2020년도

한국지방행정연구원 연구성과보고서



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

Contents

Ⅰ 연구원 소개

1. 설립목적·연혁 12
2. 조직·인력 13

Ⅱ 연구 보고서

1. 기본연구과제

(1) 자치행정혁신연구

1. 지역맞춤형 사회복지전달체계 구축을 위한 읍면동 사회복지기능 수행실태분석 [최지민, 강영주] 17
2. 지능정보기술을 활용한 지방자치단체의 민원·복지서비스 혁신 방안 [김정숙, 이재용] 19
3. 지방자치단체 적극행정 활성화 방안 연구 [손화정] 22

(2) 자치분권제도연구

1. 지방의회의 정책역량 제고방안 [금창호, 권오철] 26
2. 주민참여 플랫폼 개선방안 연구 – 온라인 플랫폼을 중심으로 – [김지수, 김건위] 29
3. 지방자치단체 소방 거버넌스의 강화 방안 [박재희, 이병기] 32
4. 지방자치단체 중간지원조직의 지속가능성 제고방안 연구 [최인수, 전대욱] 35

(3) 지방재정경제연구

1. 지방자치단체의 불용액 실태 분석 및 관리체계 개선 연구 [김성주, 전성만] 38
2. 사회복지 국고보조사업의 재원분담체계 개선방안 – 아동복지 분야를 중심으로 – [홍근석] 40
3. 지방재정의 환경변화를 반영한 지방재정관리제도 개선방안 [이장욱, 서정섭] 44
4. 사회적경제 활성화를 위한 지역 금융기관의 역할 – 새마을금고를 중심으로 – [여효성, 김봉균] 46

Ⅱ 연구 보고서

(4) 지역포용발전연구

1. 지방자치단체의 스마트시티 혁신 정책 추진 방향 – 스마트시티와 사회혁신의 융합적 접근 모색 – [김상민, 임태경] 49
2. 인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안 [박진경, 김도형] 53
3. 지역혁신 강화를 위한 혁신도시 협력체계 구축 방안 [이소영] 56

2. 행정안전부 정책연구과제

(1) 자치행정혁신연구

1. 자치단체와 특별지방행정기관 간의 협업 실태 연구 – 정책협의회 운영실태를 중심으로 – [고경훈, 이병기] 61
2. 지방자치단체 협업행정 유형분석 및 협업모델 신규 발굴 [이재용, 김대욱] 63
3. Post 코로나 시대 지방공무원 유연근무제 개선방안 연구 [이재용, 김정숙] 67
4. 지방공무원 휴가제도 해외사례 비교 [박현욱, 이재용] 71

(2) 자치분권제도연구

1. 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 법제화 방안 연구 [김지수, 박재희] 74
2. 주민자치회 시범실시 실태조사 및 성과평가 연구 [최인수, 전대욱] 76
3. 해수면 유·도선 발전 방안 – 해수면 유·도선 사무 지방이양 중점 – [한부영, 김건위] 79
4. 제주특례제도의 내실화 방안 연구 [박재희, 금창호] 81
5. 외국인주민 관계 법령 등 개정에 관한 기초연구 [권오철, 금창호] 83
6. 지방기록물관리기관 설치·운영 분담모형 연구 [금창호, 권오철, 홍근석] 87

(3) 지방재정경제연구

1. 주요 국가의 기능별 국고보조사업 현황 [홍근석, 전성만] 91
2. 공유재산 관리·운영 분석제도 도입 [여효성, 이효] 95
3. 당해연도 분기별 지방재정 분석방안 연구 [이장욱, 김봉균] 98

Contents

Ⅱ 연구 보고서

(4) 지역포용발전연구

1. 공중화장실 운영 실태조사 및 개선방안 연구 -지자체 사례를 중심으로- [임태경, 이소영] 103
2. 온천 산업 발전 및 제도개선 방안 마련 [이제연, 임태경] 108

3. 자치단체 정책연구과제

1. 부산 부산시 균형발전을 위한 불균형 실태분석 지표 개발 연구 [이소영, 박진경] 113
2. 대구 대구시 관내 코로나19 피해 여객자동차터미널 지원방안 연구 [김성주, 홍근석] 116
3. 인천 자치분권 강화를 위한 광역시-군구 사무 이양에 관한 연구 [박재희, 김지수] 119
4. 세종 단층제의 특수성을 고려한 세종시 농업관련 행정조직 개편방안 [금창호, 권오철] 121
5. 경기 평생교육법 관련 제도 개선(국가-광역-기초 평생학습 추진체계 구축) [김대욱, 손화정] 125
6. 강원 강원도 농업인력 수급 안정화 지원방안 연구 [손화정] 128
7. 충북 농민수당이 지방재정에 미치는 영향 [전성만, 조기현] 131
8. 충남 - 환경피해 극복 및 그린뉴딜의 안정적 추진을 위한 - 화력발전 지역자원시설세 세율인상 타당성 연구 [김봉균, 여효성] 135
9. 전북 고령친화도시 조성 지원을 위한 초고령사회 전북 노인복지모델 개발 [박진경, 김상민] 137
10. 전남 전남 고령친화산업 지역경쟁력분석 및 맞춤형 육성방안 [임태경, 박진경] 140
11. 경남 경상남도 성과관리 체계 개선방안 [이병기, 김건위] 144
12. 제주 수도권 핵심생산연령인구 제주 이주의향 조사 분석 및 정책개발 [홍근석, 김봉균] 146

4. 정책이슈리포트

1. 서울 소방직 국가직화 인건비 지방자치단체 부담 개선 [김성주, 여효성] 151
2. 부산 청년친화도시 부산을 위한 청년정책 생태계 조성 방안 [김상민, 이소영] 154
3. 대전 포스트 코로나 시대의 대전관광 활성화 방안 [이소영, 김도형] 157

Ⅱ 연구 보고서

4. 세종 세종시 도시브랜드 제고 방안 [이소영, 이제연] 159
5. 경기 소방활동 서비스로 인한 사회경제적 효과 분석 [홍근석, 박재희] 162
6. 강원 평화지역 전통시장 활성화 방안 [손화정, 김도형] 165
7. 충북 청년수당제도 도입 타당성 분석 및 실질적·효율적 지원방안 [김봉균, 홍근석] 168
8. 충남 충남도 재정여건에 맞는 도-시군 적정 재정분담 비율 준칙 마련 [홍근석, 김봉균] 170
9. 전북 전라북도 경제교육 활성화 중장기계획 수립 [여효성, 이장욱] 174
10. 전남 지역공동체 내 마을발전기금으로 인한 갈등해결방안 연구 [김지수, 전대욱] 177
11. 경북 경상북도 신혼부부 주거실태 분석 [박승규, 김도형] 179
12. 경남 경남형 주민행복지표 개발 [박현욱, 외부 1인] 182

5. 자체연구과제

(1) 자치행정혁신연구

1. 지역사회 중심의 건강증진사업 효율화를 위한 거버넌스 개선방안 도출 [김정숙, 이재용, 외부 4인] 189

(2) 자치분권제도연구

1. 감사원-자체감사기구 간 역할분담 및 자체감사기구 위상정립 방안 [금창호, 김정숙, 김지수, 최지민] 193
2. 「지방자치 미래비전 2040」 수립방안 [금창호, 박해육, 김정숙, 최지민, 주재복, 권오철, 김지수, 조기현, 홍근석, 박승규, 김상민, 박재희, 전성만] 197
3. 문재인정부의 국민참여제도 운영성과 분석 [김지수, 박재희] 201
4. 법령상 국가사무총조사 고도화 연구 [주재복, 이제연, 박재희] 203
5. 미래행정체제 개편에 대한 기초 연구 [권오철, 금창호, 박재희] 205

(3) 지방재정경제연구

1. 주민주도 참여예산제 모델개발(Ⅱ) – 주민예산서 활용·성과지표 개발, 주민투표 방안 중심으로 – [서정섭, 이효, 이장욱, 외부 1인] 209
2. 코로나19 대응 지역경제 위기극복을 위한 시책 개발 [이효, 여효성, 이장욱, 전성만, 김봉균, 전대욱, 최지민, 박재희, 임태경] 212

Contents

Ⅱ 연구 보고서

(4) 지역포용발전연구

1. 지자체 사회적경제 측정·관리지표 개발 연구 [박승규, 김상민, 여효성] 215

(5) 기획조정

1. 정보화전략계획[ISP] 중·장기 발전계획 [전성만, 안혜경, 박정화] 218

Ⅲ 정기 간행물

1. 꼭 알아야 할 지방자치 정책브리프

(1) 코로나19 극복 특집호

제87호 사회적 약자가 겪는 코로나19와 극복을 위한 제도마련 시급 [임태경] 228

제88호 지방자치단체 감염병 재난 대응의 진단 및 과제 [박재희] 234

제89호 코로나19 극복, 이제는 지역경제활성화다 [여효성] 241

제90호 코로나19로 인한 지역경기 침체, 전자 지역사랑상품권으로 살린다 [신두섭] 247

제94호 코로나바이러스감염증-19 (COVID-19)의 경제적 영향 산출 방안 [박승규] 253

제95호 포스트 코로나 지방재정정책 대응전략 [조기현] 260

(2) 100호 특집

제100호 지방자치법 전부개정 특집호 [김순은, 홍준현, 금창호] 265

(3) 정기발간

제83호 행정서비스 공동생산을 위한 기반 마련이 필요하다 [이재용] 274

제84호 2019년(FY2018) 지방재정분석 결과와 시사점 : 지방자치단체의 적극적인 채무관리와 지출개선 노력으로 지방재정의 건전성과 효율성이 전반적으로 개선 [이장욱] 279

제85호 저출산정책과 별도로 지역인구 유출방지 및 유입촉진 지원정책이 필요하다 [박진경] 282

Ⅲ 정기 간행물

제86호 문재인정부 재정분권시책의 쟁점과 성공적 추진방향 [전성만] 286

제91호 외교부-지방자치단체 협력을 통한 국민외교 추진이 필요하다 [박재희] 289

제92호 공유경제, 지방자치단체 활력 제고를 위한 새로운 전략 [김상민] 293

제93호 2019년도 지방재정투자사업 이력관리 현황 분석 [여규동] 298

제96호 지자체 간 상호협력촉진을 위한 재정협력제도 개선방안 [전성만] 304

제97호 지방자치단체 공공시설 운영현황 분석과 시사점 [여규동] 311

제98호 읍면동 찾아가는 보건복지팀 운영 개선방안
– 조직, 인사, 일하는 방식을 중심으로 – [손화정] 317

제99호 중앙-지방 간 복지사업 재원분담 체계 재정립 [홍근석] 321

제101호 '더 나은 삶'과 사회적 관계망, 그리고 공공정책의 역할 [김상민] 325

제102호 일본 제2기 지방창생, 도쿄권으로의 일극집중 시정의 의미 [박진경] 330

제103호 공존과 협력의 사회적 경제 생태계 구축 방안 [이소영] 334

제104호 지방자치단체 행정서비스의 사물인터넷 활용 방안
-기술 특성과 실제 사례- [김정숙] 337

제105호 더 쾌적한 생활환경을 위한 화력발전 지역자원시설세 세율인상 방안 [김봉균] 341

제106호 지방자치단체 기관구성 다양화의 필요성과 방향 [김지수] 344

제107호 지방의회 조례제정 수준 논의와 바람직한 방향 [금창호] 347

제108호 지역사회 중심 건강증진사업의 관리체계 개선방안 [김정숙] 351

제109호 의료사각지대 해소를 위한 마을주치의 제도 도입방안 [김도형] 355

제110호 조 바이든(Joe Biden)의 정책공약과 지방정부의 함의 [임태경] 358

제111호 지역사랑상품권의 지역경제 활성화 효과 분석 [여효성] 362

제112호 코로나19 대응 지역경제 위기극복을 위한 지자체의 정책방향 [이효] 367

Contents

Ⅲ 정기 간행물

2. 인포그래픽스

제1호 고향을 품안愛 사랑을 지역愛 [홍근석] 371
제2호 우리의 삶을 바꾸는 작은 실험, 사회혁신 [최지민, 강영주] 376
제3호 살려주세요, 인구감소지역 [김현호, 박진경] 380
제4호 승용차 마일리지 활성화방안 [박재희, 이재용] 384
제5호 힘내라 대한민국! 코로나19 국민들의 생각을 묻다 [전성만, 안혜경, 박정화] 388
제6호 뉴노멀 지역相生을 찾아서 [이효] 393
제7호 국민참여의 현주소는? 2020 대국민 인식조사 [김지수, 박재희] 397
제8호 함께 이뤄내요 협업행정 [이재용] 400
제9호 인공지능아~정보 좀 알려줘 [김정숙] 403

3. 지방의정브리프

제1호 지방의회와 지방의정연구센터의 역할과 책무 [김건위] 407
제2호 지방의원의 정책역량 제고방안 [금창호] 411
제3호 지방의회의 전문성과 책임성 제고 [이병기] 414
제4호 포스트 코로나 시대, 지방의회 연령 대표성 증진 방안 [김정인] 417

4. 지방자치이슈와포럼 420

제29호(2월) 자치분권과 대의민주주의
제30호(4월) 자치분권과 미래비전
제31호(6월) 코로나19와 지방자치단체의 대응
제32호(8월) 정부혁신과 공공부문의 혁신
제33호(10월) 한국판 뉴딜정책
제34호(12월) 자치경찰제

Ⅲ
정기 간행물

5. 지방행정연구 424

제34권 제1호 (통권 120호) 지역균형의 접근논리 탐색: 지역격차 인식을 중심으로 외 10편

제34권 제2호 (통권 121호) 혁신도시 지역인재채용률에 미치는 영향요인의 분석 및 정책함의 외 9편

제34권 제3호 (통권 122호) 광역시-군구 이양사무 발굴에 관한 연구: 인천광역시 사례를 중심으로 외 3편

제34권 제4호 (통권 123호) 중앙정부와 지방정부간 관계 영향 요인에 관한 연구: 중앙정부의 관여, 재정적 영향력, 그리고 인사교류에 관한 중앙 및 지방공무원 인식 차이 비교를 중심으로 외 8편

참고. 2020년도 한국지방행정연구원 연구과제 수행 목록 427

2020

연구성과보고서

Korea Research Institute for
Local Administration

I 연구원 소개





1. 설립목적·연혁 12
• 설립목적
• 주요기능
• 주요연혁

2. 조직·인력 13
• 조직도
• 인력(직급, 정원)

Ⅰ 연구원 소개

1. 설립목적·연혁

• **설립목적**

한국지방행정연구원은 지방자치시대를 맞이하여 지방자치의 항구적인 정착, 발전을 위한 창의적이고 실천적인 조사, 연구 및 정책 개발을 추진 하는 한편, 급변하는 행정환경 변화에 대한 지방자치단체의 능동적인 대응을 지원하기 위하여 1984년 9월 시·도 지방자치 단체가 함께 발의·출연하여 설립하였다.

• **주요기능**

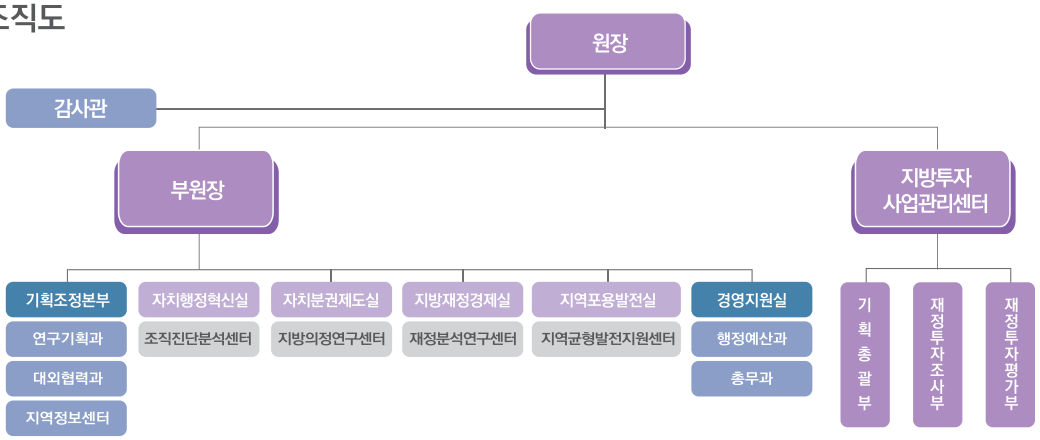


• **주요연혁**

1984.09. (재단법인)지방행정연구소 개소
1985.04. (재단법인)지방행정연구소 개칭
1986.02. (재단법인)한국지방행정연구원으로 개칭
1986.05. 한국지방행정연구원 육성법 제정 공포(법률 제 13809호)
2004.11. UNESCAP LOGOTRI 회장기관 당선
2007.05. 부설 지역균형개발지원센터 설치(국가균형발전특별법 · 시행령)
2011.03. 한국지방행정연구원 육성법 개정 공포
2014.11. 지방투자사업관리센터 설치(지방재정법·행정자치부 고시)
2016.12. 청사이전(서울 서초동 → 원주 혁신도시)
2020.06. 지방자치단체의 출자·출연 기관 설립 「타당성 검토 전문기관」으로 지정 (행정안전부 고시 제2020-27호)

2. 조직·인력

• 조직도



• 인력 (직급, 정원)

(2020년 12월 기준)

구 분			정 원
합 계			112
소 계			**102**
원 장			1
연구직	계		63
	연구원	선임연구위원	58
		연구위원	
		부연구위원	
		연구원	
	전문연구원	선임전문연구원	5
		책임전문연구원	
		전문연구원	
관리직	계		18
	사무원	1급	18
		2급	
		3급	
		4급	
		5급-가	
		5급-나	
전문직	계		2
	전문원	가급	2
		나급	
		다급	
투자 분석직	계		18
	투자분석원	선임전문위원	18
		전문위원	
		전문분석원	
		분석원	
소 계			10
공무직	계		10
	공무직		10

2020

연구성과보고서

Korea Research Institute for
Local Administration

Ⅱ 연구보고서



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



1. 기본연구과제 16

2. 행정안전부 정책연구과제 60

3. 자치단체 정책연구과제 112

4. 정책이슈리포트 150

5. 자체연구과제 188

1 기본 연구과제



(1) 자치행정혁신연구

1. 지역맞춤형 사회복지전달체계 구축을 위한 읍면동 사회복지기능 수행실태분석 17
(최지민, 강영주)
2. 지능정보기술을 활용한 지방자치단체의 민원·복지서비스 혁신 방안 19
(김정숙, 이재용)
3. 지방자치단체 적극행정 활성화 방안 연구(손화정) 22

(2) 자치분권제도연구

1. 지방의회의 정책역량 제고방안(금창호, 권오철) 26
2. 주민참여 플랫폼 개선방안 연구 – 온라인 플랫폼을 중심으로 – 29
(김지수, 김건위)
3. 지방자치단체 소방 거버넌스의 강화 방안(박재희, 이병기) 32
4. 지방자치단체 중간지원조직의 지속가능성 제고방안 연구(최인수, 전대욱) 35

(3) 지방재정경제연구

1. 지방자치단체의 불용액 실태 분석 및 관리체계 개선 연구(김성주, 전성만) 38
2. 사회복지 국고보조사업의 재원분담체계 개선방안 – 아동복지 분야를 중심으로 – 40
(홍근석)
3. 지방재정의 환경변화를 반영한 지방재정관리제도 개선방안(이장욱, 서정섭) 44
4. 사회적경제 활성화를 위한 지역 금융기관의 역할 – 새마을금고를 중심으로 – 46
(여효성, 김봉균)

(4) 지역포용발전연구

1. 지방자치단체의 스마트시티 혁신 정책 추진 방향 49
– 스마트시티와 사회혁신의 융합적 접근 모색 –(김상민, 임태경)
2. 인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안(박진경, 김도형) 53
3. 지역혁신 강화를 위한 혁신도시 협력체계 구축 방안(이소영) 56

지역맞춤형 사회복지전달체계 구축을 위한 읍면동 사회복지기능 수행실태분석

최지민(연구책임), 강영주(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 이 연구는 읍면동 사회복지서비스의 효과적인 제공을 위한 제도분석과 실증자료 분석을 통해 다음의 연구문제를 규명하여 지역맞춤형 사회복지 전달체계의 구축을 위한 시사점을 제공하고자 함
  - 첫째, 읍면동의 어떤 특징을 가지고 있으며 얼마나 이질적인가? 읍면동에 부여된 역할은 어떠한 이론적 토대에서 출발하고 있는지, 그리고 지금까지 역할이 어떻게 달라져왔는지를 살펴봄
  - 둘째, 읍면동에서 전달되는 사회복지 사업은 어떠한 특징이 있는지를 확인함
  - 셋째, 읍면동 실제 현장에서 업무수행 양상이 어떻게 달라지고 있는지를 비교분석함
  - 넷째, 이상의 분석을 통해 읍면동 사회복지전달체계의 어떠한 점이 고려되어야 하는지에 대한 정책방향을 제안하고자 함

2 연구의 주요 내용

- 첫째, 읍면동 특징분석에서 읍면동 기능의 변천은 효율과 민주성, 수요자 중심성의 상충되는 목표를 동시에 추구하고 있음을 알 수 있었음
  - 특히 국정과제이행, 국가적 차원의 시책의 일환으로 읍면동 기능재편이 하향적으로 시도되고 있다는 점이 가장 큰 특징임
  - 이러한 경우, 읍면동에 존재하는 편차에 더불어 공공부문의 경직성이 결합하여 지역에 맞는 운영방식을 낳게 되며 현장의 여건에 부합하지 않은 매뉴얼에 근거하여 정부가 주도하여 읍면동의 기능재편을 획일화하고 있기 때문에 재편을 통한 정책효과가 궁극적으로 나타나기 어려울 수 있음

- 둘째, 분석을 통해 인력규모의 적정성 문제와 인력배치의 합리성 문제를 확인하였음
- 셋째, 지역사회의 사회복지대상자를 활용해 지역사회 행정수요 유형화를 수행한 결과 4개의 유형이 도출하였음
  - 같은 행정구역내 격차가 크며, 공공부문사례관리의 경우 읍면지역은 1명이 담당하고 있어 분절적 사업의 통합적 관리가 어려울 수 있다는 점을 확인하였음
  - 아울러 지역중심적 사업수행의 비중이 낮고 단순집행 업무에 그치고 있어 읍면동의 전달체계의 수행기능은 미흡하다고 평가할 수 있음

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 본 연구는 읍면동의 본질적 제약 하에서 국가에 의해 전격적으로 추진되고 읍면동을 통해 집행되고 있는 사회복지사업에 주목하여 실제 수행행태를 실증적으로 확인하였음
  - 노력의 일환으로 읍면동의 인력이 충원되었으나 행정수요에 여전히 부합되지 않은 일괄적 인력배치의 문제를 낳고 있기 때문에 이에 대한 검토가 필요함
  - 지자체별 사회복지직렬과 일반행정직의 사회복지업무 배치의 편차가 크다는 점을 확인함으로써 인력배치 합리성을 위한 업무조정의 방향을 제안함

지능정보기술을 활용한 지방자치단체의 민원·복지서비스 혁신 방안

김정숙(연구책임), 이재용(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 4차 산업혁명에 따른 정부 차원의 대응책을 마련하고 있고 공공 부문에서는 행정서비스의 혁신을 가져오기 위한 방안을 모색함
  - 4차 산업혁명은 AI, Big Data, IoT 등의 지능정보기술 발달을 배경으로, 경제, 사회, 일자리 지형 등 사회 구조 전반에 걸쳐 큰 변화를 불러올 것으로 전망됨
  - 지능정보기술 발전은 정부의 의사결정방식이나 행정서비스 전달 방식, 조직운영방식, 관료제 구조, 공공 업무 방식 등에서 큰 변화를 불러올 것으로 예상됨
  - 지방자치단체 차원에서도 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷 등의 기술들을 각종 민원, 교통·주차, 문화·관광 등의 영역에 적용하여 더욱 효과적인 행정서비스를 제공하고자 노력함
- 지방자치단체의 지능정보기술 수용에는 행정환경 및 행정역량 차이와 같은 몇 가지 중요한 변수들이 존재함
  - 이제까지 주목받지 못했던 4차 산업혁명과 지방자치단체의 행정서비스 간 관계에 주목하여 지능정보기술이 불러올 지방자치단체의 행정서비스 혁신에 대해 연구하고, 지방자치단체가 지능정보기술을 통해 행정서비스를 혁신하고자 할 때 개선방안을 정리하는 것을 목적으로 함

2 연구의 주요 내용

지방자치단체 지능정보기술 적용 현황 및 사례

- 지방자치단체별 인공지능, 빅데이터, 블록체인, 사물인터넷의 지능정보기술 적용 현황 및 사례를 분석하고 정책적 시사점을 도출함

- 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷, 블록체인의 4가지 지능정보기술이 지방자치단체에 적용된 현황을 살펴보면 가장 크게 두드러지는 특징은 기술 간 적용에서 격차가 크고, 네 가지 기술 중 빅데이터 기술의 적용 및 활용이 가장 높은 빈도임
- 빅데이터 기술의 경우 광역 및 기초자치단체 모두 활용도가 높았으며, 주로 공공행정, 관광문화, 교통, 재해안전, 인프라조성, 산업경제, 복합사업 등 광범위한 정책 영역에서 활발히 활용됨
- 이 같은 기술 간 적용에서의 격차는 주로 중앙 정부의 중점사업 및 시범사업 추진, 각종 공모사업을 통한 재정 지원, 플랫폼 및 표준화사업 등 기술 및 사업 지원에서 기인함

지방자치단체 지능정보기술 적용 방안 조사 결과

- 내부 맥락 차원에서 지방자치단체장의 리더십, 담당 공무원의 역량, 조직 지원 및 조직 문화를 살펴봄
  - 그 결과 담당 공무원의 기술 활용 역량 편차, 민간에 비해 기술적응 유인 저하, 데이터 통합 및 플랫폼 구축 미흡, 관련 전문 인력(전산직) 및 정기적인 교육 부족, 실패용인·갈등수용·일선 관료의 재량권 존중 등이 미진한 상황임
- 외부 맥락 차원에서 정책적 여건, 시민 수용도 등을 살펴봄
  - 그 결과 각종 규제 완화, 개인정보 유출 사전 예방, 지능정보기술 수용에 대한 시민들의 성별, 연령, 학력에 따른 편차를 확인함

지방자치단체 행정서비스 혁신방안

- 민원서비스 분야에서 신속하고 안전한 대응, 정보의 효율적 수집 및 처리, 무인감시체계 구축, 거리환경 및 시설 관리, 건축물 노후도 측정, 원격 안전점검, 자율주행 지원, 스마트 횡단보도, 의료, 금융, 개인거래, 부동산 등에서 신뢰와 투명성 향상을 가능하게 함
- 사회복지서비스 분야에서 돌봄서비스 향상, 취약계층을 파악한 선제적 대응, 신규 수요 예측의 신속성과 정확성 제고, 노인 및 장애인, 취약계층, 청소년, 여성 영역에서 고독사 방지, 시설생활자 안전관리, 취약계층 안전 등을 제고함
- 보건복지서비스 분야에서 원격진료, 시그널 모니터링 기기, 맞춤형 보건의료서비스, 인공지능 돌봄로봇, 시민들의 약 복용, 건강보험 청구 등에서 편리성과 효율성 향상, 스마트 병원시스템 등을 실현함

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 지능정보기술을 통한 행정서비스 혁신을 가능하게 하기 위해 내부 맥락 차원에서는 지자체 차원의 중장기적 로드맵, 교육 프로그램, 담당 공무원에 대한 재직 인센티브 도입, 기술지원 및 재교육 프로그램, 중앙 차원의 데이터 플랫폼 구축·지원, 실패용인·갈등수용, TF팀 및 협업을 위한 절차 및 제도 등이 필요함

- 외부 맥락 차원에서는 데이터 보유 기관 간 협조·공유가 가능한 체계, 데이터 3법, 모빌리티 규제 등 제약 요건 해결, 중앙 차원의 기술·인력 지원, 플랫폼 제공, 일자리를 잃을 가능성이 있는 직종에 대한 재교육과 재배치 방안, 디지털 리터러시를 해소할 수 있는 교육, 학습, 지원 프로그램 등을 필요함

지방자치단체 적극행정 활성화 방안 연구

손화정(연구책임)

1 연구배경 및 필요성

- 현대사회의 문제가 복잡하고 다양해짐에 따라 국민들의 공공부문에 기대하는 역할과 기대수준은 높아지고 있음. 정부는 이러한 행정수요를 충족하고, 효율적으로 국정관리를 운영하도록 적극적인 역할을 요구 받고 있음(박충훈·이현철·김지연, 2016)

- 본 연구는 중앙부처 등 중앙행정기관에 비해 적극행정의 실질적인 수혜자인 동시에 수요자인 주민과 접점에 있는 지자체 관점에서 다양한 기능을 수행하는 다양한 지자체 유형에 속하는 실무자들을 대상으로 한 심층 면담조사(FGI: Focus Group Interview)와 이를 델파이 기법(Delphi technique)에 결합·응용한 실무자 의견조사와 같은 방법을 활용하여 첫째, 지자체 적극행정에 관한 다양한 특성(예컨대, 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등)과 관련된 요인의 영향의 대략적인 방향성을 확인하고 둘째, 특성별 다양한 실천적인 지자체 적극행정 활성화 방안들을 도출하며 마지막, 이와 같이 도출된 방안들을 4가지 유형(예컨대, 단기 중점방안, 단기 기본방안, 장기 검토중점방안, 장기 검토기본방안 등)으로 구분하여 지자체 적극행정 정책결정자들에게 제시함

2 연구의 주요 내용

- 주요 지자체 적극행정 세부 영향요인의 방향성 FGI 결과

특성	요인	주요 세부요인(방향성)
개인특성	인구통계	성별((△), 연령(△), 학력(△), 직급(+), 재직기간(△), 소속 지자체 유형(△), 적극행정 관련 교육이수 여부(+)
	정서행태	자아존중감(+), 사명감(+), 공공봉사동기(PSM)(+) 조직시민행동(OCB)(+), 감사에 관한 반감 및 회피(−), 처벌에 대한 두려움(−), 위험회피(−), 적극행정에 불이익이 많다는 인식(−), 직무만족(+), 직무/공직몰입(+), 동기부족(−)

특성	요인	주요 세부요인(방향성)
조직 특성	조직 구조	집권성(화)(-) 직급체계 분화(-), 공식성(화)(△), 업무명료화(-), 업무표준화(+), 형식주의(절차 및 규정)(-), 형식에 지나친 강조(-), 법·규정에 의한 경직된 행정(-), 엄격한 규정(-), 엄격한 내부규제 적법절차 준수강화(-), 까다로운 지출절차(-)
	조직 운용	**(목표, 권한, 책임, 역할 등의 명확성 내지 적절성)** 목표의 명확성(+), 목표의 다양·복잡·상충(-), 모호한 목표(-), 권한의 명확성(+), 권한의 불확실성(-), 책임의 명확화(+), 책임의 모호성(-), 과도한 책임성(-), 역할의 명확성(+), 역할의 모호성(-), 역할의 갈등(-) **(관리지도성: leadership)** 변혁적 카리스마(+), 카리스마/개인 배려/지적 자극(+), 독단적인 상관(-), 관리자의 의지 및 책임성 부족(-)
	조직 문화	관계문화(+), 성취문화(+), 변화지향 문화(+), 권위주의 문화(-), 관료주의 만능화(-), 경직된 공직문화(-), 변화에 저항적 관료조직문화(-), 변화하지 않으려는 이데올로기(-) 소극적 문화 팽배(-), 적극행정 안 해도 문제없는 문화(-), 공적소유·공적 자금조달(-), 신분보장(-), 조직적 책임의식 부족(-) 힘든 업무 회피경향(-), 조직의 효율성/시장경제·능률 경시(△), 조직의 혁신성/환경문화 대응성 부족(-)
인사 특성	보상 평가	실적주의 보상제도 부족(-), 낮은 보상(외재적 동기부족)(-), 성과에 따른 보상 미흡(-), 적극행정 보상에 관심이 없는 조직(-), 단기성과 선호도(-), 성과평가기준/평가타당성 모호(-), 불공정한 인사(-)
	보직 교육	순환보직(-), 부적절한 인력배치(-), 정책과 연결되지 않는 조직인사(-), 과도한 업무전문화(-), 교육(오리엔테이션)(+) 직무수행역량(+)
	처벌 보호	선의의 실수에 대한 처벌(-), 공직자 보호 미흡(-)
업무 특성	질적	업무자율성(+), 업무완결성(+), 업무단계별 인력배치(-), 업무협력 필요성(-), 부서 다양화(-), 부처 간의 협조결여(-), 부서이기주의 및 책임회피(-), 지역분산(-), 업무중요성 내지 업무기획 필요성(+), 분석위주의 기술적 단순 업무(-)
	양적	업무과다(-), 과도한 행정업무(-)
법제 특성	법령 제약	법령의 제약(-), 현실에 맞지 않는 제도·절차(-), 부적절한 제도 절차(-), 상·하위 법령 간 불일치(-), 유권해석의 모호성(-), Positive 법·규정에 의한 행정(-), 선례에 근거한 행정제도(-)
	감사 제도	지나친 감독 및 감사(-), 통제/적발 위주의 감사 및 평가 등(-), 적발위주의 감사제도(-), 외부통제 강화(-)
환경 특성	정치	정치적 제3의 영향(-), 적극행정이 추후 변질될 가능성,(-) 정치의 지나친 행정통제(-), 정치인들의 영향 및 무리한 자료요구 등(-)
	사회	사회적 지원(+), 낮은 사회적 평가(-), 행정에 대한 불신(-)
	문화	즉각적인 대응에 대한 과도한 사회적 요구(-), 다원화된 이해관계와 요구, 민원 등(-), 과다한 불만제기(-), 예상치 못한 민원 발생(-)

● 지자체 적극행정 활성화 방안 및 유형

특성	요인	주요 방안	유형
개인 특성	정서행태 요인	적극행정 관련 공직채용전형 개선방안	단기 기본방안
조직 특성	조직구조 요인	조직기구 통합운영 방안	장기 검토기본방안
		제한적 직급체계 간소화 방안	장기 검토기본방안
		불필요한 내부지침 혹은 절차 간소화 방안	단기 중점방안

특성	요인	주요 방안	유형
	조직운용 요인	업무분장 명확화 방안	장기 검토중점방안
		중요 정책결정에 따른 사무전결처리규칙 개선방안	단기 중점방안
		위원회 적극 활용 방안	단기 중점방안
		부서장급 공직자 대상 적극행정 심층교육 방안	단기 기본방안
	조직문화 요인	일반 공직자 대상 적극행정 기본교육 방안	단기 기본방안
		적극행정 평가지표를 연계·활용한 중앙정부의 지자체 합동평가 개선방안	단기 중점방안
		적극행정 관련 지자체 자체 부서평가 개선방안	단기 중점방안
		소극행정 신고민원의 엄정한 조사·처리 방안	단기 기본방안
		시민신청한 건에 대한 불허가 회신 시 불허가 사유의 상세한 적시·처리 개선방안	단기 기본방안
인사 특성	보상평가 요인	적극행정 시 승진 최저소요연한 단축방안	단기 중점방안
		적극행정 공적과 연계된 징계처벌 감경방안	단기 중점방안
		적극행정 평가지표를 연계·활용한 개인근무평가 개선방안	단기 중점방안
	보직교육 요인	행안부 지자체 조직진단지표항목에 지자체 직원평균보직기간지표 포함 방안	단기 기본방안
		적극행정 관련 직원오리엔테이션 교육방안	단기 기본방안
		전문성 제고를 위한 직무역량 교육방안	단기 기본방안
	처벌보호 요인	적극행정 직무관련사건 소송대리인비용에 관한 지자체 전액 부담방안	장기 검토중점방안
		손해배상에 대한 구상권 행사 불가방침 방안	장기 검토중점방안
업무 특성	질적 요인	연계업무 통합방안	장기 검토중점방안
		적극행정 협의기구 신설방안	단기 중점방안
		적극행정 부서협업 평가지표체계 개발 및 구축방안	단기 기본방안
	양적 요인	불필요한 일 정기적 버리기 방안	장기 검토중점방안
법제 특성	법령제약 요인	적극행정 저해 법령·제도 및 규제 발굴 및 건의 강화방안	단기 중점방안
		적극행정 관련 규제입증책임제 도입방안	단기 기본방안
		법제도 네거티브 방식 도입방안	장기 검토중점방안
	감사제도 요인	사전컨설팅 검토결과 네거티브 도입방안	장기 검토중점방안
		사전컨설팅 결과에 대한 징계 면책 명확화 방안	단기 중점방안
		지방감사원 설립 도입방안	장기 검토기본방안
환경 특성	정치적 요인	단계적 자료요구 절차방안	장기 검토기본방안
	사회적 요인	적극행정 우수사례 홍보 다각화 방안	단기 기본방안
	문화적 요인	악성민원 상황별 자체대응 매뉴얼 제작 및 운영방안	단기 기본방안
		악성민원 관련 조직체계 구축방안	단기 기본방안

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 본 연구는 이를 통해 이론적인 측면에서 지금껏 리더십이나 조직구조 등 특정한 요인에 한정된 연구에 비해 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등과 같은 다양한 관점에서 지자체 적극행정의 영향요인을 고찰함으로써, 지자체 적극행정 영향요인의 내용적 외연을 확대하는데 단초를 제시하는 가운데, 정책적인 측면에서도 기존 연구에서 제대로 제시하지 못한 다양한 관점(예컨대, 개인특성, 조직특성, 인사특성, 업무특성, 법제특성, 환경특성 등)에서의 실천적인 방안들을 유형화하여 지자체 적극행정 정책결정자들에게 제시함으로써, 지자체 적극행정 활성화 방안들의 적실성을 제고하였음

지방의회의 정책역량 제고방안

금창호(연구책임), 권오철(연구진)

1 연구배경 및 필요성

지방의회 정책역량 제고방안 모색

- 지방의회는 지방자치단체의 최고 의사결정기관임에도 불구하고, 1991년 지방자치의 부활 이래 현재까지 부여된 역할수행에 대한 일반적인 평가가 긍정적이지 못함
- 따라서 지방의회의 역할수행을 제고하기 위해서는 다양한 정책대안의 모색이 필요하나, 정책역량이 핵심적 요소의 하나이므로 이에 대한 제고방안의 모색이 필요함

2 연구의 주요 내용

정책역량의 개념

- 지방의회의 정책역량은 지방의회에 부여된 권한을 적정수준으로 처리할 수 있는 능력으로 기반요소와 개인요소 및 조직요소 등으로 구성되어 있으나, 개인요소는 지방의원 개개인의 역량과 관련된 것으로 분석단위에서는 제외함

[지방의회 정책역량의 개념 및 구성요소]

정책역량 개념	⇒	지방의회의 부여권한을 적정수준으로 처리할 수 있는 능력				
정책역량 구성요소	⇒	기반요소	+	개인요소	+	조직요소
		기관구성 입법범위 충원방식 의회권한		개인능력 개인자질		지원제도 지원기구 지원인력

정책역량의 수준

- 기반요소는 기관구성과 입법범위, 충원방법 및 부여권한 모두에서 적정수준을 확보하고 있지 못하며, 조직요소는 지원제도와 지원기구 및 지원인력 모두에서 충분한 지원이 수반되고 있지 못하며, 특히, 기반요소의 입법범위와 조직요소의 지원제도, 지원기구, 지원인력 등은 여타의 요소에 비해서도 상대적으로 낮은 수준을 나타내고 있음

[지방의회 정책역량의 수준]

구성요소		분석내용	수준판단
기반요소	기관구성	• 획일적 방식적용 - 기관분리형 적용	비적정 (중)
	입법범위	• 제정범위 - 법령의 범위 안에서 • 기본권 제한 - 기본권 제한 불가 • 벌칙 제정권 - 벌칙 제정 불가	비적정 (하)
	충원방법	• 후보자 공천 - 후보자 정당공천 적용 • 후보자 선발 - 중앙정당 하향식 선발	비적정 (중)
	부여권한	• 의사결정권 부여 - 의안발의권 및 의결권 부여 • 집행기관 견제권 - 서류제출요구권 및 행정사무 감사/조사권 • 의결제약권 - 단체장의 재의요구권 및 선결처분권	비적정 (중)
조직요소	지원제도	• 조직차원 지원제도 - 전문위원제도 • 개인차원 지원제도 - 부재	불충분 (하)
	지원기구	• 기구 규모 - 적정수준 • 기구 독립성 - 사무인력의 임면권 부재	불충분 (하)
	지원인력	• 지원인력 규모 - 인력과소(상임위별 평균 5명) • 지원인력 전문성 - 분야별 전문성 취약	불충분 (하)

정책역량 제고방안

- 지방의회의 정책역량을 제고하기 위해서는 「지방자치법」 전부개정법률에서 반영한 내용을 제외한 요소별로 지방의회의 역할수행에 필요한 현행의 한계를 보완하는 것이 필요함

[지방의회 정책역량 제고방안]

구분		「지방자치법」 전부개정 반영여부	논의쟁점	정책대안
기반요소	기관구성	반영	타당성 검토	타당성 확보
	입법범위	미반영	정책대안 설계	법률에 위반되지 않은 범위로 확대
	충원방법	미반영	정책대안 설계	상향식 공천절차 확립
	부여권한	미반영	정책대안 설계	조례 제소권 폐지 또는 단체장 불신임권 부여
조직요소	지원제도	미반영	정책대안 설계	(가칭)지방의정센터 설립
	지원기구	반영	타당성 검토	타당성 확보
	지원인력	반영	타당성 검토	타당성 확보

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

연구결론

- 「지방자치법」전부개정법률에서 반영되지 못한 지방의회 정책역량의 구성요소에 대한 제도적 개선이 수반될 필요가 있음

기대효과

- 지방의회 역할수행의 제고뿐만 아니라 단체장과 대등한 관계정립을 통해서 실질적인 지방자치의 운영을 기대할 수 있는 제도기반 확립에 기여함

주민참여 플랫폼 개선방안 연구
- 온라인 플랫폼을 중심으로 -

김지수(연구책임), 김건위(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 시민참여와 전자정부는 수십년간 연구되어 온 행정학의 주요 연구테마 중 하나로 존재해 왔지만, 이제 비대면 사회에서의 정책문제해결을 위한 가장 시급하고 실효성 있는 정책으로 자리매김 필요
  - 불과 2019년까지도 시민참여 플랫폼은 시민의 참여를 보다 원활히 하기 위한 목적에서 정보가 만든 하나의 가상공간으로서 지속적인 이용자 부족의 문제에 직면해 왔음
  - 이용자인 시민이 플랫폼의 필요성을 체감하지 못해 플랫폼의 존재자체를 인식하지 못하고 단지 민원제기를 위한 하나의 창구로서만 활용되었을 뿐임
  - 코로나 19 상황에서의 경험은 플랫폼의 필요성에 관한 새로운 가능성을 제공하였으며, 단지 정책을 제안하는 창구로서의 시민참여 플랫폼만이 아니라, 일자리·보육·중고거래·배달 등 소상공인 보호 및 지역 내에서 개인 대 개인의 경제활동을 위한 공공 플랫폼의 역할 필요성이 공감대를 형성하고 있음
  - 마을공동체·도시재생·주민자치회 등 주민주도의 계획수립과 집행이 중심이 되는 시민참여 현장에서 비대면 방식의 소통 플랫폼 필요성에 대해서도 체감
  - 사회적 경제와 지역시민사회 활동 등을 위해서도 공공 플랫폼의 역할이 강조되며, 특히 주민의 삶과 가장 밀접하게 역할을 하는 지방자치단체 차원의 주민참여 플랫폼 개선은 그 변화에 대한 체감도가 가장 잘 나타날 수 있을 것임
- 이 연구는 시대적 요구를 반영해 지방자치단체의 주민참여 플랫폼 운영의 현재를 진단하고, 다양한 사례 분석을 통해 개선방안을 모색
  - 포스트 코로나 시대를 맞이하는 지방자치단체의 정책개발은 물론, 국가차원에서의 시민참여 플랫폼 인프라 구축계획 수립 등에도 활용될 수 있을 것으로 기대됨
  - 또한 학술적 측면에서도 우리나라의 전자정부 및 시민참여 실태를 진단하고, 플랫폼 정부의 나아갈 방향을 제시한다는 측면에서 의미가 있을 것으로 보임

2 연구의 주요 내용

- 이론적 논의에서는 먼저 민주주의 유형, 전자정부와 전자민주주의의 관계, 그리고 전자 민주주의 의의에 대해 살펴보고, 전자정부와 플랫폼 정부, 특히 사회혁신의 생태계로서의 플랫폼에 대해 살펴보았음
  - 주민참여 유형과 분석기준에 대한 내용을 살펴보고 이러한 내용을 종합하여 본 연구에서의 주민참여 플랫폼의 개념을 정의하고, 플랫폼에 대한 분석을 위한 세부적인 분석기준을 개발

- 제도 및 인식분석 가운데 제도분석은 주민참여 플랫폼에 대한 내용이 규정되어 있는 전자정부법과 행정절차법, 민원처리에 관한 법률과 국민제안규정, 그리고 지방자치단체의 조례를 살펴보고 문제점을 도출하였음
  - 인식분석은 일반국민 1,000명(표본)을 대상으로 플랫폼에 대한 인지 및 필요성, 인식, 참여도, 플랫폼에 대한 평가인식, 플랫폼 개선방안에 대한 선호에 대해 조사를 실시하고 그 결과를 분석하였음
  - 실태 및 사례분석 가운데 실태분석은 국내 온라인 주민참여 플랫폼을 전수조사하고 그 가운데 단순 신고, 홍보를 위한 플랫폼과 콘텐츠가 없어 분석이 불가능한 플랫폼을 제외하고 205개 플랫폼을 대상으로 주민, 플랫폼 운영주체, 플랫폼 구조, 평가 및 활용으로 구분하여 분석을 실시하였음

- 사례분석에서는 국내 2개(민주주의서울, 바로소통광주), 국외 2개(스페인 디사이드 마드리드, 아이슬란드의 레이캬비크)를 대상으로 주민역할과 플랫폼 운영주체, 플랫폼의 구조 및 활용, 평가 및 활용으로 분석을 실시하였음
  - 법제도 분석결과 주민참여 플랫폼에 대한 명확한 규정이 없으며, 플랫폼을 어떻게 구성해야 하는지에 대한 가이드라인마저 부재한 것으로 나타났음
  - 주민참여 플랫폼 대한 실태분석 결과 단순의견 제시가 중심이 되고 있으며 실질적인 토론, 숙의, 투표는 미흡하다는 점, 지방의회의 활용의지가 약한 점, 플랫폼 운영자의 활동이 적극적인 점, 플랫폼 간 연계가 미흡한 점, 지역별 운영수준 및 활용도 편차가 높은 점, 공급자 중심으로 플랫폼이 개발되고 있는 점 등이 문제점으로 나타났음
  - 마지막으로 인식조사 결과 인지도가 아주 낮지는 않지만 참여경험이 매우 나타나고 있는 점, 중앙의 플랫폼에 비해 지방자치단체의 플랫폼이 인지도가 낮은 점, SNS 방식의 주민참여 활용도가 낮은 점, 지역 간 플랫폼 참여수준의 편차가 높은 점 등이 문제점으로 나타났음

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 주민참여 플랫폼의 문제를 개선하기 위하여 법제도, 시스템, 인식의 3가지 측면에서 13개의 개선방안을 제시
  - 법제도 측면에서 ① 이원화된 주민참여 플랫폼 근거법의 통합, 플랫폼'에 관한 구체적인 근거 및 지원 규정, ③ 지방의회의 주민참여 플랫폼 활용에 관한 법적 근거 마련, ④ '주민참여 플랫폼' 운영을 위한 조직/인력 확충이, 시스템 측면에서 ⑤ 주민참여도 제고를 위한 참여의 효능감 체험 기회 확대, ⑥ SNS 방식의 실질적 주민참여 확대를 위한 시스템 구축 필요, ⑦ 주민참여 플랫폼의 품질개선 및 지역 간 편차 개선, ⑧ 주민참여 플랫폼에 대한 통합·연계방안 모색 필요, ⑨ 제안 및 채택, 정책화에 관한 구체적인 가이드라인 마련이, 인식 측면에서 ⑩ 주민참여 플랫폼에 대한 홍보 강화, ⑪ 주민인식제고 및 정보시스템 활용에 관한 학습기회 제공, ⑫ 공무원의 인식개선 및 업무시스템 변화, ⑬ 지방의회의 '주민참여 플랫폼' 운영 필요성에 대한 인식제고가 이루어져야 할 것임

- 이 연구는 주민참여 플랫폼에 대한 정의와 분석기준이 논의되지 않은 상황에서 각종 이론 및 선행연구를 바탕으로 개념을 정의하고 분석기준을 구성하였기 때문에 향후 학술적·실무적 차원에서 활용도가 높을 것으로 기대됨
  - 과거에 시도된 적이 없는 주민참여 플랫폼에 대한 대국민 인식조사를 실시한 점, 국내외 사례분석을 통해 주민참여 플랫폼 활용가능성과 방안을 모색한 점, 최초로 광역단위 온라인 주민참여 플랫폼에 대해 실태분석을 실시하고 문제점을 제시한 점은 연구의 의의라고 할 수 있음

- 기초자치단체 단위의 분석을 실시하지 못한 점과 주민참여 플랫폼에 대한 전반적인 현황과 실태, 인식에 한정하여 분석을 실시한 점은 한계라고 할 수 있음

- 향후 지역별 특성에 적합한 주민참여 플랫폼 운영방안을 모색하거나 주민참여 플랫폼의 이용자와 비이용자 간 비교분석을 통해 비이용자의 인식을 변화키기 위한 방안을 강구하는 연구, 주민참여 플랫폼의 운영 가이드라인을 개발하고 확산하기 위한 연구가 이루어져야 할 것임

지방자치단체 소방 거버넌스의 강화 방안

박재희(연구책임), 이병기(연구진)

1 연구배경 및 필요성

연구배경

- 소방청 신설은 국민안전처 조직이 재난관련 정책 수립 및 각 부처의 안전 관련 업무에 대한 총괄·조정은 가능하나, 현장 집행 기능의 부조화로 인해 국가재난관리체계의 개선의 필요성에 나온 결과물
- 소방 공무원의 국가직 전환은 재난안전관리에 대한 국가 책임을 강화하고 인력과 장비 현황을 균등하게 하여 지역별 재정격차에 상관없이 보편적인 소방 서비스를 제공하자는 취지
- 소방공무원의 신분변화 등 일련의 조치들이 지방자치단체 현장의 재난관리체계를 약화시켰는지, 재난대응의 효율성을 강화하였는지 평가하기에는 아직 이른 시점이지만 현재 추진하고 있는 정책들이 지방자치단체 소방 거버넌스에 어떠한 변화를 가져올 것인지, 지방자치단체 소방 거버넌스를 강화하기 위한 전략 및 정책에 대한 논의 필요

연구 목적

- 본 연구는 지방자치단체 소방 거버넌스 강화 방안을 제시하기 위하여 소방 거버넌스의 자원(공식적 측면, 비공식적 측면), 소방거버넌스의 구조 및 행위자에 초점을 두고 소방 거버넌스 강화 요인을 분석

2 연구의 주요 내용

소방거버넌스의 자원(공식적 측면)

- 법·제도, 조직, 예산, 인력 및 장비, 추진체계는 현장에서 거버넌스가 잘 작동하기 위해 필요한 공식적인 자원임

- 현장에서 소방거버넌스가 잘 작동하기 위해서는 소방관련 법령들 간 개별적으로 규정하고 있어 발생하는 소방안전의 사각지대와 중복으로 인한 비효율성을 제거하고 소방관련 법령 및 규정들 간 용어들을 명확하게 하여야 함
- 소방조직과 행정조직 간 연계 및 협력이 필요하며, 소방조직 내 대비 및 대응기능이 유기적으로 결합되어야 하고, 의용소방대의 역할이 소방업무의 보조자에서 소방업무의 지원자 및 협력자로 재설정되어야 함
- 소방인력 및 시설의 개념을 대국민 소방 수요를 반영하여 확대하고 소방 업무의 연계성을 강화하기 위한 기준을 정비하여야 함
- 재난발생에 따른 대응기구 설치기준이나 요건을 명확하게 하여 소방거버넌스의 예측가능성 및 신뢰성을 확보하여야 함

소방거버넌스의 자원(비공식적 측면)

- 소방 거버넌스의 협력, 신뢰, 문화, 성과에 대한 현장 소방관들의 인식은 협력이 가장 높았고, 문화, 신뢰, 성과 순을 보였음
- 협력과 문화에 대한 인식은 상대적으로 높은 점수를 보였고 신뢰와 성과에 대한 인식은 상대적으로 낮은 점수를 보였음
- 소방 거버넌스를 강화하기 위해서는 신뢰와 성과를 제고하는 것이 필요하다고 할 수 있음

소방거버넌스의 구조

- 전체적으로 네트워크조성, 교육훈련, 협력제도는 높은 점수를 보였고 상대적으로 자원공유는 낮은 점수를 나타냈음
- 소방 거버넌스를 강화하기 위해서는 기관 간 신뢰를 제고하고 유관기관과의 협력을 통해 의사결정의 정확성과 신속성을 증가시켜 나가야 함
- 소방거버넌스 참여자들과 운영 계획 및 정보를 공유하는 정책적인 노력이 지속되어야 함

소방거버넌스의 참여자

- 리더십의 하위 구성요소인 통합지휘체계 마련의 중요도가 가장 높게 나타났으며, 통합훈련 실시 및 계획안 마련, 대응장비 보강, 대응매뉴얼 개선, 기관 간 조정방안 마련, 네트워크 구축 등의 중요도가 높은 것으로 파악되었음

- 이외에도 교육훈련, 공동목표 설정 및 정기적인 회의개최, 출동지령 시스템 등의 정책 및 제도 개선이 지속적으로 추진되어야 함
- 마지막으로 현장에서 소방 거버넌스가 잘 작동하기 위해서는 현장지휘관의 적확하고 신속한 상황판단과 의사결정이 요구됨
- 지휘역량 실습교육 및 통합지휘훈련 시뮬레이션과 같은 현장지휘관의 경험 및 업무 능력을 배양할 수 있는 실질적인 교육훈련이 강화되어야 함

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

소방 거버넌스에 대한 재논의 필요

- 소방 거버넌스가 반드시 민관 협력을 통한 거버넌스를 의미하지는 않음
- 소방 거버넌스의 목표가 화재의 조기 진압 및 재난 등 위급한 상황에서의 구조·구급 활동을 통한 인명 및 재산 보호라면 이를 실현하기 위해서는 거버넌스의 주요한 참여자는 시민이나 일선 행정가보다는 전문성을 지닌 소방기관의 현장대응인력이며 대응과정에서 리더십을 통한 신속성과 협력성이 요구됨

소방 거버넌스 인식조사 및 소방 거버넌스 강화 요인 분석 결과

- 소방 거버넌스를 강화하기 위해서는 신뢰와 성과를 제고하는 것이 필요함
- 리더십, 신속성, 협력성, 전문성의 순으로 상대적 중요성을 강조함
- 지방자치단체 소방 거버넌스를 강화하기 위해서는 통합지휘체계 정비, 통합훈련 실시 및 계획안 마련, 대응장비 보강, 대응매뉴얼 개선 등을 중점적으로 관리해야 함
- 향후 연구에서는 관료 중심의 소방 거버넌스뿐만 아니라 민간을 포함한 다양한 주체들 간의 관계와 자원의 활용에 대하여 논의하고 소방의 특성상 민간이 참여할 수 있는 범위와 한계를 보다 명확하게 논의해 줄 필요가 있음

지방자치단체 중간지원조직의 지속가능성 제고방안 연구

최인수(연구책임), 전대욱(연구진)

1 연구배경 및 필요성

연구의 배경

- 자치분권 및 주민생활서비스 강화 정책
  - 정부와 광역 및 기초지방자치단체는 다양한 주민생활밀착형 정책들을 추진
  - 지역일자리, 도시재생, 사회적경제, 주민자치기반 공공서비스 확대, 마을공동체 및 마을기업 등 지역주민이 체감할 수 있는 정책 강화
  - 민·관 협력의 중요한 틀의 하나로 중간지원조직을 설치·운영이 활성화
- 중간지원조직의 특징과 장점 및 문제점 분석 필요
  - 중간지원조직의 특징, 장점 및 문제점 등을 종합적으로 분석
  - 중간지원조직의 지속가능성, 즉 효율적인 조직운영에 대해 고찰

연구의 목적

- 중간지원조직의 지속가능성 검토 및 지속가능성 제고 방안
  - 광역 및 기초 지방자치단체에서 정책추진 및 행정서비스 모델로 주목받고 있는 중간지원조직의 지속가능성에 대해 검토
  - 지속가능성 제고를 위한 중간지원조직 설립과 운영상의 기본방향을 제시

2 연구의 주요 내용

현황 분석

- 정책사업과 지역별로 설립된 중간지원조직에 관한 법제도적 근거(조례 포함) 및 정책 현황, 조직특성 등 중간지원조직의 운영적 측면에 관해 고찰
- 중간지원조직의 정의에 대해 국내·외 연구성과를 비교 검토
- 국내·외 중간지원조직의 사례 분석, 중간지원조직 관련 전문가 대상 인터뷰 등을 수행

연구의 종합

- 중간지원조직 등장배경
  - 중간지원조직은 행정·정책·사회서비스 제공이 중앙정부에서 지방정부로, 지방정부에서 민간영역(중간지원조직)으로 전환됨에 따라 파트너십과 네트워크로 결속된 조직적 대안이자 필요 요소로 등장
  - 이는 지속가능한 중간지원조직을 위한 행정환경 조성으로 이어지고, 지속가능성에 대해서는 사회적 소명(공공 및 공익성), 독립성·자립성(민주성), 재정 건전성(효과성)으로 정의
- 중간지원조직 정책 현황 및 유형
  - 중간지원조직 지원에 대한 국내·외 정책 현황을 분석
  - 국내 중간지원조직 지원 정책이 지역공동체, 사회적경제, 도시재생 및 지역활력 제고 등 정책사업 중심으로 탄생과 활성화가 이루어짐을 확인
  - 중간지원조직의 유형을 선행연구를 통해 고찰
- 중간지원조직의 지속가능성 제고를 위한 설립·운영의 기본방향
  - 법제도적 측면에서는 중간지원조직 개념 기준 정립 및 제도적 기반 조성, 중간지원조직의 법적 지위 재규정, 중간지원조직의 민주적 운영 위한 법적 기반 마련, 사업 추진 및 기관 운영 등 관련 제도 및 조례의 상향식 정비를 제시
  - 행정·재정적 지원 측면에서는 중간지원조직에 대한 공공부문의 재정 지원 확대, 중간지원조직-행정 간, 민간협약제 도입으로 협력적 관계 정립, 중간지원조직의 운영 자율성 보장을 위한 재정적 자립기반 강화, 예산 및 사업계획 승인 절차 간소화, 운영주체별 지원 방향 및 주요 지원사업의 명확화를 제시

- 중간지원조직 역량강화 측면에서는 중간지원조직 성과의 측정과 평가의 개선 필요성, 중간지원조직의 민주적 역량 증진을 위한 개방적 운영체계 확립, 중간지원조직의 전문성 강화, 광역 단위의 중간지원체제 구축, 기초 단위의 현장밀착형 지원조직으로서의 역량 강화를 제안
- 중간지원조직의 협력네트워크 강화 측면에서는 중간지원조직 간 연계 촉진을 통한 협력 강화, 행정과 중간지원조직 간 네트워크 강화 및 신뢰 기반의 파트너십 조성, 중간지원조직과 외부자원 간 네트워크 구축으로 제안

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

중간지원조직의 지속가능성 제고 방안

- 법·제도적 측면
  - 중간지원조직의 법적 근거 확립
  - 법적 근거를 통해 유형별·지역별 유형화, 목적 및 기능·역할 등 법적 부여
- 설치 및 운영 측면
  - 광역 단위의 중간지원조직: 정책개발 및 관련 분야 연구 등 추진, 기초 단위의 중간지원조직이 효과적·지속가능하게 운영되도록 방향 제시 역할 등 상위 개념에서의 기능 수행
  - 기초 단위의 중간지원조직: 현장 기반으로 지역주민 및 지역 이해관계자들과 해결·실천할 수 있는 교육 및 네트워킹 추진. 통합형 중간지원조직을 통해 하나의 조직체를 통해 지원 서비스의 원스톱 체계 구축·제공 필요

지방자치단체의 불용액 실태 분석 및 관리체계 개선 연구

김성주(연구책임), 전성만(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 재정분권이 확대되면서 지방자치단체의 예산규모 또한 매년 증가하고 있으나 점증하고 있는 예산이 비효율적으로 집행되고 있다는 지적이 계속되어 왔고 최근에는 예산의 비효율적 운영에 자주 거론되는 사례가 불용액임
- 이에 본 연구에서는 불용액의 발생원인을 내적요인과 외부요인, 예산편성단계별로 분석한 후 불용액을 감소시킬 수 있는 대안을 제시하는 것을 목적으로 함

2 연구의 주요 내용

- 불용액 발생원인을 요인별로 살펴보면 먼저 내부요인은 4가지로 정리할 수 있음
  - 첫 번째는 사업부서의 무리한 예산확보 관행으로서 우선 국비나 내부예산을 확보해야 하고 많이 확보해야 한다는 무리함에서 불용이 발생함
  - 둘째, 관행적인 예산편성 때문인데 다음 해의 수요예측 등이 없이 인원과 숫자에 맞추어 예산을 편성하는 관행 때문임
  - 셋째, 지방의회의 쪽지예산에 따른 불용인데 사업에 대한 준비과정 없이 예산심의 시 무리하게 밀어넣는 사업들 때문임
  - 넷째, 순환보직에 따른 예산부서 담당자의 전문성 부족인데 세출예산 과다 편성, 사업의 사전절차 이행 미숙으로 인한 보조금이나 교부금 반납, 지출하지 못한 예산의 예비비 편성 등으로 불용액이 증가하기 때문임

- 불용액 발생의 외부요인은 세 가지로 나누어서 살펴볼 수 있음
  - 먼저 법정 특별회계로 인한 불용인데 법정 특별회계의 경우 사업범위나 사업내용이 법적으로 규정되어 있어서 다년간 사업이 추진되어서 사업발굴이 힘들거나 사업 추진에 있어서도 민간자본보조사업이 대부분이어서 진도율 저조로 인한 불용액이 발생하고 있음
  - 둘째, 중앙부처의 행위적 관례에 따른 불용인데 중앙에서 국고보조금을 내려 보내는 과정에서 지자체의 차별화된 여건을 고려하지 않고 국고보조금을 먼저 보내면 지자체에서는 사업속도상 현실적으로 집행하기 어려운 경우가 종종 발생함
  - 셋째, 공모사업시기도 불용액 발생의 큰 원인인데 지자체에서 실제로 집행할 수 있는 기간이 짧아 전액 집행하지 못하는 사례가 다수 있음
- 예산편성단계별로는 예산의 기획편성단계에서는 다음 해 세출예산의 과다 편성, 집행단계에서는 세출예산의 계획 수립이 구체화되지 않아서 발생하는 사전행정절차의 지연에 따른 불용으로 정리할 수 있음

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 본 연구에서는 이상의 원인으로 인한 불용액 감소를 위해 크게 3가지의 대안을 제시하였음
- 먼저 내부요인에 대한 개선방안으로서는 무리한 예산확보 관행이나 관행적 당초예산 편성을 지양하고 예산부서의 불용액 관리기능을 강화시키며 전년대비 무조건 예산을 확대 편성해야 한다는 인식의 개선을 제시함
- 외부요인에 대한 개선요구 사항으로서 먼저 본 연구의 분석결과 제시하고 있는 불용율이 높은 특별회계의 사업범위 재점검, 실질적 일몰여부의 검토가 필요함
  - 또한 불용액을 유형화시켜서 예산절감이나 적극행정 등에 따른 좋은 불용액과 관리소홀 등으로 인한 나쁜 불용액을 나누어서 관리하는 방안을 제시하였음
  - 공모사업의 공고시기를 당기고 지자체별로 보조금 지원규모를 달리하는 개선방안도 제시하고 있음
- 마지막으로 예산편성단계별로는 기획·편성단계에서는 실질적인 성과계획서 작성을 통해 이전 연도의 사업분석결과를 다음 해의 사업계획에 반영하는 안을 제시하고 있음
  - 예산의 집행·성과단계에서는 연중 모니터링을 의무화하여 사업추진에 바로 반영하고 사업 종료 후 성과평가 결과 또한 다음 해의 예산에 반영하는 안을 제시하고 있음
  - 이를 위해서는 기 실시하고 있는 주요재정사업 성과평가제도를 적극적이고 실질적으로 활용하는 안을 제시하였음

사회복지 국고보조사업의 재원분담체계 개선방안
- 아동복지 분야를 중심으로 -

홍근석(연구책임)

1 연구배경 및 필요성

연구배경

- 저출산·고령화로 인해 인구구조가 변화하고 있으며, 비수도권 지역의 인구는 지속적으로 감소하고 있는 추세
- 이러한 저출산·고령화 및 인구 감소에 대응하기 위해 중앙정부 및 지방자치단체는 다양한 정책을 추진하고 있으며, 특히 사회복지 분야의 사업들이 급격하게 증가
- 대부분의 사회복지사업이 국고보조사업 형태로 수행된다는 점을 고려할 때, 중앙-지방(광역, 기초) 간 합리적 재원분담 기준을 설정하기 위한 노력이 무엇보다 중요할 것으로 판단
- 우리나라의 사회복지 국고보조사업은 중앙-지방 간 역할 분담 및 서비스 전달체계, 대응지방비 부담, 의사결정과정에 대한 참여 등의 측면에서 문제점 발생
- 국고보조사업이 증가할수록 지방자치단체 지출의 경직성이 높아지게 되며, 지역의 특성을 고려한 지방자치단체의 자율적인 재정운영 곤란
- 따라서 사회복지 분야 국고보조사업으로 인한 지방자치단체의 재정부담을 완화하기 위한 방안을 모색 필요

연구목적

- 이 연구에서는 아동복지 국고보조사업에 초점을 맞추고 우리나라 사회복지 국고보조사업의 정부 간 재원분담체계의 개선방안 제시
- 특히 기준보조율 및 차등보조율제도와 관련된 쟁점을 검토하고, 이에 대한 개선방안 마련에 초점
- 이를 위해 영유아보육료와 아동수당 등 사업의 중요성이 높고 국고보조금의 규모가 큰 2개 사업을 중심으로 사회복지 국고보조사업 보조율 제도의 개선방안 마련을 위한 대안 도출

2 연구의 주요 내용

기준보조율 및 차등보조율 관련 쟁점

- 사회복지 국고보조사업의 기준보조율 관련 쟁점은 ① 중앙정부에 의한 일방적이고 자의적인 기준보조율 설정, ② 유사 사업에 대한 차등적 기준보조율 적용, ③ 서울-지방 간 차등적 기준보조율 적용, ④ 낮은 수준의 기준보조율 등으로 요약 가능
- 그리고 이러한 기준보조율의 문제점을 해결하기 위해 ① 사업 성격에 따른 기준보조율 조정, ② 기준보조율 상향 조정, ③ 유사 사업의 기준보조율 통일, ④ 서울-지방 간 차등적 기준보조율 폐지, ⑤ 기준보조율의 단순화 등 검토
- 다음으로 차등보조율 측면에서는 ① 차등보조율 선정기준인 재정자주도와 사회복지비지수의 적절성, ② 시·군·구 간 재정구조 차이 미반영, ③ 차등보조율제도로 인한 문턱효과 등의 문제점 존재
- 이에 대한 해결방안으로 ① 재정자주도와 사회복지비지수의 평균 및 표준편차를 적용한 차등보조율 구간 설정, ② 재정력지수, 실제 재정수요(수혜대상 인구) 등 새로운 차등보조율 선정기준 적용, ③ 시·군·구별 차등보조율 구간 설정 등 제기

기준보조율 분석결과

- 이 연구에서 분석한 13개 아동복지 사업 중 영유아보육료와 아동수당 등 2개 사업이 많은 비중을 차지
- 이들 사업은 기준보조율과 차등보조율이 동시에 적용되고 있으며, 이에 따라 우선적으로 기준보조율에 대한 개선방안 검토
- 4가지 시나리오를 활용한 분석결과 영유아보육료와 아동수당의 기준보조율을 상향 조정하는 경우 현행보다 약 10% 정도 상향 조정하는 것이 바람직한 것으로 제시
- 즉, 현행 제도 하에서 유사 사업에 대한 기준보조율을 상향 조정하거나 서울과 지방의 차이를 없애는 방식으로 기준보조율을 상향 조정하는 방안은 차등보조율로 인한 인상보조율을 완전하게 대체하지 못하는 한계 존재

차등보조율 분석결과

- 차등보조율 측면에서 기존의 재정자주도와 사회복지비지수 대신 영유아인구비율을 적용한 시나리오 1과 2는 수혜자 1인당 금액 측면에서 지역 간 국비 지원 규모의 차이를 증가시키는 것으로 분석

- 반면에, 재정자주도와 사회복지비지수의 평균 및 표준편차를 적용한 시나리오 3과 4는 일부 형평화계수의 값이 감소하는 것으로 분석
- 특히 시나리오 4의 경우에는 영유아보육료 전체와 아동수당 중 지니계수의 값이 감소하는 것으로 분석
- 이러한 분석결과를 통해서 볼 때, 시·군과 자치구를 구분하여 각각의 재정자주도 및 사회복지비지수의 평균과 표준편차를 적용하는 시나리오 4가 가장 적절한 것으로 판단

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

보조율 조정 방안 검토

- 이 연구의 분석결과 현행 재원분담체계 내에서 모든 지방자치단체가 만족할 수 있는 대안은 영유아보육료와 아동수당에 대한 현행 기준보조율을 10% 상향조정하는 방안
- 이 경우 현재 복잡하게 설계되어 제대로 작동하고 있지 못하고 있는 차등보조율제도를 대체하는 효과도 나타낼 수 있을 것으로 생각
- 다만, 이 경우 현행보다 국비 지원 규모가 증가하기 때문에, 이에 대한 해결방안 검토 필요
- 시나리오 4를 적용할 경우 영유아보육료의 국비 지원 규모는 현행보다 170,350백만 원 증가하며, 아동수당은 100,953백만 원 증가하는 것으로 분석
- 여기에 가정양육수당의 국비 증가분을 고려하면 약 3,000억 원 정도의 국비가 추가 필요
- 이에 대한 해결책으로는 지역의 특성을 반영하여 추진하는 것이 바람직한 영유아보육 사업들을 중심으로 국고보조사업의 지방이양을 추진하는 방안 검토
- 예를 들어 이 연구에서 검토한 13개 아동복지 분야 국고보조사업 중 대표적인 현금성 지원사업인 3개 사업(영유아보육료, 가정양육수당, 아동수당)을 제외한 나머지 10개 사업의 국비 지원 규모는 5,373억 원으로 파악
- 따라서 이들 10개 사업 중 일부를 지방에 이양함으로써, 3개 사업의 기준보조율을 인상하는데 필요한 만큼의 국비를 확보할 수 있을 것으로 판단

사업수행 방식 전환 검토

- 한편 아동복지 분야 국고보조사업은 모두 중앙과 지방이 공동으로 사업을 수행하고 비용을 분담하는 방식으로 규정
- 그러나 국고보조사업의 성격에 따라 중앙정부와 지방자치단체가 사업수행에 필요한 비용을 전담하는 방식으로 전환하기 위한 노력 필요
- 즉, 현재와 같은 공동사무 성격의 국고보조사업 방식은 중앙정부와 지방자치단체 모두 해당 사업에 대한 자율성과 책임성을 갖기 어려운 구조
- 따라서 영유아보육료, 아동수당과 같은 현금성 복지사업의 경우에는 단계적으로 기준보조율을 상향 조정하여 궁극적으로는 중앙정부가 전담하도록 하고, 돌봄서비스와 같은 사회서비스 사업의 경우에는 지역의 특수성을 반영하여 자율적으로 운영할 수 있도록 지방이양 추진 필요
- 특히 아동수당의 경우에는 공공부조의 성격을 갖고 있다는 측면에서 가장 우선적으로 국가사무로의 전환 추진 필요

지방재정의 환경변화를 반영한 지방재정관리제도 개선방안

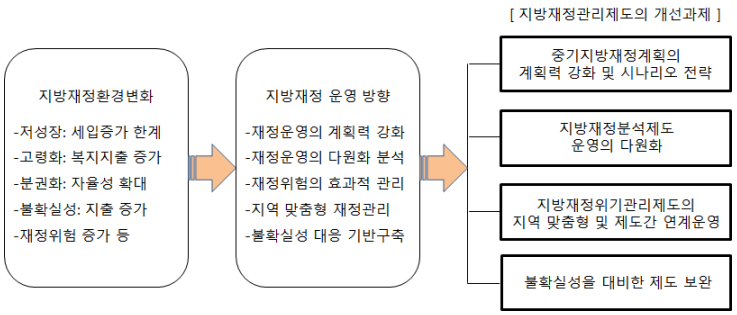
이장욱(연구책임), 서정섭(연구진)

1 요약

지방재정 환경변화에 대한 범주별 분석

- 지방자치단체의 재정운영에 영향을 주는 환경변화
  - [인구·사회적 환경변화] 인구증가율 감소 및 고령화가 급격히 진행되고 1인가구의 증가 및 기존에 없었던 언택트 사회의 출연 등 사회적 변화가 급속히 진행되고 있음
  - [경제적 변화] 국가경제의 침체와 더불어 지역경제 경기침체가 가속되고 소비활동이 위축되며 민간경제의 위축으로 인한 기업 운용의 어려움 등이 발생하여 세수여건 등 지방재정운영 환경 전반적인 악화가 예상됨
  - [정치적·정책적 환경변화] 지방자치제도가 활성화되는 가운데, 대표적으로 사회복지 주요사업의 확대에 따른 지방자치단체의 재정부담이 증가됨
  - [불확실성의 증가] 코로나 19는 중앙정부의 재정운용정책 뿐만 아니라 지방자치단체들의 재정운용정책에 영향을 끼치며 지속가능한 재정운용의 노력에 부정적인 상황을 초래하고 있음. ① 세출증가, ② 자체수입 규모 감소와 자체수입 증가율의 감소, ③ 코로나 19에 따른 재난관리기금을 활용한 지방자치단체의 관리 상황 발생 및 긴급지원제도 시행함

[지방재정관리제도의 방향과 내용]



2 연구 결론 및 기대효과·정책제언

지방재정관리제도의 개선방안

- 지방재정분석제도
  - 지방재정분석제도 운영에 대한 기존의 재정건전성과 재정효율성 측면을 벗어나서 재정계획성, 재정투명성, 및 재정책임성 등 분석의 다원화 추진 필요
  - 중장기적으로 지방자치단체의 재정건전성지수 및 재정위험대응지수를 마련하여 지속적인 모니터링 필요
- 중기지방재정계획제도
  - 세수추계 전담조직의 구성을 통한 세수예측 오차를 줄이고 자체적인 개선노력 증대
  - 자치단체 특성을 반영한 세수추계모형의 개선
  - 중기지방재정계획의 시나리오 전략을 도입하여 재정운영 정책방향 설정 및 결정과정 고도화 실시
- 지방재정위기관리제도
  - 지방자치단체의 재정력이나 재정운영 여건을 기준으로 기존의 획일적으로 운영되던 지방재정위기 사전경보시스템을 자치단체별로 탄력적으로 맞춤형 운영 추진
  - 향후 지방자치단체 재정 상황이 저성장 또는 경기침체로 인한 세입증대의 한계, 세출 증가 확대 및 경직성 증가 현상 등에서 지방자치단체의 재정운영의 탄력적인 운영 필요
  - 지방자치단체의 지방채 발행요건 및 운영 기준에 대한 자치단체의 재정운영에 따른 계층적 차등기준 적용 도입 필요

사회적경제 활성화를 위한 지역 금융기관의 역할
- 새마을금고를 중심으로 -

여효성(연구책임), 김봉균(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 본 연구는 먼저 지역금융이 전국단위의 금융과 차별화 되는 요소와 지역금융의 필요성을 서술하고 금융소외계층에 대한 금융접근성을 높이기 위한 방안을 모색함
- 또한 최근 사회적 경제와 사회적 금융이 확산되는 배경과 사회적 금융의 정의 및 특성을 논의함
- 신용협동조합 등의 신용협동기구의 설립목적은 조합원과 지역주민에게 금융편의를 제공함으로써 지역경제 발전에 이바지함을 주요 목적
  - 새마을 금고의 경우에도 “자주적인 협동조직을 바탕으로 우리나라 고유의 상부상조 정신에 입각하여 회원의 경제적, 사회적, 문화적 지위 향상과 지역사회 개발, 국가경제 발전에 이바지”함을 설립목적에 적시
- 설립취지와 반하여 지역기반의 신용협동기구는 운영상에서 몇 가지 문제점이 지적됨

2 연구의 주요 내용

- 첫째, 일반 시중은행 대비 감소폭이 낮다고는 하나 신용협동기구의 꾸준한 점포수 감소추세임
  - 금융기관 점포수의 감소는 금융소비자의 접근성을 제한할 뿐만 아니라, 해당 점포가 통폐합 되는 지역의 일자리를 감소시킬 우려
- 둘째는 신용협동기구의 꾸준한 점포수 감소와 병행하여 지역금융기관들의 영업구역 광역화가 진행 중
  - 지역금융기관의 광역화는 금융기관의 경영효율화, 수익성 제고에는 도움이 될 수 있지만 지역주민들의 금융접근성을 저해하지는 않는지 면밀한 검토가 필요함

- 셋째는 소비자들의 금융기관 접근성 악화는 특히 지방의 거점은행이 부재하여, 신협을 비롯한 지역 내 신용협동기구의 의존도가 높은 지역에서 더 큰 문제

- 마지막으로 비은행 기관들의 자금의 회전율 측면에서는 상호저축은행이 가장 양호하며, 신용협동조합, 상호금융, 새마을금고 모두 수신액에 비해서 여신의 규모가 적음

- 본 연구에서는 포용금융을 위한 지역금융기관의 역할 평가를 위한 분석의 도구로 금융포용지수(IFI)를 지역별로, 분석대상이 되는 상호금융기관 별로 산출하고 분석
  - 금융포용지수를 산출하기 위한 변수는 크게 세 가지 부문에서 측정이 되어야 하는데, (1) 금융기관의 확산정도, (2) 금융서비스의 제공정도, (3) 저신용자 및 취약계층에 대한 고려를 적용함
  - 금융서비스의 제공정도를 측정하는 변수로는 지역 새마을금고와 신협의 점포당 여수신 규모를 변수로 활용
  - 저신용자 및 취약계층에 대한 고려도는 전체 대출규모 대비 정책자금 대출 비율을 사용함. 정책자금 대출은 지역 내 정책적 수요 및 취약계층 등에 대한 특수수요를 반영하여 별도로 집계된 대출금액으로서, 이를 통해 취약계층에 대한 고려정도를 평가함

- 먼저 금융포용지수의 지역 새마을금고와 신협의 방사형 그래프를 살펴보면 신협의 방사형 그래프가 새마을금고에 비해 전체적으로 더 넓은 것으로 나타남
  - 신협은 서울, 부산, 제주에서 지표값이 각각 0.377, 0.393, 0,466으로 높은 값을 나타내며, 전체적으로 도자치단체에 비해 광역시도의 IFI값이 높은 수준
  - 새마을금고가 신협보다 높은 값을 나타내는 시도는 광주, 울산, 충남, 제주임. 특히 제주의 경우는 새마을금고의 IFI가 0.516으로 나타나 전국 새마을금고, 신협을 통틀어 가장 높았음

- 새마을금고가 하위그룹과 중위그룹의 임계값인 0.3을 넘어서는 지역으로는 서울(0.30), 광주(0.32), 울산(0.36), 제주(0.51)이었으며 전체적으로 광역시도의 금융포용지수가 높은 것으로 측정되었는데 이는 상대적으로 대도시 지역의 여신, 수신 규모가 도 자치단체에 비해 높은 특성이 반영된 것으로 보임
  - 신협은 전체 16개 시도 중에 9개 시도가 중위그룹에 포함되었음. 반면 새마을금고는 4개 시도만 임계값을 넘어선 것을 알 수 있었음.

- 전국 새마을금고의 금융포용지수의 변화 추이를 살펴보면 전국 평균기준으로 2014년 가장 높은 수준을 보이며, 2015년 일시적으로 악화되었다가 2016~2017년 기간 동안 개선되는 추세를 나타냄
  - 회복되던 IFI지수는 2018년 하락하여 2019년 소폭 개선되었으나 여전히 2017년 수준에는 미치지 못하는 것으로 나타남

- 지역금융의 포용지수를 시간에 따른 추이를 살펴본 결과 새마을 금고는 현재 수준의 지표값을 개선시킬 여지가 있다고 판단됨
- 새마을금고의 설립 취지에 비추어 포용금융을 하기 위한 충분한 노력을 기울였는지를 살펴볼 수 있는 하나의 잣대로 삼는다면, 새마을금고가 지역금융이 전반적으로 활성화 되어 있지 못한 경영환경을 감안하더라도 기울이는 노력이 충분하지 않다고 볼 여지가 있음

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 본 연구에서 산출한 포용지수를 기준으로 새마을금고의 포용지수는 2018년 이후 하락해 왔고, 전국적으로는 2014년 수준에 미치지 못함
  - 따라서 새마을금고가 보유한 조합원수 및 자본금, 출자금 등의 잠재력을 감안할 때 향후 새마을금고가 지역금융 및 사회적 경제활성화를 위해 기여도를 높여야 한다고 판단
- 이를 위해서는 먼저 새마을금고의 사회적 기업에 대한 자금공급 및 지원을 확대할 필요가 있음
- 또한 지역에 기반을 둔 새마을금고는 관계형 금융(relationship banking)기관이라는 강점을 강화해야 함
- 마지막으로 새마을금고 조합의 주주인 조합원들에 대한 환원을 확대하여, 장기적으로 지역 내 조합원 수를 꾸준히 늘려가야 하겠음

지방자치단체의 스마트시티 혁신 정책 추진 방향
- 스마트시티와 사회혁신의 융합적 접근 모색 -

김상민(연구책임), 임태경(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 2016년 1월에 열린 세계경제포럼(WEF, 다보스포럼)에서는 초연결·초지능·대융합의 시대로 들어가는 4차산업혁명의 시작을 선포
  - 이러한 4차산업혁명은 도시형태 뿐만 아니라 도시에서 이루어지는 사람들의 행태 및 삶의 방식에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상
- 도시/지역 공간에서 발생하고 있는 다양한 문제를 해결하고, 지역 주민들의 실질적 삶의 질을 증진시키고자 하는 노력은 스마트 도시와 도시 사회혁신 관련 논의의 두 축으로 각각 발전
  - 국내외를 막론하고 스마트 도시 및 도시 사회혁신에 대한 연구 보고서, 학술 논문 등이 다수 발표되었으며, 실제 스마트 도시 및 사회혁신 실현을 위한 정책/사업도 구체화되어 추진
  - 즉 스마트 도시 및 도시 사회혁신에 대한 이론적·실증적 차원의 논의가 동시에 활성화
- 기존의 스마트 도시 논의는 주로 중앙정부 주도, 물리적·기술적 측면에 주로 초점을 맞추면서 여러 가지 한계점들을 노출
  - 무엇보다 지역 공간의 다양한 주체들의 참여를 촉진시키는 거버넌스 구조의 부재, 혁신성의 부족 등이 주요 문제점으로 대두
  - 또한 스마트 도시 정책이 주로 중앙정부 주도의 시범사업으로 이루어지면서, 개별 지자체 차원에서는 스마트 도시에 대한 관심의 증대에도 불구하고 어떻게 접근해야 할지에 대한 방향성이 혼재
- 반면 기존 사회혁신 논의는 주로 사회적 목적이나 사회적 가치를 추구하면서 지역사회 문제해결을 위한 공동의 해결방안 모색에 초점을 두어 왔음
  - 특히 시민의 참여, 사회적경제 조직의 혁신성 활용, 혁신적 리더의 육성, 조직/기관/단체들의 네트워킹을 통한 문제해결 등에 초점

- 스마트 도시 한계점으로 지적되고 있는 혁신성의 부족과 시민참여 등은 사회혁신에서 강조하고 있는 지역 내 다양한 주체들의 참여와 네트워킹, 지역단위 새로운 실험을 통한 문제해결 사례 등을 적극적으로 고려함으로써, 그 해결책을 모색해 볼 수 있음
  - 무엇보다 지자체 단위는 스마트 도시와 사회혁신 관련 요소들을 함께 통합적으로 고려하여 정책을 구상하고 마련할 수 있는 가능성을 가지고 있다고 할 수 있으며, 이때 고려할 수 있는 정책의 방향성, 세부 내용 등은 무엇일지에 대한 연구가 필요

2 연구의 주요 내용

- 스마트시티 및 도시혁신의 이론적 논의를 바탕으로 '스마트 도시 혁신'의 개념 구체화 및 핵심요소 도출
  - 스마트시티와 사회혁신의 접점: 4차산업시대 새로운 기술의 활용, 시민의 참여에 기반한 새로운 문제 해결 방식 지향, 도시 문제 해결을 위한 새로운 실험, 시민의 삶의 질 증진 및 도시 지속가능성 제고 목표
  - 즉 교통이나 물리적 환경 측면의 스마트화에서 한걸음 더 나아가 새로운 기술을 활용한 서비스나 생산품, 지방자치단체의 열린 조직 구조, 민-관의 협력적 네트워크, 혁신적 실험 등의 혁신적 요소가 적극적으로 고려된 스마트 도시 혁신의 개념 정교화
  - 관련 이론 및 선행연구 검토를 바탕으로 스마트시티 혁신을 위한 주요 요소로 ① 기술·데이터·인프라 측면, ② 혁신성 측면, ③ 제도기반 측면으로 구성된 연구 분석틀을 설정
- 스마트시티 및 사회혁신 관련 국내외 정책 동향 검토 및 시사점 도출
  - 스마트 도시 국내외 정책 추진 현황 및 문제점
  - 사회혁신 정책 추진 현황 및 문제점
- 스마트시티 및 도시혁신 관련 국내 트렌드 분석 및 정책 수요 도출
  - 스마트시티 및 도시혁신에 대한 인식 동향을 트렌드 분석을 통해 검토하고, 향후 스마트 도시 혁신 정책의 방향성에 대한 시사점 도출
- 국내 스마트시티 사례의 비판적 검토
  - 국내 대표적 스마트시티인 부산, 세종, 부천시를 대상으로 선정하여 ① 기술·데이터·인프라 측면, ② 혁신성 측면, ③ 제도기반 측면에서의 추진 실태를 분석하고 문제점 도출

- 해외 스마트시티 혁신 관련 사례조사 및 분석
  - 지자체 단위(핀란드 헬싱키, 스페인 바르셀로나) 스마트시티 혁신 관련 해외 사례 조사
  - 새로운 기술 활용을 통한 도시 혁신적 문제해결 사례
  - 스마트시티 및 도시혁신을 위한 참여적·협력적 정책 추진체계 구축 사례 등
- 지방자치단체 단위 스마트 도시 혁신 정책 추진 방향성 제시
  - 스마트시티 혁신 정책의 기본방향, 핵심 요소 도출
  - 스마트시티 혁신 정책 추진 전략 및 정책과제 도출

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 지자체 스마트시티 혁신의 기본방향
  - 지향성: '사람중심' +'새로운 기술'을 활용한 '삶의 질' 증진이라는 지향점을 설정
  - 목표: 사람중심 스마트시티의 지속적 혁신
  - 대상: 기존의 물리적 공간이나 생활안전, 환경문제 해결에서 한걸음 더 나아가 포괄적인 사회문제로 그 영역을 확장
  - 과정: 시민참여를 통한 공동생산 과정으로서의 스마트시티 혁신
  - 추진방식: 상향식(bottom-up) 추진방식에 기반한 스마트 거버넌스
  - 수요자 중심 혁신문화 조성
  - 스마트시티 포용성 강화
- 스마트시티 혁신을 위한 3대 영역 및 세부전략

① 기술, 데이터, 인프라의 효율화: 도시공간 및 시설의 스마트화, 스마트시티 통합 플랫폼 구축

② 혁신성 강화: 혁신생태계조성, 혁신공간의 조성 및 혁신주체 간 시너지 창출, 오픈데이터 활용성 증진, 민간 혁신 네트워크 구축 및 활성화, 지역사회 문제해결형 리빙랩 발굴 및 추진, 공공서비스제공의 스마트화로 효율성 증진, 지자체 혁신문화 확산, 스마트 시민 육성 및 역량강화

③ 제도기반 조성: 법적 기반 마련(조례제정), 스마트시티 혁신 기본계획 수립, 스마트시티 거버넌스 구축, 시민 참여 활성화 제도 마련, 스마트시티 혁신 정책의 투명성 강화, 정보·디지털 불평등 실태조사 및 모니터링, 포용성 체크리스트 마련

- 지원체계
  - 전담부서 명확화 및 위상 강화
  - 스마트시티 혁신 기획단(협력단) 구축 및 운영
  - 행정부문의 전문성 및 역량 강화
  - 민-관 협력 증진을 위한 중간지원조직 설립(또는 관련조직 재정비)
  - 재원조달

인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안

박진경(연구책임), 김도형(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 우리나라는 현재 세계에서 가장 빠른 속도의 초저출산과 고령화로 '인구절벽', '늙어가는 국가', '지방소멸'에 대한 우려가 갈수록 커지고 있으며, 특히, 핵심 인적자본이라 할 수 있는 20~30대 청년인구의 수도권 및 대도시로의 인구유출이 심화되어 지역의 존폐자체가 문제가 되는 상황에 직면
  - 젊은 20~30대 청년인구의 지역이탈로 핵심 인적역량이 취약해지니 지역의 기업들도 수도권이나 대도시로 빠져나가고, 지역경제 역량은 취약해져 최근에는 20~30대 청년인구의 유출문제가 지역인구감소의 핵심 고리가 되고 있는 양상

- 2005년부터 우리나라는 「저출산·고령사회 기본법」을 제정하고 저출산·고령사회대책을 국가정책으로 추진해오고 있지만 지역의 사회적 인구이동을 국가전체적으로 제로섬으로 인식, 저출산 대책에만 집중하여 인구감소문제를 현장에서 가장 심각하게 느끼고 있는 지방자치단체 차원의 대책으로서는 미흡했음
  - 지방의 인구감소문제는 저출산에 기인하는 것이 아니라 지역간 전입과 전출에 의한 인구이동에 기인하기 때문에 결국 일자리, 교육, 복지, 교통, 행정 등이 포함되는 정주여건의 격차문제, 즉 균형발전문제로 귀착

- 이에 본 연구는 청년을 핵심고리로 하는 지방인구문제의 현황과 실태를 살펴보고, 저성장·탈산업화·다원주의 사회를 살아가는 현대 청년세대의 사회문화적 변화와 이들이 선호하는 공간에 대한 논의와 분석을 토대로 지방에 새로운 인구의 흐름을 촉진하여 인구이동의 큰 방향성을 전환시키고, 지역의 매력도를 높여 청년인구를 지역에 정착시키기 위한 지자체의 청년유입정책 추진방안을 모색하고자 하였음

2 연구의 주요 내용

- 지역의 인구감소와 지역 간 사회적 인구이동 논의를 바탕으로 청년의 지역 간 이동의 두 가지 관점, 즉 노동력 이동에 의한 청년유출 관점과 지역매력도에 의한 청년유입 관점 고찰, 지역매력도를 높이기 위해서 시대 전환기 청년의 특성과 선호하는 공간특성을 함께 논의
  - 인구감소, 특히 사회적 인구유출에 대응하고 있는 우리나라와 일본의 지원정책, 특히 청년을 유입시키고 정착시키는 법·제도 및 지원정책을 비교·분석

- 통계청의 국내이동통계 및 마이크로데이터를 활용하여 전국 229개 지역의 지역별 청년인구 감소실태와 유출현황 및 경향, 그리고 시·군·구별 대략적인 청년인구 유출원인 분석
  - 국가통계포털(KOSIS)에서는 시군별, 연령대별 전입·전출자수와 전입·전출지별 이동자수 데이터는 제공하고 있으나 연령대별 전출사유는 제공하고 있지 않으므로 국내이동통계 마이크로데이터를 활용하여 시군별, 전출사유별, 연령대별 통계를 별도로 구축

- 지방이주에 대한 선호도 분석과 지방이주 지원정책에 대한 수요조사, 그리고 컨조인트 분석(Conjoint Analysis)을 시행하여 지역에 유입될 수 있는 20~30대 청년인구의 특성과 장소선택 속성 분석
  - 컨조인트 분석을 통해서 어떠한 특성을 가진 청년층이 잠재적으로 중소도시나 소도시·농어촌으로 이동할 가능성이 있는지, 이동과정에서 청년인구가 무엇을 원하며, 무엇에 비중을 크게 두는지 공간의 선호도 파악

- 지방자치단체의 청년인구 유입 및 정착을 촉진하는 정책을 이미 추진하고 있는 선제적인 사례 또는 정책실험을 선정하여 심층분석
  - 지역의 인구감소에 대응하고 새로운 사람의 유입을 장려하는 사례에 대한 분석틀을 설정하고, 광역자치단체 주도의 혁신적인 사례라 할 수 있는 경북 의성군의 이웃사촌시범마을, 중앙정부(행안부)의 혁신적인 사례라 할 수 있는 충남 서천군의 삶 기술학교 사례를 선정하여 심층사례 분석을 시행하고, 이를 사업요인, 사람요인, 제도요인으로 구분하여 성공요인을 분석하고 한계점을 논하였음

- 지방자치단체의 청년유입 및 정착정책은 지방소멸대응 지역발전정책의 틀 속에서 청년의 취향과 특성을 고려한 세대 맞춤형 정책, 경제적 요인에만 매몰되지 않는 정책, 청년의 삶을 설계하는 지속가능한 정책을 전제로 지방자치단체의 추진전략 및 제도개선방안을 제안하였으며, 이를 지원하기 위한 중앙의 제도개선방안을 함께 제시

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 인구감소에 대응하여 청년유입 및 정착정책을 추진하기 위해서는 지역의 특성과 청년인구의 유출입 현황, 유출원인 등 인구감소의 원인분석을 전제로 정책비전 설정 및 마스터플랜 수립, 그리고 지역특성과 타깃 도시청년의 니즈를 고려한 정착단계별 추진전략을 마련할 필요가 있음
  - 지방이주 및 컨조인트 분석에 의한 청년 선호도 분석과 심층사례 분석 결과 청년일자리·주거·교통 복합사업을 우선 추진하고, 지역뉴딜일자리 창출 및 온라인기반 창업 활성화, 지역 내 온디맨드 교통서비스 제공, 청년혁신복합공간 조성, 기존 주민과의 갈등관리를 핵심 추진전략으로 제안
  - 지역의 청년일자리의 경우에는 최근 디지털·그린뉴딜시대 지역뉴딜을 견인할 수 있는 청년일자리를 지속적으로 창출할 필요가 있으며, 사회적 경제 청년일자리 창출, 온라인을 기반으로 한 창업 활성화 전략을 제안
- (가칭)지방소멸위기지역 지원 특별법 제정을 제안하고, 지방소멸대응 특별법 하에서 지자체의 청년유입 및 정착정책 지원 필요
  - 중앙정부는 리빙랩을 기반으로 청년이주 통합 플랫폼을 구축하고 도시-지역 간 교류체계 구축, 지역주도형 디지털 청년일자리사업 추진
  - 지방자치단체는 (가칭)청년유입 및 정착지원 조례 제정, 협력·연대·공조를 위한 통합추진체계 구축, 청년수요조사 및 빅데이터 분석을 기반으로 타겟이 되는 청년유입 및 정착과 관련된 시책 발굴·추진

지역혁신 강화를 위한 혁신도시 협력체계 구축 방안

이소영(연구책임)

1 연구배경 및 필요성

혁신도시 시즌 2 전략하의 혁신도시 협력체계 구축 방안

- 혁신도시 시즌 1 전략의 한계를 극복하기 위해 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 제정
- 변화된 제도하에서 새롭게 혁신도시 종합발전계획이 수립·추진되고 있으나, 혁신도시 조성의 이론적 기반이 되었던 지역혁신체계 작동 미흡
- 혁신도시 시즌 2 이후의 변화된 제도적 여건 하에서의 혁신도시의 지역혁신체계를 효율적으로 관리·운영하고 작동하는데 필요한 지역혁신의 요소들과 이들 간의 연계 강화를 위한 제도적 틀 제시 필요

2 연구의 주요 내용

혁신도시 시즌 2 전략하의 지역혁신기반 실태 분석

- 국가균형발전특별법, 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 등 혁신도시 관련법 분석
- 제4차 국가균형발전5개년 계획, 혁신도시 종합발전계획 등 관련 계획 분석
- 문재인 정부의 국가균형발전 전략 및 혁신도시 시즌 2 전략 등 관련 정책 실태 분석
- 국가균형발전위원회, 도시개발위원회, 혁신도시발전위원회 등 관련 추진체계 분석

강원혁신도시 및 광주·전남 혁신도시 사례지역의 지역혁신체계 실태 분석

- 혁신도시 내 각 주체들 간의 지역혁신체계 구축 실태 파악을 위해, 이전공공기관을 중심으로 조직 간 가치사슬 구조 실태 파악
- 이전공공기관 간 연계뿐만 아니라 공공기관, 지자체, 지역기업, 대학 및 연구소, 제4의 민간주체로 사회적 경제 조직까지 다양한 연계 구조 실태 파악
- 주체 간 혁신활동에 기여하는 해당 지역의 혁신자원 및 활동 측면은 지역 내 축적되어 있는 R&D 및 인적 기반, 네트워킹 및 집적 여건 등의 요소들로 파악
- 지역 내 주체 간 협력관계를 촉진하는 지역의 제도적 측면으로서, 혁신도시 위원회, 지역혁신협의회 등 추진주체 관련 조례, 혁신도시 내 투자유치 지원 관련 조례, 혁신도시 발전지원센터 설립 관련 조례 등 제도적 지원 사항과 관련 지원 조직의 운영 실태 등을 분석

혁신도시 주체 간 협력 활성화를 위한 제도적 개선방안 제시

- 혁신도시 주체 간 협력 활성화 방안의 개선과제로 첫째, 국가 단위의 수평적 협력체계 수립의 제도적 한계, 둘째, 지역의 자율성을 제약하는 협력체계 구조, 셋째, 다양한 지역주체의 참여를 제약하는 하향식 계획수립 체계, 넷째, 지식기반 혁신과 실천기반 혁신의 이원화 문제를 지적
- 기본방향으로는 첫째, 지역혁신 강화를 위한 주체 간 상호협력 강화, 둘째, 협력체계상 주체의 다변화, 셋째, 지역혁신 강화를 위한 추진체계 재구축을 제시
- 추진전략으로는 첫째, 공공기관 선도 융합형 지역혁신 생태계의 구축, 둘째, 공공기관의 핵심기능과 연계된 개방형 협력과제 발굴, 셋째, 사회적 경제 조직의 기술혁신역량 강화를 통한 실천기반혁신 제고, 넷째, 혁신도시의 지역혁신 생태계 지원을 위한 제도적 지원방안 마련 제시

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

단기적 제도 개선방안

- 국가 단위의 협력체계상 다부처 연계강화를 위해, 현재 도시개발위원회 중심의 협력체계를 국가균형발전위원 중심의 협력체계로 재편, 이를 위한 법률 개정안 제시
- 수직적 협력체계상 이전공공기관의 역할 강화를 위해, 공공기관의 자율적 혁신성을 제약하는 제도는 정비, 이를 위한 법률 개정안 제시
- 혁신도시 발전계획 수립체계상 지역 주도성 강화를 위해, 하향식으로 수립되고 있는 혁신도시 발전계획을 상향식 계획 수립으로 전환하여 지역 주도성 강화, 이를 위한 법률 개정안 제시

장기적 제도 개선방안

- 중장기적으로 혁신도시 건설에 관한 사항만 기존 혁신도시법에서 유지하고, 혁신도시 조성 이후 지역혁신성장과 관련된 혁신도시 시즌 2 전략과 연계된 제반 사항은 국가균형발전특별법으로 통합·추진
- 지역주도의 혁신도시 추진체계 수립을 위한 시도의 역할 강화 방안 모색은 중앙정부의 관점에서가 아닌, 지방자치단체의 관점에서 재수립되어야 함
- 혁신도시 발전을 위한 중장기 개선방안부터 주체 간 상호 협력체계 작동, 즉 지역혁신체계 작동을 통해 수립될 필요가 있음

2
행정안전부 정책연구과제



(1) 자치행정혁신연구

1. 자치단체와 특별지방행정기관 간의 협업 실태 연구 – 정책협의회 운영실태를 중심으로 –(고경훈, 이병기) 61
2. 지방자치단체 협업행정 유형분석 및 협업모델 신규 발굴(이재용, 김대욱) 63
3. Post 코로나 시대 지방공무원 유연근무제 개선방안 연구(이재용, 김정숙) 67
4. 지방공무원 휴가제도 해외사례 비교(박현욱, 이재용) 71

(2) 자치분권제도연구

1. 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 법제화 방안 연구(김지수, 박재희) 74
2. 주민자치회 시범실시 실태조사 및 성과평가 연구(최인수, 전대욱) 76
3. 해수면 유·도선 발전 방안 – 해수면 유·도선 사무 지방이양 중점 –(한부영, 김건위) 79
4. 제주특례제도의 내실화 방안 연구(박재희, 금창호) 81
5. 외국인주민 관계 법령 등 개정에 관한 기초연구(권오철, 금창호) 83
6. 지방기록물관리기관 설치·운영 분담모형 연구(금창호, 권오철, 홍근석) 87

(3) 지방재정경제연구

1. 주요 국가의 기능별 국고보조사업 현황(홍근석, 전성만) 91
2. 공유재산 관리·운영 분석제도 도입(여효성, 이효) 95
3. 당해연도 분기별 지방재정 분석방안 연구(이장욱, 김봉균) 98

(4) 지역포용발전연구

1. 공중화장실 운영 실태조사 및 개선방안 연구 – 지자체 사례를 중심으로 – (임태경, 이소영) 103
2. 온천 산업 발전 및 제도개선 방안 마련(이제연, 임태경) 108

자치단체와 특별지방행정기관 간의 협업 실태 연구
- 정책협의회 운영실태를 중심으로 -

고경훈(연구책임), 이병기(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 특별지방행정기관이 관장하는 사무들이 일반적으로 지방 차원에서 처리되는 집행기능으로 이루어져 있고, 따라서 지방자치단체가 처리하는 것이 공급측면뿐만 아니라 수요측면에서도 효율인 것으로 간주되어 왔기 때문에 역대 정부에서는 지방자치와 관련된 국정과제에 특별지방행정기관의 정비정책을 포함시켜 왔으나 그 성과를 제대로 거두지 못함

- 역대 정부에서 추진한 특별지방행정기관의 정비실적이 기대에 못 미친 원인은 관련 중앙부처의 소극적인 대응과 지방자치단체의 수용성 부족 등 여러 가지가 지적되고 있음. 중앙부처의 입장에서는 소속부처별로 특별지방행정기관을 통해서 처리되는 사무에 관한 권한뿐만 아니라 관련된 인력과 예산이 지방자치단체로 이양됨에 따른 왜소화를 회피하기 하여 소극적인 반응을 나타내고, 이에 비하여 지방자치단체의 입장에서는 특별지방행정기관의 정비가 대체적으로 인력과 재원이 수반되지 않은 사무이양에 중점을 둠으로써 적극적인 수용의사를 표시하지 않음. 뿐만 아니라 역대정부의 특별지방행정기관 정비정책은 집행상의 일관성도 유지되지 못한 것으로 평가되고 있음

2 연구의 주요 내용

- 특별지방행정기관 협의회는 환경 44개, 고용 45개, 국토교통 11개, 해운항만 11개, 식품의약 15개, 산림 11개 등 6개 분야 총 137개 협의회가 운영되고 있음

- 전체 협의회 중 과반 이상이 2016년 이후에 구성되었으며 75% 이상의 협의회가 지난 10년 사이에 구성됨

- 협의회 설치 근거로는 지침/고시/훈령/예규, 법률, 조례 등이 가장 많은 것으로 나타남

- 협업 추진 과정에서 발생할 수 있는 일반적인 문제점에 대해 진단해 볼 때, 적소배치, 승진, 전보 등과 같은 인사관리의 비현실성, 전문성 및 역량 있는 인력의 부족, 협업가능 문화의 미흡, 협업역할과 기능의 부적절한 배분 등이 해결의 시급성이 높은 문제점으로 나타남

- 협업 운영과 관련하여 협업에 참여하는 기관의 리더십, 협업에 참여하는 상대에 대한 이해와 신뢰, 협업 결과의 성과평가 반영 등이 보다 개선이 시급한 정책 우선순위로 나타남

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 이에 따라 지방자치단체와 특별지방행정기관은 이미 관련 유관기관 등과 협의체를 구성하는 등 협업을 위한 자리를 마련하고는 있으나 특행기관 및 자치단체 간 협업이 원활하게 이루어지지 않는 분야도 있기 때문에 실질적인 업무협업을 위한 기본 사항으로 제도화가 이루어지는 것은 필요할 것임

- 또한 협의회의 결과가 실행되지 못하는 경우가 많기 때문에 협의회를 법제화하게 되면 이에 따른 결정결과의 기속력 확보가 가능해 질 수 있으므로 협의회를 제도화한다는 것은 협의결과에 대해 실행력을 확보한다는 측면에서도 의의가 있음

- 특별지방행정기관과 지방자치단체 사이에 유사중복사무의 발생 여부를 확인하고 방지하여야 함

  - 특별지방행정기관의 기능이 지방자치단체의 기능과 중복 수행됨으로써 국가사무의 효율적 배분 및 처리에 부합하지 않는 기능은 지방자치단체에 이양하는 것이 바람직함

지방자치단체 협업행정 유형분석 및 협업모델 신규 발굴

이재용(연구책임), 김대욱(연구진)

1 연구배경 및 필요성

연구배경

- 행정수요의 복잡화, 다양화에 따른 대안 마련 필요
  - 최근의 행정수요는 복잡한 사회적 난제가 기반이 되기 때문에 단독 주체가 감당하는 것은 어려움
- 공공, 민간분야 주체 간 업무협력의 필요성 대두
- 지자체의 협업행정은 여러 주체들과의 업무협력을 통해 다양한 분야와 관련되어 있는 각종 한계를 극복할 수 있는 실질적인 대안

연구의 필요성

- 최근 행정현장에서의 민관협력 및 공공부문에의 민간참여가 중요해짐에 따라, 협업행정의 명확한 개념정립 필요
- 선행 협업행정 사례들의 서비스 분야 및 속성 등을 분석하고, 이를 바탕으로 행정현장에서 고려해야 할 협업행정 유형 제시 필요

2 연구의 주요 내용

협업행정의 개념

- 최근 행정현장을 고려할 때 공공, 민간분야 주체를 포함하는 것이 적절
  - 협업행정과 민관협력 간 경계 구분의 실익 미존재
  - 민관협력의 강조 및 정책에의 민간참여 활성화로 인해 협업행정의 주체에 중앙정부, 기관, 지자체 이외의 민간이 포함
- 협업행정은 공공분야의 주체 간 또는 공공 및 민간주체 간 인력, 재원, 전문지식 공유 등의 상호작용을 통하여 정책을 추진하는 방식

사례분석 및 결과

- 분석대상
  - 분석대상 모집단: 2017년~2019년까지 진행된 행정안전부 주관 협업 및 민관협력 관련 공모 사례 629개
  - 분석대상 사례선정: 최초 629개 사례 각각의 참여주체를 파악하고, 이 중 중앙-민간, 지자체 단독 추진 협업을 제외한 601개를 우선 선정(1차 분석) → 601개 중 자원공유, 지속가능성을 충족하는 73개 사례를 선정(2차 분석) → 참여주체, 서비스 분야, 과학기술 적용여부 및 가능성 등을 고려한 최종분석 대상 23개를 확정
- 분석결과
  - 공공과 민간분야의 다양한 주체를 고려한 협업행정의 범위 이해 필요
  - 협업행정은 지자체의 현안, 목표 등을 반영하는 다양한 분야로의 적용 가능
  - 과학기술의 적용은 특정 협업을 가능하게 하거나 해당 행정서비스의 질적 개선에 기여
  - 다수 사례의 정책대상은 외부 수요자이지만, 일부 사례는 내부고객을 정책대상으로 하는 행정프로세스 개선이 목적
  - 협업행정의 참여주체들 간 예산, 인력, 정보 등의 자원 공유 필요
  - 지속적인 성과창출을 위한 제도적 기반 마련(예. 조례 제/개정), 운영기관 설립(예. 협동조합, 법인), 전담부서 및 인력 확보 필요

신규협업모델

- 선행연구 검토 및 사례분석을 통해 개발한 사회혁신 및 행정혁신 협업모델을 신규 협업행정 유형으로 제시

구분		유형	
		사회혁신 협업모델	행정혁신 협업모델
특징	정책대상	시민(외부고객)	공공주체 자신(내부고객)
	참여주체	공공+민간	공공
	기간	중장기	단기
	서비스분야	제한없음	
		※ 외부의 전문기술·지식활용 관련 분야 적합	※ 민원서비스 및 내부 프로세스 개선 관련 분야 적합
협업 시 고려사항	속성	하드웨어/소프트웨어 사업 모두 적합	
		-	※ 소프트웨어가 주
	자원공유	민관 협업 시 상대방을 대등한 주체로 인식 필요	공공주체 간 위계관계 해소 필요
	과학기술 적용/가능성	민간으로부터 기술 차용	민간으로부터 기술 차용 또는 독자 시스템 구축
	지속가능성	전담부서/인력 확보, 조합 등 기관 설립, 조례 정비 등	전담부서/인력 확보, 행정협의회 등 기구 설립 등
하위유형		환경개선형, 사회복지형, 일자리 창출형	Process개선형, Service확대형 또는 정보공유형, 자원통합형

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

협업행정 활성화를 위한 정책제언

- 행정안전부 차원
  - (정책제언 1: 협업행정 개념 정립 필요) 행정주체와 협업행정 관련 실무자들의 협업행정의 개념 및 범위에 대한 명확한 이해를 위한 가이드라인 또는 교육 제공 필요
  - (정책제언 2: 협업행정 확산에 필요한 기반 구축) 협업행정 관련 우수사례의 발굴 및 해당 사례에 대한 재정적 지원이 필요
  - (정책제언 3: 협력 중재자 또는 조정자 역할 수행) 협업 과정에서 발생할 수 있는 주체 간 갈등의 조정자 또는 중재자 역할 필요
- 지방자치단체 차원
  - (정책제언 1: 제도 개선 및 지원체계 정비) 협업행정의 원활한 진행을 위한 자치조례의 제·개정, 전담부서 및 인력 확보 등 필요
  - (정책제언 2: 안정적 사업 운영을 위한 단체 설립) 협업행정 사업의 지속가능성 확보를 위한 조합, 법인 등 단체 설립 필요
  - (정책제언 3: 협업 플랫폼/시스템 구축) 정보기술 기반의 융합형 플랫폼 또는 시스템을 구축하여 협업행정의 효율성 확보 필요

Post 코로나 시대 지방공무원 유연근무제 개선방안 연구

이재용(연구책임), 김정숙(연구진)

1 연구배경 및 필요성

연구배경 및 필요성

- 유연근무제는 조직구성원이 근무시간 및 장소 등을 직접 선택할 수 있는 방식
- 최근 코로나19의 유행 및 장기화로 인한 유연근무제의 효과 및 중요성 부각
- 공공분야 유연근무제 이용빈도의 지속적 증가가 있었으나 중앙부처에 집중되었으며, 특히 하위유형인 원격근무제의 중앙부처-지방자치단체 간 이용빈도 차이 존재
- 현행 유연근무제를 고찰하고, 지방공무원의 실질적 제도 활용을 위한 개선방안 도출 필요

2 연구의 주요 내용

유연근무제 운영 현황 분석

- 지방공무원 유연근무제 유형
  - 근무시간의 운용 및 근무 장소 등에 따라 탄력근무제(하위유형: 시차출퇴근형, 근무시간선택형, 집약근무형), 원격근무제(하위유형: 재택근무형, 스마트워크근무형), 시간선택제 전환 근무제로 구분
- 지방자치단체에서의 2019년 대비 2020년의 유연근무제 활용 급증
  - 광역 및 기초지자체 수준에서 유연근무제 활용 빈도 및 현원 대비 유연근무제 활용 인원 모두 증가

- 탄력근무제 관련: 활용 비중이 가장 높은 유연근무제 유형
- 원격근무제 관련: 이용빈도의 큰 증가. 이용빈도의 광역-기초 지자체 간, 기초 지자체 간 차이 존재

