

지방자치 30년,
개혁과 성공의 새 길을 여는 KRILA

자체연구 2025-02

지방주도·현장중심 지방행정혁신전략

이경은
강영주
김지수
최지민
이재용
유자영
김수동
박해육

▶ 참여연구진

저 자 이경은, 강영주, 김지수, 최지민,
 이재용, 유자영, 김수동, 박해육

연 구 진 연구책임자 이경은 | 한국지방행정연구원 부연구위원
 공동연구원 강영주 | 한국지방행정연구원 연구위원
 김지수 | 한국지방행정연구원 연구위원
 최지민 | 한국지방행정연구원 연구위원
 이재용 | 한국지방행정연구원 연구위원
 유자영 | 한국지방행정연구원 부연구위원
 김수동 | 한국지방행정연구원 부연구위원
 박해육 | 한국지방행정연구원 석좌연구위원

연구요약

1. 연구 배경 및 목적

- 현대 사회의 복합적 정책 문제들은 지속 가능한 발전과 미래 세대의 삶의 질을 위협하는 구조적 문제로 부각되고 있음
- 이러한 맥락에서 지방행정혁신은 단순한 제도 개선이나 운영 효율화를 넘어, 지속 가능한 미래 실현을 위한 지방행정체계의 근본적 전환으로 이해되어야 하며, 그 중심에는 ‘가치 중심으로의 전환’이라는 관점 도입이 요구됨
 - 이는 형평성, 포용성, 책임성과 같은 핵심 공공가치를 지방행정 전반에 내재화하는 것을 의미하며, 행정 운영의 기준이 단순 문제 해결에서 가치 중심으로 전환되어야 함을 뜻함
 - 결국 지속 가능한 미래를 위한 지방행정혁신은 다양한 공공가치를 실현하는 방식으로서의 혁신을 의미함
- 그리고, 지방정부는 지역 주민과 가장 밀접한 위치에 있는 행정 주체로서, 지역의 특성과 여건을 반영한 정책 수립과 실행에 핵심적인 역할을 수행하여야 함
 - 특히 저출생·고령화, 지역 소멸, 산업 구조 변화 등 지역이 당면한 복합적인 사회 문제들은 지방정부의 주도적인 대응 없이는 해결이 어려운 상황임
 - 또한, 중앙정부 중심의 하향식 접근 방식은 지역별 복합적 문제의 특수성, 맥락, 현장성을 충분히 반영하지 못하는 구조적 한계를 가짐
 - 이에 따라, 지방정부는 상황 인식의 민감성, 정책 집행의 유연성, 위기 대응의 신속성을 확보할 수 있는 주체로서 그 중요성이 더욱 높아지고 있음
- 한편, 공공가치의 내재화, 정책적 실천 가능성, 제도 설계의 구체성 측면에서 지방행정혁신의 핵심은 ‘제도적 구조’와 ‘운영 방식’에서의 혁신에 있음
 - 제도적 구조에서의 혁신은 기반을 재설계하고, 운영 방식에서의 혁신은 정책 집행 및 행정 수행 방식 개선에 초점을 두고 있음
- 본 연구는 중앙정부 중심의 일방적 정책 추진 방식에서 벗어나, 지방정부가 정책의 기획, 실행, 평가 전 과정에 실질적으로 참여할 수 있는 제도적·운영적

구조를 구축하고, 지역 현장의 수요와 특성을 반영한 정책 설계 방식을 제안하는 것을 목적으로 함

- 이를 통해 기존의 기능 중심 행정에서 공공가치 중심의 행정 운영으로의 패러다임 전환을 촉진하고, 지역 맞춤형 정책 추진의 실효성을 확보함으로써, 지방 주도·현장 중심의 지방행정혁신 기반을 마련하고자 함

○ 이에 본 연구는 ‘제도적 구조의 혁신’과 ‘운영 방식의 혁신’이라는 지방행정혁신 유형별로 두 가지 핵심 세부 전략을 설정하여, 총 4개의 전략을 중심으로 연구를 수행하였음

- 제도적 구조 혁신으로는 ‘광역행정통합’과 ‘특별지방자치단체 수립’을, 운영 방식의 혁신으로는 ‘재난관리체계 혁신’과 ‘스마트지방행정 활성화’를 선정하였음
- 특히, 본 연구에서는 이러한 전략들이 복합적 정책 문제 대응 수단이자 형평성, 포용성, 회복탄력성, 책임성과 같은 핵심 공공가치를 행정 운영에 내재화하는 전략적 수단으로 기능하기 위해 요구되는 조건과 실행 요소를 규명하고자 함
- 궁극적으로, 지방행정 혁신이 단순 개선을 넘어 ‘가치 중심으로의 전환’을 통해 지속가능성을 실현할 수 있는 지방주도·현장중심 실행 전략으로 작동하기 위한 기제와 조건을 규명하는 데 목적이 있음

○ 본 연구에서는 문헌조사, 정책 사례 분석, 인터뷰, 설문조사, 전문가 자문 등 혼합 연구 방법을 활용하였음

- 특히, 전문가 집단을 대상으로 2차례에 걸친 설문조사를 실시하여 지방행정 혁신에 있어 공공가치의 변화, 정책 적용의 한계, 실행 장애 요인, 가치 중심 실행 방안 등을 파악하는데 활용하였음

2. 주요 연구 내용

1) 지방주도의 광역행정통합 전략

□ 연구 배경 및 필요성

- 광역행정통합 논의는 개별 지방자치단체 차원으로는 해결하기 어려운 수도권-비수도권 간 인구, 산업, 경제 전반의 불균형과 같은 지역의 난제에 대응하기 위해 초광역적 협력이 필요하다는 문제 인식에서 출발함
 - 기존 지방자치단체 상호 간 협력 제도의 한계가 드러나면서, 행정구역 변경이나 제도 구조 개편을 수반하는 광역행정통합이 구조적 대안으로 주목받고 있음
- 광역행정통합이 단순한 행정구역 확대가 아닌, 공공가치 실현을 중심에 두고 자치 역량을 강화하기 위한 지방행정체계의 구조적 혁신으로서 이해되어야 하며, 이를 위해서는 새로운 지방주도 광역행정통합 모델 정립이 필요함
 - 이러한 모델을 통해 지방자치단체가 스스로 통합 필요성 및 방향을 설계하고, 주민 공감대 형성 및 정치적 일관성 확보를 통해 자원 활용 효율성, 행정서비스 형평성, 정책 결정 민주성, 지역 상생 발전을 실현할 수 있는 기반을 마련할 수 있음

□ 지방 주도의 광역행정통합 전략 제언

- (지방주도·주민중심 통합을 위한 가치지향 “선언” 전략) 광역행정통합은 협력성, 투명성, 민주성, 효율성, 공정성, 형평성, 책임성 등 공공가치 실현을 중심에 두어야 함을 명확히 선언할 필요가 있음
 - 진정한 ‘지방주도·주민중심’ 통합은 지방이 스스로 미래를 구상하고, 주민이 체감할 구체적 목표를 설정하며, 안정적인 절차와 주민 공감대 위에서 선택할 때 실현 가능함

○ (「지방자치법」 및 주요 법제도 개선 전략) 법제도적 공백은 연계·협력·통합의 과정에서의 사회적 비용 증가와 주민 신뢰 저하의 원인이므로 이에 대한 개선이 필수적임

- 첫째, 광역행정통합의 혼란을 방지하고 실질적 실행력을 확보하기 위해서는 절차·기능·권한·주민 참여 등을 포괄하는 법제화와 함께, 지역 특성과 사회적 책임을 반영한 국가 차원의 지원체계 마련이 필수적임
- 둘째, 광역행정통합의 법제화는 지방의 자율성과 주민의 권리를 보장하면서, 절차적 투명성과 형평성을 확보하고, 효율성과 책임성의 조화를 통해 지역 간 연대와 민주적 정당성을 강화하는 방향으로 추진되어야 함
- 셋째, 광역행정통합에 따른 행정계층 재설계는 주민 수용성과 정책 대응성을 고려한 가치 균형이 핵심이며, 이에 따라 기존 광역시를 특례시로 전환하거나 폐지하는 두 가지 대안을 통해 제도 친숙도, 권한 배분, 도시·농촌 통합성 등의 장단점을 비교·검토할 필요가 있음
- 넷째, 광역행정통합에 따른 광역-기초 간 기능 재배분은 일본 등 해외 사례처럼 자치역량과 지역 여건에 따라 유연하게 조정할 수 있도록 다양한 유형의 기능 배분 모델을 마련하고, 이에 기반해 실질적 행정유연성과 효율성을 확보할 필요가 있음
- 다섯째, 광역행정통합 과정에서 발생하는 사회적 비용에 대한 책임성과 신중한 결정을 유도하기 위해, 비용 추산과 갈등 관리에 대한 체계적 접근은 물론, 주민투표 재 실시 제한 및 비용 부담 규정 등 법제도적 장치 마련이 필요함
- 여섯째, 통합광역자치단체의 정당성과 수용성을 높이기 위해서는 행정체계의 변화와 법적 지위에 부합하는 적절한 명칭 설정이 필요하며, 이에 따라 기존 제도의 범위 내 활용 또는 새로운 자치단체 종류의 신설을 포함한 법령 정비가 요구됨
- 일곱째, 광역행정통합 시 특례는 단순한 중앙정부 권한 이양보다는 통합자치단체의 기능 범위와 지역 특성을 반영한 재편 중심으로 설정되어야 하며, 효율성과 형평성을 고려한 실질적 지원 방안으로 구체화될 필요가 있음

- 여덟째, 인구감소와 지역불균형 등 행정환경 변화에 대응하기 위해 통합광역 자치단체는 단순한 권한 이양을 넘어 공정성과 형평성을 고려한 기능 재설계와 국가 수준의 기획·조정 역할을 수행할 수 있도록 제도적 유연성과 책임성을 갖춘 새로운 기능체계를 확보해야 함
- (주민 공감대 형성 및 협력성 강화를 위한 선협력·후통합 전략) 광역행정통합은 먼저 지방자치단체 간 연계·협력 경험을 축적해 신뢰를 형성하고, 점진적으로 통합으로 나아가는 ‘슬로우 스타터’ 전략을 통해 부작용을 최소화하고 실익 중심의 공감대를 형성하는 것이 바람직함
 - 이를 위해서는 지역의 특성을 반영한 주민 참여 기반의 공론화 절차를 법적으로 보장하되, 민주성과 투명성을 확보할 수 있도록 자율성과 지역 맞춤형 설계를 병행하는 것이 필요함

2) 지방주도의 특별지방자치단체 설립 전략

□ 연구 배경 및 필요성

- 급변하는 정치·경제·사회 환경(VUCA)과 인구감소, 수도권 집중, 지방 재정의 열악화 등으로 인해 개별 지방자치단체가 단독으로 대응할 수 없는 복합적 문제들이 심화되고 있으며, 교통 및 통신의 발달로 주민들의 생활권은 행정구역을 초월하고 있으며, 지역주민의 행정서비스 요구는 더욱 다양화·고도화되고 있는 상황임
- 이러한 여건 속에서 지방자치단체 간 협력은 필수가 되었으며, 특히 특별지방자치단체 도입을 통한 광역적 연계·협력체계 구축이 필요하다는 인식이 광범위하게 공유되고 있음
 - 이는 단순한 자원 공유를 넘어 지역 간 연대와 시너지 창출을 통해 행정의 효율성과 주민 삶의 질을 제고하기 위한 전략적 수단임

- 자치분권 강화에 따라 지방의 자율성과 특화발전이 강조되면서, 개별 지방자치 단체의 한계를 보완하고 광역권 발전을 함께 도모할 수 있도록 특별지방자치 단체 제도의 성공적 정착을 위한 실효성 있는 제도 개선방안 마련과 운영 전략 개발이 필요함

□ 지방주도의 특별지방자치단체 설립 전략 제언

- (주민중심·지역협력 기반 특별지방자치단체 설치 및 운영 방안) 특별지방자치 단체의 실효성을 높이기 위해서는 다음과 같은 방안이 필요함
 - 첫째, 기초자치단체 간 공동 행정수행과 행정서비스 연계를 통해 인구감소 시대에 효과적으로 대응하기 위해, 광역 중심이 아닌 기초 중심의 특별지방 자치단체 설치·운영 확대가 필요함
 - 둘째, 특별지방자치단체는 초광역적 사무에 치우친 현행 운영에서 벗어나, 주민복지·환경 등 생활밀착형 사무를 중심으로 기초자치단체 기반의 사무 선정과 수행을 강화할 필요가 있음
 - 셋째, 특별지방자치단체의 설치 및 운영과정에서 주민의견 수렴과 참여를 제도화하여 정책의 정당성과 수용성을 높일 수 있는 민주적 절차 마련이 필요함
 - 넷째, 지방자치단체 간 자발적 협력을 촉진하기 위해 정보 공유와 공동 논의를 기반으로 한 프로그램을 운영하고, 다양한 지역 이해관계자의 참여를 유도하여 특별지방자치단체 사업에 대한 이해와 수용성을 높일 필요가 있음
- (제도적 안정성과 책임성 확보를 위한 법제도 개선 및 정책 설계) 특별지방자치 단체의 제도적 안착을 위해서는 국가의 지원과 구성 자치단체 간 협력 강화 등 다각적이고 종합적인 접근이 필요함
 - 첫째, 특별지방자치단체는 광역적 공동사무 수행을 위한 협력제도로써, 행정통합의 전제나 특별권한 부여 수단이 아니라 제도 본래의 목적과 역할에 대한 명확한 이해를 바탕으로 설계·운영되어야 함

- 둘째, 지방행정의 지속가능성과 협력 강화를 위해 예산관리, 감사, 분쟁조정 등의 기반을 포함한 ‘(가칭) 지방자치단체 간 협력에 관한 법률’ 제정이 필요함
- 셋째, 특별지방자치단체의 성공적 정착을 위해서는 중앙정부의 제도적·재정적 지원과 함께, 지역 여건을 반영한 점진적 사무 확대 및 광역의 기초형 연합 구성 촉진 역할이 체계적으로 뒷받침되어야 함
- 넷째, 특별지방자치단체의 안정적 운영을 위해 구성 지자체의 분담 외에도 국고보조, 교부세 포함, 광역협력계정 신설 등 실질적 재정지원 방안 확대가 필요함
- 다섯째, 특별지방자치단체의 실효성과 지속가능성을 확보하기 위해서는 성과 평가를 제도 개선으로 연계하는 피드백 체계를 구축하고, 이를 기반으로 협력에 대한 신뢰 형성과 운영 효율성을 높이는 순환적 관리 구조가 필요함

3) 지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 전략

□ 연구 배경 및 필요성

- 최근 기후위기의 심화, 초고령화 사회 진입, 도시화, 팬데믹 등으로 인해 재난이 일상화되고 복합화되고 있으나, 기존의 중앙집중형 재난관리체계는 지역별 위험요인과 대응 역량의 차이를 반영하지 못하여 재난 대응에 있어 한계를 드러내고 있음
- 이에 따라, 지역 현장의 실질적인 대응력 강화, 지역의 상황과 역량을 반영한 지방주도·현장중심 재난관리체계로의 전환 필요성이 제기되고 있음
- 재난관리체계는 단순 재난 대응이 아닌, 회복탄력성, 형평성, 신뢰성, 대응성 등 공공가치를 실현하는 기반이 되어야 하며, 지역 현장 중심 재난관리는 단기간의 피해 최소화를 넘어, 지속가능한 지역사회 구축의 핵심 수단으로 간주될 필요가 있음

□ 지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 전략 제언

- 본 연구에서는 지역 현장 중심 재난관리 모델 ('REGIONAL')의 8가지 핵심 공공가치를 중심으로 지역 현장 중심의 재난관리 혁신 전략을 제언함
 - 본 모델을 구성하는 8대 공공가치는 회복력(Resilience), 효율성(Efficiency), 거버넌스(Governance), 포용성(Inclusiveness), 협력·조정(Orchestration), 신기술 기반(New technology), 민첩성(Agility), 현장성(Local)임
- 회복력(Resilience) 강화를 위한 혁신 실행 방안은 다음과 같음
 - 첫째, 지역의 재난 회복력을 강화하기 위해서는 정량·정성 지표 기반의 평가 체계 구축과 예방 투자 확대, 회복력 중심의 중장기 계획 수립, 복합재난 대응 전략 및 지식관리 시스템을 포함한 통합적이고 유연한 관리체계를 마련해야 함
 - 둘째, 지역의 재난 회복력을 높이기 위해서는 마을 단위의 자율방재 역량 강화, 생활권 중심의 방재조직 체계화, 재난 이후 주민 참여 기반의 회복 지원, 공동체 기반 신뢰 네트워크 구축을 통해 주민 중심의 통합적 대응 역량을 갖추는 것이 필요함
 - 셋째, 핵심 인프라의 재난 대응력을 높이기 위해서는 기반시설의 내구성 향상과 대체 시스템 구축, 도시계획 단계부터 재난 회복력 반영, 자연기반 그린 인프라 확충 등을 통해 물리적·환경적 회복력을 종합적으로 강화할 필요가 있음
- 효율성(Efficiency) 제고를 위한 혁신 실행 방안은 다음과 같음
 - 첫째, 재난관리 재원의 효율성과 투명성을 높이기 위해서는 통합 예산 관리, 분산형 물자비축 시스템, 예방 중심 투자 확대, 성과 기반 예산운영 체계 등 재정의 전 주기를 아우르는 통합적이고 성과 중심의 관리체계를 구축할 필요가 있음
 - 둘째, 재난복구의 신속성과 효율성을 높이기 위해서는 차등적 절차 간소화, 원스톱 행정지원, 민간 전문역량 활용 등 복구의 전 과정을 통합적으로 관리할 수 있는 원스톱 재난복구 체계를 구축해야 함

- 거버넌스(Governance) 개선을 위한 혁신 실행 방안은 다음과 같음
 - 첫째, 지역 맞춤형 재난관리를 위해서는 중앙-지방 간 권한과 책임을 명확히 하고, 지역 특성을 반영한 유연한 조례 제정과 주민 참여를 기반으로 한 전주기적 법·제도 체계를 구축해야 함
 - 둘째, 재난관리의 효과성과 책임성을 높이기 위해서는 현장 중심의 분권화된 의사결정 구조와 객관적 자료 기반의 정책결정 체계, 그리고 주민 참여와 공론화를 제도화한 증거기반 재난관리 체계를 구축해야 함
 - 셋째, 재난관리의 전 과정을 개선하기 위해서는 단계별 성과지표 개발과 정기적인 대응 역량 진단을 통해 평가결과를 정책과 예산에 체계적으로 반영하고, 우수사례를 공유·확산하는 지식 기반의 환류 시스템을 구축해야 함
- 포용성(Inclusiveness) 확보를 위한 혁신 실행 방안은 다음과 같음
 - 첫째, 재난 취약계층을 포용하기 위해서는 장애인, 노인, 아동 등 다양한 사회적 약자의 특성과 필요를 반영한 맞춤형 재난관리 체계와 지원 서비스, 교육, 인프라, 복구 프로그램 등을 구축하여 형평성 있고 지속 가능한 포용형 재난관리 시스템을 마련해야 함
 - 둘째, 다문화·외국인 주민의 재난 취약성을 고려한 포용적 재난관리를 위해서는 언어·문화 장벽 해소, 문화 다양성 기반의 맞춤형 대응 체계 구축, 지역 커뮤니티와의 협력 강화 등을 포함한 통합적 재난관리 정책이 필요함
- 협력·조정(Orchestration) 강화를 위한 혁신 실행 방안은 다음과 같음
 - 첫째, 초광역 재난 대응의 효과성과 통합성을 높이기 위해서는 인접 지자체 간 제도적 협약 체결, 자원과 정보의 실시간 공유를 위한 디지털 플랫폼 구축, 기관 간 협력적 의사결정 체계 정립 등 다차원적인 협력 기반을 강화해야 함
 - 둘째, 재난관리의 전 주기에서 효과적인 대응을 위해서는 민간기업, 시민단체, 학계 등 다양한 민간 주체가 참여하는 협의체 제도화, 분야별 민간 전문역량 연계, 기업과의 협력체계 강화 등 분야별 민·관 협력체계의 구축과 제도적 기반 마련이 필수적임

- 셋째, 다기관 협력형 재난 대응 강화를 위해서는 다양한 주체가 참여하는 통합적 실전 훈련 체계와 과학적 성과 평가 및 환류 체계, 민간 참여 확대를 통한 협업 역량 강화를 종합적으로 구축해야 함

○ 신기술 기반(New technology) 활용을 위한 혁신 실행 방안은 다음과 같음

- 첫째, 재난관리 강화를 위해서는 재난데이터의 표준화·품질관리, 통합 정보 시스템 구축, 사이버 보안 및 디지털 복원력 확보를 통해 다양한 기관 간 데이터 공유와 활용이 가능한 안전하고 효율적인 재난데이터 거버넌스 체계를 마련해야 함
- 둘째, 첨단기술 기반 재난관리 강화를 위해서는 인공지능, 빅데이터, IoT, 드론, 위성영상 등 기술을 활용해 재난 위험을 사전 예측하고 실시간 모니터링 하며, 데이터 기반의 현장 지휘와 의사결정 체계를 고도화하는 통합적인 대응 시스템을 구축해야 함
- 셋째, 재난관리 디지털 역량 강화를 위해 지방자치단체에 전문 전담조직을 신설하고, 첨단기술 교육·훈련 및 산·학·연 협력체계를 통해 전문인력을 체계적으로 육성하는 것이 필요함

○ 민첩성(Agility) 향상을 위한 혁신 실행 방안은 다음과 같음

- 첫째, 지방자치단체의 신속 대응 역량 강화를 위해 재난 대응 권한과 조직 체계를 법적으로 명확히 하고, 디지털 기반 교육과 재정 집행 시스템을 구축 하여 현장 중심의 즉각적인 의사결정과 대응이 가능하도록 해야 함
- 둘째, 재난 대응의 신속성과 효율성을 높이기 위해 지방자치단체와 관련 기관 간 단일 지휘체계 구축, 실시간 정보 공유, 표준화된 대응 절차와 자원관리 시스템 마련, 조기경보 기반 선제 대응체계 및 현장 권한 강화를 포함한 통합 지휘·상황관리체계를 구축해야 함

○ 현장성(Local) 강화를 위한 혁신 실행 방안은 다음과 같음

- 첫째, 읍·면·동 단위에서 재난안전 전담조직의 법적 설치와 인력·예산 지원을 강화하고, 지역 특성을 반영한 실시간 모니터링 및 맞춤형 대피체계를 구축 하며, 주민과 취약계층의 재난 대응 역량을 체계적으로 높여야 함

- 둘째, 지역의 안전취약시설에 대해 위험등급 평가, 통합 데이터 관리, 실시간 감시 및 주민 참여 모니터링을 강화하고, 응급조치 권한과 신속복구 체계를 마련하여 지역 특성 기반의 통합관리 체계를 구축해야 함

4) 지방주도의 스마트지방행정 활성화 전략

□ 연구 배경 및 필요성

- 디지털 기술의 급속한 발전은 행정 운영 전반의 패러다임 변화를 요구하고 있으며, 특히 지역 맞춤형 디지털 행정 서비스 구축은 지방정부의 전략 과제로 부상하고 있음
- 그러나 현재의 스마트지방행정은 중앙정부 주도, 기술 중심, 사업 단위 분절 운영이라는 한계로 인해 지역 간 격차와 행정서비스 비효율성을 초래하고 있음
- 미래 스마트지방행정은 디지털화 수준을 넘어, 데이터 기반 의사결정, 인공지능 행정, 주민 체감형 공공서비스로의 전환이 요구되며, 이를 실현하기 위한 지방 주도의 스마트지방행정 전략이 필요함

□ 지방주도의 스마트지방행정 활성화 전략 제언

- (데이터 기반 의사결정) 데이터 기반 의사결정의 책임성과 투명성을 강화하기 위해 제도적·기술적 장치를 종합적으로 구축하고, 데이터 표준화, 공무원 역량 강화, 부처 간 협업, 주민참여와 개인정보 보호를 아우르는 체계적인 기반을 마련해야 함
- (디지털 행정 서비스 통합) 디지털 행정 서비스의 효율성과 협력성을 높이기 위해 시스템 연계, 정보 공유, 협업 절차 강화, 보안 고도화, 인센티브 제공 등을 포함한 주민 중심의 통합 서비스 기반을 구축해야 함
- (스마트시티 인프라 구축) 스마트시티 인프라의 효율성과 협력성을 강화하기 위해 범부처 협업 기반의 통합 거버넌스를 구축하고, 지속 가능성과 시민 참여, 데이터 보안까지 아우르는 통합적 관리 체계를 마련해야 함

- (공공데이터 개발 및 활용) 공공데이터 개방과 활용의 투명성과 형평성을 높이기 위해 맞춤형 접근 지원, 품질 개선, 지방 데이터 주권 보장, 중앙-지방 협력 거버넌스 구축 등 포용적이고 공공성 중심의 데이터 전략이 필요함
- (스마트 거버넌스 구축) 스마트 거버넌스 구축을 위해 디지털 기반 주민참여 시스템을 고도화하고, 정책 과정의 개방성과 책임성을 강화하며, 시민과 공무원의 역량 강화 및 중앙-지방 간 협력을 통해 민주성과 투명성을 실현하는 참여 중심의 거버넌스 체계를 마련해야 함
- (디지털 접근성 향상) 디지털 접근성 향상을 위해 소외계층을 위한 기기 보급과 교육, UI/UX 표준화, 법·제도적 지원을 강화하고, 지역사회 연계 학습과 수요 기반 맞춤 지원을 통해 형평성과 공정성을 실현하는 포용적 이용 기반을 조성해야 함
- (AI 기반 민원서비스 및 응답체계 고도화) AI 기반 민원 서비스의 효율성과 책임성을 조화시키기 위해 자동응답 시스템과 예측형 분석 도입과 함께, 책임 주체 명확화, 오류 대응 절차, 알고리즘 투명성, 윤리 기준, 주민 피드백 반영 및 전담 조직 역량 강화를 위한 제도적 기반을 마련해야 함
- (RPA 기반 내부행정 고도화) RPA 기반 내부행정 고도화를 위해 반복 업무의 자동화로 행정 효율성을 높이는 동시에, 책임 주체 명확화, 운영 기준 수립, 내부통제 강화 등 책임성과 신뢰성을 확보하고, 사전 진단·교육·성과 공유 및 대민서비스 연계를 통해 수용성과 효과를 극대화해야 함
- (지역 관점의 디지털플랫폼 정부) 지역 관점의 디지털 플랫폼 정부 구현을 위해 주민·기업·시민사회 간 협력 거버넌스를 구축하고, 데이터 개방성과 표준화, 지방 간 연계성 강화, 주민 참여 확대를 통해 협력성과 투명성이 조화된 상향식 디지털 행정체계를 마련해야 함
- (지방자치단체 데이터 주권 확보) 지방자치단체의 데이터 주권을 확보하기 위해 수집·활용에 대한 자율성과 책임을 제도적으로 보장하고, 주민 참여 기반의

데이터 거버넌스를 구축하며, 중앙-지방 간 권한 명확화, 표준화, 전문 인력 지원을 통해 민주성과 책임성이 조화된 지방 중심의 데이터 체계를 마련해야 함

- (AI기반 도시·생활·안전 서비스 도입) AI 기반 도시·생활·안전 서비스 도입을 위해 행정 효율성과 기술 책임성을 조화시키는 검증·감시체계와 제도 기반을 마련하고, 데이터 기반 정책 설계와 지자체 간 협력을 통해 다양한 분야에서 지속가능한 스마트 안전망을 구축해야 함
- (공간정보 기반 행정 고도화) 공간정보 기반 행정 고도화를 위해 공공데이터와 공간정보의 융복합, 최신성과 정확성 확보, 책임 있는 활용체계 구축, 부서 간 연계 강화, 주민 참여 시스템 도입, 공무원 교육 확대 등을 통해 효율성과 책임성을 동시에 실현하는 거버넌스 체계를 마련해야 함
- (AR/VR 활용한 민원 안내 및 공공서비스 제공) AR/VR 기반 민원 안내 및 공공 서비스 제공을 통해 정보 접근성과 이해도를 높이고, 사용자 중심 콘텐츠 개발, 시민 참여 확대, 지자체-민간 협력 등을 통해 형평성과 민주성을 강화하는 포용적 디지털 행정체계를 구축해야 함

목 차

제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	7
제2절 연구 방법 및 구성	8
1. 연구 방법	8
2. 전문가 의견조사: 설문조사 설계	8
3. 본 연구의 구성	9

제 2 장 이론적 논의 및 본 연구의 추진 전략

제1절 지방행정혁신에 대한 이론적 논의	13
1. 지방행정혁신의 방향성에 관한 이론적 논의	13
2. 지방행정혁신과 공공가치의 관계	16
제2절 전문가의견조사: 지방행정혁신과 공공가치의 변화	24
1. 조사설계 개요	24
2. 분석결과: 지방행정혁신과 공공가치의 변화 인식	27
제3절 본 연구의 추진 방향: 지방주도·현장중심 혁신 전략 도출	30
1. 연구 대상 범위 선정	30
2. 연구 추진 방안	32

목 차

제 3 장

지방주도의 광역행정통합 전략

제1절 논의 배경과 연구 개요	37
1. 논의 배경	37
2. 전문가의견조사를 통한 광역행정통합과 공공가치 변화 분석	51
3. 본 장의 연구 목적과 구성	54
제2절 광역행정통합 현황 및 쟁점분석	57
1. 광역행정통합 추진 현황	57
2. 광역행정통합 관련 이슈 및 쟁점 분석	63
제3절 지방주도의 광역행정통합 전략 제언	76
1. 지방주도·주민중심 통합을 위한 가치지향 “선언” 전략	76
2. 「지방자치법」 및 주요 법제도 개선 전략	76
3. 주민 공감대 형성 및 협력성 강화를 위한 선협력·후통합 전략	89

제 4 장

지방주도의 특별지방자치단체 설립 전략

제1절 논의 배경과 연구 개요	95
1. 논의 배경	95
2. 전문가의견조사를 통한 특별지방자치단체와 공공가치 변화 분석	97
3. 본 장의 연구 목적과 구성	99
제2절 특별지방자치단체 현황 및 쟁점 분석	101
1. 광역행정과 특별지방자치단체에 대한 논의	101
2. 특별지방자치단체 추진 현황	112
3. 특별지방자치단체 관련 이슈 및 쟁점 분석	121

제3절 지방주도의 특별지방자치단체 설립 전략 제언	124
1. 주민중심·지역협력 기반 특별지방자치단체 설치 및 운영 방안	124
2. 제도적 안정성과 책임성 확보를 위한 법제도 개선 및 정책 설계	126

제 5 장

지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 전략

제1절 논의 배경과 연구 개요	133
1. 논의 배경	133
2. 전문가의견조사를 통한 재난관리체계 혁신과 공공가치 변화 분석	141
3. 본 장의 연구 목적과 구성	146
제2절 재난관리체계 운영 현황 및 쟁점 분석	149
1. 재난관리 제도 및 현황	149
2. 재난관리체계 관련 이슈 및 쟁점	153
3. 지역 현장 중심(REGIONAL) 관점에서의 이슈 및 쟁점 분석	159
제3절 지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 전략 제언	163
1. 현장 중심의 다차원 가치 기반 재난 대응 전략	163
2. 전문가인식조사결과를 반영한 지방 재난 대응 전략 방향 제언	190

제 6 장

지방주도의 스마트지방행정 활성화 전략

제1절 논의 배경과 연구 개요	195
1. 논의 배경	195
2. 전문가의견조사를 통한 스마트지방행정과 공공가치 변화 분석	197
3. 본 장의 연구 목적과 구성	199

목 차

제2절 스마트지방행정 현황 및 쟁점 분석	201
1. 스마트지방행정 일반 현황	201
2. 스마트지방행정 관련 이슈 및 쟁점	202
제3절 지방주도의 스마트지방행정 활성화 전략 제언	227
1. 지방주도의 스마트지방행정 활성화를 위한 실행 전략 도출 방향	227
2. 지방주도의 스마트지방행정 핵심 과제 영역별 가치 중심 실행 방안 ..	230

제 7 장

결론 및 제언

제1절 연구 결과 종합	241
제2절 정책적 제언	245
참고문헌	249
부 록	263

표 목차

표 1-1	본 연구의 구성	10
표 2-1	공공행정이 추구하는 핵심가치	18
표 2-2	과정적·결과적 관점에서의 공공가치의 의미	19
표 2-3	핵심 공공가치별 주요 지방행정혁신 전략	21
표 2-4	응답자 목록	25
표 3-1	광역시 재정자립도 추이(2001~2024년)	40
표 3-2	「지방자치법」상 지방자치단체 간의 연계·협력에 대한 근거 조문	41
표 3-3	행정통합 논의의 역사적 흐름	49
표 3-4	광역행정통합 방향성에 대한 인식	54
표 3-5	본 장의 구성	55
표 3-6	광역행정통합 관련 주요 쟁점	64
표 3-7	시·도 계층의 대안	69
표 3-8	광역행정구역 통합 시 법제도적 공백에 대한 전문가 인식	77
표 3-9	통합자치단체 명칭	85
표 3-10	광역행정구역 통합시 특례에 관한 인식: 동의수준(5점척도)	86
표 4-1	본 장의 구성	100
표 4-2	특별지방자치단체 설치·운영 관련 조항의 주요내용	107
표 4-3	특별지방자치단체의 장·단점 비교	108
표 4-4	지방자치단체조합과 특별지방자치단체의 특징 비교	109
표 4-5	광역연합 제도의 구성 자치단체로부터의 독립성과 밀착성	111
표 4-6	충청권 특별지방자치단체 추진 경위	112
표 4-7	충청광역연합의 관장사무	113
표 4-8	부울경 메가시티 추진 경위	114
표 4-9	부울경특별연합의 한계 및 대응 논의	116

표 목차

표 4-10	사무의 종류별 공동처리 현황	120
표 4-11	광역연합의 구성단체 수 및 비율 비교	120
표 4-12	특별지방자치단체 관련 주요 이슈 및 쟁점	123
표 4-13	특별지방자치단체 관련 주요 쟁점별 전문가 조사 결과	123
표 5-1	지역 현장 중심 재난관리 모델 'REGIONAL'의 개념	144
표 5-2	본 장의 구성	147
표 5-3	재난관리체계 혁신 관련 주요 쟁점	154
표 5-4	지역 현장 중심(REGIONAL) 관점에서의 현행 재난관리체계 진단 및 개선 방향	160
표 5-5	현행 재난관리체계와 지역 현장 중심 재난관리 패러다임 비교	162
표 5-6	REGIONAL 모델 기반 재난관리체계 혁신 실행 방안	188
표 5-7	현장 중심의 다차원 가치 기반 재난 대응 전략에 대한 전문가 인식 조사 결과	191
표 6-1	본 장의 구성	199
표 6-2	지방주도의 스마트지방행정 13대 핵심 과제 영역	206
표 6-3	지방주도의 스마트지방행정 핵심 과제 영역의 속성	209
표 6-4	데이터 기반 의사결정 성과 요인	211
표 6-5	디지털 행정 서비스 통합 성과 요인	212
표 6-6	스마트시티 인프라 구축 성과 요인	213
표 6-7	공공데이터 개방 및 활용 성과 요인	215
표 6-8	스마트 거버넌스 구축 성과 요인	216
표 6-9	디지털 접근성 향상 성과 요인	217
표 6-10	AI기반 민원 서비스 및 응답체계 고도화 성과 요인	218
표 6-11	RPA기반 내부 행정 효율화 성과 요인	219
표 6-12	지역 관점의 디지털 플랫폼 정부 성과 요인	220

표 목차

표 6-13 지방자치단체 데이터 주권 확보 성과 요인	221
표 6-14 AI 기반 도시·생활·안전 서비스 도입 성과 요인	222
표 6-15 공간정보 기반 행정 고도화 성과 요인	223
표 6-16 AR/VR 활용한 민원 안내, 현장업무 지원, 공공 콘텐츠 제공 성과 요인 ...	224
표 6-17 지방주도의 스마트지방행정 핵심 과제 영역별 성과요인 분석 종합 ..	225

그림 목차

그림 2-1	지방행정혁신과 공공가치별 중요도 변화: 과거 vs. 미래	28
그림 2-2	지방행정혁신전략의 유형화	31
그림 2-3	혁신 전략별 연구 추진 전략	33
그림 3-1	시도별 인구성장을 변화 예측	38
그림 3-2	「지방자치법」상 지방자치단체 간의 연계협력 방식	43
그림 3-3	통합 외 지방자치단체 간 연계·협력 방식의 문제 사례	45
그림 3-4	행정구역-생활권 불일치 민원발생 사례	46
그림 3-5	행정통합과 공공가치별 중요도 변화: 과거 vs. 미래	53
그림 3-6	공론화 추진체계 구성도: 대구경북행정통합공론화위원회 사례의 예시 ...	66
그림 3-7	공론화위원회 운영프로세스: 대구경북행정통합공론화위원회 사례의 예시 ...	67
그림 3-8	초광역적 행정협력의 중첩성 구조도	75
그림 3-9	계층설계 1안 개요	81
그림 3-10	계층설계 2안 개요	82
그림 4-1	특별지방자치단체에서 주요 공공가치별 중요도 인식: 과거 vs. 미래 ...	98
그림 4-2	광역행정 추진 방식 구분	105
그림 4-3	광역행정의 제도화 수준 비교	106
그림 4-4	일본의 광역연합 설치 현황 누계	118
그림 4-5	일본의 광역연합 설치 시기별 현황	119
그림 5-1	재난관리체계 혁신과 공공가치별 중요도 변화: 과거 vs. 미래	143
그림 6-1	스마트지방행정과 공공가치별 중요도 변화: 과거 vs. 미래	198
그림 6-2	연도별 지방자치단체 추진 정보화 사업 수	201
그림 6-3	스마트지방행정 관련 워드클라우드	203
그림 6-4	스마트지방행정 주요 이슈 텍스트 네트워크 분석	204

제 1 장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구의 방법 및 구성

제1절

연구 배경 및 목적

1. 연구배경

1) 지방행정혁신의 새로운 방향 제시 필요성

□ 지방행정혁신의 방향: ‘가치 중심으로의 전환’

- 최근 현대 사회가 직면하고 있는 복합적 정책 문제들은 단순한 행정적 과제를 넘어, 해결되지 않을 경우 현재 사회의 지속적 발전은 물론 미래 세대의 삶의 질을 심각하게 위협할 수 있는 구조적 문제로 부각되고 있음
 - 이러한 문제들은 결과적으로 우리 사회의 지속가능성을 직접적으로 저해하는 핵심 위협 요인으로 작용할 가능성이 높음
- 이러한 측면에서 ‘지속가능한 미래’는 더 이상 추상적 담론이나 선언적 비전으로 이해되기보다는, 구체적인 행정 및 정책의 실행 전략으로 전환되어야 할 실천적 목표로 재정립될 필요가 있음
 - 이는 ‘지속가능한 미래’가 단순히 장기적인 방향성을 제시하는 차원을 넘어, 복합적 정책 문제의 실질적 해결을 위해 구조적 대응 체계의 정비, 정책 수단의 정교화, 그리고 실행 주체의 역할 재구조화를 요구하는 목표임을 의미함
- 같은 맥락에서 지방행정혁신은 단순한 제도 개선이나 운영 효율화를 넘어, 지속가능한 미래 실현을 위한 지방행정체계의 근본적 전환으로 이해되어야 하며, 그 중심에는 ‘가치 중심으로의 전환’이라는 관점의 도입이 요구됨
 - 지방행정에 있어 지속가능한 미래를 추구한다는 의미는 지역사회가 장기적으로 안정성과 회복력을 유지하며, 모두가 함께 살아갈 수 있는 사회적 조건을 구축해 나감을 의미함

- 이러한 비전은 필연적으로 형평성, 포용성, 책임성과 같은 핵심 공공가치를 지방행정의 전반에 내재화할 것을 요구하며, 이는 곧 지속가능성을 실현하는데 있어 행정 운영의 기준이 단순한 문제 해결에서 가치 중심으로 전환되어야 함을 뜻함
- 결국 지속가능한 미래를 위한 지방행정혁신은 기능적 개선을 넘어서 어떤 가치를 중심으로 행정을 설계하고 운영할 것인가에 대한 철학적·전략적 질문에 대한 해답을 모색하는 과정이며, 이는 곧 다양한 공공가치를 실현하는 방식으로서의 혁신이라고 할 수 있음

2) 지방주도·현장중심의 지방행정혁신전략 필요성

□ 지방주도·현장중심 혁신 전략의 중요성

- 실천적 목표로서의 지속가능성은, 국가 차원에서 설정된 거시적 비전이 실제로 구체화되는 실행의 장(場)이 ‘지역’이라는 점에서, 지방정부의 역할과 기능이 더욱 강조되어야 함을 시사함
 - ‘지속가능한 미래’는 사회적, 경제적, 환경적, 문화적 지속가능성을 통합적으로 구현하는 다차원적 개념으로, 그 실천은 결국 ‘지역’이라는 구체적 공간에서 이루어짐
 - 즉, 지속가능성은 국가 차원의 정책 목표로 설정될 만큼 거시적이고 포괄적인 비전을 담고 있지만, 그 실행은 지역 단위의 행정 체계와 공동체 실천을 통해 구체화되는 구조를 지니고 있음
 - 그러나 중앙정부 중심의 하향식(top-down) 접근 방식은 지역별로 상이하게 발현되는 복합적 정책 문제의 특수성과 맥락, 그리고 현장성을 충분히 반영하지 못한다는 점에서 지속가능한 미래를 추구함에 있어 구조적 한계를 지님
 - 이러한 현실에서 상황 인식의 민감성, 정책 집행의 유연성, 그리고 위기 대응의 신속성을 확보할 수 있는 주체로서 지방정부의 전략적 위상과 기능은 갈수록 중요해지고 있음
- 지방정부가 지속가능성을 추구하는 실질적 주체로 기능하기 위해서는, 지방정부가 변화하는 환경에 능동적으로 대응하고, 복합적인 정책 문제를 효과적으로

관리할 수 있도록 기존 지방행정체제 전반에 대한 혁신이 필수적임

- 현재의 지방행정체제는 지나치게 중앙정부에 의존된 권한 구조, 제도적 경직성, 그리고 기능 수행의 분절성과 중복성 등의 문제로 인해, 복합적 정책 문제에 선제적이고 통합적으로 대응하기 어려운 한계를 내포하고 있음

3) 새로운 전략을 반영한 제도적 구조 및 운영방식 차원의 혁신 필요성

□ 공공가치를 내재화할 수 있는 ‘제도적 구조’와 ‘운영 방식’에 있어서의 혁신 필요

- 지방행정혁신은 지방행정체제를 구성하는 다양한 요소들을 포괄적으로 고려할 필요가 있으나, 공공가치의 내재화, 정책적 실천 가능성과 제도 설계의 구체성이라는 측면에서 볼 때, 지방행정의 ‘제도적 구조’와 ‘운영 방식’에서의 혁신이 그 핵심이라고 볼 수 있음
 - 지방행정의 제도적 구조와 운영 방식은 공공가치를 지방행정 전반에 내재화하는 구체적인 기제이며, 지방행정의 ‘가치 중심의 전략적 전환’을 일관성 있게 제도화할 수 있는 기반이 됨
 - 또한, 두 측면의 혁신은 지방행정체제를 구성하는 다른 요소(조직문화, 인적 역량 등)들의 변화를 유도하거나 촉진하는 기반이 될 수 있음
 - 무엇보다 지방행정의 제도적 구조와 운영 방식은 정책과 제도를 통해 비교적 직접적이고 실천 가능한 방식으로 개입·설계할 수 있는 영역이라는 점에서 전략적 실행 가능성이 높음
- 제도적 구조 혁신은 지방행정의 제도적 기반을 형성하는 구조 그 자체를 재설계하는 과정을 의미하는 한편, 운영 방식의 혁신은 지방정부가 정책을 집행하고 행정을 수행하는 방식의 개선에 초점을 두는 혁신을 의미함
 - 이러한 제도적 구조 혁신과 운영 방식의 혁신은 상호 보완적 관계에 있으며, 어느 하나만으로는 지방행정의 지속가능성을 충분히 확보할 수 없음
- 제도적 구조 혁신과 관련하여 최근 가장 활발하게 논의되고 있는 주제로는 광역단위의 ‘행정통합’과 ‘특별지방자치단체 수립’을 들 수 있음
 - 광역단위의 ‘행정통합’과 ‘특별지방자치단체’는 지방행정체제의 공간적

재편과 권한 배분 구조의 전환을 통한 거버넌스 혁신이라는 점에서 제도적 구조 혁신의 본질을 대표함

- 광역행정통합은 인구감소와 수도권 집중화, 광역행정의 기능 중복과 비효율 문제에 대응하기 위해, 광역자치단체의 통합을 통해 국가 전체의 공간 행정 구조를 근본적으로 재편하려는 구조적 대안으로 주목받고 있음
- 한편, 광역 단위의 특별지방자치단체 수립은 기존의 광역자치단체 체계만으로는 생활권 기반의 행정 수요를 충분히 포괄하기 어렵다는 문제의식 속에서, 지방자치단체 간의 자발적 협력을 제도화하고 정책·행정서비스를 광역 단위에서 통합적으로 수행할 수 있도록 설계된 새로운 형태의 제도적 장치로 주목받고 있음

○ 운영 방식의 혁신과 관련해서는, 재난관리체계 혁신과 스마트지방행정의 활성화가 대표적인 과제로 주목받고 있음

- 재난관리체계 혁신과 스마트지방행정 활성화는 정책 집행 역량 제고, 기술 활용의 고도화, 주민 체감 서비스의 질적 향상을 통해 행정 운영 방식을 혁신하는 대표적인 사례로 평가될 수 있음
- 재난관리체계 혁신은 기후위기의 심화와 사회 전반의 복잡성 증가로 인해 재난이 일상화·다차원화되는 현상에 대응하기 위한 지방행정 운영 방식에 있어서의 혁신 전략으로 부각되고 있음
- 한편, 스마트지방행정 활성화는 단순히 디지털 기술의 도입을 넘어, 데이터 기반의 행정 의사결정, 인공지능을 활용한 예측 행정, 주민 맞춤형 공공서비스 제공 등 행정 전반의 지역 디지털 전환을 포함하는 복합적 혁신 전략으로 주목받고 있음

○ 이들 4가지의 혁신 전략은 지방정부가 직면한 복합적 현실 문제와 밀접하게 연관된 핵심 의제로 평가될 수 있으며, 각 과제가 다양한 공공가치를 실현하기 위한 수단으로 기능함에 따라, 지속가능한 미래를 위한 지방행정혁신의 구체적이고 실천적인 전략으로서 중요한 의미를 지님

- 이들 전략은 인구감소, 기후위기, 디지털 전환, 지역 간 격차 등 현재 지방정부가 실제로 마주하고 있는 주요 정책 현안과 직결되는 동시에, 지방자치의 자율성

제고, 정책의 통합성 강화, 공공서비스의 질 개선이라는 측면에서 사회적 파급력이 매우 큼

- 또한, 각 혁신 전략은 형평성, 효율성, 포용성 등 지방행정이 추구해야 할 핵심 공공가치를 내포하고 있으며, 다양한 공공가치를 행정의 구조와 운영 전반에 내재화하는 전략적 수단으로 활용될 수 있음

2. 연구 목적

□ 본 연구의 목적

- 본 연구는 지속가능한 미래를 실현하기 위한 지방주도·현장중심의 지방행정혁신 전략을 탐색하기 위한 목적으로 수행됨
 - 이를 위해 지방행정혁신전략을 ‘제도적 구조 혁신’과 ‘운영 방식의 혁신’이라는 두 개의 축으로 구분하고, 각 유형에 해당하는 네 가지 혁신 전략(광역행정통합, 특별지방자치단체 수립, 재난관리체계 혁신, 스마트지방행정 활성화)를 중심으로 분석을 전개함
 - 특히, 이 혁신 전략들이 지방정부가 직면한 복합적 정책 문제에 대한 대응 수단이자, 형평성, 포용성, 회복탄력성, 책임성과 같은 핵심 공공가치를 행정 운영 전반에 내재화할 수 있는 전략적 수단으로 기능하기 위해 요구되는 조건과 실행 요소는 무엇인지를 규명하고자 함
 - 궁극적으로 본 연구는 지방행정 혁신이 단순한 제도 개선이나 운영 효율화를 넘어, ‘가치 중심으로의 전환’을 통해 지속가능성을 실현할 수 있는 지방주도·현장중심의 실행 전략으로 작동하기 위한 기제와 조건을 규명하는 데 목적이 있음

제2절

연구 방법 및 구성

1. 연구 방법

○ (공통 활용 방법) 문헌조사·분석

- 국내외 학술 연구와 정책 보고서를 분석하여 각 혁신 전략의 역사적 배경, 이론적 기반, 국제적 동향을 조사하였으며, 국내에서의 추진 현황과 관련 쟁점, 한계점을 파악함으로써 실증적 문제의식을 기반으로 연구 방향을 설정함

○ (공통 활용 방법) 전문가 설문조사·분석

- 지방행정 및 디지털 전환, 재난관리, 광역행정 등 분야별 전문가를 대상으로 각 혁신 전략 추진 시 우선 적용되어야 할 공공가치, 고려해야 할 요소, 개선 필요 사항 등을 중심으로 설문조사를 실시하여 정성적·정량적 의견을 반영하였음

○ (공통 활용 방법) 전문가 자문·심층면담 분석

- 주요 전략별 정책 적용의 한계와 실행 과정에서의 장애 요인, 가치 중심의 실행방안과 보완 과제 도출을 위해 분야별 전문가 자문을 수차례 진행하였으며, 자문을 통해 연구 결과의 실효성을 제고하고 연구 결과의 정책 연계 가능성을 높이고자 하였음

○ (보충적 방법) 텍스트 마이닝 및 네트워크 분석

- 스마트지방행정과 관련해서는 텍스트 마이닝 기법을 적용하여 주요 키워드 출현 빈도를 분석하였으며, 주요 키워드 간 연관관계를 분석하여, 스마트 지방행정의 핵심 과제 영역을 도출하는 기초 자료로 활용하였음

2. 전문가 의견조사: 설문조사 설계

○ 설문조사 목적

- 1차 설문조사: 전반적인 지방행정혁신과 세부 전략별로, 과거 30년간 증시된 공공가치와 향후 10년간 우선적으로 추구해야 할 공공가치에 대해 분석함

- 2차 설문조사: 지방행정혁신 세부 전략별로 문제점과 개선 방향, 향후 추진 과제와 중시해야 할 공공가치 등에 대해 분석함

○ 설문 기간

- 1차 설문조사: 2025년 3월 초부터 3월 말까지
- 2차 설문조사: 2025년 4월 초부터 4월 말까지

○ 설문조사 방법

- 조사 방식: 전자메일(e-mail)을 활용한 온라인 설문조사 방식으로 진행
- 조사 대상: 행정 및 정책 분야의 전문가 집단 총 42명

3. 본 연구의 구성

□ 본 연구의 구성

- 제2장에서는 지방행정의 역할 변화, 특히 정책 집행 주체에서 지역의 핵심 공공가치를 구현하는 정책 기획자이자 실행 주체로서의 필요성에 대해 논하고, 지방행정의 제도적 구조 혁신과 운영방식 혁신의 분석 관점과 성격에 따라 우선 대응해야 할 영역을 도출한 후, 본 연구에서 주목하여 연구하고자 하는 네 가지 전략의 연구 필요성 및 의의, 그리고 연구 추진 방향을 간략히 소개함
- 제3장부터 제6장까지는 본 연구의 네 가지 지방행정 혁신 전략별로 구성되어 있으며, 각 장에서는 전략의 추진 배경과 연구 개요, 현황 및 주요 이슈, 쟁점 분석을 통해 정책적 전략 방안을 도출하는 구조로 서술됨
- 마지막으로 제7장에서는 전체 연구 결과를 종합적으로 정리하고, 앞선 논의를 바탕으로 지방행정혁신의 통합적 방향과 정책적 시사점을 도출함

| 표 1-1 | 본 연구의 구성

장 제목	주요 내용
제1장 서론	• 연구 배경 및 목적 • 연구 방법 및 보고서 구성 소개
제2장 이론적 논의 및 본 연구의 추진 전략	• 지방행정혁신에 대한 이론적 배경 • 공공가치 인식 변화와 전문가 의견조사 • 연구 대상 세부 혁신 전략에 대한 연구 추진 방향
제3장 지방주도의 광역행정통합 전략	• 광역행정통합 논의 배경 및 쟁점 분석 • 지방주도의 광역행정통합 전략 제안
제4장 지방주도의 특별지방자치단체 설립 전략	• 특별지방자치단체 논의 배경 및 쟁점 분석 • 지방주도의 특별지방자치단체 설립 전략 제안
제5장 지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 전략	• 재난관리체계 혁신 논의 배경 및 쟁점 분석 • 지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 전략 제안
제6장 지방주도의 스마트지방행정 활성화 전략	• 스마트지방행정 논의 배경 및 쟁점 분석 • 지방주도의 스마트지방행정 활성화 전략 제안
제7장 결론 및 제언	• 연구결과 요약 • 정책적 제언

제 2 장

이론적 논의 및 본 연구의 추진 전략

제1절 지방행정혁신에 대한 이론적 논의

제2절 전문가의견조사: 지방행정혁신과 공공
가치의 변화

제3절 본 연구의 추진 방향: 지방주도·현장중심
혁신 전략 도출

제1절

지방행정혁신에 대한 이론적 논의

1. 지방행정혁신의 방향성에 관한 이론적 논의

□ 지방자치의 관점에서 본 지방행정혁신

- 최근 현대 사회가 직면하고 있는 정책 문제들은 단일한 원인이나 단선적인 해결 방안으로는 접근하기 어려운 복잡적이고 다층적인 구조를 지니고 있음
- ‘지방행정혁신’은 ‘지방행정’과 ‘혁신(innovation)’의 합성어로, 지방행정의 급진적인 변화를 의미함
 - 지방자치가 시작된 이래 약 30여년 간 지방자치단체는 중앙행정기관의 하부 행정기관이 아닌 독립된 법인격으로서 새로운 지위와 역할을 부여받았음
 - 그러나 지방자치단체의 자치권은 여전히 중앙-지방간 논의의 대상이 되며, 자율성-책임성이라는 두 가치 사이에서 균형점을 찾고 있음
 - 따라서 지방행정에 관한 혁신은 국가로부터 얼마나 자치권을 확보할 수 있을지와 보다 더 효율적인 운영이라는 두가지의 쟁점을 중심으로 논의되어 왔음
- 그러나 지방자치의 관점에서 볼 때, 지방행정혁신은 인구소멸과 수도권-비수도권 간 불균형이 심화되고 있는 현실 속에서 지방자치의 지속가능한 미래를 위해서도 중요한 과제라 할 수 있음
 - 지방자치에는 두 가지의 얼굴이 있는데, 하나는 지역의 문제를 지역주민과 주민의 대표로 구성된 지방자치단체가 스스로 처리한다는 의미에서 민주주의와 대응성을 높이는 긍정적인 측면이 있음
 - 그러나 다른 한편에서는 국가 전체의 거시적인 관점을 보지 못하고, 지역이라는 제한된 범위 내에서 합리적 선택을 함으로써 오히려 손실을 불러 일으키는 선택을 하게 되는 측면임

- 따라서 지방자치가 한 차원 높은 단계로 나아가기 위해서는 수도권-비수도권 간 경쟁적 프레임이나, 지방-지방간의 파이 나누기로는 해결할 수 없는 문제를 지방주도로 해결하기 위한 인식의 전환이 필요함
- 즉, 지방자치의 지속가능한 미래를 위한 거시적 관점에서 지방행정혁신을 논할 필요가 있음

□ 지속가능성의 지방행정에서의 함의

- ‘지속가능성(sustainability)’은 현재 세대의 필요를 충족시키면서도 미래 세대가 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않는 방식으로, 환경적·경제적·사회적 요소를 통합적으로 고려하는 발전의 원리를 의미함(WCED, 1987)
 - 특히, 최근에는 회복탄력성(resilience), 형평성(equity), 사회적 포용성(inclusiveness) 등 다양한 공공가치가 지속가능성의 핵심 구성 요소로 인식 되면서, 이를 공공정책의 평가 기준이자 행정 운영의 기본 원리로 삼는 흐름이 일반화되었음(WCED, 1987; Béné et al., 2014; OECD, 2019)
- 이러한 개념적 진화는 공공행정 및 정책 전반에 중요한 패러다임의 전환을 요구 하는 것임(Béné et al., 2014)
 - 과거의 행정이 효율성과 성과 중심의 기술관료적 모델에 기반했다면, 지속 가능성은 미래지향적이고 가치 중심적인 통합 행정체계로의 전환을 요구하는 규범적 기반으로 작동함
 - 이는 정책 문제의 정의 방식에서부터, 행정조직의 설계 원리, 정책 수단의 구성 방식, 실행 메커니즘 전반에 걸친 구조적 전환을 의미함
- 한편, 정책의 수립 및 실행 과정에서 지역 주민의 참여를 보장하고, 지역 사회의 고유한 특성과 맥락을 충분히 고려하는 것은 지속가능성을 실현하기 위한 핵심 요소로 강조됨(WCED, 1987)
 - 지속가능성의 실행 공간이 ‘지역’이라는 점에서, 주민의 참여는 단순한 의사 표현을 넘어, 정책 실행 가능성과 정당성을 뒷받침하는 중요한 기반이 되어야 함

- 또한, 지역마다 역사, 문화, 지리, 산업 구조 등이 상이하므로, 지속가능성을 위한 정책 역시 일률적인 표준화된 접근이 아닌, 지역 맥락에 부합하는 맞춤형 대응 전략이 요구됨
- 실제로 지역이 직면하는 문제들은 각 지역의 지리적 위치, 인구 구조, 산업 기반, 사회적 취약성, 재정 여건 등에 따라 서로 다른 방식으로 발현되며, 복합적 위기가 구조화되어 나타나는 양상 또한 다양함
 - 이러한 상황에서 효과적으로 대응하기 위해서는 단순한 행정 서비스의 제공자로서의 역할을 넘어, 위기 상황에서 상황을 민감하게 인식하고 지역의 특수성에 맞추어 정책 설계하고 조정하는 역할을 수행할 주체가 필요함
- 그러나 현실의 정책 집행 구조는 여전히 중앙정부 중심의 하향식(top-down) 체계에 머물러 있으며, 이는 지역마다 상이하게 발현되는 정책 문제의 복잡성과 특수성을 충분히 반영하지 못하는 구조적 한계를 드러내고 있음
 - 이러한 구조는 표준화된 일률적 정책 설계로 이어지며, 지역 차원의 행정 주체가 현장 맞춤형 대응을 설계하거나 조정할 수 있는 재량과 자원을 확보하기 어렵게 만들
- 결과적으로 지속가능성이라는 거시적 비전은 지역 단위에서의 실질적 행정 실천으로 구체화되어야 하며, 이를 위해서는 지방정부의 제도적 자율성과 정책적 역량이 전제되어야 함
 - 미래의 지방정부는 더 이상 중앙정부 정책의 단순한 집행자가 아니라, 지속가능성을 실현하기 위한 전략을 기획하고 실행할 수 있는 정책 주도자이자 실행 책임 주체로 기능해야 함
 - 이는 단순한 기능 위임의 차원을 넘어, 지방정부가 지역의 지속가능성을 스스로 진단하고 주도할 수 있는 제도적 권한과 실행 기반을 갖추는 방향으로 지방행정체계의 구조적 재설계와 운영방식의 전략적 전환이 요구됨을 의미함

□ ‘지방주도의’ 지방행정혁신의 의의

- 앞서 살펴보았듯이, 지속가능한 미래를 실현하기 위해서는 지역 단위에서 실질적으로 작동하는 정책 실행 체계로의 전환이 요구되며, 이는 지방정부의 역할을

중앙정부 정책의 단순한 집행자를 넘어, 지속가능성 전략을 스스로 기획하고 실행하는 주체로 재정립할 필요가 있음을 의미함

- 이러한 맥락에서 지속가능한 미래를 실현하기 위한 지방정부의 전략적 수단으로서, 지속적이고 체계적인 ‘지방주도의’ 지방행정혁신의 중요성은 더욱 강조되어야 함
 - 지속가능성의 관점에서 지방행정혁신은 단편적인 지역 문제 해결을 넘어, 복합적이고 다층적인 정책 문제에 유연하고 통합적으로 대응할 수 있는 구조와 역량을 체계적으로 갖추어 가는 과정으로 이해되어야 함
 - 이는 곧 지방정부가 지속가능성이라는 장기적 비전을 지역 행정 운영의 전반에 구체적으로 반영할 수 있는 기반을 마련하는 것을 의미함
- 특히, 지속가능성은 형평성, 포용성, 책임성 등과 같은 다양한 공공가치를 내포한 개념인 만큼, 지속가능성 관점에서의 지방행정혁신은 단순한 제도 개선이나 행정 효율성 제고를 넘어, 지방행정이 지향해야 할 가치 체계 전반의 근본적인 전환이라는 관점에서 접근할 필요가 있음
 - 이는 지방정부가 단기적 성과에만 집중하는 기존 방식에서 벗어나, 어떤 가치와 원칙을 바탕으로 정책을 설계하고 실행할 것인가에 대한 철학적·규범적 질문을 함께 고민해야 함을 의미함
 - 즉, 지속가능성 기반의 지방행정혁신은 개별 조직 차원의 변화에 국한되지 않고, 지방정부가 주도하여 행정체계의 작동 방식 자체를 ‘가치 중심’으로 재구조화하는 전략이라고 할 수 있음

2. 지방행정혁신과 공공가치의 관계

□ 지방행정혁신과 공공가치

- 지방행정혁신과 공공가치와 관련된 이론적 토대는 Moore(1995)의 ‘공공가치 이론(Public Value Theory)’로부터 찾을 수 있음
 - Moore(1995)는 그의 저서 『Creating Public Value』에서 공공 부문에서의 가치 창출은 단순히 비용 대비 효율성이나 고객 만족을 넘어서, 시민들이 중요하다고 인식하는 가치와 공공 목적을 실현하는 데 있다고 강조하였음

- 이와 더불어, 그는 공공가치를 실현하기 위해서는 실질적으로 가치가 존재하여야 하며(Substantively valuable), 정치적으로 지속가능하여야 하고(Politically sustainable), 행정적으로 실현가능하여야 한다(Administratively feasible)는 공공 관리를 위한 전략적 삼각형(Strategic Triangle)을 제시한 바 있음(Moore, 1995)
- Bozeman(2007)은 공공가치를 시민들이 마땅히 누려야 할 권리, 혜택, 특권이자, 시민이 사회, 국가, 서로에 대해 지는 의무 및 정부 운영의 기본 원칙에 대한 규범적 합의라고 정의하였음
 - 이러한 관점은 공공가치를 단순한 성과 지표나 수요 기반 가치로 환원하는 것을 거부하며, 정책과 제도의 정당성은 시민적 권리와 공동체 윤리에 부합하는가라는 질문에 대한 응답을 통해 판단되어야 한다는 점을 강조함(Bryson et al., 2017)
 - 특히, 그는 공공가치 실패(Public Value Failure)라는 개념을 통해, 시장 실패나 정부 실패만으로는 설명할 수 없는 공공 영역의 구조적 한계를 지적하면서, 공공가치 실패는 정부나 시장이 사회의 핵심 규범과 윤리를 제도와 정책에 제대로 반영하지 못할 때 발생한다고 주장하였음(Bozeman, 2007)
- 위와 같은 공공가치 이론은 공공 부문의 조직이 단순히 공공서비스를 제공하는 데 그치지 않고, 사회가 공유하는 핵심 가치와 규범을 제도와 정책을 통해 실현할 책임이 있음을 강조함
 - 이는 행정의 기능이 단순한 집행과 관리에서 나아가, 공공의 이익과 공동체적 가치를 창출하고 조정하는 적극적 역할로 확장되어야 함을 의미함
 - 이러한 관점에서 지방정부 또한 단순한 서비스 전달 조직을 넘어, 시민이 기대하고 사회가 요구하는 공공가치를 실현하는 핵심 실행 주체로 기능하여야 함
- 공공가치 이론에서 언급되는 공공가치는 학자마다 정의나 분류에 차이가 존재하나, 주요 연구들에서 반복적으로 강조되는 핵심적인 공공가치들은 다음과 아래와 같이 정리할 수 있음
 - 이러한 공공가치들은 지방행정과 관련해서도 지속가능한 지역 발전을 위한 행정체계의 설계와 운영 방향을 정당화하는 핵심 판단 기준으로 기능할 수 있음

| 표 2-1 | 공공행정이 추구하는 핵심가치

공공가치	개념	기타 유관 가치
투명성	- 행정의 절차와 의사결정 과정을 공개함으로써 시민들이 행정을 이해하고 감시할 수 있도록 함	공개성, 청렴성
공정성	- 불합리한 제도와 관행을 개선하여 모든 시민에게 동등한 기회와 대우를 제공하고, 자원 배분과 정책 집행의 공정성을 제고함	적법성
형평성	- 사회적 약자나 소외계층을 고려한 자원 재배분을 통해 공공서비스 접근성을 향상시키며, 사회적 불평등을 완화함	포용성, 현장성
민주성	- 시민이 정책 결정에 참여하고, 시민의 의견이 정책에 반영될 수 있도록 보장함	반응성
효율성	- 행정 자원의 낭비를 줄이고, 절차를 간소화하며, 신속하고 합리적인 행정 서비스를 제공함	민첩성, 신속성, 과학성
책임성	- 행정기관이 정책 결과에 대해 설명하고, 이에 대해 책임지는 가치	설명책임성 (answerability)
협력성	- 다양한 이해관계자 간 협력적 네트워크를 구축하여 복합적인 지역 문제를 공동으로 해결함	연대성

출처: Moore(1995), Bozeman(2007), Bryson et al.(2017), Hartley et al.(2017), Fukumoto & Bozeman(2019) 등을 종합하여 저자 작성

□ 과정적·결과적 관점에서의 공공가치

- 지속가능성 관점에서의 지방행정혁신 또한 지역의 지속가능성과 주민 삶의 질을 실질적으로 향상시키는 것을 궁극적 목표로 하기 때문에, 다양한 공공가치를 제도와 정책 전반에 내재화하고, 공공부문이 추구해야 할 핵심 가치들을 포괄적으로 반영하는 방향으로 설계되고 실행될 필요가 있음
- 한편, 지방행정혁신을 통해 구현하고자 하는 공공가치는 동일한 개념일지라도, 그것이 정책의 집행 과정 및 절차에서 실현되는가(과정적 가치), 혹은 정책의 산출물과 결과를 통해 실질적으로 구현되는가(결과적 가치)에 따라 그 개념의 해석에 있어 일정한 차이를 보일 수 있음
 - 과정적 가치 관점과 결과적 가치 관점은 서로 독립적이지 않으며, 지방행정 혁신과 같은 공공 행정의 맥락에서 긴밀히 연결되어 있음

- 공공 정책 기획 및 집행, 평가에 있어서는 공공가치가 과정 및 절차에서 실현된 정도와 함께 결과적으로 해당 공공가치가 실현된 정도를 동시에 고려할 필요가 있음

【표 2-2】 과정적·결과적 관점에서의 공공가치의 의미

공공가치	과정적 관점	결과적 관점
투명성	- 행정 절차와 의사결정 과정을 공개하여 시민들이 행정을 이해하고 감시할 수 있도록 함	- 투명한 절차로 인해 시민들이 행정에 대해 이해하고, 신뢰할 수 있게 됨
공정성	- 불합리하거나 불공정한 관행, 제도, 절차를 개선하여 동등한 기회와 대우를 제공함	- 공정한 절차로 인해 자원 및 기회의 배분이 공정하게 이루어짐
형평성	- 사회적 약자나 소외 계층을 고려하여 자원을 재배분하고, 공공서비스의 접근성을 개선함	- 결과적으로 소외 계층이 더 나은 삶의 질을 확보하고, 사회적 불평등이 감소됨
민주성	- 시민들이 정책 결정 과정에 참여하고, 시민들의 의견이 정책 과정에 반영될 수 있도록 제도적 기반을 마련함	- 시민들의 요구와 의견이 정책 과정에 충분히 반영됨
효율성	- 행정 과정에서 자원의 낭비를 줄이고, 업무 절차를 간소화하여 신속히 처리함	- 효율적인 자원 활용과 신속한 행정 처리가 시민들의 편의를 증대시키고, 서비스 품질이 향상됨
책임성	- 행정의 의사결정 과정과 절차를 투명하게 공개하며, 시민의 피드백과 감시를 수용함	- 정책 결과에 대한 책임을 인정하고, 정책 실패 시 교정 조치를 통해 시민들의 신뢰를 유지함
협력성	- 행정 과정에서 다양한 주체 간 협력과 참여를 촉진하고, 공동 의사결정 구조를 형성함	- 협력을 통해 복잡한 정책 문제를 효과적으로 해결하고, 사회적 통합과 공동체 역량을 강화함

□ 지방행정혁신전략으로서 공공가치의 고려

- 각각의 공공가치는 고유한 중요성을 지니므로 원칙적으로는 모든 가치가 종합적으로 고려되어야 하나, 실제 정책 환경에서는 정책을 둘러싼 사회적 맥락과 환경적 여건에 따라 특정 공공가치를 우선적으로 고려하고, 이를 중심으로 전략을 설계할 필요성이 있음

- Bryson et al.(2017)도 공공 정책 과정에서 발생할 수 있는 공공가치 간의 갈등(value conflicts)을 인식하고, 이를 해결하기 위한 전략적 선택과 다양한 메커니즘의 중요성에 대해 강조한 바 있음
- 또한, 이와 같은 공공가치 간의 우선순위는 고정된 개념이 아니라, 정책이 놓인 사회적 맥락과 행정 환경의 변화에 따라 동태적으로 재조정될 수 있는 상대적 개념임
 - 예를 들어, 대규모 자연재해나 감염병 확산과 같은 위기 상황에서는 행정의 민첩성과 대응 역량 확보가 핵심이 되므로, 효율성과 책임성이 우선적인 행정 가치로 작동할 가능성이 높음
 - 반면, 지역 간 격차 해소, 저출산 고령화, 이주민 통합 등과 같은 구조적·사회적 불균형 문제에 직면한 경우에는 형평성과 공정성이 정책 설계 및 집행의 중심 가치로 설정될 수 있음
- 이러한 맥락에서, 지방행정혁신은 복수의 공공가치를 동시에 고려하는 통합적 접근을 기반으로 하되, 정책의 목표와 환경적 조건에 따라 중심이 되는 가치를 선별하고 이에 기반한 전략적 설계를 통해 실행력을 제고할 필요가 있음
 - 또한, 하나의 지방행정혁신 전략이 지향하는 공공가치의 범위와 상대적 중요성은 고정된 것이 아니라, 시대적 변화와 사회적 요구의 진화에 따라 유동적으로 변화하며, 이에 따라 지속적인 재검토와 전략적 재조정이 요구됨
 - 아래 표는 지방행정혁신의 핵심 공공가치를 실현하기 위한 정책 수단의 역할에 주목하여, 각 가치별로 주로 적용될 수 있는 대표적 전략들을 예시적으로 정리한 것임

| 표 2-3 | 핵심 공공가치별 주요 지방행정혁신 전략

핵심 공공가치	지방행정혁신 전략
투명성	- 정보공개청구제도 - 행정정보 공개 플랫폼 운영 등
공정성	- 조달 관련 비공개 교섭·협약의 최소화 - 불공정 부문의 제도 개선 등
형평성	- 의료취약지역 특별 지원 - 디지털 취약계층 교육 프로그램 운영 등
민주성	- 주민참여예산제 - 주민참여 디지털 플랫폼 운영 등
효율성	- 업무 자동화(RPA) - 정책일몰제 등
책임성	- 지방자치단체 성과 - 주민평가단 운영 등
협력성	- 지역사회보장협의체, 교육행정협의회 등 협치 기구 - 지자체 간 공동사업 추진 등

□ 제도적 구조 및 운영 방식의 혁신 전략

- 최근 지방정부는 인구 감소, 지역 간 불균형, 복합재난의 일상화, 디지털 전환 등 상호 연계되고 복잡하게 얽힌 정책 과제들에 직면해 있음
 - 이러한 복합적이고 구조적인 행정환경의 변화는 지방정부가 기존의 행정 운영 틀만으로는 더 이상 정책의 효과성과 공공성을 동시에 확보하기 어렵다는 사실을 시사함
 - 또한, 이러한 행정환경의 변화는 행정체계 전반에 대한 구조적 대응과 실행 방식에 있어서의 전면적 혁신을 요구하고 있음
- 지방행정혁신은 제도적 구조나 운영 방식 뿐 아니라 조직문화, 조직운영 지원 체계 등 다양한 영역에서 이루어질 수 있으며, 이러한 하위 영역에서의 지방행정 혁신은 모두 지방행정의 발전에 유의미한 기여를 할 수 있음
- 그러나 이와 같은 혁신의 효과가 실제 정책 성과로 연결되기 위해서는, 정책 수립과 집행을 가능하게 하는 제도적 틀과 운영 방식의 혁신이 선결될 필요가 있으며, 제도적 구조와 운영 방식의 혁신은 타 혁신 전략들의 작동 기반이자 실행력의 전제 조건으로 작동함

- 예를 들어, 시민참여를 중시하는 조직문화를 형성하기 위해서는, 무엇보다 먼저 시민참여가 정책 결정 과정에 실질적으로 반영될 수 있도록 보장하는 제도적 기반과 절차 설계, 즉 운영 방식의 혁신이 선행되어야 하며, 이러한 제도적 토대 위에서야 시민참여를 존중하는 문화가 안정적으로 정착될 수 있음
- 따라서, 지방정부가 지역의 지속가능성과 핵심 공공가치를 실질적으로 구현하기 위해서는 행정체계의 ‘제도적 구조의 혁신’과 ‘운영 방식의 혁신’을 우선적이고 핵심적인 과제로 설정하여 추진할 필요가 있음
 - 이는 제도적 구조 및 운영 방식에 있어서의 혁신이 다른 혁신 노력들을 효과적으로 구현하기 위한 제도적 인프라이자 실질적인 실행의 기반이 되기 때문임
 - 아울러, 제도적 구조 및 운영 방식에 있어서의 혁신은 지방정부가 다층적이고 복합적인 정책 과제에 정합성 있게 대응할 수 있는 지방행정체계 전반의 혁신을 추진함에 있어 중추적인 역할을 수행할 수 있음
- 제도적 구조의 혁신은 지방정부의 권한 배분, 조직 구성, 행정 구역, 그리고 법적·제도적 틀 전반을 재설계함으로써 지방행정체계의 작동 방식을 근본적으로 재구조화하려는 시도를 의미함
 - 지방정부가 정책 수립부터 실행에 이르기까지의 전 과정에 있어 주체적인 역할을 수행할 수 있는 체계를 구축하기 위해서는 단순한 권한 이양을 넘어, 기능의 재배분, 광역적 협력 구조의 제도화, 공간 단위의 재편 등 구조적 수준에서의 설계 개편이 병행되어야 함(Bryson et al., 2017)
 - 지방행정체계의 제도적 구조에 대한 다양한 실험들은 지방정부가 지역의 복합적 정책 문제에 대해 보다 자율적이고 전략적으로 대응할 수 있도록, 정책 재량권과 제도적 유연성을 확대하는 기반을 제공함
 - 특히, 최근에는 인구 감소 및 지역소멸, 수도권 집중과 같은 구조적 위기에 대응하기 위하여 ‘광역행정통합’이나 ‘특별지방자치단체 수립’과 같은 제도 개편 논의가 활발해지고 있음
 - 이와 같은 제도적 구조의 혁신은 공간적 범위의 재구성을 통해 효율적 자원 배분과 광역 차원의 정책 대응이 가능하도록 하며, 정책의 실행 가능성과 통합적 효과성을 제고할 수 있는 기반을 제공함

- 한편, 운영 방식에 있어서의 혁신은 지방정부가 단순히 기존의 행정 절차나 서비스 전달 방식의 일부를 개선하는 차원을 넘어, 변화하는 사회 환경과 정책 수요에 유연하게 대응할 수 있도록 정책의 기획, 집행, 평가 전반을 전략적으로 재구성하려는 접근임
 - 제도적 구조의 개편이 행정체계의 틀을 새롭게 짜는 작업이라면, 운영 방식의 혁신은 그 틀 안에서 행정이 실제로 작동하는 메커니즘을 혁신하는 실천적 조정 과정으로 이해될 수 있음
 - 이러한 혁신은 결과적으로 행정의 효율성, 책임성, 민주성, 협력성 등 다양한 공공가치를 정책 현장에서 구체화하며, 지방정부의 실행 역량은 물론 주민 체감의 서비스 품질까지 제고할 수 있는 효과를 가져올 수 있음
 - 특히, 디지털 전환의 가속화, 기후위기 심화, 복합재난의 일상화, 인구구조의 급변 등 정책 환경의 복잡성과 불확실성이 증가함에 따라, 행정 운영 방식 전반에 대한 근본적이고 전략적인 재편 요구가 증대되고 있음
 - 이러한 변화에 대응하기 위해, ‘재난관리체계 혁신’, ‘스마트 지방행정 활성화’ 등 지방정부의 운영 방식의 혁신을 위한 구체적 논의가 본격화되고 있음

