

21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향

김순은



제1장 중앙집권형 지역발전의 문제점과 새로운 시대적 상황	1
1. 현행 국가주의에 기초한 집권형 지역발전의 문제점	1
1) 수도권 집중화	1
2) 지역 간 불균형 초래	2
2. 새로운 시대적 상황	2
1) 세계화 시대의 도래	2
2) 지방행정 환경의 변화	3
3. 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 필요성	5
1) 지역의 차별성	5
2) 지역의 다양성	5
3) 소지역주의의 극복	6
제2장 신지역주의와 분권형 지역발전의 주체론	7
1. 신지역주의의 개념과 의의	7
2. 분권형 지역발전의 주체 : 지역정부	7
3. 유럽의 지역정부	8
1) 독일의 지역정부	9
2) 스페인의 지역정부	13
3) 영국의 지역정부	16
4) 프랑스의 지역정부	22
4. 일본의 지역정부	26
1) 지방자치법의 개정	26
2) 도주제 논의	29
3) 간사이 광역연합 (關西廣域聯合, Union of Kansai Governments)	33
4) 시사점	37
5. 종합	38
제3장 현행 시·도의 권한과 기능 및 재정	39
1. 시·도의 권한과 기능 및 재정현황	39
1) 시·도의 권한	39

2) 시·도의 기능	40
3) 시·도 기능의 제약과 특별지방행정기관	41
4) 시·도의 재정현황	49
2. 신지역발전을 위한 도의 한계	52
1) 역사적 관점	52
2) 주민신뢰의 관점	54
3. 특별지방행정기관과 시·도의 관계	54
1) 제도상의 문제점	54
2) 운영상의 문제점	55

제4장 신지역발전의 모색을 위한 초광역체제56

1. 이명박 정부의 광역경제권발전위원회의 평가	56
1) 광역경제권발전위원회의 기본 목표	56
2) 광역경제권발전위원회의 기본 내용	56
3) 광역경제권발전위원회의 평가	58
2. 우리나라 초광역체제의 모형	59
1) 연방제의 모형	59
2) 단방제의 모형	62
3. 초광역체제의 대안	63
1) 제 1 안 : 광역연합안의 구상	63
2) 제 2 안 : 광역시와 도의 통합	65
3) 제 3 안 : 초광역지자체의 구상	65
4) 대안모델 방식별 장단점 비교	66
4. 초광역체제와 특별지방행정기관의 정비 방안	67
1) 기본 방향	67
2) 정비 방안	68
5. 초광역체제와 기초지방자치단체의 관계	71

제5장 초광역체제의 권한과 기능 및 정부 간 관계72

1. 초광역체제의 권한과 기능	72
1) 초광역체제의 권한과 기능 확대	72
2) 초광역체제의 기능	72
3) 초광역체제의 역량 강화방안	73
2. 중앙-초광역체제의 정부간관계	74

1) 연방제 모형	74
2) 단방제 모형	74
3. 향후 국가-도(초광역체제)-시·군의 사무배분 방향	75

제6장 충청남도 광역자치의 전략과 과제77

1. 충청남도의 한계	77
1) 인구와 규모의 미흡	77
2) 도너츠 형태의 충청남도의 한계	78
2. 충청남도 행정체제의 대안	80
1) 충청남도·대전시 나아가 충청북도를 포함하는 초광역체제의 형성	80
2) 인구가 축소하는 군정부의 행정기관화	81
3) 특별지방행정기관의 사무 이양	81
3. 초광역자치의 장점	81
4. 초광역자치의 실행 전략	82
1) 자치역량 강화 전략	82
2) 국정이슈화 전략	84
5. 충청남도 광역자치의 향후 과제	85
1) 지역 간 인구이동 파악	85
2) 시·도의 분리에 따른 폐단 분석	85
3) 초광역체제와 기초지방자치단체의 관계	85
4) 고령화와 기초지방자치단체의 장래	85
6. 광역자치를 위한 분권형 헌법 마련	86
1) 현행 헌법의 문제점	86
2) 광역자치를 위한 분권형 헌법의 방향	88

제7장 결론91

1. 요약	91
1) 충청남도의 현황과 한계	91
2) 신지역주의와 충청남도의 향후 발전대안	91
3) 충청남도의 발전방안과 대응전략	92
2. 결론	93
1) 중앙집권형 지역발전 및 현행 지방자치제도의 한계	93
2) 21세기 신지역발전의 모색	93

참 고 문 헌	95
---------------	----

[별첨 1] 자문 내역 97

1. 왜, 지방분권인가?	97
1) 배경	97
2) 지방분권의 추진 평가	99
3) 지방분권을 통한 특별행정기관의 정비	100
2. 지방분권화시대의 광역 및 초광역행정체계의 필요성	102
1) 광역행정 서비스 수요 증가	103
2) 행·재정능력의 한계극복과 효율성 증가	103
3) 신지역주의 및 지방분권의 시대적 요구	104
3. 지방분권과 행정체제개편에 따른 시·도 기능의 재고	106
1) 도와 시·군간 기능 분리	106
2) 도의 광역화와 기능 재고	107
4. 초광역행정체계의 구축과 정책과제	109
1) 초광역행정체제의 필요성과 기대효과	109
2) 초광역지방행정체제 구축의 요건 및 정책과제	112

[별첨 2] 자문내역 116

1. 우리나라에서 초광역체제의 필요성	116
2. 충청남도과 대전시의 통합 당위성	118
3. 현재 충청남도의 독자적 발전전략의 한계	119
4. 현재 대전시의 독자적 발전전략의 한계	119
5. 초광역 자치단체(지방정부)의 요건	120
참고문헌	122

[별첨 3] 전국 자치단체 현황 123

1. 전국 시·도의 현황	123
2. 서울특별시	124
3. 부산광역시	125
4. 대구광역시	126
5. 인천광역시	126
6. 광주광역시	127

7. 대전광역시	127
8. 울산광역시	128
9. 경기도	128
10. 강원도	130
11. 충청북도	131
12. 충청남도	131
13. 전라북도	132
14. 전라남도	133
15. 경상북도	135
16. 경상남도	136

[별첨 4] 충청권 상설협력기구 설립 기획단 운영 방안 138

표 목 차

<표 1> 독일 지방정부의 현황	10
<표 2> 독일지방자치제도의 변천	12
<표 3> 스페인의 지방정부 현황	14
<표 4> 영국 지방정부의 변천	17
<표 5> 영국지방정부 현황	21
<표 6> 프랑스 지방정부의 현황	22
<표 7> 프랑스 지방자치제도의 변천	25
<표 8> 일본 지방정부의 현황	27
<표 9> 일본 지방자치제도의 변천	27
<표 10> 도주정부의 사무예시	31
<표 11> 사무배분 현황	39
<표 12> 특별지방행정기관 현황	42
<표 13> 부처별·유형별 특정지방행정기관	43
<표 14> 전국 광역자치단체의 예산	49
<표 15> 시·도의 재정규모	50
<표 16> 시·도의 재정자립도	51
<표 17> 광역경제권발전위원회의 구성	57
<표 18> 광역연합의 구분 기준	64
<표 19> 초광역체제의 대안	65
<표 20> 대안 모델의 장단점 비교	67
<표 21> 특별지방행정기관의 정비 방안	68
<표 22> 국가-도(초광역체제)-시·군의 사무배분 방향	74
<표 23> 충청남도의 현황	77
<표 24> 전국 시·도의 현황	123
<표 25> 서울특별시의 현황	124
<표 26> 부산광역시의 현황	125
<표 27> 대구광역시의 현황	126
<표 28> 인천광역시의 현황	126
<표 29> 광주광역시의 현황	127
<표 30> 대전광역시의 현황	127
<표 31> 울산광역시의 현황	128

<표 32> 경기도의 현황	128
<표 33> 강원도의 현황	130
<표 34> 충청북도의 현황	131
<표 35> 충청남도의 현황	131
<표 36> 전라북도의 현황	132
<표 37> 전라남도의 현황	133
<표 38> 경상북도의 현황	135
<표 39> 경상남도의 현황	136

그림 목차

<그림 1> 충청남도과 대전광역시의 형태	79
<그림 2> 초광역자치의 실행 전략	84
<그림 3> 분권형 국가체제의 패러다임 변화	99

제1장 중앙집권형 지역발전의 문제점과 새로운 시대적 상황

1. 현행 국가주의에 기초한 집권형 지역발전의 문제점

1) 수도권 집중화

과거 우리나라는 압축적인 성장을 통해 국민 생활수준의 전반적인 향상을 추구하였다. 이에 국가는 집권형 지역발전을 추진하여 성장의 효율성을 제고하고자 하였다. 국가주도의 지역개발 정책은 수도권의 급속한 성장을 가져왔으며 수도권에 인구, 산업, 경제 등이 과도하게 집중되는 결과를 낳았다. 2013년을 기준으로 서울·인천·경기도를 포함하는 수도권지역은 국토 전체 면적의 11.8%이지만 인구 규모는 전국 인구의 49.1%를 차지하고 있고, 100대 기업 본사의 83%가 서울에 위치하고 있는 실정이다(국토교통부, 2014).

이러한 지역발전 방식은 다양한 문제점을 초래하였다. 첫째, 수도권 지역에 산업 활동이 집중되면서 고용 기회가 비수도권 지역보다 많아지게 되었다. 이로 인해 우수한 인력이 수도권에 몰리게 되었고, 이는 다시 수도권 집중을 심화시키는 악순환을 발생시켰다.

둘째, 수도권 집중은 과밀과 혼잡으로 인한 사회적 비용의 증가라는 부작용을 낳았다. 수도권에 인구가 집중되면서 토지와 주택가격이 급격하게 상승하였고, 교통문제가 심각해졌으며, 환경오염이 증가하는 등 많은 문제점들이 발생하고 있다. 수도권의 집중으로 인해 발생하는 부작용들은 궁극적으로 수도권 지역 주민의 삶의 질을 저하시키며, 수도권의 경쟁력을 저하시키는 역기능을 초래하였다.

2) 지역 간 불균형 초래

국가주의에 기초한 지역발전은 수도권에 과도한 집중을 야기하였고, 이로 인해 수도권과 비수도권의 격차가 커지게 되었다. 우수한 인재와 자본, 투자 등이 수도권에 집중되면서 비수도권 지역은 발전 동력 부족으로 쇠퇴하는 문제가 발생했다. 이러한 격차발생은 지역 간 갈등을 심화시켜 국가통합의 저해요인으로 작용하고 있다.

또한 국가는 발전을 위한 ‘효율성’이라는 단일의 가치만을 강조하여 지역의 자율성과 창의성이 저해되는 문제가 발생하였다. 인구, 재정, 공무원 수, 행정기구 규모 등이 지역마다 다름에도 불구하고 국가는 지역의 특성을 고려하지 않은 획일화된 발전정책을 추구하였다. 이로 인해 지역 간 격차가 심화되어 ‘발전의 비효율성’이라는 역설적인 현상이 나타났다. 그리고 집권형 지역발전으로 인해 지역의 자생능력이 쇠퇴하게 되는 문제도 발생했다. 국가는 지역발전 추진 과정에서 지방자치단체에 지나치게 관여하여 지방자치단체는 스스로 지역의 필요에 맞는 정책을 형성하고 책임지는 기회를 갖지 못하게 되었으며, 이는 결과적으로 지역성장을 저해하여 지역 간 격차를 심화시키는 역할을 하였다.

2. 새로운 시대적 상황

1) 세계화 시대의 도래

세계화 시대의 도래에 따라 중앙정부와 지방정부의 새로운 역할정립이 필요하게 되었다. 세계화 시대의 중앙정부는 국제관계, 핵문제, 남북관계 등의 외교·국방 문제를 다루는 역할이 강조됨에 따라 산업경제, 사회문화와 같은 국가발전 기능은 지방정부가 담당하는 것이 바람직한 것으로 변화하였다.

세계화로 인해 국가 간 자본, 인력, 상품이 자유롭게 이동할 수 있게 되었고, 국가 간 경쟁보다는 지역 간 경쟁이 중요해졌다(한국지방정책연구소, 2009). 따라서 지방정부는 다른 국가 혹은 지방정부와 경쟁을 할 수 밖에 없게 되었다. 지역 간 경쟁이 심화된 상황에서 지방정부는

경쟁력 강화를 위한 다양한 정책을 모색하고, 지역에 맞는 정책개발을 통해 지역경쟁력을 강화할 필요성이 커지게 되었다. 그런데 기존의 국가주의에 기초한 발전 형태는 획일화되고 경직적이며 중앙집권적인 정책수단을 사용하기 때문에 세계화의 흐름에 적합하지 않은 문제가 있다. 세계화는 결국 분권화를 요구하고, 지방정부는 지역에 적합한 정책을 형성할 수 있는 정책결정권을 갖고, 지역경쟁력을 향상시키고자 노력하는 역할이 강조되고 있다.

2) 지방행정 환경의 변화

(1) 저출산·고령화 현상

통계청의 2010~2060년의 「장래인구추계」에 따르면 우리나라 인구성장률은 2012년 0.45%에서 2030년에는 인구규모와 성장이 멈추는 제로성장(0.01%)에 도달하게 되고, 2031년 이후부터는 마이너스 성장을 보일 것으로 예측하고 있다(e-나라지표, 2014). 이는 저출산으로 인해 인구성장률이 둔화되는 것이 그 원인으로서, 2012년 우리나라 합계출산율은 1.30명으로 최저출산국가에 속하고 있다. 한편, 0~14세 유소년인구는 2010년 798만 명(16.1%)에서 2016년까지 1백만 명 이상 급감하고, 2060년에는 447만 명으로 감소해 2010년의 56% 수준으로 감소할 것으로 보이며, 65세 이상 고령인구는 2010년의 545만 명에 비해 2030년은 2.3배(1,269만 명), 2060년은 3배(1,762만 명)이상 증가할 것으로 예측되고 있다(e-나라지표, 2014). 이러한 저출산·고령화 현상은 정부 정책의 변화를 필요로 한다. 이에 지방정부는 출산장려 정책, 노인 복지제도 확충, 고령친화적인 사회 환경 조성, 아동·노인을 위한 시설 마련 등 환경 변화에 따른 다양한 정책을 마련하도록 요구되고 있다. 또한 인구 감소로 인한 지역경제 성장 저하에 대비한 방안을 모색할 필요성이 커지고 있다.

(2) 지방분권화

1990년대 이후 우리나라는 지방분권의 필요성을 인식하고, 매 정권마다 지방분권을 실현하기 위한 다양한 정책을 펼쳐나가고 있다. 분권화는 중앙정부에 집중되어있는 권한을 지방정부

에 이양함으로써 민주주의를 실천할 수 있고, 지방정부가 지역의 문제를 보다 적합하게 해결할 수 있다는 데 그 의미가 있다(Foster & Plowden, 1996, 엄운섭·김장기, 2003 재인용). 지방분권으로 지방정부와 주민 간 거리가 좁혀지게 되고 정부에 대한 주민의 접근성이 향상되어 서비스의 수요자인 지역주민의 요구에 맞는 공공서비스를 제공할 수 있게 되었다. 또한 분권화를 통한 의사결정 수준 및 규모의 적정화로 지방정부가 능률적이고 민주적인 정치를 실현할 수 있는 여건을 마련하게 되었다. 이처럼 지방정부는 분권화를 통해 역량을 강화할 수 있는 기회를 갖게 되고, 이를 기반으로 자율적이고 능동적으로 지역현안문제를 해결할 수 있는 주체로 부각되고 있다.

(3) 가치의 다원화

국제결혼 및 외국인 이주로 인한 다문화 사회의 등장, 여성의 사회적 지위 향상, 여가 생활 및 삶의 질 인식 증대 등 사회문화적 측면에서 가치의 다양화 현상이 나타나고 있다. 개인측면에서는 사람들은 자신의 가치관과 삶의 방식에 대해 저마다 다르게 판단하고 있고, 이러한 판단에 의거해 자신의 욕구를 충족시키고자 하고 있다. 가치의 다원화로 지방정부는 이에 상응하는 적절한 정책과 공공서비스를 제공할 필요성이 증대되고 있다. 다문화 가정의 정착을 위한 지원, 지역의 생활환경 개선, 지역주민의 문화와 여가 생활을 위한 다양한 프로그램 마련, 주민 복지증진 정책 등 지방정부는 주민의 다원화된 선호와 요구에 부응하는 서비스를 공급하도록 요구받고 있다.

(4) 주민참여의 활성화

기존의 권위적이고 중앙집권적인 행정문화에서 점차 행정의 민주화, 분권화가 강조되면서 참여에 대한 주민의 인식이 변화하게 되었다. 시민사회가 발전하면서 정책결정과정에서 그 동안 소외되었던 주민이 이에 참여하고 의견을 제시하고자 하는 욕구가 증대하게 되었다. 그리고 정보기술의 발달은 주민들이 직접 의사결정 과정에 참여할 수 있는 통로와 기회를 확대시켜 주었다. 주민참여는 정책결정과정에서 간과된 주민들의 이해를 주장할 수 있고, 지방정부는 이를 통해 정책결정의 합리성을 보장받을 수 있다는 점에서 의미가 있다.

3. 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 필요성

1) 지역의 차별성

우리나라는 각 지역마다 다른 지역과 구별되는 지리적 위치, 자연, 사회, 경제, 정치, 문화적 특성을 가지고 있다. 그리고 지역 구성원들은 고유한 정체성과 정치적 성향을 가지고 있는데, 특정 지역의 구성원들은 강한 공동체 의식을 공유하며 견고한 정체성을 나타내기도 한다. 이처럼 각 지역은 다른 지역과 구별되는 차별성을 갖고 있기 때문에 주민들은 정부에 대해 상이한 행정수요를 가지게 된다. 따라서 기존의 중앙집권적 형태의 의사결정과 정책집행 방식에서 벗어나 지방정부의 자치권을 기반으로 한 거버넌스 방식으로 지역의 문제를 해결할 필요성이 증대되고 있다.

2) 지역의 다양성

우리나라는 지역의 특성이 다양하다. [별첨 3]에서 살펴볼 수 있듯이, 각 지역은 인구, 면적, 재정 및 재정자립도, 지역 내 총생산 등의 측면에서 다양한 특징을 보이고 있다. 한 예로 도를 기준으로 지역 내 총생산(GRDP)을 살펴보면 <표 24>와 같이 GRDP가 최소인 지역은 강원도(30조 3천억 원)이고, 최대인 지역은 경기도(243조 원)로서, 강원도와 경기도의 격차가 8.0배 이상에 달한다. 한편, 재정자립도를 살펴보면 2013년 기준으로 서울은 88.8%에 달하는 반면, 전라남도에는 21.7%에 그치고 있다. 이처럼 지역의 상황과 여건이 다양하기 때문에 기존의 획일적인 중앙집권적 정책으로는 지역의 특성에 맞는 발전을 추구하기가 어렵다. 따라서 분권형 거버넌스를 통해 지역발전을 도모할 필요성이 매우 크다고 볼 수 있다.

3) 소지역주의의 극복

한국 사회에서 소지역주의(regionalism)는 특정 지역을 바탕으로 형성된 정서나 이념으로 정의할 수 있으며(조명래, 2006:44), 이는 지역차별 및 불평등이라는 사고 하에 지역 간 갈등을 유발하여 우리사회의 통합을 저해하고 있다. 소지역주의는 특히 정치인들이 정치적 지지를 획득하기 위한 목적으로 국가정책을 통한 사회경제적 이득이 자신의 출신지역으로 귀속되도록 함으로써 경쟁지역의 발전기회를 박탈하는 양상을 나타내고 있다(조명래, 2006:44). 지역 간 대립과 분열을 조장하고, 지역 불균형을 발생시킨 소지역주의를 극복하기 위한 대안으로 신지역주의를 기반으로 한 분권형 거버넌스가 필요하다. 신지역주의는 지역격차 문제를 해결하기 위해 지역 간 협력과 광역 거버넌스를 강조하고 있기 때문이다(정원식, 2009; 배웅환, 2010).

제2장 신지역주의와 분권형 지역발전의 주체론

1. 신지역주의의 개념과 의의

신지역주의(new regionalism)는 지역 문제를 새로운 지방정부의 형성 혹은 기존의 정부 간 협력으로 해결하려는 접근이나 이론을 의미한다(Swanstorm, 1996, 2001, 배웅환, 2010 재인용). 이는 지역(region)을 경제 및 사회발전의 기본단위로 보아 지역자체의 역량을 통한 발전을 강조하고, 효율성뿐만 아니라 자립과 균형의 가치도 함께 추구하고자 한다(정원식, 2009).

신지역주의의 등장은 19세기 말의 지역주의 운동에 기반하고 있으며, 1990년대 도시지역문제 해결을 위한 학자 및 정책옹호자들에 의해 발전하였다. 신지역주의는 특히 지역 격차문제를 해결하기 위한 지역 간 협력 및 광역 거버넌스에 초점을 두고 있다(정원식, 2009; 배웅환, 2010). 또한 신지역주의는 경쟁력 있는 지역을 만들기 위해 지방정부 간 공식·비공식적인 협력방법을 형성하고, 지방정부의 무분별한 개발로 인해 발생하는 부작용 및 지역의 문제를 지역거버넌스를 통해 해결하고자 하는 것을 목표로 한다(Norris, 2001, 배웅환, 2010 재인용).

2. 분권형 지역발전의 주체 : 지역정부

정치적 분권(Political Devolution)의 발전은 지방분권화(Decentralization), 지역정부화(Regionalization), 연방화(Federalization) 순으로 변화하고 있으며, 점차 지역 간 분절이 아닌 통합을 통한 지역균형발전을 추구하고 있다(한국지방행정연구원, 2012). 지역정부(Regional

Govenment)를 공간적 의미에서 살펴보면 선출된 지방정치인으로 구성된 정부를 포함하고, 지리적으로 다양한 기초정부를 기반으로 하는 상위계층의 지방정부, 국가와 기초정부 중간에 위치한 중간 자치정부, 광역자치단체 등 여러 가지로 표현될 수 있을 것이다(한국지방행정연구원, 2012). 지역행정(Regional Administration)과 비교해 지역정부는 지역 내에서 다양한 역할을 할 수 있는 능력을 보유하고 있고, 선출직 공무원이 지역을 중심으로 감독을 수행하며, 재정·정책결정·정책집행에서 높은 자율권을 가진다는 특징을 보인다(Stoker et al, 1996, 한국지방정책연구소, 2009 재인용).

3. 유럽의 지역정부

유럽의 지역정부 등장배경은 네 가지 관점에서 살펴볼 수 있다(한국지방정책연구소, 2009). 첫째, 정치적 관점에서 지역정부는 민주주의를 제고하고 활성화하기 위해 필요하다. 지역정부는 선거를 통해 정부를 구성하고, 지역의 상황 및 특성에 기초한 독자적인 정책을 수행할 수 있다는 점에서 중앙집권적인 정부형태에서는 달성하지 못한 책임성·민주성의 가치를 추구할 수 있다. 둘째, 경제적인 관점에서 지역정부는 경제발전을 위한 필요에서 등장하였다. 지역정부는 지역의 수요에 적절히 대응할 수 있고, 경제 발전을 위한 정책을 수립할 수 있기 때문이다. 셋째, 정치상황적 관점에서는 유럽통합으로 인해 지역정부가 중요한 주체로 부각된 것이다. 넷째, 기술·기능적 관점에서는 정부의 효율성 및 효과성 제고에 초점을 두어 지역현안과 문제점에 대해서 효과적으로 대처할 필요성이 커졌기 때문에 지역정부가 등장하게 되었다.

한편, 일본의 경제평론가 오마에 겐이치는 지역정부가 글로벌 경쟁시대에 가장 적합한 공간 단위라고 제시하면서, 지역정부는 국경이 아닌 세계 경제에서 사업단위가 되기 적절한 규모를 가지고 있는지가 중요하다고 하였다. 지역정부의 요건은 다음과 같다(大前研一, 1995). 첫째, 국제공항, 국제수준의 항만, 금융 및 법률 등 전문적인 서비스를 제공할 수 있는 사회 인프라가 형성되어야 한다. 인구요건(금융, 노동, 상품시장)의 경우 외국인 투자유치를 위한 자생적인 소비시장이 형성되어야 하며, 시민들이 소비자로서 이해를 공유할 수 있어야 하고, 소비재상

품의 브랜드를 개발하는데 필요한 만큼 큰 시장을 제공해줘야 하므로 대체로 500만 명 ~ 2000만 명 사이의 인구를 가져야 한다. 지리적 요건은 지리적 크기는 제한되어있으나 막강한 경제력을 행사할 수 있어야 한다. 사회·문화적 요건(문화역사 독자성)은 지역은 역사, 문화, 사회적으로 동질적인 특성을 갖거나 민족, 종교, 언어, 경제수준의 관점에서 여타의 지역과 구별되는 특성을 가져야 한다. 또한 지역주민들은 지역 정체성을 가지고 있어야 한다.

한편, 유럽의 여러 국가에서는 지방행정구역개편을 실시했는데, 이를 북유럽형과 남유럽형으로 구분할 수 있다. 북유럽형은 지방정부의 지역규모를 확대하고 인구수를 늘려 행정의 효율성을 도모하고자 하는 형태로서 스웨덴, 덴마크, 영국, 벨기에, 독일이 이에 속하고, 남유럽형은 지방행정과 국가행정이 혼재하는 경우가 많은데 프랑스, 이탈리아, 그리스, 스페인이 있다(한국지방행정연구원, 2010).

1) 독일의 지역정부¹⁾

(1) 사무구분 및 사무배분 체계

독일은 연방국가로서 행정구조는 연방행정, 주정부, 지방자치행정으로 구성되어 있다. 지방행정계층의 구조는 주정부 아래 주정부관구, 대도시지역은 시의 1 계층제, 비도시지역은 군(크라이스)과 읍면의 2 계층제로 되어있다. 독일은 16개 주로 이루어진 연방국가이다. 일반적으로 연방(Bund), 16개의 주(Land, 구서독 11개, 구동독 5개), 22개의 주정부관구(Regierungsbezirk), 313개의 군(Landkreis), 116개의 자치시(Kreifreie Stadt), 12,263개의 게마인데(Gemeinde)로 구분된다.

독일은 연방국가로서 연방과 주가 국가로서의 기능과 헌법상 독립성을 가지고 있으나, 지방자치와 관련된 사항은 주정부가 담당하고 있다. 독일의 자치사무는 지역공동체사무와 지역적 사무(기초자치단체가 수행하는 사무: 게마인데 사무)로 구분된다. 자치단체가 수행하는 사무는 공공안전·도로건설 및 유지·공공복지·공중보건·건설·주거문제 및 도시계획의 분야이

1) 한국지방정책연구소(2009); 한국지방행정연구원(2010); (2012) 요약

고, 그 외 나머지는 국가사무인 연방위임사무, 연방하급행정기관에 위임한 사무로 구성되어 있다.

<표 1> 독일 지방정부의 현황

주	정부관 구	자치시	군 (크라이스)	게마인데	면적	인구 (천명)
바덴-뷔르템베르크	4	9	35	1,109	35,751	10,750
바이에른	7	25	71	2,056	70,552	12,520
베를린	0	1	0	1	891	3,416
브레멘	0	2	0	2	404	663
함부르크	0	1	0	1	755	1,771
헤센	3	5	21	426	21,115	6,073
니더작센	0	8	38	1,024	47,641	7,972
노르트라인 -베스트팔렌	5	23	31	396	34,086	17,997
라인란트-팔츠	0	12	24	2,306	19,853	4,046
자르란트	0	0	6	52	2,569	1,037
슐레스비히 -홀슈타인	0	4	11	1,124	15,799	2,837
브란덴부르크	0	4	14	420	29,480	2,536
베를렌부르크 -포어폼메른	0	6	12	849	23,182	1,680
작센	3	7	22	502	18,417	4,220
작센-안할트	0	3	11	1,027	20,447	2,412
튀링겐	0	6	17	968	16,172	2,289
계	22	116	313	12,263	357,114	82,218

주)정부관구,자치시, 군, 게마인데 2007년 12월 말 기준.

면적, 인구 2006년 12월 말 기준.

자료: 박해육(2008:38)

(2) 사무구분 및 사무배분의 법적 근거

독일헌법 제70조~제75조에서 연방국가와 주정부 간 권력배분을 규정하고 있다. 주정부의 입법권에 대해서 동 헌법 제70조 제1항에서는 “주정부는 기본법에서 연방정부에 부여하지 않은 입법권에 대해서는 법률을 제정할 권한이 있다.” 라고 규정하고 있어, 주가 연방정부에 비해 입법권이 광범위하게 인정되는 것처럼 보인다. 그러나 현실적으로 대부분 연방정부가 입법권을 행사하기 때문에 문화사무·지방자치분야·경찰사무에 대해서만 자유롭게 입법이 가능하다. 헌법 제30조에서는 사무배분의 총괄 규정을 하고 있는데 이는 주정부의 사무집행권을 인정하는 내용이다. 그러나 국가의 이익과 관련된 때에 연방정부는 주정부에 관여할 수 있는데, 이러한 경우에도 법률적 관여만 허용하도록 제한하고 있다.

국가가 지방정부를 감독할 경우에는 법에 근거하여 최소한의 감독 범위를 규정하고 있다. 그리고 감독의 범위·수단·절차가 법률로 규정되어 있으며, 고유사무의 감독인 경우 합법성에 대한 감독으로 한정된다. 한편, 게마인데는 헌법·법률에서 금지하거나 법적 제한이 있는 경우 이외에는 모든 사무를 처리할 수 있다(자치권의 헌법적 보장). 주정부사무를 지방자치단체에 이양하는 경우에는 기초자치단체(게마인데)에 우선하여 이양하는 것이 원칙이고, 상급자치단체(크라이스)에 역 이양 할 수도 있다.

(3) 지방정부의 통합

독일의 지방행정구역개편은 업무수행의 효율성제고, 민주성 향상, 지역균형발전, 분배적 공정성 실현, 지방자치단체의 권한과 역량강화를 목적으로 하여 이루어졌다. 행정구역개편은 주로 1960~1970년대와 1990년 이후 전개된 군과 게마인데 수준에서 활발하게 이루어졌다. 독일의 연방정부는 군과 게마인데의 개편에 개입하거나 관여하지 못하고 주정부의 결정 혹은 주 법률로써 개편을 확정하고 있다. 이처럼 독일의 지방행정구역개편은 서로 다른 전통과 정치적 성향을 가진 주정부에 기초한 지역발전을 모색한다는 특징을 가지고 있다. 궁극적으로 주는 지방행정구역개편을 통해 주의 독립성 확보 및 자치권을 강화하고, 자치단체의 경쟁력을 향상 시키고자 한다. 또한 상급기관에의 종속을 완화시키며 연방제를 강화하는데도 그 목적을 두고 있다.

독일의 통일 이전인 1960~1970년대에는 효율성과 민주성을 추구할 수 있는 기초자치단체인 게마인데의 통합을 중심으로 개편을 실시했다. 지방행정구역 개편은 농촌지역 게마인데의 역량강화, 게마인데와 일부 군 간 규모의 불균형문제, 군 경계 등의 개혁에 초점을 두었다. 그런데 이 시기의 개편은 각 주들의 전통과 성향보다는 행정적 측면에 중점을 두었던 것으로 보인다.

통일 이후에는 주정부 내 상급자치단체인 군(크라이스)을 통합하는 동시에 게마인데의 통합도 이루어졌다. 행정구역개편은 연방주의의 특성에 따라 주의 법률에 근거해 주에 따라 개편 방안 및 접근방법을 달리하고, 통폐합의 강도에도 차이를 보였다. 개편 결과 군은 1990년 190개에서 1994년 92개로 감소하였고, 게마인데의 경우 1990년~2007년 간 3,855개가 통합되었다. 이는 주 간 재정력 편차감소를 통한 연방정부의 조정 시스템 부담 경감, 연방정치의 교착상태 해소, 주 정부의 업무수행능력 강화 필요성을 목적으로 했다.

<표 2> 독일지방자치제도의 변천

시기	내용
12세기	-영주제도, 주교 주재도시, 시민자치도시 등
프로이센 시대	-1808년 프로이센 시대의 슈타인 도시 규범(Steinische städteordnung) -지역 내 주민과 민주적 협동을 통한 행정과 “아래로 부터”, “내부로 부터”의 자치행정 구현
1849년 제국헌법	-자치단체 대표 선거, 고유사무 처리권, 국가의 자치단체 감독권 제한, 자치단체의 의사 및 예산의 공개 등 자율권 보장
1919년 바이마르헌법	-지방자치에 대한 최초의 보통선거 실시 -비례대표제 도입 -정당의 행정 전문 인력의 필요는 직업공무원제도의 발전을 초래함
1933년 나치정권	-지방의회 해산, 중앙정부의 강력한 지휘, 감독
1949년 독일기본법	-주 정부들이 행정의 일차적인 주체로서 주별로 자치규범을 가지며, 이에 따라 자치단체를 구성하고 사무를 배분함
1960년대	-지방행정개혁의 일환으로 광범위한 행정구역 개편

-1970년대	-거점도시 중심의 산업발전과 행정구역 권역별 응집력 확보
1980년대	-유럽통합으로 지방자치단체의 역할 증대 -자치를 위한 유럽현장 효력 발생(1988년)
1990년대	-통일이후 동독지역 지방행정 재구축

자료: 한국지방행정연구원(2012b:5-7)

(4) 시사점

역사적 전통과 문화를 가진 지역을 기초로 주정부를 수립한 독일은 지역정부를 통해 지역정체성을 확대시켰다. 독일은 우리나라의 광역지방자치단체와 비슷한 규모의 주에 대해서 입법권, 행정권, 사법권을 모두 부여하고 있다. 주 입법권을 통해 지역마다 다양한 정책을 형성할 수 있고, 이를 통해 지역 간 경쟁할 수 있는 수단을 가진다.

