

전라남도 지명업무의 개선방안 연구

A Study on Improvement of JeollaNamdo Geographic Name Task

오창석*
Oh, Chang-Seok

Abstract

The purpose of this study is to identify the problems of the present status of the Jeollanamdo's geographical name task by analyzing it and to suggest ways to improve it. For this purpose, the theoretical review including the definition of the geographical name as the subject of the study is conducted. Also, by analyzing the current structure of geographical name, the enactment and improvement of the ordinance of the committee on geographical name, and the management of committee on geographical name etc, the problems of the geographical name task are derived and suggestions for improvement are proposed.

The results of this study are as follows: First, as a plan to improve the professionalism of the organization and the officer in charge of the geographical name task, this study suggests the unification of the department in charge of geographical name task, the specialization of the official in charge, and the development of training and teaching materials related to the geographic name task. Secondly, in order to improve the ordinance and the management of the committee on geographical name, this study suggests the enactment and improvement of the ordinance of committee on geographical name, the guidance and the supervision of the establishment and operation of the committee on geographic name, the simplification of procedures of establishing and changing geographical name, and enactment of geographic name a Law.

Keywords: Geographic name, Committee on Geographic name, Geographic name a Law, Ordinance

1. 서론

1.1. 연구배경 및 필요성

지명은 인간이 지구상에 존재하기 시작하면서부터

존재하여 오늘날까지 하나의 장소와 다른 장소를 구별 하게 해주고 인간의 의사소통을 가능하게 해주는 언어학적 수단임과 동시에 지역의 고유한 특성을 반영하는 역할을 넘어 현재는 한 지역의 지리, 역사, 사회 전반의 특성을 포괄하는 중요한 정보로서의 가치

* 광양시청 공간정보팀장, 지적학박사 Geospatial Information Department of Gwangyang City Hall, Doctor of Cadastre (ohcs0000@korea.kr)

를 갖는 개념으로 확대 되고 있다.

그럼에도 불구하고 이러한 지명은 오랫동안 인간의 일상생활에서 공기와 같이 자연스럽게 사용 및 활용되면서 지명과 관련된 문제가 있을 때만 잠시 인식도가 높아졌을 뿐 특별한 관심의 대상이 되지 못했으며, 우리나라도 마찬가지로 그동안 지명에 대해서 국민뿐만 아니라 정부에서도 크게 관심을 갖지 않아 오다가 1995년 지방자치체가 시작되면서 두 개 이상의 지방자치단체와 관련되는 지명의 제정 및 변경 건에 대해 지방자치단체 간에 지명과 관련된 문제는 지역 주민 간의 갈등으로 발전되고 또한 일본과의 독도와 동해 등 지명문제가 국제적으로 거론되면서 국가 간 영토 문제로 발전되어 국가가 지명을 제대로 관리해야 한다는 요구가 증가 되고 있으며 최근에는 스마트폰, 태블릿 pc 등 정보화 기기의 보급으로 공간정보 활용이 급증하면서, 국민뿐만 아니라 행정기관의 관심 역시 높아지고 있다.

이렇듯 지명에 대한 관심과 중요성은 날로 커져가고 있지만, 지명과 관련한 현행 제도 및 관리 조직의 운영은 여러 가지 문제점을 가지고 있다.

특히 지명업무를 총괄하는 관련법을조차 제정되지 않고 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제 91조 한 개의 조문으로 지명 업무를 추진하고 있어 업무의 통일성 및 효율성이 부족하고 지방자치단체 지명업무 담당조직 또한 일관성 없이 다양한 부서에서 업무를 처리하고 있으며, 또한 담당공무원에 대한 교육도 교육기관이나 교육과정, 교육교재 등이 전무하여 업무처리의 전문성을 저해하고 있는 등 여러 가지 문제점이 나타나고 있다

그래서 본 연구에서는 이러한 문제점에 대하여 지명위원회 조례의 제정 및 정비현황과 지명위원회 운영, 지명의 제정 및 변경 절차 등에 대해 실질적인 현황 파악 및 분석을 통해 현실적이고 합리적인 개선방안을 모색하여 보고자 한다.

1.2. 연구의 범위 및 방법

1.2.1. 연구의 범위

1) 내용적 범위

본 연구는 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제91조(지명의 결정)의 내용과 지명업무 위주로 하였으며 세 가지 내용을 가지고 연구하였다.

첫째, 국내외에서 발간된 지명업무 관련 전문서적, 학술논문, 지명업무 관련 각종 연구보고서, 국토교통부 및 국토지리정보원의 지명업무 관련 지침 등을 토대로 이론적 고찰을 하였으며,

둘째, 전라남도 및 전라남도 소재 22개 시·군 지방자치단체를 대상으로 선정 대상 지방자치단체의 지명위원회 운영 현황, 지명업무 처리 조직 및 담당공무원의 실태 등을 파악하고자 하며,

셋째, 본 연구의 대상 지명은 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 적용 대상으로서 국토교통부 소관 지명 부여 대상물인 자연지명과 인공지명으로 한다.

2) 시간적 범위

본 연구에서 사용되는 지명의 각종 통계와 자료의 시간적 범위는 2015년 1월 1일부터 2017년 8월 31일 까지를 기준으로 한다.