제2절

전문가의견조사: 지방행정혁신과 공공가치의 변화

1. 조사설계 개요

□ 조사목표

- 제1절에서는 지속가능한 미래라는 시대적 요구에 따라, 지방정부가 단순한 정책 집행 주체를 넘어 지역의 지속가능성과 핵심 공공가치를 구현하는 정책 기획자이자 실행 주체로서 기능해야 할 필요성을 제시하였음
- 그리고, 이를 위해서는 지방행정혁신, 특히 제도적 구조 및 운영 방식에 있어서의 혁신이 핵심적임을 강조하였음
- 아울러, 이러한 혁신은 효율성, 책임성, 형평성, 민주성 등 공공가치를 구체적으로 실현하기 위한 제도적 토대를 마련하고, 이를 실제 정책 실행 과정에 반영하는 실천적 조건으로 작용해야 함
- 제2절에서는 지방행정혁신과 관련한 공공가치 인식의 변화 경향을 파악하기 위해, 행정 및 정책 분야 전문가들을 대상으로 구조화된 설문조사를 실시한 결과에 대해 보고하고자 함
- 본 조사는 특히 민선 지방자치 30년의 경험을 바탕으로, 과거 30년간 지방행정에서 중시되었던 공공가치와 향후 10년간 우선적으로 추구되어야 할 공공가치 간의 인식 변화를 비교·분석하는 데 초점을 두었음

□ 조사기간 및 방법

- 설문 기간
 - 2025년 3월 초부터 3월 말까지
- 설문조사 방법
 - 전자메일(e-mail)을 활용한 온라인 설문조사 방식으로 진행

□ 응답자 정보

- 본 설문조사에는 총 42명의 응답자가 참여하였으며, 이들은 행정 및 정책 관련 다양한 분야의 전문가로 구성되어 있음
- 특히, 응답자의 약 90.5%에 해당하는 38명이 연구기관 및 대학 소속으로, 지방행정·정책과 제도에 대한 이론적 지식과 실천적 경험을 겸비한 전문가 집단이라는 특징을 지님
 - 이는 지방행정혁신과 공공가치의 변화에 대한 분석 결과에 높은 신뢰성과 타당성을 부여하며, 향후 정책 설계 시 실무성과 학술적 관점을 동시에 반영할 수 있는 기초 자료로서의 활용 가능성을 높여 줌

| 표 2-4 | 응답자 목록

응답 ID	소속 기관	구분
1	대한민국도지사협의회	공공기관
2	한국지역정보개발원	공공기관
3	강릉원주대학교	대학
4	강원대학교	대학
5	경기대학교	대학
6	고려대학교	대학
7	고려대학교	대학
8	고려대학교	대학
9	국립경상대학교	대학
10	서울과학기술대학교	대학
11	서울대학교	대학
12	송실대학교	대학
13	신한대	대학
14	아주대학교	대학
15	연세대학교	대학
16	전북대학교	대학
17	창원대학교	대학
18	충남대학교	대학
19	충북대학교	대학

응답 ID	소속 기관	구분
20	한국방송통신대학교	대학
21	한남대	대학
22	강원연구원	연구기관
23	대전세종연구원	연구기관
24	부산연구원	연구기관
25	서울연구원	연구기관
26	인천연구원	연구기관
27	전북연구원	연구기관
28	정보통신정책연구원	연구기관
29	충북연구원	연구기관
30	한국지방행정연구원	연구기관
31	한국지방행정연구원	연구기관
32	한국지방행정연구원	연구기관
33	한국지방행정연구원	연구기관
34	한국지방행정연구원	연구기관
35	한국지방행정연구원	연구기관
36	한국지방행정연구원	연구기관
37	한국행정연구원	연구기관
38	한국행정연구원	연구기관
39	한국행정연구원	연구기관
40	한국환경연구원	연구기관
41	00시청	지방자치단체
42	00시청	지방자치단체

□ 설문 내용

- 설문¹⁾은 지방행정혁신의 일반적 가치에 대해 평가하도록 구성되었으며, 응답자들은 제시된 7개 공공가치(투명성, 공정성, 형평성, 민주성, 효율성, 책임성, 협력성)에 대해 지난 30년간의 중요도(과거)와 향후 10년간의 중요도(미래)를 각각 5점 척도(1=상대적으로 낮음 ~ 5=상대적으로 높음)로 평가하였음

1) 구체적인 설문문항은 부록 참조

- 각 공공가치는 정의 및 유관 개념과 함께 제시되어, 응답자들이 각 항목의 개별적 특성을 명확히 인식한 상태에서 평가할 수 있도록 설계되었음
 - 이는 상호 중첩될 수 있는 공공가치 간의 경계를 명확히 하고, 지방행정혁신 전략 설계 시 보다 정밀한 정책적 시사점을 도출하기 위함임
- 이외에도 추가적으로 고려되어야 할 공공가치에 대해 응답자가 자유롭게 제안할 수 있도록 개방형 문항을 포함하여, 기존 가치 외의 새로운 공공가치에 대한 전문가 인식도 반영할 수 있도록 하였음

2. 분석결과: 지방행정혁신과 공공가치의 변화 인식

□ 전문가 인식조사결과: 지난 30년 간의 지방행정에 관한 공공가치 지향

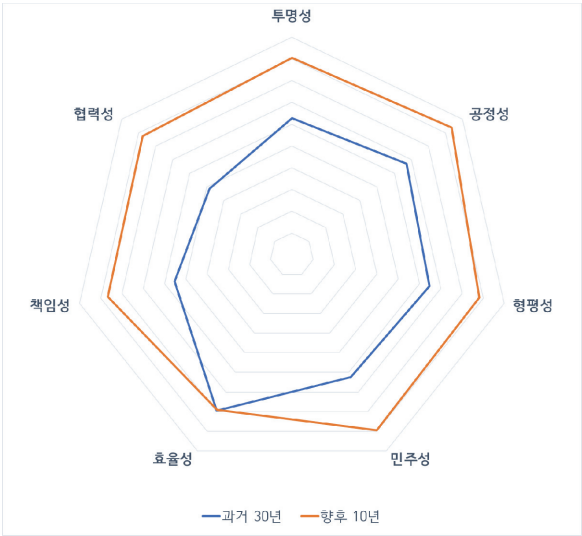
- 분석 결과에 따르면, 민선 지방자치가 본격화된 지난 30년 동안 지방행정은 ‘효율성(3.98)’을 중심으로 한 성과 지향적 가치에 상대적으로 높은 비중을 두어 온 반면, 같은 기간 동안 효율성 외에 ‘책임성(2.76)’과 ‘협력성(2.43)’ 등과 같은 공공가치의 중요성은 상대적으로 낮은 평가를 받아 온 것으로 나타남
 - 이는 민선 지방자치 초기의 행정 혁신이 조직 효율성 제고, 재정 건전성 확보, 서비스 제공의 신속성 등 성과 중심의 행정 운영에 초점이 맞추어졌음을 반영하는 결과로 해석될 수 있음
 - 그러나 지방행정혁신에 있어 효율성 이외의 가치들이 낮은 평가를 받아 온 것은 그 자체의 중요성이 낮아서라기보다는, 이러한 가치들을 뒷받침할 수 있는 제도적 기반과 실행 여건을 충분히 갖추지 못했기 때문이라고 판단되며, 이는 미래 중시되어야 할 공공가치에 대한 전문가들의 인식 조사 결과에도 드러남

□ 전문가 인식조사결과: 향후 10년 간의 지방행정에 관한 공공가치 지향

- 향후 10년간 지방행정혁신이 중점적으로 추구해야 할 공공가치에 대한 전문가들의 인식은, 지방행정혁신의 추진에 있어 가치 지향성의 구조적 전환을 요구하고 있음을 보여줌

- 분석 결과에 따르면, 미래 지방행정혁신에서 가장 중요하게 평가된 공공가치는 ‘공정성(4.69)’이며, 그 외에 ‘투명성(4.52)’, ‘민주성(4.48)’, ‘형평성(4.40)’, ‘협력성(4.38)’, ‘책임성(4.33)’ 등의 중요도도 높게 조사됨
- 특히, 과거 대비 중요도가 가장 큰 폭으로 상승한 가치는 ‘협력성’, ‘책임성’, ‘투명성’, ‘민주성’으로, 이는 지방정부가 정책의 정당성과 실행의 신뢰성을 확보하기 위해 다양한 이해관계자들과의 협력 및 상호 책임, 정책과정의 개방성, 주민 참여 확대 등을 통해 복잡한 지역 문제를 해결해 나가야 한다는 인식이 확산되고 있음을 반영함

그림 2-1 | 지방행정혁신과 공공가치별 중요도 변화: 과거 vs. 미래



공공가치	과거 30년	향후 10년	중요도 변화
투명성	3.14	4.52	1.38
공정성	3.36	4.69	1.33
형평성	3.24	4.40	1.17
민주성	3.12	4.48	1.36
효율성	3.98	3.95	-0.02
책임성	2.76	4.33	1.57
협력성	2.43	4.38	1.95

출처: 저자 작성

□ **전문가 인식조사결과: 다차원적 공공가치가 반영될 때 지방자치의 지속가능한 미래 보장**

- 지방행정혁신이 단일 가치 중심에서 다차원적 공공가치 중심으로의 구조적 전환을 요구받고 있다는 점은, 향후 지방행정이 단순히 성과나 절차의 효율성에만 초점을 둘 것이 아니라, 공정성, 책임성, 협력성 등 다양한 공공가치를 균형 있게 추구하는 방향으로 전환되어야 함을 시사함
 - 특히, 투명성과 책임성의 제고, 사회적 약자 보호를 위한 형평성 강화, 주민 참여 기반의 민주성 확보, 기관 간 연계와 협업을 통한 협력성 확대는 미래 지방행정의 지속가능성과 정책 대응 역량을 강화하는 핵심 가치로 재정립되어야 할 필요가 있음
 - 다만, 인구 감소, 재정 제약, 복지 수요의 증가 등 구조적 제약에 직면한 지방정부 입장에서는 자원의 효율적 활용과 위기 상황에 대한 신속하고 체계적인 대응 능력 확보 역시 여전히 중요한 과제임
 - 따라서, 미래 지방행정에 있어 효율성은 여전히 중요한 핵심 가치로 다루어질 필요가 있으며, 지방행정혁신은 효율성과 함께 다양한 공공가치를 통합적으로 추구하는 방향으로 나아갈 필요가 있음

제3절

본 연구의 추진 방향: 지방주도·현장중심 혁신 전략 도출

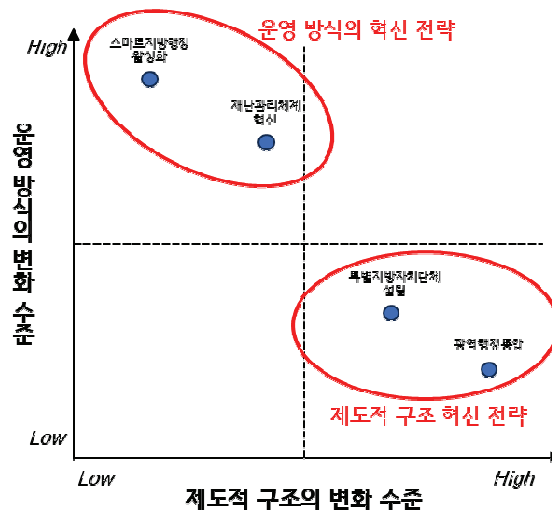
1. 연구 대상 범위 선정

□ 연구 대상의 선정

- 본 연구는 지방주도·현장중심의 지방행정혁신 전략을 구체화하는 과정에서
 - ① 광역행정통합, ② 특별지방자치단체 설립, ③ 재난관리체계 혁신, ④ 스마트 지방행정 활성화라는 구체적 혁신 전략에 주목하고자 함
 - 이는 지방행정혁신을 추상적인 개념이 아니라, 구체적인 제도 설계와 실행 역량 강화의 방향으로 전환하기 위한 실증적 기반을 마련하기 위함임
- 이들 네 가지 혁신 전략을 선정한 이유는, 각각의 과제가 단순한 행정 운영의 개선을 넘어 지방행정의 제도적 구조와 운영 방식 전반에 직접적으로 영향을 미치며, 지방정부가 변화하는 행정 환경에 능동적으로 대응하고 지속가능한 발전을 도모하기 위한 핵심 동인으로 작용하기 때문임
 - 특히, 이 전략들은 지역 간 불균형 해소, 재난 대응력 제고, 지방행정의 디지털 전환 등 복합적인 정책 과제 해결과 직결되어 있으며, 지방정부의 정책 기획 및 실행 능력을 구조적으로 재편하고 공공가치 실현 역량을 근본적으로 강화할 수 있는 실천적 전략으로서의 의의를 가짐
 - 또한, 각 전략은 상이한 정책 환경과 과제를 반영하면서도, 모두가 궁극적으로는 지방행정에 대한 가치 중심의 접근을 필요로 하며, 각각이 실현하고자 하는 공공가치가 다양하게 요구된다는 점에서 중요한 정책적 함의를 지님 (예를 들어, 광역행정통합은 행정 효율성뿐만 아니라 지역 간 형평성, 통합 과정의 민주성, 유관 주체 간 협력성 등 다양한 가치를 종합적으로 고려해야 하는 과제임)
 - 따라서 본 연구는 이러한 네 가지 전략을 중심으로 지방자치단체가 직면한 제도적·실천적 문제를 진단하고, 그에 대한 대응 방안을 제시함으로써, 향후 지방행정혁신의 방향성과 정책 설계의 기준을 제공하고자 함

- 본 연구의 구체적 분석 대상으로 선정된 총 네 가지의 지방행정혁신전략은 제도적 구조 혁신과 운영 방식의 혁신이라는 두 가지 차원을 일정 부분 동시에 내포하고 있지만, 본 연구에서는 각 전략의 주된 성격과 현재 정책 논의의 중심축에 따라 구분하여 분석을 시도하고자 함
- 광역행정통합과 특별지방자치단체 설립은 행정단위의 재편성과 권한·기능의 재조정을 통해 지방정부의 제도적 틀을 근본적으로 재설계하는 데 초점을 맞추는 혁신 전략에 해당함
 - 재난관리체계 혁신²⁾과 스마트지방행정 활성화는 정책의 운영 수준에서 공공서비스의 질과 신뢰도를 제고하며, 특히 복합적인 정책 수요에 유연하게 대응할 수 있도록 행정의 실행 방식을 혁신하기 위한 전략에 해당함
 - 지방행정혁신의 세부 전략들을 제도적 구조 변화 수준과 운영 방식 변화 수준에 따라 구분하면 아래 그림과 같음

[그림 2-2] 지방행정혁신전략의 유형화



2) 재난관리체계 혁신의 경우 구조적 개편과 실행 방식 개선의 양면적 성격이 혼재된 과제도 존재하지만, 본 연구는 실무 및 정책 차원에서의 실행 메커니즘 개선에 논의의 무게중심이 실리고 있다는 점을 고려하여 이를 운영 방식 혁신의 세부 전략으로 분류하였음

- 지방행정혁신 전략을 이와 같이 구분하는 작업은 전략별 분석 초점과 성격별 우선 대응 영역을 식별하는 데 유용하며, 각 전략의 성격에 따른 개선 방안을 체계적으로 도출할 수 있다는 점에서 실익이 있음
 - 제도적 구조의 혁신은 정책 추진의 방향성과 실행 기반을 규정하는 제도적 조건을 재설계하는 과정으로, 그 추진 과정에서는 법적·제도적 정당성 확보, 단계적 절차의 구체화, 정치적 합의 형성 등 제도화 과정 전반에 대한 전략적 대안 마련이 중심이 될 필요가 있음
 - 반면, 운영 방식의 혁신은 행정이 실제로 작동하는 방식의 개선에 중점을 두며, 이는 정책 목표의 명확화와 함께 그 달성을 위한 실행력 제고, 효과성 확보를 위한 실천적 방안 설계에 초점을 맞추어야 함

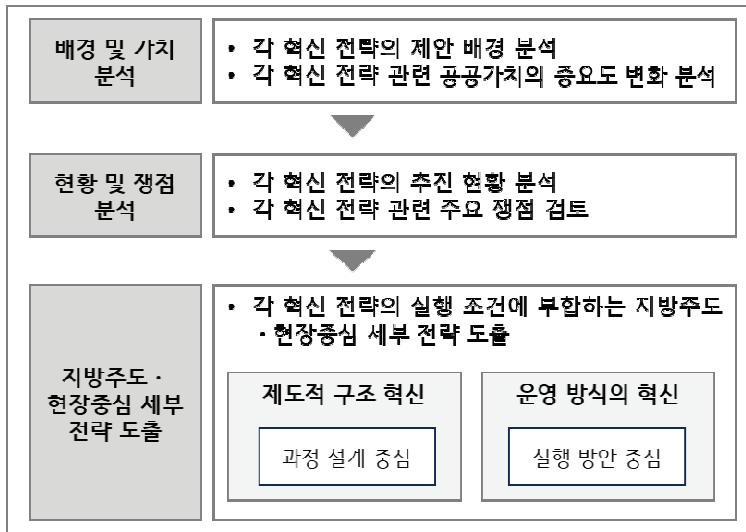
2. 연구 추진 방안

□ 혁신 전략별 연구 추진 전략

- 제3장부터는 각 혁신 전략별로 구체적인 연구를 진행할 예정이며, 구체적인 연구 추진 전략은 다음과 같음
- 먼저 본 연구에서는 각 혁신 전략이 제안된 배경과 맥락을 구체적으로 분석하고, 정책 환경 및 요구되는 가치의 변화에 대해 분석하고자 함
 - 특히, 민선 지방자치 30년의 경험을 바탕으로 과거 지방행정에서 강조되어 온 공공가치의 실현 경향과 우선순위를 분석하고, 향후 10년간 지속가능한 미래 실현을 위한 공공가치의 중요도 변화와 그 재구조화 방향성을 도출하고자 함
- 다음으로, 본 연구는 각 지방행정혁신 전략이 실제로 어떻게 추진되고 왔고, 현재 어떻게 추진되고 있는지 그 현황을 분석하고, 그 과정에서 드러난 주요 제도적·정책적 쟁점들을 체계적으로 검토하고자 함
 - 이를 통해 각 전략이 정책 현장에서 직면하고 있는 제약 요인, 이해관계자 간 갈등, 법제도적 한계, 실행 역량의 미비점 등 실질적 운영상의 문제를 도출하며, 정책 설계와 집행 간의 괴리 등 주요 쟁점들에 대해 분석함

- 마지막으로, 본 연구는 각 지방행정혁신 전략이 성공적으로 추진되기 위한 구체적 대안을 도출하는 것을 목표로 하며, 이를 위해 ‘제도적 구조의 혁신’과 ‘운영 방식의 혁신’을 구분하여 각각의 성격에 부합하는 차별화된 접근 방식을 적용하고자 함
- 제도적 구조 혁신 전략에 대해서는 ‘과정 설계 중심’, 운영 방식 혁신 전략에 대해서는 ‘실행 방안 중심’의 접근 방식을 적용하여, 각 전략의 성격과 실행 조건에 부합하는 지방주도·현장중심 세부 전략을 도출하고자 함

| 그림 2-3 | 혁신 전략별 연구 추진 전략



제 3 장

지방주도의 광역행정통합 전략

제1절 논의 배경과 연구 개요

제2절 광역행정통합 현황 및 쟁점 분석

제3절 지방 주도의 광역행정통합 전략 제언

제1절

논의 배경과 연구 개요

1. 논의 배경

1) 광역행정통합 필요성에 관한 논의

□ 지역의 난제 해결을 위한 초광역적 협력 필요성

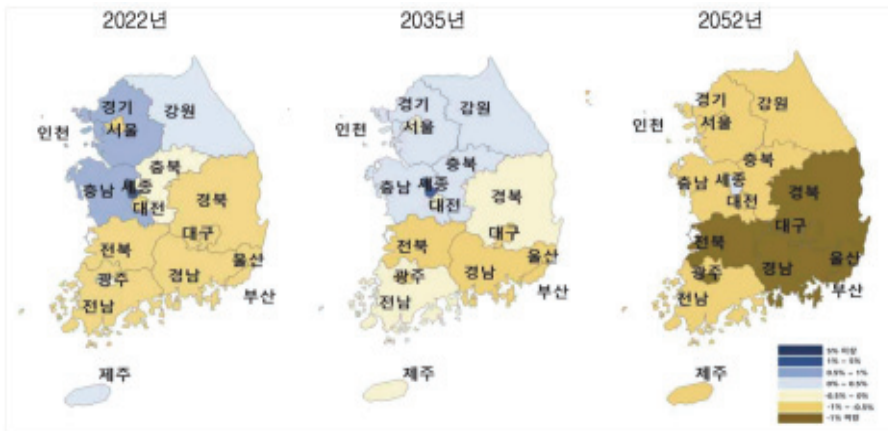
- 수도권-비수도권의 인구·산업·경제 전반의 불균형은 개별 시·군·구와 같은 기초자치단체 차원의 대응은 물론 단일한 광역자치단체 차원의 대응만으로도 해결하기 어려운 지역의 난제임
 - 예를 들어 부산광역시에서 대학을 졸업한 지역인재는 도심지역의 규제를 피해 부산 인근의 경상남도(양산, 김해 등)에 소재한 기업 및 산업단지에 취업하게 되는 경우가 많으며, 부·울·경 연합의 등장 배경에도 이와 같은 행정구역의 경계를 넘은 경제권·생활권의 연계를 통한 지역 경쟁력 강화 필요성이 존재함³⁾
 - 특히, 시도별 인구성장율은 <그림 3-3>에서 볼 수 있듯이, 현재 수도권-비수도권 간 격차가 뚜렷하게 나타나고 있으나 국가차원의 인구감소가 시작된 상황에서 장기적으로는 수도권조차 인구성장율은 마이너스 성장으로 전환될 것임
 - 즉, 개별지방자치단체 차원에서 대응하기에는 경제성장의 동력이 저하된 상황이라고 볼 수 있으며, 현 시점에서 적절한 대응을 하지 않을 경우 이와 같은

3) 김대래(2016)의 연구에서 부산에서 나간 기업의 약 2/3이 양산시와 김해시에 입지했으며, 이와 같은 기업분산이 인구이동에 영향을 주었다고 보았음. 또한 경제개발초기에 경남에서 부산으로 일 자리를 찾아 이동했던 인구가 제조업이 경남 및 울산으로 이전되면서 다시 경남으로 이동하는 경향이 나타났으며, 부산의 주택난과 교통난이 이와 같은 경향을 가속화했다는 연구결과가 있음(김대래, 2019)

미래를 벗어나기 어려운 국가적 위기상황이라 할 수 있음

- 특히 2010년대 중반 이후 비수도권 지역의 주력 제조업 성장동력이 둔화되고 거점산업도시가 쇠퇴되어가는 등의 문제가 발생되면서 지방의 산업과 일자리 경쟁력이 전반적으로 약화되는 문제가 발생됨
 - 발달된 교통·통신은 서울도심에서 도심외곽지역으로의 집중현상이 나타났지만(신학철·우명제, 2020), 그 경향을 비수도권지역으로까지 확산시키는데 이르지 못하는 못함

| 그림 3-1 | 시도별 인구성장률 변화 예측



출처: 통계청(2024); 김지수 외(2025) 재인용

- 지난 20여년 간 전국적으로 소도시의 수가 줄어들었으며, 특히 수도권 소도시와 비교할 때 지방소도시는 양극화되었으며, 혁신도시 및 대기업의 분공장이 입지한 외생적 성장을 이룬 몇몇 성장형에 해당되는 소도시를 제외하고는 대부분 양적 성장 뿐만 아니라 질적 성장 측면에서도 저하되었으며, 고용의 질도 낮아져, 오히려 더 작은 소도시로 쇠퇴하였음(임석희, 2019)
- 즉, 각 광역자치단체의 경제를 견인하던 지방거점도시는 물론 지방소도시 전반이 연쇄적으로 무너지는 현상이 나타나 광역단위의 경제성장을 도모할 기반이 부족한 상황임

- 행정 효율성 측면에서는 교통·통신의 발달로 과거와 같은 행정의 다계층 및 행정구역 세분화 필요성이 낮아지고, 보다 넓은 권역에 대한 포괄적인 관리가 가능해지면서, 초광역적 협력의 가능성에 대한 논의가 본격화됨⁴⁾

□ 농어촌 인구절벽 현실화와 비수도권 대도시의 거점기능 강화 필요성

- 한편, 수도권(서울·경기·인천)으로의 인구 유출이 지속되고, 저출산·고령화가 맞물리면서 비수도권 광역시의 인구 증가세가 둔화되거나 심지어 감소하는 현상이 나타나고 있음
 - 지금까지 광역시는 해당 권역의 거점 대도시 역할을 수행해 왔으나, 산업·일자리의 수도권 집중으로 인해 종전의 거점도시로서의 역할이 점차 약해짐
 - 산업입지 측면에서도 지가경쟁력이 높은 인접한 도 관할구역으로 산업이 집적되고 있어 역통근 현상이 증가하고 있음
 - 광역시에서는 탈산업화를 방지하기 위하여 중복적으로 지가경쟁력이 낮은 관할구역 내에 산업단지를 조성함으로써 권역의 산업경쟁력을 저하시키고 있음(권영섭, 2011)
- 과거 광역시는 대도시 행정의 특수성으로 말미암아 도입된 자치단체 유형임
 - 현행 광역시제도는 대도시 행정의 특성을 반영한 직할시 제도가 원형임
 - 1960년대부터 본격화된 경제 개발 계획으로 인해 한국의 산업화는 급속히 진행되어 대도시로 인구와 자원이 집중되는 도시화를 촉진함
 - 당시 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 주요 도시에 인구가 급증하면서 각 지역은 경제, 문화 중심지로 발전하게 되고 도시에 집중된 인구와 경제 활동을 효과적으로 관리하기 위해 더 높은 수준의 행정 체계가 필요해짐
 - 부산, 대구, 인천, 광주, 대전의 경우 일괄 1995년 지방자치법 개정으로 ‘광역시’로 명칭 변경되었으며, 울산의 경우만 직할시 단계를 거치지 않고 광역시가 됨

4) 이 부분은 이미 지방행정체제 개편에 관한 특별법 논의가 있었던 2008~2010년경에도 이미 입법안의 도입배경에서 여러차례 언급된 바 있음

- 인구가 집중된 도시들이 기존의 도청을 거치지 않고 자체적인 행정체계를 갖추고자 한 결과 현재의 광역시의 독립적인 행정단위가 형성된 것임
- 그러나 광역시가 산업적으로 위축되고 재정적으로 악화되고 있다는 문제가 지속적으로 제기되고, 광역시의 낮은 재정 자립도가 산업기반 약화로 인해 자체 세수 기반이 취약해 지방 세입이 충분히 확보되지 못하고 있는 현상을 반영한다는 데 공감대가 형성됨
- 대부분의 광역시의 재정자립도는 2000년대 초반부터 점차 감소하는 추세로, 부산과 대구는 2010년을 기점으로 크게 하락했으며, 울산은 2020년에 일시적으로 증가하였으나 다시 감소하는 등의 변동성이 존재함

| 표 3-1 | 광역시 재정자립도 추이(2001~2024년)

(단위: %)

대상지역	2001	2005	2010	2020	2024
인천	77.7	70.0	70.4	64.4	59.8
경기	78.0	76.2	72.8	66.6	64.8
부산	74.4	73.4	57.6	56.8	54.8
울산	76.4	69.9	67.2	72.0	56.2
경남	39.5	37.5	42.9	43.3	40.0
대구	75.3	73.9	56.3	53.1	50.5

출처:국가통계포털

- 이렇듯 광역시의 낮은 재정자립도는 전통적인 주력 산업의 쇠퇴, 기술 혁신의 부재, 신산업 유치 및 성장의 저조함 등이 주요 문제가 야기한 결과로 해석할 수 있음
- 이러한 상황 속에서 지역의 규모의 경제 확보를 위한 논의로 광역 차원의 행정구역 통합 논의가 본격화됨
- 광역통합자치단체는 규모 및 위상의 강화로 인해 초광역 행정 수행의 정치적 추진 동력을 확보하는데 유리하며, 단일 행정체계로서 대외적으로 일관된 목소리를 낼 수 있어 국가 정책, 국제 협력 등에서 더욱 강력한 협상력을 확보할 수 있음

- 상향된 위상을 통해 각종 대외협상력을 기반으로 하는 국제 스포츠 대회 유치 등에서 더 유리함
- 이는 국가 주요 정책의 시행을 위한 예산 확보와 지원을 더욱 용이하게 만들며, 국가적 프로젝트와도 원활히 협력할 수 있는 장점을 갖게 됨
- 예를 들어, 수도권 집중 완화나 지역 균형 발전을 위한 국가 프로젝트에 우선적으로 참여할 수 있으며, 이는 통합지자체가 지역 발전의 중요한 축으로 자리매김할 수 있는 기회를 얻을 수 있다는 점을 의미함

□ 지방자치단체 간 연계·협력 제도의 한계와 광역행정통합 추진의 필요성

- 행정서비스의 공급단위는 원칙적으로 자치단체의 관할 범위인 ‘구역’을 넘을 수 없음
 - 「지방자치법」도 지방자치단체가 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다(제13조)고 규정하고 있음
- 그러나 앞서 살펴본 행정환경 변화로 인하여, 점차 지방자치단체 상호 간의 협력을 통해 문제를 해결해야 하는 경우가 증가하게 되자, 지방주도로 이와 같은 문제를 해결하기 위해 「지방자치법」 제8장 지방자치단체 상호 간의 관계에 규정된 “지방자치단체 상호 간의 협력”은 점차 더 강한 구속력과 실행조직·예산 등을 확보할 수 있는 방향으로 법제화되었음
 - 「지방자치법」에는 행정협의회(제169조~제175조), 지방자치단체조합(제176조~제181조), 지방자치단체의 장 등의 협의체(제182조), 특별지방자치단체(제199조~211조) 등 다양한 제도를 규정하고 있음

【표 3-2】 「지방자치법」상 지방자치단체 간의 연계·협력에 대한 근거 조문

구분	사무위탁	행정협의회	지방자치단체 조합	특별지방자치단체	행정통합
연계·협력 범위	소관 사무의 일부	2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부	하나 또는 둘 이상의 사무	특정한 목적을 위하여 공동으로 광역적 사무를 수행할 필요가 있을 때	하나의 자치단체가 됨

구분	사무위탁	행정협의회	지방자치단체 조합	특별지방자치단체	행정통합
절차	관계 지방자치 단체와의 협의에 따라 규약을 정해 고시	상급 자치단체 또는 행안부장관 및 중앙행정기관의 장에게 보고 + 지방의회에 대해 보고 후 고시	지방의회 의결+ 광역: 행안부장 관승인 기준 광역 단체장 승인	지방의회 의결 + 행안부 장관승인	관계 지방의회 의견수렴 (단, 주민투표 시에는 제외)
법인격	-	-	법인	법인	-
조직	-	지방자치단체의 직원 중 선임된 회장-위원으로 구성	지방자치단체조합 회의, 지방자치 단체조합장, 사무 직원 - 지방의회의원 및 단체장이 겸직 가능, 선임 방법은 규약 으로 정함	구성 지방자치단체 의원으로 구성된 의회, 집행기관(특별지방 자치단체의회가 선출한 기관장, 단체장이 겸직 가능, 파견직원, 특별 지방자치단체 소속 공무원 등으로 구성)	-
예산	-	-	사용료, 수수료, 분담금은 조례가 정함	인구, 사무처리의 수혜 범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치 단체가 분담(각 구성 자치단체의 특별회계 설치)	-
해산	-	구성절차 준용	구성절차 준용 + 재산처분은 협의에 따름	탈퇴: 지방의회 의결을 거쳐, 탈퇴를 신청→ 특별지방자치단체 의결로 수용(특별한 이유가 없으면 존중) 해산: 목적달성 → 지방 의회 의결 → 행안부 장관승인, 재산처분과 관련해 협의미성립 시 행안부장관 조정 가능	-

주: 법률상 행정구역통합에 관하여 본 연구는 기능재배분과 행정체제개편을 모두 포괄하는 의미로 이하에서는
“행정통합”으로 표기함

출처: 「지방자치법」 내용을 바탕으로 저자 작성

- 〈그림 3-2〉는 각각의 연계·협력 방식이 갖는 행정적·재정적 특성과 사회적 영향력 등을 비교하여 정리한 내용임
- 법률상 연계·협력의 적용 대상은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체를 구분하지 않고 동일하게 적용됨
 - 사무위탁, 행정협의회 등 좌측의 방식은 행정구역 변경 없이 개별 사무 중심의 협력을 수행할 수 있으며, 추진비용이 낮고 수용성이 높은 대신, 정책 실효성과 사회적 파급력은 제한적이라는 특징이 있음
 - 반면, 지방자치단체 구역 통합이나 권한특례 등 우측의 방식은 행정구역의 변경이나 제도 구조 자체에 대한 개편을 수반하며, 이에 따라 종합 사무를 연계하며 추진비용이 크고 조직 내 수용성은 낮지만, 높은 실효성과 사회적 영향력을 지닌 방식으로 평가됨

「그림 3-2」 「지방자치법」상 지방자치단체 간의 연계협력 방식

비교	행정구역의 변경없는 유연한 방식			행정구역의 변경되는 구조적 방식		
	개별사무의 연계	추진비용 낮음	수용성이 높음	실효성이 낮음	사회적 영향력 낮음	
	사무위탁	행정협의회	지방자치단체 조합	특별지방자치 단체	지방자치단체 구역 통합	지방자치단체 권한특례 (특별법의 특례)
법적 근거	지방자치법 제168조	지방자치법 제169~175조	지방자치법 제176~181조	지방자치법 제199~211조	지방자치법 제5조	지방자치법 제4조, 제197~제198조

출처: 최지민 외(2024)의 내용을 재구성

- 통합 이외의 다양한 연계·협력 방식들이 가진 다음과 같은 한계들을 가짐
- (연계·협력 범위의 한정성) 통합 이외의 연계·협력 방식은 특정한 목적이나 사무에 한정되어 공동 수행이 이뤄지므로, 협력의 범위가 제한되고 광역 차원에서 설계된 정책의 통합적 추진이 어려움

- (법인격 및 운영 구조의 제약) 통합 이외의 연계·협력 방식은 독립된 법인격 자체를 인정받지 못하거나(사무위탁, 행정협의회), 법인격을 인정받는다 고 하더라도(지방자치단체 조합, 특별지방자치단체), 의회 구성, 기관장 선임, 인사·예산 편성 등의 주요 운영 요소에서 자율성이나 독립성이 제한되는 문제가 있어, 지속적인 정책 수행에 어려움이 발생 되는 한계가 있음
- (예산 및 인력 운용의 비효율성) 통합 이외의 연계·협력 방식은 각 자치단체가 예산 편성과 조직 운영에서 독립성을 갖고 있음. 그 결과 공동 사업 추진 시 별도의 전담조직 구성 및 예산 운영체계 확보에 한계가 있으며, 인력도 대부분 파견 형태로 운영되어 지속가능성과 전문성 확보에 어려움이 있음⁵⁾
- (법적 구속력 및 강제력 부족) 합의된 사안을 실제로 이행할 수 있는 법적 강제수단이 미흡함. 그 결과 참여 자치단체가 자의적으로 이탈하거나 협력을 중단해도 이를 제재하거나 사업 지속을 담보할 수 있는 장치가 없음
- (갈등 조정 체계 미흡) 자원 분담, 사업 우선순위, 성과 배분 등을 둘러싼 자치 단체 간 갈등이 빈번히 발생하나, 이를 조정할 수 있는 제도적 장치나 중재 메커니즘이 미흡하여 협력이 중단되거나 파행되는 사례가 반복되고 있음⁶⁾

5) 가령 지리산조합의 경우 약 7년간의 운영과정에서 조합의 독립적 인사권부재로 인해 참여 지방자치단체의 간섭이 지나칠 경우 독립적 사업수행이 어렵다는 문제점과 2년 임기의 파견직원으로만 구성되기 때문에 보다 적극적인 사업구상 및 수행을 위해 직접 민간전문직을 채용할 수 있어야 한다는 등의 문제제기가 존재했음(홍성신문, 2014)

6) 주요 광역지방자치단체연합은 물론 충청권광역연합에서도 큰 의미에서 연합형성 및 협력 필요성에 관해 동의하였다가 구체적으로 재정적 부담에 관해 어떻게 나눌 것인지 등을 둘러싸고 연계·협력이 무너지는 등 갈등이 발생되지만, 갈등조정 전략은 부재하여 결국 연계·협력이 파행되는 원인이 된다는 전문가 및 실무자의견이 존재함(전문가 의견조사 주관식 질문에 관한 응답 중 발췌, 2025)

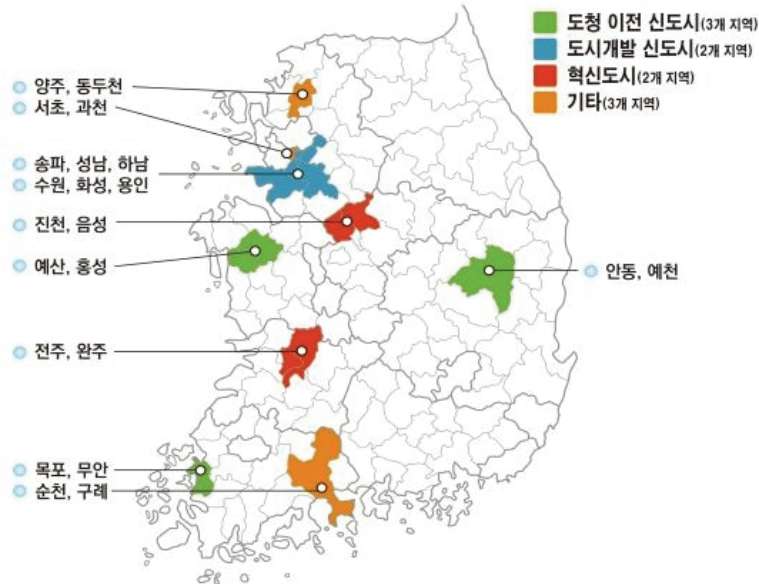
| 그림 3-3 | 통합 외 지방자치단체 간 연계·협력 방식의 문제 사례

- 수도권 광역급행철도(GTX) 노선 결정 과정에서 서울시와 경기도 간 이견이 발생한 바 있음. GTX 정착역을 어느 지자체에 설치할 것인지 등을 두고 지자체 간 이해관계가 충돌하여 착공 시기가 지연되었거나 노선 확정 과정에서 지연·재검토 문제가 발생함
- 경기도와 서울시 간 광역버스(직행좌석버스)의 노선 조정 시, 배차 비용과 정류장 배치로 인해 각 지자체가 책임문제와 민원대응의 한계 존재
- 서울시 경계부를 관통하는 도시고속도로의 도로 확장·개량 과정에서 서울시나 국토교통부와 조율하는 과정에서 지연발생
- 부산항 인근 철도·도로망 확장 지연: 부산항과 주변 물류단지, 그리고 경남 지역 산업단지를 연결하는 철도·도로망 구축 과정에서, 부산시와 경상남도 간 이견발생으로 개발지연 발생
- 부산-김해 경전철(부산-김해경전철) 노선 계획 단계에서의 지연: 부산시와 김해시(경상남도) 간 협력 구조가 명확하지 않아, 착공 시기가 늦어졌고, 사업 비용이 크게 증가함
- KTX 거점역 주변 개발 갈등: 동남권 광역철도와 연계하는 노선이 효율적이나, 혹은 도로를 우선적으로 확장해 물류나 관광을 활성화할 것이냐에 대해 지자체 이견발생으로 착공 시기 지연발생
- 진해 웅동1지구 개발사업 갈등: 부산-진해경제자유구역 내 웅동복합관광레저단지를 조성하는 프로젝트로, 창원시와 경남개발공사가 공동 시행자로 참여했으나 10년 이상 장기표류중(노컷뉴스, 2021)

- (생활권·경제권 관점 취약) 인접 지자체가 서로 공동 생활권을 형성하고 있음에도, 법률·재정·행정구조가 분리된 상태로 제도적 제약이 많아 종합적 정책 수립이 어려운 구조적 한계가 존재함(전문가 의견조사 주관식 질문에 관한 응답 중 발췌, 2025)⁷⁾

7) 위례신도시를 비롯해 생활권과 행정구역이 일치하지 않아 주민 불편 민원이 발생한 지역은 전국적으로 22개 시·군·구에 걸쳐 10곳에 이름(연합뉴스, 2017) 또한, 주요 민원을 살펴보면, 각 지자체 간의 광역교통시설 협의가 원활하지 않아 대중교통 이용에 어려움이 많았으며, 택시 사업구역이 달라 주민들이 택시 이용에 불편을 겪음(연합뉴스, 2017)

| 그림 3-4 | 행정구역-생활권 불일치 민원발생 사례



출처:연합뉴스(2017)

- 이러한 맥락에서 광역 차원의 행정통합은 단순한 협력 수준을 넘어서는 보다 구조적이고 실질적인 대안으로서 그 필요성이 점차 부각되고 있음
 - 광역 통합은 행정구역 간 중복성과 비효율을 해소하고, 주민이 보다 통합적이고 일관된 행정서비스를 받을 수 있도록 지원하는 구조적 개편 조치로 인식됨
 - 현재의 행정구역 설정, 계층구조, 기능 배분 방식은 지역의 행정 수요 및 사회·경제적 여건 변화에 적절하게 대응하기에 한계를 지니고 있다는 문제의식이 확대되고 있음
 - 특히, 행정구역의 분절성, 관할 기능의 획일성, 계층적 구조에 따른 기능 배분과 책임관계의 불명확성은 복잡한 지역 문제의 해결을 어렵게 하고, 행정서비스 공급 과정에서 중복, 비효율, 주민 불편을 유발하는 핵심 요인으로 지적되고 있음
 - 이러한 문제를 해소하기 위해서는 보다 통합적이고 권한과 기능이 정합적으로 재설계된 광역 단위의 행정구역 체계가 필요하다는 공감대가 형성되고 있음

2) 지방주도의 새로운 광역행정통합모델 필요성

□ 행정통합 논의의 역사적 흐름

- 행정통합에 대한 논의는 역사적 흐름에 따라 4단계로 구분할 수 있으며, 각 단계별 특징과 의미, 그리고 한계를 다음과 같이 평가할 수 있음
- (1단계) 민선 지방자치단체장 선거가 있었던 1995년, 40시·38군을 39시로 통폐합하는 도농복합시의 탄생은 기초지방자치단체인 시와 군을 통합하는 행정통합의 초기 사례라 할 수 있음(육동일, 2005)
 - 그러나, 당시는 지방자치가 아직 본격적으로 시작되기 전이라 할 수 있기 때문에, 이 시대의 행정통합은 현재 지방자치의 관점에서 다루기 어렵다고 볼 수 있음(육동일, 2005)⁸⁾
- (2단계) 이후 국회에서 시작된 국가차원의 지방행정체제개편 논의가 사실상 지방자치시대의 행정구역 통합 논의의 본격적인 출발점이라 할 수 있음
 - 국회는 지방행정체제개편에 관한 특별위원회를 구성하고, 2008년 말부터 2009년 말까지 제안된 8건의 법률안을 종합 검토하여 최종적으로 하나의 특별법안을 법안심사 소위원회에 회부함(의안번호: 9385)
 - 당시 검토되었던 8개의 법안 중 일부는 국회가 주도하여 국가차원의 지방행정체제개편의 방향을 제안하는 것으로, ① 광역행정체제의 단층제 전환, ② 기초지방자치단체의 통합, ③ 지방의회의 제한적 운영 등의 내용을 담고 있었음
 - 초기에 제시되었던 법안 중 가장 급진적으로 논의되었던 대안 중 하나인 허태열 의원이 대표 발의한 「지방행정체제 개편에 관한 특별법안(의안번호: 5285)」은 비효율성의 문제를 개선하기 위해 2층제(광역-기초)를 폐지하고, 생활권 등을 바탕으로 전국을 효율적으로 관리가능한 규모(60-70개)의 단층제 자치단체로 재편하는 것을 내용으로 삼고 있음⁹⁾

8) 통합의 효과에 대해서는 긍정적 평가(홍준현, 1997; 박종관, 2000; 장덕화·목진휴, 2010; 최흥석·정채진, 2005)와 부정적 평가(김동훈·정진현, 1996; 김승렬, 2011)가 있지만, 대체로 경제적 효율성의 관점에서 이루어진 것이 공통적인 특징임

9) 세부적인 방법은 차이가 있었지만, 권경석의원 대표발의안에서도 도폐지 및 자치군 → 행정군 전환,

- 그러나 이와 같은 대안은 앞서 언급한 행정구역에 대한 사회적 공감대를 얻지 못하였으며, 자치단체간 분쟁조정, 연대협력을 강화할 수 있는 광역자치단체의 순기능을 과소평가하였고, 2층제를 유지한 상태에서 광역-기초간 기능재배분 등을 통해 해소할 수 있는 문제에 대해 심층적으로 검토하지 못했음(육동일, 2005)
- 동시에 행정계층과 행정구역 전반을 한꺼번에 개편해 전국에 일괄 적용하고자 하는 중앙집권적인 시각을 가지고 있다는 근본적인 비판을 받으며 제도화되지 못했음(허훈·강인호, 2009)

○ (3단계) 비교적 급진적인 단층제 전환이 한계에 부딪치자 이번엔 지역발전을 위한 광역·초광역경제권과 기초자치단체 차원의 통합 간 이원화된 논의의 전개가 진행됨

- 이명박정부는 지역발전을 위한 경제개발은 생활권 4개 초광역권 설정을 통해 추진함(안영진, 2011). 경제개발은 행정구역 경계를 넘어 교통·산업·일자리·관광 등 포괄적 연대·협력·투자가 필요하다고 보았기 때문임
- 이에 비해 행정통합은 기존 국가차원의 하향식 통합추진의 실패를 교훈삼아 지방자치단체 간 자율적 합의를 통해 통합을 논의하는 상향식 기초자치단체 통합을 추진함(마강래 외, 2010)
- 기초자치단체 간 통합 논의에서 생활권의 관점이 본격적으로 언급되었으며(김찬동, 2009; 마강래 외, 2010), 지향하고자 하는 가치로서 효율성과 지방자립(자치역량), 정부에 대한 신뢰, 분권, 민주성 등 다양한 가치가 논의됨(이달곤, 2011; 김석태, 2011)

○ (4단계) 인구감소와 지방소멸, 경제위기 등이 가속화되면서, 초광역경제권 형성을 위해 다양한 「지방자치법」 상의 제도를 신설해 나감. 그 과정에서 지역문제 해결을 위해 광역지방자치단체 주도로 광역차원의 행정통합 논의가 본격적으로 제기됨¹⁰⁾

특별시 산하 자치구를 4~5개로 통합, 광역시 내 자치구 → 행정구 전환 등을 제시하였음(의안번호: 1699). 우윤근의원 대표발의안의 경우에도 특별시 산하 자치구를 4~5개로 통합, 광역시 내 자치구 → 행정구 전환하고 지방의회를 구성하지 않는 안을 제시하였으며, 도의 경우 시·군통합하여 통합시를 설치하고 도를 폐지하는 방안 등을 검토하였음(의안번호: 3019)

【표 3-3】 행정통합 논의의 역사적 흐름

구분	1단계	2단계	3단계	4단계
시기	1995년	2005~2009년	2009~2014년	2020년~현재
대상	[기초자치단체] 40시, 38군 → 39도농복합시	광역-기초자치단체	기초자치단체	광역-기초자치단체
주체	중앙행정기관	국회	[국회 입법으로 개시] 대통령소속 지방행정체 제개편 추진위원회 주관 + 지방자치단체 자율신청	지방자치단체
공공가치	효율성	효율성	효율성 +절차적 민주성	복합적 가치
문제제기	Q. 효율화 성과가 있는가? Q. 통합 필요성에 관한 정치적 판단이 있었는가?	Q. 지방자치시대, 중앙 주도의 행정체제개편 논의, 적절한가? Q. 광역, 불필요한가? Q. 사회적 공감대가 있는가?	Q. 경제권과 행정구역 이원화, 적절한가? Q. 진정한 지역 내 공론화가 이루어졌는가? (형식적 민주성 확보에 관한 의문)	Q. 인구감소의 시대, 현재의 지방행정체제로 충분한가? Q. 전국적 지방행정체계를 재구성해야 하는가? 아니면 각 지역의 필요에 맞는 행정구역이 채택되는 것이 적절한가? Q. 법적 절차에 관한 준비와 방향에 대한 사회적 합의는? Q. 국가와 지방자치단체는 지방자치시스템 전반을 재설계하는 데 있어 어떤 역할을 해야 하고, 누가 주도해야 하는가?
주요 선거	민선지방자치 시작 직전	전국동시지방선거 (2006.05.31.) 대통령선거 (2007.12.19.) 총선 (2008.04.09.)	전국동시지방선거 (2010.06.02. 2014.06.04.) 총선(2012.04.11.) 대통령선거 (2012.12.19.)	대통령선거 (2025.06.03.) 전국동시지방선거 (2026.06.03.)

출처: 저자 작성

10) 2020년 대구광역시-경상북도 단체장 간 합의로 광역자치단체 간 통합이 최초로 추진되, 2024년 10월 공동합의문을 발표한 바 있으며(대한민국정책브리핑, 2024), 광주광역시-전라남도 등 광역자치단체 간에도 협력의 대안 중 하나로 ‘행정통합’이 검토된 바 있음(한겨레, 2023)

□ 자치 역량 강화를 위한 지방주도의 광역행정통합모델 제시 필요

- 지방자치가 시행된 지 30년이 지난 현재, 우리나라의 광역자치단체는 그동안의 경험을 바탕으로 일정 수준 이상의 행정 역량과 정책기획력을 갖춘 주체로 성장해 왔음
- 이러한 기반 위에서 최근 일부 지역에서 추진되고 있는 지방 주도의 광역행정 통합의 논의는 과거 중앙정부나 국회의 주도로 추진되었던 하향식 통합 논의와는 성격이 다르며, 실질적 자치역량 강화와 지역 주도의 지속가능한 발전 전략 마련이라는 측면에서 중요한 전환점을 의미함
 - 특히 지방주도 통합은 단순한 지리적 경계 조정이나 물리적 병합을 넘어, 지방행정체계 전반의 기능을 재편하고 공공가치 실현 역량을 구조적으로 강화하는 제도적 재설계로 이해될 필요가 있음
- 그러나 지금까지의 광역행정통합 논의는 법제도적 기반의 미비, 사회적 공감대 형성의 부족, 통합의 실질적 목적과 필요성에 대한 숙의 부족 등으로 인해 본래의 가치와 의미가 충분히 조명되지 못하고, 단지 정치적 이슈로 소모되는 경향이 있었음
 - 특히, 추진 절차의 제도화가 미흡한 상태에서는 정권 변화에 따라 정책의 일관성이 확보되지 못하는 문제가 반복되고 있으며, 이는 통합의 지속 가능성에 심각한 제약으로 작용해 왔음
- 따라서, 향후 광역행정통합 논의는 단순한 행정구역의 확대가 아니라, 공공가치 실현을 중심에 두고, 자치역량을 강화하기 위한 지방행정체계의 구조적 혁신이라는 관점에서 재구성되어야 하며, 이를 실현하기 위한 새로운 지방주도 광역행정통합모델의 정립이 필요함
 - 이를 위해서는 지방자치단체가 스스로 지역 특성과 행정 수요를 반영해 통합의 필요성과 방향을 설계하고, 주민과의 충분한 공감대 형성과 더불어 정치적 일관성을 담보할 수 있는 절차적 안정성을 확보해야 함
 - 이러한 조건을 충족하는 지방주도 광역행정통합모델은, 단순한 규모 확대가 아니라, 지역 간 연계와 협력을 바탕으로 자원 활용의 효율성, 행정서비스의

형평성, 정책 결정의 민주성, 그리고 지역 간 상생 발전을 동시에 실현할 수 있는 전략적 기획으로 자리매김할 수 있을 것임

- 무엇보다, 이러한 통합과정과 구조개편을 통해 지방정부는 정책 기획과 실행의 범위와 역량을 실질적으로 확장하게 되며, 이는 결과적으로 자율성과 책임성을 갖춘 자치역량의 근본적 강화로 이어질 수 있을 것임

2. 전문가의견조사를 통한 광역행정통합과 공공가치 변화 분석

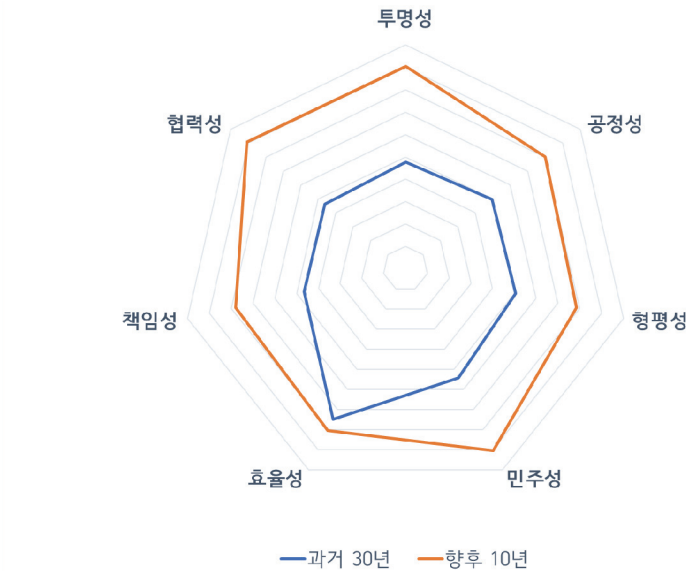
□ 전문가의견조사결과: 광역행정통합과 공공가치의 변화

○ 총 42명의 전문가 집단을 대상으로 “행정통합에 있어 과거 30년간 중요하게 여겨진 공공가치와 향후 10년간 중요하게 여겨져야 할 공공가치”를 비교하는 질문에 대해 전문가들이 응답 한 결과는 다음의 <그림 3-5>와 같음

- 첫째, 과거 30년간 행정통합에 있어 중요하게 여겨진 가치는 ‘효율성(3.74)’으로 나타난 반면, ‘공정성’, ‘책임성’, ‘형평성’, ‘민주성’, ‘투명성’, ‘협력성’ 등은 모두 3점 미만의 낮은 평균점수를 기록하며 상대적으로 낮은 우선순위를 지닌 것으로 평가됨
 - 이는 당시의 통합 논의가 주로 행정운영의 효율성 확보와 중복행정의 해소에 초점을 두고 이루어졌음을 반영하는 것으로 해석될 수 있음
 - 그러나, 일부 전문가는 “사실상 ‘행정통합’ 그 자체가 목적이되, 효율성은 단지 통합의 논거로 논의되었을 뿐”이라는 비판적인 의견을 제시하기도 하였음(주관식 응답 중 발췌)
- 둘째, 이에 비해 향후 10년간 행정통합에 있어 중요하게 여겨져야 하는 가치로 모든 가치가 3점 이상으로 중요하다고 인식되고 있어, 다양한 공공가치가 복합적으로 고려되어야 한다는 인식의 공감대가 형성되어 있다고 볼 수 있음
- 셋째, 과거와 비교해 중요도 변화가 가장 큰 가치는 ‘협력성’과 ‘투명성’, ‘민주성’으로 나타났으며, 이는 과거 효율성 중심의 하향식 통합에서 벗어나, 수평적 협력과 정보 공개, 주민 참여 기반의 통합 추진 필요성이 강조되고 있음을 보여줌

- 넷째, ‘협력성(4.55)’, ‘투명성(4.52)’, ‘민주성(4.52)’은 과거에 비해 중요도가 가장 크게 변화한 가치일 뿐 아니라, 향후 10년간 행정통합에서 가장 중요하게 여겨져 할 가치라는 인식이 나타났음
 - ‘협력성’은 가장 높은 점수(4.55)를 기록하였으며, 이는 행정통합이 단일 주체의 일방적 추진이 아니라, 다양한 지방자치단체 간의 수평적 협력과 공동 문제해결 메커니즘을 요구한다는 인식이 강하게 반영된 결과라고 해석됨
 - ‘투명성’ 역시 4.52의 높은 평균점수를 나타내며, 통합 과정의 절차적 정당성과 주민 신뢰 확보를 위한 필수 가치로 인식되고 있음을 나타냄
 - ‘민주성’ 또한 ‘투명성’과 같은 점수(4.52)를 기록하였으며, 이는 통합 과정에서 주민의 의견이 실제 정책 결정에 반영되는 구조의 필요성을 의미함
 - 다수의 전문가들도 통합의 전 과정에서 주민 의견을 충분히 반영하고, 의사결정 과정을 투명하게 공개하는 등 민주성과 투명성의 확보가 통합 추진의 정당성과 수용성을 높이는 핵심 요소라는 점을 강조하였음(주관식 응답 중 발췌)
- 마지막으로, 일부 전문가들은 공정성과 형평성 측면에서 통합 대상 지방자치단체 간 불이익 배제와 제도적 불합리·공백의 해소가 선행되어야 하며, 인구 감소 지역, 농어촌, 소외계층 등에 대한 배려와 공공서비스 접근성 개선이 함께 이루어져야 한다는 보완적 의견을 제시하였음(주관식 응답 중 발췌)

| 그림 3-5 | 행정통합과 공공가치별 중요도 변화: 과거 vs. 미래



공공가치	과거 30년	향후 10년	중요도 변화
투명성	2.38	4.52	2.14
공정성	2.48	4.00	1.52
형평성	2.52	3.93	1.40
민주성	2.71	4.52	1.81
효율성	3.74	4.02	0.29
책임성	2.33	3.90	1.57
협력성	2.32	4.55	2.23

출처: 저자 작성

□ 전문가의견조사결과: 새로운 광역행정통합모델의 방향성

- 본 설문조사에서는 전문가들에게 광역 차원에서 이루어지는 행정구역 통합의 방향성에 대해서도 추가적인 질문을 하였으며, 전문가들은 다음과 같은 관점에 대해서 높은 수준으로 동의하였음
 - 광역차원의 행정통합이 정치쟁점화가 되는 것을 지양하고, 국가적 난제해결을 위한 행정·사회시스템 혁신의 방안으로서 새롭게 정의되어야 하며(평균

4.85점), 국가 전체의 발전을 위한 거시적 관점과 연대의 정신에서(평균 4.56점) 다양한 사회적 가치를 포용하여 미래지향적 관점에서 논의되어야 한다는데 높은 수준으로 동의함(평균 4.56점)

- 그러나 이와 같은 방향이 국가주도의 광역행정통합을 의미하는 것은 아님. 다만, 지방주도의 광역행정통합이 거시적인 관점과 연대의 정신에서 논의되어야 한다는 한차원 높은 요구로, 지방의 준비성과 책임성을 함께 요구하는 것임(심층인터뷰 결과)

표 3-4 | 광역행정통합 방향성에 대한 인식

지시문	평균 (5점 척도)
1) 광역행정통합 논의가 국가 전체의 발전을 위한 거시적 관점과 연대의 정신에서 논의될 수 있어야 함	4.56
2) 광역행정통합이 각 지역의 정치상황 변화(예: 지방선거의 결과 등)와 지역의 이해관계, 조직의 규모 등에 영향을 받는 '정치 쟁점화'되는 것을 지양하고 국가적 난제 해결을 위한 행정·사회시스템 혁신방안으로 새롭게 정의되어야 함	4.85
3) 광역행정통합논의는 효율성, 연대성, 책임성, 형평성 등 다양한 사회적 가치를 포용하여 미래지향적인 관점에서 논의되어야 함	4.56

출처: 저자 작성

3. 본 장의 연구 목적과 구성

□ 연구의 목적: 지방주도의 광역행정통합모델 제안

- 앞선 논의에서 살펴본 바와 같이 지속가능한 미래를 위한 지방주도의 광역행정 통합 모델은 다양한 공공가치를 종합적으로 반영하는 방향으로 설계될 필요가 있음
- 이에 본 장에서는 광역행정통합을 중심으로 그 현황과 주요 쟁점을 체계적으로 분석하고, 이를 바탕으로 지속가능한 통합 전략의 방향성을 제안하고자 함
 - 따라서 광역행정통합의 행정 계층 구조, 기능 배분, 절차적 정당성 등 제도적 쟁점을 중심으로 논의하며, 기초자치단체와 관련된 사안이 일부 언급되더라도 본 연구의 분석 초점은 광역단위의 통합에 있음을 전제로 함

□ 본 장의 구성

- 본 장은 총 3개의 절로 구성되며, 논의의 배경 및 연구의 개요를 다룬 제1절 이후 이어지는 제2절에서는 광역 차원의 행정통합과 관련된 제도 및 현황을 분석하여 핵심 쟁점을 도출하며, 제3절에서는 도출된 쟁점을 바탕으로 과제별 전략적 제언을 하고자 함

[표 3-5] 본 장의 구성

구성	주요내용
제1절 논의배경 및 연구개요	1. 논의 배경 1) 광역행정통합 필요성에 관한 논의 2) 지방주도의 새로운 광역행정통합모델 필요성 2. 전문가의견조사를 통한 광역행정통합과 공공가치 변화 분석 - 새로운 광역행정통합모델의 방향성 3. 본 장의 목적과 구성
제2절 광역행정통합 현황 및 쟁점 분석	1. 광역행정통합 추진 현황 1) 지역별 광역행정통합 논의 2) 지역별 광역행정통합 논의의 특징과 한계 2. 광역행정통합 관련 이슈 및 쟁점 분석 1) 광역행정통합의 주요 쟁점 도출 방향 2) 쟁점1: 지방주도·주민중심의 지방자치시스템 재설계 (1) 통합절차 및 기준 - 통합절차에 대한 법적 공백과 주민중심의 공론화 프로세스 부재 - 자치단체 간 협력 경험의 부족 - 통합기준의 부재와 인식차이 (2) 국가-광역-기초 간 관계 - 광역행정통합 시 행정계층 재설계 필요성(광역-기초) - 광역행정통합 시 지방주도의 기능재배분 필요성 - 통합광역자치단체의 통치구조와 선거제도 등 3) 쟁점2: 광역행정통합에 대한 국가차원의 역할 - 광역행정통합에 대한 국가차원의 추진체계와 지원조직 필요 - 통합광역자치단체에 대한 특례의 법적 공백 - 통합광역자치단체의 명칭에 대한 공식화 필요 - 중첩적 협력범위 조정 필요
제3절 지방주도의 광역행정통합 전략 제언	1. 지방주도·주민중심 통합을 위한 가치지향 선언 - 광역행정통합이 무엇을 지향하는지에 대한 선언 필요 2. 「지방자치법」 및 주요 법제도 개선 1) 법개정 및 제도개선의 방향에 관한 제언 - 법제도적 공백은 사회비용증가와 주민신뢰 저하의 원인

구성	주요내용
	→법적 공백 해소 필요 - 법제화 과정에서 다양한 가치반영 필요: 지방주도·주민중심의 광역행정 통합 2) 구체적인 법제도 개선방안 - 공공가치 간 균형을 고려한 행정계층의 재설계 방안 제언 - 행정유연성을 강화하기 위한 광역-기초 간 기능재배분 - 통합관련 사회적 비용에 대한 책임성 확보방안 마련 - 통합의 정당성과 수용성을 강화할 수 있는 통합광역 명칭 설정 - 통합광역에 대한 특례부여 방안 마련 - 공정과 형평성을 담보하는 통합광역의 새로운 역할 및 기능제시 3. 주민공감대 형성 및 협력성 강화를 위한 선협력·후통합 전략 - 협력성 강화를 위한 선협력·후통합의 '슬로우 스타터(slow starter)' 전략 - 지역의 특성을 반영해 주민중심의 공론화 프로세스를 설계할 수 있는 법적 기반과 지역 내 공감대 형성 노력 필요

제2절

광역행정통합 현황 및 쟁점분석

1. 광역행정통합 추진 현황

1) 지역별 광역행정통합 논의

□ 부산·경남지역

- (부산·경남) 동남권 메가시티 전략의 일환으로, 부산·울산·경남(부울경)을 하나의 경제권으로 묶어 대외 경쟁력을 키우자는 주장이 오래전부터 제기됨
 - 2009년부터 시작된 통합 논의는 부산과 울산의 반대로 인해 구체적인 진전을 이루지 못함
 - 이후 2011년과 2018년에도 통합 논의가 있었으나 무산됨
 - 2018년 공동협력기구 설립을 시작으로 부울경 특자체 논의 시작
 - 2022년 4월 ‘부산울산경남특별연합 규약안’이 전날 행정안전부 승인
 - 2022년 6월 지방선거 이후, 3개 광역단체장 교체에 따른 추진동력 약화, 청사위치 선정 등의 갈등과 이견으로 인해 출범 무산
 - 2021년에는 ‘부·울·경 특별연합’을 위한 추진단이 구성되었으나 최종 특별 지방자치단체 출범은 2022년 10월에 좌초됨
 - ’24년 6월, 경남-부산 행정통합 재논의 합의, 울산의 경우 행정통합에 대해 다소 부정적

□ 광주·전남지역

- (광주·전남) 전라남도 청사 이전과 전남 동부권(여수·순천) 대도시화가 맞물리면서, 광주와 전남을 합쳐야 한다는 주장이 대두됨
 - 2020년 두 개 지역 단체장의 합의로 인해 통합이 추진되었으며 대구경북 통합 사례를 활용함
 - 2020년 11월 이용섭 전 광주시장과 김영록 전 전남지사가 ‘광주·전남 행정통합 논의를 위한 합의문’을 발표하면서 행정 통합 논의를 공식화

- 광주 시장이 바뀌고 광주 민간·군 공항 이전, 경제자유구역 확대 등 갈등이 심화하면서 양 지자체의 통합 논의는 잠정중단
- 2024년도 5월 대구-경북 통합논의에 따라 광주-전남의 행정통합 분위기가 조성되었으나, 2024년 6월 “지방소멸 위기 극복을 위한 전남특별자치도 설치 등에 관한 특별법안” 발의로 인한 행정구역 통합 논의는 유보적입장
- 2025년 현재 행정통합보다는 경제적 협력과 지역 발전을 위한 방안에 중점을 두고 있는 것으로 확인됨

□ 대전·충남지역

- (대전·충남) 세종을 중심으로 한 중부권 광역경제권 재편에 직면하여 대전·충남에서도 특별지방자치단체 추진과 동시에 행정구역 통합논의가 다각화됨
 - 2020년 7월 당시 허태정 대전광역시장은 대전형 뉴딜을 발표하면서 처음으로 대전+세종 통합을 주장, 당시 이춘희 세종시장은 반대입장
 - 이후 충청권 4개 시·도로 논의가 확장되어 광역생활경제권(메가시티)에 합의하면서 경제분야에 중점을 둔 협력방안을 논의
 - 2022년 8월 29일 충청권 4개 시·도의 제31회 충청권 행정협의회 안건으로 충청권 특별지방자치단체 합동추진단 구성 등을 의결하고 본격 추진
 - 2024년 4월 충청권 특별지방자치단체 합동추진단은 특별지방자치단체의 기본 규범 역할을 하는 충청지방정부연합 규약의 행정안전부 조건부 승인(명칭변경 조건으로 고시승인)
 - 2024년 11월 21일: 행정구역 통합을 위한 공동선언문을 채택
 - 2024년도 12월 출범예정인 충청지방정부연합 출범예정이나 타 지역 행정통합의 논의가 가시화됨에 따라 충남(행정통합찬성)-세종(통합반대) 간 이견 발생
 - 2024년 12월 24일: 행정통합을 위한 민관협의체를 출범

□ 대구·경북지역

- (대구·경북) 가장 적극적으로 통합이 추진된 지역으로 2020년경부터 대구시장과 경북도지사가 통합 논의를 공식화하였다가 2024년 다시 본격적으로 추진¹¹⁾

- 2020년 대구경북 통합 논의는 지역 경제 활성화와 수도권 집중화 문제 해결을 목표로 하여 진행됨
 - 대구경북행정통합공론화위원회: 2020년에 설립되어 통합 관련 특별법안 초안을 마련
 - 대구경북행정통합기본계획(안): 2021년 4월에 발표된 해당 계획은 통합을 통해 경기도, 서울에 이어 세 번째 규모의 자치단체를 형성하자는 내용을 담음
- 그러나 대구경북 통합 논의는 불발되었는데, 이는 다음의 이유에서 기인함
 - 시군권한 문제: 대구시는 '행정 효율성'을 위해 대구 중심으로 통합을 주장했고, 경북도는 '자치권 강화'를 위해 도내 시군 중심으로 가야 한다고 주장
 - 통합 청사 문제: 통합 청사의 위치와 관련된 문제도 합의되지 못함
 - 주민 여론 수렴 부족: 경북도는 주민 투표를 통해 여론을 수렴하려 했으나, 대구시는 이를 반대하여 지역의견수렴의 합의조차 제대로 이뤄지지 못함
- 장기과제로 간주될 것으로 보였던 통합 논의는 2024년 5월 17일 홍준표 대구시장의 제안과 이철우 지사의 수용을 통해 재개됨
- 2024년 6월 4일, 대구시장과 경북도지사, 이상민 행정안전부 장관, 우동기 지방시대위원장 등 4개 기관장이 정부서울청사에서 회동해 통합 논의가 공식화됨
- 2024년 8월 27일, 홍준표 대구시장의 경북도가 도의회의 동의를 얻지 못했다는 점을 지적하여 통합 논의 무산을 선언
- 무산 선언 이후 경북도는 통합 논의를 지속해야 한다며 정부에 중재안 마련을 요청함
 - 해당 중재안은 양측이 첨예하게 대립해온 쟁점들에 대한 타협안을 담고 있었으며, 대구시와 경북도가 이를 수용함
 - △대구광역시·경상북도 폐지 후 수도에 준하는 위상의 통합자치단체 출범 △정부의 권한 및 재정 이양, 시·군·자치구의 사무 유지 △대구와 경북의 청사 활용 및 관할구역 미설정 △수도에 준하는 위상의 부시장과

11) 대구경북행정통합공론화위원회(2021)의 백서 내용을 바탕으로 정리함

- 소방본부장의 직급 및 정수 △양 의회의 합동 의원총회 통해 의회 소재지 결정 △시·도의회 의견 청취 원칙과 주민 의견 수렴 노력 등
- 행정안전부의 중재안에 양측이 모두 이를 수용하면서 통합 논의가 다시 탄력을 받게 됨
- 2025년 상반기 특별법 제정을 목표로 했으나, 정국 혼란으로 일정 지연이 불가피하다는 데 의견을 도출
- 특별법안 제정 목표를 2025년 하반기로 수정하고, 2026년 7월 특별시 출범을 위한 사전 준비 개시하기로 합의함

2) 지역별 광역행정통합 논의의 특징과 한계

□ 광역행정통합을 통해 수도권에 준하는 권한과 재정을 부여 받는 모델 제시

- 첫째, 광역행정통합을 통해 비수도권 거점으로서 수도권에 준하는 권한과 재정을 부여받겠다는 목표가 제시됨
 - 최근 대구·경북처럼 특별법 제정을 통해 “수도권에 준하는 권한과 재정을 부여받겠다”는 식의 시·도 재통합 모델이 각광을 받고 있음
- 통합 논의가 제기되는 지역은 대부분 과거 하나의 행정구역(도)에 소속되어 있다가 도시화가 진전되면서 독립된 직할시 또는 광역시로 분리 승격된 지역이라는 공통점을 지님
 - 비수도권 지역 중 본래 한 지역(도) 안에 포함되어 있다가, 도시가 성장하면서 광역시(옛 직할시)로 분리·승격된 곳이 다시 한 행정체로 묶이는 시도 통합 시도가 대부분이며 2개이상의 통합이 제안되는 경우는 많지 않음
 - 대표적으로 대구·경북, 광주·전남, 부산·경남 등으로, 이러한 지역들은 오랜 기간 독립된 행정구역으로 운영되었으나, 실질적인 생활권이나 경제권은 여전히 밀접하게 연결되어 있음
 - 도시와 인접한 도 지역 간에는 인구 이동, 산업 발전, 물류 및 교통망이 긴밀하게 결합되어 하나의 경제권이 형성되고 있음에도 불구하고, 행정구역이 나누어져 있어 각종 정책과 인프라 투자가 중복되거나 충돌하는 경우가 빈번히 발생함

- 단순히 행정구역만을 합치는 것에서 나아가, 광역 차원의 기획·조정 기능을 한 곳에 통합하여 효율적인 정책 결정과 집행을 가능하게 하고자 함
 - 이를 통해 중복투자 방지, 정책적 갈등 최소화, 효율적 재정 운용, 지역 전체 경쟁력 강화라는 다중적 효과를 기대함
 - 나아가 이러한 재통합은 비수도권 지역이 자체적으로 성장 기반을 확보하여 수도권 중심의 불균형한 국가 발전 구조를 개선하는 중요한 전환점으로 작용하고자 함

□ 정치적 쟁점으로 인해 광역행정통합 논의의 지속성이 비교적 낮고, 주민 공감형성이 제한적

- 이러한 뚜렷한 목표에도 불구하고 통합논의의 지속성이 비교적 낮고 정치적인 쟁점화가 된다는 한계가 있음
 - 정치적 변수: 광역단체장 교체나 정치 환경 변화에 따라 추진력이 상실되거나 논의가 중단되고 재개되는 특징이 있음(부울경, 광주전남 등)
 - 대구·경북 행정통합 사례에서 볼 수 있듯이, 시군의 권한 문제와 같은 핵심 쟁점에서 합의하기 어려운 시각차가 발생함
- 청사 위치, 재정·부채 문제, 사·도의회 구성, 지역 정체성 등에 대한 갈등이 크며, 실제 주민투표와 지역 의회의 동의 과정을 모두 거쳐야 하는 까닭에 논의가 길어지는 경향이 있음
 - 시도민 공감대를 얻지 못한 채 통합 합의 시한을 못 박아두는 등 시간에 쫓겨 급히 추진한 점이 통합 불발요인으로 작동함
 - 지방자치단체의 통합과 분리는 물론 경계 조정조차 주민과 정치권의 복잡한 이해관계가 상충하면서 지역 내 갈등만 고조될 가능성이 높음

□ 통합 외의 다양한 대안과의 경쟁을 통해 새로운 대안으로 전환될 가능성 내포

- 다수의 행정체제개편 대안과 중첩적인 검토가 필요하기 때문에, 단순한 통합이나 분리냐의 논쟁이 아닌 지방의 생존 전략과 균형발전, 분권 강화를 위한 다각적인 정책 패러다임 변화의 수단으로 제기되는 특징이 있음

- 즉, 통합 외의 대안으로 전환될 가능성이 높음
 - 완전한 행정구역 통합(광역시·도가 하나의 단일 광역자치단체가 됨) 또는 ‘특례시+통합도’ 등의 다양한 형태가 동시에 논의됨
 - 기존 지자체들이 폐지되거나 완전히 통합되지 않고, “별도 법인격을 가진 광역연합(특별자치단체)”을 병행하여 주요 광역사무와 재정을 공유·협력하려는 것임
 - 특별지자체(광역연합) 운영 성과가 좋을 경우, 이를 바탕으로 행정구역 완전 통합 논의로 이어질 수 있다는 기대에 기반함
 - 특히 완전 통합처럼 청사 위치나 시·도의회 해산·통합 문제가 직접적으로 발생하지 않으므로, 지역민의 거부감이 적을 수 있음
- 완전 통합(행정구역 하나로 합치기)보다는, “특별지방자치단체(광역연합) 설립”이라는 방식으로 준-통합수준의 협력·연합을 구성하고, 이후 필요하면 추가 통합을 모색하는 방식도 존재함
 - 부산·울산·경남(부울경) 특별연합시도: 2021년 추진단을 결성했고, “하나의 경제·생활권”을 만든 뒤 광역 행정 협력을 강화하려 했으나, 2022년 10월 최종적으로 좌초됨
 - 충청권 특별지자체(대전·세종·충남·충북)논의: 행정구역 통합까지는 아니더라도, 광역연합 형태로 대형 프로젝트를 공동추진하고 재정을 모으겠다는 구상에 해당함
- 반면, 부울경 사례처럼 분쟁이나 이견이 풀리지 못해 결국 무산될 경우, 지역 내 갈등만 심화하고 원점으로 돌아가는 한계도 있음
- 어떤 경우이든 갈등만 증가될 경우, 높은 사회적 비용이 발생됨

