

동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구



동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구



연구진

금창호 | 한국지방행정연구원 선임연구위원

권오철 | 한국지방행정연구원 선임연구위원

박재희 | 한국지방행정연구원 부연구위원

전대욱 | 한국지방행정연구원 연구위원

최인수 | 한국지방행정연구원 연구위원

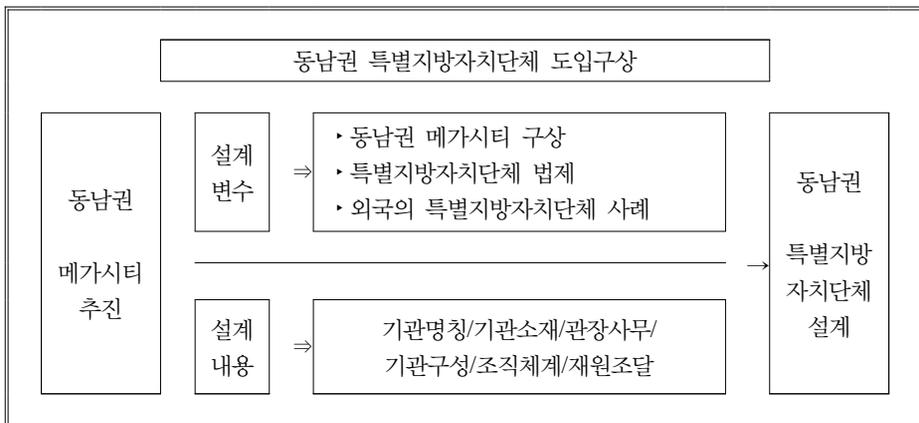
최지민 | 한국지방행정연구원 부연구위원

1. 연구목적 및 체계

□ 연구의 목적

- 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도는 권역의 발전전략으로 메가시티 전략을 통한 지역발전 기반을 구축하는 구상을 수립하였음
 - 이에 따라 여기에서는 동남권의 메가시티를 추진할 행정기관으로서의 특별지방자치단체를 설치하는 방안을 모색하고자 함

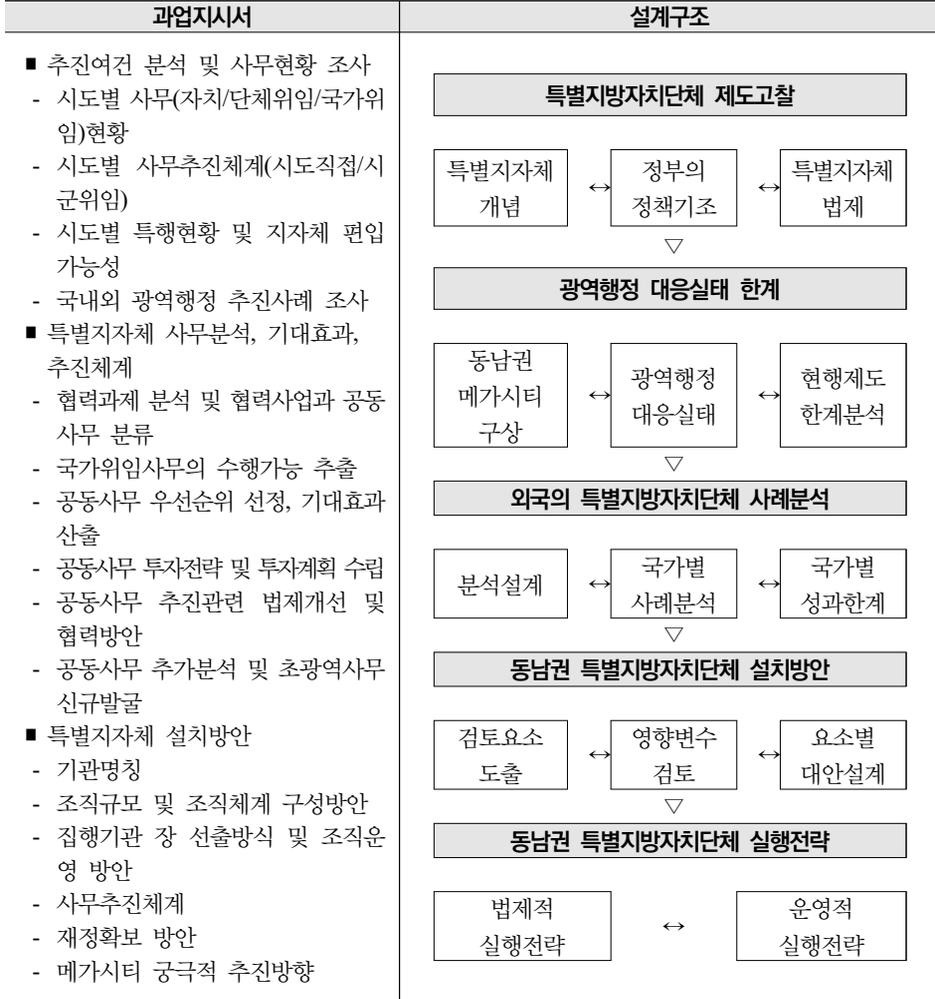
〈그림 1〉 연구의 목적



□ 연구의 체계

- 동남권 특별지방자치단체의 설치방안에 대한 연구의 수행체계는 다음과 같은 논리적 구조로 설계함
 - 특별지방자치단체의 제도고찰을 기반으로 동남권 메가시티의 추진기관으로써 특별지방자치단체의 도입논거를 분석하고, 외국의 특별지방자치단체의 사례를 분석하여 동남권 특별지방자치단체의 설치방안을 모색함

〈그림 2〉 연구의 체계도



2. 주요 연구내용

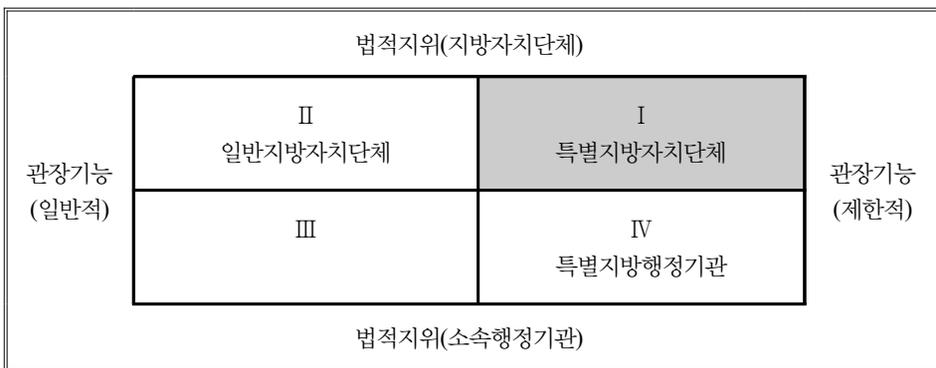
□ 특별지방자치단체의 개념

○ 특별지방자치단체는 국가에 따라서 정책적 및 활용적 측면에서 다소의 차이

가 있으나, 대체적으로 일반지방자치단체와 특별지방행정기관을 기준으로 대비되는 개념으로 접근하고 있음

- 특별지방자치단체는 특수한 목적을 달성하기 위하여 제한된 기능을 수행하는 지방자치단체를 의미하는 것으로, 따라서 법적으로 지방자치단체의 지위를 가지므로 특별지방행정기관과 구분되고, 기능적으로 제한된 기능을 수행하므로 일반지방자치단체와 구분되는 행정기관임

〈그림 3〉 특별지방자치단체의 개념



□ 특별지방자치단체의 근거법제

- 특별지방자치단체의 도입을 위한 관련법제는 「지방자치법」 전부개정 제12장에 규정되어 있음
 - 「지방자치법」 전부개정 제12장은 3개 절과 13개의 조로 구성되어 있으며, 특별지방자치단체의 설치와 규약과 기관구성 및 운영 등에 관한 내용들을 포함하고 있음

〈표 1〉 「지방자치법」의 특별지방자치단체 도입규정

| 「지방자치법」전부개정법률 | | 주요 내용 |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 관련조항 | 법률내용 | |
| 제2조제3항 | ▸ 특별지방자치단체 설치근거 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 기관구성 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 및 단체장 - 지방의회 : 구성단체 지방의원 겸직 - 단체장 : 의회에서 선출하되, 구성단체 단체장 겸직 가능 ■ 인력구성 <ul style="list-style-type: none"> - 고유인력 + 파견인력 - 특별지방자치단체 고유인력 별도 충원 ■ 재원조달 <ul style="list-style-type: none"> - 구성단체 분담금 및 국가 재정지원 (위임사무) |
| 제3조제1항 | ▸ 특별지방자치단체 법적지위 | |
| 제12장 제199조- 제211조 | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 설치 ▸ 설치권고 ▸ 구역 ▸ 규약 등 ▸ 기본계획 등 ▸ 의회의 조직 등 ▸ 집행기관의 조직 등 ▸ 경비의 부담 ▸ 직접청구 ▸ 사무처리상황 등의 통지 ▸ 가입 및 탈퇴 ▸ 해산 ▸ 지방자치단체에 관한 규정의 준용 ▸ 다른 법률과의 관계 | |

3. 특별지방자치단체 설치방안

□ 주요 설계내용

- 동남권 특별지방자치단체의 설계내용은 「지방자치법」 전부개정법률을 근거로 반드시 반영이 필요한 요소들을 대상으로 대안을 마련함
 - 「지방자치법」 전부개정법률에서 특별지방자치단체를 설치할 경우 규약 사항으로 규정하고 있는 요소들 가운데 반드시 검토가 필요한 특별지방자치단체의 명칭과 사무소 위치, 관장사무, 기관구성, 조직체계 및 재원조달 등을 대상으로 합리적 대안을 모색하고자 함

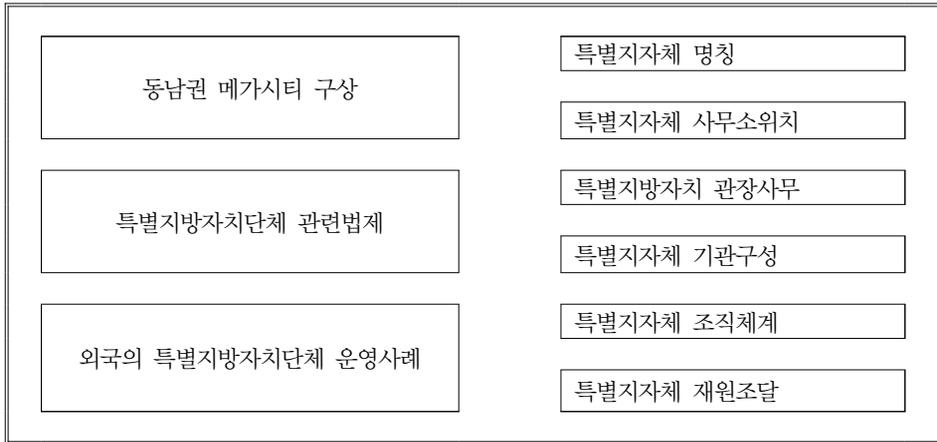
〈표 2〉 주요 설계내용

| 구분 | 설계내용 | |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 설계 변수 | <ul style="list-style-type: none"> - 동남권 메가시티 구상 - 특별지방자치단체 관련법제 - 외국의 특별지방자치단체 운영사례 | |
| 설계 대상 | 법적 규약 | 동남권 요청사항 |
| | <ul style="list-style-type: none"> - 특별지방자치단체의 목적 - 특별지방자치단체의 명칭 - 구성 지방자치단체 - 특별지방자치단체의 관할구역 - 특별지방자치단체의 사무소의 위치 - 특별지방자치단체의 사무 - 특별지방자치단체의 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항 - 특별지방자치단체의 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법 - 특별지방자치단체의 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법 - 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법 - 특별지방자치단체의 사무처리 개시일 - 그 밖에 특별지방자치단체의 구성 및 운영에 필요한 사항 | <ul style="list-style-type: none"> - 특별지자체 명칭 - 특별지자체 사무소 위치 - 특별지자체 관장사무 - 특별지자체 기관구성 - 특별지자체 조직체계 - 특별지자체 재원조달 |

□ 설계변수 분석

- 특별지방자치단체의 설계에 영향을 미치는 변수들은 다음과 같이 연관관계를 제시할 수 있음
 - 동남권 특별지방자치단체 설계에 영향관계를 갖는 설계변수인 동남권 메가시티 구상과 특별지방자치단체 관련법제 및 외국의 특별지방자치단체 운영사례 등은 구속적인 영향과 참고사례 등의 차별적인 영향구조를 갖는 것으로 판단됨

〈그림 4〉 설계변수 분석결과



□ 특별지방자치단체 설치방안

- 동남권 특별지방자치단체의 설치방안은 설계변수의 분석결과를 토대로 다음과 같이 제시할 수 있음
 - 법제적 근거에 따라서 명칭설계 등에 대한 적용대안을 도출하되, 최종적으로는 구성 자치단체인 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도가 합의를 통하여 결정하는 것임

〈표 4〉 특별지방자치단체 설치방안

| 구분 | 내용 |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 명칭설계 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 대안검토 - 1안 : 동남권 광역연합 - 2안 : 동남권 지역연합 - 3안 : 부울경 광역연합 - 4안 : 부울경 지역연합 |
| 사무소 위치 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 검토기준 - 지리적 중심성, 민원인 접근성, 지역 균형발전, 비용 효율성, 부지확보 용이 ■ 대안검토 - 부울경 합의결정 |

| 구분 | 내용 |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 관장사무 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 대안검토 <ul style="list-style-type: none"> - 구성단체 이관사무 - 특별지방행정기관 이관사무 - 중장기적 구성단체 이관사무 |
| 기관구성 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 기관통합 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의원 : 구성단체 지방의원 겸임(임기 2년) - 단체장 : 구성단체 단체장 겸직 |
| 조직체계 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 집행기관 <ul style="list-style-type: none"> - 5 실·국, 223명 ■ 지방의회 <ul style="list-style-type: none"> - 4 실·담당관, 37명 |
| 재원조달 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 검토대안 <ul style="list-style-type: none"> - 구성단체 분담금 - 위임사무 국가지원 - 교부세 등 적용검토 |

제1장 | 서론

제1절 연구의 목적 3

1. 연구의 범위 5

2. 연구의 방법 6

제2절 연구의 범위 및 방법 5

1. 연구의 범위 5

2. 연구의 방법 6

제3절 연구의 체계도 7

제2장 | 특별지방자치단체의 논의

제1절 특별지방자치단체의 의의 11

1. 특별지방자치단체의 개념 11

2. 특별지방자치단체의 유형 12

3. 특별지방자치단체의 목적 14

제2절 정부정책의 관련기조 분석 17

1. 관련법제 17

2. 역대정부 관련정책 18

3. 현행정부의 관련정책 20

제3절 특별지방자치단체의 도입법제 21

1. 특별지방자치단체 도입 21

2. 특별지방자치단체의 법제 22

제3장 | 동남권 특별지방자치단체 도입논리

제1절 동남권 메가시티 추진구상 29

1. 추진기조 29

2. 기본구상 31

| | |
|--------------------------|----|
| 제2절 광역행정 대응제도 실태분석 | 32 |
| 1. 일반유형 | 32 |
| 2. 한국의 활용실태 | 34 |
| 3. 지방자치단체조합 실태 | 36 |
| 제3절 특별지방자치단체 도입검토 | 41 |

제4장 | 외국의 유사사례 분석

| | |
|--------------------------|-----|
| 제1절 대상선정 | 45 |
| 제2절 미국의 광역연합 사례분석 | 46 |
| 1. 광역연합 개요 | 46 |
| 2. 운영현황 | 53 |
| 3. 운영성과 및 시사점 | 62 |
| 제3절 영국의 광역연합 사례분석 | 70 |
| 1. 광역연합제도 | 70 |
| 2. 맨체스터 지역연합 | 75 |
| 3. 운영성과 및 시사점 | 86 |
| 제4절 독일의 광역연합 사례분석 | 89 |
| 1. 제도개요 | 89 |
| 2. 운영현황 | 93 |
| 3. 시사점 | 103 |
| 제5절 프랑스의 광역연합 사례분석 | 106 |
| 1. 기관개황 | 106 |
| 2. 추진배경 | 113 |
| 3. 조직현황 | 114 |
| 4. 주요사무(관장사무) | 122 |

| | |
|--------------------------|-----|
| 5. 재원현황 | 124 |
| 6. 협력효과 | 130 |
| 7. 향후 동향 | 135 |
| 제6절 일본의 광역연합 사례분석 | 138 |
| 1. 광역연합제도 | 138 |
| 2. 사례분석(간사이광역연합) | 143 |
| 3. 협력 효과(연합 전후 비교) | 167 |
| 4. 시사점 및 향후동향 | 172 |
| 제7절 사례분석의 결과종합 | 176 |

제5장 | 동남권 특별지방자치단체 설계방안

| | |
|-------------------------|-----|
| 제1절 주요 설계내용 | 181 |
| 제2절 설계변수 분석 | 183 |
| 1. 설계변수 분석 | 183 |
| 2. 설계변수 분석내용 | 183 |
| 3. 설계변수 분석결과 | 186 |
| 제3절 특별지방자치단체 설계방안 | 188 |
| 1. 기관명칭 설계 | 188 |
| 2. 사무소위치 설계 | 191 |
| 3. 관장사무 설계 | 196 |
| 4. 기관구성 설계 | 207 |
| 5. 조직체계 설계 | 210 |
| 6. 재원조달 설계 | 217 |
| 7. 특별지방자치단체 규약설계 | 221 |

| | |
|---------------------|------------|
| 【참고문헌】 | 233 |
|---------------------|------------|

| | |
|------------------------------------------------------|-----|
| 〈표 1-1〉 연구의 범위 | 5 |
| 〈표 1-2〉 연구의 방법 | 6 |
| 〈표 2-1〉 특별지방자치단체 설치목적 | 15 |
| 〈표 2-2〉 특별지방자치단체 관련규정 실태 | 17 |
| 〈표 2-3〉 역대정부의 도입정책 | 19 |
| 〈표 2-4〉 문재인 정부의 도입정책 | 20 |
| 〈표 2-5〉 「지방자치법」의 특별지방자치단체 도입규정 | 21 |
| 〈표 2-6〉 특별지방자치단체의 관련규정 | 23 |
| 〈표 3-1〉 광역행정 대응전략 유형 | 33 |
| 〈표 3-2〉 한국의 광역행정 대응유형 실태 | 35 |
| 〈표 3-3〉 지방자치단체조합 관련법령(「지방자치법」) | 36 |
| 〈표 3-4〉 지방자치단체조합의 설치현황 | 38 |
| 〈표 3-5〉 부산·진해 경제자유구역청의 운영사례 | 40 |
| 〈표 3-6〉 현행 대응제도 한계 | 42 |
| 〈표 4-1〉 외국사례의 선정내역 | 45 |
| 〈표 4-2〉 MTC 사무국의 인력구성 | 62 |
| 〈표 4-3〉 MTC 도입 전후 비교 | 63 |
| 〈표 4-4〉 맨체스터 광역연합기구의 분권협상 | 85 |
| 〈표 4-5〉 슈투트가르트 광역연합 관할 지역 현황 | 93 |
| 〈표 4-6〉 슈투트가르트 광역연합의 2021년도 예산구조 | 102 |
| 〈표 4-7〉 슈투트가르트 광역연합의 2021년 세출구조 | 103 |
| 〈표 4-8〉 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 구성 | 110 |
| 〈표 4-9〉 주요 의회 구성원(Les élus) | 118 |
| 〈표 4-10〉 메트로폴 의회 대의원(Les conseillers délégués) | 120 |
| 〈표 4-11〉 6개 영토 의회 구성 | 121 |
| 〈표 4-12〉 2020년 주요 예산(지출) 산출 내역 | 127 |
| 〈표 4-13〉 2019년 총 예산집행 결과 | 127 |

표목차 | LIST OF TABLES

| | |
|-----------------------------------------------------|-----|
| 〈표 4-14〉 유로메디테라네 사업규모 및 예산 | 135 |
| 〈표 4-15〉 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 2030 도시 거버넌스 정책 제언 ... | 136 |
| 〈표 4-16〉 일부사무조합과 광역연합의 차이점 | 141 |
| 〈표 4-17〉 일본의 광역연합 기본현황 : 구성단체 법적지위 기준 | 143 |
| 〈표 4-18〉 간사이광역연합의 설립목적 | 143 |
| 〈표 4-19〉 간사이광역연합의 지향하는 간사이의 미래상 변천 | 144 |
| 〈표 4-20〉 간사이광역연합 구성단체 및 연계단체 현황 | 146 |
| 〈표 4-21〉 간사이광역연합 구성단체 현황 | 147 |
| 〈표 4-22〉 일본전국대비 간사이지역 경제지표 비중 | 148 |
| 〈표 4-23〉 간사이광역연합의회의 구성 및 운영 | 154 |
| 〈표 4-24〉 간사이광역연합위원회의 구성 및 운영 | 155 |
| 〈표 4-25〉 간사이광역연합 사무분야별 담당위원 구성 | 156 |
| 〈표 4-26〉 간사이광역연합 사무국 인력현황(2020.12.4. 기준) | 160 |
| 〈표 4-27〉 간사이광역연합 필치기관 구성방식 | 161 |
| 〈표 4-28〉 간사이광역연합의 수행기능 | 161 |
| 〈표 4-29〉 구성단체와 분야별 사무 참여 | 163 |
| 〈표 4-30〉 간사이광역연합의 경비부담기준 | 164 |
| 〈표 4-31〉 간사이광역연합의 세입/세출(2021년도 당초예산, 천엔) | 166 |
| 〈표 4-32〉 국고지출금(국고보조금, 국고위탁금) 근거 | 167 |
| 〈표 4-33〉 광역적 연계를 통한 시너지효과 창출 사례 | 168 |
| 〈표 4-34〉 간사이광역연합의 권한이양 등 요구제안과 결과(2016, 2018) | 171 |
| 〈표 4-35〉 외국사례의 분석종합 | 176 |
| 〈표 5-1〉 주요 설계내용 | 182 |
| 〈표 5-2〉 기관명칭 설계방법 | 188 |
| 〈표 5-3〉 행정기관 명칭설계 사례 | 189 |
| 〈표 5-4〉 명칭설계 대안별 비교평가 | 191 |
| 〈표 5-5〉 사무소 위치 설계방법 | 192 |

| | |
|-----------------------------------------|-----|
| 〈표 5-6〉 행정기관 사무소 위치설계 사례 | 193 |
| 〈표 5-7〉 사무소 위치 대안별 비교평가 | 195 |
| 〈표 5-8〉 분산형 사무소 위치대안 검토 | 195 |
| 〈표 5-9〉 관장사무 설계방법 | 196 |
| 〈표 5-10〉 특별지방행정기관의 정비 사례 | 198 |
| 〈표 5-11〉 기관구성 설계방법 | 207 |
| 〈표 5-12〉 간사이광역연합의 기관구성 운영사례 | 208 |
| 〈표 5-13〉 동남권 특별지방자치단체의 기관구성 설계 | 209 |
| 〈표 5-14〉 조직체계 설계방법 | 211 |
| 〈표 5-15〉 기구설치 범위 및 정원기준 규정 | 212 |
| 〈표 5-16〉 필수인력 규모산정 공식 | 214 |
| 〈표 5-17〉 동남권 특별지방자치단체의 조직체계 검토(안) | 216 |
| 〈표 5-18〉 자원조달 설계방법 | 218 |
| 〈표 5-19〉 외국의 특별지방자치단체 자원조달 사례 | 219 |
| 〈표 5-20〉 동남권 특별지방자치단체의 자원조달 대안 | 220 |
| 〈표 5-21〉 특별지방자치단체의 규약 필수요소 | 222 |
| 〈표 5-22〉 부산진해경제자유구역조합규약 | 223 |
| 〈표 5-23〉 행정안전부 표준규약(안) | 225 |
| 〈표 5-24〉 동남권 특별지방자치단체 규약설계(안) | 229 |

그림목차 | LIST OF FIGURES

| | |
|-----------------------------------------------------------|-----|
| 〈그림 1-1〉 연구의 목적 | 4 |
| 〈그림 1-2〉 연구의 체계도 | 7 |
| 〈그림 2-1〉 특별지방자치단체의 개념 | 12 |
| 〈그림 2-2〉 특별지방자치단체의 유형 | 13 |
| 〈그림 2-3〉 특별지방자치단체 설치논거 | 14 |
| 〈그림 3-1〉 부울경 메가시티 추진기조 | 30 |
| 〈그림 3-2〉 부울경 메가시티의 구상 | 31 |
| 〈그림 4-1〉 MTC 조직 | 51 |
| 〈그림 4-2〉 2021년 MTC의 예산 : 재원 | 58 |
| 〈그림 4-3〉 MTC에서 관할 지자체들에게 제공되는 2020년 보조금 프로그램 | 59 |
| 〈그림 4-4〉 MTC의 16개 지구 | 61 |
| 〈그림 4-5〉 GMCA 조직도 | 81 |
| 〈그림 4-6〉 영국 지자체 유형별 부여된 권한 | 82 |
| 〈그림 4-7〉 GMCA 권한과 타 연합기구의 권한 비교 | 82 |
| 〈그림 4-8〉 영국 광역연합기구가 잉글랜드에서 차지하는 비중 변화 추이 | 88 |
| 〈그림 4-9〉 슈투트가르트 광역연합의 유럽내 지리적 위치 | 90 |
| 〈그림 4-10〉 슈투트가르트 광역연합의 독일과 바덴뷔르템베르크주내 위치 | 91 |
| 〈그림 4-11〉 슈투트가르트 광역연합의 지역구성 및 지역별 광역연합의회 선출 수 | 92 |
| 〈그림 4-12〉 슈투트가르트 광역연합의 법적 의무사무 구성도 | 95 |
| 〈그림 4-13〉 슈투트가르트 광역연합의회 구성도 | 96 |
| 〈그림 4-14〉 슈투트가르트 광역연합의 자회사 조직도 | 99 |
| 〈그림 4-15〉 프랑스 내 22개 메트로폴 위치 지도 | 108 |
| 〈그림 4-16〉 엑스-마르세유-프로방스 지도 | 109 |
| 〈그림 4-17〉 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 내 6개 영토, 92개 교원 | 109 |
| 〈그림 4-18〉 2020년 지방선거에 따른 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 의회 의석 구성 | 116 |
| 〈그림 4-19〉 (참고) Les Républicains(LR) 정당 | 116 |
| 〈그림 4-20〉 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 의회 조직도 | 117 |

| | |
|--------------------------------------------------------|-----|
| 〈그림 4-21〉 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 의회 의석 구성 | 120 |
| 〈그림 4-22〉 2019년 총 지출 항목별 비율 | 129 |
| 〈그림 4-23〉 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴의 유럽 내 교통망 | 131 |
| 〈그림 4-24〉 EPAEM 이사회 구성 | 134 |
| 〈그림 4-25〉 광역연합의 설립절차 | 139 |
| 〈그림 4-26〉 간사이광역연합의 위치 | 147 |
| 〈그림 4-27〉 일본의 지역별 인구 및 1인당 GDP 추이 | 149 |
| 〈그림 4-28〉 권역별 상장기업 본사수의 전국대비 구성비 증감현황(2004~2015) | 150 |
| 〈그림 4-29〉 자본금 10억엔 이상 기업수 및 비중(1991~2016) | 151 |
| 〈그림 4-30〉 간사이광역연합 조직구조 | 153 |
| 〈그림 4-31〉 간사이광역연합 본부사무국 조직구조 | 158 |
| 〈그림 4-32〉 간사이광역연합 분야사무국 조직구조(예: 광역산업진흥국/오사카부내) | 159 |
| 〈그림 5-1〉 설계변수 분석구조 | 183 |
| 〈그림 5-2〉 동남권 메가시티 구상의 분석 | 184 |
| 〈그림 5-3〉 특별지방자치단체 관련법제 | 185 |
| 〈그림 5-4〉 외국의 특별지방자치단체 운영사례 | 186 |
| 〈그림 5-5〉 설계변수 분석결과 | 187 |
| 〈그림 5-6〉 동남권 특별지방자치단체 명칭설계 대안검토 | 190 |
| 〈그림 5-7〉 동남권 특별지방자치단체 관장사무 설계 | 203 |
| 〈그림 5-8〉 일반적인 조직체계의 설계원칙 | 213 |
| 〈그림 5-9〉 기구설치 범위설계 방식 | 214 |
| 〈그림 5-10〉 동남권 특별지방자치단체 조직체계 설계방안 | 215 |
| 〈그림 5-11〉 동남권 특별지방자치단체 의회조직 검토(안) | 217 |

제1장

서론

● 제1절 연구의 목적

● 제2절 연구의 범위 및 방법

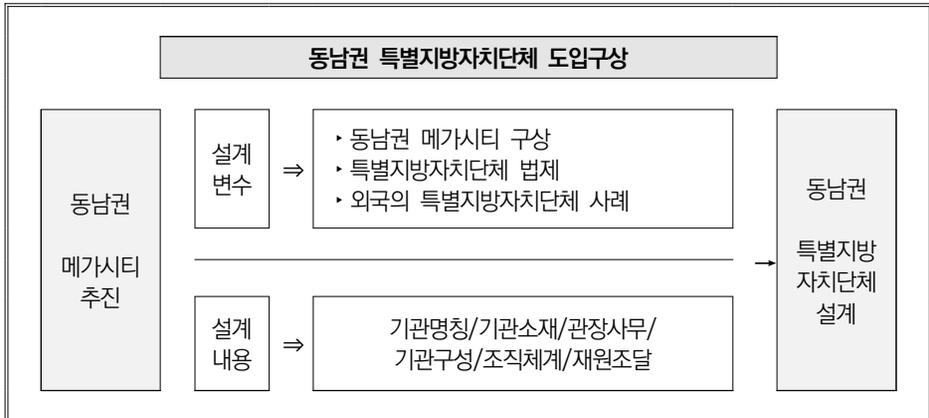
● 제3절 연구의 체계도

제1절 연구의 목적

- 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도는 권역의 발전전략으로 메가시티 전략을 통한 지역발전 기반을 구축하는 구상을 수립하였음
 - 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도의 행정구역을 통합한 동남권의 권역을 설정하여 부·울·경의 개별 단위가 아닌 권역단위의 발전전략을 수립하였음
- 동남권의 발전계획은 수도권 일극 중심의 불균형을 다수의 메가시티라는 초광역권의 조성을 통하여 대응하는 전략임
 - 즉, 비수도권에 권역의 발전을 촉진할 수 있는 다수의 메가시티를 조성함으로써 수도권에 대응할 수 있는 기반을 구축할 수 있다는 것임
- 메가시티의 기본구상은 동남권을 단일의 권역으로 하는 생활공동체와 경제공동체 및 문화공동체를 형성하고, 이를 효과적으로 추진할 수 있는 플랫폼을 구축하는 것임
 - 메가시티를 작동시키는 플랫폼으로서는 「지방자치법」 전부개정법률에서 도입된 특별지방자치단체를 상정하고 있음
- 특별지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체가 특정의 사무를 공동으로 처리할 필요성이 있을 때 설치하는 지방자치단체임
 - 즉, 특별지방자치단체는 지방자치단체의 법적 지위를 보유하고 있으면서도 특수목적의 제한적인 사무를 처리하기 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 설치하는 기관임
- 따라서 여기에서는 동남권의 메가시티를 추진할 행정기관으로서의 특별지방자치단체를 설치하는 방안을 모색하고자 함

- 특별지방자치단체의 설치에서 구성 지방자치단체가 규약에 의하여 설정하도록 하고 있는 제반요소 가운데 사전적 검토가 필요한 기관명칭과 사무소 위치, 관장사무, 기관구성, 조직체계 및 재원조달 등을 중심으로 합리적 대안을 모색하는 것임
- 다만, 상기의 요소들의 설계에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 동남권의 메가시티 구상과 특별지방자치단체의 관련법제 및 외국의 특별지방자치단체 사례 등을 분석하여 시사점을 도출하고자 함

〈그림 1-1〉 연구의 목적



【 과업내용 】

동남권 특별지방자치단체 추진 여건분석 및 사무현황 조사
 동남권 특별지방자치단체 사무분석, 기대효과, 추진체계 등 도출
 동남권 특별지방자치단체 설치방안

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

- 전술한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위한 연구의 범위는 다음과 같이 설정하고자 함
 - 대상범위 : 원칙적으로 동남권 메가시티의 추진기관으로서 특별지방자치단체의 설치방안이 연구의 목적이므로 특별지방자치단체를 대상범위로 하되, 특별지방자치단체의 도입논거로써 기존의 지방자치단체 상호 간의 협력제도의 한계를 도출하기 위하여 지방자치단체조합도 분석범위에 포함하고자 함
 - 기간범위 : 특별지방자치단체 설치대안의 분석시점은 원칙적으로 2020년을 그리고 대안의 적용시점은 2021년을 기준으로 하되, 대안적용에 수반되는 다양한 변수들은 가급적 통제변수로 설정하여 대안설계에 고려하지 않음
 - 내용범위 : 특별지방자치단체의 설치에서 필수적 요소로 규정하고 있는 규약사항 중에서 특별지방자치단체의 명칭과 사무소 위치, 관장사무, 기관구성, 조직체계 및 채용조달 등을 핵심적 연구내용으로 분석하되, 이에 영향을 미치는 동남권 메가시티의 구상과 특별지방자치단체의 관련법제 및 외국의 특별지방자치단체 운영사례를 연구내용의 범위에 포함함

〈표 1-1〉 연구의 범위

| 구분 | 내용 |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 대상 범위 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 특별지방자치단체 - 지방자치단체조합의 실태분석 포함 |
| 시간 범위 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 실태분석 기준연도 : 2020년 - 대안적용 목표연도 : 2021년 |
| 내용 범위 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 특별지방자치단체 설치의 규약사항 - 명칭, 사무소 위치, 관장사무, 기관구성, 조직체계, 채용조달 |

2. 연구의 방법

- 연구방법은 각 부문별 연구내용에 따라 적정방법을 적의 활용함
 - 문헌조사 : 특별지방자치단체의 개념과 정책기조 등에 관한 이론적 및 제도적 분석을 위하여 기존의 각종 국내외 문헌분석을 실시하는 문헌조사를 활용함
 - 벤치마킹 : 주요 외국의 특별지방자치단체의 운영사례를 분석하여 정책대안의 수립에 필요한 시사점을 도출함
 - 브레인스토밍 : 동남권 특별지방자치단체의 설치방안에 대한 타당성을 검증하기 위하여 관련분야 전문가를 대상으로 하는 브레인스토밍을 실시함

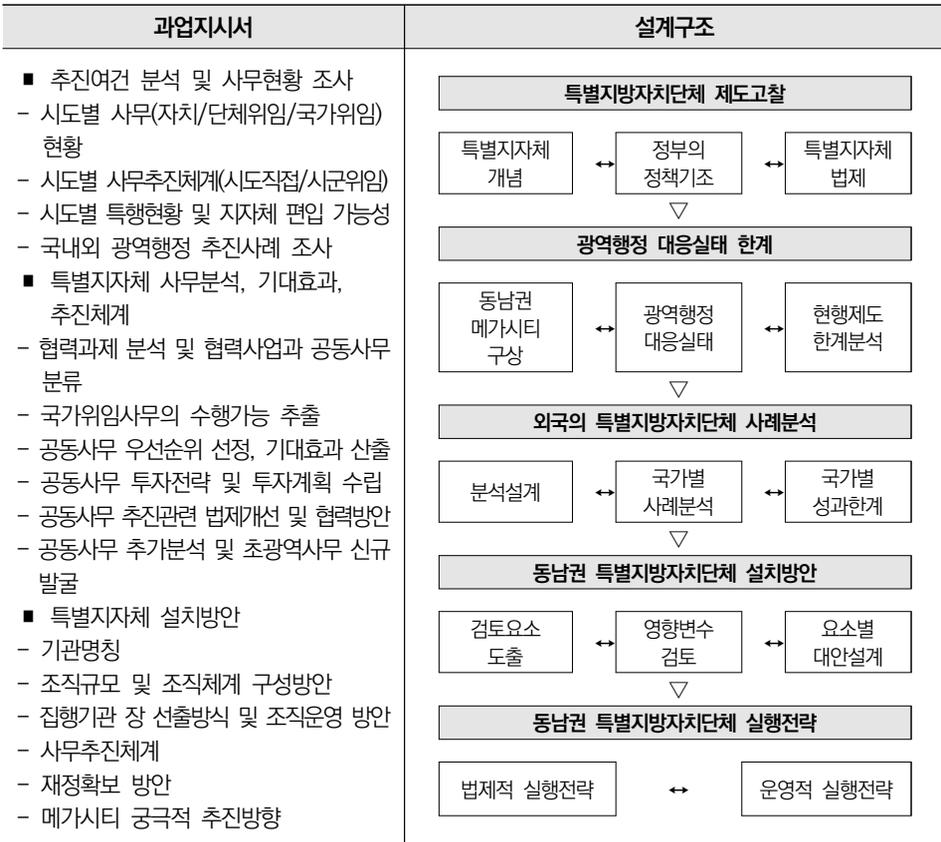
〈표 1-2〉 연구의 방법

| 구분 | 내용 |
|--------|-------------------------|
| 문헌조사 | ■ 각종 기존논의의 검토 |
| 벤치마킹 | ■ 외국의 특별지방자치단체에 대한 사례분석 |
| 브레인스토밍 | ■ 개편대안의 타당성 검증 |

제3절 연구의 체계도

- 동남권 특별지방자치단체의 설치방안에 대한 연구의 수행체계는 다음과 같은 논리적 구조로 설계함
 - 특별지방자치단체의 제도고찰을 기반으로 동남권 메가시티의 추진기관으로써 특별지방자치단체의 도입논거를 분석하고, 외국의 특별지방자치단체의 사례를 분석하여 동남권 특별지방자치단체의 설치방안을 모색함

〈그림 1-2〉 연구의 체계도



제2장

특별지방 자치단체의 논의

- 제1절 특별지방자치단체의 의의
- 제2절 정부정책의 관련기조 분석
- 제3절 특별지방자치단체의 도입법제

제1절 특별지방자치단체의 의의

1. 특별지방자치단체의 개념

- 특별지방자치단체는 국가에 따라서 정책적 및 활용적 측면에서 다소의 차이가 있으나, 대체적으로 일반지방자치단체와 특별지방행정기관을 기준으로 대비되는 개념으로 접근하고 있음
 - 즉, 일반지방자치단체와는 기능적 측면에서 대비되고, 특별지방행정기관과는 지위적 측면에서 대비를 하는 것임
- 통상적으로 지방단위에서 행정서비스를 생산하고 공급하는 주체는 크게 세 가지 종류로 구분하고 있음
 - 하나는 일반지방자치단체로 법적으로 지방자치단체의 지위를 갖는 동시에 포괄적인 기능을 수행하고, 다른 하나는 특별지방행정기관으로 법적으로 중앙정부의 지위를 갖는 동시에 제한적인 기능을 수행하며, 마지막으로 특별지방자치단체로 법적으로 지방자치단체의 지위를 갖는 동시에 제한적인 기능을 수행하고 있음
- 상기와 같은 논의에 따르면, 특별지방자치단체의 개념은 다음과 같이 규정하는 것이 타당함
 - 특별지방자치단체는 특수한 목적을 달성하기 위하여 제한된 기능을 수행하는 지방자치단체를 의미하는 것으로, 따라서 법적으로 지방자치단체의 지위를 가지므로 특별지방행정기관과 구분되고, 기능적으로 제한된 기능을 수행하므로 일반지방자치단체와 구분되는 행정기관임

〈그림 2-1〉 특별지방자치단체의 개념



- ▣ 특별지방자치단체의 개념
- S. Humes and E. Martin
 - 일반지방자치단체와 달리 하나 또는 수개의 기능만을 수행하며, 자체의 직원과 예산을 보유하고, 단일 또는 복수의 지방자치단체 영역의 전부 내지 일부를 관할구역으로 하며, 통상적 행정계층구조 밖에 존재함
 - 정부간관계자문위원회(ACIR)
 - 독립적이며, 제한된 목적을 지닌 정부단위로 일반지방자치단체로부터 실질적인 행/재정적 독립성을 보유한 지방자치단체
 - Nathaniel Preston
 - 과세권이 없는 정부기관으로 모정부와는 별개의 독립적인 실체이며, 자체예산을 결정하고 요금을 결정하는 정도의 재정적 자율성을 가지며, 법에 규정되거나 규제위원회가 정한 일반적인 제한 사항들에만 구속되는 자치단체임

출처: 금창호(2018).

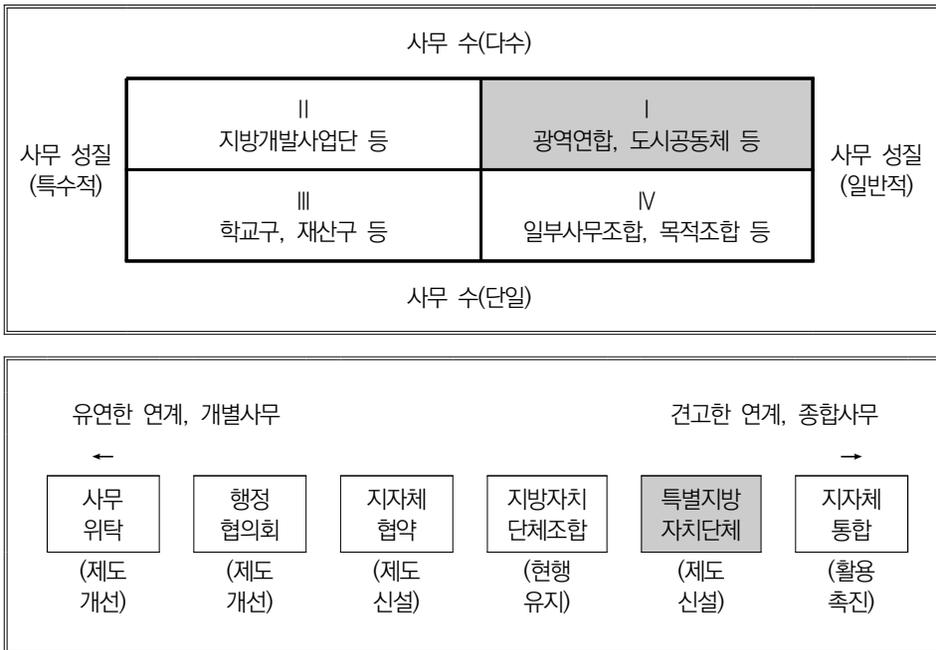
2. 특별지방자치단체의 유형

- 특별지방자치단체는 전술한 바와 같이 특수한 목적을 위하여 제한된 기능을 수행하는 지방자치단체로 사무의 수와 사무의 성질을 기준으로 유형을 구분할 수 있음
 - 관장사무의 특성이 특수적이면서 단일의 사무를 처리하는 유형으로는 학

교구와 재산구 등이, 관장사무의 특성이 특수적이면서 다수의 사무를 처리하는 유형으로는 지방개발사업단(현재 폐지) 등이, 관장사무의 특성이 일반적이면서 단일의 사무를 처리하는 유형으로는 일부사무조합과 목적조합 등이, 관장사무의 특성이 일반적이면서 다수의 사무를 처리하는 유형으로는 광역연합, 도시공동체 등이 포함되고 있음

- 다만, 우리나라의 경우에는 외국과 달리 특별지방자치단체의 종류를 별도로 구분하지 않고, 단순히 특별지방자치단체라는 단일의 제도로 규정하고 있음
 - 예를 들면, 지방자치단체 상호 간의 협력제도로 사무위탁과 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체, 지자체 통합 등을 규정하여 특별지방자치단체를 협력제도 유형의 하나로 제시하고 있을 뿐 외국과 같이 구체적인 종류를 특정의 기준에 따라 분류하지 않고 있음

〈그림 2-2〉 특별지방자치단체의 유형



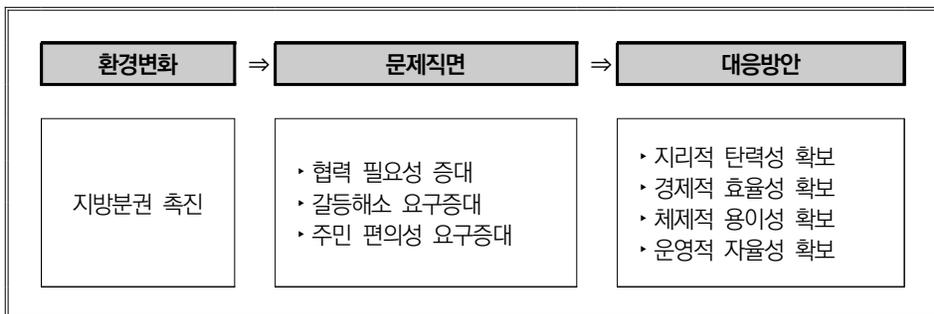
출처: 금창호(2018).

3. 특별지방자치단체의 목적

1) 설치목적 논리구조

- 광역연합형을 비롯한 특별지방자치단체의 설치목적은 기본적으로 다음과 같은 논리에 근거하고 있음
 - 지방분권의 촉진에 따라서 지방자치단체에서 발생하는 다수의 특화적 행정수요의 처리에서 제기되는 일반지방자치단체의 한계를 보완하기 위한 대안적 요구가 증가한다는 것임
- 예를 들면, 지방분권의 촉진은 행정구역을 중심으로 하는 일반지방자치단체가 효율적으로 대처하기 어려운 다음과 같은 수요를 발생시킨다는 것임
 - 즉, 일반지방자치단체 상호간의 협력 필요성과 다양한 이해관계에 따른 갈등관리의 수요를 유발하고, 이에 대비하여 지역주민의 편의성 요구 역시 증가한다는 것임
- 상기와 같은 수요에 대응하기 위해서는 지리적 탄력성과 경제적 효율성, 체제적 용이성 및 운영적 자율성이 확보되는 대응체제가 필요하게 됨
 - 이러한 필요성에 따라 일반지방자치단체의 대안으로 활용되는 것이 특별지방자치단체라는 것임

〈그림 2-3〉 특별지방자치단체 설치논거



2) 일반적 설치목적

- 전술한 논리적 설치목적과 달리 각국에서 현실적으로 활용되고 있는 특별지방자치단체의 설치목적을 살펴보면, 크게 두 가지로 접근하고 있음
 - 하나는 수요적인 측면이고 다른 하나는 대응적인 측면에서 특별지방자치단체를 설치하고 있는 것으로 나타나고 있음
- 우선 수요적인 측면에서 특별지방자치단체를 설치하는 목적은 다음과 같이 제시되고 있음
 - 특정의 행정서비스들은 일정한 규모에 따라서 최적화가 확보되므로 규모경제의 실현이라는 수요가 발생하고, 한편, 협력사무의 대응체제에서 일반지방자치단체의 법적 지위를 변경하지 않고 대응할 수 있는 대안적 체제의 수요가 존재한다는 것으로 이러한 수요들이 특별지방자치단체를 설치하는 목적으로 제시되고 있음
- 다음, 대응적인 측면에서 특별지방자치단체를 설치하는 목적은 다음과 같이 제시되고 있음
 - 대응적 측면의 설치목적은 기본적으로 일반지방자치단체의 구조적 한계에서 발생하는 것으로 행정구역과 서비스구역의 불일치를 해소하고, 일반지방자치단체에 비하여 상대적으로 자율적인 기관운영 등을 확보하기 위해 특별지방자치단체를 설치하는 것임

〈표 2-1〉 특별지방자치단체 설치목적

| 구분 | 내용 |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 수요적 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 규모경제의 실현 <ul style="list-style-type: none"> - 생산규모를 증가시킴에 따라 서비스 단위의 생산비용이 감소하는 서비스를 대상으로 규모경제를 달성하기 위한 목적 ■ 광역행정 대응체제 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 합병·통합에 비하여 상대적으로 용이한 광역행정 대응체제를 구축하기 위한 목적 |

| 구분 | 내용 |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 대응적 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 공간분할의 한계 보완 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치의 실시와 분권화의 촉진에 따라 발생하는 행정구역과 서비스구역의 불일치를 기능중심으로 보완하기 위한 목적 ■ 자율적 운영체제 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 일반지방자치단체에 비하여 상대적으로 자율적인 사무, 인사, 재원 등의 운영체제를 통해 신속한 서비스 공급을 도모하기 위한 목적 |

자료: 금창호(2018).

제2절 정부정책의 관련기조 분석

1. 관련법제

- 특별지방자치단체의 법적 근거는 1988년 「지방자치법」의 전면개정으로 마련되었고, 현재까지 동일한 규정이 존속되고 있음
 - 현행 「지방자치법」 제2조에서는 “지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있고, 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록” 하고 있으나, 설치 및 운영에 관한 대통령령이 현재까지는 부재한 상태임
- 다만, 현재 광역행정 제도의 하나로 도입 및 운영되고 있는 지방자치단체조합은 특별지방자치단체의 법적 지위를 보유하고 있지 못함
 - 지방자치단체조합이 외국에서는 특별지방자치단체의 법적 지위를 일반적으로 보유하고 있음에도 불구하고, 우리나라의 경우 공식적인 유권해석에 따라 단지 공법인의 법적 지위만을 보유하고 있음

〈표 2-2〉 특별지방자치단체 관련규정 실태

| 구분 | 내용 |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 「지방자치법」 제2조 제3항 및 제4항 | ③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. ④ 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. |

【참고】 지방자치단체조합의 법적 지위에 관한 논의

| 구분 | | 견해 | 비고 |
|-------|--------|--------------|--------------------------------------|
| 관련 규정 | 지방자치법 | 특별지방자치단체 불인정 | 지방자치단체 상호간 관계 수단 (지방자치법 제159조 -164조) |
| | 지방교부세법 | 특별지방자치단체 인정 | 포괄적인 지방자치단체 범주 (지방교부세법 제2조 제2항) |
| 유권 해석 | 자치제도과 | 특별지방자치단체 불인정 | 광역행정수단의 일종 (자치정보화담당관실의 질의에 대한 응답) |
| | 자치행정과 | 특별지방자치단체 인정 | 지방자치단체의 일종 (수도권매립지운영관리조합의 질의에 대한 응답) |
| 학리 해석 | 다수의견 | 특별지방자치단체 인정 | 특별지방자치단체 (지방자치단체조합의 성격 및 외국사례 근거) |

- 자치정보화담당관실의 질의(2002년)
 - 지방자치법 제149조의 규정에 의한 지방자치단체조합이 동법 제2조 제3항의 규정에 의한 특별지방자치단체인지 여부
- 자치제도과의 답변(2002년)
 - 지방자치법 제2조 제3항에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 별도의 특별지방자치단체를 설치할 수 있도록 규정하고, 동조 제4항에 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있음
 - 동법 제2조 제3항의 규정에 의한 특별지방자치단체는 동조 제4항의 규정에 의한 대통령령이 정한 바에 따라 설치되어야 하나, 현재까지 동조 제4항의 규정에 의한 특별지방자치단체에 관하여 대통령령이 정한 바가 없음
 - 따라서 동법 제2조 제3항의 규정에 의한 특별지방자치단체는 성립할 여지가 없으므로 동법 제149조의 규정에 의한 지방자치단체조합은 동법 제2조 제3항의 규정에 의한 특별지방자치단체로 간주할 수 없음

자료 : 금창호 외(2005).

2. 역대정부 관련정책

- 지방분권에 관한 체계적인 정책을 수립한 노무현 정부 이후 역대정부에서는 특별지방자치단체의 도입을 위한 다각적인 대응을 모색하여 왔음

- 역대정부의 「분권특별법」에서는 여건변화의 적극적 대응과 지방자치의 다양화를 위하여 특별지방자치단체의 도입 및 활용을 규정하고 있으며, 이를 기반으로 하는 분권정책에서도 이명박 정부는 특별지방자치단체의 도입을 명시적인 과제로 채택하였음

- 한편, 특별지방자치단체의 도입을 위한 법제화도 2회에 걸쳐 추진되었음
 - 2005년과 2006년에 의원발의와 정부발의로 각각 특별지방자치단체의 도입법안이 발의되었으나, 현실적으로 국회의 의결을 통과하지는 못하였음
 - 특별지방자치단체의 도입을 위한 2회에 걸친 법률안은 지방자치단체조합으로 설치된 경제자유구역청의 운영문제를 해결하기 위한 목적으로 추진되었음

〈표 2-3〉 역대정부의 도입정책

| 구분 | 노무현 정부 | 이명박 정부 | 박근혜 정부 |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 관련 법령 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방분권특별법」 - 제16조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립) ③ 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 지방자치단체조합 등 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다. | <ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방분권촉진에 관한 특별법」 - 제16조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립) ③ 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 지방자치단체조합 등 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다. | <ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방분권 및 행정체제 개편에 관한 특별법」 - 제17조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립) ③ 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다. |
| 관련 정책 | <ul style="list-style-type: none"> · 중앙-지방간 협력체제 강화 · 지방정부간 협력체제 강화 · 중앙-지방, 지방간 분쟁 조정기능 강화 | <ul style="list-style-type: none"> · 정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화 · 분쟁조정기능 강화 · 특별지방자치단체제도 도입 활용 | <ul style="list-style-type: none"> · 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립 · 지방자치단체간 행정협력 체제 정립 |
| 입법 추진 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 경제자유구역청 운영한계 보완 - 이한구 의원 등 의원발의(2005) - 정부의 「지방자치법」 개정안 발의(2006) | | |

3. 현행정부의 관련정책

- 전술한 역대정부에 이어서 현행 정부에서도 특별지방자치단체의 도입에 관한 법적 및 정책적 근거를 마련하고 있음
 - 현행 정부는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제17조제3항에서 특별지방자치단체의 도입 및 활용을 규정하고, 이어서 분권정책의 “자치단체 간 협력 활성화 지원”에서 특별지방자치단체를 새로운 협력제도의 하나로 도입하는 것을 제시하고 있음

〈표 2-4〉 문재인 정부의 도입정책

| 구분 | 내용 |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」제17조 제3항 | ③ 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다. |
| 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화 | <ul style="list-style-type: none"> · 중앙-지방 협력기구 설치·운영 · 자치단체 간 협력 활성화 지원 · 제주·세종형 자치분권 모델 구현 |
| 자치단체 간 협력 활성화 지원 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 새로운 협력제도 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 특별지방자치단체 : 자치단체의 관할구역을 초월한 권역 내의 단일 또는 복합적 사무를 광역계획 등의 수립에 의하여 종합적·효율적으로 처리할 수 있는 특별지방자치단체 제도 도입 - 협약제도 : 국가 간의 조약과 같이 다수의 자치단체가 협약을 체결하여 별도의 법인이나 조직 설치 없이 사무처리와 정책면에서 역할을 분담하는 등 새로운 협력제도 도입 - 자치단체 간 기관·시설의 공동 활용 : 자치단체 간 협의를 통해 만들어지는 규약으로 기관·시설을 공동 활용하는 방안 검토 - 현행 협력제도 개선 : 행정협의회, 사무위탁, 조합 등 현행 협력제도의 목적, 절차, 근거규정 보완 등 개선 ■ 협력제도 활성화를 위한 행·재정적 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 협력분야 : 광역적 행정사무 처리범위 확대 및 새로운 형태의 협력사업 추진방안 마련 - 표준안 마련 : 협력제도 기본지침, 협약절차, 표준규약, 특별지방자치단체의 경우 중앙 및 시·도 권한의 이양 요구권 부여 등 제시 - 분쟁해결 : 협약 및 규약 미이행 등 자치단체 간 분쟁 발생 시 자체분쟁조정 등 도입 - 정보공개 : 자치단체 간 협약 및 규약내용은 지방의회 의결 및 주민에게 공지·홍보 - 재정지원 : 협력사업에 대한 다양한 형태의 재정지원 근거·방안 마련 |

제3절 특별지방자치단체의 도입법제

1. 특별지방자치단체 도입

- 현행 정부에서 수립한 광역행정의 제도적 장치로 주목할 만한 것은 특별지방자치단체의 도입임
 - 당초의 정부계획에서는 특별지방자치단체와 협약제도를 새로운 제도로 도입하려고 하였으나, 2020년 12월 9일 「지방자치법」의 전부개정을 통해서 실제로 법제화된 것은 특별지방자치단체임
- 특별지방자치단체는 행정구역 중심의 일반지방자치단체에서 발생하는 행정구역과 생활구역의 불일치 현상을 해소하기 위한 가장 일반적인 광역제도의 하나임
 - 지방자치를 실시하고 있는 대부분의 국가들에서 지방자치단체간 원활한 협력을 위해 활용하고 있는 것이 특별지방자치단체로, 그동안 특별지방자치단체는 「지방자치법」 제2조제3항에서 설치를 위한 근거만 두었으나, 이번의 전부개정에서 비로소 도입된 것임

〈표 2-5〉 「지방자치법」의 특별지방자치단체 도입규정

| 「지방자치법」전부개정법률 | | 주요 내용 |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 관련조항 | 법률내용 | |
| 제2조제3항 | ▸ 특별지방자치단체 설치근거 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 기관구성 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 및 단체장 - 지방의회 : 구성단체 지방의원 겸직 - 단체장 : 의회에서 선출하되, 구성단체 단체장 겸직 가능 ■ 인력구성 <ul style="list-style-type: none"> - 고유인력 + 파견인력 - 특별지방자치단체 고유인력 별도 충원 ■ 재원조달 <ul style="list-style-type: none"> - 구성단체 분담금 및 국가 재정지원(위임사무) |
| 제3조제1항 | ▸ 특별지방자치단체 법적지위 | |
| 제12장 제199조- 제211조 | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 설치 ▸ 설치권고 ▸ 구역 ▸ 규약 등 ▸ 기본계획 등 ▸ 의회의 조직 등 ▸ 집행기관의 조직 등 ▸ 경비의 부담 | |

| 「지방자치법」전부개정법률 | | 주요 내용 |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 관련조항 | 법률내용 | |
| | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 직접청구 ▸ 사무처리상황 등의 통지 ▸ 가입 및 탈퇴 ▸ 해산 ▸ 지방자치단체에 관한 규정의 준용 ▸ 다른 법률과의 관계 | |

2. 특별지방자치단체의 법제

- 특별지방자치단체의 도입을 위한 관련법제는 전술한 바와 같이 「지방자치법」 전부개정의 제12장에 규정되어 있음
 - 「지방자치법」 전부개정의 제12장은 3개 절과 13개의 조로 구성이 되어 있으며, 특별지방자치단체의 설치와 규약과 기관구성 및 운영 등에 관한 내용들을 포함하고 있음
- 특히, 특별지방자치단체를 설치하기 위해서는 구성 지방자치단체의 합의로 규약을 정해야 하고, 이에는 다음과 같은 사항들이 포함되도록 하고 있음
 - 즉, 특별지방자치단체의 목적, 명칭, 구성 지방자치단체, 관할구역, 사무소의 위치, 사무, 사무처리를 위한 기본계획의 포함사항, 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법, 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법, 필요한 경비의 부담 및 지출방법, 사무처리 개시일, 그 밖에 특별지방자치단체의 구성 및 운영에 필요한 사항 등이 그것임

〈표 2-6〉 특별지방자치단체의 관련규정

| |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>제12장 특별지방자치단체</p> <p>제1절 설치</p> <p>제199조(설치) ① 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체(이하 “구성 지방자치단체”라 한다)는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.</p> <p>② 행정안전부장관은 제1항 후단에 따라 규약에 대하여 승인하는 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사실을 알려야 한다.</p> <p>③ 특별지방자치단체는 법인으로 한다.</p> <p>④ 특별지방자치단체를 설치하기 위하여 국가 또는 시·도 사무의 위임이 필요할 때에는 구성 지방자치단체의 장이 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다.</p> <p>⑤ 행정안전부장관이 국가 또는 시·도 사무의 위임이 포함된 규약에 대하여 승인할 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 협의하여야 한다.</p> <p>⑥ 구성 지방자치단체의 장이 제1항 후단에 따라 행정안전부장관의 승인을 받았을 때에는 규약의 내용을 지체 없이 고시하여야 한다. 이 경우 구성 지방자치단체의 장이 시장·군수 및 자치구의 구청장일 때에는 그 승인사항을 시·도지사에게 알려야 한다.</p> <p>제200조(설치 권고 등) 행정안전부장관은 공익상 필요하다고 인정할 때에는 관계 지방자치단체에 대하여 특별지방자치단체의 설치, 해산 또는 규약 변경을 권고할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관의 권고가 국가 또는 시·도 사무의 위임을 포함하고 있을 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 협의하여야 한다.</p> <p>제201조(구역) 특별지방자치단체의 구역은 구성 지방자치단체의 구역을 합한 것으로 한다. 다만, 특별지방자치단체의 사무가 구성 지방자치단체 구역의 일부에만 관계되는 등 특별한 사정이 있을 때에는 해당 지방자치단체 구역의 일부만을 구역으로 할 수 있다.</p> <p>제2절 규약과 기관 구성</p> <p>제202조(규약 등) ① 특별지방자치단체의 규약에는 법령의 범위 안에서 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 특별지방자치단체의 목적 2. 특별지방자치단체의 명칭 3. 구성 지방자치단체 4. 특별지방자치단체의 관할 구역 5. 특별지방자치단체의 사무소의 위치 6. 특별지방자치단체의 사무 7. 특별지방자치단체의 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항 8. 특별지방자치단체의 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법 9. 특별지방자치단체의 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

10. 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법

11. 특별지방자치단체의 사무처리 개시일

12. 그 밖에 특별지방자치단체의 구성 및 운영에 필요한 사항

② 구성 지방자치단체의 장은 제1항의 규약을 변경하려는 경우에는 구성 지방자치단체의 지방의 회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 국가 또는 시·도 사무의 위임에 관 하여는 제199조제4항 및 제5항을 준용한다.