● 탄력근무제에 집중된 활용 실태에 대한 검토, 원격근무 활용 문제점 파악 및 개선방안 마련 필요

현행 제도 문제점 분석

● Weisbord의 여섯 상자(Six-Box) 모델의 수정·활용을 통한 유연근무제의 제도적 측면 분석

구분	공식적 체계	비공식적 체계
목적	유연근무제 도입 목적의 명확성	• 유연근무 활용의 꾸준한 증가 → 해당 제도 운영의 필요성 및 공감대 증가 • 반면 상대적으로 낮은 원격근무 활용 빈도 • 원격근무의 목적은 공유되고 있으나, 해당 유형의 활용도 제고를 위한 관점에서의 접근 필요
프로세스	유연근무제의 실행을 위한 진행절차	• 크게 다르지 않은 유연근무의 유형별 신청 절차, 승인 과정, 신청 시기 → 사용자 친화적 프로세스 확보 • 다만 현실적으로 유연근무제의 활용은 특정 부서·분야의 구성원들에게 한정되고 있으므로 이에 대한 검토 필요
관계	유연근무제 운용과 관련한 조직 내 관계 및 문제점	• 유연근무제(특히 원격근무) 활용 시 업무담당자의 공석으로 인해, 원활하지 않은 업무협조 및 다른 구성원의 업무 가중 등의 문제 발생 • 의사소통 및 업무조정 등에 대한 검토 필요
리더십	지방자치단체장 또는 부서장의 인식 및 지원	• 해당 제도를 활용하는 구성원에 대한 관리·감독의 문제점 존재 • 해당 제도의 활용에 대한 부서장의 부정적 인식 존재 • 관련 인식의 전환을 위한 제도적·교육적 차원의 노력 필요
지원장치	유연근무제 운용에 필요한 기반	• 유연근무제 전담인력을 운용하는 것이 적절하며, 해당 지자체의 규모 및 해당 제도 이용 정도를 고려하여 필요에 따라 담당 인력을 증감하는 것이 바람직 • 유연근무(특히 원격근무)와 관련한 행정안전부 및 지방자치단체 차원의 적절한 교육·정보 제공 등 필요
보상	유연근무제 활용에 대한 공식적인 보상체계	• 유연근무제 활용에 대한 별도의 인센티브는 미제공 • 이용자의 입장에서 성과 평가 및 승진에 대한 불안감 → 유연근무제 활용의 장애요인

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

정책제언

- **(원격근무시설 확보)** 지방자치단체의 인적·재정적 현실을 고려하여, 스마트워크근무형의 활용 및 정착을 위한 '지방형 스마트워크센터' 구축 필요
- **(하드웨어 확보)** 담당자의 부재로 발생하는 업무 공백의 개선을 위한 키오스크(민원인에게 관련 기본 정보 제공), 원격시설(공석인 담당자의 자리에 설치된 웹캠, 화상장비를 통해 원격근무 인력과 직접 연결), 업무제한 개인장비(랩탑) 등의 확보 필요
- **(소프트웨어 개선)** 시스템 정비 및 개선을 통한 업무 범위 확장 필요
- **(성과주의 조직문화 구축)** 성과 중심 체제로 전환될 경우, 구성원들이 좋은 평가를 받기 위해서는 결과물이 명확해야 하며 이를 위한 성실한 업무수행 필요 → 원격근무 약점 보완
- **(가정 친화적 리더십 배양)** 관리자의 가정 친화적 태도를 통해 구성원의 일과 삶의 조화 실현, 결과적으로 업무향상에 기여
- **(현행 지자체 평가체계 개선)** 유연근무제의 활용 및 활용에 필요한 지자체 차원의 지원수준을 평가지표로 포함시켜 해당 제도의 지속적 활용 및 증가에 기여
- **(우수사례 공모전 개최)** 우수사례 공모전 개최 및 사례집 발간 등을 통해 지자체 간 관련 정보, 운영방법 등의 전달 및 공유 가능

'지방공무원 유연근무제 운영지침' 개선

- **('스마트워크센터 근무형'으로의 명칭 변경)** 원격근무제의 하위유형 구분은 근무장소의 차이에서 기인. 기초지자체에서의 스마트워크근무형에 대한 인식이 상대적으로 부족하여, 명확한 단어 사용 필요
- **(원격근무제 지원에 대한 내용 명시)** 장소, 운영, 지원 등의 측면에서 발생하는 현실적인 제약으로 지자체 차원에서의 해당 제도 활용 미흡. 운영지침에 원격근무제 이용을 위한 지원사항 명시 필요
- **(교육(홍보) 프로그램 제공에 대한 내용 명시)** 유연근무제의 체계, 내용, 방법 등을 파악하고 구성원들의 해당 제도 활용과 관련한 공식적 형태의 교육 프로그램 제공 필요

- **(유연근무제 이용자의 업무수행 관련 내용 명시)** 유연근무 활용 시 담당자의 업무 공백 및 근무 태만 등을 최소화하기 위한 제도 이용자의 의무를 지침에 명시
- **(원격근무 활용 형태의 다양화)** 일(日) 단위 신청만 가능한 현행 원격근무제에 '시간형 원격근무' 유형을 추가하여 이용 편의성 제고
- **(재택근무 관련 수당 지급 내용 수정)** 재택근무형의 경우 시간외 근무수당 미지급. 예외적으로 '관리자의 사전 명령이 있는 경우' 초과근무로 인정하는 것이 적절(유노동 유임금 정책 준수)

지방공무원 휴가제도 해외사례 비교

박현욱(연구책임), 이재용(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 지난 5년간 지방공무원 휴가제도의 개선을 위해 다양한 제도 도입 및 확대 실시함
  - 임신, 출산, 육아와 관련된 특별휴가 신설 및 확대
  - 가족돌봄휴가 도입, 돌봄휴가 대상 및 사유 확대
  - 재난 대응 관련 대체휴무 확대, 재해구호휴가 신설 및 확대
  - 연가저축제 신설 및 개선
  - 10일 이상 연속된 연가 사용의 보장
- 이러한 노력에도 불구하고, 현재 우리나라 공무원들의 평균 연가 사용률은 평균 연가 부여일수의 50% 미만에 머무르고 있고, 저출산과 고령화 문제는 심각해지고 있으며, 일과 삶 균형에 대한 만족도가 높지 않은 상황
- 이 연구는 지방공무원 저출산·고령화를 극복하고, 일과 삶의 균형을 위해 일 외의 영역인 휴가의 해외 사례를 제시하고, 우리나라 지방공무원 휴가제도와의 비교를 실시하고자 함
- 지방공무원 휴가제도의 해외 사례를 분석 및 비교를 통해 정책적 시사점을 제시, 우리나라 지방공무원 휴가제도 개선 방안을 도출하고자 함

2 연구의 주요 내용 및 정책적 시사점

- 출산 관련 휴가 개선방향
  - 현재 우리나라 지방공무원 휴가제도에 출산과 임신에 대해 특별휴가를 허용하고 있으나, 기준이 매우 구체적으로 제시되어 있어 휴가를 받기 위해 모든 내용을 설명하거나 진단서를 제출해야 함
  - 출산 관련 휴가를 신청하는 데 있어 증명서 제출 여부를 당사자가 결정할 수 있게 하거나 제출방식을 간소화하는 방안이 필요하다고 볼 수 있음

- 고령화와 관련된 휴가 개선방향
  - 인구의 고령화와 관련하여 캘리포니아 주와 일본의 홋카이도와 구마모토현에서는 골수기증 휴가를 규정해 놓고 있음
  - 우리나라도 급속한 고령화를 대비하여 장기기증 및 골수기증과 관련한 휴가의 신설이 필요함

- 연가저축제 및 10일 이상 연속된 연가 사용의 보장 관련 개선방향
  - 지방공무원 복무규정 제7조의 10(연가의 저축)에 따르면, 10년 이내에 미사용 시 소멸한다는 규정만 있고, 최대 저축일수에 대한 규정과 저축된 연가의 사용한도에 대한 규정이 없음. 또한, 10일 이상 연속된 연가 사용과 관련하여 최대 사용할 수 있는 연가일수에 대한 규정이 없기 때문에 공무원들과 담당 부처 간 사용 규정과 관련한 혼선이 예상됨
  - 이에 따라, 연가저축제의 최대 저축일수, 저축된 연가의 사용한도, 10일 이상 연속된 연가사용의 최대 사용일수에 대한 규정을 정하는 것이 필요함
  - 상세규정의 제시를 통해 공무원들이 계획적으로 장기휴가를 사용할 수 있을 것으로 예상됨

- 휴가공유제 및 휴가은행 도입 고려
  - 미국에서는 자신의 휴가를 직장동료가 사용할 수 있도록 자신의 휴가를 기부하거나 휴가은행(leave bank)을 통해 매년 일정 수준의 휴가를 저축하도록 하고 있음
  - 휴가공유제 및 휴가은행은 병가의 사용이 상대적으로 많은 고연령 공무원들에게 혜택을 줄 수 있고, 경직된 공공부문에 공동체 의식을 높이고 인간적인 분위기를 조성할 수 있음
  - 휴가를 기부하는 이에게 다양한 인센티브를 제공하거나, 캠페인 및 우수사례 시상 등을 통해 휴가공유제 및 휴가은행을 활성화하는 방안을 고려할 필요 있음

- 무급휴가 종류 확대 및 기준 제시
  - 미국의 경우 무급휴가에 대해서도 사용 목적에 맞게 적격기준 및 보상 내용에 대해서 구체적으로 제시하고 있음
  - 무급휴가 적용 대상 및 기간 등 기준을 명확하게 제시함에 따라 공무원들이 필요에 따라 사용할 수 있도록 규정하고 있음
  - 우리나라도 다양한 무급휴가의 종류 확대 및 기준 제시를 통해 공무원들의 휴가사용 선택권을 넓히는 방안을 고려할 필요 있음

- 지방자치단체에 휴가제도 자율성 부여
  - 미국의 경우, 주(state) 정부에서는 미연방법을 토대로 구체적인 기준과 내용을 담아 휴가제도와 관련한 행정법규를 제정하여 현행화하고 있음
  - 일본의 경우, 도도부현(都道府県)의 각 지방공공단체가 개별적으로 구체적인 기준과 내용을 담아 행정법규를 제정하고 있기 때문에 받는 휴가 혜택에는 차이가 존재함
  - 우리나라도 지방자치단체 조례에 따라 각 지방자치단체의 지역적 특색에 맞게 휴가제도를 정할 수 있지만, 현실적으로는 대동소이한 상태임
  - 지방자치단체의 지역적 특색에 맞는 휴가제도를 제정할 수 있는 자율성 부여하는 방안의 모색 필요

- 자유로운 연가 및 장기휴가를 사용할 수 있는 조직 분위기 조성
  - 지방공무원들과 인터뷰에 의하면, 다수의 공무원들이 연가 및 장기휴가를 사용하기 힘든 이유로 “상사 및 조직의 눈치”, “휴가로 인한 업무공백으로 직장동료에게 피해를 주는 데 따르는 미안함”, “연가의 잦은 사용 및 장기휴가 사용 시 불성실한 직원으로 낙인찍히는 것에 대한 걱정”, “바쁠 때 연가 사용 시 눈치 보임”을 듦
  - 즉, 조직 분위기 및 조직구성원들에 대한 눈치로 인해 자유로운 연가 및 장기휴가 사용이 제한된다고 볼 수 있음
  - 공무원들이 자유로운 휴가 사용을 할 수 있는 조직분위기 조성 필요
  - 휴가를 통한 재충전이 공공부문의 생산성을 향상하는 방안이라는 인식의 조성 필요

지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 법제화 방안 연구

김지수(연구책임), 박재희(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 본 연구는 “지방자치법 전부개정안(2018.11.13)”에 따른 기관구성 형태 다양화의 필요성을 제시하고 특례법을 개발하는데 목적이 있음
- 선행연구의 한계를 넘어 국내외 법제도 분석 및 학술적·사회적·정책적 논의 분석을 통해 국내 실정에 맞는 한국형 기관구성 다양화 모델을 개발하고 법제화 방안을 제시하고자 함

2 연구의 주요 내용

- 연구 결과 한국형 지방자치단체 기관구성 형태 모델은 현재의 기관구성 형태라 할 수 있는 단체장중심형(모델1), 단체장중심형의 중대한 한계인 단체장 권한집중에 따른 문제점을 극복하기 위한 단체장권한분산형(모델2), 의회중심의 기관통합형 기관구성 형태인 의회중심형(모델3) 등 3가지임
- 영국의 사례를 참고하여, 위 3가지 모델을 특례법에 명시하고 각 지방자치단체가 이 중 하나의 모델을 선택할 수 있도록 하였음

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 본 연구의 결과 제시된 한국형 기관구성 형태 다양화 모델과 법제화 방안은 현행 기관구성 형태와의 차별화를 보다 명확히 하면서도 단체장-의회간의 권한분산과 단체장-의회 통합시의 견제와 균형을 보다 개선할 수 있다는 점에서 기존의 연구와 차별화됨

- 또한 지방자치단체가 지역적 특성과 맥락에 맞게 조례를 통해 기관구성형태 선택을 할 수 있는 자율권 범위를 보다 넓게 제시함으로써 다양한 형태의 기관구성을 할 수 있는 가능성을 열어두었다는데 의미가 있음

- 그러나 본 연구의 결과는 지방자치단체 기관구성 형태 변화가 가져올 수 있는 사회적 영향력을 고려할 때, 향후 개개의 모델 적용 시 발생될 수 있는 상황을 시뮬레이션 하고 법안을 정교화 하는 과정이 필요할 것으로 보임

주민자치회 시범실시 실태조사 및 성과평가 연구

최인수(연구책임), 전대욱(연구진)

1 연구배경 및 필요성

주민자치회 시범실시에 따른 실태조사 및 성과평가 필요

- 2013년부터 시범실시된 주민자치회의 구성 및 운영 등에 대한 주기적인 실태조사와 성과평가를 통해 발전 방안 등을 마련할 필요가 있음

주민자치회 시범실시에 대한 실태조사 및 성과분석

- 주민자치회 인지도, 조직 구성, 운영실태 및 인식조사
  - '19년 상반기(6월) 기준, 주민자치회 시범실시 지역 214개 읍·면·동을 중심으로 주민, 주민자치위원, 공무원 대상 설문조사
  - '17년 5월 이후, 주민자치회 인지도 및 제도개선사항에 대한 인식조사
  - 주민자치의 본질과 가치에 대한 이해도, 주민자치위원의 리더십과 자치 역량의 조사 등
- 주민자치회 구성과 운영 현황조사 및 성과분석
  - '19년 상반기(6월) 기준, 주민자치회 시범실시 지역 214개 읍·면·동을 대상으로 주민자치 및 주민자치회 담당공무원을 대상으로 구조화된 조사표에 의한 조사표 조사
  - 조례제정, 자치회 구성현황, 추첨제도입, 사전교육 이수제, 자치계획수립, 주민총회 개최, 주민세 활용, 주민참여예산 연계, 특이사항 등 조사 분석

2 연구의 주요 내용

주민자치회 실태분석 종합

- 주민자치회와 주민자치회 시범실시 성과에 대한 인식
  - 5점 척도 중 3.5에서 4점 사이에 분포하여 이에 대한 인식이 비교적 양호한 것으로 나타났으며, 주민자치회 시범실시 이후에는 40%이상의 응답자들이 행정 및 주민간의 소통이 개선된 것으로 응답하였음
  - 2017년의 주민자치회 시범실시 성과평가와 동일한 문항을 비교했을 경우 전반적으로 인식 정도는 소폭 상승한 것으로 나타남
- 주민자치회의 위상
  - 대부분의 응답자들이 주민자치회를 주민의 대표 자치기관이자, 읍면동과 대등한 관계이고, 주민의 대표라고 생각함
  - 지역사회 발전을 위해서는 주민자치회의 주민자치사업이 주된 역할이라고 하였음
- 2018년 이후 주민자치회 제도 개선사항
  - 위원 선출과 정수 조정, 주민총회와 재정지원에 관해서는 만족도가 비교적 높은 것으로 나타났으며, 이러한 사항에 대한 효과성도 높은 것으로 나타남
  - 제도개선 사항 전반에 대해서도 절반 이상의 응답자들이 긍정적으로 평가하였음
- 제도 개선사항의 중요성
  - 사전(사후)교육 이수제와 정기적 주민총회, 자치계획 수립 등에서 중요성이 높은 것으로 나타남
  - 주민자치회 위원의 정수 확대는 그 중요성이 상대적으로 낮은 것으로 나타남
- 주민자치회 운영의 향후 개선점
  - 주민의 낮은 참여율과 전문성 개선이 가장 시급한 개선점으로 꼽힘
  - 지자체 재정 지원, 자체 재원 확보 등 재정적인 면에서도 개선이 이루어질 필요가 있음
  - 이와 관련하여, 정책적으로 강화할 사업 또한 주민자치회 위원 역량강화 교육 지원이 필요하다고 응답하여 주민자치회 구성원의 전문성 강화가 시급한 것으로 보임

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

주민자치회 성과평가 종합

- 본 연구의 주민자치회 실태분석을 종합하면 일정비율로 그룹화할 수 있으며, 조사표 조사에 의한 성과분석은 절대적인 것이 아니라, 상대적인 것으로서 그룹별로 우열을 가리는 의미라고 볼 수 없으며, 주민자치회 시범실시 사업 진행의 실태와 개선점을 도출하기 위한 평가방법으로 보아야 할 것임
- 근린자치 기반조성 분야에서는 주민자치회 전담공무원 배치와 주민자치회 자체적인 홍보가 비교적 양호한 것에 비해 시군구의 홍보가 다소 부족한 것으로 평가되었음
- 동 분야의 지자체별 평가결과의 차이는 주민자치회 관련 조례의 내용이 주된 요소로 작용하였으며, 조례의 내용 중에서는 최근 조례 제개정, 자치계획과 주민총회 운영의 명시 등은 대부분의 지자체에서 이루어지고 있었음
- 반면에 주민자치회의 재원과 관련해서는 전체 백분위 평가점수가 25% 가량으로 조례에 반영된 지자체가 많지 않았는데, 이것은 실태조사에서 나타난 주민자치회의 재정여건 개선의 높은 필요성과 맥락을 같이하는 평가결과라고 볼 수 있음
- 주민자치회 구성 및 운영 분야는 주민자치회 구성, 운영 및 재원, 사업의 세 가지 세부항목으로 평가하였으며, 주민자치회의 운영 및 재원이 비교적 양호하게 평가되고, 주민자치회의 구성은 비교적 낮게 평가되었음
- 주민자치회 운영 목적 달성 분야에서는 주민총회 및 분과위원회 개최, 참여인원에 대해 평가하였으며, 주민총회 및 분과위원회 개최 건수보다는 주민참여인원이 상대적으로 낮게 평가되었음

정책제언

- 주민자치회의 법적 지위 명확화 및 지역사회 내 위상 강화
- 주민자치회 구성에 민주적 대표성 및 민주적 운영 강화
- 주민자치회 위원 등의 역량 강화 및 역량 수준에 맞는 맞춤형 정책지원사업의 설계 및 시행
- 주민자치회 지원체계 확립 및 적정 성과지표 체계 마련

해수면 유·도선 발전 방안
- 해수면 유·도선 사무 지방이양 중점 -

한부영(연구책임), 김건위(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 문재인정부의 자치분권 정책목표에 따라 현재의 해수면 유선과 도선의 관할권에 대한 지방이양을 추진하기 위한 논의가 현존하고 있으며, 지방자치단체의 사무재배분의 건의가 존재하고 있음
- 유선과 도선에 대한 사무는 내수면에서 지방자치단체가 해수면에서는 중앙정부 즉 해양경찰청이 담당하고 있으며, 유선과 도선 사업에 대한 내수면과 해수면을 구분하여 관할권을 국가, 즉 중앙정부와 지방자치단체로 구분하고 있음
- 해수면과 도서를 가지고 있는 지방자치단체는 주민의 거주권, 이동권, 교육권, 경제활동을 보장하기 위해 도선과 지역경제 활성화를 위한 문화관광 산업을 진흥하기 위한 유선에 대한 안전성 확보와 복리 증진 분야에 대한 관심이 증대하고 있음

2 연구의 주요 내용

- 자치분권의 이념에 따라 지방자치단체는 유·도선 사업에 대해 지방자치단체가 우선적으로 수행한다는 전권한성의 원칙이 요구되며, 지방자치단체가 수행하기 어려운 기능에 대해 기초자치단체서 광역자치단체로 그리고 광역지방자치단체가 수행할 수 없는 경우 국가가 수행한다는 보충성의 원칙이 적용될 필요가 있음
- 해수면 유·도선 사업과 같이 행정의 권한과 책임이 불일치하는 경우와 행정규제와 행정지원이 분리되어 있는 사무배분, 사업의 면허권자와 사업의 재정지원 및 보조기관이 다른 경우 이를 통합 할 필요가 있으며, 현재와 같이 이원화되어 운영되게 되면 행정의 투명성과 공정성을 저해할 수 있음

- FGI 방식, 심층면담의 결과는 해수면과 내수면의 차이는 운영상의 차이가 크지 않지만, 사업에 대한 인·허가권의 요건과 절차에 있어 차이가 있으며, 경과 기간도 차이가 있다는 의견과 함께 안전검사와 안전교육 분야에 대한 지도·감독권한도 다소 차이가 있다는 견해가 있음

- 지방자치단체가 해수면 유·도선의 유지관리를 지역주민과 유선과 도선 사업자에게 행정지원 외에 재정지원에 대해 다양하게 실시하고 있으며, 도선사업자의 적자손실 보전 지원금 외에 시민 또는 관광객 운임지원, 항로 및 선착장 유지관리비, 관광 진흥을 위한 기타 보조금 지급 등을 다양하게 추진하고 있음

- 「유선 및 도선 사업법」의 일부 조항, 지방이양은 해수면과 내수면의 관할권을 통합하고, 지방자치단체의 종합행정 기능을 조장하여 지역 정책을 종합적으로 기획하고 추진할 수 있는 자치권이 확대된다는 의미가 있으며, 지역문화를 진흥시키고, 교육 및 경제의 기회균등을 실현할 수 있으며 지역관광 사업을 촉진할 수 있는 계기가 됨

- 현 정부가 의욕적으로 추진하고 있는 균형 발전정책, 자치경찰제도, 규제개혁, 일자리 창출 등의 정책과 연계성을 고려하여, 정책효과를 극대화할 필요가 있음

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 규제개혁의 차원에서 유·도선 사업이 국민 생활의 질적 향상과 국민의 생명과 재산보호, 자유로운 경제활동과 경쟁 촉진, 국가경쟁력 강화, 기업과 국민 생활에 대한 규제준수 부담 등을 제한하고 지연시킨다면 이를 개선하여야 할 것임

- 지방자치단체가 해수면 유·도선 사업을 활용하여 아름다운 섬 만들기 사업 등 지역문화와 관광산업을 진흥하는 데 어려움을 가지고 있으며, 지방자치단체가 지역경제 활성화 정책을 종합적으로 추진할 수 있는 통합적 정책역량을 제고할 수 있는 역할 범위 확대가 가능함

- 이번 '해수면 유·도선 발전방안' 마련 연구를 통하여 해·수면 유도선 사업의 지방이양을 추진하기 위해서는 자치분권위원회의 「지방이양일괄법」에 포함되어 이양하는 방식과 「유선 및 도선 사업법」의 일부개정을 통해 이양하는 방식이 제안될 수 있음

- 「유선 및 도선 사업법」의 개정을 통해 자치분권 이념에 따라 지방자치단체의 역할과 책임을 명료화할 필요가 있으며, 지방자치단체의 주민편의 증진과 주민의 평등권 보장, 그리고 지방자치단체의 지역경제 활성화를 위한 정책의 효과성 증진을 위한 사무이양이 가능함

제주특례제도의 내실화 방안 연구

박재희(연구책임), 금창호(연구진)

1 연구배경 및 필요성

연구 배경

- 지방자치법 개정과 함께 제주특별자치도가 선도 분권 모델이 될 수 있는 방안 모색이 필요
- 지방자치 부활 이래 광역단위 특례제도는 제주특별자치도와 세종특별자치시를 대상으로 적용
- 제주특별자치도는 다양한 평가를 통하여 특례적용의 성과와 발전전략을 지속적으로 수립

연구 목적

- 제주특별자치도에 적용된 자치권을 대상으로 활용성을 평가하고, 그 결과에 기초하여 제주특례제도의 개선 전략을 모색
- 특례적용의 평가결과를 근거로 제주특별자치도에 이양된 권한을 실질적으로 활용하여 제주 특례제도를 내실화할 수 있는 제주특별법 관리 효율화 방안 모색

2 연구의 주요 내용

제주특례 조항 활용여부 및 미활용 사유 조사

- 제도개선 1~6 단계를 거치며 이양된 사무건수는 총 5,240건이며 활용된 권한은 4,465건으로 나타났음
- 활용된 권한 4,465건을 세분해 보면, 1단계 제도개선 사항이 1,960건, 2단계 제도개선 사항이 400건, 3단계 제도개선 사항이 459건, 4단계 제도개선 사항이 1,524건, 5단계 제도개선 사항이 50건, 6단계 제도개선 사항이 72건으로 나타났음

- 1단계에서 6단계까지 활용된 권한 4,465건을 유형별로 살펴보면, 제1유형(일반법 불구 제주자치도 조례 규정) 108건, 제2유형(일반법 불구 특별법 규정) 203건, 제3유형(장관의 권한을 도지사의 권한으로) 1,578건, 제4유형(사무이양: 시행령의 규정을 조례로 정함) 1,730건(38.9%), 제5유형(제주특별자치도에만 권한 또는 기관 부여 및 창설) 846건임
- 미활용된 775건을 제주특별법 구성에 따라 분류하면 환경보전 특례가 195건, 토지 이용 및 교통·항만 등의 개선 관련 특례가 174건, 농업·임업·축산업·수산업 및 식품산업 진흥 특례가 173건, 의료·보건복지 및 보훈 증진 특례가 115건으로 산업발전 및 자치분권 강화 관련 특례가 대부분을 차지하고 있음
- 전체 미활용 이양권한 775건 가운데 제1유형(일반법 배제 조례 규정) 8건(1%)을 제외하면 제4유형(사무이양: 시행령의 규정을 조례로 정함)이 767건으로 대부분을 차지하고 있으며, 그 외 2유형(일반법 배제 특별법 규정), 3유형(장관의 권한을 도지사의 권한으로), 5유형(제주자치도에만 권한 또는 기관·제도 창설)의 사무는 모두 활용되고 있는 것으로 나타났음
- 미활용 권한의 대부분이 시행령(대통령령 또는 부령)에서 정한 사항을 제주특별자치도의 조례로 정하는 경우가 대부분으로 나타나고 있음
- 활용이 미흡한 이유는 중앙부처의 후속조치 미흡, 활용여건 미성숙, 전국 공통기준 적용, 조문 실효성 미흡, 적용사례의 낮은 빈도, 대체사업 추진 또는 전문 인력 부족 등이 제시되었음

국외 분권모델 사례 분석

- 국외 분권모델 사례 분석을 통하여 영국의 자치권 및 지방이양사무 관리체계, 미국의 자치권 및 지방이양사무 관리체계, 프랑스의 자치권 및 지방이양사무 관리체계에 대하여 정리하고 제주특별법 체계와 사무수행 절차의 시사점을 논의하였음

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

특별법의 기본적인 개선 방향

- 특별법의 기본적 개선방향으로 특별법 취지에 맞는 법체계 정비, 중앙권한의 특례 이양에 대한 규정 정비, 실험적 주민발안제도 활용, 외국사례 벤치마킹을 제안

운영체계 개선전략

- 운영체계의 개선전략으로 실험적 분권 및 지방분권의 재확산, 건수 위주의 성과지표 지양을 제안

외국인주민 관계 법령 등 개정에 관한 기초연구

권오철(연구책임), 금창호(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 우리나라에 거주하는 외국인주민은 '19. 11 기준 총 222만 명으로 인구의 4.3%를 차지하고 있으며, 지속적으로 증가추세에 있으나, 외국인주민에 대한 지방자치단체의 지원시스템은 여전히 법체계와 지자체 지원 현장의 괴리로 인하여 정책대상의 혼란, 예산운영의 어려움 등 다수 문제점 발생

- 본 연구는 외국인주민의 '주민'으로서의 권리를 신장하고, 주민으로서 받아야 할 지방자치단체의 지원서비스가 차질없이, 또 지역 간 차별없이 제공될 수 있도록 외국인주민 지원에 대한 제도적 측면(관련 법령 및 지원체계 등)의 현황과 문제점을 분석하여, 개선이 필요한 과제를 도출하고, 이에 기반하여 관련 법령개정 등 대응방안을 모색하는데 목적이 있음

2 연구의 주요 내용

1. 외국인주민의 지위

문제점

- 「지방자치법」상 행정안전부의 유권해석(외국인도 주민에 포함)에도 불구하고 「주민등록법」의 경우 주민등록 대상에서 외국인을 배제함으로써 '내국인' 주민과 '외국인' 주민의 이원적 관리 불가피

- 현재 행안부에서 사용하는 외국인주민의 범위에는 외국인과 내국인(귀화)이 동시에 포함되어 있음에도 불구하고, 이들 정책대상을 외국인주민이라고 일률적으로 명명함으로써 혼돈 초래

- 현행 법령상 외국인에 대한 정책은 합법적으로 체류가 등록된 외국인에 한하며, 불법체류외국인의 경우 정책대상에서 제외, 그러나 지방자치단체의 외국인지원 현장에서는 이들에 대한 지원필요성(긴급의료지원, 체류문제에 대한 법률상담지원 등)이 불가피하게 제기되는 경우가 다수 발생

개선방안

- 외국인주민의 지위 명시

  - '외국인' 주민의 권리는 '인정'해 주는 것이 아니라 '당연'한 권리로 표명되어야 하며, 이를 위하여 관련 법령에 '주민'의 개념이나 대상 규정에 외국인을 포함시킬 필요가 있음

(1안) 주민등록법	• 주민 대상에 포함(제6조 제1항의 4 신설 : 대상항목에 외국인 신설)
(2안) 지방자치법	• 주민 개념에 포함(제13조 제2항 개정)

- '외국인주민'에 대한 명칭 변경

현행(지원조례)	변경(안)	비고
외국인주민	외국인주민 등	'외국인'주민 이외에 한국국적 취득자 포함 의미
관내에 90일 초과 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인	관내에 90일 초과 거주하는 외국인	전제조건 삭제, 등록 외국인(「출입국관리법」, 「재외동포법」에 따라 등록)으로 규정
한국국적을 취득한 자와 그 자녀	좌동	
한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자	삭제	대상 모호
➠ 외국인주민 지원조례 개정(제2조의 1 : 용어 정의 개정)		

- 불법체류자 문제의 규정

  - 지역사회 내 불가피한 긴급지원상황에 대처하기 위하여 예외적인 지원근거 마련

외국인주민 지원조례	• 제6조의 3항 단서조항 신설 1. 재해, 질병 등으로 인해 긴급한 구호를 필요로 하는 경우 2. 불법 체류를 해소할 목적으로 수행하는 사업의 경우

2. 외국인주민 관련 업무조직 및 지원시설

문제점

- 외국인주민에 대한 전담부서의 설치기준이 없고, 외국인주민 전담부서(또는 담당직원)의 업무가 명시되어 있지 않아, 자치단체별로 조직(인력)의 편차가 큰 것은 물론, 역할(수행업무) 역시 비체계적으로 지정되어 있는 상황

- 외국인주민 비율이 높은 지역의 경우 외국인주민의 지역사회 정착 지원을 위하여 지원시설 운영이 불가피하지만, 지원시설의 설치 및 운영에 대한 근거규정이 없어 지방자치단체의 관련 시설운영이나 예산집행에 있어 어려움 발생
- 지방자치단체의 외국인주민 지원시설에 대한 기준이 부재하여 지원시설간 기능이나 운영상 편차 발생

개선방안

- 지방자치단체 외국인주민지원 전담부서 설치
  - 외국인주민의 주민수 반영에 따른 담당인력 및 예산 확보(전제 주민등록법 개정)

주민등록법	• 주민 대상의 범주내 외국인 포함(제6조 제1항의 4 신설)

  - 외국인주민 전담부서 및 인력모형 개발
- 외국인주민 지원시설 설치·운영의 근거 마련

재한외국인처우기본법	• 제11조의2(외국인지원센터의 설치·운영) 신설
주민등록법	• 위 개정안 참조
외국인주민지원조례	• 지원시설의 설치·운영 근거 개정(제20조 제1항, 제2항) 및 신설(제5항)

- 지원시설 설치 및 지정의 내실화
  - 조례에 규정된 지원시설의 '필요한 전문인력과 시설' 기준 검토를 위하여, 적정인력규모 및 시설규모 산출 방법 마련 필요

3. 외국인주민의 참여활동

문제점

- 운영실적 및 외국인주민 참여비율의 저조
- 회의개최의 임의성 및 비공개
- 외국인주민 지원협의회와 자문회의의 성격 중복

개선방안

- 위원 구성 개선

외국인주민 참여율 확대	• 외국인주민 참여비율 확대를 통하여 외국인주민 시책심의나 자문의 실효성을 제고. 지원협의회의(외국인주민의 비율 25%), 자문회의(50%)를 확보 → 외국인주민 지원조례 제8조 및 제15조 개정

- 회의운영의 명료화 및 공개

회의운영 명료화	• 의무적으로 개최하여야 하는 정례회를 명시, 회의 개최여부의 모호성 제거 → 외국인주민 지원조례 제11조 및 제17조 개정
회의 운영 및 내용 공개	• 공시를 통하여 회의참여자의 책임성 및 참여율 제고, 행정의 적극성 부여, 주민(외국인주민의 포함)의 관심 유도 등의 효과 모색 → 외국인주민 지원조례 제17조 3 신설

- 외국인주민지원위원회와 자문회의의 역할 재조정

지원협의회	• 현재와 같이 관련 행정기관, 전문가, 외국인주민이 중심이 되어 지방자치단체 외국인주민 시책에 대한 전문가적 자문 및 심의 역할 수행
대표자회의	• 기존 자문회의를 외국인주민들로 구성되는 대표자회의로 전환 • 행정 주도가 아니라 외국인주민에 의한 자율적 회의 운영을 지원하고, 대표자회의와 행정 간 시책건의 피드백 관계를 명시
➠ 외국인주민 지원조례 제15조 개정	

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 외국인주민 시책의 효과적 추진을 위해서는 외국인주민 지위의 명확화, 외국인주민 관련 업무조직 및 관련 시설 지원근거의 마련과 적정 규모 진단, 외국인주민 참여활동 확대를 위한 위원구성방법과 회의과정의 공개 등이 요구되며, 이를 위하여 외국인주민 지원조례를 포함하여 주민등록법, 재한외국인처우기본법 등 관련법의 개정안 제시

- 이를 통하여 지방자치단체의 외국인주민 지원시책의 효과적 운영은 물론, 외국인의 주민으로서의 지위 강화 기대

지방기록물관리기관 설치·운영 분담모형 연구

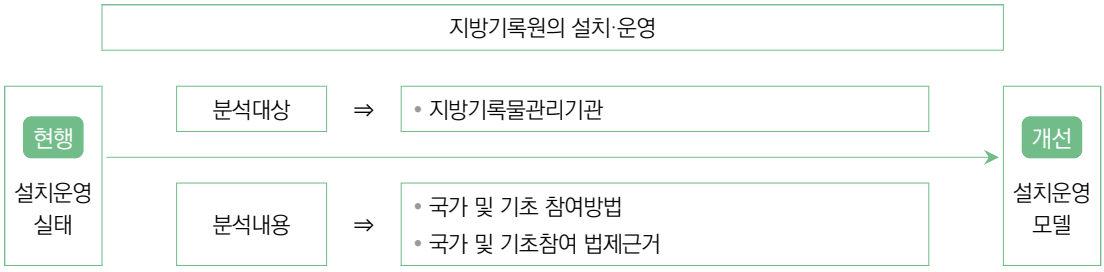
금창호(연구책임), 권오철·홍근석(연구진)

1 연구배경 및 필요성

지방기록물관리기관 설립의 재원분담 대안설계

- 지방기록물관리기관에서 관리할 기록물은 사무종류를 기준으로 보면, 국가위임사무와 관련된 기록물과 기초자치단체의 기록물 등이 포함되어 있으므로 각각의 사무주체들도 해당 기록물의 관리에 소요되는 비용을 일정수준 분담하는 방법을 설계함

[연구의 목적]

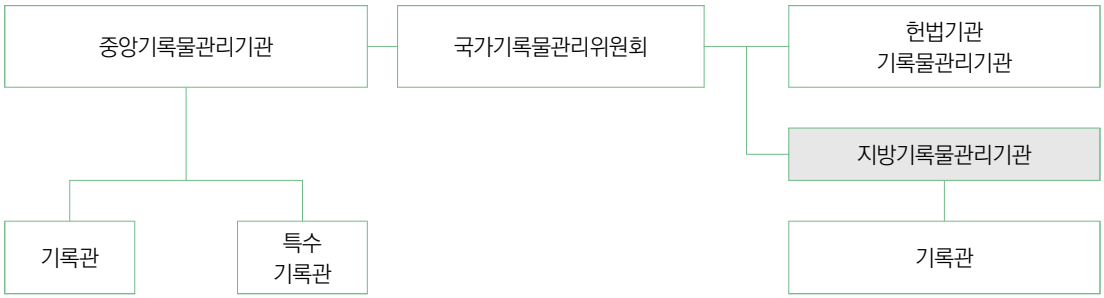


2 연구의 주요 내용

지방기록물관리기관의 개념

- 지방기록물관리기관은 지방기록물을 관리하는 일종의 행정기관으로 법제적 근거에서 영구기록물관리기관으로 제시되는 정책적 개념임

[기록물관리기관 체계도]



지방기록물관리기관의 설치실태

- 2007년 「공공기록물관리에 관한 법률」의 개정으로 2015년까지 설치완료 계획이 수립되었으나, 2020년 현재 서울특별시와 경상남도만 설치하고 있음

[지방기록원 설치실태]

구분	기록물보존수요 (2006+향후 20년)	시설/인력규모	소요예산(억)	설치시기
서울	180만 권	시설: 25,200㎡ / 인력: 41 → 59명	949	2008~2010
부산	240만 권	시설: 16,851㎡ / 인력: 25 → 36 → 58명	504	2008~2015
대구	220만 권	시설: 13,224㎡ / 인력: 25명	450	2008~2012
인천	240만 권	시설: 16,146㎡ / 인력: 25 → 36 → 58명	486	2008~2015
광주	110만 권	시설: 9,758㎡ / 인력: 9명 → 25명	311	2008~2012
대전	90만 권(시청만)	시설: 9,758㎡ / 인력: 34명	360	2008~2013
울산	200만 권	시설: 9,758㎡	330	2008~2015
경기	641만 권	시설: 6,456㎡ / 인력: 36명 → 57명	40~50 (기존건물 확충)	2008~2012
강원	200만 권	시설: 20,721㎡ / 인력: 36명	650	2008~2015
충북	100만 권	시설: 12,126㎡ / 인력: 24명	400	2008~2012
충남	100만 권	시설: 13,910㎡ / 인력: 25명	500	2008~2012
전북	-	-	-	
전남	100만 권	시설: 12,133㎡ / 인력: 34명	427	2008~2012
경북	200만 권	시설: 47,672㎡ / 인력: 25명	480	2008~2010
경남	200만 권	시설: 15,036㎡ / 인력: 25명 → 36명	480	2008~2013
제주	60만 권	시설: 7,800㎡ / 인력: 28명 → 35명	276	2008~2010

국가-광역 재원분담

- 중앙-광역 간의 재원분담은 위임사무에 따라 발생한 기록물관리를 위하여 「보조금관리에 관한 법률 시행령」의 [별표 1]에 근거하여 국비보조율 40~50%를 적용함

[국가-광역 재원분담 대안]

구분	내용
정부-광역 재원분담	• 분담근거 - 「보조금관리에 관한 법률 시행령」의 [별표 1] • 유사사례 - 지방과학문화시설 확충사업 기준보조율 : 50% - 문화시설(도서관, 박물관, 과학관 등)의 확충 및 운영 기준보조율 : 40% • 분담비율 - 국비보조율 40~50% 적용

광역-기초 재원분담 대안

- 광역-기초 간의 재원분담은「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」에 따른 [별표]의 「향토사료관 및 문화사랑방 시설」의 광역-기초의 재원분담에 근거하여 50%의 분담율을 적용함

[광역-기초 재원분담 대안]

구분	내용
광역-기초 재원분담	• 분담근거 - 「지방자치단체 경부부담의 기준 등에 관한 규칙」의 [별표] • 유사사례 - 향토사료관 및 문화사랑방 시설의 재원분담 비율 : 50% • 분담비율 - 광역-기초 50% : 50% 적용

법제적 개선방안

- 「공공기록물관리에 관한 법률」제11조를 임의규정에서 강제규정으로 개정하여 국가 및 기초의 재원분담을 명시화함

[재원분담의 명시적 규정]

현행 법령	개정 법령
제11조(지방기록물관리기관)	제11조(지방기록물관리기관)
⑥ 국가는 지방기록물관리기관의 설치·운영에 필요한 경비의 일부를 예산의 범위에서 보조할 수 있다.	⑥ 국가 및 시·군·구는 당해 기록물의 일부를 시·도의 지방기록물관리기관에서 관리하게 되는 경우 시·도 지방기록물관리기관의 설치·운영에 필요한 경비의 일부를 보조하여야 한다.

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

연구결론

- 지방기록물관리기관의 설치를 촉진하기 위해서는 시도의 지방기록물관리기관에서 관리하는 기록물의 내용을 기준으로 국가 및 기초의 적극적인 재원분담이 수반될 필요가 있음

기대효과

- 지방기록물관리기관의 설치를 촉진하기 위한 국가 또는 기초자치단체의 재원분담의 논거 확립에 기여함

주요 국가의 기능별 국고보조사업 현황

홍근석(연구책임), 전성만(연구진)

1 연구배경 및 필요성

연구배경

- 2019년 기준으로 1,932개 국고보조사업(내역사업)이 수행되고 있으며, 국고보조사업은 지속적으로 증가하고 있는 추세
- 우리나라의 경우 「지방재정법」 제22조 제2항에서는 국고보조사업 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 지방자치단체의 예산에 계상하도록 규정
- 이로 인해 국고보조사업의 규모 증가는 지역 특성에 부합하는 재정 운영을 어렵고 하고 지방재정을 경직시키는 주요 원인으로 작용
- 특히 저출산·고령화로 인한 사회복지 관련 국고보조사업의 급격한 증가는 지방재정에 큰 부담으로 작용할 것으로 예상

연구목적

- 이와 관련하여 문재인정부는 2021년부터 지역 자율성 제고와 균형발전을 추진하기 위해 근본적 지방재정제도 혁신을 포함하는 제2단계 재정분권을 추진할 예정
- 제2단계 재정분권에서는 국세-지방세 구조 개편에 따른 지방재정조정제도 개편에 초점을 맞추고 있으며, 사회복지사업에 대한 지방자치단체의 재정부담 등을 감안하여 지방재정조정제도를 개편할 계획
- 이러한 측면에서 현행 국고보조사업의 정비를 통해 중앙-광역-기초 간 재정관계 재설정 필요
- 또한 국고보조사업에 대한 중앙-광역-기초 간 경비부담 및 역할분담에 대한 기준이 미흡한 상황에서 다른 국가의 사례에 대한 검토 필요

- 이 연구는 미국, 영국, 독일, 일본 등 주요 국가의 국고보조사업 운영 사례에 대한 검토를 통해 우리나라 국고보조사업의 정비방향 설정을 위한 시사점 도출에 초점

2 연구의 주요 내용

미국의 국고보조사업 사례

- 미국은 연방헌법에서 중앙-지방 간 역할 및 사무배분을 규정하고 있으며, 주정부 중심의 정부 간 관계를 나타내는 것으로 판단
- 그리고 미국은 2002년에 Grants.cov를 설치하고 연방보조금 관련 원스톱 서비스 시스템을 구축하였으며, 이를 통해 보조금 운영의 효율성, 투명성, 책임성을 제고 노력
- 레이건 정부의 보조금 축소 노력에도 불구하고 1980년대의 연방정부 보조금 수는 지속적으로 증가하였으며, 2009년 American Recovery and Reinvestment Act 이후 연방정부 보조금은 보다 빠르게 증가
- 2017년 기준 연방정부 보조금은 총 1,319개이며, 이 중 1,299개(98.5%)가 범주별 보조금인 것으로 파악
- 포괄보조금은 1968년 처음 도입된 이후 지속적으로 증가하는 추세를 나타냈으나, 2012년 26개 이후 점차 감소하여 2017년에는 20개의 포괄보조금 운영
- 보건후생부 소관 연방보조금이 5,275억 달러로 전체 연방보조금의 68.8%를 차지하고 있으며, 이 중 의료보장제도인 의료지원 프로그램이 3,935억 달러로 보건후생부 보조금의 74.6%를 차지

영국의 국고보조사업 사례

- 영국의 경우 중앙정부의 사회보장 관련 부처가 정책 및 재원마련을 담당
- 영국 중앙정부의 보조금 비중은 감소하는 추세이며, 2013-2014 회계연도의 58%에서 2017-2018 회계연도 48%로 10%p 감소
- 전체 보조금 중에 특정·특별보조금이 50.3%를 차지하고 있지만, 최근 일반보조금으로 전환되는 추세
- 총 의존재원 내 특정·특별보조금은 2019-20년 회계기준 408.3억 파운드이며, Dedicated School Grant가 284억 파운드로 69.6%의 비중을 차지

독일의 국고보조사업 사례

- 독일은 연방헌법에서 정부 간 관계를 상대적으로 명확히 규정하고 있다. 이와 함께 연방헌법에서 연방정부 전속사무, 연방-주정부 경합사무, 공동사무 등 규정, 사무 처리를 위한 비용분담 기준을 규정
- 연방정부가 주정부에 위임한 사회복지정책은 연방교육교부금, 주거교부금, 부모교부금, 아동생계교부금, 주거생활부가·난방비용교부금 , 노령·기본생계보장교부금 등 6개이며, 개별 법률에 근거하여 설치·운영
- 이 중 연방교육교부금, 부모교부금, 노령·기본생계보장교부금은 연방정부가 100% 부담하고 있으며, 독일의 연방보조금 중 도시건설육성 관련 연방지원금의 경우에만 명시적으로 지방자치단체의 재정분담을 규정
- 2018년 기준 위임사무 연방교부금 총액은 250억 유로이며, 2014년 193억 유로 대비 29.5% 증가

일본의 국고보조사업 사례

- 일본은 「지방자치법」에서 중앙정부와 지방공공단체의 역할 및 사무배분 관련 내용을 규정하고 있으며, 일본의 사회보장 관리체계는 국가와 지방자치단체가 책임과 역할 분담
- 일본의 지방재정은 삼위일체개혁 이후 중앙정부의 개입을 최소화하고 지방의 자율성을 제고하는 방향으로 운영
- 일본의 국고지출사업은 「보조금등에 관한 예산집행 적정화에 관한 법률」에 따라 집행·관리
- 국고지출금 중 도도부현은 의무교육비, 건설사업비, 사회자본 정비 등이 높은 비중을 차지하고 있으며, 시정촌은 생활보호비, 아동수당, 장애인 자립지원 등이 높은 비중 차지

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

명확한 재원분담 원칙 설정

- 미국이나 독일과 같은 연방국가의 경우에는 헌법 차원에서 정부 계층 간 기능 및 역할을 보다 명확하게 규정
- 미국의 경우 수정헌법 제1조 제8절과 제10절에서 연방정부의 권한 및 주정부가 할 수 없는 사무를 규정하고 있으며, 헌법이 금지하고 있는 사무를 제외하고 주정부가 독립된 권한을 보유하고 있는 것으로 인식
- 독일의 경우에도 다수의 연방헌법 규정에서 연방정부의 전속사무, 연방과 주정부 간 공동사무 등에 관한 사항을 제시

- 이처럼 헌법상 규정된 정부 계층 간 역할 분담을 기준으로 국고보조사업에 대한 중앙-지방 간 재원분담 원칙 설정

광역정부 중심의 국고보조사업 운영 체계

- 정부 간 재정관계 측면에서 미국과 독일의 연방보조금은 기본적으로 연방정부가 주정부에게 재정을 지원하는 제도로 간주
- 미국의 경우 연방제의 특성상 모든 보조금은 연방정부가 아닌 주 정부를 통해 개인에게 지급
- 독일의 경우 연방헌법에서 연방보조금이 주정부에 대한 연방정부의 재정지원제도라는 것을 명시적으로 규정

높은 수준의 지방정부 자체수입 비율

- 주요 국가들은 지방정부가 일정 수준 이상의 조세수입 권한을 가지고 있으며, 이러한 자체수입을 바탕으로 보조사업에 대한 비용 부담
- 예를 들어 독일의 지방정부(주정부·지방자치단체) 세입 규모는 연방정부보다 10% 이상 크며, 2016년부터 2018년까지 최근 3년간 지방정부의 재정수입 규모는 연방정부와 지방정부 세입합계의 약 55% 수준
- 지방정부와 연방정부의 세입 규모를 고려할 때, 주정부의 자체재원 부담비율은 결코 큰 규모는 아닌 것으로 판단
- 미국의 경우에도 2017년 기준으로 주정부와 지방정부 모두 50% 이상의 자체재원 보유
- 미국의 주정부 수입 중 이전재원이 차지하는 비율은 약 26.0%이고, 지방정부 수입 중 이전재원 비율은 약 31.1%
- 미국과 독일 등 연방국가의 지방정부들은 지방세에 대한 권한이 상대적으로 많은 것으로 나타났으며, 이를 바탕으로 국고보조사업에 대한 지방비를 부담하고 있는 것으로 파악

공유재산 관리·운영 분석제도 도입

여효성(연구책임), 이효(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 공유재산 분석제도는 자치단체 소유재산의 관리상태와 활용실태를 객관적인 재정·통계자료를 토대로 종합적으로 점검·분석·평가하는 재정제도

분석제도 도입의 필요성

- 공유재산은 활용가치와 잠재력이 풍부함에도 불구하고, 재산관리 상태 및 활용실태를 입체적으로 분석·측정할 수 있는 분석 틀이 그동안 부재해옴
- 공유재산 관리정책의 초점이 단순 유지보수에서 개발 및 활용으로 변화하면서, 자치분권에 맞는 자율적이면서 능동적인 지자체 재산관리가 필요함
- 분석제도 도입은 공유재산 관리의 지자체 책임성 강화, 지방재정 건실화 및 정책변화 부응이라는 효과를 기대할 수 있음

도입 목적

① 공유재산 관리의 책임성 강화(공유재산의 유지 및 보전 → 개발 및 활용)

② 정책변화에 선제적 대응(공익실현, 사회적 가치 제고)

③ 지방재정 건실화 기여(지자체 재정확충 및 예산절감)

④ 지역주민 활용 극대화(수요자 지향의 활용도 및 편의성 제공)

도입방향

- 추진주체: 공유재산 분석제도는 행정안전부가 관리주체가 되고 제3의 독립기관이 운영주체가 되는 이원체제
- 분석대상: 전국 243개 자치단체(기초 및 광역)
- 평가주기: 전 자치단체를 대상으로 매년 1회 실시
- 도입전략: 분석제도 도입은 시범운영을 통한 경험과 노하우를 살려 단계적 추진

2 연구의 주요 내용

공유재산 분석체계

- 공유재산의 관리·활용에 대한 상태와 운영실태를 측정하기 위한 분석지표 선정
  - 재산의 관리상태 및 운영실태 등을 효과적으로 분석할 수 있도록 평가부문을 I. 재산관리, II. 재산활용, III. 사회적 가치로 구분
  - 각 부문별로 핵심 평가항목에 기초하여 분석지표 개발
  - 「평가부문 - 평가항목 - 분석지표 - 측정산식」을 포함하여 지표체계 구성

[공유재산 분석지표 체계]

평가부문	평가항목	분석지표(16개)
I. 재산관리 (9)	관리기반 (3)	• 실태조사계획대비 실적비율, 은닉재산 발굴실적(건수) • 결산과 대장의 일치여부
	관리운영 (6)	• 공유재산 전담인력 수, 변상금징수율 • 공유재산 매입규모비율, 기부채납 재산규모비율 • 처분재산 비율, 일반재산 처분비율
II. 재산활용 (7)	징수관리 (4)	• 사용료 징수율, 대부료 징수율, 연체비율, 과오납금 비율
	위탁관리 (2)	• 일반재산 위탁비율, 행정재산 관리위탁비율
	목적활용 (1)	• 유휴재산 비율
III. 사회적 가치	활용도	• 일자리 정책 활용도 등 5개* * 참고지표

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

분석지표의 시범적용 결과 총평

- 지자체별 지표값 도출기반이 상이함. 현재 공유재산 관리운영의 업무관행이 지자체별로 상이함에 따라 일관성 확보 필요
- 향후 분석제도의 확대 적용을 통해 지역별, 유형별로 유형평균값을 산출하고 지표 판단의 기준으로 활용할 필요
  - 준거집단과의 상대적 비교를 통해 자치단체 지역별, 유형별로 우수·미흡의 판단 기준으로 삼고, 부진 단체의 경우 향후 재산관리 컨설팅을 수행
- 정량지표 이외에 지자체의 자료를 제출받아 정성평가를 포함시킬 필요
- 정책활용도 지표의 경우 사업부서의 협조를 받아 각 정책목표별 활용 건수, 면적, 금액을 제출받을 필요가 있으며, 지표의 측정가능성, 비교가능성을 높이기 위해 명확한 지침이 제시되어야 함

정책제언

- 향후 공유재산 분석지표의 확대 시범적용을 통해 지역별, 유형별 통계치를 산출하고, 이를 바탕으로 공유재산 관리운영 실태의 종합 비교·분석을 실시
- 정량적 지표로 산출이 어려운 지표의 경우 지자체의 자료를 제출받아 평가할 수 있는 정성지표를 향후 추가로 발굴하고, 측정가능성 및 비교가능성을 고려하여 본 지표 또는 참고지표화 하여 공유재산 관리운영에 대한 다면적인 평가가 이뤄지도록 함
- 정책활용도 지표의 경우 본 지표에서는 제외하되 참고 지표화 하여 정책 활용도를 제고하는 한편, 지자체 수용도를 높이도록 함

당해연도 분기별 지방재정 분석방안 연구

이장욱(연구책임), 김봉균(연구진)

1 2020년 재정분석 제도개선

2020년도(FY2019) 재정분석의 기본방향

- 재정분권, 신속재정집행, 사회적 가치 실현 등 지방재정 환경변화에 대응하는 지표체계 구성
  - 지방재정 환경변화 대응 등 지방자치단체 재정지출의 확대가 예상됨에 따라 자치단체의 재정운용능력(계획, 집행) 향상을 위한 재정계획성 유도 지표체계 구성
  - 지표 도입 취지에 부합하는 재정건전성 평가방식 개선 검토
- 재정환경 변화 관련 현안이슈 대응을 위한 지표체계 구성
  - 지방재정 환경변화에 따른 영향, 전반적인 동향 및 현안이슈를 반영하여 효율적인 재정운영을 유도
    - 세출관리 내부경비관리 측면의 모니터링 역할 강화에 필요한 대표 지표 발굴
    - 재정분석 지표의 현안이슈 분석 및 재정컨설팅에의 활용을 통해 책임감 있고 효율적인 재정운영을 유도
  - 지역경제 활성화를 위한 자치단체의 자체노력이 반영될 수 있도록 재정분석 지표체계의 반영도 제고
- 지방재정운영의 자율성 및 책임성 제고
  - 정성평가 관련 지표에 대한 보완을 통해 지방재정운영에 있어 정부중점시책 반영, 투명성, 정확성, 책임성을 제고하고 지방자치단체의 사회적 경제 가치 실현을 위한 재정운영을 유도
  - 주요 세출지표에 대한 수정·보완을 통해 지방자치단체의 사회적 경제 가치 실현을 유도

현행 지방재정분석 지표체계 보완·개선

- 현행 지방재정분석 지표체계 문제점, 제약요인에 대한 보완·개선
  - 지표입력과정의 객관화 및 정확성 제고를 위해 직접입력 지표 최소화
    - 시의성이 떨어지거나 생산이 중단된 참고지표 최소화
- 현안이슈와 관련한 객관적 분석과 재정분석 및 재정컨설팅에 활용도가 높은 지표체계를 구성
  - 기존 재정분석 지표 중 자치단체 재정운영 특성이 반영되는 지표와 현안 이슈를 반영하는 지표에 대한 재정컨설팅에의 활용도를 모색
- 재정상태 및 재정운영상황에 대한 객관적 자료 도출을 위한 재정분석지표 체계로의 전환 모색
  - 지표값의 해석 상 의미가 불분명하거나 지표의 유의성이 떨어지는 지표의 참고지표 이동 및 삭제 추진
  - 세분화된 지표의 통합을 통해 지방재정의 전반적 상황 점검이 이루어질 수 있도록 개선
- 재정책임성(정성평가지표) 폐지
  - 재정공시노력도 폐지 검토
  - 재정분석대응도 폐지 검토

2 2020년 지방재정분석 지표의 주요 특징

지표체계

- 재정분권 확대, 신속집행, 지역경제 활성화와 재정지출의 확대 등 지방재정 관련 현안이슈의 재정분석에의 반영도 제고를 위해 재정컨설팅 활용, 지역경제 활성화를 위한 지자체의 자체노력 등이 반영될 수 있도록 지표체계를 구성
- 전년도에 이어서 FY2019년도 역시 국가경제 침체 상황이 유지될 것으로 예상됨에 따라 지방자치단체들의 재정 상태를 확인하고 재정분석을 통해 지방재정 현안에 대한 대응과 역할에 대한 재정운용 상태를 확인해 볼 수 있도록 지표체계 구성
- 재정건전성: 수지관리, 채무 및 부채관리, 공기업관리
  - 통합재정수지비율, 관리채무비율, 통합유동부채비율, 공기업부채비율

- 재정효율성: 세입효율성(수입관리, 징수관리), 세출효율성(외부지원관리, 내부경비관리)
  - 세입효율성
    - (수입관리) 자체수입비율(증감률): 지방세수입, 세외수입
    - (징수관리) 지방세징수율(제고율), 체납액관리비율(증감률): 지방세체납액, 세외수입체납액
  - 세출효율성
    - (외부지원관리) 지방보조금비율(증감률), 출자출연전출금비율(증감률)
    - (내부경비관리) 자체경비비율
- 재정계획성: 재정계획, 재정집행
  - (재정계획) 중기재정계획반영비율, 세수오차비율
  - (재정집행) 이불용액비율

재정건전성 분야 등급화 평가방식 도입

- 재정건전성 분야 평가방식 개선 필요성
  - 지방자치단체들은 건전성 분야에서 통합재정수지비율 및 관리채무비율 등에 대해 지표개선 노력을 투입한 결과가 동일한 노력을 투입한 효율성 분야 지표들에 비해 개선노력 반영이 어렵다는 의견 상황에 대해 평가방식 개선 필요성 제기
  - 지방자치단체들이 건전성 분야 측면에서 소극적인 재정운용을 유지하고 있는 상황이므로 보다 적극적인 재정운용을 추진하도록 평가기준 및 평가방식 개선 필요
  - 별도로 최근 법령기준 변화에 따라 평가방식 개선이 요구되는 지표 발생(공기업부채비율)
- 재정건전성 분야 일부 지표에 대한 등급화 평가방식 도입
  - 2019년도 기준 재정건전성 6개 지표 중 자치단체들의 지표값 분포의 밀집도가 높게 나타나는 지표들에 대해 등급화 평가방식 도입 추진
  - 통합재정수지비율, 관리채무비율, 통합유동부채비율 및 공기업부채비율에 대한 평가 등급기준 설정 및 등급화 평가 방식 도입
  - 전체 지방자치단체들의 통합재정수지비율 지표값 분포를 기반으로 해당 지표값 관리를 위해 노력하는 자치단체들 등급화 실시(자치구 관련 별도 등급기준 설정)

- 관리채무비율 역시 지표값 분포를 기반(BTL 포함)으로 해당 지표값 관리를 위해 건전성 개선 노력하는 자치단체들 대상으로 등급화 평가 기준 결정
- 공기업부채비율은 법령으로 제시된 기준에 따라 등급화 평가 실시

  ※ 문재인 정부 들어서 「지방공기업 예산편성기준」에 부채관리 기준을 명시 - 『지방공사채 발행·운영기준』에 따라 공사채 발행한도를 연도별 부채목표비율과 연계하여 공사채 발행 및 사후 관리

재정효율성 신규지표

- (자체경비비율) 세출관리 신규지표
  - 세출관리 중 내부경비관리 지표로 기존에 사용 중인 지방의회경비절감률과 업무추진비절감률 지표를 포함하여 내부경비관리 영역을 포괄적으로 대표할 수 있는 대표 지표 발굴 필요
  - 여러 후보지표 중에서 내부경비관리 목적에 부합하도록 물건비(200) 내에서 일반운영비, 여비, 재료비를 포함하여 사용하는 방안 고려
- (지표 적용범위) 자체경비비율 지표의 산출범위를 일반회계로 결정
  - 향후 차년도 추가적으로 지방자치단체 재정운용의 효율성 측정을 위해 새롭게 도입된 「자체경비비율」 지표의 산정범위 조정과 결부되어 산출범위 역시 검토 필요성 제기

재정계획성 분야 신설

- 재정계획성 분야 신설
  - 지방자치제도에 따른 재정분권의 실시에 따라 지방자치단체들의 재정운용에 대한 계획 능력을 향상시킬 수 있도록 개발하도록 유도하는 정책적 역할
  - 집행률, 이월금, 중기재정계획, 세수예측과 관련된 지표에 대한 분석을 통해 지방재정분석체계 상에서 자치단체의 예산의 계획관리 및 집행관리에 대한 상태 모니터링 및 자체 계획능력 강화를 위한 유도
- 재정계획성 측정을 위한 지표 발굴
  - 재정계획성 분야는 '재정계획' 관리영역과 '재정집행' 관리영역으로 나누어지며 지방자치단체의 재정계획과 재정집행에 대해 세부 관리목적으로 구분하여 모니터링 및 정책 유도 지표 발굴
  - 집행실적, 계획적 재정운용에 대한 지방자치단체의 노력에 대한 결과를 측정·분석할 수 있는 지표 발굴

당해연도 데이터를 이용한 분기별 분석 시범실시

- 당해연도 재정운용노력·시책대응도 분석 실시
  - 당해연도 지방자치단체의 재정운용현황 및 시책대응에 관련된 신속집행 등 재정운용노력에 관한 분석을 실시
- 당해연도 지방재정 모니터링체계 구축
  - 분기별분석은 당해연도 데이터를 사용하여 자치단체들의 재정운용현황 및 시책대응노력 분석에 초점을 맞추어 실시하는 특성과 목적이 있으며 이는 지방자치단체 재정운용 상의 정책대응 상황을 살펴본다는 점에서 상호 보완적인 역할 기대
- 분기별 분석 지표체계는 당해연도 생산 가능 지표 중심으로 구성
  - 분기별 분석 지표는 당해연도 분기별 생산 가능 지표 중심으로 자치단체 재정운용노력 확인 및 모니터링 목적에 부합하는 후보 지표들을 구성
  - 분기별 분석 지표들을 포함하여 분기별 분석을 실시(2회: 3/4분기, 4/4분기)

공중화장실 운영 실태조사 및 개선방안 연구
- 지자체 사례를 중심으로 -

임태경(연구책임), 이소영(연구진)

1 연구배경 및 필요성

연구배경

- 공중화장실 수급확대에 대한 필요성은 증가추세이나 지방자치단체 차원의 공중화장실 조성을 위한 조직, 예산, 법적 근거 등이 미흡한 상황이 지속되면서, 관련부처, 지자체, 협회, 이용자 등의 의견이 반영된 공중화장실 관리·운영방안을 도출하는 것 자체에 많은 제약과 한계점 존재
- 사회변화에 따른 공중화장실 이용 현황 및 지역 여건이 반영된 공중화장실 운영방안 마련이 어려운 상황
- 공중화장실 이용자의 눈높이 및 욕구는 계속해서 늘어나고 있지만, 이를 관리 운영할 수 있는 근본적인 조직 인원 예산이 제한된 상태에서, 지금의 인원과 예산으로 공중화장실(민간개방화장실)의 운영·관리에 관련된 효율과 능률을 높일 수 있는 방안이 마련되는 것이 필요

연구목적

- 현행 공중화장실의 적용 범위별 관리현황 및 실태 분석 통한 시사점 도출
- 지자체 단위에서 공중화장실이 적용범위별로 어떻게 관리·운영되고 있는지와 공중화장실 적용범위별 담당 소관부처를 조사함으로써 관리주체 및 관리체계에 대한 실태조사 후 제도개선 방안 도출
- 민간의 자율적 참여 확대로 공중화장실 수급확대를 유도할 수 있는 방안 모색
- 각 지방자치단체 차원의 공중화장실 및 개방화장실(민간개방화장실) 공급·관리 측면에서 업무추진상의 문제점 및 애로사항에 관련된 의견조사 후 시사점 도출

2 연구의 주요 내용

지자체 공중화장실 담당공무원 의견조사 결과종합

● **공급·관리체계측면**

- 조직체계상의 공중화장실 전담부서 부재하며 '공중화장실 및 개방화장실에 대해 총괄적으로 관리 담당하는 부서는 어디입니까'라는 질문에 환경과 관련된 조직에서 공중화장실 및 개방화장실에 관련된 업무를 담당한다고 응답한 비율이 54.39%로 가장 많았음
- 허가·설치와 관리의 이원화된 업무구조에 대해 비효율적이라고 응답한 비율은 53.14%로 일원화가 필요하다라고 응답한 비율 높음
- 현재의 유지관리 방식의 문제점에 대한 의견으로는 공중화장실 개수는 증가하고 이에 따른 관리도 엄격해짐으로 인해 공중화장실 관리부서의 업무 과다가 발생하고 있고, 신규시설 요청에 따른 예산 및 운영비 확보 어려움이 발생한다는 의견이 대다수
- 공중화장실 관련 업무 효율성을 높이기 위해 어떤 점이 우선적으로 개선되어야 한다고 생각하십니까?에 대한 질문에 1순위는 '관련담당 인력 충원'이 42.15%로 가장 높았으며 2순위는 '업무체계상의 구조개선'이 25.13%로 가장 높은 비율 보임

● **안전성 확보측면**

- 공중화장실의 안전한 이용환경 확보를 위한 조례가 재정 되었는지를 묻는 설문문항에 대해서 관련 규정이 없다는 응답이 57.33%로 , 공중화장실 불법촬영 등 범죄발생으로부터 안전한 이용 환경 확보에 필요한 시책을 마련하고 있습니까? 의 질문에 마련하고 있다는 응답이 80.63%로 매우 높은 비율 보임
- 공중화장실 등에서 발생하는 안전 관련 문제 중 가장 개선이 필요한 문제는 무엇이라고 생각하십니까?의 질문에 범죄자 처벌규정 강화가 36.13%로 가장 높았음

● **개방화장실 수급확대 측면**

- 현재 공중화장실 공급이 수요에 비해 충분하다고 생각하십니까?의 질문에 대부분의 공무원 64.92%가 충분히 공급되고 있다고 응답
- 현재의 민간개방화장실에 대한 지원 수준이 충분하다고 생각하십니까?의 설문문항에 충분히 지원되고 있다고 응답은 52.88%, 지원 확대가 필요하다는 43.46%로 지자체 공무원들은 대부분 충분히 지원하고 있다고 인식

지자체 개방화장실 민간수급주체 의견조사 종합

● **공급관리체계 측면**

- 민간에서 개방화장실을 운영하는데 있어서 발생하는 가장 큰 문제점은 지저분한 사용으로 인해 화장실 관리가 어렵다는 의견이 팽배
- 특히 유동인구가 많이 존재하는 재래시장 및 상가밀집 지역 내 화장실을 개방형 화장실로 지정하여 사용하는 경우 시설파손 및 고장의 빈도가 동시에 증가하여 추가관리비용 발생 심각
- 24시간 개방으로 인해 수시로 청결 상태 유지위해 새로운 인력을 고용해야하는 부분이 새로운 비용발생으로 직결되고, 그럴 경우 건물전체의 관리비가 증가하기 때문에 건물입점 관계자들 역시 개방화장실 참여를 반대하는 실정
- 지원받는 비용보다 더 많은 청소관리 비용부담 발생과 시설파손 등으로 인한 추가비용 발생하여 사업 참여 철회 유발

● **안전성 확보 측면**

- 화장실 내 불법촬영물 설치에 대해 자체적으로 점검할 수 있는 지원 부재
- 불법촬영물 설치 유무를 확인할 수 있는 기기를 대여해주는 방식보다는 전문가 또는 관계자가 직접 개방화장실로 방문하여 설치 유무를 정기적으로 확인해 줄 수 있는 인력지원이 필요하다는 의견 팽배

● **개방화장실 수급확대 측면**

- 청결한 화장실이 유지될 수 있도록 화장실 청소용품을 대폭적으로 지원하고, 청소관리 인력을 지원해주는 사항이 필요
- 민간 건물에 입점한 사람들의 경우 개개인의 손익 계산이 맞지 않은 경우 민간 개방형 화장실 참여 및 유도는 현실적으로 어렵다는 실정을 반영해 「개방화장실 지정운영 사업」에 참여함으로 인해서 민간 건물주(수급주체)들에게 이익이 발생될 수 있는 현실적인 지원책에 대한 고민 필요

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

혁신적인 국비지원 필요

- 개방화장실 지정이 반드시 필요한 입지를 대상으로 혁신적인 예산지원 필요
- 민간 수급자로부터의 개방화를 유도할 수 있는 합리적인 관리비용을 예측하여 혁신적인 금액을 지원할 수 있는 제도 도입 필요
- 유동인구가 많은 도심지 및 역내 주변으로 개방화장실의 지정이 반드시 필요한 위치가 존재 하지만, 충분치 못한 지자체의 예산으로 민간으로부터의 개방화를 유도할 수 없는 현실 존재
- 개방화장실 지정이 반드시 필요한 위치를 선발해 지자체 간 경쟁을 통하여 차등화하여 국비를 지원할 수 있는 방안에 대한 검토 필요

다양한 주체들의 참여를 통합 협력적 거버넌스 체계 구축·활용 필요

- 삶의 질 향상을 위한 공중화장실의 공급 및 효율적 관리를 위해서는 행안부, 지자체, 주민, 시민단체 등의 협력적 노력 필요
- 지자체 단위 공중화장실 전담 관리체계를 확충하는 것에 대한 현실적인 한계점이 따르므로 현재구조 틀에서 부서 간 또는 민·관 간의 협력체계가 가동될 수 있는 제도적 장치마련 필요
- 공중화장실 협력적 관리체계 위한 공중화장실 위원회 구축 및 활성화 필요
- 민간의 의견을 수렴할 수 있는 소통의 장으로서 「공중화장실 위원회」 활용 또한 가능
- 민·관 간 지속적인 협력체계 구축을 통해 민간 전문 교육기관의 참여를 토대로 공중화장실 관리인에 대한 수준 높은 교육시행 또한 가능 할 것으로 판단

공중화장실의 안전성 확보방안 마련 필요

- 취약지역 중심의 상시점검 시스템 마련 필요
- 이동식 카메라 설치지원과 민간보안업체와의 협업행정을 통한 공중화장실 안전성 확보방안 마련 검토 가능
- 범죄취약지역에 위치하면서 안전사고에 관련된 사고 발생률이 높은 공중화장실을 중심으로 이동식 카메라 설치를 우선적으로 지원해주고, 민간경비업체와의 위탁계약을 통해 유지관리 될 수 있는 방안 모색 가능

[공중화장실 확충 위한 단계별 제도개선 방안]

구분	공중화장실 확충을 위한 제도개선 방안	단기	중기	장기
공급관리 측면	건축물 용도별 위생기구 세부 설치기준 권고안 조례반영		○	
	공중화장실의 효율적인 공급 위한 정기적 수요조사 시행	○		
	민간 개방화장실 지정확대 사업 지정요건 기준 완화		○	
	민간개방화장실 수급주체 모집 위한 다양한 방법의 홍보활동 도입	○		
	공중화장실 자문위원회 설치 및 운영	○		
안전성 확보	공중화장실 안전성 확보를 위한 지자체 조례 정비		○	
	취약지역 중심의 공중화장실 상시점검 시스템 마련		○	
	지자체 단위 공중화장실 불법촬영 카메라 설치 확인 전담조직 운영	○		
	이동식 카메라 설치지원과 민간보안업체와의 협업행정을 통한 안전성 확보방안 마련	○		
	디지털기술의 활용할 수 있는 유료화장실 도입 검토			○
	빅데이터 활용한 공공화장실 위치 제공 모바일 앱 개발 및 제공	○		
개방화장실 수급 확대	개방화장실 지정이 필요한 입지를 선정하여 국비지원		○	
	유동인구 고려한 지원금 지원물품 차등화 방안 마련		○	
	노후화장실 개선비용 지원		○	
	공공근로 인력 활용한 청소인력 지원방안 마련	○		
	민관 간의 명명권 제도 도입	○		
	넛지효과 활용한 정책도입 검토	○		

온천 산업 발전 및 제도개선 방안 마련

이제연(연구책임), 임태경(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 온천이용시설에 대한 시민들의 양적·질적 수요가 증가추세에 있지만, 목욕 및 숙박 등 이용형태의 편향을 극복할 수 있는 다양한 온천 시설 및 프로그램 개발과 목욕 중심의 온천 이용을 웰니스관광, 화장품, 입욕제, 먹는 샘물 등 온천의 다양한 산업적 활용 방안도 모색할 필요가 있음
- 한편 대한온천학회 및 일부 지자체에서 온천효능에 대해 연구하고 있으나, 아직까지 온천의 의료적 효능에 대한 검증이 미약한 상황으로 지역별 온천의 성분 및 의료적 효능에 대한 지속적인 연구가 필요한 시점임
- 또한 의료기관이 온천수를 사용할 수 있도록 관련 규정을 개정하여 온천수 활용이 기대되는 가운데, 현재 유해성분의 최대 허용기준만을 제시하고 있는 성분기준을 개정하는 등 온천제도의 개선도 이루어져야 함

2 연구의 주요 내용

- 국내 사례를 통한 시사점
  - ① 다양한 콘텐츠 및 프로그램 개발 필요, ② 스파·헬스케어에 대한 인식 전환 필요, ③ 온천 효능에 대한 과학적 검증과 연구개발(R&D) 투자 필요
- 해외 사례를 통한 시사점
  - ① 온천수질 및 온천산업에 대한 인증마크제도 운영, ② 지역특성이 반영된 파생상품과 프로그램을 개발·운영, ③ 관광자원 간의 밀집과 교통인프라 시스템이 우수, ④ 의료보험혜택 적용, ⑤ 온천과 관련된 연계산업(상품)의 개발

● 온천 이해관계자 분석 시사점

- 온천수 고갈에 대비하여 공공 소유의 온천공 확대와 온천공 관리체계 구축을 통한 지속적인 관리
- 온천을 다양하게 활용할 수 있도록 온천을 중심으로 지역자산 등을 연계하는 발전방향의 전환
- 동시에 온천법 시행령이 개정됨에 따라 치료 및 건강증진의 목적으로 일반 온천과 차별화된 방향으로 온천산업의 다각화
- 온천의 의학적 활용을 위해 온천 성분의 과학적 검증이 반드시 선행되어야 하며, 효능 검증 및 효능에 대한 인증, 다양한 콘텐츠 개발 등에 대한 정부 지원
- 장기적으로 지속적인 의료적 효과 연구를 통해 누적된 자료를 바탕으로 의료보험혜택 요구 추진

● 온천산업 발전 및 제도개선 방안

- 온천산업의 발전 기본방향은 ① 웰니스 관광(wellness tourism)의 목적지로서 온천관광의 활성화, ② 지역 활성화 및 일자리 창출에 기여, ③ 유관 기관의 협력을 통한 건강·미용상품 등 생산기업 지원, ④ 온천개발 및 산업화를 저해하는 제도 개선으로 설정
- 온천산업 발전 방안으로는 온천의료관광 활성화를 위해 온천수 의학적 효능 검증 강화, 보양온천 확대 및 지정기준 조정, 온천의료관광 활성화를 위한 방안 제안

① (가칭)한국온천의학연구센터를 설립하여 온천수질별 의료효능에 대해 체계적이고 지속적인 연구 및 검증하고 DB를 구축

② 정부와 한국온천협회, 대한온천학회 등의 협력을 통해 치유효능에 대한 인증제를 도입하여 온천의 의료적 효능에 대한 신뢰성 확보

③ 효능이 우수한 온천이 보양온천으로 보다 많이 지정될 수 있도록 기존의 '성분'을 '의료효능'으로 변경하고, 절대조건인 건강시설 총연면적 1,000㎡이상(운동욕장, 운동실, 수영장 등)과 기본시설에 '찜질방', '다목적 홀' 등을 상대조건으로 완화

④ 지역 의료시설과 온천을 연계한 재활 수(水)치료법과 탕치(湯治) 요법을 개발, 지역 관광자원과 연계한 의료관광코스를 개발하는 등 양·한방 협진을 통한 온천의료관광 활성화

⑤ 일본온천협회가 운영하는 '온천명인' 사이트와 같이 국내 온천에 대한 일괄적 정보를 제공하는 온천 포털사이트 구축 및 대국민 홍보

⑥ 온천의 등급제를 도입하여 온천이용자에게는 지역에 상관없이 표준화된 온천 선택지를 제공

⑦ 온천산업 활성화를 촉진시키는 방안으로는 올해 찾아가고 싶은 온천 10선, 홍보·마케팅 적극 지원, 온천수의 산업화 지원

⑧ 기존 온천대축제를 축하행사 중심에서 학술·심포지엄 기능으로 강화

⑨ 국제인증전시회에 참가를 지원하여 온천수 화장품 및 입욕제 등의 제품을 국·내외 홍보하고 판로를 개척

⑩ 「온천법 시행령」에 '(가칭)온천 산업화 활성화를 위한 유관기관 협의회 설치'를 신설하여 온천 산업화 활성화를 위한 다부처 협력(collaboration) 체계를 구축

⑪ 국내 온천의 성분현황과 해외 음용수 기준에 대한 면밀한 조사를 통하여 온천 음용수 기준 마련을 추진

⑫ 지자체 내 및 지자체간 산·학·연 거버넌스를 구축하여 온천 산업, 온천수 산업화 등을 공동 개발할 수 있는 지원정책 마련

⑬ 온천산업의 활성화를 위해 온천수 공동급수 등과 같은 온천의 이용·운영, 관리에 관한 조례 제정을 권고하고, 지자체에서 특별회계를 운영할 수 있는 법적 근거 마련

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 국내외 온천 산업화 동향분석과 온천 관계자 의견조사를 통한 온천정책 방향 설정에 활용
- 관광, 휴양 중심 이외에 다양하게 온천수를 활용할 수 있는 온천정책방향의 변화가 필요한 상황에서 온천산업 발전 기본방향으로 제시한 웰니스관광, 지역경제 기여, 온천 건강, 미용상품 지원, 온천 개발 및 산업화를 위한 제도개선을 통해 온천의 의료화 및 산업화를 촉진할 것으로 기대

3
자치단체 정책연구과제



1. **부산** | 부산시 균형발전을 위한 불균형 실태분석 지표 개발 연구(이소영, 박진경) 113

2. **대구** | 대구시 관내 코로나19 피해 여객자동차터미널 지원방안 연구(김성주, 홍근석) 116

3. **인천** | 자치분권 강화를 위한 광역시-군구 사무 이양에 관한 연구(박재희, 김지수) 119

4. **세종** | 단층제의 특수성을 고려한 세종시 농업관련 행정조직 개편방안(금창호, 권오철) 121

5. **경기** | 평생교육법 관련 제도 개선(국가-광역-기초 평생학습 추진체계 구축) (김대욱, 손화정) 125

6. **강원** | 강원도 농업인력 수급 안정화 지원방안 연구(손화정) 128

7. **충북** | 농민수당이 지방재정에 미치는 영향(전성만, 조기현) 131

8. **충남** | - 환경피해 극복 및 그린뉴딜의 안정적 추진을 위한 - 화력발전 지역자원시설세 세율인상 타당성 연구(김봉균, 여효성) 135

9. **전북** | 고령친화도시 조성 지원을 위한 초고령사회 전북 노인복지모델 개발 (박진경, 김상민) 137

10. **전남** | 전남 고령친화산업 지역경쟁력분석 및 맞춤형 육성방안(임태경, 박진경) 140

11. **경남** | 경상남도 성과관리 체계 개선방안(이병기, 김건위) 144

12. **제주** | 수도권 핵심생산연령인구 제주 이주의향 조사 분석 및 정책개발 (홍근석, 김봉균) 146

부산시 균형발전을 위한 불균형 실태분석 지표 개발 연구

이소영(연구책임), 박진경(연구진)

1 연구배경 및 필요성

부산시 지역 불균형 실태를 규명할 지표 개발

- 부산시는 「부산광역시 도시균형발전 지원에 관한 조례」에 의거하여 2019년 12월 부산광역시 도시균형발전 기본계획을 수립
- 기존 실태 분석에 활용된 대부분의 지표가 객관적 정량지표로 구성되어, 실제 주민들의 만족도 등 삶의 질 측면을 고려하지 못한 한계 봉착
- 최근의 균형발전지표 및 삶의 질 지표 추이를 검토하여, 부산의 지역 여건에 부합하는 균형발전지표를 개발하는 것이 연구목적임

2 연구의 주요 내용

불균형 실태분석을 위한 지표체계 정립

- 정책 부합성에 기반한 지표 영역의 재구성: 부산광역시 도시균형발전 지원에 관한 조례 및 상위법인 국가균형발전특별법의 규정 고려
- 상위법 상의 기존 균형발전지표 부문 및 균특법 시행령상의 지역통계 조사대상 등을 고려하여 4개 영역으로 재편

불균형 실태분석을 위한 지표선정

- 분석의 전제조건: 구군 단위의 공식통계 활용, 시계열 자료 활용, 영역별 주관지표의 활용(별도의 조사를 실시하지 않더라도 구득할 수 있는 기존 자료를 활용)
- 지표 선정기준: 자료취득 가능성, 객관성, 대표성, 측정의 단순성 및 이해용이성, 정책반응성
- 지표 선정: 4개 영역별로 20개 객관지표와 8개 주관지표를 최종 선정

선정지표에 따른 불균형 실태분석

- 자치구군 간 불균형 실태의 비교가 용이하도록 자치구군별 4개 영역의 개별지표를 합산하여 지역 간, 영역 간 불균형 정도를 파악할 수 있도록 개별지표를 영역별 지수로 환산하여 분석

[부산시 균형발전 실태분석 최종 선정지표]

구분	객관지표	주관지표
인구활력	• 인구증감률(전년 대비) • 고령인구비율(65세 이상 고령자율) • 순이동인구 • 합계출산율	지역애착도
산업·경제	• 재정자립도(결산기준) • 사업체 종사자수 • 가구당 월평균소득(500만 원 이상) • 기초생활수급자수 비율	근로여건만족도
주거생활 환경	• 노후주택률 • 무허가건축물수	주거만족도
	• 자동차등록대수당 주차장 면수 • 지하철역사수	대중교통만족도
	• 대기오염	환경체감도
교육·문화·복지	• 유치원수 • 초등학교 학급수 • 사설학원 및 독서실수	학교생활만족도
	• 공연장수 • 경기장수	여가만족도
	• 의료기관수(종합병원+병원) • 의료기관 병상수	의료서비스 만족도

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 지역의 발전정도, 잠재역량, 주민들이 체감하는 삶의 질 등 지역여건을 종합 진단할 수 있는 균형발전지표 제안
- 향후 부산 지역의 발전 정도를 객관적으로 측정·평가하고, 균형발전정책 사업평가 및 환류에 있어서 기초자료로 활용
- 부산광역시 조례 제4조에 의거, 매년 기본계획의 추진실적 및 성과를 점검·평가하도록 하고 있어, 매년 균형발전사업 점검·평가할 수 있는 모니터링 지표체계 제시

[부산시 도시균형발전 모니터링 지표 선정]

구분	지표 1	지표 2	지표 3	비고
인구활력	인구증감률(↑)	고령인구비율(↓)	순이동인구(↑)	지역애착도(2019)
산업·경제	재정자립도(↑)	기초생활수급자수 비율(↓)	사업체 종사자수(↑)	근로여건만족도(2019)
주거생활환경	노후주택률(↓)	무허가건축물수(↓)	자동차등록대수당 주차장 면수(↑)	주거만족도(2019) 대중교통만족도(2019) 환경체감도(2018)
교육·문화·복지	초등학교 학급수(↑)	공연장수(↑)	의료기관 병상수(↑)	학교생활만족도(2018) 여가만족도(2019) 의료서비스 만족도(2018)

대구시 관내 코로나19 피해 여객자동차터미널 지원방안 연구

김성주(연구책임), 홍근석(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 코로나 19 사태 이후 터미널은 운송업 분야와 마찬가지로 재정적으로 지극히 힘든 상황에 처해 있는데 대구시 관내 터미널은 모두 5개로, 2020년 3월 기준 이용객수가 전년 대비 93% 급감한 상태임
- 대구시의 터미널이 경영악화로 폐업할 경우 시민들의 불편함 해소를 위해서는 시 재정이 투입되어 최소한의 유지를 위한 원가는 보전해주어야 한다는 데에 연구의 배경이 있음
- 이에 본 연구에서는 터미널의 공공서비스적 성격과 지원근거에 대한 분석을 한 후 5개 터미널의 특성을 고려한 지원대상 선정, 지원규모를 산출하는 것을 목적으로 함

2 연구의 주요 내용

여객자동차터미널 재정지원의 법적 근거

- 여객자동차운수사업법(약칭: 여객자동차법)
- 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률
- 대구광역시 여객자동차 운수사업 지원 조례

여객자동차터미널 재정지원의 이론적 근거

- 터미널 서비스의 공공재적 성격을 살펴보았을 때 어느 범위까지는 비경합성이 있는 공공재적 성격을 함유하고 있다고 볼 수 있을 뿐만 아니라 '배제'가 가능한 서비스로 볼 수 있음

- 외부경제와 외부불경제의 개념과 공적 개입의 논리에 비추어 보면 버스터미널 주변의 자영사업자들의 사업에 긍정적 영향을 주는 등 외부경제의 일종에 해당되는 것으로 볼 수 있음
- 도시기능과 도시기반시설로서의 여객자동차터미널은 노동자들과 소비자들이 오가는 장소로서 생산 및 생활 밀착형 공공시설로서의 의미가 더욱 커지고 있다고 해석할 수 있음

여객자동차터미널의 원가분석

- 서부터미널
  - 2019년도 서부터미널의 연간 이용객수가 1,837,969명으로 연간 손익분기이용객수 1,089,320명을 초과하고 있어 터미널 운영사업을 통해 이윤을 획득하고 있는 것으로 추정할 수 있음
- 북부시외터미널
  - 2019년도 북부시외터미널의 연간 이용객수가 785,378명으로 연간 손익분기이용객수 872,168명에 초과하고 있어 터미널 운영사업을 통해 고정비를 회수하고 있는 것으로 추정할 수 있음
    - 그러나 북부시외터미널의 손익계산서상 임원급여의 연간 평균액이 954백만 원(판관비의 37% 수준)으로 나타나고 있어 임원급여에 대한 보상이 타 터미널에 비하여 크게 나타나고 있는 특징이 있음
- 현풍터미널
  - 2019년도 현풍터미널의 연간 이용객수가 119,168명으로 연간 손익분기이용객수 131,549명에 미달하고 있어 경영상의 애로는 코로나사태 이전부터 발생하였을 것으로 추정할 수 있음

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 코로나 19라는 상황은 어느 한 곳 피해가 가지 않은 곳이 없을 만큼 피해정도가 막대함에 따라 재정지원의 우선순위를 결정하는 것은 매우 중요한 과정으로서 대중교통수단이라는 공공재인 터미널을 지원함에 있어서도 그 우선순위의 결정이 필요함
- 연구를 종합한 결과 코로나 19로 인한 수요급감은 공동의 상황이나 터미널 운영업체의 재정사정에 따른 타격 정도, 법적으로 경유지에 대한 지원근거는 명확하지 않은 점 등을 고려했을 때 결과적으로 현풍터미널에 대한 지원만이 가능한 것으로 나타남에 따라 현풍터미널의 손실액을 추정함

- 현풍터미널에 대한 원가분석과 손익분기점을 바탕으로 손실액을 추정해 본 결과 2020년 2월에는 5,047,268원, 3월 8,465,920원, 4월 7,360,838원으로 나타났음
- 종합적으로는 5개 터미널 모두 어려운 상황이나 운영업체의 재정사정, 시설의 성격, 이전 연도부터 재정상황, 대체재(달성군 현풍시외버스간이정류장 답보상태) 등을 고려했을 때 우선적으로 현풍터미널 지원이 시급하다고 판단됨
- 지원규모는 상술한 월별 손실액을 바탕으로 대구시의 재정사정 등을 전반적으로 고려하여 결정되는 것이 바람직할 것임

자치분권 강화를 위한 광역시-군구 사무 이양에 관한 연구

박재희(연구책임), 김지수(연구진)

1 연구배경 및 필요성

연구배경

- 문재인 정부 2019년 자치분권 시행계획의 주요한 내용은 보충성의 원칙에 따라 국가-자치사무의 구분기준을 명확히 하고 중앙-지방 및 자치단체(광역-기초)간 사무배분의 일관성 및 합리성을 확보하는 것임
- 광역-기초단체 간 사무배분의 합리화는 광역 기능 중 주민 생활과 밀접한 기능은 기초로, 기초가 수행하기 어려운 광역·종합 기능은 광역으로 재배분하는 것을 의미함

연구목적

- 광역자치단체와 기초자치단체 간 사무배분의 일반적인 원칙과 기준을 체계적으로 정리
- 인천광역시가 담당하고 있는 사무 가운데 기초자치단체로 이양하는 것이 바람직한 사무를 도출함으로써 자치분권 업무 추진에 필요한 시의적절한 정책 자료를 제공하고 사무이양의 실효성을 강화하기 위한 제도 개선사항을 제시

2 연구의 주요 내용

- 기초사무 이양을 제시하는 의견이 광역사무로 존치하는 의견보다 높은 사무들은 외국인환자 유치 의료기관의 등록 권한 외 사무, 교통안전 관리자 관리 사무, 택시 유가보조금 지급 및 관리 사무, 승강기안전관리실태 지도점검 사무, 다중이용시설 실내 공기 질 관리 지도점검 계획 수립 사무, 노상노외 주차장 관리 사무 등임

- 국가 및 광역사무 존치 의견이 기초사무 이양 의견보다 높은 사무는 요양보호사교육기관 설치신고 및 관리 사무, 어항시설관리 사무, 대기기본 및 초과 배출 부과금 부과 징수 외 사무, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 위반 과징금 부과 징수 외 사무, 마을버스 인·허가 사무 등임

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

시사점

- 인천광역시 사무를 군·구로 이양하기 위해서는 사무수행 현지성 원칙과 일관성 원칙의 적용과 사무이양의 실효성 강화를 위한 인력 및 재정지원이 필요함
- 광역시-군·구간 합리적 사무배분체계를 위한 제도 개선사항으로 인천광역시의회 내 관련 위원회의 통합·조정 역할, 인천시와 관내 군·구간 사무수행 협력채널 설치·운영, 인천광역시의회 내 상임위원회 및 특별위원회 활용, 광역시·군·구간 인력·기술·재정 협력체제 강화, 인천광역시 군·구 행정지원 협력에 관한 조례 제정, 사무이양 관련 자치법규 사전심사 및 평가제도 운영, 사무이양 분쟁 해결을 위한 공식기구 운영 등이 제시되었음

기대효과

- 광역시 권한 사무의 군·구 이양은 중앙에 대한 자치분권 요구에도 부합하며 시, 군·구간 협치를 통해 정책협력 기반을 강화하고 대민 행정서비스를 개선할 수 있음
- 광역시에서 기초자치단체로 사무 이양시 참고자료로 활용할 수 있음

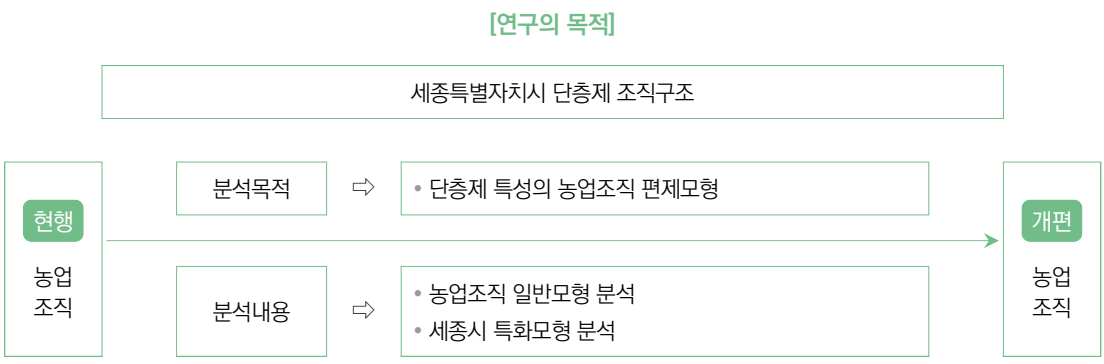
단층제의 특수성을 고려한 세종시 농업관련 행정조직 개편방안

금창호(연구책임), 권오철(연구진)

1 연구배경 및 필요성

세종시의 단층제 행정구조의 농업관련 행정조직 설계

- 세종특별자치시에 적용된 단층제 행정구조에 부합하는 농업관련 행정조직의 적정모델을 설계함



2 연구의 주요 내용

농업관련 행정조직의 편제유형

- 농업관련 행정조직은 관련법령에 따라서 농업정책기구와 농업진흥기구로 구분되고, 이들을 대상으로 본청과 직속기관 및 하부행정기관의 설치여부를 기준으로 크게 3개의 편제모형으로 구분이 되고 있음

[농업관련 행정조직의 편제유형]

본청단위	농업정책기구	+	농업진흥기구
▽			
하부단위	읍면 농업기구		

제1모형	• 본청 농업정책기구 + 직속기관 농업기술원 - 적용기관 : 도/특별자치도
제2모형	• 본청 농업정책기구 + 직속기관 농업기술센터 - 적용기관 : 특별시/광역시
제3모형	• 본청 농업정책기구 + 직속기관 농업기술센터 + 읍면 농업기구 - 적용기관 : 특별자치시/시/군

세종특별자치시 농업관련 행정조직 실태

- 본청에 농업정책기구를 직속기관에 농업진흥기구를 그리고 읍면동 단위에 농업관련 기구를 설치하는 제3모형의 기본구조로 편제를 하되, 경제부시장 직속으로 농업정책보좌관을 그리고 동물위생시험소에 가축방역 관련기구를 추가적으로 설치하고 있음

[세종특별자치시 농업관련 행정조직 실태]



세종특별자치시 농업관련 행정조직 한계

- 농업관련 행정조직의 분화에 따른 기능적, 기구적 및 인력적 비효율성이 발생하고, 결과적으로는 관련 행정수요의 양적 및 질적 대응을 제약하고 있음

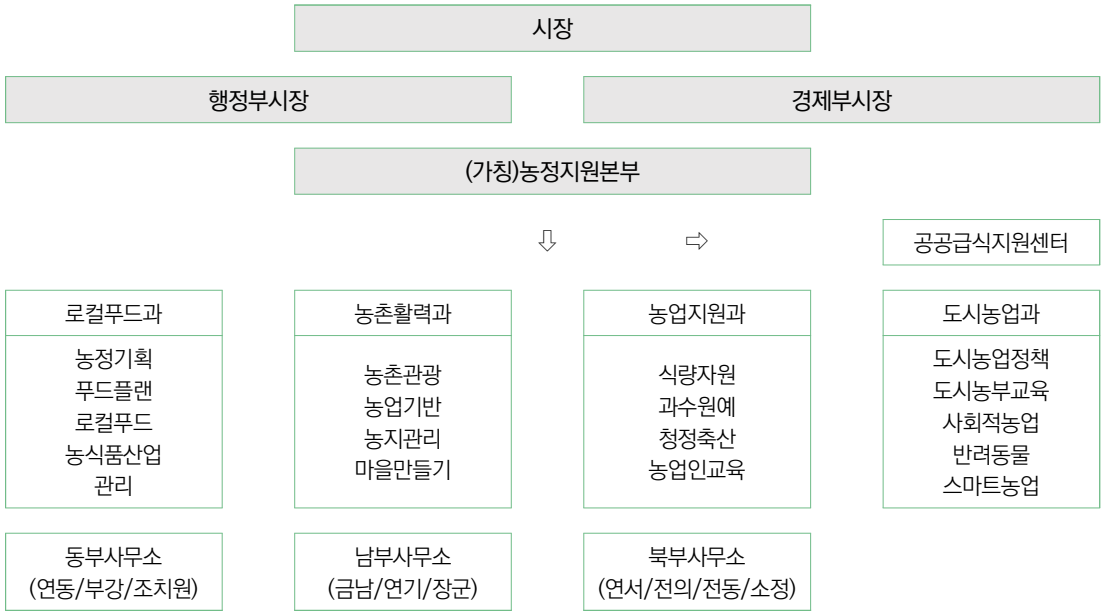
[세종특별자치시 농업조직 운영한계]



최적대안의 설계

- 세종특별자치시의 농업관련 행정조직의 최적대안으로 통합편제(지역본부) 대안이 타당하며, 현행의 본청 경제산업국의 농업정책기구와 직속기관의 농촌진흥기구를 통합하여 독립적인 지역본부를 설치하는 것임

[통합형(지역본부) 개편대안]



3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

연구결론

- 세종특별자치시의 농업관련 행정조직은 단층제적 행정구조의 특수성을 감안하여 농업정책기능과 농촌진흥기능을 통합하여 편제하는 것이 보다 효율적인 구조로 판단됨

기대효과

- 세종특별자치시의 농업관련 행정조직을 통합형(지역본부) 편제방식으로 구조화함으로써 농업관련 행정서비스의 효율적 제공을 가능하게 하는 대안을 제공함

평생교육법 관련 제도 개선
(국가-광역-기초 평생학습 추진체계 구축)

김대욱(연구책임), 손화정(연구진)

1 연구배경 및 필요성

현행 평생교육법 상 평생교육에 있어 광역자치단체의 역할이 미비함

- 현행 평생교육 관련 제도 중 평생학습도시 지정의 경우 전달체계가 국가에서 기초로 연결되어 광역자치단체의 기능이 미흡함
  - 그로 인해 광역자치단체 관할 지역 간 사업의 연계나 조정이 어려움

이 연구는 현행 평생교육법 제도를 개선하여 국가-광역-기초 간의 평생학습 추진체계를 효과적으로 구축하는 방안을 마련하는 것을 목적으로 함

- 현행 평생교육법 관련 제도에서는 광역자치단체가 수행할 수 있는 역할이 제한적이기 때문에 광역자치단체의 역할을 강화하기 위한 방향으로의 평생교육법의 개선이 필요함
  - 평생교육법 관련 제도 상 광역자치단체의 역할을 부여하고 강화함으로써 책임성을 강화하고 연계성 강화 및 효율적인 추진체계를 구성할 수 있음

2 연구의 주요 내용

평생교육법 개선안

- 평생교육 사무중복을 완화하고, 광역과 기초 일반행정기관과의 협치구조를 강화하며, 지방분권적 평생교육체계 구축을 위한 평생교육 개선안을 제시하면 다음과 같음

- 제9조(평생교육진흥기본계획의 수립 ④ 신설
- 제15조(평생학습도시) ① 개정, ④ 삭제
- 제21조(시·군·구평생학습관 등의 설치·운영 등) ①, ② 개정
- 제31조(학교형태의 평생교육시설) ⑨ 신설
- 제32조(사내대학형태의 평생교육시설) ⑥ 신설
- 제33조(원격대학형태의 평생교육시설) ⑦ 신설
- 제35조(사업장 부설 평생교육시설) ③ 신설
- 제36조(시민사회단체 부설 평생교육시설) ④ 신설
- 제37조(언론기관 부설 평생교육시설) ④ 신설
- 제38조(지식·인력개발 관련 평생교육시설) ④ 신설
- 제38조의2(평생교육시설의 변경인가·변경등록 등) ③ 신설
- 제38조의3(신고 등의 처리절차) ④ 신설
- 제6장 문해교육 제39조 ② 개정
- 제39조의2(문해교육센터 설치 등) ②, ③ 개정

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

지방분권적 평생교육 추진체계 구축

- 우리나라의 평생교육 추진체계는 지나치게 중앙정부(교육부) 중심으로 편성되어 있어 지방자치단체가 지역의 특성에 따른 차별적인 평생교육정책의 추진이 어려움
- 평생교육사무의 전국적 통일을 위한 정책을 제외하고는 지방자치단체가 조례를 통해 지역의 실정에 맞는 정책을 추진할 수 있도록 법령을 개정하여 권한을 이양할 필요가 있음
  - 평생교육 선진국의 사례에서도 광역중심의 지방자치단체에 상당한 권한이 부여되어 지역실정에 맞는 평생교육 정책을 추진하고 있음

광역자치단체의 역할 강화

- 특히 광역자치단체는 기초자치단체에 비해 규모가 크고 역량이 우수하므로 지방분권형 평생교육 시스템에서 보다 많은 역할을 수행할 필요가 있음
- 이를 위해 우선적으로 평생학습도시 지정권 부여, 각종 시설에 대한 인허가권을 일반자치단체로 이관을 고려할 필요가 있음

강원도 농업인력 수급 안정화 지원방안 연구

손화정(연구책임)

1 연구배경 및 필요성

- 강원도의 경우 농업인구가 지속적으로 감소하는 가운데, 농업인구의 심각한 고령화로 인해 현장의 인력난이 가중되고 있는 실정임
- 이와 같은 인력난을 타개하기 위해 중앙정부 및 지방자치단체의 경우 농업분야에 관한 내국인 인력의 고용을 촉진하고자 하나, 기본적으로 저임금, 열악한 작업여건 등으로 인해 지난 10년간 내국인은 농업부문의 근로를 기피하고 있는 실정임
- 게다가, 최근 최저임금의 급상승으로 인해 임금제공에 어려움을 겪는 농촌에서는 인력부족의 문제가 더욱 심화되고 있음
- 상기와 같은 문제, 소위 내국인 인건비(최저임금 상회) 상승과 함께 단기간 집중되는 농업특성(농번기) 등으로 인해 전국적으로 농업부문에 대한 외국인 근로자 고용이 급증한 가운데, 특히 강원도의 계절근로자에 대한 고용은 2019년 기준으로 전국 계절근로자의 45.5%를 차지할 정도로 급증한 바 있음
- 하지만, 최근 2020년 들어 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19)으로 인해 기존 외국인 근로자는 급격히 빠져나가는 반면 이들의 입국은 지연되면서 농촌 현장에서는 일손 부족의 어려움을 호소하고 있음
- 본 연구는 코로나19로 인해 당분간 현 농촌일손 부족을 메우는데 실효성이 떨어지는 기존 외국인 인력도입에 초점에 맞춰진 방안에 대한 고찰보다는 이들 외국인 인력을 대체할 내국인 인력을 안정적으로 농촌에 공급할 수 있는 지원방안을 모색하는데 그 주된 목적을 둠

2 연구의 주요 내용

- 강원도 농업인력 육성정책과 다양한 농업인력의 수급 및 육성사례를 종합하여 강원도 농업인력 수급 안정화 지원방안들이 다음과 같이 제시됨

- 일반 농업인력 수급 지원을 위해, 자활사업, 공공근로사업 등 지역사업과의 연계강화, 농촌인력중개센터, 귀농귀촌지원, 강원도 일자리재단, 다문화지원센터, 남북하나재단 하나센터, 대한노인회 취업지원센터, 준법지원센터, 강원도 자원봉사센터 등 지역기관과의 연계강화, 서울시 농촌 일손교류 프로젝트와의 연계 강화 등의 방안들이 제시됨

- 전문 농업인력 양성 지원을 위해, 도시민-농가 간 갈등 중재 및 작업효율 증대를 위해 중간관리자(가칭 농장 코디네이터) 양성이 필요한 가운데, 체계적인 중간관리자 교육을 위해 미래농업교육원 등 도내 농업교육기관과의 협력 및 협업방안이 제시됨

- 농업인력 지원체계의 강화를 위해 먼저 관련 조직인 현 강원도 농업인력지원센터의 조직 및 예산을 확대함으로써, 강원도 농업인력 수급과 관련된 컨트롤타워의 기능을 강화시킬 필요가 있음
  - 2020년 현재 도 농업인력지원센터는 팀장 1인, 6급 1인, 임기제 2인 등 총 4인으로 구성, 도내 농업인력 수급관리 총괄 및 지원에 한계가 있는 바, 조직 및 예산을 확대할 필요가 있음

- 마지막으로 현재 도에서 운영 중인 농업인력지원 포털을 보다 활성화 시킬 필요가 있음
  - 현재 운영 중인 농업인력지원 포털은 농업인력의 수요/공급 연계 및 농업 관련 정보제공을 위해 만들어 졌으나, 구축 상황이 미흡하고 이용 편의성도 낮은 수준인 실정임
  - 인력 공급 및 수요자, 각 시군 지자체, 관계기관 등 강원도 농업인력 관련 주체들이 실제 필요로 하는 시군별 인력 수요 정보(통계), 인력구직 풀 등 구축·제공이 필요한 가운데, 사용자 편의성 제고를 위해 강원일자리정보망, 농촌진흥청 등 관련기관 자료를 포털 내에서 이용 또는 활용 할 수 있도록 개편이 필요함

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 본 연구는 강원도 농업인력 육성정책과 다양한 농업인력의 수급 및 육성사례를 종합하여 강원도가 현재 처한 농촌일손 부족을 메우기 위해 인력을 안정적으로 농촌에 공급할 수 있는 다양한 지원방안을 제시한 바 있음

- 이와 같이 제시된 방안들은 시간적으로 단기간에 추진될 수 있는 방안들뿐만 아니라, 중장기적인 방안들도 포함하고 있는 바, 강원도는 이러한 방안들을 한 번에 동시에 추진하기보다 시차적 차이를 두고 추진할 필요가 있다고 판단됨
  - 예컨대, 지역사업과의 연계강화, 지역기관과의 연계강화, 서울시 농촌 일손교류 프로젝트와의 연계 강화, 농업인력지원 포털 활성화 등은 1년 내 단기간에 추진할 수 있는 방안으로 간주될 수 있음
  - 반면에 도시민-농가 간 갈등 중재 및 작업효율 증대를 위해 중간관리자 양성의 경우 성과가 가시화되기 위해서는 미래농업교육원 등 도내 농업교육기관과의 협력 및 협업방안의 추진은 궁극적으로 중장기 방안으로 간주될 수 있음
  - 또한, 향후 코로나19가 종식되는 시점을 대비한 외국인 계절근로자 배정 확보를 위한 신규 MOU 체결 및 이들에 관한 지원·관리체계 강화방안의 경우, 코로나19의 종식을 예측할 수 없다는 점에서 현 시점에서는 방안추진의 기반정도만 준비해야 하는 중장기 방안으로 간주해야 함
- 또한 상기와 같은 다양한 방안들을 효율적으로 그리고 효과적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 현재의 강원도 농업인력지원센터가 컨트롤타워의 기능을 제대로 수행하도록 조직과 예산의 확대가 필요할 것으로 판단됨

농민수당이 지방재정에 미치는 영향

전성만(연구책임), 조기현(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 지방자치단체는 주민들의 고령화 및 청년실업의 문제에 대응하기 위한 현금복지 등의 일부 지나친 선심성 사업을 확대하여 책임성 제고 필요성 대두
- 지자체의 현금복지 사업 확대의 우려는 지자체의 현 재정상태를 고려하지 않은 지자체장의 정치적 판단에 있으며, 이는 지자체의 교부세 수요산정과 연계되어 문제점이 부각되고 있음
- 지자체 복지사업은 보건복지부의 복지사업과 중복성 여부와 관련하여 중앙-지자체 간의 입장 차가 나뉘어져 있음
- 본 연구에서는 충청북도에서 주민조례청구로 접수된 '농민수당제도'에 대한 도입검토에 필요한 충청북도의 재정에 미치는 영향을 분석하는데 목적이 있음
- 첫째, 충북도의 지방재정에 미치는 파급효과를 분석하기 위해 정태분석과 동태분석을 통해서 충북도의 농민수당 도입의 파급효과를 분석하고자 함
- 둘째, 농민수당제도의 현실 적합성(local adaptability)을 높이기 위해 타 지자체의 농민수당 도입 사례 분석을 통해서 도입목적에 따른 운영상의 문제점 및 특성을 반영하여 지속가능한 농민수당제도 개선의 정책시사점을 제시
- 셋째, 농민수당제도의 특성을 반영하여 기존 사회보장제도와의 관계에 관한 논의를 토대로 농민수당제도의 현행 문제점 및 제도적 개선방안을 제시

2 연구의 주요 내용

현행 사회보장제도 내에서 농민수당제도의 의미 검토

- 농민수당은 청년수당과 노인수당과 달리 사회적 약자의 보충적 특성의 대상이 아닌 점에서 기본소득제와 유사한 특성을 지니고 있음
- 기본소득제의 특성을 유지하기 위해서는 농민이라는 직업군의 특수성에 따라 타 직업군과 형평성이 우려됨
- 반면, 농민 직업군의 낮은 소득계층의 특수군을 인정하더라도, 현행 지원되는 사회수당(공익직접직불제, 농어업인 사회복지제도)의 급여와 비교 시 충분성이 인정되어 농업수당을 농민 전체에게 지급한다는 것은 농업 군 내의 소득군들 간 형평성 또한 제기될 수 있음

현행 사회보장제도 내에서 지자체의 재정현황 검토

- 지자체는 지자체 간 재정편차가 커서, 현행 중앙-지방 간 세입 및 세출 분담체제 내에서 사회복지 및 사회수당 등의 현금수당의 추가적인 지출은 지자체의 재정운영의 경직성을 높일 우려가 큼
  - 현행 사회복지 증가 추세에 따라 지자체의 재정운용에 있어, 통합재정수지비율, 경상수지비율, 자체수입비율 및 지방보조금 비율에 있어 건전성 확보 우려
  - 의무지출비용의 증가에 따른 지자체 가용재원의 감소가 큼

충북도 농민수당 후 재정파급효과 분석

- 동태분석 결과
  - GDP와 충북 GRDP는 장기균형관계에 있으며 국가경제 위기 시 둘 사이의 관계가 더 밀접하며, 충북의 GRDP가 GDP보다 더 하락
  - 충북 지방세는 충북 GRDP는 장기균형관계에 있으며 이는 충북도의 코로나19 이후의 GRDP 감소에 따라 지방세는 감소할 것으로 추정
  - 충북 지역의 경우, 본청의 보통교부세 -145억 원을 비롯하여 전체적으로 -661억 원 감소함(내국세 감소에 따라, 보통교부세 총량은 -1조 원 감소)

- 정태분석 결과
  - 충북 본청 및 시·군의 '19년도 당초 기준재정수요는 60,987억 원이며, 농민수당 도입 시 기준재정수요는 -720억 원 감소한 60,267억 원임
  - 보통교부세 '19년 총액기준 배분에 따라 다른 시·도 본청은 105억 원, 시 160억 원, 군 140억 원 가량 상대적으로 교부금액 증가
  - 농민수당 도입 시 재정력지수, 재정자립도, 재정자주도 지표값은 일제히 하락함

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

농민수당의 차등지원제도로 개선 필요

- (현행 문제점) 농민수당 지급에 따른 충북도청 및 소속 시·군의 장기적으로 경직성경비(의무지출)의 확대로 인한 재정활동의 제약을 줄 수 있음
  - 또한 농민공익직불제와 동시에 농민수당을 부여할 때, 현행 사회보장체계의 사회수당의 지급대상, 기준과 괴리 발생
- (농가기본소득보장제로 대체) 농민수당은 농가 전 대상의 소득 및 자산의 기준없이 수여하는 특성으로 소득보장의 효과가 크게 없기 때문에, 소득보장의 효과가 나타나는 저소득 농가에 차액 보전하는 방식 고려 필요
- (추가 개선방안) 농가기본소득보장제와 농민수당제도 시행을 달리 할 경우에는 최저 지원금액에 대한 분석이 향후 필요
  - 농민수당제도 도입 후 농가기본소득보장제로 제도 개선이 될 경우, 연 120만 원을 지급받던 농민이 농가기본소득보장제로 변화되면서 받는 금액이 줄어들 경우(예, 연 50만 원 지급 농가 경우), 농민들의 반발 우려에 따른 최저 지원금액에 관한 추가 분석 필요