독일의 지방정부는 연방정부의 정책결정에 참여할 수 있는 연방참의원 가진다. 이는 지방의 이익과 요구를 연방정부에 반영할 수 있는 수단이 될 수 있으나, 현실적으로 연방참의원의 동의를 받아야 하는 법률이 늘어나게 되어 효율성이 저하되는 부작용이 발생하였고, 이에 따라 최근 동의권을 축소하기 위한 노력이 일어나기도 했다.

2) 스페인의 지역정부2)

(1) 행정체제의 특징 및 변천

스페인인 강력한 중앙집권에 대한 반작용으로 지역정부가 대두되었다. 1977년 Franco 총통의 독재정치가 끝난 후, 1978년 민주주의 헌법제정에 따라 지역 간 차이와 정체성 및 다민족을 인정하면서 자치권이 부여된 지역정부가 형성되었다.

스페인은 단일국가이지만 전형적인 중앙집권적인 행정체제 혹은 연방체제의 형태가 아닌, 정치적 분권을 통해 지역이 중심이 되는 연방제에 가까운 행정체제의 특징을 보이고 있다. 헌

2) 한국지방정책연구소(2009) 요약

법 제2조 및 제137조에서는 지방정부 중심의 자치권을 인정하며 그 종류를 규정하고 있는데 자치행정체제를 기초자치정부, 도 자치정부, 지역자치정부(자치시, 자치주)의 3계층제로 구성 된다고 규정하고 있다. 구체적으로 스페인의 지역정부는 8,106개의 기초자치정부, 52개의 도, 2개의 자치 시 및 17개의 자치지역정부로 구성되어 있다.

1960년대에는 기초정부에 대해 보조금, 재정인센티브를 제공하면서 기초정부 간 통합이 활발하게 일어났으며, 1977년 지방분권정책 실시로 구역통합 정책은 종료되었다. 1966년~1976년 사이에는 1,025개의 기초정부 사라졌으나 기초정부의 통합 이후에도 주민들은 지역의 정체성을 그대로 유지하고 있다. 한편, 1985년 지방정부조직법은 개정되었는데, 이를 통해 지역정부는 도정부와 기초정부에 대해 통제권을 가지게 되었다. 또한 법률에서는 지방정부 간 행정구역 조정·통합이 필요한 경우는 ① 자원부족으로 인해 국가 위임사무 또는 지방정부의 기본사무를 수행할 수 없는 경우, ② 도심권의 확대로 정주생활권이 형성된 경우, ③ 지리·인구·경제·행정요인으로 통합이 필요한 때라고 제시하고 있다. 또한, 1985년 국가와 지방정부 간 대표회의체인 국가지방행정협의회를 설치하여 중앙정부가 법률안을 제정할 경우 지방정부가 관련분야에서 의견을 제시할 수 있도록 하는 등 지방정부 대표를 통해 국정참여의 기회를 제공하고 있다.

<표 3> 스페인의 지방정부 현황

지역 정부	인구 (명)
안달루시아(Andalucía)	8,424,102
아라곤(Aragón)	1,346,293
아스투리아스 대공령(Principado de Asturias)	1,081,487
발레아레스 제도(Islas Baleares)	1,113,114
카나리아 제도(Islas Canarias)	2,126,769
칸타브리아(Cantabria)	593,121
카스티야 이 레온(Castilla y León)	2,558,463
카스티야 라 만차(Castilla - La Mancha)	2,115,334
카탈루냐(Cataluña)	7,539,618
코무니타트 발렌시아나(Comunitat Valenciana)	5,117,190
엑스트레마두라(Extremadura)	1,109,367
갈리시아(Galicia)	2,795,422

코무니다드 데 마드리드(comunidad de Madrid)	6,489,680
레기온 데 무르시아(región de Murcia)	1,470,069
코무니다드 포랄 데 나바라(comunidad foral de Navarra)	642,051
파이스 바스코(Pais Vasco)	2,184,606
라 리오하(La Rioja)	322,955
시우다드 아우토노마 데 세우타(Ciudad autónoma de Ceuta)	82,376
시우다드 아우토노마 데 멜리야(Ciudad autónoma de Melilla)	78,476
계	47,190,493

자료: 스페인통계청(INE, Instituto Nacional de Estadística)

(2) 광역지방정부

Franco 독재체제의 종언 이후, 스페인은 국민투표를 통해 1978년 민주국가를 지향하는 헌법 현행이 제정되었다. 이 헌법은 국가의 통일성을 추구하는 동시에 지역의 독자성을 존중하고 있는데, 구체적으로는 지역주민에게 민족·문화적 정체성, 경제적 특성에 따라 새로운 광역정치·행정단위인 자치지역정부(Comunidad autonoma)를 형성할 수 있는 권한을 부여했다. 특히 정치적으로 Catalonia와 Basque지방에서 선출된 국회의원들의 자치권에 대한 요구가 제도화되었다. 1978년~1983년의 기간 동안에는 총 17개의 광역지방정부가 설립되었는데, 지역의 규모와 재정력 등에 따라 광역지방정부의 자치권은 다양하게 나타났다. 자치권이 강한 광역지방정부는 주로 Basque, Catalonia, Galicia, Andalucía지역의 정부이다.

광역지방정부의 자치권한에 대해 헌법에서는 자치입법권, 보충성원칙에 의한 자치재정권, 지방조세권의 세율결정권 보장 등을 규정하고 있다. 헌법 제148조, 제149조는 자치입법권을 보장하고, 헌법 제140조~제142조는 국가 및 국민과의 조화를 이루는 범위 내에서 재정자치권을 보장하고 있다. 또한 헌법 제156조는 자치재정권을 규정함과 동시에 지역정부 간 재정지원을 해야 하는 연대원칙을 명시했고, 동법 제158조에서는 재정보전기금을 설치하여 지역 간 균형발전을 도모하고 있다. 이와 더불어 헌법 제133조는 지역정부가 자율적으로 지방세를 설치하여 징수할 수 있도록 규정했다.

광역지방정부의 사무에 관해서는 헌법 제137조와 제148조에 명시되어있다. 광역지방정부의

기능은 지역 내 국가행정의 역할수행, 기초정부 지원으로서 기초정부 간 서비스 조정, 광역행정 서비스제공, 경제·기술적 원조와 협력지원 등이 있다. 또한 기초정부 간 협력기구를 설치하여 광역행정을 수행할 수 있도록 하였다. 중간 자치정부인 도정부의 경우 기초지방정부 지원 및 보충, 업무조정 역할, 법적·경제적·기술적 지원을 제공하고 협력을 도모하는 역할을 한다.

(3) 시사점

스페인의 지역정부는 지역의 독립운동 등을 수용하는 차원의 것으로서 획기적인 정치적 분권에 기초한 것이다. 스페인은 지역에 기반을 둔 지방분권 국가로서 지역정부에 폭넓은 자치권을 부여하여 지역특성에 맞는 자치를 구현할 수 있게 되었다. 중앙정부와 함께 지방행정체제를 조정할 수 있는 권한을 광역지방정부에 부여함으로써 정부 간 관계를 변화시키고 있다. 또한 지역 간 재정조정기금을 통한 연대원칙은 단일국가 체제를 유지할 수 있도록 하는 수단으로서, 지역 간 불균형을 해소하여 지역 간 갈등을 예방하는 역할을 한다.

3) 영국의 지역정부³⁾

(1) 영국의 행정체제개편

영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드로 구성되어 있으며, 각 지역은 서로 다른 역사와 문화를 가지고 있다. 영국의 행정체제개편은 ① 상이한 문화와 전통을 지닌 지역정부 중심의 발전전략과 ② 잉글랜드 내의 광역정부 추진으로 나눌 수 있다.

영국은 1998년 정치적 분권 정책으로 스코틀랜드, 웨일즈에 각각 지역정부를 창설했다. 스코틀랜드는 1998년 스코틀랜드법(Scottish Act)을 통해 국가통치체제구성, 국방, 외교, 화폐제도, 세제제도, 경제제도 등 국가사무분야를 제외한 나머지 영역에 대해 영국으로부터 권한을

이양 받았다. 이를 통해 일정 범위에서 소득세율을 변경할 수 있는 권한 및 과세권을 갖게 되었고 유럽의회에 대표를 파견하는 부분적인 외교권도 행사할 수 있게 되었다. 또한 독자적인 행정체제와 사법체제를 유지할 수 있도록 함으로써 폭넓은 자치입법권을 가지게 되었다. 웨일즈의 경우 상대적으로 이양의 폭이 좁아 스코틀랜드와 달리 과세권 및 독자적인 사법체제를 가지고 있지 않고 집행권과 부수적 입법권만 갖고 있다. 스코틀랜드 및 웨일즈의 지역정부 창설은 중앙정부로부터의 통제를 완화하고, 광역행정수요에 부응하며, 전략적 지역발전을 추구할 수 있도록 기여한 것으로 평가된다.

한편, 잉글랜드 지역에는 새로운 자치단체(Unitary Authority)가 출범하였는데 1995년~1998년에는 46개, 2009년에는 9개의 통합지방정부가 출범하였다. 보수당 Thatcher 정권 하에서는 광역자치단체인 카운티와 기초자치단체인 디스트릭트 간의 통합을 통해 자치1층제로 전환하여 중앙과 지방정부의 권한중복현상으로 인해 발생하는 낭비와 비효율을 해소하고자 하였다. 1985년 런던광역시가 해체된 이후에는, 광역행정에 대한 중앙정부의 통제 증가와 더불어 광역지방정부의 부재로 인해 런던의 교통·경제개발 등의 업무수행에 어려움을 겪었다. 결국 광역사무의 효율적인 운영 및 런던 지역을 대표할 리더십의 필요에 따라 2000년 2계층제의 런던광역시(Greater London Authority)를 부활시켰다.

<표 4> 영국 지방정부의 변천

시 기	내 용
19세기 말	-근대적 의미의 지방정부 탄생 -지방정부법 제정 -county council(광역단체)과 district council(기초단체) 2계층 설립 -런던 정부법 제정(London Government Act 1899)
1960년대 ~ 1990년대 초반	-지방정부행정체제의 개편 -Great London County의 창설 및 관할구역 확대 -런던 외 대도시 지역에 6개의 metropolitan county 설치 -지방자치위원회 설치 등 단층제 중심 행정계층 개편
1990년대 후반부터	-대대적 권한 이양 및 기관구성 개편 -스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에 대해 대대적 권한이양

3) 한국지방정책연구소(2009); 한국지방행정연구원(2010); (2012) 요약

	-각 지역에 의회를 구성하고 지역정부 수준으로 대륙 권한을 이양하되, 이양되는 정도는 지역마다 차이 -지방정부법 개정으로 전통적인 기관통합형이 아닌 기관 분리형으로 기관구성을 선택할 수 있는 계기 마련
--	---

자료 : 한국지방행정연구원(2012c:11~12)

(2) 영국의 광역체제

영국은 1997년 노동당의 집권 이후 광역체제를 통한 지역개발을 추진하였다. 스코틀랜드 지역과 웨일즈 지역에 각각 지역의회를 설립하여 지역의회가 각 지역의 중요한 경제발전을 포함한 의사결정권한을 부여받아 자생적 발전을 도모하였다.

잉글랜드 지역도 9개로 구분하여 지역개발청을 설립하였다. 런던지역에는 런던광역시와 동일한 행정구역을 갖는 런던개발청을 위시하여 그 밖의 지역은 지역개발청을 중심으로 광역발전을 추진하였다. 보수당 정부의 출범으로 지역개발청은 해체되었으나 광역행정의 필요성을 지속적으로 유지되고 있다. 그 대안으로 시-지역(City-region) 개념을 통하여 대도시를 중심으로 한 광역체제의 수립이 현재 추진 중에 있다.

스코틀랜드에 이양된 권한은 아래와 같다.

- 보건(Health)
- 교육(Education)
- 훈련정책과 평생교육(Training and lifelong learning)
- 지방정부 (Local Government)
- 사회사업(Social Work)
- 주택(Housing)
- 도시계획(Planning)
- 경제발전(Economic Development)

- 산업에 대한 경제지원(Financial Assistance to Industry)
- 관광(Tourism)
- 스코틀랜드 도로망(Road Network)
- 버스 정책(Bus Policy)
- 항구 등의 교통 분야
- 형사 및 민사법 (Criminal and Civil Law)
- 검찰 및 기소체제(Criminal Justice and prosecution system)
- 사법(Courts)
- 경찰 및 소방(Police and fire)
- 환경(Environment)
- 자연유산(Natural heritage)
- 유형문화재(Built heritage)
- 농업(Agriculture)
- 농업기준(Food standards), 산림(Forestry), 수산(Fisheries)
- 스포츠, 예술(Arts),
- 통계, 공공기록 및 보존 (Statistics, public registers and records)

무엇보다도 스코틀랜드 의회는 1파운드 3펜스 이내에서 소득세의 세율을 결정할 수 있으며 독자적인 사법제도를 갖고 있다. 유럽의회에 대표를 파견할 수 있는 제한적인 외교권은 물론 자율적인 행정권을 행사할 수 있다.

웨일즈 의회에 이양된 권한은 아래와 같다.

- 농업, 수산업, 임업 및 농촌개발
- 고적 및 역사적 건물
- 문화
- 경제발전
- 교육 및 연구

- 환경
- 소방, 구호서비스 및 소방안전의 확보
- 식품
- 보건 및 보건 서비스
- 고속도로 및 교통
- 주택
- 지방정부
- 행정
- 사회복지
- 스포츠 및 레크리에이션
- 관광
- 타운 및 지역계획
- 치수 및 홍수 방지
- 웨일즈 언어

상기에서 보듯이 웨일즈 의회에 이양된 권한은 스코틀랜드의회에 이양된 권한보다 제한적이다. 과세권도 없으며 독자적인 사법제도도 물론 인정되지 않는다. 웨일즈와 스코틀랜드의 역사적 상이성에 기인하기 때문이다.

(3) 사무구분 및 사무배분체계

영국(잉글랜드)의 지방 사무는 지방정부법(Local Government Act 2000)에서 카운티 지방정부사무, 대도시 카운티 정부사무, Districts 사무, Boroughs사무, 통합지방정부사무, town 및 township사무로 구분하고 있다. 지방정부의 권한은 지방정부법에 법률로서 규정되어있으나, 지방정부가 자율적인 권한을 행사하기 위해서는 개별법률 청원절차(Local Bills)를 통해 사무수행에 대한 법적 근거를 가질 수 있어 지방정부의 전권한성의 원칙이 적용되지 않는다. 영국은 각 지방정부의 자치권을 인정하여 지역주민과 관련된 분야에 대해 직접 사무를 처리할 수 있게 하였다. 사무 분담은 보통 광역정부의 경우 교육기능, 사회복지기능을 담당하고, 기초정부

의 경우 주택분야를 다룬다. 한편, 중앙-지방 간 정부관계는 법률적으로 평등한 관계로서 사무배분 및 수행에 있어 중앙정부는 지방정부에 대해 명령·지시·통제를 하지 않는 특징을 보이고 있다.

<표 5> 영국지방정부 현황

구분	현황				
잉글랜드	region (초광역)	Regions(9)			
	county (광역)	대도시권 Metropolitan Districts (36)	비대도시권 - Shire Counties(27) - Shire Districts(201)	Unitary Authorities (56)	런던(GLA) -city of London (1) -London Borough (32)
	district (기초)				
	parish	Civil Parishes	Civil Parishes	Civil Parishes	
웨일즈	Unitary Authority(22) Community(Town, 735)				
스코틀랜드	Unitary Authority(32) Community(1200이상)				
북아일랜드	District(26)				

자료: 한국지방행정연구원(2012c:29)

(4) 사무배분체계의 운영

영국은 중앙의 행정권한을 지방으로 이양해 왔으며, 정치적 분권의 개념에서 더 나아가 정치권 및 입법 권한까지도 지방으로 이양되고 있다. 따라서 지역주민이 대표자를 선출하여 지

역 스스로 결정권을 가지고 업무를 수행할 수 있게 되었는데, 스코틀랜드 및 웨일즈 의회에 입법권을 이양한 것이 그 예이다.

(5) 시사점

스코틀랜드와 웨일즈의 사례에서는 다른 지역과 구별되는 문화와 정체성을 가진 지역에 대한 분권은 지역 경쟁력을 강화시킬 수 있음을 보여주고 있다. 또한 스코틀랜드와 웨일즈의 분권과 지방정부의 수립은 차등분권의 대표적인 사례로서, 차등분권을 통해 다양성 확보라는 지방자치의 이념을 실현할 수 있음을 보여주고 있다. 영국의 행정체제개편은 민주성과 책임성, 그리고 지역 수요에 대한 대응성을 가진 지역정부를 만들고, 이를 통해 분권적 행정체제를 형성하기 위해 시행되었다고 할 수 있다.

4) 프랑스의 지역정부4)

(1) 사무구분 및 사무배분 체계

프랑스는 단일국가체제로서 국가가 행정의 중심이며, 지방행정은 레지옹(지역정부), 데парта망(도정부), 꼬문(기초정부)의 3단계의 자치계층으로 구분된다. 자치단체의 사무는 집행주체에 따라 ‘레지옹사무’, ‘데парта망 사무’, ‘꼬문사무’로 구분한다.

<표 6> 프랑스 지방정부의 현황

지방정부 종류	1999년	2012년
레지옹 지역정부	총 26개 프랑스 본토 21개 코르시카 1개	총 26개 프랑스 본토 21개 코르시카 1개

4) 한국지방정책연구소(2009); 한국지방행정연구원(2010); (2012) 요약

	해외영토(DOM) 4개	해외영토(DOM) 4개
데парта망 광역정부	총 100개 프랑스 본토 96개 해외영토(DOM) 4개	총 101개 프랑스 본토 96개 해외 영토(DOM) 5개
코문 기초정부	총 3만 6779개 프랑스 본토 3만 6565개 해외영토(DOM) 114개 기타 100개	총 3만 6700개 프랑스 본토 3만 6474개 해외영토(DOM) 114개 기타 100개
해외영토	총 2개	총 2개
특별한 지위를 가진 해외영토	총 4개	4개

자료: 한국지방행정연구원(2012e:41)

(2) 사무구분 및 사무배분의 법적 근거

프랑스는 사무배분기본법을 통해 ‘꼬문, 데парта망, 레지옹 각 지방정부는 선출된 의회의 결정에 따라 행정 권한을 행사하여 사무를 해결한다.’고 규정하여 자치입법권 및 자치조직권을 보장하고 있다. 프랑스 지방자치법 제2권에서는 기초자치단체와 관련한 입법·행정조직·재정 등 총체적인 권한과 의무를 규정하고 있으며, 국가사무를 지방자치단체에 이양하는 경우 내용과 권한범위 등을 자세히 규정하고 있다.

(3) 사무배분의 원칙

프랑스는 헌법을 개정하여 보충성원칙을 규정하였는데, ① 기초자치정부는 주민과 직접적으로 관련된 사무(사회복지사무, 초등교육, 도시개발계획, 레저, 문화활동 등)를 수행한다. ② 도(데парта망)자치정부의 경우 사회복지기능, 도자치정부 간 수평적 재정조정 기능수행하며 재정적으로 가장 많은 국고보조 받는다. ③ 지역(레지옹)자치정부의 경우 지역계획, 지역균형발전, 경제발전 분야 등 광역적인 임무, 자치단체 간 협력과 조화, 국가정책의 일관성·통일성 유지할 수 있는 경제사회분야 업무를 수행한다. ④ 중앙부처(국가)는 국가주권적 기능, 국가

전체의 경제적 균형을 유지하는 역할을 한다.

사무배분은 기초자치단체 우선의 원칙, 전권한성의 원칙, 총괄권한이양 원칙, 이양적합성 원칙 등에 따라서 배분한다.

(4) 지방정부의 통합

프랑스는 1982년 신지방분권법을 제정하여 현재의 3계층의 지방자치단체를 구성하였다. 프랑스는 전통적인 중앙집권국가로서 국가행정체계의 단일성을 추구하기 위해 신지방분권법 제정 이전까지 중앙정부가 데парта망 지사를 임명하여 데парта망이 국가의 행정권을 행사하도록 하였다. 신지방분권법은 기존의 중앙집권적인 행정체계의 한계를 극복하고자 지방자치단체의 고유권한 확대, 지방자치단체의 정책결정권에 대한 국가통제의 약화를 추구했다. 법 제정으로 레지옹은 꼬뮌이나 데парта망과 같이 국가의 지방영조물 지위에서 자치권을 부여받은 독립적 법인체로 탄생하였고, 자치계층은 2계층에서 3계층으로 변화했다.

데парта망 구역이 경제·사회 발전에 따른 행정수요에 적절하게 대응하지 못하자 지역계획 등 광역행정의 기능을 담당하기 위해서 1959년에 레지옹(지역정부 또는 광역지방정부)이 설치되었다. 신지방분권법의 제정 이후에는 국가 영조물이었던 레지옹은 3~5개의 데парта망을 포함하는 지역정부로 변화했다. 레지옹은 국토개발과 지역발전 등 광역적인 사무를 수행하고, 지방정부 간 협력·조정, 국가정책의 일관성과 통일성을 유지할 수 있도록 하는 역할을 한다. 레지옹은 기능과 인구규모 측면에서 우리나라의 광역자치체인 도와 유사하다(레지옹의 평균인구 266만 명, 우리나라 도의 평균인구 277만 명). 2009년에는 지방자치체총구조 개편 위원회가 22개의 레지옹을 15개로 통폐합함을 제안하였고 이에 대해 현재 논의 중이다.

프랑스의 광역권 형성은 지속적인 지방분권정책의 발전과 함께 유럽연합(EU)의 강화가 주된 배경이다. 1993년 유럽연합의 등장으로 단일시장이 형성된 이후, 유럽 내 경쟁 심화에 대한 대응으로 프랑스정부는 광역권형성 정책을 시행했다. 1997년 12월 15일 국토개발정책의 재개를 선언한 이후 국토를 광역권으로 재편하기로 결정하여, 1998년에는 22개의 레지옹을 총 6개의 광역권으로 구분하였다. 이는 동부권·서부권·남동권·남서권·파리권 등 다수의 레지옹으로 구성되는 5개의 광역권과 1개의 레지옹으로 구성되는 노르빠드갈레로 이루어진다(정희윤, 2008). 광역권은 국토개발과 광역권의 국제경쟁력 강화를 목적으로 하였다.

<표 7> 프랑스 지방자치제도의 변천

시기	내용
지방분권 준비 단계 (19세기 ~ 1982년 이전)	-기초자치단체 꼬뮌의 설치 -데парта망의 설치 -꼬뮌과 데парта망 모두 국가기관의 지방대표인 프레페의 엄격한 행정적 후견을 받았다는 점에서 한계 존재 -제1차 대전 이후 경제적 레지옹이라는 새로운 지방행정 계층에 대한 필요성 대두
지방분권 제1막 신지방자치법에 의한 지방분권체제 (1982년~2002년)	-꼬뮌, 데парта망, 레지옹의 권리와 자유에 관한 법(신지방자치법) 제정 -주택, 문화 도시계획, 공적부조 등 다양한 분야에서 지방자치단체가 행사하는 고유권한 확대(중앙권한의 지방이양) -국가의 지도감독권 축소 -광역자치체인 레지옹을 새로운 지방자치단체로 신설
지방분권 제2막 지방분권형 헌법개정 (2003년 이후)	-지방분권을 위한 헌법 개정 실시 -지방분권을 국가의 조직원칙으로 천명 -보충성 원칙, 지방재정권 강화, 주민투표 실시 근거 마련 -다양한 지방분권 정책을 제도화하기 위한 제도 실험 가능

자료: 한국지방행정연구원(2012e:10~12)

(5) 시사점

중앙집권적 행정체계 전통을 가진 프랑스는 EU통합에 따른 분권정책에 부응하는 체제이다. 프랑스는 레지옹 중심의 광역권을 설치하고 운영함에 따라 장기적인 지역정부화를 추진하고 있으며 사무배분에 관한 법률을 제정하여 국가의 간섭 제한, 지방정부 간 권한배분 명확히 설

정하여 자치권을 확보하고자 노력해 왔다. 2003년에는 프랑스의 헌법수정을 통해서 지방자치 단체의 자치권에 대한 사항을 주민투표로 확정할 수 있는 법적 근거를 마련하였고, 이는 직접 민주주의제도를 규정한 것으로서 이를 통해 주민참여를 활성화하고자 했다.

4. 일본의 지역정부5)

1) 지방자치법의 개정

일본은 국가와 지방자치단체 간 역할분담, 국가역할 재정립하고자 지방자치법을 개정했다. 국가역할 재정립의 경우 국가존립과 관계된 사무, 전국적 준칙사무, 전국적 규모의 시책 및 사업으로 그 역할을 제한하고자 했다. 기관위임사무는 폐지하고, 신 지방자치법은 사무를 자치사무와 법정수탁사무로 구분하였다. 이에 따라 지방자치단체의 사무는 ‘지역의 사무’와 ‘법률 또는 이에 근거한 명령에 따라 처리하도록 되어 있는 사무’로 분류된다. 자치사무의 경우 복지, 교통, 토지이용 등 자주적 기능을 수행하는 분야를 정하였다.

<표 8> 일본 지방정부의 현황

구분	내용			
도도부현	47	도(都)	1	도쿄도
		도(道)	1	홋카이도
		부(府)	2	오사카부, 교토부
		현(縣)	43	43개의 현
시정촌	1719	지정도시	20	인구 50만 이상
		중핵시	41	인구 30만 이상
		특례시	40	인구 20만 이상
		기타 일반시	688	인구 5만 이상

5) 한국지방정책연구소(2009); 한국지방행정연구원(2012) 요약

		정촌(町村)	746 町 184 村	
특별구	23			
기타	지방공공단체 조합, 재산구, 지방개발 사업단			

자료: 한국지방행정연구원(2012d:24)

<표 9> 일본 지방자치제도의 변천

시기	내용
메이지 정부 (1888년 ~ 1911년)	-1888년 시제와 정촌제를, 1890년 부현제와 군제 제정 -대규모 시정촌 통합실행
다이쇼 기간 (1912년 ~ 1926년)	-군제를 폐지하고 현의 자치권을 확대함(1921년) -시정촌회의원, 도부현회의원에 대해 보통선거 실시(1926년) -조례 제정권이 현에 주어졌고, 현 의회를 잠정적으로 중지시킬 수 있는 현지사의 권한 폐지
2차 세계대전 전후 (1930년대)	-2차 세계대전 전 : 중앙정부는 시정촌에 대하여 직접적으로 또는 현을 통해서 간접적으로 감독의 권한을 강력하게 행사하고 있으며, 현은 중앙정부의 행정기관과 자치권을 가진 지방자치단체로서의 이중적인 지위를 보유함 -2차 세계대전 이후 : 연합군 총사령부에 의해 미국 지방자치제도 도입 -1943년 도쿄부와 도쿄시의 2중 행정의 비효율성을 해소하고, 전시하의 국방체제를 강화하기 위하여 도쿄부와 도쿄시를 통합하고, 구 도쿄시의 구역에 법인격을 가진 구를 설치하는 도쿄도제와 도쿄도관제를 시행
지방자치법 제정	

(1940년대)	-1947년 일본국 헌법에 지방자치 장 포함 -1948년 지방재정법, 교육위원회법, 1950년 공직선거법, 지방공무원법, 지방세법 등 제정
지방자치제도 수정 (1950년 ~ 1960년대)	-1956년 지방자치법 개정 -도도부현과 시정촌 간의 지위, 기능의 명확화, 의회의 정례화와 상임위원 회수 제한 등 -1963년 지방자치법 개정 -지방 재무 회계 제도의 정비, 지방 개발 사업단의 창설 -현과 시정촌 교육위원회 위원에 대한 보통선거 폐지
1970년대 ~ 1980년대	-1970년대 후반 경제의 저성장으로 인한 국가와 지방 재정 위기 및 민간기업의 감량경영 등의 문제를 해결하기 위해서 행정개혁 추진하는 지방시대의 분권화 주장 -1980년 8월 중앙정부는 '증세없는 재정재건' 을 밝힌 제 2차 임시 행정조사의회의 행정개혁론에 입각하여, 1983년 '지방행정 혁신 대장 작성
1990년대	-제 1차 분권개혁 -중핵시제도 및 광역연합 창설 -지방분권추진법 시행(1995년) -기관위임 사무 폐지, 국가와 지방자치단체 간 권한 이양, 설치 규제 재검토 등
2000년대 이후	-지방재정 개혁인 삼위일체 개혁 추진(2004년) -삼위일체 개혁은 국고보조부담금과 지방교부세, 세원 이양을 포함하는 세원 배분에 관한 문제를 삼위일체로 개혁하는 것 의미함 -시정촌 합병추진 -제2차 지방분권 개혁 추진(2006년 이후)

자료: 한국지방행정연구원(2012d:6-11)

2) 도주제 논의

(1) 도주제의 개념

1888년 이래 일본은 47개 광역정부로 구성(도도부현)되어 있는데 이를 9~13개의 광역적 협력체제로 구축하고자 하는 것으로, 새로운 지역발전의 전략의 일환이라고 할 수 있다.

교통통신발달과 환경변화로 인해 현재의 광역지방정부의 구역 협소하다는 인식, 도도부현의 구역과 경제권의 불일치, 도도부현의 규모능력 제고, 시정촌합병과 지방분권 진전에 따른 새로운 정부 간 관계 구축, 재정위기 대응 등의 필요에 의해, 그리고 지방분권개혁(시정촌 통합, 분권개혁)으로 도도부현의 존재감이 약화됨에 따라 도주제 논의가 등장했다. 도주제는 현재의 도도부현을 폐지하고, 복수의 도도부현을 통합한 광역자치단체를 만들어 지역의 자립권 한을 부여하고자 하는 제도이다. 도주제는 도도부현에 도와 주를 두어 자치계층이 도주와 시정촌의 2계층이 되도록 하는 것이다.

(2) 도주제의 개편

1차 분권개혁에서는 1999년 지방분권일괄법 제정을 통해 기관위임사무를 폐지하고, 국가와 지방자치단체 간 관계를 규정했으며, 국가권한을 도도부현으로, 도도부현 권한을 시정촌으로 이양했다. 또한 국고보조부담금의 재정비 등을 실시했다. 2차 분권개혁에서는 시정촌을 통합하여 사무권한을 이양했고, 세원배분 문제를 개선을 위해 국고보조부담금·지방교부세·세원이양을 내용으로 하는 삼위일체개혁을 실시했다. 3차 분권개혁에서는 지방분권개혁추진법 제정을 통해 국가와 지방의 권한을 정비하고, 국가의 업무를 새로 규정하고자 했다.

한편, 시정촌 통합을 통해 일정규모 이상의 기초자치단체를 형성했는데, 시정촌 수는 1999년 3,232개에서 2012년 1,742개로 축소되는 결과를 낳았다. 개혁의 성과로는 지방분권일괄법을 통해 포괄적인 권한이양이 이루어졌고, 삼위일체 개혁을 통해 재정자주권을 확보하게 되었다

는 점이 있다.

(3) 도주제의 역할

도주제의 기본 논리는 국가, 도주, 기초자치단체의 역할을 명확히 분담하여 지역주민이 할 수 없는 것은 기초자치단체가, 기초자치단체가 할 수 없는 것은 도주가, 국가는 국가로서 필요하고 적절한 것을 수행하도록 하는 보완성의 원칙을 따른다. 즉, 국가의 권한은 국가고유역할에 한정하고 국민과 관련한 책임은 도주와 기초자치단체가 담당하며, 광역적인 보충을 도주가 수행한다. 한편, 도주제는 법적으로 자치입법권, 자치조직권, 자치재정권의 권한을 가진다.

(4) 도주제의 모형

논의되는 일본 도주제의 모형은 현재 존재하는 47개의 도·도·부현을 9-13개의 도주로 전환하며, 모형은 크게 연방제 모형과 지역정부 모형으로 대분 된다.

연방제 모형은 도주를 미국의 연방제와 같이 구상하는 것으로 도주정부에서 입법, 사법, 행정권한을 부여하는 형태이다. 에도시대의 막부체제와 같은 분권적인 모형이다. 지역의 자생적인 발전을 모색할 수 있다는 이론적 주장 위에 정치적으로 실현가능성이 높지 않은 모형이다. 도주정부는 주민의 선거에 의하여 입법부와 행정부의 장을 선출하고 행정부의 장은 입법부에 정치적인 책임을 진다.

지역정부 모형은 현재의 부현을 통합하여 지역정부를 수립하여 대폭적인 지방분권을 부여하는 모형이다. 프랑스의 지역정부와 유사한 형태로서 사법부는 인정되지 않는다. 정치적으로 가장 현실성이 높은 제도이다.

(5) 도주의 사무 예시

도주제를 도입할 경우 현재 논의되는 도주의 사무로는 광역행정의 차원에서 수행되어야 하라 사무로서 아래 표와 같이 사회자본정비, 환경, 산업 및 경제, 교통과 통신, 고용과 노동, 안전과 방재, 복지와 건강, 교육과 문화, 사·정·촌간의 업무조정 등으로 대분하여 논의할 수 있다.

사회자본정비 분야에는 국도의 관리, 광역 지방도의 관리, 일급하천의 관리, 광역 2급하천의 관리, 특정 중요 항만 의 관리, 제2종과 제3종 공항의 관리, 사방설비의 관리, 보안림의 지정 등의 사무 등이 속한다.

환경 분야에는 유해화학물질 대책, 대기오염 방지대책, 수질오탁 방지대책, 산업폐기물처리 대책, 국정공원의 관리, 야생생물의 보호, 광역적 수렵감시 (희소 동물의 보호) 등의 사무가 속한다.

산업 및 경제산업 분야에는 중소기업 대책, 지역산업 대책, 관광진흥정책, 농어진흥 정책, 농지전용의 허가, 지정어업의 허가, 어업권면허 등의 사무로서 지역경제의 활성화를 위하여 반드시 이양되어야 하는 기능이다.

교통과 통신 분야에는 자동차운송, 내항해운업 등의 허가, 자동차등록검사, 여행업, 호텔, 여관의 등록 등의 사무로서 지역의 경제와 관광진흥과 매우 밀접한 사무들이 속한다.

