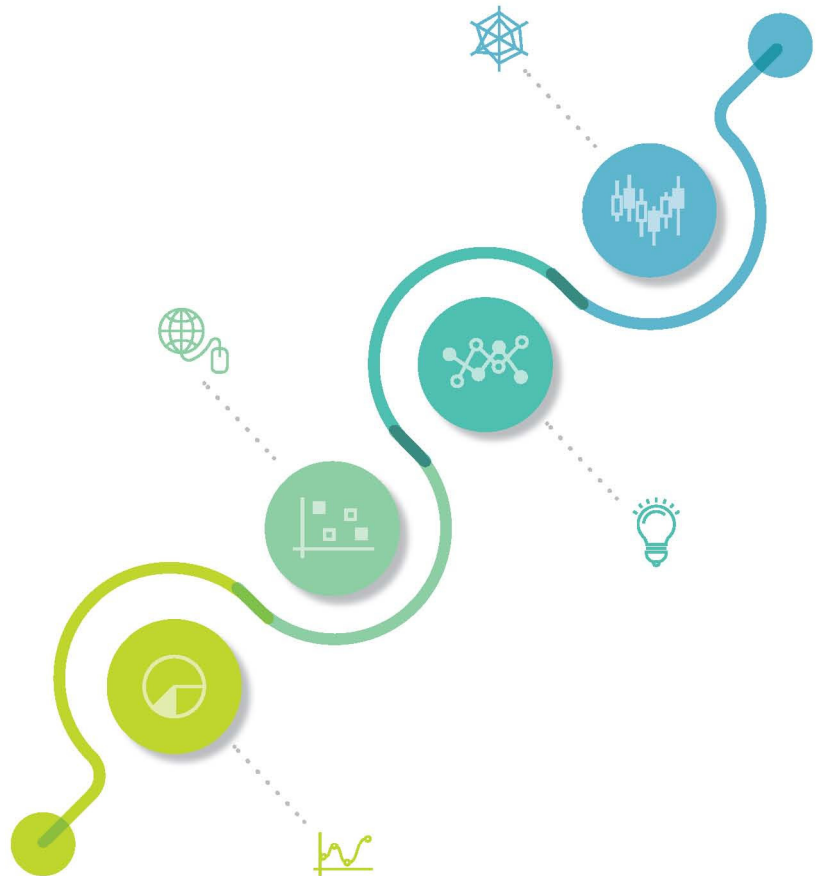


# 협업조직 확산을 위한 시설·인력 공동활용 모델 설계



## 연구진

김건위 (한국지방행정연구원 연구위원)

최인수 (한국지방행정연구원 연구위원)

## 연구 요약

- 최근 인구감소 우려와 생활권과 행정구역의 불일치에 따른 다양한 우려가 나타나고 있음
  - 이러한 상황에 대처하기 위해서는 다양한 정책이 필요한 시점이라 볼 수 있으며, 그 대책의 일환으로 지자체간 개별사업추진으로 발생하고 있는 비효율을 제거하여 주민들에 서비스의 질을 한층 개선할 필요가 있음
  - 이는 국가적 차원에서는 효율을 담보할 수 있는 것이며, 지자체 차원에서는 주민서비스질 향상과 아울러 재정압박을 완화해주는 효과를 거둘 수 있을 것임
- 이 연구는 지자체간 협업조직을 만들어 공동사업을 추진할 수 있는 제도적 차원을 만들고자 하는데 초점을 두었음
  - 그간 협력사업은 조합, 협의회, 위탁 등의 제도적 방법을 통해 이루어져 왔으나 20년간의 활용을 보면 그리 활성화되어 있지 못함을 알 수 있었음
  - 하지만 이와는 달리 일본의 경우는 인구감소에 대비해서 적극적인 협업의 방안이 마련되어 추진되고 있었음
- 우리나라의 그간의 지자체 협업사례를 조사해 본 결과, 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었음
  - 주민의 접근성이 높은 공간적 차원과 주민의 사용빈도에 따른 시간적 차원으로 구분한 결과, 주민의 접근성 및 사용빈도가 적은 공공시설이 시설·인력의 공동활용 하기에는 무리가 없는 것으로 나타났으며, 주민의 편의성과 사용빈도가 높을 경우라도 지자체간 협업을 하려는 의지가 높을 경우는 다양한 방법 등으로 주민들에게 편의를 제공할 수 있다고 판단되었음
- 유형화 작업을 토대로 협업조직 모델화 작업을 한 결과, 빅딜형, 공동건립·공동이용형, 여유시설공동이용형, 광역으로 권한 위임형, 기초지자체간 협

력형의 총 5가지 조직모델이 구성되었음

- 각 모델별 업무량을 예측한 결과, 2개의 지자체 조직을 놓고 보면 한 곳은 업무량이 느는 반면, 다른 곳은 줄어드는 것으로 판단되었음
  - 즉, 협업에 따라 어느 인력증감요소가 발생하는 것이 예측되는데, 현 제도인 기준인건비 제도에서는 이러한 요소에 대한 반영이 용이치 않음
  - 지역수요에 따른 인력을 반영하는 제도이기 때문에, 가령, 2개의 지자체에서 협력사업으로 1곳의 시설을 공동활용할 경우, 나머지 1곳의 지자체의 인력은 줄여야 하는 모순이 발생되게 됨
- 상기의 문제점을 행안부 차원에서는 기준인건비에 대한 손질을 하여 협력사업으로 인한 인력감소요인에 대해서는 유예를 해주는 방안이나 기존 인력으로 산정해주는 방안의 검토가 필요할 것으로 보임
- 지자체 차원에서는 서로간 조정이 여의치 않다는 인터뷰 사항이 있어 중앙정부 차원에서 컨설팅단을 조직하여 해당 지자체간에 비교우위 대상이 있는지를 검토하여 지자체에 권고를 하는 방식이 추진되어야 할 것임
- 지자체 차원에서는 협력조직 구성을 위한 제도정비와 아울러 인구감소에 대비한 적극적 의지가 필요할 것으로 사료됨

# 차 례

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	3
1. 연구의 배경 .....	3
2. 연구의 목적 .....	4
제2절 연구범위 및 방법 .....	6
1. 연구범위 .....	6
2. 연구방법 .....	7
<b>제2장 협업 및 시설·인력 공동활용에 대한 고찰</b> ....	9
제1절 지자체간의 협력 및 협업에 대한 고찰 .....	11
제2절 시설·인력 공동활용에 대한 논의 .....	15
제3절 지자체간 협력제도 논의 .....	17
1. 지자체간 협력제도 .....	17
2. 협업조직 활성화의 필요성 .....	18
제4절 시설공동활용에 대한 일본 사례: 기관공동설치 ..	20
1. 추진목적 .....	20
2. 추진체계 .....	20
3. 권한관계 및 비용분담 .....	22
4. 성과 및 문제점 .....	22
5. 시사점 .....	23
<b>제3장 시설·인력 공동활용 관련 현황 및 사례조사</b> ....	25
제1절 협력제도 운영 현황 .....	27



제2절 사례 지역 조사 ..... 31

1. 빅딜형 ..... 31
2. 공동건설·공동이용형 : 다수 기초간 ..... 33
3. 여유시설 공동이용형 (3유형) ..... 35
4. 상향식 시도 위임형 : 광역-기초간의 사항 (4유형) ..... 39
5. 기초간 협의형(의결기관 포함 등); 2유형 +(or) 의결기관 +(or) 광역(중앙)조정 ..... 44

제3절 지자체 관계자 인터뷰 시사점 ..... 49

**제4장 시설·인력 공동활용 모델 개발 ..... 51**

제1절 시설·인력 공동활용의 유형화 준거 ..... 53

제2절 시설·인력 공동활용의 적용기능 대상 ..... 54

제3절 시설·인력 공동활용 모델의 대상구분 ..... 56

제4절 시설·인력 공동활용 협업조직 모델 ..... 57

1. 기존의 협업 형태 ..... 57
2. 인구감소에 대비한 협업조직 모델화 ..... 59
3. 검토사항 ..... 65

제5절 시설·인력 공동활용 협업조직 모델 적용(시나리오)  
: 송파, 성남, 하남 도서관 사례 ..... 80

1. 개요 ..... 80
2. 모델 선택 : 5모형 ..... 85
3. 검토 : 그간의 여러 갈등에 대한 반성 ..... 87
4. 적용(안) : 협업조직 설립을 중심으로 ..... 89





제5장 결론 .....	95
제1절 연구결과 요약 .....	97
제2절 정책적 제언 .....	99
【참고문헌】 .....	100
【부록】 .....	102

# 표 차례

한국지방행정연구원

<표 2-1> 지자체간 정책협력의 유형 및 정의	12
<표 2-2> 지자체간 협업사업의 성공과 실패 요인	13
<표 2-3> 지자체간 공동이용한 공공서비스 시설	16
<표 2-4> 지방자치단체간 협력을 위한 법상의 제도	17
<표 2-5> 지자체간 협력제도의 장·단점	18
<표 2-6> 한국과 일본의 공동대응방식의 차이점	24
<표 3-1> 사무위탁 연도별 현황(1995-2014)	27
<표 3-2> 사무위탁 분야별 현황(1995-2014)	27
<표 3-3> 사무위탁 기관별 현황(1995-2012)	28
<표 3-4> 행정협의회 상정안건의 유형별 분류(2004년)	28
<표 3-5> 지방자치단체조합의 설립현황(1995-2014)	29
<표 3-6> 협력사업의 연도별 현황(1995-2014)	29
<표 3-7> 협력사업의 분야별 현황(1995-2014)	30
<표 3-8> 춘천의 가족분노 처리현황 (20두이상/1일)	32
<표 3-9> 아산시가 얻는 편익	38
<표 3-10> 당진시, 홍성군이 얻는 편익	39
<표 4-1> 협업관련 조직운용 체계	58
<표 4-2> 협업조직 유형별 특징 및 고려사항	68





## 그림 차례

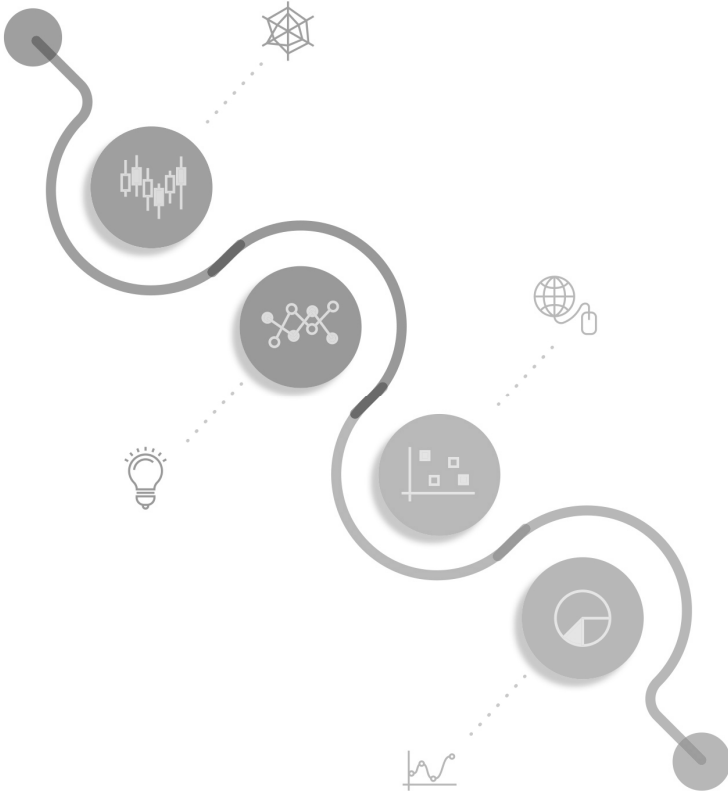
<그림 2-1> 일본 오사카의 시정촌의 분담처리 및 집중처리방식 .....	21
<그림 4-1> 협업조직 구성의 추진절차 .....	69
<그림 4-2> 협업조직 지원을 위한 중앙정부 위원회(안) ..	71
<그림 4-3> 협업조직 지원을 위한 중앙정부 지원절차 ..	73
<그림 4-4> A 타입 (새로운 협업조직 창설형) .....	74
<그림 4-5> B 타입 (개별 조직 유지형) .....	75
<그림 4-6> C 타입 (광역으로 업무 이양) .....	75





# 제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적  
제2절 연구범위 및 방법





## 제1장

## 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

## 1. 연구의 배경

- 개별 자치단체별 행정수행 방식에 따른 한계점 노정
  - 지방자치 실시 이후 중앙정부와 지자체는 수직적 관계에서 수평적 관계로 변모되어 가고, 지자체는 독자적 의사결정의 주체로서 지위를 확보하게 됨에 따라 삶의 질 향상을 위해서는 지자체의 역할이 중요해지고 있음(배준구, 2013: 29)
  - 지자체간의 협업사업을 추진하는 이유는 상호간의 공동이익을 추구하고, 사업추진 과정에서 당면하는 여러 상황 요인에 의해 영향을 받는 게 사실임
  - 지방자치 실시 초기에 지방자치단체들은 개별 자치권을 중심으로 해당 자치구역내에서 공공사업을 추진하는 성향이 강함
    - ⇒ 이로 인해 지방자치단체간 지역이기주의가 팽배하고 유사한 기능을 수행하는 공공시설이 각 지방자치단체마다 설치 및 관리되느라 국토 전체적인 시각에서 볼 때 일부 행정비용의 낭비가 있음(권자경·김익식, 2012: 23)
- 생활권과 행정구역과의 불일치에 따른 주민불편과 인구감소 전망에 따른 행정 서비스 방식의 과감한 변화가 시도될 시점
  - 생활권이 점차 확대(신도시 등)되고 이에 따른 행정권과의 불일치로 주민불편 가능성이 확실히 높아지고 있으며, 여기에 저출산과 고령화에 대한 이슈는 이제는 사회적 화두로서 인구감소 문제는 피할 수 없는 현실 문제임

- 저출산과 고령화에 대한 이슈는 이제는 사회적 화두로서 인구감소 문제는 피할 수 없는 현실 문제임
  - 특히, 군 단위 지방자치단체를 중심으로 인구감소를 넘어서 지방소멸이 지적되는 상황 가운데, 지역의 주거, 교통, 복지, 의료, 교육 등 행정서비스 전반에 걸쳐서 지방자치단체간의 자발적인 협업을 도모하는 새로운 변화에 대한 방향제시가 필요
- 기존 연구에서는 인구 과소지역의 행정서비스의 효율적으로 제공하기 위해서는 일선행정기관인 읍·면·동을 중심으로 거점역할을 수행할 수 있도록 개편하고, 인접 지자체와 협력관계를 형성할 것으로 제언한 연구물 정도가 있음

## 2. 연구의 목적

- 인구감소에 따른 일부 지자체의 행정수요 변화에 대한 대응
  - 우리나라는 저출산과 고령화로 인하여 인구감소가 전망되고 있으며, 일부 지자체의 행정수요 및 조직·인력 축소의 필요성이 제기될 수 있음
    - 이상호(2016)는 2014년 228개 지자체 중 78개(34.2%)가 인구소멸 위험 지역으로 내다봤음
- 생활권과 행정구역 불일치에 따른 안정적 행정서비스 제공을 위한 지자체 효율적 활용방안 강구
  - 행정서비스의 안정적 제공을 위한 지방자치단체 인력·기구의 효율적 활용방안에 대한 모색이 필요한 시점
  - 생활권과 행정구역이 불일치된다고 하여 행정서비스의 불안정적 제공은 공영역의 서비스 제공 원칙에 맞지 않음
  - 행정수요의 감소에 대응하여 서비스 수준을 유지할 수 있는 방안 모색

## □ 연구의 초점

- 이 연구에서는 인구감소 전망 및 생활권과 행정구역의 불일치에 따른 행정수요의 불일치, 이에 따른 행정기관의 조직·인력 등의 효율적 운용에 대한 대응방안으로 지자체간 통합·공동 운영되는 대상 사무들의 다양한 사례를 참고하여 통합·공동운영 될 대상 사무·시설을 발굴하여 모델을 제시하고자 함

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

#### 시간적 범위

- 현 시점에서 지방자치단체 인구감소가 우려되는 지역과 생활권과 행정구역의 불일치에 따른 정책 대응차원에서 협업이 가능한 사무 및 시설에 대한 공동활용 방안에 대해서 검토해보고 정책대안을 제시

#### 공간적 범위

- 인구감소 우려 지역 및 생활권과 행정권 불일치 사례를 참고하여 협업조직의 검토대상으로 선정
- 대상 지자체의 사무 및 시설들에 대한 공동활용 관련 자료를 검토하고 정책적 함의가 있는 국내·외 사례를 선정하여 분석

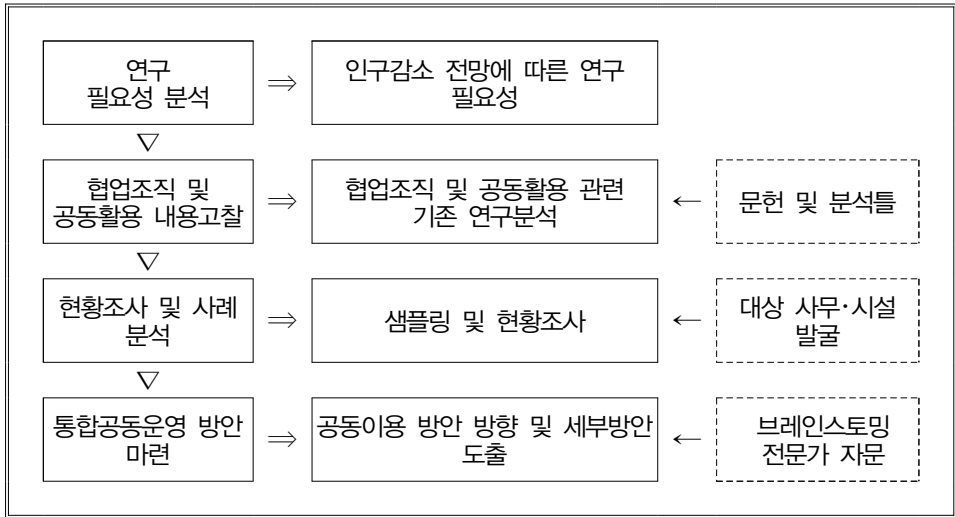
#### 내용적 범위

- 인구감소 우려 및 주민불편이 야기되는 지방자치단체를 대상으로 행정서비스·조직운영 실태를 조사·분석하여 현재 당면한 문제점을 도출하고, 여러 사례를 참조하여 협업 활성화 방안에 대해서 정책적 시사점을 모색하고, 이를 바탕으로 협업 대상 사무·시설과 조직 모델을 구성하고 유형화하여 제시하고자 함
  - 지방자치단체 협업에 대한 개념과 범위 그리고 기존의 연구들을 고찰하여 이 연구의 분석틀 마련
  - 인구감소 우려 및 주민불편 지역에 대한 실태분석을 실시하여 행정서비스와 조직운영상의 문제점을 살펴보고, 이를 극복할 수 있는 방안에 대해서 살펴 봄
  - 정책적 함의가 있는 국내·외 사례를 선정하고 분석하여 현재 당면한 이슈에 대해서 어떤 방향으로 개선·적용할 지에 대해서 논의함



## 2. 연구방법

- 문헌연구 및 정책자료 조사분석
  - 국내·외 학술논문, 연구보고서 그리고 내부자료 검토
    - 시설·인력 공동활용 관련한 국내·외 보고서, 학술논문, 정부간행물 등 학계의 논의를 살펴보고, 협업모델에 대해서 구상함
  - 시설·인력 공동활용과 관련된 정책 및 제도, 지원체계, 관련 계획 등 정책자료에 대한 리뷰 및 분석
  - 기타 정책자료 및 사례분석 등을 위한 보도자료 및 관련 출간물, 멀티미디어 자료 등에 관한 미디어 조사(media survey)
  
- 기초 현황 분석
  - 인구감소 우려 및 생활권과 행정구역 불일치 지역 대상 선정 및 기초데이터 자료 수집
  - 행정사무 분석 및 시설 간 인접성과 기능 등 현황파악
    - 협업에 적합한 사무 또는 공동이용이 적절한 시설 등 파악
  
- 사례연구 및 면담조사
  - 정책협업 관련 문헌조사, 정부보고서 자료 활용, 국내 사례를 심층분석을 실시
  - 우려 지역 및 갈등지역을 대상으로 문제점 분석을 위한 대면 인터뷰 실시
  
- 전문가 워크숍
  - 시설·인력 공동활용 관련 전문가 워크숍을 통한 자문의견 수렴
  
- 연구내용의 논리적 구성 및 적정 분석방법의 활용



# 제2장

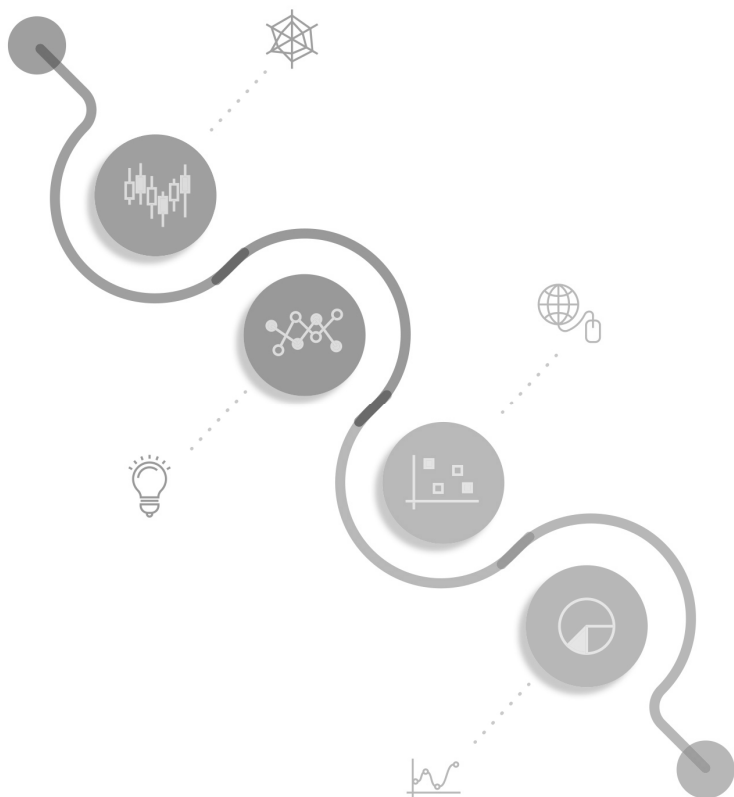
## 협업 및 시설·인력 공동활용에 대한 고찰

제1절 지자체간의 협력 및 협업에 대한 고찰

제2절 시설·인력 공동활용에 대한 논의

제3절 지자체간 협력제도 논의

제4절 시설공동활용에 대한 일본 사례 :  
기관공동설치





## 제 2 장

협업 및 시설·인력 공동활용에 대한  
고찰

## 제1절 지자체간의 협력 및 협업에 대한 고찰

## □ 지자체간 협력의 유형

- 지자체간의 협력 유형은 Agranoff & McGuire(2003)의 연구를 바탕으로 이 주현(2013: 317)은 재정의하고 있음
  - 공식적 파트너십, 공동정책 수립, 그리고 공동정책집행은 타 유형과는 조금 다른 성격을 가짐
  - 이 유형들의 협력행위들은 상대적으로 더 공식적이고, 행위가 장기간 지속 되는 특징을 가짐
  - 이는 지자체간의 호혜적 규범(norms of reciprocity)을 만들고, 장기적으로는 지역내의 사회적 자본<sup>1)</sup> 형성에 긍정적인 영향을 미친다고 평가하고 있음(Granovetter 1985, Olberding 2002)

1) 사회적 자본은 학자마다 보는 시각에 따라서 매우 다양하게 정의되고 있다. 그럼에도 불구하고, 일반적으로 사회적 자본을 “공동의 이익 또는 목표를 달성하는데 활용되는 유·무형의 사회적 가치재로서 개인 또는 사회의 신뢰, 호혜성의 규범, 네트워크, 정부와 주민과의 관계, 시민 참여 및 포용력을 포함하는 개념”이라고 정의할 수 있다(김순은, 2014 : 8).