농민수당의 일몰제 적용

- (3년 한시 적용 후 재평가) 지자체 특별회계의 일몰제와 같이 경직성 강한 지출에 관한 사업의 경우에는 한시 적용 후 처음부터 다시 적용

- 현행 복지부의 사회보장법 개정 이후 농민수당제도는 중앙정부에서 인정하는 복지사업이 아니기 때문에 지자체 재정운용 뿐만 아니라, 향후 사회보장법의 제26조 사항에 따른 협의 내용에 따른 사업평가를 수행할 여지가 높음

지자체의 사회복지사업의 재정영향평가제도 활용

- 현재, 중앙-지방 간 대규모 사업의 경우 지방재정투자심사위의 심의를 거친 지방재정영향평가제도를 활용하여 합리적인 사업을 추진하고 있음
- 하지만, 현금성 복지사업과 같이 도입 이후에 지속적으로 수행되는 사업이 확대되고 이러한 사업들이 지자체의 재정운용의 영향을 준다는 점을 고려할 때 지자체 재정영향평가제도의 개선을 통한 지자체 재정운용의 재정책임성 확보가 요구됨

- 환경피해 극복 및 그린뉴딜의 안정적 추진을 위한 - 화력발전 지역자원시설세 세율인상 타당성 연구

김봉균(연구책임), 여효성(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 지역자원시설세는 지역의 환경보호 및 개발사업 등에 소요되는 재원을 충당하기 위한 목적세로, 이 중 화력발전과 원자력발전에 대한 지역자원시설세는 전력 생산 시 발생되는 사회적 비용을 발전생산자에게 부과하기 위해 과세되고 있음
  - 하지만 화력발전이 야기하는 직·간접적인 사회적 비용은 원자력발전을 포함한 다른 발전원이 야기하는 사회적 비용보다 훨씬 큼에도 불구하고 화력발전에 부과되는 지역자원시설세 세율은 원자력발전에 비하여 상대적으로 낮은 수준임
- 화력발전이 해당 지역에 상당한 외부불경제를 주고 있는 반면, 이에 따른 피해는 지역의 주민과 지방자치단체가 과도하게 많이 떠안고 있는 상황에서, 화력발전에 대한 지역자원시설세의 개선이 필요

2 연구의 주요 내용

- 화력발전에 대한 지역자원시설세의 개선방안으로 두 가지 세율인상 안을 제시
  - 첫 번째 안은 현재의 0.3원/kWh인 화력발전 지역자원시설세 세율을 0.6원/kWh, 1.0원/kWh, 1.5원/kWh, 2.0원/kWh으로 인상하는 방안으로, 이 경우 전국 수준에서 세입 추정액은 각각 2,292억 원, 3,820억 원, 5,729억 원, 7,639억 원임

- 두 번째 안은 지방세인 화력발전 지역자원시설세를 첫 번째 안과 같이 인상하는 동시에 국세인 발전용 유연탄에 대한 개별소비세를 인하하는 방안으로, 현재 발전용 유연탄에 대한 개별소비세 세율인 46원/kg을 45원/kg~41원/kg으로 인하할 경우 국세는 856~4,281억 원 감소할 것으로 예상되는데, 특히 세율이 43원/kg일 경우 예상되는 국세 감소분인 2,568억 원은 화력발전 지역자원시설세를 1.0원/kWh로 인상하였을 때 예상되는 지방세 인상분인 2,674억 원과 비슷한 수준임

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 두 가지 화력발전 지역자원시설세 인상 안 중 화력발전 지역자원시설세를 1.0원/kWh로 인상하는 동시에 발전용 유연탄에 대한 개별소비세를 43원/kg으로 인하하는 방안이 전기요금인상에 대한 가능성을 수반하지 않고, 재정분권과도 연계되어 있다는 점에서 더 현실적이고 합리적인 방안으로 판단됨

- 환경오염으로 인한 해당지역 피해복구 및 예방을 위한 재원 확보라는 화력발전 지역자원시설세의 과세 근거에 부합하기 위해서는 화력발전이 야기하는 외부비용에 대한 정보들을 정기적으로 반영하여 합리적인 세율체계를 구축할 필요가 있음

고령친화도시 조성 지원을 위한 초고령사회 전북 노인복지모델 개발

박진경(연구책임), 김상민(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 인구비중이 가장 큰 코호트 집단인 베이비붐 세대가 2010년 중후반부터 은퇴를 시작하여 고령층에 진입하기 시작, 고령인구비율 급증
  - 전북의 경우 인구 고령화는 타 시도 대비 고령화 속도가 더욱 빨라서 2019년에 이미 20.4%로 초고령사회(super-aged society)에 진입
- 생산가능인구는 감소하는 반면 고령인구비율은 급증함에 따라서 노인부양비 증가, 초고령화 사회를 기점으로 노인복지 패러다임 변화 필요
  - 더군다나 코로나發 베이비붐 세대의 강제 은퇴, 비자발적 실업 증가, 빈곤화 문제 이슈
- 초고령시대 전북의 노인복지 실태 및 인구학적인 특성 분석, 물리적 환경 특성과 사회경제적 특성 등을 분석하여 환경변화 진단
  - 세계보건기구(WHO)의 고령친화도시 국제네트워크 가입현황 분석, 노인복지정책 추진방향 수립을 위한 고령친화도시 우수사례 분석
- 초고령사회에 진입한 전북지역의 지역적인 특성과 노인의 특성을 고려하여 장기적으로 대응가능한 전북의 종합대책 추진, 복지정책 방향 수립 필요
  - 고령친화도시 가이드라인을 제시하여 고령친화도시 조성을 지원하고, 초고령사회 종합대책 추진을 위한 전북 노인복지모델 개발 필요

2 연구의 주요 내용

- 고령친화도시 및 고령사회정책 논의
  - 세계적인 고령화와 도시화로 고령화가 국제적인 정책적 이슈로 등장, 세계보건기구(WHO)에서 '고령친화도시' 가이드라인 개발, 네트워크 결성
  - WHO(2007)의 고령친화도시는 활동적 노화(Active Aging)에 기반하고 있으며 WHO(2019)는 건강한 노화(Healthy Ageing) 전략 제시
  - 우리나라 고령사회정책은 보건복지부의 저출산·고령사회 기본법 하에서 추진하는 저출산·고령사회정책과 노인복지법 하에서 추진하는 노인복지정책 및 노인 일자리 및 사회활동 종합계획을 들 수 있음
- 전라북도 고령화 실태 및 여건분석
  - 베이비부머 세대의 고령인구화, 인구감소 및 초고령사회 진입, 고령자 가구 및 독거노인 비중, 저소득노인 확대, 생산가능인구 감소, 부양부담 증대
  - 전라북도의 WHO 8대 영역별 함의: 전북은 비교적 노인이 활발한 경제활동을 하고 있으며 잘 갖춰진 노인복지시설 인프라를 갖추고 있지만 초고령사회 도래, 저소득노인 비중 증대 등으로 복지재정 압박 증대
- 국내 고령친화도시 정책사례 분석
  - WHO의 고령친화도시 국제네트워크(GNAFCC)에 가입되어 있는 서울시, 제주도, 정읍시, 논산시에 대한 정책사례 분석
- 고령친화도시 국제네트워크 사례분석
  - 일본의 고령친화도시 국제네트워크에 가입되어 있는 아키타시, 효고현 다카라즈카시, 카나가와현 미나미아시가라시와 다테시 사례분석

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 전북의 고령친화정책 추진방향
  - 농어촌 지역의 특성과 노인의 욕구를 반영한 정책추진, 전 세대를 아우를 수 있는 포괄적인 정책추진, 다양한 영역·부문·주체 간 협력적 정책추진

- 전북형 노인복지모델 개발
  - 전라북도 지역에 대한 구체적인 실태를 주기적으로 파악하여 고령친화도 조사를 바탕으로 고령친화도시 마스터플랜 수립
  - 전라북도의 노인복지 및 고령친화도시 비전은 “정든 곳에서 건강하고 활동적인 고령친화도시, 전북!”으로 설정하여 단계적, 차별적, 예방적 추진
  - WHO의 영역을 5대 영역, 즉 고령친화환경(주거·교통·외부환경 및 시설·안전), 여가 및 사회활동, 존중 및 사회통합, 고용(노인일자리) 및 사회공헌, 건강 및 지역사회 돌봄과 의사소통으로 간소화하여 설정하고, 전북형 핵심 전략과제 도출
- 추진체계 및 지원체계 정비
  - 복지여성보건국 산하 노인복지과에서 정책을 총괄하고, 큰 틀에서 고령친화도시 구축을 위한 노인복지 조례로 정비, 유기적인 민관 협력체계 구축
- 고령친화도시 국제네트워크 가입 추진
  - 1단계는 고령친화도시 계획수립(2021~2022), 2단계는 실행 및 고령친화도시 국제네트워크 가입(2023), 3단계는 실행계획 평가 및 모니터링(2024~2025), 4단계는 고령친화도시 확립 및 고도화
- 전라북도는 고령친화도시 조성지원 조례를 마련하여 추진 중이므로 고령친화도시 조성을 위한 정책 방안 마련에 활용

전남 고령친화산업 지역경쟁력분석 및 맞춤형 육성방안

임태경(연구책임), 박진경(연구진)

1 연구배경 및 필요성

연구배경

- 고령화가 급격하게 진전되면서 고령친화 제품 및 서비스 시장은 크게 증가하고 있어 이에 대한 산업화가 절실한 실정임
- 전남지역은 17개 시·도 중 고령인구의 비중이 가장 높아 향후 성장잠재력이 저하되는 등 부정적인 영향이 우려되지만, 고령친화산업 육성을 통해 고령화 사회에 보다 적극적으로 대응할 경우 관련분야에서 선두주자로서의 지위를 확보할 수 있어 새로운 수요를 창출할 수 있는 기회요인이 될 수 있음

연구목적

- 고령친화산업을 지역산업의 새로운 성장동력으로 자리매김하기 위한 지역의 특성과 여건이 고려된 핵심정책분야 선정
- 지역의 (현)핵심전략 프로젝트와 연계하여 고령화친화산업 구축·지원 할 수 있는 방안 마련
- 전라남도 7기 핵심「청정 전남 블루 이코노미」프로젝트 안에서 총 35개의 세부과제가 진행 중에 있으며 현재의 추진 프로젝트 안에서 연계해서 추진될 수 있는 고령친화산업의 세부분야 선정

2 연구의 주요 내용

전남 고령친화산업 규모 측정 종합

- 2015년 기준 전남의 경우 우리나라 고령친화산업 전체 종사자의 3.65%에 해당되는 근로자가 분포되어

있으며 이는 17개 시·도 중 12번째 해당되며 2017년 기준 역시 3.66%에 해당되는 근로자가 분포되어 있는 것으로 나타남

- 2015~2017 사이 전남의 고령친화 산업 관련 종사자는 1,501명이 증가한 것으로 나타나 0.01% 증가율 보임
- 전남의 고령친화산업 부분별 현황에서 가장 큰 비중을 차지하는 산업군은 고령친화여가 산업으로 전체 47%(2017년 기준, 11,428명 종사)에 해당
- 다음으로 고령친화요양산업(30%) 고령친화식품산업(12%) 순으로 나타남
- 2017년 기준 고령친화용품산업(5%), 고령친화의료기기산업(2%), 고령친화주거산업(2%), 고령친화금융산업(2%), 고령친화의약품산업(1%)은 고령친화산업 전체 5% 이하의 종사자 비율 보임

지역경쟁력 분석결과 종합

- 2015~2017년 사이 고령친화산업 분야에서 양(+)의 지역할당 효과와 함께 타시도에 비해 전남의 고용이 많이 늘어난 분야는 고령친화식품산업, 고령친화의료산업, 고령친화용품산업, 고령친화금융산업 분야로 나타남
- 구체적으로 양(+)의 지역할당 효과와 함께 전남의 고령친화식품산업 분야에서 2015년 2017년 모두 1이상의 지역 특화도 지수를 보인 지역은 강진군, 고흥군, 곡성군, 나주시, 담양군, 무안군, 보성군, 신안군, 여수시, 영광군, 완도군, 장성군, 장흥군, 진도군, 함평군, 해남군, 화순군으로 나타났으며 그중에서도 상대적 특화도가 가장 높게 나타난 지역은 장성군으로 나타남
- 2015년 대비 2017년 기준 고령친화식품 분야에서 특화도 지수가 가장 크게 성장한 지역은 담양군으로 도출됨
- 또한 양(+)의 지역할당 효과로 인해 다른 지역에 비해 고용증대 효과가 나타난 고령친화의료산업 분야에서 2017년 기준 1이상의 지역 특화도 지수를 보인 지역은 장성군으로 나타남
- 하지만 2015년 대비 2017년 기준으로 증감율을 살펴보면, 지난 3년간 -0.96만큼의 상대적 특화도 지수가 하락한 것으로 나타남
- 고령친화용품 분야에서 2015년 2017년 모두 1이상의 지역 특화도 지수를 보인 지역은 장성군, 함평군, 화순군으로 나타났으며 그중에서도 상대적 특화도가 가장 높게 나타난 지역은 함평군으로 나타남

- 함평군은 2015년 대비 2017년 기준 고령친화용품 분야에서 특화도 지수가 가장 크게 성장한 지역으로 나타났으며, 장성군, 화순군은 지난 3년간 상대적 특화도 지수 하락한 것으로 도출됨
- 고령친화금융 분야에서 2015년 2017년 모두 1이상의 지역 특화도 지수를 보인 지역은 순천시가 유일
- 순천시를 제외한 전남의 다른 지역에서는 1이하의 입지계수를 보여 특화도의 정도가 전반적으로 낮은 것으로 나타남

[전남 고령친화산업 특화분야 선정 결과]



3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

노령복지확대 측면이 아닌 산업육성, 기업·핵심인력 유치·지원측면으로 접근하는 방향 설정 필요

- 노령복지 측면이 아닌 산업육성, 기업·핵심인력 유치·지원측면으로 접근하는 방향 설정 필요
- 전남에서는 고령친화산업 관련 기업·연구기관 또는 단체 등의 본사나 공장 또는 연구소를 전남 지역 내로 유치하기 위한 노력이 시행되어야 하며, 고령친화산업에 관한 전문 인력의 양성하고, 고령친화산업과 관련된 기술의 개발 및 서비스의 개선을 위하여 연구개발을 장려할 수 있는 측면으로 접근하는 방향설정 필요
- 산업적인 측면에서 고령친화산업에 관한 국제적 동향을 파악하고 국제협력을 촉진하여 해외시장진출을 확대시킬 수 있는 구체적인 로드맵 마련 필요
- 국제적 네트워킹을 통하여 고령친화산업도시로서의 도시이미지구축 필요
- 고령친화산업과 관련된 기술과 인력의 국제교류 및 국제공동연구개발 등의 사업을 계획하여 단계적으로 추진시킬 필요 있음

특화·비특화 부분의 융합적 정책방향 설정 필요

- 고령친화산업 중 타·시도에 비해 경쟁력 우위로 선정된 고령친화식품산업, 고령친화의료(기기)산업, 고령친화용품산업, 고령친화 금융산업 분야를 기반으로 세부전략을 마련하고 동시에 전남 지역만이 보유하고 있는 자연 문화 예술 환경을 고려하여 고령친화여가산업과 연계하여 전남의 고령친화산업을 육성 및 활성화 시킬 수 있는 융합적인 정책방향을 설정하는 것이 필요

- 경쟁력을 갖고 있는 고령친화 세부분야가 다른 산업과 연계될 수 있는 잠재력을 고려해 세부적인 융합화 전략을 모색하는 것이 필요

분야별·단계별로 발전계획 수립 필요

- 한정된 예산과 인력 등을 고려하여 고령친화산업 육성 정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 고령친화 여가산업, 고령친화용품산업, 고령친화식품 및 의료기기산업, 고령친화금융산업 순으로 단계별 발전계획 수립할 필요 있음

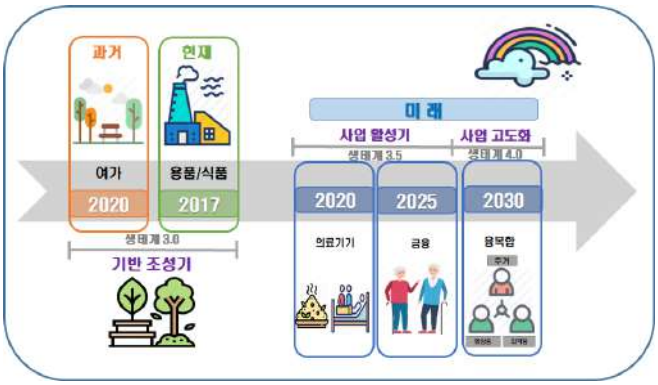
전라남도 고령친화산업 목표 및 육성방안 수립 필요

- 전라남도 맞춤형 고령친화산업 육성을 목표로 구체적인 육성방향과 육성방안을 도출할 필요성 있음

- 지역경쟁력 분석을 토대로 도출된 결과를 바탕으로 전남지역의 고령친화산업을 육성시키기 위한 구체적인 정책적 방향성과 육성방안을 설정한 후 구체적인 시책마련 필요

- 시책은 복지가 아닌 산업적 측면으로 접근하면서 전남지역만의 특성을 고려하여 특화부문과 비특화부문을 융합적·단계적으로 추진시킬 수 있는 정책적 방향성을 토대로 마련하는 것이 필요

[전라남도 고령친화산업 단계별 추진방향 로드맵]



경상남도 성과관리 체계 개선방안

이병기(연구책임), 김검위(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 이 연구는 경상남도 “성과관리”를 보다 효율적으로 실시하기 위한 방안을 제시하는데 목적이 있음. 이를 위한 방안으로 기존의 성과평가 환경 및 역량을 분석하여 보다 선진화된 도정구현을 전략적 계획의 수립, 객관적인 평가지표 및 기법의 모색 등을 통하여 성과관리의 고도화는 물론 경상남도의 행정역량을 강화하는데 있음

- 경상남도에서는 성과관리체계의 고도화를 통한 도정혁신에 심혈을 기울이고 있으며, 여러 측면에서 성과관리 여건은 상당히 개선되고 있는 것으로 평가됨. 이러한 성과성리 운영상 나타난 검토결과를 토대로 개선 및 보완방안을 정책제언으로 제시함

2 연구의 주요 내용

- 경남도청에서 실시하고 있는 기존의 성과평가 환경 및 역량을 분석하여 보다 선진화된 도정구현을 위한 전략적 계획의 수립, 객관적인 평가지표 및 기법의 모색 등 구체적인 대안을 도출함
  - 경상남도 본청의 2020년도 경상남도 성과관리계획 및 도정 주요계획을 분석하여 2021년도 이후에 경상남도 성과관리계획의 추진에 활용할 수 있도록 함

- 경상남도 장기계획, 주요업무계획, 성과관리계획의 분석을 통하여
  - 도정관련 각종 계획을 성과관리 전략계획체계로 연계할 경우 개별계획 내용의 타당성이나 실현가능성 모색
  - 성과지표개발 측면에서 경남의 비전이 전략목표나 성과목표(CSF)와 인과관계 도출
  - 성과관리를 통한 도민에 대한 행정책임성 강화차원에서 도정 평가결과 공개방법 등

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 첫째, 경상남도 성과관리 체계는 개별계획 내용의 타당성이나 실현가능성 측면에서의 문제보다는 상·하위 계획 간의 인과관계의 틀 속에서 성과관리가 이루어 질 수 있도록 성과관리체계의 보완이 요구됨. 즉, 도정 방침이 보다 효율적으로 추진되기 위해서는 주요업무계획을 축으로 하여 성과관리가 연계되어 작동할 수 있도록 할 필요가 있음

- 둘째, 성과지표개발 측면에서는 경남의 비전이 전략목표나 성과목표(CSF)와 인과적으로 잘 연계되는지 논리모형을 통해 재점검할 필요가 있음. 성과지표개발에 있어서도 결과지향성, 명확성, 대표성/포괄성, 비교가능성, 신뢰성/검증가능성 등을 고려해야 함. 특히, 성과지표 개발 시 목표설정 방법 등 성과관리 고도화를 위한 지속적인 교육이 필요함

- 셋째, 경상남도의 경우, 성과관리를 통한 도민에 대한 행정책임성 강화차원에서 도청 홈페이지를 통하여 평가결과를 공개할 필요가 있음. 또한, 도정과 관련된 주요정책 및 사업추진에 도민 의견수렴 또는 도민참여 평가도 고려해 볼 필요가 있음

수도권 핵심생산연령인구 제주 이주의향 조사 분석 및 정책개발

홍근석(연구책임), 김봉균(연구진)

1 연구배경 및 필요성

연구배경

- 제주특별자치도의 경우 생산연령인구(15~64세)를 중심으로 순이동인구가 감소하고 있으며, 특히 경제활동의 중추적 역할을 담당하는 핵심생산연령인구(25~49세)의 비중이 2014년 36.8%에서 2018년 35.9%로 감소
- 그리고 최근 5년 간 타 시도에서 제주특별자치도로 전입한 인구 중에서 서울과 경기에서의 전입 비중이 전체의 58%를 차지하고 있으며, 제주특별자치도에서 전출하는 인구 또한 수도권에 집중되는 현상 발생
- 이러한 측면에서 수도권에 거주하는 핵심생산연령인구의 유입 확대 및 유출 방지를 위한 연구 및 인구정책 필요

연구목적

- 이 연구는 서울 및 수도권 내 50만 이상 시에 거주하는 핵심생산연령인구를 대상으로 제주특별자치도 이주 이향에 관한 설문조사 실시
- 주요 설문내용은 응답자 특성, 현재 생활에 대한 만족도, 제주특별자치도의 인구정책 추진방향, 제주특별자치도로의 이주의향 등을 포함
- 이를 통해 핵심생산연령인구 비중의 감소 원인을 파악하고, 이에 대한 대처방안 마련 추진
- 제주특별자치도의 핵심생산연령인구의 비중 감소는 자연인구 감소가 아닌 사회적 인구 감소에 따른 현상으로 파악
- 따라서 설문분석 결과를 바탕으로 핵심생산연령인구의 유입을 확대하고 유출을 방지할 수 있는 정책방안 제시

2 연구의 주요 내용

분야별 설문분석 결과

- 분석결과 일자리·경제활동 분야가 모든 연령대에 공통적으로 적용할 수 있는 핵심 정책분야인 것으로 파악
- 다른 지역으로의 이주에 가장 큰 영향을 미치는 정책이 무엇인지에 대한 설문에서 일자리·경제활동 분야는 5.93점으로 교통·생활편의 분야(6.10점)에 이어 2번째로 높은 수준
- 교통·생활편의 분야는 연령대별로 이주 영향정도에 대한 인식 차이가 크게 존재하는 반면, 일자리·경제활동 분야는 유의확률 5% 이내에서 연령대별로 인식 차이가 존재하지 않는 것으로 분석
- 현재 거주하는 지역의 생활환경에 대한 중요도-성과 분석(IPA) 결과 모든 연령대에서 개선이 필요한 분야로 일자리·경제활동 분야만을 제시

logistic 회귀분석 결과

- 제주 이주의향 및 이주준비에 미치는 응답자들의 특성을 파악하기 위해 logistic 회귀분석 실시
- 분석결과 제주 이주의향 및 제주 이주준비에 가장 큰 영향을 미치는 개인적 특성은 제주에 거주했던 경험이 있는지의 여부와 제주에 거주하는 친인척이 있는지의 여부로 파악
- 이러한 결과는 일본의 히로사키 지역을 대상으로 고향에 부모의 집이 있는지의 여부가 귀향의 가장 큰 결정요인임을 밝힌 Lee and Sugiura(2018)의 연구와 유사
- 따라서 수도권 핵심생산연령인구의 유입 방안을 마련함에 있어서 평상시에 제주를 경험하고 지속적인 관계를 맺을 수 있는 방안에 대한 검토 필요
- 일본의 경우에도 관계인구의 확대를 위한 다양한 정책들을 중앙정부 및 지방자치단체 차원에서 추진

연령대별 주요 정책분야

- 이 연구는 설문조사 결과를 바탕으로 연령대별 맞춤형 추진과제에 적합한 정책분야 선정
- 다른 지역으로의 이주에 영향을 미치는 정책 분야에 대한 설문분석 결과 20대는 교통·생활편의 분야(6.21점)를 가장 중요하게 인식하는 것으로 나타났으며, 이에 따라 20대의 맞춤형 추진과제는 교통·생활편의 분야를 중심으로 검토

- 출산·보육 분야의 경우 30대가 5.56점으로 가장 중요하게 인식하는 것으로 나타났으며, 이에 따라 30대의 맞춤형 추진과제는 출산·보육 분야를 중심으로 검토
- 교육 분야의 경우 40대가 5.79점으로 가장 중요하게 인식하는 것으로 나타났으며, 이에 따라 40대의 맞춤형 추진과제는 교육 분야를 중심으로 검토

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

인구 유입정책 기본방향

- 이 연구는 수도권 핵심생산연령인구의 유입 방안을 마련하기 위해 ① 추진과제의 이원화, ② 관계·교류인구의 확대, ③ 지역 특성의 반영을 기본방향으로 설정
- 첫째, 수도권 핵심생산연령인구의 유입 방안을 모색함에 있어서 모든 핵심생산연령인구에 공통적으로 적용할 수 있는 핵심 추진과제와 연령별 특성을 고려한 맞춤형 추진과제로 구분하여 제시
- 둘째, 수도권 핵심생산연령인구의 유입 방안을 모색함에 있어서 제주와 관계를 맺고 지속적으로 교류하는 사람들을 증가시키기 위한 다양한 방법들을 고려
- 셋째, 수도권 핵심생산연령인구의 유입 방안을 모색함에 있어서 제주가 지니고 있는 특성 고려

추진과제

- 모든 연령대에 적용할 수 있는 핵심 추진과제로는 ① 스타트업 지원(지역사회 문제 해결 챌린지), ② 육아연계형 위성사무실 지원, ③ 제주 워킹홀리데이 프로그램 도입, ④ 단일 수출전문기업 설립을 통한 제주 농가 경쟁력 강화, ⑤ 제주사랑투자 프로젝트 도입 등을 제시
- 연령대별 맞춤형 추진과제로는 ① 출·퇴근 시간대 차량공유 서비스 지원(20대), ② 생활SOC 복합화 사업을 통한 다함께돌봄센터 설치·운영(30대), ③ 제주형 특성화 학교 확대·강화(40대)를 제시하였다. 이와 함께 기타 과제로 전문직 연구인력을 활용한 대학 경쟁력 강화 등을 제시

4
정책이슈 리포트



1. **서울** | 소방직 국가직화 인건비 지방자치단체 부담 개선(김성주, 여효성) 151

2. **부산** | 청년친화도시 부산을 위한 청년정책 생태계 조성 방안(김상민, 이소영) 154

3. **대전** | 포스트 코로나 시대의 대전관광 활성화 방안(이소영, 김도형) 157

4. **세종** | 세종시 도시브랜드 제고 방안(이소영, 이제연) 159

5. **경기** | 소방활동 서비스로 인한 사회경제적 효과 분석(홍근석, 박재희) 162

6. **강원** | 평화지역 전통시장 활성화 방안(손화정, 김도형) 165

7. **충북** | 청년수당제도 도입 타당성 분석 및 실질적·효율적 지원방안(김봉균, 홍근석) 168

8. **충남** | 충남도 재정여건에 맞는 도-시군 적정 재정분담 비율 준칙 마련 (홍근석, 김봉균) 170

9. **전북** | 전라북도 경제교육 활성화 중장기계획 수립(여효성, 이장욱) 174

10. **전남** | 지역공동체 내 마을발전기금으로 인한 갈등해결방안 연구(김지수, 전대욱) 177

11. **경북** | 경상북도 신혼부부 주거실태 분석(박승규, 김도형) 179

12. **경남** | 경남형 주민행복지표 개발(박현욱, 외부 1인) 182

소방직 국가직화 인건비 지방자치단체 부담 개선

김성주(연구책임), 여효성(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 소방행정체계는 1992년부터 광역자치 소방체계로 전환되었으나 광역 지자체의 재정력이나 지자체장의 관심도에 따라 소방안전서비스의 제공역량에 차이가 발생하는 등의 문제제기가 있어 왔음
- 이에 2020년 4월 1일부터 지방직 소방공무원 5만 2,516명이 국가직으로 전환되었으나 서울시를 중심으로 지자체의 소방직 신분이 지방직에서 국가직으로 전환됨에도 불구하고 인건비 국비 지원 비율이 낮아서 소방직 인력의 확충이나 처우개선을 바탕으로 한 소방안전의 효과 제고에 제한적이라는 문제제기가 있어 왔음
- 본 연구에서는 지자체의 소방직 인건비 부담 현황, 쟁점 분석을 통해 향후 인건비를 중심으로 한 소방공무원의 바람직한 운영방향에 대해 시사

2 연구의 주요 내용

소방직 국가직화 이후 쟁점

- 소방공무원의 98.7%는 각 시·도 소방본부 소속인데 지자체의 재정여건에 따라 근무환경이 천차만별인 상황인데 서울은 부족한 인력이 필요 인력의 6% 정도에 그치지만 강원도는 46%, 충남·충북은 거의 50%에 이르고 있음
- 지방소방예산 중 지방세인 지역자원시설세의 재원 조달 비중은 1982년 67.1%에 달했으나 2010년 24.6%까지 낮아지면서 지자체가 투입해야 하는 일반전출금 비중이 평균 68.7%에 이를 만큼 날로 높아지고 있음
- 최근 흡연율 감소로 소방안전교부세가 매년 감소하고 있는 상황임

소방공무원 충원 인건비와 소방안전교부세 분석결과

- 소방직 공무원의 국가직화와 관련하여 개정된 지방교부세법은 2017년 이후 시도별 누적 충원인력의 비율을 기준으로 소방안전교부세 인건비 인상분을 배분하도록 정하고 있음
- 소방안전교부세 인상분 대해 서울시의 비중은 2020년 전국 대비 1%에 불과해, 최근 5년 평균 교부액 비중인 7.3%에 비해 크게 하회하며, 서울의 조직과 인력을 고려할 때 장기 평균수준으로 볼 수 있는 7.3% 수준을 회복하는 것은 2045년 이후로 나타남
- 시도별 최근 5년 평균 교부액과 2023년까지 4년 평균 교부세 인상분의 격차를 비교해 보면, 서울시의 격차가 -5.1%로 가장 크긴 하나 대부분의 특광역 지자체는 원래의 교부액 비중보다는 낮은 비율로 인건비 인상분이 배분됨을 확인할 수 있음
- 충원 누적인원을 구하기 위한 기준 시점을 2017년 하반기로 특정한 것으로 인한 소방공무원 추가 충원 인건비 과부족은 시도별로 큰 편차를 나타냄
- 향후 국가직 전환과정에서 논의된 추가적인 재원 확보가 반드시 후속조치로 도입되어야, 인건비뿐만이 아니라 노후화된 소방시설 교체 등의 투자수요에도 대응이 가능할 것임
- 장기적으로는 기준소득월액의 9%에 달하는 공무원 연금 부담금에 대한 지자체의 부담도 추가재원 확보 시 고려되어야 함

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 2019년 11월 19일 국회에서 최종 의결된 지방교부세법 일부개정 법률안을 살펴보면 담배 개별소비세 총액의 100분의 20을 초과하는 부분은 소방인력 인건비로 우선 충당하되 다음과 같이 지방교부세법 부대의견이 명시되어 있음

> 지방교부세법 제9조4 〈지방교부세법 부대의견〉
>
> 정부는 2020년 12월까지 2021년 이후 소방공무원 국가직 전환에 따라 소요되는 추가소요재원 확보방안을 마련하고 관계 법률의 개정을 추진할 것

- 소방안전교부세는 담배개별소비세의 45%를 재원으로 하나, 최근 3년간 담배소비세 세수가 감소하는 추세로 안정적인 세원이라고 보기 어려움

- 담배개별소비세율은 2016년 인상되어 인상 첫해인 2016년 과세총액이 3,746십억 원이었으나 2017년과 2018년 각각 전년대비 -3.8%, -3.5% 감소하여 2018년 과세총액은 3,478십억 원으로 줄어듦
- 궐련 담배의 판매비중은 2017년 97.8%에 달하였으나, 2019년 기준으로 88%로 판매비중이 하락한 반면 2017년 판매비중이 2.2%이었던 궐련형 전자담배는 2019년 11.6%로 점유율을 높였으며, 2019년부터 도입된 폐쇄형 액상 전자담배는 0.4%의 점유율을 나타냄
- 궐련 담배는 20개비 기준으로 549원의 개별소비세가 부과되는 반면 궐련형 전자담배는 529원, 액상형 전자담배는 370원의 개별소비세가 부과되어 각각 궐련 대비 3.6%, 32.6% 낮은 부담금을 적용받고 있음
- 즉, JOOL과 같은 액상형 전자담배에 부과되는 전체 세금은 1,799원에 불과해 2,914원이 부과되는 일반 담배 세금의 약 62% 수준으로서 조세 형평성에 논란이 있을 수 있음
- 이에 액상형 전자담배의 세금 인상을 통해 지방교부세법 개정내용의 부대의견에서도 제시한 바와 같이 국가직 소방공무원 인건비의 충당 재원으로도 활용하는 방안이 적극적으로 추진될 필요가 있음

청년친화도시 부산을 위한 청년정책 생태계 조성 방안

김상민(연구책임), 이소영(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 청년문제의 심화 및 정책대응 필요성 증대
  - 삶의 여러 가지 측면에서 심각한 문제를 겪고 있는 청년문제 대두
  - 청년의 실업, 직업 안정성 저하, 주거빈곤, 부채 등의 문제는 결혼의 시기를 늦추거나 출산을 기피하는 현상으로 이어지는 심각한 악순환의 시발점
  - 즉 청년들이 겪고 있는 다양한 문제를 해결해야 할 시급성이 강조되고 있으며, 이를 위해서는 청년문제 해결에 초점을 맞춘 정책대안의 발굴이 긴요
- 청년정책의 효율적 추진을 위한 청년정책 생태계 조성 방안 모색 필요
  - 청년정책의 효율적 추진을 위해서는 무엇보다 청년들이 주요 주체로 참여할 수 있는 참여구조를 마련하고, 이를 지원할 수 있는 지원체계를 수립하는 것이 필수
  - 특히 기존의 하향식(top-down) 정책 추진체계의 한계를 극복하고, 청년을 중심으로 다양한 관계자들이 협력하여 청년정책을 추진할 수 있는 협력적 추진체계의 구성이 시급

2 연구의 주요 내용

- 부산시 청년정책 현황 및 주요 사업 분석
  - 부산시 청년정책 추진현황 및 주요 사업, 청년 정책 거버넌스 구축 현황을 검토하고, 향후 개선되어야 할 부분에 대한 이슈 도출

- 청년 정책 거버넌스 구축 사례분석 및 시사점 도출
  - 서울특별시, 대구광역시, 광주광역시를 대상으로 청년정책 추진 현황과 청년 정책 거버넌스 구축 사례 분석
  - 청년의, 청년을 위한, 청년에 의한 전문적이고 체계적인 청년정책, 청년정책 지원기구 운영 필요성 등 국내 사례분석 시사점 도출
- 부산시 청년 정책 생태계 조성방안 도출
  - 정책 개선을 위한 기본방향
  - 정책 추진 체계
  - 청년문제 해결을 위한 지역사회 협업 프로젝트
  - 민간기관의 사회적 가치 창출을 위한 협력방안

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 청년 정책 활성화 및 청년정책 생태계 조성을 위한 정책 기본방향
  - 청년정책의 새로운 패러다임 인식
  - 청년정책을 선도하는 당사자 청년들의 역량 강화
  - 조직개편 및 행정체계의 권한강화
  - 청년정책 거버넌스의 활성화 지원을 위한 다양한 지원기구 구축
  - 참여 주체 간 역할분담 명확화 및 시너지 창출
  - 민간주체를 연계하는 혁신 네트워크 구축으로 청년정책 생태계 활성화
- 청년친화적 정책 공급 및 정책 생태계 활성화를 위한 정책추진체계 구성
  - 행정, 중간지원조직, 지역 민간 주체, 대학, 민간 기업 등 부산 지역을 구성하는 다양한 주체가 참여하는 민-관 협력적 거버넌스 체계 구축
- 청년문제 해결을 위한 지역사회 협업 프로젝트 도출
  - 협력적 거버넌스를 기반으로 지역사회가 함께 추진할 수 있는 프로젝트를 도출
  - 모바일에서 만나자, '청년총회': 청년들이 쉽게 활용할 수 있는 모바일 참여 플랫폼을 구축하고, '(가칭)청년총회' 개최

- 청년참여형 스마트 커뮤니티 리빙랩: 부산시는 스마트시티 국가 시범도시로 선정되면서 그 역할과 가능성이 기대되고 있는 바, 새로운 기술을 활용한 창년참여형 스마트 커뮤니티 리빙랩 사업 추진
- 지역사회 멘토-멘티 프로그램 운영: 소외되거나 위축된 청년들과 젊은 노인(Young Old), 욜드를 연계하는 멘토-멘티 프로그램을 운영함으로써 세대 간 소통을 도모할 뿐만 아니라 청년들에게 실질적인 조언을 제공함으로써 소외문제 극복 및 자립성 제고
- 청년문제 해결형 프로젝트 투자사업

● 민간기관(기업)의 사회적 가치 창출을 위한 협력 촉진 방안

- 민간협력 활성화를 위한 인센티브 강화 및 시범사업 추진
- 청년문제 해결형 소셜벤처 육성사업 추진
- 청년문제 해결을 위한 소셜벤처 허브센터 조성 및 운영
- 청년문제 해결을 위한 사회공헌 네트워크 구축

포스트 코로나 시대의 대전관광 활성화 방안

이소영(연구책임), 김도형(연구진)

1 연구배경 및 필요성

COVID-19에 따른 전환기적 관광정책 필요

- COVID-19의 세계적 유행에 따른 세계 경제 위기 상황
- COVID-19에 따른 유례없는 세계관광의 악영향
- 팬데믹(Pandemic)에 의한 디지털 경제 확장 등 사회경제적 변화 가속화
- 포스트 코로나 시대 대비 새로운 관광정책의 필요
  - 변화된 관광패턴에 대응한 대전광역시의 새로운 관광정책 마련 필요

2 연구의 주요 내용

COVID-19 확산 이후 관광동향 분석

- 세계관광시장은 최악의 시나리오상 11억 명의 관광객 손실, 이에 따른 1.1조 US 달러의 관광수익 손실, 1억 2천 명의 직접 일자리가 위기에 처하게 되었다고 전망(UNWTO, 2020)
  - 세계 각국의 전문가들에 따르면, 국내수요가 국제수요보다 더 빨리 회복될 것으로 예상
- 국내에서는 2020년 8월 기준, 방한 외래 관광객은 전년 동월 대비 95.7%(1,520,502명) 감소한 것으로 나타남

- COVID-19에 따른 여행형태의 변화
  - 안전지향의 개별 국내여행의 증가, 자연경관 감상 등 저밀도 국내여행의 증가, 비대면 서비스에 대한 수요 증가, 느린 관광과 스마트 관광의 주도

대전광역시 관광실태분석

- 대전의 관광자원 현황 및 코로나 19 이후 관광지 이용 현황 분석
  - 주요 관광지점 입장객 현황은 2020년 6월 전년 동월 대비 53.4%(725,354명) 감소한 것으로 나타남
- 장태산 휴양림이나 한밭 수목원 등은 코로나 19에도 불구하고 2019년 보다 입장객 수가 증가함
- 코로나 19 이후 대전시는 관광업체 긴급 재정 지원, 대전투어패스 운영 등의 정책 추진

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

관광행태 변화에 대응한 대전의 관광전략 수립

- 단기적 충격 완화 및 회복정책에서 중장기적 관광 활성화 정책 지향
- 코로나 19 이후 변화된 관광행태는 개별관광, 안전관광, 언텍트관광, 느린관광, 자연친화관광으로 요약
- 변화된 관광행태에 대응한 대전의 관광전략으로 ① 다양한 여행수요에 대응한 새로운 관광자원 개발, ② 디지털 관광 마케팅 등 언텍트 스마트 관광의 육성, ③ 고부가가치의 웰니스 관광 육성, ④ 지역의 재발견을 통한 관광지역 만들기 제안

[대전의 포스트 코로나 관광전략의 주요 추진과제]

구분	추진과제
다양한 여행수요에 대응한 새로운 관광자원 개발	• 새 일상(New Normal) 시대의 대전여행 명소 발굴 • 인문학을 융합한 공정·생태관광 프로그램의 개발 및 운영
디지털 관광 마케팅 등 언텍트 스마트 관광의 육성	• 안전관광을 위한 스마트 관광의 도입 • 콘텐츠 실감기술을 활용한 디지털 관광콘텐츠 산업 육성
고부가가치의 웰니스 관광 육성	• 기존 관광자원을 활용한 웰니스 관광 육성 • 다양한 테라피를 활용한 대전형 웰니스 관광 육성
지역의 재발견을 통한 관광지역 만들기	• 일상의 장소 자원을 활용한 관광마을 만들기 • 지역주민과 함께 하는 관광마을 만들기

세종시 도시브랜드 제고 방안

이소영(연구책임), 이제연(연구진)

1 연구배경 및 필요성

세종시 도시 브랜드 리브랜딩의 필요성

- 2022 세종특별자치시 출범 10주년 맞이 세종 정체성 재강화
- 도시의 실체 완성없이 개발된 기존 도시 브랜드의 한계
- 세종시민의 도시 정체성이 반영된 도시 브랜드 개발 필요
- 세종시민이 참여하는 도시 브랜드 개발 프로세스 제안

2 연구의 주요 내용

세종시 도시 브랜드 현황 및 실태

- 변화된 도시 실체에 대해 새롭게 형성된 도시 이미지 파악 필요
  - 2012년 세종시와 연상되는 상징물은 한글, 세종대왕 등으로 행정중심복합도시와 연계되지 않음
- 변화된 도시 실체를 투영할 수 있는 새로운 도시 브랜드 아이덴터티 개발 필요
  - 2016년 세종시 건축 인프라 관련 키워드는 상징적, 세계화, 디자인적 등으로 조사

국내외 사례분석

- 국내외 사례 모두 변화된 도시 여건에 따라 도시 브랜드도 변화시키는 리브랜딩 전략 채택

- 국내외 도시 브랜드 전략 사례의 성공요인
  - 도시 자산의 면밀한 검토를 통한 핵심 아이덴터티 추출, 브랜딩 커뮤니케이션 전략의 일관성, 대표브랜드와 하위브랜드의 통합관리, 다양한 구성원들이 참여하는 참여형 도시 브랜드 개발과정 채택

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

세종시 도시 브랜드 리브랜딩 방안

- 세종 정체성 및 이미지의 정확한 파악
  - 도시 브랜드 정체성 도출 방안 및 도시 브랜드 정체성 개발 과정 제시
- 도시 브랜드 정체성 개발의 추진체계 수립
  - 행정·전문가·시민이 함께하는 추진체계 수립, 단계별 역할 분담

[도시 브랜드 정체성 개발 단계별 역할 분담]

구분	행정	전문가	시민
세종시 대표 자산 (도시 브랜드 가치) 도출	• 도시브랜드 추진단 구성 • 전문기관 과제 의뢰 • 시민의견 수렴방법 공유	• 전담 전문기관 조사수행 • 전문가 의견수렴(도시 브랜드 추진단 활용 및 별도 델파이 조사 가능)	• 시민주권회의 등 기존 참여 통로 활용 • 도시 브랜드 서포터즈/타운미팅 등 다양한 새로운 소통 방식 재설계
경쟁력 있는 자산 (브랜드 포지셔닝) 선별	• 도시브랜드 추진단 검토	• 전담 전문기관 분석 수행 • 전문가 의견수렴(도시 브랜드 추진단 활용 및 별도 델파이 조사 가능)	
핵심 키워드 (브랜드 에센스) 선정	• 도시브랜드 추진단 검토 • 시정조정위원회 검토	• 키워드 취합 및 후보군 제출	• 키워드 선정(사전 투표, 천인회의, 연석회의 등 다양한 참여 방법 활용 가능)
도시 브랜드 요소 (로고, 슬로건 등) 개발	• 도시브랜드 추진단 검토 • 시정조정위원회 검토	• 디자인 후보군 제안	• 시민 아이디어 공모전 • 디자인 선호도 의견 수렴

- 참여형 도시 브랜드 개발 과정의 수립
  - 도시 브랜드 개발 과정상 시민참여 디자인 프로세스의 도입, 시민과 함께 하는 공동 디자인 방식의 도시 브랜드 개발 수법 제시, 도시 브랜드 개발 단계별 시민참여 방안 제시
- 도시 브랜드 확산을 위한 기반 구축
  - 세종 도시 브랜드 공식 홈페이지 구축, 오픈 소스 전략을 통한 시민의 지속적 참여구조 확보 방안 마련

소방활동 서비스로 인한 사회경제적 효과 분석

홍근석(연구책임), 박재희(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 화재·구조·구급·생활안전 등 소방서비스로 인한 인명·재산피해 감소로 보험회사에서 지출해야 할 사회적 비용(의료비 등) 감소
- 그럼에도 불구하고 소방서비스 관련 비용은 공공부문에서 부담하고 있으며, 사회적 비용 감소로 인해 혜택을 받고 있는 보험회사에 대한 부담금 징수는 이루어지지 않고 있는 실정
- 이러한 측면에서 소방서비스 제공으로 인해 발생한 보험료 절감 수익의 일부를 소방재원으로 활용할 수 있는 방안에 대한 검토 필요
- 이를 위해 우선적으로 소방서비스 제공으로 인해 발생하는 사회적 비용의 감소 규모에 대한 조사·분석 필요

2 연구의 주요 내용

오스트레일리아 뉴사우스웨일스주 사례

- 이 연구는 소방활동 서비스로 인한 사회경제적 효과를 분석하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이를 위해 사회적 비용 관련 부담금에 대한 유사사례 검토
- 오스트레일리아의 뉴사우스웨일스 주정부는 소방재원의 일정 부분을 긴급서비스부담금(ESL)으로 충당
- 긴급서비스부담금은 긴급서비스부담금법(Emergency Services Levy Act 2017)에 근거하고 있으며, 긴급서비스부담금은 뉴사우스웨일스 내 소방 및 긴급서비스 업무를 지원하기 위해 보험 가입 시 추가적으로 부가되는 요금

- 뉴사우스웨일스의 FRNSW 예산은 보험사 73.7%, 주정부 14.6%, 지방정부 11.7%로 구성
- 보험사는 뉴사우스웨일스에서 사업을 하는 조건으로 보험료에서 FRNSW 재원의 73.7%를 부담하며, 일반 국민들이 보험 가입을 통해서 FRNSW 재원에 기여하는 형식으로 보험금에 소방서비스부담금(fire service levy)이라고 부르는 별도의 금액 포함

소방활동의 사회경제적 효과 추정

- 이 연구는 소방활동의 사회경제적 효과를 화재, 구조, 구급 등으로 구분하여 추정
- 첫째, 2016년부터 2018년까지 연평균 화재 건수는 9,859건이며, 화재 관련 소방활동으로 인한 손실예방액은 13,347,422백만 원으로 추정
  - 화재 관련 소방활동을 수행하는 119안전센터의 3년 평균 운영경비는 277,656백만 원이며, 이에 따라 화재 1건당 손실예방액은 1,354백만 원으로 추정
  - 즉, 화재 관련 소방활동으로 인한 사회적 편익은 비용 대비 48배로 수준으로 추정
- 둘째, 2017년부터 2018년까지 연평균 구조 인원은 7,808명이며, 구조 관련 소방활동으로 인한 손실예방액은 579,351백만 원으로 추정
  - 구조 관련 소방활동을 수행하는 119구조대의 3년 평균 운영경비는 51,088백만 원이며, 이에 따라 구조 인원 1명당 손실예방액은 74백만 원으로 추정
  - 즉, 구조 관련 소방활동으로 인한 사회적 편익은 비용 대비 11배로 추정
- 셋째, 2016년부터 2018년까지 연평균 구급 인원은 106,559명이며, 구급 관련 소방활동으로 인한 손실예방액은 3,074,492백만 원으로 추정
  - 구급 관련 소방활동을 수행하는 119구급대의 3년 평균 운영경비는 72,789백만 원이며, 이에 따라 구급 인원 1명당 손실예방액은 29백만 원으로 추정
  - 즉, 구급 관련 소방활동으로 인한 사회적 편익은 비용 대비 42배로 추정된다.
- 넷째, 분석결과를 종합하면 경기도 소방활동의 평균 손실예방액은 17,001,265백만 원이며, 소방활동 1건당 손실예방액은 137백만 원으로 추정
  - 즉, 화재, 구조, 구급 관련 경기도 소방활동의 사회적 편익은 비용 대비 42배로 추정

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 이 연구의 분석결과 화재, 구조, 구급 등 소방활동으로 인한 사회적 편익은 비용 대비 약 11배에서 48배 큰 것으로 나타났으며, 평균적으로 약 42배의 사회경제적 효과가 있는 것으로 추정
  - 소방활동으로 인한 사회적 편익은 공공부문뿐만 아니라 민간부문에서도 발생하며, 특히 화재 및 사망사고에 대해 보험금을 지급하여야 하는 보험회사가 경제적 편익 수혜
  - 이러한 측면에서 소방활동으로부터 경제적 편익을 얻고 있는 보험회사에서 소방활동에 필요한 재원의 일부를 부담하는 방안 검토 필요
- 예를 들어 오스트레일리아 뉴사우스웨일스의 긴급서비스부담금(ESL)과 유사한 제도의 도입 검토 필요
  - 그러나 오스트레일리아의 경우 소방활동에 관한 권한을 주정부가 가지고 있고, 뉴사우스웨일스에서 보험회사 영업을 하는 조건으로 보험회사가 긴급서비스부담금을 부담하도록 강제할 수 있다는 점에서 우리나라의 상황과는 다른 측면 존재
  - 따라서 긴급서비스부담금과 같은 제도의 도입을 위해서는 보다 정교한 후속 연구가 필요할 것으로 판단되며, 현실적인 측면에서 이 연구는 제도 도입의 필요성을 제시하는 한계점 존재
- 다른 한편으로 우리나라의 광역교통시설부담금이나 환경개선부담금과 같은 원인자부담금을 이용하여 소방활동에 필요한 재원을 확보할 수 있을 것으로 판단
  - 예를 들어 대형 건물을 건축하는 경우 의무적으로 화재 및 생명보험에 가입하도록 하고, 이러한 보험료 내에 뉴사우스웨일스의 긴급서비스부담금 같은 원인자부담금을 포함시키는 방안 고려 가능
  - 대형 건물은 화재 및 사고 발생 시 대규모 인명피해가 발생할 가능성이 높기 때문에, 소방활동 비용의 일부를 원인자에게 부담하도록 하는 것이 적절할 것으로 판단

평화지역 전통시장 활성화 방안

손화정(연구책임), 김도형(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 지역주민의 삶 속에서 상품을 거래하는 시장 이상의 기능 외, 지역 커뮤니티의 중심 장소로서의 역할도 수행하여 왔던 우리나라 전통시장의 경우, 대형마트와 SSM(Super-Super Market: 대형슈퍼마켓) 등 유통업체의 급격한 성장세로 인해 점차 활력을 잃고 있는 실정임
  - 그 동안 시설현대화사업, 경영지원사업 등 지역 전통시장 활성화에 많은 정책과 재원이 투입되었음에도 불구하고, 전통시장 활성화의 가시적 성과는 뚜렷하게 나타나고 있지는 않고 있는 실정임
- 한편 이와 같이 경제적 활력이 점차 떨어지는 우리나라 전통시장의 일반적인 상황 하에서 특히 강원도 평화지역 전통시장(철원4, 화천1, 양구1, 인제2, 고성2)의 경우, 남북분단으로 인한 군사규제, 경제활동 제약 등으로 여타 다른 지역의 전통시장에 비해 보다 활력이 떨어지는 것으로 알려져 있음
- 이에 본 연구는 우선, 강원도 평화지역 전통시장에 대한 전반적인 현황(소유 및 외부형태, 면적, 점포 수 등) 및 여타 지역의 전통시장 활성화 사례들을 살펴보고 이와 연계된 강원도 평화지역의 침체된 전통시장을 활성화시킬 방안들을 종합적으로 모색하고자 함

2 연구의 주요 내용

도시재생사업과의 연계 강화

- 도시재생은 과거부터 지속되어 오던 물리적 차원의 환경 정비에 더하여 사회, 경제적인 측면을 고려하는 복합적 차원의 도시환경 정비를 의미함

- 한편 도시재생뉴딜사업의 경우, 사업의 목표, 추진과제, 유형 등은 다음과 같음
  - (목표) 주거복지 및 삶의 질 제고, 도시 활력 회복, 일자리 창출, 공동체성 회복 및 사회적 통합 등이 있음
  - (추진과제) 노후된 저층주거지의 주거환경 정비, 구도심 내 혁신거점 조성, 도시재생을 위한 경제조직들의 활성화, 민간분야 참여 유도, 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축, 상가 내몰림 현상 방지를 위한 선제적 대응 등
  - (사업유형) 사업성격, 대상지역의 특성, 사업의 규모 등에 따라 ① 우리동네 살리기(소규모 주거), ② 주거지 지원형(주거), ③ 일반 근린형(준주거), ④ 중심 시가지형(상업) ⑤ 경제 기반형 등이 있음
- 특히, 상기와 같은 유형 중 중심시가지형과 일반근린형의 경우, 골목상권, 중심상권의 회복 등을 주요 내용으로 하고 있기 때문에, 전통시장 활성화를 위해 연계할 수 있는 도시재생뉴딜사업 유형으로 간주할 수 있음

대형유통업체와의 상생협력 강화

- 대형마트, SSM 등 유통시장 개방 이후 대형마트가 비약적으로 성장하며 유통산업의 경우, 전반적으로 긍정적인 성장의 효과가 있는 반면 전통시장의 경우 쇠퇴하고 있는 실정임(임성호, 2017)
- 이에 정부는 전통시장을 살리기 위하여 대형유통업체에 대한 규제를 강화하였으나 전통시장의 매출은 증가하지 않고 오히려 감소하게 되는 상황을 직면하게 됨(임성호, 2017)
- 따라서 본 연구는 대형유통업체의 대한 입지 및 영업규제 혹은 일회성 행사 지원 등과 같은 상생협력보다는 지속가능한 상생협력 방안에 초점을 맞추어, 다음과 같은 유형에 해당되는 사례들을 제시함
  - 상권공동 개발, 품목 차별, 편의 및 기반시설 지원, 홍보 지원, 자금 지원, 교육 및 컨설팅 지원, 지역사회 공헌 활동 등

지역문화관광과의 연계 강화

- 현실적으로 지역의 전통시장이 활성화되어 자생력을 갖추려면, 정부와 지자체의 다양한 지원뿐만 아니라, 지속적으로 고객이 찾을만한 콘텐츠가 있어야 하는 것은 주지의 사실임
- 이와 같은 콘텐츠는 그 지역의 역사, 문화, 관광 등으로부터 도출될 수도 있으며, 다양한 아이디어로 창의적인 스토리텔링을 접목시켜 발전시킬 수도 있음
- 본 연구에서는 지역의 역사·문화·관광 자원과 연계하여 시장 고유의 특성과 장점을 살린 볼거리, 즐길거리, 먹거리 등을 특화 육성함으로써 고객이 즐겨 찾는 개성과 특색 있는 전통시장이 된 사례들을 제시함

비대면 서비스를 위한 배달앱 개발 및 배달서비스 지원

- 현재 코로나19로 인해 기존 소비자와 상인이 대면하여 물건을 구매하는 형태의 전통적인 거래방식은 축소되고 있는 실정인 가운데, 전통시장의 거래방식을 비대면식으로 적극적으로 전환하지 않으면 전통시장의 매출은 더욱 떨어질 가능성이 있음
- 따라서 기존 대면식 거래방식에 익숙한 전통시장에 비대면 거래방식을 접목시키는 노력이 필요한 가운데, 최근 이러한 노력의 일환으로 배달의 민족 등과 같이 앱이용 수수료로 인해 부담되는 민간앱 대신 전통시장 자체앱 혹은 전화를 통한 주문의 활성화 및 이와 같은 주문에 대한 배송서비스에 대한 지자체 지원 등이 대두되기 시작함
- 본 연구는 이와 같은 비대면 서비스를 위한 자체 배달앱 개발 혹은 배달서비스에 대해 지자체의 지원 사례를 제시함

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 본 연구는 결론적으로 강원도 평화지역의 침체된 전통시장을 활성화시킬 방안들로 도시재생사업과의 연계 강화, 대형유통업체와의 상생협력 강화, 지역문화관광과의 연계 강화, 비대면 서비스를 위한 배달앱 개발 및 배달서비스 지원 등을 제시함으로써, 경제적 활력이 점차 떨어지는 강원도 평화지역 전통시장에 일정 부분 활력을 줄 것으로 기대함

청년수당제도 도입 타당성 분석 및 실질적·효율적 지원방안

김봉균(연구책임), 홍근석(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 경기침체가 장기화됨에 따라 청년층이 겪는 경제적 어려움이 가중되고 있으나 청년층을 대상으로 한 기존의 사회복지정책 및 일자리지원정책들은 많은 한계점들을 가지고 있음
  - 사회복지정책 대상을 생애주기별로 살펴봤을 때 청년기에 누릴 수 있는 복지제도가 다른 연령대에 비해 상대적으로 열악한 상황이고, 일자리지원정책의 경우, 고용에 초점을 맞춘 교육과 훈련 및 임금보조 위주의 지원책이 주로 시행되고 있어 청년들의 단기적인 일자리를 창출하는 효과만을 나타내고 있다는 한계가 존재
- 청년층에 대한 지원정책 중 하나로 청년수당제도가 주목을 받고 있는데, 청년수당제도를 도입하지 않은 지방자치단체에서도 미취업 청년층의 지원명목으로 청년수당제도의 도입요구가 증가하고 있음

2 연구의 주요 내용

- 현재 20개 지방자치단체에서 청년수당제도가 시행되고 있거나 시행될 예정임
  - 지방자치단체의 재정여건과 청년수당제도 도입 여부 사이의 관계를 살펴봤을 때, 광역의 경우 전반적으로 재정여건이 양호한 단체들이 청년수당제도를 운영하고 있는 것으로 나타남
  - 또한 대부분이 경우 졸업 후 2년 이상 및 가구 기준 중위소득 150% 이하의 자격지원 요건을 요구하고 있고, 만 18~34세 사이의 청년인구를 대상으로 최대 6개월 동안 50만 원 정도의 지원금을 지급하고 있는 것으로 나타나 충북의 경우도 청년수당제도를 시행할 경우 이러한 형식으로 운용하는 것을 우선적으로 고려해 볼 수 있음

- 충북의 인구 및 재정현황 하에서 앞서 언급한 일반적인 지원방식과 만 24세 인구에 대한 무조건적인 지원방식을 각각 시행할 경우 예상되는 비용 및 지원 규모에 대하여 살펴본 결과, 전자의 경우 비용은 14억~58억, 지원규모는 470명~1,900명으로 나타났고, 후자의 경우 비용은 68억~170억, 지원규모는 17,000명으로 나타남

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 두 가지 방안 중 만 24세 인구에 대한 무조건적인 지원방식이 사회수당의 개념에 더 적합함에도 불구하고, 이러한 방식의 지원에 따른 비용은 충북의 현 재정상황에 큰 무리를 줄 수 있음으로 대부분의 지방자치단체들이 시행하고 있는 일반적인 지원방식을 통한 청년수당제도 운용이 더 현실적이고 적절하다고 판단됨

- 향후 청년수당제도는 중앙정부가 주도적으로 담당하고 청년과 관련된 기타 사회서비스 사업은 지방자치단체에서 전담하는 것이 적절할 것으로 판단됨

  - 청년수당은 청년층을 대상으로 한 국가최저수준의 생계비용을 지급해주는 제도로 간주할 수 있는데, 현재 중앙정부와 지방자치단체 모두 시행하고 있어 운영상 비효율이 발생할 가능성이 높음

충남도 재정여건에 맞는 도-시군 적정 재정분담 비율 준칙 마련

홍근석(연구책임), 김봉균(연구진)

1 연구배경 및 필요성

연구배경

- 지속적인 경기침체와 함께 코로나 19 발생으로 인해 충청남도의 지역경제는 어려움을 겪고 있는 실정
- 또한 부동산 거래 위축으로 인해 취득세 등 지방세수가 급격히 감소한 반면에, 충남컨벤션센터 건립 등 매년 대규모 투자사업으로 인한 고정적 재정투입 증가
- 충청남도의 재정여건 악화에 대응하기 위해 지출 효율성을 제고하기 위한 노력이 필요한 시점
- 이에 따라 현재 구체적인 기준 없이 관행적으로 지원되고 있는 시·군 보조사업에 대한 적정 도비부담률 기준을 마련할 필요성 존재

연구목적

- 이 연구는 충청남도의 도비보조사업 중 일반 시·군 보조사업을 대상으로 적정 도비부담률에 대한 기준 및 준칙을 마련하기 위해 수행
- 현재 법정 보조사업은 「지방재정법 시행령 제3조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」(이하 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」)의 도비부담률대로 지원하고 있지만, 비법정 일반사업의 경우에는 구체적인 기준이 설정되어 있지 않은 상황
- 이 연구는 도비보조사업 중 비법정 일반사업에 대한 도와 시·군 간 재정분담 비율을 마련하는데 초점

2 연구의 주요 내용

개요

- 이 연구는 충남의 재정여건 등을 추가적으로 고려하여 실무적으로 활용할 수 있는 도-시·군 간 재정분담 기준을 마련하는 것을 주요 목적으로 설정
- 이를 위해 ① 충청남도 본청 및 시·군의 재정 여건, ② 관련 법령 및 제도, ③ 타 지방자치단체 사례 등을 검토

충청남도 본청 및 시·군의 재정 여건

- 세입 측면에서는 부동산 거래 위축으로 인해 취득세의 급격한 감소가 예상되며, 세출 측면에서 사회복지 및 지역경제 활성화 관련 수요 증가
- 충청남도 본청과 시·군 간 재정관계에 있어 지방세, 세외수입 등 자체수입 측면에서 시·군 지역의 최근 5년간 연평균 증가율이 충청남도 본청보다 높게 나타나고 있는 실정
- 특히 자주재원인 지방세와 보통교부세의 도-시·군 간 배분 비율이 3:7 또는 2:8 수준으로 나타나고 있으며, 일부 시 지역의 경우 충청남도 본청보다 재정여건이 양호한 것으로 판단

관련 법령 및 제도

- 사무배분 측면에서 행정안전부의 '2020년 법령상 사무총조사' 결과에 의하면 10,511개의 지방자치단체 자치사무 중 시도 사무는 3,457개(32.9%), 시군구 사무는 3,696개(35.2%), 공동사무는 3,358개(31.9%)로 구분
- 그리고 111개의 법정 사업은 [별표]에서 시·도별 기준보조율을 규정하고 있으며, 5단계(0%, 30%, 50%, 70%, 100%)로 기준보조율 구분

타 지방자치단체 조례 및 시행규칙

- 도-시·군 간 도비보조사업의 기준보조율을 규정하고 있는 타 지방자치단체 조례 및 시행규칙을 살펴보면, 다수의 사업에서 기준보조율을 30% 수준으로 설정
- 제주특별자치도를 제외한 8개의 도 지역 중 5개 지역이 도-시·군 간 도비보조사업의 기준보조율을 조례 및 시행규칙에서 규정

- 이 중에서 경기도는 도비보조사업의 기준보조율을 명확하게 30%로 제시하고 있으며, 경상북도는 30% 이상으로 규정

도비보조사업 기준보조율 조정 사례(경기도)

- 경기도는 2013년 재정위기 극복TF 회의에서 도비보조사업에 대한 경기도 재정부담 문제 제기
- 「경기도 지방보조금 관리조례 시행규칙」의 개정을 통해 다양하게 설정되어 있던 도비보조사업의 기준보조율을 30%로 조정
- 이와 함께 도비보조사업의 수를 404개에서 344개로 축소하여, 경기도와 시·군의 도비보조사업에 대한 재정부담 완화 추진

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

충청남도 도비보조사업 기준보조율 조정 방안

- 이론적 측면의 도비보조사업 기준보조율 산정기준(안)과 추가적인 고려사항에 대한 검토 등을 통해서 볼 때, 일반적인 도비보조사업의 기준보조율은 30% 수준에서 설정하는 것이 적절
- 선행연구에서 제시하는 것처럼 도비보조사업에 대한 시·군의 책임성 정도와 사업수행 선택권 여부를 기준으로 구분할 때, 일반적인 도비보조사업은 '공동사무'와 선택 가능의 범주에 포함되며 이 경우 기준보조율은 30%가 적절
- 사무 처리를 위해 필요한 자주재원(지방세, 보통교부세 등) 측면에서도 도-시·군의 배분 비율이 30%:70% 수준으로 나타나고 있어, 지방자치단체 사무 중 공동사무의 처리를 위한 도의 지출책임성은 약 30%로 판단
- 또한 타 지방자치단체의 도비보조사업 기준보조율 규정 및 경기도의 도비보조사업 조정 사례를 참고하는 경우에도 일반적인 도비보조사업의 기준보조율은 30% 수준에서 설정하는 것이 적절한 것으로 판단

관련 조례 개정 검토

- 그리고 일반적인 도비보조사업의 기준보조율을 30%로 설정하는 경우, 「충청남도 지방보조금 관리 조례」의 개정을 통해 관련 내용의 규정 필요

- 현재 충청남도는 도비보조사업 기준보조율을 조례 및 시행규칙에서 미규정
- 일반적인 도비보조사업의 기준보조율에 대한 자의적인 변경을 방지하고, 충청남도와 시·군의 세출예산 수립 시 예측 가능성을 제고하기 위해 해당 내용을 조례로 규정하는 것이 적절

광역-기초 간 재정부담심의위원회를 설치·운영 검토

- 마지막으로 일반적인 도비보조사업의 기준보조율 조정을 위해 「충청남도 지방보조금 관리 조례」를 개정할 경우, 도와 시·군이 협의를 통해 기준보조율을 조정할 수 있는 제도적 장치 필요
- 충청남도와 시·군이 공동으로 예산을 부담하는 도비보조사업 추진 시 반드시 소속 시·군과의 협의를 거쳐 시행하도록 하는 절차와 제도 마련 필요
- 즉, 충청남도와 시·군이 협의를 통해 도비보조사업 기준보조율을 조정하고, 조정된 결과에 대해서는 양측이 모두 준수할 수 있도록 담보
- 이러한 측면에서 광역-기초 간 재정부담심의위원회를 설치·운영하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것으로 판단

전라북도 경제교육 활성화 중장기계획 수립

여효성(연구책임), 이장욱(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 전라북도는 2020년 2월 「전라북도 경제교육 활성화 및 지원에 관한 조례」를 통과
- 새로 통과된 조례에서는 도민이 경제 관련 지식을 습득하고 합리적인 경제의식을 함양하고 바람직한 경제주체가 되도록 경제교육 활성화 및 지원에 관한 사항을 지원하도록 규정하고 있음
  - 조례에서 정의하고 있는 “경제교육”은 경제교육지원법(이하 “법”) 제2조1호에 따른 교육을 의미하며, 이밖에 “경제교육단체”, “경제교육인력”에 관한 정의는 법의 제2조2호, 제2조3호에서 정한 정의를 따르고 있음
  - 경제교육법에서는 “경제교육을 소비, 생산 및 금융 등의 분야를 포함한 경제와 관련된 지식을 습득하고 의식을 함양하며 합리적인 의사결정능력을 향상시키는 것을 목적으로 하는 경제와 관련된 모든 교육을 말한다.”라고 정의하고 있음
- 조례에서 밝히고 있는 전북도 경제교육 활성화의 기본목표는 다음 세 가지를 제시하고 있음
  1. 전라북도민의 합리적인 경제생활에 필요한 지식과 정보의 적극적인 제공
  2. 신용경제사회에 대응하는 합리적인 경제주체 양성
  3. 세계 경제시대에 지역경제를 선도할 경제인 양성 토대 구축
- 조례는 이러한 기본목표 하에 경제교육 중장기계획을 수립하도록 규정하고 있음

2 연구의 주요 내용

- 전라북도의 인구구조적 특성은 2010년과 비교하여 크게 변하지 않아 2020년 기준으로 10년 전 최빈도를 나타내는 연령층이 50~54세 그룹으로 올라갔으며, 이는 시간이 지남에 따라 2010년도 최빈그룹의 고령화에 따른 것임을 알 수 있음

- 통계청이 추계하는 중위인구 기준으로 2030년 전라북도의 인구피라미드는 점점 역피라미드의 형태를 나타내어 유소년, 청장년 계층에 비해 60세 이상 노년층 인구의 비중이 높아지는 형태를 나타냄

- 전라북도의 경우 인구 고령화 사회가 현재 이미 도래하였으며, 이러한 고령화 추세는 전국 평균과 대비하여서도 더욱 가팔라질 것으로 나타남

- 인구구조의 특성상 단기간에 큰 흐름이 변화할 가능성은 적으며, 전라북도의 경우 경제교육 중장기 계획을 수립함에 있어 인구구성의 비중이 높아지는 중장년층, 노년층을 대상으로 한 경제교육 프로그램을 활성화할 필요성이 있을 것으로 판단됨

  - 19세 이하 유소년 인구의 경우 정규 학교교육 과정에 경제 관련 교육을 일부 도입하거나, 이들을 대상으로 한 지역경제교육 센터의 특별 프로그램이 도입이 되어 있는 상황임

- 반면 정규 교육과정을 마친 연령층에 대한 재교육 프로그램이나 경제의식 함양과 관련한 교육은 활성화가 미흡함

- 현재 도의 주력산업은 23%의 비중을 차지하는 제조업이나 자동차 생산 클러스터인 군산 등 제조업중심도시가 산업경쟁력 약화로 어려움을 지역경제 침체 등을 겪는 추세 등을 고려하면 현재의 제조업 중심 산업구조는 향후 20년 기간 동안 변화할 가능성 있음

- 따라서 현재 정규교육을 통해 경제교육을 받는 청소년 연령층의 경우 이러한 산업 구조적 변화를 반영하여 직업선택 진로교육 및 경제교육을 실시할 필요성이 높음

- 이러한 추세적 변화에 대응한 교육과정의 제공이 없이는 앞서 살펴본 것과 같은 30~40대 인구의 역외 유출을 방지하기가 어려울 수 있음

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 향후 전라북도의 경제교육 활성화를 위해서는 먼저 높아지는 중장년층 및 고령인구에 대한 경제교육 활성화 프로그램을 보급, 확산해 나갈 필요성이 높음
- 또한 가장 경제활동이 활발해야 할 30대 인구의 타 지역 이주 요인을 줄이기 위해서는, 앞으로 변화하는 산업구조에 적응할 수 있도록 청소년 인구의 진로교육을 포함한 내실 있는 경제교육 프로그램이 마련되어야 할 필요성이 높음
- 경제교육 주관기관은 평생 경제교육과 관련하여 경제교육 강사의 양성과 자격 기준의 정립을 우선적인 과제로 설정할 필요
- 경제교육 주관기관은 경제교육전문가의 자격 기준을 설정하고 전문가를 양성· 배출하여 분야별 경제교육 전문가 인력풀을 구성해야 함

지역공동체 내 마을발전기금으로 인한 갈등해결방안 연구

김지수(연구책임), 전대욱(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 귀농어·귀촌은 최근 인구소멸위기에 처한 농어촌지역에 생기를 불러일으키는 계기가 될 수 있으나, 한 마을에서 오랜 시간 지역공동체를 형성해온 기존 주민들과 새롭게 유입된 귀농어·귀촌인 간 갈등이 새로운 사회문제로 대두되고 있음. 그 중에서도 마을발전기금을 둘러싼 갈등은 첨예한 대립을 발생시키는 핵심적인 쟁점 중 하나임

- 따라서 본 연구의 목적은 전라남도 지역의 귀농어·귀촌주민과 기존 주민이 하나의 지역공동체 내에서 융화될 수 있도록 마을발전기금을 둘러싼 갈등의 원인과 현상을 분석하고 이를 토대로 제도적 개선방안을 제시하는데 있음

2 연구의 주요 내용

- 본 연구는 이론적 고찰과 사례분석, 갈등해결방안의 제시 등 3단계로 진행되며, 문헌연구, 사례분석, 이해관계자 및 전문가 인터뷰 등을 연구방법론으로 활용함
  - 먼저 지역공동체 활성화와 인구정책, 그리고 갈등에 관한 갈등배경 분석, 귀농어·귀촌인과 기존 주민 간 갈등의 특징과 마을발전기금 갈등의 구조를 분석하고, 마을발전기금 갈등의 현황 및 사례분석, 영향요인 분석 등을 통해 대안을 모색함
  - 마지막으로 근본적인 문제해결을 위한 정책대안 및 구체적인 마을발전기금 갈등관리방안을 제시하는 것임

- 본 연구를 통해 대표적인 마을발전기금 갈등은 이해갈등으로 표출되지만, 그 이면에는 문화·관습·가치관·삶의 방식 차이 등 가치갈등에서 시작되는 두 개의 시선(선주민의 텃세 vs. 이주민의 무임승차)이 내재되어 있다는 것을 확인하였음
  - 특히 지역 내 귀농어·귀촌 인구 비율이 기존 주민과 비슷한 규모가 될 때, 마을 내 정부지원사업이 많을 때, 외부에 배타적인 지역문화가 있을 때 갈등발생 가능성은 더 높았음. 그러나 기존주민과 귀농어·귀촌인으로 정의되는 양 집단은 하나의 지역공동체 구성원으로서 융화되고자 하는 욕구 역시 존재함
  - 또한 소송 등을 통해 문제를 해결하고자 하거나, 귀농어·귀촌인의 이주 등으로 갈등이 종료된 경우 오히려 갈등이 증폭되거나 지역공동체 내의 신뢰가 무너지는 결과가 발생될 수 있음
- 따라서 주민주도의 갈등관리방안을 정부 차원에서 모색할 필요가 있으며, 본 연구는 우수사례(전남도의 전남에서 먼저 살아보기 프로그램, 고흥군의 상생간담회, 완주군의 마을규약 표준안, 사천시·예산군·금산군의 마을재산 관리대장 등) 분석을 통해 갈등관리의 대안을 개발·제시하였음

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 연구결과 귀농어·귀촌인의 정착을 위한 갈등관리방안으로서 세 가지 방안이 제시되었음
- 첫째, 인구정책 관점에서 마을발전기금 갈등을 재조명하고, 귀농어·귀촌을 인구정책 관점에서 새롭게 조망함으로써 이들의 정착을 위한 범정부 차원의 종합적 대책 마련이 필요함
- 둘째, 마을의 규칙, 묵시적 관습의 명확한 체계화가 필요함. 대표적으로 마을규약 체계화, 마을공동재산 목록 구축, 올바른 토지정보제공과 농지매매관습의 개선, 새로운 주민이 이주할 경우 마을과 융합될 수 있도록 돕는 방안을 모색하는 것 등이 필요함
- 셋째, 거버넌스형 귀농어·귀촌인 네트워크 구축이 필요하다. 대표적으로 전라북도의 사례와 같이 귀농어·귀촌인에 대한 지원센터를 구축하고 수도권 및 전국을 대상으로 전남지역에 대한 이주를 고려할 수 있도록 하는 적극적 홍보창구 역할을 할 수 있도록 하는 것이 필요함

경상북도 신혼부부 주거실태 분석

박승규(연구책임), 김도형(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 국토교통부 주거실태조사 등에서 신혼부부 가구의 주거이동이 많고, 상대적으로 열악한 주거환경에 거주하고 있는 등의 문제가 지적
- 위와 같은 배경으로 신혼부부 가구의 주거실태를 분석하여 맞춤식 주거정책 마련이 필요한 실정

2 연구의 주요 내용

- 지방자치단체 신혼부부 대상 주거정책의 검토
  - 경상북도, 서울특별시, 경기도 등
- 경상북도의 신혼부부 주거(생활) 특성
  - 신혼부부의 주거생활 특성 : 2019년 주거실태조사 결과 중심
  - 신혼부부 주거 특성 : 통계청 2018년 신혼부부통계 중심
  - 2017년 경상북도 사회조사
- 경상북도 신혼부부 주거 특징 및 방향
  - 경상북도 신혼부부의 주거 특징
  - 경상북도 주택정책의 방향

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 지역의 여건 및 주거환경을 고려한 주거·주택정책 방향의 모색
  - 경상북도의 고령인구비율은 꾸준히 증가해 이미 초고령사회에 진입하였고, 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 예상되어 이러한 인구유형의 변화에 주목
  - 경상북도의 가구 수는 증가하고 있고 특히 소형 가구의 비중이 증대되고 있어, 주택 유형의 변화에 대응하여 공급방법을 모색
  - 수혜자 중심의 도심 내 공공임대주택을 공급하고, 주거급여제도 도입, 대학생, 신혼부부 등 생애 주기별 지원 강화, 공공임대주택의 관리와 공공성 강화 등 수혜자 맞춤형 주거복지 정책을 추진
  - 중앙정부의 주거복지정책을 지원하고 지방정부의 재정여건을 고려하여 주거취약계층에 대한 정책지원 전달체계 기반을 구축
  - 2019년도 주거실태조사(국토교통부, 2020: 85)에 의하면, 건축년도가 20년을 넘은 주택(1998년 이전)의 비율은 전체 주택의 절반(50.0%)을 차지
  - 경상북도의 주택 수는 2018년 현재 1,060,505호로 1979년 이전에 건축된 주택이 전체의 19.1%(157,673호)를 차지
  - 생활수준의 향상으로 주민 삶의 질에 대한 관심이 증대함에 따라 기존 주택의 양적 공급보다는 주택의 질을 포함하는 주거환경이 중요시되고 있으므로, 주거환경 만족도 등 주거의 질적 향상에 대한 정책적 대응이 필요

- 도 업무계획(2020)에 반영된 주거·주택 관련 시책의 적극 추진
  - '혁신 원자력 연구단지 조성'(10대 역점시책)을 위해 사이언스 빌리지 개발 추진
  - '이웃사촌 시범마을'(10대 역점시책) 사업의 본격적인 추진을 위해 주거단지를 조성
  - 청년 세대의 안정적인 지역정착 유도를 위해 혜택인원 60명 규모의 청년 행복주택 디딤돌 사업을 추진
  - 부부합산 연소득 7천만 원 이하, 세대구성원 전원 무주택자 대상으로 전·월세 임차보증금(1억 원) 이자(2.9%)에 대해 3년간 지원
  - 다자녀 가족을 위한 주거 지원책으로 주택 취득세 전액 면제
  - 낙후지역 주택·위험시설 정비 등 기본생활 인프라의 확충 지원을 주요 내용으로 하는 새뜰마을사업(12개 시·군, 17개 사업, 107억 원)의 추진
  - 장애인 복지환경 조성을 위해 발달장애인 직업훈련과 연계한 주택 2개소 운영(3억 원)

- 비주택 782동 대상으로 슬레이트 처리비 13억 원을, 주택 5,492동 대상으로 슬레이트 처리 및 지붕개량비 194억 원 지원
- 지진피해지역에 1,000세대 규모의 순환형 공공임대주택을 건립(2,000억 원)

● 주거·주택정책 관련 지표의 설정 목표 검토

- 경상북도의 주택보급률은 2018년 현재 116.1%로 전국 평균(104.2%)보다 1.9% 높으며, 2010년(108.9%)에 비해 7.2% 상승해 앞으로도 계속 높아질 것으로 전망
- 경상북도의 자가 비율은 2000년 67.1%에서 2010년 66.4%로 하락했으나 2015년 현재 69.6%를 나타내 다시 반등 추세로 전환
- 2018년 현재 경상북도의 1인당 주거면적은 31.9㎡로 전국 평균(28.5㎡)보다 높게 나타남
- 최저주거기준 미달가구 비율은 2000년(10.9%)보다 2012년(11.7%)에 증가했다가 2016년(9.6%)에 다시 감소

● 주거·주택정책에 대한 접근성 증대 및 활용성 강화 필요

- 경북의 신혼부부 주거지원정책은 극히 드물 뿐만 아니라 도청 홈페이지 내에서도 관련 정보를 찾기 어려워, 정보 접근성이 현저히 낮음
- 경북의 신혼부부 주거정책은 오는 2020년 7월에 시행하는 신혼부부 임차지원금 이자지원사업 외에 전무한 실정으로 나타나 경북도의 보다 적극적인 정책적 지원 요구: 경상북도(2015: 138)에서 지표별로 최근 통계치 반영, 국토교통부(2013: 84)의 자료로 수정

경남형 주민행복지표 개발

박현욱(연구책임), 외부 1인(연구진)

1 연구배경 및 필요성

연구배경

- 지금까지 국가, 도시, 지역의 성장 및 발전 정도는 경제적 지표(GDP, GNP)로 측정되어 옴
- 그러나 GDP나 GNP와 같은 경제적 척도로 국가 및 도시의 발전 정도를 측정하는 데 한계가 있다는 것이 지적됨
- 개인의 삶에 있어서 물질적인 풍요로움뿐만 아니라 삶의 질, 정신적/육체적 웰빙, 행복의 중요성 강조되기 시작되었음
- 이에 따라, 국가 및 도시의 발전 정도를 보기 위해 GDP나 GNP를 대신해 행복이나 삶의 질 지표가 개발되고 있는 상황
- OECD, UN, UNDP(United Nations Development Programme)와 같은 국제기구, 미국, 영국, 프랑스, 일본, 캐나다, 부탄 등 다양한 국가에서 행복지표(행복지수)에 대한 연구를 진행하고 있음
- 경상남도 18개 시·군 가운데 인구소멸지역은 1개 시와 9개 군(밀양시, 창녕군, 합천군, 의령군, 합천군, 산청군, 함양군, 하동군, 남해군)으로 나타나고 있음
- 이러한 경상남도의 현실을 인지한 김경수 도지사는 수도권과 비수도권의 불균형의 심각성에 대한 개선방안으로 '청년특별도, 교육특별도, 동남권메가시티'라는 도정 핵심과제를 제시, 동일한 생활경제권을 기반으로 도민들의 행복을 증진시키기 위한 정책방향을 강조하고 있음

연구의 필요성

- 경상남도의 변화하는 현실을 파악하고, 지속가능한 발전을 위해 주민행복 정도를 측정하는 것이 필요함

- 경남형 주민행복지표의 측정을 통해 행복지표상 미흡한 부분을 보완하는 것이 필요함
- 경남형 주민행복지표의 측정결과를 바탕으로 경상남도의 현실과 지역적 특성에 맞는 정책 및 공공서비스를 제공해야 함
- 본 연구는 경남형 주민행복지표의 개발을 통해 경남도민의 행복수준을 측정하고, 경남도민의 행복을 증진시키기 위한 정책적 방향의 제시, 경남도민의 행복과 경남의 경쟁력 향상을 도모하고자 함
- 경남형 주민행복지표 개발을 바탕으로 경남의 정책과 연계하여 도민의 행복 및 삶의 질을 극대화하려는 데 본 연구의 목적이 있음

2 연구의 주요 내용

- 최종적인 경남형 주민행복지표를 선정하는 지표구성 체계에 기초한 세부 절차는 다음과 같음
  - 제 1단계: 행복지표에 대한 부문 및 요인 도출. 문헌 및 선행연구의 분석을 통한 행복영역에 대한 공통요인 도출
  - 제 2단계: 경남형 주민행복지표에 대한 영역 도출과 함께 각 영역의 조작적 개념화
  - 제 3단계: 주민행복지표의 영역에 따른 세부적인 지표의 발굴
  - 제 4단계: 경남형 주민행복지표 최종 선정
  - 제 5단계: 경남형 주민행복지표 측정. 선정된 지표자료를 중심으로 질과 양적 측정을 위한 조사와 분석
  - 제 6단계: 경남형 주민행복지표에 대한 지수화 방법 적용 및 지수 산출 실시
- 경남형 주민행복지표의 선정원칙은 다음과 같음
  - 행복 영역과 세부지표가 추구하는 정책목표의 달성에 부합하면서 지표 간 상호 중복 및 과잉을 막기 위해 상관관계가 낮은 지표 선정
  - 정책 활용이 가능하고 수혜자와 공감 등이 명확한 지표를 선정
  - 통계의 신뢰성이 확보될 수 있도록 자료 수집 및 지표 측정에서 소요되는 시간, 비용, 전문성 측면에서 제약이 낮은 지표를 선정
  - 통계의 중립성이 확보될 수 있도록 편견, 오류, 이해관계충돌 등의 논란 여지가 있는 지표를 제거 후 선정
  - 통계의 비용, 시간, 활용가능성을 고려하여 경상남도의 공식 통계를 적극 활용

- 경남형 주민행복지표의 요인은 경남도정의 비전인 '함께 만드는 완전히 새로운 경남'을 달성하고자 하는 3대 목표, 12개 전략, 전략에 따른 세부 핵심과제를 종합하여 설정

- 경남의 3대 목표 중 첫 번째인 '다시 뛰는 경남 경제'에 따른 4개의 핵심전략과 18개의 핵심과제의 검토를 통해 경제·교육, 문화·여가의 영역을 '경제·교육·문화가 풍부한 삶'의 요인에 분류
  - '경제·교육·문화가 풍부한 삶'의 요인은 경남 지역의 산업발전과 경제성장을 이룩하고, 학교 교육 및 생활 교육 확대와 생활문화의 창조를 통해 도민의 삶의 질과 행복을 향상할 수 있음을 의미함

- 경남의 3대 목표 중 두 번째인 '사람 중심 복지'에 따른 5개의 핵심전략과 18개의 핵심과제의 검토를 통해 환경·안전, 건강·보건, 주거·교통의 영역을 '사람 중심의 복지 환경'의 요인에 분류
  - '사람 중심 복지' 요인은 경남 지역주민의 건강을 보장하고 생활의 질적 향상을 통해 인간다운 삶을 누릴 수 있는 기반을 마련하고, 삶의 질과 행복을 증진할 수 있음을 의미함

- 경남의 3대 목표 중 세 번째인 '함께 여는 혁신도정'에 따른 3개 핵심전략과 10개의 핵심과제의 검토를 통해 소통·참여, 가족·공동체, 주관적 웰빙의 영역을 '행복한 도민의 자긍심'의 요인에 분류
  - '경남도민으로서의 자긍심' 요인은 경남 지역주민의 행복한 가족·공동체 속에 소통과 참여를 통한 지역의 강한 애착과 자긍심을 바탕으로 생활의 질적 향상을 창출할 수 있음을 의미함

- 행복지표 선행연구와 경남의 특성을 고려하여 경남형 주민행복지표의 8가지 영역을 도출하였음

[경남형 주민행복지표]

요인	영역	지표	
		주관적 지표(34)	객관적 지표(38)
경제·교육·문화가 풍부한 삶	경제·교육	• 소득만족도(+) • 일자리만족도(+) • 유아교육 만족도(+) • 청소년교육 만족도(+) • 학교생활 만족도(+) • 교육비부담도(-)	• 가처분소득(+) • 고용률(+) • 실업률(-) • 평생교육 접근성(+) • 교원1인당 학생수(-) • 고등교육 이수율(+) • 대학진학률(+)
	문화·여가	• 문화·여가활동 만족도(+) • 일과 여가의 균형(+)	• 문화·예술·스포츠·레저 사용시간(+) • 문화·여가 지출비율(+) • 여가시간(+) • 문화·예술·스포츠 관람횟수(+)

요인	영역	지표	
		주관적 지표(34)	객관적 지표(38)
사람중심의 복지환경	환경·안전	• 대기질 만족도(+) • 수질 만족도(+) • 녹지환경 만족도(+) • 기후변화 불안도(−) • 안전시설 만족도(+) • 야간보행시 안전함(+)	• 1인당 공원녹지면적(+) • 미세먼지농도(−) • 온실가스배출량(−) • 아동학대 피해 경험률(−) • 폐기물재활용율(+) • 범죄발생건수(−) • 지진 발생건수(−) • 교통사고 발생건수(−) • 스쿨존 교통사고 발생건수(−)
	건강·보건	• 주관적 건강상태 인지율(+) • 스트레스정도(−) • 우울감 정도(−) • 의료서비스 만족도(+) • 의료서비스 접근성(−)	• 기대수명(+) • 비만율(−) • 자살률(−) • 인구 천 명당 의사수(+) • 의료비 부담률(−)
	주거·교통	• 주거환경 만족도(+) • 교통시설 이용 편의성(+)	• 자가비율(+) • 통근시간(−) • 아파트 실거래 가격지수(+/−) • 1인당 주거면적(+)
행복한 도민의 자긍심	소통·참여	• 도민의식(+) • 대인신뢰도(+) • 기부정도(+)	• 투표율(+) • 부패인식지수(−) • 자원봉사 참여율(+) • 사회단체참여율(+)
	가족·공동체	• 가족관계 만족도(+) • 부부생활 만족도(+) • 사회적 관계망(+) • 지역사회 소속감(+) • 지역사회 만족감(+)	• 이혼율(−) • 한 부모 비율(−) • 1인 가구비율(+) • 독거노인비율(−) • 가족관계접촉 빈도(+)
	주관적 웰빙	• 주관적 행복감(+) • 전반적 삶의 만족도(+) • 긍정적인 정서(+) • 부정적인 정서(−) • 삶의 가치(+)	−

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

경남형 주민행복지표 활용방안

- 첫째, 행복지표를 통해 경남도민이 우선시하는 행복의 가치를 확인하고, 이를 경남도 정책, 과제, 사업에 반영하여 도민들의 경남도정에 대한 만족을 향상하는 데 활용 가능함
  - 도민들의 정책과 행정서비스에 대한 수요를 파악하여 각 지역의 주민들에게 필요한 행복정책을 수립 및 집행하는 데 활용
- 둘째, 경상남도 차원의 정기적인 행복도 측정 및 평가를 통해 도내의 지역별 및 연령별 단위에 부합하는 행복정책의 우선순위를 정해 도정에 반영하는 데 활용
  - 도내 18개 시·군에서 발생한 행복격차를 확인하고, 이를 해결하기 위한 다양한 정책적 접근이 가능하도록 활용
  - 도민의 행복수준을 진단 후, 행복수준을 향상시킬 수 있는 모니터링 시스템의 기초자료로 활용
  - 도민의 연령별 행복수준의 진단을 통해 도민의 맞춤형 정책 및 행정서비스를 제공하는 데 활용
- 셋째, 주민행복도 조사의 결과를 통해 도·시·군의 행복 정책, 행복 사업에 관련한 의사결정을 하는 데 유익한 정보를 제공하고, 새로운 기획과 향후 예산에 반영시키는 데 활용
  - 도민행복 수요를 파악하여 행복정책과 사업을 추진하기 위한 새로운 아이디어 제공
  - 행복도 수준 결과에 대한 정보를 토대로 행정기관의 조직, 인력, 예산에 대한 효율적 운용에 활용

5 자체 연구과제



(1) 자치행정혁신연구

1. 지역사회 중심의 건강증진사업 효율화를 위한 거버넌스 개선방안 도출 189
   (김정숙, 이재용, 외부 4인)

(2) 자치분권제도연구

1. 감사원-자체감사기구 간 역할분담 및 자체감사기구 위상정립 방안 193
   (금창호, 김정숙, 김지수, 최지민)
2. 「지방자치 미래비전 2040」 수립방안(금창호, 박해육, 김정숙, 최지민, 주재복, 권오철, 김지수, 조기현, 홍근석, 박승규, 김상민, 박재희, 전성만) 197
3. 문재인정부의 국민참여제도 운영성과 분석(김지수, 박재희) 201
4. 법령상 국가사무총조사 고도화 연구(주재복, 이제연, 박재희) 203
5. 미래행정체제 개편에 대한 기초 연구(권오철, 금창호, 박재희) 205

(3) 지방재정경제연구

1. 주민주도 참여예산제 모델개발(II) 209
   – 주민예산서 활용·성과지표 개발, 주민투표 방안 중심으로 –
   (서정섭, 이효, 이장욱, 외부 1인)
2. 코로나19 대응 지역경제 위기극복을 위한 시책 개발 212
   (이효, 여효성, 이장욱, 전성만, 김봉균, 전대욱, 최지민, 박재희, 임태경)

(4) 지역포용발전연구

1. 지자체 사회적경제 측정·관리지표 개발 연구 215
   (박승규, 김상민, 여효성)

(5) 기획조정

1. 정보화전략계획(ISP) 중·장기 발전계획(전성만, 안혜경, 박정화) 218

지역사회 중심의 건강증진사업 효율화를 위한 거버넌스 개선방안 도출

김정숙(연구책임), 이재용·외부 4인(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 지역사회 건강증진사업은 사업의 통합화를 위해 지역별 현황에 따라 지역 주민들을 대상으로 통합된 서비스를 제공하는 사업으로, 각 기초지자체 보건소를 중심으로 금연, 절주, 영양 등 17개 분야로 이루어진 건강증진사업을 지난 2013년 이후 13개로 통합하여 운영하고 있음
  - 건강증진사업은 보건정책 중 대분류 사업에 해당되며, 지자체별로 4년마다 수립되는 지역보건의료계획에 따라 13개 영역의 사업이 시행됨
  - 사업의 법적 기반은 건강증진법과 지역보건법이며, 세부사항은 중앙정부의 지침에 의거하여 시행되고 있음
- 보건의료거버넌스 전반의 사업 분절성으로 인해 건강증진사업, 공공보건의료지원단, 심뇌혈관질환예방관리사업, 정신건강지원단, 광역치매센터 등 다수의 보건의료 관련 지원단들이 운영되고 있음
  - 사업 유형, 대상, 내용 등에서 중복되는 것은 물론 법제도적 근거 및 제도적 위상이 달라 사업을 수행하는 데에서 한계로 나섬
- 현행 건강증진사업의 거버넌스 체계를 분석하고 지자체 건강증진사업의 효율화를 위한 개선방안을 도출하는 것을 연구의 목적으로 함
  - 중앙-광역-기초에 이르는 거버넌스 체계를 검토함
  - 중간지원조직으로서 건강증진사업 광역지원단의 역할 및 법적 지위 안정화

2 연구의 주요 내용

사업 추진 현황

- 사업의 통합성과 기획력을 높이기 위해 기초지자체 보건소 단위 전담부서가 중장기적인 계획 하에 사업을 운영하는 거버넌스 체계 마련이 필수임
- 건강증진사업은 지역 의료원, 건강관리보험공단과 같은 보건 관련 공공기관, 읍면동 단위 지역공동체 등 다양한 거버넌스 행위자들이 사업 효과를 높이고자 노력함
- 지역마다 동일한 내용의 건강증진사업을 수행하지만, 인적·재정적·물질적 역량의 편차가 큼

거버넌스 체계 검토

- 건강증진사업 광역지원단은 민간위탁 방식에 의한 상시적 고용불안정, 법·제도 상 권한·위상 불명확, 지역별 편차 미반영 등의 한계를 지님
- 보건의료거버넌스 전반의 분절성으로 인해 건강증진사업 거버넌스 역시 사업수행의 분절성 한계를 겪음

분석 결과 종합

- 본 장에서는 건강증진사업의 효율화를 위한 거버넌스 개선방안 도출을 위하여 지역일자리 거버넌스, 도시재생 거버넌스, 공공보건의료 거버넌스의 세 가지 유사사례를 선정하여 체계적으로 검토를 진행하였음
- 공공성을 지향하는 거버넌스 체계의 세 가지 유사사례(지역일자리 거버넌스, 도시재생 거버넌스, 공공보건의료 거버넌스)를 검토하여 제사할 수 있는 시사점은 다음과 같음
  - 첫째, 사업추진체계의 측면에서 세 가지 사례를 살펴본 결과 중앙, 지자체, 위원회, 중간조직(지원조직), 지역주민 등 각 주체별 사업의 효율화를 달성하기 위하여 거버넌스를 구축하여 상호간 협력체계를 구축하고 있는 것으로 조사되었으며 그 과정에서 중간지원조직의 역할이 매우 중요한 것으로 나타남
  - 둘째, 법제도적 측면에서는 세 가지 사례 모두 사업을 위한 법적근거가 명확하며 중간지원조직의 설립 및 운영방안이 법률에 구체적으로 명시되어 있는 것으로 조사됨

- 셋째, 제도적 위상의 측면에서는 지역일자리 사업과 공공보건의료사업의 경우는 상위법에, 도시재생뉴딜 사업의 경우는 특별법에 근거하고 있어서 제도적 위상의 수준은 비교적 높은 편에 속하며 정부의 정책적 관심분야로서 정책우선순위 또한 높은 분야라는 것을 알 수 있음
- 넷째, 중간지원조직의 기능과 역할 측면에서는 관련 주요 정책 등에 관한 사항을 효율적으로 심의·조정하는 역할, 정부와 지자체간 중개 역할, 정책수행 시 현안 지원, 주민·지자체의 도시재생역량을 강화하는 등 도시재생활성화를 촉진·지원하는 역할, 공공보건의료 수행기관에 대한 기술 및 공공의료분야 지침 개발 및 보급 지원의 역할 등을 수행함

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

건강증진사업의 거버넌스 체계 개선

- 「국민건강증진법」 내 역할 및 광역지원단을 명시함
  - 건강증진사업 광역지원단의 기초지자체 보건소 기술지원을 안정화하기 위해 「국민건강증진법」 내 광역지원단의 설립·운영 및 법적 권한을 명시함
- 관련법들 간 위상 정립을 통해 사업 간 우선순위 정립
  - 건강증진사업은 「국민건강증진법」을 근거로 하고 있으나, 기초지자체 보건소는 「지역보건법」에 따라 지역보건의료계획을 수립·시행하여야 하며 둘 간 상당 부분이 중복되기 때문에 법률 간 우선순위 정립 또는 유사한 계획 간 정리를 통해 비효율성을 해소함

사업 추진체계 개선

- 사업의 효율화를 위해 광역별로 설립·운영되고 있는 광역지원단을 통합하여 운영할 필요가 있음
- 통합건강증진사업지원단과 지역금연센터의 통합 시범운영을 검토함
- 광역지원단의 안정화를 위해 법적 지위 안정화가 필요함
- 광역지원단이 안정적으로 운영될 경우 지원단과 광역지자체 간 역할 구분이 필요함

수요자 중심 기능 재편

- 건강증진사업 거버넌스의 효과는 보건의료사업 전체와 연관성이 높기 때문에 보건의료사업 전체에 대한 포괄적인 기능 재편을 통해 건강증진사업 거버넌스의 효율화를 추구할 필요가 있음
- 지역주민들의 보건의료서비스 이용에서 편이성을 높이고 서비스의 질적 수준을 향상하기 위해서 생애주기별 사업 구성을 통해 서비스 전달체계의 비효율화를 줄이고 주민 대상의 통합적 서비스 제공이 필요함
- 기초지자체 서비스 공급체계 내에서 타 유사 사례에서 볼 수 있는 센터(또는 지원센터)의 주도적 역할 고려 및 관련 행위자들 간 논의구조 일원화

감사원-자체감사기구 간 역할분담 및 자체감사기구 위상정립 방안

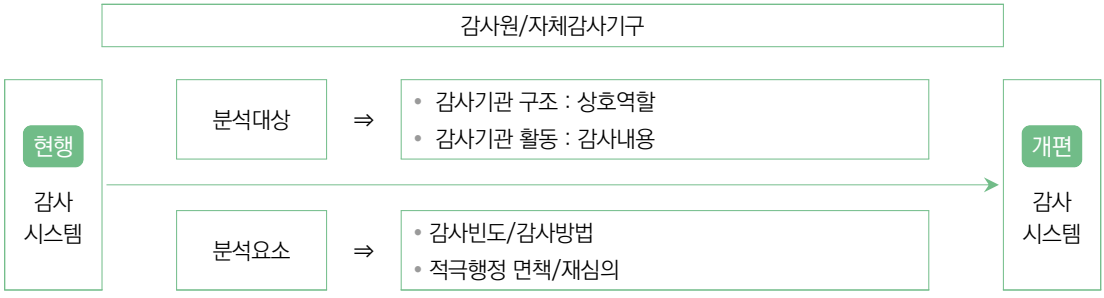
금창호(연구책임), 김정숙·김지수·최지민(연구진)

1 연구배경 및 필요성

감사체계의 합리화 모색

- 감사원과 자체감사기구 간의 역할을 재정립 하고, 이를 토대로 자체감사기구의 위상을 적정수준으로 제고하는 합리적 개선대안을 모색함

[연구의 목적]



2 연구의 주요 내용

공공감사의 체계

- 관련법률에 따라서 공공부분의 감사를 전담하는 감사기구를 기준으로 공공감사의 계층구조를 살펴보면, 감사 전담기관의 계층체계는 감사원을 정점으로 중앙정부와 광역자치단체 및 기초자치단체의 계층적 구조를 형성하고 있으며, 하위계층은 상위계층의 감사를 수감하는 구조임

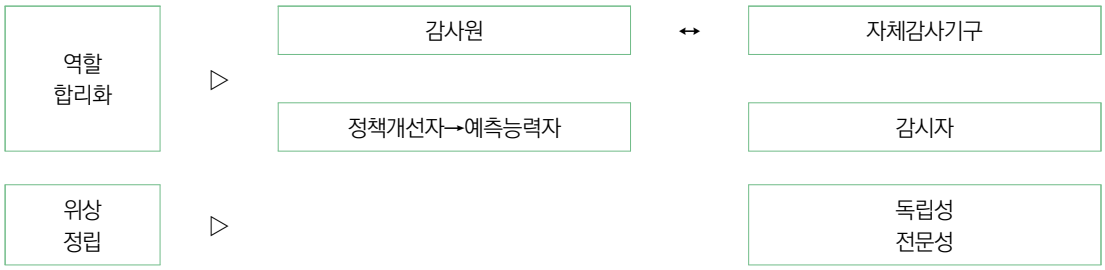
[공공감사의 체계]



공공감사의 역할 합리화 모형

- 감사원의 역할은 감시자에서 벗어나 정책개선자 또는 예측능력자를 지향하는 것이고, 자체감사기구는 감시자의 역할에 초점을 두어 양자 간의 역할을 명확히 구분하되, 자체감사기구에 부여된 감시자의 역할수준을 제고하기 위하여 자체감사기구의 위상을 적정수준으로 정립하는 것임

[감사기구의 역할 합리화 모형]



독립성	• 자율적인 역할수행을 위한 법적 지위
전문성	• 부여된 역할을 수행할 수 있는 적정수준의 역량

감사기구 역할진단 실태

- 감사원과 지방자치단체 자체감사기구의 역할에서는 동일한 감사종류를 적용함으로써 상호간 역할구분이 전혀 확보되지 않고 있으며, 자체감사기구의 위상에서는 감사기구의 독립성과 감사인력의 전문성이 확보되지 않아 위상수준이 매우 낮은 것으로 평가할 수 있음

[감사기구의 역할실태 진단]

구분		분석지표	실태수준	판단기준 적용
역할구분		• 감사종류 중복성	• 전체 동일	×
위상수준	감사기구 독립성	• 자체감사기구 지위 • 감사결과 단체장 보고	• 단체장 소속기구 • 단체장 결과보고	×
	감사인력 전문성	• 감사인력 재직기간 • 감사관련 교육수준	• 2년 이하 60% • 무교육 88%	×

주 : ○는 양호, △는 보통, ×는 미흡을 나타냄

감사원과 자체감사기구의 역할정립

- 감사원의 역할을 현재의 감시자에서 정책개선자 또는 예측능력자로 규정하고, 이를 달성하기 위하여 현행의 「감사원법」에 규정된 감사원의 역할규정을 전면적으로 변경하는 것이 필요함

[감사원과 자체감사기구의 역할정립대안]

현행 「감사원법」	개정 「감사원법」
• 결산확인(「헌법」 제992조 「감사원법」 제21조) • 회계검사(「감사원법」 제22조/제23조) • 직무감찰(「감사원법」 제24조) • 감사결과 처리(「감사원법」 제31조~제35조, 제51조) • 재심청구 처리(「감사원법」 제36조~제40조) • 심사청구 심리결정(「감사원법」 제43조~제48조) • 의견표시 등(「감사원법」 제49조)	• 역할폐지 - 결산확인 : 삭제 - 회계검사 : 삭제 - 직무감찰 : 삭제 • 역할신설 - 예측능력 조항 신설

자체감사기구의 독립성 확보방안

- 자체감사기구의 독립성을 확보하기 위해서는 단기적으로 감사부서의 장 또는 감사요원의 신분적 독립성이 보다 용이성을 지니고 있는 반면에 감사위원회제도의 도입은 장기적인 관점에서 접근하는 것이 타당함

[감사기구의 독립성 확보방안]

구분		대안
감사위원회제도 도입		• 독립기구 설치 - 개요 : 지방의회와 단체장이 아닌 제3의 법적 지위 기구 - 사례 : 제주특별자치도(법적 기구), 세종특별자치시·충청남도(비법적 기구)
감사인력 신분보장	부서장	• 현행제도 전제 - 지방의회 동의 요건 적용
	감사요원	• 현행제도 전제 - 감사직렬 도입

감사인력의 전문성 확보방안

- 우선적으로 감사관련 전문교육을 시행하는 방안이고, 그 다음으로는 감사직렬을 신설하는 방안이 현실적인 조건들을 고려할 경우 시행 용이성이 비교적 높으며, 마지막으로 감사직의 개방형 지정방안은 단기적으로 인력의 전문성을 제고할 수 있는 방안임

[감사인력의 전문성 확보방안]

구분	대안
감사직렬 도입	• 순환보직 지양 - 장기근속에 따른 전문성 축적
전문교육 정례화	• 지속적 역량강화 - 기존인력 신규인력 대상의 교육 정례화
개방형 확대	• 외부 전문가 충원 - 기초단위 개방형 활성화

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

연구결론

- 감사체계의 전반적 수준을 제고하기 위해서는 감사원과 자체감사기구의 역할을 예측능력자와 감시자로 명확히 구분하고, 자체감사기구의 위상을 정립하기 위하여 독립성과 전문성을 확립하는 것이 필요함

기대효과

- 감사원과 자체감사기구의 역할구분과 자체감사기구의 위상을 제고하는 정책대안을 통하여 감사체계의 합리화를 도모하기 위한 제도개선에 기여함

「지방자치 미래비전 2040」 수립방안

금창호(연구책임), 박해육·김정숙·최지민·주재복·권오철·김지수·조기현·홍근석·박승규·김상민·박재희·전성만(연구진)

1 연구배경 및 필요성

2040년 기준 지방자치 대응전략 모색

- 2040년을 기준으로 미래환경의 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 지방자치의 정책전략을 모색함

[연구의 목적]

인구·기술 등 행정환경 급격변화

▽

장기적 접근 (2040년 기준) ⇔ 포괄적 접근 (복지·교육 등 포함)

▽

선제적 지방자치 대응전략 수립

2 연구의 주요 내용

지방자치의 실태

- 지방분권은 자치입법권의 제약과 기능배분의 71.6%의 중앙점유, 자치조직권의 제한 및 국세중심의 세입구조 등으로 권한의 중앙 편중현상이 나타나고, 균형발전은 수도권(서울/인천/경기)이 인구의 49.8%, 재정자립도 평균이 73.7%, 교육수요의 48.6%와 경제수요의 47.2%, 인구변화의 상대적 건전성 등으로 수도권 편중현상이 나타나고 있음

[지방분권 및 균형발전 실태종합]

지방분권 현황분석	균형발전 현황분석
• 자치입법권 - 비교국가 대비 상대적 제한성 • 자치행정권 - 기능배분 구조 : 국가 71.6%, 지방 28.4% - 핵심기능 국가편중 : 교육 59.7%, 산업 79.3%, 복지 50.6% • 자치조직권 - 운영권 : 기구 및 정원 일부통제 - 공무원 : 국가 63.7%, 지방 36.3% • 재정배분 - 세입구조 : 국가 77.5%, 지방 22.5% - 세출구조 : 국가 39.5%, 지방 60.5%	• 공간분포 - 수도권 집중 : 인구 49.8% • 재정자립도 - 수도권 우위 : 수도권 73.7%, 비수도권 45.1% • 수요분포 - 수도권 집중 : 학생 48.6%, 사업체 수 47.2% • 인구변화 - 수도권 우위 : 합계출산율 0.970%(전국 평균 1.052%), 고령화율 12.86%(전국 평균 14.76%)
• 진단결과 종합 - 지방분권 진단결과 : 중앙정부 집중현상 유지 - 균형발전 진단결과 : 수도권 편중현상 유지	

미래환경 변화예측

- 미래변화 예측보고서들에 따르면, 사회분야에서는 저출산고령화와 라이프스타일의 변화 및 메가시티를 축으로 하는 도시화 등이고, 기술분야에서는 4차 산업혁명에 따른 과학기술융합 현상이 발생되며, 경제분야에서는 저성장기조와 불균형이 초래되며, 환경분야에서는 온난화에 따른 기후변화가 그리고 정치분야에서는 한국의 특화적 변수로 남북통일이 대두될 것으로 예측하고 있음

[미래환경 변화예측]

구분	SOCIAL	TECHNOLO-GICAL	ECONOMIC	ECOLOGICAL	POLICY	변수선정
과학기술 미래비전	• 저출산·초고령 사회	• 과학기술융합 가속화 (4차 산업혁명 도래)	• 지식기반 사회도래	• 기후변화에 따른 환경문제와 자원확보	• 새로운 안보이슈 등장	
미래비전 2040	• 저출산·초고령 사회 • 여가문화 증대 • 메가시티		• 세계경제 축의 다변화 • 불균형		• 세계경제 축의 다변화	

구분	SOCIAL	TECHNOLO-GICAL	ECONOMIC	ECOLOGICAL	POLICY	변수선정
10년 후 우리나라에 중요한 10대 이슈	• 저출산·초고령 사회		• 저성장 기조 유지	• 기후변화에 따른 환경문제와 자원확보 • 에너지자원 고갈	• 세계경제 축의 다변화 • 북한과 안보 및 통일 문제	• 저출산고령화 • 라이프스타일 • 도시화심화 • 과학기술융합 • 저성장기조 • 불균형심화 • 기후변화심화 • 남북통일
과학기술 예측조사	• 저출산·초고령 사회 • 사회불평등 • 삶의질향상	• 과학기술융합 가속화 (4차 산업혁명 도래)		• 에너지자원 고갈 • 기후변화에 따른 안전/재난위험 증가	• 새로운 안보이슈	
유엔미래 보고서 2040 예측	• 초고령사회 • 삶의질향상 • 메가시티 • 디지털시대 • 교육혁명		• 1인 기업시대 • 지식기반 사회 도래	• 기후변화에 따른 환경문제와 자원확보	• 세계통합	

지방자치 미래비전 2040 비전체계

- 2040년을 목표시점으로 지방자치의 환경변화와 지방자치의 대응수준을 반영하여 “선진적 자족형 지방자치”의 실현을 비전으로 설정함

[지방자치 미래비전 체계]

지방자치 환경변화(2040년 기준)	지방자치 대응수준(경쟁력 확보)
• 사회적 변화 : 인구변화 • 기술적 변화 : 과학기술융합 • 경제적 변화 : 저성장기조 • 정치적 변화 : 남북통일	• 자치체제 : 효율화 • 관장기능 : 포괄화 • 전달체계 : 다양화 • 주민참여 : 적극화
▽	
비전	• 선진적 자족형 지방자치 - 선진적 의미 : 국가중심적 통치체제 탈피 - 자족형 의미 : 불균형과 환경변화 대응체제
목표	• 주민의삶 측면 목표 • 지방자치 측면 목표 • 자치단체 측면 목표 • 국가경영 측면 목표

전략과제 수립

- 중앙정부와 지방자치단체 및 지역주민을 기본요소로 각각에서 검토가 필요한 전략과제 도출함

[지방자치 미래비전 전략과제 검토]

중앙정부		
↑↓	→	- ① 주제 : 역할구조 개편 - 중앙과 지방의 역할구조 변화
지방자치단체	→	- ② 주제 : 행정체제 개편 - 자치계층의 유연화 - 지방자치단체의 통·폐합 - ③ 주제 : 공급방식의 혁신 - 지자체간 협력 및 통합 등 방식 - 새로운 대안적 공급방식 - 인구밀도별 공급방식 - ④ 주제 : 지역성장·균형전략 - 대도시권 대응전략 - 과소권 대응전략
↑↓	→	- ⑤ 주제 : 주민중심 자치기반 - 과학기술혁신에 따른 주민참여 방식
지역주민		

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

연구결론

- 행정환경의 급격한 변화에 효과적으로 대응하면서도 지방자치의 발전적 수준을 확보하기 위해서는 지방자치의 핵심적 요소에 대한 합리적 정책전략을 수립하고, 선제적 대응을 적극화하는 것이 필요함

