

총청권 특별지방자치단체 설치 및 운영방안 연구



연구진

박재희 | 한국지방행정연구원 부연구위원

이재용 | 한국지방행정연구원 부연구위원

유란희 | 한국지방행정연구원 부연구위원

유수동 | 한국지방행정연구원 부연구위원

금창호 | 한국지방행정연구원 석좌연구위원

최용환 | 충북연구원 수석연구위원

연구 요약

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

□ 지역별 광역행정 대응체제 구축

- 지역 인구감소, 경제활력 저하, 일자리 부족 등 전반적인 지역사회의 환경이 악화됨에 따라 이를 해결하기 위해서는 지방자치단체의 대응이 시급함
- 부울경, 대구·경북, 광주·전남 등 다수의 광역자치단체에서 광역 연합 구축을 통해 인구감소 등 지역 위기 현상에 대한 적극적인 대응 체제를 준비하였음

□ 지역경쟁력 제고를 바탕으로 한 행정서비스 및 주민의 삶의 질 제고

- 충청권의 지역경쟁력 강화를 도모하고 이를 바탕으로 행정서비스의 질적 수준을 향상함
- 특정 행정구역을 벗어난 행정수요에 대한 대응체제를 마련하여 지역 주민의 삶의 질을 제고함

□ 지방분권 및 균형발전 실현

- 특별지방자치단체 설치를 통해 지역문제에 지자체 스스로 대응할 수 있는 행정 및 재정적 역량을 확보할 수 있음

2) 연구 목적

□ 충청권 특별지방자치단체 설치방안 모색

- 현재 논의되고 있는 특별지방자치단체는 권역 단위 발전전략의 일환으로 추진되고 있으며 메가시티를 작동시키는 플랫폼이 될 수 있음
- 충청권 메가시티를 추진할 행정기관으로서 특별지방자치단체를 설치하는

방안을 구체화하고, 특별지방자치단체의 설치를 위하여 설계내용의 기준 및 대안을 제시함

- 충청권 특별지방자치단체 설치 여건 분석을 통해 충청권역 특별지방자치단체 도입의 적정성 및 추진전략을 구상하고 충청권 특별지방자치단체의 단계별 로드맵을 제시함

2. 연구의 방법

- 문헌조사: 특별지방자치단체의 개념과 정책 기초 등에 관한 이론적 제도적 분석을 위하여 기존 국내의 문헌분석을 실시하는 문헌조사를 활용함
- 벤치마킹: 부울경 및 대구·경북 특별지방자치단체 운영사례를 분석하여 정책대안의 수립에 필요한 시사점을 도출함
- 브레인스토밍: 충청권 특별지방자치단체 설치방안에 대한 타당성을 검증하기 위해 관련분야 전문가를 대상으로 하는 브레인스토밍을 시행함

〈표 1〉 연구의 방법

구분	내용
문헌조사	• 특별지방자치단체 관련 기존 논의 검토
벤치마킹	• 부울경 및 대구·경북 특별지방자치단체 추진 사례 및 일본 간사이 광역연합 사례 분석
브레인스토밍	• 대안의 타당성 검증

3. 충청권 특별지방자치단체 설계의 주요 내용

1) 명칭

- 대외적 인지도, 지자체 명칭, 기관설립 목적, 지역주민 수용성 등을 종합적으로 고려하였을 때 ‘충청권 특별연합’이 적절한 것으로 판단됨

- 다만, 향후 구성 자치단체 간 협의와 시·도민 의견수렴을 통해 최종적으로 결정하는 것이 바람직함

〈표 2〉 명칭 설계 대안별 장·단점

구분	명칭	장점	단점
1안	충청권특별연합	<ul style="list-style-type: none"> • 관할구역 명확 • 특별지방자치단체 의미를 내포 	<ul style="list-style-type: none"> • 부울경특별연합과 차별성없고 명칭의 인지도가 낮음
2안	충청권광역연합	<ul style="list-style-type: none"> • 관할구역 명확 • 광역자치단체 간 연합 의미를 내포 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역연합 명칭의 인지도가 낮음
3안	충청권특별 지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> • 관할구역 명확 • 법적 지위 명확 	<ul style="list-style-type: none"> • 명칭이 길어 추후 약식 명칭 필요
4안	대전세종충북충남 광역연합	<ul style="list-style-type: none"> • 관할구역 명확 • 광역자치단체 간 연합 의미를 내포 	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지방자치단체라는 법적 지위 불명확 • 명칭이 길어 추후 약식명칭 필요

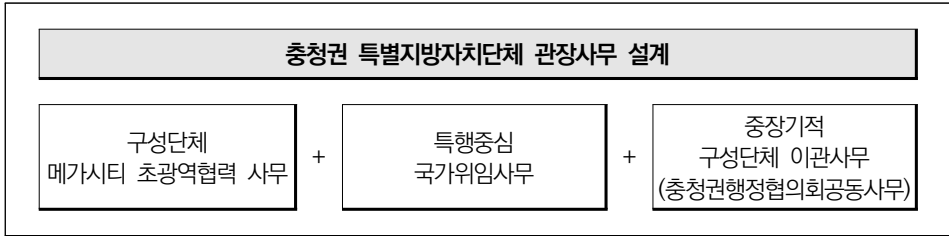
2) 사무소 위치

- 행정의 효율성 및 정책의 추진 동력을 확보하기 위해 단일 사무소로 배치하는 것을 원칙으로 하며, 구성 지자체 간 상이한 이해관계로 인하여 단일 사무소 배치가 어려운 경우에는 지역의 특수성 및 균형발전을 고려한 분산 배치안도 검토해 볼 수 있음
- 사무소의 위치선정은 “(가칭) 충청권특별자치단체 입지선정위원회”를 구성하여 지리적 중심성, 민원인 접근성, 지역균형발전, 경제적 효율성, 부지확보 용이성 등을 검토하여 최종적으로 확정할 수 있을 것임

