제59호~제82호

2019년 꼭 알아야 할

지방자치 정책브리프



Brief

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



2019년 꼭 알아야 할

지방자치 정책브리프

Contents

59호 2017년 지방재정분석 결과와 시사점: 건전재정 운영 원칙에 입각한 재정건전성 유지와 세입효율의 증진 ···· 05

60호 지방분권시대의 국정통합성 확보방안 ····· 08

61호 지역 활성화를 위한 규제혁신 성과의 실효성 제고를 위한 제언 ····· 11

62호 재정분권 추진과 지방재정운영의 방향 ····· 13

63호 지방행정에서의 블록체인 기술 활용 방안 – 기회와 도전 ··· 16

64호 도시재생에 도시숲 조성사업을 어떻게 연계할 것인가 ···· 19

65호 광역자치단체, 자체 지역균형발전정책 추진시스템이 필요하다 ····· 22

66호 주민참여를 통한 지방자치단체 재정책임성 제고 방안 ··· 26

67호 마을기업, 사회적 성과 측정이 필요하다 ····· 29

68호 자치분권 사전협의제 도입을 통한 지방자치권 강화 ···· 32

69호 저출산 정책, 정책설계만 문제인가? – 전달체계 평가 및 개선방안 – ····· 35

70호 지방자치단체 생활SOC 운영이 더 중요하다
– 문화·체육시설 중심으로 – ····· 39

71호 새로운 인구관리 정책으로서의 복수주소제(Second Address)
도입 방안 ····· 43

72호 수요자 중심의 보건서비스 제공을 위한 치매안심센터
개선 방안 ····· 47

73호 지역축제의 지속가능성 개선방안 ····· 50

74호 안전한 대한민국, 기초자치단체 재난안전 조직·인력 확충이
시작이다 ····· 54

75호 지방자치단체 차원의 주민행복도 조사를 위한 지표체계 제안
····· 57

76호 국가 및 지역연계를 통한 미세먼지 대응방안 구축 필요 ··· 61

77호 지방예산 분류체계의 개편이 필요하다 ····· 66

78호 외국인 유학생의 지역사회 적응 위한 다각적인 접근 필요하다
····· 69

79호 지역사랑상품권 전국발행의 경제적 효과 ····· 75

80호 생활SOC사업의 지속가능한 운영방안 ····· 79

81호 지자체 공무직 근로자를 위한 관리·운영에 관한 법률 제정이
필요하다 – 지자체 공무직 근로자 관련 현황을 중심으로 –
····· 83

82호 투자사업 이력관리에 있어서 LIMAC의 역할과 제도의
완성도 제고를 위한 제언 ····· 87

제59호(2019. 1.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

2017년 지방재정분석 결과와 시사점:
건전재정 운영 원칙에 입각한 재정건전성 유지와 세입효율의 증진

총평

2017회계연도(이하 2017년) 지방자치단체 재정운영 결과에 대한 재정분석 결과 자치단체 세입의 꾸준한 증가와 비용 절감 노력의 결과로 재정수지 흑자 기조가 유지되고 있는 것으로 나타났으며, 채무 및 부채 규모*는 감소하여 건전재정 운영 원칙에 입각한 건전한 재정 상태를 유지하고 있는 것으로 나타남

* 채무는 자치단체의 채무(지방채, 차입금)와 BTL 지급잔액을 포함하며, 부채의 경우 복식 부기 재무제표 상 자치단체, 지방공기업, 출자 · 출연기관의 부채를 의미함

- **(세입)** 부동산 경기 호조와 국세실적의 향상에 따른 세입기반의 증진으로 세입실적이 꾸준히 개선되고 있으며, 체계적인 징수노력의 추진과 체납액 관리를 통해 지방세징수실적과 체납액관리 측면에서도 양호한 결과를 보이고 있는 것으로 나타나 효율적인 세입관리가 이루어지고 있는 것으로 파악됨
- **(세출)** 필요한 곳에는 지출을 하되 비용절감을 위한 다양한 방안 추진을 통해 꾸준히 세출효율성을 관리한 결과 전년에 비해 양호한 세출관리 실적을 보이고 있는 것으로 파악됨

분야별 분석 결과

(재정건전성) 채무 및 부채의 지속적 감소로 건전한 재정구조가 유지되고 있는 것으로 나타났으며, 재정수지 측면에서 지속적 흑자 유지로 균형 있는 건전재정 기조가 유지되고 있는 것으로 파악됨

- 건전재정 원칙에 의해 재정상태의 건전성 여부 측정을 위해 재정건전성 분석결과 재정수지의 흑자유지, 채무(부채)의 감소 실적을 보여 건전한 재정상태를 유지하고 있는 것으로 나타남
- **(재정수지관리)** 재정수지의 흑자 기조 유지로 총수입이 총지출보다 많은 수지 균형 상태가 유지되고 있는 것으로 나타남
  - 다만, 총수입 증가액 중 통합재정수지비율 산정 시 포함되지 않는 순세계잉여금 증가액이 상대적으로 큰 것으로 인해 통합재정수지비율이 전년대비 하락한 것으로 순세계잉여금 증가로 인한 통합재정수지의 감소하는 현상을 막기 위해 적극집행 및 정확한 세입추계 등을 통해 불용액이 과다하게 발생하지 않도록 하는 등 예산운영의 효율화가 필요할 것임
- **(채무 및 부채관리)** 채무(부채) 감축을 위한 노력으로 지방자치단체의 채무(부채)와 공기업의 부채 모두가 감소하고 있는 것으로 나타나 건전한 재정상태를 유지하고 있는 것으로 나타남
  - 다만, 상하수도로 대표되는 직영기업의 영업이익 적자로 공기업 경영실적이 다소 부진한 것으로 나타나, 상하수도 요금 현실화 등 수입구조 개선을 위한 공기업 경영실적 개선 노력이 필요한 것으로 사료됨

재정건전성 분석 결과

재정분석지표	2012	2013	2014	2015	2016	2017
통합재정수지비율	2.31%	2.19%	3.88%	5.73%	5.52%	5.03%
경상수지비율	70.11%	71.51%	69.76%	68.34%	68.14%	67.09%
관리채무비율	13.35%	13.32%	12.59%	10.98%	9.33%	8.06%
환금자산대비 부채비율	69.22%	67.37%	66.75%	59.73%	53.74%	46.42%
통합유동부채비율	-	-	-	27.97%	26.10%	23.14%
공기업부채비율	160.65%	74.09%	70.93%	65.07%	57.93%	41.58%
총자본대비 영업이익률	-0.36%	-0.60%	-0.82%	1.85%	-0.59%	-0.68%

(재정효율성)

- **(세입분야)** 증가하고 있는 세입(지방세수입, 경상세외수입) 실적과 감소하고 있는 체납액(지방세체납액, 세외수입체납액) 규모로 재원조달 측면에서 양호한 실적을 보이는 것으로 파악됨
  - 자체수입(지방세, 경상세외수입) 조달능력과 지방세징수, 체납액 축소 등 세입관리 분야에 대한 분석결과 세입의 증가와 체납액 규모의 감소로 양호한 세입실적을 보이는 것으로 나타남
  - 부동산 경기의 호조 등으로 인한 지방세수입의 꾸준한 증가와 징수관리 강화를 통한 체납액 축소로 인하여 세입실적 측면에서 양호한 실적을 보이는 것으로 나타남
  - 다만, 증가폭이 둔화되고 있는 세목(주민세, 자동차세, 담배소비세)이 있어 지속적인 징수관리와 함께 신세원 발굴 등 세입증대를 위한 노력을 지속할 필요가 있을 것임

재정효율성 분석 결과 : 세입효율성

재정분석지표	2012	2013	2014	2015	2016	2017
지방세수입비율	-	-	-	-	24.23%	24.63%
지방세수입(증감률)	-	-	-	-	12.11%	9.27%
경상세외수입비율	-	-	1.92%	1.83%	1.78%	1.79%
경상세외수입(증감률)	-	6.12%	4.70%	5.70%	6.23%	7.91%
지방세징수율	95.63%	96.80%	97.16%	97.22%	97.30%	97.69%
지방세징수율(제고율)	0.9963	1.0049	1.0037	0.9992	0.9997	1.0027
지방세체납액관리비율	-	-	2.11%	1.99%	1.87%	1.68%
지방세체납액(증감률)	-	4.00%	2.94%	29.40%	21.36%	17.67%
세외수입체납액관리비율	-	-	1.51%	1.33%	1.23%	1.01%
세외수입체납액(증감률)	-	1.20%	-1.96%	7.79%	12.37%	5.03%
탄력세율적용노력도	0.9981	0.9981	0.9983	1.0010	0.9994	0.9878

- **(세출분야)** 효율적 세출을 위한 방안의 지속적인 추진과 비용절감 노력으로 양호한 세출관리 실적을 보이는 것으로 파악됨
  - 지방보조금 성과평가 강화, 행사축제 일몰제 시행 등 효율적 세출을 위한 방안의 지속적 추진과 지출 절감 노력으로 지방보조금, 행사축제경비, 지방의회경비 등에서 양호한 실적을 보이는 것으로 나타남
  - 다만, 공기업특별회계 분리로 인한 전출금의 증가와 신규재단 출연 등으로 인한 출자출연전출금이 전년대비 증가한 것으로 나타나 이에 대한 향후 재정부담 영향에 관심을 기울일 필요가 있음

재정효율성 분석 결과 : 세출효율성

재정분석지표	2012	2013	2014	2015	2016	2017
지방보조금비율	-	-	-	7.86%	7.55%	6.31%
지방보조금(증감률)	-	-	-	0.29%	3.71%	-10.62%
출자출연전출금비율	2.60%	2.66%	2.41%	2.65%	2.48%	2.52%
출자출연전출금(증감률)	1.19%	8.94%	-7.46%	19.34%	0.64%	10.10%
지방의회경비절감률	8.47%	11.74%	12.38%	8.27%	8.24%	8.67%
업무추진비절감률	19.33%	20.74%	21.05%	19.00%	20.28%	19.65%
행사축제경비비율	0.47%	0.46%	0.43%	0.44%	0.45%	0.42%
행사축제경비비율(비율증감률)	3.21%	-1.53%	-7.59%	6.28%	2.26%	-7.21%
민간위탁금비율증감률	-	-	-1.37%	-7.16%	-5.97%	-15.85%

시사점

2017회계연도 지방자치단체 재정분석 결과 재정건전성 분야 중 통합재정수지비율과 공기업 부문 중 총자본대비 영업이익률이 부진하여 개선이 필요한 것으로 나타남

- 총수입의 증가에도 불구하고 통합재정수지비율 산정에 포함되지 아니하는 순세계잉여금의 상대적으로 큰 증가로 인하여 통합재정수지가 감소하는 것을 막기 위해 적극집행 및 정확한 세수추계 등을 통한 예산운영의 효율화가 필요할 것임
- 총자본대비영업이익률 개선을 위해 직영기업의 상하수도요금 현실화 등 수입구조 개선을 통한 공기업의 경영실적 개선을 위한 모색이 필요할 것임

재정효율성 분야 중 세입관리 부문에서는 지방세수입증감률과 세출관리 부문 중 출자출연전출금비율과 증감률이 전년대비 부진하여 개선이 필요한 것으로 나타남

- 부동산경기의 호조, 징수활동 강화 등으로 인한 지방세수입의 꾸준한 증가 추이 속에 증가폭이 다소 둔화되고 있는 세목의 영향과 3년 평균 징수액을 사용하는 지표의 특성 상 지방세수입증감률이 다소 둔화되고 있는 것으로 나타나 지속적인 징수관리와 함께 신세원 발굴 등 세입증대를 위한 노력의 모색이 필요할 것임
- 공기업특별회계 신설로 인한 전출금의 증가와 신규재단에 대한 전출 및 출연기관 설립에 따른 출연금 증가로 출자출연전출금이 증가하였으므로 향후 이로 인한 재정 부담이 발생하지 않도록 지속적인 추이 관찰이 필요할 것임

▶ 본문보기 : 2017 지방자치단체 재정분석보고서(종합보고서, 통계보고서, 단체별보고서)

▶ 내용문의 : 윤태섭(한국지방행정연구원 수석연구원, 033-769-9871, tsyoon@krila.re.kr)

지난호 보기 : 지방투자사업 이력관리제도 현황과 발전방향(함윤주 수석연구원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제60호(2019. 2.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

지방분권시대의 국정통합성 확보방안

국정통합성 개념 재정립 필요성

전통적으로 국정통합성은 통일된 국가정책의 전달을 목표로 국가의 정책을 각 지방자치단체에 일관되게 적용함으로써 국민이 동일한 행정서비스를 받을 수 있도록 하는 것을 말함

- 그 결과 국정통합성은 국가차원의 정책 '통일성'과 유사하고, 지방자치단체의 '자율성'과 대조적인 개념으로 인식되어 옴

지방분권시대에 맞는 국정통합성 개념의 재정립이 필요함

- 전통적 국정통합성 관점에 따르면 지방분권의 강화는 국가 차원의 정책 통일성 확보의 어려움과 지역 간 격차 발생에 대한 정부 차원의 대응 한계를 발생시킬 수 있는 가능성을 내재하고 있음
- 그러나 고도의 지방분권이 이루어진 해외사례를 살펴보면, 여전히 '국민의 기본권, 국가의 존립, 국내외 경제 · 사회 질서 혼란 예방, 경제적 불균형해소' 등의 목적을 달성하기 위한 최소한의 장치를 통해 국정통합성을 확보함. 또한 각 지방의 자율성을 최대한 보장하면서, 국가-지방 간 상호 협력하기 위한 방안을 제도적으로 체계화함

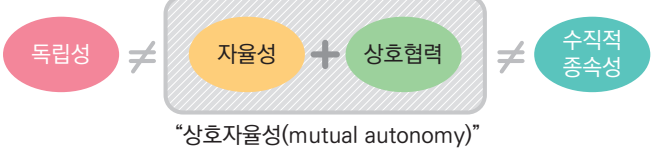
  * 독일의 예 : 전속적 · 경합적 입법영역(독일기본법 제70~74조), 지방의 국가의무 이행 확보를 위한 강제권(독일기본법 제37조 제1항), 분권에 따른 지방재정 악화에 대한 국가의 지도감독시스템을 제도화하고 있음

- 지방분권시대로의 전환에 따라, 우리나라 역시 국정통합성의 개념을 재정립하고, 자율성과 국가-지방간 상호협력을 제고하는 방안을 모색할 필요가 있음

상호자율성에 근거한 국정통합성

지방분권시대의 국정통합성은 국가와 지방의 관계를 '자율성'과 '상호협력'이 공존하는 '상호자율성(mutual autonomy)'을 기반으로 재정의 할 필요가 있음

- 상호자율성은 중앙-지방이 완전한 독립을 하거나 한쪽 일방이 수직적으로 종속되는 관계가 아니라, 서로 자율성을 가지고 대등한 위치에서 상호 협력하는 관계를 말함
- 상호자율성에 기반한 국정통합성 개념은 다음과 같은 세 가지 이유로 시대적 요구에 부합하는 정의라고 볼 수 있음
  - 첫째, 지방정부 차원에서 고도의 자율성은 보장되지만, 국가와 지방이 상호협력을 통해 국민을 보다 두텁게 보호하기 위한 목적으로 힘을 합해야 한다는 의식을 공유함
  - 둘째, 지역 간 차이는 인정하지만 차별이 발생되지 않도록 할 수 있음
  - 셋째, 전통적 관점의 국정통합성(정책 통일성)을 요구하는 분단국가라는 우리나라의 맥락(context) 속에서도 급변하는 사회를 선도할 수 있는 창의성과 포용성을 보장하기 위해 지역에 맞는 다양한 정책을 개발할 수 있음
- 따라서 지방분권시대에 걸맞는 상호자율성에 기반한 국정통합성의 개념을 적용한다면, 안전 · 복지 · 경제체제 등 주민에 대해 최소한의 균등한 서비스 제공이 필요한 영역에서 국가-자치단체 간의 정책적 연대 · 협력을 할 수 있는 제도적 장치가 필요함



〈그림 1〉 중앙-지방 간 상호자율성의 개념도

국정통합성 확보의 4가지 방안 및 제언

상호자율성 개념에 기반 한 국정통합성 확보 방안은 '자율성'과 '상호협력' 중 어떤 속성을 보다 강조하였는지 여부와 국정통합성 확보를 주 업무로 하는 기구의 운영형태에 따라 4가지 유형으로 구분됨

– 4개 유형별 개념, 장점, 한계를 분석하면 〈표 1〉과 같음

〈표 1〉 국정통합성 확보방안 유형 및 특징

		기구유형	
		행정조직	위원회(협의체)조직
상대적으로 강조되는 속성	자율성	② 국가사무 수행 지방기관 운영형	① 중앙–지방 간 협약형
	상호협력	③ 국정통합성 전담기구 구성형	④ 중앙–지방 간 거버넌스 운영형

유 형	개념 및 장점	한 계
중앙–지방 간 협약형	• 대상: 전국적 협력이나 전국적 통일성을 요하는 쟁점 • 방법: 국가–지방이 상호 대등한 위치에서 협상을 통해 협력의 조건으로 관련 사업 수행에 따른 재정부담, 정부와 지방의 역할을 정하고 협약을 체결하는 방식(예: 영국, 일본) • 특성: 자율성이 강조되고, 위원회 및 협의체 등을 통한 자율적 조정·협상이 필요함	• 중앙–지방 간 수평적 관계가 정립되지 않는 맥락에서 적용될 경우, 대등한 협약이 불가능하고 형식적으로 운영될 가능성이 있음
국가사무 수행 지방기관 운영형	• 대상: 지방에서 이행되는 국가사무 수행 • 방법: 국가–지방의 기능(사무)에 대한 명확한 배분을 토대로 국가사무 수행을 위한 기구를 각 지역에 설치·운영하는 방식 – 영국형: 지역정부청(GOs)과 같이 각 부처가 각 지방에 설치되어, 지역 내에서 국가사무를 수행하는 방식 – 스웨덴형: 국가가 광역지방정부에 주지사를 보내 국가사무를 집행하도록 하는 방식. 단, 주지사는 지역 상황에 맞는 집행을 위해 지방정부의 장과 주지사로 구성된 위원회와 협의하도록 함 • 특성: 자율성이 강조되고, 국가사무 영역에 한해 이를 집행하기 위한 행정조직을 구성함. 단, 이 과정에서 국가사무가 지방의 정책과 융화될 수 있도록 하는 제도적 장치 마련	• 지방분권 수준이 높지 않을 경우 오히려 중앙집권을 강화하는 방법으로 활용될 수 있음 • 집행력은 확보되나, 의사결정력, 기관 간 업무조정력 등은 설계방식에 따라 차이가 발생됨
국정통합성 전담기구 구성형	• 대상: 전국적 협력이나 통일성을 요하는 쟁점이 중심이나, 제한은 없음 • 방법: 국가기관으로 정부 간 관계 업무, 즉 국가차원의 정책을 수립, 집행할 때 다양한 차원의 정부와 협력·조정하는 업무를 전담하는 부·처·청·위원회 등을 설립·운영하는 방식(예: 미국 백악관·주정부의 정부간관계실) • 특성: 상호협력을 강조하며, 행정기구이지만 정무적 역할 수행을 하는 경우가 많음. 국가사무 수행 지방기관 운영형이 집행기구인 것과 대조됨	• 기구 특성상 정무적 역할에 그쳐 집행력 확보에 한계가 발생될 수 있음 • 다른 유형의 국정통합성 확보방안과 결합하여 활용하는 것이 적절함
중앙–지방 간 거버넌스 운영형	• 대상: 제한 없음 • 방법: 중앙–지방이 상호 연락 및 협조를 위한 자유로운 협력체계를 구성하고, 비정기적인 위원회(협의체)를 설치해 협력에 대한 논의를 함 • 특성: 상호협력이 강조되나, 상대적으로 느슨한 협력관계 구축	• 상설조직, 사무국 등 집행조직이 없어 실효성 확보에 어려움이 있음 • 해외의 경우 주로 국가정책 수립시 지방정부가 지역 상황에 맞는 정책 수립 및 추진을 요구·교섭할 때 활용됨 • 다른 유형의 국정통합성 확보방안과 결합하여 활용하는 것이 적절함

국내 실정에 맞는 단계별 국정통합성 확보방안 모색이 필요함

- 지방분권의 수준에 따라 적합한 모델 유형이 서로 다르므로, 분권수준이 점차 강화됨에 따라 단계별 국정통합성 확보 방안을 제시할 수 있음
- 1단계(단기) : 국가–지방 간 기능(사무)을 명확하게 재배분하는 것이 필요함. 예를 들어, 재난안전 등 국가차원의 통합적 대응이 필요한 분야에서는 현행 국가–지방 거버넌스 방식의 협력체계를 운영하되, 거버넌스의 수평적 네트워크 활성화를 위해 대한민국시도지사협의회 · 전국시장군수구청장협의회 등의 역할을 현재보다 강화할 필요가 있음
- 2단계(중기) : 국가사무 지방이행을 위한 지방청 설립(예: 영국의 GOs, 스웨덴 국가파견 주지사) 또는 한시적으로 지방의 의견 제시 기능 강화를 위해 (가칭) 제2국무회의 운영(예: 독일 등 외국의 상원) 등을 검토할 필요가 있음
- 3단계(장기) : 장기적으로 국가–지방 간 관계가 수평적으로 전환되면, 국가–지방 간 협약체결, 국가사무 관장 지방청의 역할범위 재설정 등을 통해 자유로운 교섭과 조정 기능을 강화함으로써 상호자율성에 기반한 국정통합성 확보방안을 모색할 필요가 있음

▶ 내용문의 : 김지수(한국지방행정연구원 수석연구원, 033–769–9857, jisookim@krila.re.kr)

지난호 보기 : 2017년 지방재정분석 결과와 시사점: 건전재정 운영 원칙에 입각한 재정건전성 유지와 세입효율의 증진(윤태섭 수석연구원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제61호(2019. 3.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

지역 활성화를 위한 규제혁신 성과의 실효성 제고를 위한 제언

규제혁신의 필요성

지자체 차원의 규제에 대한 관심 제고 필요

- 최근 경제불황에 따른 불경기가 지속되는 상황에서 중앙정부 차원의 규제혁신 노력에 관심이 모아지는 반면, 상대적으로 지자체 차원의 규제완화 및 혁신에 대한 관심 제고가 필요
  - 지방자치단체 규제와 관련해서는 그 내용이 비현실적이거나 중복되는 규제들이 존재하며, 이에 따라 주민들 생활 및 지역경제에 불편과 부담을 초래하고 있는 것으로 파악

등록된 규제의 수는 중앙정부보다 지방자치단체가 많은 수준

- 지방자치단체에 등록된 규제건수는 중앙부처의 대략 3배 이상이며, 지방자치단체 공무원의 등록규제 건수도 중앙부처 공무원에 비해 약 7배 가량 많이 차지하고 있어, 지방자치단체의 규제 혁신 필요성은 높아지고 있는 상황

규제혁신 현황 및 문제점

지방규제혁신의 체감도는 낮은 수준

- 그간 일자리 창출과 국민불편 해소를 위한 지속적인 지방규제 혁신에도 불구하고 현장에서의 체감도는 여전히 낮은 수준으로 판단
  - 행정안전부의 지역 맞춤형 규제개선('14~'17년) : 발굴 11,260건 → 개선 2,476건
  - 행정안전부의 대국민 생활규제 공모('16~'17년) : 발굴 6,206건 → 개선 49건

체감도가 낮은 원인은 제도적 장치가 미흡한 것이 주요인

- 체감도가 낮은 이유 중 하나는 규제와 관련된 주요 사항이 중앙부처 규제를 중심으로 규정되어 있어 주민접점인 지자체를 대상으로 하는 규제에 대해서는 시스템 정비가 필요
  - 따라서 지역의 규제개혁과 관련하여 지자체 및 행정안전부의 역할이 불분명하게 규정되어 있어 추진동력 확보에 애로점이 존재할 개연성이 높아 보임

첫째, 지자체 규제개선 청구권의 보장 미흡

- 지자체는 중앙부처에 수많은 규제혁신과 관련된 과제를 발굴하여 건의하여 왔으나, 지자체의 규제개선 청구권 등이 보장되지 않아 중앙부처의 수용률이 낮은 상황
- 2017년도에는 4,500여건의 규제개선 요구가 있었으나, 중앙부처의 수용률은 약 2%에 불과(지자체 주민의 요구 포함), 지자체가 직접 건의한 규제개선에 한정하더라도 약 17% 수준뿐
- 그 결과 주민 및 지역기업이 규제애로를 지자체에 호소하더라도, 지자체가 규제문제에 대하여 책임지고 해소할 수 있는 방법이 없는 상황

둘째, 규제관련 피드백 장기화와 소통창구 부재

- 규제와 관련된 고객(민원인)의 주된 불만은 규제문제의 해결여부를 떠나 행정의 불친절(일종의 업무핑퐁), 피드백 장기화 및 소통창구의 부재도 주요 요인
  - 가령, 수도권 규제, 상수원 보호구역 규제, 그리고 오픈 카지노처럼 지자체간 이해충돌이 발생하는 경우에는 이를 조정 및 해결할 제도적 수단 등이 필요한 실정

지방규제혁신 성과의 실효성 제고를 위한 제언

성공적인 지방규제혁신을 위해서 가장 기본적으로 생각해야 할 가치는 상향식 규제혁신에서 찾아야 함

- 그간 중앙정부 중심의 하향식 규제혁신은 지방자치에 반할 수 있는 요소가 존재하며, 다양한 지방자치단체가 존재하는 가운데 이를 효율적으로 관리하고 정비해 나가기엔 한계에 봉착한 상황
- 지방자치단체에 규제재량권 부여를 통한 규제자율성을 확대하기 위한 노력이 선행됨과 동시에 중앙정부는 이를 효율적으로 관리하기 위한 역할이 필요한 상황



〈그림 1〉 지방규제혁신의 성공요인 도출

첫째, 규제의 자율성 측면에서 상향식 규제혁신을 위한 개선과제를 도출해 볼 수 있음

- 현재 모법인 행정규제기본법에서 지방자치단체의 자율성을 부여할 수 있는 개정안 마련이 필요
- 지자체별로 상이한 조례안에 대해서는 규제정책의 일관성을 확보하기 위한 최소한 표준조례안 마련
- 규제 신고고객 보호 · 서비스 헌장을 마련하는 개선방안의 제시가 필요

둘째, 규제의 신뢰성 측면에서는 기업과 주민에서 규제정보를 제공함과 동시에 지방자치단체간의 긍정적인 규제경쟁을 유도하는 것이 필요

- 이를 위해서 인센티브 및 평가(합동평가 등)와 관련된 사항의 고려 가능

마지막으로 규제의 신속성 측면에서는 지방자치단체의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 온라인 창구시스템을 구축하여 실시간으로 모니터링하고 개선해 나갈 수 있도록 지침 마련 및 절차 개선이 요구됨

- 이를 위해서 규제개혁신문고 설치 운영 및 지방규제 수용률 제고를 위해 절차적 개선방안 모색 가능

▶ 내용문의 : 김건위(한국지방행정연구원 연구위원, 033-769-9855, cigma@krila.re.kr)

지난호 보기 : 지방분권시대의 국정통합성 확보방안(김지수 수석연구원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제62호(2019. 3.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

재정분권 추진과 지방재정운영의 방향

재정분권의 추진배경

- 재정분권은 공공서비스 제공에 있어서 재정적 권한과 책임을 여러 단계의 정부에 배분하는 과정이며 이를 위해서는 지방정부가 독립적인 수입원을 보유하고 합리적인 정부간 재원배분을 통해 자신의 사무를 자율적으로 재정적 의사결정에 의해 수행할 수 있어야 함
- 문재인정부는 2017년 5월 출범 이후 지방분권과 재정분권을 지속적으로 추진해오고 있음. 즉, 그동안 중앙-지방간, 지방-지방간 재정 및 기능(사무) 불균형으로 지방분권과 균형발전 촉진에 한계가 나타남. 이에 정부는 지방의 자율성 · 책임성 확보와 국가균형발전을 상생과 협력을 통해 지속가능한 발전을 이루게 하는 국가전략 차원에서 재정분권을 추진함
- 구체적으로 현 정부는 재정분권 추진에 있어서 지방세를 비롯한 자체재원 중심의 세입재원을 확충하는 한편 세출의 자율성과 합리화를 통해 지방정부가 재정운영에 있어서 자율성을 발휘할 수 있도록 하고 그 결과에 대해 책임성을 확보하는 것을 기본 방향으로 설정하고 있음

재정분권 관련 주요 추진내용

- 정부는 "지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권"을 국정과제로 설정하고 2017년 8월에 추진방안 수립에 착수하였으며 논의를 통해 자치분권위원회 산하 "범정부 재정분권TF"를 구성(2017.11월)하고 이에 따라 2018년 9월 자치분권 종합계획을 발표하고 이후 재정분권TF 논의결과와 자치분권 종합계획 등을 토대로 국무조정실 중심으로 관계부처 및 지자체 협의를 거쳐 2018년 10월 30일 「재정분권 추진방안」을 확정 · 발표함. 이와 같은 재정분권 관련 추진전략과 과제들의 주요 내용을 종합 정리하면 아래와 같음

〈표 1〉 문재인정부의 재정분권 관련 주요 추진과제

구분	재정분권 추진전략 및 과제	비고
문재인정부 국정운영 5개년 계획 (국정기획자문위원회, 2017.7.)	◆ 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권	국정과제 75
	• 국세-지방세 구조개선 • 이전재원 조정 및 재정균형 달성 • 지방재정의 건전성 강화 • 고향사랑기부제 활성화 • 주민참여예산제 확대	
행정안전부(2018.1.)	◆ 강력한 재정분권 추진 및 균형발전 기반 마련	2018년 업무추진계획
	• 실질적 지방재정 확충을 통한 자립기반 구축 • 지역 간 재정균형장치 강화 • 지방재정운용의 책임성 강화	

국가재정운용계획('18~'22) (기획재정부, 2018.8.)	◆ 재정분권 추진방향 • 국세-지방세 구조개편 • 지역밀착형 기능.사업을 재원과 함께 단계적 지방이양 • 재원배분, 조직.인사 운영 등의 제도 획기적 개선	국가재정계획에 반영
자치분권 종합계획 (자치분권위원회, 2018.9.)	◆ 재정분권의 강력한 추진(추진전략 3) • 국세-지방세 구조개선 • 지방세입 확충기반 강화 • 고향사랑기부제 도입 • 국고보조사업 개편 • 지방교부세 형평기능 강화 • 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편 • 주민참여예산제도 확대(추진전략 1) • 지방재정운영의 자율성 제고(추진전략 5) • 지방재정정보 공개 및 접근성 확대(추진전략 5)	자치분권 추진과제로 선정
재정분권 추진방안 (관계부처 합동, 2018.10.)	◆ 지방세 확충과 기능이양으로 가시적 재정분권 효과실현 • 지방소비세율 확대(부가가치세수의 11%→21%) • 기능이양(균특회계 포괄보조사업 중심)(3.5조원 내외) • 소방안전교부세율 확대(담배분 개별소비세의 20%→45%)	1단계 재정분권('19~'20)
	◆ 지역자율성과 균형발전을 위한 근본적 지방재정제도 혁신 • 지방재정제도 근본적 개편 • 지방세 추가확충 • 추가적인 중앙정부 기능이양 • 지방교육재정 개혁	2단계 재정분권('21~'22)

재정분권 추진에 따른 재정확충 효과

• 2018년 10월 30일 관계부처 합동으로 발표한 재정분권 추진방안은 지방의 자율성 · 책임성 제고, 균형발전 촉진과 재정격차 완화, 단계적 추진을 기본원칙으로 1단계 재정분권과 2단계 재정분권의 내용을 담고 있음. 재정분권안에 의하면 1단계 재정분권 기간에 지방세가 8.4조원 이전되어 국세-지방세 비중이 74:26으로 개선되고 2단계 재정분권이 이루어지는 2022년에는 국세-지방세 비중이 70:30으로 개선될 것으로 전망됨

〈표 2〉 재정분권 추진에 따른 지방재정 확충효과

구분	1단계 재정분권		2단계 재정분권
	2019년	2020년	2021~2022년
지방세 확충	지방소비세율 +4%p (3.3조원)	지방소비세율 +6%p (5.1조원)	국세·지방세 전환 등 (12조원+α)
소방직 지원	소방안전교부세율 +15%p (0.3조원)	소방안전교부세율 +10%p (0.2조원)	-
기능이양	국가균형발전특별법 개정	균특회계 포괄보조사업 (3.5조원 내외)	-
국세 : 지방세 ('16년 76:24)	75:25	74:26	70:30

주: 재정분권 추진방안(관계부처 합동, 2018.10.), p.6 참조

지방재정운영의 방향

- 첫째, 재정분권의 확대는 지방재정운영에 있어서 자율성 강화와 함께 그에 상응하는 책임성을 확보하는 것이 중요한데, 특히 지방정부는 자주적인 재정관리 운영능력과 주민에 대한 책임성을 강화할 필요성이 있음
- 둘째, 재정분권에 있어서는 기능(사무)이양, 세원배분(조정), 재정균형 장치 등이 종합적 관점에서 추진되기 때문에, 지방정부로서는 세입재원 확충과 지역 간 재정균형 간의 갈등현상 등 재정분권에 따른 효과와 영향을 세밀하게 분석한 후, 그에 따른 실질적인 적용 및 대응방안을 마련하여야 함
- 셋째, 재정분권안의 핵심은 지방소비세 확대라고 할 수 있는데, 지방소비세 인상과 연계한 지방재정제도 정비(예, 국고보조금 등)는 아직 미확정 단계에 있으므로, 이에 대한 논의와 대응방안을 마련할 필요성이 있음
- 넷째, 재정분권 과정에서는 여러 제약요인과 지역 간 이해상충 등이 발생할 수 있으므로 협력적 네트워크(중앙정부, 지자체, 지방협의체, 시민단체 등)를 형성하여 추진하는 것이 필요함

▶ 내용문의 : 이효(한국지방행정연구원 선임연구위원, 033-769-9875, hyo@krila.re.kr)

지난호 보기 : 지역 활성화를 위한 규제혁신 성과의 실효성 제고를 위한 제언(김건위 연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제63호(2019. 4.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

지방행정에서의 블록체인 기술 활용 방안 - 기회와 도전

인공지능, ICBM(IoT, Cloud Computing, Big Data, Mobile) 등과 같은 기술은 제4차 산업혁명의 기반으로 인식됨

- 이러한 기술의 발전은 사회 전반에 많은 영향을 줄뿐만 아니라 공공부문의 디지털화(digitalization)를 촉진시킴

디지털 기술 중의 하나인 블록체인(Blockchain)을 공공분야에 적용하는 사례들이 전세계적으로 크게 증가하고 있으며, 우리나라에서도 지방정부를 중심으로 블록체인 기술을 적극 활용하기 위해 노력하고 있음

블록체인의 개념, 특성 및 유형

블록체인은 블록단위의 데이터를 체인처럼 연결하여 저장하는 분산원장기술(Distributed Ledger Technology)을 의미하나 다양한 관점에서 서로 다르게 정의되고 있음

- 승인 없는 분산 데이터베이스(위키피디아)
- 서로 알지 못하는 사람들이 공유된 거래 기록을 믿을 수 있게 해주는 기술(딜로이트)
- 분산된 네트워크의 컴퓨팅 자원을 모아 거대한 연산 능력을 확보하고, 이를 기반으로 중앙 서버 없이 모든 작업을 처리하고 검증하는 기술(금융결제원)

블록체인은 분산되고, 독립적이며, 개방적인 공통장부를 관리하기 위한 기술로써 블록체인 네트워크에 참여한 모든 이용자들이 모든 데이터의 내역이 기록된 원장을 소유한다는 것이 특징임

블록체인의 유형은 합의형성의 결정, 열람 승인, 불변성 등과 같은 특성에 따라서 퍼블릭 블록체인, 프라이빗 블록체인 및 컨소시엄 블록체인으로 구분됨

- 퍼블릭 블록체인은 인터넷을 통해 누구나 참여할 수 있는 공개형 블록체인임
- 프라이빗 블록체인은 특정 조직 내부 또는 제한된 파트너 간의 거래를 안전하게 처리할 목적으로 설계된 블록체인임
- 컨소시엄 블록체인은 프라이빗 블록체인이 확장된 형태이며, 컨소시엄에 참여한 노드들이 권한을 나누어 가지게 되는 블록체인임

〈표 1〉 블록체인 유형별 특성 비교

특성 \ 유형	퍼블릭 블록체인	컨소시엄 블록체인	프라이빗 블록체인
합의형성 결정	모든 채굴자	선택된 노트 세트	하나의 조직(기관)
열람 승인	모든 참여자	제한 가능	제한 가능
불변성	변경 불가	변경될 수 있음	변경될 수 있음
효율성	낮음	높음	높음
중앙화	없음	부분	있음
합의형성	비승인	승인	승인

자료 : Zheng et al.(2018).

