

시군통합의 전략적 탐색

(지방행정체제 개편에 관한 특별법을 중심으로)

김 병 국 (선임연구위원)

시군통합의 전략적 탐색

(지방행정체제 개편에 관한 특별법을 중심으로)

김 병 국 (선임연구위원)

I. 지방행정체제 개편에 관한 특별법의 의의와 과제

1. 특별법 제정의 목적과 기본방향

가. 특별법 제정의 목적

- 지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 특별법이라 함) 제정은 지방행정환경 변화에 대한 지방행정구조의 대응능력 취약에 기인한 것으로, 2010년 10월 1일 시행되었음
 - 특별법 제정은 지방행정환경의 급속한 변화에 부응하여 지방자치단체 역량을 대폭 확충하고, 지방자치단체 간의 불균형을 최소화하기 위한 진정한 지방자치와 지방분권이 절실히 요청되고 있다는 현실 하에서 추진되었음
- 이러한 특별법 제정은 고비용·저효율·다층구조의 현행 지방행정체제의 문제점을 전면 개선하고, 주민편익 증진 및 행정의 효율화, 실효성 있는 지방분권과 지방자치의 정착, 세계화 추세에 걸 맞는 지역단위 경쟁력 확보를 통해 국가경쟁력을 제고하려는 데에 그 목적을 두고 있음

나. 특별법의 기본방향

- 특별법은 법의 원활한 추진을 위해 다음과 같은 법리적 기본방향을 제시하고 있음

- ① 지방자치 및 지방행정계층의 적정화
- ② 주민생활 편익 증진을 위한 자치구역의 조정
- ③ 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여
- ④ 주거단위의 근린자치 활성화

1. 지방행정체제 개편에 관한 특별법의 의의와 과제

2. 특별법의 성격과 내용

가. 특별법의 성격

- 특별법은 그 동안 도농통합을 위한 법률로 유지되어 오던 「도농복합 형태의 시 설치에 따른 행정 특례 등에 관한 법률」을 폐지하고 제정된 것으로, 지방자치제도와 관련된 여타 법률에 대하여 우선 적용하는 지방행정체제 개편의 근간이 되는 법입
 - 기존의 법률이 도시와 농촌의 통합에 대한 세부적인 사항을 반영한 반면에 특별법은 현재 통합의 기본원칙이 되는 광역행정구역에 의한 효율적인 행정서비스를 구현하고 있다는 점에서, 그리고 기존 통합의 절차가 주민투표와 지방의회 의결 등 기본적인 기준이 없는 상태로 시작함으로써 일부 지방자치단체의 통합 실패 사례를 가져왔다는 점에서 전국적으로 일관성 있는 시군통합을 추진하기 위해 마련된 기본법이라고 할 수 있음

나. 특별법의 주요 내용

○ 특별법에서 제시하고 있는 주요 내용은 아래 표와 같음

구 분	내 용
추진기구	· 대통령 소속의 지방행정체제 개편추진위원회 설치 :대통령 6명, 국회의장 10명, 4대협의체 8명 · 심의의결 기능부여 및 2014. 12. 31까지 존속 · 구성 1년 이내(2012.6.30) 종합기본계획 제출: 대통령, 국회
개편시기	· 2014년 7월 1일 출범하는 자치단체의 선거일 이전까지 완료토록 노력
특/광역시	· 광역자치단체로 존치
자치구	· 인구/면적 과소군 통합 · 군,구의 지위 및 기능개편방안을 종합기본계획에 포함하여 대통령과 국회보고
도	· 자치단체로 존치, 단 시군 통합에 따른 도의 지위 및 기능 재정립 방안을 2014년 지방선거일 1년 전까지 대통령/국회에 보고 ⇒ 별도 법률로 정함
시군	· 시군통합기준 : 인구, 지리적 여건, 생활경제권, 발전가능성, 지역특수성, 역사문화적 동질성 등 · 국가의 시군통합지원, 시도와 시군구 관할구역 경계 제한 없이 통합가능 · 개편위원회의 역할 : 통합기준 작성공표, 통합방안의 대통령 국회보고 · 행정안전부 장관의 역할 : 통합자치단체장에게 통합 권고 · 통합관계 단체장 : 공동으로 통합추진 위원회 설치, 명칭, 청사소재지 심의
읍면동	· 읍면동 행정기능 철폐 · 주민자치회 설치 : 세부적인 시기, 구성요건, 재정 등은 별도의 법률로 정함 · 주민자치회 시범실시(행안부 장관)
특별지방행정기관	· 동법 시행일 1년 이내 특별지방행정기관 사무이양계획을 개편위원회에 제출
교육자치/자치경찰	· 교육자치의 지방자치 통합노력 · 자치경찰제 실시 · 교육자치와 자치경찰 관련 ⇒ 별도 법률로 정함

3. 특별법의 특징과 과제

가. 특별법의 특징

- 첫째, 국회 법사위원회에서 통과된 법률(대안)과 최종적으로 국회에서 통과된 법률이 다소 차이가 있다는 점인데, 그 내용은 정치권의 이해관계에 의한 것으로, 지방행정체제개편추진위원회(이하 개편추진위원회라 함)의 위원 수 배분 조정을 통해 국회의 위상을 강화하였고, 자치구의 법적 지위문제(구청위원회 설치와 운영사항)를 최종적으로 삭제한 후 개편추진위원회에서 재검토하도록 하였으며, 읍면에 설치하는 주민자치회의 법인화를 삭제하였다는 점 등이 해당됨
- 둘째, 내용상으로는 도의 지위와 기능 재정립 문제를 2014년 지방선거일 1년 전까지 별도로 대통령과 국회에 보고토록 하고 그 외의 과제들에 대해서는 2012년 6월 30일 까지 대통령과 국회에 보고하도록 되어 있다는 점으로, 시차를 두고 보고하도록 한 것에 대한 정치적 함의가 있는 것으로 사료됨
- 셋째, 중요한 사안(개편종합기본계획 관련 사항, 도의 지위와 기능재정립 사항, 주민자치회 설치와 운영사항, 개편 관련 교육자치와 자치경찰제 실시 사항)에 대해서는 별도의 입법화를 도모하도록 규정하고 있어 이에 대한 중요성을 부각시키고 있음과 동시에 국회의 간접적 관여를 유보시킨 것으로 판단됨

나. 특별법의 과제

- 첫째, 개편기본계획의 확정과정 측면에서 보면, 아래와 같은 과제를 내포하고 있음
 - 개편추진위원회의 위원들 중에서 국회의 추천 인사들은 여당과 야당 및 지방 4단체의 의견을 대변한다는 점에서 찬성과 반대의 의사를 분명히 할 수 있어 지방행정체제 개편기본계획을 확정함에 있어서 합의를 보는데 어려움이 있을 것이라는 점
 - 이와 같은 현실을 감안할 때 최종 확정안이 산출되지 못하는 결정 유보 상황이 전개되면 확정안 보다는 많은 대안들이 대통령과 국회에 보고될 수 있어 궁극적으로 정치권인 국회와 대통령에게 부담으로 작용될 가능성이 많게 된다는 점
- 둘째, 개편기본계획의 실천 측면에서 보면, 아래와 같은 과제를 내포하고 있음
 - 2012년 상반기의 총선과 하반기의 대선에서 어떠한 정치적 결과를 갖게 되는가에 따라 다소

