

수도권 광역연합형 특별자치단체 설립방안

조 성 호*

2020년 행정안전부의 지방자치법 전부개정안에서, 강력한 광역연합형 특별자치단체를 도입하는 구체적인 법적 근거를 마련하였다. 이러한 광역연합형 특별자치단체는 선진국의 대도시권에서 효과가 높은 광역행정기구로 평가되어 왔다. 이에 따라, 침체된 수도권 광역행정에 광역연합형 특별자치단체 도입을 통해 수도권 광역행정을 활성화시킬 수 있는 적합한 시기를 맞이하고 있어, 이에 대한 설립방안의 연구가 매우 필요하다.

이에 본 연구에서는 광역행정과 광역연합형 특별자치단체에 대한 이론적 논의를 통해 분석틀을 설정하였다. 분석틀의 설정 결과, 광역연합형 특별자치단체의 도입기준은 ① 설립목적, ② 기관구성, ③ 사무, ④ 자원 조달로 분석되었다.

이러한 분석틀을 토대로, 수도권 광역연합형 특별자치단체의 도입(안)을 제시하였다. 첫째, 수도권 광역연합형 특별자치단체는 수도권 사무의 일부를 공동으로 처리할 필요가 있을 때, 각 자치단체를 구성원으로 하는 광역연합형 특별자치단체의 설립목적으로 하였다. 둘째, 기관구성은 의회를 구성하고, '집행부 내에 행정을 처리할 수 있도록, 사무국을 설치하여 분야별 광역업무를 지원 및 처리할 수 있도록 해야 한다.'라고 제시하였다. 셋째, 사무는 ① 광역교통, ② 광역환경, ③ 광역방재, ④ 광역관광 ⑤ 광역산업, ⑥ 광역의료 사무를 제시하였다. 넷째, 자원 조달은 소속 자치단체의 일부 분담금과 중앙정부의 지원금으로 재원을 구성하는 방안을 제시하였다.

향후 일본의 광역연합처럼 광역연합형 특별자치단체의 사무범위 설정 시, 분야별 국가사무에 대한 요구권을 제안하는 방안도 검토되어야 한다. 그리고 특별자치단체 설립방안의 실천을 위해, 수도권 광역행정체제의 운영실태의 점검과 인식조사 등의 객관적 지표가 제시될 수 있는 후속연구가 필요하다.

주제어 _ 광역행정, 특별자치단체, 광역연합형 특별자치단체

* 경기연구원 자치분권연구실 선임연구위원

A Way to Establish : Union of Seoul-Metropolitan Governments

Sung Ho, Cho*

In 2020, the entire amendment to the Local Autonomy Act of the Ministry of Public Administration and Security established a specific legal basis for introducing a strong regional coalition-type special self-government organization. These regional alliance-type special autonomous organizations have been evaluated as highly effective regional administrative organizations in the metropolitan areas of developed countries. Accordingly, a suitable time is reached to revitalize the metropolitan area administration through the introduction of a metropolitan association type special self-government in the metropolitan administration in the stagnant metropolitan area, and a plan for establishing this is very necessary.

In this study, the analytical framework was established through theoretical discussions on regional administrations and regional associations. As a result of the establishment of the analysis framework, the criteria for the introduction of the regional self-governing body were analyzed by ① the purpose of establishment, ② organization, ③ office work, ④ funding.

Based on this framework of analysis, the introduction (draft) of the metropolitan area coalition-type special self-government was proposed. First, when it was necessary to jointly handle part of the affairs of the metropolitan area, the metropolitan area coalition-type special self-government organization aimed to establish a metropolitan area coalition type special self-government organization with each local government as a member. Second, the composition of the institution was to form a parliament and suggested that 'a secretariat should be established to support and handle wide area affairs by field so that the executive department can handle the administration.' Third, the office work presented ① regional transportation, ② regional environment, ③ regional disaster prevention, ④ regional tourism ⑤ regional industry, and ⑥ regional medical affairs. Fourth, for the financing, a plan was proposed to construct the financial resources with contributions from the affiliated local government and the support from the central government.

In the future, when establishing the scope of work of the metropolitan area coalition-type special self-government like Japan's regional coalition, a plan for proposing the right to demand for state affairs in each field should be reviewed, and an empirical investigation for experts is also needed. In addition, in order to implement the plan for establishing the metropolitan area coalition-type special self-government, a follow-up study is needed that can present objective indicators such as an inspection of the operational status of the metropolitan administrative system and an awareness survey.

Key words _ Metropolitan Administration, Special-purpose Local Government, Union of Seoul - Metropolitan Governments

* Research Fellow. Dept. of Autonomy and Decentralization, Gyeonggi Research Institute

I. 서론

1993년부터 내무부(현 행정안전부)의 지시로 전국에 5개의 '광역행정협의회'와 49개의 '기초자치단체 행정협의회'가 설치되었다. 이 중 '수도권행정협의회'는 광역계획 수립 및 변경, 광역행정 수행상 필요한 사항, 도시계획구역 내의 건축, 토지이용 사항 등을 처리하기 위해 1967년에 처음 구성된 뒤 몇 차례의 협의 실적이 있었는데, 「지방자치법」이 개정되면서 다시 협의회가 구성되었다(조응래, 1996).

수도권행정협의회는 시·도간의 광역적 행정사무를 공동으로 처리하는 것을 목적으로 하였으며 서울시, 인천시, 경기도가 상임, 강원도와 충청북도가 비상임으로 구성되었다. 1988년부터 2001년까지 총 13회에 걸쳐 협의회가 개최되었는데 152건의 안건이 상정되어 합의 78건, 중앙건의 48건 등 126건이 완료되었다. 수도권행정협의회는 결정사항은 예산확보가 곤란하여 구속력이 없는 경우가 많고 지나친 지역이기주의 때문에 협의를 잘 안 되는 경우도 많았으며, 협의회 운영을 전담하는 부서와 전문 인력이 없어 추진력이 부족하다는 것이 문제점으로 지적되었다. 수도권행정협의회는 2000년대 초반에 운영이 중지된 상태로 현재 운영되고 있지 않다(조응래 외, 2017).

한편, 수도권교통통합은 수도권 대중교통 이용 불편 문제를 해결하기 위한 시·도간 협의·중재를 목적으로 2005년 4월 설립되었으며 2007년 9월에 수도권교통본부로 명칭이 변경되었다. 수도권교통본부의 사무는 수도권 대중교통 종합계획 수립에 관한 사무, 수도권 교통정책의 협의·조정 에 관한 사무, 수도권 광역버스에 관한 사무, 수도권 간선급행버스체계(BRT)에 관한 사무, 수도권 교통정책과 관련하여 조합원이 합의하여 수도권교통본부에 위임한 사무 등으로 구성되었다.

그러나, 수도권교통본부는 수도권의 광역교통 조정기능을 제대로 수행하지 못하였다. 3개 시·도에서 광역교통 관련 업무가 이관되지 않아 집행기능이 부족하고, 파견 공무원 위주의 인력 운영으로 인해 전문성도 부족할 뿐만 아니라 시·도로부터 예산을 받아서 집행하는 구조이다 보니 조직의 역할과 기능에 한계를 노정하였다. 이처럼 수도권교통본부가 역할과 제 기능을 하지 못함에 따라, 2019년 말에 폐지가 되고 국토부의 대도시권 광역교통위원회에 흡수·통합되었다.

이와 같이 수도권 광역행정은 실효성을 상실한 채, 서울·경기·인천 간에 칸막이 행정을 하는 등 후진성을 노정하여 왔다. 즉, 선진국들의 지방정부들이 수도권 광역행정의 강화를 통해 세계화·지방화 시대의 국가경쟁력을 견인하고 있는 추세를 고려할 때, 우리나라는 시대착오적인 모습을 보이고 있다. 그리고 행정서비스의 협력적 공급을 위한 지방자치단체간의 수평적 협력대응체계는 ① 제도설계에 포함되어 있는 인력 및 자원, 의사결정 등의 충분한 합리성이 결여되어 있고 ② 중앙정부의 재정지원의 경우, 요구되는 수요에 대한 통로 역시 확보되지 못한 실정이다.

그러나, 금년 7월 3일 국회에 제출한 행안부의 지방자치법 전부개정안에서, 강력한 광역연합형 특별자치단체를 도입하는 구체적인 법적 근거를 마련하였다. 이러한 광역연합형 특별자치단체는 선진국의 대도시권에서 효과가 높은 광역행정기구로 평가되어 왔다. 이에 침체된 수도권 광역행정체 광역연합형 특별자치단체 도입을 통해 수도권 광역행정을 활성화 시킬 수 있는 적합한 시기를 맞이하고 있어 이에 대한 설립방안 연구가 매우 필요하다.

따라서 본 연구에서는 광역연합형 특별자치단체의 이론적 논의를 통해 분석틀을 설정하고 일본과 미국의 광역형 특별자치단체 사례를 분석하였다. 이를 토대로, 수도권 광역연합형 특별자치단체 설립방안을 제시하고자 한다.

II. 광역연합형 특별자치단체의 이론적 논의

1. 광역행정의 개념 및 유형

오늘날 지식정보화가 고도로 진전됨에 따라 자치단체 간 인적·물적 교류가 확대되고 생활권이 광역화되고 있다. 이는 행정적으로 지역 경계를 넘어서는 광역행정서비스에 대한 수요가 증가함을 의미한다. 지방자치 실시 이전에는 광역행정서비스 공급이나 지역개발에 대해서 중앙정부의 관여나 조정을 통해 대응하였다. 그러나, 정부와 민간의 협력 하에 지방자치를 발전시키려는 노력이 오랜 기간 지속되어왔고, 자연스럽게 광역사무를 수행하기 위해서 중앙정부보다는 자치단체 간 관계에 더 많은 관심을 갖게 되었다(지방자치발전위원회, 2017).

이러한 배경에서 탄생한 광역행정(metropolitan administration)은 기존의 모든 행정구역과 그 영향권 내에 있는 주변지역을 포함하여 행정업무를 종합적으로 처리함으로써 행정의 능률성·민주성·경제성을 도모하는 대도시관리(metropolitan governance) 기법으로 정의된다(차미숙외, 1999). 즉, 광역행정은 규모의 경제성 확보를 통해 행정구역의 경직성으로 인한 광역공급 및 이용시설의 비효율적 활용을 극복하고, 지역개발의 시너지효과를 창출하는 적극적 의미의 지역개발전략으로서, 정부 간 협력관계(Intergovernmental Collaborative Relations)와 유사한 개념으로 정의할 수 있다.

광역행정방식의 유형은 ① 공급목적 및 계획주체, ② 구성 및 기구형태에 따른 분류를 할 수 있다(차미숙외, 1999). 첫째, 공급목적 및 계획주체에 따른 분류는 중앙정부 주도의 광역행정(한정된 자원의 효율적 이용, 일관된 서비스체계 제공, 광역계획이나 거점개발방식 형태로 구체화), 자치단체의 자율적

의사에 의한 광역행정(공동서비스 공급을 통한 규모의 경제성 확보)으로 분류할 수 있다.

구체적으로 설명하면, 중앙정부 주도에 의한 광역행정방식은 국가 전체적 차원에서 한정된 자원의 효율적인 이용도모를 목적으로 광역적으로 수행하는 개발방식으로서, 일본의 지방광역권계획 등 국가 차원에서 광역적 행정수요에 대응하기 위하여 수행하는 방식을 의미한다. 우리나라에서는 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률¹⁾에 의거하여 광역시와 주변지역, 공업단지와 배후지역, 연담도시권을 광역권으로 지정하여 토지 이용 및 광역시설 등을 계획하는 광역권 개발계획(현재 8대 광역권 지정·개발)이 있으며, 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법에 의거하여 수도권 주변지역 내 지역간 병목도로의 개설에 대하여 재정지원을 하는 수도권 광역교통기획단 및 광역교통계획을 수립·운영한다. 이와 더불어, 자치단체간 자율적인 의사에 의한 광역행정방식은 협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 자치단체조합 등 자치단체간의 공동 현안문제에 대응하고 규모의 경제를 도모하는 차원에서 자치단체 간에 자발적이고 임의적으로 구성된 광역행정 및 서비스 공급방식이다.