③ 구성 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 행정안전부장관의 승인을 받았을 때에는 지체 없이 그 사실을 고시하여야 한다. 이 경우 구성 지방자치단체의 장이 시장·군수 및 자치구의 구청장일 때에는 그 승인사항을 시·도지사에게 알려야 한다.

제203조(기본계획 등) ① 특별지방자치단체의 장은 소관 사무를 처리하기 위한 기본계획(이하 “기 본계획”이라 한다)을 수립하여 특별지방자치단체 의회의 의결을 받아야 한다. 기본계획을 변경하는 경우에도 또한 같다.

② 특별지방자치단체는 기본계획에 따라 사무를 처리하여야 한다.

③ 특별지방자치단체의 장은 구성 지방자치단체의 사무처리가 기본계획의 시행에 지장을 주거나 지장을 줄 우려가 있을 때에는 특별지방자치단체의 의회 의결을 거쳐 구성 지방자치단체의 장에게 필요한 조치를 요청할 수 있다.

제204조(의회의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 의회는 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치 단체의 의회 의원으로 구성한다.

② 제1항의 지방의회의원은 제43조제1항에도 불구하고 특별지방자치단체의 의회 의원을 겸할 수 있다.

③ 특별지방자치단체의 의회가 의결하여야 할 안건 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 대해 서는 특별지방자치단체의 장에게 미리 통지하고, 특별지방자치단체의 장은 그 내용을 구성 지방자 치단체의 장에게 통지하여야 한다. 그 의결의 결과에 대해서도 또한 같다.

제205조(집행기관의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 장은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자 치단체의 의회에서 선출한다.

② 구성 지방자치단체의 장은 제109조에도 불구하고 특별지방자치단체의 장을 겸할 수 있다.

③ 특별지방자치단체의 의회 및 집행기관의 직원은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 소속인 지방공무원과 구성 지방자치단체의 지방공무원 중에서 파견된 사람으로 구성한다.

제3절 운영

제206조(경비의 부담) ① 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단 체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 부담한다.

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.

제207조(사무처리상황 등의 통지) 특별지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 사 무 처리 상황 등을 구성 지방자치단체의 장 및 행정안전부장관(시·군 및 자치구만으로 구성하는 경우 에는 시·도지사를 포함한다)에게 통지하여야 한다.

제208조(가입 및 탈퇴) ① 특별지방자치단체에 가입하거나 특별지방자치단체에서 탈퇴하려는 지방자치단체의 장은 해당 지방의회의 의결을 거쳐 특별지방자치단체의 장에게 가입 또는 탈퇴를 신청하여야 한다.

② 제1항에 따른 가입 또는 탈퇴의 신청을 받은 특별지방자치단체의 장은 특별지방자치단체 의회의 동의를 받아 신청의 수용 여부를 결정하되, 특별한 사유가 없으면 가입하거나 탈퇴하려는 지방자치단체의 의견을 존중하여야 한다.

③ 제2항에 따른 가입 및 탈퇴에 관하여는 제199조를 준용한다.

제209조(해산) ① 구성 지방자치단체는 특별지방자치단체가 그 설치 목적을 달성하는 등 해산의 사유가 있을 때에는 해당 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아 특별지방자치단체를 해산하여야 한다.

② 구성 지방자치단체는 제1항에 따라 특별지방자치단체를 해산할 경우에는 상호 협의에 따라 그 재산을 처분하고 사무와 직원의 재배치를 하여야 하며, 국가 또는 시·도 사무를 위임받았을 때에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와의 협의하여야 한다. 다만, 협의가 성립하지 아니할 때에는 당사자의 신청을 받아 행정안전부장관이 조정할 수 있다.

제210조(지방자치단체에 관한 규정의 준용) 시·도, 시·도와 시·군 및 자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있는 시·군 및 자치구로 구성되는 특별지방자치단체는 시·도에 관한 규정을, 시·군 및 자치구로 구성하는 특별지방자치단체는 시·군 및 자치구에 관한 규정을 준용한다. 다만, 제3조, 제1장제2절, 제11조부터 제14조까지, 제17조제3항, 제25조, 제4장, 제38조, 제39조, 제40조제1항제1호 및 제2호, 같은 조 제3항, 제41조, 제6장제1절제1관, 제106조부터 제108조까지, 제110조, 제112조제2호 후단, 같은 조 제3호, 제123조, 제124조, 제6장제3절(제130조는 제외한다)부터 제5절까지, 제152조, 제166조, 제167조 및 제8장제2절부터 제4절까지, 제11장에 관하여는 그러하지 아니하다.

제211조(다른 법률과의 관계) ① 다른 법률에서 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장을 인용하고 있는 경우에는 제202조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위에서는 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.

② 다른 법률에서 시·도 또는 시·도지사를 인용하고 있는 경우에는 제202조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위에서는 시·도, 시·도와 시·군 및 자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있는 시·군 및 자치구로 구성하는 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.

③ 다른 법률에서 시·군 및 자치구 또는 시장·군수 및 자치구의 구청장을 인용하고 있는 경우에는 제202조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위에서는 동일한 시·도 관할 구역의 시·군 및 자치구로 구성하는 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.

제3장

동남권 특별지방자치단체 도입논리

제1절 동남권 메가시티 추진구상

제2절 광역행정 대응제도 실태분석

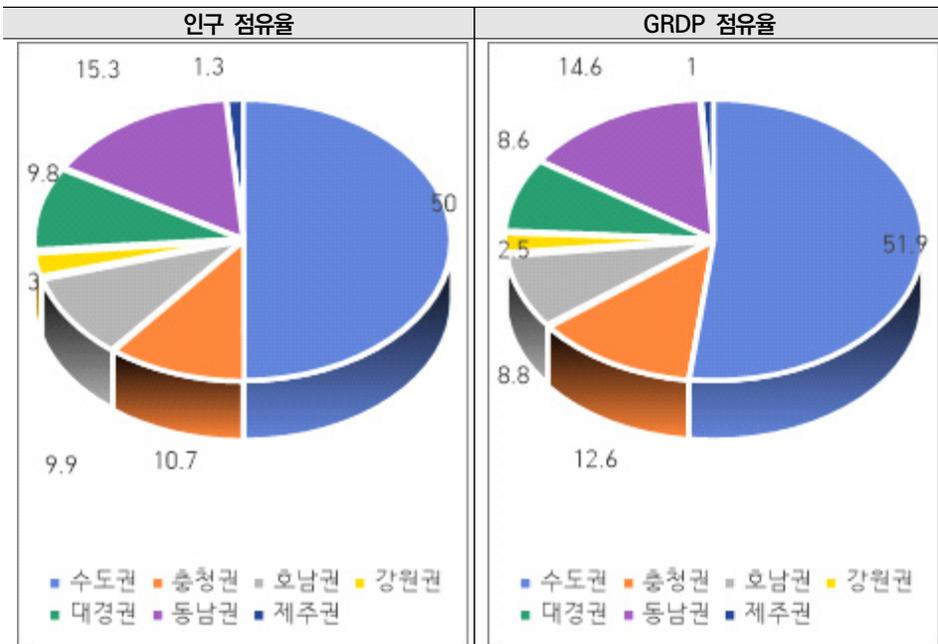
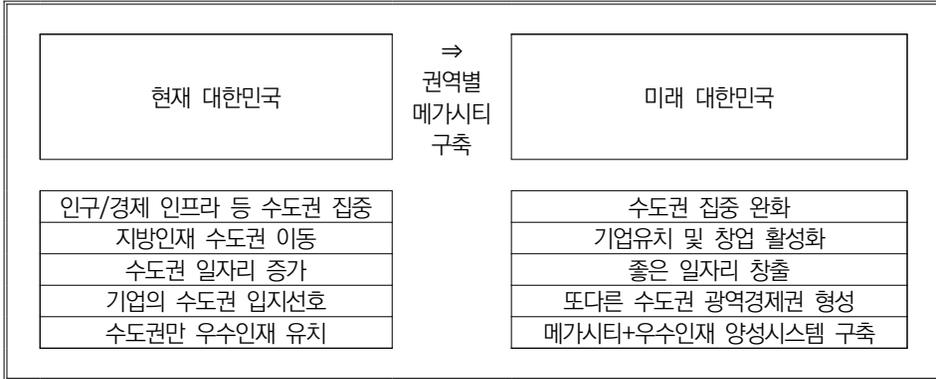
제3절 특별지방자치단체 도입검토

제1절 동남권 메가시티 추진구상

1. 추진기조

- 부울경이 공동으로 수립한 메가시티의 추진기조는 대한민국 전체의 미래상을 토대로 국가균형발전을 도모할 수 있는 전략의 일환으로 접근하고 있음
 - 현재의 대한민국은 수도권 일극을 중심으로 공간적 편중현상이 심화된 상태로 역대정부의 국가균형발전 정책 역시 이를 해소하기 위한 다양한 전략들이 수립되어 왔으나, 상기한 바와 같이 긍정적 효과를 확보하지 못한 것으로 평가되고 있음
- 이와 같은 균형정책의 한계를 해소하기 위한 대안으로 제시된 것이 비수도권을 중심으로 다수의 권역별 메가시티를 구축하는 것이고, 그 일환으로 부울경 메가시티를 추진하는 것임
 - 부울경 메가시티의 구축을 통해서 수도권 중심의 일극현상을 해소하여 대한민국 전체의 공간적 균형수준을 제고하는 것이 미래한국의 바람직한 모습이라는 취지가 반영되어 있는 것임
- 상기와 같은 논리에서 권역별 메가시티의 구축은 미래의 대한민국에 다음과 같은 효과를 가져다 줄 것으로 예상하고 있음
 - 즉, 기본적으로 수도권 집중을 완화하고, 이를 통해서 비수도권에 기업유치 및 창업의 활성화와 좋은 일자리가 창출되며, 또 다른 수도권 광역경제권이 형성되며, 우수인재 양성시스템이 구축되는 것임

〈그림 3-1〉 부울경 메가시티 추진기조

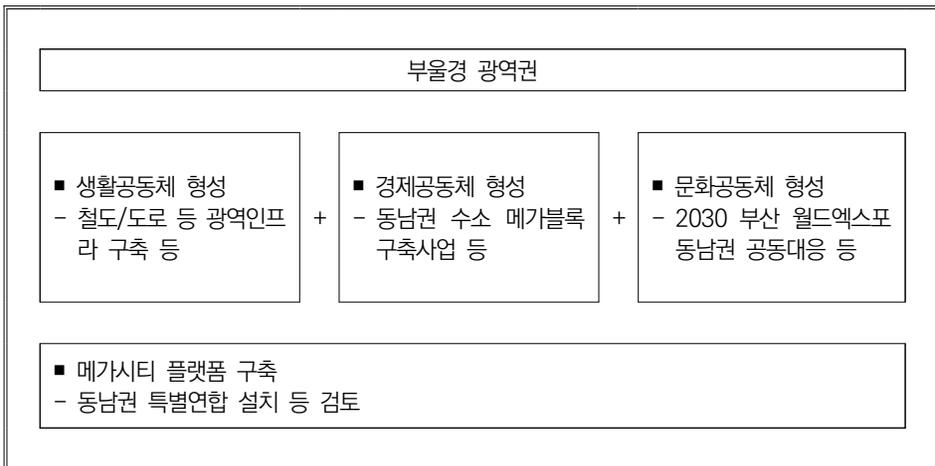


출처 : 김경수 지사 설명자료(2020).

2. 기본구상

- 현재 검토되고 있는 부울경의 메가시티는 다음과 같은 4개 분야의 내용으로 구상되어 있음
 - 부울경을 권역으로 하는 생활공동체와 경제공동체, 문화공동체를 형성하고, 이를 추진하기 위한 메가시티 플랫폼을 구축하는 것이 핵심적인 내용으로 검토되고 있음
- 부울경 메가시티의 구조는 단일권역을 중심으로 공동사업과 추진체계의 이원적 요소를 결합하는 것임
 - 메가시티의 공동사업은 철도와 도로 등의 광역인프라를 구축하는 생활공동체와 동남권 수소 메가블록을 구축하는 경제공동체 및 2030 부산 월드엑스포의 동남권 공동대응을 위한 문화공동체 등으로 구성되고, 이를 추진하는 공동의 거버넌스로 동남권 특별연합을 설치하는 것임

〈그림 3-2〉 부울경 메가시티의 구상



출처: 부산울산경남연구원(2020).

제2절 광역행정 대응제도 실태분석

1. 일반유형

- 광역행정은 국가별로 다양한 목적으로 활용되는 까닭에 획일적인 접근이 곤란하나, 현실적으로 나타나는 방식은 크게 3가지 유형으로 구분이 가능함
 - 기본적으로 광역행정은 행정구역을 중심으로 하는 지방자치단체의 서비스 공급방식의 한계에서 발생되기 때문에 지방자치단체의 행정구역의 개편 정도에 따라서 통합적, 이원적 및 부분적 방식으로 구분되고 있음
- 광역행정의 방식에서 통합적 방식은 지방자치단체의 행정구역에 직접적인 변화를 발생시키는 유형임
 - 광역행정 수요에 대응하여 기존의 지방자치단체 행정구역을 통합 또는 분리하는 것으로 통합 또는 분리의 방식에 따라서 다시 세분화되고 있음
- 광역행정의 이원적 대응방식은 기존의 지방자치단체 행정구역을 존치하되, 새로운 대응기관을 설치하는 유형임
 - 기존의 지방자치단체와 별개로 광역행정에 국한된 대응기관을 새로이 설치하는 것으로 지역연합체, 지방자치단체조합, 광역특별구 등이 대표적인 사례들임
- 광역행정의 부분적 대응방식은 전술한 통합적 및 이원적 대응방식과 달리 상호협의를 통한 분담체제를 구축하는 유형임
 - 즉, 기존의 지방자치단체 행정구역을 통합하거나 새로운 대응기관을 설치하지 않고, 상호 협의를 통해서 지방자치단체 간에 분담체제를 형성하여 광역행정에 대응하는 방식으로 합의·협정, 기능이양, 협의회 등이 대표적인 사례들임

〈표 3-1〉 광역행정 대응전략 유형

| 접근방법 | 유형 | 내용 및 채택사례 |
|----------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 통합적 접근방법 | 통합 | - 수개의 군소 자치단체를 통폐합하여 단일 정부화 - 일본의 정·촌 폐치분합 |
| | 합병 | - 중심도시에 도시화된 인접지역의 편입 - 20세기 초 미국과 캐나다에서 주로 활용(Oklahoma, Dallas, Kansas, Diego) - 한국의 광역시 행정구역 확장 |
| | 분리 | - 군(County)으로부터 일정지역의 분리 자치단체화 - 미국에서 주로 활용(Baltimore, Denver, San Francisco) - 한국의 시나 읍을 광역시 또는 시로 승격 |
| | 시·군 통합 | - 미국의 특별한 통합방식 - 군(County)을 중심으로 중심도시와 주변지역 통합(Nashville-Davidson County의 통합 등) |
| 부분적 접근방법 | 합의·협정 | - 자치단체간 단일(복수)서비스제공 협정체결 - 생산자-소비자협정, 상호부조협정, 시설공유협정 - 한국의 사무위탁 |
| | 기능이양 | - 특정사무의 권한을 상급자치단체에 이양(재정이양만 하는 경우도 있음) - 도시·군개발체제(urban county development)나 종합 시·군계획(comprehensive urban county plan)에 의해 이루어짐 - L.A. County와 Dade County가 대표적 예 |
| | 협의회 | - 광역서비스에 대한 협의와 자문역할 수행 - 계획권·집행권·예산권 등이 전혀 없음 - 미국의 Council of Governments(COG) - 한국의 행정협의회 - 최근 계획권·집행권을 갖는 협의회 태동(Twin Cities Model) |
| | 기관 공동설치 | - 자치단체 내부조직의 일부를 공동설치(일본) - 행정사항별로 광역행정기관 설치(미국) |
| | 기타 | - 일본의 지방행정연락회의와 직원의 파견제도 - 미국의 구역외 관할권의 인정, 행정응원제 |
| 이원적 접근방법 | 연합체 | - 둘 이상의 자치단체가 각각의 법인격(관할구역)을 유지한 채 광역사무만을 처리하기 위한 새로운 자치단체 설치 - 계획권 및 집행권을 가지나 과세권은 없음 - 캐나다의 Toronto와 Montreal이 대표적 예 |
| | 조합 | - 지방자치단체를 구성원으로 하는 특별지방자치단체 - 일부사무조합(목적조합)과 복합사무조합으로 구분 - 프랑스, 독일, 일본에서 활용 |

| 접근방법 | 유형 | 내용 및 채택사례 |
|------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 광역 특별구 | - 별도의 구역을 정하여 주민을 구성원으로 하는 특별지방자치단체 - 계획권 및 집행권뿐만 아니라 과세권도 가짐 - 단일목적 특별구와 다기능 특별구가 있음 - 미국에서 주로 활용 |
| | 지방개발 사업단 | - 특정한 지역의 개발을 위한 한시적 성격의 특별지방자치단체 - 일본에서 활용(현재는 폐지) |
| | 공사 | - 중앙정부와 지방자치단체가 협의·설치하는 한시적 성격의 공공단체 - 영국의 도시개발공사가 대표적 예 |

자료: 금창호(2018).

2. 한국의 활용실태

- 한국도 지방자치의 실시 이후 광역행정에 대한 다양한 수요가 발생하여 왔으며, 대응방식도 다양화되어 왔음
 - 이에 따라 전술한 광역행정의 대응유형들 전체가 한국에서도 현실적으로 도입 및 운영되고 있는 실정임
- 광역행정의 통합적 대응방식으로 활용되고 있는 제도는 행정구역의 폐지와 설치, 분리 및 통합 등임
 - 현행의 「지방자치법」 제4조에서는 지방자치단체의 행정구역을 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때는 법률로 정한다고 규정하고 있으며, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제3장에서는 지방자치단체의 통합에 관한 규정을 두고 있음
- 광역행정의 이원적 대응방식으로 활용되고 있는 제도는 지방자치단체조합이 유일하게 마련되어 있음
 - 지방자치단체조합 「지방자치법」 제159조에 따라서 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에 설치할 수 있도록 규정하고 있으며, 이명박 정부에서 운영되었던 광역경제발전위원회 역시 지방자치단체조합과 동일한 광역행정 대응방식으로 가늠할 수 있음

- 광역행정의 부분적 대응방식으로 활용되고 있는 제도는 사무위탁과 행정협의회를 들 수 있음
- 사무위탁은 「지방자치법」 제151조에 따라 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체에 위탁하여 처리할 수 있도록 규정하고 있으며, 행정협의회는 「지방자치법」 제152조에 따라 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 구성할 수 있음

〈표 3-2〉 한국의 광역행정 대응유형 실태

| 구분 | 관련제도 | 유형구분 |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 갈등관련 제도 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 분쟁조정위원회 - 「지방자치법」 제148조 내지 150조 | |
| 협력관련 제도 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 사무위탁 - 「지방자치법」 제151조 | 부분적 접근방법 |
| | <ul style="list-style-type: none"> ■ 행정협의회 - 「지방자치법」 제152조 내지 158조 | 부분적 접근방법 |
| | <ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치단체조합 - 「지방자치법」 제159조 내지 164조 | 이원적 접근방법 |
| | <ul style="list-style-type: none"> ■ 광역경제발전위원회 - 「국가균형발전특별법」 제28조 | 이원적 접근방법 (폐지) |
| | <ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치단체 통합 - 「지방자치법」 제4조 - 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제3장 | 통합적 접근방법 |
| | <ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치단체의 장 등의 협의체 - 「지방자치법」 제165조 | |

자료: 금창호(2018).

3. 지방자치단체조합 실태

1) 제도개요

- 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 처리할 목적으로 관계 지방자치단체의 협의를 거쳐 규약을 정하여 설립하는 공법상 법인임(「지방자치법」 제159조)
 - 지방자치단체조합은 사무의 공동처리를 위한 주체로서 특별히 법인격을 부여하고 있으며, 독립된 행정주체로서 자신의 의사결정기관과 집행기관을 가지고 있어 별개의 법인격을 형성하지 않는 행정협의회에 비해 집행력이 뛰어나고 종국적인 사무처리에 매우 유용한 협력수단으로 평가받고 있음
 - 지방자치단체조합의 구성원은 지방자치단체이며(주민이나 자치단체의 장은 아님), 구성원이 되는 지방자치단체에 특별한 제한은 없다. 또한 처리사무의 종류도 자치사무는 물론 기관위임사무나 단체위임사무 모두가 가능함

〈표 3-3〉 지방자치단체조합 관련법령(「지방자치법」)

| |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>제3절 지방자치단체조합</p> <p>제159조(지방자치단체조합의 설립) ① 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.></p> <p>② 지방자치단체조합은 법인으로 한다.</p> <p>제160조(지방자치단체조합의 조직) ① 지방자치단체조합에는 지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장 및 사무직원을 둔다.</p> <p>② 지방자치단체조합회의의 위원과 지방자치단체조합장 및 사무직원은 지방자치단체조합규약으로 정하는 바에 따라 선임한다.</p> <p>③ 관계 지방자치단체의 의회 의원과 그 지방자치단체의 장은 제35조 제1항과 제96조 제1항에도 불구하고 지방자치단체조합회의의 위원이나 지방자치단체조합장을 겸할 수 있다.</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- 제161조(지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장의 권한) ① 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합의 규약으로 정하는 바에 따라 지방자치단체조합의 중요 사무를 심의·의결한다.
- ② 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합이 제공하는 역무에 대한 사용자·수수료 또는 분담금을 제139조 제1항에 따른 조례의 범위 안에서 정할 수 있다.
- ③ 지방자치단체조합장은 지방자치단체조합을 대표하며 지방자치단체조합의 사무를 총괄한다.

제162조(지방자치단체조합의 규약) 지방자치단체조합의 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지방자치단체조합의 명칭
2. 지방자치단체조합을 구성하는 지방자치단체
3. 사무소의 위치
4. 지방자치단체조합의 사무
5. 지방자치단체조합회의의 조직과 위원의 선임방법
6. 집행기관의 조직과 선임방법
7. 지방자치단체조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담과 지출방법
8. 그 밖에 지방자치단체조합의 구성과 운영에 관한 사항

제163조(지방자치단체조합의 지도·감독) ① 시·도가 구성원인 지방자치단체조합은 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구가 구성원인 지방자치단체조합은 1차로 시·도지사의, 2차로 행정안전부장관의 지도·감독을 받는다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 지도·감독을 받는다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

② 행정안전부장관은 공익상 필요하면 지방자치단체조합의 설립이나 해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

제164조(지방자치단체조합의 규약변경 및 해산) ① 지방자치단체조합의 규약을 변경하거나 지방자치단체조합을 해산하려는 경우에는 제159조 제1항을 준용한다.

② 지방자치단체조합을 해산한 경우에 그 재산의 처분은 관계 지방자치단체의 협의에 따른다.

2) 운영실태

- 지방자치단체조합은 1991년 수도권매립지운영관리조합의 설립 이래 다수가 추진되었으나, 수도권매립지운영관리조합과 자치정보화조합 및 부산-거제 간연결도로건설조합은 2018년 현재 시점에서는 폐지되고, 2018년 현재는 7개가 운영되고 있음
 - 수도권매립지운영관리조합은 2000년에 지방공사로 전환되었고, 자치정

보화조합은 2008년에 특수법인인 한국지역정보개발원으로 법적 지위가 변경되었으며, 부산-거제간연결도로건설조합과 부산-김해경량전철조합은 설립목적이 달성되어 2011년에 해산되었음

- 이후 2008년에 황해 경제자유구역청 등 경제자유구역청과 지리산권관광개발조합, 지역상생발전기금조합 등이 설치되면서 2018년 현재 7개 지방자치단체조합의 운영되고 있음

〈표 3-4〉 지방자치단체조합의 설치현황

| 명칭 | 구성원 | 설치목적 | 설립년도 | 비고 |
|-----------------|-----------------------|-------------------------------|------|---------|
| 수도권매립지 운영관리조합 | 서울/인천/경기 | 수도권 쓰레기의 공동매립 | 1991 | 지방공사 전환 |
| 자치정보화조합 | 16개 광역단체 | 전자지방정부의 효율적 구현지원 | 2003 | 특수법인 전환 |
| 부산-거제간 연결도로건설조합 | 부산/거제 | 부산-거제간 거가대교의 건설 | 2003 | 목적달성 폐지 |
| 부산-김해 경량전철조합 | 부산/김해 | 부산-김해간 경전철 건설 | 2004 | 목적달성 폐지 |
| 광양만권 경제자유구역청 | 전남/경남 | 경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진 | 2004 | |
| 부산-진해 경제자유구역청 | 부산/경남 | 경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진 | 2004 | |
| 수도권교통조합 | 서울/인천/경기 | 수도권 광역교통체계 구축 및 관련사업의 효율적 추진 | 2005 | |
| 황해 경제자유구역청 | 충남/경기 | 경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진 | 2008 | |
| 대구·경북 경제자유구역청 | 대구/경북 | 경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진 | 2008 | |
| 지리산권 관광개발조합 | 남원/장수/구례 /곡성/함양/산청/하동 | 지리산권 공동연계사업의 효율적 추진 | 2008 | |
| 지역상생발전 기금조합 | 16개 광역단체 | 수도권 규제 합리화 이익을 지방상생발전 재원으로 활용 | 2010 | |

자료: 행정안전부(2018).

3) 운영사례 : 부산·진해경제자유구역청

- 부산·진해 경제자유구역청은 경제자유구역¹⁾과 관련된 제반사무의 효율적 처리를 위하여 「경제자유구역의지정및운영에관한법률」 제27조에 의거하여 부산광역시 및 경상남도가 설립한 지방자치단체조합임
 - 동 경제자유구역청 역시 지방자치단체조합의 일반적인 기구편성방법에 따라 조합회의 및 집행기관인 조합장을 두되, 조합장의 명칭은 경제자유구역청의 장을 나타내는 청장²⁾으로 명명함으로써 전술한 지방자치단체조합의 조합장과는 달리 하고 있음
 - 조합장인 청장의 사무를 보좌하기 위하여 2본부, 3부, 3팀, 9과, 9담당의 비교적 대규모의 사무기구를 설치하고 있으며, 사무기구의 직원은 전원 구성 지방자치단체인 부산광역시와 경상남도로부터 파견된 공무원으로 구성되어 있음³⁾
 - 또한 경제자유구역청의 재원은 구성 지방자치체인 부산광역시와 경상남도가 각각 50%씩 분담하고, 관련기관간 관계는 구성 지방자치단체와 중앙부처인 산업통상부와 다각적인 업무관계를 형성하고 있음
 - 특히, 부산/진해 경제자유구역청은 출범과 동시에 여러 가지 문제점들이 지적되어 왔고, 이에 따라 대안적 기구로 특별지방자치단체로 전환하기 위한 논의가 전개되어 왔음.⁴⁾

-
- 1) 경제자유구역은 일정한 구역을 지정하여 타법률에 의해 규제되는 각종 경제활동의 예외조치를 허용하고, 생활여건 및 경제활동에 다양한 혜택을 부여함으로써 국내외 기업을 유치하여 기술 혁신과 지역개발을 도모하는 경제개발전략을 말한다.
 - 2) 경제자유구역청장은 1급 지방전임계약직공무원으로 공모를 통해 채용되며, 임기는 3년간이며, 최장 5년의 범위 내에서 연장이 가능하다.
 - 3) 전체 정원은 154명이며, 부산광역시와 경상남도가 각각 50%씩 분담하여 파견하며, 계약직 직원 역시 동일한 방법으로 충원하고 있다(김병섭외, 2004: 31).
 - 4) “진해/부산 경제자유구역청”의 기구형태를 전환하기 위한 공식적인 학술연구는 재정경제부를 비롯해 여러 차례 있었는데, 다음과 같다. 즉, 박민규(2004), 손경숙(2004), 김병섭외(2004) 등이 그것이다.

〈표 3-5〉 부산·진해 경제자유구역청의 운영사례

| 구분 | 내용 |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 설립목적 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진 |
| 설립방법 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 임의설립 |
| 설립년도 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 2004년 - 광양만권 경제자유구역청과 동시 출범 |
| 구성단체 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 2개 시도 - 부산광역시 및 경상남도(진해시) |
| 법적지위 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 공법인 - 특별지방자치단체의 법적 지위 미부여 |
| 관장기능 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 경제자유구역제도 관련업무 - 경제자유구역내 개발사업 - 외자유치 - 원스톱 민원처리 |
| 기구구성 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 대립형 기관구성 - 조합회의 : 심의 및 의결기관 - 조합장 : 집행기관(사무국 설치) |
| 인력운영 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 파견 및 고유인력 - 구성 지방자치단체의 인력파견 - 고유인력 채용실적은 미미 |
| 재원운영 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 설립비용 - 분담금 및 국고보조금 지원 ■ 운영비용 - 분담금, 정부지원금 |
| 기관관계 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 구성 지방자치단체 및 중앙정부의 종속 - 운영계획과 인력 및 예산 등의 구성 지방자치단체 및 산업통상부 의존성 |

자료: 금창호(2018).

제3절 특별지방자치단체 도입검토

- 동남권 메가시티의 효율적 추진을 위한 일종의 플랫폼으로 특별지방자치단체가 논의되는 것은 현행의 지방자치단체조합이 가지고 있는 제도적 한계에서 비롯되고 있음
 - 상기한 바와 같이 동남권 메가시티는 생활공동체와 경제공동체 및 문화공동체와 관련된 제반의 광역사무를 공동으로 처리하는 것이고, 이를 위해서는 현행의 제도로는 지방자치단체조합이 유일하나 지방자치단체조합은 다양한 구조적 및 운영적 한계를 나타내고 있는 것으로 평가됨
- 현행의 지방자치단체조합은 지방자치단체가 아닌 공법인의 법적 지위를 보유하고 있으며, 조직과 인력 및 재원의 운영에서 다음과 같은 한계를 가지고 있는 것으로 평가되고 있음
 - 즉, 인력관리에서 기관장의 실질적인 통할권이 미흡하고, 자원관리에서 정책적 비중에 따라 분담금의 안정성이 취약하며, 조직관리에서 구성 지방자치단체의 과도한 관여로 자율성이 낮다는 것임
- 상기와 같은 지방자치단체조합의 한계를 보완할 대안으로 「지방자치법」 전부개정에 따라 특별지방자치단체를 검토하고 있는 것임
 - 특별지방자치단체는 「지방자치법」 전부개정에 새롭게 규정된 제도로 지방자치단체의 법적 지위를 보유하면서 지방자치단체조합에서 나타나는 구조적 및 운영적 한계를 상당수준 해소할 수 있어서 동남권 메가시티의 효율적 추진에 부합할 수 있다는 것임

〈표 3-6〉 현행 대응제도 한계

| 판단기준 | 분석내용 | 판단결과 |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 인력관리 효율성 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 파견인력의 비중 과다 - 파견인력의 근무평정 및 파견기간 등의 파견기관 결정 - 기관장의 실질적인 인력관리 권한 부재 | 효율성 미확보 |
| 자원조달 충분성 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 재원의 안정성 미흡 - 분담금 의존도 과다 - 정책우선 순위에 따라 자원축소 | 충분성 일부 확보 |
| 조직운영 자율성 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 관련기관 관여 과다 - 조합장 및 사무총장 선임권 행사 - 주요사업의 계획결정 - 사업결과의 보고 등 | 자율성 미확보 |



| | |
|---------|----------|
| 신규제도 모색 | 특별지방자치단체 |
|---------|----------|

| 구분 | 지방자치단체조합 | 특별지방자치단체 |
|------|---------------------------------|---------------------------------|
| 설치주체 | 2개 이상의 지방자치단체(광역간, 기초간, 광역+기초간) | 2개 이상의 지방자치단체(광역간, 기초간, 광역+기초간) |
| 법인격 | 공법인(지방자치단체 법인격 미부여) | 지방자치단체 |
| 사무이관 | 위임방식 | 위임방식 |
| 관장사무 | 하나 또는 둘 이상의 공동처리 사무 | 하나 또는 둘 이상의 공동처리 사무 |
| 관할구역 | 구성 지방자치단체의 구역 | 구성 지방자치단체의 구역 |
| 의결기관 | 조합회의(조례제정권 없음) | 조합의회(조례제정권 보유) |
| 집행기관 | 조합장(민간계약직 임용권 보유) | 특별지방자치단체장(계약직 임용권 보유) |
| 사무기구 | 파견직원 | 파견직원(결원보충 승인) |
| 자원조달 | 분담금/사용료/수수료 | 분담금/사용료/수수료/국고보조금(국가 위임사무) |

제4장

외국의 유사사례 분석

- 제1절 대상선정
- 제2절 미국의 광역연합 사례분석
- 제3절 영국의 광역연합 사례분석
- 제4절 독일의 광역연합 사례분석
- 제5절 프랑스의 광역연합 사례분석
- 제6절 일본의 광역연합 사례분석
- 제7절 사례분석의 결과종합

제1절 대상선정

- 특별지방자치단체는 지방자치 선진국에서 광역행정 및 경쟁력 강화 등의 목적으로 활성화되어 있으므로 다음과 같은 기준에 따라 분석대상을 선정하고자 함
- 동남권 메가시티와 제도적으로 유사한 미국과 영국, 독일, 프랑스 및 일본의 구체적 사례를 선정하고, 이들을 대상으로 설치목적과 기관구성, 조직현황 및 재원조달 등을 분석하여 대안설계에 필요한 시사점을 도출하고자 함

〈표 4-1〉 외국사례의 선정내역

| 구분 | 내용 |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 대상국가 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치 선진국가 - 미국/영국/독일/프랑스/일본 |
| 일반현황 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 국가별 연합사례의 일반현황 - 추진목적 - 근거법령 - 설치현황 |
| 사례분석 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 국가별 분석사례 - 미국 : 미네소타 트윈시티 - 영국 : 맨체스터 지역연합 - 독일 : 슈투트가르트 지역연합 - 프랑스 : 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 - 일본 : 간사이 광역연합 ■ 사례별 분석내용 - 기관개황/추진배경/조직현황/관장사무/재원현황/협력효과/향후동향 |

제2절 미국의 광역연합 사례분석

1. 광역연합 개요

1) 추진배경 및 목적

- 1950~60년대 미국 트윈시티 지역의 인구증가로부터 불거진 여러 가지 문제에 대응하기 위하여 다양한 자치단체들 간의 연합을 추진하였던 것으로부터 출발함
 - 트윈시티(Twin Cities) 지역은 미국 중북부 미네소타(Minnesota)주의 주도인 세인트 폴(St. Paul)과 바로 옆 미네소타주에서 가장 큰 도시인 미네아폴리스(Minneapolis)를 지칭함
- 1967년 미네소타 입법부(Legislature)는 정화조 폐수로 인한 오염증가 등 각종 도시화 문제에 대응하기 위하여 “광역도시권 의회”(Metropolitan Council; 이하 MTC로 약칭)를 구성함
 - 당시 이 지역에는 200개 이상의 도시들과 기초수준의 행정기관들이 존재하여, 다양한 도시문제는 광범위한 영역에 걸쳐 나타남으로 인해 단일기관에서 대응하는데 어려움이 있었음
 - 이에 광역도시권 연합을 통해 이 문제를 해결하고자 함.
 - MTC는 광역도시권 지역의 경제개발 계획을 수립하고 하나의 도시 혹은 카운티에서 제공할 수 없는 공공서비스 제공을 조정하게 됨
 - 미네소타 입법부(Legislature)는 이후 MTC의 위상을 확대시키고 권한을 강화시키면서 광역지역의 통합기관으로서의 기능을 수행하고 있음
- 1967년부터 1974년 사이에 추가 법안으로 MTC 교통(현재, Metro Transit), 지역하수도 시스템, 고유의 세금 분배 시스템, 지역공원 시스템, 주택 및 재개발 기구(Metro HRA; Housing and Redevelopment Authority) 등이 구성됨

- 2021년 현재 MTC는 트윈시티 대도시 지역에 대한 지역정책 결정, 지역개발 계획 수립, 필수 공공서비스를 제공하는 기관으로, 지역의 효율적인 개발과 경제적인 성장을 촉진하는 것을 목적으로 계속적으로 운영되고 있음
 - 2021년 MTC는 다음의 3가지 사항을 우선적으로 추진하고 있음
 - ① 재정적으로 지속가능한 21세기 교통시스템 구축
 - ② 모두를 위한 주거 기회 홍보
 - ③ 경제 발전을 지원하는 인프라에 투자

2) 법적 근거와 위상

- MTC는 과거 연방법에 의거한 광역교통계획국(MPO; (Metropolitan Planning Organization, 이하 MTC)의 소속이면서, 주법에 의해 광역지역에서 주정부를 대신하여 지방정부(도시 혹은 카운티)를 대표하는 기관으로 설립됨
 - 과거 『연방지원 고속도로법(Federal-Aid Highway Act, 1962)』에 근거하여 인구 5만명을 넘는 도시지역을 대상으로 설치되는 MPO 가운데 하나로 트윈시티가 설립되었으며, 미네소타 주법에 의해 광역지역 내의 지역문제를 해결하기 위한 지방정부 연합의 성격을 가짐
- 미네소타주 입법부는 1970~90년대 MTC 관련 주법을 계속적으로 개정하여 광역교통, 폐기물, 하수도, 주거 등의 기능을 추가하고 각종 관련 기구를 통합하면서 권한과 조직을 강화함
 - 미네소타 주 헌법(State Constitutions) 아래 주 법령 2020년 개정판 473장 123조 (2020 Minnesota Statutes 473.123)에 공공법인으로서 MTC의 설치와 위원 17명으로 구성된다는 규정이 명시되어 있음
 - 여기에 더하여 473장에는 MTC의 구성, 역할, 권한, 조직, 재정 등 조직 구성 및 운영에 대한 내용을 담고 있음
- MTC는 지금으로부터 약 50년 전에 “지역문제에 대한 지역 솔루션”으로 시

작하였고, 시간이 흐름에 따라 새로운 도전에 맞춰서 진화하였음

- 2018년 1월 25일 MTC 50주년 기념 행사에서 당시 의장인 Alene Tchourumoff의 연설은 MTC가 지금까지 일궈낸 성과와 앞으로 나아가야 할 길을 제시함으로써 MTC의 위상을 보여주었음. 연설문의 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같음

- 1967년 당시 MTC가 설립된 이유는 다음의 3가지였음(① 하수로 인한 호수와 강의 오염, ② 난개발로 인한 열린공간 침해, ③ 중장기 로드맵 없는 지역개발)와 지역 간 경쟁으로 인한 사회적 비용 증가)⁵⁾
- MTC는 이러한 문제에 대응하여 성공하였으며, 단일 도시 또는 카운티에 비해 다양한 문제를 계속적으로 해결하고 있음. 이를 통해 우리 지역은 기업이 좋아하고, 아름답고, 교통이 편리하고, 살기 좋은 지역이 되었음.⁶⁾
- 현재 시급한 다음의 3가지 과제에 직면함
 - ① 안전하고 저렴한 주택,
 - ② 경제성장을 위한 현대적이고 효율적인 교통수단,
 - ③ 지역 내 모든 사람이 잠재력을 발휘할 수 있도록 하는 기회부여
- 단일 도시 혹은 카운티에서는 이러한 과제를 달성하는데 한계가 있으며, MTC는 광범위한 지역의 중장기적인 요구사항을 바탕으로 파트너십을 구축하고 파트너와 함께 3가지 과제를 달성하여 더욱 강력한 지역을 만들 것임

5) 의장은 이러한 사례로 1960년대 메이저리그 야구팀 유치를 위해 미니애폴리스와 세인트폴이 MLB 프랜차이즈 팀의 유치를 개별적으로 추진함으로 인해 두 지역 모두 야구팀 유치에 실패하였으며, 이후 두 지역이 힘을 합쳐 야구팀 유치를 위해 노력하여 미네소타 트윈스가 만들어진 것은 매우 뜻깊은 일이라고 제시함. 아울러, 미네소타 트윈스의 로고는 미니애폴리스와 세인트폴을 의미하는 미니와 폴이 강을 건너 악수를 나누는 모습이라는 것이며, 이것은 지역사회 파트너십을 상징적으로 보여주는 것이라고 제시함.

6) 이러한 근거로 트윈시티에 다른 지역보다 1인당 포춘 500대 기업이 많다는 점, 4,800만명의 방문을 유도한 54개의 지역공원이 있다는 점, 미국 최고의 대중교통 시스템 가운데 하나를 보유하고 있다는 점, 친환경적인 폐수처리 시스템을 통해 수질이 개선된 점을 제시함

- 미네소타주의 주지사과 주에 소속된 수많은 지방정부 관계자가 참석한 자리에서 이러한 연설을 하는 것을 보면 MTC는 지난 50년간 수많은 도시와 카운티가 있는 이 지역의 환경, 지역개발, 교통 문제를 해결하기 위해 노력하여 높은 성과를 보였으며, 현재 직면한 주택, 교통, 기회의 균등을 위해 다양한 파트너와 협력하여 해결함으로써 더욱 강력한 지역을 만들겠다는 의지를 알 수 있음.
 - 이를 통해 도시나 카운티가 아닌 미네소타/트윈시티라는 광범위한 지역에서 발생하는 문제를 해결하고 발전을 도모하는 MTC의 위상을 확인할 수 있음

3) 조직 및 기능

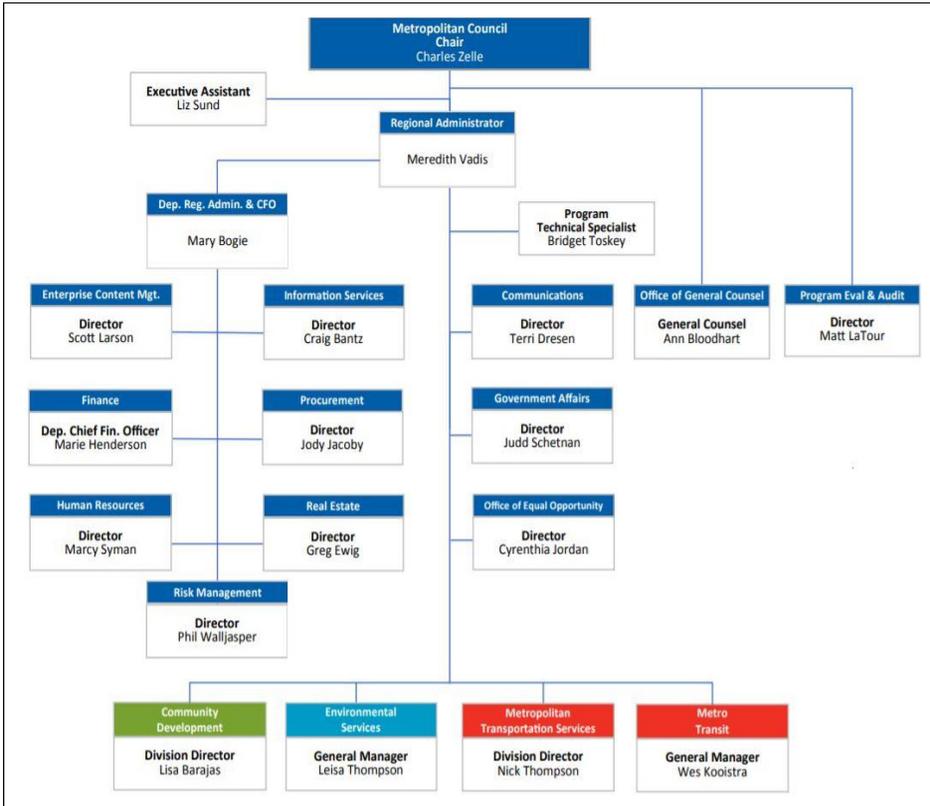
(1) 조직

○ 위원회

- 총괄위원회 : 17명의 본 위원으로 구성된 MTC는 정책을 결정함
- 상임위원회 : 분과별로 해당되는 의제에 대하여 회의를 진행함
 - 커뮤니티 개발위원회, 환경위원회, 관리위원회, 교통위원회의 4개 위원회 운영
- 자문위원회 : 토지이용, 운송 등 다양한 분과에 대한 자문위원회는 MTC에 자문을 제공함. 자문위원회는 선출직 공무원, 외부 전문가, 파트너 조직 및 특정 지역의 대표 등으로 구성됨.
 - 감사위원회, 주식자문위원회, 투자심의위원회, 토지이용자문위원회, 살기좋은 커뮤니티 자문위원회, 메트로폴리탄 공원 및 열린공간 위원회, 교통접근성위원회, 교통자문위원회, 기술자문위원회, 상수도자문위원회 등이 운영되고 있음
- 프로젝트 위원회 : 대규모 프로젝트를 위한 위원회
 - 남서경전철 : 선로관리위원회, 인력자문위원회, 경영진추천위원회, 경영자문위원회

- 블루라인확장 경전철 : 연장선로관리위원회, 확장커뮤니티자문위원회, 확장사업자문위원회
 - 골드라인버스고속운송 : 경영진추천위원회, 경로관리위원회, 커뮤니티 및 경영자문위원회
 - 단기위원회 : 기타 필요에 의해 단기적으로 운영되는 위원회(TF 등)
- 지원부서 : MTC의 행정을 지원하는 지역행정과 지역사회개발, 환경서비스, 교통의 3개 사업부서로 구성
- 사업부서는 17명의 MTC 위원과 지역관리자에게 보고를 실시함. 지역관리자는 MTC 사업의 우선순위와 정책결정을 수행해야 함
 - 지역행정(Regional Administration) : MTC 운영 및 사업부서의 행정 지원을 담당. 정보 서비스, 인적 자원, 법률 고문, 대정부 업무, 커뮤니케이션, 위험 관리, 프로그램 평가 및 감사, 조달, 기회 균등 사무소, 커뮤니티 관계, 엔터프라이즈 콘텐츠 관리, 재정 및 예산이 포함
 - 지역사회개발(Community Development) : 지역성장 전략을 계획하고, 지역 사회, 공원, 열린 공간(open space)에 대한 지원을 담당. 주택 및 재개발 기구(Metro HRA)와 살기 좋은 커뮤니티 프로그램도 포함
 - 환경서비스(Environmental Services) : 지역 하수도 및 폐수 처리 운영 및 유지, 광역연합의 환경위원회와 총괄관리자 지원
 - 교통(Transportation) : 대중교통 운영, 계획 및 자본 개선을 담당함. 광역교통과 대중교통 부서로 구성

〈그림 4-1〉 MTC 조직



출처: Metropolitan Council. (2020). 2021 Unified Budget. p.8. Final Adopted 12/09/2020.

(2) 주요기능

- 정책결정 및 지역 거버넌스 : 17명으로 구성된 MTC는 지역사회에 대한 정책을 결정하고, 공유된 비전과 방향을 개발하기 위해 지역 내 커뮤니티를 하나로 모으는 기능을 하고 있음
 - 가령, 토지사용, 운송 등 각종 지역현안에 대해 자문위원회를 구성하여 해당 정책과 관련된 중요한 지원과 조언을 실시함. 자문위원회는 선출직 공무원, 특정 분야에 대한 전문가, 이해관계자, 특정 지역의 대표로 구성됨

- 지역개발 계획 : 지역에 대한 공유 비전을 만들고 성장과 번영을 위해 지역 주민들의 의견을 바탕으로 지역개발 계획을 수립함
 - 지역주민의 의견을 바탕으로 주택, 공원, 교통, 하수도 서비스를 포함하는 지역개발 계획을 수립
 - 주법(state law)에 의거하여 광역연합은 10년마다 트윈시티 지역에 대한 장기계획을 수립해야 함. 광역연합 의회는 2014년 5월 28일 ‘Thrive MSP(Master Plan) 2040’을 채택함
 - ‘Thrive MSP 2040’은 번성하는 대도시 지역을 건설하고 유지하면서 이웃, 도시, 카운티를 초월하는 문제를 어떻게 해결해 나아갈 것인지에 대한 중장기 계획을 담고 있음
 - 세부적으로 지역투자를 통해 주민들이 번영할 수 있는 경제기반을 제공하고, 교통, 일자리, 지역개발 등을 위한 추진방안이 포함되어 있음
 - 이를 종합해볼 때 ‘Thrive MSP 2040’은 지역주민의 번영과 함께 지역사회의 다양한 문제점을 해결할 수 있는 근간(the bricks and mortar basics)임
- 공공서비스 : 지역의 삶의 질을 제고하고 지역경쟁력을 향상시킬 수 있는 각종 서비스를 제공
 - 지하철환승, 지하철 연계 모빌리티, 대중교통 환승 등 지속적으로 증가하고 있는 버스·철도 등의 대중교통망 개발
 - 하수도 : 미국지역의 하수처리 우수등급을 받은 지역 대비 40% 낮은 비율로 폐수를 유입하여 처리
 - 수질관리 : 상수도 계획, 호수 및 하천 모니터링 프로그램 등을 통해 더욱 깨끗한 물을 유지하기 위해 노력
 - 지역사회 커뮤니티 : 지역개발을 위하여 지역사회 및 주민들과의 파트너십을 강화하기 위해 노력
 - 공원 : 세계적 수준의 지역공원 및 산책로를 유지·개발
 - 주거 : 저소득 주민에게 저렴한 가격에 공공주택을 제공

2. 운영현황

1) 주요사무⁷⁾

○ 커뮤니티개발(Community Development)

- 지역 시스템 계획 및 성장 전략(Regional Systems Planning and Growth Strategy) : 지역성장 계획 인 ThriveMSP 2040의 구성 및 계획, 지역공원과 열린 공간의 유지·운영·개발과 이를 위한 주기금 할당, 그리고 열린 공간 프로그램을 담당.
- 지역계획 지원(Local Planning Assistance) : 교통수요, 토지이용, 주택, 공원 등과 관련된 지역종합 계획의 검토 및 협의·조정을 담당
- 살기 좋은 커뮤니티(Livable Communities) : 지역경제 활성화, 저렴하고 질이 좋은 주택공급, 토지이용, 커뮤니티 활성화 프로그램, 교통접근성을 높이기 위한 개발 등을 담당
- 주택 및 재개발 기구(Metro HRA) : 저소득 노인·장애인·가족·독신자 대상으로 민간임대 시장을 활용하여 안전하고 위생적인 환경을 가진 주택을 이용할 수 있는 주택바우처 프로그램을 담당
- 공원 및 천연자원(Parks and Natural Resources) : 지역공원의 운영 및 개발을 위한 계획, 자금집행 등을 지원
- 연구(Research) : 지역에 대한 다양한 데이터를 수집, 분석 및 제공하고 성장 추세를 예측

○ 환경서비스(Environmental Services) : 지역 하수도 유지·운영

- 운영(Operation) : 지역별 하수처리 시스템과 연계하여 폐수 처리장으로 폐수가 유입되어 처리할 수 있도록 하수도와 관련 시설을 유지·운영하고 있음. 트윈시티 지역의 8개 지역 폐수처리장 유지·운영 업무는 ① 관리, ② 유지보수·보안, ③ 지원서비스, ④ 소각, ⑤ 액체, ⑥ 고체, ⑦ 남서부, ⑧ 동부의 8개 사업부서를 통해 수행되고 있음

7) 광역연합의 주요 사무를 담당부서가 수행하는 업무를 바탕으로 구성

- 기술서비스(Technical Services) : 하수처리 시설의 유지보수와 관련된 자금지원, 엔지니어링, 제도 및 건설 서비스를 제공
- 환경품질 및 추가 지원 기능(Environmental Quality and Additional Support Functions)
 - 산업 폐기물 · 오염 방지(Industrial Waste/Pollution Prevention) : 관련 규정 준수의 지원, 환경 서비스 및 지역사회 시설을 보호하기 위해 공공 하수도 시스템 사용을 통제하며 오염방지 촉진 및 오염물질 감소를 위한 기술지원
 - 분석(실험실) 서비스(Analytical (Laboratory) Services) : 8개 처리 공장에서 미네소타 오염 통제국에 제출해야하는 주기(월간/연간)별 실험 및 분석보고서 작성
 - 환경규정 준수(Environmental Compliance) : 환경 허가 신청서 제출, 허가 조건 협상, 허가 및 규제 요건 추적, 연방 및 주 환경 프로그램의 규제 개발 모니터링을 담당
 - 환경 모니터링 및 평가(Environmental Monitoring and Assessment) : 환경 서비스 시설 및 주변의 오염원 배출, 현장 별 대기 구역 및 주변 공기질에 대한 평가와 함께 하천, 호수 및 폐수 처리장 배출물의 수질 모니터링
 - 연구 및 개발(Research and Development) : 환경과 관련된 현재 및 미래의 문제, 공기질 및 수질 목표 달성을 위한 처리 프로세스 및 방법, 각종 조치가 환경에 미치는 영향에 대한 정보 수집 등 정책결정을 지원하기 위한 연구를 수행
 - 수자원 평가(Water Resources Assessment) : 지역유역 관리 조직 및 지방자치단체에 기술 지원을 제공하고 수질 오염의 제어 및 예방에 대한 지속적인 연구 프로그램을 수행
 - 물 공급 계획(Water Supply Planning) : 기술 정보의 기반을 유지하고 지역에 대한 물 공급 마스터 플랜을 개발. 물 절약을 지원하고, 카운티, 도시 및 마을과 협력하여 지역 물 공급 문제를 개선

- 총괄관리자실(General Manager's Office)
 - 관리(Administration) : 광역연합의 환경위원회와 총괄관리자 지원, 경영관리, 정보조정, 정책개발, 인적자원, 계약·조달, 조직구조 개선 지원
 - 재무관리(Financial Management and Revenue) : 재무분석, 재무전략, 효율설계, 재무협상, 환경서비스를 통한 수익창출 및 비용분석 지원, 기록보관, 규칙작성 등도 수행
 - 지속 가능성 및 에너지 지원(Sustainability and Energy Support) : 포괄적이고 지속가능한 에너지 관리 프로그램을 개발하고 유지. 'Thrive MSP 2040'의 전략 및 방향을 구현하기 위한 계획 및 정책 등을 개발
- 교통(Transportation) : 대중교통 운영, 계획 및 자본 개선 제공
 - 광역교통 서비스(Metropolitan Transportation Services)
 - 시스템 계획 및 프로그래밍(System Planning and Programming) : 연방 요구에 따라 4년 마다 장거리 지역교통 계획(안) 작성. 또한 교통자문위원회를 통해 연방자금 지원 및 교통 개선 프로그램을 위한 프로그램을 구성
 - 지역운송 서비스(Regional Transportation Services) : 비영리단체 및 민간기업과 계약을 통해 지역내 정기노선 버스의 약 5 %를 제공
 - 메트로 모빌리티(Metro Mobility) : 정기노선/환승 서비스를 이용할 수없는 장애인을 위한 서비스 제공.
 - 대중교통(Metro Transit)
 - 버스 운영 : 엔지니어링 및 시설(정기노선 버스의 계획, 엔지니어링, 설계 및 건설을 관리), 유지관리(900개 이상의 버스에 대한 유지 관리 작업에 대한 관리), 서비스 개발(버스 서비스에 대한 일정 및 계획을 관리)
 - 철도 운영(Metro Mobility) : 철도 운송(경전철에 대한 서비스 제공을 관리), 시스템 유지·관리(모든 경전철 시스템 트랙, 견인력, 신호, 전기 시스템, 통행권 유지 관리 및 사인/쉘터 유지·관리 조정), 차량 유지·관리(경전철 차량의 엔지니어링 시스템 사양 및 요구 사항, 구성 및 요

구 사항을 관리)

- 대중교통 시스템 개발(Transit Systems Development) : 경전철 시스템의 설계 및 구축에 대한 예산, 조달, 계약 관리 및 감독을 관리
- 보안·경찰 서비스(Security/Police Services) : 고객과 운전자의 안전을 위해 차체 경찰이 있으며 대도시 지역의 7개 카운티와 85개 도시에 서비스를 제공
- 철도 및 버스 안전(Rail and Bus Safety) : 시설 및 서비스를 사용하는 근로자와 일반인의 안전을 보호
- 관리(Administration) : 구매, 고객 서비스 및 마케팅, 재무, 보조금 관리 및 자재 관리 등을 수행

○ 지역행정(Regional Administration) : 광역연합의 행정·서비스 지원

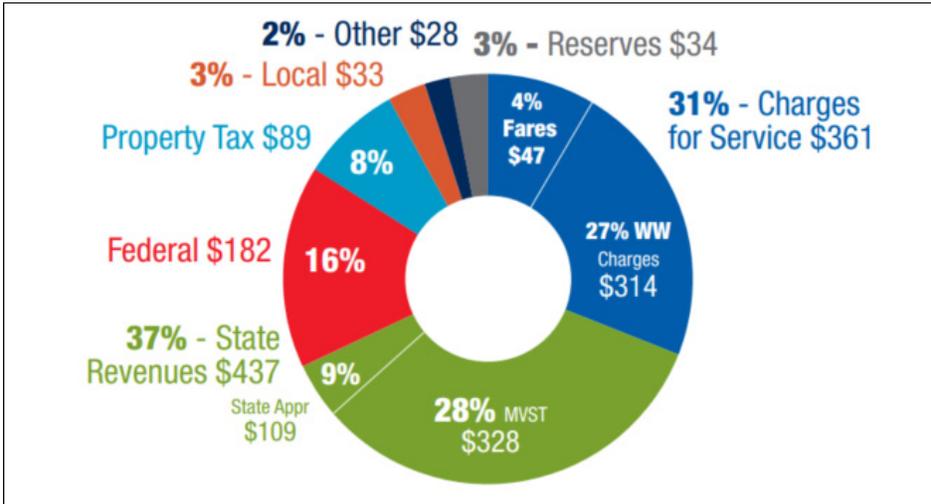
- 법률/법률고문(Legal/General Counsel) : 연방 및 주 요구를 준수하도록 지원하기 위해 조직에 조언 및 법률 서비스를 제공
- 소통(Communications) : 유관 기관 및 미디어 소통을 담당. 지역 내 대중교통 환승을 지원하는 프로그램과 캠페인 수행
- 평가 및 감사(Evaluation and Audit) : 감사, 프로그램 평가 및 내부 통제를 수행
- 정부업무(Government Affairs) : 주 및 지방정부의 정책입안자와의 업무
- 재정 및 행정(Finance and Administration)
 - 예산 및 평가(Budget and Evaluation) : 연간 운영 및 예산의 기획을 조정하고 내부 비용 할당 프로세스를 관리. 광역연합이 발행하는 지방채의 발행을 조정
 - 재무(Finance) : 급여 및 예산, 재무분석, 재무전략 및 미수금/지급금 담당
 - 정보시스템(Information Systems) : 컴퓨터 리소스 네트워크, GIS 및 MetroGIS를 포함하여 컴퓨터 전문지식 및 정보관리 지원
 - 위험 관리(Risk Management) : 위험통제 및 관련 자금조달을 담당함. 위험에 대한 식별, 평가 및 관리를 수행

- 인적자원(Human Resources)
 - 노동관계(Labor Relations) : 단체교섭, 고충중재, 경영상담 담당
 - 인사(Staffing) : 채용 및 선발, 보상관리, 직위 분류, 휴가관리 담당
 - 복리후생(Benefits) : 직원 및 퇴직자 복리후생 프로그램 담당
 - 학습 및 조직 개발(Learning and Organizational Development) : 교육 및 조직개발 서비스 담당
- 다양성 및 기회 균등 부서(OEDO; Office of Diversity and Equal Opportunity) : 사회적 약자 지원(DBE; Disadvantaged Business Enterprise) 프로그램과 여성 및 약자 지원(WMBE; Women and Minority Business Enterprise), 소기업 지원(SBRA; Small Business in Rural Areas) 프로그램을 담당. 긍정적 행동계획과 기회균등 정책 및 프로그램을 관리하고 차별 불만 사항을 조사

2) 재원

- MTC의 재원은 재원은 교통 및 하수처리 요금·수수료, 주(State) 및 연방정부의 지원, 재산세, 기타 등으로 구성됨
 - 2018년 기준으로 MTC 수입 가운데 37 %는 하수처리 및 대중교통 서비스에 대한 요금·수수료에 의해, 49%는 주(state) 및 연방 정부의 지원을 통해, 8%는 7개 카운티의 재산세에서, 6%는 기타에 의해 마련되었음

〈그림 4-2〉 2021년 MTC의 예산 : 자원



출처: Metropolitan Council. (2020). 2021 Unified Budget. p.11. Final Adopted 12/09/2020.