기대효과

- 미래의 행정환경 변화에 대응한 지방자치의 발전적 정책수립에 필요한 제반분야의 기본구상을 제시함

문재인정부의 국민참여제도 운영성과 분석

김지수(연구책임), 박재희(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 본 연구는 문재인정부 3주년을 맞아하여 국민참여제도 운영에 관한 역대정부와의 비교를 통해 그 성과를 분석하고, 향후 역점정책 추진방안 등을 도출하는데 그 목적이 있음
- 그러나 선행연구에서는 아직 국민참여제도의 범위, 유형, 성과측정 등 성과분석에 필요한 초기 연구가 미미한 상태이므로, 이론적 논의를 바탕으로 국민참여 관련 법제도 분석 및 국민인식분석을 통해 문재인정부의 국민참여제도 운영성과를 분석하고자 하였음

2 연구의 주요 내용

- 본 연구는 선행연구 분석을 통해 분석도구를 개발하고, 국민참여제도 운영성과 분석을 통해 개선방안을 도출하는 것을 목표로 삼고 있음
  - 첫째, 역대정부의 국민참여제도 관련 법령(15개 제도 관련 13개 법령) 제·개정 내용에 대한 분석을 통해 기존 정부와 차별화되는 문재인정부의 국민참여제도 운영성과를 분석하고자 함
  - 둘째, 일반국민에 대한 인식분석을 통해 국민참여제도 운영성과에 대한 일반국민 평가인식을 분석하고자 함
  - 마지막으로 이 두 가지 식의 분석결과를 종합하여 문재인정부의 국민참여제도 운영성과를 측정하고 제도 개선의 방안을 도출하고자 함
- 연구결과, 국민참여의 개념은 국민이 정부의 계획·결정·집행·평가 등 전 과정에서 의견을 표현하고 영향을 미치는 행위 또는 절차이며, 이를 위해 운영되는 제도를 국민참여제도라고 볼 수 있음

- 이와 같은 국민참여제도는 공식적 참여자의 범위, 커뮤니케이션방식, 일반국민의 영향력 등 3가지 기준에 따라 분석될 수 있으며, 크게 형식적참여, 실질적 참여, 숙의적 참여 등 3가지로 유형화됨
  - 분석결과 법제도 차원에서는 역대정부와 차별화되어 실질적 참여 및 숙의적 참여가 법제화되고, 법령규정이 미비된 상태라도 정책적 노력을 통한 조례확산 등의 선과가 나타나는 등 비교적 우수한 성과가 도출되었음

- 또한 일반국민 1천 명에 대한 인식분석을 통해 국민참여제도에 대한 일반국민의 인지도, 참여경험도, 최근 3년간 참여의지변화 및 정부의 참여제도 변화에 대한 체감도, 주요 국민참여제도에 대한 13개 평가기준별 평가인식, 참여의 효율성과 효능감, 참여역량, 참여를 통한 변화가능성에 관한 인식 등을 조사하였음
  - 인식적 차원의 분석결과 국민참여제도에 대한 인지도와 일반국민의 참여의지 제고, 참여의 필요성과 참여역량, 참여를 통한 변화가능성 등에 대한 높은 평가인식에도 불구하고, 실제 참여도와 참여의 효능감 측면에서는 아직 미흡해 개선이 필요한 것으로 나타났음

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 법제도 차원에서 숙의형 참여절차 및 주민자치회 운영에 관한 법적 근거 마련 및 국민제안 근거법의 이원화 문제 해결이 필요함
  - 특히 형식적 참여에 머무르고 있는 조례제정 및 개폐청구 등 지방의회와 관련된 국민참여제도, 공청회·설명회·토론회 등 초기참여 기회를 제공하는 국민참여제도에 대해 실질적·숙의적 참여방식으로의 전환이 되도록 법적 근거 마련이 필요하다고 보았음

- 인식 차원에서는 참여의 효능감 제고를 위한 노력이 필요함
  - 형식적인 국민참여제도 운영을 지양하고 참여자 및 참여과정을 지켜보는 일반국민이 국민참여제도 참여의 실효성을 체감할 수 있도록 하는 것이 필요함. 이를 위해 참여를 통해 제도개 개선되는 경험을 할 수 있도록 제도적 변화와 그 과정이 온라인 및 다양한 미디어를 통해 공개되도록 하여 참여자-비참여자가 참여 효능감을 체감할 수 있도록 하는 것이 필요함
  - 국민참여제도 내에서 국민의 역할이 보다 실질적이고 영향력 있는 방식으로 전환되어야 하며, 참여자에 대한 인센티브제공 및 민주시민교육 확대, 퇴근 후·주말 등 직장인이 참여할 수 있는 시기에 현장참여형 국민참여제도를 운영하는 등의 방안이 모색될 필요가 있음

- 이와 같은 변화를 위해 정부 및 지방자치단체, 지방의회 등의 적극적인 제도운영 및 제도설계 시 실질적·숙의적 참여 확보를 위한 전문가와의 적극적 협업이 필요함

법령상 국가사무총조사 고도화 연구

주재복(연구책임), 이제연·박재희(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 연구배경
  - 문재인 정부 출범 이후, 지방분권에 대한 정책의지는 지난 어느 정부보다 강력
  - 국가와 지방자치단체의 사무배분 현황 파악, 사무구분 체계의 명확화, 국가사무의 지방이양을 위한 기초자료 구축 긴요
- 연구 목적
  - 현행 법령상 국가사무 및 지방자치단체의 사무추출 기준 및 사무구분 기준을 재정리하고 이를 바탕으로 국가-지방자치단체 사무수행체계 현황 파악을 통한 이양대상 사무 발굴의 기초자료 구축

2 연구의 주요 내용

- 현행 법령상 국가-지방자치단체 사무수행체계 현황 분석
- 사무구분기준(사무추출 및 분류 기준)의 타당성 및 기준 재정립 필요성 검토
  - 선행 국가사무총조사('94, '02, '09, '13) 사무추출 및 분류 기준에 대한 탐색적 조사 및 현재의 행정환경을 고려한 사무추출 및 분류 기준 재정립 필요성 검토
  - 검토결과를 바탕으로 단위사무 추출 및 법령상 사무총조사 기준 확정
- 현행법령 대상 단위사무 추출 및 유형 분류

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- (사무추출결과) 1,672개의 법령에서 추출한 사무는 총 29,038개이며, 이중 국가사무 25,079개(기관위임사무 4개 포함 86.37%), 국가-자치단체 공동사무 34개(0.12%), 자치사무 3,925개(13.52%)로 구분

[사무총조사 결과]

구분		'19년
총사무		29,038(100%)
국가사무		25,079(86.37%)
	직접처리	25,075(86.35%)
	기관위임	4(0.01%)
국가-지자체 공동사무		34(0.12%)
자치사무		3,925(13.52%)

※ 도출된 사무목록에 대해 부수적 사무 삭제, 사무명 수정·보완 등 지속 보완 필요

- 국가와 지방자치단체 간 합리적 사무배분을 위한 기초자료로 활용
- 국가와 지방자치단체간 기능과 역할을 명확하게 구분하여 사무재배분시 근거자료로 활용

미래행정체제 개편에 대한 기초 연구

권오철(연구책임), 금창호·박재희(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 2020년을 기점으로 수도권과 비수도권의 인구수가 역전되었고, 그 주요원인으로 출산율 저하와 함께 수도권으로의 지속적인 인구유입 지적
  - 경제 저성장 기조속 이러한 현상은 계속될 것으로 전망되면서, 현재 비수도권 대부분의 지역에서 대응전략으로 광역단체 간 통합/연계 모색
- 본 연구는 특히 현재 법적 절차와 방법이 마련되어 있지 않은 광역단위 행정통합 논의에 선제적으로 대응하여 향후 중앙정부 차원에서 검토가 필요한 과제를 모색하고 방향을 제시하는 데, 연구목적이 있음

2 연구의 주요 내용

1. 환경분석

- 환경요인
  - 인구요인과 경제요인은 상호영향하에 비수도권 지방자치단체에 부정적 환경 조성 → 자치단체의 적극적 대응 역할 요구
  - 사회요인, 정책요인 등은 광역적 대응의 유인 및 조성기제 역할
- 행정체제개편 영향
  - '인구요인-경제요인'의 충격 수용정도와 지역 내 연계자원(인구, 산업 등)의 존재 여부에 따라 지역별 상이한 영향을 미치게 되고,

- 이에 따라 지방의 대응전략 역시 다양하게 표출되고 있는 바(지역별 상황에 따라 통합/연계, 유지/분리, 보완/특별전략 등), 차별적 접근 필요

2. 시도통합 검토(안)

기본방향

- 지방주도 통합
  - 중앙정부가 특정 목적을 가지고 통합을 유도하는 것이 아니라, 지방이 스스로의 필요에 의해 자율적으로 통합 주도
- 중앙정부 지원(지방의 환경적 특성과 조건의 다양성 고려)
  - 광역자치단체 통합을 위한 법적 근거 마련
  - 시도통합의 안정적 정착을 위한 행재정적 지원

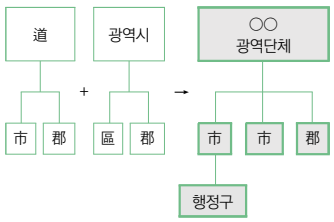
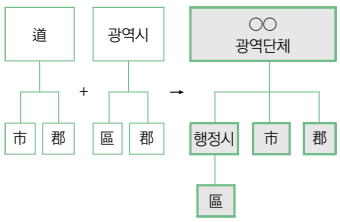
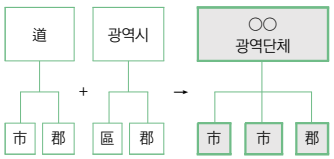
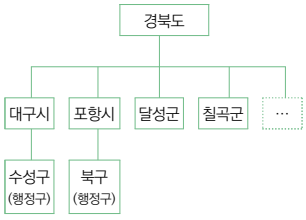
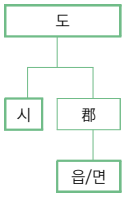
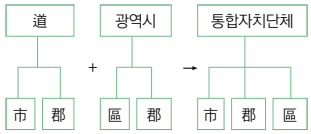
법적 근거 마련

- 기초자치단체의 통합 및 특례규정은 '지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법'에서 규정하고 있으나, 광역자치단체의 폐치분합에 대해서는 별도의 법 규정 부재
- 지방자치단체의 폐치분합은 지방자치단체 운영의 근간이 되는 것으로 지방자치법에 절차와 방법 규정 필요 (지방자치법에 광역과 기초자치단체의 통합/분리 관련 규정 신설)

조직설계(안)

- 설계기준
  - '도-시/군' 계층(변화 없음), '광역시-자치구/군' 계층('광역시-자치구' 재설계)
  - 광역시의 군은 통합광역단체 산하 군으로 독립(대도시 연계성 측면에 대해서는 추가 연구 필요)

● 설계(안)

	A(②안)	B(③안)	C(⑤안)
모형			
특징	• 道 – 광역시 분리 이전으로 환원 - 광역시는 道 관할구역의 일반시로, 광역시 관할구역의 자치구는 행정구로 전환	• 道와 광역시를 하나의 자치단체로 통합 - 道 관할 시·군과 광역시 관할 구·군을 통합자치단체 관할 시·군·구로 개편하되, - 기존 광역시 지역의 대도시 통합 관리 행정을 위한 광역단체 산하의 행정청 설치	• 道와 광역시가 하나의 자치단체로 통합 - 道 관할 시·군과 광역시 관할 구·군을 통합자치단체 관할 시·군·구로 개편
비고	(유사사례) • '81년 이전 경북도 	• 대구경북통합기본구상(2020) 제시(안) (참고)  ※ 도/시/읍/면: 자치단체 ※ 郡은 국가행정기관, 군수는 도지사 추천으로 내무부장관을 경유하여 대통령 임명, 국가/도사무 및 관내 읍/면 감독 (1949~1961)	(유사사례) • 오사카都 개편(안) • 도농복합시 : 市에는 洞만, 郡에는 邑·面만 설치 가능 → 도농복합시에 邑·面·洞 모두 설치 허용 
장점	• 기존 광역시 도시통합성 확보 (상대적↑) • 대도시관리의 일관성 유지	• 대도시관리의 일관성 유지 • 기존 광역시 도시통합성 확보 (상대적↓)	• 기초단위 충실 • 비용절감 효과(상대적↑)
단점	• 기초(풀뿌리 민주주의 저해) • 행정비용 절감효과↓	• 지방자치 저해(행정기관이 자치체 관리) • 자치구 관리 어려움 가중	• 대도시 관리력↓/ 글로벌 도시경쟁력 취약 • 기존 광역시 주민 반발

행재정적 지원검토

● 시도통합의 경우 통합과정의 복잡성, 통합초기의 안정적 운영을 위한 특례적 지원방안 검토 필요

● 인사·조직·재정적 측면에 대한 한시적 지원조치로서의 특례 모색(시·군통합 특례 준용)

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 지방행정 환경변화, 특히 인구유출과 저성장 기조는 비수도권을 중심으로 광역자치단체의 행정구역 통합, 연계는 물론 분리라는 상황대응적 전략을 창출
- 특히, 광역자치단체의 통합에 대한 법적 절차와 방법이 부재한 상황에서 이에 대한 기본 틀을 어떻게 설계할 것인가가 중요한 바, 본 연구에서는 지방주도의 통합과 중앙정부의 행재정적 지원자 역할에 초점을 두고 주요 검토과제 및 향후 추진방향을 제시

주민주도 참여예산제 모델개발(II)
- 주민예산서 활용·성과지표 개발, 주민투표 방안 중심으로 -

서정섭(연구책임), 이효·이장욱·외부 1인(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 주민참여예산제도는 재정의 운영방향이나 재원배분에 일반주민의 참여를 허용하는 것으로, 우리나라의 경험은 15여 년이 되었지만, 그동안의 주민참여예산제 운영이 절차나 내용 면에서 형식적·관주도·제한적이었으며, 주민들의 소극적 참여로 실질화되지 못하였다고 평가되고 있음
  - 학자, 시민단체 등의 전문가들이 바라보는 주민참여예산제 운영에 대한 비판의 핵심은 형식적인 운영과 공모사업 중심의 극히 일부 예산에 대해서만 참여예산제가 운영되고 있다는 것임
  - 반면 지방자치단체는 주민참여예산제 운영의 가장 큰 애로사항으로 지역주민의 소극적, 무관심이라고 하며, 주민참여예산이 법령 사항이기 때문에 관주도로 형식적으로 운영할 수밖에 없는 실정이라고 함
- 우리나라의 주민참여예산제가 한 단계 더욱 발전하기 위해서는 전문가들이 말하는 비판의 목소리, 지방자치단체가 겪고 있는 애로사항을 해결하는 방안이 마련되어야 함
  - 이에 착안하여 본 연구는 주민이 중심이 되고, 보다 넓은 예산 범위에 참여하고, 주민참여가 실질적으로 보장될 수 있는 '주민주도의 새로운 참여예산제 모델'을 개발하는데 목적을 두었음
  - 모델 개발을 위해 본 연구는 연구원, 시민단체, 행정가, 주민참여예산위원, 학계 전문가 등으로 구성된 공동연구단을 구성하여 진행하였음
- 본 연구는 '주민주도 참여예산제 모델 개발'을 위해 2개 연도(2019년~2020년)에 거쳐 연구를 진행하였음

2 연구의 주요 내용

- 본 연구는 새로운 주민참여예산제 운영모델의 기본방향을 설정하기 위해 먼저 지방자치단체의 주민참여예산제 운영을 종합적으로 점검하였는데 다음과 같은 한계와 개선점이 나타났음

- 우리나라 주민참여예산제 운영은 ① 참여예산위원회 중심의 운영, ② 예산 일부에 대해서만 주민 직접 참여, ③ 전체예산에 대한 일반주민의 참여 미흡, ④ 주민에게 알기 쉬운 재정·예산 정보 제공 미흡, ⑤ 일반주민의 참여 소극적·무관심 등의 한계점이 나타났음
- 주민참여예산제 운영이 한 단계 진화되기 위해서는 주민주도성을 향상시키고, 전체예산에 대한 주민참여를 유도해야 하며, 일반주민의 적극적이고 직접적인 참여가 이루어질 수 있는 참여예산제 운영 모델이 필요함

● 1차 연도의 「주민주도 참여예산제 모델 개발(I)」에서는 '알기 쉬운 주민예산서' 와 '주민예산서를 기초로 한 참여예산제 운영 모델'을 개발하는데 중점을 두었음

- 주민참여예산제는 주민들의 적극적인 참여가 있어야 실질화 될 수 있음. 주민들은 내가 살고 있는 지역의 재정·예산 및 사업의 정보를 이해할 수 없을 경우, 무엇에 대해 어떻게 해야 할지 모르기 때문에 참여에 소극적이거나 무관심할 수밖에 없음. 현재 지방자치단체의 예산서는 공개되지만 사업과 예산에 대하여 전문가조차 이해하기 어려움
- 주민들이 적극적으로 참여하는 참여예산제를 운영하기 위해서는 주민들이 쉽게 이해할 수 있는 주민예산서가 필요하며, 주민예산서를 기초로 한 참여예산제의 운영이 필요함

● 2차 연도의 「주민주도 참여예산제 모델 개발(II)」에서는 1차 연도의 연구에서 개발된 주민예산서와 주민예산서를 기초로 한 참여예산제 운영 모델을 대전광역시 대덕구의 주민참여예제 운영에 실제 적용하여 활용방법 등을 실험하였음

- 또한 주민예산서에 필요로 되는 사업별 성과지표를 개발하여 활용 방안을 제시하였으며, 주민주도성 향상을 위한 주민투표 시행 방안 등을 마련하였음

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

● 본 연구에서 시도한 '주민주도의 새로운 참여예산제 운영 모델의 개발 및 실험'의 결과를 종합적으로 정리하면 다음과 같음

● 첫째, 주민참여예산제의 실질화를 위해서는 모든 지방자치단체가 현재의 예산서는 주민들이 이해하기 어렵기 때문에 기존 예산서와는 별도의 주민예산서를 작성하여 적극적으로 활용할 필요가 있음

- 지방자치단체는 현행의 예산서와는 별도로 '알기 쉬운 주민예산서'를 작성하여 주민들에게 배포하고 설명할 필요가 있으며, 향후 주민참여예산제의 발전을 위해서는 주민예산서를 기초로 하는 참여예산제의 운영이 필요함

- 주민예산서는 예산과정 관련 기초지식편, 지방자치단체의 재정·예산 관련 자료편, 주요사업을 주민들에게 알기 쉽게 설명하는 사업설명서편으로 구성할 수 있음
- 주민예산서는 지역주민들에게 해당 지방자치단체의 재정·예산 및 주요 사업을 알기 쉽게 설명해 주는 설명서로 주민 눈높이에 맞추어 주민들이 이해하기 쉽게 작성되어야 하며, 어려운 용어는 반드시 해설을 추가하여 일반주민이 이해할 수 있도록 해야 함
- 주민예산서는 주민참여용과 주민홍보용의 2가지가 있는데, 참여용은 예산(안)에 주민이 직접 참여하는 것이며, 홍보용은 예산을 주민들에게 알려 참여를 유도하기 위한 것임

● 둘째, 주민예산서의 주요 사업에 대하여는 성과지표에 의한 성과정보를 주민들에게 반드시 제공해야 함

- 주민예산서는 주요 사업에 대한 사업설명이 있어야 주민들의 관심을 유도할 수 있음. 사업설명서는 사업명, 사업개요, 예산, 성과 정보 및 기대효과와 더불어 사업 위치, 조감도, 프로그램, 사진 등을 첨부하여 주민들이 알기 쉽게 구성되어야 함
- 주요 사업 대하여는 성과지표를 개발하여 이를 활용한 성과정보를 주민들에게 제공할 필요가 있음. 주민들의 관심은 특정 사업 및 활동으로 나에게 어떤 혜택이 오는지 또는 지역에 어떤 혜택이 오는지에 관심이 있기 때문에 특정 사업으로 인한 성과정보를 반드시 제공해 주어야 함

● 셋째, 주민참여예산제 운영에 있어서 주민주도성 강화를 위해서는 주민투표를 확대·시행해야 함. 주민참여예산제 운영의 실질화를 위한 방향의 중요한 요소가 주민주도성의 강화임

- 주민참여예산제의 기본원리에는 주민제안에 대하여 숙의하고 스스로 결정하도록 하고 있음. 공모사업 및 주민제안 사업 등에 대하여는 주민들 스스로 우선순위를 결정하도록 해야 함
- 주민과 행정, 그리고 주민과 주민간의 정보 공유, 소통, 협력 등의 공론장으로 주민총회를 개최하고 토론 후 투표를 진행하는 방식이 확대되어야 함

● 넷째, 주민참여예산사업이 지도로 매핑화되어 정보제공의 플랫폼이 구축되어야 함

- 지역주민들을 참여예산에 적극적으로 참여를 유도하기 위해서는 주민참여예산사업을 행정구역 지도에 매핑하여 주민들에게 알려줄 필요가 있음
- 주민참여예산사업이 동네별로 사업과 내용이 주민들에게 정보로 제공될 경우 주민들의 관심이 높아져 적극적인 참여를 유도할 수 있을 것으로 판단됨

● 종합컨대, 본 연구에서 개발하고 실험한 결과에 의하면 주민예산서를 기초로 하는 참여예산제 운영 모델은 향후 주민참여예산제 운영의 발전을 위해 지방자치단체에서 적극적으로 검토하여 시행할 필요성이 있음

- 주민예산서를 바탕으로 하는 참여예산제 운영은 주민주도성 향상, 전체 예산의 주민참여, 주민의 직접 참여를 실현할 수 있는 모델이 될 것으로 기대됨

코로나19 대응 지역경제 위기극복을 위한 시책 개발

이효(연구책임), 여효성·이장욱·전성만·김봉균·전대욱·최지민·박재희·임태경(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 코로나19 사태로 인해 경제전반은 물론이고 자영업자, 소상공인, 비정규직 노동자 등 취약한 경제 부문의 위축이 심각한 상황에 직면함
- 코로나19가 장기화됨에 따라 취약경제 부문의 위기상황과 지역경기 침체가 심화될 것으로 전망되며, 특히 사각지대에 놓여 있는 취약계층의 생계애로 등 사회·경제적 위기상황에 노출되어 있음
- 본 연구에서는 코로나19의 지역사회경제 영향, 정부 및 자치단체의 정책대응 진단을 분석한 후, 지역경제 위기극복을 위한 시책을 마련하고자 함

2 연구의 주요 내용

코로나19의 지역사회경제 영향

- 코로나19로 인한 세계경제 위기 상황과 함께 한국경제도 역성장할 것으로 전망됨
- 코로나19 사태에 따른 고용 충격으로 취업자 수가 지속적으로 감소하는 가운데, 업종별로는 사회적 거리두기로 피해가 크고, 대면 접촉이 잦은 숙박·음식점업, 도·소매업, 교육 등 서비스업 중심으로 취업자 감소가 두드러짐
- 지역별 GRDP 전망에서 대구지역의 GRDP 성장률(중립: -0.83%, 부정: -1.56%)이 가장 낮으며, 특별·광역시에 비해 도지역의 성장률 둔화가 상대적으로 낮은 편임. 이는 인구밀집지역, 수도권 인접지역, 다수의 코로나 확진자가 발생한 지역의 타격이 큰 것으로 판단됨

정부 및 지방자치단체의 정책대응 진단

- 정부는 코로나19의 팬데믹(세계적 대유행)으로 인한 경제위기 상황에서 방역 및 업종·분야별 긴급지원, 민생·금융안정, 고용안정패키지, 긴급재난지원금 등 3차에 걸친 추경예산을 편성하여 위기극복에 적극 대응
- 지방자치단체도 코로나19 사태로 인한 사회경제적 위기상황에 따라 주민들의 생활안정과 지역경기 침체 극복을 위해 긴급생계지원, 소상공인·자영업자의 경제적 충격 완화, 위축된 지역경제와 소비심리 활성화 등 다양한 지원시책을 추진
- 이에 대해 외신 등에서 우리의 방역 대응(K방역)을 '세계의 모범'으로 평가, 주요국 정부에서도 우리 사례를 벤치마킹하기 위해 노력하고 있으며, 향후 정책의 지속가능성을 담보하고 포스트 코로나에 대응한 보다 중장기적인 방안 마련이 필요

지역경제 활성화 전략 및 시책 개발

- 기본방향 : 포스트 코로나와 패러다임 전환에 따른 새로운 변화 고려
  - 디지털 비대면(Untact) 문화와 사회가 본격 확산
  - 공공성 강화 및 정부의 역할 증대
  - 자급자족 경제 및 지역공동체 사회의 강화
- 시책 유형과 정책차림표 구성
  - 코로나19 사태에 따른 지역경제 영향을 보다 명확하게 파악하고 위기상황에 처한 지원 대상자들의 시책 활용도를 제고하는 차원에서 지원 대상을 기준으로 7개 분야로 구분
  - 시책의 활용도를 높일 수 있도록 시책의 내용, 지원방식, 광역/기초, 단기/장기 관점을 포함하여 분야별로 정책차림표 구성
- 7개 분야에 걸쳐 총 52개 시책을 개발
  - 소상공인·자영업자 분야 : 지역사랑상품권 혜택 확대, 전통시장 상품 온라인 유통지원 등 주로 소상공인·자영업자의 매출과 소득감소 등 경제적 어려움을 해소하기 위한 시책
  - 중소기업 분야 : 친환경 중고차 보상판매 프로그램, 중소기업에 대한 특정부동산분 지역자원시설세 면제 등 피해중소기업의 소비촉진, 규제완화, 세제지원 등과 관련된 시책
  - 문화·체육·관광 분야 : 코로나19로 취소된 문화예술사업 온라인 생중계, 드론으로 지자체 먹자골목 가상여행 등 소득감소와 경영상 애로를 지원하기 위한 시책

- 농·축·수산 분야 : 주민자치기구 중심의 로컬푸드 순환경제 구축, 지역상생 경제를 위한 농축수산 공공 클라우드 펀딩 활성화 등 코로나19로 인한 소비감소, 일자리와 소득감소 등을 지원하기 위한 시책
- 정보화기반(ICT) 분야 : 저소득층에게 모바일 데이터를 제공하는 모바일 라이프라인(Mobile Lifeline) 지원사업, 교육콘텐츠 공유를 위한 온라인 플랫폼 구축 등 정보통신기술(ICT)을 활용한 디지털 기반 관련 시책
- 사회적 가치 분야 : 온라인 Agile 정책플랫폼, 비대면 민간자원봉사 자원관리 플랫폼사업 등 코로나19에 대응한 복지·돌봄, 자원봉사, 재능기부 등 공동체 회복을 지원하기 위한 시책
- 재정지원 분야 : 코로나19로 인한 지역경제 침체 극복과 관련하여 재정투자사업 활성화, 코로나19 대응 추가재원 확보 등과 관련된 시책

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 코로나19 장기화를 고려할 때 사회적 긴급재난에 따른 보다 장기적인 시책 마련이 필요하며 특히, 생계의 유지에 타격을 받을 수 있는 저소득층이나 취약계층의 생계유지 및 보호에 대한 대책 마련에 관심을 기울일 필요가 있음
- 중앙정부 차원에서 종합적으로 판단하는 것뿐만 아니라, 지자체가 처한 상황이 모두 다르며 지역주민의 구성과 사안별 시급성도 각기 다르다는 점을 고려할 때, 지자체 차원에서도 지역의 특성에 맞게 자율성을 갖고 선제적으로 대응하는 것이 필요
- 코로나19로 인해 우리는 이제 바이러스를 마주하면서 이에 적응해야 하는 시대를 맞이하고 있으며, 코로나19에 의한 뉴 노멀(New Normal), 새로운 일상에 적응하여야 함

지자체 사회적경제 측정·관리지표 개발 연구

박승규(연구책임), 김상민·여효성(연구진)

1 연구배경 및 필요성

- 최근 급변하는 인구구조 변화로 국민 경제 및 국민 생활에 영향을 미치는 사회적경제에 대한 의미의 재해석 필요
- 다양한 분야로 확대된 사회적기업의 역할에 대한 고찰 필요

2 연구의 주요 내용

- 사회적경제 개념 정리 및 사회적경제기업 분류
- 사회적경제기업 설문조사
  - 사회적경제기업의 성과 및 만족도를 파악하고 성과지표에 대한 의견 수렴
  - 사회적경제기업 운영자들의 의견을 반영한 지표 설정 및 성과 파악
- 사회적경제 지표 설정 방향성 제시
- 주요 대안을 설정하여 사회적경제 방향성 도출
- 사회적경제 측정 지표 설정

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

- 사회적기업 지원에 대한 필요성 도출
  - 사회적 공헌활동 만족도에 대한 5점 척도(매우 그렇다~전혀 그렇지 않다)의 평균 점수는 3.81점인 것으로 확인
  - '일자리 창출 인건비'의 지원을 받은 회사의 수는 40개이며, 해당 정책 만족도에 대한 5점 척도 평균은 3.5점으로 확인
  - '사업개발비'의 지원을 받은 회사의 수는 29개이며, 해당 정책 만족도에 대한 5점 척도 평균은 3.52점으로 확인
  - '금융지원'의 지원을 받은 회사의 수는 24개이며, 해당 정책 만족도에 대한 5점 척도 평균은 2.83점으로 확인
  - '세제지원'의 지원을 받은 회사의 수는 23개이며, 해당 정책 만족도에 대한 5점 척도 평균은 2.87점으로 확인

- 사회적기업 필요사항
  - '직업능력 교육훈련'의 지원을 받은 회사의 수는 29개이며, 해당 정책 만족도에 대한 5점 척도 평균은 2.9점으로 확인
  - '공공기관 우선구매'의 지원을 받은 회사의 수는 30개이며, 해당 정책 만족도에 대한 5점 척도 평균은 2.73점으로 확인
  - '판로개척'의 지원을 받은 회사의 수는 29개이며, 해당 정책 만족도에 대한 5점 척도 평균은 2.52점으로 확인
  - '네트워크 구축'의 지원을 받은 회사의 수는 35개이며, 해당 정책 만족도에 대한 5점 척도 평균은 2.94점으로 확인

- 향후 필요한 지원 필요성
  - '일자리 창출 인건비'의 필요성에 대해 문의했을 때, 전체적으로는 5점 척도 평균 4.28점으로 필요성 확인
  - '전문인력 인건비'의 필요성에 대해 문의했을 때, 전체적으로는 5점 척도 평균 4.22점으로 필요성 확인
  - '금융지원'의 필요성에 대해 문의했을 때, 전체적으로는 5점 척도 평균 3.74점으로 필요성 확인
  - '세제지원'의 필요성에 대해 문의했을 때, 전체적으로는 5점 척도 평균 4.08점으로 필요성 확인
  - '공공기관 우선구매'의 필요성에 대해 문의했을 때, 전체적으로는 5점 척도 평균 4.03점으로 필요성 확인

- 현재 상황에서 정부 지원이 필요한 사항
  - 현재 상황에서 정부 지원이 필요한 사항에 대해 문의했을 때, 1순위로 가장 많이 응답한 항목은 '일자리 창출 인건비'(36.5%)인 것으로 확인되었으며, 다음으로 '전문인력 인건비'와 '시설비 및 운영비 대부'가 동일하게 13.5%로 많은 것으로 확인

- 사회적경제 측정 지표 방향
  - 경제적 성과의 평가를 위해서는 사회적 기업의 고용창출 및 재정성과, 노동성과의 창출을 고려해야 함
  - 마을기업은 공동체성과 공공성을 추구하는 한편 기업으로서의 성격도 지니며, 각종 사업을 통해 수익을 창출하는 조직이어야 함
  - 자활기업이 지역유형별 특화사업을 개발 또는 발굴하여 지자체 및 민간위탁 사업을 유치하는 것이 중요하며, 지역 일자리와 연계하여 특화사업을 추진하고 이에 대한 성과를 측정하는 것도 필요
  - 사회적협동조합은 영리활동을 추구하지 않는 비영리성의 특성이외에는 사회적기업과 유사한 사회적 가치를 추구할 수 있으며, 이에 따라 사회적가치 창출을 위한 성과측정도 경제적 성과를 제외하고 사회적 성과와 혁신 성과로 나누어 측정

- 사회적경제 측정 지표 설정 기준
  - (효과성) 정부 후반기를 맞아 각 자치단체도 그간 추진해온 국정 주요시책에 대해 주민이 체감하는 성과 창출에 집중
  - (대표성) 평가 결과와 각 지역이 창출한 국정성과 간 차이가 없도록 국정성과를 대표할 수 있는 지표 선정
  - (공정성·수용성) 자치단체별로 상이한 여건하의 노력과 성과를 객관적으로 측정하기 위해 평가지표 설계 시 지역 특성을 고려
  - (특수상황 고려) 코로나19 대응 등으로 변화한 중앙부처의 정책목표와 자치단체가 이행해야 할 주요 시책을 함께 고려한 지표 개발

- 사회적경제기업 성과측정 지표 개발
  - 정량지표 : 사회적경제기업 관련 조례 제정
  - 정량지표 : 사회적경제기업 활성화를 통한 일자리 창출
  - 정성지표 : 사회적경제기업 활성화를 통한 지역성장 견인
  - 정성지표 : 사회적경제기업 지원정책 우수사례

정보화전략계획(ISP) 중·장기 발전계획

전성만(연구책임), 안혜경·박정화(연구진)

1 연구배경 및 필요성

연구배경

- 디지털 정부혁신의 국정과제 방향성과 연계
- 院의 역량강화를 위한 디지털기반 연구 정체성 확보 필요

연구목적

- 院 정보화전략계획(ISP) 수립을 위한 기초분석 자료 제공
- 院 향후 정보화 사업을 위한 이행 과제의 로드맵 제시

2 연구의 주요 내용

현황분석

- 공공기관 정보센터 현황
- 지역정보 현황
- 院 현황분석

지역정보센터 역할 설계

- 지역정보센터 데이터기반 플랫폼 설계
  - 플랫폼 구축 설계
    - 54개 테마정보책장 : 지방을 대상으로 하는 국가-지자체 정보를 API 연계방식으로 연계하고, AI기반 키워드를 연계
    - 내 손의 지역정보 : 院의 소유 DB, 행안부 DB, 지자체 DB를 포함하는 DB구축센터로 맞춤형 정보를 구현
    - 함께, 주민속으로 : 지역주민들을 대상으로 하는 DB구축으로, 주민들 대상 인식조사 및 중앙-지방의 실태조사 사업자료 구성
  - 플랫폼 운영 체계
    - 연구지원기능 확대 : 플랫폼 DB구축을 통해 원내 연구자들의 과제수행 및 연구에 필요한 기초통계분석 및 맞춤형 데이터 제공함으로써 연구자들의 실증연구 지원
    - 대외연구홍보 기능 확대 : “내손의 지역정보” DB를 활용하여 GIS기반의 매주 1개의 1page 인포그래픽스 제공함으로써 院의 연구역량 홍보
    - 주민들의 직접통계 만들기 : 플랫폼 방문자 및 지역주민들의 참여를 증진하기 위한 질문 투표 및 랭킹 poll system 구축하여 흥미있는 주제통계 및 인식조사 활용

사업 이행계획 및 단계별 이행 로드맵

- 정보화전략계획 추진과제
  - 목표체계 구조 내에서 관리체계 수립 연계, 통합정보관리 업무와 플랫폼 업무 분류 등 지역정보센터의 목표업무 설계, DB관리 및 통계지원 그리고 사업확대에 따라 추가 인력 보강 등 지역정보센터 관리 운영 설계 제시
- 단계별 이행 로드맵

[단계별 院 추진과제의 분야별 연관도 분석]

(연관도 : ◎ 높음, △ 낮음)

분류	전략적 중요도	실행의 용이성	우선순위 과제	21년	22년	23년	24년	25년
외부환경								
중앙-지자체 간 가교 기반의 정책연구 협력 거버넌스 구축	◎	◎	핵심					
중앙-지자체 간 협력증진을 위한 공동연구협력방안 모색	◎	◎	핵심					
행정안전부 및 지역정보개발원과의 유기적인 협조체계 모색	◎	◎	핵심					
공개 SW 종합정보시스템 구축 시 고려	△	◎	Quick Fix					
특정시점 대량 데이터 저리를 위한 아키텍처(AA, DA, TA)에서의 대응방안 계획 수립	△	◎	Quick Fix					
내부현황								
연구원 조직문화 쇄신을 위한 리더십 역량 강화	◎	◎	핵심					
연구원 리더십을 통한 데이터기반 연구기반 조성	◎	◎	핵심					
DB연계 연구과제 산출 및 성과평가와 연계	◎	△	중장기					
플랫폼 종합정보관리시스템 운영을 위한 전담조직 필요	◎	◎	핵심					
연구지원 강화를 위한 행정전문 인력 교육 강화	△	◎	Quick Fix					
신규정책과제 수요 대응 및 연계사업 발굴 추진	△	△	선택					
데이터기반 전문인력 채용 및 역할 강화	◎	◎	핵심					
기존 원 내 전산정보 시스템과 연계한 통합관리 계획 수립	△	△	선택					
지속적인 운영을 위한 중장기 발전계획 수립	△	◎	Quick Fix					

[연차별 사업, 소요예산 추정 및 재원조달 방안]

단계	사업내용	계	21년	22년	23년	24년	25년	26년
1단계	플랫폼 구성 계획							
2단계	내손의 지역정보 DB수집							
3단계	정보화전략계획 사업계획							
4단계	정보화전략계획 사업발주							
5단계	통합지역정보 서비스제공							
소요 예산	클라우드 시스템(임차)	20.4억	1억	2억	2억	5.2억	5.2억	5.2억
	기관내 구축	14.5억	1억	2억	2억	7.5억	1억	1억
	유지비용(잠정)						인원 증원	
재원조달			일반 회계	일반 회계	일반 회계	기금/일반 회계	일반 회계	일반 회계

3 연구 결론 및 기대효과·정책제언

대외적 기대효과

- 국책연구기관의 정체성 정립
- 지자체 관련 사업의 확대 기반 마련
- 주민 친화적 연구기관으로 사회적 가치 실현

원내 기대효과

- 데이터기반 연구수행 프로세스 구축
- 협업 조직문화의 개선
- 院 예산 안정화에 기여

향후 계획

- 추진상황
  - ISP 중·장기 발전계획(자체과제) 수정 보완
  - 지역주민 DB구축을 위한 과제수행
  - 전산 및 담당인력 보강을 위한 인력 채용 계획
- 향후계획
  - ISP 중·장기 발전계획 결과에 따른 향후 실무차원의 이행계획 사업(안) 마련

2020

연구성과보고서

Korea Research Institute for
Local Administration

III 정기간행물



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



1. 꼭 알아야 할 지방자치 정책브리프 226

2. 인포그래픽스 370

3. 지방의정브리프 406

4. 지방자치이슈와포럼 420

5. 지방행정연구 424

1 꼭 알아야 할 지방자치 정책브리프

(1) 코로나19 극복 특집호

제87호 사회적 약자가 겪는 코로나19와 극복을 위한 제도마련 시급 [임태경] 228

제88호 지방자치단체 감염병 재난 대응의 진단 및 과제 [박재희] 234

제89호 코로나19 극복, 이제는 지역경제활성화다 [여효성] 241

제90호 코로나19로 인한 지역경기 침체, 전자 지역사랑상품권으로 살린다 [신두섭] 247

제94호 코로나바이러스감염증-19 (COVID-19)의 경제적 영향 산출 방안 [박승규] 253

제95호 포스트 코로나 지방재정정책 대응전략 [조기현] 260



(2) 100호 특집

제100호 지방자치법 전부개정 특집호 [김순은, 홍준현, 금창호] 265



(3) 정기발간

제83호	행정서비스 공동생산을 위한 기반 마련이 필요하다 [이재용]	274
제84호	2019년(FY2018) 지방재정분석 결과와 시사점 : 지방자치단체의 적극적인 채무관리와 지출개선 노력으로 지방재정의 건전성과 효율성이 전반적으로 개선 [이장욱]	279
제85호	저출산정책과 별도로 지역인구 유출방지 및 유입촉진 지원정책이 필요하다 [박진경]	282
제86호	문재인정부 재정분권시책의 쟁점과 성공적 추진방향 [전성만]	286
제91호	외교부-지방자치단체 협력을 통한 국민외교 추진이 필요하다 [박재희]	289
제92호	공유경제, 지방자치단체 활력 제고를 위한 새로운 전략 [김상민]	293
제93호	2019년도 지방재정투자사업 이력관리 현황 분석 [여규동]	298
제96호	지자체 간 상호협력촉진을 위한 재정협력제도 개선방안 [전성만]	304
제97호	지방자치단체 공공시설 운영현황 분석과 시사점 [여규동]	311
제98호	읍면동 찾아가는 보건복지팀 운영 개선방안 - 조직, 인사, 일하는 방식을 중심으로 - [손화정]	317
제99호	중앙-지방 간 복지사업 재원분담 체계 재정립 [홍근석]	321
제101호	'더 나은 삶'과 사회적 관계망, 그리고 공공정책의 역할 [김상민]	325
제102호	일본 제2기 지방창생, 도쿄권으로의 일극집중 시정의 의미 [박진경]	330
제103호	공존과 협력의 사회적 경제 생태계 구축 방안 [이소영]	334
제104호	지방자치단체 행정서비스의 사물인터넷 활용 방안 - 기술 특성과 실제 사례 - [김정숙]	337
제105호	더 쾌적한 생활환경을 위한 화력발전 지역자원시설세 세율인상 방안 [김봉균]	341
제106호	지방자치단체 기관구성 다양화의 필요성과 방향 [김지수]	344
제107호	지방의회 조례제정 수준 논의와 바람직한 방향 [금창호]	347
제108호	지역사회 중심 건강증진사업의 관리체계 개선방안 [김정숙]	351
제109호	의료사각지대 해소를 위한 마을주치의 제도 도입방안 [손화정]	355
제110호	조 바이든(Joe Biden)의 정책공약과 지방정부의 함의 [김도형]	358
제111호	지역사랑상품권의 지역경제 활성화 효과 분석 [여효성]	362
제112호	코로나19 대응 지역경제 위기극복을 위한 지자체의 정책방향 [이효]	367

제87호(2020.03.)
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프
한국지방행정연구원

2020년
코로나19 극복 특집호 1

한국지방행정연구원은 코로나19 감염병이 조기 종식되기를 바라며, 특집호를 통해 전문가들의 정책 제안을 한시적으로 수시 발간하고자 합니다.

사회적 약자가 겪는 코로나19와 극복을 위한 제도마련 시급

코로나19 위기, 사회적 약자 우선적인 돌봄 필요

사회경제적 계층에 따라 다르게 다가가는 코로나19 여파

- 사회적 약자(second class citizen)란 연령, 장애 등으로 인해 주어진 사회적 여건에 의해 다수 집단과 분리, 차별 혹은 소외되기 쉬운 소수집단을 의미
- 중상위층과는 달리 사회적 약자 층은 재난정보 획득에 어려움을 겪거나 신체적 부자유 등으로 인해 코로나19 대응에 취약하기 때문에 특별한 관심과 정책이 우선적으로 지원되어지는 것이 필요

연령적으로는 초고령층에게 특히 더 위험한 코로나19

- 코로나19로 인한 사망자를 분석하니 80세 이상의 치사율이 13.94%로 가장 높고, 70–79세의 치사율이 6.66%, 60–69세의 치사율이 1.72% 순으로 나타남
  - 연령별 확진자 수는 20대가 가장 많지만 사망자수는 80대 이상이 가장 많고, 60세 이상의 고령자가 전체 환자의 23.74%와 사망의 90.84% 이상을 차지하고 있어 60세 이상 고령자가 감염에 더 취약한 것으로 나타남

확진자 성별 및 연령별 현황 (3월 26일 0시 기준)

구 분		확진자	(%)	사 망	(%)	치명률(%)
계		9,241	(100)	131	(100)	1.42
성 별	남 성	3,598	(38.94)	68	(51.91)	1.89
	여 성	5,643	(61.06)	63	(48.09)	1.12
연 령	80세 이상	416	(4.50)	58	(44.27)	13.94
	70-79	616	(6.67)	41	(31.30)	6.66
	60-69	1,162	(12.57)	20	(15.27)	1.72
	50-59	1,738	(18.81)	10	(7.63)	0.58
	40-49	1,252	(13.55)	1	(0.76)	0.08
	30-39	955	(10.33)	1	(0.76)	0.10
	20-29	2,508	(27.14)	0	(0.00)	-
	10-19	488	(5.28)	0	(0.00)	-
	0-9	106	(1.15)	0	(0.00)	-

출처 : 질병관리본부

사회적 약자가 겪는 코로나19

휴대폰 사용 어려운 초고령층, 디지털 소외계층이 겪는 코로나19에 대한 정보의 비대칭성 심각

- 지역사회는 감염자 현황 및 감염자 추적경로 등에 관련된 정보를 지역주민들에게 문자알림서비스를 통해 신속히 전달하고 있음
- 그러나, 한국정보화 스마트폰 등의 어려움을 호소하는 고령층 및 디지털 소외계층 등은 바이러스 발생 및 대처방안에 대한 신속한 정보접근이 어려운 상황
  - 한국정보화진흥원의 「2018 디지털정보격차 실태조사」에 따르면 장노년층의 디지털 정보화 수준은 63.1%로 매우 낮은 수준
  - 휴대폰 또는 스마트폰 사용이 어려운 고령자의 경우 격리병상 및 음압병상에 대한 정보, 마스크 판매 약국처 등에 대한 문자알림서비스의 제한
  - 코로나 바이러스대처방안에 대한 제한된 정보로 인해 불안감을 고조시키는 현상 발생

실질적으로 불가능한 장애인의 자가격리

- 바이러스 자체보다는 바이러스 전파를 막기 위한 「자가격리」, 「사회적 거리두기」가 시행되고 있지만 주변에 도와줄 인력이 없으면 위험한 상황에 놓일 수 있는 중증장애인들에게 자가격리는 현실적으로 불가능
  - 국내 첫 코로나19 사망자도 정신 장애인 환자였을 뿐만 아니라 장애인 집단 거주시설에서 집단 감염 잇따라 발생
  - 코로나19 감염의 사각지대는 치매환자 신체 장애인을 돌보는 간병인으로서 이들은 진료현장에서 환자를 돌보는 인력이지만 보건의료 관련 법령 등 법적 기반 미흡

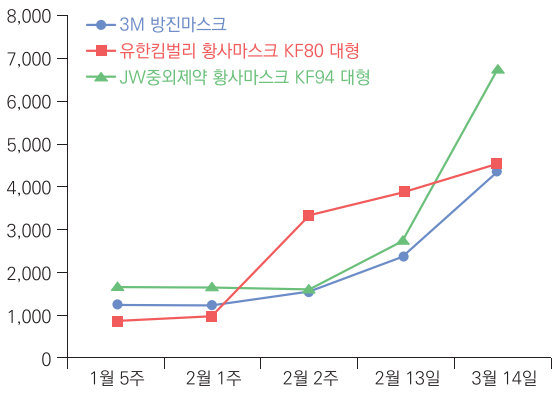
〈사회적 약자 지원 위한 제도 마련 시급〉
지자체 차원에서 사회적 약자를 위해 제공해주는 특별한 시스템이 부재하고 민간 시설 차원에서 자체적인 공동격리가 이뤄지고 있지만 실질적으로 초고령층, 장애인, 간병인 등의 감염병 관리위한 시스템 및 매뉴얼이 미흡하여 구체적인 지침 마련 필요

코로나-19에 맞서는 자발적·협력적 위기극복 국내사례

코로나19 감염증 여파로 지역주민 간 물리적 거리는 멀어졌지만 사회적인 협력관계는 오히려 가까워짐

- 코로나19 신규 확진자가 전국에서 대규모로 발생하면서 마스크 품귀현상이 발생
- 이로 인해 마스크 구매할 수 없는 취약계층들을 위해 지역사회의 각종 자원봉사센터 및 마을공동체는 자발적 · 협력적으로 방역물품 긴급 지원 실행
  - 2020년 1월말 개당 최저 870원에 거래되던 KF80 마스크는 3월14일 기준 개당 6,760원 까지 올랐으며, 구입이 어려운 취약계층에게 우선적으로 지원시작
  - 대부분의 지자체에서는 총사업비 1억원 이상을 투입해 방역물품을 사회복지 시설, 경로당, 노인복지시설, 장애인 거주시설, 노숙자 시설 등에게 우선적으로 긴급 지원
  - 소외계층에게 돌아갈 마스크 조달 계획을 신속하게 마련
  - 마스크 등의 조달 단가가 맞지 않는 등의 문제를 해결하기 위해 지역사회의 여러 공동체에서는 면 마스크를 직접 제작하여 감염취약계층에게 전달하는 활동이 지속적으로 이뤄지고 있어 지역주민들 간의 사회적 거리는 오히려 가까워짐

온라인 쇼핑몰 마스크 가격변동



※ 개당 가격 기준(단위 : 원), 출처 : 통계청, 온라인쇼핑몰(쿠팡)

코로나19 위기 속에서 빛나는 지역의 마을공동체

- 지역단위에서 활동 중인 각각의 마을공동체는 지역에서의 공중보건 위기에 실질적인 도움을 전달할 수 있는 중요한 견인차 역할 수행
  - 각각의 지역에서는 마을공동체를 중심으로 면 마스크 제작 나눔 운동 등을 적극적으로 펼치고 있으며, 최일선에서 사투를 벌이는 의료진과 사회적 취약계층을 위한 물품과 후원금을 보내는 활동도 매우 활발하게 진행

지역공동체의 마스크 제작현장



〈 세종지역공동체 면마스크 제작현장 〉



〈 영등포구 마을공동체 면마스크 제작현장 〉

출처 : http://www.koya-culture.com/news/article.html?no=123365

- 사회적 약자들의 '아름다운 연대' 또한 코로나19 극복을 위한 기부와 봉사 활동에 적극적으로 참여하고 있어 나눔 활동 앞에서는 더 이상 약자가 아닌 모습 보임
  - 부산 이주민포럼, 각 지역의 여러 인권단체 등에서는 대구에 있는 사회적 약자들과 의료진 지원을 위한 긴급모금 활동 중에 있으며, 사회적 취약계층을 위한 익명 기부활동을 펼치는 시민들도 지속적으로 나타남

지역주민들의 익명의 기부활동



〈 익명의 기부자가 전하고 간 물품 〉



〈 전북 군산의 홀몸노인의 기부활동 〉

출처 : https://n.news.naver.com/article/028/0002489489

〈시사점〉
위기상황 속에서 지역사회 소독 방역, 마스크제작, 물품 후원 등과 같은 마을공동체와 사회적 약자 계층의 자발적·협력적 활동은 지역사회 위기상황 극복에 긍정적인 역할로 작용하고 있으나, 지속적 안정적으로 위기상황을 극복하기 위해서는 사회적 약자를 위한 법·제도적 시스템 마련 필요

미국사례를 통해 살펴본 사회적 약자 지원 위한 법적근거

미국의 재난약자 지원제도 : 2005년 카트리나 앤 리타(Katrina and Rita) 허리케인 관련 지원 정책사례

- 2005년 미국 루이지애나주에 카트리나 앤 리타(Katrina and Rita) 대형 허리케인의 재난 상황이 발생했을 당시 미국 연방정부는 커뮤니티개발 보조금(Community Development Block Grant)을 주정부에게 $89.7 Billion 달러 지급
  - 허리케인으로 인한 전체 사망자수는 총 1,033명이였으며, 그중에서도 흑인, 소수인종 및 장애인 등의 사회적 약자계층에서 가장 많은 사망자가 나왔으며 그 중 75세 이상 노인이 178명 익사한 것으로 나타남
- 재난발생시 재난 약자층의 보호 및 빠른 복구를 위한 주체별 역할 명확화
  - 연방정부는 각각의 주정부 또는 지방정부 단위에서 복구보조금이 빠르게 확산 집행되는 것을 위해 지방정부의 재정지출에 관한 자율권 및 재량권을 부여하고 커뮤니티 단위에서 관련된 복구비용은 자유롭게 집행
  - 지방정부에서는 대형재난 발생시 재난약자층에 대한 정보전달체계 및 이와 관련한 시설, 인력 확충, 재난약자층 리스트 및 긴급연락망 작성하고 이를 주기적으로 업데이트 할 것을 법(Emergency Service Act)으로 제정
  - 루이지애나 지방정부는 응급운영계획(Emergency Operation Plan)을 재난약자층에 특화시켜 신속히 재구성함
  - 각 지역에서 재난약자(장애인 또는 초고령층)를 지원을 위해 운영되고 있는 비영리기구(또는 단체)는 지방정부 공무원들과 유기적인 관계를 맺고 위기상황 발생 시 필요한 물품과 의료기기 보조설비 등을 재난 약자층에게 신속히 전달할 수 있는 '핫라인'으로서 역할 수행

미국의 재난상황 발생 시 재난약자에게 신속한 물자보급 지원을 뒷받침 해주는 법적 근거

- 미국의 재난대응을 위한 법적 대응 체계
  - 미국의 경우, 재난발생시 연방재난관리청(FEMA)이 연방정부 대응의 컨트롤타워 역할을 맡고 국가재난 대응계획(National Response Plan, NRP)에 의하여 위기상황이 조정되어짐

– 1988년에 제정된 로버트재난구호 및 비상지원법(Robert T. Srafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)을 근거로 주정부와 지방정부는 재난대응과 복구활동을 위해 필요한 재원과 물자를 연방정부에게 요청할 수 있음

• 미국의 경우 재난상황시 재난취약계층의 재난대비와 관련하여 연방정부 책임하에 관련된 법규를 아래와 같이 규정

① 포스트 카트리나 위기관리개혁법(Post-Katrina Emergency Management Reform Act) : 이 법은 카트리나와 같은 대형 자연재난으로부터 국민들의 안전을 도모하기 위해 제정된 법으로서 연방위기관리국(Federal Emergency Management Agency)을 중심으로 연방기관들이 재난 대응 및 극복을 위해 준비해야 할 사항을 자세히 명시하고 있으며, 특히 재난취약계층에 대한 특별한 대응책을 별도로 규정하고 있음

② 위험대응법(Pandemic and All-Hazards Preparedness Act) : 이 법은 공중보건관련위기로부터 시민, 특히 재난 취약계층을 보호하는데 적용될 수 있도록 연방정부 및 주정부, 지방정부 공무원을 훈련 교육시키고 필요한 권한을 부여하도록 규정한 법규로서, 재난상황 발생 시 이 법령에 근거해 주정부 및 지방정부는 연방정부를 상대로 특별한 지원을 요구할 수 있음

③ 재난대비갱신법(All-Hazards Preparedness Reauthorization Act) : 재난상황 발생시 신속하고 원활하게 필요한 대응 및 복구를 위해 다양한 자원을 제공할 수 있는 법률적 근간이 되는 법으로 제정되었고 물자보급의 신속성이 강조되어짐

〈시사점〉
재난발생시 재난 약자층의 보호 및 빠른 복구를 위한 법적근거를 토대로 주체별 역할이 명확화 되어져야 하며, 특히 지방정부와 지역사회의 협력적 거버넌스 역량이 재난의 사회적 취약성을 해소하고 사회적 복원력을 높이기 위한 하나의 주요 해결책으로 작용될 수 있음

사회적 약자를 위한 제도적, 실질적 지원이 우선적으로 필요

지자체는 사회적 취약계층들에게 긴급생계자금을 통해 직접 지원하는 방식에 대한 검토 필요

• 특별재난 발생시 중위소득 75% 이하의 취약계층 및 복지 사각지대에 놓인 지역주민을 대상으로 우선적으로 긴급생계자금을 지원하는 방안 검토 필요

• 「긴급생계자금」 지원관련 국내 지자체 선도사례

– 2020년 3월 13일 전북 전주시의회는 코로나19 조기 극복을 위해 편성한 긴급생활안전 전주형 재난 기본소득 지원금 263억 5000여만원 긴급 추가경정예산을 코로나19 극복을 위해 취약계층 1인당 52만 7158원의 재난 기본소득으로 지급하기로 결정

– 대구광역시는 중위소득 75% 이하의 취약계층에게는 기존의 기초생활 수급 등에 관련된 복지 안전망을 통해 지원을 계속할 예정이며, 중위소득 85%-75% 구간에 있는 계층에게 4992억원 규모의 긴급 생계자금을 지원해 줄 것을 정부와 국회에 요청중이며 이는 대구광역시 1가구당 평균 52만원씩 3개월 정도 지원가능한 예산규모임

– 서울특별시 또한 저소득층 근로자, 영세 자영업자 등 중위소득 100% 이하 가구를 대상으로 재난 긴급생활비 지원에 총 3271억원을 편성하여 가구 수 별로 30만원에서 50만원까지 지역사랑상품권 또는 선불카드를 지급할 예정

불확실성 증가에 따른 긴급재난 발생시 사회적 약자(고령층 장애인등)의 안전보장 위한 지자체 맞춤형 가이드라인 마련 필요

• 지자체는 저소득 주민의 생활 안전 지원 조례를 제정하는 방안을 통해 갑작스런 재난발생으로 인해 최소한의 생계자체가 어려워진 사회적 약자의 긴급생계를 보장해줄 수 있는 포용적 매뉴얼 마련 필요

- 포용적 매뉴얼은 긴급 재난상황 발생 시 불필요한 집행절차를 최소화 하여 가장 신속하게 사회적 약자 계층에게 제도적 물질적 지원이 이뤄질 수 있도록 설계되는 것이 중요

• 국가 및 지방자치단체는 코로나19가 종식된다고 하더라도 앞으로 신종 감염병이 계속 출몰할 가능성에 대비하여 질병 및 재난 재해 상황 발생 시 지역의 사회복지시설 또는 요양시설, 장애단체시설 등에서 준수해야하는 구체적인 안전지침과 안전관리규정 등을 마련하는 것이 급선무

▶ 내용문의 : 임태경(한국지방행정연구원 지역포용발전실 부연구위원, tklim@krila.re.kr)

제88호(2020.03.)
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프
한국지방행정연구원

2020년
코로나19 극복 특집호 2

한국지방행정연구원은 코로나19 감염병이 조기 종식되기를 바라며, 특집호를 통해 전문가들의 정책 제안을 한시적으로 수시 발간하고자 합니다.

지방자치단체 감염병 재난 대응의 진단 및 과제

배경 - 코로나19의 등장

- 2015년 여름 메르스로 인하여 우리 국민들은 큰 홍역을 치렀고 2020년은 코로나19로 인하여 국가적 위기 상황을 맞이하고 있음
  - 코로나19는 2020년 1월 20일 첫 확진환자 발생 이래 확진환자 9,600명, 사망자 150명(3.30.00시 기준)을 넘어섰음[1]
  - 지역 발생비율을 보면 대구가 68.56%, 경북이 13.44%를 차지하고 있어 대구 · 경북지역이 전체 발생비율의 약 82%를 차지하고 있음[2]

메르스 및 코로나19 개요

감염병명	메르스	코로나19(COVID-19)[3]
구 분	중동 호흡기 증후군	코로나바이러스 감염증-19
원 인	코로나 바이러스	
치 사 율	중동 30~40%; 한국 20%	2% 내외
유 행	2015년 중동	2020년 중국 우한
잠 복 기	평균 5~6일(최장 14일)	평균 4~7일(최장 14일)
증 상	고열, 기침, 숨가쁨, 신부전 동반, 중증 폐렴 증상, 심막염, 설사	발열, 권태감, 기침, 호흡 곤란 및 폐렴, 급성호흡곤란증후군 등 호흡기감염증
치 료	항바이러스제/백신 없음. 증상 치료만 가능.	
감 염	사람 간 감염 확인 안됨. 병원 내 감염, 감염자 혈액, 검체	호흡기, 감염자와 밀접한 접촉이나 분비액
지역사회 감염력	거의 없음	있음

출처: 고대유·박재희(2018). 감염병 재난 거버넌스 비교연구 내용을 바탕으로 저자 재구성

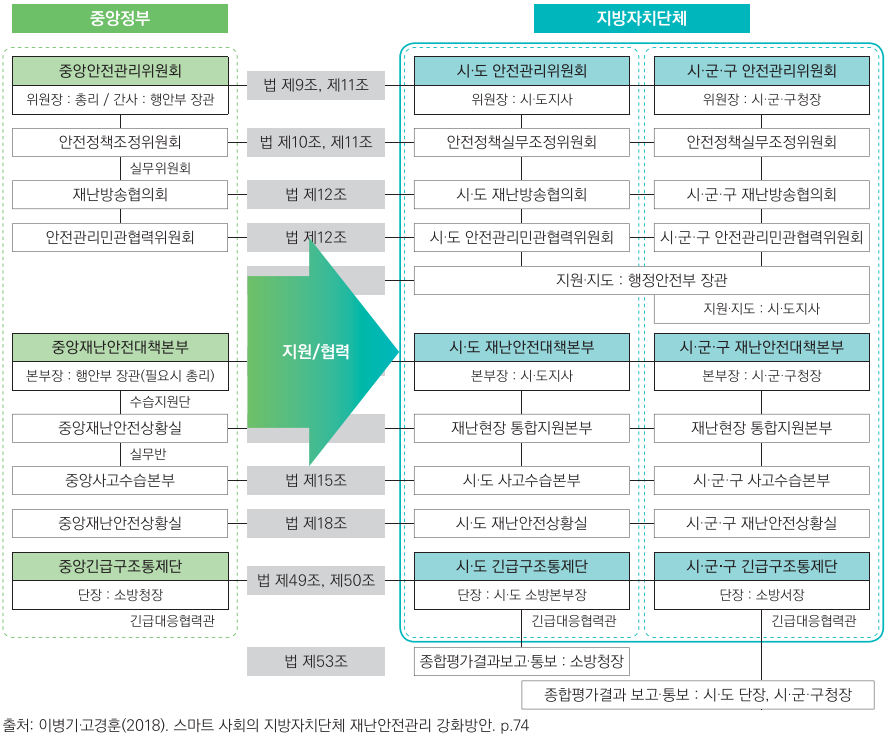
- 코로나19의 지역사회 전파가 시작됨에 따라 정부는 2월 23일 감염병 위기경보를 최고 수준인 심각 단계로 올렸음[4]
- 정부는 3월 15일 코로나19로 대규모 감염병 피해가 발생한 대구광역시와 경상북도 경산시 · 청도군 · 봉화군을 특별재난지역으로 선포하였음[5]

- 행정안전부는 3월 31일 코로나19에 한정해 재난관리기금 용도를 확대하는 재난 및 안전관리 기본법 시행령 개정 안건을 국무회의에 상정할 예정임[6]
  - 매년 지자체가 적립해두는 재난관리기금을 코로나19로 인해 피해를 입은 소상공인, 취약계층 생계지원에 사용할 수 있는 법적 근거가 마련될 것으로 보임[7]
- 국가 간 인적 교류 확대와 기후 변화 등으로 코로나19 이후에도 새로운 감염병의 유입은 계속될 것임
  - 신종 감염병이 지역사회에 미치는 정치 · 사회 · 교육 · 문화 · 경제 등 다양한 부문에 미치는 파급 효과도 클 것으로 예상됨
- 이 글에서는 감염병 재난대응에서 지방자치단체의 역할에 초점을 맞추어 2015년 메르스의 경험을 통한 재난 대응의 학습과 2020년 현재 진행 중인 코로나19의 과제에 대하여 간략하게 기술하였음

감염병 재난대응에서 지방자치단체의 역할

- 우리나라 재난대응 추진체계는 재난 및 안전관리기본법상 중앙정부와 자치단체(광역과 기초), 그리고 중앙 및 지방의 재난안전책임/주관기관과 관련 위원회, 중앙/지방의 재난안전책임/주관기관과 긴급구조기관 등이 복잡하게 연계된 체계로 운영되고 있음[8]
- 우리나라 재난대응 추진체계를 중앙정부와 지방정부의 역할로 구분하면 중앙정부는 광범위한 재난안전관리 전략 및 계획을 수립하고 추진하며, 지방자치단체는 실질적인 대응, 복구 등의 현장 업무를 수행하는 구조임
- 이러한 역할 분담 구조를 기준으로 재난 및 안전관리기본법상 재난안전관리 조직체계를 살펴보면 다음과 같음

재난안전관리 조직체계



출처: 이병기·고경훈(2018). 스마트 사회의 지방자치단체 재난안전관리 강화방안. p.74

- 코로나 19와 같은 신종 감염병이 발생하면 대응 및 복구가 이루어지는 곳은 지역의 현장이기 때문에 감염병 재난 대응에 있어서 지자체의 역할은 매우 중요함
- 초기에 신속하게 감염원 및 전파 경로를 파악하고 이를 바탕으로 철저하게 의심환자 및 접촉자를 관리하는 것이 방역 대응의 핵심이라고 할 수 있음
- 또한 의심환자 발견 · 조치와 접촉자 관리에서 중앙정부의 대응 주체들과 신속하고 정확하게 연계하여 적절하게 대응하는 역량을 갖출 필요가 있음
- 이외에 지역 환자감시, 지역 역학조사, 현장방역조치, 환자이송, 접촉자 파악 지원, 환자 및 접촉자 관리, 지역 유관기관과의 협력체계 강화, 지역 주민 대상 교육 · 홍보 등 소통 강화, 지역 내 격리병상 · 격리시설 관리 및 추가 확보계획 마련, 방역업무 중심 보건소 기능 개편 및 검사인력 보강 등이 지자체의 주요한 역할임[9]

메르스 경험을 통한 학습

- 메르스 유행이 종식된 이후 많은 지방자치단체들이 메르스 대응 백서를 발간하여 대응 과정을 기록하고 그 의미를 분석하였음[10]

지자체 메르스 대응 백서 발간 현황

구 분	발간처(발간 연도)
광역자치단체	서울특별시(2015), 대구광역시(2015), 인천광역시(2016), 경기도(2015), 전라남도(2015), 충청남도(2015), 제주특별자치시(2015)
기초자치단체	• 서울특별시: 강남구(2015), 강동구(2015) • 경 기 도: 김포시(2015), 부천시(2015), 수원시(2015), 평택시(2015) • 경 상 북 도: 경주시(2015) • 경 상 남 도: 창원시(2015) • 전 라 북 도: 익산시(2015), 순창군(2015) • 전 라 남 도: 보성군(2015) • 충 청 북 도: 옥천군(2015)

출처: 보건복지부(2015). 메르스 백서: 메르스로부터 교훈을 얻다. p.360

- 보건복지부도 중앙정부 차원에서 2015년 메르스 유행에 대한 정부의 대응과정 등을 기록하였으며 지역사회 역량을 대비 역량과 대응 역량으로 나누어 검토하였음

지역사회 대비 및 대응 역량

- '지역사회 대비역량'은 지역 내 건강 위험 가능성을 파악하고 공중보건위기에 대비하여 유관 조직들과 네트워크를 구축하고 지역사회 내 파트너십 훈련 등을 할 수 있는 것을 의미함
- 지역사회 대비역량은 감염병 환자 조기 발견 및 관리를 위한 지역 내 감시체계 가동, 지역 내 공공 · 민간기관과의 협력체계 구축, 의심환자 및 확진환자 이송을 위한 협력체계 구축 등에 의해 영향을 받음
  - 감염 의심환자의 이송과 선별 진료, 확진환자의 치료, 접촉자 관리 등에 있어 지역사회 내 네트워크 구축은 신종 감염병 위기 대응에 꼭 필요한 부분임

- '지역사회 대응역량'은 공중보건 위기 발생 시 지역사회에서 재난감소를 위한 물리적 현장대응과 대응관련 변동사항에 대처하는 규정 등 지역사회 차원의 대응능력을 의미함
- 지역사회 대응역량은 매뉴얼 등 지침과 업무 범위, 보고 체계, 중앙정부의 위기 경보 단계 설정과 지자체의 대응 등에 의해 영향을 받음

지역사회 대비 및 대응 역량

지역사회 수준	내 용
대비역량	① 지역 내 공공·민간기관과의 협력체계 구축 ② 의심환자 및 확진환자 이송을 위한 협력체계 구축 ③ 감염병 환자 조기 발견 및 관리를 위한 지역 내 감시체계 가동
대응역량	① 매뉴얼 등 지침과 업무 범위 ② 보고 체계 ③ 경보 단계 설정과 지자체의 대응

출처: 보건복지부(2015). 메르스 백서: 메르스로부터 교훈을 얻다. 내용을 바탕으로 저자 재구성

메르스 대응시 지역사회 역량 수준[11]

- 의심 및 확진환자 진료와 입원치료를 위한 의료기관과의 협력체계, 환자 이송을 위한 소방본부와의 협력체계, 자가격리자 · 능동감시자 등 관리 대상 추적 관리를 위한 경찰청과의 협력 체계 등이 지역사회에서 즉각 가동될 수 있는 수준으로 구축되지 못하였음
- 초기 환자를 위한 격리병상 배정 및 환자 이송을 위한 구급차 확보에 어려움이 발생하였음
- 대응 초기에 배포된 지침 이외에 추가 지침이 배포되면서 지방자치단체의 업무 범위가 확대되고 대응 인력의 업무가 가중되었음
- 지자체 입장에서 중앙정부의 컨트롤 타워가 국민안전처, 보건복지부, 메르스 대책 본부 등으로 분산되어 있어 보고체계의 혼선을 가져왔음
- 중앙정부의 위기경보 단계에 따른 지자체의 감염병 위기관리 역량 수준으로는 의심환자 검사 · 검체 관리, 환자 이송, 격리자 관리, 언론 및 민원 대응 등에 있어서 한계에 봉착하였음

코로나19 대응 진단 및 과제

진단

- 코로나 19가 종식되지 않은 상황에서 대응과정에 대한 평가를 논의하기에는 아직 이르지만 메르스 때의 경험을 반추하여 현 상황을 진단해 볼 수는 있음
  - 최근 국민인식 조사에 의하면 정부의 코로나19 대응에 대하여 국민 10명 중 6명이 긍정적으로 평가하였음[12]
- 코로나 19는 지역사회 감염력이 강하고 확진환자는 일부 지역에 집중되어 있는 반면에 확진자 치료와 격리에 필요한 음압격리병상은 여전히 지역 간 편차가 심한 상황임[13]
  - 국내 감염병 전문병원이 강원, 전북, 충북 지역에는 없으며 대구지역의 음압격리병상은 54개에 불과한 상황임

- 이러한 문제를 해결하기 위해 병상이 부족한 지역의 환자를 다른 곳으로 이송하는 방안 등이 추진되고 있음
  - 대구 · 경북지역 경증환자를 군산 · 남원 · 진안 등 감염병 전담병원과 삼성생명 전주연수원에 마련된 생활치료센터에 이송한 것은[14] 병상 및 병원의 지역사회 불균형 문제를 중앙정부–지자체–민간기업간 협조 체제로 해결한 사례라고 할 수 있음
- 지자체의 자가격리자 및 확진자 관리에 있어서 의료기관(병상 확보 및 치료), 소방본부(보건소 및 병원으로의 이송), 경찰청(추적 관리)과의 협력체계 구축도 개선되었음
  - 전북은 코로나19 확진환자 증가로 병실이 부족한 대구 · 경북 지역을 돕기 위해 중앙정부와 협의하여 전북 내 전담병원 병상의 50%를 제공하기로 결정하였음[15]
  - 전북 소방본부는 도내 14개 시 · 군 보건소에 음압이송용 들것을 추가 배치하여 확진환자 및 의심환자 이송 지원을 돕고 있음[16]
  - 대구지방경찰청 신속대응팀은 지자체로부터 소재확인요청을 받은 검사 대상자가 코로나19 감염 증상을 보인 것을 확인하여 병원에 후송하였음[17]
- 지자체 단위에서 기초 역학조사 및 방역조치를 실시하고 질병관리본부에 조치사항을 보고하는 선 조치 후 보고 체계로 전환하여 감염병에 신속하게 대응할 수 있도록 하였음[18]
  - 코로나19 집단 감염 사례가 대구 · 경북 이외 여러 지역에서 발생하면서 감염병 사례를 신속하게 차단하기 위해 선 보고 후 조치를 선 조치 후 보고로 전환하였음
- 진단 검사의 신속성과 접근성 확대를 통한 환자 조기발견 및 지역사회 · 의료기관 감시체계를 구축하고 의료기관의 감염 예방과 취약시설 보호 조치를 더욱 강화하였음
  - 이러한 조치는 미국 등 의료 선진국에서도 방역 모범사례로 여겨지고 있음. 미국 공화당 소속 릭 스캇 상원의원은 한국형 드라이브 스루 검진 방식과 같은 선별 진료소를 미국 정부가 도입하도록 하는 코로나바이러스 이동형 수집소 법안(the Coronavirus Mobile Collection Act)을 3월 1일 발의하였음[19]

과제

- 방역 및 의료 시스템을 강화하기 위해서 중앙정부, 지자체, 그리고 의료계간 정보 공유는 원활한지 살펴보아야 함
  - 중앙정부와 지자체가 확진자 통계, 마스크 수급 문제 등에 있어서 의사소통 및 정보공유가 제대로 이루어지지 않고 있다는 비판도 제기되었음[20]
  - 대한의사협회는 국내 의료진이 코로나19에 대한 임상정보 및 데이터를 정부로부터 공유 받지 못하여 방역과 치료에 반영할 수 있는 유용한 정보들을 생산하지 못하고 있다고 주장하였음[21]
- 지역사회 공공기관, 학교, 학원, 보육기관, 근로자 작업장 관리 기관 등은 장기전에 대비하여 안전관리를 어떻게 수행할지에 대한 구체적인 실행 전략들을 준비해야 할 필요가 있음
  - 코로나19 바이러스가 짧은 시간 안에 소멸되기 어렵기 때문에 장기전에 대비하여야 한다는 전망이 나오고 있으며,[22] 이에 따라 확진자를 격리하고 시설을 폐쇄하는 조치 위주가 아닌 생활방역으로 방역체계를 전환하는 등 새로운 지침이 필요함[23]
- 지자체 등 정부에서 제공하는 코로나19 관련 정보 공개의 투명성은 매우 높다고 평가할 수 있으나, 반대 급부로 개인의 프라이버시 침해 가능성은 커졌다고 할 수 있음
  - CCTV 모니터링을 활용한 역학조사, 휴대폰 및 신용카드 이용 정보를 활용한 위치 확인 등 일련의 방역조치들이 개인의 사생활 침해 문제를 야기할 수 있음

– 국가인권위원회는 중앙정부 및 지방자치단체가 코로나19 확진 환자의 이동 경로를 알리는 과정에서 개인 정보가 과도하게 노출되어 있기 때문에 사생활 보호를 위한 정보공개 기준 마련을 촉구하였음[24]

• 방역의 효과를 극대화하면서 프라이버시 침해를 최소화할 수 있는 구체적인 방안 마련이 요구됨

– 질병관리본부 정은경 본부장도 정례브리핑에서 역학조사를 지자체에 이관하면서 확진환자의 동선 기준이 지자체마다 차이가 있는 것이 사실이기 때문에 세부 기준에 대한 보완 필요성을 인정하였음[25]

– 코로나19 대응과정에서 미국은 개인의 프라이버시를 더 중요시 하는 반면에 싱가포로와 대만은 정보공개의 투명성을 더 중요시 하고 있음[26]

• 정부 공식 사이트[27]에서는 확진환자 현황에서부터 대응지침, 방역체계에 이르기까지 필요한 정보를 제공하고 있으나 시민들이 느끼는 과도한 불안감을 해소할 수 있는 보다 객관적이고 상세한 정보 제공이 필요함

– 인구집단 특성별 확진율, 기저질환에 따른 사망률 등을 제공하여 시민들이 스스로 위험도를 파악할 수 있도록 해야 함[28]

• 코로나19 확진환자들에 대한 잘못된 정보와 낙인으로 차별하고 배제하기 보다는 이들도 우리 지역의 주민으로 포용할 수 있는 사고의 전환도 요구됨

– 막연한 소문, 특정 종교집단에 대한 낙인과 차별보다는 지역 주민들 간 연대감을 강화[29]할 수 있도록 지자체 차원의 프로그램이 마련되어야 함

• 코로나 19 대응과정에 대한 평가와 미래의 신종 질병에 대한 학술적 · 실무적 논의는 코로나 19 종식 이후에도 계속해서 이루어져야 함

– 메르스 때와 마찬가지로 코로나19에 대한 객관적인 평가가 지방자치단체 백서 작업 등으로 뒷받침되어야 할 것임. 백서들의 공통점과 차이점 분석을 통해서 지자체 대응 방향을 모색할 수 있음

• 지난 경험을 토대로 현재 진행 중인 코로나19 위기를 극복하고 지역사회 기초 역량을 보강하여 신종 감염병에 대비할 수 있도록 해야 함

1) http://ncov.mohw.go.kr/

2) http://ncov.mohw.go.kr/

3) 2020년 2월 11일 세계보건기구(WHO)에서 중국 우한에서 발생한 신종 코로나바이러스감염증의 명칭을 COVID-19로 정하였음. COVID-19에서 'CO'는 코로나, 'VI'는 바이러스, 'D'는 질병, '19'는 바이러스 감염증이 처음 보고된 2019년을 의미함(중앙방역대책본부·중앙사고수습본부, 2020).

4) 중앙재난안전대책본부가 설치되어 국무총리가 본부장을 맡고 본부장 아래에 2명의 차장이 방역과 범정부대책지원을 담당함. 보건복지부장관은 1차장 겸 중앙사고수습본부장을 맡아 중앙방역대책본부(본부장: 질병관리본부장)의 방역업무를 지원함. 행정안전부장관은 2차장 겸 범정부대책지원본부장을 맡아 중앙 정부 및 지방자치단체 간 협조 등 필요한 사항을 지원하고 있음. 코로나19 발생지역에 지역재난안전대책본부를 설치하고 전국 지자체에 지역방역대책반 운영을 지속하고 있음(http://ncov.mohw.go.kr/)

5) 특별재난지역으로 선포된 지자체의 지방비 부담 완화 등 세부 지원 사항은 관계부처 협의를 거쳐 중앙방역대책본부 심의를 통해 결정할 계획임(http://ncov.mohw.go.kr/)

6) 연합뉴스(2020.03.29.) 코로나19 취약계층·소상공인 지원 지자체 재난기금 이번주 푼다. https://n.news.naver.com/article/001/0011506023

7) 파이낸셜 뉴스(2020.03.29.) '재난기본소득' 전국 확산되나? … 지자체 '재난기금' 사용 근거 마련. https://www.fnnews.com/news/202003261343113091

8) 이병기·고경훈(2018). 스마트 사회의 지방자치단체 재난안전관리방안. 한국지방행정연구원 연구보고서 2018-06.

9) 중앙방역대책본부·중앙사고수습본부(2020). 코로나바이러스감염증-19 대응 지침

10) 보건복지부(2015). 메르스 백서: 메르스로부터 교훈을 얻다

11) 메르스 대응시 지역사회 역량수준은 보건복지부의 2015년 메르스 백서에서 분석한 진단사항들을 요약하였음.

12) 코로나19 확진환자 발생 직후 정부 대응에 대해서는 약 49%가 잘했다고 응답하였고 감염병 위기경보가 심각단계로 격상된 이후 정부 대응에는 약 60%가 잘했다고 평가하였음(서울신문·연세대 미래정부연구센터 21대 총선 주요 이슈 국민 인식 조사). https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200330002018

13) 김남순.(2020.3.5.). 코로나바이러스 감염증-19 현황과 과제. 보건복지 ISSUE & FOCUS. 한국보건사회연구원.

14) 전북일보(2020.03.10.) 대구·경북 코로나19 경증환자 314명, 전북으로 이송. https://www.jjan.kr/news/articleView.html?idxno=2078697

15) 경향신문(2020.03.05.) 전북에 확보된 코로나19 격리병상 "50% 대구 경북 위해 제공할 것" http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202003050839001

16) 서울신문(2020.03.06.) 전북소방본부 음압이송용 장비확보. https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200306500004
17) 중앙일보(2020.03.03.) 코로나19 검사 대상자 389명 소재 불명 … 경찰 추적 중. https://news.joins.com/article/23720751
18) 간호사가 만드는 뉴스(2020.02.27.) 지자체, 코로나19 선 조치 후 보고 체계로 변경. http://www.fornurse.co.kr/news/articleView.html?idxno=1034
19) Sen. Rick Scott: Americans Need Better Access to Coronavirus Tests: My Legislation Will Help. https://www.rickscott.senate.gov/sen-rick-scott-americans-need-better-access-coronavirus-tests-my-legislation-will-help
20) 대전일보(2020.03.20.) 코로나19, 컨트롤 타워는 없었다. http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1414784
21) 뉴스핌(2020.03.20.) 의협 "코로나19 임상정보 공유 중환자진료 컨트롤 타워 구축 필요" http://www.newspim.com/news/view/20200320002746
22) The Briefing(2020.03.16.) 당국 "코로나19장기전 대비" … 3말 4초까지 사회적 거리두기. http://www.thebriefing.co.kr/news/articleView.html?idxno=617
23) 조선일보(2020.03.17.) 정은경 "코로나 장기전에 대비 … 매뉴얼 이달 말까지 준비할 것" https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2020/03/17/2020031700082.html
24) 한국경제. 인권위, '코로나 확진자 사생활 보호' 공개기준 마련 촉구. 2020.03.09.
25) 노컷뉴스(2020.03.07.) 확진자 동선공개 … '방역'인가, '인권침해'인가. https://www.nocutnews.co.kr/news/5303793
26) The New York Times(2020.03.29.) How Much Should the Public Know About Who Has the Coronavirus? https://www.nytimes.com/2020/03/28/us/coronavirus-data-privacy.html
27) http://ncov.mohw.go.kr/
28) 송수연.(2020.2.5.). 질병관리본부, 대중 원하는 정보 생산하느라 더 중요한 일 못한다. 청년의사. https://www.docdocdoc.co.kr/news/articleView.html?idxno=1077625
29) 김남순.(2020.3.5.). 코로나바이러스 감염증-19 현황과 과제. 보건복지 ISSUE & FOCUS. 한국보건사회연구원.

▶ 내용문의 : 박재희(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9853, jpark@krila.re.kr)

제89호(2020.04.)
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프
한국지방행정연구원

2020년
코로나19 극복 특집호 3

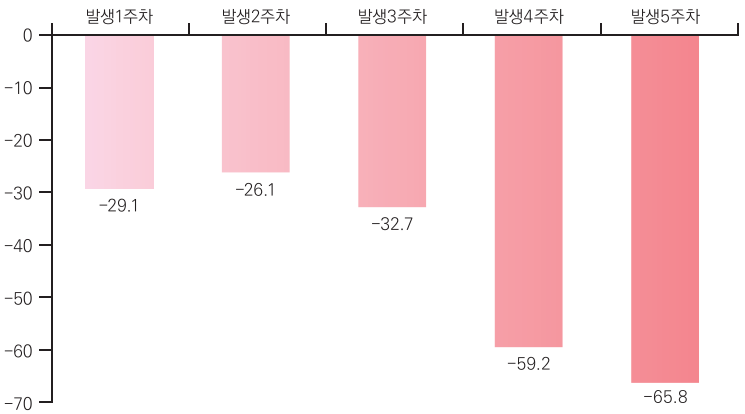
한국지방행정연구원은 코로나19 감염병이 조기 종식되기를 바라며, 특집호를 통해 전문가들의 정책 제안을 한시적으로 수시 발간하고자 합니다.

코로나19 극복, 이제는 지역경제활성화다

코로나19 대유행으로 얼어붙은 민간소비

- "최근경제동향"의 통계에 따르면, 코로나19 확산으로 국내 민간소비가 빠른 속도로 둔화
  - 올해 1월 국내 민간소비는 승용차 판매, 백화점 매출, 대형마트 매출이 전년 동기 대비 두 자리 수 감소세를 보이며, 온라인 쇼핑 부분만 소폭 상승
- 2002년 사스(SARS), 2015년 메르스(MERS) 등의 감염병 유행과는 달리 코로나19 대유행의 경우 단기간 경기회복(V자 반등)이 쉽지 않음
- 국내 코로나19 첫 확진자가 발생한 1월 20일 이후 주차별 외식업체 고객수 변동을 보면 발생 5주차에 평균 65.8%의 고객수 감소를 나타냄

〈그림 1〉 코로나19 발생 이후 전국 외식업체 고객수 변동율



자료 : 한국외식산업연구원

- 권역별로는 확진자가 가장 많은 경상권 -74%, 충청권 72%, 강원도 -71%로 고객수 감소폭이 컸고, 서울 등 수도권도 60%가 넘는 감소세를 보임

내수·수출의 동반 침체로 인한 복합불황의 늪

- 세계 GDP와 무역의 큰 비중을 차지하는 주요 경제대국들 모두 코로나19 확산으로 감염자와 사망자가 빠르게 증가하는 추세
  - 이에 따라 주요기관들은 올해 세계 경제성장률 전망치를 2%대에서 1%대로 일제히 하향 조정
  - 세계경제의 1%대 성장은 국제통화기금(IMF)이 경기침체 기준으로 제시한 성장률 2.5%에 못 미치는 수치임

〈표 1〉 주요 경제대국의 코로나19 감염현황

(2020. 3. 30 기준, 단위: 백분율, 명)

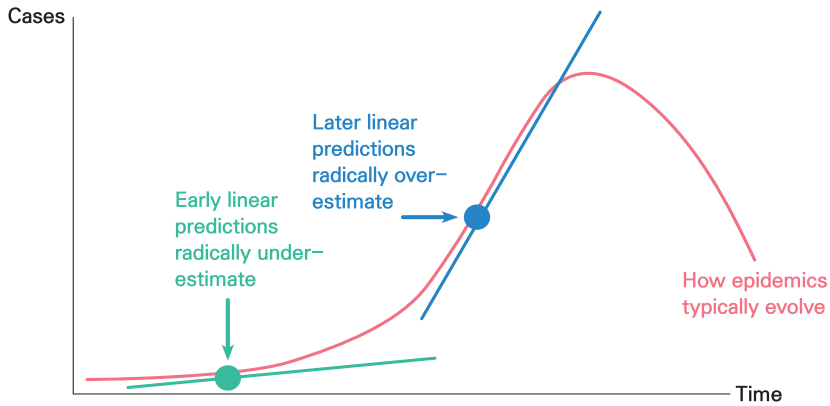
순위	국가	부문별 비중			코로나19 확진자 수	코로나19 사망자 수
		GDP	제조업	수출		
1	미국	24%	16%	8%	142,735	2,488
2	중국	16%	29%	13%	81,470	3,304
3	일본	6%	8%	4%	1,866	54
4	독일	5%	6%	8%	62,435	541
5	영국	3%	2%	2%	19,522	1,228
6	프랑스	3%	2%	3%	40,174	2,606
7	인도	3%	3%	2%	1,071	29
8	이탈리아	2%	2%	3%	97,689	10,779
9	브라질	2%	1%	1%	4,256	136
10	캐나다	2%	0%	2%	6,320	65

자료 : 세계은행, FT Covid dashboard

주 : GDP규모 주요 10대 경제국들의 세계시장 대비 GDP, 제조업, 수출 비중을 나타냄. 코로나19 확진자 수, 사망자수 통계는 2020.3.30. 기준

- 〈그림 2〉의 붉은 선은 감염병이 일반적으로 시간이 흐름에 따라 어떻게 진행되는 지를 나타냄
  - 최초 발생이후 초기 확진자수는 완만하게 증가하나, 중기에 접어들면 확진자수는 기하급수적으로 증가함. 변곡점을 지나면서 말기에 감소하는 패턴을 보임
  - 감염병 확산의 이러한 패턴 때문에 확산 초기에는 심각성을 과소 예측하다가, 반대로 중기에는 빠른 확산세가 지속될 것이라는 비관론이 팽배하게 됨

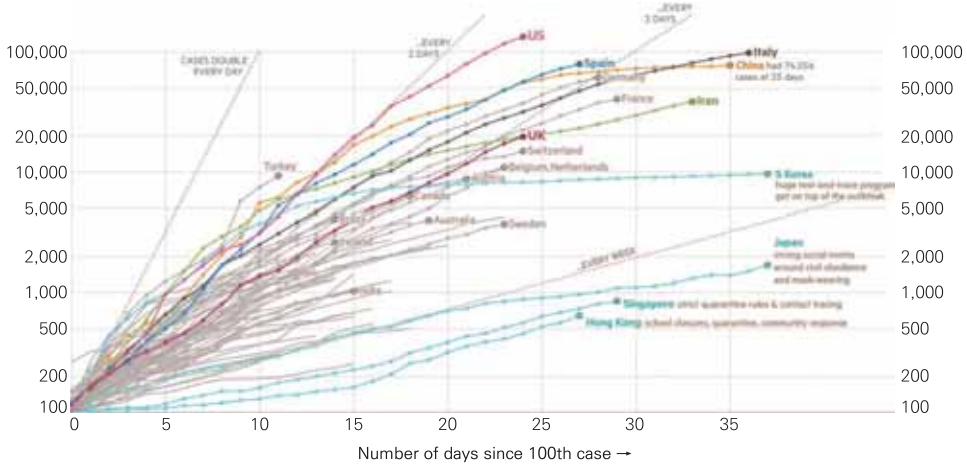
〈그림 2〉 시간에 따른 감염병의 진행과정



출처 : CERP, 「Economics in the time of Covid-19」

- 〈그림 3〉은 주요국의 코로나19 확진자 수 경과궤적을 나타냄
  - 영국, 스페인, 이탈리아 유럽과 미국의 경우 코로나19가 현재 진행중이나 한국의 경우 감염병 확산에 대한 정부의 확산방지 노력이 성과를 보이며 증가세가 한풀 꺾임
  - 이제는 감염병에 대한 불안감이 실물경제로 전이되지 않도록 주의가 필요함
- 국내 코로나19의 확산세가 주춤해 짐에 따라, 이제는 감염병에 대한 불안으로 위축된 지역경제 침체 극복에 포커스를 맞춰야 할 시점

〈그림 3〉 주요국 코로나19 확진자 수의 경과 궤적



자료 : FT analysis of Johns Hopkins Univ., CSSE:Worldometers
주 : 100명의 확진자 발생을 기점으로 경과일별 각국의 확진자수 궤적을 나타냄. 2020.3.30. 기준

- 전염병 확산으로 인한 소비심리 위축이 내수부진 장기화와 L자형 복합불황으로 이어지지 않도록, 적극적이고 창의적인 지역경제 활성화 대책들이 필요함
  - 내수경기 침체에 더해 세계 성장률 둔화로 인한 수출 감소로 국내 경제는 심각한 복합 불황의 늪에 빠질 우려가 높음
  - 이 경우 코로나19로 인한 충격이 사라지더라도 경기침체가 상당기간 지속되는 L자형 불황이 계속될 수 있음

금리 인하만으로는 역부족, 재정의 적극적 역할이 필요

- 글로벌 금융위기 이후 '제로금리' 시대 재개막
  - 미국 연방준비제도(Fed)는 3월 4일 기준금리를 0.5% 포인트 인하한데 이어, 다시 15일 한꺼번에 1% 포인트 인하를 단행하여 글로벌 금융위기 이후 '제로금리' 시대를 열었음
  - 한국은행의 경우에도 주요국 중앙은행의 양적완화 흐름에 맞추어 기준금리 빅 컷(0.5% 포인트 이상 인하)을 3월 16일 단행함
- 그러나 한계에 부딪힌 통화정책에 더해 수요부족을 메우기 위한 정부의 적극적 재정정책이 필요한 시점
  - 소비와 왕래가 전면 중단된 상태에서 확장적 통화정책만으로는 혼란에 빠진 실물경제를 회복시키기 역부족
  - 위기상황에 걸맞는 선제적이고 적극적인 재정정책이 시급하며, 정부와 지자체 재정지출이 취약계층에 우선적으로 지원될 수 있어야함
- 미국에서도 재난기본소득 제공이 발표가 되어 1인당 1,000달러(약 123만원)의 지급을 결정
  - 당초 근로자 소득세 감소를 저울질 하던 미국의 경우, 소득세 감소 혜택이 가장 도움이 필요한 실업계층을 소외시킨다는 지적에 따라 한시적인 기본소득 제공으로 선회하여, 도입을 고심하는 우리에게도 시사점을 제시
  - 일본에서도 1인당 최소 14만원의 현금지급 방안을 논의 중

〈표 2〉 주요국의 코로나19 정책대응 사례

분 야	사 례
공공의료	• 건강 관리 종사자에 대한 보너스 지급(싱가포르) • 정치 지도자들의 1개월 급여 기부(싱가포르) • 모든 가정에 소량의 안면 마스크를 제공하고, 건강한 사람의 경우 착용을 권장하지 않음(싱가포르)
재정정책 : 가계부문	• 미화 $1,000 이상 18세 이상인 모든 시민에게 현금 지급(홍콩) • 피해지역의 전기요금 부담 일시 유예(이탈리아) • 무보험 가정에 대한 의료비 지원 • 성인 1일당 $1,200 재난소득 현금 지급(미국) • 가계 담보대출 상환 3개월 유예, 외식업, 영화관에 대한 사업소득세 1년 면제(영국)
재정정책 : 기업부문	• 고용유지에 대한 단기 보조금 지급(독일) • 5인 미만 소기업 3개월간 최대 9,000유로 지원(독일) • 관광, 숙박, 항공업에 대한 구제금융 지원(싱가포르) • 기업의 자산가치 감가상각 허용(독일) • 정책금융기관의 중소기업 대출 규모 2배 확대(독일 KfW) • 근로자 재택근무, 유급휴가로 인한 기업 부담에 대한 광범위한 재정지원(싱가포르) • 중소기업 사업소득세 감면 및 저이자 대출 제공(홍콩) • 경영난에 처한 대기업 재정투입/지분인수(프랑스) • 2,000억 유로 규모의 긴급대출, 신용보증, 직접적인 재정지원(스페인)

G20/EU의 경기부양책	• 긴급 세금 감면, 사회 보장 보험의 한시적 납부 유예 • EU 내 재정위기 국가들에 대한 건전성 기준 완화(EU) • 2조2000억 달러(2,684조원)[1] 규모의 경기부양 패키지 발효(미국) • 1조 유로(1,344조원) 규모의 부양책(독일) • 628조원 규모의 긴급경제대책(일본) • 54조원 규모의 경기부양책(싱가포르)
G20의 확장적 통화정책	• 기준금리 인하(Fed, Bank of Canada 등) • 미국 국채와 주택저당증권(MBS)을 필요한 만큼 매입하는 무제한 양적 완화(Fed) • 중소기업에 대한 신용공여를 전제로 한 은행 유동성 제공(ECB, TLTROs) • 은행에 대한 유동성 지원
국제기구 긴급 자금지원	• IMF의 500억 달러 규모의 긴급 대출(IMF) • 바이러스에 피해를 받는 위기국 민간 부문에 대한 IFC/EBRD 기금 자금지원(세계 은행) • 전염병 관련 재난을 포함하도록 EU 연대 기금을 확대(EU)

자료 : CERP, 「Economics in the time of Covid-19」

위기상황에 맞춰 틀을 깨는 취약계층 지원 대책 마련

- **(소상공인 자금지원 절차 간소화)** 소상공인과 중소기업의 코로나19 피해 지원을 위한 정책자금을 지원하고 있지만, 실제 집행률은 1/40이 안 될 정도로 미진함
  - 중기부에 따르면 정책자금을 신청받기 시작한 2월 13일부터 한달 간 정책자금 집행률은 23.2%에 그침
  - 일차적으로 소상공인들 정책자금 신청의 절차를 간소화 하고 문턱을 낮춰, 추경 예산에 반영된 중소기업 · 소상공인 정책자금 집행에 속도를 높이고, 매출 제로 등으로 경영난이 심각한 소상공인들에게 긴급 생활자금지원금 지급도 필요함
  - 피해가 큰 지역을 중심으로 재난지역을 선포하고, 이들 지역의 음식점, 관광업, 도소매업 등 자영업자들에 대한 긴급 생존자금, 중소상공인 회생을 위한 금융이자지원 등을 추가적으로 고려해야함
- **(재난기본소득 지급)** 재정건전성 악화를 우려하여 시행을 주저하던 재난기본소득 지급을 취약계층에 대한 사회안전망 제공측면에서 투자로 인식전환
  - 저소득층에 대한 재난기본소득 지급은 경남도, 서울시, 경기도 등에서 논의가 시작되었고, 전주시를 전국 최초로 중위소득 80프로 이하에 해당하는 주민들에 한해 1인당 52만원의 재난기본 소득 지급을 시작
  - 현금지급에 따른 재정부담과 건전성 악화에 대한 우려도 높으나, 위기상황에서 벼랑 끝에 몰린 저소득층, 소상공인들에 대한 현금성 복지를 지출로 인식하기보다는 사회안전망 제공이라는 투자의 관점으로 접근하는 것이 필요
- **(지자체의 비대면 소비 플랫폼 제공)** 코로나19로 비대면 경제(untact economy)가 도래하면서, 오프라인에서 매출이 발생하는 소상공인과 소비자들을 연결시켜주는 플랫폼을 지자체가 제공하는 것을 고려해볼 필요

– 코로나19과 같은 감염병 유행으로 인한 소비위축은 소비자들이 모임 및 외출 등의 외부활동을 극도로 꺼리는 데서 기인한다는 특징

– 음식업 등의 경우 소비자들이 매장 내에서 식사를 하는 대신 포장 주문을 받는 방식의 대응을 모색할 수 있음

– 또한 지자체가 개발한 모바일 지역사랑상품권 유통망 등과 연계하여, 지자체가 제공하는 플랫폼에서 소비자가 배달 주문을 하고 이에 대한 배달료 등은 지자체에서 지원할 수 있음

• **(지역사랑상품권 확대)** 한계소비성향이 높은 지역사랑상품권의 특성을 고려하여 발행규모 확대를 추진

– 작년 한해 지자체가 발행한 지역사랑상품권은 2.3조원 규모이며, 상품권 발행으로 인한 생산유발, 부가가치 창출 효과가 유의미하게 나타났으며 올해 발행액 규모를 확대할 필요성이 높음

– 지역사랑상품권은 발행액 대비 3%에서 많게는 10%까지의 할인율을 적용받으며, 소비자 입장에서는 할인액과 가치 체감형 화폐[2]라는 특징으로 법정화폐보다 빠르게 소비, 유통하는 특징이 확인되며, 이에 따라 현금살포 형태의 보조금 지급 보다는 소비 촉진에 보다 효과적임

• **(재난관리기금의 활용)** 재난관리기금은 각종 재난의 예방 · 대응 · 복구에 드는 비용을 충당하고자 매년 보통세의 일정 비율을 적립해 조성

– 3월 31일 '재난 및 안전관리 기본법 시행령' 개정안이 국무회의를 통과함

– 재난관리기금 3조8천억 원의 사용 용도를 확대해 코로나19로 어려움을 겪는 취약계층 · 소상공인 지원에 투입이 가능함

1) 명목GDP 규모 대비 미국 11%, 독일 30% 일본 10%, 싱가포르 약11%이며, 우리의 경기부양책의 경우 약 132조원으로 GDP의 7% 수준임, 자료: 美 2600조, 獨 1300조, 日 600조 푼다…한국보다 최대 20배, 중앙일보, 2020.03.29

2) time depreciation currency

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

제90호(2020.04.)
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프
한국지방행정연구원

2020년
코로나19 극복 특집호 4

한국지방행정연구원은 코로나19 감염병이 조기 종식되기를 바라며, 특집호를 통해 전문가들의 정책 제안을 한시적으로 수시 발간하고자 합니다.

코로나19로 인한 지역경기 침체, 전자 지역사랑상품권으로 살린다

코로나19, 사람의 발뿐만 아니라 소비심리까지 묶어 놓았다

- 코로나19 감염병의 공포로 모든 사람이 외출을 꺼려하고, 사회적 거리두기 운동으로 개인의 소비 심리를 위축시켜 결국 지역경제에 큰 타격을 주고 있는 상황임
  - 통계청의 '2월 산업활동동향'에 따르면, 소비동향을 알 수 있는 소매판매액지수는 6.0% 감소(신발 · 가방 -32.6, 의복 -22.3, 자동차 -22.3)하였으며, 산업생산은 전월 대비 3.5% 감소(자동차 -27.8, 항공운송업 -33.1, 숙박업 -32.1)한 것을 알 수 있음
- 분야를 불문하고 대부분의 산업계에서는 코로나19 사태로 직격탄을 맞았으며, 항공 · 관광 · 유통 등의 업종을 시작으로 지역의 전통시장과 같은 소상공인들까지 모든 업종에 있어서 무급휴직 · 희망퇴직 · 실직 등 대대적 인력재편이 발생 중임
- 그러나, 이런 상황에서도 온라인쇼핑 · 배송 · 방역업체와 같이 코로나19로 인한 인력 수요가 폭증한 사례도 있어 이 분야에서는 새로운 고용창출 분야로 관심이 쏠리고 있음
  - 온라인근무, 재택근무로 인해 IT관련 업종 비율도 지난 2월 한 달 간 전년 동기 대비 5.6% 증가한 것을 알 수 있음
- "소비는 집에서", "홈코노미"로 인해 농산물 판매가 끊기자 지자체가 발 빠르게 판매에 앞장섰으며, 경북도, 강원도, 제주도, 청도군 등 지자체들에서는 택배비를 지원하기 시작했고 지원 건수도 전국으로 확대되고 있음
- 이와 같이 오프라인보다 온라인 판매에 대한 관심이 높아지면서 수요 및 공급 모든 측면에서 온라인매체를 활용한 판매와 구매의 체계 개편에 대한 목소리가 높아지고 있으며, 이를 통해 유통 활성화, 지역경제 활성화를 모색하고자 하고 있음
- 그렇다면 대안은 무엇일까. 비대면 · 지역 대상 · 지역경제 활성화 · 일자리 창출 등 현 경제 상황을 고려할 때 이를 타개할 수 있는 대안으로 지역사랑상품권의 전자화폐 발행이 제안될 수 있을 것임
- 아래에서는 우리나라 지역사랑 상품권의 현황 및 전자화폐 발행 현황을 알아보고, 이를 활용해 지역경제 활성화 및 일자리 창출로 이어질 수 있는 방안 등을 찾고자 함

지역사랑상품권 지자체에서 발행 확대되고 있다

- 정부는 지난 3월 8일, 지역사랑 상품권 발행규모를 현재 3조원에서 6조원으로 확대를 위해 2,400억원(발행액의 8%를 국비를 통해 지원)의 추경을 편성하기로 하였음
- '20년 1월 기준 지역사랑상품권 발행액은 총 5,267억원 규모임
- 이를 통해 10% 할인된 금액으로 개인당 월 구매한도 100만원까지 판매할 것으로 추정됨
- 지역사랑상품권의 가장 큰 장점은 발행되는 지역 내에서만 사용할 수 있다는 것이며, 주 사용처는 지역사랑상품권 사용을 등록한 업체에 한정됨
- 주요 업종은 음식점 · 유통업 · 학원 · 음료식품 · 의원 등 지역민들의 실생활과 밀접한 업종이 대부분 차지하고 있는 것으로 '19년 행안부 분석결과를 통해 알 수 있음
- 아울러, '19년 기준 월평균 환전율이 94.7%로 현재와 같이 코로나로 인해 지역 소상공인 및 자영업자들의 매출액이 급감하는 상황에서 전통시장의 매출액 증가에 기여하고 있음
  – 하지만, 지역사랑상품권의 취급점, 상품권 환전소 등이 적어 사용의 편리성 측면에서 개선이 필요한 상황임
- 지역별 발행 현황을 보면 '20.3.6. 기준, 총 198개 광역 및 기초자치단체에서 발행하고 있으며, 이 중 광역자치단체는 부산 · 인천 · 광주 · 울산 · 세종 · 강원 · 경남 등 7곳이, 기초자치단체는 서울특별시 17개 자치구를 포함하여 총 191곳 등임
- 특히, 광역자치단체보다는 기초자치단체에서 높은 발행 비율을 보이고 있는 것을 알 수 있음

〈표 1〉 지역별 지역사랑상품권 발행현황

('20.3.6. 기준)

구분	계	광역	기초		발행(198)	미발행(45)
			총	발행		
총계	198	7	226	191		
서울	17	-	25	17	서울특별시 자치구(17)	서울특별시(8)
부산	17	1	16	16	부산광역시(16)	
대구	-	-	8	-	-	대구광역시(8)
인천	11	1	10	10	인천광역시(10)	
광주	6	1	5	5	광주광역시(5)	
대전	1	-	5	1	대덕구	대전광역시(4)
울산	6	1	5	5	울산광역시(5)	
세종	1	1	-	-	세종특별자치시	
경기	31	-	31	31	수원, 고양, 용인, 성남, 부천, 안산, 화성, 남양주, 안양, 평택, 의정부, 파주, 시흥, 김포, 광명, 광주, 군포, 이천, 오산, 하남, 양주, 구리, 안성, 포천, 의왕, 여주, 양평, 동두천, 과천, 가평, 연천	경기도

구분	계	광역	기초		발행(198)	미발행(45)
			총	발행		
총계	198	7	226	191		
강원	13	1	18	12	강원도, 춘천시, 강릉시, 원주시, 태백시, 삼척시, 영월군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군	속초시, 홍천군, 횡성군, 평창군, 양양군, 동해시
충북	11	-	11	11	청주시, 충주시, 제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 증평군, 진천군, 괴산군, 단양군, 음성군	충청북도
충남	14	-	15	14	공주시, 보령시, 아산시, 서산시, 논산시, 계룡시, 당진시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군	충청남도, 천안시
전북	13	-	14	13	군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제군, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군	전라북도, 전주시
전남	22	-	22	22	목포시, 여수시, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 영암군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군	전라남도
경북	17	-	23	17	포항시, 김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 영천군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 군위군	경상북도, 상주시, 문경시, 울진군, 울릉군, 경산시, 경주시
경남	18	1	18	17	경상남도, 창원시, 진주시, 김해시, 밀양시, 거제시, 양산시, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군, 통영시	사천시
제주	-	-	-	-	-	제주도

자료 : 행정안전부 보도자료 참조(2020.03.08.)https://mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=76169

지역사랑상품권, 전자 상품권 발행으로 발행 유형 확대해야

- 지역사랑상품권의 발행은 대부분 지류형 상품권이며, 전통시장과 같이 오프라인 마켓에서 사용이 주가 되었음
- 최근 모바일상품권이 40여 지자체로부터 발행되기 시작했으며, 이중 절반이 서울의 자치구에서 발행되고 있음
- 지금과 같은 감염병으로 인해 사회적 거리두기 · 외출 기피 · 집 안에서의 원클릭 소비형태로 바뀌면서 오프라인보다 온라인상에서의 소비가 급증하고 있는 상황임
- 그렇다면, 소비 패턴에 맞춰 전자상품권을 확대 발행하여 온라인 및 모바일을 통한 옥내 소비가 촉진될 수 있도록 환경을 조성해 주는 것이 중요함
- 아울러, 주요 상품권 소비처가 소상공인 및 자영업자의 영업점이 되는 상황에서 지원 정책으로서도 큰 효과가 기대될 수 있음

- 소비자들의 심리를 반영하고, 감염병 전파를 억제하면서 지역특산품을 소비하기 위한 매체로 지역사랑상품권을 지류 형태가 아닌 전자상품권으로 발행이 확대되어야 할 것임
- '19년 12월 기준, 지자체별 지역사랑상품권 발행종류를 보면, 종이형태인 지류가 103개 지자체(65.2%), 모바일 16개 지자체(10.1%), 카드 39개 지자체(24.7%)이며, 이중 카드 형태는 단순 지불의 편리성 때문에 종이에서 카드로 형태만 바뀐 상황으로 오프라인에서만 사용가능함
- 현재 지역사랑상품권은 전국에서 10.1% 정도가 모바일 상에서 사용할 수 있는 상황임. 소비 촉진을 위해서는 현 상황들을 고려하여 온라인 및 모바일에서 사용할 수 있는 형태의 전자상품권 발행이 확대되어야 할 것임

〈표 2〉 지자체별 지역사랑상품권 발행종류

('19.12. 기준)

지자체	상품권 종류		
	지류(103)	모바일(16)	카드(39)
서울		제로페이	
부산 (0/0/2)			동구, 부산광역시
인천 (0/0/1)			인천광역시
광주 (0/0/1)			광주광역시
울산 (0/1/0)		울산광역시	
대전 (0/0/1)			대덕구
경기 (9/3/29)	**성남, 안산, 안양, 평택, 시흥, 포천, 의왕, 가평, 과천**	**성남, 시흥,** 김포	수원, 고양, 용인, **성남,** 부천, 화성, **안산,** 남양주, **안양, 평택,** 파주, 광주, 의정부, 광명, 군포, 하남, 오산, 양주, 이천, 구리, 안성, **포천, 의왕,** 양평, 여주, 동두천, **가평, 과천,** 연천
강원 (11/0/1)	강원도, 춘천, 원주, 태백, 삼척, 정선, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성		영월
충북 (9/1/1)	충주, **제천,** 보은, 옥천, 영동, 증평, 진천, 괴산, 단양	**제천**	청주
충남 (13/2/0)	보령, 아산, 서산, 논산, 계룡, 당진, 금산, **부여,** 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안	공주, **부여**	
전북 (12/1/0)	**군산,** 정읍, 남원, 김제, 완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안	**군산**	

지자체	상품권 종류		
	지류(103)	모바일(16)	카드(39)
전남 (20/2/2)	목포, 여수, 순천, 나주, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 영암, 무안, 함평, **영광,** 장성, 완도, 진도, 신안	담양, 곡성	광양, **영광**
경북 (15/1/0)	포항, 김천, 안동, 구미, **영주,** 영천, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 성주, 칠곡, 예천, 봉화	**영주**	
경남 (14/5/1)	**창원,** 진주, 밀양, 거제, 의령, 함안, 창녕, 고성, **남해, 하동,** 산청, 함양, 거창, 합천	경상남도, **창원,** 김해, **남해, 하동**	양산

볼드(Bold) : 지자체 내에서 두 종류 이상의 상품권을 발행하는 경우
자료 : 행정안전부 내부자료 참조

전자상품권 확대 발행을 위해서는 몇 가지의 선결 과제가 필요하다

- 지역사랑상품권과 연계한 구입 상품의 묶음 배송이 가능하도록 플랫폼 구성이 우선 선행되어야 할 것임
  - 온라인 구매의 큰 단점은 현물을 보지 못하고 사진으로만 확인 후 구매해야 한다는 점임
  - 따라서, 지자체에서 플랫폼 구축 · 관련 상품정보의 구체적 제공 및 지역 특산품에 대한 품질을 담보해 줄 수 있는 신뢰 구축이 함께 전제되어야 할 것임
- 지금과 같은 위기 상황에서는 전자 지역사랑상품권으로 구매 시 일정 비율의 추가 할인 적용과 함께, 한시적으로라도 배송(택배) 비용을 지자체가 지원함으로 조기 착수 및 안정적 운영이 될 수 있도록 유도가 필요함
  - 인프라 구축까지는 시간이 걸리기 때문에 조기 실시를 위해 단기적으로는 민간 배달시스템을 활용하도록 하며, 이때 배달 수수료가 높아 일부 배달 비용을 지자체가 부담할 수 있도록 함
  - 지자체에서는 군산시가 2월 13일 '배달의 명수' 앱을 개발하여 중개수수료를 없앤 사례와 같이 착한 배달앱 개발 및 제공을 하며, 지역 내 소상공인 및 전통시장 중심의 배달협의체를 구성하여 온라인 및 모바일 구매자들에 대한 상품 배송이 가능하도록 함
- 주요 지역별로 가맹점 수 편차가 심하여, 상품 구매에 대한 유인이 낮을 수밖에 없는 상황으로, 지역별 가맹점 수 확대를 통한 구매 상품의 다양성 확대가 필요함
  - 지역별 가맹점 수 현황을 보면, 서울 18만 3,259곳, 인천 17만 5,000곳, 광주 9만 800곳, 대전 1만 7,600곳, 강원 1만 1,428곳, 충북 7만 8,860곳, 충남 6만 6,886곳, 경북 3만 2,807곳, 경남 4만 7,707곳 등으로, 특히 서울과 강원의 경우 가맹점 수가 무려 18배의 큰 차이를 보이고 있음(서울신문, '20.04.06)
- 지금 대부분의 상품권은 지역민들 중심으로 구매 및 소비가 이루어지고 있으나, 전자상품권 발행으로 지역 외 거주민의 상품권 사용 확대가 이루어질 수 있도록 홍보가 필요함
  - 전자상품권 특성 상 IT환경에 익숙한 연령층에서 사용 및 구매가 확대될 것으로 예상되기 때문에 각 지자체에서도 소비자와 생산자를 연결할 수 있는 매체의 개발 및 맞춤형 홍보전략이 필요할 것임
- IT환경 소외계층(특히 판매자측)을 위해 전자상품권 사용 체개를 단순 및 명료화하여 판매자가 쉽게 접근할 수 있도록 시스템 개발이 필요함

– 특히 IT환경에 익숙하지 않은 고령층의 판매자를 위해 플랫폼에 접속 및 판매가 가능하도록 시스템을 단순 및 편리하도록 개발하고, 이러한 접근도 어려운 경우, 적응시 까지 지역 상권에 익숙한 배달업체가 플랫폼 접근을 도울 수 있도록 협력체계를 마련하도록 함

• 지금까지 고객의 매장 방문형 판매에서, 택배를 통한 가정 방문형 판매로 인식의 전환이 필요할 것임

– 무엇보다 새로운 시스템을 도입하게 되면 이를 수용하는 상공인들의 인식 전환이 전제되어야 할 것임

〈33년 동안 운영한 텅 빈 식당에서 도시락 만들어 팔기 시작, 위기 극복에 도전〉

3월 26일 한국일보에 의하면, 자영업을 하는 33년 된 식당에서 손님을 마냥 기다리다 망할 수 없어 도시락 만들어 팔고(테이크아웃), 메뉴에 따라서는 배달을 시작한 사례가 있음. 이렇듯 이제는 소비자를 찾아 나서야 하는 상황이 발생하고, 이마저도 온라인상에서 소비가 이루어지는 형태로 바뀌고 있음

• 코로나19와 관련하여 중앙정부 및 지자체별 재난지원금을 지역상품권으로 지급할 계획이기 때문에 지급 전 전자상품권으로의 발행을 준비하여 지역 내 소상공인 매장 및 전통시장에서 사용할 수 있도록 발 빠른 조치가 필요할 것임

전자상품권 확대 발행, 지역경제 활성화가 기대된다

• 첫째, 전자상품권 발행은 해당 지역 거주자뿐만 아니라 타 지역 거주자도 상품권 구매를 통해 다양한 소비욕구를 충족시킬 수 있으며, 중소상공인 및 영세상인의 생산물 소비 촉진으로 이어질 것임

– 기존의 지류 및 카드 형태의 지역사랑상품권의 특성이 발행 지역 내 오프라인에 한해 구매 및 소비가 가능하기 때문에, 해당 지역 방문이나 거주자만이 사용이 가능하였음

– 전자 상품권은 거주 지역에 상관없이 온라인 및 모바일을 통해 구매 관심 지역의 중소상공인 및 영세상인의 생산물 구매가 가능하며, 그동안 구입자가 대부분 지역 내 거주자였던 한계를 극복할 수 있음

– 또한 전자상품권을 통해 특산품 구매 시 가격이 할인되어 소비를 촉진하고, 생산자도 판매 증대로 이어져 지역경기 침체를 극복하는 중요한 계기가 마련될 수 있을 것임

– 강원도의 감자 팔아주기 · 동해시의 오징어 팔아주기 운동과 같이 지역 내 전자상품권 발행은 지역 특산품 소비를 촉진하는 기폭제가 될 것임

• 둘째, 새로운 일자리 창출로 이어질 수 있음

– 전술한 바와 같이 코로나19로 인해 대부분의 업종에서 실직자가 증가하고 있는 상황에서 배송관련 고용확대가 이어지고 있음. 지역단위의 새로운 일자리 창출의 기회로 활용 가능할 것임

• 셋째, 전자상품권 발행을 통해 지류 및 카드 발행 비용을 절감할 수 있으며, 사용범위 확대로 이어질 수 있음

– 전자상품권은 발행 비용 절감뿐만이 아니라, 상품권 선택의 폭을 다양화함으로써 사용의 기회를 확대하고, 사용 빈도를 높이며 사용자의 전국 확대가 가능함

▶ 내용문의 : 신두섭(한국지방행정연구원 연구위원, 033-769-9860, sds@krila.re.kr)

제94호(2020.05.)
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프
한국지방행정연구원
2020년
코로나19 극복 특집호5

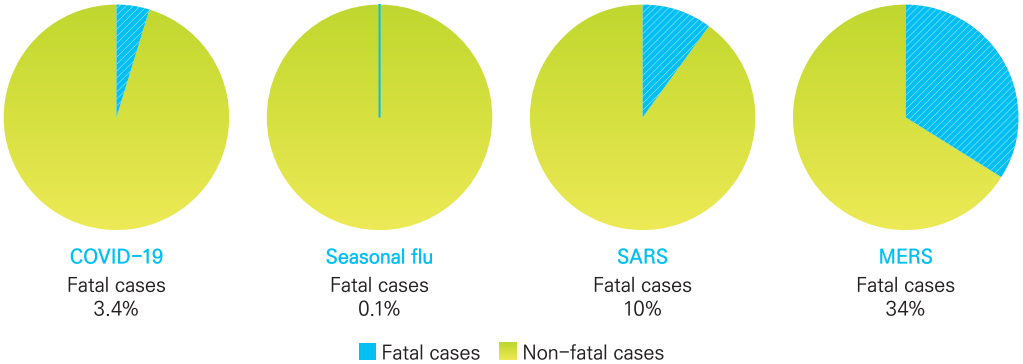
한국지방행정연구원은 코로나19 감염병이 조기 종식되기를 바라며, 특집호를 통해 전문가들의 정책 제안을 한시적으로 수시 발간하고자 합니다.

