

세계지방자치동향



자치행정

- (한국) 지방행정체제 변화의 방향
- (일본) 오사카도 구상 실패와 도쿄도의 과제
- (미국) 도심 내의 교차로 및 도로 커브길(Curve) 관리를 위한 '스마트 존' 활성화 계획



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방행정체제 변화의 방향

지방행정체제 변화의 바람

- 2020년은 지난 10여 년간 수면 밑에 있던 행정체제개편에 대한 논의가 기초 단위는 물론, 특히 광역단위에서 광범위하게 분출된 한 해임
- 광역자치단체의 경우 대부분 자원의 전략적 연계를 통한 지역경쟁력 최대화에 초점을 두고 통합이나 연계 논의가 광범위하게 제기되고 있는 상황
- 그러나 이러한 흐름과는 반대로 경기도의 경우 경기북도 분도를 내용으로 하는 법률안이 발의 되는 등 지역의 이해관계에 따라 행정체제의 개편의 방향성은 차이를 나타내고 있음

표 1 | 2020년 주요 통합/연계 쟁점지역

| | | |
|----|--------|---|
| 통합 | 시·도 통합 | - (대구 - 경북 통합) 대구경북행정통합연구단 구성('19.12.), 행정통합 기본구상 마련('20.5.) 및 주민 의견수렴 중 - (대전 - 세종 통합) 대전시장, 행정수도 이전을 계기로 대전-세종 통합 필요성 제기('20.8.) - (부산-울산-경남 메가시티) 경남시장, 수도권 일극체제 극복을 위한 부울경 메가시티 제안 - (광주-전남) 광주시장, 광주-전남의 상생과 동반성장 위해 통합 제안('20.9) |
| | 시·군 통합 | - (목포 - 신안 통합) 목포시장-신안군수, 행정통합 추진 합의('20.7.), 2026년 통합시장 선출 목표로 실무위 구성 예정('20.9.) - (동해 - 삼척 통합) 동해시장-삼척시장, 인구감소 대응 위해 동해-삼척 자율통합 기반 구축 추진 협의('20.6.) - (구미 - 칠곡 통합) 구미시장, 특례시 지정기준인 인구50만 초과를 위해 칠곡군에 통합 제안('20.8.) |
| | 기타 | - (군위 대구 편입) 군 공항 이전 계기로 군위군의 대구편입 논의 시작, 군위군의회 대구시편입 동의안 의결('20.8.13.) |
| 분리 | | - (경기북부-남부 분리) 김민철 의원(의정부출), 김성원 의원(동두천/연천) 경기북도분리 관련법안 제출 |

주요 환경변화의 영향

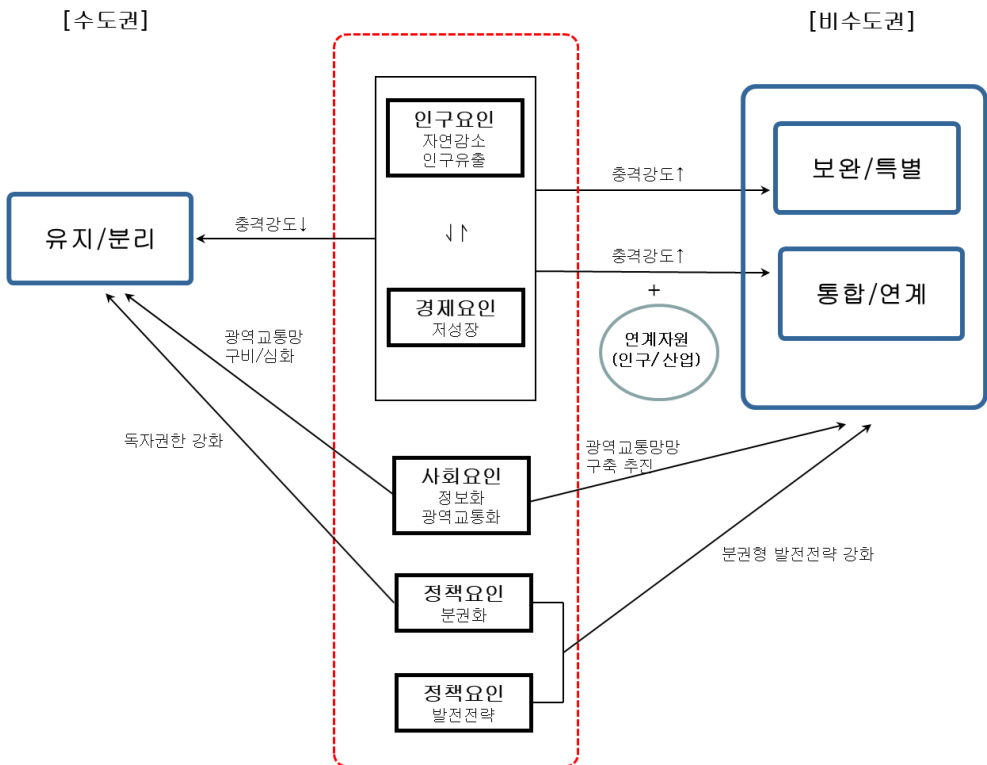
- 이러한 행정체제의 변화 바람이 일시적인 현상인지, 아니면 앞으로 증가할 것인지를 예측하기는 쉽지 않지만, 지방행정을 둘러싼 환경변화의 전망을 통해 향후 행정체제개편의 방향성을 어느