3) 관장사무

- 충청권 특별지방자치단체의 관장사무는 충청권 메가시티 초광역협력사업 우선순위 검토, 특별지방행정기관 등 국가 권한 이양 가능 사무 검토, 충청권 공동협력사무 등 3가지 대안을 고려하여 최종적인 관장사무를 검토하는 것이 필요하며, 종합적이고 계획적인 사무처리를 위해 규약 내용에 검토해야 함

〈그림 1〉 충청권 특별지방자치단체 관장사무 설계



4) 기관 구성

- 「지방자치법」에서 규정하고 있는 특별지방자치단체 기관 구성에 관한 구체적인 사안과 「공직선거법」 등 유관 법률을 고려하며 기관을 구성하여야 함
- 부·울·경특별지방자치단체와 대구·경북특별지방자치단체 사례 및 간사이 광역연합 사례를 참고하되, 주요 검토기준을 고려하여 기관을 구성하는 것이 필요하며, 충청권 지역의 특색을 반영하여 특별지방자치단체를 구성하는 것이 바람직함

〈표 3〉 기관구성 설계 요약

구분	내용	부울경 사례	대경사례	해외 사례	설계 결과
특별 지방 자치 단체 의회	선임	균등할 3명 (부산·울산·경남) + 인구할 8명 (7,924,413명 기준/인구 100만 명 당 할당) + 보정인원 1명(3명) 총 12명 * (현) 시·도의원 127명	균등할 1명 + (대구와 경북 총 인구 약 516만 명/인구할 100만 명) 5명 + 보정인원 1명으로 총 8명 * (현) 시·도의원 90명	간사이 광역연합: 균등할 (구성단체별1인) + 인구할 (인구 250만 명 구 간당 1인)	균등할 1명 + 대전, 세종, 충북, 충남 총 인구 551만 명/인구할 100명) 5명 + 보정인원 1명 총 12명 균등할 5명 (대전, 세종, 충북, 충남) 총 20명 * (현) 시·도의원 114명
	임기	4년, 2년	4년, 2년	2년	4년, 2년, 1년
특별 지방 자치 단체 단체장	선임	단체장겸직, 외부인사 위촉	단체장겸직, 외부인사 위촉	간사이 광역연합: 구성단체장 겸임	구성단체장겸직, 외부인사 위촉
	임기	4년, 2년	4년, 2년	간사이 광역연합: 임기 2년	4년, 2년, 1년

5) 조직체계

- 「지방자치법」 전부개정안에 따라 구성 지방자치단체 간 합의로 규약에서 특별지방자치단체의 조직 규모와 구조를 구체화할 필요가 있음
- 부·울·경특별지방자치단체, 대구·경북특별지방자치단체 및 간사이광역연합의 사례를 살펴보면 기존의 각 지방자치단체 범위에서 해결할 수 없는 광역의 사무를 처리하기 위한 조직체계를 구성하고 있음
- 따라서 충청권 특별지방자치단체에서 관장하는 사무와 이를 수행하기 위한 행정환경을 고려하여 효과적인 조직체계를 마련할 필요가 있음
- 충청권 특별지방자치단체의 조직설계는 단기안으로는 충청권상생협력기획단의 기능 확대를 통한 충청권 합동추진단을 구성하는 안과 중기안으로 1실(기획지원실) 4국(산업경제국, 재난환경국, 교통물류국, 문화관광국)으로 구성해 볼 수 있음

6) 재원 조달

- 충청권 특별지방자치단체 재원으로 고려할 수 있는 것은 지방교부세, 특별교부세, 지역발전투자기금, 균특회계 내 ‘초광역협력 사업군’ 지원, 국고보조금 상향 지원, 사용료 수입임
- 간사이광역연합사례와 같이 분담금은 기본적으로 모든 구성 자치단체에게 동일한 금액을 배분하되 각 구성단체의 수익에 따라 인구수 등 객관적인 지표를 활용하여 비례적으로 분담금을 부담하는 방안을 활용하는 것이 필요함

4. 충청권 특별지방자치단체 추진 로드맵

□ 기반 및 추진체계 마련

- 충청권 특별지방자치단체 설립·운영의 기반 및 추진체계를 마련하기 위하여 충청권 초광역협력 거버넌스의 구축 방향을 설정함
- 이를 위하여 시·도 단체장 및 의장 간 협약을 추진하고 합동추진단(한시기구)을 구성하여 행안부의 한시기구 승인을 준비함

□ 합동추진단 설립·운영

- 합동추진단을 설립·운영하여 충청권 특별지방자치단체를 준비함
- 특별지방자치단체 사무발굴 및 초광역협력 추진전략을 수립함

□ 충청권 특별지방자치단체 출범 및 운영

- 충청권 특별지방자치단체를 출범하고 초광역협력사업을 추진함
- 충청권 특별지방자치단체가 활성화되고 지역의 위기를 극복하는데 실질적인 기능을 할 수 있도록 특별지방행정기관 등 중앙정부의 기능을 특별지방자치단체에 단계적으로 이양하는 방안을 모색함

□ 충청권 행정통합 준비

- 충청권 특별지방자치단체의 운영은 충청권 행정통합을 위한 준비 기간으로 충청권 4개 지자체의 통합에 대한 기본계획 및 통합 특별법을 준비하고 시·도민 공감대를 형성할 수 있는 여건을 제공함