2. 광역행정통합 관련 이슈 및 쟁점 분석

1) 광역행정통합의 주요 이슈 및 쟁점 도출 방향

- 전문가들은 광역행정통합의 정책적 의의에 대해 다음의 세 가지 주요 관점에서 접근하고 있음¹²⁾
 - (국가차원의 지역전략 재정립의 관점) 광역행정통합은 단순한 지방자치단체 간의 기능 조정이 아니라, 지방소멸과 수도권 집중이라는 국가적 위기에 대응하기 위한 생활권·산업권 기반의 초광역 전략 수립의 일환으로 논의되어야 하므로, 이는 국가경쟁력 강화를 위한 거시적인 국가 전략 프레임 속에서 추진되어야 할 과제로 인식됨. 그러나 이 과정에서도 지방주도·주민중심의 관점을 잃지 않아야 함
 - (지방주도의 지방자치시스템 재설계 관점) 통합은 지방정부가 중앙정부로부터 실질적인 권한과 자원을 더 많이 이양받아, 지역의 미래를 주도적으로 설계하고 실행할 수 있는 제도적 기반을 재구성하는 작업임. 따라서 단지 공간의 통합을 넘어, 지방주도형 지방자치시스템의 재설계이며, 이를 위한 청사진으로 행정체제와 기능재배분, 기관구성형태 다양화 등을 포괄하는 의미를 가짐
 - (광역시·도 통합을 통한 행정 효율화 관점) 현재 진행 중인 개별 광역시·도 간의 통합 논의는, 행정 효율성 제고와 인구감소에 따른 지방소멸 대응 전략으로 구체화될 필요가 있으며, 이를 통해 행정서비스의 중복을 해소하고 자원의 통합적 운영 기반을 마련함으로써 지역의 지속가능성을 강화할 수 있음
- 위에서 제시된 세 가지 관점은 접근 방식의 차이는 있으나, 광역행정통합이 단순한 물리적 병합을 넘어서는 고차원의 정책 행위로, 국가경쟁력강화라는 거시적 관점과 지방주도·주민중심의 지방자치라는 가치지향을 가진다는 공통된 인식을 확인할 수 있음
 - 이는 통합의 핵심이 단순한 결과의 도출이 아니라, '통합이 어떻게 준비되고 실행되어야 하는가'에 대한 절차적 정당성과 제도적 완결성 확보에 있음을 시사함¹³⁾

12) 이하의 내용은 전문가 의견조사 주관식 질문에 관한 응답을 요약·분류한 것임

- 특히, 다수의 전문가들은 통합자치단체의 역할과 기능, 통합 절차 및 기준, 산하 시·군·구 운영 방식 등에 대한 명확한 사전 정의가 필요하며, 광역 차원의 행정통합이 일회적 특례가 아닌 제도적 재설계의 관점에서 추진되어야 한다는 등의 통합 과정의 완결성 확보 필요성을 강조한 서술에 높은 수준의 동의를 나타내었음(전문가의견조사결과 평균 4.19점)

○ 이에 따라, 본 연구에서는 행정통합과 관련된 주요 쟁점을 “지방주도·주민중심의 지방자치시스템 재설계”와 “광역행정통합에 대한 국가차원의 역할” 측면으로 구분하여 논의하고자 함

- “지방주도·주민중심의 지방자치시스템 재설계”와 관련해서는 통합절차와 기준, 국가-광역-기초 간 관계설정(행정계층, 기능배분, 통치구조와 선거제도 등)에 관한 다양한 쟁점을 포괄함
- “광역행정통합에 대한 국가차원의 역할”과 관련해서는 그간 “특례”라는 이름으로 논의된 통합자치단체의 권한과 책임, 일반자치와의 조화를 위한 법제화 방식 및 명칭, 광역통합에 대한 국가차원의 추진체계와 지원조직 등이 주요 쟁점으로 논의됨

표 3-6 | 광역행정통합 관련 주요 쟁점

구분		주요 쟁점
지방주도·주민 중심의 지방자치 시스템 재설계	통합 절차 및 기준	• 통합 절차에 대한 법적 공백과 주민중심의 공론화 프로세스 부재 • 자치단체 간 협력 경험 부족 • 통합 기준의 부재와 인식차이
	국가-광역 -기초 간 관계	• 광역행정통합시 행정계층 재설계 필요성(광역-기초) • 광역행정통합시 지방주도의 기능재배분 필요성(국가-광역-기초) • 통합광역자치단체의 통치구조와 선거제도 등
광역행정통합에 대한 국가차 원의 역할		• 광역행정통합에 대한 국가차원의 추진체계와 지원조직 필요 • 통합광역자치단체에 대한 특례의 법적 공백 • 통합광역자치단체의 명칭에 대한 공식화 필요 • 중첩적 협력범위 조정 필요

13) 통합의 ‘정당성’은 주민의 수용성과 참여, 의사결정의 투명성, 법적 절차의 준수를 통해 민주적 정당성을 확보하는 것이며, ‘완결성’은 통합 이후의 행정체계가 기능적으로 작동할 수 있는 체계적 설계, 즉 행정계층 구조, 기능 배분, 권한 설정, 재정 조정, 조직 및 인사 구조 등이 일관되고 지속가능하게 설계되어야 함을 의미함

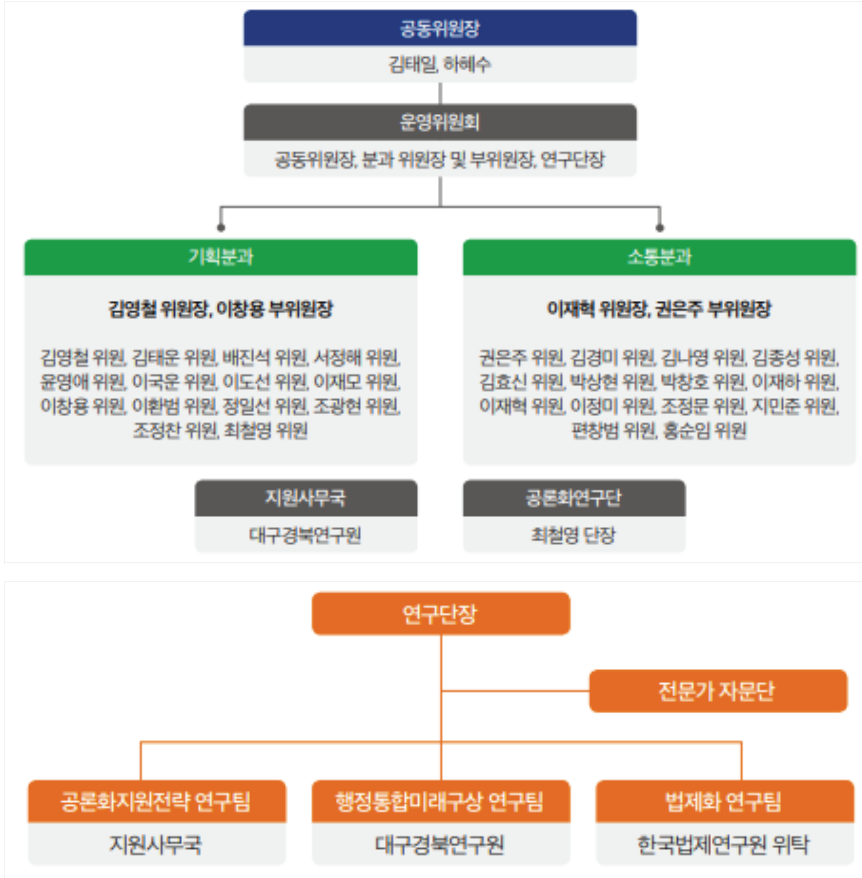
2) 쟁점1: 지방주도·주민중심의 지방자치시스템 재설계

(1) 통합 절차 및 기준

□ 통합 절차에 대한 법적 공백과 주민중심의 공론화 프로세스 부재

- 현행 법령 상에는 광역행정통합의 절차 및 기준에 대한 명확한 법적 규정이 부재함
 - 이로 인해 정치적·비공식적 방식으로 통합이 추진되거나, 통합 추진 과정 및 통합 이후에 불필요한 혼란과 갈등이 발생할 가능성이 큼
- 특히, 광역행정통합 절차와 관련해서는 주민의견수렴 및 청사위치·재정분담 등 구체적인 갈등요소를 사전에 파악하는 등 공론화위원회 또는 민관합동추진 기구를 구성하는 것이 필요하다는 것은 중요한 쟁점으로 논의됨
- 대구-경북 통합논의과정에서 구성된 공론화위원회 활동은 통합절차의 쟁점과 관련하여 참고할 수 있는 중요한 사례라 할 수 있음
 - 대구-경북 간 단체장 합의를 통해 광역행정통합 추진을 선언한 뒤, 양 지역은 “대구경북행정통합공론화위원회”를 설치하여 ‘대구경북행정통합 기본계획(초안)’을 발표했으며, 공통의 비전과 중점전략, 통합자치단체의 명칭(‘대구경북특별광역시’와 ‘대구경북특별자치도’ 두 가지 안)에 관한 대안을 제시함(대구경북행정통합공론화위원회, 2021)
 - 위원회의 위원구성은 대구경북통합추진의 싱크탱크였던 대구경북연구원이 추진한 각 분야 전문가, 산업별·세대별 대표성을 갖춘 2명의 민간 공동위원장과 28명의 위원으로 구성된 위원회와 대구경북연구원 소속 5명의 연구원과 각 광역 시도 소속 공무원 각각 1명을 파견한 사무국을 구성하였음(대구경북행정통합공론화위원회, 2021)
 - 또한 논의해야 할 주제의 난이도 등을 고려할 때, 주요 의제에 대한 검토 및 연구를 위해 대구경북연구원, 한국법제연구원(법제화 연구팀, 위탁방식)을 포함한 공론화 연구단을 구성한 것도 일반적인 공론화프로세스와 차별화되는 특징으로, 주민주도의 공론화과정과 연계성이 강화될 필요가 있음(대구경북행정통합공론화위원회, 2021)

| 그림 3-6 | 공론화 추진체계 구성도: 대구경북행정통합공론화위원회 사례의 예시

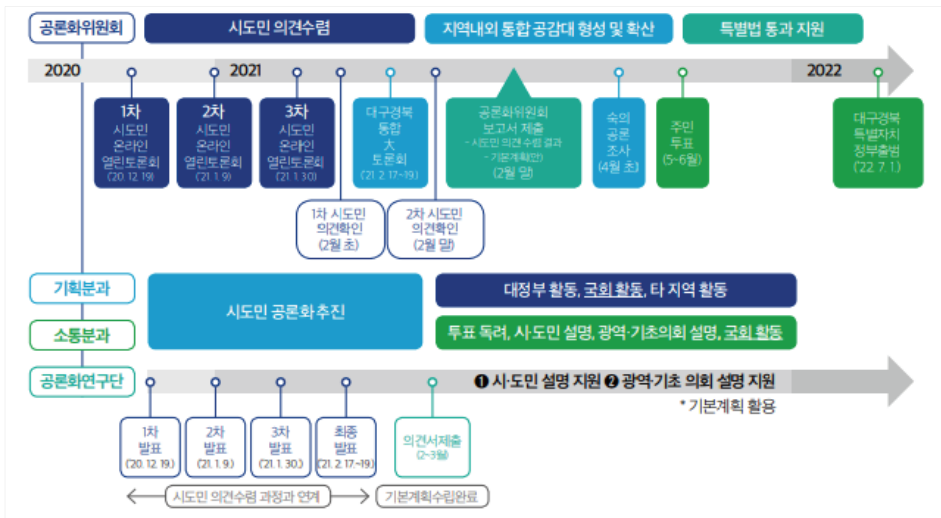


출처: 대구경북행정통합공론화위원회, 2021

- 공론화 과정에서 온라인 시도민 열린 토론회, 리플렛 배포, 권역별 대토론회, 여론조사, 빅데이터 조사, 숙의토론조사 등 다양한 방식으로 의견을 수렴함
- 이와 같은 운영시스템 및 절차는 광역차원의 행정통합 사전절차설계에서 참조될 필요가 있음. 특히 주민의견수렴과정에서 광역차원의 행정구역 통합 논의가 중장기적 과제로 비교적 느린 템포로 충분한 공감대를 형성하며 논의될 필요가 있다는 의견을 전체 주민의 2/3가 답했다는 것을 기억할 필요가 있음 (대구경북행정통합공론화위원회, 2021)

- 이 밖에도 주민투표, 설문조사, 공청회 등의 절차에 대해서도 민주적 정당성 확보를 위한 지역 내 충분한 공론화 과정이 보장될 필요가 있음

| 그림 3-7 | 공론화위원회 운영프로세스: 대구경북행정통합공론화위원회 사례의 예시



출처: 대구경북행정통합공론화위원회, 2021

- 현재 주민투표는 비용부담 등 다양한 이유로 지방의회(원칙적으로 직접이해 관계가 있는 광역자치단체 의회만을 의미) 동의요건만을 충족시킨 채 생략되고 있으며, 여론조사 등을 통해 주민의 여론을 참고용으로 조사하는데 그침
- 그러나 창원시 통합사례에서도 볼 수 있듯이, 지역 정치인 및 단체장 등을 중심으로 한 지역 내에서의 충분한 공론화 없는 통합추진이 가능해진다는 단점이 있어 지양될 필요가 있음(최창수·강문희, 2013)
- 특히 광역행정통합은 ‘도’라는 오랜 관습상의 행정구역에 관한 주민인식 과도 관련되어 있으며, 주민의 정체성 등과도 연계된 특성이 있기 때문에 현재까지 시·군·구 행정통합에서도 주민투표가 모두 실시되었다는 점을 고려한다면 사회적 여파가 더 큰 광역행정통합에 대한 주민투표 필요성은 더 높다 하겠음(전문가 의견조사 주관식 질문에 관한 응답 중 발췌)

□ 자치단체 간 협력 경험의 부족

- 자치단체간 누적된 협력경험 없이 갑작스럽게 하나의 자치단체가 되는 행정 통합을 논의하는 단계에 도달해야 하기 때문에 갈등이 증폭됨
- 특히 다양한 행정협력의 대안을 사전에 검토하거나, 상호간에 협력적 업무수행에 관한 신뢰관계를 충분히 형성하지 못한 상태에서 행정통합논의를 진행함
 - 법제도적으로 공식적인 광역행정통합의 절차가 명확하게 규정되어 있지 않기 때문에, 행위자들은 합리적·공식적·안정적 시스템 위에서 연계·협력·통합의 과정을 거치지 못하고 비공식적·정치적·불안정적인 방식으로 문제를 해결하고 불필요한 경쟁 속에서 갈등을 강화해 사회적 비용을 증폭시킴
- 주민의 입장에서도 지역 간 협력의 과정에 대한 직·간접적 경험이 없기 때문에 행정통합논의에 대한 공감대 형성에 어려움이 발생됨
 - 주민에게 익숙한 시·도 경계를 넘어 통합해야 할 당위성과 통합 결정 기준(규모·정체성·생활권·경제권 등)에 대한 사회적 합의 없이 갑작스러운 행정통합논의, 주민과 괴리된 행정통합논의로 이해됨

□ 통합 기준의 부재와 인식차이

- 광역행정통합의 기준과 관련해서는 기준이 필요하다는 입장과 필요하지 않다는 입장이 대립하고 있음
 - 기준이 필요하다는 입장은 광역행정통합을 체계적·전략적으로 추진하고자 하는 접근이며, 객관성과 행정의 예측 가능성을 중시함
 - 기준이 불필요하다는 입장은 광역행정통합은 지역적 맥락과 주민의 자율적 결정을 존중해야 하며, 획일화된 기준은 자치와 다양성에 역행할 수 있다고 주장함
- 전문가 조사 결과에서도 광역행정통합기준이 불필요하다는 의견과 필요하다는 의견이 동시에 존재함
 - 만약 통합기준이 필요하다면, ① 일정규모 이상 주민의 명백한 동의의사표명 + 숙의공론장 확보, ② 통합전보다 행정서비스 수준이 낮아지지 않고 소외

지역이 없을 것, ③ 규모의 경제 실현 및 행정구역-생활권 괴리 해소를 통해 통합의 편익이 비용보다 클 것, ④ 중복기능 및 조직 조정을 통한 효율화가 동반될 것, ⑤ 공동의 비전설계 및 일체화된 정체성의 형성(적어도 통합을 통해 난제를 해결할 수 있다는 공감대) 등이 제시됨(전문가의견조사결과)

(2) 국가-광역-기초 간 관계

□ 광역행정통합 시 행정계층 재설계 필요성(광역-기초)

- 기존 광역자치단체와 기초자치단체 간의 행정계층 구조는 이원적이고 획일적인 계층 체계를 기반으로 설계되어 있어, 복수의 광역 행정구역이 통합될 경우, 계층 체계와 관련된 문제가 대두될 수 있음
- 광역행정통합 시 광역-기초 간 행정계층의 문제는 통합의 목적에 따라 대안이 다양하게 논의될 수 있음¹⁴⁾
 - 그러나 대안의 다양성이 매우 폭넓기 때문에, 본 연구에서는 먼저 협의의 대안범위(현행 광역시+도 통합논의)에서 대도시 행정거점으로 현행 광역시의 경계를 그대로 유지할 것인지 여부에 따라서만 분류함
 - 이 경우 <표 3-7>에서 “대도시 행정거점 유지(광역시 경계유지)”와 “통합단체 권한강화(기존 광역시 경계변경)”로 구분되며, 어떤 목적을 더 강조할지에 따라 차별화된 대안이 논의될 수 있음

【표 3-7】 시·도 계층의 대안

구분		비교내용		
시·도 통합의 목적		통합형 메가시티 구현을 통한 비수도권의 경쟁력 확보		
추진전략		대도시 행정의 거점형성	←.....→	통합광역 단체 권한강화
통합논거 (문제상황) 고려강도	초광역 경제협력권 과의 불일치	매우 높음	←.....→	보통
	비수도권 거점기능 의 약화	높음	←.....→	보통

14) 이하의 내용은 최지민 외(2024)의 내용을 요약 정리한 것임

구분		비교내용			
	행정구역분리로 인한 사회적비용	매우 높음	←-----→		보통
	지역내격차 확대	보통	←-----→		매우 높음
기존 광역시	구역	기존 광역시 경계 유지	기존 광역시 경계 유지	기존 광역시 경계 변경	기존 광역시 경계 변경
	기능	중전 광역시의 광역사무중 광역적 기획 조정 및 권역내 개발계 획기능은 통합광역에 이관 그 외 광역시 기능 유지 자치구에 대한 지방자치법 시행령 [별표2] 사무수행 유지	중전광역시의 모든 광역사무 통합도에 이관 특례시의 사무 특례수행 (인구규모에 따른 세부 유형 도출) 지방자치법 시행령 [별표2] 사무수행 유지	중전 광역시의 광역사무 통합도에 이관 100만 대도시 수준의 사무 특례수행 지방자치법 시행령 [별표2] 사무수행 광역이관 단일 특례시로 가거나, 인구100만 단위의 다수의 특례시로 분할하는 방법	기존 자치구 통합 및 자치시 전환
	지위	기존 광역시와 동일	단일 100만 특례시	다수의 100만 특례시 분할	광역시 폐지
자치계층		3계층	2계층	2계층	2계층
시·도 통합 유형		통합광역/ 광역시/ 자치구·군	통합광역/ 특례시/ 일반구·시·군	통합광역/ 다수특례시/ 일반구·군	통합광역/ 자치구, 시·군
검토필요성		×	○	×	○

출처: 최지민 외(2024)

□ 광역행정통합 시 지방주도의 기능재배분 필요성

○ (국가-광역의 관계) 국가만 수행할 수 있는 사무의 범위를 최소화하고, 지방 사무의 범위를 중앙-지방, 지방-지방 간 협의를 통해 조정할 수 있는 유연한 방식으로 새롭게 규정하는 것이 필요함(전문가 인터뷰, 2025). 지방자치단체가 지역의 자치역량에 따라 자치권(입법·행정·재정·계획) 행사의 범위를 스스로 조정가능 하도록 하는 제도가 필요함(전문가 인터뷰, 2025)

- (통합광역자치단체의 확장된 기능수행범위와 책무) 통합광역자치단체는 국가-지방 간 협의를 통해 일반 광역자치단체에 비해 더 확장된 기능수행범위를 가질 수 있으며, 동시에 경제활동인구감소 및 산업침체 등 지역문제해결을 위해 더 많은 책임성을 부담할 수 있어야 할 것임(전문가 인터뷰, 2025)
- (사회적 난제에 대해 지방주도의 문제해결방식 채택) 통합광역자치단체는 인구문제대응·재난대응·인재양성·경제산업개발 등의 차원에서 국가중심의 중앙집권방식으로의 회귀가 아닌 통합광역자치단체 중심의 분권적방식을 선택함으로써 불확실성이 높은 환경에서 다양성·혁신성을 확보해 국가차원의 문제해결력을 제고할 수 있음(전문가 인터뷰, 2025)

○ (광역-기초 관계) 광역 권한이 강해질수록 권역 차원 정책조정은 유리하지만, 기초 자치권 위축 우려가 커지며, 반대로 기초 권한이 커지면 통합 시너지가 떨어질 수 있어 조화방안이 모색될 필요가 있음

- 광역의 권한이 강화되면 권역내 조정력이 강화되는 장점이 있으나 기초의 자치권과의 조화와 갈등관리가 요구됨
- 특히 대규모 투자사업이나 광역 교통망, 환경보호 정책 등과 같은 영역에서는 광역 행정의 조정기능 강화가 큰 장점으로 작용할 수 있음
- 그러나 이러한 장점에도 불구하고, 광역 권한의 집중으로 인해 기초자치단체의 자율성이 축소되고 지역주민의 직접적인 행정 참여가 감소할 수 있다는 우려가 존재함
- 반면 기초의 권한을 강화시키는 경우, 당초 광역행정통합을 통해 기대된 권역 내 조정기능은 다소 제한될 수 있음
- 주민참여 활성화와 지역맞춤형 정책 개발을 촉진하는 긍정적 효과가 있으나, 동시에 광역 차원에서의 통합적 정책 추진과 효율적인 자원 배분에 있어서 어려움이 발생할 가능성이 큼
- 지역 간 정책의 연계성이 떨어지고 중복투자·비효율이 증가할 위험을 내포함

□ 통합광역자치단체의 통치구조와 선거제도 등

○ (기관구성형태 및 선거제도 변화 동반) 통합광역자치단체의 통합 거버넌스·정치 안정 전략이 없으면 지역 내에서 또 다른 문제를 야기할 수 있음

- 통합단체장은 교육·행정·재정 권한을 묶어 일관되고 책임성 있는 리더십을 발휘하는 것을 검토해볼 필요가 있음. 이를 위해 단체장과 교육감을 러닝 메이트로 함께 선출하여 교육·행정 연계를 강화하고 정책 시차를 최소화하는 방안을 검토할 수 있음
 - 통합의회는 단체장의 확장된 권한을 민주적으로 견제하기 위해 예산·감사·입법 권한을 확대하는 것을 검토할 수 있을 것임. 특히 기초자치단체는 자치역량에 따라 의원내각형·책임집행형 등 다양한 기관구성 모델을 선택해 지역 다양성을 보장하도록 하는 것이 검토되어야 할 것임
 - 선거제도는 비례대표 비중 확대와 지역균형 인센티브를 반영해 대표성을 높이도록 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음
- 이러한 설계는 ①정책 일관성 확보, ②교육·행정 시너지 창출, ③정치적 불확실성 완화, ④통합 효과의 주민 체감을 동시에 달성하기 위한 관리·안정 전략으로 함께 논의되어야 하는 사안이라고 볼 수 있음

3) 쟁점2: 광역행정통합에 대한 국가차원의 역할

□ 광역행정통합에 대한 국가차원의 추진체계와 지원조직 필요

- 광역행정통합은 행정부 단독으로 추진하기에는 범위와 파급력이 방대하다. 실효성과 지속성을 담보하기 위해서는 행정부와 입법부가 함께 설계·감독하는 기반구축이 요구됨(전문가 인터뷰, 2025)
- 그 대안에 관해 전문가의견조사결과, 행정측면에서는 ① 국무조정실 내 특별자치시도지원단 등과 같은 범정부협력 및 지원관련 집행력 있는 조직, ② 지방자치 및 지방분권만을 다루는 대통령 직속 독립적 행정형위원회(+공론화기능), ③ 집행력과 전문성을 갖춘 행정안전부 내 특별기구 신설 등이 제안된 바 있음
 - 입법부 차원에서는 국회 내에 ‘행정체제개편 특별위원회’를 신설하여 지방자치법·국가균형발전특별법·교부세법 개정과 통합 특별법 제정을 심사토록 함. 아울러 지역의 대표성 확보를 위해 지역비례 의석 도입 등 선거제도 개혁을 병행 검토하고, 예산결산특별위원회와 연계해 통합 재정지원 패키지의 타당성과 책임성을 심사하는 등 구조적 개혁이 뒷받침 되어야 할 것임

- 이를 위해 행정부 지원단과 국회 특위는 정례 공동 워크숍과 보고 의무를 통해 정책 주기와 정치 주기를 조율하며, 두 기관이 공동 의장으로 참여하는 ‘광역통합 추진협의회’를 운영해 지방정부, 학계, 시민사회가 참여하는 다층 거버넌스를 구현하도록 해야 한다는 의견이 있었음

○ 전문가의견조사에서도 나타났듯이 광역지방자치단체 간 통합추진과정에서 국가차원의 사전준비-추진과정-사후관리를 포괄적으로 수행할 수 있는 전담 조직 필요성이 제기됨(평균 3.74점)

- 중앙부처 전담조직에 대해서는 불필요하며, 사실상 유명무실한 조직이 될 가능성이 높다는 의견도 있었음(전문가 주관식 응답 중 발췌)
- 그러나 통합논의 발생으로부터 통합에 이르기까지의 과정이 얼마나 걸리게 될지에 대한 예측이 불가능하고, 지역별로 수시 발생하는 현안에 대한 대응으로 인해 행정안전부 및 지방시대위원회의 기본기능 수행이 어려운 수준으로 업무량이 발생 됨(관계자 인터뷰, 2025.03)
- 또한 통합 후 성과관리 및 제도개선 등을 위한 업무도 존재하기 때문에 관련 조직체계의 필요성은 중앙부처 내부의 요구는 물론, 지원을 받게 되는 관계 지방자치단체의 요구도 존재함¹⁵⁾

□ 통합광역자치단체에 대한 특례의 법적 공백

- 현행법은 광역지방자치단체 간 통합에 관한 특례를 법에 명문으로 규정하고 있지 않으며, 기초자치단체 간 통합에 관한 특례를 준용하여 검토될 뿐이라고 할 수 있음
- 지방균형발전특별법 상 제시되고 있는 통합지방자치단체에 대한 특례는 (단, 해당 법률은 기초자치단체통합에 한하여 적용됨) 특별한 재정·조직·사무이양 등을 하도록 하고 있는데(전대욱 외, 2024), 대표적으로 지역주민 불편해소, 통합지자체 경쟁력 강화를 위한 “재정지원, 행정지원, 지방의회 및 사무국 운영지원” 등으로 구체화됨

15) 대구-경북통합과정에서 중앙부처 차원의 적기대응 필요성에 대한 요구가 강조된 바 있음(대구경북행정통합공론화위원회, 2021)

- 주민불편해소의 특례는 통합에 따른 불이익 금지를 통해 통합의 비용이 해당 지역에게 전가되는 것을 막는 것으로 추가부담금지, 세금불이익금지, 기존 등록기준의 유지, 예산편성의 최소한의 비용을 보전하는 내용에 해당함
- 지역경쟁력 강화는 통합을 통해 요건상실 시 기존 요건을 인정하는 것과 신규사업의 우선권을 줌으로써 지역개발에 관련된 사업에서의 우선순위를 인정하는 것으로 통합지자체의 실질적 권한이 부여되는 것은 아님
- 그에 따른 지원사항은 통합으로 인한 조직관리 범위를 고려한 정원인정, 의회사무기구 설치기준의 완화, 사무수행의 제한적인 지원내용들에 국한됨
- 즉, 현행 특례들은 통합에 따른 불이익을 방지하고, 통합 지자체 수행사업의 일정부분 재정적 인센티브를 제공하여 한시적으로 새로운 지자체의 안정적 운영에 중점을 두고 있음

□ 통합광역자치단체의 명칭에 대한 공식화 필요

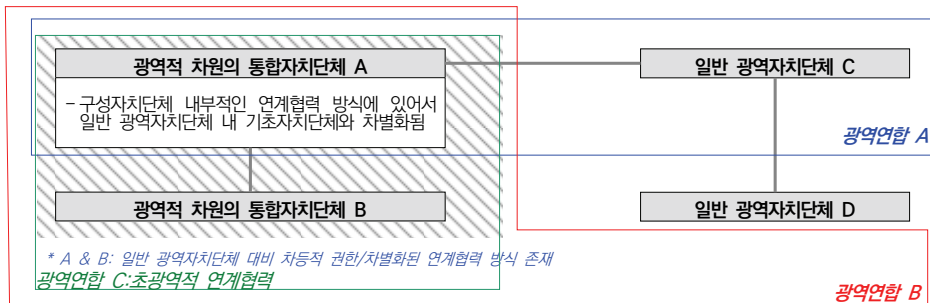
- 통합광역자치단체의 명칭에 대한 공식화는 단순한 형식의 문제가 아닌, 통합 자치단체의 기능·조직·위상에 대한 법제적 설계와 정합성을 포함하는 중요한 정책적 결정 요소임
- 정부는 기존 제도의 틀을 고려하면서도, 통합을 추진하는 광역시·도와 지역 주민의 의견을 반영하여, 정체성과 기능을 명확히 반영할 수 있는 명칭 및 법적 지위를 신중하게 정립할 필요가 있음
 - 통합 이후 신설되는 자치단체의 법적 지위와 기능, 조직체계 등이 기존의 광역시 또는 도와 현격히 다를 경우, 단순히 기존의 명칭을 유지할 것인지 새로운 기능과 정체성을 반영할 수 있는 명칭을 새로 도입할 것인지에 대한 결정이 필요함

□ 중첩적 협력 범위 조정 필요

- 광역적 차원의 통합자치단체 탄생과 함께 <그림 3-8>과 같은 새로운 관계구도가 발생됨

- 먼저 1개의 행정구역이 된 광역적 차원의 통합자치단체(그림의 A & B), 광역적 차원의 통합자치단체를 포함한 광역연합(그림의 광역연합 A & B), 그리고 광역적 차원의 통합자치단체 간 연계협력(그림의 초광역적 연계협력 : 광역연합 C)임. 이 중 광역연합 B는 가장 복합적인 구조라고 볼 수 있음
 - 즉, 일반적인 광역자치단체와 다른 권한과 사무, 책임은 물론 내부 행정계층 구조를 가지고 있는 광역차원의 통합자치단체의 탄생과 함께 지방자치단체 간 연계협력의 경우에 수가 확대됨
 - 즉, 협력의 범위 및 자원의 배분 등의 측면에서 차등적이기 때문에 협력의 관계구조 복잡성이 증가됨에 따라, 해당 내용에 대한 법제도적 근거 마련과 조정방안의 설계가 필요함
- 즉, 1개의 광역자치단체가 다양한 형태의 광역연합을 운영하게 되는 중첩적 초광역적 행정협력 발생 가능성을 검토하고 이를 조정하기 위한 방안이 제도화될 필요가 있음(충청북도의 사례 참조, 최지민, 2025)

| 그림 3-8 | 초광역적 행정협력의 중첩성 구조도



출처: 저자 작성

제3절

지방주도의 광역행정통합 전략 제언

1. 지방주도·주민중심 통합을 위한 가치지향 “선언” 전략

□ 광역행정통합이 무엇을 지향하는지에 대한 선언 필요

- 통합광역자치단체는 불확실성·복잡성이 높은 정책환경에 대응하여 인구문제·재난대응과 이를 위한 인재양성·경제산업개발 등을 위해 분권적인 방식으로 대응함으로써, 정책의 다양성·혁신성을 확보해 국가전체의 문제해결력을 제고할 수 있다는 장점을 가짐
- 국가는 행정계층·기능배분·통합절차에 대한 법·제도 기반을 마련하고, 지방은 스스로 미래를 구상·계획하면서 주민이 체감할 수 있는 구체적 목표를 설정하고 안정적으로 통합을 추진할 책임을 전제로 주민 공감대 위에서 행정통합을 선택할 때 진정한 ‘지방주도·주민중심’ 통합을 실현할 수 있을 것임
- 이를 위해 행정통합과 관련된 법제도 및 행동전략의 개선방향이 가치지향(협력성, 투명성, 민주성, 효율성, 공정성, 형평성, 책임성)을 중심으로 이루어져야 한다는 선언이 필요함

2. 「지방자치법」 및 주요 법제도 개선 전략

□ 전문가인식분석결과: 법제도적 공백은 사회적 비용 증가와 주민신뢰 저하의 원인→ 법적공백해소필요

- 법제도적 공백은 연계·협력·통합의 과정에서 사회적 비용을 증가시키고, 주민의 신뢰저하를 가져옴. 「지방자치법」 개정을 통해 지방자치단체의 종류와 명칭, 국가사무-지방사무의 범위 유연화, 광역자치단체 통합절차 등이 규정될 필요가 있음
- 광역 행정통합 시 법제도적 공백에 대한 전문가 인식을 조사한 결과를 다음과 같으며, 법제도 개선 시 참고할 필요가 있음

- 첫째, 광역행정통합절차의 시작을 위한 통합요구의 권리를 단체장뿐만 아니라 지방의회, 일정 수 이상의 주민 등으로 확대하는 것을 검토할 필요가 있으며(평균 4.11점), 주민투표를 통한 주민동의절차를 의무화하는 것이 필요하다는 의견이 높은 수준에서 동의를 얻음(평균 4.04점) → 이와 같은 내용은 통합절차에서 민주성·투명성을 개선하기 위한 대안임
- 둘째, 행정통합 논의로 인해 투입된 사회적 비용과 그에 따른 책임을 확보하기 위한 방안을 제도화하고(평균 4.19점), 일단 통합이 되었다면 분리절차를 통합과 동일하게 할 뿐만 아니라 일정 기간 내에는 분리가 불가능한 조건을 두는 안에 대해서도 동의수준이 높았음(평균 3.81점). 또한 인구감소 등을 고려할 때, 광역행정통합시 사회적 책임의 관점에서 인구감소지역에 대한 통합자치단체의 추가적 역할을 부여하는 것이 검토될 필요가 있다는 것에 대해서도 동의하였음(평균 3.70점) → 이와 같은 내용은 통합절차에서 책임성을 개선하기 위한 대안임
- 셋째, 행정통합논의 시 통합자치단체가 수행할 수 있는 기능의 범위를 사전에 명확히 정하고(평균 4.19점), 산하 기초지방자치단체에 대한 행정체제개편 방안을 함께 논의해야 한다고 봄(평균 4.22점) → 행정체제개편 전반에 관한 논의 필요성에 대한 것임. 제도적 안정성과 일관성을 확보하기 위해 통합자치단체의 기능 및 역할 등에 관한 내용을 법제화 함으로써 공정성과 적법성을 확보하고자 함

| 표 3-8 | 광역행정구역 통합 시 법제도적 공백에 대한 전문가 인식

지시문		평균 (5점 척도)
민주성 투명성	1) 광역 행정통합을 요구할 수 있는 권한을 지방자치단체장, 지방의회, 일정수 이상의 주민의 요구로 다양화할 필요가 있음	4.11
	2) 광역 행정통합에 대해 주민투표를 통해 주민의 동의를 구하는 절차를 의무로 규정하는 것이 필요함	4.04
책임성	3) 행정통합 논의로 인해 투입된 사회적 비용과 그에 따른 책임을 확보하는 방안을 제도화하는 것이 필요함	4.19
	4) 일단 광역행정통합이 이루어졌을 경우, 분리를 위한 절차는 통합과 동일하며 일정 기간 내에는 분리가 불가능하도록 하는 조건이 필요함	3.81

지시문		평균 (5점 척도)
	5) 인구감소 등 행정환경변화를 고려할 때, 광역 행정통합시 사회적 책임의 관점에서 인구감소지역에 대한 통합자치단체의 추가적인 역할을 부여하는 것이 필요함	3.70
공정성	7) 광역 행정통합시 통합자치단체가 수행할 수 있는 기능의 범위를 사전에 명확히 정하는 것이 필요함	4.19
	8) 광역 행정통합시 광역시 내 자치구의 행정구 전환여부, 일부 시군의 통합 등 기초자치단체 대상의 행정체제 개편방안이 함께 논의되는 것이 필요함	4.22

출처: 저자 작성

□ 광역행정통합에 관한 법제화 방안

- 위와 같은 법제도적 공백은 연계·협력에 참여하는 지방자치단체로 하여금 문제 해결의 방식을 합리적·공식적·안정적인 시스템을 통하기 보다 비공식적·정치적이고 불안정한 방법을 통해야 한다는 압박을 느끼게 함
- 따라서 현재와 같이 광역적 행정통합의 주요 절차와 기준은 물론, 명칭, 행정 계층과 기능배분 등 주요사항이 사실상 법적으로 규정되지 않은 상황은 혼란을 가중시키는 기능을 할 뿐임
- 지방자치의 성장이 광역지방자치단체장으로 하여금 현행법 상 규정되지 않은 형태의 행정통합 등 연계와 협력을 통한 주도적인 문제해결방안을 스스로 제안하고 이를 법제화하는 등 ‘제도를 형성하는 단계’까지 나아가게 한 것은 긍정적이나, 일단 이와 같은 현상이 발생된 이상 법제도적 공백을 개선하는 것은 반드시 필요한 영역이라고 볼 수 있음
- 따라서 앞서 살펴본 법제화를 위해 필요한 주요 검토사항을 법제화하고, 프로세스 진행을 지원할 수 있는 중앙차원의 지원시스템도 체계화 할 필요가 있음
- 특히 법제화 과정에서 주민의 의견수렴과 동의권, 통합에 대한 제안권한 등을 검토하고, 주민과 함께하는 통합 공론화 프로세스 등이 각 지역의 상황에 맞게 운영가능 하도록 민주성·투명성 제고방안을 모색할 필요가 있음
- 또한 통합제안과 채택에 따른 사회적 비용에 대한 책임성, 인구절벽과 지역성장

기반의 부족에 따른 근본적인 경제위기를 경험하고 있는 비수도권 및 농어촌 지역에 대한 사회적 책임이 확보될 수 있는 방식을 검토할 필요가 있음

- 특히 개별특례방식으로 광역통합지방자치단체의 권한을 확대하기 보다는 일반법인 「지방자치법」 상 통합지방자치단체의 수행가능한 기능범위를 유연하게 재정의 하는 등 기능과 역할에 대한 기준을 사전에 법제화하는 것이 필요함
 - 이때 수행가능한 기능의 범위는 특별행정기관의 기능 등을 우선적으로 검토하는 것이 시작되어야 할 것임. 단, 초광역적 행정수요와 법정인구감소지역에 대한 책임수요, 해당 권역에 한하여는 국토개발 및 산업계획수립 등 현재 국가수준의 한차원 높은 차별화된 권한을 포함하는 광역통합지방자치단체에게 요구되는 특별한 기능에 대해 검토할 필요가 있음
 - 마지막으로 통합광역자치단체의 탄생은 그간 경험해 본 바 없는 다양한 형태의 차등적 권한을 가진 광역지방자치단체로 구성된 연합의 탄생가능성 등을 예견하기 때문에 지방자치단체 간 협력방식에 대해서 이와 같은 상황을 전제로 법적 공백을 사전에 방지할 필요가 있음
- 다만 통합의 목표 중 행정효율성의 확보도 존재하는 만큼 모든 경우에 통합시 불이익배제원칙(인력 및 예산을 보강)을 적용하는 것은 오히려 형평성 및 공정성에 반할 수 있음. 따라서 이에 대해서는 인구소멸지역 주민의 기본권 보장(national minimum)을 위한 최소한의 기준을 모색하는 등의 논의가 필요함

□ 법제화 과정에서 다양한 가치 반영 필요: 지방주도·주민중심의 광역행정통합

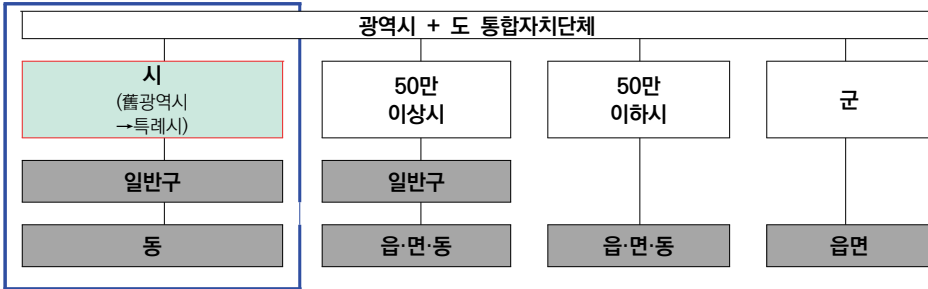
- 법제화를 통해 절차적 공정성·투명성·민주성을 확보하고, 자원불균형 상태인 지역간 연대·협력에 있어 형평성의 원칙을 정립할 수 있음
- (지방주도의 행정통합: 자율성-책임성 조화) 통합광역자치단체의 경우, 확장가능한 권한과 책무의 범위를 법령에 규정하되, 국가-지방간 협의를 통해 그 범위를 자율적으로 결정할 수 있는 절차를 법제화하는 것이 필요함
 - 통합광역자치단체장의 확대된 권한에 대한 견제·균형을 위해 통합광역의회의 권한을 강화하고, 교육자치·기초자치단체와의 조화를 위한 기관구성형태 및 선거제도 변화를 검토할 필요가 있음

- (주민중심의 행정통합: 효율성-책임성의 조화) 행정효율성 및 규모의 경제만을 추구하는 행정통합은 주민의 공감을 얻는 데 한계가 있음. 인구소멸지역 주민의 기본권을 보장(national minimum)하고, 고령화·도시화라는 흐름 속에서 약자를 보호하되 행정의 불필요한 낭비는 단호하게 대응하는 등 효율성-책임성의 균형을 추구할 필요가 있음
 - 단, 절차적 측면에서는 투명성·민주성이 확보되어야 할 것임

□ 공공가치 간 균형을 고려한 행정계층의 재설계 방안 제언

- 광역 차원의 행정통합 추진에 따라 기존 광역-기초 간의 행정계층 구조를 어떻게 재편할 것인지는 통합 행정체제의 지속가능성과 수용성 확보를 위해 핵심적으로 검토되어야 할 사안임
 - 행정계층 재설계는 단순한 구조 조정이 아닌, 주민의 제도에 대한 친숙도, 정책 대응성, 정치적 수용성 등을 종합적으로 고려한 포괄적이고 맥락적인 접근이 필요하며, 어떤 가치를 우선적으로 중시하느냐에 따라 가능한 계층 모형은 다양하게 제시될 수 있음
 - 따라서 이에 관해 다음과 같은 2가지의 대안을 제시할 수 있음
- (1안) 광역시의 특례시 전환 + 도의 시·군 유지
 - 기존 광역시 경계를 유지함으로써 광역시가 담당하던 대도시행정·거점기능을 최대한 원형으로 살리는 대안으로, 기존광역시의 자치구는 일반구로 전환됨 (광역시의 지위가 100만이상 특례시로 전환됨에 따른 결과)
 - (장점) 기존광역시 경계유지로 권역전체 발전을 위한 성장거점을 확보하면서도 주민의 혼란이 다소 적음 → 제도에 대한 주민친숙도 ↑
 - (단점) 기존 광역시에 별도의 추가특례가 없을 경우, 오히려 100만이상 특례시 수준으로 권한이 축소되면서 대도시 획일적 행정에 대한 문제제기가 있을 수 있음. 또한 자치구가 행정구로 전환되면서, 주민의견수렴창구가 약화되는 문제가 제기될 수 있어 제도적 보완이 필요함 → 대응성↓, 정치적 수용성↓, 갈등관리비용↑

| 그림 3-9 | 계층설계 1안 개요

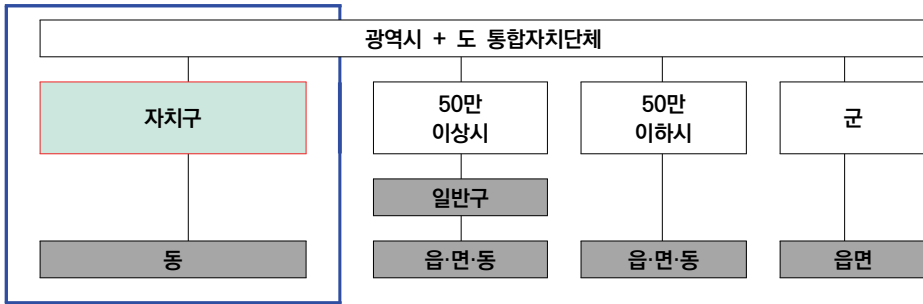


○ (2안) 광역시 폐지 + 도의 시·군유지

- 기존 광역시를 구역으로 하는 자치단체는 폐지하고 통합자치단체에 관할 자치구만 남기는 대안으로, 지역 거점으로서 새로운 통합단체가 더 강력한 권한을 부여받아, 국가로부터 특례와 재정·조직 면에서 우대를 받도록 하는 접근임
- (장점) 광역시 내 자치구는 그대로 존치하여 2계층이 유지되며, 기존 광역시의 도시행정 추진동력을 확보할 수 있으며, 광역시의회와 도의회의 통합, 자치구의회 유지 등을 통해 수용성이 확보된다는 장점이 있음 → 대응성 유지, 정치적 수용성 ↑
- (단점) 그러나 농어촌 특성이 강한 기초자치단체를 도시적 명칭의 시의 체계하에 포함시키는 것이 타당한지 여부¹⁶⁾에 대한 문제제기가 있을 수 있으며, 기존 광역시 경계가 사라지므로, 대도시권을 포괄하여 관리할 주체가 부재한 경우 상하수도, 교통, 환경 등 대도시권의 광역적 서비스의 효율적 제공이 어려울 수 있음 → 지방자치단체 유형분류의 적절성 ↓, 재배분된 기능수행 역량에 대한 포괄적 검토 필요성 ↑(대안타당성 저하 가능성 大)
- 기존 광역시가 담당하던 지하철 등 도시교통, 도시계획, 상하수도 인프라 등과 같은 대도시 행정을 기존 광역도 관할범위(농어촌지역 포함)까지 동시에 관장하는 통합광역자치단체가 수행하기에 제한적일 수 있다는 한계에 직면할 수 있음

16) 농어촌적 성격의 시·군까지 “도시적 행정(=시 체계)”에 편입되기 때문임

| 그림 3-10 | 계층설계 2안 개요



□ 행정유연성을 강화하기 위한 광역-기초간 기능재배분방안 제언

- 독일, 일본 등 주요 해외국가에서는 “국가-광역, 광역-기초”의 관계에서 자치역량에 따라 누구든 수행가능한 사무의 영역을 규정하고, 개별지역의 상황에 따라 유연하게 조정할 수 있도록 하고 있음
 - 독일은 연방의 전속입법영역, 중앙-지방 간 경합적 입법영역, 지방정부의 고유입법영역을 각각 법에 명시하고, 일정한 절차를 거쳐 광역자치단체가 일반적인 광역사무의 범위를 초과해 수행가능한 국가사무의 영역을 정의하기도 함(최지민 외, 2024; 박해육 외, 2017; 독일기본법 제72조)
 - 일본은 ‘보완사무’라 하여, 시정촌의 규모와 능력에 따라서 도도부현에서도 시정촌에서도 처리할 수 있는 사무로, 시정촌의 역량에 따라 광역사무의 영역이 유연하게 적용되는 사무를 말함(최지민 외, 2024; 하동현, 2024)
 - 또한 미국은 연방-주의 관계에서는 주정부의 독립성이 높지만, 주-지방정부의 관계에서는 지방정부의 독립성이 상대적으로 낮아 단지 주정부의 권한을 위임받아 집행하는 대리인으로 보는 경향이 있음(Dillon’ rule)(박해육 외, 2017; 김석태, 2016)
 - 그러나 자치정부홈룰법(Municipal Home Rule Law)을 통해 지방정부 스스로 재산, 사무, 자치적 통치권에 대한 기본법(헌장, Charter)을 기안·채택·수정할 수 있는 자율적 법적 권한을 부여함으로써 지방정부의 자율성 범위가 유연하게 확대 또는 축소됨(박해육 외, 2017).
 - 자치헌장을 채택하는 지역은 연방이 반드시 수행해야 하는 최소한의

기능을 제외하고, 현장이 규정하고 있는 대부분의 기능에 대해 자치권이 보장되는 반면, 그 밖의 지역의 자치역량에 따라 사실상 자치권을 반납하는 경우까지도 존재함

- 우리나라와 유사한 행정적 맥락을 가지고 있는 일본의 사례를 참고할 경우, 광역-기초 간 기능배분의 대안은 다음의 4가지로 유형화 할 수 있음
 - 현행 유지: 기존 광역과 기초의 기능 배분을 그대로 둠
 - 통합광역 강화: 기초의 권한·사무를 상당 부분 광역으로 이관(계층 2안)
 - 통합광역 축소: 광역은 제한적 기능만 담당, 기초가 실질 행정의 주축(계층 1안)
 - 차등 배분: 대도시권(인구밀집) 기초단체는 권한 강화, 과소지역 기초단체는 광역이 지원·조정(새로운 대안)
- (광역-기초간 사무수행방식 유형화) 일본의 73개의 보완사무에 대한 광역-기초 간 사무수행방식을 3가지 유형으로 정리하면 다음과 같음
 - 광역연계지원형: 광역(도도부현)은 조언, 조정, 인적·재정적 지원 등의 역할을 수행하며, 광역이 기초와 동일한 업무를 할 경우 광역은 함께 참여해 협동 업무를 수행하는 경우(예: 광역적 수도시설관리, 광역연계검토경비에 1/2를 보조하는 등)
 - 기초사무대행형: 기초가 단독으로 사무를 하기 어려워 광역에게 사무를 위탁하고, 광역은 기초의 사무를 대행하는 방식(예: 직원을 파견해 업무를 대행하는 등)
 - 적극관여형: 광역이 기초업무에 적극적으로 관여해 인적·재정적 지원을 하고, 협력적으로 업무를 수행하는 방식(예: 시정촌이 하는 마을만들기 기본구상, 기본계획, 입지적정화계획수립, 계획조사비 등의 사업에 1/2을 보조하고, 시설사업에 1/4 보조, 대부/양도액을 감액하는 등의 사례)
- 광역 행정통합 논의에 있어 광역-기초 간 기능 재배분은 현행 유지형, 광역강화형, 기초강화형, 차등배분형 등 다양한 옵션을 두고, 자치역량·지역여건·행정수요에 따른 유연성을 확보하여 그 효과를 극대화할 필요가 있음

□ 통합 관련 사회적 비용에 대한 책임성 확보 방안 마련

- 통합추진의 과정에서 소요되는 사회적 비용을 체계적인 연구를 통해 환산해 볼 필요가 있으며, 정치이슈화되는 문제에 대해 경각심을 가질 필요가 있음
 - 사회갈등에 관하여는 예를 들어 밀양송전탑 갈등, 제주해군기지갈등 등 주요 갈등 장기화에 따른 사회적 비용을 추갈등의 사회적 비용을 추정하여 언론에 보도하기도 함(박준·정동재, 2018; 월간조선, 2015)
 - 즉, 이와 같은 논의가 사회적으로 신중하게 접근될 필요가 있다는 경각심을 갖고, 장기적·체계적으로 접근되도록 할 필요가 있음
- 해외의 입법사례를 보면, 주로 주민투표를 통해 결정되는 지방자치단체 기관구성 형태 변화에 대해 일단 채택되고 나면 일정 기간 내에는 재투표를 하지 못하도록 하는 규정이 있음(김지수·박재희, 2020)
- 행정통합의 경우 단순한 연계·협력제도와 달리 하나의 새로운 지방자치단체가 출범하는 것이므로, 일정 기간 내에 재투표가 이루어지지 못하도록 하거나 그 투표비용 등을 해당 자치단체가 부담하도록 하는 등 신중한 결정을 유도하기 위한 법제도적 장치가 검토될 필요가 있음
 - 현재 관련 주민투표에 소요되는 비용 등은 전액 국가가 부담하기 때문에, 지방자치단체 입장에서는 그 부담이 없고, 국가 입장에서는 2개 이상의 광역 자치단체 전체를 대상으로 한 주민투표 등을 추진하는데 부담을 갖게 됨¹⁷⁾

□ 통합의 정당성과 수용성을 강화할 수 있는 통합광역 명칭 설정

- 통합지자체 명칭에 따른 다음의 사항을 고려하여 적실성 있는 대안 필요
 - 기존 광역시의 광역기능을 그대로 유지하여 존치시키는 경우, 광역시를 정부 직할에 두기 때문에, 지방자치법 제3조 제2항에 개정, 지방자치법 제2조 제2항의 자치구의 설치에 주체에 대한 개정이 필요

17) 최근 광역도 차원에서 주민투표 비용을 추산한 언론보도를 참고할 때, 경기도 분도에 관한 주민투표의 비용은 약 200억원(머니투데이, 2023), 서울시 김포편입시 서울시와 김포시, 경기도 등을 투표 대상범위로 잡을 경우 1천억원의 예산이 소요된다는 행안부장관의 발언이 있었음(경기일보, 2023)

- 기존 광역시를 특례시로 전환하는 경우, 수행기능의 차별성 및 기존 자치구의 자치계층의 유지에 따라 지방자치법 제198조 제2항 개정 필요
- 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 등 현행 제도 내에서 명칭·종류를 활용할 수 있음
 - 특별자치도에 광역시에 준하는 대도시 설치 기준에 대한 특별법 제정 및 지방자치법 개정필요

○ 그러나 기존자치단체의 종류와 명백히 상이한 행정체제인 경우 새로운 종류 신설도 검토가능함

- 통합 후 기존 광역도의 권한이 크게 조정(국가특례, 기존 광역시의 광역기획 조정 기능이양)되고, 기존 광역시의 특례를 그대로 유지하는 경우에 지자체 법적지위와 신규명칭의 부여필요
- 명칭은 통합을 추진하는 광역시-도 및 주민의견을 존중하되, 정부는 기존 제도 취지를 감안하여 명칭·종류를 정할 필요가 있음

| 표 3-9 | 통합자치단체 명칭

구분		특징	고려사항
기존 광역 명칭	광역시	• 광역시체 제로의 통합 형태 • 기존 광역도의 폐지 • 광역시 내 시·군·구 설치에 대한 법제정비 필요	• 농촌지역 비중이 커, 도시지역 명칭 사용은 적절하지 않음 • 광역시-자치구 재정교부 사항 등의 재설정이 필요함 • 통합에 따른 지원 및 특례에 따른 기존 광역시와의 차별성 확보방식(법제정비)
	광역시도	• 광역도체제의 통합형태 • 광역시의 자치시(특례시, 특례범위는 인구규모에 따라 달리 적용) 전환, 법제정비 불필요	• 광역시 지역 주민 반발 등 수용성 낮음 • 통합에 따른 지원 및 특례에 따른 기존 광역도와의 차별성 확보방식(법제정비)
	특별자치시·도	• 상동 • 다만 기존특별자치시·도 법제와 정합성 검토	• 통합에 따른 지원 및 특례에 따른 기존 특별자치시·도와의 차별성 확보방식(법제정비) • 대부분 시·도가 ‘특별’ 명칭을 사용하게 될 우려 • 계층·기능 상 특징없이 ‘특별자치도’ 사용은 불합리

구분		특징	고려사항
	특별시	• 특별시체제로 광역시와 광역도 체제 전환 • ‘특별’이라는 단어를 부여하기 위해선 지방자치법 개정뿐 아니라 “특별시”의 사용이 서울을 지칭하는 법령 개정	• 수도로서의 특별시와 통합 특별시의 논리적 연계 • 서울특별시와 통합특별시의 차이 • 인접지자체와 통합하여 출범할 세종 특별시는 행정수도로서의 위상이 존재하므로 개념 적용가능
신규 명칭	특별 광역시	• 조경태 안	• 기존유형으로 담지 못할 현저한 차이가 존재하는지 여부에 따라 부여가능 • 17개 시·도를 5개 유형(특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도)으로 구분하는 상황에서, 추가적인 구분 실효성 논란 및 주민 혼선 우려 • 관련 법령 정비 비용 등 수반
	특별광역시/주/성/부	• 법안으로 검토된 바 없음	

□ 통합광역에 대한 특례 부여 방안 마련

- 전문가의견조사에서 특례는 현재의 제도 상에서 필요하지만, 근본적인 대안으로 고려되고 있지는 않음

【표 3-10】 광역행정구역 통합시 특례에 관한 인식: 동의수준(5점척도)

지시문	평균
1) 광역 행정통합시 특례는 통합대상 지역의 신청내용을 위원회(또는 행안부 등 권한있는 기관)가 관련 중앙부처와의 협의를 통해 정하는 것이 적절함	3.56
2) 광역 행정통합시 특례는 특별행정기관(예: 지방국토관리청, 지방고용노동청, 지방환경청 등)의 기능을 중심으로 논의되는 것이 적절함	3.11
3) 광역 행정통합시 통합자치단체가 수행할 수 있는 기능의 범위를 사전에 명확히 정하는 것이 필요함	4.19
4) 행정통합의 준비 및 지원을 위한 중앙정부차원의 전담조직이 필요함	3.74

주: 리커트 5점척도로 측정(1: 매우 동의하지 않음 ~ 5: 매우 동의)

출처: 저자 작성

- 전문가의견조사에서 광역행정통합시 특례에 관하여, 특별행정기관의 기능은 1단계의 논의 범위이지만 이 기능만을 중심으로 다루어지는 것에 대해서는 동의수준이 높지 않음(평균 3.11점). 오히려 통합대상 지역의 신청에 대해

위원회가 관련부처와 협의해 정하는 등 지역의 상황 등을 보다 적극적으로 반영하는 방식을 선호함(평균 3.56점)

- 그러나 보다 근본적으로 앞서 언급한 바와 같이 통합자치단체가 수행가능한 기능의 범위가 사전에 정의되는 것이 필요하다고 봄(평균 4.19점)

○ 특별자치시도에 대한 특례를 통해 광역자치단체 간 통합시 기존의 광역자치단체를 넘는 특별한 지위(권한 및 지원 등)를 부여할 수 있는 특례의 범위를 검토해 볼 수 있음

- 현재 특별자치시·도(제주, 세종, 강원, 전북: 출범순서)는 주로 개별 특별법을 통해 법적 지위와 권한, 재정적 특례 등을 부여받아 운영되고 있으며, 이 중 제주특별자치도가 가장 높은 수준의 자치권을 부여받음
- 제주·세종의 경우 중앙부처의 권한을 대폭 이양받거나 국책사업의 집행권한을 지역에서 일부 대체수행하는 등의 특징을 보임
- 그러나 지방자치단체의 통합은 주로 행정효율, 인구감소 대응, 지자체 재정·조직 운영의 시너지확보 등을 목적으로 하며, 각 지역의 생활권 통합과 주민 편의성 제고가 특례부여의 목적이 되어야 할 것임
- 따라서 국가로부터의 권한이라고 하기 보다는 각 지방자치단체가 가지고 있던 권한을 통합한 후 어떻게 재편할 것인지를 다루는 내용이 특례의 영역에서 구체화되어야 함(가령 통합효과의 극대화, 통합에 따른 갈등비용의 최소화 등). 또한 통합의 주된 목적 중 하나로 인구감소 등에 따른 행정서비스 제공의 효율성도 검토되기 때문에 불이익배제의 원칙에 대해서도 형평성·효율성 등의 가치와 복합적으로 검토되는 것이 필요함

□ 공정성과 형평성을 담보하는 통합광역의 새로운 역할 및 기능 제시

- 과거의 지방자치단체 통합논의와 달리, 현재 광역자치단체 차원의 통합논의는 국가차원의 인구감소와 경제위기, 수도권-비수도권 간 인구 및 경제불균형의 심화 등 행정환경 전반에 있어 변화가 존재함
- 따라서 이와 같은 인구감소시대의 변화를 고려하여, 행정효율성과 주민대응성이 함께 검토될 필요가 있음

- 또한 전국민이 일정수준 이상의 행정서비스를 제공받아야 하고 지역의 대표를 선출할 권리를 가지지만, 지방자치 및 지방분권의 특성을 고려할 때 지역의 재정적 기반 등을 고려해 더 높은 자율성을 추구할 수 있는 지역과 오히려 평균 이하의 자치권만을 가질 수 있는 지역이 존재하게 됨
- 따라서 광역-기초, 거점시-그밖의 지역 간 상호 기능과 역할을 다양하게 배분할 수 있는 제도적 유연성을 가지도록 하는 것이 오히려 형평성과 공정성을 확보할 수 있는 방안이 될 것임
 - 이를 위한 조정가능영역에 해당되는 기능의 법제화, 중앙-지방 간 기능협상 제도의 도입과 협상력 강화를 위한 연합형성의 활성화 등이 검토될 필요가 있음
- 그래야 높은 수준의 지방자치 및 지방분권이 보장된다고 하더라도 국가차원의 발전과 이익이라는 공동의 목표를 위해 조정·보완되어야 할 지점을 검토할 수 있을 것임
 - 만약 광역적 차원의 통합지방자치단체가 이와 같은 기능을 보다 적극적으로 수행하는 등 단순히 특례확보 이상으로 책임을 부담한다면, 통합지방자치 단체장의 국무회의 참석 등 그에 합당한 위상을 검토할 수 있는 가능성도 제시될 수 있을 것이라고 판단됨
- 전문가의견조사 결과에서는 통합자치단체가 수행할 기능의 범위를 사전에 명확히 정의하는 것이 필요하며(평균 4.19점), 특례방식의 권한이양보다는 권한과 책임을 동반한 통합자치단체로서의 새로운 기능범위로 다음과 같은 대표적인 수행필요 기능을 제시하였음¹⁸⁾
 - 첫째, 인구감소 대응을 위한 대규모 인프라 투자 및 인재양성
 - 권역별 국토개발, 산업육성, 교육인재양성, 관광개발, 도시계획 등 국가 수준의 기획/계획수립 등의 권한이 있어야 현실적 성과도출이 가능하며, 동시에 통합의회도 그에 준하는 입법적 권한이 있어야 한다는 의견이 제시됨(전문가 의견 조사 주관식 응답 중 발췌)

18) 이하의 내용은 전문가 의견조사 주관식 질문에 관한 응답을 요약·분류한 것임

- 둘째, 재난, 소방, 경찰, 보건, 환경(수질 등), 도로, 교육 등에 관한 규제 및 지원거버넌스에 대한 통합권한 부여 검토가 필요
- 셋째, 교통, 환경, 복지, 도시계획 등 핵심분야의 중복기능조정 및 재정차원의 수평적 조정, 중첩기능분야에 대한 책임소재 명확화와 인구감소 및 소멸지역에 대한 보호 및 지원역할 부여
- 넷째, 특행기관에 대한 기능이양 논의는 최우선적이지만, 그에 한하여서는 안된다는 의견이 대다수의 의견임(특행기관 기능 중심의 이양방안에 대한 동의수준: 평균 3.11점)
 - 국토, 환경, 고용노동을 우선적으로 이양하고, 조세, 병무 등의 국가핵심 사무 외의 전체 특행기관 기능이관이 필요하다는 의견이 제시됨(전문가 의견조사 주관식 응답 중 발췌)

3. 주민 공감대 형성 및 협력성 강화를 위한 선협력·후통합 전략

□ 협력성 강화를 위한 선협력·후통합의 ‘슬로우 스타터(slow starter)’ 전략

- 행정통합을 검토하기 전 지방자치단체 간 특정한 목적 또는 일부 사무에 관하여 공동의 연계·협력 경험을 통해 상호신뢰관계 구축 및 긍정의 시너지효과를 경험해 볼 필요가 있음¹⁹⁾
- 이를 통해 양 지역 주민과 지방자치단체, 지방의회 등 지역사회 전반에서 생활권·경제권을 공동으로 형성하고, 하나의 지역으로 통합되어도 충분하다는 공감대가 형성될 수 있기 때문임

19) [전문가의견조사 주관식응답을 종합하여 기술] ① 전문가의견조사에서 정치적 수사에 의해 제기되었으나 아직까지 실현된 바 없는 광역통합에 대하여, 선제적 협력경험이 없는 통합, 협력의 신뢰관계가 구축되지 않는 갑작스러운 정치적 통합추진이 가져오는 사회적 비용과 쉬운 통합포기의 사회적 책임 등에 대한 고민이 필요하다는 의견이 제시됨. ② 특별지방자치단체 및 조합 등 다양한 형태의 연계·협력제도 활용경험을 통해 지역의 광역통합이 실제로 유용할 것인지에 대한 신중한 사전테스트가 필요하며, 점진적 통합추진을 통해 갑작스러운 통합추진의 부작용을 줄이고 다양한 대안 중 하나로 합리적인 검토의 대상이 될 수 있어야 한다는 의견이 제시되기도 하였음. ③ 통합 외의 방식으로 연계·협력하는 경험을 통해 공동의 이익을 경험함으로써 주민의 심리적 저항감을 개선하고, 협력에 대한 막연한 기대감을 넘어 실익을 추구하기 위한 접근이 가능하도록 하는 역할을 할 수 있다는 전문가의견조사결과가 제시됨

- 가령 다수의 중첩된 광역연합 및 초광역연합 연계·협력관계 구축경험을 통해 지방자치단체가 수행해야 하는 매우 일부에 한한 협력을 넘어 포괄적인 기능 및 역할에 대한 공동수행 가능성 및 필요성 인식이 형성될 수 있을 것임
- 따라서, 현재보다 더 느린템포로 지역적 공감대 형성과정을 거친 행정통합 프로세스가 필요하며, 이때 선(先)협력·후(後)통합의 전략이 기본이 됨
- 광역자치단체 간 다양한 방식의 협력 및 협력과정에서 발생하는 갈등조정 경험 등을 통해 상호 신뢰관계를 형성하고, 중첩적 협력의 확장 끝에 통합에 이르는 선협력·후통합의 전략으로 시작은 느리지만 결과는 확실한 ‘슬로우 스타터(slow starter)’ 전략이 필요함

□ 지역의 특성을 반영해 민주성·투명성을 확보할 수 있는 주민중심의 공론화 프로세스를 설계할 수 있는 법적 기반과 지역 내 공감대형성 노력 필요

- 이와 같은 효과의 극대화를 위해서는 특히 협력의 경험이 사회적으로 확산될 수 있도록 그 과정에서 정부 내외부의 참여자 범위를 최대한 확대하고, 참여의 과정이 대중이 쉽게 확인할 수 있는 방식으로 공개되며, 성과에 대한 적극적 홍보를 하는 것이 필요함
 - 관습상·인식상 친숙한 시·도 행정구역 경계를 넘은 통합 필요성에 대해 꾸준히 주민과 소통하여 이해와 공감을 바탕으로 통합이 추진되는 것이 필요하기 때문임
- 즉, 지방자치단체 간 연계·협력이 정치적·추상적인 방식으로 이루어지는 것이 아니라, 주민과 시민사회, 정치인과 관료 등 다양한 행위주체가 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 보장하고(민주성), 참여 지방자치단체 간 공정성·형평성을 확보하지만 소통을 통해 공동의 이익을 한단계 높게 달성하기 위한 목표를 추구하면서 투명하게 이루어진다는 점이 대중에게 각인될 수 있어야 할 것임
- 이때 지역 주민과 함께하는 통합의 공론화 프로세스가 필요하며, 이때 대구·경북의 사례가 좋은 경험이 될 수 있음. 그러나 지역의 특성과 각 통합의 맥락(context)에 따라 적절한 방법을 채택·변화시키고, 주민과 함께 이를 설계할 수 있도록 해야 할 것임

- 따라서 민주성·투명성을 확보할 수 있는 최소한의 절차만을 법제화하여 주민 중심의 공론화 프로세스에 관한 법적 기반을 마련하되, 지역의 특성을 반영할 수 있도록 자율성을 존중해야 함(전문가 인터뷰, 2025)²⁰⁾

20) 가령 대구·경북 사례에서 대안의 개발과 법안도출의 과정에 다양한 전문가와의 협업구조를 설계한 것은 자율적 설계가 보장되었기 때문에 가능한 것이라 할 수 있음

제 4 장

지방주도의 특별지방자치단체 설립 전략

제1절 논의 배경과 연구 개요

제2절 특별지방자치단체 현황 및 쟁점 분석

제3절 지방주도의 특별지방자치단체 설립 전략
제언

지방주도의 특별지방자치단체 설립 전략

제1절

논의 배경과 연구 개요

1. 논의 배경

□ 급격한 환경변화와 지방자치단체 단독 대응의 한계

- 행정환경에는 정치, 경제, 사회, 문화, 기술 등의 국내외 요인들이 서로 영향을 미치고 있으며, 특히 빠른 속도로 변화하는 VUCA 세상에서 지방자치단체들이 지속가능한 발전을 이루기 위해서는 이에 대한 대응이 필요함
 - VUCA는 변동성(volatility), 불확실성(uncertainty), 복잡성 (complexity) 및 모호성(ambiguity)을 의미하는 단어의 약어임
- 이처럼 위험과 불확실성이 커지는 상황 하에서 개별 지방자치단체가 단독으로 처리하거나 대응하기 어려운 다양한 문제들이 발생하고 있어서 지방자치단체 간 협력을 통하여 환경변화에 대응하는 것이 필요함
 - 특히, 저출생, 고령화 등으로 인한 인구감소 및 인구구조 변화는 노동력 감소, 생산성 감소, 이로 인한 지역경쟁력 저하 및 각종 인프라 공급 부족 등의 문제는 단일 지방자치단체의 대응으로는 한계가 있음

□ 수도권 인구집중과 청년층 유출 대응

- 수도권 인구집중 심화 및 비수도권 청년층 인구유출에 따른 수도권 집중 등의 문제도 광역적 대응이 필요하였으며, 이에 대한 방안의 하나로 광역이 연합하여 공동의 문제를 해결하는 특별지방자치단체의 도입·운영에 관한 관심이 크게 증가하고 있음
 - 단일 지방자치단체는 재정, 조직 등의 차원에 있어서 한계가 있어서 지역 주민의 다양한 행정서비스 요구에 대응하기 위해서는 지방자치단체 상호간의 협력이 필요함

- 또한, 개별 지방자치단체는 면적, 인구, 재정상황 등이 다르고, 지역에 따라 추진하는 사업이나 주민들이 요구하는 바가 다르나 지방자치단체가 이러한 요구에 대응할 수 있을 만큼의 규모를 갖고 있지 않은 경우나, 다른 지방자치단체와 협력함으로써 규모의 경제를 실현할 수 있거나 또는 추가적인 주민 서비스의 제공이나 비용부담의 경감 등이 가능할 경우에도 협력을 고려할 필요가 있음

□ 지역주민의 생활권 확대

- 물론, 특별지방자치단체 도입 이전에도 지방자치단체 간 협력을 위한 다양한 제도들이 운영된 것은 광역행정에 대한 수요가 지속적으로 발생하기 때문이라고 볼 수 있음
- 우선적으로 교통·정보통신수단의 발달로 통근·통학, 쇼핑, 레저 등 주민들의 생활권은 지방자치단체의 행정구역을 넘어 점차적으로 확대되고 있으며, 이로 인하여 지방자치단체의 구역을 넘어선 행정서비스 수요도 크게 증가하고 있음

□ 지역주민의 서비스 요구 다양화

- 저출생·고령화, AI 등 신기술 도입, 경제위기, 국제화 등 지방자치단체가 새로운 문제 상황에 대처해 나가야 함과 동시에 지역주민들의 가치관 변화, 생활양식의 다양화 등이 진행되면서 지역주민들의 자자체에 대한 서비스 요구는 더욱 고도화·다양화되고 있음
- 향후, 저출생·고령사회를 향한 종합적인 복지시책이나 생활 관련 사회인프라 구축 등을 추진함에 있어서, 그 재정수요는 점점 증가할 것으로 전망되고 있으나 이에 필요한 지방재정은 부족하여 주민들의 요구를 반영하기 어려운 상황에 처할 수 있음
- 이러한 지방자치단체를 둘러싼 행·재정적 상황 속에서 향후 개별 지방자치단체는 현재보다 훨씬 더 다양화되고, 고도의 전문성을 요구하는 과제에 대응하기 어려운 경우가 발생할 수 있어서 지역주민들이 필요로 하는 행정서비스를 제공할 수 있도록 하기 위해서는 지방자치단체간 협력에 관한 체계를 구축할 필요가 있음

□ 자치분권 강화에 따른 지역주도의 특화 발전 확대

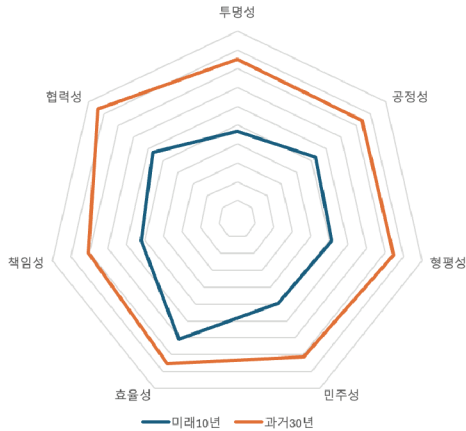
- 자치분권의 강화로 인하여 지방자치단체의 자율성, 자립성 등이 향상되고 있으며, 개별 지방자치단체들이 각자의 지역을 보다 경쟁력 있고, 독창적으로 발전시켜 나가기 위해 많이 노력하고 있음
- 지역의 특화 발전이 광역권 발전계획 등과 밀접한 관련성이 있어서 지방자치단체 단독으로 추진하기 어려운 한계를 지니고 있어 인접 자치단체와의 연계·협력이 필요한 상황임
 - 지방자치단체가 지역의 특화 발전에 종합적으로 대처할 수 있도록 행·재정적 기반을 강화하고, 체제를 정비하는 것이 필요함

2. 전문가의견조사를 통한 특별지방자치단체와 공공가치 변화 분석

- 한국지방행정연구원이 2025년 4월 전문가를 대상으로 “광역행정(특별지방자치단체)에 있어 과거 30년간 중요하게 여겨진 공공가치와 향후 10년간 중요하게 여겨져야 할 공공가치”를 비교하는 질문을 한 결과는 다음의 <그림 4-1>과 같음
 - 과거 30년간 광역행정에 있어 가장 중요하게 여겨진 가치는 “효율성”(3.54), 가장 덜 중요하게 여겨진 가치는 “투명성”(2.33)이라고 응답하고 있으며, 다른 가치들 - 공정성, 책임성, 형평성, 민주성, 협력성 - 역시 중요한 가치로 다루어지지 않았다고 평가함(3점 미만)
 - 이에 비해 향후 10년간 가장 중요하게 여겨져야 하는 가치로는 “협력성”(4.69), 가장 낮은 평가를 받은 가치는 “책임성”(4.03)이나 모든 가치가 4점 이상으로 중요하다고 인식되고 있어, 특별지방자치단체 제도와 관련하여 모든 공공가치의 중요성이 고르게 증가할 것으로 나타났음
 - 과거에는 효율성이 상대적으로 우선되었던 경향이 뚜렷했으나 협력성, 책임성, 투명성, 민주성, 책임성과 같은 가치가 과거 대비 현저히 상승한 결과는 향후 특별지방자치단체 논의가 단순한 행정 효율성 중심의 논의를 넘어서 공공성과 신뢰성, 수평적 협력을 강조하는 가치 기반 접근이 필요함을 시사하고 있음
 - 협력성과 책임성의 증가 폭이 큰 것은 전문가들이 공동사무 운영과 정책책임

- 구조의 부재를 가장 우려하고 있기 때문이며, 연합은 ‘형식적 집합’이 아니라 ‘공동성과 창출체계’로 설계되어야 할 것임을 보여주고 있음
- 투명성과 민주성은 제도의 신뢰성과 수용성을 좌우하는 핵심 가치로서 이는 규약의 불분명성, 정보공개 부재, 주민의 의회 참여 절차의 비제도화 등의 어려움을 극복하여 민주적 운영구조를 구축해야 함을 시사하고 있음
 - 형평성과 공정성의 가치는 지자체가 협력에서 공정한 분담구조가 중요하다는 인식을 반영하고 있으며, 재정여건 차이를 고려하지 않은 분담금 협의, 중앙정부의 비일관적 지원을 지양하여 제도의 지속가능성을 확보할 필요가 있음을 의미한다고 할 수 있음
 - 효율성 가치는 여전히 중요하지만 다른 가치에 비해 상대적 증가 폭이 작은 것은 이 가치가 이제는 실행을 위한 전제조건일 뿐이라는 것을 시사함

