



2022. 05. 12.

국회입법조사처 | NARS 입법·정책 | 제105호

국가균형발전을 위한 초광역협력 현황과 향후 과제

김예성 | 국토해양팀 입법조사관

하혜영 | 행정안전팀 입법조사관



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

국가균형발전을 위한 초광역협력 현황과 향후 과제

김예성 (국토해양팀 입법조사관)

하혜영 (행정안전팀 입법조사관)

2022. 05. 12.



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



NARS 입법·정책은 국회에서 논의가 필요한 핵심적인 입법 및 정책 현안 주제를 선정하여 심도있게 분석·평가하고 입법 및 정책 대안을 제시하는 보고서입니다. 이 보고서가 국회의 위원회와 국회의원의 의정활동에 참고자료로 널리 활용되고, 입법·정책 현안에 대한 국민의 이해를 높이는데 기여하기를 기대합니다.

이 보고서는 「국회법」 제22조의3 및 「국회입법조사처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회입법조사처 보고서 심의절차를 거쳐 발간(2022. 05. 12.)되었습니다.

요 약

- 초광역협력은 지역 주도의 연계·협력을 통해 단일 행정구역을 넘어 초광역적 정책·행정수요에 대응하여 지역의 경쟁력을 제고하는 것임
 - 최근 들어 국가균형발전 측면에서 여러 지방자치단체 간에 자발적으로 연대와 협력을 시도하고 있음
 - 이 보고서에서는 초광역협력 관련 법령과 국내·외 지역간 초광역협력의 추진 실태를 살펴보고, 지역간 초광역협력을 위한 향후 과제를 제시하였음
- 그동안 이전 정부에서도 5+2 광역경제권, 지역행복생활권 및 경제협력권 등을 기반으로 지역간 연계·협력을 추진해 왔음
 - 그러나 중앙정부 주도의 하향식 추진 및 거버넌스 구축 실패, 인위적 권역 설정, 지역의 추진체계 및 제도 개선 미흡, 부처별 칸막이 지원 및 나눠먹기 식 예산 배분, 산업·관광에 한정된 추진 분야 등으로 성과를 내기엔 한계가 있었음
 - 문재인 정부에서는 이전 정부의 이러한 한계를 극복하기 위해 지역이 협력하여 스스로 권역을 설정하고, 지역 간 연계·협력 분야도 산업 등에 한정하지 않고 다양한 범위를 포괄하도록 함. 또한 거버넌스 차원에서도 특별지방자치단체 설립 등이 추진되면서 과거 정책의 한계를 극복하고자 함
- 현재 추진되고 있는 초광역협력의 가장 큰 특징은 지역 주도로 이루어지고 있다는 점임
 - 부산·울산·경남을 비롯하여 대구·경북, 광주·전남, 대전·세종·충남·충북 등은 지방자치단체가 자발적으로 초광역권 관련 계획을 수립하고, 특별지방자치

단체 설립 및 행정통합까지도 논의하고 있음

- 특히, 2022년 4월 18일, 「부산울산경남특별연합규약」이 행정안전부의 승인을 받으면서, 「부산울산경남특별연합」이 공식적인 설치 절차를 시작함. 규약에 따르면 본격적인 사무개시일은 2023년 1월 1일 부터임
- 해외 주요국 사례로는 영국(광역맨체스터연합기구), 독일(슈투트가르트 광역연합) 및 일본(간사이광역연합)을 살펴보았는데, 해당 국가들은 이미 지방자치단체 간 연계와 협력에 기반한 다양한 정책들을 추진하고 있음
- 이들 국가에서 지방자치단체들은 독립적으로 지역개발, 경제, 주택, 교통, 환경 등의 문제를 혼자 처리할 수 없게 되자, 인근 지방자치단체와의 연대를 통해 문제를 해결하고자 함
- 특히 우리나라의 특별지방자치단체와 같은 광역연합기구를 설립하여 의회와 자체 집행기구를 마련하고, 광역적 사무를 연대하여 처리하고 있음
- 다만 해외 주요국에서도 초광역협력을 본격적으로 시작한 지 오래되지 않아서, 성과를 명백히 논의하기는 쉽지 않음. 해외 사례를 답습하기 보다는 우리나라의 지역적 특성을 반영하여 한국형 초광역협력사례의 개발이 필요함
- 성공적인 초광역협력 추진을 위한 과제는 다음과 같음
- 첫째, 합리적인 초광역협력사무의 선정을 위한 노력이 필요함
 - 초광역협력사무를 수행할 특별지방자치단체의 광역사무를 선정하고, 더 나아가서 국가사무 중에서 이양받을 사무도 선별하는 논의가 필요함. 다만, 기존 지방자치단체와 특별지방자치단체 간의 사무구분이 명확하지 않아 혼선을 일으킬 수도 있어 단위 사무별로 처리의 주체를 명확히 설정해야 함
- 둘째, 전문성과 책임성 있는 추진기구의 설립 및 운영이 요구됨

- 특별지방자치단체와 같은 추진기구의 설립과 안정적인 운영이 필요하며, 이를 위해서 추진기구 장의 선출방법과 조직 구성 및 인력 확보 등에 대한 논의가 필요하며, 관련 법령 개정도 검토할 필요가 있음
- 셋째, 초광역협력을 위한 안정적인 재원마련 방안이 요구됨
 - 초광역협력사업을 지속적으로 추진하기 위해서는 추진기구인 특별지방자치단체의 설치·운영비, 광역사무의 집행경비, 초광역협력사업비 등이 확보되어야 하며, 국가균형발전특별회계 외에도 재원확보를 위한 다양한 방안이 마련되어야 함
- 넷째, 초광역권 육성 계획의 역할 및 위상 정립이 필요함
 - 초광역권발전계획과 초광역권계획의 역할을 명확하게 구분하고, 「국가균형발전 특별법」과 「국토기본법」에 따른 여러 계획 사이에서 초광역권계획과 초광역권발전계획의 위상 정립을 통한 정합성 확보가 필요함
- 한편, 초광역협력을 추진하는 과정에서 지역 갈등을 해소하는 방안이 요구됨. 지역 갈등은 초광역권 내 지방자치단체 간의 갈등과 함께 초광역권과 초광역권에서 소외된 지역과의 갈등이 있음
 - 갈등 해소를 위해 초광역권과 그 주변 지역이 초광역권 내 거점도시와 배후도시가 동반 성장할 수 있는 토대가 마련되어야 할 것임
 - 또한 초광역협력이 국가균형발전과 지역의 발전을 선도하는 역할을 할 수 있도록 범정부 차원의 지원이 요구됨. 다만, 사업의 목적과 필요가 분명하고 지방자치단체 간에 합의가 이루어진 사업을 우선적으로 지원하여야 할 것임

차 례

□ 요약

I. 서론 / 1

II. 초광역협력의 의의와 법적 근거 / 3

- 1. 초광역협력의 의의 3
 - 가. 초광역협력의 의미 3
 - 나. 초광역협력의 필요성과 한계 6
- 2. 초광역협력 관련 법적 근거 8
 - 가. 「국가균형발전 특별법」 및 「국토기본법」 8
 - 나. 「지방자치법」 11

III. 초광역협력 추진 현황 / 15

- 1. 정권별 초광역협력 정책 15
 - 가. 노무현 정부 15
 - 나. 이명박 정부 16
 - 다. 박근혜 정부 19
 - 라. 문재인 정부 20
 - 마. 소결 22
- 2. 지역별 초광역협력 추진 현황 25
 - 가. 전국 현황 25
 - 나. 부산울산경남특별연합 28

IV. 해외 주요국 사례 / 33

1. 영국	33
가. 개요	33
나. 광역맨체스터연합기구	34
2. 독일	38
가. 개요	38
나. 슈투트가르트 광역연합	39
3. 일본	44
가. 개요	44
나. 간사이광역연합	45
4. 시사점	52

V. 향후 과제 / 55

1. 합리적인 초광역협력사무의 선정	55
2. 전문성과 책임성 있는 추진기구 설립 및 운영	57
3. 초광역협력을 위한 안정적 자원 마련	58
4. 초광역권 육성 계획의 역할 및 위상 정립	60

VI. 결론 / 63

□ 참고문헌

표 차례

[표 1] 초광역협력 현황과 과제 도출을 위한 전문가 간담회 개최	2
[표 2] 초광역적 공간구조에 대한 학술적 논의	3
[표 3] 초광역 관련 용어	5
[표 4] 「국가균형발전 특별법」과 「국토기본법」 개정의 주요 내용	8
[표 5] 초광역권발전계획과 초광역권계획 비교	10
[표 6] 이명박 정부의 3차원 지역발전 방안	16
[표 7] 이명박정부 5+2 광역경제권	17
[표 8] 초광역협력 공간별 유형	21
[표 9] 초광역협력 지원방안	22
[표 10] 정권별 초광역협력정책 비교	24
[표 11] 대구·경북 초광역협력 추진전략	26
[표 12] 충청권 초광역협력 추진전략	27
[표 13] 부울경 특별연합 추진 목표 및 핵심과제	30
[표 14] 지역별 초광역협력 특징	32
[표 15] 광역맨체스터연합기구(GMCA)의 일반 예산	37
[표 16] 슈투트가르트 광역연합 세입 현황(2022년)	42
[표 17] 슈투트가르트 광역연합 세출현황(2022년)	44
[표 18] 2022년도 간사이 광역연합 세입 현황(당초예산)	50
[표 19] 2022년도 간사이 광역연합 세출 현황(당초예산)	51
[표 20] 「국가균형발전 특별법」에 따른 법정계획	61
[표 21] 각 권역별 계획유형	62

그림 차례

[그림 1] 특별지방자치단체의 설치 절차	12
[그림 2] 부울경 특별연합 공간구조(안)	29
[그림 3] 광역맨체스터연합기구(GMCA)의 조직도	35
[그림 4] 슈투트가르트 광역연합의 조직	40
[그림 5] 간사이광역연합 조직도	47

I. 서론

수도권 일극체제에서 벗어나기 위해 정부는 다양한 국가균형발전 정책을 추진해 왔으나, 2019년 말 수도권의 인구는 처음으로 전체 인구의 절반을 넘어섰다. 특히 청년 인구가 수도권에 집중되면서 수도권에서는 주택가격 상승 및 교통혼잡 등 비효율이 가속화되고, 비수도권에서는 심각한 인력난과 고령화로 인해 지역경제가 침체되고 있다.

그동안 비대해진 수도권 집중을 완화해 국토 전체의 균형적인 발전과 세계적인 대도시들과의 국제경쟁에 대응하기 위해서는 행정구역 경계를 넘어서는 초광역적 협력과 연대가 필요하다는 의견이 계속 제기되어 왔다.¹⁾

초광역협력은 지역 간 연대와 상호협력을 기반으로 단일 행정구역을 넘어 초광역적 정책·행정수요에 대응하여 지역의 경쟁력을 제고하는 것으로, 최근 부산·울산·경남(이하 부울경)을 중심으로 지역이 주도하는 초광역협력이 활발하게 추진되고 있다.

지방자치단체 간에 협력과 연계가 주목받는 이유는 현대 행정의 특징에서 기인한다. 교통수단과 정보통신기술의 발달로 생활권이 광역화 추세를 보임에 따라 혐오시설의 설치·교통망 구축·지역개발사업은 물론 일반 행·재정분야까지 지방자치단체가 수행하는 사무는 지역의 고유사무에 한정되지 않고, 주변 자치단체와의 협력이 필요한 사무로 확대되고 있다.²⁾

그러나 과거 정부의 초광역적 협력에 기반한 국가균형발전 정책은 소기의 성과를 내지는 못했다. 이에 문재인 정부는 균형발전 정책의 새로운 핵심 전략으로 지역이 주도하는 ‘초광역협력’을 추진하는 한편, 「지방자치법」,

1) 강민규, 「국가균형발전을 위한 광역적 협력: 필요성과 추진방안」, 『국토』 제471호, 2021, pp.35~36.

2) 이달곤 외, 『지방자치론』, 박영사, 2012, p.423.

「국가균형발전 특별법」 및 「국토기본법」을 개정하여 특별지방자치단체 설립과 초광역협력사업 추진 등을 규정하였다.

이와 같이 관련 법에 초광역협력의 추진 근거가 마련됨에 따라 각 지방자치단체의 자발적인 협력의 움직임은 더 활발해질 것으로 기대되며, 정부 또한 이에 대응한 국가적 차원의 지원정책 마련이 필요할 것이다.

이 보고서에서는 초광역협력 관련 법령과 국내·외 지역간 초광역협력의 추진 실태를 살펴보고, 지역간 초광역협력을 위한 향후 과제를 제시하고자 한다. 이를 위해 문헌연구를 통해 초광역협력의 정의와 법적 근거를 살펴보고, 노무현 정부부터 문재인 정부까지 초광역협력 정책을 정리하였다. 또한 영국, 독일 및 일본의 초광역협력 사례를 정리하여 시사점을 도출하였다. 현재 우리나라 초광역협력 추진 현황을 파악하고 현장 전문가의 의견을 수렴하기 위해, 2022년 1월부터 3월까지 4차례에 걸쳐 전문가 간담회를 개최하였다. 특히 3월 말에는 부산에서 지역현안 간담회를 개최해 지역 전문가들의 의견을 직접 청취하였다.

[표 1] 초광역협력 현황과 과제 도출을 위한 전문가 간담회 개최

구분	주 제	발표자(소속)	날짜	방식
1회	부울경 메가시티 추진전략과 과제	하경준(경남연구원 연구위원)	'22.2.8.	화상
2회	지방자치단체간 광역연합 현황과 방안	금창호(한국지방행정연구원 박사)	'22.2.21.	회의
3회	초광역권 의의와 국토정책 향후과제	박경현(국토연구원 연구위원)	'22.3.10.	대면 회의
4회	부울경 메가시티 지역현안간담회 (1) 부울경 메가시티 추진전략 (2) 부울경 특별지방자치단체 설치 구상	<발표> 하경준(경남연구원 연구위원) 이정석(부산연구원 연구위원) <토론> 박명흠(전, 부산외국어대 교수), 김 재홍(울산대 교수), 이재영(부울경 특별지방자치단체 합동추진단 사무 국장), 하혜영·김예성(입법조사처 입법조사관)	'22.3.30.	

II. 초광역협력의 의미와 법적 근거

1. 초광역협력의 의미

가. 초광역협력의 의미

일반적으로 초광역권이란 ‘행정구역은 구분되어 있으나 일상생활 또는 경제활동이 기능적으로 연계되어 있는 공간집적체’를 의미한다. 20세기 중반부터 세계적으로 복수의 도시-지역들이 인구성장과 외연적 확산을 통해 인근지역과 섞이면서 연속성을 가진 하나의 거대 도시·경제권역으로 병합되는 현상이 관찰되면서 메갈로폴리스, 메가시티리전, 메가리전 등 다양한 형태의 초광역적 공간구조가 등장했고, 이에 대한 학술 논의가 이루어졌다.³⁾

[표 2] 초광역적 공간구조에 대한 학술적 논의

개념	정의	학자 (발표연도)
메갈로폴리스 (Megalopolis)	연속적이고 내부적으로 상호 연결된 매우 거대한 다핵적 도시체계	Gottmann (1961년)
메가시티리전 (Mega-city region)	10~50개의 도시들이 물리적으로는 이격되어 있지만, 기능적으로는 1개 이상의 대도시권 주변으로 연계되고 클러스터화된 공간 새로운 기능적 분업으로 거대한 경제적 힘을 발휘	Hall and Pain (2006년)
메가리전 (Mega region)	노동과 자본이 비용에 따라 재배치되는 도시 및 주변 교외 배후지역 통합체	Florida et al. (2008년)
	대도시권 중심과 주변지역의 네트워크 환경, 경제, 인프라 상호작용 등을 통해 공간적·기능적으로 연계	Ross (2009년)

자료: 박경현 외, 「국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전전략」, 『국토정책 Brief』, 제 821호, 국토연구원, 2021.

3) 박경현 외, 「국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전전략」, 『국토정책 Brief』 제 821호, 국토연구원, 2021.

우리나라에서는 2000년대 들어 국가균형발전과 국가경쟁력 강화를 위해 초광역권에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다. 노무현 정부 때부터 시행된 국가균형발전 5개년 계획에 광역 차원의 계획과 사업이 포함되었으며, 이명박 정부에서는 5+2 광역경제권 사업을 의욕적으로 추진한 바 있으나, 뚜렷한 성과를 얻지는 못했다.⁴⁾

그러나 광역자치단체 중심의 산업 및 광역교통 정책의 비효율성에 대한 비판과 비수도권 경쟁력 강화에 대한 요구가 높아지면서 광역자치단체 간 협력과 경쟁을 통해 중복투자 방지와 사업추진의 효율성을 확보하고, 인적·물적 자원의 한계를 극복하기 위해 광역자치단체를 중심으로 초광역협력에 대한 자발적인 움직임이 활발해졌다. 특히 코로나 19와 같은 초광역적 감염병에 대한 예방이나 행정구역을 넘어서는 산불 등 자연재해에 대한 대응과 같은 초광역적 공공서비스의 제공 또한 요구되고 있다.

정부도 이 같은 움직임에 대응하기 위해 2021년 10월 「초광역협력 지원전략(안)」을 발표하였으며,⁵⁾ 그 후속 조치로 관련 법 개정 등 초광역협력 지원기반을 구축하고, 성공모델 창출을 지원하고 있다. 그러나 정책 추진 과정에서 초광역권, 초광역협력, 메가시티, 광역협력권 등의 용어가 혼재되어 사용됨에 따라 혼란이 초래되고 있다.

[표 3]에서 제시한 개념들 모두 단일 행정구역을 넘어서 지역 간의 연계와 협력을 의미하고 있지만, 목적에 있어서는 차이를 보이고 있다. 초광역협력은 정책·행정 수요에 대응, 초광역권은 지역 경제·생활권역의 발전, 광역협력권은 산업 및 교통 등의 협력사업 추진, 메가시티는 공간적 협력을 강조하고 있다. 이에 이 보고서에서는 초광역권을 단일 광역자치단체의 행정구역을 넘어서는 권역으로, 초광역협력을 초광역적으로 발생하는 문제에 대응

4) 강현수·강민규, 「균형발전을 위한 광역 협력사업 추진방안」, 『국토이슈리포트』 제23호, 국토연구원, 2020.; 관계부처합동, 『초광역협력 지원전략(안)』, 2021.10.14.

5) 관계부처합동, 『초광역협력 지원전략(안)』, 2021.10.14.

하기 위한 광역자치단체 간의 연계와 협력으로 정의하고자 한다.

[표 3] 초광역 관련 용어

구분	내용	출처
초광역 협력	지역 주도의 연계·협력을 통해 단일 행정구역을 넘어 초광역적 정책·행정수요에 대응하여 지역의 경쟁력을 제고하는 것	초광역협력 지원전략 (관계부처합동)
초광역권	지역의 경제·생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위해 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하거나 특별지방자치단체가 설정한 권역으로, 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도의 행정구역을 넘어서는 권역	국가균형발전특별법·국토기본법 (2022.8.4. 시행)
초광역 협력사업	단일 시·도의 행정구역을 넘어서는 초광역적 정책 및 행정 수요에 대응하고 지역의 경쟁·생활권의 경쟁력을 제고하기 위한 공동·협력 사업	국가균형발전특별법·국토기본법 (2022.8.4. 시행)
광역 협력권	지역의 경제발전과 성장잠재력 확충에 필요한 산업 및 교통 등의 협력사업 추진을 위하여 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도가 상호 협의하여 설정한 권역	국가균형발전특별법
광역 계획권	인접한 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역 전부 또는 일부	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
메가시티	인접지역 간 협력의 한 형태로서 경쟁력이 있는 대도시권	초광역협력 지원전략 (관계부처합동)
	매우 큰 도시(a very large city)로 인구 1,000만 명 이상인 도시	Cambridge Dictionary
초광역권·초광역협력	초광역권은 단일 광역자치단체의 행정구역을 넘어서는 권역으로, 초광역협력은 초광역적으로 발생하는 문제에 대응하기 위한 광역자치단체 간의 연계와 협력으로 정의	본 보고서

나. 초광역협력의 필요성과 한계

지방자치단체 간 연계와 협력이 필요한 이유는 다음과 같다.⁶⁾ 첫째, 도시화가 촉진되면서 생활권과 경제권이 지방자치단체의 행정구역을 넘어서는 경우가 많아지고 있다. 도시가 점차 확장되어 생활권과 경제권이 겹치게 되고, 각종 행정사무에 대한 상호 협력의 필요성이 증가하고 있다.

둘째, 초광역협력은 지방자치단체의 부(-)의 외부효과(negative externality)를 분산 혹은 분담하거나 줄일 수 있다. 혐오시설이나 위험시설 등과 같은 특정의 행정서비스는 시설이 입지하는 특정지역에 부의 외부효과를 초래하게 되고, 상대적으로 이것을 이용하는 인접 지역이나 지방자치단체는 무임승차의 효과가 발생하기도 한다. 이러한 특정 행정서비스의 경우 관련 지방자치단체가 공동으로 협력하여 처리하는 광역행정 방식을 채택함으로써 부의 외부효과를 분산시키고 분담할 수 있다.