<표 2-1> 지자체간 정책협력의 유형 및 정의

정책협력 유형	정책협력의 정의	지속성
기술적 지원	정책에 관련된 기술적인 지원을 주고나 받는 경우	
공식적 파트너십	지자체와 타 조직이 다양한 목적을 공동수행하기 위한 공식적 동반자관계	○
공동정책수립	공동된 정책문제를 해결하기 위한 정책의 공동수립	○
공동정책집행	공동된 정책문제를 해결하기 위한 정책이 공동집행	○
재정지원 공유	지자체나 외부의 재정자원을 공동으로 사용하는 경우	
인력자원 공유	지자체나 외부의 인력자원을 공동으로 사용하는 경우	
위탁 기획	지자체가 정부운영 기획이나 지역발전계획을 외부 기관에 위탁해서 수립하는 경우	
단기 프로젝트	지자체와 타 조직이 일회성으로 프로젝트를 공동 수행하는 경우	

\* 출처 : 이주헌(2013: 317)

- 우리나라에서 지자체간 연계협력 사업이란 2개 이상의 지자체가 공동의 목적을 위해 자율적으로 상호 재원을 분담하여 추진하는 사업으로서 지역간 체계적인 협력을 통하여 편익을 공동으로 창출하고 사업권한과 책임을 공유하는 것을 의미함(박재욱, 2012: 42)

지자체간 협업의 성과와 실패요인

- 지자체간 협업 성공에 따른 긍정적인 효과는 두 가지로 정리해볼 수 있음 (박재욱, 2012: 42)
  - 첫째, 지자체간의 협업자체가 새로운 형식의 협력적 파트너십관계를 의미하기 때문에 상호간의 공동생산이 원활하며, 공공서비스 공급에 있어서 효율성을 제고할 수 있는 등 지자체간의 정책연계성 확보 및 공동참여를 보장할 수 있음
  - 둘째, 지자체간의 협업이 다층간의 수평적 협력 파트너십을 형성하기 때문에 광역단위의 통합 또는 공유에 있어서 무엇보다 지역 현안 문제 해결이나 사회문제를 공동으로 대응하기 위한 지자체간의 주민공감대를 형성시키는 데 긍정적인 역할을 함

- 지자체간 협업 실패 원인에 대해서 다음과 같이 정리해볼 수 있음(배준구, 2013: 34)
- 유사한 사업을 중복적으로 시행함으로써 사업의 효율성과 형평성이 떨어짐
  - 기관 단위로 사업이 수행됨으로 인해 통합적 행정서비스의 제공을 저해할 뿐만 아니라 부서 상호간에 업무를 미루거나 떠넘기기를 함으로써 주민들에게 불편과 불이익을 끼치고 있음
  - 관련 기관간 업무를 수행에 대한 정보/장비/시설 등을 공유하지 않아 인력/재원 등에 있어서 비효율성이 야기되고, 행정수요에 신속하게 대응하지 못하고 있음
  - 지자체간 이해관계의 대립과 마찰로 인해 주요 사업이 제대로 추진되지 못하거나 지체되는 경우가 있음

<표 2-2> 지자체간 협업사업의 성공과 실패 요인

협업 추진 동기	성공 요인	장애(실패) 요인	관련 이론
행·재정적 자원: 투자자원의 부족, 비용절감, 정부의 보조금 지급	정부의 지원 또는 협업에 따른 행정·재정적 이익과 효과 발생	협업사업에 과도한 비용이 들거나 협업으로 인한 손실 발생	교환 이론적 측면
관리자의 가치관(규범)	관리자(지자체 대표, 부서장 등)가 협업에 대해 긍정적 가치관 보유	관리자가 협업에 대한 부정적 가치관과 태도를 갖거나 독자적 행정 수행 선호	
협력 대상 정보의 공유	협업 대상 사업이나 관련 정보를 사전에 공유	협업 대상 사업이나 기관에 대한 정보가 부족	
문제해결(갈등 해소)과 행정서비스 개선	갈등해소 등 문제의 해결에 도움이 되거나 서비스가 개선	협업으로 당면 문제의 해결에 도움이 되지 않거나 독자적 해결시	조직 이론적 측면
내부 역량 보완	협업을 통해 인력, 기술, 노하우 등 내부역량을 보완	협업 추진으로 예기치 않은 문제가 발생하거나 분열, 불편 초래	
법적 강제(법규에 협업 규정)	법규에 협업의무나 권유 규정	법규에 협업의무나 권유가 미규정	

\* 출처 : 배준구(2013: 34)

□ 지자체간 협업조직의 필요성

○ 협업의 의미

- 협업은 사전적 의미로 “생산과정에 있어서 많은 사람들이 서로 협동하여 노동을 하는 생산형태”(두산백과, 2017)를 의미하는 것으로 조직 생산적 관점이 강하게 내포되어 있음

○ 협력의 의미

- 힘을 합하여 서로 도우는 것을 의미하기 때문에 기관간 관점이 강하게 내포되어 있음

○ 이 연구의 주제인 협업조직은 조직 생산적 관점에서 다루어야 함

- 기존 연구는 지자체간 협력에 초점이 맞추어져서 조직적 관점의 논의가 상대적으로 부재
- 이 연구는 협력(지자체간)을 통해 이러한 사업이나 기능을 구체화 할 수 있는 조직, 즉 협업(조직)의 설계에 대해 초점을 두고자 함



## 제2절 시설·인력 공동활용에 대한 논의

### □ 시설공동활용에 대한 개념 정의

- 지방자치단체의 ‘공공서비스 시설’이란 지역의 공공서비스를 생산, 공급, 전달하는 공간적, 물리적 실체임
  - 특정 지역이라는 지리적, 공간적 범주 내에 설치되는 것으로 시설의 편익은 공간의 고정성으로 거리감퇴효과가 발생하여 일정 거리를 넘어서면 혜택이 줄어들게 되며, 공공서비스 시설로 인해 발생하는 외부효과(externalities)도 일정 지점 이후부터는 감소하게 됨
- 시설의 위치에 따라 지역주민들의 이용편익이 달라지기 때문에 입지선정(location)의 문제가 발생함. 공간적인 한계 내에서 공공서비스가 공급되므로 서비스 수혜자를 식별하고 확인하는 것이 가능하여 배제성의 정도가 완화됨(권자경·김익식, 2012: 24)
- 시설공동활용은 물리적으로 근접한 지방자치단체들이 이러한 공공시설들을 공동으로 이용하는 것으로 파트너십의 시너지효과를 발생시켜 예산낭비를 막고, 능률적인 행정을 가능케 하며, 지방자치단체의 역량을 증가시키며, 긍정적 네트워크 외부효과를 가져오는데 수월함(권자경, 이종수 2010)
- 우리나라에서 여러 지방자치단체가 공동으로 이용가능한 공공서비스 시설로는 구체적으로 다음과 같이 분류할 수 있음

<표 2-3> 지자체간 공동이용한 공공서비스 시설

분야	공공서비스 시설
환경	쓰레기처리시설, 하수처리시설, 물관리 및 환경보전시설
교통	도로 및 교통시설
생활편의	복지회관, 박물관, 기념탑, 홍보관, 도서관, 병원, 운동장, 공연장, 지역정보센터 등
지역경제 및 지역개발	관광홍보시설, 판매유통시설, 해외시장개척시설, 경마장, 광역촬영장, 관광개발, 택지개발, 경지정리, 카지노시설, 화물기지, 첨단과학기술산업시설 등
일반행정	지역연구원, 공무원교육시설, 화재처리시설 등

\* 출처: 한국지방행정연구원(2002); 금창호 외(2011: 309) 참조

### 제3절 지자체간 협력제도 논의

#### 1. 지자체간 협력제도

- 우리나라 지자체간 협업제도는 크게 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 협력사업, 지방자치단체의 장 등의 협의체 등 다양한 형태의 광역행정 사무업무가 존재하고 있음

<표 2-4> 지방자치단체간 협력을 위한 법상의 제도

구분	운영목적	관련규정
사무위탁	지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있음	『지방자치법』 제151조
행정협의회	지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회를 구성할 수 있음	『지방자치법』 제152조 내지 제158조
지방자치단체조합	2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있음	『지방자치법』 제159조 내지 제164조
협력사업	지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 함	『지방자치법』 제147조
지방자치단체의 장 등의 협의체	지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 시·도지사 및 시·도의회 의장, 시장·군수·자치구의 구청장, 시·군·자치구의회 의장 등에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있음	『지방자치법』 제165조

<표 2-5> 지자체간 협력제도의 장·단점

구분	행정협의회	지방자치단체조합	협약 및 TF
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>비법인으로 협의 기능을 가지며, 지자체가 권리주체로서 법인격을 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법인형태로 대외적 행위 주체로서 의결기능 및 집행기능 보유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역별 관할권은 유지하면서 공통의 사무를 공통으로 추진</li> </ul>
장·단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>설치가 용이하고 활용도가 높지만, 의결 기능만을 갖기 때문에 분쟁 해결능력이나 집행력이 결여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>독자적 의결기관과 집행기관을 갖고 있어 사업 집행력은 우수하나, 행자부 및 시도 지사로부터 자율성이 미약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>설치가 용이하고 자율성과 융통성이 크지만 적극적인 지역 참여 및 사업 추진력 미약</li> </ul>
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>금강권 관광벨트 협의회, 장수 벨트 협의회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지리산 관광개발 조합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>한강관광개발TF</li> </ul>

\*출처 : 김송이(2014: 138) 재인용

## 2. 협업조직 활성화의 필요성

- 주민들의 생활수준이 향상됨에 따라 다양한 행정서비스에 대한 수요가 양적으로나 질적으로 높아지고 있음. 특히, 도시지역에 비해서 상대적으로 면적이 큰 지자체에서는 다양한 행정서비스를 제공하는 데 있어서 한계에 직면한 상황임
  - 이러한 측면에서 지역의 현안이나 각종 행정서비스의 효율적 제공을 위해서 인근 지자체간 협력이 필수적임
- 주민수가 적은 지자체에서는 상대적으로 역사성으로 인해 지역공동체성 성향이 높은 편이기 때문에 무분별하게 행정단위를 통합시키는 것은 주민들의 많은 반발이 따르게 됨
- 그 대안으로 소규모 지자체들의 정체성은 유지하되, 일정규모 이상의 주민수를 고려하여 당장 수행하기 어려운 사무위주로 협업할 수 있는 방안의 필요성 시점

- 우리나라의 시군구는 점차적으로 인구가 감소되는 상황에 있으며, 특히 농어촌지역에서는 기초지자체를 유지할 만한 읍면 행정의 한계가 나타나고 있어 진정한 의미의 주민자치를 펼치기에는 불가능한 상황임
- 지자체간 협업조직의 필요성은 행정원칙 중에서 보충성의 원칙(subsidiarity principle)에 해당함
  - 현재, 군청의 행정사무들은 광역적 행정수요가 필요한 사무가 많으며, 군청에서 단독으로 처리하기 어려운 사무도 존재하기 때문에 광역적 차원에서 검토가 필요한 상황임

## 제4절 시설공동활용에 대한 일본 사례 : 기관공동설치

### 1. 추진목적

- 일본의 오사카부는 2010년부터 2012년간 시정촌에 대규모의 권한이양을 추진하게 되면서, 해당 시정촌에서는 업무량이 많아지게 되었고, 이에 대한 인력운용에 한계가 있었음<sup>2)</sup>
- 오사카부에 속하는 4개 시정촌(미노시, 이케다시, 토요노정, 노세정)에서는 증가된 행정사무를 공동대응하기 위한 방안으로서 별도의 협업조직을 공동설치하는 방식을 채택하여 업무과부하를 효율적으로 대응함과 동시에 비용절감 및 업무전문화를 꾀한 바 있음

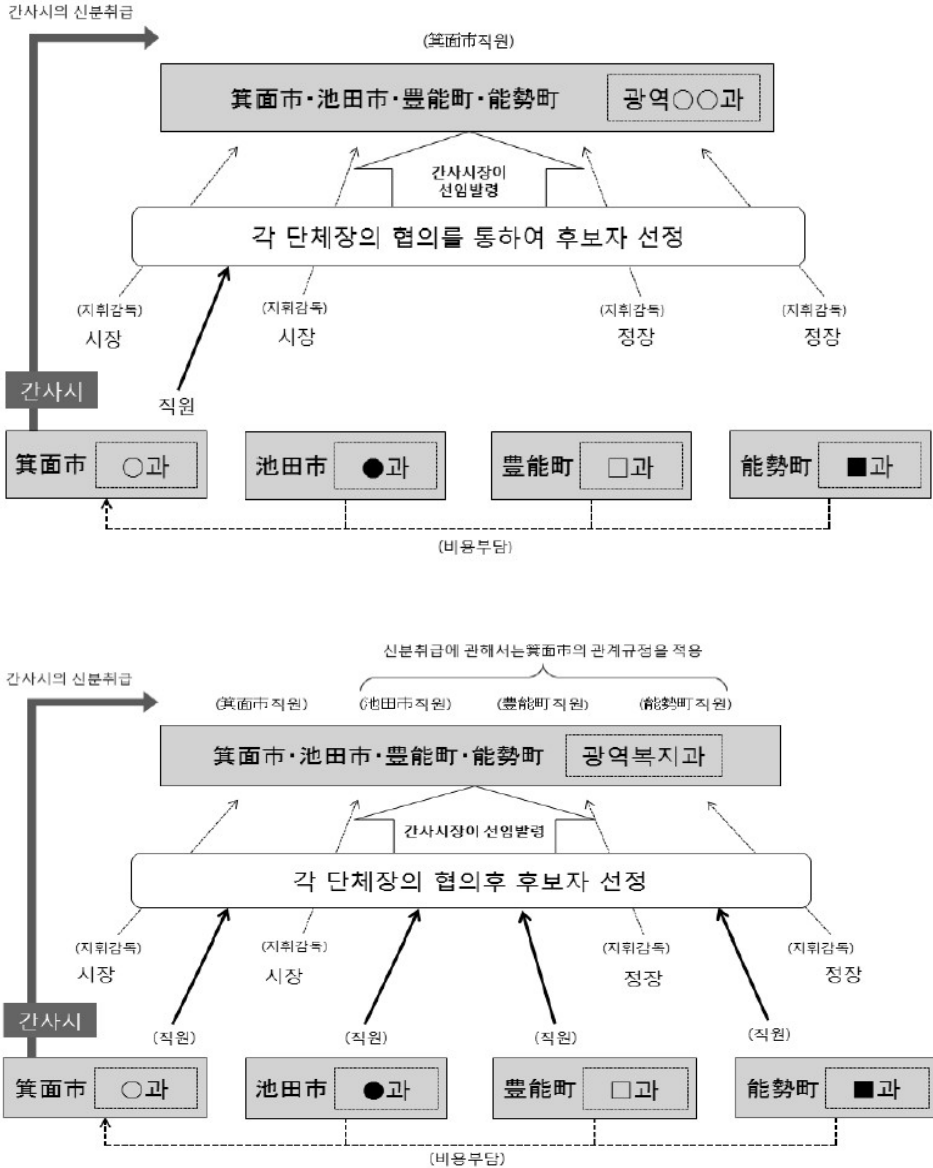
### 2. 추진체계

#### 운영개요

- 오카부의 4개의 시정촌에서는 이양된 사무를 중심으로 2가지 형태의 공동설치 방식(분담처리, 집중처리)을 채택하여 운영하고 있음
  - 분담처리방식 : 복지이외의 업무유형으로 채택
  - 집중처리방식 : 복지업무 중심으로 채택(예, 미노시에 광역복지과 설치)
  - 관리감독 방법 : 4개 시정촌이 공동의 지도감독권을 가지고 직접관여
  - 비용부담 방법 : 인건비를 제외한 대부분 비용은 미노시가 부담하되, 해당 지역의 사무를 중심으로 권한관계에 따라서 각각의 단체장이 책임짐

2) 이 기간동안 오사카부는 마을만들기/토지이용규제, 복지, 의료/보건/위생, 공해규제, 교육, 생활/안전/산업진흥 등의 부문에서 총 102개 사무 1,925조항을 이양하였다(권오철·강영주, 2015: 46 재인용).

<그림 2-1> 일본 오사카의 시정촌의 분담처리 및 집중처리방식



\* 출처: 2市2町広域連携研究会, 池田市·箕面市·豊能町·能勢町における共同処理センターの運営について(2011); 권오철강영주(2015: 48) 재인용

### 3. 권한관계 및 비용분담

- 권한관계는 미노시를 중심으로 비용을 지불하되, 위수탁 관계와 행정사무의 집행 및 권한에 대해서는 각 지역별 사무를 중심으로 시정촌 각자가 권한과 책임을 갖도록 부여하고 있어 권한관계에 따른 갈등이 크게 발생하지 않음
- 비용분담은 해당 사무의 처리에 대한 비용은 위탁-수탁관계에 있는 구성단체가 협의하여 부담하며, 그 방법은 위탁단체와 수탁단체가 규약으로 명시하고 있음
  - 기관의 공동설치시 구체적인 비용분담방법을 보면 미노시, 이케다시, 토요노정, 노세정의 경우 아래 표에서 보는 것과 같이 권한이양에 따라 받게 되는 이양사무교부금 비율을 기준으로 하여 소요경비의 부족분을 분담지불하고 있음

### 4. 성과 및 문제점

- 일본에서는 인구감소에 따른 지역위기감을 인지하고 있으며, 최소한의 기본생활권을 보장하기 위해서 공동설치, 사무위탁 등 협업수단을 적극적으로 활용하고 있음.
- 지자체 차원에서 행정인력에 대한 감축과 아울러 비용절감을 위해서 노력하고 있으며, 다양한 행정수요에 대응을 위해서 공동협업방식을 채택하는 데 있어서 거부감은 낮은 상황임
- 특히, 공동설치 방식과 사무위탁 방식은 복수의 주체가 존재하더라도 기존의 행정권한이 축소되는 것을 의미하는 것이 아니라 행정서비스의 효율적 제공을 위한 정책수단으로서 활용된다는 측면에서 긍정적으로 인식하고 있음
  - 다만, 공동설치 방식과 사무위탁은 의사결정을 내리는 데에 있어서 신속하게 처리하기에는 절차적 어려움이 있음



## 5. 시사점

- 일본 오사카부의 시정촌의 공동설치 사례가 우리나라 지방정부에 시사하는 바는 몇 가지로 요약해볼 수 있음
  - 일본은 공동설치 방식이 널리 확대되어 운영하고 있어 활용성이 높은 정책 수단임
  - 일본의 공동설치 방식을 통하여 행정의 효율화는 물론 기존 인력감축의 압력에 능동적으로 대응하기 위한 정책적 산물로서 이해할 수 있음
  - 일본의 공동설치 및 사무위탁의 확대에 있어서 지방공무원의 긍정적인 인식변화와 유연한 행정문화가 중요한 역할을 하고 있음
  - 일본은 지역의 인구감소에 능동적으로 대응하고 최소한의 기본생활권을 유지하기 위해서 공동설치 및 사무위탁을 적극 활용하여 대처하고 있음
- 일본사례를 통하여 우리나라의 지자체간의 협업조직 활성화를 위해서는 지자체의 단체장의 의지와 행정노력 뿐만 아니라 중앙정부의 적극적인 개입 및 정책적 지원이 필요함

<표 2-6> 한국과 일본의 공동대응방식의 차이점

구분		한국	일본
둘러싼 환경		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인구감소 예상(2030년)</li> <li>- 군 단위 지역 이미 시작</li> <li>→ 위기의식 아직 미흡(일부 학계 연구)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인구감소 진행형</li> <li>- 농촌지역중심 지방소멸론 대두 (국가적 위기차원의 대응전략)</li> <li>→ 행정협력 등 생존전략 활발</li> </ul>
지방 수준	제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인건비부족 중앙보전</li> <li>- 인력절감 등 효율화의지 미흡</li> <li>→ 지방공무원 지속적 증가</li> <li>○ 승진·보수연계</li> <li>- 부서 존재 중요</li> <li>→ 특히 기관공동설치는 논의조차 안됨(사무위탁 한정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역간 인건비 차등</li> <li>- 인력절감 등 다양한 효율화 수단</li> <li>→ 20년간 지방공무원 감소</li> <li>○ 승진·보수 비연계</li> <li>- 부서존재여부 영향력 작음</li> <li>→ 사무위탁, 기관공동설치 등 폭넓게 활용</li> </ul>
	문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역행정구역내 배타적 업무처리 관행</li> <li>- 중복투자관리 문제 다수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 효율적 실리주의 문화</li> </ul>
중앙수준		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 협업관련 비관여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공공위탁 적극지원</li> <li>- 중앙사업과 연계 (중심도시 정주권 사업)</li> <li>- 통계관리</li> <li>- 전국대상 문제점 조사·진단</li> </ul>
시사점		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 협업관련 범위 확대</li> <li>- 기관공동설치 등 협업 활성화 필요</li> <li>- 협업조직 모델 개발 및 확산 필요</li> <li>○ 관련조치(중앙정부적 차원)</li> <li>- 중장기적으로 지방공무원 인건비 지원, 인사제도 재검토</li> <li>- 지역행정구역내 배타적 업무처리 관행 탈피 인식개선</li> </ul>	

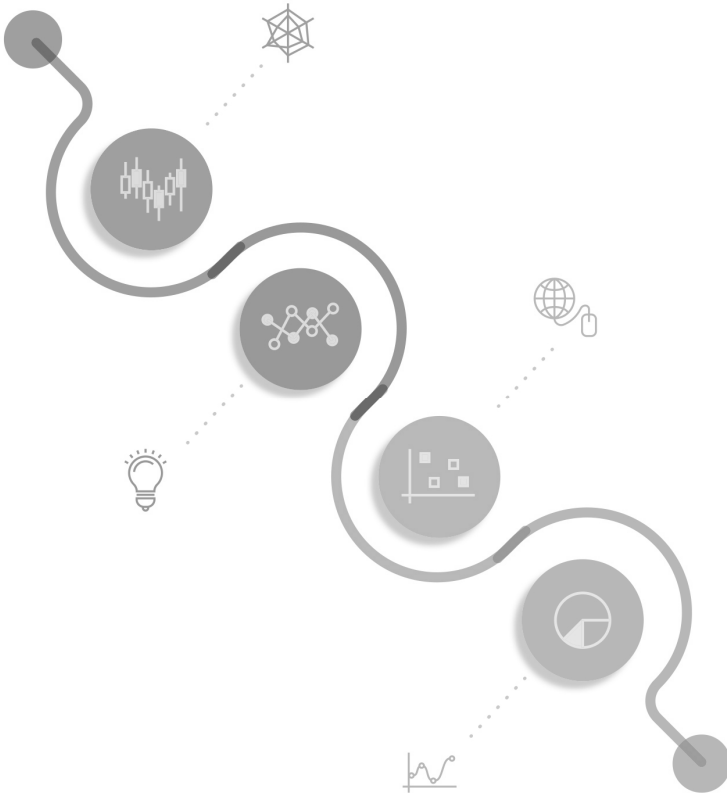
\*출처 : 권오철강영주(2015: 53)의 <표 3-13>을 참조하여 재작성

# 제3장 시설·인력 공동활용 관련 현황 및 사례조사

제1절 협력제도 운영 현황

제2절 사례 지역 조사

제3절 지자체 관계자 인터뷰 시사점





## 제 3 장

## 시설·인력 공동활용 관련 현황 및 사례조사

## 제1절 협력제도 운영 현황

## ○ 사무위탁

- 사무위탁의 실적은 1995년부터 2014년까지 총 57건이 이루어졌으나 그리 활발해 보이지는 않음

&lt;표 3-1&gt; 사무위탁 연도별 현황(1995-2014)