정도 추론해 볼 수는 있음

- 첫째, 인구문제로서 인구감소(특히 고령화 가속, 생산연령인구 급감)가 지역경쟁력 감소로 이어진다는 것은 다수의 연구에서 입증된 사실
 - 인구문제는 궁극적으로 수도권-비수도권 관계없이 모든 자치단체의 문제이나, 비수도권에서는 인구감소와 함께 수도권으로의 인구유출이 지속적으로 증가하고 있다는 점에서 문제의 심각성이 상대적으로 더 큼(2019년을 기점으로 비수도권에서 수도권으로의 인구이동이 그 반대의 경우를 역전)
 - 때문에 지방(비수도권)의 경우 지역 간 통합/연계를 통한 지역자원 연계전략으로 지역경제 성장, 일자리 창출(1차 효과), 이를 통하여 인구유출 억제(2차 효과)의 효과 모색 증대
- 둘째, 경제문제로서 현재 저성장기조의 지속 상황에서 자치단체(행정부문의) 선택수단은 매우 제한적일 수밖에 없는 상황(한국경제연구원은 2023~2030년 2.3%, 2030년대 1%대 전망)
 - 저성장 극복의 주요 수단으로 보유자원의 효과적 활용(생산가능연령의 확보, 지역 간 부족자원의 연계 활용, 공동 투자/관리에 의한 낭비적 요인 제거 등) 모색이 확대될 것이며, 민간의 경우 이미 다양한 영역에서 통합/공유/공동 관리방식 채택
 - 공공부문 역시 상대적으로 기업적 경영에 요구되는 광역단위의 경우 자치단체 간 통합/연계가 쟁점화될 수밖에 없는 상황
 - 저성장에 대응할 수 있는 공공부문의 선택전략이 제한적인 상황에서, 자원의 통합/연계 전략은 불가피한 수단이며, 이 때문에 시도통합/연계 논의는 향후에도 쟁점화 전망
- 셋째, 정보/교통문제와 행정구역의 문제는 기존 많은 연구에서 그 관계를 설명해 온 사항으로서, 지역의 통합/연계를 통한 광역화의 기반은 무엇보다 광역교통망의 구축에 기초
 - 국토교통부는 제5차 국토종합계획(2020)을 통하여 정보와 교통이 연계된 광역-순환형 교통망을 제시하고 있으며, 각 지역 역시 지역별 광역교통망의 심화 및 조성을 통해 지역 광역화의 유인을 제공
 - 수도권의 광역교통망 심화(수도권광역교통망2030은 2030년까지 수도권 교통시간을 30분대로 계획)는 물론, 비수도권에서도 광역교통망 확대(예: 부울경 광역교통실무협의회(2020)의 부울경 광역급행철도계획 등) 모색 등을 통하여 지역 간 통합/연계 논의의 탄력성 부여 전망
- 넷째, 분권/발전전략 역시 '지역주도 분권형 발전전략(제5차 국토종합계획, 2020)'의 추진을 통하여 지역주도를 위한 분권 확대 요구 증대 전망
 - 때문에 광역단위의 경우 시도통합/연계에서부터 초광역정부 논의까지 지속적 쟁점화 전망 (2020년 현재 우리나라 시도통합, 메가시티 논의 및 일본 오사카都 추진의 기본논리이기도 함)