II. 시군(도농)통합의 역사와 시사점

- 차이가 있겠지만, 상기의 기본계획을 2012.6.30까지 보고한 이후 제정되어야 할 별도의 입법안(4개)들이 정치적으로 합의되지 못하면 입법이 불투명하게 될 수 있다는 점
- 시군통합의 기준 등을 개편추진위원회에서 확정해야 하지만 만일 합의가 되지 못하고 지연될 경우 시군통합의 효과와 확산이 미진하게 될 가능성이 높다는 점
 - 자치구의 법적 지위에 대한 검토결과 준자치구로 전환해야 할 경우 야당의 반대의견을 어떻게 수용할 것인가라는 점
 - 읍면단위의 민주성 보장을 위한 조치인 읍면동 주민자치회의 설치와 관련해서, 그 목적과 기반 구축이 실효적으로 추진될 수 있을 것인가에 대해 학계에서 우려하고 있다는 점

II. 시군(도농)통합의 역사와 시사점

1. 1995-1998년의 도농통합 과정과 시사점

가. 통합배경

- 1995년 이전 거점성장개발 방식에 의한 개발정책으로 인하여 지역간 불균형이 심화됨으로써 통합을 통한 균형성장정책에 대한 요구가 늘어나게 됨
- 도시지역과 농촌지역의 균형발전의 일환으로 통합 기틀을 마련하여 1995년부터 시작되는 민선지방자치시대를 대비하고 경쟁력 있는 지방자치단체를 육성할 필요성이 증가하게 됨

나. 법적근거

- 1995년 도농통합 행정구역 개편은 1994년에 개정된 「지방자치법」 제7조 1항 및 2항을 근거로 이루어졌으며 이후 1998년까지 총 41개의 도농 통합시가 설치되었음

다. 통합 대상지역 선정 및 원칙

(1) 통합 대상 선정 기준

- 도농통합 대상지역은 시와 군으로 분리된 지역, 인구 5만 이상의 도시 형태를 가지고 있는 군, 인구 2만 이상의 도시 형태를 갖추고 있으며 2개 이상의 지역 인구가 5만 이상인 군이었음

- 또한 인구 15만 이상의 군이 시의 주변부를 감싸고 있고 이로 인해 시와 군의 생활정주권이 불일치되는 지역을 대상지역으로 하였음

(2) 통합의 원칙

- 동일 생활권이 분리되어 지역주민의 불편을 초래하는 지역을 대상으로 함
- 통합을 추진할 때는 지역주민의 의사를 최대한 반영하여 실시함
- 통합지역의 단위는 시로 하며, 통합의 대상이 되는 농촌지역의 지위와 의사를 충분히 반영하여 통합을 추진함
- 통합에 따른 해당 지역의 행정적·재정적 불이익이 가지 않도록 하며, 공무원의 신분을 보장함

(3) 도농 통합을 위한 특례

- 2010년 10월 「특별법」 제정으로 인해 폐지된 「도농복합 형태의 시 설치에 따른 행정 특례 등에 관한 법률」에 규정된 것으로 아래와 같이 요약할 수 있음

〈표 1〉 도농통합시에 대한 법적 지원 내용

구분	직접지원 형태	간접지원 형태
방법	재정 및 시책사업을 통한 직접 지원	특례조항을 통한 부작용 최소화
내용	<ul style="list-style-type: none"> - 개별적 차등적 개발 계획 수립 허용 - 보조금, 지방교부세, 재정 투융자 지원 - 특정지역 개발을 위한 우선적 지구 지정 - 정부 시책 우선 배정 	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원에 대한 공정한 처우 보장 - 도농복합형태의 시의회의 의의장 등에 관한 특례 - 지방교부세산정에 관한 특례 - 예산에 관한 특례 - 자동차운수사업에 관한 특례

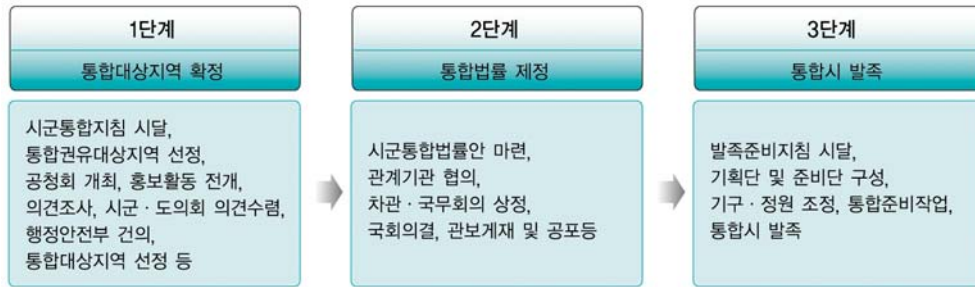
라. 통합추진 과정과 결과

(1) 통합추진 과정

- 도농통합은 통합대상지역의 확정 → 통합법률 제정 → 통합시 발족의 절차로 이루어짐

II. 시군(도농)통합의 역사와 시사점

[그림 1] 단계별 통합추진 과정



- 해당 시·군의 동질성, 인구규모, 인구증감 추이, 산업배치, 지역개발사업, 공공기관의 소재 등을 종합적으로 판단하여 대상지역을 선정함
- 해당지역의 실정에 맞게 반상회 등을 이용하여 주민의견 조사를 실시하여 50%이상 찬성 지역에 대해서만 통합을 추진함

(2) 통합추진 결과

- 1995년 41개 시와 39개 군이 통합하여 40개의 도농복합형 통합시가 출범하였고, 이 중 울산시와 울산군은 광역시로 승격하여 통합하였음
- 1996년 경기도의 이천시, 파주시, 용인시가, 충청남도의 논산시, 경상남도의 양산시가 새로 시로 승격을 하였음
- 1998년 전라남도 지역의 '3여 지역'이 통합하여 여수시로 통합하였으며, 경기도 안성군과 김포군이 시로 승격하였음

마. 도농통합의 시사점

- 첫째, 3여 지역은 주민에 의한 자율적 통합을 이루어냈으나 각 지역의 특징(산업단지, 수산업 지역, 관광지역)이 뚜렷한 차이를 보여 통합 초기에 주민 내부의 동질성을 확보하지 못하였는 바, 통합 지역주민 의식을 고취시킬 수 있는 동화정책을 적극적으로 시행할 과제를 갖게 됨
- 둘째, 통합에 의한 공공시설 관리, 인력 재배치 등에 있어서 원칙 있는 준거를 마련하였음에도 불구하고, 주민의 민원불편 해소 및 공무원의 불이익 방지 등을 도모해야 하는 과제를 갖게 됨
- 셋째, 통합 이후 한정된 재원으로 인해 도시와 농촌지역에 지역투자를 균형있게 행하였음에도 불구하고 장기적으로 투자처 및 투자 수요를 더욱더 분산시켜 균형적인 발전이 이루어질 수 있도록 유도하여야 할 과제를 갖게 됨

2. 2010년 통합창원시의 추진과 시사점

가. 통합 배경과 과정

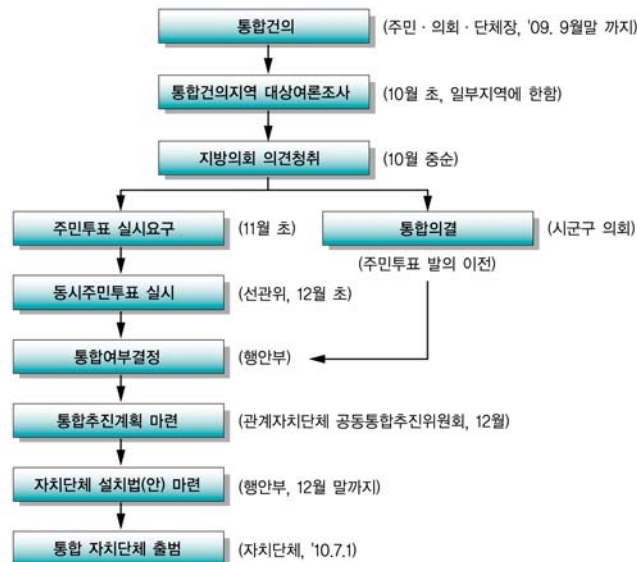
(1) 통합 배경

- 지역간 경쟁이 심화되고 있는 상황에서 창원·마산·진해 지역은 부산의 배후에 있어 충분한 성장 동력을 갖추지 못하는 상황이 발생하였음
- 창원·마산·진해 지역은 역사적으로 동일한 행정구역이었으나 일제 강점기에 급속한 경제발전 논리로 분리되어 현재까지 이어져 오고 있었고, 특히 3지역의 경제생활권이 대부분 같아 많은 공공시설을 공유하고 있음에도 불구하고 버스 및 택시 등 교통 체계가 달라 지역 주민들의 불편을 초래하였음

