

세계지방자치동향



지방행정

- (한국) 제주 및 세종 특례 제도의 발전 방안
- (일본) 일본 지자체의 정책netz의 현황과 과제
- (독일) 독일 슈투트가르트 광역연합의 현황과 의의

지방재정

- (미국) 캘리포니아 주(州) 스타크턴 시(City of Stockton) 씨드 정책 (SEED Program: Stockton Economic Empowerment Demonstration)
- 보편적 기본 소득 보장 프로그램

제주 및 세종 특례제도의 발전 방안¹⁾

서론

- 지방자치 부활 이래 광역단위 특례제도는 제주특별자치도와 세종특별자치시를 대상으로 적용되어 왔음
- 문재인 정부에서는 제주특별자치도와 세종특별자치시에 대한 성과 제고를 위하여 「제주·세종형 자치분권 모델 구현」을 분권 과제로 채택하고, 각기 다른 개선전략을 모색하고 있음
- 제주특별자치도에 대해서는 고도 분권을 확보하여 자치분권의 완성 모델을 확보하고 세종특별자치시에 대해서는 선택적인 맞춤형 자치 모델을 구현하는 것임
- 제주특별자치도는 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 제정으로 세종특별자치시는 2010년 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」의 제정으로 출범하였음
- 이후 특별자치시·도를 대상으로 다양한 평가를 통하여 특례적용의 성과와 발전전략을 지속해서 수립하여 왔음
- 제주 및 세종의 특례제도가 어떻게 활용되고 있는지 평가하고 그 결과를 근거로 특례제도를 내실화할 수 있는 방안을 모색하도록 함

특례제도의 평가

- 제주
 - 제주특별자치도의 권한 특례는 크게 보면, 시범도의 특성에 기초한 자치권한 이양특례와 특별도의 특성에 기초한 특정사무 이양특례 등으로 구분할 수 있음
 - 제주특별자치도의 시범도 특성에 기초한 사무특례와 입법특례는 전반적으로 지방분권과 관련된 권한의 이양에 초점을 두고 있음
 - 지방의회와 지방조직, 지방재정, 자치경찰 및 특별지방행정기관 이관 등 지방자치의 심화를 위해 지방자치단체로 사무이양이 필요한 제반의 권한들을 제주특별자치도에 우선적으로 적

1) 한국지방행정연구원의 2020년 행정안전부 정책과제 '제주특례제도의 내실화 방안 연구' 결과를 일부를 발췌하여 작성하였음

용한 특별자치권한에 관한 특례부여임

- 제주특별자치도의 특별도 특성에 기초한 특례는 대체로 국제자유도시의 추진에 필요한 권한의 이양에 역점을 두고 있음
- 1차 산업과 관광산업, 교육산업, 의료산업 등 제주의 지역적 특성에 기초한 역점산업들의 추진에 필요한 제반 자치 권한들을 제주특별자치도에 이양하는 특례부여임
- 제주특별자치도의 자치권 실현을 위해 이양된 사무에 대한 실효성 측면에서 이양 권한의 활용 현황을 살펴볼 수 있는데 제도 개선 1~6단계를 거치며 이양된 사무 건수는 총 5,240건으로 집계되었음
- 6단계까지 이양된 총 5,240건의 사무 중 2020년 현재 최종적으로 활용된 권한은 4,465건으로 나타났음
- 핵심 쟁점별로 활용이 미흡한 이유를 살펴보면 중앙부처의 후속 조치 미흡, 활용 여건 미성숙, 전국 공통기준 적용, 일부 특례 실효성 미흡, 대체 사업 추진, 전문 인력 부족, 소극적 활용이 필요한 경우 등으로 제시되었음

• 세종

- 현행 세종시법은 총 30조로 구성되며, 특별자치시로서의 지위 특례, 사무위탁 특례, 조직 및 인력 특례, 재정특례, 감사특례 등을 규정하고 있음

| 표 1 | 세종시법 특례 주요 내용

구분	조항	주요내용
지위 특례	제3조	세종특별자치시 행정 특수성을 반영한 입법, 행정적 조치 관련 특례 사항
	제6조	정부의 직할로 설치하되, 관할 지방자치단체를 두지 않음
	제13조	중앙행정기관의 장은 세종특별자치시에 지역개발 및 시책에 대한 행·재정적 특별 지원과 우선 지원이 가능할 수 있는 특례 규정
사무 위탁 특례	제11조	시장 또는 시교육감은 소관 사무와 법령에 따라 위임된 사무 일부를 다른 지방자치단체나 그 장 또는 교육감에게 위탁하여 처리할 수 있도록 규정
조직 및 인력 특례	제15조	행정기구 설치 및 지방공무원 정원을 인구규모·면적·도시발전단계 등 행정수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시 조례로 규정
	제16조	인사교류 방법 및 교류 대상자에 대한 지원을 시 조례로 규정
재정 특례	제12조	총세출 예산액의 일정비율을 지역격차 해소 사업에 투자해야 함을 규정 지역균형발전사업의 대상지역 및 총세출예산액에 대한 지역균형발전사업을 위한 사업비 비율 등에 관하여 필요한 사항은 시 조례로 정함
	제28조	국가균형발전특별회계 계정설치 특례
	제29조	지방자치단체기금관리 특례
감사 특례	제21조	감사위원회의 설치와 그 직무처리에 관한 특례
	제23조	감사위원회 사무국의 조직과 직무수행 및 운영에 관한 시 조례로의 규정 가능성

자료: 국가법령정보센터, 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(시행일자: 2022.01.13.)