지방행정체제 개편의 방향

- 앞서 본 바와 같이 행정환경의 변화는 다양한 측면에서 지방, 특히 광역단위의 통합/연계에 영향을 미칠 것이라는 점은 분명하게 추론 가능함
 - 그러나 이러한 전망은 각각의 광역자치단체가 가지고 있는 자원, 환경변화에 대하여 인지하는 충격정도 등에 따라 상이한 방향성을 나타낼 수 있음
- 환경변화의 제 요인 중 '인구요인-경제요인'의 경우 상호영향 하에 자치단체에 부정적 영향을 미치는 환경요인으로, 자치단체의 적극적 대응 역할을 요구하는 반면, '정보/교통요인', '분권/발전전략'과 같은 정책적 요인의 경우 광역화의 유인기제 내지 조성기제로서 역할
 - 부정적 환경요인인 인구문제와 경제문제의 경우 아래 그림에서 보는 것과 같이 수도권과 비수도권에 있어 충격의 강도가 상대적으로 나타나고, 비수도권의 경우 시도통합/연계와 같이 연계자원을 보유한 광역자치단체가 있는 반면, 그렇지 못한 광역자치단체도 존재



| 그림 1 | 지방행정 환경변화요인과 행정체제 대응방향

- 때문에 광역단위의 행정체제개편 역시 일률적으로 동일한 방향성을 가질 것으로 보기는 어려움
 - 환경영향의 부정적 요인에 대한 충격도가 상대적으로 약한 수도권의 경우 기존 행정체제를 유지하거나 경우에 따라서는 분리하고자 하는 움직임이 나타나고, 충격도가 상대적으로 큰 비수도권에서 통합자원을 보유한 광역자치단체의 경우 통합/연계전략을, 그리고 연계자원을 갖지 못한 광역자치단체(예: 강원도)의 경우 이를 보완할 수 있는 방안을 모색하게 될 것임
 - 따라서 향후 광역단위의 행정체제변화는 어느 하나의 방향성에 초점을 두기 보다는 각각이 가지고 있는 상황적 변수를 고려하여, 차별적으로 적정 대응방안을 모색해 나가는 것이 요구됨

권오철

(한국지방행정연구원 자치분권제도실 선임연구위원)

오사카도(都) 구상 실패와 도쿄도의 과제

개요

- 2020년 11월 초 오사카부(大阪府)와 오사카시(大阪市)를 통합하여 도쿄도(東京都)와 같이 오사카도(大阪都)로 재편하려는 주민투표가 있었으나 부결되었음
- 그럼에도 불구하고 오사카도 구상을 몰았던 주민투표는 자신이 거주하는 자치단체를 어떻게 운영하여 갈 것인가에 대한 본보기였다고 할 수 있음
- 오사카도 구상의 실패는 단지 중복 행정의 조정이나 규모의 효율성만이 아니라 지역주민의 선히를 반영하는 형태로 행정 구역의 재편이 이루어져야 한다는 것을 시사하고 있음

오사카도(大阪都) 구상의 실패

- 2020년 11월 1일 일본 관서(關西) 지방에서 상업 도시로 발달해 온 오사카 지역에서 오사카시를 없애고 특별구 설치로 이행할 것인지의 오사카도(都) 구상을 묻는 주민투표가 있었음
- 주민투표의 결과 반대 다수로 오사카도 구상은 부결되었고 오사카시의 존속이 결정되었음 (2015년에 이어 두 번째 부결)
- 오사카도 구상의 제도 설계에서는 오사카시(市)를 없애고 4개의 특별구로 나누어 오오사카부(府)와의 중복 행정으로 인한 비효율을 줄인다는 것을 목표로 하고 있었음
- 오사카도 구상은 도쿄도(東京都)와 그 안에 포함되는 23개 특별구를 모델로 하였지만, 도쿄도의 운영을 들여다보면 장시간에 걸쳐 존속하고 있는 도쿄도와 특별구의 과제가 가로놓여 있는 상황임