- 2021년 기준 MTC의 예산은 11억 6400만 달러임. 그 재원을 세부적으로 살펴보면 다음과 같음
 - 공공서비스 수입 361백만달러(31%) : 요금 47백만달러(4%), 하수처리 314백만달러(27%)
 - 주(State) 수입 437백만달러(37%) : 자동차세 328백만달러(28%), 주택, 용수관리, 공원운영 보조금 등 109백만달러(9%)
 - 연방(Federal) 수입 182백만달러(16%)
 - 재산세 89백만달러(8%)
 - 재산세 추가 부담금 33백만달러(3%)
 - 기타 수입 28백만달러(2%)
 - 예비금 34백만달러(3%)

〈그림 4-3〉 MTC에서 관할 지자체들에게 제공되는 2020년 보조금 프로그램

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  <p>\$6 million Clean up polluted land for redevelopment</p> <p>재개발 토양정화 5,750,000불 규모 재원: TBRA (Tax Based Revitalization Account)</p> |  <p>\$9 million Connect people to places and make efficient use of land and infrastructure with mixed-use design</p> <p>토지 및 인프라 효율화를 위한 다목적 설계 9,000,000불 규모</p> |
|  <p>\$5 million Encourage transit-oriented development around transit stations</p> <p>통행거점 확보를 위한 개발 5,000,000불 재원: LCDA (Livable Communities Demonstration Account)</p> |  <p>\$4.5 million Preserve and expand affordable housing</p> <p>적정가격 주택 유지 및 공급 4,500,000불 재원: LHIA (Local Housing Incentives Account)</p> |

출처: MCT 페이스북 페이지 (facebook.com/MetropolitanCouncil/)

- MTC의 예산은 미네소타 주의 입법위원회의 검토를 받으며, 차년도 예산기획을 전년도 1~12월에 걸쳐 진행함. MTC의 예산을 책정하기 위해 연간 이루어지는 활동을 정리하면 다음과 같음
 - 1~6월 : 지역행정부서는 예산지침을 바탕으로 연간예산을 작성하고 제출
 - 7~8월 : MTC의 상임위원회는 제출된 예산에 대한 제안, 우선순위, 각종 옵션을 검토하고 수정함. 수정된 예산은 8월에 전체위원회에 제출되며 9월 1일까지 예비 운영 예산을 채택해야 함
 - 8~11월 : MTC의 상임위원회는 수정된 예산, 특히 자본(Capital) 프로그램8)에 대한 변경사항을 검토함. 의회는 10월 말에 다양한 의견을 수렴하고 예산 초안을 승인함

8) 자본 프로그램은 지역투자를 위한 6개년 계획과 지역활성화를 위한 예산을 포함함.

- 11~12월 : 12월에 최종적으로 예산을 확정함. 확정하기 전까지 예산에 대한 의견을 계속적으로 받음

3) 인력

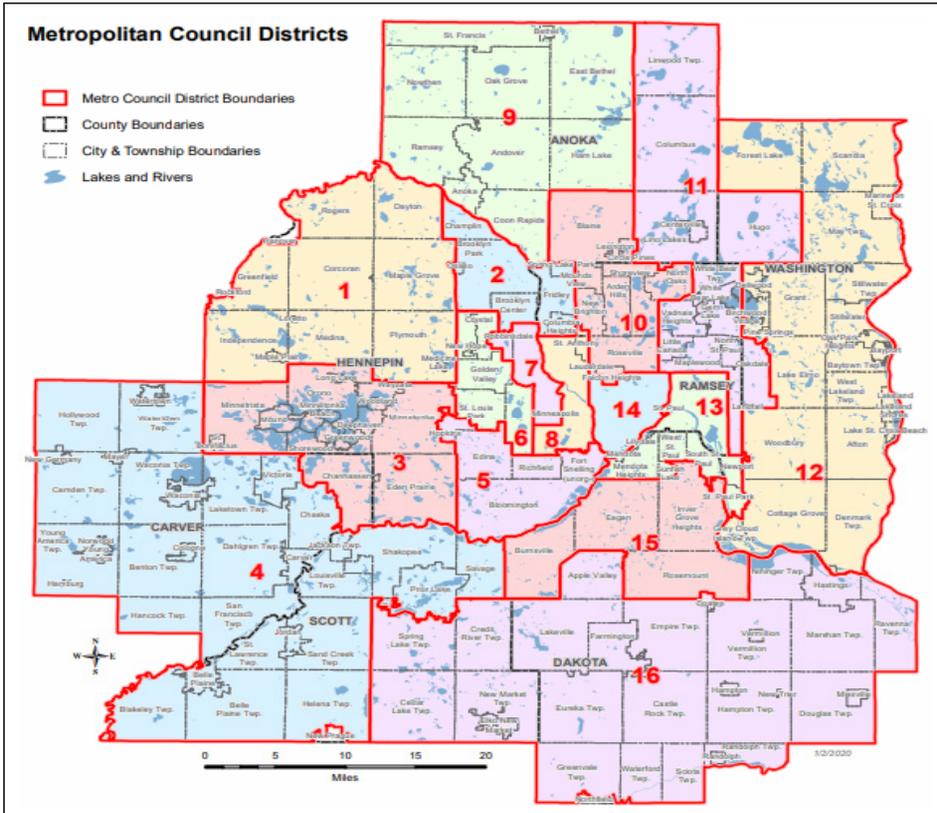
○ MTC 위원회 구성

- MTC에는 17명의 위원이 있으며, 1명의 위원장과 16명의 지구위원들로 구성됨
- 위원들은 미네소타 주지사에게 의해 임명되며, 미네소타 주의 상원은 위원 임명에 대한 동의 혹은 거부권한을 가짐
- 7개 카운티(Anoka, Carver, Dakota, Hennepin, Ramsey, Scott 및 Washington)를 16개 지구로 구분하고, 지구별로 위원이 1명씩 임명

○ MTC 사무국 구성 : 총 4,428명

- 대중교통버스 부서에 2,809명(63.4%)으로 가장 많은 인력이 있으며, 환경서비스 654명(14.8%), 대중교통 경전철 476명(10.7%), 지역행정 327명(7.4%), 커뮤니티개발 82명(1.9%), 교통서비스 46명(1.0%), 대중교통 통근열차 34명(0.8%)순으로 높게 나타남
- 부서별 세부 구성은 다음과 같음
 - 지역행정(327명) : 인적자원 53명, 정보서비스 111명, 금융/중앙서비스 58명, 기타 105명

〈그림 4-4〉 MTC의 16개 지구



출처: Metropolitan Council. (2013). Redistricting Plan passed by the state legislature on May 17, 2013. Boundaries re-aligned with municipal and county boundaries and NCompass Street Centerlines.

- 커뮤니티개발(82명) : 주택 및 재개발 기구 39명, 기타 43명
- 환경서비스(654명) : 환경품질보증 93명, (하수)처리서비스 526명, 기타 35명
- 교통서비스(46명) : 광역모빌리티 18명, 교통계획 27명, 기타 1명
- 대중교통 버스(2,809명) : 운영 1,621명, 유지보수 493명, 행정/사무 695명

- 대중교통 통근열차(34명) : 유지보수 30명, 행정/사무 4명
- 대중교통 경전철(476명) : 운영 66명, 유지보수 155명, 행정/사무 255명

〈표 4-2〉 MTC 사무국의 인력구성

| 부서 | | 인원 | 부서 | | 인원 |
|--------------------|-------------|-----------|---------------------------|-------|-------------|
| 지역행정 327(7.4) | 인적자원 | 53(1.2) | 대중교통 버스 2,809(63.4) | 운영 | 1,621(36.6) |
| | 정보서비스 | 111(2.5) | | 유지보수 | 493(11.1) |
| | 금융/중앙서비스 | 58(1.3) | | 행정/사무 | 695(15.7) |
| | 기타 | 105(2.4) | | 유지보수 | 30(0.7) |
| 커뮤니티개발 82(1.9) | 주택 및 재개발 기구 | 39(0.9) | 대중교통 통근열차 34(0.8) | 행정/사무 | 4(0.1) |
| | 기타 | 43(1.0) | 대중교통 경전철 476(10.7) | 운영 | 66(1.5) |
| 환경서비스 654(14.8) | 환경품질보증 | 93(2.1) | | 유지보수 | 155(3.5) |
| | (하수)처리서비스 | 526(11.9) | | 행정/사무 | 255(5.8) |
| | 기타 | 35(0.8) | | 합계 | |
| 교통서비스 46(1.0) | 광역모빌리티 | 18(0.4) | | | |
| | 교통계획 | 27(0.6) | | | |
| | 기타 | 1(0.0) | | | |

출처: Metropolitan Council. (2019). Comprehensive Annual Financial Report. p. 127. Final Adopted 12/31/2019.

3. 운영성과 및 시사점

1) 광역연합 효과

- MTC의 효과가 어느 정도인지 살펴보기 위해서는 MTC가 있는 경우와 없는 경우, 즉 MTC 도입 이전과 도입 이후를 비교하는 것이 필요함
 - MTC가 출범한 1967년과 현재 시점을 비교하는 것이 가능하지만, MTC가 50년 이상 지속된 것을 생각하면 50년동안 일어난 변화가 모두 MTC의 효과로 보는 것은 무리가 있음

- 여기서는 MTC가 도입된 1967년과 50년이 지난 2017년 자료를 비교하여 그 변화를 살펴보았으며, 더하여 MTC가 제시하는 2018년의 주요 성과에 대해 살펴봄

(1) 1967 vs 2017

- MTC는 50주년을 기념하여 1967년과 2017년 비교한 자료를 발표한 바 있음. 여기서는 해당 자료의 데이터를 바탕으로 1967년과 2017년의 인구, 공원, 하수, 도로 자료를 비교함
 - 인구 : 1.8백만명에서 3.04백만명으로 68.9% 증가
 - 공원 : 공원개수는 30개에서 62개로 106.7% 증가, 면적은 37,450에이커에서 54,660에이커로 46.0% 증가
 - 하수 : 처리시설은 34개에서 24개로 31.4% 감소, 집하시설은 284마일 옛 658마일로 131.7% 증가
 - 도로 : 무료도로는 105마일에서 400마일로 281.0% 증가, 고속도로는 257마일에서 227마일로 11.76% 감소

〈표 4-3〉 MTC 도입 전후 비교

| 구분 | | 1967년 | 2017년 | 비교 |
|---------|----------|--------|--------|-----------|
| 인구(백만명) | | 1.80 | 3.04 | 68.9% 증가 |
| 공원 | 개수(개) | 30 | 62 | 106.7% 증가 |
| | 면적(에이커) | 37,450 | 54,660 | 46.0% 증가 |
| 하수 | 처리시설(개) | 35 | 24 | 31.4% 감소 |
| | 집하시설(마일) | 284 | 658 | 131.7% 증가 |
| 도로 | 무료도로(마일) | 105 | 400 | 281.0% 증가 |
| | 고속도로(마일) | 257 | 227 | 11.7% 감소 |

출처: Metropolitan Council. (2017). Then Now Maps : Roads, parks, Treatment, Plants,

(2) 2019년 성과

- MTC는 매년 연차 보고서(Annual report)와 성과평가 보고서(Performance Evaluation Report)를 작성하고 있음. 여기서는 2019년 성과평가 보고서의 내용을 바탕으로 MTC의 성과를 살펴봄⁹⁾
- 지역교통 및 공원정책에 대한 개선
 - 보다 비용효율적이고 안전한 교통체계로 개선하기 위하여 지역의 도로, 교량, 대중교통에 대해 투자하고 투자에 대한 성과측정을 실시함
 - 지역공원에 대한 공평한 사용, 추가 개발을 위한 예상비용 산출 등 지역공원 유지·개선
- 공중보건과 환경을 보호
 - 매일 270만명의 주민들로부터 2억 5천만 갤런의 폐수를 수집하여 처리
 - 6개 폐수처리시설은 2018년까지 5년 연속으로 우수기관(national Peak Performance Platinum Awards)에 선정
 - 6개 시설별 연속기록은 다음과 같음. Hastings (28년), St. Croix Valley (27년), Blue Lake (13년), Eagles Point (13년), Empire (11년), Metro (7년)
- 기후 취약성 평가의 홍수 발생 대비
 - MTC는 새로운 기후취약성 평가에 대비하여 새로운 홍수 발생에 대비하고 있음. 도시 및 카운티에서 홍수발생에 대비할 수 있도록 데이터 및 인프라를 관리함.
 - 교통과 관련된 홍수 위험 영역을 보여주는 지도 서비스를 구성함
- 폐수 재활용 프로젝트를 진행
 - 바이오 연료를 활용하여 폐기물 처리시설에 재생수를 제공. 재생수는 특정 재사용 용도에 적합하도록 생산하는 파일럿 프로그램을 실시함

9) Metropolitan Council. (2019). 2019 Metropolitan Council Performance Evaluation Report. pp.4-8.

- 환경보호 및 삶의 질 향상을 위한 공원 투자
 - 지역공원에 대해 자본투자, 운영 및 유지관리, 토지 취득 등을 지원하는 1억 6천만달러 상당의 보조금 포트폴리오를 관리
- 지속가능성 강화 노력 : 에너지 절약, 태양열 개발 등
 - 에너지 절감목표를 설정하고 목표를 달성하는 경우 인센티브를 지급
 - MTC 부지를 활용하여 태양열 개발 확대
 - 2015년부터 2020년까지 화석에너지 사용을 10% 감소함으로써 연간 약 1백만 달러를 절약함
- 재개발, 저렴한 주택, 일자리 창출을 위한 보조금 관리
 - 재개발, 저렴한 주택, 일자리 창출을 위해 2,500만 달러의 보조금을 지원
 - 24,000개 이상의 저렴한 주택을 건설 혹은 재개발하도록 지원
 - 2,400에이커가 넘는 오염된 토지를 청소하여 55,000개 이상 일자리 창출
 - 대중교통 연결을 위한 토지이용 개발 지원
- 하수도 요금에 대한 투명한 관리를 통해 비용부담 완화
 - 하수도 요금체계를 보다 쉽고 간단하게 구성함으로써 투명한 요금체제로 개편함. 이를 통해 소비자 비용부담을 낮춤
- 지역하천 수질개선
 - 지난 40년동안 미네소타 및 세인트 크로와 강의 수질 지표가 개선
 - 1976년부터 2015년까지 퇴적물, 박테리아 농도가 감소하고 질소와 염화물은 증가함
- 하수처리 폐기물의 재활용 추진
 - 미네소타대학교와 파트너십 연구를 통해 농산물 생산을 위한 비료로 하수처리 폐기물의 재활용을 추진
- 하수시스템으로 유입되는 깨끗한 물 줄이기 시책 추진
 - 하수도 과부하, 하수처리 비용을 줄이기 위하여 빗물, 지하수 등 깨끗한

- 물이 하수시스템으로 유입되는 것을 줄이기 위한 지원을 실시
 - 미시시피 강의 빗물 파이프와 위생 하수도를 분리함으로써 하수 범람 방지
- 이동행태에 대한 조사
 - 지역 내 7,500가구를 대상으로 일상적인 이동행태에 대한 조사를 실시함으로써 지역 내 교통수요를 파악. 교통계획을 위한 기초자료를 활용
- 지역계획 지원에 대한 공로상 수상
 - MTC는 미국계획협회로부터 지역사회를 위한 계획수립 지원의 공로를 인정받아 2019년 은색국가계획 공로상을 수상함
- 기후변화 완화
 - 기후취약성 평가 및 기술지원, 녹색인프라 프로젝트 지원 등에 대해 미네소타 기후 적응 파트너십(MCAP ; The Minnesota Climate Adaptation Partnership)으로부터 의 공로를 인정받음
- 저렴한 하수처리 요금
 - 트윈시티 지역의 가구는 연간 약 274달러의 폐수처리 비용을 부담함. 매일 1억갤런 이상의 폐수를 처리하는 전국의 비슷한 지역 대비 요금이 40% 적음¹⁰⁾
- 물의 효율적 사용을 지원
 - 물 효율성 보조금을 통해 총 4,510개 장치를 교체함으로써 매년 약 5,200만 갤런의 물을 절약

2) 요약 및 시사점

(1) 요약

- 1960년대 트윈시티 지역의 인구증가로 말미암아 나타난 수질오염, 난개발,

10) 2016년 실시된 미국 청정수 협회(The National Association of Clean Water Agencies)의 조사결과에 따름. 이 조사는 3년마다 실시됨.

지역간 경쟁에 따른 사회적 비용 증가를 해결하기 위해 도시 및 카운티 단위 대응이 한계를 보임에 따라 지역간 연합의 필요성이 대두되었음

- 연방법에 의거한 광역교통계획국(MPO)의 소속이면서, 미네소타 주(state) 법에 의해 트윈시티라는 광역지역에서 주정부를 대신하여 지방정부(도시 혹은 카운티)를 대표하는 기관으로 MTC가 1967년 최초 설립됨
- MTC는 지방정부 간 연합에 적합한 지역공원, 하수, 도로 등을 직접 관장하면서 트윈시티 지역의 발전에 직간접적으로 영향을 미침
 - MTC 50주년에 즈음하여 작성한 자료를 바탕으로 트윈시티 지역의 변화를 살펴보면 다음과 같음
 - 인구는 MTC 도입 시점에 비해 68.9%가 증가(1967년 1.80백만명 → 2017년 3.04백만명)
 - 공원 개수는 106.7% 증가(1967년 30개 → 2017년 62개)하였고, 면적은 46.0% 증가(1967년 37,450에이커 → 54,660에이커)
 - 하수 처리시설은 최신기술을 적용한 효율적인 시설로 개편함으로써 31.4% 감소(1967년 35개 → 2017년 24개)하였으며, 집하시설은 131.7% 증가(1967년 284마일 → 2017년 658마일)
 - 무료도로는 281.0% 증가(1967년 105마일 → 2017년 400마일)하고, 고속도로는 11.7% 감소(1967년 257마일 → 2017년 227마일)
- 2019년 MTC의 성과평가 보고서에 제시된 성과는 다음과 같음
 - 지역교통 및 공원정책에 대한 개선 : 보다 효율적이고 안전한 교통체계로 개선되었고, 지역공원의 공평한 사용과 공원 유지·관리
 - 공중보건과 환경을 보호 : 폐수수집 처리 우수시설로 선정
 - 기후 취약성 평가 대비 : 새로운 지표인 홍수 발생에 대한 데이터 및 인프라 관리, 홍수위험 영역에 대한 지도 서비스 구성
 - 폐수재활용 : 폐수를 재활용하기 위한 파일럿 프로그램 실시
 - 환경보호 및 삶의 질 향상을 위한 공원 투자
 - 지속가능성 강화 노력 : 에너지 절약, 태양열 개발 등

- 재개발, 저렴한 주택, 일자리 창출을 위한 보조금 관리
 - 하수도 요금에 대한 투명한 관리를 통해 비용부담 완화
 - 지역하천 수질개선 : 미네소타 및 세인트 크로와 강의 수질 지표가 개선
 - 하수처리 폐기물의 재활용 추진 : 농산물 비료로 재활용 추진
 - 하수시스템으로 유입되는 깨끗한 물 줄이기 시책 추진
 - 이동행태에 대한 조사 : 일상적인 이동행태에 대한 조사 및 활용
 - 저렴한 하수처리 요금 : 유사 지역 대비 40% 저렴
 - 물의 효율적 사용을 지원 : 매년 약 5,200만 갤런의 물 절약
- 상기 열거한 직접적인 성과에 더하여 중장기적인 시각에서 MTC의 지역발전이 체계적으로 이루어지도록 중장기계획을 수립하였으며, 이를 바탕으로 연차별로 요구되는 다양한 사업을 지속적으로 추진하고 있음
- 2014년 「하나의 비전, 하나의 광역지역」이라는 모토 아래 30년 지역계획을 담고 있는 ‘Thrive MSP 2040’을 채택함
 - 여기에는 교통정책, 수자원정책, 지역공원정책, 주택정책에 대한 중장기계획을 포함함
 - 중장기 계획의 결과로 결과로 책무(stewardship), 번영(peosperity), 형평(equity), 살기 좋음(livability), 지속가능성(sustatinability)을 제시
 - 원칙으로는 통합(integration), 협업(collaoration), 책임(accountability)을 제시

(2) 시사점

- MTC는 트위시티 지역의 인구증가로 말미암아 발생한 폐수처리, 지역개발, 지역간 경쟁에 따른 사회적 비용 증가 문제를 해결하는데 있어 소규모 지방정부를 넘어 광역 단위의 접근을 통해 그 문제를 보다 효율적이고 효과적으로 해결한 성공사례라 할 수 있음. 이러한 MTC가 가지는 시사점을 제시하면 다음과 같음
- 첫째, 소규모 지역 단위를 뛰어넘어 각종 문제에 대해 효율적·효과적으로

대응할 수 있는 광역연합체계로 새로운 조직을 구성함

- 특히, 소규모 지역 단위의 노력이 큰 효과를 보기 어려운 환경과 같은 이슈를 중심으로 지역개발, 교통, 지역공원, 공공주택, 하수처리 등을 담당하도록 함으로써 높은 성과를 나타냄
- 둘째, 중장기적인 관점에서 광역지역의 상생발전을 위한 종합적인 계획을 수립함
 - 단기적인 시각에서 지역별 지역개발 계획은 지역간 이해관계의 충돌이 발생할 수 있으며, 이로 인해 난개발이 될 우려가 있음. MTC는 30년이라는 중장기적인 관점에서 마스터플랜을 제시함으로써 트윈시티 지역의 지역별 계획을 수립하는데 있어 이해충돌을 줄이고 함께 발전할 수 있는 기반을 제공함
- 셋째, 광역단위로 지역 문제에 대응하여 규모의 경제를 구현함으로써 지역주민의 비용부담을 절감하고 예산을 절감하는데 기여함
 - 효율성을 높이고 규모의 경제를 구현한 실질적인 성과로 하수처리량이 비슷한 유사지역 대비 하수처리 요금이 40% 저렴하다는 점¹¹⁾과 그리고 보다 넓은 지역을 대상으로 저렴한 공공주택을 공급함으로써 주택비용을 줄이는데 기여하였다는 점¹²⁾을 들 수 있음
- 이러한 세 가지 가시적인 성과에 더하여 소규모 도시 혹은 카운티 지역정부와 해당 지역의 주민이 지역문제에 대해 서로 대립하지 않고 연대와 협력을 통해 문제를 해결하는 문화를 조성함으로써 지방자치가 보다 원활하게 이루어질 수 있는 토대를 마련하였다는 점 또한 시사하는 바가 크다고 할 수 있음

11) Metropolitan Council. (2019).2019 Metropolitan Council Performance Evaluation Report. p.8.

12) Hamilton(2018)은 1970년부터 1986년까지 MTC가 광범위한 지역에 대해 지역개발 및 토지이용개발의 법적 권한을 가지고 적극적으로 지역계획을 검토하고 저렴한 주택을 공급하기 위한 노력을 함으로써 공공주택의 비용을 감소하는데 기여하였다고 제시한 바 있음

제3절 영국의 광역연합 사례분석

1. 광역연합제도

1) 제도개요

○ 도입배경

- 잉글랜드의 6개 대도시 지역은 대도시 디스트릭트(Metropolitan District)의 단층 구조이지만, 비대도시 지역의 경우 카운티와 디스트릭트의 2계층 구조임
- 그 중 비대도시 지역의 카운티는 우리나라의 광역 자치단체에 해당한다고 할 수 있으나 면적과 인구로 보면 우리나라의 기초 지자체인 시군구보다는 크지만 광역 지자체인 도(道)보다는 작은 규모임
- 영국에는 2010년까지만 해도 광역런던시(Greater London Authority)를 제외하고 우리나라의 광역지자체에 해당하는 지방 정부가 사실상 존재하지 않았음
- 영국 지방행정의 소규모 단위 분절 구조 하에서는 로컬 단위의 지자체 간 협력을 제한하여 효과적인 의사 결정과 경제 발전을 더디게 하는 문제를 야기함
- 2008년 세계금융 위기에 처하자 지방정부에서 주도적으로 지역경제의 경쟁력을 강화하기 위해서는 광역지방정부가 필요하다는 요구가 대두되어 2011년 맨체스터 연합기구를 필두로 광역 지방연합기구들이 설립되기 시작함

○ 관할구역

- 연합기구의 관할구역은 연합기구를 구성하는 기초 지자체의 관할 구역을 모두 합친 구역으로 설정됨(광역연합 처리사무의 서비스제공을 위한 공간적 영역)

○ 설립주체

- 지방연합기구는 두개 이상이 기초지자체가 요청할 경우 내무장관의 행정 명령에 의해 설립될 수 있는 법적 지위를 가지는 지방행정기구임
- 그러므로 영국 지방연합기구의 설립주체는 광역정부를 구성할 기초지자체의 연합협의체임. 소속 지자체의 의회가 모두 동의하여 협의체 명의로 중앙정부에 연합기구 설치 허가를 신청함으로써 설립이 시작됨

○ 설립절차

- 연합기구의 설립절차는 ‘지방민주주의, 경제발전, 건설에관한법 2009’에 규정됨

〈1단계 : 검토 단계〉

- 연합기구 설립을 제안하는 기초지자체 협의회는 먼저 협의를 포함한 거버넌스 검토를 진행 → 연합기구 설치의 계속 진행 여부를 결정

〈2단계 : 계획 및 공표 단계〉

- 연합기구 설치를 진행하기로 결정한 경우 기초지자체 협의회는 연합기구 설립 계획을 준비하고 공표함

〈3단계 : 행정명령 도입 단계〉

- 중앙정부 국무장관이 의회에 연합기구 설치를 허가하는 행정명령을 제안함
- 행정명령의 의회 통과로 연합기구의 설치의 법적 절차 완료
 - * 국무장관은 연합기구가 다음의 조건을 만족하는 경우에 설치를 허가해야 함
- 연합기구 설치로 해당 지역의 운송 효율성 향상이 기대될 경우
- 해당 지역의 경제 개발, 재생 및 운송과 관련된 행정기능 개선이 기대될 경우
- 지역의 경제 상황 개선이 기대될 경우

○ 수행사무

- 영국 지방 정부는 교육, 주택, 사회 서비스, 환경 서비스, 경찰 및 소방, 지역 개발, 쓰레기 처리, 소비자 보호 등과 같은 주민의 일상생활과 밀접한 복지에 관한 기능들을 수행하며 이 중 특히 교육, 주택, 환경 업무의 비중이 큼
- 연합기구는 중앙정부 내무장관(Secretary of State)의 행정명령(order)

에 의해 이양되는 법에 명시된 기능들과 기타 행정 기관들이 동의한 기능들을 수행하게 됨

- 수행기능의 범위는 중앙정부와 연합기구 간 수차에 걸친 분권협상의 결과로 확정됨
- 연합 정부 수행사무의 내용은 연합기구의 역량 등에 따라 다르지만 교통, 고용 및 기업지원, 경제성장, 주택, 성인교육 및 기술훈련의 업무는 모든 연합기구에 부여되며 맨체스터 연합기구의 경우에는 이에 더하여 경찰 및 소방, 형사사법, 보건 및 요양 부문의 권한까지 수행함

○ 조직구성

- 기본구조 : 지방연합기구는 최고의사결정기관으로 이사회를 두고 있으며 이사회는 소속 기초지자체의 대표자와 선출직 시장으로 구성됨(선출직 시장이 없는 연합기구도 있음)
- 연합기구는 시장을 두지 않을 수 있지만, 관련 지자체들이 동의하면 시장이 있는 정부로 변경이 가능함

○ 자원분담

- 맨체스터를 비롯한 지자체 연합기구의 자원조달 방식은 크게 구분하자면 중앙정부의 보조금과 관할 구역 주민으로부터 징수한 세입의 2 가지로 나누어지며 이를 세분하자면 중앙정부의 포괄보조금, 법인세, 채무, 목적 보조금, 주민세(council tax), 기초지자체 분담금, 인프라세 등으로 나누어짐.
- 중앙정부 포괄보조금(Single pot funding) : 중앙정부의 포괄보조금의 대부분은 투자기금공여(Investment Fund Grant: IFG) 제도를 통해 제공되며 연합기구는 이를 지역 경제를 위하여 자유롭게 사용할 수 있음. 중앙정부는 연합기구들에 대하여 30년간 포괄보조금을 제공할 예정임
- 맨체스터 연합기구의 경우 포괄보조금은 IFG, 통합 운송 보조금, 국가생산성펀드로 이루어지는데, 연합기구의 자신의 권한으로 이들 보조금을 자유로이 이월하여 사용 가능함
- 기업재산세 세입: 영국 정부는 기업재산에 대해 부과하는 기업재산세

- (business rate) 중 요율 상승분에 의해 발생하는 세입을 전액 연합기구가 자체 세입으로 하도록 함. 연합기구의 시장은 기업재산세를 지역기업협력 기구(LEP)와 협의하여 파운드당 2 pence 까지 인상할 권한이 주어짐
- 지방채무부담 : 연합기구는 중앙정부와 협의한 한도 내에서 필요한 비용을 채무로 빌릴 권한이 있음
 - 목적 보조금 : 특정 용도에만 사용하도록 제한된 중앙정부 보조금으로 직업기술훈련보조금, 토지 구매보조금, 기타 교통보조금, 버스운송사업자 보조금, 주택보조금 등이 있음
 - 기초지자체 분담금 : 연합기구의 각 소속 지자체는 합의를 통해 연합기구 운영에 필요한 부담금을 분담하며 이는 기초지자체 세입의 이전으로 처리됨. 연합기구 시장은 기초지자체가 수취하는 주민세(council tax)를 법률이 정하는 바에 따라 인상할 수 있음
 - 인프라세 : 지역 인프라 건설을 위해 중앙 정부 의회의 허가를 얻은 경우에만 한하여, 연합기구는 기업재산가액의 파운드 당 2 pence의 인프라세를 지역 기업들로부터 수취할 수 있음

2) 법적근거

○ 법적지원 및 근거

- 법적지위 : 지자체 연합기구(CA)는 법률에 근거하여 설립된 법적 권한을 가지는 기구(Legal body)로서, 2개 이상의 인접한 지방정부들이 연합하여 형성할 수 있으며, 지자체 연합기구의 집행부를 책임지는 직선시장을 선출할 수 있음
- 법적근거
 - 2009지방민주주의, 경제발전, 건설법(The Local Democracy, Economic Development and Construction Act 209): 총 9파트 중 6파트 전체에 걸쳐 다수(2개 이상의 지자체)의 지방자치단체를 포괄하는 연합기구(Combined Authority) 설립 및 연합한 모든 지방자치단체들에

- 영향을 미치는 교통 및 경제 발전 등 지리적, 행정적으로 광범위한 영역에 대한 협업(Joint working) 허용 등의 법적 근거를 마련하였음
- 2011지역주권법(The Localism Act 2011): 2009년 지방 민주주의, 경제발전, 건설법(The Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)에 이어 CA의 권한, 영역에 대한 부문을 보충함
 - 2016도시·지방분권법(The Cities and Local Government Devolution Act 2016): 지자체 연합기구(CA)가 지역주민에 의하여 선출된 직선시장(Locally elected mayors)을 가지며, CA에 주택, 계획 및 교통 부문 등의 기능에 대한 행정/집행 권한 이양을 가능하게 함. 구체적, 실질적 권한 이양을 위해 중앙정부와 도시권 또는 지자체 연합기구간 ‘분권 협상(Devolution Deals)’을 놓고 합의 및 체결이 이루어져야 함을 조건으로 명시

3) 설치현황

- 2011년 10개의 기초단위 지자체들이 연합하여 최초로 설립한 광역맨체스터 지자체 연합기구(Greater Manchester Combined Authority)외에 현재 총 9개의 연합기구가 있음
- 이 중 8개의 지자체 연합기구는 중앙정부와 보장된 분권협상(Devolution Deals)을 체결하였으며, 지역주민에 의하여 직접 선출된 직선시장이 집행부를 맡고 있음
 - 직선시장이 있는 연합기구(7개)
 - Cambridgeshire and Peterborough
 - Greater Manchester
 - Liverpool City Region
 - North of Tyne
 - Sheffield City Region

- Tees Valley
- West Midlands
- West of England
- 직선시장이 없는 연합기구(2개)
 - North East Combined Authority
 - West Yorkshire Combined Authority

2. 맨체스터 지역연합

1) 기관 개황

- 기관명 : Greater Manchester Combined Authority (GMCA)
- 설립목적
 - GMCA(Greater Manchester Combined Authority)는 대도시 맨체스터에 인접한 10개의 지방자치단체가 연합하여 설립한 법적 기구(Legal body)임
 - 관할권내에서 각종 행정적 업무를 수행할 수 있는 법적 권한을 보유하고 있음
 - 설립일 : 2011. 4.1(영국 최초 지자체 연합기구)
- 설립근거 : 3개의 법률에 근거
 - 지방민주주의경제발전건설법(The Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009) : 2개 이상의 지자체를 포괄하는 지자체 연합기구(Combined Authority)의 설립과 지자체간 협업의 근거를 규정
 - 지역주권법(The Localism Act 2011): ‘지방민주주의경제발전건설법 2009’에 이어 지자체연합기구의 권한을 추가함
 - 도시·지방분권법(The Cities and Local Government Devolution Act 2016): 지자체 연합기구(CA)의 직선 시장을 주민직접투표로 선출하게 하고, CA에 주택, 계획 및 교통 부문 등의 행정적 권한을 부여함. 또한

중앙정부와 도시권 또는 지자체 연합기구간 ‘분권 협상(Devolution Deals)’의 절차를 규정 Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009

○ 설립형태

- GMCA는 대도시 맨체스터에 인접한 10개 도시 및 기초지자체(district)들이 수행하던 각종 행정기능을 광역으로 묶어서 일원화한 이른바 행정 통합형의 연합기구임

○ 기관구성

- 지자체 수로는 맨체스터에 인접한 10개의 기초 지자체(district council)로 구성
- 연합기구 최고 의사결정기관인 연합기구(CA) 위원회는 직선 시장과 각 기초지자체 의회에서 지명한 대표 10을 포함한 총 11명의 위원으로 구성
- 맨체스터 연합기구에 소속된 10개의 기초 지자체는 Bolton, Bury, Oldham, Rochdale, Stockport, Tameside, Trafford, Wigan, Salford(city), Manchester(city) 로 도시정부 2개, 기초지자체 8개임

○ (인구) : 2백 8십만명



2) 추진배경

(1) 추진 경위

- 1972년 ‘지방정부법’ 제정으로 1974년에 10개의 기초지자체를 포함하는 광역 지자체인 ‘대도시 맨체스터(Great Manchester)’가 설치됨
 - ‘대도시 맨체스터’는 우리나라의 도-시군 형태와 마찬가지로 2단계 지방자치 시스템으로 소속된 10개의 기초지자체는 각각의 의회를 가지고 ‘도’의 역할을 하는 ‘대도시 맨체스터’와 각종 행정권한을 공유하였음
- 1985년 ‘지방자치법’ 제정으로 맨체스터 지역의 2단계 지방자치시스템은 폐지되고 기초지자체만 존재하는 단일 시스템으로 변경됨. 이에 지역의 10 기초지자체들은 과거 대도시 맨체스터 광역행정기관이 수행하던 지역 대표의 역할과 중앙정부 의회에서 지역에 위임한 대중교통행정, 오물처리행정 등과 같은 광역 행정을 통합적으로 수행하기 위해 자발적으로 ‘대도시 맨체스터 지자체 연합 (AGMA:Association of Greater Manchester Authorities)’을 결성함
- 2000년대 후반 AGMA는 “Manchester City Region”이라는 명칭으로 광역권 맨체스터를 대표하고 통합하기 위한 공식적인 지자체연합기구의 설치를 적극적으로 추진함
- 2007~2008년 세계적 금융위기 시 맨체스터 지자체 협의회(AGMA)는 지역 차원에서 위기극복을 위해서는 광역 지자체연합기구의 설치가 필요하다는 이유를 들어 중앙정부에 지자체연합기구의 설치 허가를 요청하였으며 중앙정부는 2009년 맨체스터 지역과 리즈 지역 2곳에 시범적으로 광역 지자체연합기구의 설치를 발표함

(2) 맨체스터 지역연합기구 설립 배경

- 행정구역과 도시행정 수요의 괴리

- 영국의 도시 규모는 주변 경쟁국의 도시 규모에 비해 협소한 편이며 맨체스터 시는 약 45만 명에 불과하나 인접 지역을 포함한 맨체스터 생활권의 인구는 280만 명 정도로 연합기구 출범 전 10개 기초지자체로 분리된 행정체제 하에서는 통합적인 행정이 사실상 어려웠음
- 과거의 지리적으로 세분화된 행정 구역은 맨체스터 시를 중심으로 생활하는 주민의 공간적 범위에 적절히 대응하지 못하여 도시권역의 규모를 확대할 경우 실질적인 정책 수립과 정책 조정이 가능하다는 점이 제기되었음

○ ‘런던 효과’의 시사점

- 영국은 우리나라와 마찬가지로 런던 중심의 중앙 집권의 전통이 강하고 대부분의 권력과 자원이 런던에 집중되어 있으며 이로 인한 지역격차는 ‘남북분단(North-South Divide)’라는 용어로 표현됨
- 런던은 금융의 세계적 중심지라는 위치를 바탕으로 생산 서비스, 광고, 디자인, 예술 등 창조 산업의 세계적 중심지로서 발전하였으며 런던 인접 지역도 같이 발전하게 되었음
- 런던 권역의 발전 원인 하나로 광역런던시(Greater London Authority) 체제가 주목을 받으면서 영국 정부는 ‘런던 효과’를 낙후된 북부 지역에 이식하는 방안으로 핵심 도시와 주변지역을 하나로 묶는 도시권 행정이 해당 지역 경제에 커다란 기여를 할 수 있다는 도시권(city-region) 정책을 고안하게 됨

○ 광역행정의 필요성 대두

- 주민의 경제, 여가 활동이 기초지자체의 지리적 경계를 넘어서면서 기초 지자체 수준에서는 자체적으로 주택, 교통, 교육 등의 문제를 처리할 수 없게 되고 인근 지자체와의 협력 필요성이 증대되었음
- 한편, 경제 활동이 중심 도시에 집중되면서 도시 인근 지역의 일부는 황폐화되고 행정서비스 공급이 어려워지는 상황이 대두되면서 광역 도시권역을 설정하여 지역 격차를 해소함으로써 행정의 민주성을 높여야 한다는 요구가 증대됨

- 특히 2008년 이후 글로벌 금융 위기의 여파로 영국 정부가 긴축 재정을 실시하면서 지역 개발에 필요한 예산을 지역 자체적으로 조달해야 한다는 압박에 직면하게 됨. 지역 인프라의 활용 면에서도 정치적인 로비와 지자체의 강력한 요청으로 일부 인프라가 구축되었다고 하더라도 기초지자체 수준에서 활용도가 떨어져서 사실상 미활용 자산으로 전락하는 경우가 있어 이를 지자체간 협력으로 해결해야 한다는 주장이 제기됨

○ 영국 정부의 지자체연합기구 설립 정책

- 2009년 이전에는 영국에서 광역 지방정부의 지위를 누리고 있던 런던과 인접 수도권 지역을 통합적으로 관할하는 '대도시 런던지방정부 (Greater London Authority)'가 유일하였는데, 중앙 정부는 새로 설치될 맨체스터 지자체연합기구에게도 기초지자체로부터 필요한 재원을 거두도록 하고 런던과 동등한 수준의 권한을 부여하겠다는 방침을 밝힘
- 중앙정부가 시범 광역정부를 설치하기로 결정한 배경에는 광역지방정부 시스템이 지역의 경제성장과 지속 가능한 개발에 얼마나 효과적인지를 평가하기 위함 것이었음

3) 조직 현황

- 조직구성형태 : 내각제의 형태로 11명의 위원으로 구성된 최고 의사결정기관은 위원회형을 채택하고 있음
- 연합기구위원회 : Greater Manchester Combined Authority
 - GMCA의 조직의 최고 의사결정기관으로 주민 직선으로 선출된 시장과 소속 지자체 의회에서 1명씩 선출된 의원 10명으로 구성됨. 의장은 시장이 맡으며 시장 아래에는 2명의 부시장을 둠
 - 위원들은 내각제 방식에 따라 맡은 분야의 장관 역할을 수행함
 - GMCA에 상정된 모든 의제는 단순 다수결로 결정하며 찬반 동수일 경우에는 부결로 간주하나 지역발전전략 수립, 지방정부간 협정 체결, 지역교통계획의 수립, 통합예산 수립, 교통세의 책정, 채무부담 한도 결정 등과

- 같이 중요한 사안은 최소 7표 이상의 찬성을 획득해야 통과된 것으로 봄
- 각 위원은 각 1표씩의 권리를 가지며 의장은 표결 권한이 없음. 각 기초지자체 의회는 위원의 부재에 대비하여 1명씩의 예비 위원을 지명함. 기초지자체 의회는 언제든지 그가 지명한 위원을 해임할 수 있으며 결원 시에는 새로운 위원을 선출, 지명해야 함

○ 시장 및 부시장

- 연합기구 구역내의 주민 직선 투표로 선출함
- 시장은 연합기구의 대외적 대표자 역할을 수행하는 연합기구 위원회의 의장이자 11번째 위원임
- 시장은 내각제 형태의 연합기구의 각료 자격으로 교통 예산 관련 정부지원금 확보와 버스 대중교통 계획 수립, 경찰 치안 업무, 소방 수조, 주택투자 및 도시계획 등을 관장함
- 시정 아래에는 역시 위원 중에서 2명인 부시장을 두어 시장을 보조하도록 하며 부시장도 내각제 연합기구의 각료 자격으로 1명은 치안 및 예방분야를, 다른 1명은 경제 및 기업지원 분야를 담당하고 있음

○ 내각(cabinet)

- 맨체스터 연합기구는 영국의 내각제 전통에 따라 의원 역할을 하는 위원회 위원 11명이 시장, 부시장, 그리고 분야별 장관 역할을 나누어 맡고 있음
- 내각 장관들이 각각 맡고 있는 업무 분야는 안전 및 공동체, 건강, 녹색도시, 고령자 및 평등정책, 자원 및 투자, 주택, 고용 및 기술교육, 청소년, 문화, 경제 등으로 나누어짐

○ 사무총장

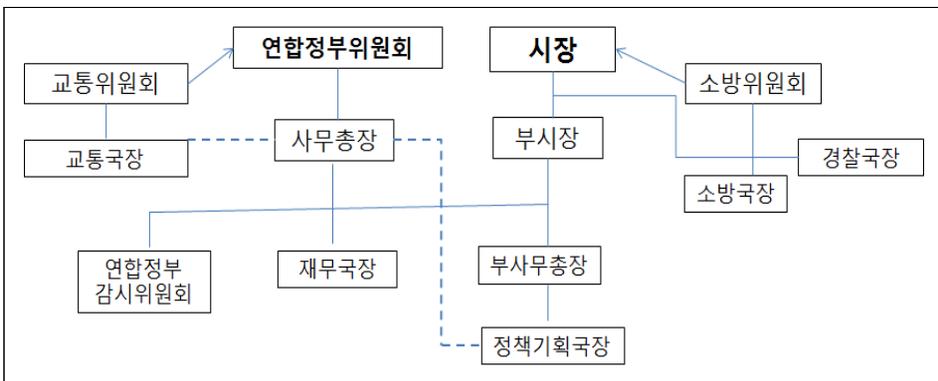
- 시장 직속으로 집행부의 수장 역할을 하는 사무총장(Chief Executive)이 있으며 사무총장이 재무, 회계, 감사, 기획 등의 행정 지원 업무를 총괄함

○ 공동집행위원회(Joint Board)

- 연합기구위원회 직속으로 소속 기초지자체의 주요 행정업무를 공동으로 처리하기 위한 공동집행위원회가 다음과 같이 설치되어 있음

- TfGM (Transport for Greater Manchester) : 교통위원회
 - Greater Manchester Waste Disposal Authority : 오물처리위원회
 - Greater Manchester Fire and Rescue Service : 소방구조위원회
- 이들 공동위원회들은 10개의 소속지자체에서 지명한 위원들로 구성되어 교통, 오물처리, 소방구조 등과 관련된 사안을 공동으로 처리함

〈그림 4-5〉 GMCA 조직도



주: 점선은 간접적 통제 관계이며 화살표는 준독립적 위원회를 의미함

4) 주요사무

○ 지자체 연합기구의 권한

- 연합기구들은 기존의 영국 지자체들이 가지고 있던 권한보다 더 확대된 (이전에는 중앙정부가 가지고 있던) 부문들에 대한 행정권한 및 재원을 이양 받았는데, 이양된 권한의 범위는 연합기구마다 다름

〈그림 4-6〉 영국 지자체 유형별 부여된 권한

| | 교통 | 고용/ 기업지원 | 성인 교육/ 기술 훈련 | 주택, 계획, 매립 | 경찰 및 소방 | 형사 사법 | 보건 및 케어 | 경제 성장 |
|--------------|----|-------------|-----------------------|------------------|------------|----------|------------|----------|
| 중앙정부 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 지자체 연합기구(CA) | ✓ | ✓ | ✓* | ✓ | ✓* | ✓* | ✓* | ✓ |
| Tier 1 지자체 | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | ✓ |
| Tier 2 지자체 | | | | ✓ | | | | ✓ |
| LEP | ✓ | ✓ | | ✓ | | | | ✓ |
| 지역치안위원회 | | | | | ✓ | ✓ | | |
| 임상책임운영그룹 | | | | | | | ✓ | |
| 주택커뮤니티기구 | | | | ✓ | | | | |

출처: National Audit Office, 2017

○ GMCA의 권한

- GMCA는 교통, 고용 및 기업지원, 경제성장, 주택, 성인교육 및 기술훈련, 경찰 및 소방, 형사사법, 보건 및 요양 부문의 권한을 이양 받았으며, 이는 영국의 다른 연합기구들 보다 더 많은 권한을 이양 받은 것임

〈그림 4-7〉 GMCA 권한과 타 연합기구의 권한 비교

| | 교통 | 고용 및 기업지원 | 경제 성장 | 주택, 계획 및 매립 | 성인교육 및 기술훈련 | 경찰 및 소방 | 형사 사법 | 보건 및 케어 |
|---------------------------------------|----|--------------|----------|----------------|----------------|------------|----------|------------|
| Cambridgeshire and Peterborough CA | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| Greater Manchester CA | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Liverpool City Region CA | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| Sheffield City Region CA | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| Tees Valley CA | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| West Midlands CA | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| West of England CA | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | |

출처: National Audit Office, 2017

5) 재원현황

○ 연합기구 재원의 조달 방식

- 맨체스터를 비롯한 지자체 연합기구의 재원조달 방식은 크게 구분하자면 중앙정부의 보조금과 관할 구역 주민으로부터 징수한 세입의 2 가지로 나누어지며 이를 세분하자면 중앙정부의 포괄보조금, 법인세, 채무, 목적 보조금, 주민세(council tax), 기초지자체 분담금, 인프라세 등으로 나누어짐

○ 중앙정부 포괄보조금(Single pot funding)

- 중앙정부의 포괄보조금의 대부분은 투자기금공여(Investment Fund Grant: IFG) 제도를 통해 제공되며 연합기구는 이를 지역 경제를 위하여 자유롭게 사용할 수 있음
- 중앙정부는 연합기구들에 대하여 30년간 포괄보조금을 제공할 예정임
- 맨체스터 연합기구의 경우 포괄보조금은 IFG, 통합 운송 보조금, 국가생산성펀드로 이루어지는데, 연합기구의 자신의 권한으로 이들 보조금을 자유로이 이월하여 사용 가능함

○ 기업재산세 세입

- 영국 정부는 기업재산에 대해 부과하는 기업재산세(business rate) 중 요율 상승분에 의해 발생하는 세입을 전액 연합기구가 자체 세입으로 하도록 함
- 연합기구의 시장은 기업재산세를 지역기업협력기구(LEP)와 협의하여 파운드당 2 pence 까지 인상할 권한이 주어짐

○ 지방채무부담

- 연합기구는 중앙정부와 협의한 한도 내에서 필요한 비용을 채무로 빌릴 권한이 있음

○ 목적 보조금

- 특정 용도에만 사용하도록 제한된 중앙정부 보조금으로 직업기술훈련보조금, 토지 구매보조금, 기타 교통보조금, 버스운송사업자 보조금, 주택

보조금 등이 있음

○ 기초지자체 분담금

- 연합기구의 각 소속 지자체는 합의를 통해 연합기구 운영에 필요한 부담금을 분담하며 이는 기초지자체 세입의 이전으로 처리됨
- 연합기구 시장은 기초지자체가 수취하는 주민세(council tax)를 법률이 정하는 바에 따라 인상할 수 있음

○ 인프라세

- 지역 인프라 건설을 위해 중앙 정부 의회의 허가를 얻은 경우에 한하여, 연합기구는 기업재산가액의 파운드 당 2 pence의 인프라세를 지역 기업들로부터 수취할 수 있음

○ 총괄재원표¹³⁾

(기준연도 : 2020/21년, 단위 : 억원)

| 구분 | 예산액 | 세부예산항목 | 법적근거(법령명) |
|------------------------|-------|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 합계 | 3,284 | | |
| 중앙정부 보조금/교부금 | 2,195 | 인건비 | 도시·지방분권법(The Cities and Local Government Devolution Act 2016)에 규정된 연합기구의 분권협상권한에 의한 중앙정부-연합기구 간의 최종분권합의서의 조건에 의함 |
| 공동경비 할당금 | 257 | 관리비 | |
| 기업재산세 세입중 연합기구 할당분 | 284 | 전략기획 기업, 혁신 정책 문화 | |
| 기타 목적 기금중 연합기구 할당분 | 195 | 토지 부동산 정책 기술 교육 | |
| 기초지자체 분담금 (주민세 중에서 분담) | 142 | 성인 교육 환경 | |
| 세외수입 | 211 | 투자 등 | |

○ 재원조달 방법

- 도시·지방분권법(The Cities and Local Government Devolution Act 2016)은 지방연합기구들이 중앙정부와 협의하여 주택, 교통, 의료

13) GMCA Revenue General Budget 2020/21 (Budget Paper D). 2020.2.14.