〈표 4〉 충청권 특별지자체 추진 로드맵

구분	기반 및 추진체계 마련	합동추진단 설립	특별지방자치단체 출범	행정통합 준비
시기	~ 2022년 12월	2023년 1월 ~	2023년 하반기(2024년) ~	미정
내용	시도 광역팀 충청권 상생협력기획단	충청권 합동추진단 (충청권 상생협력단 기능 및 조직 이관)	충청권 특별지방자치단체 (충청권 합동추진단 기능 및 조직 이관)	충청권 행정통합
추진 조직		(가칭) 충청 광역연합협의회	(가칭) 충청 광역연합협의회	(가칭) 충청권 행정통합 추진위원회
세부 과제	<ul style="list-style-type: none"> 충청권 특별지자체 설치방안 연구 용역 완료 초광역협력 중장기 발전전략 연구 용역 완료 합동추진단 설립 계획 수립 단체장 및 의장 협약 §합동추진단 한시 기구 행안부 승인 조직개편 관련 조례 개정 합동추진단 예산 편성 및 합동추진단 사무소 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 초광역협력사업 발굴 및 사업구체화 초광역협력 발전계획 수립 특별지자체 대내외 공감대 형성 및 홍보 특별지자체 조례 제정 특별지자체 규약안 제정 및 승인 특별지자체 출범 준비 <ul style="list-style-type: none"> 이관·위임사무 발굴, 권한이양 협의 사무소, 예산, 조직 	<ul style="list-style-type: none"> 충청권 특별지자체 출범·운영 4개 시도가 협정한 초광역협력사업 우선 추진 <ul style="list-style-type: none"> 교통인프라 분야 산업경제 분야 문화관광 분야 환경재단 분야 관할구역, 전문성, 기능 중복성 등을 고려하여 특별지방행정기관 기능 재조정 → 단계적으로 특별지자체에 이관할 수 있도록 국가에 요청 	<ul style="list-style-type: none"> 4개 시·도의 통합에 대한 기본계획 및 특별법 마련 시·도민 공감대 여건 조성

Contents

제1장 | 서론

제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경 및 필요성	3
2. 연구목적	8
제2절 연구의 범위 및 방법	11
1. 연구의 범위	11
2. 연구의 방법	12
제3절 연구의 체계	13

제2장 | 특별지방자치단체 고찰

17

제1절 특별지방자치단체 의의	17
1. 특별지방자치단체 개념	17
2. 특별지방자치단체 목적	19
제2절 정부 정책의 관련 기초 분석	22
1. 관련 법제	22
2. 정부의 관련 정책	27
3. 특별지방자치단체 추진현황	34
4. 충청권 초광역협력사업 추진에 시사점	39
제3절 충청권 특별지방자치단체 적용 가능성	42
1. 지역경쟁력 양극화 및 인구소멸 위기 심화	42
2. 특별지방자치단체 도입의 정책적 타당성	49
3. 특별지방자치단체 도입의 적정성	52

제3장 충청권 특별지방자치단체 사업발굴	63
제1절 특별지자체 사업발굴의 논리 및 절차	63
1. 특별지방자치단체 사업발굴의 논리	63
2. 특별지방자치단체 사업발굴의 절차	66
제2절 1단계 분석을 통한 대상 기능 및 사업군 발굴	76
1. 설치목적 검토	76
2. 국내 사례검토	78
3. 1단계 검토를 통한 충청권 특별지방자치단체 관장 정책분야 및 기능 검토	83
제3절 2단계 분석을 통한 특별지방자치단체 사업의 타당성 분석	90
1. 타당성 분석 방식	90
2. 타당성 분석 설계	92
제4절 1·2단계 분석을 통한 특별지방자치단체 사업의 우선순위 도출 ...	101
1. 특별지방자치단체 사업 도출 방향	101
2. 분야 및 대기능별 우선순위	101
3. 중기능 및 단위 사업 내 우선순위	104
제5절 특별지방행정기관 기능 검토	108
1. 특별지방행정기관 기능의 범위	108
2. 특별지방행정기관의 기능 재조정 방향	126
 제4장 충청권 특별지방자치단체 설계방안	 133
제1절 주요 설계변수 및 설계내용	133
1. 설계변수 선정	133
2. 설계변수 분석 방법	134

제2절 명칭 설계	136
1. 법제 분석	136
2. 기존 사례	136
3. 국내 사례 분석	137
4. 검토 대안 및 소결	139
제3절 사무소 위치 설계	141
1. 법제 분석	141
2. 기존 사례	141
3. 국내 사례 분석	143
4. 검토 대안 및 소결	144
제4절 관장사무 설계	146
1. 법제 분석	146
2. 국내 사례 분석	146
3. 해외 사례 분석	152
4. 검토 대안 및 소결	156
제5절 기관구성 설계	170
1. 법제 분석	170
2. 국내 사례 분석	171
3. 해외 사례 분석	172
4. 검토기준	177
5. 검토 대안 및 소결	178
제6절 조직체계 설계	182
1. 법제 분석	182
2. 국내 사례 분석	182
3. 해외 사례 분석	184

4. 중앙정부의 ‘초광역협력 지원 전략’을 통한 기구·인력 지원	187
5. 기구 및 인력구성	187
6. 검토 대안 및 소결	189
제7절 재원조달 설계	192
1. 법제 분석	192
2. 국내 사례 분석	193
3. 해외 사례 분석	193
4. 중앙정부의 ‘초광역협력 지원 전략’을 통한 재정지원	196
5. 검토기준	196
6. 검토 대안 및 소결	197
제8절 설계방안 소결	200
제5장 충청권 특별지방자치단체 추진전략	205
제1절 법·제도적 실행전략	205
1. 국가 재정지원	205
2. 지방재정 자율성 확대	206
3. 단기·중장기 운용모델 구상	208
제2절 운영적 실행전략	210
1. 충청권 특별지방자치단체 추진 로드맵	210
2. 세부 추진 로드맵 실행전략	213
3. 설계변수별 실행방안	221
【참고문헌】	229
【부 록】 충청권 특별지방자치단체 사무에 관한 설문서	235

