

자립적 지역발전 모델로서 계룡시의 효율적 행정서비스제공 방안

고승희 | 충남발전연구원 행정복지연구부장

자립적 지역발전 모델로서 계룡시의 효율적 행정서비스제공 방안



절하게 제공되어야 한다는 의미이다. 둘째, 통합성과 연속성은 일련의 통합된 체계 내에서 행정서비스가 연속적으로 제공되어야 한다는 것이다. 셋째, 접근성은 행정서비스를 필요로 하는 사람이 필요한 때에 편리한 곳에서 해당 서비스를 제공받을 수 있는가의 문제이다. 마지막으로 효과성은 목표달성의 정도를 나타내는 것으로 행정서비스의 전달체계에서는 단순한 산출결과보다는 투입에 대한 산출의 비율을 나타내는 효율성을 의미한다.

② 행정서비스 전달체계 경향

과거 전통적인 행정서비스의 전달체계의 특징은 다음과 같이 정리되고 있다(강옥모, 2008: 149-151). 첫째, 행정서비스에 대한 주요결정은 기능별로 분화된 담당 중앙부처의 상층에서 이루어진다. 둘째, 집행은 수직적으로 통합된 기관에 의해서 수행된다. 셋째, 복지서비스는 민간이나 시장이 아닌 국가재정과 공공기관에 의해 공급된다. 그러나 이와 같은 전통적인 패러다임이 많은 변화를 경험하고 있다. 이와 같은 변화는 대체적으로 정부의 효율성을 강조하면서 다양한 대안적 방법들을 모색하는 것에서 비롯된다. 또한, 정부가 제공하는 행정서비스의 양과 질 모두에서 수요자인 국민의 신뢰를 확보하지 못한 것도 주요한 원인의 하나이다.(이동형 외, 2007: 14). 최근에 나타나고 있는 행정서비스 전달체계의 변화를 요약하면 다음과 같다.(양재진, 2009: 315-317).

첫째, 다수의 연구들에서 정책결정과 통제권한이 분권화를 통해 중앙에서 지방으로 이동하고 있음을 지적하고 있다. 둘째, 행정서비스의 공급주체가 공공에서 민간으로 이전되고 있으며 민간 중에서도 비영리조직뿐만 아니라 영리조직의 역할이 증대되고 있다는 것이다. 셋째, 가장 최근의 변화로는 개별 결정기구의 통합, 서비스조직의 협력관계 형성, 그리고 수혜자의 참여 경향이 지적되고 있다. 앞선 논의가 정부 전체를 대상으로 나타나고 있는 행정서비스 전달체계의 변화라면 지방자원의 변화는 다음과 같다. 첫째, 민간부문을 활용하는 민영화는 정부 전체의 경향이 지방에서도 동일하게 나타나고 있다. 둘째, 행정서비스 전달체계의 단순화로 특정 서비스분야의 전달기구가 다수 존재할 경우 책임의 명확화 등을 확보하기 위하여 단일의 기구로 전환시키는 개편작업이다. 셋째, 행정서비스 전달체계의 공간적 통합화로 다수 서비스분야의 전달기구를 공간적으로 통합하여 제공하는 것이다.

3. 지방자치단체의 행정서비스 제공을 위한 규모의 논의

계룡시는 국회의원 입법을 통해 2003년 9월 19일 논산시에서 각각 분리하면서 탄생했다. 규모 면에서 계룡시는 면적이 60.74km²로 전국 시 단위 자치단체 가운데 가장 작으며 행정구역도 3면 1동으로 전

1. 들어가며

지방자치단체는 주민들이 요구하는 서비스를 효율적으로 제공해야 하며 이러한 서비스는 주민들의 민주적 참여 욕구를 충족시킬 수 있는 방법으로 제공되어야 한다. 지방자치단체의 임무는 우리나라는 물론 전 세계적으로 비슷하다 할 수 있지만 그 달성방법은 모두 다를 수 밖에 없다. 이는 주민들의 요구가 다르고 이에 대처하는 방식이 자치단체가 지닌 특성에 따라 다를 수 밖에 없기 때문이다. 우리나라는 다양한 특성을 지닌 자치단체들이 존재한다. 그러나, 이를 주민들과의 지속적인 논의과정 없이 일률적인 규정으로 추진한다는 것은 향후 더욱 큰 문제를 유발시킬 것이 분명하다. 계룡시 역시도 2003년 지방자치단체로 새로이 출발된 이후 우리나라에서 가장 작은 자치단체 중 하나로서 그 역할을 충실히 수행할 수 있는 역량을 갖추기 위해 준비해야 할 정책적 방향들을 모색해 보고자 한다.

