

# 제1장

## 행정계획

## 제1장

## 행정계획

## 1. 현황 및 여건 분석

## 1) 행정구역 현황

- 경상남도의 행정구역은 8개 시, 10개 군, 21개 읍, 175개 면, 112개 동(348개 법정동)으로 구성되어 있음. 전체 인구는 2018년 기준 약 338만여명이며, 전체 인구밀도는 320명임
- 행정구역 중 인구밀도 1,000명 이상인 곳은 창원시(1,409명)와 김해시(1,152명)(시 평균 671명), 반대로 50명도 안 되는 곳은 합천군(47명), 산청군(45명)(군 평균 86명)인 것으로 나타남
- 저출생·고령화에 따른 인구감소 등 자치환경의 변화에 따라 지방행정체제 개편 시 지역주민들의 생활 편의와 행정의 효율성을 제고하기 위한 방향으로 적정하게 조정되어야 함

(단위 : 명, km<sup>2</sup>, 개)

〈표 5-1-1〉

경상남도 행정구역  
및 인구 현황

구분	인구	면적	인구밀도	계	읍	면	동	법정동
경남	3,373,988	10,540.12	320	308	21	175	112	348
창원시	1,053,601	747.92	1,409	58	2	6	50	194
진주시	345,987	712.86	485	30	1	15	14	33
통영시	133,720	239.85	558	15	1	6	8	17
사천시	113,888	398.67	286	14	1	7	6	27
김해시	533,672	463.43	1,152	19	1	6	12	34
밀양시	106,744	798.63	134	16	2	9	5	8
거제시	250,516	402.99	622	18		9	9	14
양산시	348,639	485.56	718	13	1	4	8	21
의령군	27,667	482.89	57	13	1	12		
함안군	67,025	416.61	161	10	2	8		
창녕군	63,396	532.84	119	14	2	12		
고성군	53,243	517.93	103	14	1	13		
남해군	43,990	357.53	123	10	1	9		
하동군	47,533	675.61	70	13	1	12		
산청군	35,952	794.55	45	11	1	10		
함양군	40,044	725.45	55	11	1	10		
거창군	62,455	803.30	78	12	1	11		
합천군	45,916	983.47	47	17		16		

자료 : 행정안전부(2019) 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2018.12.31.)

## 2) 공무원 현황

- 경상남도 공무원 정원은 도 본청 공무원 정원 5,364명, 시·군 공무원 정원 19,904명으로, 4급 이상 공무원은 창원시, 양산시, 김해시 순으로 많으며, 6급 이하 공무원은 창원시, 김해시, 진주시, 양산시, 거제시 순으로 많음
- 경상남도 공무원 1인당 주민 수는 김해시(306명), 양산시(288명), 거제시(229명) 순으로 많고, 의령군(47명), 합천군(61명), 산청군(62명)은 상대적으로 적은 것으로 나타남
- 시와 군 지역 간 동일 단위 및 교차 비교 결과, 공무원 1인당 주민 수 격차가 있으므로 지역주민 간 행정(공무원)의 효과적이고, 형평성 있는 대응을 위한 조정이 필요함

(단위 : 명)