고용과 노동 분야에는 직업소개, 직업훈련, 노동상담 등이 사무가 속하며 이들 사무는 지역 경제와도 밀접하게 관련되어 있음은 자명하다.

안전과 방재분야에는 위험물규제, 대규모재해대책, 광역방재계획의 작성, 무력공격사태 등에 있어서 피난지시 등의 사무가 속한다.

복지와 건강분야에는 개호보험을 수행할 개호사업자의 지정, 중도장해자 복지시설의 설치, 고도 의료, 의료법인의 설립허가, 감염증대책 등의 사무가 속한다.

교육과 문화 분야에는 학교법인의 허가, 고교 설치허가, 문화재의 보호 등의 사무가 속한다. 끝으로 도주정부는 하위 지방정부인 사·정·촌의 조정업무도 수행하여야 한다.

<표 10> 도주정부의 사무예시

행정 분야	도주의 사무
사회자본정비	<ul style="list-style-type: none">■ 국도의 관리■ 지방도의 관리 (광역)■ 일급하천의 관리■ 이급하천의 관리 (광역)■ 특정 중요 항만의 관리■ 제2종 공항의 관리

	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제3종 공항의 관리 ■ 사방설비의 관리 ■ 보안림의 지정
환경	<ul style="list-style-type: none"> ■ 유해화학물질대책 ■ 대기오염방지대책 ■ 수질오염방지대책 ■ 산업폐기물처리대책 ■ 국정공원의 관리 ■ 야생생물의 보호, 수렵 감시 (희소, 광역)
산업·경제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중소기업대책 ■ 지역산업대책 ■ 관광진흥정책 ■ 농어진흥정책 ■ 농지전용의 허가 ■ 지정어업의 허가, 어업권면허
교통·통신	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자동차운송, 내항해운업 등의 허가 ■ 자동차등록검사 ■ 여행업, 호텔, 여관의 등록
고용·노동	<ul style="list-style-type: none"> ■ 직업소개 ■ 직업훈련 ■ 노동상담
안전·방재	<ul style="list-style-type: none"> ■ 위험물규제 ■ 대규모재해대책 ■ 광역방재계획의 작성 ■ 무력공격사태 등에 있어서 피난지시 등
복지·건강	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개호사업자의 지정 ■ 중도장해자 복지시설의 설치 ■ 고도 의료 ■ 의료법인의 설립허가 ■ 감염증대책
교육·문화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학교법인의 허가 ■ 고교 설치허가 ■ 문화재의 보호
시정촌간의 조정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 시정촌간의 조정

자료: 한국지방행정연구원(2009), 제2장 일본의 도주제 (김순은, 2009)

3) 간사이 광역연합⁶⁾ (關西廣域聯合, Union of Kansai Governments)

(1) 간사이 광역연합의 개념

간사이 광역연합은 광역행정사무를 처리하기 위해 설치된 행정기구로서 일본 지방자치법상 특별지방자치단체이다. 2010년 교토부·오사카부(2부), 도쿠시마현·돗토리현, 시가현, 와카야마현·효고현(5현)의 7개 지역이 일본 최초로 광역연합을 실시했다. 간사이 지역은 2010년 기준 인구 2,088만 명(전국대비 16%), 지역총생산 807,340억 엔을 차지하며, 전체 2부 8현으로 구성되어 있는데 이 중 2부 5현이 간사이 광역연합에 참여했다.

(2) 간사이 광역연합의 설립 목적

간사이 광역연합은 도교를 중심으로 하는 중앙집권체제를 개혁하고, 지역문제에 주체적으로 대응할 수 있는 분권체제를 형성하고자 논의가 대두됐다. 간사이 지방은 예로부터 일본경제의 큰 비중을 차지하는 등 중요한 역할을 수행해왔으나, 도교 중심의 중앙집권적인 체제로 인해 그 역량을 제대로 발휘하기가 어려워졌다. 따라서 간사이 지방정부들은 지역적 특성을 바탕으로 한 자율적인 정책형성과 이에 대한 책임을 추구하는 지방분권체제로 나아가고자 노력하고 있다.

간사이 광역연합은 간사이지역의 광역행정을 수행할 주체를 확립하고자 등장했다. 지진 등 자연재해에 대비한 광역방재대책, 지역 활성화를 위한 관광·문화진흥, 주민의 안전을 위한 구급의료 연계, 자연보호와 같은 환경대책, 지역 경쟁력 및 이용자 편의성을 위한 교통·물류의 통합관리 등의 광역행정을 수행하고자 한다. 간사이 광역연합은 구성단체에 대해 권고가능해 조정이 쉬운 이점이 있다.

또한 국가와 지방의 이중행정을 해소하고 사무구분을 명확히 하여 행정비용을 절감 및 지역 경쟁력 제고를 추구하고자 하는 목적도 있었다. 광역자치단체에서 수행해야 할 권한과 사무를 중앙정부 및 도도부현으로부터 직접 이양을 받거나 요청할 수 있게 되었다. 이는 도주제로의

6) 이정석(2011); 정재희 외(2012)

개편을 위한 전 단계로서, 현 합병을 위한 시험적 노력으로 평가할 수 있겠다.

(3) 간사이 광역연합의 조직

간사이 광역연합은 의결기관인 광역연합의회와 집행부인 광역연합위원회(합의조직운영), 광역연합협의회(관민연계), 기타부속기관으로 구성된다. 광역연합의회는 연2회(2·8월) 정례회와 연2회의 임시회를 개최하며, 광역연합위원회의 장은 광역연합장이 된다. 위원회 산하에 세부 위원회가 있고, 실무기구인 광역연합협의회가 부속되어있다. 광역연합의회는 지방자치단체와 동등한 권한을 지니며, 의원(29명)은 균등배분(구성단체마다 1인씩)과 인구비율배분(인구 250만 명 이하 1인, 250만 명~500만 명 이하 2인, 500만 명~750만 명 이하 3인, 750만 명 이상 4인)을 이용하여 배분한다. 광역연합위원회는 7개 분야의 사무를 수행하며, 부·현지사가 사무분야별로 집행책임을 진다. 또한 광역연합의 중요한 시책에 대해 협의하는 역할을 수행한다. 광역연합협의회의는 관계기관의 장들이 광역연합의 운영 등에 대해 협의하며, 주민의 의견을 청취하는 기관이다. 기타부속기관으로는 선거관리위원회, 감사위원, 회계관리자가 있다.

조직운영의 기본방침은 다음과 같다. 1) 조기에 실현가능하고 주민과 직결되는 사무부터 시작 2) 유연한 참가형태 유지 3) 집행체제의 간소화와 효율화를 위한 기존조직의 활용 4) 사무의 순차적인 확대로 성장하는 광역연합 지향 5) 과거 민관연계의 경험을 바탕으로 광역연계 조직발전

(4) 간사이 광역연합의 업무분담

간사이 광역연합은 현재 구성단체로서 시가현(滋賀県)·교토부(京都府)·오사카부(大阪府)·효고현(兵庫県)·와카야마현(和歌山県)·도쿠시마(徳島県)·도토리현(鳥取県) 등 7개의 현과 구성지정도시(構成指定都市)로서 교토(京都市)·오사카시(大阪市)·사카이시(堺市)·고베시(神戸市) 등 총 11개의 지방정부가 참여한 특별지방정부이다. 간사이 광역연합은 광역방재, 광역관광 및 문화진흥, 광역산업진흥, 광역의료, 광역환경보전, 자격시험 및 면허, 광역직원연수 등 7개의 사무에 초점을 두기로 합의하였다. 이들 광역사무는 각 현정부가 1개씩 집행책임을 맡고 있다. 사무는 지역의 특성을 고려하여 방재(효고현), 관광·문화진흥(교토부), 산

업진흥(오사카부), 의료(도쿠시마현), 자격시험·면허(오사카부), 직원연수(와카야마현), 환경보전(시가현)의 7개 분야로 구성되어 있다. 7가지 사무를 도토리현을 제외한 각 지역이 나누어 담당하도록 하여 책임성을 확보하고자 하였으며, 특히 국가특별행정기관으로부터 사무를 이양 받기 위해 노력했다. 기타의 업무로서 광역행정의 추진에 관련성이 높은 기획 및 조정, 광역적 계획의 종합조정, 간사이 지역의 교통 및 물류기반정비, 광역 에너지 정책의 수립 및 조정 등의 업무를 수행한다. 이를 구체적으로 논의하면 아래와 같다(関西広域連合, 2013).

광역방재의 구체적인 내용은 아래와 같다. 본 사무는 효고현이 책임 담당정부이다.

- 관서광역방재계획의 책정
- 재해발생시의 상호응원체제의 강화
- 긴기부현합동방재훈련의 실시
- 방재분야의 인재육성
- 구원물자의 공동비축의 검토와 실시
- 광역적 신형 인푸루엔자의 대책의 검토와 실시
- 광역방재에 관한 검토와 실시

광역관광 및 문화진흥의 구체적인 사무는 아래와 같다. 본 사무는 교토부와 도토리현이 공동책임 담당정부이다.

- 간사이 관광 및 문화진흥의 계획 수립
- 광역관광의 루트의 설정
- 해외관광 프로모션의 실시
- 간사이 지역한정 통역안내사의 창설
- 통역안내사의 등록 등
- 간사이 전역을 대상으로 하는 관광등록 및 조사
- 간사이 전역을 대상으로 하는 관광안내표시의 기준통일

광역산업진흥의 구체적인 사무는 아래와 같다. 본 사무는 오사카부가 책임 담당정부이다.

- 간사이 산업비전의 설정

- 간사이 산업 클러스터의 연계
- 공설 시험연구시설의 연계
- 합동 프로모션, 비즈니스 매칭의 실시
- 신상품 조달 인정제도에 의한 벤처의 지원

광역의료의 구체적인 사무는 아래와 같다. 본 사무는 도쿠시마현이 책임 담당정부이다.

- 간사이 광역 응급의료연계계획의 수립
- 광역적 의사 및 헬리콥터의 배치 및 운항
- 광역적 응급의료체제의 충실을 위한 체제구축

광역환경보전의 구체적인 사무는 아래와 같다. 본 사무는 시가현이 책임 담당정부이다. 시가현은 비와코호수의 보전과 관련하여 환경분야에 탁월한 경험과 노하우를 축적하고 있다.

- 간사이 환경보전계획의 수립
- 온실효과 가스의 삭감을 위한 광역대응체제 구축
- 부현을 초월하는 오수보호관리의 대응체제

자격시험 및 면허의 구체적인 사무는 아래와 같다. 본 사무는 와카야마현이 책임 담당정부이다.

- 조리사, 제과위생사에 관한 시험실시 및 면허 교수
- 준간호사에 관한 시험실시 및 면허 교수 등

광역직원 연수의 구체적인 사무는 아래와 같다.

- 광역직원의 연수 실시

그 밖에 걸친 행정과 관련하여 정책의 기회와 조정 등의 사무를 담당한다.

- 간사이 광역적 계획의 종합조정
- 교통·물류기반정비(간사이 광역교통, 물류기반정비계획)의 검토
- 에너지 관한 검토회의 설치

- 행정위원회 사무의 공동추진 검토

사무국은 현재 오사카부 국제회의장 내에 설치되어 있다.

(5) 간사이 광역연합의 재정

간사이 광역연합은 조세권이 없어 각 부·현의 부담금 및 사업수입 및 국고보조금을 통해 재원을 확보한다. 운영비는 각 부·현이 균등하게 부담하고, 사업비는 각 부·현의 수익에 따라 부담하며, 특정사업비의 경우 관계 부·현이 인구 및 이용실적을 기준으로 부담한다.

(6) 간사이 광역연합의 시사점

간사이 광역연합은 8년 간 연구 및 지역 간 합의도출로 발족한 것으로서, 장기적인 관점에서 광역연합을 구성하였다. 간사이 광역연합은 동일본대지진 피해지역에 체계적인 지원을 하고, 와카야마 현의 태풍 피해에 신속한 지원을 함으로써 광역연합 구축을 통해 재해대응능력이 향상됨을 보여주었다. 또한 연합구축을 통해 지역이익을 위한 교섭력이 강화되는 특징도 나타났다. 이는 우리나라 분권형 거버넌스 구축에 많은 시사점을 제공해주고 있다.

4) 시사점

간사이 광역연합은 도주제 출현 이전의 실현가능한 광역체제로서, 부·현의 존재 위에 초광역체제를 수립하는 것이다. 도주제는 광역자치단체를 광역화하고자 하는 것으로 우리나라의 광역통합안이나 준연방제론과 유사한 성격을 가지고 있다. 도주제는 경제적 효율성 외에도 실질적 분권, 지역경제 활성화, 국가체제 개편이라는 포괄적인 목적을 가지고 있으며, 보충성의 원칙을 중시한다. 도주제에 대해서 정부산하기관, 광역자치단체, 경제계단체, 정당, 시민단체 등 다양한 주체가 참여하여 충분한 토론을 거치고 있다.

5. 종합

외국의 사례에서는 프랑스를 제외하고는 광역단위보다는 기초단위 통합이 중심 논의이며, 광역단위는 광역화 및 단층화를 동시에 진행하고 있다. 세계적으로 정치적 분권(Political Devolution)의 흐름이 유행이며, 파편화 된 이해관계자 간 상호관계성을 축진을 위해 지역을 중심으로 한 지역균형발전, 삶의 질 향상, 복지향상의 자율적 추진이 중요해졌다. 이러한 흐름 속에서 우리나라는 외국의 광역화 경향, 단층화 구조, 광역적 협력관계 구축을 고려하여 적절한 대응책을 구상할 필요가 있다.

제3장 현행 시·도의 권한과 기능 및 재정

1. 시·도의 권한과 기능 및 재정현황

1) 시·도의 권한

사무배분 현황을 보면 국가사무는 2011년 기준으로 총 42,947개의 사무 중 29,675개(전체의 69.1%)를 차지하고 있으며, 세부적으로는 직접처리(48.4%), 소속/산하기관(11.4%), 특별지방행정기관(5.9%), 민간위탁(1.0%), 자치단체위임(2.4%)으로 구성된다. 광역자치단체사무의 경우 2011년 기준으로 총 42,947개의 사무 중 7,013개(전체의 16.3%)를 차지하고 있으며, 세부적으로는 직접처리(94.7%), 소속/산하기관(3.2%), 민간위탁(0.6%), 기초자치단체위임(1.5%)으로 구성된다. 기초자치단체사무의 경우 2011년 기준으로 총 42,947개의 사무 중 6,188개(전체의 14.4%)를 차지하고 있으며, 세부적으로는 직접처리(98.9%), 소속/산하기관(0.7%), 민간위탁(0.4%), 광역자치단체위탁(0.03%)으로 구성된다. 이처럼 국가사무는 전체 사무의 약 70%를 차지하고 있어, 시·도의 권한이 상대적으로 미약한 문제점이 있다.

<표 11> 사무배분 현황

구분	총무처 (1994)	행정자치부 (2002)	행정안전부 (2009)	한국지방행정 연구원 (2010)	한국지방행정 연구원 (2011)
대상 법령	3,169개	3,353개	4,038개	4,092개	4,067개

총 사무 수	총 15,774개	총 43,603개	총 42,320개	총 43,422개	총 42,947개
	・국가수행사 무:11,744개 (74.5%) ・지방수행사 무:4,030개 (25.5%) -지방고유사무 :2,110개 (52.4%) -지방위임사무 :1,920개 (47.6%)	・국가수행 사무:30,240개 (72.7%) ・지방수행 사무: 11,363개 (27.3%) -시·도 사무: 5,318개(46.8%) -시·군·구 사무: 2,950개(26.0%) -시·도/시· 군·구 사무: 3,095개(27.2%)	・국가수행 사무:30,215개 (71.4%) ・지방수행 사무: 12,105개 (28.6%) -시·도 사무: 5,026개(41.5%) -시·군·구 사무: 4,422개(36.5%) -시·도/시· 군·구 사무: 2,657개(22.0%)	・국가사무: 29,493개 (67.9%) -국가수행사무: 28,366(96.2%) -위임사무: 1,098개(3.7%) -공동사무: 29개(0.1%) ・지방사무: 3,929개(32.1%) -광역사무: 7,381개(53.0%) -기초사무: 6,541개(47.0%) -공동사무: 7개(0.05%)	・국가사무: 2,9675개 (69.1%) -국가수행사무: 28,644개 (66.7%) -위임사무: 1,031개(2.4%) -공동사무: 0개(0.0%) ・지방사무: 13,272개 (30.9%) -광역사무: 7,013개(16.3%) -기초사무: 6,259개(14.6%) -공동사무: 0개(0.0%)

자료 : 한국지방행정연구원(2012:26)

2) 시·도의 기능

시·도의 기능구분 근거는 「지방자치법」 제10조 제1항이다. 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무(광역행정기능)는 다음과 같다. 1) 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무(보완대행기능), 2) 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무(보완대행기능), 3) 중앙정부와 시·군 및 자치구 사

7) 한국지방행정연구원(2012)

이의 연락·조정 등의 사무(연락조정기능), 4) 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무(보완대행기능), 5) 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치·관리하는 사무(광역행정기능)

광역행정기능이란 2개 이상의 기초지방자치단체의 행정구역에 대한 광역적 사무를 계획하고 집행하는 기능을 의미하며(지방하천 관리, 지방도로의 건설·유지 등), 광역행정의 기능은 주로 특별행정기관이 수행해 왔다.

또한 광역자치단체는 중앙정부와 기초자치단체 사이에서 양자 간 원활한 의사소통을 위해 이들 중간에서 연락기능 담당하는데, 주로 중앙정부의 명령·지시 전달 및 기초자치단체로부터 이행상황을 보고받아 중앙정부에 보고하는 기능을 한다.

이와 더불어, 광역자치단체는 중앙정부와 기초지방자치단체 사이의 정책 충돌을 예방하여 행정 및 재정의 불균형을 시정하는 역할을 한다(예 : 도시계획 수립 및 집행권한 기초자치단체 이양 후 국가 종합개발계획과 충돌하지 않도록 광역지방자치단체가 조정). 또한 2개 이상의 기초지방자치단체에 해당하는 정책 및 개발계획을 조정하는 역할도 수행한다(동일 경제권 내에서 발생할 수 있는 행정력·재정력 격차로 인한 분쟁발생 조정). 중앙정부와 기초자치단체의 직접조정은 비능률적이고, 기초지방자치단체의 인적역량이 부족한 현실에서 광역지방자치단체가 중간에서 수행하는 기능들은 매우 중요한 것으로 보인다.

한편, 도는 시·군·구에 대해 지도·감독 기능도 수행한다. 그러나 실질적으로는 광역자치단체와 기초자치단체는 동일한 지역 및 주민을 대상으로 각각 직선에 의한 단체장 및 의회가 구성되므로 법적으로는 대등한 관계이다. 따라서 광역자치단체와 기초지방자치단체는 상하기관이라고 할 수 없기 때문에 도가 시·군·구에 대해서 지도·감독하는 것은 적절하지 못하다.

3) 시·도 기능의 제약과 특별지방행정기관

특별지방행정기관은 특정 중앙행정기관에 소속되어 당해 관할구역 내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관을 의미하며, 지방자치단체로서 보통지방행정기관과는 달리 특정한 중앙행정기관에 소속되어 소관 중앙기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 중앙정부의 일선행정기관이라고 볼 수 있다. 지방에 일선

행정기관이 설치되어 있음에도 특별지방기관을 설치하는 이유는 현대의 행정기능이 양적으로 팽창하고, 질적으로 전문화되어 가고 있어 전문분야의 행정을 효율적으로 수행하기 위해서이다(박응격, 1998).

우리나라는 특별지방행정기관 설치와 관련하여 정부조직법 제3조 제1항은 ‘중앙행정기관에는 소관사무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방행정기관을 둘 수 있다.’ 라고 규정하고 있고, 제2항은 ‘지방행정기관은 업무의 관련성이나 지역적인 특수성에 따라 통합하여 수행함이 효율적이라고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련되는 다른 중앙행정기관의 소관사무를 통합하여 수행할 수 있다.’ 고 규정하고 있다. 또한 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제18조 제1항에서는 ‘특별지방행정기관은 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하여 수행할 필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인하여 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 아니한 경우에 이를 둘 수 있다.’ 고 규정하였다. 그런데 현실적으로 특별지방행정기관의 역할과 기능이 지방자치단체와 중복되는 경우가 많아 특별지방행정기관이 시·도의 기능을 일부 제약하고 있다. 현재 우리나라 특별지방행정기관의 현황은 아래 <표 12>, <표 13>과 같다.

<표 12> 특별지방행정기관 현황

(2013년 6월 30일 기준)

유형별	기관수			
	계	1차	2차	3차
계	5,194	260	794	4,140
고용노동행정기관	47	6	41	
세무행정기관	188	53	116	19
공안행정기관	2,597	82	418	2,097
현업행정기관	2,008		9	1,999
기 타 행 정	354	119	210	25

자료 : 안전행정부(2013)

<표 13> 부처별·유형별 특정지방행정기관

(2013년 6월 30일 기준)

부처명	유형	기관명	기관수		
			1차	2차	3차
공정거래위원회	기타행정	서울지방공정거래사무소	1		
	기타행정	지방공정거래사무소 (부산, 광주, 대전, 대구)	4		
국가보훈처	기타행정	지방보훈청 (서울, 부산, 대전, 대구, 광주)	5		
	기타행정	보훈지청(수원, 인천, 창원)	3		
	기타행정	보훈지청(서울남부, 서울북부...)	16		
식품의약품안전처	기타행정	지방식품의약품안전청 (서울, 부산, 경인, 대구, 광주, 대전)	6		
	기타행정	수입식품검사소 (강릉, 자성대, 신선대, 양산, 신흥, 통영, 의왕, 광주, 인천공항, 평택, 여수, 목포, 군산)		13	
미래창조과학부	현업행정기관	우정사업본부 지방우정청 (서울, 경인, 부산, 충청, 전남, 경북, 전북, 강원)		8	
	현업행정기관	우정사업본부 지방우정청(제주)		1	
	현업행정기관	우정사업본부 지방우정청 우체국(총괄국)			103
	현업행정기관	우정사업본부 지방우정청 우체국(총괄국)			118
	현업행정기관	우정사업본부 지방우정청 우체국			175 1
	현업행정기관	우정사업본부 지방우정청 우편집중국			24
	현업행정기관	우정사업본부 지방우정청 우편물류센터			3
	공안행정기관	지방교통청(서울, 대구, 대전, 광주)	4		
	공안행정기관	지방교통청 교도소 (대구, 대전, 안양, 광주, 경북북부제1)		5	
	공안행정기관	지방교통청 교도소		4	

부처명	유형	기관명	기관수		
			1차	2차	3차
법무부		(화성직업훈련,전주,의정부,창원)			
	공안행정기관	지방교정청 교도소(그 외)		27	
	공안행정기관	지방교정청 교도소 지소(논산, 서산)			2
	공안행정기관	지방교정청 구치소 (서울,서울남부,성동,부산,수원,인천)		6	
	공안행정기관	지방교정청 구치소 (대구, 울산, 통영, 충주, 밀양)		5	
	공안행정기관	지방교정청 구치소 지소(평택지소)			1
	공안행정기관	소년원(서울)	1		
	공안행정기관	소년원(그 외)	9		
	공안행정기관	소년분류심사원(서울)	1		
	공안행정기관	소년분류심사원		1	
	공안행정기관	안산청소년비행예방센터 (서울남부, 서울북부, 인천)		3	
	공안행정기관	소년원 청소년비행예방센터(대전)		1	
	공안행정기관	소년원 청소년비행예방센터(그 외)		5	
	공안행정기관	보호관찰소(서울)	1		
	공안행정기관	보호관찰소(부산,대구,광주,대전)	4		
	공안행정기관	보호관찰소(그 외)	13		
	공안행정기관	보호관찰소 지소		38	
	공안행정기관	위치추적관제센터(중앙, 대전)	2		
	공안행정기관	출입국관리사무소 (인천공항, 서울, 부산)	3		
	공안행정기관	출입국관리사무소(인천, 수원)	2		
	공안행정기관	출입국관리사무소(그 외)	13		
	공안행정기관	출입국관리사무소 출장소		21	
	공안행정기관	외국인보호소(화성, 청주)	2		
산업통상 자원부	기타행정	광산보안사무소(동부, 중부, 남부)	3		
	기타행정	광산보안사무소(서부)	1		

부처명	유형	기관명	기관수		
			1차	2차	3차
보건복지부	기타행정	질병관리본부 국립검역소(인천공항)		1	
	기타행정	질병관리본부 국립검역소 (부산,인천,군산,목포,여수,마산,김해,통 영,울산,포항,동해,제주)		12	
	기타행정	질병관리본부 국립검역소 지소			10
환경부	기타행정	유역환경청(한강,낙동강,금강,영산강)	4		
	기타행정	지방환경청(원주,대구,새만금)	3		
	기타행정	지방환경청 환경출장소(대구-왕피천)		1	
	기타행정	수도권대기환경청	1		
고용노동부	고용노동행정 기관	지방고용노동청	6		
	고용노동행정 기관	지방고용노동청 지청 (경기, 강원, 창원, 울산)		4	
	고용노동행정 기관	지방고용노동청 지청(그 외)		32	
	고용노동행정 기관	지방고용노동청 지청(태백)		1	
	고용노동행정 기관	지방고용노동청 지청(강릉,영주,안동)		3	
	고용노동행정 기관	지방고용노동청 영월출장소		1	
	기타행정	지방국토관리청 (서울,원주,대전,익산,부산)	5		
국토교통부	기타행정	지방국토관리청 국토관리사무소 (수원,진주,대구,광주,논산,홍천)		6	
	기타행정	지방국토관리청 국토관리사무소		12	
	기타행정	지방국토관리청 국토관리사무소 출장소			10
	기타행정	서울지방항공청	1		
	기타행정	서울지방항공청 김포항공관리사무소		1	
	기타행정	서울지방항공청 공항공출장소(청주)		1	
	기타행정	서울지방항공청		3	

부처명	유형	기관명	기관수		
			1차	2차	3차
		공항출장소(양양,원주,군산)			
	기타행정	서울지방항공청 비행점검센터		1	
	기타행정	부산지방항공청	1		
	기타행정	부산지방항공청 제주항공관리사무소		1	
	기타행정	부산지방항공청 공항출장소(여수)		1	
	기타행정	부산지방항공청 공항출장소 (울산,대구,무안,포항,광주,사천,울진)		7	
	기타행정	홍수통제소(한강)	1		
	기타행정	홍수통제소(낙동강,금강,영산강)	3		
	공안행정기관	철도특별사법경찰대	1		
	공안행정기관	지방철도특별사법경찰대 (서울,부산,광주,영주)		4	
	공안행정기관	철도특별사법경찰대 센터 (대전,서대전,천안,구미,천안,아산)		5	
	공안행정기관	지방철도특별사법경찰대 센터(그 외)			19
해양수산부	기타행정	지방해양항만청(부산,인천,여수,마산)	4		
	기타행정	지방해양항만청 (동해,군산,목포,포항,평택)	5		
	기타행정	지방해양항만청(울산, 대산)	2		
	기타행정	지방해양항만청 건설사무소(부산)		1	
	기타행정	지방해양항만청 해양사무소		9	
	기타행정	지방해양항만청 해양사무소 출장소			5
	기타행정	지방해양항만청 위성항법중앙사무소		1	
	기타행정	지방해양항만청 진도해양교통시설사무소		1	
국세청	세무행정기관	지방국세청 (서울,중부,대전,광주,대구,부산)	6		
	세무행정기관	지방국세청 세무서		111	
	세무행정기관	지방국세청 세무서 지서			19

부처명	유형	기관명	기관수		
			1차	2차	3차
관세청	세무행정기관	세관 (서울,인천공항,부산,인천,대구,광주)	6		
	세무행정기관	세관(울산, 평택)	2		
	세무행정기관	세관	22		
	세무행정기관	세관	17		
	세무행정기관	세관 감시소		5	
	기타행정	지방조달청(서울,부산,인천)	3		
조달청	기타행정	지방조달청(대구, 광주)	2		
	기타행정	지방조달청 (대전,강원,충북,전북,경남,제주)	6		
	기타행정	지방통계청(경인, 동북, 호남)	3		
통계청	기타행정	지방통계청(동남, 충청)	2		
	기타행정	지방통계청 사무소 (인천,수원,춘천,목포,전주,제주)		6	
	기타행정	지방통계청 사무소 (기타)		43	
	기타행정	지방통계청			
검찰청	공안행정기관	고등검찰청 (서울,대전,대구,부산,광주)	5		
	공안행정기관	고등검찰청 지방검찰청		18	
	공안행정기관	고등검찰청 지방검찰청 지청			40
병무청	기타행정	지방병무청 (서울/부산/대구.경북/인천.경기/광주.전 남/대전.충남/충북/전북/강원)	9		
	기타행정	지방병무청(경남)	1		
	기타행정	지방병무청(제주)	1		
	기타행정	지방병무청 지청(경기북부)		1	
	기타행정	지방병무청 지청(강원영동)		1	
	기타행정	지방병무청			
	공안행정기관	지방경찰청(서울, 부산, 경기)	3		
	공안행정기관	지방경찰청(대구,인천,광주 등 13개)	13		

부처명	유형	기관명	기관수		
			1차	2차	3차
경찰청	공안행정기관	경찰서		250	
	공안행정기관	지구대, 파출소			1944
산림청	기타행정	지방산림청(북부,동부,남부)	3		
	기타행정	지방산림청(중부,서부)	2		
	기타행정	지방산림청 국유림관리소(춘천,홍천,평창,영주)		4	
	기타행정	지방산림청 국유림관리소(양구,인제,수원...)		23	
중소기업청	기타행정	지방중소기업청 (서울,부산울산,대구경북,광주전남,경기)	5		
	기타행정	지방중소기업청(인천,대전충남,경남)	3		
	기타행정	지방중소기업청(강원,충북,전북)	3		
	기타행정	지방중소기업청 사무소 (울산, 경기북부, 충남)		3	
특허청	기타행정	특허청서울사무소	1		
기상청	기타행정	지방기상청(부산,광주,대전,강원)	4		
	기타행정	지방기상청(제주)	1		
	기타행정	지방기상청 기상대(대구)		1	
	기타행정	지방기상청 기상대 (전주,인천,청주,춘천,안동,창원,목포,수원)		8	
	기타행정	지방기상청 기상대(그 외)		36	
	기타행정	항공기상청	1		
	기타행정	항공기상청 기상대(김포)		1	
	기타행정	항공기상청 기상대(제주,무안,울산)		3	
	기타행정	항공기상청 공항기상실		8	

부처명	유형	기관명	기관수		
			1차	2차	3차
해양경찰청	공안행정기관	지방해양경찰청(서해)	1		
	공안행정기관	지방해양경찰청(동해,남해,제주)	3		
	공안행정기관	지방해양경찰청 해양경찰서		15	
	공안행정기관	인천해양경찰서	1		
	공안행정기관	지방해양경찰청 해양경찰서 파출소			77
	공안행정기관	인천해양경찰서 파출소		10	
	공안행정기관	인천해양경찰서 출장소			14

자료 : 안전행정부(2013)

4) 시·도의 재정현황

시·도의 예산을 살펴보면, 2012년을 기준으로 도의 전체예산규모는 519,236억 원, 광역시의 전체예산규모는 294,793억 원이다. 전국광역자치단체의 예산 현황은 아래의 <표 14>와 같이 구성되어 있다.

<표 14> 전국 광역자치단체의 예산

(단위 : 억 원)

구분		2012년도	2011년도
총규모	계	1,670,153	1,562,568
	일반회계	1,366,855	1,201,906
	특별회계	303,298	360,662
광역자치단체		1,041,518	984,887
특별시(1)	예산액	191,714	192,724
광역시(6)	예산액	294,793	277,984

	평균액	49,132	46,331
특별자치시(1)	예산액	3,066	29,219
특별자치도(1)	예산액	32,709	29,219
도(8)	예산액	519,236	484,960
	평균액	64,905	60,620

자료: 2013 안전행정통계연보

한편, 도의 재정규모는 2012년 12월 말 최소 규모는 충북(58,798억 원), 최대 규모는 경기(284,761억 원)로서 약 4.8배의 격차가 발생하였다.

<표 15> 시·도의 재정규모

(2012년 12월 말, 단위 : 억 원)

구분	총규모			광역자치단체			기초자치단체		
	계	일반회계	특별회계	계	일반회계	특별회계	계	일반회계	특별회계
평균	1,510,951	1,222,957	287,994	970,664	782,710	187,954	540,287	440,247	100,040
서울	237,118	184,396	52,722	198,902	151,533	47,369	38,216	32,863	5,353
부산	84,955	66,180	18,775	74,873	57,330	17,543	10,082	8,850	1,232
대구	57,571	45,431	12,230	50,397	38,679	11,718	7,175	6,662	513
인천	78,663	51,837	26,826	67,254	41,653	25,601	11,408	10,183	1,225
광주	34,096	27,780	6,316	31,197	25,256	5,941	2,898	2,524	374
대전	31,194	25,067	6,127	27,768	22,099	5,669	3,427	2,969	458
울산	28,666	22,115	6,551	23,348	17,248	6,100	5,318	4,867	451
경기	284,761	216,258	68,503	147,278	121,329	25,949	137,842	94,928	42,554
강원	72,391	64,973	7,418	34,550	31,175	3,375	37,840	33,797	4,043
총	58,798	51,497	7,301	30,449	27,089	3,360	28,347	24,407	3,940

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
평균	87,054	73,209	13,845	43,789	38,164	5,625	43,265	35,045	8,220							
전북	80,163	70,640	9,523	41,851	37,076	4,775	38,312	33,564	4,748							
전남	101,211	89,630	11,581	51,562	45,981	5,581	49,649	43,649	6,000							
경북	125,124	107,333	17,791	58,965	51,219	7,746	66,160	56,114	10,046							
경남	119,906	102,453	17,453	59,201	52,630	6,571	60,706	49,824	10,882							
제주	29,280	24,250	5,030	29,280	24,250	5,030	-	-	-							

자료: 2013 안전행정통계연보

시·도의 평균재정자립도는 <표 16>에서와 같이 도의 경우 34.8%, 특별·광역시의 경우 69.1%이며, 전국평균 52.3%와 비교하여 도는 전국평균보다 낮고, 특별·광역시의 경우 전국평균보다 높은 수준이다. 재정자립도는 도의 경우 가장 높은 곳은 경기도(61.7%)이고, 가장 낮은 곳은 전라남도(14.6%)로 나타났다. 특별·광역시의 경우 가장 높은 곳은 서울(88.7%)이고, 가장 낮은 곳은 광주(41.1%)로 나타났다.