블록체인 기술 활용 분야 및 사례

중앙정부 뿐만 아니라 지방정부에서도 블록체인 기술을 활용하는 사례는 점차적으로 증가하는 추세이며, 전자결제, 문서관리, 개인증명, 투표 등 다양한 분야에 활용되고 있음



〈그림 1〉 블록체인의 활용 분야

스위스의 Zug시는 24만 원 이하의 공공서비스 이용에 대해 비트코인(Bitcoin)* 결제를 허용하고 있으며, 기존의 신분증명을 이더리움(Ethereum) 기반의 디지털 신분증명서로 대체해 공공서비스 제공 시 활용할 수 있도록 하고 있음**

* 비트코인은 블록체인 기술을 기반으로 만들어진 온라인 암호화폐

** 이더리움은 블록체인 기술을 기반으로 스마트 계약 기능을 구현하기 위한 분산 컴퓨팅 플랫폼

우리나라의 경우, 광역자치단체들은 블록체인 도시 조성에 많은 관심을 보이고 있는 반면, 기초자치단체 차원에서는 지역화폐 보급을 위하여 블록체인 기술을 활용하는 데에 많은 관심을 보이고 있음

- 서울특별시 노원구의 경우에는 2018년 2월부터 프라이빗 블록체인 방식에 기초한 지역화폐 노원(NW)을 지역 내 지불결제 수단으로 활용하고 있음

블록체인 기술 활용의 기회와 도전

지방행정 분야에서의 블록체인 기술 활용과 관련된 기회와 도전에 대해 기술, 프로세스, 법 및 인력 관점으로 구분하여 살펴봄

기술 측면

- 기회 : 우선적으로 기술 측면에서는 블록체인의 보안성과 신뢰성에서 기회를 찾을 수 있음. 블록체인 기술은 모든 사용자에게 개방되어 있어 자유롭게 활용할 수 있으며, 코드 수준에서 검증할 수 있고, 다양한 환경에 적용이 가능한데 반해 그 변조가 어렵기 때문에 시스템 운영 측면에서 투명성을 제고할 수 있음
- 도전 : 블록체인 기술의 설계와 집행에 있어서의 복잡성을 들 수 있으며, 교환거래의 불변성은 기술 활용을 제약할 수 있음. 또한 작업증명(Proof of Work)에 많은 에너지가 소모될 수도 있음

프로세스 측면

- 기회 : 전자정부에서의 앤드투앤드(end-to-end) 프로세스를 실현할 수 있게 한다는 점이며, 조직의 경계를 넘어서 매체 간의 단절 없는 프로세스를 통해 행위자들이 프로세스 체인의 최종단계와 직접적으로 연결되도록 함. 프로세스는 중개자 없이 처리될 수 있으며, 본인인증을 내재화된 상태로 프로그램화 할 수 있음. 또한 각종 증명을 위해 블록체인을 활용하는 경우 분산된 데이터뱅크의 장점이 나타나게 되며, 본인인증의 안정성 확보를 통하여 각종 투표에도 활용 가능함

• 도전 : 우선적으로 현재의 프로세스를 근본적으로 재설계해야 한다는 점임. 블록체인 기술 적용 시 수많은 노드를 대상으로 어떻게 P2P 합의형성 시스템을 실행할 것인지에 대한 합의가 이루어지지 않았음. 또한 프로세스가 소프트웨어 코드를 기반으로 진행될 경우 프로세스 중간에 개입할 수 있는 유연성 확보가 어려워짐

법적 측면

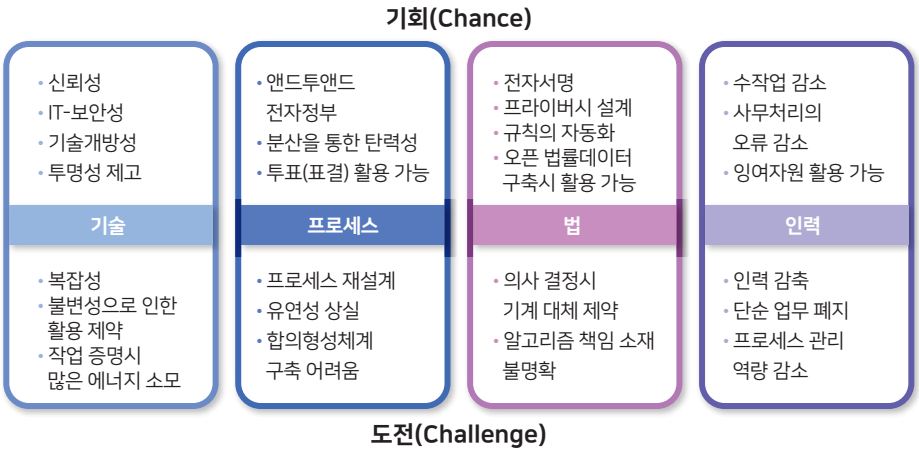
• 기회 : 블록체인에 적용되는 암호 키는 본인 인증에 이용할 수 있으며, 해쉬(Hash) 절차를 통해 기술설계부터 이용자의 프라이버시를 반영하는 것을 가능하게 함. 또한 법규범을 소프트웨어 기술 차원에서 적용하는 것을 가능하게 하여 스마트 계약을 법적으로 정해진 절차에 따라 진행할 수 있으며, 개방형 법률 데이터 구축을 위해서 블록체인이 활용될 수 있음

• 도전 : 기계가 사람을 대신하여 결정을 할 수 있는지에 대한 질문에 답하는 것이 하나의 도전이며, 이와 관련하여 블록체인 기반의 행정절차를 통하여 잘못된 결정을 하게 되면 누가 – 담당공무원, 기관, 위임받은 민간기업, 또는 블록체인 인프라 관리자 등 – 책임을 져야 하는지에 대한 사항도 고려되어야 함

인력 측면

• 기회 : 블록체인의 활용을 통한 행정처리의 디지털화를 통해 수많은 수작업 과정이 줄어들게 되며, 사무처리 관련 오류도 크게 줄어들게 됨. 이로 인하여 지방공무원들이 서비스의 개선이나 문제해결에 더 많은 시간을 투자할 수 있는 여건이 조성됨

• 도전 : 단순 업무는 폐지되거나 민간에서 처리하게 되어 일부 분야에서는 인력이 감축될 수 있으며, 업무담당자의 프로세스 전체에 대한 관리역량은 감소되는 반면, 블록체인 기술 관련 법 · 제도, 프로세스 등의 변화에 대응한 전문성 제고의 필요성은 증가하게 됨



〈그림 2〉 블록체인 기술 활용의 기회와 도전

[참고문헌]
• 민대홍 외(2018). 「블록체인, 어디에 응용하고 있나?–응용 사례와 분야별 특성을 중심으로」. ETRI Insight Report 2018–001.
• 한국정보화진흥원(2017). 「블록체인과 공공데이터–블록체인이 가져올 공공분야 및 공공데이터의 미래」. NIA 공공데이터 이슈페이퍼, No. 2.
• Zheng, Z. et al.(2018). Blockchain Challenges and Opportunities: A Survey. International Journal of Web and Grid Services, 14(4).

▶ 내용문의 : 박해육(한국지방행정연구원 선임연구위원, 033–769–9852, hypark@krila.re.kr)

지난호 보기 : 재정분권 추진과 지방재정운영의 방향(이효 선임연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제64호(2019. 4.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

도시재생에 도시숲 조성사업을 어떻게 연계할 것인가

왜 생태적 도시재생인가

'생태적 도시재생'ecological urban regeneration이란, 보존과 복원을 추구하고 지속가능한 도시 관리가 가능한, 본질에 충실한 도시재생을 의미

- 그동안 도시를 재개발 또는 새롭게 개발함에 있어 자연생태계를 보존하기보다는 토양오염과 생태계 파괴, 도시열섬 등 다양한 환경문제를 유발해 생태적 도시재생의 개념과는 거리가 먼 행위를 반복해왔음
- 이제는 도시환경이 낙후된 지역에 대해 자연생태계를 보호하는, 도시공간의 질적 향상을 목표로 하는 생태적 도시재생*의 개념을 반영할 필요성이 있음

* '재생'이란 훼손된 서식지와 오염된 토양을 회복하는 등의 자연복원**을 통해 다양한 생물이 건강하게 서식할 수 있는 환경으로 조성하고 지속가능한 개발을 위한 실천적 행위를 의미

** 자연복원renaturation은 훼손된 자연경관을 복원해 우수한 자연경관을 유지·관리하는 것으로 생물서식공간을 위한 생물다양성urban biodiversity, 생태계 서비스ecosystem service 향상을 중시하며, 실천 사례로는 그린 인프라green infrastructure 도입, 오픈스페이스 복원, 건축물 녹화 등을 들 수 있음

도시에 녹지공간green space을 조성하는 도시녹화urban greening의 과정은 도시재생의 일환으로 도시의 쾌적성을 증진하는 수단으로 이해

- 도시 내부의 산업지구, 노후한 기반시설 등 기개발쇠퇴지역brownfield을 녹지공간으로 재창조하는 방안은 도시환경의 정비와 개발의 잠재력을 높일 수 있는 방법에 해당
- 버려진 공간을 녹지화하거나 공원 또는 공동 경작지, 도시농지, 유수지, 생물서식지 등 기존의 녹지공간을 네트워크화 하는 방안 등은 도시재생의 중요한 수단으로 작용
- 도시 내 그린 인프라는 다양한 유형*으로 나타난다는 점에서 외곽에 위치한 수변 공간, 습지, 산림 등과는 성격이 다름

* 동네에 있는 쌈지공원, 근린공원, 놀이터, 정원, 산책로와 녹도, 도시숲, 가로수길, 옥상정원, 하천연변의 수변공원, 옥상녹지시설 등

도시숲과 도시재생

도시숲은 생태계를 회복하고 열섬 효과를 완화하며 생활환경을 개선하기 위해 도시에 조성·관리되는 숲을 의미

- 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 의하면 도시숲*이란 도시에서 국민 보건 휴양·정서함양 및 체험활동 등을 위하여 조성·관리하는 산림 및 수목을 말하며, 농·산·어촌의 면 지역과 「자연공원법」에 따른 공원구역은 제외

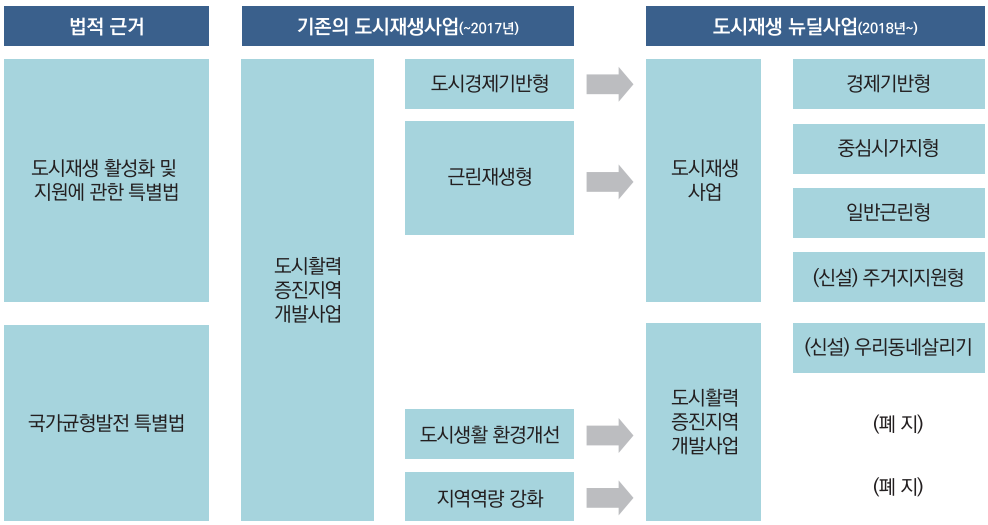
* 법적 용어는 '도시림'이나 일반 시민들에게 보다 친숙하도록 '도시숲' 용어를 사용

- 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」상의 공원녹지를 포괄하나, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」상의 '산림과 수목'과 중복되는 경우 공원녹지 항목에 우선적으로 포함

문재인정부의 '도시재생 뉴딜사업'은 노후 주거지와 쇠퇴한 구도심을 지역 주도로 활성화하여 도시 경쟁력을 높이고 일자리를 만드는 국가적 도시혁신 사업을 의미

- 도시재생 뉴딜사업의 유형은 규모 및 사업의 내용에 따라 ① 경제기반형 ② 중심시가지형 ③ 일반근린형 ④ 주거지지원형 ⑤ 우리동네살리기 등으로 구성
- 도시재생 뉴딜사업의 다섯 가지 유형 가운데 도시숲 조성사업과 연계할 수 있는 유형은 다음과 같이 경제기반형을 제외한 네 가지가 이에 해당할 것으로 판단

① 중심시가지형 : 원도심 쇠퇴지역을 대상으로 공공기능·상권의 회복과 활력 증진을 위해 집객 시설을 조성하고 도심의 중심 기능과 중심상권 회복을 통한 지역경제 활성화와 문화·예술·역사·자산을 연계한 지역 정체성 강화 도모
② 일반근린형 : 주거지와 골목상권이 혼재된 지역을 대상으로 공동체 회복과 골목상권 활력 증진을 위해 이전·유휴 공공시설을 활용한 공동체 거점을 조성하고 복지·문화서비스 개선 및 생활밀착형 업종 지원
③ 주거지지원형 : 주거지 노후 및 불량이 심한 지역에 대해 골목길 정비, 생활편의시설 공급 등으로 소규모주택 정비의 기반을 마련하고 주거지 전반의 여건을 개선
④ 우리동네살리기 : 기초기반시설은 양호하나 빈집, 노후불량주택 밀집 등 주거환경이 열악한 지역을 대상으로 소규모주택 정비사업을 실시하고 공동이용시설을 공급하는 사업



자료 : 국토교통부(2018), 재구성

기존의 도시재생사업과 도시재생 뉴딜사업의 비교

생태네트워크 계획에 충실한 도시재생사업을 추진해야

생물다양성 증진 및 생태계 회복을 위해 경관생태학적 원리를 적용하여 각각의 생물서식공간biotope을 유기적으로 연계할 필요가 있는데, 이러한 환경을 조성하는 것이 생태네트워크 계획

- 오늘날 도지지역의 녹지공간은 계속 단편화되어 녹지섬green islands의 생물서식공간으로 여기저기 흩어져 있는 실정
- 생태네트워크를 통로corridor의 자연·인문환경 특성에 따라 분류하면, 녹지와 녹지를 연계하는 녹지네트워크green network, 강·하천 등의 물줄기를 생태통로로 활용한 물네트워크blue network, 바람이 이동할 수 있는 통로, 즉 바람길의 연계망을 의미하는 바람네트워크white network 등으로 구성

녹지공간은 그 형태에 따라 점·선·면적 요소로 구분할 수 있으며, 이들 요소는 생태네트워크의 공간을 구성하는 데 응용할 수 있음

- 면area적 요소는 생태적으로 중요한 일정 면적 이상의 공간patch을 의미하고, 점point적 요소는 공간의 규모가 작지만 징검다리stepping stones, 즉 디딤돌 비오톱으로 연결성에 기여할 수 있으며, 선line적 요소는 점·면적 요소들을 유기적으로 연결시켜 주는 역할로서 기능

점형 : 옥상정원 / **선형** : 폐철도 활용 / **면형** : 공장부지 활용


오사카의 난바 파크 / 뉴욕의 하이라인 파크 / 나고야의 노리타케 숲

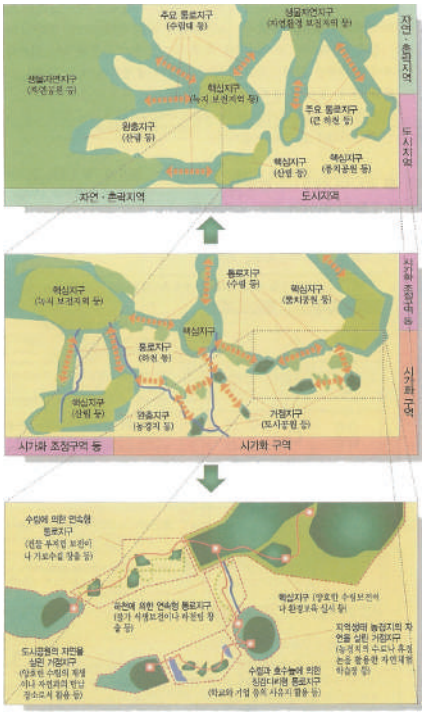
자료 : 난바공원 nambaparks.com; 하이라인친구들 thehighline.org; 노리타케의숲 notitake.co.jp

녹지 형태(점·선·면) **유형별 국외 사례** : 도시재생사업을 통한 도시숲의 조성

생태네트워크 계획은 공간 규모에 따라 '광역 생태네트워크 계획', '도시 생태네트워크 계획', '지구 생태네트워크 계획'등으로 구성되며, 이들 위계별로 유기적인 네트워크가 이루어지도록 비오톱을 배치하는 것이 바람직

- 도시재생사업 추진 시 도시숲 조성을 계획하는 경우 광역 생태네트워크와의 연계 방안을 우선 고려
- 광역 단위의 지역을 관통하는 정맥*, 그리고 정맥에서 분기한 지맥의 생태네트워크와 유기적인 연계를 도모

* 산은 물을 넘지 않는다'는 원칙에 기초한 백두대간 개념의 산줄기 체계 가운데 하나로, 조선 후기의 지리학자 신경준은 우리 산줄기를 1개의 대간大幹과 1개의 정간正幹, 그리고 13개의 정맥正脈 등으로 구분



광역 생태네트워크 계획

- 광역 수준의 생태네트워크 계획에서는 도시 근교에서 시가지로 생물의 이동을 유도하기 위한 방안을 검토한다.

도시 생태네트워크 계획

- 도시의 생물다양성 및 생물과의 만남을 위하여 비오톱이 되는 녹지공간의 배치 및 네트워크를 계획하고, 환경 형성 및 활용의 방향을 설정한다.

지구 생태네트워크 계획

- 도시 생태네트워크 계획의 실현을 위하여 비오톱 및 생물과의 만남 공간 형성에 관한 구체적인 계획을 책정한다.

자료 : 都市綠化技術開發機構(2000); 이승은·홍선기 공역(2002: 20)

공간 단위(광역-도시-지구)별 생태네트워크 계획

도시재생사업을 통해 잠재적 도시숲 조성이 가능한 대상지로는 장기미집행 도시계획시설부지, 유휴 국·공유지, 이전적지, 폐철도·도로, 자투리 공간 등을 고려해볼 수 있음

- 미집행 도시계획시설부지는 재정의 한계로 도시재생 뉴딜사업과 연계하여 확보하는 방법으로 접근
- 미활용 국·공유지 등 유휴 부지를 활용해 도시숲을 조성할 수 있음
- 원도심에는 쇠퇴시설이 산재할 가능성이 있어 중심시가지형 도시재생사업의 경우 이를 활용해 도시숲을 조성
- 폐철도·도로에 산책로를 개설하는 등 도시숲 조성사업을 추진
- 버려진 공터, 길모퉁이 또는 보행자 공간의 일부 자투리땅에 작은 공원을 조성

▶ 참고자료 : 김도형 · 박진경(2018), 「전남만의 도시재생사업 연계형 도시숲 유형 개발」, 한국지방행정연구원.

▶ 내용문의 : 김도형(한국지방행정연구원 연구원, 033-769-9895, enscape@krila.re.kr)

지난호 보기 : 지방행정에서의 블록체인 기술 활용 방안-기회와 도전(박해육 선임연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제65호(2019. 5.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

광역자치단체, 자체 지역균형발전정책 추진시스템이 필요하다

문재인정부의 재정분권과 균특회계사업(약 3.5조원) 지방이양

2018년 10월 관계부처 합동으로 발표된 재정분권 추진방안은 조속한 성과창출을 위해 1단계 재정분권(2019~2020)과 2단계 재정분권(2021~2022)으로 구성

- 당장 추진가능한 사항을 중심으로 한 1단계 재정분권(2019~2020)은 부가가치세 세수의 11%인 지방소비세율을 2019년 15%(+4%p), 2020년 21%(+6%p)로 인상
- 2단계 재정분권(2021~2022)은 지방재정의 자율성 · 책임성을 획기적으로 강화하고 국가균형발전을 촉진하기 위해 지방재정제도를 근본적으로 개편함으로써 국세 : 지방세 비율을 7:3으로 개선

2019년 4월, 기재부는 재정분권 추진방안(2018.10)에 의거 지방소비세율이 인상됨에 따라서 국가균형발전특별회계 지방이양 대상사업을 발표

- 2019년 37+6개 균특회계 포괄보조사업은 2020년 예산편성지침을 기준으로 15+5개로 축소 · 개편
- 특히, 지역자율계정 중 37개 시도자율편성사업은 15개 포괄보조사업으로 축소, 약 2조원에 해당하는 사업이 지방으로 이양됨
- 농촌자원복합산업화지원사업 및 지역전략식품산업육성사업 등의 농식품부 사업(7조7천억원), 도활사업을 포함하는 국토부사업(7조5천억원), 문체부 관광자원개발사업 등 대부분 시도자율편성사업 지방이양



부처별 균특회계 지방이양 대상사업(2019.4)

국민 삶의 질을 높이고 균형발전, 일자리 창출 등의 효과가 있는 지역밀착형 생활SOC 사업은 국가가 중점적으로 추진하기 위하여 지방이양사업 대상에서 제외

- 2019년 4월 15일 국무조정실에서 발표한 생활SOC 3개년계획(안)(2020~2022)에 따르면, 2022년까지 총 30조원 투자, 체육관, 도서관, 보육시설 등 획기적 확충 예정
- 기존 균특회계 내 사업간 그리고 타 회계 · 기금사업과의 복합화시설에 대해서 보조율 인센티브(+10%) 지급

광역자치단체도 지역균형발전정책의 주체가 되어야

지금까지 우리나라 지역균형발전정책은 중앙정부를 한정된 국가재원을 지방에 배분하는 균형발전의 주체로 인식해왔음

- 신속한 경제부흥을 위해 국가주도로 성장거점(growth pole) 위주의 불균형 성장전략을 추진한 결과 국가경쟁력은 급속도로 상승했으나 지역 간 불균형이 심화되는 결과를 초래, 국가는 결자해지로 이를 해소할 책무를 지게 됨
  ※ 지방의 지역발전 역량부족, 지역갈등 발생 등에 대한 우려도 내포되어 있었음
- 이에 수도권의 집적이익을 분산시키고 지역 간 격차를 완화하기 위하여 2000년대 이후 본격적으로 국가는 국가가 주도하는 '국가' 균형발전정책을 추진해 왔음

지역발전의 메가트렌드 변화 속에서 지역 간 불균형, 계층 간 불균형, 부문 간 불균형 등 '불균형'의 영역은 점점 더 넓어지고 있음

- '균형회복'의 의미 속에는 '불균형 해소' 뿐만 아니라 '삶의 질 보장'도 함께 포함되어야 함
- 지역간 불균형을 시정하는 균형발전 문제를 단층구조로만 접근할 것이 아니라 낙후정도에 따라서 지역별 다층구조로 접근하여 해결할 필요가 있음

국가가 추진하는 보다 광역적인 '국가' 균형발전정책과 광역이 추진하는 보다 특화된 '지역' 균형발전정책을 다층적으로 추진해야 하는 시기

- 불균형 문제는 단기적으로 해결할 수 없는 문제여서 보다 광역적인 불균형을 해결하고자 하는 국가균형발전과 보다 실체적 삶의 질 영역에서 불균형을 해결하고자 하는 지역균형발전이 상보적으로 추진되어야 함

현재 우리나라 일부 광역자치단체는 국가균형발전정책과 별도로 각 시 · 군의 균형발전을 위한 조례를 제정하고 지방재정법 제9조에 의거 자체 지역균형발전특별회계를 설치 · 운용 중임

- 지역균형발전지원조례는 전라북도가 「동부권발전 지원조례」를 전국 최초(2006.5.12.)로 제정하였으며, 조례에 의거 자체 균특회계를 최초로 설치한 자치단체는 충청남도(2007.3.30)와 충청북도(2007.4.13)임
- 국가균형발전특별회계 예산이 자치단체로 내려오면 일반회계로 편성되어 흩어지기 때문에 국가균특회계가 운용되고 있음에도 불구하고 일부 도에서는 자체 특별회계를 설치하여 운용해오고 있는 것

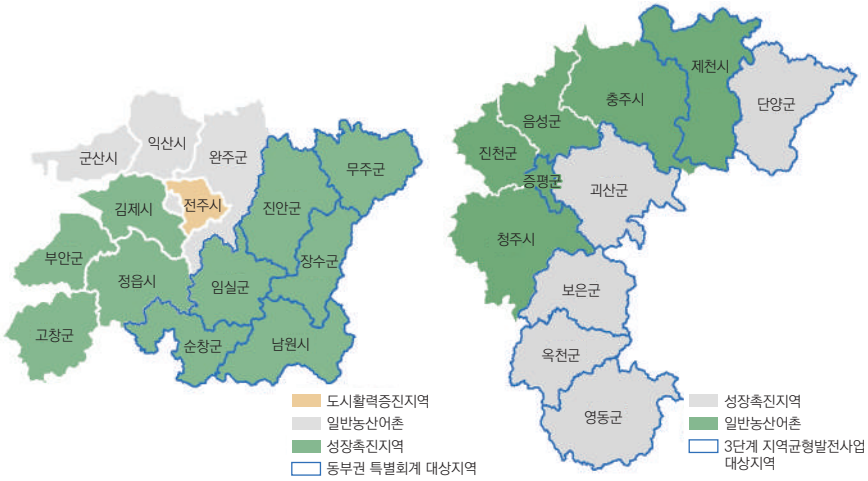
광역자치단체의 지역균형발전지원조례 및 특별회계

구분		조례	시행규칙	특별회계
특·광역시	서울	서울특별시 지역균형발전 지원 조례(2003.3.15.)	-	-
	부산	부산광역시 도시균형발전 지원에 관한 조례(2006.5.10.)	시행규칙 (2011.2.15)	-
	대구	대구광역시 지역균형개발 지원에 관한 조례(2007.6.11.)	-	-
	인천	인천광역시 도시재생과 균형발전 지원에 관한 조례(2005.7.25.)	-	-
	광주	광주광역시 지역균형발전 지원 조례(2007.2.1.)	-	-
	울산	울산광역시 도시균형발전 지원에 관한 조례(2012.10.11.)	-	-

도	경기	지역균형발전 지원조례(2012.12.28)	시행규칙 (2013.5.1.)	특별회계 (2012.12.28.)
	강원	접경지역발전 지원조례(2015.10.8.)	–	–
	충북	지역균형발전 지원조례(2007.4.13)	시행규칙 (2007.5.18.)	특별회계 (2007.4.13.)
	충남	지역균형발전 지원조례(2007.3.30)	시행규칙 (2007.5.10.)	특별회계 (2007.3.30.)
	전북	동부권발전 지원조례(2006.5.12)	시행규칙 (2006.5.10)	특별회계 (2010.11.5)
	전남	시·군 경계지역 균형발전 지원조례(2010.4.3.)	–	–
	경북	지역균형개발 및 지원에 관한 조례(2013.2.18.)	시행규칙 (2016.5.9.)	특별회계 (2015.9.24.)
	경남	지역균형발전 지원조례(2011.8.18)	시행규칙 (2012.4.5.)	특별회계 (2011.8.18.)
	제주	지역균형발전 지원조례(2012.7.18.)	시행규칙 (2014.11.12.)	특별회계 (2012.7.18.)

주 : 조례의 경우 전북에서 최초로 시행하였으며 특별회계는 충남에서 최초로 시행함.

