

제2주제

21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스 구축방향

김순은 교수 (서울대학교 행정대학원)

<목 차>

I. 중앙집권형 지역발전의 문제점과 현황

1. 현행 집권형 지역발전의 문제점
2. 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 필요성

II. 신지역주의와 분권형 지역발전의 주체론

1. 신지역주의의 개념과 의의
2. 분권형 지역발전의 주체 : 지역정부
3. 유럽의 지역정부
4. 일본의 지역정부
5. 종합

III. 현행 시·도의 권한과 기능 및 재정

1. 시·도의 권한과 기능 및 재정현황
2. 신지역발전을 위한 시·도의 한계

IV. 초광역지자체를 중심으로 한 신지역발전의 모색

1. 광역지자체의 통합
2. 기초지자체의 대안

V. 초광역지자체의 권한과 기능 및 정부간 관계

1. 초광역지자체의 권한과 기능
2. 중앙-초광역지자체의 정부간 관계

VI. 결론

I. 중앙집권형 지역발전의 문제점과 현황

1. 현행 국가주의에 기초한 집권형 지역발전의 문제점

① 국가주의에 기초한 집권형 지역발전의 문제점

- 과거 우리나라는 압축적인 성장을 통한 국민 생활수준의 전반적인 향상을 추구하였음. 이에 따라 국가는 전국적으로 획일적인 정책을 시행하는 집권형 지역발전을 도모하여 효율성을 제고하고자 함
- 그러나 오늘날에는 세계화로 인해 국가 간 경쟁이 아닌 지역 간 경쟁이 중요해짐(한국지방정책연구소, 2009). 기존의 국가주의에 기초한 집권적인 발전 형태는 이러한 흐름에 적합하지 않으며, 지역특성에 맞는 정책개발을 통해 지역경쟁력을 강화할 필요성이 대두됨
- 현행 집권형 지역발전은 다양한 문제점을 야기함
 - 국가는 발전을 위한 ‘효율성’이라는 획일적인 가치를 강조하여 국민의 자율성과 창의성을 저해함
 - 또한 우리나라는 지역 간 인구, 재정, 공무원 수, 행정기구 규모 등 지역 간 격차가 큼에도 불구하고 지역의 특성을 고려하지 않은 발전 정책을 추구함으로써 비효율성을 야기함. 이 과정에서 국가는 지방자치단체에 지나치게 관여하여, 지방자치단체는 스스로 지역의 필요에 맞는 정책을 형성하고 책임지는 기회를 갖지 못하게 되어 지역의 자율성과 창의성이 저해됨

② 세계화 시대의 도래

- 오늘날 세계화의 흐름은 국가의 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 변화를 가져옴. 세계화로 인해 국가 간 자본, 인력, 상품이 자유롭게 이동할 수 있게 되었음

- 이로 인해 지방정부도 세계화 흐름 속에 다른 국가 혹은 지방정부와 경쟁을 해야 하는 상황에 놓임. 예를 들어 지방정부는 투자를 유치하기 위해 다양한 정책을 모색해야 할 필요성이 증가하게 되는데, 기존의 획일화되고 경직적인 국가차원의 정책으로는 한계가 있음
- 따라서 세계화는 국가구조의 분권화를 요구하며, 지방정부는 지역에 적합한 정책을 형성하는 정책결정권 및 지역경쟁력을 향상시키고자 노력하는 역할이 중요해짐

③ 지방행정 환경의 변화

- 저출산·고령화 현상, 지역주민의 참여 활성화, 지방분권화, 가치의 다양화, 거버넌스의 활성화 등 지방행정의 환경변화는 관련정책이 이러한 흐름에 따라 변화하도록 요구함

2. 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 필요성

- 우리나라는 지역의 특성이 다양함. 그 예로서 2011년 지역 내 총생산(GRDP)이 최소인 지역은 30조 3천억인 강원도이고, 최대인 지역은 243조인 경기도로서 그 격차가 8.0배에 달함
- 기존의 중앙집권적 정책으로는 지역에 맞는 발전을 추구하기가 어려움. 따라서 분권형 거버넌스를 통해 지역발전을 도모할 필요성이 매우 큼

II. 신지역주의와 분권형 지역발전의 주체론

1. 신지역주의의 개념과 의의

- 신지역주의는 지역 문제에 새로운 지방정부의 형성 혹은 기존의 정

부 간 협력으로 해결하려는 접근이나 이론을 의미함(Swanstorm, 1996, 2001, 배웅환, 2010 재인용). 이는 지역을 경제 및 사회발전의 기본단위로 보고 지역자체의 역량을 통한 발전을 강조하며, 효율성외에도 자립과 균형의 가치도 추구함(정원식, 2009)

- o 신지역주의의 등장은 19세기 말의 지역주의 운동에 기반하고 있으며, 1990년대 도시지역문제 해결을 위한 학자 및 정책옹호자들에 의해 발전함. 특히 지역 격차문제를 해결하기 위한 지역 간 협력 및 광역거버넌스에 초점을 둠(정원식, 2009; 배웅환, 2010)
- o 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 함(Norris, 2001, 배웅환, 2010 재인용)

2. 분권형 지역발전의 주체 : 지역정부

- o 정치적 분권(Political Devolution)발전은 지방분권화(Decentralization), 지역정부화(Regionalization), 연방화(Federalization) 순으로 변화하고 있으며, 점차 지역 간 분절이 아닌 통합을 통한 지역균형발전을 추구함(한국지방행정연구원, 2012)
- o 지역정부(Regional Government)를 공간적 의미에서 살펴보면 선출된 지방정치인으로 구성된 정부를 포함하므로, 지리적으로 다양한 기초 정부를 기반으로 하는 상위계층의 지방정부, 국가와 기초정부 중간에 위치한 중간 자치정부, 광역자치단체 등 여러 가지로 표현될 수 있음(한국지방행정연구원, 2012)
- o 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 자

을권을 가진다는 특징을 보임(Stoker et al, 1996, 한국지방정책연구소, 2009 재인용)

3. 유럽의 지역정부

- 유럽의 지역정부 등장배경은 네 가지 관점에서 살펴볼 수 있음
 - － 첫째, 정치적 관점에서 지역정부는 민주주의를 제고하고 활성화하기 위해 필요함. 선거를 통해 지역정부를 구성하고, 지역의 상황 및 특성에 기초한 독자적인 정책을 수행할 수 있다는 점에서 중앙집권적인 정부형태에서는 달성하지 못한 책임성·민주성의 가치를 추구할 수 있음
 - － 둘째, 경제적인 관점에서 지역정부는 경제발전을 위해 필요함. 지역정부는 지역의 수요에 적절히 대응할 수 있고, 경제 발전을 위한 정책을 수립할 수 있음
 - － 셋째, 정치상황적 관점의 경우 유럽통합으로 인해 지역정부가 중요한 주체로 부각됨
 - － 넷째, 기술·기능적 관점에서는 정부의 효율성 및 효과성 제고에 초점을 두어 지역현안과 문제점에 대해서 효과적으로 대처할 필요성에 대한 측면임
- 지역정부의 요건(大前研一,1995)
 - － 국제공항, 국제수준의 항만, 금융 및 법률 등 전문적인 서비스를 제공할 수 있는 사회 인프라가 형성되어야 함
 - － 인구요건(금융, 노동, 상품시장)의 경우 외국인 투자유치를 위한 자생적인 소비시장이 형성되어야 하며, 시민들이 소비자로서 이해를 공유할 수 있어야 하고, 소비재상품의 브랜드를 개발하는데 필요한 만큼 큰 시장을 제공해줘야 하므로 대체로 500만 명~ 2000만 명 사이의 인구를 가져야 함
 - － 지리적 요건은 지리적 크기는 제한되어있으나 막강한 경제력을 행사할 수 있어야 함
 - － 사회·문화적 요건(문화역사 독자성)은 지역은 역사, 문화, 사회적