1.2.2. 연구의 방법

본 연구는 문헌연구·이론연구 및 실증 분석을 하였으며, 구성체계로는 제1장에서는 연구의 목적, 범위, 방법을 제시하였으며, 제2장에서는 지명의 정의, 속성 및 특성 등 지명에 대한 이론적 고찰을 실시하고, 제3장에서는 전라남도와 전라남도 22개 시·군의 지명위원회 운영, 지명업무 처리 담당 조직 및 담당공무원의 실태와 지명의 제정 및 변경 절차 등을 분석하고, 제4장에서는 제3장에서 분석된 자료를 토대로 지명업무의 문제점 개선방안을 구체적으로 제시 하였으며

제5장에서는 결론으로 정리하였다.

2. 지명의 이론적 고찰

2.1. 지명의 정의

2.1.1. 학문적 정의

국내외의 많은 학자들이 예전부터 지금까지 지명의 정의를 다양한 연구물로 각자 정의하고 있으며 대표적인 학문적 정의는 다음과 같다.

Raper(1997)는 지명(geographical names, place names, toponyms)¹⁾이란 지표(earth)의 형상(features)이나 지표 위에 존재하는 실체(entities)의 이름을 말한다고 하였으며, 지명은 자연적인 형상은 물론 인간에 의해 만들어지거나 개조된 형상을 포함한다고 주장하였다. 박경(2006)²⁾ 역시 지명이란 지표에 나타나는 실체에 대한 명칭이라고 하였으며, 김순배·김영훈(2010)³⁾도 지명을 지리적 실체를 대상으로 하는 모든 이름이라는 포괄적인 의미로 정의하였고, 국어학계에서는 지명이 지닌 언어적 측면을 강조하여 ‘지명’이란 용어 대신 ‘地名語’라는 용어를 사용하기도 한다고 주장하였다(강병기·장은미 2012).⁴⁾

2.1.2. 행정적 정의

국토교통부·국토지리정보원의 ‘지명의 정의 및 부여대상 등의 기준’(2013.4.)⁵⁾에서는 ‘지명’이란 지표 및 해저에 정착된 지형지물 등에 대한 명칭으로 식별 가능한 정체성을 가지고 있는 특정한 장소, 지형, 시설물을 대상으로 부여된 명칭으로 다음과 같이 구분할 수 있다.

1) 자연지명

하천, 호수, 산맥, 고개 등과 같은 자연적인 지형지물의 이름을 말하며, 해양지명은 제외된다. 국토교통부와 국토지리정보원에서 소관 한다.

2) 인공지명

도로의 부속시설물, 댐, 저수지, 다리, 공원, 주차장, 항만 등과 같이 공공 목적으로 만든 구조물의 이름을 말하며, 국토교통부와 국토지리정보원에서 소관 한다.

3) 해양지명

자연적으로 형성된 해양·해협·만(灣)·포(浦) 및 수로 등의 이름과 초(礁)·퇴(堆)·해저협곡·해저분지·해저산·해저산맥·해령(海嶺)·해구(海溝) 등 해저지형의 이름을 말하며, 해양수산부에서 소관 한다.

4) 행정지명

「지방자치법」 제4조 및 제4조의2의 규정에 의한 시·도, 시·군·구, 읍·면·동·리 등 행정구역의 이름을 말하며 행정안전부에서 소관 한다.

2.2. 지명의 속성과 특징

2.2.1. 지명의 속성

지명의 속성으로 지명은 장소의 공간정보를 전달하는 수단이며 지표(earth)에 존재하는 실체에 대한 이름으로, 지명이 부여되는 대상의 실체는 자연적 혹은 인공적으로 만들어진 것을 모두 포괄한다.

또한 한 사회의 합의에 의한 지리적 인식이 반영되어 표준화 된 것이며 지역의 위치를 표현하는 방법이기도 하다. 또한 지명은 장소를 다른 곳과 구별할 수 있게도 하고 그 장소의 이미지를 반영하기도 하며 지리학적 언어로서의 문자로 표현되며 지역의 지리, 역사, 사회, 문화 등 전반적인 특성이 반영된 정보라고 할 수 있다.

2.2.2. 지명의 특성

지명의 특성으로

첫째, 지명은 사회적 합의에 의해 서로 인정하고 불려져야 지명으로서의 의미를 갖게 되므로 사회적 계약의 특성 즉 ‘사회계약성’ 이 있다.

둘째, 지명은 지역의 특성을 내포하는 '지역성' 이 있다.

셋째, 지명은 모든 사람이 공통적으로 사용하는 '대중성'의 특성이 있다.

넷째, 지명은 위치한 장소와 그 장소에 거주하는 주민의 문화, 역사, 정치, 사회적 상황 등을 시사해주는 '상징성'의 특성을 갖는다.

다섯째, 한번 정해진 지명은 손쉽게 변화하지 않는 '보수성'의 특성이 있다.

여섯째, 지명은 환경의 변화에 따라 변화하는 시·공간적 특성, 즉 '시·공간성'의 특성도 있다.

일곱째, 지명은 제정과 변화라는 시간의 흐름 속에서 각 시대별 지역 주민의 지리, 역사, 경제, 사회적 환경이 반영된 '역사성'을 내포하고 있다.

여덟째로는 지역 주민이나 국민의 자긍심을 고취하는 '국토성'의 특성도 지니고 있다(이승명 2015)⁶⁾

3. 지명업무의 현황 및 분석

3.1. 지명업무 조직현황 및 분석

3.1.1. 전라남도 및 시·군 지명업무 조직 현황

전라남도와 전라남도의 22개 시·군의 지명업무 담당부서 및 담당 공무원의 직렬(직류)현황은 Table 1과 같다.