2. 행정서비스 전달체계¹⁾

① 행정서비스 전달체계 구성요소

행정서비스 전달체계가 효과적으로 작동하기 위해서는 다양한 요소들이 검토되어야 한다. 물론 이와 같은 요소들은 행정서비스의 내용에 따라서 그 내용이 달라질 수 있다. 첫째, 적절성은 행정서비스 제공기관이 해당 서비스를 필요로 하는 수요자의 요구에 적절한 서비스를 준비하고, 서비스의 양과 질이 적

1) 금청호 외, "기초자치단체의 행정서비스전달체계 개선방안", 2010, 한국지방행정연구원, p8-9 재인용



국에서 가장 단출하다. 우리나라 시·군·자치구의 구역이 얼마나 광역적으로 설정되어 있는지 선진국의 기초정부구역과 비교해보면 한눈에 알 수 있다. <표 1>은 우리나라 시·군·자치구의 수와 평균 인구·면적을 주요 선진국 기초정부의 수와 평균 인구·면적과 비교한 것이다. 국토면적이 좁아 조밀하게 사는 우리나라의 기초자치단체 평균면적은 영국 다음으로 넓다. 심지어, 우리나라 기초자치단체의 평균면적은 광활한 국토를 갖는 미국 기초지방정부의 평균면적보다도 1.8배나 넓다.

<표 1> 주요 선진국과 한국의 기초지방정부 규모

국 가 명	기초정부 수	기초정부당 평균인구	기초정부당 평균면적(km ²)
프 랑 스	36,763	1,743	15
스 위 스	2,681	2,835	15
스 페 인	8,109	4,998	62
독 일	14,805	5,452	24
미 국	39,006	6,623	240
이탈리아	8,104	7,040	37
핀 란 드	416	12,620	713
스 웨 덴	290	31,240	1,417
덴 마 크	98	56,127	433
일 본	1,772	67,313	210
영 국	433	128,061	560
한 국	228	219,298	428

출처: 각국 CIA의 The World Factbook 자료로 계산해 작성한 것임

물론 자치단체의 규모에 따라 다음과 같은 장단점이 있을 수 있다. 대규모 행정구역 자치단체의 경우 무엇보다 행정기구의 운영 등에 있어 행정경비가 절감될 수 있는 측면이 있다. 즉, 이는 자치단체 통합론자들이 주장하는 것처럼 행정서비스 생산에 있어 규모의 경제를 실현할 수 있다는 것과 연계된다. 또 다른 이점은 정주생활체계를 일치시킬 수 있다는 점이다. 자치단체의 규모가 클수록 정주체계와 행정구역의 일치, 즉, 행정구역을 주민들의 실질적인 생활권, 경제권, 교통권과 일치시켜 줌으로써 주민불편을 해소해 주는 기능을 할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 이와 함께 외부효과의 내부화를 통해 입지기피시설의 설치를 상대적으로 용이하게 할 수 있다는 것으로 대규모 행정구역은 NIMBY와 같은 비선호시설의 외부효과 문제를 소규모 행정구역의 자치단체보다 상대적으로 적게 발생시키게 된다는 점을 지적하고 있다.

이와는 상대적으로 계룡시처럼 비교적 작은 행정구역의 자치단체는 주민들의 다양한 욕구를 파악하고 이에 대하여 대응하기 비교적 쉽다는 것이다. 자치단체의 대규모화에 따른 문제 중의 하나는 주민들의 다양한 선호에 부합하는 행정서비스를 공급하지 못하게 될 수 있다는 것이다. 행정구역이 작은 지역은 대규모 행정구역 보다 상대적으로 정치적 대표성이 강화될 수 있다. 정치적 대표성은 지역주민이 자신들에게 영향을 미치는 정책결정과정에 참여할 수 있을 정도의 범위 내에서 행정구역이 결정되어야 한다는

문제이다. 즉, 지방자치단체의 구역은 지방정치 및 지방행정서비스에 대한 주민의 참여와 통제가 효과적으로 이루어질 수 있을 정도로 지역적 범위가 한정되어야 한다는 것이다. 지역에서의 참여범위는 직접적인 영향을 받는 당사자들뿐만 아니라, 간접적인 영향을 받는 제3자들의 이해관계까지도 내재화(internalize)시킬 수 있는 정치적 제도가 마련될 수 있도록 규모가 결정되어야 할 것이다.