〈 전라북도 대상지역 〉 〈 충청북도 대상지역 〉



광역자치단체 지역균형발전정책 추진사례

약 3.5조원의 균특회계사업이 지방에 이양됨에 따라서 광역자치단체의 지역균형발전 정책설정과 추진시스템 구축 필요

- 현재 추진 중인 균특회계 계속사업이 종료되는 시점이 오면 관광, 식품, 지역특성화산업, 농어업기반, 하천사업 등의 사업이 모두 광역자치단체의 자체사업이 되기 때문에 장기적 관점에서 지역균형발전정책 구조 재설계가 필요
- 광역자치단체 지역균형발전정책의 계획체계, 추진조직, 예산, 거버넌스 등 추진체계, 조례와 특별회계 등 지원체계 마련 필요

특화된 지역균형발전정책 추진시스템을 구축해야

광역자치단체의 지역균형발전정책은 지역마다 정책추진의 배경 및 목적이 다르기 때문에 지방의 자율적 의사결정체계를 기반으로 지역에 특화된 시스템을 구축해야 함

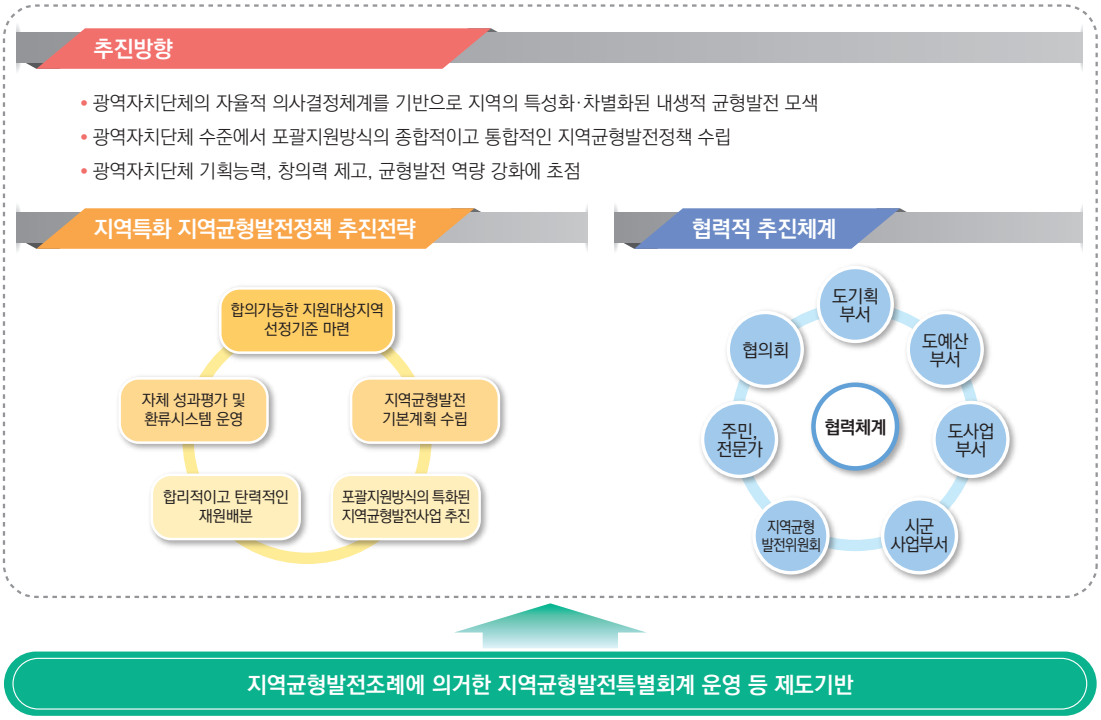
- 지역의 특성에 기초한 합리적인 대상지역 선정기준 및 사업선정기준, 재원배분기준을 마련하고, 이러한 기준은 지역의 여건변화에 따라 탄력적으로 운용
- 지원대상지역 선정기준은 해당 지역균형발전 조례에 명시하거나 시행규칙을 별도로 만들어 명시하도록 함
- 지역특성을 반영한 자체 성과평가시스템을 구축하되 평가를 위한 평가가 아니라 환류시스템을 확장하여 지속적인 컨설팅을 통해 사업의 효과성을 높여 나가는 방식으로 추진

각 광역자치단체의 공간단위와 사업영역단위를 고려하여 지역균형발전종합계획을 수립하고 계획 하에서 포괄지원방식의 종합적이고 통합적인 지역균형발전사업을 추진함으로써 절차적인 완결성을 갖출 수 있도록 함

- 광역이 주도하는 지역균형발전사업의 대상은 국가가 정한 낙후지역보다도 더욱 낙후된 지역으로 물적, 인적, 공동체적 잠재력이 부족한 지역일 가능성이 높음
- 지역균형발전정책의 영역은 주민의 경제적 성과뿐만 아니라 생활영역이기 때문에 대상을 복합적으로 가져가야 하며, 지역균형발전사업은 지역의 비교우위를 고려하여 특화발전할 수 있는 가능성을 부각시키는 전략 추진
- 중앙은 타겟이 되는 공간이나 계층, 그룹에 대한 정책을 추진하지만 지방은 이를 통합적으로 추진

저발전지역이 의존적이고 수동적인 발전이 아니라 자립적으로 발전하게 하려면 내부의 자원을 활용하고 역량을 결집할 수 있도록 하는 지역발전 역량강화가 무엇보다 중요함

- 지자체의 기획능력과 자율적인 창의력을 개발할 수 있는 기회를 지속적으로 제공
- 자치단체의 총체적 혁신역량을 확보하고, 내부역량이 부족할 경우에는 협력 네트워크를 구축하거나 참여확대를 통한 거버넌스 구축 등으로 이를 보완하는 노력도 중요
- 이를 위해서는 광역의 지역균형발전 지원조례 및 자체 특별회계 등 제도적인 기반을 마련 · 확대



광역자치단체 지역균형발전정책 추진시스템 구축방안

▶ 참고자료 : 박진경 · 이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안–균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

▶ 내용문의 : 박진경(한국지방행정연구원 연구위원, 033–769–9892, jkpark@krila.re.kr)

지난호 보기 : 도시재생에 도시숲 조성사업을 어떻게 연계할 것인가(김도형 연구원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제66호(2019. 5.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

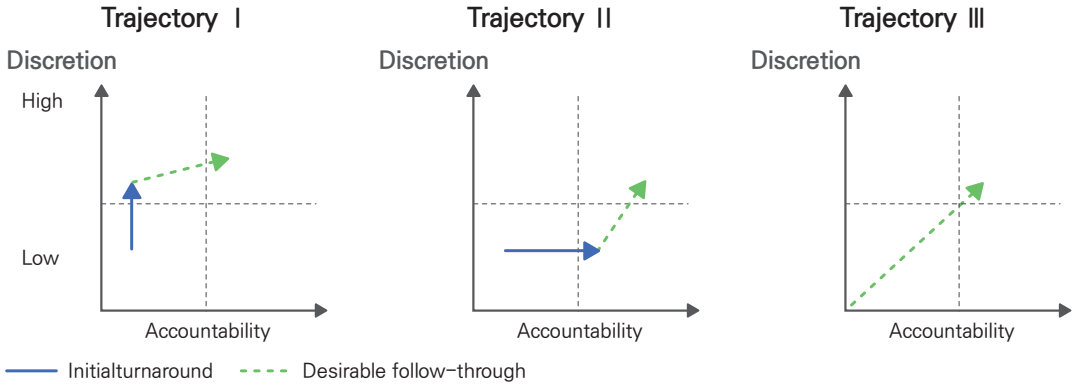
주민참여를 통한 지방자치단체 재정책임성 제고 방안

재정자율성과 재정책임성 간 조화 필요

재정분권이 성공적으로 추진되기 위해서는 지방자치단체의 재정자율성과 재정책임성 간의 조화가 필요함

- 재정분권이 지방자치단체의 재정자율성만을 증가시키는 경우 지역엘리트에 의한 부패 및 포획 등으로 인해 자원배분의 비효율이 발생하게 됨(Trajectory Ⅰ)
- 반대로 재정분권이 지방자치단체의 재정책임성에만 초점을 맞출 경우에는 사전 승인 및 투입 통제를 강화함으로써 지방자치단체의 재정자율성은 약화되고 형식적 · 절차적 책임성만을 강조하게 됨(Trajectory Ⅱ)
- 따라서 재정분권을 통해 자원배분의 효율성이나 지역 간 격차 완화 등과 같은 긍정적인 효과를 얻기 위해서는 지방자치단체 재정자율성과 재정책임성을 동시에 제고할 수 있는 방안이 마련되어야 함(Trajectory Ⅲ)

〈그림 1〉 재정분권 추진에 따른 지방자치단체 재정자율성과 재정책임성의 변화



자료 : Yilmaz, Beris & Serrano-Berthet(2010).

재정자율성 확대에 초점을 맞춘 재정분권 추진

이전재원 중심의 지방재정 구조로 인해 우리나라 지방자치단체의 재정자율성은 매우 제한적인 수준이며, 지금까지 재정분권은 지방자치단체의 재원 확충에 초점을 맞추고 추진되어 왔음

- 우리나라의 지방재정은 지방세와 같은 자체수입보다는 지방교부세 및 국고보조금 등과 같은 중앙정부 이전재원 중심으로 운영되어 왔음
- 이로 인해 지금까지 재정분권에 관한 논의는 '국세 대비 지방세 비율 확대', '지방재정조정제도 개선' 등과 같은 지방자치단체 재정자율성 제고 방안을 중심으로 이루어져 왔음

최근 정부에서 추진하고 있는 '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권'의 경우에도 중앙과 지방의 세입구조 개선을 통해 지방자치단체 재정자율성을 개선하는데 초점을 맞추고 있음

- 현재 8:2 수준의 국세–지방세 비율을 장기적으로 6:4 수준까지 개선하는 것을 핵심 목표로 하고 있음
- 이를 위해 지방소비세 및 지방소득세 확대, 지방세 신세원 발굴, 국가–지방 간 기능 재조정 등을 추진할 계획임

그러나 재정자율성에 초점을 맞춘 재정분권은 지방자치단체의 재정책임성 약화를 초래할 수 있음

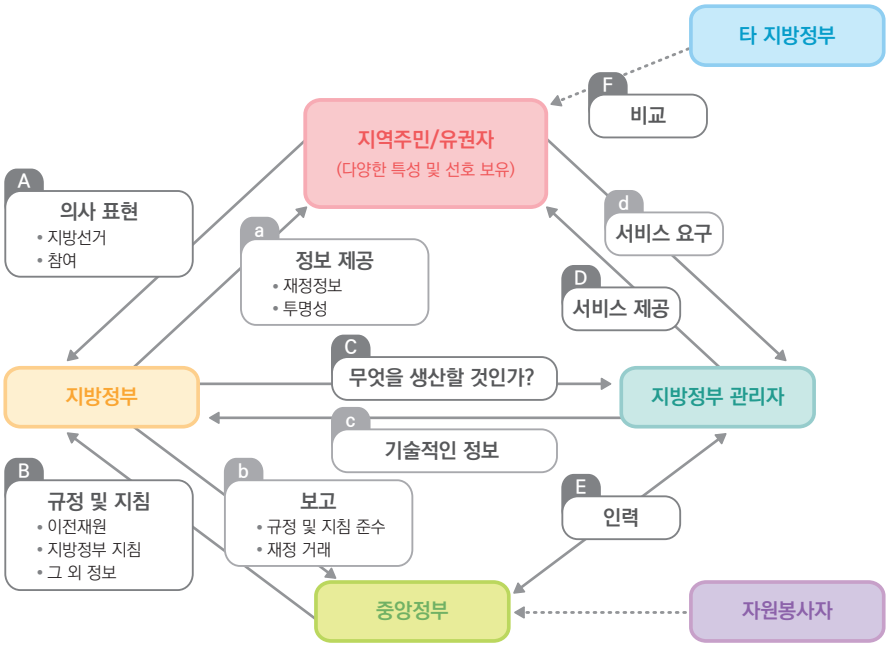
- 우리나라와 같이 이전재원 중심으로 지방재정이 운영되는 경우 지방의 의사결정자는 역량 부족이나 도덕적 해이 등으로 인해 자신들의 재원을 비효율적으로 사용할 수 있음
- 이 경우 재정분권을 통해 지방자치단체의 자체수입이 증가하더라도 지방의 의사결정자는 기존의 비효율적 지출 행태를 그대로 유지할 가능성이 있음
- 따라서 재정분권을 통해 지방자치단체의 재정자율성이 증가할 경우, 이에 상응하는 수준의 재정책임성 제고가 수반되어야 함

주민참여를 통한 재정책임성 제고 방안

지방자치단체의 재정책임성은 정부 간 관계 측면과 지역주민과의 관계 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있으며, 최근에는 지역주민과의 관계 속에서 지방자치단체의 재정책임성 제고 방안을 마련해야 한다는 주장이 많이 제기되고 있음

- 기존에는 재정책임성이 공공부문 내부의 전문적이고 기술적인 측면에서 지방자치단체의 재정건전성과 재정효율성을 확보하는 것으로 인식되었음
- 최근에는 재정책임성이 공공부문 외부의 지역주민과의 관계를 바탕으로 지방정부가 자신의 예산과정에 지역주민을 참여시키고 예산운영 성과를 설명하는 것으로 인식되고 있음
- 지역주민과의 관계 측면에서 재정책임성을 파악할 경우, 지역주민의 참여와 정보공개가 가장 중요한 구성요소임

〈그림 2〉 지방자치단체의 재정책임성 메커니즘



자료 : Schroeder(2004).

첫째, 실질적 주민참여예산제도 운영을 통해서 지역주민들이 예산편성 뿐만 아니라 집행 · 결산 등 지방자치단체 예산의 전 과정에 참여할 수 있도록 해야 함

- 2018년 3월 「지방재정법」 제39조에 대한 개정을 통해 예산편성 과정에 한정되어 있던 주민참여예산제도의 범위를 확대하였으나, 아직까지 대부분의 지방자치단체는 예산편성 과정에서만 주민참여를 허용하고 있음
- 주민참여예산제도가 실질적으로 운영되기 위해서는 예산편성–집행–결산 등 예산의 전 과정에서 보다 본질적인 부분에 대한 의사결정권한을 주민들에게 부여할 필요성이 있음
- 지방의회와 주민참여예산제도 간 권한배분 문제는 지역주민이 결정할 수 있는 대상사업 규모나 유형 등을 제시하고 있는 스위스의 선택적 재정주민투표 사례를 참고할 수 있을 것으로 생각됨

둘째, 주민총회나 재정주민투표제도 도입을 통해 지방재정의 주요 분야에 대한 지역주민의 직접참여를 강화할 필요성이 있음

- 스위스 주정부의 경우에는 일정 금액 이상의 사업에 대해 의무적 또는 선택적 재정주민투표를 실시하고 있으며, 자치단체의 경우에는 주민총회를 통해 예산 · 결산을 승인하는 제도를 운영하고 있음
- 우리나라의 여건상 주민총회나 재정주민투표제도를 전면적으로 도입하기에는 어려움이 있지만, 일정한 금액 또는 분야에 대해 시범사업 형태로 운영하는 방안을 검토해 볼 수 있음
- 예를 들어 지방투자심사의 대상이 되는 사업들 중 지역주민의 삶의 질에 큰 영향을 미치는 사업들에 대해서는 주민총회나 재정주민투표를 통해 사업수행여부를 결정하는 방안을 고려해 볼 수 있음

셋째, 주민참여형 성과관리제도 도입을 통해 지역주민들이 지방자치단체의 성과관리 과정에 참여할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요성이 있음

- 미국 아이오와주의 9개 지방정부는 시민이 지방정부의 성과지표 개발 및 성과평가 과정에 참여하는 시민주도 성과평가제도를 실험적으로 운영하였으며, 이를 통해 지방정부의 문제해결 능력이 개선된 것으로 평가되고 있음
- 지방자치단체의 성과지표 설정 단계에서 지역주민의 의견을 반영하고, 사업집행 단계에서도 성과 모니터링에 참여하도록 하며, 성과평가위원회에 참여하여 지방자치단체의 성과를 지역주민이 직접 평가하는 방안을 검토해 볼 수 있음
- 또한 지역주민들을 대상으로 매년 지방자치단체의 성과평가 결과에 대한 공청회를 개최하고, 이메일이나 문자 등을 통해 지방자치단체의 성과를 정기적으로 주민들에게 공개하는 방안을 고려해 볼 수 있음

▶ 내용문의 : 홍근석(한국지방행정연구원 부연구위원, 033–769–9878, hong0582@krila.re.kr)

지난호 보기 : 광역자치단체, 자체 지역균형발전정책 추진시스템이 필요하다(박진경 연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제67호(2019. 6.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

마을기업, 사회적 성과 측정이 필요하다

행정안전부 마을기업 육성사업 시행 9년차

마을기업은 지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립 · 운영하는 마을단위의 기업

행안부 마을기업 육성사업의 시작은 2010년 하반기 안전행정부 주도로 안정적 일자리 창출 및 지역공동체 활성화를 목표로 시작된 '자립형 지역공동체 사업'

- 2011년 '마을기업'으로 사업명이 변경된 이후 본격적인 마을기업 육성이 이루어졌으며, 사업의 주요 목표는 마을단위 안정적인 일자리 창출, 지역공동체 활성화 및 지역발전
- 특히 마을기업이 갖춰야 할 요건으로 '기업성', '공동체성', '공공성', '지역성'을 명시(2019 행안부 마을기업 육성사업 지침)

현행 마을기업 실태조사의 문제점

행안부는 2018년부터 마을기업 현황 및 실태조사를 실시하고 있으며, 실태조사의 주요 항목은 크게 마을기업 운영현황과 종료현황으로 구분

- 운영현황은 마을기업 유형, 사업내용, 법인형태, 매출액, 고용인원, 지역사회 공헌활동 등의 내용으로 구성
- 종료현황은 마을기업 종료 유형(포기, 규정위반, 사업불능, 귀책사유)에 대한 항목으로 구성

실태분석의 주요 내용이 주로 마을기업의 현황(유형, 사업내용, 법인형태)와 함께 경제적 측면, 즉 매출액, 고용인원 등에 초점을 두고 있으며, 추가적으로 지역사회 공헌활동(공공성)에 대한 내용만을 포함

행안부 마을기업의 주요 요건에서 나타나는 것처럼, 마을기업은 기업성뿐만 아니라 공공성, 지역성, 공동체성 등의 요건을 고르게 충족시켜야 함에도 불구하고, 기업성 및 지역사회 공헌활동 이외의 실태 및 성과에 대해서는 조사 및 분석이 미비

마을기업의 실태 및 통합적 성과 분석에 기초한 중장기 정책방안 마련 필요성 증대

최근 사회적 경제 및 사회적 가치 등에 대한 관심의 증대와 함께, 지역의 다양한 문제점을 해결하고 지역사회의 요구를 반영하며 이를 통해 지역공동체의 목표를 달성하기 위한 주요 수단으로서의 마을기업 역할에 대한 기대가 확대

- 사회적기업이나 협동조합 등 타 사회적 경제조직과 차별화되는 마을기업의 주요 특성으로는 주민주도성, 지역성, 공동체 가치 추구, 수익의 지역 환원을 들 수 있음
- 따라서 마을기업의 고유한 특성을 강화하고 지속가능한 마을기업 생태계 조성을 위한 정책으로의 질적 전환 시급

특히 마을기업육성사업의 주요 목표가 마을단위 안정적인 일자리 창출뿐만 아니라 지역공동체 활성화 및 지역발전에 있는 바, 이 양 측면에서의 성과를 종합적으로 평가할 필요

- 마을기업의 현황 및 성과를 종합적으로 평가하여 문제점 및 정책수요를 도출하고, 지역공동체 활성화를 위한 마을기업 육성정책의 중장기 정책방안 및 개선방향 마련 필요



〈표 1〉 마을기업 성과평가 항목 예시

성과	마을기업 고유특성	기존 항목	추가적 성과 항목
경제적 성과	기업성	매출액, 시장 경쟁력, 제품 차별성, 지속가능성	• 매출액, 시장 경쟁력, 제품 차별성, 지속가능성 • 지역 내 자재구매 및 물품판매를 통한 지역경제 선순환 구조 마련
사회적 성과	공동체성	마을기업 전체의 이익 추구 (이익 배분구조)	• 마을기업 공동 의사결정(민주적 의사결정 구조) • 조직운영의 투명성
	지역성	지역 자원 활용, 지역 주민 주도	• 주민참여 및 공동체 형성(주민참여 증진, 지역 주민/조직간 소통활성화, 마을공간조성 및 마을행사 추진) • 사회적자본 형성(신뢰 형성, 갈등해소 및 관계회복, 교류 및 네트워킹 활성화, 지역공동체 의식 강화)
	공공성	지역사회 공헌활동 (내용·횟수·환산금액), 지역 일자리 창출(고용)	• 지역 공동체 역량강화 • 지역현안의 공동대처 및 문제해결, 주민 조직화 • 인재 육성 • 마을 및 마을기업의 공동 마케팅 및 홍보효과

정책 개선 방안

마을기업의 사회적 가치를 확산시키는 사회적 · 정책적 기반 조성

- 마을기업의 실태조사 및 성과평가에 있어 사회적 성과가 중요한 영역으로 함께 고려될 수 있도록 통합적 평가체계를 구축하고, 이를 바탕으로 사회적 성과에 대한 인식이 확대될 수 있도록 유도
- 특히 인구 과소화, 지역사회 공동화, 중앙과 격리 등으로 발생하는 지역의 '사회적 배제(social exclusion)' 문제를 해결하고 마을공동체와 지역사회의 지속가능성을 담보하기 위한 효율적인 전략으로서의 마을기업의 가치 확산 필요

마을기업의 사회적 가치 평가체계 구축

- 마을기업 가치평가 기법 개발: 마을기업에 대한 평가의 목적은 경제적 측면, 사회적 측면, 혁신성, 지역사회의 측면 등 마을기업이 가지는 다양한 측면에서 제기될 수 있으며, 그 목적에 따라 다양하게 도입 · 활용 가능
- 정기적 마을기업 조사 및 가치평가 실시: 지역사회의 다양한 사회문제를 인식하고 대안적 문제해결 방안으로 마을기업이 기획 및 운영될 수 있도록 현장기반 사회문제 조사 · 분석 사업 추진
- 주체적 평가 및 모니터링 체계 구축: 지역단위 마을기업 등 사회적 경제 당사자 조직들이 주체가 되어 통합 데이터를 구축하고 모니터링 체계를 운영하는 역할을 할 수 있도록 지원

사회적 가치를 실현하는 마을기업 사례 홍보 및 확산

- 우수 사례(best practice)에 대한 적극적 홍보 및 포상을 통해 사회적 가치를 실현하는 마을기업의 확산 유도
- 사회적가치 및 사회혁신성의 전파는 마을기업의 다변화뿐만 아니라 새로운 마을기업에 대한 요구를 창출시키고, 직접 실험으로 이어져 결과적으로 지역사회의 문제해결과 혁신을 촉진시키는 원동력으로 작용 가능

장기적으로 다양한 사회적경제 조직과의 연계를 통한 마을사회적경제 생태계 조성

- 마을기업을 포함한 사회적 경제 조직은 정부의 단기적 재정지원으로 성장하는 것이 아니라 사회적 경제에 유리한 환경과 지지기반의 성숙이 그 지속성 확보에 가장 중요한 요건이라는 점에서 지역 내 마을사회적경제 생태계 조성이 필수
- 마을사회적경제 거점 마련: 기초지자체 내 마을기업 뿐만 아니라 관련 사회적경제 조직의 협력 및 연계를 촉진할 수 있도록 거점 공간을 마련하고, 이를 토대로 사회적경제 네트워크가 활성화 될 수 있도록 지원
- 통합형 중간지원센터 운영: 지자체 단위 마을공동체 및 사회적경제 관련 중간지원센터를 융합하여 통합적으로 운영될 수 있도록 유도하고, 이를 통해 민간단위에서 이루어지는 부문간 교차 노력을 활성화시킬 수 있도록 지원
- 마을기업 활성화 및 마을사회적경제 생태계조성을 위한 지원은 해당 지방자치단체와 지역사회단체가 중심이 되어 주도적 역할을 수행

▶ 참고자료 : 김상민 · 박승규 · 박진경 · 김도형(2018), 「지역공동체 활성화를 위한 마을기업 성과평가 및 정책방안 연구」, 한국지방행정연구원

▶ 내용문의 : 김상민(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9893, sangminkim@krila.re.kr)

지난호 보기 : 주민참여를 통한 지방자치단체 재정책임성 제고 방안(홍근석 부연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제68호(2019. 6.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

자치분권 사전협의제 도입을 통한 지방자치권 강화

왜 도입이 필요한가?

중앙부처 중심 법령 제 · 개정으로 인한 자치권 침해 및 국가 · 지방 간 갈등 발생

국가와 지방자치단체 간 사무(권한 · 업무)의 배분은 법령에 규정되어 있으나, 법령 제 · 개정에 대한 발의 권한을 갖고 있는 중앙부처는 자치분권에 대한 전문성 및 인식이 부족

- 지방자치단체가 해야 할 일을 국가의 권한으로 규정하거나, 중앙부처는 기획을 담당하고 지방자치단체는 이를 단순히 집행하도록 하는 등 중앙부처 중심의 사무배분 사례 발생
- 지방자치단체에 대한 과도한 지도 · 감독 수단을 신설하거나, 국가의 업무 수행에 따르는 행 · 재정비용을 지방자치단체에서 부담하도록 하는 등 지방의 자율성 제약 및 지방자치권 침해 발생

지방자치단체는 법령 제 · 개정에 대한 사전적 통제가 어렵고, 문제 발생 후에야 사후적으로 개선을 요구

- 지방자치단체는 법령 제 · 개정 과정에 직접적 참여가 불가능하고 단순 의견 제출만이 가능하나, 그마저도 시 · 도 및 시 · 군 · 구의 여건 상 연간 1,700여건에 이르는 제 · 개정 법령을 일일이 검토한다는 것은 현실적으로 불가능
- 따라서, 개별 지방자치단체는 불이익이 명확하게 드러나지 않는 한 사전적 의견 개진에 소극적이며, 국가 · 지방간 권한과 책임을 둘러싼 분쟁 발생 후에야 사후적으로 문제를 제기

제·개정 법령의 자치권 침해 여부 사전검토 실시

위와 같은 문제에 따라, 행정안전부는 지난 3월 12일 「지방자치법 시행령」을 개정하여 중앙행정기관에게 소관 법령 제 · 개정시 해당 법령의 지방자치권 침해 여부에 대해 행정안전부 및 교육부와 사전에 협의하도록 하는 '자치분권 사전협의제'를 도입

사전협의 요청서 작성·제출	▶	지자체 및 외부 자문단 의견수렴	▶	법안의 자치권 침해 여부 검토	▶	개선 필요 법안에 대한 추가 협의	▶	사전협의 결과 통보서 송부
(중앙행정기관 → 행정안전부)		(지자체 및 자문단)		(행안부·교육부)		(행정안전부 ↔ 중앙행정기관)		(행정안전부 → 중앙행정기관)

사전협의 주요절차

① 중앙행정기관은 소관 법령을 제 · 개정하려고 할 경우, 입법예고 전에 해당 법령안의 지방자치권 침해 여부에 관해 행정안전부에 사전협의 요청

② 사전협의를 요청 받은 행정안전부는 우선 법령안에 대해 지방자치단체 및 그 협의체*의 의견을 수렴하는 한편, 행정안전부 소관 법령안 및 향후 갈등 발생 소지가 있는 법령안 등 전문적 · 중립적 검토가 필요한 경우는 외부 전문가 자문단의 의견 수렴을 병행 실시

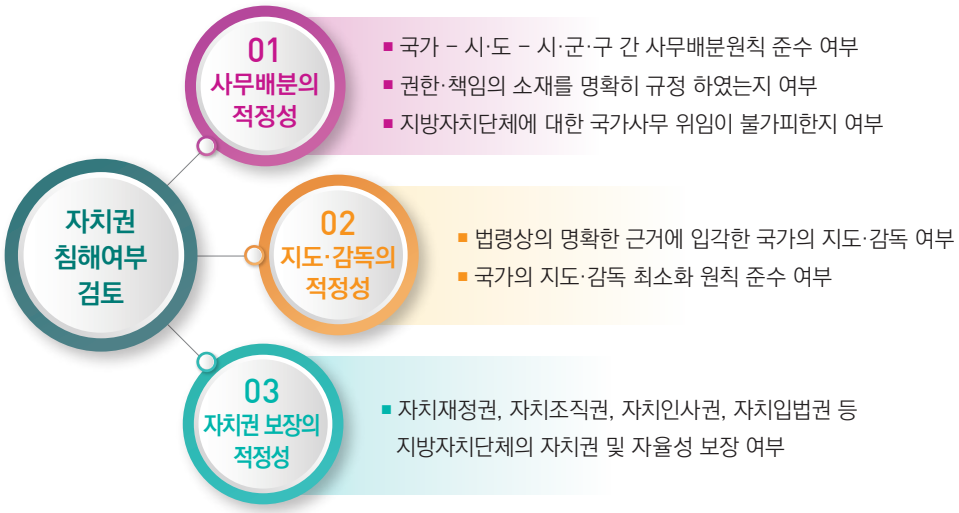
* 대한민국시도지사협의회, 전국시장 · 군수 · 구청장협의회, 전국시 · 도의회의장협의회, 전국시군자치구의회의장협의회

③ 행정안전부는 지방자치단체 및 그 협의체와 자문단 등에서 제출한 의견을 토대로 법령안의 지방자치권 침해 여부를 검토

④ 행정안전부는 검토 결과 해당 법령안이 지방자치권 침해 소지가 있어 개선이 필요하다고 인정할 경우, 소관 중앙행정기관에게 개선을 요구하고 추가 협의를 실시

⑤ 행정안전부는 지방자치권 침해 소지가 없거나, 추가 협의가 종료된 경우 입법예고 종료 전까지 사전협의 결과를 정리하여 해당 중앙행정기관에게 송부함으로써 협의 절차 종료

국가 · 지방간 사무배분의 적정성, 국가의 지방자치단체에 대한 지도 · 감독의 적정성, 자치재정 · 조직 · 인사 · 입법권 등 기타 지방자치권 보장의 적정성 등을 중심으로 법안을 검토할 예정



- 사무의 신설 · 변경 · 폐지 시, 주민생활과 밀접하고 지역현장에서 해야 할 일을 지방자치단체에게 배분하였는지, 국가 · 지방간 권한 및 책임을 명확히 구분하여 규정하였는지, 국가가 해야 할 일을 지방에 떠넘긴 것은 아닌지 등 검토
- 지방자치단체에 대한 중앙부처의 지도 · 감독 권한을 신설하는 경우, 법률에 지도 · 감독의 명확한 근거와 한계가 규정되었는지, 지방의 자율성 보장을 위해 목적 달성에 필요한 범위 내에서 지도 · 감독 수단을 최소화하여 규정하였는지 등 검토
- 국가사무 수행에 따르는 행 · 재정비용을 지방자치단체에 전가하거나, 지방자치단체의 조직 · 인사 운용에 대해 개입할 수 있는 근거를 신설하는 경우, 자치사무의 수행 방법이나 기준 등을 국가법령으로 정하도록 하는 경우 등 지방자치단체의 자치재정 · 조직 · 인사 · 입법권 침해 여부 검토

향후 지방자치권 보장 및 중앙·지방 간 갈등의 사전 예방 기대

자치분권 사전협의제는 오는 7월 1일부터 시행되어 해당 일에 관계기관 협의를 시작하는 제 · 개정 법령안부터 적용될 예정

- 시행 이후 제 · 개정을 추진하는 법령안은 성별영향평가, 통계영향평가, 개인정보 침해요인 평가 등 기존의 사전입법 영향평가 절차와 함께 자치분권 사전협의를 완료해야 법령안의 법제처심사 요청 가능

향후, 자치분권 사전협의제 도입으로 인해 지방자치단체 중심의 사무배분을 통한 자치영역 확대 및 지방의 자율성 제고와 함께 국가 · 지방 간 권한 및 책임을 둘러싼 분쟁을 사전에 예방할 수 있을 것으로 기대

▶ 내용문의 : 이동현(행정안전부 자치분권지원과 행정사무관, 044-205-3325, leedh86@korea.kr)

지난호 보기 : 마을기업, 사회적 성과 측정이 필요하다(김상민 부연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제69호(2019. 7.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

저출산 정책, 정책설계만 문제인가?
- 전달체계 평가 및 개선방안 -

저출산 정책 전달체계 논의의 필요성

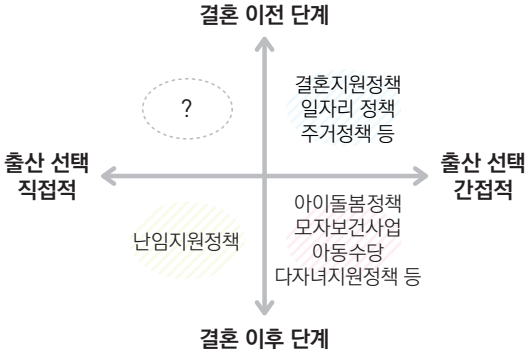
저출산 정책 실효성 제고를 위해 구체적이고 실제적인 개선방안 제시의 필요성

- 최근 우리나라의 저출산 문제는 여전히 심각한 수준임(합계출산율 1.05명(2017년 기준)에 불과, 출생아수도 연간 40명 이하)
- 기존의 저출산 정책은 여러 부처가 큰 틀에서의 논의와 조정없이 각자 중요하게 생각하는 정책들을 백화점식으로 나열하여 제공하므로 실효성이 떨어진다는 비판을 받고 있음
- 정책평가적 시각에서는 기존 저출산 정책이 효과가 없다고 의심되는 경우에는 정책효과에 대한 평가뿐만 아니라, 집행평가와 정책구조평가를 실시해야 함
- 그러나 기존 저출산 정책에 관한 대부분의 연구들은 각 사업에 관한 효과성 분석 차원에만 머물러 있음
- 구체적이고 실제적인 개선방안 제시를 위해서는 집행구조, 즉, 전달체계 부문에서의 문제점 분석과 더불어 정책설계 방안이 동시에 논의되어야 함

저출산 정책 전달체계 유형별 특성 및 평가

저출산 정책 현황 및 한계

- 지방자치단체는 「저출산 · 고령사회기본법」에 근거하여 다수의 저출산 정책을 수립 · 추진하고 있으며, 전국 243개 지방자치단체에서 1만여 개에 달하는 각종 저출산 관련 사업을 자체적으로 시행하고 있음(2017년 기준)
- 저출산 정책을 결혼 이전 단계인지 이후 단계인지 여부, 출산 의사에 직접적인 영향을 미치는지 아니면 간접적인 영향을 미치는지의 여부 등으로 구분하였을 때, 결혼 이전 단계에서 출산 선택에 직접적인 영향을 미치는 정책이 매우 부족함
  - 이러한 정책은 적은 비용을 들이고도 성과를 높일 수 있는 넛지적 정책(예. 공공난자은행 설립)의 성격이 있으므로 확대해 나갈 필요가 있음

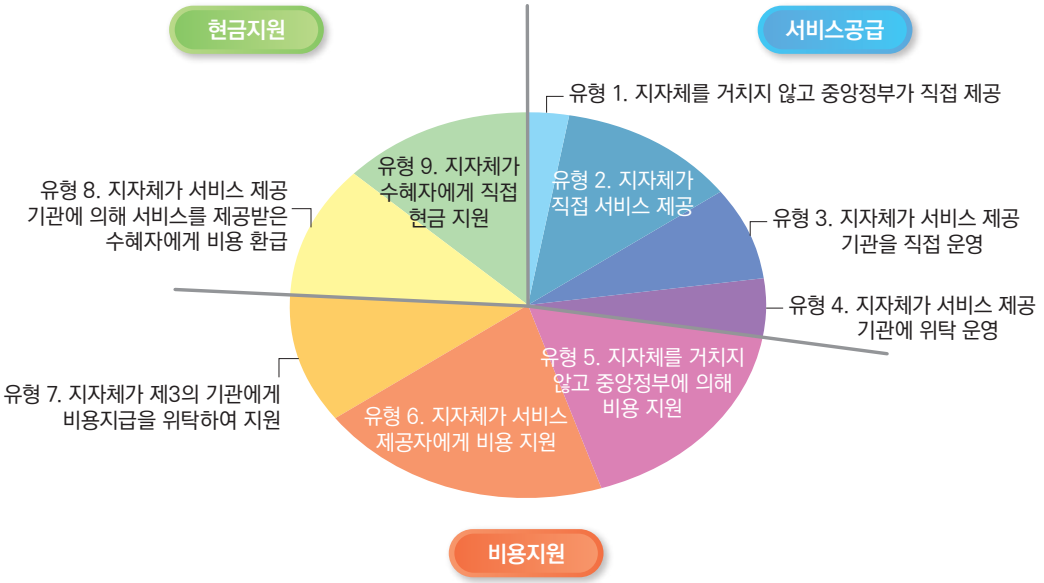


저출산 시책을 종류별로 정리하면 다음과 같음

- 총 163가지의 사업을 추진하고 있음
- 생애단계별로는 육아지원(39%), 출산지원(36%), 다자녀지원(20%), 결혼지원(5%) 순으로 사업의 종류가 많게 나타남
- 정책대상별로는 일정소득기준 이하 대상 사업에 비해 전체 대상 시책이 무려 74%(132개)를 차지하고 있음
- 정책내용별로 보면, 임신출산비용지원(42개), 보육기관지원(24개), 의료비지원(24개), 소득보전(18개), 보육서비스이용지원(14개) 등의 순으로 사업의 수가 많은 것으로 나타남