<표 16> 시·도의 재정자립도

(2012년 12월 말, 단위 : %)

구분	평균	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
평균	52.3	90.2	57.4	52.8	71	46.6	58.3	71.2	72.6	26.9	34.2	35.5	26	21.4	28.3	43.3	28.5
특별자치시	69.1	88.7	52.9	47.6	70.4	41.1	52.7	63.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
도	34.8	-	-	-	-	-	-	-	61.7	22.5	27.6	28.6	21.1	14.6	22.5	36.6	22

자료: 2013 안전행정통계연보

2. 신지역발전을 위한 도의 한계

도의 문제는 오래 기간 동안 지속적으로 이루어졌다. 조선시대의 지방행정체제의 근간에 도의 행정이 위치하고 있었으나 19세기 말 이후 도의 행정체제는 도의 역할을 축소하는 방향으로 진행되었다. 이에는 역사적 관점과 신뢰의 관점에서 논의할 수 있다.

1) 역사적 관점

(1) 행정구역 축소

우리나라의 도는 오래전부터 중요한 행정체제로 발전하였다. 조선시대에는 8도로 정착되어 19세기말까지 유지되면서 중요한 지방행정체제로 정착되었다.

그러나 19세기 말 일제의 강점기가 시작되면서 이에 대한 개혁이 시작되었다. 1895년 갑오정권은 전국을 통치의 목적을 강화하기 위하여 8도 체제를 해체하고 23개로 전환하였다. 그러나 지리적, 문화적, 역사적 전통을 고려하지 않은 23부 제도는 1896년 1부 13개로 도로 전환되어 결과적으로 1부 8도가 13개 도로 분할되었다. 8개 도가 13개로 분할되면서 도의 행정구역은 평균적으로 축소되었다.

도의 행정구역을 축소하였던 조치가 특별시, 직할시, 광역시 제도의 도입이었다. 1949년 지방자치법은 서울특별시와 도를 광역지방자치단체로 규정하여 우리나라의 광역지방행정체제는 특별시와 도체제였다.

1962년 직할시제도가 도입되어 우리나라의 광역지방행정체제는 특별시, 직할시, 도가 되었다. 직할시의 도입으로 경상남도의 행정구역에서 도시지역이 분리되어 경상남도의 행정구역이 대폭 축소되었다. 그 후 대구, 인천, 광주, 대전 등의 직할시가 차례로 설치되어 해당 도시를 포함하였던 경상북도, 충청남도, 전라남도, 경기도 등의 행정구역은 차례로 축소되었다. 그 후 직할시의 명칭은 광역시로 전환되었으며 추가로 울산시가 광역시로 승격되어 경상남도의 구역은 더욱 축소되는 결과가 되었다.

지방분권의 차원에서 진행되었던 세종시의 지위가 특별자치시라는 광역지자체로 승격되면

서 충청남도의 구역은 더욱 축소되는 결과가 되었다.

(2) 광역시의 광역자치단체의 2층제

광역시가 2층제로 광역지자체로 전환된 것도 결과적으로 도의 행정구역과 기능을 약화시키는 계기가 되었다. 대도시가 2층제를 채택하는 국가는 나름대로의 역사적, 문화적, 지리적 특징을 지니고 있다.

국가의 수도 중에서 2층제를 채택하고 있는 도시는 런던과 동경이다. 런던은 인너런던을 제외한 아우터 런던은 이미 기초지자체로서의 지위가 오래 된 행정구역으로 이를 런던광역시로 통합하였기 때문에 2층제가 오히려 자연스런 현상이었다. 1986년 런던광역시를 개혁하는 과정에 광역시가 폐지되고 자치구 체제로 전환된 배경은 자치구의 오랜 역사적 전통도 중요한 용인이었다.

동경도의 경우 도농 통합의 도시이기 때문에 특별구와 기초 지자체의 유지가 논리적인 귀결이었다. 특별구로 행정구로 전환하였을 때에도 농촌지역은 기초 지자체의 유지가 당연히 이루어졌다.

그런데 우리나라는 자치구의 전통이 부재하였음에도 순수히 정치적인 근거로 2층제로 전환함으로써 시도 통합을 어렵게 하는 요인으로 작용하였다.

(3) 도의 권한과 기능의 약화

우리나라에서는 1999년 이후부터 최근까지 지방이양추진위원회, 정부혁신지방분권위원회, 지방분권추진위원회, 지방자치발전위원회 등을 설립하여 지속적으로 중앙행정권한의 지방이양을 추진하여 왔다. 그런데 보완성의 원칙, 기초지자체 우선의 원칙으로 시·군·구의 기능 강화는 적극적으로 논의되었다. 심지어 자치경찰의 주체로 도보다는 시·군·구가 논의되기도 하였다. 결과적으로 도의 지위와 기능은 상대적으로 약화되는 결과가 되었다.

2) 주민신뢰의 관점

2013년 서울대학교 서베이 센터가 조사한 결과에 따르면 주민들의 정부에 대한 신뢰도는 기초와 광역이 상이하게 나타났다. 대도시와 도 등 광역지자체와 시·군·구 등 기초지자체에 대한 주민의 신뢰도를 비교하면 주민들은 기초지자체를 더욱 신뢰하는 것으로 나타났다.

3. 특별지방행정기관과 시·도의 관계⁸⁾

특별지방행정기관은 국가의 지방행정기관으로서 시·도의 역할 및 기능과 중복되는 경우가 많다. 특별지방행정기관의 문제점을 제도상의 문제점과 운영상의 문제점으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

1) 제도상의 문제점

첫째, 중앙부처와 특별지방행정기관 간 기능배분이 중앙부처에 집중되어 있고, 기능면에서는 집행·규제기능에 편중되어 있다. 둘째, 제2차 특별지방행정기관은 중앙부처 및 제1차 특별지방행정기관 사이의 연락기능을 하는 경유기관이 되어, 이로 인해 업무추진의 신속성이 떨어지고 의사소통이 원활히 이루어지지 못하는 문제가 발생하고 있다. 셋째, 특별지방행정기관은 사무 처리의 전국적 통일성, 사무의 특수성·전문성, 사무수행 범위의 광역성 및 지방행정 구역의 부적합성 등의 이유로 국가의 중앙행정기관이 지방에 별도의 기관을 설치하여 운영하는 것이다. 그러나 실제로 중앙정부의 부처는 사무를 지방자치단체에 위임하지 않고 자체의 산하조직에 의존하는 것이 더 편리하고, 인력 및 예산 증액에도 유리하기 때문에 특별지방행정기관을 더 선호하고 있다.

2) 운영상의 문제점

첫째, 특별지방행정기관이 지방자치단체와 유사한 업무를 중복적으로 수행하고 있어 비효율을 유발한다는 문제점이 있다. 특별행정기관은 본래 지방자치단체의 보완적인 역할을 수행하기 위해 설치되었으나, 실제 운영에서는 지방자치단체의 업무와 특별지방행정기관의 업무가 공통적으로 집행·규제사무에 편중되어 있다. 따라서 지휘체계의 이원화, 인력·재원의 중복투자, 사무 처리의 비효율성, 민원인의 불편 등의 문제가 발생하게 되고, 이는 오히려 업무의 사각지대를 형성하는 위험성을 가지고 있다. 또한 지방자치단체는 주무부서인 안전행정부와 특별지방행정기관의 중앙부처간의 사전 조정이 안 된 업무를 추진할 경우에는 이중적인 부담을 가져 비효율성을 유발한다.

둘째, 특별지방행정기관은 해당 지방자치단체에 대해 국가기관으로서 우월성을 보이고 있으며, 중앙정부의 획일적인 지시를 통해 업무를 추진하려는 경향을 보이고 있어 해당지역의 특수성을 고려하지 않는 문제가 발생한다.

셋째, 특별지방행정기관은 소속 중앙부처의 하급일선기관으로 설치되어 업무책임은 해당 주무부처에 귀속되기 때문에 행정의 민주성을 저해한다. 특별지방행정기관은 지역성을 고려해 중앙행정사무를 전문적·통일적으로 수행하기 위해 설립되었지만, 과도한 특별지방행정기관의 설치에 지역주민의 참여를 제한하는 요소가 될 수 있다.

넷째, 지방행정의 종합성을 추구할 수 없다는 문제가 있다. 각 중앙부처는 각각 별개의 특별지방행정기관을 설치하기 때문에 부처별 특별지방행정기관 간 조정이 어려운 문제점이 발생한다. 따라서 특별지방행정기관은 지방자치단체 관련 기능을 종합적으로 가지지 못하고 있다.

다섯째, 특별지방행정기관의 장은 중앙부처를 의식하는 경향이 강하고, 지방정부·의회·언론·시민으로부터의 의견수렴을 잘 하지 않는 문제점이 있다. 더욱이 기관장의 잦은 인사교체는 이러한 문제를 더욱 악화시킬 가능성이 크다.

8) 금창호·김상미(1996); 박용격(1998); 이시철(2007) 요약

제4장 신지역발전의 모색을 위한 초광역체제

1. 이명박 정부의 광역경제권발전위원회의 평가⁹⁾

1) 광역경제권발전위원회의 기본 목표

이명박 정부는 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조’라는 지역발전의 비전을 바탕으로 광역경제권을 구축하고자 하는 신지역발전정책을 추진하였다. 5+2 광역경제권 사업이라는 지역발전정책을 효율적으로 추진하기 위해 2009년에 광역경제권별로 광역경제권발전위원회를 설치하였다(국가균형발전특별법 제28조).

2) 광역경제권발전위원회의 기본 내용

광역경제권발전위원회는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성된다. 위원장은 광역경제권에 속하는 시·도지사가 공동으로 맡으며 공동위원장은 광역위원회 회의를 소집하고 공동의장이 된다. 위원은 지역발전위원회위원장이 추천한 사람이거나 지역발전에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중 공동위원장이 위촉하는 사람이 되며 임기는 2년이다. 광역위원회의 회의는 광역위원회 위원장이 회의 개최일 7일 전까지 회의의 날짜·시간·장소 및 심의안건을 각 위원회에 통지하여 회의를 소집하고, 광역위원회 위원장을 포함한 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 위원의 수당은 예산의 범위에서 수당

및 여비와 필요한 경비를 지급받을 수 있다.

광역경제권발전위원회의 사무는 ① 광역계획 및 광역 시행계획의 수립에 관한 사항, ② 광역경제권 내 시·도간 협력사업의 발굴에 관한 사항, ③ 광역경제권 내 시·도 간 연계협력 사업에 대한 재원의 분담에 관한 사항, ④ 해당 광역경제권 사업의 관리·평가에 관한 사항, ⑤ 광역경제권 협력 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항으로 구성되어 있다.

광역경제권발전위원회는 사무를 처리하기 위해 광역위원회 소속으로 사무국을 두는데, 사무국은 광역위원회의 회의준비에 관한 사무, 광역위원회의 회의에 부치는 안건의 작성에 관한 사무, 광역위원회의 기능과 관련된 전문적인 조사연구에 관한 사무, 광역위원회 업무 지원에 관한 사무를 담당한다. 사무국의 사무총장은 임기제공무원으로서 광역경제권발전위원회의 명을 받아 사무를 처리하고 소속직원을 지휘·감독하는 역할을 수행하며, 광역위원회 관계기관에 협조요청 및 임직원 파견 요청을 할 수 있지만 파견된 공무원은 사무국 전체 정원의 절반을 넘을 수 없다. 그리고 중요 정책에 대해 자문하기 위해 광역경제권별로 각계 대표로 구성된 자문단을 둘 수 있으며, 광역경제권발전위원회의 사무에 대해 광역위원회의 위원 간에 이견이 있을 때에는 지역발전위원회에 조정을 요청할 수 있다. 한편, 광역경제권발전위원회는 여론의 수집과 조사연구에 대해 의뢰할 수 있다.

<표 17> 광역경제권발전위원회의 구성

구분	위원 구성	공식출범
수도권	공동위원장 3인(서울인천경기 시도지사) 포함 15인	2009.10.05
충청권	공동위원장 3인(대전충북충남 시도지사) 포함 15인	2009.09.21
호남권	공동위원장 3인(광주전북전남 시도지사) 포함 15인	2009.10.19
대경권	공동위원장 2인(대구경북) 포함 15인	2009.08.31
동남권	공동위원장 3인(부산울산경남 시도지사) 포함 15인	2009.10.06
강원권	위원장(강원 도지사) 포함 12명	2009.08.04
제주권	위원장(제주 도지사) 포함 15명	2009.07.30

자료 : 김선기·이소영 외(2010:32)

9) 김선기·이소영 외(2010) 요약

3) 광역경제권발전위원회의 평가

광역경제권발전위원회는 광역경제권발전을 주도하는 추진주체로서의 기능을 제대로 수행하지 못하였는데, 그 원인을 다음과 같이 생각해 볼 수 있다.

첫째, 광역경제권발전위원회의 불분명한 법적 위상 때문이다. 광역경제권발전위원회는 국가 주도로 설립된 지방자치단체 간 협력체 형태의 의결기구이다. 이는 지방행정체계, 국가기관 하부조직, 자치단체의 필요에 따른 자발적 협력체, 특별지방행정기관의 어느 유형에도 속하지 않는다.

둘째, 광역경제권 설정의 불합리성 때문이다. 5+2의 광역경제권의 일부 권역은 동질성이나 통합성이 부족해 연계협력의 필요성을 느끼지 못하고, 광역경제권 사업 수요가 적은 문제가 발생했다. 강원권과 제주권은 단일 도를 대상으로 설정해 광역경제권 설정이 무의미했다.

셋째, 광역경제권발전위원회의 재정·조직·인력의 취약성 때문이다. 광역경제권발전위원회는 시·도 간 의결기구 성격을 갖고 있어 사업예산이 없고, 예산편성과정에 참여하지 못한다. 또한 위원회의 광역발전계획과 광역·지역발전특별회계의 연계성이 부족했다. 광역경제권발전위원회의 설치근거는 법률로 제정되어 있으나, 설치주체 또는 소속기관이 명시되지 않아 사무국직원의 정원확보가 어려우며(파견공무원 및 계약직으로 충원), 위원회 기능수행을 위한 인력의 양과 질이 취약한 문제점이 있다.

넷째, 지역경제권발전위원회의 당연직 공동위원장 체제의 불안정성 때문이다. 광역경제권발전위원회의 위원장은 광역경제권에 속하는 시·도지사가 공동으로 직을 수행한다. 공동위원장 간 사전합의가 이루어지지 못한 사항은 회의 소집·안건제출·의결이 불가능하며, 의사결정이나 합의도출이 어려운 문제가 있다.

다섯째, 광역경제권발전위원회 위원의 광역적 대표성이 취약하기 때문이다. 광역경제권발전위원회는 위원의 광역적 사무에 대한 전문성보다는 시·도별 균형적 위원구성에 초점을 두어 위촉하는 경향이 있다. 이러한 형태는 연고지역의 이해에 영향을 받기 쉬운 연계협력 사업의 시·도 간 조정이 어려울 가능성이 커진다.

여섯째, 광역경제권발전위원회 사무국의 역량부족과 경직성의 문제이다. 광역경제권발전위원회 사무국 직원은 시·도의 파견공무원 중심으로 구성되어있고, 민간 전문가는 평균 4인 내외에 불과하다. 이들 대부분은 서무지원기능 업무를 수행하고 있어 기획역량이 부족한 문제점

이 발생했다. 강원·제주를 제외한 5개 광역권은 권역별 상황이 다름에도 불구하고 사무국의 조직구성 및 운영체계를 동일하게 설계한 문제가 있다.

일곱째, 광역경제권발전위원회 사무국과 유관기관 간 거버넌스가 미흡했다. 지역 유관기관과의 협조체계 구축은 광역경제권 성공적 추진을 위한 필수 조건이다. 광역단위로 유관기관협의회가 구성되어 있으나 광역사무국의 모호한 법적 성격으로 인해 실질적인 협력체계를 구축하기 어려웠고, 광역권 사업의 핵심주체인 사무국, 광역선도사업지원단, 광역권인력양성센터가 개별적으로 운영되고 있어 협력구축에 한계가 있다.

이와 같은 한계점들로 인해 2014년 1월 7일부로 지역의 정책 및 사업을 총괄하던 광역경제권발전위원회를 폐지하고, 지역 자율에 의해 시·도 발전계획을 추진하도록 하였다. 한 예로 충청남도·대전광역시·충청북도·세종시의 충청권 4개 지역은 ‘충청권 광역행정본부’를 설립하여 충청권의 발전을 위한 협력을 추진하고자 진행 중이다. ‘충청권 광역행정본부’의 법적 지위와 출범규모 등을 결정하기 위해 2014년 2월 3일 ‘충청권 상설협력기구 설립 기획단’이 발족되었으며, 설립기획단의 목적과 역할 등 구체적인 내용은 [별첨 4]에 제시된 바와 같다.

2. 우리나라 초광역체제의 모형

1) 연방제의 모형

(1) 모형의 배경

우리나라에서 연방제의 모형은 다양한 배경에서 논의되었다. 대통령 후보 중에서 강소형 연방제가 주장이 제기되었거나 스위스형 연방제를 수용하자는 주장도 제기되었다. 한반도 통일 이후의 행정체제로 적합하다는 주장도 있었다. 향후 통일 이후 남북한의 이질적인 상황 등을 고려하면 통일을 대비한 행정체제로 논의되고 연구하는 것은 타당하다.

(2) 연방제의 모형

미국, 캐나다, 호주, 독일, 스위스 등 많은 국가에서 연방제 또는 연방제의 원리를 도입하고 있다. 영국은 공식적으로 단방제의 국가이지만 실질적인 운영의 내용을 보면 연방제의 원리가 매우 강한 국가이다. 스코틀랜드는 독자적인 사법제도와 교육제도 등은 물론 자율적인 조세권도 지니고 있다.

연방제의 국가마다 체제의 내용은 상이하지만 기본적으로 공통적인 사항이 포함되어 있다. 이를 모형의 관점에서 논의하면 아래와 같다.

① 헌법적 권력분립

연방제의 모형은 성문헌법의 국가에서는 헌법에서 관습헌법의 국가에서는 실정법에서 중앙정부와 중앙정부를 구성하는 지역정부간의 권력분립에 관하여 실정적으로 규정하고 있다. 지역정부의 폐지 또는 변경이 헌법적으로 보장되고 있다는 점이다. 이것은 지역정부의 지위를 제도적으로 공고히 하기 위함이다.

연방의회를 구성함에 있어서 상원을 지역의 대표로 구성하게 되면 지역의 이익이 연방정부의 정책과정에 적절하게 반영될 수 있다. 독일과 미국의 상원이 여기에 속한다.

② 정치행정권한의 강화

헌법 또는 국회의 법률로서 연방정부와 지역정부의 정치, 행정, 사법 권한 등을 명확하게 규정하여야 한다. 무엇보다도 중요한 정치적 권한으로서 지역정부는 주민들의 선거에 의하여 지역의회와 지역정부의 장을 선출하여야 한다. 지역정부의 장은 특히 지역의회에 정치적인 책임을 지는 체제를 구축하여야 한다.

지역정부는 자발적으로 지역의 발전을 모색하여야 하기 때문에 광역행정의 특징을 지니는 광역계획 및 경제개발, 광역교통과 도로, 문화 및 관광, 환경보호, 항만, 항공, 상수도, 응급 및 재난보호, 경찰, 광역 교육훈련 등의 행정기능권한을 가져야 한다.

사법제도에 대해서는 국가마다 상이하다. 인정되는 국가가 있는 반면 사법제도에 대해서는

연방정부가 전담하는 국가가 상존한다.

③ 재정권의 보호와 재정조정제도

지역정부의 모형 중 연방제를 채택할 경우 무엇보다도 지역정부의 재정권이 보장되어야 한다. 지역주민들이 세금을 납부하고 지역정부가 주민들의 세금을 투명하고 공정하게 사용할 때 지역정부의 완결성이 보장된다. 따라서 지역정부가 규정된 역할과 기능을 수행하는데 소요되는 재정을 충당하기 위한 과세권은 무엇보다도 요구되는 항목이다.

그런데 지역정부는 다양한 면에서 상이하다. 지리적 특성은 물론이고 재정적 상황도 매우 상이하다. 따라서 중앙정부는 지역정부의 재정적 편차를 국가의 최저기준이라는 기준에서 재정을 조정할 필요가 있다. 중앙정부가 재정이 풍부한 지역에서 재원을 거두어 재정이 어려운 지역을 지원하는 것은 사회정의의 실현이라는 측면에서 반드시 요구되는 제도이다.

현재 지방소비세에서 마련하는 지역상생발전기금이나 연방제 국가들에서 활용되는 수평적 재정조정제도 등이 여기에 속한다.

④ 국정에의 참여

연방제 모형 하에서 지역은 연방정부에 제도적으로 참여하는 제도를 마련한다. 독일과 미국의 경우 상원은 지역대표성이 보장된 제도로 해석된다. 미국의 상원은 주의 크기에 관계없이 모두 2석이 배정되어 있으며 독일의 상원은 지역대표의 성격을 띠고 있다. 이러한 제도가 가장 이상적인 제도라고 할 수 있다.

⑤ 국제조약에의 참여

연방제 하에서 지역정부는 국제조약의 주체로서도 지위를 보장받고 있다. 대표적으로 유럽 지역의회에서는 지역정부들이 참여하는 각종 회의는 물론 각종 국제조약에 지역정부가 참여하도록 허락하고 있으며 중앙정부도 지역정부의 기능과 권한과 관련된 국제조약을 체결함에 있어서 지역정부의 의견을 구하도록 권고하고 있다.

2) 단방제의 모형

(1) 헌법적 보장

연방제와 달리 단방제 하에서의 지역정부의 모형은 앞에서 논의한 영국의 모형과 일본의 도주제를 참고할 수 있다. 영국의 지역정부는 비록 단방제라는 틀 하에 있지만 스코틀랜드의회는 마치 연방제의 주정부와도 유사하다고 평가된다. 따라서 지역정부의 모형은 일본에서 논의되는 도주제의 내용이 보다 적실성이 높다고 할 수 있다.

(2) 지역정부의 정치적 분권

지역정부가 주민의 선거에 의하여 선출되는 지역의회와 집행기구의 장을 선출하여야 한다는 점은 연방제 모형과 대동소이하다. 지역정부의 정치적 책임성이 주민에게 귀속된다는 점이 강조되어야 한다.

(3) 중앙-지역정부의 관계

지역정부는 종전의 중앙-지방관계보다 행정적, 재정적 분권이 수반되어야 한다. 중앙정부가 지역정부에 관여할 경우에는 반드시 법률에 근거를 두어야 하며, 이때에도 포괄적인 관여보다는 명시적인 관여에 한정되어야 한다. 아울러 관여도 사전도 관여보다는 사후적 관여로 최소의 수준에 머물러야 한다.

한편 재정권 권한과 재량도 인정되어야 한다. 지역정부가 지역의 사정에 부응하여 조세를 징수하고 사용용도를 결정할 수 있는 최소한의 권한도 보장되어야 한다.

아울러 지역의 의견이 중앙정부의 정책결정과정에 반영될 수 있는 제도의 마련도 요구된다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 법률안 제안권 등도 긍정적으로 검토되어야 한다. 최소한 법률안 발의 요구권 등은 보장되어야 한다.

(4) 지역정부의 사무

지역정부의 사무로서 앞에서 일본의 도주제에서 논의한 사무가 적실성을 갖는다. 광역적 성격을 띤 환경, 교통과 물류, 문화와 관광, 산업과 경제, 응급처치와 소방 및 방재, 경찰 등의 사무 등이 검토의 대상이 되어야 한다.

3. 초광역체제의 대안

우리나라는 [별첨 3]에서 볼 수 있듯이 도와 광역시 간 인구, 면적, 재정 등의 측면에서 격차가 매우 큰 특징을 가지고 있다. 또한 광역경제권발전위원회, 지방자치단체조합 등 기존의 광역행정체계는 제도상·운영상의 문제점으로 인해 광역행정수요에 능동적으로 대응할 수 없는 한계를 가지고 있다. 이에 대한 대안으로서 광역연합의 형성, 광역시와 도의 통합, 그리고 초광역자치체의 형성을 제시할 수 있다.

1) 제 1 안 : 광역연합안의 구상

(1) 의의

광역연합(federation)은 행정구역 경계를 초월하는 광역행정사무를 수행하기 위해 도와 광역시가 기존의 지방자치단체의 형태를 유지하면서 연방제적 자치단체 간 협력 체제를 형성하는 것을 의미한다. 이는 특정한 광역적 사무를 추진하기 위해 새로운 행정계층을 별도로 신설하지 않고, 기존의 지방자치단체를 유지하며 기능적 통합을 추진하는 것이 특징이다(이정석, 2013:381).

(2) 구분

광역연합의 형성은 국토교통부의 지방청 관할 구역이 그 기준이 될 수 있다. 아래 <표 18>과 같이 ① 서울·인천·경기, ② 강원도, ③ 충청남도·충청북도, ④ 전라남도·전라북도, ⑤ 부산·울산·경상남도·경상북도 간에 형성될 수 있다. 이는 행정구역의 통·폐합과는 달리 기존의 자치단체를 그대로 유지함으로써 정치·행정적 권한이 변화하지 않기 때문에 연합에 대한 자치단체들의 부담이 적다는 장점이 있다. 각 연합 지역들은 공통된 역사적·문화적 동질성을 가지고 있고, 주민의 생활경제권이 일치하며, 산업의 지역연관성이 높은 특징을 가지고 있다.

광역연합의 사례로서 ‘충청권 광역행정본부’ 설립 추진이 있다. 이는 충청남도·충청북도·대전광역시·세종시의 충청권 4개 시·도가 협력 체제를 형성하여 충청권의 체계적이고 실질적인 발전을 추구하고 공동의 이익을 극대화하기 위한 것으로서, 광역교통망 구축 등 충청권 연계 협력 사업을 전담하는 기능을 수행하고자 한다.

<표 18> 광역연합의 구분 기준

기준	지역	관할인구(%)	관할면적(%)
서울청	서울, 인천, 경기	2,420만 명 (39%)	11,796km ² (11.9%)
원주청	강원도	150만 명 (3%)	16,873km ² (17%)
대전청	충청남도, 충청북도	350만 명 (7%)	16,031.7km ² (16%)
익산청	전라남도, 전라북도	370만 명 (7.5%)	20,149.9km ² (20%)
부산청	부산, 울산, 경상남도, 경상북도	1,305만 명 (26.4%)	32,209.62km ² (32.5%)

(3) 기능

광역연합 간 사무와 기능의 분담은 일본의 간사이 광역연합의 사례와 같이 지역의 특성을 고려하여 광역행정사무를 배분하는 것이 타당하다. 구체적으로 광역연합은 광역방재(재해 발생시 상호 협조, 합동 방재훈련, 방재분야의 인재육성, 구원물자의 공동비축, 광역적 전염병

관리 등), 광역관광 및 문화진흥(관광 루트 형성, 통역안내사 창설, 지역의 관광등록 및 조사, 관광안내표시의 기준 통일 등), 광역산업진흥(지역의 사업비전 설정, 산업 클러스터 연계, 시험 연구시설 연계 등), 광역의료(응급의료연계, 광역적 의사 및 헬리콥터 배치·운항 등), 광역환경보전(지역 환경보전계획 수립, 환경오염물질 감축 대응체계 구축 등), 자격시험 및 면허 등의 광역행정기능을 수행 한다. 또한 광역연합 지역의 광역적 계획조정, 교통물류기반 정비 등의 기능도 수행할 수 있다.

2) 제 2 안 : 광역시와 도의 통합

같은 지리적 특성과 역사를 가진 지역을 인위적으로 광역시와 도로 분리함으로써 발생하는 문제를 해결하고, 광역행정수요에 효과적으로 대응하기 위한 방안으로서 광역시와 도의 통합이 제시될 수 있다. 구체적으로 광역시는 단층제, 도는 자치2계층제의 형태를 갖는다. 따라서 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산 등 6개 광역시를 기초자치단체로 전환하여 소속 도의 관할로 환원함으로써 결과적으로 1특별시 9시도체제를 형성할 수 있다. 또한 통합한 광역시에 행정적·재정적 특례(광역시 특례)를 부여하여 일반시보다 높은 자율권을 갖도록 한다.

3) 제 3 안 : 초광역지자체의 구상

도자치단체의 상급자치단체의 법적지위를 갖는 것이 초광역지자체로서, 도의 자치단체는 그대로 유지하면서 현재의 2~3개의 도를 통합하여 초광역지자체를 형성할 수 있다.

초광역지자체는 초광역지자체1(서울특별시, 경기도, 인천시), 초광역지자체2(강원도), 초광역지자체3(대전시, 충청남도, 충청북도), 초광역지자체4(광주시, 전라남도, 전라북도), 초광역지자체5(대구시, 경상북도, 부산시, 울산시, 경상남도)로 형성할 수 있을 것이다.

<표 19> 초광역체제의 대안

대안	내용
----	----

광역연합안	<ul style="list-style-type: none"> · 기존의 지방자치단체의 형태를 유지하면서 연방제적 자치단체 간 협력 체제를 형성 · 서울·인천·경기, 강원도, 충청남도·충청북도, 전라남도·전라북도, 부산·울산·경상남도·경상북도 간 광역연합 형성
광역시와 도의 통합안	<ul style="list-style-type: none"> · 광역시는 단층제, 도는 자치2계층제의 형태 · 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산 등 6개 광역시를 소속 도의 관할로 환원 · 1특별시 9시도체제를 형성
초광역지자체안	<ul style="list-style-type: none"> · 상급상급자치단체의 법적지위를 갖는 초광역지자체 형성 · 초광역지자체1(서울특별시, 경기도, 인천시) · 초광역지자체2(강원도) · 초광역지자체3(대전시, 충청남도, 충청북도) · 초광역지자체4(광주시, 전라남도, 전라북도) · 초광역지자체5(대구시, 경상북도, 부산시, 울산시, 경상남도)

4) 대안모델 방식별 장단점 비교

각 대안모델의 장점 및 단점을 비교하면 다음과 같다. 제 1 안은 기존의 자치단체를 그대로 유지하면서 자치단체 간 연합을 형성하기 때문에, 통·폐합에 따른 자치단체의 권한변동이 거의 발생하지 않는다. 따라서 자치단체 간 연합의 형성이 용이하며, 통합의 비용이 발생하지 않는다는 장점이 있다. 그러나 각 자치단체들이 자신들의 이해를 지나치게 추구하여 갈등이 발생할 경우 이를 효과적으로 조정하고 해결하기 어렵다는 단점이 있다.

제 2 안은 같은 지역정서를 가지고 있는 자치단체의 통합을 통해 중첩되는 행정적·재정적 비용을 줄여 행정의 효율성을 제고할 수 있다. 그리고 광역행정수요에 효과적으로 대응할 수

있으며, 지방자치단체의 위상이 강화되어 지방정부의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 장점이 있다 (최진혁, 2009). 그러나 도에 비해 상대적으로 권한과 재정이 우위에 있는 광역시가 도에 통합됨으로써 그 위상이 약화될 수 있으며, 도와 광역시의 통합으로도 광역행정수요에 적절하게 대응하지 못할 수 있고, 통합비용이 발생한다는 문제점이 있다.

한편, 제 3 안인 초광역지자체는 현재의 도보다 큰 규모의 자치단체를 형성함으로써 광역행정수요에 효과적으로 대응할 수 있는 장점이 있다. 그리고 이는 궁극적으로 국가경쟁력을 제고하는 역할을 할 수 있다. 그러나 새로운 자치단체의 설립으로 인해 계층수가 증가함에 따라 도와 초광역지자체 간 기능이 중복될 가능성이 높아 행정의 비능률을 초래할 수 있는 문제점이 있다.

<표 20> 대안 모델의 장단점 비교

	장점	단점
광역연합안	<ul style="list-style-type: none"> · 기존 자치단체의 권한 유지로 연합형성의 추진용이 · 통합비용의 부담이 적음 	<ul style="list-style-type: none"> · 연합 자치단체 간 이해관계에 따른 갈등 발생 시 조정이 어려움
광역시와 도의 통합안	<ul style="list-style-type: none"> · 행정의 효율성 제고 · 지방자치단체의 위상 강화 · 자치단체의 경쟁력 제고 	<ul style="list-style-type: none"> · 광역시의 위상 약화 · 광역행정수요 대응 미흡 · 통합비용 부담
초광역지자체안	<ul style="list-style-type: none"> · 광역행정수요 효과적 대응 · 국가 경쟁력 제고 	<ul style="list-style-type: none"> · 기능 중복 가능성 · 행정의 비능률 초래

4. 초광역체제와 특별지방행정기관의 정비 방안

1) 기본 방향

초광역체제에서의 특별지방기관행정기관은 행정의 능률성을 추구하면서도 행정의 민주성

도 확보하는 방안으로 정비하여, 특별지방행정기관과 지방자치단체의 상호보완성을 높이도록 해야 한다(박용격, 1998). 특별지방행정기관과 지방자치단체의 유사한 기능과 업무 및 행정구역과 서비스 범위가 일치되는 집행적 성격의 사무는 종합행정기구인 지방자치단체에 이관하여(이달곤, 2004) 지역실정에 맞는 행정을 수행할 수 있도록 해야 한다.

2) 정비 방안

다음은 한국지방행정연구원이 기능중복, 이관적합성, 분야 특이성을 기준으로 특별지방행정기관으로부터 도 이양사무로 판별된 사무들을 초광역체제에서 특별지방행정기관의 정비방안에 대한 하나의 예시로 소개하고자 한다. 이는 보훈·환경·노동·중소기업·산림의 분야에 한정하였다.