둘째, 구성 및 기구형태에 따른 분류는 협의·조정형, 전담기구형으로 나눌 수 있다. ① 협의·조정형은 자치단체간의 협의와 합의절차를 통해 광역적 행정수요에 대처하는 방식이다. 협의·조정형은 기존의 관할권과 체제를 유지한 채 자치단체의 자발적이고 임의적인 협력을 통해 가능하므로 협의 전통이 구축된 사회체제에서는 활용도와 효과가 높은 반면, 지방자치나 협의전통이 일천한 체제에서는 광역행정을 통한 소기의 목적달성 곤란하다는 단점이 있다. ② 전담기구형은 기존의 자치단체와는 별도의 구역을 지정하거나 특별기구를 구성함으로써 자치단체의 기능을 보완하고, 특수한 행정수요나 공동개발에 대응하는 중층적인 광역행정방식이다. 전담기구형은 제공되는 서비스나 사안에 따라 별도 구역이나 기구를 설치함에 따라 전문적인 행정수요에의 대처가 가능하고 자치단체와 독립하여 중립적으로 효율적인 행정서비스를 제공할 수 있는 장점이 있는 반면, 기존 자치단체의 행정기능 축소축진 및 책임과 권한귀속 논란야기의 단점이 있다.

2. 광역연합형 특별자치단체 도입의 필요성

1) 광역행정 강화시대에 대응

1) 광역개발계획에 포함되는 사업으로는 첫째, 산업입지, 주거단지, 위락 및 휴식공간 등 광역개발권역안의 토지이용에 관한 사항, 둘째, 교통시설, 용수공급시설, 하수도시설 등 광역적으로 이용하는 공공시설의 배치에 관한 사항, 셋째, 광역쓰레기처리장, 폐기물처리시설 등 설치에 관한 사항, 넷째, 관광자원개발, 환경보전에 관한 사항, 다섯째, 첫 번째와 네 번째 사업을 위하여 투자소요 규모에 관한 사항, 여섯째, 기타 광역개발권역의 종합적인 발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사항 등이다. 지역균형개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률 6조 및 시행령 7조 2항 참조.

급속한 산업화에 따른 도시화의 진전으로 지역 주민의 생활범위가 확대되어 자치단체 행정구역을 넘어서는 복잡하고 다양한 행정수요가 발생하였다. 이와 더불어, 교통·통신의 발달, 생활수준의 향상, 그리고 도시화의 진전에 따라 주민의 생활권·경제권이 기존의 행정구역을 넘어서 급격히 광역화되고 있다(박종관, 2009). 주로 중심인 대도시를 중핵으로 세력권 내에서 전개되는 이러한 광역도시화로 인해 기존 구역경계를 초월하는 광역도시권내의 행정기관 간에 협력·조정 문제를 야기하는 행정수요가 증가되고 있다. 또한 지방자치제도의 실시로 인해 다양한 광역행정 수요가 발생하고 있다. 즉, 정치·행정적 분절(governmental fragmentation) 현상, 주민의 영향력 증대와 지역이기주의적인 형태 등 행정환경의 변화와 더불어 질·양적인 측면에서의 다양한 광역행정 수요가 발생되고 있다. 도로·교통, 상하수도, 공해방지, 쓰레기처리장 등 혐오시설, 도시계획, 지역개발, 관광레저시설 등 관련업무가 광역행정처리가 요망되는 전형적인 행정수요의 예들이다(김명국, 2002). 즉, 자치단체의 자율성이 증대됨에 따라 지역이기주의에 편승한 중앙-지방간, 자치단체간 이해상충이 발생되고 이로 인한 주민불편을 가중시키며 국가발전을 저해하는 요인으로 작용하였다. 이를 해결하기 위해서는 자치단체의 관할구역을 초월한 권역 내의 단일 또는 복합적 사무를, 광역계획 등의 수립에 의하여 종합적·효율적으로 처리할 수 있는 특별자치단체 제도를 적극 활용해야 한다.

2) 특별지행정기관의 지방이관 촉진

현재 우리나라의 특별지행정기관 지방이관정책은 한계에 봉착했다. 정권마다 지속해서 특별지방행정기관의 지방이관을 추진했으나 제대로 성과를 내기가 어려웠다(금창호, 2018). 그 원인은 첫째, 특별지방행정기관의 정비에 대한 중앙부처의 소극적 대응을 들 수 있는데, 중앙부처의 관점에서 지방사무소의 정비로 인해 조직 규모 및 권한이 약화 될 것을 우려하였다. 둘째, 기관 업무의 특성상 지방이양을 결정하기 어려울 수가 있는데, 사무가 단일 행정구역 단위를 넘는 권역 단위로 존재할 경우 특정 지역에 매칭해서 사무를 이양하기 어렵기 때문이다. 셋째, 지방 이양으로 인한 업무의 전문성 저하, 규모 경제의 상실, 중앙정부와 지방정부 간의 관계 약화 등이 반대 이유로 제기되어 왔다. 중앙정부의 특별지방행정기관 이관에 대한 반대 사유의 대부분이 지방정부의 전문성 부족을 들고 있다.

한편, 지방정부의 입장에서조차 중앙에서 이양하려는 사무가 단순 집행적인 개별사무이기 때문에, 권한도 없이 업무만 부담된다는 부정적인 인식이 이양을 추진하는데 제약을 주었다. 특히, 중앙권한의 지방 이양에 따른 인력과 예산 지원 등에 대한 보장이 명확하지 않은 상황에서 지방 이양을 적극적으로 주장하기는 어려웠다(하혜영, 2016).

이처럼 특별지방행정기관 이관정책이 실패함에 따라, 많은 부작용이 양산되었다. 특별지방행정기관은 실질적 필요성 보다 각 부처의 할거주의·직할 주의로 인해, 경쟁적으로 남설되고 있으나, 특별지방

행정기관의 난립에 대한 ‘제한’을 규정하고 있는 법령이 전혀 없는 실정이다. 그 결과 특별지방행정기관의 경쟁적 설치와 난립으로 2008년 이후 특별지방행정기관의 수(4,579개 → 5,155개)와 인력 규모(20만 명 → 21만 명)가 지속 증가추세에 있다.

기본적으로 특별지방행정기관의 설치는 구조적으로 중앙정부의 기능 규모를 확대하고, 운영적으로 지역주민의 선호보다는 중앙정부의 감독에 의존함으로써 중앙정부의 역할을 강화하는 집권화 경향을 보이게 된다. 특별지방행정기관은 중앙부처의 하부기관으로 설치되고, 그 운영은 행정 관료에 의해서, 그리고 업무에 대한 책임은 해당 주무부처에서 지기 때문에, 정책 결정에 있어 주민과 이익집단들의 참여가 원천적으로 봉쇄된다.

특별지방행정기관과 자치단체는 업무의 유사성에도 불구하고, 실제로 양 기관 간 설치의 근거나 권한 관계가 상이할뿐더러 자기 기관 위주의 업적만 중요시하는 경향이 두드러진다. 특별지방행정기관에서는 ‘사무처리의 원활화’라는 기능적 측면보다는 ‘주무부처의 지시·감독에 따라야 한다’는 권한 관계의 측면이 높은 비중을 차지하기 때문에 이러한 현상이 나타난다. 그리고 중앙정부의 각 부처들이 특별지방행정기관을 통해 직접 집행기능을 수행하는 경우, 이와 관련된 자치단체들의 행정은 완전성과 종합성을 확보하기 어려워 연관 업무 상호 간의 유기적인 행정수행이 곤란하게 된다.

이에 따라, 특별지방행정기관은 지방행정의 책임성·종합성·자율성을 저해하고, 중복행정으로 인한 행정의 비효율성 및 주민 혼란 등을 지속해서 야기시킨다. 특별지방행정기관의 설치·운영으로 인해 지방에 대한 중앙의 간섭·통제가 지속되고 있으며, 중복행정을 초래하여 행정 비효율 및 주민 혼란·불편을 초래하고 있다. 또한 지역에서 발생하는 노동쟁의, 도로관리, 식품안전 등의 문제에 대하여 처리권한은 특별지방행정기관에 있으나, 실제로 지방의 예산·인력으로 처리 → 행정서비스에 대한 책임과 권한의 괴리 문제가 발생하고 있다.

결론적으로 특별지방행정기관 이관정책 해법은 광역연합형 특별자치단체 도입이다. 우리나라의 대도시권 행정은 중앙정부와 자치단체로 이원화되어 칸막이로 운영되고 있어, 상호의존과 신뢰가 부족하여 대도시권의 역량을 충분히 살리지 못하고 있다. 특히, 중앙정부의 각 부처들의 특별지방행정기관은 경쟁이 부재하고, 책임성이 약하여 대도시권 경쟁력 강화에 한계를 노정하고 있다. 최근 OECD는 대도시권 거버넌스 패턴이 경제성장과 삶의 질에 직접적으로 영향을 미친다는 것을 실증적으로 입증되고 있다(OECD, 2015; 조성호, 2019). 특별지방행정기관으로 대표되는 우리나라의 중앙집권적 거버넌스는 대도시권 경쟁력의 저하를 초래하고 있다.

21세기 대도시권 거버넌스 패턴은 선진국들처럼 대도시권을 포함하는 광역단위의 지방정부가 권한을 가지고 일을 추진하는 방식인 지역 중심의 분권형 거버넌스이다. 지역 중심의 분권형 거버넌스체제를 구축하기 위해서는 대도시권별로 중앙의 특별지방행정기관과 광역시도의 광역행정 사무를 광역연

합형 특별자치단체에 이관하여 '광역연합형 특별자치단체를 구축'해야 한다. 일본의 경우, 광역연합형 특별자치단체는 중앙권한의 지방이양이 가능한 수용체제를 구축하기 위한 효과적 수단이다. 따라서 광역연합형 특별자치단체는 권역별로 특별지방행정기관의 인력과 재원을 포괄적으로 이양받기 때문에, 중앙정부의 업무 전문성과 특수성으로 인해 권역별로 특별지방행정기관을 설립하는 목적을 달성할 수 있다.

특히, 광역시·도가 교통, 환경 등 광역행정 관련 특별지방행정기관을 중앙으로부터 이관을 받더라도, 광역행정을 위해 특별자치단체를 설립해야 하는 절차와 비용을 줄일 수 있을 것이다.

3) 수도권 경쟁력 강화

우리나라 수도권의 경쟁력 강화를 위한 광역연합형 특별자치단체의 설립의 필요성을 구체적으로 제시하면, 다음과 같다.

첫째, 메가시티 경쟁시대에 수도권 경쟁력의 강화이다. 21세기 글로벌 지식경제시대에는 대도시권의 경쟁력이 국가경쟁력을 좌우하는 시대이다. McKinsey의 Global Institute(2013)에 따르면, 도시 세상(urban world)이 도래할 것으로 전망하고 있다(조성호, 2019). 즉, OECD(2009)가 발표한 자료에 따르면, 대도시들이 경제위기 극복을 견인하고 지속 가능한 발전과 포용적 사회를 구현하는데, 중요한 역할을 한다고 한다(김성배, 2018). 이를테면, BROOKINGS 연구소(2007)의 MetroNation 구상에 따르면, 미국경제의 활로를 모색하기 위하여 100대 도시권을 중심으로 살기 좋은 정주권을 구축하고, 이를 통해 생산적·포용적·지속가능 성장을 이뤄야 한다고 주장하고 있다. 현재 일본, 중국, 영국, 호주 등도 유사한 노력을 기울이고 있다.

이처럼, 세계 경제강대국처럼 대도시권의 육성을 위해서는 규모의 경제를 위해서는 최소인구가 500만 이상이 바람직하며, 중심도시와 주변도시간의 협력정책이 중요하다. 이를 구현하기 위해서는 광역연합형 특별자치단체의 설립을 통한 수도권의 경쟁력 강화가 중요하다.

둘째, 중앙집권적인 수도권 거버넌스의 전환이다. LSE대(大) Cheshire(2004)에 의하면, 글로벌 지식경제시대에는 국가차원 보다는 대도시권 차원에서 집행되는 정책만이 지역경쟁력 확보에 의미가 있다고 한다. 그럼에도 불구하고, 중앙정부는 수도권 인구집중 억제에 위해, 수도권에 산업과 대학을 규제한다는 명목으로 규제 일변도의 수도권정비계획 등의 수도권 정책을 지난 30년 이상을 추진한 결과, 인구집중 완화에도 실패하고 수도권 주민의 삶의 질만 악화시켜 왔다. 그리고 비수도권의 대도시권에 도 그린벨트 및 자치계획권 규제 등으로 주민의 삶의 질 저하를 초래하였다.