- 등 부분별로 권한과 재원을 이양하도록 하는 ‘분권협상(devolution deal)’을 할 수 있도록 규정하고 있음
- 따라서 중앙정부-연합기구간 분권합의서가 사실상 재원조달의 법적 근거 역할을 하고 있음
 - 맨체스터 연합기구는 2014년부터 2017년까지 6건의 분권협상을 통해 재원과 권한을 중앙정부로부터 이양 받음

〈표 4-4〉 맨체스터 광역연합기구의 분권협상

| 1차 협상 (2014.11) | 2차 협상 (2015.2) | 3차 협상 (2015.7) | 4차 협상 (2015.11) | 5차 협상 (2016.3) | 6차 협상 (2017.11) |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------|-------------------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------|
| 교통 기업 성인교육 도시계획 범죄 치안 주택투자 거버넌스 | 건강 사회복지 * 60억파운드의 사회복지 기금 조성 | 소방구조 토지 관리 | 철도역 관리 EU 기금 저소득층 주택공급 | 범죄 기업재산 세 세입권 | 지역산업시범사업 무주택자 주택공급 교통기금(추가) 성인교육 시장의 과세권 |

중앙정부(재무장관)-맨체스터 광역연합기구 간
1차 분권합의서 요약문

그레이트 맨체스터에서 직접 선출 된 새로운 시장은 다음 권한을 받게 됨

- ① 이양되고 통합 된 운송 예산에 대한 책임. 이는 다년도 정산 방식으로 처리됨
- ① 프랜차이즈 버스 서비스에 대한 책임. 모든 지역 교통 수단에 스마트 티켓팅의 통합과 지역권 내의 철도역들의 분권적 관리 방안 모색
- ① 그레이트 맨체스터의 공간활용 전략 수립. 이는 시장 내각의 만장일치로 승인되어야 함
- ① 새로 조성될 3억 파운드 주택 투자 기금의 관리
- ① 향후 30년 동안 현재 기준 연간 3천만 파운드의 한도 내에서 정부 보조금의 관리
- ① 현재 경찰 및 범죄 커미셔너의 역할을 인수

GMCA (Greater Manchester Combined Authority)는 다음 권한을 받게 됨

- ① 성장촉진, 제조업 및 수출입 컨설팅 서비스를 포함한 위임된 비즈니스 지원 예산에 대한 책임
- ② 그레이터 맨체스터의 고용주를 위한 견습 보조금의 관리 및 그레이터 맨체스터 내의 추가 직업교육을 시행할 권한
- ③ Working Well 시범사업 관련 중앙정부 자금 관리
- ④ 직업 정책과 관련 고용연금부와 공동위원으로 참여할 권한
- ⑤ GMCA와 그레이터 맨체스터 임상 커미셔닝 그룹은 기존의 의료 및 사회 복지 예산의 관리권과 추가적인 정책개발권을 가짐

추가 권한은 시간이 지남에 따라 합의되고 향후 법률에 포함될 수 있음

3. 운영성과 및 시사점

1) 운영성과

○ 행정적 성과

- 행정적 성과를 연합기구 출범 전후로 비교한 데이터는 찾아보기 어려우며, 다만 연합기구의 출범 이후에는 광역 차원에서 보다 혁신적인 정책들이 수립되었다는 평가가 있음¹⁴⁾
 - 2016년 연합기구는 총 60억 파운드가 넘는 의료 및 사회 복지 예산을 직접 관리하는 권한을 보유하면서 지역 내 통합적인 의료사회복지계획을 추진하게 됨
 - 10년간 3억 파운드의 주택 투자 기금을 직접 관리하면서 연간 1만~1.5만채의 추가 주택을 제공하게 됨
 - 광역 차원에서 지역 성장을 추진하기 위한 광역맨체스터 공간계획을 수립
 - 생명 과학 클러스터에 투자할 2,000만 파운드의 투자 기금 확보

14) Grant Thornton. 2017. Combined Authorities: signs of success. <https://www.grantthornton.co.uk/globalassets/1.-member-firms/united-kingdom/pdf/publication/combined-authorities-signs-of-success.pdf>

○ 경제적 효과

- 2015년 기준 공공행정, 교육, 의료 부문의 부가가치율이 영국 평균 18.7%에 비해 GMCA는 20.3%를 기록하여 공공부문의 효율성이 상대적으로 높은 것으로 평가됨¹⁵⁾
- 영국 부동산투자건설링 SELECT PROPERTY GROUP 에 의하면 최근 년도 맨체스터의 연간 총부가가치(GVA)의 증가율은 5~7%로 영국과 유럽연합의 평균 1.7 %와 1.2~1.4%에 비해 4배 정도 높은 것으로 나타나고 있음¹⁶⁾
 - (2010~2015 간에는 총부가가치가 15.64% 성장하여 연평균 3.1% 성장)
- 전반적으로 광역맨체스터는 영국에서 가장 성공적인 연합기구로 평가되고 있음
 - 2010~2016간 총 기업 주식가액이 26.09% 성장
 - 고용인원은 62,100명 증가하여 5.4% 성장
 - 2010~2016간 노동가능인구는 2.04% 증가
 - 2014~2039간 노동가능인구는 12.99% 성장할 것으로 예측

2) 시사점

○ 광역연합기구에 대한 긍정적인 평가 및 여론

- 연합기구에 대한 영국 정부, 전문가, 주민의 평가와 여론은 지방 분권의 확대라는 면에서 적극적으로 찬성하며 다른 지자체들도 연합기구 설치를 정부에 신청하였거나 신청할 계획임
- 영국의 7개 전체 연합기구의 성과를 진단한 Grant Thornton¹⁷⁾ 보고서

15) Office of National Statistics <https://www.ons.gov.uk/economy/economicoutputandproductivity/output/articles/combinedauthorityeconomicindicators/2017-03-14>

16) <https://selectproperty.com/2019/11/manchester-economic-growth-larger-uk-european-union/>

17) Grant Thornton. 2017. Combined Authorities: signs of success. <https://www.grantthornton.co.uk/globalassets/1.-member-firms/united-kingdom/pdf/publication/>

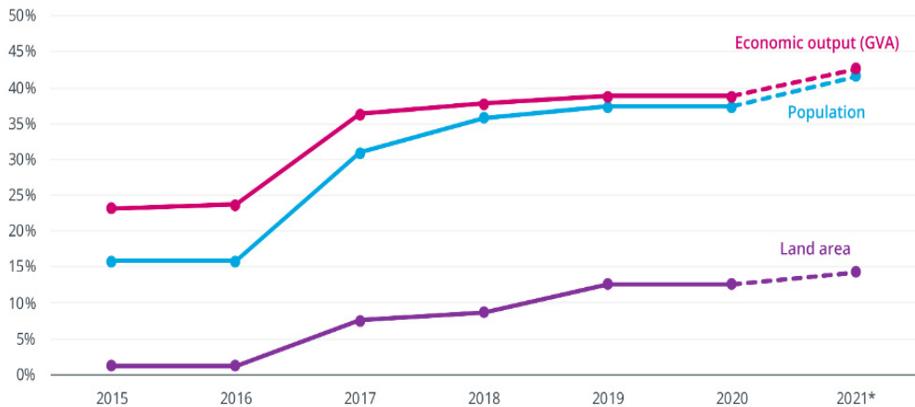
는 연합기구가 긍정적 효과를 나타내고 있다고 결론지었음

- 영국지자체협회(Local Government Association)도 지자체가 더 많은 권한과 재원을 가지는 것이 국가 발전에 더 활력이 된다는 증거를 제시하며 연합기구 및 분권협상을 적극 지지하고 있음

○ 연합기구의 지속적인 확대 방침

- 영국 중앙정부도 지역분권을 가속화하기 위해 2022년 4월까지 새로운 연합기구 설치를 추진하고 있음¹⁸⁾
- 2019. 10. 영국의 집권 정당 보수당은 선거 공약으로 영국 전역에 완전한 분권을 달성하겠다는 방침을 발표하였으며 이는 곧 연합기구의 지속적인 설치를 의미하는 것임
- 2020. 3 영국 정부는 웨스트 요크셔 연합기구의 위원회와 분권협상에 서명하여 3,800만 파운드의 자금을 약속했고 새로운 통합 시장을 선출하는 체제로 합의함. 또한 타인 앤 웨어 연합기구의 영역 확장도 합의하였음

〈그림 4-8〉 영국 광역연합기구가 잉글랜드에서 차지하는 비중 변화 추이



출처: 영국 national audit office

주: economic output(GVA) : 부가가치, population : 인구, land area : 면적을 각각 의미

combined-authorities-signs-of-success.pdf

18) <https://www.bevanbrittan.com/insights/articles/2020/local-authority-view-august/>

제4절 독일의 광역연합 사례분석

1. 제도개요

1) 설립목적

- 슈투트가르트 광역연합(Verband Region Stuttgart)은 1994년 “연합지역의 질서있는 발전의 촉진과 보장, 지역의 협력 강화를 위해”¹⁹⁾설립되었음
 - 연합의 목적은 바덴-뷔템베르크(Baden-Württemberg)주의 주도(州都)로서 지역의 계획과 관리를 위한 것으로서, 광역연합의 법적인 근거는 『슈투트가르트 광역연합 설립에 관한 법률(Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart)』로 규정됨(Lpb und Lebenshilfe BW, 2019)

2) 연혁

- 슈투트가르트 광역연합은 새롭게 생겨난 조직이 아니라 1973년 설립된 넥카강 중류 지역연합(Regionalverband Mittlerer Neckar)²⁰⁾에서 기원을 찾을 수 있음
 - 넥카강 중류 지역연합은 넥카강 유역의 6개 지방자치단체로 구성되었는데, 연합의 각 구성원이 지방자치단체의 대표들로 구성되어 있었기 때문에 단일의회보다는 각 지역의 이익을 대변하는 성격의 조합에 머물러 있었음
 - 이러한 특성으로 인해 공간이용계획 및 광역도시계획수립에 있어 지방자치단체간의 이해관계가 대립하는 상황이 잦았으며, 발생하는 갈등에 대한 연합의회의 조정 및 해결능력은 매우 제한되어 있었음(Benz, 2003)

19) 슈투트가르트 광역연합 설립에 관한 법률(Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart) 제1조 1항

20) 1992년 슈투트가르트 지역연합(Regionalverband Stuttgart)로 명칭이 변경되었으나, 기존 지역연합의 문제를 해결하지는 못하였음

- 바덴-뷔템베르크의 주도이자 뮌헨과 더불어 독일 남부지방 경제의 양대 축을 형성하고 있는 슈투트가르트지역은 90년대 초 대내외적으로 지방자치단체 간 강한 결속력 내지는 협력강화에 대한 압력을 받게 되었는데(Bogumil, 2007; Kuhlmann, 2009), 이러한 압력과 초광역행정수요의 증가, 수평적 기능협력체제의 제도강화 등의 필요성에 따라 1994년 슈투트가르트 광역연합(Verband Region Stuttgart)이 탄생하게 됨
 - 슈투트가르트 광역연합이 기존의 지역연합과 다른 점은 연합의회가 주민들의 직접선거에 의해 선출된다는 점으로, 각 지방자치단체의 대표기관의 성격보다는 광역지역주민의 대표기관으로서의 성격을 가지며, 연합지역의 계획수립과 집행의 권한까지 모두 갖게되는 점임(Steinacher, 1998:1)
- 슈투트가르트 광역연합의 위치
 - 슈투트가르트 광역연합은 유럽의 중심에 위치함

〈그림 4-9〉 슈투트가르트 광역연합의 유럽내 지리적 위치



자료: Verband Region Stuttgart(2016)

- 슈투트가르트 광역연합은 바덴뷔텐베르크 주의 중심에 위치하고 있음

〈그림 4-10〉 슈투트가르트 광역연합의 독일과 바덴뷔텐베르크주내 위치



자료: Verband Region Stuttgart(2019)

3) 위상

- 슈투트가르트 광역연합은 초광역수준의 계획수립연합(Planungsverband)인 동시에 집행연합(Trägerschaftsverband mit Umsetzungsaufgaben)의 특성을 가짐
 - 주민들의 직접선거에 의해 선출된 연합의회는 지방자치단체들의 경계를 넘나드는 광역수준의 사무들만을 처리하기 위해 설립된 공법적 특별단체로 볼 수 있음

〈그림 4-11〉 슈투트가르트 광역연합의 지역구성 및 지역별 광역연합의회 선출 수



자료: Verband Region Stuttgart(2019)

- 따라서 이 광역연합은 6개 지방자치단체를 구성원으로 하고 있으며, 일반 지방자치단체에 준하는 조례제정 권한이 부여되어 있음
- 슈투트가르트 광역연합은 위의 그림과 같이 슈투트가르트(Stuttgart), 뵘블링엔(Böblingen), 루드비히부르크(Ludwigsburg), 렘스-무어-크라이스(Rems-Murr-Kreis), 괴핑엔(Göppingen), 에슬링엔(Esslingen)의 6개의 크라이스(Kreis)와 소속 179개 게마인데(Gemeinde)로 이루어져 있음
- 광역연합 관할지역은 지역현황은 아래의 표와 같음

〈표 4-5〉 슈투트가르트 광역연합 관할 지역 현황

| 구분 | | 비고 |
|--------|---------------------------------------|---------------|
| 행정소재지 | 슈투트가르트 | |
| 면적 | 3653.96km ² | 2019년 연방통계 기준 |
| 인구 | 2,787,724 | 2019년 연방통계 기준 |
| 인구밀도 | 763명/km ² | |
| 지역내총생산 | 101.336백만유로 | 2009년 연방통계 기준 |
| 지역구성 | 17개 시(Stadtkreis) 57개 군(Landkreis) | |

2. 운영현황

1) 관장기능

(1) 개요

- 광역연합 설치의 일차적 목적은 여섯 광역지방자치단체와 179개 기초지방자치단체를 포함하고 있는 슈투트가르트 광역 지역의 개별 지방자치단체들이 단독으로 해결할 수 없는 다양한 정치·행정적 문제 및 과제들을 공동으로 해결하는데 있음
 - 나아가서 이 지역이 유럽 및 국제사회에서 경쟁력 우위를 점하는 데 광역연합 설치의 의의를 두고 있는데, 광역연합의 주된 기능은 이 지역전반에 걸친 구조적인 문제해결을 위한 중·장기적인 대안마련과 집행에 있음
 - 즉, 광역기본계획을 비롯한 교통·녹지·환경·경제육성·산업인프라·스포츠 및 문화육성 등의 정책과 관련한 계획수립과 지역주체들에 의한 계획의 집행에 있으며, 이들 기능은 기본적으로 의무사무와 임의사무들의 형태로 수행됨

(2) 의무사무

- 슈투트가르트 광역연합의 의무사무²¹⁾는 2021년 현재 지역계획(Regionalplanung),

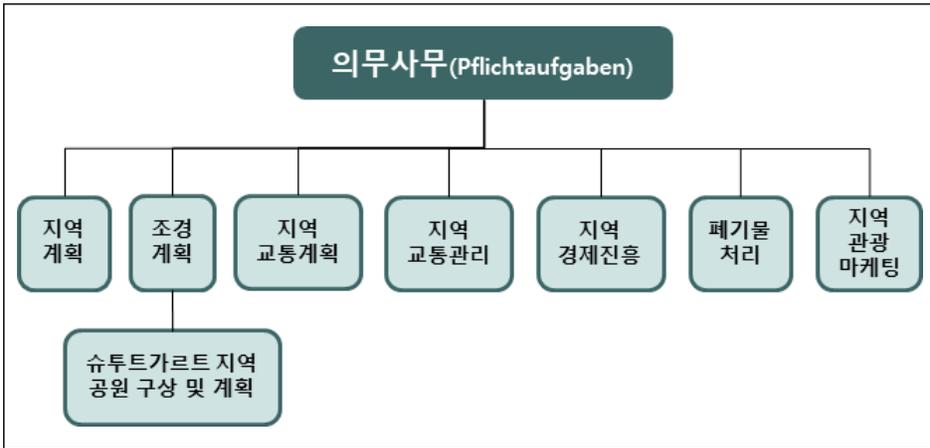
조경계획(Landschaftsrahmenplanung) 및 슈투트가르트 지역 공원 구상 및 계획(Konzeption und Planung des Landschaftsparks Region Stuttgart), 지역교통계획(Regionalverkehrsplanung), 지역 교통관리(Regionales Verkehrsmanagement), 지역 경제진흥(Regionale Wirtschaftsförderung), 폐기물 처리(Teile der Abfallentsorgung), 지역 관광 마케팅(Regionales Tourismusmarketing)의 7가지로 구성됨

- 지역계획(Regionalplanung)은 공간이용계획으로 주거, 상업, 공업, 문화, 공공시설, 도시 및 산업인프라 등의 배치계획을 의미하는데, 광역연합의 임무는 이들 계획을 수립하는데 있으며, 조경 및 공원 계획도 지역계획에 포함된 사무로 운영되다가 2020년 12월 31일 법 개정을 통해 별도의 의무사무로 분리되었음
- 지역교통분야(Regionalverkehr) 또한 법 개정을 통해 지역교통계획과 지역교통관리 두 개의 사무로 분리되었는데 여기에는 슈투트가르트 광역 지역의 대규모 철도사업인 ‘슈투트가르트 21’의 내용이 반영되어 있으며, 기타 지역철도 및 광역버스의 계획수립 및 교통체계 구축의 사무로 구성되어 있음
- 폐기물처리는 광역지역의 폐기물처리의 모든 사무를 담당하는 것이 아니라 바덴-뷔템베르크 주 폐기물법 제7조에서 정하는 일부의 사무만을 담당하고 있으며, 폐기물 매립, 폐기물 추가처리, 폐기물 처리 공간 부족의 해결 등이 있음
- 경제진흥 및 관광마케팅은 광역경제 및 관광육성을 위해 지역에 잠재한 자원의 개발과 외부자원의 유치를 주된 임무로 하고 있음. 이들 사무는 광역연합이 단독으로 계획을 수립·집행하는 것이 아니라 자회사인 슈투트가르트경제진흥공사(Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH)과 함께 추진하며, 산업클러스터의 지원육성에 중점을 두고 있는데, 자동차산업, 선박산업, 기계공작산업, 에너지 및 환경기술산업, 정보

21) 의무사무(Pflichtaufgabe)는 슈투트가르트 광역연합 설립에 관한 법률 제3조 제1항에서 규정함

기술산업, 항공우주산업 등 크게 여섯 분야로 나뉘어짐

〈그림 4-12〉 슈투트가르트 광역연합의 법적 의무사무 구성도



(3) 임의사무

- 슈투트가르트광역연합의 임의사무²²⁾는 광역연합의회 재적의원 3분의 2이상의 찬성으로 광역연합의 사무가 됨
 - 이러한 주요 임의사무 분야는 폐기물처리, 국제박람회행사 유치 및 추진, 국제회담이나 문화·스포츠행사 유치 및 추진 등이 있으며, 광역연합에 속해있는 광역·기초지방자치단체의 자치사무들 중 지방자치단체의 자치구역경계를 초월하는 사무들 역시 광역연합의회의 의결로 임의사무로 할 수 있음
 - 이와 같이 광역연합의 임의사무는 광역연합이 적극적으로 “사무발굴을 할 수 있는 권한(Aufgabenfindungsrecht)”이 부여되어 있음

22) 의회에서 의결된 임의사무(Weitere Aufgaben)는 의무사무와 마찬가지로 슈투트가르트 광역연합 설립에 관한 법률로 규정됨

2) 조직 및 기관

(1) 조직

- 슈투트가르트광역연합의 조직은 아래의 그림과 같이 구성되어 있음
 - 의결기관인 의회와 의회의장과 부의장, 그리고 집행기관인 사무총장이 있고, 의회 의원들은 그들이 소속된 각 위원회(Ausschuss)별로 의정활동을 하게 되는데, 위원회는 경제위원회와 기획위원회, 교통위원회가 있음

〈그림 4-13〉 슈투트가르트 광역연합의회 구성도



(2) 광역연합의회(Regionalversammlung)

- 슈투트가르트광역연합 의회는 주민에 의해 직접 선출된 자들로서 1994년 87명으로 구성되었고, 그 이후 의원의 수는 증가하여 2021년 현재 88명, 7개의 교섭단체로 구성되어 있음
 - 광역연합 의회의 의원선거권자는 만 16세 이상의 독일인으로 3개월 이상 당해지역에 주민으로 거주하고 있는 사람인데, 2012년 현재 선거권자의 수는 약 1백70만 명임

- 광역연합의회 의원들의 법률상 신분과 권한은 기본적으로 지방의회 의원에 준하는데, 임기는 5년이며 신분은 명예직으로, 주된 권한은 광역연합의 임무에 속하는 사항의 의사결정과 광역연합의 행정과 재정 그리고 정책 사업과 관련한 각종 조례를 제정하며, 각 위원회 위원으로서 당해위원회에 해당하는 사항의 심의 및 의결권을 가진
- 또한 의회의결사항이 집행기관에서 어떻게 시행되는가를 감시·감독하는 권한을 가지며, 광역연합의회는 의회의장과 사무총장 그리고 각 상임위원회 위원 선출권한을 가진
- 의회는 광역연합 집행부의 직원 선임과 전보발령 그리고 해임에 관한 사항을 사무총장과 심의하여 결정하며, 의회는 집행기관 직원과 노동자들의 임금을 사무총장과 심의하여 결정함
- 광역연합의회는 2021년 현재 기획위원회, 교통위원회, 경제위원회 등 3개 상임위원회가 있으며, 그 외에도 기술적으로나 재정적으로 문제가 있는 특정 사업 목적을 달성하기 위하여 10명이나 15명으로 구성된 심의위원회 성격의 다양한 특별위원회를 설치하여 운영하고 있음
- 대표적인 특별위원회는 슈투트가르트 21 위원회, 교통재정위원회, 인사위원회 등으로, 이들 위원회는 의결권한 여부에 따라 의결위원회와 심의위원회로 크게 분류할 수 있음
- 의결위원회의 의결은 의회전체회의의 의사결정과 동일한 효력을 발생하나, 심의위원회는 의회전체회의에 앞서 정책적 사안에 대한 심의만을 하게 되므로 심의위원회는 전체회의의 바람직한 의결을 위한 보조기능만을 수행하는 기관이라고 볼 수 있음

(3) 의회의장과 사무총장

- 의회의장의 역할과 권한 등에 관해서는 슈투트가르트 광역연합 설립에 관한 법률 제16조에서 규정하고 있음
 - 의회의장은 의회의원 중에서 의원들에 의하여 선출되며, 의회의장은 광

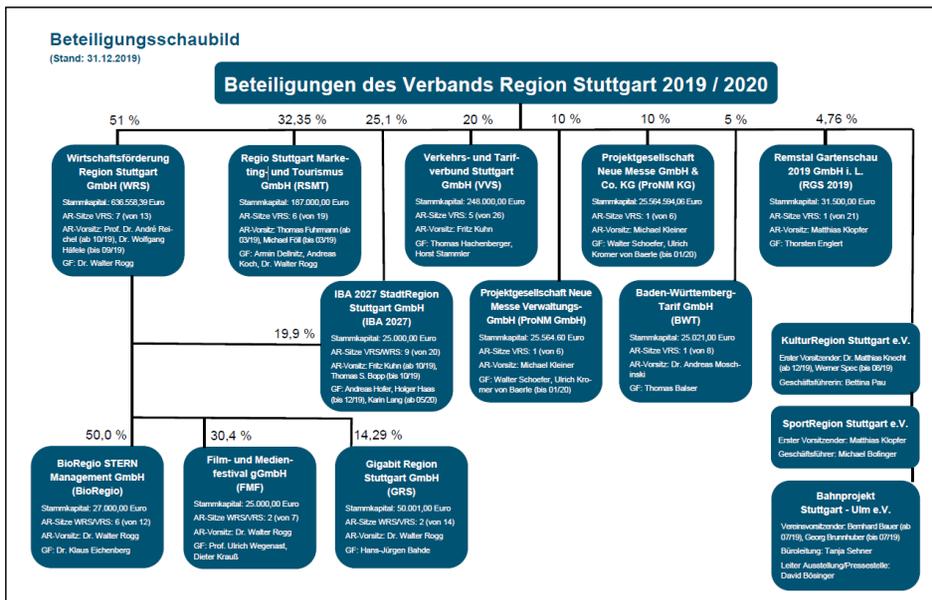
역연합의 의결기관인 의회를 대표하는데 의장의 임기는 5년이며 명예직으로 함

- 의회의장의 권한은 기본적으로 바덴-뷔템베르크 주의 지방자치법 (Gemeindeordnung)에서 지방자치단체 의회의장의 권한에 준하는데, 대표적 권한은 필요하다고 인정될 경우 의회 소집을 할 수 있으며, 회의안건 상정에 대한 권한을 가질 뿐만 아니라, 의사진행에 대한 권한을 가진다. 또한 의회 의장은 의회 각 위원회의 의장이며, 각 위원회의 의결에 있어 다른 위원들과 동일한 표결권한을 가진
- 사무총장의 역할 또한 법 17조에서 상세히 규정하고 있으며, 내용은 다음과 같음
- 사무총장은 의회의장처럼 의회의원 중에서 의원들에 의하여 선출되나, 의회의장과는 달리 명예직이 아니라, 선출직 공무원의 신분으로 그 직무에 임하게 되며, 임기도 8년으로 장기간임
- 사무총장은 대외적으로 광역연합을 대표하며 집행기관의 수장의 역할을 하며, 집행기관의 수장으로서 광역계획국을 비롯한 다섯 개 부서의 운영과 각 부서 직원들에 대한 지휘권한을 가지고, 광역연합과 관련한 전반적인 운영과 의회 및 각 위원회의 의결사항과 관련한 시행상의 권한을 가짐
- 의회와의 관계에서 사무총장은 자문기관으로서 회의에 참석할 수 있으며, 필요에 따라서 의회에서의 연설과 발언권한을 요구할 수 있을 뿐만 아니라, 사무총장은 의회의결과 위원회 의결에 대하여 재의요구권한을 가짐
- 사무총장은 의회나 의회 위원회의 의결이 법률에 반하거나, 광역연합의 이익에 반한다고 판단될 경우에 재의요구권한을 행사할 수 있는데, 이 재의요구권한은 의회의결 이후 일주일 이내에 의회의장에게 해야 하며, 재의요구를 받은 의회의장은 늦어도 4주 이내에 재의결을 하여야 하고, 의회 위원회의 의결이 법률에 반하거나 광역연합의 이익에 반할 경우, 사무총장의 재의요구에 의하여 위원회가 아니라, 의회 전체회의에서 문제의 사안은 새로이 의결되어야 함

(4) 자회사 및 지역 기관·단체 지분 참여를 통한 기능수행

- 슈투트가르트광역연합의 사무 및 기능수행은 Government체제 하에서 이루어지기보다는 기본적으로 Governance 체제에서 추진되는 특성을 가지고 있는데, Governance 체제에 따른 기능수행방식은 지역역량을 결집하기 위해 지역주체들의 협력과 협조를 이끌어 내기 위한 것으로 광역연합의 설치 취지를 밝히고 있는 “슈투트가르트광역연합 설치에 관한 법률” 제1조 제1항에 규정하고 있음(Steinacher 1998: 1)
 - 광역연합은 장기적, 상시적 협력체계를 위해 직접 자회사를 설립하거나, 기관 및 단체의 지분참여를 통해 사무수행을 원활하게 하기 위한 체계를 마련하였음
 - 광역연합이 참여하고 있는 지역의 기관 또는 단체의 지분참여율은 아래의 그림과 같음

〈그림 4-14〉 슈투트가르트 광역연합의 자회사 조직도



- 광역연합은 직영기관인 슈투트가르트 경제진흥공사, 슈투트가르트 지역 마케팅관광공사, 슈투트가르트 교통공사 등을 소유하고 있으며, 자회사 산하의 기관도 일부 지분에 참여함에 따라 원활한 사무수행 체계를 구축하였음. 그 이외에도 지역의 문화 및 스포츠 단체 등에도 일부 지분을 취득하여 법률상 규정된 사무를 수행하고 있음
- 이들 장기·상시적 협력체제의 참여기관들은 그 기능적 성격에 있어 전문적 차원의 파트너 그리고 조연·감시 기능을 하는 단체 및 기관 등으로 분류할 수 있음
- 이러한 여러 단체 및 기관 중에서 특히 슈투트가르트지역포럼은 지역시민사회단체인데 광역연합에 가장 큰 영향력을 행사하는 시민발의기관으로 광역연합의 기본적 가치 및 목표 그리고 사업방향의 설정에 절대적 영향을 미치고 있었음
- 이 지역포럼은 지역경제계의 기업인, 노동계, 환경연대, 학계, 연구단체, 정치계, 시민사회단체 등 다양한 사회기능집단을 대표하는 약 300명 정도의 개별회원으로 구성된 조직으로 각 회원 개인은 주정부의 주지사나 장관 못지않은 수준의 사회·정치적으로 영향력을 가진 사람들로 구성됨
- 슈투트가르트지역포럼이 광역연합에 절대적 영향력을 행사하게 된 뒤 배경에는 각 회원 개인의 사회·경제적 역량도 있겠지만, 그보다는 이 포럼 내에서 광역연합의 경계지역 내에 존재하는 지역간 그리고 집단간 이해와 갈등의 조율·조정 기능을 수행하기 때문인 것으로 파악됨 (Steinacher 1998: 6).
- 이 포럼은 그간의 활동을 통해 포럼의 설립목적을 충분히 달성했다고 판단하여 2015년 4월 이사회 의결을 통해 해산되었음

3) 재정

(1) 법적근거

- 슈투트가르트광역연합의 재정수입에 관한 사항은 슈투트가르트 광역연합

설치에 관한 법률 제5장에서 규정하고 있음

- 이 규정에 의하면 광역연합의 재정수입은 크게 수수료(제20조), 연방·주 정부의 보조금(제21조), 지방자치단체예산 중 광역연합의 할당부문(제22조) 등에 의존하고 있음

(2) 세입구조

- 2021년 슈투트가르트 광역연합의 세입은 4억 4,240만 유로이며, 주요 세입은 자체세입으로 전체 세입의 47.69%를 차지함
 - 자체세입은 세외수입과 기타수입으로 구성되며, 세외수입은 교통부과금과 요금수입이 있음. 교통부과금(Verkehrsumlage)은 광역 차원의 대중 네트워크에 참여하는 지방정부들이 납부하는 금액(5,980만 유로)이며, 요금수입은 대중교통 운영에 따른 수입(9,190만 유로)임
 - 자체수입 중 요금수입이 가장 많은 비중(21.98%)을 차지하며, 지역개발 사업을 위한 지방채발행 수입(6,550만 유로)이 14.8%를 차지함
 - 이외에 잉여금 수입과 광역연합을 구성하는 지방정부들의 분담금도 수입 원으로, 2021년 현재 슈투트가르트 광역연합의 분담금 수입은 전체의 5.4% 수준인 2,260만 유로임
 - 한편 슈투트가르트 광역연합의 수입원으로 연방정부와 주정부의 교부(보조)금이 있는데, 연방정부는 독일 헌법의 철도서비스 보조금 규정에 근거한 지역발전재원 1억 810만유로(25.85%)를 지원하며, 바덴-뷔르템베르크 주정부는 공간계획법에 근거한 지역균형발전교부금 8,810만 유로(21.07%)를 지급하고 있음

〈표 4-6〉 슈투트가르트 광역연합의 2021년도 예산구조

| 구분 | | 예산 | | 주요내용 | |
|----|----------|---------------|-----------|-----------------|---------------------------|
| | | 금액 (백만 유로) | 비중 (%) | | |
| 세입 | 자체 수입 | 교통부과금 | 59.8 | 14.30 | 대중교통 네트워크 참여 지방정부에 대한 부과금 |
| | | 세외수입 | 91.9 | 21.98 | 대중교통 운영수입 등 |
| | | 잉여금 | 10.4 | 2.49 | 예비비 |
| | | 차입금 | 37.3 | 8.92 | 지역사업을 위한 부채 |
| | 교부금 | 연방정부 | 108.1 | 25.85 | 지역철도서비스 보조금 |
| | | 주정부 | 88.1 | 21.07 | 지역균형발전교부금 |
| | 지방정부 분담금 | 22.6 | 5.40 | 광역연합참여 지방정부 분담금 | |
| | 합계 | 418.2 | 100.00 | | |

자료: Verband Region Stuttgart(2021) 재구성

(3) 세출구조

- 2021년 슈투트가르트 광역연합의 세출은 4억 4,240만 유로이며, 주요 세출은 교통분야로 전체 세입의 90.99%를 차지함
 - 이외에도 경제진흥, 부채상환, 행정/IT, 인건비, 광역계획, 문화 및 스포츠진흥으로 세출이 계획되어 있음
 - 90% 이상의 세출이 교통분야에 집중되어 있는 현상을 볼 수 있는데, 1996년부터 진행되었던 대규모 철도시설사업인 ‘슈투트가르트 21’사업으로 인해 이와 관련된 예산이 직간접적으로 교통분야에 투입되고 있기 때문임
 - 대부분의 지출은 슈투트가르트 광역연합이 지분을 소유하고 있는 자회사들을 통해 재정지원이 이루어지고 있음

〈표 4-7〉 슈투트가르트 광역연합의 2021년 세출구조

| 구분 | 지출 | | 주요내용 | |
|------------|---------------|-----------|--------|-----------------------------------|
| | 금액 (백만 유로) | 비중 (%) | | |
| 세출 (계획) | 교통 | 380.5 | 90.99 | 지역철도경영, 교통연계, 차량, 투자, 슈투트가르트 21 등 |
| | 경제진흥 | 17.8 | 4.26 | 지역경제진흥공사(WRS) 활동 지원 |
| | 부채상환 | 6.1 | 1.46 | |
| | 행정/IT | 4.5 | 1.08 | |
| | 인건비 | 6.6 | 1.58 | |
| | 광역계획 | 2.0 | 0.48 | |
| | 문화 및 스포츠진흥 | 0.7 | 0.17 | 지역문화공사 및 지역스포츠공사 지원 |
| | 합계 | 418.2 | 100.00 | |

자료: Verband Region Stuttgart(2021) 재구성

3. 시사점

○ 높은 수준의 제도화

- 슈투트가르트광역연합은 특별지방자치기관으로서의 제도적 독립성 수준이 아주 높은 것으로 평가할 수 있으며, 광역연합의 제도적 독립성은 무엇보다 해당 지방자치단체의 지역주민에 의하여 직접 선출된 의회를 근간으로 구성된 지방자치단체 협력기구란 점에 기초하고 있음

○ 의결기능의 보장

- 슈투트가르트광역연합의 의회는 지방의회 수준에 준하는 의결권한이 보장되어 있어 주정부나 연방정부로부터 자유로이 의결기능을 수행할 수 있음

○ 집행기능의 보장

- 슈투트가르트광역연합은 자체적인 집행기관을 갖고 있음은 물론 실질적인 집행강제권이 부여되어 있어 합의된 사항을 실천·현실화하기에 용이

하며, 이러한 광역연합의 강한집행력은 행정협의회가 갖고 있는 집행상의 문제를 보완할 수 있는 장점이 있음

○ 의회수장의 민주적 선출방법과 권한 보장

- 의회의장과 사무총장은 의회 의원 중에서 주민이 아니라 의원들에 의하여 선출됨
- 특히 사무총장은 대외적으로 광역연합을 대표하며, 의회의장이 5년 명예직인데 비하여 8년 임기에 선출직 공무원의 신분을 가질 뿐 아니라, 의회 및 각 위원회 의결에 대한 재의요구권을 가진 강력한 지위에 있어 집행부 우위의 형태임
- 그러나 의회는 집행기관의 직원에 대한 선임 및 전보발령, 해임 등에 관한 직원인사에 관한 결정권한을 가지고서 집행기관을 실질적으로 견제할 수 있게 하고 있는데, 이러한 광역연합의 의결기관과 집행기관의 권한배분은 집행기관의 인사권을 의결기관이 가짐으로써 양 기관이 견제와 균형에 기초한 광역연합 운영의 제도적 장치가 마련되어 있다고 볼 수 있음

○ 재정충당의 법적 근거 부여

- 슈투트가르트 광역연합 설치에 관한 법률은 광역연합의 재정수입원으로 수수료(제20조), 연방·주정부의 보조금(제21조), 지방자치단체예산 중 광역연합의 할당부문(제22조) 등을 규정하고 있는데, 재정수입원의 주요 특징은 다음과 같음
- 슈투트가르트광역연합의 경우, 법률적으로 규정하고 있는 재원들 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 구성자치단체의 분담금과 광역연합이 직접 운영하고 있는 대중교통수입임
- 다음은 각 지방자치단체의 세원들 중 일정부분을 광역연합의 재원으로 할 수 있도록 주의 법률인 슈투트가르트 광역연합 설치에 관한 법률에 명문화되어 있음
- 광역연합은 주정부로부터 위임 받은 사무인 여러 광역계획수립 및 집행에 대한 주정부보조금의 지급규정을 명문화하고 있음

○ 기능수행 방식의 고도화

- 기능수행 방식상의 주된 특징은 한편으로 독립된 자체 집행기관을 통하여 모든 업무가 관리된다는 점임
- 다른 한편으로는 여러 광역계획의 수립과 집행이 광역연합의 집행기관 단독으로 이루어지는 것이 아니라, 여러 공공기관, 시민사회단체, 사회·경제기관, 지역주민들의 직·간접적 참여를 근간으로 한 네트워크 형태의 개방체제로 사무의 처리 및 기능이 수행된다는 점임
- 광역연합에서 네트워크 체제는 제도화된 장기·상시적 네트워크 체제와 단기·임시적 네트워크 체제로 구분할 수 있음
- 제도화된 장기·상시적 네트워크의 참여기관들은 사업이나 정책 수립에 있어 그 목표와 기본방향을 설정할 뿐만 아니라, 전문적 기술지원과 조언 그리고 감시기능을 주로 하고 있음
- 단기·임시적 네트워크의 참여기관들은 특정 사업 및 프로젝트 수행에 관여하여 학문 및 기술적 지원을 비롯하여 인적·물적 지원을 하게 됨
- 또한 단기·임시적 네트워크의 참여기관들은 제도화된 장기·상시적 네트워크의 참여기관들과 대부분 사회적으로 깊은 관계를 맺고 있어, 정책사업의 집행에 있어 이들 네트워크 체제의 결속력 정도가 높은 수준에 닿아 있음

제5절 프랑스의 광역연합 사례분석

1. 기관개황

- 명칭
 - 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴(Métropole d'Aix-Marseille-Provence)
- 수도
 - 마르세유(Marseille)
- 설립목적
 - 프랑스의 지방행정체제는 레지옹(région, 광역자치단체), 데파르트망(département, 광역-기초 중역자치단체), 꼬뮌(commune, 기초자치단체) 등 3층위로 구성되어 있으며, 메트로폴(Métropole, 대도시권)은 꼬뮌간 협력체 중 하나로 지역 경제 활성화 및 경쟁력 강화, 효율적 도시 경영을 목적으로 설립되었음
 - 이에 따라, 프랑스 지방자치단체의 근간을 이루는 기초단위로서 꼬뮌이 시민들의 일상적인 수요를 담당한다면 메트로폴은 지역개발 및 경제개발, 도시생활(주거, 교통, 도로, 물, 쓰레기, 소방, 환경, 교육, 문화 등) 전반에 관한 행정과 정책을 수행함
 - 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴은 프랑스 내에서 그랑파리 메트로폴(Métropole du Grand Paris) 다음으로 두 번째로 큰 규모의 특별지위 EPCI(Etablissement public de coopération intercommunale, 꼬뮌간협력공재단)²³⁾로 특정 꼬뮌이 독자적으로 해결할 수 없는 문제들을

23) EPCI(꼬뮌간협력공재단)은 2010년 지방자치단체 개혁법에 따라 자체세원을 가진 기관형태로 만들어졌으며, 꼬뮌들의 자발성을 기초로 함. 공동 발전 프로젝트 구상을 목적으로 하는 꼬뮌들의 통합체로서 통일된 공통 규정을 따르며, 다음 5개의 형태로 존재함. 이 중 메트로폴(ME)은 EPCI 제도 아래 가장 강력한 결합 형태임.

- 대도시공동체(Communauté urbaine, CU)
- 중도시공동체(Communauté d'Agglomération, CA)

공동으로 해결하도록 공동의 협력적 관할 구역을 설정함

○ 설립근거

- 2010. 12. 16. ‘지방자치단체 행정체제 개혁을 위한 법(Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)’ 제정
- 2014. 01. 27. ‘국토공공정책의 현대화와 메트로폴 확정에 대한 법(Loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles, 이하 “MAPTAM”법)’²⁴⁾ 제정
- 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 관련 조항은 MAPTAM법 제40조~42조 및 지방자치단체기본법(Code général des collectivités territoriales) L.5218-1~L.5218-11에 명시되어 있음

○ 설립연혁

- 2021년 현재, 프랑스 내 총 22개의 메트로폴이 구성됨(그림 1).
 - 2012. 01. 01. 최초로 니스코다주르(Nice Côte d’Azur) 메트로폴 설립
 - 2015. 01. 01. 리옹(Lyon), 보르도(Bordeaux), 브레스트(Brest), 그르노블(Grenoble), 릴(Lille), 몽펠리에(Montpellier), 낭트(Nantes), 렌느(Rennes), 루앙(Rouen), 스트라스부르(Strasbourg), 툴르즈(Toulouse) 등 10개 메트로폴 설립
 - 2016. 01. 01. 그랑파리(Grand Paris), 엑스-마르세유-프로방스(Aix-Marseille Provence) 특별지위 메트로폴 설립
 - 2018. 01. 01. 클레르몽페랑(Clermont-Ferrand), 디종(Dijon), 오를레앙(Orléans), 투르-발드루아르(Tours- Val de Loire), 메스

-
- 꼬뮌공동체(Communauté de Communes, CC)
 - 신도시조합(Syndicat d’Agglomération Nouvelle, SAN)
 - 메트로폴(Métropole, ME)

24) 2014년 MAPTAM법의 제정으로 메트로폴 내 각 영토에는 ‘공공정책에 대한 영토회의(conférences territoriales de l’action publique, CTAP)’가 신설되었으며, 지방자치단체 간 협의체를 만들고 권한을 명확히 하여 통합대도시 개념인 메트로폴의 법적 체제를 재구성하게 됨. MAPTAM법의 구조 및 내용 등 더 상세한 사항은 본문 부록에서 설명하겠음.

(Metz), 세인트에티엔느(Saint-Étienne), 툴롱(Toulon) 등 10개 메트로폴 설립

- 설립형태
 - 특별지위 EPCI(Etablissement public de coopération intercommunale, 꼬뮌간협력공재단)
- 위치

〈그림 4-15〉 프랑스 내 22개 메트로폴 위치 지도



출처: Vie publique

홈페이지, <https://www.vie-publique.fr/infographie/23808-infographie-les-metropoles>

주: ●은 2018.01.01.에 새로 설립된 메트로폴(7개)

〈그림 4-16〉 엑스-마르세유-프로방스 지도

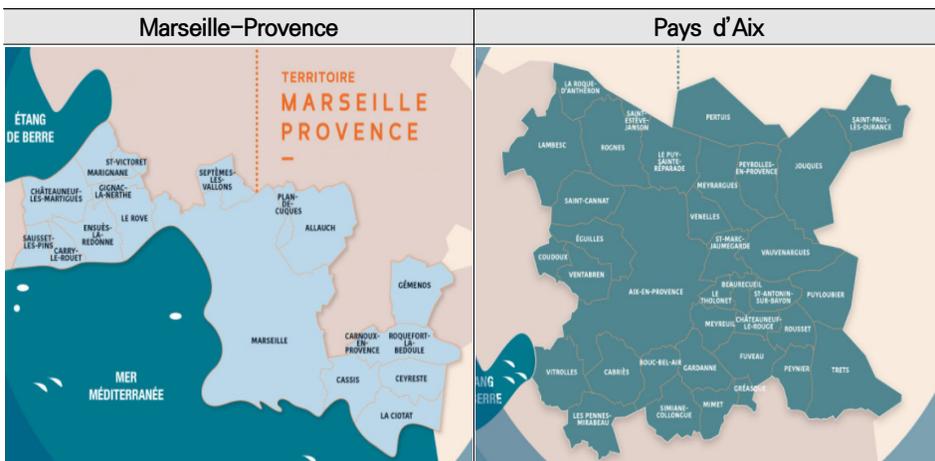


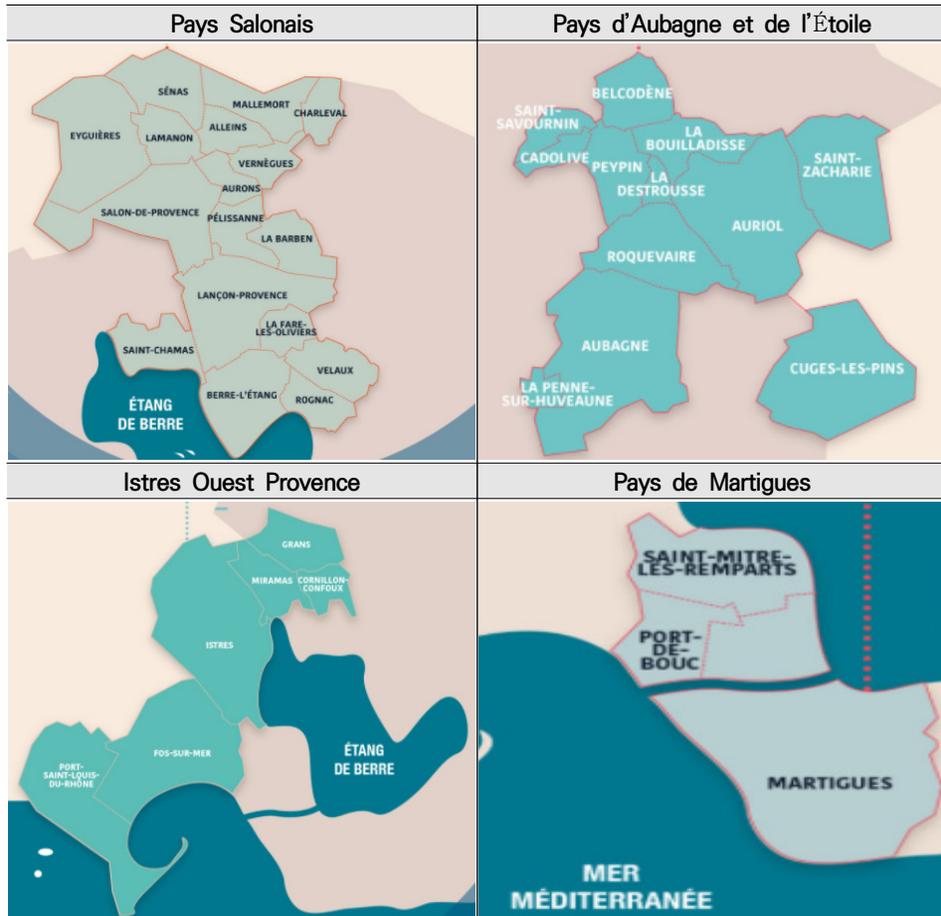
출처: 엑스-마르세유-프로방스 홈페이지, <https://ampmetropole.fr/coherence-territoriale-scot>

○ 기관구성

- 6개의 영토(territoire) 아래 92개의 꼬뮌(commune)

〈그림 4-17〉 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 내 6개 영토, 92개 꼬뮌





출처: 엑스-마르세유-프로방스 홈페이지, <https://www.ampmetropole.fr> 기사자료 재구성

〈표 4-8〉 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 구성

| 연번 | Territoire (영토) | Commune (기초자치단체) | 연번 | Territoire (영토) | Commune (기초자치단체) |
|----|-----------------------------------|------------------------|----|-----------------|------------------------|
| 1 | Marseille -Provence (18 communes) | Allauch | 47 | | Saint-Marc-Jaumegarde |
| 2 | | Carnoux-en-Provence | 48 | | Saint-Paul-lez-Durance |
| 3 | | Carry-le-Rouet | 49 | | Simiane-Collongue |
| 4 | | Cassis | 50 | | Trets |
| 5 | | Ceyreste | 51 | | Vauvenargues |
| 6 | | Châteauneuf-les-Martig | 52 | | Venelles |

| 연번 | Territoire (영토) | Commune (기초자치단체) | 연번 | Territoire (영토) | Commune (기초자치단체) | |
|----|--------------------------------|---------------------------|-----------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------|
| | | ues | | | | |
| 7 | | Ensuès-la-Redonne | 53 | | Ventabren | |
| 8 | | Gémenos | 54 | | Vitrolles | |
| 9 | | Gignac-la-Nerthe | 55 | | Alleins | |
| 10 | | La Ciotat | 56 | | Aurons | |
| 11 | | Le Rove | 57 | | La Barben | |
| 12 | | Marignane | 58 | | Berre-l'Étang | |
| 13 | | Marseille | 59 | | Charleval | |
| 14 | | Plan-de-Cuques | 60 | | Eyguières | |
| 15 | | Roquefort-la-Bédoule | 61 | | La Fare-les-Oliviers | |
| 16 | | Saint-Victoret | 62 | Pays Salonais (17 communes) | Lamanon | |
| 17 | | Sausset-les-Pins | 63 | | Lançon-Provence | |
| 18 | | Septèmes-les-Vallons | 64 | | Mallemort | |
| 19 | | Aix-en-Provence | 65 | | Pélissanne | |
| 20 | | Beaurecueil | 66 | | Rognac | |
| 21 | | Bouc-Bel-Air | 67 | | Saint-Chamas | |
| 22 | | Cabriès | 68 | | Salon-de-Provence | |
| 23 | | Châteauneuf-le-Rouge | 69 | | Sénas | |
| 24 | | Coudoux | 70 | | Velaux | |
| 25 | | Eguilles | 71 | | Vernègues | |
| 26 | | Fuveau | 72 | | Aubagne | |
| 27 | | Gardanne | 73 | | Auriol | |
| 28 | | Gréasque | 74 | | Belcodène | |
| 29 | | Jouques | 75 | | Cadolive | |
| 30 | | La Roque d'Anthéron | 76 | | Pays d'Aubagn e et de l'Étoile (12 communes) | Cuges-les-Pins |
| 31 | Pays d'Aix (36 communes) | Lambesc | 77 | | | La Bouilladisse |
| 32 | | Le puy-Sainte-Réparate | 78 | | | La Destrousse |
| 33 | | Le Tholonet | 79 | La Penne-sur-Huveaune | | |
| 34 | | Les Pennes-Mirabeau | 80 | Peypin | | |
| 35 | | Meyrargues | 81 | Roquevaire | | |
| 36 | | Meyreuil | 82 | Saint-Savournin | | |
| 37 | | Mimet | 83 | Saint-Zacharie | | |
| 38 | | Pertuis | 84 | Cornillon-Confoux | | |
| 39 | | Peynier | 85 | Fos-sur-Mer | | |
| 40 | | Peyrolles-en-Provence | 86 | Grans | | |
| 41 | | | Puylobier | 87 | | Istres (6 communes) |

| 연번 | Territoire (영토) | Commune (기초자치단체) | 연번 | Territoire (영토) | Commune (기초자치단체) |
|----|--------------------|-------------------------|----|-----------------------------------|---------------------------|
| 42 | | Rognes | 88 | | Miramas |
| 43 | | Rousset | 89 | | Port-Saint-Louis-du-Rhône |
| 44 | | Saint-Antonin-sur-Bayon | 90 | Pays de Martigues (3 communes) | Martigues |
| 45 | | Saint-Cannat | 91 | | Port-de-Bouc |
| 46 | | Saint-Estève-Janson | 92 | | Saint-Mitre-les-Remparts |

○ 인구

- 전체: 1,889,666명 (2018.01. 기준)
- 영토별 인구
 - Marseille-Provence: 1,068,168명
 - Pays d'Aix: 393,981명
 - Pays Salonais: 146,688명
 - Pays d'Aubagne et de l'Étoile: 109,446명
 - Istres Ouest Provence: 100,594명
 - Pays de Martigues: 70,789명

○ 면적

- 전체: 3,150km²
- 영토별 면적
 - Marseille-Provence: 605km²
 - Pays d'Aix: 1,333km²
 - Pays Salonais: 515km²
 - Pays d'Aubagne et de l'Étoile: 245km²
 - Istres Ouest Provence: 348km²
 - Pays de Martigues: 104km²

2. 추진배경

- 소규모 기초지방자치단체(꼬뮌)의 과다현상으로 지역경쟁력 부족
 - 꼬뮌은 프랑스의 최하위 행정구역으로, 가장 큰 규모의 꼬뮌인 파리의 경우 200만 명 이상의 인구가 살고 있지만, 전체 꼬뮌 중 약 97.5% 이상이 주민 1만 명 이하의 소규모 도시임
 - 2019년 1월 기준, 프랑스 전국의 꼬뮌 수는 34,979개임. 이는 2000년대 이후 국토균형에서 국토경쟁력 강화로 정책 패러다임을 전환하며 꾸준히 지방자치단체간 합병을 이뤄낸 결과임
 - 메트로폴 설립을 통해 대도시권을 중심으로 지역 및 국토의 경쟁력을 강화하고 경제적·행정적 효율성을 극대화하고자 함
 - 2014년 제정된 MAPTAM법은 꼬뮌협의체를 메트로폴로 자동 전환시켰으며, 2015년 1월 1일 프랑스 지방자치단체기본법(Code général des collectivités territoriales) 시행령에 따라 메트로폴 구성에 대한 자발성 원칙이 폐기됨. 따라서, 인구가 65만 명이 넘는 도시권역 내에서 40만 명 이상이 거주하고 있는 꼬뮌협의체는 자동으로 메트로폴로 전환됨
 - 위 MAPTAM법에 따라 그랑파리(Grnad Paris), 엑스-마르세유-프로방스(Aix-Marseille-Provence)라는 특수지위를 가진 메트로폴이 자동적으로 구성됨
- 유럽공동체의 대도시권 중심 도시화 현상
 - 국제적 도시경쟁력 강화와 도시 경영 및 행정의 효율성 제고를 위하여 인류의 일상생활 및 인프라가 거점도시 중심으로 집중되는 현상이 세계적 추세가 됨
 - 유럽공동체의 기본 지방단위로서 대도시(메트로폴)가 구성되었으며, 프랑스도 지역연대를 기반으로 한 메트로폴을 구성함
- DATAR에 의한 대도시 협력 촉구 사업
 - 2004년 DATAR(Délégation interministérielle à l'aménagement

du territoire et à l'attractivité régionale(1963~2014)), 국토이용과 지역 매력도 증진을 위한 장관 대표단)는 파리를 제외하곤 유럽차원의 대도시가 프랑스에 매우 부족하다고 판단하여 대도시 협력을 촉구하는 사업(appel à la coopération métropolitaine)을 시작함

- 특히, 2007년 대통령 선거에서 사회당 후보 세골렌 로얄(Ségolène Royal)은 대도시공동체 마르세유 프로방스 메트로폴(Communauté urbaine Marseille Provence Métropole)을 확장하겠다고 선언함

○ 그랑파리(Grand Paris) 사업 추진과 대도시권 간의 경쟁 심화

- 프랑스 정부는 2009년부터 파리권역의 국제적 경쟁력 강화, 균형발전, 삶의 질 개선 등을 목적으로 파리수도권의 30년 장기전략 개발 계획과 그랑파리(Grand Paris) 사업을 추진함
- 그랑파리 사업을 추진하며 프랑스 내 크고 작은 도시들을 대상으로 통합적인 공공정책을 시행할 필요성이 대두되고, 대도시권 간의 경쟁이 심화됨에 따라, 기존의 대도시공동체(Communautés Urbaines)보다 더 적합한 거버넌스 단위가 요구됨
- 이에 따라, 2016년 1월 특수지위를 부여받은 그랑파리 메트로폴과 엑스-마르세유 메트로폴이 신설됐으며, 각각 수도(파리, 마르세유)를 중심으로 주변 지역 간의 연계, 기반시설, 투자 등을 촉진하는 통합적 도시계획 사업들을 추진함

3. 조직현황

○ 조직운영

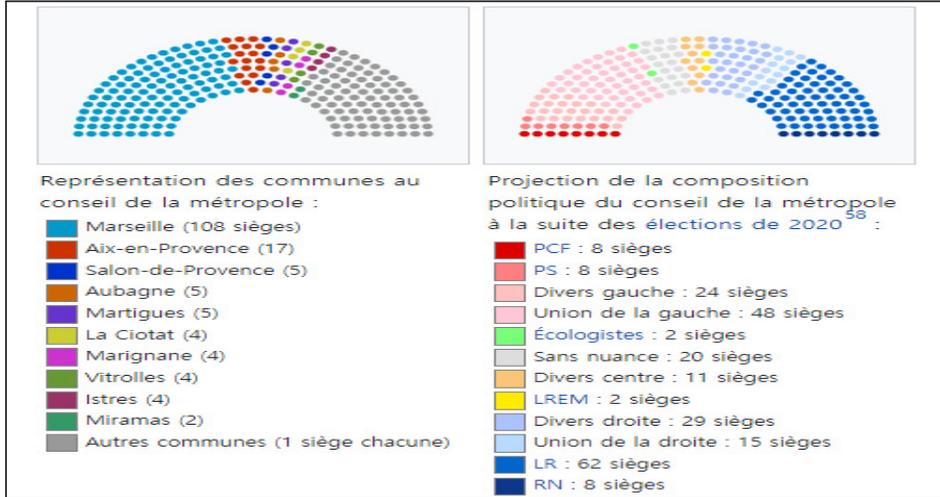
- 프랑스 지방의회 역할
 - 프랑스의 지방의회는 의결기구로서, 지방의회 의장이 지방자치단체 시장(maire)의 역할을 모두 담당하며 집행기구를 책임짐
 - 즉, 지방의회는 지방 자치행정에 관한 모든 사안을 결정, 집행하는 자치기구로서의 역할을 수행함

- 선거방식
 - 2014년 3월 처음으로 주민이 1,000명 이상 거주하는 꼬뮌에서 시의원 및 꼬뮌 의원선거가 직접보통선거로 시행됨. 이는 2010년 12월 16일 지방자치단체개혁법과 2014년 1월 27일 MAPTAM법에 근거함
 - 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 조직구성 및 운영에 관한 규정은 MAPTAM법 제42조에 명시되어 있으며, 꼬뮌 의회 의원선거 정당 명부 중 메트로폴 의원을 사전에 지명하여 지방선거를 시행함
 - 집행기관인 메트로폴 의회는 의장과 부의장을 선출하고, 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴의 경우, 부의장 26명 중 20명이 메트로폴 의회에서 직접 선출되는 방식임
- 2020년 지방자치단체 선거(20.07.09.) 결과
 - 현재 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 의회는 2020년 지방자치단체 선거를 통해 직접 선출된 240명의 의원으로 구성됨
 - Les Républicains(LR, 공화당) 정당이 총 240석 중 62석을 차지하며, 가장 많은 의석을 확보함(그림 4). 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 역대 의장²⁵⁾ 모두 LR 정당 출신임

25) 1대 의장(2015~2018년): 장 클로드 고딘(Jean-Claude Gaudin)

2대 의장(2018년~현재): 마틴 바셀(Martine Vassal)

〈그림 4-18〉 2020년 지방선거에 따른 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 의회 의석 구성



출처: 위키피디아 검색 자료, https://fr.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9tropole_d%27Aix-Marseille-Provence#Vers_une_vision_m%C3%A9tropolitaine

주: 1) (그림 좌) 꼬원 대표 구성, (그림 우) 정당 구성

2) PCF(Parti communiste français, 프랑스 공산당), PS(Parti socialiste, 사회당), Divers gauche(다양한 좌파 정당 구성원), Union de la gauche(좌파 연합), Écologistes(환경생태당), Sans nuance(무소속), Divers centre(다양한 중도파 정당 구성원), LREM(La République en marche, 앙마르슈(진진하는 공화국)), Divers droite(다양한 우파 정당 구성원), Union de la droite(우파 연합), LR(Les Républicains, 공화당), RN(Rassemblement national, 국민전선)

〈그림 4-19〉 (참고) Les Républicains(LR) 정당

| 정당(parti) | 대표단 구성 현황 | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>· 당대표: Christian Jacob · 성향: 프랑스 골리스트(드골 파)이자 자유보수주의 정당으로, 우파와 중도우파의 정치 스펙트럼에 속함</p> | <p>국회의원 상원의원 EU 의회의원 데바뜨망 의회 의장.</p> <p>레지옹 의회 의장</p> <p>인구 3만 명 이상의 꼬원 시장</p> | <p>Représentation</p> <p>Députés 96 / 577</p> <p>Sénateurs 138 / 348</p> <p>Députés européens 7 / 79</p> <p>Présidence de conseils départementaux 37 / 97</p> <p>Présidence de conseils régionaux 4 / 17</p> <p>Maires de communes de plus de 30 000 habitants 94 / 279</p> |

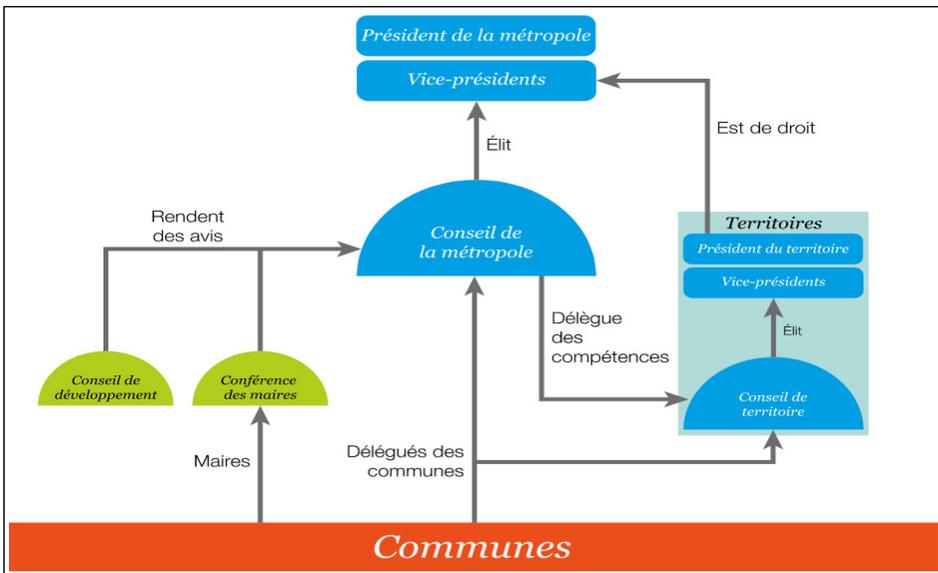
출처: 위키피디아 검색 자료, https://fr.wikipedia.org/wiki/Les_R%C3%A9publicains

○ 조직구성

- 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴의 거버넌스 체계는 다음 세 개의 주요 조직으로 구성됨.