계룡시의 경우 우리나라의 자치단체 규모에서는 가장 작은 규모이며 단기간에 그 규모가 확장되기에는 한계가 있을 것이다. 따라서, 계룡시가 효율적 행정기관으로서 그 기능을 하기 위해서는 소규모 자치단체가 지닐 수 있는 이점을 최대한 활용할 수 있는 방안을 강구하여 주민들에게 제공해야 할 것이다.

4. 자립적 지역발전 모델로서 계룡시의 운영방향

1) 자치단체의 정체성 확보

계룡시가 자치단체로서 10년의 기간이 지났다. 많은 시간은 아니지만 이제 자치단체로서 정체성을 지닐 수 있는 기반을 마련해야 한다. 하지만, 자신만의 정체성을 지니고 있다고 보기에는 여전히 미흡한 측면이 있을 수 있다. 그렇다면, 계룡시의 정체성은 무엇인지를 정확하게 파악하고 이를 위한 정책들이 우선순위에 놓일 수 있도록 해야 한다.

정체성의 논의에서는 많은 견해들이 있겠으나 우선적으로 계룡시가 왜 분리되어 하나의 자치단체로서 기능하게 되었는지를 정리한다면 오히려 정책방향 설정은 간단할 수 있다. 자치단체 출범 초기의 비전을 다시 한 번 강조하여 지역의 정체성을 만들기 위한 정책들에 초점을 맞출 필요가 있다. 이는 단순히 한 두 개의 정책으로서 만들어질 수 있는 것은 아니며 시정운영의 틀을 전체적으로 맞출 필요가 있다는 것이다.

2) 물리적서비스에서 프로그램서비스로 전환

그동안 많은 지역에서 추진되어 왔고 지나칠 정도로 강조된 사업이 사회기반시설과 산업단지 등 대규모 물리적 시설이다. 그러나, 이제는 사회적 패러다임과 주민들의 요구가 변하고 있다는 것을 간과해서는 안 된다. 물리적시설과 서비스보다는 지역주민들의 개성과 특성을 반영한 프로그램의 제공에 관심을 기울이고 있다는 것이다. 이를 위해서는 주민들이 요구하는 것이 무엇인지를 정확하게 파악해 내는 것이 중요하다. 많은 자치단체에서 사회복지프로그램을 중시하고 있다는 것도 이에 대한 일환일 것이며 행복이라는 단어도 더 이상은 물리적 시설에 의존하지 않는다는 것이다.

계룡시와 같은 지역에 대하여 경제지향적 발전전략에 입각한 논리를 대입시킨다는 것은 문제가 있을



수 있다. 따라서, 계룡시의 경우는 경제논리 보다는 복지와 환경, 문화 등 경제논리 이외의 또 다른 논리가 자치단체의 운영에 필요하다는 것이다.

3) 적극적 주민참여방안 강구

계룡시처럼 행정구역과 규모가 작은 자치단체가 지닐 수 있는 가장 큰 장점이라 한다면 지역주민들이 의견을 적극적으로 개진하여 이를 정책에 반영시킬 수 있다는 것이다. 이러한 장점은 자치단체장과 의원 모두에게 그 대표성을 강화시킬 수 있는 계기도 된다.

그렇다면 계룡시는 무엇보다 주민들이 적극적으로 그들의 의견을 제시하고 수렴할 수 있는 제도들을 강구해야 한다. 지방자치제의 가장 큰 목적이 주민들이 스스로 지역을 만들어가는 것이라 한다면 계룡시는 다른 자치단체에 비하여 상대적으로 좋은 여건을 지니고 있다. 따라서, 다른 대규모 자치단체들과는 다른 주민참여제도를 강구하여 활성화시켜야 한다. 이는 단순한 참여가 아니라 지역주민이 정책의 결정과 집행에 참여하고 그들의 의견이 반영될 수 있다는 의식을 심어주어야 한다. 이를 통해 자치단체 운영의 모범사례로 정립시켜 나아가야 할 것이다.