으로 동질적인 특성을 갖거나 민족, 종교, 언어, 경제수준의 관점에서 여타의 지역과 구별되는 특성을 가져야 함. 또한 지역주민들의 지역 정체성을 가지고 있어야 함

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

① 독일의 지역정부

가. 사무구분 및 사무배분 체계

- o 독일의 행정구조는 연방행정, 주정부, 지방자치행정으로 구성되어 있음. 지방행정계층의 구조는 주정부 아래 주정부관구, 대도시지역은 시의 1계층제, 비도시지역은 군(크라이스)과 읍면의 2계층제로 되어 있음. 실질적으로 독일은 연방정부-주정부-주정부관구-광역군-기초자치단체의 5계층의 행정체제로 구성됨. 독일은 연방국가로서 연방과 주가 국가로서의 기능과 헌법상 독립성을 가지고 있으나, 지방자치와 관련된 사항은 주정부가 담당하고 있음
- o 독일의 자치사무는 지역공동체사무와 지역적 사무(기초자치단체가 수행하는 사무: 게마인데 사무)로 구분함. 자치단체가 수행하는 사무는 공공안전·도로건설 및 유지·공공복지·공중보건·건설·주거문제 및 도시계획의 분야이고, 그 외 나머지는 국가사무인 연방위임사무, 연방하급행정기관에 위임한 사무로 구성되어있음

나. 사무구분 및 사무배분의 법적 근거

- 독일헌법 제70조~제75조에서 연방국가와 주정부 간 권력배분을 규정함
 - － 주정부의 입법권에 대해서는 동 헌법 제70조 제1항에서 “주정부는 기본법에서 연방정부에 부여하지 않은 입법권에 대해서는 법률을 제정할 권한이 있다”고 규정하고 있어, 주가 연방정부에 비해 입법권이 광범위하게 인정되는 것처럼 보임. 그러나 현실적으로 대부분 연방정부가 입법권을 행사하여 문화사무·지방자치분야·경찰사무에 대해서만 자유롭게 입법이 가능함
 - － 헌법 제30조에서는 사무배분의 총괄 규정을 하고 있는데 이는 주정부의 사무집행권인정하고 있음. 그러나 국가의 이익과 관련된 때에 연방정부는 주정부에 관여할 수 있지만 법률적 관여만 허용하도록 제한함
- 국가가 지방정부를 감독할 경우에는 법에 근거하여 최소한의 범위를 규정하고, 감독의 범위·수단·절차가 법률로 규정되어있으며, 고유사무의 경우 합법성에 대한 감독으로 한정됨
- 게마인데는 헌법·법률에서 금지하거나 법적제한이 있는 경우 이외에는 모든 사무를 처리할 수 있음(자치권의 헌법적 보장)
- 주정부사무를 지방자치단체에 이양하는 경우 기초자치단체(게마인데)에 우선하여 이양함이 원칙이고, 상급자치단체(크라이스)에 역이양 할 수도 있음

다. 지방정부의 통합

- 독일의 지방행정구역개편은 업무수행의 효율성제고, 민주성 향상, 지역균형발전, 분배적 공정성 실현, 지방자치단체의 권한과 역량강화에 그 목적이 있음. 행정구역개편은 주로 1960~1970년대와 1990년 이

후 전개된 군과 게마인데 수준에서 활발하게 이루어지고 있음. 연방 정부는 군과 게마인데의 개편에 개입하거나 관여하지 못하고 주정부의 결정 혹은 주 법률로써 개편을 확정하고 있어, 서로 다른 전통과 정치적 성향을 가진 주정부에 기초한 지역발전을 모색한다는 특징을 가지고 있음

- 궁극적으로 지방행정구역개편을 통해 주의 독립성 확보 및 자치권을 강화하고, 자치단체의 경쟁력을 향상시키고자 함. 또한 상급기관에의 종속을 완화시키며 연방제를 강화하는데도 그 목적을 두고 있음
- 통일 이전인 1960~1970년대에는 효율성과 민주성을 추구할 수 있는 기초자치단체인 게마인데의 통합을 실시함. 지방행정구역 개편은 농촌지역 게마인데의 역량강화, 게마인데와 일부 군 간 규모의 불균형문제, 군 경계 등의 개혁에 초점을 두었음. 그런데 이 시기의 개편은 각 주들의 전통과 성향보다는 행정적 측면에 중점을 둠
- 통일 이후에는 주정부 내 상급자치단체인 군(크라이스)을 통합하는 동시에 게마인데의 통합도 이루어짐. 행정구역개편은 연방주의의 특성에 따라 주의 법률에 근거해 주에 따라 개편방안 및 접근방법을 달리하고, 통폐합의 강도에도 차이를 보임
 - 개편결과 군은 1990년 190개에서 1994년 92개로 감소하였고, 게마인데의 경우 1990년~2007년 간 3,855개가 통합되었음
 - 이는 주 간 재정력 편차감소를 통한 연방정부의 조정 시스템 부담 경감, 연방정치의 교착상태 해소, 주 정부의 업무수행능력 강화 필요성을 목적으로 함

라. 시사점

- 독일은 우리나라의 광역지방자치단체와 비슷한 규모의 주에 대해서 입법권, 행정권, 사법권을 모두 부여함
 - 주 입법권을 통해 지역마다 다양한 정책을 형성할 수 있고, 이를 통해 지역 간 경쟁할 수 있는 수단을 가짐

- 독일의 지방정부는 연방정부의 정책결정에 참여할 수 있는 연방참의원 가짐. 이는 지방의 이익과 요구를 연방정부에 반영할 수 있는 수단이 될 수 있으나, 현실적으로 연방참의원의 동의를 받아야 하는 법률이 늘어나게 되어 효율성이 저하되는 부작용이 발생함. 따라서 최근 동의권을 축소하기 위한 노력이 일어남

② 스페인의 지역정부

가. 행정체제의 특징 및 변천

- o 스페인은 강력한 중앙집권에 대한 반작용으로 지역정부가 대두되었음. 1977년 Franco 총통의 독재정치가 끝난 후, 1978년 민주주의 헌법제정에 따라 지역 간 차이와 정체성 및 다민족을 인정하면서 자치권이 부여된 지역정부가 형성되었음
- o 스페인은 단일국가이지만 전형적인 중앙집권적인 행정체제 혹은 연방체제의 형태가 아닌, 정치적 분권을 통해 지역이 중심이 되는 연방제에 가까운 행정체제의 특징을 보이고 있음
- o 헌법 제2조 및 제137조에서는 지방정부 중심의 자치권을 인정하며 그 종류를 규정하고 있는데 자치행정체제를 기초자치정부, 도 자치정부, 지역자치정부(자치시, 자치주)의 3계층제로 구성된다고 제시함. 구체적으로는 스페인의 지역정부는 8,106개의 기초자치정부, 52개의 도, 2개의 자치 시 및 17개의 자치지역정부로 구성되어있음
- o 1960년대에는 기초정부에 대해 보조금, 재정인센티브를 제공하면서 기초정부 간 통합이 활발하게 일어났으며, 1977년 지방분권정책 실시로 구역통합 정책은 종료됨. 1966년~1976년 사이 1,025개의 기초정부 사라졌으나 통합이후에도 기초정부 주민은 지역의 정체성을 그대로 유지하였음