<표 21> 특별지방행정기관의 정비 방안

부문	중기능	소기능	기준		
			기능중복	이관적합	분야특이
환경 부문	유역 계획	유역수질총량관리 관련업무		○	
	환경 관리	지정폐기물 관련업체 등 관리		○	
		지정폐기물 처리업 허가 및 폐기물 처리시설 설치승인		○	
	폐자 원에 너지	생활폐기물처리시설 국고보조금 지원 및 관리	○		
		생활폐기물처리시설 설치운영 및 관리	○		
	폐자 원관 리	음식물류폐기물처리시설 국고보조금 지원 및 관리	○		
	측정 분석	먹는샘물, 수처리제 등의 수입신고 수리	○		
		토양관련전문기관 및 토양정화업 관련업무	○		

중소 기업 부문	벤처 창업 지원	벤처기업투자실적 확인	○		
		벤처기업투자자를 위한 정보제공	○		
		지역 창업지원기관 및 단체와의 협조	○		
		창업 등 정보제공	○		
		창업촉진을 위한 상담 및 지원	○		
		청소년 등의 기업가 정신 함양 및 창업분위기 고양 지원	○		
		지역 청소년 등을 대상으로 하는 창업 등 교육 지원	○		
		지역대학, 연구기관 등의 신기술창업 및 창업활성화 지원		○	
		교수, 연구원 등 전문 인력의 창업 촉진	○		
		창업자의 법인 및 공장설립 지원		○	
		중소기업 상담회사 지도감독	○		
		지역 창업보육센터 지원 등 창업기반 조성	○		
		창업 동아리 및 창업 강좌 지원	○		
		실험실 창업, 신기술 창업 등 지원	○		
		중소기업의 부담금, 보조금 및 세제지원과 그 안내	○		
		지역 창업자의 아이디어 상업화 지원	○		
		창업보육센터 졸업기업 지원	○		
	수출 지원	중소기업 수출지원센터 운영 및 관리	○		
		수출기업화사업 지원	○		
		수출 유망중소기업 지정	○		
		해외규격인증 획득 지원	○		
		중소기업국제화 지원	○		
	인력 지원	중소기업 체험사업 지원	○		
		기업과 공업고등학교 간 연계 인력양성사업의 지원	○		
		특성화 전문계 고등학교 운영실태 조사 및 사업의 성과 평가	○		
		지역 산업체, 인력공급기관 및 지자체 간 네트워크 구축, 운영	○		

		특성화 전문계고 졸업생과 지역 중소기업 간 채용 연계 지원	○		
		중소기업 장기근속자 주택우선공급 대상자의 추천	○		
재해 중소기업 등 지원		재해 중소기업 지원	○		
		전통시장 환경개선 지원사업의 신청접수 및 실태조사	○		
비즈니스 링크 지원		중소기업 비즈니스센터 운영	○		
		지방중소기업 지원기관 협의회 운영	○		
		기업경영 상담전문기관의 운영 및 관리	○		
		기업애로 접수, 처리 및 상담전문기관 전문가 중개	○		
시험 연구 지원		공산품 및 공업재료의 시험, 분석지원		○	
		계량, 계측기의 교정		○	
		시험방법 및 연구개발과제 수행		○	
		기술개발제품의 성능인증		○	
		시험기기의 운영 및 관리		○	
		지방중기청 보유 장비의 이용 개방		○	
		시험, 분석결과에 대한 해석, 조사		○	
		연구 장비 공동이용 지원		○	
		기술관련 국제규제 대응 지원		○	
기술 지원		환경관련 국제규제 대응 지원		○	
		중소기업 기술개발사업 지원	○		
		산학협력실 및 산학연 공동기술개발 사업의 지원	○		
		대학, 연구소 등 기술지원 유관기관과의 협력	○		
		중소기업 기술유통방지 상담 등 지원	○		
		연구개발과제 선정시 협의 진행	○		
산림	산림	중소기업 정보화기반 구축사업 지원	○		
		산림특화 시범사업	○		

부문	자원 관리	도서개발 사업추진		○	
	도시 숲	녹지조성 및 관리	○		
	등산 정책	산악레포츠		○	

자료 : 한국지방행정연구원(2012:181-183)

5. 초광역체제와 기초지방자치단체의 관계

광역자치단체의 규모 확대로 주민의 일상생활과 관련된 업무는 기초지방자치단체로 이전하는 것이 바람직하다. 동시에 기초자치단체의 민주성을 보완할 필요가 있다. 이는 향후 과제로 처리함이 타당하다.

한편, 고령화에 따른 기초지방자치단체의 재정자립도, 지역내총생산(GRDP) 등을 예상하여 향후 시·군의 장래를 결정해야 한다. 고령화에 따른 사회복지수요의 증가로 서비스 제공을 위한 재정 부담이 매우 커져 자칫 기초자치단체의 존립에 위해가 될 상황으로 전개될 수도 있기 때문이다.

제5장 초광역체제의 권한과 기능 및 정부 간 관계

1. 초광역체제의 권한과 기능

1) 초광역체제의 권한과 기능 확대

중앙정부와 초광역체제의 관계에서는 기관위임사무의 폐지·축소, 특별지방행정사무의 이양 등 중앙정부의 기능은 위축되고, 초광역체제의 권한과 기능은 확대된다. 시·군과 초광역체제의 관계 측면에서는 보충성 원칙에 따라 중복되는 기능을 시·군으로 대폭 이양하고 경제, 환경, 교통, 도시 및 지역계획 등과 같은 광역행정기능을 강화한다.

2) 초광역체제의 기능

초광역체제의 기능을 종류별로 나누면 지역위기관리(소방방재, 통합방위), 지역인재관리(공무원교육, 교육자치), 지역자원개발(해양자원, 산림자원개발연구, 농업기술연구), 지역산업활성화(보건의료산업, 지역금융산업, 첨단산업, 미래산업, 관광사업), 지역환경관리(기후변화대응, 연안환경, 식의약, 보건환경연구, 그린벨트, 다목적 댐, 수계·하천관리), 지역계획(도시계획, 지역개발, 지리정보, 신도시개발, 산단조성, 과학기술연구), 지역경제인프라구축사업(도로, 하천, 공항, 항만, 지하철, 농어촌정비), 지역정책관리(환경, 여성, 주택, 보건, 농업, 산림, 교통, 도시 등)으로 나뉘 볼 수 있다(한국지방행정연구원, 2012).

3) 초광역체제의 역량 강화방안

첫째, 지방분권을 가속화할 필요가 있다. 초광역체제가 경제적·사회적 환경변화에 적절히 대응하고, 지역 특색에 맞는 정책을 수립하여 책임질 수 있는 권한을 자치단체에 부여해야 한다. 지방자치단체의 조직과 인사 측면에서 자율적으로 이를 운영할 수 있는 권한을 부여하고, 중앙정부는 정해진 기준을 위반했는지 여부만을 판단하는 사후통제가 바람직하다.

둘째, 초광역체제의 능력에 따른 차등분권을 실시하는 것이 바람직하다. 초광역체제마다 처한 행정환경은 다양하기 때문에 일률적으로 자치권한을 부여하기보다는 재정여건, 자치능력 등을 고려하여 역량이 취약한 초광역체제에는 권한이양을 최소화해야 할 것이다.

셋째, 초광역체제에 자치입법권을 부여해야 한다. 초광역체제가 지역특성에 맞는 정책을 수립하고 실현하기 위해서는 궁극적으로 자치입법의 권한을 부여해야 한다. 사무를 처리할 수 있는 포괄적인 행정권한과 조례제정권을 보장하고, 중앙정부는 공공복리나 전국적인 통일성을 확보하기 위한 경우에만 제한적으로 규제하는 것이 바람직하다.

넷째, 초광역체제의 사무규정 시 배분의 기준과 예시를 지방자치법 시행령이 아닌 지방자치법에 규정하도록 해야 한다. 사무배분 기준에 대한 개별 법률과 대통령령이 충돌할 경우 개별 법률이 우선하는 문제를 해결할 수 있도록 한다.

다섯째, 국세를 지방세로 이양한다. 이로써 초광역체제가 자주재원을 확보하도록 하고, 이를 통해 중앙정부에 의존하지 않도록 한다. 중앙행정권한을 지방으로 이양함에 따라 비용부담을 명확히 하고, 종합소득세, 법인세, 부가가치세, 개별소비세 등 일부 국세를 지방세로 전환하도록 한다.

여섯째, 기관위임사무를 폐지해야 한다. 중앙정부 및 지방자치단체 간 사무배분 시 사무처리 주체를 명확히 규정하도록 하고, 기관위임사무를 폐지하도록 한다. 특별지방행정기관의 사무를 초광역체제로 이양하고, 위임사무를 자치사무화 한다.

2. 중앙-초광역체제의 정부간관계

중앙정부는 초광역체제로 사무이양을 확대하고, 이양된 사무가 효율적으로 집행될 수 있도록 제정과 인력을 지원해야 할 의무를 갖는다.

1) 연방제 모형

연방제 모형에서의 중앙정부와 초광역체제의 관계는 대등한 지위를 가지고, 초광역체제의 권한행사는 중앙정부로부터 자유롭다. 중앙정부는 초광역체제에 대한 조정·감독 권한을 갖지만 초광역체제의 고유 사무에 대해서는 감독권한을 갖지 않는다. 중앙정부는 초광역체제에 대한 지휘·감독 기능이 축소된다. 중앙정부는 초광역체제에 대한 감독은 합법성 감독원칙인 법률적 행위에 대해서만 제한적으로 시행하도록 하며, 감독범위와 수단을 법률에 제한적으로 열거하고 이를 명확히 규정도록 한다.

2) 단방제 모형

단방제 모형은 중앙정부가 초광역체제보다 상대적으로 많은 권한을 가지고 초광역체제에 대한 감독권을 행사한다. 따라서 초광역체제의 권한은 연방제 모형보다는 약하다.

3. 향후 국가-도(초광역체제)-시·군의 사무배분 방향

향후 국가와 도(초광역체제) 그리고 시·군의 사무는 <표 22>와 같이 구분될 수 있다. 초광역체제는 지역의 광역행정사무를 수행하는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다. 그 사무를 예시하면, 지역위기관리(소방방재, 통합방위), 지역인재관리(공무원 교육, 교육자치), 지역자원개발(해양자원, 산림자원개발연구, 농업기술연구), 지역산업활성화(보건의료산업, 지역금융산업, 첨단산업, 미래산업), 지역환경관리(기후변화대응, 연안환경, 식의약, 보건환경연구, 수계관리, 하천관리), 지역계획(도시계획, 지역개발, 지리정보, 신도시개발, 산단조성, 과학기술연구), 지역공공사업(도로, 하천, 공항, 항만, 농어촌정비), 지역정책관리(환경정책, 여성정책, 주택정책, 보건정책, 농업정책, 교통정책, 도시정책)의 사무가 있다.

<표 22> 국가-도(초광역체제)-시·군의 사무배분 방향

중앙정부	도(초광역체제)	시·군
<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가존립기능 국방, 외교, 병무, 남북교류, 조례, 중앙선거, 국가재정 및 조직, 사법, 국가경찰 ■ 전국기준통일·조정기능 ○ 전국적 규칙: 출입국관리, 특허, 검역, 식량안전관리, 금융 ○ 국가계획: 국토종합계획, 전국경제개발계획, 전국도로계획 ○ 국가이익: 대규모 공항, 항만, 간척, 철도사업 ○ 국가통일: 도량형 기준, 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역위기관리 : 소방방재, 통합방위 ■ 지역인재관리: 공무원교육, 교육자치 ■ 지역자원개발: 해양자원, 산림자원개발연구, 농업기술연구 ■ 지역산업활성화: 보건의료산업, 지역금융산업, 첨단산업, 미래산업 ■ 지역환경관리: 기후변화대응, 연안환경, 식의약, 보건 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민생활밀착서비스: 다문화가족지원, 자원봉사, 학교지원, 평생학습, 도서관, 생활체육, 마을만들기 ■ 생활환경개선: 상수, 하수, 청소, 환경시설, 재활용, 환경교육, 주거환경 ■ 주민복지증진: 저소득지원, 아동복지, 보육정책, 노인생활, 청소년복지, 공공·농어촌의료, 건강검진, 위생관리,

제6장 충청남도 광역자치의 전략과 과제

<p>의약사면허, 통계조사, 측량, 근로기준 설정 등</p> <p>○국가환경: 국유산림, 국가하천</p> <p>○국가생활보호: 전국실업대책, 사회보장, 생활보호 기준</p> <p>○지방자치: 지방자치정책 및 재정기준, 시도 분쟁</p> <p>■전국기반 서비스기능: 공적연금, 노동·건강보험, 방재계획, 방송통신</p> <p>■고도의 전문기능: 원자력, 지식정보화 등</p>	<p>환경연구, 수계관리, 하천관리</p> <p>■지역계획: 도시계획, 지역개발, 지리정보, 신도시개발, 산단조성, 과학기술연구</p> <p>■지역공공사업: 도로, 하천, 공항, 항만, 농어촌정비</p> <p>■지역정책관리: 환경정책, 여성정책, 주택정책, 보건정책, 농업정책, 교통정책, 도시정책</p> <p>■자치경찰: 제한적인 정보·보안, 방법·치안, 교통안전 및 교통소통, 지역 경비, 질서유지</p> <p>■자치교육: 교육·과학·기술·체육·기타 학예 분야, 지방교육재정, 학교자치</p>	<p>복지시설</p> <p>■지역발전: 친환경농업, 농축산유통, 일자리창출, 창업지원, 전통시장육성, 교통시설, 주차시설, 도시재개발, 공원녹지관리</p>
--	---	--

자료 : 한국지방행정연구원(2012: 244) 일부 수정

1. 충청남도의 한계

1) 인구와 규모의 미흡

2013년도 3월 기준으로 충청남도의 인구는 <표 23>에 나타난 바와 같이 203만 명으로서(외국인 제외), 이는 자족적인 생산기반을 확보하기 어려운 규모이다. 그리고 <표 24>에서 살펴볼 수 있듯이 인구 규모는 경기도와 비교해 약 8배의 차이가 나고 있으며, 면적은 제주도, 충청북도, 전라북도 다음으로 작다. 또한 지역 내 총생산(GRDP)도 경기도와 약 3배의 차이가 발생하고 있다. 이처럼 충청경제권이 대전광역시와 충청남도로 분리되어있는 상태에서는 통합적인 경제시스템을 구축하기 어려운 실정이다.

<표 23> 충청남도의 현황

충청남도	주민등록 인구(명) (외국인 제외)	예산(백만 원)	면적(km ²)
도	2,033,019	4,963,000	8,630.13
소계	2,033,019	8,073,787	8,630.13
천안시	584,240	1,240,000	636.12
공주시	116,838	606,142	940.39
보령시	105,355	524,685	569.32
아산시	283,121	982,505	542.18
서산시	163,800	623,466	740.63

논산시	126,086	521,898	554.81
계룡시	40,997	152,283	60.70
당진시	156,026	679,430	694.76
금산군	55,433	344,031	576.66
부여군	72,959	449,270	624.56
서천군	58,740	347,583	358.04
청양군	32,105	307,914	479.23
홍성군	89,174	440,891	443.95
예산군	85,626	433,507	542.29
태안군	62,519	420,182	505.03

자료: 국가통계포털, 충청남도

2) 도너츠 형태의 충청남도의 한계

충청남도의 경우, 행정의 비효율성 문제가 지적된다. 1989년 대전광역시와 직할시로 분리되기 전까지 대전광역시와 충청남도는 오랜 기간 단일의 정치·행정체제를 유지하였고, 주민들은 두 지역을 정서, 정치적 견해, 생활측면에서 동일권역으로 인식하고 있다. 역사·문화적으로 동질성이 높은 두 지역에서 자치행정 서비스의 엄격한 구분은 오히려 행정의 비효율성을 발생시킨다.

또한 종합행정이 구현되기 어려운 문제가 있다. 충청남도와 대전광역시의 인위적인 분할로 지방자치단체 간 불필요한 경쟁과 갈등, 중복을 유발할 가능성이 높다. 이 밖에도 주민의 생활권과 행정구역이 불일치하는 문제가 있다. 특히 교통체계의 분리와 광역교통시스템의 미흡으로 인해 주민생활의 불편이 발생하고 있으며, 충청권의 각 지방자치단체 간 교통연계체제와 대중교통의 환승체계가 부족한 실정이다.

도-농 통합 종합계획을 구축하는 데도 어려움이 있다. 이는 도심기능과 농촌기능(배후기능)의 인위적인 분리로 인해 기형적인 공간구조를 가지고 있기 때문이다. 또한 인위적인 광역시로 인한 행정의 낭비가 지적된다. 중앙부처 및 지방정부 산하기관의 중복설치와 광역행정기능

의 중복에 따른 비효율성이 발생하여 행정 비용이 낭비된다.

이처럼 충청경제권이 대전광역시와 충청남도로 분리되어 있는 상태에서는 인구, 면적, 재정,의 분할로 인해 규모의 경제를 실현하기에도 어려움이 따른다. 인구와 지역의 협소로 서비스 공급이 경제적 효율성을 달성할 수 있는 규모를 갖기 어려우며, 행정기관의 통합에 따른 시설 공동사용 등 중복비용 절감을 통한 행정비용을 낮추지 못하기 때문이다. 또한 두 지역의 분리로 인해 지역발전의 핵심인 지역산업클러스터 형성이 미흡하고, 독자적 전략산업 위주로 분산되고 있는 점도 문제이다. 산업클러스터 공간 배치에서 상호 연계성이 약하고, 지역 산업정책 기획 기능이 제약되기도 한다. 충청권역 산업생산액의 대부분이 충청권 내부로 공급되는 현실을 고려할 때 지역 간 높은 산업·경제적 상호의존성을 강화할 필요가 있다.

생활권과 행정구역의 불일치로 인해 행정수요의 광역화에 적절하게 대응하지 못함으로써, 공공서비스의 편익과 비용의 공간적 범위가 일치하지 않는 외부경제가 발생하여 공공서비스의 수익자부담원칙이 작동하지 않게 된다. 그 결과 공공서비스 투자에 합리적인 결정을 할 수 없는 문제가 발생하기도 한다.

<그림 1> 충청남도와 대전광역시의 형태



2. 충청남도 행정체제의 대안

1) 충청남도·대전시 나아가 충청북도를 포함하는 초광역체제의 형성

지역정부는 일정규모의 인구나 면적, 내생적 발전을 추진할 권한 및 재원, 중앙정부의 행정·재정적 지원체제를 필요로 한다. 현재 충청남도가 가지고 있는 한계를 극복하고 발전하기 위한 전략으로서 첫째, 광역연합의 형성이 있다. 충청남도·대전광역시·충청북도가 기존의 지방자치단체형태는 그대로 유지하되, 광역사무를 추진하기 위한 연합을 형성하는 것이다. 현재 충청남도, 대전광역시, 충청북도, 세종시는 ‘충청권 광역행정본부’ 설립을 추진하고 있는데, 이것이 광역연합의 한 사례라고 볼 수 있다. 이 방안은 지방자치단체 간 통합으로 인한 비용이 발생하지 않으며, 자치단체의 권한이 그대로 유지되어 연합형성이 쉽다는 장점이 있다.

둘째, 충청남도와 대전광역시의 통합을 통한 새로운 지역개발 메커니즘의 형성이 있다. 충청남도와 대전광역시의 통합은 기존의 일극체제 발전으로 야기된 국토공간의 불균형을 양극 내지 다극체제로 전환시켜, 기존의 수도권 의존에서 탈피한 내생적 발전을 통해 국가균형발전 및 충청권 지역균형발전을 도모할 수 있다. 충청남도와 대전광역시의 통합 시 <표 24>에서 볼 수 있듯이 통합인구는 약 360만 명이 될 것이고, 지역내총생산(GRDP)은 충청남도 85조 원, 대전광역시 28조 원을 합한 113조 원의 거대 경제권역이 탄생하게 된다. 특히 충청남도는 1인당 GRDP가 4,184만 원으로서 전국 평균 2,550만 원에 비해 64% 이상이나, 대전광역시는 1,823만 원으로서 전국 평균에 28.5%정도로 미치지 못하는 실정에 있어, 통합을 통해 지역균형발전을 추구할 수 있다.

셋째, 충청남도와 대전광역시의 통합에 충청북도도 포함하는 초광역지자체를 형성하는 방안이 있다. 충청남도·대전광역시·충청북도를 포함하는 초광역지자체를 형성할 경우, <표 24>와 같이 초광역지자체의 인구는 약 512만 명, GRDP는 약 151조 원이 된다. 초광역지자체의 형성은 충청권 지역균형발전을 견인하고, 광역행정수요에 효과적으로 대응하며, 국가경쟁력을 제고하는 역할을 할 것이다.

2) 인구가 축소하는 군정부의 행정기관화

군 지역의 경우, 인구 감소로 인하여 군 정부를 별도로 설치하지 않고 행정기관화 하여 주민 생활에 밀접한 행정서비스를 제공하는 행정기능을 수행하는 방향으로 가는 것이 바람직하다. 인구가 적고 재정이 열악한 군에 대해 법인격을 부여하지 않고 시·도의 행정기관으로 전환하게 되면 각종 비용을 절약하여 행정의 효율성을 제고할 수 있는 이점이 있다.

3) 특별지방행정기관의 사무 이양

현재 충청남도에 있는 특별지방행정기관은 <표 13>에서 제시된 바와 같이 국토교통부(지방국토관리청 국토관리사무소, 금강홍수통제소, 철도특별사법경찰대 센터), 산업통산자원부(서부광산보안사무소), 해양수산부(대산지방해양항만청), 법무부(지방교정청 교도소 지소), 고용노동부(지방고용노동청), 국세청(지방국세청 세무서), 관세청(세관), 통계청(지방통계청 사무소), 병무청(지방병무청), 경찰청(지방경찰청), 산림청(중부지방산림청), 중소기업청(지방중소기업청 사무소), 해양경찰청(해양경찰서) 등이 있다.

지방행정의 종합성과 책임성을 구현하기 위해서는 특별지방행정기관의 사무를 도에 이양하여 주민에게 밀접한 행정서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다. 충청남도에 있는 특별지방행정기관 중 특히 국토관리(지방국토청) 및 에너지 및 수자원관리(서부광산보안사무소, 금강홍수통제소 등)기능을 하는 특별지방행정기관의 사무는 지역적 특성과 상황을 잘 반영하여 행정서비스를 제공할 수 있도록 도에 사무를 이양하는 것이 바람직하다.

3. 초광역자치의 장점

초광역체제의 수립은 무엇보다도 지역의 행정·재정능력의 제고를 초래할 수 있다. 통합된 지방자치단체 간의 자원과 기술 등의 공유를 통해 행정능력이 제고되며, 재정 측면에서도 통합

에 따른 재정증가와 중앙정부 지원이 증가하게 된다. 또한 도심기능과 농촌기능의 인위적인 분리에서 탈피하여 도·농 통합 체제를 형성할 수 있게 되기 때문에 지역 종합발전 계획의 수립도 용이해진다. City-region의 구성으로 지방분권의 주체로서 신지역발전의 새로운 주체 능력을 배양할 수 있는 것이다.

또한 통합을 통한 인구와 규모의 확대로 독립된 노동, 경제시장이 형성될 수 있다. 이는 지역자체의 독립적·내생적 가치를 바탕으로 지역발전을 추구할 수 있는 원동력이 된다. 분권시대의 도래에 따라 지방정부는 중앙정부가 수립한 획일화된 정책을 집행하는 기존의 역할에서 벗어나, 지역의 특성에 맞는 정책을 형성하고 집행하는 것이 중요해졌다. 따라서 초광역체제는 새로운 분권시대의 흐름에 걸맞은 행정체제인 것으로 보인다.

4. 초광역자치의 실행 전략

1) 자치역량 강화 전략

(1) 지방분권전략

충청남도가 초광역자치를 수행하기 위해서는 지역문제를 해결하고, 지역의 요구와 필요에 효과적으로 대응할 수 있도록 하는 전략을 모색할 필요가 있다. 따라서 충청남도가 자치역량을 강화할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

첫째, 중앙정부는 충청남도가 자치단체의 조직과 인사를 자율적으로 운영할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 중앙정부가 제시한 기준과 범위 내에서 충청남도가 자치단체의 현실에 맞도록 조직과 인사 등의 제도를 자율적으로 운영할 수 있도록 하고, 중앙정부는 이를 사후적으로 감독하도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 중앙정부가 가지고 있는 일부 권한을 충청남도로 이양해야 한다. 충청남도가 지역의 사무를 원활하게 수행하기 위해서는 더 많은 권한을 가질 필요가 있다. 권한의 이양은 그 성격에 따라 순차적으로 이양해야 하는데, 이는 중앙정부로부터 부여받은 권한에 대해 자치단체가

책임성을 확보해 나가도록하기 위함이다. 또한 앞에서 제시된 바와 같이 지역의 특성을 고려·반영해야 하는 특별지방행정기관의 사무의 경우, 그 사무를 지방자치단체로 이양하여 지역의 현실에 맞는 행정서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 지방자치법 제22조에 규정된 주민권리제한·의무부과·벌칙제정에 법률유보가 필요하다는 단서 조항을 삭제하여 충청남도가 증가한 자치사무를 수행하는데 필요한 조례를 입법할 수 있는 범위를 확대할 필요가 있다.

넷째, 중앙정부의 지휘·감독 기능을 축소해야 한다. 지방자치제도가 실시되고 있음에도 불구하고 여전히 많은 부문에서 중앙정부의 지도와 감독이 이루어지고 있다. 충청남도가 자치를 실현하기 위해서는 중앙정부는 합법성 여부만 감독하도록 하는 원칙을 세워 충청남도에 자율권을 보장하도록 해야 한다.

(2) 지방공무원 역량강화

① 지방공무원 연수·교육 강화

초광역자치의 실시에 따라 지방공무원에게 새롭게 요구되는 능력과 역량을 강화하기 위해 공무원에 대한 교육·연수를 실시해야 한다. 지방공무원은 새로운 업무수행에 필요한 기술의 습득 및 개발이 필요하며, 규모와 기능이 확대된 정부 하에서 설득과 조정 능력, 협조체계 구축을 위한 전문성 함양 등의 역할이 요구된다. 더 나아가 초광역자치에 걸맞은 지방공무원의 가치관과 태도를 갖도록 해야 한다. 따라서 지방공무원의 연수·교육을 통해 공무원의 역량을 키워나가야 하며, 이를 통해 정부대응력 향상, 정부 관리능력 향상의 효과를 기대할 수 있다.

② 지방공무원 책임의식 고취

지방공무원의 결정은 지역주민 생활 전반에 영향을 미치고, 이들이 제공하는 행정서비스를 주민이 직접 체감할 수 있기 때문에 지방공무원의 책임의식은 매우 중요하다. 초광역자치 하에서의 지방공무원은 역할과 권한이 증대함에 따라 이에 비례하여 책임의식도 향상되어야 한

다. 지방공무원을 부패하고 무능하다고 평가하는 기존의 사회적 인식에서 벗어나 주민의 복리 증진을 목적으로 열심히 일하도록 변화시키기 위해서는 지방공무원 개개인의 책임의식을 고취할 수 있도록 하는 규범 및 강령을 마련하고, 공무원 책임에 대한 교육을 실시하여 올바른 가치관을 형성하도록 나아가야 한다.

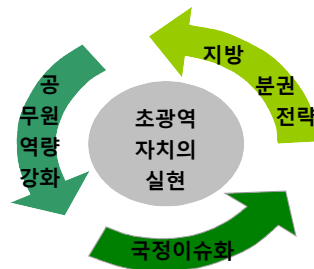
③ 주민참여 활성화

초광역자치의 실시에 따른 변화에 대응하고 지역의 발전을 도모하기 위해서는 지방공무원의 역량강화는 필수적이다. 이러한 역량강화는 주민참여 활성화를 통해서 이루어질 수 있다. 주민의 참여를 통해 이들의 창의적인 사고와 자원을 적극 활용한다면 지역문제에 대한 해결능력이 향상될 수 있고, 더 나아가 초광역체제의 경쟁력에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 주민이 정책결정과정에 참여하여 이들의 의사와 이익이 반영될 수 있는 기회를 점차 확대시켜야 한다.

2) 국정이슈화 전략

충청권 이외 지역의 지방자치단체와 협력관계를 형성해 초광역체제의 개편을 국정이슈화하는 전략을 마련해야 한다. 국정이슈화를 위한 방안으로는 세미나 개최, 국정건의 등이 있으며, 국민이 초광역체제의 필요성을 인식하고 공감할 수 있도록 하는 분위기를 조성하는 것도 필요하다.

<그림 2> 초광역자치의 실행 전략



5. 충청남도 광역자치의 향후 과제

1) 지역 간 인구이동 파악

앞으로 충청남도와 대전광역시 간 인구이동을 파악하고, 동일한 생활권역 및 경제권에 속한 두 지역에서 일상생활 및 경제활동 등 비능률이 발생하는 분야가 어떤 것이 있는지를 추가적으로 분석할 필요가 있다.

2) 시·도의 분리에 따른 폐단 분석

현재 충청남도와 대전광역시가 분리되어 있음으로써 현실적으로 발생하는 문제점이 무엇인지를 살펴봐야 한다. 따라서 충청남도와 대전광역시의 행정공무원 및 지역주민 등을 대상으로 분리에 따른 폐단이 무엇이 있는지를 파악하고 분석해야 한다.

3) 초광역체제와 기초지방자치단체의 관계

초광역체제의 형성에 따른 기초자치단체의 지위 및 역할을 정립하기 위해서는 기초자치단체의 인구이동 및 인구동향을 분석해야 한다. 특히 기초자치단체는 인구가 중요한 자원이 되기 때문에 어떠한 요인으로 인구이동이 발생하고, 인구이동 패턴이 어떻게 나타나고 있는지를 파악할 필요가 있다. 이는 향후 초광역체제와 기초지방자치단체의 관계 정립에 방향을 제시해 줄 수 있을 것이다.

4) 고령화와 기초지방자치단체의 장래

고령화 사회의 도래에 따라 앞으로 기초지방자치단체는 사회복지서비스를 제공하기 위한 재정지출이 매우 급격하게 증가할 것으로 보인다. 따라서 기초지방자치단체의 재정자립도, 지역내총생산(GRDP) 등을 예상하여 향후 시·군의 장래를 결정해야 한다. 재정력이 약한 기초지

방자치단체의 재정지출 증가는 자치 기초자치단체의 존립에 위해가 될 상황으로 전개될 수도 있기 때문이다.

6. 광역자치를 위한 분권형 헌법 마련

1) 현행 헌법의 문제점

(1) 실질적인 지방자치제도 규정의 미비

우리나라 현행 헌법은 지방자치에 대해 제117조와 제118조에서 규정하고 있다. 제117조 제1항은 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.’고 규정하고 있으며, 제2항은 지방자치단체의 종류는 법률로 정하도록 하고 있다. 제118조는 지방자치단체에 의회를 두고, 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항을 법률로 정하도록 규정하고 있다. 그런데 이 두 조항은 구체적으로 지방자치에 대한 내용을 규정하지 않고 이를 법률로 위임 혹은 유보하고 있어 ‘자치사무의 존재’, ‘주민의사에 기한 자치기구의 구성’, ‘자기 책임성’, ‘독립성’ 등의 실질적인 지방자치의 내용을 헌법에서 보장하지 못하는 문제점을 가지고 있다(김수연, 2010:304). 더 나아가 우리나라 현행 헌법은 지방분권 및 주민주권 이념을 반영하지 못하고 있는 실정이다.

(2) 자치입법권의 제한

헌법은 자치입법권을 보장하고 있으나, 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체는 ‘법령의 범위 안’에서 입법권을 행사할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 지방자치단체는 국가가 허용한 범위 내에서만 자치입법권을 갖는 불완전한 권한을 갖게 되었다. 따라서 헌법이 자치입법권을 보장함에도 불구하고 실질적으로 지방자치단체는 조례입법권의 범위가 제한되어 진정한 자치를 실현할 수 없는 한계를 가지고 있다.

(3) 지방자치단체 종류의 법률유보

현행 헌법 제117조 제2항은 지방자치단체의 종류를 법률에서 정하도록 하고 있어, 특별시·광역시·도, 시·군·구 등의 지방자치단체를 설치하거나 폐지하는 것이 법률로써 가능하다. 그런데 헌법에서 규정해야 할 사항을 법률·대통령령·부령에 위임하게 되면, 국회의 다수당 혹은 중앙정부의 관점에서 지방자치의 내용이 결정되는 문제점이 발생한다(최우용, 2008:12). 따라서 지나친 법률유보로 인해 지방자치제도의 중요 사항이 정치적 관점에서 결정될 수 있는 우려가 있다.

(4) 사무배분 원칙의 부재

헌법 제117조 제1항은 지방자치단체의 사무를 ‘주민의 복리에 관한 사무’로 포괄적으로 규정하고 있다. 이에 지방자치단체에 속하는 사무가 무엇인지를 정하는 결정권한은 국회의 입법형성권에 속하게 되었고, 중앙정부에 편중되도록 권한과 사무에 대한 법령이 규정되어 있어 지방자치단체의 기능을 제약하고 있는 실정이며 이는 헌법이 지방자치제도를 선언적 규정에 그치게 하는 결과를 초래할 수 있다(최봉석, 2009:10).

(5) 국가경쟁력 제고를 위한 세계적인 흐름과 불일치

선진국에서는 지방의 경쟁력이 국가 경쟁력의 근본이라는 사고에 기반 해 중앙집권적 행정 체제를 점차 지역정부체제로 개편하고자 헌법 개정을 추진하는 추세를 보이고 있다(김상태, 2013:286). 우리나라도 국가경쟁력을 강화하기 위해서는 각 지역이 경쟁력을 가질 수 있도록 권한을 부여하고 이에 대해 책임지도록 하는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다. 따라서 국가운영체제의 근간을 규정하고 있는 헌법에서 수평적 권력분립 외에 수직적 권력분립에 대해서도 자세히 규정할 필요가 있다.