셋째, 초광역협력은 지방자치단체 간의 재정 및 행정서비스의 형평적 배분에 기여할 수 있다. 지방자치단체의 행정 및 재정력의 격차로 인해 지역 간 행정서비스의 수준에 차이가 발생할 수 있다. 그러나 초광역협력은 지방자치단체가 제공하는 행정 및 재정적 서비스에 대한 불평등을 해소하고 지방자치단체 간에 균질한 행정서비스를 제공하는데 기여할 수 있다.

넷째, 초광역협력은 지방자치단체 간의 갈등해소와 조정의 역할을 수행할 수 있다. 지방자치 제도의 실시로 각종 도시계획 수립이나 집행시 지방자치단체 간 갈등과 마찰 현상이 심화되고 있는데, 초광역협력을 통해 이러한 갈등해소와 조정에 기여할 수 있을 것이다.

이처럼 초광역협력의 필요성에도 불구하고 지방자치단체들은 아직도 관할구역 위주의 행정을 고집하거나 협력에 부정적인 태도를 보이는 경우도

6) 임승빈, 『지방자치론』 제14판, 법문사, 2021, p.85; 이달곤 외, 『지방자치론』, 박영사, 2012, p.423.

적지 않다.⁷⁾ 그동안 지방자치단체들은 협력이 아닌 서로의 경쟁상대로 묘사되곤 하였다. 지역 간 경쟁을 통해 공공재가 효율적으로 공급되면 경쟁에서 승리한 지역의 인구는 늘어나고, 지역은 더욱 성장한다는 것이 그 논리다. 그러나 지역은 경쟁만으로 생존하지는 않는데 이는 지역은 기업이 아니기 때문이다. 경쟁에서 패한 기업은 시장에서 사라지지만 패한 지역 역시 여전히 우리의 국토에 남는다. 지방도시에 있어 경쟁은 번영을 위한 필요조건이지만 협력은 번영의 충분조건이다.⁸⁾

한편, 초광역협력의 한계로 복수의 지방자치단체가 함께 의사결정시 만장일치를 이루지 못할 수도 있다는 점이다. 그리고 행정사무의 실시 주체나 사무의 법률적 책임소재를 정확하게 정하지 못할 수 있다. 또한 지방자치단체 간의 광역연계를 통한 행정서비스를 제공할 경우에 지역주민의 감시가 쉽지 않고, 지역주민의 의사 역시 반영하기 어렵다는 단점도 있다.⁹⁾

7) 이달곤 외, 『지방자치론』, 박영사, 2012, p.424.

8) 강민규, 「국가균형발전을 위한 광역적 협력: 필요성과 추진방안」, 『국토』 제471호, 2021, pp.35~36.

9) 国立国会図書館 調査と情報, 『市町村の広域連携: 連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想を中心に』, ISSUE BRIEF 第1127号, 2021.

2. 초광역협력 관련 법적 근거

가. 「국가균형발전 특별법」 및 「국토기본법」

2022년 2월 3일, 「국가균형발전 특별법」과 「국토기본법」이 모두 개정되면서 초광역권 육성을 위한 제도적 기반이 마련되었다. 초광역권의 개념 및 구성, 관련 계획의 수립 및 사업 추진, 지방자치단체에 대한 행정적·재정적 지원 등에 관한 사항이 법에 규정됨에 따라 지방자치단체 간 자율적 협력을 통해 초광역적으로 나타나는 정책적 행정적 수요에 대하여 지역 간에 자율적으로 연계하여 협력사업을 발굴 및 추진이 가능하게 되었다.

[표 4] 「국가균형발전 특별법」 과 「국토기본법」 개정의 주요 내용

구분	개정일	시행일	주요 개정 내용
「국가균형발전 특별법」	2022.2.3	2022.8.4	- 초광역권 정의 - 초광역권발전계획 수립 - 초광역협력사업 추진 - 정부 및 지방자치단체 지원
「국토기본법」	2022.2.3	2022.8.4	- 초광역권 정의 - 초광역권계획 수립

이번 「국가균형발전 특별법」과 「국토기본법」의 개정의 의의 및 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, “초광역권”의 법적 근거가 마련되었다. 초광역권을 ‘지역의 경제·생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위해 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하거나 특별지방자치단체가 설정한 권역으로, 시·도 행정구역을 넘어서는 권역’(「국가균형발전 특별법」 제2조 제3호, 「국토기본법」 제6조제2항제1호의2)으로 법에서 규정함으로써 지역이 자율적으로 초광역권을 구성하고 협력사업을 발굴하여 추진할 수 있게 되었다.

둘째, 초광역권과 관련된 계획인 초광역권발전계획과 초광역권계획의 수립이 가능해졌다. 초광역권을 설정한 지방자치단체장은 관계 중앙행정기관장과 협의하여 5년 단위의 초광역권발전계획을 수립할 수 있으며, 초광역권발전계획에는 초광역권의 범위·발전목표, 현황과 여건 분석, 초광역협력 및 투자재원 조달, 초광역권 발전에 필요한 사항 등이 포함된다(「국가균형발전특별법」 제6조의2). 초광역권발전계획 수립시 이를 효율적으로 추진하기 위해 매년 초광역권발전시행계획을 수립하고, 국가균형발전위원회가 전년도 추진실적을 평가하게 함으로써 계획의 이행·평가 절차를 마련하였다.

한편, 초광역권계획은 초광역권의 장기적인 발전 방향을 제시하는 계획으로(「국토기본법」 제6조 제2항 제1호의2) 국토종합계획의 수립주기(20년)를 고려하여 그 수립주기를 정하도록 하였다(동법 제7조 제3항).

초광역권계획의 수립권자는 초광역권을 구성하고자 하는 시·도지사 또는 특별지방자치단체장이며, 초광역권계획은 초광역권의 범위 및 발전목표, 현황 및 여건 변화 전망, 발전전략, 공간구조정비 및 기능분담, 교통·물류·정보통신망 등 기반시설 구축에 관한 사항, 산업 발전 및 육성, 문화·관광기반의 조성, 재원조달방안 등 계획의 집행 및 관리에 관한 사항 등을 포함하여야 한다.

셋째, 초광역협력사업의 추진 및 지원근거를 마련하였다. 초광역협력사업은 ‘단일 시·도의 행정구역을 넘어서는 초광역적 정책 및 행정 수요에 대응하고 지역의 경쟁·생활권의 경쟁력을 제고하기 위한 공동·협력 사업’으로 국가와 지방자치단체는 초광역협력사업의 추진을 재정적·행정적으로 지원할 수 있다(「국가균형발전 특별법」 제10조의2). 또한 국가균형발전특별회계를 초광역협력사업에 사용할 수 있다고 명시하였다. 이에 따라 국가균형발전특별회계 지역지원계정¹⁰⁾을 활용하여 초광역권 활성화 및 지역경쟁력 강

10) 국가균형발전특별회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세

화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업과 초광역권산업의 육성과 투자 및 일자리 창출 촉진에 관련된 사업에 대한 출연·보조·용자가 가능해졌다(「국가균형발전 특별법」 제35조 제2항 제1·2호).

[표 5] 초광역권발전계획과 초광역권계획 비교

구분	「국가균형발전 특별법」	「국토기본법」
계획명	- 초광역권발전계획	- 초광역권계획
수립권자	- 초광역권을 설정한 2개 이상의 지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장	- 초광역권을 구성하고자 하는 시·도지사 또는 특별지방자치단체의 장
수립목적	- 초광역권 발전 및 초광역협력사업 추진에 관한 사항 제시	- 초광역권의 장기적인 발전 방향 제시
수립주기	- 5년(초광역권발전시행계획은 매년 수립)	- 국토종합계획 수립주기(20년)를 고려하여 정함
계획위상	- 국가균형발전 5개년계획 및 부문별 발전계획 수립시 고려	- 국토종합계획은 초광역권계획의 기본이 됨
수립절차	- 초광역권설정 지방자치단체장 및 관계 중앙행정기관장과 협의→ 국가균형발전위원회 심의·의결	- 초광역권계획위원회 구성·운영→ 공청회 개최→ 관계 중앙행정기관장 협의→ 국토정책위원회 심의→ 국토교통부장관 승인
계획내용	- 범위 및 발전목표 - 현황과 여건분석 - 초광역협력 관련 사항 - 투자재원조달 - 초광역권의 발전을 위하여 필요한 사항 등	- 범위 및 발전목표 - 현황 및 여건변화 전망 - 발전전략 - 공간구조정비 및 기능분담 - 교통·물류·정보통신망 등 기반시설 구축에 관한 사항 - 산업 발전 및 육성 - 문화·관광기반의 조성 - 재원조달방안 등 계획의 집행 및 관리에 관한 사항 등

중특별자치시계정으로 구분된다.

나. 「지방자치법」

지방자치단체 간의 광역협력은 매우 다양한 형태로 진행될 수 있다. 현행 「지방자치법」에서는 지방자치단체 상호 간의 필요시 법령의 범위에서 협력하도록 하고 있다.¹¹⁾ 즉, 행정업무의 광역성으로 지방자치단체가 단독으로 처리하기 곤란하거나 인적·물적 자원이 부족하거나 중복투자가 예상되는 경우 다른 지방자치단체와 협력하여 처리하는 것이 가능하다. 현행법에 따라 지방자치단체 간의 광역협력 방식으로 볼 수 있는 제도는 사무위탁¹²⁾, 행정협의회¹³⁾, 지방자치단체조합¹⁴⁾, 특별지방자치단체의 설립 등이 있다.¹⁵⁾ 이 중에서 특별지방자치단체의 설립은 이 보고서의 분석대상인 초광역협력을 위한 주요 수단으로 볼 수 있다. 따라서 특별지방자치단체의 설립과 운영 관련 주요 법적 근거와 주요 내용을 살펴보고자 한다.

특별지방자치단체는 조직과 수행사무가 일반적이고 보편적인 보통지방자치단체와 달리 특정한 목적을 수행하기 위해 필요한 경우에 설치되는 특별한 조직의 지방자치단체를 의미한다.¹⁶⁾ 우리나라의 지방자치단체는 광역인

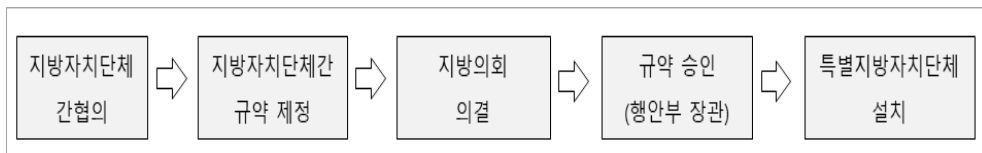
- 11) 「지방자치법」 제164조(지방자치단체 상호 간의 협력) ① 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다.
- 12) 사무위탁의 경우 업무의 중복 방지 등 예산절감 효과를 높이기 위해 당해 지방자치단체 사무의 일부를 다른 지방자치단체에 위탁하여 처리하는 것이다(「지방자치법」 제168조).
- 13) 행정협의회는 지방자치단체가 2개 이상의 지방자치단체와 관련된 특정 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 설치하는 협의기구이나 법인은 아니다(「지방자치법」 제169조).
- 14) 지방자치단체 조합은 2개 이상의 지방자치단체가 구성원이 되어 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 목적으로 설립된 법인이다(「지방자치법」 제176조).
- 15) 김예성·하혜영, 「지방자치단체 광역연합 추진 현황과 향후 과제」, 『이슈와 논점』 제1801호, 국회입법조사처, 2021.
- 16) 홍정선, 『신지방자치법』 제4판, 박영사, 2018, p.124.

‘특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도’가 있고, 기초인 ‘시·군·구’로 구성된다. 그러나 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 특별지방자치단체의 법적 근거는 1988년 4월 6일 「지방자치법」 전부개정 당시 신설되었으나, 그동안 대통령령으로 위임된 설치 및 운영 관련 규정을 마련하지 않아서 실제로 활용된 사례는 없었다.

그러나 2021년 1월 12일에 전부개정되어 2022년 1월 13일부터 시행된 「지방자치법」 제12장에 특별지방자치단체 관련 규정을 별도로 두었다. 동법에서 특별지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 지방의회 의결을 거쳐서 행정안전부 장관의 승인을 받아야 한다(동법 제199조 제1항).

「지방자치법」에서는 특별지방자치단체의 경우 보통지방자치단체와 같이 법인격을 부여하고, 설치 주체를 지방자치단체로 한정하였다. 특별지방자치단체의 관할 구역은 구성원인 지방자치단체의 구역으로 하되, 특별한 사정이 있는 경우 일부만을 구역으로 할 수도 있다.

[그림 1] 특별지방자치단체의 설치 절차



특별지방자치단체의 구체적인 설립과 운영방식은 규약에서 정하도록 하고 있다. 규약은 특별지방자치단체의 조직과 운영의 기본 규범으로서 사무처리를 위한 조례·규칙 제정권 등 자치권이 인정되는 근거 규정이다. 규약은 구성 지방자치단체간 자율적으로 제정하여 설치 목적에 따른 조직·운영

방법의 다양성을 보장하되 필수적 기재사항을 명시한다. 특히, 의회·집행기관의 조직, 경비부담 등 중요사항은 법으로 정하는 범위 내에서 규약을 제정하도록 하여 기관구성 형태 등 기본적인 틀의 통일성을 유지해야 한다.¹⁷⁾

「지방자치법」 제202조에 따라 규약에 포함될 사항은 ① 특별지방자치단체 설립목적, ② 명칭, ③ 구성 지방자치단체, ④ 관할 구역, ⑤ 사무소 위치, ⑥ 사무, ⑦ 사무처리를 위한 기본계획에 포함돼야 할 사항, ⑧ 지방의회 조직, 운영 및 의원의 선임방법, ⑨ 집행기관 조직, 운영 및 장의 선임방법, ⑩ 경비 부담 및 지출방법, ⑪ 사무처리 개시일, ⑫ 기타 사항 등이다.

특별지방자치단체는 사무의 처리를 위해서 의회와 집행기관을 구성해야 한다. 의회는 구성 지방자치단체의 지방의회 의원이 겸직하며, 특별지방자치단체의 장은 의회에서 간선하도록 하였다. 세부적으로 보면, 특별지방자치단체의 의회는 규약에 따라 구성 지방자치단체의 의회의원으로 구성하며, 해당 지방의회 의원이 특별지방자치단체의 의회 의원을 겸직할 수 있다(「지방자치법」 제204조). 또한 특별지방자치단체의 집행기관을 구성할 수 있는데, 특별지방자치단체의 장은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출해야 한다(「지방자치법」 제205조).

그리고 구성 지방자치단체의 장은 특별지방자치단체의 장을 겸직할 수 있다. 다만, 특별지방자치단체의 의회에서 구성 지방자치단체장의 장 중에서 투표로 선출하거나 혹은 외부전문가 중에서도 선출할 수 있는데, 어떠한 방식을 선택할지는 구성 자치단체 간에 협의를 통해 특별지방자치단체의 규약에서 정할 수 있다.¹⁸⁾ 그리고 특별지방자치단체의 의회 및 집행기관의 직원은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 소속인 지방공무원과 구성 지방자치단체의 지방공무원 중에서 파견된 사람으로 구성한다.

17) 행정안전부, 『특별지방자치단체 표준규약안』, 2021.

18) 행정안전부, 『특별지방자치단체 표준규약안』, 2021.

한편, 「지방자치법」에서는 특별지방자치단체의 운영에 필요한 재원은 구성원인 지방자치단체가 분담하며, 국가 또는 시·도 사무위임 시 재정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다. 동법에서는 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 분담토록 하였다. 구성 지방자치단체는 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영해야 한다. 그리고 특별지방자치단체가 국가 또는 시·도의 사무를 위임받아서 수행할 경우에는 재정적 지원을 받을 수 있다(「지방자치법」 제206조).

끝으로 특별지방자치단체에 가입 혹은 탈퇴하려는 지방자치단체장은 해당 지방의회 의결을 거쳐 특별지방자치단체장에게 신청할 수 있다. 또한 특별지방자치단체가 그 설치 목적을 달성하는 등 해산 사유가 있을 때는 해당 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아 해산할 수도 있다.

Ⅲ. 초광역협력 추진 현황

1. 정권별 초광역협력 정책

가. 노무현 정부

우리나라에서 국가균형발전이 국정과제의 주요 의제로 등장한 시점은 노무현 정부 때이다.¹⁹⁾ 이전 정부에서도 국가의 균형발전을 위한 지역발전정책이 논의되었지만, 각 부처별로 산발적으로 추진되면서 정책 연계나 통합적 조정이 이루어지지 못하였다.

노무현 정부는 2004년 「국가균형발전 특별법」을 제정하고, 범부처 차원에서 균형발전정책을 효율적으로 추진하기 위하여 대통령 소속으로 국가균형발전위원회 설치, 국가균형발전특별회계를 조성 등 국가균형발전정책 추진의 기반을 마련하였다.

국가균형발전위원회는 2006년부터 시·도를 초월한 광역권 구상을 발표하였다.²⁰⁾ 2006년 11월 제3회 지역혁신박람회에서 4대 초광역경제권(수도권·충청권·호남권·영남권) 구상 발표하였으며, 2007년 9월 제4회 지역혁신박람회에서 5+2 초광역경제권(수도권·충청권·호남권·대경권·동남권 5대 초광역경제권+강원권·제주권 2개 지역경제권) 구상을 발표하였지만, 정권이 교체되면서 구체적인 정책방안이 마련되지는 못하였다.

19) 송우경, 『국가균형발전특별법의 변천과 발전방향』, 산업연구원, 2018.

20) 강현수·강민규, 「균형발전을 위한 광역 협력사업 추진방안」, 『국토이슈리포트』 제23호, 국토연구원, 2020.

나. 이명박 정부

이명박 정부는 지역경쟁력을 강화하는 것에 초점을 두고 지역균형정책을 추진하였다. 전 국토를 기초생활권²¹⁾, 광역경제권²²⁾, 초광역개발권²³⁾으로 설정하는 3차원 지역발전 방안을 수립하였는데, 이 중에서 5+2 광역경제권에 가장 역점을 두고 추진하였다.²⁴⁾²⁵⁾

[표 6] 이명박 정부의 3차원 지역발전 방안

단계	범위	개발방향	개발방법
기초 생활권	163개 시·군 단위	기초 수요의 충족	정주여건 개선, 소득·일자리 창출, 노동 통합형 개발, 포괄 보조금 지원
광역 경제권	5+2 광역경제권	지역경제권 강화	지역간 협력사업 발굴 추진, 자율적 추진 조직 설치, 재정지원
초광역 개발권	4+3 벨트	국가경쟁력 강화	국가주도 개발, 국제협력, 민간투자 활용

자료: 안영진, 「초광역개발권 전략을 통해 살펴본 이명박 정부의 지역발전정책」, 『국토 지리학회지』, 제45권 제3호, 2011.

- 21) 기초생활권은 지역주민의 기본적인 삶의 질 향상을 효율적으로 추진하기 위하여 주민의 일상생활이 이루어지는 권역으로서 대도시를 제외한 163개 시군이다.
- 22) 광역경제권은 지역 간의 연계 및 협력을 통한 지역경쟁력을 효율적으로 향상시키기 위하여 경제·산업권과 역사·문화적인 동질성 등을 고려하여 설정한 권역이다.
- 23) 초광역개발권은 지역경쟁력을 향상시키기 위하여 광역경제권 간 또는 다른 광역경제권에 속하는 지방자치단체 간의 산업·문화·관광 및 교통 등의 연계·협력사업을 추진하는 권역이다.
- 24) 행정안전부 국가기록원 대통령기록관, (최종검색일: 2022년5월4일)
<http://17region.pa.go.kr/policy/economy_04.php>
- 25) 송우경, 『2000년대 이후 한국 지역정책의 비교와 시사점: 참여정부와 이명박정부를 중심으로』, 산업연구원, 2012.

5+2 광역경제권은 시·도 중심의 행정구역을 넘어 기존 광역자치단체를 2~3개씩 합쳐 규모의 경제나 연결의 경제에 따른 시너지 효과를 창출하기 위해 추진되었으며, 16개 광역시·도를 5개 광역권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권)과 2개 특별 광역권(제주도, 강원도)으로 구성하였다.