이와 같은 중앙집권적 지역 거버넌스로 말미암아, 우리나라는 수도권뿐만 아니라 대도시권의 경쟁력이 OECD 국가 중에서 최하위를 기록하고 있다. 중앙집권적 지역 거버넌스체제는 대도시권의 역량을

살리지 못하고 대도시권 간 경쟁시스템 구축에도 실패하여, 대도시권 주민의 1인당 GRDP가 국민 1인당 GDP보다 낮은 실정이다. 따라서 중앙집권적인 수도권 거버넌스의 전환을 위해서는, 수도권 광역연합형 특별자치단체의 설립을 통한 분권적 지역 거버넌스의 구축이 시급하다. 즉, 중앙의 권한과 규제를 광역연합형 특별자치단체에 대폭 이양하고 중앙정부는 수도권의 지표적 계획 제시와 사후 모니터링·평가 역할을 해야 할 것이다.

〈표 1〉 1인당 지역 GRDP 및 국가 GDP 비교

국가	도시	인구(명)	지역 1인당 GRDP(달러)	국가 1인당 GDP(달러)	비율(%)
한국	서울	9,930,616	33,167	26,700	124
	경기	12,671,956	28,187	26,700	105
	인천	2,913,024	25,058	26,700	94
	부산	3,498,529	21,430	26,700	80
	대구	2,484,557	18,348	26,700	69
	대전	1,514,370	21,288	26,700	80
	수원	1,194,041	22,736	26,700	85
	창원	1,063,907	23,739	26,700	89
일본	도쿄	35,441,287	41,636	36,134	115
	오사카	17,294,189	34,517	36,134	96
	후쿠오카	2,561,337	32,413	36,134	90
영국	런던	12,090,254	53,976	36,330	149
	맨체스터	1,885,530	36,240	36,330	100
프랑스	파리	11,862,466	59,611	36,286	164
	리옹	1,927,448	45,555	36,286	126
미국	로스앤젤레스	17,378,937	51,315	49,213	104
	뉴욕	16,626,313	73,091	49,213	149
	시카고	9,553,989	58,010	49,213	118
	워싱턴	5,823,700	76,027	49,213	154
	댈러스	4,338,414	70,134	49,213	143
	보스턴	3,661,623	83,524	49,213	170
	샌프란시스코	6,918,280	82,112	49,213	167
독일	베를린	4,386,551	37,701	41,094	92
	슈투트가르트	1,960,268	55,541	41,094	135
	뮌헨	2,904,480	63,592	41,094	155
스페인	마드리드	6,779,528	41,554	31,317	133
	바르셀로나	3,759,240	36,125	31,317	115
	발렌시아	1,618,070	28,346	31,317	91

자료 : 통계청(2016); OECD STAT(2012).

셋째, 광역시·도의 인위적인 분리에 따른 부작용 해소에 있다. 道로부터 광역시의 분리는 道の 형해화(形骸化)를 초래하였으며, 뿌리가 같은 지역공동체를 인위적으로 분리함으로써 공동체 의식을 파괴하고, 지역주민 간 지역이기주의를 조장하고 있다.

특히, 중심도시를 道로부터 분리함으로써 잔여도는 행정·경제·사회의 중추적 기능을 상실하고, 광역시·도 내부의 공간 활용만으로는 도시 수요를 충족시키지 못하여 도시발전의 장애가 되고 있다(홍준현, 2001). 또한, 글로벌 지식경제시대에 국가 생존전략의 하나인 대도시권 경쟁력 강화에도 장애 요소로 작용하고 있다. 그 결과 우리나라 대도시의 1인당 GRDP를 살펴보면, 서울과 울산은 제외하고는 전국 평균보다도 낮은 실정이다.

광역연합형 특별자치단체의 도입은 우리나라 특유의 광역시·도의 분리에 따른 광역행정의 문제점을 치유하고 대도시권의 경쟁력을 강화할 수 있는 제도적 장치이다. 우리나라는 1980년대 이후 광역시 제도의 본격적인 도입으로 인해, 광역시·도들이 광역계획, 교통, 환경 등 광역적 문제를 독자적으로 해결하였다. 수도권도 1981년 인천이 경기도에서 분리된 이후에 광역적 문제를 단독으로 처리하여 왔다. 물론, 행정협의회나 조합을 통하여 광역시·도의 광역적 문제를 해결하고자 하였으나, 권한과 예산의 위임이 미흡하여 실효성 확보에 실패하였다.

따라서 수도권에 광역시·도의 광역적 문제를 원활하게 해소하기 위해서는 일본의 대표적인 특별자치단체인 간사이 광역연합, 미국의 대표적인 특별자치단체인 워싱턴DC의 대도시권 정부연합(MWCOG)과 같은 광역연합형 특별자치단체의 도입이 절실하다.

이에 본 연구에서는 선행연구 검토를 통해 도입기준에 대한 분석틀을 마련하고, 일본과 미국의 광역연합 사례분석을 통해 우리나라 수도권 광역연합형 특별자치단체 설립을 위한 방안을 제시하고자 한다.

3. 선행연구의 검토

최근 자치단체 간의 광역행정의 활성화를 위한 광역연합형 특별자치단체 도입기준에 관한 연구를 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 금창호(2018)는 광역행정의 수요의 증가로 경직적인 행정구역을 단위로 지자체간 협력에 대한 관심이 제기됨에 따라, 이에 대한 실태분석을 실시하여 광역행정 수요 효과적인 대응방안을 제시하였다. 특히, 미국·영국·독일·프랑스·일본의 광역연합형 특별자치단체의 해외사례 분석을 통해, 해외 광역연합형 특별자치단체의 설립목적, 법적 근거, 대상 사무, 사무직원, 과세권, 재원 지원 등을 조사하였다. 이를 바탕으로 우리나라의 광역연합형 특별자치단체 설립의 도입기준과 대안으로 ① 설립 주체는

일반지방자치단체로, ② 설립절차의 경우 규약제정과 지방의회의 의결과 중앙정부의 승인(기초단위는 광역승인), ③ 구역설정은 설치기관의 전체 행정구역으로, ④ 사무처리는 설치기관의 전체사무에서 설치기관이 이양결정으로, ⑤ 내부규약은 필수규정을 별도로 규정하는 것으로, ⑥ 기관구성은 의결기관과 집행기관의 분리형으로, ⑦ 인력 및 자원 관리는 원칙적으로 분담금과 사용자 및 수수료로 충당하고 중앙정부의 재정지원을 활용하는 것으로, ⑧ 규약의 변경 및 해산은 설립절차를 준용하는 것으로 대안을 제시하였다.

이정석(2019)은 부산·울산·경상남도의 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 수도권으로의 집중 완화 및 국가균형발전과 함께 해외 경쟁력을 제고할 수 있도록 부산·울산·경상남도의 광역권 형성을 위한 방안을 마련하고자 하였다. 특히, 일본의 간사이 광역연합의 사례분석에서 설립목적, 수행사무, 기관구성, 재정수입 등을 조사하였는데, 지방분권개혁을 실현하기 위해 지역이 광역과제에 주체적으로 대응하기 위한 현실적인 틀로서 간사이광역연합을 설치하고 분권을 위한 대정부 요구사항을 확대해 나아가고 있다. 광역연합의 사무는 장기적인 관점에서 설립시 수행사무, 순차적으로 확충하는 사무, 국가 이양사무로 구분에 대한 필요성을 강조하였고 광역연합을 구성하는 각 광역단체 장이 집행책임을 지고 의결기관을 구성하고 재원의 경우 균등비율과 인구비율을 병행적용하여 안배하는 방안을 제시하였다. 이를 바탕으로 부산·울산·경상남도를 중심으로 하는 부·울·경 광역연합형 특별자치단체의 도입기준으로 ① 설립목적, ② 사무 방안에 대한 도입을 제안하였다.

조성호(2019)는 경기도는 사업장 배출시설이 전국에서 가장 많으면서 산재되어 있어 관리인력이 만성적으로 부족하며, 단속의 사각지대 존재에 대한 문제점을 제시하며, 경기도와 시·군의 사업장 배출시설 관리인력의 증원이 매우 시급하다는 점을 강조하면서 미세먼지 개선을 위한 사업장 관리체계의 장기적 개편안을 수립하기 위하여, 미국의 대기관리 정부연합(SCAQMD)과 일본의 간사이 광역연합의 설립목적, 기능 및 사무, 기관구성, 인력관리에 대하여 검토하였다. 이를 바탕으로, 수도권 광역환경 특별자치단체의 도입기준으로 ① 설립목적, ② 기능 및 사무, ③ 기관구성, ④ 인력관리를 제시하였고 사업장 배출시설 관리인력의 확충방안으로는 ① 광역환경관리사업소를 광역환경관리본부 체제로 확대 ② 광역환경특별사법경찰과의 설치를 통해 배출사업장의 위반 수사와 미세먼지 추가단속 강화 ③ 오염물질 배출사업장에 오염원인자 책임원칙을 엄격하게 적용 ④ 배출시설 전수조사 및 DB 구축 ⑤ ICT를 활용한 스마트 환경관리체계 도입 등을 제안하였다.

강인호(2019)는 지방자치단체 간의 협력을 활성화하기 위해 지자체 간 다양한 협력으로 권역별 공동 발전을 위한 기반을 마련하고 지역주민의 생활과 밀접한 기능을 효율적으로 운영하고 행정서비스의 질적 향상을 위하여 지방자치단체 간 체계적이고 종합적인 상시 연계·협력이 필요함을 강조하였다. 일본의 간사이 광역연합 사례를 통해, 해외 광역연합형 특별자치단체의 설립목적, 기관구성을 조사하였다.

이를 바탕으로 우리나라의 광역연합형 특별자치단체 도입기준으로 ① 설립 주체, ② 법적 근거, ③ 기능 및 사무, ④ 기관구성, ⑤ 관할구역을 제시하였다. 구체적인 추진방안으로는 새로운 협력제도 마련과 협력제도 활성화를 위한 행·재정적 지원정책을 제시하고 있다. 먼저, 새로운 협력제도로는 특별지방자치단체 도입 활성화, 새로운 협약제도 도입, 자치단체 간 기관·시설의 공동 활용 방안 등을 들 수 있다. 특별지방자치단체 도입 활성화는 자치단체의 관할구역을 초월한 권역 내의 단일 또는 복합적 사무를, 광역계획 등의 수립에 의해 종합적·효율적으로 처리할 수 있는 제도의 도입을 활성화하는 것이다. 그리고 국가 간의 조약과 같이 다수의 자치단체가 협약을 체결하여, 별도의 법인이나 조직을 설치하지 않고 사무처리와 정책적 측면에서 역할을 분담하는 새로운 협력제도를 도입하는 것이다. 나머지 하나는 자치단체 간 협의를 통해 만들어지는 규약으로 자치단체 간 기관·시설을 공동 활용하는 방안이다. 이와 함께 행정협의회, 사무위탁, 조합 등 현행 협력제도의 목적, 절차, 근거 규정을 보완하는 등 개선책을 마련하는 것을 제안하였다.

〈표 2〉 선행연구의 광역연합형 특별자치단체 도입기준

구분	금창호(2018)	이정석(2019)	조성호(2019)	강인호(2019)
설립주체	●			●
법적근거				●
설립목적		●	●	
설립절차	●			
구역설정	●			
기능 및 사무	●	●	●	●
내부규약	●			
기관구성	●			●
인력 및 자원조달	●		●	
관할구역				●
규약의 변경 및 해산	●			

4. 분석틀 설정

선행연구에서 제시된 광역연합형 특별자치단체의 도입목적은 지방자치단체 간 협력, 자치분권, 미세먼지 개선을 위한 것이었다. 각 연구에서 공통적으로 설정한 기준으로는 광역연합형 특별자치단체의 설립목적(조성호, 2019; 이정석, 2019), 기관구성(금창호, 2018; 조성호, 2019; 강인호, 2019), 사무

(금창호, 2018; 이정석, 2019; 조성호, 2019; 강인호, 2019), 재원 조달(금창호, 2018)을 도입기준으로 설정하였다.