4) 인근지역과의 광역행정수행체계 구축

대규모 행정구역 자치단체의 경우 상대적으로 많은 사회기반시설과 물리적 시설을 건설하고 이를 운영하고 있다. 물론 이러한 시설 모두가 그 사용율이 높은 것은 아니다. 하지만, 계룡시의 경우 모든 사회기반시설을 갖추기도 어렵지만 갖추다 하여도 그 비효율은 상대적으로 높을 수 밖에 없을 것이다. 그렇다면, 계룡시의 경우는 인근지역과 이러한 사회기반시설과 물리적시설을 상호 보완하여 사용할 수 있도록 광역행정수행체계를 구축하여야 한다. 물리적 공간이 연계되어 있어야 하는 시설도 있겠지만 그렇지 않은 시설의 경우도 상호보완하여 운영할 수 있는 제도적 방안들이 모색되어야 한다. 다양하고 복잡한 주민들의 요구와 이를 수행할 공공기관의 역량사이에는 차이가 발생할 수 밖에 없으며 이는 향후 더욱 커질 수 밖에 없다. 이러한 논리가 공동협력체계를 구축하여야 하는 이유가 될 것이다. 이는 단순한 물리적 시설 이외에 복지, 문화 등 다양한 행정서비스가 지역주민들에게 제공될 수 있도록 하여야 한다는 것이다.

5) 대민과의 직접행정 실현

우리가 말하는 대민행정이라 함은 일반적으로 정부 업무 가운데 국민생활에 직접적으로 영향을 미치는 행정 업무를 말한다. 중앙정부보다는 주로 지방자치단체에서 다루는 대민행정에는 각종 증명서의 발급, 인·허가 업무, 도로표지판 설치, 쓰레기 수거 등 다양한 행정 업무가 포함된다. 이러한 대민행정서

비스는 사실 행정구역의 규모와는 별 차이가 없다. 하지만 공무원들이 직접 주민들을 만나고 소통하고 제공할 수 있는 직접적 대민서비스는 분명 행정구역의 규모에 따른 차이가 있다.

이는 앞서 논의된 많은 사항들을 대변할 수 있다. 즉, 주민참여를 비롯하여 소프트웨어적인 프로그램들을 만들어내고 시행하는 것들이 성과를 거두기 위해서는 주민들을 직접 만나고 일일이 개별적으로 서비스를 제공하는 것만큼 성공적인 것은 없다. 계룡시의 경우 다른 자치단체보다 분명 장점이 있는 만큼 공무원과 주민들의 충분한 소통의 장을 바탕으로 행정서비스 영역과 제공방법을 만들어 내는 노력을 해야 한다.

5. 마치며

계룡시 역시도 행정패러다임에 부응코자 많은 노력을 기울이고 있다. 하지만, 행정구역 및 자치단체의 규모가 작아 일부 행정서비스 제공에 있어 한계가 나타날 수 있다. 그러나, 계룡시는 역동적인 모습으로 자치단체로서 발전을 거듭하고 있다. 이제 규모적 한계를 극복하고 정체성을 확립하여 자립적 지방자치단체의 모델 역할을 수행해야 할 시기이다. 자치단체의 규모가 작은 만큼 주민들과 소통하여 요구를 파악하고 정책에 반영하는 참여시스템을 통해 개별적인 서비스를 제공할 수 있는 여건은 상대적으로 적절한 수준이라 할 수 있다. 따라서, 두 자치단체의 특성이 반영된 주민참여제도와 행정서비스제공을 통해 자립적 자치단체의 효율적 운영 모델로 발전시켜 나가야 한다.

참고문헌

- 강정운, 도시통합의 개념과 가치, 『통합창원시와 로컬거버넌스』, 한국지방정부학회 학술세미나 논문집, 2010
- 곽채기, 지방잠재력강화의 핵심과제, 『자치행정』, 6, 2010
- 금창호 외, 「기초자치단체의 행정서비스전달체계 개선방안」, 2010, 한국지방행정연구원
- 박경원, 국가경쟁력 강화를 위한 지방분권 방향, 『시도뉴스레터』, 28
- 안성호, 지방분권의 논거와 성과, 그리고 과제, 충남발전연구원 지방분권연구와 워크숍 자료, 2012
- 유재원 외, 시군통합효과에 대한 경험적 분석, 『한국행정학보』, 44(1)
- 이기우, 지방행정체제개편의 논의의 방향과 과제, 『제도와 경제』, 3(1)
- 최봉기, 경험을 통해 본 한국지방자치발전의 저해요인, 『자치행정』, 267, 2010
- 최영출, 지방자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구, 『지방행정연구』, 19(2), 계룡시 내부자료.
- Aligica, P. D. & P. J. Boettke, (2009), Challenging Institutional Analysis and Development: The Bloomington School, New York: Routledge.
- Anderson, K. P. & E. Ostrom, (2008), Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Polycentric Perspective, Policy Science, 41: 71-93.
- Ostrom, E. (윤홍근 역), (1999), [집합행동과 자치제도], 서울: 자유기업센터.
- Tiebout, C. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, 64: 416-424.