- 전체적으로 세종특별법의 특례규정이 제주특별법의 특례규정과 비교하여 훨씬 적은 것을 확인할 수 있음
- 세종특별자치시의 경우 균형발전 및 자치분권의 선도도시를 구현한다는 국정 방향에 맞추어 행정기구 및 인력 설계에 있어서 자율성을 강화하려는 정책적인 노력에도 불구하고 특별자치시로서 갖는 특례가 거의 활용되지 못하고 있음

특례제도 발전 안

• 특례 활용의 전국적 확산

- 제주특별자치도와 세종특별자치시는 다른 광역시·도와 비교하여 특수한 지위를 부여받았음
- 앞으로 특례 활용에 있어서 성공사례를 도출하여 전국 확산 기조를 마련하여야 함
- 세종특별자치시 및 제주특별자치도에서 활발하게 활용하고 있는 권한과 성공적으로 집행되고 있는 사업들을 지속적으로 발굴하여 전국화하는 확산과정이 필요함

• 법체계 정비

- 지방자치제도 전반에 관해서는 지방자치법 전부개정의 내용이 적용되고, 제주특별자치도와 세종특별자치시의 특수성이 보장되어야 할 분야에 있어서는 제주특별법과 세종시법의 적용을 받아야 할 것
- 주민조례발안 청구제도와 청구권 기준연령 완화는 지방자치법 전부개정에 따라 제주특별법과 세종시법의 개정이 필요함
- 특수성이 보장되어야 할 특별법상 특례 조항들을 세부적으로 체계화하여 선진국들과 같은 글로벌 수준에 맞는 지방분권 체제로 발전시킬 수 있도록 하여야 함

• 중앙정부 소관부서의 명확화

- 현행 제주특별법은 행정안전부와 국토교통부 공동 소관으로 되어 있으며, 제도 개선은 국무조정실 제주지원단에서 주도적으로 추진하고 있음
- 법 관리체계가 나누어져 있기 때문에 중앙부처 입장에서는 제주특별자치도와 협력에 있어서 어려움을 경험하고 있음
- 제주특별자치도에 이양된 권한의 활용성을 강화한다는 측면에서 일원화된 관리체계를 고려해 볼 필요가 있음

• 실험적 주민발안제도 활용

- 지방자치법 전부개정에서는 주민이 지방자치단체의 조례를 제·개정하거나 폐지를 청구할 수

있도록 주민조례 발안제를 마련하고 있음

- 현재의 복잡한 구성을 단순화한 특별법 개정안을 마련하여 지방분권 강화를 위한 자치입법권 자율화 방식을 제안함
- 현실적으로 특별법의 내용이 세부적으로 실행력을 갖추도록 하기 위해서 주민 참여로 개정법을 제안하도록 하는 주민발안제도를 실험하도록 유도해 볼 수 있음
- 주민들이 각 읍·동별로 특별법 개정위원회를 구성하거나 이에 참여하기를 원하는 대표들을 각 동별 또는 시·도의회의원 선거구별로 선발하여 1~3개월 활동한 후에 법률안 초안을 작성하도록 함
- 전문가 및 주민들과 공청회를 거쳐 초안을 세부적으로 재정리하도록 한 후, 지방의회의 승인과 함께 시·도지사가 게시하여 주민 전체의 찬반투표로 결정하는 방식도 고려해 볼 수 있음

박재희

(한국지방행정연구원 자치분권제도실 부연구위원)

일본 지자체 정책넷지의 현황과 과제

- 요코하마(横浜)시 행동 디자인팀(YBIT)을 중심으로 -

개요

- 넷지는 리처드 세일러(Richard H. Thaler)와 캐스 선스타인(Cass R. Sustein)의 저서 “Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness”가 출간된 이후로 주목받고 있는 개념
- 넷지의 정의: 어느 옵션의 선택도 제한하지 않고 경제적 인센티브를 크게 변화시키지도 않으면서, 예측 가능한 방향으로 개인의 행동을 변화시키고자 하는 선택설계의 모든 측면
- 넷지를 이용한 공공정책은 강제적이지 않고 정책 대상자의 선택폭을 크게 제한하지 않음: 정책도입에 대한 저항이 적어 정책도입이 용이함
- 넷지를 이용한 공공정책은 일반적으로 지자체에서 시행되어져 왔던 조세나 보조금등을 활용한 정책들에 비해 비용 대비 효과가 높다고 함
- 넷지를 이용한 공공정책은 인구감소, 재정의 취약성등의 문제가 심각해지고 있는 일본 지자체에서도 재정적인 부담없이 정책효과를 기대할 수 있다는 점에서 최근 관심이 높아지고 있음

요코하마(横浜)시 행동 디자인팀(YBIT)

- 요코하마시 행동 디자인팀(Yokohama Behavioral insights and Design Team: YBIT)은 2019년 2월에 요코하마시 직원들에 의해 설립된 넷지 유닛(Nudge Unit). 여기서 넷지 유닛은 정부나 비정부조직에 상관없이 넷지를 활용하기 위해 설립된 일반적인 조직을 의미함
- 일본에서는 2017년 환경성을 사무국으로 하는 넷지 유닛이 처음으로 설립됨. 그 이후로 다른 정부부처로 확대
- 일본 지자체중에서는 처음으로 요코하마시에 넷지 유닛이 설립됨. 이후로 효고현 아마가사키시(兵庫県尼崎市), 오카야마현(岡山県)등으로 확대
- YBIT는 넷지의 사고방식과 넷지를 활용한 정책등을 요코하마시 시청내에 침투시킴으로 인해 요코하마시 직원의 행동양식과 정책에 이노베이션을 일으키고 나아가서는 시민에게 이익을 환원시키는 것을 미션으로 하고 있음

넛지유닛의 성공조건(APPLES, Halpen 2015)

- APPLES는 중앙정부 및 지자체가 설립하는 넛지유닛의 성공조건
 - Administrative Support: 행정기관내의 지원
 - Political Support: 정치적인 지원
 - People: 전문적인 지식을 가지고 있는 우수한 인재
 - Location: 조직내의 위상
 - Experimentation: 정책효과를 객관적으로 검증
 - Scholarship: 외부 전문가 및 조직과의 연계

| 표 1 | 넛지유닛의 성공조건: 요코하마시와 뉴욕시의 비교분석

성공조건	YBIT (요코하마시)	NY BDT (뉴욕시)
Administrative Support	• (간부에 의한 지원)	• (시장 직할조직)
Political Support	• (시장)	• (시장)
People	• (외부전문가와 연계)	• (외부전문가조직과 연계)
Location	• (비공식적인 조직)	• (공식적인 조직)
Experimentation	• (RCT ¹⁾ , 준실험적 수법)	• (RCT, 준실험적 수법)
Scholarship	• (밀접하게 연계)	• (밀접하게 연계)

1)Randomized Controlled Trial(무작위대조군연구).