그림 4-1 | 특별지방자치단체에서 주요 공공가치별 중요도 인식: 과거 vs. 미래



공공가치	과거 30년	향후 10년	중요도 변화
투명성	2.33	4.26	1.93
공정성	2.64	4.21	1.57
형평성	2.56	4.23	1.67
민주성	2.49	4.05	1.56
효율성	3.54	4.26	0.72
책임성	2.59	4.03	1.44
협력성	2.85	4.69	1.84

출처: 저자 작성

3. 본 장의 연구 목적과 구성

□ 연구의 목적: 광역연합을 통한 원-원 시너지 창출

- 앞에서 제시한 바와 같은 상황에서는 단일 지방자치단체의 노력만으로 지역의 난제를 해결하기 어렵다는 점에서 새로운 협력기반의 광역행정을 실현할 수 있는 기반을 구축할 필요가 있음
- 이에 본 연구는 광역행정을 보다 실질적으로 추진하기 위하여 새로이 도입된 특별지방자치단체의 도입·운영의 현황과 한계를 체계적으로 검토하고, 이에 기반하여 특별지방자치단체를 활성화시킬 수 있는 방안을 모색하여 제도 도입·운영의 성공적 정착을 위한 제도적 기반을 마련하고자 함

□ 본 장의 구성

- 본 장은 총 3개의 절로 구성되며, 논의의 배경 및 연구의 개요를 다룬 제1절 이후, 이어지는 제2절에서는 특별지방자치단체와 관련된 제도 및 현황, 그리고 실패/성공 사례를 분석하여 핵심 쟁점을 도출하며, 제3절에서는 도출된 쟁점을 바탕으로 광역연합제도의 활성화를 위한 전략적 제언을 하고자 함
 - 먼저, 본 연구에서는 협력제도에 기반한 광역행정 제도에 대해 개관한 후, 타 제도들과 구별되는 특별지방자치단체의 특성과 차별성을 분석하며, 광역행정 제도 중에서 독립된 조직 설치가 가능한 지방자치단체조합과의 비교를 통해 특별지방자치단체의 특성과 차별성을 분석함
 - 국내의 특별지방자치단체 추진 실패사례(부울경 특별연합)와 성공사례(충청권 광역연합)를 검토한 후, 특별지방자치단체 추진 과정에서의 문제점에 대해서 분석하며, 이 과정에서 특별지방자치단체를 연구하거나 관련 프로젝트를 추진한 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하여 특별지방자치단체의 도입·운영 상의 애로사항을 파악하도록 함
 - 특별지방자치단체 도입·운영에도 불구하고, 제도의 지속성을 보장하기 위해 현 상황에서의 특별지방자치단체 제도가 가지고 있는 제약사항, 쟁점과 관련하여 향후 광역연합제도의 활성화 방안을 제시하고, 특별지방자치단체 도입

및 운영에 대한 활성화 방안을 마련함으로써 광역적 사무수행 및 지방자치단체 간 협력을 촉진할 수 있는 정책적 기반 강화에 기여할 수 있도록 함

표 4-1 | 본 장의 구성

구성	주요내용
제1절 논의배경 및 연구개요	1. 논의 배경 2. 전문가의견조사를 통한 특별지방자치단체와 공공가치 변화 분석 3. 본 장의 연구 목적과 구성
제2절 특별지방자치단체 현황 및 쟁점 분석	1. 광역행정과 특별지방자치단체에 대한 논의 - 광역행정의 개념 및 범위 - 광역행정의 유형 - 광역행정 제도로서의 특별지방자치단체 2. 특별지방자치단체 추진 현황 3. 특별지방자치단체 관련 이슈 및 쟁점 분석 - 법·제도적 기반의 미비 - 행정운영체계의 미흡 - 재정 기반의 불안정 - 민주적 운영 기반 부족 - 평가 및 환류 부재
제3절 지방주도의 특별지방자치단체 설립 전략 제언	1. 주민중심·지역협력 기반 특별지방자치단체 설치 및 운영 방안 - 광역 중심에서 기초 중심의 특별지방자치단체 설치·운영 확대 - 사회복지, 환경·위생 관련 사무 등 주민들의 생활과 밀접한 행정 서비스 강화 - 특별지방자치단체 설치 및 운영 관련 주민의견 수렴 및 참여 확대 - 지방자치단체 간 협력 활성화를 위한 프로그램 운영 2. 제도적 안정성과 책임성 확보를 위한 법제도 개선 및 정책 설계 - 특별지방자치단체의 안정적 정착을 위한 종합적인 접근 필요 - 특별지방자치단체의 제도적 특성을 반영한 제도 도입 및 설계 - 지방자치단체 간 협력에 관한 법률 제정 - 특별지방자치단체의 성공적 정착을 위한 체계적인 지원 - 특별지방자치단체 구성 지자체에 대한 재정지원 방안 확대 - 특별지방자치단체 운영 성과 평가 및 환류 체계 구축

제2절

특별지방자치단체 현황 및 쟁점 분석

1. 광역행정과 특별지방자치단체에 대한 논의

1) 광역행정의 개념 및 범위

□ 광역행정에 대한 관점

- 광역행정이라는 용어는 이에 관해서 연구하거나 또는 논의하는 사람에 따라 아래와 같은 여러 가지 관점에서 사용되고 있음
- 첫째는 행정수요의 광역성을 그대로 광역행정으로 인식하는 접근방법으로, 예를 들면 지방자치단체가 운영하는 의료시설에 그 자치단체의 관할구역을 넘어 다른 지역으로부터 환자들이 모여드는 사례가 이에 해당함
 - 여기에서 광역행정이라는 것은 광역시설의 운영이나 관리와 같은 의미로 사용되고 있으며, 단독 지방자치단체의 업무일지라도 수요의 광역성을 위해서 그 업무를 광역행정이라고 간주함
- 둘째는 광역자치단체의 행정, 즉 특·광역시·도의 행정에 대해 말하는 경우로 단위 지방자치단체 관할구역의 광역성을 반영하여 그것을 광역행정이라고 간주하는 접근방법임
 - 지방자치단체의 관할구역 안에 다른 지방자치단체를 포함하기 위해 자치단체의 기능이 광역적이라는 것임
- 셋째는 광역적 행정수요를 복수의 지방자치단체 간의 연계·협력을 통해서 처리한다고 하는 접근방법으로서 가장 일반적으로 사용되고 있는 관점임
 - 따라서 본 연구에서도 이와 같은 의미에서 광역행정이라는 개념을 사용함

□ 광역행정의 개념

- 광역행정은 일반적으로 하나의 지방자치단체에서는 적절히 처리해 나가기 어려운 사무에 대응하는 것이 필요한 경우, 복수의 지방자치단체에서 대응하는 것이 더욱 효율적이고, 질 높은 서비스를 주민들에게 제공할 수 있는 경우 등에

각각의 지방자치단체가 자신의 행정구역을 넘어 연계·협력하여 대응하는 것을 의미함

○ 광역행정의 개념에 대해서는 다양하게 정의되고 있으나 핵심적인 내용은 상당히 수렴하는 것으로 나타남

- 광역행정이란 지방자치단체의 행정구역에만 국한되지 않고 그 구역을 넘어서는 도시권 전체에서 발생하는 일정한 행정수요를 처리하기 위하여, 도시권 내에 있는 여러 지방자치단체가 행정사무를 종합적, 통일적으로 처리하는 지방행정을 의미함(이규환, 2011)
- 광역행정이란 지방자치단체의 법정 행정구역을 초월하여 발생하는 행정수요를 처리하기 위한 행정방식임(박종화 외, 2013: 244)
- 광역행정은 단독의 지방자치단체로는 대응할 수 없는 행정수요나 대응이 곤란한 행정서비스에 대응하기 위하여 지방자치단체의 경계를 넘어 복수의 지방자치단체가 연대·협력하여 사무를 처리하는 것을 의미함(이혜진, 2024: 5)
- 광역행정은 지방자치단체 관할 행정구역 범위를 넘어서 발생하는 특정한 행정수요에 대한 공공서비스를 제공하기 위해 사무처리 영향권 내에 있는 인접 또는 둘 이상 지방자치단체가 행정사무를 통합적으로 처리하는 행정수행 체계와 방식을 의미함(행정안전부, 2019)
 - 광역행정은 광역자치단체 간의 협력뿐만 아니라 광역·기초자치단체 간, 그리고 기초자치단체 간 상호협력에 의한 행정수행 체계를 총괄하는 의미로 사용됨
- 광역행정은 기존의 행정구역을 초월한 사무처리가 필요하기 때문에 복수의 행정단위를 가지고 대처하는 행정임(佐藤俊一, 2006: 1)

○ 佐藤俊一(2006)은 광역행정에 대한 논의는 ‘구역과 기능의 재조정’을 어떻게 할 것인가 하는 정책으로서 ‘바로 사무(재)처리의 방식이나 그것을 구체화하는 방법·수단의 형태가 중심적인 과제’라고 보고, 연계·협력이나 합병 등의 방법·수단을 포함해 광역행정을 다음과 같이 정의하고 있음

- “① 1개의 자치단체만으로는 행정목적의 합리적인 달성이 불가능한 특정 사무, ② 혹은 복수의 자치단체에서 대처하는 편이 행정목적에 합리적으로

달성하기 쉬운 공통 사무를, ③ 기획 수준이든 실시 수준이든 처리함에 있어, ④ 자치단체간 혹은 국가(중앙정부)와의 관계(구역)의 재조정(재편성을 포함)이 수반되는 행정 운용(조직·기구의 재편성 포함)이며, 여기서 합리적이란 기능적인 종합성·통일성이나 능률성·경제성 등을 의미함”(佐藤俊一, 2006: 9)

- 이러한 정의에 따르면 광역행정은 일부 사무조합이나 광역연합 등의 광역적 연계·협력뿐만 아니라 행정통합(합병)도 포함하는 개념임
- 광역행정에 대한 논의는 통합(합병)의 포함 여부에 따라 적용 범위가 달라지는데, 村上芳夫는 자치단체 상호 간의 제휴나 협력을 협의의 광역행정으로 보는 반면, 통합(합병)을 광의의 광역행정으로 간주함(2002: 206-207)
- 본 연구에서의 광역행정은 개별 지방자치단체의 행정구역을 넘어서는 사무, 서비스 등을 처리하기 위해서 2개 이상의 지방자치단체가 협력하여 공동으로 처리하는 것을 의미하며, 광의의 의미를 포함하는 개념으로 간주함
 - 다만, 행정통합에 대해서는 별도의 파트에서 연구를 진행하고 있어서 여기에서는 협의의 광역행정을 중심으로 살펴보되, 행정통합에 관한 사항은 설명이 필요한 경우에 간략하게 언급하도록 함

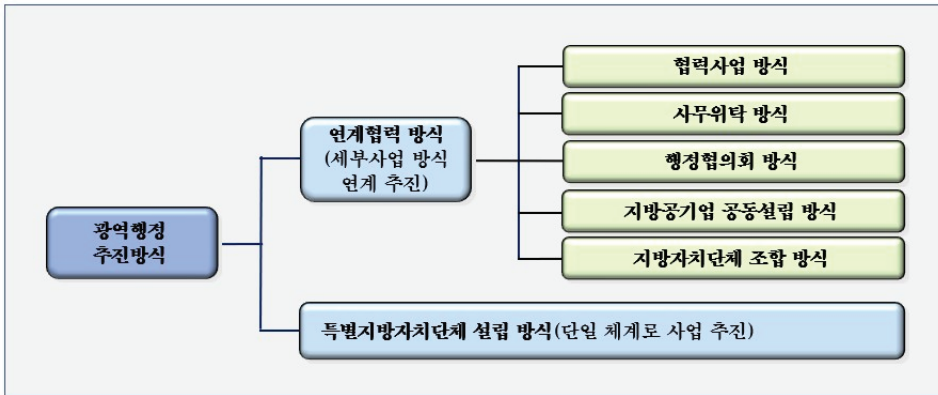
2) 광역행정의 유형

□ 광역행정 유형 구분의 기준

- 광역행정에 관한 선행연구에서 제시하고 있는 유형 구분은 대부분 광의의 개념에 근거하고 있음
 - 그러나 광역행정의 유형 구분은 연구자에 따라 차이가 있어서 통일된 유형이 있는 것은 아님
- 광역행정의 유형 구분 기준을 살펴보면, 일치된 기준이 존재하는 것은 아니며 연구자에 따라 서로 다른 기준을 제시하고 있음
 - 첫째, 광역행정의 구분 기준으로 기존 행정구역의 유지 또는 변경 여부를 들 수 있음

- 둘째, 광역행정의 사업수행이 세부사업 방식의 연계 추진 또는 단일 체계로 사업 추진인지에 따라서 광역행정을 구분하고 있음
- 셋째, 지방자치법에서 정하고 있는 지방자치단체 간 협력제도에 기반하여 광역행정 추진 방식을 구분하고 있음. 그러나 이 접근법은 행정통합을 추가 하느냐 배제하느냐에 따라 행정통합 포괄형과 배제형으로 세분할 수 있음
- 광역행정의 유형을 기존 행정구역의 유지 또는 변경에 따라 구분하는 경우 통합적 접근법, 부분적 접근법 및 이원적 접근법으로 구분할 수 있음(금창호, 2018)
 - 통합적 접근법은 기존 지방자치단체 행정구역에 근본적인 변화를 초래하는 데, 이러한 접근법에는 통합, 합병, 분리 등을 포함함
 - 부분적 접근법은 지방자치단체의 기존 행정구역을 유지하면서 광역행정을 협력적으로 수행하는 방식으로, 이 접근법으로는 협정, 기능이양, 협의회, 기관 공동설치 등을 들 수 있음
 - 이원적 접근법은 지방자치단체의 행정구역은 그대로 유지하나 특정한 사무 또는 기능의 수행을 위해서 새로운 구역 설정, 연합조직 구성 등을 수행하며, 이러한 예로는 연합체, 조합, 광역특별구, 지방개발사업단, 공사 설립 등을 들 수 있음
- 광역행정은 개별 지방자치단체가 세부사업 연계 방식으로 추진할 것인가 아니면 단일기관에 의한 사업 추진 방식으로 할 것인지에 따라 구분될 수 있음
 - 서재호(2022)는 「지방자치법」에 규정하고 있는 5가지 방식(협력사업, 사무 위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 및 특별지방자치단체) 이외에도 지방 공기업 공동설립 방식을 추가적으로 제시하고 있음
 - 6개 방식 중 특별지방자치단체를 설립하여 광역행정을 추진하는 방식을 제외한 5개 방식을 세부사업 방식의 연계 추진에 중점을 둔 ‘연계협력모형’으로 칭하고 있음

| 그림 4-2 | 광역행정 추진 방식 구분

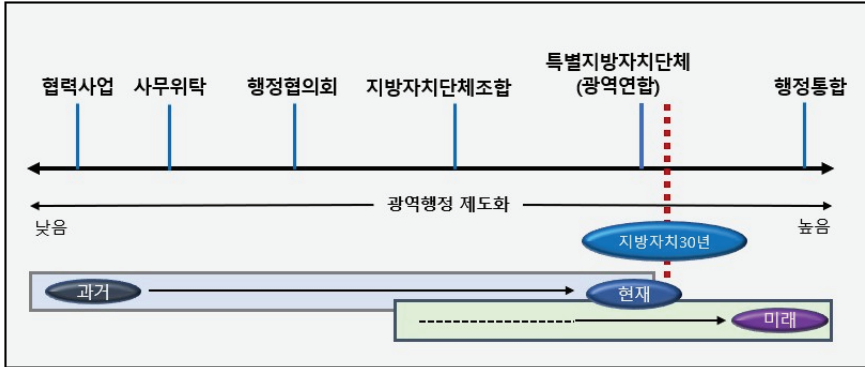


출처: 서재호(2022), 일부 수정.

□ 「지방자치법」의 협력기반 광역행정 제도

- 「지방자치법」에 규정하고 있는 광역행정은 협력제도에 근거하고 있으며, 기존의 협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등을 들 수 있음. 이러한 협력제도는 1988년 5월 지방자치법 개정 시에 신설되어 현재까지 활용되고 있음(행정안전부, 2019)
- 그 외에도 2020년 12월 지방자치법 전면개정으로 인하여 새롭게 도입된 특별 지방자치단체를 들 수 있음
 - 다만, 행정통합을 광역행정의 한 유형에 포함시키는 것은 광의의 의미에서 접근하는 경우에만 해당됨

| 그림 4-3 | 광역행정의 제도화 수준 비교



출처: 저자 작성

- 기존의 지방자치단체 간 협력제도(협력사업, 사무위탁, 행정협의회 및 지방자치단체조합)는 제도상 규약 정비의 미흡, 법적 구속력의 결여, 광역과 기초간 행정협의회 구성 사례 부족, 행정협의회 권역과 광역시설 서비스 권역 간의 불일치, 참여자의 제한이 불가피하였고, 기타 운영상의 문제로 단순 경미한 사업 위주의 협력, 사후 중심의 문제 상정, 지방자치단체장의 관심 부족, 협의 기구의 형식적 운영, 재정지원 부족 등의 문제 등으로 실질적 성과가 부진하였음 (방동희, 2022)

3) 광역행정 제도로서의 특별지방자치단체

□ 특별지방자치단체 관련 규정 및 주요내용

- 다양한 협력제도의 도입·운영에도 불구하고, 지자체 차원의 협력이 원활하게 추진되지 못하는 한계를 극복하기 위하여 2020년 12월 「지방자치법」 전면 개정을 통하여 특별지방자치단체를 도입하게 되었음
- 특별지방자치단체의 설치는 「지방자치법」 제2조제3항~제4항, 제199조~제211조에 근거하고 있음
 - 동법 제2조제3항은 ‘지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다’고 규정함

| 표 4-2 | 특별지방자치단체 설치·운영 관련 조항의 주요내용

구분	관련 조항	주요내용
설치	제199조	2개 이상 자치단체 공동으로 특정 목적의 달성을 위하여 광역적인 사무처리 필요 시 (법인)설치 가능
구역범위	제201조	구성 지방자치단체 구역의 합으로 정함. 특별한 사정이 있는 경우 일부 구역으로 한정
규칙제정	제202조	구성 자치단체 간의 상호 협의에 따른 규약 마련 → 지방의회의결 → 행안부장관 승인(관계부처장관 또는 시·도지사 협의 필요)
기본계획 수립·변경	제203조	특별지방자치단체의 장은 소관 사무 처리를 위한 기본계획을 수립하거나 또는 변경하여 특별지방자치단체 의회에서 의결
의회구성	제204조 제205조	의원은 구성 자치단체의 의회 의원으로 구성(겸직 가능). 직원은 특별지방자치단체 소속 공무원과 구성 자치단체에서 파견한 공무원으로 구성
집행부 구성	제205조	단체장은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 의회에서 선출(구성 자치단체의 장과 겸직 가능). 직원은 특별지방자치단체 소속 공무원과 구성 자치단체에서 파견한 공무원으로 구성
경비부담	제206조	구성 자치단체 인구, 사무처리 수혜 범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 자치단체가 부담(구성 자치단체는 경비 관련 특별회계 설치·운영) 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우에는 사무를 위임한 국가 또는 시·도가 그 사무를 수행하는 데 필요한 경비를 부담해야 함('23년 개정)

출처: 「지방자치법」의 관련 조항 요약·정리

- 「지방자치법」 제199조의 입법목적은 ‘광역적 공동사무’ 처리를 목적으로 새로운 조직을 신설할 수 있는 법적 근거를 마련한 것이며, 이 조직을 특별지방자치단체로 규정하고 있음
- 특별지방자치단체는 본질적으로 일반지방자치단체와 같은 ‘법인’이며, 사무처리를 위한 사무위임이 필수적인 요소임
 - 특별지방자치단체는 규약과 기관구성(의회조직과 집행조직)을 기본적인 요건으로 하고 있음
 - 특별자치시·도와 특별지방자치단체는 별개의 개념으로, 특별자치시·도는

일반지방자치단체의 한 종류인 반면, 특별지방자치단체는 특정한 목적을 수행하기 위한 별도의 조직체로서의 성격을 가진

- 특별지방자치단체는 독립적인 의결 및 집행기구를 갖추고, 조례제정권을 가지고 있으며, 국가, 시도로부터 직접 권한 이양을 받는 것이 가능함. 그러나 특별지방자치단체 설치 자체가 쉽지 않은 것이 현실이며, 수도권 일극화 방지, 지방소멸 위기극복 등에 대응하기 위한 협력수단이 되기 위해서는 특별지방자치단체의 설치 목적 구체화, 국가 위임사무의 확대, 분담금 기반의 재원조달 등에 대한 개선이 필요함

[표 4-3 | 특별지방자치단체의 장·단점 비교

장점	단점
• 독립적인 의결 및 집행기구를 갖추고, 조례 제정권을 가져 강력하고, 효율적인 광역행정의 기반 마련 • 적절한 수준의 독립성과 자율성을 갖추고 경제 통합의 종합적 컨트롤 타워 역할 수행 가능 • 각 지방자치단체의 정체성은 유지하면서도 협력을 통한 강한 시너지를 일으키는 형태 • 자치단체간 중복투자 방지, 규모의 경제, 관할 구역과 행정서비스 공급 구역의 불일치 해소를 통한 주민 편의, 국가사무 위임에 따른 자치단체의 기능 확대 • 특별지방자치단체의 의회와 집행부의 장 간선을 통해 약간의 주민대표성 확보 • 국가 위임사무 수행이 가능하며, 구성단체간 합의를 통하여 사무 확대 가능 • 경제통합의 목적이 저출생·고령화로 인한 지방 소멸 위기 대응을 염두에 둔다면 광역연합으로의 방향 설정에 부합 • 타 협력제도에 비하여 견고한 협력이 가능함	• 특별지방자치단체 설치 자체가 어려움(오랜 사전 협의가 필요하고, 구성 자치단체간 합의에 도달하기 어려움) • 특별지방자치단체를 통해 수행 가능한 사무발굴에는 많은 노력 필요 • 국가균형발전, 수도권 일극화 방지, 지방소멸 위기극복 등이 대전제로 나타나고 있으나 특별지방자치단체의 설치 목적은 더 구체화 되어야 하고, 특정 목적을 실현하기 위해서는 현실적으로 실현 가능한 지방자치단체 간의 협력사무부터 정비해야 하는데, 이 경우 모든 자치단체를 아우른 협력 필요 • 광역사무를 정하기도 어렵지만, 이를 규약에 규정하는 데에도 상당한 어려움이 존재함(‘특별한 사무’에 대한 세부적인 기준에 대한 검증에 시간이 많이 소요됨) • 시·도를 중심으로 진행될 경우, 기초자치단체 패싱 논란 불가피 • 과세권이 없어 대부분 분담금에 의한 사무 수행 • 구성단체가 탈퇴 의사를 표명할 경우, 이를 존중하도록 되어 있어 와해 가능성 존재 • 의사소통 절차/ 비용 가중. 특별지방자치단체가 각 지방자치단체의 출장소로 전락되어 의사소통 절차와 비용을 가중시킬 수 있음

출처: 서재호(2022)

- 특별지방자치단체는 행정통합으로 나아가기 위한 하나의 사전단계 또는 전제 조건이 아니라 행정통합에 대한 하나의 대안으로 고려되어야 함
 - 행정통합은 다양한 이해관계자들 간의 정치적 역학관계로 인하여 통합이 어려운 경우에 광역적 차원 또는 개별 지방자치단체의 경계를 벗어나 다른 지방자치단체와의 협력을 통하여 문제를 해결하기 위한 제도라는 점에서 행정통합에 대한 하나의 대안으로 간주할 수 있음

□ 특별지방자치단체와 지방자치단체조합의 특징 비교

- 앞에서 언급한 협력제도 중에서 지방자치단체조합은 특별지방자치단체와 마찬가지로 규약을 제정하여 운용할 수 있다는 공통점에도 불구하고, 기관구성, 자치입법권, 인사관리 등에서 많은 차이를 보이고 있음

표 4-4 | 지방자치단체조합과 특별지방자치단체의 특징 비교

구분	지방자치단체조합	특별지방자치단체
규약의 효력	• 공사의 정관과 유사한 기관의 운영 규정	• 기본규범으로서 법률에 준하는 효력을 가짐
기관구성	• 주민대표성 미흡 • 조합회의(공무원 등 참여 가능) - 조례제정권 없음 • 조합장(민간인 선임 가능)	• 주민대표성을 감안하여 간선 • 의회 구성(지방의원 겸직) - 조례제정권 있음 • 단체장(의회에서 간선)
자치입법권	• 법령 및 구성자치단체의 자치법규에 따라 사무처리	• 법령의 범위 안에서 자체법규를 제정하여 사무처리 - 구역 내에서 일관된 처리 가능
인사관리	• 파견직원의 전·출입 동의권 없음	• 파견기관과 대등하게 인사 협의
고유직원	• 조합이 고용한 자체직원	• 특별지방자치단체의 지방공무원 신분
준용규정	• 지방자치법 일반규정 준용 불가능 - 자체 규정 제정·운영	• 지방자치법의 일반규정 준용 - 제도의 특성상 일부 규정 배제
사무특성	• 각종 시설의 건설, 정보화·결산·감사 등 사업적·전문적 성격의 업무	• 인·허가 등 주민의 권리·의무에 직접 관계된 사무(행정처분)

출처: 행정안전부(연도 미상), 「지방자치법」 개정 설명자료

□ 특별지방자치단체와 구성 지방자치단체 간의 관계

- 특별지방자치단체는 행정의 유연성과 전문성을 확보하여 기존 지방자치단체의 경직성을 보완하고, 조직·사무·예산의 자율적인 운영을 바탕으로 특정 행정 수요에 대한 독립적인 의사결정 및 집행력을 확보하며, 현재 지방자치단체들이 수행하고 있는 인구, 일자리, 산업경제, 교통관광 등 다양한 분야에서 개별 지방자치단체가 대응하기 어려운 문제를 해결하는 보완책이 될 수 있는 제도임(방동희, 2022)
 - 이러한 맥락에서 볼 때, 특별지방자치단체는 지방자치단체 간 협력에 관한 제도적 혁신으로 자리매김할 수 있음
- 광역연합의 제도적 특징을 살펴보면, 구성 지방자치단체로부터의 독립성과 구성 지방자치단체와의 밀착성이 병존하고 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 아래의 표와 같음

| 표 4-5 | 광역연합 제도의 구성 자치단체로부터의 독립성과 밀착성

항목	개요(괄호 안은 지방자치법상 근거 규정)	독립성	밀착성
법인격	특별지방자치단체는 법인으로 함 (제199조제3항)	○	
제도의 목적	특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무처리 (제199조제1항)	○	
구성원	특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체 (제199조제1항)		○
규약 제정	구성 지방자치단체 간의 상호 협의로 정함 (제199조제1항)		○
사무처리 권한	광역적 사무를 처리(제199조제1항)	○	
	특별지방자치단체 설치 시 국가 또는 시·도 사무의 위임이 필요할 경우 구성 지방자치단체의 장이 사무위임을 요청할 수 있음(제199조제4항)	○	
	국가 또는 시·도가 특자체에 사무를 위임할 수 있음 (제206조제3항)	○	
규약의 변경	특별지방자치단체의 설치, 해산 또는 규약 변경에 대한 권고 행안부장관의 권고(제200조)	○	
	구성 자치단체의 장은 지방의회 의결을 거쳐 행안부장관의 승인을 받아야 함(제202조제2항)		○
특자체의원 선출	규약에 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성(제204조제1항)		○
특자체장 선출	특별지방자치단체의 의회에서 선출 (제203조제1항)	○	
조례제정	조례의 제·개정, 폐지 (지방자치법 시행령 제126조)	○	○
기본계획	특별지방자치단체의 장은 소관 사무를 처리하기 위한 기본계획을 수립하여 특자체 의회의 승인을 받아야 함(제203조제1항)	○	
경비부담	규약에 따라 구성 지방자치단체가 부담 (제206조제1항)		○
	국가 또는 시도의 위임사무인 경우, 위임기관이 경비 부담 (제206조제3항)	○	

출처: 저자 작성

2. 특별지방자치단체 추진 현황

□ 충청광역연합 출범

- 충청권은 2020년 11월 분권형 국가발전을 선도하기 위해 상호협력 강화, 연구·용역 공동 수행, 충청권 광역사업 추진을 위한 적극 협력 등을 담은 ‘충청권 광역생활경제권(메가시티) 추진 합의문’을 채택하였음
 - 그 이후 2022년 초까지는 충청권 행정협의회를 중심으로 메가시티 추진을 위한 용역, 사업발굴 등을 추진하였음
- 2022년 3월 ‘충청권 특별지방자치단체 설치 및 운영방안 연구’에 관한 최종 보고를 시작으로 특별지방자치단체 설립 및 한시기구 구성 합의, 충청권 특별지방자치단체 의석 균등배분 합의, 행안부의 광역연합 규약 승인 등의 절차를 거쳐 2024년 12월 충청광역연합이 출범하게 되었음

【표 4-6】 충청권 특별지방자치단체 추진 경위

시기	추진내역
2022.3.	• 충청권 특별지방자치단체 설치 및 운영방안 연구(최종보고회)
2022.8.29.	• 특별지방자치단체 설립 및 한시기구 구성 합의
2022.10.21.	• 행안부, 특별지방자치단체 합동추진단 설치 승인
2023.1.31.	• 특별지방자치단체 합동추진단 출범
2023.10.4.	• 특별지방자치단체 합동추진단 기간 연장(‘24년 말)
2023.11.13.	• ‘준비된 메가시티, 충청시대 선포식’ 개최
2023.11.30.	• 4개 시도회의의장, 충청권 특별지방자치단체 의석 균등배분 합의
2024.4.	• 시도의회 특별지방자치단체 규약안 의결
2024.5.	• 광역연합 규약 조건부 승인 (충청지방정부연합 → 충청광역연합으로 변경 전제)
2024.9.	• 특별지방자치단체 자치법규 제정
2024.12.	• 충청광역연합 출범 및 사무 개시

출처: 충청광역연합 홈페이지(www.chungcheongmu.go.kr) 일부 수정

- 충청광역연합의 조직은 2개 사무처로 구성되어 있으며, 직원은 60명으로 자치단체 4곳의 파견공무원들로 구성됨
 - 사무처는 1처 3과 11팀(41명), 의회사무처는 1담당관 3전문위원 2팀(19명)으로 구성됨
- 충청광역연합은 자치단체 이관사무 20개, 국가 위임사무 1개 등 단일 시·도만으로 대응이 어려운 광역사무를 수행하기로 함
 - 아래의 표에 제시된 20개 사무 이외에 “그 밖에 각 구성단체가 합의하여 연합에 이관한 사무”를 규약에 포함함

| 표 4-7 | 충청광역연합의 관장사무

	부문	사무
교통인프라	① 도로	① 초광역 도로망 구축
	② 철도	② 초광역 철도망 구축
		③ 광역철도 사업의 건설·운영
	③ 교통	④ 초광역 대중교통망 구축
		⑤ 광역간선급행버스체계 구축·운영
	④ UAM	⑥ 도심항공교통 활용 촉진 및 지원
산업경제	⑤ 선도산업 육성	⑦ 초광역 산업 발전 선도사업 육성
	⑥ 산업 연계·육성	⑧ 초광역 주요 산업 연계 및 육성
	⑦ 첨단바이오	⑨ 초광역 첨단 바이오산업 육성
	⑧ 미래모빌리티 부품	⑩ 초광역 미래모빌리티 부품산업 육성
	⑨ 첨단 코스메틱	⑪ 초광역 첨단 코스메틱산업 육성
	⑩ R&D 혁신체계 구축	⑫ 초광역 R&D 혁신체계 구축
	⑪ 지역기업 지원	⑬ 초광역 지역기업 육성 및 통상 지원
	⑫ 지역인재 양성	⑭ 초광역 지역인재 양성
	⑬ 농식품 육성	⑮ 초광역 농식품산업 육성
사회문화	⑭ 문화	⑯ 초광역 지역문화 진흥 및 생활문화 지원
	⑮ 관광	⑰ 초광역 관광체계 구축
	⑯ 환경	⑱ 초광역 환경 대응체계 구축
	⑰ 생태	⑲ 초광역 자연생태계 보전
국제교류협력	⑱ 국제교류 협력	⑳ 초광역 국제교류 및 협력

출처: 염인섭(2024)

□ 부산울산경남특별연합 승인 및 폐지 사례

- ‘부산울산경남특별연합규약’은 2022년 4월 18일 행정안전부의 승인을 받아 우리나라에서 처음으로 ‘부산울산경남특별연합’의 공식적인 설치 절차를 완료하고, 2023년 1월 1일부터 사무처리를 개시할 예정이었음
- 그러나 2022년 6월 지방선거 이후, 각 시도에서 특별연합의 실효성에 대한 검토를 시작으로 특별지방자치단체의 지속가능성에 대해 많은 우려를 표명함
- 2022년 10월에 들어와서 특별지방자치단체 설치의 무산을 발표하였으며, ‘부울경 특별연합 규약 폐지규약’에 대해 울산·부산시의회와 경남도의회의 의결을 거쳐 행안부 장관의 승인을 받아서 부산울산경남특별연합은 2023년 3월 3일에 폐지되었음
 - 부울경은 특별지방자치단체 규약 폐지와 더불어 초광역 협력사업에 중심을 둔 3자간 경제동맹 추진을 발표하였음

【표 4-8】 부울경 메가시티 추진 경위

시기	추진내역
2018. 6.	• 동남권 상생협약 체결
2019. 3.	• 동남권 상생발전협의회 발족
2020.3.~ '21.3.	• 동남권 발전계획 공동연구 추진
2020. 11.	• 메가시티추진 TF팀 신설
2021. 2.	• 동남권 메가시티 구축 전략보고
2021. 3.	• 특별지방자치단체 설치방안 공동연구 착수보고
2021. 4.	• ‘메가시티 지원 범부처 TF’ 출범
2021. 7.	• ‘부울경 특별지방자치단체 합동추진단’ 설치·운영
2021. 7.	• 부울경 특별지방자치단체 설치 협약 체결 (시도의회 의장, 시도지사)
2021. 9.	• 부울경 특별지자체 설치 자문단 및 시민참여단 구성·운영
2021. 10.	• 정부 ‘초광역협력 지원전략’ 발표
2021. 11.~	• 범정부 초광역 지원협의회 구성·운영
2021. 12.~ '22. 3.	• 부울경 초광역권 발전계획 수립 추진

시기	추진내역
2022. 4.	• 국내 첫 특별지자체 ‘부울경 특별연합’ 설치 • 행정안전부 규약 승인 • ‘분권협약*’, ‘초광역권 발전 공동협력 양해각서**’ 체결 * 분권협약: 부울경 특별연합으로의 국가사무 위임을 위한 이행 사항규정 ** 양해각서: 부울경 초광역권 발전계획 수립 및 추진에 필요한 정부와 부울경 간 협력사항 규정
2022. 9.	• 경남도 부울경 특별연합 백지화 선언
2022. 9.	• 울산시 부울경 특별연합 참여 중단
2022.10.12.	• 부울경 특별연합 추진 철회 (부울경 지방자치단체장 합의)
2022.10.31.	• 부울경 특별연합 규약 폐지 협조 요청
2022.12.	• 경남과 울산시 의회 부울경 특별연합 폐지규약안 의결 및 행안부 특별연합 폐지 승인·고시 예정
2023. 3. 3.	• 시·도의회 동의 및 중앙정부 승인 절차를 거쳐 폐지

출처: 부산광역시 웹사이트(<https://www.busan.go.kr/megacity03>), 머니투데이('22.10.14)

- 부산울산경남특별연합의 설치 무산은 경상남도의 반대입장 표명에서 출발하고 있음
 - 경상남도는 경남연구원(2022)의 연구 결과를 토대로 특별연합은 순기능보다 역기능이 많고, 비용만 낭비하고 실익이 없는 협력방식이라고 판단하고, 부산울산경남특별연합의 추진 중단이라는 입장을 발표함
- 민선7기 부산과 경남의 행정통합을 전제로 한 ‘부산울산경남특별연합’의 기초가 되었던 ‘부산경남 행정통합 필요성에 관한 기초연구’(20. 12.)와 민선8기 특별지방자치단체를 추진하지 않기로 결정한 사실상의 근거가 된 ‘부울경 특별연합 실효성 분석’(22. 8. 31.)은 모두 경남연구원의 연구결과물임
- 경상남도가 지적한 특별연합의 한계(5가지 항목)에 대한 항목과 부산연구원의 맞춤형 대응 방향을 요약하면 아래의 표와 같음

| 표 4-9 | 부울경특별연합의 한계 및 대응 논의

부울경특별연합 한계	해명	대응방향
1. 특별지방자치 단체제도의 한계	• 완벽한 제도는 없음 • 전부 개정 지방자치법에서 제도화된 이래 최초의 설치 사례로, 제도 운영 경험 부재 • 상대적으로 진일보한 제도(cf. 지방자치법상의 행정협의회, 조합, 위임·위탁방식 등과의 차이 구분) • 해외 선진 사례(간사이광역연합, 슈투트가르트지역연합 등)를 참고하여 제도 도입	• 시행착오를 거치겠지만, 보완 가능(직접 운영 결과를 토대로 정부 설득 필요) • 독자 권한, 국가 지원 전략, 재정 지원 근거 등 기반 부족에 대해 지방자치법 및 관련 법률의 개정, 특별법 등을 통해 보완 • 특별연합의 장 및 의회위원의 대표성·책임성 문제 보완(선출방식, 임기 등 개선)
2. 공동업무 처리 방식의 한계	• 복수의 지방자치단체 간 공동업무처리의 성공사례 없는 것이 아님 → 폐기물 처리시설 공동 이용, 경제자유구역청 공동 운영, 지방공무원 교육훈련 사무 위탁, 동해남부권해오름동맹상생협의회 등 • 기존 공동업무처리방식의 한계로 책임 소재 불분명, 이해관계 상충에 따른 갈등 야기 등이 지적되고 있으나, 특별연합은 이와 별개의 제도	• 특별연합은 기존의 공동업무 처리방식의 한계를 보완하는 차원에서 마련된 제도(행정의 민주성·효율성·책임성, 주민대표성 추구) • 통합의 전 단계로 연합을 이해할 경우, 공동업무 처리는 훨씬 수월하게 진행 가능 • 합의 하에 광역단위의 자립·분권적 발전 전략(기본계획) 수립 가능
3. 규약상의 한계	• 규약에 일부 문제가 있다는 데 동의하지만, 특별연합 사무처리 개시를 전후하여 협의해 나가면 해결 가능한 사항 • 수도권 일극집중 극복을 위한 대응체계로 부울경특별연합 설치의 근거가 마련된 것만으로도 존재 의의 있음 • 규약상의 한계는 지방자치법상(제202조)의 한계에 기인(법령의 범위에서 규약 제정 가능. 현재 12개 사항 포함. 국가 사무의 위임이 필요할 경우, 구성 지자체의 장이 관계 중앙행정기관의 장에게 위임 요청 가능)	• 지방자치법/지방분권법 개정으로 보완 가능한 것과 새로운 특별법 제정으로 가능한 것을 구분하여 접근 • 특별지방행정기관 기능의 이양·이관에 대해 협의 필요 • 국가사무 및 시·도사무의 위임·이관을 통한 초광역협력에 대한 기획·조정 기능 보완 가능 • 현 규약은 법령의 범위 내에서 보완 가능(3개 시·도(의회 포함) 관계자 간 협의를 통해 조정하고 운용의 묘를 살리는 것이 중요)
4. 부울경 초광역 발전계획의 한계	• 부울경특별연합을 지원하는 정부 부처간 '초광역권 발전을 위한 공동협력 양해각서' 체결(35조 원 규모의 초광역 발전 계획 포함. 광역교통망 사업(국비 27조 4,264억 원), 인재양성(국비 4,037억 원) 및 산업육성(국비 3조 1,883억 원) 사업	• 부·울·경 초광역 발전계획은 행정안전부 등 관계부처와 체결한 양해각서를 근거로 하므로, 그 효력에 대해 재검토가 이루어질 전망 • '우리나라 최초'의 특별지방자치단체라는 타이틀을 유지하면서 약속된 정부

부울경특별연합 한계	해명	대응방향
	등을 정부 선도사업으로 추진하겠다는 약속) • 내년도 정부 예산안에 부울경 초광역협력 관련 사업비가 2,082억 원 반영된 것으로 확인	지원(향후 예상되는 추가 지원 포함)을 보장받는 것이 지역의 공동발전에 유리 • 필요한 경우, 관계부처 협의 등 계획 수정을 통해 추진 필요
5. 광역도와 광역 시의 차이점 미고 려	• 서부경남이 제외된 부산과 울산 발전 위주의 계획 수립으로 경남 균형발전에 대한 고려가 전무하다는 주장은 사실과 다름(ex. 달빛내륙철도, 남해안고속철도, 사천항공사업, 지리산항노화사업 등) • 부울경 메가시티는 진주를 거점도시화 하는 한편, 4대 권역(부산권, 울산권, 창원동부경남권, 진주서부경남권)을 네트워크로 연결하는 전략을 제시하고 있음	• 부울경 어디라도 서부경남과 같은 낙후 지역은 존재하고 동서격차가 심각한 문제로 지적 • 서부산권, 기장군, 울주군 등도 사실상 권역 내 격차 심각 • 추후 규약 개정을 통해 공동사무화 노력 강구. 부울경 균형발전 이라든가, 부울경 광역계획 등에 대한 기획·조정 기능 부여로 개선 가능

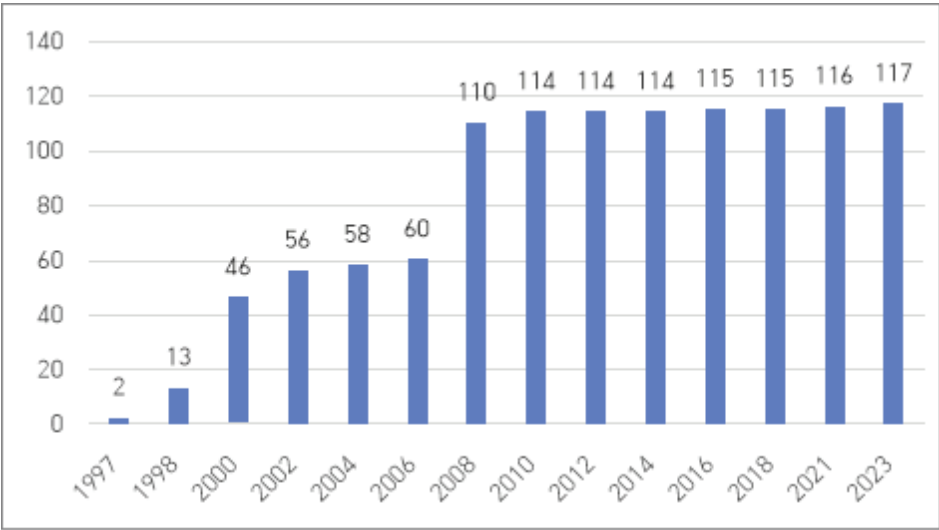
출처: 이정석 외(2023: 57)

□ 일본의 광역연합 설치·운영 현황

- 광역연합은 지방공공단체가 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당한 사무에 관해, 광역계획을 작성해, 필요한 연락 조정을 도모하고, 사무의 일부를 광역에 걸쳐 종합적이고 계획적으로 처리하기 위해서 구성단체의 의회의결을 거쳐 협의에 의해 규약을 정하고, 그 밖의 것에 있어서는 도도부현 지사의 허가를 얻어 마련하는 특별지방공공단체임
 - 일부 사무조합과 비교하면, 국가, 도도부현으로부터 직접 권한 등의 이양을 받을 수 있는 것, 직접 청구가 인정되고 있는 등의 차이가 있음
- 광역연합이 성립되면 공동처리를 받는 사무는 구성단체의 권능에서 제외되어 광역연합으로 넘어가게 됨
 - 다만, 광역연합 내의 구성단체는 그 집행기관의 권한에 속하는 사항이 없어진 때에는 그 집행기관은 소멸하게 됨
- 일본의 광역연합은 「지방자치법」 제284조, 제285조의 2, 제291조의 2-제 291조의13에 근거하고 있음

- 일본의 광역연합은 1997년에 처음으로 설치되었으며, 2006년에 110개의 광역연합이 설치·운영된 이후, 2023년 7월 기준으로 117개가 설치·운영되고 있음 (総務省, 2024)

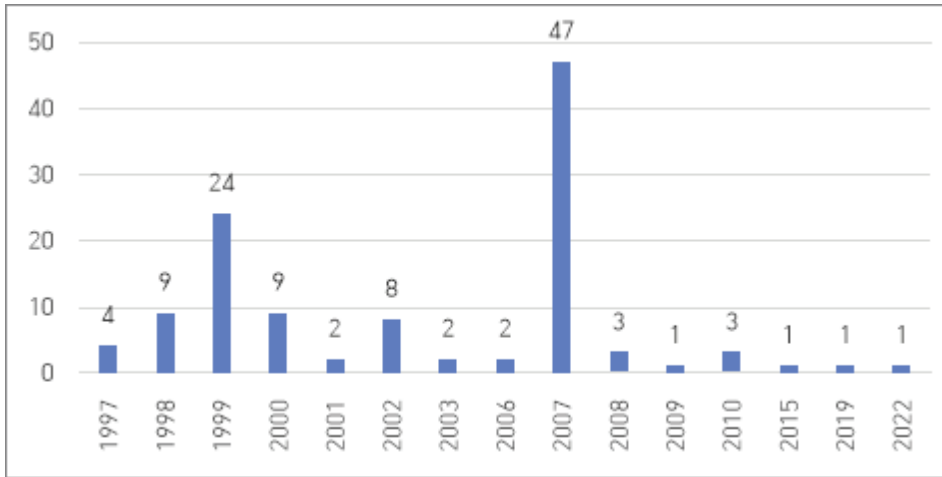
| 그림 4-4 | 일본의 광역연합 설치 현황 누계



출처: 総務省(2024), 설치 시기를 반영하여 재작성(설치 후 폐기된 광역연합 통계 미반영)

- 일본의 광역연합 설치 시기를 살펴보면, 2007년에 47개의 광역연합이 신설되었으며, 그 다음으로는 1999년에 24개가 신설되었음
 - 2008년 이후로는 간헐적으로 1-3개의 광역연합이 신설된 것으로 나타남

|그림 4-5| 일본의 광역연합 설치 시기별 현황



출처: 総務省(2024)

- 일본의 광역연합 구성자치단체가 가장 많이 협력하고 있는 사무의 종류를 살펴 보면, 개호보험, 후기고령자의료, 장애인복지, 쓰레기처리, 소방, 구급 등과 관련된 사무인 것으로 나타남
 - 특히, 복지분야의 사무들이 주로 지방자치단체 간 협력의 대상이 되고 있음
- 일본의 광역연합은 개별 지방자치단체의 후생복지 관련 사무와 주민생활과 밀접한 행정서비스를 공동으로 제공하는 데에 중점을 두고 있는 것을 알 수 있음
 - 그 이유는 일본의 기초자치단체인 시·정·촌의 규모가 작은 편이고, 고령화·저출생으로 인하여 지역주민의 생존배려에 관한 행정서비스를 제공하기도 어려운 점이 있기 때문임

| 표 4-10 | 사무의 종류별 공동처리 현황

사무 종류	광역연합	사무종류	광역연합
광역행정계획	12	화장장	14
임도·임야	3	초등학교	1
병원·진료소	4	중학교	1
아동복지	4	사회교육	4
개호보험	84	소방	22
노인복지	17	구급	22
장애인복지	50	직원연수	13
후기고령자의료	52	공평위원회	4
구급·토일의료	11	회관·공유재산의 유지·관리	5
상수도	3	정보기반정비	4
하수도	2	소비생활상담	3
쓰레기처리	26	행정불복심사 상의 부속기관	4
분류처리	17	-	-

* 2023년 7월 1일 기준, 광역연합은 복수의 사무를 수행하고 있어 건수는 복수로 계상

출처: 総務省(2024)

- 일본 광역연합의 경우 하나의 광역연합을 구성하는 자치단체의 수는 2개에서 100개 이상²¹⁾인 경우도 있어 구성자치단체의 수가 매우 다양한 것을 알 수 있음
- 광역연합의 구성단체가 3개인 경우가 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로는 10~19개, 20~29개, 20~39개 등의 순으로 구성단체가 많은 것으로 나타남

| 표 4-11 | 광역연합의 구성단체 수 및 비율 비교

구성단체의 수	광역연합(개)	구성비(%)	누계(%)
2	8	6.8%	6.8%
3	17	14.5%	21.4%
4	7	6.0%	27.4%
5	11	9.4%	36.8%

21) 홋카이도 후기고령자의료광역연합은 구성자치단체의 수가 179개임

구성단체의 수	광역연합(개)	구성비(%)	누계(%)
6	7	6.0%	42.7%
7		0.0%	42.7%
8	4	3.4%	46.5%
9	2	1.7%	48.2%
10~19	16	13.7%	61.1%
20~29	14	12.0%	73.2%
30~39	13	11.1%	84.4%
40~49	8	6.8%	91.3%
50~99	9	7.7%	99.1%
100~	1	0.9%	100.0%
합 계	117	100.0%	-

출처: 総務省(2024)

3. 특별지방자치단체 관련 이슈 및 쟁점 분석

- 특별지방자치단체 제도의 실질적 운영을 위해서는 법·제도적 기반, 조직·재정 운영체계, 참여 기반 및 성과관리 등 전반에 걸친 구조적 보완이 요구되고 있음
 - 전문가 조사를 통해 확인된 주요 쟁점은 정관 및 규약의 부재, 전담 조직 및 행정 집행력 부족, 분담금 기준 미확립, 주민참여 제도 미흡, 성과관리 및 환류체계의 부재 등으로 요약되며, 각 쟁점별로 우선순위도 구체적으로 확인되었음
 - 가장 근본적인 쟁점은 법·제도적 기반의 미비로서 전문가들은 ‘규약 제정 및 변경의 투명성 강화’(3.75점)와 ‘중앙의 제도 정비 및 지원’(4.0점), ‘지방자치단체의 특성을 반영한 제도 도입 및 설계’(4.29점) 항목을 통해 명확한 설치 요건과 운영 지침 마련의 시급성을 강조하고 있으며, 이는 제도의 정당성과 법적 안정성을 확보하기 위한 최소한의 조건으로 해석됨
 - 사무국과 같은 전담 조직의 부재, 명확한 기능 분장 기준의 결여, 복잡한 의사결정 구조와 같은 행정운영체계의 미흡은 광역연합의 실질적 집행력을 저해하는데, 전문가들은 이에 대해 ‘주민들의 생활과 밀접한 행정서비스 강화’

- (3.79점), ‘특별지방자치단체 수행 공동사무에 대한 의견 차이’(3.75), ‘인접 광역지자체 간 협력에 대한 경험 부족’(3.33점)을 언급하며 실행력과 기획조정 기능의 회복을 강조하고 있음. 이는 협력과 효율성, 그리고 실행가능성의 측면에서 운영체계 전반의 재정비 필요성을 뒷받침한다고 볼 수 있음
- 전문가들은 ‘재정여건을 고려한 분담금 배정’(3.54점) 및 ‘중앙의 재정지원 확대’(3.67점) 항목에 대해 인식하고 있는 결과로 볼 때, 분담금 협의의 어려움과 중앙정부의 제한적 지원은 연합의 지속성을 위협하는 요인이므로 형평성과 자율성을 고려한 재정 구조 재설계가 필요함을 시사하고 있다고 할 수 있음
 - 주민의견 수렴이나 지방의회 연계 절차가 제도적으로 설계되지 않은 상황은, 제도의 정당성과 수용성 부족으로 이어지고 있는데, 전문가들은 ‘주민참여 확대’(3.58점), ‘운영 관련 갈등 조정 기제 부족’(4.42점) 문항에 대한 응답을 통해 단순한 행정통합이 아닌 참여 기반 민주성을 확보해야 한다고 강조하고 있음. 이는 연합의 지속 가능성과 제도 내 신뢰 형성의 핵심 요소로 작용함
 - 정책 성과에 대한 환류 구조와 평가체계가 미비한 점도 중요한 제도 운영 상의 허점인데, 전문가들의 ‘성공사례 부족으로 인한 시행착오’(3.25점)와 ‘성과 관리체계 구축’(3.46점) 항목에 대한 응답으로 보건대, 그 중요성은 인식되고 있으나 아직 실질적 제도화에 대한 공감대 형성은 미흡함을 시사함. 이는 책임성과 학습적 행정 운영을 위해 향후 보완이 필요한 영역으로 판단됨
 - 이러한 쟁점들은 제도의 정당성과 효율성, 책임성과 수용성 측면에서 제도 안정화의 핵심 요소로 작용할 것이므로, 이를 해결하기 위한 전략 마련이 필요한 시점임
 - 또한, 정책 설계는 개별 기능 보완을 넘어서 가치 기반의 통합 설계로 전환되어야 하며, 이 과정에서 ‘제도적 정합성’과 ‘참여 기반’을 우선적으로 확보하는 것이 제도의 실효성을 결정짓는 핵심 과제인 것으로 판단됨

| 표 4-12 | 특별지방자치단체 관련 주요 이슈 및 쟁점

구분	주요 쟁점	
특별지방자치단체 제도적 기반 측면	법·제도적 기반의 미비	• 법령 기반의 불명확성 • 설립 요건 및 절차의 불분명
특별지방자치단체 제도 운영 측면	행정운영체계의 미흡	• 전담 조직의 부재 • 인력 부족 및 책임 미비 • 기능 중복 및 불명확
		• 분담 방식 협의 실패 • 중앙정부 지원의 한계
		• 주민참여 부진 • 갈등 조정 기제 부족
	재정 기반의 불안정	• 성과관리체계 부재
	민주적 운영 기반 부족	• 제도적 환류 장치 미비
	평가 및 환류 부재	

| 표 4-13 | 특별지방자치단체 관련 주요 쟁점별 전문가 조사 결과

주요 쟁점	관련 조사 문항 내용	평균 (5점 척도)
법·제도적 기반의 미비	규약 제정 및 변경의 투명성 강화	3.75
	특별지방자치단체의 안정적 정착을 위한 종합적 접근	4.3
	지방자치단체의 특성을 반영한 제도 도입 및 설계	4.29
	중앙의 제도 정비 및 지원	4.0
행정운영체계의 미흡	특별지방자치단체 수행 위임사무 발굴 어려움	3.58
	특별지방자치단체 수행 공동사무에 대한 의견 차이	3.75
	인접 광역지자체 간 협력에 대한 경험 부족	3.33
	주민들의 생활과 밀접한 행정서비스 강화	3.79
재정 기반의 불안정	분담금에 기반한 재원조달의 취약성	4.54
	지자체의 재정여건을 고려한 분담금 배정	3.54
	중앙의 재정지원 방안 확대	3.67
민주적 운영 기반 부족	주민의견 수렴 및 참여 확대	3.58
	운영 관련 갈등 조정 기제 부족	4.42
	의사소통·절차 준수 따른 비용 부담 증가	3.58
평가 및 환류 부재	성공사례 부족으로 인한 시행착오	3.25
	특별지방자치단체 성과관리체계 구축	3.46

제3절

지방주도의 특별지방자치단체 설립 전략 제언

1. 주민중심·지역협력 기반 특별지방자치단체 설치 및 운영 방안

□ 광역 중심에서 기초 중심의 특별지방자치단체 설치·운영 확대

- 「지방자치법」 개정으로 특별지방자치단체 설치 규정이 도입된 시기가 얼마 지나지 않아서 주로 광역을 중심으로 도입이 검토되고 있는 한계가 있기는 하나 현재에도 기초지방자치단체의 패싱에 대한 비판이 있음(이정석 외, 2023)
- 인구감소 시대에는 지방사무를 인접 자치단체가 공동으로 수행하고, 지역주민들을 위한 행정서비스를 연계하여 효율적으로 제공할 필요가 있으며, 물적 자원도 절약해야 한다는 점에서 기초자치단체 차원에서 광역연합을 적극적으로 추진할 필요가 있음
 - 일본의 경우, 광역연합은 총 117개 설치·운영되고 있으며, 광역자치단체와 기초자치단체 상호간 참여로 구성되는 광역연합이 7개이며, 기초자치단체 상호간에 구성되어 있는 광역연합이 110개임(総務省, 2024)
 - 향후에는 일본처럼 기초자치단체간 특별지방자치단체 활용방안에 대한 검토가 필요함(윤영근 외, 2022)

□ 사회복지, 환경·위생 관련 사무 등 주민들의 생활과 밀접한 행정서비스 강화

- 특별지방자치단체의 설치 시 초광역 단위에서 수행할 사무를 발굴하여 이를 특별지방자치단체의 사무로 정하는 경우가 대부분이어서 시민생활과 밀접한 관련성이 있는 사무는 거의 고려되지 않은 것이 현실임
- 충청광역연합의 경우도 교통인프라, 산업경제, 사회문화 및 국제교류협력의 분야에 걸쳐 21개 사무를 추진하는 것으로 되어 있으나 대부분의 사무가 초광역적인 사업의 추진과 관련되어 있음
 - 물론, 이와 같은 관장사무를 추진하기로 한 것은 광역차원에서의 특별지방자치단체 구성이라는 점에서 불가피한 측면도 있으나 중앙부처로부터 권한위임이나 재정지원을 염두에 둔 사무선정이라고 볼 수 있음

- 일본의 광역연합에서 수행하고 있는 사무는 주로 주민복지, 쓰레기처리, 소방, 구조·구급 등이라는 점에서 충청광역연합에서 수행하는 사무와는 완전히 다른 특성을 지니고 있음
 - 향후, 기초자치단체를 중심으로 광역연합을 구성한다면 시민생활과 밀접한 관련성이 있는 사무를 선정하여 시민들의 삶의 질 향상에 기여할 필요가 있음

□ 특별지방자치단체 설치 및 운영 관련 주민의견 수렴 및 참여 확대

- 특별지방자치단체의 설치·운영과 관련하여 주민이 참여할 수 있는 기회는 거의 없다는 점에서 지방자치단체 상호간에 협의하여 주민의견 수렴 및 참여를 제도화할 수 있는 방안 마련이 필요함
- 지역의 이해관계자들이 한 자리에서 만나서 허심탄회하게 이야기를 나누며, 대화를 통한 소통의 가능성을 확인하고, 해결책을 찾아가는 원칙의 수립 및 준수가 필요함(이정석 외, 2023: 65)
- 간사이광역연합의 경우는 기본적인 시책 또는 조례 등을 입안하는 과정에서 입안의 취지, 내용, 그리고 그 외에 필요한 사항을 부·현민에게 공표하고, 이에 대해서 부·현민들이 제출한 의견, 정보 및 전문적인 지식 등을 고려하여 광역연합의 의사결정에 반영하도록 하는 절차를 두고 있음(이정석 외, 2023: 66)

□ 지방자치단체 간 협력 활성화를 위한 프로그램 운영

- 지방자치단체는 자원, 정보 등의 비대칭성, 지역이기주의, 행정구역 단위의 정책집행 등으로 자발적인 협력은 어려운 것이 현실임(최용환, 2019: 61)
- 이를 위해 지방자치단체 간 협력에 관한 정보를 공유하고, 상호간의 이해 도모를 위하여 공동으로 논의할 수 있는 장을 마련하여 특별지방자치단체가 수행하는 다양한 사업에 대해 이해하고, 이를 지원할 수 있도록 하는 프로그램의 개발·운영이 필요함
- 이를 통하여 지방자치단체가 일방적으로 주도하는 방식에서 벗어나 지역내 기업인, 산업관계자 등 다양한 이해관계자의 자발적인 참여를 유도하여 특별지방

자치단체에서 수행하는 사무에 대한 이해도를 향상시키고, 사업에 대한 수용성을 제고해 나가야 함

2. 제도적 안정성과 책임성 확보를 위한 법제도 개선 및 정책 설계

□ 특별지방자치단체의 안정적 정착을 위한 종합적인 접근 필요

- 특별지방자치단체의 활성화 방안은 다양한 관점에서 논의할 수 있으나 제도 도입의 초기라는 점에서 새로운 협력제도로 정착될 수 있도록 종합적으로 접근할 필요가 있음
 - 충청광역연합이 2024년말에 우리나라에서 처음으로 출범하였다는 점에서 향후 성공적인 정착으로 이어질 수 있도록 국가 차원의 지원책 마련과 더불어 구성자치단체들의 협력제도 발전을 위한 적극적인 노력이 필요함

□ 특별지방자치단체의 제도적 특성을 반영한 제도 도입 및 설계

- 특별지방자치단체의 설치 목적은 「지방자치법」 제199조에 정하고 있는 바와 같이 ‘광역적 공동사무’를 처리하는 것이라는 점에서 광역행정의 수행을 위한 혁신적인 수단으로서의 역할을 담당할 수 있을 것임
- 그러나 특별지방자치단체라는 개념에서 ‘특별’이라는 단어가 주는 의미를 지방자치단체에게 특별한 권한을 부여하거나 국가로부터 위임받는 것으로 생각하는 경우도 있어서 특별지방자치단체라는 제도에 대한 보다 명확한 이해가 필요함
 - 예를 들어, 경상남도가 부산울산경남광역연합 탈퇴와 관련하여 광역연합의 한계 중의 하나로 제시한 부울경 초광역 발전계획²²⁾ 관련 문제 제기는 특별지방자치단체의 설치·운영에 관한 논의의 범위를 벗어나는 이슈라고 볼 수 있음

22) 부울경 초광역 발전계획은 부산울산경남광역연합을 지원하는 정부부처간 ‘초광역 발전을 위한 공동협력 양해각서’에 포함된 사항임

- 특별지방자치단체의 설치·운영이 행정통합을 위해서 필요한 전제조건으로 간주하거나 또는 수도권 일극체제에 대응할 수 있는 제도로 인식되는 것은 지방자치법상의 설치 목적에 부합하지 않음
 - 다만, 특별지방자치단체가 성공적으로 운영된다면 지방자치단체들이 행정통합으로 발전해 나가는 데 있어서 긍정적인 작용할 가능성은 있음
 - 광역연합은 개별 지방자치단체의 경계를 벗어나 다른 지방자치단체와의 협력을 통하여 문제를 해결하기 위한 제도라는 점에서 행정통합에 대한 하나의 대안으로 간주할 수 있음

□ 지방자치단체 간 협력에 관한 법률 제정

- 지방행정을 둘러싼 환경이 급변하고 있으며, 저출생·고령화로 인한 지방소멸의 위기가 점점 가시화되고 있는 상황 하에서 지방자치단체의 지속가능성을 담보할 수 있도록 (가칭)‘지방자치단체 간 협력에 관한 법률’ 제정을 검토할 필요가 있음
- 지방자치단체조합 및 특별지방자치단체 구성에 대한 사항은 지방자치법에 규정하고 있음에도 불구하고, 예산관리 및 감사, 분쟁의 중재 등에 대한 관련 근거가 부재하다는 점에서 관련 법률 제정을 통한 제도적 보완이 필요함

□ 특별지방자치단체의 성공적 정착을 위한 체계적인 지원

- 중앙부처의 경우 광역연합을 활성화시키기 위해서 국가사무 위임이 필요한지, 이에 대한 재정지원이 가능한지 등에 대한 검토를 통하여 광역연합의 정착에 필요한 지원방안을 제시할 필요가 있음
- 특별지방자치단체를 설치하려는 광역지방자치단체는 우선적으로 대규모 사업을 발굴하여 추진하려고 노력하고 있으나 광역의 여건이 지역에 따라서 차이가 많고, 개별 사업분야에 대한 관심사도 상당히 다른 경우가 많음
 - 지방자치단체 간의 이해관계 충돌, 수행사무에 대한 이견 등이 발생할 경우 광역연합의 추진은 어려운 것이 현실임

- 따라서 현재에 공동으로 추진하고 있거나 또는 공동으로 추진하려고 하는 것이 필요한 사무를 중심으로 특별지방자치단체를 구성한 후 사무를 점차적으로 확대해 나가는 점진적 접근이 필요함

○ 광역지방자치단체는 관내 기초자치단체들이 특별지방자치단체를 구성하는 것을 적극적으로 지원할 필요가 있음

- 저출생·고령화로 인한 지방소멸 위기에 대처하기 위해서는 기초차원에서의 광역연합 구성을 통하여 저비용, 고효율의 행정서비스를 제공하도록 하는 것이 필요하며, 광역은 기초형 광역연합의 설치를 위한 촉진자로서의 역할을 수행할 필요가 있음

□ 특별지방자치단체 구성 지자체에 대한 재정지원 방안 확대

○ 「지방자치법」 제206조에 따르면, 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 구성 지방자치단체가 분담하도록 되어 있음

- 또한, 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우에는 사무를 위임한 국가 또는 시·도가 그 사무를 수행하는 데 필요한 경비를 부담하도록 되어 있음

○ 일본 간사이광역연합은 자체 조세수입은 갖고 있지 않지만, 사용료 및 수수료 등의 세외수입은 가지고 있으며, 중앙정부로부터 국고보조금을 직접 받고 있으며, 국가사무의 위탁수행에 따른 비용 보전도 이루어지고 있음(박관규·주운창, 2021)

○ 특별지방자치단체의 구성자치단체들은 재정지원 확대의 방안으로 지방교부세 교부대상에 특별지방자치단체를 포함시키고, 「지방자치분권 및 지역균형발전 특별법」 안에 광역협력계정을 신설하는 것에 대해 지속적으로 요구하고 있어서 이에 대한 검토가 필요함

□ 특별지방자치단체 운영 성과 평가 및 환류 체계 구축

○ 특별지방자치단체 제도의 실효성을 확보하기 위해서는, 단지 제도를 설계하고 설치하는 데 그치는 것이 아니라, 그 운영 과정에서의 성과를 점검하고 이를 제도 개선에 반영하는 환류(feedback) 체계가 제도적으로 정착되어야 함

- 그러나 현재는 이러한 체계가 체계적으로 구축되어 있지 않으며, 이는 제도 시행에 따른 정책적 학습(learning)과 책임성 확보를 어렵게 만들고 있음
 - 특히, 전문가들이 지적인 바와 같이 현재는 운영 관련 성공사례가 매우 제한적이며, 이를 기반으로 제도의 신뢰성을 축적하고 시행착오를 줄여나가기 위한 구조적 기반도 부족함
 - 또한, 제도운영에 대한 성과를 체계적으로 관리하고, 그 결과를 규약 개선, 사무 재조정, 사업 전략 보완 등에 환류시키는 내재적 피드백 구조의 부재도 지적되고 있음
 - 이러한 상황은 제도 운영을 둘러싼 경험의 공유 부족, 성과 축적의 비체계성, 성과-개선 간 연결 단절이라는 문제로 이어지며, 이는 향후 제도의 정착 및 확산에 있어 심각한 제약 요인이 될 수 있음
- 특별지방자치단체가 하나의 안정적인 협력 플랫폼으로 기능하기 위해서는 사후적 평가에 기반한 제도 학습과 순환적 개선이 작동하는 구조, 즉, 성과-개선-환류를 연결하는 ‘운영 폐곡선(closed loop)’이 반드시 필요하다고 할 수 있음
 - 단지 성과를 평가하기 위한 평가가 아니라 제도 개선, 협력신뢰 확보, 성과 공유를 목적으로 설정해야 하며, 행정안전부 또는 광역단위 기준으로 정책적·재정적 인센티브와 연계될 수 있도록 설계될 필요가 있음
 - 온라인 기반 KPI 관리 시스템 구축으로 구성 자치단체 누구나 실시간 열람 가능하도록 하는 것에 대한 검토 필요함

제 5 장

지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 전략

제1절 논의 배경과 연구 개요

제2절 재난관리체계 운영 현황 및 쟁점 분석

제3절 지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 전략
제언

지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 전략

제1절

논의 배경과 연구 개요

1. 논의 배경

- 국제 재난관리 패러다임의 전환: “지역 현장 중심(All Disasters Are Local)” 원칙의 제도화
 - 기후위기, 도시화, 지역 간 상호연결성의 강화로 재난이 복합적으로 나타나고, 대형화됨에 따라, 재난관리에 있어 다층적 거버넌스(Multi-level Governance)의 필요성이 부각되고 있음(Gall et al., 2014)
 - 재난 환경의 급격한 변화는 지역의 지리적, 사회적, 인구학적 특수성을 반영하지 못하는 중앙중심의 하향식(top-down) 재난관리체계의 한계를 가시화시키고 있음
 - 반면, 국가와 지방정부, 시민사회, 민간 부문 등 다양한 행위자가 각자의 역할을 분담하면서도 협력할 수 있도록 하는 분권적·참여적 재난대응 체계는 지역맞춤형 재난 대응의 실효성을 제고하는 대안적 접근이라고 평가됨
 - 2018년 UNDRR의 ‘Words into Action’ 가이드라인에서는 “All Disasters Are Local”을 재난관리의 핵심 원칙으로 공식화하였으며, 이를 바탕으로 지역 현장 중심 접근이 국제 재난관리 정책의 핵심 기조로 확립됨(UNDRR, 2018)
 - 2000년대 이후 대규모 재난 경험(허리케인 카트리나, 동일본 대지진 등)을 통해 중앙 주도 재난관리의 한계가 확인되며, 지역사회가 재난의 최초 대응자라는 인식이 점진적으로 확산되어 왔음
 - 이러한 경험적 교훈이 축적되어 2015년 센다이 재난위험경감 프레임워크에서 지역 행위자의 역량 강화와 의사결정 권한 확대가 명시적으로 강조됨(UNISDR, 2015)

- 최근 재난과 관련된 지역 행위자의 참여 확대가 재난 회복력(resilience) 구축의 핵심 요소임이 실증적으로 확인되고 있음(UNDRR, 2020)
 - 특히, 지역의 특성과 취약성을 고려한 맞춤형 재난관리 전략은 현장 기반 접근법(place-based approach)으로 정립되며, 실효성 있는 재난관리의 이론적·실천적 기반을 강화하고 있음(World Bank, 2020)
 - 이에 따라, 과거의 대응·복구 중심 접근에서 벗어나, 지역 맥락에 부합하는 재난 예방·대비 활동의 중요성이 부각되고 있으며, 지역사회의 내재적 회복력(inherent resilience) 강화를 위한 제도적 지원의 필요성도 점점 커지고 있음(UNDRR, 2018)

□ 재난의 고위험화, 복합재난의 일상화, 사회적 취약성의 구조화

- 국내에서도 기후위기로 인해 재난의 발생 강도와 빈도가 증가하고 있으며, 신종 감염병으로 인한 재난 또한 상시화되고 있음
 - 2020년과 2022년 서울·수도권 지역 집중호우, 2022년 강원도 동해안 대형 산불 등은 기존 경험 기반 대응으로는 효과적 예측과 대비가 불가능한 재난 환경이 조성되고 있음을 실질적으로 보여줌(양병수 외, 2024)
 - 특히 고온·건조 기후의 지속과 국지적 강풍의 결합은 산불의 대형화·급속 확산을 초래하고 있으며(양병수 외, 2024), 재난의 속도와 규모가 기존 대비 체계를 넘어서는 경우가 증가하고 있음
 - 한편, 한편, 코로나19 이후 국제적 교류와 인구 이동의 증가는 감염병의 상시적 위험을 현실화시켰음
- 또한, 최근에는 자연재해, 감염병, 사회적 재난 등 이질적인 유형의 재난이 동시다발적으로 발생하거나 상호 연계되어 영향을 증폭시키는 ‘복합재난화’ 현상이 심화되고 있음
 - 예를 들어, 기후변화와 감염병 확산 간의 연관성이 강화되면서, 열대성 질병(예: 뎅기열, 말라리아)의 국내 유입 가능성이 높아지고 있으며, 감염병과 가축전염병 간의 교차 확산 가능성도 현실적 위협으로 대두되고 있음(관계부처 합동, 2023)

- 이는 하나의 재난이 다른 재난의 발생과 피해를 증폭시키는 재난 간 연쇄성이 강화되고 있다는 점과 재난으로 인한 위협 양상이 보다 복잡하고 예측 불가능한 형태로 진화하고 있다는 점을 나타냄

○ 이와 더불어, 초고령화, 다문화, 인구밀집, 도시노후화 등 사회적 요인으로 인해 우리나라의 사회적 재난취약성이 급격히 심화되고 있음

- 우리나라는 2025년 초고령사회 진입을 앞두고 있으며, 이에 따라 고령층을 중심으로 한 재난 취약계층이 양적·질적으로 확대되고 있음(관계부처 합동, 2023)²³⁾
- 동시에 다문화 사회로의 이행 및 국내 체류 외국인 인구 증가에 따라, 언어 및 문화적 장벽으로 인한 재난정보 접근 격차가 확대되고 있으며(이재은, 2023; 한아름, 2023), 언어·문화적 차이로 인해 재난 상황에서의 대피 방식이나 구호물자 분배 과정에서 갈등이 발생할 가능성이 높아지고 있음
- 인구 밀집도가 높은 도시 지역에서는 초고층 건축물, 대형 복합시설, 지하 공간의 확대로 인해 화재, 침수, 붕괴 등의 재난에 대한 복합적인 위험도를 높이고 있으며, 교통 혼잡도 증가로 인해 긴급 차량의 접근성과 초기 대응 속도에 심각한 제한을 가할 수 있음
- 내진설계가 미적용된 건축물, 노후화된 배수시설 및 하수도 시스템 등 노후한 도시 인프라는 재난의 발생 가능성을 높이며, 재난 발생 시 피해를 증폭시키는 구조적 취약성을 확대시키는 원인이 됨(양병수 외, 2024)
- 경제적 취약계층의 주거 비중이 높은 반지하·쪽방·노후 임대주택 등 재난 취약 주거지역은 홍수·화재·폭염 시 대피·구호 접근성이 제한적이며, 재난 경보 수신, 보험가입, 금융 지원 등의 제도적 접근성 저하로 인해 재난 발생 이후 회복과정의 지연이 나타나는 ‘이중 취약성(dual vulnerability)’ 현상이 심화되고 있음(민혁기, 2021)

23) 고령층은 신체적 취약성으로 인해 신속한 대피가 어려우며, 대피소 접근의 한계, 1인 가구 노인의 자력 대피 곤란 등 복합적인 위험 요인을 내포하고 있으며, 특히, 폭염·한파 등 기후재난의 빈발 속에서 노인층의 체온 조절 능력 저하와 냉난방시설 부족으로 인한 건강 위험은 더욱 심화되고 있는 실정임(양병수 외, 2024)

- 그 밖에도 도시 및 농촌 지역의 인구 감소에 따라 빈집이 증가하면서, 화재·붕괴 등 재난 발생 시 신속한 대응이 어려운 사각지대가 확산되고 있음(조정희, 2022; 황선훈, 2024)

○ 사회적 재난취약성의 증대는 재난의 피해를 심화시킬 뿐만 아니라, 재난의 연쇄적 발생을 유발하거나 피해를 증폭시키는 주요 요인으로 작용할 수 있음

- 예를 들어, 폭염 상황에서 독거노인들이 제때 구조되지 못하거나 냉방시설을 충분히 활용하지 못함으로써 사망에 이르는 사례는 단순한 자연재해가 사회적 재난으로 확대되는 경로를 보여줌
- 또한, 1970~80년대에 집중된 도시 개발로 건설된 기반시설의 노후화는 지하 공간의 침수, 하수도 역류, 노후 전력망의 정전 및 화재 등을 통해 2차 재난을 연쇄적으로 유발할 수 있는 주요 위험 요소로 작용할 수 있음(양병수 외, 2024)

□ 국내 재난관리체계의 한계 및 패러다임 전환의 필요성

○ 이태원 압사 사고(2022.10.29.)를 비롯하여 최근 발생했던 대형 재난을 계기로, 선제적 위험관리부터 초기 대응, 현장 대처에 이르기까지 재난관리 전반에 걸친 구조적 문제점이 드러남

○ 또한, 취약계층 보호를 위한 지역 기반의 포용적 재난관리 체계의 필요성이 높아지고 있음

- 고령자, 장애인, 영유아, 외국인 등 취약계층에 대한 맞춤형 재난정보 전달 및 대피 지원 체계가 미흡하여 재난 상황에서의 사회적 약자 보호에 구조적 한계가 존재하고 있음(한아름, 2023)
- 재난취약계층 거주지역 파악 및 지역사회 지원 네트워크 구축의 필요성이 증대되면서 지역사회 기반의 취약계층 보호 시스템 확립이 중요한 과제로 부각되고 있음

○ 이에 따라, 기존 재난관리체계의 구조적 한계에 대응하기 위해서 재난관리체계에 대한 근본적인 개선 필요성이 제기되었음(관계부처 합동, 2023)