이에 따라, 본 연구에서는 수도권 광역연합형 특별자치단체의 도입기준을 포괄적으로 설정하기 위해, 선행연구에서 채택하고 있는 ① 기관구성, ② 사무, ③ 설립목적, ④ 재원조달로 설정하고자 한다.

〈표 3〉 광역연합형 특별자치단체의 도입기준

구분	정의
설립목적	• 광역행정 활성화를 위한 도입배경과 법적 근거
기관구성	• 광역연합형 특별자치단체의 집행기관 및 의회 조직형태(분리형, 통합형)
사무	• 광역연합형 특별자치단체가 광역적 기능을 수행하기 위하여 도입하여야 할 사무
재원조달	• 광역연합형 특별자치단체의 집행을 원활하게 수행하기 위한 경비부담 방법

Ⅲ. 광역연합형 특별자치단체의 외국사례 분석

1. 일본의 간사이 광역연합(關西廣域連合)

간사이 광역연합은 간사이의 부·현 및 지정시가 연합하여 2010년 12월 특별지방공공단체로서 공법 인체를 도·도·부·현 최초로 만든 광역연합형 특별자치단체이다. 2009년 8월 민주당이 집권하면서 지역 주권론에 의한 지역분권을 추진하였는데, 지방자치단체 간 이중행정을 방지하기 위해 광역연합 제도를 만들었다. 지방분권을 실현하기 위한 시범적 조직으로서, 간사이 광역연합의 설립 취지는 ① 분권화 사회의 구현, ② 책임지고 일을 하기 위하여, ③ 국가 위임사무를 총괄, ④ 관서지역 지진의 공동관리이다. 이러한 간사이 광역연합을 설립하기 위해, 간사이 분권·혁신추진위원회를 설치(간사이 광역추진단 + 지자체장 + 경제단체장)하여 추진하였다. 간사이 분권·혁신추진위원회를 통한 간사이 광역연합의 추진에 있어, 관사이 경제연합이 자치단체와 민·관협력을 통해 중요한 역할을 수행하였다.

간사이 광역연합은 2010년 교토(京都)와 오사카(大阪) 등 2개 부와 6개 현, 4개 시로 구성되었는데, 지방분권을 추진하면서 지방자치단체 간 이중행정을 방지하자는 목적에서 출발했다. 이들 지방정부의 협력 결과는 광역의료, 방재 협업, 문화·관광 공동효과 등의 성과로 나타났다.

간사이 광역연합에 대해서 개략적으로 살펴보면, ① 구성 자치단체는 2부 6현 4지정시 등이다. ② 간

사이 광역연합의 조직 구성은 구성 자치단체의 직원 파견 및 의원 겸직으로 이루어졌는데, 직원들의 파견은 초기 20명 → 40명으로 확대되었고, 의원은 39명이다. ③ 간사이 광역연합의 기능 및 사무는 지방자치단체 혼자서 하기보다는 협력하는 것이 효율적인 재해, 관광, 산업, 의료, 자격시험, 교육훈련 등이다. ④ 간사이 광역연합의 재정은 구성 자치단체별 기본적인 분담금과 선택적으로 분담하는 사업 분담금이 있다.

간사이 광역연합의 주요 역할과 기능에는 ① 중앙정부에 구성 도·부·현의 교통에 대해 건의, ② 간사이 광역연합 산하의 시·정·촌의 의견을 조율하는 기능, ③ 간사이 광역연합 내에 자치단체 간의 갈등관리를 위해, 도·부·현 지사가 1달에 1번 정도 참석하는 회의를 개최하는 것 등이 있다.

이러한 간사이 광역연합의 주요 성과는 ① 광역의료(닥터헬기), 30분 안에 도착, ② 방재에서 협업(관동지역에도 파견) ③ 문화·관광 공동효과 등이 있다. 그러나, 지방분권화가 미흡하여 중앙권한의 이양 등 분권화는 다소 미흡한 것으로 나타났다.

본 연구의 분석틀을 기반으로 간사이 광역연합에 대하여 설립목적, 기관구성, 사무, 재원조달로 구분하여 분석을 하였다.

1) 설립목적

간사이의 부현 및 지정시가 연합하여 2010년 12월 특별지방공공단체로서 공법인체인 간사이 광역연합을 설립하였다(박재욱, 2012; 금창호, 2018). 간사이 광역연합의 구성 자치단체는 2부 6현 4정령시로 구성하고 있으며, 교토부, 오사카부, 시가현, 효고현, 나라현, 와카야마현, 돗토리현, 도쿠시마현, 교토, 오사카시, 사카이시, 고베시 등을 '간사이 광역연합'의 관할 행정구역으로 하고 있다.

간사이 광역연합의 설립목적²⁾은 첫째, 지방분권형 지역사회 실현이다. 중앙집권 체제와 도쿄의 일극 집중을 타파하고 지역의 자치적 결정, 자율적 책임성 확보가 가능한 자치분권형 지역사회를 실현하기 위해서 광역 과제를 통해서 지역이 주체적으로 대응할 수 있는 현실적인 구조를 만들기 위해서 간사이 지역의 자치단체들이 협력하여 모범적인 지역 중심의 지방분권체제 구축 기반을 마련하고자 한 것이다. 둘째, 간사이 지역 전체의 광역행정을 담당하는 책임 주체의 구축이다. 동남해·남해 지진 발생에 대비한 광역방재체제의 정비와 닥터 헬기에 의한 광역적 구급 의료체제 확보를 비롯해 미래 간사이의 경쟁력 제고를 위해 광역 차원의 교통·물류 기반의 일체 운영관리 등을 목표로 통합적인 광역행정체제를 마련하고자 한 것이었다. 셋째, 간사이 지역에 소재하고 있는 국가의 특별지방행정기관으로부터 사무이양을 적극 추진이다. 각 자치단체의 특산물과 자원을 효과적으로 활용하고, 현지 기관을 중심으로

2) <https://www.kouiki-kansai.jp> (2019년 7월 5일 검색).

한 국가의 사무 권한 중 광역 지자체에서 담당해야 할 사무의 이양을 받아 국가와 지방의 이중 행정을 해소하고, 간사이 지역을 전체적으로 효율적인 행·재정 체제로 전환하려는 목적에 있다고 하였다.

일본의 광역연합은 다양한 광역적 요구에 유연하고 효율적으로 대응하고, 허가를 받아 체제를 정비하기 위해서 일본에서 1995년 6월부터 시행되고 있는 제도이다. 구체적으로, 광역연합의 법적 근거를 살펴보면, 지방자치법 제284조의 3에서, “광역연합은 보통지방공공단체 및 특별구가 광역적으로 행정 처리가 필요하다고 인정되는 사무의 경우, 광역계획을 작성하고, 필요한 연락 조정을 도모하고 종합적·계획적인 광역 유형을 추진할 수 있다”라고 명시하였다(김창호, 2018).

2) 간사이 광역연합의 기관구성

광역연합의회는 의결기관으로서 일본 지방자치법에서 정한 조례의 제정 개폐, 예산의 의결, 결산의 인정 등 의결사항과 함께 선거 등 보통지방공공단체와 같은 권한을 행사하고 있다. 광역연합의원들은 회원자치단체로 참여하고 있는 구성 자치단체들의 지방의회에서 대표의원들을 선출한다.

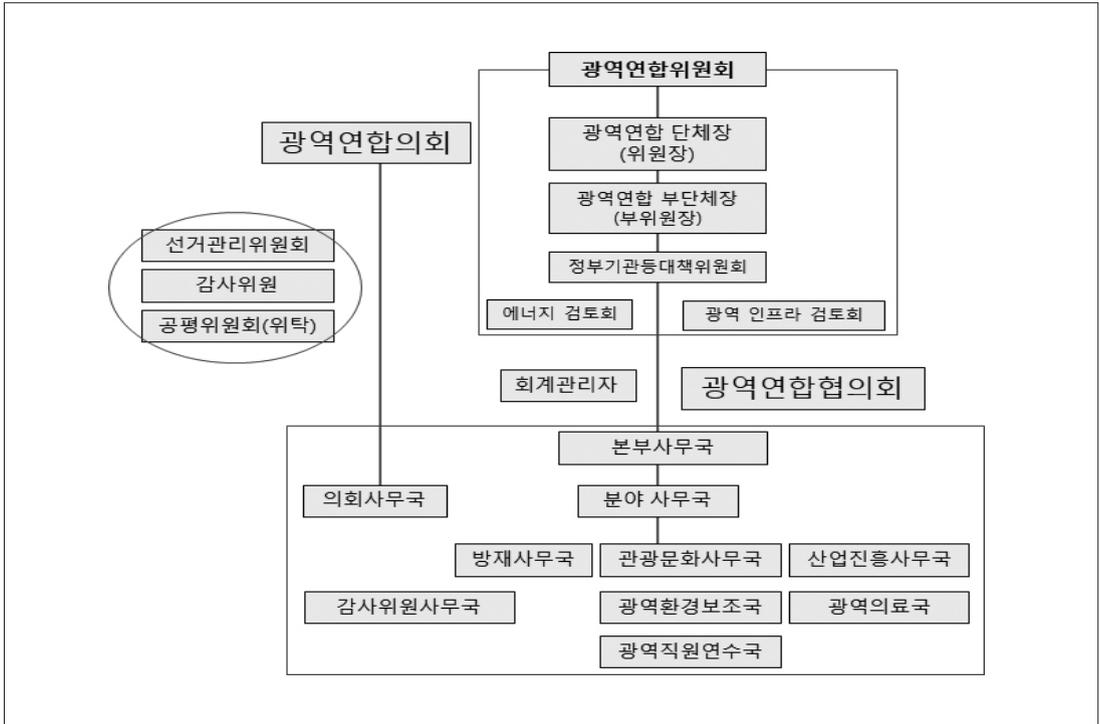
정수 및 각 부현시에서 선출 인원수는 간사이 광역연합 규약 제8조와 제9조에 규정하고 있다. 의원 총수는 의장과 부의장을 포함하여 39명으로 각각 부현시에서 선출되었다. 연간 총회는 4회 정도 개최하고 있다.

광역연합의회의 상임위원회 구성은 총무 상임위원회, 산업환경 상임위원회, 방재의로 상임위원회를 구성하고 있다.

현재 간사이 광역연합의 집행기관장을 맡은 광역연합의 장과 부 광역연합의 장은, 집행기관인 광역연합위원회를 중심으로 실무적으로 광역연합의 예규 및 광역계획, 예산·결산 등 광역연합 운영상 중요한 사항에 관한 기본방침 및 처리방침을 결정함에 있어서 구성 자치단체 등의 다양한 의견을 반영한다. 구성 자치단체의 장의 주도하에 각 분야의 사무와 공동사업을 신속하게 추진하기 위해서, 구성 자치단체의 장이 사무 분야마다 담당위원으로 집단적인 집행책임을 맡는 핵심 운영위원회를 운영하고 있다. 이 광역연합위원회는 다른 광역연합과 달리 간사이 광역연합의 독자적인 기구이다. 즉, 실무위원회로서 광역연합의 장이 단독으로 결정하는 것이 아니라, 광역연합의회의 의견을 수렴하고 다시 구성 자치단체의 종합적 의견수렴 하에 집단으로 합의적 정책 결정을 위해서 광역연합위원회를 통해서 집행권을 실천한다.

우선, 간사이 광역연합의 사무국은 본부사무국과 분야사무국으로 조직되어 있으며, 주로 광역연합위원회와 광역연합의회 및 광역연합협의회 등의 업무를 지원, 처리한다. 그리고 정부기관 등 대책위원회, 선거관리위원회, 공평위원회 및 감사위원 등을 두고 있다.

〈그림 1〉 간사이 광역연합의 조직구성



3) 간사이 광역연합의 사무

간사이 광역연합의 기본처리사무는 크게 7개 분야이며, 이는 광역방재, 광역관광·문화·스포츠 진흥, 광역산업진흥, 광역의료, 광역환경보전, 자격시험·면허, 광역직원 연수 등이다. 이러한 사무들은 광역적 행정사무 중에서 부·현의 관할 행정구역보다 더 광범위한 광역행정업무를 중심으로 처리하기 위한 것이다.