저출산 정책 전달체계 유형화

- 유형화 대상 : 전체 저출산 사업(163개) 중 공통사업(44가지)의 전달체계
- 유형화 기준 : 정책 수단(지자체가 서비스를 공급하는지, 비용지원을 하는지 또는 현금지원을 하는지 여부 및 각각의 구체적인 방식)
- 유형화 결과 : 8개 유형으로 분류



정책 수단	전달체계 특성	해당 사업	유형 구분
서비스 공급	지자체를 거치지 않고 중앙정부가 직접 제공	다자녀 가정 주거안정 지원	유형1
	지자체가 직접 서비스 제공	임산부·영유아 영양플러스, 어린이 국가예방접종 사업, 아동청소년 정신보건사업, 아동치과주치의 사업	유형2
	지자체가 서비스 제공 기관을 직접 운영	국공립 어린이집 운영 지원, 육아종합지원센터 운영, 공동육아나눔터 및 가족품앗이 운영, 농촌 보육정보센터 운영	유형3
	지자체가 서비스 제공 기관에 위탁 운영	산모신생아 건강관리지원, 취학전 아동 실명예방사업, 어린이 국가예방접종 지원	유형4
비용지원	지자체를 거치지 않고 중앙정부에 의해 비용 지원	신혼부부 전세임대, 다자녀 가정 주거안정 지원(우대금리), 난임부부 시술비 지원, 국민연금 출산 크레딧, 자녀세액공제, 다자녀 국가장학금 지원, 3자녀 이상 가구 전기요금 감액, 3자녀 이상 가구 도시가스요금 정액 할인, 3자녀 이상 가구 지역난방요금 정액 지원	유형1
	지자체가 서비스 제공자에게 비용 지원	누리과정 지원, 보육료 지원, 만0~5세 급식비 지원, 신생아 난청진단 의료비 지원, 미숙아·선천성 이상아 의료비 지원, 영유아 발달장애 정밀검사비 지원, 드림스타트사업, 지역아동센터 지원, 시간 연장 어린이집 운영 지원, 아동치과주치의 사업	유형5
	지자체가 제3의 기관에게 비용지급을 위탁하여 지원	기저귀·조제분유 지원, 임신출산 진료비 지원, 영유아 건강검진 지원, 방과후 보육료 지원, 시간차등형(시간제) 보육료 지원	유형6
	지자체가 서비스 제공 기관에 의해 서비스를 제공받은 수혜자에게 비용 환급	난임부부 시술비 지원(저소득층), 여성장애인 진료비 지원, 고위험 임산부 의료비 지원, 선천성대사이상 검사 및 환아 관리, 다자녀 가정 자동차 취득세 감면	유형7
현금지원	지자체가 수혜자에게 직접 현금 지원	해산급여, 긴급복지 해산비, 가정양육수당 지원, 아동 수당, 한부모가족 아동양육비 지원	유형8

저출산 정책 전달체계 유형별 특성 및 평가

- 저출산 정책 집행 단계에서의 특성을 전문성, 효율성 및 접근성 기준으로 평가함
- 전문성은 서비스를 직접적으로 제공하는 능력 또는 서비스 제공 기관 운영의 문제로써, 지자체에서 저출산을 담당하는 조직의 전문성(내부 전문성)과 사업을 위탁하는 경우에 위탁받은 조직에서 필요한 외부 전문성으로 나누어 분석
- 효율성은 어떻게 하면 집행비용을 줄일 수 있을지의 문제로써, 집행비용을 수혜대상 선정비용(일시적 비용 또는 상시적 비용), 감사 비용, 운영비용 등으로 구분하여 분석함
- 접근성은 제공하고자 하는 서비스를 해당 수혜자에게 빠짐없이 전달하도록 하는 문제로써, 수혜자의 신청비용과 서비스 기관에 대한 공간적 접근 비용으로 구분하여 분석함

분석기준 / 정책수단	전문성 측면	효율성 측면	접근성 측면
서비스 공급	• 지자체가 직접 서비스를 제공하는 유형(유형2)에서는 내부 역량에 따라 서비스 질이 달라질 수 있음 • 지자체가 서비스 제공 기관을 직접 운영(유형3)하거나 위탁 운영하는(유형4) 경우에 외부 전문성 확보의 문제가 있음	• 지자체가 서비스를 직접 제공하거나(유형2) 서비스 제공 기관을 직접 운영(유형3)하는 경우에는 운영비용이 발생하게 됨 • 여러 부처에서 유사한 사업을 진행하는 경우 유사한 서비스 제공 기관의 중복으로 인한 비용이 발생할 수 있음(유형3) • 지자체가 위탁 운영하는(유형4) 경우, 감사비용을 지불해야 함	• 지자체가 직접 서비스를 제공(유형2)하거나 서비스 제공 기관을 운영(유형3)할 시에는 지리적 접근성이 좋지 못한 경우 접근 비용이 발생할 수 있음
비용지원		• 서비스 제공기관에게 비용을 지원하는 경우(유형5)에는 감사비용을 지불해야 함 • 서비스 수혜자에게 비용을 환급해주는 방식(유형7)에서는 서비스 신청 건수마다 심사해야 하므로 수준이 높음	• 서비스 제공 기관의 수가 충분하지 않은 경우 접근성의 문제가 발생할 수 있음(유형5) • 서비스 수혜자에게 비용을 환급해주는 방식(유형7)에서는 수혜자 측면에서 서비스를 받을 때마다 신청해야 하므로 수혜자의 신청비용이 높음
현금지원		• 현금지원 사업에 소득기준이 있는 경우 선정 비용이 발생	• 금액이 크지 않은 경우에 수혜자는 신청으로 인한 이익보다 비용이 크다고 판단하면 신청하지 않는 경우 발생

저출산 정책 전달체계 개선방안

중앙정부 차원 개선방안

- 국가 저출산 정책의 조정 기능 강화
  - 중앙부처간에 조정 거버넌스 능력을 향상시키기 위해서는 1) 저출산고령사회위원회의 조정 권한 강화 또는 2) 기능통합형 조직 신설 등의 방안 고려
- 지자체 저출산 사업 활성화를 위한 유인구조 마련
  - 지역맞춤형 정책 시행을 위한 지자체 조직의 전문성 강화를 위해서는 현재와 같이 중앙정부의 획일적인 공모사업이 아니라, 지방의 출산율을 높이고 생산가능인구를 유치할 수 있는 다양한 제안을 수렴하고 이를 효과적으로 시행하는 경우, 재정적 인센티브를 부여하는 방안 고려

구분	내용
기능통합 전담조직 설치 사례	• 호주 링크센터 – 생애과정에서 발생할 수 있는 각종 사건과 재난에 대하여 개별 고객에게 보다 적합한 방식으로 종합적인 서비스를 제공하는 것에 초점을 맞추어 운영
지방 저출산 정책 시행 유인구조 마련 사례	• 일본 저출산 담당 장관 및 지방자치단체 상위 구역회의 – 전국 47개 도도부현을 10개 구역으로 나누어 각 구역마다 저출산 담당장관이 도도부현 지사 및 정령지정도시 장과 의견 교환을 실시함

지자체 차원 개선방안

- 지자체 저출산 정책 기획기능 강화
  - 지자체 전문성 강화를 위해서 기획기능을 강화할 필요가 있는데 현재 저출산 전담 조직을 지자체장 직속 기구로 위상을 강화하거나 전문직위제 지정을 통한 지속적 업무추진 여건 마련 등 조직구성원의 역량 강화 방안을 마련할 필요가 있음
- 지역자원 활용방식의 다양화를 통한 외부전문성 확보
  - 기존시설과 마을 내 복지자원 및 인적 인프라를 활용하여 외부전문성을 확보할 수 있음
- 수혜자의 신청비용 절감 방안
  - 수혜자의 입장에서 서비스 수혜 자격을 획득하기 위한 신청은 정책 인지(정보접근성)와 신청 절차 수행으로 이루어지는데 신청 과정이 어떠하냐에 따라 서비스에 대한 접근성의 수준이 달라짐
  - 신청비용을 줄이는 방안으로 여러 가지 서비스를 동시에 통합하여 신청하는 방법도 있지만 서비스를 이용할 때마다 신청하는 비용환급 방식에 대한 개선도 필요한데, 이를 위해서는 바우처방식 도입 검토 필요
- 서비스 기관에 대한 지리적 접근성을 향상시키는 방안
  - 아무리 질 좋은 서비스를 제공하는 기관이 있다 하더라도 지리적 접근성이 떨어지는 경우에 서비스 이용률은 낮을 수밖에 없음
  - 지리적 접근성을 향상시키는 방안은 첫째, 수요자가 많이 거주하는 지역의 자원을 활용하여 서비스 제공 기관의 수를 확대하는 방안과 둘째, 하나의 서비스 제공 기관에 여러 개의 서비스를 통합하여 서비스를 받기 위해 여러 기관을 방문하지 않도록 하는 방안이 있을 수 있음

구분	사례 내용
기획기능 강화 사례	• 도쿄도 세타가야구 사례 – 자체적으로 어린이를 위한 보호 및 양육서비스 기본계획을 수립, 자체 사업을 실시하고 있음 – 지역 내 공동체자원을 활용하여 어린이 기금을 마련하여 사업운영비에 충당
민간 자원과 연계하여 외부 전문성 확보한 사례 / 수요자 거주 지역의 자원을 활용하여 지리적 접근성을 제고한 사례	• 밀양시 – 아파트 단지의 공동시설(도서관, 노인정 등)을 리모델링하여 공동 육아공간 조성(100세대 이상 10개 아파트 대상) – 가족친화시설(마을사랑방, 육아나눔터), 가족품앗이(학습, 하교길동행, 체험활동 품앗이), 주민역량강화 프로그램 교육 – 마을공동자치회, 밀양 아지매클럽(온라인) 등과 연계하여 주민의 자발적 운영을 통해 가족친화마을 조성 – 밀양시는 '15년 11월 말 대비 출생아수 8% 증가
서비스를 통합하는 원스톱 센터 설치로 접근성을 제고한 사례	• 경북 의성군 – 기존 보건소를 증축해 임신·출산부터 양육을 결합하는 통합서비스를 제공한 사례 – 보건소 출산장려정책과 연계하여 결혼상담실, 임산부 건강지원실, 영유아보육지원실, 공공 어린이집 등을 설치하여 결혼·출산·육아까지 생애주기별 통합 서비스 제공
	• 부산 사상구 – 구(舊) 주민센터를 아동 전문 보건지소와 아이맘원스톱 센터로 리모델링하여 서비스를 일괄적으로 제공한 사례 – 어린이 아토피 예방교실 등 아동 성장단계별 건강관리 프로그램을 운영하고, 임신·출산·육아 지원 서비스를 일괄(원스톱)적으로 제공

▶ 내용문의 : 강영주(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9845, kyj77@krila.re.kr)

지난호 보기 : 자치분권 사전협의제 도입을 통한 지방자치권 강화(이동현 행정사무관) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제70호(2019. 8.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

지방자치단체 생활SOC 운영이 더 중요하다
- 문화·체육시설 중심으로 -

생활SOC 투자확대 기조

정부는 '보다 나은 삶'에 대한 국민의 관심에 부응하여 생활SOC 3개년 계획을 수립하였고 생활SOC 예산안을 예년 대비 대폭 확대 편성

- 생활SOC(생활밀착형 사회기반시설)는 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설로 정의

  – 「생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정」 제2조

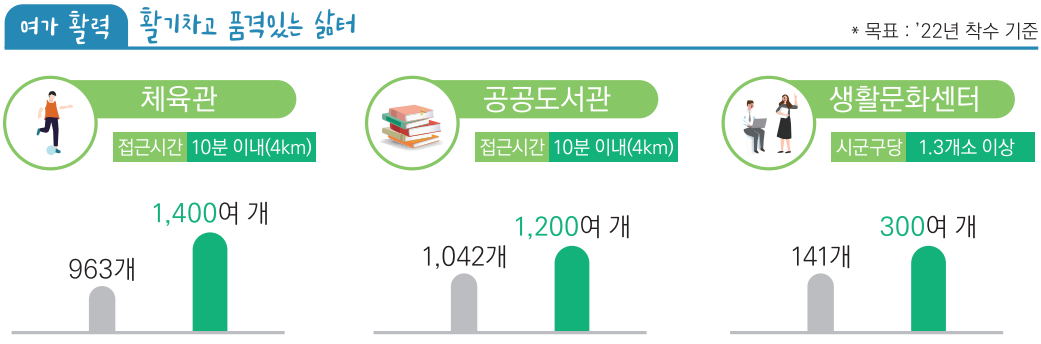
- 정부는 2022년까지 총 30조원(지방비 포함 시 48조원)을 투자해 체육관, 도서관, 보육시설 등 생활밀착형 SOC(사회간접자본)를 획기적으로 확충하고자 하며 '19년 예산(안)은 8.0조원 144개 사업으로 '18년(5.8조원) 대비 약 137% 수준으로 증가

- 이 중 여가 · 건강 활동에 해당되는 문화 · 체육등의 인프라에는 '19년에 1.6조원이 계획되며 주요 시설로는 체육센터(수영장 포함), 실내체육관, 공공도서관, 생활문화센터가 해당

정부의 생활SOC 문화 · 체육 분야의 비전은 "활기차고 품격있는 삶터"로 제시됐으며 아래와 같이 정량적 목표를 수립

- 정량적 측면에서 체육관은 963(5.3만명당 1개)→1,400여개소(3.4만명당 1개)을 목표로 하며, 문화시설 중 공공도서관은 1,042(5만명당 1개)→1,200여개소(4.3만명당 1개), 생활 문화센터는 141→300여개소를 목표

- 접근성 측면에서 체육시설 중 체육관은 13분(5.5km)→10분(4km), 수영장은 22분(9.1km)→15분(6km) 수준으로 단축하고자 하며, 문화시설 중 공공도서관에 대한 접근시간을 12분(5km)→10분(4km) 수준으로 단축 목표

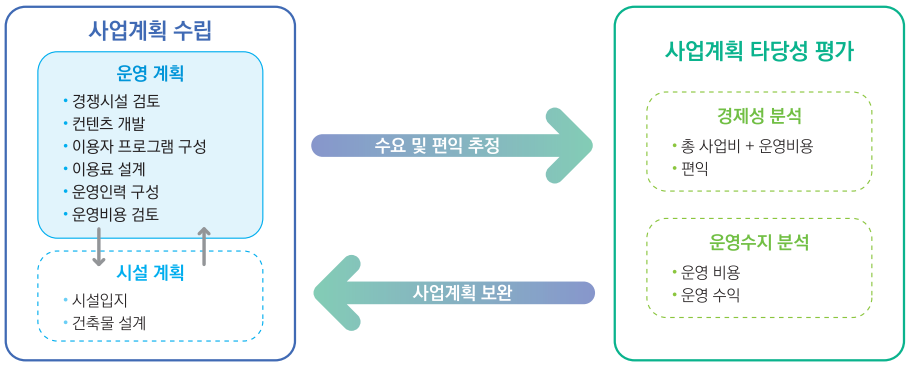


자료 : 정부 관계부처합동(2019. 4. 15.), 생활SOC 3개년계획(안)

사업계획 수립 · 투자심사 · 시설 가동단계에서 운영의 중요성

문화 · 체육 시설 사업계획 수립 시 운영계획은 핵심적 요소로 시설계획과 유기적으로 고려되어야 하며 경제적 타당성 및 운영수지 전반에 걸쳐 영향

- 시설계획(입지, 건축물의 규모)은 시설을 통해 제공하고자 하는 서비스 및 컨텐츠를 위한 운영계획과 상호 유기적으로 고려되어 결정 필요
- 수립된 사업계획의 타당성은 경제성 및 운영수지 분석을 통해 평가할 수 있으며 반복적인 사업계획(운영계획 및 시설계획) 보완을 통해 다양한 대안을 비교하고 사업구상 단계에서 최적의 사업계획 도출



사업계획 수립 절차 및 운영계획의 고려사항

중앙투자심사에 있어서도 문화 · 체육 시설은 사업 시행 후 운영에 관한 심사의견이 높은 빈도로 확인

- 2008년~2018년에 심사된 문화 · 체육 생활SOC에 해당되는 사업은 총 159건이며 이 중 체육시설이 절반이상을 차지함, 심사의견을 검토 시 운영계획 수립에 관련된 의견이 가장 빈도가 높으며 다음으로 재원부분 및 사업규모 조정에 관한 의견 순
- 운영계획에 관한 주요 심사의견은 프로그램 마련 등을 통한 컨텐츠 확충, 운영수지를 고려하여 향후 장기적 관점에서 재정영향력 검토 등

	문화시설	체육시설	문화·체육 복합시설	합계
반려 및 재검토	21(37.5%)	31(38.3%)	12(54.5%)	64(40.3%)
조건부 및 적정	35(62.5%)	50(61.7%)	10(45.5%)	95(59.7%)
총계(중복)	56	81	22	159

주 : 동일사업 재심사시 별건으로 산정

	문화시설	체육시설	문화·체육 복합시설
재원	15	12	5
규모조정	4	8	4
운영계획	30	30	7
운영계획 주요의견	• 인근시설과 차별화된 운영프로그램 구성 및 다양한 교육프로그램 개발 필요 • 유지관리 비용을 구체화하고 다양한 교육 프로그램 운영 등 구체적인 수익 창출 방안 마련하여 적자 최소화 • 대회목적 체육시설의 대회 종료 후 운영방안 마련 • 이용객 전망을 객관적으로 재추정하여 향후 운영수지 객관적 추정 • 조성시설의 효율적인 운영을 위한 구체적인 시설 및 인력 운영방안 마련		

기존 건립된 공공 문화 · 체육 시설의 운영현황을 검토 시 수입대비 운영비용 지출이 커 재정 손실금이 장기적으로 발생할 가능성 우려

- 공공시설 운영현황 공개자료를 바탕으로 검토 시 흑자 상태로 운영되는 시설들은 그 비율이 매우 낮은 수준임을 알 수 있으며, 평균 순수익 규모 측면에서도 문화시설은 약 17억원/년, 체육시설은 평균 약 5억원/년 적자
- 지출액 대비 자체적인 수입을 통해 보전되는 비율인 운영수지비율을 검토시에도 유료 프로그램이 적은 도서관이나 무료공연이 많은 문화예술회관의 경우 유료 이용 프로그램이 많은 체육시설보다 운영수지 비율이 낮은 상황
  * 연간 운영수지 비율 = 연간 운영수입 / 연간 운영비용
- 공공시설의 주 목적이 이윤창출이 아닌 국민들의 삶의 질 향상이지만 시설 운영 중 발생하는 적자로 인한 재정적 영향을 고려할 필요가 있음

시설구분	문화시설		체육시설	
	공공도서관	문화예술회관	체육관	수영장
분석대상 시설 수	61	132	163	17
흑자운영 시설 수 (분석대상 시설 수 대비 비율)	0(0%)	12(9.0%)	18(11.0%)	3(17.6%)
평균 연간 순수익(억원/년)	-18.02	-17.02	-4.77	-4.93
평균 연간 운영수지 비율 (운영수입/운영비용)	0.047	0.321	0.513	0.735

자료 : 지방재정365(지방재정통합공개시스템) – 공공시설운영현황(http://lofin.mois.go.kr/portal/service/openInfPage.do?infId=9YJWO8ESQV63PIUNS62Q1211398&srvCd=)

문화·체육 생활SOC 운영계획 수립에 관한 제언

지방자치단체는 지역 여건에 부합하는 생활SOC 확충을 위해 하드웨어적인 건립계획 뿐만 아니라 소프트웨어적인 운영계획 수립 필요

- 사업 규모대비 수요가 적을 경우 건축비의 과투자 및 운영비 측면의 지속적인 재정적 손실금 발생 우려되므로 객관적이고 합리적인 수요추정을 기반한 계획 수립 필요
- 향후 인구구조 변화를 고려하여 해당 시설의 주요 이용층을 명확히 판단하고 지역특색에 맞는 프로그램(컨텐츠) 구성이 필요, 특히 문화시설은 컨텐츠의 영향력이 체육시설 대비 상대적으로 중요하므로 주변 경쟁시설을 고려하여 차별화된 컨텐츠 제공 고려
- 운영전문 인력(문화 컨텐츠 기획 및 체육강습 등) 및 유지관리(시설물 관리) 인력등에 관한 구체적인 계획 수립을 바탕으로 계획단계부터 운영수지 검토를 수행하여 향후 장기적인 재정영향력 검토 필요
- 운영 방안은 지방자체단체가 직접 인력채용 및 조직 구성을 하거나 산하의 시설관리공단 및 외부 전문업체의 위탁운영 방안 등 여러 가지 방법 중에서 각 지자체의 여건을 고려하여 선정 필요
- 또한 노후에 따른 10~15년 단위의 내부시설 대보수 및 설비 재투자 계획 수립 등 장기적 관점의 운영비용 또한 고려 필요

생활SOC 확대기조와 함께 정부차원의 문화 · 체육 시설 계획의 가이드라인을 마련 후 활용권고 필요, 또한 표준화 지표를 통한 시설들의 운영수준에 대한 비교 · 평가 및 지속적 관리체계 마련 필요

- 지방자치단체가 생활SOC 구상 시 참고할 수 있도록 유사시설의 운영현황 등에 대한 세부 정보 제공이 필요 및 자료의 정확도 제고 필요
- 생활SOC 시설 유형 별 계획 및 운영 시 고려할 구체적 요소들이 정리된 가이드라인 제시 필요
  – 체육시설은 가이드라인으로 생활밀착형 국민체육센터 건립 · 운영 가이드라인(문화체육관광부, 2018.05.) 존재
- 생활SOC 추진 시 비용효율성 및 시너지효과 증대를 위해 복합화를 권고하고 있는만큼 복합화 수행에 따른 운영 · 관리 상의 실질적인 시너지효과 모범사례 홍보를 통해 사업계획 시 참고 도모
  – 정부 관계부처합동(2019. 6. 12.), 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인
- 장기적으로는 생활SOC 확충 후의 운영에 관한 비교 · 평가 관리 체계 구축을 통해 지속적으로 국민 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 시설유지 및 서비스 제공 도모

▶ 내용문의 : 황재민(한국지방행정연구원 부연구위원, 02–3488–5720, jmhwang@krila.re.kr)

지난호 보기 : 저출산 정책, 정책설계만 문제인가? – 전달체계 평가 및 개선방안(강영주 부연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제71호(2019. 8.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

새로운 인구관리 정책으로서의 복수주소제(Second Address)[1] 도입 방안

새로운 시각의 인구 정책 필요

인구 정책은 크게 인구증대 정책과 인구관리 정책으로 구분할 수 있으며, 지금까지는 주로 인구증대에 초점을 맞추고 정책이 추진되었음

- 최근 인구 · 소득 등 다양한 측면에서 지역 간의 불균형이 심화 되고 있으며, 이에 따라 인구이동 및 균형발전을 위한 인구관리 정책의 추진 필요성이 제기되고 있음
- 인구관리 측면에서도 지금까지는 주민등록상 주소지를 기준으로 인구 규모를 파악하고, 공공서비스 공급에서의 효율성을 제고하는데 초점[2]을 맞추어 왔음
- 이로 인해 공법상 관계에서 '주소'는 주민등록에 기재된 하나의 고정된 주소만을 의미하는 것으로 해석되고 있으며, 세법 관련 판례에서도 우리나라는 주소 단수주의를 전제[3]하고 있음

그러나 주민등록상 주소지와 실제 생활지역 간의 불일치 현상이 증가하고 있으며, 이로 인해 공공서비스 공급의 비용 · 편익 간 괴리가 발생할 수 있음

- 교통 · 통신의 발달로 인해 원거리로 통근 · 통학을 하는 유동인구가 증가하고 있으며, 이에 따라 상주인구와 주간인구 간 차이가 크게 발생하는 지역[4]이 나타나고 있음
- 특히 지방으로 이전한 공공기관 임직원 중 실제 가족동반 이주율은 32.5%로 대부분이 주민등록상 주소지가 아닌 제2의 지역에서 숙소를 마련하여 생활하고 있음(국토교통부, 2017)

지금까지는 주민등록상의 거주인구를 기준으로 인구의 양적 확대에 초점을 맞추어 왔지만, 앞으로는 인구의 이동성을 반영할 수 있는 인구관리 정책을 추진할 필요성이 있음

- 이와 관련해 제주특별자치도는 도시기본계획 수립 시 상주인구와 1일 체류인구를 더한 '계획인구' 개념을 활용하고 있으며, 프랑스는 거주인구와 관광인구를 더한 '체류인구' 개념을 활용하여 지역균형발전 정책을 추진하고 있음
- 우리나라의 경우 전남, 경북, 강원, 경남 등 비수도권 도 지역에서 주민등록인구와 체류인구 간 차이가 크게 나타나고 있음

체류인구 현황(2017년 기준)

구분	주민등록인구(A)		관광객 수(B)		체류인구(C=A+B)		차이(D=C-A)	
	명	순위	명	순위	명	순위	명	순위
서울	9,857,426	2	14,606,081	10	24,463,507	9	14,606,081	10
부산	3,470,653	3	8,159,615	12	11,630,268	12	8,159,615	12
대구	2,475,231	7	11,679,988	11	14,155,219	11	11,679,988	11
인천	2,948,542	5	6,485,610	15	9,434,152	13	6,485,610	15
광주	1,463,770	14	6,727,894	14	8,191,664	15	6,727,894	14
대전	1,502,227	13	7,149,187	13	8,651,414	14	7,149,187	13
울산	1,165,132	15	5,171,954	16	6,337,086	16	5,171,954	16
세종	280,100	17	615,884	17	895,984	17	615,884	17
경기	12,873,895	1	76,433,499	1	89,307,394	1	76,433,499	1
강원	1,550,142	12	41,054,763	4	42,604,905	4	41,054,763	4
충북	1,594,432	11	23,785,413	8	25,379,845	8	23,785,413	8
충남	2,116,770	8	24,175,857	7	26,292,627	7	24,175,857	7
전북	1,854,607	10	36,977,069	6	38,831,676	6	36,977,069	6
전남	1,896,424	9	50,791,613	2	52,688,037	2	50,791,613	2
경북	2,691,706	6	47,450,271	3	50,141,977	3	47,450,271	3
경남	3,380,404	4	38,358,535	5	41,738,939	5	38,358,535	5
제주	657,083	16	16,385,494	9	17,042,577	10	16,385,494	9
합계	**51,778,544**		**416,008,727**		**467,787,271**		**416,008,727**	

자료 : 김동영·김형오(2018)를 바탕으로 수정·보완

1) '복수주소제'는 개인이 주민등록상 주소 이외에 제2의 주소를 선택할 수 있도록 하는 것을 의미하며, 기존에 논의되었던 '이중주소제'와 유사한 개념으로 파악할 수 있다.

2) 「주민등록법」 제1조는 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적절하게 처리하는 것을 목적으로 하고 있으며, 제23조는 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 이 법에 의한 등록지를 공법 관계에서의 주소로 한다고 규정하고 있다.

3) 주소의 판정과 직접 관련된 판결(대법원 1985.7.9. 선고 83누557 판결; 대법원 1990.8.14. 선고 89누8064 판결; 대법원 2011.4.28. 선고 2010두15056 판결; 서울고등법원 1994.3.23. 선고 92구36016 판결 등)들을 살펴보면 모두 주소 단수주의를 전제로 한 것이라고 할 수 있다.

4) 경기를 제외한 모든 도 지역의 주간인구지수가 100을 넘고 있다는 점을 고려할 때, 도 지역은 주민이 필요로 하는 것보다 많은 수준의 공공서비스를 공급하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

복수주소제 관련 구체적 논의는 부족한 실정

복수주소제와 관련된 선행연구는 거의 수행되지 않았으며, 신원득 외(2012)의 보고서 중 일부 내용으로 복수주소제의 도입 필요성이 제기된 바 있음

- 이 보고서는 수도권과 비수도권 간의 인구분포 불균형을 해소하기 위한 방안으로 복수주소제의 도입 필요성을 제시하였음
- 비수도권으로의 인구이동을 강제할 수 없는 상황에서 정책적으로 주소제를 변화시켜 수도권과 비수도권 간 인구 불균형을 해소해야 한다고 주장하였음

복수주소제에 관한 논의는 최근 부산일보(5월 8일, 9일)의 보도를 통해 다시 제시되었음

- 이러한 복수주소제는 수도권에 거주하는 주민이 자신의 고향이나 은퇴 후 살고 싶은 지역 또는 직장 문제로 실생활을 하는 지역을 복수 주소지로 선택할 수 있게 하는 제도임
- 복수주소제를 통해서 지방의 급격한 인구감소에 대처하고, 지방세와 지방교부세의 배분 등을 통해 지역 간 재정격차 완화 효과도 얻을 수 있을 것으로 기대하고 있음

그러나 지금까지 제시된 복수주소제 관련 논의들은 구체적인 추진방안을 제시하지 못하고 있음

현행 법령 내에서의 복수주소제 도입 방안

이주활성화지역 지원 사업

- 지속적인 인구 감소로 인해 소멸위험지역에 해당되는 지방자치단체를 '이주활성화지역'으로 지정하고, 이주활성화지역으로 이주하거나 이주할 계획을 가지고 있는 개인에게 '거소'나 '가주소'로 등록할 수 있도록 하여 다양한 인센티브를 제공하는 방안을 검토할 수 있음
  - 「민법」 제19조부터 제21조까지 규정된 거소 및 가주소의 개념을 적용하여 이주활성화지역에서 일정한 법률 행위를 할 수 있도록 특례를 제공하는 방안임
  - 현재 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」과 「국가균형발전 특별법」에서 규정하고 있는 '낙후지역', '지역활성화지역', '투자선도지구', '특수상황지역'에 대한 특례 등을 참고하여 이주활성화지역 운영 방안을 마련할 수 있을 것으로 생각됨
  - 이주활성화지역 지정을 통해 개인이 주소지 이외의 거소 또는 가주소를 보유하도록 하는 방안은 소멸위험지역을 적용 대상으로 한정할 필요성이 있음
  - 그리고 이주활성화지역에 필요한 재원은 '국가균형발전특별회계', '낙후지역발전특별회계' 등을 통해 충당하는 방안을 검토할 수 있음

고향이주 희망자 지원 사업

- 일본의 '고향이주 교류촉진 프로젝트'[5]를 참고하여 우리나라 실정에 맞는 '고향이주 희망자 지원 사업'을 추진하는 방안을 검토할 수 있음
- 첫 번째 방안으로 현재 추진 중인 '고향사랑기부제도'와의 연계를 통해 고향이주 희망자가 자신이 원하는 지역을 거소나 가주소로 등록할 수 있도록 할 수 있음
  - 개인이 미래에 이주하고자 하는 지역에 고향사랑기부금을 기부하면, 해당 지방자치단체는 개인에게 명예주민증을 발급하여 거소 또는 가주소로 등록할 수 있도록 하여 지역주민과 유사한 권리와 의무를 부여함
  - 지방자치단체가 고향이주 희망자 지원 사업을 통해 일정 비율 이상의 이주희망자 모집에 성공하면, 국가는 해당 사업을 추진하기 위한 비용을 특별교부세 등을 통해서 지원함
  - 이주희망자가 지방자치단체에 기부한 고향사랑기부금은 고향이주 희망자 지원 사업을 추진하기 위한 용도로만 사용함
  - 고향사랑기부제도와 연계하는 방안의 경우 현재 거주하고 있는 주소지를 제외하고 나머지 모든 지역이 적용 대상이 될 수 있음
- 두 번째 방안으로 일정 기간 이내에 특정 지역으로의 이주를 확약한 개인에게 향후 이주에 필요한 활동에 대해 특례를 제공하는 방안을 검토해 볼 수 있음
  - 이주를 확약한 지역에 주택이나 토지 등을 구입하고 가주소를 설정한 경우에는 주민세 등 지방세 중 일부를 가주소 지역에 납부할 수 있도록 함
  - 또한 주택 및 토지 구입에 대한 세제 감면 혜택(취득세, 양도소득세 등), 보육 · 의료 · 보건 등에 관한 바우처 제공, 공공시설 사용료 할인 등의 혜택을 제공함
  - 이주의사를 밝히고 몇 년 이내에 이주를 해야 할 것인지에 대한 결정 등이 필요하며, 이주확약을 이행하지 않을 경우에는 제공받은 혜택의 반환 및 제재 조치 등이 수반됨
  - 일정 기간 이내에 특정 지역으로의 이주를 확약하는 방안의 경우에는 적용 대상을 출생지, 직장 소재지, 학교 소재지 등으로 한정하는 방안을 고려해 볼 수 있음

- 고향이주 희망자 지원 사업의 재원은 특별교부세로 충당하는 방안을 검토할 수 있음
  - 일본의 경우 고향이주 교류촉진 프로젝트를 포함하여 관계인구 창출 사업에 약 15억 엔 정도의 특별교부세가 지원되고 있음(홍근석 · 염명배, 2019)
  - 우리나라도 특별교부세 중 국가지방협력수요(구 시책수요) 재원을 통해 고향이주 희망자 지원 사업을 추진하는 지방자치단체를 지원할 수 있을 것으로 생각됨

5) 일본에서는 농어촌 지역의 인구 감소에 대응하기 위한 방안으로 고향이주 교류촉진 프로젝트를 실시하고 있다. 고향이주 교류촉진 프로젝트는 고향납세(Government Crowd Funding)를 계기로 지속적 교류를 갖는 활동을 통해서 관계인구를 증가시키고 미래의 이주·정주인구로 연결하는 것을 목적으로 하고 있다.