계	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
57	2	1	2	2	5	10	5	5	7	1	1	-	1	1	-	1	-	6	7	

- 다만, 혐오시설 분야인 상·하수도 처리, 생활폐기물 처리, 묘지시설 등은 사무위탁 비중이 72%를 차지하고 있음
- ⇒ 사무위탁 대상사무는 시스템적이고 집행적 업무의 성격이 강하고, 인근 지자체에 협조를 구해야 하는 업무(혐오시설)로 판단됨

&lt;표 3-2&gt; 사무위탁 분야별 현황(1995-2014)

합계	상·하수 처리	쓰레기처리	도로건설	기타
57	25	16	5	11

- 기관별로는 광역-광역간 17건으로 가장 많으며, 그 다음으로 광역-기초간이 8건이며, 기초-기초간 25건으로 나타난 것으로 보아, 대부분 기초-기초간이 사무위탁 비율이 50%차지하고 있음
- ⇒ 상대적으로 기초-기초간의 협업 가능성이 높을 것으로 판단됨

<표 3-3> 사무위탁 기관별 현황(1995-2012)

합계	광역-광역간	광역-기초간	기초-기초간
50	17	8	25

○ 행정협의회

- 행정협의회는 총 95개(2014년 기준)가 운영 중에 있으며, 이 중에서 광역단위 행정협의회는 17개, 기초단위 행정협의회는 78개가 있음
- 상정안건을 유형별로 살펴보면, 2004년도의 경우 총 358건(광역 17, 기초 341) 중 지역개발(55), 도로교통(34), 일반행정(16), 물관리(25), 재정(14), 비선호시설(19), 기타(195) 등으로 나타나고 있음

<표 3-4> 행정협의회 상정안건의 유형별 분류(2004년)

유형별	합계	지역개발	도로교통	일반행정	물관리	재정	비선호시설	기타
건 수	358	55	34	16	25	14	19	195

○ 지방자치단체조합

- 지방자치단체조합은 총 6개가 있으며, 부산·진해 경제자유구역청(2004), 광양만권 경제자유구역청(2004), 수도권 교통본부(2005), 대구·경북 경제자유구역청(2008), 지리산권 관광개발조합(2008), 지역상생발전기금조합(2010) 등이 있음
- 그동안, 수도권매립지운영관리조합(‘91.11.7)이 수도권매립지공사로 전환된 사례(‘00.7.22)가 있으며, 자치정보화조합(‘03.1.21)도 특수법인에서 현재는 한국지역정보개발원으로 전환(‘08.2.21)된 바 있음
- 한편, 본래 목적이 달성되어 해산된 사례가 있음. 대표적으로 부산·거제간 연결도로건설조합(부산광역시-경남도, ‘11.6.8)과 부산·김해경량전철조합(부

산광역시-김해시, '11.12.29), 황해 경제자유구역청(2008설립, '14.12.30 해산)이 해당됨

⇒ 조합과 관련되서는 그리 활발하게 운용되는 것 같지는 않음

<표 3-5> 지방자치단체조합의 설립현황(1995-2014)

조합명칭	구성원	목적	승인일자
부산·진해 경제자유구역청	부산광역시·경남도	부산·진해 경제자유구역내 각종 인·허가사무 및 외자유치 등	'04. 1. 20
광양만권 경제자유구역청	전남도·경남도	광양만권 경제자유구역내 각종 인·허가사무 및 외자유치 등	'04. 1. 20
수도권 교통본부	서울특별시·인천광역시·경기도	수도권 교통 광역교통 추진 운영	'05. 2. 4
대구·경북 경제자유구역청	대구광역시·경북도	대구·경북 경제자유구역내 각종 인·허가사무 및 외자유치 등	'08. 6. 10
지리산권 관광개발조합	남원·장수·구례·곡성·함양·산청·하동	지리산 인근 7개 시군 관광개발사업 공동 추진	'08. 9. 5
지역상생발전기금 조합	16개 시·도	수도권 규제 합리화 이익을 지방상생발전 재원으로 활용	'10. 5. 3

### ○ 협력사업

- 지자체간 협력사업은 지방자치제도 본격적으로 도입된 1995년 11건으로 시작되어 2014년에는 39건으로 점차 증가하고 있는 추세임

<표 3-6> 협력사업의 연도별 현황(1995-2014)

계	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
463	11	4	12	22	29	23	57	8	28	20	16	24	27	55	18	10	14	20	26	39

- 분야별로는 상수도관리 42건, 하수·폐기물처리 68건, 지역개발 156건, 행정기능 등 197건으로, 행정기능 위주로 점차 확대되고 있는 것으로 나타나고 있음

<표 3-7> 협력사업의 분야별 현황(1995-2014)

합계	상수도관리	하수·폐기물처리	지역개발	행정기능 등
463	42	68	156	197

⇒ 협력사업의 대상업무는 일상적이며, 집행적 성격이 강한 것으로 판단됨



## 제2절 사례 지역 조사

### 1. 빅딜형

#### 1) 혐오시설 공동활용 사례(춘천 ⇔ 홍천 윈-윈 전략)

##### ○ 사례 개요

- 춘천시에서는 화장장을 공동이용할 수 있도록 해주며, 홍천군에서는 가축 분뇨처리를 담당하도록 하여 상호간의 혐오시설을 공동활용한 사례라고 할 수 있음
- 홍천군은 자체 화장장 건립계획 수립하여 추진 중에 있었으나 대규모 예산이 소요되는 사업이고 주민갈등이 부담을 느끼고 있는 상황이었음. 당시, 홍천군민들은 인근지역 춘천시와 인제군의 화장시설을 주로 이용하고 있었으며, 높은 사용료 부담과 이용에 불편이 많았음
  - 당시 춘천 시립화장장 사용료를 춘천시민 70천원, 타 지역 700천원 부과하여 지역에 따라서 차등적인 비용부담하도록 되어 있었음
- 반면, 춘천시에서는 가축분뇨 공동처리장 건립에 있어서 지지부진한 상황이 이어지고 있었음. 당시, 자체 가축분뇨처리시설이 없어서 일일 50~60톤가량의 잉여 분뇨를 신속하게 처리하지 못하는 상황이 빈번하게 발생되었음
  - 춘천시에서는 가축분뇨 총 430톤 중에서 자체처리가 370톤만 퇴비로 활용할 수 있었으며, 남은 60톤은 별도의 처리방안이 없어 농경지내 과다 투여하거나 그대로 방치하는 행태가 발생됨
  - 이로 인하여, 인근 지역에서는 가축분뇨에 대한 악취발생은 물론 하천 오염까지 발생하여 주민 불편호소가 심각한 상황이었음

<표 3-8> 춘천의 가축분뇨 처리현황 (20두이상/1일)

(단위 : 톤)

구분	농가 (호)	두수	축 분 발생량	축분(퇴비)		비고
				자경지 이용	타경지 이용	
가축분뇨	324	17,808	430	369(86%)	61(14%)	

- 춘천시에서는 가축분뇨 공동처리장을 자체 건립하기 위해서 노력하였으나  
 번번히 주민들의 반대로 인해 사업자체가 철회된 상황이었음
  - 총 2회(2012.5., 2012.7.)에 걸쳐서 대상부지 선정 공모한 결과 신청자가  
 하나도 없었음
  - 또한, 관내 그린바이오 영농조합의 영농시설내에 가축분뇨처리시설 신설 추  
 진하였으나 지역주민 반대로 사업을 철회함(2012.8.~2013. 2.)

○ 실행과정

- 춘천시와 홍천군은 2008년부터 ‘춘천·홍청상생협력발전협의회’를 구성하여  
 정책협업시스템을 마련함
  - 이 협의회에서는 협업과제 발굴은 물론 사업별 실무협의회를 개최하여 두  
 지자체간의 지속적인 협력사항에 대해서 협의하고 있음
- 춘천시와 홍천군의 화장장 공동이용을 위해서 ‘화장장 공동건립 실무협의  
 회’를 구성(2012.5. 설치)하였으며, 화장장 이용 및 비용분담 방안에 대해서  
 협의하였음
- 또한, 가축분뇨 공동처리시설 이용을 위해서 마찬가지로 ‘가축분뇨 공동처  
 리 실무협의회’(2013.2. 설치)를 운영하여 주민과의 소통의 장 및 춘천시립  
 화장장 공동활용에 대한 주민의 소통·협의과정을 진행함

○ 추진성과

- ‘춘천·홍청상생협력발전협의회’의 ‘화장장 공동건립 실무협의회’와 ‘가축분  
 뇨 공동처리 실무협의회’를 통하여 지역주민들의 동의를 이끌어내고 상호  
 간에 협약을 추진하였음

- 2009년 8월에 지역 주민과의 혐오시설 공동이용 협약을 체결하였음. 두 지자체는 협의과정에서 지속적인 주민설명회와 면담을 추진한 결과, 향후 7년간 30억원 규모의 주민지원사업(연간 사용료 수익의 14%를 마을발전기금으로 조성, 화장시설 이용시 사용료 감면혜택 제공, 다양한 지역개발 및 소득증대사업 연차적 지원 약속 등) 약속하게 됨
- 2012년 11월 15일에는 춘천시립화장장 공동건립 협약 체결하였으며, 이듬해인 2013년 8월 6일 가축분뇨 공동처리 협약 체결하였음
- 춘천시와 홍천군의 협업사례를 통하여 지자체간 협업사업이 지자체와 주민간의 갈등을 예방하는 효과를 가졌으며, 지역주민의 불편상항 해소 및 경제적 부담을 대폭 경감시키는 계기가 되었음
  - 화장장 및 가축분뇨처리시설에 대한 조성사업비가 110~140억원이 소요될 것으로 예상되었으며, 연간 운영비도 12억원 절감할 것으로 내다보고 있음

## 2. 공동건립·공동이용형 : 다수 기초간

### 1) 춘천안식원 개원 (춘천시-홍천군 협약)

- 2014년 춘천시와 홍천군은 함께 사용하는 화장장인 춘천안식원을 개원
  - 2008년 홍천-춘천상생협력공동발전협의회를 통하여 화장장 공동건립 요청으로 시작된 사업임
- 당시 화장장 건립에 소요된 총 사업비가 197억원으로 춘천시가 145억원을 부담하고 홍천군은 29억원을 분담하는 방식으로 진행됨
- 춘천안식원은 홍천군에서 춘천시 방면으로 이동하는 교통소요기간이 20분 내외에 위치하고 있어서 홍천군과 춘천시 모두 쉽게 화장장을 이용할 수 있음
  - 조직 운영 : 춘천시에서 전담 운영
  - 예산 배분 : 춘천시와 홍천군 인구비율에 따른 시설공동투자, 시설운영은 춘천시 전담

- 조직 인력 : 춘천도시공사에서 위탁운영
- 지도 감독 : 춘천시 전담
- 중앙 지원 : 지자체간 100% 자율적 운영
- 지역 지원 : 단체장간 친밀도 높음. 춘천시와 홍천군은 지리적 인접성으로 인하여 자발적 협력 분위기 조성. 지역주민의 상생인식 작용

## 2) 서남권(전북) 추모공원 건립 및 운영

### ○ 사업개요 및 현황

- 위치 : 정읍시 감곡면 통석리 290번지 일원
- 사업기간 : `14.8.20 ~ `15.10.30 / `12.7.12(부지확정), `15.11.12(개원)
- 사업규모 : 부지면적 39,554m<sup>2</sup>
  - 화장시설 : 화장장 2,400m<sup>2</sup> (화장로 5기)
  - 봉안시설 : 봉안당 550m<sup>2</sup> (개인단, 부부단 3,870기)
  - 자연장지 : 자연장 22,230m<sup>2</sup> (잔디형, 수목형 4,000기)
- 운영인원 : 12명 (정읍 1, 김제·고창·부안군 파견직원 3, 기간제 8)
- 총사업비 : 15,350백만원 (국비 5,348, 도 1,082, 정읍 5,900, 고창·부안 3,020)
  - 2017년 사업비 : 771백만원(시비)
- 사업시행 : 공설화장장(정읍시, 김제시, 고창군, 부안군 4시군 공동시행) 봉안당·자연장지(정읍시 단독)
  - 김제시 사업비 29억원 분담조건 공동참여 협약체결 (2016.1.28.)
  - 화장장 조례개정 `16.4.1 김제 시민 관내요금 적용(30만원→7만원)
- 운영현황 (`15.11.13. ~ `17.4.23. / 528일간)
  - 화장장 : 6,584건 화장 (관내 6,033, 도내 344, 관외 187) / 1일 평균 12건 화장
  - 봉안당 : 1,408건 안장 (관내 923, 도내 460, 관외 25) / 1일 평균 2건 안장
  - 자연장 : 690건 안장 (관내 375, 도내 297, 관외 18) / 1일 평균 1건 안장

### 3. 여유시설 공동이용형 (3유형)

#### 1) 경북 문경-상주간 상·하수도 공동이용

##### ○ 사례개요

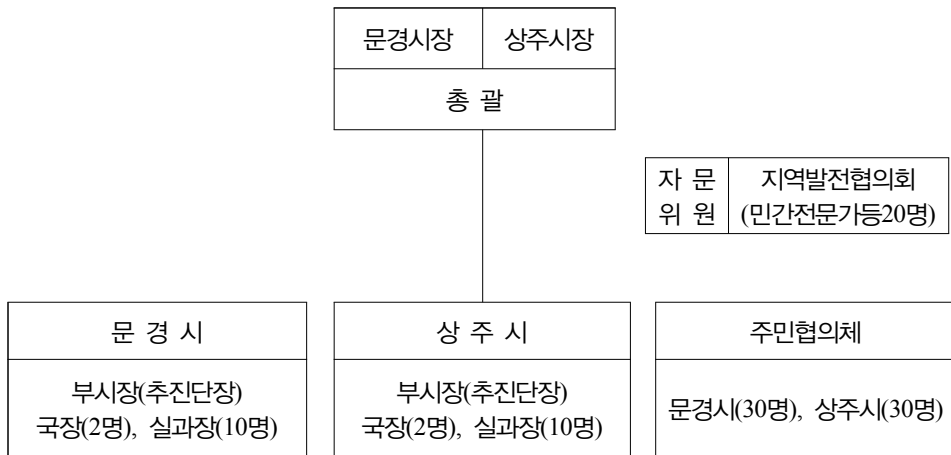
- 경북 상주시와 문경시는 정주생활권 자체가 동일하기 때문에 각종 지역현안을 공동사업으로 추진하는 데 있어서 상생협력할 수 있는 방안이 많은 지자체 중에 하나임
- 문경시와 상주시의 상생협력사업 중 산불진화용 민간헬기 공동이용은 1998년부터 시작하여 현재까지 지속되는 협력사업으로 이 부분에 대한 두 지자체간의 예산절감을 발생하고 있음
  - 연간 민간헬기 임차료가 총 8억에서 10억여원 내외로 비용분담은 상주시 55%이며, 문경시 45%를 분담하는 방식임(비용분담 기준은 순수히 임야 면적에 의거하여 배분된 산정기준임)
- 경북 문경시와 상주시의 상·하수도 공동이용은 상주시의 합창읍 상수도 공급부족과 수질 악화로 인한 급수난 문제를 해결하기 위해서 문경시에서 지방상수도 및 하수도를 공동이용하도록 한 사례임

##### ○ 현황 및 추진 필요성

- 당시 상주시는 상·하수도 공급시설을 건립하는 데 막대한 재정이 소요되기 때문에 문경시와 상생협력이 필수적인 상황이었음
- 두 지자체는 공청회와 주민설명회를 통하여 상호협약을 맺게 되었으며, 상수도공급시설과 통합하수종말처리장 건설까지 합의를 이끌어내게 되었음
- 문경시는 흥덕정수장에서 생산하는 하루 3만 5,000t의 수돗물 중 10%인 3,500t을 상주에 공급하게 됨으로써 상주시 합창읍과 이안면의 총 4,200여 가구가 혜택을 받게 되었음
- 상주시는 상수도 사용료로 문경시에 연간 6억 7000만원을 지급하고 있으며, 하수처리에 일일 3000~5000t의 하수를 문경 점촌처리장에서 처리
  - 합창읍 소재지와 점촌처리장은 5km 거리이며, 두 지역은 각각 독자적인 하수종말처리장 건설 및 운영을 계획했으나 공동 협력사업으로 예산을 절감

○ 추진과정

- 문경시와 상주시는 생활권이 동일하기 때문에 상·하수도 처리시설 이용과 관련해서는 지역공감대가 어느정도 형성되어 있음
- 상주시가 문경시에 상수도 공급요청하였으며, 주민과의 소통을 통한 협력 시도가 오늘날의 성과를 낳았음
- 특히, 상주시에 요청을 받은 문경시는 시의회와 지역주민들에게 주민설명회(문경시와 상주시 주민설명회를 각각 3회 실시)를 실시하여 주민들의 동의를 이끌어내는 노력하였음
- ⇒ 시설공동이용과 관련하여 기초의회와 주민들에 대한 충분한 소통 노력은 절차적 정당성을 확보하는 데 있어서 중요한 역할을 함
- 이후에는 문경시와 상주시가 상수도 공급시설 공동협약을 체결(2013.3.)하였으며 광역상수도 용수 공급사업 발주(2013.11.)하고 합창 정수장은 폐쇄 조치(2015.1.)하였음



○ 추진성과

- 문경시 흥덕정수장에서 생산되는 광역상수도 공급으로 상주시 주민 7,800여명이 혜택을 받았으며, 문경시에서는 연간 총 9억원대 상수도 사용료에

대한 수익증대 및 생산원가 절감하게 되었음

- 상주시 입장에서는 기존의 노후화된 취·정수장 폐쇄를 실시하여 연간 총 5억원 규모의 인건비 및 시설유지비를 절감하는 계기가 됨

## 2) 아산시 폐기물처리시설의 당진시, 홍성군 공동이용 사례

### ○ 사례개요

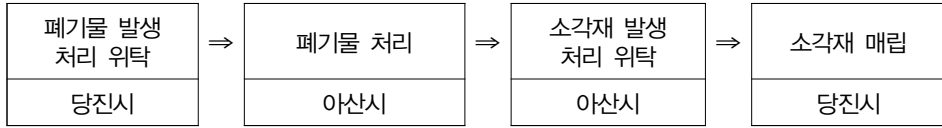
- 아산시, 당진시, 홍성군은 생활폐기물처리시설을 공동이용 협약체결을 체결하게 되면서 아산시는 일정부분의 수입(수수료 등) 발생하게 되었으며, 당진시와 홍성군은 생활폐기물 처리비용을 절감할 수 있는 계기가 마련됨
- 구체적으로 당진시의 생활폐기물은 아산시 생활폐기물 처리시설에서 소각하고, 소각재는 다시 당진시 매립장에 매립하는 방식임
- 홍성군에서는 화장장은 공동이용할 수 있도록 정책적으로 배려함

### ○ 추진 필요성

- 그동안 아산시 생활폐기물처리시설에서는 아산지역에 발생된 생활폐기물 소각용량을 100% 채우지 못하고 있는 상황이었음
- 생활폐기물처리시설의 소각용량은 200톤/일임에도 불구하고 아산시에 발생하는 생활폐기물은 140톤/일 내외에 그치고 있어 운영효율성이 떨어지는 상황임
- 아산시는 소각효율성을 높이기 위한 방안으로 외부에서 60톤/일을 확보하는 것이 필요하기 때문에 인근 지역으로부터 위탁처리 협약이 필요한 상황이었음
- 당진시와 홍성군은 생활폐기물을 아산시 생활폐기물처리시설에서 소각할 경우에는 자체 처리비용에 비해서 25.5% 정도 절감되는 것으로 나왔음

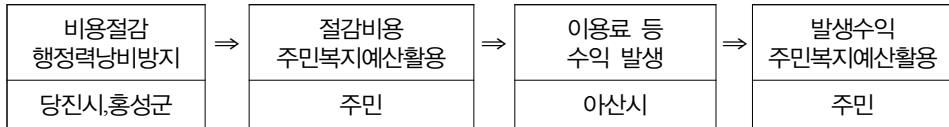
### ○ 실행방안

- 아산시, 당진시, 홍성군의 생활폐기물처리시설의 공동이용 방식은 아래와 같은 프로세스로 진행됨



○ 비용과 편익

- 아산-당진-홍성과 공동협약을 통하여 각 지자체 휴양시설 등 할인혜택 제공을 할 수 있으며, 3개 지자체간의 공동이용으로 인하여 발생하는 비용이 온전히 세외수입으로 확보할 수 있는 계기됨
- 아산-당진-홍성의 공동협약으로 인하여 연간 약 32억원의 세외수입이 발생됨(폐기물 반입 수수료 15억, 폐열판매 17억 등)
- 신규 생활폐기물 처리시설 설립을 둘러싼 지역주민과의 갈등을 예방할 수 있어, 단순히 비용절감 효과 뿐만 아니라 행정낭비를 방지할 수 있는 보이지 않는 편익이 발생됨



<표 3-9> 아산시가 얻는 편익

경제적인 측면	그 외
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 안정적인 수입발생 : 32억원/년</li> <li>• 폐기물반입수수료 : 15억</li> <li>• 스팀판매 : 17억</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소각장이 더 이상 혐오시설이 아니라는 인식확산</li> <li>• 소각장을 환경과학공원이라는 테마로 조성하여 혐오시설이라는 이미지 탈피(2012년 방문객 수 : 25만명)</li> <li>• 소각장에 곤충원, 장영실체육관, 동 사무소를 건립했으며 공원, 소규모 호수를 조성하였음</li> </ul>

\*출처 : 김건위(2014: 45) 재인용



&lt;표 3-10&gt; 당진시, 홍성군이 얻는 편익

경제적인 측면	그 외 ⇒ 가치가 비용절감보다 높음
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비용이 절감됨 : 3억~5억/년</li> <li>· 홍성 : 년 3억 절감</li> <li>· 당진 : 년 5억 절감</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대기오염 우려가 없어짐</li> <li>· 소각용량이 적을 경우 법적 제약이 많지 않아 대기오염에 취약</li> <li>- 폐기물 처리를 안정적으로 할 수 있음</li> <li>· 도시가 지속가능하기 위해서는 폐기물을 안정적으로 처리할 수 있어야 함</li> </ul>

\*출처 : 김건위(2014: 45) 재인용

#### 4. 상향식 시도 위임형 : 광역-기초간의 사항 (4유형)

##### 1) 부산·울산광역시 자치단체 연계·통합 희망 시설

###### 부산·울산 소방학교 통합 시설

###### ○ 부·울지역 통합 소방학교 운영(案)

- 기구 : 부산·울산 소방학교
- 조직 : 3과 7팀 55명(학교장 소방준감) ※ 현행 : 1과 1팀 34명(학교장 소방정)
- 기능 : 소방공무원 신입교육 및 전문교육, 의용소방대·일반시민 안전교육 통합관리
- 시설 : 구조훈련센터, 소방전술관, 본관 ※ 통합 시 교육생 식당 신설 필요

구분	국제수상구조훈련센터	소방전술관	본관
규모	지상2층 지하1층 연면적 1,093㎡	지상4층 지하1층 연면적 3,242㎡	지상4층 지하2층 연면적 3,894㎡

###### - 협업 희망 사유

- 시설증설 : 부산소방학교는 국제수상구조훈련센터\* 및 소방전술관을 완비 하였으나 자체 규모가 협소하여 교육수요 해소 등에 애로가 있으므로, 시설 증설을 통한 교육효과 극대화 도모

- \* 국제인증 전문소방인력 육성기관으로 지정되어 ORS/MMA수상구조과정, FAA항공 구조과정, IFSAC과정을 개설하여 운영중
- 예산 및 인력 절감 : 울산광역시는 자체 소방학교 부재로 전국 6개 소방학교에 소속직원 교육을 위탁하여 운영중으로, 별도 소방학교 신설 시 막대한 예산과 인력이 필요하므로, 기존 부산 소방학교에서의 통합교육을 통한 예산 및 인력 절감 필요