코로나바이러스감염증-19(COVID-19)의 경제적 영향 산출 방안

서론

- 최근 감염병 발병으로 국민 건강에 대한 관심 외에 발병으로 인해 파급되는 영향에 대한 관심 또한 증가
  - 2003년 확산된 사스(SARS, 중증급성호흡기증후군)은 세계적으로 약 8,000명이 감염되었으며, 전파력은 1인당 4명으로 이중 10% 사망
  - 또한, 2015년 확산된 메르스(MERS, 중동호흡기증후군)은 약 1,400명이 감염되었으며, 전파력은 0.9명이지만 감염자 중 34%가 사망하여 사스에 비해 사망자 비율이 높음
  - 반면, 2020년 확산된 코로나-19(국내 공식 명칭 코로나-19, 국제 공식 명칭 COVID-19)는 기존 호흡기증후군에 비해 낮은 사망률(3.4%)을 나타냈으나 상대적으로 높은 전파력으로 인해 2, 3차 감염으로 연계되어 지역사회 감염을 통한 국가 및 전세계 문제로 확장되고 있음

〈그림-1〉 기존 전염병과의 치사율(fatal case) 비교



COVID-9, SARS and MERS data are global and total to date. Seasonal flu data are U.S., for the 2018-2019 season.
Chart : Elijah Wolfson for Time·Source : CDC and WHO·Created with Datawrapper

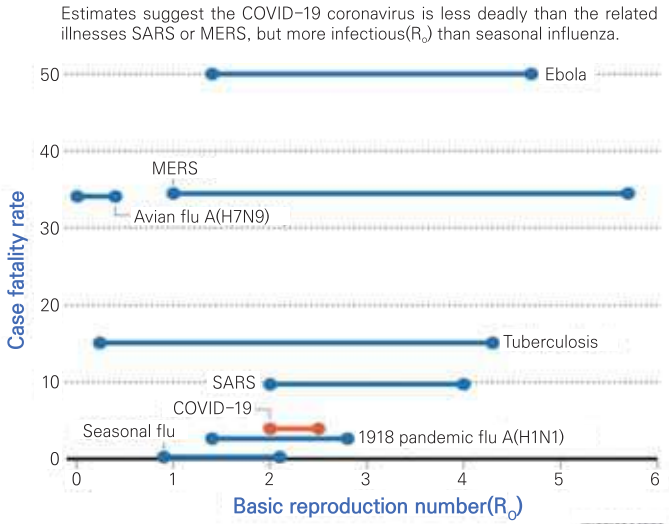
- 코로나-19는 기존 전염병에 비해 사망률이 상대적으로 낮지만 바이러스는 확산속도가 빠를수록 상대적으로 독성은 낮은 것으로 평가되고 있음

– 그러나, 코로나–19의 매우 빠른 확산속도 증가를 상쇄시키기 위하여 사회적 및 생활속 거리두기가 시행되고 있으나 비자발적인 마찰적 실업이 지속적으로 발생하고 있는 추세

– 반면, 마찰적 실업은 소득, 소비, 생산으로 연계되어 코로나–19 감염병 발생으로 인한 영향을 지역내 경제, 사회, 문화, 재정 등에 대한 영향으로 확대되어 파급되고 있음

– 따라서, 코로나–19의 지역사회 확산을 통한 추가 전파 예방 및 종식을 위해서는 코로나–19로 발생할 수 있는 예상 가능한 지역경제 변화에 대한 예측과 이를 기반으로 한 대응이 필요

〈그림–2〉 기존 전염병과의 확산과 치사율 비교



출처 : Nature(https://www.nature.com/articles/d41586-020-00758-2)

최근 지역경제 현황 변화

• 2019년 12월 실업률(경제활동인구 대비 실업자수)은 3.4%에서 2020년 3월 4.2%로 0.8%p 증가로 10개월간 전체적인 실업률이 증가 추세

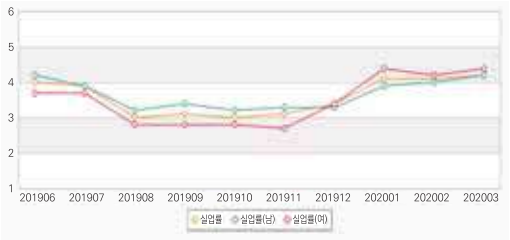
– 성별 실업률은 남성이 0.9%p, 여성은 1.0%p로 남성에 비해 여성의 실업률이 증가

– 특히, 15~29세 청년층의 실업률이 2019년 6월 10.4%에서 지속적인 감소세를 유지하였으나 2020년 1월부터 증가하여 2020년 3월 9.9%로 10개월 전으로 회귀

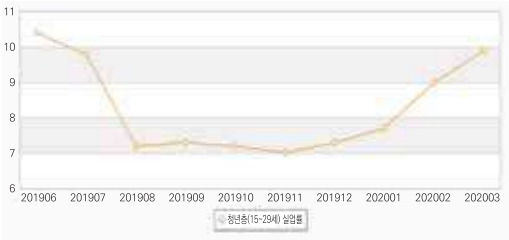
– 더불어, 고용률(15세이상 인구의 취업 비율) 역시 전반적으로 감소하여 2019년 6월 61.6%에서 2020년 59.5%로 감소함으로써 소득 창출 기반이 붕괴되는 것을 의미

– 따라서, 코로나–19 발생 이후 취업자수 감소에 직면하여 2019년 6월 27,408천명에서 2020년 3월 26,609천명으로 2.92% 감소(남성 –1.79%, 여성 –4.4%)

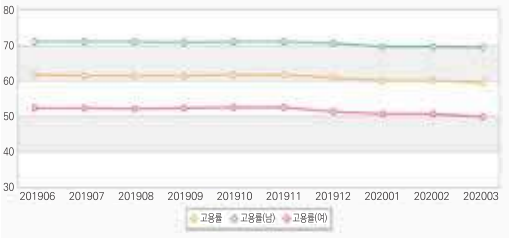
〈그림-3〉 실업률 변화(%)



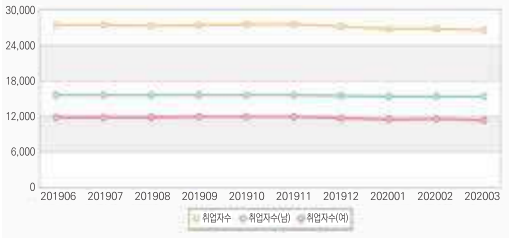
〈그림-4〉 청년(15~29세) 실업률 변화(%)



〈그림-5〉 고용률 변화(%)



〈그림-6〉 취업자수 변화(천명)

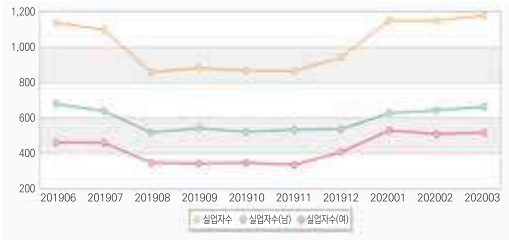


- 코로나-19 발생은 경제활동인구의 변화를 유도하였으며, 이를 통해 실업자수의 변화를 유도하여 가계소득 변화를 통한 지역소비 감소로 전이되어 지역경제 선순환 장벽 역할
  - 2019년 6월 경제활동인구는 28,545천명으로 2020년 3월 2.65% 감소한 27,780천명의 경제활동인구 변화가 유도되었으며, 남성(-1.80%)에 비해 여성(-3.75%) 경제활동인구가 감소함
  - 더불어, 실업자수 역시 감소 추세에서 증가추세로 전환되었으며, 남성 실업자수는 감소(-2.36%)한데 반해, 여성 실업자는 12.39% 증가한 517천명으로 2019년 6월 대비 전체 실업자수는 3.78% 증가한 1,180천명으로 나타남

〈그림-7〉 경제활동인구(천명)



〈그림-8〉 실업자수(천명)



- 반면, 코로나-19로 인한 사회적거리두기 확산은 온라인쇼핑몰 거래를 통한 주문 증가로 간접적인 소비 증가 유도
  - 2019년 6월 10,604,209백만원 대비 2020년 3월 12,582,464백만원 온라인 소비 증가
  - 반면, 경기변화를 제외할 경우 2020년 1/4분기 GDP 성장은 -1.4%로 전반적인 산업 생산 침체를 통한 국가 성장이 감소

〈그림-9〉 온라인쇼핑몰 거래액(백만원)



〈그림-10〉 실질GDP 성장률(%)

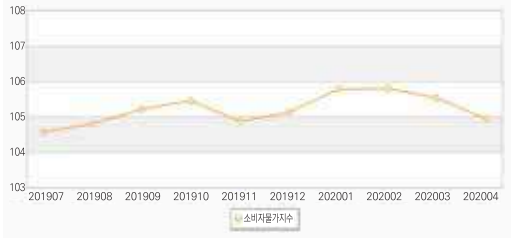


- 따라서, 국민들이 체감하는 경제지표와의 상관성 및 선행성을 반영하여 6개 주요 구성지수(현재생활형편, 생활형편전망, 가계수입전망, 소비지출전망, 현재경기판단, 향후경기전망)를 합성한 소비자심리지수는 2019년 7월 96에서 2020년 71로 감소
  - 더불어, 가구에서 소비생활을 영위하기 위해 구입하는 상품가격과 서비스 요금의 변동을 종합적으로 측정하기 위해 작성하는 지수 역시 증가세로 전환(2019년 7월 104.56, 2020년 4월 104.95)

〈그림-11〉 소비자심리지수 변화 추이



〈그림-12〉 소비자물가지수(2015=100)



코로나-19 발생으로 인한 지역경제 변화 산출 방안

- 코로나-19 감염병 발생으로 인한 영향은 지역경제 구성 요인에 대한 영향으로 파급
  - 노동(loom and Canning, 2004; Zuleta and Alberico, 2007; Bloom and Finlay, 2008)
  - 소득(Lam, 1989; McDonald and Kippen, 1999; Nagarajan et al., 2013; Ball and Creedy, 2013)
  - 저축(Lindh, 1999; Mizushima, 2008), 소비(Lefèbvre, 2006; Banks and Leicester, 2006; Estrada et al., 2011; Yang and Wang, 2011; Aiger-Walder and Döring, 2012)
  - 생산성(McDonald and Kippen, 1999; Casey et al., 2003; Rodrigues et al., 2009; Ours and Stoeldraijer, 2011)
  - 경제성장(Bloom and Canning, 2004; Zuleta and Alberico, 2007; Bloom and Finlay, 2008)
  - 의료(Weisbrod, 1991; Getzen, 1992; Fries et al., 1993; Mendelson and Schwartz, 1993; Gelijns and Rosenberg, 1994; Cutler and McClellan, 1998), 연금(Nagarajan et al., 2013)
  - 재정(Casey et al., 2003; Zweifel et al., 1992; Zweifel et al., 2004; Zweifel et al., 2005) 등으로 파급
  - 즉, 경제성장(Bloom and Canning, 2004; Zuleta and Alberico, 2007; Bloom and Finlay, 2008)과 연계되며, 경제활동인구의 감소는 소득 감소(Lam, 1989; McDonald and Kippen, 1999; Nagarajan et al., 2013; Ball and Creedy, 2013)로 연계되었으며, 이는 경제성장 감소, 소득 감소를 통한 세금 감소로 연계

• 또한, 소비재 소비는 인구변화를 유도하여 소비의 원천이 되는 연령대별 인구변화를 유도하며, 소비재의 가격 변화는 소비재별 소비 변화를 통해 지역산업 변화를 유도하며 이를 통해 지역경제성장 변화로 연계

– 소비재 소비는 인구변화를 통해 인구구조를 변화시키며, 인구구조 변화는 노동구조 변화를 통해 지역경제성장으로 연계

〈표-1〉 주요 관련 연구

저자	분석모형	주요 결과
Kelly and Schmidt(2005)	패널분석	경제성장에 대한 인구변화의 역할 제시
Peng(2005)	CGE	인적자본투자는 생산과 소득을 증진, 교육에 대한 투자는 복지증진 및 인구변화효과 감소
Yoon and Hewings(2006)	지역간 계량 투입산출모형	인구변화에 의한 효과 제시
Krueger and Ludwig(2007)	다국가OLG	인구변화가 임금 증가, 자본수익률 감소에 영향
Borgy and Chojniki(2009)	다지역OLG	이민대상지역의 인구변화효과 산출
Nagai et al.(2011)	포아송 회귀분석	기대수명 증가에 의한 의료비 지출 감소

• [phase-1] 따라서, 감염병 발생으로 인한 소비구조 및 인구구조 변화는 지역 또는 국가로 확장하여 고려하며, 지역의 산업 구조를 활용한 경제적 효과 산출이 1차적으로 가능

– 주요 파급효과는 생산 소득, 고용, 부가가치, 수입, 전후방 효과로 산출

• [phase-2] 반면, 유형별 사업 추진으로 수요 계층의 변화를 반영하여 사업추진에 따른 소비 변화를 산출하며, 소비변화는 12개 소비재로 한정하여 적용

– 코로나-19 발생은 인구변화와 고용변화를 수반하게 되며, 이는 다시 소비변화를 유도

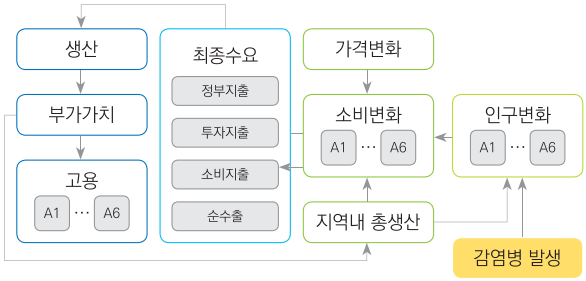
– 더불어, 경기 및 물가 변화에 의해서 영향을 받게되어 이를 종합할 때 지역 및 국가에서의 최종수요 변화가 도출

– 즉, 고용변화, 소비변화는 전체 임금, 생산, 저축, 자본 변화 등을 유도하여 지역에서의 생산변화를 통해 다시 고용 및 소비변화로 회귀되며, 이를 종합할 때 지역 및 국가가 직면하는 코로나-19의 영향을 종합할 수 있음

– 더불어, 이때의 영향은 연령별/지역별/산업별/소비재별로 구축이 가능하여 감염병 발생으로 인해 위축되는 산업을 대상으로 타겟팅된 지역 정책의 수립이 가능

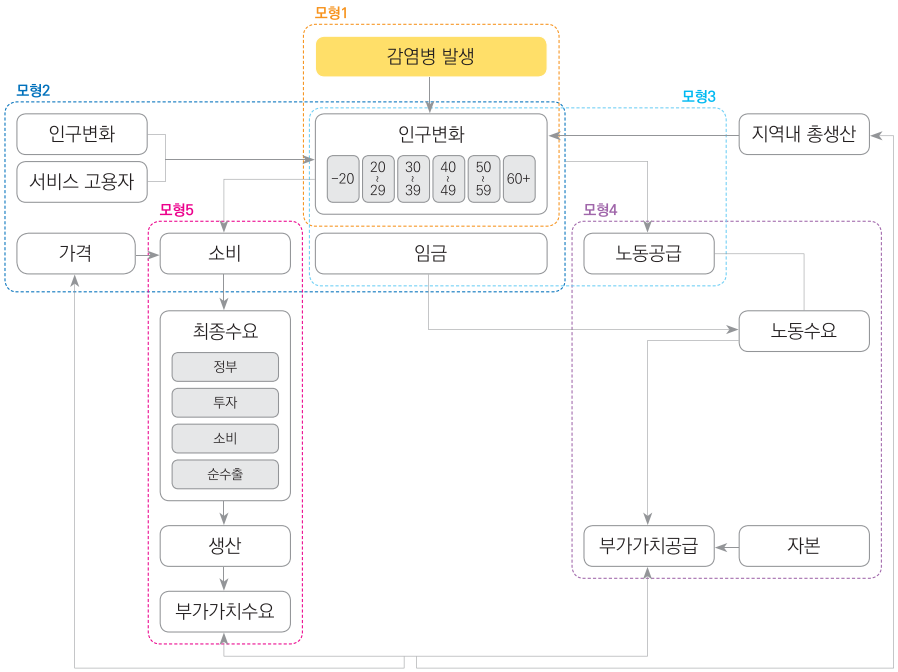
– 또한, 지속적인 모니터링을 통해 지역 및 국가 정책의 실효성을 제시하며 이는 상대적으로 많은 예산 및 노력이 필요한 인위적인 사회적일자리 확보에 비해 현재의 일자리를 유지할 수 있는 편의성 역시 상호 비교를 통해 운영할 수 있음

〈그림-13〉 감염병 발생 인과지도



- [phase-3] 소비변화로 인한 가구변화, 지역의 최종수요 변화를 통해 노동변화, 산출변화, 부가가치 변화로 추정
  - Conway(1990)의 지역계량투입산출모형을 사용할 경우에는 이를 좀더 구체화하여 제시할 수 있음
  - Conway(1990)의 지역계량투입산출모형은 지역에서의 일자리 변동에 대한 예측 모형으로 지역이 직면하게 되는 사회적인 변화를 고려할 때의 노동-임금-소비-생산으로 연계하여 지역의 정책 부합성 및 미래성을 판단할 수 있는 도구로 연방은행에서 주로 사용
  - 즉, 감염병의 발생과 인구변화, 서비스 고용 변화는 지역의 연령별 인구변화를 유도하여 감염병 발생으로 인한 연령별 인구변화의 추이를 파악
  - 또한, 인구변화로 인한 노동 공급과 임금 및 노동공급에 의한 노동수요 변화는 지역의 부가가치에 대한 변화를 유도
  - 더불어, 감염병 발생으로 인한 지역 및 국가의 연령별 인구변화와 경기 변동으로 인한 소비재 가격 변화는 소비재의 소비 변화를 유도하게 되어 지역의 부가가치를 구성하는 최종수요의 변화를 유도
  - 따라서, 이들의 관계를 종합할 경우에는 감염병 발생으로 인해 직면하게 되는 인구, 소비, 임금, 노동, 부가가치 변화에 대한 파악이 가능하며, 소비재별, 연령대별, 산업별 변화 추정을 통해 감염병의 영향을 지역 및 국가별로 제시가 가능

〈그림-14〉 감염병 발생으로 인한 지역경제 변수간 인과관계



모니터링 및 사후관리 시스템 정립

- 반면, 효과적인 감염병 예방 사업의 성과 창출을 위해서는 당면한 코로나-19 조기 종식 및 보건관리 시스템의 정착이 필요하며, 이와 연계된 지역사회 보건시스템의 사업유형별로 평가 모니터링 방안 마련이 필요
  - 즉, 현재 당면한 감염병 발생 외에 사후 조치에 대한 영향을 고려하여 지역 및 국가 차원에서의 성과 매뉴얼 구축이 필요
  - 성과 도출 유무에 따른 Type-1, Type-2 구분이 되며, 공정 단계에 따른 모니터링 및 피드백 시스템 적용이 필요

– 또한, 사업유형 후 기획, 집행, 성과(Type–1), 기획 집행(Type–2)로 모니터링 평가 시스템 구축이 필요

• 감염병 등 일시적인 외부 충격에 대응할 수 있는 수식 관리 체계 운영 필요

– 감염병 예방 사업으로 인한 공익 및 사회적측면의 효과 역시 2단계로 추정이 필요하며, 보건시스템 정비 및 인프라 확장을 통한 지역간 격차와 향후 보건시스템 운영을 통한 사회적인 가치를 고려하여 운영하는 과정이 필요

– [phase–1 : 지역별/국가 측면 평가] 사업 추진으로 인해 견인된 성과가 지역간 격차를 완화하는 정도를 제시

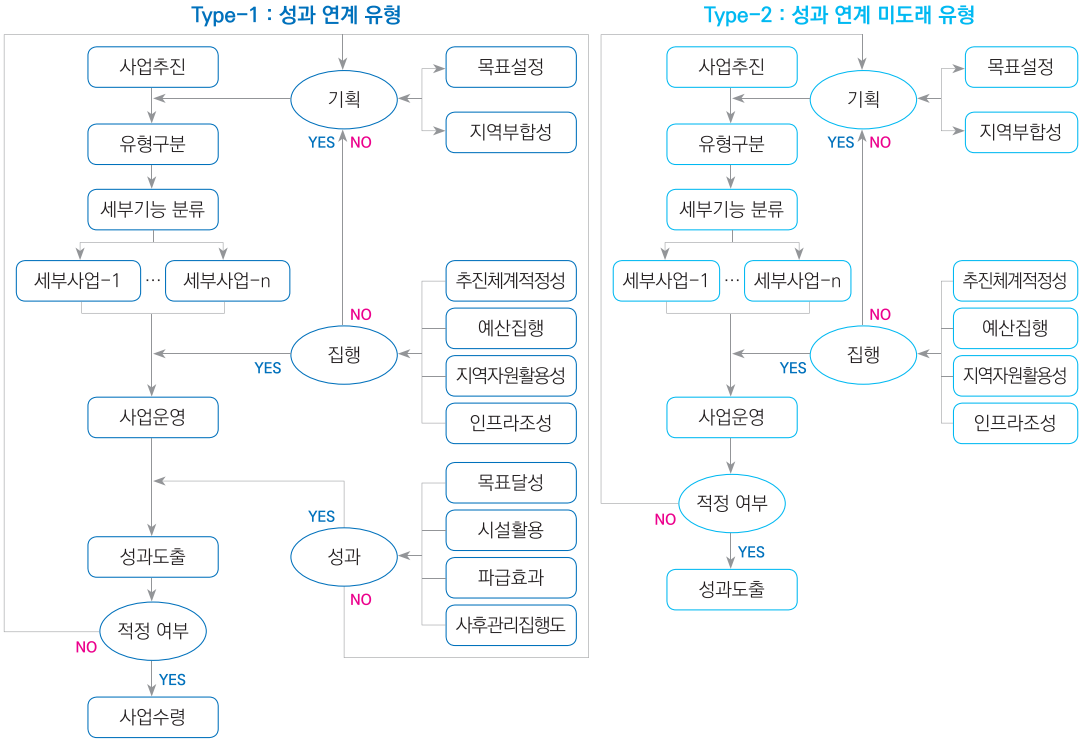
· 즉, 성과 창출 외에 감염병 예방의 기반이 될 수 있는 서비스에 대한 현황 모니터링 및 환류 체계 구축

· 더불어, 지역에서 자력으로 해결할 수 있는 정도(extent)에 대한 판단을 통해 향후 발생할 수 있는 추가적인 감염병 발생에 대한 대처 능력을 제고하는 지표로 사용

– [phase–2 : 사회적가치 평가] 사업 추진으로 인한 영향을 유형별 사회적투자수익률(SROI)의 상호 비교함으로써 지역 및 국가의 사회적인 기여도 측정으로 feedback 체계의 구축 및 운영 가능

· 감염병 예방을 위해 투입된 공공서비스에 대한 가치 평가 및 이로 인해 유발되는 기회 및 손실에 대한 상호 비교

〈그림–13〉 감염병 관리를 통한 목표 추적 과정(예)



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

제95호(2020.06.)
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프
한국지방행정연구원

2020년
코로나19 극복 특집호 6

한국지방행정연구원은 코로나19 감염병이 조기 종식되기를 바라며, 특집호를 통해 전문가들의 정책 제안을 한시적으로 수시 발간하고자 합니다.

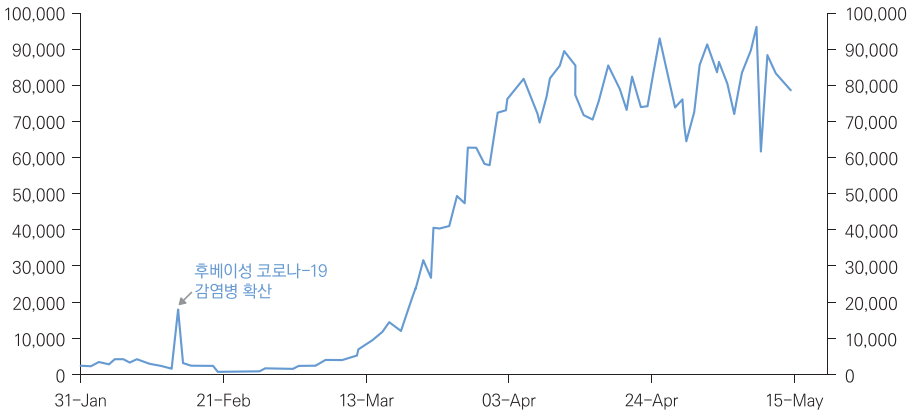
포스트 코로나 지방재정정책 대응전략

코로나19 이후 국내외 경제전망

최근의 코로나19 확산 동향

- 우리 시간으로 5월 18일 0시 기준 전 세계 코로나19 확진자는 480만 2천여명이며 사망자는 31만 7천명을 기록하였음
- 유로존 국가 상당수가 진정 국면에 진입하였으나 미국, 러시아, 브라질, 이란 등 일부 국가들은 여전히 확산 추세임

〈그림-1〉 코로나19 확진자 수



자료 : Capital economics, The economic impact of COVID-19, 2020.5.18. 기준

2020년도 국내외 경제전망

- IMF는 지난 4월 14일 코로나19 확산 속도를 반영한 세계경제 전망치를 발표함
  - 1930년대 대공황 이후 '최악의 침체(worst recession)'를 겪을 것이며, 2008년의 글로벌 금융위기 수준을 넘을 것이라 평가하였음
  - 당초 올해 1월에는 전세계 경제가 평균 2.9% 성장할 것으로 발표하였으나, 코로나19 사태를 반영하여 -3.0% 역성장으로 수정하였음
  - 특히, 우리의 주요 교역 상대국들의 경제위기 양상이 심각하여 미국 -5.9%, 중국 1.2%, 일본 -5.2%로 전망함

• 런던에 본부를 둔 경제전망기관 Capital Economics는 각국의 코로나19 확산 양상을 모니터링하면서 경제전망 수치를 수정하고 있으며, 5월에 발표한 수치는 3월 전망치 보다 비관적임

– 한국 경제에 대해서는 코로나19 사태의 여파가 2/4분기에 본격적으로 반영되면서 3월의 –1.0%에서 5월에는 –3.0%로 예측하였음

– 핵심 교역국인 일본, 중국 경제에 대해서도 더 비관적으로 전망하여 한국 경제의 불확실성을 높여주고 있음

– 3/4분기부터 다수 선진국들이 "v자형 경기회복"을 보일 것이라 전망하고 있는 바, 이러한 낙관적 시나리오가 실현될 경우, 우리 경제의 위기극복에도 긍정적으로 작용할 것임

〈표–1〉 코로나19 사태 전·후 세계경제 전망

	Capital Economics (2020년 5월 18일)						IMF (2020년 4월 14일)			2020년 1분기 발표치
	2020년					2021년 전망	2020년		2021년 전망	
	당초 전망 (1월)	수정 전망 (3월 26일)	수정 전망 (5월 18일)	1분기 전망	2분기 전망		당초 전망 (1월)	수정 전망 (4월 14일)		
한국	2.0	-1.0	-3.0	-0.5	-8.0	6.0	2.4	-1.2	3.4	-1.4
전세계	3.0	-3.1	-4.0	-5.5	-6.5	8.7	2.9	-3.0	5.8	n.a.
미국	2.3	-5.5	-5.5	-1.2	-12.0	7.0	2.0	-5.9	4.7	-4.8
일본	0.7	-4.0	-7.0	-0.5	-12.0	5.0	0.7	-5.2	3.0	-3.4
중국	6.1	-3.0	-5.0	-19.5	13.5	15.0	6.0	1.2	9.2	-6.8
유로존	1.2	-6.0	-12.0	-3.8	-20.0	10.0	1.3	-7.5	4.7	n.a.
독일	0.6	-8.5	-8.0	-3.0	-11.0	4.5	1.3	-7.5	4.7	n.a.
프랑스	1.3	-8.5	-10.0	-3.4	-19.0	7.5	0.6	-7.0	5.2	-5.8
이탈리아	0.2	-9.0	-18.0	-7.0	-30.0	15.0	1.3	-7.2	4.5	-4.7

주 : 1) 2020년 1/4분기 발표치는 각국의 중앙은행 발표 수치임
2) 1월 전망은 코로나19 사태 영향을 반영하지 않은 상태에서 전망한 수치이며, 수정 전망은 코로나19 사태 영향을 반영하여 다시 전망한 수치임

• 한국은행은 4월 23일 1/4분기 GDP 실질성장률이 전기대비 –1.4%를 기록하였다고 잠정 집계하였음

– 지출 측면에서는 정부소비, 건설 및 설비 투자의 증가폭이 둔화된 가운데, 민간소비와 수출이 감소세로 전환됨

– 지출 측면에서는 정부소비나 건설투자 등은 증가하였으나, 반도체를 제외한 제조업에서 –1.8%, 서비스업이 –2.0% 감소하였음

– 경제활동별로는 음식숙박과 오락문화가 –6.4%의 역성장을 기록하여 경제위기 진앙지로 밝혀졌음

〈표-2〉 2020년 1/4분기 GDP 성장률 내역

	2018년도				2019년도				2020년도	
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	
국내총생산에 대한 지출										
국내총생산(GDP)	1 -2.8	0.6 -2.9	0.5 -2.1	0.9 -2.9	-0.4 -1.7	1 -2	0.4 -2	1.3 -2.3	-1.4	-1.3
민간소비	0.7	0.5	0.4	0.8	0.1	0.7	0.2	0.9	-6.4	(-4.7)
정부소비	1.9	0.6	1.6	2.8	0.4	2.2	1.4	2.5	0.9	-7.1
건설투자	0.9	-2.5	-6	1.8	-0.8	1.4	-6	7	1.3	-3.4
설비투자	4.3	-8.4	-4	3.2	-9.1	3.2	0.6	3.3	0.2	-7.6
지식재산생산물투자	-0.7	0	1.2	0.3	1.3	-0.1	1	0.4	1.1	-2.3
재고증감	0	0.3	-0.8	0.6	0.3	0.1	-0.5	-0.7	0.6	(-0.4)
수출	3.5	0.7	4	-1.4	-3.2	2	4.6	0.5	-2	-4.9
수입	4.3	-2.3	-1.1	1.6	-3.4	2.9	1.2	0.6	-4.1	-0.5
경제활동별 국내총생산										
농림어업	3.2	-2.6	-3.5	2.8	4.7	-3.6	0.6	1.4	0.1	
제조업	0.8	1.6	1.6	1.6	-3.3	1.1	2.4	1.6	-1.8	
전기가스 수도사업	-1.8	4.5	-0.1	2.5	0.0	10.7	-13.6	4.2	5.7	
건설업	1.1	-2.1	-5.0	0.8	-1.0	1.6	-4.9	5.6	0.3	
서비스업	1.3	0.4	0.5	0.5	0.8	0.8	0.6	0.8	-2.0	
- 도소매 및 숙박음식	-0.7	0.7	1.4	1.2	-2.3	0.8	1.4	1.4	-6.5	
- 운수	-3.1	4.1	0.4	1.0	-3.4	1.9	0.7	0.2	-12.6	
- 금융 및 보험	3.4	1.7	0.1	-0.6	2.5	1.3	1.7	0.0	2.3	
- 의료보건	0.7	1.8	4.5	3.1	-0.9	2.1	3.8	1.9	-5.2	
- 문화 및 기타서비스	6.0	-3.4	-1.1	-0.3	3.9	-0.7	-2.3	0.1	-6.2	

주 : ( ) 내는 원계열 전년동기대비 증감률
출처 : 한국은행 보도자료(2020.4.23)

코로나19와 지방재정 정책대응

지역경제 전망

- 2/4분기는 사회적 거리두기 및 셧다운에 의한 내수침체와 수출둔화 영향이 본격적으로 반영되면서 경제성장률은 1/4분기 보다 더 악화될 것으로 보임
- 경제회복 양상이 'U자형'을 보일지, 'V자형'으로 나타날지는 코로나19 사태가 어느 시점에서 안정화될 것인지, 정부 및 자치단체의 정책대응이 어느 정도 효율적으로 집행될지, 그리고 주요 교역국의 경기회복 양상에 좌우될 것임

– C-19 대응역량에 따라 경제위기 양상은 일정기간 지속될 수도 있고, 신속히 회복될 수도 있으며, 이에 대해서는 주요 경제예측기관도 신중한 입장임

• 누적확진자 통계를 대상으로 4종류의 시계열기법(Levin, Lin & Chu의 t-test, Im, Pesaran & Shin의 W통계량, ADF검정 및 PP검정의 통계량)으로 단위근(unit root) 존재를 검증한 바, 5월 18일 현재 단위근이 존재하였음

– 이것은 누적확진자 수치가 아직은 불안정한(nonstationary) 시계열이며, 따라서 언제든지 확산될 위험이 잠재되어 있다는 것을 의미함

– 코로나19의 재확산은 "V자형 경제회복"이 아니라 "U자형 경기회복", 최악의 경우 "L자형 경기회복"에 봉착하여 지역경제 전반의 위기를 초래할 개연성이 높음

• 코로나19의 확산 속도가 비정상적으로 발산하지 않는다는 가정하에 충북지역을 사례로 경제전망을 실시할 결과, -1.3% 이상의 역성장이 예측되었음

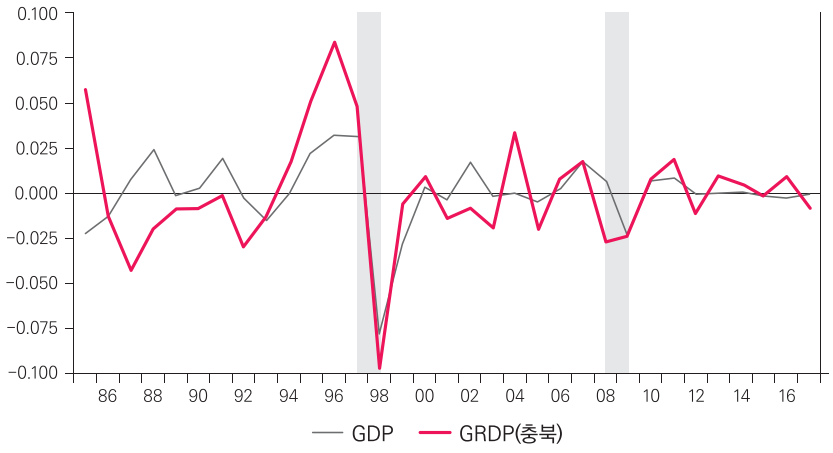
– GDP와 충북 GRDP는 Johansen 공적분검정 결과 최소한 하나 이상의 공적분(co-integration)이 존재하는 것으로 밝혀졌음

– 이에 따라 Capital Economics의 3월 26일 전망치 -1.0% 경제성장률 가정하에 벡터오차수정모형(VECM) 및 공적분 회귀식(FMOLS : Fully Modified Ordinary Least Square)으로 추정하였으며, 충북 GRDP는 -1.3% ~ -1.5% 성장률을 기록할 것으로 예측되었음

* 경기침체 국면에서 충북 지역경제는 국가 전체보다 하강 속도 및 폭이 깊은 편이며, 이번 코로나19 사태 국면에서도 이러한 패턴이 관측되고 있음

* 경기순환 상, 충북 지역경제는 하강 국면에서 코로나19 위험에 노출되어 국가경제 평균 이상의 역성장을 보일 것으로 예상됨

〈그림-2〉 국가 전체의 GDP와 충북 지역경제 GRDP 경기순환 비교



충북지역 지방세 전망

• 충북지역의 지방세와 GRDP도 강한 공적분 관계를 맺고 있었음. 즉, 충북지역의 GRDP와 지방세는 장기적으로 일정한 균형관계를 형성하였음

• GRDP 전망과 마찬가지로 공적분 관계를 이용하여 VECM(1) 모델과 공적분 회귀식으로 지방세를 전망한 바, 충북 본청은 -10.1%, 시 지역은 -5.9%, 군 지역은 -3.3% 감소할 것으로 예상됨

- 금액으로는 전망 모델에 따라 –1,352억원 ~ –1,746억원으로 예측되었음
  – 본청 –756억원 ~ –1,150억원, 시 지역 –493억원, 군 지역 –103억원 감소함
- 또한, 상대적으로 세원이 풍부한 지역(청주, 충주, 음성, 진천 등) 및 세목(취득세, 지방소득세, 지방소비세 등)의 위축이 클 것으로 예상됨
- 한편, 지방교부세의 총량 변화를 살펴보기 위하여 내국세에 대한 전망 작업도 시도한 바, 올해 내국세는 –2.0% 하락하는 것으로 나타났으며, 이 경우 지방교부세는 –1조원 이상 줄어듬

지방재정의 대응전략

- 한국경제가 "V자형 경기회복" 국면으로 전환되기 위해서는 지방재정이 국가경제의 주체로서 적극적인 역할을 펼쳐야 할 시점임
- 내수시장 자극에 효과적인 재정사업 위주로 세출구조조정을 실시함
  – 올해 적기추진이 어려운 사업 등은 투자효과가 높은 사업으로 변경함
  – 지역SOC 투자 확대, 중소기업 및 영세상공인 경영지원 확대, 고용유지에 필요한 자금지원 확대 등을 적극 추진함
- 전 영역에 결쳐 Fast Track 제도를 확대 실시함
  – 긴급재난지원금 성격의 민간보조, 투자사업과 관련된 투자심사 및 지방채심사 등의 내부절차를 신속히 처리
  – 지방의회 승인 절차도 의장단과 긴밀히 협의하여 승인기간 단축
  – 아울러, 행정안전부는 관련 지침을 한시적으로 완화하는 방식으로 자치단체의 신속 행정처리를 지원
  – 예비타당성조사 및 투자심사절차(투자심사 예외사업 확대 포함)
  – 경영난에 직면한 중소기업, 영세상공인 대상 각종의 세제 · 금융 · 재정지원
- 이 밖에 저소득층, 영세상공인, 경영난에 처한 중소 · 대기업 대상으로 지방세 부과 · 징수 유예 확대, 외국에서 U턴하는 국내기업을 겨냥한 세제혜택이나 보조금 확대, 규제완화를 적극 추진함
- 확장적 지방재정정책이 요구되는 위기 상황을 감안하여 지방채무 발행이 유연하게 이루어지도록 중앙정부 차원의 배려도 필요함
  – 코로나19 사태는 국가적 재난 · 재해에 해당하므로 민간지원금이나 경상사업 등에도 지방채발행이 가능하도록 예외조치 검토
  – 자치단체별 발행한도액 상향 조정 등도 병행 추진

▶ 내용문의 : 조기현(한국지방행정연구원 선임연구위원, 033-769-9870, ckh@krila.re.kr)



지방자치법 전부개정 특집호

Ⅰ. 〈서언〉 지방자치법 전부개정의 의의 ····· 김순은 대통령소속 자치분권위원회 위원장
Ⅱ. 지방자치법 전부개정의 주요내용과 기대효과 ····· 한치흠 행정안전부 자치분권제도과장
Ⅲ. 지방자치법 전부개정법률안의 주요 쟁점 ····· 홍준현 중앙대학교 공공인재학부 교수
Ⅳ. 「지방자치법」전부개정안에 따른 지방자치단체의 역할변화와 미래상 ····· 금창호 한국지방행정연구원 선임연구위원

01 <서언> 지방자치법 전부개정의 의의

김순은 대통령소속 자치분권위원회 위원장

- 우리나라는 20세기 말 세계에서 유일하게 산업화와 민주화에 성공한 나라가 됨. 민주화를 성공적으로 성취한 데에는 1961년 중단된 지방자치의 부활이 커다란 역할을 하였음. 선출직 단체장으로 하여금 관권선거를 방지하여야 한다는 정치 지도자들의 신념은 현실로 증명되었음
- 공정선거의 실시에 방점이 있었던 지방자치의 부활은 자치단체와 단체장의 선거에 맞춘 제도였음. 그럼에도 시작부터 단체장의 선거가 실시된 것은 아니었음. 당시 지방자치법안을 초안하였던 내무부는 단체장은 임명직을 유지하고 단체장에게 지방의회 사무기구의 인사권까지 부여하는 극강시장–극약의회 형태의 지방자치를 1991년 출범시켰음. 선출직 지방의회와 임명직 단체장이라는 형태의 지방자치가 실시된 것임
- 기형적인 형태에 대한 비판으로 1995년 선거부터 단체장도 선거직으로 전환되었음. 외형적인 측면에서는 지방자치의 모습을 갖춘 셈임. 지난 30여년 사이에 실시된 대통령 선거에서 여 · 야간의 평화로운 정권교체가 가능했던 것은 선거에 의한 지방자치의 토대가 중요한 요인이 되었음. 비록 자치단체 중심으로 지방자치가 이루어져 왔지만 해가 거듭될수록 나름의 발전과 함께 개선의 소리가 강하게 제기되었음
- 그 동안 소홀히 되었던 주민자치에 대한 요구가 무엇보다도 강하게 제기되었음. 단체자치의 초점이 자치단체와 중앙정부와의 관계에 있다면 주민자치는 지방자치의 중심이 지역주민임. 주민자치의 틀 아래에서는 지역주민들이 자율적으로 지역의 이슈와 문제를 해결하는 자치가 핵심임
- 2020년 정부가 발의한 지방자치법 전부개정안의 의의는 단체자치에서 주민자치로 지방자치의 패러다임이 크게 변경된다는 점에서 찾을 수 있음. 문재인 정부는 2018년 자치분권 종합계획을 수립하면서 “주민주권”이라는 개념을 창안하였음. 지역주민들이 지역의 이슈와 문제를 숙의하고 결정할 수 있는 1차적 권한은 주민들에게 있다는 주민주권이 주민자치의 이념적인 기초가 됨. 지방자치법 전부개정안은 주민주권을 구현하려는 주민자치의 제도화에 초점을 맞추고 있음

- 첫 번째 제도적 사항이 “지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 지방분권법)”에서의 주민자치에 관한 규정을 일반법인 지방자치법으로 제도의 근거를 변경한 점임. 지방분권법은 특별법이기 때문에 주민자치회의 제도적 근거가 미약하였음. 일반법인 지방자치법에서 규정하게 되면 제도적 기초가 보다 견고하게 됨
- 두 번째의 사항은 주민자치회의 전면적 제도화임. 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식의 고취를 위하여 지방자치분권 특별법에 따라 주민자치회를 시범적으로 실시할 수 있었음. 2013년부터 시범적으로 실시되었던 주민자치회가 현재는 400여개를 초과하고 있음. 정부 전부개정안은 이를 제도적으로 전국에 확대하는 것을 목표로 하고 있음. 주민자치회의 구성에 있어서 대표성을 확보하도록 노력하여야 하는 사항과 주민자치회의 활성화를 위하여 행 · 재정적 지원도 가능하게 한 점도 주목할 만함
- 풀뿌리 자치를 위한 주민자치회의 활동 외에 주민주권의 구현은 주민직접참정제도의 보완을 통해서도 가능함. 우선 종전의 간접주민발안제도를 주민조례발안제도로 개선하였고 주민소환과 주민투표의 개표요건을 폐지하였음. 주민감사청구의 요건을 완화함으로써 제도의 실효성을 높인 것도 특징임. 주민투표의 연령을 19세에서 18세로 하향함으로써 참여의 폭이 확대되었음
- 주민주권은 주민들로 하여금 지역에 적합한 지방정부의 형태를 결정하는 권한으로 이어짐. 우리나라는 지방자치법에 지방의 다양성에도 불구하고 기관분리형을 획일적으로 적용하고 있음. 주민주권은 지역의 상황에 따라 다양한 형태의 기관구성을 주민들이 선택할 권한을 부여함
- 주민주권은 중앙–지방의 정부 간 관계에도 영향을 미침. 국민주권에 기초한 중앙–지방의 관계는 상하 · 수직적인 관계를 유지하였음. 중앙은 지시와 감독을 통하여 지방을 통제하였음. 그러나 주민주권은 지방과 중앙을 대등하게 인식함으로써 지방–중앙의 관계는 상호 수평 · 대등한 관계를 토대로 상호협력과 협력적 거버넌스를 강조함
- 지난 1월 이후 코로나19 대응과정에서 보여준 중앙–지방의 대등한 협력관계는 지방의 재발견으로 이어졌음. 지방정부가 제시한 선제적이고 창의적인 정책들을 중앙정부가 수용하는 형태로 발전된 협력적 거버넌스는 K 방역의 모델이 되었음
- 중앙–지방의 협력적 거버넌스를 위해서는 지방정부의 자율성과 책임성이 제고되어야 함. 특히 지방의 최고정책결정기관인 지방의회의 권한과 기능이 강화되어야 주민자치의 실질화가 탄력을 받을 수 있음. 지역의 주민자치회에 관한 사항을 지방의회의 조례로 정해야 하기 때문임
- 지방자치법 전부개정안은 광역의회의 사무기구 인사권을 30여년 만에 지방의회에 귀속시킴. 지방의회가 집행부로부터 독립적인 지위를 갖고 입법능력을 더욱 신장시킬 수 있을 것임. 지방의회의 전문성 제고를 위해 반영된 정책지원 전문인력제도는 광역의회의 인사권 독립과 더불어 지방의회의 역량을 강화해 줄 것임
- 향후 지방자치의 환경은 크게 변화될 것으로 전망되고 있음. 무엇보다도 저출산 · 고령화로 인한 인구구조의 변화는 물론 인구감소의 전망이 대세를 이루고 있음. 대도시 및 수도권으로의 인구유입은 코로나19 상황으로 더욱 뚜렷해지고 있음. 교통 · 통신 및 과학의 발달로 AI를 활용한 지방정부의 변화가 예상되고 있음
- 지방정부가 유연하게 변화하는 상황에 능동적으로 대처하는 것도 매우 중요함. 저출산 · 고령화로 인한 인구감소, 특히 농 · 산 · 어촌의 인구절벽 등에 능동적으로 대처할 수 있는 제도적 기반이 마련된 것도 지방자치법 전부개정안의 중요한 의의임. 유연하고 탄력적인 지방행정체제의 구축을 위하여 특별지방자치단체를 도입함
- 그동안 우리나라는 시 · 군 · 구 통합이나 시 · 도의 통합을 논의는 하였으나 성과는 미미하였음. 그 만큼 통합과정에 반대와 이의가 많았기 때문임. 이를 우회하는 방안으로 기존의 체제를 존중하면서 새로운 특별지방자치단체를 수립한다면 보다 용이하게 변화하는 상황에 대처할 수 있을 것임

- 대도시의 인구유입으로 여타의 지역과는 상이한 대도시 광역적 행정수요가 발생함. 일반적인 도시행정으로는 대도시 행정의 효율성을 확보할 수 없음. 이에 대처하기 위하여 인구가 밀집된 지역에는 행 · 재정상의 특례를 인정함. 한편 대도시의 과도한 특례는 대도시가 속한 광역지방자치단체의 행 · 재정력을 약화시킬 수 있음. 따라서 대도시 특례의 내용이 소속된 광역지방자치단체의 역할을 훼손하지 않고 상호 윈-윈할 수 있는 수준에서 합의를 이루어야 함
- 주민주권에 기초한 주민자치는 숙의와 대화를 통해 타협과 협력을 이끌어내는 절차임. 주민자치회를 통한 풀뿌리 민주주의의 훈련은 특례시와 같이 까다로운 이슈와 문제를 대화와 협력을 통해 해결할 수 있는 민주적 자치역량을 배양하는데 유용할 것임. 종합하면 주민주권, 주민자치, 풀뿌리 민주주의의 제도적 기초를 다진다는 점이 지방자치법 전부개정안의 의의라고 할 수 있음

02 지방자치법 전부개정의 주요내용과 기대효과

한치흠 행정안전부 자치분권제도과장

32년만의 지방자치법 전부개정 추진

- **'88년 지방자치법 전부개정과 '91년 제1회 지방의회 선거를 시작으로 민선 지방자치가 본격 실시되었으며, 현재 행정의 민주성과 효율성 향상이라는 지방자치의 본래적 기능을 안정적으로 수행 중**
  - 지역대표를 주민이 직접 선출하고, 주민이 지역의 일에 직접 참여함으로써 행정의 민주성을 제고하고, 지역의 다양한 욕구에 신속 대응하는 행정서비스와 함께 저마다의 다양성과 창의성을 발휘하여 지역의 자생적 성장 전략을 추진하도록 함으로써 지방행정의 효율성 · 효과성을 제고
  - '15년 실시된 인식조사에서도 일반국민의 73%이상이 지방자치의 성과를 긍정적으로 평가하였으며, 이제 단체장과 지방의회를 제외하고는 행정 · 정치를 생각할 수 없을 만큼 안정적으로 제도가 정착

- **이제 30년이 지난 지금 지방자치 제도의 진정한 완성이 필요한 시기**
  - 기존의 자치는 중앙의 권력을 지방자치단체에 넘겨주는 단체자치의 측면에서 이루어졌다면, 이제는 주민에게 직접 행정에 참여할 권한을 부여하는 주민자치 중심의 진정한 풀뿌리 민주주의 구현이 필요
  - 또한, 지방자치단체의 경쟁력 및 역량 강화를 위해 기존의 중앙-지방간 수직적 관계를 수평적 · 협력적 관계로 전환함으로써 지역의 위상과 자치권을 확대하고, 지방자치단체간 협력 활성화를 통해 기존에 대응이 어려웠던 광역적 문제를 효과적으로 해결할 수 있도록 하며, 지방행정의 효과성 향상을 위해 지방자치단체의 자치권 및 자율성 강화와 함께 책임성 · 투명성 제고 병행 추진이 필요



지방자치법 전부개정안 주요 과제

① 주민참여권 보장을 통한 주민주권 강화

– 「지방자치법」의 목적으로서 주민의 지방행정 참여에 관한 사항을 규정하도록 명시하고, 주민생활과 관계있는 지방의 정책결정 및 집행과정에 주민이 일반적으로 참여할 수 있는 권리조항 신설

– 주민이 직접 조례의 제정 · 개정 및 폐지안을 지방의회에 발의할 수 있는 주민조례발안제를 도입하며, 주민감사 · 주민소송 등과 함께 참여연령을 19세에서 18세로 하향조정하는 등 참여요건을 완화하여 폭넓은 주민참여를 촉진

– 주민 주도로 마을의제를 수립하고 주민이 직접 행정서비스의 공동생산자로 활동할 수 있도록 현재 풀뿌리 주민자치기구로 시범실시 중인 주민자치회를 정식운영 할 수 있는 관련 근거 신설

– 현재의 일률적인 대립형 지방자치단체 기관구성에서 벗어나 주민투표로 다른 유형*의 기관구성 형태로 전환할 수 있도록 하여, 지방자치단체의 형태 및 구성에 대한 주민의 선택권 보장

* 대립형(현행), 의회중심형(지방의회의원만 선출, 의회의장이 단체장 겸임), 단체장권한분산형 등

② 일하는 지방자치단체를 위한 역량 강화 및 자치권 확대

– 중앙의 자의적인 사무배분을 막기 위해 보충성, 불경합성, 자기책임성의 사무배분 원칙을 신설하고 국가와 자치단체의 준수의무를 부여

– 시 · 도별로 다양한 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 특정 업무를 수행하는 시 · 도 부단체장 1명(인구 500만 이상 2명)을 자율적으로 증원할 수 있도록 하여 자치조치권 확대

– 인구 100만 이상 및 50만 이상 대도시 중 대통령령으로 정하는 대도시에 '특례시' 명칭을 부여하여 대도시 행정의 특수성을 인정하고 그 위상을 제고

– 시도지사가 갖고 있는 시도의회직원의 임용권을 시도의회의장에게 부여하여 의회의 독립성을 강화하고, 시도 · 시군구 지방의원들의 자치입법 · 예산심의 · 행정사무감사 등을 지원할 '정책지원 전문인력'의 도입 근거를 마련

③ 자율성 강화에 상응하는 투명성과 책임성 확보

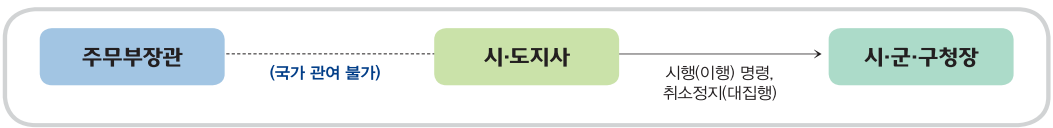
– 지방의회의 의정활동, 집행부의 조직 · 재무 등 자치단체의 주요 정보를 적극적으로 제공하도록 하고, 정보공개시스템을 구축하도록 함으로써 주민의 정보 접근성을 제고

– '제 식구 감싸기'식의 솜방망이 징계를 예방하는 등 지방의회의 윤리성과 책임성을 제고할 수 있도록 윤리특별위원회 설치를 의무화하고, 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회를 설치하여 의원에 대한 징계 등을 논의할 때 의무적으로 의견을 수렴하도록 규정

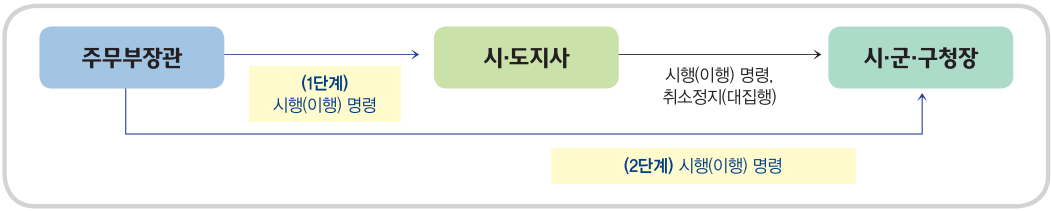
– 지방의원이 직무를 통해 부당한 이득을 취하는 것을 예방하기 위해 겸직금지 의무 규정을 보다 구체화하고, 겸직이 허용되는 경우라도 겸직내역을 공개하도록 의무화

– 시군구의 위법한 사무처리에 대해 시도가 조치하지 않을 경우, 국가가 보충적으로 시정 · 이행명령을 할 수 있도록 법적 근거를 마련

〈현행 규정〉



〈개정안〉

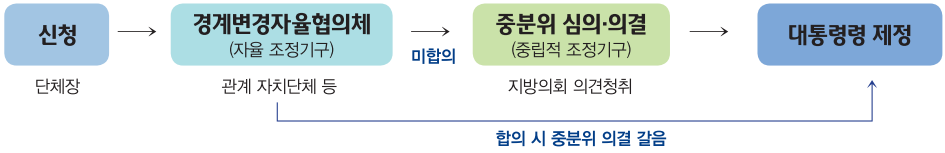


④ 중앙–지방 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고

– '국가의 지도 · 감독' 규정을 '국가와 지방자치단체간의 관계' 규정으로 전환하여 국가–지방간 수평적 관계 강화, 지방에 영향을 미치는 국가의 주요 정책결정과정에 지방이 참여할 수 있도록 「지방자치법」에 근거를 두고 「중앙지방협력회의법」을 제정하여 대통령과 시도지사 간 간담회를 제도화

– 교통 · 환경 등 지역간 공동 대응이 필요한 문제를 효과적으로 해결할 수 있도록 지방자치단체간 협력촉진을 위한 국가의 지원근거를 신설하고, 지방자치단체장의 직을 원활하게 인수할 수 있도록 15~20명으로 구성된 인수위원회를 운영할 수 있는 근거 마련

– 행정구역과 생활권 간 불일치 등에 따른 주민불편 해결을 위해 지방자치단체간 행정구역 경계조정 미합의시 중앙분쟁조정위원회를 통해 조정하도록 제도 신설



21대 국회 지방자치법 조속 제정 추진

- **지난 7월 3일자로 지방자치법 전부개정안과 지방자치법 전부개정에 따라 제 · 개정이 필요한 관련 5개 법률*을 국회에 일괄 제출하였으며, 연내 제정을 목표로 국회와 적극 협력해 나갈 예정**

  * 「주민조례발안법」(제정), 「중앙 · 지방협력회의법」(제정), 「지방공무원법」(개정), 「지방공무원교육훈련법」(개정), 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(개정)

03 지방자치법 전부개정법률안의 주요 쟁점

홍준현 중앙대학교 공공인재학부 교수

대도시특례 지정 요건

- 개정법률안 제195조 제2항에서는 행정, 재정운영 및 국가의 지도 · 감독에 대하여 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있는 특례시(서울특별시 · 광역시 및 특별자치시 제외)의 지정 요건을 다음과 같이 규정함

> 1. 인구 100만 이상 대도시
> 2. 인구 50만 이상으로서 행정수요, 국가균형발전 등을 고려하여 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 대도시

– 이에 대해 행정수요 기준에 대한 보다 구체적인 내용이 필요하고, 수도권과 비수도권의 인구 기준을 차등화하자는 의견, 비수도권 대도시의 경우 면적 기준도 포함시키자는 의견, 100만 이상 인구 기준 외에 90만 이상 인구기준도 추가하자는 의견도 있음

– 행정수요, 국가균형발전 고려 기준 등은 향후 대통령령에서 보다 구체화될 것으로 기대되나 세부 기준 설정에 있어서는 합의에 이르기까지 많은 논란이 예상되고, 특례시의 특례의 범위와 내용에 대해서도 개별 법률로 규정됨에 따라 관련 부처와 향후 지속적인 협의가 요구됨

〈표 1〉 지방자치법 의원발의 개정안 중 특례시 기준

발의자(발의일)	특례시 기준
김병관 의원 ('18.12.3)	1) 인구 100만 이상 2) 인구 50만 이상으로 주간인구, 사업체수, 법정민원수 등을 고려한 행정수요자 100만 이상 3) 인구 50만 이상 도청소재지
정동영 의원 ('19.3.25)	1) 인구 100만 이상 2) 인구 50만 이상으로 행정수요자 100만 이상 3) 인구 50만 이상 도청소재지
신상진 의원 ('19.5.14)	1) 인구 100만 이상 2) 인구 90만 이상으로 주간인구, 사업체수, 법정민원수, 재정자립도, 지방세징수액 등을 고려한 행정수요자 100만 이상
박완주 의원 ('19.6.10)	1) 수도권은 인구 100만 이상 2) 비수도권은 인구 50만 이상
박명재 의원 ('19.6.18)	1) 인구 100만 이상 2) 비수도권은 50만 이상이면서 면적 500㎢ 이상인 곳도 포함

자료 : 하혜영, 국회입법조사처 이슈와 논점, 2019.10.28.

– 특례시에 더하여 인구소멸지역의 자립을 위해 특례군을 신설하자는 의견도 있음. 이후삼의원은 인구 3만명 미만 또는 인구밀도 40명 미만인 군을 특례군으로 지정하자고 발의하였고('19.4.15), 박덕흠의원은 65세 이상 인구비율 20% 초과 또는 재정자립도가 군 전체 평균 미만, 소멸위험지수 0.5 미만인 군을 특례군으로 지정하자고 발의하였음('19.7.26)

지방의회의 인사권 독립

• 개정법률안 제103조 제2항은 시 · 도의회의 의장이 시 · 도의회 사무직원을 지휘 · 감독하고 법령과 조례, 의회 규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면, 교육훈련, 복무, 징계 등에 관한 사항을 처리하도록 규정하여 지방의회의 인사권을 시 · 도의회의 의장에게 부여하였으나, 시 · 군 · 자치구의회 사무직원은 시, 군 및 자치구의회의 의장의 추천을 받아 시장, 군수 및 자치구의 구청장이 임명하도록 규정함으로써 지방의회 인사권 독립의 대상을 광역의회로만 한정하고 있음

– 이에 대해 일부 기초의회에서는 지방의회 인사권 독립의 대상에 기초의회도 포함시켜 달라는 주장이 있음(창원시의회, 경기도 광주시의회, 원주시의회, 청주시의회)

※ 광역의회의 경우라도 정원이 울산광역시는 56명, 세종특별자치시는 35명에 불과하나, 기초의회 중 인구 100만명이 넘는 창원시는 정원이 44명, 고양시는 42명, 수원시는 41명, 용인시는 35명에 달하고 있음

– 광역의회 의장이 의회사무처장에 대한 임명권을 갖는 경우 공정한 인사와 정치적 중립을 확보하기 위해서는 의회사무처장 임명과 인사위원회 구성시 본회의의 승인을 받도록 할 필요가 있다는 의견도 있음

지방의회의 전문성 강화

• 개정법률안 제42조 제1항은 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 하고 있고, 동조 제2항은 정책지원 전문인력을 지방공무원으로 보하며 직급 · 직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있음

– 정책지원 전문인력의 직무범위와 성격에 있어 정치적 중립성을 요구할 것인지, 정당활동을 가능하게 할 것인지, 의정활동 지원을 위한 직무범위를 어디까지 허용할 것인지 등에 대한 논란이 있음

지방자치단체의 자치조직권 확대

• 개정법률안 제123조 제2항은 시 · 도의 경우 필요 시 조례로 정하는 바에 따라 특정한 사무를 담당하는 부시장 · 부지사를 1명 그리고 인구 500만 이상 시도의 경우 2명을 추가로 둘 수 있도록 하고, 해당 부시장 · 부지사는 정무직, 일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보하도록 함

– 지방자치단체의 자치조직권을 확대하기 위해서는 부단체장의 수를 1~2명 증가하는 것에 그쳐서는 안되고 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 자체를 제125조 제2항에 규정된 바와 같이 대통령령이 아니라 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정할 필요가 있다는 의견이 꾸준히 제기되어 왔음(변재일의원안, '19.4.12 등)

지방자치단체 기관구성의 다양화

• 개정법률안 제4조 제1항과 제2항은 지방자치단체의 기관구성을 지역 실정에 맞게 다양화할 수 있도록 별도 법률이 정하는 바에 따라 지방자치단체의 의회와 집행기관의 구성을 주민투표를 통해 달리 정할 수 있도록 함

– 이에 대해 자치단체 기관구성의 변화는 지방선거, 지방공무원의 조직 · 인사에 큰 영향을 미치므로 지방자치단체가 선택할 수 있는 다양한 기관 구성 형태에 대한 보다 심층적인 연구와 다양한 기관구성 형태별로 연계된 법률 개정사항을 면밀히 점검할 필요가 있다는 의견이 있고, 기관구성의 다양성의 구체적인 내용을 별도 법률이 아니라 조례로 정하는 것이 지방자치에 더 부합한다는 의견도 있음

주민자치회의 구성

• 개정법률안 제26조 제2항은 풀뿌리자치의 활성화를 위하여 읍 · 면 · 동별로 주민자치회를 구성하여 운영할 수 있도록 함

– 이에 대해 읍면동이 주민자치회 구성의 단위로 적절하지 않으며, 마을만들기와 같이 실질적인 주민의 직접적인 의사결정을 위해서는 오히려 더 작은 단위인 마을을 대상으로 주민자치회가 구성되어야 한다는 의견도 있음

조례 제정의 범위

• 개정법률안 제29조는 지방자치단체가 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으며, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정함

– 이에 대해 조례제정 범위를 법령을 위반하지 않는 범위 내에서로 개정하고 조례로 주민의 권리제한 및 의무부과가 가능하도록 조례 제정 범위를 확대하는 것이 필요하다는 의견이 꾸준히 제기되어 왔음

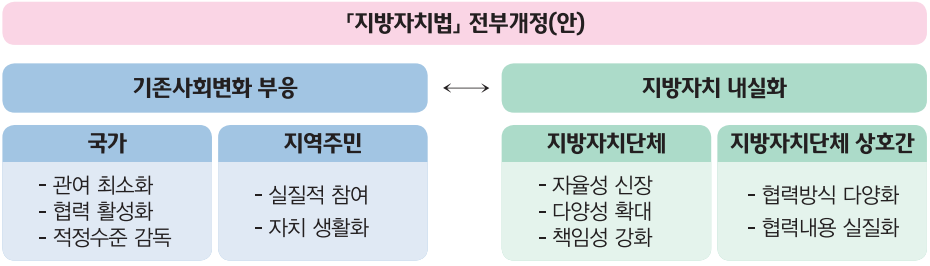
04 「지방자치법」 전부개정안에 따른 지방자치단체의 역할변화와 미래상

금창호 한국지방행정연구원 선임연구위원

주요 개정내용

- **개정의 접근기조**
  - 금번 「지방자치법」의 전부개정안은 지난 1988년에 이어 32년 만에 이루어지는 전부개정으로 그간의 사회변화를 반영하는 동시에 지방자치의 내실화를 도모하는 기조에 근거하고 있음
- **주요 개정내용**
  - 「지방자치법」의 주요 개정내용을 지방자치의 주요 이해관계자인 국가와 지방자치단체, 지역주민 및 지방자치단체 상호간 등을 중심으로 살펴보면, 각각의 역할을 최적화하는 것에 초점을 두고 있음
  - 국가는 명확한 역할구분을 통해서 지방에 대한 관여를 최소화하되, 주요 정책에 대해서는 지방과의 협력을 활성화하고, 공익을 현저히 침해하는 사안에 대해서는 적정수준의 감독권을 행사하는 것으로 사무배분의 기본원칙과 중앙지방협력회의 설치 및 직무이행명령 등을 통해서 뒷받침하고 있음
  - 지방자치단체는 지방자치의 기본이념인 자율성과 다양성을 신장하되, 그에 따른 책임성을 확보할 수 있도록 지방의회 사무기구의 독립, 기관구성의 다양화, 대도시 특례제도, 부단체장의 정수 확대, 지방자치단체 사무에 대한 지도와 지원 등을 규정하고 있음
  - 지역주민은 주민주권의 원리에 따라서 지방자치단체의 운영에 대한 실질적인 참여가 가능할 수 있도록 주민의 권리를 명시하고, 주민자치회를 법제화하고 있음
  - 지방자치단체 상호간의 관계는 기존의 제도적 한계를 극복하는 동시에 실질적인 협력관계가 형성될 수 있도록 특별지방자치단체의 도입을 규정하고 있음

〈그림 1〉 「지방자치법」전부개정안의 주요 내용

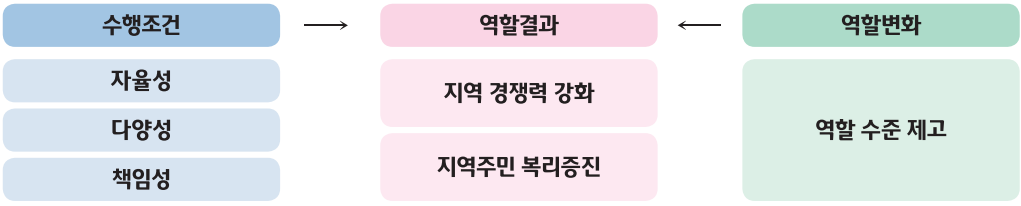


지방자치단체의 역할변화

- **지방자치단체의 기본역할**
  - 지방자치를 통해서 지방자치단체가 수행할 바람직한 기본역할은 적정한 자율성을 기반으로 지역실정에 부합한 행정을 운영하여 지역의 경쟁력을 확보하는 동시에 주민의 복리를 증진하는 것임
- **지방자치단체의 역할변화**
  - 「지방자치법」의 전부개정에 따라서 예상되는 지방자치단체의 역할변화는 역할의 내용변화를 의미하는 것이 아니라 역할수행을 위한 조건의 충족을 통해서 역할이행의 수준제고로 나타나게 될 것으로 전망됨

– 지방자치단체의 역할이행의 수준이 자율성과 다양성 및 책임성을 통해서 결정된다면, 「지방자치법」의 전부개정은 상기의 조건들이 기존에 비하여 전반적으로 제고되어 지방자치단체의 역할이행 수준을 현저하게 향상시킬 것으로 예상됨

〈그림 2〉 지방자치단체의 역할변화 전망



지방자치단체의 미래상

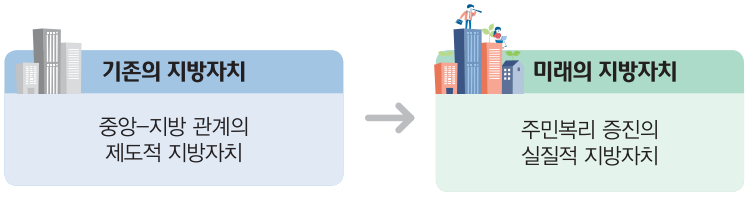
• **주민중심의 지방자치 전환**

– 지난 30여년의 지방자치는 역사적으로 지방자치가 부활하였지만, 기존의 상태를 복원한 것이라기보다는 새로이 지방자치를 시작한 것으로 해석하는 것이 타당함

– 따라서 지방자치의 제도적 정비를 거치는 시기적 한계로 인하여 실질적인 지방자치인 주민중심의 관점보다는 중앙과 지방의 관계정립에 주력하였음

– 그러나 「지방자치법」의 전면개정에 포함된 각종의 내용들이 실제적으로 적용되면, 향후의 지방자치는 본래의 모습인 주민중심의 지방자치가 실현될 것으로 예상됨

〈그림 3〉 지방자치의 미래상



제83호(2020. 2.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

행정서비스 공동생산을 위한 기반 마련이 필요하다

공동생산의 현황 및 문제점

공동생산은 '정규생산자(regular producers)와 소비생산자(consumer producers) 간 생산적 노력들의 결합'을 의미함[1]

- 공공부문에서 정규생산자는 정책형성의 법적인 권한을 부여받은 정부이며, 소비생산자는 정부의 행정서비스의 소비자이자 생산자로 참여하는 시민 또는 민간부문을 말함
- 공동생산에서는 정부와 민간이 정책의 계획, 결정, 집행, 평가의 전 과정에 공동으로 활동하며 상호작용을 하여야 함[2]

최근 들어 시민참여는 양적으로는 크게 증가하였으나, 실질적으로 정책의 결정 · 집행 · 평가 등 정책 프로세스 전반에 대한 시민들의 참여는 활발하지 않음

- 사례 분석의 결과[3], 정책의 전 과정에 정부와 시민이 공동으로 참여한 경우는 많지 않으며, 특히 계획 및 평가 단계에서의 공동참여가 부족한 실정임

정책단계 별 정부 및 시민참여 정도

	계획		결정		집행		평가	
	빈도(건)	비중(%)	빈도(건)	비중(%)	빈도(건)	비중(%)	빈도(건)	비중(%)
정부독자적	134	57.0	40	17.0	30	12.8	87	37.0
시민독자적	12	5.1	9	3.8	7	3.0	6	2.6
공동참여	89	37.9	186	79.1	198	84.3	97	41.3
불명확	-	-	-	-	-	-	45	19.1
계	235							

공동생산에 대한 지자체 차원의 인식 및 이해 역시 부족한 상황임

- 공동생산 관련 인식 조사 결과[4], 관계공무원들은 공동생산과 유사 형태의 시민참여 간 차이를 명확하게 구분하지 못하고 있음

공동생산과 유사개념 간 차이에 대한 실무자들의 인식

구분	빈도	비중
다르지않다	26	89.7%
다른 개념이다	3	10.3%
계	29	100%

따라서 정책 과정 일부에 국한된 시민참여의 질적 향상을 위해서는 공동생산에 대한 이해를 바탕으로 공동생산을 활성화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음

공동생산 활성화를 위한 정책제언

행정안전부 차원의 정책제언

- **교육프로그램 제공 :** 공동생산 관련 실무자들을 위한 교육체계 구축이 필요함
  - 행정안전부가 주관하는 지자체 실무자 대상의 교육 프로그램 마련이 필요함
  - 현장 실무자들의 역량을 고려하여 공동생산에 대한 인식, 이해도 개선을 위한 기초소양 교육 및 사업을 수행하는 과정에서 필요한 심화역량강화 교육을 병행해야 함

공동생산 교육프로그램(예시)

장소	행정안전부 또는 권역별 특정 장소에서 교육	
시기	전반기	후반기
기간	1일	2-3일
교육내용	• 기초소양 교육 - 공동생산의 개념 확립 - 공동생산 적용 가능 분야 및 사례 발굴 방법 - 그 외 공동생산과 관련하여 전반적 이해도 개선에 필요한 교육	• 심화역량강화 교육 - 사업의 단계별 고려사항 - 지자체 차원에서의 지원방안 기존 우수사례 공유 - 그 외 사업수행 과정에서 필요한 교육

- **갈등조정 :** 사업의 과정에서 발생하는 정부와 민간의 갈등 발생 시 갈등조정자로서의 역할 수행이 필요함
  - 해당 사업의 수행 과정에서 부정적인 상황이 발생하거나 성과가 미흡할 경우 양 주체 간 책임 소재를 둔 갈등의 발생 가능성이 높음
  - 주체 간 갈등의 발생 시, 행정안전부는 직접적인 갈등의 조정자가 되거나 또는 분쟁조정위원회 등을 통하여 해당 사안을 중재하고 조정할 수 있어야 함

공동생산 분쟁조정위원회(예시)

역할		공동생산의 과정 또는 결과에 따른 정부와 민간의 갈등 및 분쟁의 알선 또는 조정 등을 관장
구성	위원회	위원장, 위원
	위원	행정안전부 소속 고위공무원, 대학 및 연구기관에 재직 중인 교수, 연구원, 공동생산 및 시민참여 관련 분야에 10년 이상 종사자 등

- **사업관리 :** 사업의 사후관리 및 후속조치가 필요함
  - 행정안전부에서는 2015년부터 해마다 행정서비스 공동생산 우수사례를 선정해왔지만, 발굴된 사례에 대한 사후관리는 이루어지지 않음
  - 지자체의 우수사례를 확산시키고, 지속적으로 성과를 도출하기 위해서는 해당 사례에 대한 중앙부처(행정안전부)의 지속적인 관리 · 감독이 필요함
  - 또한 공동생산 사업의 발굴 · 선정이 일회성 행사에 그치지 않기 위해서는 발굴된 우수사례에 대한 다년 간에 걸친 중앙정부의 장기적인 예산지원 체계 확보도 고려할 필요가 있음
  - 다만 빈번한 중앙부처의 감독 · 평가 등은 실무자들에게 업무부담으로 인식될 수 있으므로 지양되어야 하며, 지속적인 사후관리를 위해서는 평가지표 개발 및 만족도 조사 등을 바탕으로 하는 성과관리체계가 마련되어야 함

공동생산 사업 관련 평가지표(예시)

구분	항목	내용
사업 기반	행정지원	• 조례 정비 • 전담부서 설립
	역량강화	• 실무자 및 주민 역량 강화 교육의 적절성 • 교육에 대한 만족도 조사
	사업홍보	• 해당 사업 관련 홍보 건수 • 사업 홍보에 활용된 유형의 수(다양성)
사업 과정	투명성	• 주민자치회, 마을공동체 또는 사업에 참여하는 민간 주체 등과의 사업 관련 내용의 교류 및 논의 여부
사업 평가	만족도 조사	• 해당 사업에 대한 주민들 또는 민간의 체감정도 및 만족도 조사

지방자치단체 차원의 정책제언

- **보상체계 확보 :** 공동생산 참여를 독려하기 위해 시민들에게 다양한 인센티브를 제공하는 것이 필요함
  - 인센티브는 금전적 또는 비금전적 방식으로 제공이 가능하며, 금전적 방식은 참여에 대한 현물, 현금 등의 지급, 비금전적 방식은 표창, 사업관련 위원 위촉 등을 예로 들 수 있음
  - 금전적 방법 대비 비금전적 인센티브의 지급 유형은 제한적이지는 않으나, 반드시 시민참여를 향상시킬 수 있는 동기부여의 차원에서 이루어져야 함

공동생산 시민참여에 대한 비금전적 인센티브(예시)

방식	공동생산 참여에 대한 인증(모범시민증)
내용	• 정책과정에 참여한 시민들을 모범시민으로 인증하여 그들의 활동을 격려하고 표창 • 참여한 시민들은 '시민위원'으로 위촉하여 해당 사업과 관련한 공식적 회의 등에 우선적으로 참여할 수 있는 권한을 부여

- **기술활용 :** 공동생산 사업에의 시민 참여도를 제고하기 위해서 플랫폼, IoT 등과 같은 기술의 적극적인 활용이 필요함
  - 특정 기술의 활용을 위해서는 대학, 사회적 기업 등의 민간단체와의 협업체계를 구축하는 것이 바람직함
  - 서울 영등포구의 경우 공동생산 사업에 참여한 주체들의 각각의 역할이 명확하고, 지자체(영등포구), 민간기업(KT), 대학(고려대학교)의 협업체계를 기반으로 구축한 빅데이터 플랫폼을 행정서비스 제공에 활용하였음

기술활용 공동생산 우수사례(예시)

지자체	서울 영등포구
사례명	여성 안심 빅데이터 CPTED 플랫폼 구축
내용	• 기술활용(빅데이터 플랫폼 구축)을 통한 행정서비스 범위의 확대 • 영등포구, 영등포경찰서, KT, 고려대학교의 협업체계 구축 • 참여주체들의 역할 명확 : 여성 1인 가구 데이터(영등포구), 성범죄자 분포 등 범죄 관련 데이터(영등포경찰서), 야간 여성 유동인구 데이터(KT), 빅데이터 분석(고려대학교) • 해당 데이터는 여성1인가구 밀집지역 내 IoT 문열림센서 설치, 여성안심귀갓길 및 순찰 경로 최적화 등에 활용

- **조례정비 및 행정지원 :** 필요한 경우 사업과 관련된 조례의 제 · 개정을 통해 발굴된 사업이 원활하게 추진될 수 있는 여건을 마련해야함
  - 지자체는 공동생산을 위한 전담조직 또는 인력을 확보하여, 민관커뮤니케이션의 구심점으로서의 역할을 수행하고 사업을 추진하는 과정에서 행정지연 등으로 인한 문제를 최소화해야 함
  - 전북 완주군의 경우, 사업수행에 필요한 조례를 제정하여 법적 근거를 마련하였으며, 사업의 지원을 위한 전담조직을 신설하였음

조례 제정 및 전담부서 신설 공동생산 우수사례(예시)

지자체	전북 완주군
사례명	청년 스스로 기획하고 참여하는「청년완주 JUMP 프로젝트」
내용	• 해당 지자체는 조례(예. 청년 소셜벤처 육성 및 생태계 조성 지원 조례, 청년기본조례 등)를 제정하고, 전담부서(소셜벤처팀, 청년정책팀)를 신설하여 사업을 적극적으로 지원 • 발굴된 사업을 지속적으로 운영할 수 있는 기반 구축

- **조직/단체설립 :** 사업운영의 안정성 및 사업의 지속가능성을 확보하기 위한 조직 · 단체의 설립이 필요함
  - 발굴된 지역의 사업이 일회성의 전시용 공동생산에서 벗어나기 위해서는 사업을 통해 지속적인 성과가 도출될 수 있어야 함

을 공유할 수 있는 기반을 마련해야 함

– 전남 순천시의 '시민주주와 함께하는 순천형 로컬푸드' 사례는 민관협력법인의 설립을 통해 사업의 지속가능성을 확보하였음

조직/단체설립 공동생산 우수사례(예시)

지자체	전남 순천시
사례명	시민주주와 함께하는 순천형 로컬푸드
내용	• 생산자(농·어민) 325명, 소비자(관광객 및 순천시민) 734명, 시민단체 30개 등 1,089명이 주주가 되어 순천로컬푸드(주)(민관협력법인)을 설립 • 해당 단체의 설립을 통해 사업운영의 안정성 및 사업의 지속가능성 확보

1) Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., … & Wilson, R. (1981). Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001-1011.

2) Pestoff, V., Osborne, S. P., & Brandsen, T. (2006). Patterns of co-production in public services: Some concluding thoughts. *Public Management Review*, 8(4), 591-595.

3) 2017, 2018년 행정서비스 공동생산 우수사례 공모전(행정안전부 주관)에 출품된 사례를 분석하였음

4) 2019년 행정서비스 공동생산 우수사례 공모전에 참여한 지자체 소속 공무원을 대상으로 진행한 설문조사의 결과임

▶ 내용문의 : 이재용(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9851, jlee@krila.re.kr)

제84호(2020. 2.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

2019년(FY2018) 지방재정분석 결과와 시사점 :

지방자치단체의 적극적인 채무관리와 지출개선 노력으로 지방재정의 건전성과 효율성이 전반적으로 개선

총평

세계경제 침체와 연동하여 우리나라 국가경제 및 지역경제가 어려움을 겪고 있는 상황 하에서 지방자치단체들은 재정운영의 효율성 개선을 위해 부단히 노력

2019년(FY2018) 지방자치단체 재정운영 결과에 대한 재정분석 결과 지방자치단체의 적극적인 채무관리와 지출개선 노력으로 지방재정의 건전성과 효율성이 전반적으로 개선되고 있는 것으로 나타났으며, 채무 및 부채 측면에서 양호한 실적을 보이고 있어 건전재정 운영 원칙에 입각한 건전한 재정 상태가 유지되고 있음을 확인

- **세입** 지방자치단체의 세입 징수 및 체납액 축소 노력으로 징수실적이 향상되었으며, 체납액이 감소하여 효율적인 세입 및 징수관리가 이루어지고 있음. 다만 지방세 수입 규모의 증가에도 불구하고 취득세 및 지방소비세의 증가세가 둔화되고 있어 이에 대한 면밀한 추이 관찰이 필요
- **세출** 비용절감을 위한 자치단체들의 다양한 지출개선 노력으로 양호한 세출관리 실적을 보이고 있음. 다만 지방보조금, 출자출연전출금 등 외부지원규모가 다소 증가하여 이에 대한 관리가 필요

분야별 결과

(재정건전성) 자치단체의 지속적인 채무 관리 노력으로 채무 및 부채 관리 분야는 개선 추이를 유지하고 있는 것으로 파악

- 건전재정 원칙에 의해 재정상태의 건전성 여부 측정을 위한 재정건전성 분석 결과 재정수지 흑자유지, 채무(부채) 규모 감소 실적을 보여 건전한 재정상태를 유지하고 있음을 확인
- **재정수지관리** 재정수지의 흑자 기조 유지로 수입이 지출보다 많은 수지 균형 상태가 유지되고 있는 것으로 나타남
  - 다만, 수입 증가 대비 큰 지출 증가로 인하여 통합재정수지 규모가 매년 감소하고 있는 것으로 나타나 효율적 재정운영을 통한 비용절감 노력이 지속적으로 필요
  - 사회복지직 공무원의 충원, 무기계약직 전환 증가로 인한 인건비 증가 요인이 지속적으로 발생하고 있어 인건비 측면에서의 지출 증가가 수반되고 있는 만큼, 인건비를 비롯한 경상경비 절감을 위한 자치단체의 비용절감 노력이 필요

– 수입의 증가에도 불구하고 순세계잉여금의 증가로 통합재정수지가 감소하는 경우도 나타나고 있어 적극집행 및 정확한 세수추계 등을 통하여 불용액이 과다하게 발생하지 않도록 하는 등의 효율적 예산운영이 필요

• **채무 및 부채관리** 채무(부채) 감축을 위한 노력으로 지방자치단체의 채무(부채)와 공기업의 부채 모두가 감소하고 있어 건전한 재정상태를 유지하고 있는 것으로 나타남

재정건전성 분석 결과

(단위 : %)

재정분석지표	2013	2014	2015	2016	2017	2018
통합재정수지비율	2.19	3.88	5.73	5.52	5.03	3.55
경상수지비율	71.51	69.76	68.34	68.14	67.09	67.58
관리채무비율	13.32	12.59	10.98	9.33	8.06	7.35
통합유동부채비율	-	-	27.97	26.10	23.01	23.26
공기업부채비율	74.09	70.93	65.07	57.93	41.58	37.26
총자본대비 영업이익률	-0.60	-0.82	1.85	-0.59	-0.68	-0.92

(재정효율성)

• **세입분야** 징수관리 관련 체납액관리지표가 전반적으로 개선되어 전년대비 양호한 실적을 보이는 가운데, 세입관리 관련 자체수입증감률이 전년대비 다소 부진

– 자체수입(지방세, 세외수입) 조달능력과 지방세징수, 체납액 축소 등 세입관리 분야에 대한 분석결과 '15년 이후 지속되었던 부동산 가격상승에 따른 국세 실적 개선의 영향으로 지방세 규모가 꾸준히 증가

– 다만, 전년대비 증감을 의미하는 자체수입증감률(지방세)이 다소 부진한 것으로 나타났는데, 이는 지방세수 규모의 증가에도 불구하고 취득세와 지방소비세 등 일부 세목에서 전년대비 증가율이 감소하였기 때문인 것으로 파악

– 꾸준한 지방세수입 증가 추이의 지속을 위하여 신세원 발굴과 면세 및 감면에 대한 정비와 함께 체납관리 강화를 위한 지속적인 노력이 필요

– 체납관리 강화를 위해 체납관리 우수사례를 벤치마킹 하는 등 체납관리를 위한 체계적인 노력이 지속적으로 필요

재정효율성 분석 결과 : 세입효율성

재정분석지표	2013	2014	2015	2016	2017	2018
자체수입비율(지방세)	-	-	28.65%	26.32%	26.23%	25.90%
자체수입증감률(지방세)	-	-	-	5.59%	7.16%	5.43%
자체수입비율(세외수입)	-	-	-	-	4.62%	4.28%
자체수입증감률(세외수입)	-	-	-	-	-	-1.20%
지방세징수율	96.80%	97.16%	97.22%	97.30%	97.69%	97.80%
지방세징수율제고율	1.0049	1.0037	0.9992	0.9997	1.0027	1.0007
체납액관리비율(지방세)	-	2.11%	1.99%	1.87%	1.70%	1.51%

재정분석지표	2013	2014	2015	2016	2017	2018
체납액증감률(지방세)	-	2.94%	4.61%	2.45%	-2.41%	-5.44%
체납액관리비율(세외수입)	-	1.54%	1.40%	1.23%	1.11%	0.99%
체납액증감률(세외수입)	-	-1.06%	0.98%	-4.34%	-2.76%	-5.41%

- **세출분야** 불필요한 지출의 억제 및 예산편성 단계에서부터 절감된 경비지출 계획을 수립하는 등 다양한 시책의 지속적 추진과 지출 절감노력으로 양호한 세출관리 실적을 보이는 것으로 파악
  - 내부경비 절감을 위한 다양한 시책의 지속적 추진으로 지방의회경비, 업무추진비 분야에서 기준액 대비 절감 실적이 양호
  - 다만, 외부지원경비 중 지방보조금이 전년대비 다소 증가한 것으로 나타나 외부 지원관리에 대한 관심이 지속적으로 필요
  - 지방보조금 증가의 주된 사유는 아동지원, 육아지원 등 저출산 대책을 위한 보조금과 미세먼지 절감을 위한 환경 관련 보조금 증가인 것으로 파악
  - 향후 지방보조금에 대한 철저한 사전검토와 사후성과평가의 강화, 예산부서의 지방보조금에 대한 적극적인 관리노력 경주 필요

재정효율성 분석 결과 : 세출효율성

(단위 : %)

재정분석지표	2013	2014	2015	2016	2017	2018
지방보조금비율	-	-	7.86	7.55	6.31	6.14
지방보조금(증감률)	-	-	0.29	3.71	-10.62	3.07
출자출연전출금비율	2.66	2.41	2.65	2.48	2.52	2.48
출자출연전출금(증감률)	8.94	-7.46	19.34	0.64	10.10	4.28
지방의회경비절감률	11.74	12.38	8.27	8.24	8.67	19.10
업무추진비절감률	20.74	21.05	19.00	20.28	19.65	22.61

▶ 본문보기 : 2018 지방자치단체 재정분석보고서(종합보고서, 통계보고서, 단체별보고서)

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

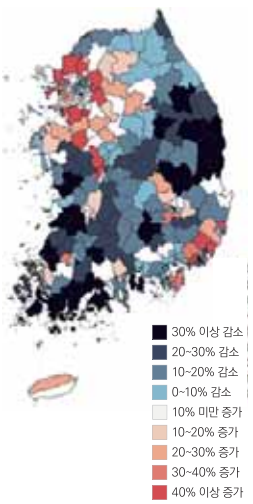
제85호(2020. 3.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

저출산정책과 별도로 지역인구 유출방지 및 유입촉진 지원정책이 필요하다

수도권 공화국, 지방소멸, 지역인구위기 확산

- 행정안전부와 통계청에 따르면 2019년 12월을 기준으로 국토 면적 11.8%에 해당하는 수도권의 인구가 역사상 처음으로 비수도권 인구(1,737명)를 넘어섰으며, 2047년까지 수도권 인구는 51.6%까지 증가할 것이라고 전망
  - 2000년 대비 2017년에 226개 기초자치단체와 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함하는 229개 지역 중에서 143개, 전체 62.4%가 총인구 감소
- 합계 출산율은 지속적으로 감소하여 OECD 국가 중에서 유일하게 2018년 1이하(0.98)로 떨어졌으며, 2019년에는 0.90명이 될 것으로 전망
  - 소멸위험지역은 2013년 75개(32.9%)였으나 2018년 6월을 기준으로 89개(39.0%)로 증가(한국고용정보원, 2018)

〈표 1〉 지역인구감소 현황(2000년 대비 2018년)

구분	10% 미만 감소	10% 이상 20% 미만 감소	20% 이상 30% 미만 감소	30% 이상 감소	지역별 인구증감률
강원	강릉시, 홍천군, 화천군, 양구군, 인제군	동해시, 속초시, 평창군, 철원군, 양양군	태백시, 삼척시, 영월군, 고성군	정선군	
충북	충주시, 제천시	옥천군, 영동군, 괴산군	보은군	단양군	
충남	태안군	보령시, 논산시	공주시, 금산군, 청양군, 예산군	부여군, 서천군	
전북	군산시	익산시, 무주군, 순창군	남원시, 진안군, 장수군, 임실군, 고창군	정읍시, 김제시, 부안군	
전남	목포시	여수시, 담양군, 영암군	구례군, 화순군, 장성군, 신안군	곡성군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 영광군, 완도군, 진도군	
경북	포항시, 김천시, 울릉군	경주시, 안동시, 영천시, 고령군, 성주군, 예천군	영주시, 상주시, 문경시, 청도군	군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 봉화군, 울진군	
경남	창원시, 통영시, 사천시	밀양시, 창녕군, 고성군, 산청군, 함양군, 거창군	의령군, 하동군	남해군, 합천군	

국가인구정책(저출산정책)과 지방인구정책의 괴리 발생

출산율 제고정책(완화) : 저출산 · 고령사회 정책의 한계

- 우리나라는 합계출산율이 1.08명으로 낮아진 후 2005년에 저출산 · 고령사회대책을 국가 아젠다로 채택하고, 저출산 · 고령사회 기본법을 제정하여 본격적으로 대응하기 시작함
  - 저출산 · 고령사회위원회 중심의 저출산 대책은 임신 · 출산, 아동 · 가족, 양육 · 보육 · 돌봄으로 구분 가능하며, 보건 · 사회시책 위주의 '출산율 제고'라는 인구충격 완화에 정책역량을 집중
- 저출산 · 고령사회위원회 중심의 저출산 · 고령사회 정책은 지방자치단체간 인구이동, 사회적 인구증감, 인구유입과 유출 등은 국가 전체적인 관점에서 Zero-Sum이기 때문에 출산율을 증대시킴으로써 국가의 총인구를 유지하는 전략
- 총인구를 증대시키기 위한 저출산 대책은 전국 공통의 출산율 제고사업이기 때문에 복합적인 이유로 발생하는 지방의 인구문제를 해결하는 데는 한계
  - 임신 · 출산을 하는 가임기(15~49세) 여성은 주로 수도권과 대도시 지역에 많이 거주하고 있기 때문에 대도시, 특히 수도권의 초저출산율을 제고할 수 있어야만 가시적인 성과를 낼 수 있는 사업에 해당
  - 인구감소로 인한 지역위기를 극복하기 위해 지자체 차원에서는 다양한 지역발전정책이 추진되고 있으나, 저출산고령사회 기본계획에 따른 정부시책은 보건사회정책 위주이어서 지역발전정책과 연계도 미흡

적응력 강화정책(적응) : 경제활력대책회의 인구정책의 한계

- 2019년 3월 발표된 통계청의 장래인구특별추계를 계기로 구성된 기획재정부 중심의 범부처 인구정책 TF는 4대 전략, 20개 정책과제의 '인구구조 변화 대응전략'을 발표
  - 4대 전략은 생산연령인구 확충, 절대인구 감소 충격완화, 복지지출 증가 관리, 고령인구 증가 대응으로 인구구조변화에 대한 '적응력(Adaptability) 강화'정책
- 저출산 · 고령사회위원회 추진과제와 중복되지 않는 과제 중심의 시책이라고는 하나, 효율성 위주의 비용절감을 위한 중앙정부 인구구조 변화 대응정책이라 할 수 있음
  - 10개 작업반 중에서 지자체 정책과 해당되는 지역반의 절대인구감소 충격완화 전략의 지역활력 제고를 위한 정책과제는 공공생활서비스 체계 개편, 자치단체간 협력 활성화 지원, 지역공모사업 연계 · 혁신으로 한정
  - 중앙정부 위주의 인구구조 변화 대응정책으로 지방자치단체가 선제적으로 추진하고 있는 지역인구유입 및 유출방지 대응을 위한 정책지원에는 역시 한계

국가인구정책과 지방인구정책의 괴리: 지방인구위기는 국가인구위기로 귀결

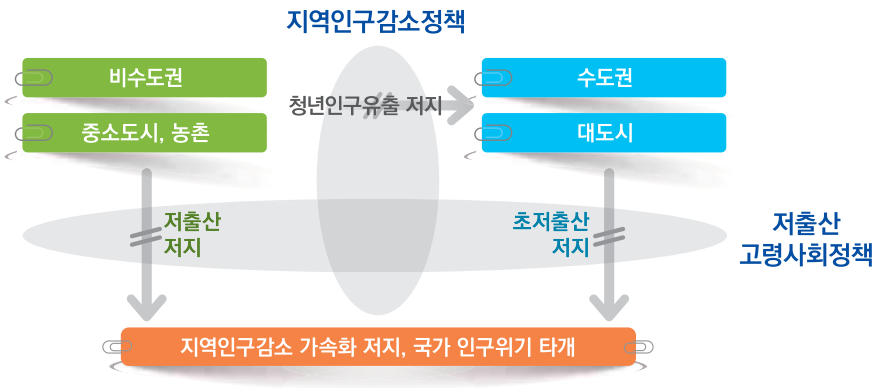
- 지방자치단체의 인구감소 문제는 인구 자연증감량 감소보다는 사회적 인구유출에 더 크게 영향을 받고 있음(한국지방행정연구원, 2017과 2019)
  - 2000년 대비 2017년 인구증감량과 사회증감량 및 자연증감량의 피어슨 상관계수는 각각 0.952와 0.528이고, 2013년 대비 2017년의 사회증감량의 상관계수는 0.963으로 상관관계가 더 커짐
  - 합계출산율은 인구증감량이나 인구증감률과 통계적으로 유의하게 상관관계가 별로 없고, 사회증감량과 20~30대 순이동량은 상관관계가 가장 높음(0.944)

- 국가 전체의 인구감소문제는 저출산으로 야기되는 자연증감량 감소가 절대적인 영향을 끼치고 사회증감량 변화는 0이기 때문에 저출산 · 고령사회정책과 범부처 인구정책 TF 중심의 인구정책은 지방자치단체의 지역인구정책과 괴리가 발생
  - 비수도권에서 수도권으로, 중소도시 및 농촌에서 대도시로의 인구이동이 가속화되어 지역인구가 유출되면 수도권이나 대도시지역의 출산율은 타 지역에 비해 초저출산을 유지하고 있기 때문에 인구감소는 더욱 가속화되고 국가인구위기가 심화되는 결과를 초래

지방인구정책을 지원하는 국가 정책틀 마련 필요

- 지역인구의 증감은 그 자체가 독립변수가 아니라 이를 끌어들이거나(pull factor) 다른 지역으로 이탈시키는 요소(push factor)인 지역의 매력도에 따라 결정되는 속성을 보유하고 있음(김현호 · 박진경, 2019)
  - 지역의 매력도는 일자리, 교육, 주거, 의료, 문화, 양육환경 등 다양한 영역에서 정의할 수 있고, 지역인구위기를 극복하기 위해서는 출산율 제고가 아니라 근본적으로 지역의 매력도를 증가시킬 수 있어야 함
- 따라서 국가 차원에서의 총인구감소 및 저출산 대응과 접근방식이 다른 지역인구감소 및 사회적 인구유출 문제를 해결하기 위한 지자체 차원에서의 인구정책을 지원하는 국가의 정책틀이 별도로 필요함
  - 지역인구의 사회적 유출을 국가 전체차원에서 제로섬게임으로 인식해서는 수도권의 인구집중문제와 국가인구위기를 극복할 수 없음
  - 국가인구정책은 저출산정책인 반면 지방인구정책은 양육 · 돌봄, 정주, 고령복지, 특히 일자리가 결합된 정책이므로 저출산정책과 별도로 이를 지원할 수 있는 정책마련 필요

〈그림 1〉 지역인구감소 대응정책의 범위



- 지역은 인구유출을 방지하고 새로운 인구의 유입을 촉진하기 위해서 스스로 인구문제를 진단하고 비전을 설정하며, 인구비전 하에서 지역의 활력(vitality), 즉 인구(사람)활력, 경제활력(회복), 공간활력(혁신)을 도모하는 적극적인 대책을 추진
  - 인구(사람)활력대책: 사람활력, 즉 지역의 인구사회활력을 위한 지역의 매력도를 증대시키는 대책(인구감소 저지, 인구증대 도모)
  - 경제활력(회복)대책: 인구가 감소하더라도 소득 · 일자리가 보장되고, 지역경제 활력을 도모할 수 있도록 하는 대책
  - 공간활력(혁신)대책: 개발시대의 SOC사업에서 탈피, 인구가 감소하지만 ICT 기술을 활용하여 삶의 질을 보장받을 수 있도록 공간을 혁신하는 대책(인구감소 적응 공간 창출)

- 국가는 지자체가 구상 · 집행하는 사업을 중앙이 지원할 수 있도록 제도기반을 마련하고 통합추진체계를 구축하며, 추진역량을 강화
  - 청년인구 유입촉진 등 지방소멸대응 인구활력정책에 대한 특별법 마련, 균특법 개정 등 법률 제 · 개정, 중앙의 행정 · 재정지원
  - 인구(사람)활력, 경제활력(회복), 공간활력(혁신) 등 지역인구활력 제고를 위한 부처별 지원 기제 마련, 종합지원을 위한 범정부 컨트롤타워 구축
  - 지자체가 개발시대의 SOC 사업에서 탈피, 연성적인 소프트웨어사업을 강화하여 하드웨어+소프트웨어+휴먼웨어 복합사업을 추진할 수 있도록 지속적으로 컨설팅
  - 압축(compact)하고 연계(network)하고 협동할 수 있도록 투자방식을 혁신하도록 유도하며, 주체형성, 주체간 연대와 협동, 참여활성화를 위한 지속화 노력 강화

〈표 2〉 지역인구감소 대응정책의 개념과 세부범위(예시)

대책 (원인)	기본목표	성과평가(예시)	세부 범위
인구활력 대책 (사람활력 저하지역)	인구유출방지· 새로운 사람의 유입촉진	주민등록이전수, 젊은인구 취업률, 총인구 저지율 등	• 젊은인구 유입촉진, 정착사업(젊은 인구가 정착하여 육아, 교육하기 좋도록 저출산·고령사회대책을 연계하여 지자체차원에서 복합화되는 사업) • 귀농귀촌 활성화, 은퇴자 유치, 다문화가정 지원 등 인구유치사업 • 중앙공무원 파견사업, 도시청년파견제 등 인구의 이동을 지원하는 사업, 인재육성사업 등
경제회복 대책 (경제활력 저하지역)	안정된 지역소득· 일자리 창출	고용창출수, 소득수준 변화율 등	• 지역경제기반이 붕괴되고 생산가능인구 감소, 일자리부족이 고착화된 지역의 지역소득 창출사업, 특화산업 육성, 비즈니스 모델개발사업 • 지역의 자산을 활용한 지역산업 경쟁력 강화, 지역홍보 및 마케팅 사업 • 도농순환형 지역경제체제 구축, 사회적 경제조직을 활용한 경제 공동체 육성, 지역금융 활성화 사업 • 지방채용, 취업 확대, 앵커기업 유치사업 등
공간혁신 대책 (공간활력 저하지역)	인구감소시대 대응형 공간혁신, 주민 삶의 질 확보	스마트빌리지수, 생활서비스 집약도 등	• ICT 기술을 활용한 생활서비스 거점 육성사업 • IoT 기술을 활용한 지역의 안심·안전 생활기반 확보 • 인구감소지역의 생활공간 혁신, 공급방식 혁신, 연계·협력·협동 사업 등

▶ 참고자료 : 박진경 · 김현호 · 김상민 · 임태경(2019), 「지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구」, 한국지방행정연구원.
김현호 · 박진경(2019), 「인구감소지역 유형별 모델 및 사업개발」, 한국지방행정연구원.

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

제86호(2020. 3.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

문재인정부 재정분권시책의 쟁점과 성공적 추진방향

재정분권은 문재인정부의 혁신, 포용, 공정의 국정 핵심 가치를 포함

- 재정분권은 국민주권시대의 혁신적 포용의 사회적 가치를 실현하는 정책도구로서 의의를 지닐 뿐 아니라 풀뿌리민주주의가 한층 성숙한 단계로 도약하고, 지역발전과 국민 개개인의 삶의 질 향상에 있어서 중요한 국정과제임
- 출범 초기부터 관계부처, 학계 전문가 등이 참여한 재정분권TF를 구성하여 재정분권추진계획을 마련하였음
  - 지방소비세율을 인상, 국가와 지방의 기능을 조정하여 이에 소요되는 비용의 일부를 충당하는 한편, 지방분권에 필요한 권한이양의 내용을 포함하고 있고, 2022년까지 지방세의 위상을 30%까지 높이는 2단계 재정분권도 구상하고 있음

〈표 1〉 문재인정부 재정분권 추진계획

구분	1단계				2단계
	'19년	'20년	소계('19~'20년)		'21~'22년
			순증	누적	
지방세 확충	3.3조 지방소비세율 +4%p	5.1조* 지방소비세율 +6%p	8.4조	11.7조	12조+a* 국세 지방세 전환 포함
소방직 지원	0.3조 소방안전교부세율 +15%p	0.2조* 소방안전교부세율 +10%p	0.5조	0.8조	
기능이양	-	-3.5조 내외	-3.5조 내외		-
지방재정 순확충	2.9조	0.8조	3.7조	6.6조	-
국세:지방세	75:25	74:26	74:26		70:30

주: 2019년은 2019년 예산안, 2020년은 2018~2022년 국가재정운용계획 기준
출처: 정부합동 재정분권추진계획 보도자료(2018.10.30.)

역대정부의 재정분권은 세입분권조치로 지방세입 확충효과가 제한적임

- 15년의 역대정부의 재정분권은 일련의 세입분권 조치들이 재원중립원칙에 입각하였으며, 그 결과 지방세입의 확충효과는 상당히 제한적임

– 지방세입에서 차지하는 지방세 비중은 1996년 22.7%에서 2010년 지방소비세 도입의 영향으로 23.4% 소폭 상승하였으나, 이후에는 눈에 띌 정도로 개선되지는 못함

– 지방세의 위상 하락과는 대조적으로 국고보조금은 지속적인 팽창이 이루어졌는데, 특히 사회복지 관련 국고보조사업의 설치나 규모확대가 증가됨

– OECD 국가와 비교할 때, 우리나라의 세입분권은 국가들의 평균 수준에 근접하였으나, 경제규모의 성장 속도와 연계하여 볼 때 과세자주권을 신장시켜 내실을 다지는 실질적 재정분권이 필요

〈표 2〉 역대정부의 재정확충 효과

	재원확충	지방부담	지방세입
참여정부	약 4.2조원 (+)	약 4.4조원 (–)	0.2조 감소
	• 지방교부세 법정률 상황 (15%→19.24%, +4.2조원)	• 지방양여금 폐지 (–.4.4조)	
이명박정부	약 2.3조원 (+)	약 0.9조원 (–)	1.4조 증가
	• 지방소비세 5%도입 (+2.3조)	• 지방교부세 자연감소 (–.0.44조) • 교육교부금 자연감소 (–0.46조)	
박근혜정부	약 5.0조원 (+)	약 2.4조원 (–)	2.6조 증가
	• 지방소비세 6%p 확충 (+2.4조) • 지방소득세 독립세화 (+1.1조) • 무상보육 국고보조율 10%p 인상 (+0.8조) • 분권교부세 3개사업 국고보조 환원 (+0.6조)	• 취득세 세율 인하 (–2.4조) • 무상보육 전 계층 확대 및 기초연금 등 일반복지 확대	

1단계 재정분권은 중앙-지방 간 재정분권을 강조, 광역-기초 지자체 간 재정분권 소홀

• 1단계 재정분권 시뮬레이션 결과, 수도권 광역지자체 위주의 지방세 확충효과가 일부 확인되었으나, 비수도권 지자체의 경우 지방소비세의 인상과 국고보조사업의 지방이양의 상쇄에 따라 오히려 지방세입 규모가 줄어든 결과

– (제약조건) 국고보조사업의 지방이양 (약 3.6조원 규모)과 지방소비세 10%p 인상

– 지방소비세는 광역시 · 도세이고, 국고보조사업의 부담은 기초 시 · 군 · 구인 점을 고려할 때, 실질적으로 다수 기초 시 · 군 · 구의 지방세입은 오히려 줄어드는 효과를 가져옴

– 1단계 재정분권정책은 총량적 재정분권 접근(국세–지방세 7:3)에 기초한 정책설계로 실질적 광역–기초 지자체 간 지방세 세입확충의 효과가 제한적임

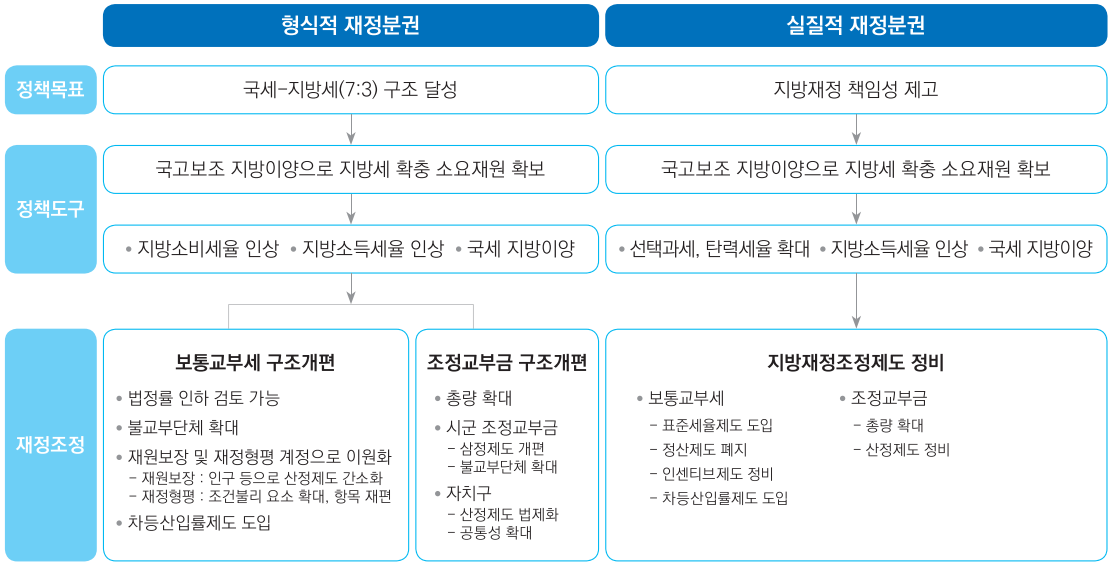
2단계 재정분권의 성공적 추진을 위한 Two-Track 성공전략 방안

• 2단계 재정분권을 성공적으로 추진하기 위해서는 현행 제도 내에서 추진하는 전략과 제도를 개선하는 전략의 두 가지 접근방식이 필요함

• 형식적 재정분권 전략에서는 총량적으로 국세–지방세 7:3 구조를 달성하기 위해서 지방소비세율 인상, 지방소득세율 인상 및 국세 지방이양을 통한 지방세 확충 소요 재원을 확보하되, 현행 보통교부세 및 조정교부금 구조개편을 수행하는 것이 포함됨

• 실질적 재정분권 전략에서는 지자체의 지방재정의 자율성과 책임성 확보를 위한 전략으로 지방세의 선택과세 및 탄력세율을 확대하여 지자체의 재정자주권 및 자율성을 확대하는 한편, 보통교부세와 조정교부금 등의 지방재정조정제도의 정비를 통해서 지자체의 책임성을 확보하는 전략이 포함됨

〈그림 1〉 2단계 재정분권 추진전략



▶ 본문보기 : 조기현·전성만(2019), 「문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구 – 세입분권을 중심으로 –」, 한국지방행정연구원.