표목차

〈표 1-1〉 2050년 국내 인구 전망	4
〈표 1-2〉 2011년 대비 2021년 충청권 인구 증감률	5
〈표 1-3〉 연구의 범위	11
〈표 1-4〉 연구의 방법	12
〈표 2-1〉 특별지방자치단체의 개념	18
〈표 2-2〉 일반지방자치단체와 특별지방자치단체 간 특성 비교	19
〈표 2-3〉 특별지방자치단체 일반적 설치목적	20
〈표 2-4〉 특별지방자치단체 관련 법률 규정	22
〈표 2-5〉 「지방자치법」 전부개정법률 내 특별지방자치단체 관련 규정	23
〈표 2-6〉 역대 정부의 특별지방자치단체 도입 정책	28
〈표 2-7〉 수도권 대비 충청권 GRDP 변화(명목)	42
〈표 2-8〉 수도권 대비 충청권 주민등록인구 변화 추세	43
〈표 2-9〉 수도권 대비 충청권 순 인구이동 현황	44
〈표 2-10〉 수도권 대비 충청권 소멸위험지수	47
〈표 2-11〉 충청권 기초자치단체 소멸위험지수	47
〈표 3-1〉 광역사무 기준	65
〈표 3-2〉 특별지방자치단체 사업 판별 기준	66
〈표 3-3〉 설치 유형에 따른 특별지자체 성격	68
〈표 3-4〉 설치유형에 따른 특별지자체 관장 기능	69
〈표 3-5〉 역대 정부 특별지방행정기관 정비 분야 및 기능 검토	71
〈표 3-6〉 설치목적에 따른 특별지방행정기관 기능 검토	72
〈표 3-7〉 특별지방자치단체 관장 가능 사무 타당성 검토(예시)	73
〈표 3-8〉 특별지방자치단체 관장 가능 기능군	77

〈표 3-9〉 대구·경북 특별지자체 이관 필요 사항	82
〈표 3-10〉 1단계 검토를 통한 특별지방자치단체 관장 사업 대상군	86
〈표 3-11〉 초광역협력 분야 간 우선순위 구분	92
〈표 3-12〉 산업경제(인력) 분야의 대기능 간 우선순위	93
〈표 3-13〉 환경·재난 분야의 대기능 간 우선순위	94
〈표 3-14〉 교통·인프라 분야의 대기능 간 우선순위	95
〈표 3-15〉 문화관광 분야의 대기능 간 우선순위	95
〈표 3-16〉 산업경제(인력) 분야의 중기능 및 단위 사업별 우선순위 구분	96
〈표 3-17〉 환경·재난 분야의 중기능 및 단위 사업별 우선순위 구분	98
〈표 3-18〉 교통 인프라 분야의 중기능 및 단위 사업별 우선순위 구분	99
〈표 3-19〉 문화관광 분야의 중기능 및 단위사업 별 우선순위 구분	100
〈표 3-20〉 산업경제(인력) 분야의 중기능 및 단위사업별 우선순위 구분	105
〈표 3-21〉 환경·재난 분야의 중기능 및 단위사업별 우선순위 구분	106
〈표 3-22〉 교통 인프라 분야의 중기능 및 단위사업별 우선순위 구분	107
〈표 3-23〉 문화 관광 분야의 중기능 및 단위사업 별 우선순위 구분	107
〈표 4-1〉 특별지방자치단체 설치·운영 관련 규약 명시 사항	134
〈표 4-2〉 설계변수 분석 틀	135
〈표 4-3〉 행정기관 명칭 설계 사례	137
〈표 4-4〉 동남권, 대구경북권 특별지방자치단체 명칭 판단기준	138
〈표 4-5〉 충청권 특별지방자치단체 명칭 판단기준	139
〈표 4-6〉 명칭 설계 대안별 장·단점	140
〈표 4-7〉 공공청사 입지선정기준	142
〈표 4-8〉 동남권, 대구경북권 특별지방자치단체 사무소 위치 판단기준	143
〈표 4-9〉 사무소 위치의 장·단점	144
〈표 4-10〉 부울경·대구경북 특별지방자치단체 관장사무	147
〈표 4-11〉 간사이 광역연합 구성단체별 참가사무 책임 분담	152
〈표 4-12〉 간사이 광역연합 수행 기능 분야 및 사무 내용	154

〈표 4-13〉 1단계 검토를 통한 특별지방자치단체 관장사무 대상군	156
〈표 4-14〉 충청권 특별지방자치단체 관장 기능의 우선순위	157
〈표 4-15〉 1안: 전문연구진 및 해당 부서장 검토 결과	158
〈표 4-16〉 2안: 특행기관의 기능 관련 특별지방행정기관 관장사무	159
〈표 4-17〉 충청권행정협의회 공동협력사업	164
〈표 4-18〉 초광역협력사무+특행기관사무+충청권행정협의회 공동사무: 전문연구진 검토	166
〈표 4-19〉 관장사무의 장·단점	169
〈표 4-20〉 광역연합협의회 구성·운영	175
〈표 4-21〉 국내외 사례 요약	176
〈표 4-22〉 의회의원 검토대안별 판별 결과	178
〈표 4-23〉 검토대안별 판별 결과 - 단체장	179
〈표 4-24〉 기관구성 설계 요약	180
〈표 4-25〉 기관구성 설계(안)의 장·단점	181
〈표 4-26〉 대구·경북특별지방자치단체의 조직	183
〈표 4-27〉 간사이 광역연합 사무국 구성 현황	184
〈표 4-28〉 조직체계 설계의 장단점	191
〈표 4-29〉 특별지방자치단체 재원조달 법령	192
〈표 4-30〉 동남권 특별지방자치단체 재원확보 방안	193
〈표 4-31〉 간사이광역연합의 예산분담금액 산정 기준	195
〈표 4-32〉 충청권 특별지방자치단체 재원확보 방안	197
〈표 4-33〉 충청권 특별지방자치단체 재원확보 방안	198
〈표 4-34〉 충청권 특별지방자치단체 설계방안 요약	200
〈표 5-1〉 충청권 특별지자체 추진 로드맵	212
〈표 5-2〉 이해관계자 협력사항	215
〈표 5-3〉 설치 이전 협력 대안	216
〈표 5-4〉 설치 이후 협력 대안	216
〈표 5-5〉 충청권 특별지방자치단체 규약(안)	217