[표 7] 이명박정부 5+2 광역경제권

경제권	비전	목표
수도권 (서울, 경기, 인천)	- 선진 일류국가를 선도하는 글로벌 비즈니스 허브	- 지식기반서비스 산업 육성 - 광역 발전거점 및 인프라 구축 - 저탄소녹색성장기지 조성 - 법 제도 및 기업환경개선
충청권 (대전, 충남, 충북)	- 과학기술과 첨단산업의 중 심, 대한민국 실리콘 밸리	- IT, BT 산업의 핵심거점 - 과학기술 및 인재 경쟁력 강화 - 과학기반형 광역거점육성 - 첨단 문화 환경 융합지역 창출
호남권 (광주, 전남, 전북)	- 21세기 문화예술과 친환경 녹색성장의 창조지역	- 친환경 녹색산업 거점육성 - 문화예술과 해양생태관광 육성 - 지식창출기능 고도화 - 통합인프라 구축 - 풍요롭고 살기 좋은 녹색공동체
대경권 (대구, 경북)	- 전통문화와 첨단 지식산업 의 신성장지대	- 녹색성장기반 구축 - 지식기반산업 융복합화 - 지역 간 상생네트워크 - 한국 속 한국관광 구현
동남권 (부산, 울산, 경남)	- 환태평양시대의 기간산업 및 물류 중심지	- 고부가 클러스터 형성과 융합기지화 - 물류, 교통 등 신성장벨트 구축 - 첨단해양산업의 세계 일류화 - 글로벌 경제네트워크 구축

경제권	비전	목표
강원권 (강원)	- 환동해권 관광휴양 및 웰빙 산업의 프론티어	- 생명건강산업육성 - 다른 광역권과의 연계 강화 - 녹색 신성장거점 조성 - 동북아 거점화 SOC 확충
제주권 (제주)	- 아시아 최고수준의 국제자 유도시	- 국제자유도시 기반구축 - 관광 녹색성장을 통한 신성장동력 - 6차 산업화를 통한 자립형 경제기반 구축

자료: 지역발전위원회, 『이명박정부 지역발전전략 연차보고서』, 2008.

이명박 정부는 관련 정책을 추진하기 위해 2009년 4월 22일 「국가균형발전 특별법」을 개정하고 광역경제권, 초광역개발권, 광역경제권발전계획 수립, 초광역개발권 기본구상 수립, 광역경제권발전위원회, 광역·지역발전 특별회계 설치 등의 내용을 추가하였다.²⁶⁾ 지역정책을 실행하기 위해 중앙 정부 차원에서는 지역발전위원회,²⁷⁾ 지역발전기획단, 지역발전지원단, 지역발전지원팀을 구성했으며,²⁸⁾ 지방자치단체 차원에서는 7개의 광역경제권발전위원회를 설치하여 광역발전계획 및 광역발전시행계획의 수립, 광역경제권 내 시·도간 연계 협력사업의 발굴 및 연계협력 사업에 대한 재원의 분담, 해당 광역경제권 사업의 관리·평가에 관한 사항 등을 수행하도록 하였다.

이명박 정부의 광역경제권 정책은 행정구역을 초월한 지역간 연계협력 및 상생발전의 기반을 구축하였다는 평가를 받고 있다. 반면, 권역별 광역경제권 발전계획 자체가 지역적 특성과 연계되어 있지 못하고 대부분 우선 가시

26) 2014년 1월 7일 「국가균형발전 특별법」이 개정되면서 관련 내용은 삭제되었다.

27) 지역발전위원회는 지역발전의 효율적 추진을 위한 관련 중요정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위한 위원회로서 위원장을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성되었다.

28) 지역발전위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회 소속으로 지역발전기획단을 설치하였고, 기획단을 지원하기 위해 지식경제부(현 산업통상자원부)에 지역발전지원단을 운영하고, 다른 중앙행정기관에는 지역발전지원팀을 설치하였다.

적 성과를 얻을 수 있는 소위 ‘돈 되는 사업’에만 집중하게 되어 지방자치단체들간 유사한 사업을 계획하였고, 이에 따라 중복투자가 발생하였다는 비판을 받고 있다.²⁹⁾

다. 박근혜 정부

박근혜 정부의 균형발전 정책은 초광역협력사업보다는 지역경제활성화를 통한 삶의 질 개선에 초점을 맞추었고, 지역행복생활권(56개), 중추도시생활권(20개)³⁰⁾, 경제협력권(16개) 사업을 추진하였다. 지역행복생활권은 중심도시, 농촌중심지, 배후마을을 포함하는 개념이며, 지역주민과 지방자치단체가 주도하여 중심도시, 농어촌중심지, 마을을 공공·상업서비스를 기반으로 유기적으로 연계한 권역이다. 시·군이 자발적으로 인근 지역과 협의해 생활권을 설정하고 발전계획을 수립하면 정부는 맞춤형 지원을 한다.³¹⁾

경제협력권은 지역의 경제발전과 성장잠재력 확충에 필요한 산업 및 교통 등의 협력사업 추진을 위하여 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도가 상호 협의하여 설정한 권역이다. 비수도권 14개 시·도를 대상으로 2~3개 시·도가 한 개의 협력사업을 선정하여 공동육성하는 사업으로 연결하지 않은 시·도들이 산업생태계를 반영하여 경제협력권을 구성하였다.

박근혜 정부는 관련 정책 추진을 위해 「국가균형발전 특별법」을 개정하여 초광역개발권, 광역경제권발전계획 및 광역경제권발전위원회를 폐지하고, 광역·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 개편하였다. 박근혜 정부의

29) 기정훈 외, 『국가균형발전을 위한 초광역협력사업 추진전략』, 한국지역개발학회, 2020.

30) 중추도시생활권은 대도시 주변 및 중소규모 도시 연결지역으로, 경제·문화·복지 등 도시의 복합기능을 재생하고, 권역별 특화발전 및 기능분담 등을 통해 지역발전거점을 육성하는 전략이다.

31) 지역발전위원회, 『지역발전정책 백서』, 2017.

균형발전정책은 초광역협력 보다는 지역경제 활성화를 도모하는데 중점을 두고 있다.³²⁾

라. 문재인 정부

문재인 정부는 5대 국정목표 중 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을 선정하고 지역 간 불균형 발전을 해소시키기 위해서 골고루 잘사는 균형발전과 지역이 주도하는 체계를 확립하는 분권형 거버넌스를 강조해 왔다.³³⁾

부울경을 중심으로 지역이 주도하는 초광역협력 추진이 활발해지자 정부는 2021년 10월 균형발전 정책의 새로운 핵심전략으로 지역이 주도하는 “초광역협력”을 선정하고, 「초광역협력 지원전략」을 발표했다.³⁴⁾

정부는 초광역협력 지원전략에서 초광역협력의 유형을 다양하게 제시하였다. 초광역협력은 기능에 따라 초광역적 행정수요 대응, 일일 생활권 구축, 산업·인재양성 생태계 조성으로 구분할 수 있으며, 공간에 따라 대도시권 형성, 중소도시권·강소권, 초광역 선형 벨트 등 총 6가지 유형으로 구분할 수 있다.

32) 성경룡, 「분권국가와 지역균형: 미래 비전과 과제」, 『새정부의 지방분권균형발전 토론회 자료집』, 한국지방행정연구원, 2017.

33) 지역발전위원회, 「문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략」, 2018.2.

34) 관계부처합동 보도자료, 「균형발전 정책의 새로운 핵심 전략, 지역이 주도하는 “초광역협력”」, 2021.10.14.

[표 8] 초광역협력 공간별 유형

	초광역적 행정수요 대응	일일 생활권 구축	산업·인재양성 생태계 조성
기능별			
	- 기능적 연계, 인적·물적 자원 공유	- 지역 간 거리·이동시간 단축	- 특화산업 자원·연락 연계
	대도시권	중소도시권·강소권	초광역 선형 벨트
공간별			
	- 인접지역 간 공동 경제·생활권 형성	- 지역 간 공동 이슈 대응 및 자원활용	- 이격 지역 간 초광역 벨트 구축

자료: 관계부처합동 보도자료, 「균형발전 정책의 새로운 핵심 전략, 지역이 주도하는 “초광역협력”」, 2021.10.14.

정부는 지방자치단체의 초광역협력을 지원하기 위해 초광역협력 지원의 법적 근거 및 재정지원 체계 등 기반을 구축하고, 협력단계별 차등 지원 및 분야별 초광역협력 촉진 정책 도입방안을 마련하였다.

[표 9] 초광역협력 지원방안

구분	내용
초광역협력 지원기반 구축	- 초광역협력 법적 근거 마련 및 계획 수립 - 예산 전주기에 걸쳐 재정지원체계 구축(예비타당성 기준 상향, 예산 편성, 평가결과 예산 연계 등) - 범정부 통합지원 추진체계 마련
협력단계별 차등 지원	- 특별지방자치단체 지원(설치·운영 지원, 국가사무 이관, 초광역특별협약, 분권협약) - 행정통합 지원체계 마련
분야별 초광역협력 촉진	- 공간: 광역 교통망 조성, 인재·자본·일자리 선순환을 위한 단계별 거점 육성 - 산업: 초광역 전략산업 선정·지원, 지원체계 확충, 기업의 지역 투자 확대 환경 조성 - 사람: 지역대학 혁신 및 지역인재 양성, 지역 협업체계 및 범부처 거버넌스 구축

자료: 관계부처합동, 「초광역협력 지원전략(안)」, 2021.10.14.

마. 소결

과거 정부의 5+2 광역경제권, 지역행복생활권 및 경제협력권 등은 지역 간 연계·협력은 강조하였지만, 중앙정부 주도의 하향식 추진 및 거버넌스 구축 실패, 인위적 권역 설정, 지역의 추진체계 및 제도 개선 미흡, 부처별 칸막이 지원 및 나눠먹기식 예산 배분, 산업·관광에 한정된 추진 분야 등의 문제가 지적되었다.³⁵⁾

중앙정부 주도의 하향식 정책추진으로 광역자치단체간 연계협력이 이루어지지 않았으며, 초광역 단위의 비전과 목표가 제시됐으나 지역의 필요에 의해 기획되고 합의된 것이 아니라 중앙정부가 제시한 비전과 목표였기 때문에 지속적으로 추진되지는 못하였다.³⁶⁾

35) 관계부처합동, 「초광역협력 지원전략(안)」, 2021.10.14.

특히 초광역협력사업 발굴에 대한 동기가 부족하였기 때문에 장기적인 비전을 가지고 사업이 선정된 것이 아니라 지방자치단체의 숙원사업이 초광역협력사업으로 선정되는 경향이 있었다.³⁷⁾ 또한 지방자치단체간 과도한 경쟁을 유발하는 국책사업 선정방식으로 인해 광역경제권 내 지방자치단체 간 갈등을 유발하는 새로운 형태의 지역이기주의가 조장되었다는 비판도 있다.³⁸⁾

문재인 정부는 기존 정부의 이러한 한계를 극복하기 위해 지역이 협력하여 스스로 권역을 설정하고, 지역 간 연계·협력 분야도 산업 등에 한정하지 않고 다양한 범위를 포괄하도록 했다. 또한 거버넌스 차원에서도 특별지방자치단체 설립 등이 추진되면서 과거 정책의 한계를 극복하고자 하는 시도도 이루어지고 있다는 점에서 의의가 있다.³⁹⁾

36) 강현수·강민규, 「균형발전을 위한 광역 협력사업 추진방안」, 『국토이슈리포트』 제23호, 국토연구원, 2020.

37) 기정훈 외, 『국가균형발전을 위한 초광역협력사업 추진전략』, 한국지역개발학회, 2020.

38) 차재권, 「역대정부 균형발전정책의 성과 평가: 박정희정부에서 박근혜정부까지」, 『사회과학연구』, 제25권제2호, 서강대학교 사회과학연구소, 2017., pp. 130~174.

39) 신재광·유희연, 「국가균형발전을 위한 초광역협력지원 및 향후 추진 방향」, 『국토』 제485호, 국토연구원, 2022, pp.13~19.

[표 10] 정권별 초광역협력정책 비교

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
배경	- 수도권 일극집중과 지역 간 발전격차 - 국가균형발전 - 수도권·지방의 격차 완화	- 지역 글로벌 경쟁력 취약 - 지역경쟁력 강화 - 성장>균형	- 지역주민의 낮은 삶의 질 만족도(행복도) - 생활체감형 지역발전 - 성장+균형	- 저성장·저고용·저출산·인구절벽·지방소멸 - 지역주도의 지립적 성장기반 마련
목표	- 지역혁신체계 구축 - 공공기관 지방이전 - 혁신도시, 기업도시 건설 - 지역산업 육성	- 초광역개발권 구상 - 광역경제권 육성 - 기초생활권 발전	- 지역행복생활권 정책 - 지역경제의 활력 제고	- 도시재생 뉴딜, 혁신도시 시즈 2 - 도심융합특구 - 초광역협력 지원
주요 정책	- 국가균형발전위원회 - 국가균형발전5개년계획 (2004~2008년) - 국가균형발전특별회계 - 국가균형발전특별법	- 지역발전위원회 - 지역발전5개년계획 (2009~2013년) - 광역·지역발전특별회계 - 국가균형발전특별법	- 지역발전위원회 - 지역발전5개년계획 (2014~2018년) - 지역발전특별회계 - 국가균형발전특별법	- 국가균형발전위원회 - 국가균형발전5개년계획 (2019~2023년) - 국가균형발전특별회계 - 국가균형발전특별법
정책 수단	- 4대 초광역경제권 - 5+2 초광역경제권구상 - 하향식 - 지역 및 국가경쟁력 극대화	- 5+2 광역경제권 - 초광역개발권 - 하향식 - 대외 경쟁력 강화	- 지역행복생활권 - 경제협력권 - 상향식 - 국민만족도 제고	- 초광역협력(부울경 특별연합) - 하향식 - 지역 주도의 자립성장기반 마련
초광역권 전략	- 지역균형발전의 제도적 기반 및 추진체계 구축 - 초광역 국토전략 미흡	- 행정구역을 넘어서는 광역적 공간전략 시행 - 초광역 사업목표와 달리 지역현안사업으로 구성	- 국민민족 중심으로 정책방향 전환 - 광역경제권 추진수단 폐지	
성과 한계				

자료: 이상대, 「지역발전정책의 전개 동향과 향후 방향」, 『국토연구』, 제100권, 국토연구원, 2019; 민성희 외, 『국토 균형발전
 전을 위한 공간전략 연구』, 국토연구원, 2019; 박경현, 「초광역권 의의와 국토정책 향후과제」, 국회입법조사처 전문가
 간담회 발표자료, 2022.3.10. 재구성

2. 지역별 초광역협력 추진 현황

가. 전국 현황

현재 추진되고 있는 초광역협력의 가장 큰 특징은 지역주도로 이루어지고 있다는 점이다. 초광역협력이 실효성을 거두기 위해서는 실행력과 지속가능성이 담보되어야 하는데, 부울경을 비롯하여 대구·경북, 광주·전남, 대전·세종·충남·충북(이하 충청권) 등은 지방자치단체가 자발적으로 초광역권 발전 계획을 수립하고, 특별지방자치단체 설립 및 행정통합을 논의하는 등 적극적으로 초광역협력을 추진하고 있다.

대구·경북은 2020년 1월 행정통합을 공식적으로 선언하였다. 이후 대구·경북연구원에 대구·경북행정통합연구단을 신설하여 대구·경북 행정통합의 경제·행정·사회적 차원의 필요성 및 근거와 「대구·경북행정통합 기본구상」을 마련하였다.

2020년 9월에는 대구·경북행정통합에 대한 시·도민 의견 수렴 및 공론화 과정을 담당하는 ‘대구경북행정통합공론화위원회’가 출범하였으며, 공론화위원회 산하에 「대구경북행정통합특별법(안)」 제정을 지원하는 연구단을 두어 입법절차를 지원하도록 하였다.⁴⁰⁾ 공론화위원회의 공론화 활동 결과 행정통합은 중장기 과제로 추진하기로 합의하였으며,⁴¹⁾ 2022년 3월 특별지방자치단체 설립을 위한 ‘대구경북광역행정기획단’⁴²⁾이 공식적으로 출범하였다.⁴³⁾

40) 대구광역시 보도자료, 「대구경북행정통합공론화위원회 출범식 개최」, 2020.9.21.

41) 대구광역시 홈페이지(최종검색일: 2022.4.26.)<<http://www.daegu.go.kr/daeguPolicy/2/index.html>>

42) 광역행정기획단은 1년간 한시 기구로 특별지자체 출범 총괄, 특별지자체 조직·구성, 초광역협력사업 기획·관리, 특별지자체 규약 및 자치법규 구성 등을 담당한다.

43) 이승형, 「대구경북 특별지자체 설립 본격화...광역행정기획단 출범」, 『연합뉴스』, 2022.3.2.

[표 11] 대구·경북 초광역협력 추진전략

산업혁신	인재혁신	공간혁신
3대 미래산업 생태계기반 조성	미래산업 혁신인재 플랫폼 마련	공항항만 TWO-PORT 구축
<ul style="list-style-type: none"> •(로봇) 5단계 로봇 전주기 지원체계 구축 •(미래차) ICT·미래형자동차 산업 전주기+생태계 구축 •(바이오) 글로벌백신 거점화 및 SW 기반 의료기기 특화 	<ul style="list-style-type: none"> •(인재양성) 대경혁신인재 양성, 대학생 장학기금 조성 •(취업·창업) 청년애꿈수당, 행복카드, 청년발전소 등 •(생활정주) 주거안정패키지, 창업지역정착프로젝트 등 	<ul style="list-style-type: none"> •(신공항건설) 여객 1천만 명, 화물 26만톤 등 규모 •(영일만신항) 유라시아 허브 구축, 크루즈 관광 등 •(1일 생활권 SOC) 격자형 교통망 구축

자료: 행정안전부, 「광역 및 기초 자치단체 특별지방자치단체 추진 현황」, 국회입법조사처 제출자료, 2022.1.18.

광주·전남은 2020년 11월 「광주·전남 행정통합 논의를 위한 합의문」에 서명하고 광주·전남 행정통합을 위한 논의를 진행 중이다.⁴⁴⁾ 합의문에 따라 통합의 내용과 방법, 절차 등 광주·전남 행정통합에 관한 연구가 2022년 하반기까지 진행될 예정이다.⁴⁵⁾

44) 광주광역시, 「광주·전남 행정통합 논의를 위한 합의문」, 2020.11.2.

45) 행정안전부, 「광역 및 기초 자치단체 특별지방자치단체 추진 현황」, 국회입법조사처 제출자료, 2022.1.18.

충청권은 2020년 11월 분권형 국가발전을 선도하기 위해 상호협력 강화, 연구용역 공동 수행, 충청권 광역사업 추진을 위한 적극 협력 등을 담은 「충청권 광역생활경제권 추진 합의문」을 마련하고, 연구용역을 추진하였다. 2021년 말 4개 지방자치단체가 함께 추진한 연구용역 「충청권 광역생활경제권 전략수립」을 마무리하고, 산업경제·광역 인프라·사회문화 등 3대 분야, 9대 전략, 30개 사업을 발굴하였다.⁴⁶⁾ 충청권은 2022년 상반기에 충청권 특별지방자치단체 설립·운영 연구용역을 실시하고, 2024년 내 특별지방자치단체(가칭 충청광역청) 설립을 추진할 계획이다.

[표 12] 충청권 초광역협력 추진전략

분야	목표	전략
산업경제	글로벌 경쟁력 기반 초광역 혁신 클러스터 구축	- 충청권 연결의 경제실현을 위한 초광역 혁신 클러스터 조성 - 4차 산업혁명 시대 소재부품산업 육성과 R&D 플랫폼 구축 - 혁신자원 연계 경제기반 확충과 글로벌 인적자원 육성
광역인프라	유연하게 확장되는 초광역 스마트 인프라 조성	- 글로벌 메가시티 형성을 위한 초광역 인프라 구축 - 충청권 상생협력 강화를 위한 초광역 교통 네트워크 구축 - 충청권 스마트리전 구축을 위한 초광역 생활권 서비스 기반 구축
사회문화	지역성 기반 문화관광 향후 네트워크 경쟁력 강화	- 충청권 문화관광 동질성을 위한 브랜드 개발 및 행정력·실행력 강화 - 충청권 문화관광 국제화 및 관광서비스 경쟁력 강화 - 충청권 문화·체육 진흥을 통한 시민 삶의 향상

자료: 대전광역시 보도자료, 「충청권 4개 시·도 메가시티 공동연구 최종보고회 개최」, 2021.11.29.

46) 대전광역시 보도자료, 「충청권 4개 시·도 메가시티 공동연구 최종보고회 개최」, 2021.11.29.

이 외에도 강원·전북·제주는 각각 강소권 육성 및 인근 초광역권과의 연계사업 발걸을 준비 중에 있으며,⁴⁷⁾ 정부도 강소권 지역이 초광역협력 과정에서 소외되지 않도록 강소권 특화발전 TF⁴⁸⁾를 설치하고 지역별 발전전략과 강소권 공동 프로젝트 추진을 위한 협력방안을 논의 중이다.⁴⁹⁾

나. 부산울산경남특별연합

2022년 4월 18일, 「부산울산경남특별연합규약(이하 부울경규약)」이 행정안전부의 규약 승인을 받으면서 「부산울산경남특별연합(이하 부울경특별연합)」이 공식적인 설치 절차가 완료되었고, 사무처리 개시일은 부칙으로 2023년 1월 1일로 정했다.⁵⁰⁾ 부울경특별연합은 우리나라에서 처음으로 지방자치단체가 주도하여 초광역협력을 구축한 사례이다.⁵¹⁾ 부울경은 2021년 2월 25일 「동남권 메가시티 구축 전략 보고」를 통해 광역자치단체간 초광역협력 추진을 공식화하였고, 3개 시도의 합의 하에 7월에는 특별지자체 설치 준비를 위한 부울경 특별지방자치단체 합동추진단(이하 합동추진단)을 구성하였다. 합동추진단은 부울경특별연합 설치를 위한 준비 조직 성격으로 설치 업무를 위한 컨트롤 타워의 역할을 수행하였다.