- 1985년 지방정부조직법의 개정을 통해 지역정부는 도정부와 기초정부에 대해 통제권을 가지게 됨. 또한 법률에서는 지방정부 간 행정구역 조정·통합이 필요한 경우를 자원부족으로 인해 국가 위임사무 또는 지방정부의 기본사무를 수행할 수 없는 경우, 도심권의 확대로 정주생활권이 형성된 경우, 지리·인구·경제·행정요인으로 통합이 필요한 때라고 제시하고 있음
- 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 있음

나. 광역지방정부

- Franco 독재체제의 종언 이후, 국민투표를 통해 1978년 민주국가를 지향하는 현행 헌법이 제정됨. 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 부여함. 특히 Catalonia와 Basque지방에서 선출된 국회의원들의 자치권 요구가 정치적으로 제도화됨
- 1978년~1983년의 기간 동안 총 17개의 광역지방정부가 설립되었는데, 지역의 규모와 재정력 등에 따라 광역지방정부의 자치권은 다양하게 나타남. 자치권이 강한 광역지방정부는 주로 Basque, Catalonia, Galicia, Andalucia지역의 정부임.
- 광역지방정부의 자치권한에 대해 헌법에서는 자치입법권, 보충성원칙에 의한 자치재정권, 지방조세권의 세율결정권 보장 등을 규정하고 있음
 - 헌법 제148조, 제149조는 자치입법권을 보장함

- 헌법 제140조~제142조는 국가 및 국민과의 조화를 이루는 범위 내에서 재정자치권을 보장하고 있음
 - 헌법 제156조는 자치재정권을 규정함과 동시에 지역정부 간 재정지원을 해야 하는 연대원칙을 명시함. 또한 동법 제158조에서는 재정보전기금을 설치하여 지역 간 균형발전을 도모하고 있음
 - 헌법 제133조는 지역정부가 자율적으로 지방세를 설치하여 징수할 수 있도록 규정함
- o 광역지방정부의 사무에 관해서는 헌법 제137조와 제148조에 명시됨. 광역지방정부의 기능은 지역 내 국가행정의 역할수행, 기초정부 지원으로서 기초정부 간 서비스 조정, 광역행정 서비스제공, 경제·기술적 원조와 협력지원 등이 있음. 또한 기초정부 간 협력기구를 설치하여 광역행정을 수행할 수 있도록 함
 - o 중간 자치정부인 도정부의 경우 기초지방정부 지원 및 보충, 업무조정 역할, 법적·경제적·기술적 지원과 협력을 역할을 함

다. 시사점

- o 스페인은 지역에 기반을 둔 지방분권 국가로서 지역정부에 폭넓은 자치권을 부여하여 지역특성에 맞는 자치를 구현할 수 있게 됨. 중앙정부와 함께 지방행정체제를 조정할 수 있는 권한을 광역지방정부에 부여함으로써 정부 간 관계를 변화시키고 있음
- o 지역 간 재정보정기금을 통한 연대원칙은 단일국가 체제를 유지할 수 있도록 하는 수단으로서, 지역 간 불균형을 해소하여 지역 간 갈등을 예방하는 역할을 함

③ 영국의 지역정부

가. 영국의 행정체제개편

- 영국은 서로 다른 역사적·문화적·사회적·종교적 배경을 가진 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 4개 지역으로 구분됨. 영국의 행정체제개편은 ①상이한 문화와 전통을 지닌 지역정부 중심의 발전 전략과 ②잉글랜드 내의 광역정부 추진으로 나눌 수 있음
- 영국은 1998년 정치적 분권 정책으로 스코틀랜드, 웨일즈에 각각 지역정부를 창설함
 - － 스코틀랜드는 1998년 스코틀랜드법(Scottish Act)을 통해 국가통치 체제구성, 국방, 외교, 화폐제도, 세제제도, 경제제도 등 국가사무분야를 제외한 나머지 영역에 대해 영국으로부터 권한을 이양 받음. 이를 통해 일정 범위에서 소득세율을 변경할 수 있는 권한 및 과세권을 갖게 되었고 유럽의회에 대표를 파견하는 부분적인 외교권도 행사할 수 있게 됨. 또한 독자적인 행정체제와 사법체제를 유지할 수 있도록 함으로써 폭넓은 자치입법권을 가지게 됨
 - － 웨일즈의 경우 상대적으로 이양의 폭이 좁아 스코틀랜드와 달리 과세권 및 독자적인 사법체제를 가지고 있지 않고 집행권과 부수적 입법권만 갖고 있음
 - － 스코틀랜드 및 웨일즈의 지역정부 창설은 중앙정부로부터의 통제를 완화하고, 광역행정수요에 부응하며, 전략적 지역발전을 추구할 수 있도록 기여한 것으로 평가됨
- 잉글랜드의 광역정부 추진
 - － 잉글랜드 지역에는 새로운 자치단체(Unitary Authority)가 출범하였는데 1995년 ~ 1998년에는 46개, 2009년에는 9개의 통합지방정부가 출범하였음
 - － 보수당 대처 정권하에서는 광역자치단체인 카운티와 기초자치단체인 디스트릭트 간의 통합을 통해 자치1층제로 전환하여 중앙과 지

방정부의 권한중복현상으로 인해 발생하는 낭비와 비효율을 해소하고자 하였음

- 1985년 런던광역시가 해체된 이후, 광역행정에 대한 중앙정부의 통제 증가와 더불어 광역지방정부의 부재로 인해 런던의 교통·경제개발 등의 업무수행에 어려움을 겪음
- 광역사무의 효율적인 운영 및 런던 지역을 대표할 리더십의 필요에 따라 2000년 2계층제의 런던광역시(Greater London Authority)를 부활시킴

나. 사무구분 및 사무배분체계

- o 영국의 지방 사무는 지방정부법(Local Government Act 2000)에서 카운티 지방정부사무, 대도시 카운티 정부사무, Districs 사무, Boroughs사무, 통합지방정부사무, town 및 township사무로 구분하고 있음
- o 지방정부의 권한은 지방정부법에 법률로서 규정되어있으나, 지방정부가 자율적인 권한을 행사하기 위해서는 개별법률 청원절차(Local Bills)를 통해 사무수행에 대한 법적 근거를 가질 수 있음. 즉, 지방정부는 전권한성의 원칙이 적용되지 않음
- o 영국은 각 지방정부의 자치권을 인정하여 지역주민과 관련된 분야에 대해 직접 사무를 처리할 수 있음. 광역정부의 경우 보통 교육기능, 사회복지기능을 담당하고, 기초정부의 경우 주택분야를 다룸
- o 중앙-지방 간 정부관계는 법률적으로 평등한 관계로서 사무배분 및 수행 있어 중앙정부는 지방정부에 대해 명령·지시·통제를 하지 않음