〈표 5〉 간사이 광역연합의회의 광역처리 사무

광역처리사무 분야	주요 내용
광역방재	<ul style="list-style-type: none"> 간사이 방재감재 계획 및 간사이 광역대응 및 복구 요강 등의 발전 대규모 광역재해를 상정한 광역대응 추진 재해시 물자공급의 원활화 추진 간사이 광역응원(대응) 훈련실시 방재 분야의 인재육성 등

광역관광 문화스포츠 진흥	<ul style="list-style-type: none"> • 간사이 관광·문화 진흥계획의 전략적 추진 • 「도쿄올림픽·패럴림픽」과 「월드 마스터스 게임 2021 간사이」 등을 위한 관광 활동의 추진 • 다양한 광역관광 전개를 통한 간사이 관광객 유치 • 전략적 프로모션 전개 • 관민 일체의 광역연계 DMO 대전 추진 등
광역산업진흥	<ul style="list-style-type: none"> • 「간사이 광역산업 비전」의 착실한 추진 • 간사이의 잠재력 발신 강화 • 간사이의 장점을 살린 이노베이션 환경 기능 강화 • 고부가 가치화에 의한 중소기업 등의 성장 지원 • 개성 풍부한 지역의 매력을 살린 지역 경제 활성화 등
광역의료	<ul style="list-style-type: none"> • 간사이 광역응급의료 제휴 계획 추진 • 닥터헬기 활용 등에 의한 광역구급의료체제 활용 • 재해시 광역의료체제 강화 등
광역환경보전	<ul style="list-style-type: none"> • 간사이 광역환경보전 계획 추진 • 재생 가능 에너지 확대 및 저탄소 사회 만들기 추진 • 자연공생형 사회 만들기 추진, 순환형 사회 만들기 추진 • 환경인재육성 추진 등
자격시험 면허	<ul style="list-style-type: none"> • 준 간호사·조리사·제과위생사 시험의 실시, 면허 교부 등 • 독물 연구 물 취급자·등록판매자 시험 실시
광역직원 연수	<ul style="list-style-type: none"> • 정책형성 능력 연수 실시 • 구성 자치단체 주최 교육에 상호참여 (단체 맞춤형 연수) • 인터넷을 활용한 연수 실시 등 교육효율화 추진 등

간사이 광역연합은 국가의 (특별)지방행정기관으로부터 지속적으로 기관 사무의 권한 이양을 확대, 요청하고 있다. 동일본 대지진과 구마모토 지진 등의 대응 방식에 의한 신속한 재해지역 지원과 이와 관련해서 간사이 관광 본부를 통한 민관연계의 관광 추진, 닥터헬기의 공동운항 등 각 자치단체에서는 대응하기 어려운 광역사무 외에도 광역 인프라와 비와코·요도가와 유역 대책 등 간사이 지역 전체에 관련된 정책기획 및 조정업무도 맡고 있다.

4) 간사이 광역연합의 재정

2019년 간사이 광역연합의 재정세입은 ① 분담금과 부담금은 약 13억 엔, ② 사용료와 수수료 약 2억 엔, ③ 국고지출금 약 7.7억 엔, ④ 재산수입 1천 엔, ⑤ 전입금 1천 엔, ⑥ 이월금 1천엔(2018년 약 4천만 엔), ⑦ 기타수입 약 5천 9백만 엔이며, 총 23억 엔으로 구성되어 있다. 재정세출은 ① 의회비 약 1천 5백만 엔, ② 총무비(행정경비) 약 3억 8천만 엔, ③ 광역방재비 약 2천 3백만 엔, ④ 광역관광비 및 문화·스포츠 진흥비 약 1억 2천만 엔, ⑤ 광역산업 진흥비 약 4천 3백만 엔, ⑥ 광역의료비 약 1억 5천만 엔, ⑦ 광역환경보전비 약 4천6백만 엔, ⑧ 자격시험 면허비 약 2억 엔, ⑨ 광역직원연수비 약 4백 2십만 엔, ⑩ 공채비(지방채 등) 1천 엔, ⑪ 예비비 5백만 엔 등 총 2억 3천만 엔으로 구성되어 있다.

〈표 6〉 간사이 광역연합의 2019년 재정세입 및 세출 규모

(단위 : 천 엔)

세입	2019년 예산액	세출	지출예정액
분담금과 부담금	1,348,060	의회비	15,402
사용료와 수수료	205,501	총무비(행정경비)	382,984
국고지출금	772,856	광역방재비	23,650
재산수입	1	광역관광 문화스포츠 진흥비	121,101
전입금	1	광역산업 진흥비	48,729
이월금	1(44,050 2018년)	광역의료비	1,533,929
기타수입	59,324	광역환경보전비	46,727
		자격시험 면허비	203,952
		광역직원연수비	4,270
		공채비(지방채 등)	1
		예비비	5,000
합계	2,385,745		2,385,745

2. 미국의 워싱턴DC 대도시권 정부연합(MWCOG)³⁾

미국의 광역연합 유형은 광역계획의 성격이 매우 강하다. ‘대도시권 계획기구(MPO)’는 지방정부와 주 정부 대표들로 구성된, 연방정부의 재정지원을 받아 연방사무로서 대도시권 교통정책을 결정하는 기구이다. 이 대도시권 계획기구가 발전하여 대도시권 정부연합으로 조직, 운영되는 경우도 많은 편이다. 그 결과, 대도시권 정부연합의 주요 사무는 광역계획, 협의 조정, 기술적 지원 그리고 지역적 수준(광역범위)에서의 사업 프로그램 관리와 주 정부와 연방정부 그리고 지방정부 간 중간계층으로 해야 할 역할도 수행하고 있다. 즉, 전형적으로는 몇 개의 카운티 관할 행정구역을 범위로 하면서 지역계획, 경제개발 및 지역사회개발, 오염관리, 교통행정, 대중교통계획, 복지서비스 및 물 관리 등의 공통사무들을 수행하고 있다. 그뿐만 아니라 광역적 범위의 재난위험 경감, 비상대응계획 운영, 인구이동과 분산 등 인구 지리적 분석업무 등도 수행하고 있다.

이처럼 미국의 대도시권 정부연합의 주요 사무는 광역계획과 광역사업이 주류를 이루지만, 일본의

3) 워싱턴DC 대도시권 정부연합 홈페이지(<https://www.mwcog.org>)를 참조하였다.

광역연합형 특별자치단체는 광역사업이 주류를 이룬다. 전략기획 측면에서 평가한다면, 광역계획과 광역사업이 연계되는 미국의 광역연합형 특별자치단체인 워싱턴DC 대도시권 정부연합은 1957년 24개 지방정부가 참여해 대도시권 계획기구 형태로 출범했으나, 점차 참여 지방정부가 증가하면서 관할지역 광역사무를 협의 조정하는 지방정부연합으로 발전했다.

본 연구의 분석틀을 기반으로 워싱턴DC 대도시권 정부연합에 대하여 설립목적, 기관구성, 사무, 재원조달로 구분하여 분석을 하였다.

1) 설립목적

미국의 지방정부연합(CoGs)은 광역적 사무수행 및 사무수행을 위한 협의 조정기구로서, 지방정부연합 형태로 운영되며, 이를 구성하는 (회원)지방정부의 대표들이 관할하는 정부 간 협력기구이다. 지방정부연합의 목적은 지역의 문제, 지역 간 관련되는 문제들을 해결하기 위해서, 광역업무처리 필요성에 의해서 선출직 지방정부 대표들로 구성된 비영리, 공법인체의 협력기구이다.

지방정부연합의 사례인 워싱턴 대도시권 정부연합(MWCOG)은 1957년 설립되었으며, 24개 회원 지방정부를 대표해서 선출된 300명 대표위원이 참여하고 있다. 또한 메릴랜드주 의회와 버지니아주 의회, 연방의회 대표들도 관여하고 있다. 1957년 출범 당시 40여 명의 대표가 모여서 대도시권계획기구(MPO) 형태로 출발하였으나, 점차 회원 지방정부가 증가하면서 관할지역의 지역적, 광역적 사무들을 처리하는 지방정부연합으로 발전하게 되었다. 따라서 재정수입은 회원 지방정부뿐만 아니라 주 정부, 연방정부에서도 재정지원금을 분담하고 있다.

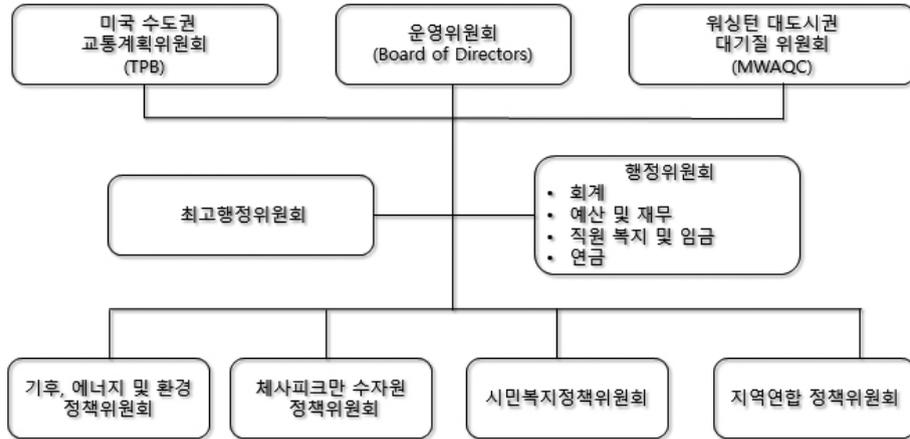
미국의 지방정부는 지방자치법에 명시하고 있는 우리나라와 일본과 달리 연방헌법에 ‘지방정부’와 관련된 규정이 없다. 즉, 미국 연방헌법은 주 정부에 금지된 권한이나 연방의 전속 권한이 아닌 한, 주 정부에 광범위한 권한 범위를 인정하고 있다. 이에 따라, 지방정부는 연방헌법에 따라 간접적으로, 주 헌법에서는 직접적으로 지방정부의 유형, 자치권 및 기관구성 권한을 부여해 주고 있다.

2) 워싱턴DC 대도시권 정부연합의 기관구성

운영위원회는 워싱턴DC 대도시권 정부연합(MWCOG)의 업무를 총괄하며, 각 분야별 정책자문위원회, 기술위원회, 기타 관민 파트너들로부터 업무적 지원을 받는다.⁴⁾

4) Chesapeake Bay and Water Resources Policy Committee (체사피크만 수자원 정책위원회, CBPC), Human Services Policy Committee (시민복지정책위원회, HSPC) 등 분야별로 상당히 많은 자문위원회, 정책위원회, 기술지원위원회 등을 운영하고 있다 (MWCOG, Memorendum, 2018; Annual Report 2019).

〈그림 2〉 워싱턴DC 대도시권 정부연합(MWCOG)의 조직구성



그리고 운영위원회는 워싱턴DC 지역 대표위원(4명), 메릴랜드주에 속한 지방정부 대표위원(17명), 버지니아주에 속한 지방정부 대표위원(14명) 등 최고정책결정을 하는 집행기관으로서 운영위원회 위원들은 총 35명이다.

이중에서 의장(1명), 부의장(2명)이 선출되며, 이때 워싱턴DC 지역, 메릴랜드주 및 버지니아 주 소속 지방정부 대표위원 중에서 각 1명씩 선출한다. 이들 대표위원이 총회의 역할을 하고, 결정된 정책과 사업에 대해서는 사무국에서 이를 집행한다.

워싱턴DC 대도시권 정부연합(MWCOG)은 주 정부 및 연방정부와 협력하여 광역사무를 처리함에 있어서 정책의 입법화를 기반으로 한 사업, 정책 실현을 도모하고 있다. 이를 위해서 매년 운영위원회는 각 상임위원회 및 자문위원회의 대표위원 중에서 입법위원회 위원들을 임명하고, 이 입법위원회는 COG 사무국의 도움을 받아서 정부연합의 최우선 정책/사업 집행을 위한 입법 우선사항들(legislative priorities)을 정한다. 다시 최고정책결정기구인 운영위원회의 승인을 받아서 각 회원 지방정부와 관련 주 정부 행정기관 등에 정책 제안을 제출하여 최종적으로는 각 회원 지방정부의 법률과 주 정부법률, 규제법, 정책대안 등에 포함될 수 있도록 노력하고 있다.