법령 개정을 통한 복수주소제 도입 방안

Second Address 제도

- 현행 주민등록상 주소는 가족관계등록 · 범죄조회 · 선거관리 등과 같은 분야에서 사용하도록 하고, 세무 · 금융 등 기타 분야에서는 제2의 주소(Second Address)를 선택할 수 있도록 하는 방안을 검토해 볼 수 있음
  - 행정안전부에서 관리하고 있는 현행 주민등록제도를 최대한 인정하되, 주민등록상 주소가 반드시 필요하지 않은 분야에서는 개인이 자유롭게 제2의 주소를 선택할 수 있도록 함
  - 이를 위해서는 「주민등록법」의 개정을 통해 주민등록상 주소 이외의 제2의 주소에 대한 추가 규정이 필요하며, 제2의 주소가 적용되는 분야의 관련 법령들도 개정이 필요함
- 이러한 Second Address 제도는 법학계를 중심으로 제시되어 온 Second Number 제도와의 연계를 통해 추진할 수 있을 것으로 판단됨
  - Second Number 제도는 개인정보보호 측면에서 주민등록번호의 사용 영역을 최소한으로 한정하고, 조세 · 금융 등 분야에서 납세번호와 같은 제2의 개인식별번호를 사용하도록 하는 것을 의미함(손형섭, 2015; 고문현 외, 2017)
  - 독일, 일본, 미국 등의 경우 2개 이상의 개인식별번호를 사용할 수 있도록 하고 있음
  - 인구의 지역 간 이동성이 급격하게 증가하고 있는 현실을 고려할 때, 현행 주민등록제도의 경직성을 보완할 수 있는 Second Address 제도의 도입을 검토할 필요성이 있음
- Second Address 제도를 도입함에 있어서 일부 지역을 대상으로 시범사업을 우선적으로 실시할 필요성이 있음
  - 이러한 시범사업을 통해 Second Address 제도가 갖는 장단점을 파악하고, 우리나라의 현실에 적합한 제도로 수정 · 보완하기 위한 노력이 필요함
  - 시범사업의 대상은 직장이나 학교 등의 문제로 인해 주민등록상 주소지와 실제 주거지 간 불일치가 발생하고 있는 주민이 많은 지역을 우선적으로 고려해 볼 수 있음
  - 즉, ① 도 지역 중에서 주간인구지수가 높은 시 · 군, ② 공공기관 이전으로 인해 임시 거주 및 출퇴근 비율이 높은 시 · 군, ③ 대학, 공공 교육기관, 군부대 등과 같이 특정한 시기에 불특정 다수가 주민등록상 주소 없이 생활하는 비율이 높은 시 · 군을 대상으로 시범사업을 실시하는 방안을 고려할 수 있음

▶ 내용문의 : 홍근석(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9878, hong0582@krila.re.kr)

지난호 보기 : 지방자치단체 생활SOC 운영이 더 중요하다 – 문화·체육시설 중심으로 – (황재민 부연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제72호(2019. 8.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

수요자 중심의 보건서비스 제공을 위한 치매안심센터 개선방안

치매안심센터의 설치 배경과 수행기능

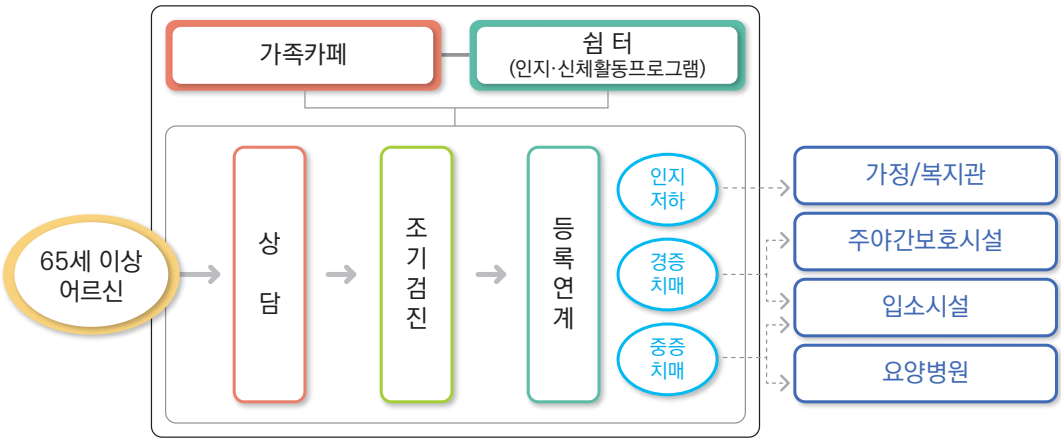
2010년 47만 명 수준이던 치매환자의 숫자가 2016년에는 68.5만 명으로 증가하였고, 2050년에는 271만 명까지 증가할 것으로 예상됨에 따라 본인 또는 가족의 치매 발생으로 인해 큰 정신적 · 경제적 고통을 받을 수 있는 위험에 노출됨

이에 문재인 정부는 치매예방부터 돌봄, 치료, 가족 지원까지 체계적인 보호체계를 구축하기 위해 치매국가책임제를 시행하였음

치매안심센터는 치매국가책임제의 일환으로 치매관리의 공적 전달체계의 기능을 담당하기 위해 2017년부터 전국 모든 기초지자체에 일괄 설치됨(2018년말 기준 252개 센터 개소, 설치근거: 「치매관리법」 제17조제1항)

- 인지기능 저하자 대상 선별 · 진단검사 실시, 상담 후 대상자 등록, 욕구 파악, 치매어르신 및 가족 맞춤형 서비스 제공 계획 수립의 기능을 수행하고 있음
- 이를 위해 전담 코디네이터를 1:1로 매칭하여 치매어르신과 가족에게 필요한 서비스를 연계하고, 이들의 지속적인 돌봄경로를 관리하는 방식으로 사업이 이뤄지고 있음

〈그림 1〉 치매안심센터 업무흐름도



치매안심센터 운영의 주요쟁점

- 정책설계와 집행의 신속성과 지역특수성에 대한 고려 부족은 치매안심센터의 운영에 관한 다양한 쟁점들을 발생시킬 수 있음
- 지역특수성에 대한 고려 부족은 다수의 중앙정부 주도사업에서 공통적으로 발견되는 현상으로, 지방에 관한 정책결정, 정책집행, 정책의 평가 및 환류 전 과정에 대한 지방의 참여 제약에 기인함
- 치매안심센터가 소기의 목적을 달성하기 위해선 이하에 제시되고 있는 운영의 여러 쟁점들에 효과적으로 대응할 수 있어야 할 것임

1) 쟁점 1 : 치매예방정책에 보건과 복지에 대한 접근의 혼재

- 치매안심센터의 치매예방관리영역은 보건정책의 영역이지만 주요 정책설계는 복지형 접근, 즉 상담을 통한 정보망구축 및 집중 사례관리방식을 채택하고 있음
- 보건전달체계에 도입된 복지형 사례관리기능은 보건예방기능을 위축할 수 있음
- 보건과 복지의 통합성을 전제로 치매안심센터는 복지→보건, 즉 복지형 정책의 확장에 가까운데, 이는 보건→복지의 확장, 보건정책의 심화는 아니므로 의도하였던 보건–복지간 시너지 창출이 어려울 수 있음

2) 쟁점 2 : 사업범위의 포괄성

- 지침상 사업범위가 지나치게 포괄적으로 설정되어 치매안심센터를 어떻게 보는지에 따라 정책대상범위가 크게 달라짐
  - 조기치매관리를 위한 총 정책대상 : 인지저하자와 확정진단을 받지 않은 치매노인
  - 조기치매관리를 위한 집중대상 : 만성질환자로서 치매로의 이행을 막기 위해 보다 적극적으로 대응해야 하는 대상
  - 지역차원의 예방관리의 정책대상 : 지역사회내 치매인식 제고를 위한 정상노인까지 포괄(기존 치매진단 노인은 제외)
  - 치매환자 및 가족지원 정책대상 : 장기요양 등급판정 여부과 상관없이 치매진단이 완료된 노인
- 정책대상의 포괄성은 치매안심센터의 고유사업 시행의 부담으로 작용할 뿐만 아니라 타사업으로 부터의 개입 가능성을 높이게 됨
  - 특히 기존의 맞춤형 사례관리 대상인 노인이 치매로 진단받는 경우, 맞춤형 사례관리 대상자가 치매안심센터의 사업대상자로 전환될 가능성 높기 때문에 유사 돌봄기능 간 연계조정이 요구됨
  - 노인대상의 유사 보건복지사업을 신규로 집행하는 경우, 최종적 서비스 전달자로 센터가 설정될 가능성이 크므로 예측하지 못한 사업량의 증가도 가능함

3) 쟁점 3 : 낮은 수요자 접근성

- 치매안심센터가 제대로 작동하기 위해선 다음의 세가지 요건[1]이 충족된 이후, 전체 국가차원의 치매관리 기관들의 통합적 관리가 선행되어야 하지만 여전히 미흡함
- 치매진행경과에 따라 의료기관으로의 대상자 재배치, 연계 이후 실제 대상자의 상태를 상시적으로 확인할 수 있는 서비스정보망이 현재는 부재하여 실효성 있는 지원제도 마련이 쉽지 않음
- 특히 치매에 대한 부정적 인식개선을 병행하지 못하는 경우 치매안심센터에 대한 수요자의 접근성을 담보하기 어려울 수 있음

1) ① 인지저하자와 경증치매환자 관리에 집중할 수 있는 교육프로그램 개발
② 치매환자 보호를 담당하는 요양기관의 인적, 물적 인프라 확충
③ 중증치매환자 및 가족 부담을 경감시켜줄 수 있는 전문의료기관의 확대

효과적인 치매안심센터 운영을 위한 제도적 개선방안

제도적 개선방안은 다음의 두 가지 차원에서 제안하고자 함

1) 담당조직의 타당성 측면: 조직기능의 적정성을 확보하기 위한 조직목표, 수단의 적절성 확보

- (조직목표) 적정 사업범위와 업무량 관리를 위해 조직목표를 단계별로 구분하여 운용하는 것이 필요함
- (사업계획) 지역여건에 부합하는 사업계획수립의 재량을 부여함
- (기관입지) 치매안심센터의 입지를 중심으로 지역의 인구구조, 치매유병률, 치매대응 수준 등에 따라 치매안심센터의 사업을 특화해 나가야 함

2) 일하는 방식의 효율성 측면: 운영방식의 개선을 통한 정책집행의 효율성 확보

- (전달체계) 치매정책 전달체계의 통합적이고 유기적인 관리를 위해 치매정책의 설계기관(보건복지부), 치매정책지원기관(중앙 및 광역치매센터), 보건소의 역할을 재설정함
- (업무방식) 업무권한 배분 및 공무직 처우에 관한 상세한 가이드라인이 필요함
- (전자시스템의 활용) 정보연계망의 통합관리, 접근성 강화를 통해 사업시행당사자의 열람정보 권한부여에 대한 포괄적 관리방안 마련 필요함
- (외부협력) 지역내 치매관리 및 제반여건 확충이 필요함

〈표 1〉 치매안심센터 운영의 제도적 개선방안

영역		세부사항	주요개선과제
집행기관 설계 및 운영의 타당성	조직목표	· 사업목표의 정책대상의 적정범위 설정	· 보건복지부 : 시점별 주요추진 대상 구분 및 명확화, 계획에 따른 성과지표 개발 및 시행(예방의학의 성과지표 발굴 및 시행), 접근성을 높이기 위한 지침의 유연화(진단검사 재정립), 유사방문형 사업간 연계파악 통한 사업범위 및 역할 재설정 · 행정안전부 : 지자체 합동평가지표 개발 및 수행시 적정지표 운용, 유사방문형 사업간 연계파악 통한 인력배정 · 지자체 : 자체 치매관리 기본계획과 치매안심센터 고유업무 간 적정성 검토 후 실시, 보건소입지에 따른 별도의 운영방식 마련, 지역내 복지인프라 연계 강화
	사업계획	· 지역특수성을 고려한 적정 사업계획의 수립	
	기관입지	· 대중교통 접근성 · 보건소 규모와 시설의 집적가능성	
일하는 방식의 효율성	전달체계	· 치매관련 정책전달체계 내 협조	· 보건복지부 : 관련 연계망 구축, 지역내 복지자원 통합 관리에 대한 정보포털 제공(센터직원 대상), 적정사업 정비 및 보건지소 활용방안 검토, 중앙-광역 치매센터와의 연계 강화, 교육프로그램 강화 및 사업운영비의 자율성 부여 · 행정안전부 : 공무직 권한 수준 및 처우에 대한 가이드라인 제시
	업무방식	· 업무권한 배분 및 처우에 관한 상세한 가이드라인	
	전자시스템 활용 편의성	· 정보연계망을 통한 대상자 관리 · 치매관련기관의 질적 수준 및 현황정보에 대한 접근성 · 보건복지 공공기관과의 인프라(송영) 공유	
	외부협력	· 지역내 치매관리에 대한 단체장의 지원 · 인력운용에 대한 조직부서의 협조	

▶ 내용문의 : 최지민(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9856, jmchoi@krila.re.kr)

지난호 보기 : 새로운 인구관리 정책으로서의 복수주소제(Second Address) 도입 방안(홍근석 부연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제73호(2019. 9.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

지역축제의 지속가능성 개선방안

지역축제의 지역경제 영향 증가

지역축제는 1990년대 말 IMF를 통한 국가적 경제위기 상황에 궤를 같이하여 각 지역이 경제 침체기를 겪으면서 경제를 회생시키고 새로운 성장 동력을 얻기 위한 중요한 역할 수행

- 지역축제는 각 지역을 찾아 관광하는 방문객들에게 다양한 체험과 유희의 기회를 제공하는 여행의 최종목적지이자 관광객들을 유치하는 창구로써 중요한 역할
- 대부분의 지방자치단체들을 대상으로 한 지역축제 활성화 방안은 지역 내에 관광객 유치 및 지역경기 활성화 목적을 위해 주목 및 선호되고 있음

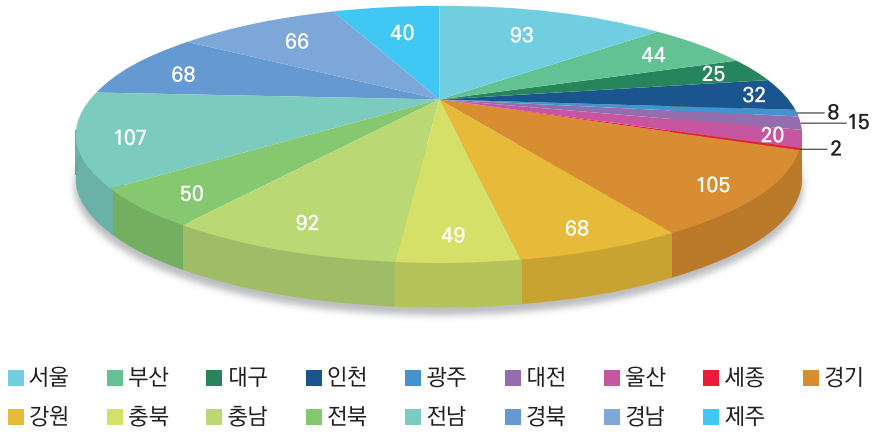
〈표 1〉 지역축제의 경제적 효과

경제적 효과	내 용
긍정적 효과	소득증대, 고용증대, 세수확대, 지역경제 관련 산업 진흥, 관련 산업의 시장 확대, 지역경제 활성화
부정적 효과	물가상승, 지가상승, 생활물가 상승, 환경오염, 치안문제

자료: 박범인 외(2011)에서 발췌 및 재구성

- 특히 2000년대 중반에 들어 사회적 가치관의 변화와 생활문화 환경과 여건의 변화에 따라 '주 5일 근무' 또는 '워라벨 찾기' 등 생활환경 개선에 대한 관심 증가
- 이에 따라 여가시간을 어떻게 보내는지가 사회적으로 매우 중요한 이슈. 그중에서 여행을 통해 여가시간 소비 비율을 높이고 생활의 만족도를 높이는 활동이 증가하고 있는 것으로 확인

〈그림 1〉 문화체육관광부 지원 지역축제 개최 수(2019년)

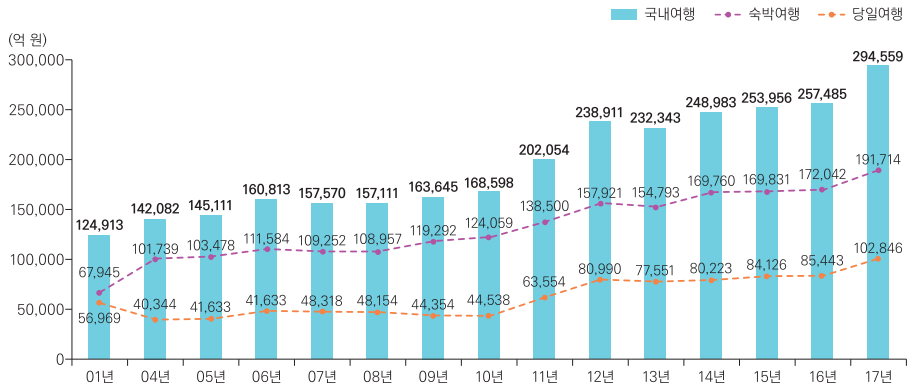


- 2019년 기준 문화체육관광부 지원 지역축제를 바탕으로 전국적 지역축제 개최 계획 중인 축제의 수는 전체 884개
- 문화체육관광부에서 발표한 2018년도 국민여행실태조사에 따르면, 청소년 이상 국민이 한 해 동안 국내여행에 약 29조 4천559억원을 지출한 것으로 추정
- 여행유형별로 살펴보면 관광여행 지출액이 약 17조 1천656억원 규모로 전체 국내여행 비용규모의 58.3%를 차지하고, 기타여행 지출액이 약 12조 2천904억원 규모로 전체 국내여행 비용규모의 41.7%를 차지

지역축제 등 국내여행 규모 증가

- 문화체육관광부에 따르면 연도별로 국내여행의 총비용은 매년마다 점차적으로 증가(〈그림 2〉 참조)
- 2001년 국내여행의 규모는 12조원 정도로 나타나고 있으나 2011년 국내여행 규모는 20조 정도로 증가하였고, 2017년 29조원을 넘어서는 규모로 증가
- 이러한 우리나라 관광산업의 총액지출은 약 73조원 정도이며, 문화체육관광부는 2017년 보도자료를 통해, 2015년도 기준, GDP대비 2.51%로 발표

〈그림 2〉 연도별 국내여행 총비용



자료: 문화관광체육부·문화관광연구원(2018)

여행 목적지로써 지역축제가 지역경제에 미치는 효과는 증가 추세

- 지역축제 활성화에 따라 축제 방문객 수 또한 증가하여, 2017년 이후 매년 3,000만명 수준을 유지하는 것으로 추정
- 우리나라의 경우 침체된 지역경제 활성화 방안이라는 측면과 지방분권을 통한 지방자치단체들의 역할이 강화되는 상황에서 지역축제활성화를 통한 지역 관광산업의 활성화에 보다 많은 관심이 모일 것으로 예측
- 이처럼 국내관광 규모가 성장하고 지역축제 참여 방문자수가 증가함에 따라 지역경제에서 지역축제가 차지하는 비중은 점차 증가

지역축제의 지속가능성 확보 어려움

2000년대 이후 지방자치단체들은 산업기반이 취약하여 지역경제 활성화를 목적으로 다양한 형태의 축제를 주최 또는 유치하고 있으나 지역축제의 지역경제 활성화 및 개선 효과는 미비한 상황

- 지역축제는 지역 내에 축제 관광객을 유치함으로써 지역경제 활성화에 기여하지만 대부분의 자치단체에서 지역축제에 따른 지역경제 활성화 효과는 제한적인 상황
- 또한 지역축제 유치, 개최에 따른 수익발생 및 경제적 효과가 지역사회와 지역경제와는 무관하게 축제 행사장에만 집중되는 경향

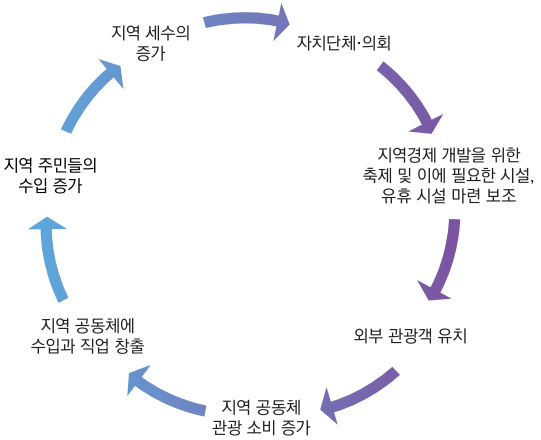
정체성 없는 지역축제가 우후죽순처럼 생겨나고 기대효과 없이 지방재정의 낭비성 집행이라는 부정적 견해 증가

- 2019년 기준, 문화관광체육부에서 발표한 정부지원축제는 884개이며 총 지원예산규모는 3,424억 원으로 집계
- 이러한 상황 하에서 논란이 되고 있는 측면은 정부지원축제 중에서 상당수의 축제가 경쟁력 없는 전시성 행사로 전락하거나 축제의 본질적 가치가 드러나지 않는 등의 상황에 대한 부정적 견해 증가

지역축제의 지역경제에 대한 선순환 유지의 어려움

- 지역축제를 통한 외부 관광객 유치, 이에 따른 지역 내 소비증가 · 수입증가 및 일자리 창출 등 지역주민들의 소득 증가효과에 따른 지역세수 증가 및 재투자로 연결되는 선순환 구축 어려움

〈그림 3〉 지역축제의 지역경제 선순환 예시



자료: Diedering & Kwiatkowski(2015) 발췌·수정

지역축제 지속가능성 개선방안

장기적으로 지역축제의 지속가능성을 개선하기 위해서는 지역축제를 통해 지역경제의 활성화를 유도할 수 있는 전략적 계획 수립 필요

- 지역축제의 지속가능성은 지역 축제의 문화적 · 사회적 기대효과를 포함하여 지역축제 개최 · 유치의 지역경제 활성화 기대효과가 달성될 때 유지 가능
- 또한 지속가능성은 지역경제와의 선순환, 환경오염방지, 부정적 효과 방지 등 지역 생활환경 악화를 방지하는 과정 속에서 유지 가능
- 추가적으로 지역축제의 운영 지속가능성을 위한 수익구조를 검토하기 위하여 다음과 같은 사항들 검토 필요. 지역축제에 (1)"지역축제 운영을 위해 관람객 수 또는 일인당 소비규모가 적정하게 유지 되는가?" (2)"지역축제의 경쟁력을 제고할 수 있는 마케팅전략은 무엇인가?"
- 지역축제 개최에 따른 지역 내의 소비활동 증가를 통한 지역경제 활성화를 이루기 위해서는 '지역축제 방문객 수 증가' 또는 '방문객 1인당 소비지출 규모 증가' 필요
  - 첫째, 지역축제 방문객 규모가 급증하기는 어려운 상황에서 지역축제의 경제효과를 최적화하기 위한 방법은 축제 방문객 일인당 소비규모(질적 규모)를 높일 수 있는 마케팅전략 필요
  - 둘째, 지역축제의 지속가능성 제고를 위해 지역축제가 '여행의 최종목적지'로써 여행객들을 지역에 유치 및 재방문할 수 있도록 마케팅 전략 필요
    * "축제는 그냥 개최되지 않는다. 끝까지 사려 깊게 모든 상세한 부분에서 계획되고 조직되어야 한다."
    * 매년 지역축제를 개최한다면 축제는 매년 지난해보다 발전적이고 향상되어야 하며 그러기 위해 더욱 영감 있는 아이디어들을 제공하여야함

지역축제의 지속가능성 방안을 개선하기 위하여 지방재정 관련 낭비성 집행방지 필요

- 지역축제의 무분별한 개최로 인하여 예산낭비가 이루어지고 있다는 비판과 함께 경쟁력 없는 축제들에 대한 정비와 조정이 필요하다는 논의가 발생하며 이는 재정 투입에 대한 효과성 및 재정책임성과 연관
- 따라서 정부는 재정책임성 강화 측면에서 관련 법령을 개정하고 선심성 또는 낭비성 예산 집행관리 강화를 위해 재정투자사업의 심사 대상을 확대 및 강화[1)]
- 각 지역별로 급증하는 축제 수가 지역축제의 지속가능성을 악화시킬 가능성 존재[2)]하므로 이에 따라 지역별 주최 · 유치하는 지역축제의 총량에 대한 관리가 필요

지역축제의 지속가능성을 고려할 때 추가적으로 분석이 필요한 사항 중에서 대표적인 요소가 지역축제의 적정 지출 규모 수준 검토 필요

- 각 지역축제들은 관람객들의 참여를 유도하기 위해 더욱 크고 많은 볼거리를 제공하도록 축제 활성화를 위한 경쟁적 재원 투입 분위기
- 이러한 노력은 직 · 간접적으로 지역축제의 예산규모를 증가시키며 향후 지속가능한 운영에 재무적 부담을 증가시킬 가능성 존재
- 따라서 지역축제의 지속가능성을 높이기 위해서 축제 운영에 대한 재무적 부담이 적정한 수준에서 유지될 수 있도록 철저한 계획을 포함한 사전적 관리와 환류 등에 관련된 사후적 관리가 필요
- 투자대비 이익률(Return On Investment: ROI) 관리를 통해 축제를 보다 전략적으로 운영할 수 있도록 세부 부문별 전략을 준비
- 매년 축제에 대한 각 부분별 평가를 통해 세부적 운영 전략 수립

평가와 환류를 통해 매년 개최되는 지역축제의 지역경제에 대한 선순환 유지 시스템 구축

- 매년 경험을 통해 학습 및 개선 가능하며 지역축제의 성공과 마케팅 잘된 점 등을 평가하여 이를 통해 다음연도에 축제를 개선
- 관람객의 수요에 따라 매년 축제가 향상되고 개선될 여지가 있음을 의미
- 따라서 축제 이후 평가를 위해 경험치 축적과 함께 경험된 모든 것에 대해 철저히 검토 및 개선 시스템과 연계 필요
  - 자치단체가 지역축제를 준비함에 있어 능동적인 개선방안 마련이 가능한 측면은 크게 '볼거리 제공' 측면과 '체험프로그램의 유무'가 지역축제의 자체적 개선노력에 따라 변화가 가능한 중요한 결정요인

1) 지방재정법 시행령 개정안(2016. 6.)
2) 김병철(2016) "춘천시 지역축제 분석 및 발전 방안"

▶ 내용문의 : 이장욱(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9873, janglee@krila.re.kr)

지난호 보기 : 수요자 중심의 보건서비스 제공을 위한 치매안심센터 개선방안(최지민 부연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제74호(2019. 9.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

안전한 대한민국, 기초자치단체 재난안전 조직·인력 확충이 시작이다

기초자치단체 재난안전 전담조직, 무엇이 문제인가?

2013년 정부는「재난 및 안전관리 기본법」및 안전관련 법령을 전면 개정하고 국가차원의 통합적 재난안전관리체계를 구축 · 운영해 오고 있음

- 2013년 광역자치단체에 재난안전 전담부서가 신설되었고, 이후 기초자치단체로 확산되고 있음
- 2018년 말 현재 지방자치단체 직접재난안전업무 종사자 수 3,423명, 방재안전직 공무원 수 475명

그러나 예산 및 인력 부족 문제로 인해, 최일선에서 재난과 사고로부터 주민을 보호하는 역할을 수행하고 있는 기초자치단체의 재난안전 전담조직 운영은 어려움에 직면해 있음

- 국가–광역–기초의 조직규모가 역삼각형 형태를 띠고 있어, 기초자치단체가 국가재난안전관리체계에서 요구되는 역할에 대한 기대를 충족시키는 데 한계가 있음
- 2018년 말 행정안전부 조사결과에 따르면, 시 · 도 재난안전 전담조직은 평균 3.5개 과, 근무인원은 평균 71명인 반면, 시 · 군 · 구 재난안전 전담조직은 전체 자치단체의 67%만 구성되어 있음(대체로 1~2개 팀으로 구성)
- 기초자치단체는 현재 168개 법정사무를 수행하고 있을 뿐만 아니라, 광역자치단체와 달리 비상대기를 위한 교대근무 인력을 확보하고 있지 못하고 있음
- 그 결과 재난안전 전담조직 근무자들은 상시적인 비상근무와 재난안전사고 책임에 대한 부담감 등으로 인해 높은 업무 스트레스를 호소하고 있는 상황임

  * 2017년 한해에만 분석대상이 되었던 8개 지역에서 밤 10시 이후부터 오전 9시까지 11시간 동안 갑작스럽게 발효된 기상특보가 126건으로 조사됨

- 재난안전 전문직렬인 방재안전직의 경우, 소수직렬의 한계와 업무스트레스 등으로 인해 32%의 결원율과 높은 조기퇴직률(지방공무원 퇴직율의 약 14배)을 보이고 있음
- 지역의 재난안전 행정수요와 재난안전 전담조직 규모 간에도 뚜렷한 상관관계가 나타나지 않고 있음

국가재난안전관리체계의 실효성 확보를 위해 기초자치단체 재난안전 전담조직의 조직설계의 타당성, 인사운용의 합리성, 일하는 방식의 효율성 등을 분석하는 것이 필요함

기초자치단체 재난안전 전담조직의 주요 쟁점별 문제점

기초자치단체 재난안전 전담조직의 주요 쟁점별 문제점을 탐색해 본 결과는 다음과 같음

- (분석대상지역) 서울 성북구, 부산 영도구, 경북 포항시, 경기 과천시, 충북 제천시, 울산 울주군, 강원 양양군, 전남 담양군
- (분석방법) 인터뷰(재난안전 전담부서 과장 및 팀장) 및 문헌연구

기초자치단체 재난안전 전담조직의 주요 쟁점별 문제점

영역	쟁점	문제점
조직설계의 타당성	재난안전조직 구성의 체계성	**지역별 재난안전 조직의 편차가 큼** – 1개 팀으로 구성되었을 경우 업무수행이 사실상 불가능 **부서간, 팀간 업무범위의 불명확** – 부서간, 팀간 업무 핑퐁현상과 갈등이 발생
인사운용의 합리성	인력의 전문성	**관리자의 전문성 미미** – 재난안전분야 업무수행 경험이 없는 경우 비상상황에 대한 대응 역량에 한계 **역량 있는 직원배치의 어려움** – 조직 내 대표적인 비선호부서로 역량있는 직원 배치에 한계 **방재안전직의 전문성 미흡과 순환보직 체계 미비** – 대부분 9급으로 신규 채용되었고 경력이 짧아, 전담부서 팀장급 업무수행 불가능 – 채용시험 및 자격기준에 대해 방재안전 관련 현장에서 요구되는 전문성 확보 한계 – 개별자치단체에 1~2명 채용된 상태이기 때문에 순환보직 방안 등 미비
	행정수요 및 업무량 대비 인력 규모 적합성	**행정수요 및 업무량과 조직규모 불일치** – 지역재난안전 행정수요와 조직규모 간 상관관계 낮음 – 168개 법정사무 수행을 위한 조직규모 부족 **비상대기, 24시간 상황실근무, 현장대응 등으로 인한 업무량 및 업무강도 증폭** – 비상대기를 위한 교대근무 인력확보 필요 – 당직공무원을 활용한 24시간 상황실운영으로 대응역량 미흡
	평가 및 보상체계의 타당성	**높은 업무스트레스, 평가 및 보상의 공정성에 대한 불만족으로 인한 낮은 직무만족** – 업무피드백과 조직의 평가 및 보상체계의 공정성, 형식주의 등으로 인해 직무만족이 낮음(다중회귀분석결과) – 격무부서이지만 인사 및 평가를 좋게 받기 어려운 부서로 알려짐 – 초과근무 보상 및 근평 가점 등 제도적 기반 부족
일하는 방식의 효율성	업무수행의 효율성	**평가, 조사, 점검의 중복 및 지표 타당성 부족** **재난안전교육 실효성 부족** **화상회의, NDMS 시스템 활용방식의 비효율** **민간참여기구 중복운영**

기초자치단체 재난안전조직 운영개선방안

기초자치단체의 재난안전 행정수요에 맞는 조직 및 인력 배치 가이드라인 개발이 필요함

- 기초자치단체 재난안전 전담부서는 최소 2개팀 이상으로 설치하되, 비상근무가 많은 특성을 고려해 1개 팀 당 적어도 6명 이상이 배치되는 것이 필요함

24시간 상황실 운영을 위한 충분한 인력을 확보하는 것이 필요함

- 당직근무자가 야간 상황실 역할을 수행해야 한다면, 전 직원이 해당 업무에 대한 충분한 이해를 할 수 있도록 교육 · 훈련을 하는 것이 필요함

재난안전 전담부서의 위상 제고가 필요함

- 재난안전 전담부서는 비상상황에서 전 직원을 통솔 · 지휘해야 하는 역할을 수행해야 하므로 부서의 위상을 높일 필요가 있음
- 격무부서인 재난안전 전담부서 근무 경력이 승진을 위한 경로가 될 수 있도록 승진체계를 재설계하는 등의 시도가 필요함

재난안전 전담부서 관리자의 역량 제고가 필요함

- 재난안전 행정수요가 높은 지역의 경우 외부전문가를 관리자로 채용하는 것을 검토해 볼 필요가 있음
- 재난안전 전담부서의 관리자는 일정기간 해당 부서 근무 경력을 요구하는 등의 방법을 고려해 볼 필요가 있음
- 재난안전 전담부서에 대한 근무평가 가점 적용 및 시간외근무시간 확대 적용을 현실화하는 것이 필요함