〈표 5-1-2〉

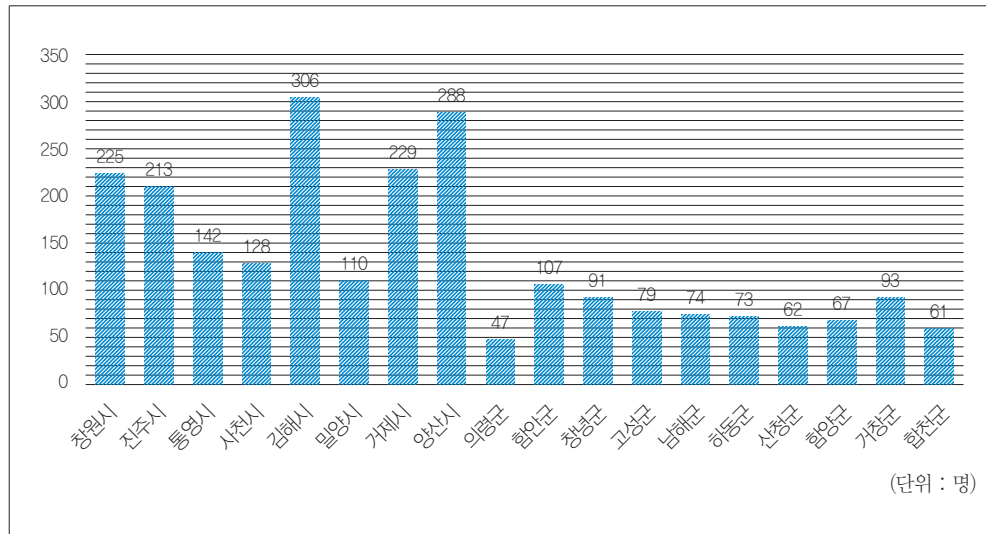
경상남도 및 시·군  
공무원 직종별  
정원 현황

구분	합계	정무직	고위공무원	일반직										전문 경력관			지도직	연구직	별정직	교육직	소방직
				소계	3급이상	3·4급	4급	4·5급	5급	6급	7급이하										
												가	나	다							
합계	25,268	19	3	20,473	22	10	180	29	1,321	5,262	13,618	1	23	7	479	288	50	72	3,796		
경남	5,364	1	3	1,943	14	2	78		337	656	841	1	12	2	30	211	22	72	3,082		
시군계	19,904	18	—	18,530	8	8	102	29	984	4,606	12,777		11	5	449	77	28	—	714		
창원시	4,684	1		3,827	1	7	18	8	202	911	2,674		4	2	32	17	5		802		
진주시	1,623	1		1,577	1		10		81	374	1,109		2		38	4	3				
통영시	948	1		920	1		7		51	217	643			1	23	2	2				
사천시	905	1		874	1		7		48	229	589				29	1	—				
김해시	1,741	1		1,706	1	1	15		79	402	1,208				25	7	2				
밀양시	971	1		945	1		6		47	251	639		1		20	3	2				
거제시	1,163	1		1,128	1		9		62	289	767				27	5	2				
양산시	1,203	1		1,170	1	12	12		63	279	814		1		21	10	1				
의령군	612	1		590			1	3	35	144	407				18	2	1				
함안군	634	1		607			1	3	32	164	406		1		23	2	1				
창녕군	762	1		736			1	3	37	182	512				21	4	1				
고성군	676	1		646			1	3	38	163	440			1	24	4	1				
남해군	607	1		581			3		33	143	401		1		23	1	1				
하동군	683	1		652			3	1	37	159	452				25	2	3				
산청군	600	1		573			2	2	30	149	390				24	1	1				
함양군	634	1		605			1	2	33	174	393		1	1	24	4	—				
거창군	679	1		647			1	3	35	177	431				25	5	1				
합천군	779	1		747			4	1	41	199	502				27	3	1				

주 : 국가공무원 6명 포함.

자료 : 행정안전부(2019) 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2018. 12. 31.).

〈그림 5-1-1〉

경상남도 공무원  
1인당 주민 수

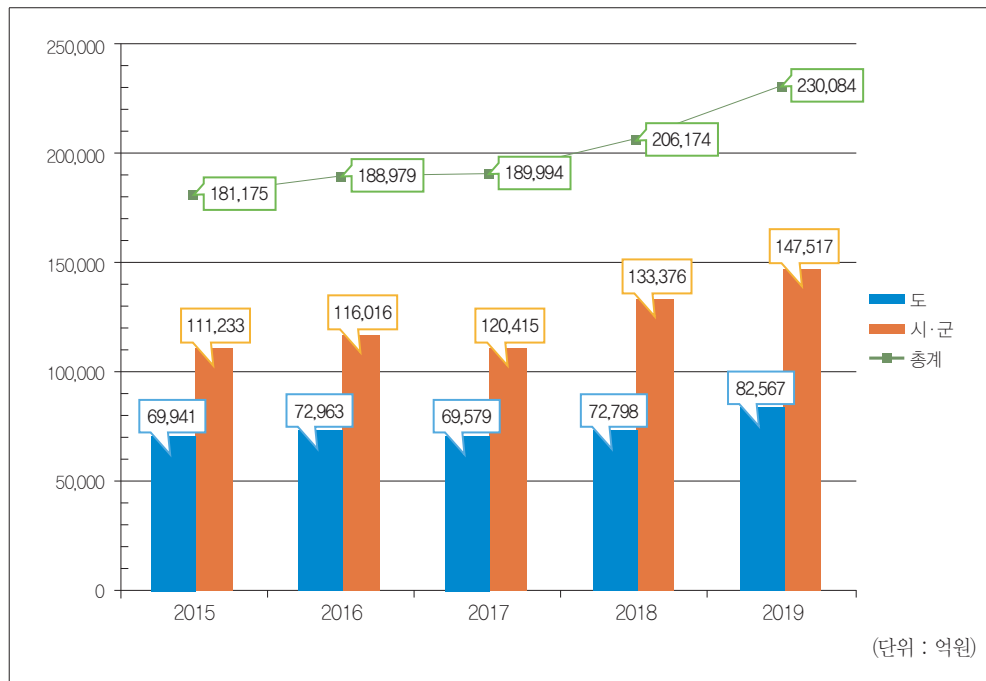
자료 : 경상남도청 홈페이지 공개데이터 근거 작성(2018.12.31. 기준).