47) 국토연구원, 『국가균형발전 및 광역권 정책 세미나 2 자료집』, 2021.5.12.

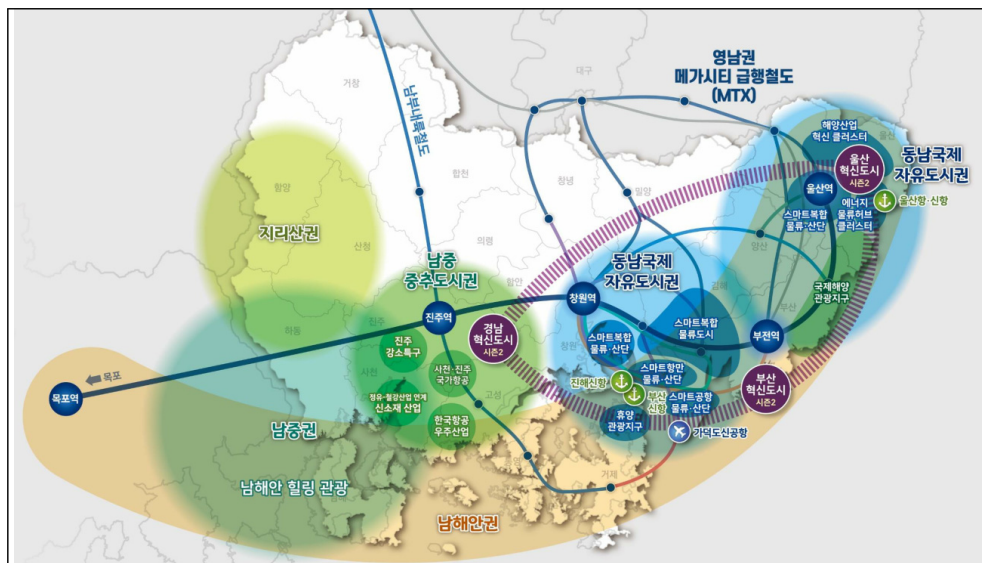
48) 국무조정실과 행정안전부 실장급이 공동주재하며, 분권위원회, 국가균형발전위원회, 기획재정부, 산업통상자원부, 교육부, 국토교통부, 3개 지방자치단체(강원·전북·제주), 한국지방행정연구원 등이 참여한다.

49) 국무조정실 보도자료, 「지역 주도 발전계획 수립 지원, 강원·전북·제주까지 확대」, 2021.12.29.

50) 「부산울산경남특별연합규약」 부칙 제2조 제1항

51) 행정안전부 보도자료, 「국내 첫 특별지자체 ‘부울경특별연합’ 설치, 동북아 8대 메가시티 도약」, 2022.4.19.

[그림 2] 부울경 특별연합 공간구조(안)



자료: 부산연구원·울산연구원·경남연구원, 『동남권 발전계획 수립 공동연구(전략계획)』, 부산광역시·울산광역시·경상남도 연구용역보고서, 2021.

부울경 3개 시·도연구원은 2021년 3월 「동남권 발전계획」을 공동으로 수립해 발표하였다. 이 계획은 부울경 메가시티(부울경특별연합)⁵²⁾를 ‘부울경이 인구 1천만 명에 가까운 대도시권을 형성해 1일 생활이 가능한 기능적으로 연결된 단일 광역경제권’으로 정의하고, 부산·울산·창원·진주 등 4대 거점 도시의 기능을 확대하며, 거점 도시를 중심으로 네트워크를 구축해 인근 중소도시와 농어촌을 연결해 하나의 공동체를 조성하는 공간전략을 제시하였다. 또한 인접 도시권인 대구·경북, 전북·광주·전남 지역 간의 연계를 통해 유연한 광역권을 구축하는 계획을 수립하였다.

52) 「동남권 발전계획」에서는 초광역협력을 부울경 메가시티로 지칭하고 있지만, 규약이 통과되면서 공식 명칭이 ‘부산울산경남특별연합’으로 정해져서 이 보고서에서 부울경특별연합이란 용어로 통일하였다.

[표 13] 부울경 특별연합 추진 목표 및 핵심과제

목표 1	생활공동체 기반 마련: 함께 생활 할 수 있는 기반 마련
	· 동남권 주민이 실질적인 단일 생활권을 누릴 수 있는 기반 마련 - 1일 생활권을 위한 교통망 구축 및 신교통 수단 도입 - 교육, 안전, 건강, 먹거리 등을 공유할 수 있는 기반 조성
목표 2	경제공동체 기반 마련: 함께 성장할 수 있는 기반 마련
	· 동남권의 동반 성장을 위한 기존 산업 연계 및 신성장 산업 발굴 - 물류플랫폼 구축, 제조업 혁신 등 동남권의 강점 산업의 동남권 연계 - 수소경제권, 신재생에너지 확산 등의 신성장산업 발굴
목표 3	문화공동체 기반 마련: 함께 즐길 수 있는 기반 마련
	· 동남권의 관광 및 문화, 자연 자원을 함께 즐길 수 있는 기반 마련 - 부산 월드엑스포의 동남권 연계 지원으로 성공적 유치 환경 조성 - 동남권의 문화자산 확대 및 역사·문화·자연자원 연계로 광역관광벨트 구축
목표 4	행정공동체 기반 마련: 함께 추진할 수 있는 기반 마련
	· 부울경 메가시티를 성공적으로 추진할 수 있는 행정체계 마련 - 동남권 전체의 광역행정을 담당할 책임 주체 확립 - 교통, 안전, 환경, 산업, 의료 등의 분야별 추진체계 마련

자료: 부산연구원·울산연구원·경남연구원, 『동남권 발전계획 수립 공동연구(전략계획)』, 부산광역시·울산광역시·경상남도 연구용역보고서, 2021.

다음은 부울경특별연합의 주요 사무 및 사업, 재원, 의회 및 집행부 구성 등이다. 첫째, 부울경특별연합의 초광역사무로 광역철도망·도로망·대중교통망 구축, 수소경제권 구축, 항공산업·조선산업·자동차산업 육성 등 총 18개 사무를 선정하였다.⁵³⁾ 그리고 중앙행정기관장으로부터 위임받은 사무는 3

53) ① 초광역 철도망 구축 사무, ② 초광역 도로망 구축 사무, ③ 초광역 대중교통망 구축 사무, ④ 초광역 탄소중립 산업기반 구축 사무, ⑤ 초광역 수소경제권 구축 사무, ⑥ 초광역 친환경 조선산업 육성 사무, ⑦ 초광역 자동차산업 육성 사무, ⑧ 초광역 항공산업 육성 사무, ⑨ 초광역 디지털 신산업 거점 구축 사무, ⑩ 초광역 메가 R&D 혁신체계 구축 사무, ⑪ 초광역 투자유치체계 구축 사무, ⑫ 초광역 지역혁신 플랫폼 구축 사무, ⑬ 초광역 문화·관광체계 구축 사무, ⑭ 초광역 먹거리 공동체 구축 사무, ⑮ 초광역 보건·의료 통합관리체계 구축 사무, ⑯ 초광역 재난 대응체계 구축 사무, ⑰ 초광역 대기환경 통합관리체계 구축 사무, ⑱ 초광역 물류

개로, 대도시권 광역교통 관리에 관한 사무, 광역간선급행버스체계 구축·운영에 관한 사무, 2개 이상 시도에 걸친 일반물류단지의 지정에 관한 사무가 있다(부울경규약 제6조 제2항).

2022년 4월 19일 부울경과 행정안전부는 「부산울산경남특별연합 대상 분권협약서」를 발표했는데, 국가사무 위임의 내용과 범위, 중앙행정기관의 책무, 특별연합의 책무 등을 제시하였다. 앞으로 부울경특별연합은 구성 자치단체로부터 이관받은 사무와 더불어 국가로부터 위임받는 사무를 수행하게 되며, 사무수행에 필요한 조례를 제정해야 한다.

또한 부울경은 개정된 「국가균형발전 특별법」에 따라 부울경의 산업·인재·공간 분야별 전략, 30개의 1단계 선도사업과 40개의 중·장기 추진사업 등 총 70개의 핵심사업을 담고 있는 「부울경 초광역권발전계획」을 별도로 수립했으며, 정부는 계획에 포함된 사업의 안정적 추진을 위한 재원 확보, 선도사업 우선 지원, 지방재정투자심사 관련 등을 위해 협력할 계획이다.

둘째, 부울경특별연합의 경비는 구성 지방자치단체 분담금, 사용료 및 수수료, 사업 수입, 국가의 보조금 또는 지원금, 그 밖에 수입으로 정했으나(부울경규약 제17조), 아직까지 구체적인 수입원을 정하지 않았다.

셋째, 부울경특별연합의 의회 의원과 집행부의 장은 간선으로 선출한다. 특별연합의회는 구성 자치단체 의회가 선임한 지방의회의원으로 구성하며, 의원 정수는 27명이고, 시·도별 의원정수는 각 9명으로 정했으며, 임기는 2년으로 하였다. 그리고 특별연합의 장은 구성 지방자치단체의 장 중에서 특별연합의회에서 선출하며, 특별연합의 장의 임기는 1년 4개월로 하였다.

체계 구축 사무(「부산울산경남특별연합 규약」 제6조 제1항).

[표 14] 지역별 초광역협력 특징

구분	내용	
대구·경북	비전	- 2040 글로벌 경제권, 통합대구경북
	추진전략	- (산업혁신) 대한민국 혁신성장의 사다리 - (인재혁신) 미래형 혁신인재 1만 명 플랫폼 - (공간혁신) 공항-항만 연계 환태평양 글로벌 허브
	기대효과	- 2040년 인구 550만 명, 실질 GRDP 300조 원 - 벤처·중소기업 5,000개, 외국인 관광객 800만 명
	향후계획	- 특별지방자치단체 설립(2022년 하반기) - 대구·경북 행정통합 추진(중장기)
광주·전남	비전	- 동북아 신성장의 시작, 광주전남 메가시티
	추진전략	- (광역+광역) 글로벌 에너지 허브 구현 - (광역+기초) 광주-인접 5개 시군 상생발전 전략 수립 - (권역+권역) 남해안남부권 연계 신성장축 도약
	기대효과	- 2040년 인구 500만 명, 실질 GRDP 200조 원 - 기업유치 2,000여개 사, 일자리/인력양성 20만 명
	향후계획	- 특별지방자치단체 설립(2024년 내) - 권역 간, 광역·기초 간 협력 지속 추진
충청권	비전	- 글로벌 신성장 엔진의 중심, 충청권 메가시티
	추진전략	- 4차 산업혁명의 특별권역 미래산업 메카 - 국가 기능 특화-연계 균형발전 허브
	기대효과	- 2040년 인구 600만 명, 전 지역 50분 생활권 - 국내외 기업 유치 2,000개, 신규일자리 24만 개 - 온실가스 2억16백만톤CO2eq 감축(5년간)
	향후계획	- 특별지방자치 설치·운영(2024년 내) - 충청권 행정통합 추진(중장기)
부울경	비전	- 부울경, 동북아 8대 메가시티
	추진전략	- 기후 위기 대응 선도, 혁신 기반 동반 성장 - 공간 압축 초광역 인프라
	기대효과	- 2040년 인구 1,000만 명, 전 지역 1시간 생활권, 실질 GRDP 491조 원, 외국인 관광객 1,000만 명
	향후계획	- 특별지방자치단체 설립

자료: 관계부처합동 보도자료, 「균형발전 정책의 새로운 핵심 전략, 지역이 주도하는 “초광역협력”」, 2021.10.14.

IV. 해외 주요국 사례

1. 영국

가. 개요

영국은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드로 구성된 단일국가이며, 지역별로 자치권이 강하다. 이 중에서 잉글랜드의 경우 6개 대도시 지역은 대도시 디스트릭트(Metropolitan District)의 단층구조이지만, 그 외 지역은 카운티(county)와 디스트릭트(district)의 2계층 구조이다.⁵⁴⁾ 지역의 카운티는 우리나라의 광역자치단체이고, 디스트릭트는 기초자치단체와 유사하다고 볼 수 있다. 영국에서도 2개 이상의 자치단체들이 연합기구(combined authority)를 설치할 수 있다. 영국의 연합기구는 2개 이상의 자치단체가 경계를 넘어 협력 혹은 집단적 결정을 내릴 수 있도록 법률에 근거해 설립된 법적 기구이다. 이러한 연합기구는 중앙정부로부터 주요 권한과 재원을 이양받을 수 있다.⁵⁵⁾

연합기구의 법적 근거는 「지역 민주주의, 경제발전 및 건설법(The Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」, 「지역주권법(The Localism Act 2011)」, 「도시와 지방분권법(The Cities and Local Government Devolution Act 2016)」이다. 2022년 3월 말 기준으로 잉글랜드 지역에 10개의 연합기구가 설치되었으며, 이 중 9개는 직접 선거로 광역시장을 선출하였다.⁵⁶⁾

54) Mark Sandford, *Local Government in England*, 2021, pp.6~7.

55) Local Government Association, Combined authorities(최종 검색일: 2022.4.4.)
<<https://www.local.gov.uk/topics/devolution/devolution-online-hub/devolution-explained/combined-authorities>>

56) 2022년 3월 31일 기준, 잉글랜드의 연합기구는 케임브리지셔 및 피터버러(Cambridgeshire and Peterborough), 광역맨체스터(Greater Manchester), 리버풀 시티

나. 광역맨체스터연합기구

광역맨체스터연합기구(Greater Manchester Combined Authority: GMCA)는 2011년 4월 1일에 영국 최초의 지방자치단체 간의 연합기구(Combined Authority)이다. GMCA는 잉글랜드 북서쪽에 위치한 광역맨체스터(Greater Manchester)에 인접한 10개 자치단체들이 연합한 법적 기구이다. 구성단체는 맨체스터(Manchester), 솔퍼드(Salford), 볼턴(Bolton), 베리(Bury), 올덤(Oldham), 로치데일(Rochdale), 스톡포트(Stockport), 테임사이드(Tameside), 트래퍼드(Trafford), 위건(Wigan)으로, 전체 대상 주민은 약 280만명이다.

연합기구는 기존의 영국 자치단체들이 가지고 있던 권한보다 더 확대된 부문에서 행정권한과 재원을 중앙정부로부터 이양받아서 광역적 사무를 수행한다. GMCA는 설립한 이후 중앙정부와 분권협상(devolution deal)을 통해서 사무를 이양받고 있다. 「도시·지방분권법(The Cities and Local Government Devolution Act 2016)」은 지방연합기구들이 중앙정부와 협의하여 주택, 교통, 의료 등 부분별로 권한과 재원을 이양하도록 하는 분권협상을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 GMCA는 2014년부터 2017년까지 6건의 분권협상을 통해 재원과 권한을 중앙정부로부터 이양을 받았다.⁵⁷⁾

지역(Liverpool City Region), 노스 타인(North of Tyne), 사우스 요크셔(South Yorkshire), 티스 밸리(Tees Valley), 웨스트 미들랜즈(West Midlands), 웨스트 잉글랜드(West of England), 웨스트 요크셔(West Yorkshire), 북동부 연합기구(North East Combined Authority)가 있다. 이 중에서 북동부 연합기구는 직선 시장을 선출하지 않고, 나머지 9개 연합기구는 직선 시장을 선출하였다.

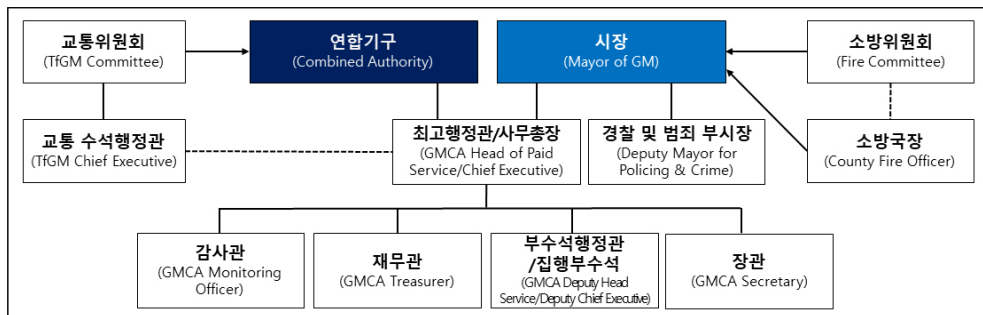
57) 협상 연혁을 보면, 0차 협상(2009.12), 1차 협상(2014.11), 2차 협상(2015.2), 3차 협상(2015.7), 4차 협상(2015.11), 5차 협상(2016.3), 6차 협상(2017.11)을 거쳤으며, 협상별로 중앙정부로부터의 이양사무 및 재원 등을 협의하였다(GMCA, Greater Manchester's Seven Devolution Deals(최종 검색일: 2022.4.15.)

<<https://greatermanchester-ca.gov.uk/media/4695/greater-manchesters-seven-devolution-deals.pdf>>

GMCA의 구체적인 기능은 「GMCA 자치헌장(GMCA Constitution (June 2021))」에 규정하고 있는데, 주요 기능은 교통, 경제개발·재생·주거, 전략적 공간계획, 교육·기술 및 훈련, 경찰 및 범죄, 소방 및 구조(rescue), 공공보건, 폐기물이다.⁵⁸⁾ 현재 GMCA는 잉글랜드의 연합기구들 중에서 가장 많은 권한을 중앙정부로부터 이양받았다.

한편, GMCA의 운영기구는 [그림 3]과 같다. 연합기구를 운영하는 조직 구성을 보면, 10개의 자치단체 의회(councils)에서 선출된 의원 10명과 주민 직선으로 선출된 시장 1명을 포함한 총 11명의 위원으로 구성된다.⁵⁹⁾

[그림 3] 광역맨체스터연합기구(GMCA)의 조직도



자료: GMCA, GMCA Constitution(June 2021), 2021, p.350.

시장은 GMCA의 의장이자 11번째 구성원이다. 현 시장은 2017년 5월에 선출되었고, 2021년 5월에 재선되어서 2024년 5월까지 임기이다. 시장은 경찰 및 범죄를 담당하는 부시장을 임명할 수 있으며, 내각제 형태의 연합기구의 각료 자격으로 정부의 보조금 확보, 교통계획 수립, 경찰 및 치안 업무, 소방, 주택 및 도시계획 등의 업무를 관장한다.⁶⁰⁾ 그리고 GMCA의 10명 위원

58) GMCA Constitution(June 2021), part 2.

59) GMCA, *Annual Governance Statement 2020-21*, 2021, p.3.

60) GMCA, Who we are(최종 검색일: 2022.4.5.) <<https://greatermanchester-ca.gov.uk/who-we-are/leaders/>>

들은 내각제 방식에 따라 각자 맡은 분야의 업무를 수행한다. 연합기구 산하에는 집행부에서 수장 역할을 하는 사무총장(Chief Executive)이 있으며, 총장은 감사, 재무, 기획 등 행정지원 관련 업무를 총괄한다. 그 외 연합기구에는 교통위원회(Transport for Greater Manchester Committee), 소방위원회(Fire committee) 등이 있다.

한편, GMCA를 비롯한 영국의 연합기구의 재원조달 방식은 중앙정부의 보조금과 관할 구역 주민으로부터 징수한 세입 등이 있다. 구체적으로 보면, 중앙정부 포괄보조금(Single pot funding)⁶¹⁾, 목적 보조금 등이 있고, 그 외 재정수단으로 기업재산세(Business rate)⁶²⁾, 지방채무부담(Borrowing powers), 자치단체 부담금(Council contributions)⁶³⁾, 인프라세(Infrastructure levy) 등이 있다.⁶⁴⁾

2021년 12월에 제출된 GMCA의 2021/22년도 상정 예산(proposed budget)은 [표 15]와 같다. 한해 총 수입은 약 2억 2,404만 파운드(£)로 한화로 약 3,624억(2022.4.21. 기준) 정도이다. 수입 중에서는 중앙정부 보조금(Government Grants)이 1억 5,304만 파운드로 전체 중에서 68.3%를 차지하고 있다. 그 뒤를 특수목적금으로 기업재산세(Business Rates)가 약 2,456만 파운드(11.0%), 그리고 GMCA 운영비 중 내부 할당금(Internal

- 61) 중앙정부의 포괄보조금의 경우 대부분은 투자기금공여(Investment Fund Grant: IFG) 제도를 통해 제공되며 연합기구는 이를 지역경제를 위하여 자유롭게 사용할 수 있다.
- 62) 기업재산세는 기업재산에 대해 부과하는 세금으로써, 기업재산세 중에서 요율 상승분에 의해 발생하는 세입을 연합기구가 자체 세입으로 할 수 있다.
- 63) 자치단체의 부담금은 연합기구의 각 소속 지자체는 합의를 통해 연합기구 운영에 필요한 부담금을 분담하는 것이다. 시장은 자치단체가 수취하는 주민세(council tax)를 법률이 정하는 바에 따라 인상할 수 있다.
- 64) Grant Thornton, Combined Authorities: signs of success(최종 검색일: 2022.4.5.) <<https://www.grantthornton.co.uk/globalassets/1.-member-firms/united-kingdom/pdf/publication/combined-authorities-signs-of-success.pdf>>

Recharge of GMCA Running Costs)으로 1,700만 파운드(7.6%)이었다.