출처: 高橋勇太外4人(2020)을 참고로 필자 작성

- 요코하마시와 뉴욕시도 넛지유닛의 성공조건을 모두 만족하고 있음
- 요코하마시의 경우: 처음에 재정, 건강, 의료, 환경분야에 전문성을 가지고 있는 직원들이 자발적으로 모여(③) 외부전문가와 정기적으로 연구회를 개최(⑥). 시청내에서도 과장등을 포함한 간부들의 지원을 통해 최종적으로는 시장의 지원을 받고 있음(①②). RCT등의 신뢰성이 높은 정책평가 수법을 이용(⑤). 현재까지는 비공식적인 조직이어서 지자체의 전폭적인 지원을 받기는 어렵다는 점이 한계로 지적되고 있으나 정책을 실시하는데 있어서 중요한 다른 조건을 충족하고 있어 큰 문제는 되고 있지 않음(④)

현황 및 시사점

- 일본의 다른 지자체에서 넛지유닛을 설립한 경우는 효고현 아마가사키시(兵庫県尼崎市)와 오카야마현(岡山県)이 있음. 효고현 아마가사키시는 요코하마시와 유사한 조직으로 직원들에 의

해 자발적으로 설립되었음. 반대로 오카야마현은 현지사가 주도적으로 넷지 유닛을 현청내에 설립

- 어떠한 형태로든 넷지 유닛이 설립되어 성공조건인 APPLES를 충족하면 정책효과를 기대할 수 있음. 특히, 성공조건③과 ⑥이 매우 중요한 역할을 함
- 요코하마시의 활동 성과: 정기 연구회(월1회), 정기 사례 검토회(주1회), 연수(수시)등을 통해 해외 선진사례 및 넷지를 활용한 정책을 추진하기 위한 수법등을 소개, 인재육성, 개별안전 지원(2020년 10월 현재 40건 이상을 검토중)등의 성과
- 정부 및 지자체를 중심으로 넷지를 활용한 공공정책을 추진하기 위해서는 장래적으로 행정기관내에 넷지유닛을 설립하는 것이 바람직함
- 넷지를 활용한 공공정책의 한계와 과제도 많음으로 모든 정책에 적용할 수 없다는 점을 인식하고 적용될 수 있는 분야(정책과 관련된 행동이 특정화 되고 평가 가능하며 행동의 발생빈도 등을 고려)를 정하여 기존정책을 보완하는 정책수단으로서 활용할 필요가 있음
- 재정이 취약한 지자체의 경우 비용대비 효과가 높은 넷지를 활용한 공공정책을 적극적으로 도입할 필요가 있음

참고문헌

- 高橋勇太・植竹香織・津田広和・大山紘平・佐々木周作(2020)「日本の地方自治体における政策ナッジの実装：横浜市行動デザインチーム(YBiT)の事例に基づく体制構築と普及戦略に関する提案」『RIETI Policy Discussion Paper Series 20-P-026』, 1-20
(<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/20p026.pdf>, 2021년 9월 19일 열람).
- Halpern, D. 2015. Inside the Nudge Unit. WH Allen, London
- Thaler, R.H. and Sustein, C. R., “Nudge:Improving decisions about health, wealth, and happiness”, New Haven, CT Yales University Press, 2008.

나성인 통신원

(히로시마수도대학 인간환경학부 교수)
nasungin@shudo-u.ac.jp

독일 슈투트가르트 광역연합의 현황과 의의

설립목적과 연혁 및 위상

• 설립목적

- 슈투트가르트 광역연합(Verband Region Stuttgart)은 1994년 “연합지역의 질서있는 발전의 촉진과 보장, 지역의 협력 강화를 위해”¹⁾설립되었음
- 연합의 목적은 바덴-뷔템베르크(Baden-Württemberg)주의 주도(州都)로서 지역의 계획과 관리를 위한 것으로서, 광역연합의 법적인 근거는 『슈투트가르트 광역연합 설립에 관한 법률(Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart)』로 규정됨(Lpb und Lebenshilfe BW,2019)

• 연혁

- 슈투트가르트 광역연합은 새롭게 생겨난 조직이 아니라 1973년 설립된 Neckar강 중류 지역연합(Regionalverband Mittlerer Neckar)²⁾에서 기원을 찾을 수 있음
- Neckar강 중류 지역연합은 Neckar강 유역의 6개 지방자치단체로 구성되었는데, 연합의 각 구성원이 지방자치단체의 대표들로 구성되어 있었기 때문에 단일의회보다는 각 지역의 이익을 대변하는 성격의 조합에 머물러 있었음
- 바덴-뷔템베르크의 주도이자 뮌헨과 더불어 독일 남부지방 경제의 양대 축을 형성하고 있는 슈투트가르트지역은 90년대 초 대내외적으로 지방자치단체 간 강한 결속력 내지는 협력 강화에 대한 압력을 받게 되었는데(Bogumil, 2007; Kuhlmann, 2009), 이러한 압력과 초광역행정수요의 증가, 수평적 기능협력체제의 제도강화 등의 필요성에 따라 1994년 슈투트가르트 광역연합(Verband Region Stuttgart)이 탄생하게 됨
- 슈투트가르트 광역연합이 기존의 지역연합과 다른 점은 연합의회가 주민들의 직접선거에 의해 선출된다는 점으로, 각 지방자치단체의 대표기관의 성격보다는 광역지역주민의 대표기관으로서의 성격을 가지며, 연합지역의 계획수립과 집행의 권한까지 모두 갖게 되는 점임 (Steinacher, 1998:1)

1) 슈투트가르트 광역연합 설립에 관한 법률(Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart) 제1조 1항

2) 1992년 슈투트가르트 지역연합(Regionalverband Stuttgart)로 명칭이 변경되었으나, 기존 지역연합의 문제를 해결하지는 못하였음

• 위상

- 슈투트가르트 광역연합은 초광역수준의 계획수립연합(Planungsverband)인 동시에 집행연합(Trägerschaftsverband mit Umsetzungsaufgaben)의 특성을 가지며, 주민들의 직접 선거에 의해 선출된 연합의회는 지방자치단체들의 경계를 넘나드는 광역수준의 사무들만을 처리하기 위해 설립된 공법적 특별단체로 볼 수 있음
- 따라서 이 광역연합은 6개 지방자치단체를 구성원으로 하고 있으며, 일반 지방자치단체에 준하는 조례제정 권한이 부여되어 있음
- 슈투트가르트 광역연합은 위의 그림과 같이 슈투트가르트(Stuttgart), 뵐블링엔(Böblingen), 루드비히부르크(Ludwigsburg), 렘스-무어-크라이스(Rems-Murr-Kreis), 괴핑엔(Göppingen), 에슬링엔(Esslingen)의 6개의 크라이스(Kreis)와 소속 179개 게마인데(Gemeinde)로 이루어져 있음