본청	부산	울산	본청	부산	울산
소방학교	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 소방정 학교장</li> <li>▷ 소방령 3, 소방경 6</li> <li>▷ 소방위 7, 소방장 4</li> <li>▷ 소방교 6, 소방사 7</li> </ul>	별도 조직 없음 (소방행정과 담당자 1명)	소방학교	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 소방준감 학교장</li> <li>▷ 소방정 3, 소방령 7</li> <li>▷ 소방경 14, 소방위 10</li> <li>▷ 소방장 10, 소방교 10,</li> <li>▷ 소방사 10</li> <li>※ 울산 파견 6 (경 1, 위 2, 장 3)</li> </ul>	

협업 희망 자치단체

- 울산광역시

기타의견

- 울산광역시와 통합하여 운영하기 위해서는 두 광역시의 규모에 맞는 크기의 시설·인력이 추가로 필요하나 새롭게 학교를 신설하는 것 보다는 경제적인 것으로 사료되며, 시민·공무원을 위한 재난현장 가상훈련 최첨단 시뮬레이션 훈련장을 설치하는 것이 요구됨

- 화재감식과 감정을 위한 화재실험연구팀, 도시재난 등 지역재난관련 연구를 위한 도시재난연구팀, 소방행정서비스의 품질향상을 위한 소방정책연구팀 등을 관할하는 부속 연구소를 신설하여 재난유형의 특수성과 다양성을 보다 체계적으로 연구하여 재난현장에 활용할 수 있다면 보다 큰 협의의 효과를 창출할 수 있을 것으로 사료됨

## 2) 충남 : 지방자치단체 도립공원관리 사무 통합운영

### 대상사무

#### ○ 도립공원관리 사무

- 충남 관할 지역 내 3개 도립공원(칠갑산, 대둔산, 덕산) 운영 중
- 충남 4개 시군(논산, 금산, 청양, 예산)에서 도립공원 관리 진행
- ※ 현 처리권자 공동사무(도-시군) / 관리 관련근거 : 자연공원법

[참고] 現 도립공원 관리인력 현황(단위 : 명)

구	계	논산	금산	청양	예산
총 계	31	7	3	15	6
일반직	4	1	1	2	
청원경찰	6	1		3	2
관리원	21	5(공무직3,기간제2)	2(공무직2)	10(기간제10)	4(공무직4)

※ 現 인건비 부담현황 : 일반직·청경[시·군비] / 공무직·기간제[도비, '16년 부담액 619백만원]

#### ○ 통합관리 희망사유

- 행정처리 결과가 2개 이상 시군에 영향을 미치며, 도 단위의 통일성 유지 필요
- 공원의 효율적 운영관리를 위해 도단위 광역규모 처리가 적절

### 협업 희망 자치단체

- 충남 산하 4개 시군 : 금산, 논산, 청양, 예산

기타의견

- 도내 3개 도립공원 통합관리를 위한 현장 인력\* 확충 필요.  
\* 일반직, 청원경찰, 기간제 근로자 등 기준인건비 반영

3) 특별사법경찰단 인력증원 및 협업모델 기준인건비 반영 건의

설치 배경(광역 특사경)

- 일반경찰(전문지식 부족) 및 시군(단속인력 및 수사역량 부족)의 경우 민생 침해사범에 대한 효과적 대응 곤란
- 특히, 식품·환경 등 시군에서 공통적으로 문제되거나 여러 시군에 걸쳐 있는 위법행위에 대한 체계적, 효율적 광역수사 필요

조직현황 및 증원 필요성

- 7개 수사팀, 거점별 11개 수사센터 운영, 6개 직무분야 수사·단속  
\* 인력현황 : 93명(도 25, 시군파견 68)  
\* 직무분야(6) : 식품위생, 공중위생, 환경, 의약, 청소년보호, 원산지표시 등
- 수사 연속성·전문성 확보를 위한 도 인력 확충 필요  
- 시군 파견직원 위주(73%)로 구성되어, 시군 우수인력 파견 기피 경향 및 파견직원의 잦은 교체로 원활한 수사업무 추진 저해

〈'16년 10월말 현재〉

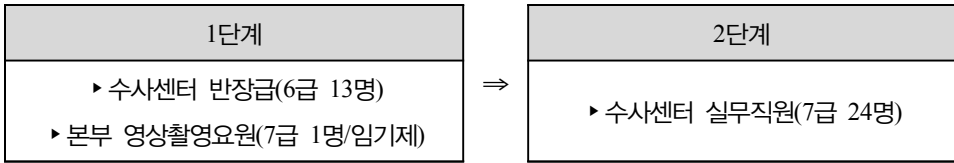
구 분	경기	서울	부산	인천
정원(명)	93(도25, 시군68)	120(시62, 구58)	25(시25)	23(시21, 구2)
시도 직원비율	27%	52%	100%	91%

- 시군 기준인건비 산정 시 인력 파견요인을 반영하지 않아, 시군 조직관리에 부담요인으로 작용
- 수사실적 홍보강화를 위한 영상촬영 기획·편집 전문인력 확보

- 식품범죄 소탕작전 지속 추진에 따라, TV방송보도 및 동행취재 건수 증가 및 특사경 활동성과 전문적 기획 홍보 필요

\* (TV방송) '14년 67건 → '16년 89건, (동행취재) '14년 0건 → '16년 11건

□ 필요인력 : 단계별 확대 ... 소요인력 38명(6급 13, 7급 25)



※ 현재 11개 수사센터 24개반 운영, 11개반에만 道 6급 1명씩 배치(道 7급은 없음)

※ 건의사항 : 우선적으로, 6급 13명, 7급(임기제) 1명 증원 요청

□ 특사경 활성화를 위한 제도 개선 방안

○ (1안) 도 특사경에 시군 인력을 파견할 경우 해당 인력만큼 시군 기준인건비 반영

\* 중앙-도 인사교류 시, 해당인력에 대한 도 기준인건비 일부 반영

○ (2안) 특사경 광역단위 업무수행을 위한 시군 파견인원을 도 정원으로 이체, 해당 인력은 도 자원으로 전환

○ (3안) 광역 특사경 전담조직이 국단위급(시군 파견 인력 포함) 규모인 경우, 예외적으로 국장급 직위 정원외 별도 승인

## 5. 기초간 협의형(의결기관 포함 등); 2유형 +(or) 의결기관 +(or) 광역(중앙)조정

### 1) 천안·아산 복합문화정보센터 건립사례

#### □ 사례지역 개요

- (가칭)천안·아산 복합문화정보센터는 천안시와 아산시가 공동으로 건립하는 공공문화복지시설로서, 2014년 지역발전위원회의 생활권 선도사업으로 선정된 바 있음
  - 사업 대상지의 행정구역상 분류는 천안시이지만 이 지역은 KTX 천안아산역과 마주하며 천안아산 신도시와 인접하여 위치
  - 그러나 KTX 천안아산역 명칭 관련하여 두 지자체간의 갈등이 봉합되지 못한 상황에서 택시영업권을 두고 갈등이 발생하고 있어 여전히 갈등의 불씨가 남아 있는 상황임
  - 두 지자체간의 지역협력사업으로서 지역발전위원회 선도사업인 천안·아산 복합문화정보센터사업을 2017년 12월 착공예정으로 진행중임
  - 그럼에도 불구하고, 천안시와 아산시가 전국 최초로 생활권행정협의회를 설치하였으며, 두 지자체간의 시내버스 요금을 통일(2016년 시행)하고, KTX 천안아산역 택시영업권 조정, 문화체육시설 및 천안 화장장 공동이용, 시티투어버스 운영 등 다양한 방안을 논의하고 있음

#### □ 대상지 개요

- 천안아산 복합문화정보센터는 충남 천안시 서북구 불당동 1282번지 일대에 조성할 계획이며, 사업기간은 2015년부터 2017년 12월말까지로 되어 있음
  - 총 사업비는 233억원(국비: 29억원, 도비: 11억원, 시비: 148억원, LH공사: 45억원)이 소요되는 건설사업임
  - 이 센터는 대지면적 13,293㎡에 지상4층과 지하1층 규모의 도서관, 통합관제센터, 상생협력센터를 포함하고 있으며, 주로 신도시 주민들의 생활편의

및 행정서비스(공공행정, 교육문화서비스 등) 제공하고 두 지자체간의 상생 협력 할 수 있는 교류의 장을 마련하기 위한 사업임

#### □ 두 지자체간의 갈등 사례

- ① KTX 역사명칭, 택시영업권, 종합유통센터 건립을 둘러싼 갈등
  - 천안시와 아산시는 KTX역사명칭을 둘러싼 갈등을 계기로 이 지역에서는 택시영업권 문제, 농협중앙회 유통센터 건립 문제 등 다양한 갈등이 발생되었음
    - KTX천안아산역이 개통하면서 역사명칭을 둘러싼 두 지자체간의 갈등이 심각한 상황이었으며, 당시 국토교통부의 역사명칭선정위원회에서 ‘천안아산역(온양온천)’으로 결정하게 되면서 두 지자체간의 갈등이 일단락 되었음
    - 천안아산역의 택시영업권과 관련해서 아산시 택시업계는 천안과 아산 전 지역을 공동 영업권을 하자는 주장과, 천안시 택시업계는 KTX 천안아산역만을 공동영업권을 보장하는 것이 바람직하다는 주장을 하고 있어 갈등이 발생함
    - 농협중앙회의 종합유통센터 건립에 있어서 아산지역 신도시내에 단독으로 아산농산물 종합유통센터를 건립하고자 움직임이 발생하면서 갈등이 발생함. 이에 대해서 천안시는 재래시장 및 동네상권이 침체할 수 있다는 이유로 반대하였음
  - 두 지자체는 이 지역에 갈등이 첨예하게 발생하게 되면서, 이를 해결하기 위한 수단으로 생활권 선도사업을 추진하게 되었음
- ② 천안아산복합문화정보센터 건립과정에서 나타난 갈등
  - 천안아산복합문화센터는 공공도서관의 필요성과 U-서비스센터 이전문제가 맞물리면서 진행된 생활권 선도사업임. 하지만 건립되기까지 오랜시간 동안 갈등이 발생하였음
    - 당시 아산의 신도시 내에는 공공도서관 이행되지 않으면서 입주자 대표자

- 를 중심으로 천안시, 아산시가 공동으로 도립도서관추진위원단을 구성하여 충남도청과 LH공사에 공식적으로 도립도서관 건립을 요청하게 되었음
- 충남도청은 이미 내포신도시에 도립도서관이 설립할 예정이기 때문에 추가적인 도립도서관 건립은 어렵다는 입장을 밝힘
- 또한, 아산역 지하에 설치된 배방지구 U-서비스센터가 잦은 소음과 진동으로 인하여 시설과 장비의 내구성이 점차 저하되고 있어 이전이 필요한 상황이었음
- 이에 두 지자체간의 협업의 필요성을 인지하고 도서관 및 U-서비스센터가 포함된 천안·아산 복합문화정보센터 건립사업을 진행하게 되었음
- 그러나 2014년 11월 천안시의회에서는 천안아산 복합문화정보센터 건립동의안 자체가 미흡하며 절차상의 문제점을 제기하면서 보류하게 되어 주민들의 실망감은 커지게 되었음
  - 당시, 천안시의회는 해당사업의 대상부지가 천안시 소유이지만 인근 아산배방신도시와 더 가깝기 때문에 천안시민보다는 아산시민이 더 많이 이용할 것으로 판단되어 이의를 제기하였음
- 그럼에도 불구하고, 천안시 담당공무원의 적극적인 설득노력과 생활권 선도사업의 상징성의 의미를 부여하면서 천안시의회에서는 원안가결로 결정하게 되면서 사업이 본격적으로 시작하게 되었음
- 두 지자체간의 협의를 위한 규약 마련
  - 천안·아산 생활권행정협의회 규약 제5조(기능)의 협의범위는 다음과 같음

**<천안아산 생활권행정협의회 규약 제5조(기능)>**

- ① 산업, 문화, 관광, 교통 등 분야별 지역 연계 개발에 관한 사항
- ② 양 시의 현안사업 해결을 위한 공동대응 및 홍보에 관한 사항
- ③ 양 시 상호간의 자료, 정보, 기술의 교환과 지역 화합에 관한 사항
- ④ 양 시의(민간단체 포함) 각종 축제·행사 참여 등 교류 활동에 관한 사항
- ⑤ 지역 농·특산물 공동판매를 위한 판촉활동에 관한 사항
- ⑥ 행정구역 경계관리 등 사무의 협의·조정 또는 공동처리에 관한 사항



- ⑦ 주요 연결도로 등 도로망의 신설, 변경, 확장, 포장, 관리 등에 관한 사항
- ⑧ 인접지역의 공공시설·공원 등의 설치 및 관리 운영에 관한 사항
- ⑨ 기타 광역 개발 및 광역 행정수행 상 필요한 사항
- ⑩ 그 밖에 협의회의 협의를 거치는 것이 바람직하다고 인정하는 사항

- 지금까지 이 행정협의회를 통해서 총 7차례 협의회가 진행되었으며, 그 성과로 천안아산상생협력센터 건립, 시내버스 단일요금제 및 공동노선 운영, 조류인플루엔자 대응 공동매뉴얼 제작 및 용역수행 예산 공동편성, 광역버스 시스템 구축, 시티투어상품 공동개발 등이 있음(세계일보, 2017.12.21.)

#### □ 운영 및 관리방안은 조례로서 제정

- 천안·아산 복합문화정보센터는 현재 건립 중에 있어서 이를 관리 운영하기 위한 상생협력센터 설치 조례를 제정하였으며, 제5조와 제7조에 의거하여 자치단체조합 형태로 운영하는 것으로 결정함

#### <천안아산상생협력센터 운영 및 관리 조례>

2017.12.21 조례 제1691호

제4조(센터의 구성 및 운영 등) ① 센터에는 사무를 처리하기 위하여 상생협력팀, 도서관팀, 도시통합운영센터를 둔다.

② 상생협력팀 및 도서관팀은 「지방자치법」 제159조 제1항에 따라 설립한 천안아산상생협력센터 관리조합(이하 “조합”이라 한다)에서 운영하고, 도시통합운영센터는 양시 소속 기관의 지휘를 받아 운영한다.

③ 센터의 장은 조합장과 도서관장을 겸직한다.

제7조(센터의 운영 등) ① 센터의 운영재원은 양시 분담금, 정부지원금 및 그 밖의 수입금 등으로 한다.

② 센터의 운영에 필요한 경비는 양시가 각각 50퍼센트씩 부담하는 것을 원칙으로 하며, 특정사업 시행에 따른 사업비 부담기준은 양시가 협의하여 결정한다.

③ 센터의 운영비 편성 및 지출은 조합에서 정한다.

④ 센터에 파견된 양시 직원의 인건비는 해당 직원이 소속된 시에서 지급한다.

⑤ 센터장은 지방회계법 등 관계법령에서 정하는 바에 따라 예산을 집행하여야 한다.

□ 명확한 역할분담

- 천안아산상생협력센터는 크게 상생협력팀, 도서관팀, 도시통합운영센터 등이 있으며, 지방자치단체 조합형태로 구성되었음
- 천안시와 아산시는 상호간의 50:50 비용부담하는 것을 원칙으로 삼았으며, 특정사업에 한해서는 두 지자체간의 상호 협의하여 결정하도록 제도화하였음
- 상생협력센터의 운영비 편성과 지출은 조합에서 정하도록 되어 있으며, 센터의 장은 조합장과 도서관장을 겸직하도록 하였음
- 그리고 상생협력센터의 내부구성원 해당 지자체 공무원으로 구성하고 인건비는 소속된 지자체에서 부담하는 방식으로 채택하도록 되어 있음

### 제3절 지자체 관계자 인터뷰 시사점

- 기초지자체간 협의·조정할 조정자가 마땅치 않아 중앙 및 광역차원에서 업무를 수행하기를 희망하는 경우가 많은 것으로 판단됨
  - 이는 중앙부처의 가이드라인과 조정자 역할의 강화가 필요함을 시사
  - 여기에 인력증원을 거의 대부분이 요청하고 있는 상황임; 우리의 재정상황 등을 고려하여 이는 신중히 대처할 필요가 있음
- 지자체간 시설·인력의 공동활용에 대한 인식·행태의 변화 필요
  - 지자체간 시설·인력의 공동활용에 부정적·소극적인 인식 및 태도를 보이는 것은 여러 문제들의 원인일 수 있으므로, 이에 대한 행태적 접근 방식을 고려하여 제도적 보완 및 조직행태관리를 모색하는 방향이 요구됨
- 중앙정부차원의 제도적 보완 및 평가체계 마련
  - 지방자치단체에서의 조례 및 규칙 등 제도적인 보완 및 관련 지침에 의거한 행태적인 보완만으로 충분히 성과를 얻기 어려운 것은 사실임
  - 따라서 중앙정부차원에서의 관련 법률 제정 및 운영성과를 피드백하기 위한 평가체계 마련 등이 함께 이루어져야 상호간의 시너지 효과를 극대화할 수 있음
- 지자체간 시설·인력의 공동활용의 대상기능 추출은 일반적으로 다음 두 가지 단계를 거쳐 진행될 수 있을 것으로 사료됨
  - 지자체의 정책판단 영역이 협소하고 집행적 성격이 강한 업무 가운데에서 규모의 경제로 통합·공동 운영시 효율성이 제고될 수 있는 동종·유사 사무·시설



# 제4장 시설·인력 공동활용 모델 개발

제1절 시설·인력 공동활용의 유형화 준거

제2절 시설·인력 공동활용의 적용가능 대상

제3절 시설·인력 공동활용 모델의 대상구분

제4절 시설·인력 공동활용 협업조직 모델

제5절 시설·인력 공동활용 협업조직 모델  
적용(시나리오) : 송파, 성남, 하남 도서관 사례





## 제 4 장

## 시설·인력 공동활용 모델 개발

## 제1절 시설·인력 공동활용의 유형화 준거

- 지자체 공공서비스 시설은 해당 지역의 공공서비스를 생산, 공급, 전달하는 공간적, 물리적 실체라는 특성이 있음
- 민선 지자체장의 시대이니 만큼 주민만족을 위해 공공서비스 시설의 특성에 따라 공동활용의 선호가 다를 것임
- 첫째, 공간적 차원에서 특정지역의 지리적, 공간적 범위 내에서 설치되어 거리가 넘어서면 주민의 혜택이 줄어들게 됨
  - 민선시대이니 만큼 해당 지자체에 공공서비스 시설을 많이 설치할 가능성이 높으나, 공동이용에 대해서는 꺼릴 가능성이 높음(해당 지자체장의 업적)
  - 하지만 물리적으로 근접한 지자체들이 공공시설을 공동으로 이용하는 것은 예산낭비를 막고 능률적 행정이 가능해지기 때문에 국가적 차원에서는 효율성이 증대됨
- 둘째, 시간적 차원에서 이용빈도가 많은 경우, 가령, 체육시설 등은 해당 지역에서 이용빈도가 높을 것이며, 그렇지 않은 경우, 가령 화장장 등은 그만큼 이용빈도가 낮을 것임
  - 이용빈도의 多少에 따라 주민들이 해당 지자체에 시설이 많이 있을 것을 원할 것이며, 이에 따라 민선 지자체장은 그만큼 공동이용을 꺼려할 가능성이 큼
  - 공공서비스 시설은 크게 선호시설(이용빈도 多)과 비선호시설(이용빈도 少)로 구분될 수 있는데, 비선호시설의 경우 해당 지자체에 입지하는 것을 꺼리고 타 지자체와 공동으로 이용을 원할 가능성이 높음

## 제2절 시설·인력 공동활용의 적용가능 대상

- 첫째, 광역자치단체 상호간 협업조직으로는 이 고려대상으로 직속기관들의 기능을 살펴볼 필요가 있음
  - 현재 지방자치법 제113조에 의거하면 “지방자치단체는 그 소관 사무의 범위 안에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 자치경찰기관(제주특별자치도에 한한다), 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다.”고 규정되어 있음
  - 이들 각각의 기관은 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 의거하여 기관별 기구설치 기준, 기준인건비 적용, 조직정원 등 세부사항을 규정하고 있음
  - 즉, 광역단위의 지방농촌진흥기구·지방공무원교육훈련기관·자치경찰단·보건환경연구원·보건소·지방소방학교·소방서와 공립의 대학·전문대학등이 해당됨(‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, 제2조 5항)
  - 아울러, 지방자치법 제151조 제1항에서는 “지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다.”고 규정하고 있어 지자체간의 협업을 할 수 있도록 제도적인 기반은 형성되어 있다고 볼 수 있음
  - 그럼에도 불구하고, 직속기관에 대한 협업한 사례는 없는 상황이며, 향후 교육훈련 기능, 시험연구기능, 중소기업 육성 기능 등은 규모의 경제성을 고려하여 적극적인 검토가 필요함
- 둘째, 광역-기초간 협업조직 대상으로 인사위원회 기능을 들 수 있는데 지방자치단체장의 고유권한으로 되어 있는 기능
  - 일본의 공평위원회 사례에 나타나듯이 모든 기초지자체가 의무적으로 설치해야 하는가에 대해서 근본적인 재검토가 필요함



- 광역-기초간의 운영효율성 측면뿐만 아니라 지방인사행정과 관련된 사항이기 때문에 인사의 공정성이 문제가 제기될 수 있음. 현재, 인사의 공정성을 확보하기 위한 수단으로서 인사위원회 구성하여 운영하고 있으나 실제 제한적인 역할만 수행하고 있어 여전히 심각한 문제가 존재하고 있음
- 셋째, 기초지자체간의 협업조직이 가능하기 위해서는 <표 4-1>과 같이 환경, 교통, 생활편의, 지역경제 및 지역개발, 일반행정 분야에 있어서 기능 중심으로 관리업무를 우선적으로 고려해볼 수 있음
  - 여기서, 지자체간의 정책방침이나 규모의 경제성 등을 종합적으로 고려하여 결정되어야 할 사안임. 즉, 지자체 접근성 및 주민선호에 따라 선호시설 등은 해당 지자체에서 협업을 꺼릴 가능성이 높으며, 이에 따라 협업조직이 정착되기 용이치 않을 수 있음
  - 이에 반해 비선호시설인 가령, 화장장의 경우는 접근성이 그리 중요치 않으며, 지자체간 이에 대한 설립 등을 꺼릴 가능성이 크기 때문에 기존 화장장을 갖고 있는 지자체와 협업조직이 가능할 수도 있음

### 제3절 시설·인력 공동활용 모델의 대상구분

- 시·공간적 차원을 4가지 유형으로 구분하면 다음과 같음
  - 공간적으로 접근성이 높고, 이용빈도가 많은 경우, 대표적으로 생활편의시설 (도서관 등)로서 이에 대해서는 시설공동활용이 용이치 않을 것으로 판단됨



- 공간적으로 접근성이 높고(정책판단영역이 큼), 이용빈도가 적은 경우, 대표적으로 지역경제 및 지역개발 관련 시설(촬영장 등)로서 이에 대해서는 시설공동활용이 용이치 않을 것임
- 공간적으로 접근성이 낮고, 이용빈도가 적은 경우, 대표적으로 환경분야시설로서 이에 대해서는 시설공동활용이 용이할 것임
- 생활편의시설의 경우, 인접해 있을 가능성이 높을 경우, 협업조직의 대상으로의 조직화가 용이치 않더라도, 가령, 지자체간 협력(MOU체결)을 통해 주민 누구나가 이용할 수 있는 방안이 모색될 수 있음(이하에서 설명하는 5유형으로 협업조직 구성 가능)
- ex. 지자체간 정보공유를 통해 생활권이 일치하는 지자체 주민들이 이용할 수 있도록 할 수 있음