기초자치단체가 방재안전직을 적어도 1명이상 채용하도록 하고, 주기적인 채용을 통해 방재안전직 상호 간 멘토–멘티 역할을 수행할 수 있도록 하는 것이 필요함

▶ 내용문의 : 김지수(한국지방행정연구원 부연구위원, 033–769–9857, jisookim@krila.re.kr)

지난호 보기 : 지역축제의 지속가능성 개선방안(이장욱 부연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제75호(2019. 10.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

지방자치단체 차원의 주민행복도 조사를 위한 지표체계 제안

왜 행복정책인가

행복을 연구한 많은 학자들은 인간관계, 공동체 등 돈으로 살 수 없는 내재적 선을 경험할수록 삶의 질이 풍성해진다는 특징을 발견

"내재적 선internal goods은 공동체를 풍요롭게 하지만, 외면적 선external goods은 가질수록 타인이 덜 갖게 되는 속성이 있어 승자와 패자가 함께 있을 수밖에 없는 경쟁의 대상이 된다"(MacIntyre, 1981)

"행복한 사람이 좋은 인간관계를 맺으며 이러한 좋은 관계가 개인을 더 행복하게 만든다"(Diener & Biswas-Diener, 2008)

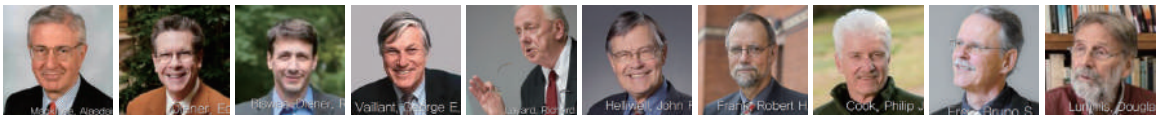
"행복한 삶을 결정짓는 요인은 지식이나 지위가 아닌 사회적 인간관계에 있다"(Vaillant, 2002)

"행복은 이기주의자에게 오지 않으며, 청년에게 지위보다는 다른 사람을 돕는 데 더 많은 가치를 두도록 가르쳐야 한다"(Layard, 2005)

"어려울 때 이웃이 도와줄 거라는 기대감이 높은 사회는 국민을 행복하게 만든다"(Helliwell, 2016)

"높은 지위를 차지하려는 경쟁은 사회적으로 큰 낭비이며 소득이 늘어나도 행복해지지 않는다"(Frank, 1985; 2011; Frank & Cook, 1995; Frey, 2008)

"파이가 커지면 조각도 커진다는 논리는 거짓이며, 참다운 풍요는 물질의 풍요가 아닌 마음의 풍요에 있다"(Lummis, 2000)



경제성장과 경쟁을 조장하는 현실에서 시민들에게 무엇이 옳고 그른지 분별할 수 있는 가치관 정립이 요구되며, 행복의 영향 요인 가운데 내재적 선의 가치를 정책에 반영할 필요성이 있음

- 사람들의 사고가 합리적·도덕적인 것만은 아니므로 자신의 행복한 삶을 위해 선택·결정하는 과정도 늘 옳지만은 않으며, 이러한 배경에서 행복연구*에 기초해 바람직한 정책의 방향을 제시할 필요성 제기
  * 행복연구는 사람들이 삶의 만족을 극대화할 수 있도록 돕는 데 어떤 제도들이 더 바람직한지 판단할 때도 중요한 지침을 제공(Frey, 2008)
- Layard(2005)는 행복을 향상시키는 데 정책의 목표를 두어야 함을 강조하며 국민들의 행복 향상을 위해 정부의 적극적인 개입이 필요함을 주장
  * 행복의 향상은 모든 사람이 해야 하는 일로서 개인은 물론 중앙정부와 지방정부의 정책 입안자들도 모두 참여해야 함을 강조
- Bok(2010)도 지속적인 행복이 복지를 증진하고 사회적 유대감을 강화한다는 사실을 여러 선행연구*를 통해 확인하면서 행복이 정책의 목표로서 정당한 것임을 역설
  * 행복을 주제로 연구한 여러 문헌들을 검토하면서 소득이 일정 수준을 충족하면 그 이상의 소득은 행복과 큰 연관성을 갖기 어렵고, 돈보다는 가족과 친구 등 사람과의 친밀한 관계, 지역공동체에 기여하는 봉사활동 등이 행복에 더 많은 영향을 미친다는 점을 발견

행복도의 측정은 부족한 정책 부문을 개선해 주민의 행복을 향상시키고 관련 분야의 정책을 실행하기 위한 근거로 활용할 수 있을 것으로 기대

- 주민들에게 삶의 질을 향상시키고 행복을 추구하도록 돕는 것은 정부의 중요한 정책 가운데 하나이므로(Duncan, 2013), 정부는 주민들에게 행복 향상을 위해 삶의 질과 상관성이 높은 공공서비스를 파악하고 이를 지원해야 할 의무가 있음(김병섭 등, 2015)

- 지자체 차원에서 개인 행복을 둘러싼 지역 환경의 질을 높이고 인위적인 노력으로 환경을 개선해 주민들의 행복 향상에 기여하는 방향으로 정책을 수립·집행할 필요가 있으며, 행복에 영향을 미치는 정책의 수요를 파악하기 위해 주민행복도 조사를 실시할 필요가 있음

  * 정부 조사를 통해 주민의 행복을 측정해 사람들의 삶에 중요한 것은 무엇이며, 그것이 얼마만큼 행복에 중요한지 파악(Layard, 2005)

선례善例의 검토 : 일본 구마모토현의 AKH 지수

구마모토현 총행복량AKH : Aggregate Kumamoto Happiness 지수는 행복 요인을 4가지로 구분하고 각 요인은 3개 항목으로 구체화

- 구마모토현은 현민들의 총행복량 파악을 위해 2011년부터 AKH를 지수화하여 해마다 산출

  * 2019년 현재 3기째 구마모토현 지사에 재임 중인 가바시마 이쿠오蒲島郁夫는 2008년 4월에 취임한 이래 구마모토현을 일본에서 가장 행복함을 느낄 수 있는 현으로 만들겠다는 목표로 현민들의 총행복량을 최대화하는 데 역점을 두어왔으며, 행복량 측정을 위해 2011년 AKH 지표를 개발

AKH 지수는 4단계 과정으로 산출되며, 2018년 구마모토현 총행복지수는 66.9점으로 측정

① AKH를 구성하는 12개 항목에 대한 만족도* 평균을 산출한 후 이들 값을 4개 행복요인별로 합산

  * '느끼지 않음 1점'에서 '느낌 5점'까지 5점 척도로 설문

② 4개 행복요인의 중요도*에 대해 요인별로 평균을 산출

  * 고정된 총합 점수 10점을 행복요인별로 비중이 어느 정도 되는지 할당하는 방식으로 설문

③ 1단계에서 산출한 값과 2단계에서 산출한 값을 4개 행복요인별로 각각 곱함

④ 3단계에서 산출한 값을 합산한 후 이를 100점 만점으로 환산

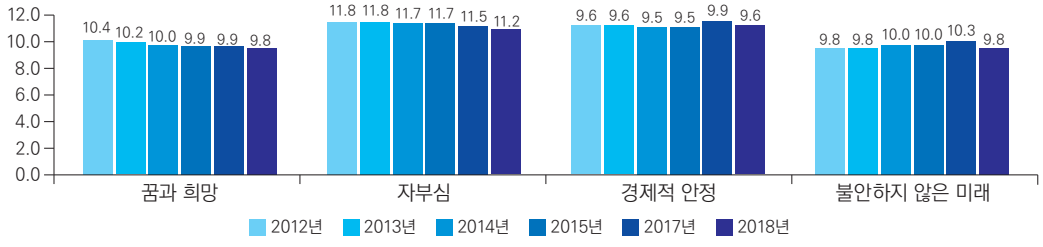
  * 3단계에서 산출된 값을 합산할 때의 만점이 150점이므로 이 합계에 1.5를 나누면 100점 만점으로 환산

AKH 지표 체계의 구성 및 지수의 산출(2018년)

행복 요인	항 목	만족도 평균	만족도 총점(A)	중요도 (가중치, B)	A×B (C)	C의 합계 (D)	AKH (D×100/150)
1. 꿈과 희망	• 가족	3.8	9.8	2.72	26.7	100.4	66.9
	• 일	3.0					
	• 교육환경	3.0					
2. 자부심	• 환경	4.1	11.2	2.15	24.1		
	• 역사·문화	3.6					
	• 지역사회	3.5					
3. 경제적 안정	• 소득	2.9	9.6	2.69	25.8		
	• 소비	3.2					
	• 주거	3.5					
4. 불안하지 않은 미래	• 몸과 마음의 건강	3.1	9.8	2.43	23.8		
	• 생활환경	3.8					
	• 방재·치안	2.9					

자료 : 熊本県(2018: 2)의 재구성

AKH 행복요인별 만족도 점수(2012~2018년)



주 : [1] 각 행복요인의 만족도 점수는 해당 요인에 속한 항목들의 만족도 평균을 합산한 수치로, 이 값의 만점은 15점임
[2] 2016년에는 구마모토 지진의 영향으로 AKH 설문조사 미실시

자료 : 熊本県(2018: 1)의 재구성

지자체 주민행복도 조사 및 지표체계 제안

지자체 차원의 주민행복도 조사를 위해 제안하는 지표체계는 4대 분야, 12개 영역으로 구성

- 지자체 차원에서 행복지표를 개발해 정기적으로 측정하는 사례는 전무한 실정이나, 일부 시·도연구원에서 행복지표를 개발했거나 시범적으로 측정한 연구가 존재
- 이들 선행연구의 활용은 행복지표를 선정하는 데 효율적인 방법이며, 지자체 차원의 행복지표를 개발하는 데 있어서도 '시·도' 단위에서 사례를 검토하는 것이 의미가 있음
- 행복지표를 개발한 8개 시·도*의 사례뿐만 아니라 중앙 차원의 지표체계로 '국민 삶의 질 지표'와 '한국의 사회지표'를 함께 검토해 12개의 공통 영역**을 추출

* ① 서울(2015; 2017) ② 대전(2016) ③ 세종(2015) ④ 강원(2012; 2014) ⑤ 충북(2015) ⑥ 충남(2012; 2013) ⑦ 전북(2017) ⑧ 제주(2017)
** ① 가족 ② 일 ③ 교육 ④ 환경 ⑤ 공동체 ⑥ 주민참여 ⑦ 소득·소비 ⑧ 주거 ⑨ 문화·여가 ⑩ 안전 ⑪ 의료·복지 ⑫ 교통·인프라

- '영역'의 상위 체계는 행복의 요인을 간단·명료하게 제시한 구마모토현의 AKH 지수체계를 벤치마킹하여 4개의 분야*로 설정하고, 12개 영역을 해당 분야에 분류

* ① 희망이 있는 미래 – 가족, 일, 교육 ② 지역주민으로서 자긍심 – 환경, 공동체, 주민참여
③ 경제적·문화적으로 안정적인 삶 – 소득·소비, 주거, 문화·여가 ④ 안심하고 지낼 수 있는 환경 – 안전, 의료·복지, 교통·인프라

12개 영역별로 해당 분야와 연관된 만족도 조사를 실시하고 지수화 시도로 행복도 점수 산출

① 12개 영역별로 만족도* 평균을 산출한 후 다시 4대 분야별로 총평균을 산출

* '가장 낮은 수준 0점'에서 '가장 높은 수준 10점'까지 11점 척도로 설문

② 행복을 구성하는 요소로서 4개 분야의 중요도에 대해 분야별로 평균을 산출

* 고정된 총합 점수 100점을 4개 분야별로 비중이 어느 정도 되는지 할당하는 방식으로 설문

③ 1단계에서 산출한 값과 2단계에서 산출한 값을 4개 분야별로 각각 곱함

④ 3단계에서 산출한 값을 합산한 후 이를 100점 만점으로 환산

* 3단계에서 산출된 값을 합산할 때의 만점이 1,000점이므로 이 합계에 10을 나누면 100점 만점으로 환산

지자체 주민행복도 조사 설문 문항(안)

4대 분야	12개 영역	설문문항
1. 희망이 있는 미래	① 가족	• 귀하께서는 거주하는 지역이 가족에게 미래의 꿈을 줄 수 있는 곳이라고 생각하십니까?
	② 일	• 귀하께서는 거주하는 지역이 일에 대해 미래의 꿈을 펼칠 수 있는 곳이라고 생각하십니까?
	③ 교육	• 귀하께서는 거주하는 지역이 미래의 꿈을 실현하기에 교육환경이 양호한 곳이라고 생각하십니까?
2. 경제적·문화적으로 안정적인 삶	④ 소득·소비	• 귀하께서는 거주하는 지역에서 필요한 소득을 얻으며 불편함 없이 소비활동을 하고 있습니까?
	⑤ 주거	• 귀하께서는 거주하는 지역에서의 주거환경에 편안함을 느끼고 있습니까?
	⑥ 문화·여가	• 귀하께서는 거주하는 지역에서 문화와 여가활동을 하는 데 불편함이 없습니까?
3. 지역주민으로서 자긍심	⑦ 환경	• 귀하께서는 거주하는 지역에서의 자연환경에 자부심을 갖고 있습니까?
	⑧ 공동체	• 귀하께서는 거주하는 지역에서 어려울 때 이웃의 도움을 받을 수 있다고 생각하십니까?
	⑨ 주민참여	• 귀하께서는 지역주민으로서 소속감을 갖고 정책에 참여하고 있습니까?
4. 안심하고 지낼 수 있는 환경	⑩ 안전	• 귀하께서는 거주하는 지역이 재해 또는 범죄 등으로부터 안심하고 지낼 수 있는 환경이라고 생각하십니까?
	⑪ 의료·복지	• 귀하께서는 거주하는 지역에서 의료·복지 시설 및 서비스를 이용하는 데 안심하고 지낼 수 있는 환경이라고 생각하십니까?
	⑫ 교통·인프라	• 귀하께서는 거주하는 지역에서 교통·인프라 시설 및 서비스를 이용하는 데 안심하고 지낼 수 있는 환경이라고 생각하십니까?

최종안으로 제안하는 행복지표 체계는 4대 분야, 12개 영역, 36개 참고지표로 구성

- 8개 시·도의 행복지표와 '국민 삶의 질 지표'를 참고지표*의 범위에 포함해 이들 모든 지표(481개)를 12개 영역에 재분류
  * 각 영역의 특성을 참고하기 위해 국가기관에서 발표하는 다양한 공식통계를 자료원으로 활용하여 지표를 선정
- 1차적으로 시·도 간 비교* 가능한 지표(223개)를 추출한 후, 이들 지표 가운데 행복과의 연관성이 어느 정도 있는 것으로 판단되는 지표(63개)를 2차적으로 추출
  * 타 시·도와의 비교보다는 해당 지역이 상대적으로 어느 정도의 위치에 있는지 진단·파악하는 데 의미
- 2차적으로 추출한 지표의 범위 내에서 영역별로 행복 요인의 일반적 특성을 잘 설명하면서도 상호 지표 간 상관성이 적은 지표를 3개씩 선정

지자체(시·도) 행복지표 구성 체계(안)

Ⅰ. 희망이 있는 미래

① 가족	② 일	③ 교육
• 가족관계만족도	• 고용안정성	• 교육기회충족도
• 조이혼율	• 실업율	• 학교교육의 효과
• 한부모비율	• 일자리만족도	• 학교생활만족도

Ⅱ. 경제적·문화적으로 안정적인 삶

④ 소득·소비	⑤ 주거	⑥ 문화·여가
• 소득만족도	• 1인당주거면적	• 1인당평균독서권수
• 소득분배	• 주거환경만족도	• 문화예술공간이용율
• 소비생활만족도	• 최저주거기준 미달가구비율	• 여가생활만족도

Ⅲ. 지역주민으로서 자긍심

⑦ 환경	⑧ 공동체	⑨ 주민참여
• 녹지환경체감도	• 단체참여율	• 자원봉사활동참여율
• 대기환경체감도	• 사회적관계망	• 청렴도
• 수질환경체감도	• 자살률	• 투표율

Ⅳ. 안심하고 지낼 수 있는 환경

⑩ 안전	⑪ 의료·복지	⑫ 교통·인프라
• 범죄발생률	• 주관적건강평가	• 대중교통이용만족도
• 안전체감도	• 사회보장제도체감도	• 상수도보급률
• 교통사고발생률	• 의료서비스미충족율	• 하수도보급률

▶ 내용문의 : 김도형(한국지방행정연구원 연구원, 033-769-9895, enscape@krila.re.kr)

지난호 보기 : 안전한 대한민국, 기초자치단체 재난안전 조직·인력 확충이 시작이다(김지수 부연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제76호(2019. 11.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

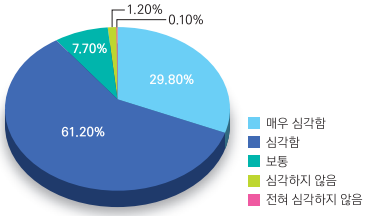
국가 및 지역연계를 통한 미세먼지 대응방안 구축 필요

미세먼지 대응의 필요성

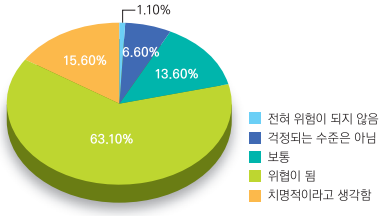
미세먼지에 대한 국민적인 인식 확산

- 2018년 환경부의 「미세먼지 국민인식 조사」에 의하면 미세먼지의 심각성 정도에 대해 응답자의 90.0%가 '매우 심각함' 29.8%, '심각함' 61.2%로 응답
- 더불어, 미세먼지 확산으로 인한 건강에 대한 위해(危害) 정도 역시 증가(위협 63.1%, 치명적 15.6%)하고 있는 것으로 응답

미세먼지 인식정도



미세먼지 건강 위해 정도



출처 : 환경부(2018), 미세먼지 국민인식 조사

미세먼지 인식을 통해 전국 및 특광역시 · 도에서 국민들이 느끼는 불안정도의 지속적인 증가 추세에 직면(통계청 사회조사, 2014년~2018년)

- 전국 기준 미세먼지에 대한 불안정도는 2014년 77.9%, 광역시 77.1%, 광역도 75.8%
- 2014년 대비 2016년 전국 1.4%p, 광역시 0.87%p, 광역도 0.97%p 증가
- 2016년 대비 2018년 전국 3.2%p, 4.1%p, 2.9%p 지속적인 증가 추세
- 연차별 미세먼지에 대한 불안정도가 지속적으로 증가했다는 측면 외에 최근 미세먼지의 급격한 증가(2016년 대비 2018년 전국 2.3배, 광역시 4.7배, 광역도 3.0배)

광역시도별/시점별 미세먼지 인식정도 변화

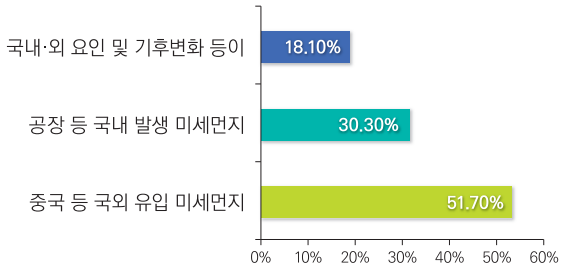
구분	전혀 불안하지 않음	별로 불안하지 않음	보통	약간 불안함	매우 불안함
2014년					
전국	0.50	3.50	18.20	48.60	29.30
특광역시	0.46	3.27	19.11	48.63	28.51
광역도	0.58	4.34	19.29	49.74	26.07
2016년					
전국	0.80	3.70	16.20	44.70	34.60
특광역시	0.91	3.95	17.15	44.71	33.30
광역도	0.63	4.41	18.17	46.86	29.92
2018년					
전국	0.60	3.90	13.00	37.20	45.30
특광역시	0.60	4.16	13.15	37.36	44.71
광역도	0.83	4.43	15.03	40.40	39.31

출처 : 통계청 사회조사 (2014년~2018년)

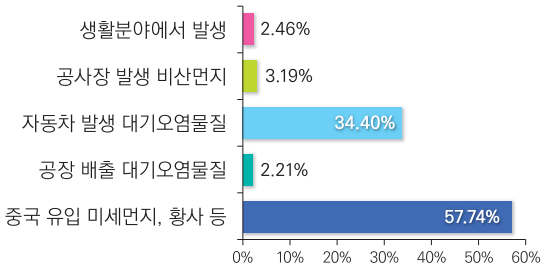
대기오염 발생 원인에 대한 조사가 이루어졌으나, 중앙 및 지방정부의 정책과의 연계성 제시 미흡

- 환경부(2018) 국민인식조사 결과 미세먼지 발생 원인을 중국 등 국외 유입(51.7%), 공장 등 국내 요인(30.3%), 국내외 요인 및 기후변화 요인(18.1%)으로 구분
- 대기오염은 중국 유입(57.7%)과 자동차에서 발생되는 대기오염물질(34.4%)에 의한 것으로 조사(수원시 인식도조사, 2016년)

환경부 국민인식도조사, 2018년



수원시 인식도조사, 2016년

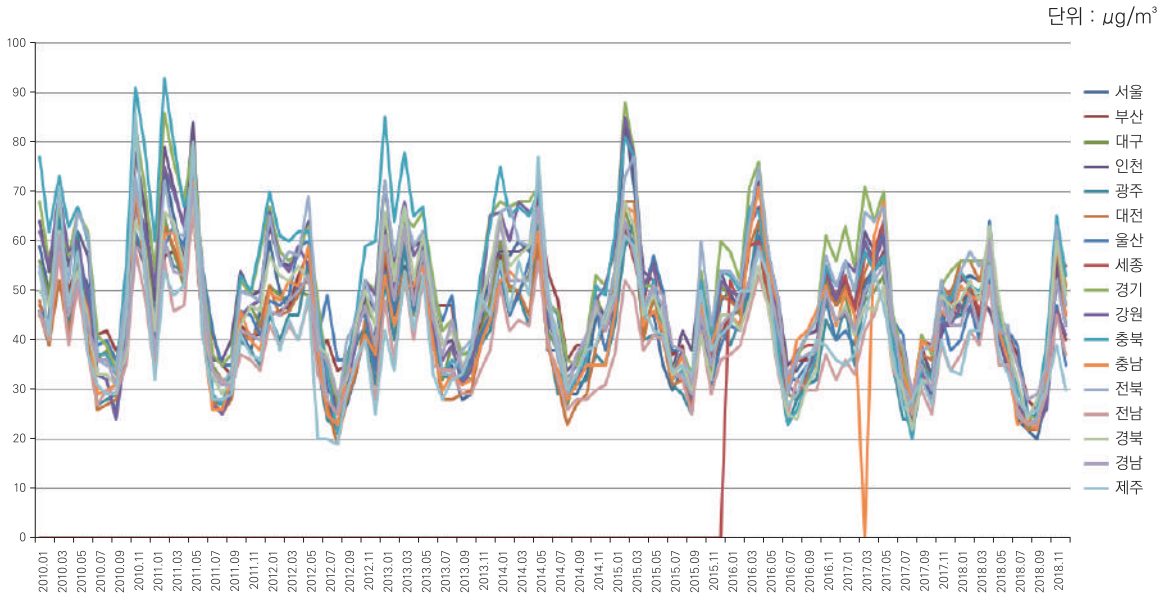


미세먼지 현황

10월부터 증가하기 시작하여 4월 고점을 형성하며, 7~8월 저점 형성

- 17개 시도 기준 월별 미세먼지 발생은 10월부터 4월까지의 발생의 증가에 비해 7월까지 발생이 감소추세로 전환
- 미세먼지의 영향이 특정 시도에 국한되지 않는 특성을 반영한 권역별/월별 미세먼지 발생 역시 동일한 주기로 발생

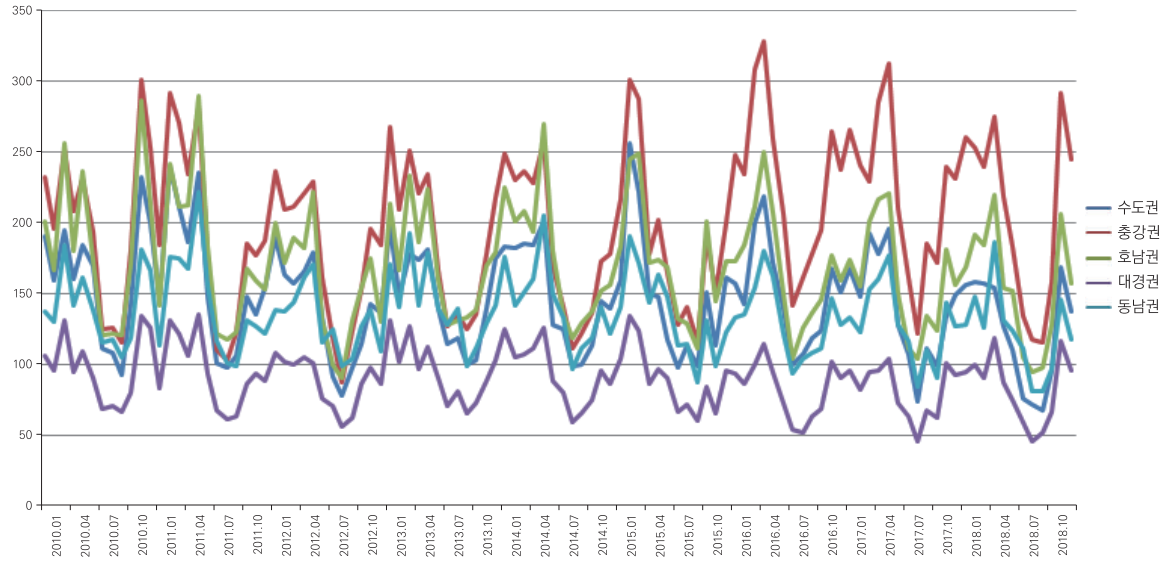
지역별/월별 미세먼지 발생량



출처 : 환경부 대기오염도 현황(2019)

권역별/월별 미세먼지 발생량

단위 : μg/m³



출처 : 환경부 대기오염도 현황(2019)

지역별 미세먼지 배출량은 수도권에 비해 비수도권 중심으로 배출량이 상대적으로 높았으며, 광역시에 비해 광역도에서의 미세먼지 발생 정도가 높은 것으로 나타남

- 배출 총량 기준 수도권/비수도권 배출비는 미세먼지는 2010년 대비 2015년 10배에서 3.5배로 수도권에서의 미세먼지 발생의 급격한 증가로 인하여 수도권/비수도권 배출비는 수렴
- 광역시 중에서의 미세먼지 발생은 서울, 부산, 인천 순으로 상대적으로 크게 증가하여 도시성장 정도가 큰 특성이 반영
- 광역도에서는 경기, 충남, 경북, 전남에서의 미세먼지의 배출량이 상대적으로 크게 나타났으며, 2011년 대비 2016년 미세먼지 배출 증가는 충남이 625%로 가장 많은 미세먼지 배출

지역별 미세먼지 배출량

단위 : 천톤

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
서울	1.9	1.7	1.7	1.7	1.4	9.2	8.6
부산	3.1	3.1	3.1	3.0	2.2	6.6	6.9
대구	1.3	1.2	1.4	1.3	2.5	3.9	4.0
인천	2.3	2.3	2.0	2.0	1.7	8.3	6.3
광주	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	1.9	2.0
대전	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	1.9	1.6
울산	7.1	3.1	3.5	3.6	3.7	5.9	4.7
세종	0.0	0.0	0.3	0.3	0.1	1.4	1.4
경기도	6.4	5.8	6.0	6.4	6.8	33.1	32.9
강원도	36.6	46.1	3.9	3.5	5.7	11.9	9.6
충북	5.1	5.0	3.6	3.2	4.7	11.0	9.6
충남	4.4	5.3	30.8	31.0	14.0	28.7	38.4
전북	3.9	3.5	1.7	1.6	1.4	9.9	10.3
전남	24.1	29.7	18.4	20.5	23.8	33.9	29.1
경북	15.8	18.3	32.9	33.1	22.8	44.3	46.3
경남	3.2	4.3	9.1	8.8	3.1	14.8	14.0
제주	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4	3.6	4.0

미세먼지 발생량을 산업 및 가계부문으로 확장할 경우에는 2005년부터 2015년까지의 미세먼지 발생은 산업부문에서 약 90% 이내, 가계부문에서 10% 이내로 발생

- 산업부문에서의 미세먼지 발생은 지속적으로 90% 이상 발생하였으며, 특히, 2010년 미세먼지 발생의 약 97%가 산업부문에서 유발
- 산업부문별 미세먼지 발생은 1차 및 3차 산업에서의 미세먼지 감소에 반해 2차 산업에서의 발생이 지속적으로 증가
- 감소추세의 3차 산업의 미세먼지 발생은 주로 운수업에서 발생하는 것으로 나타났으나, 과거에 비해 운수업에서의 미세먼지 발생량은 상대적으로 감소추세
- 특히, 제조업 중 비금속 금속제품, 1차 금속제품 생산으로 미세먼지가 유발되어 제조업 중 비금속 및 1차 금속제품의 생산 및 사용으로 인해 유발되는 발생량은 제조업 발생량 중 50%이상 차지

배출 유형별 미세먼지 배출량

단위 : 천톤

산업 및 가계별	2005		2010		2015	
	배출량	비율(%)	배출량	비율(%)	배출량	비율(%)
합계	67.3	100.0	117	100.0	222	100.0
산업부문	61.1	90.8	113	96.9	208	93.8
1. 농업, 임업 및 어업	2.9	4.7	2.8	2.5	36.9	17.7
2. 광업	0.5	0.8	0.5	0.4	0.5	0.2
3. 제조업	23.7	38.8	83.8	74.2	84.2	40.4
1) 석유, 화학 및 관련제품	4.4	18.6	10.3	12.3	4.3	5.1
2) 비금속 광물제품	2.8	11.8	59.6	71.1	8	9.5
3) 1차 금속제품	10.5	44.3	9.2	11.0	64.8	77.0
4) 기타 제품	6	25.3	4.8	5.7	7.1	8.4
4. 전기, 가스, 증기 및 수도사업	8.5	13.9	2.8	2.5	4.8	2.3
5. 건설업	5.5	9.0	5.1	4.5	47.8	22.9
6. 운수업	14.9	24.4	13.9	12.3	13.9	6.7
7. 기타 산업	5.1	8.3	4	3.5	20.2	9.7
가계부문	6.2	9.2	3.6	3.1	13.8	6.2

출처 : 국립환경과학원(2019)

미세먼지 대응 방안

미세먼지 관리 종합대책(2017.09)으로 국가 주도 미세먼지 대응 정책이 운영 중에 있으며, 4대 핵심 배출원(발전, 산업, 수송, 생활)에 대한 집중 감축을 목표로 하고 있음

- 반면, 목표 설정 외에 사전적인 기초 연구를 통해 미세먼지 발생 원인에 대한 과학적인 파악 및 이에 대한 홍보 등이 필요
- 더불어, 현재 구득 가능한 미세먼지 관련 자료에 대해서는 상당한 한계에 직면하고 있어 미세먼지 파악의 원인 및 결과를 파악하기에는 어려운 실정을 감안하여 미세먼지 파악을 위한 기초 자료 구축이 필요

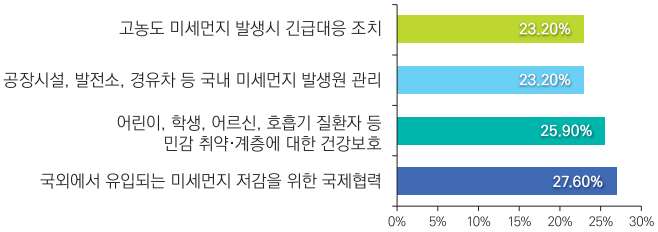
미세먼지 원인에 대한 파악 필요

- 국가적인 차원에서의 미세먼지 원인 파악에 대한 연구가 필요하며, 산학연에 의한 지속적인 연구가 필요
- 더불어, 원인 규명 후의 지역, 산업, 국민들에 대한 대처방안을 매뉴얼화하는 과정이 필요하며
- 또한, 국가간 합의를 도출할 수 있는 근거 확충이 필요

대책의 우선순위 설정을 통한 미세먼지 대응체계 구축 필요

- 미세먼지 해결을 위한 우선순위 대책 설정은 '국외에서 유입되는 미세먼지 저감을 위한 국제협력'이 27.6%로 가장 높은 우선순위 대책으로 나타남(환경부, 2018년)
- 이외, '어린이, 학생, 어르신, 호흡기 질환자 등 민감 · 취약계층에 대한 건강보호' 25.9%, '공장시설, 발전소, 경유차 등 국내 미세먼지 발생원 관리' 23.2%, '고농도 미세먼지 발생시 긴급대응 조치' 23.2% 순으로 수요에 대응한 정책 설정이 필요

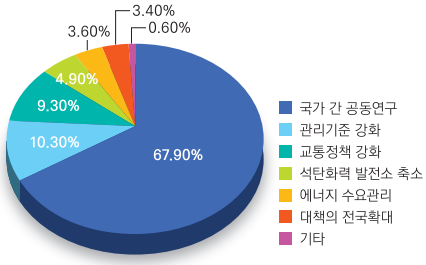
미세먼지 저감 우선순위 대책



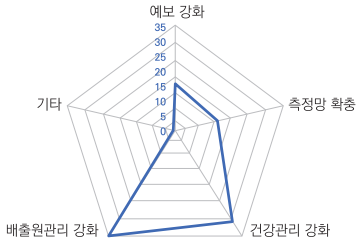
미세먼지 발생 원인을 고려한 대책 설정에 대한 국민들의 합의를 반영하는 과정이 필요

- 중앙 및 지자체의 일반적인 미세먼지 대응 정책은 예보강화, 측정망 확충, 건강관리 강화, 배출원관리 강화 등으로 정책이 운영 중
- 이외 자동차 배출가스 관리, 산업시설 관리, 도로 재비산먼지 관리, 공사장 비산먼지 관리, 가정, 상가, 업무시설의 냉난방 관리 등이 미세먼지 관리 정책으로 운영 중
- 반면, 실질적인 대책의 연계성 및 실효성 파악을 위한 국가간 공동연구 선행 필요
- 또한, 미세먼지 대책 설정을 위한 지역간 연계협력을 통한 대응체계 구축이 필요