2) 광역자치를 위한 분권형 헌법의 방향

(1) 지방자치의 가치 및 지방분권 국가의 표명

지방정부가 실질적인 민주주의를 실현하고, 불확실성 속에서 경쟁력을 가지고 환경변화에 능동적으로 대응하기 위해서는 중앙집권적인 정부형태를 수직적 권력분립을 통해 분권을 확립할 수 있도록 해야 한다. 헌법은 ‘최고 규범성의 효력’을 보유하고 있고, 국가의 권한 영역을 규정하는 ‘권력형성규범’이므로 실질적인 지방자치를 구현하기 위해서는 헌법을 통해 권력형성적 규범체계를 확립해야 한다(신원득, 2009:31). 따라서 헌법에 지방분권국가를 지향함을 명확하게 규정하여야 하고, 분권형 헌법을 통해 지방자치의 이념과 주민주권의 원칙이 헌법에 반영되어야 하며, 지방자치제도의 내용 및 범위에 대해 구체적으로 규정을 마련할 필요가 있다.

(2) 자치권의 보장

① 자치입법권의 보장

현행 헌법은 자치입법권을 보장하여 지방정부가 자치에 대한 사무를 규정할 수 있으나, 현실적으로는 자치입법권의 범위를 ‘법령의 범위 안’으로 한정하고 있다. 지방자치단체의 입법권은 국가의 법률과 법규명령에 제약되어 실질적으로 자치입법권을 행사하지 못하고 있는데, 이는 지방자치제도의 본질을 침해한다(김수연, 2010:330). 따라서 지방자치단체의 입법권을 ‘법률에 위반되지 않는 범위 내’에서 혹은 ‘법률의 범위 안’에서 보장하도록 헌법 개정이 필요하다(김상태, 2013:289; 신원득, 2009:81; 김수연, 2010:330). 또한 제한된 범위 내에서 주민에게 형벌을 부과하고, 재산권을 제한할 수 있는 조례를 제정할 수 있도록 하여 입법권을 확대할 필요가 있다.

② 재정고권의 보장

헌법 제59조는 조세의 종목과 세율을 법률로 정한다고 규정함으로써 지방자치단체가 조례로 세목을 신설하고 세율을 결정할 수 없도록 하고 있다. 그러나 지방분권이 실현되고, 분권 하에서 지방자치단체가 확대된 사무를 수행하기 위해서는 재정적 측면에서 지방자치단체의 자율성과 책임성을 보장해야 한다. 따라서 조례로 지방자치단체의 재정권과 과세권을 제정·집행할 수 있도록 하는 재정고권을 인정하도록 헌법을 개정해야 한다.

③ 주민참여의 보장

지방자치단체의 정당성과 권한은 주민으로부터 나온다는 주민주권의 규정을 헌법에 명시할 필요가 있고, 주민이 직접 참여할 수 있는 직접참정제도가 보장되도록 해야 하며, 지방자치단체의 설치·운영에 관해 중요한 사안은 주민투표로 결정할 수 있도록 헌법에 규정되도록 해야 한다(김순은, 2008: 55).

(3) 지방자치단체의 종류 규정

현행 헌법 제117조 제2항은 지방자치단체의 종류를 법률로 정한다고 규정하고 있는데, 이는 우리나라 헌법이 분권헌법의 특징을 갖지 못하고 있음을 보여주는 것으로서, 지방정부 수준의 지방자치단체의 종류를 헌법에 규정해야 분권헌법이라고 할 수 있다(강경근, 2009:26). 지방자치단체의 종류를 법률에 위임함으로써 발생하는 논란을 해소하기 위해 지방자치단체의 종류를 헌법에 명시할 필요가 있다.

(4) 국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙 규정

헌법 제117조 제1항은 지방자치단체의 사무를 포괄적으로 규정하고 있어 사무배분의 원칙이 법률에 의해 결정되고, 법령의 경우 각 부처가 중앙집권적 해석이 가능하도록 되어 있다(김상태, 2013:289). 사무배분이 합리적으로 이루어지기 위해서는 헌법에 국가와 지방자치단체의

사무배분 기준과 원칙이 명확히 규정되어야 한다. 따라서 헌법상 보충성·자기책임원칙 하에 국가사무를 열거하고 이외의 사무는 지방사무로 규정하며, 지방자치단체의 사무수행 범위를 확대할 수 있도록 헌법이 개정되어야 한다.

(5) 지방정부의 중앙정부 정책결정에의 참여

현재 우리나라는 지방자치단체가 국가정책결정에 영향을 미칠 수 있는 제도가 매우 미흡한 실정으로 지방자치단체의 의사가 정책결정과정에 반영될 수 있도록 실질적인 참여를 보장할 필요가 있다. 따라서 국회에 양원제를 도입하여 상원이 지역의 의사를 직접적으로 대변할 수 있도록 해야 한다(김순은, 2008:55; 김수연, 2010:323).

제7장 결론

1. 요약

1) 충청남도의 현황과 한계

2013년도 3월 기준으로 충청남도의 인구는 203만 명으로(외국인 제외) 경기도와 비교해 약 8배의 차이가 나고 있으며, 지역 내 총생산(GRDP)의 경우 최대지역인 경기도와 약 3배의 격차가 발생하고 있는데, 이는 자족적인 생산기반을 확보하기 어려운 규모이다. 또한 충청남도는 대전광역시를 둘러싸고 있는 형태를 하고 있는데, 이로 인한 행정의 비효율성 문제가 지적된다. 역사·문화적으로 동질성이 높은 두 지역에서 자치행정 서비스의 엄격한 구분은 오히려 행정의 비효율성을 발생시킨다. 지방자치단체 간 불필요한 경쟁과 갈등, 중복을 유발할 가능성이 높아 종합행정을 구현하는데 어려움이 있고, 중앙부처 및 지방정부 산하기관의 중복설치와 광역행정기능의 중복에 따른 비효율성이 발생하여 행정 비용이 낭비되고 있다. 이 밖에도 주민의 생활권과 행정구역이 불일치하여 공공서비스의 편익과 비용의 공간적 범위가 일치하지 않는 외부경제가 발생해 공공서비스 투자에 합리적인 결정을 할 수 없는 문제가 발생하기도 한다. 충청권이 대전광역시와 충청남도로 분리되어 있는 상태에서는 인구, 면적, 재정의 분할로 인해 규모의 경제를 실현하기에도 어려움이 따른다.

2) 신지역주의와 충청남도의 향후 발전대안

지방자치단체의 효율성 및 경쟁력 제고를 위해서는 신지역주의의 접근방식이 필요하다. 첫

번째 대안은 충청남도·대전광역시·충청북도의 광역연합을 형성하는 것이다. 이는 지방자치 단체의 권한 변동이 거의 발생하지 않아 연합이 용이하고, 자치단체 간의 통합에 따른 비용이 발생하지 않는다는 이점이 있으나, 각 자치단체들 간 갈등이 발생할 경우 효과적으로 조정하고 해결하기 어렵다는 단점이 있다. 두 번째 대안은 충청남도와 대전광역시의 통합을 통해 국가균형발전 및 충청권 지역균형발전을 도모하는 것으로, 자원과 기술 등의 공유를 통해 행정 능력이 제고될 수 있다. 그러나 이는 광역시가 도에 통합됨으로써 그 위상이 약화될 수 있고, 통합의 비용이 발생한다는 단점이 있다. 세 번째 대안은 충청남도·대전광역시·충청북도의 초광역지자체를 설립하는 것이다. 이는 광역행정수요에 효과적으로 대응할 수 있고, 국가경쟁력을 향상시킬 수 있다는 이점이 있으나, 계층수가 증가함에 따라 도와 초광역지자체 간 기능이 중복될 가능성이 있는 단점이 있다. 장기적으로는 충청남도·대전광역시·충청북도의 광역연합의 형성, 대전광역시와 충청남도의 통합, 대전광역시·충청남도·충청북도의 초광역체제 형성으로 단계적으로 나아가야 하며, 권한도 이에 비례하여 점차 강화되어야 한다. 가능하다면 충청남도·대전광역시·충청북도의 통합하는 분권형 연방제를 형성하는 것이 최선의 대안으로 지역의 창생 발전에 크게 기여할 것이다.

3) 충청남도의 발전방안과 대응전략

신지역발전을 추진하기 위해서는 우선 충청남도가 자치역량을 강화할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 첫째, 중앙정부는 충청남도가 자치단체의 조직과 인사를 자율적으로 운영할 수 있는 권한을 부여해 자치단체의 현실에 맞는 제도운영이 이루어지도록 해야 한다. 둘째, 중앙정부가 가지고 있는 일부 권한을 충청남도로 이양하고, 특별지방행정기관의 일부 사무를 충청남도로 이양하여 지역의 현실에 맞는 행정서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 충청남도가 자치사무를 수월하게 수행하기 위해서는 헌법 및 지방자치법을 개정하여 조례입법 범위를 확대할 수 있도록 해야 한다. 넷째, 중앙정부의 지휘·감독 기능을 축소하여 중앙정부는 합법성 여부만 감독하도록 함으로써 충청남도 사무운영에 자율권을 보장하도록 해야 한다.

지방공무원의 역량을 강화하기 위한 전략도 필요하다. 지방공무원에게 새롭게 요구되는 능력을 배양하기 위해 공무원에 대한 교육·연수를 실시하고, 공무원의 책임의식을 고취시켜야 하며, 주민참여를 활성화해야 한다. 또한 세미나 개최, 국정건의 등을 통해 초광역체제 개편을

국정이슈화 하는 전략을 마련해야 한다.

2. 결론

1) 중앙집권형 지역발전 및 현행 지방자치제도의 한계

중앙정부는 압축적인 성장을 위해 수도권 중심의 발전전략을 선택하였고, 그 결과 수도권에 인구·산업·경제 등이 과도하게 몰리게 되는 수도권 집중화의 현상이 나타났다. 이로 인해 수도권 지역은 환경오염 등의 부작용과, 혼잡으로 인해 지역 경쟁력이 저하되는 문제점이 발생하게 되었다. 또한 수도권과 상대적으로 발전하지 못한 비수도권 지역과의 격차가 커지게 되면서, 지역 간 갈등이 발생하였다.

환경적인 측면에서는 지역 간·국가 간 경쟁이 중요해진 세계화 시대가 도래 하게 됨으로써, 지방정부가 지역의 필요에 맞는 정책을 수립하고 집행하여 지역경쟁력을 향상시킬 수 있는 역할이 강조되고 있다. 또한 저출산·고령화 현상, 지방분권화, 가치의 다원화, 주민참여의 활성화 등의 환경변화에 대응하기 위해서는 기존의 중앙집권적인 행정은 적합하지 않으며, 지방정부가 중심이 되어 행정이 이루어지도록 요구받고 있다.

그러나 현재 시·도의 행정적, 재정적 권한 및 역량은 많은 한계를 가지고 있다. 이와 더불어 도의 행정체제는 기능과 역할을 축소하는 방향으로 진행되었다. 이로 인해 발생하는 문제점과 부작용을 고려했을 때 바람직한 지방자치단체의 지위와 기능을 재정립 할 필요성이 큰 것으로 보인다.

2) 21세기 신지역발전의 모색

지방자치단체의 효율성 및 경쟁력 제고를 위해서는 신지역주의의 접근방식이 필요하며, 이는 대도시 광역권을 확대하고자 하는 독일·영국·프랑스·일본 등의 사례에서 살펴볼 수 있듯이 세계적 추세와도 부합한다. 신지역발전을 모색하기 위한 방안으로는 광역연합을 형성하

거나, 기존의 광역시를 도와 통합할 수 있고, 도 간 통합을 통해 초광역지자체를 형성하여 지방자치단체의 경쟁력을 향상시킬 수 있다.

충청남도의 경우도 신지역주의의 접근법으로 지역발전을 도모할 수 있다. 첫 번째 대안은 충청남도·대전광역시·충청북도의 광역연합을 형성하는 것이고, 두 번째 대안은 충청남도와 대전광역시의 통합을 통해 국가균형발전 및 충청권 지역균형발전을 도모하는 것이다. 세 번째 대안은 충청남도·대전광역시·충청북도의 초광역지자체를 설립하는 것으로서, 초광역지자체의 설립을 통해 광역행정수요에 효과적으로 대응할 수 있고, 국가경쟁력을 향상시킬 수 있다. 장기적으로는 충청남도·대전광역시·충청북도의 광역연합의 형성, 대전광역시와 충청남도의 통합, 대전광역시·충청남도·충청북도의 초광역체제 형성으로 단계적으로 나아가 하며, 권한도 이에 비례하여 점차 강화되어야 한다. 가능하다면 충청남도·대전광역시·충청북도의 통합하는 분권형 연방제를 형성하는 것이 최선의 대안으로 지역의 창생 발전에 크게 기여할 것이다.

신지역발전을 추진하기 위해서는 우선 충청남도가 자치역량을 강화할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 충청남도의 자치실현을 위해 중앙정부는 필요한 권한과 사무를 충청남도에 이양하는 지방분권화 전략을 실시해야 한다. 그리고 충청남도는 지방공무원의 역량강화를 위해 공무원 연수·교육의 강화, 공무원 책임의식 고취, 주민참여 활성화 등을 위해 노력해야 한다. 또한 충청남도는 충청권 이외의 지방자치단체와 협력하여 초광역체제 개편이 국정 이슈가 될 수 있도록 해야 한다.

참 고 문 헌

- 강경근. (2009). 분권헌법의 헌법적 기초. *한국제도·경제학회 2009년 추계학술세미나 자료집*, 9-31.
- 김선기, 이소영 외. (2010). 바람직한 광역위원회 중심의 거버넌스 발전방안. *한국지방행정연구원 연구보고서*.
- 김상태. (2013). 지방분권의 헌법적 보장. *법학연구*, 49(-), 277-296.
- 김수연. (2010). 지방자치제의 헌법 개정의 필요성과 방향. *헌법학연구*, 16(2), 299-337.
- 김순은. (2008). 정치·행정권한의 차등분권과 헌법개정: 정치·행정권한의 비대칭적 분권. *한국지방자치학회 토론회*. 한국지방자치학회.
- 금창호·김상미. (1996). 특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계정립방안. *특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계정립방안*, -(), 0-155.
- 박응격. (1998). 특별지방행정기관의 구조·기능 재조정. *한독사회과학논총*, 8(-), 113-141.
- 박해육. (2008). 독일의 행정구역 개편과 현황. *지방자치정보*, 166, 35-44.
- 배응환. (2010). 신지역주의와 협력거버넌스: 광역경제권 설계의 전제. *韓國行政學報*, 44(4), 203-232.
- 신원득·조성호·이현우. (2010). 지방분권형 헌법(안) 연구. *정책연구*, 2010(6), 1-113.
- 엄운섭·김장기. (2003). 지방분권화와 정부간 관계의 개혁방안 : 조직·인사권 이양을 중심으로. *지방행정연구*, 17(3), 101-130.
- 오마에겐이치. (1999). *국가의 종말*. 서울: 한국언론자료간행회.
- 이달곤. (2004). *지방정부론*. 서울: 博英社.
- 이정석. (2013). 동남권광역연합 기본구상과 부산시의 대응방안. *한국지방정부학회 학술대회 자료집*, 2013(1), 980-995.
- 이정석·경남발전연구원. (2011). *일본 간사이권 현안 연계 동향*. 창원: 경남발전연구원.
- 안전행정부. (2013). 안전행정 통계연보.
- 정원식. (2009). 신지역주의 관점에서 참여정부와 이명박 정부의 지역개발정책의 비교분석. *한국정책과학학회보*, 13(3), 23-53.
- 정재희 외. (2012). 영남권 경제공동체 실현, '간사이 광역연합(關西廣域聯合)'은 어떻게 했나? *경남발전연구원*.
- 정희윤. (2008). 개방화 시대 광역경제권의 부상과 수도권 전략 제14호. SDI 정책리포트, 14(-), 1-21.
- 조명래. (2006). 자치시대 지역주의의 양상과 쟁점. *한국지역개발학회지*, 18(2), 43-69.
- 최봉석. (2009). 실질적 자치권 보장을 위한 헌법 개정의 방향. *제18차 지방분권정책포럼*. 전국 시도지사협의회.

최우용. (2008). 지방자치의 관점에서 본 헌법개정. *한국지방자치학회 토론회*. 한국지방자치학회.

최진혁. (2009). 지방행정체제 개편의 내용과 전망. *사회과학연구*, 20(3), 225-256.

한국지방정책연구소. (2009). 시·도의 법적 위상에 관한 연구. *한국지방정책연구소 연구보고서*.

한국지방행정연구원. (2012a). 도의 지위 및 기능 재정립 방안. *한국지방행정연구원 연구보고서*.

한국지방행정연구원. (2012b). 선진 지방자치제도 : 독일. *선진 지방자치제도*, 5(-), 1-247.

한국지방행정연구원. (2012c). 선진 지방자치제도 : 영국. *선진 지방자치제도*, 3(-), 1-259.

한국지방행정연구원. (2012d). 선진 지방자치제도 : 일본. *선진 지방자치제도*, 2(-), 1-393.

한국지방행정연구원. (2012e). 선진 지방자치제도 : 프랑스. *선진 지방자치제도*, 4(-), 1-290.

한국지방행정연구원. (2010). *(지방행정체제 개편) 선진 사례에서 길을 찾다*. 서울: 매일경제신문

국토교통부. 2014. 01. 08 www.molit.go.kr

스페인 통계청. 2013. 12. 24 www.ine.es

e-나라지표. 2014. 01. 21 www.index.go.kr

關西廣域連合. 2013. 12. 14. www.kouki-kansai.jp

[별첨 1] 지문 내역

지방분권화시대의 초광역행정체계

정원식 (경남대학교 행정학과 교수)

1. 왜, 지방분권인가?

1) 배경

1970년대 이후 한국사회는 급속한 발전을 이룩해 왔음에도 불구하고 이러한 외형적 발전의 이면에 자리 잡고 있는 중앙집권체제와 수도권 집중의 문제로 인해 지방은 활력을 상실하고 비수도권지역은 경제·문화적으로 극도로 위축된 상태에 이르렀다. 따라서 지난 20여 년 동안 많은 한국을 비롯한 발전도상국가들은 지방분권화를 국가차원의 발전정책과 이론에서 가장 중요한 주제 중의 하나로 다루어 왔다. 하위정부로 정치·행정 및 재정권의 이양을 의미하는 지방분권화에 대해 세계은행은 이를 국가적으로는 물론 지구적 현상으로서 예의주시하였다(World Bank, 2012). 그 이유는 분권화가 신제도주의 관점에서 민주화와 경제발전에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 간주해 왔기 때문이다(Awortwi, 2011). 그리하여 각 국가들은 앞 다투어 정치·행정개혁의 하나로서 분권화 정책을 발표하였고 실행에 나섰다. 하지만 분권화의 진행

속도와 성과는 기대 이하였다.

한국은 지방자치의 부활 이후 20년 동안 지방정치·행정에 많은 제도적 변화를 경험하였다. 대표적인 것이 지방분권화 정책으로서, 비록 지방자치단체와 주민의 기대수준에는 미치지 못하였지만 지방자치의 제도와 실제에 적지 않은 변화가 나타나고 있다. 특히 지방분권특별법 제정과 연이은 주민투표제 및 주민소환제의 실시가 대표적인 경우로서, 이는 한국의 지방자치 발전 과정에서 새로운 역사가 시작되었고 또한 계속적으로 전개되고 있음을 말해 주고 있다. 그러나 다수의 시각에서는 지방분권이 여전히 낮은 수준이며 더 이상 진척이 되지 않고 있다는 우려를 표시하고 있다. 한 조사에 따르면 우리 국민의 72.8%가 그동안 추진해 온 지방분권을 미흡한 수준으로 응답하였고, 단지 3.9%만이 긍정적으로 생각하고 있었다(경기개발연구원, 2008). 또한 한 여론조사에서 지방분권형 헌법 개정에 대해 찬성 56.3%와 반대 15.8%의 수치(폴리시앤리서치, 2011) 역시 그동안의 지방분권화가 지지부진했음을 말해 주고 있다.

지방자치는 ‘주민이 지역단체를 구성하고 그 단체의 활동으로서 지방에 있어서의 정치와 행정을 그들의 의사와 책임 하에서 처리하는 것’ 이므로 지방분권이 이루어지지 않고서는 지방자치의 본래 목적을 실현하기가 곤란하다. 지방이 공동화된 상태에서 과도한 수도권 집중은 지방민들에게 극심한 좌절감을 유발하였고 집중으로 인한 사회적 비용의 증가는 국가의 총체적 효율선진사회로의 도약을 위해서는 각 지역이 각자의 특성과 비교우위를 바탕으로 특성화 전략을 추진해야 한다. 왜냐하면 수도권일극 중심의 발전전략은 다양성과 협력을 이끌어 내지 못하므로 국가는 물론 지역에도 한계를 초래고 있다는 것이다. 선진사회로의 도약을 위해서는 각 지역이 각자의 특성과 비교우위를 바탕으로 특성화 전략을 추진해야 하며, 이를 위해서는 과부하와 집중을 완화하고 지방의 능력을 신장하기 위한 분권이 필수적이다.

뿐만 아니라 지방분권은 공공서비스의 질적 수준을 제고시킨다. 공공서비스 공급주체로서의 효율성과 주민 만족도의 측면에서 볼 때 중앙정부보다는 지방정부가 서비스 제공의 구체성과 접근성 및 대응성에서 비교우위를 지니고 있기 때문이다. 더구나 21세기 현대사회는 지식정보사회, 세계화, 시민사회의 성장 등으로 특정 지위집으로 인해 분권형 국가운영체제로의 전환이 강력히 요구되고 있는 실정이다. 따라서 지방분권은 단순히 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하는 힘겨루기 차원을 넘어서 중앙정부와 지방정부간의 역할 재배분을 통한 국가기능의 재정립과 자립 특화형 지역사회 건설이라는 종합적 차원에서 이해되어야 한다.

이러한 상황에서 학계와 시민사회에는 지방분권을 시민운동의 주요 이슈로 제기하였고,

지식인들과의 연대를 통해 국민운동으로 발전시키고 있으며, 현재의 지방분권운동은 단순히 지방의 권한 확대와 자생력 강화 차원만이 아니라 체제의 개혁을 통해 국가의 틀을 개선하려는 국민적 요구라고 할 수 있다.

<그림 3> 분권형 국가체제의 패러다임 변화

통치에서	⇒	협치로
관에서	⇒	민으로
중앙에서	⇒	지방으로
소외에서	⇒	참여로

2) 지방분권의 추진 평가

지방자치 부활 이후 20년이 지나면서 제도와 실질적으로 적지 않은 발전적 변화가 있었다. 그러나 지방자치 발전의 척도라 할 수 있는 정치, 행정 및 재정분권에 대해서는 여전히 중앙집권적 요소들이 강하게 남아있다. 정권이 바뀔 때마다 지방분권을 국정과제로 채택하는 등 최고 통치권 수준의 국가정책으로 다루어 왔으나 아직 기대수준에는 미치지 못하고 있다. 이러한 배경에는 우리의 지방분권화 정책이 지방자치 부활을 시작으로 형성된 지방분권 추진의 제도적 맥락과 분권화의 추진 제약요인들이 인과적으로 작용하면서 실체로서의 독립이 아니라 중앙정부의 정책적 구조에 구속되었다는 점이다. 시간이 흐르면서 주민투표 및 주민소환제와 같은 제도적 중첩의 자체강화 요소들이 나타나기는 했으나, 그 보다는 변화상쇄와 항상성만을 추구하려는 중앙정부의 정치·행정권과의 상충적 순환과정으로 인해 분권화 진전은 그 한계를 드러냈다.

역사적으로 우리의 지방자치 부활은 당시 국가 정치체제의 정통성 회복을 위한 정치적 수단에 기인하였고, 이후 지방분권화의 발전 역시 중앙정부의 정치·행정적 리더십의 영향이 크게 작용했다는 점은 부인하기 어려울 것이다. 우리의 정치발전 과정의 산물로서 지방자치의 제도적 변화와 발전은 대통령 선거와 밀접한 가운데 진행되어 왔다. 분권화 정책 역시 이러한 정치적 현상의 연속선상에서 발전과 실패를 거듭해 왔다. 지방분권화 정책이 지리멸렬하게 진행되고 있는 것은 오랜 전통위에서 착근된 권위주의 문화와 이를 바탕으로 형성된 정치권과 중앙부처 중심의 행정문화가 분권형 국가로의 변화라는 시대적 필요성과 시민사회 성숙과 참여 확산이라는 기회요인들을 제대로 활용하지 못한 결과로 평가하고 있다. 예컨대 지방선거 정당공천제 도입 및 공천폐지 반대 등의 정치적 이해, 형식적 사무이양 및 행정편의적 지방행정체제 개편 등은 중앙정부의 정치·행정체제가 지금까지의 운영규범으로부터 이탈을 규제하려는 수단인 역순환의 요소들로서 중앙정부가 일정기간 기존의 상태를 유지하려는 항상성 요인들로 작용해 왔다. 더구나 분권화 과정에서 나타났거나 예상할 수 있는 지역 엘리트주의, 지역 불경제, 자치단체간 재정불균형 심화 등과 같은 분권화의 부정적 및 비효율적인 요소들 역시 중앙정부의 분권인지 한계를 합리화시켜주고 있다는 점이다(정원식, 2012).

그동안의 분권화 추진과정에서 분권특별법 제정 및 주민참여 강화와 같은 제도적 중첩과 선순환성으로 인해 분권화가 다소 촉진되었으나 긍정적 변화를 유도하는 분권화 추진 자체강화 요소들이 그 힘을 잃음으로써 정체되는 현상이 나타났고, 결국 지방자치의 발전은 많은 시간과 인내를 필요로 한다는 과제를 남겼다. 더구나 중앙정부와 정치인들이 주저하거나 꺼려하는 이상 지방자치제의 잠정적 편익들이 분권화 정책을 통해서 현실화되기는 쉽지 않을 것이다.

3) 지방분권을 통한 특별행정기관의 정비

지방분권이 국가 정책과제로 진행되면서 특별지방행정기관에 대한 문제는 기능조정 및 지방이관의 관점에서 오랫동안 논의되어 왔다. 특별행정기관의 현황을 보면 총 특별행정기관은 노동부 등 24개 부처산하 6,541개 기관이며, 그 중 공안 특별행정기관 3,458개 전체의 52.9%, 세무 특별행정기관 174개 전체의 2.7%, 현업 2,482개 기관 전체의 37.9%, 기타 특별행정기관 427개 전체의 6.5%를 차지하고 있다. 이들 특별지방행정기관들은 특정한 중앙행정기관에

소속되어 당해 관할 구역 내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관들이다. 지방 일반행정기관에도 불구하고 이들 기관을 별도로 설치하는 이유는 행정기능이 양적으로 팽창하고 질적으로 전문화되어 있어 행정의 전문성과 효율성 향상 차원에서 행정을 수행하기 위해서이다. 그러나 전문분야의 행정을 위한 특별지방행정기관의 순기능에도 불구하고 중앙정부가 특별지방행정기관을 통해 집행적인 사무를 직접 수행하고 있어 지방행정의 책임성 및 종합성을 저해하고, 하나의 특별행정기관이 여러 자치단체 걸쳐 민원서비스를 제공함에 따라 행정서비스의 현지성 및 지역적 특성을 반영하지 못하거나 지방분권의 요구 수용 및 정부의 분권의지를 구체화하는데 상당한 걸림돌이 작용한다는 것이 학계와 실무계의 일반적인 인식이다.

지금까지 문민정부 이후 참여정부에 이르기까지 특별지방행정기관에 대한 정비계획을 지속적으로 추진하여 실천하고자 하였다. 그러나 이명박 정부 이전까지 모든 정부에서는 특별지방행정기관의 정비계획을 논의 수준까지만 전개시키고 사실상 이를 실천에 옮기지 못하였다(안영훈·한부영, 2012).

따라서 최근 전국 시·도의회 운영위원장 협의회에서는 지방국토관리청, 지방노동청, 지방해양수산청 등 특별행정기관의 기능을 지방자치단체로 이양해야 한다는 주장을 강력하게 요구하고 있는 이유도 그러한 맥락이다. 협의회는 지방환경관리청, 지방중소기업청, 통계사무소 등 특별행정기관의 난립으로 국가와 지자체간 업무협조가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 특히 민원인들이 국가기관인 지방중소기업청과 도의 중소기업과 중소기업진흥공단 등의 업무와 기능을 정확히 구분하지 못하는 사례에서도 보듯이 현 체제는 혼란만 가중시킬 뿐이라고 주장하고 있다. 이에 따라 주민편익을 증대시키고 자치시대에 걸맞은 행정체계 확립을 위해 특별행정기관의 권한과 기능을 조속히 자치단체에 이양되어야 한다는 것이다. 특별행정기관정비를 위한 과제로서는 i) 유사중복기능을 가진 특별행정기관을 통폐합 및 일원화, ii) 집행기능 특별행정기관은 그 기능을 자치단체로 이관, iii) 기능이양에 따른 행·재정 조치와 민간위탁 및 민영화의 병행 실시 등이 거론되고 있다.

2007년 일본 지방분권개혁추진위원회가 추진한 특별지방행정 기관의 폐지·축소에 대한 사례는 시사해 주는바가 클 것이다. 첫째, 특별지방행정기관의 사무·권한의 정비이다. 우선 그 필요성에 대해 충분한 조사 실시 후, 불필요한 사무·권한 등은 폐지한 다음 이를 분류해서 민간에서 할 수 있는 일과 민간이 수행하는 것이 바람직한 일은 민간에서 수행하도록 하였다.

둘째, 국가와 도도부현의 이중행정 등을 해소하여 행정의 슬림화를 추진하였다. 도도부현 단위의 특별지방행정기관은 원칙적으로 폐지, 블록 단위의 특별지방행정기관 중 지방에서 할 수 있는 것도 폐지하였다. 다만, 국가의 존립에 관한 사무를 취급하는 조직(출입국관리국, 세관 등), 전국적인 규모·관점에서 행할 필요가 있는 사무를 취급하는 조직(지방항공국의 항공관제부문, 관구기상대), 그리고 공공사업 등에 관한 지방의 역할을 확대한 후에도 여전히 전국적 규모·관점에서 국가가 직접 집행할 필요성이 매우 큰 분야의 조직에 대해서는 유지하도록 하였다. 끝으로, 특별지방행정기관의 폐지, 사무·권한 등에 지방이양에 따라 그 직원에 대해서는 우선 조직과 사무의 철저한 합리화를 추진하고, 그 다음 지방은 필요한 인원의 승계에 관해 협력하도록 하였다.

일본의 개혁 시사점은 지방지부분국(특별행정기관)은 법률에 의해서만 설치할 수 있다는 점이다. 우리나라는 중앙정부 각 부처가 일반적으로 대통령령에 의하여 특별지방행정기관을 설치·운영해 왔기 때문에 지속적으로 조직이 확장되어 왔다. 우리나라에서도 중앙정부의 각 부처가 특별지방행정기관을 설치하고자 할 때에는 법률로써만 설치할 수 있도록 할 필요가 있다(안영훈·한부영, 2012).

2. 지방분권화시대의 광역 및 초광역행정체계의 필요성

광역행정의 필요성은 광역기초지방자치단체의 경계를 초월하는 초광역 또는 광역행정서비스의 수요증가와 각 개별 지방자치단체의 행·재정적 능력한계의 극복, 신지역주의(new regionalism) 및 지방분권화 등과 같은 새로운 패러다임에 대한 적응과 시대적 요구에 대한 부응 등에서 찾을 수 있다. 특히, 광역행정서비스의 수요증가와 광역행정수요에 대한 개별 지방자치단체 단독의 행·재정능력의 한계 등은 지방자치단체간 협력 수단으로서 광역행정체계 구축을 촉진시키는 주요한 요인이다. 특히 지방분권이 진행되면서 이러한 요인들은 더욱 강하게 작동될 것이다. 이를 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

1) 광역행정 서비스 수요 증가

가장 이상적인 자치행정은 각 지방자치단체가 그들의 사무를 자신의 자치구역 범위 안에서 독자적으로 처리하는 것이다. 그러나 오늘날 지방자치단체들은 한정된 자치구역 내에서 자족적이고 독자적으로 그들의 주민들이 요구하는 행정수요를 충족시킬 수 없는 실정이다. 그보다는 오히려 주민의 행정수요 및 욕구를 충족시키기 위해서 각 지방자치단체는 많은 공공분야에서 자원과 권력이 다른 지역 및 지방자치단체에 의존적인 상태에 놓여있다. 특히, 대도시권역에서는 교통, 상하수도, 폐기물처리, 도로, 경찰, 주거 등의 분야에서 자치구역의 경계를 넘어서는 기능적 의존성이 갈수록 증가하고 있다.

지방자치단체간의 자원과 권력 그리고 기능적 상호의존성은 지역주민의 광역행정에 대한 수요 증가에 기인하고 있다(김필두·류영아, 2008: 4). 동시에 광역행정의 수요증가는 무엇보다 교통과 과학기술의 발달 및 경제발전에 따라 지역주민의 경제권, 생활권, 교통권 등이 크게 확대되고, 인간의 이동성이 증가되어 자치구역과 주민의 생활권·경제권·교통권 등이 일치하지 않기 때문에 발생한 현상이다. 이러한 주민의 광역 및 초광역행정수요에 대응·충족시키기 위해서 지방자치단체간의 협력이 필요하다.

2) 행·재정능력의 한계극복과 효율성 증가

상하수도, 하수 및 폐기물처리 등 주요 공공인프라 구축과 관련한 많은 사업들은 개별 지방자치단체의 급부능력을 초과하는 것으로 많은 재정과 기술의 투입이 요구된다. 이러한 사업을 각 개별 지방자치단체가 단독으로 수행하고자할 경우 막대한 재정지출의 문제가 발생하거나 사업자체를 수행하지 못할 수도 있다. 이 경우 지방자치단체간의 협력을 통하여 그 재정능력을 보완함으로써 주민의 행정수요에 부응할 수 있다.