## 제4절 시설·인력 공동활용 협업조직 모델

- 상기에서 시·공간적으로 시설인력공동활용의 유형화와 더불어 대상사무를 제시하였는데, 여기서는 구체적인 협업조직 모델을 제시하고자 함
- 앞서 지자체의 정책판단의 영역이 협소하고, 주민의 이용빈도가 적은 업무 가운데에서, 지자체의 시간적·공간적 변수에 따라 시설·인력 등에 대한 공동활용 모델 설계가 가능할 것으로 판단됨
  - 따라서 각 기초자치단체에서 동일 기능을 수행하고 있으나, 개별 업무량은 미미할 경우가 그 대상이 될 수 있음
  - 관할에 따라 사무의 내용이 상이하지 않은 대규모 시설·사업 등 (예: 시설 물 관리, 상하수도 처리 등 환경분야 등 )

### 1. 기존의 협업 형태

- 기존 협업관련 조직유형은 다음과 같이 크게 3가지로 구분될 수 있음
  - 조직 설립(조합 등)
  - 위탁에 따른 1개의 지자체가 전담
  - 신유형 (서로간 조직을 유지한 채, 인력수 조정 필요)
    - 시대적 상황 : 지자체간 조정이 용이치 않을 것에 대한 대비가 필요하며, 국가 전체적으로 보았을 때, 효율성 증대가 필요
    - 장점 : 새로운 조직설립에 따른 비용 감소
    - 단점 : 인력수 조정에 민감할 경우, 꺼려할 우려

<표 4-1> 협업관련 조직운동 체계

구분	내용	장점	단점
특정자치단체 및 공공기관 위탁	대표 자치단체 및 자치단체 기관에 위탁 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요 사업에 대한 종합적, 통일적 전담 수행 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재원 분담율에 따라 운영과 정상 왜곡 현상 발생 우려</li> <li>특정 자치단체 및 공공기관 선정에 따른 갈등 발생</li> <li>자치단체 간 갈등 발생 시 조정, 해결을 위한 위원회 필요</li> </ul>
사회적 기업 등 민간기구 위탁	각 분야에 특화된 법인 및 단체에 위탁 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간위탁을 통한 자치단체의 부담 및 행정업무 역량 절감</li> <li>지역 취약계층에 직접 일자리 제공으로 서민 생활 안정 및 고용 유발</li> <li>지역의 사업 관련 협회 및 동호회 등 향후 발생하는 사용료의 일부를 재투자</li> <li>추후 수탁단체 등을 마을기업 등의 창업으로 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업관리를 위한 전문성 미흡으로 전문가와의 공조를 통한 관리 필요</li> <li>민간기구의 수익성 창출을 위해 연계사업의 목적과 다른 특정 분야에 치중한 사업 관리 발생</li> <li>위탁계약기간의 체결(5년)과 연계협력 사업기간과의 불일치 발생</li> </ul>
자치단체 개별 추진	자치단체별 관리부서 및 사업소 활용 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>자치단체별 분리 관리로 절차 및 이해조정 용이</li> <li>설립 및 관리절차가 간편하여 관리기구 설치에 유리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연계협력 사업 목적 실현을 위한 통합관리 곤란</li> <li>연계협력사업의 체계적인 사업 추진 및 자치단체간 협력체계 미흡</li> <li>연계협력사업 목적과 부합되는 자치단체별 주기적 점검 필요</li> </ul>
협업조직 (신유형; 인구감소대비형)	지자체간 연계 조직운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>자치단체간 정책적 신뢰를 바탕으로 한 기구 운영</li> <li>사업 목적에 맞는 전반적, 통일적 진행 용이</li> <li>지속적인 교육 및 컨설팅을 통한 사업의 진행 용이</li> <li>자치단체간 협력으로 인한 범위의 경제 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자치단체 간 갈등 발생시 조정대안 필요</li> <li>자치단체간 상이한 입장으로 연계협력 목적 실현을 위한 갈등 발생</li> <li>자치단체 간 갈등 해소를 위한 조정시스템 필요</li> <li>사후관리 전 과정에 대한 매뉴얼 보급 필요</li> </ul>

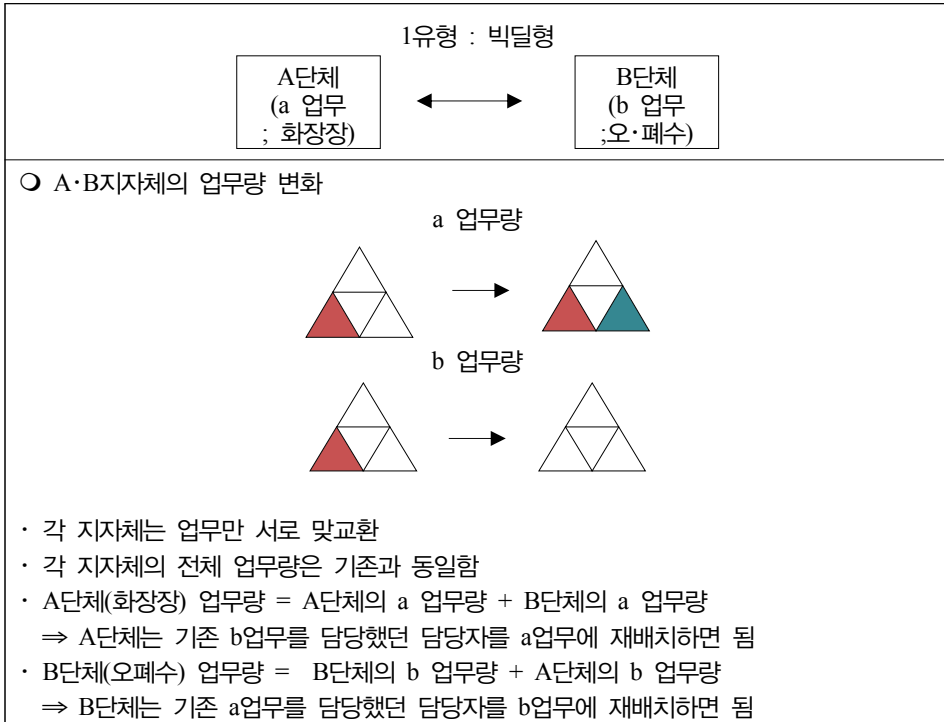
\*출처 : 지역발전위원회농림수산식품부(2013); 김송이(2014: 134) 수장보완

## 2. 인구감소에 대비한 협업조직 모델화

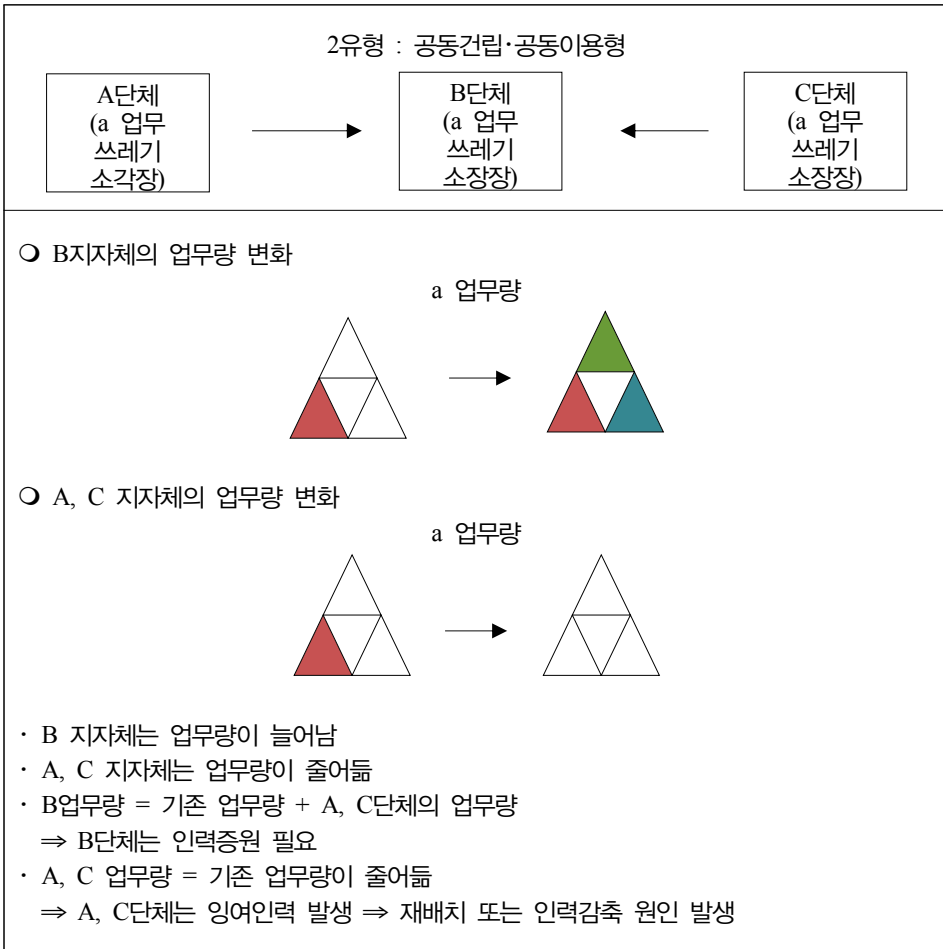
- 새로운 조직설립에 따른 인력 및 비용증가를 지양
- 기존 인력 범위내에서 재배치 또는 업무조정을 전제
- 시스템화 되어 있는 집행적 업무를 중심

### ○ 1유형 (빅딜형)

- A↔B (맞교환 방식)
- 가령, 화장장과 오·폐수처리장을 서로 사용가능하게 하는 방식
- 조직적 측면에서 업무량은 1개의 업무가 증가한 만큼 1개의 업무량이 감소해서 전체적으로 업무량이 늘어나지 않음
- 조직에서 담당인원의 재배치만 필요



- 2유형 (공동건립·공동이용형) ; 광역 쓰레기 소각장, 화장장 등
  - A→B←C (한 지자체에 업무를 위임하는 유형)
  - 한 지역에 시설을 공동 건립하고, 이용은 각 지자체가 하게 됨
  - 조직적 측면에서는 3가지 조직운영 유형이 가능함
    - 조합설립 : 새로운 조직 설립
    - 위탁 : 가령, 1개의 지자체에서 2개의 지자체에서 위탁비용을 받고 처리
    - 신유형 : (A ↓, B ↑, C ↓) 업무량 감소에 따른 인력수 변화가 예상됨



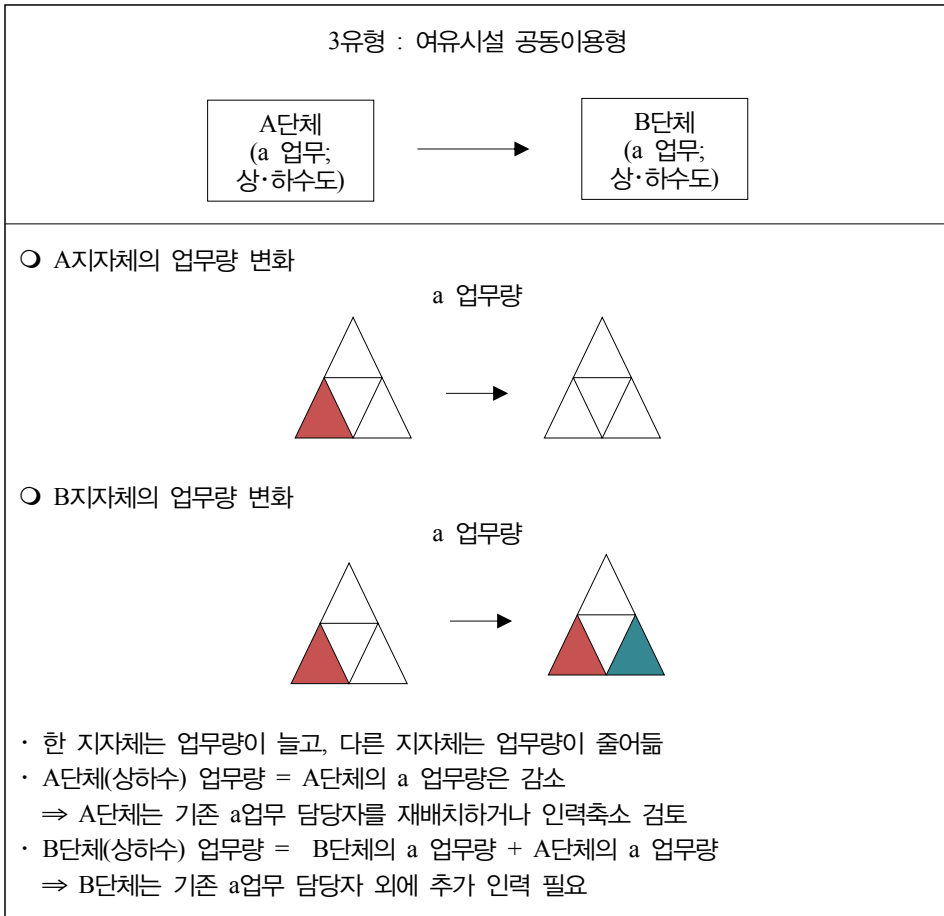
- 인구감소에도 불구하고 공무원 수 증가는 인구규모와 관계없이 해당 행정구역내에서 모든 행정을 배타적으로 수행하는 ‘지방행정의 종합성 원칙’에 기인함(권오철·강영주, 2015: 24)
  - 때문에 지자체 공무원들의 경우 인구규모에 관계없이 행정수요증가에 따라 공무원수의 증원이 필요하다는 논리임
  - 그러나 인구감소와 함께 지방공무원수를 지속적으로 감소시켜온 일본의 경우와 비교하면 인력수 증감에 대한 검토가 필요함
- √ 지자체 인터뷰에서 한 공무원은 시설이 설치되면 반드시 인력과 비용이 증가하게 되어 있음을 강조했다

### ○ 3유형 (여유시설 공동이용형)

- A⇒B
- 예: 상하수도 공동활용
- 경북 문경(여유시설 없음) - 경북 상주(여유시설 존재) 사례

- 문경시와 상주시는 지리적으로 인접한 지자체로서 동일한 생활권을 형성하고 있음
- 당시, 문경시는 상하수도 공급시설이 존재하고 있으나 상주시에서는 상하수도 시설을 신규 설치해야 하는 상황에서 재정부담이 가중되고 있는 상황이었음
- 문경시와 상주시는 공청회와 주민설명회 등을 통하여 지역적 공감대를 형성하고, 두 지자체간의 상호협약 방식을 통하여 상수도공급시설과 통합하수종말처리장을 건설하기로 결정하였음

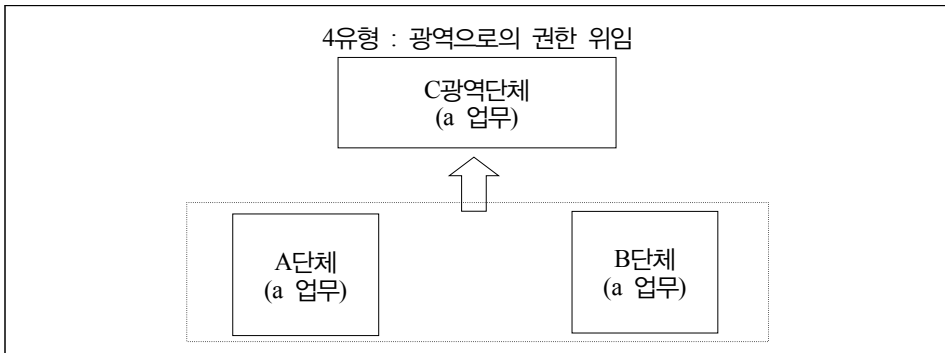
- 조직적 측면에서 신유형 적용가능





○ 4유형 (광역으로 권한위임)

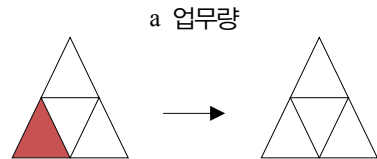
- 다수의 기초 지자체별 동일 기능을 관할 광역자치단체에서 일괄 위임
- 광역적 업무를 맡게 되어 광역지자체 성격에 부합될 수도 있음
- 그러나 가령 시도 내의 2개의 지자체가 협업을 하는 경우가 다수 발생할 경우, 일일이 광역이 업무를 맡게 된다면 과부하가 예상됨



○ C 광역지자체의 업무량 변화

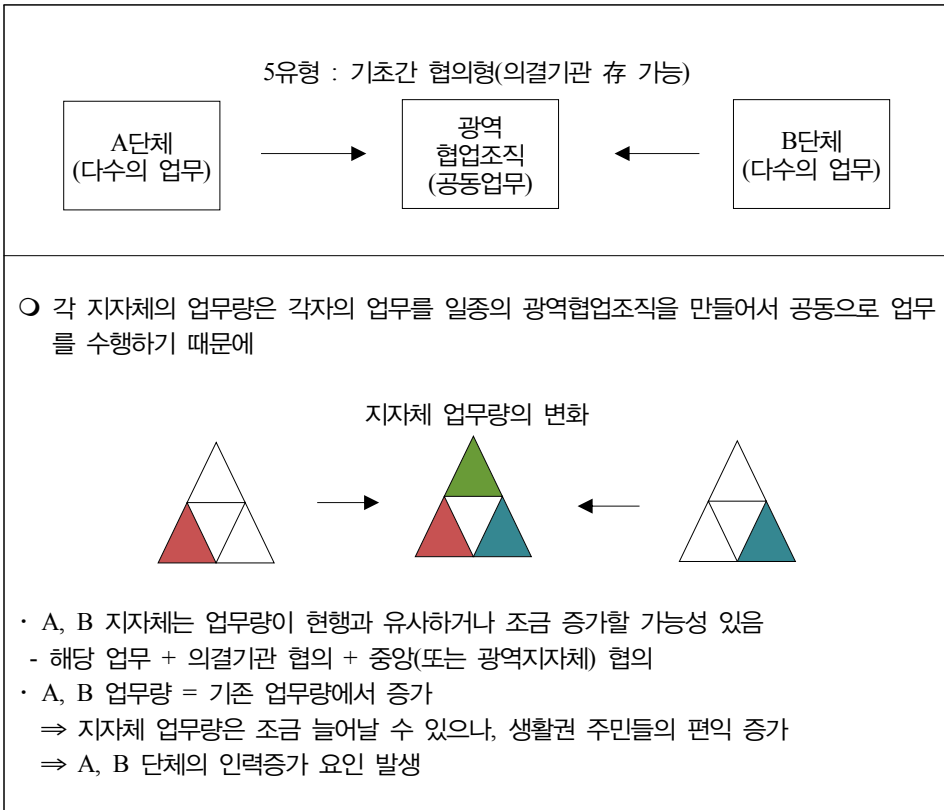


○ A, B 기초지자체의 업무량 변화



- C 지자체는 업무량이 늘어남
- A, C 지자체는 업무량이 줄어듦
- C업무량 = 기존 업무량 + A, B단체의 업무량  
⇒ C단체는 인력증원 필요
- A, B 업무량 = 기존 업무량이 줄어듦  
⇒ A, B단체는 잉여인력 발생 ⇒ 재배치 또는 인력감축 원인 발생

- 광역지자체에 사업을 위임(또는 이양)하는 경우에도, 업무의 실행 주체는 각 기초지자체이기 때문에 담당자들 간의 지속적인 협의와 논의가 필요
- 효과적인 사업추진을 위해서는 정기적인 협의회를 개최하며, 이 협의회에서는 해당 운영실적을 정기점검하고 향후 추진 방향에 대해서 논의할 수 있는 광역과 기초간의 협의기구마련이 필요
- 이 협의기구는 행정협의회 형태의 비법인격을 갖는 조직형태를 가질 수 있으며, 아니면 지역간 공동협약을 통하여 TF팀 구성방식을 채택할 수 도 있음
- 5유형 (기초간 협의형(의결기관 설립)) ; 2유형 +(or) 의결기관 +(or) 광역조정



### 3. 검토사항

#### 1) 인구감소 지역의 공무원 수 증가 원인 : 직속기관, 사업소 등

- 지방자치단체, 특히 군지역의 경우 공무원수 증가와 관련하여 ‘면적’ 변수의 의미를 강조하는데, 이와 관련된 읍·면 공무원수와 직속기관/사업소(특히 보건소)를 제외하고 본청 공무원수만을 비교해 볼 때 인구규모에 관계없이 거의 유사함(권오철·강영주, 2015: 25-26)
- 인구규모가 3만~8만명 수준의 지자체의 본청 공무원수는 큰 차이가 없기 때문에 기본적인 행정업무수행 역량은 인구범위내에서 별다른 차이가 발생하지 않을 것으로 예상됨  
⇒ 결국, 군 단위 지역의 공무원수 증원 요인은 읍면동 공무원 수, 직속기관과 사업소가 주된 요인이라고 판단할 수 있음
- 특히, 민원접점 부서업무 이외에 인구가 3~4만명 수준인 지자체간의 특정업무를 공유하거나 협업하더라도 업무 과부하가 발생되지 않을 것으로 예상됨
- 따라서 정보화가 이루어진 집행적 업무에 대해서 기간간 협업조직을 운영하도록 유도하고, 협업조직을 두는 자치단체는 동종업무에 있어 비교우위를 지닌 지자체에 업무를 맡겨서 남는 인력은 대민행정서비스 부분에 인력을 배치하거나 전략적 업무배치 등을 할 수 있음
- 이를 통하여, 예산절감과 함께 인력 배치의 효율성을 높일 수 있는 정책수단으로 활용하여 지자체간의 서로 윈-윈하는 장점을 지니고 있음

#### 2) 인구감소 지역의 협업조직을 통한 공무원 업무 조정방안

- 중앙정부(행안부)는 인구감소에 대비한 기존 제도(조합, 위탁, 조직설립과 이에 따른 채용 및 인력이 필요)보다 과감한 유형의 협업조직모형의 확산이 필요한 시점  
- 중앙정부(행안부)의 역할은 인센티브와 권고

- 특히, 행안부가 갖고 있는 기준인건비에 대한 인센티브에 대한 검토 필요
  - 인건비 산식은 가령, 군 단위 인구수가 줄어들게 됨에 따라 공무원 수가 줄어들게 되는 구조
  - 신유형 적용시 하부기관 수, 지역현안수요 역시 변수로 들어가기 때문에 이에 대한 적용유예 필요
  - 또는 인구수 감소에 따른 공무원 감소폭을 줄여주는 방안 검토도 필요  
ex. 줄어드는 인력폭을 줄여주는 방안 → 협업 확대 유도  
가령, 공무원 수 3명을 줄어야 하나, 2명으로 조정하는 방안

○ 기준인건비의 산정

① 인구·결산액 변동

- (인구) 지자체 유형별 ‘공무원 1인당 주민 수’ 평균에 해당하는 인구 변화 시 인력을 증감하되, 증감폭 완화를 위해 일부 보정
- (결산액) 결산액 증감률이 전국 ‘평균±표준편차’ 범위를 초과하는 지자체에 대해 유형별 ‘결산액-기준인력 상관계수’를 고려, 일부 보정

② 유사 지자체간 편차 보정

- (공무원 1인당 주민 수) 지자체 유형별 ‘평균±표준편차’ 범위를 초과하는 지자체에 인력의 일부 보정
- (회귀분석) 인구, 결산액, 하부기관 수를 변수로 한 지자체 유형별 회귀분석 결과와 현재 지자체별 인력 규모 간 차이의 일부 보정
- ※ 지자체 유형 : ① 특·광역시, ② 도, ③ 50만이상시, ④ 50만미만시, ⑤ 도농복합시, ⑥ 5만이상군, ⑦ 5만미만군, ⑧ 특별시 자치구, ⑨ 광역시 자치구