- 중앙정부 중심의 하향식(top-down) 재난관리체제로 인해 지역·현장 특성을

- 반영한 적극적 재난 예방과 대응에 한계가 존재하며, 지자체의 권한 및 역량 부족 문제가 지속적으로 지적됨(관계부처 합동, 2023)
- 즉, 재난현장에서의 지휘통제권과 자원 조정권은 중앙부처가 행사하면서도 대응 실패에 대한 책임은 지방자치단체가 부담하는 ‘권한-책임 불일치’ 구조가 고착화되어 신속한 의사결정과 책임성 확보를 저해하고 있음
 - 이러한 한계를 반영하여 정부는 2023년 ‘국가안전시스템 개편 종합대책’을 수립하고, 재난관리 패러다임을 지역 주도성과 현장 작동성을 중심으로 전환하는 방향을 제시하였음
- 이를 반영하여 정부는 2023년 ‘국가안전시스템 개편 종합대책’을 수립하고, 재난관리 패러다임을 지역 주도성과 현장 작동성을 중심으로 전환하는 방향성을 핵심 기조로 설정하였음(관계부처 합동, 2023)
- 정부(공급자) 중심에서 수요자·현장 중심으로 전환하여 모든 사회 구성원의 참여적 재난안전관리를 통해 복합적 위험에 대한 대응력을 제고하는 접근법이 강조됨(관계부처 합동, 2023)
 - 대응·수습 중심 재난관리에서 예측·예방 및 회복을 포함하는 통합적 재난관리 관점으로의 전환이 추진되어 재난관리의 시간적 범위가 확장됨
- 앞서 살펴본 바와 같이, 국내 재난 환경은 고위험화, 복합재난의 일상화, 사회적 취약성의 구조화라는 특징을 보이며 급격히 변화하고 있으며, 이에 따라 재난관리에서는 사회적 약자를 위한 차별화된 보호 전략과 현장 기반(place-based)의 대응 체계가 핵심 과제로 부상하고 있음
- 특히, 초고령화, 도시 인프라의 노후화 등 구조적 환경 변화에 유연하게 대응할 수 있는 포용적 재난관리체계의 구축이 그 어느 때보다 중요해지고 있음
- 또한, 국제적으로 통용되는 ICS(Incident Command System, 통합지휘체계) 도입 필요성이 증대되면서 국내 재난관리체계의 구조적 개편 요구가 높아지고 있음(양병수 외, 2024)
- 현재는 경찰·소방·지방자치단체 간 통합적 의사결정 및 정보공유 체계가 미비하여 재난 현장에서의 지휘 혼선과 대응 지연이 반복적으로 발생하고 있음

- 이와 더불어 지역 간 광역 협력 강화를 위한 지역 재난관리청 설치가 제안되고 있으며, 이는 지방자치단체의 제한된 재난관리 역량 보완과 인구 감소 지역의 공동 대응체계 구축을 위한 중장기적 제도 개편 방안으로 논의되고 있음(정지범, 2025)
- 이러한 변화는 재난관리 패러다임을 지역 현장 중심으로 전환할 것을 요구하고 있으며, 재난의 예방-대응-복구 전 단계에 걸쳐 지방정부의 주도적 역할이 강조되고 있음
 - 이는 지방정부가 단순한 중앙정부 정책의 집행자에 머무는 것이 아니라, 지역의 위험 특성과 여건을 반영하여 재난관리 전략을 독자적으로 기획하고 운영할 수 있어야 함을 의미함
 - 특히 장기화되는 감염병 위기와 같은 상황에서는 방역물자 조달, 취약계층 보호, 지역경제 회복 등 다양한 과제가 동시다발적으로 요구되며, 이에 대응할 수 있는 지방정부의 실질적 역량이 재난관리의 성패를 좌우하는 핵심 기반으로 자리잡고 있음(양병수 외, 2024)

□ 다 주체 간 협력 및 주민참여 기반 재난관리체계의 확산

- 「지방자치법」 개정을 통해, 중앙정부와 지방자치단체 간 협력 의무가 법제화되면서 재난안전정책을 포함한 다양한 분야에서 협력체계가 강화되고 있음(관계부처 합동, 2023)
 - 중앙지방협력회의 신설을 통한 지역별 특성 반영 재난안전정책 수립 기반이 조성되었으며(양병수 외, 2024), 지방자치단체의 자율적이고 신속한 재난 대응 권한이 확대될 수 있는 환경이 조성되고 있음(김연준·이재은, 2024)
- 아울러, 광역 및 기초자치단체 간의 재난관리 협력 네트워크 구축이 활발히 이루어지고 있으며, 이를 통해 감염병 및 자연재해 발생 시 자원공유 및 공동대응 체계가 확장되고 있음
 - 광역 및 기초자치단체 간 협력 네트워크 구축을 통한 자연재해 및 감염병 발생 시 긴급대응 및 자원공유 사례가 증가하고 있으며(양병수 외, 2024), 광역자치단체 중심의 지역 맞춤형 방재계획 수립 및 기초자치단체 간 공조체계 구축 노력이 진행 중임

- 한편, 「지방자치법」 개정으로 주민자치회 설치 확대 및 주민조례 발안제 도입이 가능해지며, 주민이 재난관리 정책 결정과정에 직접 참여할 수 있는 기반이 마련되고 있음
 - 일부 지역에서는 주민자치회를 중심으로 한 자율방재단 운영, 마을 단위 재난대응 활동 등이 활발히 전개되고 있으며, 현장 대응력 향상에 기여하고 있음
 - 마을공동체 차원의 응급키트 배포, 마을 내 대피소 운영, 취약계층 대피 지원 시스템 구축 등의 활동도 확대되고 있음(권기태 외, 2023)
- 지방자치 강화와 주민참여형 재난관리체계의 확산은 “All Disasters Are Local” 원칙이 국내 재난관리 현장에서 구현되는 과정으로 볼 수 있음
 - 지방자치단체의 권한 확대와 재난관리 역량 강화는 현장에서의 신속하고 효과적인 재난 대응을 가능하게 하는 제도적 기반이 되며, 이는 광역-기초자치단체 간 협력 네트워크와 다층적 협력 체계를 통해 지역 간 공조를 강화하는 방향으로 발전될 필요가 있음
 - 동시에 주민참여 확대는 지역 특성을 반영한 맞춤형 재난관리의 실현 가능성을 높이고 있으며, 이러한 참여적 거버넌스 모델은 특히 취약계층에 대한 포용적 재난관리체계 구축으로 발전할 잠재성을 내포하고 있음

□ 디지털 기술 발전과 과학적 재난관리의 가능성

- 디지털 기술의 발전은 재난관리의 패러다임을 사후 대응 중심에서 사전 예측 및 예방 중심으로 전환시키는 촉매제 역할을 하고 있으며, 스마트 재난관리 시스템을 통한 통합적 대응이 가능해지고 있음
 - 특히 AI, 빅데이터, IoT 기술의 융합은 재난관리의 과학화와 정밀화를 가능하게 하며, 복합재난에 대한 효과적 대응을 위한 기술적 기반을 제공하고 있음
- AI 기술은 기상 데이터, 교통 흐름, 인구 분포 등 방대한 데이터를 학습하여 특정 지역의 위험 징후를 실시간 감지하고 피해를 예측하는 데 활용되고 있음(관계부처 합동, 2023)

- 과거 재난 데이터 기반 AI 학습을 통한 실시간 위험 감지 및 조기경보 시스템이 구축되고 있으며(양병수 외, 2024), 홍수 예측 AI 모델(강우량·하천 수위 분석), AI 기반 산불 예측 시스템(기온·습도·풍속 데이터 분석) 등 자연재해 예측 기술이 고도화되고 있음
- AI 기반 재난 대응 시스템을 활용한 재난 발생 시 교통 흐름 분석 및 대피 경로 최적화 연구가 진행 중임(김태훈 외, 2024)
- 빅데이터 기술은 실시간 재난 발생 정보를 분석하여 긴급 대응 자원의 최적 배분을 지원하고 있음(한아름, 2023)
 - 교통 CCTV, 119 신고 기록, SNS 데이터 등 다양한 정보원의 종합 분석을 통한 사고 다발 지역 파악 및 최적 구조대 배치 시스템이 도입되고 있으며, 빅데이터 분석을 통한 침수 취약 지역 사전 예측 및 자동 대응 시스템(배수펌프 가동 자동화 등)이 일부 지역에서 운영 중임(양병수 외, 2024)
- IoT 센서 및 지능형 CCTV를 활용한 실시간 재난 감지 체계도 확산되고 있음
 - 스마트시티 내 IoT 센서, 드론, 지능형 CCTV 등을 통한 화재 징후, 지하차도 침수, 군중 밀집도 실시간 감지 및 자동 경보 시스템이 구축되고 있으며(관계 부처 합동, 2023), 첨단 영상 분석 기술 활용 지능형 CCTV는 이상 행동, 연기 발생 등을 자동 탐지하여 즉시 관계기관에 경보를 전송하고 있음(양병수 외, 2024)
 - 하천 수위 센서와 강우량 계측기 연계를 통한 침수 위험도 실시간 분석 및 자동 배수펌프 가동·대피 문자 발송 시스템이 구축되고 있음(김연준·이재은, 2024)

□ 지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 필요성

- 지역 중심의 재난관리체계 재구조화
 - 지방자치단체의 재난관리 권한을, 특히 초기 대응 단계에서 확대하여 현장 상황에 맞는 신속한 의사결정과 자원 동원이 가능하도록 제도적 기반을 마련해야 함

- 지역별 특성과 취약성을 고려한 맞춤형 재난관리 전략 수립이 가능하도록 현장 중심의 재난관리 패러다임으로 전환이 필요함
- 읍·면·동 단위의 재난 대응 역량 강화를 통해 최일선에서의 초동대응 효과성을 제고하고, 지역사회 기반의 자율적 재난관리 시스템을 구축해야 함

○ 디지털 기술 기반 과학적 재난관리체계 구축

- AI·빅데이터, IoT, 스마트시티 기술 등 첨단 기술을 활용한 재난 예측, 감지, 대응 시스템을 구축하여 선제적·과학적 재난관리를 강화해야 함
- 중앙·지방, 유관기관 간 재난 데이터를 실시간으로 공유할 수 있는 통합 플랫폼을 구축하여 정보의 비대칭성을 해소하고 협력적 대응 기반을 마련해야 함
- 디지털 기술 기반 재난관리 인프라의 균형적 구축을 통해 지역 간 재난안전 격차를 해소하고, 모든 지역과 계층이 첨단 재난관리 시스템의 혜택을 누릴 수 있도록 해야 함

○ 재난관리 협력적 거버넌스 체계 확립

- 경찰·소방·지방자치단체 간 통합 지휘체계를 구축하고, 재난 대응 과정에서의 정보공유와 자원 배분이 효율적으로 이루어질 수 있는 협력 체계를 확립해야 함
- 지방자치단체 간 자원공유 및 협력대응을 위한 법적·제도적 기반을 마련하고, 광역단위의 공동 대응 체계를 구축해야 함
- 주민, 민간기업, NGO 등 다양한 사회 구성원이 재난관리의 전 과정에 참여할 수 있는 포용적 거버넌스 체계를 구축하여 사회 전반의 재난 대응 역량을 강화해야 함

2. 전문가의견조사를 통한 재난관리체계 혁신과 공공가치 변화 분석

□ 전문가 설문조사 결과

- 총 42명의 전문가 집단을 대상으로 “재난관리체계 혁신에 있어 과거 30년간 중요하게 여겨진 공공가치와 향후 10년간 중요하게 여겨져야 할 공공가치”를 비교하는 질문에 대해 전문가들이 응답 한 결과는 다음의 <그림 5-1>과 같음
 - 첫째, 과거 30년간 재난관리체계 혁신에 있어 중요하게 여겨진 가치는 ‘효율성

- (3.64)'으로 나타난 반면, '공정성', '책임성', '형평성', '민주성', '투명성', '협력성' 등은 모두 3점 미만의 낮은 평균점수를 기록하며 상대적으로 낮은 우선순위를 지닌 것으로 평가됨
- 이는 기존 재난관리체계가 신속성, 비용절감 등 효율성 중심의 하향식 대응 체계 정비에 중점을 두었음을 보여주는 결과로 해석됨
 - 둘째, 이에 비해 향후 10년간 중요하게 여겨져야 할 공공가치는 '협력성(4.79)', '책임성(4.50)', '효율성(4.62)' 등 대부분의 영역에서 4점 이상을 기록하며, 공공가치의 통합적 고려가 필요하다는 전문가들의 공감대가 형성되어 있음을 보여줌
 - 셋째, 과거와 비교해 중요도가 가장 크게 증가한 가치는 '협력성', '책임성', '투명성', '민주성'으로, 이는 재난관리에 있어 전통적인 관료 중심의 폐쇄적 시스템에서 벗어나 주민참여 기반의 수평적 협력체계와 투명한 정보공개 체계의 필요성이 크게 증가했음을 반영함
 - 특히 '협력성'은 재난이 복합화되고 지역 간 연계가 강화됨에 따라, 다양한 주체들이 공동 대응하는 다층적 협력 거버넌스의 필요성이 더욱 강조되어야 한다고 평가됨
 - '책임성'은 사후 대응에서 벗어나 예방 및 회복을 포함한 전주기적 책임의 명확화, 특히 지자체의 대응 능력 강화와 중앙의 지원 체계 정비가 더욱 중요해져야 함을 의미함
 - '민주성'과 '투명성'의 중요도 상승은 지역 주민의 참여, 의사결정의 개방성, 정책 과정의 절차적 정당성이 향후 재난관리 혁신에 있어 핵심적인 정당화 수단이자 사회적 신뢰 기반이 될 것임을 의미함
 - 이 밖에 '공정성'과 '형평성' 역시 의미 있는 중요도 상승을 보이며, 재난관리에서도 불이익 배제, 소외지역 보호, 취약계층 배려 등 사회적 정의와 접근성 보장이 보다 중시되어야 한다는 인식이 나타남
 - 넷째, '협력성(4.79)', '효율성(4.62)', '책임성(4.50)'이 향후 10년간 재난관리체계 혁신에서 가장 중요하게 여겨져 할 가치라는 인식이 나타났음
 - '협력성'은 가장 높은 점수(4.79)를 기록하였으며, 이는 재난관리체계의 혁신이 단일 정부 주체 중심의 일방적 대응이 아니라, 중앙정부와 지방정부,

민간, 시민사회 등 다양한 행위자 간 수평적 협력과 공동 의사결정 체계의 구축이 필수적이라는 인식을 강하게 반영한 결과로 해석됨

- ‘효율성’은 두 번째로 높은 점수(4.62)를 기록하며, 정확하고 신속한 재난 대응을 위한 자원 배분의 최적화와 디지털 기술 기반의 시스템 운영 등이 향후 재난관리에서 필수적 요소로 인식되고 있음을 보여줌
- 책임성’은 4.50의 높은 점수를 기록하며, 분권화된 재난 대응 권한에 걸맞은 명확한 역할 분담과 사후 평가 체계 구축이 중요하다는 인식이 반영된 결과로 해석됨

▮ 그림 5-1 | 재난관리체계 혁신과 공공가치별 중요도 변화: 과거 vs. 미래



공공가치	과거 30년	향후 10년	중요도 변화
투명성	2.52	4.12	1.60
공정성	2.81	4.02	1.21
형평성	2.64	4.05	1.40
민주성	2.31	3.90	1.59
효율성	3.64	4.62	0.98
책임성	2.76	4.50	1.74
협력성	2.85	4.79	1.93

출처: 저자 작성

□ 가치 중심 재난관리 패러다임 구현을 위한 지역 현장 중심 재난관리 모델의 검토

- 앞서 언급된 공공가치들은 지방행정 전반에 걸쳐 적용 가능한 핵심 가치로 각각의 중요성을 지니고 있으나, 재난관리 분야에서는 재난관리의 특수성과 연계하여 추구해야 할 공공가치를 재구조화하고 통합하는 체계적 접근이 필요함
 - 공공가치 기반 재난관리 접근은 복합적 재난관리 문제에 대한 체계화·구조화된 접근을 가능하게 하며, 재난관리의 다양한 차원을 통합적으로 고려한 균형적 전략 수립을 가능하도록 함
 - 주요 재난관리 선진국들도 가치 기반 접근을 통해 재난관리체계 혁신을 추진하고 있음(양병수 외, 2024)
- 지역 현장 중심 모델 ‘REGIONAL’은 재난관리 분야에서 활용되는 공공가치 기반의 프레임워크로, 지역 현장 중심 재난관리 실현을 위해 요구되는 8대 핵심 공공가치를 중복성과 연계성을 고려하여 통합한 개념적 모델임
 - 본 모델을 구성하는 8대 공공가치는 회복력, 효율성, 거버넌스, 포용성, 협력·조정, 신기술 기반, 민첩성, 현장성임
 - 8대 가치영역은 상호 독립적이면서도 유기적으로 연계되어 있으며, 회복력과 현장성은 실행 기반, 효율성과 거버넌스는 제도 기반, 포용성과 협력·조정은 사회 기반, 신기술 기반과 민첩성은 기술 기반으로 기능함

[표 5-1] 지역 현장 중심 재난관리 모델 ‘REGIONAL’의 개념

구분	개념
회복력 (Resilience)	• 재난 이전·이후 지역사회가 충격을 흡수하고 적응하여 회복할 수 있는 역량을 갖추고 있는가? → 지역사회 및 인프라의 재난 회복력 강화 및 적응적 학습체계 구축 • 지역사회와 시스템이 재난의 충격을 흡수하고, 핵심 기능을 유지하며, 적응적 학습을 통해 더 나은 상태로 회복할 수 있는 종합적 역량을 강화하는 것
효율성 (Efficiency)	• 재난 대응 자원이 효과적으로 배분·활용되는가? → 자원의 최적 배분 및 대응 체계 개선 • 재난관리 전주기에 걸쳐 인적·물적·재정적 자원의 최적 배분과 체계적 관리를 통해 투입 대비 효과를 극대화하고 지속가능한 재난관리 기반을 확립하는 것
거버넌스 (Governance)	• 재난관리 의사결정 구조와 책임체계가 명확하고 투명하게 작동하는가? → 현장 중심 재난관리를 위한 권한 배분 체계 및 책임성 강화 방안 구축

구분	개념
	재난관리를 위한 법·제도적 기반, 책임성, 정책 프레임워크, 투명한 평가 및 환류체계를 포괄하는 종합적 제도 거버넌스를 구축하는 것
포용성 (Inclusiveness)	- 재난으로부터 누구도 소외되지 않도록 재난 취약계층을 포함한 모든 주민을 보호하는가? → 재난 취약계층을 아우르는 포용적 재난관리 거버넌스 구축 - 모든 사회구성원이 재난정보에 접근하고, 의사결정에 참여하며, 필요한 지원을 받을 수 있는 형평성 있는 재난관리 체계를 구축하는 것
협력·조정 (Orchestration)	- 기관 간 및 민관 협력이 원활하게 이루어지는가? → 기관 간 협력 및 자원공유 확대 - 중앙-지방자치단체, 공공-민간, 전문가-시민 등 다양한 주체 간 수평적·수직적 협력 네트워크를 구축하고 효과적인 조정 과정을 통해 통합적 재난 대응 역량을 강화하는 것
신기술 기반 (New technology)	- 데이터 기반의 사전 예측 및 실시간 대응이 가능한가? → 데이터 기반의 재난 예측 및 대응 - 과학적 증거와 데이터에 기반한 의사결정, 첨단기술의 전략적 활용, 지식기반 학습체계 구축을 통해 혁신적이고 효과적인 재난관리 체계를 구현하는 것
민첩성 (Agility)	- 재난 대응이 얼마나 신속하게 이루어지는가? → 신속하고 유연한 재난 대응 체계 구축 - 재난 상황의 변화에 신속하게 대응할 수 있는 의사결정 체계, 자원동원 체계, 현장중심 실행체계를 구축하여 상황 적응적 대응 역량을 강화하는 것
현장성 (Local)	- 지역 특성을 반영한 대응이 이루어지고 있는가? → 재난 현장에서의 실질적인 대응 역량 강화 - 지역의 고유한 지리적·사회적·문화적 특성과 위험 요소를 반영한 맞춤형 재난관리 체계를 구축하고, 최일선 현장 중심의 권한 강화와 역량 개발을 통해 지역 착근형 재난관리 시스템을 확립하는 것

○ 지역 현장 중심 재난관리 모델 ‘REGIONAL’은 재난관리에 있어 다양한 이론적·실천적 함의를 가진

- 현대 재난관리는 단순 대응 중심에서 지역사회 회복력(resilience) 강화를 통한 종합적 재난관리로 패러다임이 전환되고 있으며, REGIONAL 모델은 지역 중심의 재난관리를 위한 가치체계를 통합적으로 제시하는 이론적 프레임 워크로서 의의를 가진
- 기존 재난관리 접근법의 단편성을 극복하고 가치 간 상호연계성을 고려하여, 다양한 정책 영역 간 시너지 효과 창출이 가능함(권기태 외, 2023)

- 재난관리 정책의 설계, 실행, 평가, 환류의 전 과정에 적용 가능한 가치 기준을 제시하고 있으며(권기태 외, 2023), 다양한 재난 단계(예방-대비-대응-복구)에서 동태적으로 작동함으로써 실제 상황에 맞춘 정책 유연성을 확보할 수 있게 함
- ‘REGIONAL’의 8개 가치영역은 현장 작동성의 다양한 차원을 체계적으로 포괄하고 있어, 현장 중심의 재난관리 거버넌스 구축에 유용한 분석 도구로 기능함
- ‘REGIONAL’의 효과적인 실행을 위해서는 가치통합적, 현장 중심적, 단계적 접근 원칙이 통합적으로 적용되어야 하며, 이를 통해 재난관리의 실행력과 현장 적합성이 동시에 확보될 수 있음
 - 8개 가치 영역의 균형적 발전과 통합적 구현을 통해 재난관리의 종합적 역량 강화를 추구하여야 하며, 영역 간 상호보완적 관계를 인식하고 영역 간 시너지를 창출하는 방향으로 정책을 설계하여야 하고, 가치 통합의 지속가능성을 위한 제도적 기반과 추진 체계의 안정성 확보가 중요함
 - 정책과 제도의 설계·실행·평가 전 과정에서 현장의 목소리와 경험이 반영되는 참여적 접근이 요구되며, 재난 발생 시 최접점 단위인 읍·면·동과 마을 공동체의 대응 역량 강화가 현장 작동성의 기본 요소이고, 현장 상황의 다양성과 불확실성을 고려한 유연한 대응 체계와 의사결정 권한의 적절한 위임이 필요함
 - 지역과 상황의 특수성을 고려한 맞춤형 적용 전략을 통해 정책의 실효성을 높여야 하며, 제도적·행정적·기술적 실현 가능성을 종합적으로 고려한 현실적 개선방안 도출이 필요하고, 경험과 학습을 통한 지속적 개선과 발전을 위한 평가와 환류 체계의 구축이 요구됨

3. 본 장의 연구 목적과 구성

□ 연구의 목적: 재난관리체계의 실행력 제고를 통한 현장 중심 위기대응체계 구축

- 기후위기 심화, 재난의 복합화 및 대형화, 그리고 지역 간 연결성 증대 등 변화된 재난 환경에서는 기존 중앙집중형 하향식 체계만으로는 지역 맞춤형 재난 대응에 한계가 존재함

- 이에 본 연구는 재난관리체계의 실행력 제고를 위해 다층적 거버넌스, 데이터 기반 과학적 대응, 주민참여 및 협력 체계 강화 등 현장 중심의 실행 체계를 중심으로 현행 재난관리체계의 문제를 종합적으로 진단하고, 지역 현장 중심 (REGIONAL) 기반의 통합적 공공가치 관점을 반영한 재난관리체계 혁신 방안을 제시함으로써 정책의 실효성과 지속가능성을 동시에 확보할 수 있는 제도적 기반을 마련하고자 함

□ 본 장의 구성

- 본 장은 총 3개의 절로 구성되며, 논의의 배경 및 연구의 개요를 다룬 제1절 이후 이어지는 제2절에서는 재난관리체계 구조 및 현황을 분석하고, 현행 재난관리체계의 문제점을 진단하며, 제3절에서는 이에 대한 지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 방안에 대해 제언하고자 함

표 5-2 | 본 장의 구성

구성	주요내용
제1절 논의배경 및 연구개요	1. 논의 배경 2. 전문가의견조사를 통한 재난관리체계 혁신과 공공가치 변화 분석 - 가치 중심 재난관리 패러다임 구현을 위한 지역 현장 중심 재난관리 모델의 검토 필요 3. 본 장의 연구 목적과 구성
제2절 현행 재난관리체계 운영실태 및 쟁점 분석	1. 재난관리 제도 및 현황 2. 재난관리체계 관련 이슈 및 쟁점 1) 현행 재난관리체계 주요 이슈 및 쟁점 도출 방향 - 재난관리거버넌스 구조와 과학적 재난관리 측면을 중심으로 2) 재난거버넌스 구조 측면에서의 주요 쟁점 - 지역 특성을 반영하지 못하는 일괄적 재난관리 계획 - 중앙집권화로 인한 신속한 초기 대응 미흡 - 고강도·대규모·복합재난에 대한 지역대응체계 미흡 - 현장 중심·지역맞춤형 재난 대응 체계 미흡 - 기관 간 협력 및 자원공유 체계 미비 3) 과학적 재난관리 측면에서의 주요 쟁점 - 통합적 재난 데이터 관리 체계 부재 - 첨단기술 기반 재난 예측 및 대응 체계 미흡 - 재난 대응 기술과 행정 역량 간 괴리

구성	주요내용
	3. 지역 현장 중심(REGIONAL) 관점에서의 이슈 및 쟁점 분석 - 현장 및 지역 중심 재난관리 패러다임으로의 전환 필요
제3절 지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 전략 제언	1. 지역 현장 중심(REGIONAL) 재난관리체계 혁신 전략 제언 - 회복력(Resilience) 강화를 위한 혁신 실행 방안 · 지역별 재난 회복력 평가 및 강화 체계 구축 · 지역공동체 기반 재난 회복력 강화 및 자율방재 역량 구축 · 핵심 인프라 및 시설 회복력 강화 - 효율성(Efficiency) 제고를 위한 혁신 실행 방안 · 재난관리 자원의 통합운영 및 성과 중심 관리 체계 구축 · 원스톱 재난복구 지원 및 통합관리 체계 구축 - 거버넌스(Governance) 개선을 위한 혁신 실행 방안 · 지역 맞춤형 재난관리 법제도 체계 구축 · 증거기반 재난관리 의사결정 및 주민참여 체계 구축 · 재난관리 평가결과의 정책반영 체계화 및 지식공유 시스템 구축 - 포용성(Inclusiveness) 확보를 위한 혁신 실행 방안 · 사회적 약자 포용형 재난관리 및 지원체계 구축 · 다문화·외국인 주민 포용적 재난관리체계 확립 - 협력·조정(Orchestration) 강화를 위한 혁신 실행 방안 · 광역 및 초광역 재난 대응 협력체계 강화 · 분야별 민·관 협력체계 구축 - 신기술 기반(New technology) 제고를 위한 혁신 실행 방안 · 재난데이터 표준화 및 품질관리 체계 구축 · 첨단기술 기반 재난위험 예측 및 지역 맞춤형 모니터링 체계 구축 · 재난관리 디지털 역량 강화 및 전문인력 양성 - 민첩성(Agility) 향상을 위한 혁신 실행 방안 · 신속 대응 중심 재난관리 조직체계 및 의사결정 권한 강화 · 신속 대응 중심 통합 지휘·상황관리체계 구축 - 현장성(Local) 강화를 위한 혁신 실행 방안 · 읍·면·동 재난안전관리체계 구축 및 역량 강화 · 지역 특성 기반 안전취약시설 통합관리 체계 구축 2. 지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 실행 방안에 대한 전문가 가치 인식

제2절

재난관리체계 운영 현황 및 쟁점 분석

1. 재난관리 제도 및 현황

□ 법제적 기반 및 제도적 구조

○ 재난 및 안전관리 기본법 체계

- 국내 재난관리는 「재난 및 안전관리 기본법」을 통해 자연재난, 사회재난, 복합재난 등으로 유형을 분류하고 관리하는 체계로 구성되어 있음(관계부처 합동, 2023)
- 재난관리 체계는 예방-대비-대응-복구의 4단계로 구성되어 있으며, 각 단계별 제도적 접근과 정책적 개입이 이루어지고 있음(양병수 외, 2024)
- 5년 단위의 국가안전관리기본계획과 연도별 국가안전관리집행계획을 수립하여 체계적인 재난관리를 추진하는 구조로 운영되고 있음(이재은, 2023)

○ 재난관리 관련 부처별 법령 및 계획 체계

- 행정안전부가 재난관리의 총괄·조정 역할을 담당하며, 국토교통부, 환경부, 보건복지부 등 각 부처는 소관 법령에 따라 분야별 재난관리 업무를 수행하고 있음(김태훈 외, 2024)
- 중앙정부와 지방자치단체 간의 재난관리 연계성 확보를 위한 법제적 구조가 구축되어 있으나, 지방분권화 추세에 따른 조정이 요구되고 있음(주상현, 2012)
- 감염병, 산불, 홍수 등 재난 유형별로 특별법이 제정되어 있어 복합적인 재난 발생 시 법령 간 적용의 조율이 필요한 상황임(한아름, 2023)

□ 조직 및 거버넌스 구조

○ 중앙정부 재난관리 조직체계

- 대규모 재난 발생 시 행정안전부 장관을 본부장으로 하는 중앙재난안전대책 본부가 설치되어 범정부적 대응을 총괄·조정하는 체계로 운영됨(관계부처 합동, 2023)

- 국가안전관리위원회(위원장: 국무총리)와 중앙안전관리위원회를 통해 국가 차원의 재난안전 정책을 심의·조정하는 구조가 마련되어 있음(양병수 외, 2024)
- 행정안전부 중심의 재난관리 컨트롤타워 기능이 설계되어 있으나, 대형 복합 재난 발생 시 부처 간 협업과 조정에 일부 제약이 존재함(김연준·이재은, 2024)

○ 지방자치단체 재난관리 조직체계

- 시·도 및 시·군·구 단위로 지역재난안전대책본부가 구성되어 해당 지역의 재난 대응을 관할하는 체계로 운영됨(양병수 외, 2024)
- 현장 대응을 위한 재난현장통합지원본부가 시·군·구 단위로 설치되어 현장 지휘와 자원배분을 담당하도록 설계되어 있음(권기태 외, 2023)
- 읍·면·동 단위에서는 별도의 재난관리 전담 조직 없이 일반 행정조직이 재난 대응 업무를 겸임하는 형태로 운영되어, 현장 중심의 초기 대응에 일부 한계가 있음(김연준·이재은, 2024)
- 방재안전직렬 제도가 실질적 기능을 수행하지 못하고 있으며, 낮은 직무만족도와 높은 이직률로 인한 짧은 직렬 유지 기간은 평시 안전관리 전담조직의 부재로 이어져 지방자치단체의 재난관리 역량 축적을 저해하고 있음(김인혁·여은태, 2020; 김경우 외, 2024)

○ 유관기관 연계 및 협력 체계

- 소방, 경찰, 군, 의료기관 등 유관기관과의 협력을 위한 제도적 장치가 마련되어 있으나, 실제 재난 상황에서의 통합적 운영에는 일부 어려움이 발생하고 있음(관계부처 합동, 2023)
- 민간 및 자원봉사 조직과의 연계 체계가 구축되어 있으며, 특히 주민자치회, 자율방재단 등 지역사회 기반 조직의 참여 여건이 조성되고 있음(권기태 외, 2023)
- 재난 유형별로 주관기관과 유관기관이 지정되어 있으나, 복합재난 발생 시 재난 현장 일차 대응 기관 간 역할 및 책임이 모호하고, 13개 협업기능도 제대로 작동하지 못하는 등 기관 간 역할 분담과 협력이 원활히 이루어지지 않는 사례가 발생하고 있음(양병수 외, 2024)

□ 재난관리 운영 시스템

○ 재난 대응 매뉴얼 및 위기관리 체계

- 표준행동매뉴얼(SOP), 현장조치행동매뉴얼, 상황별 대응매뉴얼 등 3단계 매뉴얼 체계가 구축되어 있으나, 복잡한 재난 상황에서의 적용 가능성에 일부 제약이 있음(관계부처 합동, 2023)
- 재난 신고-접수-전파-대응으로 이어지는 프로세스가 설계되어 있으나, 다단계 의사결정 구조로 인해 신속한 초동대응이 지연되는 경우가 발생하고 있음(김태훈 외, 2024)
- 재난상황 관리 및 모니터링을 위한 시스템이 구축되어 있으나, 지방자치단체 별로 시스템 수준과 활용도에 차이가 있어 균형적인 재난 대응에 어려움이 있음(양병수 외, 2024)

○ 재난정보 관리 및 전달 체계

- 재난안전통신망이 구축되어 유관기관 간 정보 공유를 위한 기술적 기반이 마련되어 있으나, 실제 운영에서는 기관별 독립적 시스템 사용으로 통합적 정보 공유에 한계가 있음(관계부처 합동, 2023)
- 재난 예·경보 시스템이 개발되어 재난 정보의 전국민 전달체계가 구축되어 있으나, 취약계층에 대한 정보 접근성 확보 측면에서 개선이 요구됨(한아름, 2023)
- 기상, 지진, 홍수 등 자연재해 감지를 위한 관측망이 운영되고 있으나, 지역별 관측 인프라의 격차로 인해 균등한 조기경보 서비스 제공에 차이가 발생하고 있음(양병수 외, 2024)

○ 재난관리 자원 배분 시스템

- 재난관리기금 및 재난안전특별교부세 제도가 운영되고 있으나, 중앙정부의 사전 승인 절차로 인해 지방자치단체의 신속한 재난 대응 예산 집행에 제약이 있으며, 재난 현장(지역)과 자원 배분 결정권(중앙) 간 분리로 인한 대응 시차가 발생함(김태훈 외, 2024)
- 인력, 장비, 물자 등 재난자원 관리 및 동원 체계가 구축되어 있으나, 지역 간 자원 공유 및 효율적 배분 체계가 미흡하여 대규모 재난 시 자원배분의 불균형이 발생할 가능성이 있음(권기태 외, 2023)

- 중앙-지방 간 재난관리 예산 배분이 지역별 재난 위험도를 충분히 반영하지 못하는 측면이 있어, 재난 취약지역에 대한 예방적 투자가 제한적인 상황임(양병수 외, 2024)

□ 재난관리 역량 강화 체계

○ 재난안전 교육 및 훈련 시스템

- 공무원 및 관련 종사자를 대상으로 하는 재난안전 교육 프로그램이 운영되고 있으나, 지방자치단체 공무원의 재난관리 전문성 확보를 위한 체계적인 교육 과정이 부족한 상황임(한아름, 2023)
- 대규모 재난대비 도상훈련 및 현장훈련 체계가 마련되어 있으나, 형식적 훈련에 그치는 경우가 많아 실질적인 대응 역량 강화로 연결되지 않는 경우가 발생함(양병수 외, 2024)
- 주민 대상 재난안전 교육 및 대피훈련이 실시되고 있으나, 참여율이 낮고 지역별 편차가 커서 사회 전반의 재난 대응 역량 향상에 제한이 있음(권기태 외, 2023)

○ 재난과학기술 연구개발 및 적용 체계

- 재난안전 분야 R&D 투자가 이루어지고 있으나, 연구 성과의 현장 적용 및 확산이 제한적이어서 첨단기술의 재난관리 활용도가 낮은 상황임(관계부처 합동, 2023)
- AI, 빅데이터, IoT 등 디지털 기술 기반 재난관리 시스템 구축이 일부 선도 지자체를 중심으로 진행되고 있으나, 지역 간 디지털 격차로 인해 균형적인 기술 적용에 한계가 있음(이재은, 2023)
- 국립재난안전연구원 등 전문 연구기관을 통한 재난관리 연구가 수행되고 있으나, 연구 성과와 현장 수요 간의 연계가 미흡하여 실질적인 재난관리 개선으로 이어지는 데 제약이 있음(김태훈 외, 2024)

2. 재난관리체계 관련 이슈 및 쟁점

1) 현행 재난관리체계의 주요 이슈 및 쟁점 도출 방향

- 재난은 국가 차원의 계획 수립과 지방 차원의 실행 대응이 유기적으로 작동하는 통합적 체계를 요구하는 분야로, 재난관리체계의 혁신은 단순히 새로운 제도를 설계하는 것이 아니라 ‘기존 제도와 조직, 자원을 어떻게 유기적으로 작동하도록 할 것인가’라는 기능적 정합성과 실행력 확보라는 관점에 초점을 두어야 함
 - 특히 재난은 평상시와 달리 높은 불확실성과 긴급성이 요구되는 상황이기 때문에, 즉각적으로 작동 가능한 제도적 기반, 권한 분배 구조, 자원 연계 체계, 협력 메커니즘을 갖춘 실행 중심의 거버넌스 체계가 필수적임
 - 또한, AI·빅데이터·IoT 등 첨단 기술을 활용한 과학적 재난 예측과 실시간 대응 체계가 실제 현장에서 기술적으로 구현되고 운영될 수 있도록 하는 실행 기반 확보가 병행되어야 함
- 이에 따라 본 연구에서는 현행 재난관리체계의 쟁점을 총 두 가지 측면으로 나누어 도출하고자 함
 - “재난관리 거버넌스 구조”와 관련해서는 중앙정부 중심의 하향식 계획과 지방정부의 실행 책임 간 불일치 문제, 기초단위(읍·면·동)의 대응역량 부족, 예산과 권한의 중앙집중, 지휘·정보체계 미비 등 제도적 구조와 운영상의 병목 요인에 주목함
 - “과학적 재난관리”와 관련해서는 재난 데이터 통합 관리 체계 부재, 첨단 기술 기반 재난 예측 및 대응 체계 미흡, 기술-행정 간 격차 등의 문제를 통해, 첨단 기술이 실제 재난관리체계에 적용되지 못하고 있는 원인에 대해 분석함

| 표 5-3 | 재난관리체계 혁신 관련 주요 쟁점

구분	주요 쟁점
재난관리 거버넌스 구조	• 지역 특성을 반영하지 못하는 중앙 중심의 일괄적 재난관리 계획
	• 지방자치단체의 독립적 재난 대응 권한 제한
	• 현장 중심·지역 맞춤형 재난 대응 체계 미흡
	• 기관 간 협력 및 자원공유 체계 미비
과학적 재난관리	• 통합적 재난 데이터 관리 체계 부재
	• 첨단 기술 기반 재난 예측 및 대응 체계 미흡
	• 재난 대응 기술과 행정역량 간 괴리

2) 재난관리 거버넌스 구조 측면에서의 주요 쟁점

□ 지역 특성을 반영하지 못하는 일괄적 재난관리 계획

- 인구구조 및 사회적 변화에 따른 특성 반영이 부족하며, 지역별 환경 및 인프라 특성을 고려하지 않는 획일적 접근이 이루어지고 있음
 - 노인 인구가 집중된 지역에서는 재난 발생 시 이동 지원이 필수적이지만, 현재의 표준대응 매뉴얼은 연령별 특성을 반영하지 못하며, 외국인 거주자 증가에 따른 언어 장벽 및 문화적 차이를 고려한 맞춤형 대응책이 부족함
 - 저소득층은 재난정보 접근성 제약, 대비자원 부족, 복구역량 한계 등의 사회경제적 취약요인을 내포하고 있으나, 현행 재난관리체계는 이러한 계층별 회복력 격차에 대응하는 차별화된 지원 체계를 구축하지 못하고 있음
 - 감염병 발생 시 지역별 의료 인프라 차이를 고려한 대응이 필요하지만, 중앙정부 주도의 방침은 전국 동일 기준을 적용하여 실질적인 대응 격차가 발생함 (한아름, 2023)
 - 태풍·해일 피해가 잦은 지역의 해안 방재 인프라 강화, 산사태 위험이 높은 산악 지역의 조기 감지 센서 설치 등 지역 특성에 맞는 재난 인프라 구축이 필요하나, 중앙정부의 획일적 예산 지원 방식으로 인해 지역 맞춤형 인프라 구축이 어려움(양병수 외, 2024)

□ 중앙집권화로 인한 신속한 초기 대응 미흡

- 재난 의사결정 권한이 중앙 집중화되어 있으며, 기초 행정단위의 재난 대응 책임과 권한이 명확히 규정되지 않아 현장에서 즉시 대응해야 하는 재난 발생 시에도 초기 대응이 미흡한 상황임
 - 2024년 1월 「재난 및 안전관리 기본법」 일부개정으로 시·도지사에게 재난 사태 선포 권한이 부여되었으나, 시·군·구 기초자치단체 수준에서는 여전히 독자적인 재난사태 선포 권한이 부재함
 - 이로 인해 재난 현장을 가장 먼저 파악하는 기초단위가 강제 대피령이나 재난 사태 선포 등 핵심적 조치를 즉시 내리지 못하고 상급기관의 승인을 기다려야 하는 구조적 제약이 지속됨
 - 긴급한 재난 대응을 위한 신속한 예산 집행이 필요함에도 중앙정부의 사전 승인이 필요하여 초기 대응이 지연됨(김연준·이재은, 2024)

□ 고강도·대규모·복합재난에 대한 지역대응체계 미흡

- 고강도의 대규모화, 복합재난화 등 최근 재난 양상의 급격한 변화에 따른 지역 재난대응체계가 미흡함
 - 기후변화로 인한 폭염, 태풍, 대형 산불 등의 발생 빈도 및 강도 증가에 대응하기 위한 지역 맞춤형 대응 체계가 부족하며, 도시화로 인한 대규모 정전, 초고층 건물 화재, 지하철 사고 등 도시형 재난이 증가하고 있지만, 현행 재난 대응 매뉴얼은 이러한 신종 재난의 특성을 충분히 반영하지 못함
 - 2019년 강원도 산불 당시 지방자치단체가 강제 대피 조치를 즉각 시행할 수 없어 중앙정부의 지침이 내려올 때까지 대응이 지연되면서 피해가 확산된 사례가 있음(이재은, 2023)
 - 2022년 강원도 동해안 산불, 2025년 경상북도 일대 산불 등은 강풍과 건조한 기후 조건에서 급속히 확산되었으며, 당시 소방 당국은 헬기 등의 진화 장비와 전문 인력 부족으로 인해 대규모 산불을 신속하게 제어하지 못하는 현실적인 한계를 경험함
 - 특히, 산림 방재 전문인력의 고령화 현상(산불진화대원 평균 연령 60세 이상,

산림헬기조종사 중 70대 인력 포함)은 장시간·고강도 현장 대응에 제약 요인으로 작용하여 지역 재난대응 역량의 구조적 취약성으로 이어지고 있음

□ 현장 중심·지역맞춤형 재난 대응 체계 미흡

- 재난 현장의 일선에 위치한 대부분의 기초자치단체에는 재난 대응을 위한 전담 조직이 없거나, 일반 행정 부서가 겸임하는 형태로 운영되며(김연준·이재은, 2024), 재난 대응 담당 공무원의 전문 교육 기회 부족 및 잦은 인사이동으로 인해 전문성 확보와 현장 경험 축적이 어려움(한아름, 2023)
 - 특히, 읍·면·동 단위 행정복지센터는 재난 대응을 위한 장비와 시스템이 부족하여 초기 대응이 어려움(양병수 외, 2024)
 - 2022년 전남 일부 지역 집중호우로 마을이 고립되었으나, 읍·면·동 단위에서 자체적인 구조 인력과 장비 부족으로 대응이 지연된 사례가 있음(권기태 외, 2023)
- 주민 중심의 자율방재단, 지역 자원봉사단 등 지역사회 기반 재난 대응 조직이 체계적으로 운영되지 않아 지역 특성을 반영한 신속한 대응이 어려움
- 현재 재난관리 재정 체계는 중앙정부에 대한 높은 예산 의존 구조를 유지하고 있으며, 이는 지방자치단체의 신속하고 자율적인 재난 대응 역량을 제약하는 주요 요인으로 작용하고 있음
 - 지방자치단체의 독자적 긴급 예산 집행 권한이 제한적이며, 중앙정부의 사전 승인 절차로 인해 신속한 대응이 어려움(한아름, 2023)
 - 재난 예방 및 복구를 위한 예산 확보의 어려움으로 재난 대응 장비 도입, 긴급 대응 훈련 확대, 복구 계획 수립 등이 미흡함(김태훈 외, 2024)
- 각 지방자치단체는 지형, 인구 구성, 산업 구조 등에 따라 상이한 재난 취약성을 보이나, 현행 재정 분배 방식은 지역의 특수성을 충분히 반영하지 못하고 있음
 - 예를 들어, 해안 지역에서는 태풍과 해일, 산악 지역에서는 산사태와 산불, 도시 지역에서는 정전·화재·지하 사고 등의 위험이 집중되나, 이러한 위험군에 대한 맞춤형 대응 인프라 구축을 위한 예산 확보가 매우 제한적임
 - 재난 대비를 위한 선제적 투자와 시설 보강이 필요한 지역조차 재정적 자립도가 낮아 실질적 대응체계 고도화가 어려운 현실이 지속되고 있음

□ 기관 간 협력 및 자원공유 체계 미비

- 현재 재난 대응 체계는 경찰, 소방, 지방자치단체 등 개별 기관이 분산된 방식으로 대응하고 있으며, 이에 따라 통합적 지휘와 신속한 의사결정에 중대한 비효율성이 발생하고 있음
 - 경찰·소방·지방자치단체가 개별적으로 대응함에 따라 통합적인 지휘체계가 부재하며(관계부처 합동, 2023), 기관 간 지휘권이 명확하지 않아 재난 발생 시 최종 의사결정자가 불분명한 경우가 많음(관계부처 합동, 2023)
 - 대형 화재 발생 시 소방과 경찰이 초동대응 주도권을 두고 혼선이 발생하여 구조 작업이 지연된 사례가 있음(양병수 외, 2024)
 - 특히, 긴박한 재난 상황에서 경찰, 소방, 지자체가 각기 다른 정보 시스템을 운용함에 따라, 실시간 정보 공유 및 연계가 원활히 이루어지지 않는 문제가 지속되고 있음(양병수 외, 2024)
- 재난은 행정구역을 초월해 발생하는 경우가 많으나, 현재 인접 지방자치단체 간 공식적인 협력 및 자원공유 체계가 부재한 상황임
 - 광역 단위 재난 발생 시 지방자치단체 간 협력 체계가 미흡하여 신속한 인력 및 자원 지원이 어려우며(김연준·이재은, 2024), 재난 발생 시 인접 지방자치단체 간 협력의 법적 근거가 미흡하여 공식적인 지원 요청 및 절차가 복잡함(양병수 외, 2024)
- 또한, 지방정부 간 자원공유 체계가 체계적으로 정비되지 않아, 재난 대응 장비·물자가 지방자치단체별로 분산되어 있어 특정 지역의 긴급한 지원 필요 시 즉각적인 자원 배분이 어려움(권기태 외, 2023)
 - 특히, 초광역 단위의 공동 물자 비축 시스템이 부재하여 필요 시 신속한 자원 공유가 어려움
 - 한 지방자치단체 병원이 재난 환자로 포화 상태가 되었을 때 인접 지역의 병상과 의료 인력을 신속히 연계하지 못한 사례가 있음(김연준·이재은, 2024)

3) 과학적 재난관리 측면에서의 주요 쟁점

□ 통합적 재난 데이터 관리 체계 부재

- 재난 대응의 실효성을 높이기 위해서는 국가와 지방, 그리고 기관 간 실시간 데이터 연계와 공유체계가 핵심이나, 현재는 기관 간 데이터 연계 및 공유가 제한적임
 - 각 기관이 개별 시스템을 통해 재난 데이터를 관리하고 있어, 중앙정부와 지방자치단체 간, 또는 지방 간 실시간 데이터 공유가 원활하지 않으며, 이에 따라 협력적 대응의 속도와 정확성이 크게 저하되고 있음(관계부처 합동, 2023)
- 모든 관련 기관이 동일한 정보를 확인하고 즉각적으로 대응할 수 있는 통합 재난 데이터 플랫폼이 부재하여 정보 비대칭 문제가 발생하고 있음(한아름, 2023)
 - 특히, AI·빅데이터를 활용한 자동 경보 시스템 구축이 기술적으로는 가능하나, 법·제도적 미비로 인해 기관 간 데이터 공유가 제한되어 효과적인 시스템 구축에 한계가 있음

□ 첨단기술 기반 재난 예측 및 대응 체계 미흡

- 첨단 기술의 발전에도 불구하고 재난관리 체계에의 실질적 접목은 제한적인 상태임
 - AI 기반 재난 예측 시스템이 일부 지방자치단체에서 시범적으로 운영되고 있으나, 전국적 확산이 이루어지지 않고 있음(한아름, 2023)
 - 빅데이터 분석을 활용한 재난 대응 전략 수립이 부족하여 기존의 경험적 대응 방식에 의존하는 경향이 강함
 - IoT 센서를 활용한 재난 감지 및 실시간 경보 시스템이 충분히 구축되지 않음(양병수 외, 2024)
 - 산불, 홍수, 지진 등 재난을 실시간 감지할 수 있는 스마트 센서망의 지역별 격차가 심각하며, 재난 취약지역의 스마트 감지체계의 접근성이 떨어져 있음

□ 재난 대응 기술과 행정 역량 간 괴리

- 민간의 IT 기술 발전 속도에 비해 공공부문, 특히 기초자치단체의 디지털 기술 도입이 지연되어 사회 전반의 디지털 전환 혜택을 재난관리에 충분히 활용하지 못하고 있음(이재은, 2023)
- 첨단 기술의 현장 적용을 위해 필요한 전문 인력과 조직 인프라가 부족함
 - AI 기반 분석 시스템 운영을 위한 전문 인력이 부족하여 지방자치단체 단위에서 첨단 재난 대응 기술의 효과적 활용이 제한됨(김연준·이재은, 2024)
 - 데이터 수집 및 분석을 위한 클라우드 기반 시스템 부재로 재난 대응 데이터가 개별 서버에 분산 관리되는 문제가 존재함

3. 지역 현장 중심(REGIONAL) 관점에서의 이슈 및 쟁점 분석

□ 지역 현장 중심(REGIONAL) 관점에서의 현행 재난관리체계 진단 및 개선 방향성

- 공공가치별 현행 재난관리체계 진단 및 개선 방향
 - 회복력 측면에서는 지역 회복력 평가체계와 공동체 기반 자율방재 역량이 미흡한 상황으로, 지역사회 대응·복구 역량 강화와 인프라 회복력 제고가 요구됨
 - 효율성 측면에서는 재난관리 자원의 분산적 운영과 성과관리체계 부재가 확인되며, 통합적 자원관리 및 프로세스 효율화 추진이 필요함
 - 거버넌스 측면에서는 중앙집중적 법제도와 주민참여 제한성이 문제로, 지역 맞춤형 법제도 정비와 참여적 거버넌스 구축이 중요함
 - 포용성 측면에서는 취약계층 지원체계와 정보접근성 제약이 있어, 사회적 약자 중심 재난관리 강화와 다문화 포용적 체계 구축이 시급함
 - 협력·조정 측면에서는 광역대응 협력체계와 민관 네트워크가 미흡하여, 행정구역 초월 협력체계와 통합 대응훈련 체계화가 요구됨
 - 신기술 기반 측면에서는 데이터 표준화와 첨단기술 활용이 제한적이므로, 데이터 품질관리 체계 구축과 디지털 역량 강화가 필요함

- 민첩성 측면에서는 다층적 의사결정 구조로 대응 지연이 발생하여, 신속대응 중심 조직체계 개편과 의사결정 권한 강화가 중요함
- 현장성 측면에서는 기초행정단위 재난관리체계가 부재하여, 읍·면·동 중심 재난안전관리 강화와 지역 특성 기반 취약시설 관리가 요구됨

표 5-4 | 지역 현장 중심(REGIONAL) 관점에서의 현행 재난관리체계 진단 및 개선 방향

구분	한계	개선 방향
회복력 (Resilience)	- 지역별·시설별 재난 회복력 평가 체계 미흡 - 지역공동체 기반 자율방재 역량 부족 - 핵심 인프라 회복력 강화 전략 부재 - 단기복구 중심 재난피해 지원으로 인한 지속가능한 회복 체계 미흡	- 지역사회 재난 대응 및 복구 역량 강화 - 자율적 방재 체계 구축 및 주민 참여 확대 - 시설·인프라 재난 회복력 제고 - 장기적 관점의 회복 지원 및 지역사회 일상 재건 프로그램 운영
효율성 (Efficiency)	- 재난복구 지원 프로세스의 복잡성 - 재난관리 자원의 분산적 운영 - 성과 중심 관리 체계 미흡	- 재난복구 지원 프로세스 효율화 - 자원 배분 최적화 - 통합적 자원관리 및 성과관리 체계 구축
거버넌스 (Governance)	- 중앙집중적 법·제도 및 권한 체계 - 증거기반 의사결정 체계 미흡 - 주민참여 거버넌스 제한	- 지역 맞춤형 재난관리 법·제도 정비 - 데이터 기반 의사결정 강화 - 참여적 재난관리 거버넌스 구축
포용성 (Inclusiveness)	- 취약계층 맞춤형 지원 부족 - 다문화·외국인 주민 재난정보 접근성 제한 - 지역 특성별 취약성 고려 미흡	- 사회적 약자 중심 재난관리 강화 - 다문화 포용적 재난정보 전달체계 구축 - 취약계층 밀집지역 맞춤형 대응
협력·조정 (Orchestration)	- 광역 재난 대응 협력 체계 부재 - 민·관 협력 네트워크 미흡 - 다기관 협력훈련 부족	- 행정구역 초월 협력 체계 구축 - 재난대응 참여 민·관 기관 간 협력 강화 - 통합 대응훈련 체계화
신기술 기반 (New technology)	- 재난데이터 표준화 미흡 - 첨단기술 기반 예측 체계 부족 - 디지털 역량 및 전문인력 부족	- 표준화된 데이터 품질관리 체계 구축 - 첨단기술 기반 재난 예측 및 모니터링 강화 - 디지털 전환 역량 및 전문인력 확충
민첩성 (Agility)	- 다층적 의사결정 구조로 인한 대응 지연 - 통합 지휘체계 미비 - 현장 상황관리 역량 부족	- 신속대응 중심 조직체계 개편 - 현장 중심 의사결정 권한 강화 - 통합적 지휘·상황관리 체계 구축

구분	한계	개선 방향
현장성 (Local)	- 읍·면·동 단위 재난관리체계 부재 - 지역 특성 기반 안전취약시설 관리 미흡 - 현장 중심 재난 대응 인프라 부족	- 기초행정 단위 재난안전관리 강화 - 지역 맞춤형 안전취약시설 관리 - 현장 작동성 중심 인프라 구축

○ 공공가치별 개선방향의 통합적 추진 필요성

- 공공가치 간 상호연계성과 시너지 창출
 - 8가지 공공가치는 상호 독립적이면서도 유기적으로 연계되어 재난관리 체계의 통합적 발전을 지원함
 - 회복력은 현장성, 포용성과 밀접하게 연관되며, 민첩성은 과학성, 효율성과 상호보완적 관계에 있음
 - 공공가치 간 연계적 추진을 통한 통합적 발전이 지역 중심 재난관리체계의 현장 작동성을 확보하는 중요 요소임(양병수 외, 2024)
- 지역 특성별 차별화된 적용 방안
 - 인구구조, 지리적 특성, 산업구조 등 지역별 특수성을 고려한 맞춤형 적용이 필요함
 - 도시형, 농촌형, 해안형, 산간형 등 지역 유형별 차별화된 재난관리 모델 개발이 가능함
 - 지역별 우선순위 가치 설정을 통한 단계적 추진이 효과적인 접근 방식임(권기태 외, 2023)

○ 패러다임 전환을 위한 다차원적 접근 필요성

- 제도·법령 차원에서 지방자치단체의 재난관리 권한 강화를 위한 정비가 요구됨
- 조직·인력 차원에서 지역 특성별 재난관리 전담조직 및 전문인력 확충이 필요함
- 기술·인프라 차원에서 첨단 기술의 균형적 도입과 지역 간 디지털 격차 해소가 중요함
- 문화·인식 차원에서 주민참여형 재난관리 문화 정착과 자율방재 의식 제고가 요구됨(김태훈 외, 2024)

□ 현장 및 지역 중심 재난관리 패러다임으로의 전환 필요

○ 국제적 재난관리 원칙 변화와 국내 적용 필요성

- “지역 현장 중심(All Disasters Are Local)” 원칙이 국제 재난관리의 기본 원칙으로 정착되고 있음
- 센다이 재난위험경감 프레임워크 등 국제 재난관리 정책에서 지역 중심 접근이 강조됨
- 국내 재난관리체계도 중앙 중심에서 지역 중심으로 전환이 요구되는 상황임 (양병수 외, 2024)

○ 지역 맥락 기반 재난관리의 효과성 증대

- 지역별 재난 특성과 취약요인을 고려한 맞춤형 접근이 효과적 대응을 가능하게 함
- 현장 중심 초기 대응이 재난 피해 최소화의 주요 요소로 실증적으로 확인됨
- 지역사회 참여와 협력이 재난 복원력 강화에 기여하는 것으로 분석됨 (권기태 외, 2023)

【표 5-5】 현행 재난관리체계와 지역 현장 중심 재난관리 패러다임 비교

구분	현행 재난관리체계(As-is)	지역 현장 중심 재난관리 패러다임(To-be)
관리 구조	• 중앙집권적 의사결정 및 하향식 정책 집행	• 지역 재난 현장 주도적 의사결정과 중앙의 조정·지원 체계
대응 특성	• 표준화된 매뉴얼 중심 획일적 대응	• 지역 특성 반영 맞춤형 대응 체계
재난 대응 권한	• 중앙정부 중심 권한 집중과 지방 권한 제한	• 지방자치단체 초기대응 권한 확대 및 신속한 의사결정 보장
자원 배분	• 중앙정부 주도 사전승인 기반 자원 할당	• 지역 수요 기반 자율적 자원 권한 및 광역 공유 체계
정보 체계	• 분절적 정보관리와 하향식 정보 전달	• 통합 플랫폼 기반 실시간 정보 공유 네트워크
조직 역량	• 전문인력 부족 및 지역별 역량 격차	• 지역 특성별 전문인력 확충 및 역량 균형화
기술 활용	• 제한적 첨단기술 도입과 지역 간 디지털 격차	• 디지털 기술 기반 지역 맞춤형 재난관리 구축
지역사회 참여	• 형식적 주민참여와 취약계층 보호체계 미흡	• 주민참여형 재난관리와 포용적 취약계층 지원체계

출처: 저자 작성

제3절

지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 전략 제언

1. 현장 중심의 다차원 가치 기반 재난 대응 전략

□ 회복력(Resilience) 강화를 위한 혁신 실행 방안

○ 지역별 재난 회복력 평가 및 강화 체계 구축

- 재난회복력 평가 및 모니터링 체계 확립
 - 인구통계, 사회경제, 인프라, 지형 등 다차원적 요소를 통합 분석하여 지역별 자연·사회적 특성을 반영한 정량적·정성적 재난 회복력 측정 지표를 개발하고, 지역 특성에 따라 가중치를 차등 적용해야 함
 - 지방자치단체별 재난회복력 수준 정기 진단(연 1회 이상)을 실시하고, 이를 지역 위험도 정보와 결합하여 재난 위험지도를 작성하며 진단 결과에 따른 취약 부문 개선 우선순위를 설정해야 함
 - 재난 취약지역 및 시설에 대한 선제적 예방 투자 확대를 통해 재난 발생 가능성과 피해 규모를 감소시키는 투자 체계를 구축하고, 예방 투자의 경제적 효과를 분석하여 정책적 지지를 확보해야 함
- 회복력 중심 재난관리계획 수립 및 이행
 - 지역 특성과 재난 취약성 분석 결과를 반영한 중장기(5-10년) 재난회복력 증진 계획을 수립하고, 지역주민, 전문가, 시민단체 등이 참여하는 숙의 과정을 통해 계획의 내실화와 사회적 수용성을 제고해야 함
 - 도시·군 기본계획, 재해예방형 도시계획 등 공간계획과 재난회복력 계획을 연계하여 도시 공간 구조 자체의 회복력 개념을 통합하고, 재해위험 요소를 사전에 고려한 토지이용계획을 수립해야 함
 - 기후변화 적응 계획과 재난회복력 강화 계획의 통합적 접근을 통해 정책적 일관성과 자원 활용의 효율성을 제고하고, 장기적 기후변화 시나리오에 기반한 미래 지향적 회복력 증진 전략을 수립해야 함
- 불확실성 대응 재난 적응력 강화 체계 구축
 - 다양한 재난 유형(자연재난, 사회재난, 감염병 등)의 연쇄적 또는 동시

다발적 발생 복합재난 시나리오를 개발하고, 체계적으로 분석하여 복합 재난 발생 시 중점 관리 대상과 영역을 식별해야 함

- 재난 발생 전(사전 예방), 재난 진행 중(긴급 대응), 재난 이후(복구 및 재건)의 단계별 적응 전략을 수립하고, 재난 상황의 불확실성과 복잡성을 고려한 유연한 대응 방안을 마련해야 함
- 과거 재난 대응 경험과 교훈의 체계적 기록·분석을 위한 지식관리 시스템을 구축하고, 국내외 재난관리 우수사례의 체계적 수집·분석 및 지역 상황에 맞는 적용 체계를 구축해야 함

○ 지역공동체 기반 재난 회복력 강화 및 자율방재 역량 구축

- 지역공동체 기반 자율방재 역량 강화

- 마을별 재난 취약요소와 회복력 수준을 진단하고 읍·면·동 단위 재난안전 전담인력을 배치하여 지역 밀착형 회복력 진단 및 지원 인적 기반을 마련하며, 재난 취약 마을에 대한 우선적 지원 체계를 구축해야 함
- 주민이 직접 참여하여 계획하고 실행하는 마을 단위 재난 대응 훈련 프로그램을 개발·보급하고, 지역 특성과 주민 특성(고령자, 장애인, 외국인 등)을 고려한 맞춤형 훈련 시나리오를 개발해야 함
- 마을 이장, 통장, 주민자치위원 등 지역 리더 중심의 재난회복력 네트워크를 구축하고, 지역 리더 대상 재난관리 전문교육을 실시하여 지역사회 재난 회복력의 핵심 주체 역할을 지원해야 함

- 생활권 단위 방재조직 체계화

- 읍·면·동 자율방재단의 법적 지위와 권한을 명확화하고 강화하기 위한 법령 및 조례를 개정하며, 자율방재단의 구성, 운영, 활동 범위, 지원 사항 등에 관한 표준 지침을 개발해야 함
- 마을별, 아파트 단지별 등 소규모 생활권 단위의 방재조직을 구성하고 역할을 명확화하여 촘촘한 재난 대응 네트워크를 구축하며, 지역 소방서, 읍·면·동 행정기관과의 연계 체계를 구축해야 함
- 인접한 마을 또는 지역의 방재조직 간 상호지원 협약을 체결하고 공동 훈련을 실시하며, 지역 간 상호지원을 위한 자원 공유, 인력 지원, 정보 교환 등의 구체적 협력 방안을 마련해야 함

- 재난 후 지역사회 회복 지원 프로그램 확대
 - 재난 피해 주민의 심리적 충격과 트라우마 치유를 위한 전문적 상담 및 치료 프로그램을 개발·운영하고, 재난 발생 후 심리지원 전담팀을 신속하게 현장에 파견하여 초기 단계부터 체계적 심리 지원을 제공해야 함
 - 재난 피해 지역의 경제적 회복을 위한 종합적 지원 패키지(긴급 자금 지원, 세제 혜택, 규제 완화 등)를 개발하고 신속하게 적용하며, 소상공인, 중소기업 등 지역 경제 핵심 주체를 대상으로 맞춤형 지원 프로그램을 마련해야 함
 - 재난 피해 복구 및 지역사회 재건 과정에 주민이 직접 참여하는 주민주도 프로젝트를 발굴·지원하고, 재난 이후 마을 미래상을 주민 스스로 설계하고 실현할 수 있도록 참여적 재건 프로세스를 지원해야 함
- 지역사회 신뢰 네트워크 기반 재난 회복력 강화
 - 평상시 주민 간 교류와 협력을 촉진하는 다양한 공동체 활동을 지원하고, 재난안전을 주제로 한 마을 단위 공동체 활동(안전마을 만들기, 재난안전 동아리 등)을 활성화해야 함
 - 재난 발생 시 주민 간 상호 지원이 신속하게 실행될 수 있는 체계(이웃 돌봄 네트워크, 공동체 자원은행 등)를 구축하고, 취약계층(노인, 장애인, 외국인 등)을 위한 공동체 기반 지원 시스템을 마련해야 함
 - 주민, 기업, 학교, 병원, 시민단체 등 지역 내 다양한 주체 간 협력 네트워크를 구축하고, 지역 주체 간 정기적 소통 채널을 운영하여 재난 대비 정보와 자원을 공유해야 함

○ 핵심 인프라 및 시설 회복력 강화

- 주요 기반시설 내구성 향상 및 대체 시스템 구축
 - 전력, 상하수도, 통신, 교통 등 핵심 기반시설의 재난 대비 내구성을 종합 진단하고, 시설별 내구성 기준을 재난 위험도 분석 결과에 따라 차등 적용하여 효율적 자원 분배와 선택적 집중을 통한 핵심 시설 보호를 실현해야 함
 - 전력, 통신, 용수 공급 등 필수 기능의 중단 방지를 위한 대체 시스템(비상

발전기, 위성통신망, 비상급수시설 등)을 구축하고, 재난 대비 중요 데이터 및 시스템의 백업체계를 강화해야 함

- 재난 상황에서의 취약성 감소를 위한 분산형 에너지 시스템, 분산형 용수 공급망 등 중앙 집중식에서 분산형 인프라로의 전환을 추진하고, 지역 단위 자원 순환 시스템을 구축해야 함
- 재난 대비 도시공간 및 시설 설계 개선
 - 지역별 재난 위험도와 특성을 고려한 차별화된 시설 설계 기준을 도입하고, 극한 기상현상(집중호우, 폭염, 폭설 등)에 대비한 인프라 설계 기준을 상향 조정하여 미래 기후변화에 선제적으로 대응해야 함
 - 평상시 공원, 광장 등으로 활용하고 재난 시 대피소, 구호물자 집결지 등으로 전환 가능한 다기능 방재시설을 확충하고, 재난 발생 시 긴급 대피 및 구호 활동을 위한 개방형 공간을 도시 곳곳에 확보해야 함
 - 도시·군 기본계획, 도시재생 사업 등 도시계획 수립 단계부터 재난회복력 개념의 필수적 반영을 제도화하고, 재해위험 저감형 토지이용계획을 수립해야 함
- 친환경 그린 인프라 확충을 통한 자연재해 대응력 강화
 - 투수성 포장, 빗물 저류·침투 시설, 옥상녹화 등 분산형 빗물관리 인프라를 확충하고, 자연형 하천 복원, 습지 조성 등을 통해 자연의 홍수 조절 기능을 회복해야 함
 - 도시 내 녹지 공간을 체계적으로 확충하고, 가로수, 공원, 옥상녹화, 벽면녹화 등의 통합적 연계를 통해 녹지 네트워크를 조성하여 도시 전체의 환경적 회복력을 강화해야 함
 - 해안선 침식 방지, 해일 피해 저감을 위한 맹그로브 숲, 해안 사구 등 자연기반 해안 방어 시스템을 구축하고, 산사태 위험 지역에 대한 사방댐, 계류보전 사업, 생태복원 등을 통해 산림의 재해 방지 기능을 강화해야 함

□ 효율성(Efficiency) 제고를 위한 혁신 실행 방안

- 재난관리 자원의 통합운영 및 성과 중심 관리 체계 구축
 - 재난관리 재원 통합운영 및 투명성 강화 체계 구축

- 재난관리기금, 안전관리기금, 재해구호기금 등 분산된 재난 관련 재원의 통합적 관리 체계를 구축하고, 유사·중복 사업을 체계적으로 조정하며 사업 간 연계성을 강화해야 함
- 재난관리 재원의 집행 내역과 성과를 투명하게 공개하는 정보 공시 제도를 강화하고, 재난 예산 집행에 대한 성과 평가 결과를 차기 예산 편성에 반영하는 환류 체계를 구축해야 함
- 지방자치단체의 재난 대응 상황과 특성에 맞는 재원의 탄력적 운용 자율성을 확대하고, 지방자치단체 재난관리기금의 최소 적립 비율을 상향 조정하며 용도별 배분 비율의 자율적 결정 권한을 확대해야 함
- 재정지출 투명성 확보 및 비상 자원 관리체계 구축
 - 긴급 예산 사용 내역을 30일 이내에 중앙정부에 보고하도록 의무화하여 초동 대응 과정에서의 행정 지연을 방지하고, 온라인 기반 통합 회계보고 시스템을 구축해야 함
 - 재난 상황에서 즉시 활용 가능한 예비비와 재난관리기금 규모를 확대하고, 긴급 상황 시 신속한 동원이 가능한 집행 체계를 마련해야 함
 - 재난 발생 시 금융기관, 기업, 시민 등으로부터의 긴급 모금과 지원을 효율적으로 관리·활용할 수 있는 체계를 구축하고, 운영 지침을 마련해야 함
- 즉각 동원 가능한 분산형 물자비축 시스템 구축 및 관리
 - 대규모 중앙 집중식 비축창고에서 권역별·지역별 소규모 분산형 비축시설로 전환하고, 학교, 주민센터, 체육관 등 주요 공공시설 내 소규모 비축공간을 확보해야 함
 - RFID 태그, QR코드 등을 활용한 비축물자 통합관리 시스템을 구축하여 재고 현황, 유통기한, 품질 상태 등을 실시간으로 관리하고, 비축물자의 종류, 수량, 위치 등에 관한 표준화된 분류체계와 코드 체계를 개발해야 함
 - IoT 센서·자동화 시스템을 활용한 비축물자 관리 체계를 구축하고 블록체인 기술을 활용하여 물자 이력을 추적하며 빅데이터 분석을 통해 과거 재난 유형별 물자 수요 패턴을 분석하고 예측 모델을 개발해야 함
- 예방 중심 재정 패러다임 전환 및 비용-효과 분석체계 구축
 - 사후 복구 중심에서 사전 예방·대비 중심으로 재난 예산 구조를 전환하고,

지방자치단체 재난관리기금의 예방 사업 의무 투자 비율을 단계적으로 상향 조정해야 함

- 재난 예방 투자의 경제적 효과를 과학적으로 분석하는 방법론을 개발·표준화하고, 해외 사례 및 국내 시범사업을 통해 예방 투자의 비용-편익 분석 데이터베이스를 구축해야 함
- 인프라, 시설물 등의 생애주기를 고려한 장기적 재난관리 투자 계획을 수립하고, 초기 건설 단계부터 유지관리, 보수·보강, 교체에 이르는 전 과정에 걸친 재난 안전성 확보를 위한 투자 전략을 마련해야 함
- 성과 중심 재정 관리체계 확립
 - 재난관리의 예방, 대비, 대응, 복구 각 단계별 성과를 객관적으로 측정하기 위한 종합적 성과지표 체계를 개발하고, 정량적 지표와 정성적 지표의 균형 있는 구성을 통해 성과를 종합적으로 측정해야 함
 - 재난관리 성과 평가 결과를 다음 연도 예산 배분에 반영하는 성과주의 예산제도를 도입하고, 우수성과 달성 지방자치단체에 대한 인센티브를 제공해야 함
 - 재난관리 재정사업에 대한 체계적 평가를 정례화하고 평가 결과를 공개·활용하며, 평가 결과에 따른 사업 조정, 예산 재배분 등 구체적 개선 조치를 실행해야 함

○ 원스톱 재난복구 지원 및 통합관리 체계 구축

- 신속 복구 체계 제도화
 - 재난 피해 규모와 유형에 따른 차등적 행정절차 간소화 체계를 구축하고, 복구 사업 추진을 위한 인허가, 계약 등 행정절차 간소화 특례를 마련해야 함
 - 복구 사업의 기획, 설계, 발주, 시공 등 각 단계를 순차적 진행 대신 상황에 따라 병행 추진할 수 있는 체계를 구축하고, 복구 사업 추진 과정에서의 의사결정 권한을 현장 책임자에게 위임해야 함
 - 신속한 복구 추진과 동시에 품질과 안전성을 확보하기 위한 균형 잡힌 품질관리 체계를 구축하고, 주민 참여형 복구 품질 모니터링 제도를 도입해야 함

－ 원스톱 행정지원 체계 구축

- 재난 피해자가 다양한 행정 서비스(피해 신고, 지원금 신청, 각종 증명서 발급 등)를 한 곳에서 처리할 수 있는 원스톱 지원센터를 설치·운영하고, 온라인 플랫폼을 통한 행정서비스 접근성을 강화해야 함
- 피해 현장에 직접 찾아가는 ‘찾아가는 행정서비스’를 확대하고, 모바일 행정서비스 차량을 운영하여 교통 불편 또는 고립 지역에서도 원활한 행정 지원을 실현해야 함
- 중앙부처별, 지방자치단체별로 분산된 복구 지원 사업을 통합적으로 관리하고 제공하는 체계를 구축하며, 복구 지원 신청·심사·지급 절차를 표준화하고 간소화해야 함

－ 민간 전문역량 활용 체계 구축

- 재난 복구 분야별(건설, 통신, 환경, 심리지원 등) 전문기업을 사전에 등록·관리하고 재난 발생 시 신속하게 동원할 수 있는 체계를 마련하며, 전문기업과의 사전 협약을 통해 재난 발생 시 즉각적인 복구 활동 착수가 가능하도록 해야 함
- 다양한 복구 분야 전문인력(엔지니어, 건축가, 심리상담사 등)의 데이터 베이스를 구성·관리하고, 필요시 신속하게 현장에 투입할 수 있는 체계를 마련해야 함
- 공공부문과 민간부문의 강점을 결합한 효율적이고 창의적인 복구모델을 개발·확산하고, 민관 협력 복구 프로젝트 성공 사례를 체계적으로 수집·분석하여 표준 모델화해야 함

□ 거버넌스(Governance) 개선을 위한 혁신 실행 방안

○ 지역 맞춤형 재난관리 법제도 체계 구축

－ 지방자치단체 재난관리 권한 및 책임 명확화

- 「재난 및 안전관리 기본법」 등 관련 법령을 개정하여 중앙정부와 지방자치단체 간 재난관리 권한과 책임 배분을 명확화하고, 지방 자율성을 강화해야 함
- 재난 발생 시 지방자치단체장의 신속한 초동 대응을 위한 필요 긴급

조치(통행 제한, 대피 명령, 시설 사용 제한 등)의 독자적 결정 권한을 확대해야 함

- 지방자치단체의 재난관리 책임을 명확하게 규정하고, 이행 여부를 객관적으로 평가하는 체계를 구축하여 권한 확대에 상응하는 책임성을 확보해야 함
- 지역 특성 반영 재난관리 법규 개선
 - 지역별 재난 특성(지형, 기후, 인구구성, 산업구조 등)을 고려한 맞춤형 재난관리 조례 제정의 법적 근거를 마련하고, 중앙정부의 일률적 기준이 아닌 지역 특성을 반영한 유연한 재난관리 기준을 적용해야 함
 - 지방자치단체 조례를 통해 지역 특성에 맞는 재난 예방, 대비, 대응, 복구 체계를 구체화하고, 지역사회 참여 방안을 제도화해야 함
 - 재난관리 법규의 제·개정 과정에 지역 주민, 전문가, 시민단체 등 다양한 이해관계자가 참여할 수 있는 체계를 구축하고, 주민 제안에 기반한 재난관리 법규 개선 제도를 활성화해야 함
- 예방-대비-대응-복구 전주기 법·제도 체계 구축
 - 사후 대응 중심의 법체계에서 사전 예방 중심으로 재난 관련 법규의 기본 방향을 전환하고, 재난 예방을 위한 투자, 계획 수립, 교육·훈련 등의 의무화에 관한 법적 규정을 강화해야 함
 - 예방, 대비, 대응, 복구 각 단계를 분절적으로 다루는 현행 법체계를 전주기적 관점에서 통합·연계하고, 각 단계 간 연결고리를 명확화해야 함
 - 다양한 재난의 연쇄적, 복합적 발생에 효과적으로 대응할 수 있는 법적 근거와 체계를 마련하고, 부처별, 기관별로 분산된 재난 대응 법규를 통합적 관점에서 재정비해야 함

○ 증거기반 재난관리 의사결정 및 주민참여 체계 구축

- 분권화된 재난관리 의사결정 구조 확립
 - 재난 발생 시 현장 상황에 맞는 신속한 의사결정을 위해 현장 지휘관에게 충분한 권한을 위임하는 체계를 구축하고, 재난 유형별, 단계별 현장 지휘관의 권한과 책임을 명확히 규정해야 함
 - 재난 상황의 불확실성과 다양성을 고려하여 현장 상황에 따른 유연한