다. 사무배분체계의 운영

- o 영국은 중앙의 행정권한을 지방으로 이양해 왔으며, 정치적 분권의

개념에서 정치권 및 입법권한도 지방으로 이양되고 있음. 따라서 지역주민이 대표자를 선출하여 지역 스스로 결정권을 가지고 업무를 수행할 수 있게 되었는데, 스코틀랜드 및 웨일즈 의회에 입법권을 이양한 것이 그 예임

④ 프랑스의 지역정부

가. 사무구분 및 사무배분 체계

- 프랑스는 단일국가체제로서 국가가 행정의 중심이며, 지방행정은 레지옹(지역정부), 데빠르뜨망(도정부), 꼬문(기초정부)의 3단계의 자치계층으로 구분됨. 자치단체의 사무는 집행주체에 따라 ‘레지옹 사무’, ‘데빠르뜨망 사무’, ‘꼬문사무’로 구분함

나. 사무구분 및 사무배분의 법적 근거

- 프랑스는 사무배분기본법을 통해 ‘꼬문, 데빠르뜨망, 레지옹 각 지방정부는 선출된 의회의 결정에 따라 행정 권한을 행사하여 사무를 해결한다.’고 규정하여 자치입법권 및 자치조직권을 보장하고 있음
- 프랑스 지방자치법 제2권에서는 기초자치단체와 관련한 입법·행정조직·재정 등 총체적인 권한과 의무를 규정하고 있음. 사무배분법을 통해 국가사무를 지방자치단체에 이양하는 경우 그 내용을 상세히 규정함

다. 사무배분의 원칙

- 헌법을 개정하여 보충성원칙을 규정하였는데, ① 기초자치정부는 주민과 직접적으로 관련된 사무(사회복지사무, 초등교육, 도시개발계획, 레저, 문화활동 등)를 수행하고, ② 도(데빠르뜨망)자치정부의 경우 사회복지기능, 도자치정부 간 수평적 재정조정 기능수행하며

재정적으로 가장 많은 국고보조 받음. ③ 지역(레지옹)자치정부의 경우 지역계획, 지역균형발전, 경제발전 분야 등 광역적인 임무, 자치단체 간 협력과 조화, 국가정책의 일관성·통일성 유지할 수 있는 경제사회분야 업무를 수행함. ④ 중앙부처(국가)는 국가주권적 기능, 국가 전체의 경제적 균형을 유지하는 역할을 함

- o 사무배분의 원칙은 기초자치단체 우선의 원칙, 전권한성의 원칙, 총괄권한이양 원칙, 이양적합성 원칙 등이 있음

라. 지방정부의 통합

- o 프랑스는 1982년 신지방분권법을 제정하여 현재의 3계층의 지방자치단체를 구성함

- 전통적인 중앙집권국가인 프랑스는 국가행정체제의 단일성을 추구하기 위해 신지방분권법 제정이전까지 중앙정부가 데빠르뜨망 지사를 임명, 데빠르뜨망이 국가의 행정권을 행사하도록 하였음
- 기존의 중앙집권적인 행정체제의 한계를 극복하고자 신지방분권법은 지방자치단체의 고유권한 확대, 지방자치단체의 정책결정권에 대한 국가통제의 약화를 추구함
- 법 제정으로 레지옹은 꼬뮌이나 데빠르뜨망과 같이 국가의 지방영조물 지위에서 자치권을 부여받은 독립적 법인체로 탄생하였고, 자치계층은 2계층에서 3계층으로 변화함

- o 레지옹 광역자치단체의 설치

- 데빠르뜨망 구역이 경제·사회 발전에 따른 행정수요에 적절하게 대응하지 못하여, 지역계획 등 광역행정의 기능을 담당하기 위해 1959년에 레지옹(지역정부 또는 광역지방정부)이 설치되었음
- 신지방분권법의 제정 이후 국가 영조물이었던 레지옹은 3~5개의 데빠르뜨망을 포함하는 지역정부로 변화함. 레지옹은 국토개발과 지역발전 등 광역적인 사무를 수행하고, 지방정부 간 협력·조정, 국가정책의 일관성과 통일성을 유지할 수 있도록 하는 역할을 함

- 레지옹은 기능과 인구규모 측면에서 우리나라의 광역자치단체인 도와 유사함 (레지옹의 평균인구 266만 명, 우리나라 도의 평균인구 277만 명)
 - 2009년에는 지방자치계층구조 개편위원회가 22개의 레지옹을 15개로 통폐합함을 제안하였고 이에 대해 현재 논의 중임
- o 프랑스의 광역권 형성은 지속적인 지방분권정책의 발전과 더불어 유럽연합(EU)의 강화가 주된 배경임
- 1993년 유럽연합의 등장으로 단일시장이 형성된 이후, 유럽 내 경쟁 심화에 대한 대응으로 프랑스정부는 광역권형성 정책을 시행함
 - 1997년 12월 15일 국토개발정책의 재개 선언이후 국토를 광역권으로 재편하기로 결정함
 - 1998년에는 22개의 레지옹을 총 6개의 광역권으로 구분하였음. 이는 동부권·서부권·남동권·남서권·파리권 등 다수의 레지옹으로 구성되는 5개의 광역권과 1개의 레지옹으로 구성되는 노르빠드갈래로 이루어짐. 광역권은 국토개발과 광역권의 국제경쟁력 강화를 목적으로 함

마. 시사점

- o 프랑스는 레지옹 중심의 광역권을 설치하고 운영함에 따라 장기적인 지역정부화를 추진하고 있음. 사무배분에 관한 법률을 제정하여 국가의 간섭 제한, 지방정부 간 권한배분 명확히 설정하여 자치권을 확보하고자 노력함
- o 2003년 프랑스의 헌법수정을 통해서 지방자치단체의 자치권에 대한 사항을 주민투표로 확정할 수 있는 법적 근거를 마련함. 이는 직접민주주의제도를 규정한 것으로서 이를 통해 주민참여를 활성화하고자 함

4. 일본의 지역정부

① 지방자치법의 개정

- 국가와 지방자치단체 간 역할분담, 국가역할 재정립하고자 지방자치법을 개정함. 국가역할 재정립의 경우 국가존립과 관계된 사무, 전국적 준칙사무, 전국적 규모의 시책 및 사업으로 그 역할을 제한하고자 함
- 기관위임사무는 폐지하고, 신 지방자치법은 사무를 자치사무와 법정수탁사무로 구분함. 이에 따라 지방자치단체의 사무는 ‘지역의 사무’와 ‘법률 또는 이에 근거한 정령에 따라 처리하도록 되어 있는 사무’로 분류됨. 자치사무의 경우 복지, 교통, 토지이용 등 자주적 기능을 수행하는 분야를 정함

② 도주제 논의

가. 도주제의 개념

- 1888년 이래 일본은 47개 광역정부로 구성(도도부현)되어 있는데 이를 9~13개의 광역적 협력체계로 구축하고자 함
- 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 논의가 대두됨
- 지방분권개혁(시정촌 통합, 분권개혁)으로 도도부현의 존재감 약화에 따라 도주제논의가 등장함. 도주제는 현재의 도도부현을 폐지하고, 복수의 도도부현을 통합한 광역자치단체를 만들어 지역의 자립권한을 부여하고자 하는 제도임. 도도부현에 도와 주를 두어 자치계층은 도주와 시정촌의 2계층이 됨