## 3) 예산 현황

- 경상남도 총예산은 지난 5년간(2015~2019년) 연평균 약 5.25%씩 꾸준히 증가하여왔으며, 도, 시와 군 지역 모두 소폭 증가하여왔음. 2019년도의 경우 전년 대비 변화가 가장 많이 증가하였음

〈그림 5-1-2〉

경상남도 예산 규모



자료 : 경상남도청 홈페이지 공개데이터 근거 작성(2018.12.31. 기준).

#### 4) 거버넌스 현황

##### ● 주민참여

- 주민참여의 범위를 확대하여 실질적 주민참여를 실현하고자 대표적으로 경남형 주민참여예산사업을 추진하고 있음. 지역주도형 사업을 64건(1,888백만원)과 도민주도형 생활밀착형 사업 49건(5,602.3백만원)을 선정, 점진적으로 확대할 계획에 있음
- 주민참여예산위원회 위원(위촉직) 중 80% 이상을 도민 공모를 통해 선정하며, 위원 활동 범위를 제안 및 선정, 모니터링으로 확대하고, 참여예산 연구회(자문단)를 운영, 주요 사업(1억원 이상 도자체사업) 우선순위 조정기능을 도입하였음

##### ● 주민자치

- 경상남도 주민자치회는 2014년 3월 설립, 시군구 주민자치협의회 회원 184명으로 구성됨. 시군별 주민자치위원회는 읍 20개, 면 173개, 동 112개로 총 305개가 운영 중이며, 위원은 총 6,759명임
- 읍면동별 위원회가 설치(김해시 제외 : 3곳 미설치), 시군협의회는 9곳 구성 중임(경상남도 자치분권협의회 제3차 회의자료(2018.12.31. 기준))
- 경상남도 주민자치센터의 경우 총 288개(읍 20개, 면 156개, 동 156개) 설치되었으며, 프로그램은 2,301개 운영 중으로 전국 광역 중 다섯 번째로 많은 프로그램을 운영 중임(행정안전부, 2019 행정안전통계연보)
- 주민이 기획하고 주도하는 정책(사업)을 실현하기 위해 주민 의견수렴 절차 및 창구 등 주민참여제도를 보다 확대하고, 풀뿌리 민주주의를 실현하기 위해 주민자치회를 활성화할 필요가 있음

##### ● 중앙, 타 지자체 등 기관 간 협치

- 집행부와 도의회 간 도정 운영을 위한 협력시스템을 구축하고자 정책간담회 등을 개최하고, 분기별 상임위를 운영, 소통 채널을 구축, 상시 운영함으로써 도정 주요 핵심사업 등을 위해 소통 협력을 강화하고자 함
- 중앙정부 소속기관과의 협력관계를 구축하기 위해 도와 중앙정부 소속기관 간 협의 조정 등 필요한 사항을 논의할 수 있는 정책협의회를 구성 운영 추진 중임
- 지방자치단체 간 상생 협력을 위해 협약을 체결하고 동남권 공동협력기구를 구성, 교통, 경제, 안전, 환경 문제 등 공조 체계를 구축하고자 하고 있음. 또한 전남과의 협약 및 전남, 부산과 남해안권 상생발전협의회를 구성, 운영 중임
- 실질적 협력을 위해 중앙정부와의 협력, 광역권, 도-시군, 시군 간 협력과제를 지속해서 추진할 필요가 있음

## 2. 미래 트렌드 및 경남 미래변화 전망

### 1) 정부 혁신 패러다임으로서 사회적 가치 실현

- 기존 양적 성장 위주의 경제 패러다임으로 인해 나타난 양극화, 불평등 등의 한계를 극복하고자 효율성과 효과성 외에 민주성, 형평성 등 공공 이익과 공동체의 지속가능한 발전에 기여하는 핵심 가치를 실현하고자 정부 혁신 패러다임으로서의 전환을 추진 중임
- 정부 100대 국정과제 중 '사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략'을 수립하여 중앙부처 및 공공기관 평가를 비롯하여 사회적 가치 전담부서를 지정하고, 재정사업과 공공조달 지원 및 평가, 성과관리, 공무원 채용과 승진 등에서 실현하도록 하고 있음