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

제91호(2020. 4.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

외교부-지방자치단체 협력을 통한 국민외교 추진이 필요하다

외교 정책과정에서 국민 참여의 중요성

- 2018년 3월 발표된 「정부혁신 종합 추진계획」을 살펴보면 문재인 정부의 첫 가치는 '국민이 주인인 정부'라고 밝히고 있으며, '정책의 시작도 끝도 국민'이라는 비전을 바탕으로 참여 민주주의를 완성하겠다는 목표를 제시하고 있음
- 지금까지 외교는 정부부처를 중심으로 국가대 국가로 이루어져왔으나, 민주주의 성숙 및 커뮤니케이션 기술의 발달 및 시민 참여에 기반한 열린 정부 구현 추세 확산 등으로 인해 국민들의 외교 정책 참여 요구가 점차 증가하고 있음
- 국민외교는 문재인 정부의 새로운 이니셔티브로서, 주요 외교정책 결정과정에서 국민과의 소통을 통하여 절차적 · 민주적 정당성을 확보하고 국민 합의를 근간으로 외교를 수행하는 것이 목적임
- 국민외교의 본격적인 발전을 위해서는 국민 외교역량 강화와 더불어 국민 외교의 저변 확대가 필수적임

국민외교 현황 및 과제

현황

- 현재 외교부에서 추진하고 있는 국민외교 프로그램은 국민소통 강화, 국민참여 확대, 국민외교 역량 제고 측면에서 살펴볼 수 있음
  - ① 국민소통 강화: 모바일앱, SNS(인스타그램, 페이스북, 블로그 등) 등 온라인 소통 플랫폼, 국민외교 모바일 어플리케이션, 오프라인 소통 공간 국민외교센터
  - ② 국민참여 확대: 국민외교 정책 제안 공모전, 국민참여사업, 국민외교 자유발언대
  - ③ 국민외교 역량 제고: 국민외교 공감 팩토리 시리즈, 국민외교 열린캠퍼스, 국민외교 디자인단

과제

- 외교부 및 외교정책에 대한 국민의 낮은 관심, 전통적 외교정책의 특성으로 인한 국민 참여 경험의 부족 등이 문제점으로 제기됨

- 국민들은 외교정책에 대하여 자신들의 삶에 영향을 미치는 분야라고 생각하지 않으며 매체에서 제공하는 정보에 일반적으로 의존하는 경향이 큼
- 외교정책에 대한 참여 필요성에 공감하지 못하는 경우가 많으며, 외교정책을 추진하는데 필요한 전문성을 갖추지 못하였다고 예상하여 참여에 대한 의지가 다른 정책 영역에 비하여 낮음
- 전통적으로 외교정책은 상대국가에 대한 정보 보안이 중요시되었으며 자국의 이익과 관련된 전략의 경우 자국민에게도 노출시키지 않는 경향이 높았기 때문에 국민과의 유대감이 낮은 분야로 평가됨
- 외교부는 국민이 참여하는 프로그램을 수행한 경험이 상대적으로 부족하고 다양한 지역의 국민들과 교류하는 데 실질적인 어려움을 경험하고 있음

외교부-지자체 협력을 통한 국민외교 추진의 필요성

- 전통적으로 국제관계에 대한 고도화된 전문적 지식과 이해가 필요한 외교 분야는 국가 사무로서 지방자치단체의 참여 필요성이 낮은 분야로 평가되어 왔음

> **※ 지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한)**
> 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.
> 1. 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무

- 문재인 정부 출범 이후 국민외교가 본격적으로 추진되면서 외교부에서도 적극적으로 국민의견을 수렴 및 소통하고자 시도하고 있으나, 국민과의 심리적 · 물리적 거리감을 단시간 내에 해결하기 어려운 현실적인 문제를 경험하고 있음
- 이러한 문제들을 극복하고 보다 더 많은 국민과의 효율적인 소통을 위해 주민과 가까이에 있는 지방자치단체와의 협력이 필요함
- 지방자치단체는 주민의 생활과 밀접한 일선 행정을 담당하고 있기 때문에 주민들이 느끼는 물리적 · 심리적 친숙함이 높으므로 주민과의 소통에 있어 상대적으로 유리하고 주민참여 노하우가 다양하게 축적되어 있음
- 지방자치단체는 외교부에게 주민참여에 대한 정보, 노하우 및 실질적인 지원 등을 제공할 수 있을 것이며, 외교부는 지방자치단체에게 외교 전문성, 행정적 지원 등을 제공할 수 있음
- 외교부와 지자체 협력 모델을 발굴하여 국민외교사업의 시너지 효과를 창출하고 지방의 국민 참여를 확대할 수 있을 것임
- 그동안 국민외교 추진 사례가 드물었기 때문에 어떤 지자체를 대상으로 국민외교 추진을 시작할 것인가에 대한 기준점이 필요한데 외교에 대한 지자체의 관심도 측면을 활용할 수 있음
  – 외국 지방정부와의 교류협력 추진 여부, 국제교류 전담조직 규모, 교류협력 관련 조례 제정 여부 등을 기준으로 함

외교부-지자체 협력을 통한 국민외교 추진 전략

• 국민외교 추진기반 구축을 위해서는 국민외교센터 운영을 활성화하고 국민외교 법 · 제도를 구축하고 지자체 제도 및 인프라를 활용해야 함

지자체 단위의 국민외교센터 운영 활성화

• 국민외교 정책에 대한 지역 주민의 참여 및 소통을 원한다면, 국민외교 센터 운영의 단위를 국가가 아닌 지자체로 한 단계 내려야 할 것임

• 지자체 단위에서 필요한 국민외교가 무엇인지, 지자체가 갖는 여러 여건과 상황 속에서 다양하게 나올 수 있는 외교적 아이디어들이 논의되어야 할 것임

– 국민외교 이슈를 적극적으로 발굴하여 구체적인 성과를 드러낼 수 있는 실용주의적인 의제(지역 청년들의 해외 일자리 사업, 인구감소에 따른 위기에 처한 지방대학의 국제교류 사업 등)를 선제적으로 제시하고 홍보함

– 지자체가 국민외교와 관련하여 궁금해 하는 것이 무엇인지, 외교부와의 협력 유인이 무엇인지에 대한 파악이 필요함

– 외교부의 예산과 집행의 우선순위를 고려하여 일반회계와 더불어 기금이나 민간협력자금 등 재원 확보의 다각화 모색이 필요함

국민외교 법 · 제도 구축을 통한 외교부와 지자체의 역할 명확화

• 법 · 제도 구축 방안으로는 국민외교추진 기반 구축을 위한 지자체의 역할 규정, 외교 정보 및 공개 여부에 대한 체계적인 분류, 그리고 국민외교 친화도시 선정을 통한 중앙정부와 지자체 상호의존성 확대에 대한 논의 등이 제시될 수 있음

– 「국민외교법」 제정을 통해 국민외교에 있어 외교부와 지방자치단체의 역할과 협력관계를 명확하게 규정할 필요가 있음

– 외교부는 국민외교 종합시행계획을 수립하고 지방자치단체는 시 · 도별 국민외교시행계획을 수립하여 지역별로 맞춤형 국민외교 실현을 유도할 필요가 있음

– 지자체와의 협력에 있어서 정보 공유의 적절한 범위를 설정하기 위하여 외교 정보 및 공개 여부에 대한 체계적인 준비가 필요함

– 국민외교 친화도시 지정을 통해 외교부는 지자체에게 국민외교 관련 전문적인 컨설팅을 제공하고 지자체는 보다 효과적인 방식으로 주민참여를 이끌어낼 수 있는 혁신사례 발굴이 가능함

중앙정부–지자체 협력제도 및 지자체 인프라 활용

• 국민외교 추진기반 구축을 위하여 기존 중앙정부–지자체 협력제도 및 지자체 인프라를 활용하는 것이 필요함

• 현재 운영되고 있는 중앙정부–지자체 협업조직, 지자체 행사 및 프로그램 등을 활용하고 지역 대학과의 파트너십을 공고히 하며 민간 참여가 필요한 분야를 적극적으로 발굴해야 함

– 중앙부처–지자체 협업조직(중앙–지방 국제교류 협의회, 지자체 국제업무 담당관 회의, 지자체 파견 국제관계 대사회의)을 국민외교 추진기반 구축을 위한 기제로 활용할 수 있음

– 지자체가 보유하고 있는 청소년 교육시설, 평생학습 네트워크 및 플랫폼을 적극적으로 활용하여 국민외교 참여 코너를 신설하고 관리하는 방안도 검토할 수 있음

– 지자체 미술관, 다문화 단체, 국제원조 민간단체 등과 협력을 통해 국민외교에서 민간참여가 필요한 분야를 적극적으로 발굴함

– 지역대학 내 (가칭) 지역 국민외교센터를 신설하여 외교부와 지자체의 컨택 포인트로서의 역할을 수행하도록 함

국민외교 추진기반 구축



외교부-지자체 협력사업의 단계별 추진방향

• 국민 외교 기반 구축을 위한 외교부–지자체 협력 사업의 전개방향을 준비기, 개척기 및 도약기, 고도화 단계로 구분하고 각 단계 별 추진방향을 다음과 같이 설정함

– 준비기(1단계) : 외교부 국민외교센터 기능을 강화하고 지자체 국민외교 조직 신설을 고려함. 지자체에서 현재 시행하고 있는 국민 참여 & 외사 활동 실태를 조사함

– 개척 및 도약기(2단계) : 외교부 국민외교센터, 지자체 국민참여 및 국민외교 담당 조직의 협업을 강화함. 국민외교를 포함한 외사 활동 중 외교부와 지자체의 협업이 필요한 활동을 분류하고, 글로컬 네트워크 확장 및 콘텐츠 다변화를 유도함. 이러한 과정에서 외교부 국민외교 센터와 지자체 국민참여 담당 조직 간 유사 · 중복사업을 파악하고, 유사 · 중복 사업을 줄이는 대신 사업간 연계 및 협력을 강화함

– 고도화단계(3단계) : 외교부와 지자체 협력을 공식화하고 외교부의 메타–거버넌스 기능을 강화함. 이를 통해 국민외교 운영체계를 제고하고, 외교부의 국민참여 사업의 효과성을 확대함

▶ 내용문의 : 박재희(한국지방행정연구원 부연구위원, 033–769–9853, jpark@krila.re.kr)

제92호(2020. 5.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

공유경제, 지방자치단체 활력 제고를 위한 새로운 전략

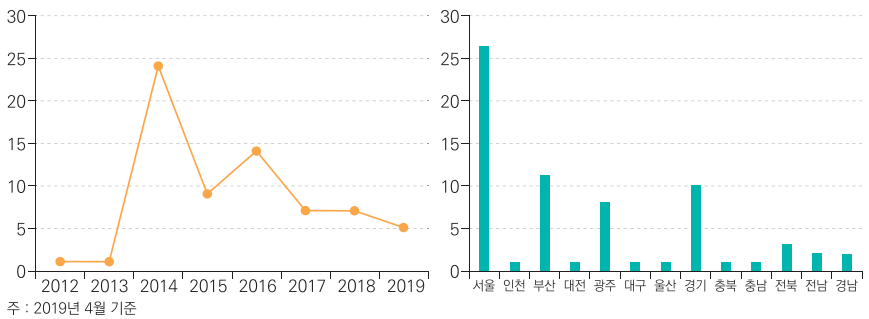
공유경제의 전 세계적 확산과 지역단위 공유경제 활용 필요성 증대

- 공유경제는 물건, 공간, 지식, 재능 등 유무형의 재화와 서비스를 소유하는 형태에서 벗어나, 온라인을 기반으로 개인 간 교환, 공유, 대여 등의 방식을 사용하는 사회적 경제 모델
  - 영리경제가 가격을 통한 정보, 인센티브, 자원 배분에 초점이 맞춰져 있다면, 공유경제는 "비가격적인 사회적 관계가 주요 역할"을 한다고 주장(Lessig, 2008)
- 미국, 영국, 일본을 포함하여 전 세계적으로 공유경제에 대한 관심이 폭발적으로 증가하고 있으며, 공유경제 개념을 활용한 다양한 정책을 추진 중
  - 글로벌 컨설팅 기업 PwC는 전 세계 공유경제 관련 산업 규모가 2015년 150억 달러 수준에서 2025년 3,350억 달러(한화 370조원)로 약 20배 이상 커질 것이라 전망
- 공유경제가 유휴자원의 효과적 이용을 통해 지역단위 경제활성화에 기여할 수 있다는 경제적 측면뿐만 아니라, 사회적 · 환경적 측면에서도 우리 사회가 직면한 문제를 해결해 나가는 유효한 전략이 될 수 있다는 기대감 상승
- 특히 민간 소비를 중심으로 한 협의의 공유경제 비즈니스 모델에서 벗어나 공유경제의 지역경제 활성화 및 공공 부문의 역할 및 지원체계에 대한 논의 필요성 대두

지자체 단위 공유경제에 대한 관심 확대

- 국내 지자체 단위에서도 공유경제에 대한 관심이 급속도로 높아지고 있으며, 공유(경제) 활성화를 위한 법률적 근거 마련 사례도 증대
  - 2019년 4월 기준, 광역지자체 10곳, 기초지자체는 58곳이 지자체 조례를 제정 · 운영 중

〈그림 1〉 연도별·지역별 공유 관련 조례 제정 현황



주 : 2019년 4월 기준

공유경제 활용 선도 지자체 사례

- 비교적 일찍부터 공유경제 관련 정책을 지역활성화의 수단으로 활용하고 있는 선도지자체는 대표적으로 서울, 부산, 대전, 전주를 들 수 있음
  - 이들 선도사례를 대상으로 현재 추진되고 있는 공유경제 관련 정책(사업)의 목적 및 내용, 지원체계, 쟁점 및 과제를 정리하면 다음과 같음

〈표 1〉 공유경제 활용 선도 지자체 특성

구분	부산	서울	대전	전주
주요 목적	경제적	사회적		사회적·환경적
주요 유형	비즈니스형	지역사회문제해결형	사회적관계추구형	지역사회문제해결 + 자원활용형
주요 특성	· 지역경제 활성화를 위한 민간부문 공유 촉진 초점 → 공유기업 육성, 공유스타트업 창업활성화 · 사회적·환경적 측면의 사업도 추진 중	· '공유도시 서울' 표방 · 민간부문의 공유 촉진 초점을 두면서, 이를 위한 민간-공공의 소통·협업 강조 · 민간의 사회문제해결형 공유기업 발굴 및 지원 초점	· 공동체 사회적 가치증진, 사회적 관계망 형성에 기여할 수 있는 공유경제 정책 도입 → 공유네트워크 구축 · 마을 공동체 단위 공유활성화 사업 추진	· 사회적 경제 생태계 구축을 위한 전략적 인프라로서의 공유경제 정책 활용 · 사회 취약계층 포용적 정책: 지역사회문제해결형 + 자원활용형 사업 활성화
공유 내용	· 물품, 정보, 공간	· 물품, 정보, 공간, 인재	· 물품, 공간, 인재	· 물품, 정보, 공간
지원 특성	· 직접지원: 공유경제스타트업 창업지원 사업 · 간접지원: 공유플랫폼 구축, 법·제도적 기반조성	· 직접지원: 사회문제해결형 공유 단체·기업 지원 사업 · 간접지원: 공유플랫폼 구축, 법·제도적 기반조성	· 직접지원: 공유활성화 마을지원사업(청춘다락, 마을공동체사업) · 간접지원: 법·제도적 기반조성	· 직접지원: 공동체 공유사업, 민간 공유촉진 지원사업 · 간접지원: 공유플랫폼 구축, 법·제도적 기반조성
지원 체계	· 소관부서: 일자리경제실 사회적 경제과 · 사회적 경제과-공유경제촉진위원회-부산경제진흥원-공유경제스타트업 인큐베이팅센터의 협력체계	· 소관부서: 서울혁신기획관 공유도시팀 · 공유도시팀-자치구 공유사업 팀으로 이어지는 지원체계 · 공유촉진위원회: 정책관련 협의 및 자문	· 소관부서: 공동체지원국 공동체정책과 · 공동체정책과-사회적자본지원센터로 이어지는 지원체계 구축	· 소관부서: 사회적경제지원단, 사회적경제 지원과 · 사회적경제 지원과-사회적경제지원센터로 이어지는 지원체계 구축
쟁점 및 과제	· 공유 스타트업 및 기업지원을 위한 제도적 기반 미비 · 수요와 공급의 불균형 → 지속적 수요조사 필요	· 공동 '사용'에 초점 → 공유개념 재검토에 따른 정책 우선순위 결정 필요 · 참여자간 상호 신뢰성 확보가 선결조건 · 민-관 협력 강화를 위한 실질적 거버넌스 체계 구축 필요	· 기본계획 부재에 따른 공유정책의 지속가능성 문제 · 공유자원에 대한 DB 구축 필요 · 참여자간 상호 신뢰성 확보가 선결조건	· 지자체 주도의 공유정책 추진 → 정책 세부내용 발굴에 있어 수요·공급간 미스매치 발생

주 : 각 지자체 모두 사회적·경제적·환경적 측면의 공유정책을 추진 중이나, 각 지자체별 핵심 정책 초점을 주요 목적 및 유형 분류의 기준으로 활용

지방자치단체 공유경제 활용 정책 모델 및 전략

- 지방자치단체 공유경제 정책추진 기본방향
  - ‘공유’ 개념 재인식에 기반한 공유도시(지역)로의 전환: 바람직한 공유가 무엇인지에 대한 개념 재인식, 지자체 내 공유 가능 자원, 효율적 공유 방식 등에 대한 검토 필요
  - 지역 여건과 특성을 반영한 공유정책 방향 설정: 지역 여건, 사회적 분위기, 지역 문제점, 활용가능한 자원 종류와 특성, 활용가능한 주체 등 지역 특성을 고려한 공유정책 목적 및 방향성 설정
  - 공유경제에 있어 공공부문의 역할 인식: 공익성을 견지한 공유활동 촉진을 위한 공공부문 역할의 중요성 인식
  - 공유경제의 명암(明暗)을 고려한 법적 · 제도적 기반 마련: 거래상 위험, 사회적 안전성 등 공유경제 관련 문제점에 대한 객관적 분석 · 검토, 부작용 최소화를 위한 전략 마련 필요
  - 참여 주체 간 협력 및 지역 사회 합의를 통한 제도 구축: 수요와 공급의 변화를 예측하고 대응할 수 있는 점진적인 정책 개선을 위해서는 참여 주체 간 협력 필수
- 공유 정책 활용 목적에 따른 유형화 및 유형별 세부 전략(예시)
  - 경제적 목적: 지역경제활성화, 일자리 창출 등의 경제적 목적에 초점, 공유스타트업의 창업이나 공유기업의 활동 촉진이 중요 → ① 비즈니스형
  - 사회적 목적: 사회적 가치 추구, 사회 문제점 해결, 사회적 관계형성, 상호 신뢰 기반, 공동체 연대, 공유 인식 확산 등 사회적 · 공공적 목적 달성에 초점 → ② 사회적관계추구형, ③ 지역사회문제해결형
  - 환경적 목적: 친환경적 자원의 이용에 초점 → ④ 자원활용형
  - 일례로 비즈니스형의 경우, 1단계에서 공유기업이 창업할 수 있는 분위기를 조성하고, 2단계에서는 창업기반 활성화, 3단계에서 창업 확대지원을 정책 목표로 설정하되, 각 단계별 세부전략을 수립할 수 있음
  - 각 유형에 따른 단계별 목표, 세부전략, 그리고 고려사항을 정리하면 다음과 같음

〈표 2〉 비즈니스형 단계별 전략

	1단계	2단계	3단계
단계별 목표	공유기업 창업 분위기 조성	창업기반 활성화	창업확대지원
세부전략	· 공유경제 스타트업 창업지원 프로그램 · 창업지원을 위한 전문가 컨설팅 지원 · 창업 금융지원	· 채용정보 공유 플랫폼 구축 · 청년, 노인 등 일자리 매칭 · 창업 노하우 공유 네트워크 활성화	· 공유기업 지정 및 육성 · 공유경제 펀드 조성 · 사회적거래소 설립
고려사항	· 기존 경제활동 주체들과의 충돌가능성 문제 고려 필요 · 공유스타트업 등 기업지원의 근거규정, 가이드라인 마련 필요 · 비즈니스형 공유활동에 대한 안정성 문제 해결방안 모색 필요→예)안전보험 지원방안 등의 고려 가능		

〈표 3〉 사회적관계추구형 단계별 전략

	1단계	2단계	3단계
단계별 목표	지역 공동체 공유 거점시설 플랫폼화	공동체 공유 인식 확산 및 컨텐츠 확대	공유공동체 모델화
세부전략	· 공동체 공유공간 조성 (공유주방, 공동 회의실, 유아방 등) · 마을주민에게 활짝 열린 공간 (미술관, 공유서가, 공유 카페) · 마을 미디어(정보공유, 마을신문)	· 마을 주민 간 정기적 모임·소통 프로그램 운영 · 마을 공동체 공유 인식 확산 · 공동체 내 다양한 계층간, 세대간 소통 확대 및 공유 확산 · 주민 신뢰 기반 조성 · 공동체 내 공유 컨텐츠 개발 및 실행	· 공동체 운영 주체 육성 · 공동체 단위 자체 활동 및 사업 추진 · 마을화폐 · 마을민박
고려사항	· 공동체 구성원간 신뢰 확보가 필수 · 장기적으로 공동체 내 다양한 공유활동을 공동체가 직접 개발하고 운영할 수 있는 주체 발굴이 중요 · 공동체 구성원간 합의 도출 시스템 필요		

〈표 4〉 지역사회문제해결형 단계별 전략

	1단계	2단계	3단계
단계별 목표	사회문제 해결형 공유단체·기업 발굴	문제해결 프로세스 개발 및 참여자 확대	컨텐츠 발굴 및 문제해결 확산
세부전략	· 지역사회문제 리스트업 → 우선순위 선정 · 사회문제 해결에 관심있는 단체, 기업 발굴 · 우선순위 과제 대상 시범사업 실시: 성과 공유 및 확산	· 지역사회문제를 특성별로 유형화하고, 유형별 혁신적 공유경제 활용 방안 공모 및 지원 · 문제해결형 리빙랩 프로그램 운영 · 디지털혁신을 활용한 문제해결 프로세스 개발 및 다양화 · 기술혁신 지원 · 문제해결형 마을리빙랩 추진	· 지역사회문제(컨텐츠) 지속적 발굴 (분기별 or 연 2회) · 사회문제해결형 공유단체·기업의 사업·활동 다각화
고려사항	· 다양한 지역사회문제를 발굴하고, 이를 해결하는데 목적을 갖고 있는 공유단체, 기업의 활동 다각화가 관건		

〈표 5〉 자원활용형 단계별 전략

	1단계	2단계	3단계
단계별 목표	공유자원 조사 및 플랫폼 구축	자원공유 이용자, 제공자 확대	친환경적 공유자원 발굴 및 이용 확대
세부전략	· 활용가능한 공공·민간자원 조사 · 공유자원 플랫폼 구축 · 공공자원 공유: 공공기관 편의시설, 회의실, 공공데이터 개방	· 활용가능한 자원별 공유프로그램 운영 · 물품: 자전거, 자동차 공유, 도서관, 장난감, 옷, 공구, 기계, 의료장비 등 물품 공유 · 공간: 빈방, 오피스, 주차장, 공개공지 등 공유 · 재능: 품앗이은행, 문화·예술 재능공유, 휴먼라이브러리 등 노하우, 지식, 경험 공유 · 빈집 DB 구축 및 공유	· 환경친화적 공유활동 확산 · 공공자원의 공공활용 촉진: 공공기관 간 자원공유 촉진 및 공유활동 개발 · 공공자원의 민간활용 가능 컨텐츠 발굴 및 공유 촉진
고려사항	· 공유할 수 있는 자원(공급)과 공유를 이용하고자 하는 자원(수요)의 균형점 찾기를 위한 지속적 실태조사 필요 · 장기적으로 공유경제의 원리에 입각하여 공유를 위한 새로운 자원의 생산 및 투입을 지양하고, 친환경적 공유활동 확산에 초점		

▶ 참고자료 : 김상민·임태경(2019), 「지방자치단체 공유경제 활용 방안」, 한국지방행정연구원 원문보기

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

제93호(2020. 5.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

2019년도 지방재정투자사업 이력관리 현황 분석

이력관리 제도와 지방투자사업관리센터

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

- 투자사업 단계 : ①준비단계(투자심사 통과 시점)→②추진단계(예산을 편성한 후, 집행 중)→③완료단계(사업준공을 통해 완료)
- '한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터(LIMAC)'는 행정안전부의 전문기관으로서 사업정보 DB 구축, 중점관리사업 선정, 지자체의 자체관리계획 검토 등 이력관리 제도 전반에 관한 업무를 수행하고 있음

이력관리 대상 사업 기본 현황

시도별 기본 현황

- 2013년 이후 투자심사를 통과한 이력관리 대상사업[1]은 1,464건이며, 총사업비 규모는 91.5조원(준비단계 사업비 기준)에 달함
  - 총사업비 합계로는 경기도가 33.0조원으로 가장 많으며, 세종은 0.6조원으로 가장 적음
  - 평균 총사업비는 624.7억원이나, 인천광역시는 1,268.3억원으로 강원도보다 4.60배로 큰 사업들이 많았음
  - 인구를 고려한 6년간 연평균 1인당 총사업비는 전국 평균이 295,342원/인이며, 경기도가 422,169원/인인데 반해 서울은 161,634원/인으로, 경기도가 서울보다 2.61배 높음

〈표-1〉 2019년도 준비단계사업 시도별 현황(2013년~2018년 투심 통과사업)

구분		전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
사업비	합계(억원)	914,504	94,119	43,240	41,516	58,341	29,094	26,658	21,210	5,973
	개수(개)	1,464	88	79	65	46	44	39	44	11
	평균(억원)	624.7	1,069.5	547.3	638.7	1,268.3	661.2	683.5	482.1	543.0
인구(천명)		51,607	9,705	3,400	2,450	2,939	1,493	1,518	1,154	304
연평균 1인당 사업비(원)		295,342	161,634	211,960	282,422	330,841	324,787	292,686	306,329	327,469

구분		경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
사업비	합계(억원)	330,077	25,625	39,384	30,576	26,711	39,840	48,359	41,132	12,647
	개수(개)	301	93	93	95	72	117	145	98	34
	평균(억원)	1,096.6	275.5	423.5	321.9	371.0	340.5	333.5	419.7	372.0
인구(천명)		13,031	1,521	1,619	2,180	1,820	1,790	2,674	3,356	653
연평균 1인당 사업비(원)		422,169	280,795	405,438	233,762	244,609	370,953	301,416	204,269	322,803

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

시도 유형 구분에 따른 차이

- 광역시와 도를 비교하면, 평균 사업비는 광역시가 769.6억원으로 도에 비해 약 1.36배인데 반해, 연평균 1인당 사업비는 광역시가 232,368원/인으로 오히려 도의 약 0.67배 수준임
- 수도권과 비수도권을 비교하면, 평균 사업비는 수도권이 1,109.3억원으로 비수도권에 비해 약 2.64배, 연평균 1인당 사업비는 수도권이 313,234원/인으로 비수도권보다 1.13배 정도 높음

〈표-2〉 시도 유형별 사업비 규모 비교(2013~2018년 투심 통과사업)

구분		합계(억원)	개수		인구	
			(개)	평균 사업비(억원)	천명	연평균 1인당 사업비(원)
구분-1	광역시	320,151	416	769.6	22,963	232,368
	도	594,353	1,048	567.1	28,644	345,827
구분-2	수도권	482,537	435	1,109.3	25,675	313,234
	비수도권	431,967	1,029	419.8	25,932	277,628

주 : 수도권은 서울, 인천, 경기임

완료단계사업 분석

2019년도 이력관리 기준으로 추진 및 완료단계 사업(2013~2017년 투심 통과사업)은 1,232건이며, 이중 중단된 사업 65건, 준비단계 또는 추진단계의 사업비 및 일정 정보가 불명확한 분석불가사업 91건, 현재 추진 중인 사업 628건, 완료된 사업 448건임

총사업비 증감 분석

- 2019년 말 기준으로 완료된 사업의 경우, 총사업비는 당초 계획 대비 8,202억원(-5.16%) 감소한 것으로 분석됨
- 서울특별시를 제외한 모든 시도에서 당초 계획 대비 완료 시 총사업비는 감소하는 것으로 분석되었음
- 대구광역시의 경우, 3,178억원(-28.53%) 감소하는 것으로 분석되었으나, 이는 '초광역연계3D융합 산업육성사업'의 사업 변경에 따른 영향으로 판단됨

일정지연 분석

- 공사 준공 지연은 계획 대비 11.1개월인 것으로 분석됨
- 당초 계획 대비 대전광역시는 18.8개월(6건)이, 제주특별자치도는 5.1개월(7건)이 지연됨

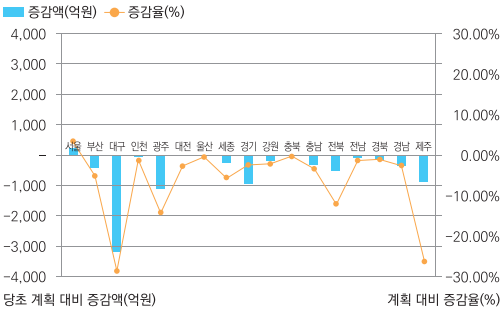
〈표-3〉 2019년도 완료단계사업 시도별 현황 분석

(단위 : 억원, 개월)

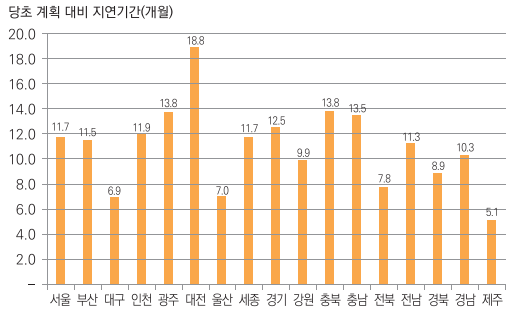
구분	개수	당초 계획 시 총사업비	완료 시 총사업비	총사업비 증감액			일정지연		
				총사업비	최대 감소사업	최대 증가사업	평균	최소	최대
합계	448	159,053	150,851	-8,202(-5.16%)	-2,674	434	11.1	-	48.0
서울	14	5,544	5,737	194(3.49%)	-55	76	11.7	-	36.0
부산	26	8,005	7,597	-409(-5.10%)	-174	55	11.5	-	36.0
대구	19	11,139	7,961	-3,178(-28.53%)	-2,674	169	6.9	-	26.0
인천	10	5,446	5,372	-74(-1.35%)	-88	28	11.9	-	35.0
광주	13	7,519	6,440	-1,079(-14.35%)	-923	39	13.8	-	40.0
대전	6	1,557	1,515	-42(-2.68%)	-53	9	18.8	-	48.0
울산	20	8,383	8,357	-26(-0.31%)	-132	214	7.0	-	38.0
세종	6	4,508	4,252	-256(-5.68%)	-322	104	11.7	-	24.0
경기	103	36,194	35,274	-920(-2.54%)	-545	218	12.5	-	44.0
강원	32	8,466	8,288	-178(-2.10%)	-171	184	9.9	-	36.0
충북	26	13,753	13,726	-26(-0.19%)	-275	200	13.8	-	41.0
충남	37	8,876	8,569	-307(-3.46%)	-96	134	13.5	-	31.0
전북	16	4,095	3,602	-493(-12.04%)	-356	40	7.8	-	39.0
전남	34	7,603	7,504	-99(-1.30%)	-150	202	11.3	-	48.0
경북	49	11,333	11,223	-110(-0.97%)	-116	96	8.9	-	34.0
경남	30	13,255	12,932	-323(-2.44%)	-1,093	434	10.3	-	26.0
제주	7	3,379	2,503	-877(-25.94%)	-965	37	5.1	-	18.0

대구 최대 감소사업(-2,674억원) : 초광역연계3D융합 산업육성사업(3D융합기술지원센터 구축)
경남 최대 감소사업(-1,093억원) : 함양군하수관거정비 임대형 민자사업(BTL)
경남 최대 증가사업(434억원) : 양산 석계2일반산업단지 조성

〈그림-1〉 당초 계획 대비 총사업비 증감 현황



〈그림-2〉 당초 계획 대비 기간지연 현황



총사업비 증가 및 일정지연 세부 분석

• 당초 계획 대비 총사업비가 증가한 사업은 181건으로 6,349억원에 달하나, 163건(36.4%)은 14,551억원 감소함

〈표-4〉 총사업비 증감 유형별 분석

완료사업		증가사업		변동없는 사업		감소사업	
합계(억원)	개수(건)	합계(억원)	개수(건)	합계(억원)	개수(건)	합계(억원)	개수(건)
-8,202	448	6,349	181(40.4%)	-	104(23.2%)	-14,551	163(36.4%)

〈표-5〉 증가 금액 및 증가율 상위 사업 현황

구분-1		자치단체명		총사업비		구분-2		자치단체명		총사업비	
		광역	기초	증감액	증감률			광역	기초	증감액	증감률
100억원 이상 증가액 順	1	경남	양산시	434	19.8%	30% 이상 증가율 順	1	경기	오산시	218	60.7%
	2	경기	오산시	218	60.7%		2	경기	이천시	59	57.6%
	3	울산	본청	214	6.1%		3	대구	본청	169	54.5%
	4	전남	담양군	202	25.3%		4	강원	평창군	184	52.3%
	5	충북	음성군	200	4.8%		5	경남	사천시	198	49.5%
	6	경남	사천시	198	49.5%		6	전남	나주시	49	49.0%
	7	강원	평창군	184	52.3%		7	제주	본청	22	45.2%
	8	대구	본청	169	54.5%		8	경기	동두천시	48	38.5%
	9	경기	시흥시	137	5.3%		9	강원	영월군	40	38.5%
	10	충남	예산군	134	29.8%		10	충북	청주시	46	38.2%
	11	충북	음성군	118	18.9%		11	경기	용인시	59	33.0%
	12	강원	삼척시	111	29.9%		12	경기	여주시	38	32.1%
	13	세종	본청	104	9.3%		13	강원	양구군	50	30.0%
	14	충북	제천시	100	20.5%		14	경기	수원시	92	30.0%

사업명은 제외함

• 당초 계획 대비 3년 이상 공사 준공이 지연된 사업은 19건임

〈표-6〉 36개월 이상 일정지연 사업 현황

구분-3		자치단체명		일정지연(개월)	구분-3		자치단체명		일정지연(개월)
		광역	기초				광역	기초	
일정지연順	1	울산	담양군	48.0	일정지연順	11	대전	본청	39.0
	2	대전	본청	48.0		12	울산	본청	38.0
	3	경기	동두천시	44.0		13	강원	양구군	36.0
	4	경기	성남시	42.0		14	부산	본청	36.0
	5	충북	제천시	41.0		15	광주	본청	36.0
	6	전남	목포시	41.0		16	충북	충주시	36.0
	7	경기도	광주시	40.0		17	서울	동대문구	36.0
	8	광주	본청	40.0		18	경기	군포시	36.0
	9	충북	군산시	39.0		19	충북	영동군	36.0
	10	경기	광명시	39.0					

사업명은 제외함

비용 항목 중, 보상비 비중 변화

• 보상비는 총사업비에서 차지하는 비중이 큰 항목으로서, 보상비 규모에 따라 타당성 조사(총사업비 500억원 이상) 대상 여부가 결정되며, 심사기관(시군구, 시도, 중앙) 또한 바뀔 수 있으므로 신중한 추정이 필요함

• 광역시와 도의 보상비 비중을 비교하면, 광역시가 24.2%로 도에 비해 약 1.40배 높음

• 수도권과 비수도권의 보상비 비중을 비교하면, 수도권이 29.9%로 비수도권에 비해 약 2.02배 높음

– 수도권 지자체의 사업은 동일 규모의 사업이어도 용지보상비에 의해 지방재정법 타당성 조사 대상이 될 가능성이 비수도권에 비해 높다는 것을 의미함

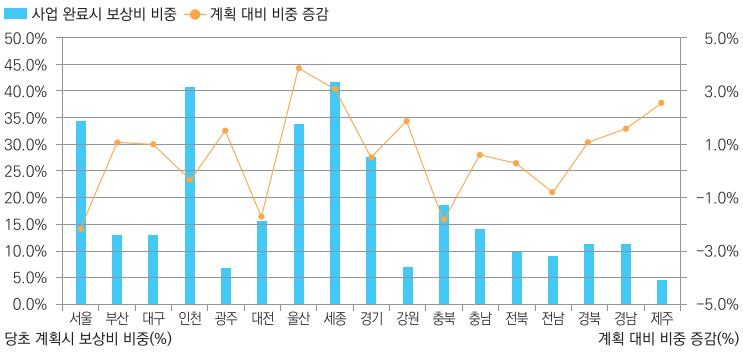
• 당초 계획 대비 완료시의 비용 항목별 증감은 크지 않는 것으로 분석됨

〈표-7〉 2019년도 완료사업 시도 유형별 비교(2013~2017년 투심 통과사업)

구분			공사비	보상비	용역비	운영설비비	예비비	기타비용
구분-1	광역시	항목별 비중	49.2%	24.2%	3.5%	4.6%	0.2%	18.4%
		당초 계획 대비 증감	-0.8%	1.7%	0.4%	-1.8%	-0.3%	0.8%
	도	항목별 비중	63.9%	17.3%	5.0%	3.7%	0.1%	10.0%
		당초 계획 대비 증감	1.4%	0.6%	0.5%	0.1%	-0.3%	-2.5%
구분-2	수도권	항목별 비중	55.1%	29.9%	4.5%	1.6%	0.0%	8.9%
		당초 계획 대비 증감	2.1%	0.1%	0.2%	-0.1%	0.0%	-2.3%
	비수도권	항목별 비중	61.2%	14.8%	4.5%	5.0%	0.1%	14.3%
		당초 계획 대비 증감	0.3%	1.2%	0.6%	-0.6%	-0.4%	-1.1%

주-1. 수도권은 서울, 인천, 경기임
주-2. 보상비 반영되지 않는 사업(시유지 중 동일부지, 동일목적 사업, R&D 지원사업, 시설개량 사업 등) 포함

〈그림-3〉 2019년도 완료사업 보상비 비중 및 계획 대비 증감 현황



국비 변화

- 완료사업 448건을 대상으로 준비단계 대비 완료단계의 국비 지원 규모를 검토한 결과는 다음과 같음
  - 당초 계획 시에는 4.65조원이었으나, 실제 금액은 4.14조원으로 5,109억원이 감소함
  - 증가한 사업은 87건에 1,381억원이며, 감소한 사업은 150건에 6,229억원임
  - 서울의 경우, 유일하게 당초 계획 대비 총사업비와 국비가 함께 증가함

〈표-8〉 국비 증감 현황 분석

구분	당초 계획시	완료 시	증감	증감율	구분	당초 계획시	완료 시	증감	백분율
합계	46,538	41,428	-5,109.3	-11.0%	경기	4,673	4,563	-110.0	-2.4%
서울	247	257	10.0	4.1%	강원	3,431	3,271	-160.4	-4.7%
부산	3,400	2,801	-599.1	-17.6%	충북	3,407	2,972	-434.6	-12.8%
대구	5,069	4,635	-434.5	-8.6%	충남	2,944	2,656	-287.6	-9.8%
인천	757	549	-207.4	-27.4%	전북	1,598	1,408	-189.6	-11.9%
광주	4,024	3,173	-850.6	-21.1%	전남	3,676	3,577	-98.8	-2.7%
대전	730	704	-25.7	-3.5%	경북	4,711	4,281	-429.7	-9.1%
울산	1,468	1,289	-179.1	-12.2%	경남	4,615	3,580	-1,034.9	-22.4%
세종	831	673	-158.1	-19.0%	제주	957	1,038	80.8	8.4%

최대 감소사업(-677억원) : 경남 함양_함양군하수관거정비 임대형 민자사업(BTL)
최대 증가사업(128억원) : 전북 본청_전북 어린이 창의박물관 건립

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

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

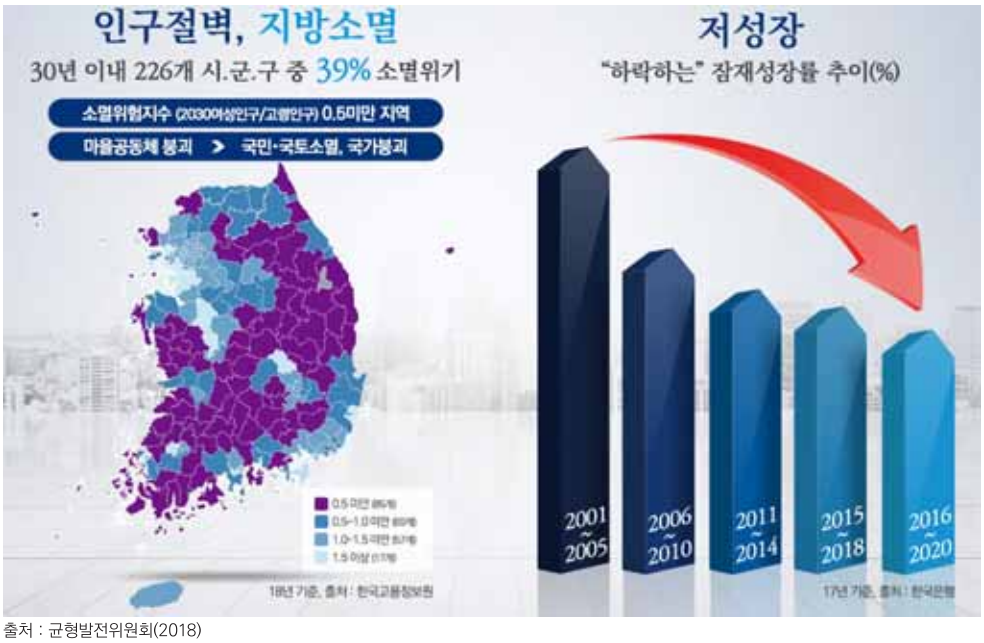
제96호(2020. 6.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

지자체 간 상호협력촉진을 위한 재정협력제도 개선방안

사회·경제 변화에 따른 지자체 협력체제의 필요성

- 과거 산업화에 따른 대도시화 현상에서 지자체 협력은 지자체 행정단위의 지역발전에 따른 재정수요 증가와 재정부족의 환경변화에 대응하기 위한 행정의 능률성, 민주성, 경제성 차원의 종합행정업무의 대도시 관리 기법(metropolitan governance)으로 필요성 대두
  - 수도권 지역개발지구 개발에 기초한 대단위 아파트 중심의 실생활범위가 크게 늘어나고 있어 행정구역과 실생활의 행정서비스의 불일치가 나타나고 있음
  - 위례신도시 등 생활권-행정구역 불일치 지역의 지자체 간 협력체계의 재정협력제도방안 도입 시급
- 반면, 현재의 고령화, 인구감소 및 지역산업의 쇠퇴 등의 사회 · 경제 환경 변화에 대응하기 위해서는 상호보완작용을 통한 공동참여과정을 통해서 공동이익을 추구하는 협력적 관리체계(collaborative governance)로 필요성 대두

〈그림-1〉 사회적 변화에 따른 지자체 환경변화



출처 : 균형발전위원회(2018)

우리나라 지자체 간 협력체제 및 재정협력의 현황

• 「지방자치법」은 지자체 협력체계는 특별지방자치단체(제2조), 사무위탁(제151조), 행정협의회(제152조 내지 158조), 지방자치단체조합(제159조 내지 164조), 지방자치단체통합(제4조), 지방자치단체의 장 등의 협의체(제165조)를 규정하고 있음

〈표-1〉 주요 지자체 협력체계 비교

구분	행정협의회	지방자치단체조합	특별지방자치단체
법적지위	비법인	법인	법인
사무	소속단체 사무일부	소속단체 사무일부	소속단체 사무일부(국가 등 위임사무)
의결기관 (조례제정권)	행정협의회 (부재)	조합회의 (부재)	의회 (보유)
재정부담	분담금	분담금, 사용, 수수료, 기채발행권	분담금, 사용, 수수료, 기채발행권
주민참여	부재	부재	조례 제·개폐 청구 등 직접참여 준용
장점	• 추진절차 용이 • 유연한 협력방식	• 행정수요 해소 • 기초 지자체의 행·재정 능력부족 보완	• 네트워크 형성 • 갈등조정 능력 높음
단점	• 비상설적 기구 • 강제구속력 없음	• 제한적 사무처리 • 재정인력 부족	• 정치적 저항 • 약한 제도기반

• 중앙-지방 간 또는 지자체 간 재정협력을 지원하는 법령을 보면 구체적인 재정협력의 재원에 관한 내용은 구체화 되어 있지 않음

– 국가법령 중에서는 국토기본법, 국가균형발전특별법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 등이 있으나, 균특법과 보조금법에서는 사업단위의 재정협력지원을 규정하고 있음

– 지자체 간 관련 법령에서 지방자치법, 지방재정법, 지방교부세법 등이 있으나 구체적인 재정협력에 대한 내용은 하위 규약으로 위임하고 있고, 지방자치단체의 재정협력의 재원에 관한 구체적인 규정은 찾기 어려움

〈표-2〉 지자체 간 협력 재정지원 관련 규정법령

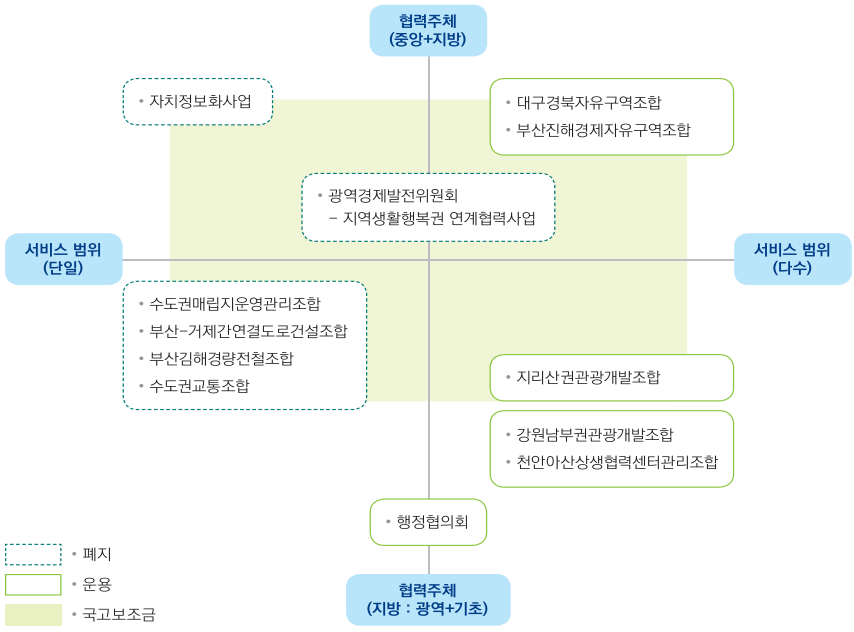
법령	조항	재정지원 기준
국토기본법	제3조 제3항(국토의 균형있는 발전)	없음
국가균형 발전특별법	제20조 제1항(지역발전투자협약의체결 등)	없음
	제39조 제2항 제1호(세출예산의 차등지원)	예산편성시 우선반영, 지원규모·보조비율 차등지원
보조금관리에 관한 법률	시행령 제4조 제1항 (보조금지금대상의 범위와 기준보조율)	서울·광역시는 공동시설만 지원, 시·군의 공동시설은 50% 지원
지방재정법	제23조 제1,2항(보조금의 교부)	없음
	제11조	지방채발행

법령	조항	재정지원 기준
지방자치법	제8장(지방자치단체 상호간의 관계)	② 사무위탁, ③ 행정협의회, ④ 지방자치단체 조합, 경우 규약에 경비부담, 지출방법 규정토록 함
지방교부세법	제9조 제1항(특별교부세의 교부)	없음
지방자치단체 기금관리기본법	제17조(지역상생발전기금의 설치·운용)	산식에 따른 개별지자체에 지원
	제17조의 2(발전기금의 용도)	없음
지방세기본법	제9조(특별시의 관할구역 재산세의 공동과세)	지방세법 제111조 제1항에 따라 산출된 재산세액의 50% 세액 배분

출처 : 서정섭(2011)을 토대로 내용 수정

- 지자체 간 재정협력은 상호 지자체의 분담금 형태로 진행되고, 공동의 재원마련은 지자체의 세원의 과세자주권이 없기 때문에, 지자체 입장에서는 상호협력의 실효성 저하
  - 첫째, 재정자립이 낮은 지자체 간 분담금형태의 재정지원은 사무에 한정되어 위탁 및 협의회 형식으로 포화되어 더 이상의 협력적 사업발굴이 어려움
  - 둘째, 국비(균특회계)를 통한 연계 · 협력사업은 보조금이 개별 지자체로 지원되기 때문에, 공동사업으로 투자하기 보다는 소속 지자체 내 사업으로 전환하는 행태가 만연
  - 셋째, 지역상생발전기금과 서울시의 재산세의 공동과세는 포괄보조금의 형식으로 개별 지자체에 배분되기 때문에 자체 사업으로 활용(자체재원의 부족 현상)
- 지자체 상호협력을 촉진하는 협력제도와 재정적 지원체계를 연계하는 제도적 기반이 없기 때문에 지자체 협력체제는 국고보조금에 의존하거나, 협력체제들의 지속성이 낮아져 해산되는 경우가 많음
  - 〈그림〉에서 보듯이, 우리나라의 조합 및 상호협력사업과 재정적 지원행태를 보면 관광사업 및 경제자유구역의 형태만이 존재
  - 관광사업 및 경제자유구역의 서비스를 고려할 때 지자체 간 상호협력이 필요한 사업은 상호 간의 특정목적 지향성이 크다는 점
  - 이를 지원하는 재정적 지원제도는 지자체의 목적세 형식의 특별회계 및 기금의 운영 방식이 고려가 될 수 있음

〈그림-2〉 지자체 간 상호협력제도와 재정협력 특징



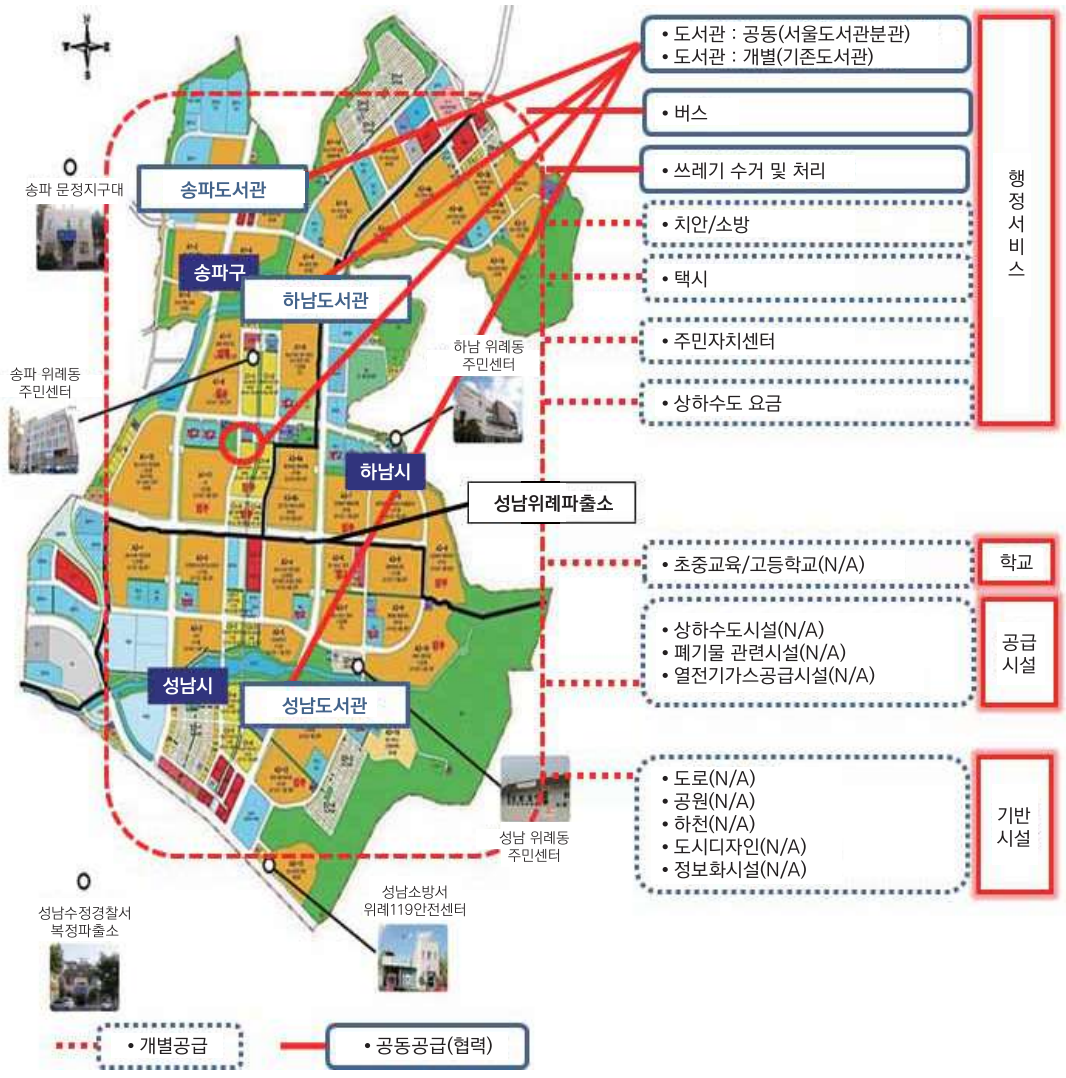
지자체 재정협력 사례: 위례시의 "재산세 재원의 공동 분담금제"

- '17년 위례신도시 주민불편 해소를 위한 업무협약을 체결하여 생활불편해소 추진과제를 점검하고 있으며 계획상 '20년 12월 시공업자 LH공사는 공공시설물 인수인계 및 관리 노하우 공유를 통해서 사후관리를 지자체의 몫으로 남게 됨
- '19년 3월 '위례신도시 상생협력 행정협의회'를 구성하여 중앙부처의 시 · 도 협력과제를 수행 중에 있고, 지자체 간 협력과제는 송파-성남-하남의 상생협력 행정협의회 실무자 중심의 실무협의회를 개최하였으나, 행정서비스, 학교, 인프라 공급시설, 기반시설 등의 협력과제 다수

〈그림-3〉 위례신도시 협력과제 추진현황

(개별 : ■ / 협력 : ◎)

과제명	운영방식	추진현황	재원조달
〈 중앙부처, 시·도 협력과제 〉			
1. 광역 교통체계 연장(위례-신사선 연장, 버스노선 확충, 트램 설치)	◎	검토 중	국고보조 매칭
2. 대규모 도서관 건립	■/◎	현재 상호대차 서비스 가능	자체 재원
〈 지자체 간 협력과제 〉			
1. 쓰레기종량제봉투 공동이용·수거·처리문제	◎	추진 중	자체 재원
2. 축제, 문화 행사 공동 개최 등 지역공동체 형성	◎		검토 중
3. 문화·체육시설 등 주민편익시설 공동 건립 및 이용	-	검토 중	검토 중
4. 공공시설물 인수인계 및 관리 노하우 공유	-	20년 추진예정	계획 요



• 재산세 기준 “공동분담금” 마련

– 재산세 기준은 각 지자체 재산세 비중, 지자체 세대당 재산세 비중, 지자체 인구구성비중등을 적용

	총액 (백만원, 인구수)	비중	재산세총액의 40% (백만원)	재산세 총액의 50% (백만원)	재산세 총액의 60% (백만원)
합계	43,311	100%	17,324	21,656	25,987
〈 재산세 비중 〉					
성남시	23,635	55%	9,454	11,818	14,181
송파구	12,617	29%	5,047	6,309	7,570
하남시	7,059	16%	2,824	3,530	4,235

	총액 (백만원, 인구수)	비중	재산세총액의 40% (백만원)	재산세 총액의 50% (백만원)	재산세 총액의 60% (백만원)
〈 세대당 재산세 비중 〉					
성남시	1.39	37%	6,380	7,975	9,570
송파구	1.40	37%	6,464	8,081	9,697
하남시	0.97	26%	4,480	5,600	6,720
〈 인구구성 비중 〉					
성남시	45,323	49%	8,466	10,582	12,699
송파구	28,233	30%	5,274	6,592	7,910
하남시	19,194	21%	3,585	4,481	5,378

지자체 간 상호협력촉진을 위한 재정협력제도 개선방안

단기방안 : 지자체 간 단일사업 및 주요사무를 대상으로 한 협력제고 방안

- 중앙부처 재정지원과 지자체 자체재원에 기반한 재정협력 활성화
  - 현행 법 · 제도 내에서 중앙부처의 재정지원(국고보조금, 특별교부세)이 지자체 간 협력사업에 재정지원을 할 수 있는 규정이 있음에도 불구하고, 협력사업의 지원책은 아직 활성화되지 못하고 있음
  - 「지방교부세법」과 「국가균형발전특별법」에서는 지방자치단체조합 및 지역 간 연계협력 사업에 관한 지원규정을 활용
- 「지방자치법」 개정을 통한 지방 간 협력체계 지원조항 신설
  - 현행 지방자치법에서는 조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출에 대해서 규약에 일임 이외에 지자체 간 협력의 재정지원에 관한 구체적인 지원방안이 마련되어 있지 않음

지방자치법 제147조(지방자치단체 상호 간의 협력)

지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 **행·재정적 근거를 마련하여** 협력하여야 한다.

- 「지방자치법」 개정을 통한 특별지방자치단체 설립으로 새로운 협력체계 시범사업화
  - 「지방자치법」에 규정된 특별지방자치단체조합 설립을 통한 사회 · 경제적 환경변화에 따른 광역행정수요에 대응함으로써 지자체 간 경쟁 유도

중 · 장기방안 : 계획에 기초한 지자체 간 협력제고 방안

- 지역발전상생기금을 활용한 지방 간 협력체계 재정지원 활성화
  - 현행 개별 지자체별 배분 방식 이외에 지자체 간 공동협력사업의 기금활용방안으로 확대하여 장기적으로 지자체 간 공동세의 시범사업화

지방자치법 기금관리기본법 제18조(발전기금의 용도) 발전기금은 다음 각 호의 용도로 운용한다.
4. 지역발전 및 **지자체 간 협력**을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원

- 「지역개발 및 지방 간 협력체제 특별법(가칭)」 제정
  - 「지역개발 및 지방 간 협력체제 특별법(가칭)」은 광역행정에 대응하기 위한 광역연합체를 기초로 지역종합계획에 필요한 1) 지역공동체 활성화를 위한 주민자치 실현, 2) 종합행정서비스(주택, 교통, 도시시설물), 3) 자연 · 문화적 자원, 4) 고용창출 및 지역경제, 5) 정부 간 협력, 6) 토지이용 등에 관한 내용을 포함하는 특별법
- 목적세 시설 또는 현행 목적세를 확대 개편한 재정협력 방안 모색
  - (방안 1) 재정협력 목적으로 하는 목적세를 신설하여, 특별회계로 운영하는 “재정협력 목적세”를 법제화
  - (방안 2) 현행 “지역자원시설세”를 확대 개편하여 “지방환경세”로 개편하여 재원으로 활용하는 방안

▶ 참고자료 : 전성만·조기현(2019), 「지자체간 상호협력촉진을 위한 재정협력제도 방안 연구」, 한국지방행정연구원 원문보기

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

제97호(2020. 6.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

지방자치단체 공공시설 운영현황 분석과 시사점

지방자치단체 공공시설 운영현황 공개제도[1)]

제도 개요

- 행정안전부는 일부 공공시설 관련 낭비사례를 방지하고 효율적이고 투명한 시설 관리 강화를 위해 공립도서관, 체육관 등 주민들이 주로 이용하는 지방자치단체 공공시설의 운영현황을 공개하는 제도를 2016년부터 시행함
- 대상시설 : 현재 운영 중인 일정 규모(기초 100억원 이상, 광역 200억원 이상) 이상 주요 공공시설

〈그림-1〉 유형별 공개대상 공공시설



• 문화시설
공립도서관, 박물관, 미술관, 문화예술회관, 청소년수련회관



• 체육시설
공립운동장, 체육관, 공공체육시설 (육상경기장, 야구장, 축구장, 수영장)



• 복지시설
종합사회복지관



• 기타시설
그 밖에 주민편의, 안전 등을 위한 공공시설

- 공개항목 : 시설개요(건립일, 연간이용인원, 총건립비용 등), 운영비용(인건비, 유지관리비 등), 수익(입장료, 임대료, 위탁료 등) 등
- 공개방법 : 모든 국민들이 자유롭게 볼 수 있도록 지방재정정보 홈페이지 '재정고(lofin.moi.go.kr)'에 게시

2014~2018년 공공시설 운영현황 검토

분석 대상 검토

- 2014년부터 2018년까지 공시된 총 시설수는 815개이며, 이중 부안군청사를 제외하면 814개 시설이 검토 대상임
  - 18개 사업은 2018년도 미제시 시설
  - 운영비용 미제시 시설은 5개(광주기아챔피언스필드, 마산야구장, 꿈자람구장, 금산인삼약초건강관, 블루스퀘어)이며, 이중 2개(꿈자람구장, 금산인삼약초건강관)는 2018년도 정보 미제시
- 이상치 검토 : 평균 대비 해당년도의 편차가 큰 경우
  - 연간 이용인원 자료의 경우, 814개 사업 중, 20.5%인 167개 사업이 이상치[2]로 의심되어 이용인원을 활용한 분석 곤란
  - 건립비용 자료의 경우, 2017년도의 모든 시설의 건립비용이 운영비용으로 제시됨에 따라 건립비용을 고려한 분석 불가
- 2014년부터 2018년까지 공시된 총 시설건수 815개 중에서 '부안군청사', '2018년도 미제시 시설', '운영비용 미제시 시설'을 제외하고 793건을 대상으로 검토함

연도별 운영수지 현황

- 2018년의 경우, 793건의 시설에서 -8,410억원의 순수지가 발생하였으며, 시설의 증가에 따라 지자체의 재정부담이 가중됨을 알 수 있음

〈표-1〉 연도별 운영수지 현황

(단위: 백만원)

구분	건수	건립비용	운영비(a)	수익(b)	수지비율(b/a)	순수지(b-a)
2018	793	26,719,783	1,711,069	870,064	50.85%	-841,005
2017	730	오류	1,550,788	784,469	50.59%	-766,319
2016	684	22,719,273	1,415,218	727,797	51.43%	-687,421
2015	648	21,739,121	1,287,375	683,617	53.10%	-603,758
2014	599	20,307,708	1,133,602	648,620	57.22%	-484,982

- 연평균 순수지는 14.75%, 시설수는 7.00% 증가하는 것으로 분석됨

〈표-2〉 연도별 순수지 분석 결과

구분		2018	2017	2016	2015	2014
순수지	합계(백만원)	-841,005	-766,319	-687,421	-603,758	-484,982
	증가율	9.7%	11.5%	13.9%	24.5%	-
시설수	합계(건)	793	730	684	648	599
	증가율	8.6%	6.7%	5.6%	8.2%	-
시설 평균 운영수지 적자(백만원)		-1,061	-1,050	-1,005	-932	-810

5개년 연평균 순수지 분석

- 793개 중, 손실 시설은 722개(91.0%)이며, 연평균 7,994억원의 손실 발생
- 반면에 이익 시설은 71개(9.0%)이며, 전국의 이익을 합하더라도 466억원에 불과함

〈표-3〉 손실 시설의 순손실 규모별 현황

구분	손실 시설			이익 시설		
	개수(개)	합계(백만원)	시설당 순수지	개수(개)	합계(백만원)	시설당 순수지
50억원 이상	21	-177,182.8	-8,437.3	59	15,149.0	256.8
40~50억원 미만	7	-31,480.1	-4,497.2	8	10,721.5	1,340.2
30~40억원 미만	20	-69,567.1	-3,478.4	3	6,864.4	2,288.1
20~30억원 미만	41	-101,793.1	-2,482.8	-	-	-
10~20억원 미만	146	-207,109.0	-1,418.6	-	-	-
10억원 미만	487	-212,246.9	-435.8	1	13,904.0	13,904.0
손실 시설 합계	722	-799,379.5	-1,107.2	71	46,638.9	656.9

운영손실 상위 시설

- 매년 50억원 이상 운영손실 시설은 21건임
- 광주문화예술회관과 인천문화예술회관의 경우, 5년 평균 순수지는 -200억원에 달함
- 참고로, 광주문화예술회관의 연평균 순수지가 건립비용의 46.6%에 달함

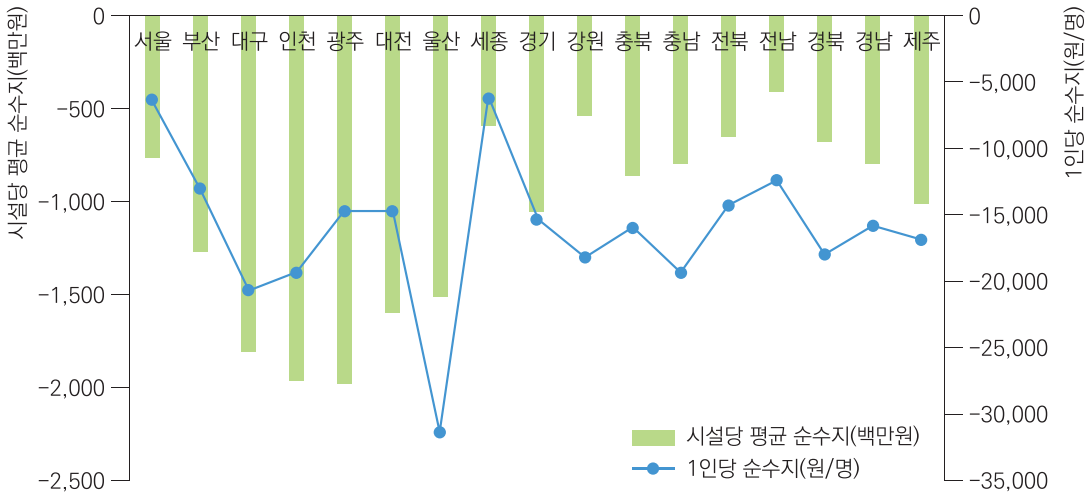
〈표-4〉 매년 50억원 이상 운영손실 시설 현황

시설명	건립비용	연평균 순수지		시설명	건립비용	연평균 순수지	
		금액	연도수			금액	연도수
광주문화예술회관	44,776	-20,856	5	영화의전당	167,850	-6,632	2
인천문화예술회관	58,658	-19,835	5	대구미술관	67,569	-6,494	5
서울역사박물관	34,411	-13,971	5	대전예술의전당	99,276	-6,261	5
울산문화예술회관	43,661	-12,986	5	중앙도서관(광명도서관)	19,035	-6,211	4
한성백제박물관	79,531	-9,839	1	한밭종합운동장	39,105	-5,554	5
대구오페라하우스	44,000	-7,347	5	군포중앙도서관	19,300	-5,502	5
부산광역시립미술관	42,073	-6,986	4	나래울화성시복합복지타운	49,210	-5,467	5
서울시립미술관	27,804	-6,853	2	미추홀도서관	21,467	-5,424	5
대구문화예술회관	26,200	-6,839	2	대구콘서트하우스	54,880	-5,398	5
부산문화회관	44,600	-6,805	2	청주시립도서관	13,150	-5,202	5
백제문화단지	330,425	-6,720	2				

시도별 현황

- 8개 시도(광주, 인천, 대구, 대전, 울산, 부산, 경기, 제주)의 시설당 평균 순수지는 10억원을 초과하며, 그중 광주, 인천, 대구는 시설당 평균 –20억원의 순수지를 보임
- 인구천명당 공공시설 순수지의 경우, 울산은 –31,403.7원/인으로 세종(–5,819.1원)의 5.4배 수준임

〈그림-1〉 시도별 시설당 평균 순수지 및 1인당 순수지



〈표-5〉 시도별 공공시설 운영 현황

구분	인구 (천명)	시설수 (개소)	건립비 (백만원)	연평균 순수지 (백만원)	시설당 평균 건립비 (백만원)	시설당 평균 순수지 (백만원)	1인당 순수지 (원/명)
합계	51,607	793	26,719,783	-752,740	33,695	-949	-14,586.0
서울	9,705	81	2,504,612	-61,992	30,921	-765	-6,387.7
부산	3,400	35	1,362,094	-44,272	38,917	-1,265	-13,021.2
대구	2,450	28	1,277,499	-50,568	45,625	-1,806	-20,639.9
인천	2,939	29	2,346,748	-56,856	80,922	-1,961	-19,345.2
광주	1,493	11	632,292	-21,769	57,481	-1,979	-14,580.5
대전	1,518	14	560,266	-22,355	40,019	-1,597	-14,726.7
울산	1,154	24	805,908	-36,240	33,580	-1,510	-31,403.7
세종	304	3	148,323	-1,769	49,441	-590	-5,819.1
경기	13,031	189	6,348,534	-200,393	33,590	-1,060	-15,378.2
강원	1,521	52	1,315,526	-27,720	25,299	-533	-18,225.1
충북	1,619	30	668,267	-25,753	22,276	-858	-15,906.5
충남	2,180	53	1,762,490	-42,211	33,255	-796	-19,362.8

구분	인구 (천명)	시설수 (개소)	건립비 (백만원)	연평균 순수지 (백만원)	시설당 평균 건립비 (백만원)	시설당 평균 순수지 (백만원)	1인당 순수지 (원/명)
전북	1,820	40	1,143,191	-25,950	28,580	-649	-14,258.2
전남	1,790	54	1,776,331	-22,048	32,895	-408	-12,317.6
경북	2,674	72	1,624,362	-48,468	22,561	-673	-18,125.5
경남	3,356	67	2,006,646	-53,319	29,950	-796	-15,887.7
제주	653	11	436,694	-11,058	39,699	-1,005	-16,933.8

주-1 : 건립비는 가장 최신인 2018년의 값을 적용함
주-2 : 순수지는 연도별 편차를 고려하여 2014년부터 2018년까지의 실적을 연평균한 값을 적용함

운영방식에 따른 순수지 비교

- 793건 중에 직영방식은 373건(47.0%), 위탁방식은 404건(51.0%), BTL방식 16건(2.0%)임
- 시설당 건립비용은 위탁→BTL→직영 순이기는 하나, 시설당 연평균 순수지로 보면, 위탁→직영→BTL 순임
  – 위탁방식은 시설당 건립비용이 높으나, 순수지가 가장 적은 방식임
  – 반면에 BTL방식은 시설당 건립비용은 위탁보다 적으나, 순수지가 2배에 달하여 운영비용이 높은 방식으로 볼 수 있음

〈표-6〉 시설 운영방식별 순수지 비교

운영방식	개수	2018년 기준 건립비용(백만원)		연평균 순수지(백만원)	
		합계	시설당 건립비용	합계	시설당 연평균 순수지
직영	373	9,930,968	26,624.6	-438,566	-1,175.8
위탁	404	16,222,372	40,154.4	-290,113	-718.1
BTL	16	566,443	35,402.7	-24,061	-1,503.8
합계	793	26,719,783	33,695.0	-752,740	-947.0

– 시설유형, 지역 등 구분 없이 5개년간의 전국 평균을 토대로 분석한 결과이기는 하나, 40년간 운영을 가정할 경우, 위탁방식이 지자체의 재정부담이 가장 적은 방식으로 도출됨
– 시설별-운영방식별 만족도, 이용자수 등의 정보가 수집된다면 지자체의 공공시설 운영계획 수립 시에 가이드라인으로 제시 가능

〈단순 비교〉
- 직영방식 : 건설비 266.25억원 + (11.76억원/년 × 40년) = 736.56억원
- 위탁방식 : 건설비 401.54억원 + (7.18억원/년 × 40년) = 688.78억원
- BTL방식 : 건설비 354.03억원 + (15.04억원/년 × 40년) = 955.55억원

시사점

지방재정분권 강화의 이면에는 지방재정을 집행하는 지방자치단체의 책임성이 뒷받침되어야 함

- 지방자치단체의 재정투자사업은 공공의 복지 차원에서 시설이 제공되므로 무료로 개방하는 시설, 또는 유료로 하되 민간시설보다 저렴한 시설 등이 많다는 점에서 운영수지비율을 1이상으로 준수하기 어려움
- 그렇다고 하더라도, 광주문화예술회관 및 인천문화예술회관에서 보는 바와 같이, 순수지가 –200억원(5년간 연평균)에 달한다는 것은 장기적으로 볼 때 심각한 재정 부담으로 작용하는 짐이 될 수 있음
  – 2018년 기준으로 793개 시설의 건립비용은 267,198억원이며, 매년 순수지가 –8,410억원에 달함
- 향후 지방자치단체가 추진할 공공시설에 대하여 사전에 객관적으로 타당성 평가를 하여 애초에 추진하지 못하거나 적정한 수준으로 건립을 유도하는 것도 중요하나, 이미 건립된 시설들에 대하여도 운영수지 또는 이용률 제고를 위한 실효성 있는 제도 마련이 필요함

당초 '지방자치단체 공공시설 운영현황 공개제도' 취지[3]에 따라 실효성 있는 운용이 필요하며, 다음과 같은 보완 사항 필요

- 첫째, 현행 공공시설 운영실적 정보에 오류가 다수 발견됨에 따라, 우선 공개되는 정보의 신뢰성 확보 필요
  – 이력관리제도와 같이 전문기관의 정보 및 실적 부진사업 관리 주체 필요
- 둘째, 단순 운영실적 정보 공개에 그치지 않고, 실적(운영수지, 이용자수)이 부진한 사업 분석을 통해 관리 방안을 마련하여 재정 낭비 최소화 필요
  – 실적 부진시설을 대상으로 운영수지 개선 및 이용자 증대를 위한 ①자체관리계획 수립 및 이후 과정 모니터링, ②실적 부진시설 현장 실사 및 컨설팅, ③실적 심각시설 행정 조치(ex, 투자심사 시, 유사 시설 추진 불가) 등 제도 보완 마련

1) 행정자치부 보도자료(2015년 9월 24일)

2) 검토 방법 : $\frac{\text{각연도별 이용인원}}{\text{연평균 이용인원}}$ 이 150% 이상이 포함된 사업

3) 정재근 행정자치부 차관은 "앞으로 낭비되는 시설을 방지하기 위해 사전에 지방재정 투자사업 심사를 대폭 강화하는 한편, 공공시설 운영현황도 전면 공개하여 공공시설의 관리 개선을 통해 재정건전성을 제고해 나가겠다."고 밝혔다.

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

제98호(2020. 7.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

읍면동 찾아가는 보건복지팀 운영 개선방안
- 조직, 인사, 일하는 방식을 중심으로 -

읍면동 찾아가는 보건복지팀 설치 배경 및 문제 제기

- 읍면동 사회복지의 경우, 2016년부터 국민의 복지체감을 제고하고 복지사각지대를 해소하기 위해 찾아가는 복지사업이라는 이름으로 추진되다가 2018년부터는 보건사업이 추가된 “찾아가는 보건복지사업”으로 확대되어 보건복지상담, 보건복지 사각지대 발굴, 통합사례관리, 지역자원 발굴 및 지원 등의 서비스를 읍면동에 제공하고 있음
- 읍면동 찾아가는 보건복지팀의 경우, 전국 읍면동 중 83.6%인 2,911개소(2019년 기준)에 설치되어, 관련 사업이 적극적으로 추진되고 있는 실정임
- 그러나 현장 일각에서는 읍면동 찾아가는 보건복지팀이 기대만큼 효율적으로 그리고 효과적으로 관련 사업을 추진하지 못하고 있다는 의견이 있음

읍면동 찾아가는 보건복지팀 설치·운영의 주요 쟁점

- 읍면동의 찾아가는 보건복지팀 설치 · 운영을 진단할 틀 구성은 조직설계의 타당성, 인사운용의 합리성 및 일하는 방식의 효율성 영역으로 구분한 후, 5가지 쟁점을 도출하였음

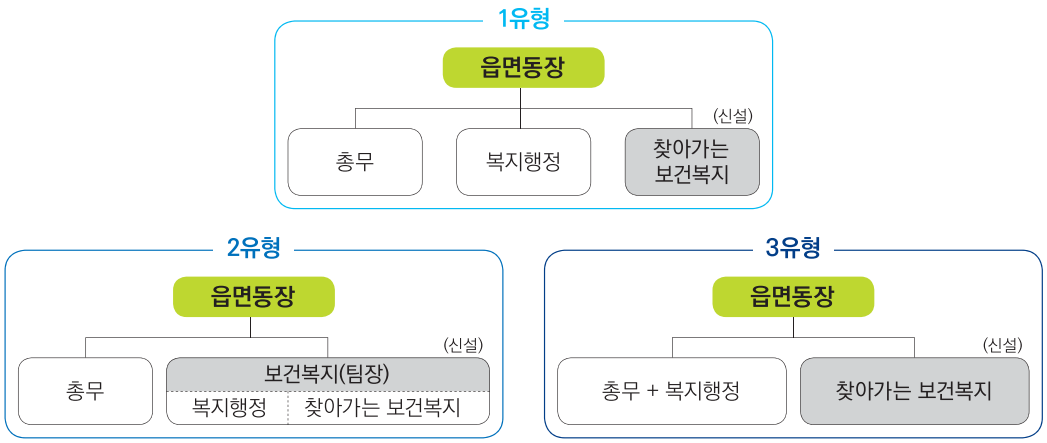
〈표-1〉 읍면동 보건복지 쟁점

영 역	쟁 점
조직설계의 타당성	읍면동 보건복지팀의 효율성 차원
인사운용의 합리성	읍면동 보건복지인력 순증충원
	역량교육 강화
일하는 방식의 효율성	민관협력의 내실화
	유사서비스 간 통합 내지 연계성 확보

쟁점 1: 읍면동 보건복지팀의 효율성 차원

- 찾아가는 보건복지의 체감제고를 위해 읍면동 주민센터 내에 아래와 같은 3가지 유형 중 하나로 선택되어 설치된 바 있음
- 그러나 동일한 팀 내 복지행정과 찾아가는 보건복지가 함께 업무 분장된 2유형을 제외한 1유형 및 3유형의 경우 증가하는 보건복지행정 수요에 효과적으로 대응하기에 상대적인 장점이 있는 반면에, 업무간 연계성, 인력운영의 여력 등 업무추진에 있어서 2유형에 비해 비효율적이라는 의견이 있음
- 인력측면의 경우 1유형은 복지관련 팀장이 2명이라는 점에서, 그리고 업무측면의 경우 1유형 및 3유형은 복지행정과 찾아가는 보건복지업무가 구분된 별도 팀에서 각각 추진되는 바, 유기적인 복지업무의 연계성에서 단점을 갖고 있다는 점에서 1유형 및 3유형의 경우 2유형에 비해 비효율적이라는 의견이 있음

〈그림-1〉 읍면동 찾아가는 보건복지팀 유형



자료: 행정안전부·보건복지부 「2020년 찾아가는 보건복지서비스 매뉴얼」 재구성

쟁점 2: 읍면동 사회복지인력 순증 충원 차원

- 주민의 보건복지 체감 제고를 위해 읍면동 찾아가는 보건복지팀에 상당히 많은 인력이 배치됨에도 불구하고, 충원인력에 비해 읍면동 보건복지 체감이 기대만큼 제고되지 않음
- 이와 같은 낮은 체감의 원인들 중 하나로, 읍면동 보건복지 인력충원의 순증 문제를 들 수 있음
  - 보건복지인력이 읍면동 사회복지업무에 충원되는 경우, 기존에 사회복지업무를 담당하던 다른 직렬(대표적으로 행정직)인력이 다른 부서로 배치되고, 그 자리에 복지직이 충원되어 실제적으로는 보건복지인력의 충원 효과가 나타나지 않음

쟁점 3: 역량교육 강화 차원

- 초기상담, 사례관리 등 실무업무의 경우 상당수준의 전문성이 요구된다는 점에서 역량교육은 반드시 필요함
- 하지만, 보건복지 역량교육을 받은 실무자인력이 생각보다 많지 않은데, 이는 평소 업무적 과중과 먼 거리 교육장에 대한 부담에 기인한 것으로 알려짐
- 한편, 읍면동 보건복지서비스의 적극적인 구현을 위해 역량교육을 읍면동장까지 확대해야 한다는 의견이 많이 있음

쟁점 4: 민관협력의 내실화 차원

- 기존의 읍면동 보건복지서비스 경우 제한된 인력과 예산으로 서비스전달, 지원대상과 자원 발굴, 자원지원 및 연계 등의 확대에 일정부분 한계가 있었음
- 한편 이와 같은 한계를 보완하는 민관협력은 자생적 지역복지의 안전망을 촘촘히 구축토록 하는데 매우 중요한 요인임에도 불구하고, 형식적으로 운영되는 경우가 많은 편임

쟁점 5: 유사서비스간 통합 내지 연계성 확보 차원

- 읍면동 보건복지의 경우 한편으로는 본청 사회복지 관련 조직들(예: 주민복지팀, 드림스타트팀 등)과 수직적 협력관계가 형성되어 있고, 다른 한편으로는 보건복지연계를 위해 읍면동에 방문간호사를 배치하고 있다는 점에서 일정 부분 보건소(예: 방문보건팀)와 수평적 협력관계도 형성되어 있음
- 하지만, 이와 같은 내부조직간 협력관계에도 불구하고, 실상은 협력을 통한 시너지(synergy)를 발휘하기는커녕 유사 · 중복된 서비스(예, 드림스타트사업, 방문보건사업)가 개별 팀별로 추진되고 있는 실정임
- 이와 같은 문제는 읍면동 보건복지와 관련 조직의 유사서비스를 통합 내지 연계함으로써, 일정 부분 서비스전달체계의 효율성이 확보될 수 있을 것으로 기대됨

읍면동 찾아가는 보건복지팀 설치·운영 개선방안

쟁점 1: 읍면동 보건복지팀의 효율성 차원

- 읍면동 보건복지팀 유형선택에 관해 지역여건에 따른 실질적인 자율성을 지자체에게 부여하여 읍면동 보건복지팀의 효율성을 제고. 단, 팀장보직이 축소되는 2유형으로 전환 시 사회복지직 반발이 예상되는 바, 이에 대한 대책강구도 필요

쟁점 2: 읍면동 보건복지인력의 순증 충원 차원

- 지자체와 중앙정부가 읍면동 보건복지인력 충원 및 이와 연계된 전체 인력 순증 여부를 함께 점검하고 이를 위반한 경우 인건비지원 일정 부분을 제한. 단, 본청과 읍면동간의 사회복지 인력의 이동 및 읍면동과 보건소간의 보건인력의 이동은 제외

쟁점 3: 역량교육 강화 차원

- 광역수준 시도연수원 활용, 해당지자체 내지 광역 지자체에서 읍면동 사례관리를 공유하는 워크숍, 간담회 등의 정기적 개최, 지역대학의 보건복지학과와 연계하여 관련 프로그램 구성 및 역량교육 제공 등을 통해 지자체의 역량교육의 근접성을 확보하고, 역량교육의 대상자 확대 차원에서 동장에 관한 역량교육을 의무화함

쟁점 4: 민관협력의 내실화 차원

- 읍면동 사회복지의 민관협력 중심에 있는 지역사회보장협의체의 경우, 협의체위원 확보의 어려움을 완화하기 위해 인근 읍면동 단위 간의 통합을 허용하는 운영자율권을 지자체에게 부여
- 각종 다양한 회의, 포럼, 세미나 개최 등 협의체 운영의 금전적 어려움을 완화하기 위해 국고 내지 시도 보조금 형태의 예산 지원

- 읍면동의 다양한 주민조직간 갈등을 완화하기 위해 대표적인 읍면동 주민조직인 주민자치회와의 유사중복 기능관계를 재정립함으로써, 민관협력의 내실화를 도모

쟁점 5: 유사서비스의 통합성 확보 차원

- 읍면동 사례관리와 유사한 지자체 본청업무인 드림스타트사업을 읍면동 사회복지업무로 이관하고, 읍면동배치 방문간호사와 보건소간 정보공유를 강화하고, 자원공동활용 강화할 필요가 있음

〈표-2〉 읍면동 찾아가는 보건복지팀 개선방안

영 역	주요 쟁점	방 안
조직 설계의 타당성	읍면동 보건복지팀 효율성 차원	• **(중앙정부)** 읍면동 찾아가는 보건복지팀 유형선택에 관한 실질적인 지자체 자율성 부여 ☑ 지역여건에 따른 지자체의 자율적인 유형선택권 부여 • **(지자체)** 2유형 전환 시 팀장보직 축소에 따른 대책 필요
인사 운용의 합리성	읍면동 보건복지인력 순증 충원 차원	• **(지자체·중앙정부)** 읍면동 보건복지 충원인력 순증과 이와 연계된 읍면동 전체 인력 순증여부 점검 • **(중앙정부)** 순증 위반 시 인건비지원 일정부분 제한
	역량교육 강화 차원	• **(지자체)** 역량교육 근접성 확보 ☑ 시도연수원 활용 ☑ 해당 지자체 내지 광역 지자체에서 읍면동 사례관리를 공유하는 워크숍, 간담회, 회의 등을 정기적으로 개최 ☑ 지역대학의 보건복지학과와 연계하여 관련 프로그램 구성 및 역량교육 제공 • **(지자체)** 역량교육 대상자 확대 ☑ 동장 역량교육 의무화 검토
일하는 방식의 효율성	민관협력 내실화 차원	• **(중앙정부)** 지역보장협의체 운영에 관한 지역자율권 부여 ☑ 인근 읍면동단위 지역사회보장협의체간 통합 허용 • **(중앙정부)** 협의체 운영예산 보조금 지원 ☑ 국고 내지 시도보조금 형태의 예산 지원 • **(중앙정부)** 주민자치회와의 관계 재정립 ☑ 통합을 포함하여 지역여건에 따라 지자체가 자율적으로 관계 재정립을 할 수 있도록 허용 ☑ 주민자치회 보건복지 분과위원회 활용 ☑ 기존 지역사회보장협의체 구성원 위상 제고 필요
	유사 서비스 통합성 확보 차원	• **(중앙정부)** 드림스타트사업의 읍면동 사회복지업무로의 이관 검토 • **(지자체)** 읍면동배치 방문간호사와 보건소간 정보공유 강화 및 자원 공동 활용

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

제99호(2020. 7.)
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

중앙-지방 간 복지사업 재원분담 체계 재정립

사회복지 관련 국고보조사업 확대로 지방재정 부담 증가

2019년 당초예산 기준 1,932개(90.6조 원) 국고보조사업(내역사업)이 수행되고 있으며, 국고보조사업은 지속적으로 증가하고 있는 추세임

- 국고보조사업은 지방자치단체의 대응지방비를 필요로 하며, 「지방재정법」 제22조 제2항에서는 국고보조사업 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 지방자치단체 예산에 계상하도록 규정함
- 이로 인해 국고보조사업의 증가는 지역 특성에 부합하는 재정운영을 어렵게 하고 지방재정을 경직적으로 만드는 주요 원인으로 작용함
- 국고보조사업 대응지방비는 2008년 12.1조 원에서 2019년 28.7조 원으로 연평균 8.2% 증가한 것으로 나타남

최근 저출산 · 고령화로 인해 기초연금, 아동수당 등 사회복지 관련 국고보조사업이 급격하게 증가하고 있음

- 국고보조사업 중 보건복지부 사업비는 51.5조 원으로 총 사업비의 56.9%를 차지하고 있음
- 사업비 규모 기준 상위 10개 국고보조사업 중 보건복지부 사업이 8개로 가장 많으며, 이들의 사업비 합계는 41.7조 원으로 총 사업비의 46.0%를 차지함
- 보건복지부 소관 8개 사업의 대응지방비는 11.7조 원으로 총 사업비의 12.9%를 차지하고 있으며, 광역–기초 간 지방비 부담비율은 58:42로 나타남

〈표-1〉 2019년 기준 국고보조사업 재원분담 현황(상위 10개 사업)

(단위 : 백만원, %)

소관부처	세부사업	사업비				
		합계	국비	시도비	시군구비	기타
보건복지부	기초연금지급	14,835,271 (100.00)	11,545,439 (77.82)	1,263,469 (8.52)	2,026,364 (13.66)	0 (0.00)
	의료급여경상보조	8,950,744 (100.00)	6,876,851 (76.83)	2,043,162 (22.83)	30,731 (0.34)	0 (0.00)
	영유아보육료 지원	4,726,866 (100.00)	3,439,643 (72.77)	775,893 (16.41)	511,330 (10.82)	0 (0.00)

소관부처	세부사업	사업비				
		합계	국비	시도비	시군구비	기타
보건복지부	생계급여	4,501,060 (100.00)	3,661,160 (81.34)	538,359 (11.96)	301,542 (6.70)	0 (0.00)
	아동수당 지급	2,965,735 (100.00)	2,167,423 (73.08)	416,557 (14.05)	381,755 (12.87)	0 (0.00)
	보육교직원 인건비 및 운영지원	2,342,243 (100.00)	1,186,465 (50.66)	728,811 (31.12)	426,967 (18.23)	0 (0.00)
국토교통부	주거급여지원	1,936,752 (100.00)	1,553,852 (80.23)	244,499 (12.62)	138,400 (7.15)	0 (0.00)
보건복지부	노인일자리 및 사회활동지원	1,741,307 (100.00)	823,460 (47.29)	433,775 (24.91)	484,072 (27.80)	0 (0.00)
	장애인활동지원	1,646,748 (100.00)	1,090,138 (66.20)	313,204 (19.02)	243,406 (14.78)	0 (0.00)
농림축산식품부	일반농산어촌개발	1,485,870 (100.00)	1,070,747 (72.06)	50,294 (3.38)	364,652 (24.54)	177 (0.01)

자료 : 행정안전부(2019). 2019회계연도 보조금확정내시현황.

사회복지 국고보조사업의 합리적인 재원분담 기준 부재

관련 법령[1]에서 사회복지 국고보조사업의 중앙–지방 간 재원분담 기준을 규정하고 있지만, 장기간 미개정되어 현실과 일치하지 않는 문제가 발생하고 있음

- 중앙–지방 간 국고보조사업 재원분담 기준은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령(이하 보조금법 시행령)」 [별표 1]에 규정되어 있음
- 광역–기초 간 국고보조사업 재원분담 기준은 「지방재정법 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙(이하 지방재정법 시행규칙)」 [별표]에 근거하고 있음
- 그러나 「보조금법 시행령」과 「지방재정법 시행규칙」은 장기간 미개정되어 실효성이 낮은 실정임
- 「보조금법 시행령」에 규정된 사회복지 분야 70개 사업 중 46개가 규정된 기준보조율을 준수하지 않고 있는 것으로 나타남

〈표–2〉 국비 기준보조율 준수 여부

(단위 : 개)

구분	준수	미준수			합계
		초과	미달	소계	
공공질서 및 안전	2	1	1	2	4(2.2%)
농림해양수산	13	11	18	29	42(23.1%)
문화 및 관광	1	5	6	11	12(6.6%)

구분	준수	미준수			합계
		초과	미달	소계	
사회복지	24	25	21	46	70(38.5%)
산업중소기업	7	3	9	12	19(10.4%)
수송 및 교통	3	3	2	5	8(4.4%)
일반공공행정	0	0	2	2	2(1.1%)
환경보호	6	8	11	19	25(13.7%)
합계	56(30.8%)	56(30.8%)	70(38.4%)	126(69.2%)	182(100.0)

자료 : 행정안전부 내부자료.

「보조금법 시행령」과 「지방재정법 시행규칙」 간 연계성이 낮아 국고보조사업에 대한 중앙-광역-기초 간 재원분담이 명확하게 이루어지지 못하고 있음

- 「보조금법 시행령」에 규정된 121개 사업과 「지방재정법 시행규칙」에 규정된 111개 사업 중 67개 사업만이 동일한 사업이며, 나머지 사업들은 중앙-지방 또는 광역-기초 간 재원분담 기준만 제시하고 있음
- 또한 현재의 기준은 일부 국고보조사업만을 대상으로 하고 있어 전체 국고보조사업을 포괄하지 못하는 한계를 가지고 있음

사회복지 국고보조사업의 중앙-광역-기초 간 합리적 재원분담 기준 필요

「보조금법 시행령」 상의 121개 사업과 「지방재정법 시행규칙」 상의 111개 사업 간 재원분담 기준의 연계가 필요함

- 먼저 「보조금법 시행령」과 「지방재정법 시행규칙」 사업의 연계를 통해 중앙-광역-기초 간 사회복지 국고보조사업의 기준부담률을 일치시키는 것이 필요함
- 일본의 경우 관련 법령이나 지침을 통해 중앙-광역-기초 간 재원분담 기준을 구체적으로 제시하고 있음(예를 들어 '저소득자 보험료 경감부담금 사업'의 경우 「개호보험법 시행령」 제38조에서 국가 50%, 광역 25%, 기초25%의 재원분담 비율을 규정하고 있음)

국고보조사업 일몰제와 연계하여 「보조금법 시행령」 상의 121개 사업과 「지방재정법 시행규칙」 상의 111개 사업의 현실 적합성을 제고하기 위한 노력이 필요함

- 「보조금법 시행령」과 「지방재정법 시행규칙」에 규정된 사회복지 국고보조사업 중 현재 수행되지 않고 있는 사업은 규정에서 삭제하고, 실제 수행되고 있는 사업 중 중요한 사업들은 규정에 포함시킬 필요성이 있음

정부 간 복지사업 관련 역할 분담

중앙-지방 간 복지사무와 복지재정에 대한 배분원칙이 개선되어야 함

- 중앙정부가 해야 할 복지사업은 중앙정부가 책임지고, 지방이 해야 할 복지사업은 지방이 책임지는 원칙이 수립되어야 함

- 예를 들어 국가최저 수준을 반영한 보편적 사회보장급여(아동수당, 기초연금 등)는 원칙적으로 중앙정부에서 부담하고, 지역특성이 반영된 사회서비스(복지 연계 일자리, 서비스 제공 등)는 지방자치단체가 담당하는 방안을 고려해 볼 수 있음
- 그리고 중앙과 지방이 공동으로 부담해야 할 국고보조사업이 있다면, 사업의 책임 수준에 맞추어 국고보조율의 합리적인 조정이 이루어져야 함

현행 중앙–지방 간 지방재정부담심의위원회의 역할을 강화하고, 지방재정부담심의위원회에 중앙–광역–기초가 모두 참여하는 방안을 검토할 필요성이 있음

- 현재 중앙–지방 간 지방재정부담심의위원회가 설치 · 운영되고 있지만, 지방자치단체 의견이 전달 · 반영될 수 있는 메커니즘은 부족한 실정임
- 실질적인 재정 집행은 기초자치단체에서 이루어짐에도 불구하고, 비용에 대한 의사결정과정에서 기초자치단체가 목소리를 낼 수 있는 시스템이 갖추어져 있지 않음
- 특히 복지사업 등에 관한 광역–기초 간 재원분담 과정에서 기초자치단체의 의견을 반영할 수 있는 제도적 장치가 부족함
- 이러한 측면에서 중앙–광역–기초가 공동으로 예산을 부담하는 사회복지 국고보조사업의 경우 반드시 기초자치단체와의 예산 협의를 거쳐 시행하도록 하는 제도(가칭 '광역–기초 간 지방재정부담심의위원회')를 마련할 필요성이 있음

1) 여기서 관련 법령은 「보조금법 시행령」과 「지방재정법 시행규칙」을 의미한다.

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

No.101 2020. 8.

꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

KRILA policy brief

'더 나은 삶'과 사회적 관계망, 그리고 공공정책의 대응전략

OECD '더 나은 삶 지수(Better Life Index, BLI)'와 한국의 순위

OECD는 2011년 국가별 웰빙 수준을 측정하고 비교할 수 있는 통합지수인 '더 나은 삶 지수'를 제시

- BLI는 국민의 생활에 영향을 미치는 11개 영역(교육, 직업, 안전, 주거, 시민참여, 일과 삶의 균형, 건강, 삶의 만족, 환경, 소득, 공동체), 24개 지표(19개 정량, 5개 정성)로 구성된 측정체계

한국의 경우 전체 OECD 국가 중 20위권 후반대에 랭크되어 있으며, 2018년의 경우 전체 30위

- 2011년 26위 → 2012년 24위 → 2013년 27위 → 2014년 25위 → 2015년 27위 → 2016년 28위 → 2017년 29위 → 2018년 30위로 나타나 전체 조사대상 국가 38개 중, 중 · 하위권에 머무르는 실정

BLI에서 공동체(community) 영역은 개인들의 사회적 관계망의 질(quality of support network)의 단일 지표로 구성되는데, 우리나라는 사회적 관계망(social connections)의 질 수준이 OECD 전체 최하위

- 전체 36개국 중 사회적 관계망의 질이 2014년 34위에서 2015년 36위로 하락하였으며, 2018년에는 전체 40개국 중 최하위인 40위
- 따라서 우리나라 사회적 관계망의 실태를 면밀하게 분석하고, 대응전략을 마련해야할 필요성 증대

우리나라 사회적 관계망 실태

사회통합실태조사(2017) 데이터를 분석한 결과, 1) 우울할 때 대화 상대가 있고, 2) 아플 때 도와줄 사람이 있으며, 3) 금전적 문제가 발생할 때 도움을 받는 등, 모두 가능한 국민은 전체의 약 69.6% 정도

〈표 1〉 사회적 관계망 지표*와 관련 변수 (사회통합실태조사 분석결과, 2017년 기준)

구분	관계망 지표*		(1)목돈 차입 가능성		(2)아플 때 도움 가능		(3)우울할 때 대화 가능	
	빈도	(%)	빈도	(%)	빈도	(%)	빈도	(%)
있음 = 1	5,568	**69.6**	5,982	**74.8**	7,064	**88.3**	7,296	**91.2**
없음 = 0	2,432	**30.4**	2,018	**25.2**	936	**11.7**	704	**8.8**

구분	관계망 지표*		(1)목돈 차입 가능성		(2)아플 때 도움 가능		(3)우울할 때 대화 가능	
	빈도	(%)	빈도	(%)	빈도	(%)	빈도	(%)
1~2명	-	-	4,530	56.6	5,013	62.7	4,183	52.3
3~4명	-	-	1,274	15.9	1,800	22.5	2,375	29.7
5~9명	-	-	144	1.8	208	2.6	612	7.7
10명 이상	-	-	34	0.4	43	0.54	126	1.6

* (사회적) 관계망 지표는 사회통합실태조사(2017)에서 목돈 필요시 차입이 가능한 사람 수 (1)와 몸이 아플 때 도움을 받을 수 있는 사람 수 (2), 그리고 우울할 때 대화 가능한 사람 수 (3) 등 세 변수 모두 1명 이상 존재하는 경우를 1, 그 이외를 0으로 조작적 정의
* 마이크로데이터 통합서비스(MDIS, https://mdis.kostat.go.kr/index.do), 사회통합실태조사(2017) 데이터 분석 결과

'사회적 관계망 지수'와 밀접한 관련이 있을 것으로 보이는 고독 정도를 보면, 국민의 약 21% 정도가 외롭다고 느끼고 있으며, 아무도 알지 못한다는 부정적인 의사도 약 13.5%를 차지

〈표 2〉 고독 정도 (사회통합실태조사 분석결과, 2017년 기준)

구분	외롭다고 느끼는 정도		아무도 알지 못한다고 느끼는 정도	
	빈도	(%)	빈도	(%)
전혀 그렇지 않다	2,980	**37.3**	3,572	**44.7**
별로 그렇지 않다	3,358	**42.0**	3,350	**41.9**
약간 그렇다	1,517	**19.0**	977	**12.2**
매우 그렇다	145	**1.8**	101	**1.3**

* 마이크로데이터 통합서비스(MDIS, https://mdis.kostat.go.kr/index.do), 사회통합실태조사(2017) 데이터 분석 결과

사회적 관계망은 사회적 자본 특성과 밀접히 연계

더 나은 삶 지수(BLI)에서 공동체 영역은 사회적 관계망의 단일 지표로 구성되어 있으며, 이는 특히 어려움에 처했을 때 도움을 청할 수 있는 사람이 있는가의 단일 문항만을 고려

- 이는 공동체 활성화의 측면과도 간접적으로 연계되어 있다고 볼 수 있지만, 오히려 신뢰, 네트워크(연결망), 사회적 규범 등으로 구성되는 사회적 자본 논의와 더욱 밀접하게 관련되어 있다고 볼 수 있음

사회적 자본은 대표적으로 신뢰 및 사회적 관계망, 규범 등으로 구성되는 개념으로서, 현재까지의 선행연구들은 사회적 자본의 개념 그 자체가 다차원적 특성을 가지고 있어 다양한 정책부문을 통해 접근될 수 있음을 강조

- 개인적 수준에서는 사회적 관계 형성을 위해 개인의 역량을 함양할 수 있는 기회를 확충하는 공공정책의 필요성을 강조
- 지역 공동체 수준에서는 이웃관계를 포함하여 지역적 자원을 육성하는 것을 강조
- 도시/국가 수준에서는 신뢰나 규범 등 포괄적 접근의 필요성을 강조

사회적 관계망 영향요인

사회적 관계망이 사회적 자본과 밀접한 관련을 갖는다고 본다면, 사회적 관계망 역시 다양한 정책부문의 영향효과를 검증해 볼 필요성이 대두

사회적 관계망에 대한 사회참여, 신뢰정도, 그리고 다양한 정책부문의 영향효과를 살펴보기 위해 서울서베이(2017) 데이터를 활용하여 로짓(binary logit) 분석을 실시하였으며, 주요 분석결과를 요약하면 다음과 같음

- 정부 · 이웃 · 가족 등 사회 일반에 대한 종합적 신뢰도가 증가할수록 통계적으로 유의하게 사회적 관계망 증가
- 자원봉사 · 마을만들기 · 지역모임 등 사회적 참여가 많을수록 사회적 관계망도 증가
- 문화환경 만족도, 체감안전 만족도, 지역생활환경 만족도 및 보행환경 만족도 등의 값이 커질수록 모두 사회적 관계망 지표 증가에 유의한 효과

부문별 영향효과의 비교

- 사회적 관계망 지표에 대한 사회신뢰, 사회참여의 영향력이 가장 큰 것으로 나타남
- 구체적으로 사회 신뢰를 정부 · 이웃 · 가족에 대한 신뢰로 세부 구분하였을 때 가족 ▸ 이웃 ▸ 정부의 순으로 각 세부요인의 영향력이 사회적 관계망 요인에 크게 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 사회참여의 경우, 마을만들기 사업 참여 ▸ 자원봉사 참여 ▸ 지역 모임 참여의 순으로 큰 영향을 미치는 것으로 나타남
- 타 정책부문의 영향효과에 있어서는 문화 및 복지환경 만족도 ▸ 보행 및 지역생활 환경 만족도 ▸ 체감 안전 만족도의 순으로 영향을 크게 미치는 것으로 나타남

〈표 3〉 사회적 관계망 영향요인 순위

영향력 순위	변수	정책부문	관련부처
1	마을만들기, 도시재생 등 지역 공동체 단위 사업 참여	주민참여(공동체)	행정안전부/국토교통부
2	문화, 복지 환경	문화·복지	문화체육관광부/보건복지부
3	보행 및 지역생활 환경	거주환경	국토교통부
4	가족(결혼 및 가족신뢰)	가족	여성가족부
5	연령	노인 복지	보건복지부
6	경제(가구소득)	일자리·경제	다부처
7	교육수준	교육	교육부
8	안전	안전	행정안전부
9	사회참여(자원봉사)	사회참여	행정안전부
10	사회참여(지역모임)	주민참여(공동체)	행정안전부

* 사회적 관계망에 대해 개인적 요인, 사회참여, 주요 정책부문에 대한 만족도가 미치는 영향을 살펴보기 위해 서울서베이(2017) 데이터를 활용하여 로짓(binary logit) 분석을 실시한 결과의 요약이며, 자세한 분석 결과는 하단의 보고서 원문 참조

즉 다양한 정책부문 별 영향효과 분석에 따르면 마을만들기 등 지역 주민의 참여에 기반한 지역단위 사업이 사회적 관계망 지표 향상에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 판단 가능

- 이와 함께 지역의 문화 및 복지환경, 그리고 보행 및 주거환경에 관한 만족도를 높일 수 있는 사업이 관계망지표 개선에 효과적
- 가족(결혼여부 및 가족 신뢰), 교육수준, 안전 등의 정책 부문 역시 사회적 관계망에 긍정적인 영향을 미침으로서 장기적으로 지표 개선에 도움이 될 가능성이 높음

◎ 사회적 관계망 증진은 다양한 정책부문이 결합된 종합적 성과로 이해해야

해외의 경우 사회적 자본 증진을 위한 공공정책은 다양한 부문의 포괄적이고 협력적인 접근이 이루어져야 함을 강조

- 영국의 경우 일과 생활의 균형, 평생학습, 공간계획 등의 정책 부문의 중요성 강조
- 캐나다의 경우 사회적 소외계층을 위한 지원, 생애 전환기에 있는 사람을 위한 지원, 다양한 주체(공공, 민간, 시민사회)의 협력 및 네트워킹을 통한 지역 커뮤니티 개발 정책의 필요성을 강조
- OECD는 사회적 자본 증진을 위해서는 가족정책, 자발적 참여 지원 정책, 민주적 의사결정 지향적 정부 정책 과정, 정보통신기술의 활용, 보건과 지역사회 연계 등의 중요성을 강조

서울서베이(2017) 데이터를 활용한 실증분석 결과에서도 다양한 정책부문이 사회적 관계망에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석됨

즉 사회적 관계망을 포괄하는 사회적 자본 증진은 다양한 부문/정책을 함께 고려하고 연계 · 협력시스템을 구축함으로써 장기적으로 가져올 수 있는 효과로 이해하는 것이 적절함을 시사

◎ 사회적 관계망 증진을 위한 공공정책의 방향성 및 대응전략

기본방향

- 사회적 관계망 향상을 위한 종합적 접근
- 다양한 주체의 협력 및 참여 강화
- 성과창출을 위한 중장기 전략적 대응
- 국민 홍보 및 제도적 기반 강화

추진전략 및 과제

- 시책의 연계화 및 종합화: 사회적 관계망을 강화 · 향상시키기 위해서는 다수의 부처가 추진하고 있는 사업의 연계 및 종합적 지원이 중요하며, 이를 위해 유사한 사업 및 시책을 정책부문으로 복합화
- 사회 관계망 강화 기본계획의 수립을 통한 체계성 확보

- 정책 우선 순위제 도입 및 추진: 사회적 관계망 영향력 분석결과에 따른 정책 부문별 우선순위 및 각 정책 부문별 중장기 추진 전략 수립
- 중앙 및 지자체 추진의 조사 및 평가 연계 강화: 통계청 사회조사의 사회적 관계망 부문 강화, 국조실 주관 사회적 관계망 및 공동체 조사 시행, 사회통합실태조사 사회적 관계망 및 공동체 조사 강화, 지자체 합동평가 반영, 지자체 행복조사 반영
- 공동체 가치에 대한 교육 및 홍보 강화: 초중고 학생을 대상으로 한 사회적 가치, 공동체 가치의 중요성 교육, 일반인을 대상으로 한 홍보 강화

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

No.102 2020. 8.
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
KRILA policy brief

일본 제2기 지방창생, 도쿄권으로의 일극집중 시정의 의미

2017년부터 수도권 순유입 증가추세, 지역격차 확대

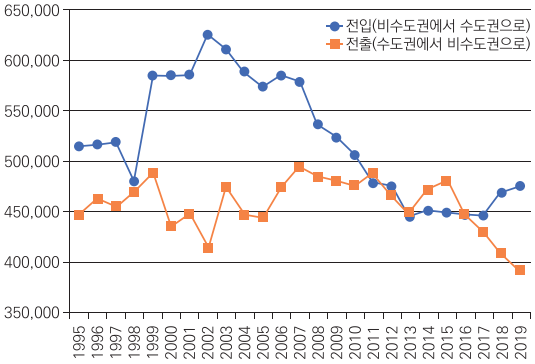
전후 우리나라는 신속한 경제부흥을 위해서 정부주도로 '성장거점' 중심의 투자효율성을 도모하는 정책을 꾸준히 시행해 왔음

- 그 결과 국가의 경쟁력은 급격히 상승했으나 집적의 힘은 새로운 집적의 상승효과를 유발하여 수도권의 과도한 집중문제와 지역격차 문제를 야기

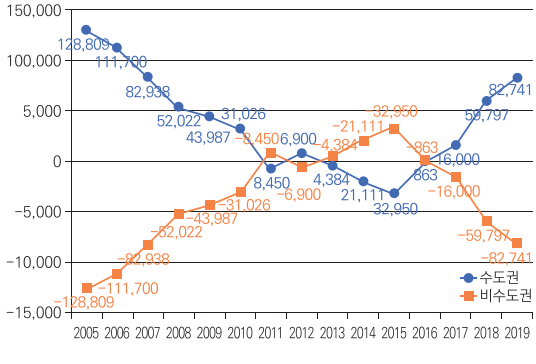
이에 2000년대 들어서 집적이익을 분산시키고 지역격차를 교정하기 위한 균형발전정책을 추진하기 시작

- 그럼에도 불구하고 2019년 말부터 수도권 인구는 역사상 처음으로 비수도권 인구를 역전, 2017년부터 뚜렷하게 비수도권에서 수도권으로의 인구이동이 순유입으로 전환

〈그림 1〉 수도권과 비수도권의 인구이동 양상



〈 수도권과 비수도권의 인구이동 양상(1995~2019년) 〉



〈 수도권으로의 순유입 추세(2005-2019년) 〉

일본에서는 도쿄 일극집중을 시정하는 지방창생 추진

지방의 인구유출 문제는 저출산 · 고령화 문제와 함께 우리나라보다 일본이 한걸음 앞서 직면하고 있는 사회문제임

- 2014년 5월, 마스다 히로야의 소멸 자치단체 리스트가 공표되자마자 일본정부는 즉각적으로 50년 후 1억명 정도의 인구를 꾸준히 유지하겠다는 목표를 세우고 마을 · 사람 · 일 지방창생정책을 추진하기 시작

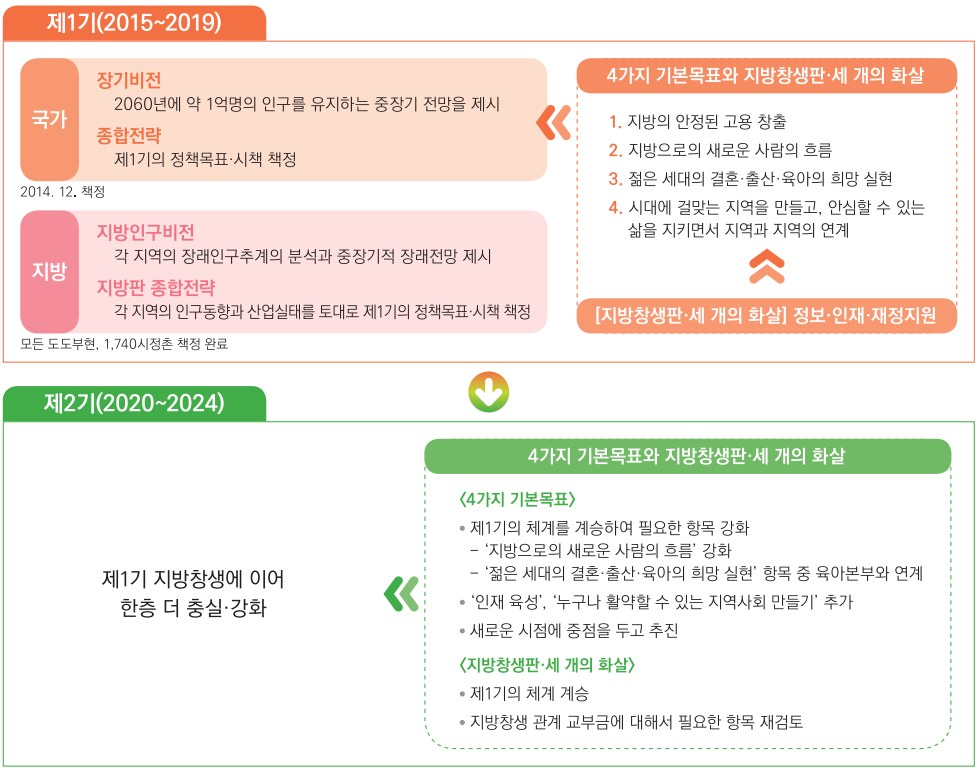
지방창생정책을 추진하는 목적은 도쿄 일극집중 시정과 청년세대의 취업 · 결혼 · 육아 희망 실현, 특성에 맞춘 지역과제 해결 등 3가지임

- 2008년에 1억 2,808만 명을 정점으로 감소하기 시작한 국가 인구를 2060년에 약 1억명 정도를 유지하기 위해서는 급속한 저출산 · 고령화의 진전 대응과 도쿄권의 과도한 인구집중 시정이 동시에 필요하다고 본 것
- 2018년 기준 도쿄권의 인구는 3,658만 3천명으로, 우리나라의 수도권 비중 50.002%에 비하면 전체인구의 약 30%가 집중되어 있을 뿐임[1)]

이에 제1기 지방창생 종합전략(2015~2019)에서 일본은 구체적으로 도쿄권과 지방인구의 전출입을 균등화하는 것을 성과지표로 채택하여 도쿄권 일극집중 시정 추진

- 지방에 새로운 사람의 유입을 촉진하기 위하여 2020년까지 도쿄권에서 지방으로 전출 4만명을 증대시키고 2020년까지 지방에서 도쿄권으로 전입 6만명을 감소시키겠다는 성과지표(KPI)를 설정

〈그림 2〉 일본의 제1기(2015~2019)와 제2기(2020~2024) 지방창생 비전과 기본목표



내각부 지방창생추진사무국(2019.6), 「마을·사람·일 창생기본방침 2019에 대하여」.