기능 및 사무

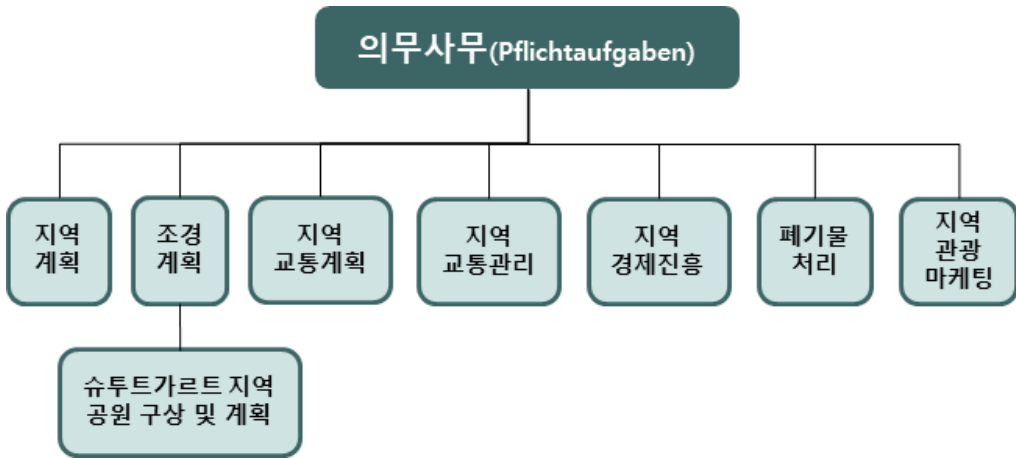
• 개요

- 광역연합 설치의 일차적 목적은 여섯 광역지방자치단체와 179개 기초지방자치단체를 포함하고 있는 슈투트가르트 광역 지역의 개별 지방자치단체들이 단독으로 해결할 수 없는 다양한 정치행정적 문제 및 과제들을 공동으로 해결하는 데 있음
- 나아가서 이 지역이 유럽 및 국제사회에서 경쟁력 우위를 점하는 데 광역연합 설치의 의의를 두고 있는데, 광역연합의 주된 기능은 이 지역 전반에 걸친 구조적인 문제해결을 위한 중장기적인 대안 마련과 집행에 있으며, 이들 기능은 기본적으로 의무사무와 임의사무들의 형태로 수행됨

• 의무사무

- 슈투트가르트 광역연합의 의무사무³⁾는 2021년 현재 지역계획(Regionalplanung), 조경계획(Landschaftsrahmenplanung) 및 슈투트가르트지역 공원 구상 및 계획(Konzeption und Planung des Landschaftsparks Region Stuttgart), 지역 교통계획(Regionalverkehrsplanung), 지역 교통관리(Regionales Verkehrsmanagement), 지역 경제진흥(Regionale Wirtschaftsförderung), 폐기물 처리(Teile der Abfallentsorgung), 지역 관광 마케팅(Regionales Tourismusmarketing)의 7가지로 구성됨

3) 의무사무(Pflichtaufgabe)는 슈투트가르트 광역연합 설립에 관한 법률 제3조 제1항에서 규정함



| 그림 1 | 슈투트가르트 광역연합의 법적 의무사무 구성도

- 지역계획(Regionalplanung)은 공간이용계획으로 주거, 상업, 공업, 문화, 공공시설, 도시 및 산업인프라 등의 배치계획을 의미함
- 지역교통분야(Regionalverkehr) 또한 법 개정을 통해 지역 교통계획과 지역 교통관리 두 개의 사무로 분리되었는데 여기에는 슈투트가르트 광역지역의 대규모 철도사업인 ‘슈투트가르트 21’의 내용이 반영되어 있으며, 기타 지역 철도 및 광역버스의 계획수립 및 교통체계 구축의 사무로 구성되어 있음
- 폐기물처리는 광역지역 폐기물처리의 모든 사무를 담당하는 것이 아니라 바덴-뷔템베르크 주 폐기물법 제7조에서 정하는 일부의 사무만을 담당하고 있으며, 폐기물 매립, 폐기물 추가 처리, 폐기물처리 공간 부족의 해결 등이 있음
- 경제진흥 및 관광마케팅은 광역경제 및 관광 육성을 위해 지역에 잠재한 자원의 개발과 외부 자원의 유치를 주된 임무로 하고 있음. 이들 사무는 광역연합이 단독으로 계획을 수립·집행하는 것이 아니라 자회사인 슈투트가르트경제진흥공사(Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH)과 함께 추진함

• 임의사무

- 슈투트가르트 광역연합의 임의사무⁴⁾는 광역연합의회 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 광역연합의 사무가 됨
- 이러한 주요 임의사무 분야는 폐기물처리, 국제박람회행사 유치 및 추진, 국제회담이나 문