나. 도주제의 개편

- 1차 분권개혁에서는 1999년 지방분권일괄법 제정을 통해 기관위임 사무의 폐지, 국가와 지방자치단체 간 관계 규정, 국가권한의 도도 부현이양 및 도도부현 권한의 시정촌이양, 국고보조부담금의 재정비 등을 실시함
- 2차 분권개혁은 시정촌통합을 통한 사무권한의 이양, 국고보조부담금·지방교부세·세원이양을 내용으로 하는 세원배분 문제를 개선하고자 하는 삼위일체개혁을 실시함
- 3차 분권개혁은 지방분권개혁추진법 제정을 통해 국가와 지방의 권한을 정비하고, 국가의 업무를 새로 규정하고자 함
- 시정촌 통합을 통해 일정규모 이상의 기초자치단체를 형성함
 - － 시정촌 수는 1999년 3,232개에서 2012년 1,742개로 축소됨. 지방분권일괄법을 통해 포괄적인 권한이양이 이루어졌고, 삼위일체 개혁을 통해 재정자주권을 확보함

다. 도주제의 역할

- 국가, 도주, 기초자치단체의 역할을 명확히 분담하는 것으로 지역주민이 할 수 없는 것은 기초자치단체가, 기초자치단체가 할 수 없는 것은 도주가, 국가는 국가로서 필요하고 적절한 것을 수행하도록 하는 보완성의 원칙을 따름. 즉, 국가의 권한은 국가고유역할에 한정하고 국민과 관련한 책임은 도주와 기초자치단체가 담당하며, 광역적인 보충을 도주가 수행함
- 도주제는 법적으로 자치입법권, 자치조직권, 자치재정권 권한을 가짐

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

가. 간사이 광역연합의 개념

- 간사이 광역연합은 광역행정사무를 처리하기 위해 설치된 행정기구로서 일본 지방자치법상 특별지방자치단체임
- 2010년 교토부·오사카부(2부), 도쿠시마현·돗토리현, 시가현, 와카야마현·효고현(5현)의 7개 지역이 일본 최초로 광역연합을 실시함
- 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 참여함

나. 간사이 광역연합의 설립 목적

- 도쿄를 중심으로 하는 중앙집권체제를 개혁하고, 지역문제에 주체적으로 대응할 수 있는 분권체제를 형성하고자 함
 - － 간사이 지방은 예로부터 일본경제의 큰 비중을 차지하는 등 중요한 역할을 수행해왔으나, 중앙집권적인 체제로 인해 그 역량을 제대로 발휘하기가 어려워짐
 - － 지역적 특성을 바탕으로 한 자율적인 정책형성과 이에 대한 책임을 추구하는 지방분권체제로 나아가고자 함
- 간사이 광역행정을 수행할 주체를 확립하고자 함
 - － 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 함
 - － 광역연합은 구성단체에 대해 권고를 할 수 있어 조정이 쉬워짐

- 국가와 지방의 이중행정을 해소하고 사무구분을 명확히 하여 행정비용을 절감 및 지역경쟁력 제고를 추구하고자 함
 - 광역자치단체에서 수행해야 할 권한과 사무를 중앙정부 및 도도부현으로부터 직접 이양을 받거나 요청할 수 있음
- 이는 도주제로의 개편을 위한 전 단계로서, 현 합병을 위한 시험적 노력임

다. 간사이 광역연합의 조직

- 간사이 광역연합은 의결기관인 광역연합의회와 집행부인 광역연합위원회(합의조직운영), 광역연합협의회(관민연계), 기타부속기관으로 구성됨
 - 광역연합의회는 연2회(2·8월) 정례회와 연2회의 임시회를 개최하며, 광역연합위원회의 장은 광역연합장이 됨. 위원회 산하에 세부 위원회가 있고, 실무기구인 광역연합협의회가 부속되어있음. 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 배분함
 - 광역연합위원회는 7개 분야의 사무를 수행하며, 부·현지사가 사무 분야별로 집행책임을 짐. 또한 광역연합의 중요한 시책에 대해 협의하는 역할을 수행함
 - 광역연합협의회는 관계기관의 장들이 광역연합의 운영 등에 대해 협의하며, 주민의 의견을 청취하는 기관임
 - 기타부속기관으로는 선거관리위원회, 감사위원, 회계관리자가 있음
- 조직운영의 기본방침은 다음과 같음
 - 조기에 실현가능하고 주민과 직결되는 사무부터 시작
 - 유연한 참가형태 유지
 - 집행체제의 간소화와 효율화를 위한 기존조직의 활용

- 사무의 순차적인 확대로 성장하는 광역연합 지향
- 과거 민관연계의 경험을 바탕으로 광역연계 조직발전

라. 간사이 광역연합의 사무

- o 사무는 지역의 특성을 고려하여 방재(효고현), 관광·문화진흥(교토부), 산업진흥(오사카부), 의료(도쿠시마현), 자격시험·면허(오사카부), 직원연수(와카야마현), 환경보전(시가현)의 7개 분야로 구성되어 있음
- o 7가지 사무를 돗토리현을 제외한 각 지역이 나누어 담당하도록 하여 책임성을 확보하고자 하였으며, 특히 국가특별행정기관으로부터 사무를 이양 받기위해 노력함. 연계·협력 사무·사업의 및 국가권한 이양의 범위를 결정하는 것이 간사이 광역연합의 핵심 사항임

마. 간사이 광역연합의 재정

- o 간사이 광역연합은 조세권이 없어 각 부·현의 부담금 및 사업수입 및 국고보조금을 통해 재원을 확보함
- o 운영비는 각 부·현이 균등하게 부담하고, 사업비는 각 부·현의 수익에 따라 부담하며, 특정사업비의 경우 관계 부·현이 인구 및 이용설적을 기준으로 부담함

바. 간사이 광역연합의 시사점

- o 간사이 광역연합은 8년 간 연구 및 지역 간 합의도출로 발족한 것으로서, 장기적인 관점에서 광역연합을 구성하였음
- o 동일본대지진 피해지역에 체계적인 지원을 하고, 와카야마 현의 태풍 피해에 신속한 지원을 함으로써 광역연합 구축을 통해 재해대응

능력이 향상됨을 보여줌. 또한 연합구축을 통해 지역이익을 위한 교섭력이 강화되는 특징이 나타남

- o 광역연합의 자주재원 확보를 통해 바람직한 광역 연계협력 모델을 형성할 필요가 있음. 이는 우리나라 분권형 거버넌스 구축에 많은 교훈을 제공해주고 있음

④ 시사점

- o 도주제는 광역자치단체를 광역화하고자 하는 것으로 우리나라의 광역통합안이나 준연방제론과 유사한 성격을 가지고 있음
- o 도주제는 경제적 효율성 외에도 실질적 분권, 지역경제 활성화, 국가체제 개편이라는 포괄적인 목적을 가지고 있으며, 보충성의 원칙을 중시함
- o 도주제 논의에 대해서 정부산하기관, 광역자치단체, 경제계단체, 정당, 시민단체 등 다양주체가 참여하여 충분한 토론을 거치고 있음

5. 종합

- o 외국의 사례에서는 프랑스를 제외하고는 광역단위보다는 기초단위 통합이 중심 논의이며, 광역단위는 광역화 및 단층화를 동시에 진행하고 있음
- o 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 중요해짐
- o 우리나라는 외국의 광역화 경향, 단층화 구조, 광역적 협력관계 구축을 고려하여 적절한 대응책을 구상할 필요가 있음