만약 개별 지방자치단체가 다양한 공공인프라 구축을 위한 재정능력이 충분하여 그 사업을 단독으로 처리하였다고 하더라도, 당해 지방자치단체만이 단독으로 공공인프라를 이용한다면, 시설물의 이용이 비경제적일 수밖에 없다. 그러므로 행·재정적 규모가 큰 사업을 관련 있는 지방자치단체와 공동으로 수행하게 되면, 단일 지방자치단체의 행·재정력의 결함이 극복될 수 있을 뿐만 아니라, 공공서비스제공의 능률성 역시 향상시킬 수 있다.

그 외에도 다수 지방자치단체 내에 산재해 있는 자원을 통합하여 새로운 서비스를 제공할 수 있는 기회가 생겨날 수 있다. 또한 지방자치단체 간에 부담과 혜택의 주체가 상이하여 발생하는 누출효과 문제 역시 지방자치단체 간 협력을 통하여 효과적으로 해결할 수 있다(이달곤, 2004: 208). 뿐만 아니라, 재정력과 자원의 격차로 인한 지방자치단체간의 서비스제공의 편차 문제도 지방자치단체간의 협력을 통하여 완화할 수 있을 것이다. 이처럼 자치행정의 효율성 증가를 위하여 지방자치단체간의 협력이 필요하다.

3) 신지역주의 및 지방분권의 시대적 요구

(1) 중앙집권체제 강화의 한계

행정의 전문성과 광역화의 필요성에 따라 중앙집권체제를 강화할 경우, 지방자치와 지방분권체제 하에서의 장점들을 상실할 우려가 있어 결코 바람직하다고 할 수 없다. 즉, 중앙집권체제의 확립을 통하여 하나의 순기능적 장점을 얻으면, 지방자치와 지방분권체제의 장점을 잃게 되기 때문이다. 중앙집권체제의 강화를 통하여 문제를 해결하게 되면, 예를 들어 주민가가 이서 제공되던 서비스가 광역화됨으로써 주민참여의 기회가 줄어들고, 행정과 주민생활간의 격차가 커질 수 있다. 또한 지방분권화의 주요 장점인 이질적인 사람들의 다양한 선호의 파악과 차별적 서비스의 제공이 용이하지 못한 단점이 발생할 수 있다. 뿐만 아니라, 소수약자에 대한 보호기능이 약화될 개연성 역시 높아 질 수밖에 없다.

(2) 자치·행정구역의 통폐합의 한계

기존 자치·행정구역의 통폐합을 통하여 광역행정의 수요증가에 대한 대응을 비롯한 행정적 문제의 해결, 자치행정의 효율성증가 등을 기대할 수 있을 것이다. 그러나 자치·행정구역의 통폐합에는 적지 않은 저항이 따르는 것이 일반적이라는 통폐합의 경험이 입증하고 있다. 통폐합의 저항은 대체로 손해를 본다고 인식하는 주민집단 및 지역단체들뿐만 아니라, 관료집단들로부터도 역시 나타날 수 있다. 규모가 작은 지방자치단체의 주민 및 지역단체들은 인구 규모가 작아서 통폐합이 이루어질 경우, 그들의 의견을 제대로 반영할 수 없다고 느끼기 때문

에 통폐합을 반대할 수 있다. 지방자치단체의 규모가 크고 재정력이 높은 지역의 주민들은 통폐합으로 인하여 그들이 부담하는 세금혜택이 보다 넓은 지역에 분포하게 되어 상대적인 손실을 본다고 믿기 때문에 통폐합에 대한 상당한 저항이 있을 수 있다. 관료집단들은 통폐합으로 구조조정이 불가피해지면, 공직자 수의 감축과 함께 일자리의 상실을 염려하여 통폐합을 반대할 수 있다. 즉, 통폐합의 수단은 민관 모두의 저항이 따를 수밖에 없는 것으로 특별한 예외적 경우를 제외하면 바람직한 대안일 수 없다.

(3) 신지역주의 및 지방분권에 기초한 지방자치단체 간 협력

앞서 지적한 바와 같이, 자치구역의 경계를 초월하는 광역행정 수요증가에 대한 문제해결의 수단으로서 중앙집권체제의 강화와 자치·행정구역의 통폐합은 현실적으로 많은 문제점들을 내포하고 있다. 뿐만 아니라, 시대적 흐름 및 요구인 세계화, 지방화, 지방분권화 등에도 적절하게 부응하지 못하는 한계가 있다.

1990년대에 접어들면서 세계화, 지방화라는 시대적 추세에 부응한 지역별 경제통합과 신국제분업으로 인해, 지역의 의미가 더욱 중요해지기 시작하였다. 이에 따라 경제활동이 실질적으로 집적되어 있는 도시와 지역의 중요성이 부각되었고, 지역적 선도와 역할 및 지역간 네트워크가 중시되면서 신지역주의(new regionalism)¹⁰⁾가 새롭게 등장하게 되었다(Gren, 2002). 특히, 1990년대 미국은 대도시 중심지의 쇠퇴와 도시의 외연적 확산으로 인한 지역경제, 교통 및 환경문제에 대한 새로운 대응책을 요구하게 되었고, 그 해결책으로서 도시지역간 협력 및 광역 거버넌스체제에 초점을 두는 신지역주의에 관심을 두게 되었다.

신광역주의 개념 하에서는 지역(region)이 국가를 대신하여 다양한 정치경제적 능력을 키워갈 수 있는 가장 적절한 단위로 보여 지게 된 것이다. 즉, 신지역주의에서 지역은 세계화시대 경제주체로서 사회경제적 의사결정체제의 분권화와 국가하위 제도적 틀과 지원중심의 정책집행 메커니즘을 통해 가장 잘 조절되고 통치되는 것으로 보고 있다(Scott and Storper, 2003). 그러나 지역발전의 전통적인 이론인 자유시장 및 국민국가 이론의 논리에 따르면 지역

10) 소위 구지역주의(old regionalism)로 불리는 초기 지역주의 운동이 도농 격차문제 해소와 같은 사회적 형평성의 논리에 기초하고 있다면, 신광역주의(new regionalism)는 경쟁과 효율성의 가치에 기반을 두면서 자립과 균형을 추구하는 복합적 가치달성에 목적을 두고 있다(정원식, 2012).

은 시장과 국가의 이분법적 논리에서 이들 개별 단위의 부산물로 간주되었다. 그리하여 지역 발전은 정치와 경제적 과정의 산물로 취급되면서, 지역이 사회적 생활의 기본적 단위로서 발전의 원동력으로 고려되기보다는 단순한 발전의 대상에 불과하였다. 또한 신지역주의는 중앙 정부로부터의 하향식 개발·발전의 접근법이 아니라, 지역에 기초한 상향식 지역발전 및 지역의 내생적 발전을 함축하고 있다.¹¹⁾ 즉, 신지역주의의 발전전략은 지역(region) 그 자체로서의 독립적·내생적 가치를 지역발전의 핵심적 요소로 중시하고 있다(Gren, 2002).

이러한 신광역주의의 가치에 가장 근접한 지역정치·행정체제가 지방자치단체간의 협력체제이다. 우선 지방자치단체간 협력체제에서는 신지역주의에서와 같이, 기존 자치단체들을 인정된 상태에서 도시 및 지역간 협력에 기초한 광역거버넌스체제의 구축에 초점을 두고 있다. 또한 지방자치단체간 협력체제는 신지역주의의 핵심적 가치인 지역자체의 독립적·내생적 가치를 지역발전의 원동력으로 하고 있는 정치·행정체제이다. 따라서 지방자치단체간 협력을 통한 광역행정의 수요증가에 대한 대응이 중앙집권체제의 강화나 자치·행정구역의 통폐합 등의 수단에 비하여 보다 더 바람직한 제도정책의 수단으로 보여 진다.

3. 지방분권과 행정체제개편에 따른 시·도 기능의 재고

지방분권이 촉진되면서 시·도의 행정체제와 그 기능적 측면에서 많은 변화가 요구될 것이다. 특히 지방분권화 정책에 따른 지방자치단체의 자율성이 강화 될수록 광역 및 초광역행정체제의 필요성은 더욱 커지게 될 것이다. 두 가지로 접근할 수 있는데, 하나는 도와 시·군 간 기능을 분리하는 안이고 다른 하나는 시·도의 통합 내지 광역화 접근이다.

1) 도와 시·군간 기능 분리

도와 시·군 간 기능 분리안은 16개 특별·광역시 및 도를 자치단체로 존치하고 시군구 통합

11) 반면에 구지역주의는 지역을 국가의 하위요소 내지 중앙정부의 권위적 산물로 규정하고 있다.

에 따라 도의 기능만 재정립하는 방안이 핵심이다. 광역자치단체인 도는 중앙과 기초자치단체 간 경유·전달 기능 위주의 행정을 담당하고 국가와 도/시·군 간의 사무중복으로 차별화된 지방 자치 수행이 어려워진다. 광역자치단체와 기초자치단체의 수행 기능 중복의 문제부터 우선적으로 해결할 필요가 있다. 지방분권과 사무가 위임되면 도와 시·군 간의 책임소재 불분명에 따른 책임전가와 업무지연 등이 발생하여 지방자치단체 간 책임성 및 자율성 확보가 시급하다. 특히, 단위사무 중심의 사무이양의 문제는 국가(장관), 시도(지사), 시(장)·군(수)·구(청장)가 분담해 수행하기 때문에 책임소재 불분명할 가능성이 높다. 따라서 단위사무보다 큰 단위기능 중심으로 전환이 필요하며, 사무수행체계를 정비한 후 법령으로 체계화하는 것이 바람직하다. 도 기능 전환을 위한 명확한 사무구분체계의 기준과 원천 마련이 필요한데, 도의 기능 전환은 지방분권이 성숙되고 시·군 통합이 충분히 이루어진 후에 점진적으로 추진할 필요가 있다.

단지, 사무이양은 국가통합성(전국 통일 처리업무, 전국규모, 고도의 전문성을 요하는 업무)에 해당되지 않는 국가기능을 지역에 이양하고 지역통합성(도 단위 통일성, 경제성, 효율성, 광역성 등)에 해당되지 않는 도 기능은 보충성의 원칙하에 시군에 이양한다는 원칙을 전제로 추진되어야 할 것이다(한동호, 2013).

2) 도의 광역화와 기능 재고

도의 광역화 방안은 광역시와 도 통합, 도와 도간 통합을 추진한 후 도의 기능을 재정립하는 방안으로서, 지방분권과 행정체제 개편 등으로 이층체제 행정체제 구축을 위해서는 지금의 시도는 좀 더 광역적으로 재구획할 필요성이 있다는 것이다. 그러나 우선적으로는 소프트웨어(software)적인 광역적 협력체계 구축을 추진해 나가야 할 것이고, 하드웨어(hardware)적인 광역자치단체간 통합은 상대적으로 많은 비용, 주민 간 갈등, 이해관계 조정의 어려움 등을 수반하므로(이승중, 2008), 중·장기적 방안으로 고려되는 것이 바람직할 것이다.

프랑스를 비롯하여 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 잉글랜드 등의 region 단위에 설치되어 있는 지방정부 내지 quango 등은 특히 지역개발 내지 지역경제의 발전을 견인하는 역할을 띠고 있다. 그리고 아직 실현되지는 않았지만 일본에서도 전국에 10개 전후의 도나 주를 설치하자는 이른바 도주제론(道州制論)이 재개되고 있다. 광역자치단체의 역할 강화 방안으로서 관할 구역을 확대함으로써 규모의 경제(economics of scale) 실현가능성을 높이며

는 광역자치단체간 통합을 도모하는 한편, 신지역주의(new regionalism)에 입각하여 중앙정부와 광역자치단체, 그리고 광역자치단체 상호간에 유기적인 협력체계를 구축해 나가는 데 목적이 있다. 또한 통합된 도의 자치역량 제고로 많은 권한 이양이 가능해져 지방분권을 촉진시킬 수 있다는 장점을 갖고 있다.

그러면 새로 태어나는 도에는 어떤 기능을 맡길 것인가? 이에 관해서는 두 가지의 안을 생각할 수 있다. 하나는 영국의 GLA나 RDA처럼 그 기능을 특정 분야에 한정하는 방식이고 다른 하나는 현재 일본의 지방제도조사회가 권고하고 있는 것처럼 다소 포괄적인 권능을 인정하는 방식이 있다. 전자의 방식에 따르면 현행 시도의 자치사무는 기본적으로 모두 관할구역 내의 기초정부에 이양하고, 도는 광역계획과 조정 역할에 순화하도록 한다. 다시 말해 주민에 대해 직접 서비스를 제공하거나 계획 등을 집행하는 일은 모두 주민 곁에 있는 기초정부에 맡긴다는 것이다. 예컨대 영국의 RDA의 주요 기능은 지속가능한 개발, 경제개발, 기술과 고용, 공간계획, 교통, 폐기물, 주택, 보건, 문화·관광, 생물다양성에 관한 광역적인 전략을 수립하는 것으로 예정되어 있다.

미국의 대도시권 광역위원회 형태도 같은 맥락의 시사점을 갖고 있다. 미국에서 광역은 ‘Region’으로 표시되며 여기에는 많은 지방정부가 포함되어 있으며, 이들 정부들 간 광역행정기구를 구축하여 광역행정 수요에 대응하고 있다. 일반적으로 광역정부(regional government)로도 지칭되기도 하는 광역행정기관의 기원은 대도시권의 정치적 분절화(fragmentation)에 대응하기 위해 구축되었다. 미국의 광역행정은 대도시와 주(state)를 초월한 인접 카운티 교외지역을 포함하는 대도시 광역권(metropolitan areas)이 형성되면서 그 필요성이 증대해 갔다. 대도시권은 연방에서 지정된 대도시권계획조직(Metropolitan Planning Organization)을 가지고 있는데, 예컨대 연방정부 교통예산의 지역적 지출을 결정하는 기관이다. 광역계획위원회 및 기타 광역기관의 이름으로 광역수준의 종합계획에 관여하고 그 영향력은 지역에 따라 상이하다. 여기에는 네 가지 형태가 있는데(Hitchings 1998), 분류기준은 공식적인 지역계획, 기초 지방정부에 대한 감독권 및 책임성, 그리고 광역계획에 부합하는 기초지역계획의 변경 요구권의 여부 등이다. 첫째, 특별위원회형(ad hoc.)으로서 문서화된 계획서는 없지만 토지이용에 대해 공동 대처하며 주로 포럼 형식으로 운영되고 있다. 두 번째는 자문형(advisory)인데 지역계획 기능 외에는 특별위원회형과 유사하다. 세 번째는 감독형(supervisory)인데, 광역기관에게 광역계획을 수행하는 책임권이 위임되어 있다. 실질적 집행권은 기초지방

정부에 있으나 광역기관이 감독권을 행사하고 있다. 네 번째 유형은 권위형(authoritative)으로서 광역계획권과 관리권 모두를 갖고 있다. 미네소타주의 미니애폴리스와 세인트 폴의 트윈도시, 오레곤의 포틀랜드 대도시권이 여기에 해당된다. 이 두 광역대도시 기관은 지방정부와는 별개로 구축되어 있으며, 미네소타의 광역위원회 위원은 주지사에 의해 임명되나 포틀랜드는 주민 직선에 의한 위원으로 구성된다.

이와 달리 일본의 도주제 논리에 따르면 새로 태어나는 도주는 도주 내의 교통기반의 정비, 수계관리, 국토보전관리, 환경관리, 산업폐기물대책, 광역방재, 재해응급대책, 복지·건강 등에 관한 광역적인 계획·기준의 책정, 의료감시, 경제산업진흥, 고용·노동기준, 광역경찰 등에 관한 사무·사업을 완결적으로 떠맡는다는 것이다.

4. 초광역행정체계의 구축과 정책과제

신지역주의 이론에 근거한 신지역발전 모델 구상에 있어 정치·행정적인 측면의 핵심 축이라 할 수 있는 초광역지방정부의 구축을 위해 크게 두 가지 관점에서 접근할 수 있다. 하나는 자치정부로서의 초광역자치행정체계의 존립 필요성, 특히 대전·충남권 초광역지자체의 필요성과 기대효과 다른 하나는 광역연합정부의 구성 요건과 향후 정책과제에 대한 것이다.

1) 초광역행정체계의 필요성과 기대효과

초광역행정체계의 명칭은 초광역행정체계, 초광역지방정부, 초광역자치단체, 광역연합정부 등 다양할 수 있는데, 명칭에 따라 권한과 의무 그리고 기능과 역할은 조금씩 다를 수 있을 것이다. 신지역주의에 입각한 분권형 초광역행정체계의 구축을 위해서는 초광역적 차원에서 자율성과 독립성을 가진 자치단체 내지 지방정부로서의 권한을 행사할 수 있는 독립 자치기관이 필요하다. 초광역자치기관이 필요한 이유로서는 다음과 같다.

첫째, 세계화와 지방화, 분권형 민주주의, 지식 및 창조경제라는 시대의 변화에 따른 정치, 경제 및 사회적 패러다임 변화에 부응, 도시지역간 및 광역지역간 협력체계에 기초한 신지역

주의 모형의 신지역발전과 지역균형발전을 선도하는 정치·행정적 주체가 요구되고 있다.

둘째, 신지역주의에서 강조하고 있는 지역(region)의 중요성이다. 1990년대 이후, 신지역주의는 선진국은 물론 후진국에서도 각 정부의 정치·경제적 이념을 초월하여 지역개발정책의 주요 이론적 토대가 되었다. 신지역주의의 핵심은 지역(region)이 경제·사회의 기본단위로서, 지역개발은 물론 국가발전의 원동력이라는 점이다(정원식, 2009: 23). 따라서 광역적 차원의 지역은 국가를 대신하여 다양한 정치경제적 능력을 키워갈 수 있는 가장 적절한 단위로 고려되고 있다. 신지역주의는 중앙에 의한 하향식 개발·발전의 접근법이 아니라, 지역에 기초한 상향식 지역발전 및 지역의 내생적 발전을 함축, 지역 그 자체로서의 독립적·내생적 가치를 지역발전의 핵심적 요소로 중시되고 있다.

셋째, 지역간 협력의 필요성이다. 신지역주의의 가치에 가장 근접한 지역정치·행정체제가 바로 지방자치단체간의 협력체제인데, 이는 기존 자치단체 존재를 인정하면서 지역간 자율적 협력에 기초한 광역거버넌스체제의 구축에 초점을 두고 있다. 이러한 광역협력체제는 신지역주의의 핵심적 가치인 지역자체의 독립적·내생적 가치를 지역발전의 원동력으로 하고 있는 정치·행정체제로서 지방자치단체간 협력을 통한 광역행정의 수요증가에 대한 대응이 중앙집권체제의 강화나 자치·행정구역의 통폐합(심한 반발과 부작용) 등의 수단에 비해 보다 바람직한 제도적 수단으로 보여 진다.

넷째로 기존의 광역행정체계(행정협의회, 지방자치단체조합)에 대한 운영과 실제적 한계이다. 비상설 조직으로서의 협의체, 지방의회 배제, 별도의 법인격 문제 등, 그리고 지자체조합의 경우 모호한 법적 지위, 조합설립의 간섭, 조합회의 성격 모호, 재정 인사의 독립성 결여 등으로 인해 급격/급변하는 광역행정 수요에 능동적으로 대처하기 곤란하다.

이상을 토대로 대전과 충남의 관계 측면에서 초광역자치행정체제의 구축 필요성과 기대 효과들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 경제적으로 대전과 충남의 각개(各個) 지역발전의 한계이다. 그동안 중앙집권적 지역발전 전략에 기초함으로써 충남과 대전의 발전 동력들이 집산 내지 클러스터화 되어 있지 못하고 독자적 전략산업 위주로 분산 상태에 있어 이를 통합 관리할 필요가 있다는 것이다. 대전시·충청도 행정구역간 경계를 초월한 인구이동, 교역구조, 산업의 지역연관성 등에서 동질성을 각조 있어 통합관리의 시너지 효과를 기대. 충청권역 산업생산액의 절대 다수가 충청권 내부로 공급되는 현실을 감안, 충청권 내에서 지역간 높은 산업·경제적 상호의존성으로

인해 초광역자치행정체제가 더욱 강화되어야 할 것이다. 이러한 제도적 장치를 통해 지역간 전·후방연관사업들 면밀하게 분석하는 선택과 집중의 정책적 노력이 필요하다.

둘째, 광역자치구역 경계를 초월한 외부성 문제 및 초광역 행정수요 대응 그리고 충청권 발전을 위해 기존의 충청권 광역지자체들 간 협력의 한계가 드러나고 있는 문제이다. 기존의 협력에 대한 가시적 성과가 지극히 미흡, 오히려 지역간 갈등 사례는 더욱 증대되고 있는 실정이다.

셋째, 1989년 대전시가 직할시로 분리되기 전까지 대전과 충청도는 오랜 기간 단일의 정치·행정체제를 유지, 주민들의 정치적 정서와 생활이 동일권역으로 인식되고 있다. 역사·문화적으로 동질성이 높아 자치행정 서비스의 엄격한 구분에서 비롯되는 행정의 비효율성보다 통합관리 효과가 높은 사무들을 발굴, 공동 관리함으로써 초광역권자치행정체제의 실효성을 높일 수 있는 것이다.

넷째, 국가균형발전 및 충청권 지역균형발전의 측면이다. 수도권과 비수도권의 격차 문제가 심화, 비수도권의 발전 동력 점차 감소하고 있는 실정에서 궁극적으로는 거시적 국가발전을 저해함은 물론 사회·경제적 불안을 가져오는 총체적 문제를 야기 시킨다. 따라서 수도권에 대응하는 새로운 발전 축이 절실히 요구되고 있는데, 대전·충청권 초광역연합의 설립은 이러한 기존의 일극체제의 국토공간발전 불균형을 양극 내지 다극체제로 전환시키는 데 필요한 새로운 지역개발 메카니즘으로 역할하게 될 것으로 기대된다. 뿐만 아니라 기존의 수도권 의존에서 탈피하여 내생적·자립적 발전의 토대와 함께 지역발전에 기여하게 될 것이다. 대전과 충남의 통합인구는 약 390만이 될 것이며 초광역체제에서의 GRDP는 충남 85조, 대전 28조를 합하면 113조의 거대 경제권역이 탄생하게 된다. 특히 충남은 1인당 GRDP가 4,034만 원으로서 전국 평균 2,494만 원에 비해 61% 이상이나 웃돌고 있는 반면 대전은 1,821만 원으로서 전국 평균에 27%나 미치지 못하는 실정에 있어 초광역경제권 구축을 통해 충청권 지역균형발전을 견인할 수 있을 것이다.

다섯째, 이상의 초광역체제 구축을 기반으로 충청권은 규모의 정치적 영향력을 기대할 수 있다. 규모의 정치적 효과는 중앙정부가 지금까지 관행처럼 중앙정부의 자의적인 판단이나 일방적인 결정을 충청권 지역에 강요할 수 없게 됨으로써 충청권 지역의 정치권력적 위상이 높아질 것으로 기대된다. 이러한 정치권력 위상의 상승은 동시에 충청권이 중앙정부를 견제할 수 있는 하나의 지역으로 성장·발전하는 기회가 될 것으로 판단된다.

여섯째, 초광역사무를 수행하게 되면, 현재 충청권 지역에 있는 중앙정부의 특별지방행정 기관의 사무들 중 대부분을 초광역자치정부가 스스로 수행할 수 있는 자치능력을 갖추게 된다. 또한 재정력 또한 강화되어 정치, 행정, 재정 등의 분야에서 지방분권의 토대를 마련하게 됨으로써 지방자치의 확립에 기여할 수 있다.

끝으로, 초광역자치행정체제로 인해 하나의 지역국가(Local State)로서의 발전을 기대할 수 있는 위상을 정립할 수 있을 것이다. 규모의 정치와 경제 기반 위에 참정권과 자율성 확대를 통한 로컬거버넌스가 결합됨으로써 진정한 분권형 국가의 토대를 마련할 수 있다.

2) 초광역지방행정체제 구축의 요건 및 정책과제

첫째, 현행법에는 자치권을 가진 초광역지방자치단체의 설립을 규정하고 있는 법률 부재로 인해 지방자치법 개정 작업 내지 특별법이 제정되어야 할 것이다. 특별법 제정은 10인 이상의 국회의원 또는 정부가 특별법안을 발의하거나, 국회에 입법청원 또는 정부 관련부처에 청원에 의한 절차가 필요하다. 입법청원 방법은 그 실효성이 낮으며 국회의원 또는 중앙의 해당 부처가 발의하는 방식인데, 우선 초광역자치단체의 설립이 국가적 관심사로서의 의제가 되어야 한다. 중요한 것은 정부의제로 채택되기까지에는 순탄치 않은 어려움과 시간과 비용을 수반하게 된다. 특히 법률로써 국회의 정치적 의제가 되기 위해서는 국익과 지역적 이익에 대한 국민적 공감대 형성이 반드시 필요하다.

두 번째로 초광역지방자치단체의 모형에 대한 연구가 진행되어야 할 것이다. 자율성과 독립적인 법인격체로서의 자치행정기관이 되기 위해서는 자치입법권, 자치인사권, 자치재정권 등의 의결권과 집행권한 정도에 대한 다양한 모형이 존재하고 있음을 이해할 필요가 있다. 예컨대, 독일의 광역연합정부형(슈투투카르트 광역연합정부: 의결 기관 주민직선), 일본의 광역연합형(간사이 광역연합, 지방의원 중 간선), 미국의 광역정부형(미네소타 트윈시티 광역정부: 지역대표자 구성) 등의 사례를 통해 법적지위, 의결 및 집행기관의 구성형태와 방법(주민중심형, 단체자치단체형), 기능수행방식 등에 대한 논의가 전제되어야 할 것이다.

초광역지방자치단체 설립을 위한 법률 개정이나 특별법 제정이 쉽지 않다고 볼 때, 점진적·단계적으로 추진될 필요가 있다. 핵심은 충청권 전체의 기초자치단체, 주민, 경제인, 대학, 시민사회단체 모두가 관심을 가질 수 있고 참여할 수 있는 단일 프로젝트(예, 교통, 환경,

재해대책, 산업인프라 등의 광역적 사업)를 수행하면서 초광역지방자치단체의 필요성에 대한 인식을 확산시켜, 설립의 공감대가 지방은 물론 중앙정부에서까지 확산되고 난 이후에 법률 개정 및 특별법 제정을 추진·관철시키는 것이다.

끝으로 사회적 공론화와 지역주민의 공감대 형성 충청권역 지방자치단체간, 그리고 대전·충청도간 연대와 협력 그리고 무엇보다도 주민 및 시민사회와 지식인들과의 연대협력이 필요하다. 초광역 지방행정체제 구축을 거시적이고 미래지향적인 측면에서 지역발전과 지방분권 그리고 주민주권 회복을 위한 제도적 장치로 인정하는 전향적 자세가 수반되어야 할 것이다.

참고문헌

- 경기개발연구원. 2008. 「분권적 국가운영체제에 관한 시민의식조사」.
- 안영훈·한부영. 2012. 이명박 정부의 특별지방행정기관 정비실적 평가. 한국행정학회, 한국행정학회 하계학술발표논문집.
- 이달근. 2004. 「지방정부론」. 서울: 박영사.
- 이승종. 2008. 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 「행정논총」. 46(3), 서울대학교 한국행정연구소.
- 정원식. 2012. 지방분권화의 중앙집권적 경로의존성과 추진 제약요인에 관한 연구. 한국지방정부학회, 춘계학술대회.
- 정원식. 2009. 신지역주의 관점에서 참여정부와 이명박 정부의 지역개발정책의 비교분석. 「한국정책과학학회보」 13(3).
- 조성호·윤태웅. 2011. 세계화·지방화 시대의 광역자치단체 역할 강화방안에 관한 연구: 통합과 협력을 중심으로. 경인행정학회, 「한국정책연구」 11(3): 299-324
- 폴리시엔리서치. 2011. 지방분권에 대한 대국민여론조사결과보고서. 2011. 11. 30.
- 한동효. 2013. 광역시·도 행정체제개편 및 기능재정립, 지방분권정책토론회. 박근혜정부의 지방분권국정과제와 실천적 대안, 국회지방자치발전연구회. 2013. 5. 17.
- Awortwi, N. 2011. An Unbreakable Path? A Comparative Study of Decentralization and Local Government Development in Ghana and Uganda. International Review of Administrative Science 77(2): 347-377.
- Gren, J. 2002. New Regionalism and West Sweden: Change in the Regionalism Paradigm. Regional and Federal Studies 12(3): 79-101.
- Hitchings. B. 1998. A Typology of Regional Growth Management Systems. The Regionalists 3(1-2): 1-14.
- Scott, A. J. and Storper, M. 2003. Regions, Globalization, Development, Regional Studies 37: 579-593.
- Wallis, J., and Oates, W. 1988. Decentralization in the Public Sector: an Empirical Study of State and Local Government. In H. Rosen(ed). Fiscal

Federalism: Quantitative Studies. National Bureau of Economic Research. Chicago: University of Chicago.

World Bank. 2012. <http://www1.worldbank.org/decentralization/Different.htm>.

초광역체제의 필요성과 충청광역체제의 당위성

전병유 (한신대학교 교수)

1. 우리나라에서 초광역체제의 필요성

세계경제가 글로벌화하고 빠른 기술발전으로 일상적인 불확실성이 매우 높아져 있는 상태이고 이러한 추세는 2008년 글로벌금융위기에도 불구하고 완화되지 않고 있다. 이러한 환경에서 개별 국가가 직면하는 ‘위험(risk)’ 수준은 매우 높아져 있는 상태이다. 세계경제의 불확실성에 따른 높아진 위험에 대응하기 위해서는 개별국가는 경제산업구조를 다양화하고 경제중심을 다극화하는 것이 필요하다.

특히 우리나라와 같이 개방의 수준이 매우 높은 수준으로 유지할 수밖에 없는 처지에서는 위험에 대한 효과적 대응을 위해서는 산업구조를 다양화하는 한편 경제 중심을 다원적으로 유지할 필요가 있다. 즉, 현재와 같이 수도권 일극 중심주의를 유지하는 것은 개방체제 하에서 세계경제의 불확실성에 그대로 노출될 가능성이 매우 높다.

특히 FTA와 같은 국가의 보호막이 약화되면서 세계경제의 변동성이 지역으로 바로 내려와 지역 실정에 맞는 조정 기제를 발휘하기 어렵게 되어 있다. 위험에 대한 대응력을 높여 지속가능한 국가발전전략을 수립하기 위해서는 국가 내에 글로벌 경쟁력을 가지는 다중 핵을 만들어

내는 것이 필요하다.

현재의 광역시와 도로 구분된 체제 하에 개별 광역시와 도가 글로벌 경쟁력이 있는 핵심 권역이 되기에는 규모(500-2000만명 인구)를 넘어서지 못하는 한계를 가지고 있다. 따라서 광역시와 도의 차원을 넘어서는 초광역경제체제를 형성하여 규모의 문제를 넘어서야 글로벌 경제 체제 하의 불확실성에 대응하여 위험에 대한 국가적 포트폴리오를 구성하여 안정적인 국가경제체제를 유지할 필요가 있다.

초광역체제의 두 번째 필요성은 수도권 일극중심주의가 초래하고 있는 국가자원의 비효율적인 배분의 문제를 극복해야 한다는 점이다. 현재의 수도권 일극중심주의는 인력-자원-교통을 과도하게 한 곳으로 집중함으로써 집중과 집적의 이익을 추구하고 있지만, 지나치게 과도하게 추진된 결과 집중과 집적의 이익보다는 국가자원의 비효율적 배분과 활용이라는 문제를 초래하고 있다. 일극중심체제에서 다중의 초광역체제로 전환함으로써 국가자원의 효율적 배분과 활용 가능성을 높여야 한다.

초광역체제의 세 번째 필요성은 지역발전 패러다임의 전환과 관련되어 있다. 국가발전전략으로서의 지역발전전략은 단순한 균형발전전략을 넘어서야 한다. 정부가 인위적으로 낙후 지역으로 자원을 재배분하는 기존의 균형발전전략은 지속가능하지 않다. 자원을 넘겨주는 지역에서의 불만이 지속적으로 제기될 것이기 때문이다.

따라서 새로운 국가발전전략에서의 지역 정책은 지역이 가지고 있는 내생적인 자원을 극대화할 수 있는 시스템을 만들어내는 것이 중요하고 중앙정부는 이를 지원하는 형태로 가야한다. 이러한 맥락에서 볼 때, 현재의 광역시-도 체제는 지역의 내생적 자원을 극대화하는 시스템을 억제하고 있다고 볼 수 있다. 다원적인 형태의 초광역체제의 형성은 상대적으로 낙후한 지역이라고 할지라도 지역의 내생적 자원을 효과적으로 동원하고 결합할 경우 상대적 저발전 상태를 극복하여 국가의 지역적 불균형을 시정하는 데 더 효과적일 수 있을 것이다.

네 번째 필요성은 앞의 필요성들과 밀접한 관련이 있다. 앞에서 제기한 글로벌경쟁력이 있는 핵심권역의 필요성과 내생적인 자원의 극대화 시스템을 갖추기 위해서는 지역 수준에서의 산업정책이 가능해야 한다. 또한 WTO 체제 하에서 산업정책은 지역 수준에서만 가능하고 지역 수준에서 필요하다. 현재와 같이 광역과 도가 분리된 상태에서는 지역수준에서의 산업정책이 작동하기 어렵다. 산업,기업,시장은 행정구역의 경계를 넘나드는 것인데도 불구하고 현재의 세분화된 지역 체제는 산업정책을 가능하게 하는 범위를 창출하지 못한다. 따라서 산업정책을

기획하기 위한 능력을 확보하기 위해서라도 광역시와 도를 통합하는 초광역체제가 요구된다.