4) 의회에서 의결된 임의사무(Weitere Aufgaben)는 의무사무와 마찬가지로 슈투트가르트 광역연합 설립에 관한 법률로 규정됨

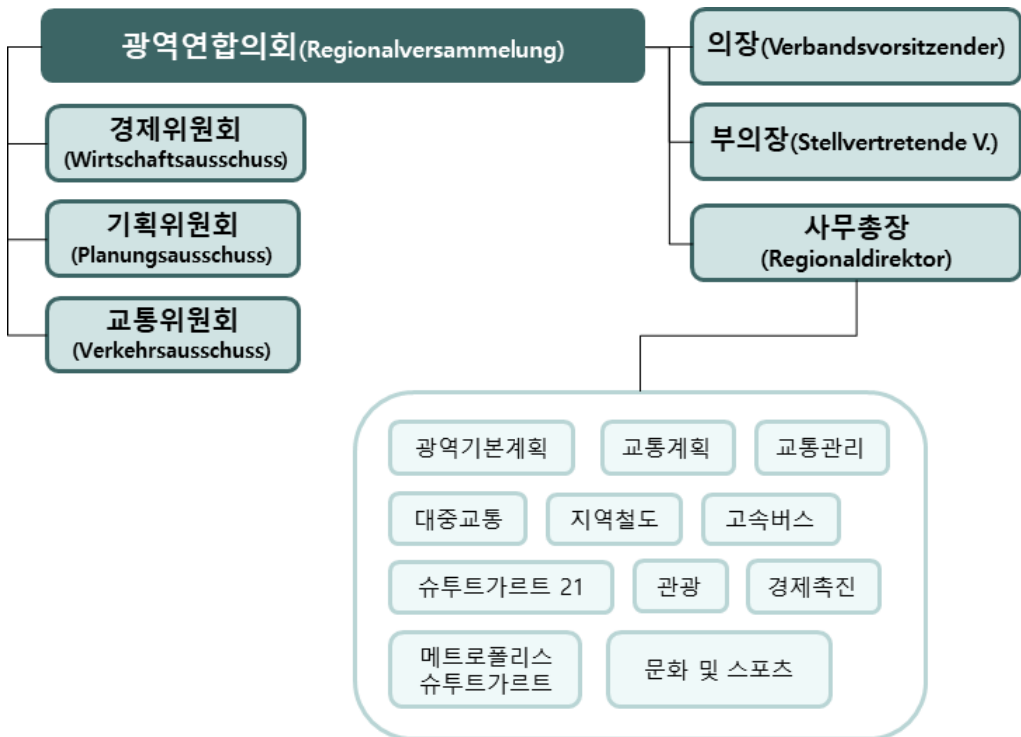
화스포츠행사 유치 및 추진 등이 있으며, 광역연합에 속해있는 광역·기초지방자치단체의 자치사무 중 지방자치단체의 자치구역경계를 초월하는 사무들 역시 광역연합의회의 의결로 임의사무로 할 수 있음

- 이와 같이 광역연합의 임의사무는 광역연합이 적극적으로 “사무발굴을 할 수 있는 권한 (Aufgabenfindungsrecht)”이 부여되어 있음

조직 및 기관

• 조직

- 슈투트가르트 광역연합은 아래의 그림과 같이 의결기관인 의회와 의회의장과 부의장, 그리고 집행기관인 사무총장이 있고, 의회 의원들은 그들이 소속된 각 위원회(Ausschuss)별로의정활동을 하게 되는데, 위원회는 경제위원회와 기획위원회, 교통위원회가 있음



| 그림 2 | 슈투트가르트 광역연합의회 구성도

• **광역연합의회(Regionalversammlung)**

- 슈투트가르트 광역연합 의회는 주민에 의해 직접 선출된 자들로서 1994년 87명으로 구성되어 있고, 그 이후 의원의 수는 증가하여 2021년 현재 88명, 7개의 교섭단체로 구성되어 있음
- 광역연합의회 의원들의 법률상 신분과 권한은 기본적으로 지방의회 의원에 준하는데, 임기는 5년이며 신분은 명예직으로, 주된 권한은 광역연합의 임무에 속하는 사항의 의사결정과 광역연합의 행정과 재정 그리고 정책사업과 관련한 각종 조례를 제정하며, 각 위원회 위원으로서 당해 위원회에 해당하는 사항의 심의 및 의결권을 가짐
- 광역연합의회는 2021년 현재 기획위원회, 교통위원회, 경제위원회 등 3개 상임위원회가 있으며, 그 외에도 기술적으로나 재정적으로 문제가 있는 특정 사업 목적을 달성하기 위하여 10명이나 15명으로 구성된 심의위원회 성격의 다양한 특별위원회를 설치하여 운영하고 있음
- 의결위원회의 의결은 의회 전체회의의 의사결정과 동일한 효력을 발생하나, 심의위원회는 의회 전체회의에 앞서 정책적 사안에 대해 심의만을 하게 되므로 심의위원회는 전체회의의 바람직한 의결을 위한 보조기능만을 수행하는 기관이라고 볼 수 있음

• **자회사 및 지역 기관단체 지분참여를 통한 기능수행**

- 슈투트가르트 광역연합의 사무 및 기능수행은 Government 체제하에서 이루어지기보다는 기본적으로 Governance 체제에서 추진되는 특성이 있는데, Governance 체제에 따른 기능수행방식은 지역 역량을 결집하기 위해 지역 주체들의 협력과 협조를 끌어내기 위한 것으로 광역연합의 설치 취지를 밝히고 있는 "슈투트가르트 광역연합 설치에 관한 법률" 제1조 제1항에 규정하고 있음(Steinacher 1998: 1).
- 광역연합은 장기, 상시적 협력체계를 위해 직접 자회사를 설립하거나, 기관 및 단체의 지분참여를 통해 원활한 사무수행을 위한 체계를 마련하기도 함

재정

• **법적근거**

- 슈투트가르트 광역연합의 재정수입에 관한 사항은 슈투트가르트 광역연합 설치에 관한 법률 제5장에서 규정하고 있음
- 이 규정에 의하면 광역연합의 재정수입은 크게 수수료(제20조), 연방·주 정부의 보조금(제21조), 지방자치단체예산 중 광역연합의 할당부분(제22조) 등에 의존하고 있음

• **세입구조**

- 2021년 슈투트가르트 광역연합의 세입은 4억 4,240만 유로며, 주요 세입은 자체세입으로 전체 세입의 47.69%를 차지함

【 표 1 】 슈투트가르트 광역연합의 2021년도 예산구조

구분		예산		주요내용	
		금액 (백만유로)	비중 (%)		
세입	자체 수입	교통부과금	59.8	14.30	대중교통 네트워크 참여 지방정부에 대한 부과금
		세외수입	91.9	21.98	대중교통 운영수입 등
		잉여금	10.4	2.49	예비비
		차입금	37.3	8.92	지역사업을 위한 부채
	교부금	연방정부	108.1	25.85	지역철도서비스 보조금
		주정부	88.1	21.07	지역균형발전교부금
	지방정부 분담금	22.6	5.40	광역연합참여 지방정부 분담금	
	합계	418.2	100.00		