1) 지명업무 담당부서 현황

전라남도 및 전라남도 22개 시·군의 지명업무 담당부서 현황은 Table 2에서와 같이 총 23개 지자체중 지적관련 부서에서 지명업무를 처리하는 곳이 전라남도를 비롯해서 9개 지자체로 39.2% 이고, 건설·도시 관련부서에서 지명업무를 처리하는 곳은 여수시를 비롯해서 6개 시·군으로 26.1% 이고, 지역개발·경제 관련부서에서 지명업무를 처리하는 곳은 곡성군을

Table 1. Organizational status of Geographic name Task in Jeollanamdo and cities

Source : Jeollanamdo Land Management Division

City	Department	Job Field(subdivision)
Jeollanamdo	Land Management Division	Facility(cadastral)
Mokpo	Civil Service Section	Facility(cadastral)
Yeosu	Department of Urban Planning	Facility(civil engineering)
Suncheon	Department Land information	Facility(cadastral)
Naju	Construction Department	administration
Gwangyang	Department of Information and Communication	Facility(cadastral)
Damyang	Civil Service Section	Social Welfare
Gokseong	Department of Economics	Facility(civil engineering)
Gurye	Civil Service Section	Facility(cadastral)
Goheung	Construction Department	Facility(civil engineering)
Boseong	Cityscape section	administration
Hwasun	Culture Tourism Division	Office Operations
Jangheung	Economic Policy Division	Facility(civil engineering)
Gangjin	Civil Service Section	Facility(cadastral)
Haenam	General Civil Service Office	administration
Yeongam	Culture, Tourism and Sports Division	A curator
Muan	General Civil Service Office	Facility(cadastral)
Hampyeong	Strategic Management Division	Facility(civil engineering)
Yeonggwang	Construction City Division	Facility(civil engineering)
Jangseong	Landscape City Department	Facility(civil engineering)
Wando	Department of Culture and Sports	Broadcasting communication
Jindo	Civil Service Section	Facility(cadastral)
Shinan	Department of Island Development	Facility(civil engineering)

비롯하여 3개 시·군으로 13% 이고, 문화·체육 관련부서에서 지명업무를 처리하는 곳은 화순군을 비롯해서 3개 시·군으로 13% 이고, 기타 부서에서 지명

업무를 처리하는 곳은 광양시와 함평군 2개 시·군으로 8.7%이다.

Table 2. Status of Geographic name task department
Source : Jeollanamdo Land Management Division

classification	Number of municipality(municipality name)	ratio (%)
Total	23	100
Cadastral	9(Jeollanamdo, Mokpo, Suncheon, Damyang, Gurye, Haenam, Kangjin, Muan, Jindo)	39.2
Construction · city	6(Yeosu, Naju, Goheung, Boseong, Yeonggwang, Jangseong)	26.1
Regional Development · Economy	3(Gokseong, Jangheung, Shinan)	13.0
Culture · Sports	3(Hwasun, Yeongam, Wando)	13.0
Etc	2(Gwangyang, Hampyeong)	8.7

Table 3. Status of job field of Geographic name task official
Source : Jeollanamdo Land Management Division

Job Field (subdivision)	Number of municipality(municipality name)	ratio (%)
Total	23	100
administration	3((Naju, Boseong, Haenam)	13.0
Social Welfare	1(Damyang)	4.4
Broadcasting communication	1(Wando)	4.4
Facility(civil engineering)	8(Yeosu, Gokseong, Goheung, Jangheung, Hampyeong, Yeonggwang, Jangseong, Sinan)	34.7
Facility (cadastral)	8(Jeollanamdo, Mokpo, Suncheon, Gwangyang, Gurye, Gangjin, Muan, Jindo)	34.7
A curator	1(Yeongam)	4.4
Office Operations	1(Hwasun)	4.4

2) 지명업무 담당 공무원 직렬(직류) 현황
전라남도 및 전라남도 22개 시·군의 지명업무 담당 공무원의 직렬(직류) 현황은 Table 3에서와 같이

다양한 직렬(직류)이 업무를 처리하고 있으며 총 23명 중 행정 직렬이 3명으로 13%, 사회복지 직렬이 1명으로 4.4%, 방송통신 직렬이 1명으로 4.4%, 시설(토목) 직렬이 8명으로 34.7%, 시설(지적) 직렬이 역시 8명으로 34.7%, 학예연구사 직렬이 1명으로 4.4%, 사무운영 직렬이 1명으로 4.4%를 보이고 있다.

3.1.2. 지명업무 조직분석

1) 지명업무 담당부서 분석

전라남도과 전라남도 22개 시·군의 지명업무 담당부서는 Table 2 지명업무 담당부서 현황에서와 같이 지적, 건설·도시, 지역개발·경제, 문화·체육, 기타 부서에서 다양하게 지명업무를 담당하고 있는 것으로 나타나고 있다.

그러나 상급 기관인 전라남도는 지적부서에서 지명업무를 처리하고 있으나 전라남도 22개 시·군 중 15개 68.2%의 시·군이 다른 부서에서 지명업무를 처리하고 있어 업무처리의 일원화 등 여러 가지 분야에서 업무의 혼란이 야기 되고 있다.