도쿄도(都)의 탄생 경위와 특별구(特別區)의 출발

- 현재 일본에는 도쿄도 안에 위치한 23개 특별자치구가 있음.
- 도쿄도(都)도 메이지(明治) 시대부터 제2차 세계대전 이전의 쇼와(昭和) 전기(前期)까지 '도쿄부(東京府)'와 '도쿄시(東京市)'로 나뉘어져 있었음
- 그러다가 일본이 제국주의를 취하며 한창 전쟁을 벌이던 1943년 '제도(帝都: 제국 수도)'의 통

- 제를 강화하려는 목적으로 도쿄부(府)와 도쿄시(市)를 폐지하고 도쿄도(東京都)를 탄생시켰음
- 연합국군총사령부(사실상 미군)에 의한 통치기였던 1947년 구(區)가 재편되어 현재의 23구가 탄생되었고, 지방자치법에서 이를 ‘특별구’로 규정하기에 이르렀음

도쿄도 특별구의 자리매김

- 일본이 제2차 세계대전에서 패하고 나서도 특별구를 어떻게 위치시킬 것인가에 대한 물음이 계속적으로 제기되어 왔음
- 1952년 지방자치법 개정에서는 특별구를 ‘도(都)의 내부조직’으로 자리매김하였으나 자치단체로서의 성격은 퇴보하였음. 그 이유는 구청장(일본에서는 구장(区長)이라 하고 있음)을 주민의 선거로 뽑는 직접선거제(일본에서는 공선제(公選制)라는 용어를 사용)도 폐지하였기 때문임
- 그 후 특별구 측은 ‘자치’ 확보를 호소하였고 마침내 1974년 구청장 공선제(公選制)를 부활시켰고, 2000년 지방자치법 개정에서 ‘기초지방공공단체’로 인정되어 다른 일반적인 기초자치단체인 시정촌(市町村)과 같은 위치로 자리잡게 되었음
- 이처럼 특별구가 기초자치단체로 자리매김하게 된 역사는 그리 오래되지 않았음

특별구의 특징과 시정촌·특별구·행정구 간의 제도 차이

- 특별구는 그 탄생 경위가 시정촌(市町村) 기초자치단체와는 다르다는 역사를 갖고 있어 일반시(市)나 정촌(町村)과 다른 종류의 공공서비스를 제공하기도 함
- 나아가 특별구는 시정촌에 비해 ‘좁은 면적, 많은 인구’라는 특수성도 있어 시정촌세(市町村稅)로 되어 있는 상당 부분의 지방세를 도(都)가 징수하고 일정 비율을 특별구에 배분하는 형태를 취하고 있음
- <표 1>에서는 시정촌, 특별구, 행정구 간 제도 차이를 보이고 있음

| 표 1 | 시정촌·특별구·행정구 간의 제도 차이

| | 시정촌 | 특별구(도쿄 23구) | 행정구 |
|--------|--------------|-------------|--------------|
| 자치단체여부 | 독립된 자치단체 | 독립된 자치단체 | 정령지정도시* 내부조직 |
| 지방의회 | 선거로 결정 | 선거로 결정 | 시장이 임명 |
| 구시정촌장 | 있음 | 있음 | 없음 |
| 기간세목 | 시정촌민세, 고정자산세 | 구민세(개인주민세) | 정령지정도시가 징수 |
| 예산편성권 | 있음 | 있음 | 없음 |

| | 시정촌 | 특별구(도쿄 23구) | 행정구 |
|------------|-----------------------|-------------|------------|
| 보건소, 아동상담소 | 일반시(市)나 정촌(町村)은 설치 불가 | 설치 가능 | 정령지정도시가 설치 |
| 수도, 소방 | 시정촌 소관 | 도(都)가 설치 | 정령지정도시 소관 |

주: *인구 50만 이상의 도시 중 정령(政令: 내각부가 정하는 정부령)으로 지정한 도시를 말한다.
정령지정도시가 되면 광역자치단체인 도도부현(都道府縣) 권한의 상당 부분을 수행하게 된다.