(2) 통합 과정

- 2010년 행정안전부가 제시한 시군 통합절차와 관련된 기본 로드맵에 근거하였음
 - 창원·마산·진해시는 이에 대응하기 위하여 창원시의회 부의장을 위원장으로 하는 통합준비 위원회를 2010년 1월 14일에 출범시켜 본격적인 통합을 위한 기초 작업에 착수함

[그림 3] 지역통합절차와 관련된 행정안전부의 기본입장



II. 시군(도농)통합의 역사와 시사점

- 이후 통합준비위원회를 중심으로 통합시의 명칭, 청사위치, 통합을 위한 주민투표 진행 등의 세부 작업을 진행시켜 2010년 7월 1일 '창원통합시'가 출범하게 됨

나. 통합 성과와 문제점

구분	내용
성과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광역화를 위한 대규모 통합 형성 <ul style="list-style-type: none"> - 마산/창원/진해의 통합은 기존의 통합과는 달리 광역적 규모의 행정통합을 이루어 새로운 광역행정체제에 대한 가능성을 보여 주었음 - 광역시 규모의 시가 탄생함으로써 선진국 수준의 지역경쟁력을 확보하고 통합적인 지역발전계획을 수립할 수 있는 토대를 마련함 ○ 서남해권 산업도시로의 지역 경제력 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 통합창원시는 경상남도 전체 대비 인구 35%, 총 사업체수 29%, 연간 부가가치총액 46.8%, 벤처사업체수 42.4%에 달해 대규모 산업도시로서의 경쟁력을 확보함 - 서울의 1.2배에 달하는 면적으로 규모의 경제를 실현하여 통합으로 인한 추가적인 고용확대를 기대할 수 있음 - 통합을 통한 풍부한 지역인력은 기업의 지속적인 유입을 촉진시킬 수 있으며, 국제적 산업도시로서의 위상을 갖출 수 있게 됨 ○ 지역공동체 인식 회복 <ul style="list-style-type: none"> - 오랜 기간 동안 동일문화권, 동일생활권을 유지한 마산·창원·진해 지역이 통합함으로써 지역주민의 공동체인식을 회복하고 이를 통해 얻게 되는 무형의 정치·경제·사회·문화적 이익이 상당할 것으로 보임
문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통합창원시 주변지역과의 격차 문제 <ul style="list-style-type: none"> - 경상남도 경제의 절반을 차지하는 통합창원시가 출범함에 따라 주위의 밀양시, 양산시, 김해시, 함안군, 고성군, 통영시, 거제시와의 지역 격차가 발생하여 경남전체의 지역발전을 저해시킬 우려가 있음 - 특히 경남 지역에 부산광역시, 울산광역시가 존재하여 통합창원시를 제외한 다른 시군은 상대적으로 소외될 우려가 있음 ○ 통합창원시 지역 내 소외지역 문제 <ul style="list-style-type: none"> - 상대적으로 창원과 마산지역에 비해 진해지역이 소외될 수 있는 가능성이 있으며, 창원과 마산 간 지역 주도권을 둘러싸고 첨예한 대립을 보임 - 시 명칭 선정 및 시청사 선정과 관련하여 창원과 마산의 대립으로 인해 주민간 갈등이 확대되어 이를 해결하기 위한 행정적 낭비를 초래하였으며, 차후 지역내 사업에도 갈등의 양상이 보임 ○ 통합 광역자치단체에 대한 부정적 입장 <ul style="list-style-type: none"> - 경상남도의 입장에서 통합창원시가 광역시로 승격할 경우 도의 기능이 필요이상으로 축소될 우려가 있음을 걱정함

다. 통합창원시의 시사점

- 첫째, 통합창원시의 특징을 적극 반영한 발전계획을 조기에 수립해야 하는 과제를 갖게 됨
 - 산업도시로 통합창원시의 특징을 최대한 살려 주변 지역과 경쟁구도의 발전계획이 아닌 조화를 이룰 수 있는 장기발전계획의 수립을 행하여야 하는 과제임.
- 둘째, 통합창원시 주민의 동질성 확보를 조속히 이루어야 하는 과제를 갖게 됨
 - 통합창원시의 비전 등을 지역주민들에게 인식시키고, 지역 내에서 발생하는 갈등의 양상을 정책적으로 해결하기 위하여 각종 지역 행사 및 주민동화사업을 적극적으로 추진해야 하는 과제임.
- 셋째, 대규모의 통합을 도모하기 위해 중앙정부에서 지원을 약속한 행정·재정적 지원이 원활하게 이루어질 수 있도록 대응방안을 마련해야 하는 과제를 갖게 됨

3. 2011년의 청주시·청원군 통합추진 노력

가. 통합추진 배경 및 필요성

- 통합추진의 배경
 - 청주와 청원은 역사적으로 한 뿌리를 가지고 있으며, 지역 주민간의 이질감이 다른 통합 추진 지역 보다 현저하게 적음
 - 지형적 특징을 살펴보면, 청원군이 청주시를 둘러싸고 있는 형태로 청원지역 주민의 대부분은 청주시에 생활권을 가지고 있으며, 청원군의 주요 공공기관 역시 청주시에 위치하고 있음
- 통합추진의 필요성
 - 청주-청원의 통합은 새로운 중부권 대도시의 탄생을 의미하고, 교통, 과학, 의료의 핵심 도시로 대전-세종시, 천안-아산-홍성과의 삼각 축을 형성하여 그 핵심지역 역할을 수행하기 위한 조치로 통합 추진이 필요함

II. 시군(도농)통합의 역사와 시사점

나. 과거 통합추진 결과

(1) 1차 통합 시도

○ 추진결과

- 1994년 중앙정부는 지방자치단체 선거를 앞두고 대대적인 도농통합을 시도하였는 바, 청주-청원지역 역시 통합 대상 시로 통합이 추진되었지만 청원군 지역 주민 65.7%의 반대로 통합이 무산되었음

〈표 2〉 1차 청주-청원지역 통합을 위한 주민의견조사 결과

통합 대상	세대수	회수매수	유효			무효	비고
			소계	찬성	반대		
충북 청주시	144,424	120,682 (83.6%)	118,857	90,932 (76.5%)	27,925 (23.5%)	1,825	통합 무산
	청원군	32,981	29,444 (89.3%)	29,052	9,92 (34.3%)		

자료: 남기현(2010), 2009년 청원·청주통합운동 평가와 향후 방향

○ 통합실패원인

- 청주-청원 양 지역 모두 통합에 대한 확실한 인식이 부족하였음
- 지역단체의 조직적인 반대 시도는 실제 통합을 지지하는 많은 청원군민의 생각을 바꿔게 하였음
- 지역 정치인 또한 선거구 변화에 따른 불이익으로 인해 암묵적으로 통합을 반대해 왔으며, 이러한 영향은 지역 리장과 단체장 등 지역의 오피니언 리더들에게 직·간접적으로 전달되어 통합에 부정적 영향을 미침