2) 지명업무 담당 공무원 직렬(직류) 분석

전라남도과 전라남도 22개 시·군의 지명업무 담당공무원의 직렬(직류)는 Table 3 지명업무 담당 공무원 직렬(직류) 현황에서와 같이 행정, 사회복지, 방송통신, 시설(토목), 시설(지적), 학예연구사, 사무운영 등 다양한 직렬의 공무원들이 지명업무를 담당하고 있는 것으로 나타나고 있다.

그러나 지명업무와 연관성이 있는 시설(지적), 학예연구사 직렬은 총 23명 중 9명으로 39.1%에 불과하고 지명업무와 연관성이 부족한 행정, 사회복지, 방송통신, 시설(토목), 사무운영 직렬은 14명으로 60.9%를 차지하고 있다.

3.2. 지명위원회 조례 제정 및 정비 현황 및 분석

3.2.1. 지명위원회 조례 제정 및 정비 현황
 전라남도 및 전라남도 22개 시·군의 지명 위원회 조례 제정 및 정비(상위법 변경에 따른 조례 개정 등) 현황은 Table 4와 같다.

Table 4. Status of establishment and amendment of ordinance for committee on Geographic name
 Source: Autonomous Legal System in Ministry of Public Administration

Number of municipality(ratio,%)	Establishment of Ordinance (ratio,%)		Amendment of Ordinance (ratio,%)	
	Enactment	Not Established	Maintenance	Non-maintenance
23(100)	22(95.7)	1(4.3)	11(47.8)	12(52.2)

3.2.2. 지명위원회 조례 제정 및 정비 분석
 전라남도 및 전라남도 22개 시·군의 지명 위원회 조례 제정은 Table 4에서와 같이 전라남도를 포함 23개 지자체중 22개 95.7%의 지자체가 조례를 제정하고 1개 4.3%의 지자체가 조례를 제정하지 않고 있으며, 상위법 변경 등에 따른 조례의 일부 개정 등의 정비는 11개 47.8%의 지자체가 정비를 하고 있으며, 12개 52.2%의 지자체는 지명위원회 조례를 제정하지 않거나 정비 또한 이뤄지고 있지 않는 실정이다.

3.3. 지명위원회 운영 현황 및 분석

3.3.1. 지명위원회 운영 현황

1) 지명위원회 구성 현황

전라남도 및 전라남도 22개 시·군의 지명 위원회 구성 현황은 Table 5와 같다.

Table 5. Composition Status of committee on Geographic name in Jeollanamdo and cities

Source: Autonomous Legal System in Ministry of Public Administration

Number of municipality(ratio,%)	Committee Composition(ratio,%)	
	Configuration	Unconfiguration
23(100)	22(95.7)	1(4.3)

2) 전라남도 지명위원회 개최 현황

2015년부터 2017년 8월말까지 연도별 전라남도의 지명위원회 개최 현황은 Table 6과 같다.

Table 6. Status of a meeting for committee on Geographic name of Jeollanamdo

Source : Jeollanamdo Land Management Division

year	Sum	2015	2016	2017(End of August)
Number of meeting / Number of cases	8/191	2/67	4/116	2/8

3) 전라남도 시·군 지명위원회 개최 현황

2015년부터 2017년 8월말까지 연도별 전라남도 22개 시·군의 지명위원회 개최 현황은 Table 7과 같다.

3.3.2. 지명위원회 운영 분석

1) 지명위원회 구성 분석

전라남도 및 전라남도 22개 시·군의 지명위원회 구성 현황은 Table 5와 같이 23개 지자체 중 22개 95.7%의 지자체가 지명위원회를 구성하여 운영하고 있으나, 1개 4.3%의 지자체는 우리나라에서 1961년부터 최초로 지명 고시를 시작 지속적으로 지명관리를 해왔으나 아직도 지명위원회를 구성하지 않고 있는 실정이다.

Table 7. Status of a meeting for committee on Geographic name in cities of Jeollanamdo
Source : Jeollanamdo Land Management Division

year	Sum	2015	2016	2017(End of August)
Number of meeting/Number of cases	18/202	4/71	10/117	4/14
city				
Mokpo	0/0	0/0	0/0	0/0
Yeosu	2/51	1/50	1/1	0/0
Suncheon	0/0	0/0	0/0	0/0
Naju	0/0	0/0	0/0	0/0
Gwangyang	3/7	0/0	1/1	2/6
Damyang	0/0	0/0	0/0	0/0
Gokseong	0/0	0/0	0/0	0/0
Gurye	0/0	0/0	0/0	0/0
Goheung	2/76	0/0	2/76	0/0
Boseong	0/0	0/0	0/0	0/0
Hwasun	0/0	0/0	0/0	0/0
Jangheung	0/0	0/0	0/0	0/0
Gangjin	0/0	0/0	0/0	0/0
Haenam	0/0	0/0	0/0	0/0
Yeongam	1/1	0/0	1/1	0/0
Muan	2/4	1/3	1/1	0/0
Hampyeong	0/0	0/0	0/0	0/0
Yeonggwang	2/2	0/0	2/2	0/0
Jangseong	3/52	1/17	2/35	0/0
Wando	2/3	1/1	0/0	1/2
Jindo	0/0	0/0	0/0	0/0
Shinan	1/6	0/0	0/0	1/6

2) 전라남도 지명위원회 개최 분석

전라남도의 지명위원회 개최 현황은 Table 6에서와 같이 2015년부터 2017년 8월말까지 총 8회 개최되어 191건의 안건을 처리하였으며, 참고로 전라남도 지명위원회는 전라남도 22개 시·군에서 안건보고가 있을 경우 국가지명위원회의 개최 시기에 맞춰 분기에 1회 개최하고 있다.