Ⅲ. 현행 시·도의 권한과 기능 및 쟁점

1. 시·도의 권한과 기능 및 재정현황

① 시·도의 권한

○ 사무배분 현황

- 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 구성됨
- 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 구성됨
- 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 구성됨
- 이처럼 국가사무는 전체 사무의 약 70%를 차지하고 있어, 시·도의 권한이 상대적으로 미약한 문제점이 있음

② 시·도의 기능

○ 시·도의 기능구분 근거는 「지방자치법」 제10조 제1항임

- 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 (광역행정기능)
- 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무(보완대행기능)
- 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무(보완대행기능)

- 중앙정부와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무(연락조정기능)
- 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무(보완대행기능)
- 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치·관리하는 사무(광역행정기능)

○ 광역행정기능

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

○ 연락기능

- 중앙정부와 기초자치단체 사이에서 양자 간 원활한 의사소통을 위해 이들 중간에 광역자치단체를 설치하여 연락기능 담당하는데, 주로 중앙정부의 명령·지시 전달, 기초자치단체로부터 이행상황을 보고받아 중앙정부에 보고하는 기능을 함

○ 조정기능

- 중앙정부와 기초지방자치단체 사이의 정책 충돌을 예방하여 행정 및 재정의 불균형을 시정할 수 있도록 하는 역할을 함(예 : 도시계획 수립 및 집행권한 기초자치단체 이양 후 국가 종합개발계획과 충돌하지 않도록 광역지방자치단체가 조정)
- 2개 이상의 기초지방자치단체에 해당하는 정책 및 개발계획을 조정하는 역할 수행(동일 경제권 내에서 발생할 수 있는 행정력·재정력 격차로 인한 분쟁발생 조정)
- 중앙정부와 기초자치단체의 직접조정은 비능률적이고, 기초지방자치단체의 인적역량이 부족한 현실에서 광역지방자치단체가 중간에서 수행하는 기능이 중요함

○ 지도·감독기능

- 도는 시·군·구에 대해 지도·감독 기능을 수행함. 그러나 광역자치단체와 기초자치단체는 동일한 지역 및 주민을 대상으로 각각 직선에 의한 단체장 및 의회가 구성되므로 법적으로 대등한 관계임. 따라서 광역자치단체와 기초지방자치단체는 상하기관이라고 할 수 없어 시·군·구에 대한 도의 지도·감독은 적절하지 못함

③ 시·도의 재정현황

○ 시·도의 예산

<표 1> 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

- 2012년을 기준으로 도의 평균예산규모는 519,236억 원, 광역시의 평균예산규모는 294,793억 원 임

○ 시·도의 재정규모

<표 2> 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
충북	58,798	51,497	7,301	30,449	27,089	3,360	28,347	24,407	3,940
충남	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	-	-	-

- 재정규모는 도를 기준으로 최소 규모는 충북(58,798억 원), 최대 규모는 경기(284,761억 원)로 약 4.8배의 격차가 발생함

○ 시·도의 재정자립도

<표 3> 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
특 광역시	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

- 평균재정자립도는 도의 경우 34.8%, 특별·광역시의 경우 69.1%이며, 전국평균 52.3%와 비교하여 도는 전국평균보다 낮고, 특별·광역시의 경우 전국평균보다 높은 수준임
- 재정자립도는 도의 경우 가장 높은 곳은 경기도(61.7%)이고, 가장 낮은 곳은 전라남도(14.6%)임. 특별·광역시의 경우 가장 높은 곳은 서울(88.7%)이고, 가장 낮은 곳은 광주(41.1%)임

2. 신지역발전을 위한 시·도의 한계

○ 시·도는 자주권과 권한 및 재정이 매우 미약함

- 시·도 간 인구 및 재정 등의 편차가 매우 커 행정의 효율성이 저해됨. 또한 국가가 행정적 권한 및 재원을 집중적으로 보유하고 있어 시·도의 권한이 제한되어 있음

○ 지방자치단체의 역량은 국가에 비해 매우 미흡한 실정임

- 조직인력규모 측면에서는 2012년 12월 말 기준으로 국가공무원은 61만 5천명, 지방공무원은 28만 8천명으로 국가공무원이 지방공무원에 비해 약 2배 이상의 차이가 발생함
- 2013년을 기준으로 한 국가와 지방자치단체 예산 구성 비율은 62.7 : 37.3

으로(지방교육예산 포함 시 55.9 : 44.1) 지방자치단체의 예산 규모가 국가에 비해 매우 작음

- 재정규모는 2011년 기준으로 광역시·도 1,000,252억 원으로서, 역량에 대한 국가와 지방자치단체 간 격차의 문제가 존재함

o 행정구역단위의 분절적 행정체제로 인한 문제점

- 우리나라의 행정구역은 해방이후부터 1994년까지 군자치제, 읍의 시 승격, 직할시 제도의 도입과 같은 일부 변화는 있었으나 구역에 대한 기본적인 형태는 크게 바뀌지 않음
- 세계화·정보화·지방화의 흐름에 따른 환경적 변화, 교통·통신 발달로 인한 경제·생활권이 광역화되고 있으나, 기존 행정구역체계가 새로운 요구에 대응하지 못하고 있는 문제가 발생함
- 또한 인구 과소지역에 대한 대응체제가 미흡한 실정임
- 분절적 행정체제로 인해 시·도와 시·군·구의 기능이 중첩되어 비효율을 초래하는 문제도 존재함

IV. 초광역지자체를 중심으로 한 신지역발전의 모색

1. 광역지자체의 통합

① 광역연합안의 구상 : 광역시와 도의 통합

- 같은 지리적 특성과 역사, 광역행정수요에 효과적으로 대응할 필요성에 따라 광역시와 도의 통합을 제시함. 광역시는 단층제, 도는 자치2계층제의 형태로 함
- 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산 등 6개 광역시를 기초자치단체로 전환하여 소속 도의 관할로 환원하여 결과적으로 1특별시 9시도체제를 형성함
- 광역시에 행정적·재정적 특례(광역시 특례)를 부여하여 일반시보다 높은 수준의 자율권을 갖도록 함
- 같은 지역정서를 가지고 있는 자치단체의 통합
 - － 분산되고 있는 행정적·재정적 비용을 줄여 행정효율성을 제고함
 - － 시·도를 초월한 광역행정수요에 순응함
 - － 지방자치단체의 위상강화로 지방정부의 경쟁력을 제고 할 수 있음

② 초광역지자체의 구상

- 도의 자치단체는 유지하면서 현재의 2~3개의 도를 통합함. 도자치단체의 상급자치단체의 법적지위를 갖는 것이 초광역지자체임
- 예시
 - － 초광역자치단체1: 서울특별시, 경기도, 인천시
 - － 초광역자치단체2: 강원도
 - － 초광역자치단체3: 대전시, 충청남도, 충청북도

- 초광역자치단체4: 광주시, 전라남도, 전라북도
 - 초광역자치단체5: 대구시, 경상북도, 부산시, 울산시, 경상남도
- o 초광역자치단체는 광역행정의 요구에 부응하고 국가경쟁력을 제고하는 역할을 할 수 있음

2. 기초지자체의 대안

- o 광역자치단체의 규모 확대로 주민의 일상생활과 관련된 업무는 기초지방자치단체로 이전하는 것이 바람직함. 동시에 기초자치단체의 민주시정 보완할 필요가 있음