그리고 2021/22년도 한해 총 지출 중에서는 직업 및 기술 분야에 약 1억 4,040만 파운드로 전체 중 62.7%를 차지하고 있다. 그 뒤를 공공서비스 개선 분야에 2,199만 파운드(9.8%), GMCA 기업 분야에 2,070만 파운드(9.2%), 경제분야에 1,876만 파운드(8.4%), 장소 마케팅 분야에 1,400만 파운드(6.3%) 등이 소요될 예정이다.

[표 15] 광역맨체스터연합기구(GMCA)의 일반 예산

(단위: 1,000파운드, %)

GMCA 일반 예산		2020/21 승인 예산	2021/22 상정 예산	
수입	중앙정부 보조금(Government Grants)	139,725	153,046	68.3
	지자체 분담금(District Contributions)	9,040	8,603	3.8
	GMCA 운영비 중 내부 할당금(Internal Recharge of GMCA Running Costs)	16,380	17,000	7.6
	특수목적금: 기업재산세(Earmarked reserves: Business Rates)	18,111	24,569	11.0
	특수목적금: 기타(Earmarked Reserves : Other)	12,409	7,104	3.2
	기타 수입	13,450	13,721	6.1
	총 수입		209,115	224,044
지출	GMCA 기업(GMCA Corporate)	19,303	20,706	9.2
	직업 및 기술(Work and Skills)	117,498	140,406	62.7
	경제(Economy)	20,306	18,763	8.4
	환경(Environment)	2,678	2,697	1.2
	장소 마케팅(Place Making)	15,863	14,005	6.3
	공공서비스 개선(Public Service Reform)	25,235	21,993	9.8
	디지털(Digital)	4,432	1,674	0.7
	기타	3,800	3,800	1.7
총 지출		209,115	224,044	100

자료: GMCA, Budget Paper D: GMCA Revenue General Budget 2021/22, 2021, p.4.

2. 독일

가. 개요

독일은 연방국가로 16개 주(州)인 란트(Land)가 있고, 그 아래 기초단위인 크라이스(Kreis)와 게마인데(Gemeinde)가 있으며, 이와 별도의 자치시(Kreisfreie Stadt)가 있다.⁶⁵⁾ 크라이스는 우리나라의 군과 같으며, 크라이스는 다수의 게마인데로 구성된다. 게마인데는 자치단체로서 가장 하위에 위치한 최소 단위이며, 우리나라의 읍·면 정도로 볼 수 있다. 그리고 인구가 많은 큰 도시를 중심으로 크라이스나 게마인데에 속하지 않는 자치시가 란트의 아래에 위치한다.⁶⁶⁾

독일의 경우 전국에 게마인데 연합이 있으며, 주별로 특별법 제정 등을 통해 다양한 유형·명칭의 협력체가 존재한다. 지방자치단체 간의 연합기구는 일반적으로 광역연합 지방의회를 두고, 집행기관은 주별로 기관대립형, 기관통합형 등 다양하게 구성하고 있다. 광역연합기구의 지방의회의원 등의 선출방법은 지역에 따라 주민 직선 혹은 간선제 방식을 사용하고 있다.

게마인데 연합기구는 소방, 청소 등 게마인데 고유사무를 담당하며, 이와 더불어 개별법에서 규정한 연합 사무, 연방이나 주의 위임사무 등을 처리하고 있다. 광역연합기구의 운영 재원은 수수료·사용료, 구성단체 분담금, 연방·주 보조금 등으로 마련하고 있다.⁶⁷⁾

65) 2020년 12월 말 기준으로 16개 연방주, 294개 크라이스가 있으며, 10,796개의 게마인데가 있다.(Statistische Ämter des Bundes und der Länder, (최종검색일: 2022.03.16.), <<https://www.statistikportal.de/de/stadt-land-zahl-info>>)

66) 조성복, 『독일 연방제와 지방자치: 한국 정치의 대안』, 섬앤섬, 2019, pp.64~66.

67) 김현호·김도형, 「문재인 정부 지방분권·균형발전 모델 제시(지방자치단체조합)」, 『정책이슈리포트』, 한국지방행정연구원, 2017, p.24.

나. 슈투트가르트 광역연합

독일의 대표적인 자치단체 간 광역연합체로 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주에 설치된 슈투트가르트 광역연합(Verband Region Stuttgart)이 있다. 슈투트가르트 광역연합은 지역발전을 촉진하고, 지역간 협력을 강화하기 위해서 1994년에 설립하였다. 이 광역연합은 슈투트가르트에 기반을 둔 공법상 법인이며,⁶⁸⁾ 광역연합을 설치하는 법적 근거는 「슈투트가르트 광역연합 설립에 관한 법률(Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart)」이다.⁶⁹⁾

해당 광역연합의 운영기구를 보면, 광역자치단체(시·군) 6개와 기초자치단체(게마인데) 179개로 구성되어 있으며, 대상 지역의 인구는 약 280만 명이다. 구체적으로 포함되는 지역을 보면, 바덴-뷔르템베르크주의 주도인 슈투트가르트 시와 5개 군 지역인 뵘블링엔(Böblingen), 에슬링엔(Esslingen), 괴핑엔(Göppingen), 루드비히부르크(Ludwigsburg), 램스-무어-크라이스(Rems-Murr-Kreis)가 있으며, 해당 시·군에 속해 있는 기초자치단체 179개가 포함되어 있다.

슈투트가르트 광역연합은 개별 자치단체들이 단독으로 해결할 수 없는 다양한 정치·행정적 과제를 공동으로 해결하고 있고, 더 나아가서 유럽 및 국제사회에서의 경쟁력 우위를 지니기 위해서이다. 광역연합은 기본적으로 의무사무와 임의사무들이 있다. 사무는 「슈투트가르트 광역연합 설립에 관한 법률」 제3조에 규정되어 있다. 의무사무는 크게 7개로 ① 지역계획, ② 조경계획 및 슈투트가르트지역 공원 구상 및 계획, ③ 지역 교통계획, ④ 지역

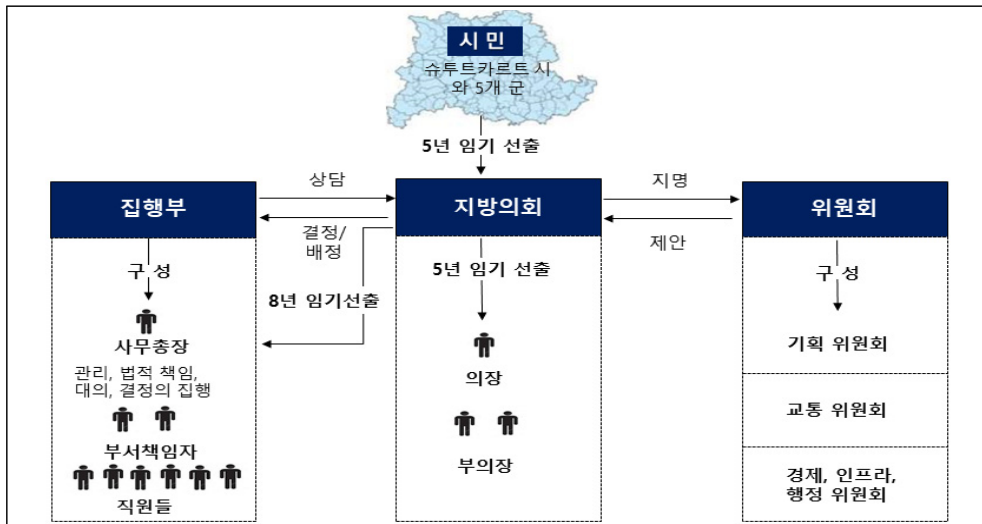
68) Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart § 1 Errichtung, Rechtsform und Name

69) Verband Region Stuttgart, Politik und Verwaltung(최종 검색일: 2022.04.15.)
 <<https://www.region-stuttgart.org/politik-und-verwaltung/?noMobile=mjhmjlo%2520onfocus%252>>

대중교통 및 지역 교통관리, ⑤ 폐기물 처리, ⑥ 지역경제진흥, ⑦ 지역관광 마케팅이다.⁷⁰⁾ 그리고 임의사무는 문화와 스포츠 행사, 지역적으로 중요한 무역박람회 유치 및 추진 등이 있다. 그 외 주 계획법에 따른 지역개발사업이나 지방자치단체 공간개발에 대한 자문 등도 할 수 있다.

슈투트가르트 광역연합의 운영기구는 크게 의결기관인 광역연합의 지방의회(Regionalversammlung)와 의회 의원들이 소속된 위원회(Ausschuss), 정책 집행을 위해서 집행부(Geschäftsstelle)가 있다. 광역연합의 지방의회는 광역연합 소속 지방자치단체의 주민에 의해 직접 선출된 자들로 구성된다. 지방의회는 최소 80명에서 최대 96명까지 구성할 수 있는데, 2022년 3월 현재 의원은 88명이며, 임기는 2024년까지이다.⁷¹⁾

[그림 4] 슈투트가르트 광역연합의 조직



자료: Verband Region Stuttgart, Governance: Direktwahl auf regionaler Ebene, 2022.

70) Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart § 3 (1)

71) Verband Region Stuttgart, Für Sie in der Regionalversammlung: Sitzungsperiode: 2019-2024, 2021.

광역연합의 지방의회 의원들의 법률상 신분과 권한은 기본적으로 지방의회 의원에 준하는데, 임기는 5년이며 신분은 명예직으로 주된 권한은 광역연합의 임무에 속하는 사항의 의사결정과 광역연합의 행정과 재정 그리고 정책사업과 관련한 각종 자치법규를 제정하며, 각 위원회 위원으로서 당해 위원회에 해당하는 사항의 심의 및 의결권을 가진다. 광역연합의 지방의회 위원회는 크게 3개로 구성되는데, 기획위원회, 교통위원회, 경제·인프라·행정위원회로 구성되며, 해당 위원회는 매달 회의를 가진다.

해당 광역연합은 자체적인 집행기구를 가지고 있으며, 1명의 지역사무총장(Regionaldirektor)과 2명의 부서책임자(direktor), 그리고 직원들로 구성되어 있다. 지역사무총장은 대외적으로 광역연합을 대표하며, 임기는 8년이고, 광역연합의 지방의회에서 선출한다. 현재 약 75명의 직원들이 광역연합의 소속으로 근무하고 있다.⁷²⁾

그리고 광역연합은 사무수행을 신속하게 집행하기 위해서 공공기관을 직접 혹은 간접적으로 지원하고 있다. 광역연합의 소속으로 슈투트가르트 경제진흥공사(Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH: WRS), 슈투트가르트지역 마케팅관광공사(Regio Stuttgart Marketing-und Tourismus GmbH: RSMT), 슈투트가르트 교통공사(Verkehrs-und Tarifverbund Stuttgart GmbH: VVS) 등을 소유하고 있으며, 자회사 산하의 기관도 일부지분에 참여하고 있다.⁷³⁾

한편, 슈투트가르트 광역연합의 재정수입에 관한 사항은 슈투트가르트 「광역연합 설치에 관한 법률」에 규정하고 있는데, 재정수입은 크게 수수료(제20조), 연방·주정부의 보조금(제21조), 지방자치단체 예산 중 광역연합

72) Verband Region Stuttgart, *Governance: Direktwahl auf regionaler Ebene*, 2022.

73) 슈투트가르트의 공공기관 현황에 대한 구체적인 내용은 Verband Region Stuttgart, *Beteiligungen des Verbands Region Stuttgart 2020/2021*, 2021을 참조 바람

의 할당부문(제22조) 등에 기반하고 있다.⁷⁴⁾

광역연합의 지방의회가 승인한 2022년 예산 현황은 [표 16]과 같다. 2022년도 광역연합의 총 예산은 약 6억 8,500만 유로(€)로 한화로 약 9,221억원(2022.4.21 기준) 가량이다. 세입 구성을 보면, 자체세입이 전체 중에서 67.9%를 차지하고, 광역연합 소속의 자치단체 분담금이 3.5%, 그리고 중앙과 주정부로부터 받는 교부금 및 보조금이 28.6%이다.

[표 16] 슈투트가르트 광역연합 세입 현황(2022년)

(단위: 백만 유로, %)

구 분		예산			주요 내용
		2022년	%	전년대비변화	
자체 수입	교통부과금 (Verkehrsumlage)	73.5	10.7	+13.7	대중교통 네트워크 참여 지방 정부에 대한 부과금
	기타 수입 (Sonstiges)	118.7	17.3	-5.6	승차권 수입 등
	잉여금 (Rücklagen)	1.5	0.2	-8.9	예비비
	차입금 (Kredite)	271.3	39.6	+234.0	지역사업을 위한 부채
분담금(Verbandsumlage)		24.2	3.5	+1.6	광역연합에 참여하는 지방정 부 분담금(연합 회비)
교부금· 보조금	지역화자원 (Regionalisierungsmittel)	111.0	16.2	+2.9	연방정부의 지역철도서비스 보조금
	지역균형발전교부금 (Zuweisungen)	84.8	12.4	+29.0	주정부 공간계획법에 근거한 지역균형발전교부금
합계		685.0	100		

자료: Verband Region Stuttgart, Haushalt 2022(최종 검색일: 2022.4.14.)
<<https://www.region-stuttgart.org/haushalt/?noMobile=1>>

74) 독일은 연방국가로 조세제도가 우리나라와는 차이가 있다. 독일 기본법(Grundgesetz) 제106조에 따라 연방, 주와 게마인데에서는 다양한 조세 가운데 일부는 공동으로, 일부는 별도로 구분하여 걷고 있다(조성복, 『독일 연방제와 지방자치: 한국 정치의 대안』, 섬앤섬, 2019, p.73.)

세부적으로 보면, 2022년도 예산에서 자체수입 중에서 차입금(부채)이 2억 7,130만 유로로 전체 중 39.6%를 차지하고 있는데, 작년 대비 예산이 큰 폭으로 증가하였다. 현재 슈투트가르트 광역연합은 지역대중교통시스템 개선과 통근 철도 네트워크를 확장하고, 통근 철도 서비스의 운영도 확장하는데 재정지원을 확대하고 있다.⁷⁵⁾ 그리고 세외수입은 승차권 수입 등으로 얻는 기타수입이 1억 1,870만 유로이며, 교통부과금이 7,350만 유로이고, 예비비로 둔 잉여금이 150만 유로이다. 그리고 광역연합에 참여하는 자치단체들이 제공하는 분담금이 2,420만 유로이다.

광역연합의 수입원으로 연방정부와 주정부의 교부(보조)금이 있는데, 연방정부는 독일 헌법의 철도서비스 보조금 규정에 근거한 지역발전재원 1억 1,100만 유로를 지원하고, 바덴-뷔르템베르크 주정부는 공간계획법에 근거한 지역균형발전교부금으로 8,480만 유로를 지급하고 있다.

[표 17]은 2022년도 광역연합의 세출 현황이다. 2022년도 세출액은 약 6억 8,500만 유로(€)이다. 주요 세출의 내용을 보면, 교통 부문에 93.2%인 6억 3,860만 유로를 차지하고 있는데, S-Bah 등 도시고속철도, 교통망, 차량, 슈투트가르트 21 투자 등에 지출할 계획이다. 이 외에 경제진흥, 부채상환, 인건비, 행정/IT, 계획, 문화체육진흥으로 세출이 계획되어 있다.

75) 2022년도 예산에서 차입금 총 2억 7,130만 유로 중에서 ① 교통예산 확장 프로젝트를 위한 차입금이 2억 5,480만 유로이고, ② 협회 예산 차입 자금 프로그램 비용이 1,000만 유로, ③ 사전 용자를 위한 교통예산 차입금이 650만 유로이다(Verband Region Stuttgart, *Haushaltssatzung und Haushaltsplan 2022, 2021*, p.152.).

[표 17] 슈투트가르트 광역연합 세출현황(2022년)

(단위: 백만 유로, %)

분야	금액	비중	전년대비 변화
교통	638.6	93.2	+258.1
경제진흥	24.2	3.5	+6.4
부채 상환	7.9	1.2	+1.8
인건비	6.7	1.0	+0.1
행정/IT	4.7	0.7	+0.2
계획	2.1	0.3	+0.1
문화체육진흥	0.8	0.1	+0.0
합 계	685	100	

자료: Verband Region Stuttgart, Haushalt 2022(최종 검색일: 2022.4.15.)

<<https://www.region-stuttgart.org/haushalt/?noMobile=1>>

3. 일본

가. 개요

일본의 경우 광역자치단체인 도(都)·도(道)·부(府)·현(県)이 있고, 기초자치단체인 시(市)·정(町)·촌(村)이 있다.⁷⁶⁾ 광역연합은 행정서비스의 실시 등에서 복수의 지방자치단체가 그 행정구역을 넘어서 협력하는 것을 말한다.⁷⁷⁾ 일본에서 광역연합은 지방자치단체의 다양한 광역적 요구에 유연하고 효율적으로 대응하는 동시에 권한이양의 시스템을 정비하기 위하여 1995년 6월부터 시행되고 있는 제도이다.⁷⁸⁾

76) 2021년 기준 도·도·부·현은 47개이며, 1도·1도·2부·43현이다. 그리고 시·정·촌은 총 1,718개(정령시 20, 시 772, 정 743, 촌 183)이다(總務省, 「国勢調査」, 2021).

77) 国立国会図書館, 「市町村の広域連携: 連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想を中心に」, 『調査と情報-ISSUE BRIEF』, 第1127号, 2021, p.1

78) 總務省, 広域連合(최종 검색일: 2022.4.15.)<<https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html#kouiki1>>

광역연합은 특별지방자치단체를 설치해 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당하다고 인정되는 사무를 처리할 수 있다. 도·도·부·현, 시·정·촌, 특별구가 이러한 광역연합을 설치할 수 있으며, 법적 근거는 일본 「지방자치법」 제 284조, 제285조의2, 제291조의2~제291조의13 등에 두고 있다.⁷⁹⁾

광역연합 설치의 절차는 지방자치단체 간의 협의에 의하여 규약을 정하고, 구성단체 의회의 의결 후 도·도·부·현이 가입하는 광역연합 및 여러 도·도·부·현에 걸친 광역연합에 대해서는 총무대신에게, 그 밖의 것은 도·도·부·현지사에게 허가를 신청한다. 구체적으로 광역연합의 명칭, 구성단체, 구역, 처리하는 사무, 광역계획의 항목, 사무소 위치, 의회 조직, 의원선거방법, 집행기관의 조직과 선거방법, 경비지불방법은 광역연합규약에서 정한다.⁸⁰⁾ 광역연합의 재원조달은 구성단체들이 부담하는 분담금, 수수료 수입, 기타 지방채 등으로 구성된다.⁸¹⁾ 일본 총무성 조사에 따르면, 2021년 4월 1일 기준으로 광역연합은 전국에 116개가 구성된 것으로 나타났다.

나. 간사이광역연합

일본의 간사이광역연합(関西広域連合)은 「지방자치법」에 따라 설립된 일본 최초의 광역연합체이다. 일본은 중앙집권체제와 도쿄의 인구 집중현상을 해소하고, 광역자치단체인 부(府)와 현(縣)의 범위를 넘는 행정 책임 주체를 형성하기 위해 2010년 12월 1일에 설립되었다.

2022년 4월 현재 간사이광역연합은 일본 혼슈지역 중서부에 위치한 8개

79) 「지방자치법(地方自治法)」 제291조의2. 국가는 행정기관의 장의 권한에 속하는 사무 중 광역연합의 사무와 관련된 것을 별도로 법률 또는 이에 기초한 정령으로 정하는 바에 따라 해당 광역연합이 처리하는 것으로 할 수 있다.

80) 總務省, 広域連合(최종 검색일: 2022.4.15.), <<https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html#kouiki1>>

81) 總務省, 広域連携の仕組みと運用について(최종 검색일: 2022.4.15.)