3) 전라남도 시·군 지명위원회 개최 분석

전라남도 22개 시·군의 지명위원회 개최 현황은 Table 7에서와 같이 2015년부터 2017년 8월말까지 총 18회 개최되어 202건의 안건을 처리 하였다.

그러나 해당 기간 동안 22개 시·군 중 9개 40.9%의 시·군이 개최 하였으며 나머지 13개 59.1%의 시·군은 단 한차례로 지명위원회를 개최하지 않고 있는 실정이다.

3.4. 지명의 제정 및 변경 절차

지명의 제정 및 변경 절차는 Figure 1에서와 같다.

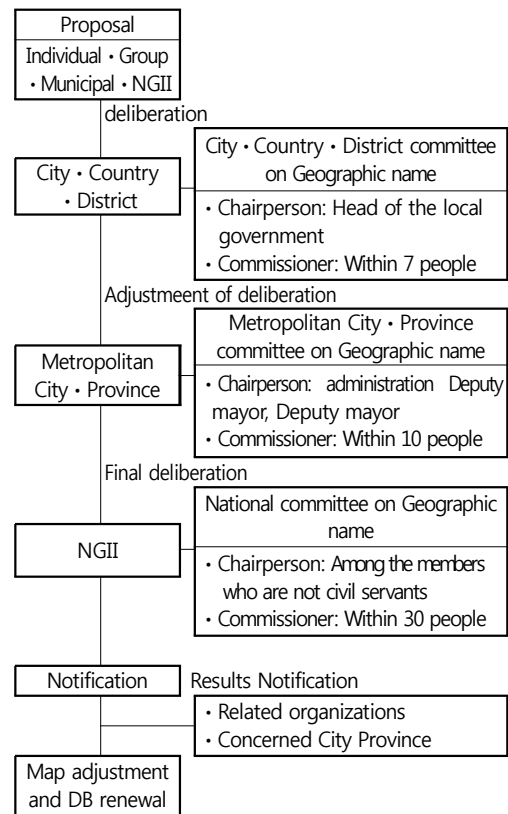


Figure 1. Geographic name Procedures for enactment and change

지명의 발의자는 지명 제정 등을 관할 시·군·구 지명위원회 등에 신청하고 시·군·구 지명위원회에서 심의·의결하여 관할 시·도 지명위원회에 보고하고 시·도 지명위원회는 시·군·구 지명위원회의 보

고 사항을 심의·의결하여 국가지명위원회에 보고 하면 국가지명위원회는 시·도 지명위원회의 보고사항을 심의·의결하고 국가지명위원회에서 결정된 사항을 국토교통부장관이 고시한다.(2013. 지명의 정의 및 부여대상 등의 기준. 국토교통부·국토지리정보원. 2013-6)

4. 지명업무의 문제점 및 개선방안

4.1. 지명업무의 문제점

4.1.1. 담당조직 및 공무원의 전문성 문제

1) 지명업무 담당부서의 다양화

전라남도과 전라남도 22개 시·군의 지명업무 담당 부서는 Table 2 전라남도 및 시·군 지명업무 조직 현황에서와 같이 광역지자체 이며 상급 기관인 전라남도는 지적관련 부서에서 지명업무를 처리하고 있으나 22개 시·군 중 15개 68.2%의 시·군이 건설·도시, 지역개발·경제, 문화·체육, 기타 부서에서 지명업무를 처리하고 있어 전라남도과 22개 시·군의 업무처리의 일원화 및 상호 업무 협조 등이 어려워 여러 가지 분야에서 업무의 혼란이 야기 되고 있다.

2) 지명업무 담당 공무원의 전문성 저해

전라남도과 전라남도 22개 시·군의 지명업무 담당 공무원의 직렬(직류)는 Table 3 지명업무 담당 공무원 직렬(직류) 현황에서와 같이 지명업무와 연관성이 부족한 행정, 사회복지, 방송통신, 시설(토목), 사무운용 직렬의 공무원이 총 23명 중 14명으로 60.9%나 차지하고 있으며 특히 일부 시·군은 지명업무와 전혀 연관성이 없는 사회복지, 방송통신 직렬이 지명 업무를 처리하고 있어 업무에 대한 전문성이 부족하여 업무 수행에 많은 문제점이 나타나고 있다.

3) 지명업무 관련 교육 및 교재 등의 부재
공무원들의 담당업무에 대한 연찬을 통한 전문성을 향상하여 업무처리의 효율화를 위해 각종 교육기관 및 중앙정부기관, 광역자치단체 등에서 해당업무 담당자에 대한 교육과정을 개설하여 교육을 실시하고 있으나 지명업무 담당 공무원에 대한 교육과정이 어느 기관에서도 개설되어 있지 않아 교육기회가 전무한 실정이다.

그리고, 지명업무에 대한 교육교재 및 업무처리 지침 등 업무처리에 필요한 교재 등이 전무하여 담당 공무원들이 업무처리에 어려움이 많은 실정이다.