제2기 지방창생(2020~2024)의 새로운 시작

지방창생은 국가의 인구를 유지하기 위하여 지방에 '사람'을 만들고, '사람'이 '일자리'를 만들고, '마을'을 만든다는 선순환을 확립하는 정책임

- 제1기 창생종합전략의 성과와 과제에 입각해 제2기 창생종합전략(2020~2024)에서는 지방으로의 사람 · 자금의 흐름을 강화하고, 인재육성과 누구나 활약할 수 있는 지역사회 만들기를 강조하고 있음
- 지방으로의 사람 · 자금의 흐름을 강화하기 위하여 제1기에서의 지방이주를 직접적으로 촉진하는 시책과 더불어 '관계인구'의 창출 · 확대를 추진

〈표 1〉 제1기와 제2기 지방창생종합전략의 기본목표와 성과지표(KPI) 비교

기본목표	성과지표(KPI)	
	제1기 종합전략(2015~2019)	제2기 종합전략(2020~2024)
1. 지방에 안정된 고용창출	• 청년고용창출 5년간 30만 개 (2016년 기준 18.4만 명 창출) • 여성(25~44세) 취업률향상 : 77% (2013년 69.5% →2017년 74.3%)	• 취업자증가수 : 6년간 100만 인 • 청년세대(15~34세) 정규직 고용노동자 비율 : 95.9% (전 세대 비율 95.4%) • 여성(25~44세) 취업률향상 : 82%(2018년 76.5%)
2. 지방에 새로운 사람의 유입 촉진	• 도쿄권과 지방인구의 전출입을 균등화 – 2020년까지 도쿄권에서 지방으로 전출 4만 명 증대 – 2020년까지 지방에서 도쿄권으로 전입 6만 명 감소 (2013년 연간 10만 명, 2017년 12만 명 도쿄권 유입)	• UIJ턴 창업, 취업자수 : 6년간 6만 인 • 공립고등학교의 '고향교육' 등의 추진방침을 교육진흥기본계획으로 책정하는 학교 비율 : 100% • 도쿄권 밖에서 도쿄권 내의 대학에 입학하는 학생 비율 : 2019년도 대비 감소(2019년 15.7%) • 관계인구 창출, 확대를 추진하는 지방공공단체 수 : 1000 단체
3. 젊은세대의 결혼·출산·육아의 희망실현	• 첫 아이 출산 전후 지속취업률 55%로 향상 (2010년 38.0% →2015년 53.1%) • 주노동시간 60시간 이상의 고용자 비율 : 5%로 감축 (2013년 8.8% →2017년 7.7%)	• 첫 아이 출산 전후 여성 지속취업률 : 70% (2015년 53.1%) • 결혼희망실적지표 : 80%(2015년 68%) • 부부자녀수 예정실적지표 : 95% (2025년 젊은 세대 : 80%) • 2015년 93%(젊은 세대 : 77%)
4. 시대에 맞는 지역만들기	• 입지적정화계획작성 시정촌 : 300개 도시(150개에서 변경됨) (2016년 9월 말 4개 도시→2018년 3월 말 142개 도시) • '작은 거점' 등 지역운영조직 형성 – 5천 단체(3천 단체에서 변경) (2014년 1,656단체→2017년 4,177단체)	• 시정촌 내 인구에 대해 거주유도구역 내의 인구 비율이 증가하는 시정촌수 : 평가대상도시의 2/3 (2019년 100/141도시)

도쿄권으로의 일극집중 시정의 의미

마을 · 사람 · 일자리의 창조와 선순환을 통해 지방을 되살리고 도쿄 일극집중을 해소하여 지역균형발전을 도모하는 일본의 지방창생정책은 우리나라에 시사하는 바가 적지 않음

- 특히, 지방창생은 지방의 일자리가 사람을 불러모으고, 사람이 다시 일자리를 불러모으는 전략에 포커스를 맞추고 있으며, 젊은 청년세대의 지방유입과 정착을 위한 다양한 정책과 시책들이 반영되어 있음

지방의 인구유출, 지역 간 인구이동을 국가 전체 차원에서 제로섬게임으로 인식할 것이 아니라 지방으로 새로운 사람의 흐름을 창출하는 지역의 정책을 지원하는 적극적인 국가정책이 필요함

- 저출산 · 고령화에 제동을 걸어 지역의 인구감소를 저지하고, 지역경제의 축소를 극복함으로써 장기적인 성장력 확보 도모
- '청년'을 핵심고리로 하는 지방인구감소 대응정책을 지원하여 지역의 격차를 해소할 수 있는 정책틀 마련

'지방에서 개인의 꿈이 실현될 수 있게 한다'는 질적인 측면은 물론 '지방의 인력 확보'라는 양적인 측면의 두 가지 관점에서 청년들이 꿈과 희망을 가지고 지방으로 이주하려고 하는 움직임을 가속화하는 전략 추진 필요

- 첫째, 지역에 청년 및 인구를 유입시키고 정착시키기 위하여 지방과의 관계를 구축하는 전략, 그리고 미래의 지방이주로 이어질 수 있도록 끊임없이 지역과의 인연을 만드는 전략 마련
- 둘째, 관계인구의 창출 및 확대를 위해 UIJ턴에 의한 창업과 취업을 장려하고, 도시와 지방의 교류체제 구축
- 셋째, 지방의 고등학교 기능 강화, 지방대학의 진흥, 외부인재 활용 등 지역의 인재력 육성에 포커스를 맞춘 정책 추진
- 넷째, 포스트 코로나, 제4차 산업혁명시대, AI, IoT 등의 신기술과 데이터를 활용하여 지역이 공간을 고도화하고 인력을 유치하는 전략 마련

1) 총무성(2019년 4월 12일 공표), 「인구추계」

▶ 참고자료 : 박진경·김현호·김상민·임태경(2019), 「지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구」, 한국지방행정연구원 원문보기

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

No.103 2020. 8.
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
KRILA policy brief

공존과 협력의 사회적 경제 생태계 구축 방안

○ 더불어 잘사는 경제 실현을 위한 사회적 경제 생태계 구축 필요

호혜, 자조 등의 사회적 목적을 경제활동에 연계시키는 포괄적 개념인 사회적 경제는 문재인 정부 들어 국정과제로도 채택(26. 사회적 경제 활성화)

- 사회적 경제 활성화로 좋은 일자리 창출, 사회서비스 혁신, 도시재생 등 다양한 사회문제 해결을 도모
- 특히 사회적 경제 생태계 구축을 통해 사회적 경제를 시민경제 모델로 정착시키고자 함

사회적 경제가 더불어 잘사는 경제 실현을 위한 시민경제 모델로 정착되기 위해서는 개념에 대한 이해 및 경험 제고 등이 선행될 필요가 있음

○ 한국의 사회적 경제 당면 문제

사회적 경제란 조직의 행동규범이 ① 이윤에 앞서 조직의 회원이나 커뮤니티에 대한 서비스를 우선순위에 두고, ② 자율적 경영, ③ 민주적 의사결정과정, ④ 수익배분에 있어 자본보다 사람과 노동을 최우선시하는 원칙들을 행하는 기업, 주로는 협동조합, 민간단체, 상호공제조합에 의해 수행되는 모든 경제활동을 포함하는 것(OECD, 2013)

- 한국의 경우 상호공제조합, 민간단체 등이 전통적 사회적경제 조직이었다면, 새로운 사회적경제 조직으로 협동조합, 사회적 기업, 마을기업, 농어촌공동체회사, 자활기업 등이 수행하는 경제활동이 이에 해당함
- 2007년 사회적기업육성법 제정, 2012년 협동조합 기본법 제정 등 관련 조직의 육성을 위한 제도적 지원 기반 마련



자료 : 한국행정연구원(2013), 사회적 경제 공동체 지원체계 진단 및 서울시(2016), 서울시 사회적경제 활성화 정책 5년 성과 및 향후 과제를 참조하여 재구성

〈그림 1〉 한국 사회적 경제 당면 문제

한국의 사회적기업 육성정책은 정부의 인증과 육성제도, 목적사업, 사회서비스 범위, 취약계층 고용 등에 대한 여러 가지 쟁점 대두

- 특히 인건비 중심의 지원은 사회적 기업의 자립성과 지속성을 약화시키는 근본적 원인이라는데 많은 전문가들이 공감
- 사회적 경제정책을 추진함에 있어서 사회적 기업 등 관련 조직 육성에 한정된 사회적경제 육성정책으로는 사회적 경제 육성을 위한 토대 마련에 한계 봉착

공존과 협력의 사회적 경제 생태계 구축 방안

자생력이 부족한 한국의 사회적 경제 조직이 지속적으로 성장할 수 있는 토대가 되는 사회적 경제 생태계 구축을 위해서는 다음의 전략 필요

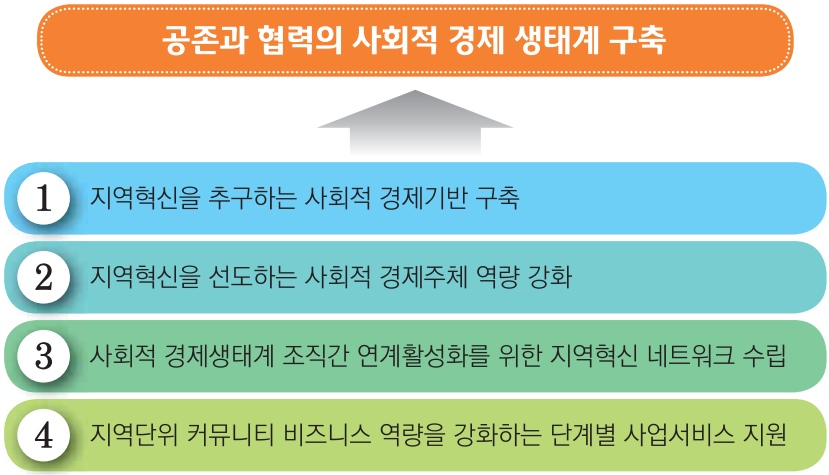
- 정부 의존성이 높고 사회적 경제 조직의 운영 역량이 미흡하기 때문에 자생력이 미약한 생태계 초기 단기에서 독자적인 사회경제적 영역을 구축할 다음 단계로 도약하기 위해서는 공존과 협력 단계가 진전되어야 함

공존과 협력단계는 사회적 경제 영역이 공공부문 및 시장 영역과 대등한 관계 속에서 공존하는 단계를 의미하며, 이는 생태계의 성장과 발전을 위한 지속가능성을 갖추고 독자적인 생태계로 자립하는 것을 의미(장용석 외, 2015)

- 양적 성장단계에서 공존과 협력단계로 도약하려면, ① 적정 수준의 수익을 창출하면서 창조적으로 사회문제를 해결해가는 혁신역량의 구현, ② 사회적 경제 생태계의 다양한 행위주체들의 활발한 교류와 협력, ③ 사회적 경제 생태계의 운영원칙을 조정·조율하는 거버넌스 운용, ④ 인적·물적 자원의 활발한 유입과 윤리적 소비의 확대로 대변되는 대중의 변화가 전제되어야 함

이상의 과제를 해결하기 위해서는 다음의 네 가지 전략이 이행될 필요가 있음

- 사회적 경제 기본법 제정, 사회적 경제 통합적 추진체계 구축 등 사회적 경제 기반 구축
- 사회적 가치와 경제적 가치 실현을 모두 수행할 창조적 사회적 경제 주체역량 강화
- 사회적 경제 생태계의 다양한 행위 주체들의 활발한 교류와 협력을 담보할 네트워크 구동
- 시민들의 다양한 경험 축적으로 사회적 경제에 대한 이해를 제고할 단계별 사업서비스 지원 방안 수립



〈그림 2〉 공존과 협력의 사회적 경제 생태계 구축 방안

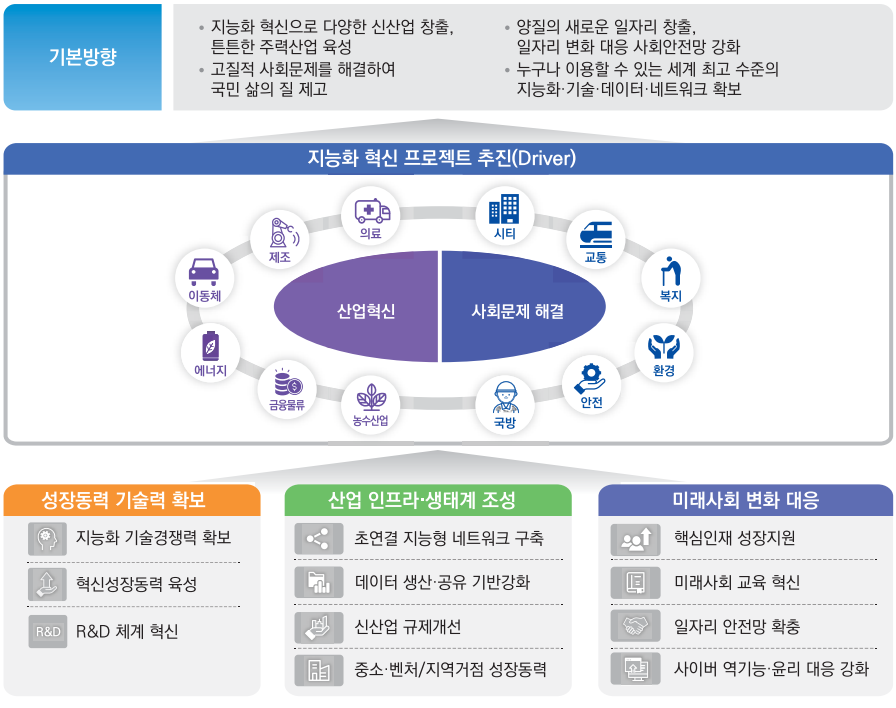
▶ 내용문의 : 이소영(한국지방행정연구원 연구위원, sy2@krila.re.kr, 033-769-9890)

No.104 2020. 9.
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
KRILA policy brief

지방자치단체 행정서비스 내 사물인터넷 활용 방안
- 기술 특성과 실제 사례 -

4차 산업혁명 시대 도래: 초연결, 초지능, 초융합

- 4차 산업혁명이란? 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷 등 과학기술 발달을 배경으로 경제, 사회, 일자리 지형 등 사회구조 전반에 걸쳐 이루어지는 사회변화
- 2016년 1월 다보스 포럼(WEF: World Economic Forum)에서 공식 의제로 제기된 4차 산업혁명은 초연결, 초지능, 초융합을 주요 특성으로 함
- 문재인 정부는 4차 산업혁명 대응을 위한 국가 차원의 전략을 제시함
  – 2017년 "4차 산업혁명에 대응하기 위한 국정과제 및 실천과제"를 제시하였으며, 2019년 대통령직속 '4차 산업혁명위원회'에서 "4차 산업혁명 대응계획"을 발표하였음



〈그림 1〉 4차 산업혁명 대응계획 비전 및 추진과제

주요 과학기술을 활용한 한국 지방자치단체의 행정서비스 개선

- 중앙 차원의 주요 과학기술을 활용한 행정서비스 변화 모색과 함께, 지방자치단체 차원에서도 주요 과학기술을 활용한 행정서비스 개선 논의가 일어남
- 지방자치단체는 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷 등의 기술들을 각종 민원, 교통 · 주차, 문화 · 관광 등의 영역에 적용하여 더욱 효과적인 행정서비스를 제공하고자 노력함
- 중앙 차원에서 이루어지는 과학기술 활용과 달리, 지방자치단체의 경우 과학기술 수용에 큰 편차 존재
  - 지방자치단체가 처한 행정환경이 서로 다르기 때문에 필요로 하는 과학기술이나 이를 적용한 행정서비스 종류의 차이 발생
  - 지방자치단체 간 행정역량 격차로 인해 과학기술 도입 · 적용에의 한계
- 지방자치단체의 4차 산업혁명 기술 도입 · 적용을 지원할 수 있는 중앙 차원의 지원정책과 우수사례 전파를 통한 학습 기회 부여 필요

사물인터넷 기술 특성과 지방자치단체의 사물인터넷 적용 사례

사물인터넷의 기술 특성

- 사물인터넷은 "각종 사물에 센서와 통신 기능을 내장하여 인터넷에 연결하는 기술로 무선 통신을 통해 각종 사물을 연결하는 기술"을 의미[1)]
- 사물인터넷은 플랫폼, 네트워크, 디바이스, 서비스의 네 가지 분야로 구성됨

〈표 1〉 사물인터넷 주요 분야

분야	분야별 주요 기능 및 사업 분야
플랫폼	• 인터넷에 연결된 센서 등으로부터 수집된 정보를 가공·처리·융합하거나 서비스 및 애플리케이션과 연동시키는 기능을 수행 – 공통 플랫폼 : 사물을 인터넷에 연결하고 사물로부터 수집된 정보를 처리하는데 필요한 공통 소프트웨어(미들웨어 등)와 개발 도구의 집합 – 응용서비스 플랫폼 : 개별 영역별로 서비스 제공을 위해 특화된 소프트웨어 플랫폼 – 플랫폼 장비 : 공통 플랫폼과 응용서비스 플랫폼을 제공하는 데 필요한 장비
네트워크	• 사물의 연결을 지원하는 유무선 통신 인프라 – 사물인터넷 서비스를 위한 유무선 네트워크 장비, 사물인터넷 회선 이용료(통신료) 등
디바이스	• 사물인터넷이 작동하는 제품·기기(완제품과 센서·칩셋·모듈 등 부품과 장비 포함) – 정보 생성 및 수집·전달 기능이 포함된 제품, 스스로 동작할 수 있는 기능이 포함된 제품, 네트워크 연결이 가능한 제품 등
서비스	• 사물인터넷 플랫폼, 네트워크, 제품기기 등을 연계·활용하여 개인·공공·산업 분야 등에 지능화된 서비스를 제공

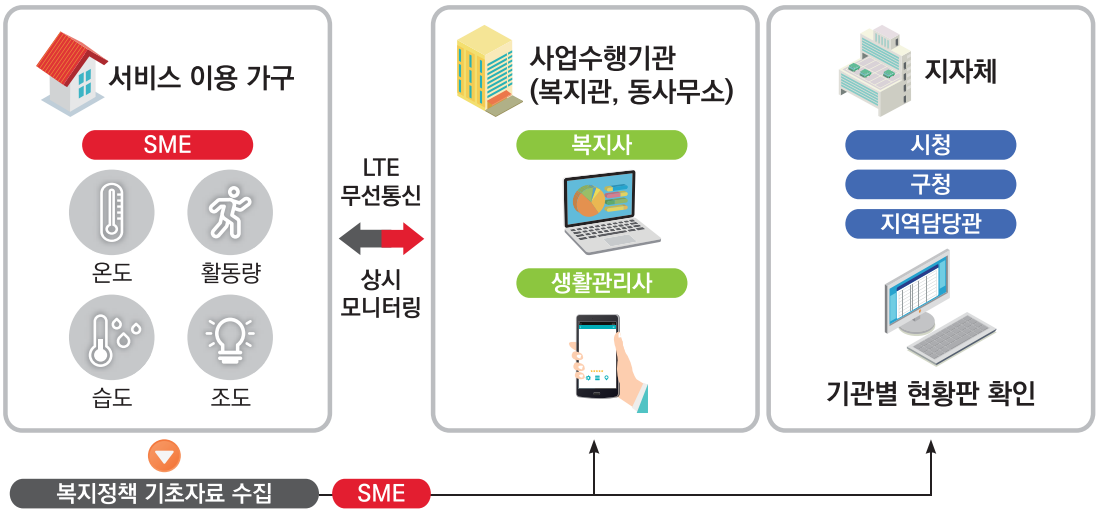
출처 : 정보통신산업진흥원, 2018; 24; 정준화, 2018; 8; 연구자 재구성

사물인터넷의 공공 부문 및 지방자치단체에의 적용 가능성

- 사물인터넷은 로봇, 인공지능 등 타 기술과 결합하여 교통주차, 돌봄서비스, 재난안전 등을 미리 예측하여 대응할 수 있게 하는 기술임
- 중앙정부는 2014년 사물인터넷 기본계획 수립 후 '사물인터넷 정보보호 로드맵(2014년 10월 31일)'과 '사물인터넷 정보보호 로드맵 3개년 시행계획(2015년 6월)'을 수립하여 공공 분야에서 적극적으로 도입 · 적용할 수 있는 기반을 마련함

사물인터넷의 적용 사례

- 남양주시는 장애인 복지 지원체계 강화 및 인프라 확대 사업의 일환으로 사물인터넷을 활용한 '홀몸 장애노인' 사업을 시행함
- 사물인터넷을 활용한 '홀몸 장애노인' 사업은 2018년 12월부터 2019년 1월까지 30가구에 사물인터넷 스마트기기를 설치한 후, 홀몸 장애노인의 활동량, 실내 온도 및 습도, 조도 데이터 등을 활용하여 홀몸 장애노인의 안부를 실시간으로 확인할 수 있는 복지서비스임



출처 : 남양주시 민선7기 공약과제. 2019.12.

〈그림 2〉 남양주시 사물인터넷 활용 홀몸 장애인 모니터링 사업

- 남양주시는 중앙정부에서 수행하는 사물인터넷 돌봄 안전망 시범사업을 수행한 후 읍 · 면 · 동 단위의 홀몸 장애노인을 대상으로 순차적으로 확대 실시할 예정임
  - 2019년 장애노인 「사물인터넷 돌봄 안전망」 시범사업 추진계획 수립 → 2020년 시범사업 추진 및 성과평가 → 2021년 단계별 읍 · 면 · 동 확대 추진 → 2022년 유지보수를 통한 지속 운영

지방자치단체의 사물인터넷 활용 향상 방안

- 지방자치단체 행정서비스 전달체계 특성을 반영한 기술 도입 지원 정책
  – 중앙 부처별/기술별로 분절화된 지원정책으로 비효율 초래
- 기술도입 · 적용 사업을 실질적으로 수행할 수 있는 인력 지원
  – 사물인터넷 기술을 사업에 적용할 수 있는 전문 인력 부재로 인해 사업 수행의 어려움 경험
  – 전문 인력의 내부 경력 개발을 도울 수 있는 지원시스템 부재
- 지방자치단체 차원의 중장기적 정책화 노력 필요
  – 기술도입 · 적용에 시간 · 예산 투자가 필요함을 고려하여 중장기적 정책화 노력이 필요함

1) 문명재 외., 2019: 19

▶ 내용문의 : 김정숙(한국지방행정연구원 부연구위원, jskim@krila.re.kr, 033-769-9846)

No.105 2020. 9.

꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

KRILA policy brief

더 쾌적한 생활환경을 위한 화력발전 지역자원시설세 세율인상 방안

환경보호와 지역개발사업의 재원인 지역자원시설세

- 지역자원시설세는 지역의 환경보호 및 개발사업 등에 소요되는 재원을 충당하기 위한 목적세로 과세대상인 자원을 활용 · 개발하는 자가 납세의무를 지고 있음
- 지역자원시설세의 과세 대상은 크게 특정자원분과 특정부동산분으로 구분되며 특정자원분에는 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너, 원자력발전, 그리고 화력발전이 포함되어 있음

화력발전 지역자원시설세에 대한 낮은 세율

- 화력발전이 야기하는 직 · 간접적인 사회적 비용은 원자력발전을 포함한 다른 발전원이 야기하는 사회적 비용보다 훨씬 큼에도 불구하고 1.0원/kWh인 원자력발전이나 2.0원/10㎥인 발전용수에 비하여 화력발전에 부과되는 지역자원시설세 세율은 0.3원/kWh으로 상대적으로 낮은 수준임
- 반면에, 발전원별 외부비용을 추정한 국외연구결과에 의하면 화력발전으로 인한 외부비용은 원자력발전으로 인한 외부비용보다 적게는 1.6배에서 많게는 143.7배 더 큰 것으로 나타났음
- 비록 이와 같은 연구결과들을 우리나라에 직접적으로 적용하기 위해서는 이들 국가와 우리나라의 조건이 유사하다는 강한 가정이 필요하지만 우리나라의 경우에도 화력발전의 외부비용이 원자력발전의 외부비용보다 클 것으로 판단됨

〈표 1〉 화력발전과 원자력발전에 대한 외부비용 추정 연구결과

(US cents/kWh, 2010)

연구지역	외부비용		저자
	화력발전	원자력발전	
독일	14.88	9.38-65.36	Hohmeyer(1992)
영국	3.57-19.30	1.08	Pearce et al.(1992)
미국	0.15-0.64	0.03-0.16	ORNL & RFF(1994-1998)
영국	4.04	0.09-0.74	Pearce(1995)
EU 15개국	2.7-20.2	0.34-0.94	ExternE(2005)
전 국가	5.8	1.05	Rafaj and Kypreos(2007)
전 국가	5.8	1.1	Grausz(2011)

* Sundqvist and Soderholm(2002), Grausz(2011)

화력발전 지역자원시설세 개선책 필요성

- 화력발전에 부과되는 이러한 낮은 세율은 수익자부담과 외부효과의 내부화라는 지역자원시설세에 대한 과세 정당성에(송상훈 · 류민정, 2011) 위배되는 체계임
- 대기오염에 대한 규제가 강화되고 있고 쾌적한 생활환경에 대한 지역주민들의 수요가 과거에 비하여 높아지고 있어 화력발전에 따른 외부비용은 향후 계속해서 증가할 것으로 예상됨
- 화력발전 지역자원시설세는 화력발전으로부터 발생하는 환경피해에 대응할 뿐만 아니라 해당지역의 고용을 촉진하고 성장 잠재력을 높이기 위한 지방자치단체 사업의 중요한 재원이 될 수 있음

〈표 2〉 지역별 화력발전 외부비용

(단위 : 억원)

	전국	인천광역시	강원도	충청남도	전라남도	경상남도
유연탄 외부비용	137,093	25,965	1,558	63,653	6,021	39,897
LNG 외부비용	25,586	3,728	182	250	3,139	286
총 외부비용	162,678	29,694	1,740	63,903	9,160	40,183

* 2016년 기준 외부비용임. 유연탄과 LNG의 단위당 외부비용은 이동규 외(2018)의 연구결과를 이용

화력발전 지역자원시설세 세율인상에 따른 2,600억원 지방 세수증대효과

- 지방세인 화력발전 지역자원시설세를 인상하는 동시에 국세인 발전용 유연탄에 대한 개별소비세를 인하하는 방안 제시
- 발전용 유연탄에 대한 개별소비세를 43원/kg으로 인하할 경우 예상되는 국세 감소분인 2,570억원은 화력발전 지역자원시설세를 1.0원/kWh로 인상하였을 때 예상되는 지방세 인상분인 2,674억원과 비슷한 수준으로 나타남

〈표 3〉 화력발전 지역자원시설세 세율 인상에 따른 세입 및 증대분 추정결과

(단위 : 억원)

	세율인상 안							
	0.6원/kWh		1.0원/kWh		1.5원/kWh		2.0원/kWh	
	추정액	증대분	추정액	증대분	추정액	증대분	추정액	증대분
인천광역시	381	190	635	444	952	762	1,269	1,079
강원도	103	52	172	121	258	207	345	293
충청남도	732	366	1,221	854	1,831	1,465	2,441	2,075
전라남도	154	77	257	180	385	308	513	436
경상남도	323	161	538	376	807	645	1,075	914
기타지역	599	299	998	698	1,497	1,197	1,995	1,696
합계	2,292	1,146	3,820	2,674	5,729	4,583	7,639	6,493

* 각 세율인상 안에 따른 추정액은 3년 평균세입에 대하여 2배(0.6원/kWh), 3.33배(1.0원/kWh), 5배(1.5원/kWh), 6.67배(2.0원/kWh)를 곱한 값을 나타내고 있음. 증감액은 현 세율을 이용하여 계산한 3년 평균 세입과 세율인상 시 추정액과의 차이를 나타냄

〈표 4〉 발전용 유연탄에 대한 개별소비세 세율 인하에 따른 국세 세입 및 감소분 추정결과

(단위 : 억원)

	현재 세율 (46원/1kg)	세율인하 안									
		45원/1kg		44원/1kg		43원/1kg		42원/1kg		41원/1kg	
		추정액	감소분	추정액	감소분	추정액	감소분	추정액	감소분	추정액	감소분
국세	39,381	38,525	856	37,669	1,712	36,813	2,568	35,957	3,424	35,101	4,281

화력발전 지역자원시설세 세율인상 및 발전용 유연탄에 대한 개별소비세 인하를 통한 지방재정 확충

- 화력발전 지역자원시설세를 인상하는 동시에 발전용 유연탄에 대한 세율을 인하 할 경우 지방재정 확충과 현 정부의 주요 국정과제 중 하나인 지방분권을 동시에 충족시킬 수 있는 방향으로 국세와 지방세의 비중이 조정될 수 있음
- 또한 발전에 대한 추가적인 세부담이 거의 존재하지 않아 화력발전 지역자원시설세 인상에 따른 전기요금인상에 대한 우려도 불식시킬 수 있는 장점이 있음
- 쾌적한 거주환경에 주민들의 수요가 시간이 갈수록 높아지고 있어 외부비용과 이를 처리하기 위한 지방정부의 재정압박은 향후 증가할 가능성이 크다는 점에서 장기적으로 화력발전 외부비용을 적절히 반영할 수 있는 세율체계를 구축할 필요가 있음

▶ 참고자료 : 김봉균·여효성(2020), 「화력발전 지역자원시설세 세율인상 타당성 연구」, 한국지방행정연구원 원문보기

▶ 내용문의 : 김봉균(한국지방행정연구원 부연구위원, bkim18@krila.re.kr, 033-769-9876)

No.106 2020.10.
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
KRILA policy brief

지방자치단체 기관구성 다양화의 필요성과 방향

○ 지방자치단체 기관구성 다양화 필요성

최근 “지방자치법 전면개정안”에 “지방자치단체의 기관구성 다양화 특례”가 포함됨에 따라 그 후속조치로서 지방자치단체 기관구성 다양화에 관한 심도 있는 논의가 필요한 상황임

- 최근 보다 높은 수준의 지방분권을 위한 다양한 방안이 논의되고 있음. 그 중에서도 지방자치단체 기관구성 다양화 논의는 지방자치단체의 구성자치권(structural autonomy)과 직접적인 관련성이 있음

학술적 차원에서 국내의 경우 지방자치단체 기관구성 다양화는 다음과 같은 네 가지 측면에서 의미가 있음

- 첫째, 주민투표를 통한 기관구성형태의 선택으로, 풀뿌리 민주주의가 강화됨
- 둘째, 지방자치단체장의 과도한 권한집중을 개선하여 실질적인 견제와 균형을 도모함
- 셋째, 획일화된 지방자치단체 기관구성 형태를 벗어나 지역별 다양한 특성을 반영하고, 탄력적인 행정운영이 가능함
- 넷째, 지방자치단체 운영 효율성의 제고 및 경제적 · 행정적 차원의 비용절감 가능성이 있음

그러나 지방자치단체 및 일반시민들 사이에서 지방자치단체 기관구성 다양화에 관한 논의는 아직 시작단계에 불과함

- 지방자치단체 및 지방의회의 경우, 지방분권의 강화를 위한 맥락에서 지방자치단체의 구성자치권을 확보할 필요가 있다는 점에 대해서는 포괄적인 차원에서 동의함. 그러나 각 지방자치단체가 특례법 통과 이후 현재와 다른 유형의 기관구성 형태를 채택할지 여부에 대해서는 아직까지 충분한 논의가 되지 않은 상태임
- 일반국민들의 경우 아직까지 지방자치단체 기관구성 다양화의 의미와 필요성 등에 대한 공감대가 형성되지 않았을 뿐만 아니라, 그것이 무엇인지에 대한 학습도 아직은 미미한 상황임

○ 해외의 기관구성 다양화 실태

해외의 경우, 지방자치단체의 기관구성 다양화는 점차 확대되고 있는 상황임

- 미국 등 연방제국가의 경우 기관구성 유형을 제한하지 않고 지역에 맞는 기관구성 형태를 가질 수 있도록 하고 있음
- 영국 등 단방제국가의 경우 법률 상 지방자치단체가 기관구성의 유형을 정해 선택하도록 하고 있음
- 단, 공통적으로 지방자치단체 기관구성 형태 변화시 주민투표를 거치도록 하고 있음

〈표 1〉 해외의 지방자치단체 기관구성 다양화 법제화의 2가지 방식

유형	기관구성 유형 무제한 방식	기관구성 유형 제한 방식
특징	• 지방자치단체가 기관구성 형태를 자율적으로 결정하도록 하여 제한을 두지 않음	• 지방자치단체가 선택할 수 있는 기관구성 형태 유형을 법률에 명문으로 규정
사례	• 미국, 독일 등 연방제 국가	• 영국 등 단방제 국가
장점	• 지역의 맥락과 경험을 반영하여 지역맞춤형 기관구성방식을 개발·채택 가능 • 고도의 기관구성 자율성 보장	• 비교적 안정적·체계적 시스템 구축
단점	• 안정적·체계적 시스템 구축 한계	• 유형 외의 기관구성 형태를 채택할 수 없기 때문에 지역의 맥락과 경험을 반영하여 지역맞춤형 기관구성방식을 개발·채택하는데 한계 • 기관구성 자율성이 제한

미국의 경우, 기관구성 형태에 대한 지방자치단체의 자치권이 고도로 보장되어 있어, 매우 다양한 형태의 기관구성 형태를 확인할 수 있음(Frederickson et al., 2004)

- 대도시의 경우 기관대립형을 선호하고 있으며, 기관통합형을 채택할 경우 책임행정관을 두어 전문성을 보강하는 방향으로 발전되고 있음
- 이에 비해 소도시의 경우 기관통합형으로 운영되는 사례가 많지만, 이 때 지방자치단체가 책임져야 하는 업무의 범위가 최소한에 머무르는 특징을 지니고 있어 인구가 적어도 종합행정을 모두 수행해야 하는 국내외 차이가 있음
- 또한 감사기구의 독립성 확보를 위해 감사위원장을 선출직으로 두기도 함

영국의 경우 의회 중심의 기관구성만으로는 리더십의 부족과 지역발전에 계기가 부족하다고 판단하여 지방정부법 제정(Local Government Act, 2000)**을 통해 기관구성 다양화를 법제화 함**

- 법률에 '① 시장–내각형, ② 리더–내각형, ③ 위원회형, ④ 내무장관으로부터 승인받은 기타 협약' 등 4개 유형 중 하나를 주민투표를 통해 선택할 수 있도록 명문으로 규정함
- 그러나 여전히 기관통합형이 다수를 차지하고 있으며, 기관대립형으로 전환되었던 지역 중 일부는 다시 기존의 기관구성 형태로 회귀하는 모습을 보임. 즉, 지역에 맞는 기관구성 형태는 지역의 정치 · 문화 · 사회적 맥락과도 연관되어 있음
- 기관통합형 내에서 견제와 균형, 전문성을 확보하기 위해 책임행정관의 채용, 의회 내 상임위원회의 적극적 역할 확보 등의 방안을 모색함

따라서 이와 같은 해외의 사례를 볼 때, 국내의 맥락에 맞는 기관구성 형태 유형의 개발이 필요하며, 그에 대한 주민들의 공감대 형성이 무엇보다 중요함

지방자치단체 기관구성 다양화의 방향

첫째, 우리나라의 특성에 맞는 지방자치단체 기관구성 다양화 방안의 모색 및 그에 대한 국민적 공감대 형성이 필요함

- 지방자치단체 기관구성 다양화에 대한 특례가 법제화된다고 하여도, 이를 채택 · 활용하는 지방자치단체가 없다면 의미가 퇴색될 수 있음. 지방자치단체 기관구성 다양화의 의미와 필요성에 대한 사회적 공감대 형성이 선제될 필요가 있음

둘째, 지방자치단체 기관구성 다양화 특례에 대해 초기에는 영국과 같이 법률 상 기관구성 유형을 규정하고, 이 중 한가지를 지방자치단체가 주민투표를 통해 채택하도록 하는 방식이 적합하다고 판단됨

- 현재 지방자치법 상에 규정된 단체장중심형 기관구성 모델과 함께 단체장 권한분산형, 의회중심형 등의 모델이 제시될 수 있음

셋째, 지방자치단체 기관구성 다양화에 있어서 인사 및 감사기구의 독립성 확보를 위한 제도적 장치가 포함될 필요가 있음

- 미국의 사례를 참고하여 선출직 감사위원장을 채택하거나, 그밖에 인사 및 감사위원회를 구성하는 위원에 대한 추천권을 지방자치단체와 지방의회 등으로 분산하는 방안, 감사위원장의 사무국에 대한 독립적 관리감독권한 확보 방안을 모색할 필요가 있음

넷째, 기관통합형의 기관구성 유형을 채택할 경우, 전문성 확보를 위해 책임행정관 제도를 채택하고, 그에 대한 지방의회의 관리감독을 강화할 필요가 있음

- 또한 기관통합형의 경우 사실상 지방자치단체를 지방의회가 총괄하는 구조임
- 따라서 1개의 정당에서 특정 지역의 지방의회를 모두 독점하는 등의 상황이 발생할 수 있으므로, 지방의회 내부의 견제와 균형을 강화하기 위해 의원과 민간위원으로 구성된 인사 및 감사특별위원회 등을 운영하는 방안을 모색하는 것이 필요함

다섯째, 지방자치단체 기관구성 다양화 모델의 적용에 대한 사전 시뮬레이션이 필요함

- 새롭게 제시되는 지방자치단체 기관구성 모델에 대한 보다 심층적인 해외사례 연구 및 국내 적용시 직면하게 되는 다양한 상황에 대한 사전 시뮬레이션을 통해 시행착오를 최소화 하는 것이 필요함

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

No.107 2020. 11.
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
KRILA policy brief

지방의회 조례제정 수준 논의와 바람직한 방향

자치입법권의 쟁점

지방자치의 핵심권한

- 자치입법권은 자치행정권과 자치조직권 및 자치재정권과 더불어 지방자치단체가 자신의 업무를 자율적으로 처리할 수 있게 하는 지방자치의 핵심권한임

입법범위의 제약심화

- 현행의 자치입법권은 입법범위가 심히 제약되어 지방자치단체의 실질적인 자율적 입법권의 행사가 곤란하여 자치입법권의 범위확대가 필요하다는 각계의 주장이 지속적으로 제기되어 온 실정임

입법범위 확대논의 확산

- 최근에 이르러 분권형 개헌을 기회로 자치입법권을 확대하기 위한 다양한 논의가 전개되어 왔고, 외국사례 등을 통해서 다양한 대안들이 제기되어 왔음

자치입법권의 실태

법령의 범위 안에서 자치법규 제정

- 현행의 자치입법권의 범위는 「헌법」 제117조와 「지방자치법」 제22조에 따라서 "법령의 범위 안에서" 제정할 수 있도록 하고 있으며, 자치계층을 기준으로는 시군구의 조례가 시도의 조례를 위반할 수 없도록 하고 있음

기본권 제한 및 벌칙부과는 법률의 위임을 전제

- 조례의 제정범위와 더불어 조례를 통해서 주민의 권리를 제한하거나 또는 의무를 부과할 수 없도록 하고 있으며, 나아가 벌칙을 정할 때는 반드시 법률의 위임이 있어야 한다는 구속요건이 전제되어 있음

〈표 1〉 자치입법권의 실태

구분	내용
헌법	● 헌법규정(「대한민국 헌법」제117조) - 법령의 범위 안에서 자치법규 제정
자치법규 단계	● 조례제정(「지방자치법」제22조) - 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정 - 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항과 벌칙을 정할 때는 법률의 위임을 전제
	● 규칙의 제정(「지방자치법」제23조) - 법령이나 조례가 위임한 범위 안에서 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정
	● 기초범위(「지방자치법」제24조) - 시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙의 위반 불가

외국의 자치입법권 사례

분권수준에 따른 다양화

- 외국의 사례에 따르면, 지방자치강화형과 광역지방정부형 및 연방정부형 등과 같이 해당국가의 분권수준이 높을수록 자치입법권의 범위가 확대되고 있음
- 예를 들면, 지방자치강화형인 일본은"법령에 위반하지 않는 범위로"규정하고 있고, 광역지방정부형인 영국은 법률에 준하는 조례제정권을 부여하고 있으며, 연방정부형인 미국은 법률제정권을 부여하고 있음
- 다만, 자치입법권과 달리 조례를 통한 기본권의 제한은 연방정부형인 미국을 제외하고는 부여하지 않고 있으나, 조례를 통한 벌칙의 제정권은 모두 가능하도록 하고 있음

〈표 2〉 분권수준별 자치입법권의 실태비교

구분	지방자치강화형	광역지방정부형	연방정부형
분석대상 국가	일본	영국	미국/독일
입법권 범위	● 헌법 : 법률의 범위 내에서 ● 지방자치법 : 법령에 위반하지 않는 범위에서	● 법률에 준하는 조례제정권 부여(법률과 충돌 시 무효)	● 미국 : 법률제정권 부여 ● 독일 : 법률의 범위 안에서 조례제정
기본권 제한	불가	불가	가능
벌칙제정권	가능	가능	가능

기존의 개선논의

개헌논의의 제시의견

- 지난 1998년 대통령이 분권개헌안을 발표하면서 자치입법권의 개선에 대한 각계의 의견이 제시되었고, 의견별로 다소의 차이가 존재함에도 불구하고 전반적으로 현행의 자치입법권에 비해서는 입법범위를 확대하는 의견이 지배적임
- 대한민국시도지사협의회와 분권개헌 국민회의, 한국지방자치학회 등이 공통적으로 법률의 우선주의를 인정하되, 지방자치단체의 조례도 법률의 지위를 부여하는 대안을 제시하고 있으나, 대통령의 분권개헌안에서는 조례의 지위를 부여하면서 법률에 위반하지 않은 범위로 대안을 제시하고 있음
- 다만, 대통령의 분권개헌안이 여타의 개선대안에 비하여 상대적으로 점진적인 수준을 유지하고 있으나, 자치입법권의 범위를 "법률에 위반하지 않은 범위"로 규정함으로써 현행의 기준에서 명령을 제외하고 있는 것은 진일보한 접근임
- 한편, 자치입법권을 통한 기본권의 제한에 대해서는 대통령의 분권개헌안만 권리제한과 의무부과를 모두 규정하고 있으나, 나머지 대안들은 의무부과는 가능하도록 하고 있으며, 벌칙부과에 대해서는 대한민국시도지사협의회와 한국지방자치학회는 제한적으로 허용하는 대안을 제시하고 있음

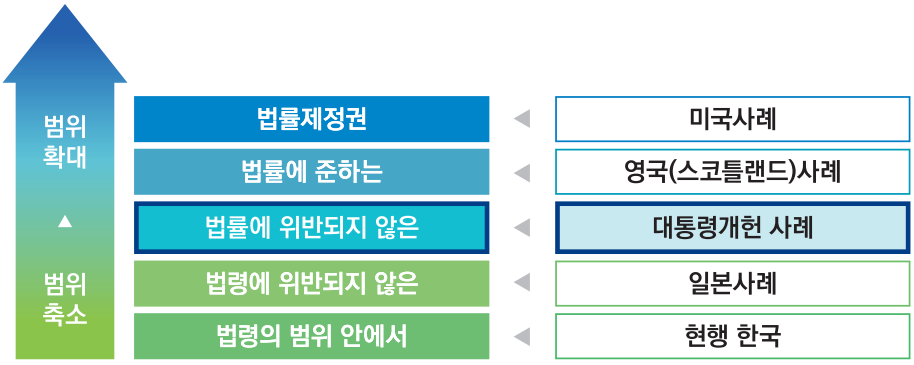
〈표 3〉 개헌사례의 비교분석

구분	대한민국 시도지사협의회	분권개헌 국민회의	한국지방 자치학회	대통령
자치입법권 범위	• **법률우선주의** – 예외조치 적용	• **법률우선주의** – 예외조치 적용	• **법률우선주의** – 예외조치 적용	• **법률우선주의** – 법률에 위반하지 않은 범위
자치입법권 지위	• **이원화** – 광역 : 법률 – 기초 : 조례	• **일원화** – 광역 : 광역법률 – 기초 : 기초법률	• **일원화** – 광역 : 광역법률 – 기초 : 기초법률	• **일원화** – 광역 : 조례 – 기초 : 조례
기본권 제한권한	• **허용** – 기본권 제한	• **허용** – 기본권 제한	• **허용** – 기본권 제한	• **제한** – 권리제한 및 의무부과
벌칙 제정권	• **제한적 허용** – 광역 : 3개월 이내의 지역형 – 기초 : 금고형 이내의 지역형	• **관련규정 부재**	• **제한적 허용** – 주민투표 실시 (주민 과반수 이상 찬성)	• **관련규정 부재**

자치입법권의 개선방향

분권수준 연계

- 자치입법권의 범위는 원칙적으로 우리나라가 지향하는 분권수준을 목표로 연계적 관점에서 검토할 필요가 있으며, 이러한 관점에서는 현행정부의 분권정책 수립과정에서 논의되었던 연방제수준의 분권에 대한 보다 구체적인 해석이 필요함
- 현실적인 관점에서 연방제수준의 분권이 순수한 의미의 미국과 같은 연방제나 영국과 같은 광역지방정부형을 의미하는 것은 아닐 것이며, 현재보다 한층 강화된 분권수준을 의미한다면 일본 등과 같은 지방자치강화형을 사례로 들 수 있음
- 따라서 일본의 사례인 "법령에 위반되지 않은 범위"가 검토될 수 있으나, 전술한 바와 같이 대통령의 분권개헌안에서 일본보다 확대된 "법률에 위반되지 않은 범위 안에서"를 대안으로 제시하고 있으므로, 현실적으로 이를 대안으로 수용하는 것이 타당함
- 다만, 조례를 통한 기본권의 제한은 유보하되, 벌칙의 제정권은 기존의 과태료 등을 강화한다는 의미와 다수의 국가에서 허용하고 있다는 점을 고려하여 제한적으로 허용하는 것이 바람직함



〈그림 1〉 자치입법권 범위확대 검토대안

▶ 참고자료 : 금창호(2018). 지방분권실현을 위한 자치입법권 범위확대 방안. 한국지방행정연구원. 원문보기

▶ 내용문의 : 금창호(한국지방행정연구원 선임연구위원, gch@krila.re.kr, 033-769-9840)

No.108 2020. 11.

꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

KRILA policy brief

지역사회 중심 건강증진사업의 관리체계 개선방안

지역사회 중심 건강증진사업이란?

- 지역사회 중심 건강증진사업은 지역주민들을 대상으로 건강생활실천, 만성질환 예방, 취약계층 건강관리 등을 목적으로 지역사회의 특성과 주민들의 요구를 반영하여 프로그램 및 서비스를 기획 · 제공하는 사업임
- 보건복지부는 개별 사업단위로 분류되어 시행되던 지자체의 각종 건강증진 사업을 2013년부터 하나의 사업인 건강증진 사업으로 통합하여 운영 중임

〈표 1〉 건강증진사업의 구성

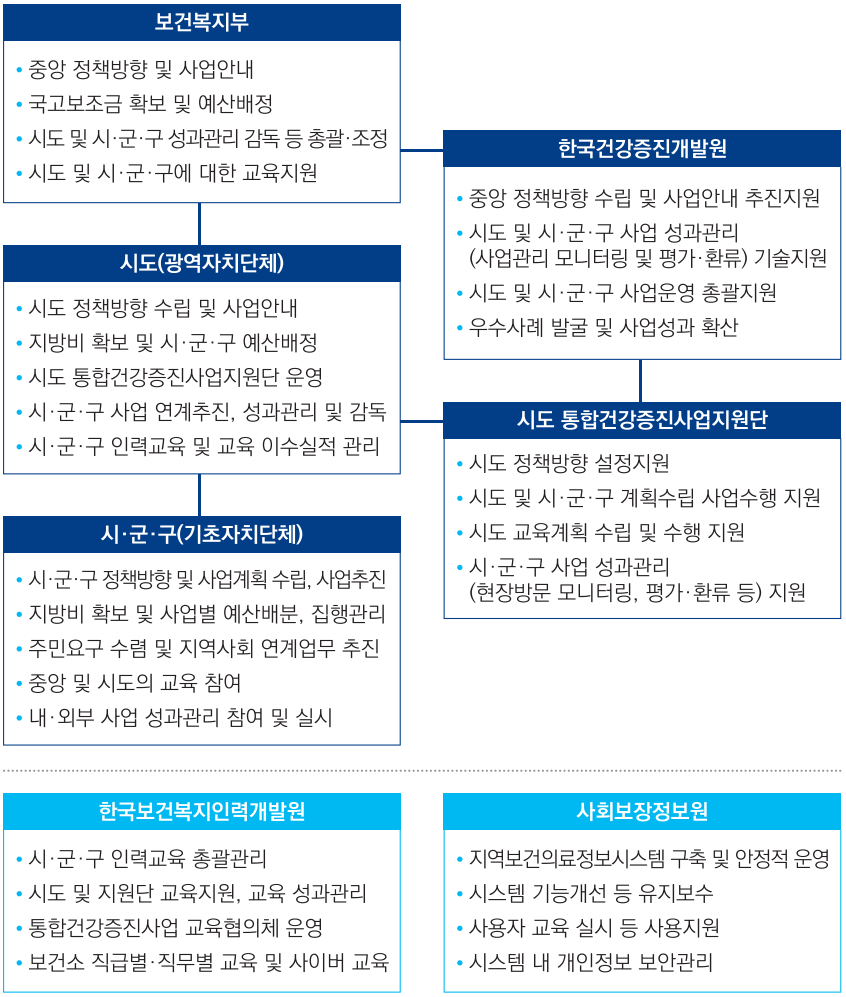
2012년도 예산			2013년 이후 예산
단위사업	세부사업	내역사업(17개)	지역사회 건강증진사업
건강증진사업	보건소 방문건강관리사업(보조)	1. 방문건강관리 2. 지역사회중심재활사업	1. 금연사업 2. 절주 사업 3. 신체활동 사업 4. 영양 사업 5. 비만 사업 6. 구강 사업 7. 심뇌혈관 예방 사업 8. 한의약 건강증진 사업 9. 아토피 천식 예방관리 사업 10. 여성·어린이 특화사업 (모자보건) 11. 치매관리 12. 지역사회중심 재활사업 13. 방문건강관리 * 제시된 사업 중 자율적 선택
	보건소 건강생활실천 통합서비스	3. 보건소 건강생활실천통합서비스	
영양개선사업	영양플러스사업	4. 영양플러스사업	
금연사업	국가금연지원서비스	5. 보건소 금연클리닉 운영지원	
모자보건사업	산모건강관리	6. 가임기여성건강증진지원 7. 임산부아동건강관리	
취약계층 의료비지원	구강건강관리	8. 구강보건실(센터) 설치·운영 9. 어린이구강건강관리 10. 노인·구강건강관리	
	노인건강관리	11. 치매예방관리(치매조기검진사업) 12. 치매예방관리(치매노인사례관리)	
구강보건사업	수돗물불소농도조정 지자체 보조	13. 수돗물불소농도조정 지자체 보조	
한방지역보건	한의약건강증진 지자체 보조	14. 한의약건강증진Hub보건소 사업 15. 한의약 지역보건사업	
성인병예방관리	아토피천식 예방관리	16. 아토피천식 예방관리	
	심뇌혈관질환 예방관리 지자체 보조	17. 심뇌혈관질환 예방관리·교육홍보사업	

* 출처 : 김익두(2013: 1)

지역사회 중심 건강증진사업 운영 현황

추진체계

- 건강증진사업 추진 주체는 보건복지부, 광역 · 기초자치단체, 한국건강증진개발원 및 시 · 도 건강증진사업지원단, 한국보건복지인력개발원, 사회보장정보원이며, 추진체계는 다음과 같음
  - 보건복지부는 정책방향을 제시하고, 기초자치단체(보건소)는 건강증진사업의 주체로서 사업을 운영함
  - 광역자치단체는 건강증진사업 중간지원단을 구성 · 운영하고 기초지자체의 사업수행을 지원하고, 시 · 도 건강증진사업 지원단은 기초자치단체(보건소)에서 이뤄지는 건강증진사업의 정책 방향을 설정하고 지원함
  - 한국건강증진개발원은 중앙의 정책 방향 수립 및 사업 성과관리, 사업운영 총괄지원 등을 담당함
  - 한국보건복지인력개발원은 기초지자체 인력교육 및 관리, 통합건강증진사업 교육협의체 운영 등을 담당하며, 사회보장정보원은 지역보건의료정보시스템을 구축하여 운영하는 역할을 맡고 있음



〈그림 1〉 건강증진사업의 추진체계

인력 및 예산 현황

• 지역사회 중심 건강증진사업 인력 현황을 살펴보면, 전반적으로 다른 정책 분야에 비해 비공무원의 비중이 높은 편임(2019년 기준 49.1%). 사업 인력은 2013년부터 2019년까지 9,188명에서 8,829명으로 감소하였으며, 비공무원이 감소한 것이 주된 원인임

〈표 2〉 지역사회 중심 건강증진사업 담당 공무원 및 비공무원 변화 추이(2013–2019)

(단위 : 명, %)

구분	전체 인력	공무원	비공무원
	인원 수	인원 수(%)	인원 수(%)
2013년	9,188	3,868(42.1)	5,320(57.9)
2014년	8,371	3,481(41.6)	4,890(58.4)
2015년	8,898	4,157(46.7)	4,741(53.3)
2016년	9,445	4,465(47.3)	4,980(52.7)
2017년	9,214	4,416(47.9)	4,798(52.1)
2018년	9,620	4,618(48.0)	5,002(52.0)
2019년	8,829	4,496(50.9)	4,333(49.1)

* 출처 : 한국건강증진개발원(2019; 6)

• 지역사회 중심 건강증진사업의 예산은 국비와 지방비 매칭 방식으로 구성됨. 전체 투입 예산은 2013년 1,932억 여원에서 2019년 2,215억 여원으로 전반적으로 증가하였고, 국비보다 지방비의 액수 및 비율이 좀 더 높아져 2019년에는 58.3%에 달함

〈표 3〉 지역사회 중심 건강증진사업 국비 및 지방비 편성 추이(2013–2019)

(단위 : 백만원, %)

구분	전체	국비	지방비
	예산액	예산액	예산액
2013년	193,208	89,602(46.4)	103,606(53.6)
2014년	219,475	95,179(43.4)	124,296(56.6)
2015년	219,455	96,633(44.0)	122,822(56.0)
2016년	190,921	81,729(42.8)	109,191(57.2)
2017년	197,073	81,626(41.4)	115,447(58.6)
2018년	207,313	90,089(43.5)	117,224(56.5)
2019년	221,597	92,453(41.7)	129,144(58.3)

* 출처 : 한국건강증진개발원(2019; 31)

건강증진사업 관리운영체계의 문제점

- 조직 및 인사, 추진체계, 사업수행의 세 가지 측면에 따라 지역사회 중심 건강증진사업 관리운영체계를 살펴본 결과, 전담조직 및 인력 구축의 어려움, 비공무원의 높은 비율, 지역별 편차로 인한 평가 대응의 한계, 중간지원단의 지속성 · 안정성 한계 등의 문제점이 있는 것으로 파악됨
- 보건소 내 건강증진사업 전담조직 미구축 및 인력 미확보로 사업 수행의 통합성과 기획력에 부정적 영향을 미침
- 고질적인 인력 부족으로 인해 사업의 기획력과 통합성을 제고하기 어려운 한계를 안고 있음
- 사업수행 시 비공무원의 비율이 높아 사업 이외에 비공무원에 대한 관리 부담이 증가하고, 공무원과 비공무원간의 근무조건이 달라 형평성 문제가 제기됨
- 민간위탁 형식의 중간지원단 운영으로 인해 기초자치단체의 사업지원에 대한 지속성과 안정성의 한계가 드러남

지역사회 중심 건강증진사업의 관리체계 개선방안

- 건강증진사업 관리체계 중 조직 설계와 인력 관리 부분의 문제점을 해결하기 위해서는 건강증진사업 전담팀 설치 및 전담인력에 대한 인사 상 인센티브 제공을 통한 동기 부여 등이 필요함
- 중 · 장기적으로 보건행정수요에 맞는 인력 배치, 건강증진사업 추진을 위한 중앙–광역–기초(보건소) 간 조직 연계성 확보, 사업에 적절한 공무원 비율 확보 등이 요구됨
- 지역별 인력 편차를 해소하기 위해 군 유형의 기초자치단체나 자원 규모가 낮은 자치구 유형의 기초자치단체의 경우 중앙 차원에서 인력을 비롯한 자원을 지원할 필요가 있음
- 사업 연계성, 통합성 및 기획력을 제고하여, 중앙–광역–기초 단위 간 원활한 사업수행을 위해 조직개편이 필요함

▶ 참고자료 : 김정숙·김봉균(2019), 「지역사회 중심의 건강증진사업 효율화를 위한 성과분석 및 개선방안」, 한국지방행정연구원 원문보기

▶ 내용문의 : 김정숙(한국지방행정연구원 부연구위원, jskim@krila.re.kr, 033–769–9846)

No.109 2020.12.
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
KRILA policy brief

의료사각지대 해소를 위한 마을주치의 제도 도입방안

농어촌지역 의료서비스의 불편한 현실

의료자원 분포의 불균형으로 필수의료서비스를 거주지가 아닌 지역에서 공급받는 등 농어촌지역의 의료 접근성은 매우 열악

- 지역 간 의료서비스의 접근성 격차는 농어촌지역 주민의 의료서비스 이용을 어렵게 해 결과적으로 건강 수준에서 악영향을 끼칠 것으로 우려

  * 도시지역과 농촌지역 간 기대수명의 최대 격차는 7.4년, 건강수명의 경우 13.7년의 결과를 나타내며, 치료 가능한 사망률도 농촌지역이 취약한 것으로 파악 (한국건강형평성학회, 2018)

농어촌지역에서 의료기관에 대한 접근성이 낮아 주민의 균등한 삶의 질 유지 및 건강권 보장도 미흡

- 환자 발생 시 의료기관까지 소요시간은 평균 23.9분*으로 15.0분 소요되는 도시지역과의 격차가 발생 (보건복지부, 2020)

  * 2013년 26.6분에서 2016년과 2018년에 각각 23.6분과 23.9분으로 2016년 이후 감소 추세가 멈춤

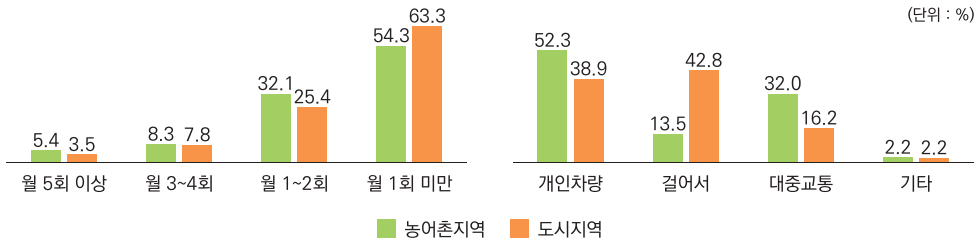
- 농어촌지역의 보건의료 부문의 서비스 요구는 상대적으로 높은 수준을 나타내나*, 이에 대한 만족도는 다른 부문에 비해 낮고 도시지역과의 격차도 발생** (2018 농어업인 실태조사)

  * 농어촌지역의 부문별 서비스 수요 : 보건의료 81.47점 〉 복지 81.28 〉 경제활동여건 79.72 〉 기초생활기반 78.50

  ** 부문별 생활여건 만족도 도농 지역 간 비교 : (농어촌지역) 전체 55.8점, 보건 52.0점; (도시지역) 전체 61.3점, 보건 65.9점

의료사각지대 해소를 위해 마을주치의 제도를 도입하여 주민의 의료서비스 수혜도를 향상시킬 필요성 제기

- 환자 발생 시 의료기관 이용 횟수는 도시지역보다 농어촌지역이 더 높은 경향을 나타냄 (2018 농어촌실태조사)
- 그러나 농어촌지역에서 의료기관에 대한 접근성이 좋지 않아 의료기관 이동 시 이용하는 교통수단은 주로 개인차량으로 나타났으며, 이는 걷거나 개인차량을 이용하는 비율이 유사한 도시지역과는 대조적



농어촌 및 도시지역 간 의료기관 이용횟수(좌) 및 이동교통수단(우)

열악한 의료서비스 극복을 위한 지역 차원의 노력

충청남도에서는 지역의 보건의료원이 의료취약지역 주민들을 대상으로 '우리 마을 주치의제'를 운영

- 청양군 보건의료원의 공중보건의와 간호사가 의료 접근성이 낮은 10개 마을을 월 3회 이상 정기적으로 방문해, 혈압 및 혈당검사와 상담으로 만성질환을 예방·관리하면서 한방진료까지 제공
  * 요가, 건강체조 등 마을별 맞춤형 건강증진 프로그램으로 참여 노인들의 신체활동을 강화하고 있으며, 수시로 치매나 우울증 검사를 병행하면서 필요한 경우 후속 진료를 받을 수 있도록 연계사업까지 추진
- 태안군도 2011년부터 '우리 마을 주치의제'를 운영하기 시작해 군 보건의료원 소속 의사와 간호사 또는 공무원과 외부 강사 등이 매월 3회 의료취약지역을 직접 찾아가 질병예방관리 및 건강상담 등을 실시
  * 군은 2019년 안면읍 정당4리, 고남면 누동3리, 남면 당암리, 근흥면 마금2리, 소원면 시목2리 등 8개 마을을 선정해 795가구, 총 1,442명의 주민에게 의료서비스를 제공
  * 특히 월 2회 이상 일반의 · 한방의 · 치과의 등 의사가 가정을 방문해 주민들의 건강관리에 나서고 있으며, 다양한 교육 및 건강증진 프로그램을 운영하는 등 군민 중심의 의료서비스 제공에 주력

경상북도에서는 안동의료원 의료진(산부인과 전문의 외 4명)이 이동검진 차량을 통해 영양, 봉화, 성주, 고령, 군위 등 산부인과가 없는 의료취약지역을 순회 방문하는 '찾아가는 산부인과' 사업을 추진

- 산전검사, 초음파, 부인과 진료 등의 의료서비스를 월 2회 무료로 제공하며, 임산부가 아니더라도 부인과 진료를 원하는 여성은 연령에 관계없이 진료를 받을 수 있음
- 시간 예약제로 진료를 진행해 일반 산부인과보다 대기 시간이 적고, 일일 최대 25명까지 진료 가능
- 관외 지역을 나가지 않고도 가까운 곳에서 질 높은 산부인과 진료를 받을 수 있게 되어 시간적·경제적 부담을 줄일 수 있고 여성의 건강 증진을 크게 도모하고 있는 것으로 평가
  * 영양군 보건소는 찾아가는 산부인과를 2009년 11월부터 운영하여 총 130회, 2,881건의 진료 서비스를 제공 (2019년 8월 기준)



'우리 마을 주치의제'를 통한 진료 장면 및 '찾아가는 산부인과' 버스 내·외부 모습

마을주치의 제도, 어떻게 도입할 것인가

마을주치의 제도 시행을 위한 조례를 제정하고, 제도 운영을 위한 예산 지원의 근거를 마련

- 지자체가 조례 제정을 통해 마을주치의 제도 시행에 필요한 사항을 지원할 수 있도록 근거를 마련

  * 마을주치의 제도의 실시와 유사한 목적으로 제정된 조례로는 모두 5개** 있는 것으로 파악되나, 이들 지자체가 모두 도시에 해당해 농어촌 지역에는 전무한 실정 (2020년 11월 기준)

  ** 「서울특별시 성동구 효사랑건강주치의 사업의 운영에 관한 조례」, 「서울특별시 성북구 어르신 건강주치의제 운영 및 지원에 관한 조례」, 「인천광역시 남동구 경로당 주치의 운영 및 지원에 관한 조례」, 「광명시 경로당 주치의 운영 및 지원에 관한 조례」, 「구리시 경로당주치의 제도 운영 및 지원에 관한 조례」 등

- 마을주치의 제도 실시를 위해 업무 협약을 체결한 의료기관에 예산을 지원할 수 있도록 법적 근거를 마련

마을주치의 제도의 실제화를 위해 지역 의료기관과의 업무협약을 확대·체결 추진

- 마을주민의 건강에 관한 사업 수행 및 기술 지원 등의 업무를 추진하기 위해 지역 내 의료기관 또는 시·군 인접지역에 위치한 의료기관과 협력하거나 협약을 체결
- 지역주민의 건강 증진을 도모하고 노인 계층의 만성질환을 예방·치료하기 위해 업무협약을 체결한 의료기관의 마을주치의가 해당 마을을 찾아가 건강상담 등을 포함한 의료서비스를 제공

의료사각지대에 24시간 보건소 운영을 위한 예산을 지원하고, 의료행위 허용 범위를 확대하는 방안을 검토

- 야간 응급의료시설이 없는 지역의 보건소를 24시간 운영하는 경우 인건비 등 예산소요액을 국비(응급의료기금)로 지원
- 농어촌 의료사각지대에 대해서는 원칙적으로 의료기관을 개설할 경우 의료행위를 허용하는 「의료법」에 대한 특례를 마련하고 의료행위 허용 범위를 확대하는 방안을 숙의·검토
- '지역사회 통합건강증진사업', '의료 및 분만취약지 지원' 등의 중앙정부 시책을 통해 지역의 특성, 주민의 수요에 적합하게 의료취약지 지원사업을 기획·운영

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

No.110 2020.12.

꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

KRILA policy brief

조 바이든(Joe Biden)의 정책공약과 지방정부의 함의

바이든 정부의 경기부양책

코로나19로 인해 타격받은 경제를 되살리기 위해 미국의 2차 경기부양책인 HEROES Act(Health and Economic Recovery Omnibus Emergency Solutions Act) 발효 직전

- 미국은 2020년 3월 1차 경기부양책으로서 「CARES Act(Coronavirus Aid Relief and Economic Security Act)」를 통과시키고, 이 법안을 통해 총 여섯 부분(개인 및 가계, 기업집단, 중소 비즈니스, 지방정부, 공중보건, 교육)에 대하여 2조 달러에 해당되는 현금지원을 실시하며 코로나19 사태로 가처분소득이 줄어든 개인 및 가계를 우선적 지원
- 2020년 11월 기준 미국의 2차 경기부양책인 「HEROES Act」는 현재 하원의회까지 통과한 상태이며 상원의회 통과 대기 중
  - 「HEROES Act」는 개인별 현금직접 지원이나 연방정부 실업급여 지원, 중소기업을 위한 직원 급여 무상 지원 프로그램 등과 같이 중산층이 정부지원을 피부로 직접 체감할 수 있는 순으로 우선순위를 두어 집행될 예정
  - 「HEROES Act」에서는 「CARES Act」와는 다르게 코로나19 대응의 최전선에 있는 지방정부를 지원할 수 있는 예산으로 750억 달러를 추가적으로 집행할 예정

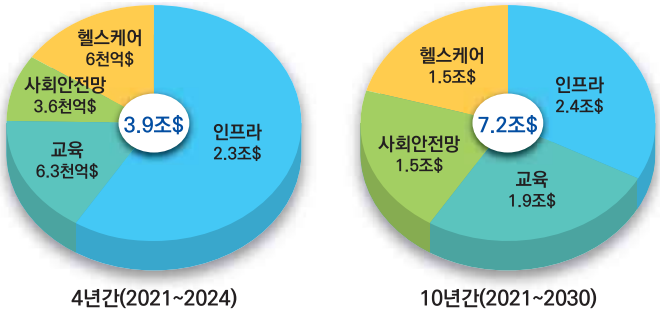
〈표 1〉 미국의 경기부양책 주요 내용 비교

구분	CARES Act	Heroes Act
전체규모	2조 2,000억 달러	2조 2,000억 달러
현금지원	• 연소득 75,000달러 이하 개인에게 연간 1,200달러 현금 지급 • 연소득 기준 100달러 초과 시마다 지급액 5달러 감소	• CARES Act와 동일
부양가족 현금지원	• 16세 미만 부양가족에 대해 인당 500달러 지급 (24세 미만 대학생 제외)	• 나이 제한 없이 모든 부양가족에 대해 인당 500달러 지급
연방실업급여	• 주정부 제공 실업급여에 더해 주당 600달러 추가 지급	• CARES Act와 동일
연방실업급여 지급기한	• 2020년 7월 31일 종료	• 20201년 3월 31일까지 연장 • 주정부 프로세스 지원을 위해 9억 2,500만 달러 할당
중소기업급여 무상지원 프로그램(PPP)	• 6,650억 달러 예산을 중소기업 무상대출 형태로 지급(급여에 75% 이상 사용 조건), 1,300억 달러 규모의 예산이 남았으나 8월 8일 신청 종료	• 추가로 300억 달러 예산 할당, 분기별 수익이 25% 이상 감소한 200명 미만 고용 중소기업에 2차 대출 허용(상장기업은 2차 대출 자격 제외)

구분	CARES Act	Heroes Act
전체규모	2조 2,000억 달러	2조 2,000억 달러
고용유지 세금 공제	• 급여 지출 최대 1만 달러까지 50% 세금 공제	• CARES Act와 동일
학교 지원	• 미포함	• K-12(12학년 이하) 학교에 1,820억 달러, 고등 교육에 390억 달러, 돌봄시설에 570억 달러 예산 편성
코로나19 검사 치료비용 예산	• 미포함	• 750억 달러 규모

바이든 대통령의 경제정책 슬로건은「보다 나은 재건 "Build Back Better"」

- 바이든 정부는 친환경 중심의 대규모 인프라 산업에 지출을 통해 경기부양 기조 속에 중산층 복원 및 공공경제 구축을 위한 조세제도 개편, 기업 규제 강화 등을 추진할 전망
  - 바이든 정부는 고소득자 대기업 세금감면 및 규제 완화를 통한 경기부양을 중시했던 트럼프와는 달리 부자와 대기업에 유리하도록 설계된 조세제도를 개편할 계획이며 특히 최고세율, 급여세율 및 자본소득세율을 인상하고 기업의 법인세 인상, 해외수익에 대한 과세율 인상을 통해 세수 확보 및 조세 재분배 기능을 강화시킬 전망
  - 구체적으로 법인세는 21→28%로 인상될 예정
- 바이든 정부는 경기부양을 위한 재정확대에 적극적일 것으로 판단되며 특히 인프라 투자의 경우 친환경 에너지 및 미국 내 공급망 확충 등이 중점적으로 시행될 것으로 예측
  - 바이든 대통령은 향후 4년간 총 3.9조달러(10년간 7.2조달러)의 대규모 재정지출을 계획
  - 또한 클린 에너지 전환을 위한 대규모 그린 인프라 투자, 미국 내 제조업 부흥 및 공급사슬 재건으로 일자리를 창출하고, 중산층의 사회안전망, 헬스케어, 교육 혜택을 강화할 예정



〈그림 1〉 바이든 정부의 주요 분야 재정지출 계획(4년, 10년)

- 미국산 제품 구매와 제조업 활성화를 통해 미국 내 공급망을 확충할 전망
  - 바이든 정부는 인프라 투자시 미국산 제품과 기술공급망을 중점적으로 활용하는 Buy American, Make it in America 정책 등을 적극 활용할 전망
  - 또한 자국내 5G, AI, 바이오기술 등의 개발을 위한 R&D에 3천억달러를 투자해 신산업 성장을 가속화하고 안보 · 보건상 중요한 제품의 공급망 본국 회귀도 장려할 계획

〈표 2〉 바이든 정부의 제조업 부흥을 위한 정책

정책	내용
Buy American	• 4천억달러 규모의 미국산 제품, 재료 및 서비스 구매를 통해 클린에너지 및 인프라 건설에 활용
Make it in America	• 중소 제조업체 미국 내 활동 활성화를 위한 인센티브, 금융지원 등 제공
Innovate in America	• 3천억달러 규모의 R&D 예산을 전기차, 5G, AI 등 고소득 일자리 창출에 기여할 수 있는 분야에 투자
Supply America	• 국가 안보 및 보건상 중요한 제품으로 공급망을 미국으로 복귀

바이든 정부의 기후변화 대응 정책을 통한 일자리 창출정책

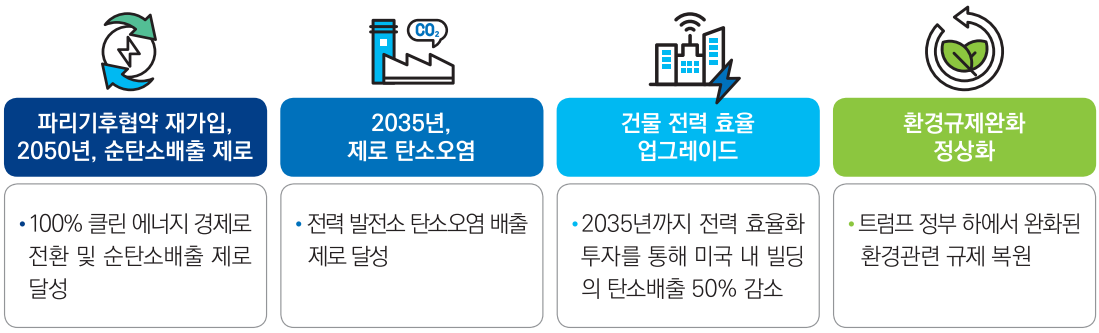
친환경 전기발전산업 구축을 통한 일자리 창출 예정

- 전기자동차(EV)를 지원하는 연비 관련 환경규정을 복원하고 「Clean Energy Revolution」 정책을 통해 2조달러 규모의 투자를 통한 그린에너지 관련 일자리 창출
  - 2050년까지 완전친환경경제 및 탄소배출 제로화를 달성하기 위해 메탄배출기준을 강화하고 친환경 기술 및 운송수단의 우대, 정부시설 친환경 전환, 교통온실 가스배출 감축, 바이오연료분야에 투자를 통해 혁신적인 일자리 창출
  - 10년간 총 4,000억불의 투자를 통해 재생에너지분야와 기후변화 R&D분야에 새로운 일자리 창출
- 바이든 정부는 대규모 친환경 관련 투자로 성장회복을 견인하고 일자리 창출 효과를 기대하고 있으며 특히, 전기차, 인프라, 재생에너지 분야에 집중적으로 투자가 이뤄질 것이라고 발표
  - 바이든은 기업 감세 축소 및 조세피난처로부터의 자금 회수를 통해 확보한 재원을 환경 및 기후 관련 분야에 2조 달러 투자할 계획이라고 발표
  - **(전기차)** 2030년 말까지 50만개 이상의 신규 공공 충전소를 배치하고, 전기차 세액공제 부활, 미국 자동차 생산 및 자동차 인프라 분야에서 100만개의 새로운 일자리를 창출할 것으로 발표
  - **(인프라)** 4년간 400만 채의 건물 및 200만 채의 주택을 에너지 고효율로 개조, 인구 10만명 이상의 도시에 무탄소 대중 교통시설 건설, 화석 연료 보조금 삭감, 관련 분야 사업에 따른 고용창출 최소 100만개 이상 예상
  - **(재생에너지)** 탄소 무공해 전력생산 목표 달성을 위해 태양열 지붕 및 공동체 태양열 시스템 800만개를 포함해 5억개의 태양열 패널 및 6만개 풍력 터빈을 설치하는 과정에서 일자리 창출 효과 기대

바이든 대통령은 취임 첫 과제로 파리기후협약 재가입을 발표

- 바이든 대통령은 10년에 걸쳐 5조 달러 이상을 투자하여 2035년까지 미국 내 건물에서 발생하는 이산화탄소양의 50%를 감소시키며, 2050년까지 탄소가스 배출 제로에 도달하는 것을 목표로 하는 선거공약을 발표
  - 위와 같은 공약을 실현하기 위해서 1)전기자동차 충전소 50만개 보급 2)새로운 기후 연구기관 창설 3)건물 400만 채 업그레이드 등을 통해 2035년까지 건물 탄소발자국 50% 감축 4)친환경 버스 국내 생산 보급으로 2030년까지 대중교통 부문에서 무배출 실현 5)도전적인 연비기준 도입 등을 제안
  - 미국은 주마다 상이한 친환경 정책이 시행 중이지만, 캘리포니아 주에서는 2018년에 2045 탄소중립을 선언하였고, 미 시건주에서도 2050년 탄소중립을 선언, 그 외 뉴욕, 하와이 등도 탄소 중립을 선언, 향후 바이든 정부에서는 이러한 친환경 전환 움직임 가속화 기대

– 현재까지 70여개 국가가 탄소중립 목표를 선언하였으며 한국에서도 2020년 10월, 2021년 예산안 국회 시정연설에서 '2050'년 탄소중립을 선언한바 있음



〈그림 2〉 바이든 정부의 클린에너지 관련 주요 정책

지방정부의 함의

미국 바이든 정부의 기후변화 공약을 면밀히 분석하여 우리나라의 그린 뉴딜정책, 기후변화정책 그리고 신산업 정책에 반영 필요

- 코로나19로 인한 위기 속에서 기후변화와 에너지 문제를 일자리창출과 경제회복 대안으로 활용해 경제 위기의 돌파 전략으로 채택하고 있다는 점에서 미국과 한국의 정책적 방향성은 유사

미국 바이든 정부의 정책공약은 지역 주도형 그린뉴딜정책을 시행함에 있어서 지역 특성에 맞는 사업을 발굴하고 예산의 자율성을 높일 수 있도록 하는 제도개선이 필요하다는 시사점을 제공

- 미국 바이든 정부의 그린뉴딜정책, 기후변화정책 그리고 신산업 정책은 연방 자금 지원을 효율적으로 사용하기 위해 재정지출에 대한 자율권 및 재량권을 주정부 및 지방정부에게 확대 위임하는 방향성을 유지하고 있음에 주목 필요
- 특히, 우리나라에서는 지자체 주도의 그린 뉴딜정책, 기후변화정책 등을 수립하고 집행하는데 예산과 제도장벽이 존재하는 만큼 미국 바이든 정부의 정책공약은 지역 특성에 맞는 사업을 발굴하고 예산의 자율성을 높일 수 있도록 하는 제도개선이 필요하다는 시사점을 제공
- 이러한 흐름을 반영하여 한국의 지자체 단위에서도 1)온실가스 감축을 위한 정책을 설정하고 탄소예산제도 도입을 운영 2)기후위기와 재난에 회복력을 갖출 수 있는 인프라 구축 3)에너지다소비 산업구조에서 탈산소 산업구조로의 전환 4)자치분권과 연계한 지역 에너지 경제체제로의 전환을 위해 구체적인 세부시책 강구 필요
- 광역지자체와 기초지자체가 탄소중립을 목표로 하는 구체적인 세부시책을 수립할 수 있도록 통계와 데이터 기반의 시스템의 구축 필요

▶ 참고자료 : 「THE HEROES ACT」 Retrieved from https://appropriations.house.gov/sites/democrats.appropriations.house.gov/files/Updated%20Heroes%20Act%20Summary.pdf

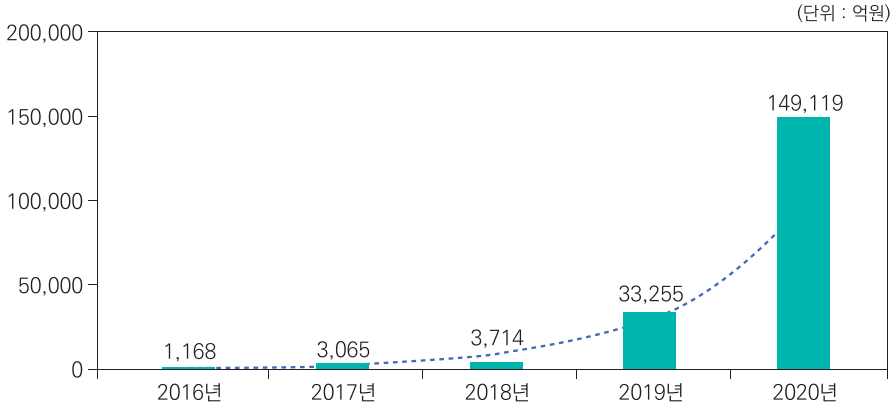
▶ 내용문의 : 임태경(한국지방행정연구원 지역포용발전실 부연구위원, tklim@krila.re.kr, 033-769-9897)

No.111 2020.12.
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
KRILA policy brief

지역사랑상품권의 지역경제 활성화 효과 분석

전국 지역사랑상품권 발행 현황

- 지역사랑상품권은 지자체가 발행하고 해당 지자체 내의 가맹점에서만 사용가능한 상품권으로 지역 내 소비 진작과 소상공인 지원 등을 위해 발행되고 있음
- '20년 10월을 기준으로 전국적으로 227개[1] 자치단체에서 지역사랑상품권을 발행하고 있음
- 일부 지자체에서 자율적으로 발행 · 운영되어 오던 지역사랑상품권은, '18년 군산 · 거제의 고용위기지역 지정을 계기로 국비 지원이 시작됨
  - 정부는 '18년 군산, 거제, 고성, 영암을 고용위기지역으로 지정하고, 고용위기지역에서 발행하는 상품권 발행액의 10%를 할인비용으로 지원하기 시작하여 100억원의 국비를 투입함
  - '19년에는 전국 발행액 규모가 3.3조원으로 확대되었고, 그 중 2.3조원에 대해서 발행액의 4%에 해당하는 884억원이 지원됨
  - 특히 '20년에는 코로나19 위기 극복을 위한 소비 부양책으로 발행액이 전년대비 크게 증가하여, 올해 1~10월까지 전국적으로 14.9조원[2]의 상품권이 발행됨



〈그림 1〉 연도별 지역사랑상품권 발행규모

1) 광역 9개, 기초 218개
2) '20년 1~10월까지 일반발행 11.4조원, 정책발행 3.5조원을 발행하여 14.9조원 발행

• 지자체와 정부의 재원이 투입되는 상품권 발행의 경제적 효과에 관한 논의는 주로 지역내 소비 증가 및 역외소비 유출방지, 자영업자 · 소상공인 매출 증대, 지역경제 활성화에 대한 효과 등을 중심으로 이뤄지고 있음

• 다음에서는 전국 상품권 이용자, 소상공인 · 자영업자 설문결과를 바탕으로 발행효과를 ① 거주 지역 내 소비 증가, ② 소상공인 · 자영업자 매출증대 ③ 지역 내 소득 증가 등으로 제시하고자 함

– 한국지방행정연구원은 한국리서치에 의뢰하여 '20.10.5.~11.26일 기간 동안 온라인 설문을 진행하였으며, 이용자 1,021명, 소상공인 · 자영업자 522명의 응답을 바탕으로 분석하였음

〈표 1〉 지역사랑상품권 유형별 발행 현황

(단위 : 개, '20. 10월 기준)

유형 / 시도	광역 발행	상품권 유형별							미발행 기초
		기초발행 합계	카드	카드+지류 카드+모바일	모바일	모바일+ 지류	지류	모두	
계	**9**	**218**	**77**	**18**	**31**	**25**	**64**	**3**	**8**
서울	-	25			25				
부산	카드	16	16						
인천	카드	10	10						
광주	카드	5	5						
대전	카드	5	5						
울산	모바일	5			5				
대구	카드	8	8						
세종	카드	-							
경기	-	31	21	8		1		1	
강원	모바일+지류	13	2	2		1	8		5
충북	-	11	2	1		2	6		
충남	-	15	2		1	4	8		
전북	-	13	1	2		3	7		1
전남	-	22	1	1		3	17		
경북	-	22	3	3		2	12	2	1
경남	모바일	17	1	1		9	6		1
제주	-								

자료 : 행정안전부

지역사랑상품권의 경제적 효과

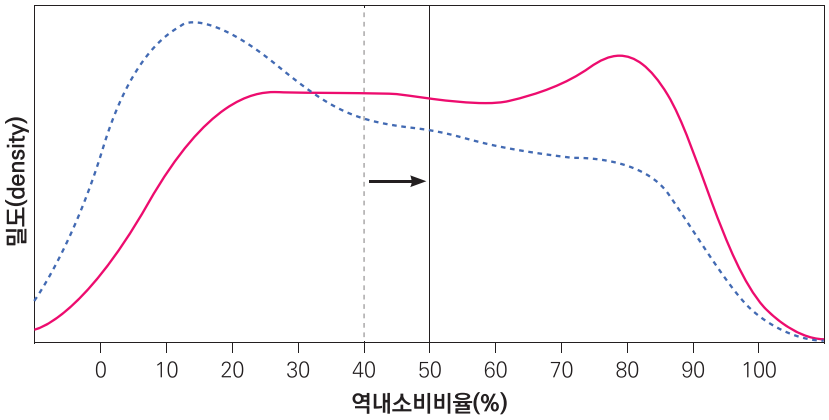
거주 지역 내 소비 증가

- 전국 지자체 이용자 1,021명을 대상으로 한 설문조사 결과 상품권 이용자의 월평균 거주 지역 내 소비 금액은 29.9만원 증가한 것으로 나타남
  - 상품권 현금 구매자의 월평균 거주 지역 내 소비 금액은 37.6만원 증가하였고, 현금 비구매자(아동수당 등 정책발행 상품권 사용)는 10.9만원 증가하였음
- 전체 지출 중 거주 지역 내에서 50% 이상을 지출하는 소비자의 비중은 15.3%p 증가함
  - 상품권 현금 구매자의 경우 거주 지역 내 50% 이상 지출하는 소비자 비중이 20.5%p 증가한 반면, 현금 비구매자는 7.5%p 증가하였음

〈표 2〉 상품권 도입 전후 역내소비비율 변화

지역내 소비비율이 50% 이상인 소비자 비중	도입 이전 (A)	도입 이후 (B)	도입 전후 변화 (A-B, %p)
응답자 전체	34.9%	50.2%	15.3%p
현금 구매자	32.1%	52.6%	20.5%p
현금 비구매자	39.3%	46.8%	7.5%p

- 상품권 도입 전후의 역내소비비율 분포를 비교하면, 역내소비비율은 도입이전 40%에서 도입이후 50%로 높아짐

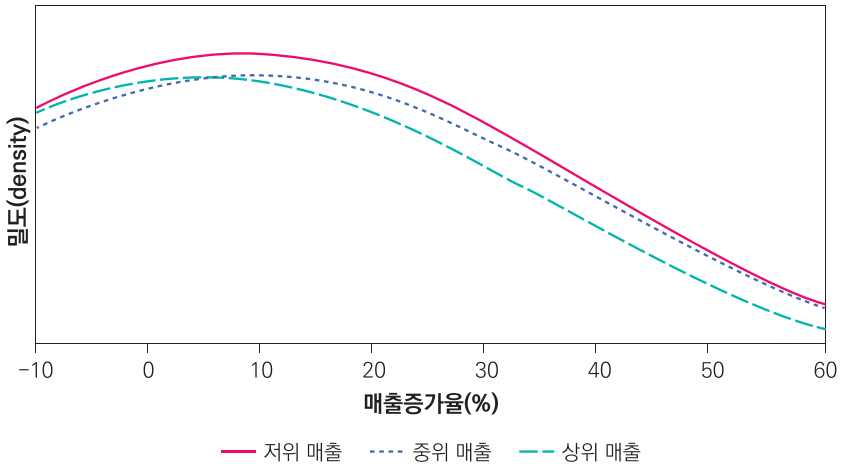


〈그림 2〉 도입 전후 역내소비비율 분포

- 또한 이용자의 77%는 보유한 상품권을 3개월 이내 모두 사용하는 것으로 나타나, 현금에 비해 상품권의 사용 및 유통속도가 빨라 소비 확대 효과가 큼을 알 수 있음
  - 이용자의 26%는 상품권 전액을 1개월 이내 모두 사용하며, 51%는 1~3개월 이내 사용함
- 이용자들이 상품권을 주로 사용하는 곳은 마트 · 슈퍼마켓 〉 음식점 〉 병 · 의원 · 약국 〉 서점 · 안경 · 문구 〉 주유소 · 가구점 〉 이미용 · 세탁소 등 서비스업종 순으로 나타남

소상공인 · 자영업자 매출증대

- 설문조사 결과 상품권 도입 후 상품권 가맹점의 월평균 매출액은 87.5만원 증가(+3.4%)한 반면, 비가맹점의 월평균 매출액은 8.6만원 감소(△0.4%)한 것으로 나타남
  - 전국 가맹점 매출액 증가 규모는 월평균 최대 1.83조원[3], 연평균 매출액 증가 규모는 최대 22.0조원으로 추산되어, '20년 상품권 발행 총액 약 17.5조원[4]과 비교할 때 약 4.5조원의 추가 매출 증가가 발생한 것으로 추산됨
- 한편, 매출 규모를 기준으로 볼 때, 월평균 매출증가율은 저위 매출 〉 중위 매출 〉 상위 매출 순으로 나타남 (〈그림 3〉 참고)
  - 소상공인 · 자영업자 매출 규모별 월평균 매출증가율은 저위 13.6% 〉 중위 12.9% 〉 상위 9.9% 순임



〈그림 3〉 소상공인·자영업자 매출 규모별 매출 증가율 분포

지역 내 소득 증가

- 상품권 발행의 선순환 구조를 바탕으로 한 경제적 효과 모형을 분석한 결과, '20.1.~10월까지 전국적으로 지역 내 소득 증가는 약 2.0조원에 달하는 것으로 나타남
  - 상품권 발행 · 유통에 따라 소비 · 거래가 증가하면서 창출된 부가가치로 인한 지역 내 소득증가가 발생하며, 전국적으로 지역 내 소득 증가 규모는 약 2.0조원임
- 상품권 발행비용 0.1조원을 제외하면, 지역 내 부가가치 순증은 약 1.9조원 규모로 추정됨
  - 상품권은 유형별로 발행규모에 비례해 지류형 1.88%, 모바일 1.22%, 카드형 0.24%의 발행비용이 발생하며, 전국적으로 상품권 발행규모 대비 평균 발행비용은 0.88%이 소요됨
- 여기서 상품권 발행에 지원된 국비와 지방비(1.1조원)를 비용으로 고려할 경우, 지역 내 부가가치 순증은 약 0.8조원으로 추정됨
  - '20.1~10월까지 총 발행액 11조 4,028억 중 10%를 국비와 지방비로 지원한 것으로 가정함

3) 전국 가맹점 약 209만개와 월평균 매출 증가액 87.5만원을 기준으로 추산한 결과임
4) '20년 상품권 발행 총액은 국비 지원 발행 9.6조원과 지자체 자체 발행 및 아동수당 등 정책발행 포함을 포함하여 약 17.5조원임

지역 간 소비 불균형 해소

- 신용카드와 달리 상품권은 사용지역에 제한이 있어, 그 발행 · 판매액만큼 지역 내 지출을 유도하므로 지역 간 소비 불균형을 줄이는 데 기여함
  - 전국 신용카드 사용액의 51.7%가 서울에 집중('20.1.~7.기준)되고 있는 반면, 지역사랑상품권과 마찬가지로 사용지역 제한이 있는 긴급재난지원금은 20.6% 정도만 서울에서 사용되었음

시사점

지역사랑상품권은 지자체의 역외소비 유출 방치와 지역내 가맹점 소상공인의 매출증대에 기여하는 긍정적 효과가 큼

- 지역사랑상품권은 '09년부터 온누리상품권이 지난 10년간에 걸쳐 달성하고자 했던 발행규모를 단기간에 추월하였음
- 상품권 발행이 곧바로 주민들의 판매로 이어지는 것이 아니라는 점을 상기하면, 소비자들은 ⑴더 오랜 기간 발행되어 인지도가 높고, ⑵동일한 할인율을 적용받으며, ⑶전국 전통시장에서 사용가능한 대안 대신 지역사랑품권을 구매하였음
- 이는 발행 주체인 지자체가 지역내 자영업자, 소상공인, 주민과 밀접히 접촉하고 유연하게 대처하면서 가맹점 및 이용자 기반을 확대하는데 무엇보다 효과적이었음을 반증함
- 따라서 지역사랑상품권과 온누리상품권은 각각 목적과 지원대상이 다르므로 향후에도 서로의 장점을 극대화하여 상호보완적 발전이 필요함

한편 지역사랑상품권의 특성을 감안할 때 경제적 파급효과와 함께 소상공인 자영업 지원 및 지역경제 활성화라는 정책적 측면도 종합적으로 고려하여 제도를 발전시켜 나가야 할것임

- 업종별로는 여행, 숙박, 레저스포츠, 소매업, 음식점업, 서비스업의 매출 증가율이 높아, 코로나19로 인한 소비위축으로 타격을 입은 업종들의 매출유지에 특히 도움이 된 것으로 판단됨
- 이를 고려할 때 향후 지역사랑상품권의 발행 · 유통은 경제적 편익에 대한 고려와 함께 침체된 지역경제 활성화를 위한 경기대응적 정책수단으로써 접근할 필요성이 높음

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

No.112 2020. 12.
꼭 알아야 할
지방자치 정책브리프
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
KRILA policy brief

코로나19 대응 지역경제 위기극복을 위한 지자체의 정책방향

○ 코로나19의 지역사회경제 영향

코로나19 사태로 인한 세계경제 위기 상황과 함께 한국경제도 역성장할 것으로 전망됨

– 세계경제 전망 : IMF('20. 10)는 '20년 –4.4%, '21년 5.2%로 전망하며, OECD('20.12)는 '20년 –4.2%, '21년 4.2%로 전망

– 한국경제 전망 : 국내기관은 '20년 –1.1%에서 –1.6% 범위, '21년 2.3%에서 3.2% 범위, 국제기구는 '20년 –0.9%에서 –1.9% 범위, '21년 2.8%에서 3.3% 수준으로 전망

〈표 1〉 한국경제 전망 비교

(단위 : %)

구분	국내기관				국제기구		
	정부 ('20.12)	한국은행 ('20.11)	KDI ('20.11)	국회예산정책처 ('20.9)	IMF ('20.10)	OECD ('20.12)	ADB ('20.12)
2020년	–1.1	–1.1	–1.1	–1.6	–1.9	–1.1	–0.9
2021년	3.2	3.0	3.1	2.3	2.9	2.8	3.3

코로나19 사태에 따른 고용 충격으로 취업자 수가 지속적으로 감소하는 가운데, 업종별로는 사회적 거리두기로 피해가 크고, 대면 접촉이 잦은 숙박 · 음식점업, 도 · 소매업, 교육 등 서비스업 중심으로 취업자 감소가 두드러짐

– 통계청의 고용동향에 따르면, 취업자 수는 '20.3월 이후 9개월 연속 감소하는 가운데, '20.11월 기준(전년동월대비) 273천명 감소

〈표 2〉 코로나19에 따른 고용동향

(단위 : 전년동월대비, 천명, %)

월별	취업자수	취업자 증감				고용률 (증감, %p)
		전체	숙박음식점업 (증감률)	교육서비스업 (증감률)	도소매업 (증감률)	
2019.12	27,154	516	100(4.5)	23(1.2)	–94(–2.5)	67.1(0.6)
2020.01	26,800	568	86(3.8)	7(0.4)	–94(–2.5)	66.7(0.8)
2020.02	26,838	492	14(0.6)	–10(–0.5)	–106(–2.9)	66.3(0.5)
2020.03	26,609	–195	–109(–4.9)	–100(–5.4)	–168(–4.6)	65.4(–0.8)

월별	취업자수	취업자 증감				고용률 (증감, %p)
		전체	숙박음식점업 (증감률)	교육서비스업 (증감률)	도소매업 (증감률)	
2020.04	26,562	-476	-212(-9.2)	-130(-6.9)	-123(-3.4)	65.1(-1.4)
2020.05	26,930	-392	-183(-7.9)	-70(-3.7)	-189(-5.1)	65.8(-1.3)
2020.06	27,055	-352	-186(-7.9)	-89(-4.6)	-176(-4.8)	65.9(-1.3)
2020.07	27,106	-277	-225(-9.5)	-89(-4.6)	-127(-3.5)	66.0(-1.1)
2020.08	27,085	-274	-169(-7.2)	-89(-4.7)	-176(-4.9)	65.9(-1.1)
2020.09	27,012	-392	-225(-9.8)	-151(-7.9)	-207(-5.7)	65.7(-1.4)
2020.10	27,088	-421	-227(-9.9)	-103(-5.5)	-188(-5.2)	65.9(-1.4)
2020.11	27,241	-273	-161(-7.0)	-107(-5.6)	-166(-4.6)	66.3(-1.1)

자료 : 통계청, 고용동향(2019.12월~2020.11월)

지역별 GRDP 전망에서 대구지역의 GRDP 성장률(중립 : -0.83%, 부정 : -1.56%)이 가장 낮으며, 특별 · 광역시에 비해 도지역의 성장률 둔화가 상대적으로 낮은 편임

– 이는 인구밀집지역, 수도권 인접지역, 다수의 코로나 확진자가 발생한 지역의 타격이 큰 것으로 판단됨

* 전망모형은 GRDP를 종속변수로 하며, 설명변수로는 GDP, 민간소비지출, 정부지출을 설정함

※ 중립 : 1차 팬데믹만 상정, 부정 : 2차 팬데믹을 감안한 시나리오

코로나19 위기로 인한 지역경기 동향은 도소매, 음식 · 숙박 등 소상공인과 자영업자들의 매출감소가 심화되고, 숙박 · 음식 · 스포츠 · 여가 · 교육 등 대면서비스가 위축되면서 민간소비 회복 속도가 둔화되고 이는 지역경기 침체로 이어지고 있음

– 소상공인 체감경기는 코로나19 이후 '20. 3월에 29.7까지 하락하였고, 전통시장 체감경기도 '20. 2월에 23.9까지 하락한 것으로 나타남

〈표 3〉 소상공인 및 전통시장 시장경기동향조사(체감경기)

(단위 : BSI)

월별	소상공인	전통시장	월별	소상공인	전통시장
2019.12	66.4	65.4	2020.06	82.6	79.2
2020.01	67.3	71.7	2020.07	68.1	55.7
2020.02	41.5	23.9	2020.08	67.6	49.2
2020.03	29.7	28.4	2020.09	54.9	65.1
2020.04	73.8	80.0	2020.10	78.0	73.3
2020.05	88.3	109.2	2020.11	79.9	78.5

주 : 시장경기동향조사(BSI)는 100 초과이면 호전, 100 미만이면 악화를 의미
자료 : 중소벤처기업부, 소상공인시장경기동향조사

정부 및 지방자치단체의 정책대응 진단

- 정부는 코로나19의 팬데믹(세계적 대유행)으로 인한 경제위기 상황에서 방역 및 업종 · 분야별 긴급지원, 민생 · 금융안정, 고용안정패키지, 긴급재난지원금 등 4차례 추경을 포함 310조원 규모(GDP의 16% 수준)의 지원대책 마련
- 지방자치단체도 코로나19 사태로 인한 사회경제적 위기상황에 따라 주민들의 생활안정과 지역경기 침체극복을 위해 긴급생계지원, 소상공인 · 자영업자의 경제적 충격 완화, 위축된 지역경제와 소비심리 활성화 등 다양한 지원시책을 추진
- 이에 대해 외신 등에서 우리의 방역 대응(K방역)을 '세계의 모범'으로 평가, 주요국 정부에서도 우리 사례를 벤치마킹하기 위해 노력하고 있으며, 향후 정책의 지속가능성을 담보하고 포스트 코로나에 대응한 보다 중장기적인 방안 마련이 필요

코로나19 장기화에 따른 정책대응 방향

포스트 코로나와 패러다임 전환에 따른 새로운 변화 고려

– 디지털 비대면(Untact) 문화와 사회의 본격 확산, 공공성 강화 및 정부의 역할 증대, 자급자족 경제 및 지역공동체 사회의 중요성 증가 등 포스트 코로나에 대응한 보다 중장기적인 방안 마련 필요

중앙정부와 지방정부간 역할 분담

– 중앙정부 차원에서 종합적으로 판단하는 것뿐만 아니라, 지자체가 처한 상황이 모두 다르며 지역주민의 구성과 사안별 시급성도 각기 다르다는 점을 고려할 때, 지자체 차원에서도 지역의 특성에 맞게 자율성을 갖고 선제적으로 대응하는 것이 필요

취약계층에 대한 긴급생계, 돌봄 지원 등 사회안전망 강화

– 코로나19 위기상황에서 사회적 약자와 소외계층이 우선적으로 피해를 받게 된다는 점에서 노인, 아동, 장애인, 위기청소년, 저소득층 등 복지 · 돌봄 · 고용 등 사각지대에 놓여 있는 취약계층에 대한 긴급 생계지원 및 돌봄지원 체계 마련

코로나19 확산에 대응한 지역경제 회복 방안 마련

– 코로나19 장기화로 인한 지역경기 침체 상황을 점검하면서 지역의 여건과 특성을 고려하여 지역경제 활성화 및 회복을 위한 방안 마련

– 한국형 뉴딜에서 제시하는 디지털, 그린뉴딜 등 국가전략사업과 연계하여 지역특화산업과 미래산업의 연계가 이루어질 수 있도록 방안 마련

중장기적으로 재정건전성 관리방안 마련 필요

– 경제위기 극복을 위한 재정지출 확대는 경기부양이라는 긍정적 효과와 동시에 건전성 악화라는 부정적 측면을 고려하여 재정지출 확대에 따른 재정 적자와 채무의 증가로 인한 부채압박에 대비하여 재정의 지속가능성과 건전성 관리방안을 마련하는 것이 필요함

▶ 참고자료 : 이효 외, (2020), 「코로나19 대응 지역경제 위기극복을 위한 시책 개발」, 한국지방행정연구원 원문보기

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

2 인포그래픽스

제1호 고향을 품안愛 사랑을 지역愛 [홍근석] 371
제2호 우리의 삶을 바꾸는 작은 실험, 사회혁신 [최지민, 강영주] 376
제3호 살려주세요, 인구감소지역 [김현호, 박진경] 380
제4호 승용차 마일리지 활성화방안 [박재희, 이재용] 384
제5호 힘내라 대한민국! 코로나19 국민들의 생각을 묻다 [전성만, 안혜경, 박정화] 388
제6호 뉴노멀 지역相生을 찾아서 [이효] 393
제7호 국민참여의 현주소는? 2020 대국민 인식조사 [김지수, 박재희] 397
제8호 함께 이뤄내요 협업행정 [이재용] 400
제9호 인공지능아~정보 좀 알려줘 [김정숙] 403



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

고향사랑 지역사랑 나의 손으로

고향을 품안愛
사랑을 지역愛



'고향사랑기부제도' 키워드



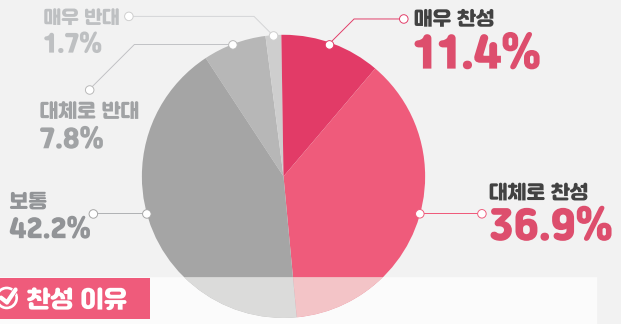
'고향사랑기부제' 란?

지역주민이 거주지를 제외하고 자신의 고향이나
원하는 지방자치단체에 **일정액을 기부하면**
세제공제혜택을 제공하는 제도(관련 법안 계류中)

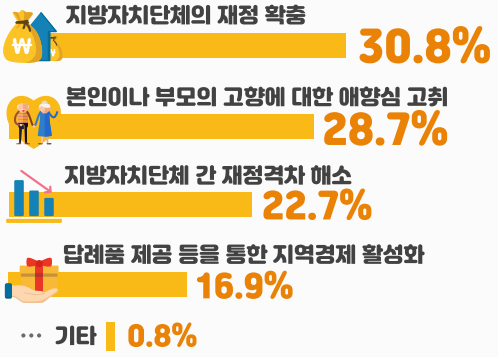
'고향사랑기부제' 설문조사 결과

- 전국 17개 시도에 거주하는 만19세 이상 85세 미만 약1,000명 대상

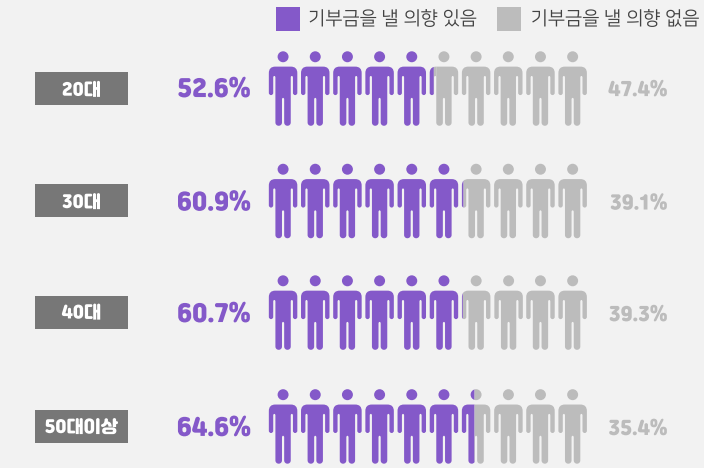
Q1 고향사랑기부제도 도입 찬성과 이유는 무엇인가요?



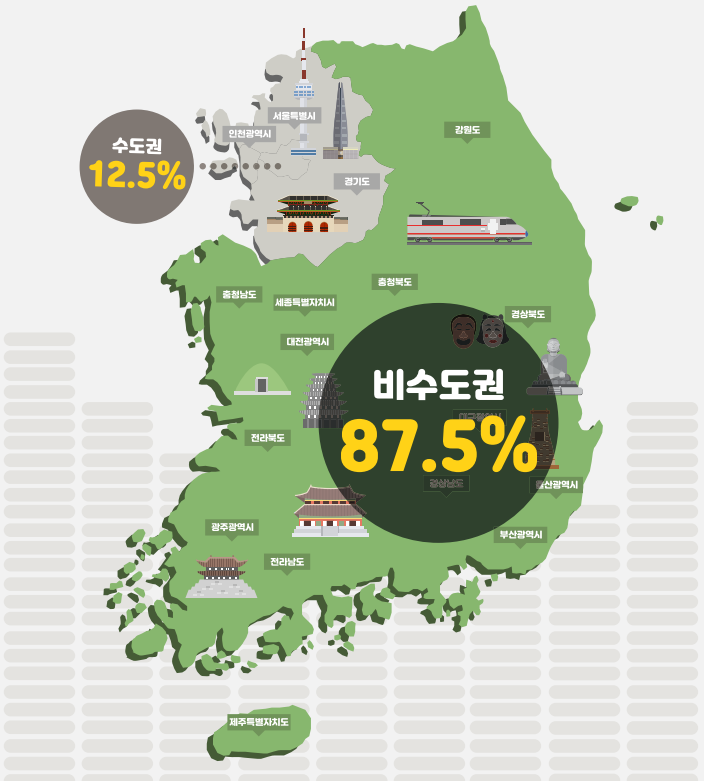
찬성 이유



Q2 고향사랑기부금을 낼 의향이 있나요?



Q3 고향사랑기부금은 어느 지역에 낼 생각이신가요?



Q4 고향사랑기부 할 경우 연간 총 규모 추정 결과는 어떨까요?

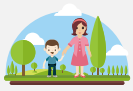
모집단 인구수	1인당 연간 평균 지불의사금액(WTP) 추정치	연간 총 규모
만 19-65세 국민 약3,473만명		약3.4조원
전체 납세자 약1,727만명	99,146원	약1.7조원
종합소득세 납세자 약690만명		약6천억원

Q5 고향사랑기부금 사용 용도는 어떤 용도로 사용되길 원하시나요?<상위 4개>

01  건강·의료·복지 26.7%

02  지역산업 진흥 12.9%

03  환경 12.2%

04  아동·육아 11.2%

‘고향사랑기부제’ 기대효과

- 지방재정 확충
- 지역경제 활성화
- 지역소멸 억제

고향사랑기부제도의 도입을 위해 여러분에게 안내합니다.