(2) 2차 통합 시도

○ 추진결과

- 2005년에 1차 통합의 문제점을 면밀하게 분석하여 시민단체 차원에서 먼저 통합의 논의가 제시되었음
- 논의가 이행되는 과정에서 통합에 대한 장단점이 구체적으로 제시되었으며, 이러한 내용을 준거로 주민투표를 실시함

〈표 3〉 학계, 시민단체, 자치단체 등이 제시한 통합의 장단점

구 분	장 점	단 점
학 계	<ul style="list-style-type: none"> · 기관통합에 의한 각종 행정비용 절감 · 광역행정수행(도시계획, 광역시설)용이 · 행정권과 생활권의 일치로 주민생활 편의증진 · 도시의 재정력과 농촌의 토지공간 효율적 이용 및 도농간 균형발전 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌지역 상대적 소외 · 농촌지역 난개발 우려 · 농촌 전통문화 훼손 우려
청 주 시 청 원 군	<ul style="list-style-type: none"> · 지역동질성 회복(문화, 생활권) · 기관 및 광역시설의 중복투자 예방 · 광역행정 효율화 · 주민의 삶의 질 향상 	<ul style="list-style-type: none"> · 투자·개발의 도심 편중 초래 · 도·농간 갈등 잠재 · 농정분야 소외감 증폭 · 혐오시설 청원 집중 입지
충청북도	<ul style="list-style-type: none"> · 공무원 인사 활성화 · 지방정치 비용 감소 · 통합시 자주권 확대 · 행정예산 절감 효과 	<ul style="list-style-type: none"> · 공직 구조조정 불가피 · 비 청주권 불균형 심화 · 도·농간 이해관계 상충

- 2차 통합은 1차 통합과정과는 달리 지방자치법에 근거 주민투표를 실시하였고, 투표결과 청주시는 총 91.3%의 찬성률을 보였으나 청원군의 경우 반대의견이 53.1%로 무산됨

〈표 4〉 제2차 청주·청원 통합을 위한 청주시 주민투표 결과

구 분	투표인수	투표수	유효 투표수			무 효 투표수	기권수	투표율 (%)
			찬 성	반 대	계			
청주시	445,182	158,069	143,794 (91.3%)	13,699 (8.7%)	157,493	576	287,113	35.5
청원군	92,492	39,053	18,022 (46.15%)	20,752 (53.14%)	38,774	279	51,439	42.22

자료: 남기현(2010), 2009년 청원·청주통합운동 평가와 향후 방향에서 종합작성

○ 통합실패원인

- 청주-청원지역의 2차 통합은 정부중심이 아닌 지역주민 및 단체에 의해 추진되었음에도 불구하고 지역의 대표 등으로 구성된 통합 반대론자의 적극적인 홍보활동에 의해 실패한 것으로 판단됨
- 이 밖에도 충청북도 의회의 공식적인 통합반대 의견, 통합에 대해 긍정적이었던 청원군 입장의 선회가 통합을 무산시킨 원인이었음

II. 시군(도농)통합의 역사와 시사점

(3) 3차 통합 시도

○ 추진결과

- 2009년 행정안전부 주도의 자율통합대상지역으로 선정되어 본격적으로 추진됨
- 특히 중앙정부의 적극적인 통합 인센티브 제시로, 주민의 긍정도가 다른 어느 때보다 높았으나 실패함
- 행정안전부 주도의 통합을 위한 주민의견조사 결과, 통합찬성이 50.2%, 통합반대가 49.8%로 집계되어 가장 낮은 찬성률을 보였음

〈표 5〉 주민의견조사 결과

일 시	청 원 군 민			비 고
	통합찬성	통합반대	잘모름	
2009.09.07	64.6%	26.0%	9.3%	CJB청주방송(모노리세치)
2009.09.26	61.1%	38.9%	-	청주청원상생위
2009.10.15	60.0%	28.4%	11.7%	CJB청주방송
2009.11.10	50.2%	49.8%		행정안전부
2009.12.02	51.3%	42.5%		청주청원상생위
2009.12.20	61.2%	32.9%	5.9%	청주청원상생위

자료: 남기현(2010), 2009년 청원·청주통합운동 평가와 향후 방향

○ 통합실패원인

- 주민 자율을 바탕으로 한 통합이 아닌 관주도의 통합처럼 주민들에게 인식되어 주민의 불신이 깊었음
- 과학밸트 배후지역 선정으로 청원지역의 개발 여건이 새롭게 변화될 것이라는 기대감이 통합을 무산시킴

다. 2011년의 통합 추진 동향

○ 민선 5기 충청북도지사, 청주시장, 청원군수의 통합 추진 합의

- 민선 5기 자치단체장들이 통합 추진 공약으로 당선되어 통합추진 의지를 높였음

- 통합을 위한 기초 작업 착수
 - 충청북도·청주시·청원군은 ‘청주-청원 통합시 모델 연구용역’을 외부기관(한국지방행정 연구원)에 의뢰하여 청주-청원 통합을 위한 추진 절차 및 청사진을 마련하고 있음
- 민관통합추진위원회의 구성 운영
 - 청원군 측에서 민관통합추진위원회를 33인으로 구성하여 통합에 대한 주민 공감대 형성의 기반을 마련하였음
 - 민관통합추진위원회는 통합에 대해 찬성, 반대, 중도 입장에 있는 지역 오피니언 리더를 중심으로 구성되어 실질적인 통합 논의 및 토론을 진행하고 있음
- 적극적 통합을 위한 로드맵 작성 및 추진
 - 현재 국가에서 추진하는 지방행정체제 개편에 관한 특별법에 근거하여 통합하기 보다는 자율적 통합을 목표로 별도의 로드맵에 의해 적극적 추진을 도모함
 - 청원군이 주도하는 통합추진 로드맵을 보면, 2012년 상반기에 통합여부를 결정할 수 있도록 추진 중임

[그림 3] 통합추진 로드맵 (청원군)



Ⅲ. 특별법에 의한 시군통합의 기반과 과제

Ⅲ. 특별법에 의한 시군통합의 기반과 과제

1. 특별법 상의 시군통합 추진기반

가. 시군통합 기준

- 특별법상에서 규정하고 있는 시군의 통합 기준은 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전 가능성, 지역특수성, 역사적·문화적 동질성임
- 참고로 그 동안 제기되어 왔던 시군통합기준들을 살펴보면 아래 표와 같음