자료: Verband Region Stuttgart(2021) 재구성

- 자체세입은 세외수입과 기타수입으로 구성되며, 세외수입은 교통부과금과 요금수입이 있음. 교통부과금(Verkehrsumlage)은 광역 차원의 대중 네트워크에 참여하는 지방정부들이 납부하는 금액(5,980만 유로)이며, 요금수입은 대중교통 운영에 따른 수입(9,190만 유로)임
- 자체수입 중 요금수입이 가장 많은 비중(21.98%)을 차지하며, 지역개발사업을 위한 지방채 발행 수입(6,550만 유로)이 14.8%를 차지함
- 이외에 잉여금 수입과 광역연합을 구성하는 지방정부들의 분담금도 수입원으로, 2021년 현재 슈투트가르트 광역연합의 분담금 수입은 전체의 5.4% 수준인 2,260만 유로임
- 한편 슈투트가르트 광역연합의 수입원으로 연방정부와 주 정부의 교부(보조)금이 있는데, 연방정부는 독일 헌법의 철도서비스 보조금 규정에 근거한 지역발전재원 1억 810만 유로(25.85%)를 지원하며, 바덴-뷔르템베르크 주 정부는 공간계획법에 근거한 지역균형발전교부금 8,810만 유로(21.07%)를 지급하고 있음

• **세출구조**

- 2021년 슈투트가르트 광역연합의 세출은 4억 4,240만 유로며, 주요 세출은 교통분야로 전체 세입의 90.99%를 차지함

| 표 2 | 슈투트가르트 광역연합의 2021년 세출구조

구분		지출		주요내용
		금액 (백만유로)	비중 (%)	
세출 (계획)	교통	380.5	90.99	지역철도경영, 교통연계, 차량, 투자, 슈투트가르트 21 등
	경제진흥	17.8	4.26	지역경제진흥공사(WRS) 활동 지원
	부채상환	6.1	1.46	
	행정/IT	4.5	1.08	
	인건비	6.6	1.58	
	광역계획	2.0	0.48	
	문화 및 스포츠진흥	0.7	0.17	지역문화공사 및 지역스포츠공사 지원
합계	418.2	100.00		

자료: Verband Region Stuttgart(2021) 재구성

- 이외에도 경제진흥, 부채상환, 행정/IT, 인건비, 광역계획, 문화 및 스포츠진흥으로 세출이 계획되어 있음
- 90% 이상의 세출이 교통분야에 집중된 현상을 볼 수 있는데, 1996년부터 진행되었던 대규모 철도시설사업인 '슈투트가르트 21' 사업으로 인해 이와 관련된 예산이 직간접적으로 교통 분야에 투입되고 있기 때문임
- 대부분의 지출은 슈투트가르트 광역연합이 지분을 소유하고 있는 자회사들을 통해 재정지원이 이루어지고 있음

시사점

• 높은 수준의 제도화

- 슈투트가르트 광역연합은 특별지방자치기관으로서의 제도적 독립성 수준이 아주 높은 것으로 평가할 수 있으며, 광역연합의 제도적 독립성은 무엇보다 해당 지방자치단체의 지역주민에 의하여 직접 선출된 의회를 근간으로 구성된 지방자치단체 협력기구란 점에 기초하고 있음

• 의결기능의 보장

- 슈투트가르트 광역연합의 의회는 지방의회의 수준에 준하는 의결권이 보장되어 있어 주 정부나 연방정부로부터 자유로이 의결기능을 수행할 수 있음

• 집행기능의 보장

- 슈투트가르트 광역연합은 자체적인 집행기관을 갖고 있음은 물론 실질적인 집행강제권이 부

여되어 있어 합의된 사항을 실천현실화하기에 용이하며, 이러한 광역연합의 강한 집행력은 행정협의회가 갖고 있는 집행상의 문제를 보완할 수 있는 장점이 있음

• **의회 수장의 민주적 선출방법과 권한 보장**

- 의회 의장과 사무총장은 의회 의원 중에서 주민이 아니라 의원들에 의하여 선출됨
- 특히 사무총장은 대외적으로 광역연합을 대표하며, 의회 의장이 5년 명예직인 데 비하여 8년 임기에 선출직 공무원의 신분을 가질 뿐 아니라, 의회 및 각 위원회 의결에 대한 재의요구권을 가진 강력한 지위에 있음
- 그러나 의회는 집행기관의 직원인사에 관한 결정권한을 가지고서 집행기관을 실질적으로 견제할 수 있게 하고 있는데, 이러한 광역연합의 의결기관과 집행기관의 권한배분은 집행기관의 인사권을 의결기관이 가짐으로써 양 기관이 견제와 균형에 기초한 광역연합 운영의 제도적 장치가 마련되어 있다고 볼 수 있음

• **재정충당의 법적 근거 부여**

- 슈투트가르트 광역연합 설치에 관한 법률은 광역연합의 재정수입원으로 수수료(제20조), 연방주 정부의 보조금(제21조), 지방자치단체예산 중 광역연합의 할당부분(제22조) 등을 규정하고 있음
- 슈투트가르트 광역연합의 경우, 법률적으로 규정하고 있는 재원 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 구성자치단체의 분담금과 광역연합이 직접 운영하는 대중교통 수입임
- 그다음은 각 지방자치단체의 세원 중 일정 부분을 광역연합의 재원으로 할 수 있도록 주의 법률인 슈투트가르트 광역연합 설치에 관한 법률에 명문화되어 있음
- 이와 같이 광역연합은 주 정부로부터 위임받은 사무인 여러 광역계획수립 및 집행에 대한 주 정부 보조금의 지급규정을 명문화하고 있음

• **기능수행 방식의 고도화**

- 기능수행 방식상의 주된 특징은 한편으로 독립된 자체 집행기관을 통하여 모든 업무가 관리된다는 점임
- 다른 한편으로는 여러 광역계획의 수립과 집행이 광역연합의 집행기관 단독으로 이루어지는 것이 아니라, 여러 공공기관, 시민사회단체, 사회경제기관, 지역주민들의 직·간접적 참여를 근간으로 한 네트워크 형태의 개방체제로 사무의 처리 및 기능이 수행된다는 점임
- 광역연합에서 네트워크 체제는 제도화된 장기상시적 네트워크 체제와 단기임시적 네트워크 체제로 구분할 수 있음
- 제도화된 장기상시적 네트워크의 참여 기관들은 사업이나 정책 수립에 있어 그 목표와 기본