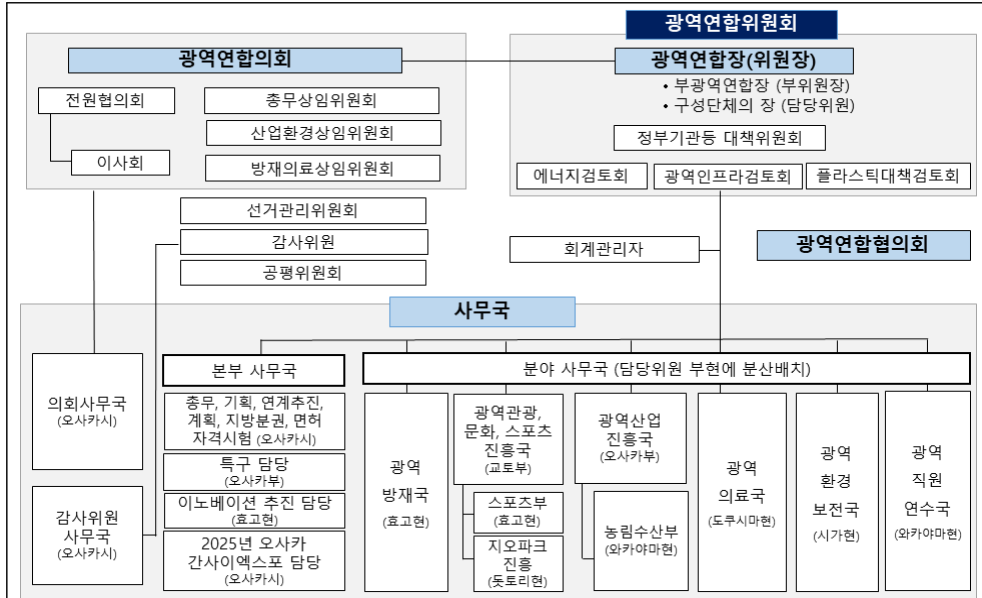
<https://www.soumu.go.jp/main_content/000196080.pdf>

광역자치단체(2부·6현)와 4개 기초자치단체(4시)로 구성되었다. 설립 초기에는 광역자치단체인 2부와 5현으로 연합체를 구성했으나, 현재는 1개 현과 4개 시가 추가되어 총 12개 자치단체로 구성되었다. 구성단체를 보면, 2부(府)는 오사카부와 교토부, 6현(縣)은 효고현, 도쿠시마현, 시가현, 와카야마현, 돗토리현, 나라현이며, 4시(市)는 교토시, 오사카시, 고베시, 사카이시이다. 간사이광역연합의 구성단체 전체 인구는 약 2,205만 명이다.

간사이광역연합은 「지방자치법」에 따라서 「간사이광역연합규약(関西広域連合規約)」을 제정했는데, 이 규약에는 광역연합 참여자치단체의 구역, 사무, 재원, 조직구성 및 운영방법 등을 포함하고 있다. 간사이광역연합이 처리하는 공동사무는 크게 7개로 ① 광역방재, ② 광역관광·문화·스포츠진흥, ③ 광역산업진흥, ④ 광역의료, ⑤ 광역환경보전, ⑥ 자격시험·면허, ⑦ 광역직원연수 등이다. 간사이광역연합의 구성단체는 7개 분야 공동처리를 기본으로 하지만, 참여단체의 특성에 따라 일부 사무만 참여하기도 한다.⁸²⁾ 간사이광역연합의 설립형태는 특별지방자치단체이며, 운영기구는 집행부-의회의 이원체제에 기초해 구성했으며, 광역연합의 조직은 [그림 5]와 같다.

82) 간사이광역연합의 구체적인 사무 내용은 関西広域連合, 実施事務の概要(최종 검색일: 2022.4.15.)<<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/153.html>>를 참조 바람

[그림 5] 간사이광역연합 조직도



자료: 関西広域連合(최종검색일: 2022.4.15.)<<https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/R3-3.pdf>>

간사이광역연합의 기구에서 의결기관은 광역연합의회이며, 의회는 구성 단체의 지방의회에서 선출된 의원들 중에서 선발한다. 집행기구인 광역연합 위원회와 사무국으로 구성된다. 그 외 광역연합에 대한 민간자문기구 역할의 광역연합협의회가 있고, 지방자치단체 운영에 필수적으로 요구되는 감사 위원, 선거관리위원, 공평위원회 등을 두고 있다. 광역연합의회는 의결기관 으로서, 「지방자치법」에서 보통지방자치단체와 동일한 조례 제정·폐지, 예산 의결·결산 인정 등의 의결사항, 선거 등의 권한이 있다. 광역연합의회의 의원은 구성단체 의회에서 선출된 의원 중에서 선출하며, 의원 정수 및 각 자치단체별의 선출 인원은 「간사이광역연합규약」 제8조 및 제9조에 규정한다.⁸³⁾ 2022년 4월 기준 광역연합의회의 정수는 39명이며,⁸⁴⁾ 회의는 연 4 회 개최한다. 의회는 본회의와 함께 3개 상임위원회(총무상임위원회, 산업

환경상임위원회, 방재의료상임위원회)가 있다.

간사이광역연합은 집행기관으로 사무국이 있는데, 본부사무국과 분야별 사무국의 이원적 체제로 운영하고 있다. 본부 사무국은 총무, 기획, 연계추진, 계획, 지방분권, 면허, 자격시험 등을 담당하고 있다. 광역연합위원회의 총괄 하에 각 구성단체로부터 파견된 직원이 사무를 담당하고 있다.

분야 사무국의 경우 담당분야별 자치단체에 분산 배치되어 있다. 본부 사무국에서 처리하는 분야를 제외한 광역방재, 광역관광·문화·스포츠진흥, 광역산업진흥, 광역의료, 광역환경보전, 광역직원연수 등은 담당 자치단체에 사무소를 설치하여 운영하고 있다.

각 분야별 담당위원이 광역연합장의 권한위임을 받아 통괄하며, 해당 자치단체의 조직 및 인력을 활용하는데, 담당위원의 자치단체 청내에 사무소를 설치해 운영한다. 2021년 12월 1일 기준으로 간사이광역연합 사무국 인력은 총 802명이며, 이 중에서 사무국 564명(전임직원 30명), 참사(參事)⁸⁵⁾ 6명, 참여(參與)⁸⁶⁾ 232명으로 구성되었다.⁸⁷⁾

간사이광역연합위원회는 광역연합 운영에 필요한 기획, 입안 및 종합조정

83) 「지방자치법」 제291조의5에 의해서 광역연합 의회의원은 구성단체 주민들의 투표나 혹은 구성단체의 의회에서 선거로 선출할 수 있다. 간사이광역연합은 광역연합을 하는 자치단체 의회에서 선출하는 간접방식을 사용하였다.

84) 각 자치단체별 선출인원을 보면, ① 오사카부, 효고현은 각 5명, ② 시가현, 교토부, 카야마현은 각 4명, ③ 나라현, 도쿠시마현, 오사카시는 각 3명, ④ 돗토리현, 교토시, 사카이시, 고베시는 각 2명으로 구성한다(関西広域連合, 広域連合議会(최종 검색일: 2022.04.1.)<<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/gikai/index.html>>

85) 참사(參事)는 대부분은 관리직 대우이며, 도도부현이나 시정촌 등의 지자체에 있어서는 부장급이나 과장급으로 일하고 있는 사람이 많다.

86) 참여(參與)는 지방공무원 중에서 특별직 공무원이며(「지방공무원법(地方公務員法)」 제3조 제3호), 비상근으로 근무하며, 지사가 책정하는 중요한 시책에 대해 진언하거나 조언하는 역할을 할 수 있다.

87) 関西広域連合, 「関西広域連合の事務局組織について」, 2022.

을 위하여 구성단체의 단체장을 위원으로 하는 합의기관이다. 위원장은 구성단체의 단체장에 의한 투표로 결정하며, 임기는 2년이다.⁸⁸⁾ 광역연합장은 부광역연합장을 선임하고, 회계관리자를 임명하며, 기타 자치단체의 법적 지위상 필수 조직으로 선거관리위원회, 감사위원, 공평위원회를 설치한다.

한편, 일본 「지방자치법」 제291조의4(광역연합의 규약)에서는 광역연합의 안정적 재정기반 마련을 위하여 경비의 지불방법을 규약으로 정하도록 하고 있다. 주요 재원은 연합을 구성하는 구성단체가 납부하는 부담금, 사용료와 수수료, 전입금, 국고보조금 등이다. 2022년도 간사이광역연합의 세입(당초예산)은 총 27억 1,800만 엔으로 한화로 약 262억원(2022.4.21. 기준) 가량이며, 작년 대비 약 12.3%가 증가하였다.

세입 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 광역연합 구성단체의 부담금⁸⁹⁾으로 14억 5,373만 엔(53.5%)이고, 국고지출금이 8억 4,709만 엔(31.2%), 그 외 수입이 4억 1,718만 엔(15.3%)이었다. 광역연합의 자체수입 중에서는 사용료 및 수수료 수입이 2억 3,337만 엔(8.6%), 전입금(기금수입금)이 1억 1,116만 엔(4.1%) 이었다.

88) 「지방자치법」 제291조의5에 근거해서 광역연합장은 주민의 투표나 혹은 광역연합을 조직하는 지방자치단체의 장이 투표에 의하여 선출할 수 있다. 간사이광역연합은 구성단체장이 선출하는 간접선거 방식을 선택하였다.

89) 「간사이 광역연합 부담금 규칙」 제2조에서는 총 10개의 부담금을 나열하고 있다.
 ① 총무비 부담금, ② 기획조정비 부담금, ③ 광역방재사업비 부담금, ④ 광역관광·문화·스포츠 진흥사업비 부담금, ⑤ 광역산업진흥사업비 부담금, ⑥ 광역의료사업비 부담금, ⑦ 광역환경보전사업비 부담금, ⑧ 자격시험·면허 등 사업비 부담금, ⑨ 광역직원 연수사업비 부담금, ⑩ 기타 부담금이 해당된다.

[표 18] 2022년도 간사이 광역연합 세입 현황(당초예산)

(단위: 천엔)

관	항	예산	
		2022년도 (당초예산)	2021년도
분담금·부담금	부담금	1,453,733	1,356,146
사용료·수수료	수수료	233,374	208,123
국고지출금	국고보조금	827,091	761,389
	국고위탁금	20,000	11,000
	소계	847,091	772,389
재산수입	재산운용수입	1	5
기부금	기부금	1	1
전입금	기금수입금	111,169	33,410
이월금	이월금	1	1
기타	예금이자	1	1
	잡수입	72,638	49,929
	소계	72,639	49,930
세입합계		2,718,009	2,420,005

자료: 関西広域連合, 『令和4年度当初予算の概要』, 2022, p.1.

2022년도 지출(당초예산) 현황은 [표 19]와 같다. 세출 구조는 크게 의회비, 총무비 등과 같이 매년 발생하는 경상비와 광역연합의 사업을 추진하기 위한 사업비, 그리고 기타(공채비, 예비비)로 구성된다.

2022년 지출 중에서 가장 큰 비중은 사업비 항목으로 23억 2,978만 엔(85.7%)이다. 그 뒤를 경상비인 의회비가 1,621만 엔(0.6%)이고, 총무비가 3억 6,701만 엔(13.5%)으로 두 항목을 합치면 전체 지출 중에서 약 14.1%이다. 그 외 기타(공채비 및 예비비)가 약 0.2%이다.

사업비 중에서는 광역의료비가 16억 6,937만 엔(사업비의 71.7%)으로 가장 많았다. 그리고 자격시험/면허비, 광역관광/문화/스포츠진흥비, 간사이파빌리온 설치운영비(2022년 신규사업), 광역산업진흥비, 광역환경보전비, 광역방재비, 광역직원연수비 순이었다.

경상비는 광역연합의 의회, 사무처 등에서 사용하는 경비지출로 구성되어 있다. 사업비는 간사이 광역연합의 기능 및 사무를 대변하는 항목이며, 광역연합의 세출은 방재, 관광·문화·스포츠, 산업진흥, 의료, 환경보전, 자격시험·면허, 직원연수를 포함하여 총 7관 9항으로 구성되어 있다.

[표 19] 2022년도 간사이 광역연합 세출 현황(당초예산)

(단위: 천엔)

관	항	예산	
		2022년도 당초예산	2021년도
의회비	의회비	16,215	16,345
총무비	기획관리비	366,494	366,380
	선거비	116	120
	감사위원비	402	408
총무비 계		367,012	366,908
광역방재비	광역방재비	23,000	23,583
광역관광·문화·스포츠진흥비	광역관광·문화진흥비	108,387	92,797
	광역스포츠진흥비	18,611	20,157
	소계	126,998	112,954
광역산업진흥비	광역산업진흥비	56,846	37,841
	광역농림수산진흥비	14,467	14,867
	소계	71,313	52,708
광역의료비	광역의료비	1,669,370	1,554,180
광역환경보전비	광역환경보전비	42,843	44,352
자격시험·면허비	자격시험/ 면허비	293,522	239,987
광역직원연수비	광역직원연수비	3,793	3,987
간사이파빌리온(Pavilion)설치 운영비	간사이 파빌리온 설치 운영비	98,942	0
사업비 계		2,329,781	2,031,751
공채비	공채비	1	1
예비비	예비비	5,000	5,000
세출 합계		2,718,009	2,420,005

자료: 関西広域連合, 『令和4年度当初予算の概要』, 2022, p.1.

4. 시사점

해외 주요국 사례로 영국(광역맨체스터연합기구), 독일(슈투트가르트 광역연합) 및 일본(간사이광역연합)을 살펴보았다. 해당 국가에서 지방자치단체들은 독립적으로 지역개발, 경제, 주택, 교통, 환경 등의 문제를 처리할 수 없게 되자 인근 지방자치단체와의 연대를 통해 문제를 해결하고 있다.

해외 사례가 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 해당 지역의 특색에 맞는 초광역사무를 선정하는 노력이 필요하다. 초광역사무를 선정시 지역간 행정구역 경계를 넘거나 지역생활권의 팽창으로 인해 처리의 범위가 확대된 경우가 있는지를 살펴보아야 한다. 해외 사례를 보면 광역사무의 경우 지역경제, 산업개발, 교통, 환경, 지역·공간계획, 치안·방재, 보건, 문화 등이 포함 되어 있었다.

이와 더불어 해외 사례를 보면, 광역연합기구들이 국가사무를 위임받거나 이양을 받아 직접 처리하는 경우가 많았다. 특히, 영국의 광역맨체스터연합기구는 중앙정부와 분권협상을 통해서 사무를 이양받고 있으며, 이양시 권한과 더불어 재원을 함께 이양받고 있다. 일본의 간사이광역연합의 경우도 국가사무 중에서 광역적 사무를 이양받고 있다. 간사이광역연합은 현재에도 국가사무의 지방이양을 공식적으로 촉구하고 있으며, 국가의 출연기관의 기관 등을 요구하고 있다.⁹⁰⁾

둘째, 지방자치단체간의 초광역협력을 위해서 의사결정 및 집행을 위한 광역연합기구의 설치 및 운영이 필요하다. 특히 광역연합기구의 의결기관과 집행기관 간의 견제와 균형을 위한 제도를 마련해 운영하고 있다.

의원내각제인 영국이지만 맨체스터광역연합기구의 경우 시장은 주민의 직선으로 선출하며, 현 시장은 2017년 5월에 선출되었고, 2021년 5월에

90) 関西広域連合, 国出先機関の事務 権限の移譲 (최종 검색일: 2022.4.15.)

<<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/kengenijyo/174.html>>

재선되었다. 독일 슈투트가르트 광역연합의 지방의회 의원은 직선으로 선출되며 임기가 5년인데 비해 집행기구의 책임자는 의회에서 선출하지만 임기가 8년이다. 일본의 간사이광역연합은 간선으로 의원과 단체장을 선출하는데, 광역연합장은 구성단체의 단체장에 의한 투표로 결정하며, 임기는 2년이다. 초광역협력 사무는 장기간에 걸쳐 수행되는 대규모의 사업이 많기에 책임있는 대표자의 선정이 필요할 것으로 보인다.

셋째, 초광역사무를 수행하고 광역연합기구를 운영하기 위해서는 구성 자치단체들이 자체재원과 국가의 지원방안을 함께 마련할 필요가 있다. 영국에서 광역연합기구의 재원조달 방식으로 중앙정부의 보조금과 관할 구역 주민으로부터 징수한 세입 등이 있다. 광역맨체스터연합기구의 사례에서 보면, 2021/22년도 한해 총 수입 중에서 중앙정부 보조금이 68.3%를 차지하고 있다. 독일의 슈투트가르트 광역연합의 재정수입을 보면, 2022년도 예산 기준으로 중앙과 주정부로부터 받는 교부금 및 보조금이 28.6%이다.

그런데, 독일의 연방국가로 조세제도가 우리나라와는 차이가 있는데, 독일은 주와 게마인데에서도 과세권이 있어서 자체세입을 마련할 수 있다.⁹¹⁾ 일본의 간사이광역연합의 경우 2022년도 주요 재원구성을 구성단체가 납부하는 부담금이 53.5%로 큰 비중이었고, 국고지출금(국보조/위탁금)은 31.2%이었다. 현재 우리나라의 경우에 지방자치단체 간의 초광역협력을 위해 「지방자치법」, 「국가균형발전 특별법」 등에서 지원 근거를 마련했으나 구체적인 재원 조달 방식이 제시되진 않았다.

지금까지 대표적인 해외 사례를 보면, 독일 슈투트가르트 광역연합이 1994년, 일본 간사이광역연합이 2010년, 영국 광역맨체스터연합기구는 2011년에 설립되었다. 해외 주요국에서도 초광역협력을 본격적으로 시작하지 오래되지 않아서 그 성과를 명백히 논의하기는 쉽지 않았다.

91) 조성복, 『독일 연방제와 지방자치: 한국 정치의 대안』, 섬앤섬, 2019, p.73.

광역맨체스터연합기구의 경우 런던 이외 지역에서 중앙정부로부터 가장 많은 권한을 위임받았고, 영국의 연합기구 중에서 가장 높은 수준의 권한을 이양받았으며, 이상적인 연합기구란 평가들이 있다.⁹²⁾ 그러나 영국에서 광역연합기구의 도입으로 이미 복잡한 지방정부의 구조에서 더욱 복잡한 구조를 만들었다는 지적도 있다. 또한 광역연합의 효과 측정을 위해서는 보다 많은 실증연구가 필요하다는 견해도 있다.⁹³⁾

그리고 일본 간사이광역연합의 운영성과에 대한 평가를 보면, 행정효율성의 달성에는 긍정적 평가들이 있다. 광역행정에 의한 긍정적 효과는 행정사무의 광역연계를 통한 행정비용의 절감과 정책결과의 시너지 효과를 확보할 수 있기 때문이다. 그러나 간사이광역연합 활동의 한계로 지적되는 사항은 중앙정부의 권한이양이 아직까지도 부족하다는 점이다.⁹⁴⁾ 현재에도 간사이광역연합에서는 국가사무의 이양을 공식적으로 촉구하고 있다.

현재 세계 각국은 단일 대도시 성장 모델에서 벗어나 연계를 기반으로 하는 다핵화된 광역적 공간전략을 추진하고 있다. 지방자치단체 간의 초광역협력은 앞으로도 계속 확대될 것으로 전망된다. 따라서 해외 사례를 답습하기 보다는 우리나라의 지역적 특성을 반영하여 한국형 초광역협력 사례의 개발을 위해서 노력할 필요가 있다.

92) Grant Thornton, *Combined Authorities: signs of success*(최종 검색일: 2022.4.5.)
 <<https://www.grantthornton.co.uk/globalassets/1.-member-firms/united-kingdom/pdf/publication/combined-authorities-signs-of-success.pdf>>

93) Shutt John & Joyce Liddle, Are Combined Authorities in England strategic and fit for purpose?, *Local Economy*, Vol. 34(2), 2019.

94) 금창호 외, 『동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구』 (정책연구 2021-17), 한국지방행정연구원, 2021, pp.168~169.

V. 향후 과제

1. 합리적인 초광역협력사무의 선정

지방자치단체 간의 초광역협력의 성공을 위해서는 지역특성에 맞는 초광역사무를 선정하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해서는 초광역사무로 정할 수 있는 자치사무 및 위임사무를 선별하고,⁹⁵⁾ 더 나아가서 국가사무 중에서 광역연합기구인 특별지방자치단체로 이양할 사무를 선정하는 논의가 필요하다. 주요국 사례를 보면, 일반적으로 초광역사무로 지역경제·산업개발, 교통, 환경, 지역·공간계획, 치안·방재, 보건, 문화 등이 포함되어 있다.

향후 과제로 첫째, 지방자치단체가 스스로 처리하는 자치사무 중에서 광역적으로 처리할 사무를 선정해야 하는데, 이것은 특별지방자치단체를 구성하는 자치단체 간의 합의를 통해서 가능하다.

다만, 특별지방자치단체의 광역사무가 구성 자치단체의 기존 사무와 유사하여 중복 및 혼선을 야기할 수 있다는 점은 한계로 지적될 수 있다. 따라서 초광역사무로 선정된 경우에 단위 사무별로 처리의 주체를 보다 명확하게 설정하는 노력이 필요하다.