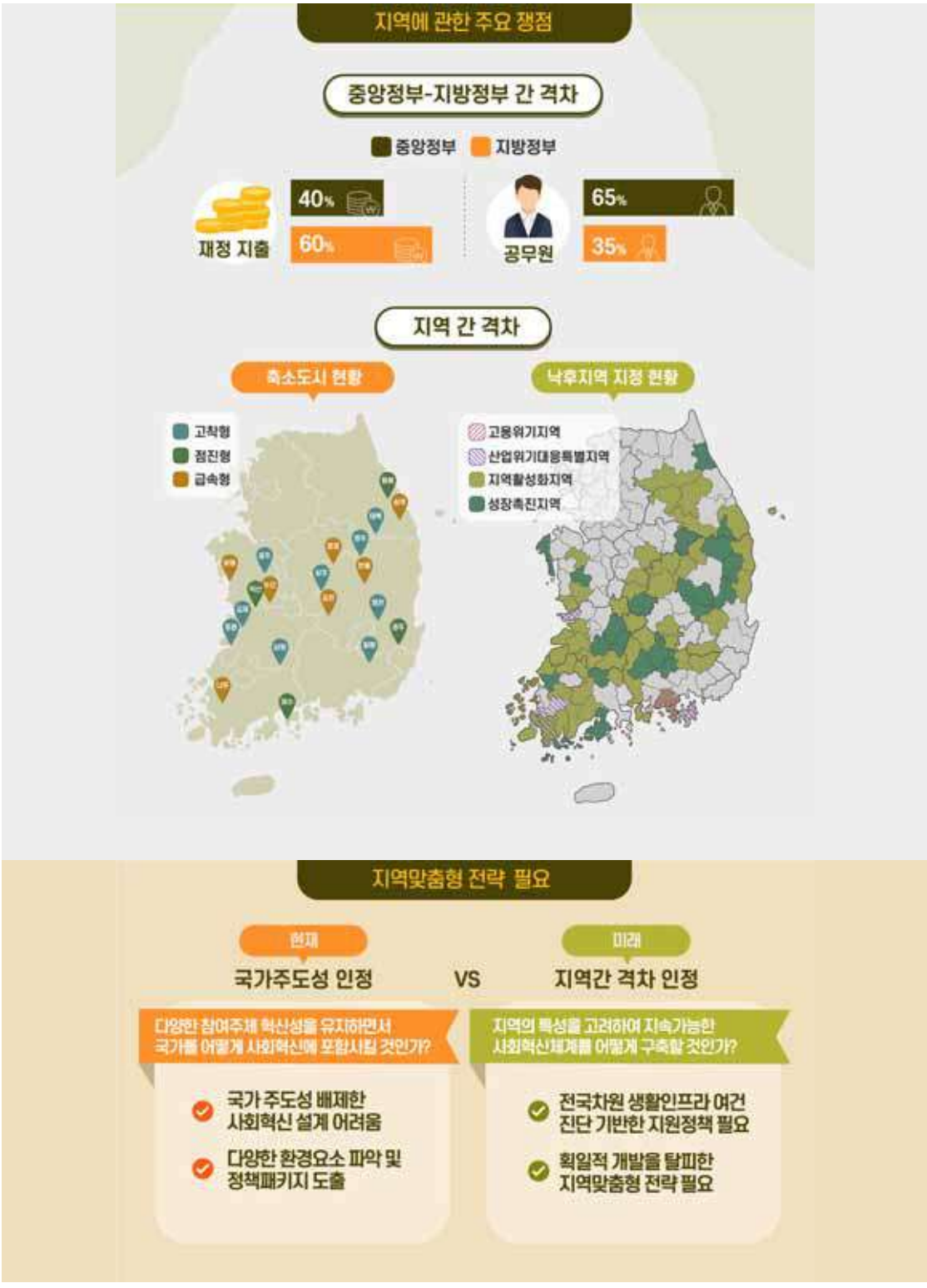
#고향 #지자체 #기부
#공제 #고향세 #고향사랑 #답례품
#고향사랑기부제도

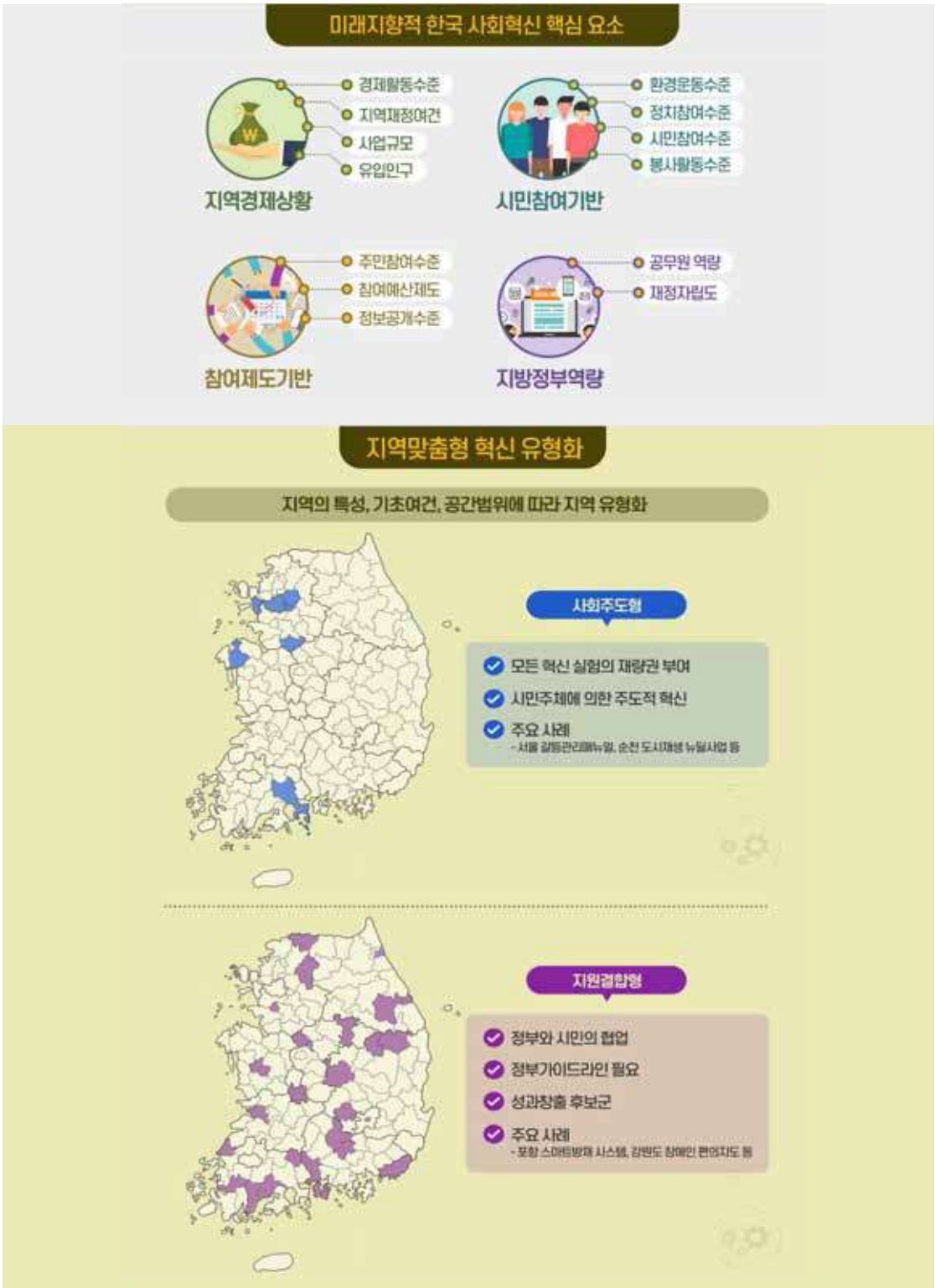
◎ 자료출처 : 홍근석,엄명배(2019), 일본 고향납세제도 현황과 우리나라 적용 방안, 한국지방행정연구원
◎ 내용문의 : 홍근석(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9878, hong0582@krila.re.kr)



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration


한국지방행정연구원
어렵지만 할 수 있어요
우리의 삶을 바꾸는
작은 실험,
사회혁신
사회혁신은?
한국
유럽 미국
정부영역에 편입되어 국가주도
사회구조의 변화를 견인하는
중앙주도의 혁신으로 재개념화
주민중심으로 한지역 문제를
스스로 해결하기 위해
독창적인 아이디어 제안
1970
초기 새마을 운동
1980
1990
풀뿌리 운동
2000
(년)
사회적 가치 창출을
위한 사회적 경제
한국의 사회혁신이란?
정부의 기존 방식으론 해결하기 어려운 문제를 지역주민들의
참여와 교류를 바탕으로 새롭고 창의적인 아이디어로 해결하는 과정


지역에 관한 주요 쟁점
중앙정부-지방정부 간 격차
중앙정부
지방정부
재정 지출
40%
60%
공무원
65%
35%
지역 간 격차
축소도시 현황
고착형
정진형
급속형
낙후지역 지정 현황
고용위기지역
산업위기대응특별지역
지역활성화지역
생장촉진지역
지역맞춤형 전략 필요
현재
국가주도성 인정
VS
미래
지역간 격차 인정
다양한 참여주체 혁신성을 유지하면서
국가를 어떻게 사회혁신에 포함시킬 것인가?
국가 주도성 배제한
사회혁신 설계 어려움
다양한 환경요소 파악 및
정책패키지 도출
지역의 특성을 고려하여 지속가능한
사회혁신체계를 어떻게 구축할 것인가?
전국차원 생활인프라 여건
진단 기반한 지원정책 필요
획일적 개발을 탈피한
지역맞춤형 전략 필요


미래지향적 한국 사회혁신 핵심 요소
경제활동수준
지역재정여건
사업규모
유입인구
지역경제상황
환경운동수준
정치참여수준
시민참여수준
봉사활동수준
시민참여기반
주민참여수준
참여예산제도
정보공개수준
참여제도기반
공무원 역량
재정자립도
지방정부역량
지역맞춤형 혁신 유형화
지역의 특성, 기초여건, 공간범위에 따라 지역 유형화
사회주도형
모든 혁신 실험의 재량권 부여
시민주체에 의한 주도적 혁신
주요 사례
- 서울 갈등관리매뉴얼, 순천 도시재생 뉴딜사업 등
지원결합형
정부와 시민의 협업
정부가이드라인 필요
성과창출 후보군
주요 사례
- 포항 스마트방재 시스템, 강원도 장애인 편의지도 등


"지역이 전국을 바꾼다"
#사회혁신 #지역혁신 #작동맥락 #작동공간
#문제해결 #시민참여 #지역맞춤형 #주민주도형
[자료출처]
최지민,강영주(2019), 문제해결형 사회혁신 실현방안, 한국지방행정연구원
[내용문의]
최지민(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9856, jmchoi@krila.re.kr)
강영주(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9845, kyj77@krila.re.kr)
한국지방행정연구원

한국지방행정연구원

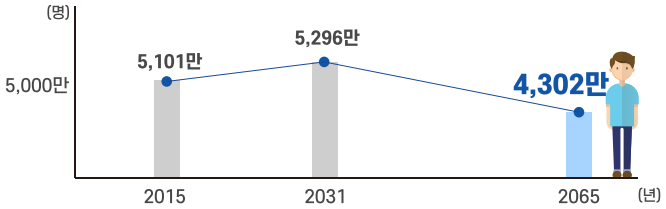
살려주세요, 인구감소지역



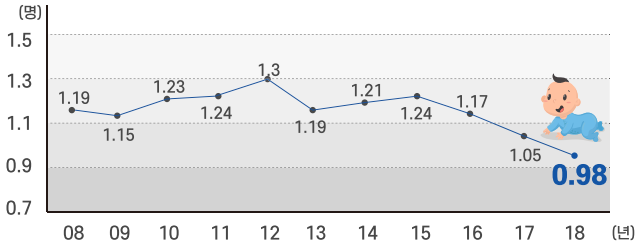
우리나라 인구감소 흐름

우리나라 전체 인구감소 흐름

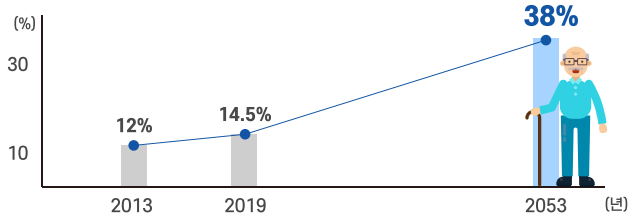
(자료: 통계청 홈페이지)



합계출산율 연도별 추이



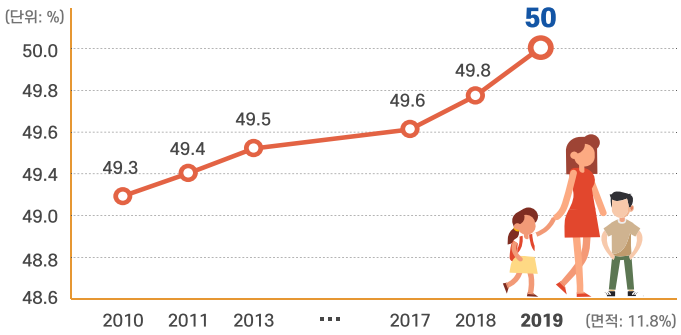
전국 고령인구 비율



수도권 인구 집중

전국 대비 수도권 인구 비율

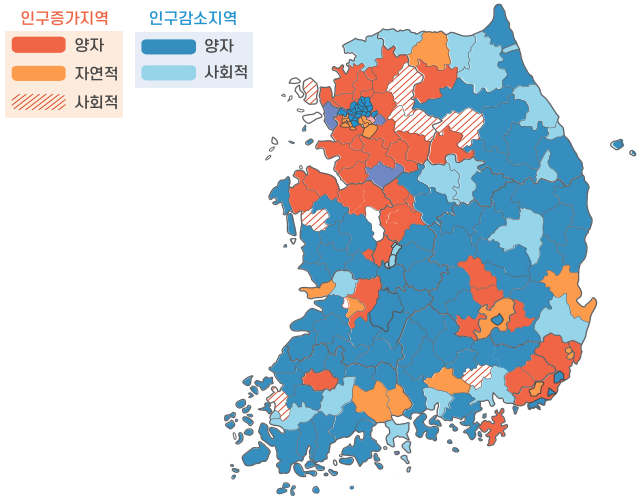
(자료: 행정안전부 주민등록 통계)



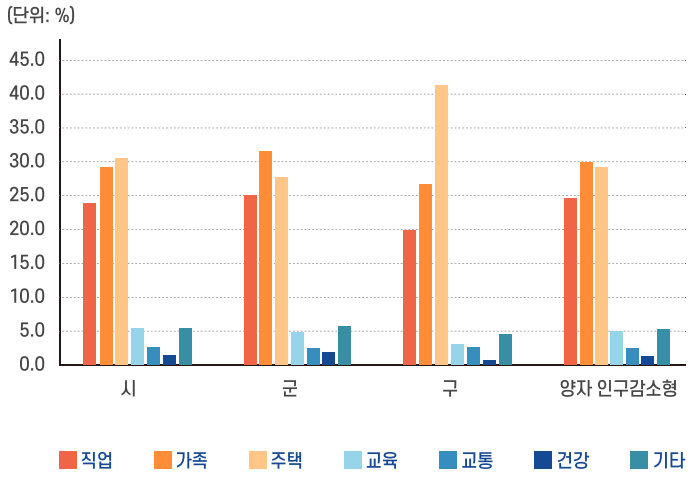
인구감소 유형화

인구증감에 따른 인구감소 유형

	유형	자연증감	사회증감	시	군	구
총 인구 증가지역	양자 인구증가형	+	+	35	8	9
	자연적 인구증가형	+	-	12	2	14
	사회적 인구증가형	-	+	-	8	-
	소계			47	18	23
총 인구 감소지역	양자 인구감소형	-	-	14	59	4
	사회적 인구감소형	+	-	14	5	42
	소계			28	64	46
계				75	82	69

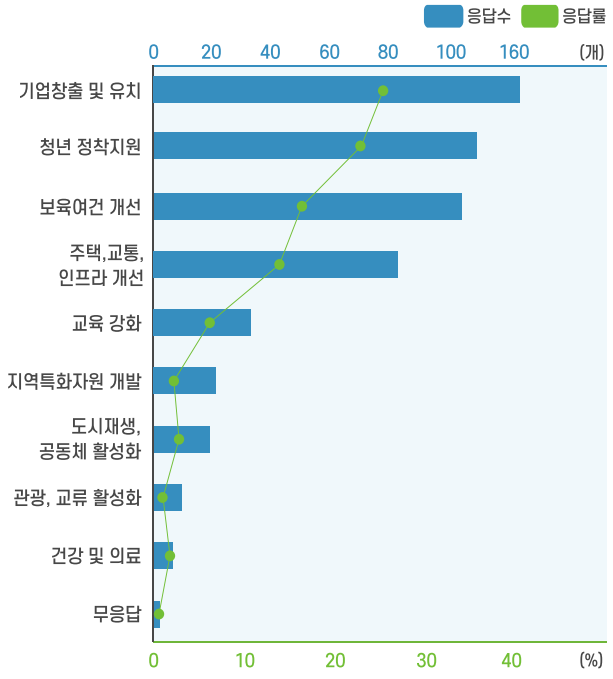


인구감소지역의 유출원인



인구감소 대응방안

인구정책을 위해 가장 필요한 지원 부문



인구감소지역과 저출산지역의 정책 이원화



정책접근의 프레임

대응정책의 프레임 전환

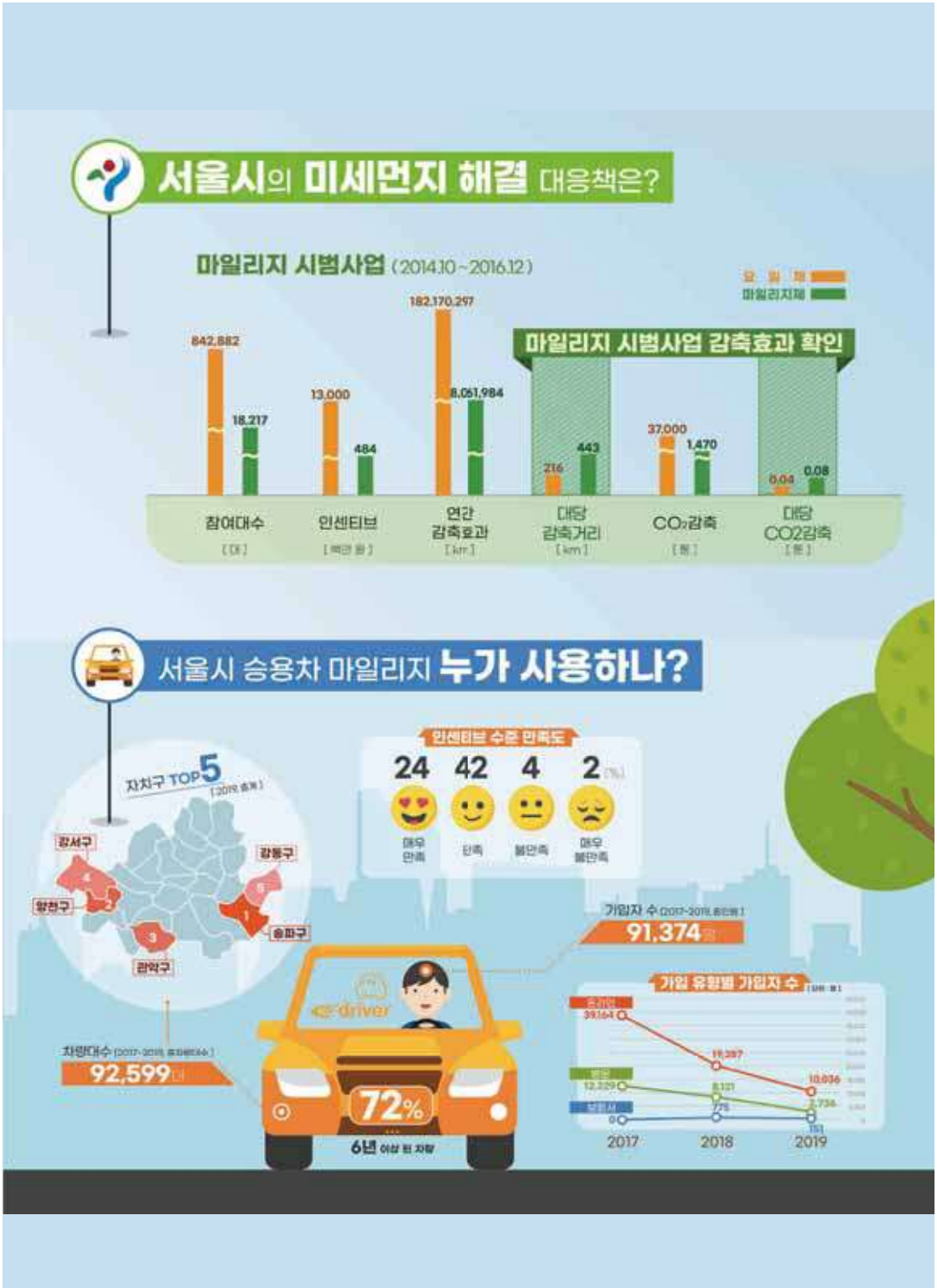


#인구감소 #지역발전 #인구특례지역 #인구감소관리지역
#지역발전정책 #인구감소방지

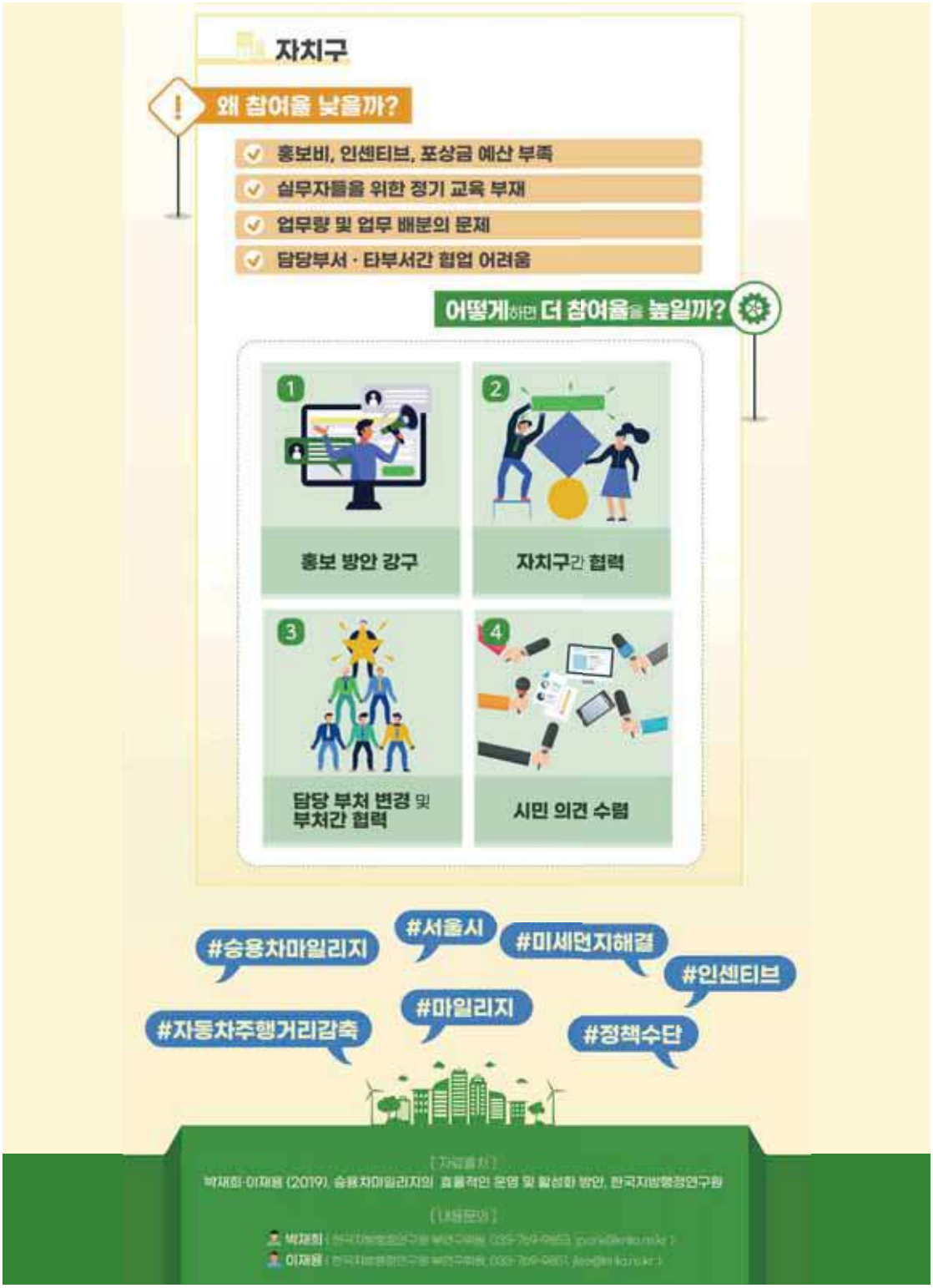
<자료출처>
김현호·박진경(2019), 인구감소지역 유형별 모델 및 사업개발, 한국지방행정연구원

<내용문의>
김현호(한국지방행정연구원 선임연구위원, 033-769-9820, hhkim@krila.re.kr
박진경(한국지방행정연구원 연구위원, 033-769-9892, jkpark@krila.re.kr


미세먼지 Bye~
한국지방행정연구원
마일리지 Hi~
driver
승용차
마일리지
활성화방안
승용차 마일리지 제도란?
시민이 자동차 주행거리를 감축하면, 마일리지가 부여되어
인센티브(ex. 세금 납부, 모바일 상품권, 기부)를 받을 수 있는 제도
환경부에서 실시한 미세먼지를 해결하기 위한 방안은?
1 승용차 요일제
2 자동차 탄소포인트제
3 녹색자동차보험


서울시의 미세먼지 해결 대응책은?
마일리지 시범사업 (2014.10~2016.12)
마일리지 시범사업 감축효과 확인
842,882
18,217
13,000
484
182,170,297
8,051,984
216
443
37,000
1,470
0.04
0.08
참여대수
인센티브
연간 감축효과
대당 감축거리
CO2감축
대당 CO2감축
서울시 승용차 마일리지 누가 사용하나?
자치구 TOP5
강서구
강동구
양천구
송파구
관악구
인센티브 수준 만족도
24
42
4
2
매우 만족
만족
불만족
매우 불만족
가입자 수
91,374
차량대수
92,599
72%
6년 이상 된 차량
가입 유형별 가입자 수
2017
2018
2019


서울시
왜 참여율 낮을까?
제도에 대한 낮은 이해
아날로그식 제도 불편
불확실한 동기 부여
참여의 지속성 미흡
어떻게하면 더 참여율을 높일까?
1
기준년도 주행거리 계산방식 변경
2
편리한 주행거리 증명절차와 관련 시스템 구축
3
포상금 제도 도입
4
서울시장 / 구청장의 리더십
5
아날로그식 정책에서 디지털식 정책으로 전환
6
교육 홍보 지원금 지급
7
노후 경유 차량에 대한 추가 인센티브
8
신규 회원모집 강화


자치구
왜 참여율 낮을까?
홍보비, 인센티브, 포상금 예산 부족
실무자들을 위한 정기 교육 부재
업무량 및 업무 배분의 문제
담당부서 · 타부서간 협업 어려움
어떻게하면 더 참여율을 높일까?
1
홍보 방안 강구
2
자치구간 협력
3
담당 부처 변경 및 부처간 협력
4
시민 의견 수렴
#승용차마일리지
#서울시
#미세먼지해결
#인센티브
#마일리지
#자동차주행거리감축
#정책수단
[자료출처]
박재희·이재용 (2019). 승용차마일리지의 효율적인 운영 및 활성화 방안. 한국지방행정연구원
[내용문의]
박재희
이재용



코로나19 위기 극복 아이디어 공모전은 무엇인가요?

코로나바이러스감염증-19(COVID-19)는 SARS-CoV-2감염에 의한 호흡기 증후군으로,
대한민국 치명률 약 2.15%(질병관리본부, 7.8기준 잠정치)을 가진 질병

연구원에서는 코로나19로 침체된 지역경제를 활성화하고 모두가 안전한 대한민국을 실현하기 위해 공모전 개최

공모기간
2020.3.3(월)
총 10주 ~ 6.7(일)

공모분야
코로나19 위기 극복을 위해 실현가능한 제안 무엇이든

참가대상
대한민국 국민 누구나

※**전제 : 공개**를 **원칙**으로 하며, **타인**의 **제안**에서 **아이디어**를 **발전**시킬 수 있음

공모전 결과 및 분석

총 10주 간
대한민국 국민
약 973건 등록
(중복 및 기간 미준수 제외)

매주
우수제안 3편
희망제안 10편 선정

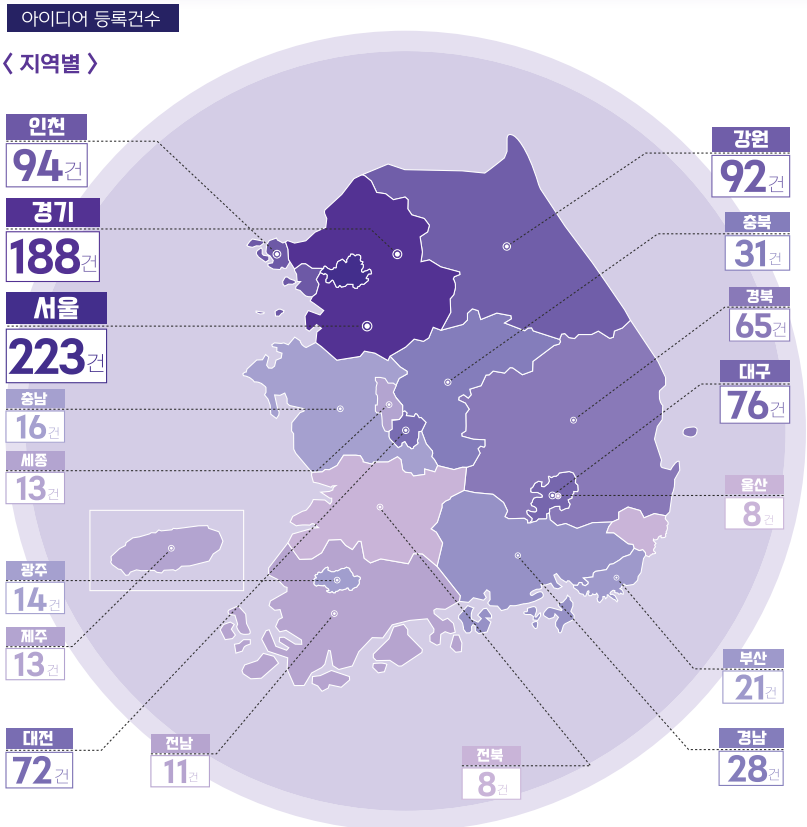
국민들의
참신한 아이디어
발굴을 통한 사회적 가치 확산

● 공모결과를 바탕으로 빈도분석, 워드 클라우드 분석 실시

국민들은 얼마나 공모전에 관심이 있었나요?

아이디어 등록건수

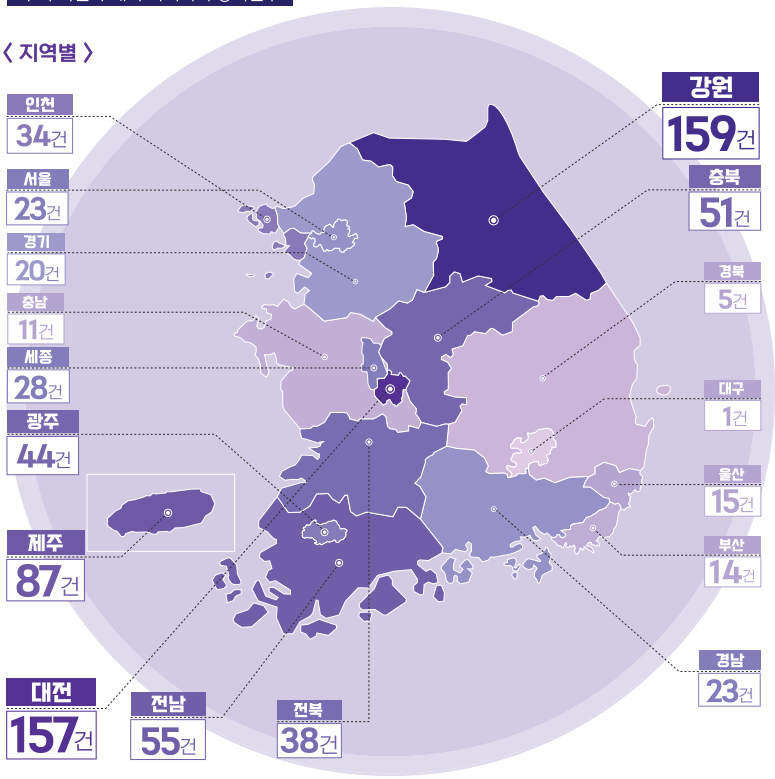
〈 지역별 〉



코로나19 누적 확진자 100명 당 국민들은 공모전에 얼마나 참여하였나요? (2020.6.7. 00시 기준)

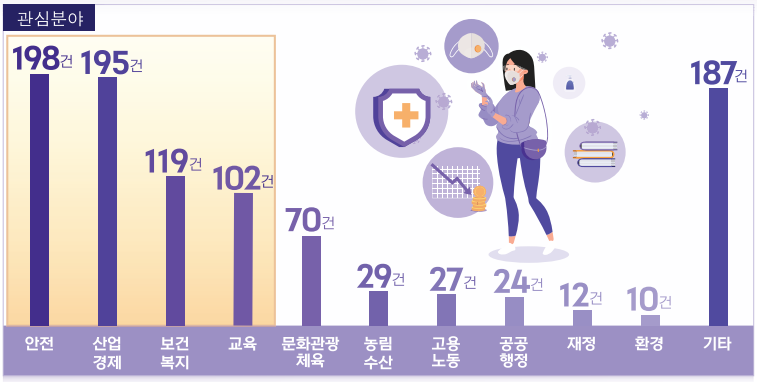
누적 확진자 대비 아이디어 등록건수

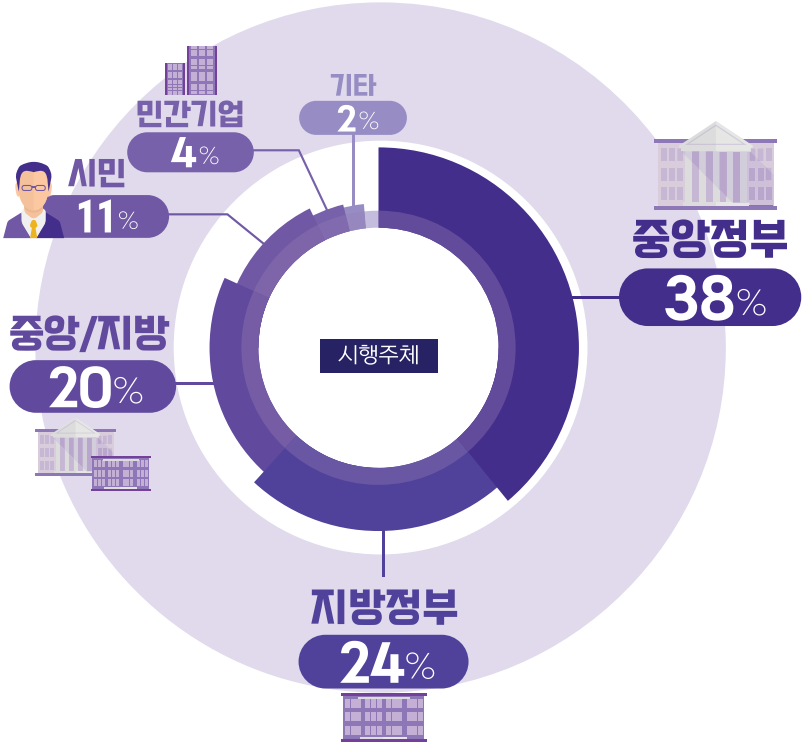
〈 지역별 〉



국민들은 어떤 분야, 무엇에 관심이 많았나요?

관심분야





Top 5

총 10주간 **언급률** ·마스크, 지역, 사람, 생각, 사회



우수제안 · 각 주차별 우수제안 중 랜덤 추출

1주차 · 데이터 트래픽 분석을 통한 밀집 지역 경고

2주차 · 지역 주도의 공공배달서비스정책

3주차 · 급식용 식자재 구매를 통한 기부 및 소외 계층 도시락 제공

4주차 · 굿굿즈 등을 통한 긴급재난지원금 기부 활성화 제안

5주차 · 긴급재난지원금 내고향 기부

6주차 · 지역 페이 및 모바일 상품권의 한시적 사용처 확대방안

7주차 · 결혼식 식권 대신 농산물 꾸러미 캠페인

8주차 · 코로나 Option (니캉 내캉 한 배를 탔다 아이가?)

9주차 · 체온에 반응하여 색상이 변하는 마스크 코 지지대

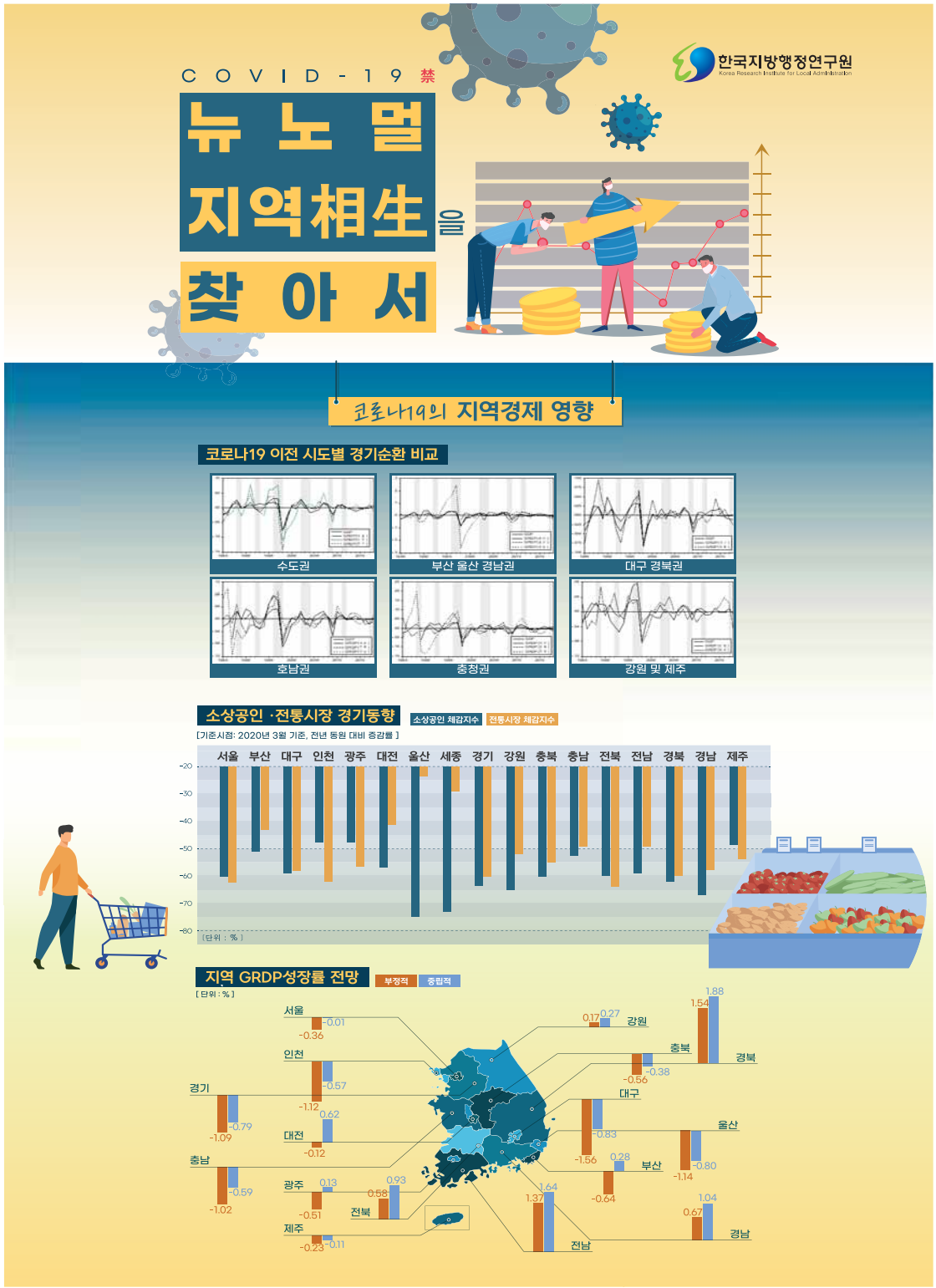
10주차 · 완치자의 사회복귀를 위한 사후 케어 시스템 구축



#코로나19 #아이디어 #공모전 #사회적거리두기 #공적마스크 #질병관리본부 #위기극복 #제안

국민들의 구체적인 제안 및 공모전의 결과는
한국지방행정연구원(https://www.krila.re.kr/customer/request/people/suggest)에서 확인하실 수 있습니다.

[내용문의]
전성만 (한국지방행정연구원 **지역정보센터장**, 033-769-9879, sungmanjun@krila.re.kr)
안혜경 (한국지방행정연구원 전문연구원, 033-769-9837, clematis13@krila.re.kr)
박정화 (한국지방행정연구원 전문연구원, 033-769-9836, pjh0703@krila.re.kr)


COVID-19 禁
뉴 노 멀
지역相生을
찾 아 서
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
코로나19의 지역경제 영향
코로나19 이전 시도별 경기순환 비교
수도권
부산 울산 경남권
대구 경북권
호남권
충청권
강원 및 제주
소상공인 ·전통시장 경기동향
소상공인 체감지수
전통시장 체감지수
[기준시점: 2020년 3월 기준, 전년 동원 대비 증감률]
서울 부산 대구 인천 광주 대전 울산 세종 경기 강원 충북 충남 전북 전남 경북 경남 제주
-20
-30
-40
-50
-60
-70
-80
[단위 : %]
지역 GRDP성장률 전망
부정적
중립적
[단위 : %]
서울 -0.36 -0.01
인천 -1.12 -0.57
경기 -1.09 -0.79
대전 -0.12 0.62
충남 -1.02 -0.59
광주 -0.51 0.13
전북 0.58 0.93
제주 -0.23 -0.11
강원 0.17 0.27
충북 -0.56 -0.38
경북 1.54 1.88
대구 -1.56 -0.83
울산 -1.14 -0.80
부산 -0.64 0.28
전남 1.37 1.64
경남 0.67 1.04

코로나19의 정부 및 지방자치단체 대응정책

중앙정부

[자료 : 2020년 하반기 경제정책방향 (2020.6.1.)]

실물피해 대책 ····· 32조 원

- 1단계 업종·분야별 긴급대책 4조 원
- 2단계 민생·경제 종합대책 16조 원
- 3단계 추경 예산 편성 11.7조 원

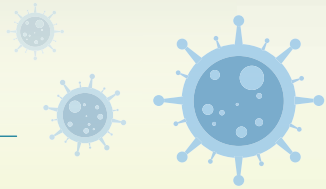
금융안정 대책 ····· 175조 원

- 민생·금융안전 패키지 135조 원 + α
  ※자금지원/금융시장 안정
- 기간산업 안정기금 40조 원

추가보강 대책 ····· 46조 원

- 긴급재난지원금 14.3조 원
- 사회보험료 감면 0.9조 원
- 고용안정 패키지 10.5조 원
- 수출·벤처기업지원 10.1조 원
- 기타 업종·분야별 긴급지원 등





지방자치단체



소상공인의
경제적 충격 완화 및 실직 지원



위축된 지역경제와
소비심리 활성화



주민생활 밀착형
사업 지원

지자체 우수 시책 사례



착한 임대인 운동



지역사랑상품권
혜택 확대



'해고 없는 도시'
상생 선언



해외진출기업
리쇼어링(Reshoring)



중장기적
시책 마련 필요

중앙(컨트롤타워)
지방(자율적 선제대응)
정부 간 역할 분담 필요

코로나19 장기화 시,
지자체 재원확보
방안 강구 필요

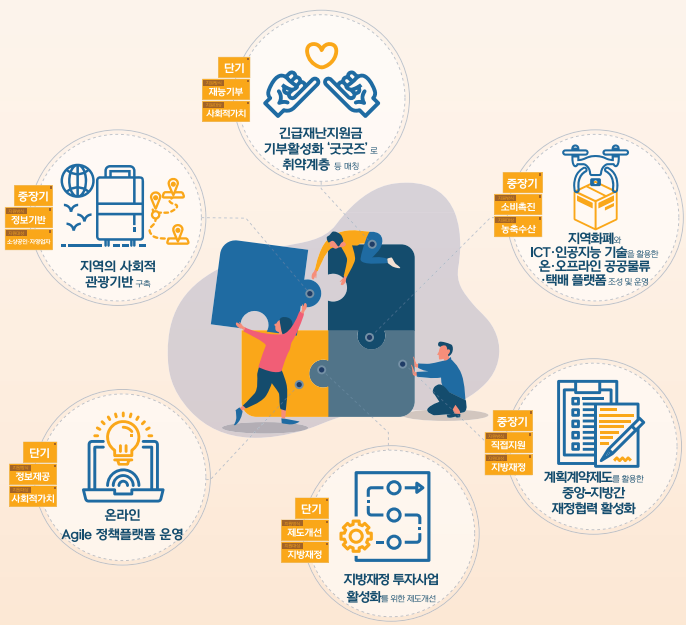
포스트 코로나 시대, 지역경제 활성화 시책 개발

[단·장기, 지원방식, 지원대상으로 시책을 구분]

디지털 비대면(Non-face-to-face) 문화와 사회 본격화



공공성 강화 및 정부의 역할 증대





#포스트 코로나 #경제시책 #지역경제
#코로나19 #정부대응 #경제활성화

[자료출처]
이효(2020), 코로나19 대응 지역경제 위기극복을 위한 시책 개발, 한국지방행정연구원

[내용문의]
이 효 (한국지방행정연구원 선임연구위원, 033-769-9875, hyo@krila.re.kr)

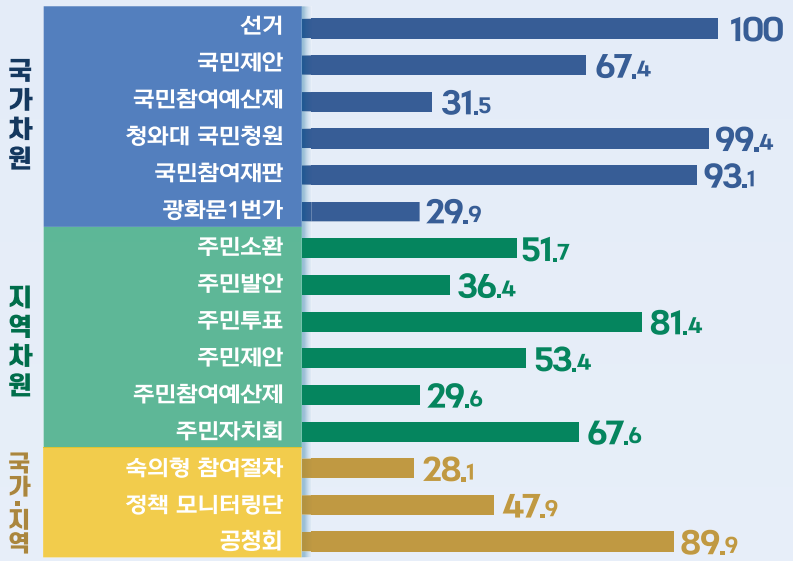

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
국민참여의
현주소는?
2020 대국민 인식조사
국 민 참 여 란 ?
국민이 정부의 정책 및 사업에 대한 계획·결정·집행·평가 등의
전 과정에서 의견을 표현하고 영향을 미치는 행위 또는 절차
국민참여제도의 종류
국가차원
① 선거
② 국민제안
③ 국민참여예산제
④ 청와대 국민청원
⑤ 국민참여재판
⑥ 광화문1번가
지역차원
① 주민소환
② 주민발안
(조례제정 및 개폐 청구)
③ 주민투표
④ 주민제안
⑤ 주민참여예산제
⑥ 주민자치회
국가-지역
공통
① 숙의형 참여절차
(시민배심원,원탁회의 등)
② 정책 모니터링단 및
정부위원회 민간위원
③ 공청회/설명회/토론회

인식조사결과

조사기관	㈜ 엠브레인 퍼블릭
조사기간	2020년 8월 (1개월)
표본	전국 만 19세 이상 성인 남녀 1,000명 (지역, 성별, 연령별 비례할당)
조사방법	온라인 설문조사

인지도

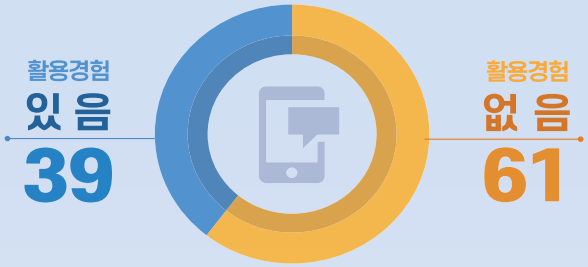
[단위 : %]



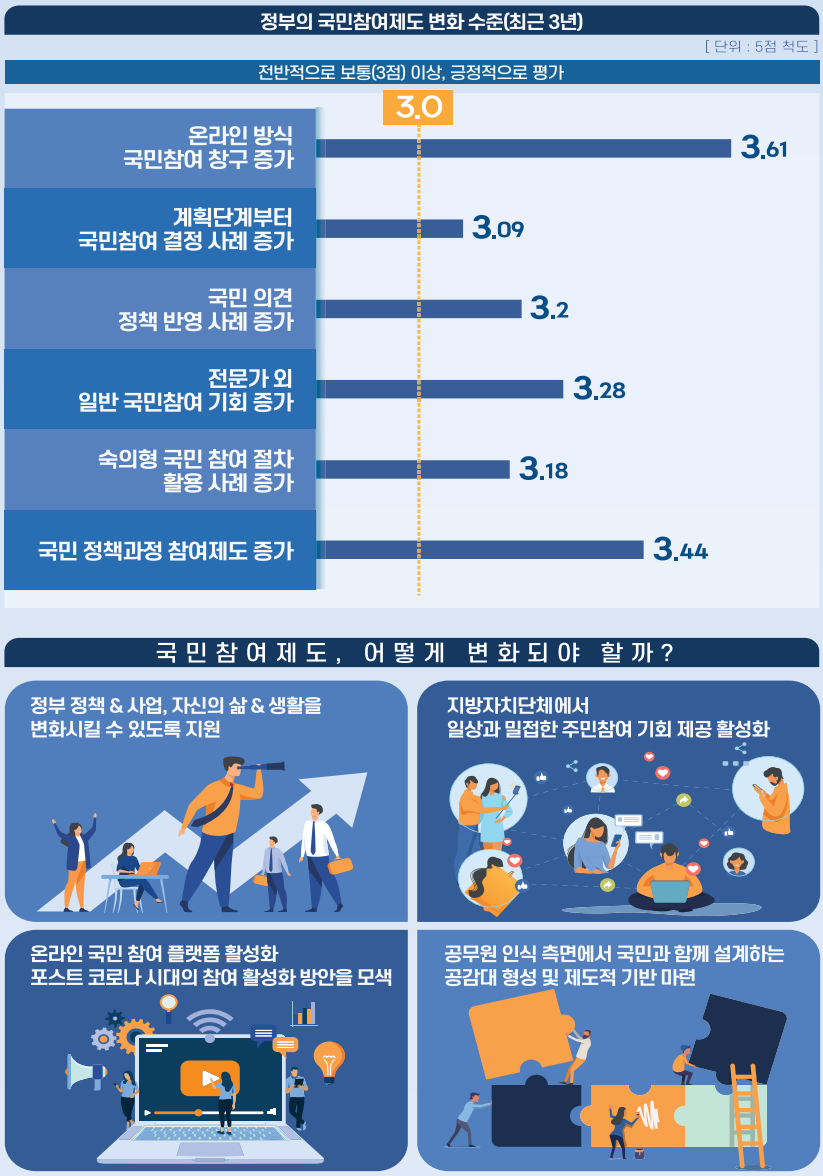
- 선거와 주민투표 등 **국민의 선택이 바로 결정이 되는 국민참여제도**와 청와대 국민청원, 국민참여재판, 공청회 등 **언론에 다수 보도되는 국민참여제도**에 대한 **인식**은 **높음**
- 공론화를 비롯한 **숙의형 참여절차**, 주민참여예산제, 광화문1번가, 국민참여예산제 등 **주민이 정책을 제안·토론할 수 있는 국민참여제도**에 대한 **인식**은 아직 **부족**함

SNS를 활용한 국민참여제도 경험

[단위 : %]



- 사회적으로 SNS 활용도가 점차 높아지고 있지만, 현재 **국민참여제도에 대해 SNS를 활용해 본 경험자는 전체의 약 40%**
- 대부분은 SNS를 통해 **정책 등에 대한 찬반의견표시**를 하는 활동을 함



#포스트 코로나 #국민참여 #소통과_혁신
#민주주의 #플랫폼정부

[자료출처]
김지수·박재희(2020), 문재인정부의 국민참여제도 운영성과 분석, 한국지방행정연구원

[내용문의]
김지수 (한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9857, jisookim@krila.re.kr)
박재희 (한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9853, jpark@krila.re.kr)


한국지방행정연구원
함께 이뤄내요
협업행정
협업행정이 왜 중요한가?
행정수요의 복잡화, 다양화
최근 행정수요가 복잡한 사회적 난제를 기반으로 하여 단독 주체로 감당 불가능
공공, 민간분야 주체 간 업무협력
민간
공공
협업행정은 지방자치, 지방분권 시대 필요한 지방자치단체 역량 강화 역할 수행
정부
(중앙정부, 지방자치단체)
기관
공공기관, 대학, 연구원 등
민간
(시민)
협업행정은 다양한 주체들 간 업무협력을 통해
하드웨어, 소프트웨어 관련 한계를 극복하는 실질적 대안
협업행정이란?
행업행정 개념
who?
복수의 주체가
how?
행정자원을 활용하여
why?
공동의 목적 달성을 위해
what?
특정결과를 얻고자 하는 행위
과거
공공분야의 행위 및 결과
현재
민관협력, 공공분야의 민간참여 확대
협
업
행
정

협업행정 어떻게 운영해야 하나?

고려사항 및 운영방법

참여주체



다양한 이해관계자, 주체를 고려하여,
협업행정의 범위에 대한 탄력적 이해 필요

서비스 분야



지방자치단체의 현안, 목표, 가치 등을
반영하는 다양한 분야에 적용 가능

정책대상



외부고객 및 내부고객 모두를 고려한
협업행정의 중요성 인지

과학기술



과학기술의 적극 도입으로
협업행정의 실현 및 개선 필요

자원공유



협업의 주체들 간 칸막이 제거 및
자원 공유를 통한 상호보완적 관계 형성 필요

지속가능성



우수 협업행정 사례로 발전시키기 위해
사업의 지속가능성 확보 필요

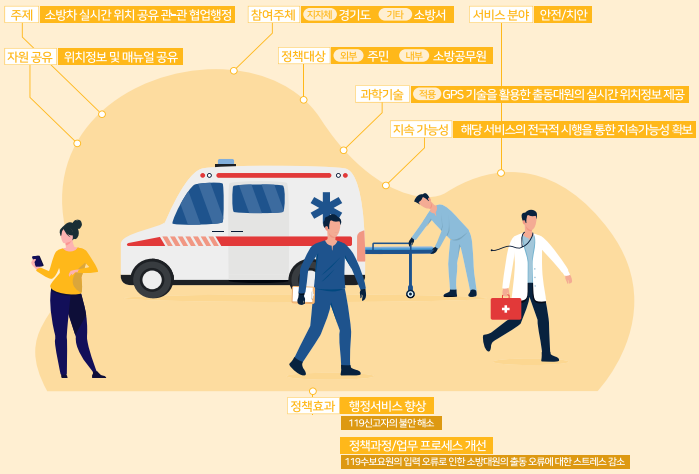
우수사례는?

천천히, 자유롭게 만나는 학교밖 배움터

달팽이학교



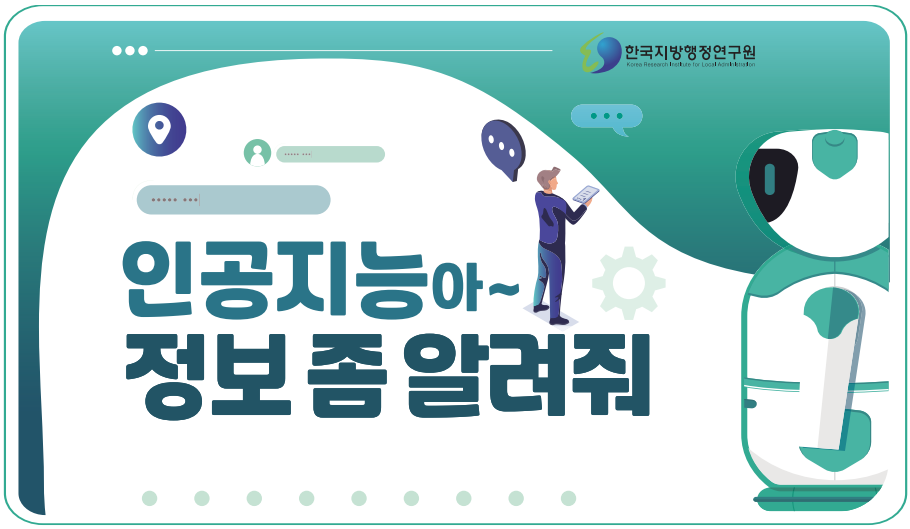
소방차 출동정보 119신고자와 실시간 공유·협업



#협업행정 #협업 #소통 #참여
#개방성 #유연성 #상호작용
#협업행정_고려사항 #협업행정_운영방법

[자료출처]
이재용(2020), 지방자치단체 협업행정 유형분석 및 협업모델 신규 발굴, 한국지방행정연구원

[내용문의]
이재용 (한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9851, jlee@krila.re.kr)

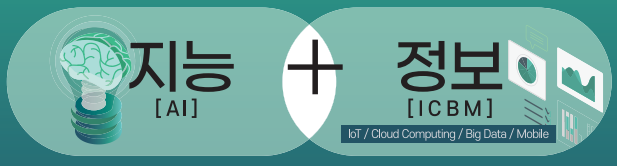


'4차 산업혁명'과 '지능정보기술'

4차 산업혁명

인공지능, 빅데이터, 사물인터넷 등 **과학기술 발달을 배경**으로
경제, 사회, 일자리 지형 등 **사회구조 전반에 걸쳐 이루어지는 사회 변화**

지능정보기술





지능정보기술이 다양한 행정서비스에 적용되고 있음

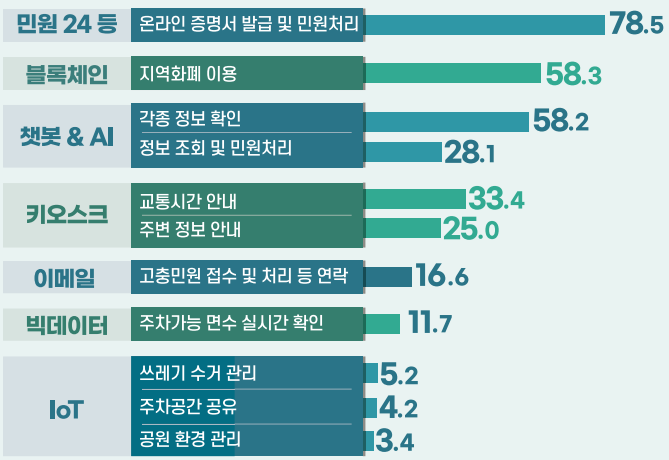
지능정보기술을 적용한 행정서비스 얼마나 활용하고 계세요?

조사 내용 지능정보기술을 적용한 행정서비스 활용에 관한 시민인식

조사 대상 전국 17개 시도에 거주하는 만 19세 이상 성인남녀 약 1,000명 대상
(성별, 연령, 혼인, 학력, 소득, 지역별 비례할당)

과학기술 기반 행정서비스 **경험 여부**

[중복응답, 단위 : %]

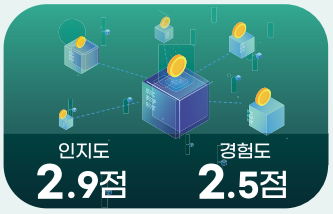


과학기술 기반 행정서비스 **인지도 / 경험도**

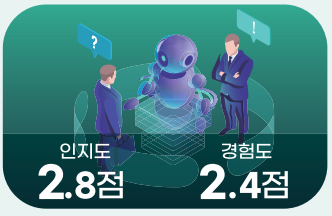
[단위 : 5점 척도]



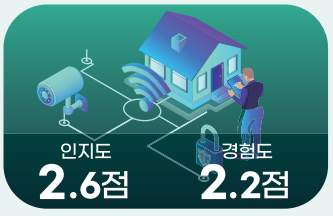
빅데이터를 이용한 **정보제공, 데이터 분석**



블록체인 기술을 이용한 **지역화폐**



챗봇 , AI를 이용한 **안내, 조회, 신청** 및 **복지서비스**



IoT를 이용한 쓰레기 수거, 주거 방범 등 **생활 서비스**

빅데이터, 블록체인의 인지도, 경험도 높음

과학기술 기반 행정서비스 **이용 빈도 / 시간** [기준 : 일주일]

이용 빈도		이용 시간
0.9회	**블록체인_** 지역화폐 이용	1.6시간
0.6회	**IoT_** 생활 서비스	1.8시간
1.3회	**빅데이터_** 정보제공, 데이터 분석	1.4시간
0.9회	**챗봇, AI_** 안내, 조회, 신청 및 복지서비스	2.0시간
1.3회	**키오스크_** 주변 정보 및 대중교통 시간 안내	1.3시간
0.7회	**민원24_** 온라인증명서 발급	1.7시간
0.6회	**이메일_** 민원 접수 및 처리, 연락	1.9시간

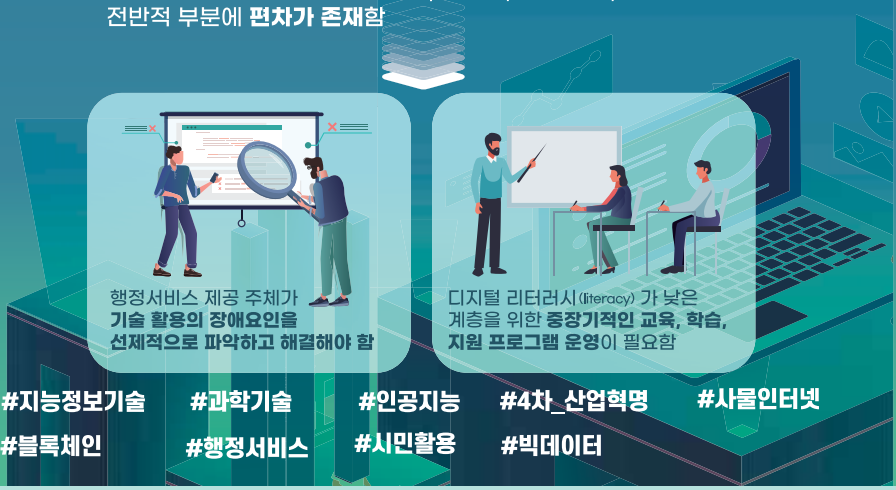


사물인터넷의 이용 빈도 및 이용 시간 낮음

성별, 연령, 학력에 따라
이용 빈도 및 이용 시간에서 차이를 보임

과학기술 기반 행정서비스 **시민인식조사 결과**

지능정보기술 수용에 대한 경험도, 인지도, 이용 빈도, 이용 시간의
전반적 부분에 **편차가 존재함**



행정서비스 제공 주체가
기술 활용의 장애요인을
선제적으로 파악하고 해결해야 함

디지털 리터러시(literacy) 가 낮은
계층을 위한 **중장기적인 교육, 학습,**
지원 프로그램 운영이 필요함

#지능정보기술 **#과학기술** **#인공지능** **#4차_산업혁명** **#사물인터넷**
#블록체인 **#행정서비스** **#시민활용** **#빅데이터**

[자료출처] 김정숙(2020), 주요 과학기술을 활용한 지방자치단체의 민원복지서비스 혁신 방안, 한국지방행정연구원

[내용문의] **김정숙** (한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9846, jskim@krila.re.kr)

3 지방의정 브리프

제1호 지방의회와 지방의정연구센터의 역할과 책무 [김건위] 407

제2호 지방의원의 정책역량 제고방안 [금창호] 411

제3호 지방의회의 전문성과 책임성 제고 [이병기] 414

제4호 포스트 코로나 시대, 지방의회 연령 대표성 증진 방안 [김정인] 417

4 지방자치 이슈와포럼

제29호(2월) 자치분권과 대의민주주의 420

제30호(4월) 자치분권과 미래비전 421

제31호(6월) 코로나19와 지방자치단체의 대응 421

제32호(8월) 정부혁신과 공공부문의 혁신 422

제33호(10월) 한국판 뉴딜정책 422

제34호(12월) 자치경찰제 423

5 지방행정 연구

제34권 제1호(통권 120호)

지역균형의 접근논리 탐색: 지역격차 인식을 중심으로 외 10편 424

제34권 제2호(통권 121호)

혁신도시 지역인재채용률에 미치는 영향요인의 분석 및 정책함의 외 9편 425

제34권 제3호(통권 122호)

광역시-군구 이양사무 발굴에 관한 연구: 인천광역시 사례를 중심으로 외 3편 425

제34권 제4호(통권 123호)

중앙정부와 지방정부간 관계 영향 요인에 관한 연구: 중앙정부의 관여, 재정적 영향력, 그리고 인사교류에 관한 중앙 및 지방공무원 인식 차이 비교를 중심으로 외 8편 426

Vol.1 2020. 9.
한국지방행정연구원
지방의정 브 리 프
제1호

지방의회와 지방의정연구센터의 역할과 책무

김건위(한국지방행정연구원 지방의정연구센터장)



1. 견제와 균형의 균열 : 중앙 vs. 지방

• 재난 자본주의의 가능성

- 재난 자본주의는 사회에 위기가 닥쳤을 때 재건과 회복을 핑계삼아 정치·경제 기득권층이 그 동안의 숙원을 손쉽게 밀어붙여 해결한다는 의미를 담고 있음

  * 재난 자본주의 : 캐나다 작가이자 저널리스트인 나오미 클라인(Naomi Klein)의 저서 『The Shock Doctrine』(2008)에서 명명됨

- 재난 자본주의가 재현될 가능성으로 한국판 뉴딜을 포함해 정부가 경기회복을 위해 재정·금융지원책을 동원한 결과로 풀린 막대한 자금이 결국 각종 사업에 참여하는 기업과 자본에만 집중될 수 있다는 지적임
- 코로나19 이후로 지방자치단체에서도 이러한 현상이 나타날 가능성이 있는 상황임

• 신중앙집권화의 가속화 : 지방자치단체의 왜소화 가능성

- 지방 분권화가 이루어졌던 나라들에서 중앙 정부에 대한 지방의 의존도가 높아짐에 따라 다시 중앙집권화 되는 현상을 말함
- 20세기 들어 교통과 통신이 발달하고 중앙 정부의 기능이 확대 · 강화됨에 따라 복지 국가의 건설, 행정의 능률성 확보 등을 위해 나타나게 되었음
- 최근의 Pandemic사태에서 보듯이 국가존망의 위기에 처하게 될 때에 신속한 대처를 위해 중앙정부의 권한강화도 이에 동반되는 현상임

⇒ 지방자치제 위기(중앙 대비 기대 감소) + 지방자치단체장의 권한 강화 ≒ 지방의회의 위기

2. 견제자로서의 지방의회 전문성

• 지방의원의 역량

- 지방의원이 주민의사를 제대로 대변하고 있는가?
- 한국지방행정연구원이 지방의회와 관련하여 교수, 연구원, 공무원, 그리고 기초의회와 관련돼 업무를 처리하고 있는 사람들을 주요 대상으로 하여 조사한 결과에(2016) 따르면 기초의원의 의정활동에 있어서 주요 문제점은 지방의원의 개인적 전문성 부족(50.0%), 정당공천제의 문제점(31.7%), 법제도(8.3%) 및 지방재정의 한계(8.3%) 순으로 나타났음

〈표 1〉 기초의원 의정활동의 주요 문제점

단위 : 빈도(명), 비율(%)

구 분	전 체 (n:59)	직업별			
		교수 (n:5)	연구원 (n:17)	공무원 (n:22)	관계자 (n:15)
법 · 제도적 한계	5 (8.3)	0 (0.0)	1 (5.9)	3 (13.6)	1 (6.7)
지방의원의 개인적 전문성 부족	30 (50.0)	4 (80.0)	4 (23.5)	11 (50.0)	11 (73.3)
지방재정의 한계	5 (8.3)	0 (0.0)	2 (11.8)	3 (13.6)	0 (0.0)
정당공천제 문제점	18 (31.7)	1 (20.0)	10 (58.8)	5 (22.7)	2 (13.3)
기타	1 (1.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (6.7)
합 계	59 (100.0)	5 (100.0)	17 (100.0)	22 (100.0)	15 (100.0)

* 최인수·김건위 (2016 : 67)

• 주민 대표성

- 지방의원이 주민을 대표하는데 대해서도 지지를 받지 못하고 있는 것으로 파악됨
- 기초의원의 경우 주민대표성과 관련하여 누구를 위하여 의정활동을 수행하고 있는가라는 질문에 대해 그 대상이 기초의원 자신이나 지지자(61.7%), 지역주민(18.3%), 특정직능단체나 민간단체(13.3%), 일부 힘 있는 사람이나 특정계층(5.0%) 순으로 응답한 결과도 있음

〈표 2〉 기초의원 의정활동의 대표하는 대상

단위 : 빈도(명), 비율(%)

구 분	전 체 (n:59)	직업별			
		교수 (n:5)	연구원 (n:17)	공무원 (n:22)	관계자 (n:15)
지역주민	10 (18.3)	1 (20.0)	1 (5.9)	5 (22.7)	3 (20.0)
특정직능단체나 민간단체	8 (13.3)	0 (0.0)	3 (17.6)	4 (18.2)	1 (6.7)
기초의원 자신이나 지지자	37 (61.7)	4 (80.0)	12 (70.6)	13 (59.1)	8 (53.3)
일부 힘 있는 사람이나 특정계층	3 (5.0)	0 (0.0)	1 (5.9)	0 (0.0)	2 (13.3)
기타	1 (1.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (6.7)
합 계	59 (100.0)	5 (100.0)	17 (100.0)	22 (100.0)	15 (100.0)

* 최인수·김건위 (2016 : 90)

3. 균형과 견제의 지위회복을 위한 조력자 : 지방의정연구센터

• 코로나19 재난 상황에서의 지방의회의 기능 강화

- 주민의 대의기관으로서의 지방의회의 역할과 기능강화 : 현재의 코로나 19 재난상황에서 민주주의의 두 가지 기능 (권력 감시기능 (책임성) + 정보의 투명성) 모두가 제대로 작동하게끔 해야 함
- 지자체 대책에서 취약한 부분과 앞으로의 과제 등에 주민들, 무엇보다 약자들의 기본적 필요가 충족되고 있는가 등에 대해 지방의회가 고민하고 대안을 제시해야 함
- 지역경제에 영향을 미칠 수 있는 이해관계자 등의 유력한 소수와 그들을 둘러싼 민영화, 규제 완화로 대변되는 급작스러운 시스템에 대한 견제가 무엇보다 필요한 시점임

• 의정수준 가늠자로서의 역할

- 우리는(주인 ; Principal) 불완전한 선거제도를 안고 그에 따른 지방의원(대리인; Agent)을 선출했고, 현재 대리인에 의한 의사결정이 이루어지고 있음
- 하지만 그들이 주민선호를 반영하는데 대한 역선택(Adverse Selection ; 지방의원을 선출하기 전에 발생하는 문제점)과 도덕적 해이(Moral Hazard ; 선거 후 지방의원이 맡은바 역할을 게을리 함으로써 주민이 요구하는 수준의 성과를 달성하지 못하는 것)를 조금이나마 완화시킬 방안을 현행화시켜야 할 필요성은 당면 과제임

- 선거 전후 지방의원들에 대한 모니터링은 기존의 사설 연구기관이나 학회 등에서 행해지는 평가활동들이 전부라고 할 수 있기에 좀 더 객관적이고 전문적인 진단과 평가에는 공신력 상에 한계가 있을 수밖에 없음

⇒ 공공성이 담보되고, 지속적이며, 전문성을 갖춘 기관으로서의 지방의정연구센터의 조력자 역할 필요

• 시대의 징표에 대한 교육 지원

- 아마르티야 센은 민주주의 체제에서는 흉년이 와도 기근을 겪지 않지만, 권위주의 체제라면 쉽게 기근이 발생한다고 하며, 이 같은 사정에 대해 두 가지 이유를 들고 있음
  - ▸첫째, 민주주의의 권력 감시기능 : 지배 권력자들이 자유로운 비판과 감시에 노출되면 기근을 방지할 정치적 책임을 요구받고 그렇게 해야 할 유인을 갖지 않을 수 없음(책임성)
  - ▸둘째, 민주주의의 정보 전달기능 : 자유로운 언론과 민주주의의 작동은 기근 방지 정책에 영향을 끼칠, 제대로 된 정보가 널리 흐르고 전파되는 데 지대한 공헌을 함(투명성)
  - * 아마르티야 센(Amartya Sen; 1933~)은 빈곤과 기아에 시달리는 인도 현실에 주목하여 빈곤과 불평등, 기아 문제에 관한 연구, 인간의 복지를 중심으로 한 경제학에 평생을 바쳤기 때문에 '경제학자의 양심'으로 불리며, 중요한 경제적 문제에서 윤리와 철학을 복원하고, 불평등과 빈곤 문제를 중심으로 후생경제학(복지경제학)에 기여한 공로로 1998년 아시아인 최초로 노벨경제학상을 수상하였음
- 지방의회의 역할과 기능이 지속적으로 확대되는 현 시점에서 필요한 이슈에 대해 지방의원에 대한 교육의 강화는 필수적임

⇒ 지방의회의 전문성 강화로 권력의 감시와 견제 기능을 충실히 수행하기 위해 지방의정연구센터의 지원 필요

※ 참고문헌 나오미 클라인 (김소희 역). (2008).『쇼크 독트린 : 자본주의 재앙의 도래』. 살림Biz. 레베카 솔닛 (정해영 역). (2008). 『이 폐허를 응시하라』. 펜타그램
아마르티야 센 (박우희 역). (2001).『자유로서의 발전』. 세종연구원. 최인수·김건위 (2016).「기초의원 자체역량 강화방안 연구」. 한국지방행정연구원.

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

한국지방행정연구원
지방의정 브 리 프
Vol.2 2020. 10.
제2호

지방의원의 정책역량 제고방안

금창호(한국지방행정연구원, 선임연구위원)



Ⅰ. 논의의 초점

• 주민의 대표자이면서 행정의 감시자인 지방의회

- 지방의회는 단체장과 더불어 지방자치를 실질적으로 운영하는 양대 축인 동시에 지방의회에 부여된 법적인 권한에 따라서 지역주민을 대표하는 대표자이면서 지방행정을 견제하는 감시자의 역할을 수행하고 있음

• 지역주민의 신뢰를 받지 못하는 주민의 대표자 지방의회

- 1991년 지방의회가 출범한 이래 지금까지 집행기관의 바람직한 행정운영을 견인하지 못했을 뿐만 아니라 각종 비리와 부정적 행태들로 인하여 각계의 비판을 받아 왔고, 나아가 지방의회의 무용론을 제기되는 등 지방의회에 대한 지역주민의 평가는 긍정적이지 못함

• 의정성과 제고를 위한 정책역량 확충

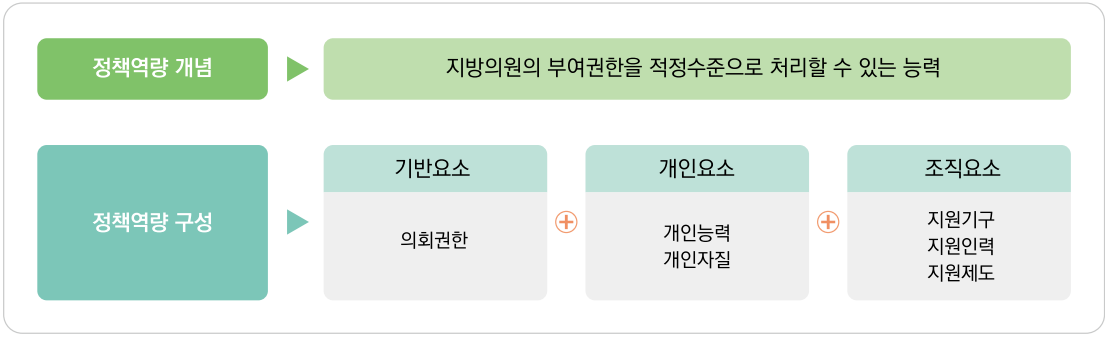
- 지방의회에 대한 지역주민의 부정적 평가는 근본적으로 지방의원의 자질을 비롯한 다양한 원인들이 존재하지만, 가장 중요한 대책은 지방의회의 정책역량을 향상시키는 것임

Ⅱ. 지방의원의 정책역량 실태

• 지방의회 정책역량의 개념

- 지방의원의 정책역량은 법적으로 부여된 권한이나 역할을 적정수준으로 처리할 수 있는 능력으로 규정할 수 있고, 정책역량의 수준을 결정하는 요소로는 기반요소로서 의회의 권한과 개인요소로서 개인능력과 자질 그리고 조직요소로서 지원기구와 지원인력 및 지원제도 등을 제시할 수 있음

〈그림 1〉 지방의원의 정책역량 개념

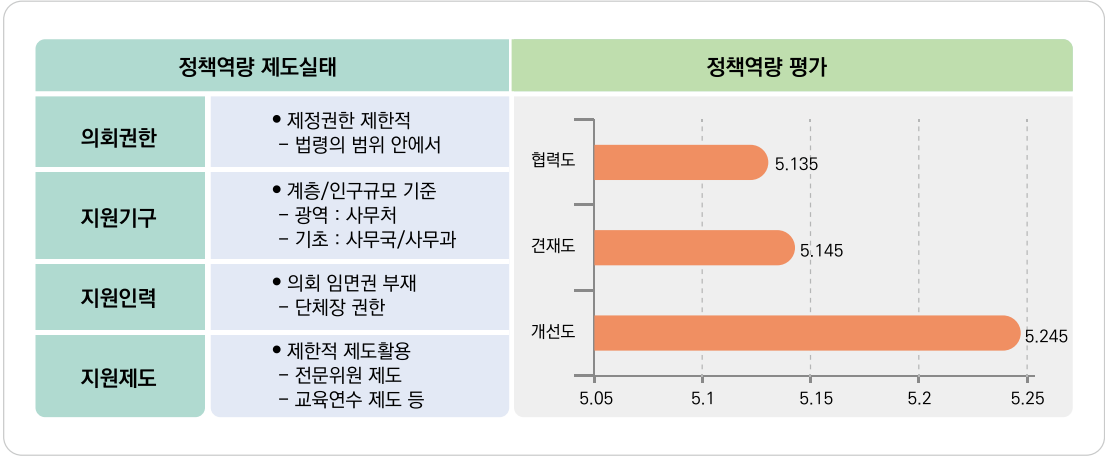


• 지방의회 정책역량의 실태

- 지방의회의 정책역량에 관한 제도적 및 평가적 실태를 살펴보면, 전반적으로 양호한 수준을 확보하고 있지 못한 것으로 평가되고 있음

- 제도적 측면에서는 지방의회에 부여된 입법권한이 제한적이고, 지원기구는 자치계층과 인구규모를 기준으로 차별화되고 있으며, 인력은 임면권이 자치단체의 장이 보유하고 있으며, 정책역량을 제고할 수 있는 지원제도 역시 전문위원과 교육연수 등으로 한정되어 있으며, 평가적 측면에서는 지방행정에 대한 협력수준이나 견제수준이 중간수준의 평가를 받고 있으나, 점차 개선되고 있다는 평가는 긍정적임

〈그림 2〉 지방의원의 정책역량 실태



Ⅲ. 지방의원 전문성 제고방안

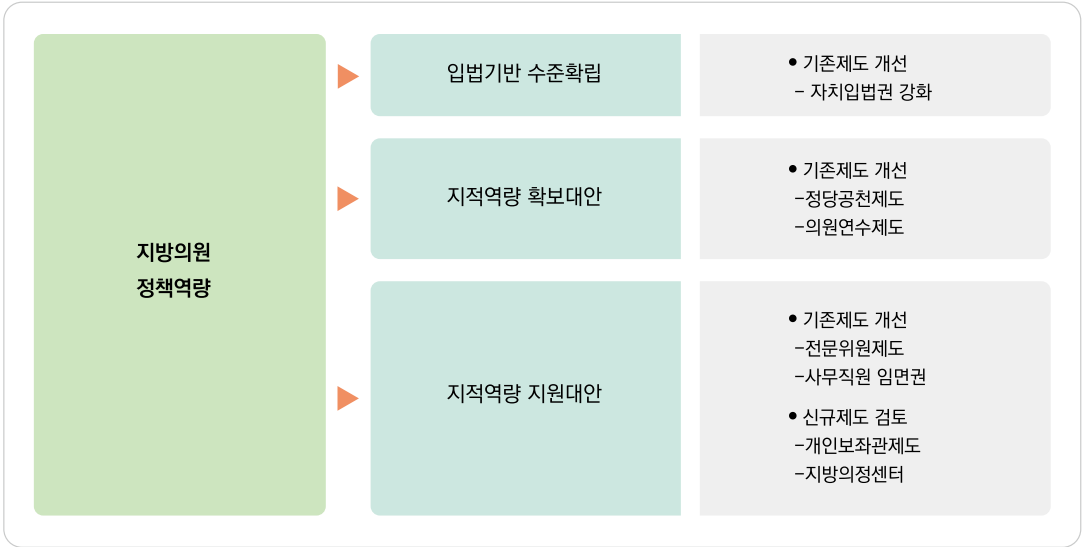
• 「지방자치법」개정사항

- 2020년「지방자치법」전부개정안에서는 지방의회의 정책역량을 제고하기 위한 입법적 조치로 지방의원의 의정활동을 지원하기 위한“정책지원 전문인력”제도의 도입과 광역의회 사무인력의 임면권을 의회의장에게 부여하는“사무기구의 독립”을 반영하면서 기존에 제기된 의견이 부분적으로 반영됨

• 추가적 제도보완

- 지방의회의 정책역량을 제고하기 위해서는「지방자치법」전부개정안에 반영된 제도개선 이외에도 추가적으로 보완이 필요한 개선과제들을 검토할 필요가 있음
- 지방의회의 입법기반을 확립하기 위해서는 현행의 자치입법권을“법률을 위반하지 않은 범위에서”로 확대할 필요가 있고, 지방의원의 지적역량을 강화하기 위한 정당공천제의 폐지와 체계적인 의원연수제도를 도입하는 것이 필요하며, 지방의원의 지적역량을 지원하기 위한 제도로 전문위원의 규모학대와 전문성 강화를 도모할 필요가 있으며, 지방의원의 의정활동을 체계적으로 지원하기 위한 장치로 국회의 입법조사처 등과 같은 역할을 수행하는 지방의정센터를 설치하는 것도 검토하는 것이 바람직함

〈그림 3〉 지방의원의 정책역량 제고방안



내용문의 : 금창호 (한국지방행정연구원 선임연구위원, 033-769-9840, gch@krila.re.kr)

Vol.3 2020. 11.
한국지방행정연구원
지방의정 브 리 프
제3호

지방의회의 전문성과 책임성 제고

이병기(한국지방행정연구원, 연구위원)



Ⅰ. 배경

- 지방의회에 대한 다양한 견해에도 불구하고 지방의회가 의회민주주의와 지방자치 발전에 기여한 것은 분명함
- 그러나 아직도 지방의회의 역기능을 제시하면서 무용론을 주장하는 입장과 권한 및 역할보완을 통한 순기능을 강화해야 한다는 주장이 있음
- 현재 국회 지방자치법 개정안에 지방의회의 역할강화와 전문성 및 책임성 제고 등과 관련된 내용을 포함하여 심의 중에 있음

Ⅱ. 내용

- 지방의회의 역할강화나 책임성 제고와 관련하여 지방의회의 입장은 조례 및 규칙제정 등 본래의 역할을 수행하는데 필수적인 요건들이 충족되어 있지 않다는 평가임
- 이렇게 헌법 및 관련법에서 보장한 자치입법권이 제약되는 상황에서는 주민들의 기대에 부응한 입법활동에 제약이 따를 수밖에 없음

① [헌법] 제117조 제1항 : “법령의 범위” 안에서 자치에 관한 규정 제정

② [지방자치법] 제22조 : 자치단체의 조례 제정권

–”자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정”

③ [지방자치법] 제23조 : 자치단체장의 규칙 제정권

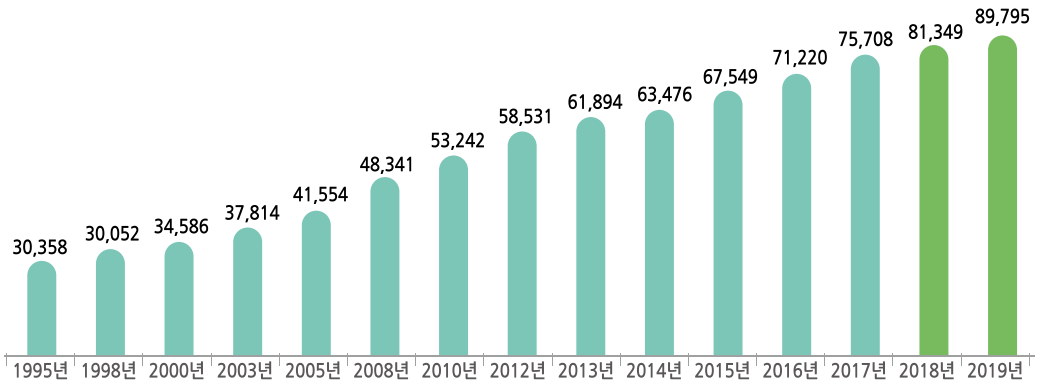
–”자치단체장의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 규칙 제정”

※ 기타 : [지방교육자치에 관한 법률] 제 25조 : 교육감의 교육규칙 제정권

- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 자치입법 활동을 지원하는 전문적 정책지원 인력의 안정적 지원체계 구축이 필요하다는 것으로 요약됨
- 이는 의정활동을 지원하는 입법정책 지원인력 등에 대한 지방의회차원의 독립적 인사권과 지방의원들의 의정활동지원 교육훈련제도 등이 필수적으로 요구된다는 것임
- 자치입법권과 관련하여 관련 조례(안)에서는 지방자치법 제66조에 근거하여 자치단체의 장이나 지방의원(재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상의 연서)이 발의할 수 있도록 하고 있음
- 지방자치 실시이후 자치단체의 총 조례 제정건수(19년 기준)는 89,795건으로 나타남
- 국회입법조사처(하혜영, 2018)에 따르면 지난 11년간('07~'17년)의 조례발의율을 분석한 결과 광역의회에서는 의원발의 비중이 높아진 반면, 기초의회는 여전히 그 비중이 낮은 것으로 나타나고 있음(〈그림1〉 참조)

〈그림1〉 자치단체 연도별 조례현황

(단위 : 건)



지 역		2017년 말 보유 조례수(건)	평균(보유수/지자체수)
광역(17개)	시(8개)	4,073	509
	도(9개)	4,678	520
기초(226개)	시(75개)	26,398	352
	군(82개)	24,091	294
	구(69개)	16,468	239

▶ 주: 1. 전국 자치단체(광역+기초) 연도별 조례건수
2. 2018-19년도 조례건수는 자치법규정보시스템(http://elis.go.kr., 2020)

▶ 자료: 국회입법조사처(2018). 지표로 보는 이슈. 129호. 수정

Ⅲ. 시사점

- 지방자치실시 이후 조례 제정 등이 양적으로 증가한 것으로 나타나 자치입법권 자체가 위축 또는 축소되었다고 할 수는 없을 것임
- 그러나 사회적 환경변화로 인한 새로운 정책수요 증가, 자치분권의 확대 추세 등에 대응하기 위해서는 현재의 자치입법권과 관련된 제도적 보완 및 개선이 필요함
- 현재 국회에서 논의 중인 지방자치법 개정도 이러한 시대적 요구를 반영하기 위한 노력의 일환으로 판단됨
- 향후 자치입법권 강화와 관련하여 요구되는 정책지원 전문인력과 관련된 인사권 독립, 지방의회 운영의 자율성 제고 등을 통하여 보다 전문적이고 체계적인 의정활동을 지원할 필요가 있음

내용문의 : 이병기(한국지방행정연구원 연구위원, 033-769-9842, sunbi@krila.re.kr)

한국지방행정연구원
지방의정 브 리 프
Vol.4 2020. 12.
제4호

포스트 코로나 시대, 지방의회 연령 대표성 증진 방안

김정인(수원대 법·행정학부 교수)



Ⅰ. 포스트 코로나 시대 지방의회의 중요성

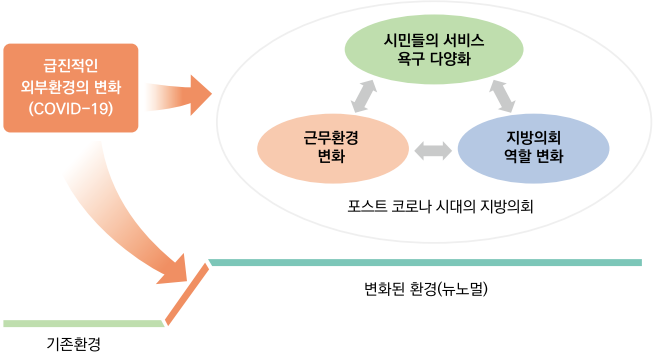
• 포스트 코로나 시대 정부기능과 역할

- 포스트 코로나 시대에는 정부범위와 정부역량(힘)이 큰 강한 정부(strong government)가 등장할 가능성이 높음
- 강한 정부는 단순히 정부규모가 크며 독점적이고 권위적인 정부를 의미하는 것이 아니라, 공동체 시민문화를 기반으로 하고 시민들과의 상호신뢰를 바탕으로 하며 시민들의 적극적인 참여와 협력을 통해 역할을 증대시키는 정부를 의미(박광국·김정인, 2020)

• 포스트 코로나 시대 지방의회의 역할과 지속가능성

- 포스트 코로나 시대의 강한 지방정부 역시 시민들의 적극적인 참여와 상호신뢰를 기반으로 형성될 수 있음. 강한 지방정부에서 지방자치단체장을 지원 및 견제하고, 시민들의 참여를 확대하며, 시민들의 의견을 적극적으로 반영하는 지방의회의 역할은 필수적임
- 포스트 코로나 시대 지방의회 지속가능성을 위해서는 다양한 연령대의 주민 의견을 지방의원이 대표하고 반영할 수 있어야 함. 특히 포스트 코로나 시대를 이끌어 갈 젊은 세대를 대표하는 젊고 유능한 지방의원의 확보가 필수적임
- 하지만 한국의 지방의회는 광역·기초 모두 지방의원의 연령 대표성이 부족한 상황임. 특정 세대의 쏠림 현상이 나타나고 있으며, 젊은 세대의 지방의원은 과소대표 되고 있어 이의 개선이 요구됨(김정인, 2019)

〈그림1〉 포스트 코로나 시대의 지방의회 환경



▶ 출처: 김정인(2020) 재구성.

Ⅱ. 지방의회 연령 대표성 현황

• 젊은 지방의원의 과소대표

- 제 1회 지방선거부터 제 7회 지방선거까지 지방의원 연령 대표성 지수를 살펴보면 20·30대 지방의원은 광역·기초, 지역구·비례 모두에서 인구대비 과소대표 현상이 나타남. 40대 역시 대표성 지수가 지속적으로 감소하고 있음

• 50대 지방의원의 과대대표

- 50대의 경우 광역·기초, 지역구·비례 모두에서 대표성 지수가 가장 높으며 타 연령대에 비해 과대대표 되고 있음. 50대의 사회적 지위와 위상을 고려한다 해도 지나치게 과대대표 되고 있음

〈표1〉 지방의원 연령 대표성 지수

			제1회	제2회	제3회	제4회	제5회	제6회	제7회
30세 미만	광역	지역구	0.02	0	0	0.006	0	0.007	0.007
		비례	0	0	0.076	0	0	0	0.34
	기초	지역구	0.02	0.01	0.005	0.012	0.021	0.015	0.06
		비례	-	-	-	0.084	0.036	0.038	0.07
30-40 세미만	광역	지역구	0.72	0.65	0.41	0.37	0.27	0.15	0.30
		비례	0.33	0.35	0.67	0.57	0.59	0.23	0.73
	기초	지역구	0.61	0.54	0.35	0.36	0.31	0.21	0.39
		비례	-	-	-	0.49	0.47	0.29	0.40
40-50 세미만	광역	지역구	2.83	2.57	2.61	2.46	2.37	1.68	1.45
		비례	2.24	2.33	1.95	2.01	2.41	1.99	1.52
	기초	지역구	2.91	2.79	2.39	2.45	2.01	1.41	1.27
		비례	-	-	-	2.07	1.97	1.52	1.35
50-60 세미만	광역	지역구	4.73	4.72	3.91	3.52	3.08	3.31	3.10
		비례	4.84	4.45	4.11	3.11	2.76	3.18	3.22
	기초	지역구	4.87	4.43	4.26	3.56	3.38	3.43	3.15
		비례	-	-	-	3.43	3.15	3.44	2.92
60세 이상	광역	지역구	1.20	0.96	1.06	0.76	0.71	0.79	0.81
		비례	2.75	2	1.25	1.35	0.63	0.57	0.26
	기초	지역구	1.19	1.11	1.13	0.74	0.81	0.87	0.81
		비례	-	-	-	1.05	0.84	0.70	0.89

▶ 대표성 지수가 1보다 크면 과대대표, 1미만이면 과소대표. 자세한 논의는 김정인(2019) 참조.
출처: 김정인(2019).

Ⅲ. 포스트 코로나 시대, 지방의회 연령 대표성 증진 방안

• 젊은 세대의 지방의원 확보 필요성

- 젊고 유능한 지방의원을 확보하지 못하면 포스트 코로나 시대를 이끌어 나갈 사회 주역이 될 청년들의 정책 수요를 정확하게 파악·반영하지 못할 수 있음. 젊은 세대의 소통창구로서 청년(20·30대) 지방의원 확보가 필수적일 것임
- 특히 포스트 코로나 시대에는 보건, 복지, 산업, 고용, 과학·기술 등 지역에서 요구되는 다양한 미래 정책 수요들을 정확하게 파악하고 대응할 필요가 있음
- 뿐만 아니라 지방의 인구소멸 위기 극복, 지방정부에 대한 지속적인 신뢰 증진, 지역에 대한 관심 등을 이끌어내기 위해 젊은 연령층의 지방의원 수가 확대될 필요가 있음. 코로나19 감염병 위기로 가속화된 뉴노멀 시대의 세대 간 불평등과 갈등 문제를 해결하기 위해서는 청년 지방의원 확대가 반드시 고려되어야 할 것임

• 지방의회 연령 대표성 증진 방안

- 청년 지방의원 확대를 위한 제도적 장치 마련 필요. 광역과 기초 비례대표에 연령 할당제도(quota system) 도입을 검토할 필요가 있음. 예를 들어, 지방선거 비례대표 청년할당제 도입은 지역 내 청년인구 수에 비례하여 청년 지방의원이 선출될 수 있도록 하는 방안도 검토 가능할 것임
- 또한 지역구 선거 공천에서 실효성 있는 청년 가산점제 도입 방안 등을 검토할 필요가 있음

※ 참고문헌 김정인 (2019). 소극적 대표성에 대한 재평가: 지방의원의 연령 대표성을 중심으로. 「지방정부연구」, 23(3): 285-307.
김정인 (2020).「뉴노멀 시대, 위험과 정부 책임성: 안전사회 건설을 위하여」, 박영사.
박광국·김정인 (2020). 포스트 코로나 시대의 정부역할과 시민문화. 「한국행정학보」, 54(3): 1-30.

내용문의 : 김정인(수원대 법·행정학부 교수, jungink@suwon.ac.kr)

4. 지방자치이슈와포럼



제29호 (2월)

주제 : 자치분권과 대의민주주의	
인터뷰	지속가능한 평화와 번영을 위한 자치분권이 나아가야 할 방향
이슈	대의민주주의와 자치분권
논단	지역에서의 대의제 민주주의와 지방분권
	지방선거를 통해 본 대의민주주의와 자치분권
지방의회	지방분권은 반드시 가야할 길이다
	'더 가까워진 정부'와 '더 많은 민주주의' 그리고 대의민주주의의 갈 길
	소통과 협력을 통한 주민자치로 지역의 변화를 만들다 경북 안동시의회
우수사례	영국 자치분권과 대의민주주의의 변화
지방자치단체 탐방	태백산맥의 중심 아리랑의 고장 정선

제30호 (4월)

주제 : 자치분권과 미래비전

인터뷰	지방자치단체와 지역주민이 체감하는 주민주권 구현에 앞장서다
이슈	지방자치 미래비전 설계논의
논단	지방자치 미래비전 구상의 방향 : 일본의 대응과 시사점
	자치분권 미래비전 : 미래 지방자치의 발전방향
	행정환경의 변화와 정부 간 관계의 미래
	자치분권 미래비전 : 지나온 25년 회고와 앞으로 25년 과제
지방의회	지방분권과 국가균형발전을 선도하는 구심점 역할을 하다
	풀뿌리 민주주의 정착을 위한 주민자치에 힘을 싣다
입법동향	지방이양일괄법 제정과 자치분권의 확대
우수사례	시민의 참여 속 혁신계획을 수립하다!
지방자치단체 탐방	興이 시작되는 도시 시흥

제31호 (6월)

주제 : 코로나19와 지방자치단체의 대응

인터뷰	'시민중심'의 행복도시 실현에 앞장서다
이슈	코로나19, 지방정부의 성과와 과제
논단	포스트 코로나 시대 지방정부의 과제
	코로나19 극복을 위한 지방재정 대응방안
	코로나19와 지방자치단체의 대응
	코로나19와 지방자치단체의 대응 그리고 지방재정의 논제
지방의회	경상북도의회와 지방의회의 역할
	주민이 진정한 주인이 되는 자치분권시대를 열어가다
입법동향	포스트 코로나시대 지방자치법의 개정방향
우수사례	해외 코로나19 대응사례 경제활동 재개까지는 갈 길이 먼 미국경제
지방자치단체 탐방	머물고 싶은 곳, 영원히 영월

제32호 (8월)

주제 : 정부혁신과 공공부문의 혁신

특별대담	미래사회에 대비한 성공적인 정부혁신 전략을 모색하다
이슈	포스트 코로나 시대의 정부혁신 방향은?
논단	지방의회 의정비 혁신 방향
	조직 구성원들의 혁신역량 내재화를 위한 제언
	사회적가치와 공공부문의 혁신
지방의회	자치분권은 깐깐한 견제와 대안, 통 큰 협치에서 시작된다
입법동향	특례시 제도 도입을 위한 입법 논의
우수사례	남원시, 혁신을 디자인사다!
지방자치단체 탐방	강원도 인제군, 살맛나는 농촌 1번지 꿈꾸다

제33호 (10월)

주제 : 한국판 뉴딜정책

인터뷰	KDI 국제정책대학원장
이슈	한국판 뉴딜의 실효성 강화를 위한 제언
논단	공정과 포용을 위한 한국판 뉴딜정책 추진방향
	한국판 그린 뉴딜의 과제
	포스트 코로나시대 산업의 대전환을 준비하는 디지털 뉴딜
	포스트 코로나와 로컬뉴딜
	기후의기 대응 못 하는 지자체 그린 뉴딜
	한국판 뉴딜정책의 배경과 특징
지방의회	경남도민이라면 누구나 보편적 권리를 누릴 수 있는 지역사회를 만들어 나가다
	소통과 화합으로 구민이 행복한 열린 의회를 만들어가다
입법동향	자치경찰 제도의 입법 논의와 쟁점
사례비교	디지털 뉴딜, 지역균형 문제 해결과 지역균형 발전방안
지방자치단체 탐방	'무주다운 무주'를 그리다!

제34호 (12월)

주제 : 자치경찰제	
인터뷰	자치경찰제 시행의 의미
이슈	자치경찰제도 정착을 위한 재정지원방안의 탐색적 논의
논단	자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 지방행정 및 주민참여와의 연계 방안
	자치경찰제의 발전 단계론
	최근 자치경찰제 도입을 위한 경과와 정책 방향
	자치경찰제의 이슈와 전망
입법동향	지방자치단체의 민주시민교육과 입법 과제
우수사례	民·官·學 협업을 통한 통한 제주자치경찰단의 '제주형 어린이 통학로' 개선
지방자치단체 탐방	시민의 목소리가 정책이 되는 도시 순천

5. 지방행정연구



제34권 제1호(통권120호)

번호	논문명	저자명
1	〈기획논문〉 지역균형발전의 접근논리 탐색: 지역격차 인식을 중심으로	소진광
2	〈기획논문〉 지역 사회혁신 촉진을 위한 참여적 지역 거버넌스의 역할: 서울시 성북구와 충남 홍성군을 사례로	김상민, 이소영
3	공공부문 성과관리에 대한 인식이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구	박건우, 윤성일
4	지방자치단체 무기계약직 노동조합 대응방안 연구	김대욱, 손화정
5	동주민센터 일선공무원과 지역주민 간 관계성에 대한 상호지향성 분석	주경일
6	지방의회 연구 경향 비교 · 분석–국회와의 비교를 통해	김정숙, 유은지, 한승혜
7	지역상생발전기금 성과분석의 문제점과 개선과제	한재명, 하능식, 이슬이
8	삶의 질과 사회적 연결망: 사회적 연결망에 대한 공공정책부문 효과분석	김상민, 김현호, 이서원
9	GIS 공간분석을 활용한 충청북도 농촌중심지 계층에 관한 연구	심재헌, 이세규, 이은미, 마상진
10	도농교류의 지불가치 추정연구: 서울시–농협의 '도시가족 주말농부' 사업을 중심으로	김강현
11	The Role of State Expenditure and Accumulated Experience for Successful Implementation of Green Energy Policies	Lim, Taekyoung

제34권 제2호(통권121호)

번호	논문명	저자명
1	혁신도시 지역인재채용률에 미치는 영향요인의 분석 및 정책함의	임태경, 박재희
2	지역주민의 지방정부 성과인식과 관광개발 지지의 관계	강태우, 이상훈
3	찾아가는 동주민센터 복지 업무 담당 인력의 직무 특성이 직무만족에 미치는 영향: 직무스트레스와 소진의 매개효과	류주현, 정규형
4	취득세 신고가액에 나타난 납세자 행태	이창로
5	道 단위 주민참여예산제도의 실효성 제고 방안 – 경기도 사례를 중심으로	정재진
6	읍·면·동 지역사회보장협의체 위원의 복지 사각지대 발굴 경험에 대한 영향요인: P시를 중심으로	정아원, 강병덕, 박준혁, 정숙희
7	건강증진사업 관리체계 사례 분석 : 6개 지역을 중심으로	김정숙
8	인구 집적에 기초한 소비의 질과 출산의 결정	이종하, 황진영
9	환경정의 관점에서 제천시 자원관리센터 입지선정 과정 분석	이현정
10	지방자치단체의 에너지절약형 주택단지 조성사업의 협력적 거버넌스 사례 분석	김민주, 한상연

제34권 제3호(통권122호)

번호	논문명	저자명
1	광역시-군구 이양사무 발굴에 관한 연구: 인천광역시 사례를 중심으로	박재희
2	경제성장률이 지방세입에 미치는 영향에 관한 연구	임상수
3	국고보조금이 기초자치단체 국고보조사업 예산편성에 미치는 영향: Fungibility 가설을 중심으로	임재훈
4	지방자치단체 생활폐기물 관리서비스의 효율성 및 영향요인 분석: 7대 광역시 소속 69개 자치구를 중심으로	정재명

제34권 제4호(통권123호)

번호	논문명	저자명
1	중앙정부와 지방정부간 관계 영향 요인에 관한 연구: 중앙정부의 관여, 재정적 영향력, 그리고 인사교류에 관한 중앙 및 지방공무원 인식 차이 비교를 중심으로	구주영
2	세종형 자치조직권 강화 방안에 관한 연구: 세종시법 개정(안) 조직특례 검토를 중심으로	김흥주, 박상철
3	Co-creation관점에서 부산 지역 안전행정 역량 비교 분석	주선옥
4	지방자치단체 세입 구조의 순세계잉여금에 대한 효과분석	배인명
5	수도권 핵심생산연령인구의 제주도 이주의향 결정요인에 대한 연구	김봉균, 홍근석, 이지용
6	지역 산업의 특화 수준이 스마트 전문화에 미치는 영향 분석	동진우, 정혜진
7	'방문의 해' 소셜분석을 통한 지역관광 활성화 방안	임연희
8	사회서비스 선택가능성과 접근성이 서비스 효과성에 미치는 영향 : 사회서비스 유형별 차이를 중심으로	김은정, 김유리
9	생애 주된 일자리 퇴직자의 최저임금 사각지대 연구: 서울시 전일제 재취업자를 중심으로	지은정

참고. 2020년도 한국지방행정연구원 연구과제 수행 목록



1. 기본연구과제

분야	No	연구과제명	연구진
자치행정혁신	1	지역맞춤형 사회복지전달체계 구축을 위한 읍면동 사회복지기능 수행실태분석	최지민, 강영주
	2	지능정보기술을 활용한 지방자치단체의 민원·복지서비스 혁신 방안	김정숙, 이재용
	3	지방자치단체 적극행정 활성화 방안 연구	손화정
자치분권제도	4	지방의회의 정책역량 제고방안	금창호, 권오철
	5	주민참여 플랫폼 개선방안 연구 – 온라인 플랫폼을 중심으로 –	김지수, 김건위
	6	지방자치단체 소방 거버넌스의 강화 방안	박재희, 이병기
	7	지방자치단체 중간지원조직의 지속가능성 제고방안 연구	최인수, 전대욱
지방재정경제	8	지방자치단체의 불용액 실태 분석 및 관리체계 개선 연구	김성주, 전성만
	9	사회복지 국고보조사업의 재원분담체계 개선방안 – 아동복지 분야를 중심으로 –	홍근석
	10	지방재정의 환경변화를 반영한 지방재정관리제도 개선방안	이장욱, 서정섭
	11	사회적경제 활성화를 위한 지역 금융기관의 역할 – 새마을금고를 중심으로 –	여효성, 김봉균
지역포용발전	12	지방자치단체의 스마트시티 혁신 정책 추진 방향 – 스마트시티와 사회혁신의 융합적 접근 모색 –	김상민, 임태경
	13	인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안	박진경, 김도형
	14	지역혁신 강화를 위한 혁신도시 협력체계 구축 방안	이소영

2. 행정안전부 정책연구과제

분야	No	연구과제명	연구진
자치 행정 혁신	1	지방조직 자율성 확대를 위한 제도개선방안 연구	김정숙, 강영주
	2	자치단체와 특별지방행정기관 간의 협업 실태 연구 – 정책협의회 운영실태를 중심으로 –	고경훈, 이병기
	3	지방자치단체 협업행정 유형분석 및 협업모델 신규 발굴	이재용, 김대욱
	4	Post 코로나 시대 지방공무원 유연근무제 개선방안 연구	이재용, 김정숙
	5	일상의 민주주의 실현을 위한 민주시민교육 법제화 연구	고경훈, 김건위
	6	지방공무원 휴가제도 해외사례 비교	박현욱, 이재용
자치 분권 제도	7	지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 법제화 방안 연구	김지수, 박재희
	8	주민자치회 시범실시 실태조사 및 성과평가 연구	최인수, 전대욱
	9	해수면 유·도선 발전방안 – 해수면 유·도선 사무 지방이양 중점 –	한부영, 김건위
	10	제주특례제도의 내실화 방안 연구	박재희, 금창호
	11	외국인주민 관계 법령 등 개정에 관한 기초연구	권오철, 금창호
	12	지방기록물관리기관 설치·운영 분담모형 연구	금창호, 권오철, 홍근석
	13	안전체험관 발전방안에 관한 기초 연구	김건위, 이병기
지방 재정 경제	14	주요 국가의 기능별 국고보조사업 현황	홍근석, 전성만
	15	지방자치단체 특별회계 및 기금의 효율적 운용방안 연구	김성주, 전성만
	16	공유재산 관리·운영 분석제도 도입	여효성, 이효
	17	당해연도 분기별 지방재정 분석방안 연구	이장욱, 김봉균
	18	한·일 교부세 인건비 산정방식 비교연구	전성만, 서정섭
지역 포용 발전	19	공중화장실 운영 실태조사 및 개선방안 연구 – 지자체 사례를 중심으로 –	임태경, 이소영
	20	온천 산업 발전 및 제도개선 방안 마련	이제연, 임태경

3. 시도 지방자치단체 정책연구과제

No	지역	연구과제명	연구진
1	서울특별시	재정분석지표를 활용한 시·산하기관 통합적인 재정관리 추진	이장욱, 김봉균
2	부산광역시	부산시 균형발전을 위한 불균형 실태분석 지표 개발 연구	이소영, 박진경
3	대구광역시	대구시 관내 코로나19 피해 여객자동차터미널 지원방안 연구	김성주, 홍근석
4	인천광역시	자치분권 강화를 위한 광역시-군구 사무 이양에 관한 연구	박재희, 김지수
5	광주광역시	공공기관 사회적 가치 실현을 위한 정책 개선 방안 연구 - 광주광역시 출자·출연기관을 중심으로 -	김상민, 김도형
6	대전광역시	대전 권역별 기술기반 창업플랫폼 구축방안	박진경, 임태경
7	울산광역시	'아이기르기 좋은 울산광역시' 조성방안 연구	최지민, 강영주
8	세종특별자치시	단층제의 특수성을 고려한 세종시 농업관련 행정조직 개편방안	금창호, 권오철
9	경기도	평생교육법 관련 제도 개선 (국가-광역-기초 평생학습 추진체계 구축)	김대욱, 손화정
10	강원도	강원도 농업인력 수급 안정화 지원방안 연구	손화정
11	충청북도	농민수당이 지방재정에 미치는 영향	전성만, 조기현
12	충청남도	- 환경피해 극복 및 그린뉴딜의 안정적 추진을 위한 - 화력발전 지역자원시설세 세율인상 타당성 연구	김봉균, 여효성
13	전라북도	고령친화도시 조성 지원을 위한 초고령사회 전북 노인복지모델 개발	박진경, 김상민
14	전라남도	전남 고령친화산업 지역경쟁력분석 및 맞춤형 육성방안	임태경, 박진경
15	경상북도	광역연계 귀농귀촌 종합지원센터 설립방안 연구	이소영, 김도형
16	경상남도	경상남도 성과관리 체계 개선방안	이병기, 김건위
17	제주특별자치도	수도권 핵심생산연령인구 제주 이주의향 조사 분석 및 정책개발	홍근석, 김봉균

4. 정책이슈리포트

No	지역	연구과제명	연구진
1	서울특별시	소방직 국가직화 인건비 지방자치단체 부담 개선	김성주, 여효성
2	부산광역시	청년친화도시 부산을 위한 청년정책 생태계 조성 방안	김상민, 이소영
3	대구광역시	대구 국채보상운동기념도서관 리모델링 후 복합문화시설의 효율적인 운영방안 연구	박진경, 김정숙
4	인천광역시	지역의 특수성을 감안한 공공기관 이전·설립정책 방향 연구	박승규, 김도형
5	광주광역시	행정통합 추진 현황 및 장단점 분석	박재희, 권오철
6	대전광역시	포스트 코로나 시대의 대전관광 활성화 방안	이소영, 김도형
7	울산광역시	울산시 광역단위 자치경찰제 도입에 따른 사전진단	박재희, 외부 1인
8	세종특별자치시	세종시 도시브랜드 제고 방안	이소영, 이제연
9	경기도	소방활동 서비스로 인한 사회경제적 효과 분석	홍근석, 박재희
10	강원도	평화지역 전통시장 활성화 방안	손화정, 김도형
11	충청북도	청년수당제도 도입 타당성 분석 및 실질적·효율적 지원방안	김봉균, 홍근석
12	충청남도	충남도 재정여건에 맞는 도-시군 적정 재정분담 비율 준칙 마련	홍근석, 김봉균
13	전라북도	전라북도 경제교육 활성화 중장기계획 수립	여효성, 이장욱
14	전라남도	지역공동체 내 마을발전기금으로 인한 갈등해결방안 연구	김지수, 전대욱
15	경상북도	경상북도 신혼부부 주거실태 분석	박승규, 김도형
16	경상남도	경남형 주민행복지표 개발	박현욱, 외부 1인
17	제주특별자치도	제주형 사회성과보상사업 대상사업 연구	이병기, 고경훈

5. 자체연구과제

분야	No	연구과제명	연구진
자치행정혁신	1	지역사회 중심의 건강증진사업 효율화를 위한 거버넌스 개선방안 도출	김정숙, 이재용, 외부 4인
자치분권제도	2	감사원-자체감사기구간 역할분담 및 자체감사기구 위상정립 방안	금창호, 김정숙, 김지수, 최지민
	3	「지방자치 미래비전 2040」수립방안	금창호, 박해육, 김정숙, 최지민, 주재복, 권오철, 김지수, 조기현, 홍근석, 박승규, 김상민, 박재희, 전성만
	4	문재인정부의 국민참여제도 운영성과 분석	김지수, 박재희
	5	법령상 국가사무총조사 고도화 연구	주재복, 이제연, 박재희
	6	미래행정체제 개편에 대한 기초 연구	권오철, 금창호, 박재희
지방재정경제	7	주민주도 참여예산제 모델개발(Ⅱ) – 주민예산서 활용・성과지표 개발, 주민투표 방안 중심으로 –	서정섭, 이효, 이장욱, 외부 1인
	8	코로나19 대응 지역경제 위기극복을 위한 시책 개발	이효, 여효성, 이장욱, 전성만, 김봉균, 전대욱, 최지민, 박재희, 임태경
지역포용발전	9	지자체 사회적경제 측정 · 관리지표 개발 연구	박승규, 김상민, 여효성
기획조정	10	정보화전략계획(ISP) 중·장기 발전계획	전성만, 안혜경, 박정화
	11	코로나19 위기극복 대국민 아이디어 공모전 분석보고서	전성만, 안혜경, 박정화

6. 수시연구과제

분야	No	연구과제명	연구진
자치행정혁신	1	현장인력 충원 10대 핵심성과지표 성과분석	강영주, 박정화
	2	자율신설기구 평가지표 개발 연구	고경훈, 외부 2인
자치분권제도	3	협치형 민간위탁 활성화 방안 마련 연구	주재복, 외부 2인
	4	코로나 19 이후의 자치분권 정책 필요성 및 과제 발굴	박재희, 한부영, 김대욱, 김상민, 홍근석
	5	지방자치단체 행정구역 변경(폐치분합) 절차 관련 개선방안 연구	금창호, 외부 3인
지방재정경제	6	정부정책 집행 과정에서의 자치단체 창의·자율성 제고 방안	전성만, 조기현

7. 지방자치단체 컨설팅

지역	연구과제명	연구진
경북 울진군	울진군 청사 신축을 위한 컨설팅	박승규, 주재복

8. 공동연구과제(전국시도연구원협의회 공동)

지역	연구과제명	연구진	주관기관
지역포용발전	포스트코로나 시대, 시·도정의 방향과 정책과제	이제연	부산연구원

9. 수탁연구과제

'2020년 지방자치단체 조직분석 및 진단 연구' 외 27과제