[표 6] 시군통합 기준

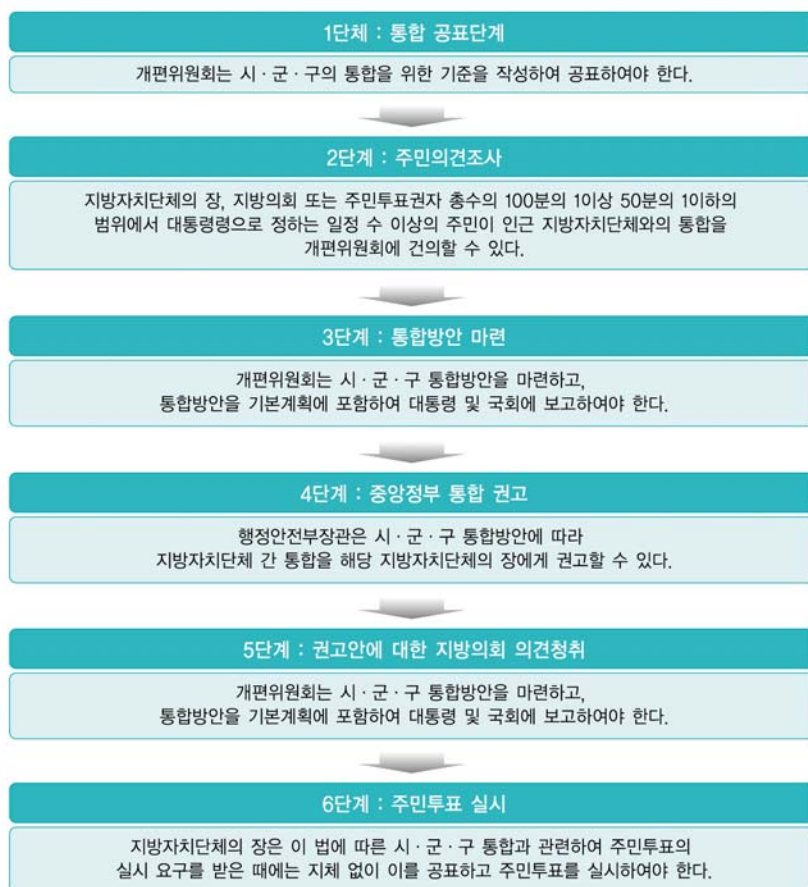
구분	기준		
1994년 도농통합기준	○ 역사적 동질성과 동일생활권, 지형적 조건, 지역균형발전 가능성, 기타 시군명칭과 사무소 소재지의 동일여부 등에 의한 기준		
2009년 지방자치단체 자율통합 기준	○ (경쟁력 기준) 성장기반 확충이 필요한 자치단체 - 생활·경제권과 행정구역이 일치하지 않는 지역 - 지리적으로 다른 시·군의 외곽을 둘러싸고 있는 지역 - 지역 경쟁력 강화를 위해 통합여론이 제기되는 지역		
	○ (자족성 기준) 인구, 면적 등이 과소한 자치단체		
	인 구	시) 인구15만(도농복합시 설치기준) 미만 군) 최소면적인 중평균 인구(32천명) 미만 구) 자치구 설치 당시 평균인구(20만명) 미만	
	면 적	시) 전국 면 지역의 평균 면적(62.46km ²) 이하 군) 군 최소 하부조직인 1읍1면의 평균면적(131km ²) 이하 구) 창원시 大洞 평균면적(10.46km ²) 이하	
재정력	시·군) 지방세 수입으로 인건비 미해결		
2002년 한국지방행정연구원 통합기준	원칙	기준	
	공간적 시각의 반영	-생활권과 행정구역의 일치 -공동체적 유대감의 증대	
	행정 민주성의 증진	-주민참여 및 주민통제의 증진 -주민선호의 충족	
행정 효율성의 증진	-규모 경제의 실현 -외부효과 최소화 -행정비용의 최소화 -재정능력의 증대		
2010년 한국지방행정연구원 통합기준	기준	이념	기준
	행정적 기준	능률성	행정처리의 신속성, 상하계층 간 행정협력의 용이성
	경제적 기준	효율성	개편에 따른 편익의 증대, 개편비용의 최소화 재정운용의 합리성, 외부효과와 내부화
	정치적 기준	민주성	주민참여의 용이성, 주민생활 편이성 지역 간 형평성, 공공서비스의 지역수요 대응성 주민의 개편 수용성
	사회적 기준	지역성	주민의식의 일체감, 환경·역사·문화적 동일성

- 이상과 같은 기준들을 고려하면서, 2011년 8월 현재, 체제개편추진위원회에서는 실제 적용하기 위한 통합기준들을 연구하고 있으며 금년에 확정하려고 함
 - 특별법에서 제시하고 있는 기준들을 준거로 하여 세부기준과 세부지표를 작성하여 공표할 것으로 예상됨

나. 시군통합 절차

- 특별법 상의 통합절차
 - 통합 절차는 총 6단계로 제시되어 있음

[그림 4] 지방행정체제 특별법상의 통합절차



Ⅲ. 특별법에 의한 시군통합의 기반과 과제

- 위와 같은 절차를 통해 시·군 통합이 확정되면 해당 지방자치단체의 장은 세부 추진사항의 조율을 위한 통합추진공동위원회를 설치·운영하여야 함
- 그리고 통합추진공동위원회는 60일 이내에 통합지방자치단체의 명칭 및 청사소재지를 확정하여 행정안전부장관에게 제출하여야 함

<참고자료 : 지방자치법, 창원사 사례, 일본 사례에서 본 통합절차>

○ 과거 지방자치법의 통합절차

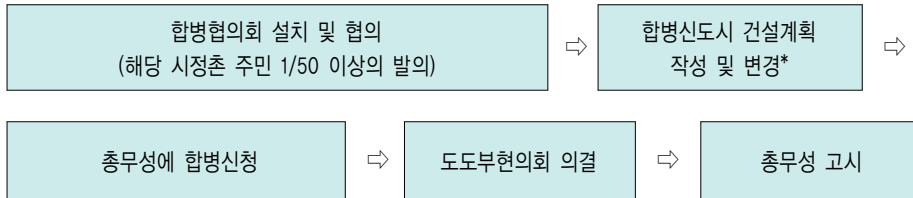
통합건의(주민, 의회, 자치단체장) → 통합건의지역 대상 여론조사 → 통합대상지역 확정 → 지방의회 의결 (지방의회 부결시 주민투표 실시) → 통합여부 결정 → 통합추진계획 수립(해당 자치단체) → 통합자치단체 설치법 통과 → 통합자치단체 출범

○ 통합 창원시의 통합절차

구분	내용
통합기반 조성단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2009. 4. 9 행정구역통합 TF팀 구성 운영 ○ 2009. 6. 29 행정구역통합추진자문위원회 구성 운영 ○ 2009. 7. 10 3개 지역 국회의원, 시장, 시의장, 민간위원장 간담회, 자율통합강연, 공무원 설명회, 시민공청회 등 개최 ○ 2009. 9. 30 행안부에 통합건의(창원, 마산, 진해) ○ 2009. 10 ~ 행안부의 지역별공청회, 기자회견, 주민여론조사 등 홍보 ○ 2009. 12. 11 3개 지방의회와 경상남도 의회 의견 청취·통합찬성
통합시 출범위원회 구성 및 운영 단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2010. 1. 14 통합시 준비위원회 출범 ○ 2010. 1. 15 지방자치단체 통합 및 지원 특례법안 제출 ○ 2010. 1.28 ~ 2.17 명칭과 소재지 관련 후보결정 및 여론조사, 시민공청회, 의회 의견 수렴을 거쳐 창원시로 결정 및 행안부 통보
통합시 출범 준비단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2010. 3. 31 통합 창원시 기구설치 및 정원 운용방안 확정 ○ 2010. 6. 7 통합 창원시 행정구 설치 승인(5개) ○ 2010. 6. 21 통합시 의원 당선자 조례안 등 설명 ○ 2010. 6.9 ~ 6.30 자치법규 심의, 직원 인사, 이사, 사무인계인수 등 ○ 2010. 7. 1 통합 창원시 출범

○ 일본의 시정촌 통합절차

《시·정·촌 합병 절차》



* 합병계획을 수립·변경시 「시정촌합병추진심의회」의 의견 수렴 필요

* 합병전 대상 시정촌 의회에서 설명과 주민설명회는 반드시 개최하여야하나 주민 대상 공청회, 여론조사 등은 임의적 요소

다. 시군통합 특례

○ 특별법에는 통합자치단체에 대한 특례와 대도시에 대한 특례로 구분하여 제시하고 있음

1) 통합 자치단체에 대한 특례

□ 불이익 배제 특례

○ 통합시에 대한 행정적 불이익을 배제한다는 원칙 아래, 공무원에 대한 공정한 처우보장, 지방의회의 부의장 정수 등에 관한 특례, 의원정수에 관한 특례를 인정함