둘째, 초광역협력을 위해서는 국가사무의 위임이 필요한 경우에 지방자치단체와의 원활한 분권협의를 위해서 관련 법적 근거와 세부 절차를 마련하는 방안이 요구된다. 정부는 특별지방자치단체에서 국가사무 중에서 위임요청시 관계부처의 검토 및 행정안전부의 협의를 통해 분권협약을 체결하겠

95) 지방자치단체의 사무는 크게 자치사무와 위임사무로 구분된다. 자치사무란 주민의 복리에 관한 사무로서 헌법과 법률이 지방자치단체의 기본적인 사무로 정한 사무를 이해하고, 위임사무란 헌법과 법률이 국가나 광역지방자치단체의 사무로 한 것을 법령이 이의 수행을 광역 또는 기초지방자치단체에 위임한 사무로 이해할 수 있다(홍정선, 『신지방자치법』 제4판, 서울: 박영사, pp.467~468).

다고 했다.

그런데 현재 분권협약은 중앙정부와 구성 지방자치단체 간의 상호 호혜적인 협의사항이며, 해당 분권협약은 법적 근거가 미흡하다. 더욱이 국가사무의 위임시 논의 절차와 방식, 법적 효과에 대한 세부적 규정이 없어서 이에 대한 보완책이 필요할 것으로 보인다.⁹⁶⁾

셋째, 국가사무 중에서 특별지방자치단체의 사무로 이양하는 방안이 장기적 과제로 논의될 수 있다. 그동안 정부는 특별지방자치단체 설립을 통한 특별지방행정기관 권한이양 방안을 검토한 바 있다. 중앙정부의 특별지방행정기관⁹⁷⁾ 사무 중에서 특별지방자치단체 수행이 적합한 사무는 이양하는 방안이다.⁹⁸⁾ 향후 특별지방행정기관 중에서 1개 이상의 광역단위에 걸쳐 관할구역이 확정되어 있는 기관을 정비하여 특별지방자치단체에 이양하는 방안이 모색될 필요가 있다.⁹⁹⁾

다만, 특별지방행정기관의 지방이양의 경우에는 장기과제로 수행할 필요가 있다. 특별지방행정기관의 사무특성상 고도의 전문성이 요구되는 경우가 많기 때문에 전문 분야에 지속적으로 근무할 수 있는 전문직 공무원이 필요하다. 따라서 특별지방자치단체의 설립 초기에는 업무를 수행하기 어려울

96) 제21대 국회에 발의된 「지방자치법 일부개정법률안」(박재호의원 대표발의)(2022.02.15.)에 특별지방자치단체의 국가사무 위임 관련 사항을 담고 있다. 주요 내용을 보면, 국가 또는 시·도 사무의 위임이 필요할 때 이를 요청할 수 있고(안 제203조 제4항 신설), 구성 지방자치단체장 또는 특별지방자치단체의 장이 국가사무의 위임을 요청하여 해당 사무를 위임받는 경우, 관계 중앙행정기관의 장과 분권협약을 체결하도록 하였다(안 제203조의2 신설).

97) 특별지방행정기관이란 특정한 중앙행정기관에 소속되어, 당해 관할구역 내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관을 말한다(「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제2조 제1호).

98) 자치분권위원회, 『2021년 자치분권 시행계획』, 2021. p.51.

99) 금창호 외, 『동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구』, 한국지방행정연구원, 2021, p.252.

것으로 보이고, 안정적으로 조직 및 인력구조를 갖추었을 때 이양사무의 범위와 대상 등에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다.

2. 전문성과 책임성 있는 추진기구 설립 및 운영

지방자치단체 간의 초광역협력을 성공적으로 실행하기 위해서 전문성과 책임성 있는 추진기구의 설립과 안정적인 운영이 필요하다. 이 보고서에서는 광역협력기구인 특별지방자치단체의 기구 구성에 한정해서 작성하였다.

첫째, 특별지방자치단체를 구성하는 지방의회와 지방자치단체장의 대표성 및 책임성을 확보하는 방안이 필요하다. 초광역협력 사무를 처리하기 위해서 특별지방자치단체는 의회와 집행기관을 구성할 수 있다. 그런데 초광역연합의 사무는 장기간에 걸쳐 수행되는 대규모의 사업들이 많아서 정책의 안정성과 연속성을 위해서 대표자의 임기가 지나치게 짧은 것은 지양할 필요가 있다. 집행기구의 대표자는 지방의회에서 구성 지방자치단체장 중에서 선출하거나 혹은 외부의 전문가를 선출할 수 있다. 만약 지방자치단체장에서 특별지방자치단체의 대표자를 선출하더라도 순번제가 아닌 책임 있는 대표자를 선택할 수 있도록 선출방식에 대한 논의가 필요하다.

둘째, 특별지방자치단체의 의회 및 집행기구의 안정적인 운영을 위해서 조직과 인력 설계가 요구된다. 특별지방자치단체의 의회 및 집행기관의 직원은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 소속인 지방공무원과 구성 지방자치단체의 지방공무원 중에서 파견된 사람으로 구성할 수 있다. 특별지방자치단체에서 일하는 직원의 임용·보수·복무 등 인사 운영에 관한 사항은 「지방공무원법」에 준용하며, 세부사항은 조례로 정해야 한다.¹⁰⁰⁾

여기서 특별지방자치단체의 소속으로 새로운 지방공무원을 선발할 경우

100) 행정안전부, 『특별지방자치단체 표준규약안』, 2021.

에 직위나 직급 등 세부 기준에 대한 논의가 있어야 한다. 부울경광역연합도 아직까지 구체적으로 소속 공무원에 대한 규정을 마련하지는 않았다. 다만, 해당 기관들의 연구용역보고서에 따르면, 특별지방자치단체 소속 공무원은 (가칭)광역직 전문공무원으로 선발하는 방안 등을 제안하였다.¹⁰¹⁾

이와 더불어 특별지방자치단체의 행정기구의 설치 및 정원 등을 위해서는 법령의 개정에 대한 논의도 있어야 한다. 「지방자치법」에서는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다(법 제125조 제2항). 대통령령은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이며, 여기서는 일반 지방자치단체의 기구설치 및 직급체계 등을 규정하고 있기 때문에 특별지방자치단체의 기구설치와 정원 등을 위해서는 일부 개정이 필요하다.¹⁰²⁾

3. 초광역협력을 위한 안정적 재원 마련

초광역협력의 실현을 위해 특별지방자치단체의 설치 및 운영비와 함께 광역사무의 집행에 소요되는 경비 등을 위해 안정적인 재원이 필요하다. 이를 위해서 특별지방자치단체의 자체재원 조달의 방안이 필요하고, 이와 함께 중앙정부의 재정지원 방안도 마련되어야 한다. 현재 초광역협력을 위해 「지방자치법」, 「국가균형발전 특별법」 등에서 재정지원의 근거는 있으나 예산 확보방안이나 규모, 지원방식 등은 구체화 되지 않았다.

향후 과제로 첫째, 특별지방자치단체 간의 자체재원을 마련하는 방식에 대해서 구체적인 제시가 필요할 것으로 보인다. 「지방자치법」에서는 특별지

101) 부산연구원·울산연구원·경남연구원, 『동남권 발전계획 수립 공동연구(전략계획)』, 부산광역시·울산광역시·경상남도 연구용역보고서, 2021, p.127.

102) 금창호 외, 『광역행정체제 구축관련 정책개선 연구』, 행정안전부 정책용역보고서, 2021, pp.86~87.

방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 분담한다고 규정하고 있다(제206조 제1항). 그리고 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우에는 그 사무를 수행하는 데 필요한 재정적 지원을 받을 수 있다(제206조 제3항).

정부가 마련한 「특별지방자치단체 표준규약안」에 따르면, 재원은 기본적으로 구성단체의 분담금을 통해 조달한다고 제시하고 있다. 이와 더불어 조례로 서비스 제공에 대한 사용료·수수료 징수 사항을 규정할 수 있으며, 재산수입, 보조금 등을 재원으로 할 수 있다. 그러나 지방자치단체의 재정상태, 주민의 조세저항 등을 감안하여 과세권은 부여하지 않는다고 제시하고 있다.

둘째, 중앙정부의 재정지원 방안 중에서 현행 국가균형발전특별회계의 지역지원계정을 활용하는 것이다. 국가균형발전특별회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주계정, 세종계정으로 구성되어 있다. 2021년 10월에 발표한 정부의 「초광역협력 지원전략」에서는 국가균형발전특별회계의 지역지원계정 내에 ‘초광역협력 사업군 예산항목’을 신설할 예정으로 발표하였으나 아직까지 구체적인 실행방안은 마련되지 않았다.¹⁰³⁾

따라서 국가균형발전특별회계(지역지원계정) 내에 ‘초광역협력 사업군 예산항목’을 확충(신규 증액 편성)하고, 이에 대한 구체적 지원방안을 마련하는 것이 필요하다. 이와 더불어 초광역협력의 안정적인 추진을 위해서 재정적 인센티브 방안이 마련될 필요가 있다. 다만, 이러한 초광역협력 사업으로 인해 일반지방자치단체의 재원이 감소하지 않도록 자원배분의 계획을 철저하게 수립해야 하겠다.

103) 윤영모, 「초광역권 육성을 위한 관련 법 개정 의의와 향후 과제」, 『국토이슈리포트』 제55호, 국토연구원, 2022.

4. 초광역권 육성 계획의 역할 및 위상 정립

2022년 2월 「국가균형발전 특별법」과 「국토기본법」이 개정되면서 초광역권 정의가 규정되고, 초광역권발전계획 및 초광역권계획 수립의 법적 기반이 마련되었다. 그러나 「국가균형발전 특별법」에 따른 “초광역권발전계획”과 「국토기본법」에 따른 “초광역권계획”의 명확한 역할 구분이 어려우며, 두 계획 간 관계 및 차이도 불분명하다.¹⁰⁴⁾ 이러한 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 각 계획의 역할을 명확하게 구분하는 방안이 필요하다. 개정된 법에 따르면, 초광역권계획은 초광역권의 비전과 장기적인 발전방향을 제시하고 있으며, 초광역권발전계획은 초광역협력사업과 투자재원 조달 등을 다루고 있다. 향후 초광역권계획을 장기종합계획으로 초광역권발전계획은 중·단기 실행계획으로 역할을 설정하고, 「국가균형발전 특별법」에 초광역권발전계획 수립 시 초광역권계획을 고려하도록 규정할 필요가 있다.

둘째, 「국가균형발전 특별법」과 「국토기본법」에 따른 여러 계획 사이에서 초광역권계획과 초광역권발전계획의 위상 정립을 통한 정합성 확보이다. 「국가균형발전 특별법」은 국가균형발전 5개년계획, 부분별 발전계획, 시·도 발전계획을 수립하도록 하고 있다. 이에 따라 정부는 부문별 발전계획 및 시·도 발전계획을 기초로 하여 국가균형발전 5개년 계획을 수립해야 하며, 중앙행정기관의 장은 부문별 발전계획을 수립할 때에는 초광역권발전계획 및 시·도발전계획을 고려해야 한다. 향후 국가균형발전 5개년 계획 수립의 기초가 되는 계획에 초광역권발전계획을 추가하도록 하고, 시·도 발전계획과 초광역권발전계획의 정합성 확보를 위해 노력해야 할 것이다.

104) 윤영모, 「초광역권 육성을 위한 관련 법 개정 의의와 향후 과제」, 『국토이슈리포트』 제55호, 국토연구원, 2022.

[표 20] 「국가균형발전 특별법」에 따른 법정계획

구분	수립 주체
국가균형발전 5개년 계획	정부
부문별 발전계획	중앙행정기관의 장
시·도 발전계획	시·도지사
초광역권발전계획	2개 이상의 지방자치단체, 특별지방자치단체의 장

한편, 「국토기본법」에서는 국토계획을 국토종합계획, 초광역권계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별계획 등으로 구분하고 있고, 국토종합계획은 초광역권계획, 도종합계획 및 시·군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다고 규정하고 있다.

그러나 초광역권계획과 도종합계획의 관계와 위상은 명확하게 규정되지 않아서 초광역권계획과 기타 국토계획 간의 관계를 설정해야 한다. 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 광역도시계획과의 관계도 고려할 필요가 있다. 광역도시계획은 인접한 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역 전부 또는 일부를 광역계획권으로 지정하고, 광역계획권의 공간구조와 기능 분담 등에 대한 정책방향을 포함하는 계획으로 초광역권계획과 계획의 범위 및 내용이 중복될 가능성이 높다. 향후 각 계획의 유사·중복·상충으로 인한 비효율이 발생하지 않도록, 각 계획별로 범위와 위상을 명확하게 해야 한다.

[표 21] 각 권역별 계획유형

구분	국토기본법	국가균형발전특별법	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
권역명	초광역권	초광역권	광역계획권
계획명	초광역권 계획	초광역권 발전계획	광역도시계획
권역 정의	2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정된 권역, 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도의 행정구역을 넘어서는 권역		인접한 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역 전부 또는 일부
계획 내용	초광역권의 장기적인 발전 방향 제시	초광역권 발전 및 초광역협력 사업 추진에 관한 사항 제시	광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획

VI. 결론

초광역협력은 단일 행정구역을 넘어서는 광역적 차원의 문제를 지방자치단체 간 협력체계 구축을 통해 해결하는 것이다. 이러한 초광역협력이 국가 균형발전의 새로운 전략으로 떠오르면서 정부는 관련 법을 개정하고 각종 지원정책을 마련하고 있다. 과거 정부에서도 5+2 광역경제권, 경제협력권 등 지역 간 연계와 협력을 강조하는 다양한 정책이 추진되었지만, 정부 주도의 하향식 추진 및 거버넌스 구축 실패, 경쟁을 유발하는 사업 선정방식 등으로 뚜렷한 성과를 내지는 못하였다. 이에 문재인 정부는 이러한 한계를 극복하기 위해 지역이 주도하는 초광역협력을 추구하고 있으며, 거버넌스 구축을 위한 특별지방자치단체 설립 등이 시도되고 있다.

초광역협력은 세계적인 추세로 대표적인 사례인 영국의 광역맨체스터연합기구, 독일의 슈투트가르트 광역연합 및 일본의 간사이광역연합을 살펴본 것이다. 이들 국가에서는 광역연합기구를 설립하여 의회와 자체 집행기구를 마련하고, 지역개발, 경제, 교통, 환경 등 광역적 사무를 연대하여 처리하고 있었다. 다만, 해외 주요국에서도 초광역협력을 본격적으로 시작한 지 오래 되지 않아서 성과를 논의하기는 시기상조란 평이다.

우리나라는 2022년 1월부터 전부개정된 「지방자치법」이 시행되면서 그동안 사문화되어 있던 특별지방자치단체의 설립과 운영이 가능해지게 되었다. 특히, 2022년 4월 18일에 부울경의 「부산울산경남특별연합규약」이 행정안전부의 승인을 받으면서 「부산울산경남특별연합」의 공식적인 설치 절차가 착수되었다. 이 규약에 의하면 부산울산경남특별연합은 2023년 1월부터 업무를 시작하는 것이다. 이와 같이 부울경특별연합이 출범하면서 다른 지방자치단체들도 초광역협력에 기반에 특별지방자치단체 출범 또는 행정통합에도 속도가 붙을 전망이다. 향후 이러한 초광역협력을 성공적으로 추진하기 위한 과제는 다음과 같다.

첫째, 합리적인 초광역협력사무의 선정을 위한 노력이 필요하다. 초광역 협력사업을 수행할 특별지방자치단체의 광역사무를 선정해야 하는데, 이 과정에서 기존 지방자치단체와 특별지방자치단체 간의 사무구분이 명확하지 않아 혼선을 일으킬 수도 있어서 단위 사무별로 처리의 주체를 명확히 설정해야 한다. 또한 국가사무 중에서 특별지방자치단체가 이양받을 사무도 선별해야 한다. 향후 특별지방행정기관 중에서 1개 이상의 광역단위에 걸쳐 관할구역이 확정되어 있는 기관을 정비하여 특별지방자치단체에 이양하는 방안이 모색될 필요가 있으나 이는 장기과제로 수행할 필요가 있다.

둘째, 전문성과 책임성 있는 추진기구의 설립 및 운영이다. 해외 사례에서도 알 수 있듯이 초광역협력이 성공하기 위해서는 특별지방자치단체와 같은 추진기구의 설립과 안정적인 운영이 중요하다. 이를 위해서 특별지방자치단체장의 선출방법과 조직 구성 및 인력 확보 등에 대한 논의가 필요하며, 관련 법 개정도 검토할 필요가 있다.

셋째, 안정적인 초광역협력 사업의 추진을 위해서 재원마련 방안이 필요하다. 즉 특별지방자치단체의 설립 및 운영비, 초광역사무의 집행경비, 초광역협력사업비 등이 확보되어야 한다. 「국가균형발전 특별법」 등에 재정지원의 근거는 있으나, 예산 확보방안, 규모 및 지원방식 등을 구체적으로 제시하지 못하고 있어 재원확보를 위한 다양한 방안이 마련될 필요가 있다.

넷째, 초광역권 육성 계획의 역할 및 위상 정립이다. 「국가균형발전 특별법」과 「국토기본법」이 개정되면서 초광역권 정의가 규정되고, 초광역권발전계획 및 초광역권계획 수립의 법적 기반이 마련되었지만, 두 계획의 역할과 차이가 명확하게 규정되지 못하고 있다. 이에 초광역권계획을 장기종합계획으로 초광역권발전계획을 중기실행계획으로 역할을 구분하고, 계획간 상호 연계 및 정합성을 확보하는 방안이 필요하다. 또한 이미 「국가균형발전 특별법」과 「국토기본법」에서 규정하고 있는 여러 계획 간의 관계도 정리하여 각 계획의 유사·

중복·상충으로 인한 비효율이 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

한편, 초광역협력을 추진하는 과정에서 지방자치단체 간 갈등을 해소하는 방안이 요구된다. 지역갈등은 초광역권 내 지방자치단체 간의 갈등과 초광역권에서 소외된 지역의 갈등으로 구분된다. 2021년 10월 정부의 「초광역 지원전략」을 발표할 당시 지원전략에서 제외된 전북·강원·제주에 이에 반발하여, 소외지역에 대한 또 다른 발전전략 수립을 요구하였다.¹⁰⁵⁾ 현재 특별 지방자치단체 설립규약까지 정부 승인을 받은 부울경특별연합도 거점도시 선정, 청사 위치 등을 두고 합의에 어려움을 겪었다. 특히 사무소의 위치를 선정하지 못하고, 규약에는 “특별연합의 사무소는 부산·울산·경남의 지리적 가운데로서 중심이 되는 지역에 둔다(규약 제5조)”고 규정하고 있다.

이러한 지방자치단체 간 갈등을 해소하기 위해, 초광역권과 주변 지역이 초광역권 내 거점도시와 배후도시가 동반을 성장할 수 있는 토대가 마련되어야 할 것이다. 또한 초광역권이 국가균형발전과 지역발전을 선도하는 역할을 할 수 있도록 범정부 차원의 지원이 필수적이다. 다만, 사업의 목적과 필요가 분명하고, 지방자치단체 간에 합의가 이루어진 사업을 우선적으로 지원해야 한다.

2022년 5월 10일 취임식을 가진 윤석열 정부도 5대 광역 메가시티와 스마트 강소도시를 연계하여 육성하겠다는 정책을 제시한 만큼, 초광역협력정책은 계속 추진될 가능성이 높다.¹⁰⁶⁾ 향후 초광역협력이 새로운 균형발전전략으로 효과를 거두기 위해서는 과거 정부의 부족한 점의 보완과 기존 정책들과의 융합을 기반으로 추진되어야 할 것이다.

105) 전주호 외, 「정부의 초광역협력 지원에 지자체들 ‘환영’... 누락 지자체는 ‘반발’」, 한국일보, 2021.10.14.

106) 국민의힘, 『제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집』, 2022.

참고문헌

- 강민규, 「국가균형발전을 위한 광역적 협력: 필요성과 추진방안」, 『국토』 제 471호, 2021.
- 강현수·강민규, 「균형발전을 위한 광역 협력사업 추진방안」, 제471호, 『국토이슈리포트』 제23호, 국토연구원, 2020.
- 관계부처합동, 『초광역협력 지원전략(안)』, 2021.10.14.
- 관계부처합동 보도자료, 「균형발전 정책의 새로운 핵심 전략, 지역이 주도하는 “초광역협력”」, 2021.10.14.
- 광주광역시, 「광주·전남 행정통합 논의를 위한 합의문」, 2020.11.2.
- 국무조정실 보도자료, 「지역 주도 발전계획 수립 지원, 강원·전북·제주까지 확대」, 2021.12.29.
- 국토연구원, 『국가균형발전 및 광역권 정책 세미나 2 자료집』, 2021.5.12.
- 금창호 외, 『광역행정체제 구축관련 정책개선 연구』, 행정안전부 정책용역보고서, 2021.
- 금창호 외, 『동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구』, 한국지방행정연구원, 2021.
- 기정훈 외, 『국가균형발전을 위한 초광역협력사업 추진전략』, 한국지역개발학회, 2020.
- 김예성·하혜영, 「지방자치단체 광역연합 추진 현황과 향후 과제」, 『이슈와 논점』 제1801호, 국회입법조사처, 2021.
- 김현호·김도형, 「문재인 정부 지방분권·균형발전 모델 제시(지방자치단체조합)」, 『정책이슈리포트』, 한국지방행정연구원, 2017.
- 대구광역시 보도자료, 「대구경북행정통합공론화위원회 출범식 개최」, 2020.9.21.
- 대전광역시 보도자료, 「충청권 4개 시·도 메가시티 공동연구 최종보고회 개최」, 2021.11.29.
- 민성희 외, 『국토 균형발전을 위한 공간전략 연구』, 국토연구원, 2019.