자료: 아사히(朝日) 신문 2020년 11월 2일자를 참조하고 필자 보충.

시정촌 · 특별구 · 행정구 간 업무 차이 예시

- 〈표 1〉에서 보이고 있듯이, 특별구는 시정촌의 소관 업무가 아닌 보건소를 갖추고 있어 코로나 19(신종 코로나 바이러스 감염증)에 대한 대응에서도 독자적인 조치를 취하고 있음
- 이와는 달리 시정촌은 공공서비스로서 소방이나 수도(水道) 서비스를 제공하고 있으나, 특별구는 이들 서비스 제공을 담당하지 않고 도쿄도가 담당하고 있음. 이는 대도시로서의 일체성을 확보하고자 하는 목적이 있기 때문임
- 재정수입을 담당하는 조세수입 구조도 크게 다름. 고정자산세나 법인주민세는 시정촌의 재원이 되는 반면, 특별구의 경우는 도쿄도가 징수한 다음 도(都)에 45%, 23구에 55%가 배분되는 형태를 취함
- 오사카도 구상에서 상정한 특별구는 기본적으로 도쿄도와 같은 구조였으나 다른 업무 배분도 있었음. 도쿄도에서는 교원 인사나 여권 교부 권한을 도쿄도가 갖고 있는데 비하여, 오사카도 구상에서는 이들 업무를 특별구에 이관하는 것으로 하고 있었음
- 재원의 배분도 오사카부(府)에 21%, 특별구에 79%로 하여 위에서 언급한 도쿄도와 비교할 때 특별구로의 배분 비율을 훨씬 높게 하는 쪽으로 설계하고 있었음

도쿄도와 특별구의 권한 조정 및 구역 개편을 둘러싼 입장 차이

- 도쿄도와 특별구는 2007년부터 ‘도구(都區) 간의 업무 배분 검토위원회’를 설치하여 사무 분담 등에 관하여 논의하여 왔음
- 23개 특별구를 보면 치요다구(千代田區)와 같이 인구 6만명대의 작은 규모의 특별구가 있는가 하면, 세타가야구(世田谷區)와 같이 인구 90만명을 넘는 큰 규모의 특별구도 있음
- 도쿄도 안의 특별구는 기본적으로 구(區)의 권한이 확대되기를 요구하는 입장으로, 교육이나 복지 등 53개 사무를 도에서 구로 이관하는 논의를 해왔으나 현재는 그 논의가 중단된 상태임
- 오사카도 구상 주민투표가 있었던 것을 계기로, 도쿄도와 특별구 간의 업무 배분 논의 재개를 위한 실마리를 찾으려 할 수도 있겠으나 그리 활발하게 전개될 것으로 보이지는 않음

- 도쿄도는 업무 배분이 “인구 50만명 규모를 상정한 구역 재편과 함께 논의되어야 한다”는 입장인 반면, 특별구는 “구역 재편은 그리 간단한 문제가 아니다(구청장회)”라는 입장을 보이고 있어, 도쿄도와 특별구 간의 논의가 순조롭지 않은 상황이기 때문임

평가 및 시사점

- 오사카도 구상 찬반을 묻는 주민투표 결과가 부결되기는 하였으나, 그 주민투표는 주민에게 지역 의사결정을 적극적으로 타진하여 자신이 속한 자치단체를 어떻게 운영하여 갈 것인지에 대한 본보기였다고 평가할 수 있음
- 지역성이 강한 무사정권으로서의 역사적 배경을 갖는 일본과 왕조 중심의 역사를 갖는 한국과는 지방자치에 대한 사고방식이 크게 다르다고 할 것임
- 수도권으로의 집중이 심한 한국에서 오사카도 구상과 같은 주민투표가 큰 지지를 얻을 것으로 보이지는 않음
- 오사카도 구상의 실패는 단지 중복 행정의 조정이나 규모의 효율성만이 아니라, 지역주민의 선호를 반영하는 형태로 행정 구역의 재편이 이루어져야 한다는 것을 시사하고 있음