다섯 번째 필요성은 지역 주민의 인문지리적 생활권의 확보와 관련된다. 운송수단의 발전으로 지역 간 이동성과 국가 내 통합성이 높아지고는 있지만, 서울-경기-충청-경상-전라-황해-함경-평안 등 8도 체제는 우리나라의 인문지리적인 특성을 반영하는 것이며 국민들의 생활권역을 반영하는 것이다. 이것을 인위적으로 분할하는 것은 인문지리적 특성과 생활권역을 해체하는 성격이 있다. 즉, 현재의 광역시-도 체제는 도심기능과 배후기능으로 인위적으로 분리된 것이다. 광역시와 도를 통합함으로써 주민들의 인문지리적 생활권역을 확보할 수 있게 된다.

마지막 필요성은 광역시와 도의 인위적인 분할은 지자체 간 불필요한 경쟁과 갈등 그리고 중복을 유발할 수 있다는 점에 있다. 광역시와 도의 구분으로 인하여, 새로운 산업클러스터나 인프라의 확충 과정에서 지자체 간 경쟁과 중복, 갈등의 사례가 많이 발생하고 있다. 지자체 간 불필요한 경쟁과 중복, 갈등 등을 해소하기 위해서는 광역시와 도가 통합한 초광역체제가 요구된다고 할 수 있다.

2. 충청남도과 대전시의 통합 당위성

현재 충청권역의 경우에도 광역시와 도가 분리되어 있음으로 인해서, 지역발전의 핵심인 지역산업클러스터의 공간 배치에서의 상호 연계성이 약화되고 있고, 지역의 산업정책 기획 기능이 발달하지 못하고 있으며, 도시와 농업의 협업체계가 구축되지 못하고 있는 실정이다.

우선 충청남도와 대전시가 행정적으로 분리되어 있다는 것은 충청남도와 대전시 사이의 교통체계가 분리되어 있다는 것을 의미하고 이를 보완하는 광역교통시스템이 형성되지 못함에 따라서 비효율성과 산업연계기능약화, 생활의 불편 등이 초래되고 있다. 특히 충청권 각 지자체간 교통연계체제와 대중교통의 환승체계의 부족은 지자체간 행정체제의 분리로 인하여 쉽게 해결점을 도출하지 못하고 있다.

또한, 대전시의 도심기능과 충청도의 배후기능(및 농촌기능)의 인위적인 분리로 인하여 공간 구조가 기형화되어 있으며 생활권과 행정구역이 불일치하는 문제가 지속되고 있다.

한편, 충청남도와 대전시의 분리로 인하여, 중앙부처 및 지방정부 산하기관의 중복설치와 광역행정기능의 중복에 따른 비효율성과 행정 비용의 낭비가 지속적으로 발생하고 있다.

또한 충청남도와 대전시의 분리는 충청도라는 독자적인 역사문화적 정체성의 분리와 상실을 의미하기도 한다.

3. 현재 충청남도의 독자적 발전전략의 한계

충청남도의 인구는 2012년 현재 213만 명이다. 이러한 규모는 자족적인 생산 기반을 확보하여 독자적인 경제권을 형성하지 못하는 규모이다. 개방경제 하에서 지속적인 경제발전을 위해서는 4C(Communication, Capital, Corporation, Consumer)가 순환하는 500-2000만 규모의 경제권을 형성하는 것이 필요하다고 한다(Ohmae, 1996). 따라서 충청경제권이 대전과 충남으로 분리되어 있는 상태에서 통합적인 경제시스템을 구축하기가 어렵다.

또한 충청남도는 다른 지역에 비해서 수도권과의 근접성으로 인하여 제조업과 농업 부문에서 유리한 위치에 있지만, 제조업과 농업에 고부가가치 서비스 기능을 결합하는 데 있어서 충남만의 역량으로는 한계가 있다. 대전이 가지고 있는 R&D 기능과 충남의 제조업-농업 기반을 연계하는 것이 충청권 광역경제권을 구축하는 데 중요할 것으로 판단된다.

4. 현재 대전시의 독자적 발전전략의 한계

대전의 경우도 인구가 2012년 현재 154만 명으로 자족적인 생산기반을 확보하기가 어려운 것은 충남도와 마찬가지로이다. 대전이 R&D 기능과 행정 기능 등을 가지고 있지만, 이것이 충청 광역경제권과의 연계보다는 서울과의 연계가 오히려 높다. 대전이 가지는 R&D 및 서비스 기능이 충청권의 여타 산업클러스터와 연계되도록 시너지를 확보함으로써 충청권의 독자적 발전 전략을 구축해야 할 필요성이 크다고 할 수 있다.

더욱이 새로운 지역발전 패러다임에서 핵심적인 요소는 지식생산자로서의 대학과 연구소의

역할이다. 대전이 가지고 있는 연구와 대학 역량을 전체 충청권과의 연계가 될 수 있도록 할 필요가 있다.

5. 초광역 자치단체(지방정부)의 요건

그렇다면, 자족적·자생적인 지역정부가 되기 위해 필요한 요건은 무엇인가? 초광역자치단체의 경제적 토대는 광역경제권의 구축이다. 따라서 광역경제권 수립을 지원하기 위한 제도적 시스템(조세-재정, 입법권)과 산업정책기획능력의 확보가 중요하다.

광역단위의 내재적 발전전략을 추구하더라도, 이를 갖추는 데까지 필요한 자원과 인적자원의 동원이 필요하다. 따라서 현재의 자원과 인적자원의 지역 간 심각한 불균형 구조의 시정을 위해서 지역간 재정형평화를 위한 수평적 재정조정제도를 제도화할 필요가 있다.

초광역자치단체의 경우, 단순히 지역 정부가 아니라 글로벌도시권역으로서의 역량을 갖추 필요가 있다. 다른 광역경제권과의 협력과 제휴 등을 통한 글로벌 도시 간 연합 체제를 구상해 볼 수도 있을 것이다.

광역경제권-글로벌경제권으로서 체제를 구축하기 위해서는 초광역자치단체로서의 정치적-행정적 역량의 확보가 필요하다. 독자적인 자원 구조(재정적 자립)와 중앙정부 수준의 행정 체계를 갖추어야 할 것이다.

미래형의 광역경제권 형성에서 가장 핵심적인 것은 지식의 생산과 유통이다. 대학과 연구소들의 지역 참여-연계를 확대하고, 충청권 전체 차원에서 대학들을 연계하는 시스템에 대한 고민이 시작될 필요가 있다. 지방국립대 수준을 넘어서는 광역경제권에 기반하는 대학교육시스템의 구축이 요구된다.

마지막으로 초광역경제권-초광역지방정부로의 전화를 위한 전략에 대한 고민이 필요하다. 잠금(Lock-In)되어 있는 기존 체제로부터의 시스템 전환을 어떤 방법으로 달성할 것인가에 관한 전략적 고려가 필요하다. 이를 위해서 중앙정부 및 여타 광역정부와의 관계 설정 및 역할 분담 체계의 구축에 대한 고민이 시작되어야 한다. 중앙과 지역, 지역과 지역 사이의 사회적 협약과 합의의 추구로 협력적 분권형 모델을 만들어내는 것이 필요하다. 다양한 지역조정기구

를 발전시키고 전국적 연계를 통해 혁신 공유의 플랫폼을 구축하는 것이다.

동시에 기초지자체와의 행정업무의 조정 및 연계협력체제의 구축이 요구된다. 기초지자체와의 업무 중복을 해소하고, 광역에 걸 맞는 기능만을 남기고 현재 기초와 광역의 중복 행정은 기초에 넘기는 것이 바람직하다. 더불어 민주주의의 기초인 기초지자체를 활성화하기 위해서 기초지자체와의 연계 및 지원 시스템의 구축이 요구된다. 광역경제권-광역거버넌스 체제로의 전환과 관련된 기존 사례(프랑스의 광역지방정부 레지옹, 일본의 도주제, 영국의 지역개발기구, 독일의 주의 수 축소 등)에 대한 분석을 통해 한국에의 적용 가능성을 연구할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 초광역지방정부에 대한 국민들의 인식 수준은 매우 낮은 편이다. 초광역수준에서의 민주공화주의가 어떻게 작동할 수 있는지에 대한 연구와 교육이 필요하고, 글로벌한 차원의 지구적 연방제의 문제의식을 담아내는 공화주의에 관한 시민교육이 요구된다.

참고문헌

전병유 외, 2011, 지방정부 주도의 분권정책 실행 방안: 분권자치형 국가발전 모델 연구, 충청남도 연구용역과제보고서.

전병유, 정준호, 김석현(2010), "국가-지역 간 관계 재구성에 기초한 경제발전 모델 구상", 한신대학교 70주년 기념 심포지움, 2010. 5.19

정준호 (2010), "지역문제의 담론지형에 대한 비판적 검토", 동향과전망 78호, 9-49.

Ohmae, Kenich (1996) 『The End of the Nation State: the Rise of Regional Economies』, Free Press.

[별첨 3] 전국 자치단체 현황

1. 전국 시·도의 현황

<표 24> 전국 시·도의 현황

지역	인구(명) (2012년)	면적(㎢) (2012년)	재정 (2013년)	재정자립도 (%) (2013년)	GRDP (백만 원) (2011년)
서울특별시	10,195,318	605	32,498,412	88.8	282,944,907
부산광역시	3,538,484	770	11,806,341	56.6	62,128,534
대구광역시	2,505,644	884	8,301,372	51.8	37,453,215
인천광역시	2,843,981	1,041	10,064,413	67.3	59,165,752
광주광역시	1,469,216	501	4,795,177	45.4	26,192,179
대전광역시	1,524,583	540	4,809,913	57.5	27,799,515
울산광역시	1,147,256	1,060	3,801,322	70.7	68,397,930
세종특별자치 시	113,117	465	595,404	38.8	-
경기도	12,093,299	10,172	38,641,005	71.6	243,835,789
강원도	1,538,630	16,790	10,166,710	26.6	30,218,166
충청북도	1,565,628	7,406	8,383,027	34.2	38,757,799
충청남도	2,028,777	8,204	11,682,978	36.0	84,881,675
전라북도	1,873,341	8,067	11,734,612	25.7	37,985,343
전라남도	1,909,618	12,270	14,044,302	21.7	62,321,608
경상북도	2,698,353	19,029	17,744,422	28.0	81,321,967
경상남도	3,319,314	10,535	16,452,476	41.7	86,919,333
제주특별자치 도	583,713	1,849	3,366,685	30.6	11,258,413

자료: KOSIS 국가통계포털

2. 서울특별시

<표 25> 서울특별시의 현황

서울특별시	인구(명) (2012년)	면적(㎢) (2012년)	재정 (백만 원)	재정자립도 (%) (2013년)	GRDP (백만 원) (2011년)
종로구	165,207	24	272,381	61.0	-
중구	133,360	10	282,679	70.9	-
용산구	243,232	22	271,511	55.4	-
성동구	299,604	17	301,480	48.7	-
광진구	371,313	17	288,417	34.2	-
동대문구	363,258	14	342,417	35.9	-
중랑구	419,295	18	347,715	28.0	-
성북구	481,857	25	402,528	30.5	-
강북구	343,157	24	329,553	26.2	-
도봉구	362,270	21	299,715	27.6	-
노원구	597,189	35	503,307	22.3	-
은평구	501,480	30	397,900	29.2	-
서대문구	315,113	18	307,292	39.2	-
마포구	384,644	24	371,524	46.1	-
양천구	495,911	17	396,410	35.8	-
강서구	567,431	41	459,363	29.7	-
구로구	427,520	20	355,327	32.1	-
금천구	243,288	13	288,057	39.1	-
영등포구	391,408	25	370,008	49.4	-
동작구	405,491	16	319,932	40.0	-
관악구	523,029	30	383,090	33.0	-
서초구	435,044	47	345,916	73.8	-

강남구	564,197	39	543,764	75.9	-
송파구	673,115	34	443,286	55.1	-
강동구	487,905	25	367,940	39.1	-

자료: KOSIS 국가통계포털

3. 부산광역시

<표 26> 부산광역시의 현황

부산광역시	인구(명)	면적(㎢)	재정 (백만 원)	재정자립도 (%)	GRDP (백만 원) (2010년기준)
중구	48,148	3	101,737	30.0	3,514,626
서구	120,828	14	165,136	13.6	2,046,401
동구	98,529	10	152,772	19.8	2,886,977
영도구	139,765	14	153,130	14.4	1,838,282
부산진구	392,731	30	307,635	30.8	5,379,904
동래구	278,767	17	195,839	25.9	2,434,711
남구	291,175	27	195,115	26.9	3,026,275
북구	312,937	39	248,674	15.9	2,020,314
해운대구	428,188	51	320,009	34.1	4,315,954
사하구	352,726	42	280,913	22.0	4,477,819
금정구	255,692	65	227,898	26.6	3,345,413
강서구	65,806	182	156,871	47.8	6,214,781
연제구	211,536	12	199,083	32.3	2,584,336
수영구	176,666	10	151,326	26.1	1,454,446
사상구	250,424	36	226,179	25.8	5,349,556
기장군	114,566	218	363,570	37.4	2,517,481

자료: KOSIS 국가통계포털

4. 대구광역시

<표 27> 대구광역시의 현황

대구광역시	인구(명)	면적(㎢)	재정 (백만 원)	재정자립도 (%)	GRDP (백만 원) (2010년)
중구	75,439	7	139,358	34.7	3,046,418
동구	342,092	182	334,220	20.1	3,339,182
서구	220,211	17	198,110	19.9	2,492,903
남구	168,715	17	182,702	17.4	1,523,370
북구	448,485	94	367,000	23.6	5,442,719
수성구	459,779	76	349,292	29.4	4,609,754
달서구	606,557	62	416,200	29.7	8,473,151
달성군	184,366	427	406,000	36.6	3,662,299

자료: KOSIS 국가통계포털

5. 인천광역시

<표 28> 인천광역시의 현황

인천광역시	인구(명) (2012년)	면적(㎢) (2012년)	재정 (백만 원) (2013년)	재정자립도 (%) (2013년)	GRDP (백만 원) (2010년)
중구	98,648	131	220,558	54.3	9,761,205
동구	76,720	7	131,970	26.1	2,501,488
남구	414,500	25	343,661	25.6	4,760,729
연수구	292,589	46	275,451	42.3	3,751,954
남동구	503,597	57	444,646	39.6	10,166,697
부평구	559,047	32	434,908	27.0	7,123,941

계양구	342,202	46	273,073	23.9	3,341,870
서구	469,887	114	388,884	43.9	8,670,672
강화군	66,752	411	352,296	12.9	1,415,514
옹진군	20,039	172	222,118	14.3	370,052

자료: KOSIS 국가통계포털

6. 광주광역시

<표 29> 광주광역시의 현황

광주광역시	인구(명) (2012년)	면적(㎢) (2012년)	재정 (백만 원) (2013년)	재정자립도 (%) (2013년)	GRDP (백만 원) (2010년)
동구	105,580	49	1,604	16.8	2,169,300
서구	316,545	48	2,267	24.5	5,303,694
남구	218,313	61	2,152	14.4	1,785,505
북구	443,677	120	3,676	16.8	5,943,887
광산구	385,101	223	3,580	22.3	7,341,232

자료: KOSIS 국가통계포털, 재정 - 광주시 예산실

7. 대전광역시

<표 30> 대전광역시의 현황

대전광역시	인구(명) (2012년)	면적(㎢) (2012년)	재정 (백만 원) (2013년)	재정자립도 (%) (2013년)	GRDP (백만 원) (2010년)
동구	251,945	137	295,676	15.8	2,404,430
중구	264,125	62	260,707	19.8	3,630,512

서구	496,513	95	360,530	23.9	6,463,573
유성구	306,312	177	281,530	37.2	5,864,047
대덕구	205,688	69	216,970	21.0	4,887,194

자료: KOSIS 국가통계포털, 재정-대전광역시 살림살이

8. 울산광역시

<표 31> 울산광역시의 현황

울산광역시	인구(명) (2012년)	면적(㎢) (2012년)	재정 (백만 원) (2013년)	재정자립도 (%) (2013년)	GRDP (백만 원) (2010년)
중구	233,013	37	195,215	21.2	1,589,525
남구	346,836	73	278,153	47.7	17,404,135
동구	175,479	36	159,336	34.3	5,681,073
북구	184,088	157	186,959	37.8	11,078,970
울주군	207,840	757	434,480	45.7	10,659,638

자료: KOSIS 국가통계포털

9. 경기도

<표 32> 경기도의 현황

경기도	인구(명) (2012년)	면적(㎢) (2012년)	재정 (백만 원) (2013년)	재정자립도 (%) (2013년)	GRDP (백만 원) (2010년)
여주군	109,550	608	403,389	38.2	2,289,754
연천군	45,599	676	337,555	22.5	801,789
가평군	60,794	844	325,169	27.5	1,148,772

양평군	102,193	878	399,318	23.8	1,240,446
수원시	1,120,258	121	1,800,431	60.2	19,248,815
성남시	978,615	142	2,122,238	65.2	16,687,722
의정부시	429,147	82	689,009	33.3	5,328,206
안양시	611,412	58	851,638	55.3	11,851,546
부천시	869,944	53	1,119,025	45.9	12,564,412
광명시	355,560	39	491,342	49.5	3,950,990
평택시	434,305	457	901,653	45.1	18,062,746
동두천시	97,175	96	280,287	19.6	1,165,270
안산시	715,108	149	1,323,706	55.9	15,679,896
고양시	969,916	268	1,397,278	54.7	12,470,592
과천시	71,068	36	220,129	48.0	2,079,156
구리시	192,341	33	341,069	43.0	2,682,992
남양주시	599,539	458	875,142	40.8	4,870,923
오산시	200,291	43	327,091	45.8	2,313,661
시흥시	399,485	135	1,118,826	54.0	7,836,627
군포시	286,841	36	412,932	48.5	4,638,504
의왕시	154,757	54	268,028	47.7	2,060,165
하남시	146,269	93	436,446	52.3	2,606,883
용인시	915,959	591	1,520,544	63.8	23,723,709
파주시	394,201	673	741,208	46.3	9,000,223
이천시	204,917	461	533,247	40.6	6,279,528
안성시	181,608	553	553,913	38.5	4,861,952
김포시	287,432	277	623,958	53.5	4,914,710
화성시	525,490	690	1,191,327	58.4	20,866,991
광주시	275,656	431	518,982	55.4	4,647,833
양주시	200,310	310	508,261	31.8	3,304,048
포천시	157,559	827	440,240	29.5	3,249,856

자료: KOSIS 국가통계포털, 재정-경기도 예산개요(2013)

10. 강원도

<표 33> 강원도의 현황

강원도	인구(명)	면적(㎢) (2012년)	재정 (백만 원)	재정자립도 (%)	GRDP (백만 원) (2010년)
홍천군	69,727	1,820	384,544	15.9	1,548,796
횡성군	44,615	998	291,938	18.6	1,036,644
영월군	40,155	1,128	278,755	12.7	918,266
평창군	43,627	1,464	283,351	14.3	897,787
정선군	39,915	1,220	283,998	22.9	1,096,654
철원군	47,968	889	265,990	10.7	898,711
화천군	25,020	909	212,018	11.8	633,953
양구군	22,799	648	230,011	15.2	494,954
인제군	32,456	1,620	272,963	11.1	836,810
고성군	30,124	660	247,868	11.8	583,316
양양군	27,802	630	212,615	12.2	688,870
춘천시	273,364	1,116	832,755	27.9	3,886,038
원주시	323,885	872	780,970	26.7	5,008,582
강릉시	217,741	1,040	628,070	21.3	2,990,426
동해시	93,897	180	280,177	17.5	1,943,385
태백시	49,493	303	247,892	31.3	644,119
속초시	83,579	106	276,855	19.7	913,010
삼척시	72,463	1,187	438,858	17.1	1,410,762

자료: KOSIS 국가통계포털

11. 충청북도

<표 34> 충청북도의 현황

충청북도	인구(명) (2012년)	면적(㎢) (2012년)	재정 (백만 원) (2013년)	재정자립도 (%)	GRDP (백만 원) (2011년)
청원군	154,780	787	487,440	32.2	20,528,544
보은군	34,438	584	251,086	12.3	1,659,481
옥천군	53,244	537	304,713	15.7	2,661,266
영동군	50,663	846	300,383	13.7	1,679,741
진천군	63,458	407	312,057	28.7	12,114,491
괴산군	37,713	842	261,662	14.1	2,067,118
음성군	92,980	520	407,704	27.8	12,161,638
단양군	31,253	781	252,532	18.1	2,077,135
증평군	34,279	82	146,806	16.8	2,081,026
청주시	666,852	153	1,095,789	36.4	23,968,641
충주시	208,447	984	725,205	18.8	9,346,669
제천시	137,521	883	488,570	20.8	4,439,983

자료: KOSIS 국가통계포털

12. 충청남도

<표 35> 충청남도의 현황

충청남도	인구(명) (2012년)	면적(㎢) (2012년)	재정 (백만 원) (2013년)	재정자립도 (%) (2013년)	GRDP (백만 원) (2010년)
금산군	55,715	577	292,706	18.0	1,336,926
연기군	82,890(2011)	361(2011)	-	25.8(2012)	2,289,885

	년)				
부여군	73,259	625	382,500	11.3	1,354,167
서천군	58,920	358	324,085	12.2	1,322,524
청양군	32,087	479	241,782	13.0	608,993
홍성군	88,415	444	370,027	18.1	1,545,210
예산군	85,876	542	374,965	13.8	1,599,605
태안군	62,548	516	335,500	18.5	1,620,125
당진시	155,104	695(2011)	553,310	36.5(2011)	6,231,339
천안시	581,988	636	1,200,000	46.6	18,249,176
공주시	117,298	864	504,800	17.5	2,355,241
보령시	105,559	569	511,256	19.7	2,413,942
아산시	280,490	542	794,500	48.5	23,764,297
서산시	163,315	741	561,993	27.8	8,204,753
논산시	126,653	555	510,113	16.1	2,318,241
계룡시	41,550	61	128,165	22.1	392,116

자료: KOSIS 국가통계포털

13. 전라북도

<표 36> 전라북도의 현황

전라북도	인구(명) (2012년)	면적(㎢) (2012년)	재정 (백만 원) (2013년)	재정자립도 (%) (2013년)	GRDP (백만 원) (2010년)
완주군	86,164	821	540,445	25.8	2,556,167
진안군	26,963	789	272,985	13.6	578,554

무주군	25,321	632	276,573	14.1	465,858
장수군	23,191	533	263,404	9.2	388,494
임실군	29,956	597	282,813	12.6	617,226
순창군	30,055	496	278,200	8.6	518,074
고창군	60,440	608	404,524	12.4	1,145,359
부안군	58,869	493	392,493	10.1	1,040,757
전주시	648,863	206	1,145,295	32.3	7,089,790
군산시	278,341	395	845,062	27.1	5,879,856
익산시	306,469	507	825,047	20.7	4,694,548
정읍시	119,392	693	546,515	12.1	2,059,589
남원시	87,000	752	497,097	8.6	1,324,615
김제시	92,317	545	531,105	12.7	1,687,305

자료: KOSIS 국가통계포털

14. 전라남도

<표 37> 전라남도의 현황

전라남도	인구(명) (2012년)	면적(㎢) (2012년)	재정 (백만 원) (2013년)	재정자립도 (%) (2013년)	GRDP (백만 원) (2010년)
담양군	47,612	455	284,377	17.0	874,544
곡성군	30,878	547	258,686	8.6	813,504
구례군	27,077	443	223,900	9.5	300,069
고흥군	71,560	776	415,629	10.2	882,671

보성군	47,050	664	348,952	10.2	668,309
화순군	68,378	787	395,076	24.5	1,022,124
장흥군	42,672	622	296,928	9.5	642,370
강진군	40,241	500	250,651	7.3	598,413
해남군	78,150	1,013	415,246	8.5	1,172,929
영암군	59,997	603	329,496	20.3	2,620,472
무안군	75,741	449	305,577	11.7	1,300,818
함평군	35,780	392	240,210	7.9	670,642
영광군	57,224	475	326,210	12.2	2,023,616
장성군	46,289	518	306,680	12.3	1,053,611
완도군	53,871	396	351,016	10.8	608,303
진도군	33,208	440	251,540	11.7	452,142
신안군	43,898	655	392,163	8.4	632,725
목포시	245,073	50	568,291	22.2	2,879,579
여수시	292,217	504	785,846	31.9	15,890,235
순천시	273,798	910	720,381	21.8	4,239,769
나주시	88,067	609	441,324	18.2	2,076,402
광양시	150,837	459	520,431	35.3	9,879,445

자료: KOSIS 국가통계포털

15. 경상북도

<표 38> 경상북도의 현황

경상북도	인구(명) (2012년)	면적(k㎡) (2012년)	재정 (백만 원) (2013년)	재정자립도 (%) (2013년)	GRDP (백만 원) (2010년)
군위군	24,119	614	227,090	9.1	475,370
의성군	57,043	1,175	416,100	10.4	917,657
청송군	26,481	846	251,176	9.1	434,583
영양군	18,208	815	215,000	7.7	273,551
영덕군	40,257	741	314,159	12.3	494,410
청도군	43,968	694	303,360	11.6	603,588
고령군	35,343	384	243,347	14.7	818,889
성주군	45,127	616	298,660	15.0	860,565
칠곡군	119,786	451	397,500	21.9	2,267,669
예천군	46,027	661	319,636	10.1	699,281
봉화군	33,934	1,201	296,000	10.5	672,496
울진군	51,844	989	456,203	15.0	1,818,428
울릉군	10,673	73	140,500	14.9	153,031
포항시	518,913	1,130	1,217,700	39.2	17,546,746
경주시	264,091	1,325	1,025,000	25.2	6,582,225
김천시	135,504	1,009	582,000	19.0	2,506,066
안동시	168,302	1,522	753,520	13.7	2,473,013
구미시	416,949	615	1,047,000	42.0	25,233,149
영주시	113,547	669	517,000	18.5	2,096,510
영천시	101,798	919	583,954	19.8	2,231,469
상주시	104,182	1,255	595,700	13.1	1,579,418
문경시	75,899	912	438,256	19.8	1,160,463
경산시	246,358	412	543,756	27.5	5,123,259

자료: KOSIS 국가통계포털

거제시	236,944	402	494,220	45.2	9,409,473.5
양산시	270,460	485	627,733	44.1	5,968,948

자료: KOSIS 국가통계포털

16. 경상남도

<표 39> 경상남도의 현황

경상남도	인구(명) (2012년)	면적(㎢) (2012년)	재정 (백만 원) (2013년)	재정자립도 (%) (2013년)	GRDP (백만 원) (2009년)
의령군	30,329	483	300,326	15.4	656,904.8
함안군	67,425	417	334,773	24.2	2,213,448.2
창녕군	62,966	533	367,216	15.4	1,393,255.8
고성군	56,906	518	311,785	14.5	1,875,952
남해군	48,223	358	313,628	13.5	733,521
하동군	50,806	675	324,269	13.1	1,293,247.9
산청군	35,691	795	317,004	11.5	733,068.6
함양군	40,714	725	322,151	10.7	810,028.8
거창군	63,103	803	396,690	11.3	1,117,007.6
합천군	50,279	984	381,714	12.1	864,791.3
창원시	1,091,471	745	2,354,912	42.8	19,600,723.9
마산시	406,307 (2009)	331(2009)	-	43.3 (2010기준)	5,429,507.2
진주시	337,314	713	970,681	28.4	4,995,751
진해시	171,407 (2009)	120(2009)	-	30.7 (2010기준)	3,355,570
통영시	139,347	239	412,020	22.5	3,244,023.3
사천시	115,321	399	451,731	20.4	3,132,823.7
김해시	513,260	463	1,033,946	37.4	8,414,674.9
밀양시	108,755	799	529,954	20.0	1,970,349.6

[별첨 4] 충청권 상설협력기구 설립 기획단 운영 방안

등록번호	균형발전담당관-6205
등록일자	2013. 12. 30
결재일자	2013. 12. 30
공개구분	대국민 공개

주무관	균형정책담당	균형발전담당관	기획조정실장
박형순	노동영	조수창	최승현
협조자			

충청권 상설협력기구 설립 기획단 운영 방안



세종특별자치시
균형발전담당관

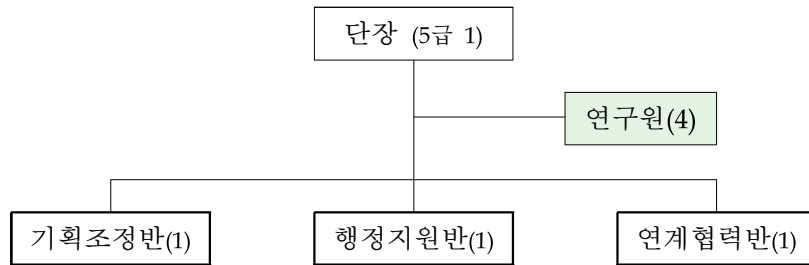
충청권 상설협력기구 설립 기획단 운영 방안

□ 개 요

- (목적) '충청권 광역행정본부'(가칭)의 '14년 하반기 출범을 목표로, 조직의 법적지위·출범 규모 및 주요 업무 등에 관한 대안을 마련하고 상설협력과제를 발굴·추진
- (근거) 충청권 4개 시도 상설협력기구 설립 기획단 설치 협약서
- (운영기간) 2014. 1~12월
 - * '14.12월말까지 상설 협력기구 미 발족시 기획단 운영시도를 다시 정함
- (비용부담) 사무실 및 사무기기(운영 시·도 부담), 운영경비(사무관리비, 여비, 부서운영업무추진비 4개 시·도 분담)

□ 조직구성 및 업무분장

- (조직 구성) 균형발전담당관실내에 T/F로 설치(단장, 3반, 연구원 총 8명으로 구성)
 - * 단장(5급 공무원) 보임 필요성 : 상설협력기구 설립을 위한 의회·안행부 등 관계기관 협의, 기획단 직원(연구원 포함 7명) 통솔 등을 위해 단장은 운영시도 5급 공무원으로 보하여 업무에 전념할 수 있도록 4개시도간 합의
 - ** 연구원은 기획단에 매주 일정시간 이상 동시 근무를 유도하고, 연구과제를 1건 이상 수행



○ **(업무 분장)** 3반으로 운영 (기획조정반, 행정지원반, 연계협력반)

반 별	소 관 업 무
① 기획조정반	<ul style="list-style-type: none"> · 기획단 업무 총괄·조정 · 상설협력기구 발족준비 세부 추진계획 수립 · 상설협력기구 설립방안 마련(조합 등) · 상설협력기구 설립을 위한 의회·안행부 등 협의 · 상설협력기구 설립 홍보 · 각종 업무보고 및 회의 지원
② 행정지원반	<ul style="list-style-type: none"> · 상설협력기구 조직·정원에 관한 사항 · 조합 규약안 등 각종 규정의 제정 · 상설협력기구 예산편성 등 재원확보 방안 마련 · 상설협력기구 사무실 확보 · 기획단 회계업무 처리 및 보안업무 관리 · 기획단 기록물 및 물품관리
③ 연계협력반	<ul style="list-style-type: none"> · 충청권 연계협력사업* 발굴·추진 · 연구원 정책과제 시행계획 수립 · 지역행복생활권 추진단과 연계운영 방안 · 연계협력을 위한 충청권 지자체 협의 · 연구원 과제수행 관리

* (예시) 통합요금·무료환승 등 광역교통체계 구축, 지역연계 관광프로그램 개발, 지역주민의 공동체 의식 확산 사업(지역축제 및 국제행사 공동개최 등), 통합 물류시스템 및 판매망 구축 등 지역경제 통합 추진, 지역별 특화산업 공동 육성 등

□ 향후 추진계획

- 충청권 상설협력기구 설립준비 인력파견 요청(공문발송): '14.1월초
- 기획단 업무 개시 : '14.1.20 (예정)
- 기획단 발족준비 세부 추진계획 수립 : '14.2월
- 상설협력기구 조직 및 연계 협력 사업 발굴 정책연구용역 시행 : '14.3~6월
- 상설협력기구 설립방안 협의 (의회, 안행부) : '14.6월~
- 상설협력기구 사무실 확보 : '14.11월
- 상설협력기구 집행기구 구성 및 업무 개시 : '14.12월

- 충청권 상설협력기구 설립 기획단 -

준비 T F 사 무 분 장

2014.2.12일자

직 위	성 명	분 장 사 무	비고
TF 팀장	서종선	▷ 상설협력기구 설치기획단 준비TF 총괄조정 ▷ 상설협력기구 對언론 홍보 및 대응 ▷ 상설협력기구 대외부서 협의	
행정 6급	육덕균	▷ 상설협력기구 발족준비 세부 추진계획 수립 ▷ 상설협력기구 설립방안 마련(조합, 연구원 부설 등) ▷ 상설협력기구 관련 의회, 언론 대응 등 ▷ 각종 업무보고 및 회의지원	기획 조정 반
행정 6급	최현국	▷ 상설협력기구 조직정원에 관한 사항 ▷ 조합 규약안 등 각종 규정의 제정 ▷ 상설협력기구 예산편성 등 재원확보 방안마련 ▷ 기획단 회계업무 처리 및 보안업무 관리 ▷ 기획단 기록물 및 물품관리	행정 지원 반
행정 7급	조준동	▷ 충청권 연계 협력사업 발굴 추진 ▷ 연구원 정책과제 시행계획 수립 ▷ 지역행복생활권 추진단과 연계 운영방안 ▷ 연계협력을 위한 충청권 지자체 협의 ▷ 연구원 과제수행 관리	연계 협력 반

■ 집 필 자 ■

연구 책임 · 김순은 서울대학교 행정대학원

전략연구 2013-숫자·21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향

글쓴이 · 김순은 / 발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남발전연구원
 인쇄 · 2013년 12월 31일 / 발행 · 2013년 12월 31일
 주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 (314-140)
 전화 · 041-840-1230(기획조정연구실) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1239
 ISBN · 978-89-6124-181-6 93350

<http://www.cdi.re.kr>

© 2013, 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.