현대경제연구원 미세먼지 대응방안, 2018년



전북도 미세먼지 대응방안, 2016년



미세먼지의 주기적인 발생을 고려한 지역간 연계 대응정책 마련 필요

- 미세먼지 저감을 위한 중점 추진과제로 국제협력 강화를 설정되어 운영 중이며, 이를 통한 협력채널 구축 및 연구협력으로 실질적인 저감 노력 필요
- 반면, 국가 차원에서의 양국간 공고한 환경협력체계 구축을 통한 중국 지역 대상 공동연구 및 기술이전 협력사업 강화 및 한 · 중 협력사업 기반 강화로 일관성 · 지속성 제고를 지자체 차원에서 수행하는 것이 필요
- 또한, 미세먼지 발생에는 주기적인 일정한 패턴이 존재하는 것으로 나타났으나, 이를 반영한 대응체계는 이루어지지 않아 발생 패턴을 고려한 정책의 운영이 필요

▶ 내용문의 : 박승규(한국지방행정연구원 연구위원, 033-769-9891, skpark@krila.re.kr)

지난호 보기 : 지방자치단체 차원의 주민행복도 조사를 위한 지표체계 제안(김도형 연구원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제77호(2019. 11.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

지방예산 분류체계의 개편이 필요하다

지방예산 분류체계 개편의 필요성

지방예산분류체계는 중앙정부(국가예산)의 분류체계를 그대로 준용

- 이에 해당 지자체의 수입지출에 관한 예정적 계획을 담아내지 못하고 정책에 관한 재정기록도 될 수 없는 구조

지방사무의 예산편성은 사업계획별 분류를 통해 단위사업별로 예산이 편성되는데 단위사업의 경우 지방자치단체별로 각기 다르게 구성

- 즉, 각 지방자치단체의 예산서 내에서 지자체별 예산구조화 기법의 차이로 사업명을 통한 통계산출이 불가한 구조

현재의 예산분류체계는 지자체별로 사무의 세부적 관리가 어려운 구조

- 예) 사회복지분야의 경우 과거 품목별 예산분류 시에는 노인, 장애인, 여성복지, 보육지원 등과 같은 사무가 세항 단위로 관리되어 지자체 유형별로 과거와 현재의 자료를 손쉽게 산출
- 이를 통해 미래에 대한 예측까지도 가능하였으나 현재 예산분류체계는 2008년도에 사업별 예산제도로 변환되면서 지자체의 부문 이하의 단위사업이 일관성 없게 구조화되어 각종 자료의 산출이 매우 난해
- 일자리사업의 경우도 노인 일자리와 청년 일자리, 여성 일자리 사업에 대해 지자체별 예산규모나 수준 등에 대해 파악하기 힘들고 이를 파악하려면 별도의 인력, 시간, 노력을 들여야만 가능한 상황

장기적인 시각에서 지방의 세출계획을 표현하는 수단이며 관리의 수단으로 활용 가능하도록 예산분류체계의 개선 필요성 제기

지방예산 분류체계의 분석 및 시사점

지방자치단체의 예산분류체계는 13개 분야 52개 부문으로 구성

- 분야 중 030 통일 · 외교, 040 국방, 130 통신은 중앙에만 있고 지방에는 없는 기능으로써 지방자치단체 예산분류체계 상에는 부재

부문 중 012 국정운영, 015 정부자원관리, 021 법원및헌재, 022 법무및검찰, 024 해경, 054 교육일반, 084 공적연금, 092 건강보험, 122 철도 등은 국가예산에만 있고 지방에는 없는 세출항목

- 반대로, 지방예산분류에만 있고 국가예산분류에서는 없는 것이 026 소방, 071 상하수도 · 수질~076 환경보호 일반부문, 900 기타 분야

중앙과 지방의 분야–부문명이 정확히 일치하지는 않고 분야 또는 부문명이 상이

- 100번 분야가 국가예산에서는 농림수산, 지방예산에서는 농림해양수산으로 쓰이고, 103번 부문은 국가는 수산 · 어촌, 지방은 해양수산 · 어촌으로, 120번 분야 또한 국가는 교통 및 물류, 지방예산에서는 수송 및 교통으로 명시
- 특히, 지방의 경우 900 기타 분야가 하나 더 존재하지만 국가예산에서는 900번이 부재
- 지방예산에서 900 기타분야의 예산규모가 크다는 문제가 지적되고 있는 점을 감안했을 때 향후 예의주시할 부분

이처럼 지방의 예산분류체계는 중앙의 체계를 그대로 준용하고 있다보니 지방자치단체 정책에 관한 재정기록으로써의 역할에 한계

- 예) 지자체 기능별 세출예산에서 사회복지 분야의 경우 예산서와 e–호조 기록이 분야 아래 부문(예: 기초생활보장, 취약계층지원, 보육 · 가족 및 여성, 노인 · 청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반)까지만 편성되어 관리
  – 해당 지자체에서 중점적으로 추진하는 사업에 대해 세부적으로 파악할 수 없다는 문제점

지자체 단위사업별로 예산이 편성되고 있음에도 단위사업의 분류 기준이 명확하지 않아 사업명을 통한 통계 산출이 불가

- 다양한 정책들이 사업별 예산으로 편성되면서 단위사업이 일관성 없게 구조화되어 각종 자료의 산출이 매우 난이

변화하는 지방자치단체의 예산 및 재정환경을 예산분류체계가 반영하지 못하고 있다는 점이 지방예산 분류체계 분석결과 개선해야 될 점

지방예산 분류체계의 개편방향

품목별 예산제도가 성과관리면에서 미흡하다는 단점 극복을 위해 도입된 예산제도가 사업별 예산제도

- 지방예산이 품목별로 편성되던 때에는 세항목(노인복지, 장애인복지, 여성복지, 보육지원 등)으로 관리되어 지방자치단체의 사업구조화 일관성 가능
- 품목별 예산제도 분류 방식의 장점과 사업별 예산제도 분류방식의 접목 필요

분야, 부문, 정책사업, 단위사업, 세부사업으로 이어지는 사업별 예산편성 과정에서 분야 및 부문의 경우 예산편성 운영 기준을 준수

- 정책사업 단위에서부터 지방자치단체를 대상으로 일치하는 방안에 대한 고려 검토 필요
- 예) 사회복지분야 노인 · 청소년 부문의 경우 예산편성기준에서 제시하고 있는 기능별 분류 기준인 노인 · 청소년 부문 분류 방식을 따르도록 하고 부문 하위의 정책사업의 경우 부서 단위로 편성되어 있는 경우가 대부분
  – 이를 정책사업 아래 수준인 단위사업 수준에서의 사업명 일치화 필요성이 제기

단위사업 수준에서의 일치화된 사업명을 선정함에 있어서는 다음 표와 같이 제시

- 지방교부세 수요산정항목과 기존 품목별 분류 방식에서의 장–관–항 항목, 사례 지방자치단체 정책사업 분류에 있어서 공통되는 항목을 활용하여 단위사업 분류 개선안을 제시

〈표〉 노인·청소년 부문 사업별 예산편성 개선 방안(안)

부문	정책 사업	단위사업 일치화(안)
노인·청소년	노인복지증진	• 노인일자리창출지원 • 노인복지서비스지원 • 노인기초생활지원 • 노인복지시설지원 • 건전 장묘문화 조성
	청소년 보호 및 육성	• 청소년 수련시설 운영관리 • 청소년 활동지원 • 청소년 교육지원

출처 : 저자작성

▶ 참고자료 : 김성주·윤태섭(2017), 「지방자치단체 사회복지예산 분류체계의 개선방안」, 한국지방행정연구원

▶ 내용문의 : 김성주(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9874, sjkim@krila.re.kr)

지난호 보기 : 국가 및 지역연계를 통한 미세먼지 대응방안 구축 필요(박승규 연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제78호(2019. 12.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

외국인 유학생의 지역사회 적응 위한 다각적인 접근 필요하다

왜 지역사회는 외국인 유학생 유치에 주목해야 하는가?

저출산 문제에 따른 학령인구 감소, 생산 가능인구 감소 추세

- 저출산 · 고령화 추세는 경제 성장 둔화, 산업 인력 노령화와 노동생산성 저하, 사회복지 비용 증가 등 사회 전반에 걸쳐 파급 효과 발생
- 고등교육 핵심 수요층인 18세 학령인구 감소에 기인한 대학운영의 어려움이 현실화 되면서 외국인 유학생 유치에 지방자치단체 주목
- 외국인 유학생을 대학의 미충원 공석을 채워 줄 잠재적인 풀(pool)로서 기대

학령인구 변화 추이

(단위 : 천명)

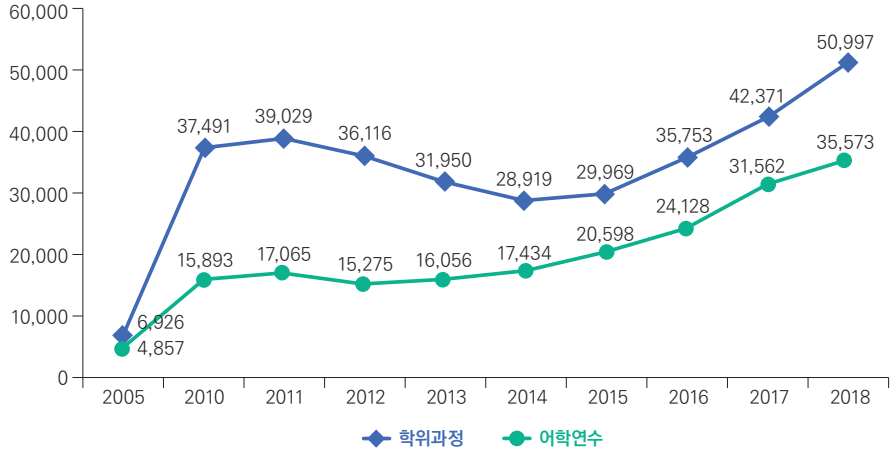
학교유형	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
중학교	1,869	2,058	1,962	1,573	1,291	1,231	1,131
고등학교	2,166	1,864	2,069	1,823	1,364	1,265	1,175

출처 : 통계청 (2018) 장래인구 추계

한류 중심의 문화 확산으로 한국유학 원하는 외국인 유학생 수는 증가추세

- 국내 대학의 학위과정(4년제 일반대학)에 재학 중인 외국인 유학생은 2005년 6,926명에서 2011년 39,029명으로 증가세를 유지하다가 2014년 28,919명까지 감소 이후 다시 조금씩 증가해 2018년 기준 50,997명으로 나타남
- 국내 대학 비학위과정(어학연수)에 재학 중인 외국인 유학생은 2012년 15,275명에서 2015년 20,598명으로 지속적인 증가세 보이다가 2018년 35,573명으로 가장 큰 폭으로 증가

외국인 유학생 현황



- 지방자치단체별 일반대학에 재학 중인 외국인 유학생 현황을 살펴보면 서울이 전체 43%로 가장 높은 비율을 보이고 있으며 다음으로 경기 10%, 부산 8%, 경북 6% 순으로 나타남
- 4년제 일반대학 학위과정에 재학 중인 외국인 유학생은 비수도권 지역에 비해 수도권 지역에 더 많이 분포

지역별 외국인 유학생 수 현황

(단위 : 명)

	전체	일반대학	대학원
서울	61,163	45,889	13,383
부산	11,574	8,439	2,305
대구	4,041	2,249	825
인천	2,689	1,782	527
광주	4,521	3,242	1,182
대전	6,877	4,598	2,171
울산	1,151	716	418
세종	894	332	339
경기	14,167	7,984	4,014
강원	3,670	2,987	620
충북	4,006	3,229	749
충남	7,442	5,931	1,313
전북	5,760	3,560	1,433
전남	1,704	1,244	271
경북	8,071	5,182	1,111
경남	2,444	1,501	588
제주	2,031	708	235

출처 : 교육부 「교육통계분석자료집」 (2018)
주) 학위과정에 재적 중인 외국인 유학생 수 및 어학연수생, 교환연수생, 방문연수생, 기타연수생 포함

중앙정부의 외국인 유학생 유치 지원정책

중앙정부의 정책은 주로 외국인 유학생의 양적인 확대 측면에 초점

- 대표적인 외국인 유학생 지원 사업으로는 1967년부터 시작된 「Global Korea Scholarship」이 있으며 재정적인 지원에 중점
  - 「Global Korea Scholarship」 사업은 1) 외국인 유학생 유치 확대 및 대학의 교육 국제화 역량 강화 2) 세계 우수인재 양성을 통한 네트워크 구축 3) 국가 간 교육교류 증진 및 장학사업 강화를 통한 국가 위상 제고를 목표로 「교육기본법 제 29조」를 근거로 운영 중이며 외국인 유학생 유치를 위한 등록금, 생활비, 항공료, 한국어학연수비, 의료보험료가 지원됨

외국인 유학생의 지역적응 위한 실효성 있는 중앙정부 정책은 부재

- 중앙정부 차원에서의 외국인 유치 지원 정책은 유학생의 양적 확대나 이들에 대한 일반적인 서비스 지원 수준의 확대 차원에서 집행되고 있으며, 외국인 유학생의 지역사회 적응을 돕기 위한 정책적 대응은 미흡한 편

중앙정부 유학생 유치 지원사업

소관부처	사업	목적
교육부	Study Korea Project	외국인 유학생 규모 확대 이들을 외교개선 및 경제발전에 활용
	Global Korea Scholarship	외국인 장학생 초청 후 장학생을 친한 인사로 육성 후 외교활동에 활용
	유학생 유치 관리역량 인증제	우수 외국인 유학생 유치 및 관리를 통한 우리나라 대외 이미지 제고
법무부	일·학습 연계 유학비자 확대	우수외국인재 늘리고 취업 지원 확대 위한 비자 제도 개편
	외국인 유학생 재정능력 관련 입증 방식 다양화	재정능력 요건 완화를 통한 유학진입장벽 완화
	유학생 자격외 활동허가 특례	과학기술 발전 분야 발전 위한 외국 우수인재 유입 유도
	한국어 능력에 따른 시간제 혜택 차등부여	수준별 맞춤형 어학기준 설정에 따른 취업지원 기준안 마련하여 불법취업 근절
교육부 산업통상자원부	유학생 채용박람회	국내에서 양성된 우수 해외인력 재유출 방지

출처 : 교육부 「정부초청외국인장학사업 성과분석 및 발전방안 연구」 (2018)

지방자치단체의 외국인 유학생 유치 지원정책

지방자치단체의 외국인 유학생 정책은 유학생의 지역적응과 지역 밀착성 강화에 초점이 맞춰져 있지만 여전히 소극적으로 개입

- 외국인 유학생은 언어적응, 대학생활의 학업적 적응, 심리적 적응, 사회적인 적응 등 본국에서의 정상적인 생활보다 더 어려운 적응과정을 새로운 지역사회 내에서 겪어야 함에도 불구하고 지역주민과의 관계, 지역사회와의 교감을 늘릴 수 있는 정책마련 부재

지방자치단체 외국인 유학생 유치 및 지원 정책 비교분석

구분	신입생 오리엔테이션 운영	기숙사 운영	종합지원센터 홈페이지 운영	외국인 유학생 홍보단 운영	글로벌 문화 축제 팸투어 개최	인턴쉽 프로그램 운영	멘토링 제도	취업 설명회 개최	운영 중인 정책수
서울	○	×	×	○	○	○	×	×	4
부산	○	×	×	○	○	○	○	○	6
대구	×	×	×	○	×	○	×	×	2
인천	×	×	×	○	×	○	×	×	2
대전	○	○	×	×	×	○	×	○	4
경기	×	×	×	×	×	○	○	×	2
강원	×	×	×	○	○	×	×	×	2
충북	×	×	×	×	○	×	×	×	1
충남	×	×	×	×	○	×	○	×	2
전북	×	×	×	×	○	×	○	×	2
전남	×	×	×	×	○	×	×	×	1
경북	×	×	×	○	○	×	×	×	2
제주	×	×	×	○	○	×	○	×	3
세부 분야별 합계	3	1	0	7	9	6	5	2	-

○ : 관련된 정책이 존재함을 의미
× : 관련된 정책이 존재하지 않음을 의미
출처 : 임태경 (2019)「세종특별자치시 외국인 유학생 유치 및 지원방안 연구」

선발된 외국인 유학생이 지역사회에 적응 융화 될 수 있도록 토대를 마련해 주는 구체적인 방안 마련 필요

- 소셜 네트워크 매체(Social Network Service)를 적극적으로 활용하여 외국인 유학생들이 각 지역을 홍보하면서 지역 밀착성을 증대시킬 수 있는 실효성 있는 시책마련필요
  – 외국인 유학생들이 지역을 잘 이해할 수 있도록 지역에 관련된 정보를 선제적으로 제공해주는 것이 필요
- 풍부한 실전경험과 전문적인 노하우를 겸비한 우수한 은퇴인력을 활용하여 외국인 유학생들이 한국 생활 및 정착 · 적응을 도울 수 있는 멘토링 프로그램의 시행은 효과적일 것으로 예측
  – 외국인 유학생의 니즈(Needs)와 고학력 은퇴인력의 전문성 활용을 결합한 「고학력 은퇴인력 활용한 외국인 유학생 멘토링 프로그램」은 상이한 배경과 경험을 가진 두 집단 간의 니즈를 동시에 충족시킬 수 있는 win-win 프로그램으로서 최근 우수한 해외사례로 언급

미국 클리블랜드 지역의 고학력 은퇴인력과 외국인 유학생간의 멘토링 프로그램



출처 : https://urban.csuohio.edu/cpnm/student-mentoring

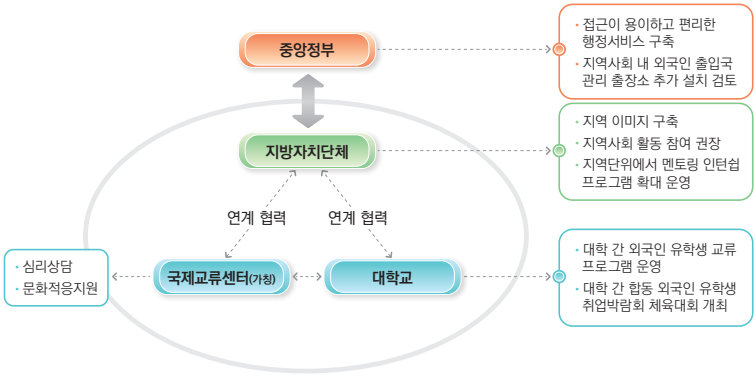
- 외국인 유학생들이 지역을 잘 이해할 수 있도록 체험의 장을 제공함으로 인해서 발생될 수 있는 지역에 대한 긍정적 이미지는 한국유학에 대한 홍보효과 증진에 기여 할 것으로 예상

지역사회와 지역대학 간의 유기적 협력관계 구축

지역사회와 지역대학 간의 유기적 협력관계 구축 필요

- 지역사회는 학교 캠퍼스의 연장선이며 외국인 유학생들이 학교뿐만 아니라 지역활동 참여를 통하여 지식을 습득할 수 있도록 지역단위에서의 관 · 학 협력시스템 구축 형성 및 활성화 필요
- 외국인 유학생의 유치 확대 및 지원방안 연구라는 공통된 과제를 수행하기 위하여 지방자치단체와 지역 대학 간의 협력 파트너쉽 형성 및 지속적인 관리 필요

외국인 유학생 유치 및 지원 위한 지역네트워크



지역 내 대학과 지역사회가 연계할 수 있는 사업을 발굴하고 사업의 집행단계에서 지방자치단체의 역할 강화 필요

- 외국인 유학생이 지역의 문화를 더 깊게 이해할 수 있는 기회 제공함과 동시에 지역의 경제성장, 지역 대학의 발전, 외국인 유학생의 역량강화를 동시에 이룰 수 있는 지원사업 발굴 요구
- 지역대학에 대한 지자체의 일반적인 지원이 아닌 지역대학과 지역사회, 지자체가 연계하여 사업을 추진할 수 있는 추진방향 설정 필요

외국인 유학생 지역적응 위한 주체별 역할 및 지원내용

중앙정부 차원의 유학생 지원내용

- 우수 외국인 유학생 유치 및 지역사회 내에서의 적응 성공에 관련된 모범사례 발굴하여 지방자치단체와 지역의 대학, 외국인 유학생들과 공유할 수 있는 시스템 마련
- 외국인 유학생의 빠른 정착 적응 및 정주를 위해서 편리한 행정서비스 시스템 구축이 필요하며 특히 접근성이 용이한 적정위치에 출입국 관리 사무소 추가 설치 시급
- 「외국인 유학생 및 어학연수생 표준업무처리요령」의 정기적인 업데이트

지방자치단체 차원의 유학생 지원내용

- 지방자치단체 차원에서는 지역홍보 기능을 강화하고, 유학생과 지역기관을 연결할 수 있는 기능 강화
- 외국인 유학생이 지역에 적응 융화 될 수 있는 토대 마련
  - 유학생들이 지역을 보다 잘 이해할 수 있게 지역을 직접 체험할 수 있는 기회의 장을 지속적으로 제공해 주는 역할 수행
  - 지방자치단체의 각종 국제행사 및 대외업무에 필요한 정보수집, 통역 · 번역 등과 관련된 일에는 외국인 유학생 활용을 적극 검토
- 외국인 유학생 유치확대를 위한 협의체를 정기적으로 운영하며 민–관–학 간의 정기적인 접촉을 촉진시킬 수 있는 회의 주관

지역 내 대학 차원에서의 유학생 지원내용

- 지역 내 대학은 외국인 유학생의 역량강화 관리에 집중
- 지역 내 대학들 간의 외국인 유학생 교류 프로그램 발굴 및 운영을 통하여 네트워크 구축 및 협력 관계 유지
- 대학차원에서 연합하여 외국인 유학생들이 함께 참여하여 융합할 수 있는 환경을 조성하고 외국인 유학생들 간의 네트워크 활성화를 동시에 충족시킬 수 있는 프로그램 마련 및 제공

지역 내 협의체의 역할

- 외국인 유학생 유치 확대 및 지역사회 내에서의 적응 위한 실질적인 안건 제안 및 아젠다 설정의 역할 담당
- 민–관–학 간의 거버넌스 체계를 구축하여 활성화 시키고 외국인 유학생 유치 및 적응 관리에 관련된 공동의 목표를 설정하여 관련된 프로그램의 운영을 지원하는 역할 수행
- 관–학의 공식적인 연계채널로서 협력 및 네트워크 촉진하는 역할 수행

지역 내 국제교류센터의 역할

- 협의체 안에서 지자체와 대학 사이의 중간자적인 컨택포인트(contact point)로서의 역할 수행
- 실효성 있는 지원 사업 전개를 위한 외국인 유학생 유치 설명회 개최를 협조하고 외국인 유학생 유치 활성화 및 적응 위한 프로그램 제안
- 외국인 유학생이 유학생활 중 겪게 되는 여러 문제를 삶의 질 향상차원에서 해결하기 위해 외국어로 심리 상담할 수 있는 심리상담 전담조직 운영

외국인 유학생 지역적응 위한 주체별 주요 역할

주체	주요 역할
중앙정부	• 편리한 행정서비스 시스템 구축
지방자치단체	• 국제적 지역 이미지 구축 • 국제교류 활성화 분위기 조성 • 국제화 필요성에 대한 공감대 형성 • 외국인 유학생이 지역에 융화 될 수 있도록 토대 마련 • 외국인 유학생 관련 대학과의 연계 협력 관계 유지 • 지역내 대학들의 의견을 수렴하는 컨택 포인트로서의 역할 담당 • 외국인 유학생 대상 지역단위의 특화 프로그램 개발 시행 • 국제교류센터(가칭) 설립추진 운영 검토 • 외국인 유학생 지원 관련 협의체 운영 지원
지역 내 대학	• 대학 간의 외국인 유학생 교류 프로그램 발굴 및 운영 • 외국인 유학생 역량 강화 관리 • 대학 간의 네트워크 구축 및 협력관계 유지 • 지자체와의 협력관계 구축
협의체	• 외국인 유학생 유치 확대 위한 실질적인 안건 제안, 아젠다 설정 • 민-관-학 간의 거버넌스 체계를 구축하여 활성화 시키고 외국인 유학생 유치 및 지원 관리에 관련된 공동의 목표를 설정하여 관련된 프로그램의 운영을 지원하는 역할 수행 • 관-학의 공식적인 연계 채널로서 협력 및 네트워크를 촉진하는 역할 수행
국제교류센터(가칭)	• 외국인 유학생 심리상담 프로그램 담당 • 상시적 부적응 외국인 유학생 발굴 및 심리상담 서비스 연계 • 외국인 유학생 유치 활성화 추진계획 마련 및 운영

▶ 내용문의 : 임태경(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9897, tklim@krila.re.kr)

지난호 보기 : 지방예산 분류체계의 개편이 필요하다(김성주 부연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제79호(2019. 12.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

지역사랑상품권 전국발행의 경제적 효과

(현황) 지역사랑상품권 발행현황

지역화폐 개념으로서의 지역사랑상품권 확산

- "지역사랑상품권"은 지자체가 발행하고 해당 지자체 가맹점에서만 사용가능한 상품권
- 지역상품권 형태의 지역화폐는 소상공인 및 전통시장 활성화 등과 같이 지역순환경제 구축의 목적을 강하게 띠는 지역화폐의 형태로 설계

지방자치단체에서 주관하여 지역사랑상품권을 도입하는 사례가 증가

- 현재 발행 중인 곳과 올해 새롭게 발행 예정인 곳을 합치면 전국 243개 광역 · 기초자치단체의 절반 이상인 177개 자치단체에서 발행중이거나 도입을 앞두고 있음

올해 177개 지자체에서 2.3조원 발행을 연말까지 추진 예정

- 2020년 지역사랑상품권의 전국 확대발행을 앞두고 있으며, 내년도 발행 규모는 3조원 규모

연도별 / 지역별 지역사랑상품권 발행 현황 ('17~'19년)

(단위 : 억원)

구 분	2017년	2018년	2019년	합 계
인천광역시	-	5	6,500	6,505
전라북도	32	770	4,335	5,137
경상북도	1,442	1,171	2,360	4,972
경기도	295	485	3,901	4,681
강원도	857	525	584	1,966
경상남도	149	352	1,264	1,765
전라남도	137	224	1,108	1,469
광주광역시	-	-	827	827
충청북도	90	100	426	617
부산광역시	-	-	560	560
충청남도	64	82	308	454
울산광역시	-	-	300	300
대전광역시	-	-	100	100
합 계	**3,066**	**3,714**	**22,573**	**29,353**

주 : 행안부 발표자료, 단, 연도별 지역별 상품권 발행액 총액은 광역과 기초자치단체의 발행액 합계이며, 3년 합계 발행액 규모가 큰 지역 순으로 표기함

지역사랑상품권 발행액의 4%는 국비지원을 받으며, 이에 따른 국비보조금 규모는 올해 8월까지 721억원임

- 올 12월까지 단순추계로 2조 7000억 규모로 발행이 될 경우, 국비보조금 규모는 1,0081억으로 추계되며, 지자체 예정 발행액 취합 규모인 2조 3000억 규모일 경우 국비보조금은 903억원으로 예상됨

시도별 발행액 및 국고보조금 추계

(단위 : 백만원)

연번		발행액(A) ('19.1.~8.)	발행액추계(B) ('19.1.~12.)	국고보조금 (B×4%)
합계		1,802,587	2,703,881	108,155
1	서울	-	-	-
2	부산	389	583	23
3	대구	-	-	-
4	인천	742,388	1,113,581	44,543
5	광주	20,861	31,292	1,252
6	대전	6,678	10,017	401
7	울산	46	69	3
8	세종	-	-	-
9	경기	310,964	466,446	18,658
10	강원	18,060	27,090	1,084
11	충북	20,149	30,223	1,209
12	충남	20,481	30,722	1,229
13	전북	304,085	456,128	18,245
14	전남	69,870	104,805	4,192
15	경북	198,616	297,923	11,917
16	경남	90,001	135,002	5,400
17	제주	-	-	-

자료 : 행안부 발표자료, 발행액 추계는 2019년 8월까지의 발행액 규모를 같은 비율로 연말까지 연장하였을 때의 시도별 발행액 규모임

지역사랑상품권의 활용 사례

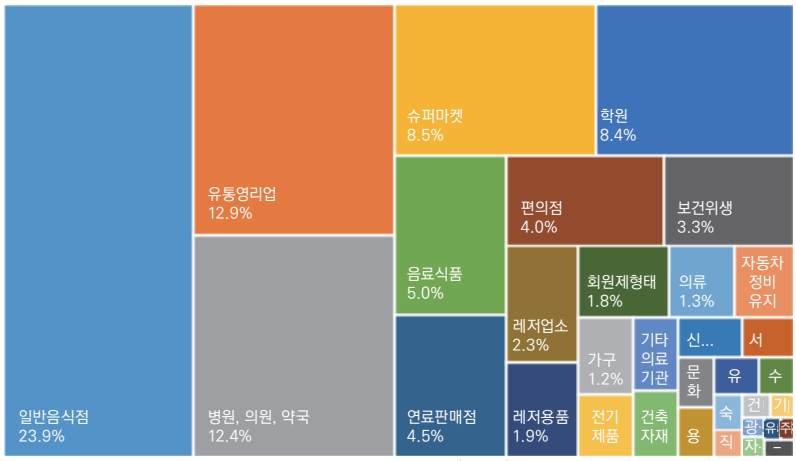
인천지역의 지역상품권인 e음 카드는 올해 8월까지 발행액이 7,423억원으로 상품권을 발행하고 있는 시도 중에 발행액 규모가 가장 큼

- 올해 8월까지 전국 발행액 1조 8,025억원 중 41.2%의 비중을 차지

이러한 인천e음 카드의 업종별 결제액 비중을 나타내면 다음과 같음

인천e음 카드 결제금액 비중 트리맵

(단위 : 백분율, 업종별)



자료 : 인천e음 카드 발행 대행사 사용량, 양준호·남승균(2019) 재인용

소비자가 지역사랑상품권을 사용하는 주요 사용처는 일반음식점, 유통영리업, 병원 · 의원 · 약국, 슈퍼마켓, 학원, 연료판매점, 편의점, 보건위생, 레저업소, 레저용품 순임

- 상위 11개 업종에 전체 결제액의 87.2%가 집중되어 있음

지역사랑상품권 발행의 전국적인 경제적 효과

전국 지역사랑상품권 발행액에 따른 경제적 효과를 “상품권 발행에 따른 상품권 총효과”로 나타냄

- 한편, 발행액 총액에 대한 상품권 유통의 효과 중에는 할인율 유인 등에 따라 결제수단의 대체에 의한 효과가 상당부분일 것임

소비자 입장에서는 정부와 지자체가 제공하는 지역사랑상품권의 할인액은 가계의 소득증가로 볼 수 있으며, 이에 대한 경제적 파급효과를 “재정투입에 따른 상품권 순효과”로 표기함

전국적 상품권 발행에 따른 경제적 파급효과

(단위 : 억원, 명)

구분	항목	상품권 발행의 총효과	재정투입의 순효과
민간최종소비지출 증가액		18,025	503
생산유발액 (억 원)	자기지역(A)	11,074	309
	타지역(B)	21,054	588
	합계(C=A+B)	32,128	898
부가가치유발액 (억 원)	자기지역(A)	5332	149
	타지역(B)	8504	237
	합계(C=A+B)	13,837	387
취업유발인원 (명)	자기지역(A)	13,365	373
	타지역(B)	15,996	447
	합계(C=A+B)	29,360	820

자료 : 한국지방행정연구원(2019)

올해 8월까지 전국 상품권 발행에 따른 "발행의 총효과"는 발행액 1조 8,025억원에 대하여 생산유발액은 3조 2,128억원, 부가가치유발액은 1조 3,837억원, 취업유발인원은 29,360명으로 추산됨

재정투입에 따른 "순효과"는 민간최종소비지출 증가액 503억에 대하여 생산유발액은 898억원, 부가가치유발액은 387억원, 취업유발인원은 820명이 될 것으로 추산

이에 따라 재정투입에 따른 상품권발행의 승수효과는 생산유발액 기준으로1.78배, 부가가치유발액 기준으로는 0.76배로 나타남

- 지역사랑상품권의 할인율은 지역별로 6~10% 수준으로 편차가 있으며, 국비보조금 4% 기준으로 산출한 경제적 효과는 보수적인 추계임

상품권 발행규모 이상의 생산유발효과를 거둘 수 있어, 지역사랑상품권의 발행 · 유통이 지역의 생산과 부가가치 증대에 긍정적 효과를 불러옴

- 지역내 선순환경제 체제를 정착시켜 나가기 위해서 앞으로 전국적으로 발행액 규모를 확대할 필요성이 높음

▶ 내용문의 : 여효성(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9877, hsyeo@krila.re.kr)

지난호 보기 : 외국인 유학생의 지역사회 적응 위한 다각적인 접근 필요하다(임태경 부연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제80호(2019. 12.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

생활SOC사업의 지속가능한 운영방안

포용가치의 국가균형발전정책 실현의 요구

생활SOC는 궁극적으로 지역의 사회적 자본을 확충하는 매개체로, 지역공동체를 형성하는 공공의 장(public arena)을 의미

- 생활SOC건물은 지역의 공유자산(common resource)이자 지속가능하게 관리되어야 한다는 점에서 과거 공공서비스시설과 차별화
- 현재 공공시설은 문화 · 교육 · 건강 · 복지 · 체육 분야에 1관(館) 체제로 보유 · 운영중에 있고, 주인없는 공유시설(公有施設)의 개념으로 효율적인 유지관리에 한계