③ 소방인력

- (현장인력) 구조대·구급대 중심으로 소방력 기준을 고려하여 증원

④ 복지인력

- 복지공무원 1인당 수급자 수를 고려하여 현장인력 증원 및 '15년 신설된 고용·복지+센터에 복지상담 인력 추가 배치

⑤ 국가정책수요

- 재난안전 대응 인력, 시도 역학조사관, 주요정보통신기반시설 보호 등 시군구 정보보호 인력

⑥ 지역현안수요

- (시설물 설치·관리) 시설물 인수, CCTV관제센터, 복지시설, 보건지소, 도서관 등에 최소 인력 반영
- (기타) 문화유적지 관리, 읍면동 조직 개편을 위한 증원

## ⑦ 별도정원

- 국제행사 개최, 국가기관에서의 업무 수행 등을 위한 파견에 따른 결원보충 인력의 일부를 반영

※ 지자체 본연의 상시적 업무 추진을 위한 파견은 원칙적 불인정

- 업무량 감소에 따라 인력수를 줄이는 문제 (기존 제도 下)
  - 지자체가 협업을 하지 않을 가능성이 높음
  - 잉여인력분 만큼의 대책 필요
- 행안부는 협업활성화 차원에서 인력축소는 지양하는 방향으로의 검토 필요
  - 행안부가 가진 인력수, 직급 조정권을 통해 활성화 방안 유도 필요
  - 직급 조정의 경우, 직렬의 문제까지 연결됨
    - 가령, 상수도 사업소(시설직렬의 경우)의 직급 상승의 경우, 기존 타 직렬 등의 반발이 예상됨; 조직내 갈등유발 소지 높음
    - 하지만 해당 분야의 직급상승이 업무량 및 인원수 증가에 따른다면 적극 검토도 필요함
  - 따라서 직급보다는 인원수에 대한 인센티브 검토가 더 필요할 것으로 사료됨
- 민선시대에 지자체간 협업이 원활치 않을 경우
  - 중앙정부 차원에서 절차를 만들고, 이에 대한 대상기능 및 유형화 모델을 제시한 후, 해당 지역의 특성에 맞게 컨설팅을 지원 (해당 지역이 인근 지자체의 타 기능보다 비교우위를 가지는 대상시설 및 업무를 알려줌)
  - 인구우려 지역에 대한 자료를 매년 공시하여, 해당 지자체가 협업조직에 대한 컨설팅을 받도록 유도
  - 이와 병행하여 협역조직 활성화를 위한 인센티브 공지

<표 4-2> 협업조직 유형별 특징 및 고려사항

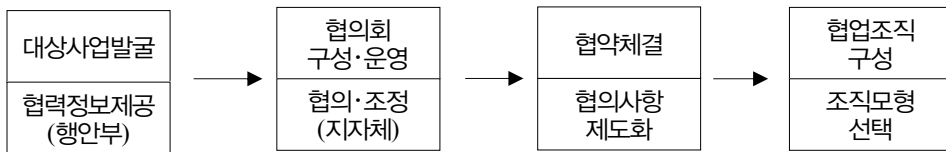
구분	내용	특징	고려사항
1유형	빅딜형	<ul style="list-style-type: none"> <li>업무량 변동없음</li> <li>인력증감 요인발생 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기준인건비상 하부기관 수에 대한 검토 필요</li> </ul>
2유형	공동건립·공동이용형	<ul style="list-style-type: none"> <li>업무량이 느는 기관과 주는 기관이 생김</li> <li>인력증감 요인발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>업무량 증가기관에는 인력수 증가 또는 재정적 지원 검토</li> <li>업무량 감소기관에는 인력수 감소 또는 재배치 권고</li> </ul>
3유형	여유시설 공동이용형	<ul style="list-style-type: none"> <li>업무량이 느는 기관과 주는 기관이 생김</li> <li>인력증감 요인발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>업무량 증가기관에는 인력수 증가 또는 재정적 지원 검토</li> <li>업무량 감소기관에는 인력수 감소 또는 재배치 권고</li> </ul>
4유형	광역으로 권한위임	<ul style="list-style-type: none"> <li>업무량이 느는 기관과 주는 기관이 생김</li> <li>인력증감 요인발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>업무량 증가기관에는 인력수 증가 또는 재정적 지원 검토</li> <li>업무량 감소기관에는 인력수 감소 또는 재배치 권고</li> </ul>
5유형	기초간 협의형 (의결기관 설립가능)	<ul style="list-style-type: none"> <li>업무량이 기존과 유사하거나 느는 기관이 생김</li> <li>인력증가 요인발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>업무량 증가에 따른 인력수 증가 또는 재정적 지원 검토</li> </ul>

### 3) 협업조직 구성을 위한 추진절차

- 지자체간 협업사업을 추진하는 이유는 1) 비용절감 효과, 2) 규모의 경제 실현, 3) 지역간 갈등 및 분쟁해결 등 행정서비스 개선을 위해서 채택하고 있음
- 지자체간 공동협업사업을 통하여 비용절감 및 공동편익 등을 고려하여 시너지 효과를 창출하는 것이 가능하기 때문에, 사전적인 전략 차원에서 계획 수립단계에서부터 참여성을 강화하여 장애요인을 극복하기 위한 관리절차를 마련해야 함

- 기본적으로 협력의 의미는 당사자간의 자율적인 의사에 기반으로 하여 진행되는 것이기 때문에 중앙부처에서는 자율적인 협력이 이루어질 수 있도록 유도하고, 더 나아가서는 지자체간의 합의 형성에 이끌어 나가기 위한 정책적인 지원 및 조정 과정이 요구됨
- 중앙정부와 지자체간의 협업조직 생성과정에서는 동기유발 → 협의·조정 → 합의형성 → 성공모델 확산 등 선순환 구조를 형성하며, 우선적으로 인구감소가 우려되는 자치단체 및 생활권과 행정권 불일치 지역에 협업조직 모델을 정착시켜야 함
- 자치단체간 협업조직의 합의형성은 사업의 유형 및 성격, 사업 규모, 사업 추진 내용 등에 따라서 행정절차가 차이가 있지만, 기본적인 흐름은 대상업무발굴 → 지자체간 협의회 구성 → 협약체결 → 협업조직 구성 → 사업추진 등의 절차로 구성될 수 있음
- 일단 협업조직의 합의형성을 위해서는 대상업무 발굴단계에서 자치단체간 협력대상사업 발굴이 용이하도록 중앙부처(행안부) 또는 컨설팅단 등에서 자치단체별 협력 대상사업 관련정보를 제공하는 것을 적극 검토할 필요가 있으며, 협의·조정 단계에서는 지자체간의 합의형성을 위해서 지속적인 협의가 진행될 수 있도록 제도적인 지원이 필요함

<그림 4-1> 협업조직 구성의 추진절차



지자체 차원(자율형)의 단계별 관리절차

- 둘 이상의 지자체가 공동으로 추진하는 사업에서 발생하는 문제점은 사업추진단계별로 관리전략을 마련해 나가야 함

① 계획단계 : 대상사업발굴

- 계획수립단계에서 지자체간 협력사업의 목적에 따라서 원칙적으로 사전에 방적 차원에서 사업기획·계획수립단계에서부터 참여성을 강화하고 사업추진의 공감대를 형성하는 것이 필수적임

② 집행단계 : 협의회 구성·운영

- 협업조직 구성을 위한 협의회 구성·운영 단계에서도 사업의 다양한 각 지자체 담당자들의 참여성을 담보해야 하며, 아울러 기존 자원 및 정보에 대한 공유를 통하여 행정상의 투명성을 확보하는 것이 필요함
  - 따라서 행정의 투명성을 확보하기 위해서는 다양한 이해당사자에게 정보를 공유(예, 문서, 보고서, 소식지, 회의록, 언론, 홈페이지 등)하고 대외적으로 적극적인 홍보도 해야 함
  - 지자체간 협업사업의 재정분담에서도 형평성을 유지되어야 하며, 행정의 합법성에 의거하여 이해당사자들에게 재정분담 사항 등을 공개하는 것이 필요함

③ 운영 및 관리단계 :협약 체결 및 협업조직 구성

- 운영 및 관리단계에서는 권한관계 설정, 비용분담체계 등 명확한 역할분담이 이루어져야 하며, 운영관리상에서의 보상이나 처벌을 제도적으로 마련하여 협업조직의 책임성을 확보해야 함
  - 지자체간의 공동합의를 도모하기 위한 의사결정기제를 마련하거나 별도의 운영규칙 제정이 필요함
  - 지자체간 협력사업으로 인한 공동서비스비용은 균등배분방식, 인구배분방식, 이용자배분방식 등에서 선택할 수 있음
    - 지자체간의 참여의 범위 및 편익이 유사한 경우에는 균등배분방식을 채택하게 되며, 그렇지 못할 경우에는 인구규모에 따라서 서비스비용을 배분



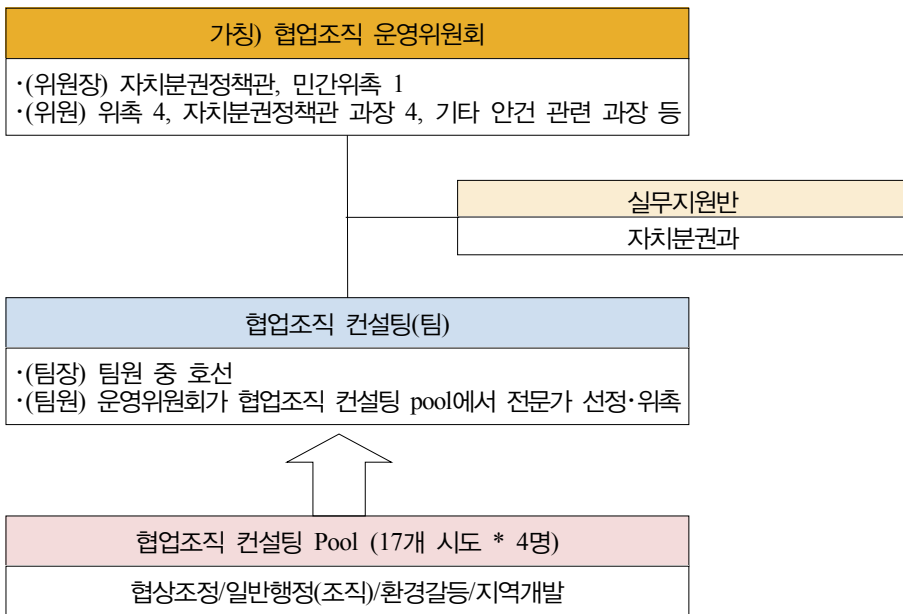
하는 방식을 채택하기도 함

- 이외에도 이용자배분방식에서는 실제로 서비스를 이용하는 비율에 의거해서 배분하는 방식도 있음

#### □ 중앙정부 차원의 지원방안

- 협업조직 운영위원회 설치를 통한 지자체 컨설팅 등의 지원에 대한 심의·결정을 하여 협업조직 활성화를 도움

<그림 4-2> 협업조직 지원을 위한 중앙정부 위원회(안)



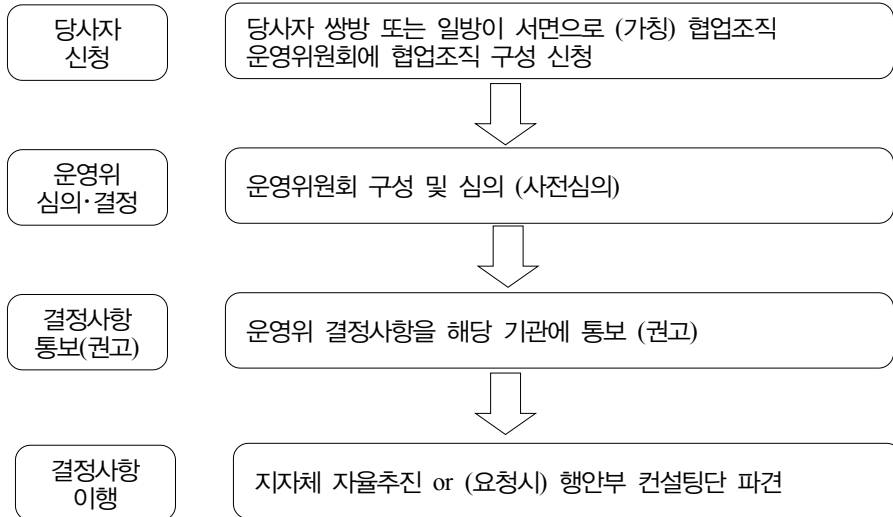
- 협업조직 운영위원회는 위원장은 지자체 조직과 관련된 정책결정권자인 자치분권정책관 또는 민간위원 위촉
- 운영위의 구성은 지자체 조직과 관련된 업무를 수행하는 자치분권정책관 산하 과장과 관련 과장으로 구성

- 실무지원반은 자치분권과가 담당
- 협업조직 컨설팅팀은 팀원 중 호선하여 결정하며, 운영위가 협업조직 컨설팅 인력풀 구성을 위해 전문가를 선정하여 위촉
- 협업조직 컨설팅 인력풀은 17개 시도별로 협상조정, 일반행정(조직), 환경갈등, 지역개발과 관련 4명씩의 인력으로 구성

○ 지자체 협업조직 구성을 위한 컨설팅 절차

- 첫째, 지자체 조정신청(원칙; 필요시 직접 개입하여 조정자의 역할)
- 둘째, 조정필요에 따라 직권상정도 가능
- 셋째, 협업조직 운영위원회
  - 협업조직의 지원 및 대상 지자체의 지원방안 심의
  - 인력pool에서 협업조직 컨설팅단 선정
- 넷째, 협업조직 컨설팅단의 활동
  - 당사자 및 주민·기업 등 관계자 의견 수렴
  - 현장방문 및 현황 정리
  - 외부 자문 및 관계기관 의견 청취
  - 협업조직 구성시의 원인 및 쟁점 분석
  - 협의안 설계 및 합의도출
  - 합의 이후 당사자 요청시 후속 관리
- 다섯째, 상생협약식 체결

&lt;그림 4-3&gt; 협업조직 지원을 위한 중앙정부 지원절차

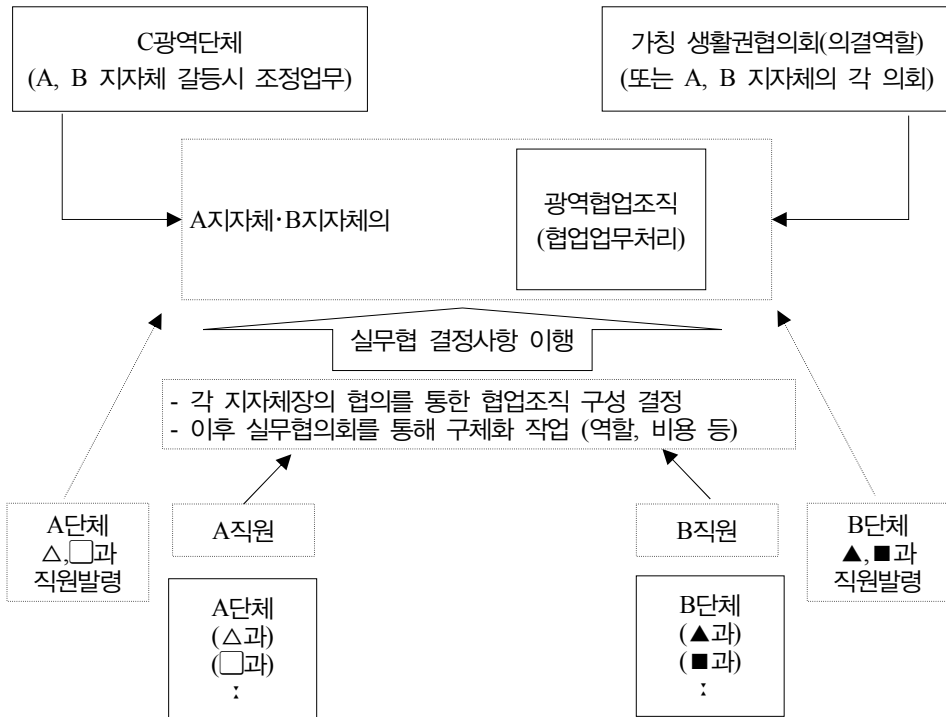


#### 4) 인구감소에 대비한 협업조직 구성을 위한 모델(안)

- 협업조직 구성을 위한 모델은 각각의 지자체, 상위 자치단체, 지역주민 등 지자체간의 네트워크 형성 및 지자체 내의 부서간 협력적 네트워크가 마련 되어 있어야 함
  - 지자체간 공동사업이 중단되거나 취소되지 않도록 문제점을 사전에 예방하고 조율하기 위해서는 사업과 관련된 이해당사자가 직접참여하고 협의해나 가면서 상호간의 신뢰 형성 및 합의하기 위한 노력이 중요함
  - 협업조직체계가 활성화가 될 경우에는 사업에 대한 일방적인 추진보다는 다양한 의견수렴 및 사업추진의 정당성을 확보할 수 있게 됨
  - 협력조직은 지자체의 광역도시계획시설과 관련된 사항이 다수를 차지하므로 해당사업부서를 중심으로 추진되어짐
  - 협력사업을 지자체가 공동으로 기획하는 경우라면 천안·아산 복합문화정보 센터 건립사업과 같이 기획부서 및 생활권협의회가 모두 관련이 됨

- 지자체간 협력사업은 해당 지자체의 노력만으로는 한계가 있기 때문에 중앙 정부와 광역자치단체가 개입할 수 있도록 제도적 장치가 필요함<sup>3)</sup>
  - 지자체간의 협력사업 또는 광역시설사업에서 나타나는 문제점을 사전예방 적으로 관리하기 위해서는 협력사업 문제점을 관리할 체계구축이 필요함
  - 먼저 자치단체가 자체적으로 협의조정을 하고, 광역자치단체내의 협력사업 또는 중앙부처가 연관되는 사업일 경우에는 해당 중앙부처가 관라감독 및 조정의 역할을 수행하도록 추진체계를 구성해야 함

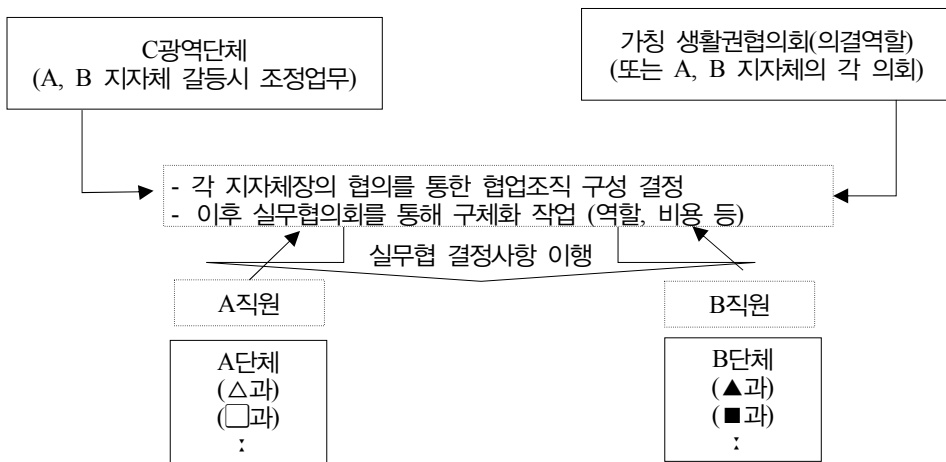
<그림 4-4> A 타입 (새로운 협업조직 창설형)



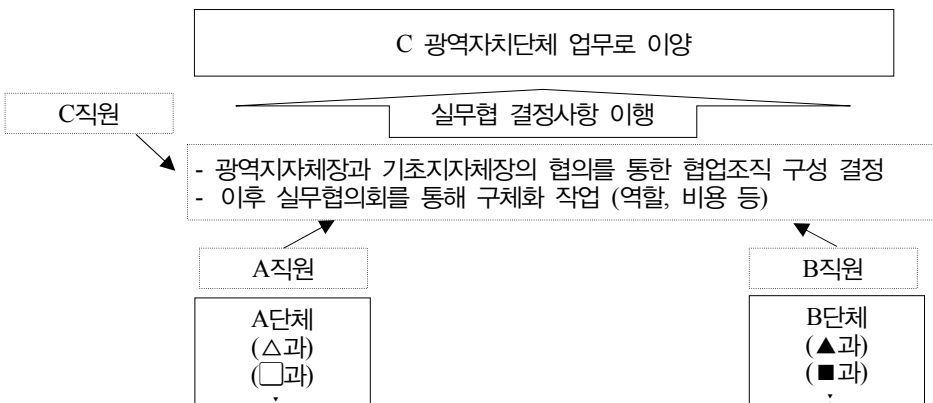
3) 중앙정부나 광역자치단체에서는 지자체간의 갈등 조정 및 중재할 수 있는 역할이 중요함

- 실무협 결정에 따라 광역지자체 조정, 의결역할을 하는 가칭 생활권협의회 등은 필수적으로 구성할 필요는 없음
- 또한 광역협업조직을 두지 않고도 각각의 해당 부서를 유지한 채로도 협업 조직 운영 가능

<그림 4-5> B 타입 (개별 조직 유지형)



<그림 4-6> C 타입 (광역으로 업무 이양)



## 5) 협업조직 활성화 방안

### 행태적 측면 : 협업조직에 대한 인식 변화 필요

- 협업조직 활성화를 위한 가장 우선적인 조치는 부정적 인식의 해소방안 마련이라 할 것임
  - 협업이 단순히 지자체의 역량을 제한하거나, 해당 업무에 대해서 소홀(잉여 인력으로 간주)하게 대처할 수 있으므로, 공무원 감축 등 부정적 이미지와 연계시킬 개연성이 많음
  - 따라서 협업조직이 지자체의 권한과 책임을 제한한다는 인식이나 행정사무의 당면한 문제해결하기 위한 소극적 인식보다는 인구감소에 따른 국가적 차원에서의 행정효율화의 측면에서, 그리고 지자체 서비스 역량의 활용 및 주민만족 제고를 위한 지자체간의 윈-윈 전략으로서 인식의 전환이 요구됨
  - 이를 위해서는 인구감소에 따른 절체절명의 한 수단으로서 협업조직에 대한 충분한 교육과 홍보가 필요하며, 차후 협업조직 사례에 대한 공무원의 견학 및 지속적인 워크숍을 진행하여 점차 인식변화를 유도하는 것이 요구됨

### 제도적 측면

#### ① 협업조직 인센티브제 도입

- 협업조직의 활성화를 기대하기 위해서는 각종 인센티브제도를 고민해보는 것이 필요함
  - 우선, 인센티브와 관련하여 기준인건비 제도상 정원의 증감에 대한 부분을 고려할 수 있음
  - 인구수 및 하부기관 수가 줄어드는 요인이 발생하는 경우 해당 지방자치단체의 입장에서는 협업조직 자체를 기피하는 요인으로 작용하게 됨
  - 따라서 단기적으로는 협업에 따른 하부기관 수 만큼의 인력감소 결과를 기준인건비에 반영하지 않고 해당 비용을 협업비용이나 다른 행정서비스 제공에 활용할 수 있도록 보장해주며, 장기적으로는 인구감소에 따른 지자체