그림목차

〈그림 1-1〉 수도권과 비수도권의 지역내총생산 변화	3
〈그림 1-2〉 연구의 목적	10
〈그림 1-3〉 연구 흐름도	14
〈그림 2-1〉 특별지방자치단체 설치 절차	27
〈그림 2-2〉 지자체간 연계 협력할 수 있는 제도	39
〈그림 2-3〉 충청권 초광역협력 사업 추진 시 문제 발생 가능성과 대안	41
〈그림 2-4〉 연령대별 수도권으로의 순 이동(2011, 2021)	45
〈그림 2-5〉 수도권과 충청권 연령대별 인구증감(2021년)	46
〈그림 2-6〉 충청권 광역생활경제권(메가시티) 추진 경위	54
〈그림 2-7〉 충청권 상생협력 연구 영역 추진현황(2015~2022)	55
〈그림 2-8〉 충청권 지역별 비전 및 주요 정책(메가시티 조성)	56
〈그림 3-1〉 특별지방자치단체 사업발굴 절차 도식화	75
〈그림 3-2〉 (광역성) 분야별 상대적 중요도	102
〈그림 3-3〉 (효율성) 분야별 상대적 중요도	103
〈그림 3-4〉 (상생협력가능성) 분야별 상대적 중요도	103
〈그림 3-5〉 (종합) 분야별 상대적 중요도	104
〈그림 4-1〉 간사이 광역연합의 실시사무	153
〈그림 4-2〉 충청권 특별지방자치단체 관장사무 설계	165
〈그림 4-3〉 기관구성 설계 방법	170
〈그림 4-4〉 광역연합협의회 의회구성	174
〈그림 4-5〉 간사이광역연합 조직도	186
〈그림 4-6〉 충청권 특별지방자치단체 조직체계 검토(안)	190

〈그림 4-7〉 충청권 특별지방자치단체 의회조직 검토(안)	190
〈그림 5-1〉 충청권 특별지자체 단기 운용모델(안)	208
〈그림 5-2〉 충청권 특별지자체 중·장기 운용모델(안)	209

제 1 장

서 론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 범위 및 방법

제3절 연구의 체계

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

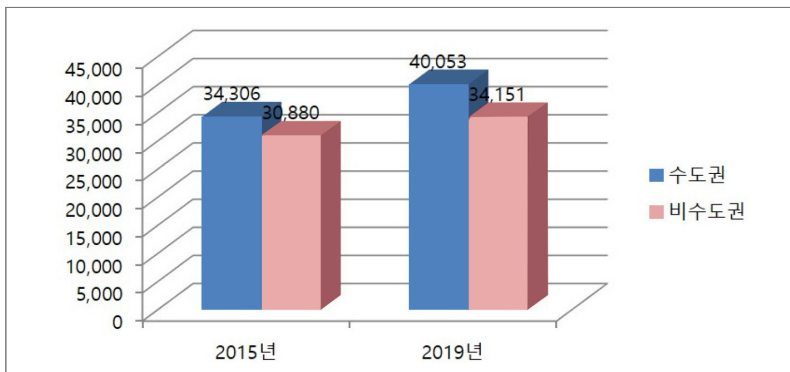
1. 연구의 배경 및 필요성

1) 연구의 배경

□ 인구감소, 지역의 경제활력 저하 등 지역위기 심화

- 인구, 경제 및 산업, 사회문화·인프라 등에서 수도권 집중 현상이 지속·강화되고 있음
 - 2019년 기준 전국 인구 중 수도권 인구가 차지하는 비중이 50%를 넘었으며, 비수도권에 비해 수도권의 지역 내 총생산(GRDP)이 높으며, 이러한 현상은 가속화되고 있음
 - * 2019년 기준 수도권의 인구 비중이 50%를 넘어섰으며(OECD 국가 중 1위), 비수도권에서 수도권으로 유출된 인구는 약 8만 3천 명임(박진경 외., 2020)
 - 인구, 지역경제활력과 함께 각종 경제산업 및 사회문화 인프라가 수도권으로 집중되고 있음

〈그림 1-1〉 수도권과 비수도권의 지역내총생산 변화



- 수도권 집중 현상 강화와 더불어 비수도권은 인구감소가 예측되고 있으며 이로 인한 지역위기가 심화되고 있음
 - 통계청 시도별 장래인구추계에 따르면 2044년에는 세종을 제외한 16개 시도가 인구감소가 예측됨
 - 지역내총생산(GRDP), 지방세수입, 사업체 수 등 다양한 경제지표들이 악화되고 있음
- 충청권의 인구 전망은 비교적 양호한 것으로 예측되지만, 대전의 경우에는 인구 증가율이 감소로 돌아선 상태이며, 현재 주민등록인구 역시 감소하고 있음
 - 생산가능인구 대비 65세 이상 노인인구의 비율을 의미하는 노인부양률 또한 증가하여 향후 경제전망 역시 부정적임
 - 2050년 인구 전망을 살펴보면, 전국 평균 대비 대전의 인구감소율은 매우 높음

〈표 1-1〉 2050년 국내 인구 전망

(단위: 천 명)

구분	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년	2050년	20년 대비 '50년	
								증감	증감률(%)
전국	5,183	5,144	5,119	5,086	5,019	4,902	4,735	-448	-8.6
대전	1,491	1,438	1,396	1,368	1,339	1,298	1,246	-245	-16.4
세종	348	427	496	548	585	612	631	282	81.1
충북	1,630	1,639	1,654	1,666	1,665	1,645	1,604	-26	-1.6
충남	2,176	2,198	2,228	2,250	2,254	2,236	2,191	15	0.7

자료: 통계청 장래인구추계

- 공간적으로 살펴보면, 수도권과 인접한 지역(진천군, 아산시, 천안시, 당진시, 홍성군, 증평군 등)에서 인구 증가를 경험하고 있음을 확인할 수 있음
- 이와 같은 현상은 행정수도, 혁신도시, 도청 이전지역이라는 정책적 특수성이 존재하는 세종시, 진천군, 홍성군을 제외하더라도 수도권 확산이 여전히 진행되고 있다는 점을 알 수 있음(대전세종연구원, 2021:38)
- 한편, 충청권의 남부 지역인 부여군, 서천군, 논산시, 금산군, 옥천군, 영동군

에서는 인구감소가 뚜렷하게 나타나고 있어 향후 이들 지역에서 인구소멸 등 인구감소에 대한 대응이 필요할 것으로 예측됨

- 즉 충청권의 인구증가(도시발전)는 북쪽 지역에서 활발히 이루어지고 남쪽 지역에서는 인구감소(도시쇠퇴)가 진행되는 ‘북고남저’의 도시발전 특성을 보이고 있음