- 공무원에 대한 공정한 처우 보장은 시군통합의 효율성 제고를 위해 불필요한 행정서비스를 정리하는 과정에서 공무원의 처우를 보장한다는 내용이며 특히 정원에 대한 보장을 원칙으로 함

- 지방의회의 부의장 정수 등에 관한 특례는 폐지된 시·군이 지방의원 수에 따라 불이익을 받는 사례를 없애기 위하여 부의장을 선출하여 지역의 이익을 대변할 수 있도록 함

- 의원정수에 관한 특례는 폐지된 지역선거구의 의원 수는 지역의 인구에 따라 선출할 수 있도록 하여 선거구 폐지에 대한 불이익을 없앨 수 있도록 함

III. 특별법에 의한 시군통합의 기반과 과제

□ 행·재정적 등 특례

- 재정적 특례 제도는 예산에 관한 지원 및 특례, 통합 지방자치단체에 대한 특별지원, 지방 교부세 산정에 관한 특례, 통합 지방자치단체에 대한 재정지원 등으로 이루어짐

구 분	내용
행정특례	<ul style="list-style-type: none"> - 국가시책 및 시도시책사업에 대한 우선 지원 - 여객자동차운수사업법 상의 특례 인정
재정특례	<ul style="list-style-type: none"> - 예산지원특례 : 통합비용과 예산절감 운영경비의 일부 지원 - 보조금지급, 재정투융자 등 재정적 지원 - 교부세 산정 특례 4년간 인정 - 보통교부세액의 6/100 10년간 지원(2011.1월 이전에만 적용)
개발특례	<ul style="list-style-type: none"> - 특정지역 개발지구·지역 우선 지정

2) 대도시에 대한 특례

- 대도시는 인구 100만 이상과 50만 이상(인구 30만 이상이고 면적이 1,000km² 포함)의 자치단체를 의미함
- 대도시 특례는 재정특례 이외에 인구 100만 이상 대도시에 대한 사무특례와 보조기관 특례로 구성됨

구분	내용
인구 100만이상 대도시특례	<ul style="list-style-type: none"> - 사무특례 : 지역개발채권 발행, 건축물 허가, 택지개발예정지구 지정, 소방업무 및 공동시설세의 시세화(2012.1.1 개시:창원시에 한정) 등 - 부단체장 2인, 대도시 행정기구와 정원 별도규정, 5급 이하 직급별/기관별 정원책정
재정특례	<ul style="list-style-type: none"> - 해당 시 징수 도세 중에서 10/100 이하 범위 내에서 일정 비율추가 직접교부(2011.1.1 개시)

2. 특별법상의 시군통합 추진 문제점

□ 농촌 소외지역에 대한 법 규정의 부재

- 기존의 「도농복합형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률」에서는 농촌지역의 불이익을 대변할 수 있는 법적 조항이 있었으나 현재 특별법에서는 내용이 부재함
 - 농촌지역에 대한 행정·재정적 특례를 따로 규정하여 향후 발생될 수 있는 논쟁의 여지를 미연에 방지할 수 있는 장치가 없음

□ 인구 100만 이상 통합시의 경우 광역시 지위 부여에 대한 갈등 잔존

- 가상적으로 수원, 화성, 오산이 통합을 하여 약 180만 명이 될 경우 기존의 일부 광역시 규모보다 크게 되는 바, 당연히 이들 통합자치단체들은 광역시 지위부여를 요구할 가능성이 많음
- 통합 이후 인구가 150만 명을 훨씬 초과할 자체단체가 탄생될 가능성이 있다면, 현재 인구 100만 명 이상과 50만 명 이하로만 분류된 대도시의 범위 규정은 다소 협소한 것으로 판단됨

□ 자율통합과 권고통합에 대한 해석상 차이 존재

- 특별법은 시군통합에 있어서 국가는 지원을 행하고, 시군은 공표되는 통합기준에 의해 자치단체장과 지방의회 또는 일정 수의 주민이 통합을 건의할 수 있고, 개편위원회는 이를 참고로 대통령과 국회에 보고하며, 행정안전부장관은 통합을 권고하고 동시에 지방의회의 의견을 듣거나 주민투표를 실시하도록 규정되어 있는 절차로 볼 때 입법취지상 이를 자율통합으로 볼 수 있음
- 그러나 자율통합임과 동시에 한 편에서는 권고통합으로 보는 시각도 존재함
 - 입법취지상 자율통합이지만 행정안전부장관이 권고한다는 의미에서는 권고통합일수도 있다는 견해임
 - 예를 들면 당해 시군의 자체 의견에 의해 통합의사가 없음에도 불구하고 인접 시군이 통합을 건의하고, 이를 행정안전부장관이 권고하게 되면 통합의사가 없는 시군은 결국 권고통합을 요구받게 되는 것임
- 자율통합과 권고통합에 대한 개편추진위원회의 해석이 우선되지 않을 경우, 시군통합의 대상 및 범위에 대한 논란이 가중될 수 있을 것임

III. 특별법에 의한 시군통합의 기반과 과제

□ 통합방법(전면통합과 부분통합)에 대한 모호성

- 시군통합이 자율통합을 전제로 할 경우 당연히 부분통합으로 인식될 수 있지만, 만일 권고 통합을 전제로 하는 것이라면 부분통합은 물론 전면통합으로 인식 될 수 있음
- 그러나 특별법 규정상 자율통합에 의한 부분통합으로 인지되고 있는 바, 자율통합이 기본 방향 이라면 다음 표에서 보듯이 보다 많은 시군통합을 유도하는 것은 불가능함
- 그럼에도 불구하고 자율통합에 의한 부분통합을 추진하되 권고과정에서 통합대상 자치단체를 광범하게 적용하는 방법을 취함으로써 입법취지에 부응하도록 할 것인지에 대한 판단이 필요하다는 것임

[표 7] 시군구 통합방법

	전면적 통합	부분적 통합
권고 통합	《장 점》 ○ 국가차원의 체계적인 시·군 통합	《장 점》 ○ 통합의 효과(지역경쟁력 강화 및 지방분권 실현) 실현 ○ 체계적인 통합 절차 진행
	《단 점》 ○ 국가중심의 획일적 통합에 지역사회의 저항 ○ 일부 지역의 통합 효과 발생 미흡 우려	《단 점》 ○ 통합 기준 설정의 어려움 ○ 통합 권고 지역의 반발 우려
자율 통합	※ 현실적으로 기대하기 어려운 통합유형	《장 점》 ○ 통합절차 전 과정의 주민참여 보장 《단 점》 ○ 쏠림현상 및 선거구 불일치 등의 한계로 통합 목적 달성 곤란

※ 자료 : 행정안전부 자료 제공

□ 통합기준의 활용기반 미흡

- 특별법상 통합기준은 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역특수성, 역사적·문화적 동질성으로 제시되어 있으나, 이것은 구체성이 결여되어 있고 그 동안 적용되어 왔던 기준들과의 연계성을 어떻게 해야 할지에 대한 검토를 필요로 하고 있음

- 2009년에 적용되어 왔던 자율통합 기준들이 존재함에도 불구하고 특별법상 새로운 기준을 제시함으로써 혼란이 야기되고 있다는 점에서 현재 제시된 기준들에 대한 새롭고 구체적인 지표들을 생성하지 않으면 안 되는 실정임
- 만일 새로운 지표들을 만들었다고 해도 지표들 간의 가중치를 정할 것인지, 지표들에 해당되는 자치단체들은 몇 개의 지표에 해당되어야 건의해야 하는지 혹은 건의하지 않아도 되는지, 그리고 해당되지 않는 자치단체라도 통합을 건의할 수 있는 것인지 등에 대한 가이드 라인이 현재로서는 없음