- ① 메트로폴 의회 1개
- ② 관할구역(영토) 의회 6개
- ③ 자문위원회 2개(시장총회, 발전위원회)

〈그림 4-20〉 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 의회 조직도



출처: 위키피디아 검색 자료, https://fr.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9tropole_d%27Aix-Marseille-Provence

주: (용어설명) Président de la métropole: 메트로폴 의장, Vice-président: 부의장, Conseil de la métropole: 메트로폴 의회, Conseil de territoire: 영토의회, Président de territoire: 영토 의장, Conseil de développement: 개발위원회, Conférence des maires: 시장총회 / élit: 선출됨, est de droit: 정당한 권리가 있음, rendent des avis: 의견을 제공함, délégués des compétences: 기능(역할)을 위임함, maires: 시장

- 메트로폴 의회(Le Conseil de la Métropole)

- 現 의장: 마틴 바살(Martine Vassal, 2018. 09. 20. ~ 재임중),

- 2020년 7월 9일 선거에서 총 239표 중 145표를 득표하여 재선됨
- 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 의회는 관할권 내 사무를 조정하고 문제를 해결하는 심의 기관으로서의 역할을 수행함
 - 의석은 마르세유법(La loi à Marseille)에 의해 설정되며, 92개 꼬뮌 구성원들을 대표하는 240명의 의원으로 구성됨
 - 구체적으로, 의회의 240 의석은 1명의 의장(Président)과 26명의 부의장(Vice-président, 6명의 EPCI 현 의장+의회에서 선출된 20명의 부의장), 213명의 의원으로 구성됨
- 메트로폴 의회 사무국 (Le Bureau du Conseil de la Métropole)
- 메트로폴 의회의 사무국은 총 36명으로, 1명의 의장, 26명의 부의장, 그 외 10명의 대의원으로 구성됨(표 3 + 표 4)

〈표 4-9〉 주요 의회 구성원(Les élus)

| 연번 | 직위 및 소속 | | 성명 | |
|----|-------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------|
| 1 | 의장 (1) | 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴(AMP) 의회 의장, 본토 13부 부슈뒤론 데빠뜨망 (Bouches-du-Rhône) 의회 의장 | 마틴 바살 (Martine Vassal) | |
| 2 | 부의장 (26) | EPCI 영토 의회 의장 (6) | Marseille Provence 의장, Gemenos 시장 | 롤랑 기베르티 (Roland Giberti) |
| 3 | | | Pays d'Aix 의장, Aix-en-Provence 시장 | 마리즈 주아생 마시니 (Maryse Joissains Masini) |
| 4 | | | Pays salonnais 의장, Salon 시장 | 니콜라스 이스나드 (Nicolas Isnard) |
| 5 | | | Pays d'Aubagne et de l'Étoile 의장, Cadolive 시장 | 세르주 페로티노 (Serge Perottino) |
| 6 | | | Istres Ouest Provence 의장, Istres 시장 | 프랑수아 베르나르디니 (François Bernardini) |
| 7 | | | Pays de Martigues 의장, Martigues 시장 | 가비 샤루 (Gaby Charroux) |
| 8 | | | Aix-en-Provence 제1부시장 | 제라드 브라몰레 (Gérard Bramoullé) |
| 9 | | | Cassis 시장 | 다니엘 밀롱 (Danielle Milon) |

| 연번 | 직위 및 소속 | 성명 |
|----|------------------------------|-----------------------------------|
| 10 | Châteauneuf-les-Martigues 시장 | 롤랑 무렌 (Roland Mourén) |
| 11 | Rove 시장 | 조르주 로쏘 (Georges Rosso) |
| 12 | Aix-en-Provence 제2부시장 | 소피 주와쟁 (Sophie Joissains) |
| 13 | Mimet 시장 | 조르주 크리스티아니 (Georges Cristiani) |
| 14 | Pelissanne 시장 | 파스칼 몬테코트 (Pascal Montecot) |
| 15 | Marseille 시의원 | 디디에 파라키앙 (Didier Parakian) |
| 16 | Aubagne 시장 | 제라드 가자이 (Gérard Gazay) |
| 17 | Marignane 시장 | 에릭 르 디세스 (Eric Le Dissès) |
| 18 | Marseille 시의원 | 데이비드 갈티에 (David Galtier) |
| 19 | Saint-Chamas 시장 | 디디에 켈파 (Didier Khelfa) |
| 20 | Salon-de-Provence 제1부시장 | 미셸 루 (Michel Roux) |
| 21 | Marseille 시의원 | 엠마누엘 샤라페 (Emmanuelle Charafe) |
| 22 | Peynier 시장 | 크리스티안 벌레 (Christian Burle) |
| 23 | Cornillon-Confoux 시장 | 다니엘 가농 (Daniel Gagnon) |
| 24 | Marseille 시의원 | 디디에 레올트 (Didier Réault) |
| 25 | Salon-de-Provence 부시장 | 데이비드 이티어 (David Ytier) |
| 26 | Eyguières 시장 | 앙리 폰스 (Henri Pons) |
| 27 | Port-Saint-Louis-du-Rhône 시장 | 마살 알바레즈 (Martial Alvarez) |

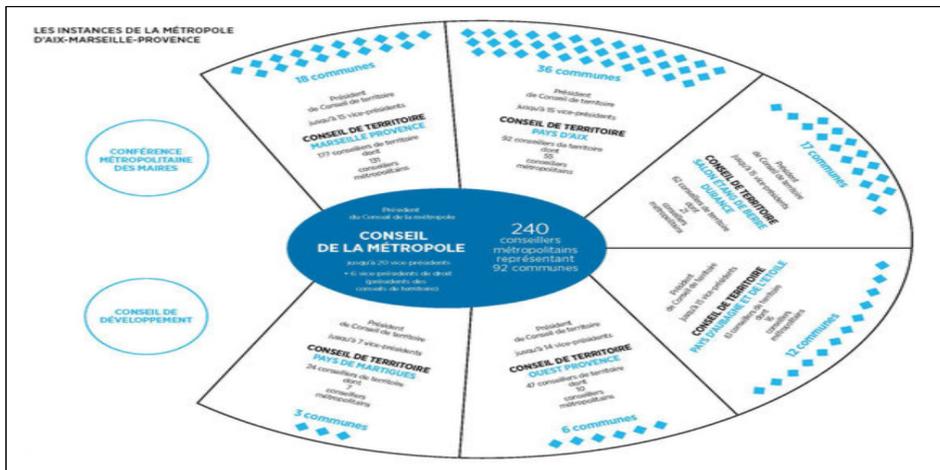
출처: 엑스-마르세유-프로방스 홈페이지, <https://www.ampmetropole.fr/aix-marseille-provence-metro-pole-les-elus-la-gouvernance-le-bureau> 게시자료 재구성

〈표 4-10〉 메트로폴 의회 대의원(Les conseillers délégués)

| 연번 | 직위 및 소속 | 성명 |
|----|--------------------------|------------------------------------|
| 1 | Auriol 시장 | 베로니크 미켈리 (Véronique Miquelly) |
| 2 | Gignac-la-Nerthe 시장 | 크리스티안 아미라티 (Christian Amiraty) |
| 3 | Grans 시장 | 이브 비달 (Yves Vidal) |
| 4 | Sénas 시장 | 필립 지누 (Philippe Ginoux) |
| 5 | Simiane-Collongue 시장 | 필립 아르두인 (Philippe Arduin) |
| 6 | Cabriès 시장 | 아마폴라 벤트론 (Amapola Ventron) |
| 7 | Peyrolles-en-Provence 시장 | 올리비에 프레게악 (Olivier Frégeac) |
| 8 | Venelles 시장 | 아르노 메르시에 (Arnaud Mercier) |
| 9 | Meyreuil 시장 | 장 파스칼 구른스 (Jean-Pascal Gournes) |
| 10 | Marseille 의회 자문위원 | 캐서린 필라 (Catherine Pila) |

출처: Pays d'Aix 영토 홈페이지, <https://www.agglo-paysdaix.fr/la-metropole/les-elus.html> 기사자료 재구성

〈그림 4-21〉 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 의회 의석 구성



출처: Pays d'Aix 영토 홈페이지, <https://www.agglo-paysdaix.fr/la-metropole/gouvernance.html>

- 6개의 관할구역(영토) 의회(Le Conseil de territoire)²⁶⁾
- 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴은 6개의 영토로 나뉘며, 각 영토에 대한 의회가 구성됨
 - 영토 의회는 메트로폴 의회가 정한 목적과 규칙에 따라 메트로폴 의회를 대신하여 권한과 임무를 수행함. 영토 의회 소재지는 메트로폴의 내부 규정에 의해 결정됨
 - 영토의 경계는 기존의 지리적 연대를 고려하여 설정되었으며, 합병된 EPCI의 모든 자산, 권리 및 의무는 메트로폴로 이전, 위임됨
 - 하지만, 메트로폴 의회 의장과 영토 의회 의장의 역할과 기능은 중복될 수 없음
 - 영토 의회 의장은 곧 메트로폴 의회 부의장 역할을 겸함. 또한, 각 영토 의회는 의원 중에서 한 명 이상의 부의장을 지정함. 부의장 수는 영토 의회 총 구성원 수의 30%를 초과하거나 15명을 초과할 수 없음

〈표 4-11〉 6개 영토 의회 구성

| 영토 | Marseille-Provence | Pays d'Aix | Pays Salonais | Pays d'Aubagne et de l'Étoile | Istres Ouest Provence | Pays de Martigues |
|-------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 의원수 | 18개 의원 | 36개 의원 | 17개 의원 | 12개 의원 | 6개 의원 | 3개 의원 |
| 의회 구성 | 의장 1명 부의장 15명 | 의장 1명 부의장 15명 | 의장 1명 부의장 6명 | 의장 1명 부의장 4명 | 의장 1명 부의장 3명 | 의장 1명 부의장 2명 |
| | 평의원 176명 (메트로폴 의원 126명 포함) | 평의원 58명 (메트로폴 의원과 동일) | 평의원 21명 (메트로폴 의원과 동일) | 평의원 16명 (메트로폴 의원과 동일) | 평의원 12명 (메트로폴 의원과 동일) | 평의원 7명 (메트로폴 의원과 동일) |

출처: 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 홈페이지, <https://www.ampmetropole.fr/conseillers-metro-politains?council=53> 게시자료 재구성

26) 근거법령: MAPTAM법 제42조 및 지방자치단체기본법 L.5218-3, L.5218-4, L.5218-5, L.5218-6, L.5218-7 조항

- 자문위원회(Les instances consultatives)
 - 엑스-마르세유-프로방스 의회는 92개 꼬뮌의 시장으로 구성된 시장총회(La conférence métropolitaine des maires)²⁷⁾와 관할 영토 내 시민사회 대표 180명으로 구성된 발전위원회(Le conseil de développement)²⁸⁾라는 두 자문기관에 의존함
 - 메트로폴 의장과 구성 꼬뮌 대표로 구성된 메트로폴 시장총회는 꼬뮌들의 협력기구로서 공동의 정책수행에 기여하며, 메트로폴 의회 의장이 직권을 가지고 회의를 소집할 수 있음
 - 발전위원회는 대도시권의 경제, 사회, 문화 파트너들이 모여 도시 발전을 위해 전략적 프로젝트를 기획하고 사업을 수행하는데 기여함. 특히 시민사회의 직접 참여를 보장하여 민간과 공공부문 사이의 협력적 거버넌스 실현을 가능케 함

4. 주요사무(관장사무)

- 메트로폴로의 전환 의무화에 따른 권한 강화
 - 앞서 설명했듯, 2015년 1월 1일 시행령 및 프랑스 지방자치단체기본법(Code général des collectivités territoriales)에 따라 메트로폴 구성에 대한 자발성 원칙이 폐기되고, 의무화됐으며, 대도시권이 일정 규모가 넘을 경우 메트로폴로 자동적으로 전환됨
 - 이에 따라, 메트로폴의 권한이 강화되어 요구에 따라 기존의 국가 관할이었던 대규모 시설 및 인프라를 넘겨받을 수 있게 됨. 또한, 국가 및 자치단체 또는 산하 공공기관의 권리에 속하는 국토 및 도시 공간 개발과 정비, 환경, 교통, 교육 등 공공서비스 분야의 계획 수립에도 참여할 수 있게 됨
- 메트로폴은 꼬뮌(Commune, 기초자치단체)으로부터 다음과 같은 규정된

27) 근거법령: MAPTAM법 제42조 및 지방자치단체기본법 L.5218-9 조항

28) 근거법령: MAPTAM법 제42조 및 지방자치단체기본법 L.5218-10 조항

권한을 위임받아 행사함²⁹⁾

- 국토 및 도시정책 : 영토일관성 계획 및 도시지역계획 수립, 도로 설립 및 정비, 대도시권 교통망 개선, 자연경관 자원 보존 및 개발, 기타 인프라 및 교통·통신 네트워크 운영·개선, 공원, 주차장 등 공적 공간의 창설, 택지 및 도시개발, 도시 범죄예방 등
- 주거정책 : 사회적 소외계층을 위한 주거공간 지원, 낙후지역 재개발, 기존 주택단지 보수 및 유지, 주택 위생관리 사업
- 환경 및 공공생활 정책 : 배수, 물, 쓰레기, 공기오염, 소음공해, 에너지, 전력, 가스, 냉난방 등 지역 환경 관련 정책, 묘지, 화장터, 화장장, 도살장, 소방·구급서비스 등 지역 공익서비스 관리 정책 등
- 경제, 사회, 문화 정책 : 산업, 상업, 수공업, 관광산업, 항만, 공항설립 및 관리, 스포츠 및 문화생활 시설 확충, 사회문화 및 고등교육 및 연구 시설 지원 등

○ 또한, 위 법에 따라 메트로폴은 지금까지 데빠뜨망(Département, 광역-기초 중역자치단체)에서 수행한 사회, 문화, 관광, 스포츠, 건설 및 관리 영역 중 적어도 세 가지 권한을 데빠뜨망 의회와 협상하여 이전받을 수 있게 됨

- 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴은 2016년 10월에 데빠뜨망 의회와 합의를 통해 다음과 같은 세 가지 권한을 위임받음
 - 주택연대기금 관리
 - 사회적 소외 청소년계층을 위한 경제적 지원
 - 퐁테뉴 데빠뜨망 스포츠 센터 관리
- 2017년 1월 합의에 의해선 데빠뜨망의 비도시지역 교통 노선 완비에 관한 권한을 위임받음. 데빠뜨망에 속한 특정 도로도 데빠뜨망 의회와의 합의 및 계약에 의해 메트로폴로 이전됨

○ 메트로폴은 특정 레지옹(Région) 혹은 국가(État)로부터도 다음과 권한과 역할을 위임받아 행사할 수 있음

29) 근거법령: MAPTAM법 제43조 및 지방자치단체기본법 L.5217-2 조항

- 레지옹 의회(Le conseil régional)는 중고등학교의 설립 및 운영·관리와 지역 경제개발과 관련된 권한의 전부 또는 일부를 메트로폴로 위임할 수 있음. 또한, 레지옹과 메트로폴은 지역경제개발계획을 수립하기 위해 협력해야 함
- 국가는 합의에 따라 6년의 연임 가능 기간 동안 석재 지원, 주거에 관한 권리, 사회 경비 등의 분야에 관해서 특정 권한을 메트로폴로 이전할 수 있음

5. 재원현황

○ 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 재정 운영

- 자체 조세 시스템 구비
 - 합병된 6개의 EPCI의 투자 및 운영비용의 공평한 통합과 분배(Mutualiser), 그리고 합리화(rationaliser)를 메트로폴 재정 운영의 원칙, 목표로 삼음
 - 또한, 가계와 기업에 과세의 부담을 주지 않고 메트로폴 내 자체 프로젝트에 자금을 조달할 수 있는 방안을 모색해야 함
 - 엑스-마르세유-프로방스의 재원 항목으로는 예산, 과세, 보조금 등이 존재함
- 엑스-마르세유-프로방스 재정 거버넌스 협약(Le Pacte de Gouvernance Financier et Fiscal de la Métropole)
 - 지방자치단체기본법 L.5218-8 조항 및 2015년 8월 7일 공화국의 새로운 영토조직에 관한 법률 제 55조(Loi n° 2015-991 du 7 aout 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, art.55)에 따라 엑스-마르세유-프로방스는 2016년 6월 30일 재정 거버넌스 협약을 체결함
 - 이 협약을 통해 공공정책 및 메트로폴 구조화하는 다양한 프로젝트에 필요한 자금조달과 지역사회 재정 능력을 보존하고 증가시킬 필요성을 고려하여 2020년까지의 메트로폴의 전반적인 재정 전략을 설정함
- 재정 운영 평가

- 신용 평가 기관인 Fitch Ratings은 2019년 12월 1일, 엑스-마르세유-프로방스의 재정 운영에 대해 A+등급을 부여하며 재정 전망이 상당히 안정적이라고 평가함. 예산과 부채를 잘 관리하여 재정 상태를 면밀히 예측할 수 있다는 점에서 매우 신중하게 재정 관리가 이루어지고 있다고 판단함

○ 예산(Les budgets)

- 메트로폴 예산은 주요 예산과 함께 29개의 보조 예산(대중교통 서비스, 쓰레기 수거 및 처리, 식수, 위생, 항구관리 비용 등)으로 구성되어 있음
- 매년 메트로폴의 선출직 의원들은 예산 지침 및 규정에 대해 토론하고, 초기 예산에 대해 투표함
- 초기 예산 수립은 지자체 연간 예산 주기의 첫 번째 의무 행위로, 메트로폴 의회를 통해 채택되며, 해당연도에 계획된 모든 수입과 지출을 가능한 한 정확하게 제시해야 함. 연중에는 집행에 따라 지출과 수입을 조정하기 위해 추가 예산 및 수정 결정이 필요함
- 수입(Les recettes)
 - 다른 지방자치단체들과 마찬가지로, 메트로폴의 수입 또한 다음 두 가지 출처에서 발생함
 - ① 가정과 기업에 징수된 세금
 - ② 국가보조금
 - 지방세 수입은 소폭 상승하고 있음. 현재 메트로폴에서 채택된 요율이 2016년 이전의 EPCI 요율과 지속적으로 조화를 이루고, 매년 동일하게 반복, 갱신되고 있기 때문임. 영토의 개발만이 지방세 수입의 증가로 이어질 것으로 예측됨
- 지출(Les dépenses)
 - 메트로폴의 재정 운영 원칙에 따라 2016년 이전에 존재한 6개의 EPCI의 지출과 새로 이전된 지출 및 경비를 통합함. 예산 지출 항목은 다음과 같이 크게 두 가지로 나뉨

- ① 운영 비용(Fonctionnement)
- ② 투자 비용(Investissement)
- 2020년 초기 예산(Le budget primitif 2020)
 - 2020년 메트로폴 초기 예산은 2019년 12월 19일 메트로폴 의회에서 채택되었으며, 이는 같은 해 10월 24일 회의에서 제시된 예산 지침을 준수하여 수립됨
 - 구체적으로, 2020년 초기 예산을 수립 전략으로 다음 두 가지를 제시함. 첫째, 국가와 3년 연속으로 체결한 '상호 신뢰 조약(Pacte de confiance)'을 준수함. 이에 따라, 메트로폴은 주요 예산의 운영비용을 연간 +1.35%로 상한 의무를 이행하는 대가로 국가로부터 보조금 수입 수준 유지를 보장받음. 둘째, 전략적으로 부채 규모를 통제하기 위해선 자체 자금 조달을 이끌어내고 투자 지출금을 억제함
 - 2020년 초기 예산(주요+보조예산)
 - : 운영 비용 총 €31억 8천만(주요 예산 €19억 9천만 포함),
 - 투자 지출 총 €16억 1천만(주요 예산 €11억 3천만 포함)
 - 2020년 2월 기준, 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴의 부채는 €28억 4천만(주요 예산 €18억 4천만 포함)로 추정됨
 - 2020년 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴의 보조 예산을 제외한 주요 예산의 지출금액을 산출한 내역을 살펴보면 다음과 같음

〈표 4-12〉 2020년 주요 예산(지출) 산출 내역

| 운영 (Fonctionnement) | 투자 (Investissement) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| € 18억 9,839만 | € 11억 2,759만 |
| <ul style="list-style-type: none"> - 메트로폴 운영에 사용되는 주요 예산 배분 항목 · 꼬뮌으로의 세금 이전: €9억 1,500만 · 인건비: €2억 6,500만 · 영토의회 운영 기금: €1억 4100만 · 보조예산 기금: €1억 4,400만 · 데빠뜨망 소방 및 마르세유 해상 소방 서비스 지원금 : €7,950만 | <ul style="list-style-type: none"> - 투자에 사용되는 주요 예산 배분 항목 · 영토의회 투자 보조금: €4억 1,079만 (6개 영토에 지급되는 돈으로, 자체 지역개발 비용으로 총당됨) · 메트로폴 개발 비용: €5,910만 |

출처: 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 홈페이지, <https://www.amprmetropole.fr/metropole-aix-marseille-provence-une-question-de-budget> 게시자료 재구성

주: 위 표는 주요 예산 내역으로, 29개 보조 예산은 제외된 금액임

- 2019년 총 예산집행 결과

- 마르세유-프로방스 메트로폴의 주요 예산 지출액(운영+투자비용)은 총 30억 1,739만 유로로, 2018년(€29억 4990만)에 비해 약 6억 749만 유로 증가함. 여기에는 약 6억 1,156만 유로에 달하는 각 영토 관리 및 개발 지원금이 포함됨(표 4-12)

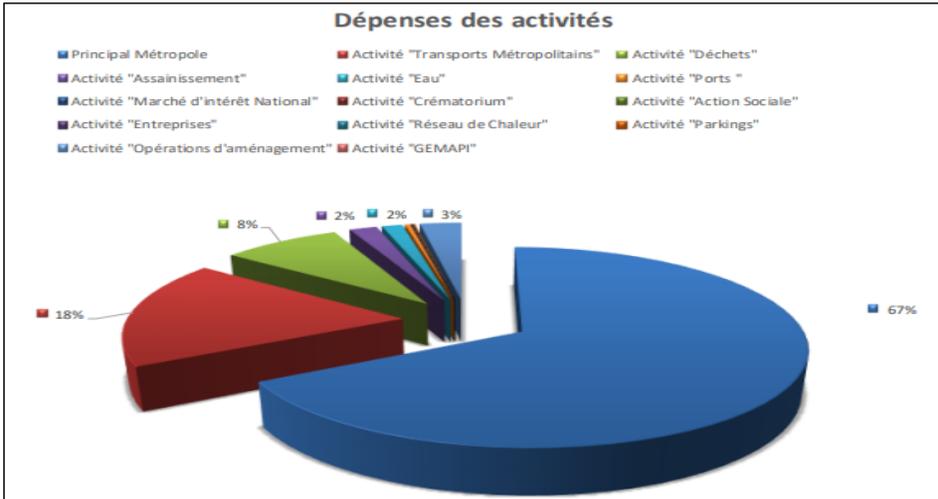
〈표 4-13〉 2019년 총 예산집행 결과

| 구분 | | 총 금액 | | 총 비율 | |
|--------------------------------|-------------------------|-------------|-------------|------|------|
| | | 총 지출 | 총 수입 | 총 지출 | 총 수입 |
| 예산 항목 | | 총 지출 | 총 수입 | 총 지출 | 총 수입 |
| 메트로폴 총 예산 | | €45억 48만 | €45억 4,966만 | 100% | 100% |
| 주요 예산 (Principal Métropole) | | €30억 1,739만 | €30억 4,870만 | 67% | 67% |
| 보조 예산 (Budgets Annexes) | | €14억 8,309만 | €15억 97만 | 33% | 33% |
| 세부 내역 | 메트로폴 교통 (Transports) | €8억 778만 | €7억 9,675만 | 18% | 18% |
| | 쓰레기 (Déchets) | €3억 6,657만 | €3억 6,105만 | 8% | 8% |
| | 배수 (Assainissement) | €8,508만 | €1억 390만 | 2% | 2% |

| 구분 예산 항목 | 총 금액 | | 총 비율 | |
|---------------------------------------|-----------------|--------------------|-------------|-------------|
| | 총 지출 | 총 수입 | 총 지출 | 총 수입 |
| 메트로폴 총 예산 | €45억 48만 | €45억 4,966만 | 100% | 100% |
| 물 (Eau) | €6,327만 | €7,393만 | 1% | 2% |
| 항구 (Ports) | €1,592만 | €1,550만 | 0% | 0% |
| 국가물류시장 (Marché d'intérêt National) | €225만 | €172만 | 0% | 0% |
| 화장터 (Crématorium) | €237만 | €343만 | 0% | 0% |
| 사회운동 (Action Sociale) | €146만 | €146만 | 0% | 0% |
| 기업 (Entreprises) | €117만 | €208만 | 0% | 0% |
| 도시난방 (Réseau de Chaleur) | €51만 | €56만 | 0% | 0% |
| 주차시설 (Parkings) | €317만 | €267만 | 0% | 0% |
| 개발 (Opérations d'aménagement) | €1억 2,851만 | €1억 3,217만 | 3% | 3% |
| 환경관리 및 홍수예방 (GEMAPI) | €503만 | €574만 | 0% | 0% |

출처: 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 의회 심의결과 자료(RAPPORT DE PRESENTATION DU COM PTE ADMINISTRATIF 2019 DE LA METROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE), <https://deliberations.ampmetropole.fr/documents/metropole/deliberations/2020/07/31/RAPPORTD ELACOMMISSION/COBSP.pdf>, p.9 내용 재구성

〈그림 4-22〉 2019년 총 지출 항목별 비율



출처: 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 의회 심의결과 자료(RAPPORT DE PRESENTATION DU COMPTÉ ADMINISTRATIF 2019 DE LA METROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE), <https://deliberations.ampmetropole.fr/documents/metropole/deliberations/2020/07/31/RAPPORTD ELACOMMISSION/COBSP.pdf>, p.10

○ 과세(Fiscalité)

- 2016년 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴이 설립되기 이전, 6개의 EPCI는 가정과 기업에 징수하는 지방세 수준이 서로 달랐음. 불과 몇 킬로미터밖에 떨어져 있지 않은 영토임에도 불구하고 적용되는 세율이 상이했던 것임
- 이러한 과세 형태는 메트로폴 내 영토 전반에 직접적인 경제적 영향을 미치는 기업에 대해선 더욱더 불공평한 것으로 여겨짐
- 이러한 문제점을 개선하고자 전 국가적으로 법을 통해 같은 메트로폴 내에서 모든 가구와 기업에 동일한 세율을 적용해야 한다고 규정함. 하지만, 단일 세율은 이전에 시행된 세율의 평균이므로 일괄 적용, 조화를 이루기 위해선 지리적 위치에 세금 감소와 인상이 동시에 일어나게 됨
- 결과적으로, 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴은 법에서 허용하는 최대

- 기간인 12년 동안 ‘점진적으로 세율 조화’를 이뤄내겠다고 밝힘
- 개인 및 사업 세율은 인상되지 않음. 2020년 메트로폴 의회는 2016년부터 적용되던 다음 항목의 세율을 갱신함
 - 주거세(taxe d’habitation, TH) 11.69%
 - 건축 부동산 재산세(taxe foncière sur les propriétés bâties, TFPB) 2.59%
 - 비건축 부동산 재산세(taxe foncière sur les propriétés non bâties, TFNB)
 - 기업 토지 분담금(cotisation foncière des entreprises, CFE) 31.02%
 - 주요 예산 항목에 속해 있는 조정 가능 과세(La fiscalité modulable)는 2019년 기준 9억 5802만 유로로, 전년 대비 2.4% 증가한 수준임
 - 한편, 조정 불가능 과세(La fiscalité non modulable)는 1억 6493만 유로로, 전년 대비 8.4% 증가함. 대표적으로, 기업들의 부가가치세(CVAE)가 9.4% 인상함
- 보조금(Subventions)
- 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴의 연간 보조금은 모든 예산 영역에서 약 €1억 3,160만에 달함(2019년 기준)
 - 메트로폴 권한의 일부를 위임받은 각 영토 의회는 보조금을 신청할 수 있으며, 2018년 7월 1일 부터는 보조금 신청 전용 포털 사이트(grants.ampmetropole.fr)를 통해 온라인 신청도 가능해짐

6. 협력효과

- 글로벌 영토매력도 및 지역경쟁력 향상
- 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴은 프랑스에서 2번째로 큰 메트로폴로, 92개의 꼬뮌과 185만 명의 주민으로 구성되어 있음. 영토 및 지역 간 대통합으로 인해 규모, 지중해 유역의 전략적 위치, 현대적인 인프라와 네트워크, 그리고 널찍한 항구까지 모두 갖추어 국제적 영토매력도와 경쟁

력을 한층 더 향상시킬

- 2개의 항구와 1개의 국제공항을 보유하고 있음. 동쪽으로는 니스(Nice), 토리노(Turin), 제노바(Gênes), 밀라노(Milan)로, 서쪽으로는 몽펠리에(Montpellier), 바르셀로나(Barcelone)로, 남쪽으로는 지중해 유역(bassin méditerranéen)으로, 북쪽으로는 리옹(Lyon), 제네바(Genève), 바젤(Bâle)로 쉽게 갈 수 있어 뛰어난 접근성을 자랑함(그림 4-23)

〈그림 4-23〉 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴의 유럽 내 교통망



출처: INSTITUTE MONTAIGNE 홈페이지, <https://www.institutmontaigne.org/publications/construire-la-metropole-aix-marseille-provence-de-2030>

○ 프랑스 남부의 경제 중심지로 도약

- 경제개발 원칙 및 추진기구
 - 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 경제개발 전략적 목표와 과제는 2017년 3월 30일에 채택된 메트로폴 경제개발 의제(l'Agenda de développement économique de la Métropole)에 의해 수립됨
 - 동 의제 아래 6개 개발 분야가 설정되었으며, 건강(la santé), 디지털 및 창조 산업(le numérique et les industries créatives), 해양 및

물류(le maritime et la logistique), 환경 및 에너지(l'environnement et l'énergie), 기계 및 항공(la mécanique et l'aéronautique), 관광 및 예술(le tourisme et l'art)이 이에 해당함

- 2017년 1월 마르세유 프로방스 상공회의소(la Chambre de commerce et d'industrie de Marseille Provence, CCIMP)와 협약을 체결하여 메트로폴 경제개발 기구를 설치함
- 경제개발 전략 및 내용
 - 메트로폴 지역 산업의 혁신성과 생산성을 촉진할 수 있는 프로젝트들을 선정하여 우선순위 사업으로 추진함. 관련하여 각 영역에서 다음 6가지의 사업이 존재함
 - ① Euroméditerranée: 유럽 최대의 경제 및 도시개발 사업
 - ② Technocentre Henri-Fabre: 항공과 에너지 관련 미래 산업
 - ③ thecamp: 엑스-마르세유만의 우수한 디지털 사업
 - ④ Marseille Immunopole: 면역학 분야의 국제적 클러스터
 - ⑤ PIICTO: 생태계 및 산업 혁신
 - ⑥ ITER: 핵융합을 위한 34개국 연합
 - 또한, 지식경제 허브로의 발전을 도모하며, ESR(Enseignement Supérieur et Recherche) 정책을 추진함. 이는 생명과학, 공학, 우주학, 인문사회과학, 법학 등 다양한 분야에서 권위 있는 교육·연구 기관을 많이 보유하고 있는 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴이 다른 지방자치단체들과 함께 공동으로 교육·연구 시설 및 기술을 지원하는 정책임. 특히, 엑스-마르세유 대학(AMU)는 무려 9만 5천 명의 학생들과 학술 파트너를 맺어 직접적인 협력을 지원하고 있음
 - 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴에는 약 15만 개의 기업들이 있으며, 매해 2만 개씩 생겨나고 있음. 전체 기업 중 97% 이상이 10명 미만의 직원을 가진 소규모 기업 또는 1인 기업이긴 하나, 메트로폴의 전폭적 지원 정책을 통해 유지되고 있음. 그 수단으로서 토지를 제공하고 있으며, 2021년까지 약 400헥타르 규모의 토지를 제공할 계획을 수립함

- (참고) 유로메디테라네 도시개발공사 사업(L'Établissement Public d'Aménagement Euroméditerranée, 이하 "EPAEM")³⁰⁾
- 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴의 대표적인 지역개발 우선순위 사업으로, 프랑스 제2도시인 마르세유의 재생을 위해 1995년부터 2020년까지 프랑스 중앙정부와 지방정부의 협력을 통한 프로젝트를 수행함
 - 유럽과 지중해 국가들 사이에 놓인 마르세유의 지정학적 위치의 장점을 활용하여 지속가능한 도시개발을 꾀하며 기존 도시의 특징을 토대로 새로운 도시 기능을 부여할 수 있는 도시 모형인 '도시 위에 새로운 도시(une nouvelle ville sur la ville)'를 기반으로 함
 - 프랑스 중앙정부, 마르세유 시, 마르세유-프로방스 메트로폴 대도시 공동체(la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole), 프로방스 알프 꼬따쥐르(la Région Provence Alpes Côte d'Azur) 주, 부슈 뒤 론(Bouches du Rhone)도가 공동으로 유로메디테라네 도시개발공사(EPAEM)를 설립하여 도시재생 사업 주체로 지정함. EPAEM은 도시계획, 연구, 수행 및 토지 구입 등 모든 사업에 관한 임무를 위임받음
 - 유로메디테라네 개발 원칙: 중앙정부의 적극적인 지원과 더불어 기업 및 민간 투자 유치를 통한 지역경제 활성화, 항구지역과 도심 간 네트워크 구축, 전반적 공공인프라 시스템 재구축, 녹지 공간 및 공공공간 재구성, 친환경 대중교통 정책 추진 등을 통해 거점 중심적 도심개발(pole urbain)을 추진함
 - EPAEM 조직구성 및 활동 사항: EPAEM은 프랑스 중앙·지방 정부 및 관련 합동기관 간 의견을 조율하는 등 사업주체 대리기관으로써 이사회를 통해 운영되는 공공기관임. 이사회 회의는 일 년에 두 번 이상 이루어지며, 이사회를 통해 사업예산을 의결함

30) 내용 출처: Brigitte Bertoncello · Jerome Dubois · Parentheses(2010), Marseille euromediterranee, accelerateur de metropole 및 국회입법조사처(2018), 국외 출장 결과보고서(영국, 프랑스), p.15-35.

〈그림 4-24〉 EPAEM 이사회 구성

| 회장 / 부회장 | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 중앙 정부 (ETAT) | 지역 공동체 (Collectives territoriales) | |
| 각 부처에서 지정된 대표인 1인 1. 도시계획부 2. 교통부 3. 지역계획부 4. 재정경제부 5. 기획예산부 6. 지역사회부 7. 도시부 8. 주택부 9. 문화부 | 마르세유 시 (Ville de Marseille) 1 시장 2 대표인 엑스 마르세유 프로방스 메트로폴 (Métropole Aix-Marseille-Provence) 1 메트로폴 장 또는 그의 지정 대표인 1 대표인 부쉬드론 데파르트망 (Département des Bouches-du-Rhône) 1 데파르트망 장 또는 그의 지정 대표인 1 대표인 PACA 레지옹 (Provence Alpes Côtes d'Azur) 1 파카 레지옹 장 또는 그의 지정 대표인 1 대표인 | 마르세유 해안지역 공공기관 GPMM (Grand port maritime de Marseille) 1 대표인 전문가 (국무총리에 의해 지정) 1 전문가 |

출처: Brigitte Bertonecello · Jerome Dubois · Parentheses(2010), Marseille euromediterranee, accélérateur de métropole, 국회입법조사처(2018), 국외 출장 결과보고서(영국, 프랑스), p.19에서 재인용

- 유로메디테라네 사업예산: 사업에 수행되는 전체 비용은 공공투자 대 민간투자 비율이 1:4 수준이며, 중앙·지방정부 및 협력 공공기관, 심지어 유럽연합(EU)으로부터 재정을 지원받음

〈표 4-14〉 유로메디테라네 사업규모 및 예산

| | |
|------------|-----------|
| 총면적 | 480ha |
| 주택 신규(세대) | 18,000 |
| 주택 재개발(세대) | 6,000 |
| 사무실(㎡) | 1,000,000 |
| 공공기관(㎡) | 200,000 |
| 상업(㎡) | 200,000 |
| 녹지 및 공공공간 | 40ha |
| 구직(명) | 35,000 |
| 주민(명) | 40,000 |
| 투자 | 70억 유로 |
| 공공 | 14억 유로 |
| 민간 | 51억 유로 |

출처: 유로메디테라네 예산 공개 자료, <http://www.euromediterranee.fr/qui-sommes-nous/les-partenaires-publics/quelques-chiffres.html>, 국회입법조사처(2018), 국외 출장 결과보고서(영국, 프랑스), p.20에서 재인용

- 경제 및 고용효과

- 180만 명 이상의 주민, 74만 개의 일자리, 80억 유로의 수익, 7천 개의 디지털 기업, 10개의 산학 클러스터(pôle de compétitivité)를 보유하고 있으며, 특히나 10개의 산학 클러스터 중 5개가 본 영토에 본사를 두고 있어 엄청난 경제 성장력과 잠재력을 지님
- 메트로폴의 다양한 기업 육성 정책의 결과로 OECD 기업혁신 분야 전 세계 445개 도시 중 40위를 차지하였으며, 이는 바르셀로나와 밀라노보다 우수한 순위임
- 고용 성장률의 경우, 지난 10년 동안 유럽권역 메트로폴 중 두 번째로 높은 성장률(+2.1%)을 기록함

7. 향후 동향

- 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 ‘2030 도시 거버넌스’ 정책³¹⁾

31) 내용 출처 : INSTITUT MONTAIGNE(2020), Construire la métropole Aix-Marseille-

- 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴이 2016년에 설립되어 새로운 지역 거버넌스에 많은 발전을 이뤘음에도 불구하고, 메트로폴 차원에서 ‘공익 (intérêt général)’을 실현하기 위해선 지역사회간 연합과 협력체계가 재정비, 확충되어야 함
- 관련하여 2020년 11월 Institut Moutaigne³²⁾는 엑스-마르세유- 프로방스 메트로폴 2030 도시 거버넌스 정책 연구보고서 ‘Construire la métropole Aix-Marseille-Provence de 2030’을 발간함. 구체적으로, 메트로폴 거버넌스에 필요한 10가지의 주제를 구체화하고 그 아래 40개 정책을 제안함

〈표 4-15〉 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 2030 도시 거버넌스 정책 제안

| 주제 | 제안 |
|-----------------------------|----------------------------------------------------|
| 초등학교 설립 및 정비 | (1) 중퇴율을 낮추고, 학교에서 사회적 다양성을 지원하기 위해 혁신적인 프로그램 시도 |
| 영토 및 교통 문제에 대한 대응 | (2) 국가 자금을 조달하여 10년간 학교 재정비 사업 추진 |
| | (3) SaintCharles역 작업속도 가속화 |
| | (4) 교통이 제한적인 외곽 지역 또는 혼잡한 도심에서 부분 무료 대중교통제도 시험 |
| | (5) 카풀제도 활성화를 위한 플랫폼 개발 |
| | (6) 예약차선 도입, 통행료 및 주차 관련 관세 혜택 도입, 카풀 보조금 지원 제도 도입 |
| | (7) 전기 자동차 충전소 네트워크 강화 |
| | (8) 연소차량을 전기차량으로 전환시 보조금 지원 |
| | (9) 가장 큰 메트로폴에 대한 제도적, 재정적 지원 |
| | 매력도 향상을 위한 도심 개혁 |
| (11) 사회공공주택 공급 재조정 | |
| (12) 독창적인 건물 홍보 및 기존 건물 재정비 | |
| (13) 녹지공간 수 확충 | |
| 회사 설립 장려 | (14) 버려진 땅 재점검 및 활용도 검토 |
| | (15) 공익을 추구하는 지역 토지회사 설립 |
| | (16) 메트로폴 고유 회사 설립 |

Provence de 2030, <https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/construire-la-metropole-aix-marseille-provence-de-2030-rapport.pdf>

32) Institut Moutaigne 프랑스 파리에 본사를 두고 있는 비영리법인으로, 공공정책 자문 및 연구기관임

| 주제 | 제안 |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 건강, 디지털 기술, 지속가능한 개발 관련 사업 우선 · 핵심 추진 | (17) 국제 파트너를 체결하여 지역 생태계 활성화 및 건강, 보건 부문 담당 지원체계 마련 |
| | (18) 디지털 기술 사업 지원을 위해 새로운 민간-공공 자금 확보 |
| | (19) 메트로폴 데이터 서비스를 구축하여 장기적으로 ‘jumeaux numériques du territoire’라고 불리는 3D 저장소를 기반으로 하는 안전한 프로젝트 관리, 협업 플랫폼 구축 |
| | (20) 수소부문 개발 가속화 |
| | (21) 농지 확보를 통한 도시 농업 촉진 |
| | (22) 국가 차원에서 유럽-지중해 사이 농식품 협정 체결 |
| | (23) 영토 취약성에 대한 감사 실시 |
| | (24) 2024년 올림픽을 활용하여 스포츠 부문, 공공-민간부문 시너지 효과 창출 및 국제 기업 지원 |
| 산업개발 서비스 측면에서 Grand Port 개선하기 | (25) Fos-Salon 도로 연결 사전작업 착수 |
| | (26) 마르세유 항구 경쟁력 향상을 위해 국가 차원에서 해양 인프라에 대한 투자 전략 설계 |
| 혁신적이고 지속가능한 관광산업 개발, 촉진하기 | (27) 론강의 배후지와 상업항구가 많은 해안선의 거버넌스 통합 |
| | (28) 지속가능한 관광산업 개발을 위한 새로운 자금 조달처 마련 |
| | (29) 친환경 인증 정책 채택 |
| | (30) 디지털 서비스 활용을 통한 관광객 흐름 예측 및 관리 |
| | (31) 대규모 관광 및 호텔 관련 학교 설립 및 비즈니스, 회의 관광 진흥 |
| 지중해와 아프리카에서 마르세유를 프랑스 중심지로 만들기 | (32) Marignane 지역의 국제적 연결성을 강화하고, TGV 역에서 공항까지의 접근성 보장 |
| | (33) 엑스-마르세유는 기존의 스트라스부르의 유로메트로폴 모델에서 더 나아가 마그레브와 아프리카까지 확장된 유로메디테라네오서의 지위 확보 |
| 메트로폴에 적절한 자원과 거버넌스를 제공하는 기관 창설 및 지원 | (34) 재정역량 강화를 위해 부채 및 채권 관리제도 재정립 |
| | (35) 꼬윈에게 주어진 전체 지원금을 줄이고 형평성 강화 |
| | (36) 데빠뜨망 의회와 메트로폴 의회를 병합 |
| | (37) 영토 프로젝트를 유럽의 논리로 만들고, 지방자치단체와 국가간 다년 전략적 계약 정교화 |
| 시민 참여 증진 | (38) 메트로폴에 거버넌스 대표단을 구성하고, 직접보통선거권에 의해 선출된 대표 임명 |
| | (39) 주요 영토 프로젝트에 대해 시민들의 사후 평가 체계와 향후 투자 프로젝트의 우선순위 및 평가에 있어 시민 참여 증진 |
| | (40) 시민 참여를 통해 투자와 예산 관리의 투명성 제고 |

출처: INSTITUT MONTAIGNE(2020), Construire la métropole Aix-Marseille-Provence de 2030, <https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/construire-la-metropole-aix-marseille-provence-de-2030-rapport.pdf>, p.15-22.

제6절 일본의 광역연합 사례분석

1. 광역연합제도

1) 제도개요

○ 도입배경

- 일본의 지방자치단체간 협력제도중 하나인 광역연합은 지방자치단체간 다양한 광역적 요구에 유연하고 효율적으로 대응하고, 권한이양의 시스템을 정비하기 위하여 1995년 6월부터 시행하고 있음
- 기초자치단체(시정촌)간 광역연합의 경우 기존의 일부사무조합이 가지는 한계를 보완하고, 특별지방자치단체로서 보다 광역적이고 종합적인 역할을 수행하도록 하는데 특히 추진배경이 있는 반면, 복수의 광역자치단체가 포함된 경우에는 이러한 배경과 함께 국가로부터의 권한이양요구를 통한 분권강화 역시 주요한 배경이 되고 있음

○ 설립주체

- 일반지방자치단체(도도부현, 시정촌), 특별지방자치단체(특별구)
- 일본의 경우 우리나라의 지방자치단체조합과 달리 지방자치단체조합의 유형에 일부사무조합과 광역연합을 두고 있으며, 양자 모두 일반지방자치단체 이외에 특별구도 광역연합의 설립주체에 포함시키고 있음

○ 관할구역

- 관할구역은 광역연합의 공간적 관할권범위를 의미하며, 지방자치단체의 경우와 같이 광역연합이 성립하기 위한 기본적 구성요소임
- 관할구역은 광역연합 구성 지방자치단체의 관할구역으로 이루어짐(광역연합 처리사무의 서비스제공을 위한 공간적 영역)

○ 설립절차

- 설립절차는 지방자치법에 규정하고 있는데, 단일 도도부현과 시정촌에

의한 광역연합인가, 복수이 도도부현이 가입하는 광역연합인가에 따라 차이를 가짐

〈그림 4-25〉 광역연합의 설립절차



○ 수행사무

- 광역연합의 사무는 먼저 실질별로 보면 크게 3가지로 나누어 볼 수 있는데, ① 설립당초 규약에 의한 기본수행사무, ② 광역연합 사무와 관련된 상급기관(국가 또는 광역단체)에 관련 권한의 일부를 요구하는 수행하는 사무, ③ 구성 자치단체의 별도 처리요청에 의한 수행사무임
- 첫째, 광역연합의 기본수행사무는 “(일반)지방자치단체와 특별구가 수행하는 사무로서 광역에 걸쳐서 처리하는 것이 적당하다고 인정되는 것”으로 규정하고 있으며, 여기서 광역에 걸친 처리란 “광역에 걸친 종합계획(광역계획) 작성”, “광역계획 실시를 위한 연락조정”, “광역계획의 집행”

등을 의미함

- 둘째, 광역연합 사무와 관련된 상급기관(국가 또는 광역단체)에 관련 권한의 일부를 요구하는 수행하는 사무란 ① 도도부현이 가입하는 광역연합의 장은 그 의회의 의결로 국가행정기관의 장에게 해당 광역연합의 사무와 밀접하게 관련된 국가행정기관의 권한에 속하는 사무의 일부를 해당 광역연합이 처리하기로 하도록 요청하는 것에 의하여, ② 도도부현이 가입하지 않은 광역연합의 경우 동일한 절차로 광역자치단체에 요청하는 것에 의하여 수행하는 사무를 의미함
- 셋째, 구성 단체의 별도 처리요청에 의한 수행사무란 특히 도도부현이 그 집행기관의 권한에 속하는 사무중 광역연합사무로 가입하지 않은 사무와 관련된 것을 조례가 정하는 바에 따라 해당 광역연합이 처리토록 할 수 있는데 근거한 것임

○ 조직구성

- 기본구조 : ‘의회-집행기관(장 또는 이사회)’의 기관대립형 구조
- 구성방법 : 의회의원 및 장은 직접선거 또는 간접선거에 의함(비용적·편의적 측면에서 현재 일본의 모든 광역연합은 간접선거방식에 의하여 의회와 집행기관 구성)
- 필치조직 : 공평위원회, 감사위원, 선거관리위원회
- 기타 광역연합 운영위 보좌기구인 사무국, 정책자문기구인 협의회를 둘 수 있음

○ 재원분담

- 광역연합의 재원조달은 구성단체들이 부담하는 ① 분담금, ② 수수료 수입 ③ 기타(지방채 등)로 구성
- 지방자치단체의 법적 지위를 가지지만, 과세에 의한 수입은 없으며, 지방교부세 등은 구성단체에 대하여 교부

2) 법적근거

○ 법적지위 및 근거

- 법적지위 : 특별지방자치단체
- 법적근거 : 일본 지방자치법 제284조~제285조의 2, 제291조의 2~13

○ 특별지방자치단체(일부지방자치단체사무조합, 광역연합) 비교

- 일본의 특별지방자치단체에는 일부지방자치단체사무조합과 광역연합의 2유형이 있는데, 이 두 가지 유형의 공통점과 차이점은 아래 표와 같음

〈표 4-16〉 일부사무조합과 광역연합의 차이점

| 구분 | 일부사무조합 | 광역연합 |
|-------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 단체성격 | - 특별지방공공단체 | 좌동 |
| 구성단체 | - 도도부현, 시정촌 및 특별구 - 복합적 일부사무조합은 시정촌 및 특별구만 가능 | - 도도부현, 시정촌 및 특별구 |
| 설치목적 | - 구성단체 또는 그 집행기관의 사무 일부를 공동처리 | - 지방공공단체가 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당한 사무에 관하여, 광역계획을 작성하고, 광역계획실시를 위하여 필요한 연락조정을 도모하며, 사무의 일부를 광역에 걸쳐 종합적·계획적으로 처리하기 위하여 설치 |
| 처리사무 | - 구성단체에 공통된 사무 - 복합적 일부사무조합의 경우는 전체 시정촌에 공통된 사무일 필요는 없음 | - 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당한 사무 - 구성단체간에 동일한 사무가 아니어도 관계 없음 |
| 국가로부터의 권한이양 | - | - 국가 또는 도도부현은 그 행정기관의 장(도도부현에 대해서는 그 집행기관)의 권한에 속하는 사무 중 광역연합의 사무와 관련된 것을 해당 광역연합이 처리하는 것으로 할 수 있음 - 도도부현이 가입하는 광역연합은 국가행정기관의 장에게(기타 광역연합은 도도부현에) 해당 광역연합의 사무와 밀접하게 관련된 국가행정기관장의 권한에 속하는 사무의 일부(기타 광역연합의 경우는 도도부현의 사무 일부)를 해당 광역연합이 처리하도록 요청할 수 있음 |

| 구분 | 일부사무조합 | 광역연합 |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 구성단체와의 관계 | - | - 구성단체에 규약변경 요청 가능 - 광역계획을 책정하고, 그 실시에 대하여 구성단체에 권고 가능 - 광역연합은 국가의 지방행정기관, 도도부현지사, 지역공공단체 등의 대표로 구성되는 협의회 설치 가능 |
| 설치절차 | - 관계 지방공공단체가 그 의회의 의결을 거쳐, 협의에 의한 규약을 정하여, 도도부현이 가입하는 것은 총무대신, 그 밖의 경우는 도도부현지사의 허가를 받아 설치 | - 좌동(단, 총무대신은 광역연합을 허가할 때 국가의 관계 행정기관장과 협의) |
| 직접청구 | - 법률상 특별한 규정 없음 | - 보통지방공공단체에 인정되는 직접청구와 같은 제도가 가능한 외에, 광역연합의 구역내에 주소를 가지고 있는 자는 광역연합의 규약변경에 대하여 구성단체에 요청할 수 있음 |
| 조직 | - '의회'-'관리자(집행기관)' - 복합적 일부사무조합의 경우에는 관리자를 대신하는 이사회 설치 가능 - 공평위원회, 감사위원은 필치 | - '의회'-'장 또는 이사회(집행기관)' - 공평위원회, 감사위원, 선거관리위원회는 필치 |
| 선거방법 | - 의회의원 및 관리자는 규약에 정하는 바에 의하여 선거 또는 선임됨 | - 의회의원 및 장은 직접선거 또는 간접선거에 의함 |

출처: 일본 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>), 공동처리제도개요(共同処理制度の概要). 2020년 9월 30일 기준.

3) 설치현황

○ 광역연합 설치현황

- 일본의 광역연합은 아래 표에서 보는 것과 같이 2018 7월 1일 기준 총 116개가 운영되고 있으며, 광역자치단체와 기초자치단체 상호간 참여로 구성되는 광역연합이 6개, 기초자치단체 상호간 구성되어 있는 광역연합이 110개임
- 광역연합에 참여하는 지방자치단체수(복수 가입 포함)는 광역자치단체와 기초자치단체 상호간 참여로 구성되는 광역연합에 221개 단체, 기초자치

단체 상호간 구성되어 있는 광역연합에 2,139개 단체로 총 2,360개 단체 임(현재 모든 지방자치단체가 최소 1개 또는 그 이상의 광역연합에 가입)

〈표 4-17〉 일본의 광역연합 기본현황 : 구성단체 법적지위 기준

| 구분 | | 광역연합수 | 광역연합 참여 자치단체수 |
|-----------------|--------------------|-------|---------------|
| 도도부현· 시정촌상호간 | | 6 | 221 |
| | 복수의 도도부현 참여 | 1 | 12 |
| | 단일 도도부현과 해당 시정촌 참여 | 5 | 209 |
| 시정촌상호간 | (단일 도도부현내) | 110 | 2,139 |
| 합계 | | 116 | 2,360 |

출처: 總務省(2018), 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成30年7月1日現在) 자료를 참고로 재작성.

2. 사례분석(간사이광역연합)

1) 기관개황

○ 명칭

- 간사이광역연합(関西広域連合)

○ 설립목적

- 간사이광역연합의 설립목적은 분권형 사회와 광역적 연계를 통한 행정효율화에 초점이 있으며, 구체적으로 다음 3가지를 제시하고 있음

〈표 4-18〉 간사이광역연합의 설립목적

| |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1) 분권형 사회 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중앙집권체제와 도쿄일극집중을 타파하고, 지역의 자기결정, 자기책임을 관철할 수 있는 분권형 사회 실현 - 광역적인 과제에 지역이 주체적으로 대응할 수 있는 현실적인 시스템 구축을 통하여 선도적으로 지방분권의 돌파구 마련 <p>2. 간사이 전체의 광역행정을 담당하는 책임주체 구축</p> <ul style="list-style-type: none"> - 광역방재체제의 정비, 광역구급의료체제의 확보 등을 비롯해 장기적으로 간사이의 경쟁력을 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

높이기 위한 교통·물류기반의 일체적인 운영 관리 모색

3. 지방행정기관 사무이양의 토대 마련

- 각 특별지방자치단체의 개성이나 자원을 효과적으로 활용하는 것과 동시에,
- 특별지방행정기관을 중심으로 한 국가사무나 권한 가운데, 광역자치단체에서 담당해야 할 사무를 이양받아, 국가와 지방의 이중행정을 해소하고,
- 간사이 전체적으로 슬림하고 효율적인 체제로의 전환 목표

출처: 간사이광역연합설립계획안(<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/150.html>)의 내용을 재구성.

- 간사이광역연합이 지향하는 미래상은 설립목적을 구체화하여 기본입장 및 분야별 지향가치를 제시하고 있음

〈표 4-19〉 간사이광역연합의 지향하는 간사이의 미래상 변천

| 제1기 광역계획 (2010.12~2013) | 제2기 광역계획 (2014~2016) | 제3기 광역계획 (2017~2019) | 제4기 광역계획 (2020~2022) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ① 세계로 열린 경제거점을 가진 간사이 ② 지구환경에 대한 대응, 지속가능한 사회를 실현하는 간사이 ③ 국내외에 걸친 관광·교류의 간사이 ④ 위기에 강하고, 방재·재난감소의 모델이 되는 간사이 ⑤ 의료에서의 안전·안심네트워크가 확립된 간사이 ⑥ 사람과 물자의 교류, 아시아의 허브기능을 가진 간사이 | 1 기본입장 (1) 아시아의 허브기능을 담당하는 신수도(新首都) 간사이 (2) 개성과 강점을 살려 지역 전체가 발전하는 간사이 2 미래상 ① 세계로 열린 경제거점을 가진 간사이 ② 지구환경 문제에 대응하고 지속가능한 사회를 실현하는 간사이 ③ 국내외에 걸친 관광·문화의 교류거점 간사이 ④ 위기에 강하고, 방재·재난감소 모델이 되는 간사이 ⑤ 의료에서의 안전·안심 | 1 기본입장 (1) 국토의 쌍안구조(雙眼構造)를 실현하고 분권형 사회를 선도하는 간사이 (2) 개성과 강점을 살려 사람의 환류를 높고, 지역전체가 발전하는 간사이 (3) 아시아의 허브기능을 담당하는 신수도 간사이 2 미래상 ① 위기에 강하고, 방재·재난감소의 모델이 되는 간사이 ② 의료에서의 안전·안심네트워크가 확립된 간사이 ③ 국내외에 걸친 관광·문화·스포츠의 교류 | 1 기본입장 (1) 국토의 쌍안구조를 실현하고 분권형 사회를 선도하는 간사이 (2) 개성이나 강점, 역사와 문화를 살려 지역 전체가 발전하는 간사이 (3) 아시아·세계와 연결되는 새로운 가치창조거점 간사이 2 미래상 ① 위기에 강하고, 방재·재난감소의 모델이 되는 간사이 ② 의료에서의 안전·안심네트워크가 확립된 간사이 ③ 국내외에 걸친 관광·문화·스포츠의 교류거점 간사이 |

| 제1기 광역계획 (2010.12~2013) | 제2기 광역계획 (2014~2016) | 제3기 광역계획 (2017~2019) | 제4기 광역계획 (2020~2022) |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 네트워크가 확립된 간사이 ⑥ 사람이나 물자의 교류를 지지하는 기반을 가진 아시아의 교류 거점 간사이 | 거점 간사이 ④ 세계로 열린 경제거점 간사이 ⑤ 지구환경문제에 대응하고 지속가능한 사회를 실현하는 관서 ⑥ 사람이나 물자의 교류를 지지하는 기반을 가진 아시아의 교류 거점 간사이 | ④ 세계로 열린 경제거점 간사이 ⑤ 지역환경·지구환경문제에 대응하고, 환경·경제·사회의 통합적 발전에 의한 지속 가능한 간사이 ⑥ 사람·물자·정보가 집적되는 기반을 가진 세계의 네트워크 거점 간사이 |

출처: 関西広域連合(2020), 関西広域連合10周年記録誌.

○ 설립근거

- 지방자치법(地方自治法) : 광역연합제도의 설치 근거 규정
- 간사이광역연합규약(関西広域連合規約) : 간사이광역연합의 참여 자치단체, 구역, 사무, 재원, 조직구성 및 운영방법을 규정

○ 설립형태

- 광역연합(특별지방자치단체)

○ 구성단체

- 12개 단체(광역 8개, 기초4개) : 시가현(滋賀県), 교토부(京都府), 오사카부(大阪府), 효고현(兵庫県), 나라현(奈良県), 와카야마현(和歌山県), 돗토리현(鳥取県), 도쿠시마현(徳島県), 교토시(京都市), 오사카시(大阪市), 사카이시(堺市), 고베시(神戸市)
- 2010년 설립초 7개 부현이 단체를 구성하였으나, 2012년 4월 오사카시, 사카이가 가입하였고, 동년 8월 교토시, 고베시, 2015년 12월 나라현이 참여함
- 한편 광역연합 설립 구성단체는 아니지만, 경제/사회/문화적 측면에서 밀접한 관련이 있는 자치단체를 '연계단체'로 지정하여, 협력하고 있음

〈표 4-20〉 간사이광역연합 구성단체 및 연계단체 현황

| 구분 | 구성단체 | 연계단체 |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 2010년 (설립시점) | 시가현, 교토부, 오사카부, 효고현, 와카야마현, 돗토리현, 도쿠시마현 (7부현) | 후쿠이현, 미에현, 나라현, 교토시, 오사카시, 사카이시, 고베시 |
| 2020년 4월 기준 | 시가현, 교토부, 오사카부, 효고현, 나라현, 와카 야마현, 돗토리현, 도쿠시마현 교토시, 오사카시, 사카이시, 고베시 (8부현 4정령시) | 후쿠이현, 미에현 |

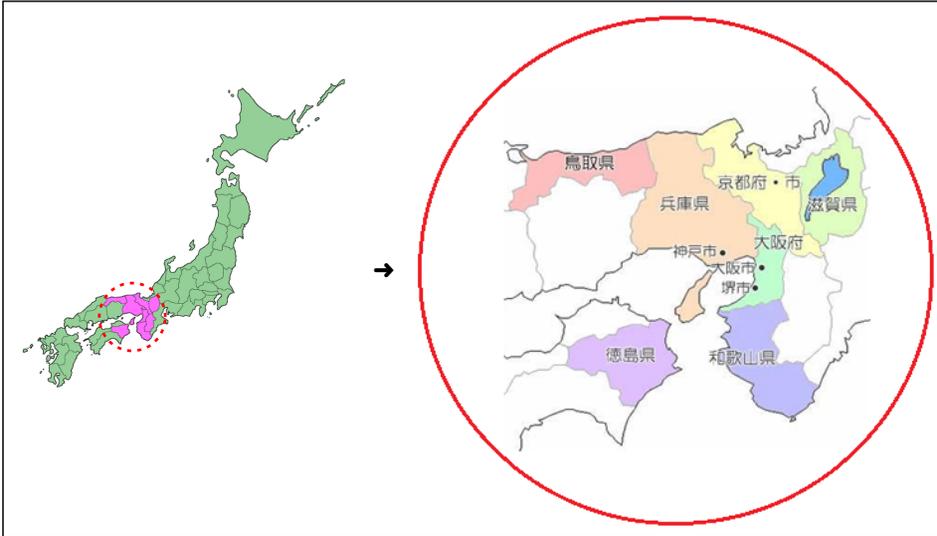
출처: 関西広域連合(2020), 関西広域連合10周年記録誌.

○ 위치

- 간사이광역연합은 일본 혼슈지역 중서부에 위치한 8부현 4정령시로 구성됨³³⁾

33) 간사이(関西) 또는 긴키(近畿)라고 불리는 지역은 오사카, 교토, 고베를 중심으로 한 연계권역이지만, 법적 행정구역명칭은 아니며, 때문에 정책적 필요에 따라 일부 부현의 가감이 있음. 일반적으로 간사이지역이라고 할 경우 2부4현(교토부, 오사카부, 효고현, 시가현, 나라현, 와카야마현)을 기본으로 하지만, 간사이광역연합은 '2부4현+돗토리현, 도쿠시마현'을 지칭. 긴키지역 범위에 대해서도 2부4현(공직선거법, 국토형성계획법상 긴키광역권 등), 2부5현(2부4현+미에현. 국정교과서, 고지엔(広辞苑) 등 사전), 2부5현(2부4현+후쿠이현. 국토교통성(긴키지방정비국), 경제성(긴키경제산업국), 후생노동성(긴키후생국) 등), 2부6현(2부4현+미에현, 후쿠이현. 긴키권정비법의 긴키구역 정의) 등 다양하게 사용됨. wikipedia (<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%BF%91%E7%95%BF%E5%9C%B0%E6%96%B9>, <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%96%A2%E8%A5%BF>).