- 방향을 설정할 뿐만 아니라, 전문적 기술지원과 조언 그리고 감시기능을 주로 하고 있음
- 단기·임시적 네트워크의 참여 기관들은 특정 사업 및 프로젝트 수행에 관여하여 학문 및 기술적 지원을 비롯하여 인적·물적 지원을 하게 됨
- 또한, 단기·임시적 네트워크의 참여 기관들은 제도화된 장기·상시적 네트워크의 참여 기관들과 대부분 사회적으로 깊은 관계를 맺고 있어, 정책사업의 집행에 있어 이들 네트워크 체제의 결속력 정도가 높은 수준에 닿아 있음

참고문헌

- 박관규·주윤창. (2021). 「광역연합형 특별지방자치단체의 기능과 세입구조 분석:미국과 독일 사례」. 대한민국시도지사협의회.
- 안권욱. (2012). 「동남권광역연합 추진경험과 향후 과제」. 2015대구경북상생협력 세미나. 대구경북한뿌리상생위원회.
- A. Benz. (2003). “*Regional Governance mit organisatorischen, Das Beispiel der Region Stuttgart*”. in: Information zur Raumentwicklung, Heft 8/9.
- Bogumil J. et al. (2007). *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell*. Berlin: edition sigma.
- Kuhlmann, S. (2009). *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa*. Baden-Baden: Nomos.
- Lpb und Lebenshilfe BW. (2019). *Info zur Kommunalwahl. Stuttgart*.
- Steinacher B. (1998). “*Der Verband Region Stuttgart*”, in: Der Bürger im Staat, Stuttgart: L&B. 1-17.
- Verband Region Stuttgart/ (2021). *Haushaltssatzung und Haushaltsplan 2021*.
- Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart(GVRS).

장인성 통신원

(독일 아헨공과대학교)
drong85@naver.com

캘리포니아 주(州) 스타кт 시(City of Stockton) “씨드 정책(SEED Program: Stockton Economic Empowerment Demonstration)” - 보편적 기본 소득 보장 프로그램

배경

- 보편적 기본소득제(UBI: universal Basic Income)는 2020년 미국 대통령 선거 민주당 경선 후보였던 앤드루 양(Andrew Yang)의 공약으로 화제가 된 이후, 현재 미국에서 정책적 효용성과 실현 가능성에 관해서 자주 언급되며 논의되고 있음
 - 보편적 기본소득제는 지원금 사용 여부의 조건(지원금의 사용처 혹은 취업 조건)과 지급 대상이 명시되어 있는 기존의 정부 지원정책과 달리 아무 조건 없이 지급되는 것을 기초로 함
 - 과거 미국(특히 정부 주도)에서 시행된 적이 없는 정책인 만큼 정책의 효용성과 현실 가능성에 관해 정책 이해관계자들 속에서 다양한 의견이 나왔으며, 지금까지도 첨예한 논쟁의 중심에 서있는 정책임
 - * 찬성 측은 결과에 대한 평등이 아닌 기회에 대한 평등으로 차별 없는 복지에 관해 주장하는 한편, 반대 측은 조세 마련의 실현 가능성과 국민의 근로 의욕 저하, 그리고 정부 의존도가 높아짐을 경고하고 있음¹⁾
- 당시 스타кт 시(City of Stockton)의 시장인 마이클 텡스(Michael D. Tubbs)는 자신의 선거 공약이었던 SEED Program(스타кт 시 보편적 기본 소득 보장 프로그램)을 2017년에 착수하였으며, 2019년 2월 프로그램을 개시하였음

1) 출처: Los Angeles(2021), <https://www.latimes.com/local/california/la-pol-ca-basic-income-stockton-reparations-20190415-story.html>

개요



출처: SEED Program 공식 홈페이지("Stockton Economic Empowerment Demonstration")

<https://www.stocktondemonstration.org/>

| 그림 1 | SEED Program

- SEED Program은 당초 근본적인 문제라고 하였던 조세 마련을 파일럿 프로그램인 만큼 세금이 아닌 기부금을 통해 마련하였으며²⁾, 시행 기간은 COVID-19 기간을 포함하고 있는 2019년 2월부터 2020년 2월까지 진행되었음
 - SEED PROGRAM을 통해 (1) 연간 소득이 평균 4만 6천 불 이하의 동네, (2) 만 18세 이상, (3) 스타트업에 살고 있는 125명의 시민이 무작위로 선정되었으며, 아무 조건 없이(Unconditional) 매달 500달러의 현금을 체크카드³⁾로 받았음
 - * 기본소득제이지만 정책을 지원하는 동네의 연간 소득을 설정한 이유는 단순 무작위 추출을 피해 좀 더 다양한 참여자들을 참여시키기 위해서 진행된 것이며, 개인의 연간 소득이 살고 있는 동네의 평균 연간 소득보다 높은 시민 또한 정책 대상자에 선정되었음

SEED(Stockton Economic Empowerment Demonstration) 프로그램

선정방법

- 앞서 언급한 선정 기준을 통해 4,200명의 스타트업 시 거주자들에게 정책 참여를 우편으로 제안하였고, 가정에서 누가 참여할 것인가에 대해 스타트업 시에서 가장 많이 쓰이는 다섯 가지 언어로 번역되어 송부되었음
 - 이를 통해, 정책 대상자로 125명(그중 100명은 핵심 연구 표본이며, 20명은 인터뷰 등의 질적 연구 표본, 마지막으로 5명은 현재 건강 상태가 양호하지 못한 표본)이 선정되었으며, 추가로 200명의 통제집단을 더 모집하였음

2) 기본소득제가 실리콘밸리에서 많은 지지를 받은 만큼 페이스북 공동 창업자 크리스 휴즈(Chris Huges)가 설립한 인권단체 "Economic Security Project" 기부금을 지원하였음. 출처: The Washington Post(2021), <https://www.washingtonpost.com/nation/2021/03/03/stockton-universal-basic-income/>

3) 500불을 체크카드로 준 이유는 계좌 이체를 할 시 추가적인 수수료 발생이나, 혹은 은행계좌가 없는 개인들에게도 지급할 수 있기 때문이다.