V. 초광역지자체의 권한과 기능 및 정부간 관계

1. 초광역지자체의 권한과 기능

① 초광역지방자치단체의 권한과 기능 확대

- o 중앙정부와의 관계 측면에서는 초광역지방자치단체의 권한은 확대하여 중앙정부의 기능이 위축됨(기관위임사무의 폐지 혹은 축소, 특별지방행정사무의 이양)
- o 시·군과의 관계 측면에서는 중복기능을 대폭이양하고 광역행정기능(경제, 환경, 교통, 도시 및 지역계획 등)을 강화함

② 초광역지방자치단체의 기능

- o 지역위기관리(소방방재, 통합방위)
- o 지역인재관리(공무원교육, 교육자치)
- o 지역자원개발(해양자원, 산림자원개발연구, 농업기술연구)

- 지역산업활성화(보건의료산업, 지역금융산업, 첨단산업, 미래산업)
- 지역환경관리(기후변화대응, 연안환경, 식의약, 보건환경연구, 수계·하천관리)
- 지역계획(도시계획, 지역개발, 지리정보, 신도시개발, 산단조성, 과학기술연구)
- 지역공공사업(도로, 하천, 공항, 항만, 농어촌정비)
- 지역정책관리(환경, 여성, 주택, 사회복지, 보건, 농업, 산림, 교통, 도시 등)

③ 초광역지방자치단체의 역량 강화방안

- 지방분권의 가속화
 - － 지방자치단체의 경제·사회적 변화에 대한 대응력을 제고함(주민참여, 주민선택강화, 자율적인 통제시스템)
 - － 조직과 인력관리의 탄력성을 제고할 수 있도록 중앙정부는 기준과 방향만 제시하고 조직과 정원에 대한 사후적인 통제를 실시함
 - － 사전 규제적인 중앙정부의 권한을 지방자치단체에 이양함
- 초광역지방자치단체의 차등분권
 - － 초광역지방자치단체의 능력과 성과에 따른 기능배분을 차등화 함. 재정능력, 지방공무원의 전문성, 지방자치 수준 등을 고려하여 역량이 취약한 자치단체에는 권한이양 최소화함
- 초광역지방자치단체의 법률보완기능 강화
 - － 조례의 법률보완기능을 보장하여 자치사무를 처리할 수 있는 포괄적인 행정권한과 조례제정권을 보장함
 - － 규제행정영역의 중요성 확대됨에 따라 지역의 질서유지를 위한 조례위반행위의 벌칙제정권 확대조치 필요
 - － 자치입법권의 범위를 확대함

- 지방자치단체 종류별 사무입법형식 개선
 - 사무배분의 기준과 예시를 지방자치법 시행령이 아닌 지방자치법에 규정하여 사무배분 기준에 대한 개별 법률과 대통령령이 충돌시 개별 법률이 우선하는 문제를 해결하도록 함
- 국세의 지방세 이양
 - 종합소득세, 법인세, 부가가치세, 개별소비세 등 일부를 지방세로 전환함
 - 자주재원을 통해 중앙정부에 의존하는 것을 탈피함
 - 중앙행정권한의 지방이양에 따른 행정·재정 지원 및 비용부담을 명확화함
- 기관위임사무의 폐지
 - 특별지방행정기관에서 수행하고 있는 사무의 지방이양을 촉진하여 위임사무를 점진적으로 폐지함
 - 위임사무를 자치사무화 함
 - 기관위임사무의 폐지 및 법정수임사무 전환하고, 국가의 관여가 불가피한 경우는 법정수임사무로 전환함
 - 공동사무를 폐지하고, 중앙정부 및 지방자치단체 간 사무배분 시 사무처리 주체를 명확히 규정하도록 함

2. 중앙-초광역지자체의 정부간 관계

- 중앙정부는 초광역지방자치단체로의 사무이양확대라는 변화와 함께 이양된 사무의 효율적인 집행을 위한 인력 및 예산지원의 의무를 가짐
- 중앙정부의 초광역지방자치단체 지휘·감독 기능 축소
 - 중앙정부는 지방자치단체를 감독할 때 법률적 행위에 대해서만 제한적으로 통제, 합법성 감독원칙으로 시행함
 - 중앙정부의 지방자치단체에 대한 감독범위와 수단을 법률에 제한

- 적으로 열거하여 명확히 규정함
- 초광역지방자치단체의 사전보고를 필요로 하는 행정행위를 법적으로 규정함
- 감독수단의 간소화하여 비권력적 감독수단인 조언·권고·지도·자료제출·협의조정 등을 활용, 행정소송절차 최대한 활용함

VI. 충청남도 광역자치의 전략과 과제

1. 광역자치의 필요성 및 전략

- o 경제적 측면에서 대전과 충남의 각개(各個) 지역발전의 한계
 - 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 있음
 - 대전시·충청도 행정구역간 경계를 초월한 인구이동, 교역구조, 산업의 지역연관성 등에서 동질성을 갖고 있어 통합관리의 시너지 효과를 기대할 수 있음
 - 충청권역 산업생산액의 절대 다수가 충청권 내부로 공급되는 현실을 감안하면 충청권 내에서 지역 간 높은 산업·경제적 상호의존성으로 인해 초광역자치행정체계가 더욱 강화되어야 할 것임
 - 이러한 제도적 장치를 통해 지역간 전·후방연관사업들 면밀하게 분석하는 선택과 집종의 정책적 노력이 필요함
- o 광역자치구역 경계를 초월한 외부성 문제 및 초광역 행정수요 대응 그리고 충청권 발전을 위해 기존의 충청권 광역지자체들 간 협력의 한계
 - 기존의 협력에 대한 가시적 성과가 지극히 미흡, 오히려 지역간 갈등 사례는 더욱 증대되고 있는 실정임

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

- 국가균형발전 및 충청권 지역균형발전의 측면
 - － 수도권과 비수도권의 격차 문제가 심화, 비수도권의 발전 동력 점차 감소하고 있는 실정임
 - － 이는 궁극적으로는 거시적 국가발전을 저해함은 물론 사회·경제적 불안을 가져오는 총체적 문제를 야기 시키므로 수도권에 대응하는 새로운 발전 축이 절실히 요구되고 있음
 - － 대전·충청권 초광역연합의 설립은 이러한 기존의 일극체제의 국토 공간발전 불균형을 양극 내지 다극체제로 전환시키는 데 필요한 새로운 지역개발 메카니즘으로 역할하게 될 것임
 - － 뿐만 아니라 기존의 수도권 의존에서 탈피하여 내생적·자립적 발전의 토대와 함께 지역발전에 기여하게 될 것임
 - － 대전과 충남의 통합인구는 약 390만이 될 것이며 초광역체제에서의 GRDP는 충남 85조, 대전 28조를 합하면 113조의 거대 경제권 역이 탄생하게 됨. 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 것임

- 이상의 초광역체제 구축을 기반으로 충청권은 규모의 정치적 영향력을 기대할 수 있음
 - － 규모의 정치적 효과는 중앙정부가 지금까지 관행처럼 중앙정부의 자의적인 판단이나 일방적인 결정을 충청권 지역에 강요할 수 없