대응이 가능하도록 의사결정 재량권을 확대하고, 사전에 정해진 매뉴얼의 기계적 적용이 아닌 상황 변화에 따른 창의적이고 탄력적인 대응이 가능한 의사결정 구조를 마련해야 함

- 의사결정 권한 분권화에 상응하는 책임성 확보 장치를 마련하고, 의사결정 과정과 결과에 대한 검토 및 평가 체계를 구축하여 정책적 환류를 제도화해야 함

- 증거기반 정책결정 체계 강화

- 재난 관련 정보(과거 재난 이력, 피해 상황, 대응 조치 등)를 정책적 관점에서 분석하고 활용하는 표준 행정절차를 마련하여 객관적 근거에 기반한 정책결정 과정을 제도화해야 함
- 재난 위험에 대한 과학적 평가와 예측 정보가 정책결정 과정에 체계적으로 반영될 수 있도록 행정조직 내 공식적 자문 및 협의 체계를 구축하고, 불확실성이 높은 재난 상황에서의 의사결정 가이드라인을 제도화해야 함
- 지방자치단체 행정조직 내 재난 정책분석 전담부서를 설치하고, 정책결정자가 객관적 증거에 접근하고 활용할 수 있는 행정적 절차와 제도적 환경을 조성하며 정책 결정과 근거 자료 간 연계성을 담보하는 행정문서 체계를 확립해야 함

- 정책과정 참여 다양화 및 공론화 체계 구축

- 재난관리 계획 수립, 자원 배분, 대응 전략 결정 등 주요 정책 결정 과정에 지역 주민 참여를 보장하기 위한 제도적 장치를 마련하고, 공청회, 주민자치회 연계 제안 제도 등 법적·행정적 참여 경로를 체계화해야 함
- 온라인 플랫폼(시민참여 포털, 모바일 앱 등)을 통한 재난관리 의견 수렴 및 정책 제안 채널을 구축하고, 오프라인 주민 참여 프로그램(마을 안전 워크숍, 주민 토론회 등)을 정기적으로 운영해야 함
- 주민이 제안한 재난관리 정책 및 아이디어를 체계적으로 검토하고 실행 가능한 방안을 정책에 반영하기 위한 구체적 절차를 마련하며, 주민 제안의 반영 여부와 결과를 투명하게 공개하고 피드백을 제공하는 환류 체계를 구축해야 함

○ 재난관리 평가결과의 정책반영 체계화 및 지식공유 시스템 구축

- 재난관리 성과지표 개발 및 관리

- 예방, 대비, 대응, 복구 등 재난관리 각 단계별 성과를 객관적으로 측정하기 위한 지표 체계를 개발하고, 정량적 지표와 정성적 지표의 균형 있는 구성을 통해 성과를 종합적으로 측정해야 함
- 재난관리 성과 측정을 위한 표준화된 방법론을 개발하고, 데이터 수집, 분석, 해석, 보고 등 성과 측정 전 과정에 대한 표준 절차를 수립해야 함
- 재난 환경의 변화와 새로운 위험 요소 등장에 대응하여 성과지표를 지속적으로 개선하고 고도화하는 체계를 구축하며, 성과지표의 유효성과 적절성에 대해 정기적으로 검토해야 함

- 정기적 재난 대응 역량 진단 체계 확립

- 지방자치단체의 재난 예방, 대비, 대응, 복구 역량에 대한 종합적 진단을 위한 정기 평가 제도를 법제화하고 진단 결과를 등급화하여 공개해야 함
- 조직, 인력, 시설·장비, 예산, 계획 등 재난관리 주요 부문별로 세분화된 역량 진단을 실시하고, 재난 유형별, 단계별로 차별화된 진단을 통해 맞춤형 역량 강화 방안을 마련해야 함
- 재난관리 역량 진단 결과를 체계적으로 분석하여 취약점과 개선 과제를 도출하고, 이를 정책과 예산에 반영하는 환류 체계를 구축해야 함

- 정책 개선을 위한 환류 체계 강화

- 재난관리 성과 평가 결과의 후속 정책 수립과 예산 편성 반영을 의무화하고, 평가 결과에 따른 정책 개선 과제 도출 및 이행 계획 수립·시행을 위한 체계적 절차를 마련해야 함
- 재난관리 우수 사례와 혁신 사례를 체계적으로 발굴하고 표준화하여 타 지역이나 기관에서 적용 가능한 모델로 발전시키고, 정기적인 우수사례 공유 워크숍, 온라인 지식 플랫폼 등을 통해 성공적 재난관리 접근법과 노하우를 확산시켜야 함
- 평가를 통해 도출된 개선 과제의 이행 상황을 체계적으로 모니터링하고 관리하는 시스템을 구축하며, 개선 과제의 우선순위를 설정하여 단계적으로 이행하는 계획을 수립해야 함

□ 포용성(Inclusiveness) 확보를 위한 혁신 실행 방안

○ 사회적 약자 포용형 재난관리 및 지원체계 구축

- 취약계층 통합 관리 프레임워크 구축

- 노인, 장애인, 영유아, 임산부, 외국인 등 재난 취약계층의 지역별 분포, 특성, 취약요인 등을 체계적으로 조사하고 데이터베이스를 구축하며, GIS 기반 취약계층 분포 지도를 작성해야 함
- 취약계층의 특성과 필요를 고려한 맞춤형 재난안전 서비스(정보 제공, 대피 지원, 구호물자 공급 등)를 설계하고 표준화하며, 취약계층별 접근성을 고려한 다양한 채널(점자, 음성, 쉬운 말, 다국어 등)의 정보 전달 체계를 구축해야 함
- 지방자치단체 내 취약계층 재난안전 전담 조직 또는 인력을 지정하고, 취약계층 지원 유관기관(복지시설, 의료기관, 자원봉사단체 등) 간 협력 네트워크를 구축해야 함

- 장애 유형별 맞춤형 재난 대응 체계 구축

- 시각장애인을 음성 기반 경보 시스템, 청각장애인을 시각적 알림 시스템 등 장애 유형별 특성을 고려한 다중 채널 정보 전달 체계를 구축하고, 장애인 접근 가능 형태(웹 접근성 준수, 점자, 쉬운 말, 그림 설명 등)의 재난 정보 및 행동 요령 자료를 개발·보급해야 함
- 장애 유형과 정도에 따른 맞춤형 대피 계획과 구조 방안을 수립하고, 장애인 거주 및 이용 시설의 위치 정보를 재난관리 시스템에 연계하여 재난 발생 시 우선 지원이 이루어지도록 해야 함
- 장애인과 그 가족, 활동지원사 등을 대상으로 맞춤형 재난 대비 교육과 훈련 프로그램을 개발·운영하고, 장애인 시설(거주시설, 복지관, 작업장 등)의 재난 대응 계획 수립과 정기적 훈련을 의무화해야 함

- 고령자·아동 맞춤형 재난안전 지원체계 구축

- 고령 인구 비율이 높은 농촌 및 도시 노인 밀집 지역의 재난 취약성을 분석하고 맞춤형 안전 인프라(안전손잡이, 비상벨, 야간 조명 등)를 확충하며, 독거노인, 거동 불편 노인 등 취약 노인을 위한 스마트 안전 시스템(화재감지기, 응급호출기 등)을 보급해야 함

- 영유아, 아동, 청소년 등 발달 단계별 특성을 고려한 맞춤형 재난안전 교육 프로그램을 개발하고 정규 교육과정에 통합하며, 체험형, 놀이형, 참여형 등 다양한 교육 방법을 활용하도록 해야 함
- 요양원, 보육시설, 아동복지시설 등 고령자·아동 보호시설의 재난 대응 계획 수립과 시설 안전 기준 강화를 의무화하고, 시설 종사자 대상 재난 대응 교육·훈련을 강화해야 함
- 취약계층 재난지원 서비스 형평성 강화
 - 취약성 정도, 필요의 긴급성, 자원의 효과성 등을 종합적으로 고려한 과학적이고 투명한 자원 배분 우선순위 기준을 개발하고, 재난 상황에서 취약계층에 대한 최소 지원 기준을 설정해야 함
 - 거동이 불편하거나 교통 접근성이 취약한 지역 주민을 위한 찾아가는 재난지원 서비스를 확대하고, 이동형 의료 진료소, 심리지원 서비스, 행정지원 차량 등 전문화된 이동 서비스 모델을 개발해야 함
 - 취약계층 대상 재난지원 서비스의 접근성, 적절성, 효과성 등을 주기적으로 평가 및 모니터링하는 체계를 구축하고, 취약계층 당사자의 의견과 피드백을 수렴하는 공식적 채널을 마련해야 함
- 포용적 재난복구 지원체계 구축
 - 취약계층의 특수한 필요와 상황을 고려한 맞춤형 복구지원 패키지(주거, 생계, 의료, 심리 등)를 개발하고, 장기적 재화와 회복을 위한 단계적 지원 프로그램을 마련해야 함
 - 재난 피해 취약계층의 임시주거, 생계비, 의료비 등 기본 생활 안정을 위한 지원을 확대하고, 신청·지급 절차를 간소화하며 취약계층 재난 피해자의 건강보험, 공과금, 대출 상환 등에 대한 일시적 감면 또는 유예 제도를 마련해야 함
 - 재난 피해 취약계층의 정신적 트라우마 치유와 심리적 회복을 위한 전문적 심리지원 프로그램을 확대하고, 취약계층의 특성(연령, 장애, 문화적 배경 등)을 고려한 맞춤형 심리지원 프로그램과 치료법을 개발해야 함

○ 다문화·외국인 주민 포용적 재난관리체계 확립

- 다문화 포용성 기반 재난관리 정책 프레임워크 구축

- 국적, 체류 자격, 언어 능력, 거주 지역 등 다양한 요소를 고려한 외국인 주민의 재난 취약성을 체계적으로 분석하고 이에 기반한 맞춤형 지원 정책을 수립하며, 외국인 주민 밀집 지역의 재난 위험요소를 분석하여 우선적 안전 개선 사업을 추진해야 함
- 지역별 외국인 주민 현황(국적, 연령, 성별, 체류 자격, 언어 능력 등)을 체계적으로 조사하고 데이터베이스를 구축하며, 외국인 밀집 거주지역, 외국인 고용 사업장, 외국인 유학생 밀집 지역 등을 지도화해야 함
- 재난 관련 법규와 매뉴얼에 다문화·외국인 주민 지원에 관한 사항을 명시적으로 포함하고, 재난 유형별 대응 매뉴얼에 다양한 문화적 배경과 언어적 특성을 고려한 세부 지침을 포함하도록 해야 함

- 언어·문화적 장벽 해소를 위한 다중채널 재난정보 전달체계 구축

- 지역별 외국인 주민 구성을 고려한 다국어(영어, 중국어, 베트남어, 태국어 등) 재난 경보 및 정보 전달 시스템을 구축하고, 재난 유형별·단계별 표준화된 다국어 메시지 템플릿을 사전에 개발해야 함
- 지역 내 거주하는 이중언어 가능자, 결혼이민자, 유학생 등을 활용한 재난통역단을 구성하고, 재난통역단 대상 재난관리 기본 교육과 통역 역량 강화 훈련을 실시해야 함
- 언어뿐 아니라 문화적 차이로 인한 오해와 갈등을 중재할 수 있는 문화중재자를 양성하고, 문화중재자의 역할과 활동 지침을 명확화하여 재난 대응 체계 내에서의 공식적 위상을 확립시켜야 함

- 문화 다양성 기반 재난 대응 서비스 체계 구축

- 다양한 문화권의 식습관, 종교적 관습, 생활 방식 등을 고려한 맞춤형 구호물자와 서비스 제공 체계를 구축하고, 할랄 식품, 채식 옵션 등 다양한 식이 요구를 고려한 비상식량 계획을 수립해야 함
- 다양한 문화적 배경의 이재민이 공존할 수 있는 대피소 운영 지침을 개발하고, 성별, 종교, 문화적 관습 등을 고려한 대피소 공간 구성 및 서비스 제공 방안을 마련해야 함

- 지역 내 외국인 커뮤니티, 다문화 지원단체, 외국인 종교시설 등과의 협력 네트워크를 구축하고, 외국인 커뮤니티 리더 대상 재난안전 교육을 강화하는 등 커뮤니티 내 자체 대응 역량을 강화할 수 있도록 지원해야 함

□ 협력·조정(Orchestration) 강화를 위한 혁신 실행 방안

○ 광역 및 초광역 재난 대응 협력체계 강화

- 초광역 재난 대응 제도적 기반 구축

- 인접 지방자치단체 간 재난 발생 시 인력, 장비, 물자 등의 상호 지원에 관한 공식 협약을 체결하고, 협약 내용에 지원 요청·제공 절차, 비용 부담, 지휘체계, 정보 공유 방식 등을 명확하게 규정해야 함
- 광역 단위(시·도) 또는 권역별 재난관리 협의체를 구성하고, 협의체 내 의사결정 구조, 운영 방식, 재원 분담 등에 관한 구체적 규약을 마련하며, 정기적 합동 회의와 공동 훈련을 통해 협의체의 실질적 작동성을 점검하고 개선해야 함
- 광역(시·도)과 기초(시·군·구) 지방자치단체 간 재난관리 역할과 책임을 명확하게 규정하고, 재난 유형별·규모별로 차별화된 대응 체계를 구축해야 함

- 기관 간 자원 공유 및 효율적 배분체계 구축

- 지방자치단체별 보유 자원(인력, 장비, 물자 등)의 통합적 관리 및 공유를 위한 디지털 플랫폼을 구축하고, 각 지방자치단체 자원 현황의 실시간 갱신 및 공유 체계를 마련해야 함
- 재난 발생 시 자원의 요청, 배분, 운송, 활용, 회수에 이르는 전 과정을 표준화하고 시스템화하며, 자원 요청·배분 우선순위 결정, 조정, 추적 관리를 담당하는 통합적 자원관리 체계를 구축해야 함
- 재난 발생 시 구호물자, 장비 등의 신속한 운송을 위한 권역별 물류 거점을 지정하고 효율적 배송 네트워크를 구축하며, 교통 두절, 시설 손상 등 비상 상황을 고려한 대체 운송로와 운송 수단을 사전에 계획해야 함

○ 기관 간 정보공유 및 의사결정 협력체계 구축

- 기상, 수문, 지진, 교통, 인구 이동 등 재난 관련 다양한 정보의 실시간

공유를 위한 초광역 재난정보 통합 플랫폼을 구축하고, 시·도 및 시·군·구 단위 재난관리 시스템 간 상호운용성을 확보해야 함

- 재난 관련 정보의 기관 간 공유를 위한 제도적·조직적 협력 체계를 구축하고, 정보 공유 협약, 프로토콜, 협의체 등 제도적 기반을 강화하며, 주기적 합동 정보 분석 및 브리핑을 통해 정보 이해의 일관성을 확보해야 함
- 공유된 재난 정보를 기반으로 위험 분석, 영향 예측, 자원 배분 최적화 등 과학적 의사결정 지원 분석 도구와 시스템을 개발·운영하고, 인공지능, 빅데이터 분석 등 첨단 기술을 활용한 의사결정 지원 알고리즘을 개발해야 함

○ 분야별 민·관 협력체계 구축

- 재난유형별 민관협력 플랫폼 구축 및 제도화

- 지방자치단체 조례를 통해 민간기업, NGO, 학계, 시민단체 등 다양한 민간 주체가 참여하는 재난관리 협력위원회를 공식 협의기구로 제도화하고, 협력위원회의 구성, 기능, 운영 방식, 의사결정 구조 등을 명확하게 규정해야 함
- 예방, 대비, 대응, 복구 등 재난관리 각 단계별 민간 주체의 역할과 협력 방안을 구체화한 지침을 개발하고, 재난 유형별·규모별 민·관 협력 모델을 개발해야 함
- 재난관리 관련 민·관 이해관계자가 참여하는 정례적 포럼과 정책 대화를 개최하고, 재난관리 협력의 성과와 한계를 공동으로 평가하며, 개선 방향을 모색하는 공동 학습 과정을 진행해야 함

- 전문 민간주체 참여 확대

- 의료, 물류, 통신, 건설, 심리지원 등 재난관리 주요 분야별 전문성을 갖춘 민간 조직과의 협력 체계를 구축하고, 분야별 민간 주체의 역할, 책임, 지원 범위 등을 명확히 규정한 협약을 체결해야 함
- 민간이 보유한 재난 대응 관련 자원(인력, 장비, 시설, 물자 등)을 체계적으로 조사하고 데이터베이스화하며, 민간 자원의 공유 및 활용에 관한 법적·제도적 근거를 마련해야 함
- 지역 기반의 민간 재난 대응 조직(자율방재단, 시민수색대, 재난구호

봉사단 등)을 육성하고 지원하며, 민간 재난 대응 조직의 역량 강화를 위한 교육, 훈련, 장비 지원 등을 체계화해야 함

- 기업 참여 협력체계 강화

- 지역 내 기업과 지방자치단체 간 재난 대응 협력 협약을 체계화하고 제도화하며, 기업 규모와 특성에 따른 차별화된 협력 모델을 개발해야 함
- 재난 대응에 참여하는 기업에 대한 세제 혜택, 행정 지원, 우선 계약 등 실질적 인센티브를 제공하고, 기업의 재난 대응 참여와 기여를 공식적으로 인정하고 홍보하는 제도(인증, 포상 등)를 마련해야 함
- 중소기업, 소상공인 등 재난 취약 기업의 사업연속성계획(BCP) 수립을 지원하고, 기업 대상 재난 대비 교육, 훈련, 컨설팅 프로그램을 개발·운영해야 함

○ 다기관 협력형 재난 대응 훈련 및 성과평가체계 구축

- 통합적 합동훈련 체계 구축

- 소방, 경찰, 군, 지방자치단체, 의료기관, 민간단체, 주민 등 재난 대응 관련 다양한 주체가 참여하는 통합 훈련 프로그램을 개발하고, 현실적 재난 시나리오에 기반한 실전형 훈련을 설계해야 함
- 도상훈련, 기능훈련, 종합훈련 등 단계적·체계적 훈련 프로그램을 설계하고, 재난 유형별, 규모별 특성에 맞는 맞춤형 훈련 시나리오와 방법론을 개발해야 함
- 통합지휘체계(ICS) 기반의 합동 훈련을 통해 다기관 대응 시 지휘 통일성, 정보 공유, 자원 조정 등의 협업 역량을 강화하고, 기관 간 역할과 책임의 중복·공백 영역을 식별하고 조정하는 협업 프로세스 훈련을 실시해야 함

- 과학적 평가 및 환류체계 구축

- 훈련의 목표 달성도, 협업 효과성, 대응 시간, 자원 활용 효율성 등을 객관적으로 측정할 수 있는 표준화된 평가 지표와 방법론을 개발하고, 전문가, 참여자, 관찰자 등 다양한 관점에서의 평가가 이루어질 수 있는 종합적인 평가 체계를 구축해야 함
- 훈련 평가 결과를 체계적으로 분석하고 개선 과제를 도출하여 이를 후속 훈련 계획과 재난관리 정책에 반영하는 환류 체계를 구축하고, 평가

- 결과의 시계열적 분석을 통해 대응 역량의 변화 추이를 파악하도록 해야 함
- 훈련 과정에서 얻은 교훈, 우수 사례, 개선 아이디어 등을 체계적으로 수집·분석·공유하는 지식관리 시스템을 구축하고, 국내외 훈련 사례와 재난 대응 경험을 연구하고 벤치마킹하는 체계를 마련해야 함
- 민간 참여 확대 및 역량 강화
 - 훈련의 기획, 실행, 평가 등 전 과정에 민간 주체(기업, NGO, 전문가, 주민 등)의 참여를 보장하는 제도적 장치를 마련하고, 민간의 관점과 필요가 훈련에 반영될 수 있는 의견수렴 과정을 구축해야 함
 - 일반 시민들이 쉽게 참여할 수 있는 생활밀착형, 체험형 재난 훈련 프로그램을 개발하고, 학교, 직장, 지역공동체 등 다양한 생활 영역에서의 맞춤형 훈련 프로그램을 개발·보급해야 함
 - 훈련 참여 민간 주체(기업, 단체, 개인 등)에 대한 적절한 인센티브와 지원 체계를 마련하고, 민간 참여자의 안전을 보장하며, 훈련 중 발생 가능한 사고나 손해에 대한 보상 및 보험 체계를 구축해야 함

□ 신기술 기반(New technology) 활용을 위한 혁신 실행 방안

○ 재난데이터 표준화 및 품질관리 체계 구축

- 재난데이터 거버넌스 체계 확립
 - 재난 관련 데이터의 수집, 저장, 관리, 공유, 활용 등에 관한 법적 근거와 지침을 마련하고, 다양한 기관이 생산·보유한 재난 데이터의 통합적 관리를 위한 거버넌스 체계를 구축해야 함
 - 재난 데이터의 정확성, 완전성, 일관성, 최신성 등을 보장하기 위한 품질 관리 기준과 프로세스를 수립하고, 데이터 오류 탐지 및 수정, 중복 데이터 관리, 데이터 갱신 등 품질 관리 활동을 자동화·시스템화해야 함
 - 재난 관련 데이터의 형식, 구조, 의미, 교환 방식 등에 관한 표준을 개발·적용하고, 국내외 데이터 표준과의 정합성을 유지하며 표준 준수 여부 평가 및 인증 체계를 마련해야 함
- 통합 재난정보 시스템 구현

- 다양한 출처의 재난 관련 데이터(기상, 지리, 인구, 인프라, 자원 등)의 통합적 수집·저장·관리·분석·공유가 가능한 클라우드 기반 플랫폼을 구축하고, 실시간 데이터 수집 및 처리, 빅데이터 분석, 인공지능 기반 예측 등 첨단 기술을 적용해야 함
- 재난 정보의 다양한 이해관계자(공무원, 전문가, 주민 등)의 필요와 활용 맥락에 맞는 차별화된 인터페이스와 서비스를 제공하고, 직관적이고 사용자 친화적인 UI/UX를 적용해야 함
- 개인정보 보호와 보안을 고려한 가능 범위 내에서 재난 데이터를 공개하고, 민간의 창의적 활용을 촉진하기 위한 오픈 데이터 정책을 추진하며, 시민들이 스마트폰 앱, SNS 등을 통해 재난 관련 정보를 제공하고 공유할 수 있는 시민 참여형 데이터 수집·활용 체계를 구축해야 함
- 사이버 보안 및 디지털 복원력 강화
 - 재난관리 시스템과 데이터에 대한 해킹, 사이버 공격 등의 위협으로부터 보호하기 위한 종합적 보안 인프라와 대응 체계를 구축하고, 네트워크 보안, 시스템 보안, 데이터 보안, 사용자 인증 등 다층적 보안 장치를 마련해야 함
 - 재난 상황에서도 핵심 데이터와 시스템의 가용성 보장을 위한 백업 및 복구 체계를 구축하고, 지리적으로 분산된 데이터 센터 운영, 클라우드 기반 백업 등 다중화된 데이터 보호 체계를 구축해야 함
 - 재난 발생으로 인한 통신 인프라 손상 시에도 핵심 통신 기능 유지가 가능한 대체 통신 체계(위성통신, 무전기, 임시 기지국 등)를 구축·운영하고, 통신 두절 상황에 대비한 독립형 재난관리 시스템과 데이터 활용 방안을 마련해야 함

○ 첨단기술 기반 재난위험 예측 및 지역 맞춤형 모니터링 체계 구축

- 인공지능·빅데이터 기반 재난 예측 시스템 구축
 - 과거 재난 데이터, 지형·지물 정보, 인구·산업 분포, 기상 예측 정보 등 다양한 데이터를 통합·분석하여 재난 위험을 예측하는 인공지능 기반 모델을 개발하고, 재난 유형별(홍수, 산사태, 지진, 화재 등) 특성을 반영한 맞춤형 예측 모델을 개발해야 함

- 대용량 재난 데이터의 실시간 수집·처리·분석을 위한 고성능 컴퓨팅 인프라와 빅데이터 플랫폼을 구축하고, 클라우드 기반의 확장성 있는 인프라를 구축해야 함
- 인공지능 예측 모델과 실시간 모니터링 데이터를 연계하여 위험 징후를 자동으로 감지하고, 경보를 발령하는 지능형 조기경보 시스템을 구축하여 위험 수준별(관심-주의-경계-심각) 차등화된 경보 체계와 대응 프로토콜을 마련해야 함
- 첨단 재난 감시 네트워크 구축
 - 홍수, 산사태, 지진 등 자연재해 위험지역에 IoT 센서 네트워크를 구축하여 환경 변화를 실시간으로 모니터링하고 위험 징후를 조기에 감지하는 체계를 마련하며, 센서 데이터의 실시간 수집·전송·분석·활용을 위한 통합 플랫폼을 구축해야 함
 - 드론을 활용한 재난 취약지역 정기 모니터링 및 재난 발생 시 신속한 현장 상황 파악 체계를 구축하고, 위성 영상을 활용한 광역적 환경 변화 관측 및 분석 체계를 구축해야 함
 - CCTV, 드론, 위성 등을 통해 수집된 영상 데이터를 인공지능 기술을 활용하여 자동으로 분석하고 이상 상황을 감지하는 지능형 영상 분석 시스템을 구축하고, 화재, 홍수, 붕괴 등 다양한 재난 상황을 인식하고 분류할 수 있는 인공지능 알고리즘을 개발해야 함
- 데이터 기반 현장지휘 체계 고도화
 - 현장 상황 데이터, 자원 현황, 위험 분석 결과 등을 통합적으로 제공하여 현장 지휘관의 신속하고 정확한 의사결정을 지원하는 시스템을 구축하고, 현장에서 모바일 기기를 통해 실시간 정보를 확인하고 명령을 전달할 수 있는 모바일 지휘 플랫폼을 개발·보급해야 함
 - 재난 현장의 다양한 정보(인명·재산 피해, 자원 현황, 대응 활동 등)를 실시간으로 수집·통합·분석·시각화하여 종합적 상황 인식을 지원하는 플랫폼을 구축하고, GIS 기반의 공간 시각화를 통해 재난 상황과 대응 활동의 공간적 분포를 직관적으로 파악할 수 있도록 해야 함
 - 도시, 시설물, 자연환경 등의 디지털 트윈 모델을 구축하고, 이를 활용한

재난 상황 시뮬레이션을 통해 다양한 대응 시나리오 효과를 사전에 분석·예측하는 체계를 마련해야 함

○ 재난관리 디지털 역량 강화 및 전문인력 양성

- 전문 조직 역량 강화

- 지방자치단체 내 첨단기술 기반 재난관리 전담 조직(디지털 재난관리팀 등)을 신설하고, 전담 조직의 기능, 권한, 책임을 명확화하며 다른 부서 및 기관과의 협력 체계를 구축해야 함
- 인공지능, 빅데이터, IoT, 디지털 트윈 등 첨단기술 분야 전문 인력을 체계적으로 채용·육성하고, 전문 인력의 지속적 역량 개발을 위한 교육·훈련 프로그램을 운영해야 함
- 재난안전 부서와 정보화 부서 간 유기적 협력 체계를 구축하고, 지방자치단체 내 다양한 부서와 유관기관 간 디지털 협업 플랫폼을 구축해야 함

- 체계적 교육·훈련 프로그램 강화

- 재난관리 담당자의 직무와 역량 수준에 맞는 단계별(입문-기본-심화-전문가) 첨단기술 교육과정을 개발·운영하고, 인공지능, 빅데이터, GIS, IoT 등 핵심 기술별 특화 교육 과정을 개발해야 함
- 실제 재난 데이터와 시스템을 활용한 실습 중심의 훈련 프로그램을 운영하고, 시뮬레이션, 가상훈련 환경 등을 활용한 실전형 훈련을 통해 다양한 상황에서의 기술 활용 역량을 강화해야 함
- 시간과 장소에 구애받지 않는 학습이 가능한 온라인 교육 플랫폼을 구축하고, 다양한 멀티미디어 콘텐츠(동영상, 인터랙티브 교재, 가상 실습 등)를 활용하여 효과적이고 몰입도 높은 학습 환경을 제공해야 함

- 산·학·연 협력 생태계 조성

- 지방자치단체, 대학, 연구소, 기업 등이 참여하는 재난 과학기술 공동 연구개발 체계를 구축하고, 지역 특성과 재난 위험에 맞는 맞춤형 기술 개발을 위한 산·학·연 협력 프로젝트를 기획·추진해야 함
- 새로운 재난관리 기술과 솔루션의 현장 적용 및 검증을 위한 테스트베드를 구축·운영하고, 실증을 통해 효과가 검증된 기술의 표준화 및 확산 지원 체계를 마련해야 함

- 재난 과학기술 관련 연구 성과, 기술 동향, 적용 사례 등을 공유하고 소통할 수 있는 온·오프라인 플랫폼을 구축·운영하며, 정기적인 기술 포럼, 워크숍, 컨퍼런스 등을 개최해야 함

□ 민첩성(Agility) 향상을 위한 혁신 실행 방안

- 신속 대응 중심 재난관리 조직체계 및 의사결정 권한 강화
 - 지방자치단체 재난 대응 법적 권한 확립
 - 「재난 및 안전관리 기본법」, 「지방자치법」 등 관련 법령에 지방자치단체장의 재난 대응 권한을 명시하고 확대하며, 일정 규모 이상 재난 발생 시 지방자치단체장이 중앙 승인 없이 통행 제한, 시설 폐쇄, 대피명령 등 긴급 조치를 즉각 시행할 수 있는 법적 근거를 마련해야 함
 - 중앙정부의 재난 정책·지원·조정 기능과 지방자치단체의 현장 중심 실무 대응 권한을 독립적으로 행사할 수 있는 역할 분담 체계를 구축하고, 재난 유형별 및 규모별로 중앙-지방 간 권한 구분 체계를 명확화해야 함
 - 지방자치단체장이 지역 재난 상황에 따라 자율적으로 재난사태를 선포하고, 필요한 조치를 취할 수 있는 권한을 확대하고 재난 유형과 규모에 따른 재난사태 선포 기준과 절차를 명확화해야 함
 - 즉시 대응형 재난관리 조직체계 구축 및 현장 중심 의사결정 체계 확립
 - 재난안전 담당부서를 지방자치단체장 직속 기구로 승격하여 긴급상황 시 자체적 의사결정이 가능한 조직구조를 확립하고, 재난안전 담당부서의 인사권과 예산 편성권을 강화해야 함
 - 재난 발생 시 현장에서의 직접적 의사결정을 위한 권한 위임 및 의사결정 체계를 간소화하여 대응 시간을 단축하고, 현장 지휘관 판단에 따른 즉각적 자원 동원과 대응 조치가 실현될 수 있도록 현장 중심의 의사결정 권한을 강화해야 함
 - 재난 발생 즉시 현장에 투입되어 초기 대응을 담당할 전문 인력으로 구성된 신속 대응팀을 구성·운영하고, 대응팀의 역할, 권한, 운영 절차를 명확화해야 함

- 실시간 상황대응 역량 강화 및 디지털 기반 학습체계 구축
 - 연 2회 이상 도상훈련 및 시뮬레이션 기반 모의훈련을 통해 초동대응 매뉴얼(SOP) 실행 숙달도를 제고하고 장애 요인을 제거하며, 가상현실(VR) 기술을 활용한 실전형 훈련 시스템을 도입해야 함
 - 복잡하고 불확실한 재난 상황에서의 판단력과 의사결정 능력 향상을 위한 특화된 교육 프로그램을 개발·운영하고, 다양한 재난 시나리오 기반 의사결정 훈련과 시뮬레이션을 통해 상황 판단 및 대응 전략 수립 능력을 배양해야 함
 - 모바일 앱·온라인 플랫폼을 통해 간소화된 매뉴얼과 학습자료를 제공하고, 긴급 상황 시 현장에서 즉시 검색·활용할 수 있는 시스템을 개발하며, 훈련 이수 실적 및 평가 결과를 인사고과에 반영하는 제도적 장치를 마련해야 함
- 재정 신속집행 제도화
 - 재난 유형별로 차등화된 한도액(소규모 재난: 3억 원 이하, 중규모 재난: 10억 원 이하, 대규모 재난: 30억 원 이하) 내에서 중앙 승인 없이 즉각 집행할 수 있도록 관련 조례·지침을 제정하고, 신속집행 적용 요건과 절차를 명확하게 규정해야 함
 - 재난 예산을 '긴급대응용(초동 대응)'과 '복구용(사후 복구)'으로 구분하여 긴급 대응 예산의 신속한 투입이 가능한 이원화된 예산체계를 구축해야 함

○ 신속 대응 중심 통합 지휘·상황관리체계 구축

- 신속한 의사결정을 위한 단일 지휘체계 확립과 실시간 정보공유 강화
 - 지방자치단체, 소방, 경찰, 군 등 다양한 대응 주체 간 통합된 단일 지휘체계를 구축하고 법적 근거를 마련하며, 재난 유형별·규모별 지휘 책임기관과 지원기관의 역할을 명확화하고 지휘권 이양 절차와 기준을 표준화해야 함
 - 현장지휘관의 신속하고 정확한 의사결정 지원을 위한 전문가 자문단을 구성·운영하고, 재난 유형별 특화된 의사결정 지원 도구와 체크리스트를 개발·보급해야 함

- 소방·경찰·지방자치단체 간 실시간 정보 공유를 위한 전용 통신망과 플랫폼을 구축하고, 다기관 현장 활동 정보의 표준화된 수집·공유·활용 체계를 마련해야 함
- 24시간 즉각 대응 시스템 운영 및 표준행동절차 체계화
 - 24시간 교대 근무 체계를 위해 긴급대응팀을 구성·운영하고, 대응팀 구성원의 전문성, 경험, 체력 등을 고려한 선발 기준을 마련하며, 지속적인 교육·훈련을 통해 대응 역량을 강화해야 함
 - 재난 유형별·단계별 대응 조치사항을 구체적이고 실행 가능한 형태로 표준화된 운영절차로 개발하고, 현장 상황의 다양성과 불확실성을 고려한 표준절차의 적용과 상황별 판단의 균형을 확보할 수 있는 유연한 SOP 체계를 구축해야 함
 - 인력, 장비, 물자 등 재난 대응에 필요한 자원 현황을 실시간으로 파악 및 관리할 수 있는 통합 자원관리 시스템을 구축하고, 자원의 가용성, 배치 현황, 동원 소요시간 등을 고려한 최적 자원 배치 및 동원 계획을 수립해야 함
- 조기경보 기반 선제적 대응체계 구축 및 신속 조치권한 확립
 - 재난 유형별 위험 임계값을 과학적으로 설정하고 실시간 데이터 분석에 기반한 자동화된 조기경보 체계를 구축하며, 기상, 수문, 지진, 화재 등 다양한 재난 감시 데이터를 통합적으로 분석하고 위험 추세를 예측하는 모델을 개발해야 함
 - 위험 임계치 초과 시 현장 책임자가 중앙 승인 없이 즉각적인 선제 조치(대피 명령, 시설 통제 등)를 수행할 수 있는 권한 위임 체계를 마련하고, 선제적 대응 조치의 범위, 절차, 책임을 명확화해야 함
 - TV, 라디오, 문자메시지, 재난 앱, SNS, 전광판, 사이렌 등 다양한 채널을 통해 재난 경보를 동시에 전파할 수 있는 통합 경보 시스템을 구축하고, 지역별·계층별 특성을 고려한 맞춤형 경보 전달 방식을 개발해야 함

□ 현장성(Local) 강화를 위한 혁신 실행 방안

○ 읍·면·동 재난안전관리체계 구축 및 역량 강화

- 읍·면·동 재난안전 전담조직 설치 의무화 및 인력·예산 확충
 - 읍·면·동 단위 재난안전 전담조직 설치·운영 의무화를 위한 법률 개정과 조례를 제정하고, 읍·면·동 재난안전 전담조직의 권한, 책임, 역할을 명확화해야 함
 - 읍·면·동별로 최소 2명 이상의 재난안전 전담 공무원을 배치하도록 의무화 하고, 전담 공무원의 전문성 향상을 위한 체계적 교육·훈련 프로그램을 운영하여 경력 개발 경로를 마련할 수 있도록 해야 함
 - 읍·면·동장에게 재난 상황 시 즉시 활용 가능한 긴급 예산 집행 권한을 부여하고, 사후 보고 체계를 마련하며 읍·면·동 단위 재난관리 기본 예산을 지역 특성과 위험도에 따라 차등적으로 배정하도록 해야 함
- 지역 밀착형 재난 모니터링 체계 구축 및 상황관리 역량 강화
 - CCTV, IoT 센서, 기상관측장비 등을 활용한 실시간 재난 위험 모니터링 시스템을 구축하고, 모니터링 데이터의 자동 분석 및 경보 시스템을 구축해야 함
 - 읍·면·동 재난상황실 설치 및 운영 표준 지침을 개발하고, 상황실 운영 담당자에 대한 정기적 교육과 훈련을 실시하며, 상황실 장비와 시스템을 표준화하고 고도화해야 함
 - 읍·면·동과 시·군·구 재난상황실 간 실시간 정보 공유 시스템을 구축하고, 표준화된 정보 보고 양식과 절차를 마련하며, 정기적 합동 훈련을 통해 정보 전달 체계의 실효성을 검증하고 개선해야 함
- 마을 특성 기반 맞춤형 재난대피체계 구축 및 주민역량 강화
 - 마을별 지형, 인구 특성, 주요 위험요소 등을 종합적으로 고려한 맞춤형 재난 대피계획을 수립하고, 대피 경로, 대피소 위치, 취약계층 지원 방안 등을 구체적으로 명시해야 함
 - 분기별 주민 참여 실전 대피훈련을 의무화하고, 훈련의 실효성을 체계적으로 평가하는 시스템을 구축하며, 훈련 참여율 제고를 위한 인센티브 제도와 홍보 전략을 마련해야 함

- 노인, 장애인, 영유아, 외국인 등 대피 취약계층 현황을 체계적으로 파악하고 데이터베이스화하며, 취약계층별 특성을 고려한 맞춤형 대피 지원 방안을 마련하고 필요한 장비와 시설을 확보해야 함

○ 지역 특성 기반 안전취약시설 통합관리 체계 구축

- 지역 특성 반영 취약시설 위험등급 평가 및 맞춤형 관리 체계 구축
 - 안전 취약시설을 유형별(노후 건축물, 재해위험지구, 화학물질 취급시설 등)로 분류하고, 위험도에 따라 등급 평가 체계를 도입하며, 위험등급 평가 기준과 절차를 표준화해야 함
 - GIS 기반의 취약시설 통합 데이터베이스를 구축하여 시설의 위치, 특성, 위험요소, 관리 이력 등을 체계적으로 관리하고 시각화하며, 데이터의 정기적 갱신 체계를 마련해야 함
 - 안전, 건축, 소방, 환경 등 다양한 분야의 전문가가 참여하는 합동점검반을 구성하고, 정기 점검과 특별 점검을 체계화하며, 점검 결과의 기록·관리·공개 체계를 강화해야 함
- 지역 취약시설 실시간 감시기술 도입 및 주민참여 모니터링 체계 구축
 - 시민들이 스마트폰 앱 등을 통해 취약시설 위험 요소를 신고하고 모니터링에 참여할 수 있는 플랫폼을 개발·운영하고, 시민 제보의 검증, 조치, 피드백 과정을 체계화해야 함
- 지역 기반 취약시설 응급조치 권한 강화 및 신속복구 네트워크 구축
 - 위험요소 발견 시 현장 담당자가 즉시 시행할 수 있는 응급조치의 범위와 권한을 명확화하고 확대하며, 응급조치 시행에 필요한 장비, 인력, 자재 등 자원을 사전에 확보하고 신속하게 동원할 수 있는 체계를 구축해야 함
 - 시설 복구를 위한 행정절차를 간소화하고, 신속한 복구를 위한 긴급공사 계약 특례 규정을 마련하며, 복구 사업의 우선순위 결정, 설계, 발주, 시공의 효율적 진행을 위한 표준 프로세스를 개발하고 적용해야 함
 - 지역 내 건설, 토목, 전기, 통신 등 다양한 분야의 전문 업체를 사전에 등록·관리하고, 재난 발생 시 신속하게 동원할 수 있는 체계를 마련하며, 업체별 전문 분야, 보유 장비, 인력 현황 등을 데이터베이스화해야 함

| 표 5-6 | REGIONAL 모델 기반 재난관리체계 혁신 실행 방안

구분	내용
회복력 (Resilience)	- 방안 1-1: 지역별 재난 회복력 평가 및 강화 체계 구축 - 지역 특성별 요소(인구통계, 사회경제, 인프라, 지형 등)를 통합 분석한 재난 회복력 측정 지표 개발 및 지역 맞춤형 회복력 증진 계획 수립을 통한 체계적 재난 적응력 향상 기반 마련
	- 방안 1-2: 지역공동체 기반 재난 회복력 강화 및 자율방재 역량 구축 - 마을별 재난 취약요소 진단, 주민 참여형 훈련 프로그램 운영, 자율방재단의 법적 지위 강화 및 지역 간 연계 협력을 통한 생활권 단위 재난 대응 네트워크 구축
	- 방안 1-3: 핵심 인프라 및 시설 회복력 강화 - 기반시설 내구성 진단, 필수 기능 대체 시스템 구축, 재난 대비 도시공간 설계 개선 및 친환경 그린 인프라 확충을 통한 물리적 회복력 제고 체계 확립
효율성 (Efficiency)	- 방안 2-1: 재난관리 자원의 통합운영 및 성과 중심 관리 체계 구축 - 분산된 재난 관련 자원의 통합관리, 투명한 재정지출 체계 확립, 분산형 물자비축 시스템 구축 및 예방 중심 재정 패러다임 전환을 통한 자원 운용의 최적화
	- 방안 2-2: 원스톱 재난복구 지원 및 통합관리 체계 구축 - 피해 규모·유형별 행정절차 간소화, 원스톱 행정지원 창구 설치, 민간 전문역량 활용 체계 구축을 통한 효율적이고 신속한 복구 환경 조성
거버넌스 (Governance)	- 방안 3-1: 지역 맞춤형 재난관리 법제도 체계 구축 - 중앙-지방 간 재난관리 권한·책임 명확화, 지역 특성 반영 재난관리 조례 개발 및 전주기적 재난관리 법체계 정립을 통한 지역 주도 재난 대응 기반 강화
	- 방안 3-2: 증거기반 재난관리 의사결정 및 주민참여 체계 구축 - 현장 중심 의사결정 권한 확대, 객관적 근거에 기반한 정책결정 과정 제도화 및 다양한 온·오프라인 주민참여 채널 구축을 통한 합리적 의사결정 환경 조성
	- 방안 3-3: 재난관리 평가결과의 정책반영 체계화 및 지식공유 시스템 구축 - 재난관리 성과지표 개발, 지방자치단체 정기 역량 진단 제도화 및 평가 결과의 정책·예산 반영 의무화를 통한 체계적 환류 시스템 확립
포용성 (Inclusiveness)	- 방안 4-1: 사회적 약자 포용형 재난관리 및 지원체계 구축 - 취약계층 데이터베이스 구축, 장애 유형별·연령별 맞춤형 재난안전 서비스 설계 및 포용적 복구 지원체계 마련을 통한 사회적 약자 중심 재난안전망 강화
	- 방안 4-2: 다문화·외국인 주민 포용적 재난관리체계 확립 - 외국인 주민 재난 취약성 분석, 다국어 재난정보 전달체계 구축 및 문화적 다양성을 고려한 구호물자·서비스 제공 방안 마련을 통한 언어·문화적 장벽 해소

구분	내용
협력·조정 (Orchestration)	• 방안 5-1: 광역 및 초광역 재난 대응 협력 체계 강화 - 지방자치단체 간 공식 협약 체결, 자원 공유 디지털 플랫폼 구축 및 초광역 재난정보 통합 시스템 운영을 통한 행정구역을 초월한 협력적 재난 대응 환경 조성
	• 방안 5-2: 분야별 민·관 협력 체계 구축 - 재난관리 협력위원회 제도화, 분야별 전문 민간조직과의 협력 강화 및 기업 참여 인센티브 마련을 통한 공공-민간 간 유기적 재난 대응 네트워크 구축
	• 방안 5-3: 다기관 협력형 재난 대응 훈련 및 성과평가 체계 구축 - 다양한 주체가 참여하는 통합 훈련 프로그램 개발, 객관적 평가지표 마련 및 시민 참여형 재난 훈련 활성화를 통한 협력적 대응 역량 증진
신기술 기반 (New technology)	• 방안 6-1: 재난데이터 표준화 및 품질관리 체계 구축 - 재난 데이터 거버넌스 확립, 클라우드 기반 통합 플랫폼 구축 및 사이버 보안 강화를 통한 신뢰성 있는 재난 데이터 관리·활용 환경 조성
	• 방안 6-2: 첨단기술 기반 재난위험 예측 및 지역 맞춤형 모니터링 체계 구축 - 인공지능 기반 재난 예측 모델 개발, IoT·드론·위성을 활용한 감시 네트워크 구축 및 디지털 트윈 기술 적용을 통한 과학적 재난 예측·감지 역량 향상
	• 방안 6-3: 재난관리 디지털 역량 강화 및 전문인력 양성 - 첨단기술 기반 재난관리 전담 조직 신설, 단계별 전문 교육과정 운영 및 산·학·연 협력 생태계 조성을 통한 디지털 재난관리 전문 역량 개발
민첩성 (Agility)	• 방안 7-1: 신속 재난대응을 위한 의사결정 권한 강화 및 프로세스 혁신 - 지방자치단체 재난 대응 법적 권한 확립, 현장 중심 의사결정 체계 간소화 및 실시간 상황대응 역량 강화를 통한 초동 대응의 신속성·효과성 제고
	• 방안 7-2: 신속 대응 중심 통합 지휘·상황관리체계 구축 - 다기관 단일 지휘체계 확립, 24시간 즉각 대응 시스템 운영 및 조기경보 기반 선제적 대응체계 구축을 통한 재난 상황의 실시간 관리 역량 향상
현장성 (Local)	• 방안 8-1: 읍·면·동 재난관리체계 구축 및 역량 강화 - 읍·면·동 재난안전 전담조직 설치 의무화, 지역 밀착형 모니터링 체계 구축 및 마을 특성 기반 맞춤형 대피체계 수립을 통한 최일선 재난 대응 기반 강화
	• 방안 8-2: 지역 특성 기반 안전취약시설 통합관리 체계 구축 - 취약시설 위험등급 평가 체계 도입, 실시간 감시기능 및 주민참여 모니터링 플랫폼 운영, 신속한 응급조치 권한 확대를 통한 지역 맞춤형 안전관리 실현

2. 전문가인식조사결과를 반영한 지방 재난 대응 전략 방향 제언

- 본 연구진은 지역 현장 중심 재난관리 모델(REGIONAL)에서 제시한 8대 공공 가치에 기반하여 도출한 재난관리체계 혁신 실행 방안이 전문가 집단의 가치 인식과 얼마나 부합하는지를 조사하고, 이를 통해 각 실행 방안이 해당 가치 중심으로 잘 설계되었는지 여부를 확인하고, 만약 인식 간 괴리가 존재한다면 실행 방안 설계 보완을 위한 전략을 마련하고자 하였음
- 조사 결과, 다수의 실행 방안은 연구진이 설정한 가치와 전문가가 인식한 1순위 가치가 일치하여, 해당 실행 방안이 지향하는 가치에 대한 인식 정합성이 높았음
- 다만, 일부 실행 방안에서는 연구진이 설정한 REGIONAL 기반 가치와 전문가들이 인식한 1순위 가치 간의 불일치가 확인됨
 - 예컨대, ‘공동체 기반 재난 회복력 강화 시스템 구축’의 경우, 연구진은 회복력을 중심 가치로 설정하였으나, 전문가들은 ‘협력·조정(30.43%)’을 가장 중요한 가치로 인식하고 있었음
 - 이는 공동체 기반 회복력 강화의 실질적 핵심이 지역 내 다양한 주체 간의 수평적 협력과 네트워크 구축에 있다는 전문가 인식이 반영된 것으로 해석할 수 있음
- 전문가 인식이 명확히 양분되는 과제의 경우, 하나의 가치만 고수하기보다 2개 이상의 핵심 가치를 반영한 융합형 실행전략 설계가 요구됨
 - 지역 현장 중심(REGIONAL) 모델에서도 가치 간 시너지(예: 회복력-현장성, 효율성-신기술 기반 등)를 활용한 상보적 정책 디자인의 필요성을 인정하고 있음
 - 다만, 연구진이 설정한 가치와 전문가 인식 간 불일치가 크거나, 1순위 및 2순위로 제시된 가치가 복수로 나타나는 과제에 대해서는 이론적 가치 기준만으로 중심축을 설정하는 데 한계가 존재하므로, 실제 재난관리 상황에서의 가치 우선순위와 작동성을 검증하고, 지역별 특성과 실천 맥락을 반영한 가치 중심축의 보완 또는 조정이 필요함
 - 또한, 가치가 충돌하거나 긴장관계를 가질 수 있는 경우(예: 효율성과 포용성,

민첩성과 거버넌스)에는 균형적 판단을 위한 정성적 평가 지표와 이해관계자 협의의 메커니즘의 도입도 함께 고려되어야 함

【표 5-7】 현장 중심의 다차원 가치 기반 재난 대응 전략에 대한 전문가 인식 조사 결과

재난관리체계 개선 실행 방안	REGIONAL 모델 기반 가치	전문가 가치 인식	
		1순위	2순위
지역별 재난 회복력 평가 및 강화 체계 구축	회복력	회복력 (65.22%)	거버넌스 (13.04%)
공동체 기반 재난 회복력 강화 시스템 구축	회복력	협력·조정 (30.43%)	회복력 (26.09%)
핵심 인프라 및 시설 회복력 강화	회복력	회복력 (43.48%)	효율성 (13.04%)
재난관리 자원 통합운영 및 성과중심 관리체계 구축	효율성	효율성 (47.83%)	협력·조정 (17.39%)
원스톱 재난복구 지원 및 통합관리 체계 구축	효율성	효율성 (34.78%)	현장성 (21.74%)
지역 맞춤형 재난관리 법제도 체계 구축	거버넌스	현장성 (47.83%)	거버넌스 (43.48%)
증거기반 재난관리 의사결정 및 주민참여 체계 구축	거버넌스	거버넌스 (43.48%)	신기술 기반 (43.48%)
재난관리 평가결과의 정책반영 체계화 및 지식공유 시스템 구축	거버넌스	거버넌스 (34.78%)	신기술 기반 (34.78%)
사회적 약자 포용형 재난관리 및 지원체계 구축	포용성	포용성 (95.65%)	현장성 (4.35%)
다문화·외국인 주민 포용적 재난관리체계 확립	포용성	포용성 (95.65%)	현장성 (4.35%)
광역 및 초광역 재난대응 협력체계 강화	협력·조정	협력·조정 (47.83%)	거버넌스 (43.48%)
분야별 민·관 협력체계 구축	협력·조정	협력·조정 (52.17%)	거버넌스 (43.48%)
다기관 협력형 재난대응 훈련 및 성과평가체계 구축	협력·조정	협력·조정 (60.87%)	거버넌스 (26.09%)
재난데이터 표준화 및 품질관리 체계 구축	신기술 기반	신기술 기반 (86.96%)	거버넌스 (8.70%)
인공지능 기반 재난위험 예측 및 조기경보체계 구축	신기술 기반	신기술 기반 (91.30%)	민첩성 (8.70%)

재난관리체계 개선 실행 방안	REGIONAL 모델 기반 가치	전문가 가치 인식	
		1순위	2순위
재난관리 디지털 역량 강화 및 전문인력 양성	신기술 기반	신기술 기반 (56.52%)	현장성 (17.39%)
신속 재난대응을 위한 의사결정 권한 강화 및 프로세스 혁신	민첩성	민첩성 (69.57%)	거버넌스 (21.74%)
신속 대응 중심 통합 지휘·상황관리체계 구축	민첩성	민첩성 (60.87%)	현장성 (26.09%)
읍면동 재난안전관리체계 구축 및 역량 강화	현장성	현장성 (52.17%)	협력·조정 (17.39%)
지역 맞춤형 안전 취약시설 관리체계 강화	현장성	현장성 (65.22%)	포용성 (17.39%)

제 6 장

지방주도의 스마트지방행정 활성화 전략

제1절 논의 배경과 연구 개요

제2절 스마트지방행정 현황 및 쟁점 분석

제3절 지방주도의 스마트지방행정 활성화 전략
제언

지방주도의 스마트지방행정 활성화 전략

제1절

논의 배경과 연구 개요

1. 논의 배경

□ 기존 행정의 한계와 스마트행정

- 4차 산업혁명과 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 빅데이터와 등 디지털 기술 발전에 따른 전통 행정 방식의 변화 수요가 발생하고 있음
- 기존의 행정 시스템은 복잡한 사회적 문제에 대해 신속한 해결책을 제공하지 못하며, 데이터 기반 의사결정이나 효율적 자원 배분을 지원할 수 있는 체계가 부족함
- 최근의 사회적 요구는 행정의 단순한 서비스 제공을 넘어 투명성, 접근성, 공정성 확보를 강조하며, 이러한 변화는 스마트 행정으로의 전환 수요를 가속화시킴

□ 지방행정의 고유 특성과 주민 요구 변화

- 지방자치단체는 주민들과 가장 일선에 위치하여 지역의 현안을 해결하고 주민들의 수요에 대응하는 역할을 수행하는 행정 주체이지만, 주민 요구의 다양성과 변화에 대한 효과적 대응성 확보의 문제가 꾸준히 제기됨
- 다양하고 복잡한 행정 수요에 대응하기 위해 데이터 및 디지털 기술 기반 행정 활성화가 필요함
 - 예를 들어 최근의 주민 참여는 단순 의견 청취 수준을 넘어 정책 결정 과정의 핵심 요소로 인식되고 있으며, 이를 통해 지방자치단체는 행정의 민주성과 신뢰성 확보가 가능하지만 기존의 참여 방식에는 많은 제약이 존재함
 - 또 다른 관점에서 주민들의 시간, 공간 등 물리적 자원의 제약을 벗어난 행정

서비스 이용 수요의 지속적인 증가 등은 스마트지방행정 구현의 필요성과 연결됨

□ 지방주도의 스마트지방행정 필요성: 정부 차원의 디지털 정책과 지방행정 간 연계

- 중앙정부 차원의 한국판 뉴딜, 디지털 플랫폼 정부 등 국가적 디지털 전환 전략은 지방자치단체와의 연계가 부족하여 정책의 일관성과 실행력이 높지 않음
- 지방자치단체 간 디지털 격차는 지역 간 불평등을 심화시키며, 이러한 격차를 줄이기 위한 지원과 연계가 필요함
- 지역 기반 혁신 모델은 디지털 기술을 활용한 맞춤형 행정서비스를 통해 지역 주민들에게 실질적인 혜택을 제공하며, 동시에 국가적 디지털 전략과 조화를 이루는 방향으로 설계될 필요가 있음

□ 스마트지방행정 활성화의 최종 목표, 핵심 가치, 추진 방향

- (최종 목표) 데이터 및 디지털 기술을 활용하여 행정서비스의 접근성을 높이고, 효율성과 투명성을 강화하며, 지역 주민의 삶의 질을 향상시키는 것으로 이해할 수 있음
- (핵심 가치) 지방자치단체는 지역의 지속 가능성을 높이고, 행정의 자립성을 강화하며, 주민과의 신뢰를 바탕으로 더욱 효과적인 행정의 구현이 가능함
- (추진 방향) 지방이 주도하여 데이터 및 디지털 전환을 기반으로 하는 스마트 지방행정의 구체적인 추진 방향을 제시함
 - 데이터 기반 의사결정을 활성화하여 정책 수립 및 집행의 과학적 근거를 강화함
 - 데이터 분석과 실시간 모니터링 시스템을 통해 행정 과정의 효율성과 대응력을 향상시킴
 - 디지털 플랫폼을 적극 활용하여 주민들이 정책 결정 과정에 참여할 수 있는 기회를 확대하고, 주민들과의 상호작용을 통해 민주적 거버넌스를 강화함
 - 행정 업무를 자동화하고 절차를 간소화하여 자원 낭비를 최소화하고, 보다 신속하고 정확한 서비스를 제공함

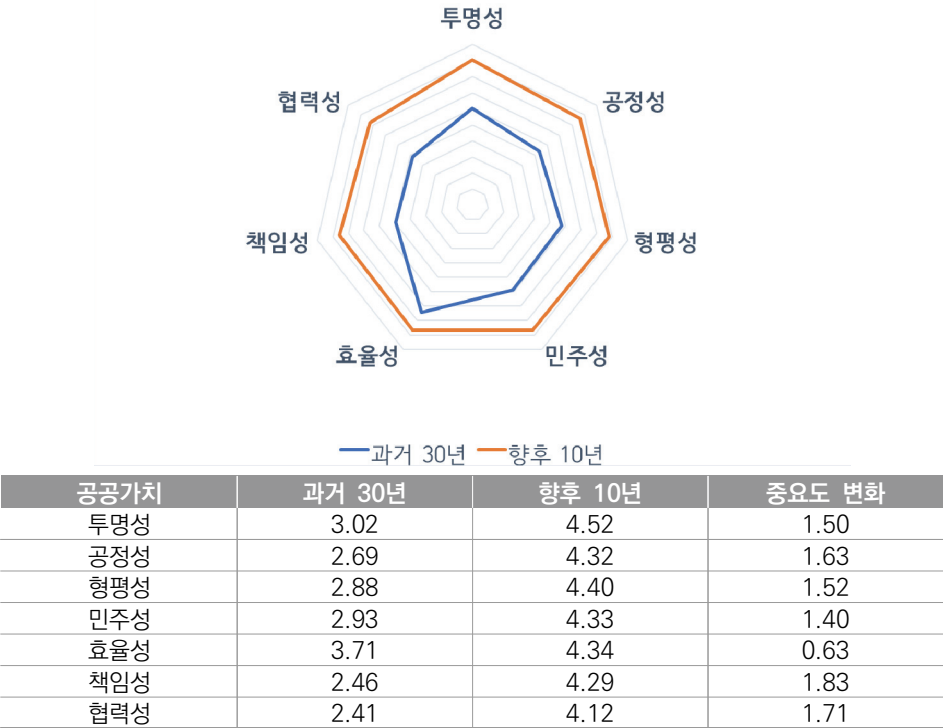
- 디지털 기술과 지역 주민의 참여를 결합하여 지역 문제를 혁신적으로 해결하고, 주민 맞춤형 서비스를 제공함

2. 전문가의견조사를 통한 스마트지방행정과 공공가치 변화 분석

- 총 42명의 전문가 집단을 대상으로 “스마트지방행정 혁신에 있어 과거 30년간 중요하게 여겨진 공공가치와 향후 10년간 중요하게 여겨져야 할 공공가치”를 비교하는 질문에 대해 전문가들이 응답 한 결과는 다음의 <그림 6-1>과 같음
- 첫째, 과거 30년간 가장 중요하게 인식된 공공가치는 ‘효율성(3.71점)’으로 나타났으며, ‘투명성(3.02)’이 그 다음으로 중요한 가치로 여겨졌다고 인식된 반면, 나머지 공공가치들은 모두 평균 3점 미만의 낮은 점수를 기록하며, 상대적으로 낮은 우선순위를 갖고 있었던 것으로 나타났음
 - 이는 디지털화, 전산시스템 도입 등 초기의 스마트행정이 행정처리의 신속화, 비용 절감, 조직의 효율성 제고에 집중되었음을 반영함
 - 둘째, 향후 10년간 스마트지방행정이 추구해야 할 공공가치는 ‘협력성(4.12점)’, ‘책임성(4.29점)’, ‘공정성(4.32점)’, ‘형평성(4.40점)’ 등 전 영역에서 고르게 제시되었으며, 특히 모든 항목에서 4.0 이상을 기록함으로써 기술 중심의 스마트행정을 넘어서 사회적 가치 중심의 스마트행정으로의 전환 필요성이 강하게 인식되고 있음을 보여줌
 - 셋째, 공공가치의 중요도 변화 폭을 분석해 보면, ‘책임성(1.83점 상승)’, ‘협력성(1.71점 상승)’, ‘공정성(1.63점 상승)’, ‘형평성(1.52점 상승)’, ‘투명성(1.50점 상승)’ 등에서 큰 폭의 상승세를 보였음
 - 넷째, ‘투명성(4.52)’, ‘형평성(4.40)’, ‘효율성(4.34)’이 향후 10년간 스마트 지방행정에서 가장 중요하게 여겨져 할 가치라는 인식이 나타났음
 - ‘투명성’은 가장 높은 평균점수를 기록하였으며, 이는 스마트지방행정이 데이터 기반으로 운영되고 자동화된 기술 시스템이 강화되는 만큼, 의사 결정 과정과 정보의 공개성, 정책 집행의 절차적 정당성 확보가 필수적이라는 인식을 반영함

- ‘형평성’은 4.40점을 기록, 과거 30년 대비 1.52점 상승한 것으로 나타났으며, 이는 스마트행정 기술이 특정 계층이나 지역에만 집중되지 않고, 디지털 소외 계층과 농촌·도서지역 등 상대적으로 취약한 환경에 놓인 시민들도 동등하게 행정 서비스를 누릴 수 있도록 하는 기술적·제도적 배려가 필요함을 의미함
- ‘효율성’은 여전히 높은 점수(4.34점)를 보였며, 스마트지방행정이 추구해야 할 전통적인 핵심 가치로서의 위상을 유지하고 있는 것으로 평가되고, 이는 디지털 기술의 자동화, 인공지능 기반 행정서비스 운영, 빅데이터를 활용한 예측형 행정 시스템 구축 등 스마트행정의 본질적 강점이 효율성 제고에 기여할 수 있음을 반영함

| 그림 6-1 | 스마트지방행정과 공공가치별 중요도 변화: 과거 vs. 미래



출처: 저자 작성

3. 본 장의 연구 목적과 구성

□ 연구의 목적: 가치 중심 지방주도의 스마트지방행정 전략 수립

- 인공지능, 빅데이터, 클라우드 등 디지털 기술의 급속한 발전과 함께 주민참여, 공공서비스 접근성, 디지털 격차 해소 등 사회적 요구가 복합적으로 제기되면서, 기존의 효율성 중심의 스마트지방행정은 한계에 직면하고 있음
- 이에 본 연구는 현재 스마트지방행정 추진 현황 및 스마트지방행정의 핵심 추진 영역별 성과요인을 분석함으로써 향후 스마트지방행정이 다양한 공공가치를 실현해나가는데 있어 해결해야 할 쟁점을 분석하여, 이를 해소할 수 있는 실행 전략을 제안함으로써, 지방이 주도하는 스마트지방행정의 방향성과 지속가능한 추진체제를 제안하고자 함

□ 본 장의 구성

- 본 장은 총 3개의 절로 구성되며, 논의의 배경 및 연구의 개요를 다룬 제1절 이후 이어지는 제2절에서는 스마트지방행정 일반 현황을 분석하고, 스마트지방행정 혁신을 추진함에 있어 장애요인에 대해 진단하며, 제3절에서는 이에 대한 혁신 실행 방안에 대해 제안하고자 함

【표 6-1】 본 장의 구성

구성	주요내용
제1절 논의배경 및 연구개요	1. 논의 배경 2. 전문가의견조사를 통한 스마트지방행정과 공공가치 변화 분석 3. 본 장의 연구 목적과 구성
제2절 스마트지방행정 현황 및 쟁점 분석	1. 스마트지방행정 일반 현황 2. 스마트지방행정 관련 이슈 및 쟁점 1) 현행 스마트지방행정 주요 이슈 및 쟁점 도출 방향 2) 스마트지방행정의 핵심 과제 영역 - 데이터기반 의사결정 등 13대 핵심 과제 영역 도출 3) 스마트지방행정의 핵심 과제 영역별 이슈 및 쟁점 - 데이터 기반 의사결정: 지자체 간 데이터 표준화 부족 등 - 디지털 행정 서비스 통합: 장애 발생 시 예방 및 대응 체계 부족 등 - 스마트시티 인프라 구축: 초기 투자 비용 부담 등

구성	주요내용
	- 공공데이터 개방 및 활용: 기관 간 데이터 공유 미흡 등 - 스마트 거버넌스 구축: 기존 정책 결정 방식과의 충돌 등 - 디지털 접근성 향상: 지역 간 디지털 격차 등 - AI 기반 민원 서비스 및 응답체계 고도화: 민원 답변 실수나 개인정보 침해 문제 발생 시 책임 주체 및 법적 대응 미비 등 - RPA 기반 내부행정 고도화: RPA 도입 시 오류 가능성 급증 등 - 지역 관점의 디지털 플랫폼 정부: 광역-기초 지자체간 플랫폼 연계성 부족 등 - 지방자치단체 데이터 주권 확보: 중앙집권적 데이터 관리 관행 등 - AI기반 도시·생활·안전 서비스 도입: AI 영상분석 등 기술 사용에 대한 법적 기반 마련 등 - 공간정보 기반 행정 고도화: 공간정보 정확도와 메타데이터 표준 미흡 등 - AR/VR 활용한 민원 안내, 현장업무 지원, 공공 콘텐츠 제공: AR/VR 콘텐츠의 높은 제작 비용 대비 주민이나 관광객의 낮은 이용률 등
제3절 지방주도의 스마트지방행정 전략 제언	1. 지방주도의 스마트지방행정 활성화를 위한 실행 방안 도출 방향 - 향후 추진 스마트지방행정 관점의 확장: 지방주도, 주민 중심 행정의 실현 2. 지방주도의 스마트지방행정 핵심 과제 영역별 가치 중심 실행 방안 - 데이터 기반 의사결정: 책임성과 투명성을 강화하는 제도·기술 기반 마련 - 디지털 행정 서비스 통합: 정보 연계와 협업 강화를 통한 주민 중심 행정 혁신 - 스마트시티 인프라 구축: 협력적 연계와 지속가능성 확보를 위한 통합 거버넌스 기반 조성 - 공공데이터 개방 및 활용: 투명성 및 형평성 강화를 위한 데이터 전략 필요 - 스마트 거버넌스 구축: 민주성과 투명성을 기반으로 한 주민참여 중심 거버넌스 구축 - 디지털 접근성 향상: 형평성과 공정성을 위한 포용적 이용 기반 조성 전략 - AI 기반 민원 서비스 및 응답체계 고도화: 효율성과 책임성을 조화시킨 지능형 행정 구현 전략 - RPA 기반 내부행정 고도화: 행정 효율성과 책임성 확보를 위한 자동화 전략 - 지역 관점의 디지털 플랫폼 정부: 협력성과 투명성 강화를 위한 상향식 거버넌스 전략 - 지방자치단체 데이터 주권 확보: 민주성과 책임성 확보를 위한 지방자치단체 데이터 취급·활용 권한 보장 및 지방 중심 데이터 거버넌스 구축 - AI기반 도시·생활·안전 서비스 도입: 효율성과 책임성을 갖춘 스마트 안전망 구축 전략 - 공간정보 기반 행정 고도화: 효율성 제고와 책임성 강화를 위한 데이터 융복합 거버넌스 체계 구축 - AR/VR 활용한 민원 안내 및 공공서비스 제공: 형평성과 민주성을 강화하는 포용적 디지털 행정 실현

제2절

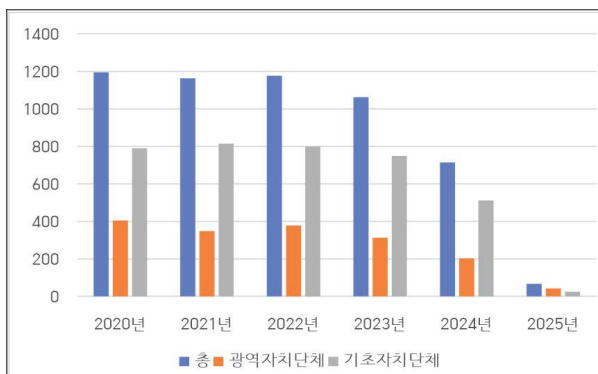
스마트지방행정 현황 및 쟁점 분석

1. 스마트지방행정 일반 현황

○ 지방자치단체의 디지털 전환 기반 구축 및 정보화 관련 사업 수를 연도별로 정리한 결과는 다음과 같음

- 광역 및 기초자치단체에서 추진한 총 정보화 사업의 수는 2020년 1,195개, 2021년 1,163개, 2022년 1,177개, 2023년 1,062개로 비슷한 수준을 유지하다가 2024년 714개로 감소하였고, 현재 2025년 67개의 정보화 사업이 계획 및 진행되고 있음
- 광역자치단체와 기초자치단체를 구분해서 검토하면 광역자치단체는 2020년 405개, 2021년 348개, 2022년 378개, 2023년 313개로 비슷한 수준을 유지하였으나 2024년에 203개로 감소하였고, 현재 42개의 정보화 사업을 계획 및 진행하고 있음
- 기초자치단체 수준에서의 정보화사업 수를 살펴보면 2020년 790개, 2021년 815개, 2022년 799개, 2023년 749개로 비슷한 수준을 유지하였으나, 2024년에 511개로 감소하였으며, 현재는 25개의 정보화 사업을 계획 및 진행하고 있음

| 그림 6-2 | 연도별 지방자치단체 추진 정보화 사업 수



출처: 한국지역정보개발원 내부자료를 바탕으로 저자 작성

2. 스마트지방행정 관련 이슈 및 쟁점

1) 현행 스마트지방행정 주요 쟁점 도출 방향

- 먼저, 본 연구에서는 스마트지방행정 관련 주요 쟁점 또는 이슈를 도출하기 위해서 관련 데이터의 키워드를 추출하여 텍스트 마이닝 분석을 실시함
- 1단계 분석에 활용된 데이터는 지방자치단체의 디지털 전환과 디지털 기반 구축을 위한 정보화 사업 목록과 현황 등을 포함하고 있음²⁴⁾
 - 해당 데이터는 한국지역정보개발원이 취합한 것으로, 지방자치단체에서 스마트지방행정, 데이터기반행정, 디지털 인프라 확충 등을 위해 수행하는 다양한 정보화 사업의 상세 정보(기관명, 정보화 관련 사업의 유형, 예산 규모, 사업기간 등)를 포함함
 - 따라서 지역별 디지털화 수준을 비교하고 정책 방향을 가늠할 수 있으며, 스마트지방행정의 주요 이슈 및 과제 도출에 유용하게 활용될 수 있음
- 지방자치단체에서 현재 사업 진행 및 향후 예정 중인 정보화 사업(총 264개)의 사업명을 키워드 분석하였음
 - 분석의 대상인 지방자치단체는 광역자치단체와 기초자치단체로 설정하고, 각 광역자치단체 및 기초자치단체에서 현재 진행하고 있거나 사업 종료가 25년 이후에 예정 중인 정보화 사업을 분석을 수행하였음
 - 정보화 사업명을 텍스트 마이닝을 통해 각 지방자치단체가 수행하고 있는 정보화 사업에서 나타나는 키워드를 수집하고, 빈도수에 따라 서열화하는 작업을 수행하였음
- 키워드의 빈도수를 기준으로 다음과 같이 스마트지방행정 관련 주요 이슈에 대한 워드클라우드를 생성하였음
 - 워드클라우드의 빈도가 높은 키워드일수록 크게 표시되고, 글자의 색도 다르게 표시되어 주요 이슈에 대하여 직관적으로 파악이 가능하다는 장점이 있음

24) 한국지역정보개발원 내부 자료(2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025)

- 이처럼 지방자치단체에서 수행하고 있는 정보화 사업 중 스마트지방행정에 대한 관심도가 높다는 것을 파악할 수 있으며, 행정, 교통, 문화체육, 관광 등 다양한 정책분야에서 활용되고 있음을 확인할 수 있었음
- 더불어 플랫폼, GIS, 인공지능, 빅데이터(DB) 등의 ICT가 활용되는 정보화 사업이 계획되고 있는 것으로 나타남

| 그림 6-3 | 스마트지방행정 관련 워드클라우드



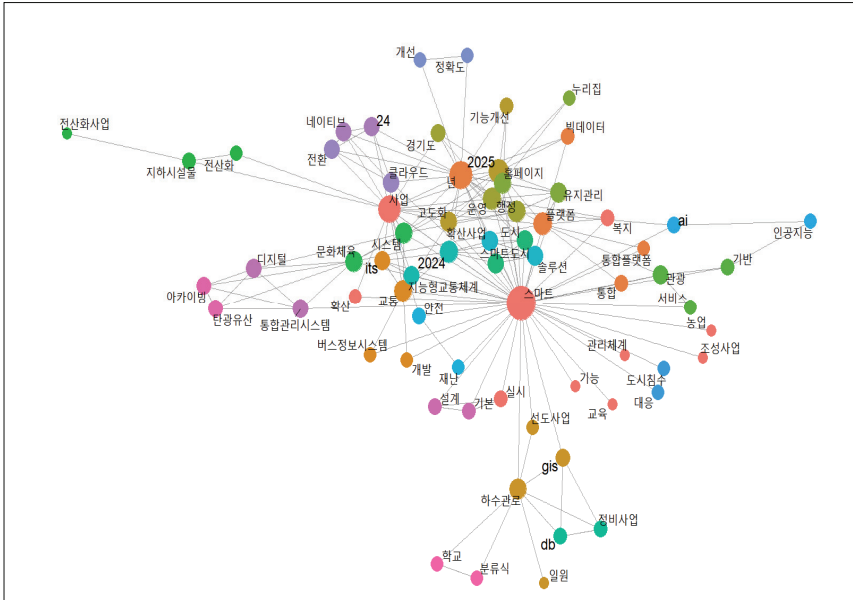
출처: 한국지역정보개발원 내부자료를 바탕으로 저자 작성

- 텍스트 네트워크 분석은 키워드 간의 관계를 중점적으로 분석하는 기법으로 빈도, 동시출현, 연결성 등을 통해 키워드 간 관계의 동향을 파악할 수 있음
- 텍스트 네트워크 분석결과에 따르면 ‘스마트’ 키워드가 다른 키워드와의 연결성과 중심성이 가장 높은 것으로 나타났으며, ‘스마트’를 중심으로 ‘통합’, ‘솔루션’,

‘스마트도시’, ‘안전’, ‘재난’, ‘플랫폼’, ‘행정’, ‘교통’, ‘복지’, ‘교육’, ‘농업’ 등이 연결되어 있는 것으로 나타남

- 구체적으로 살펴보면, ‘스마트도시’ 키워드는 ‘도시’, ‘행정’, ‘운영’, ‘홈페이지’, ‘고도화’와 같은 키워드들과 연결되어 있음
- ‘플랫폼’ 키워드는 ‘통합’, ‘행정’, ‘복지’, ‘관광’, ‘인공지능’, ‘빅데이터’ 등과 연결되어 있음
- ‘교통’ 키워드는 ‘지능형 교통체계(ITS)’, ‘버스정보시스템(BIS)’, ‘안전’ 등의 키워드들과 연결성이 높은 것으로 나타남
- ‘재난’ 키워드는 ‘안전’, ‘설계’, ‘기본’ 등의 키워드들과 높은 연결성을 보여 주고 있음
- ‘지하시설물’ 키워드와 ‘하수관로’ 키워드는 ‘전산화’, ‘GIS’, ‘데이터베이스(DB)’, ‘정비사업’ 등과 연결되어 있음

| 그림 6-4 | 스마트지방행정 주요 이슈 텍스트 네트워크 분석



출처: 한국지역정보개발원 내부자료를 바탕으로 저자 작성

2) 지방주도의 스마트지방행정 핵심 과제 영역

□ 지방주도의 스마트지방행정 핵심 과제 영역 도출 과정 및 결과

- 앞서, 텍스트 마이닝 결과 파악된 키워드 결과를 토대로 연구진은 스마트지방행정의 핵심 과제 영역은 총 10개로 도출함
 - ① 데이터 기반 의사결정, ② 디지털 행정 서비스 통합, ③ 스마트시티 인프라 구축, ④ 공공데이터 개방 및 활용, ⑤ 스마트 거버넌스 구축 및 디지털 기반 주민참여 확대, ⑥ 디지털 접근성 향상, ⑦ AI기반 민원 서비스 및 응답체계 고도화, ⑧ RPA기반 내부행정 효율화, ⑨ 지역 관점의 디지털 플랫폼 정부, ⑩ 지방자치단체 데이터 주권 확보
- 본 연구진들은 위에서 도출한 10대 과제 영역 이외에 미래 스마트지방행정에서 주요하게 다루어야 할 과제 영역에 대해서 전문가 면담과 서면자문 등을 실시하였으며, 이를 통해 스마트지방행정의 핵심 과제 영역을 최종적으로 13개로 결정함
 - 위에서 언급한 10대 과제 영역 외에 추가적으로 ⑪ AI 기반 도시·생활·안전 서비스 도입, ⑫ 공간정보 기반 행정 고도화, ⑬ AR/VR 활용한 민원 안내·현장 업무 지원·공공 콘텐츠 제공이 스마트지방행정의 핵심 과제 영역으로 도출됨