□ 특별법 상 한시적 특례의 문제

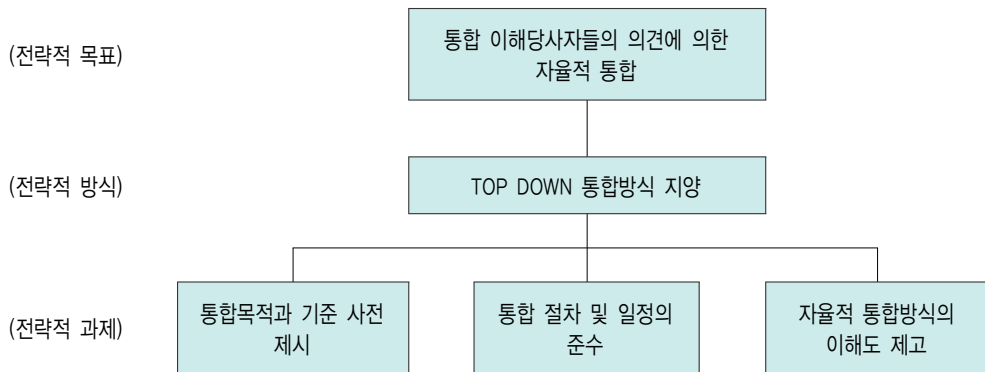
- 통합자치단체에 대한 특례는 시군통합을 유인하는 장치로서 작동되어야 하는데 2011년 이전에만 적용하는 특례(보통교부세액의 6/100 10년간 지원)가 존재함으로써, 그 이전의 통합자치단체보다 적은 특례를 앞으로 적용하게 되면 적극적인 통합 요구를 하지 않을 수도 있을 것임
- 또한 대도시 특례에 있어서도 2010년의 통합창원시에만 적용한 특례가 있는 바, 그것은 소방업무 및 공동시설세의 시세화(2012.1.1 개시:창원시에 한정)로서 향후 통합창원시보다 인구 규모가 큰 통합시를 요청하는 경우 소방기능의 재조정 및 시세화에 대한 특례적용 문제가 가시화될 것임

IV. 시군통합의 전략적 대응

IV. 시군통합의 전략적 대응

1. 접근방법

- 시군통합에서 가장 중요한 전략적 목표는 통합 이해당사자들의 의견이 반영된 최적의 통합을 이루는 방향에서 접근하는 것임



- 첫째, 시군통합의 통합 목적 및 기준은 물론 특별법 상의 문제로 야기된 사안에 대한 해결책 등을 사전에 자치단체들에게 공표 혹은 공지되어야 함
 - 이를 통해 자치단체들이 자율적으로 통합의사를 표명할 수 있도록 해야 할 것임
- 둘째, 특별법 상의 절차 및 세부일정 등에 관한 정보가 사전에 제공되어야 함
 - 개편추진위원회는 각 단계별로 조치사항에 대한 세부내용을 행정안전부와 자치단체들이 인지할 수 있도록 사전에 그 장치를 마련해야 할 것임
- 셋째, 시군통합은 정치권이 주도하는 방식이 아닌 주민의 자율적 의사에 의해 진행되는 방식임을 확인시켜 주어야 함
 - 과거의 시군통합 추진방식으로 비판받았던 정부와 국회의원 주도 방식이 아니라 주민 위주의 통합에 대해 정부와 정치권이 지원하는 방식이라는 구도 하에서 추진된다는 점을 확인해 줄 필요가 있음

2. 전략적 대응 방안

- 첫째, 시군통합 특례 및 인센티브 전략에 대한 정부의 적극적인 대응이 필요함
 - 특별법상 통합자치단체와 대도시에 대한 특례가 존재함에도 불구하고, 통합창원시에 한정하여 규정된 특례에 대한 향후 대응책을 마련하고, 실질적으로 제공될 수 있는 인센티브에 대한 구체적인 범위 및 세부적인 사안들을 명시적으로 제시해야 할 것임
 - 전략적 차원에서 2012년을 목표로 추진 중인 청주·청원 통합에 대해 정부차원의 대응책 및 특례 등에 대한 조치를 마련할 필요가 있고, 이는 향후 시군통합의 확산에 기여할 수 있을 것임
 - 특히 향후 시군통합에 절대적인 영향을 미칠 수 있는 사안으로, 2010년에 추진되었던 통합창원시에 대한 정부의 인센티브 제공 지체 등을 이유로 통합 실패로 규정하고 있는 현실에 대해서 정부차원의 적극적인 대응이 필요하기도 함
- 둘째, 시군통합 결과 인구 100만 이상 규모의 시 출현에 따른 광역시 지위 부여 요구에 대한 정부의 명확한 방침을 제시하는 것이 필요함
 - 경기도 수원시와 화성시 및 오산시의 통합이 이루어질 경우, 특히 섬진강을 둘러싼 광양/순천/여수 및 하동/남해 등이 제2의 수도권을 목표로 통합을 하게 되면 기존의 일부 광역시보다 큰 규모의 자치단체가 탄생하게 되고, 이는 곧 광역시의 지위 요구를 하게 될 것인 바, 이에 대한 제도적 대안을 명확히 제공해 줄 필요가 있음
 - 100만 이상의 대도시가 설치되어도 광역시의 지위를 갖지 못한다는 일방적인 지침이나 주장이 아닌 논리적 대응책을 제시하는 것이 필요함
- 셋째, 시군통합 기준에 대한 명확한 제시가 필요하고 그 결정방식이 민주적이어야 함
 - 전술한 바와 같이 특별법상의 시군통합 기준이 제시되어 있음에도 불구하고, 시군통합의 성패를 갈음할 수 있는 세부적인 기준 설정에 대한 명확한 제시가 요구됨
 - 이러한 세부적인 기준의 결정은 개편추진위원회의 전체회의와 분과위원회에서 이루어지도록 특별법상 규정되어 있는 바, 개편추진위원회에서 반드시 결론이 도출되어야 함
 - 이를 위해서는 반드시 합의가 최선이 되어야 하지만 합의가 어렵다고 절충점을 찾으려고 한다면 이는 개편목적의 왜곡을 가져올 수 있는 바, 궁극적으로는 다수결의 원칙이 준수되어 민주주의적 절차에 따르고 이에 승복하는 과정이 요구된다고 할 수 있음