〈그림 4-26〉 간사이광역연합의 위치



출처: <https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/nosui/chisanchisyo/626.html>와
<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%96%A2%E8%A5%BF%E5%BA%83%E5%9F%9F%E9%80%A3%E5%90%88>의 관련자료를 조합하여 재구성

○ 기본현황

- 간사이광역연합은 2부 6현의 광역자치단체와 4개의 정령시로 구성되어 있으며, 이들 지역의 전체 인구는 2,205만명, 면적은 35,005km²이고, 이들 지역의 전체 총생산은 865,174억엔임

〈표 4-21〉 간사이광역연합 구성단체 현황

| 지역 | 인구(만명) | 면적(km ²) | 총생산(억엔) | |
|------|--------|----------------------|---------|-----|
| 시가현 | 141 | 4,017 | 61,560 | |
| 교토부 | 261 | 4,612 | 102,109 | |
| | 교토시 | 148 | | 828 |
| 오사카부 | 884 | 1,905 | 380,210 | |
| | 오사카시 | 269 | | 225 |
| | 사카이시 | 84 | | 150 |

| 지역 | 인구(만명) | 면적(km ²) | 총생산(억엔) |
|-------|--------|----------------------|---------|
| 효고현 | 553 | 8,401 | 302,385 |
| 고베시 | 154 | 557 | |
| 나라현 | 136 | 3,691 | 35,554 |
| 와카야마현 | 96 | 4,725 | 35,138 |
| 돗토리현 | 57 | 3,507 | 18,234 |
| 도쿠시마현 | 76 | 3,147 | 29,984 |
| 합계 | 2,205 | 35,005 | 865,174 |

출처: 關西広域連合(2020), 關西広域連合第4期広域計画, 2020.2.3.(平成27年国勢調査, 平成30年全国都道府県面積調, 平成28年度県民経済計算)

- 인구, 면적을 포함하여 일본 전국대비 간사이지역의 비중을 보면 인구의 경우 16.9%, 면적은 8.3%, 총생산은 16.2%를 차지하고 있으며, 기타 경제지표의 경우 전국대비 20% 내외의 비중을 나타내고 있음

〈표 4-22〉 일본전국대비 간사이지역 경제지표 비중

| 지표 | 비중 | 지표 | 비중 |
|------------------|-------|----------------|-------|
| 인구(2018.01 기준) | 16.9% | 수출통관액(2018) | 21.0% |
| 면적(2018.10 기준) | 8.3% | 수입통관액(2018) | 18.7% |
| 총생산(2015) | 16.2% | 백화점판매액(2018) | 24.1% |
| 제조업사업소수(2017 조사) | 19.3% | 슈퍼마켓판매액(2018) | 17.2% |
| 제조업종사자수(2017 조사) | 16.9% | 공공공사청부금액(2018) | 11.2% |

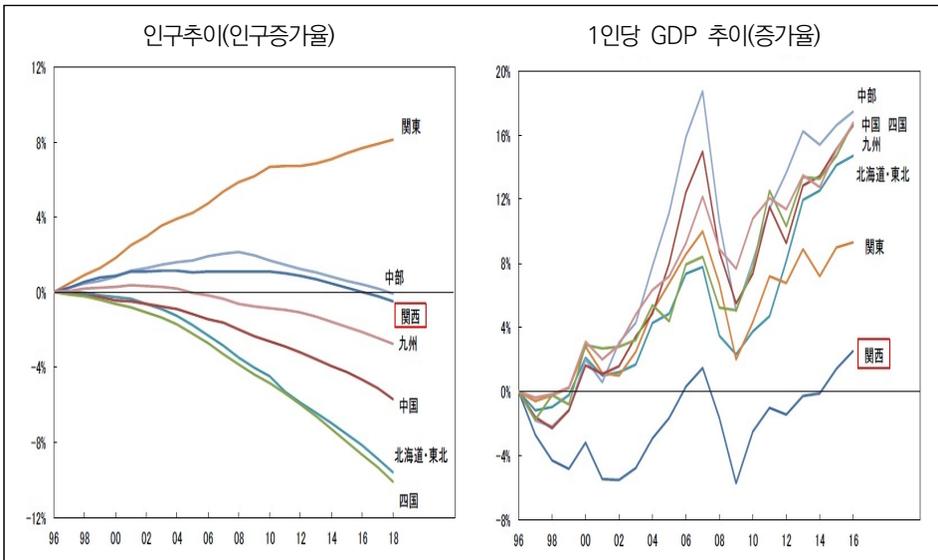
출처: 森清(2019), “關西経済の実力と2025年万博に向けた關西の課題”, 経済生産性 近畿経済産業局, 2019.5.20.

2) 추진배경

- 간사이지역의 광역화 내지는 광역연계의 구축은 지역경제계의 지속적인 요구에 기반한 경제계-지방자치단체간 협력의 결과임
 - 간사이지역은 도쿄를 포함하는 수도권과 함께 일본의 양대 경제권역중 하나로 기능해 왔지만, 도쿄로의 인구와 경제의 집중, 즉 도쿄일극집중현상에 의해 상대적으로 간사이지역의 경제적 지위 쇠퇴 경향이 지속되어 옴

- 간사이지역의 인구증가율은 2010년대 중반이후 여타 지역권과 마찬가지로 마이너스로 내려갔고, 침체된 경제로 인해 1인당 GDP 증가율에서도 전국에서 가장 약세를 면치 못하고 있는 상황임

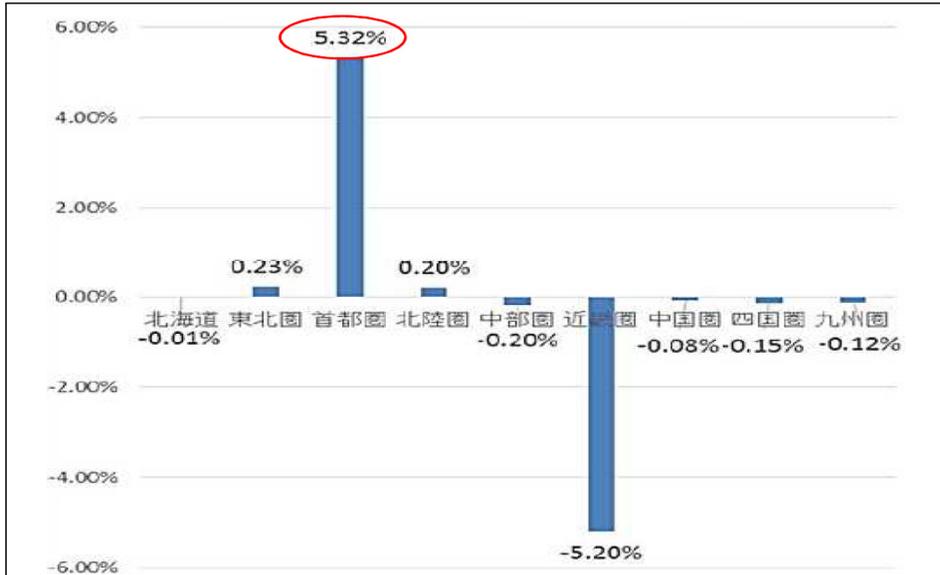
〈그림 4-27〉 일본의 지역별 인구 및 1인당 GDP 추이



출처: 藤原光汰(2020), “関西経済の低迷要因と復活への明るい兆し-96年度以後の県民経済 計算に見える弱点、足元の経済指標から見る好転への期待-”, ニッセイ基礎研究所, HP(<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=63717?pno=2&site=nli>).

- 구체적으로 경제인프라를 보여주는 일례로 권역별 상장기업의 본사수 증감률을 보면, 2004년~2015년의 기간 동안 도쿄를 포함한 수도권이 5.32% 증가한 반면, 긴키권(간사이권)은 5.20% 감소됨

〈그림 4-28〉 권역별 상장기업 본사수의 전국대비 구성비 증감현황(2004~2015)

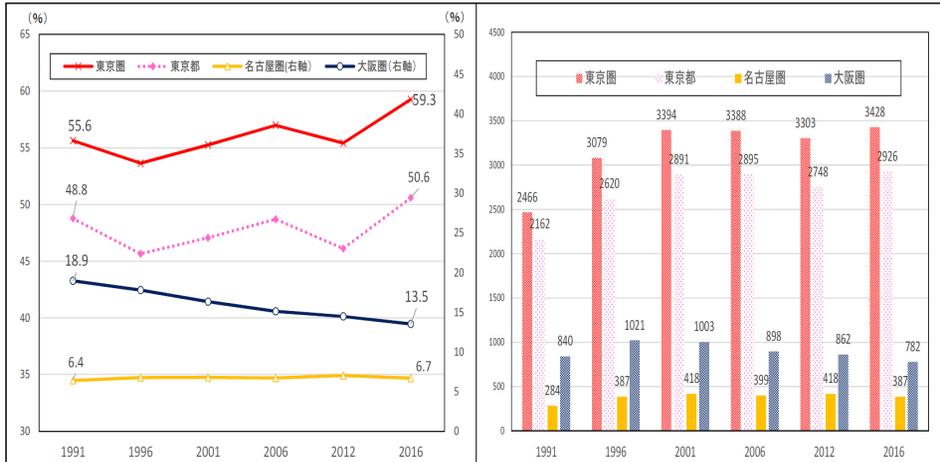


출처: 国土交通省 国土政策局(2019), 企業等の東京一極集中の現状, 令和元年12月6日.

주: 긴키지방(近畿地方) 또는 간사이지방(関西地方)은 남쪽에는 기이반도가 있고, 북쪽에는 와카사만에 이르는, 주고쿠지방과 주부지방 사이에 위치한 일본의 지역을 말한다. 교토부, 오사카부의 2부와 시가현, 효고현, 나라현, 와카야마현, 미에현의 5현을 포함한다. 때때로 후쿠이현과 도쿠시마현을 포함하기도 한다.

- 이러한 현상은 자본금 10억엔 이상 기업수 비중에서도 찾아볼 수 있는데, 아래 3대 도시권에 대한 비교에서도 볼 수 있듯이 여타 지역권과 비교하여 간사이지역(오사카권에 한함)은 지속적인 감소추이를 나타내 심각성을 더하고 있는 실정임

〈그림 4-29〉 자본금 10억엔 이상 기업수 및 비중(1991~2016)



출처: 国土交通省 国土政策局(2019), 企業等の東京一極集中の現状, 令和元年12月6日.

- 이러한 간사이의 위기상황에 대응하여 간사이지역의 경제계(간사이경제연합회 등)는 지역경제의 부흥방안을 다양한 측면에서 모색해 왔고, 행정영역의 혁신 역시 그러한 노력의 일환임
 - 간사이경제연합회 등은 지역부흥의 가장 선행적인 조건으로 지방분권의 최대화와 전통적 방식(행정구역에 의한 행정운영)을 벗어나 지방행정의 효율화 제고가 필요하다는 인식하에 이미 1950년대부터 도주제를 포함한 자치분권/광역화방안을 제기함
 - 이는 일반적으로 행정이 주도하는 지방자치단체간 연계가 아니라, 민간(간사이경제연합회 등)에서 도주제와 광역적 연계 주장을 거쳐, 광역연합의 적극적 도입을 요구하는 특징적 현상을 보여줌
- 특히, 간사이경제연합회는 앞서 지적한 바와 같이 1950년대 이래 국가와 지방간 기능재배분, 도주제, 도도부현합병, 광역연계 등 제도개혁을 지속적으로 건의
 - 광역연합제도 도입후에는 2003년 2월 선제적으로 지방자치법상 광역연합제도를 이용하여 도주제의 전단계로서 간사이광역연합주(關西広域連

合州)의 설치를 제안(関西経済連合会, 地方の自立と自己責任を確立する
関西モデルの提案, 2003.2)

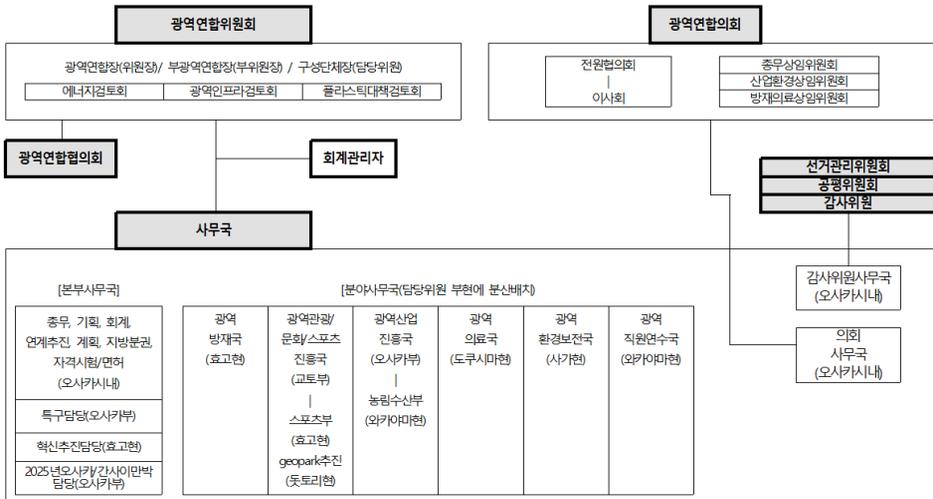
- 경제계의 제언에 따라 2003년 7월 광역자치단체, 정령지정시, 전문가, 경제 단체로 이루어진 「분권개혁에 있어서 간사이의 기본 자세에 관한 연구회」(分権改革における関西のあり方に関する研究会)가 발족되었고, 이후 7년여의 논의 및 준비기간을 거쳐 간사이광역연합이 출범하게 됨
 - 초기 경제계에 의하여 제안된 도주제는 와카야마현지사(당시 전국 지사회 도주제 특별위원회의 위원장)를 제외하고는 부정적 의견을 나타내, 도주제를 제외하고 간사이의 자립을 촉진하는 지방행정체제를 논의하는 조건으로 연구회 추진(関西分権改革研究会, 分権改革における関西のあり方, 2005.1.11.)
 - 이후 연구회는 「간사이분권개혁추진위원회」(関西分権改革推進委員会, 関西広域連合のあり方に関する提案, 2006.6.7.), 「간사이분권개혁추진협의회」(関西分権改革推進協議会, 広域連合検討委員会報告, 2007.6.15.)의 단계적 발전을 거쳐,
 - 2010년 「간사이광역기구분권개혁추진본부본부회의」(関西広域機構分権改革推進本部本部会議, 関西広域連合設立案, 2010.8.27.)에서 간사이광역연합에 대한 최종 설립안이 만들어지게 됨
 - 이러한 양자의 협력적 관계는 현재까지도 계속되어 간사이광역연합과 간사이경제연합회는 광역적 사안(광역방재 및 광역관광문화, 광역산업진흥외 국가전략특구, 에너지대책, 광역인프라구축 등)에 대하여 연 2회의 의견교환회를 개최하고 있으며, 분권개혁을 위한 방안을 공동으로 발표하고 있음[예컨대, 2011년 5월 지방분권개혁심포지엄 「특별지방행정기관이관의 실현과 지역의 자립」을 공동개최, 동년 6월 「간사이로의 수도기능 백업구조의 구축에 관한 의견」(関西での首都機能バックアップ構造の構築に関する意見)을 공동 제언, 2015년 2월 「중앙부처의 간사이 이전에 관한 요청」(中央省庁の関西への移転に関する要請)을 공동 발표]

3) 조직 현황

(1) 개요

- 간사이광역연합의 조직은 집행부-의회의 이원체제에 기초하여 구성
 - 집행부는 광역연합연합회와 사무국으로 구성되어 있으며, 의회의 경우 구성단체의회에서 선출된 의원들로 구성된 광역연합의회 운영
 - 이외에 광역연합에 대한 민간자문기구 역할의 광역연합협의회, 그리고 지방자치단체 운영에 필수적으로 요구되는 감사위원, 선거관리위원, 공평위원회 등을 두고 있음

〈그림 4-30〉 간사이광역연합 조직구조



(2) 광역연합의회

- 간사이광역연합의회는 구성자치단체에 적용되는 기준에 근거하여 자치단체의회에서 선출된 총 39인으로 구성
 - 내부 조직구성은 본회의와 함께 3개 상임위원회(총무상임위원회, 산업환경상임위원회, 방재의료상임위원회)를 설치하여 운영하고 있음

- 광역연합의회의 구성은 직접선거와 간접선거 모두 가능하지만, 구성단체의 핵심사무를 기반으로 비용절감을 모색하고 있는 바, 간접선거방식 채용
- 의회의 구성원은 구성단체의 의원뿐만 아니라 단체장도 가능하지만, 간사이광역연합의 경우 광역연합위원회를 구성하여 단체장의 의견반영이 가능하기 때문에 각 구성단체의 의원에 한정

〈표 4-23〉 간사이광역연합의회의 구성 및 운영

| 구분 | | 비고 | |
|----------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| 의원정수 | 39명 | - 구성단체 의회에서 당해 의원을 대상으로 선거 | |
| | 오사카부, 효고현 (각 5명) | - 각 도도부현의 의원수는 기본적으로 최저수 2인을 균등 할당, 인구규모에 따라 의원수가 추가 ¹⁾ | |
| | 시가현, 교토부, 와카야마현 (각 4명) | - 추가 기준 · 광역연합에서 수행하는 해당 단체의 사무수가 3분야 이하인 단체는 1인 감축 | |
| | 나라현, 도쿠시마현, 오사카시 (각 3명) | · 구성단체간의 균형 또는 국가의 지방행정기관의 관할구역을 고려하여 효고현, 돗토리현, 도쿠시마현 1인 감축 · 정령지정도시가 있는 부현은 정령지정도시의 의원수 감축 | |
| 부현별 선출의원 | 나라현, 도쿠시마현, 오사카시 (각 3명) | | |
| | 돗토리현, 교토시, 사카이시, 고베시 (각 2명) | | |
| 조직 | 본회의 / 3 상임위원회 | | |
| | 본회의 | 구성 : 39인(전체회원) 개최 : 연간 4회 | - 의안심사 - 의회운영에 관한 협의/조정 등 |
| | 총무상임위원회 | 구성 : 39인(전체의원) 개최 : 연간 2회 | - 소관분야(광역연합 관리운영, 특행기관대책, 자격시험·면허, 광역계획) |
| | 산업환경상임위원회 | 구성 : 20인 개최 : 연간 2회 | - 소관분야(광역관광·문화·스포츠 진흥, 산업 진흥, 환경보전) |
| | 방재의료상임위원회 | 구성 : 19인 개최 : 연간 2회 | - 소관분야(광역방재, 의료, 의원연수) |
| 운영 | - 의장, 부의장 선출 : 구성 의원의 선거로 각 1인 선출(임기는 광역연합의원 임기와 동일) | | |
| | - 임기 : 참여 지방자치단체의 의원으로서의 임기와 동일 | | |

출처: 지방자치법(일본) 및 간사이광역연합(<https://www.kouiki-kansai.jp/>) 게시자료를 재구성

주: 인구 250만인 미만의 부현은 2인, 인구 250만 이상 500만 미만은 4인, 인구 500만 이상 750만 미만은 6인, 인구 750만 이상은 8인

(3) 광역연합위원회

- 간사이광역연합위원회는 광역연합 운영에 필요한 기획, 입안 및 종합조정을 위하여 구성단체의 단체장을 위원으로 하는 합의기관임
 - 위원장(광역연합장)은 구성단체의 단체장에 의한 투표로 결정하며, 임기는 2년임(※ 관할구역내 선거인 선거 또는 구성단체장 투표로 결정할 수 있으나, 광역연합의회와 마찬가지로 간접선거 방식 활용)
 - 광역연합장은 부광역연합장을 선임(구성단체장중 선임)하고, 회계관리자를 임명하며, 기타 지방자치단체의 법적지위상 필치조직으로 선거관리위원회, 감사위원, 공평위원회를 설치

〈표 4-24〉 간사이광역연합위원회의 구성 및 운영

| 구분 | | 비고 |
|-----|-----------------|------------------------------------------------------------------|
| 위원수 | 12명 | - 구성단체 단체장으로 구성(합의체기관) |
| 조직 | 광역연합장 부광역연합장 | - 광역연합장(1인) : 광역연합 대표/각 위원에 사무 분장 - 광역부연합장(1인) : 연합장 결위시 직무대리 |
| | 위원 | - 10인 : 합의체기관의 원원인 동시에 광역연합 사무별 담당위원 |
| 운영 | 연합장, 부연합장 선출 | - 광역연합장 : 구성단체의 장이 투표로 선출 - 부광역연합장 : 광역단체장이 구성단체장중 선임 |
| | 연하장, 부연합장 임기 | - 2년(단체장 직을 상실할 경우 동시에 연합장, 부연합장의 직도 상실) |

출처: 간사이광역연합(<https://www.kouiki-kansai.jp/>) 게시자료를 재구성.

- 광역연합위원회는 중요 시책에 대한 기본방침과 처리방침을 광역연합장이 결정하기 앞서, 광역연합위원회에 자문을 구함으로써 구성단체의 다양한 의견을 반영하는 기능과 함께, 위원이 되는 구성단체의 단체장은 광역연합장의 보조기관인 사무분야별 담당위원과 부담당위원이 되어, 해당 사무의 주도적으로 신속하게 처리할 수 있도록 구조화

〈표 4-25〉 간사이광역연합 사무분야별 담당위원 구성

| 사무분야 | 담당위원 | 부담당위원 | 사무국 | |
|-----------------|-----------|-----------------|-------------------------|-------------------|
| 광역방재 | 효고현지사 | 나라현지사, 고베시장 | 광역방재국(효고현) | |
| 광역관광/ 문화/스포츠 | 진흥 | 교토부지사 | 광역관광/문화/스포츠진흥국 (교토부) | |
| | 스포츠 진흥 | 효고현지사 | 돗토리현지사 | 스포츠부(효고현) |
| | geopark | 돗토리현지사 | | geopark추진담당(돗토리현) |
| 광역산업진흥 | 오사카부지사 | 오사카시장, 사카이시장 | 광역산업진흥국(오사카부) | |
| | 농림수산업진흥 | 와카야마현지사 | | 농림수산부(와카야마현) |
| 광역의료 | 도쿠시마현지사 | | 광역의료국(도쿠시마현) | |
| 광역환경보전 | 시가현지사 | | 광역환경보전국(시가현) | |
| 자격시험/면허 등 | | | 본부사무국 자격시험/면허과 | |
| 광역직원연수 | 와카야마현지사 | | 광역직원연수국(와카야마현) | |

출처: 関西広域連合(2020), 関西広域連合10周年記録誌.

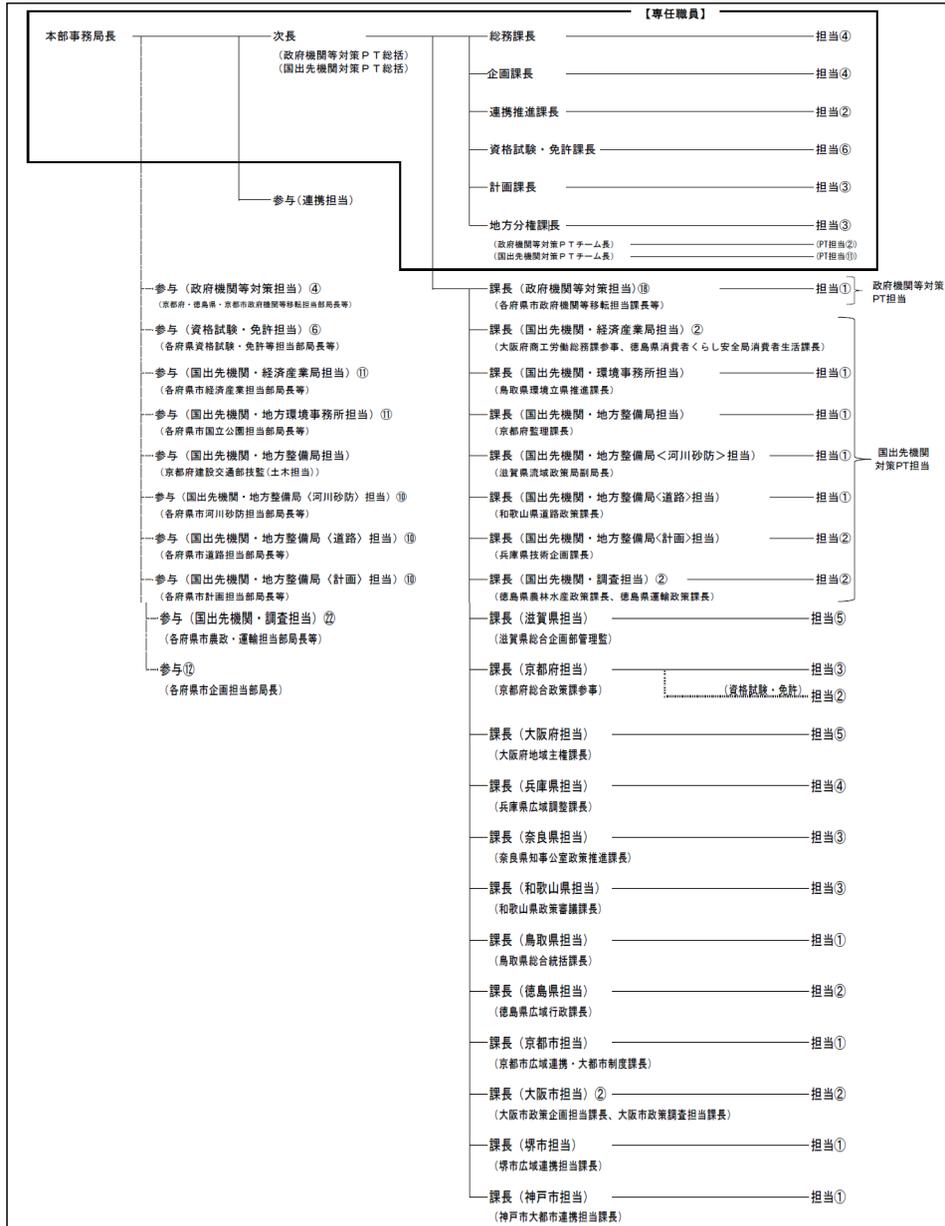
- 이와 함께 광역위원회의 중요 정책결정을 지원하기 위하여 연합장이나 담당위원이 위원장을 겸하는 검토회를 운영(에너지검토회, 광역인프라검토회, 플라스틱대책검토회를 운영하고 있으며, 지원인력은 본부사무국 소속)

(4) 사무국

- 사무국은 본부사무국과 분야별 사무국의 이원적 체제로 운영
 - 본부사무국
 - 소관사무 : 총무, 기획 및 자격시험·면허 등
 - 운영방식 : 광역연합장의 통괄하에 각 구성단체로부터 파견된 직원이 사무를 담당(본부사무국은 오사카시 시내에 설치)

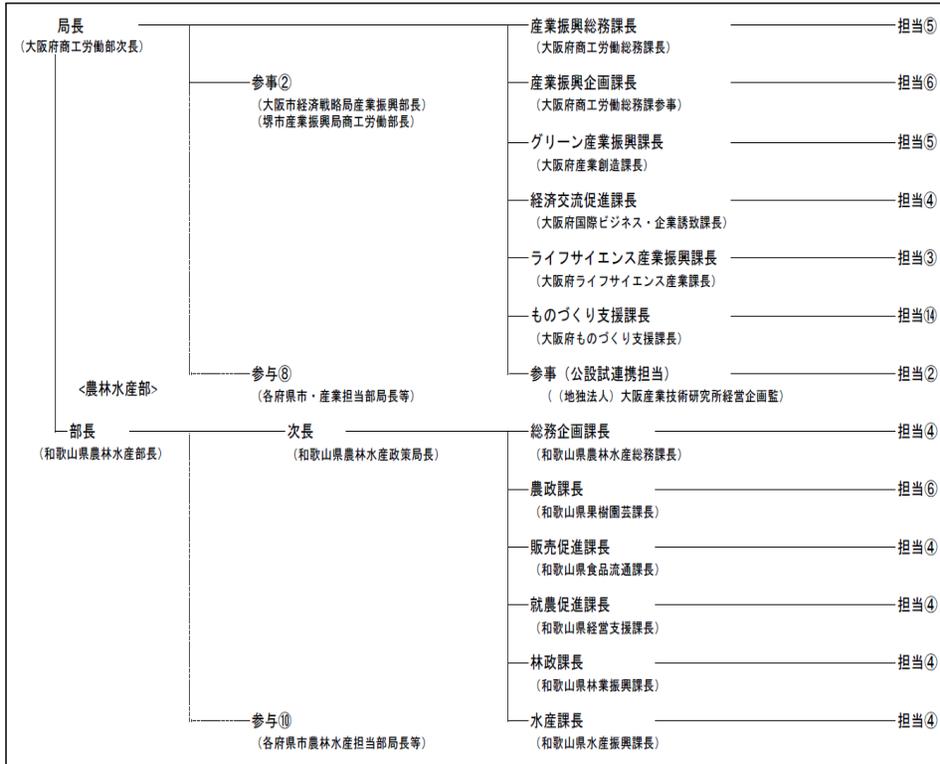
- 분야사무국
 - 소관사무 : 자격시험·면허 등 분야를 제외한 광역방재담당, 광역관광·문화진흥담당, 광역산업진흥담당 등
 - 운영방식 : 각 분야별 담당위원이 광역연합장의 권한위임을 받아 통괄하며, 해당 자치단체의 조직 및 인력을 활용(담당위원의 자치단체 청내 설치)
- 이와 함께 신규사업이나 긴급대응사안의 경우 본부사무국과 분야사무국, 분야사무국간 프로젝트팀 편성, 분야사무국에 구성단체의 관련 국장급 등이 ‘참사(參事), 참여(參與)’ 등의 형태로 겸무하는 등 유연적 조직운영

〈그림 4-31〉 간사이광역연합 본부사무국 조직구조



출처: 関西広域連合(2020), 関西広域連合の事務局の組織について(2020.12.4.)

〈그림 4-32〉 간사이광역연합 분야사무국 조직구조(예: 광역산업진흥국/오사카부내)



출처: 関西広域連合(2020), 関西広域連合の事務局の組織について(2020.12.4.)

주: ○ 안의 숫자는 인력을 의미함

- 사무국 인력은 구성단체로 부터의 파견(본부사무국) 및 각 분야별 담당위원의 자치단체 인력활용(분야사무국)에 의하며, 2020년 12월 기준 총 797명임
 - 본부사무국 210명, 분야사무국 381명, 프로젝트담당 86명, 검토회 지원 인력 120명으로 구성
 - 참가, 참여는 일본의 독특한 직책으로 각 사무국의 사무국장과 실질적 업무수행 책임자인 과장급 사이에 스텝조직으로 위치하고 있으며, 참여자 치단체의 관련 국장급으로 배치

〈표 4-26〉 간사이광역연합 사무국 인력현황(2020.12.4. 기준)

| 구분 | 총인력 | 사무국 | 참사 | 참여 |
|------------------------|-----|--------------|----|-----------|
| 합계 | 797 | 561(전임직원 30) | 6 | 230(민간 1) |
| 본부사무국 | 210 | 112(전임직원 30) | | 98(민간 1) |
| 광역방재국(효고현) | 60 | 50 | 2 | 8 |
| 광역관광/문화/스포츠진흥국(교토부) | 127 | 94 | 2 | 31 |
| 광역산업진흥국(오사카부) | 101 | 81 | 2 | 18 |
| 광역의료국(도쿠시마현) | 43 | 33 | | 10 |
| 광역환경보전국(시가현) | 33 | 24 | | 9 |
| 광역직원연수국(와카야마현) | 17 | 8 | | 9 |
| 특구담당(본부사무국) | 31 | 20 | | 11 |
| 혁신추진담당(본부사무국) | 29 | 16 | | 13 |
| 2025오사카/간사이민박담당(본부사무국) | 26 | 22(민간 1) | | 4 |
| 에너지검토회 | 28 | 28 | | |
| 광역인프라검토회 | 53 | 34 | | 19 |
| 플라스틱대책검토회 | 39 | 39 | | |

출처: 関西広域連合(2020), 関西広域連合の事務局の組織について(2020.12.4.)를 토대로 재구성.

(5) 기타

○ 광역연합협의회

- 운영목적은 광역적 과제 및 기타 필요사항에 대한 민간의 폭넓은 의견수렴(간사이광역연합의 광역계획·기본방침 등의 책정에 관한 사항, 관계단체 등과의 연계사업에 관한 사항, 간사이지역의 광역적 과제나 기본방향에 관한 사항 등)
- 구성원 : 광역연합장이 임명하는 위원 70인 이내[2020년 4월 현재 67인, 지역단체대표자(산업경제, 관광문화스포츠, 의료복지, 환경, 에너지, 방재, 커뮤니티의 각 분야), 관계전문가, 공모위원, 긴키블록 지방자치단체 등의 대표자(시장회, 시의회위원장회, 정촌회, 정촌의회위원장회 등의 대표자)]
- 운영 : 전체회의는 연 2회 개최하며(광역연합장, 각 담당위원의 출석하에 협의회 개최), 분과회의는 필요에 따라 개최

- 선거관리위원회, 감사위원
 - 지방자치단체로서 필치기관이 선거관리위원회와 감사위원 설치/운영

〈표 4-27〉 간사이광역연합 필치기관 구성방식

| 구분 | 정수 | 선출방법 | 임기 |
|---------|----|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 선거관리위원회 | 4인 | 구성단체의 의회의원 및 단체장의 선거권을 가진 자로서 인격이 고결하고, 정치 및 선거에 관하여 공정한 식견을 가진 자를 대상으로 광역연합의회에서 선거 | 4년 |
| 감사위원 | 2인 | 광역연합장이 광역연합회의의 동의를 얻어 ① 인격이 고결하고, 지방자치단체의 행정운영에 관하여 우수한 식견을 가진 자, ② 광역연합의원 중에서 각각 1인 선임 | ① 4년 ② 해당 의원의 임기 |

출처: 간사이광역연합(<https://www.kouiki-kansai.jp/>) 게시자료를 재구성.

4) 주요사무(관장사무)

- 간사이광역연합의 사무는 광역방재사무를 포함한 7개 분야의 사무임
 - 당초와 비교하여 2021.1월 기준 기존 7개 사무분야내 일부 사무가 추가됨
 - 대표적인 추가사무로는 광역관광/문화분야에 스포츠진흥업무가 추가되어 관광/문화/스포츠진흥부로 바뀌었고, 광역산업진흥분야에는 농수산 사무가 포함됨

〈표 4-28〉 간사이광역연합의 수행기능

| 분야 | 사무내용 |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 광역방재 | <ul style="list-style-type: none"> - '간사이 방재·재난감소플랜' 및 '간사이광역지원실시요강'의 총실·발전 - 대규모 광역재해를 상정한 광역대응 추진 - 재해시 물자공급의 원활화 추진 - 관서광역지원훈련의 실시 - 방재분야의 인재육성 등 |
| 광역관광/ 문화/ 스포츠진흥 | <ul style="list-style-type: none"> - '간사이 관광·문화 진흥계획'의 전략적 추진 - '도쿄올림픽·패럴림픽'과 '월드마스터스게임즈2021 간사이' 등을 위한 관광 추진 - 광역관광의 다양한 전개에로 간사이로의 관광객 유치 - 전략적인 프로모션 전개 |

| 분야 | 사무내용 |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> - 민관이 일체가 된 광역연계 DMO 추진 - 지오파크 활동 추진 - ‘평생스포츠 선진지역 간사이’ 실현 - ‘스포츠의 성지 간사이’ 실현 - ‘스포츠 투어리즘 선진지역 간사이’ 실현 등 |
| 광역산업진흥 | <ul style="list-style-type: none"> - ‘간사이 광역산업 비전’ 추진 - 간사이지역의 잠재력 홍보 강화 - 간사이지역의 우수성을 살린 이노베이션 창출 환경·기능 강화 - 고부가가치화에 의한 중견·중소기업 등의 성장 지원 - 개성 풍부한 지역의 매력을 살린 지역경제의 활성화 - ‘간사이 광역농림수산업 비전’ 추진 - 지역생산/지역소비 운동 추진에 의한 지역내 소비 확대 - 음식문화의 해외홍보에 의한 수요확대 - 국내외 농림수산물의 판로 확대 등 |
| 광역의료 | <ul style="list-style-type: none"> - ‘간사이 광역구급의료연계계획’ 추진 - 닥터헬기의 활용 등에 의한 광역구급의료체제의 내실화 - 재해시의 광역의료체제 강화 - 과제해결을 위한 광역의료체제 구축 등 |
| 광역환경보전 | <ul style="list-style-type: none"> - ‘간사이 광역환경보전계획’ 추진 - 재생에너지 확대와 저탄소사회 조성 추진 - 자연공생형 사회조성의 추진 - 순환형 사회조성의 추진 - 환경인재육성의 추진 등 |
| 자격시험/ 면허 | <ul style="list-style-type: none"> - 중간호사·조리사·제과위생사 시험의 실시, 면허 교부 - 독극물 취급자·등록판매자 시험의 실시 등 |
| 광역직원연수 | <ul style="list-style-type: none"> - 정책형성능력연수 실시 - 구성단체 주최 연수의 상호참가(단체연계형 연수) - 인터넷을 활용한 연수 실시 등 연수효율화 대처 등 |
| 기타 | <ul style="list-style-type: none"> - 광역인프라 - 에너지정책 - 특구사업 - 수도기능백업 등 |

출처: 関西広域連合 HP(<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/153.html>).

- 간사이광역연합의 구성단체는 7개 분야의 공동처리를 기본으로 하지만, 참여단체의 특성에 따라 일부 사무만 참여하기도 함
 - 예컨대 아래 표에서 보는 것과 같이 돗토리현은 3개 사무분야, 나라현은 2개 사무분야에만 참여하고 있음

〈표 4-29〉 구성단체와 분야별 사무 참여

| 구성단체 | 분야별 | | | | | | |
|-------|-------|------------------------|-------------|-------|-------------|--------------|-------------|
| | 광역 방재 | 광역 관광/ 문화/ 스포츠진흥 | 광역 산업 진흥 | 광역 의료 | 광역 환경 보전 | 자격 시험 면허등 | 광역 직원 연수 |
| 시가현 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 교토부 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 오사카부 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 효고현 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 나라현 | ○ | ○ | | | | | |
| 와카야마현 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 돗토리현 | | ○ | ○ | ○ | | | |
| 도쿠시마현 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | ○ |
| 교토시 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | ○ |
| 오사카시 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | ○ |
| 사카이시 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | ○ |
| 고베시 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | ○ |

출처: 関西広域連合(2020), 関西広域連合 第4期広域計画(計画期間: 令和2年度~令和4年度), 令和2年3月.

주: 광역관광분야사무중 통역안내사등록사무는 부현의 사무이기 때문에 정령시를 제외, 광역의료분야사무중 닥터헬기에 관한 사무 역시 부현의 사무이기 때문에 정령시를 제외

5) 재원현황

(1) 기본원칙

- 지방자치법에서는 광역연합의 안정적 재정기반 마련을 위하여 경비의 지불 방법을 규약으로 정하도록 하고, 부담금(분담금)을 정할 경우 당해 광역연합을

조직하는 지방자치단체의 인구, 면적, 지방세의 수입액, 재정력 등 객관적 지표에 근거해야 함을 규정

- 주요수입은 구성단체의 부담금(「지방자치법」 제291조의 9에 규정된 부담금. 구성단체가 예산에 계상), 사업수입(자격시험·면허 등에 관한 사무의 각 시험 실시, 면허 교부 등의 수수료 수입 등), 국고보조금(특정사업에 대한 보조. 광역의료 관련 사무의 닥터헬기 운항 관련 국고보조금 등)으로 구성
- 경비는 총무비(본부사무국의 인건비, 유지비, 의회경비, 행정위원회경비 등으로 광역연합을 유지하기 위한 기초적 경비), 기획조정비(광역행정의 추진과 관련된 기본적인 정책의 기획 및 조정사무에 필요한 직접경비), 사업비(각 사업에 필요한 경비)로 구성

○ 경비부담기준은 규약에 의하여 다음과 같이 규정

- 사업비 가운데 규약에서 정하는 것이 어렵다고 인정되는 경우 광역연합장이 별도로 정하도록 하여 융통성 부여

〈표 4-30〉 간사이광역연합의 경비부담기준

| 경비구분 | | 부담 단체 | 부담비율 |
|----------|-------------------------------|---------------------|----------------------------------------------------------------|
| 총무비 | 총무부분 | 전체 구성단체 | 균등할(100%) |
| | 자격시험/면허등 분야의 인건비 | 돗토리현, 나라현, 지정 도시 제외 | 수험자수할(100%) |
| 2. 기획조정비 | 기획부문 | 전체 구성단체 | 균등할(100%) 원칙. 단 균등할이 어려운 사무경비에 대해서는 인구할 등 광역연합장이 정하는 부담비율 |
| 3. 사업비 | 광역방재분야, 광역환경보전분야 | 돗토리현 제외 | 인구할(100%) |
| | 광역관광/문화/스포츠진흥분야(통역안내사 사무) | 지정도시 제외 | 숙박시설수할(50%) |
| | 광역관광/문화/스포츠진흥분야(통역안내사 이외의 사무) | 전체 구성단체 | 인구할(50%), 숙박시설수할(50%). 단 문화/스포츠진흥에 관한 사무경비는 인구할(50%), 균등할(50%) |

| 경비구분 | 부담 단체 | 부담비율 |
|----------------------------------------------------|---------------------|--------------------------------------------------------|
| 광역산업진흥분야 | 나라현 제외 | 인구할(50%), 사업소수할(50%). 단 1차산업진흥사무의 경비는 1차산업 취업자수할(100%) |
| 광역의료분야 (닥터헬기 운항) | 나라현, 지정도시 제외 | 이용실적할(100%) |
| 광역의료분야(닥터헬기 운항을 제외한 닥터헬기 사무) | 나라현, 지정도시 제외 | 인구할(100%) |
| 광역의료분야(닥터헬기 이외의 사무) | 나라현 제외 | 인구할(100%) |
| 광역환경분야 | 나라현, 도토리현 제외 | 인구할(100%) |
| 자격시험/면허 등 분야 | 나라현, 도토리현, 지정 도시 제외 | 수험자수할(100%) |
| 광역연수분야 | 나라현, 도토리현 제외 | 수강자수비율(100%), 단 WEB연수 관련 경비는 균등비율(100%) |
| 사업비 가운데 이 표의 규정에 의하는 것이 어렵다고 인정되는 경우 광역연합장이 별도로 정함 | | |

출처: 関西広域連合規約.

(2) 예산규모

- 간사이광역연합의 세입규모는 2,420,005천엔으로 구성단체의 분담금이 1,356,146천엔, 국고지출금이 772,389천엔, 기타 수입이 291,470천엔으로 구성
 - 세입 중 구성단체의 분담금이 56.04%, 국고지출금이 31.92%로 구성단체의 분담이 가장 큰 비중을 차지하고 있음
 - 국고지출금은 중앙부처의 사업에 수반하여 지방자치단체에 주어지는 것으로 간사이광역연합만을 위한 특례적 국고보조금은 없음
- 간사이광역연합의 세출은 의회비 16,345천엔, 총무비 366,908천엔, 사업비 2,031,751천엔, 기타 5,001천엔으로 구성
 - 사업비가 전체 세출의 83.96%로 가장 많으며, 사업분야별로 볼 경우 광

역의료비가 1,554,180천엔(사업비의 76.49%)으로 가장 많고, 광역연수비가 3,987천엔으로 가장 적음

〈표 4-31〉 간사이광역연합의 세입/세출(2021년도 당초예산, 천엔)

| 구분 | 관 | 항 | 2021년도 당초예산 |
|----------|----------------|------------|-------------|
| 세입 | 분담금/부담금 | 부담금 | 1,356,146 |
| | 사용료/수수료 | 수수료 | 208,123 |
| | 국고지출금 | 국고보조금 | 761,389 |
| | | 국고위탁금 | 11,000 |
| | | 소계 | 772,389 |
| | 재산수입 | 재산운용수입 | 5 |
| | 기부금 | 기부금 | 1 |
| | 기금수입금 | 기금수입금 | 33,410 |
| | 이월금 | 이월금 | 1 |
| | 기타 | 예금이자 | 1 |
| | | 잡수입 | 49,929 |
| | | 소계 | 49,930 |
| | 세입합계 | | 2,420,005 |
| 세출 | 의회비 | 의회비 | 16,345 |
| | 총무비 | 기획관리비 | 366,380 |
| | | 선거비 | 120 |
| | | 감사위원비 | 408 |
| | 총무비계 | | 366,908 |
| | 광역방재비 | | 23,583 |
| | 광역관광/문화/스포츠진흥비 | 광역관광/문화진흥비 | 92,797 |
| | | 광역스포츠진흥비 | 20,157 |
| | | 소계 | 112,954 |
| | 광역산업진흥비 | 광역산업진흥비 | 37,841 |
| | | 광역농림수산진흥비 | 14,867 |
| | | 소계 | 52,708 |
| | 광역의료비 | 광역의료비 | 1,554,180 |
| 광역환경보전비 | 광역환경보전비 | 44,352 | |
| 자격시험/면허비 | 자격시험/면허비 | 239,987 | |
| 광역직원연수 | 광역직원연수 | 3,987 | |
| 사업비계 | | 2,031,751 | |
| 공채비 | 공채비 | 1 | |
| 예비비 | 예비비 | 5,000 | |
| 세출합계 | | 2,420,005 | |

출처: 関西広域連合(<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/154.html>).

○ 재원조달 방법

- 재원조달은 앞서 설명한 바와 같이 구성단체의 분담금과 국가의 지원금이 각각 56.04%, 31.92%로 대부분을 구성
- 분담금은 규약에서 정한 기준에 의하여 각 구성단체에게 배분되며, 국가지출금의 경우 중앙부처 특정사업에 대하여 지방자치단체에 지급되는 금액임(때문에 특별지방자치단체를 대상으로 하는 별도의 국가보조금은 없음)
- 참고로 간사이광역연합의 세입상 국고지출금(2021년도 당초예산 기준)은 국고보조금과 국고위탁금을 합쳐, 772,389천엔으로 간사이광역연합 예산수입의 31.92%를 점하고 있음

〈표 4-32〉 국고지출금(국고보조금, 국고위탁금) 근거

| 분야 | | 금액(천엔) | 국고지출근거 | |
|-----------|----------------------|---------|--------------------|------------------|
| 국고 보조금 | 총무비부문 | 5,487 | 지방창생추진교부금 | 플라스틱대책 |
| | 광역의료비부문 | 755,902 | 의료제공체제추진사업비 보조금 | 닥터헬기운항사업 |
| 국고 위탁금 | 광역관광/문화/ 스포츠진흥비부문 | 11,000 | 문화예술진흥비위탁금 | 전통문화부모자녀교실 사업 |
| 합계 | | 772,389 | (2021년 당초예산 기준) | |

출처: 関西広域連合(<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/154.html>).의 내용을 재구성

3. 협력 효과(연합 전후 비교)

1) 긍정적 효과

- 간사이광역연합의 출범배경은 앞서 살펴 본 바와 같이, 간사이지역 경제계에서 지방분권과 행정효율화를 위한 광역행정시스템 구축의 지속적 요구에 의하여 논의가 시작되었으며, 민-관의 협업적 연구를 토대로 간사이광역연합의 설립목적과 운영내용이 만들어짐
- 간사이광역연합의 설립목적은 앞서 제시한 분권형 사회 추진, 간사이 전체의 광역행정을 담당하는 책임주체 구축, 지방행정기관 사무이양의 토

- 대 마련인데, 이는 크게 ① 광역행정에 의한 행정효율화와 ② 중앙권한이 관에 의한 지방분권화로 나누어 볼 수 있음
- 이러한 간사이광역연합의 설립목적대비 운영성과에 대해서는 간사이광역연합 내부관계자는 물론, 경제계, 관련 전문가 모두 절반의 성공이라는 평가를 하고 있음(행정효율화의 달성과 중앙권한이양의 부진)
- 광역행정에 의한 긍정적 효과는 행정사무의 광역연계를 통한 행정비용의 절감과 정책결과의 시너지 효과 확보임
- 행정서비스 권역의 광역화를 통하여 규모의 경제를 달성하는 한편, 주민의 안전을 위해서는 닥터헬기운영과 같이 이중/삼중의 커버를 통한 안전 네트워크 구축(도도부현 규모별 닥터헬기가 배치되는데, 일반적으로 1광역별 1대 또는 2개의 광역단체에 대하여 1대 운영)³⁴⁾
 - 또한 단체별 시설의 공동이용(비즈니스서포트데스크, 시험기술연구기관 등) 및 소비권역의 확대(지역농수산물의 광역연합관내 기업, 학교 급식 등), 관리권역의 효율화(야생동물관리의 광역연계 활용) 등 다양한 부분에서 광역적 협력효과를 만들어내고 있음

〈표 4-33〉 광역적 연계를 통한 시너지효과 창출 사례

| 분야 | 광역적 연계를 통한 시너지효과 창출 사례 |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 광역방재 | <ul style="list-style-type: none"> - 광역재해대응 매뉴얼 구축 - 카운터파트방식에 의한 재해피해단체에 대한 즉시적 지원(2011년 3월 발생한 동일본대지진에서 바로 다음날 구성단체가 각각 지원할 피해자치단체를 정하여 지원하는 카운터파트방식을 결정, 푸시형지원시스템의 전국 최초가 됨) - 재해시 '긴급물자원활공급시스템' 구축 등 |
| 광역관광/문화/스포츠진흥 | <ul style="list-style-type: none"> - 간사이경제인연합회 등 민간협업의 간사이관광본부 설립(2017년)을 통해 민관 일체적 대응 구축 - '생애스포츠선진지역 간사이'를 표방, 생활속 다양한 스포츠연계 발굴(방재, 환경보전 등) 및 확산 기여 등 |

34) 徳永廣州/坂田拓朗(2016), “関西広域連合設立5周年, 問われる今後の連携のあり方”, 経済人, 2016 April.

| 분야 | 광역적 연계를 통한 시너지효과 창출 사례 |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 광역산업진흥 | <ul style="list-style-type: none"> - 개별 구성단체가 설치하는 공업계공설시험연구기관의 기기이용 등 공동 활용 - 오사카부가 설립한 해외기업지원거점인 '비즈니스 서포트 데스크' 공동 활용을 통한 관내 기업의 해외업무 지원 확대 - '고도산업 인재에 관한 간사이광역산학관연학회의' 설립을 통하여 인재의 공동 확보/육성 등 - 관내 부현간 농수산물 소비 확대(기업/학교 급식 등) |
| 광역의료 | <ul style="list-style-type: none"> - 닥터헬기 통합운영을 통한 관내 전구역을 '30분 이내 구급의료제공체제' 구축 및 이를 통한 이중/삼중의 안전네트워크 마련 - 권역 전체를 대상으로 하는 통합재해의료시스템 운영 등 |
| 광역환경보전 | <ul style="list-style-type: none"> - 저탄소사회 실현을 위한 전기자동차 보급 등에 광역연계권역 활용 - 생물다양성 보전을 위한 동물관리의 광역권역적 대응을 통한 실효 제고 등 |
| 자격시험/면허 등 | <ul style="list-style-type: none"> - 자격시험/면허통합시스템을 통한 경비 절감 |
| 광역직원연수 | <ul style="list-style-type: none"> - 간사이 공통의 정책과제 등을 테마로 한 정책입안연수 - 각 자치단체가 주최하는 특색있는 연수에 타 단체 직원이 수강할 수 있는 단체 연계형 연수를 통하여 연수효과 제고 - 단체간 상호이해 및 인적네트워크 공고화 등 |

출처: 関西広域連合(2020), 関西広域連合 第4期広域計画(計画期間: 令和2年度~令和4年度), 令和2年3月の10년 평가결과와 矢野ひとみ(2020), 設立10周年を迎えた関西広域連合, 経済人, 2020 December의 내용을 광역연계효과 중심으로 재구성

2) 부정적 효과

○ 간사이광역연합 활동의 한계 내지는 부정적 효과는 대부분 중앙정부 권한이 양의 부진에 기반하고 있음

- 특히 언론에서는 “부현의 경계를 넘어서는 연계가 일정부분 성과를 거두었으나, 국가로부터 이양이나 재원은 진행되지 않았다”(毎日新聞, 2020.11.25.), “닥터헬기 공동운항 등 사업에서는 성과를 올렸지만, 국가로부터 권한과 재원의 이양은 이루어지지 않았다”(京都新聞, 2020.11.29.)는 평가를 비롯하여, “지방분권의 인수처(地方分権の受け皿)이라고 하면서 떠들썩하게 탄생한 간사이광역연합이 존재감을 결핍하고 위기상황”(京都新聞, 2018.11.24.)을 맞이하고 있다고 지적

- 이러한 지적에 대하여 설립초기부터 10년간 간사이광역연합장을 역임하고 2020년 연합장을 물러난 井戸敏三 효고현지사는 간사이광역연합 10주년 기념식에서 간사이광역연합의 설립취지에서 제시한 “‘특별지방행정기관의 인수처’ 만들기는 민주당정권하에서 일괄이관의 법률을 각의결정까지 해주었지만, 총선으로 무산되어 큰 성과를 올리지 못했다”라고 회고하면서 “닥터헬기운항과 관광 등의 광역연계노력을 통해 역할을 했다고는 생각하지만, 아직은 인지도가 낮아 존재감을 보여줄 필요가 있다”고 말해 중앙권한 이양부진에 대한 아쉬움을 토로(神戸経済ニュース, 2020.11.25)

○ 중앙권한 일괄이관의 무산과 제안제도의 현실적 효과 미약

- 간사이광역연합의 분권역할 부진은 설립 당시 민주당정권이 표명한 중앙권한의 대대적인 이양의 후속조치로 일괄이관을 위한 법률의 각의결정까지 이루어졌으나, 총선에서 패배하고 자민당이 집권하면서 중앙권한의 일괄이관 관련법률은 무산
- 현재 간사이광역연합을 위한 특례적 권한이양논의 제도화된 시스템은 없으며, 여타 지방자치단체와 동일하게 중앙정부에 이양을 제안할 수 있을 뿐임(내각부는 ‘지방분권개혁에 관한 제안모집제도’를 통해 매년 상반기 지방자치단체로부터 제안을 모집하고, 관련 중앙부처의 의견을 물어 당해연도말 제안결과를 각의결정하여 해당 지방자치단체에 송부하는 중앙중심의 시스템 운영)
- 그러나 간사이광역연합이 제안하는 권한이양 제안의 대부분이 아래 표에서는 보는 것과 같이 ‘실현불가’ 또는 ‘구체적 지장사례가 나타나는 경우 조정대상 포함’으로 나타나, 중앙권한의 이양을 통한 지역분권사회 구축이라는 목표는 현재 시점까지도 성과를 얻지 못하고 있는 실정임

〈표 4-34〉 간사이광역연합의 권한이양 등 요구제안과 결과(2016, 2018)

| 간사이광역연합 요구사항(2016) | 중앙정부 결정 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - 광역연합이 지방창생추진교부금을 신청한 경우 취급 재검토 - 동물 취급 책임자 연수 재검토(연수 횟수 등 의무이행 폐지 등) | 제안 취지 검토하여 대응 |
| <ul style="list-style-type: none"> - 광역연합에 대한 재해구조법 특별기준 결정권한의 부여 - 지역주체의 부흥을 실현하는 제도적 틀의 창설 - 간사이광역연합에 대한 부흥 방침 책정 권한 부여 | 현행 규정으로 대응 가능 |
| <ul style="list-style-type: none"> - 신규취농자 확대 지원(청년취농급여 요건 완화) | 예산편성과정에서 검토 |
| <ul style="list-style-type: none"> - 광역연합의 규약변경에 대한 대신(大臣)허가절차 철폐 - 국가에 이양 요청을 할 수 있는 사무 범위 확대 | 실현불가 |
| <ul style="list-style-type: none"> - 국토형성계획법에 근거한 긴키권(近畿圏) 광역지방계획 책정 권한 이양 - 긴키권(近畿圏) 정비법에 근거한 정비계획의 결정권한·각 구역의 지정 권한의 이양, 근교정비구역 건설계획 등의 작성에 관한 국가 동의를 폐지 - 복수의 부현에 걸친 도시계획구역 지정 권한 이양 - 복수의 부현에 걸친 중요유역 내 민유림의 보안림 지정·해제 권한 이양 - 국립(国立)공원 관리 관련 지방환경사무소장 권한 이양 - 국정(国定)공원에 관한 공원계획 결정 등 권한 이양 - 재해구조법 특별기준 설정과 관련된 내각총리대신에 대한 협의·동의 폐지 - 관광권 정비 실시계획 인정 관련 사무·권한의 이양 - 일반 승합여객자동차 운송사업 인허가 등 권한 이양 - 지역의료의 추진(국가 등이 보유하는 의료 관련 데이터의 이용) | 구체적 지장사례가 나타나는 경우 조정대상 포함 |
| <ul style="list-style-type: none"> - 광역연합이 '기업판고항세' 활용을 가능하게 하는 제도개정 | 제안대상의 사항 |
| 간사이광역연합 요구사항(2018) | 중앙정부 결정 |
| <ul style="list-style-type: none"> - 통역안내사등록업무의 재검토 | 제안 취지 검토하여 대응 |
| <ul style="list-style-type: none"> - 광역연합의 규약변경에 있어 대신(大臣)허가절차의 탄력화 | 실현불가 |
| <ul style="list-style-type: none"> - 국토형성계획법에 의거한 긴키권(近畿圏) 광역지방계획의 책정권한의 이양 - 국토형성계획법에 의거한 긴키권(近畿圏) 광역지방계획에 관한 제안권의 부여 - 긴키권(近畿圏) 정비법에 의거한 정비계획의 결정권한·각 구역의 지정 권한의 이양 등 - 긴키권(近畿圏) 정비법에 따른 정비계획에 관한 의견청취 기회 부여 - 복수의 부현에 걸친 도시계획구역 지정 권한 이양 - 복수의 부현에 걸친 중요유역 내 민유림의 보안림 지정·해제 권한 이양 - 국립공원 관리 관련 지방환경사무소장 권한 이양 | 구체적 지장사례가 나타나는 경우 조정대상 포함 |

| 간사이광역연합 요구사항(2018) | 중앙정부 결정 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| <ul style="list-style-type: none"> - 국정공원에 관한 공원계획 결정 등 권한 이양 - 두 지역에 걸친 국가출처기관 등의 사무권한의 이양[「유통업무의 종합화 및 효율화의 촉진에 관한 법률」 등(기타14법률)] - 중간호사 등록 등 사무의 재검토 - 조리사 시험 응시 자격 완화 - 제과위생사시험 응시자격 완화 - 광역지방계획협의회 사무국 기능의 이관 - 향만광역방재협의회 사무국 기능의 이관 - 국가에 이양요청할 수 있는 사무의 범위 확대 - 재해구조 특별기준 설정과 관련된 내각총리대신에 대한 협의·동의 폐지 | |

출처: 関西広域連合本部事務局(2016), “地方分権改革に関する提案募集への対応について”, 関西広域連合本部事務局(2018), “地方分権改革に関する提案募集(閣議決定)について”. 지방분권개혁을 위한 권한 이양 등 제안은 매년 상반기중 행해지고, 그에 대한 답변은 연말까지 관계부처의 의견을 들어 내각 부에서 답변, 최근 5년간(2016~2020)에도 간사이광역연합에서의 제안이 있었으나, 요구사항 전체에 대하여 중앙정부의 답변이 제시된 것은 2016년과 2018년의 제안과 답변임

4. 시사점 및 향후동향

1) 시사점

○ 광역연계를 통한 비용절감 및 서비스력 제고

- 간사이광역연합의 운영이 주는 일차적인 시사점은 행정구역을 초월하는 광역적 연계에 의한 사무처리가 비용절감은 물론, 시너지효과를 창출해 낼 수 있음을 보여 준 것임
- 간사이광역연합은 광역적 업무처리를 통해 예산의 절감은 물론, 자원의 효과적 배분/활용을 통하여 광역연계협력의 모델이 되고 있는데, 특히 방재나 긴급의료대응분야의 경우 비용절감과 주민서비스의 안전망 확대라는 성과를 통해 일본 내에서도 모범사례로 인정받고 있는 상황임
- 때문에 우리나라의 특별지방자치단체를 통한 광역적 사무연계 역시 사무의 성격과 파급범위 등에 따라 성과의 창출이 예견됨

○ 민관협업에 의한 광역연합의 설치/운영

- 간사이의 광역적 연계문제는 지방분권의 틀 속에서 민간영역(경제계)에 의하여 오랫동안 주장되어 왔고, 그 우선적인 실현수단으로 광역연합이 제시되었음
- 이러한 현상은 경제계와 행정(또는 정치)의 관계에 대한 일본적 특성을 반영하기도 하지만, 지역경제의 부흥을 위해서는 무엇보다 중앙(또는 도쿄)에 집중된 권한의 분산, 분권적 사회 실현이 선행되어야 한다는 지역 사회 전반의 인식에서 출발한 것임
- 이 때문에 설립을 위한 준비안의 마련단계에서부터 간사이지역 자치단체와 경제계는 협력적 관계를 구축했고, 이후 중앙정부에 대한 분권화 요구에 대한 공동 대응은 물론, 간사이광역연합의 운영에 대해서도 매년 상하반기 의견교환회를 정례화하여 협력체제를 공고히 하고 있는 상황인 바, 우리의 경우에 대해서도 준비단계부터 실제 운영에 이르기까지 민관협력적 네트워크를 구축하는데 있어 중요한 시사점을 제공함