게 됨으로써 충청권 지역의 정치권력적 위상이 높아질 것으로 기대됨

- 이러한 정치권력 위상의 상승은 동시에 충청권이 중앙정부를 견제할 수 있는 하나의 지역으로 성장·발전하는 기회가 될 것으로 판단됨

o 초광역사무를 수행하게 되면, 현재 충청권 지역에 있는 중앙정부의 특별지방행정기관의 사무들 중 대부분을 초광역자치정부가 스스로 수행할 수 있는 자치능력을 갖추게 됨. 또한 재정력 또한 강화되어 정치, 행정, 재정 등의 분야에서 지방분권의 토대를 마련하게 됨으로써 지방자치의 확립에 기여할 것으로 기대함

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

2. 광역자치의 과제

- o 현행법에는 자치권을 가진 초광역지방자치단체의 설립을 규정하고 있는 법률이 부재하여 지방자치법 개정 내지 특별법 제정이 요구됨
 - 특별법 제정은 10인 이상의 국회의원 또는 정부가 특별법안을 발의하거나, 국회에 입법청원 또는 정부 관련부처에 청원에 의한 절차가 필요함
 - 입법청원 방법은 그 실효성이 낮으며 국회의원 또는 중앙의 해당 부처가 발의하는 방식인데, 우선 초광역자치단체의 설립이 국가적 관심사로서의 의제가 되어야 함
 - 중요한 것은 정부의제로 채택되기까지는 순탄치 않은 어려움과 시간과 비용을 수반하게 됨. 특히 법률로써 국회의 정치적 의제가 되기 위해서는 국익과 지역적 이익에 대한 국민적 공감대 형성이 반드시 필요함

- 초광역지방자치단체의 모형에 대한 연구가 필요함
 - 자율성과 독립적인 법인격체로서의 자치행정기관이 되기 위해서는 자치입법권, 자치인사권, 자치재정권 등의 의결권과 집행권한 정도에 대한 다양한 모형이 존재하고 있음을 이해할 필요가 있음
 - 예컨대, 독일의 광역연합정부형(슈투투카르트 광역연합정부: 의결기관 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 것임

- 초광역지방자치단체 설립을 위한 법률 개정이나 특별법 제정이 쉽지 않다고 볼 때, 점진적·단계적으로 추진될 필요가 있음
 - 핵심은 충청권 전체의 기초자치단체, 주민, 경제인, 대학, 시민사회단체 모두가 관심을 가질 수 있고 참여할 수 있는 단일 프로젝트를 (예, 교통, 환경, 재해대책, 산업인프라 등의 광역적 사업)을 수행하면서 초광역지방자치단체의 필요성에 대한 인식을 확산시켜, 설립의 공감대가 지방은 물론 중앙정부에서까지 확산되고 난 이후에 법률 개정 및 특별법 제정을 추진·관철시키는 것임

- 사회적 공론화와 지역주민의 공감대 형성 충청권역 지방자치단체간, 그리고 대전시·충청도간 연대와 협력 그리고 무엇보다도 주민 및 시민사회와 지식인들과의 연대·협력이 필요함
 - 초광역지방자치단체 구축을 거시적이고 미래지향적인 측면에서 지역발전과 지방분권 그리고 주민주권 회복을 위한 제도적 장치로 인정하는 전향적 자세가 수반되어야 할 것임

VII. 결론

1. 중앙집권형 지역발전 및 현행 지방자치제도의 한계

- 국제적인 흐름과 행정환경의 변화로 인해 기존의 중앙집권적 지역발전은 한계가 있음
- 현 시·도의 행정적, 재정적 권한 및 역량의 한계로 인해 바람직한 지방자치단체의 지위와 기능을 재정립할 필요성이 큼

2. 21세기 신지역발전의 모색

- 지방자치단체의 효율성 및 경쟁력 제고를 위해 신지역주의의 접근법 필요함. 이는 대도시 광역권을 확대하는 세계적 추세와 부합함
- 기존의 광역시를 도와 통합, 도 간 통합하여 초광역지방자치단체를 형성하여 지방자치단체의 경쟁력을 향상시킬 수 있음
- 이를 추진하기 위해서는 중앙정부의 권한 및 기능을 자치단체에 이양하는 지방분권의 가속화, 자치단체의 행정적·재정적 자율성 및 권한 확대의 노력이 필요함

참고문헌

- 배응환. (2010). 일반논문 : 신지역주의와 협력거버넌스: 광역경제권 설계의 전제. *한국행정학보*, 44(4), 203-232.
- 이정석·경남발전연구원. (2011). *일본 간사이권 현간 연계 동향*. 창원: 경남발전연구원.
- 정원식. (2009). 신지역주의 관점에서 참여정부와 이명박 정부의 지역개발정책의 비교분석. *한국정책과학학회보*, 13(3), 23-53.
- 한국지방정책연구소. (2009). 시·도의 법적 위상에 관한 연구. *한국지방정책연구소 연구보고서*.
- 한국지방행정연구원. (2010). *(지방행정체제 개편) 선진 사례에서 길을 찾다*. 서울: 매일경제신문사.
- 한국지방행정연구원. (2012). 도의 지위 및 기능 재정립 방안. *한국지방행정연구원 연구보고서*.

<표 4> 충청남도의 행정구역 및 인구현황

(2013년 1월 1일 기준)

구 분	읍.면.동			출장 소	법정동리		행정리통		반	면 적 (㎢)	인구
	읍	면	동		동	리	리	통			
계	24	137	44	2	123	1,970	4,284	1,148	23,990	8,204	2,028,777
천안시	4	8	16	—	30	148	429	563	4,277	636.07	581,988
공주시	1	9	6		27	161	245	131	1,928	864.27	117,298
보령시	1	10	5	2	10	101	235	113	1,207	569.34	105,559
아산시	2	9	6	—	19	143	389	132	2,490	542.18	280,490
서산시	1	9	5	0	14	125	263	92	1,898	740.80	163,315
논산시	2	11	2		11	173	421	59	2,381	554.80	126,653
계룡시		3	1		1	14	64	18	478	60.71	41,550
당진시	2	9	3	—	11	138	220	40	1,462	694.88	155,104
금산군	1	9				106	254		1,112	576.69	55,715
부여군	1	15				191	433		1,692	624.57	73,259
서천군	2	11	—	—	—	172	315	—	1,285	358.05	58,920
청양군	1	9				115	183		758	479.22	32,087
홍성군	2	9				141	336		978	443.97	88,415
예산군	2	10				177	311		1,223	542.31	85,876
태안군	2	6				65	186		821	516.14	62,548

<표 5> 충청남도의 재정현황

(2012년 12월 31일 기준)

구 분	재정자립도 (= 자체수입(지방세+세외수입) / 일반회계 X 100)	재정자주도 = 자주재원(지방세+세외수입+지방교부세+조정교부금+재정보전금) / 일반회계 예산액 X 100	기준재정 수요충족도 = 기준재정수입액 / 기준재정수요액 X 100
천안시	45.6	70.8	0.0073
공주시	18.4	66.1	0.252
보령시	23.3	68.4	0.234
아산시	48.8	67.4	0.738
서산시	29.0	69.2	0.372
논산시	18.0	61.9	0.259
계룡시	25.4	79.4	0.300
당진시 (군)	35.5	70.3	0.438
금산군	17.9	65.6	0.193
부여군	14.2	56.7	0.210
서천군	16.2	60.7	0.202
청양군	19.0	65.8	0.182
홍성군	20.5	64.5	0.252
예산군	16.9	61.0	0.285
태안군	20.3	68.6	0.171
(연기군)	29.1	65.7	0.450