3) 워싱턴DC 대도시권 정부연합의 사무

워싱턴 대도시권 정부연합의 사무는 ① 대중교통계획, ② 대중교통 운영관리, ③ 대도시권 개발계획, ④ 보건의료계획 및 공동체 서비스 급여, ⑤ 재난안전 및 공공안전, ⑥ 수자원 관리, ⑦ 환경보전 및 자

원관리, ⑧ 전략정책 및 정부연합 운영자금 등 총 8가지로 구성되어 있다.

4) 워싱턴DC 대도시권 정부연합의 재정

워싱턴 대도시권 정부연합의 2019년 사업예산 수입분야는 운영예산수입과 총예산수입 그리고 기타 수익으로 구성되어 있다. ① 운영예산은 지방정부 정부연합 분담금, 자산운용 및 이자수입, 연방기금, 주 정부 및 특별구 기금, 지역 수자원 기금, 지역 환경보전 기금, 이용료, 공여금 및 기타로 구성되며, ② 총 예산수입은 직접 지원금, 시민기여 서비스, 특별예산수입 기금, 직접 지원금 및 기타 기금으로 구성되며, ③ 기타 수익은 전년도 일반기금 사용 이월액, 전년도 사업기금 사용 이월액으로 구성된다. 2019년 사업예산 수입액의 총액은 56,141,700달러이며, 운영예산 31,825,300달러와 예산수입 56,141,700달러로 구성되어 있다.

그리고 워싱턴 대도시권 정부연합의 2019년 사업예산 지출분야는 ① 대중교통계획, ② 대중교통 운영관리, ③ 대도시권 개발계획, ④ 보건의료계획 및 공동체 서비스 급여, ⑤ 재난안전 및 공공안전, ⑥ 수자원관리, ⑦ 환경보전 및 자원관리, ⑧ 전략정책 및 정부연합의 운영자금 등 총 8가지로 구성되어 있다. 2019년 사업예산 총액은 56,141,700달러이며, 사업운영예산 31,825,300달러와 서비스별 지원예산 24,316,400달러로 구성되었다.

〈표 7〉 워싱턴 대도시권 정부연합의 2019년 사업예산 지출분야

(단위 : 달러)

사업프로그램 분야 (대도시권 공동사무)	사업운영예산	서비스별 지원예산	예산 총액
Transportation Planning(대중교통계획)	14,203,500	-	14,203,500
Metropolitan Planning(대도시권 개발계획)	422,500	-	422,500
Health Planning & Community Svc. (보건의료계획 및 공동체 서비스 급여)	356,000	-	356,000
Homeland Security & Public Safety (재난안전 및 공공안전)	2,892,900	18,071,600	20,964,500
Water Resources(수자원관리)	4,331,400	-	4,331,400
Environmental Resources(환경보전 및 자원관리)	1,196,200	3,450,400	4,646,600
Air Quality(대기오염관리)	1,013,200	-	1,013,200
Strategic Initiatives & Member Svc. (전략정책 및 정부연합의 운영자금)	1,827,100	74,700	1,901,800
Totals(총액)	31,825,300	24,316,400	56,141,700

자료: MWCOG(2019), *Work Program and Revenue Budget: Fiscal Year 2019 (2018.7~2019.6)*.

3. 전략적 시사점

1) 설립목적

해외의 광역연합형 특별자치단체는 지역 간의 문제 발생으로 인한 해결을 위해 공통적으로 도입되었다. 구체적으로 살펴보면, 일본의 간사이 광역연합은 지방분권형 지역사회 실현, 간사이 지역 전체의 광역행정을 담당하는 책임 주체의 구축, 간사이 지역에 소재하고 있는 국가의 (특별)지방행정기관으로부터 사무 이양의 적극 추진이 목적이며, 미국의 워싱턴DC 대도시권 정부연합은 광역업무처리 필요성 증가로 인한 지역 간 문제 해결이 목적이다. 해외의 광역연합형 특별자치단체는 국가법률(일본), 지방정부 법률(미국)에 근거하여 설치되었다. 구체적으로 살펴보면, 일본의 간사이 광역연합은 일본 지방자치법 제284조의 3에 근거하여 설립되었다. 이에 광역연합형 특별자치단체 도입 시, 설립목적과 법적근거를 명확히 하여 조직의 구성과 더불어 광역업무 처리시 문제해결을 위한 적극적인 대응과 추진이 가능한 기반의 마련이 필요하다.

〈표 8〉 해외 광역연합형 특별자치단체의 도입 배경 및 법적근거

구분		도입배경	법적근거
일본	간사이 광역연합	<ul style="list-style-type: none"> 지방분권형 지역사회 실현 간사이 지역 전체의 광역행정을 담당하는 책임 주체의 구축 간사이 지역에 소재하고 있는 국가의 (특별)지방행정기관으로부터 사무이양을 적극적으로 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 일본 지방자치법 제284조의 3⁵⁾
미국	워싱턴DC 대도시권 정부연합	<ul style="list-style-type: none"> 광역업무처리 필요성 증가(지역 간 문제 해결) 	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부 법률

2) 기관구성

해외의 광역연합형 특별자치단체의 기관구성은 의회와 집행기관이 분리되어있는 기관 분리형과 의회와 집행기관이 통합된 기관통합형으로 분류된다. ① 일본의 간사이 광역연합은 의결기관인 광역연합 의회와 집행기관인 광역연합위원회로 구성되고, ② 미국의 워싱턴DC 대도시권 정부연합은 의결기관인 입법위원회와 집행기관인 운영위원회로 구성된다. 이에 광역연합형 특별자치단체 도입 시, 광역연합의 중요한 사항을 결정할 때 구성 자치단체 등의 다양한 의견을 반영할 수 있고 각 분야의 사무와 공동사업을 빠르게 추진할 수 있어야 한다.

5) ‘광역연합은 보통지방공공단체 및 특별구가 광역적으로 행정처리가 필요하다고 인정되는 사무의 경우, 광역계획을 작성하고, 필요한 연락 조정을 도모하고 종합적·계획적인 광역유형을 추진할 수 있다’

〈표 9〉 해외 광역연합형 특별자치단체의 기관구성

구분		의회	집행기관
일본	간사이 광역연합	• 간사이 광역연합의회	• 간사이 광역연합위원회
미국	워싱턴DC 대도시권 정부연합	• 입법위원회	• 운영위원회

3) 사무

해외의 광역연합형 특별자치단체는 광역 행정사무인 소방·방재, 의료, 교통, 도시개발계획을 공통으로 수행하고 있다. 구체적으로 살펴보면, ① 일본의 간사이 광역연합 사무는 광역방재·광역관광·문화·스포츠 진흥·광역산업진흥·광역의료·광역환경보전·자격시험·면허·광역직원연수이며, ② 미국의 워싱턴DC 대도시권 정부연합의 사무는 대중교통계획·대중교통 운영관리·대도시권 개발계획·보건의료계획 및 공동체 서비스 급여·재난안전 및 공공안전·수자원관리·환경보전 및 자원관리·전략정책 및 협의회 운영자금이다. 이에 광역연합형 특별자치단체 도입 시, 추가적으로 보완되어야 하는 사무에 대해서는 벤치마킹할 필요가 있다.

〈표 10〉 해외 광역연합형 특별자치단체의 사무

구분		주요 기능
일본	간사이 광역연합	• 광역방재 / 광역관광문화스포츠 진흥 / 광역산업진흥 / 광역의료 / 광역환경보전 / 자격시험면허 / 광역직원연수
미국	워싱턴DC 대도시권 정부 연합	• 대중교통계획 / 대중교통 운영관리 / 대도시권 개발계획 / 보건의료계획 및 공동체 서비스 급여 / 재난안전 및 공공안전 / 수자원관리 / 환경보전 및 자원관리 / 전략정책 및 협의회 운영자금

4) 재원 조달

해외의 광역연합형 특별자치단체의 재정수입은 소속 자치단체의 분담금과 중앙정부의 지원금 및 광역연합형 특별자치단체의 자체수입으로 구성되어 있다.

구체적으로 살펴보면, ① 일본의 간사이 광역연합의 재원은 분담금과 부담금·사용료와 수수료·국고 지출금·재산수입·전입금·이월금·기타수입으로 구성되어 있으며, ② 미국의 워싱턴DC 대도시권 정부연합의 재원은 연방기금(운영비, 직접지원금)·지방정부협의회 분담금·주정부 및 특별구 분담기금·지역 사업기금·이용료·공여금 및 기타·자산운용 및 이자수입·특별기금으로 구성되어 있다. 이에 광역연합형 특별자치단체 도입 시, 인력과 재원의 효율적인 측면에 따라 준용여부를 판단해야 할 것이다.

〈표 11〉 해외 광역연합형 특별자치단체의 재원조달

구분		주요 내용
일본	간사이 광역연합	• 분담금과 부담금 / 사용료와 수수료 / 국고지출금 / 재산수입 / 전입금·이월금·기타수입
미국	워싱턴DC 대도시권 정부연합	• 연방기금(운영비, 직접지원금) / 정부연합의 분담금 / 주정부 및 특별구 분담금 / 지역사업기금 / 이월금 / 공여금 및 기타 / 자산운용 및 이자수입 / 특별기금

IV. 수도권 광역연합형 특별자치단체의 설립방안

1. 지방자치법상의 특별자치단체 검토

특별자치단체(Special-Purpose Local Government)의 개념은 매우 다양하게 규정되고 있다. 널리 사용되어지는 개념은 ① 기능적 분권양식에 입각하여 지방행정기구를 특별자치단체로 규정하는 방식과, ② 일반 자치단체를 기준으로 사무와 권능이 일반 자치단체에 비하여 제한적이거나 차별적인 자치단체를 규정하는 방식이 존재한다. 이처럼 특별자치단체는 각 국가별 필요에 따라 다양한 제도적 발전을 가져왔고, 현실적으로도 다양한 형태를 보이고 있어 한마디로 개념을 규정하기란 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, 특별자치단체는 제한된 사무를 독립적으로 수행하는 자치단체를 일컫는 것으로 그 개념을 규정할 수 있다.

〈표 12〉 지방자치법상의 특별자치단체

구분	내용
제2조 (자치단체의 종류)	① 자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다. 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구 ② 자치단체인 구(이하 "자치구"라 한다)는 특별시와 광역시의 관할 구역 안의 구만을 말하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시군과 다르게 할 수 있다. ③ 제1항의 자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별자치단체를 설치할 수 있다. ④ 특별자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

우리나라의 특별자치단체는 지방자치법에서 규정한 자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우 특별자치단체를 설치할 수 있도록 규정(지방자치법 제2조 3항)하고 있다. 이와 더불어, 특별자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정(지방자치법 제2조 4항)하고 있다.

현재 지방자치법상의 특별자치단체는 1988년 지방자치법의 전면개정에서 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 설치할 수도 있도록 자치단체의 종류에 관하여 규정하였다. 하지만, 특별자치단체의 설치 및 운영에 관한 사항을 대통령령으로 위임하고, 그에 관한 구체적인 규정을 마련하지 못하였다. 즉, 교통, 환경 등 광역행정수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 제도적 장치의 보완 필요성을 발생시켰다. 이에 정부(행정안전부)는 2020년 지방자치법 전부개정안에서 설치, 규약, 운영 등 구체적인 설치 및 운영 규정을 신설하여 실효성을 높이고자 하였다. 지방자치법 전부개정안을 살펴보면, ① 특별자치단체의 법인격 부여 및 설치 권고, ② 특별자치단체의 규약 및 기관구성, ③ 특별자치단체의 의회 및 집행기관 조직, ④ 특별자치단체의 운영 및 지원, ⑤ 자치단체에 관한 규정의 준용, ⑥ 다른 법률과의 관계를 명시하였다.