4.1.2. 지명위원회 조례 및 운영의 문제

1) 지명위원회 조례 제정 및 정비의 미흡

전라남도 및 전라남도 22개 시·군의 지명위원회 조례 제정 및 정비 실태는 Table 4에서와 같이 1개 4.3%의 지자체가 조례를 제정하지 않고 있으며, 12개 52.2%의 지자체는 조례의 개정사항이 발생하였음에도 불구하고 조례를 정비하지 않고 부실하게 조례를 관리하고 있다.

특히 상위 법령이 「측량법」에서 2009년 6월 9일 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」로 변경되고 또다시 2014년 6월 3일 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」로 변경되었으나 아직도 조례를 제정 및 정비하지 않은 지자체가 절반을 넘고 있어 지명업무가 부실하게 운영되고 있음을 여실히 보여주고 있는 실정이다.

2) 지명위원회 구성 및 운영의 문제

전라남도 지명위원회 및 전라남도 22개 시·군의 지명위원회의 구성 및 운영에 대해서는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제91조에 명시되어 있으나, 전라남도 및 전라남도 22개 시·군의 지명위원회 구성 실태는 Table 5에서와 같이 23개 지자체 중 1

개 지자체가 아직도 지명위원회를 구성하지 않아 사실상 지명업무를 처리하지 않고 있으며,

또한 사회현상의 변화나 각종 개발사업 등으로 자연지명 및 인공지명의 제정 및 변경 사항이 꾸준히 발생하고 있음에도 Table 6 및 Table 7에서와 같이 전라남도 및 전라남도 22개 시·군의 지명위원회 개최 실태를 살펴보면 전라남도 지명위원회는 정상적으로 개최되고 있으나 전라남도 22개 시·군 중 13개 59.1%의 시·군은 단 한 번도 지명위원회를 개최하지 않아 이 또한 사실상 지명업무가 정상적으로 처리되지 않고 있음을 확연히 보여주고 있다.

3) 지명 제정 및 변경 절차의 문제

지명의 제정 및 변경 절차는 Figure 1에서와 같이 시·군·구 지명위원회 심의를 거쳐 시·도 지명위원회의 심의조정을 받은 다음 국가 지명위원회에서 최종심의 등 3단계를 통해 결정 고시되고 있어 심의 기간이 길고 복잡한 절차를 거쳐야하는 행정력 낭비의 문제점이 발생하고 있다.

또한, 시·군·구 지명위원회 심의사항은 1개의 자치단체 소관으로 민원이나 분쟁의 소지가 없음에도 불구하고 3단계의 심의를 받아야하기 때문에 최장 6개월 이상의 기간이 소요되기도 한다.

아울러 지명위원회 조례의 상위법이 지명업무만 관장하는 지명관련법의 부재로 인해 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」의 1개 조항만 있어 지명의 제정 및 변경업무 처리에 있어 여러 가지 문제점이 나타나고 있는 실정이다.

4.2. 지명업무의 개선방안

4.2.1. 담당조직 및 공무원의 전문성 개선방안

1) 지명업무 담당 부서의 일원화

전라남도 및 전라남도 22개 시·군의 지명업무 담당부서는 Table 2에서와 같이 다양한 부서에서 처리

하고 있어 상호 도와 시·군간 업무처리의 일원화 및 상호 업무협조 등 여러 가지 분야에서 문제점이 있으므로 지명업무 처리의 통일성 및 효율성을 위해 전라남도에서 전라남도 22개 시·군 조직부서와 협의하여 지명업무 담당 부서를 일원화 하여야 할 것이며 일원화 부서로는 지명업무 관련 조례인 지명위원회 조례의 상위법인 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」을 운영하고 있는 지적부서로 일원화 하는 것을 제안한다.

2) 지명업무 담당 공무원의 전문화 방안

전라남도 및 전라남도 22개 시·군의 지명업무 담당 공무원의 직렬(직류)은 Table 3에서와 같이 다양한 직렬(직류)의 공무원들이 업무를 처리하고 있으며 특히 지명업무와 연관이 부족한 사회복지, 방송통신 등의 직렬까지 업무를 처리하고 있어 전문성이 저하되고 있는 실정이므로 지명업무 담당 공무원의 전문화를 추진하여 내실 있는 업무 처리를 위해 업무 관련 자격증, 기타 교육이수 등을 고려해 볼 때 그나마 지명업무와 연관성이 많은 학예연구사나 시설(지적) 직렬에서 업무를 전담하게 하여 담당 공무원의 전문화를 추진하여야 한다.

3) 지명업무 관련 교육개설 및 교재 등의 개발

현재 지명업무 관련 교육과정은 개설된 곳은 전국 어느 교육기관 및 중앙정부기관, 광역자치단체 등에도 없는 실정이므로 지명업무를 총괄하고 있는 국토지리정보원이 주관 기관이 되어 교육과정을 개설하여 지명업무 담당 공무원에게 교육을 이수 할 수 있도록 하고, 더 많은 교육기회 확대를 위해서 지명업무 관련 사이버교육과정도 개설 운영할 필요가 있다.

아울러 지명업무 관련 교육교재 및 업무 처리 지침 등 업무처리에 필요한 다양한 자료도 개발하여 담당 공무원들에게 배포 지명업무에 대한 이해를 넓히고

전문성을 강화하면 지명업무의 통일성 및 효율성을 높일 수 있을 것이다.