○ 중앙정부 권한이양을 위한 ‘협의’시스템 제도화 필요

- 광역연합은 특성상 광역적 연계사업 수행시, 일반의 단일 행정구역을 경계로 하는 지방자치단체와는 권한범위의 차이를 가질 수 있음
- 이 때문에 간사이광역연합 역시 매년 수십 건의 권한이양을 제안하고 있지만, 앞서 본 바와 같이 실제적 권한이양은 매우 미미한 상황임
- 이는 과거 민주당 정권하에서의 특행기관 권한의 일괄이관이 정권교체로 무산된 후, 현재는 여타 지방자치단체와 같이 지방분권개혁제안모집에 제안하는 방식으로는 중앙권한의 지방이양 효과를 기대하기 어려운 실정임(일본의 경우 지방자치법상 권한이양이 가능하다는 규정에도 불구하고, 중앙정부와 간사이광역연합간 권한이양 검토를 위한 제도적 시스템 부재. 현재의 제안모집방식은 제안에 대해 중앙부처의 검토를 통해 결과를 ‘통보’하는 방식)
- 우리의 경우 역시 권한이양의 문제는 특별지방자치단체 운영시 난제의 하나가 될 것인 바, 제도화된 권한이양의 ‘협의’시스템(중앙정부-특별지

방자치단체간) 구축을 통해 권한이양의 협의력을 제고할 필요가 있음을 보여 줌

○ 구성단체간 이해관계의 충돌상황에서도 특별지방자치단체 사업의 안정적 추진장치 마련

- 지역의 경제적 측면에 영향을 미치는 대규모 국책사업의 경우 자치단체간 이해관계가 충돌하는 상황이 다반사인데, 광역연합내 구성단체간에도 예외는 아님
- 간사이광역연합내 구성단체간 이해관계 상충의 사례로 나라현의 경우 지리적으로 간사이권이기는 하지만 설립초기 광역연합 효과에 대한 의견차이로 참가를 보류(이유로는 책임소재의 불명료화, 권한조정이나 경비증대 등 상위 지자체 설치에 따른 폐해 예상, 주민주변에서 이루어져야 할 행정이 오히려 주민과 거리감 증대, 중점을 두고 있는 관심정책의 차이 등을 지적)하다가 출범 5년 후인 2015년 가입. 2016년에는 신규 신칸센 정차역 유치를 둘러싸고 갈등이 발생하는 등 구성단체간 충돌요인은 현재도 잠재해 있는 상황임
- 때문에 특별지방자치단체 설립시 구성단체의 정치적/경제적 이해관계 충돌상황에서도 특별지방자치단체가 영향을 받지 않고, 안정적/독자적으로 사업을 운영해 나갈 수 있도록 의사결정구조나 사업추진방식이 설계될 필요가 있음

○ 지방자치단체로서의 독자성, 정체성 문제에 대한 대응

- 이는 앞서 제기된 시사점의 문제와 연계되는 것으로 광역연합 역시 특별지방자치단체라는 명칭 하에 지방자치단체의 법적지위를 가지는 단체의 하나라는 점에서 문제의식이 출발함
- 현재 간사이광역연합은 자치단체임에도 불구하고 효율성(비용절감)의 논리에 의하여 주민대표성이 결여되어 있다는 비판, 독자적인 과세권이 없이 구성단체의 분담금에 의존하는 관계로 주체적 활동을 추진하는데 한계가 있다는 점 등이 지적되며, 그 결과 광역연합이 구성단체의 사업을 대

행 받아 수행하는 ‘하위기관적’ 성격을 가지는가, 아니면 ‘동등한’ 지방자치단체로서 기능할 수 있는가의 문제 제기

- 우리나라에서도 특별지방자치단체 설립시 새로운 지방자치단체의 창설에 상대적 무게를 둘 것인지, 아니면 구성단체의 특별사업 추진을 위한 하위기관적 성격에 무게를 둘 것인지에 대한 고민이 필요하며, 우선순위를 어디에 두는가에 따라 특별지방자치단체의 목적이나 성격도 달라지게 될 것임

2) 향후과제

- 앞서 제시된 간사이광역연합의 긍정적 및 부정적 효과를 종합하여 현재 일본 내에서 향후 간사이광역연합의 발전을 위하여 검토가 필요한 것으로 지적되는 대표적인 과제는 다음과 같음
 - 국가(특행기관) 권한이양 시스템 개선
 - 국가기관의 간사이 이전
 - 간사이광역연합의 독자적 리더십과 독자 재원(과세권) 확보
 - 지방자치단체로서의 간사이광역연합 주체성
 - 구성단체간 이해관계 충돌시 조직운영에 대한 영향 최소화 장치 등

제7절 사례분석의 결과종합

○ 유사 경향

- 광역행정과 지역경쟁력 강화의 설치목적과 기관통합형 기관구성 및 중앙의존형 재원구조 등 국가별 유사한 경향을 나타내고 있음

〈표 4-35〉 외국사례의 분석종합

| 구분 | 설치목적 | 법적근거 | 관장사무 | 조직구성 | 재원조달 | 성과평가 |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 미국 (광역도시권 의회) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 광역행정 권역내 광역문제 대응 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 주 헌법 미네소타 주 헌법 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 광역사무 커뮤니티개발 환경서비스 광역교통 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 기관통합형 분과별 위원회 지원부서 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 지원의존형 연방·주 보조금 요금·수수료 재산세 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 긍정평가 광역문제 해결 |
| 영국 (맨체스터 지역연합) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 지역경쟁력 소규모 지자체 한계 극복 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 개별법 지방민주주의경제 발전건설법 지역주권법 도시·지방분권법 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 광역사무 권역교통 고용 및 기업지원 경제성장 주택 성인교육 및 기술훈련 경찰 및 소방 보건 및 케어 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 기관통합형 연합기구위원회 시장 및 부시장 내각 사무총장 공동집행위원회 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 지원의존형 포괄보조금 기업재산세 할당금 목적보조금 인프라세 기초지자체 분담금 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 긍정평가 분권촉진 평가 |

| 구분 | 설치목적 | 법적근거 | 관장사무 | 조직구성 | 재원조달 | 성과평가 |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| 독일 (슈투트가르트 지역연합) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 지역발전 지역협력을 통한 발전촉진 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 개별법 슈투트가르트 광역연합 설립에 관한 법률 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 광역사무 지역 및 조경계획 지역교통 계획 및 관리 지역경제진흥 폐기물처리 지역관광마케팅 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 기관통합형 광역연합의회 분과위원회 사무총장 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 지원의존형 교부금 자체수입 분담금 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 긍정평가 지역발전 기여 |
| 프랑스 (엑스-마르세유-프로방스 메트로폴) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 다수목적 추구 지역경제 활성화 및 경쟁력 강화 효율적 도시경영 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 개별법 국토공공정책의 현대화와 메트로폴 확정에 대한 법률 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 광역사무 국토 및 도시정책 주거정책 환경 및 공공생활 정책 경제, 사회, 문화정책 국가 및 광역 이관사무 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 기관통합형 메트로폴 의회 관할구역(영토)의회 자문위원회 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 조세의존형 지방세 보조금 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 긍정평가 지역경쟁력 향상 |
| 일본 (간사이광역연합) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 다수목적 추구 분권촉진 광역행정 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 개별법 지방자치법 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 광역사무 광역방재 광역관광/문화/스포츠진흥 광역산업진흥 광역의료 관역환경보전 자격시험/면허 광역지원연수 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 기관분리형 의결기관 : 광역연합의회 집행기관 : 광역연합연합회 및 사무국 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 분담의존형 분담금 국고보조금 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 평가혼재 광역행정 긍정평가 분권촉진 부정평가 |

제5장

동남권 특별지방자치단체 설계방안

제1절 주요 설계내용

제2절 설계변수 분석

제3절 특별지방자치단체 설계방안

제1절 주요 설계내용

- 동남권 특별지방자치단체의 설계는 동남권 메가시티를 효과적으로 추진하기 위한 전담기관의 설치하는 것에 초점을 두고 있음
 - 즉, 동남권 메가시티를 추진하기 위한 최적의 기관형태를 모색하는 것에 그 목적이 있는 것임
- 상기와 같은 목적에 따라서 동남권 특별지방자치단체의 설계내용은 다음과 같은 요소에 중점을 두고자 함
 - 우선, 동남권 특별지방자치단체의 설계에 직·간접적으로 영향을 미치는 변수들을 사전적으로 검토하고, 이를 토대로 특별지방자치단체의 설치에서 반드시 반영되어야 할 핵심적 요소들에 대한 대안을 모색하고자 함
- 동남권 특별지방자치단체의 설계에 영향을 미치는 변수들은 다음과 같이 선정함
 - 동남권 메가시티의 구상과 특별지방자치단체 관련법제 및 외국의 특별지방자치단체 운영사례 등과 같이 동남권 특별지방자치단체의 설치에 직·간접적으로 영향을 미치거나 대안설계에 준용할 수 있는 내용들을 분석하여 반영하는 것임
- 동남권 특별지방자치단체의 설계내용은 「지방자치법」 전부개정법률을 근거로 반드시 반영이 필요한 요소들을 대상으로 대안을 마련함
 - 「지방자치법」 전부개정법률에서 특별지방자치단체를 설치할 경우 규약사항으로 규정하고 있는 요소들 가운데 반드시 검토가 필요한 특별지방자치단체의 명칭과 사무소 위치, 관장사무, 기관구성, 조직체계 및 재원조달 등을 대상으로 합리적 대안을 모색하고자 함

〈표 5-1〉 주요 설계내용

| 구분 | 설계내용 | |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 설계 변수 | <ul style="list-style-type: none"> - 동남권 메가시티 구상 - 특별지방자치단체 관련법제 - 외국의 특별지방자치단체 운영사례 | |
| 설계 대상 | 법적 규약 | 동남권 요청사항 |
| | <ul style="list-style-type: none"> - 특별지방자치단체의 목적 - 특별지방자치단체의 명칭 - 구성 지방자치단체 - 특별지방자치단체의 관할구역 - 특별지방자치단체의 사무소의 위치 - 특별지방자치단체의 사무 - 특별지방자치단체의 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항 - 특별지방자치단체의 지방의회 조직, 운영 및 의원의 선임방법 - 특별지방자치단체의 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법 - 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법 - 특별지방자치단체의 사무처리 개시일 - 그 밖에 특별지방자치단체의 구성 및 운영에 필요한 사항 | <ul style="list-style-type: none"> - 특별지자체 명칭 - 특별지자체 사무소 위치 - 특별지자체 관장사무 - 특별지자체 기관구성 - 특별지자체 조직체계 - 특별지자체 재원조달 |

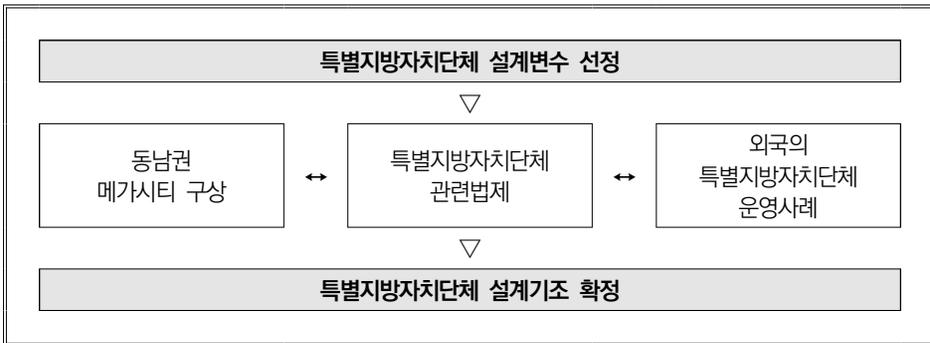
제2절 설계변수 분석

1. 설계변수 분석

1) 분석구조

- 동남권 특별지방자치단체의 설계에 영향을 미치는 변수들은 다음과 같은 방법으로 분석함
 - 동남권 특별지방자치단체의 설치방안에 영향을 미칠 설계변수로는 동남권 메가시티 구상과 특별지방자치단체 관련법제 및 외국의 특별지방자치단체 운영사례이며, 각각의 설계변수가 포함하고 있는 내용들을 체계적으로 분석하고, 그 결과를 특별지방자치단체의 설계대안 수립에 반영함

〈그림 5-1〉 설계변수 분석구조



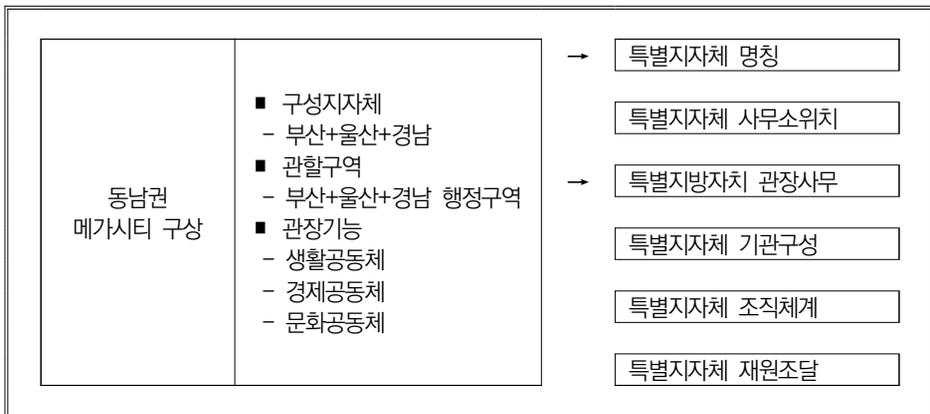
2. 설계변수 분석내용

1) 동남권 메가시티 구상

- 동남권 메가시티는 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도가 단일의 광역권을 형성하고, 이를 통하여 권역의 발전을 촉진하기 위한 목적에서 구상된 것임

- 상기의 동남권 메가시티의 구상에 따르면, 생활공동체와 경제공동체 및 문화공동체의 기능적 광역화를 추진하는 것으로, 이를 관장하기 위한 플랫폼으로 특별지방자치단체의 설치를 상정하고 있음
- 상기의 구상에 따르면, 특별지방자치단체의 설계대안에 다음과 같은 영향관계를 갖는 것으로 판단할 수 있음
 - 우선, 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도가 동남권 메가시티를 추진하게 되므로 명칭설계에서 관할구역을 의미하는 용어를 결정하는 것에 영향을 미치게 되고, 다음으로 동남권 메가시티의 주요 내용이 생활공동체와 경제공동체 및 문화공동체이므로 특별지방자치단체의 관장사무 결정에 영향을 미치게 됨

〈그림 5-2〉 동남권 메가시티 구상의 분석

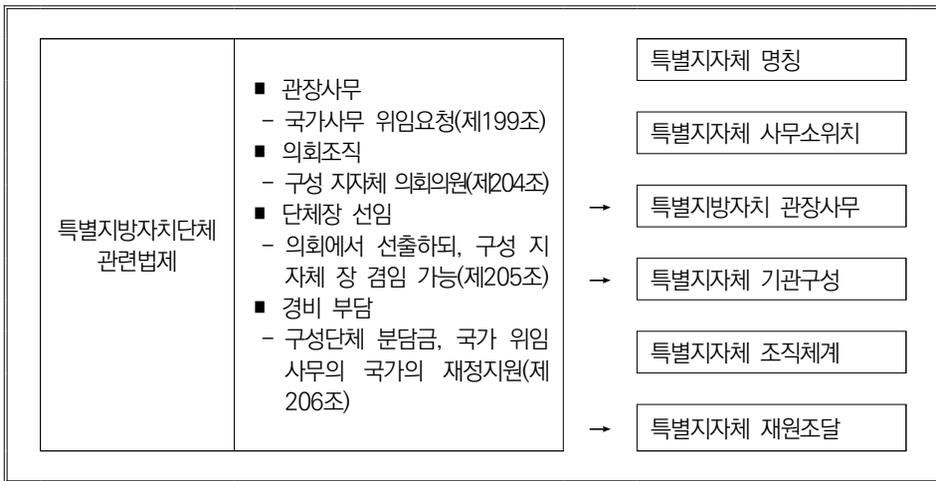


2) 특별지방자치단체 관련법제

- 특별지방자치단체는 「지방자치법」 전부개정법률 제12장에 규정되어 있는 것으로 해당 규정 등에 의하여 다수의 설계내용을 직접적으로 확정하게 하는 것임
 - 특별지방자치단체의 관련내용 중에서 관장사무와 의회조직, 단체장 선임

및 경비부담 등은 법적으로 명확히 규정되어 있어서 동남권 특별지방자치단체의 설계에서 직접적으로 반영하여야 하고, 이 외에 사무소의 위치와 조직체계 등은 자율적으로 결정하여야 하나, 관장사무는 구성방식만 법률에서 규정하고 있으므로 구성 지방자치단체가 이관하는 사무와 국가에 위임을 요구할 사무의 구체적 내용은 자율적인 결정이 필요함

〈그림 5-3〉 특별지방자치단체 관련법제

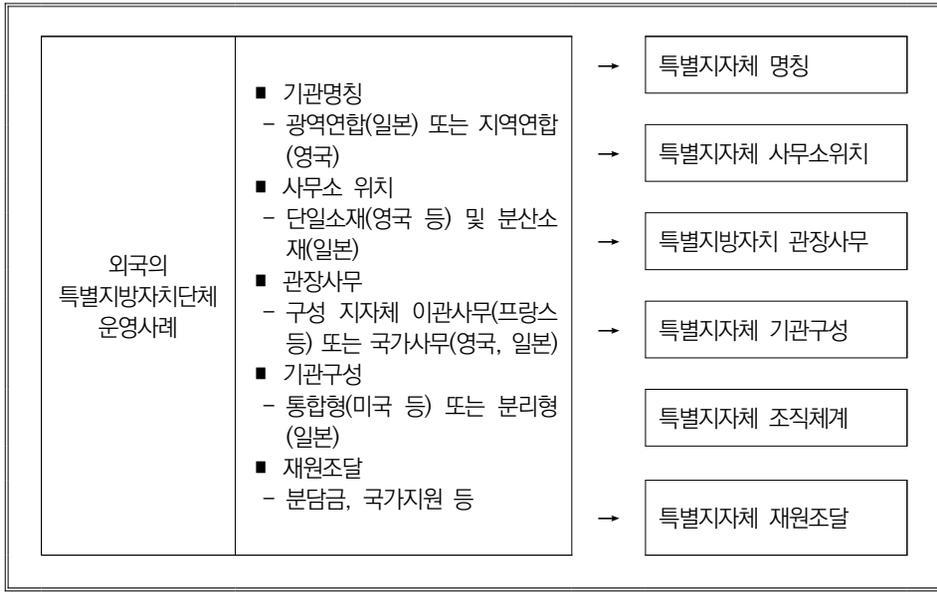


3) 외국의 특별지방자치단체 운영사례

○ 외국의 특별지방자치단체 운영사례는 다수의 국가에서 매우 다양한 형태를 보여주고 있어서 획일적인 시사점을 도출하기는 용이하지 않으나, 다음과 같은 내용설계에 준용할 수 있을 것임

- 즉, 특별지방자치단체의 설치에 관련된 명칭과 사무소의 위치, 관장사무, 기관구성 및 채용조달 등에 관한 다양한 방식의 활용을 참고할 수 있으며, 다만, 조직체계의 경우에는 사례대상 국가 전체가 국가차원의 관리체계를 적용하지 않고 있으므로 직접적인 참고사례로 활용하는 것은 곤란함

〈그림 5-4〉 외국의 특별지방자치단체 운영사례



3. 설계변수 분석결과

- 상기와 같은 특별지방자치단체의 설계에 영향을 미치는 변수들의 분석결과는 다음과 같이 연관관계를 제시할 수 있음
 - 동남권 특별지방자치단체 설계에 영향관계를 갖는 설계변수인 동남권 메가시티 구상과 특별지방자치단체 관련법제 및 외국의 특별지방자치단체 운영사례 등은 구속적인 영향과 참고사례 등의 차별적인 영향구조를 갖는 것으로 판단됨
 - 예를 들면, 동남권 메가시티의 구상과 특별지방자치단체의 관련법제는 특별지방자치단체의 대안설계에 구속적인 요인으로 작용하고, 외국의 특별지방자치단체 운영사례는 참고자료로 활용할 수 있음

〈그림 5-5〉 설계변수 분석결과



제3절 특별지방자치단체 설계방안

1. 기관명칭 설계

1) 설계방법

- 특별지방자치단체의 명칭은 「지방자치법」 전부개정법률 제202조에서 규약 사항으로 규정하고 있음
 - 즉, 특별지방자치단체를 설치하는 구성 지방자치단체가 협의를 통해서 규약으로 기관명칭을 확정하도록 하고 있음
- 일반적으로 행정기관의 명칭은 해당기관이 관장하는 기능과 관할구역 및 법적지위 등을 고려하여 설계하는 것이 원칙임
 - 따라서 특별지방자치단체의 명칭도 상기한 원칙과 기존의 사례를 참조하여 시안을 설계하고, 최종적으로 부울경의 의견을 반영하여 확정하는 방법이 타당함

〈표 5-2〉 기관명칭 설계방법

| 관련법제 | ↔ | 검토변수 |
|------------------------------------------------------------------------------------|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 규약사항(제202조) - 구성단체 합의 | | <ul style="list-style-type: none"> ■ 행정기관 명칭설계 원칙 - 관장기능 - 관할구역 - 법적지위 |
| ▽ | | |
| 기존사례 | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - 국내외 사례 검토 | | |
| ▽ | | |
| 설계방법 | | |
| 자치단체 명칭설계 원칙 + 기존 국내외 사례검토 + 부울경 의견수렴 ⇒ 동남권 특별지자체 명칭 확정 | | |

2) 기존사례 검토

- 행정기관의 명칭설계에 대한 기존사례는 국가별 그리고 행정기관별로 각기 다르나, 여기에서는 중앙부처와 지방자치단체의 명칭설계 사례를 살펴보고자 함
 - 통상적으로 중앙부처의 명칭은 관장기능과 법적지위를 조합하여 행정안전(관장기능)+부(법적지위) 또는 국가보훈(관장기능)+처(법적지위)등과 같이 설계하고, 지방자치단체는 관할구역과 법적지위를 조합하여 서울(관할구역)+특별시(법적지위), 부산(관할구역)+광역시(법적지위) 또는 경상남(관할구역)+도(법적지위) 등과 같이 설계하고 있음
- 특별지방자치단체의 명칭설계에 대해서는 국내의 사례가 부재하므로 외국의 사례를 살펴보면, 다음과 같음
 - 영국의 맨체스터 지역연합의 명칭은 맨체스터(대표단체)+지역연합(구성방법)을 조합하여 설계하고, 일본의 간사이(권역상징)+광역연합(구성방법)을 조합하여 설계하고 있어서 관할구역과 구성방법 등에서 국가별로 각기 차이를 나타내고 있음

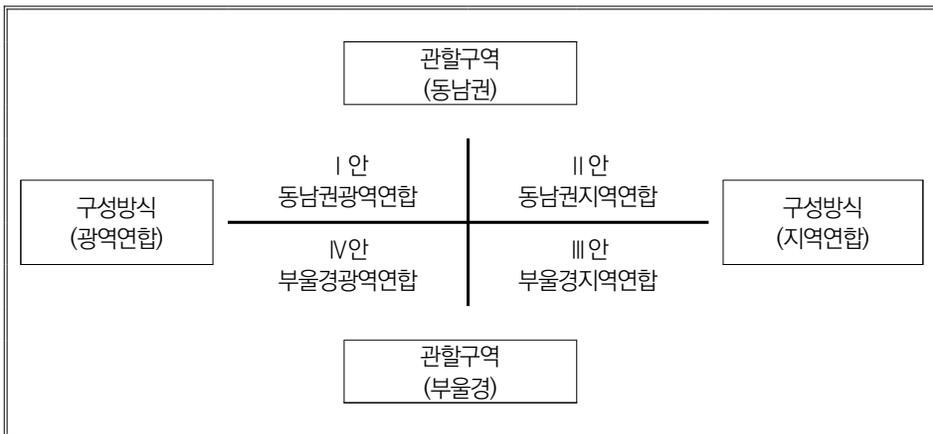
〈표 5-3〉 행정기관 명칭설계 사례

| 구분 | 내용 |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 중앙행정기관 명칭설계 원칙 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 관장기능 + 법적지위 <ul style="list-style-type: none"> - 행정안전(관장기능) + 부(법적지위) - 국가보훈(관장기능) + 처(법적지위) - 산림(관장기능) + 청(법적지위) |
| 지방자치단체 명칭설계 원칙 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 관할구역 + 법적지위 <ul style="list-style-type: none"> - 서울(관할구역) + 특별시(법적지위) - 부산(관할구역) + 광역시(법적지위) - 경상남(관할구역) + 도(법적지위) |
| 외국 특별지방자치단체 명칭설계 사례 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 영국사례 <ul style="list-style-type: none"> - 맨체스터(대표단체) + 지역연합(구성방법) ■ 일본사례 <ul style="list-style-type: none"> - 간사이(권역상징) + 광역연합(구성방법) |

3) 대안검토

- 동남권 특별지방자치단체의 명칭은 상기의 기존 사례를 반영하여 관할구역과 구성방식을 조합하여 설계하는 대안을 검토하고자 함
 - 특히, 상기의 기존사례에서 지방자치단체의 명칭설계에 적용하는 법적지위를 구성방식으로 대체한 것은 특별지방자치단체의 경우에는 광역자치단체의 도시형은 광역시 그리고 농촌형은 도와 같이 공간적 특성을 기준으로 기본형의 법적지위를 분류하지 않기 때문임
- 관할구역은 기존의 논의를 반영하여 동남권과 부울경의 대안을 검토하고, 구성방식은 외국사례에서 활용되는 광역연합과 지역연합의 대안을 고려하여 4개의 대안을 제시할 수 있음
 - 즉, 동남권 광역연합(I)과 동남권 지역연합(II), 부울경 광역연합(III), 부울경 지역연합(IV) 등 4개의 대안이 가능함

〈그림 5-6〉 동남권 특별지방자치단체 명칭설계 대안검토



4) 대안비교

- 상기와 같은 동남권 특별지방자치단체의 명칭설계 4개 대안에 대하여 대외적 인지도와 지자체 명칭반영, 기관설립 목적반영 및 지역주민 수용성 등을 고려하여 상대적인 적합성을 판단하면, 아래와 같은 결과를 제시할 수 있음
 - 부울경 광역연합이 대외적 인지도와 지자체 명칭반영, 기관설립 목적반영 및 지역주민 수용성 등에서 나머지 3개 대안에 비하여 상대적으로 높은 충족성을 확보하고 있는 것으로 판단되며, 동남권 지역연합은 판단기준의 충족성이 상대적으로 낮은 것으로 판단됨

〈표 5-4〉 명칭설계 대안별 비교평가

| 구분 | 판단기준 | | | |
|----------|---------|----------|-----------|----------|
| | 대외적 인지도 | 지자체 명칭반영 | 기관설립 목적반영 | 지역주민 수용성 |
| 동남권 광역연합 | × | × | ○ | × |
| 동남권 지역연합 | × | × | × | × |
| 부울경 광역연합 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 부울경 지역연합 | ○ | ○ | × | ○ |

2. 사무소위치 설계

1) 설계방법

- 특별지방자치단체의 사무소 위치는 「지방자치법」 전부개정법률 제202조에서 규약사항으로 규정하고 있음
 - 따라서 특별지방자치단체의 사무소 위치는 구성 지방자치단체의 협의를 통해서 관내에 설치하는 것이 원칙임
- 다만, 구성 지방자치단체의 협의과정에서 특별지방자치단체의 사무소 위치를 선정하는 합리적 기준 등에 대한 검토는 필요함
 - 이를 위하여 기존의 행정기관 입지선정을 위한 기준 등에 관한 사례를 검토하여 협의과정에 필요한 대안을 제시하고자 함

〈표 5-5〉 사무소 위치 설계방법

| 관련법제 | ↔ | 검토변수 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 규약사항(제202조) - 구성단체 합의 | | <ul style="list-style-type: none"> ■ 행정기관 입지 최적화 분석 - 지리적 중심성 - 민원인 접근성 - 지역 균형발전 - 경제적 효율성 - 부지확보 용이 |
| ▽ | | |
| 기존사례 | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 도청 입지선정 기준 - 경상남도, 전라남도, 경상북도, 충청남도 사례 | | |
| ▽ | | |
| 설계방법 | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 검토대안 - 단일 입지선정, 분산 입지선정 ■ 설계방법 - 입지선정 기준분석 + 부울경 의견수렴 ⇒ 동남권 특별지자체 사무소 위치 확정 | | |

2) 기존사례 검토

- 특별지방자치단체의 사무소 위치는 일반 지방자치단체와 달리 크게 두 가지 유형으로 구분되고 있음
 - 즉, 영국의 맨체스터 지역연합과 같이 단일의 사무소를 설치하여 관장기능 전체를 처리하는 방식과 일본의 간사이 광역연합과 같이 기능별 사무소를 구성 지방자치단체에 분산하여 설치하는 방식이 그것이나, 여기에서는 단일형 사무소 형태를 기본적인 대안으로 상정하고자 함
- 단일형 사무소의 위치선정을 위한 대표적인 기존의 사례는 도청 이전의 입지선정을 제시할 수 있음
 - 기존에 경상남도와 전라남도, 충청남도 및 경상북도의 도청을 이전하면서 최적의 입지를 선정하기 위하여 적용한 기준들을 살펴보면, 도별 특성을 반영한 기준을 제외한 공통적인 기준으로는 지리적 중심성과 민원인 접근성, 지역 균형발전, 비용 효율성 및 부지확보 용이 등이 제시되고 있음

〈표 5-6〉 행정기관 사무소 위치설계 사례

| 구분 | 내용 |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 사무소 형태 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 단일형 사무소 <ul style="list-style-type: none"> - 미국의 미네소타 트윈시티 - 영국의 맨체스터 지역연합 ■ 분산형 사무소 <ul style="list-style-type: none"> - 일본의 간사이 광역연합(기능별 분산) - 광역방재 : 효고현 - 광역관광 등 : 교토부 - 광역의료 : 도쿠시마현 - 광역환경 : 시가현 - 광역지원연수 : 와카야마현 등 |
| 입지선정 기준 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 도청이전 입지선정 기준 <ul style="list-style-type: none"> - 충청남도, 전라남도, 경상북도, 경상남도 사례 |

【참조】 도청 입지선정의 활용기준

| 구분 | 경남 | 전남 | 경북 | 충남 |
|------------------|----|----|----|----|
| 중심지 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 중추관리기능 | ◎ | | | |
| 수자원 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 용지면적 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 균형개발 및 균형발전 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 이전경비 | ◎ | | | |
| 역사적 배경, 관광자원 | ◎ | | ◎ | |
| 문화성 | | | ◎ | |
| 안보, 도시방호, 방재, 지진 | ◎ | | | ◎ |
| 접근성, 교통 | | ◎ | ◎ | ◎ |
| 토지매입비용, 부지조성비 | | ◎ | ◎ | ◎ |
| 해양성입지, 해양과 인접 | | ◎ | | |
| 파급효과 | | | ◎ | ◎ |
| 지역경쟁력 | | | ◎ | ◎ |
| 기반성 | | | ◎ | ◎ |
| 쾌적성 | | | ◎ | ◎ |
| 지형지세, 토양, 기후 | | | ◎ | ◎ |

3) 검토대안

- 동남권 특별지방자치단체의 사무소 위치는 원칙적으로 단일형 사무소 형태를 전제로 대안을 검토하되, 기존의 도청이전 입지선정 기준에서 공통적으로 적용된 기준 가운데 특별지방자치단체의 사무소 위치 선정에 불필요한 기준을 제외하고 나머지 기준을 적용하여 최적의 입지대안을 도출하는 것이 필요함
 - 다만, 구성 지방자치단체인 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도 관할의 특정 시군구(예 : 경상남도 양산시)를 전제하지 않고, 시도 전체를 판단단위로 상정하는 것이 타당함
- 원칙적으로 상기의 판단기준을 적용하여 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도의 비교우위를 도출하는 것이 필요하나, 여기에서는 구체적 결과는 제시하지 않음
 - 실제적으로 입지선정의 판단기준에 대한 3개 시·도의 입장이 다르고, 고도의 정치적 결정이 필요한 사안으로 객관적인 판단기준의 제시에 국한하고자 함
- 특히, 사무소의 입지선정에 대한 판단기준은 3개 시·도의 접근이 현저히 다르므로 이에 대한 논거는 제시할 필요가 있음
 - 예를 들면, 전술한 도청이전 입지선정 기준과 달리 특별지방자치단체의 특성에 부합하는 판단기준의 필요성을 3개 시·도에서 요청하고 있으나, 특별지방자치단체도 특정의 행정서비스를 제공하는 행정기관인 동시에 다수의 인력이 근무하는 기관입지의 파급효과가 존재하고, 나아가 시설 입지에 따른 비용경제적 효과를 감안하여야 한다는 점에서 도청 이전입지의 특수한 지표를 제외한 여타의 고려사항은 동일하게 반영되어야 함

〈표 5-7〉 사무소 위치 대안별 비교평가

| 구분 | 판단기준 | | | | |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|--------|---------|
| | 지리적 중심성 | 민원인 접근성 | 지역 균형발전 | 비용 효율성 | 부지확보 용이 |
| 부산광역시 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 부울경 합의결정 - 판단기준의 조정 및 기준별 가중치 반영 등 필요한 내용의 합의도출 | | | | |
| 울산광역시 | | | | | |
| 경상남도 | | | | | |

4) 보론검토

- 상기의 단일형 사무소 형태를 전제로 한 사무소의 위치선정과 별도로 일본의 간사이 광역연합과 같은 분산형 사무소 위치를 검토하면, 다음과 같은 대안을 제시할 수 있음
- 특별지방자치단체에서 관장할 기능 전체를 대상으로 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도의 기능별 장점을 고려하여 분산 배치를 결정하되, 가급적 기능배분의 균형성을 확보하는 것이 갈등발생을 사전에 예방하는 방법임
 - 예를 들면, 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도 각각이 산업별 특성을 고려하여 상대적으로 부합성이 높은 기능에 대한 사무소를 입지시키되, 기능별 사무소의 총량에서는 형평성을 도모하는 것임

〈표 5-8〉 분산형 사무소 위치대안 검토

| 구분 | 기획 조정 | 행 재정 | 산업 경제 | 광역 교통 | 유통 물류 | 재난 안전 | 문화 관광 | 지역 계획 | 중기 벤처 |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 부산 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 분산형 사무소 입지사례 - 일본의 간사이광역연합 ■ 기능별 사무소 배치방법 - 특별지방자치단체 관장기능 전체를 대상으로 부울경의 기능별 장점기준 배치 | | | | | | | | |
| 울산 | | | | | | | | | |
| 경남 | | | | | | | | | |

3. 관장사무 설계

1) 검토방법

- 특별지방자치단체의 관장사무는 「지방자치법」 전부개정법률 제202조에서 규약사항으로 규정하는 동시에 동법 제199조에서 국가사무의 위임요청이 가능하도록 하고 있으므로 설치목적에 근거하여 구성 지방자치단체의 이관사무와 국가의 위임 필요사무를 도출하는 것이 필요함
 - 상기의 「지방자치법」 규정에 따라서 구성 지방자치단체의 이관사무와 국가의 위임사무를 도출하되, 부울경 메가시티의 기본구상과 역대정부의 특별지방행정기관 정비정책을 분석하여 최종적인 관장사무를 확정함

〈표 5-9〉 관장사무 설계방법

| 관련법제 | ↔ | 검토변수 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 규약사항(제202조) <ul style="list-style-type: none"> - 구성단체 합의 - 국가사무 위임은 관계 중앙부처 요청(제199조) | | <ul style="list-style-type: none"> ■ 기관설치 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 상호협력, 규모경제, 분쟁조정 ■ 메가시티 기본구상 <ul style="list-style-type: none"> - 추진목적, 협력분야 |
| ▽ | | |
| 기존사례 | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 국가 위임사무 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 역대정부 특별지방행정기관 정비정책 - 제주특별자치도 특별지방행정기관 이관사무 등 | | |
| ▽ | | |
| 설계방법 | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 위임대상 <ul style="list-style-type: none"> - 구성단체(부울경) + 국가(초광역적 특행기관 중심) ■ 설계방법 <ul style="list-style-type: none"> - 기관설치 목적 + 메가시티 기본구상 + 부울경 의견수렴 ⇒ 동남권 특별지자체 관장사무 확정 | | |

2) 기존사례 검토

- 동남권 특별지방자치단체의 관장사무를 도출하기 위한 기존의 사례는 특별지방행정기관의 정비정책을 대상으로 분석하고자 함
 - 우선, 구성 지방자치단체의 이관사무는 동남권 메가시티 기본구상에서 공동처리할 사업을 제시하고 있고, 이를 토대로 이관사무를 추출하는 것이므로, 기존의 사례분석을 통해서 도출하는 것은 곤란하므로 제외함
- 동남권 특별지방자치단체의 관장사무를 확정하기 위한 기존사례의 검토는 기본적으로 특별지방행정기관의 관장사무를 대상으로 하되, 다음과 같은 사례들을 참고하고자 함
 - 즉, 역대정부의 특별지방행정기관 정비정책과 제주특별자치도의 특별지방행정기관 이양사무, 한국지방행정연구원의 특별지방행정기관 이양사무 분석 등을 고려하여 위임가능 사무를 도출함
- 역대정부의 특별지방행정기관의 정비정책은 정부별 정비대상 선정에서 다소의 차이를 보여주고 있음
 - 김대중 정부에서는 병역자원관리와 환경보전, 통계관리 및 국유림관리 등을, 노무현 정부에서는 중소기업과 국도하천, 해양항만, 지방환경, 지방노동 및 식의약품, 이명박 정부에서는 중소기업과 국도하천, 해양항만, 지방환경, 지방노동, 식의약품, 산림 및 보훈을, 박근혜 정부에서는 중소기업과 국도하천, 해양항만, 지방환경, 지방노동 및 식의약품을 그리고 문재인 정부에서는 중소기업과 국도하천, 해양항만, 지방환경, 지방노동 및 식의약품 등을 선정하고 있으나, 박근혜 정부와 문재인 정부에서는 정비대상에서 합치된 결과를 보여주고 있음
- 제주특별자치도가 출범하면서 제주도로 이양된 특별지방행정기관은 다음과 같음
 - 제주지방국토관리청과 제주지방해양수산청, 제주지방중소기업청, 제주환경출장소, 제주지방노동사무소, 제주지방노동위원회 및 제주보훈지청

등으로 노무현 정부에서 정비대상으로 검토하였던 특별지방행정기관이 전체를 포괄하고 있음

○ 한국지방행정연구원에서 정비대상으로 검토한 특별지방행정기관은 다음과 같음

- 보훈분야와 환경분야, 중기분야 및 산림분야 등으로 역대정부의 정비대상과 제주특별자치도로 이관된 분야에 비해 상대적으로 협소하나, 현실적으로 지방자치단체와 업무중복이 현저한 기관들임

〈표 5-10〉 특별지방행정기관의 정비 사례

| 구분 | 내용 |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 역대정부의 정비정책 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 김대중정부 정비대상 <ul style="list-style-type: none"> - 병역자원관리 - 환경보전 - 통계관리 - 국유림관리 ■ 노무현정부 정비대상 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 - 국도하천 - 해양항만 - 지방환경 - 지방노동 - 식의약품 ■ 이명박정부 정비대상 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 - 국도하천 - 해양항만 - 지방환경 - 지방노동 - 식의약품 - 산림 - 보훈 ■ 박근혜정부 정비대상 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 - 국도하천 - 해양항만 - 지방환경 - 지방노동 - 식의약품 ■ 문재인정부 정비대상 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 - 국도하천 - 해양항만 - 지방환경 - 지방노동 - 식의약품 |
| 제주특별자치도 이양사무 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 제주특별자치도 이양기관 <ul style="list-style-type: none"> - 제주지방국토관리청 - 제주지방해양수산청 - 제주지방중소기업청 - 제주환경출장소 |

| 구분 | 내용 |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> - 지방지방노동사무소 - 제주지방노동위원회 - 제주보훈지청 |
| 한국지방행정연구원 이양사무 분석 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 소기능 기준 이관검토 <ul style="list-style-type: none"> - 보훈분야 : 이관기능 부재 - 노동분야 : 14개 기능 광역이관 - 환경분야 : 8개 기능 광역이관 - 중기분야 : 50개 기능 광역이관 - 산림분야 : 4개 기능 광역이관 |

【참조】 특별지방행정기관 정비검토

| 구분 | 내용 | |
|----------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 국도 하천 | 관장 기능 | <ul style="list-style-type: none"> - 도로시설 관리 - 하천관리 - 건설안전 |
| | 설치 권역 | - 서울권역/원주권역/대전권역/익산권역/부산권역 |
| | 정비 검토 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 판단기준 <ul style="list-style-type: none"> - 고도 전문성 : × - 초 광역성 : △ ■ 기존사례 <ul style="list-style-type: none"> - 노무현 정부 : 일괄이양 - 이명박 정부 : 부분이양 |
| | 정비 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 일괄이양 <ul style="list-style-type: none"> - 설치권역이 시도별 단위가 아니나 기능특성이 초광역성은 아니므로 노무현 정부 등의 사례를 참조하여 일괄이양으로 결정하는 것이 타당 |
| 중소 기업 | 관장 기능 | <ul style="list-style-type: none"> - 조정협력 - 성장지원 - 창업벤처 - 소상공인 |
| | 설치 권역 | - 서울권역/부산권역/대구-경북권역/광주전남권역/경기권역/인천권역/대전-세 종권역/충남권역/울산권역/강원권역/충북권역/경남권역/전북권역 |

| 구분 | | 내용 |
|----------|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 정비 검토 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 판단기준 <ul style="list-style-type: none"> - 고도 전문성 : × - 초 광역성 : ○ ■ 기존사례 <ul style="list-style-type: none"> - 노무현 정부 : 일괄이양 - 이명박 정부 : 부분이양 |
| | 정비 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 일괄이양 - 판단기준 및 기존사례 등에 비추어 일괄이양 방식의 적용이 타당 |
| 해양 항만 | 관장 기능 | <ul style="list-style-type: none"> - 항만물류 - 항로표지 - 선원해사안전 - 해양수산환경 - 항만건설 |
| | 설치 권역 | <ul style="list-style-type: none"> - 부산/인천/여수/마산/동해/군산/목포/포항/평택/울산/대산 |
| | 정비 검토 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 판단기준 <ul style="list-style-type: none"> - 고도 전문성 : △ - 초 광역성 : × ■ 기존사례 <ul style="list-style-type: none"> - 노무현 정부 : 일괄이양 - 이명박 정부 : 부분이양 |
| | 정비 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 일괄이양 - 판단기준 및 기존사례 등에 비추어 일괄이양 방식의 적용이 타당 |
| 식의 약품 | 관장 기능 | <ul style="list-style-type: none"> - 식품안전관리 - 농축수산물안전 - 의료제품안전 |
| | 설치 권역 | <ul style="list-style-type: none"> - 서울/부산/경인/대구/광주/대전 |
| | 정비 검토 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 판단기준 <ul style="list-style-type: none"> - 고도 전문성 : △ - 초 광역성 : × ■ 기존사례 <ul style="list-style-type: none"> - 노무현 정부 : 일괄이양 - 이명박 정부 : 부분이양 |
| | 정비 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 일괄이양 - 판단기준 및 기존사례 등에 비추어 일괄이양 방식의 적용이 타당 |

| 구분 | | 내용 |
|----------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 지방 노동 | 관장 기능 | <ul style="list-style-type: none"> - 고용관리 - 부정수급조사 - 노사상생지원 - 근로제도개선 - 광역근로감독 - 산재예방지도 |
| | 설치 권역 | - 서울/경기·인천·강원/부산·경남/대구·경북/광주·전라/대전·충청 |
| | 정비 검토 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 판단기준 <ul style="list-style-type: none"> - 고도 전문성 : △ - 초 광역성 : × ■ 기존사례 <ul style="list-style-type: none"> - 노무현 정부 : 부분이양 - 이명박 정부 : 부분이양 |
| | 정비 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 부분이양 <ul style="list-style-type: none"> - 국제협약에 따른 일부기능의 지방이양 곤란으로 부분이양 방식의 적용이 타당 |
| 지방 환경 | 관장 기능 | <ul style="list-style-type: none"> - 환경관리 - 유역관리 - 환경감시 |
| | 설치 권역 | <ul style="list-style-type: none"> - 환경청: 수도권/대구/원주/새만금 - 유역청: 한강/낙동강/금강/영산강 |
| | 정비 검토 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 판단기준 <ul style="list-style-type: none"> - 고도 전문성 : △ - 초 광역성 : ○ ■ 기존사례 <ul style="list-style-type: none"> - 노무현 정부 : 부분이양 - 이명박 정부 : 부분이양 |
| | 정비 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 부분이양 <ul style="list-style-type: none"> - 4대강 수계를 중심으로 설치된 유역관리청은 현행 유지가 필요하므로 부분 이양 방식의 적용이 타당 |
| 지방 산림 | 관장 기능 | <ul style="list-style-type: none"> - 산림재해안전 - 산림경영 |
| | 설치 권역 | - 북부/동부/남부/중부/서부 |

| 구분 | | 내용 |
|-------|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 정비 검토 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 판단기준 <ul style="list-style-type: none"> - 고도 전문성 : △ - 초 광역성 : ○ ■ 기존사례 <ul style="list-style-type: none"> - 노무현 정부 : 현행유지 - 이명박 정부 : 부분이양 |
| | 정비 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 상호협력 <ul style="list-style-type: none"> - 지방산림은 산림자원을 기준으로 설치권역을 확정하고, 산림재해와 산림경영의 통합적 대응이 필요하므로 현행을 유지하되, 지방자치단체와 기능적 협력방안을 모색하는 것이 타당 |
| 지방 보호 | 관장 기능 | <ul style="list-style-type: none"> - 보훈 - 보상 - 복지 |
| | 설치 권역 | - 서울/대전/대구/부산/광주 |
| | 정비 검토 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 판단기준 <ul style="list-style-type: none"> - 고도 전문성 : △ - 초 광역성 : ○ ■ 기존사례 <ul style="list-style-type: none"> - 노무현 정- 부 : 현행유지 - 이명박 정부 : 현행유지 |
| | 정비 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 상호협력 <ul style="list-style-type: none"> - 보훈은 타 특별지방행정기관과 달리 보훈대상자인 사람을 중심으로 관련서비스를 제공하는 것으로 전문성과 초광역성 등을 감안하여 현행을 유지하되, 지방자치단체와 기능적 협력방안을 모색하는 것이 타당 |

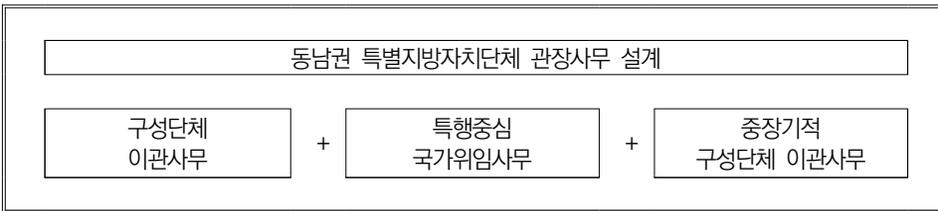
주: 판단기준 충족도의 높음(○), 중간(△), 낮음(x)을 의미함.

3) 검토대안

- 동남권 특별지방자치단체의 관장사무는 3개의 요소를 단계적으로 고려하여 최종적인 관장범위를 결정하는 것이 필요함
 - 즉, 일차적으로 구성 지방자치단체인 부산광역시와 울산광역시 및 경상

남도에서 동남권 메가시티 구상에서 제시한 생활공동체와 경제공동체 및 문화공동체의 조성을 위해 직접적으로 필요한 사무들을 이관하고, 이차적으로 특별지방행정기관 및 대도시광역권교통위원회의 관장사무 가운데 위임이 필요한 사무를 국가에 요청하며, 중장기적으로 동남권 특별지방자치단체의 운영에 따라 구성 지방자치단체의 사무 가운데 이관이 필요한 사무를 이관하는 단계적 추진이 필요함

〈그림 5-7〉 동남권 특별지방자치단체 관장사무 설계



| 구분 | | 내용 |
|--------------|-------------------|--------------------------|
| 구성단체 이관사무 | 산업 경제 | - 부울경 산업과학 혁신체계 구축 |
| | | - 부울경 원전해체산업 육성지원기구 설립운영 |
| | | - 부울경 에너지공사 설립운영 |
| | | - 부울경 창업생태계 조성 |
| | | - 부울경 해외사무소 공동운영 |
| | | - 부울경 일자리 통합지원체계 구축운영 |
| | | - 부울경 비즈니스라운지 운영 |
| | | - 수도권 소재 공공기관 대상 광역본부 유치 |
| | 교통 | - 1시간 생활권 광역철도망 구축 |
| | | - 부울경 광역교통체계 구축 |
| | 물류 | - 동북아 스마트 물류플랫폼 구축 |
| | 재난 안전 | - 부울경 원전재난 대응 공동체계 구축 |
| | | - 부울경 지진방재연구 클러스터 구축 |
| | | - 부울경 대기오염물질 공동조사체계 구축 |
| 문화 관광 | - 부울경 광역관광 공동마케팅 | |
| 교육 | - 부울경 지역혁신 플랫폼 구축 | |

| 구분 | 내용 |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>지방고용 노동지청</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ 기획총괄 <ul style="list-style-type: none"> - 자체 고용대책 수립·시행 ■ 지역협력 <ul style="list-style-type: none"> - 지역고용심의회 및 실무위원회 운영지원 - 고용서비스 관련 지방자치단체·소속 공공기관 및 유관기관과의 협력사업 - 「직업안저법」에 따른 허가·신고 및 등록 - 국회 취업근로자의 모집신고에 관한 사항 ■ 취업지원(고용센터) <ul style="list-style-type: none"> - 구직등록, 직업상담 및 구인·구직 등 고용정보의 제공에 관한 사항 - 취업지원 프로그램 제공, 훈련상담 및 취업알선에 관한 사항 - 고령자·장애인·여성가장 및 자활대상자 등 취약계층의 취업지원 - 취업지원 관련 행사에 관한 사항 - 집단 상담프로그램, 취업지원특강 등 진로지도프로그램의 운영 ■ 기업지원 <ul style="list-style-type: none"> - 고용에 곤한 지역경제단체와의 협력사업 |
| <p>특별지방 행정기관</p> <p>지방유역(환경)청</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ 유역계획 <ul style="list-style-type: none"> - 유역수질 총량관리 관련 업무(비점오염원 관련) ■ 환경관리 <ul style="list-style-type: none"> - 지정폐기물 관련업체(시설) 등 관리 - 지정폐기물 처리업 허가 및 폐기물처리시설 설치승인 ■ 폐자원에너지 <ul style="list-style-type: none"> - 생활폐기물처리시설(소각, 매립) 설치운영 및 관리 ■ 측정분석 <ul style="list-style-type: none"> - 토양관련전문기관 및 토양정화사업 관련 업무 |
| <p>지방 중소벤처 기업청</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ 벤처창업지원 <ul style="list-style-type: none"> - 벤처기업 투자실적 확인 - 벤처기업 투자자를 위한 정보제공 - 지역 창업지원기관 및 단체와의 협조 - 창업 등 정보제공 - 창업촉진을 위한 상담 및 지원 - 청소년 등의 기업가 정신함양 및 창업분위기 고양 지원 - 지역 청소년 등을 대상으로 하는 창업 등 교육지원 - 지역대학, 연구기관 등의 신기술창업 및 창업활성화 지원 - 교수·연구원 등 전문인력의 창업촉진 - 창업자의 법인 및 공장설립 지원 - 중소기업 상담회사 지도·감독 - 지역 창업보육센터 지원 등 창업기반 조성 - 창업 동아리 및 창업강좌 지원 |

| 구분 | 내용 |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> - 실험실 창업·신기술 창업 등 지원 - 지역 창업자의 아이디어 상업화 지원 - 창업보육센터 졸업(예정)기업 지원 ■ 수출지원 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 수출지원센터 운영 및 관리 - 수출기업화사업 지원 - 수출유망 중소기업 지정 - 해외규격인증 획득 지원 - 중소기업 국제화 지원 ■ 인력지원 <ul style="list-style-type: none"> - 기업과 공업고등학교 간 연계 인력양성사업의 지원 - 지역 산업체·인력공급기관 및 지자체 간 네트워크 구축 운영 - 특성화 전문계고 졸업생과 지역 중소기업간 채용 연계지원 - 중소기업 장기근속자 주택우선공급 대상자의 추천 ■ 재해중소기업 등 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 재해 중소기업 지원 - 전통시장 환경개선 지원사업의 신청접수 및 실태조사 ■ 비즈니스 링크지원 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 비즈니스센터 운영 - 지방중소기업 지원기관 협의회 운영 - 기업경영 상담전문기관의 운영 및 관리 - 기업애로 접수·처리 및 상담전문기관 전문가 중개 ■ 시험연구 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 공산품 및 공업재료의 시험·분석 지원 - 계량·계측기의 교정 - 시험방법 및 연구개발과제 수행 - 기술개발제품의 성능인증 - 시험기기의 운영 및 관리 - 지방중기청 보유장비의 이용 개방 - 시험·분석 결과에 대한 해석·조사 - 연구장비 등 공동이용 지원 - 기술관련 국제규제 대응지원 - 환경관련 국제규제 대응지원 - 중소기업제품의 품질향상 지원 ■ 기술지원 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 기술개발사업 지원 - 산학협력실 및 산·학·연 공동기술개발사업의 지원 - 대학·연구소 등 기술지원 유관기관과의 협력 - 중소기업 기술유출방지 상담 등 지원 - 연구개발과제 선정 시 협의 진행 - 중소기업 정보화기반 구축사업 지원 |

| 구분 | 내용 |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 대도시권 광역교통 위원회 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 광역교통정책과 <ul style="list-style-type: none"> - 광역교통정책 기획·개발 총괄 - 광역교통 기본계획 작성 및 시행계획 수립 - 대도시권 광역교통시설 지정 - 광역교통개선대책 제도 운영 - 광역교통시설부담금 제도 운용 - 총괄 위원회 운영, 권역별·실무위원회 운영 등 ■ 광역버스과(위임) <ul style="list-style-type: none"> - 대도시권 광역버스 노선총괄계획 - M-버스 면허, 사업자 관리 - 광역버스 노선 조정 및 종사자 수급 관리 - 광역 준공영제 시행·관리 등 ■ 광역교통요금과(위임) <ul style="list-style-type: none"> - 광역알뜰교통카드 제도 등 할인제도 운영 - 대도시권 택시 사업구역 통합, 조정 - 광역 교통수단별 운임제도 연구 - 광역교통 O/D 분석, 통계, 빅데이터 분석 - 광역교통 통합 빅데이터 플랫폼 운영, 서비스 - 통합 환승요금 정산 기준 마련 등 |
| | <ul style="list-style-type: none"> ■ 광역시설운영과 <ul style="list-style-type: none"> - 광역도로·혼잡도로·광역철도·도시철도 사업예산, 총사업비 등 사업관리 - 교통혼잡도로 개선사업 계획 수립 - 도시철도 노선별 기본계획·사업계획 승인 등 ■ 간선급행버스체계과(위임) <ul style="list-style-type: none"> - BRT 종합계획 수립·시행 - BRT 설계·건설·운영 총괄 관리 - BRT 개발계획·실시계획 수립·승인 - BRT 사업자 관리, 배차조정 등 운영 효율화 - 광역 BRT 조명, 정류소, 차고지 등 부대시설 등 ■ 광역환승시설과(위임) <ul style="list-style-type: none"> - 환승·복합환승센터 구축 기본계획 수립·시행 - 개발계획·실시계획 수립·지침 수립·운용 - 복합환승센터 지정승인인가 - 복합환승센터 설계·건설·운영 총괄 관리 - 기존 정류장, 역사 환승편의 개선 등 |
| 중장기적 구성단체 이관사무 | <ul style="list-style-type: none"> - 동남권 특별지방자치단체 운영 후 필요사무 이관검토 |

4. 기관구성 설계

1) 검토방법

- 특별지방자치단체의 기관구성은 「지방자치법」 전부개정법률 제204조와 제 205조에서 의원과 단체장의 선임방법에 대해서 규정하는 동시에 의회규모 등에 대해서는 규약사항으로 하도록 하고 있음
 - 따라서 상기의 법적 근거를 토대로 규약으로 규정할 내용들에 대해서 기존의 사례들인 일본의 간사이 광역연합 등을 검토하여 최종적인 대안을 도출하고자 함

〈표 5-11〉 기관구성 설계방법

| 관련법제 | ↔ | 검토변수 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 기관구성 형태 <ul style="list-style-type: none"> - 통합형 기관구성(의회+단체장, 제204조~제205조) ■ 규약사항(제202조) <ul style="list-style-type: none"> - 구성단체 합의 - 의원 : 지방의회 의원으로 구성(제204조) - 단체장 : 의회에서 선출, 구성단체 장 겸임 가능(제205조) | ↔ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 특별지자체 의회 <ul style="list-style-type: none"> - 기관 대표성, 운영 효율성 ■ 특별지자체 단체장 <ul style="list-style-type: none"> - 리더십, 통솔력 |
| ▽ | | |
| 기존사례 | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 간사이광역연합 등 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 의회구성 및 단체장 임기 등 | | |
| ▽ | | |
| 설계방법 | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 검토대상 <ul style="list-style-type: none"> - 의회 : 의원규모, 의결사항 등 - 단체장 : 단체장 겸임여부, 임기, 권한 등 ■ 설계방법 <ul style="list-style-type: none"> - 「지방자치법 시행령」 + 외국사례 + 부울경 의견수렴 ⇒ 동남권 특별지자체 기관구성 확정 | | |

2) 기존사례 검토

- 특별지방자치단체의 기관구성은 「지방자치법」 전부개정법률 제204조와 제 205조에 따르면, 통합형 기관구성을 채택하고 있음
 - 즉, 특별지방자치단체의 의원은 구성 지방자치단체의 의원으로 구성을 하되, 단체장은 의회에서 선출하는 간선제를 규정하여 통합형 기관구성 방식을 적용하도록 하고 있음
- 상기와 같은 기관구성 방식을 감안한다면, 원칙적으로 통합형 기관구성에 관한 사례를 검토하여야 하나, 여기에서는 일본의 간사이 광역연합의 사례를 살펴보고자 함
 - 일본의 간사이 광역연합은 기본적으로 분리형 기관구성 방식을 적용하고 있으나, 통합형도 병행하고 있으므로 사례로서의 타당성을 충분히 확보하고 있으며, 나아가 의회규모 산정 등의 구체성이 제시되고 있음
- 일본의 간사이 광역연합의 기관구성 등은 「지방자치법」 제291조의5에 따라 다음과 같이 규정되어 있음
- 광역연합의 의원과 단체장의 선임은 공히 주민의 직접선거 또는 구성 지방자치단체의 의회 및 단체장의 간선제의 이원적 제도를 적용하고 있고, 의회 규모는 구성 지방자치단체의 균등할과 인구할을 적용하여 적정수준을 확보하고 있음

〈표 5-12〉 간사이광역연합의 기관구성 운영사례

| 특별지방자치단체 의회 | 특별지방자치단체 단체장 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 기관구성 형태 <ul style="list-style-type: none"> - 기관통합형 : 미국, 영국, 독일, 프랑스 - 기관분립·통합형 : 일본 ■ 의원선임 <ul style="list-style-type: none"> - 주민의 직접투표 또는 구성 지방자치단체 의회 간선(「지방자치법」 제291조의5) ■ 의회규모 <ul style="list-style-type: none"> - 균등할(구성단체별 1인) + 인구할(인구 250만명 구간당 1인) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 단체장 선임 <ul style="list-style-type: none"> - 주민의 직접투표 또는 구성 지방자치단체 장의 간선(「지방자치법」 제291조의5) |