특별자치단체는 2개 이상의 자치단체가 사무의 공동처리라는 측면에서 자치단체조합과 공통점을 가지고 있다. 그러나 의회를 설치할 수 있다는 점에서 자치단체조합과 차이점을 가지고 있다. 구체적으로 살펴보면, 現 지방자치법 제159조 제1항(자치단체조합의 설립)과 2020년 지방자치법 전부개정(안)의 제196조(설치) 제1항에 따라 자치단체조합과 특별자치단체는 유사한 설립목적의 지니고 있다. 하지만 지방자치법 전부개정(안) 제196조 제1항은 특별자치단체의 의회 설립을 명시하고 있어 두 기관의 차이점을 보여주고 있다.

〈표 13〉 지방자치법 개정(안)의 특별자치단체

구분	내용
특별자치단체의 설립목적	• 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치
특별자치단체의 법인격 부여 및 설치 권고	• 특별자치단체에 보통자치단체와 같이 법인격을 부여하고, 지방의회의 의결을 거쳐 행안부 장관의 승인을 얻어 설치할 수 있으며, 행안부 장관에게 설치 등을 권고할 수 있는 역할 부여
특별자치단체의 규약 및 기관구성	• 기관구성, 규약제정 등 필수적 사항과 절차는 법에 명시하고, 경비부담 등 자치단체 운영에 필요한 사항은 규약에 위임
특별자치단체의 운영 및 지원	• 특별자치단체 운영에 필요한 재원은 구성원인 자치단체가 분담하며, 국가 또는 시도 사무가 위임 때에는 그 수행에 필요한 재정적 지원을 하도록 규정
특별자치단체의 의회 및 집행기관 조직	• 특별자치단체의 장은 규약이 정하는 바에 따라 특별자치단체의 의회에서 선출 • 규약이 정하는 바에 따라, 의회는 구성 자치단체의 지방의회 의원이 겸직하며 특별자치단체의 장은 의회에서 간선, 의회 및 집행기관의 직원은 특별자치단체 소속인 지방공무원과 구성원인 자치단체 지방공무원 중 파견된 자로 충원
자치단체에 관한 규정의 준용	• 시·도, 시·도와 시군 및 자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸치는 시군 및 자치구가 구성원인 특별자치단체는 시·도에 관한 규정을, 시군 및 자치구가 구성원인 특별자치단체는 시군 및 자치구에 관한 규정을 준용
다른 법률과의 관계	• 다른 법률에서 자치단체 또는 자치단체의 장을 인용하고 있는 경우, 규약이 정하는 사무를 처리하기 위한 범위 안에서 특별자치단체 또는 특별자치단체의 장을 인용한 것으로 간주

이와 같은 정부의 지방자치법 개정(안)의 특별자치단체 규정을 고려하여, 본 연구에서는 수도권 광역연합형 특별자치단체의 설립방안을 제시하고자 한다.

2. 수도권 광역연합형 특별자치단체의 설립 방안

국가별로 광역연합형 특별자치단체의 유형을 살펴보면, 미국의 유형은 광역계획의 성격이 강하다. '대도시권 계획기구(MPO)'는 지방정부와 주 정부 대표들로 구성된, 연방정부의 재정지원을 받아 연방 사무로서 대도시권 교통정책을 결정하는 기구이다. 이 대도시권 계획기구가 발전하여 대도시권 정부연합으로 조직, 운영되는 경우도 많은 편이다. 그 결과, 대도시권 정부연합의 주요 사무는 광역계획, 협의 조정, 기술적 지원 그리고 광역적 수준에서의 사업 프로그램 관리와 주 정부와 연방정부 그리고 지방정부 간 중간계층으로 해야 할 역할도 수행하고 있다. 즉, 전형적으로는 몇 개의 카운티 관할 행정구역역을 범위로 하면서 지역계획, 경제개발 및 지역사회개발, 오염관리, 교통행정, 대중교통계획, 복지서비스 및 물 관리 등의 공통사무들을 수행하고 있다. 그뿐만 아니라 광역적 범위의 재난위험 경감, 비상 대응계획 운영, 인구이동과 분산 등 인구 지리적 분석업무 등도 수행하고 있다.

이처럼 미국의 대도시권 정부연합의 주요 사무는 광역계획과 광역사업이 주류를 이루지만, 일본의 광역연합형 특별자치단체는 광역사업이 주류를 이룬다. 전략기획 측면에서 평가한다면, 광역계획과 광역사업이 연계되는 미국의 광역연합형 특별자치단체가 이상적이고 바람직하다. 그러나, 우리나라의 수도권 정책의 현실을 고려할 때, 수도권의 광역계획은 중앙정부인 국토부 소관이고 수도권정비계획법에 근거하여 난공불락인 실정이다. 따라서 수도권에 설립하기가 용이하고 실현가능성이 높은 일본식의 광역연합형 특별자치단체를 도입하고자 한다.

이에 본 연구에서는 광역정부 간의 광역연합인 간사이 광역연합을 단기적으로 벤치마킹하고자 한다. 간사이 광역연합처럼 광역사업 중심의 광역연합형 특별자치단체를 도입하여 수도권 지역의 교통, 환경 등에 대한 사무를 중심으로 광역연합형 특별자치단체를 설립하는 방식이다.

1) 설립목적

2020년 정부의 지방자치법 개정(안) 제11장 제1절 제196조(설치) 1항에는 “2개 이상의 자치단체가 그 사무의 일부를 공동으로 처리할 필요가 있을 때는 관계 자치단체를 구성원으로 하는 특별자치단체를 설치할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

본 연구에서는 지방자치법 개정(안)과 간사이 광역연합의 사례 분석을 통해 수도권 광역연합형 특별자치단체의 설립목적은 다음과 같이 정의하고자 한다.

첫째, 2020년 지방자치법 개정(안)에 근거하여, 경기도·서울시·인천시가 사무의 일부를 공동으로 처리할 필요가 있을 때, 각 자치단체를 구성원으로 하는 광역연합형 특별자치단체를 설치하여 주체적으로 사무를 처리할 필요가 있다. 이를 통해, 수도권 광역연합형 특별자치단체는 지역의 경쟁력을 높이고 주민의 복지를 향상할 필요가 있다. 둘째, 간사이 광역연합의 설립목적에 근거하여, “중앙집권 체제를 타파하고, 자치 분권형 지역사회를 실현하고, 수도권 자치단체들이 협력하여 지방분권체제 구축 기반을 마련해야 한다.”라고 명시해야 한다. 셋째, 간사이 광역연합의 설립목적에 근거하여, 수도권 지역에 소재하고 있는 특별지방행정기관으로부터 사무 이양을 적극적으로 추진해야 한다. 수도권 광역연합형 특별자치단체는 특별지방행정기관으로부터 국가의 사무 중 광역자치단체가 담당해야 할 사무의 이양을 받아 국가와 지방의 이중 행정을 해소하고 수도권의 효율적인 행·재정 체제로 전환해야 한다.

2) 기관구성

2020년 정부의 지방자치법 개정(안) 제201조 제1항은 특별자치단체장은 광역연합형 특별자치단체의 의회에서 선출하고, 제2항은 자치단체의 장은 광역연합형 특별자치단체의 장을 겸할 수 있다고 명시하였다. 이와 함께 일본의 간사이 광역연합은 집행기관인 광역연합위원회와 의결기관인 광역연합의회를 두고 있어 기관통합형 기관구성을 취하고 있다.

본 연구에서는 지방자치법 개정(안)과 간사이 광역연합의 사례 분석을 통해, 수도권 광역연합형 특별자치단체의 기관구성을 다음과 같이 정의하고자 한다.

첫째, 2020년 정부의 지방자치법 개정(안)에 근거하여, 수도권 광역연합형 특별자치단체의 장은 특별자치단체의 의회에서 선출하며, 선출된 장은 ① 광역연합의 예규 및 광역계획, 예산·결산 등 광역연합 운영상 중요한 사항에 관한 기본방침 및 처리방침을 결정할 때 구성 자치단체 등의 다양한 의견을 반영하고, ② 구성 자치단체의 장에 주도하여 각 분야의 사무와 공동사업을 신속하게 추진할 수 있도록 노력해야 한다. 그리고 간사이 광역연합의 기관구성에 근거하여, ③ 집행부 내에 행정을 처리할 수 있도록, 본부사무국과 분야사무국을 설치하여 분야별 광역업무를 지원 및 처리할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 2020년 정부의 지방자치법 개정(안)에 근거하여, 수도권 광역연합형 특별자치단체의 의회는 구성 자치단체의 의원으로 구성한다. 광역연합형 특별자치단체의 의원은 조례의 제정 폐제, 예산의 의결, 결산의 인정 등 의결사항 등을 처리할 수 있도록 해야 한다.

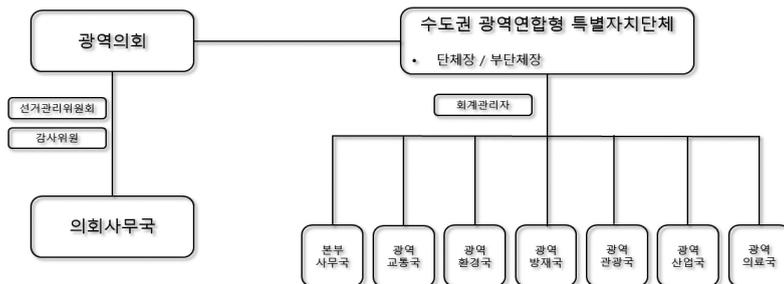
3) 사무

해외의 광역연합형 특별자치단체를 살펴보면, 첫째, 일본의 간사이 광역연합은 기본적인 기능 및 사무는 ① 광역방재, ② 광역관광·문화·스포츠 진흥, ③ 광역산업진흥, ④ 광역의료, ⑤ 광역환경보전, ⑥ 자격시험·면허, ⑦ 광역직원 연수 등 총 7가지 사무를 처리한다.

다음으로, 광역행정의 수요의 증가로 경직적인 행정구역을 단위로 지자체간 협력에 대한 관심이 제기됨에 따라 이에 대한 실태분석을 실시한 금창호(2018) 연구에서 시행한 ‘광역연합제도가 도입 시, 적절한 관장사무의 응답 결과’는 광역교통(22.1%), 수질 관리(19.0%), 대기오염(18.2%), 광역계획(10.4%), 광역방재(8.8%), 광역관광(5.1%), 광역의료(4.8%) 순으로 나타났다. 둘째, 부산·울산·경상남도의 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 수도권으로의 집중 완화 및 국가균형발전과 함께 해외 경쟁력을 제고할 수 있도록 부산·울산·경상남도의 광역권 형성을 위한 방안을 마련한 이정석(2019) 연구에서 수행한 “부·울·경 광역권 형성 촉진을 위한 최우선적 협력 추진 분야”는 광역교통(73.3%), 광역산업 진흥(13.3%), 광역관광 및 문화진흥(11.1%), 광역환경보전(2.2%) 순으로 나타났다. 포괄적인 수도권 광역연합형 특별자치단체의 담당 기능 및 사무는 ① 광역계획, ② 광역교통, ③ 광역환경, ④ 광역문화·관광, ⑤ 광역산업, ⑥ 광역방재로 분석되었다.

이에 광역연합 도입 시 요구가 높았던 광역교통과 광역환경⁶⁾을 수행기능 및 사무를 참고하여 사무를 선정하고, 간사이 광역연합에서 수행하는 광역방재, 광역의료, 광역관광, 광역산업도 추가적으로 고려하고자 한다. 결론적으로, 본 연구에서는 수도권 광역연합형 특별자치단체의 사무는 ① 광역교통, ② 광역환경, ③ 광역방재, ④ 광역관광 ⑤ 광역산업, ⑥ 광역의료로 규정하고자 한다.

〈그림 3〉 수도권 광역연합형 특별자치단체의 기관 및 사무 구성(안)



6) 수도권의 경우에도, 경기도민의 우선 정책추진과제로 미세먼지 환경, 교통여건 개선의 우선순위가 1, 2위로 나타났다(경기연구원, 2019).

4) 재원 조달

2020년 정부의 지방자치법 개정(안)에는 제11장에 제203조에 광역연합형 특별자치단체의 재원 조달에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

〈표 14〉 광역연합형 특별자치단체의 재원 조달(지방자치법 개정법률(안))

제203조(경비의 부담) ① 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 분담한다.

② 구성 지방자치단체는 제1항의 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영하여야 한다.