□ 지방주도의 스마트지방행정 핵심 과제 영역별 전문가 가치 인식

- 스마트지방행정의 10대 핵심 과제 영역별로 우선되어야 할 가치에 대한 전문가 인식조사 결과는 다음과 같음
 - 전문가들은 ‘디지털 행정 서비스 통합(60.87%)’, ‘스마트시티 인프라 구축(52.17%)’, ‘AI 기반 민원 서비스(43.48%)’, ‘RPA 기반 행정업무 자동화(82.61%)’와 같은 기술 기반 행정혁신 과제에 대해 효율성을 최우선 가치로 인식하였으며, 이는 스마트기술 도입의 핵심 목표가 행정의 신속성 제고와 비용 절감이라는 성과에 있음을 반영함
 - ‘데이터 기반 의사결정(43.48%)’에서는 책임성이, ‘공공데이터 개방 및 활용(56.52%)’에서는 투명성이 가장 중요한 가치로 나타났는데, 이는 스마트

지방행정의 기반이 되는 데이터 행정이 책임성과 정보 공개라는 양대 공공성 원칙과 깊게 연결되어야 함을 의미하며, 데이터 중심 정책은 단순한 자동화가 아닌 공공 신뢰 확보와 사회적 수용성 제고를 목표로 해야 함을 강조하는 것이라고 볼 수 있음

- ‘스마트 거버넌스 구축 및 디지털 기반 주민참여 확대(73.91%)’에서는 민주성, ‘디지털 접근성 향상(65.22%)’에서는 형평성이 핵심 가치로 평가되었는데, 이는 기술 기반 행정의 효과성이 주민 참여와 정보 접근의 형평성을 기반으로 할 때 실현될 수 있다는 인식을 반영하며, 기술 설계뿐 아니라 거버넌스 설계 역시 사람 중심으로 전환되어야 함을 시사함
- ‘지방자치단체 데이터 주권 확보(30.43%, 민주성과 책임성 동일 비중)’ 과제에서는 민주성과 책임성이 동등하게 중요하다고 평가되어, 기술 자산의 관리 주체로서의 자치단체 권한 확보와 함께 그 책임 이행의 중요성도 병행 고려해야 할 필요성이 제기되었음
- 또한 ‘디지털 플랫폼 정부’ 과제에서는 응답이 분산되었는데, 이는 해당 과제가 정책 추진 시 가치 간 우선순위 설정이 어려운 복합 과제로 분류됨을 의미함

○ 전문가 면담 및 설문조사를 통해 추가로 도출된 3개의 핵심 과제 영역에 대해서는 면담 및 주관식 설문 내용을 통해 전문가들의 가치 인식을 파악하였음

- ‘AI 기반 도시·생활·안전 서비스 도입’과 ‘공간정보 기반 행정 고도화’에 대해서는 ‘효율성’과 ‘책임성’, AR/VR 활용한 민원 안내, 현장업무 지원, 공공 콘텐츠 제공에 대해서는 ‘형평성’과 ‘민주성’과 관련된 언급이 두드러짐

【표 6-2】 지방주도의 스마트지방행정 13대 핵심 과제 영역

연번	과제명	핵심 공공가치	개요
1	데이터 기반 의사결정	책임성, 투명성	• 행정 전반의 데이터 분석 기반 정책 수립 체계 강화
2	디지털 행정 서비스 통합	효율성, 협력성	• 부서간 정보 연계 및 시스템 통합을 통한 일관된 디지털 행정 환경 조성
3	스마트시티 인프라 구축	효율성, 협력성	• 도시 데이터 수집 센서 인프라 및 데이터 기반 도시 운영체계 마련

연번	과제명	핵심 공공가치	개요
4	공공데이터 개방 및 활용	투명성, 형평성	• 지역내 공공데이터의 민간 활용 촉진 및 개방형 데이터 생태계 조성
5	스마트 거버넌스 구축 & 디지털 기반 주민참여 확대	민주성, 투명성	• 디지털 플랫폼 기반의 주민 소통 및 정책 참여 확대
6	디지털 접근성 향상	형평성, 공정성	• 고령층, 장애인, 저소득층 등 디지털 취약 계층이 스마트 행정을 원활히 이용할 수 있도록 지원
7	AI기반 민원 서비스 및 응답 체계 고도화	효율성, 책임성	• 챗봇·대화식 음성 응답 등 AI 기술을 활용한 민원 대응 자동화 및 효율화
8	RPA기반 내부행정 효율화	효율성, 책임성	• 단순·반복 행정업무의 자동화를 통한 업무 경감 및 행정 효율성 증대
9	지역 관점의 디지털 플랫폼 정부 (지자체 홈페이지 고도화 및 통합형 정보 포털 개발)	협력성, 투명성	• 디지털 통합 행정 플랫폼 구축 및 대민 서비스 일원화 • 행정, 건강, 복지 등 다분야 서비스를 통합 연계 제공
10	지방자치단체 데이터 주권 확보	민주성, 책임성	• 지자체 생성 데이터의 독립적 관리·활용권 보장 및 중앙-지방간 데이터 권한 재정립
11	AI 기반 도시·생활·안전 서비스 도입	효율성, 책임성	• AI 영상 분석 등을 통한 지역 방범, 재난 대응 등 생활 안전 향상
12	공간정보 기반 행정 고도화	효율성, 책임성	• GIS 및 디지털 트윈 기반 정책기획, 자원 배분 및 현장 대응 체계 구축
13	AR/VR 활용한 민원 안내, 현장업무 지원, 공공 콘텐츠 제공	형평성, 민주성	• 가상현실 기술을 활용한 현장 행정 및 주민 안내 서비스 제공

□ 지방주도의 스마트지방행정 핵심 과제 영역별 속성 구분

○ 일반적으로 스마트지방행정은 내부 행정 혁신과 대민 서비스 개선 차원으로 구분됨

- Heeks(2005)의 전자정부 3단계 모델은 내부적 효율성(back-office transformation)과 시민과의 상호작용(front-office transformation)을 구분하고 있으며, 이는 스마트지방행정에도 동일하게 적용될 수 있음

- West(2004)는 디지털 거버넌스를 관리적 차원(administrative efficiency)과 시민 서비스 차원(citizen services)으로 구분하며, 이는 내부 행정과 대민 서비스의 구분과 유사함
- Torfing et al.(2019)은 공공 부문에서의 혁신이 내부 운영 방식의 변화와 시민을 위한 서비스 혁신으로 나뉠 수 있다고 주장하며, 이는 내부행정과 대민서비스의 구분을 이론적으로 뒷받침함
- 이를 토대로 본 연구에서 스마트지방행정 핵심 과제 영역의 속성을 내부행정, 대민서비스, 공통 속성으로 구분함
 - 대민서비스의 경우 실제 제공되는 지방행정 서비스의 속성을 고려하여 교통, 문화체육관광, 보건, 복지, 환경, 도시주택, 지역개발, 방재안전 등으로 구체화함
- 스마트지방행정 활성화 도전 과제 중 내부행정 속성만을 보유하고 있는 과제는 데이터 기반 의사결정, 디지털 행정 서비스 통합, 공공데이터 개방 및 활용, 디지털 접근성 향상, RPA기반 내부행정 효율화가 포함될 수 있음
- 대민서비스 속성만을 포함하고 있는 스마트지방행정 활성화 도전 과제는 AI 기반 도시·생활·안전 서비스가 해당되어 있음
- 내부행정과 대민서비스의 특성을 모두 포함하고 있는 공통속성에 포함되는 스마트지방행정 활성화 도전 과제는 스마트시티 인프라 구축, 스마트 거버넌스 구축 & 디지털 기반 주민참여 확대, AI기반 미원 서비스 및 응답체계 고도화, 지역 관점의 디지털 플랫폼 정부, 지방자치단체 데이터 주권 확보, 공간정보 기반 행정 고도화, AR/VR 활용한 민원 안내·현장업무 지원·공공 콘텐츠 제공이 있음
 - 이와 같은 분류는 다양한 스마트지방행정 활성화 도전 과제가 지방자치단체의 내부행정과 대민서비스의 속성이 밀접하게 연결된 것을 시사하고 있으며, 통합적이고 연계된 스마트지방행정 과제 달성 방안이 요구되고 있음

| 표 6-3 | 지방주도의 스마트지방행정 핵심 과제 영역의 속성

연번	과제명	속성		
		내부 행정	대민 서비스	공통
1	데이터 기반 의사결정	○		
2	디지털 행정 서비스 통합	○		
3	스마트시티 인프라 구축	○	○	◎
4	공공데이터 개방 및 활용	○	○	◎
5	스마트 거버넌스 구축 & 디지털 기반 주민참여 확대	○	○	◎
6	디지털 접근성 향상		○	
7	AI기반 민원 서비스 및 응답체계 고도화	○	○	◎
8	RPA기반 내부행정 효율화	○		
9	지역 관점의 디지털 플랫폼 정부 (지자체 홈페이지 고도화 및 통합형 정보 포털 개발)	○	○	◎
10	지방자치단체 데이터 주권 확보	○		
11	AI 기반 도시·생활·안전 서비스 도입		○	
12	공간정보 기반 행정 고도화	○	○	◎
13	AR/VR 활용한 민원 안내, 현장업무 지원, 공공 콘텐츠 제공	○	○	◎

3) 지방주도의 스마트지방행정 핵심 과제 영역별 이슈 및 쟁점

□ 지방주도의 스마트지방행정 핵심 과제 영역별 이슈 및 쟁점 분석의 틀

- 본 장에서는 스마트지방행정 핵심 과제 영역별 성과에 영향을 미칠 수 있는 구조적, 조직적, 사회적 요인을 규명하고, 해당 요인별 성공 요인과 장애 요인을 각각 도출함으로써, 향후 스마트지방행정 핵심 과제 영역별 성과를 향상시킬 수 있는 대안을 개발하는 근거로 삼고자 함
- 구조적 요인: 중앙정부와 지방자치단체 간 권한 분배와 협력 체계, 관련 법적·제도적 환경 등
 - 조직적 요인: 공무원의 혁신 수용성, 조직 내 디지털 전환 역량, 부서 간 협업 수준 등
 - 사회적 요인: 주민들의 참여 수준, 디지털 소외 계층 문제 해결 노력, 지역사회 내 디지털 기술 활용도 등

□ 데이터 기반 의사결정

- (내용) 데이터 기반 의사결정은 지방자치단체가 행정 정책을 수립하고 집행할 때, 데이터를 활용하여 객관적이고 과학적인 결정을 내리는 과정을 의미함
 - 기존의 행정은 경험과 관행에 의존하는 경향이 있었으나, 데이터 기반 접근 방식은 보다 정밀하고 효율적인 정책 집행이 가능함
- (현황) 일부 지방자치단체에서 데이터 기반 정책 추진을 시도하고 있으나, 전반적으로 데이터 활용 수준이 낮음
 - 특히, 데이터 분석이 가능한 전문 인력이 부족하고 실시간 데이터를 취합하고 연계가능한 활용 체계가 미비한 실정임
- (성과) 서울시, 부산시 등 일부 지자체에서 빅데이터 분석을 활용한 교통 정책, 환경정책 등의 최적화 사례가 존재함
- (주요 사례 1) 서울특별시: 스마트서울 도시데이터 센서(S-DoT)
 - 서울특별시 전 지역에 사물인터넷(IoT) 센서인 도시데이터 복합센서(S-DoT)를 설치하여 미세먼지, 기온, 상대습도, 자외선, 조도 등의 다양한 대기환경 데이터와 생활인구, 소음 등의 도시현상 데이터를 통합하여 수집할 수 있음(서울디지털재단, 2020)
 - 구역별 상세 측정 결과를 바탕으로 같은 자치구 내에서도 흡연구역, 쓰레기장, 공사현장 등 주변환경을 고려한 데이터기반 미세먼지 대응 정책을 마련하고, 시민이 체감할 수 있는 정책서비스 발굴에 활용하고 있음
- (주요 사례 2) 부산광역시: 15분 도시
 - 부산광역시는 2023년 국토교통부의 「빅데이터 기반 인공지능 도시계획 R&D」 사업에 선정되어 다양한 빅데이터와 인공지능 기술을 활용하여 15분 도시 조성을 위한 생활권계획을 수립함(부산광역시, 2025)
 - 부산광역시는 신용카드, 이동통신, 보행 네트워크 데이터 분석을 기반으로 사람이 보행으로 15분 이내에 생활, 일, 상업, 의료, 교육, 여가 등의 서비스에 접근할 수 있도록 총 62개의 생활권으로 구분하고 생활 SOC의 최적입지를 선정하여 생활권 계획을 수립함

- 위 사례들을 통해 확인할 수 있는 데이터 기반 의사결정의 성과요인은 다음과 같음

[표 6-4] 데이터 기반 의사결정 성과 요인

구분	성공 요인	장애 요인
구조적 요인	• 데이터 기반 정책 수립을 위한 법·제도적 지원 • 공공 데이터 개방 확대 및 민간 협력 강화	• 지자체 간 데이터 표준화 부족 • 데이터 보안 및 개인정보 보호 문제
조직적 요인	• 공무원의 데이터 분석 역량 강화 교육 실시 • 데이터 분석 및 활용 전문 조직 신설	• 데이터 활용 역량 부족 및 부서 간 협업 부족
사회적 요인	• 주민의 데이터 활용 이해도 증가 및 정책 신뢰성 향상	• 주민들의 데이터 활용에 대한 신뢰 부족 및 개인정보 보호 우려

□ 디지털 행정 서비스 통합

- (내용) 디지털 행정 서비스 통합은 부서간 정보 연계 및 시스템 통합을 통해 일관된 디지털 행정 환경 조성하는 것을 의미함
- (현황) 지방자치단체가 범정부 서비스 통합창구와 연계하여 디지털 행정서비스 통합을 계획하고 있으나, 지방행정전산화 장애와 같은 대민서비스 중단사고가 발생하는 등의 이슈가 발행하고 있음
- 안정적인 디지털 행정 서비스 통합을 위해 문제 발생시 신속하게 대응 및 복구할 수 있는 장애 예방 체계를 구축하여 국민신뢰를 제고할 필요가 있음
- (성과) 행정안전부와 지방자치단체는 기존에 지자체별로 분산되어 온 지방재정 관리시스템을 통합하여 업무수행을 가능하게 하고, 융합 기반 환경을 조성하고 있음
- (주요 사례 1) 차세대 지방재정관리시스템
- 행정안전부, 지방자치단체, 한국지역정보화개발원은 기존의 243개 지방자치단체별로 분산되어 사용해온 기존 시스템을 클라우드 환경으로 통합하여 차세대 지방재정관리시스템을 전면 개통하였음(행정안전부, 2024)

- 지방자치단체 공무원, 지방보조사업자, 주민 등이 사용할 수 있는 지방재정 관리(e호조+), 지방보조금관리(보탬e), 정책지원(정책도움e), 전자대금청구(e호조+빌), 주민참여예산(주민e참여), 지방재정365 등의 디지털 행정 서비스를 통합·융합하여 제공하고 있음
- 차세대 지방재정관리시스템을 통한 디지털 행정 서비스 통합으로 지방재정 업무의 효율성과 투명성을 향상시키고, 지방재정에 대한 신뢰를 제고를 기대하고 있음

| 표 6-5 | 디지털 행정 서비스 통합 성과 요인

구분	성공 요인	장애 요인
구조적 요인	• 중앙과 지자체간의 협업 기반의 디지털 행정 서비스 통합	• 지방행정전산화 장애 발생시 예방 및 대응 체계 부족
조직적 요인	• 데이터 공유·연계 및 디지털 행정 서비스 통합 실적에 대한 인센티브 및 보상 체계 마련	• 부처간 데이터 공유 및 서비스 융합 시도 부족
사회적 요인	• 주민에게 필요한 정보 제공 및 주민 온라인 참여 기반 제공을 통해 주민 서비스 편리성 제고	• 악성코드 및 유해트래픽 등과 같은 외부침입, 보안위협에 대한 주민 우려

□ 스마트시티 인프라 구축

- (내용) 스마트시티 인프라 구축은 사물인터넷(IoT), 인공지능(AI), 빅데이터 등을 활용하여 교통, 환경, 공공안전 등 도시 인프라를 최적화하는 도시 모델을 구축하는 것을 의미함
- (현황) 일부 지자체에서 국가시범도시, 거점·강소형 스마트도시 조성사업, 스마트 챌린지 등 스마트시티 관련 사업을 진행하고 있음
 - 예를 들어, 스마트시티 국가시범도시로 선정된 세종시 5-1 생활권 스마트시티, 부산시 에코델타 스마트시티는 4차산업혁명기술을 활용하여 모빌리티, 헬스케어, 교육과 일자리, 에너지와 환경, 거버넌스, 문화 및 쇼핑, 생활과 안전 분야에 최적화된 도시공간을 계획하고 개발하기 위해 인프라를 구축하고 있음(국토교통부, 2025)

- (성과) 일부 지자체에서 스마트시티 사업의 일환으로 스마트 교통 시스템 도입 후 교통 체증 등의 문제가 해소되고, 교차로의 교통 흐름의 개선 및 운전자들의 대기 시간 감소 등의 효과가 나타나고 있음
- (주요 사례 1) 서울특별시 화랑로 스마트교차로 시범구축
 - 서울시는 교통 상습 정체 구간인 노원구 화랑로 태릉 일대에 빅데이터, 딥러닝 등을 접목한 스마트교차로를 시범 구축하였음(서울특별시, 2023)
 - 인공지능(AI) CCTV와 라이다(LiDAR) 감지기를 활용한 실시간 교통량 분석 및 최적 신호 운영을 통해 신호 대기 시간을 감소시키고, 통과 차량 대수를 상황에 맞게 통과시켜 교차로의 이용효율성을 증가시키면서 교통 정체를 해소할 수 있음
- (주요 사례 2) 부산광역시 스마트 교통신호 운영시스템 확대 도입
 - 부산시는 지능형교통체계(ITS) 구축사업으로 실시간 신호정보 개방, 스마트 감응신호, 실시간 신호제어, 긴급차량 우선신호 시스템 등을 점진적으로 확대 도입하고 있음(부산광역시, 2025)
 - 부산시는 구축된 사업과 시스템을 효과분석을 진행하고, 분석결과를 바탕으로 혁신적인 교통서비스 모델을 지속적으로 발굴하고 있음
- 위 사례들을 통해 확인할 수 있는 스마트시티 인프라 구축의 성과요인은 다음과 같음

| 표 6-6 | 스마트시티 인프라 구축 성과 요인

구분	성공 요인	장애 요인
구조적 요인	• 스마트시티 구축을 위한 정부 지원 정책 확대	• 초기 투자 비용 부담
조직적 요인	• 공무원의 스마트시티 운영 및 관리 역량 강화	• 스마트 기술 전문 인력 부족
사회적 요인	• 주민의 스마트시티 서비스 수용성 증가	• 개인정보 보호 및 기술 활용에 대한 주민 우려

□ 공공 데이터 개방 및 활용

- (내용) 공공 데이터 개방 및 활용은 지방자치단체가 보유한 데이터를 민간 및 연구기관에 개방하여 행정 투명성을 제고하고 혁신적인 서비스를 창출하고 유도하는 것을 의미함
 - 공공 데이터 개방 및 활용은 데이터 기반 정책 결정을 촉진하고, 기업 및 스타트업이 공공 데이터를 활용하여 새로운 가치를 창출하도록 지원할 수 있음
- (현황) 중앙정부 및 지방자치단체는 공공데이터포털을 통해 각자가 산출한 공공데이터 중 일부 데이터를 개방하고 있음
 - 그러나 제공된 데이터의 품질 수준이 낮거나 제공된 데이터 양식이 표준화되지 않아 실질적인 활용에 한계가 있음
 - 지방자치단체는 공공데이터의 주요 수집 주체이지만, 수집 데이터를 중앙부처에 제공하는 역할에 그치며, 자체적 데이터 소유권은 없는 실정임
 - 이로 인한 지방자치단체 간 데이터 공유와 통합, 활용 측면의 제약이 발생할 수 있음
- (성과) 공공 데이터를 활용하여 교통, 환경, 부동산 등 다양한 분야에서 혁신 서비스를 개발하고 있음
 - 일부 지방자치단체에서는 제한된 데이터 권한 내에서도 공공데이터를 활용하여 지역 맞춤형 서비스를 개발하고 있음
- (주요 사례 1) 서울시 열린데이터광장 활용 사례
 - 교통, 환경, 복지 등 다양한 분야의 공공데이터를 개방하여 민간기업 및 스타트업이 공공데이터를 활용할 수 있는 기반 조성함(서울특별시, 2025)
 - 실제로 민간에서 공공데이터를 활용하여 다양한 앱과 서비스를 개발하고 있음. 예를 들어, 서울시 지하철 실시간 도착정보 앱은 시민들에게 실시간 지하철 도착 정보를 제공하여 대중교통 이용편의성을 제고시킴
- (주요 사례 2) 부산시 Big-데이터웨이브 플랫폼 운영
 - 교통, 환경 복지 등 다양한 분야의 공공데이터를 개방하여 지역 특화 서비스 개발에 활용할 수 있음(부산광역시, 2025)

- 시민과 기업이 데이터를 활용하여 새로운 서비스를 개발하고, 데이터 기반의 정책수립을 지원하고 있음

○ 위 사례들을 통해 확인할 수 있는 공공데이터 개방 및 활용의 성과요인은 다음과 같음

[표 6-7] 공공데이터 개방 및 활용 성과 요인

구분	성공 요인	장애 요인
구조적 요인	• 공공데이터 개방 정책 및 표준화 추진	• 기관 간 데이터 공유 미흡
조직적 요인	• 공무원의 데이터 관리 역량 강화	• 데이터 분석 인력 부족
사회적 요인	• 데이터 활용 기업 및 연구소 증가	• 주민들의 데이터 신뢰 부족

□ 스마트 거버넌스 구축

- (내용) 스마트 거버넌스 구축은 디지털 기술을 활용하여 중앙정부, 지방자치단체, 시민, 기업 간의 협력 체계를 강화하고, 보다 개방적이고 투명한 행정을 구현하는 것을 의미함
 - 스마트 거버넌스 구축을 통해 주민 참여 플랫폼, 온라인 정책 결정 시스템, 공공 협업 플랫폼 등을 통해 정책 결정 과정의 민주성을 확보할 수 있음
- (현황) 일부 지방자치단체에서 주민 참여형 스마트 행정을 도입하고 있음
 - 예를 들어 서울시 엠보팅(mVoting)은 시민과 직접 의견을 주고 받을 수 있는 쌍방향 소통창구로 도시문제를 해결하기 위하여 정책추진과정에서 모바일 주민 투표 시스템을 운영하고 있음 (서울특별시, 2025)
 - 그러나 주민 참여율이 낮고, 온라인 플랫폼 운영이 지속적으로 유지되지 않는 문제가 존재하고 있음
- (성과) 주민 참여를 통한 정책 신뢰도 증가 및 행정 투명성 개선할 수 있으며 스마트 거버넌스를 활용한 민관 협업 사례가 증가하고 있음
- 위 사례들을 통해 확인할 수 있는 스마트 거버넌스 구축의 성과요인은 다음과 같음

| 표 6-8 | 스마트 거버넌스 구축 성과 요인

구분	성공 요인	장애 요인
구조적 요인	• 주민 참여형 스마트 거버넌스를 위한 법적·제도적 지원 확대	• 기존 정책 결정 방식과의 충돌
조직적 요인	• 공무원의 스마트 거버넌스 운영 역량 강화	• 정책 결정 과정에서의 공무원 저항
사회적 요인	• 주민의 정책 참여 인식 제고	• 디지털 격차로 인한 특정계층의 참여 어려움

□ 디지털 접근성 향상

- (내용) 디지털 접근성 향상은 고령층, 장애인, 저소득층 등 디지털 취약 계층이 스마트 행정을 원활히 이용할 수 있도록 지원하는 것을 의미함
 - 모든 주민이 지방자치단체의 디지털 서비스 접근 가능성이 필요함
- (현황) 일부 지방자치단체에서 디지털 포용 정책을 추진 중이나 실효성이 부족한 실정이기 때문에 디지털 취약 계층을 위한 교육과 서비스 확대가 필요함
 - 고령층, 장애인, 저소득층 등 디지털 소외 계층이 여전히 존재하며, 이들의 디지털 역량 강화를 위한 지자체의 지속적인 노력이 필요함
- (성과) 디지털 교육 프로그램을 통한 접근성 향상 사례가 존재함
- (주요 사례 1) 안동시 디지털 문해교육 지원사업 (2022년)
 - 안동시는 교육콘텐츠 기업과 협업하여 디지털 문해교육 지원사업을 전국 최초로 시행함(매일신문, 2022)
 - 고령층 등 디지털 소외 계층에게 스마트폰 사용법, 키오스크 활용 등 실생활에 필요한 디지털 역량을 교육함
- (주요 사례 2) 전국 디지털 배움터 운영 (2023년)
 - 과기정통부, NIA 전국 1,000여 곳에서 디지털 배움터 운영하고 있음
 - 고령층, 장애인, 소상공인 등을 대상으로 키오스크 사용법, 스마트 기기 활용 등 실생활 중심의 디지털 교육을 제공함(한국지능정보사회진흥원, 2025)
- (주요 사례 3) 지방자치단체별 스마트기기 보급 및 지원 사업
 - 정보통신보조기기 보급 사업: 장애인, 국가유공자 대상으로 하여 정보통신 보조기기 지원을 통한 정보격차 해소에 기여하고 있음(서울특별시, 2025)

- 위 사례들을 통해 확인할 수 있는 디지털 접근성 향상의 성과요인은 다음과 같음

| 표 6-9 | 디지털 접근성 향상 성과 요인

구분	성공 요인	장애 요인
구조적 요인	• 디지털 포용 정책 및 예산 지원	• 지역 간 디지털 격차
조직적 요인	• 공무원의 디지털 포용 정책 역량	• 취약 계층 대상 서비스 부족
사회적 요인	• 주민의 디지털 기술 적응도 증가	• 교육 부족으로 인한 접근성 문제

□ AI기반 민원 서비스 및 응대체계 고도화

- (내용) AI기반 민원 서비스 및 응대체계 고도화는 챗봇·대화식 음성 응답 등 AI 기술을 활용한 민원 대응 자동화 및 효율화를 달성하는 것을 의미함
- (현황) 행정안전부의 시범·실증사업에 선정된 일부 지방자치단체의 경우 AI와 같은 첨단기술을 민원서비스에 적용하면서 주민의 편의성을 제고하고 있으나, 모든 사회구성원이 동등하고 쉽게 사용할 수 있도록 개선사항을 발굴할 필요가 있음
- (성과) 행정안전부는 첨단정보기술 활용 공공서비스 촉진사업의 일환으로 지방자치단체(서울 성동구, 경남 거제시)와 함께 AI기반 민원서식 자동서비스 등을 제공하며 주민 편의를 제고하고 있음
- (주요 사례 1) 경기도 경기 GPT 로드맵 발표 (2023년)
- 경기도는 생성형 AI와 도정을 접목한 AI기반 민원 서비스를 제공하기 위해서 경기 GPT 로드맵을 발표하고, 경기 GPT 전담조직을 구성하여 사업을 추진하고 있음(경기신문, 2023)
 - 노인이나 장애인 등 사회적 취약계층이 어려움 없이 음성과 단어를 통해서 정확한 민원 서비스를 받고 응답할 수 있는 무장애(Barrier-free) 민원 서비스도 추진하고 있음
 - GPT 도민창작단을 통해 AI기술을 활용한 예술교육과 결과물을 전시 및 확산하는 등의 주민참여 기회도 확대할 예정임

| 표 6-10 | 시·기반 민원 서비스 및 응답체계 고도화 성과 요인

구분	성공 요인	장애 요인
구조적 요인	• 시·기반 민원 서비스 대응 시 법적·윤리적 책임 설계	• 민원 답변 실수나 개인정보 침해 문제 발생 시 책임 주체 및 법적 대응 미비
조직적 요인	• 시·기반 민원서비스 전담조직의 전문성 및 지속성	• 전문인력 이탈 가능성
사회적 요인	• 주민 참여 확대와 지속적 피드백 수렴	• 보여주는식의 주민참여 및 진정성 없는 민원 응대 가능성

□ RPA기반 내부 행정 효율화

- (내용) RPA기반 내부 행정 효율화는 단순·반복적인 행정업무의 자동화를 통해 공무원의 업무부담을 경감시키고 행정 효율성을 증대하는 것을 의미함
- (현황) RPA기반 시스템은 각 업무에 처리절차를 입력하면 프로그램이 자동화 업무를 진행하는 것으로, 공무원 당직근무 처리나 자료정리 등 단순하면서 반복된 업무를 처리하는 프로세스를 자동화하여 업무 효율성과 속도를 높일 수 있음. 경기도를 비롯한 일부 지방자치단체에서 도입하고 있음
- (성과) 기존에는 담당 공무원이 직접 세금 감면 대상자를 직접 확인하고 우편 안내문을 발송하였으나, RPA 기반 내부행정 서비스 도입을 통해 감면 대상자를 자동으로 선별하고 문자로 안내문을 발송하도록 개선하였음
 - 이를 통해 우편비용을 절감하고 안내 누락 및 오류를 최소화하고 있음
 - 실시간 안내 및 고지를 통해 시민들의 편의성도 높아짐
- (주요 사례 1) 경기도 RPA 시스템 구축 추진 (2024년)
 - 경기도는 교통, 환경, 건설, 자치법무 분야의 과제를 선정하여 업무자동화(RPA) 구축을 추진하고 있음(경기도, 2024)
 - RPA기반 시스템을 구축을 통해 절감된 시간을 공무원들이 창의적이고 혁신적인 업무에 집중하여 주민에게 향상된 서비스 제공이 가능함

| 표 6-11 | RPA기반 내부 행정 효율화 성과 요인

구분	성공 요인	장애 요인
구조적 요인	• 수요조사 등을 통한 RPA 도입 업무 선정의 적절성 확보	• 복잡한 업무 프로세스의 RPA 도입 시 오류 가능성 급증
조직적 요인	• 업무 부담 경감과 효율성 확보를 통해 저항 없는 공무원 수용 제고	• 법·제도 변경시 RPA 프로그램 수정 등과 같은 유지보수 부담
사회적 요인	• 내부 행정 효율화와 더불어 대민 서비스 품질 개선 가능	• 주민의 개별 사유를 반영하지 못해 불공정한 행정 초래 가능

□ 지역 관점의 디지털 플랫폼 정부

- (내용) 지역 관점의 디지털 플랫폼 정부는 지역 특성이 반영된 디지털 통합 행정 플랫폼을 구축하고, 행정·건강·복지 등 다양한 분야의 데이터를 연계하여 통합되고 일원화된 대민 서비스를 제공하는 것을 의미함
- (현황) 지방자치단체는 디지털 플랫폼 중 정보제공형 플랫폼을 가장 많이 운영하고 있으며, 주로 단독으로 운영하고 있음(유란희·이경은, 2024)
 - 다수의 지방자치단체는 지역 정보화 사업의 일환으로 홈페이지 고도화 및 통합형 정보 포털 개발을 추진하고 있음
- (성과) 지방자치단체는 사회적 현안을 반영한 빅데이터 플랫폼을 기반으로 지역별 데이터 격차를 해소하고, 실시간 데이터 반영을 통해 양질의 행정서비스를 제공하고 있음
 - 다만, 지방자치단체의 재정적·기술적 한계가 나타나고 있기 때문에 광역 지방자치단체 및 민간과의 협력을 통해 한계점을 보완할 수 있고 디지털 플랫폼 정부를 구축할 수 있음
- (주요 사례 1) 아산시 시민데이터 플랫폼 구축
 - 최신 ICT를 활용하여 아산시의 교통 현황, 유동인구 등의 실시간 도시 현황을 확인할 수 있으며, 공공·민간데이터 분석 시스템을 통해 선제적인 의사결정을 지원할 수 있음(충청뉴스, 2024)
 - 아산시의 시민데이터 플랫폼은 아산시의 다양한 데이터를 그래프, 차트 등으로 시각화하여 아산시의 현재 상황을 직관적으로 파악이 가능함

○ (주요 사례 2) 논산시 읍·면·동 맞춤형 공공스마트시스템 구축

- 논산시의 빅데이터 통합플랫폼을 통해서 관내 15개의 읍·면·동의 시정, 인구, 재정 등 행정데이터를 분석하고, GIS 기반 분석 시스템을 활용하여 마을 단위별 복지, 문화, 교통 등의 시설 현황을 분석할 수 있음(충남일보, 2021)
- 생활 밀착형 공공데이터 등의 다양한 기능을 탑재하여 논산시 주민들에게 주민맞춤형 서비스를 제공할 수 있음
- 특히, 코로나19 기간에 코로나19 예방접종 현황 등의 데이터를 활용하여 실시간 대응체계를 마련하여 신속한 행정서비스를 제공하였음

| 표 6-12 | 지역 관점의 디지털 플랫폼 정부 성과 요인

구분	성공 요인	장애 요인
구조적 요인	• 광역-기초-민간 협력 체계 구축 필요	• 광역-기초 지자체간 플랫폼 연계성 부족
조직적 요인	• 지속가능한 디지털 플랫폼 운영과 관리	• 지자체의 재정적·기술적 한계
사회적 요인	• 주민 친화적 데이터 시각화 및 서비스 제공	• 주민 수요의 미흡한 반영할 가능성고 낮은 이용률

□ 지방자치단체 데이터 주권 확보

- (내용) 지방자치단체 데이터 주권 확보는 지방자치단체가 생성한 데이터의 독립적인 관리와 활용권을 보장하고, 중앙-지방 간의 데이터 권한을 재정립하는 것을 의미함
- (현황) 데이터 관련 중앙중심적 사고로 인하여 데이터를 생산하는 지방자치단체는 명확한 관리 권한을 갖고 있지 못해 지방자치단체 스스로가 데이터를 분석하고 관리할 수 없는 문제점이 발생하고 있음
 - 지방자치단체도 데이터 경쟁력을 확보하기 위해 데이터 플랫폼 구축 등의 노력을 하고 있으나, 데이터 공유 절차 복잡성, 담당자의 데이터 제공 의지, 데이터 제공시 책임 소재의 불확실성 등의 제약 요인이 있음
- (성과) 지방자치단체가 해당 지방 데이터를 활용하여 다양한 맞춤형 서비스를 제공하고 있으며, 데이터 주권 확보를 위한 제도적 개선이 진행되고 있음

- (주요 사례 1) 인천시 미추홀구의 민원데이터 활용한 청소취약지 예측
 - 거주민이 직접 신고한 민원데이터를 활용하여 쓰레기 무단투기 다발지역을 도출하고, 효율적인 인력 및 자원 분배 기준을 설정함(한국지역정보개발원, 2024)
 - 민원데이터와 기존/신규 청소취약지 데이터를 매칭하여 분석하고 지역 특성에 맞는 정책을 수립함
- (주요 사례 2) 하남시 공공도서관 데이터 분석
 - 하남시의 내부 데이터인 도서데이터를 수집을 통해 하남시 도서관의 현황, 대출도서, 문화프로그램 등을 파악하고 데이터 분석결과를 정책수립 및 추진에 활용함(한국지역정보개발원, 2024)
 - 지방 데이터를 행정동 단위가 아닌 격자 혹은 블록단위로 수집하여 분석할 경우에 데이터 기반 행정 추진 가능함

| 표 6-13 | 지방자치단체 데이터 주권 확보 성과 요인

구분	성공 요인	장애 요인
구조적 요인	• 데이터 소유, 활용, 관리 권한을 명확히 한 법제도 마련	• 중앙집권적 데이터 관리 관행
조직적 요인	• 지방주도의 데이터 플랫폼 구축	• 복잡한 데이터 공유 절차 및 데이터 품질 및 표준화 문제
사회적 요인	• 지역주민의 참여와 수요 반영하여 주민 체감형 데이터 활용 모델 마련	• 지역주민 수요 반영 부족

□ AI 기반 도시·생활·안전 서비스 도입

- (내용) AI기반 도시·생활·안전 서비스 도입은 AI 영상 분석 등을 통해 지역의 방법, 재난 대응 등의 안전망을 구축하여 생활 안전을 향상하는 것을 의미함
- (현황) 행정안전부는 2025년 AI 기반 CCTV 관련 법개정을 통해 AI기술 활용 근거를 마련하였고, 지방자치단체에 AI기반 CCTV 설치 및 관제시스템 구축할 예정임
 - AI기반 CCTV 외에도 침수탐지 AI모델, 재난안전데이터 공유 플랫폼, 어린이를

대상으로 한 어린이 안전신문고 등을 도입하여 공공안전의 예방과 대응하고자 함

- (성과) AI기술을 활용하여 지방자치단체의 사회 안전망을 강화하고, 재난을 비롯한 도시·생활·안전을 포함한 사회적 현안을 효과적으로 해결하기 위해 노력하고 있음
- (주요 사례 1) 경기도 가평군 수난사고 현황 빅데이터 분석
 - 가평의 수난사고 데이터를 기반으로 GIS 분석을 통해 가평군 전역의 하천, 계곡 등을 따라 수난 사고가 많이 발생하는 관리·위험지역을 파악함(한국지역정보개발원, 2024)
 - 날씨, 장소, 원인, 등 종합적 분석을 수행하고, 수난 사고 위치를 시각화하여 사고 발생 위치를 종합적으로 제공 가능함
- (주요 사례 2) 아산시 화재발생 예측 분석
 - 아산시의 화재발생 데이터와 건물 및 공공데이터를 분석하여 지역별, 월별/요일별 화재발생 현황을 파악하고, 화재발생 예측을 시각화하여 표현함(한국지역정보개발원, 2024)
 - 화재발생이 예측되는 지역 또는 건물을 집중적으로 방문하여 겨울철 화재 안전대책과 연계한 현장 지도, 소방 교육 실시 등으로 선제적인 대안 마련이 가능함

표 6-14 | AI 기반 도시·생활·안전 서비스 도입 성과 요인

구분	성공 요인	장애 요인
구조적 요인	• AI 영상분석 등 기술 사용에 대한 법적 기반 마련	• AI 학습 데이터로 활용되는 기관별 데이터 연계 부족 및 데이터 품질 저하
조직적 요인	• AI 모델의 예측과 연계된 공공서비스	• 재정 및 기술적 역량 및 AI 기반 안전 서비스의 지속가능성 부족
사회적 요인	• AI 기반 안전 및 재난 대응으로 인한 주민의 신뢰 확보	• 개인정보 및 인권 침해 우려

□ 공간정보 기반 행정 고도화

- (내용) 공간정보 기반 행정 고도화는 GIS 및 디지털 트윈 기반 정책기획, 자원배분 및 현장 대응 체계 구축하는 것을 의미함
- (현황) 2023년 국토교통부는 전국 지방자치단체를 대상으로 디지털 트윈 시범 사업 공모하고 7개 지방자치단체를 선정하면서 안전, 환경 등의 도시문제를 디지털 트윈 기술을 활용하여 효과적이고 혁신적인 아이디어를 발굴하고 적용하고자 함
- (성과) 디지털 트윈 기술에 대한 지방자치단체의 수요를 충족시키고, 공간정보와 행정정보의 융복합을 통해 과학적 해결 및 행정 효율화를 마련함
- (주요 사례 1) 충청남도 디지털 트윈 기술을 활용한 문화재심의 시스템 구축 (2024년)
 - 충청남도는 객관적이고 과학적인 문화재의 보존과 관리를 위하여 '지정 문화재 및 역사문화환경 보존지역 디지털 트윈' 구축하였음(행정안전부, 2024)
 - 디지털 트윈을 활용한 데이터 기반 의사결정을 통해 정책의 품질을 향상시키고, 지역 특성에 따른 행위 규제를 개발하여 문화재를 보존함

표 6-15 | 공간정보 기반 행정 고도화 성과 요인

구분	성공 요인	장애 요인
구조적 요인	• 데이터 기반 의사결정 및 행정의 확립	• 공간정보의 정확도와 메타데이터 표준이 미흡한 경우 데이터 품질 악화를 야기
조직적 요인	• 공간정보와 행정정보 간 융합을 위한 부서간 협업	• 고해상도 3D 데이터 구축 및 디지털 트윈 기술 활용을 위한 재정적 부담 및 기술적 진입장벽
사회적 요인	• 주민이 직접 참여하여 시설물 변경이나 도로 변화 등과 같이 실시간 변화를 반영한 공간정보의 지속적 업데이트	• 사용자들의 실제 활용 부진

□ AR/VR 활용한 민원 안내, 현장업무 지원, 공공 콘텐츠 제공

- (내용) AR/VR 활용한 민원 안내, 현장업무 지원, 공공 콘텐츠 제공은 가상현실 기술을 활용한 현장 행정 및 주민 안내 서비스 제공하는 것을 의미함

- (현황) 지방자치단체는 관광객 유치 활성화와 스마트 관광도시 실현을 위하여 관광객 중심의 AR/VR 관광 콘텐츠를 생성하고, 관광객의 현재 위치에서 필요한 AR 영상 정보를 제공하고 있음
- (성과) 팬데믹 기간 동안 온라인, 비대면 수요가 급격히 확대되면서 여러 지방자치단체에서 AR/VR 콘텐츠를 집중적으로 도입하였으나, 팬데믹 이후 지속 가능한 육성이 필요한 시점임(정명균 외, 2022)
- (주요 사례 1) 제주도 보명알맹 제주이야기 어플리케이션 (2022년)
 - 보명알맹 제주이야기 어플리케이션은 AR/VR 콘텐츠, 체험하기, 제주목 관아 주변의 다양한 먹을거리 및 볼거리 정보를 제공하고 있음(지방공기업 평가원, 2022)
 - 지역 관광자원과 디지털 기술 융합 수준을 종합 평가한 ‘스마트관광도시 성숙도’ 측정에서 광역지자체 중 제주도가 1위로 선정됨
- (주요 사례 2) 시흥시 체육시설 디지털 콘텐츠(360° VR 로드맵)
 - 시흥시는 체육시설의 360° 공간정보를 구현하여 직접 방문하지 않고도 온라인에서 실제와 같이 관람할 수 있는 VR 로드맵을 개발함(시흥시민신문, 2022)
 - 모든 시설물에 대한 디지털 공간을 구현하여 시민에게 편의를 제공하고 시설 작동매뉴얼 및 안전교육영상도 제공할 수 있음

【표 6-16】 AR/VR 활용한 민원 안내, 현장업무 지원, 공공 콘텐츠 제공 성과 요인

구분	성공 요인	장애 요인
구조적 요인	• 지역 특성 반영한 콘텐츠 개발	• AR/VR 콘텐츠의 높은 제작 비용 대비 주민이나 관광객의 낮은 이용률
조직적 요인	• 지자체-민간 협력을 통해 다양한 부가 서비스 연계 필요	• 지속적인 유지보수 및 업데이트 부담
사회적 요인	• 이용자의 접근성 및 편의성 확보 필요	• 팬데믹 이후 온라인·비대면 수요 감소

4) 쟁점 분석 결과 종합

○ 스마트지방행정 핵심과제 영역별 성과요인 분석결과를 통해 도출된 문제점과 개선 방향을 종합하면, 아래 표와 같음

【 표 6-17 】 지방주도의 스마트지방행정 핵심 과제 영역별 성과요인 분석 종합

구분	문제점	개선 방향
데이터 기반 의사결정	• 지자체 간 데이터 표준화 부족 • 데이터 보안 및 개인정보 보호 문제 • 데이터 활용 역량 부족 및 부서 간 협업 부족 • 주민들의 데이터 활용에 대한 신뢰 부족 및 개인정보 보호 우려	• 데이터 기반 정책 수립을 위한 법·제도적 지원 • 공공 데이터 개방 확대 및 민간 협력 강화 • 공무원의 데이터 분석 역량 강화 교육 실시 • 데이터 분석 및 활용 전문 조직 신설 • 주민의 데이터 활용 이해도 증가 및 정책 신뢰성 향상
디지털 행정 서비스 통합	• 지방행정전산화 장애 발생시 예방 및 대응 체계 부족 • 부처간 데이터 공유 및 서비스 융합 시도 부족 • 악성코드 및 유해트래픽 등과 같은 외부 침입, 보안위협에 대한 주민 우려	• 중앙과 지자체간의 협업 기반의 디지털 행정 서비스 통합 • 데이터 공유·연계 및 디지털 행정 서비스 통합 실적에 대한 인센티브 및 보상 체계 마련 • 주민에게 필요한 정보 제공 및 주민 온라인 참여 기반 제공을 통해 주민서비스 편리성 제고
스마트시티 인프라 구축	• 초기 투자 비용 부담 • 스마트 기술 전문 인력 부족 • 개인정보 보호 및 기술 활용에 대한 주민 우려	• 스마트시티 구축을 위한 정부 지원 정책 확대 • 공무원의 스마트시티 운영 및 관리 역량 강화 • 주민의 스마트시티 서비스 수용성 증가
공공데이터 개방 및 활용	• 기관 간 데이터 공유 미흡 • 데이터 분석 인력 부족 • 주민들의 데이터 신뢰 부족	• 공공데이터 개방 정책 및 표준화 추진 • 공무원의 데이터 관리 역량 강화 • 공공데이터 활용 기업 및 연구소 증가
스마트 거버넌스 구축 & 디지털 기반 주민참여 확대	• 기존 정책 결정 방식과의 충돌 • 정책 결정 과정에서의 공무원 저항 • 디지털 격차로 인한 특정계층의 참여가 어려움	• 주민 참여형 스마트 거버넌스를 위한 법적·제도적 지원 확대 • 공무원의 스마트 거버넌스 운영 역량 강화 • 주민의 정책 참여 인식 제고
디지털 접근성 향상	• 지역 간 디지털 격차 • 취약 계층 대상 서비스 부족 • 교육 부족으로 인한 접근성 문제	• 디지털 포용 정책 및 예산 지원 • 공무원의 디지털 포용 정책 역량 • 주민의 디지털 기술 적응도 증가

구분	문제점	개선 방향
AI기반 민원 서비스 및 응답 체계 고도화	• 민원 답변 실수나 개인정보 침해 문제 발생 시 책임 주체 및 법적 대응 미비 • 전문인력 이탈 가능성 • 보여주기식의 주민참여 및 진정성 없는 민원 응대 가능성	• AI기반 민원 서비스 대응 시 법적·윤리적 책임 설계 • AI기반 민원서비스 전담조직의 전문성 및 지속성 • 주민 참여 확대와 지속적 피드백 수렴
RPA기반 내부 행정 효율화	• 복잡한 업무 프로세스의 RPA 도입 시 오류 가능성 급증 • 법·제도 변경시 RPA 프로그램 수정 등과 같은 유지보수 부담 • 주민의 개별 사유를 반영하지 못해 불공정한 행정 초래 가능	• 수요조사 등을 통한 RPA 도입 업무 선정의 적절성 확보 • 업무 부담 경감과 효율성 확보를 통해 저항 없는 공무원 수용 제고 • 내부 행정 효율화와 더불어 대민 서비스 품질 개선 가능
지역 관점의 디지털 플랫폼 정부	• 광역-기초 지자체간 플랫폼 연계성 부족 • 지자체의 재정적·기술적 한계 • 주민 수요의 미흡한 반영할 가능성과 낮은 이용률	• 광역-기초-민간 협력 체계 구축 필요 • 지속가능한 디지털 플랫폼 운영과 관리 • 주민 친화적 데이터 시각화 및 서비스 제공
지방자치단체 데이터 주권 확보	• 중앙집권적 데이터 관리 관행 • 복잡한 데이터 공유 절차 및 데이터 품질 및 표준화 문제 • 지역주민 수요 반영 부족	• 데이터 소유, 활용, 관리 권한을 명확히 한 법제도 마련 • 지방주도의 데이터 플랫폼 구축 • 지역주민의 참여와 수요 반영하여 주민 체감형 데이터 활용 모델 마련
AI 기반 도시·생활·안전 서비스 도입	• AI 영상분석 등 기술 사용에 대한 법적 기반 마련 • 재정 및 기술적 역량 및 AI 기반 안전 서비스의 지속가능성 부족 • 개인정보 및 인권 침해 우려	• AI 영상분석 등 기술 사용에 대한 법적 기반 마련 • AI 모델의 예측과 연계된 공공서비스 • AI 기반 안전 및 재난 대응으로 인한 주민의 신뢰 확보
공간정보 기반 행정 고도화	• 공간정보의 정확도와 메타데이터 표준이 미흡한 경우 데이터 품질 악화 야기 • 고해상도 3D 데이터 구축 및 디지털 트윈 기술 활용을 위한 재정적 부담 및 기술적 진입장벽 • 사용자들의 실제 활용 부진	• 데이터 기반 의사결정 및 행정의 확립 • 공간정보와 행정정보 간 융합을 위한 부서간 협업 • 주민이 직접 참여하여 시설물 변경이나 도로 변화 등과 같이 실시간 변화를 반영한 공간정보의 지속적 업데이트
AR/VR 활용한 민원 안내, 현장 업무 지원, 공공 콘텐츠 제공	• AR/VR 콘텐츠의 높은 제작 비용 대비 주민이나 관광객의 낮은 이용률 • 지속적인 유지보수 및 업데이트 부담 • 팬데믹 이후 온라인·비대면 수요 감소	• 지역 특성 반영한 콘텐츠 개발 • 지자체-민간 협력을 통해 다양한 부가 서비스 연계 필요 • 이용자의 접근성 및 편의성 확보 필요

제3절

지방주도의 스마트지방행정 활성화 전략 제언

1. 지방주도의 스마트지방행정 활성화를 위한 실행 전략 도출 방향

□ 향후 추진 스마트지방행정 관점의 확장: 지방주도, 주민 중심 행정의 실현

- 스마트지방행정의 실효성 향상을 위해서 지역의 행정과 현안을 이해하고 있는 지방자치단체가 주도하여 관련 정책을 설계하고 집행할 수 있어야 함
- 스마트지방행정의 본질은 행정과 주민을 고려한 혁신 과정임을 감안하여, 행정 운영 방식과 주민과의 관계를 재구성하는 구조적 혁신에 중점을 둘 필요성이 존재함
- 스마트지방행정은 행정 운영의 효율성과 주민의 수요를 함께 고려해야 하나, 주민이 체감할 수 있는 성과 창출을 중심에 둘 때 효과성과 합리성이 보장될 수 있음
 - 스마트지방행정의 실효성에 대한 주민 대상 홍보 및 교육과 함께, 플랫폼 등을 기반으로 하는 직접적인 주민 참여의 활성화는 추진 정책에 대한 주민 공감대 형성에 기여할 수 있음

□ 핵심 과제 영역별 성과 요인의 종합 분석 결과

- 도출된 성과 요인들을 종합적으로 분석하여 전략적 우선순위를 설정함
 - 구조적, 조직적, 사회적 요인 간 상호작용을 면밀히 검토하여 시너지 효과의 극대화 방안을 다음과 같이 제시함

구분	주요 내용	시너지 극대화 방안
구조적 차원	• 데이터 주권 법제 마련 • 공공데이터 개방 • 디지털 거버넌스 구축	• 법·제도 정비를 통해 중앙-지자체-민간간 협력과 데이터 생태계 활성화 • 공공데이터와 디지털 플랫폼 연계로 데이터 기반 행정 촉진
조직적 차원	• 공무원 데이터 역량 강화 • 데이터 전담조직 신설 • AI기반 공공서비스 운영 체계 마련	• 조직역량강화를 통해 데이터 관리·활용 전문성 확보 • 디지털 플랫폼 운영과 부서간 협업 촉진으로 스마트 행정 효율성 제고

구분	주요 내용	시너지 극대화 방안
사회적 차원	• 주민 참여 확대 • 디지털 접근성 강화 • 생활밀착형 데이터 서비스 • 신뢰성 제고	• 주민의 참여와 수용성 강화 • AI 서비스에 대한 투명성, 윤리성 강화하여 주민 신뢰를 확보

- 구조적으로 법적 기반을 마련하고, 조직적으로 전문 인력과 시스템을 도입하고, 사회적으로 주민의 참여와 수용성을 강화를 통해 스마트지방행정의 혁신성과와 주민 체감도를 동시에 극대화할 수 있음

□ 구조적 차원의 대안 제시

- 중앙정부와 지방자치단체 간 디지털 정책 연계성 강화하고, 지방자치단체가 데이터에 대한 소유권과 활용권을 명확히 규정하는 데이터 주권 관련 법제도를 마련해야 함
- 스마트지방행정 추진을 위해 데이터 주권, AI 영상분석 및 기술활용과 관련하여 기술 적용 범위, 책임 주체, 개인정보 보호 조치 등을 규정하는 법적·제도적 지원 체계를 정비해야 함
- 광역-기초-민간이 공동으로 참여하고 협력하는 디지털 거버넌스를 구축하여야 함
- 공공데이터를 적극적으로 개방하기 위해 데이터의 포맷과 품질을 통일하는 공공데이터 표준화 가이드라인을 마련하고 확대해야 함
- 중앙과 지자체간 디지털 플랫폼을 연계하고, 디지털 행정서비스 통합을 추진해야 함
- 공공데이터 개방 범위를 지속적으로 확대하여 민간기업과 연구기관이 공공데이터를 활용하여 서비스를 개발하고 혁신을 촉진할 수 있도록 공공데이터 생태계를 활성화해야 함

□ 조직적 차원의 대안 제시

- 공무원의 데이터 분석 및 디지털 역량 강화를 위해 필요한 실질적인 디지털 기술 활용 교육 프로그램을 정규화하여 실시해야 함
- 데이터 분석 및 활용 등의 전문성을 갖춘 지방 데이터 전담 조직을 신설하여 지방자치단체 내 산재되어 있는 데이터 자원을 통합 관리하고 데이터 기반행정을 주도할 필요가 있음
- 지방자치단체 내 부서 간 협업 제고 및 업무 중복 완화 등을 촉진할 수 있는 지방주도의 디지털 플랫폼 구축하고 운영해야 함
- 공간정보(GIS, 디지털 트윈)과 기존의 행정정보간 융합을 추진하고, AI 모델 예측과 공공서비스를 연계하는 시스템을 마련하여 예측-대응-성과를 연결하는 AI 기반 공공서비스 운영 체계를 구축해야 함

□ 사회적 차원의 대안 제시

- 주민 참여 및 정기적인 의견 수렴을 위해 온라인 설문조사, 전자공청회, 디지털 시민 토론회 등을 운영하여 스마트지방행정 서비스를 지속적으로 개선해야 함
- 주민의 접근성 및 편의성을 강화하기 위해 모바일·웹 기반의 스마트지방행정을 구축하고, 디지털 취약계층을 위해 맞춤형 지원 체계를 제공해야 함
- 주민 대상 수요조사 및 워크숍을 통해 주민이 필요로 하는 데이터를 발굴하고, 복지, 안전, 교통, 환경 등의 생활 밀착형 데이터 기반의 서비스를 지속적으로 개발해야 함
- AI 기반 안전 및 재난 대응 시 AI 알고리즘 및 활용된 데이터를 투명하게 공개하고, AI 오류 및 개인정보 보호를 위한 윤리 가이드라인을 제정하여 주민의 신뢰를 제고해야 함
- 주민의 디지털 역량을 강화하기 위해 데이터 활용 및 스마트 서비스 이용방법과 관련한 디지털 리터러시 교육을 실시하고, 디지털 포용성을 높여야 함

2. 지방주도의 스마트지방행정 핵심 과제 영역별 가치 중심 실행 방안

□ 데이터 기반 의사결정: 책임성과 투명성을 강화하는 제도·기술 기반 마련

- ‘데이터 기반 의사결정’에 대한 전문가 가치 인식 분석 결과, 책임성과 투명성이 핵심 가치로 확인됨
- 이에 따라, 데이터 기반 의사결정의 책임성과 투명성을 강화하기 위해서는 데이터 활용 이력 관리, 정책결정 과정의 공개, 책임 주체 명확화, 시민 감시기구 운영, 설명 책임 강화 등 제도적·기술적 장치를 종합적으로 구축할 필요가 있음
- 이 밖에도 효과적인 데이터 기반 의사결정을 위해서 공공데이터 및 민간데이터를 융합하여 정책 수립의 정확성을 제고할 필요가 있음
- 더불어 지방자치단체 간 데이터의 형식, 구조 등을 일관되게 정의하고 시스템에 바로 적용할 수 있는 데이터 표준화 작업을 통해 데이터 활용도를 제고시켜야 함
- 공무원을 대상으로 한 데이터 활용 역량 강화를 위한 전문 교육 및 프로그램을 확대할 필요가 있으며, 부처간 협업을 통해 데이터 공유가 원활하게 이뤄질 수 있도록 조직문화 개선도 고려해야 함
- 데이터기반 의사결정에 대한 정책홍보 및 주민참여를 독려하여 주민들의 데이터 활용에 대한 신뢰를 높이고, 개인정보보호에 안전성을 확보하기 위한 기술적·법제도적 대안을 마련할 필요가 있음

□ 디지털 행정 서비스 통합: 정보 연계와 협업 강화를 통한 주민 중심 행정 혁신

- ‘디지털 행정 서비스 통합’에 대한 전문가 가치 인식 분석 결과, 효율성과 협력성이 핵심 가치로 선정됨
- 이에 따라, 디지털 행정 서비스 통합의 효율성과 협력성 강화를 위해서는 시스템 간 연계 및 통합 플랫폼 구축을 통해 중복업무를 최소화하고, 부처·지자체·민간 간의 정보 공유 체계를 강화하며, 협업 중심의 행정절차와 기술 운영체계를 마련하여 통합적이고 사용자 중심의 서비스 제공 기반을 확립할 필요가 있음
- 이밖에도 지방행정 전산화 장애를 사전에 예방하는 체계 및 장애 발생시 신속하게 복구하고 대체 서비스를 제공할 수 있는 대응 체계를 구축할 수 있어야 함

- 디지털 행정 서비스 통합을 위해 데이터 공유 및 서비스 연계 성과에 따라 재정적 인센티브 및 포상을 운영하고, 성과가 높은 지방자치단체의 우수사례를 공유하여 디지털 행정서비스 통합을 확산해야 함
- 통합보안관제센터 등을 통해 보안 체계를 고도화하여 사이버 위협이나 개인정보 침해를 방지하여 주민의 불안을 해소하고 신뢰를 확보할 필요가 있음

□ 스마트시티 인프라 구축: 협력적 연계와 지속가능성 확보를 위한 통합 거버넌스 기반 조성

- ‘스마트시티 인프라 구축’에 대한 전문가 가치 인식 분석 결과, 효율성과 협력성이 핵심 가치로 확인됨
- 이에 따라, 스마트시티 인프라 구축의 효율성과 협력성을 강화하기 위해서는 도시 전반에 걸친 인프라 데이터를 통합·연계하여 자원 운영의 최적화를 도모하고, 공공·민간·시민사회 간 협력체계를 바탕으로 교통, 환경, 안전, 에너지 등 분야별 스마트 인프라를 유기적으로 연계·관리할 수 있는 범부처 협업 플랫폼과 거버넌스 체계를 조성할 필요가 있음
- 이 밖에도 스마트시티 인프라 구축 시 초기 투자 비용과 운영 비용에 대한 면밀한 분석을 통해 스마트시티 인프라의 지속 가능성을 확보해야 함
- 시민들의 의견을 반영한 맞춤형 서비스 제공 및 스마트 기술에 대한 이해와 신뢰를 높이기 위한 교육 및 홍보 활동을 통해 시민 참여 및 수용성 강화할 수 있음
- 스마트시티에서는 다양한 데이터가 수집되고 활용되므로, 데이터 보안과 개인정보 보호를 철저하게 관리하여 데이터 보안 및 개인정보 보호를 강화해야 함
- 이에 대한 관련 법규 준수를 확인하고, 지속적인 모니터링 및 대응 체계 구축이 필요함

□ 공공데이터 개방 및 활용: 투명성 및 형평성 강화를 위한 데이터 전략 필요

- ‘공공데이터 개방 및 활용’에 대한 전문가 가치 인식 분석 결과, 투명성과 형평성이 주요 가치로 나타남
- 이에 따라, 공공데이터의 개방과 활용 과정에서 정보 접근의 형평성을 높이고, 사회 전반에 걸쳐 데이터 기반의 공공 감시와 정책 이해도를 제고할 수 있도록, 데이터 제공의 기준과 절차를 투명하게 공개하며, 취약계층·소외 지역에 대한 맞춤형 데이터 접근 지원체계를 강화하는 등 데이터 이용의 공공성과 포용성을 확보하는 제도적 기반이 요구됨
- 이 밖에도 공공 데이터 품질의 개선 및 표준화 정책 마련이 필요함
- 지방자치단체의 데이터 주권, 소유권을 인정하여 지방자치단체 간 데이터 공유와 통합, 활용 측면의 제약을 극복할 필요성이 있음
- 중앙정부와 지방자치단체 간 데이터 권한 및 관리에 대한 명확한 규정을 마련하고 상호협력체계를 구축하여, 중앙과 지방 간 데이터 불균형을 해소하고 전국적인 데이터 거버넌스를 강화해야 함

□ 스마트 거버넌스 구축: 민주성과 투명성을 기반으로 한 주민참여 중심 거버넌스 구축

- ‘스마트 거버넌스 구축’에 대한 전문가 가치 인식 분석 결과, 민주성과 투명성이 핵심 가치로 나타남
- 이에 따라, 디지털 기반의 주민참여 시스템을 고도화하여 정책 결정 전 과정에 시민 의견을 반영할 수 있는 구조를 마련하고, 행정정보와 참여결과를 실시간으로 공개함으로써 정책 결정의 개방성과 책임성을 확보하며, 이와 함께 시민의 디지털 리더로서 향상을 위한 교육과 지원체계를 병행해 참여의 실효성과 형평성을 함께 강화할 필요가 있음
- 이 밖에도 기존의 정책 결정 방식과의 충돌 및 갈등을 완화하고 주민 참여 확대 등의 스마트 거버넌스 구축을 위한 인센티브 및 교육 프로그램 마련이 필요함
- 정책결정과정에서 다양한 형태의 주민 참여가 적극적으로 이뤄지고, 행정적

부담으로 인한 공무원 저항을 감소할 수 있도록 공무원의 스마트 거버넌스 운영 역량 강화를 위한 교육 및 조직문화 개선이 필수적임

- 중앙정부-지방자치단체 간 협력을 강화하여 정책 연계성을 확보해야 함

□ 디지털 접근성 향상: 형평성과 공정성을 위한 포용적 이용 기반 조성 전략

- ‘디지털 접근성 향상’에 대한 전문가 가치 인식 분석 결과, 형평성과 공정성이 우선적 가치로 도출됨
- 이에 따라, 정보통신 인프라가 취약한 농어촌·저소득층·고령층 등 소외계층을 대상으로 디지털 기기 보급 및 교육을 강화하고, 서비스 설계 단계에서부터 접근성과 이용 편의성을 고려한 UI/UX 표준을 마련함으로써 누구나 차별 없이 디지털 행정서비스에 접근하고 활용할 수 있는 기반을 조성해야 하며, 동시에 디지털 불평등 해소를 위한 법적·제도적 지원 장치도 체계적으로 마련할 필요가 있음
- 이 밖에도 지속적인 학습이 가능하도록 지역 커뮤니티와 연계한 멘토링 프로그램을 도입할 필요가 있음
- 디지털 교육의 정규 교육과정 및 평생교육 프로그램 등으로의 통합 방안 고려해야 함
- 스마트기기 보급 시 수요 조사 등을 통하여 실제 필요한 대상에게 지원하고, 스마트기기 활용에 대한 교육과 지원을 병행하여 단순 보급을 방지해야 함

□ AI 기반 민원 서비스 및 응답체계 고도화: 효율성과 책임성을 조화시킨 지능형 행정 구현 전략

- ‘AI 기반 민원 서비스’에 대한 전문가 가치 인식 분석 결과, 효율성과 책임성이 핵심 가치로 선정됨
- 이에 따라, 민원처리의 신속성과 정확성을 제고하기 위해 AI 기반 자동응답 시스템과 예측형 민원 분석 알고리즘을 도입하고, 동시에 AI 응답 결과에 대한 책임 주체 명확화, 오류 발생 시 대체절차 마련, 알고리즘 투명성 확보 등 책임성과 신뢰성을 높이기 위한 법·제도적 보완장치 마련이 필요함

- 특히, AI 기반 민원 서비스 도입 이후 민원 대응의 오류 발생이나 개인정보 침해 방지를 위해 법적 책임체계를 명확하게 설계할 필요가 있음
- 이 밖에도 AI 윤리 가이드라인을 제정하고, 민원 서비스 설계 단계부터 책임성을 높게 반영하도록 AI 알고리즘 설정하고 강화 훈련을 해야 함
- 주민 피드백을 반영한 AI 기반 민원 서비스의 관리 및 평가 체계를 구축하여야 함
- AI 전담조직을 구성하고, 해당 구성원에게 지속적 교육하고 전문인력 유출 방지를 위해 인센티브 제공 및 경력 관리 프로그램을 운영할 필요가 있음

□ RPA 기반 내부행정 고도화: 행정 효율성과 책임성 확보를 위한 자동화 전략

- ‘RPA 기반 내부행정 고도화’에 대한 전문가 가치 인식 분석 결과, 효율성과 책임성이 핵심 가치로 선정됨
- 이에 따라, 반복적이고 표준화된 업무의 자동화를 통해 행정 효율성과 생산성을 높이는 동시에, 자동화 과정에서 발생할 수 있는 오류 및 개인정보 유출 등의 문제에 대비하여 책임 주체의 명확화, RPA 운영 기준 및 로그 관리체계 마련, 내부통제 시스템 강화 등을 통해 책임성과 신뢰성을 동시에 확보해야 함
- 이 밖에도 RPA 기반 내부행정 도입 전에 수요조사 및 업무 프로세스를 진단하고 디지털 행정에 적합하도록 프로세스를 수정해야 함
- 단순한 업무뿐만 아니라 복잡한 업무 프로세스에도 RPA를 도입하기 위해 적합성 평가 기준을 수립하고 도입해야 함
- 공무원을 대상으로 RPA 관련 교육을 실시하고, 성과를 공유하여 사용자의 수용성을 제고하고 저항을 최소화하여야 함
- 내부 행정 효율화와 함께 주민 편익이 향상될 수 있도록 대민서비스와 연계를 추진해야 함

□ 지역 관점의 디지털 플랫폼 정부: 협력성과 투명성 강화를 위한 상향식 거버넌스 전략

- ‘지역 관점의 디지털 플랫폼 정부’에 대한 전문가 가치 인식 분석 결과, 협력성과 투명성이 중점 가치로 확인됨
- 이에 따라, 지역 주민, 기업, 시민사회 등 다양한 주체 간의 연계와 참여를 통해 상향식 협력 거버넌스를 구축하는 동시에, 행정서비스 및 데이터의 개방성과 접근성을 높여 디지털 플랫폼 운영 전반에 있어 투명성과 신뢰성을 확보할 수 있도록 해야 함
- 이 밖에도 광역-기초 지방자치단체간 데이터 및 서비스 연계성을 높이기 위하여 데이터 표준화 작업 및 연계 모델을 개발하여야 함
- 디지털 플랫폼 정부의 도입시 지방자치단체의 재정적·기술적 한계를 극복하기 위하여 광역-기초-민간이 협력하는 체계를 구축하고 추진할 필요가 있음
- 지역특성과 주민 수요를 반영하기 위하여 주민 참여형 디지털 플랫폼 서비스를 기획하고, 시민을 대상으로 디지털 플랫폼 정부 설명회 개최 및 설문조사 및 평가를 운영하여야 함

□ 지방자치단체 데이터 주권 확보: 민주성과 책임성 확보를 위한 지방자치단체 데이터 취급·활용 권한 보장 및 지방 중심 데이터 거버넌스 구축

- ‘지방자치단체 데이터 주권 확보’에 대한 전문가 가치 인식 분석 결과, 민주성과 책임성이 핵심 가치로 나타남
- 따라서, 데이터의 수집·관리·활용에 있어 지방정부의 독립성과 자율성을 보장하고, 지역 주민의 의사와 필요가 반영될 수 있도록 참여 기반 데이터 거버넌스를 구축하며, 동시에 데이터 활용에 대한 명확한 권한과 책임을 부여하는 제도적 기반 마련이 필요함
- 특히, 중앙-지방자치단체간 데이터 권한을 명확히 규정하는 법제도의 개정을 추진이 필요함

- 이 밖에도 부처간·지자체간 데이터를 제공하고 공유하는 절차를 간소화하고, 지방 데이터 표준화 가이드라인을 마련하여 지방 데이터를 확보할 수 있는 여건 마련이 필요함
- 지방자치단체가 주도하는 데이터 플랫폼을 구축하고, 지자체별 데이터 전문 인력의 양성과 지원을 검토할 필요성이 존재함

□ AI 기반 도시·생활·안전 서비스 도입: 효율성과 책임성을 갖춘 스마트 안전망 구축 전략

- ‘AI 기반 도시·생활·안전 서비스 도입’은 효율성과 책임성이 균형 있게 요구되는 영역으로, 서비스 자동화와 신속성 향상을 통한 행정 효율성 확보와 함께, 알고리즘의 판단과 결과에 대한 설명 가능성과 책임 주체의 명확화가 핵심 과제로 제기됨
- 따라서, 도시 운영·생활 편의·재난 안전 등의 분야에 AI를 적용할 때에는 데이터 편향과 오작동을 방지하기 위한 검증체계 구축, 오류 발생 시 책임소재 명확화, 서비스 투명성 확보를 위한 모니터링 장치 도입 등 기술적·제도적 장치 마련이 검토되어야 함
- 이 밖에도 AI 영상분석, 데이터 공유, 기술 활용을 위한 법적·제도적 근거를 마련하는 동시에 개인정보보호 조치 강화를 고려할 필요가 있음
- 지방자치단체별로 재난·생활·안전 데이터를 수집하고 분석 체계를 구축하고, AI기반으로 한 분석 결과를 반영하여 정책을 디자인하고 재난 및 안전 대응 체계에 적극적으로 연계하여 데이터 기반 행정을 실현해야 함
- 지방자치단체의 인적·재정적·기술적 한계를 해결하기 위해 광역지자체 및 민간기업과의 협력체계를 구축할 필요가 있음
- 방법, 재난 대응, 어린이 안전 등과 같은 다양한 분야에서 AI 기술을 적용하여 지속적이고 통합적인 스마트 안전망을 구축할 필요가 있음

□ 공간정보 기반 행정 고도화: 효율성 제고와 책임성 강화를 위한 데이터 융복합 거버넌스 체계 구축

- ‘공간정보 기반 행정 고도화’는 행정 서비스의 정밀성과 자원 배분의 최적화를 통해 효율성을 제고하는 동시에, 공간정보의 정확성 및 활용 과정의 책임성을 확보하는 것이 핵심으로 인식됨
- 이에 따라 공공데이터와 공간정보의 융합을 통한 의사결정 지원체계 강화, 데이터의 최신성·정확성 확보를 위한 지속적 갱신, 정보 활용 주체의 책임 명확화, 오류나 왜곡에 대한 사후 조치 체계 마련 등 행정의 과학화와 책임성 확보를 위한 통합적 관리 체계 구축이 필요함
- 고품질 공간정보를 확보하기 위해 고해상도 3D 데이터 구축 지원사업을 확대하고, 공간정보의 메타데이터를 표준화 및 업데이트 관리를 체계적으로 진행할 필요가 있음
- 부서 간 데이터 연계 강화하고, 공간정보와 행정정보를 융복합할 수 있는 거버넌스를 구축해야 함
- 주민이 실시간으로 변화하는 시설물과 도로변화를 직접 제보하고, 주민의 의견을 반영할 수 있는 주민 참여형 시스템 운영의 필요성이 존재함
- 공무원 대상의 공간정보 활용 관련 교육은 공무원이 실제 업무 수행에 있어서 공간정보의 적극적인 활용으로 연결될 수 있음

□ AR/VR 활용한 민원 안내 및 공공서비스 제공: 형평성과 민주성을 강화하는 포용적 디지털 행정 실현

- ‘AR/VR 기반의 민원 안내 및 공공서비스 제공’은 정보 접근성과 이해도를 높임으로써 디지털 소외계층을 포함한 모든 시민에게 균등한 서비스를 제공하는 형평성 확보와 함께, 시각화 기술을 통한 정책 정보 전달과 참여 확대를 통해 민주적 행정 운영을 강화하는 것이 핵심으로 확인됨
- 이에 따라, 디지털 활용 역량의 격차를 줄이기 위한 접근성 설계 기준 마련, 다양한 언어 및 연령·장애 특성을 고려한 사용자 중심 콘텐츠 개발, AR/VR

기반 행정정보 체험 서비스 확대, 시민 피드백 기반 서비스 개선 체계 마련 등을 통해 기술 기반의 포용적·참여적 행정 구현이 요구됨

- 팬데믹 이후에도 AR/VR의 지속가능한 수요를 위해 지역 특성을 반영한 콘텐츠를 기획하고 상시 업데이트를 추진할 필요가 있음
- 지자체와 민간간의 협력을 통해 다양한 서비스를 연계하고 부가가치를 창출하는 기회를 마련할 필요가 있음
- 디지털 취약계층도 AR/VR의 이용편의성을 높여 진입장벽을 낮추고, 콘텐츠 품질을 제고하기 위한 다양한 AR/VR 기술의 도입 필요성이 존재함

제 7 장

결론 및 제언

제1절 연구 결과 종합

제2절 정책적 제언

제1절

연구 결과 종합

□ 연구 필요성 및 목적

- 오늘날 지방정부는 인구감소와 고령화, 수도권과 비수도권 간 격차 심화, 기후 위기와 같은 복합재난의 일상화, 그리고 디지털 전환의 가속화라는 전례 없는 도전에 직면하고 있음
- 이러한 변화는 행정체계 전반의 근본적인 전환을 요구하며, 더 이상 기존의 단선적·수직적 행정 운영 방식만으로는 이와 같은 환경에 대응하기 어렵다는 인식이 확산되고 있음
- 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로, 지방정부가 앞으로 지속가능성과 공공 가치를 실현하는 전략적 정책 주체로 변화해야 한다는 점을 강조하고자 하였음
 - ‘지속가능성’은 더 이상 선언적 비전이 아닌, 정책 수단과 실행 전략으로 이해되어야 하고, 지역이라는 구체적 공간 단위에서 실현되어야 함
 - 그리고 이를 위해 지방정부는 기존의 정책 집행자 또는 수임자의 역할을 넘어 정책 기획자이자 실행자의 역할을 수행해야 하며, 그 기반으로 제도적 구조와 운영 방식에서의 혁신이 요구됨
 - 또한, 이러한 혁신은 단순한 절차 개선이나 기술 도입의 수준을 넘어, 지방정부의 자율성과 실행역량을 강화하는 체계적 전환의 수준에 이르러야 한다는 점에서 ‘가치 중심으로의 전환’이 필요함
- 이에 따라 본 연구는 지방행정의 제도적 구조와 운영 방식 측면의 혁신을 대표하는 네 가지 혁신 전략—① 광역행정통합, ② 특별지방자치단체 설립, ③ 재난관리 체계 혁신, ④ 스마트지방행정 활성화—을 중심으로 연구를 수행하였음

- 구체적으로, 네 가지의 주요 혁신 전략을 중심으로 공공가치 실현을 위한 정책적 방향성을 제시하였으며, 나아가 지방정부가 자율성과 책임을 바탕으로 미래 사회의 변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 지방주도·현장중심 혁신의 제도적 기반과 실행 전략을 종합적으로 제안함

□ 지방행정혁신에 있어 공공가치 인식의 변화

- 전문가 설문조사 결과, 과거 30년간 지방행정혁신은 ‘효율성’ 중심으로 설계되어 왔지만, 향후 10년간 중요하게 여겨져야 할 가치는 ‘공정성’, ‘책임성’, ‘투명성’, ‘민주성’, ‘협력성’ 등으로 다변화되고 있음을 보여줌
 - 특히 ‘협력성’은 가장 높은 중요도 증가를 보이며, 다층적 거버넌스와 주민 참여 기반 행정의 필요성이 강화되고 있음을 나타냄
 - 이에 따라 미래 지방행정은 성과 중심에서 가치 중심으로의 구조적 전환이 요구되며, 단일 가치 추구가 아닌 복합적 공공가치의 통합적 실현을 핵심 목표로 삼을 필요가 있다는 시사점을 얻을 수 있음

□ 자치 역량 강화를 위한 지방주도의 광역행정통합 전략

- 제3장에서는 광역 차원의 행정통합이 단순한 구조 개편을 넘어 지역 간 균형 발전, 행정 효율성 제고, 주민 삶의 질 향상이라는 실질적 목표 달성을 위한 제도적·정책적 전략임을 강조하며, 다양한 공공가치(효율성, 형평성, 협력성 등)를 통합적으로 고려한 실행 전략의 필요성을 제시하였음
 - 통합 추진 과정에서는 법·제도적 기반 정비와 함께, 통합광역체계에 적합한 행정계층 재설계 및 기능 재배분, 국가 차원의 재정 및 조직 등의 구체적인 방안을 제시하였음
 - 이와 더불어, 통합의 실행 가능성을 높이기 위해 주민 수용성과 참여를 확보할 수 있는 공론화 및 절차적 정당성 확보의 중요성을 함께 논의함