IV. 시군통합의 전략적 대응

- 특히 시군통합 기준을 결정함에 있어서 현재의 국회의원 선거구에 의해 영향을 받지 않아야 한다는 점이 강조되어야 할 것임
- 넷째, 특별법의 입법 취지에 따른 시군통합의 추진이 필요함
 - 특별법 해석에 따라 다소 달라질 수 있겠지만, 시군 통합과 시군 경계조정에 대한 개편의 범위 확정이 우선되어야 하고, 특히 자율적 시군통합과 권고적 통합 그리고 전면적 통합과 부분적 통합에 대한 합의도 필요한 바, 개편추진위원회에서 이러한 사안에 대해 결정하되 반드시 입법취지를 반영할 필요가 있음
 - 만일 이러한 합의가 없이 시군통합을 추진하게 되면 도면 위에 시군통합 대상지역을 그려놓는 것에 불과하고 성과를 거두기 어렵다는 사실을 인지할 필요가 있음
 - 특히 특별법 제11조(국회의 입법조치)에 “개편추진위원회의 의견을 존중하여 지방행정체제 개편에 관련 법률을 제정 혹은 개정한다.”고 규정되어 있는 것은 개편위원회의 의견이 입법취지에 반하면 그에 귀속되지 않을 수도 있다는 의미이기도 한 바, 반드시 시군통합에 있어서 해석상 배치되는 사안에 대해서는 사전적 확인 작업이 필요한 것임
- 다섯째, 광역적인 시군통합에 대한 도의 공동화 현상 극복 방안을 마련해야 함
 - 시군통합이 전면적으로 이루어지는 경우 혹은 다수의 통합이 이루어질 경우, 도의 위상과 기능에 문제가 야기될 것으로 판단됨
 - 충북의 청주와 청원이 통합할 경우 충북 도 전체에서 차지하는 인구비중이 50% 이상으로 충북도의 공동화 현상이 나타나게 되고, 이러한 경우는 다수의 도에서 나타날 가능성이 있고 특히 1개 도에서 다수의 대도시가 탄생하게 되면 도의 공동화 현상은 더욱 심화될 것임
 - 따라서 시군통합 결과에 따른 도와 통합 시군의 기능 재정립에 대한 기본적 방향을 사전에 정해 놓을 필요가 있음
 - 예를 들면 대도시의 경우 사무/행정/재정 특례 등을 통해 많은 기능을 도로부터 부여받게 되고, 통합을 이루지 못한 일정 규모 이하의 시군에 대해서는 현재 보유한 기능을 축소하여 도로 이관시켜 도가 보다 많은 권한을 보유토록 하는 방안을 사전에 검토하여 그 방향을 설정할 필요가 있다는 것임
 - 물론 특별지방행정기관의 기능은 당연히 도로 이관·이양 되어야 하는 것임

- 여섯째, 읍면동 주민자치회의 설치와 관련한 해석상의 문제점에 대한 객관적 판단이 요구됨
 - 시군통합으로 개편의 효율성을 증진시켰다면 이를 보완하기 위한 방안으로 읍면의 민주적 기반을 구축하고자 주민자치회를 설치하도록 하고 있음
 - 그런데 특별법 상 읍면동에는 주민자치회를 설치할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있는 것으로 해석되어 실질적인 민주성을 보강하려는 것인지에 대한 의문이 제기되고 있음
 - 또한 읍면동에 1개의 주민자치회를 설치할 수 있는 것으로 유권 해석되고 있어 평균 인구 2만 명 정도의 읍과 동에 1개의 주민자치회를 설치하는 것이 진정으로 민주성을 보강할 수 있을 것인지에 대한 의문도 제기되고 있음
 - 따라서 읍면동에 설치할 주민자치회의 전면적 설치 혹은 자율적 설치에 대한 판단이 요구되고, 동시에 읍면동에 설치될 주민자치회의 개수를 확실하게 설정함으로써 시군통합에 의한 효율성과 민주성의 조화를 도모할수 있어야 할 것임

지방자치단체 자치역량 강화를 위한 핵심인재개발 교육프로그램 안내

한국지방행정연구원은 지방자치제도 발전 및 정책대안에 대한 연구활동을 수행하고 있습니다. 더불어 연구성과가 지방정책 수립과 적용에 효율적으로 반영될 수 있도록 다양한 교육프로그램을 운영하여 지방자치단체 자치역량 강화를 위한 핵심인재개발에 도움이 되겠습니다.

실시기간

- 한국지방행정연구원 지방자치·의정연수센터

운영방법

- 대 상 : 광역시·도 및 시·군·구 공무원
- 방 법 ① 방문교육 : 지방자치단체에서 교육대상자와 교육장소, 시기를 정하고 지방자치·의정연수센터 교수진이 방문하여 실시하는 교육
- ② 집합교육 : 교육 신청하여 연구원에 방문하셔서 실시하는 교육

교육과정

- 방문교육

개 요	세 부 내 용		
기간	1일~2일		
교육 과정	지방재정력 분야	지방재정관리 혁신	고령화사회와 지방재정 운영전략
			성과중심 예산제도 운용 및 활용방안
			지방재정 위기와 대응방안
	지방경쟁력 분야	지방자치단체 자체감사	공공감사체계의 이해
			지방자치단체 내부통제 및 자체감사
			컴퓨터활용 감사기법
		지방자치단체 자체평가	감사계획 수립방법 및 감사기법
			성과관리 개요와 자체평가의 이해
			성과평가 지표개발의 원칙 및 방법
		지방자치단체 생산성 제고	지표개발 실습
			지표별 가중치 설정과 평가기법
			성과창출형 지방정부 시스템의 이해
지역경제발전 분야	사회적기업·마을기업 운영	지방정부의 생산성 제고	
		지방정부 행정서비스 전달체계 효율화	
		지방정부의 갈등관리 역량	
	미래환경변화에 대응한 지역발전	사회적기업과 마을기업의 이해	
		사회적기업과 마을기업의 설립과 육성	
		사회적기업과 마을기업의 운영과 지속방안	
		지역발전의 현재 및 미래환경의 이해	
		광특회계 및 국고보조금 지역개발 자원	
		창조 지역발전의 이해, 연계 협력 및 광역화	
교수진	한국지방행정연구원 연구진, 대학교수 및 중앙·지방공무원 등 관련 전문가		
교육비	1일과정 : 1인당 10만원 / 2일과정 : 1인당 15만원		

○ 집합교육

개 요	세 부 내 용		
기간	3일		
교육 과정	사업예산과 복식부기회계	1일차	지방재정의 현황과 과제
			사업예산제도 : 사업예산 운용요령·성과예산 편성방법, 성과관리
		2일차	지방자치단체 성인지예산제도 도입과 과제
			복식부기회계제도 : 발생주의 이해, 재무제표, 복식부기 재무정보 활용
		3일차	주민참여예산제도와 편성방법
			재정분석과 사전경보시스템 운영
	광역발전특별회계의 운영과 지방의 대응		
	주민자치센터	1일차	주민자치의 이념과 철학
			주민자치센터 운영 및 활성화방법·프로그램의 기획과 운영
			주민자치위원의 바람직한 역할
		2일차	마을행사의 기획과 운영·우수사례 소개
			우수 주민자치센터 견학
		3일차	주민주도의 마을만들기 사례 소개
	기후변화와 녹색공동체	1일차	기후변화가 주는 파급효과 : 자원고갈과 에너지
			기후변화와 생존위기 : 대응과 재난안전
			녹색성장의 내용과 정책방향
		2일차	탄소배출 저감사례와 적용방안 : 교통 및 도시계획
			지역에너지 자립사례와 적용방안 : 주거 및 산업
지역녹색성장 및 에너지 실천계획			
3일차		대안모색 I : 생활 속의 녹색성장 실천사례와 적용방안	
		대안모색 II : 지역녹색공동체 형성 방안	
		지역녹색성장·에너지 기본구상	
지역공공디자인	1일차	지역공공디자인의 이해	
		지역공공디자인 활성화 방안	
		커뮤니티 디자인수법 적용 방안	
	2일차	우수 지역공공디자인 사례 견학	
	3일차	국내·해외 우수사례 소개(공공시설물 디자인, 옥외광고물 정비방안)	
지역공공디자인 개선방안			
교수진	한국지방행정연구원 연구진, 대학교수 및 중앙·지방공무원 등 관련 전문가		
교육비	3일과정 : 1인당 19만원 (* 주민자치위원 2일과정 : 1인당 15만원)		

* 교육이수 실적은 공무원교육훈련법시행령 제30조 제1항 및 공무원교육훈련평정규칙(행정안전부령 제277호)에 따라 '상시 학습 수료로'