〈표 1-2〉 2011년 대비 2021년 충청권 인구 증감률

구분	지역명	2011년	2021년	증감률
1	대전시	1,515,603	1,452,251	-4.2%
2	세종시	82,890	371,895	348.7%
3	청주시	820,315	848,482	3.4%
4	충주시	208,433	209,358	0.4%
5	제천시	137,689	131,591	-4.4%
6	보은군	34,717	31,878	-8.2%
7	옥천군	53,496	50,093	-6.4%
8	영동군	50,621	45,773	-9.6%
9	증평군	34,009	36,426	7.1%
10	진천군	63,051	85,176	35.1%
11	괴산군	37,333	38,122	2.1%
12	음성군	91,644	92,197	0.6%
13	단양군	31,595	28,331	-10.3%
14	천안시	571,377	658,486	15.2%
15	공주시	124,748	103,145	-17.3%
16	보령시	106,421	98,408	-7.5%
17	아산시	274,523	324,580	18.2%
18	서산시	161,489	176,645	9.4%
19	논산시	127,533	114,483	-10.2%
20	계룡시	42,942	43,331	0.9%
21	당진시	150,219	167,092	11.2%
22	금산군	56,030	50,477	-9.9%
23	부여군	74,004	63,774	-13.8%
24	서천군	59,541	50,745	-14.8%
25	청양군	32,291	30,440	-5.7%
26	홍성군	88,108	99,324	12.7%
27	예산군	86,421	76,801	-11.1%
28	태안군	62,747	61,526	-1.9%

주: 2011년 세종시 자료는 연기군, 청주시 자료는 청주시와 청원군의 합산, 당진시는 당진군의 자료임
 자료: 통계청 주민등록인구현황

□ 지역별 광역행정 대응체제 구축

- 지역 인구감소, 경제활력 저하, 일자리 부족 등 전반적인 지역사회의 환경이 악화됨에 따라 이를 해결하기 위해서는 지방자치단체의 대응이 시급함
 - 현재 비수도권의 대다수 지방자치단체들이 인구감소, 경제활력 저하, 일자리 부족 등 공통적인 지역문제를 직면하고 있으며 이에 대응하고자 함
 - 이러한 지역문제는 하나의 지방자치단체가 해당 관할구역 내에서 단독으로 대응하기에는 어렵다는 특징이 있음
 - 예를 들어 일자리 정책의 경우 직장의 관할 지방자치단체와 정주지역의 관할 지방자치단체가 일치하지 않는 경우 해당 지방자치단체뿐만 아니라 주변 지방자치단체까지 연계하여 해결방안을 마련해야 하는 경우가 다수 발생함
 - 따라서 다수의 지방자치단체가 협력하여 정책 및 사업을 수행할 것이 요청됨
- 동남권, 대구·경북 등 다수의 광역자치단체에서 광역 연합 구축을 통해 인구감소 등 지역 위기 현상에 대한 적극적인 대응 체제를 마련하고 있음
 - 부산, 울산, 경남은 생활공동체, 경제공동체, 문화공동체, 행정공동체 등 4개 분야별 주요 협력과제 추진을 위해 특별지방자치단체를 설치를 시도함 (동남권 광역대중교통망 확충, 동북아 스마트 물류 플랫폼 구축, 수소 경제권 구축 등)
 - 부울경 특별지방자치단체 합동추진단을 출범('21.7.29.)하고 특별지자체 규약(안)을 마련하고 부울경 특별연합을 출범함('22.4월)
 - 대구·경북은 광역 연합의 필요성에 따라 행정통합을 증장기과제로 추진하고, 단기적으로는 일부 기능을 중심으로 특별지방자치단체 설치를 추진함
 - '대구경북광역행정기획단'¹⁾을 구성·운영하고 특별지방자치단체 규약 마련을 추진함

1) 특별지자체 설치 준비 조직으로 '22.1.28. 행안부 한시기구 승인을 받았음

- 광주·전남은 ‘광주-전남 행정통합 논의를 위한 합의문’을 마련(‘20.11)하고 행정통합·메가시티 등 상생발전에 관한 논의를 진행하고 있으며,²⁾ 광주전남 상생발전위원회에서 초광역협력사업을 공동으로 추진하고 있음
- 대전, 세종, 충북, 충남 등 4개의 충청권 광역자치단체들은 ‘충청권 광역생활경제권 추진 합의문’을 마련(‘20.11)하고, 메가시티 전략 수립 연구용역(‘21.4.~12.)을 통해 3대 목표 9개 전략 29개 사업을 도출하였음
- 부울경 및 대구경북은 새로운 단체장 출범뒤 특자체에 대한 재정지원 및 국가위임의 근거미흡으로 인한 특별지방자치단체 추진에 부정적 의견으로 추진이 중단되었으며, 다만 초광역협력 사업에 대한 필요성은 인정하고 지속적 추진하겠다는 의지를 보이고 있음

2) 연구의 필요성

□ 지역경쟁력 제고를 바탕으로 한 행정서비스 및 주민의 삶의 질 제고

- 충청권의 지역경쟁력 강화를 도모하고 이를 바탕으로 행정서비스의 질적 수준을 향상함
 - 세계적으로 인구 천만 이상 도시는 2020년 기준 30개로 늘어난 상황이며, 이미 세계는 대도시권 경쟁체제에 들어섬
 - 광역연합형 지방자치단체는 수도권에 대응할 수 있는 경쟁력을 갖추고 초광역권 내에 대도시권을 구축할 수 있음
 - 이러한 광역행정 체제를 구축함으로써 규모의 경제 실현이 가능해질 것으로 예측되며, 이는 기존보다 향상된 행정서비스 수준을 확보하는 기회를 마련할 수 있음을 의미함
 - 광역행정 체제를 구축하는 것은 자치단체 간 협력이 필요한 사안에 대한 적극적인 대응체제를 마련함으로써 행정운영 효율화를 도모할 수 있음을 의미하며, 궁극적으로는 양질의 행정서비스 공급을 기대할 수 있음