생활SOC정책은 포용적 국가균형발전 정책 실현을 위한 정책소명을 담고 있음

- 생활SOC는 국민이 최소수준 생활을 누리고자 하는 가치를 포함, 경제성장 과정에서 배제된 사회계층의 배려 및 삶의 질 차원의 지역 불균형의 완화의 목적
- '19년도 10월 국가균형발전위원회는 17개 시 · 도, 172개 시 · 군 · 구에서 지역의 고유 특성과 주민수요를 반영한 289개의 생활SOC복합사업을 선정
- 포용가치를 실현하기 위해서는 주민중심의 지역공동체 형성의 토대가 되는 생활혁신공간으로서의 생활SOC건물을 건립하되, 사업발굴–운영–성과관리에 이르는 제도설계가 선행될 필요

2020 생활SOC사업의 특징

분류	과거 SOC 사업	공공시설	생활 SOC 사업
분야	도로, 건설, 항만 등	문화, 복지, 체육 시설 제공	10개 생활 인프라 분야
이념적 가치	자본주의 생산성	자본주의 소비성	포용가치의 공간적 정의
정책방향	경제성장을 위한 기반구축 (지역 외생적 발전전략)	공공서비스 제공	공동체형성을 통한 지역 생활혁신공간 기반구축 (지역 내생적 발전전략)
정책가치	효율성	효율성	형평가치에 기초한 포용성
정책목표	경제성장 기반 구축	지역주민 삶의 질 향상	지역 생활혁신공간 구축
정책추진체계	국토계획 (정부주도)	중앙 및 지자체 (정부주도)	거버넌스 체제 (정부-주민 동반자 관계)
주요 정책수단	국고보조금	국고보조금, 자체 재원	포괄보조금 (계약; 지역발전협약제도)
운영방식	직영/위탁	직영/위탁	직영/위탁/대안적 전달체계

공공시설 및 생활SOC 이용실태

2017년도 전국 공공시설 운영현황을 보면, 전국 737개의 공공시설이 운영되고 있고, 그 중에서 수익시설은 전체의 84개로 전체시설의 11%에 해당

- 광주광역시의 경우 수익시설은 전체 84%로 최고수준인 반면, 비수도권은 5% 수준

'17년도 전국 지자체 공공시설 수익현황

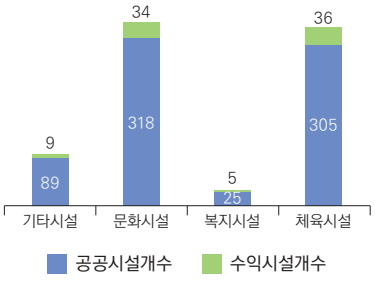
광역구분	공공시설개수	수익시설개수	수익기관비율 (%)
강원	50	3	0.06
경기	167	17	0.10
경남	64	4	0.06
경북	68	3	0.04
광주	12	10	0.83
대구	26	4	0.15
대전	14	5	0.36
부산	32	5	0.16
서울	78	22	0.28
세종	3	0	0.00
울산	22	0	0.00
인천	27	1	0.04
전남	51	5	0.10
전북	34	2	0.06
제주	11	0	0.00
충남	50	2	0.04
충북	28	1	0.04
총 합계	737	84	0.11

공공시설 유형별로 볼 때, 복지시설이 전체 20%로 가장 높고, 체육시설, 복지시설 순으로 수익유형이 나타남

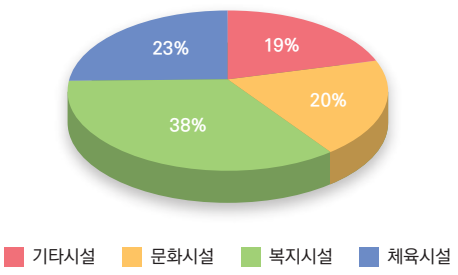
- 각 지자체의 사회복지관의 민간위탁 운영에 따른 수익시설이 높은 것으로 보여짐

'17년도 전국 지자체 공공시설 유형별 수익현황

〈 공공시설 유형별 수익현황 〉



〈 수익기관비율(%) 〉



운영방식별로 볼 때, 위탁운영방식은 전체의 19%가 운영수익을 내고 있는 반면, 직영운영의 경우에는 전체 3% 채 되지 않음

- 지자체 유형별로 볼 때, 수익을 내는 공공시설은 대부분이 위탁으로 운영되고 있음

'17년도 공공시설 운영방식별 수익현황

구분	운영방식	공공시설개수	수익시설개수	수익기관비율 (%)
광역본청	BTL	1	0	0%
	BTO	1	1	100%
	위탁	61	20	33%
	직영	32	3	9%
구	위탁	91	23	25%
	직영	24	1	4%
시	BTL	14	0	0%
	위탁	186	26	14%
	직영	164	4	2%
군	BTL	1	0	0%
	위탁	37	3	8%
	직영	111	3	3%
세종본청	위탁	1	0	0%
	직영	2	0	0%
제주본청	위탁	1	0	0%
	직영	10	0	0%

국민여가활동조사에 따르면, 공공시설 주민만족도를 7점 척도로 기준으로 울산광역시의 주민들의 만족도가 높게 나타났고, 충청북도는 공공시설 주민만족도가 가장 높게 증가한 광역도로 나타났음

공공시설 주민만족도 실태 (2016년도와 2018년도)

유형	2016	2018	증감율
서울	5.46	5.04	-0.42
부산	5.13	5.22	0.09
대구	4.94	5.3	0.36
인천	5.37	4.98	-0.39
광주	5.11	5.27	0.16
대전	4.94	5.12	0.18
울산	5.44	5.71	0.27
세종	5.02	5.15	0.13
경기	5.22	4.98	-0.24
강원	4.41	4.47	0.06
충북	4.63	5.19	0.56
충남	5.21	4.67	-0.54
전북	5.53	5.33	-0.2
전남	5.4	5.28	-0.12
경북	5.02	5.26	0.24
경남	5.23	4.98	-0.25
제주	4.57	4.8	0.23

지속가능한 생활SOC의 운영방안

지속가능한 생활SOC사업운용을 위한 제도설계 도입을 통한 운영방안 모색

- 지자체 공급중심의 공공시설서비스 방식을 벗어나, 참여와 협력을 기반으로 하는 1) 민관협력체제 구축을 위한 조례 제정 및 운영협의회 구성, 2) 운영비 지원체계를 마련하기 위한 참여예산제도 및 생활SOC 예산계정 수립, 3) 공공서비스 주체 역량 강화를 위한 주민교류 활성화 계획 수립

사업발굴단계에서 환류적 성과관리단계까지 포용적 정책과정 수립 및 매뉴얼 작성

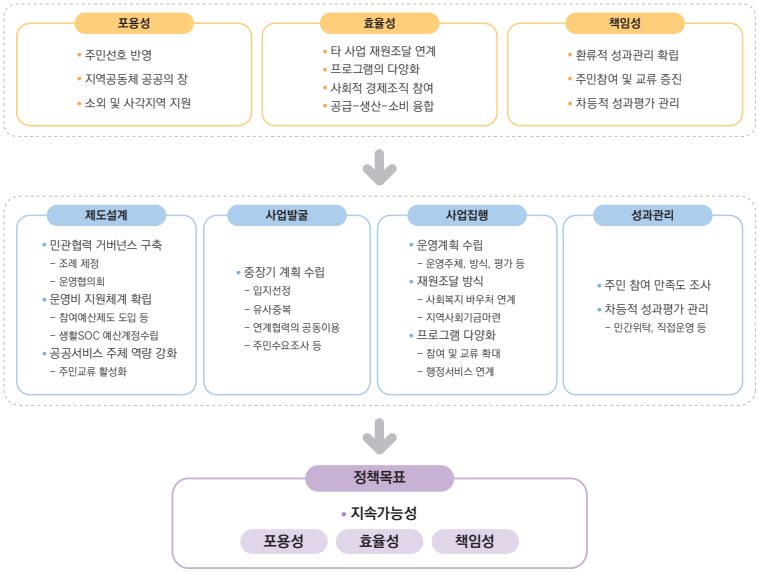
- 지역공동체형성을 위한 공공의 장을 마련한다는 점에서 지자체–주민–제3기관(민간, 공공기관 등)의 협력적 파트너십 구축
- 사업발굴단계의 입지선정 및 부지확보 등의 과정에서 주민들의 수요조사와 참여를 토대로 한 지역주민 주도적 참여 확보

효율적 생활SOC 운영을 위한 계획 수립 및 재원조달 방안 모색

- 지역주민의 주체가 되는 생활SOC운영을 위해서는 지자체와 지역주민은 생산자, 공급자, 소비자의 역할을 동시에 수행
- 재원조달을 위한 타 사업의 지원체계와 연계한 재원조달 방안 모색으로 예를 들면 사회복지 현금급여를 생활SOC 이용 바우처와 연계
- 주민참여형 프로그램 개발 및 주민교류 프로그램 확대를 통한 다양화 모색
- 주민행정서비스와 연계하여 생활행정서비스 일원화 방안 모색

환류적 성과관리를 통한 생활SOC사업의 책임성 고양 방안 모색

- 지역주민의 삶의 만족도 향상 및 지역교류의 활성화를 통한 지역공동체 거점마련
- 생활SOC 서비스 운영방식에 따른 차등적 성과관리 제도 모색
- 매년 주민 만족도 조사를 토대로 변화하는 주민선호 반영



지속가능한 생활SOC 운영방안

▶ 내용문의 : 전성만(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9879, sungmanjun@krila.re.kr)

지난호 보기 : 지역사랑상품권 전국발행의 경제적 효과(여효성 부연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제81호(2019. 12.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

지자체 공무직 근로자를 위한 관리·운영에 관한 법률 제정이 필요하다

- 지자체 공무직 근로자 관련 현황을 중심으로 -

문제제기

- IMF 외환위기 이후 비용절감, 탄력적 인력운용 등의 목적으로 비정규직이 지속적으로 증가되는 가운데, 이는 고용불안, 차별 등 우리사회 양극화의 주요 원인으로 대두. 이와 같은 사회적 문제를 완화하기 위한 정책의 일환으로 2017년 공공부문 정규직 전환 가이드라인 제시를 통한 정규직 전환을 적극적으로 추진
- 한편 공공부문 정규직 전환이 고용안정, 차별해소 등 사회에 긍정적인 측면을 견인함에도 불구하고, 주민밀착 서비스를 직접 제공하는 지자체는 단기간에 대규모로 정규직 전환이 이루어질 경우 지역주민에 대한 공공서비스 제공이 어려워질 수 있게 됨
- 그 이유는 지자체 내에 새롭게 노조가 형성되거나 기존 노조의 경우 조합원이 증가될 가능성이 높아지고, 이로 인해 복잡하고 첨예한 노사문제가 지자체와 노조 간에 대두될 가능성이 높아지기 때문임
- 이와 같은 문제인식을 고려한다면 지자체 공무직 근로자의 노조활동이 야기할 복잡하고 첨예하게 대립되는 노사문제에 협력 혹은 대응할 방안 마련은 지자체가 지역주민을 위한 공공서비스를 원활하게 제공하기 위해 절대적으로 필요
- 이에 전국 지자체 인력 현황, 공무직 근로자 노동조합과 조합원 현황, 이와 관련된 지자체 담당조직과 인력 현황 등이 우선 파악될 필요가 있는 가운데, 관련 담당자 면담을 통한 노사관계 개선방안의 제시 필요

지자체 인력 현황

- 2018년 5월말 기준으로 지자체 전체 인력 426,830명 중 공무원은 298,428명(69.92%), 공무직 근로자는 59,759명(15.06%), 기간제 근로자는 61,675명(16.08%), 청원경찰은 6,968명(1.59%)인 것으로 조사되어 공무원뿐만 아니라 다양한 여러 지원인력 유형이 상당한 비중을 차지하고 있음
- 특히, 노조활동의 주된 근로유형인 공무직 근로자의 경우 인력(59,759명)이 많은 가운데 비중(15.06%)도 낮지 않을 뿐만 아니라, 향후 공무직 근로자로 전환될 가능성이 높은 기간제 근로자의 경우에도 인력(59,759명)의 규모 및 비중(15.06%)도 공무직 근로자와 유사할 정도의 규모인 바, 노조활동이 향후 활성화될 것으로 예상

지자체 유형별 인력 현황

(단위 : 명, %)

구분	전체 인력	공무원		공무직		기간제		청원 경찰	
		인력	비율	인력	비율	인력	비율	인력	비율
특·광역시	56,420	47,528	84.24	4,864	9.06	2,712	4.87	1,316	2.1
특·광역도	44,259	33,490	75.67	5,762	11.74	4,246	8.11	761	1.74
50만이상시	52,194	35,938	68.85	8,665	16.94	6,669	12.58	922	1.76
50만이하시	33,165	21,869	65.94	5,511	16.83	5,175	15.20	610	1.98
도농복합시	60,833	41,008	67.41	9,513	15.68	9,255	15.09	1,057	1.75
5만이상군	41,366	25,283	61.12	6,400	15.57	8,913	20.12	770	1.87
5만이하군	40,161	25,435	63.33	7,597	18.73	6,369	15.53	760	1.90
서울자치구	47,262	33,816	71.55	4,352	9.25	8,978	18.61	116	0.25
광역자치구	51,171	34,062	66.57	7,095	13.70	9,358	18.04	656	1.22
전체 지자체	**426,830**	**298,428**	**69.92**	**59,759**	**15.06**	**61,675**	**16.08**	**6,968**	**1.59**

출처 : 저자의 전국 지자체 조사(2018년 5월 말 기준)

지자체 공무직 근로자 노동조합과 조합원 현황

- 2018년 5월말 기준으로 지자체 공무직 근로자 노동조합과 조합원 현황을 살펴보면, 노동조합의 수는 428개로, 지자체별 평균 노동조합의 수는 1.76개인 가운데, 총 조합원은 38,920명으로 지자체별 조합원 수는 평균 160.83명인 것으로 조사
- 이를 지자체 전체 공무직 근로자 인력 대비 노동조합 조합원 비율 현황을 살펴보면, 평균 노동조합 조합원의 비율이 65.12%로 공무직 근로자 절반이상이 노동조합에 가입하고 있을 정도인 것으로 조사된 바, 정규직 전환에 따른 지자체 공무직 근로자 노조활동의 활성화를 예견할 수 있음

지자체 유형별 공무직 근로자 노동조합과 조합원 현황

(단위 : 명, %)

구분	노동조합수		조합원		평균 조합원 비율
	합계	평균	합계	평균	
특·광역시	24	3	4,165	520.63	81.87
특·광역도	13	1.44	2,605	589.44	41.16
50만이상시	43	2.87	6,335	422.33	72.14
50만이하시	45	1.73	3,337	128.35	63.38
도농복합시	60	1.76	6,002	176.53	63.07
5만이상군	47	1.31	3,544	101.26	62.04
5만이하군	48	1.04	3,344	72.70	48.24
서울자치구	48	1.92	3,458	138.32	77.79
광역자치구	100	2.27	6,130	139.32	88.36
전체 지자체	**428**	**1.76**	**38,920**	**160.83**	**65.12**

출처 : 저자의 전국 지자체 조사(2018년 5월 말 기준)

지자체 공무직 근로자 노동조합 단체교섭 담당조직과 인력 현황

- 지자체 공무직 근로자 노동조합과 단체교섭을 담당하는 지자체 조직과 인력 현황을 또한 살펴보면, 담당팀은 평균 1.42개이며, 평균 담당인력은 2.89명으로 조사되어 정규직 전환에 따라 활성화될 것으로 예상되는 공무직 근로자 노동조합활동 대응에는 어려움이 있을 것으로 예상
- 한편 담당인력 직렬 현황을 살펴보면, 총 담당인력 742명 중 행정이 612명(82%)으로 가장 많은 가운데, 환경 41명(6%), 보건 3명(0%), 시설 23명(3%). 공업 12명(2%), 사회복지 15명(2%), 관리운영 5명(1%), 임기제 24명(3%), 기타 7명(1%) 등의 순서임

지자체 유형별 공무직 근로자 노동조합 단체교섭 담당조직과 인력 현황

(단위 : 수, 명)

구분	평균 담당팀수	평균 담당인력
특·광역시	2.00	4.75
특·광역도	0.89	2.00
50만이상시	1.87	4.20
50만이하시	1.38	2.77
도농복합시	1.44	3.09
5만이상군	1.22	2.64
5만이하군	1.28	2.57
서울자치구	1.08	1.88
광역자치구	1.77	3.34
전체 지자체	**1.42**	**2.89**

출처 : 저자의 전국 지자체 조사(2018년 5월 말 기준)

지자체 공무직 근로자 관리·운영의 기본방향

- 상기 현황 및 관련 담당자 면담을 종합하면 지자체 공무직 근로자 노동조합 담당인력의 경우 관련 직무교육이 부족하고(전문성 부족) 순환 보직되는 일반직 공무원(숙련성 부족)이 대부분인 것으로 파악된 바, 향후 복잡하고 첨예한 노사문제에 적절히 협력 혹은 대응할 기본적인 방향을 단기와 중기로 구분하여 제시하면 다음과 같음

- **(단기 방향)** 전문경력관수준의 담당인력 배치
  - 대부분 지자체에서 일반직 공무원이 노무관계 업무를 담당하거나 공무직이 배치된 개별 부서별로 노조활동에 대응하는 정도로는 전문적인 노조활동 및 단체교섭 대응 능력이 부족하여 어려움이 발생
  - 임금 · 단체협약 등 노사협약시 공무직 노조의 협약 및 교섭 담당자는 지속적으로 근무하면서 민주노총, 한국노총 등과 같은 개별노조가 가입한 상급단체의 업무지시와 개입의 영향으로 협상에 대한 전문적인 역량을 갖추고 있는 반면, 사측 지자체 노무관계 담당자인 일반직 공무원은 공무직 근로자가 「근로기준법」, 「노동조합 및 노동관계조정법」의 적용을 받기 때문에 노사관련 법령 등에 대한 지식이 미흡한 경우가 많음
  - 또한 이들 일반직 공무원은 순환보직제로 인해 잦은 인사이동이 이루어지는 바, 업무의 연계성 부족, 교섭대응의 일관성부족, 노사협약 등에 대한 전문성과 대응역량부족 등의 문제가 발생
  - 따라서 원활한 노사협상 관리를 위해 공무직 근로자에 대한 노사 전담팀 설치 · 운영, 전담 노무사의 활용 등과 관련된 방안 모색이 필요함

– 일부 지자체에서는 일반직 공무원의 노무담당만으로 해결할 수 없는 노사협상관계의 어려움을 겪고 있는 경우 개별 지자체 상황에 따라 자문형식의 노무사를 활용하거나 일반 또는 전문 임기제 노무사를 채용하여 공무직 근로자 노동조합에 대응하고 있는 실정

– 하지만 계속해서 증원되고 있는 공무직 근로자 추세를 감안할 때 노조협상의 전문성을 확보하기 위해서는 우선, 단기적으로 전문경력관 수준의 노무 담당인력이 필요

• **(중장기 방향)** 공무직 근로자 관리 · 운영에 관한 법률 제정

– 지자체 입장에서 공무직 근로자 노동조합에 개별적으로 대응하는 경우 많은 불필요한 행정력이 소요되는 경향이 있는 가운데, 이를 최소화하기 위한 중앙정부의 노력 필요

– 지자체는 공무직에 관한 인사관리규정이 부재하거나 있더라도 공무직 경우 근로기준법이 적용되어 규정의 실효성을 기대할 수 없는 상황인 가운데, 이는 공무직 근로자의 업무태만 및 노조결성을 통한 노동쟁의행위로 연계될 가능성만 높임

– 이에 공무직 근로자와 관련된 관리, 채용 및 전환, 보수, 복리후생 등에 관한 적절한 기준을 담은 법률 제정 필요

· 법률의 내용은 '공무직'에 대한 공식적인 신분을 부여함과 동시에 공무직 근로자에 대한 관리지침, 채용 및 전환, 보수, 복리후생 등과 같은 기준을 포함해야 하며, 조례 · 훈령 · 규정과 정부의 표준적인 관리규정안에 공무직에 대한 구체적인 인사제도를 담고 있어야 함

· 우선 공무직 직제의 목적과 임무, 즉 공무직 근로자 업무의 불분명함과 모호한 책임소재 등과 같은 문제점을 해소하기 위해 구체적인 직무와 관련된 규정을 마련하여 직무 중심의 고용관리가 이루어지도록 업무를 직군 또는 직렬별로 구분해야 함

· 공식 인사관리 규정에 직급, 승급, 상 · 벌, 징계 등을 규정하여 공무직 근로자의 직무 관련 사기진작과 책임성을 도모해야 함과 함께, 임금체계의 경우 일정한 기준에 맞게 통합시킬 수 있는 안정적인 규정이 필요하며 이에 따른 직군 · 직급별 임금, 수당, 후생복지 등과 같은 규정도 마련해야 할 필요가 있음

· 단, 이러한 인사관리, 보수체계 관리의 지침을 마련할 때에는 각 지자체의 지불능력의 차이, 필요차이, 선호차이 등으로 나타나는 차별성을 고려해야 하며, 이에 따라 시도, 시군구별 혹은 직무와 업무량 분석에 따른 보수체계지침이 마련되어야 함

– 결국, 이와 같은 법률의 제정은 공무직 근로자에게는 업무에 대한 사기진작과 강화된 책임성을 갖도록 도모하는 가운데, 지자체 입장에서는 기존 단체교섭에 소요되었던 행정력을 여타 필요 분야에 투입시킬 수 있도록 함

▶ 내용문의 : 손화정(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9844, hsohn70@krila.re.kr)

지난호 보기 : 생활SOC사업의 지속가능한 운영방안(전성만 부연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.

제82호(2019. 12.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

투자사업 이력관리에 있어서 LIMAC의 역할과 제도의 완성도 제고를 위한 제언

이력관리제도 소개

행정안전부는 지방자치단체 예산의 계획적 · 효율적 운영을 유도하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자를 방지하기 위해서 투자심사 제도를 도입해 운영하고 있음

- 그러나, 투자심사 통과 후, 당초 계획과 달리 사업내용을 변경하여 총사업비가 증가하거나, 예산투입 후 사업 지연 · 중단되는 사례가 다수 존재하며, 이는 자치단체 재정운용 차질 및 손실 발생으로 연결됨
- 이는 투자심사 및 타당성 조사 등과 같은 엄격한 사전평가 과정을 거쳤음에도 불구하고, 투자심사를 통과한 이후에 대해서는 관리 체계가 부족하거나, 관리할 수 있는 제도가 마련되어 있지 않았음을 의미함
- 한단계 더 깊이 생각해 보면, 사업 준공까지 장시간 소요되는 상황에서 잦은 사업담당자 교체 등으로 인하여 사업추진과정에 대한 관리가 어려움에도 불구하고 마땅한 대안이 없었다고 볼 수 있음

이에 행정안전부는 '지방재정투자사업 심사규칙 제9조의2(투자심사의 사후평가 등)'의 제2항(2015.12.24.)을 개정하였으며, 2016년부터 투자사업 이력관리 제도를 도입하여 '2013년 이후 투자심사를 통과한 사업'에 대해 단계별로 상황을 모니터링하고 문제가 발생한 사업에 대해서는 원활히 사업이 추진되도록 자체관리계획을 수립토록 하고 있음

이력관리 사업정보와 2019년도 대상사업 현황

이력관리 사업정보 : 투자심사 통과사업의 사업계획에 주요 내용에 관한 것으로서 사업명, 투자심사 통과 시기, 심사 통과 조건, 연차별 투입계획, 공종별 사업비, 일정계획 등으로 구성됨

- 사업정보는 하나의 투자심사 통과사업을 기준으로 데이터가 생성 및 수집되며, 사업준비단계(투자심사 통과 기준)⇒추진단계(투자심사 통과 후 예산편성을 하고, 사업을 진행하는 과정 기준)⇒완료단계(사업 준공 기준)로 이루어 짐

2013년 이후 투자심사를 통과한 이력관리 대상사업[1]은 1,470건이며, 총사업비 규모는 90.6조원에 달함

투자사업 이력관리 대상사업 현황

합계		소계	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
총사업수(건)	1,470	1,236	130	220	234	283	369	234
총사업비(조원)	90.6	77.6	10.6	20.3	20.7	12.7	13.3	13.0
건당 사업비(억원)	616.3	627.9	810.0	924.0	886.5	449.7	359.8	555.0

주 : 1) 중앙투자심사 통과사업 중 행사, 연구개발, 기업지원 사업 등 이력관리 실효성이 없는 사업 제외
2) 자체심사 통과사업 중, 총사업비 500억원 이상 사업 포함

1) 현재 총사업비 500억원 이상 사업과 중앙의뢰심사 사업을 이력관리 대상으로 하고 있음

이력관리 제도에 있어서 지방투자사업관리센터의 역할

투자사업 이력관리 업무는 [투자사업 이력관리 업무수행 절차]에서 보는 바와 같이, '사업정보 DB구축', '사업검토를 통한 중점관리 후보사업 선정', '중점관리사업의 관리'로 구성됨

이때, LIMAC은 「지방재정법」 제37조제2항에 의거하여 행정안전부장관이 지정한 전문기관으로서 투자사업 이력관리 업무 전반에 걸쳐서 핵심적인 역할을 수행하고 있음

또한, 투자사업 이력관리 전문기관으로서 해당 제도의 미진한 부분을 해소하기 위해 2016년부터 꾸준히 관련 연구를 수행하여 제도를 개선하고 있음

- 한국지방행정연구원, 「투자사업 이력관리제도 도입 및 심층점검 연구」, 2016
- 한국지방행정연구원, 「지방재정투자사업의 이력관리 체계 구축 연구」, 2018
- 한국지방행정연구원, 「투자사업 이력관리 정보의 활용도 제고 방안 연구–수요자별 맞춤형 정보제공을 중심으로」, 2019

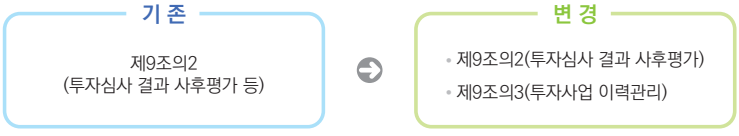
투자사업 이력관리 업무수행 절차

구분		절차	수행주체
이력관리	사업정보 DB구축단계	• 준비단계 사업정보 입력 요청	행안부(LIMAC)→지자체→행안부(LIMAC)
		• 추진단계 사업정보 입력양식 제출	
	사업 검토 단계	• 자가진단 결과 제출	지자체→행안부(LIMAC)
		• 이력관리 사업 총괄 현황 제출	
		• 종합검토	행안부(LIMAC)
		• 중점관리 후보사업 선정 및 결과 통보	행안부(LIMAC)→지자체
		• 지자체 소명자료 제출	지자체→행안부(LIMAC)
		• 전년도 자체관리계획 이행 여부 점검	행안부(LIMAC)
	사업 관리 단계	• 중점관리사업 선정	행안부(LIMAC)
		• 자체관리계획 수립	지자체
		• 자체관리계획 검토 및 확정	행안부(LIMAC)
		• 대규모 투자사업 정보 공개	행안부

현행 제도의 개선방향 제시

첫째, 지방재정투자사업 심사규칙 제9조의2(투자심사 결과 사후평가 등) ①항의 '투자심사 결과 사후평가'와 ②항의 '투자사업 이력관리'의 업무를 명확히 구분하고, 수행체계 구체화 방안 필요

- 심사규칙과 매뉴얼 간 상호연계성 부족에 따른 전면 재수정 필요
  – 2항(투자사업 이력관리)을 별도의 조로 분리하고, 수행체계를 구체화한 내용을 반영한 매뉴얼이 필요함



둘째, 사후관리(운영)단계는 '타 부처 실태조사 및 점검 등과의 중복성 문제', '투자심사단계 계획과의 비교를 통한 평가결과의 신뢰성 문제', '사업의 효과 및 성과 측정의 실현가능성 문제', '복합사업'의 경우 추진단계에서 하나의 사업으로 진행되지만 실제 공사 시에는 시설별로 진행하며 운영 주체 또한 다양함에 따른 정보 수집의 한계' 등이 존재함

- 이에 사후관리(운영)단계는 이력관리 업무에서 제외하되, 투자심사 시의 계획에 준하여 사업준공까지 원활히 추진되도록 유도하는 것을 목표로 이력관리 범위를 재설정함



셋째, 이력관리 정보의 활용성을 높이고, 매년 연속적으로 사업 추진상황을 모니터링 할 수 있도록 하기 위해, 아래의 기준에 따라 기존에 설정된 사업정보 항목을 전면 재검토하여 신규추가 · 세분화 · 간소화 · 삭제 · 유지 등으로 구분하여 개편함

- 현행 심사규칙 및 매뉴얼의 내용을 기준으로 하되 추후 다양한 관점에서 사업 정보를 활용하는 것을 감안하여 분석 가능성을 염두에 두고 구성
- 투자심사 통과 이후 과정에 대하여 모니터링이 가능하도록 구성
- 매뉴얼 상, 자체평가 및 중점관리사업 선정 가능하도록 구성
- '사업준비단계–사업추진단계', '사업준비단계–준공단계' 비교분석 가능하도록 구성
- 기술적으로 DB 설계 및 구축 가능하도록 구성

넷째, 사업추진단계의 사업정보 입력시기 및 기준시점 미제시로 업무 수행 시 혼란을 야기하며, 사업별 기준시점의 일관성 결여 문제가 발생함

- 이에 추진단계의 주요 사업내용은 전년도 결산서 기준으로 하며, 입력양식 및 결산서를 제출하도록 하여 이를 기반으로 DB를 구축함

구분		현행	변경
사업정보 DB 구축	사업추진단계	• 지자체 사업부서가 e-호조시스템에 직접 입력	• 행안부 양식 배포 ⇒ 지자체가 연간 집행액 기준으로 추진단계 입력후 제출 ⇒ LIMAC 오류 검토 ⇒ 최종DB 구축
		• 분기별 입력	• 연1회 입력
		• 사업정보 기준시점 부재	• 전년도 말 기준
	사후관리단계	• 반기별 입력	• 제외

다섯째, 투자심사 이후, 사업 추진 간 내용 변경 및 중단된 경우에 대한 관리기준이 부재하여 지방자치단체는 별도의 절차 없이 변경된 사업내용으로 추진을 하거나, 중단하고 있음

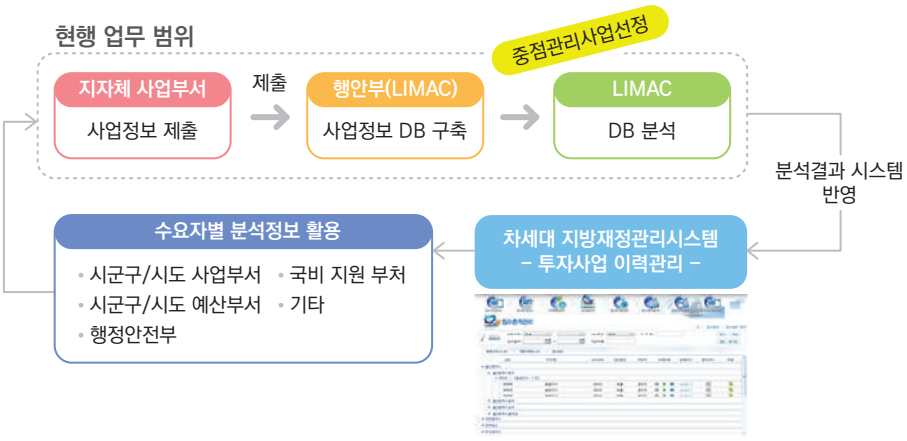
- 투자심사 통과 이후 사업 추진 과정상에 발생하는 문제에 관한 정보를 지역주민들에게 제공하고, 의견수렴 절차를 거쳐 그 결과를 이력관리 업무 수행 시에 제출하도록 하는 것이 필요함
  - [그림 Ⅰ-1] 투자사업 이력관리 업무수행 절차 中, '자체관리계획 수립' 업무를 통해 당초 투자심사 대비 사업추진 중 변경된 사업계획에 대한 '변경'과 중단 사업(재심사 대상 포함)에 대한 '취소'를 공식적인 절차로 인정하여 지방자치단체가 사업을 재정리할 수 있는 제도 마련 필요

구분		현행	변경
사업관리	중지	관리 기준 부재	• 매년 수행하는 이력관리 제도를 통해 내용 변경 및 사업 중지 승인 신청 절차 마련 제안 – 자체관리계획 수립 단계에서 내용이 변경되거나 중단된 사업 확인 및 보고서를 작성하고, 행정안전부에 제출 – 행안부는 이를 검토하여 자체관리계획이 적절하게 수립된 경우에 한하여 변경 내용을 승인하고, 사업이 완료되는 시점까지 이력관리
	내용변경		

여섯째, 현재 투자사업 이력관리 제도는 심사가 통과된 투자사업의 당초 계획(투자심사 통과 시의 사업 내용) 대비 총사업비가 일정비율 이상 증가하거나, 일정이 지연되는 등의 사업들을 평가하여 중점관리사업으로 선정하는 것에 초점이 맞춰져 있음

- 이는 행정안전부의 관점에서 지자체 사업을 투자심사 통과 이후에도 관여 및 통제하기 위한 제도로 인식되는 오해를 발생시킬 소지가 있음
- 투자사업 이력관리 제도의 도입 취지를 고려하면, 부진한 사업에 대한 평가뿐만 아니라, 방대한 사업정보 DB의 분석 성과물을 지자체 등에 제공함으로써 사업관리 효율화 제고에 기여할 수 있는 정보를 제공하는 업무를 포함하는 것이 필요

이력관리 제도 완성을 위한 정보제공 업무 반영의 개념도



▶ 내용문의 : 여규동(한국지방행정연구원 부연구위원, 02–3488–7398, yeokd@krila.re.kr)

지난호 보기 : 지자체 공무직 근로자를 위한 관리·운영에 관한 법률 제정이 필요하다(손화정 부연구위원) 원문보기

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.