국중호 통신원

(요코하마시립대 경제학 교수)
kook@yokohama-cu.ac.jp

도심 내의 교차로 및 도로 커브길(Curve) 관리를 위한 '스마트 존' 활성화 계획

배경

- 도심 내에서의 이동수단이 다양해지고, 배달이 증가하면서 도시들의 도로변 관리 및 도로 커브길 관리가 매우 시급해짐
- 특히 이중 주차가 불가피하다고 느끼는 배달, 택시 및 버스 운전자들과 자전거 전용도로와 횡단보도가 임시 정차구역으로 변질되었다고 느끼는 자전거 이용자들 및 보행자들까지 한 도시를 함께 살아가고 있는 시민들은 각각 도로의 관리의 필요성을 절실하게 느끼고 있음
- 최근 간편 차량 서비스 기업인 우버(UBER)와 신시내티 시는 협력을 통하여 노상 주차를 없애고 승객 픽업 및 하차 구역 공간을 확보하면서 도시 내 교통 개선의 성공을 이루어내며 도시와 기업간의 파트너십을 통해서 도시의 문제를 해결하려고 하는 움직임이 증가했음
- 이후 운송기술업체 코드(Coord)는 미국 내 4개의 도시 - 아스펜(콜로라도), 오마하(네브라스카), 네쉬빌(테네시), 웨스트 팜 비치(플로리다) - 와 함께 각 도심 지역에서의 상업적 배달 및 승하차 이동 수단으로 인한 교통의 불편을 막기 위한 파트너십을 체결함
- Coord는 2020년 동안 각 도시의 실시간 위치, 도로 안정성, 이용률, 생산성, 가용성, 적재 공간 규칙 등 차량 운전자에게 필요한 정보를 제공하기 위해 좌표 기술을 사용하는 '스마트 존' 프로그램을 출범함



| 그림 1 | 스마트존이란?

스마트 존이란?

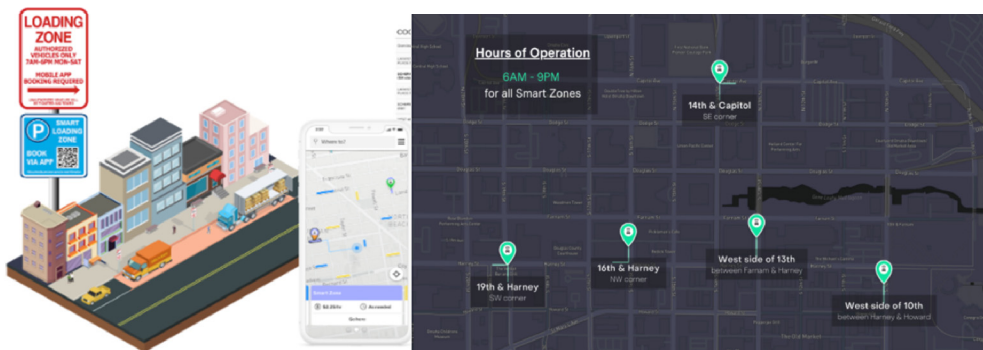
- 스마트 존은 배달 및 서비스 차량 운전자에게 안전하고 허용되는 장소에 적재할 수 있는 정보와 인센티브를 제공할 수 있도록 설계된 모바일 어플리케이션의 이름이자, 도시 내의 특정 지역을 특정 시간 동안 하역 전용으로 사용될 수 있도록 설정된 적재 공간의 이름임
- 각 도시는 시간 제한, 운영 시간 및 가격에 따라서 스마트 존을 설정할 수 있으며, 운전자는 모바일 앱을 통하여 스마트 존을 예약, 사용, 결제 및 연장할 수 있음. 유동인구와 교통량이 많은 통행로와 커브길에 스마트 존을 설치함으로써 배송과 교통량을 효율적이고 안전하게 관리할 수 있음