2) 광주와 인접 5개 시·군 간 빛고을 스마트 메가시티(광역+기초), 글로벌 에너지 허브 구현(광역+광역), 남해안남부권 신성장(광역 간)

- 특정 행정구역을 벗어난 행정수요에 대한 대응체계를 마련하여 지역 주민의 삶의 질을 제고함
 - 일자리, 저출산, 교육 등 특정 행정구역에 국한되지 않는 지역문제가 늘어나는 상황에서 지방자치단체 간 협력을 바탕으로 지역문제에 적극적으로 대응함
 - 지방자치단체 간 협력 전략을 통해 궁극적으로는 지역 주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있음

□ 지방분권 및 균형발전 실현

- 특별지방자치단체 설치를 통해 지역문제에 지자체 스스로 대응할 수 있는 행정 및 재정적 역량을 확보할 수 있음
 - 지방분권의 실질적인 의미를 고려할 때 지역의 문제에 적극적으로 대응할 수 있는 행정체제를 구축하는 것은 필수적임
 - 행정구역은 효과적인 지역균형발전정책을 수립하기 위해 지방행정을 관할하는 구역으로서 중요한 의미를 지니나, 현재 행정구역에 미치는 자치권과 지역 생활권의 불일치로 인하여 효율적인 대응에 어려움을 겪고 있음
 - 따라서 광역연합형 행정체제 구축을 통해 이러한 문제점을 극복하고 지역에 맞는 지자체 간 협력을 통해 행·재정적 역량을 확보함

2. 연구목적

□ 충청권 특별지방자치단체 도입 구상

- 충청권 특별지방자치단체 여건, 특별지방자치단체 관련 정부 법·정책, 타 권역(부울경, 대구·경북) 특별지방자치단체 사례 등 설계변수들을 검토함
- 충청권 특별지방자치단체 설치 여건 분석을 통해 충청권역 특별지방자치단체 도입의 적정성 및 추진전략을 구상함

□ 충청권 특별지방자치단체 설치방안 모색

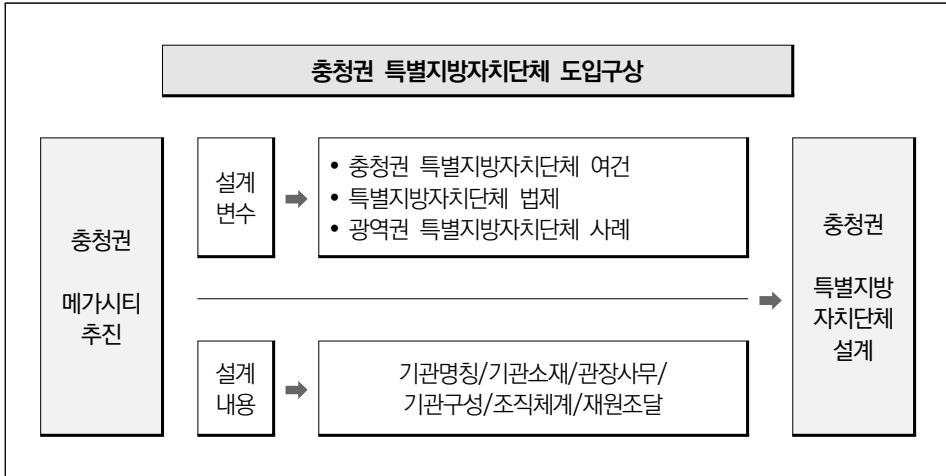
- 현재 논의되고 있는 특별지방자치단체는 권역 단위 발전전략의 일환으로 추진되고 있음
 - 부울경은 행정구역을 통합한 동남권 권역을 설정하여 수도권 일극 중심의 불균형을 다수의 메가시티라는 초광역권 조성을 통하여 대응하는 전략을 취하고 있음
 - 메가시티의 기본구상은 권역별로 생활공동체와 경제공동체 및 문화공동체를 형성하고, 이를 효과적으로 추진할 수 있는 플랫폼을 구축하는 것임(김정숙 외, 2021)
 - 비수도권에 권역 발전을 촉진할 수 있는 다수 메가시티를 조성함으로써 수도권에 대응할 수 있는 기반을 구축할 수 있다는 것임(김정숙 외, 2021)

- 「지방자치법」 전부개정 법률에서 도입된 특별지방자치단체는 메가시티를 작동시키는 플랫폼이 될 수 있음
 - 특별지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체가 특정 사무를 공동으로 처리할 필요성이 있을 때 설치하는 지방자치단체임. 즉, 특별지방자치단체는 지방자치단체의 법적 지위를 보유하고 있으면서도 특수 목적의 제한적인 사무를 처리하기 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 설치하는 기관임

- 충청권 메가시티를 추진할 행정기관으로서 특별지방자치단체를 설치하는 방안을 구체화하고, 특별지방자치단체의 설치를 위하여 설계내용의 기준 및 대안을 제시함
 - 기관명칭, 사무소위치, 관장사무, 기관구성(단체장 및 의회), 조직체계 및 규모, 재원조달, 규약에 대한 대안을 모색함

- 충청권 특별지방자치단체의 단계별 로드맵을 제시하고 관련 제도의 개선 방안을 논의함

〈그림 1-2〉 연구의 목적



【 논리적 구조 】

- 특별지방자치단체 제도 고찰을 기반으로 하여 충청권 메가시티의 추진기관으로써 특별지방자치단체 도입 논거를 제시하고, 부울경 및 대구·경북 특별지방자치단체 사례를 분석하여 충청권 특별지방자치단체 설치방안의 참고 자료로 활용함