4.2.2. 지명위원회 조례 및 운영의 개선방안

1) 지명위원회 조례 제정 및 정비 적극 추진

Table 4에서와 같이 전라남도 및 전라남도 22개 시·군의 지명위원회 조례 제정 및 정비 현황은 1개 지자체는 조례를 제정조차 하지 않고 있으며 12개 지자체는 상위법 변경 등 조례의 개정사항이 발생하였음에도 불구하고 조례를 정비하지 않고 부실하게 업무처리를 하고 있다.

그러므로 지명업무를 총괄하는 국토지리정보원과 전라남도에서 정기적으로 지방자치단체 지명위원회 조례의 제정 및 개정을 사항을 실태 조사하여 제정 및 개정을 하지 않은 시·군을 발굴 독려하여 지명업무가 부실하게 운영되는 것을 방지하여야 할 것이다.

2) 지명위원회 구성 및 운영의 개선방안

Table 5 및 Table 7에서와 같이 전라남도 22개 시·군 가운데 1개 지자체는 아직도 지명위원회를 구성하지 않고 있으며, 13개 지자체는 사회 현상의 변화 및 각종 개발사업 등으로 자연지명 및 인공지명의 제정 및 변경사항이 발생하고 있음에도 최근 3년 동안 한번도 지명위원회를 개최 하지 않아 사실상 지명업무가 정상적으로 처리 되지 않고 있음을 보여준다.

그러므로 지명업무를 총괄하고 있는 국토지리정보원과 전라남도에서 지명위원회 구성 및 운영 업무처리에 대한 지도·감독을 철저히 할 필요가 있으며 아울러 시·군 담당 공무원들이 지명업무를 쉽게 처리할 수 있도록 앞서 언급한 것과 같이 지명업무 관련 교육과정 개설을 통한 교육기회 확대와 업무처리 지침 및 다양한 업무관련 교재를 개발 보급하여 담당 공무원들에게 업무 편의를 제공하여야 할 것이다.

3) 지명 제정 및 변경 절차의 간소화

Figure 1에서와 같이 현행제도에서 1개의 지명을 제정 및 변경하기 위해서는 3단계의 지명위원회 심의를 받아야하기 때문에 시간이 많이 걸리고 행정력 낭비 등의 문제점이 발생한다.

그러므로 시·군·구 지명위원회 심의사항은 1개의 자치단체에 한정되는 지명의 제정 및 변경 절차이므로 민원이나 분쟁의 소지가 없으므로 시·군·구 지명위원회에서 심의하여 시·도 지명위원회에 보고하면 시·도 지명위원회에서 국가지명위원회 보고를 생략하고 최종심의하면 행정력과 업무처리 시간을 단축할 수 있을 것이다.

또한, 지명업무를 전담하는 관련 법률이 제정되지 않고 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 1개 조항만 있어 지명의 제정 및 변경업무에 여러 가지 문제점이 있으므로 가칭 「지명법」을 제정하여 지명의 정확한 범위와 지명의 제정이나 변경 폐지에 대한 규정과 지명의 관리에 대한 규정을 마련하여 지명업무 처리에 필요한 근거를 명확히 하여야 할 것이다.

5. 결론

본 연구에서는 전라남도와 전라남도 22개 시·군의 지명업무의 실태를 분석하고 문제점을 찾아 합리적인 개선방안을 모색하여 보고자 하였다.

연구결과 지명업무 담당조직 및 공무원의 전문성 저해의 문제와 지명위원회 관련 조례 및 운영에 대한 문제점이 나타났다.

이에 이러한 문제점을 해결하기 위하여 본 연구에서 제시한 개선방안의 내용은 다음과 같다.

먼저, 지명업무 담당조직 및 담당 공무원의 전문성 개선방안으로는

첫째, 지명업무 담당 부서의 일원화를 위해 전라남

도에서 전라남도 22개 시·군 조직부서와 협의하여 지명업무 담당 부서를 일원화 하여야 하며, 일원화 부서로는 지명업무 관련 조례인 지명위원회 조례의 상위법인 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」을 운영하고 있는 지적부서로 일원화 하는 것을 제안했다.

둘째, 지명업무 담당 공무원의 전문화를 위해서는 업무 관련 자격증, 기타 교육이수 등을 고려해 볼 때 그나마 지명업무와 연관성이 많은 학예연구사나 시설(지적) 직렬에서 업무를 전담하게 하여 담당 공무원의 전문화를 추진하여야 할 것이다.

셋째, 지명업무를 총괄하고 있는 국토지리정보원이 주관 기관이 되어 교육과정을 개설하여 지명업무 담당 공무원에게 교육을 이수 할 수 있도록 하고 지명업무 관련 교육교재 및 업무 처리 지침 등 업무처리에 필요한 다양한 자료도 개발하여 담당 공무원들에게 배포하면 지명업무의 통일성 및 효율성을 높일 수 있을 것이다.

다음으로 지명위원회 조례 및 운영에 대한 개선방안으로는

첫째, 지명위원회 조례 제정 및 정비의 적극 추진으로 지명업무를 총괄하는 국토지리정보원과 전라남도에서 정기적으로 지방자치단체 지명위원회 조례의 제정 및 개정을 사항에 대해 실태를 조사하여 제정 및 개정을 하지 않은 지자체를 발굴 독려하여 지명업무가 부실하게 운영되는 것을 방지하여야 할 것이다.