### 2) 지방분권체제로의 전환과 주민 주권 확립

#### ● 국가발전전략으로서 지방분권체제로의 전환

- 산업화 시대 중앙집권적 국가에서 세계화, 지방화 시대의 중앙정부와 지방정부의 동반자적 관계를 통해 지역주도 성장을 촉진하는 지방분권국가를 지향하고, 국가의 균형발전을 촉진하여 국가경쟁력을 제고하고자 함
- 국정운영 5개년 계획, 국정과제, 행정안전부 자치분권 로드맵 및 추진계획 등에서 지방자치단체의 기능 및 사무, 재정, 조직 및 인사 부문의 분권과 중앙과 지방, 지방-지방 간 협력에 관한 목표와 과제를 수립, 지방이양일괄법과 지방자치법 전부개정을 추진하고 있음

#### ● 풀뿌리 민주주의 정착을 위한 주민 주권 구현

- 민주주의 제고를 위한 주민 주권 구현 목표로 자치분권 로드맵 및 추진계획에서 주민 주권 구현 과제를 강조하고, 정책 과정에 있어서 실질적 주민참여와 주민자치 활성화를 위한 목표와 과제를 수립·추진 중임
- 주민조례발안법, 주민소환법, 주민투표법 등 주민참여3법 제정을 추진하고, 주민자치회의 공공서비스 및 시설 위·수탁, 예산, 자치규약 제정 등 실질적 역할 및 권한을 부여하고, 지역 내 기관 협력체계 구축을 통해 지역사회 문제를 주도적으로 해결할 수 있도록 지원함

### 3) 사회통합을 위한 소통과 협치 행정

#### ● 정책의 전 과정, 영역에 있어 협치 실현

- 사회문제가 복잡·다양화되면서 다양한 이해관계자가 발생하여 행정 주도를 통한 해결이 어려워졌기에 사회갈등을 해소하고 공동체를 지속시키고, 공익 가치를 실현하기 위한 숙의 기반의 참여제도를 도입 운영하고자 함

- 민관협치와 부처-기관 간, 중앙-지방, 지방-지방 간, 행정부-입법부 간 협업체계 구축을 통해 정보를 공유하고, 행정이 합리적 의사결정을 돕는 역할을 수행하도록 함

#### 4) 데이터 기반 플랫폼 정부 구현

##### ● 빅데이터와 인공지능 기반 스마트 행정

- 정책 기초자료로써 데이터를 구축하고 활용하여 헬스케어, AI, 클라우드 등 스마트 시티의 핵심 기술 적용을 넘어 수요자 맞춤 정책과 다양한 행정서비스를 제공하는 스마트 행정을 추진하고 있음

##### ● 데이터 공유 및 활용을 통한 플랫폼 정부 구현

- 행정과 시민들의 정보 공유를 통해 집단지성을 구축하여 정책 결정 및 집행, 평가 등 전 과정에 적용할 수 있도록 함. 시민의 적극적인 참여를 유도하여 사회문제를 지속적으로 해결하기 위한 빅데이터 허브 및 정책 플랫폼 역할을 수행하도록 함

### 3. 계획목표 및 추진전략

#### 1) 계획목표

##### ● 사회적 가치 실현 통한 공공성 복원

- 민주성, 형평성과 같은 핵심 가치 실현을 통해 공공이익을 창출하고, 지역공동체의 지속가능한 발전에 기여할 수 있도록 함

##### ● 자치와 협치를 통한 주민 주권 구현

- 자치분권의 강화와 주민자치 활성화를 통해 지방자치의 궁극적 가치이자 목적인 주민 주권을 구현할 수 있도록 함
- 행정과 주민 간 관계는 물론 지자체 간, 기관 간 협치를 통해 갈등을 해결하고, 속의 기반 방식을 통한 가치 정립 등 사회통합에 기여할 수 있도록 함

##### ● 플랫폼 정부 통한 사회문제 해결

- 빅데이터와 인공지능 기반 스마트 행정을 통해 수요자 맞춤형 정책과 행정서비스를 제공하고, 정보 공유를 통해 정책의 전 과정에 주민이 주도하여 문제를 해결할 수 있도록 행정이 정책 플랫폼 역할을 수행하도록 함

## 2) 추진전략

### ● 행정계획 부문 핵심지표

〈표 5-1-3〉  
행정계획 부문  
핵심지표

구분	현재 수준	1단계 목표(2030년)	2단계 목표(2040년)
주민참여예산제	130억	500억	1,000억
주민자치회 실시	15.6%	50%	100%