기대

- 현재까지 시 정부 주도로 진행된 적이 없는 정책인 만큼, 보편적 기본소득을 지지하는 전문가들이 예상하고 있는 참여자들의 근본적 건강 변화, 범죄율 감소, 혹은 취업률 증가뿐만 아니라 지역 경제 활성화와 거주민들의 행복도가 증가하기를 바라고 있음



출처: SEED Program 공식 홈페이지(“Stockton Economic Empowerment Demonstration”)
<https://www.stocktondemonstration.org/>

| 그림 2 | SEED Program 홍보 삽화

프로그램의 실행과 긍정적 결과

- 500불의 소비 패턴에서 가장 많은 비중을 차지하는 곳은 필수품 구매(식료품 혹은 차량 관리)이었으며, 참여자들의 심리적 건강 증진, 그리고 취업률 증가는 물론, 참여자들의 소비가 긍정적인 낙수효과로 이어지는 현상 또한 연구자들에게 관측되었음
- 긍정적인 낙수효과로는 참여자가 식료품을 구매하여 가족 혹은 주변 사람들과 함께 나누는 등의 커뮤니티의 식량 보장이 이루어졌으며, 그뿐만 아니라 참여자보다 더 필요한 사람들에게 돈이 가는 등 복지 사각지대로까지 정책의 영향이 미치는 것을 확인하였음⁴⁾
- * 또한, 전문가들이 걱정했던 오락/유흥 지출은 예상보다 적었으며, 술과 담배 지출은 1% 미만으로 나타났음⁵⁾

4) 출처: Business Insider(2021), <https://www.businessinsider.com/stockton-basic-income-experiment-success-employment-wellbeing-2021-3>

5) 출처: USA Today(2021), <https://www.usatoday.com/story/money/2021/03/03/universal-basic-income-a-andrew-yang-guaranteed-more-cities-test-monthly-check/6890858002/>

- 참여자들은 또한 SEED Program 참여 이후, 아이들과 함께하는 시간이나 취미 활동을 하는 등 의미 있는 외부 활동(meaningful activities)을 통한 정신 건강이 증진되었는데, 전문가들은 이를 통해 재정적 결핍이 여가 시간의 결핍으로 이어진다는 것을 강조함
 - * 추가적인 연구 결과, 정책 실행 1년 후의 실험집단은 행복도 수치(*Kessler 정신 건강 지표를 활용)가 긍정적으로 증가한 유의미한 통계 결과를 보여준 반면, 통제집단은 행복도의 차이가 없다는 결과가 측정되면서 정책 참여자들의 전반적인 행복도가 증가한 것으로 파악됨⁶⁾
- 정책 참여자들의 취업률이 향상되었는데, 참여자들의 인터뷰에 따르면 평소라면 기초 생활비를 벌기 위해 사용되었을 시간을 직업 훈련이나 학위를 완료하였기 때문에 취업 활동에 더욱 자신감을 얻어 취직할 수 있었다고 대답하였음
 - * 연구자들의 연구 결과, 통제집단의 경우 32%에서 37%로 증가한 취업률과 대비하여 실험 집단의 경우 취업률이 28%에서 40%로 상승하였음⁷⁾

프로그램의 한계점

- 다수의 전문가들은 SEED Program의 한계점이 명확하다며 앞서 언급한 결과를 결론으로 생각하면 안 된다고 경고함⁸⁾
 - 전문가들에 따르면 아직 SEED Program은 참여자가 100명가량의 적은 인구를 대상으로 했으며, 정책이 1년밖에 진행되지 않은 점을 말하면서 지금까지 나온 결과로 정책 효과로 예단해서는 안 된다고 비판하였음
 - 또한, 체크카드로 배부되었기 때문에 참여자들은 연구자들이 자신들의 소비행태에 관해서 모니터링 된다고 생각할 수도 있었기 때문에, 호손 실험의 사례(*실험자가 연구자의 관심을 파악하여 실제와 다른 행동 패턴을 보인 실험)와 같이 연구가 오염되었을 수 있는 가능성을 언급하였음
 - 마지막으로 전문가들은 SEED Program이 개인 기부자들(privately funded)에게 지원금을 지원받았기에 진행될 수 있었지만, 전 국민을 대상으로 하기에는 아직 실현 가능성이 낮다고 평가함

6) 출처: SEED Program 공식 홈페이지(2021), <https://www.stocktondemonstration.org/#summary-of-key-findings>

7) 출처: 각주 6과 동일

8) Piquemal. (2021). Key findings from the first year of the Stockton study released. Basic Income European Network. <https://basicincome.org/news/2021/04/key-findings-from-the-first-year-of-the-stockton-study-released/>

프로젝트의 미래

- 스타크턴 시의 전(前) 시장인 마이클 튜브스(Michael D. Tubbs)는 "보편적 기본소득 보장 프로그램"을 지지하는 시장들의 모임(Mayors for a Guaranteed Income)"을 창설하는 등 보편적 기본소득을 전국적인 정책으로 만들려는 움직임으로 이어짐
 - 현재 40명의 시장들(대부분 민주당)이 참여하였으며, 대표적으로는 로스앤젤레스(Los Angeles) 시장 에릭 가세티(Eric Garcetti)와 애틀란타(Atlanta) 시장 Keisha Lance Bottoms가 참여하였음
 - SEED Program을 시작으로 캘리포니아주(州)의 콤프튼(Compton)시(市), 로스앤젤레스(Los Angeles)시, 버지니아(Virginia)주의 리치먼드(Richmond)시, 그리고 미네소타(Minnesota)주(州)의 세인트 폴(Saint Paul)시 등은 2021년 가을 SEED Program과 비슷한 보편적 기본소득 보장 프로그램을 시행하기로 결정됨⁹⁾

참고자료

- SEED Program 공식 홍보 홈페이지(<https://www.stocktondemonstration.org/>)
- Martin-West et al. (2019). Pre-Analysis Plan Stockton Economic Empowerment Demonstration. Stockton Economic Empowerment Demonstration. <https://static1.squarespace.com/static/6039d612b17d055cac14070f/t/605029f652a6b53e3dd39044/1615866358804/SEED+Pre-analysis+Plan.pdf>
- Piquemal. (2021). Key findings from the first year of the Stockton study released. Basic Income European Network. <https://basicincome.org/news/2021/04/key-findings-from-the-first-year-of-the-stockton-study-released/>

9) 출처: Business Insider(2021), <https://www.businessinsider.com/stockton-basic-income-experiment-success-employment-wellbeing-2021-3>

Eli Keunyoung Lee (이근영) 통신원

PhD Student, Public Policy and Management
Sol Price School of Public Policy
University of Southern California