둘째, 지명위원회 구성 및 운영의 개선방안으로 국토지리정보원과 전라남도에서 지명위원회 구성 및 운영 업무처리에 대한 지도·감독을 철저히 하고 아울러 앞에서 언급한 것과 같이 담당 공무원들이 지명업무를 쉽게 처리할 수 있도록 지명위원회 구성 및 운영에 대한 교육과정 개설로 교육기회 확대와 업무처리 지침 및 다양한 업무관련 교재를 개발 보급하여야 할 것이다.

셋째, 지명 제정 및 변경 절차의 개선방안으로 민원이나 분쟁의 소지가 없는 시·군·구 지명위원회 심의사항을 국가지명위원회 보고를 생략하고 시·도 지명위원회에서 최종심의하면 행정력과 업무처리 시간을 단축할 수 있을 것이며, 가칭 「지명법」을 제정 지명의 제정이나 변경 폐지 등에 대한 규정과 지명의 관리에 대한 규정을 포함하여 지명업무 처리에 필요한 근거를 명확히 마련하여야 할 것이다.

끝으로 본 연구에서 제시된 개선방안들이 지명업무에 대한 모든 문제점을 해결할 수 없으므로, 앞으로도 지속적인 연구를 시행하여 지명업무의 제도개선 발전에 노력하고자 한다.

- 주1. “지명” 용어에 대해 1967년의 제1회 유엔지명 표준화회의(UNCSGN ; United Nations Conference on the Standard ization of Geographical Names)에 의하면 땅이름(지명)의 모두를 ‘geographical name’이라고 통일하게 되었다. 즉 ‘지리적 실재물(geographic entity)의 모두를 부르기 위한 고유이름’으로 통일하게 되었다. 그리고 그 중에 자연이름을 ‘toponym’이라고 하고, 사람이 사는 곳에 한해서 ‘place name’이라고 하도록 제안 되었다. 그러나 현재는 toponym, place name으로 구분하지 않고, 그냥 지명(geographical name)이라고 통칭하고 있다.(장학봉, 2004, 해양지명의 의의 및 표준화 과제, 월간 해양수산 Vol.232, 한국해양수산개발원, p. 59 ; 이영택, 1986. 한국의 지명, 태평양출판사, p.34; 김순배·김영운(2010) 참조)
- 주2. 박경. 2006, 북미지역 지명관련 기구의 표준화 원칙과 그 시사점, 한국지도학회지. 6(1):35.
- 주3. 김순배·김영훈. 2010, 지명의 유형 분류와 관리 방안. 대한지리학회지. 45(2):217.
- 주4. 강병기·장은미. 2012, 공간정보로서의 지명 관리제도 개선 방안, 학술지「지적」. 42(1):3.
- 주5. 국토교통부·국토지리정보원. 2013. 지명의 정의 및 부여대상 등의 기준. 업무처리지침. 4.
- 주6. 이승명. 2015. 지명제정에 대한 개선방안. 전라남도. 2015 토지행정 연수대회 보고서. 118-119.

참고문헌

References

강병기, 장은미. 2012. 공간정보로서의 지명 관리제도 개선 방안. 학술지 「지적」. 42(1):3.

Kang BK, Chang EM. 2012. Improvement Plan in Grographic Name Management and Legislation as Geospatial Information. Journal of Cadastre. 42(1):3.

국토교통부, 국토지리정보원. 2013. 지명의 정의 및 부여대상 등의 기준. 업무처리지침. p. 4.

Ministry of Land, Infrastructure and Transport, National Geographic Information Institute. 2013. Definition of Geographic Name and the object endowment standard. Guidance on work procedures. p. 4.

김순배, 김영훈. 2010. 지명의 유형 분류와 관리 방안. 대한지리학회지. 45(2):217

Kim SB, Kim YH. 2010. Classification and Maintenance

of Geographical Names. *Journal of the Korea Geographical Society*. 45(2):217

박경. 2006. 북미지역 지명관련 기구의 표준화 원칙과 그 시사점, 한국지도학회지. 6(1):35

Park K. 2006. A Research on the Standardization Procedure for Geographical Names in North America. *Journal of the Korean Cartographic Association*. 6(1):35

이승명. 2015. 지명제정에 대한 개선방안. 전라남도. 2015 토지행정 연수대회 보고서. 118-119.

Lee SM. 2015. Improvement Enactment for Geographic Names. Jeollanamdo. 2015 Land administration hard study Report. 118-119.

2017년 10월 10일 원고접수(Received)

2017년 11월 21일 1차심사(1st Reviewed)

2017년 12월 8일 게재확정(Accepted)

초 록

본 연구는 전라남도 지명업무의 현황을 분석 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 제시하기 위한 것이다. 이를 위해 연구 대상인 지명의 정의 등 이론적 고찰을 시행하고 현행 지명업무의 조직 현황, 지명위원회 조례 제정 및 정비 현황, 지명위원회 운영 현황 등을 분석하여 지명업무에 대한 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하였다.

연구 결과 첫째, 지명업무 담당조직 및 담당 공무원의 전문성 개선방안으로 지명업무 담당부서의 일원화, 담당공무원의 전문화, 지명업무 관련 교육 및 교재 개발 등을 제시하고, 둘째, 지명위원회 조례 및 운영에 대한 개선방안으로 지명위원회 조례 제정 및 정비 적극 추진, 지명위원회 구성 및 운영 지도·감독, 지명의 제정 및 변경 절차의 간소화, 지명법 제정 등을 제시 하였다.

주요어 : 지명, 지명위원회, 지명법, 조례