- 박경현 외, 『국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전 방향』, 국토연구원, 2020.
- 박경현 외, 「국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전전략」, 『국토정책 Brief』 제821호, 국토연구원, 2021.
- 박경현, 「초광역권 의의와 국토정책 향후과제」, 국회입법조사처 전문가 간담회 발표자료, 2022.3.10.
- 부산연구원·울산연구원·경남연구원, 『동남권 발전계획 수립 공동연구(전략계획)』, 부산광역시·울산광역시·경상남도 연구용역보고서, 2021.
- 성경륜, 「분권국가와 지역균형: 미래 비전과 과제」, 『새정부의 지방분권균형 발전 토론회 자료집』, 한국지방행정연구원, 2017.
- 송우경, 『국가균형발전특별법의 변천과 발전방향』, 산업연구원, 2018.
- 송우경, 『2000년대 이후 한국 지역정책의 비교와 시사점: 참여정부와 이명박정부를 중심으로』, 산업연구원, 2012.
- 신재광·유희연, 「국가균형발전을 위한 초광역협력지원 및 향후 추진 방향」, 『국토』 제485호, 국토연구원, 2022.
- 안영진, 「초광역개발권 전략을 통해 살펴본 이명박 정부의 지역발전정책」, 『국토지리학회지』, 제45권 제3호, 2011.
- 윤영모, 「초광역권 육성을 위한 관련 법 개정 의의와 향후 과제」, 『국토이슈리포트』 제55호, 국토연구원, 2022.
- 이달곤 외, 『지방자치론』, 박영사, 2012.
- 이상대, 「지역발전정책의 전개 동향과 향후 방향」, 『국토연구』, 제100권, 국토연구원, 2019.
- 임승민, 『지방자치론』 제14판, 법문사, 2021.
- 자치분권위원회, 『2021년 자치분권 시행계획』, 2021.
- 조성복, 『독일 연방제와 지방자치: 한국 정치의 대안』, 섬앤섬, 2019.
- 지역발전위원회, 『이명박정부 지역발전전략 연차보고서』, 2008.
- 지역발전위원회, 『지역발전정책 백서』, 2017.
- 지역발전위원회, 「문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략」, 2018.2.

차재권, 「역대정부 균형발전정책의 성과 평가: 박정희정부에서 박근혜정부까지」, 『사회과학연구』 제25권제2호, 서강대학교 사회과학연구소, 2017.

최우용, 「특별지방자치단체의 의미와 과제」, 『지방자치법연구』 제21권 제3호, 2021.

하혜영, 「특별지방행정기관의 설치 현황과 개선과제」, 『이슈와 논점』 제1792호, 국회입법조사처, 2021.

하혜영·김예성, 『지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제』, NARS 입법·정책 제85호, 국회입법조사처, 2021.

행정안전부, 「광역 및 기초 자치단체 특별지방자치단체 추진 현황」, 국회입법조사처 제출자료, 2022.1.18.

행정안전부 보도자료, 「국내 첫 특별지자체 ‘부울경특별연합’ 설치, 동북아 8대 메가시티 도약」, 2022.4.19.

홍정선, 『신지방자치법』 제4판, 박영사, 2018.

GMCA, Annual Governance Statement 2020-21, 2021.

GMCA, Budget Paper D: GMCA Revenue General Budget 2021/22, 2021.

GMCA, GMCA Constitution(June 2021), 2021.

GMCA, Grater Manchester Strategy 2021-2031, 2021.

Gottmann, J. Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States, New York: Twentieth Century Fund, 1961.

Mark Sandford, Devolution Local government, Research Briefing, House of Commons Library, 2022.

Mark Sandford, Local Government in England, 2021.

Hall, P. and Pain, K., The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-city Regions in Europe, London: Routledge, 2006.

Florida, R. Gulden, T. and Mellander, C. 2008, The rise of the mega-region, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 1(3): 459 - 476, 2008.

Shuttm John & Joyce Liddle, Are Combined Authorities in England strategic and fit for purpose?, Local Economy, Vol. 34(2), 2019.

Ross, C. L. (ed.), Megaregions: Planning for global Competitiveness, Washington, DC: Island Press, 2009.

Verband Region Stuttgart, Beteiligungen des Verbands Region Stuttgart 2020/2021, 2021.

Verband Region Stuttgart, Für Sie in der Regionalversammlung: Sitzungsperiode: 2019-2024, 2021.

Verband Region Stuttgart, Governance: Direktwahl auf regionaler Ebene, 2022.

関西広域連合, 「関西広域連合の事務局組織について」, 2022.

関西広域連合, 『令和4年度当初予算の概要』, 2022.

国立国会図書館 調査と情報, 『市町村の広域連携: 連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想を中心に』, ISSUE BRIEF 第1127号, 2021.

総務省, 「国勢調査」, 2021.

대구광역시 홈페이지(최종검색일: 2022.4.26.)

<<http://www.daegu.go.kr/daeguPolicy/2/index.html>>

행정안전부 국가기록원 대통령기록관, (최종검색일: 2022년5월4일)

<http://17region.pa.go.kr/policy/economy_04.php>

GMCA, Who we are(최종 검색일: 2022.4.5.)

<<https://greatermanchester-ca.gov.uk/who-we-are/leaders/>>

GMCA, Greater Manchester's Levelling Up Deal(최종 검색일: 2022.4.5.)

<<https://greatermanchester-ca.gov.uk/levellingupgm/>>

GMCA, Greater Manchester's Seven Devolution Deals)(최종 검색일: 2022.4.15.)

<<https://greatermanchester-ca.gov.uk/media/4695/greater-manchesters-seven-devolution-deals.pdf>>

Grant Thornton, Combined Authorities: signs of success(최종 검색일: 2022.4.5.)
<<https://www.grantthornton.co.uk/globalassets/1.-member-firms/united-kingdom/pdf/publication/combined-authorities-signs-of-success.pdf>>

Grant Thornton, Combined Authorities: signs of success(최종 검색일: 2022.4.5.)
<<https://www.grantthornton.co.uk/globalassets/1.-member-firms/united-kingdom/pdf/publication/combined-authorities-signs-of-success.pdf>>

Local Government Association, Combined authorities(최종 검색일: 2022.4.4.)
<<https://www.local.gov.uk/topics/devolution/devolution-online-hub/devolution-explained/combined-authorities>>

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, (최종검색일: 2022.03.16.),
<<https://www.statistikportal.de/de/stadt-land-zahl-info>>

Verband Region Stuttgart, Haushalt 2022(최종 검색일: 2022.4.14.)
<<https://www.region-stuttgart.org/haushalt/?noMobile=1>>

Verband Region Stuttgart, Politik und Verwaltung(최종 검색일: 2022.04.15.)
<<https://www.region-stuttgart.org/politik-und-verwaltung/?noMobile=mjhrnjlo%2520onfocus%252>>

関西広域連合(최종검색일: 2022.4.15.)
<<https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/R3-3.pdf>>

関西広域連合, 広域連合議会(최종 검색일: 2022.04.1.)
<<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/gikai/index.html>>

関西広域連合, 実施事務の概要(최종 검색일: 2022.4.15.)
<<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/153.html>>

関西広域連合, 国出先機関の事務 権限の移譲
總務省, 広域連合(최종 검색일: 2022.4.15.),
<<https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html#kouiki1>>

總務省, 広域連合(최종 검색일: 2022.4.15.),

<<https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html#kouiki1>>

總務省, 広域連携の仕組みと運用について(최종 검색일: 2022.4.15.)

<https://www.soumu.go.jp/main_content/000196080.pdf>

NARS 입법 · 정책 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제001호	개헌 관련 여론조사 분석	2018. 03. 13.	허 석 재
제002호	빅데이터 정책 추진 현황과 활용도 제고방안	2018. 05. 31.	정도영 김민창 김재환
제003호	조세범에 대한 처벌 현황 및 개선방안	2018. 06. 22.	문은희
제004호	지역상생발전기금의 현황과 개선방안	2018. 06. 28.	류영아
제005호	현행 지방선거제도 관련 주요 쟁점 및 개편방안 : 지방의회선거를 중심으로	2018. 07. 11.	김종갑
제006호	디지털 증거에 관한 형사소송법적 과제 : 전문법칙을 중심으로	2018. 07. 26.	조서연
제007호	디지털 성범죄 대응 정책의 운영실태 및 개선과제	2018. 08. 08.	조주은 최진응
제008호	보호종료 청소년 자립지원 방안	2018. 09. 21.	허민숙
제009호	지방이전 공공기관의 지역정착 실태와 향후 보완과제	2018. 11. 15.	김재환 정도영 김민창
제010호	정보격차 해소를 위한 정보화교육사업 실태 및 개선방안	2018. 11. 29.	김유향 김나정
제011호	지역노사민정협의회의 운영실태와 개선방안	2018. 11. 29.	신동윤
제012호	연구개발특구의 운영실태와 개선방안	2018. 12. 07.	권성훈
제013호	지방자치단체의 공공데이터 개방 현황과 개선 과제	2018. 12. 10.	김태엽
제014호	현행 '복지허브화' 정책의 성과 및 개선방안 - '찾아가는 읍면동 주민센터' 사업을 중심으로 -	2018. 12. 11.	이만우
제015호	육아휴직 활성화를 위한 부모보험 도입방안	2018. 12. 13.	박선권
제016호	4차 산업혁명 대응 현황과 향후 과제	2018. 12. 13.	정준화
제017호	지방옴부즈만 제도의 운영현황 및 개선과제	2018. 12. 14.	김현정
제018호	국가 주요 시설물의 관리체계 개선을 위한 입법 및 정책 과제	2018. 12. 14.	김진수
제019호	양육비 이행 관리 제도의 문제점 및 개선과제	2018. 12. 17.	허민숙

호 수	제 목	발간일	집필진
제020호	트럼프 행정부의 대외정책 기조에 따른 한미동맹의 주요 현안 및 쟁점	2018. 12. 19.	김도희
제021호	개정 한·미 FTA 「투자자와 국가간 분쟁해결제도」(ISDS)와 향후 과제	2018. 12. 20.	정민정
제022호	기술탈취 방지 및 기술보호를 위한 입법·정책 과제 -입증책임 전환을 중심으로-	2018. 12. 24.	박재영
제023호	시진핑 집권2기 중국 대외정책 결정체계의 현황과 시사점	2018. 12. 27.	김예경
제024호	난민심사제도 운용실태 및 개선과제	2018. 12. 27.	백상준 김예경
제025호	남북 이산가족 관련 지원 정책의 실태 및 개선과제	2018. 12. 31.	이승현
제026호	독립법인보험대리점(GA)의 현황 및 개선과제	2019. 01. 18.	김창호
제027호	주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안	2019. 09. 24.	류영아
제028호	지역아동센터 지원사업의 현황과 과제	2019. 10. 31.	박선권
제029호	CCTV 통합관제센터 운영실태 및 개선방안	2019. 11. 01.	최미경 최정민
제030호	공공와이파이 구축·운영 실태 및 개선과제	2019. 11. 15.	장은덕
제031호	지속가능한 지하수의 활용 및 관리 방안	2019. 12. 10.	김진수
제032호	기술평가제도 현황 및 활성화를 위한 과제	2019. 12. 16.	박재영
제033호	의약품 이상사례 보고제도의 점검 및 개선방안	2019. 12. 19.	김은진
제034호	초·중등 소프트웨어교육 운영실태와 개선과제	2019. 12. 23.	김유향 유지연 김나정
제035호	장애인의 지역 간 이동 편의 증진을 위한 교통 서비스 실태 및 개선방안	2019. 12. 24.	김영석 박준환 김대명
제036호	사업장 대기오염 총량관리제 현황과 개선방안	2019. 12. 26.	이혜경
제037호	도로 유지관리 현황 및 과제 -도로 자산관리를 중심으로-	2019. 12. 26.	구세주
제038호	형사 사건관계인의 알권리 실태조사 및 개선방안	2019. 12. 27.	백상준
제039호	일본 아베내각의 안보정책 변화 분석과 시사점	2019. 12. 27.	박명희
제040호	제1차 - 제10차 한미방위비분담특별협정의 주요내용 분석 및 정책적 시사점	2019. 12. 31.	김도희
제041호	상장회사 관련 현행 법체계의 문제점과 개선과제	2019. 12. 31.	황현영
제042호	국세상담센터의 운영현황과 개선과제	2019. 12. 31.	문은희

호 수	제 목	발간일	집필진
제043호	공정거래 분야의 집단소송제 도입 방안	2019. 12. 31.	강 지원 조 영은
제044호	수용자 가족·자녀 지원을 위한 입법·정책 과제	2020. 05. 22.	허 민 속
제045호	국회 안전신속처리제의 운영현황과 개선과제	2020. 05. 30.	전 진 영
제046호	ILO 핵심협약의 비준현황과 과제	2020. 06. 24.	신 동 윤
제047호	철도 유희부지 활용도 제고를 위한 입법 및 정책과제	2020. 06. 30.	구 세 주
제048호	인구감소시대 지방중소도시의 지역재생 방안	2020. 06. 30.	김 예 성 하 혜 영
제049호	자동차보험 한방진료의 현황과 개선과제	2020. 07. 10.	김 창 호
제050호	지역건축안전센터의 운영 실태와 개선과제	2020. 08. 07.	김 예 성
제051호	아동학대 대응체계의 과제와 개선방향 -아동보호전문기관을 중심으로-	2020. 08. 13.	박 선 권
제052호	외교부 영사콜센터 운영실태와 개선과제	2020. 08. 28.	김 예 경
제053호	대통령제 정부의 초당적 내각 구성 사례와 시사점	2020. 09. 01.	허 석 재
제054호	국회의원 선거제도 개편논의와 대안의 모색	2020. 09. 01.	김 종 갑 허 석 재
제055호	빅데이터 플랫폼의 운영 실태와 개선과제	2020. 09. 07.	정 준 화
제056호	형사사법공동시스템의 운영실태와 개선과제	2020. 09. 18.	박 혜 림
제057호	한반도 주변 경계미확정 수역에 대한 국제법적 쟁점과 대응과제	2020. 09. 21.	정 민 정
제058호	상속세 미납품 물납제도 도입을 위한 입법론적 검토	2020. 10. 07.	장 영 환
제059호	리쇼어링 기업 지원정책의 문제점 및 개선방안	2020. 10. 08.	김 종 규
제060호	2020 미국 대선 결과 분석	2020. 11. 26.	-
제061호	가정폭력 이혼 과정에서의 피해자 보호를 위한 입법과제 -자녀면접교섭을 중심으로-	2020. 12. 04.	허 민 속
제062호	기후변화 대응 도시홍수 대책	2020. 12. 21.	김 진 수
제063호	조선산업 친환경·스마트화 동향과 입법·정책과제	2020. 12. 23.	김 봉 주
제064호	에너지공급자 수요관리 투자사업 현황과 개선과제	2020. 12. 29.	박 연 수
제065호	공공임대주택 공급동향 분석과 정책과제	2020. 12. 30.	장 경 석 송 민 경
제066호	농어촌 등 교통소외지역의 교통서비스 강화 방안	2020. 12. 30.	박 준 환 김 규 호
제067호	디지털 사이니지(Digital Signage) 정책 평가와 개선과제	2020. 12. 30.	최 진 응
제068호	제20대 국회 입법활동 분석	2020. 12. 30.	전 진 영

호 수	제 목	발간일	집필진
제069호	데이터 경제 활성화를 위한 입법정책 방안	2020. 12. 31.	신 용 우
제070호	공유경제 활성화를 위한 법·제도 개선방안	2020. 12. 31.	김 민 창 박 성 용
제071호	기부금품 모집·사용제도 현황과 개선방향	2020. 12. 31.	이 송 림 한 경 석
제072호	법학전문대학원 교육 내실화를 위한 입법·정책 과제	2020. 12. 31.	김 광 현 이 재 영 최 정 인
제073호	일본의 국제 활동 확대와 한국의 대응방향	2020. 12. 31.	박 명 희
제074호	동북아 미세먼지 협력 : 현황과 과제	2020. 12. 31.	이 해 경
제075호	1회용 포장재 재활용 활성화를 위한 보증금제도 도입 방안	2020. 12. 31.	김 경 민
제076호	공익신고자 보호제도 현황과 개선과제	2021. 03. 31.	김 형 진 박 영 원
제077호	온라인 플랫폼 공정화법 제정을 위한 입법·정책과제	2021. 05. 10.	최 은 진 강 지 원
제078호	아동사망 예방을 위한 아동사망검토 제도 도입방안	2021. 05. 20.	박 선 권
제079호	홈리스 청소년 지원 입법·정책과제 : 가정복귀 프레임을 넘어	2021. 06. 04.	허 민 숙
제080호	재산세 제도의 현황과 쟁점	2021. 06. 17.	류 영 아
제081호	대안교육기관 관련 법령 및 쟁점과 입법적·정책적 개선과제	2021. 06. 30.	이 덕 난 최 재 은
제082호	지방도시계획위원회 운영현황과 개선과제	2021. 07. 13.	김 예 성
제083호	코로나19 대응을 위한 등교 확대 정책의 주요 쟁점 및 개선과제	2021. 08. 19.	이 덕 난 유 지 연 최 재 은
제084호	지방세 납세자보호관 운영현황과 개선과제	2021. 09. 29.	류 영 아
제085호	지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제	2021. 10. 19.	하 혜 영 김 예 성
제086호	주요국 의회 이해충돌 심사기구의 구성 및 운영 비교	2021. 10. 22.	전 진 영 최 정 인
제087호	전기사업의 디지털 전환을 위한 쟁점과 과제	2021. 10. 25.	유 재 국
제088호	혁신도시 발전지원센터 운영현황 및 향후과제	2021. 11. 08.	김 예 성
제089호	공공재정 환수제도의 현황과 개선과제	2021. 11. 15.	김 형 진
제090호	미국의 남중국해 정책에서 '남중국해 중재판정'의 의미와 시사점	2021. 11. 18.	정 민 정

호 수	제 목	발간일	집필진
제091호	입원적합성심사제도의 문제점과 개선방안 -법·제도의 설계·운영 및 효과성 분석을 중심으로-	2021. 11. 25.	이 만 우
제092호	하천수 사용허가 제도 현황 및 개선과제	2021. 12. 01.	김 진 수
제093호	국내 고등교육기관의 해외진출 현황과 과제	2021. 12. 02.	유 의 정 조 인 식
제094호	재활용환경성평가 운영실태와 개선과제	2021. 12. 03.	김 경 민
제095호	가명정보 결합전문기관 운영실태와 개선과제	2021. 12. 06.	박 소 영
제096호	농업환경관리제도 현황과 입법·정책과제	2021. 12. 07.	장 영 주 김 규 호 유 제 범
제097호	사이버침해대응센터 운영실태와 개선과제	2021. 12. 15.	최 정 민
제098호	군 인권 제도 현황과 개선과제	2021. 12. 16.	심 성 은
제099호	선거관리 실태와 개선과제 -투·개표 관리를 중심으로-	2021. 12. 20.	이 정 진
제100호	북한이탈주민 취약계층 지원정책 현황과 개선과제	2021. 12. 21.	이 승 열
제101호	스마트그린 산업단지 실태와 개선과제	2021. 12. 22.	전 은 경
제102호	녹색금융 활성화를 위한 정책금융의 역할과 입법과제	2021. 12. 24.	이 수 환
제103호	저성장 극복을 위한 규제개선 방안 -규제샌드박스를 중심으로-	2022. 02. 23.	황 인 옥 박 성 용
제104호	4차 산업혁명 시대, 일상의 디지털 전환이 초래한 사회갈등의 현황과 대응 방안	2022. 03. 29.	정 준 화

NARS 입법·정책 제105호

발간일 2022년 5월 12일
발행 김만흠
편집 경제산업조사실 국토해양팀
발행처 **국회입법조사처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
TEL 02·6788·4600
인쇄 (사)아름다운사람들복지회(TEL 02·6948·9650)

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
 2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
 3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) '연구보고서'에 게시되어 있습니다.
-

ISSN 2586-5668
발간등록번호 31-9735026-001870-14

© 국회입법조사처, 2022

NARS 입법·정책

주요입법 및 정책에 관한 주제를
심도있게 분석하여 대안을 제시하는 보고서로
수시 발간되고 있습니다.

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처)
Tel 02. 6788. 4600 www.nars.go.kr



발간등록번호	31-9735026-001870-14
ISSN	2586-5668