### ● 사회적 가치 실현 행정체계 구축

- 정책의제 설정부터 결정, 집행, 평가 전 과정에서 사회적 가치가 실현될 수 있도록 하며, 인권, 안전, 복지, 노동 영역을 비롯하여 정책영역별 사회적 가치가 실현될 수 있도록 함
- 행정 내부운영에 있어 채용과 승진, 교육 훈련 등 인사관리와 목표 및 평가 등 성과관리 제도를 통해 사회적 가치 실현이 가능하도록 구축해야 함

### ● 자치분권 강화 및 주민자치 활성화 제고

- 자치권이 보장되도록 중앙정부의 자치분권 추진에 영향력을 발휘하고, 주민자치 역량을 강화하고, 활성화를 위한 제도를 구축하고 적극적으로 실행해야 함

### ● 협치 행정 구축

- 숙의 방식을 기반으로 한 민관협치를 통해 갈등을 해결하여 사회통합에 기여하도록 함
- 중앙정부, 타 지자체, 행정부와 의회 간 협치 시스템을 구축하고, 역량을 강화하여 효과적인 협업이 이루어질 수 있도록 해야 함

### ● 데이터 기반 플랫폼 정부 구축

- 빅데이터 기반 스마트 행정을 통해 행정서비스를 제공할 수 있도록 행정 정책 전 주기 적용 가능한 데이터 구축 및 거버넌스 전략을 수립하여 수요자 맞춤형 정책 행정서비스를 제공하도록 함
- 데이터 구축 및 공유, 활용을 통해 주민이 주도적으로 기획하여 다양한 정책을 설계, 실험하여 문제를 해결할 수 있도록 플랫폼 정부로서의 역할을 수행하도록 함

## 4. 추진시책

### 1) 사회적 가치 중심 행정혁신

#### (1) 정책 과정 내 사회적 가치 실현

##### ● 정책 과정 내 주민참여 확대

- 도정 비전 수립, 정책의제 설정, 정책 결정 및 집행과정에서 행정과 주민이 권한과 책임을 나누는 협치를 실행
- 협치 관련 조직(기구), 제도, 역량 강화를 위한 체계 구축 및 문화 확산 필요

##### ● 주민 주도형 평가

- 정책모니터링, 만족도, 평가 등 도정에 관한 전반적인 사항에 대해 주민들이 평가의 주체가 되어 평가를 설계단계부터 추진

#### (2) 사회적 가치를 반영한 내부관리

##### ● 사회적 가치 성과관리

- 성과관리 및 평가에 있어 사회적 가치 실현 과제 외에 전 영역에 걸쳐 정책효과가 평가 요소가 될 수 있도록 성과목표와 추진과제 간 인과성을 평가

### 2) 주민자치 활성화

#### (1) 정책 과정 내 권한 확대

##### ● 주민자치회의의 활동 및 권한 확대

- 주민자치 대표기구인 주민자치회가 지역 문제를 해결하기 위해 실질적인 구실을 할 수 있도록 권한 등을 부여, 행정서비스와 마을사업 등을 주도적으로 수행

#### (2) 읍면동 행정혁신

##### ● 읍면동의 역할 변화

- 주민 주도의 주민자치가 가능하도록 지방행정기관인 읍면동이 센터 등 공간적 기능 전환을 넘어 주민자치를 지원하는 역할을 수행

### 3) 협치 행정

#### (1) 지자체 간 협치

##### ● 도내 행정단위 간 협치

- 광역단체인 도와 기초단체인 시·군, 읍면동 단위 행정기관 간 협치가 중요, 협치를 위한 기능 및 사무 배분, 협약과 자원 공동활용을 위한 제도 등 필요

##### ● 타 지자체와의 협치

- 광역적 수행이 필요한 다양한 사업들을 발굴, 분야를 확대하고, 기능적으로 협력할 수 있도록 제도 등 수립

### 4) 데이터 기반 플랫폼 정부 구축

#### (1) 데이터 구축

##### ● 영역별/주기별 적용 가능한 데이터 구축

- 데이터 기반 행정서비스 전략을 우선으로 수립, 정책영역별/주기별 적용 가능한 데이터를 구축, 데이터 구축과 전략의 상호반영을 통한 추진

##### ● 데이터 거버넌스

- 데이터 관리, 보안, 정책문제 등을 다루는 데이터 거버넌스 구축 및 운영

#### (2) 데이터 활용

##### ● 행정서비스 설계 시 반영

- 행정이 정책사업 및 서비스의 최초 설계 및 수정 시 데이터에 기반한 피드백을 통해 추진

##### ● 주민 주도의 정책설계

- 주민이 주도적으로 정책을 설계하고 실험할 수 있도록 다양한 데이터를 활용하기 용이한 플랫폼을 구축, 문제 해결을 위한 주민 주도 행정에 기여