□ 협력행정 실현을 위한 지방주도의 특별지방자치단체 설립 전략

- 제4장에서는 개별 지방자치단체의 노력만으로는 해결하기 어려운 지역 문제를 광역연합을 통해 공동으로 대응하고 상호 윈-윈 시너지를 창출하는 방안을 모색하며, 협력 제도를 기반으로 한 광역행정 체계로서 특별지방자치단체의 역할에 대해 분석함
 - 구체적으로 지방자치단체 간 협력에 관한 법률 제정의 필요성, 중앙부처의 적극적인 지원 방안 모색 및 광역지방자치단체의 관내 기초자치단체 특별지방자치단체 구성 지원의 중요성에 대해 강조하고, 대규모 사업보다는 공동 추진이 필요한 사무를 중심으로 점진적으로 특별지방자치단체의 기능을 확대하는 방안을 제시하였음
 - 또한, 특별지방자치단체의 운영 성과를 극대화하기 위해 투명성, 민주성, 형평성, 공정성, 효율성 등 다양한 공공가치를 통합적으로 고려한 성과 창출 체계 구축의 중요성을 강조하였음

□ 위기대응력 강화를 위한 지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 전략

- 제5장에서는 기후 위기의 심화와 사회 전반의 복잡성 증가로 인해 일상화·다차원화되는 재난에 효과적으로 대응하기 위해, 중앙 중심의 하향식 재난관리 체계에서 벗어나 현장 중심·지역 주도의 협력적 재난 거버넌스 구축의 필요성을 강조하였음
 - 특히, 가치 중심의 재난관리 패러다임 구현을 위한 REGIONAL 모델을 제시하고, 재난관리에 있어 REGIONAL 모델이 제시하는 8대 공공가치를 실현할 수 있는 실행 방안들을 다각도로 개발하였음

□ 지역 디지털 전환을 위한 지방주도의 스마트지방행정 전략

- 제6장에서는 데이터 및 디지털 기술을 활용하여 행정서비스의 접근성을 높이고, 효율성과 투명성을 강화하며, 지역 주민의 삶의 질을 향상시키는 스마트지방행정 활성화 방안을 모색하며, 기술 중심에서 사회적 가치 중심으로 전환되는 스마트 행정의 중요성을 강조하였음

- 스마트지방행정의 핵심 과제 영역별 핵심 가치와 성과 요인을 분석하고, 각 과제 영역이 핵심 가치를 성공적으로 달성하는 데 필요한 실행 방안들을 개발하여 제시하였음

□ 가치 중심의 지방행정혁신전략을 통한 지속가능한 미래 실현

- 이들 네 가지 전략은 단지 기술적 해법이 아니라, 지방정부가 지향해야 할 공공 가치 실현을 위한 수단임
 - 투명성, 공정성, 형평성, 민주성, 책임성, 효율성, 협력성 등은 상황과 전략에 따라 강조점은 다르지만, 지방자치의 신뢰성과 지속가능성을 담보하는 핵심 기준으로 기능함
 - 따라서 각 전략은 해당 지역의 특성과 행정 여건에 따라 유연하게 설계되어야 하며, 모든 추진과정에서 가치 중심의 전략 설계가 이루어져야 함

제2절

정책적 제언

- 지난 30년간의 지방자치의 발전은 제도적 기반의 확립과 자치역량 제고라는 측면에서 중요한 성과를 거두었으나, 행정의 목적과 과정에서 실질적인 공공가치 실현이 충분히 뿌리내렸다고 보기는 어려움
- 따라서, 앞으로의 10년은 단순한 효율성 중심의 행정 운영을 넘어서, 다양한 가치를 균형 있게 구현하는 ‘가치 중심의 행정’으로의 전환이 요구됨
 - 지방행정혁신은 공공행정이 지향해야 할 본질적 질문—‘왜 이 정책이 필요한가’, ‘누구를 위한 것인가’, ‘어떤 가치를 실현해야 하는가’—에 대한 철학적·정책적 응답으로 바라볼 필요가 있음
 - 미래의 지방행정혁신은 효율성이라는 전통적 가치에 더해, 형평성, 민주성, 책임성, 투명성, 협력성과 같은 다양한 공공가치가 균형 있게 고려되어야 실질적이고 지속가능한 방향으로 나아갈 수 있음
- 다차원 가치를 추구할 수 있는 지방행정혁신전략을 설계함에 있어 지방주도·현장 중심의 관점은 필수적 전제임
 - 각 지역이 처한 행정 여건과 정책 수요, 주민의 삶의 방식과 가치관이 상이하다는 점을 고려했을 때, 단일하고 획일적인 중앙정부 중심의 관점은 한계적임
 - 현장 중심의 관점은 실질적인 행정 수요가 발생하는 지점에서 정책을 설계하고 실행함으로써, 보다 유연하고 민감하게 지역 문제에 대응할 수 있도록 하는 장점을 지니며, 이는 곧 정책의 실효성과 수용성을 높이는 핵심 요소임
 - 결국, 가치 지향적 지방행정혁신은 지방이 주체가 되어, 현장의 맥락과 주민의 목소리를 반영하는 과정 중심의 전략 설계와 실행으로 나아갈 때 비로소 가능해짐
- 본 연구에서 제안한 네 가지 혁신 전략—① 자치 역량 강화를 위한 지방주도의 광역행정통합 전략, ② 협력행정 실현을 위한 지방주도의 특별지방자치단체 설립 전략, ③ 위기대응력 강화를 위한 지역 현장 중심 재난관리체계 혁신 전략, ④ 지역 디지털 전환을 위한 지방주도의 스마트지방행정 전략—은 이러한 방향성을 제도적·구조적으로 실현하기 위한 구체적 실행 전략임

- 나아가 이 네 가지 전략은 향후 지방정부가 자율적이고 포용적인 지역 거버넌스를 실현하는 데 있어 제도적 기반을 제공함은 물론, 지역주민과의 신뢰를 바탕으로 지역 공동체의 회복력과 혁신 역량을 높이는 데 기여할 수 있는 종합적 전략으로 기능할 수 있음
 - 이는 단편적 제도개선이나 일회성 시책을 넘어, 지방행정의 근본적 패러다임 전환을 위한 장기적이고 전략적인 이정표가 될 수 있음
- 본 연구 대상인 네 가지 지방행정혁신 전략은 각각의 세부 목표와 실행방안으로 구성되나, 이들 전략의 성공적인 수행을 위해서는 공공가치 중심의 정책 설계, 제도적 기반 구축, 실행 자원 확보, 협력적 거버넌스 구축, 주민 참여 강화, 기술 기반의 행정 역량 강화가 필요하다는 인식이 공통적으로 발견되었음
 - 첫째, 전통적 가치인 효율성 외에도, 책임성, 형평성, 민주성, 협력성, 투명성 등 다양한 가치가 혁신 전략 설계 및 실행 전반에 고려될 필요가 있음
 - 각 전략별로 강조되는 주된 가치의 조합은 상이하지만, 모든 전략은 공공가치를 배타적이기보다 상호보완적으로 접근할 것을 지향하며, 이는 가치 간 균형과 긴장 관계를 인식하고, 포용적이고 지속가능한 혁신 전략을 설계하고 실행해야 할 필요성을 의미함
 - 둘째, 모든 전략의 장기적 효과성과 제도 정착을 위해서는 법적·행정적 기반 마련, 재정지원 체계 구축, 정기적 성과 평가 및 환류 체계 정비 등 법제도적 기반이 마련되어야 하며, 정책 간 연계와 통합적 접근이 가능한 범정부 차원의 전략 체계 정비도 동시에 병행되어야 함
 - 셋째, 각 혁신 전략을 실질적으로 이행하기 위해서는 명확한 실행 로드맵 수립뿐 아니라 이를 뒷받침할 수 있는 조직 구조의 정비, 전문 인력의 양성 및 배치, 안정적인 예산 확보 등 실행 자원이 체계적으로 확보되어야 함
 - 특히, 전략별로 요구되는 전문성과 역량 수준이 상이하므로, 해당 분야에 맞춘 인적 역량 강화 프로그램의 운영과 함께, 중장기 재정 계획을 수립하여 예산의 지속가능성을 담보할 필요가 있음
 - 넷째, 네 가지 전략 모두에서 국가-지방, 광역-기초, 정부-민간 등 다양한 주체 간 협력체계의 재구성에 기반한 통합적 대응 구조의 필요성이 드러남

- 이를 위해서는 다주체 협업 기반의 정책 설계 및 실행 체계가 필수적으로 고안될 필요가 있음
- 그리고, 이를 성공적으로 운영하기 위한 권한 배분, 정보 공유, 성과 중심의 협업 메커니즘 등도 개발되어야 함
- 다섯째, 모든 행정혁신 전략은 행정의 대상이자 동반자인 주민과의 소통을 전제로 하고 있어, 참여 기반의 거버넌스 설계, 공론화 절차, 정보 공개 확대 등을 통해 공공의 신뢰를 구축하고 정책의 수용성을 높여야 함이 강조됨
- 특히, 행정구역 통합, 특별지방자치단체와 같은 제도적 구조 변화는 충분한 공론화, 사전 숙의, 지역사회와의 소통 구조 확보 없이는 정책의 실효성이 낮아질 수 있음을 인식해야 함
- 재난관리체계 혁신, 스마트지방행정과 같은 운영 방식의 혁신 전략에 있어서는 주민이 단순한 수혜자가 아니라 직접 기획·평가·협력하는 주체로서의 역할이 강조될 필요가 있음
- 여섯째, 스마트지방행정뿐 아니라, 재난관리, 행정구역 통합, 특별지방자치단체 수립 등 대부분의 지방행정혁신 전략 실행에 있어 AI, 빅데이터, 디지털 플랫폼 등 디지털 기술의 활용이 점차 필수 요소로 인식되고 있음
- 미래의 지방행정에 있어 기술은 단순한 도구가 아닌, 정책 설계·실행·평가 전 과정의 혁신 촉매제로 인식되며, 모든 전략은 디지털 기술을 통해 공공가치 실현을 제고하는 방향을 모색할 필요가 있음
- 본 연구진은 지방행정이 지향해야 할 본질적 가치를 재조명함으로써, 지방정부가 자율성과 책임성을 기반으로 지속가능하고 포용적인 정책을 설계·실행할 수 있는 역량을 갖추고, 변화하는 행정 환경과 주민의 기대에 능동적으로 대응해 나가기를 기대함
- 나아가, 본 연구가 향후 지방행정의 실질적 발전과 혁신적 전환을 위한 전략적 방향 설정에 있어 유의미한 기초자료로 활용되기를 바람

참고문헌

[국내 및 해외 문헌]

- 강광수(2019). 일본 지방제도에서의 광역행정론에 대한 비판적 검토. 『한국지방자치연구』, 21(2): 95-118.
- 강병수·이찬원. (2005). 광역지방자치단체의 행정구역 개편 방향. 『사회과학연구』, 16: 1-23.
- 강인성(2007). 「합리적 행정서비스 전달을 위한 광역행정체제 연구」. 한국지방행정연구원.
- 강인호(2019). 지방자치단체 간 연계·협력 촉진을 위한 특별지방자치단체 활용 방안. 『국토』, 제453호: 20-25.
- 관계부처 합동. (2023). 국가안전시스템 개편 종합대책.
- 권기태·김현수·이규홍·인은숙·박정호. (2023). 「재난 대응에 있어 마을공동체의 새로운 역할 연구」. 의정부: 경기도마을공동체지원센터.
- 김경우·최호진·유정모. (2024). 전문직렬의 명암: 재난안전관리 업무담당 공무원을 중심으로. 『한국행정학보』, 58(4): 61-96.
- 김대래. (2016). 부산권 기업의 역외 이전과 경제의 광역화, 주수현 외 지음, 『부산글로벌 경제론』, 74-206. 부산: 부산발전연구원.
- 김대래. (2019). 부산인구의 역외전출입 추이와 그 함의 (1970-2018). 『지방정부연구』, 23(1): 1-24.
- 김동훈·정진현. (1996). 도농통합형 행정구역개편의 효과분석 및 발전방향에 관한 연구. 『사회과학연구』, 7: 235-277.
- 김병관(2019). 「자치분권시대의 광역행정 실현방안: 지역맞춤형 분권을 위한 제도적 과제」. 서울: 김병관 의원실.
- 김석태. (2011). 지방정부 통합의 효율성, 민주성, 그리고 정치성. 『행정논총』, 49(4): 171-192.
- 김석태. (2016). 홈룰(Home Rule)의 발전과정 및 모형과 지방자치권 확대방안에 대한 시사점. 『한국지방자치학회보』, 28(4): 1-23.
- 김수연(2022). 특별지방자치단체 규약과 조례의 법적 쟁점과 과제. 『지방자치법연구』, 22(3): 3-27.
- 김수진(2021). 특별지방자치단체 도입의 의의, 내용과 전망. 『법연』, vol. 72: 12-15.

- 김승렬. (2011). 행정구역 통합의 효과분석: 구조조정 및 비용절감효과를 중심으로. 「지방행정연구」, 25(3): 93-124.
- 김예성·하혜영(2021). 지방자치단체 광역연합 추진 현황과 향후 과제. 「이슈와 논점」. 제1801호(2021년 2월 22일), 국회입법조사처.
- 김예성·하혜영(2022). 「국가균형발전을 위한 초광역협력 현황과 향후 과제」 NARS 입법·정책, Vol. 105, 서울: 국회입법조사처.
- 김연준·이재은. (2024). 지방정부의 재난안전 역량 강화. 「Crisisonomy」, 20(1): 23-44.
- 김용철(2021). 우리나라 광역행정협력제도의 비교 고찰과 개선방안. 「한국행정사학지」. 제52호(2021년 8월): 155-172.
- 김유현·하민지(2021). 「부산경남 행정통합 필요성에 관한 기초연구」. 창원: 경남연구원.
- 김윤환, 정명주. (2023). 전자정부 서비스 품질이 온라인 시민참여에 미치는 영향 연구: 조작·공중관계성의 매개효과를 중심으로. 「한국지역정보학회지」, 26(4): 210-242.
- 김인혁·여은태. (2020). 재난안전 분야 종사자 교육제도 개선을 위한 법적 소고. 「법학연구」, 28(4): 157-176.
- 김정숙, 이재용. (2020). 「지능정보기술을 활용한 지방자치단체의 민원·복지서비스 혁신 방안」. 원주: 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 김종성(2012). 지방자치단체간 협력제도에 관한 연구, 「지방자치법연구」, 12(1): 77-105.
- 김지수·박재희. (2020). 「지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 법제화 방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구과제.
- 김찬동. (2009). 서울시 자치구 행정구역 개편방안: 생활권을 중심으로: 생활권을 중심으로. 「정책리포트」, 제47호: 1-20. 서울: 서울연구원.
- 김창진·홍성우. (2017). 시민참여 유형에 따른 재난예방활동의 특성 및 정책적 함의. 「한국거버넌스학회보」, 24(3): 141-170.
- 김태영·하경준(2022). 부·울·경 메가시티 추진전략 및 과제. 「국토」. Vol. 485(22.3.): 38-44.
- 김태훈 외. (2024). 「재난안전예산의 효율적 운영을 위한 기본 연구」. 울산: 국립재난안전연구원.
- 김현호(2011). 지자체간 연계·협력 촉진을 위한 제도 개선. 「지역과 발전」. Vol. 5: 11-13.

- 금창호 외(2018). 「광역연합제도의 도입방안 연구」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 금창호(2022). 초광역협력 촉진을 위한 거버넌스 구축방안. 「국토」. Vol. 485('22.3.): 32-37.
- 금창호 외(2021). 「부울경 동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 대구경북행정통합공론화위원회. (2021). 「대구경북행정통합공론화위원회 활동백서」. 대구경북행정통합공론화위원회.
- 마강래·강은택·안아림. (2010). 자치단체간 생활권을 기반으로 한 행정구역 자율통합. 「한국지역개발학회지」, 22(1): 123-136.
- 문상덕(2019). 지방자치단체 연계·협력 강화를 위한 지방자치법의 개정과 공법적 평가: 정부의 특별지방자치단체 도입안을 중심으로. 「지방자치법연구」, 19(3): 171-198.
- 민혁기. (2021). 「도시회복력 증진을 위한 인천광역시 도시공간 조성 방안: 기후변화 및 자연재난 대응을 중심으로」. 인천: 인천연구원.
- 박경래·최인섭·강용길·박현호·박성훈. (2013). 범죄위험성 평가도구의 개발과 적용: 서울시와 경기도 주거지역을 중심으로. 「법경제학연구」, 10(1): 109-138.
- 박관규·주운창(2022). 「광역연합형 특별지방자치단체의 기능과 세입구조 분석: 미국과 독일 사례」. 서울: 대한민국시도지사협의회.
- 박재욱(2024). 메가시티 추진과 특별지방자치단체의 무산: 부울경 특별연합을 중심으로. 「21세기정치학회보」, 34(1): 1-30.
- 박재희 외(2022). 「특별지방자치단체 사무에 관한 정책연구」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 박재희·라휘문(2022). 특별지방자치단체 사무발굴의 논리 및 행·재정적 지원방안. 「한국지방자치학회보」, 34(1): 57-86.
- 박종관. (2000). 통합시의 조직통합 효과 분석. 「한국사회와 행정연구」, 11(2): 199-222.
- 박종준, 성혜정, 박종화. (2015). 참여형 도시계획을 위한 집합적 공간의사결정지원 시스템의 개발 및 적용. 「서울도시연구」, 16(1): 1-16.
- 박종화 외(2013). 「도시행정론(제4판)」. 서울: 대영문화사.
- 박준·정동재. (2018). 「사회갈등지수와 갈등비용 추정」. 서울: 한국행정연구원.
- 박충훈 외(2022). 부산지역 자치구 주도의 특별지방자치단체 설치 방안. 「부산발전포럼」, 제195호: 80-89.

- 박충훈 외(2022a). 「부산지역 자치구 주도의 특별지방자치단체 설치 방안」. 부산: 부산연구원.
- 박해육·안영훈·김지수·최지민, (2017). 「지방분권 개헌 해외사례(연방제형) 연구조사 (1)」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 방동희(2022). 특별지방자치단체 사무에 대한 공법적 과제 : 부산울산경남특별연합 규약상 특별지방자치단체의 사무의 분석과 견하여. 「지방자치법연구」, 22(3): 29-59.
- 부산·울산·경남연구원(2021). 「동남권 발전계획 수립 공동연구」.
- 서울디지털재단. (2020). 「스마트서울 도시데이터 복합센서(S-DoT) 수집데이터 특성 및 활용 방향 분석 연구」. 서울: 서울디지털재단.
- 서재호(2022). 광역행정을 위한 지방정부간 협력모형(방식) 비교 연구. 「2022년도 한구 지방정부학회 추계학술대회 발표논문집」.
- 소진광(2014). 광역행정의 의의. 「지방행정」, 제731호(2014년 9월): 12-15.
- 송효진·김대성(2022). 특별지방자치단체의 주요 쟁점과 정책적 시사점: 부울경 특별연합 사례를 중심으로. 「광주전남 정책Brief」, No. 238(2022.9.20.): 1-8.
- 신학철·우명제. (2020). 4 차 산업혁명 관련 산업의 입지특성이 균형발전에 미치는 영향. 「한국지역개발학회지」, 32(2): 91-117.
- 안승현·조성윤. (2023). 「인천광역시 주민안전협의체 구축 방향」. 인천: 인천연구원.
- 안영진. (2011). 초광역개발권 전략을 통해 살펴본 이명박 정부의 지역발전정책. 「국토지리학회지」, 45(3): 361-374.
- 양기근. (2004). 재난관리의 조직학습 사례 연구: 세계무역센터 붕괴와 대구지하철 화재를 중심으로. 「한국행정학보」, 38(6): 47-70.
- 양병수 외. (2024). 「전라남도 재난안전 마스터플랜 수립 연구용역」. 무안: 전라남도.
- 염인섭(2022). 대전·세종·충청 초광역권 육성방안 및 향후 과제. 「국토」, Vol. 485('22.3.): 45-55.
- 염인섭(2024). 충청권 특별지방자치단체 기본계획 수립 연구. 「Briefing」, Vol. 196('24.10.). 대전: 대전세종연구원.
- 오병기(2022). 광주전남 특별지방자치단체 설치 추진에 따른 재정 확충 방향 제언. 「광주전남 정책Brief」, No. 240(2022.10.14.).
- 유란희 이경은 (2024). 공공플랫폼은 지방자치단체의 성과 인식을 향상시키는가?: 유형별 플랫폼의 활성화 수준과 협력적 거버넌스를 중심으로. 「지방행정연구」, 38(4):

65-98

- 유수동(2022). 지방자치단체 간 새로운 협력 방식의 특별지방자치단체. 「지방자치 정책 Brief」, No. 149('22.7), 원주: 한국지방행정연구원.
- 유자영·최지민. (2023). 「재난·안전 중심의 읍·면·동 기능개선 모델 방안 연구」. 원주: 한국 지방행정연구원.
- 윤영근 외(2022). 특별지방자치단체 제도 도입의 의의와 향후 과제. 「KIPA Issue Paper」, 제121호, 서울: 한국행정연구원.
- 윤영근 외(2022a). 「인구감소 지역의 특별지방자치단체 기관설계 방안」. 서울: 한국행정연구원.
- 윤영근·권태욱(2023). 우리나라 특별지방자치단체 논의의 확산 동인(動因). 「한국사회와 행정연구」, 34(2): 1-24.
- 육동일. (2005). 지방자치계층구조 및 구역개편의 방향과 과제. 「공공문제와 정책」, 17: 42-72.
- 이규환(2011). 「한국도시행정학: 이론과 실제」. 파주: 법문사.
- 이달곤. (2011). 다차원 분석모형에 기초한 “지방자치단체 자율통합” 정책과정 분석. 「정책분석평가학회보」, 21(1): 187-217.
- 이맹주. (2020). 시민주도 시민참여 유형분석과 제도화 탐색. 「현대사회와 행정」, 30(1): 1-22.
- 이석민·윤형미. (2022). 「서울시 시민안전 거버넌스 운영현황과 개선방안」. 서울: 서울연구원.
- 이재용, 고경훈, 김정숙. (2021). 「데이터기반행정 정착을 위한 지방자치단체 관리체계 정립방안 연구」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 이재은. (2023). 한국의 재난관리학 연구의 방향과 과제-Black Swan 과 Gray Rhino. 「한국재난관리학보」, 1(1): 1-26.
- 이정석(2023). 특별지방자치단체 운영의 실효성 제고 방안 : 부산울산경남특별연합 사례 중심. 「함께하는 충북 균형발전」. 제32호: 22-31.
- 이정석 외(2023). 「부산울산경남특별연합의 성공적 운영방안. 정책연구」. 부산: 부산연구원.
- 이혜진(2024). 일본 광역행정제도상의 지자체합병론과 광역연대론. 「지방자치법연구」, 24(1): 3-34.

- 이현우 외(2021). 「지방자치법 전면개정에 따른 지방정부 대응전략」. 수원: 경기연구원.
- 임석희. (2019). 지방소도시의 인구감소 및 성장과 쇠퇴의 특성. 「대한지리학회지」, 54(3): 365-386.
- 장덕희·목진휴. (2010). 도농통합의 효과 분석. 「한국정책학회보」, 19(1): 363-386.
- 전대욱(2022). 특별지방자치단체 탈퇴·중단에 관한 쟁점과 전망. 「지방자치 정책Brief」, No. 157 ('22.12). 원주: 한국지방행정연구원.
- 전대욱·최지민·주희진·최인수. (2024). 「행정환경 변화에 따른 행정구역제도 개선연구」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 전훈(2022). 특별지방자치단체 개념에 대한 소고. 「지방자치법연구」, 22(3): 113-139.
- 정다연·한상연(2023). 지방자치단체 간 쓰레기 공동처리를 위한 특별지방자치단체 도입 방안. 「한국행정학보」, 57(2): 277-308.
- 정명균·김창수·이경현·김영봉·김대환 (2022). 관광객 중심의 관광콘텐츠 정보 생성 방안 연구-부산 남부지역을 대상으로. 「Journal of the Society of Disaster Information」, 18(1): 63-72.
- 정지범. (2025). 지방소멸, 고령화 그리고 재난관리. 「2025년 제2차 사회안전포럼」. 서울: 한국행정연구원
- 조성호 외(2020). 「기초연합형 특별지방자치단체 도입방안」. 수원: 경기연구원.
- 조정희. (2022). 「지방정부의 빈집 관리 정책역량 분석과 시사점」. 세종: 국토연구원.
- 주상현. (2012). 효과적 재난관리 거버넌스 구축 방안-우면산 산사태를 중심으로. 「한국비교정부학보」, 16(1): 295-322.
- 지방공기업평가원. (2022). 보명알병 ARVR로 만나는 첨단 휴양지, 탐라노도다. 「지방공기업 웹진」, 제38호.
- 지역발전위원회(2013). 「시군간 연계협력 활성화를 위한 재정인센티브 방안」. 한국지방재정학회.
- 차미숙 외(2014). 「지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안 연구」. 세종: 국토연구원.
- 최원구·유승주(2022). 특별지방자치단체 재원 분담 방안: 부울경 특별연합을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 27(3): 167-193.
- 최우용(2021). 특별지방자치단체의 의미와 과제. 「지방자치법연구」, 21(3): 79~116.
- 최용환(2023). 대전, 세종, 충북, 충남이 주도하는 충청권 특별지방자치단체 추진현황과

- 과제. 「함께하는 충북 균형발전」. 제32호: 7-13.
- 최용환 외(2022). 「시·군기초형 특별지방자치단체 도입방안」. 청주: 충북연구원.
- 최우용(2020). 행정통합과 지방분권. 「공법학연구」. 21(4): 151-177.
- 최지민·최인수·전대욱·강영주·김지수·주희진. (2024). 「행정환경변화에 대응하기 위한 행정체제개편 방안 연구」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 최지민. (2025). 지역문제해결의 최적대안으로서 충청광역연합의 의미와 후속과제. 「민선 지방자치 30주년, 충청광역연합의 의미 공동학술토론회 발표자료집」. 한국지방행정연구원·대전세종연구원·충북연구원·충남연구원·세종특별자치시·국가균형발전지원센터 공동주최.
- 최창수·강문희. (2013). 지방정치의 후견주의 구조와 지방정부 통합: 창원시 통합 결정 과정의 분석. 「한국행정학보」, 47(4): 167-187.
- 최철호(2022). 메가시티와 특별지방자치단체. 「지방자치법연구」. 22(2): 89~108.
- 최흥석·정재진. (2005). 도농통합의 재정적 효과성에 관한 연구. 「지방행정연구」, 19(4): 145-172.
- 최희천. (2010). 「재난 이슈 유형에 따른 효과적 재난 거버넌스 모형의 도출」. 박사학위 논문, 서울시립대학교 대학원.
- 한아름. (2023). 재난 및 안전관리에 관한 지방정부의 권한 강화에 관한 연구. 「한국테러학회보」, 16(1): 200-216.
- 한국지역정보개발원. (2024). 「2024년 지방자치단체 빅데이터 분석 사례집」. 서울: 한국지역정보개발원.
- 허훈·강인호. (2009). 자치행정체제의 본질과 바람직한 개편방향. 「한국정책과학학회보」, 13(4): 19-42.
- 홍준현. (1997). 시·군통합에 의한 행정구역개편의 효과분석. 「한국사회와 행정연구」, 8(2): 59-90.
- 황선훈. (2024). 인구감소에 따른 빈집의 법적 문제와 지방자치단체의 역할. 「지방자치법연구」, 24(4): 71-114.
- 행정안전부. (2019). 「지방자치단체 협력·갈등관리 업무 편람」. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2023). 「국가안전시스템 개편 종합대책 지자체 조치·협조과제 추진지침」. 세종: 행정안전부.

- Béné, C., Wood, R. G., Newsham, A., & Davies, M. (2012). Resilience: New Utopia or New Tyranny?. IDS Working Paper.
- Bozeman, B. (2007). Public values and public interest: Counter-balancing economic individualism (Public management and change). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public management review*, 19(5), 640–654.
- Bugi, Martin. (2024). Kommunalrecht. 7. Aufl., München: C.H. Beck.
- Callahan, K. (2007). Citizen participation: Models and methods. *International Journal of Public Administration*, 30(11), 1179–1196.
- Comfort, L. K. (1988). Designing policy for action: The emergency management system. In Comfort, L. K.(eds.), *Managing Disaster: Strategies and Policy Perspectives*. Durham: Duke University Press.
- Creighton, J. L. (2005). The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement. John Wiley & Sons.
- Frick, Hans-Jörg und Hockeler, Michael. (2008). Interkommunale Zusammenarbeit Handreichung für die Kommunalpolitik. Braunschweig: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Fukumoto, E., & Bozeman, B. (2019). Public values theory: What is missing?. *The American Review of Public Administration*, 49(6), 635–648.
- Gall, M., Cutter, S. L., & Nguyen, K. (2014). Governance in Disaster Risk Management. *Integrated Research on Disaster Risk*.
- Heeks, R. (2006). Implementing and managing eGovernment: An international text. SAGE Publications.
- Hoa, T. T. T., & Garcia-Zamor, J. C. (2017). Citizen participation in Vietnam's Local Government: Impact on transparency and accountability. *Journal of Public Administration and Governance*, 7(4), 38.

- Hollbach-Grömig, Beate. (2012). Erfolgsfaktoren interkommunaler Kooperation. IWH (Hrsg.). Vernetzung, Kooperationen, Metropolregionen – Effekte für die wirtschaftliche Zukunft der Städte, 51–59, Berlin.
- Kratzmann, Alexander. (2020). Interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen – Eine Bestandsaufnahme, KOMKIS Analyse, Nr. 15, Leipzig.
- Langton, S. (Ed.). (1978). Citizen participation in America: essays on the state of the art. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.
- Liu, C., & Zowghi, D. (2023). Citizen involvement in digital transformation: a systematic review and a framework. *Online Information Review*, 47(4), 644–660.
- Lorig, Wolfgang H. und Regolot, Sascha(2013). Kommunalpolitik im demografischen Wandel. Junkernheinrich, Martin und Lorig, Wolfgang H.(Hrsg.). Kommunalreform in Deutschland, 161–189, Nomos: Baden-Baden.
- Matschek, Markus. (2011). Interkommunale Zusammenarbeit (LKZ). Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden. 02/2011, Klagenfurt.
- Meyer, Miro. (2010). Perimeter der Gemeindezusammenarbeit im Kanton Zürich. Diplomarbeit, Univ. Zürich.
- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein–Westfalen(Hrsg.). (2021). Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein–Westfalen – Stand und Perspektiven. Düsseldorf.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public management review*, 19(5), 670–685.
- OECD. (2019). *Measuring the Distance to the SDG Targets 2019: An*

- Overview of Findings. OECD Publishing.
- Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American review of public administration*, 37(3), 306–323.
- Sailer, Ulrike und Furkert, Matthias. (2013). Interkommunale Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge: Stand und Perspektiven in Rheinland-Pfalz. Junkernheinrich, Martin und Lorig, Wolfgang H.(Hrsg.). *Kommunalreform in Deutschland*, 269–287, Nomos: Baden-Baden.
- Schulz-Hönerhoff, Barbara(Hrsg.) (2012). Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen. Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bonn.
- Schwarting, Gunnar. (2010). Interkommunale Kooperation – sachlich geboten und finanzpolitisch notwendig. George, Wolfgang und Bonow, Martin(Hrsg.). *Regionales Zukunftsmanagement*. Bd. 4: Kommunale Kooperation. Berlin u.a.: Pabst Science Publishers, 107–114.
- Settle, A. K. (1985). Financing disaster mitigation, preparedness, response, and recovery. *Public Administration Review*, 45: 101–106.
- Seuberlich, Marc. (2012). Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen. *der moderne staat*, 5(1): 105–124.
- Stefansky, Andreas.. (2011). Interkommunale Zusammenarbeit im Gewährleistungsstaat. Hannover.
- Steinwinter, Jeanette und Wiedmann, Karl-G. (2010). Zusammenarbeit von Kommunen in Baden-Württemberg. *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg* 7/2010, 3–9.
- Stopper, Jochen. (2008). Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation – Problemwahrnehmungen und

- Handlungsorientierungen in der Kommunalpolitik. Heinelt, Hubert und Vetter, Angelika(Hrsg.). Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden: VS Verlag, 283–300.
- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825.
- Turkel, E., & Turkel, G. (2016). Public value theory: Reconciling public interests, administrative autonomy and efficiency. *Review of Public Administration and Management*, 4(2).
- UNISDR. (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030.
- UNDRR. (2018). Words into Action guidelines: Implementation guide for local disaster risk reduction and resilience strategies.
- UNDRR (2020). Making Cities Resilient 2030 (MCR2030): A global initiative for local resilience.
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). Voice and equality: Civic voluntarism in American politics. Harvard University Press.
- WCED. (1987). Our Common Future. Oxford University Press.
- Weber, David. (2014). Interkommunale Zusammenarbeit – eine Bestandsaufnahme. *Public Governance*, Sommer 2014, 16–18.
- West, D. M. (2004). E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes. *Public Administration Review*, 64(1), 15–27.
- World Bank. (2020). The Adaptation Principles: A Guide for Designing Strategies for Climate Change Adaptation and Resilience.
- Yang, K., & Callahan, K. (2007). Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality. *Public administration review*, 67(2), 249–264.
- Zimmermann, Karsten. (2018). interkommunale und regionale Kooperation, ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung(Hrsg.). Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover,

1211-1219.

佐藤俊一(2006). 「日本廣域行政の研究: 理論・歴史・實態」. 東京: 成文堂.

木村俊介(2019). 「広域連携の仕組み: 一部事務組合・広域連合・連携協約の機動的な運用」. 東京: 第一法規.

牛山久仁彦 編(2003). 「廣域行政と自治體經營」. 東京: ぎょうせい.

総務省(2024). 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調 (令和5年7月1日現在) 」の概要.

[뉴스기사 및 보도자료]

경기도 보도자료. (2024). 경기도, 업무효율성 향상 위한 업무자동화(RPA) 시스템 구축 추진, SMART CITY KOREA. (2024.04.24.).

경기신문. (2023). 경기도, 인공지능시대 선도적 대응 위한 경기 GPT 로드맵 발표. (2023.03.21.).

경기일보. (2023). 이상민 “김포 서울편입 주민투표시 1천억원 소요”. 2023.11.08.

노컷뉴스. (2021). 네탕 공방 ‘웅동1지구 개발사업’…칼 빼든 경남도 ‘공익감사’ 청구. 2021-11-02.

대한민국정책브리핑. (2024). 대구·경북 통합 지방자치단체, 2026년 7월 출범 목표로 추진. 2024.10.21. 행정안전부.

머니투데이. (2023). “경기도 남·북도로 나누자”는 주민투표에 무려 200억원 든다. 2023.09.25.

매일신문. (2023). 안동시, 전국 최초 ‘디지털 문해교육’ 지원 업무협약 체결. (2023.08.01.)

부산광역시 보도자료. (2025). 부산시, 2월부터 “스마트 교통신호 운영시스템” 확대시행. Smartcity Korea.

서울특별시 보도자료. (2023). 서울시, 스마트교차로 ‘화랑로’ 시범구축...최적 신호 산출 교통정체 해결. Smartcity Korea.

서울특별시. (2025). 디지털정책-서울시 모바일투표 ‘엠보팅(mVoting)’
<https://news.seoul.go.kr/gov/archives/104947>

서울특별시. (2025). 데이터센터-정보격차해소: 장애인 정보통신보조기기 보급
<https://news.seoul.go.kr/gov/archives/528004>

시흥시민신문. (2022). 시흥도시공사, 체육시설 디지털 콘텐츠(360 VR 로드맵) 자체제작
 (2022.03.22.)

연합뉴스. (2017). '위례신도시' 주민불편 해소한다...5개 지자체 협약. 2017-11-02.
 월간조선. (2015). (심층분석) 국책사업의 정치화와 사회·경제적 갈등비용: 정치화 이후
 제주해군기지 갈등비용 290배 증가. (검색일: 2025.04.15.)
<https://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=&nNewsNumb=201503100032>

충청뉴스 (2024.08.02). 아산시 현재 상황 한눈에"...시민데이터플랫폼 구축.

충남일보 (2021.12.27). 논산시, 빅데이터 기반 공공 스마트 시스템 구축.

한겨레. (2023). 광주·전남 통합은 경제부터 행정까지 단계적 추진해야. 2023-02-02.

홍성신문. (2014). <기획> 지역행복생활권 연계협력사업발굴<5> 지리산권관광개발조합.
 2014.10.17.
<https://www.hsnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=66830>

행정안전부 보도자료, 「국내 첫 특별지자체 '부울경특별연합' 설치, 동북아 8대 메가시티
 도약」(2022.4.19.).

행정안전부 보도자료. (2024) . 차세대 지방재정관리시스템 전면 개통으로 건전하고 책임
 있는 지방재정 운영. (2024.01.21.).

행정안전부 보도자료. 각양각색 지자체 디지털플랫폼정부, 특색있는 우수사례 소개된다
 -'제41회 지역정보화 우수사례 발표대회' 개최, 대통령상에 충청남도 선정.
 (2024.09.11.).

[웹사이트]

국무조정실 홈페이지. 조직도 <https://www.opm.go.kr/opm/office/group01.do>
 (검색일: 2025: 04.15.)

부산광역시. (2025). 15분도시부산. <https://www.busan.go.kr/15minute/index>

부산광역시. (2025). Big-데이터웨이브 <https://data.busan.go.kr/bdip/>

서울특별시. (2025). 서울 열린데이터 광장 <https://data.seoul.go.kr/>

의안정보시스템. (검색일: 2025.04.14.)

“지방행정체제 개편에 관한 특별법안” 최종안(의안번호 5285), 허태열의원 대표 발의안(의안번호 5285), 우윤근의원 대표발의안(의안번호 3019), 권경석의원 대표발의안(의안번호 1699)

한국지능정보사회진흥원. (2025). 디지털배움터 사업 소개

<https://www.xn—2z1bw8k1pjz5ccumkb.kr/c/inner/153.do#>

부 록

□ 부록 1 : 지방행정혁신과 공공가치에 대한 전문가 설문조사

지방행정혁신과 공공가치에 대한 전문가 설문조사

안녕하십니까?

본 설문조사는 지방행정혁신을 추진하는 데 있어서 공공가치의 중요성에 대한 전문가 여러분의 인식을 조사하고자 마련되었습니다. 특히, 민선자치가 시작된 후 지난 30년간 중시되었던 공공가치와, 미래에 중점적으로 추구해야 할 공공가치를 비교하고, 지방행정혁신의 주요 하위 과제라고 할 수 있는 **행정구역 통합, 특별지방자치단체 설립, 재난거버넌스 구축, 스마트 지방행정 활성화**와 관련된 가치 변화의 흐름을 진단하고자 합니다.

응답해주신 귀중한 의견은 지방행정혁신 정책의 방향성을 설정하고, 앞으로 지방행정 현장에서 보다 효과적이고 바람직한 혁신을 추진하는 데 중요한 참고자료로 활용될 것입니다.

바쁘신 가운데 귀한 시간을 내어 응답해주시는 데 깊은 감사를 드리며, 설문조사는 약 20분 내외의 시간이 소요됩니다. 모든 응답은 익명으로 처리되며, 연구 목적 외에 다른 용도로는 사용되지 않을 것을 약속드립니다. 설문 문항에 대해 추가적으로 의견을 주시거나 궁금한 점이 있으시면 언제든지 연구책임자에게 연락해 주시기 바랍니다.

지방행정혁신에 전문가 분들의 고견을 부탁드립니다. 감사합니다.

2025년 3월 연구책임자 드림

A. 지방행정혁신의 일반 가치

1. 다음은 지방행정혁신 과정에서 일반적으로 고려되는 공공가치입니다. 지방행정혁신의 각 세부 분야에 따라 강조되는 가치가 다를 수 있으나, 본 설문에서는 지방행정혁신의 전반적(일반적) 가치에 초점을 맞추어 조사하고자 합니다. 아래 제시된 각 가치가 지방행정혁신에서 차지하는 중요성을 과거(지난 30년간)와 미래(향후 10년간)로 나누어 평가해 주십시오.

※ 본 설문에서 제시된 대표 공공가치(투명성, 공정성, 형평성, 민주성, 효율성, 책임성, 협력성)는 실제 지방행정 혁신 과정에서 서로 밀접한 관련성을 가지고 있으며 상호 중첩될 수 있는 부분도 있습니다. 그러나 본 설문조사에서는 각 공공가치의 특성과 중요성을 보다 명확하고 구체적으로 파악하고자, 개별 공공가치를 최대한 구분하여 조사하고 있습니다. 설문에 응답하실 때 이러한 취지를 참고하여 각 가치를 개별적으로 평가해 주시기를 부탁드립니다.

공공 가치	개념	기타 유관 가치	과거(지난 30년간) 중요도		미래(향후 10년간) 중요도	
			상대적으로 낮음 ①	← → 상대적으로 높음 ⑤	상대적으로 낮음 ①	← → 상대적으로 높음 ⑤
투명성	- 지방행정 절차와 의사결정 과정을 공개하여 주민들이 행정을 이해하고 감시할 수 있도록 함 - 투명하고 절차로 인해 주민들의 지방행정에 대해 이해하고, 신뢰할 수 있게 됨	공개성, 청렴성	①	② ③ ④ ⑤	① ② ③ ④ ⑤	⑤
공정성	- 불합리하거나 불공정한 관행, 제도, 절차를 개선하여 동등한 기회와 대우를 제공함 - 공정한 절차로 인해 자원 및 기회의 배분이 공정하게 이루어짐	적법성	①	② ③ ④ ⑤	① ② ③ ④ ⑤	⑤

공공 가치	개념	기타 유관 가치	과거(지난 30년간) 중요도			미래(향후 10년간) 중요도					
			상대적으로 낮을 ①	← →	상대적으로 높을 ⑤	상대적으로 낮을 ①	← →	상대적으로 높을 ⑤			
형평성	- 사회적 약자나 소외 계층을 고려하여 자원을 재배분하고, 공공서비스의 접근성을 개선함 - 결과적으로 소외 계층이 더 나은 삶의 질을 확보하고, 사회적 불평등이 감소됨	포용성, 현상성	①	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	- 주민들이 정책 결정 과정에 참여하고, 주민들의 의견이 정책 과정에 반영될 수 있도록 제도적 기반을 마련함 - 주민들의 요구와 의견이 정책 과정에 충분히 반영됨	반응성	①	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
효율성	- 행정 과정에서 자원의 낭비를 줄이고, 업무 절차를 간소화하여 신속히 처리함 - 효율적인 자원 활용과 신속한 행정 처리가 주민 편의를 증대시키고, 서비스 품질이 향상됨	민첩성, 신속성, 과학성	①	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	- 행정의 의사결정 과정과 절차를 투명하게 공개하며, 주민의 피드백과 감시를 수용함 - 정책 결과에 대한 책임을 인정하고, 정책 실패 시 교정 조치를 통해 신뢰를 유지함	설명책임성 (answerability)	①	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
협력성	- 문제 해결 과정에서 민관협력, 지자체 간 협력 등 다양한 주체 간 협력을 촉진함 - 협력을 통해 복잡한 현안을 효과적이고 신속하게 해결하고, 공동의 노력으로 사회적 문제를 해결하여 문제해결역량이 강화됨	연대성	①	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

1-1. 위에 제시된 공공가치 외에, 지방행정혁신과 관련하여 추가로 고려되어야 한다고 생각하는 공공가치가 있다면 해당 가치의 명칭과 개념(의미)을 자유롭게 작성해 주시기 바랍니다.

가치명	개념(의미)
	-

B. 행정구역통합과 공공가치

2. 다음은 지방행정 혁신의 일환으로 추진되는 행정구역 통합 과정에서 고려되는 공공가치입니다. 아래에 제시된 각 가치가 행정구역 통합과 관련하여 과거(지난 30년간)에는 얼마나 중요하게 인식되었으며, 앞으로 미래(향후 10년간)에는 얼마나 중요하게 인식되어야 한다고 생각하는지 평가해 주시기 바랍니다.

※ 행정구역 통합은 과거에 실제로 추진된 사례는 많지 않지만, 관련한 정책적·학문적 논의는 지속적으로 이루어져 왔습니다. 따라서 과거 중요도를 평가하실 때에는 실제 추진 사례뿐만 아니라 과거의 통합 논의나 구상 과정에서 해당 가치들이 얼마나 강조되었는지를 종합적으로 고려하여 응답해 주시기 바랍니다.

공공 가치	개념	기타 유관 가치	과거(지난 30년간) 중요도		미래(향후 10년간) 중요도	
			상대적으로 낮을 ①	→ 상대적으로 높을 ⑤	상대적으로 낮을 ①	→ 상대적으로 높을 ⑤
투명성	- 행정구역 통합 추진 과정과 결정 사항을 주민들에게 투명하게 공개하고, 주민들이 이해하고 감시할 수 있도록 함	공개성, 청렴성	①	③	①	③
공정성	- 행정구역 통합 과정의 불합리하거나 불공정한 관행, 제도, 절차를 개선하여 모든 지자체에 동등한 기회와 대우를 제공함	적법성	①	③	①	③
형평성	- 행정구역 통합 과정과 결과에서 사회적 약자 및 소외지역을 배려하여 자원을 공정하게 재배분하고, 균형발전을 촉진함	포용성, 현장성	①	③	①	③

공공 가치	개념	기타 유관 가치	과거(지난 30년간) 중요도				미래(향후 10년간) 중요도					
			상대적으로 낮음 ①	←	→	상대적으로 ⑤ 높음	상대적으로 낮음 ①	←	→	상대적으로 ⑤ 높음		
민주성	- 행정구역 통합 결정 과정에서 주민 참여를 제고하여 주민 의견을 충분히 반영하고 민주적으로 결정함	반응성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
효율성	- 행정구역 통합을 통해 행정비용 절감, 중복 행정서비스 제거 등 행정의 효율성을 높이고 신속하고 효과적인 행정을 제공함	민첩성, 신속성, 과학성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
책임성	- 행정구역 통합 추진 과정과 결과에 대한 명확한 책임 소재를 설정하고, 정책 실패 시 신속히 교정 조치를 취함	설명책임성 (answerability)	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
협력성	- 행정구역 통합 과정에서 관련 지방자치 단체, 민간, 시민사회 등 다양한 주체들이 협력하여 공동의 문제를 해결하고, 사회적 연대를 강화함	연대성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

2-1. 위에 제시된 공공가치 외에, 행정구역 통합과 관련하여 추가로 고려되어야 한다고 생각하는 공공가치가 있다면 해당 가치의 명칭과 개념(의미)을 자유롭게 작성해 주시기 바랍니다.

가치명	개념(의미)
-	

C. 특별지방자치단체와 공공가치

3. 다음은 지방행정 혁신의 한 형태로 도입된 특별지방자치단체와 관련하여 고려되는 공공가치입니다. 아래에 제시된 각 가치가 특별지방자치단체의 설립과 운영과 관련하여 과거(지난 30년간)에는 얼마나 중요하게 인식되었으며, 앞으로 미래(향후 10년간)에는 얼마나 중요하게 인식되어야 한다고 생각하는지 평가해 주시기 바랍니다.

※ 특별지방자치단체는 최근에서야 본격적으로 도입되기 시작하였으나, 그 개념은 과거부터 정책적·학문적으로 논의되어 왔습니다. 따라서 과거 중요도를 평가하실 때에는 실제 제도 도입 이전의 논의나 유사 제도 구상 등에서 해당 가치들이 얼마나 강조되었는지를 고려하여 응답해 주시기 바랍니다.

공공 가치	개념	기타 유관 가치	과거(지난 30년간) 중요도				미래(향후 10년간) 중요도					
			상대적으로 낮음 ①	←	→	상대적으로 높음 ⑤	상대적으로 낮음 ①	←	→	상대적으로 높음 ⑤		
투명성	- 특별지방자치단체 설립 및 운영 과정에서 권한 배분, 재정 운영, 정책 결정 절차 등을 투명하게 공개하고, 주민과 구성 지자체가 이를 명확히 이해하고 감시할 수 있도록 함	공개성, 청렴성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
공정성	- 구성 지자체 간의 이해관계를 균형 있게 조정하고, 권한과 자원의 배분에서 불공정한 요소를 제거함	적법성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
형평성	- 인구, 재정, 지리적 여건 등이 상이한 지자체 간 형평을 고려하여 정책을 설계 하고 자원을 재배분함	포용성, 현장성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

공공 가치	개념	기타 유관 가치	과거(지난 30년간) 중요도			미래(향후 10년간) 중요도						
			상대적으로 낮음 ①	← →	상대적으로 높음 ⑤	상대적으로 낮음 ①	← →	상대적으로 높음 ⑤				
민주성	- 특별지자체 운영과정에 주민의 참여를 보장하고, 구성 지자체 간 협의·합의에 기반한 민주적 의사결정이 이루어지도록 함	반응성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
효율성	- 기능 중복 해소, 공동사무 처리, 예산 절감 등을 통해 광역적 문제를 효율적으로 해결함	민첩성, 신속성, 과학성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
책임성	- 특별지방자치단체 설립에 따른 책임 소재를 명확히 하고, 정책 성과 및 실패에 대해 제도적으로 피드백과 교정이 가능하도록 함	설명책임성 (answerability)	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
협력성	- 개별 지자체 간 자발적 협력과 연대를 통해 광역행정의 시너지 효과를 창출하고, 공동의 목표를 향해 협력하는 체계를 구축함	연대성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

3-1. 위에 제시된 공공가치 외에, 특별지방자치단체 설립 및 운영과 관련하여 추가로 고려되어야 한다고 생각하는 공공가치가 있다면 해당 해당 가치의 명칭과 개념(의미)을 자유롭게 작성해 주시기 바랍니다.

가치명	개념(의미)
-	

D. 재난거버넌스와 공공가치

4. 다음은 지방행정 혁신의 주요 과제로 떠오른 재난 대응과 관련하여 고려되는 공공가치입니다. 아래에 제시된 각 가치가 재난 대응 체계의 수립과 운영에 있어 과거(지난 30년간)에는 얼마나 중요하게 인식되었으며, 앞으로 미래(향후 10년간)에는 얼마나 중요하게 인식되어야 한다고 생각하는지 평가해 주시기 바랍니다.

공공 가치	개념	기타 유관 가치	과거(지난 30년간) 중요도					미래(향후 10년간) 중요도				
			상대적으로 낮음 ①	←	→	상대적으로 높음 ⑤	←	→	상대적으로 낮음 ①	←	→	상대적으로 높음 ⑤
투명성	- 재난 발생 시 정보와 대응 과정을 투명하게 공개하여 주민의 이해와 신뢰를 확보하고, 책임 있는 재난 관리를 촉진함	공개성, 청렴성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
공정성	- 재난 대응 자원의 배분, 피해 보상 등의 과정에서 모든 주민에게 공정하고 차별 없는 기준을 적용함	적법성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
형평성	- 재난에 취약한 계층 및 지역을 우선적으로 고려하고, 이들의 안전과 회복을 보장하는 형평성 있는 정책을 추진함	포용성, 현장성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
민주성	- 재난 대응 및 복구 과정에서 주민의 참여와 의견 수렴을 보장하고, 지역사회와의 연계를 통해 공동 대응 기반을 마련함	반응성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
효율성	- 재난 대응 시스템의 신속성, 자원 배분의 합리성, 기관 간 조정력 향상 등을 통해 효율적 위기대응체계를 구축함	민첩성, 신속성, 과학성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

공공 가치	개념	기타 유관 가치	과거(지난 30년간) 중요도			미래(향후 10년간) 중요도								
			상대적으로 낮음 ①	←	→	상대적으로 높음 ⑤	←	→	상대적으로 낮음 ①	←	→	상대적으로 높음 ⑤		
책임성	- 재난 대응 과정과 결과에 대한 명확한 책임체계를 마련하고, 실패 시 교정 가능성과 제도적 반성을 확보함	설명책임성 (answerability)	①		③	④	⑤		②	③	④	⑤		
협력성	- 중앙정부, 지방정부, 민간, 지역주민 등 다양한 주체 간 유기적인 협력체계를 구축하여 재난 대응의 통합성과 효과성을 강화함	연대성	①		②	③	④	⑤		①	②	③	④	⑤

4-1. 위에 제시된 공공가치 외에, 재난 대응체계와 관련하여 추가로 고려되어야 한다고 생각하는 공공가치가 있다면 해당 가치의 명칭과 개념(의미)을 자유롭게 작성해 주시기 바랍니다.

가치명	개념(의미)
	-

E. 스마트지방행정과 공공가치

5. 다음은 지방행정 혁신의 중요한 방향 중 하나인 스마트지방행정과 관련하여 고려되는 공공가치입니다. 아래에 제시된 각 가치가 스마트지방행정의 추진과 운영에 있어 과거(지난 30년간)에는 얼마나 중요하게 인식되었으며, 앞으로 미래(향후 10년간)에는 얼마나 중요하게 인식되어야 한다고 생각하는지 평가해 주시기 바랍니다.

공공 가치	개념	기타 유관 가치	과거(지난 30년간) 중요도					미래(향후 10년간) 중요도				
			상대적으로 낮음 ①	←	→	상대적으로 높음 ⑤		상대적으로 낮음 ①	←	→	상대적으로 높음 ⑤	
투명성	- 스마트 기술을 통해 행정정보를 실시간 공개하고, 주민의 정보 접근성과 정책 감시 가능성을 높임	공개성, 청렴성	①		③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
공정성	- 디지털 전환 과정에서 특정 계층이나 지역이 소외되지 않도록 공정한 접근 기회를 보장함	적법성	①		③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
행평성	- 정보 취약계층(고령자, 저소득층 등)도 스마트행정 서비스를 동등하게 이용할 수 있도록 형평성 있는 정책을 추진함	포용성, 현장성	①		③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
민주성	- 디지털 플랫폼을 통한 주민 참여를 확대하고, 스마트 기술을 통해 의견 수렴과 의사결정에 주민이 참여할 수 있도록 함	반응성	①		③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
효율성	- 스마트 기술을 활용해 행정 업무를 자동화·최적화함으로써 신속하고 효율적인 행정서비스 제공함	민첩성, 신속성, 과학성	①		③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

공공 가치	개념	기타 유관 가치	과거(지난 30년간) 중요도			미래(향후 10년간) 중요도						
			상대적으로 낮음 ①	←	→	상대적으로 ⑤ 높음	상대적으로 낮음 ①	←	→	상대적으로 ⑤ 높음		
책임성	- 알고리즘 기반 결정, 자동 행정처리 등 새로운 기술 환경에서 정책 결과에 대한 책임과 설명 가능성을 제도적으로 확보함	설명책임성 (answerability)	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
협력성	- 민간 기술기업, 지역사회, 다른 행정기관 등 다양한 주체와 협력하여 스마트행정 체계를 공동 구축하고 운영함	연대성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

5-1. 위에 제시된 공공가치 외에, 스마트지방행정과 관련하여 추가로 고려되어야 한다고 생각하는 공공가치가 있다면 해당 가치의 명칭과 개념(의미)을 자유롭게 작성해 주시기 바랍니다.

가치명	개념(의미)
-	

★ 바쁘신 가운데 조사에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다. ★

□ 부록 2 : 지방행정혁신전략 관련 전문가 설문조사(2차)_행정구역통합 및 특별지방자치
단체 부문

지방행정혁신전략 관련 전문가 설문조사(2차)

안녕하십니까?

이번 조사는 다양한 지방행정혁신전략 중 **행정구역통합**과 **특별지방자치
단체**와 관련하여 전문가 분들의 고견을 얻고자 실시됩니다.

응답해주신 귀중한 의견은 지방행정혁신 정책의 방향성을 설정하고, 앞으로 지방행정 현장에서 보다 효과적이고 바람직한 혁신을 추진하는 데 중요한 참고자료로 활용될 것입니다.

바쁘신 가운데 귀한 시간을 내어 응답해주시는 데 깊은 감사를 드리며, 설문조사는 약 20분 내외의 시간이 소요됩니다. 모든 응답은 익명으로 처리되며, 연구 목적 외에 다른 용도로는 사용되지 않을 것을 약속드립니다. 설문 문항에 대해 추가적으로 의견을 주시거나 궁금한 점이 있으시면 언제든지 연구책임자에게 연락해 주시기 바랍니다.

감사합니다.

2025년 4월 연구책임자 드림

A. 광역 행정구역통합

1. 귀하께서는 광역 행정구역통합에 관한 다음의 구상에 대해 어떻게 생각하십니까?

번호	대안	동의수준				
		매우 동의 하지 않음	약간 동의 하지 않음	보통	약간 동의	매우 동의
1	광역 행정구역통합 논의가 국가 전체의 발전을 위한 거시적 관점과 연대의 정신에서 논의될 수 있어야 함	①	②	③	④	⑤
2	광역 행정구역통합이 각 지역의 정치상황 변화(예: 지방선거의 결과 등)와 지역의 이해관계, 조직의 규모 등에 영향을 받는 '정치 쟁점화' 되는 것을 지양하고 국가적 난제 해결을 위한 행정·사회시스템 혁신방안으로 새롭게 정의되어야 함	①	②	③	④	⑤
3	개별적 특례의 방식이 아니라, 법제도적 차원에서 광역 행정구역 통합시 산하 시군구의 운영방식과 통합자치단체의 기능/역할, 통합의 절차 및 기준이 사전에 정의되어야 함	①	②	③	④	⑤
4	광역행정구역 통합논의는 효율성, 연대성, 책임성, 형평성 등 다양한 사회적 가치를 포용하여 미래지향적인 관점에서 논의되어야 함	①	②	③	④	⑤

2. 귀하께서는 광역 행정구역통합의 프로세스 및 기준에 관한 다음의 아이디어에 대해 어떻게 생각하십니까?

번호	대안	동의수준				
		매우 동의 하지 않음	약간 동의 하지 않음	보통	약간 동의	매우 동의
1	광역 행정구역통합을 요구할 수 있는 권한을 지방자치단체장, 지방의회, 일정수 이상의 주민의 요구로 다양화할 필요가 있음	①	②	③	④	⑤
2	광역 행정구역통합에 대해 주민투표를 통해 주민의 동의를 구하는 절차를 의무로 규정하는 것이 필요함	①	②	③	④	⑤
3	행정구역통합의 준비 및 지원을 위한 중앙정부차원의 전담조직이 필요함	①	②	③	④	⑤
4	행정구역통합 논의로 인해 투입된 사회적 비용과 그에 따른 책임을 확보하는 방안을 제도화하는 것이 필요함	①	②	③	④	⑤
5	인구감소 등 행정환경변화를 고려할 때 광역 행정구역통합시 불이익배제원칙(인력 및 예산을 보강)을 적용하는 것이 필요함	①	②	③	④	⑤
6	광역 행정구역통합시 통합자치단체가 수행할 수 있는 기능의 범위를 사전에 명확히 정하는 것이 필요함	①	②	③	④	⑤
7	인구감소 등 행정환경변화를 고려할 때, 광역 행정구역통합시 사회적 책임의 관점에서 인구감소지역에 대한 통합자치단체의 추가적인 역할을 부여하는 것이 필요함	①	②	③	④	⑤
8	일단 광역행정구역통합이 이루어졌을 경우, 분리를 위한 절차는 통합과 동일하며 일정 기간 내에는 분리가 불가능하도록 하는 조건이 필요함	①	②	③	④	⑤
9	광역 행정구역통합시 특례는 통합대상 지역의 신청내용을 위원회(또는 행안부 등 권한있는 기관)가 관련 중앙부처와의 협의를 통해 정하는 것이 적절함	①	②	③	④	⑤
10	광역 행정구역통합시 특례는 특별행정기관(예: 지방국토관리청, 지방고용노동청, 지방환경청 등)의 기능을 중심으로 논의되는 것이 적절함	①	②	③	④	⑤
11	광역 행정구역통합시 광역시 내 자치구의 행정구 전환여부, 일부 시군의 통합 등 기초자치단체 대상의 행정체제 개편방안이 함께 논의되는 것이 필요함	①	②	③	④	⑤

※ 이하의 질문에 대해서는 의견이 있을 경우에 자유롭게 작성해 주십시오.

2-1. 광역행정구역통합의 의미에 대해 말씀해 주십시오. 만약 통합의 최소조건에 대한 의견이 있다면 추가적으로 말씀해 주십시오.

--

2-2. 광역행정구역통합을 준비 및 지원하는 중앙정부차원의 전담조직이 필요하다고 보십니까? 만약 그렇다면 집행력과 중앙부처의 협력을 위해 어떤 형태가 적절할지에 관해 혹시 의견이 있으시다면 말씀해 주십시오.

(예시) 1. 행정안전부 내 전담부서 2. (현) 지방시대위원회와 같은 대통령직속 위원회 3. 국무조정실 산하 전담조직 등

2-3. 혹시 광역행정구역통합시, 수행해야 하는 새로운 기능 및 역할, 책임에 관한 의견이 있으신가요? 의견이 있으시다면 말씀해 주십시오.

(예시) 대규모 인프라투자, 인구감소 대응, 산업, 물류, 관광육, 특행기관수준의 역할, 인구감소지역에 대한 보호와 지원 등

2-4. 혹시 광역행정구역통합 추진을 보시면서, 광역연합 등 기존의 제도를 통한 협력이 더 적절하다거나 선제될 필요가 있다고 느낀 경우가 있나요? 만약 그렇다면 의견들을 말씀해 주세요.

B. 특별지방자치단체

□ 아래의 사항은 특별지방자치단체의 구성·운영 및 활성화에 관한 설문입니다.

1. 특별지방자치단체 관련 사항은 지방자치법 제199~제211조에 규정하고 있습니다. 현재의 다양한 여건 하에서 특별 지방자치단체 설치·운영 시 직면하게 되는 아래의 어려움은 어느 정도라고 생각하십니까?

번호	특별지방자치단체 설치·운영 시 어려움	어려움 정도(수준)			
		전혀 어렵지 않음	다소 어렵지 않음	보통	약간 어려움 매우 어려움
1	지자체간 협의, 조정 등에 따른 특별지방자치단체 설치의 어려움	①	②	③	④ ⑤
2	특별지방자치단체 수행 공동사무에 대한 의견 차이	①	②	③	④ ⑤
3	특별지방자치단체 수행 위임사무 발굴 어려움	①	②	③	④ ⑤
4	특별지방자치단체 설치 목적의 구체성 부족	①	②	③	④ ⑤
5	광역지방자치단체 중심의 특별지방자치단체 설치(기초지자체 패싱)	①	②	③	④ ⑤
6	규약의 내용에 관한 지자체 간의 합의도출 어려움	①	②	③	④ ⑤
7	인접 광역자치단체 간의 협력에 대한 경험 부족	①	②	③	④ ⑤
8	분담금에 기반한 재원조달의 취약성	①	②	③	④ ⑤
9	특별지방자치단체 운영 관련 갈등 조정 기제 부족	①	②	③	④ ⑤

번호	특별지방자치단체 설치·운영 시 어려움	어려움 정도(수준)				
		전혀 어렵지 않음	다소 어렵지 않음	보통	약간 어려움	매우 어려움
10	특별지방자치단체를 구성하는 지자체의 탈퇴 의사 존중에 따라 언제든지 와해될 수 있는 기능성	①	②	③	④	⑤
11	특별지방자치단체를 구성하는 지자체 간의 의사소통, 절차 준수 등에 따른 비용 부담 증가	①	②	③	④	⑤
12	특별지방자치단체 운영에 관한 성공사례 부족으로 인한 시행착오	①	②	③	④	⑤

1-1. 위 표에 제시된 특별지방자치단체 설치·운영 어려움(번호 1~12) 중에서 가장 큰 어려움이라고 판단하시는 2개의 번호를 기입해 주세요. () ()

1-2. 1-1에서 선택하신 어려움에 대하여 해결방안이 있다면 무엇인지 작성해 주십시오.

2. 귀하께서는 광역연합(특별지방자치단체)의 활성화를 위해서 아래의 방안은 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?

번호	활성화 방안	필요 정도(수준)				
		전혀 필요 하지 않음	다소 필요 하지 않음	보통	다소 필요	매우 필요
1	특별지방자치단체의 안정적 정착을 위한 종합적인 접근	①	②	③	④	⑤
2	지방자치단체의 특성을 반영한 제도 도입 및 설계	①	②	③	④	⑤
3	지방자치단체 간 협력에 관한 법률 제정	①	②	③	④	⑤
4	기초 중심의 특별지방자치단체 설치·운영 확대	①	②	③	④	⑤
5	주민들의 생활과 밀접한 행정서비스 강화	①	②	③	④	⑤
6	규약 제정 및 변경의 투명성 강화	①	②	③	④	⑤
7	주민의견 수렴 및 참여 확대	①	②	③	④	⑤
8	지방자치단체 간 협력 활성화를 위한 프로그램 운영	①	②	③	④	⑤
9	특별지방자치단체의 성공적 정착을 위한 중앙의 제도 정비 및 지원	①	②	③	④	⑤
10	지자체의 재정여건을 고려한 분담금 배정	①	②	③	④	⑤
11	중앙의 재정지원 방안 확대	①	②	③	④	⑤
12	특별지방자치단체 성과관리체계 구축	①	②	③	④	⑤

2-1. 위 표에 제시된 광역연합(특별지방자치단체)의 활성화 방안(번호 1~12) 중에서 가장 필요하다고 판단하시는 방안 2개의 번호를 기입해 주세요. () ()

※ 이하의 질문에 대해서는 의견이 있을 경우에 자유롭게 작성해 주십시오.

3. 광역연합(특별지방자치단체)의 활성화로 인해 기대되는 가장 큰 효과는 무엇이라고 생각하십니까?(예: 인구 증가, 수도권 인구집중 해소, 광역적 행정수요 증가 등)

4. 기존 지방자치단체 협력 방식과 비교했을 때 광역연합(특별지방자치단체)의 장점은 무엇이라고 생각하십니까?

★ 바쁘신 가운데 조사에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다. ★

□ 부록 3 : 지방행정혁신전략 관련 전문가 설문조사(2차)_현장 중심 재난관리체계 구축
및 스마트지방행정 활성화 부문

지방행정혁신전략 관련 전문가 설문조사(2차)

안녕하십니까?

이번 조사는 다양한 지방행정혁신전략 중 **현장 중심 재난관리체계 구축**과 **스마트 지방행정 활성화**와 관련하여 연구진이 선정한 핵심 세부 과제들을 바탕으로, 각 과제들이 추진되는 과정에서 어떠한 공공가치가 우선적으로 고려되어야 하는지를 확인하기 위해 실시됩니다. 이를 통해 두 지방행정혁신 전략의 핵심 세부 과제 수행 시 공공가치의 적용 방향과 가치의 우선순위를 보다 명확히 하고자 하오니, 전문가 여러분의 신중한 의견을 부탁드립니다.

응답해주신 귀중한 의견은 지방행정혁신 정책의 방향성을 설정하고, 앞으로 지방행정 현장에서 보다 효과적이고 바람직한 혁신을 추진하는 데 중요한 참고자료로 활용될 것입니다.

바쁘신 가운데 귀한 시간을 내어 응답해주시는 데 깊은 감사를 드리며, 설문조사는 약 20분 내외의 시간이 소요됩니다. 모든 응답은 익명으로 처리되며, 연구 목적 외에 다른 용도로는 사용되지 않을 것을 약속드립니다. 설문 문항에 대해 추가적으로 의견을 주시거나 궁금한 점이 있으시면 언제든지 연구책임자에게 연락해 주시기 바랍니다.

전문가 분들의 고견을 부탁드립니다. 감사합니다.

2025년 4월 연구책임자 드림

A. 현장 중심 재난관리체계 구축과 공공가치

※ 다음은 **현장 중심 재난관리체계 구축** 시 추구해야 할 **공공가치**에 대한 설명입니다.

공공가치	개념
회복력	- 재난 이전·이후 지역사회가 충격을 흡수하고 적응하여 회복할 수 있는 역량을 갖추고 있는가? (지역사회 및 인프라의 재난 회복력 강화 및 적응적 학습체계 구축) - 지역사회와 시스템이 재난의 충격을 흡수하고, 핵심 기능을 유지하며, 적응적 학습을 통해 더 나은 상태로 회복할 수 있는 종합적 역량을 강화하는 것
효율성	- 재난대응 자원이 효과적으로 배분·활용되는가? (자원의 최적 배분 및 대응 체계 개선) - 재난관리 전 주기에 걸쳐 인적·물적·재정적 자원의 최적 배분과 체계적 관리를 통해 투입 대비 효과를 극대화 하고 지속가능한 재난관리 기반을 확립하는 것
거버넌스	- 재난관리를 위한 제도적 기반과 의사결정체계가 투명하고 책임성 있게 작동하는가? (현장 중심 재난관리를 위한 법적·제도적 기반 강화 및 성과평가·환류체계 고도화) - 재난관리를 위한 법적·제도적 기반, 책임성, 정책 프레임워크, 투명한 평가 및 환류체계를 포괄하는 종합적 제도 거버넌스를 구축하는 것
포용성	- 재난으로부터 누구도 소외되지 않도록 재난 취약계층을 포함한 모든 주민을 보호하는가? (재난 취약계층을 아우르는 포용적 재난거버넌스 구축) - 모든 사회구성원이 재난정보에 접근하고, 의사결정에 참여하며, 필요한 지원을 받을 수 있는 형평성 있는 재난 관리 체계를 구축하는 것
협력성	- 기관 간 및 민간 협력이 원활하게 이루어지는가? (기관 간 협력 및 자원공유 확대) - 중앙-지방자치단체, 공공-민간, 전문가-시민 등 다양한 주체 간 수평적·수직적 협력 네트워크를 구축하고 효과적인 조정 메커니즘을 통해 통합적 재난대응 역량을 강화하는 것

공공가치	개념
과학성	- 데이터 기반의 사전 예측 및 실시간 대응이 가능한가? (데이터 기반의 재난 예측 및 대응) - 과학적 증거와 데이터에 기반한 의사결정, 첨단기술의 전략적 활용, 지식기반 학습체계 구축을 통해 혁신적이고 효과적인 재난관리 체계를 구현하는 것
민첩성	- 재난대응이 얼마나 신속하게 이루어지는가? (신속하고 유연한 재난대응체계 구축) - 재난 상황의 변화에 신속하게 대응할 수 있는 의사결정 체계, 자원동원 메커니즘, 현장중심 실행체계를 구축하여 상황 적응적 대응 역량을 강화하는 것
현장성	- 지역 특성을 반영한 대응이 이루어지고 있는가? (재난 현장에서의 실질적인 대응 역량 강화) - 지역의 고유한 지리적·사회적·문화적 특성과 위험 요소를 반영한 맞춤형 재난관리 체계를 구축하고, 최일선 현장 중심의 관한 강화와 역량 개발을 통해 지역 차근형 재난관리 시스템을 확립하는 것

1. 본 연구진들을 **현장 중심 재난관리체계 구축**을 위하여 다음과 같은 핵심 세부 과제를 선정하였습니다. 각 세부 과제가 가장 우선적으로 고려해야 하는 공공가치가 무엇인지 선택해 주십시오(해당 사항에 “○” 입력, 과제별 **하나의 공공가치만 선택**).

연번	과제명	회복력	효율성	거버넌스	포용성	협력성	과학성	민첩성	현장성
1	지역별 재난 회복력 평가 및 강화 체계 구축								
2	공동체 기반 재난 회복력 강화 시스템 구축								
3	핵심 인프라 및 시설 회복력 강화								
4	재난관리 자원 통합운영 및 성과중심 관리체계 구축								
5	즉시 대응형 재난관리 조직체계 구축								
6	원스톱 재난복구 지원 및 통합관리 체계 구축								

연번	과제명	회복력	효율성	거버넌스	포용성	협력성	과학성	민첩성	현장성
7	지역 맞춤형 재난관리 법제도 체계 구축								
8	증거기반 재난관리 의사결정 및 주민참여 체계 구축								
9	재난관리 평가결과와 정책반영 체계화 및 지식공유 시스템 구축								
10	사회적 약자 포용형 재난관리 및 지원체계 구축								
11	다문화·외국인 주민 포용적 재난관리체계 확립								
12	광역 및 초광역 재난대응 협력체계 강화								
13	분야별 민·관 협력체계 구축								
14	다기관 협력형 재난대응 훈련 및 성과평가체계 구축								
15	재난데이터 표준화 및 품질관리 체계 구축								
16	인공지능 기반 재난위험 예측 및 조기경보체계 구축								
17	재난관리 디지털 역량 강화 및 전문인력 양성								
18	신속 재난대응을 위한 의사결정 권한 강화 및 프로세스 혁신								
19	신속한 긴급재정·물자 동원체계 구축								
20	신속 대응 중심 통합 지휘·상황관리체계 구축								
21	읍면동 재난안전관리체계 구축 및 역량 강화								
22	지역 맞춤형 안전 취약시설 관리체계 강화								
23	생활권 단위 주민 자율방재조직 육성 및 네트워크 구축								

2. 본 연구진들이 제시한 핵심 세부 과제 이외에 현장 중심 재난관리 체계 구축을 위해 필요하다고 생각하시는 **추가적인 과제**가 있다면, 이를 기재하신 후, 해당 과제가 **우선으로 고려해야 하는 공공가치**도 기재하여 주십시오.

B. 스마트 지방행정 활성화와 공공가치

3. 본 연구진들을 스마트 지방행정 활성화를 위하여 다음과 같은 핵심 세부 과제를 선정하였습니다. 각 세부 과제가 가장 우선적으로 고려해야 하는 공공가치가 무엇인지 선택해 주십시오(해당 사항에 “○” 입력, 과제별 하나의 공공 가치만 선택).

※ 다음은 스마트 지방행정 활성화를 위해 추구해야 할 공공가치에 대한 설명입니다.

공공가치	개념
투명성	- 스마트 기술을 통해 행정정보를 실시간 공개하고, 주민의 정보 접근성과 정책 감시 기능성을 높임
공정성	- 디지털 전환 과정에서 특정 계층이나 지역이 소외되지 않도록 공정한 접근 기회를 보장함
형평성	- 정보 취약계층(고령자, 저소득층 등)도 스마트행정 서비스를 동등하게 이용할 수 있도록 형평성 있는 정책을 추진함
민주성	- 디지털 플랫폼을 통한 주민 참여를 확대하고, 스마트 기술을 통해 의견 수렴과 의사결정에 주민이 참여할 수 있도록 함
효율성	- 스마트 기술을 활용해 행정 업무를 자동화·최적화함으로써 신속하고 효율적인 행정서비스 제공함
책임성	- 알고리즘 기반 결정, 자동 행정처리 등 새로운 기술 환경에서 정책 결과에 대한 책임과 설명 기능성을 제도적으로 확보함
협력성	- 민간 기술기업, 지역사회, 다른 행정기관 등 다양한 주체와 협력하여 스마트행정체계를 공동 구축하고 운영함

연번	과제명	투명성	공정성	형평성	민주성	효율성	책임성	협력성
1	데이터 기반 의사결정							
2	디지털 행정 서비스 통합							
3	스마트시티 인프라 구축							
4	공공데이터 개방 및 활용							
5	스마트 거버넌스 구축 & 디지털 기반 주민참여 확대							
6	디지털 접근성 향상							
7	AI기반 민원 서비스							
8	RPA기반 행정업무 자동화							
9	디지털 플랫폼 정부(지자체 홈페이지 고도화 포함)							
10	지방자치단체 데이터 주권 확보							

4. 본 연구진들이 제시한 핵심 세부 과제 이외에 현장 중심 재난관리 체계 구축을 위해 필요하다고 생각하시는 **추가적인 과제**가 있다면, 이를 기재하신 후, 해당 과제가 **우선으로 고려해야 하는 공공가치**도 기재하여 주십시오.

★ 바쁘신 가운데 조사에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다. ★

자체연구 2025-02

지방주도·현장중심 지방행정혁신전략

저 자 | 이경은 | 한국지방행정연구원 부연구위원
강영주 | 한국지방행정연구원 연구위원
김지수 | 한국지방행정연구원 연구위원
최지민 | 한국지방행정연구원 연구위원
이재용 | 한국지방행정연구원 연구위원
유자영 | 한국지방행정연구원 부연구위원
김수동 | 한국지방행정연구원 부연구위원
박해육 | 한국지방행정연구원 석좌연구위원

발 행 일 | 2025년 4월 30일

발 행 처 | 한국지방행정연구원

주 소 | (26464) 강원특별자치도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 | 033-769-9999

홈 페이지 | <http://www.krila.re.kr>

인 쇄 처 | 세일포커스(주) 02-2275-6894