스마트 존의 효과

- 스마트 존은 도시 내 통행로, 커브길 및 인도를 사용하는 서비스, 배달 및 운송 차량 운전자 뿐만 아니라 자전거 이용자 및 보행자의 안전과 편의성을 개선하기 위하여 설계됨
- 운전자에게는 보다 능률적인 경험을 제공하여 안전 및 혼잡 위험의 발생률을 줄일 수 있고 고객배달 요청을 보다 더 계획적으로 이행할 수 있음
- 길거리를 이용하는 시민들에게는 안전성을 보장해줄 수 있으며, 배달 서비스를 사용하는 고객은 긍정적인 경험이 향상되어 상업지역의 경제활력을 촉진함

스마트 존 프로젝트

- 오마하 시의 스마트 존 활성화 프로젝트



| 그림 2 | 오마하 시의 스마트존

- 오마하 도심개선지구의 최고 책임자인 홀리 버렛 (Holly Barrett)은 최근 코로나 바이러스의 영향으로 주문형 서비스와 배달 서비스의 이용이 폭발적으로 증가하기 시작하면서 오마하 도심의 교통 상황이 최악으로 치닫고 있다고 설명함. 특히 다양한 종류의 트럭들이 움직이고, 이미 주차 되어 있는 차들을 막으며, 보행자 및 자전거 이용자의 도로까지 차단하여 안전 위험을 초래하고 있음
 - 이러한 문제를 해결하기 위해 시는 5개의 교차로 구간을 스마트 존으로 선정함
 - 오마하 주차 및 교통 관리 담당자는 이러한 스마트 존의 선정을 통하여 배달 및 주차 시스템의 개선 뿐만 아니라 다양한 이용과 이용 시간대에 맞추어진 가격을 책정함으로써 새로운 수익창출의 방법을 기대하고 있음
- 아스펜 시의 스마트 존 활성화 프로젝트



| 그림 3 | 아스펜 시의 스마트존

- 약 16 제곱 블록으로 이루어진 아스펜의 도심구간은 수많은 식당, 소매점을 포함한 다양한 사업체들이 존재하며 연간 10억 달러 이상의 경제활동이 이루어지고 있음. 특히 많은 사업체들은 시외로의 배달이 필요하기에 수많은 택배 차량이 매일같이 아스펜 도심 지역을 관통함
- 아스펜 시의 주차 및 도심 서비스 책임자인 미치 오수르 (Mitch Osur) 는 스마트 존을 통하여 택배 차량들이 어느 구역을 가장 많이 활용하는지, 어떠한 시간 대에 활용하는지에 대한 세부적인 정보를 통하여 지나치게 응축되어 있는 상업지역의 교통 혼잡을 해결하고자 한다고 설명함. 그는 아스펜 시의 목표는 사업체, 택배 서비스업체, 그리고 해당 서비스들을 이

용하는 고객들 모두가 보다 원활하고 조직적인 배송 경험을 제공하기 위하여 스마트 존이 불가피하다고 주장함

- 도로변과 골목길을 따라 지속적인 배달이 요구되는 매우 번잡한 시내인 아스펜 도심지역은 스마트 존 서비스 이용자의 데이터를 종합하여 총 8개의 스마트 존을 도로변 뿐만 아니라 골목길 전체에 지정하여 보다 더 편리한 서비스를 제공하며 수익을 창출하고 있음

자료출처

- Coord-아스펜 시 홈페이지: <https://www.coord.com/aspenn-smart-zones>
- Coord-오마하 시 홈페이지: <https://www.coord.com/omaha-smart-zones>
- Coord사 홈페이지: <https://www.coord.com/#delivering-digital-curb>
- Descant, S. (2020, September 22). Omaha, Neb., Turns to 'Smart Zones' to Better Manage Curbs. Government Technology. <https://www.govtech.com/fs/transportation/Omaha-Neb-Turns-to-Smart-Zones-to-Better-Manage-Curbs.html>
- Sackariason, C. (2020, October 25). Downtown Aspen loading zones to be part of national pilot program. Aspentimes. <https://www.aspentimes.com/news/downtown-aspen-loading-zones-to-be-part-of-national-pilot-program/>

김연경 통신원

(University of Nebraska at Omaha 박사과정)
anabelkimm@gmail.com