- 위기에 접어들 때는 과감한 정책으로 권고할 방안까지 검토할 필요가 있음
- 협업조직에 대한 평가, 또는 별도의 협력사업 추진 점검과정을 통하여 타 지자체에서 벤치마킹할 만한 우수사례를 공유하고, 해당 사례를 중심으로 조직 및 각종 사업에 대해서 차년도에 확대 운영할 수 있도록 별도의 예산을 지급하는 것도 검토
  - 다년간 우수 조직운영사례에 대해서는 해당 지자체에 인센티브를 제공하여 확산보급될 수 있도록 유도하는 것이 필요함. 즉, 지자체간 공동협업 이후에도 소규모 재정지원을 통하여 지속가능한 운영에 대한 토대를 제공할 필요가 있음
  - 이외에도 중앙정부차원에서 전문가 컨설팅 및 정책자문을 지원해주고, 행정 절차 간소화를 위한 행정적 인센티브도 제공할 수 있음
- ② 협업조직 공시제도 도입
- 협업조직의 활성화를 위해서는 각종 인센티브를 고려하거나 지자체간에 공동활용 사례를 널리 알기 위한 공시제도 도입을 고려해볼 수 있음
    - 협업조직의 공시제도는 평가에 대한 의미보다는 공동활용에 대한 홍보효과를 기대할 수 있으며, 타 지자체에서 벤치마킹의 대상으로 정보를 제공해줄 수 있는 장점이 있음
    - 따라서 행안부는 연간단위로 협업조직을 포함한 시설사무 공동이용방식의 현황을 조사하고 이를 홈페이지 등을 통하여 공시토록 함
- ③ 실질적인 협의기구 구성·운영
- 지자체간 공동사업 추진과정에서 나타나게되는 여러 문제점들을 사전에 예방하고 신속하게 대응하기 위해서는 지자체간의 협력 의지가 가장 중요하며, 관련 지자체나 지역주민(환경시설의 경우) 등의 참여 수준이 높아질수록 문제해결 가능성은 높아짐

④ 사업유형별 협업전략 수립

- 일반적으로 환경기초시설은 대규모 사업비가 소요되기 때문에 건설과정에서의 비용분담문제와 건립이후에 유지관리에 대한 행정비용문제가 발생함
  - 환경기초시설은 빅딜사례에서처럼 발생하는 교환이익을 증대시킬 수 있는 방안을 마련하여 사업초기부터 이해관계자들을 적극적으로 참여시킬 필요가 있음
  - 이러한 시설자체가 지역주민과의 갈등이 내포되어 있기 때문에 지자체와 각 주체별로 명확한 책임설정이 요구되며, 철저하게 수요자 비용분담원칙에 의거하여 진행되어야 할 사안임
  - 가칭 ‘○○○위원회’를 공동으로 조직하여 대응하고, 공동의사결정기구의 운영은 명확한 역할분담을 전제하여 향후의 각 분쟁이나 갈등 최소화를 위한 조직적 기반을 마련해야 함
- 공공문화시설은 인근 지자체와 관계에 있어서 비용·편익 자체가 불균형하게 나타나기 때문에 시설 유치과정에서 경쟁이 치열하게 발생됨
  - 환경기초시설과 마찬가지로 의견수렴 및 의사결정방식에 관한 문제로 갈등이 발생하기도 함
  - 따라서 비용과 편익을 고려하여 피해자 집단에게 충분한 보상을 약속하고, 수혜자 집단 중에서 무임승차가 발생하지 못하도록 교환장치를 마련해야 함

⑤ 행정안전부 『지방자치단체 합동평가』 가점 부여

- 지방자치단체간 실질적인 협업 활성화를 위해서 중앙정부가 지침(가이드라인)을 마련하여, 지방자치단체에 제공 필요
- 이후 중앙정부의 지침을 기준으로, 지방자치단체에 대한 정부업무평가(「정부업무평가 기본법」 제21조 등) 지표에 추가하여, 가점 부여

⑥ 시·도 자체평가 가점 부여

- 「정부업무평가 기본법」 제18조에 입각하여 지방자치단체장이 그 소속기관의 정책에 대해 자체평가를 실시하는 경우, 평가지표에 반영 및 가산점 부여



- 지방자치단체의 자체평가와 관련하여, 동조 제 4항에서 행안부의 지방자치단체에 대한 지원 규정을 두고 있음
- ⑦ 시·도 단위 『공공기관 경영평가』 가점 부여
  - 매년 시·도에서 실시하는 공공기관 경영평가는 행정의 효율성 확립과 직결되며, 협업조직 운영 역시 이와 같으므로, 지표상 별도항목 신설 및 점수 부여

## 제5절 시설·인력 공동활용 협업조직 모델 적용(시나리오) : 송파, 성남, 하남 도서관 사례

### 1. 개요

- 3개 지자체, 3색 행정서비스
  - 위례신도시에 대규모 입주가 속속 진행되면서 신도시로서 면모를 갖춰나가는 중으로, ‘위례동’은 송파구, 성남시, 하남시의 공동행정구역이라고 할 수 있음
  - 위례신도시는 송파구 거여동, 장지동, 경기도 성남시에 창곡동, 복정동, 하남시에 학암동, 감이동 일대에 걸쳐있음
  - 총 사업면적은 약 677만 4600㎡(약 200만평)이며, 성남시가 41%로 가장 많이 차지하며, 그 다음으로 송파구가 38%이며, 하남시가 21%로 차지하고 있음
- 위례신도시의 문제점
  - 서울시 강남지역의 안정적인 주택 공급을 위해서 계획된 신도시로서 약 4만3580세대가 입주가 예정된 지역임
  - 주변에 대단위 아파트단지, 오피스텔, 공공청사가 있으며, 인근에는 복정역과 벤처산업단지가 건설될 예정이기 때문에 발표 초기부터 관심이 집중된 지역임
  - 그러나 신도시 내의 문화체육시설, 공공도서관, 교육시설, 지하철 등 공공인프라가 부족하여 주민들의 불편이 많은 상황임
    - 특히, 교통 문제와 관련해서는 복정역(8호선)과 우남역(8호선)의 개통이 지연되고 있으며, 마천역과 우남역을 잇는 5.4km 구간의 친환경 교통수단 트램 도입도 2021년 이후로 미뤄진 상황임
- 송파구 위례동 상황
  - 송파구는 주민들의 민원을 효율적으로 대응하기 위해서 부구청장을 단장으로 행정지원단을 설치하였으며, 해당 협력부서로서 주거재상과, 교통과, 교육협력

과, 공원녹지과 등 협조체계를 구축하여 운영 중에 있음

- 교통문제를 해결을 위해서 거여동 일대 군부대 이전도 2018년 2월에 마무리될 예정임. 이 부근에 도로가 끊긴 문제를 해결할 수 있어서 상습적인 교통체증 문제를 해결될 것으로 예상됨
- 군부대 이전으로 2017년 10월 장지동 방향 도로가 개설되고, 거여역 방향 도로도 2018년 10월 개통될 예정임
- 또한, 장지공영차고지에서 출발하는 버스노선을 이용할 수 있으며, 위례나래교도 신설하여 보행접근성이 향상되었음
- 위례22단지 아파트 일부 시설을 임대하여 2016년 7월 임시주민센터를 설치하였으며, 기본적인 전입신고, 각종 민원서류 발급 등 행정서비스를 제공하고 있음

#### ○ 성남시 위례동 상황

- 성남시는 지속적인 주민민원을 제기하여 우선적으로 마을버스, 일반버스, 서울시 연계 버스 노선을 10개로 증설하였음
- 임시 주민센터 설치하여 행정서비스를 제공하고 있으나 공간자체가 협소하기 때문에 문화체육 강좌 등 각종 생활문화프로그램을 운영할만한 수준이 되지 못함
- 공공 도서관, 어린이 시설 등을 갖춘 지하 1층, 지상 4층 규모의 주민센터 신청사는 2018년 12월 완공 예정으로, 우선적으로 밀리토피아의 문화공간을 활용하여 2018년 1월부터 영어회화, 일어회화, 켈트, 커피교실 등 생활문화 강좌를 진행할 예정임

#### ○ 하남시 위례동 상황

- 위례신도시 하남지구 주민센터는 2016년 11월 신청사를 완공하여 안정적인 주민행정서비스를 제공해주고 있음
- 하남지구 주민센터는 지상 3층, 지하 1층 규모로 각종 강의시설, 체력단련실, 다목적 공간을 제공하고 있음

○ 보육문제 심각 예상

- 위례신도시의 입주민들의 가장 큰 관심사는 보육환경 인프라를 구축 하는 것임
- 그러나 국공립 어린이집은 송파구에 3곳으로 가장 많으나 성남시는 1곳밖에 없으며, 하남시는 아예 없는 상황이었음
- 특히, 보육시설의 정원이 대부분 20명 내외로 되어 있으며, 이마저도 정원이 대부분이 차여 있는 상황이기에 신도시내에서 보육문제가 가장 심각할 것으로 예상됨

○ 정부의 대응

- 청와대에서 진행된, ‘문재인 정부 출범 100일 기념 국민인수위 대국민 보고’(2017.08.20.)행사에서 위례신도시의 행정구역 문제가 화두가 등장하였음



- 송파구, 하남시, 성남시 등 행정구역과 생활권역의 불일치에 따른 생활불편 문제가 제기됐으며, 이에 김부겸 행정안전부 장관은 이에 정부차원에서 해결책을 모색할 것임을 밝혔다
- 이 날 최혁재 국민인수위원은 "위례신도시가 송파구, 하남시, 성남시로 행정구역이 나뉘어져 있어 행정비효율이 벌어지고 있다"면서 "집앞에 학교가 있어도 행정구역 문제로 진학을 못시키고, 송파에서 응급환자가 발생하면 성남에서 구급차가 움직이는데 빠르는데 꼭 송파에서 출발해 구조에 차질이 생긴다"고 지적했음
- 김부겸 행안부 장관은 "도서관을 예로 들면 송파, 하남, 성남시가 협력하면 얼마든지 좋은 도서관을 지을 수 있는데 각자 많은 도서관을 짓거나, 가까운 거리임에도 지역이 다르다고 쓰레기 봉투도 수거 안해가는 등 많은 불편함이 있다는 것을 알고 있다"라면서 "이런 문제들은 지자체 간 협력 할 수 있게 돼있는데 이것을 좀 더 해달라고 요구하겠다. 지자체간 의무를 나누는 제도도 도입되게 하겠다"고 밝혔다
- 김 장관이 비효율적인 행정의 사례로 언급한 도서관 문제를 살펴보면, 현재 위례신도시 송파는 문화부지 내 도서관을 포함한 복합문화시설 유치를 추진 중이며, 하남은 근린공원 내 1,500㎡ 규모의 도서관 부지 확보가 진행 중이고, 성남시의 경우 주민자치센터 내 750㎡ 규모의 작은도서관 건립을 추진하고 있음
- 또한 학군 관련 문제에 대해서는 "각 교육장이 합의해서 공동학군을 선언하면 우리 아이들을 초중등교육법에 의해 인근 학교에 보낼 수 있다"라고 답변했음
- 이 같은 문제는 현행 지방자치제에서는 관련 법규나 근거가 없어 구조적으로 풀기 힘든 문제로, 김 장관의 이 같은 발언은 동일 생활권역 내 공공시설에 대한 특별법이나, 행정지침 등을 정부차원에서 마련하겠다는 의도로 풀이될 수 있음
- 한편, 위례신도시의 사업기간은 당초 2017년 말에서 최근 군부대 이전 등의 추가적인 문제로 인해 2018년 이후까지 미뤄질 것으로 전망되고 있음

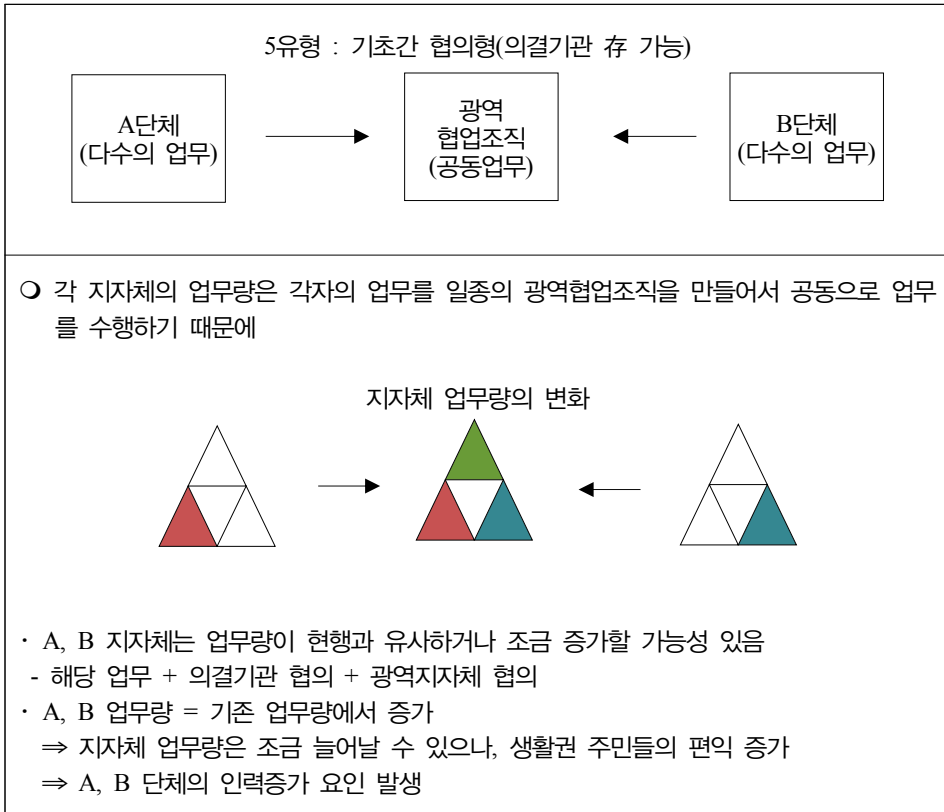
## 2. 모델 선택 : 5모형

- 대상구분과 관련한 도식화를 보면 도서관의 경우 생활편의시설에 속함
  - 시·공간적으로 볼 때, 집행(시설인력 공동활용)이 용이치 않을 개연성이 높는데, 주민의 이용빈도가 높고, 근접성이 높아야 하며, 지자체장의 정책의 지 또한 높기 때문임
  - 공동이용 도서관 같은 생활편의시설의 경우, 입지를 둘러싼 갈등 발생 우려도 있는데 즉, 해당 지자체에 대한 여러 유인이 많기 때문임
  - 이럴 경우 네트워크화된 도서관 규모의 건립을(천안·아산 복합문화정보센터 건립 사례) 참조해야 할 것임



- 생활편의시설인 도서관의 경우, 지자체간 인접해 있을 가능성이 높을 경우, 협업조직의 대상으로의 조직화가 용이치 않더라도, 가령, 지자체간 협력(MOU체결)을 통해 주민 누구나가 이용할 수 있는 방안이 모색될 수 있음
- 상기의 논의는 어찌보면 임시적 방편(MOU 등)으로 주민에게 실질적 도움을 줄 수 있는 전담조직을 만드는 것이 해결책이 될 수 있으며 여기에 합당한 방안이 협업조직을 만드는 것이 될 것임

- 신생 도시 및 생활권과 행정권이 불일치하는 지역에는 5모형 적용이 적정
  - 새로 생긴 지역이라는 점에서 기존의 시설을 이용한 1-3모형 적용보다는 4-5모형의 적용이 타당할 것으로 판단됨
  - 광역에서 역할을 하는 방안과 관련해서는 위례 신도시의 경우 서울과 경기도에 걸친다는 점에서 4모형의 적용 또한 여의치 않고, 이럴 경우 5모형을 응용한 적용이 가능하리라 판단됨
- 5유형 (기초간 협의형(의결기관 설립)) ; 2유형 +(or) 의결기관 +(or) 광역 또는 중앙정부 조정





- 유사 사례 벤치마킹 필요
  - 유사한 사례는 상기에서 제시했던 ‘천안·아산 복합문화정보센터 건립’의 경우를 참조할 필요가 있음
  - 협업조직을 만드는데 있어 참조할 만한 사례의 해결책들을 일단 적용할 수 있도록 방안을 만들 필요가 있음

### 3. 검토 : 그간의 여러 갈등에 대한 반성

- 조정자 부재 : 제도적 측면에 치중
  - 기존의 연구나 대안들은 제도적 차원에서의 해결에 초점을 두고 있었음
  - 즉, 누가 조정역할을 할 것이고 이에 대한 전문인력 육성에 소홀
- 중앙부처의 적극 개입 미흡
  - 지자체 업무에 대한 중앙부처의 관여는 자치권 침해 우려 및 통제 오해를 유발할 수 있다는 측면과 아울러 곤란한 업무에 관여로 인해 자칫 중앙부처의 위상유지 차원에서도 소극적이었음
  - 중앙부처의 역할은 지방자치단체의 부족한 부분을 지원해주는 것도 그 일환이 될 수 있으므로 적극적 개입 및 조정이 필요하리라 봄
  - 지자체간 갈등이 지속되어 증폭될 경우, 분쟁 및 소송으로 번지게 돼서 결국 지자체간 갈등을 더욱 악화시킬 수 있는 소지가 만들어지게 됨
- 제도적 차원의 효과를 거양하기 위해서는 행태적 측면의 서로간의 소통이 우선
  - 그간 협력제도는 있었으나 이를 구체적으로 실행할 조직형태인 협업조직 모델에 대한 연구와 관심이 소홀했음
  - 제도적 측면과 아울러 소통을 증진시킬 수 있는 행태적 측면의 실효성 있는 연구 등도 상대적으로 부재

제144조(공공시설) ① 지방자치단체는 주민의 복지를 증진하기 위하여 공공시설을 설치할 수 있다.

② 제1항의 공공시설의 설치와 관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없으면 조례로 정한다.

③ 제1항의 공공시설은 관계 지방자치단체의 동의를 받아 그 지방자치단체의 구역 밖에 설치할 수 있다.

제147조(지방자치단체 상호 간의 협력) 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다.

제148조(지방자치단체 상호 간의 분쟁조정) ① 지방자치단체 상호 간이나 지방자치단체의 장 상호 간 사무를 처리할 때 의견이 달라 다툼(이하 "분쟁"이라 한다)이 생기면 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 행정안전부장관이나 시·도지사가 당사자의 신청에 따라 조정(調整)할 수 있다. 다만, 그 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되면 당사자의 신청이 없어도 직권으로 조정할 수 있다.

② 제1항 단서에 따라 행정안전부장관이나 시·도지사가 분쟁을 조정하는 경우에는 그 취지를 미리 당사자에게 알려야 한다.

③ 행정안전부장관이나 시·도지사가 제1항의 분쟁을 조정하고자 할 때에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 제149조에 따른 지방자치단체중앙분쟁조정위원회나 지방자치단체지방분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 한다.

④ 행정안전부장관이나 시·도지사는 제1항의 조정에 대하여 결정을 하면 서면으로 지체 없이 관계 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 지방자치단체의 장은 그 조정결정사항을 이행하여야 한다.

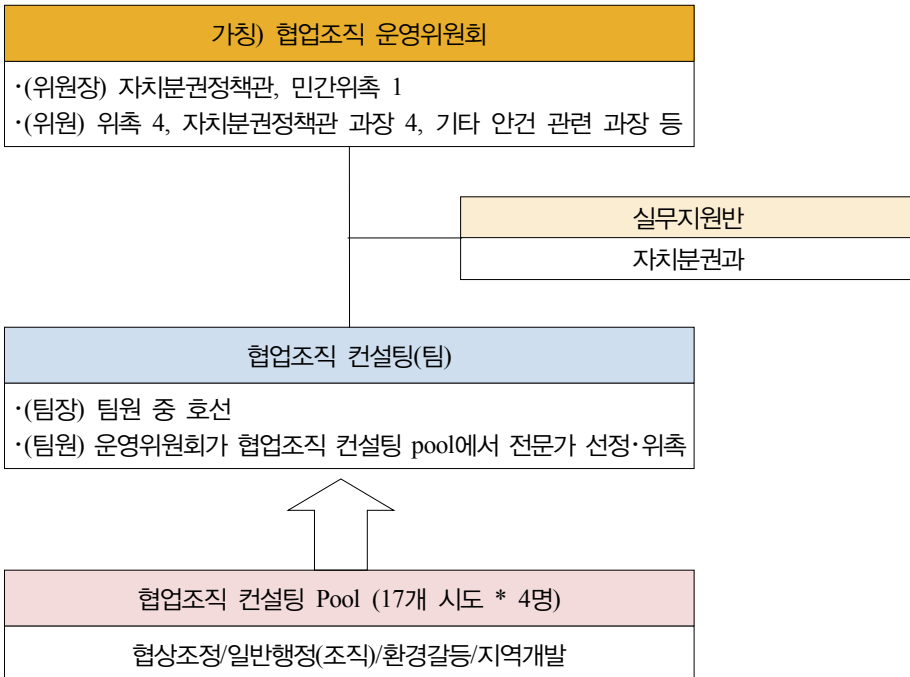
⑤ 제4항의 조정결정사항 중 예산이 수반되는 사항에 대하여는 관계 지방자치단체는 필요한 예산을 우선적으로 편성하여야 한다. 이 경우 연차적으로 추진하여야 할 사항은 연도별 추진계획을 행정안전부장관이나 시·도지사에게 보고하여야 한다.

⑥ 행정안전부장관이나 시·도지사는 제1항의 조정결정에 따른 시설의 설치 또는 역무의 제공으로 이익을 받거나 그 원인을 일으켰다고 인정되는 지방자치단체에 대하여는 그 시설비나 운영비 등의 전부나 일부를 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 부담하게 할 수 있다.

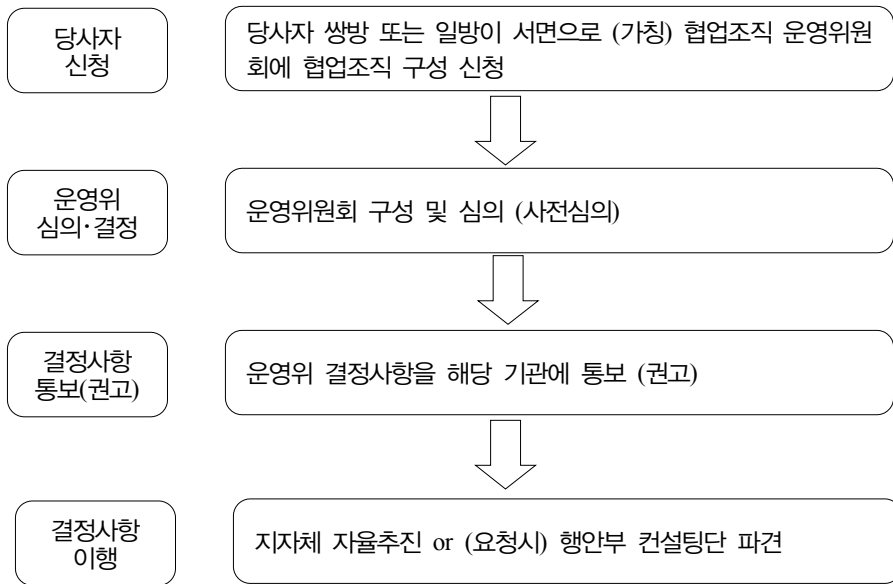
⑦ 행정안전부장관이나 시·도지사는 제4항부터 제6항까지의 규정에 따른 조정결정사항이 성실히 이행되지 아니하면 그 지방자치단체에 대하여 제170조를 준용하여 이행하게 할 수 있다.