3) 검토대안

- 동남권 특별지방자치단체의 기관구성은 「지방자치법」 전부개정법률 제205조에 따라 단체장을 의회에서 간선하므로써 원칙적으로 기관통합형의 구조를 가지고 있으며, 의원과 단체장은 「지방자치법」의 근거에 따르되 규약으로 규정하도록 하고 있음
 - 우선, 특별지방자치단체 의회의 선임은 구성 지방자치단체의 의회의원이 겸직을 하되, 의회규모는 균등할과 인구할을 적용하여 15명으로 책정하고, 구성 지방자치단체간 배분구조는 균등배분과 비례배분의 방법 중에 결정할 필요가 있으며, 임기는 2년으로 하며, 의결사항은 「지방자치법」의 지방의원 의결사항을 준용함
 - 단체장은 의회에서 간선을 하되 구성 지방자치단체의 단체장이 겸직을 하거나 외부인사를 위촉하는 방법 중에 선택을 하고, 임기는 조직운영의 안정성과 정책의 연속성을 고려하여 3년으로 하고, 단체장의 역할은 「지방자치법」의 단체장 역할을 준용함

〈표 5-13〉 동남권 특별지방자치단체의 기관구성 설계

| 특별지방자치단체 의회 | 특별지방자치단체 단체장 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 기관구성 형태 <ul style="list-style-type: none"> - 기관통합형 : 단체장을 의회에서 간선 | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 의원선임 <ul style="list-style-type: none"> - 부산광역시, 울산광역시 및 경상남도 의회의원 겸직(「지방자치법」 제204조) ■ 의회규모 : 15명 <ul style="list-style-type: none"> - 균등할 9명(부산·울산·경남) + 인구할 6명(7,924,413명 기준/인구 100만명 할당) ■ 배분구조 <ul style="list-style-type: none"> - 1안 : 균등배분(지역별 의결권 형평성 확보, 부산과 경남의 구성의회 반발 우려) - 2안 : 비례배분(선거구 산출방식 준용 등 기존 법령 및 규정에 근거, 경제공동체의 인구 비례 국한 대표성 책정 곤란) ■ 의원임기 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 단체장 선임(「지방자치법」 제205조) <ul style="list-style-type: none"> - 1안 : 구성단체 장 겸임(기관 통솔권 확보) - 2안 : 외부인사 위촉(기관운영 전문성 확보) - 고려요소 : 단체장 겸임에 따른 과부하 검토 ■ 단체장 임기 <ul style="list-style-type: none"> - 1안 : 2년 - 2안 : 3년 - 검토대안 : 3년(조직운영의 안정성 및 정책의 연속성 감안) - 고려요소 : 조직운영의 안정성 및 정책의 연속성 등을 감안하여 1회 연임검토 ■ 단체장 역할 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 장의 권한 준용(개정 「지방 |

| 특별지방자치단체 의회 | 특별지방자치단체 단체장 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - 1안 : 2년 - 2안 : 3년 - 검토대안 : 지방의원의 임기 4년을 고려하면 2년이 타당 ■ 의결사항 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 권한 준용(개정 「지방자치법」 제 210조제1항 근거) | 자치법」 제210조제1항 근거) |

【참고】 시도의회 의원정수

| 「공직선거법」 | 시도의회 의원정수 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>제22조(시·도의회 의원정수)① 시·도별 지역구시·도위원의 총 정수는 그 관할 구역 안의 자치구·시·군(하나의 자치구·시·군이 2 이상의 국회의원지역구로 된 경우에는 국회의원지역구를 말하며, 행정구역의 변경으로 국회의원지역구와 행정구역이 합치되지 아니하게 된 때에는 행정구역을 말한다)수의 2배수로 하되, 인구·행정구역·지세·교통, 그 밖의 조건을 고려하여 100분의 14의 범위에서 조정할 수 있다. 다만, 자치구·시·군의 지역구시·도의원정수는 최소 1명으로 한다.</p> <p>②제1항에도 불구하고 「지방자치법」 제10조제2항에 따라 시와 군을 통합하여 도농복합형태의 시로 한 경우에는 시·군통합후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 시·도의회의원선거에 한하여 해당 시를 관할하는 도의회의원의 정수 및 해당 시의 도의회의원의 정수는 통합 전의 수를 고려하여 이를 정한다.</p> <p>③제1항 및 제2항의 기준에 의하여 산정된 의원정수가 19명 미만인 경우는 광역시 및 도는 그 정수를 19명으로 한다.</p> <p>④비례대표시·도의원정수는 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 산정된 지역구시·도의원정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다. 다만, 산정된 비례대표시·도의원정수가 3인 미만인 때에는 3인으로 한다.</p> | <p>서울 : 110명 부산 : 47명 대구 : 30명 인천 : 37명 광주 : 23명 대전 : 22명 울산 : 22명 세종 : 18명 경기 : 142명 강원 : 46명 충북 : 32명 충남 : 42명 전북 : 39명 전남 : 58명 경북 : 60명 경남 : 58명 제주 : 38명</p> |

5. 조직체계 설계

1) 검토방법

- 특별지방자치단체의 조직체계는 「지방자치법」 전부개정법률 제202조에 따라 원칙적으로 규약으로 정하되, 의회와 집행기관의 직원은 동법 제205조에서 특별지방자치단체의 소속 공무원과 구성 지방자치단체의 파견직원으로

구성하도록 하고 있음

- 다만, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 적용에 대한 행정안전부의 구체적 지침도 마련되어 있지 않고, 특히 외국의 경우에는 지방자치단체의 기구설치와 정원 등을 지방자치단체가 자율적으로 결정하여 준용할 사례도 없으므로 기구설치와 인력산정에 대한 일반적인 원칙을 활용하여 검토대안을 설계함

〈표 5-14〉 조직체계 설계방법

| 관련법제 | ↔ | 검토변수 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 규약사항(제202조) - 구성단체 합의 - 인력구성 : 특별지자체 소속 공무원 + 구성 지자체 파견 공무원(제205조) | ↔ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 기구구성 - 규모 적합성, 기능 부합성 ■ 인력구성 - 규모 적합성, 운영 효율성 |
| ▽ | | |
| 기존사례 | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 기구구성 원칙 - 관장기능 총량 기준 기능 동질성 1차 분화 및 통할 적정성 2차 분화 ■ 인력구성 원칙 - 업무량 대비 총량 결정, 조직운영 효율화 기준 구성비 결정 | | |
| ▽ | | |
| 설계방법 | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 기구구성 방법 - 조직유지(기획, 관리 등)기능 + 관장사업(생활공동체, 경제공동체, 문화공동체 등)기능 전제 기능 동질성과 통할 적정성 적용 ■ 인력구성 방법 - 과단위 최소인력(12명) 기준 전체 과단위 인력산정 및 단체장 근평권 전제 파견인력 비율 조정 - 행정안전부 기준인건비제 조정결과 반영 | | |

2) 기존 조직체계 설계기준

- 기존의 지방자치단체 조직체계는 원칙적으로 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 인구규모를 기준으로 시도 본청의 기구설치 범위가 확정되고, 기준인건비제를 적용하여 정원을 산출하고 있음

- 예를 들면, 지방자치단체의 기구설치는 본청을 대상으로 인구규모를 기준으로 광역시와 도를 구분하여 범위를 책정하고 있으며, 정원은 지방자치단체의 유형구분과 주요 지표를 반영하여 산정하는 방식으로 인구규모와 실질적 행정수요를 기반으로 하는 시도와 다른 동남권 특별지방자치단체의 기구설치 범위 및 정원산정에 적용하기는 곤란함

〈표 5-15〉 기구설치 범위 및 정원기준 규정

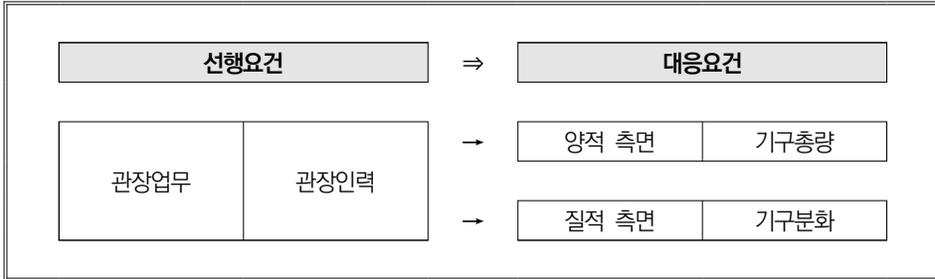
| 구분 | | 실·국·본부 |
|---------|--------------------|---------------|
| 서울특별시 | | 16개 이상 18개 이하 |
| 광역시 | 인구 350만 이상 400만 미만 | 14개 이상 16개 이하 |
| | 인구 300만 이상 350만 미만 | 13개 이상 15개 이하 |
| | 인구 250만 이상 300만 미만 | 12개 이상 14개 이하 |
| | 인구 200만 이상 250만 미만 | 11개 이상 13개 이하 |
| | 인구 200만 미만 | 10개 이상 12개 이하 |
| 세종특별자치시 | | 6개 이상 8개 이하 |
| 도 | 경기도 | 20개 이상 22개 이하 |
| | 인구 300만 이상 400만 미만 | 11개 이상 13개 이하 |
| | 인구 200만 이상 300만 미만 | 10개 이상 12개 이하 |
| | 인구 100만 이상 200만 미만 | 9개 이상 11개 이하 |

| 지표명 | 지표 구분 | 제1 유형 | 제2 유형 | 제3 유형 | 제4 유형 | 제5 유형 | 제6 유형 | 제7 유형 | 제8 유형 | 제9 유형 |
|-----------------------------------------------------------|--------|-----------|-------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|
| | | 특 광역시 | 도 | 50만 이상시 | 50만 미만시 | 도농 복합시 | 5만 이상군 | 5만 미만군 | 특별시 자치구 | 광역시 자치구 |
| 인구 면적 주간 인구 65세 이상 인구 사업체 수 자동차 수 장애인 수 | 공통 지표 | 모든 유형에 적용 | | | | | | | | |
| 외국인 인구 | 유형별 지표 | ● | ● | ● | ● | ● | 제외 | 제외 | ● | ● |
| 농경지 면적 | | 제외 | 제외 | 제외 | 제외 | 제외 | ● | ● | 제외 | 제외 |

3) 조직체계 설계원칙

- 상기의 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 적용하지 않을 경우 조직체계의 일반적 설계원칙은 다음과 같은 방식의 적용이 타당함
 - 즉, 관장업무를 먼저 확정하고, 이를 토대로 인력규모를 산정하며, 산정된 인력규모를 기준으로 행정기구를 설계하는 순차적 과정을 거치는 것으로, 전술한 현행의 기구설치 및 정원산정의 하향식 방식과 달리 상향식 방식을 적용하는 것임

〈그림 5-8〉 일반적인 조직체계의 설계원칙



- 상기의 조직체계 설계원칙에서 인력산정은 부서별 관장업무를 기준으로 필수인력 규모산정의 공식을 적용하여 결과를 도출하여야 함

〈표 5-16〉 필수인력 규모산정 공식

〈업무량 기준 인력추정 산식〉

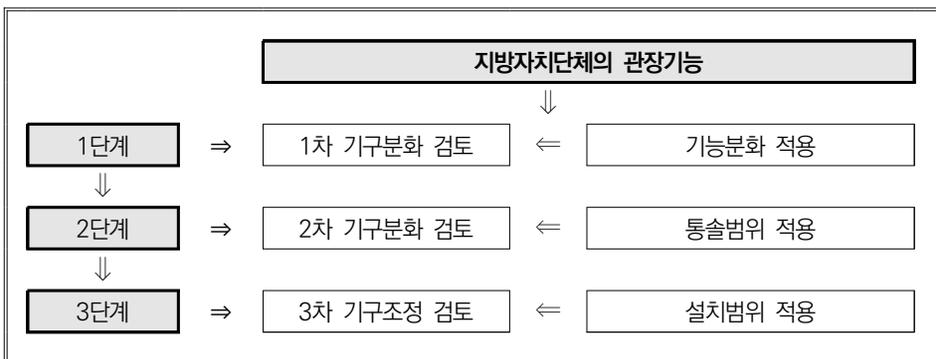
- $T_1 = M_t + S_t$
- $T_2 = T_1 / LD$
- $T_3 = T_2 / A$

- T_1 : 특정부서에서 업무처리에 소요되는 총소요시간
- T_2 : 특정부서의 1일 평균 업무처리소요시간
- T_3 : 특정부서의 적정인력
- M_i : i라는 단위사무의 연간처리건수
- S_i : i라는 단위사무의 연간 1건당 평균처리시간
- LD : 법정근무일수(300일, 250일)
- A : 1일 평균근무시간(8시간, 9시간)

- 총소요시간은 단위사무의 연간처리건수(회수) × 단위사무의 건당 평균처리소요시간에 의하여 나타남
 - 단위사무 : 특정부서에서 수행하는 각각의 하위단위의 업무
 - 연간처리건수(회수) : 단위사무들의 연간 처리된 건수 혹은 회수
 - 건당 평균처리소요시간 : 위의 연간처리건수들의 1건당 평균적 처리시간
 - 총소요시간 : 단위사무들의 전체 소요시간을 합계한 값

- 한편, 기구설치 범위는 관장기능의 특성과 필수인력 규모를 대상으로 일차적으로 기능특성별 분류를 적용하고, 이차적으로 인력규모를 기준으로 통솔범위를 적용하여 최종적인 기구규모를 확정하는 것임

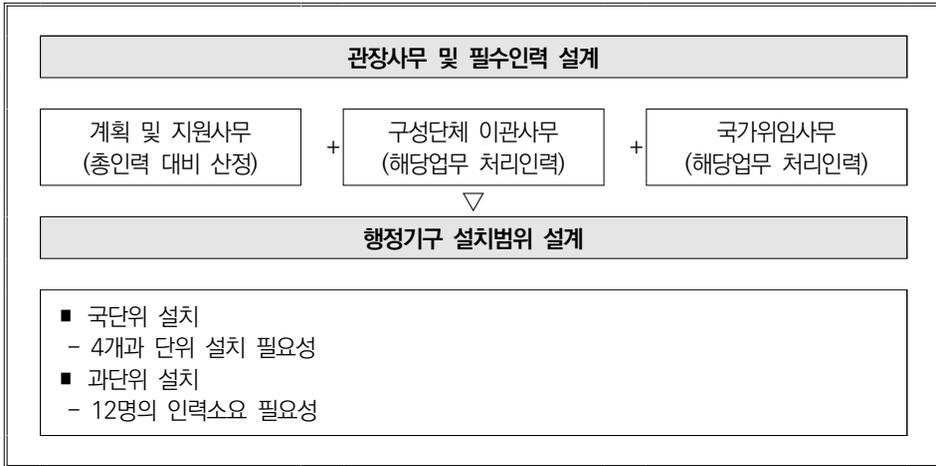
〈그림 5-9〉 기구설치 범위설계 방식



4) 검토대안

- 동남권 특별지방자치단체의 조직체계는 원칙적으로 행정안전부가 특별지방자치단체의 기구 및 정원에 관한 기준을 마련하여 최종적으로 적용하게 되겠지만, 현재의 시점에서는 상기의 검토결과를 반영함
 - 즉, 관장사무를 우선적으로 확정하고, 관장사무별 구성 지방자치단체 또는 중앙부처의 처리인력을 도출하여, 이를 기준으로 과단위 및 국단위의 설치규모를 확정하는 것이 가능함
 - 다만, 국단위와 과단위의 인력규모는 「지방자치단체의 기구설치와 정원 기준 등에 관한 규정」의 제1항과 제5항을 적용하여 필요수준을 설계함

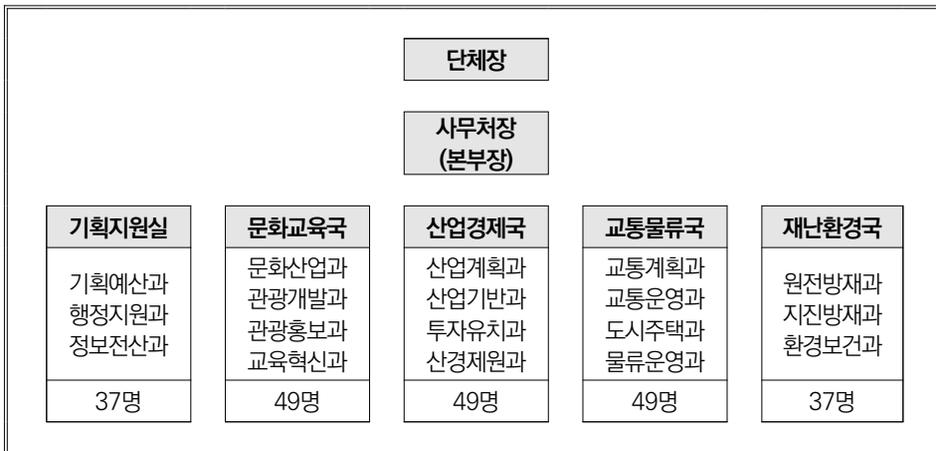
〈그림 5-10〉 동남권 특별지방자치단체 조직체계 설계방안



- 상기의 조직체계 설계방법을 적용하면, 동남권 특별지방자치단체의 조직체계는 다음과 같이 제시할 수 있음
 - 즉, 관장사무를 대상으로 5개의 실국과 18개의 과로 편제하고, 단체장을 비롯한 223명의 인력을 산출할 수 있으며, 다만, 단체장은 구성 지방자치단체의 단체장이 겸직하는 경우를 고려하여 실질적으로 기관을 통할할 수 있는 사무처장(본부장) 직제를 둬

〈표 5-17〉 동남권 특별지방자치단체의 조직체계 검토(안)

| 기능분야 | | 동남권 특별지방자치단체 관장 |
|--------|------|-----------------|
| 지원기능 | 기획조정 | ○ |
| | 행재정 | ○ |
| 문화체육관광 | | ○ |
| 보건복지 | | △ |
| 산업경제 | | ○ |
| 환경관리 | | ○ |
| 도시주택 | | △ |
| 지역개발 | | △ |
| 소방방재 | | ○ |



- 한편, 특별지방자치단체의 의회조직은 규약사항으로 특별지방자치단체의 의원규모를 기준으로 현행의 유사한 지방의회의 기구를 준용하는 것이 논리적인
 - 특별지방자치단체의 의원규모를 15명으로 상정하였으므로 울산광역시(22명) 의회기구를 준용하되, 전문위원은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 6명으로 책정하고, 지방의회의 인사권 독립에 따른 홍보기능을 강화하는 것임

〈그림 5-11〉 동남권 특별지방자치단체 의회조직 검토(안)



| 구분 | 의원정수 | 전문위원 | | |
|-----|---------|--------|--------|-----------|
| | | 총 정수 | 4급(5급) | 5급(6급) 이하 |
| 시·도 | 20명 이하 | 6명 이내 | 5명 | 1명 |
| | 30명 이하 | 7명 이내 | 6명 | 1명 |
| | 40명 이하 | 9명 이내 | 7명 | 2명 |
| | 50명 이하 | 11명 이내 | 7명 | 4명 |
| | 60명 이하 | 13명 이내 | 8명 | 5명 |
| | 80명 이하 | 16명 이내 | 8명 | 8명 |
| | 100명 이하 | 18명 이내 | 9명 | 9명 |
| | 110명 이하 | 21명 이내 | 11명 | 10명 |
| | 120명 이하 | 22명 이내 | 12명 | 10명 |
| | 130명 이하 | 23명 이내 | 12명 | 11명 |
| | 131명 이상 | 24명 이내 | 13명 | 11명 |

6. 재원조달 설계

1) 검토방법

- 특별지방자치단체의 재원조달은 「지방자치법」 전부개정법률 제202조에 따라 원칙적으로 규약으로 정하도록 하고 있음
 - 다만, 기본적인 재원은 구성 지방자치단체의 특별회계로 구성하는 분담

금(제206조)으로 하고, 국가의 위임사무에 대해서는 국가의 재정지원(제199조)이 가능하도록 하고 있음

- 그러나 특별지방자치단체의 재정적 안정성을 확보하기 위해서는 전술한 방법 이외의 추가적인 대안을 검토할 필요가 있음
 - 현재 행정안전부를 비롯한 중앙정부 차원에서 특별지방자치단체의 안정적인 재원확보를 위한 지원대책을 마련하고 있으므로 그 결과를 반영할 필요가 있고, 나아가 외국의 재정조달 사례를 반영하여 검토대안을 설계하고자 함

〈표 5-18〉 재원조달 설계방법

| 관련법제 | ↔ | 검토변수 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 규약사항(제202조) - 구성단체 합의 - 기본재원 : 구성단체 분담금(제206조) - 분담회계 : 특별회계 설치(제206조) - 위임사무 : 위임기관(국가 등) 재정지원(제199조) | ↔ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 재원조달 - 재원 충분성, 조달 안정성 |
| ▽ | | |
| 기존사례 | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 외국 사례 - 미국, 영국, 독일, 프랑스 및 일본의 재원조달 사례 | | |
| ▽ | | |
| 설계방법 | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 설계방법 - 분담금 외의 재원조달 방법 모색(균특회계 등 행정안전부 협의) | | |

2) 기존사례 검토

- 특별지방자치단체의 재원조달에 관한 기존의 사례는 현실적인 활용사례가 있는 외국을 대상으로 검토함
 - 특별지방자치단체를 적극적으로 활용하고 있는 외국의 사례에 따르면, 재원조달의 다양한 방법들이 활용되고 있으며, 일본의 간사이 광역연합

- 을 제외하고는 전반적으로 중앙의존형 또는 조세의존형을 나타내고 있어서 구성 지방자치단체의 분담금 비중이 높지 않음
- 다만, 일본의 간사이 광역연합의 재원구성은 구성 지방자치단체의 분담금이 과반의 비율을 넘고 있으나, 당초의 설치목적의 하나인 분권확대를 위한 국가사무의 이양이 활성화되지 않은 것에 따른 결과이기도 함

〈표 5-19〉 외국의 특별지방자치단체 재원조달 사례

| 구분 | 재원조달 |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 미국 (광역도시권 의회) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 지원의존형 - 연방·주 지원 : 49% - 요금·수수료 : 37% - 재산세 : 8% - 기타 : 6% |
| 영국 (맨체스터 지역연합) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 지원의존형 - 포괄보조금 - 기업재산세 할당금 - 목적보조금 - 인프라세 - 기초지자체 분담금 |
| 독일 (슈투트가르트 지역연합) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 지원의존형 - 교부금 : 46.9 - 자체수입 : 47.7 - 분담금 : 5.4 |
| 프랑스 (엑스-마르세유-프로방스 메트로폴) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 조세의존형 - 지방세: 67% - 보조금 : 33% |
| 일본 (간사이광역연합) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 분담의존형 - 분담금 : 56.0% - 지원금 : 31.9% - 기타 |

3) 검토대안

- 동남권 특별지방자치단체의 재원조달은 현행 법제와 신규제도 검토 등을 기준으로 대안을 설계하는 것이 필요함

- 우선, 현행 법제를 기준으로 지방교부세와 지역발전투자협약기금의 적용 여부를 검토하여야 하나, 일반교부세의 지원은 기존 교부대상의 교부액 감축을 초래하여 현실적으로 용이하지 않으며, 특별교부세의 지원은 일회적 지원이라는 제도특성을 감안하면 특별지방자치단체의 설치과정에 대한 지원이 가능할 것임
- 다음, 신규제도로는 균특회계의 특별지방자치단체 계정설치와 과세권 및 보조금 등의 적용 가능성을 검토하되, 이에 대해서는 현재 행정안전부를 비롯한 중앙정부 단위에서 “메가시티 범정부지원단”을 설치하여 대안을 모색하고 있으므로 그 결과를 반영하는 것이 타당하나, 가장 바람직한 대안으로는 균형발전특별회계에 특별지방자치단체의 지원계정을 설치하는 것임

〈표 5-20〉 동남권 특별지방자치단체의 재원조달 대안

| 기존제도 기준 대안 | 신규제도 검토 대안 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 일반교부세 <ul style="list-style-type: none"> - 교부대상으로 지방자치단체조합이 규정되어 있으므로 특별지방자치단체의 대상추가 포함 검토 ■ 특별교부세 <ul style="list-style-type: none"> - 특별지방자치단체 적용은 가능하나, 재원성격이 일시적으로 재원 안정성 확보에 미부합 ■ 지역발전투자협약기금 <ul style="list-style-type: none"> - 특별지방자치단체 적용은 가능하나, 재원성격이 일시적으로 재원 안정성 확보에 미부합 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 균특회계 계정설치 <ul style="list-style-type: none"> - 초광역계정 신설(「균특법」 제32조 개정) ■ 과세권 부여 <ul style="list-style-type: none"> - 영국 및 프랑스의 사례를 준용하여 특수목적세를 신설 ■ 국고보조금 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 사업별 국고보조금 우선 지원 특례 부여 |
| 「지방교부세」 | 「국가균형발전특별법」 |
| <p>제2조(정의)이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “지방교부세”란 제4조에 따라 산정한 금액으로서 제6조, 제9조, 제9조의3 제9조의4에 따라 국가가 재정적 결함이 있는 지방자치단체에 교부하는 금액을 말한다.</p> <p>2. “지방자치단체”란 「지방자치법」 제2조 제1항 제2항에 따른 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 및 시·군·자치구와 같은 법 제159조</p> | <p>제20조(지역발전투자협약의 체결 등)① 국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호간에 균형발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자 분담 등이 포함된 지역발전투자협약(이하 “지역발전투자협약”이라 한다)을 체결할 수 있으며, 지역발전투자협약을 체결하기 위해서는 제22조에 따른 국가균형발전위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 지역발전투자협약에</p> |

| 「지방교부세」 | 「국가균형발전특별법」 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>제1항에 따른 지방자치단체조합을 말한다.</p> <p>3. “기준재정수요액”이란 각 지방자치단체의 재정수요를 합리적으로 측정하기 위하여 제7조에 따라 산정한 금액을 말한다.</p> <p>4. “기준재정수입액”이란 각 지방자치단체의 재정수입을 합리적으로 측정하기 위하여 제8조에 따라 산정한 금액을 말한다.</p> <p>5. “측정항목”이란 각 지방자치단체의 기준재정수요액을 합리적으로 측정하기 위하여 기능별·성질별로 분류하여 설정한 표준적 경비의 종류를 말한다.</p> <p>6. “측정단위”란 기준재정수요액을 합리적으로 측정하기 위한 각 측정항목의 단위를 말한다.</p> <p>7. “단위비용”이란 기준재정수요액을 산정하기 위한 각 측정단위의 단위당 금액을 말한다.</p> | <p>다른 사업을 추진하기 위하여 제30조에 따른 국가균형발전특별회계를 우선 지원하여야 하며, 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 한다.</p> <p>③ 지역발전투자협약의 사업범위 및 체결 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |

7. 특별지방자치단체 규약설계

1) 법적 규정

- 특별지방자치단체는 「지방자치법」 전부개정법률 제199조에 따라 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에 설치하도록 하고 있음
 - 다만, 구성 지방자치단체의 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부 장관의 승인을 받도록 하고 있음
- 그리고 「지방자치법」 전부개정법률 제202조에서는 특별지방자치단체의 규약에는 법령의 범위 안에서 포함되어야 할 필수요소를 규정하고 있음
 - 특별지방자치단체의 목적과 명칭, 구성 지방자치단체, 관할구역, 사무소의 위치, 관장사무, 사무처리 기본계획, 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법, 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법, 운영 및 사무처리에

필요한 경비의 부담 및 지출방법, 사무처리 개시일, 기타 특별지방자치단체의 구성 및 운영에 필요한 사항 등이 그것임

〈표 5-21〉 특별지방자치단체의 규약 필수요소

| 구분 | 내용 |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 필수요소 | <ul style="list-style-type: none"> - 특별지방자치단체의 목적 - 특별지방자치단체의 명칭 - 구성 지방자치단체 - 특별지방자치단체의 관할구역 - 특별지방자치단체의 사무소의 위치 - 특별지방자치단체의 사무 - 특별지방자치단체의 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항 - 특별지방자치단체의 지방의회 조직, 운영 및 의원의 선임방법 - 특별지방자치단체의 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법 - 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법 - 특별지방자치단체의 사무처리 개시일 - 그 밖에 특별지방자치단체의 구성 및 운영에 필요한 사항 |

2) 유사사례 검토

- 특별지방자치단체의 제도가 「지방자치법」의 전부개정에 따라 새롭게 도입되는 관계로 기존의 사례는 부재한 실정임
 - 다만, 특별지방자치단체와 동일한 지방자치단체의 법적 지위를 보유하고 있지는 않지만, 유사한 운영체제를 구비한 기존의 지방자치단체조합을 유사한 사례로 검토할 수 있을 것임
- 지방자치단체조합으로 운영되고 있는 「부산진해경제자유구역청」의 규약을 사례로 살펴보면, 다음과 같은 구조를 가지고 있음
 - 규약의 구조는 전체 4개 장과 18개 조로 구성되어 있으며, 규약의 내용은 총칙과 조합회의, 집행기관 및 재무 등으로 구성되어 있으며, 각각의 내용에 대한 구체적 규정들이 포함되어 있음

〈표 5-22〉 부산진해경제자유구역조합규약

제1장 총칙

제1조(목적) 이 규약은 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제4조의 규정에 의하여 부산광역시 강서구 일원과 경상남도 창원시 진해구 일원이 경제자유구역으로 지정됨에 따라, 「지방자치법」 제159조의 규정에 의하여 경제자유구역 내 외자유치와 개발사업 및 민원행정을 효율적으로 처리하기 위한 조합의 설립 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(조합의 명칭) 이 조합의 명칭은 “부산·진해경제자유구역청”(이하 “조합”이라 한다)이라 한다.

제3조(조합의 구성) 이 조합은 부산광역시와 경상남도를 구성원(이하 “조합원”이라 한다)으로 한다.

제4조(사무소의 위치) 이 조합의 사무소는 부산광역시·경상남도 관내에 둔다.

제5조(조합의 사무) ① 이 조합은 부산·진해경제자유구역 안의 다음 사무를 처리한다.

1. 국가 위임사무, 관할구역 내 부산광역시·경상남도 사무, 법 제27조의 규정에 의한 부산광역시장, 경상남도지사 직접 수행사무
 2. 경제자유구역 개발·관리
 3. 투자유치(외자유치 포함)
 4. 외국인투자기업의 경영활동 지원
 5. 외국인 생활여건의 개선
 6. 기타 경제자유구역의 관리·운영을 위하여 필요한 사무
- ② 조합은 사무를 처리함에 있어 권한과 독립성을 가지며, 처리된 사무에 대하여 책임을 진다

제2장 조합회의

제6조(구성 및 자격) ① 조합에는 조합 운영의 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 조합회의를 둔다.

② 조합회의는 13명의 위원으로 구성하되, 부산광역시 6명, 경상남도 6명, 산업통상자원부 1명으로 한다.

③ 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.

1. 양 자치단체의 경제 또는 투자유치와 항만 및 도시개발 관련 사무 담당 실·본부·국장(구역청 업무 담당 실·본부·국장 1명 포함) 중 해당 시장·도지사가 추천하는 사람 각 2명
2. 산업통상자원부에서 추천하는 사람 1명
3. 양 자치단체의 의회에서 추천하는 시·도의원 각 2명
4. 양 자치단체가 추천하는 사람 각 2명(경제분야 전문가 1명 포함)
- ④ 제3항 제3호 및 제4호의 규정에 따른 위원의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 제1호 및 제2호에 따른 위원의 임기는 소관 부서 재임기간 동안으로 정할 수 있다.
- ⑤ 위원의 결격사유에 관하여는 지방공무원법 제31조의 규정을 준용한다.
- ⑥ 위원의 결원이 생겼을 때에는 그 위원을 추천한 지방자치단체 의회에서는 즉시 새로운 위원을 추천하여야 한다.

제7조(의장 및 부의장) ① 조합회의는 위원 중에서 자치단체를 달리하는 의장과 부의장 각 1명을 선출하여 윤번제로 하며, 그 임기는 2년으로 한다.

② 의장은 조합회의를 대표하고, 조합회의를 관장한다.

③ 부의장은 의장을 보좌하고, 의장의 결위 또는 사고시 그 직무를 대행한다.

④ 의장 또는 부의장이 꺾워된 경우 보궐 선출된 의장 또는 부의장의 임기는 전임자의 잔여 임기 동안으로 한다.

제8조(의결사항) 조합회의는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 조합 규약의 개정안
2. 조합 운영에 필요한 규정의 제정·개정 및 폐지
3. 예산의 심의·확정과 결산의 승인
4. 결산 검사를 위한 감사위원의 선임
5. 지방자치단체 간 협의 조정을 요하는 중요사항

제9조(회의) ① 조합회의의 회의는 정기회와 임시회로 구분하되, 정기회는 매년 4/4분기 중에 개최하며, 임시회는 의장이 필요하다고 인정하거나 조합장 또는 조합회의 재적위원 3분의 1이상의 요구가 있을 때 의장이 소집한다.

② 조합회의는 안건을 심의·의결함에 있어 필요한 경우 관계전문가, 공무원, 이해관계인 등의 의견을 들을 수 있다.

제10조(정족수 등) ① 조합회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

② 조합회의가 심의·의결할 안건이 조합원 중 하나의 지방자치단체에 관계되는 사항인 경우에는 해당 지방자치단체 위원 2분의 1이상을 포함한 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 조합회의의 운영에 관하여 기타 필요한 사항은 조합의 규정으로 정한다.

제11조(행정사무감사) ① 조합회의는 매년 1회(10월 중) 조합의 사무에 대하여 행정사무감사를 실시한다.

② 제1항의 행정사무감사는 5일의 범위 내에서 실시한다. 다만 조합회의의 의결로 그 기간을 1차에 한하여 연장할 수 있다.

제3장 집행기관

제12조(조합장) ① 조합에는 조합장을 두며 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

② 조합장은 부산광역시장과 경상남도지사가 협의하여 공동 임명한다.

③ 조합장은 조합을 대표하고 조합사무를 통할한다.

제13조(사무기구) ① 조합에는 조합의 사무를 처리하기 위하여 사무기구와 사무직원을 둔다.

② 사무직원은 조합원인 지방자치단체에서 파견된 공무원과 조합장이 임용한 임기제공무원으로 구성한다.

③ 조합의 사무기구와 정원은 조합의 규정으로 정한다.

제4장 재무

제14조(경비부담) ① 조합의 경비는 정부의 지원금, 조합원인 지방자치단체의 부담금, 기타 수입금으로 충당한다.

② 경제자유구역 개발에 따른 사업비는 사업구역(행정구역에 의한 구분을 말한다) 해당 지방자치단체의 부담으로 하고, 조합의 운영에 필요한 경비는 각 2분의 1씩 부담하는 것을 원칙으로 한다.

제15조(예산·회계 등) ① 조합장은 예산안을 편성하여 조합회의에 제출하고 조합회의는 이를 심의·

| |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>확정한다.</p> <p>② 조합장은 제1항의 규정에 따라 확정된 예산을 매 회계연도 개시 5일 전까지 조합원인 지방자치단체에 통보하여야 한다.</p> <p>③ 예산의 편성 및 집행, 재무회계, 물품관리 등에 관한 사항은 조합의 규정으로 정한다.</p> <p>제16조(결산) ① 조합장은 출납폐쇄후 80일 이내에 결산서 및 증빙서류를 작성하고 조합회의가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음연도 조합회의의 승인을 얻어야 한다.</p> <p>② 조합장은 제1항의 규정에 의하여 승인을 얻은 때에는 승인을 얻은 날부터 10일 이내에 조합원인 지방자치단체에 통보하여야 한다.</p> <p>③ 제1항의 감사위원은 3명 이내로 하되, 선임과 운영에 관하여 필요한 사항은 조합의 규정으로 정한다.</p> <p>제17조(동산 및 부동산의 처분 등) 조합 소유 동산 및 부동산에 대해서는 재무회계 및 물품관리 관련 조합의 규정에 따라 처분하며, 필요시 조합원인 지방자치단체 간 협의에 의한다.</p> <p>제18조(기타) 이 규약에서 정하지 않은 사항은 조합회의의 의결을 거쳐 따로 정한다.</p> <p>부칙</p> <p>이 규약은 행정자치부장관의 승인이 있는 날부터 시행한다.</p> <p>부칙 <2016.12.23></p> <p>이 규약은 행정자치부장관의 승인이 있는 날부터 시행한다.</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

3) 행안부 표준규약 모델(안)

- 행정안전부는 특별지방자치단체의 제도도입에 따라서 표준규약(안)을 설계하여 지방자치단체의 특별지방자치단체 설치에 필요한 지원을 하고 있음
 - 행정안전부의 표준규약(안)은 총 5개 장과 26개 조로 구성되어 있으며, 총칙과 의회, 집행기관, 재무 및 기타 등으로 내용을 설계하되, 관할구역과 특별지자체장의 선출 등에 대해서는 복수의 대안을 제시하고 있음

〈표 5-23〉 행정안전부 표준규약(안)

| |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>제1장 총칙</p> |
| <p>제1조(목적) 이 규약은 「지방자치법」 제199조에 따라 수도권권과 비수도권 간 불균형 해소를 위해 ---사무를 광역적으로 처리하기 위한 ○○○○○○특별지방자치단체의 설립 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(특별지방자치단체의 명칭) 이 특별지방자치단체의 명칭은 “○○○○○○특별지방자치단체”(이하 “특별지자체”라 한다)라 한다.</p> |

제3조(구성 지방자치단체) 이 특별지자체는 ○○○시, ○○○도를 구성 지방자치단체(이하 “구성단체”라 한다)로 한다.

제4조(관할구역) (i) 이 특별지자체의 관할구역은 ○○○시, ○○○도의 구역을 합한 것으로 한다.

(ii) 이 특별지자체의 관할구역은 다음 각 호에 해당하는 구역을 합한 것으로 한다.

1. ○○○시 ○○○구 ○○○동
2. ○○○도 ○○○시 ○○○동

(iii) 이 특별지자체의 관할구역은 『000특별법』에 근거하여 고시한 ○○○사업의 대상 구역으로 한다.

제5조(사무소의 위치) 이 특별지자체의 사무소는 ○○○시에 둔다.

제6조(처리 사무) ① ○○특별지자체는 다음에 해당하는 사무를 처리한다.

- 1.
- 2.

...

② 특별지자체는 제1항의 사무 이외에도 국가가 관련 법령에 따라 특별지방자치단체에 처리 권한을 위임한 사무를 처리한다.

③ 특별지자체는 사무를 처리함에 있어 권한과 독립성을 가지며, 처리된 사무에 대하여 책임을 진다.

제7조(사무의 추가 및 변경) ① ○○특별지자체는 제6조 제1항 각 호에 해당하는 사무 외에 구성단체의 사무 중 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당하다고 인정하는 것에 대해서는 각 구성단체 의회의 의결을 거쳐 규약을 변경하여 사무를 추가 및 변경할 수 있다.

② 특별지자체는 국가 또는 시도 사무의 위임을 요청하고자 하는 경우 미리 구성단체 간 협의한다. 국가 또는 시도 사무의 위임으로 특별지자체 처리 사무에 변동이 있는 경우 본 규약의 관련 조항을 변경한다. 이 경우 변경 절차는 본 조 제1항의 절차와 같다.

제8조(기본계획의 수립) ① ○○특별지자체의 장은 소관사무를 처리하기 위한 기본계획을 수립하여 ○○특별지방자치단체 의회의 의결을 받는다. 이를 변경하는 경우에도 또한 같다.

② 특별지자체가 작성하는 기본계획에는 다음 사항이 포함되어야 한다.

1. 제6조에서 규정하는 사무의 처리 관련 목표 및 추진 방향
2. 사무에 대한 구성단체의 역할에 관한 사항
3. 기본계획의 기간 및 변경에 관한 사항
4. 계획 기간별 주요 추진과제 및 추진 방법
5. 필요 자원 규모와 조달 방안

제9조(기본계획 시행을 위한 필요조치 요청) 특별지자체의 장은 구성단체의 사무처리가 기본계획의 시행에 지장을 주거나 지장을 줄 우려가 있는 경우 지방자치법 제203조 제3항에 따라 해당 구성단체의 장에게 필요한 조치를 요청할 수 있으며, 이 경우 특별지자체 의회의 의결을 거친다.

제2장 의회

제10조(특별의회의 조직) ○○특별의회의 의원(이하 “특별의회의원”이라 한다) 정수는 00인으로 한다.

제11조(특별의회의 구성) ① ○○특별의회의원은 구성단체 의회 의원 중에서 선임한다.

② ○○특별의회를 구성하는 구성 지방자치단체 의회 의원의 정수는 다음과 같다.

1. ○○○시 0인

2. ○○○시 0인

③ 구성단체 의원이 새로 선출되거나 ○○특별의회의원에 결원이 발생했을 때는 신속히 ○○특별의회의원을 임명하여야 한다.

제12조(특별의회의원의 임기) ○○특별의회의원의 임기는 구성단체 의회 의원 임기에 따른다.

제13조(의장 및 부의장) ① ○○특별의회는 특별의회의원 중에서 의장 및 부의장을 각 1명 선출하여야 한다.

② 의장 및 부의장의 선출과 임기, 직무 등에 관한 사항은 지방자치법 제57조 내지 제63조의 내용을 준용한다.

제14조(의결사항) ○○특별의회는 지방자치법 제47조에 따른 지방의회의 의결사항 중 ○○특별자치체 관할 사무에 관한 다음 각 호의 사항을 의결한다.

1. 특별자치체 규약 개정안
2. 특별자치체 조례의 제정·개정 및 폐지
3. 예산의 심의·확정 및 결산의 승인
4. 특별자치체 사무처리를 위한 기본계획
5. 지방자치법 제204조 제3항에 따라 정하는 중요한 사항
6. 그 밖에 지방자치법 제47조 등 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

제15조(특별의회의 운영) 기타 특별의회의 권한, 소집과 회기, 회의 운영과 관련된 사항은 지방자치법 제47조에서 제56조 및 제72조에서 제84조의 사항을 준용한다.

제3장 집행기관

제17조(특별자치체장의 선출) (i) ① 특별자치체의 장은 구성단체의 장 중 특별의회에서 투표를 통해 선출한다.

② 특별자치체장의 임기는 구성단체장의 임기에 따른다.

③ 특별자치체장이 공석일 때는 조속히 이를 선출해야 한다.

(ii) ① 특별자치체의 장은 구성 자치단체 장의 추천을 받아 특별자치체 (설치 목적)에 대한 경험과 식견이 뛰어난 사람 중에서 특별의회에서 선출한다.

② 특별자치체장의 임기는 0년으로 하며, 0회에 한해 연임할 수 있다.

③ 특별자치체장이 공석일 때는 조속히 이를 선출해야 한다.

제18조(직원의 구성 및 운영) ① 특별자치체 직원은 특별자치체 소속의 지방공무원(이하 “소속직원”)과 구성단체의 지방공무원 중 파견된 공무원(이하 “파견직원”)으로 구성한다.

② 제1항에 따른 파견직원은 000시, 000시, 000도가 각각 100분의 00, 00, 00의 비율의 인원으로 구성한다.

③ 특별자치체 직원의 임용·보수·복무 등 인사 운영에 관한 사항은 지방공무원법을 준용하며, 세부 사항은 특별자치체 조례로 정한다.

제19조(집행기관의 조직) ① 특별자치체 집행기관에는 0국, 0과를 둔다.

② 각 사무국 및 소관부서의 사무는 특별자치체 조례로 정한다.

제20조(집행기관의 운영) 기타 집행기관의 운영에 관한 사항은 특별자치체 조례 또는 특별자치체 규칙으로 정한다.

제21조(인사위원회) ① 특별자치체 직원의 임용, 승진·전보, 징계 등 특별자치체 공무원의 인사 운영을 위하여 특별자치체에 인사위원회를 둔다.

② 인사위원회는 00명 이상 00명 이하의 인사위원으로 조직하며, 위원의 구성 및 자격요건, 임기

등은 지방공무원법의 규정을 준용한다.

제4장 재무

제22조(특별지자체 경비부담) ① 특별지자체의 경비는 다음의 수입으로 충당한다.

1. 구성 자치단체 분담금
2. 사용료 및 수수료
3. 사업 수입
4. 국가(또는 시도)의 보조금 및 지원금
5. 기타

② 제1항 제1호의 분담금 총액은 특별지자체에서 편성하고, 별표 1의 비율에 따라 구성단체에서 부담한다.

제23조(예산·회계 등) ① 특별지자체의 회계는 특별회계로 설치·운영한다.

② 각 구성단체는 제21조 제1항에 따른 구성단체 분담금에 대하여 특별회계를 설치하여 운영한다.

③ 특별지자체의 예산·결산 등 재무사항은 지방자치법 및 지방재정법 상 관계 규정을 준용한다.

제5장 기타

제24조(사무처리상황 등의 통지) 특별지자체장은 제6조에 따른 사무의 처리상황 등을 구성 지자체의 장 및 행정안전부장관에게 통지한다.

제25조(가입 및 탈퇴) 특별지자체장은 특별지자체의 가입 및 탈퇴의 신청을 받은 경우 구성단체장의 의견을 청취하여야 하며, 특별회의의 동의를 받아 가입 및 탈퇴 신청의 수용 여부를 결정하여야 한다.

제26조(해산) 지방자치법 제209조에 따라 특별지자체를 해산하는 경우에는 구성단체가 상호 협의하여 결정한다.

< 부칙 >

제1조(사무처리 개시일) 이 규약은 ○○○시의회, ○○○도의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인이 있는 날부터 시행한다.

4) 규약설계(안)

- 동남권 특별지방자치단체의 규약(안)은 원칙적으로 행정안전부의 표준규약(안)을 준용하여 설계하고자 함
 - 전술한 바와 같이 특별지방자치단체의 규약을 설계하기 위한 기존의 사례가 부재할뿐더러 행정안전부의 표준규약(안)은 이러한 실정을 감안하여 제시된 것이기 때문에 표준규약(안)을 토대로 동남권 특별지방자치단체의 특성을 감안하여 설계하고자 함

〈표 5-24〉 동남권 특별지방자치단체 규약설계(안)

제1장 총칙

제1조(목적) 이 규약은 「지방자치법」 제199조의 규정에 의하여 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도가 동남권의 글로벌 경쟁력 강화와 국가균형발전을 선도하기 위하여 공동으로 설치하는 특별지방자치단체의 설립 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(특별지방자치단체의 명칭) 이 특별지방자치단체의 명칭은“부울경광역연합”(이하 “특별지방자치단체”라 한다)이라 한다.

제3조(특별지방자치단체의 구성) 부울경 광역연합은 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도를 구성원(이하“구성단체”라 한다)으로 한다.

제4조(특별지방자치단체의 관할구역) 부울경 광역연합은 구성 지방자치단체인 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도의 구역을 합한 것으로 한다.

제5조(사무소의 위치) 부울경 광역연합의 사무소는 부산광역시(울산광역시·경상남도) 관내에 둔다

제6조(특별지방자치단체의 사무) ① 부울경 광역연합은 공동대응이 필요한 다음과 같은 사무를 처리한다.

1. 교통, 교육, 재난안전, 복지·보건, 먹거리 등 주민생활과 직결된 광역사무
2. 물류, 에너지, 제조혁신, 지원체계, 혁신도시 등 광역적 지역경제 연관사무
3. 엑스포, 문화, 관광, 홍보마케팅 등 연계·협력 사무
4. 기타 특별지방자치단체의 관리·운영을 위하여 필요한 사무

② 상기 제1항의 사무 이외에도 특별지방자치단체가 수행하는 것이 필요하다고 판단되는 국가사무는 국가로부터 위임받아 처리한다.

③ 상기 제2호의 사무를 처리함에 있어서 독립적인 권한을 가지며, 처리된 사무에 대하여 책임을 진다.

제7조(사무의 추가 및 변경) ① 부울경 광역연합은 제6조 제1항 각 호에 해당하는 사무 외에 구성단체의 사무 중 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당하다고 인정하는 것에 대해서는 각 구성단체 의회의 의결을 거쳐 규약을 변경하여 사무를 추가 및 변경할 수 있다.

② 부울경 광역연합은 국가 또는 사도 사무의 위임을 요청하고자 하는 경우 미리 구성단체 간 협의한다. 국가 또는 사도 사무의 위임으로 처리 사무에 변동이 있는 경우 본 규약의 관련 조항을 변경한다. 이 경우 변경 절차는 본 조 제1항의 절차와 같다.

제8조(기본계획의 수립) ① 부울경 광역연합의 장은 소관사무를 처리하기 위한 기본계획을 수립하여 부울경 광역연합 의회의 의결을 받는다. 이를 변경하는 경우에도 또한 같다.

② 부울경 광역연합의 기본계획에는 다음 사항이 포함되어야 한다.

1. 제6조에서 규정하는 사무의 처리 관련 목표 및 추진 방향
2. 사무에 대한 구성단체의 역할에 관한 사항
3. 기본계획의 기간 및 변경에 관한 사항
4. 계획 기간별 주요 추진과제 및 추진 방법
5. 필요 자원 규모와 조달 방안

제9조(기본계획 시행을 위한 필요조치 요청) 부울경 광역연합의 장은 구성단체의 사무처리가 기본계획의 시행에 지장을 주거나 지장을 줄 우려가 있는 경우 지방자치법 제203조 제3항에 따라 해당 구성단체의 장에게 필요한 조치를 요청할 수 있으며, 이 경우 부울경 광역연합 의회의 의결을 거친다.

제2장 부울경 광역연합 의회

제10조(특별의회의 조직) 부울경 광역연합 특별의회의 의원(이하 “특별의회의원”이라 한다) 정수는 15인으로 한다.

제11조(특별의회의 구성) ① 부울경 광역연합 특별의회의원은 구성단체 의회 의원 중에서 선임한다.

② 부울경 광역연합 특별의회를 구성하는 구성 지방자치단체 의회 의원의 정수는 다음과 같다.

1. 부산광역시 0인
2. 울산광역시 0인
3. 경상남도 0인

③ 구성단체 의원이 새로 선출되거나 부울경 광역연합 특별의회의원에 결원이 발생했을 때는 신속히 부울경 광역연합 특별의회의원을 임명하여야 한다.

제12조(특별의회의원의 임기) 부울경 광역연합 특별의회의원의 임기는 구성단체 의회 의원 임기에 따른다.

제13조(의장 및 부의장) ① 부울경 광역연합 특별의회는 특별의회의원 중에서 의장 1명과 부의장을 2명 선출하여야 한다.

② 의장 및 부의장의 선출과 임기, 직무 등에 관한 사항은 지방자치법 제57조 내지 제63조의 내용을 준용한다.

제14조(의결사항) 부울경 광역연합 특별의회는 지방자치법 제47조에 따른 지방의회의 의결사항 중 부울경 광역연합 관할 사무에 관한 다음 각 호의 사항을 의결한다.

1. 특별지자체 조례의 제정·개정 및 폐지
2. 예산의 심의·확정 및 결산의 승인
3. 특별지자체 사무처리를 위한 기본계획
4. 지방자치법 제204조 제3항에 따라 정하는 중요한 사항
5. 그 밖에 지방자치법 제47조 등 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

제15조(특별의회의 운영) 기타 특별의회의 권한, 소집과 회기, 회의 운영과 관련된 사항은 지방자치법 제47조에서 제56조 및 제72조에서 제84조의 사항을 준용한다.

제3장 부울경 광역연합 집행기관

제16조(특별지자체장의 선출) ① 부울경 광역연합의 장은 다음 각 호에 해당하는 자 중에서 특별의회에서 선출한다.

1. 전직 중앙행정기관 차관급 이상 공무원을 지낸 자
 2. 대학에서 부총장 이상의 직위를 지낸 자
 3. 해당 처리사무 관련 자격증을 소지한 자
 4. 그 밖에 처리사무에 관한 학식과 경험을 인정받은 자
- ② 부울경 광역연합 장의 임기는 4년으로 하며, 1회에 한해 연임할 수 있다.
- ③ 부울경 광역연합 장이 공석일 때는 조속히 이를 선출해야 한다.

제17조(직원의 구성 및 운영) ① 부울경 광역연합 직원은 광역연합 소속의 지방공무원(이하 “소속직원”)과 구성단체의 지방공무원 중 파견된 공무원(이하 “파견직원”)으로 구성한다.

② 제1항에 따른 파견직원은 부산광역시, 울산광역시, 경상남도가 각각 100분의 00, 00, 00의 비율의 인원으로 구성한다.

③ 부울경 광역연합 직원의 임용·보수·복무 등 인사 운영에 관한 사항은 지방공무원법을 준용하며, 세부사항은 부울경 광역연합 조례로 정한다.

제18조(집행기관의 조직) ① 부울경 광역연합 집행기관에는 5실·국, 18과를 둔다.

② 각 사무국 및 소관부서의 사무는 부울경 광역연합 조례로 정한다.

제19조(집행기관의 운영) 기타 집행기관의 운영에 관한 사항은 부울경 광역연합의 조례 또는 규칙으로 정한다.

제20조(인사위원회) ① 부울경 광역연합 직원의 임용, 승진·전보, 징계 등 공무원의 인사 운영을 위하여 인사위원회를 둔다.

② 인사위원회는 00명 이상 00명 이하의 인사위원으로 조직하며, 위원의 구성 및 자격요건, 임기 등은 지방공무원법의 규정을 준용한다.

제4장 재무

제21조(특별지자체 경비부담) ① 부울경 광역연합의 경비는 다음의 수입으로 충당한다.

1. 구성 자치단체 부담금
2. 사용료 및 수수료
3. 사업 수입
4. 국가(또는 시도)의 보조금 및 지원금
5. 기타

② 제1항 제1호의 부담금 총액은 부울경 광역연합에서 편성하고, 별표 1의 비율에 따라 구성단체에서 부담한다.

제22조(예산회계 등) ① 부울경 광역연합의 회계는 일반회계로 설치·운영한다.

② 각 구성단체는 제21조 제1항에 따른 구성단체 부담금에 대하여 특별회계를 설치하여 운영한다.

③ 부울경 광역연합의 예산·결산 등 재무사항은 지방자치법 및 지방재정법 상 관계 규정을 준용한다.

제5장 기타

제23조(사무처리상황 등의 통지) 부울경 광역연합의 장은 제6조에 따른 사무의 처리상황 등을 구성 지자체의 장 및 행정안전부장관에게 통지한다.

제24조(가입 및 탈퇴) 부울경 광역연합의 장은 부울경 광역연합의 가입 및 탈퇴의 신청을 받은 경우 구성단체장의 의견을 청취하여야 하며, 특별의회의 동의를 받아 가입 및 탈퇴 신청의 수용 여부를 결정하여야 한다.

제25조(해산) 지방자치법 제209조에 따라 부울경 광역연합을 해산하는 경우에는 구성단체가 상호 협의하여 결정한다.

< 부칙 >

제1조(사무처리 개시일) 이 규약은 부산광역시의회, 울산광역시의회, 경상남도의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인이 있는 날부터 6개월 후 또는 익년도 ○월 ○일부터 시행한다.

- 금창호(2018). 광역연합제도의 도입방안 연구. 한국지방행정연구원. 연구보고서 2018-02.
- 금창호(2018). 광역연합형 특별지방자치단체 도입방안 연구. 한국지방행정연구원. 정책연구 2018-3.
- 금창호 외(2005). 경제자유구역청의 특별지방자치단체화 방안. 재정경제부.
- 박관규·주윤창(2021). 광역연합형 특별지방자치단체의 기능과 세입구조 분석: 미국과 독일 사례. 대한민국시도지사협의회.
- 부산연구원·울산연구원·경남연구원(2020). 동남권 발전계획 수립 공동연구.
- 안권욱(2012). 동남권광역연합 추진경험과 향후 과제. 2015대구경북상생협력 세미나. 대구경북한뿌리상생위원회.
- A. Benz(2003). "Regional Governance mit organisatorischen, Das Beispiel der Region Stuttgart. in: Information zur Raumentwicklung, Heft 8/9
- Bogumil J. et al.(2007), Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell, Berlin: edition sigma.
- Gemeindeordnung für Baden-Württemberg(Gemeindeordnung - GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000
- Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart(GVRS)
- Kuhlmann, S.(2009), Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Baden-Baden:Nomos.
- Lpb und Lebenshilfe BW(2019). Info zur Kommunalwahl. Stuttgart
- Steinacher B.(1998), "Der Verband Region Stuttgart", in: Der Bürger im Staat, Stuttgart:L&B. 1-17.
- Verband Region Stuttgart(2016), Kräfte bündeln - der Verband Region Stuttgart Strukturbericht Region Stuttgart 2019

Verband Region Stuttgart(2019), Strukturbericht Region Stuttgart 2019
Verband Region Stuttgart(2020), Beteiligungsbericht 2019 des Verbands
Region Stuttgart

Verband Region Stuttgart(2021), Haushaltssatzung und Haushaltsplan
2021

<https://www.region-stuttgart.org/>

Chase Hamilton. (2018). Fair Share: Reinvigorating the Twin Cities'
Regional Affordable Housing Calculus. Law & Ineq. 36.

Metropolitan Council. (2020). 2021 Unified Budget. Final Adopted
12/09/2020.

_____. (2019). 2019 Metropolitan Council Performance
Evaluation Report.

_____. (2019). Comprehensive Annual Financial Report.

_____. (2017). Then Now Maps : Roads, parks, Treatment,
Plants,

_____. (2014). Thrive MSP 2040.

_____. (2013). Redistricting Plan passed by the state
legislature on May 17, 2013. Boundaries re-aligned with municipal
and county boundaries and NCompass Street Centerlines.

<http://metro council.org>

京都新聞(2020), “社説: 関西広域連合10年節目に新たな展開を”, 2020.11.29.

関西経済連合会(2018), 地方分権広域行政道州制に関する意見, 2018年7月.

関西広域連合(2020), 関西広域連合 第4期広域計画(計画期間: 令和2年度~令和4
年度), 令和2年3月.

_____(2020), 関西広域連合10周年記録誌.

_____(2020), 関西広域連合の事務局の組織について(2020.12.4.)

- 関西広域連合本部事務局(2016), 地方分権改革に関する提案募集への対応について, 関西広域連合.
- _____ (2018), 地方分権改革に関する提案募集(閣議決定)について, 関西広域連合.
- 国土交通省国土政策局(2019), 企業等の東京一極集中の現状, 令和元年12月6日.
- 徳永廣州／坂田拓朗(2016), “関西広域連合設立5周年, 問われる今後の連携のあり方”, 経済人, 2016 April.
- 藤原光汰(2020), “関西経済の低迷要因と復活への明るい兆し: 96年度以後の県民経済計算に見える弱点, 足元の経済指標から見る好転への期待”, ニッセイ基礎研究所.
- 毎日新聞(2020), “関西広域連合の新連合長に和歌山知事, 発足10年国からの権限移譲に課題”, 2020.11.25.
- 木村陽子(2018), “関西広域連合の現状と課題”, 地方財務協会研究会 発表資料, 2018.12.11.
- 森清(2019), “関西経済の実力と2025年万博に向けた関西の課題”, 経済生産性 近畿経済産業局, 2019.5.20.
- 矢野ひとみ(2020), “設立10周年を迎えた関西広域連合”, 経済人, 2020 December
- 神戸経済ニュース(2020), “井戸兵庫知事, 関西広域連合「動きに国が呼応も」大阪で10周年で記念式典”, 2020.11.25.
- 中村幸子・上山肇(2017), 広域連合の現状に関する考察, 日本建築学会大会学術講演梗概, 8月.
- 村上弘(2019), “ポスト道テーマの地域振興政策:道州制は府県広域連合の夢を見るか”, 立命館法学, 2019年3号(385号).
- 総務省(2018), 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成30年7月1日現在)
- 総務省(2020), 共同処理制度の概要(2020.7.1. 基準).
- 地方自治法.
- 関西広域連合規約.

〈홈페이지〉

지역별고용조사. 국가통계포털. (2021).

http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/3/index.board (검색일: 2021. 3.19.)

통계청 홈페이지. <http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action> (검색일: 2021. 3. 19.)

평생교육법. 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/법령/평생교육법> (검색일: 2021. 5. 25.)