③ 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우에는 그 사무를 수행하는 데 필요한 재정적 지원을 할 수 있다.

이와 함께, 일본의 간사이 광역연합의 재원은 분담금과 부담금·사용료와 수수료·국고 지출금·재산수입·전입금·이월금·기타수입으로 구성되어 있다.

따라서 본 연구에서는 수도권 광역연합형 특별자치단체의 재원조달은 정부의 지방자치법 개정(안)에 근거하여, 소속 자치단체(경기도, 서울특별시, 인천광역시)의 분담금과 중앙정부의 지원금으로 재원을 구성하고, 이와 함께, 일본의 간사이 광역연합 사례에 근거하여, 광역연합형 특별자치단체의 자체수입으로 재원 조달방안을 제시하고자 한다.

IV. 결론 및 정책제언

1. 연구요약

본 연구에서는 광역행정과 광역연합형 특별자치단체에 대한 이론적 논의를 통해 분석틀을 설정하였다. 분석틀의 설정 결과, 광역연합형 특별자치단체의 도입기준은 ① 설립목적, ② 기관구성, ③ 사무, ④ 재원조달로 분석되었다.

이러한 분석들에 의거하여 수도권 광역연합형 특별자치단체의 도입(안)을 제시하면, 첫째로 설립목적은 2020년 정부의 지방자치법 개정(안)에 근거하여, '서울시·경기도·인천시가 사무의 일부를 공동으로 처리할 필요가 있을 때, 각 자치단체를 구성원으로 하는 광역연합형 특별자치단체를 설치하여 주체적으로 사무를 처리할 필요가 있으며, 이를 통해, 수도권 광역연합형 특별자치단체는 지역의 경쟁력을 높이고 주민의 복지를 향상할 필요가 있다.'라고 제시하였다. 둘째, 기관구성은 간사이 광역연합의 기관구성에 근거하여, '의회와 집행부 내에 행정을 처리할 수 있도록 사무국을 설치하여 분야별 광역업무를 지원 및 처리할 수 있도록 해야 한다.'라고 제시하였다. 셋째, 사무는 수도권 광역연합형 특별자치단체의 사무로는 ① 광역교통, ② 광역환경, ③ 광역방재, ④ 광역관광 ⑤ 광역산업, ⑥ 광역의료 사무를 제시하였다. 넷째, 수도권 광역연합형 특별자치단체의 재원 조달은 지방자치법 개정(안)에 근거하여, 소속 자치단체의 분담금과 중앙정부의 지원금으로 재원을 구성하는 방안을 제시하였다.

2. 정책제언 및 연구의 한계점

본 연구에서는 제시된 광역정부 간의 광역연합인 간사이 광역연합과 워싱턴DC 대도시권 정부연합에 대한 단계별 벤치마킹이 필요하다. 즉, 제1단계로 일본의 간사이 광역연합을 벤치마킹하고, 제2단계로 미국의 워싱턴DC 대도시권 정부연합을 벤치마킹하는 방안이 요구된다.

제1단계(단기)에서는 광역사업 중심의 광역연합형 특별자치단체를 도입해야 한다. 즉, 수도권의 서울, 경기, 인천이 교통, 환경 등에 대한 기능과 사무를 중심으로 광역연합형 특별자치단체를 설립하는 방식으로 광역연합형 특별자치단체의 구축을 통한 특별지방행정기관의 이관방식은 일본의 간사이 연합을 벤치마킹해야 할 것이다. 이를테면, 일본은 1993년 이후 지방분권을 강화하기 위한 정책을 적극적으로 추진하여 왔으나, 자치단체의 수권 능력이 취약하여 중앙권한의 지방이양이 원활하지 못하였다. 따라서 광역연합은 이처럼 중앙권한의 지방이양이 가능한 수용체제를 구축하기 위한 효과적 수단이다. 간사이 광역연합은 특별자치단체 설치를 통해, 중앙권한과 특별지방 행정기관을 이관받았는데, 중앙의 핵심권한 이양 분야는 방재, 관광, 산업, 의료, 환경, 교통 등 광역적 사무이다. 구체적으로, 특별지방행정기관 이관 분야를 살펴보면, 의료법인감독, 중소기업협동조합허가, 소비생활협동조합의 인허가 및 승인(이상 지방후생국), 도농 교류사업(지방농정국), 산업 클러스터, 중소기업거래 적정화 및 사업지원, 국제비즈니스 교류 및 대일투자사업, 광업권의 출원 및 등록, 전기·가스 사업 인허가 감독(이상 지방경제산업국), 광역적 직할국도정비 관리, 광역적 직할하천 정비관리, 국토 계획조사 및 조정, 건축기준법 시행사무(이상 지방정비국), 관광진흥(지방 운수국), 각종 재활용 쓰레기의 보고 징수

및 출입검사(지방환경사무소) 등이다.

제2단계(중장기)에서는 광역사업과 광역계획 중심의 워싱턴DC 대도시권 정부연합을 벤치마킹해야 할 것이다. 수도권의 서울, 경기, 인천이 교통, 환경 등에 대한 기능과 사무, 광역계획을 중심으로 광역연합형 특별자치단체를 설립하는 방식으로 이를 실천하기 위해서는 수도권정비계획 등의 수도권 광역연합형 특별자치단체에 이관이 필요하다.

한편, 수도권 광역연합형 특별자치단체의 설립이 성공적으로 추진되기 위해서는 ① 지방자치법 전부개정안의 적극 추진, ② 수도권 3개 시·도지사의 MOU 체결, ③ 3개 시·도 연구원의 공동연구, ④ ‘수도권 광역행정청 설립 추진위원회(가칭)’ 구성, ⑤ 규약의 제정이 필요하다.

구체적으로 살펴보면, 첫째, 수도권 광역연합형 특별자치단체 설립의 대전제는 현재 국회에 계류 중인 지방자치법 전부개정안의 통과이다. 이를 위해, 수도권 광역자치단체들은 대한민국 시도지사협의회 등 4대 지방협의체와 협력하여, 국회 내에 지방자치법 전부개정안이 통과될 수 있도록 총력을 기울려야 한다. 둘째, 수도권 광역연합형 특별자치단체를 설립하기 위해서는 서울·경기·인천의 시·도지사의 합의가 중요하기 때문에, 수도권 3개 시·도지사가 MOU를 체결할 필요가 있다. 셋째, 3개 시·도지사의 합의 이후에는 수도권 광역연합형 특별자치단체 설립 타당성 검토가 필요하며, 이를 위해서는 수도권 3개 시·도 연구원에 의한 공동연구를 추진하는 것이 바람직하다. 넷째, 수도권 3개 시·도 연구원에 의한 공동연구 결과를 토대로, 수도권 3개 주민의 공감대 형성을 위한 ‘수도권 광역연합형 특별자치단체의 설립 추진위원회’ 구성이 긴요하며, 민·관·정의 다양한 이해관계자가 참여하는 협력적 거버넌스 방식이어야 하며, 민·관·정 차원의 다양한 연계 협력이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 다섯째, 수도권 3개 시·도지사가 협의를 통한 규약제정의 경우, 특별자치단체의 명칭, 구성기관, 사무소 위치, 관장사무, 기관구성 및 선임 방법, 재원의 확보 및 지출 등이 명시되어야 한다.

본 연구의 한계점으로 광역연합형 특별자치단체 설립은 광역행정에 초점을 맞춘 것으로, 일본의 광역연합처럼 사무범위 설정 시 분야별 국가사무에 대한 요구권을 제안하는 방안도 검토되어야 할 것이다. 그리고 현행 수도권 광역행정체제의 분석과 문제점을 도출하기 위해 수도권 특별지방행정기관, 수도권의 사무 공동처리, 수도권의 행정협의회, 수도권의 자치단체조합의 운영실태를 점검해야 할 것이다. 나아가 수도권 광역연합형 특별자치단체의 설립방안의 실천을 위한 수도권 주민 및 전문가의 인식조사 등의 객관적 지표가 제시될 수 있는 후속연구가 필요하다.

■ 참고문헌 ■

- 강인호(2019). 『지방자치단체 간 연계·협력 촉진을 위한 특별지방자치단체 활용 방안』, 국토연구원.
- 금창호(2018). 『광역연합제도의 도입방안 연구』, 연구보고서, 한국지방행정연구원.
- 김명국. 2002. “광역행정의 대상 시설과 사무 분류의 기준”, 『사회과학연구』, 제9권.
- 김상봉(2019). “광역적 도시문제 해결을 위한 광역행정기구 도입방안”, 『2019년도 한국도시행정학회 하반기 학술대회 자료집』.
- 김은경(2015). 『프랑스 국토개혁정책의 시사점』, 경기연구원.
- 박재욱(2012). “일본 규슈지역 후쿠오카시 도시광역권의 연계협력과 광역거버넌스”, 『지방정부연구』, 제16권 제2호, 41-65.
- 박종관(2009). “통합적 광역행정방식의 효과 분석”, 『공공행정연구, 한국공공행정학회』.
- 이기우 외. 『시도의 법적 위상에 관한 연구』, 전국시도지사협의회, 2009
- 이달곤(2004). 『지방정부론』, 서울, 박영사.
- 이정석(2019). “부울경 광역권 형성 촉진방안 : 광역 거버넌스를 중심으로”, 『현안연구』, 부산연구원.
- 조성호(2019). 『미세먼지 개선을 위한 중앙지방간 사업장 배출시설 관리체계 개편방향』, 경기연구원.
- 조성호·최원재(2015). 지방과의 상생 발전, 경기일보(<http://www.kyeonggi.com>).
- 조응래(1996). 『수도권 교통대책기구 설립방안』, 경기개발연구원.
- 조응래·조성호·박지선·문영훈(2017). 『수도권 광역교통행정기구 설립 기본구상』, 경기연구원.
- 지방자치발전위원회(2017). 『국가사무의 지방이양 추진 현황』, 지방자치발전위원회.
- 차미숙 외(1999). 『지방자치시대의 분쟁 사례집 I : 분쟁의 발생실태와 해결』, 행정자치부, 국토연구원, 지방행정연구원.
- 한원택(1994). 『도시·지방행정론(진정신판)』.
- 하혜영(2016). 『특별지방행정기관의 지방이양 현황과 향후 과제』, 국회입법조사처.
- 홍준현(2001). 『지방행정체계의 합리적 개편방안』, 한국지방행정연구원.
- BROOKINGS(2007). *MetroPolicy-Shaping a New Federal Partnership for a Metropolitan Nation*.
- Cheshire(2004). *Spatial Polices, Planning and Urban Competitiveness: The Case of London*, 경기도·한국지역학회.
- MWCOG(2019). *Work Program and Revenue Budget: Fiscal Year, 2019*.

McKinsey(2013). 『어반 월드: 글로벌 비즈니스 지형의 대변동』, 맥킨지.
간사이 광역연합(<https://www.kouiki-kansai.jp>).
경기연구원(2019), 경기비전 2030.
법제처 홈페이지(www.moleg.go.kr).
워싱턴DC 대도시권 정부연합 홈페이지(<https://www.mwcog.org>).
행정안전부(<https://www.mois.go.kr>).
행정안전부(2015). 『2014년도 자치단체 광역행정 업무편람』.
행안부(2020). 지방자치법 전부개정법률(안).
행정안전부(2017). 『협력 활성화로 지자체 상생발전 이끌어 나간다』.
행정안전부(2017). 『2016 행정자치백서』.

원 고 접 수 일 | 2020년 7월 10일
1차심사완료일 | 2020년 8월 3일
2차심사완료일 | 2020년 8월 14일
최종원고채택일 | 2020년 8월 17일

조성호 csh@gri.re.kr

연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 경기연구원 선임연구위원으로 재직하고 있으며, 대통령소속 지방행정체제 개편추진위원회 위원, 대통령소속 지방자치발전위원회 TF위원 및 정책자문위원, 대통령소속 자치분권위원회 위원을 역임하였다. 주요 관심분야는 지방분권, 지방자치, 규제정책, 공공정책 평가 등이다. 주요 저서로는 지방분권형 헌법개정, 연정 강화를 위한 지방자치제도 개선방안, 도지위와 기능 재정립 방안, 중앙-지방 사무재배분 방안 등이 있다.