#### 4. 적용(안) : 협업조직 설립을 중심으로

- 조정자 (중앙정부)
  - 행안부가 나서서 조정자 역할 수행
    - 광역이 조정자 역할을 하기에는 서울시와 경기도의 또다른 갈등소지가 있기 때문에 중앙부처가 나서서 것이 효과적이며 효율적일 수 있음 (권고형태가 바람직)
- 중앙정부 지원절차 진행
  - 조정자 투입 결정
    - 협상조정/일반행정(조직)/갈등/지역개발의 4개 분야의 전문가 풀을 만들어서 협업조직 중앙정부 위원회에서 결정하여 컨설팅 투입 (지자체 요구시; 개별 지자체별 의견을 들어서도 가능; 직권으로도 검토 필요)



- 이를 통해 협업조직과 관련된 중앙정부의 조정노력은 객관성을 보여줄 수 있음



○ 구체적인 협의는 실무협을 통해 진행 (실무협)

- 해당부지에 대한 의사결정 사항 (객관적 사항은 용역을 통해 정리가 필요할 수 있음; 청주·청원 통합 시청사 용역 사례)
- 해당부지에 대한 무상 제공여부 (하남)
  - 상대적으로 재정이 열악한 하남시에서 도서관 부지를 무상으로 제공하는 것에 대한 검토도 필요 (천안·아산 사례)
- 공동소유건물 건물과 명칭
  - 천안·아산 사례에서 공동소유의 건물로 만드는 것을 참고할 필요가 있음
  - 다음으로 천안·아산 사례에서 건축물 명칭을 놓고 참여한 대립을 보여줬기 때문에 도서관 명칭에 대한 검토가 필요 ('위례'라는 명칭을 3개 지자체

체가 사용하고 있기 때문에 가령 ‘위례도서관’이 걱정할 수도 있음)

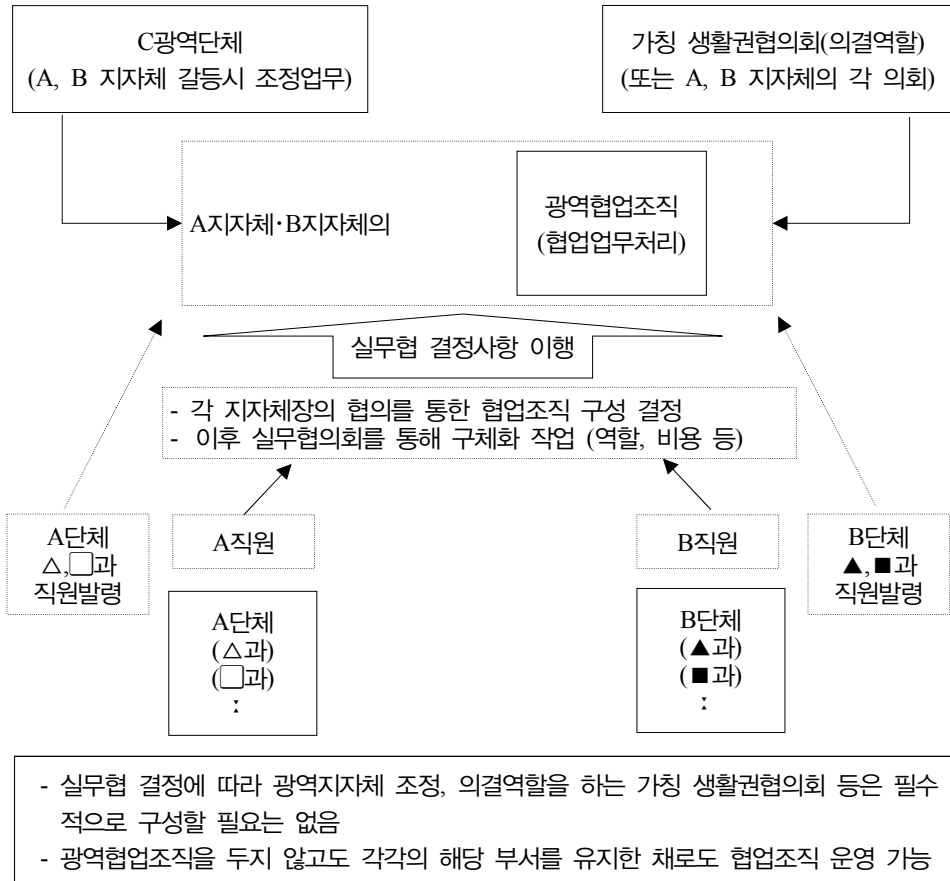
- 3개 지자체간 협의를 위한 규약 제정 필요

- 협의의 방식을 놓고 규약을 제정할 필요가 있음
- 천안·아산 생활권협의회 규약 제5조(기능)의 협의 범위를 정한 것을 놓고 이를 토대로 협의 범위를 정할 필요가 있음

- ① 산업, 문화, 관광, 교통 등 분야별 지역 연계 개발에 관한 사항
- ② 양 시의 현안사업 해결을 위한 공동대응 및 홍보에 관한 사항
- ③ 양 시 상호간의 자료, 정보, 기술의 교환과 지역 화합에 관한 사항
- ④ 양 시의(민간단체 포함) 각종 축제·행사 참여 등 교류 활동에 관한 사항
- ⑤ 지역 농·특산물 공동판매를 위한 판촉활동에 관한 사항
- ⑥ 행정구역 경계관리 등 사무의 협의·조정 또는 공동처리에 관한 사항
- ⑦ 주요 연결도로 등 도로망의 신설, 변경, 확장, 포장, 관리 등에 관한 사항
- ⑧ 인접지역의 공공시설·공원 등의 설치 및 관리 운영에 관한 사항
- ⑨ 기타 광역 개발 및 광역 행정수행 상 필요한 사항
- ⑩ 그 밖에 협의회 협의의 거치는 것이 바람직하다고 인정하는 사항

- 협업조직 운영안과 조례 제정

- 센터장 임기, 예산편성, 건물소유 등
- 협업조직의 구체적 형태를 선택 (본 보고서에서 제시한 A, B, C 타입 중 결정)



- 통합조례의 제정 : 의결기관 역할을 할 협의회를 만들지, 아니면 각자의 의회를 거칠지 여부
- 갈등 중재자 지정
- 3개 지자체 협업조직관련 갈등시 중재자 지정 (2개의 광역에도 걸쳐 있어 행안부가 맡는 방향이 적절할 수 있음)

○ 전제조건<sup>4)</sup>

- 상기 사례인 천안·아산의 사례에서 양 지자체의 실무자들은 자기 소관별로 손익을 따지면 사업진행이 원만하게 이루어질 수 없게 되고, 센터준공 이후 공동운영이라는 과제를 해결하기 위해서 손익을 따지면 의회의 보류 등의 문제를 낳게 된다는 사실을 사업과정을 통하여 학습하였음
- 따라서 천안시와 아산시의 이해관계가 상충될 경우에는 ‘찬안아산 행정협의회’ 규약 제10조에 의거하여 충남도지사에게 중재요청을 할 수 있도록 규정되어 있음
- 그러나 실제로 두 지자체간의 갈등으로 인하여 충남도에 중재요청을 한 건수가 없으므로 이에 대한 ‘찬안아산 행정협의회’ 운영사례를 벤치마킹할 필요가 있음

---

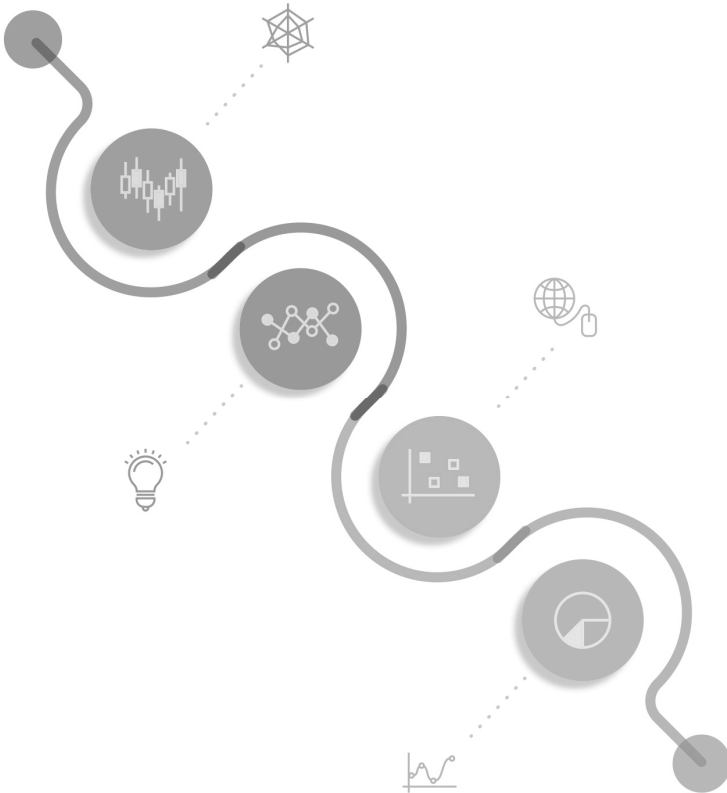
4) 이와 관련하여, 2014년 하반기~2015년 하반기 총 26건의 안건 중 추가 논의가 필요한 총 4건의 안건이 있으나 충남도에 중재요청하지 않았음





# 제5장 결론

제1절 연구결과 요약  
제2절 정책적 제언





## 제 5 장

## 결 론

## 제1절 연구결과 요약

- 최근 인구감소 우려와 생활권과 행정구역의 불일치에 따른 다양한 우려가 나타나고 있음
  - 이러한 상황에 대처하기 위해서는 다양한 정책이 필요한 시점이라 볼 수 있으며, 그 대책의 일환으로 지자체간 개별사업추진으로 발생하고 있는 비효율을 제거하여 주민들에 서비스의 질을 한층 개선할 필요가 있음
  - 이는 국가적 차원에서는 효율을 담보할 수 있는 것이며, 지자체 차원에서는 주민서비스질 향상과 아울러 재정압박을 완화해주는 효과를 거둘 수 있을 것임
- 이 연구는 지자체간 협업조직을 만들어 공동사업을 추진할 수 있는 제도적 차원을 만들고자 하는데 초점을 두었음
  - 그간 협력사업은 조합, 협의회, 위탁 등의 제도적 방법을 통해 이루어져 왔으나 20년간의 활용을 보면 그리 활성화되어 있지 못함을 알 수 있었음
  - 하지만 이와는 달리 일본의 경우는 인구감소에 대비해서 적극적인 협업의 방안이 마련되어 추진되고 있었음
- 우리나라의 그간의 지자체 협업사례를 조사해 본 결과, 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었음
  - 주민의 접근성이 높은 공간적 차원과 주민의 사용빈도에 따른 시간적 차원으로 구분한 결과, 주민의 접근성 및 사용빈도가 적은 공공시설이 시설·인력의 공동활용을 하기에는 무리가 없는 것으로 나타났으며, 주민의 편의성과 사용빈도가 높을 경우라도 지자체간 협업을 하려는 의지가 높을 경우는 다양한 방법 등으로 주민들에게 편의를 제공할 수 있다고 판단되었음

- 유형화 작업을 토대로 협업조직 모델화 작업을 한 결과, 빅딜형, 공동건설·공동이용형, 여유시설공동이용형, 광역으로 권한 위임형, 기초지자체간 협력형의 총 5가지 조직모델이 구성되었음
  - 각 모델별 업무량을 예측한 결과, 2개의 지자체 조직을 놓고 보면 한 곳은 업무량이 느는 반면, 다른 곳은 줄어드는 것으로 판단되었음
  - 즉, 협업에 따라 어느 인력증감요소가 발생하는 것이 예측되는데, 현 제도인 기준인건비 제도에서는 이러한 요소에 대한 반영이 용이치 않음
  - 지역수요에 따른 인력을 반영하는 제도이기 때문에, 가령, 2개의 지자체에서 협력사업으로 1곳의 시설을 공동활용할 경우, 나머지 1곳의 지자체의 인력은 줄여야 하는 모순이 발생되게 됨
- 상기의 문제점을 행안부 차원에서는 기준인건비에 대한 손질을 하여 협력사업으로 인한 인력감소요인에 대해서는 유예를 해주는 방안이나 기존 인력으로 산정해주는 방안의 검토가 필요할 것으로 보임
  - 또한 지자체 차원에서는 서로간 조정이 여의치 않다는 인터뷰 사항이 있어 중앙정부 차원에서 컨설팅단을 조직하여 해당 지자체간에 비교우위 대상이 있는지를 검토하여 지자체에 권고를 하는 방식이 추진되어야 할 것임
- 지자체 차원에서는 협력조직 구성을 위한 제도정비와 아울러 인구감소에 대비한 적극적 의지가 필요할 것으로 사료됨

## 제2절 정책적 제언

- 최근의 인구감소 우려 및 생활권과 행정구역 불일치에 대해 협업의 필요성은 그만큼 높아지고 있다고 볼 수 있지만, 협업이 그간 활성화되지 못한 것에 대해서는 생각해 볼 필요가 있음
- 협업의 필요성에는 공감할 수 있으나 구체적인 실행을 위해서는 다음과 같은 정책대응이 필요할 것으로 보임
  - 첫째, 기준인건비제도에서 협업에 대한 장려내용을 포함시켜 제도적 개선이 필요할 것으로 사료됨
  - 둘째, 협업조직 구성에 대한 모델을 중앙정부차원에서 지자체에 제시하여 지자체 차원에서 이를 활성화할 수 있도록 가이드라인을 제시해야 할 것임
  - 셋째, 지자체 차원에서의 협업이 여의치 않고 일종의 눈치보기가 발생할 개연성이 있으므로 행안부 차원에서 선제적으로 대처할 필요가 있어 보임
- 이 연구의 모델은 실제 협업조직이 만들어지는 과정에서 수정·보완될 필요가 있으며, 이를 통해 지속적인 개선과 관심이 필요할 것으로 사료됨

## 【참고문헌】

- 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)
- 권오철·강영주. (2015). 「지방자치단체 공공위탁의 운영실태 및 개선방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 권자경·김익식. (2012). 지방자치단체간 공공서비스 시설 공동이용 활성화에 관한 연구: 광역자치단체간 성공사례 분석을 토대로 「지자체연구」, 16(1): 23-46.
- 금창호·권오철. (2016). 「과소지역 맞춤형 행정체제 정립방안 연구」. 한국지방행정연구원 연구보고서 2016-01.
- 금창호·김병국·권오철·류영아. (2011). 「지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략」. 한국지방행정연구원 연구보고서 2011-02.
- 김대성·신동훈. (2016). 지방소멸 가능성에 따른 지역공공서비스 개선방안. 자치분권과 지역균형발전. 한국거버넌스학회 하계학술대회 발표논문집. 한국거버넌스학회.
- 김송이. (2014). 「광역관광개발사업의 지역연계협력사업 추진 개선 방안」. 한국문화관광연구원 연구보고서 2014-18.
- 김순은. (2014). 사회적 자본의 관점에서 본 주민자치 시범실시 사례 분석 : 역촌동을 중심으로 「지방행정연구」, 28(3): 3-34.
- 김현호. (2017). 인구감소, 저성장 시대의 새로운 지역발전정책. 차기 정부의 국가재편과 지방분권 과제. 한국지방자치학회 춘계학술기획세미나 발표논문집. 한국지방자치학회.
- 대전발전연구원. (2007). 「대전도시권 정립에 따른 지방자치단체간 협력에 관한 연구」.
- 박덕수. (2013). 정부3.0 추진방향과 협업행정 활성화 방안. 서울행정학회 창립30주년 2013 춘계학술대회 발표논문집.
- 박용성·홍길표·이석환. (2013). 정부기관 협업의 이론과 실제. 서울행정학회 창립30주년 2013춘계학술대회 발표논문집.
- 박재욱. (2012). 일본 규슈지역 후쿠오카시 도시광역권의 연계협력과 광역거버넌스 「지자체」, 16(2): 41-65.

- 배준구. (2011). 프랑스 기초자치단체간 연계·협력과 특징. 지방자치 부활 20년의 성과와 발전과제. 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문집. 한국지방자치학회.
- 배준구. (2013). 국민행복시대의 지자체 구현: 협업 활성화를 중심으로. 「지방행정연구」, 27(2): 27-46.
- 이상호. (2016). 지역 고용동향 심층분석 - 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석, 「지역 고용동향 브리프」, 2016년 봄호: 3-17.
- 이주현. (2013). 대도시권 거버넌스와 지자체의 협력기제에 관한 비교연구. 「한국행정학보」, 47(3): 309-328.
- 세계일보. (2017). “천안아산, 전국 첫 ‘상생협력’ 조합 만든다”. 12.21일자 보도
- 조유정·채얼·강동완·김도년. (2016). 광역 도시계획 시설의 조성을 위한 국내외 도시 간 협력 방향에 관한 연구. 「국제지역연구」, 20(2): 195-214.
- 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령 제28211호, 2017.7.26., 타법개정).
- 지방자치법(법률 제14839호, 2017.7.26., 타법개정).
- 김건위. (2014). “[정부3.0 정책과정] 사회기반시설 인접 시군 공동이용”. 한국지방행정연구 수원 강의자료

**【부 록】**

<표> 전북 인근 지자체(임실·순창·남원) 유사·동일 시설현황

구분	임실	순창	남원
상·하수도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5급 상하수도 사업소장</li> <li>• 6급4팀(운영팀, 상수도, 하수도, 정수장운영)</li> <li>• 총 17명(5급 1, 6급 4, 7급 4, 8급 4, 9급 4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6급 3팀(수도행정, 상수도, 하수도)</li> <li>• 12명(6급 3, 7급 5, 8급 2, 9급 2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 상수도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5급 상수도사업소장</li> <li>• 6급 4팀(수도경영, 급수, 수도시설, 누수방지)</li> <li>• 24명(5급 1, 6급 5, 7급 6, 8급 6, 9급 6)</li> </ul> </li> <li>② 환경                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5급 환경사업소장</li> <li>• 6급 4팀(하수경영, 하수시설, 하수처리, 마을하수)</li> <li>• 26명(5급 1, 6급 4, 7급 5, 8급 8, 9급 8)</li> </ul> </li> </ul>
보건소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4급 보건의료원장</li> <li>• 5급 2과(보건사업과, 의료지원과)</li> <li>• 6급 8팀(보건행정, 예방의약, 통합건강증진, 방문보건, 원무, 진료, 위생, 지역보건)</li> <li>• 115명(4급 1, 5급 2, 6급 11, 7급 31, 8급 56, 9급 14)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4급 보건의료원장</li> <li>• 5급 2과(보건사업과, 의료지원과)</li> <li>• 6급 7팀(보건행정, 건강증진, 예방의약, 지역보건, 원무, 진료, 건강검진)</li> <li>• 79명(4급 1, 5급 2, 6급 12, 7급 16, 8급 38, 9급 10)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4급 보건소장</li> <li>• 5급 2과(보건지원과, 건강생활과)</li> <li>• 6급 8팀(보건행정, 예방의약, 위생안전, 출산지원, 건강증진, 방문보건, 한방재활)</li> <li>• 79명(4급 1, 5급 2, 6급 10, 7급 18, 8급 29, 9급 10)</li> </ul>
농촌지도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지도관 센터장</li> <li>• 지도관 2과 (농촌진흥과, 현장지원과)</li> <li>• 지도사 팀(지도행정, 농업인교육,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지도관 센터장</li> <li>• 5급 지도관 2과 (친환경농업과, 농업기술과)</li> <li>• 6급 지도사 11팀 (친환경농업,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지도관 센터장</li> <li>• 지도관 2과 (농촌진흥과, 현장지원과)</li> <li>• 지도사 9팀 (지도행정, 농업인</li> </ul>



구분	임실	순창	남원
	<p>생활지원, 농기계)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 36명(8급 1, 9급 1, 전문 1, 연구사 3, 지도관 3, 지도사 26)</li> </ul>	<p>미래농정, 유통마케팅, 원예특작, 귀농귀촌, 지도기획, 특화연구, 직물기술, 생활지원, 소득경영, 시험포관리)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 55명(5급 1, 6급 7, 7급 3, 8급 6, 9급 4, 전문 1, 연구사 5, 지도관 2, 지도사 26)</li> </ul>	<p>교육, 생활지원, 농기계, 직물환경, 채소기술, 과수기술, 추어육성, 농업정보)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 52명(8급 2, 9급 6, 지도관 3, 지도사 41)</li> </ul>
시설관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5급 공공시설 사업소장</li> <li>• 6급 4팀(운영, 군민회관, 사선대관리, 수영장관리)</li> <li>• 11명(5급 1, 6급 4, 7급 3, 8급 1, 9급 2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5급 체육공원 사업소장</li> <li>• 6급 4팀(체육진흥, 체육시설, 공원운영, 공원개발)</li> <li>• 16명(5급 1, 6급 4, 7급 3, 8급 4, 9급 4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5급 시설사업소장</li> <li>• 6급 4팀(시설지원, 시설정비, 시설환경, 춘향테마파크)</li> <li>• 27명(5급 1, 6급 5, 7급 6, 8급 9, 9급 5)</li> </ul>
여성회관 (센터)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1명(8급)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6급 팀장</li> <li>• 3명(6급 1, 7급 1, 8급 1)</li> </ul>
서울사무소			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6급 팀장</li> <li>• 3명(6급 1, 7급 1, 8급 1)</li> </ul>
청소년수련원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6급 팀장</li> <li>• 2명(6급 1, 8급 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위탁운영</li> </ul>	

■ 전북 출장 인터뷰

0. 2017-4-27(목) ; 14:00-15:40

0. 전북도청 2층 면접실

0. 참석

- 지자체 : 전북도청 조직관리팀장, 임실, 순창, 남원의 각 조직관리팀장 1명

0. 남원

- 실과소에 이 건과 관련하여 의견을 물어본 결과 0건의 의견이 나온 즉, 필요성을 느끼지 못하고 있음

- 인구만 기준으로 한다면 도농복합형 지자체는 불이익이 우려됨; 따라서 면적, 종합행정을 수행하는 것(산불 등)을 감안해야 함

- 기준인건비 핵심은 인구가 너무 비중이 크다는 것임

0. 전북

- 전북 지역의 인구감소 원인은 학교 때문임, 즉, 타 지역으로 학교를 다니거나 거기에 맞춰 인구가 이동하기 때문임

- 순창의 경우는 귀농인구가 증가하는 추세

- 협업시 사무소 소재지 정하는 문제와 아울러 인센티브가 고려되어야 함

- 파견을 통해 협업을 고려해 볼 만 함 .즉, 공무원교육원 등

0. 임실

- 협업대상 사무에 대한 우선순위를 알려줬으면 함; 지자체간 사정이 다를 수 있기 때문임

- 어느 지자체를 선택해서 시범적으로 하라고 할 경우는 가능하지만, 협의해서 하라고 하면 지자체가 수긍키 힘들 것임 (협의하다가 시간만 갈 것임)

- 국가위임 사무의 경우는 협업모형이 용이할 것임

· 국가위임 사무의 인력만 줄일 수 있음

· 단, 국비가 지원되는 분야, 가령, 보건 등은 기간제나 공무원으로 대체가능할 것임

- 가령, 상하수도, 의료, 보건복지 등에서 효용이 높을 것임

⇒ 시범적으로 지자체와 기능을 중앙차원에서 선정해 줘야 함

⇒ 공모사업의 경우, 인센티브를 줘야 가능할 것임

- 지자체를 같이 모여서 일을 하게 되면 효과성이 떨어질 수 있음.즉, 현실은 다름

⇒ 제도적으로 묶지 않으면 용이치 않을 것임

- 선출직인 지자체장이 협업을 하지 않을 가능성이 매우 높음

· 업무를 빼앗긴다고 생각할 수 있음

- 가령, 산림은 협업이 가능하나 농업분야의 협업이 불가할 것임⇒ 생색내기 좋은 분야는 협업이 힘들 수 있음
- 직급을 높여줄 경우(가령, 4급), 기초지자체에서는 국장급이라 맞지 않음; 가령, 상하수도 사업소장이 국장이 되는 것은 조직갈등 유발 소지
- 직렬도 문제가 됨. 가령, 상하수도 사업소장의 경우 직렬이 시설직일 가능성이 높음
- 지자체장이 정책적으로 강조하는 분야의 직렬이 있을 수 있음; 가령, 농업직
- 접근성 문제도 고려해야 함
  - 가령, 3개 지자체 중 1개만 시설을 이용하게 된다면, 거기를 이용하는 타 지자체 주민은 거리가 멀어지게 됨
- 결국, 협업을 통해 시설이 없어지는 것은 민선시대에 힘들 수 있음
  - 생활밀착형 시설은 곤란하지만 어쩌다 발생하는 화장장 등은 가능
- 인구가 줄어들더라도 시설이 생기면 공무원수가 늘 수밖에 없음 ; 민선이기 때문임
  - 인구가 줄어들더라도 업무량은 유지된다고 봐야 함; 귀농, 귀촌의 업무 증가 추세