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

- 상술한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위해 다음과 같은 연구 범위를 설정하고자 함
- 대상 범위: 원칙적으로 충청권 메가시티의 추진기관으로서 특별지방자치단체 설치방안이 연구목적이므로 대전·세종·충북·충남을 대상 범위로 설정함
- 기간 범위: 특별지방자치단체 설치 대안의 분석 시점은 원칙적으로 2022년을 그리고 대안의 적용 시점은 2023년을 기준으로 하되, 대안 적용에 수반되는 다양한 변수들은 가급적 통제변수로 설정하여 대안설계에 고려하지 않음
- 내용 범위: 특별지방자치단체 설치에서 필수 요소로 규정하고 있는 규약 사항 중에서 특별지방자치단체의 명칭과 사무소 위치, 관장사무, 기관구성, 조직체계 및 재원조달 등을 핵심적 연구내용으로 분석하되, 이에 영향을 미치는 충청권 메가시티의 구상과 특별지방자치단체 관련법제 및 부울경 및 대구·경북의 특별지방자치단체 운영사례를 연구내용의 범위에 포함하였음

〈표 1-3〉 연구의 범위

구분	내용
대상 범위	• 특별지방자치단체
시간 범위	• 실태분석 기준연도: 2022년 - 대안적용 목표연도: 2023년
내용 범위	• 특별지방자치단체 설치의 규약사항 - 명칭, 사무소 위치, 관장사무, 기관구성, 조직체계, 재원조달

2. 연구의 방법

- 연구 방법은 각 부문별 연구내용에 따라 적정방법을 적의 활용함
- 문헌조사: 특별지방자치단체의 개념과 정책 기조 등에 관한 이론적 제도적 분석을 위하여 기존 국내의 문헌분석을 실시하는 문헌조사를 활용함
- 벤치마킹: 부울경 및 대구·경북 특별지방자치단체 운영사례를 분석하여 정책대안의 수립에 필요한 시사점을 도출함
- 브레인스토밍: 충청권 특별지방자치단체 설치방안에 대한 타당성을 검증하기 위해 관련분야 전문가를 대상으로 하는 브레인스토밍을 시행함

〈표 1-4〉 연구의 방법

구분	내용
문헌조사	• 특별지방자치단체 관련 기존 논의 검토
벤치마킹	• 부울경 및 대구·경북 특별지방자치단체에 대한 사례분석
브레인스토밍	• 대안의 타당성 검증

제3절 연구의 체계

- 충청권 특별지방자치단체 설치방안에 대한 연구의 수행체계는 다음과 같은 논리적 구조로 설계함
- 특별지방자치단체 제도 고찰을 기반으로 하여 특별지방자치단체 관련 정부 정책의 기초를 분석함
 - 관련 법제, 정부의 관련 정책, 타 권역의 특별지방자치단체 추진 현황을 정리함
- 충청권 메가시티의 추진기관으로써 특별지방자치단체 도입 논거를 제시하기 위해 충청권 사회경제적 여건을 분석하고 특별지방자치단체의 도입 적정성을 분석함
 - 충청권 초광역협력 추진 이슈 및 경과, SWOT 분석에 기초한 전략적 접근 방법을 모색하고 충청권 특별지방자치단체의 적정 요인 및 부적정 요인을 검토함
- 충청권 특별지방자치단체 사무를 발굴하기 위해 특별지방자치단체 사무 발굴의 논리 및 절차를 제시하고, 특별지방자치단체 관장 가능 기능 및 사업 군을 발굴하고 특별지방자치단체 사업의 우선순위를 분야 및 대기능별, 중기능 및 단위 사업별로 판별하여 충청권 특별지방자치단체 설치방안의 참고 자료로 활용함
 - 연역적·귀납적 방식을 통해 대상 분야 및 기능군을 발굴하고 정책 분야 및 대기능은 효율성, 상생협력 가능성, 광역성 관점에서 판단하며 중기능 및 세부 사업에 대한 우선순위는 가시적 성과, 시·도민 체감, 미래 발전 가능성 관점에서 판단하여 특별지방자치단체 사업의 우선순위 방향을 제시함
- 충청권 특별지방자치단체의 설계내용 및 방법을 검토하여 기관 명칭, 사무소 위치, 관장사무, 기관구성, 조직체계 및 재원 조달에 대한 대안을 제시함

- 국내 권역별 특별지방자치단체 설치 사례를 바탕으로 특별지방자치단체 설계변수들에 대한 대안을 제시함

○ 마지막으로 충청권 특별지방자치단체 설치를 위한 대내외적 추진전략을 제시함

〈그림 1-3〉 연구 흐름도

순서	연구내용	방법
제1장 서론	<ul style="list-style-type: none"> • 연구의 필요성 및 목적 • 연구의 범위 및 방법 	-
제2장 특별지방자치단체 고찰	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지자체 개념 및 목적 • 정부정책의 관련 기초 분석 • 특별지자체 도입 법제 • 특별지자체 도입 논거 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구
제3장 충청권 특별지방자치단체 사업 발굴	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지자체 사업발굴의 논리 • 특별지자체 사업발굴의 절차 • 충청권 특별지방자치단체 사업의 우선순위 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 브레인스토밍 • 전문가자문 • 실태조사
제4장 충청권 특별지방자치단체 설계	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 설계내용 및 설계방법 • 기관명칭, 사무소위치, 관장사무, 기관구성, 조직체계 및 재원조달 설계 	<ul style="list-style-type: none"> • 브레인스토밍 • 전문가 자문
제5장 충청권 특별지방자치단체 실행전략	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 특별지자체 추진전략 및 로드맵 • 대외적 공감대 형성 및 민관 거버넌스 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 브레인스토밍 • 전문가 자문

제 2 장

특별지방자치단체 고찰

제1절 특별지방자치단체 의의

제2절 정부 정책의 관련 기초 분석

제3절 총청권 특별지방자치단체 적용
가능성

제2장 특별지방자치단체 고찰

제1절 특별지방자치단체 의의

1. 특별지방자치단체 개념

□ 특별지방자치단체 개념

- 특별지방자치단체(special purpose local autonomous entities)는 “자치 행정상의 정책적 관점에서 특정한 목적을 수행하거나 특수한 행정사무를 처리하기 위하여, 또는 행정사무의 공동처리를 위하여 설치하는 자치단체”임 (정세욱, 2005; 443)
 - 특별지방자치단체는 지역 내부의 사안 또는 지역 간 협력·갈등·조정 사안이 발생할 경우, 특별구(special district), 공공위원회(joint committee), 임시특별구(ad hoc authority) 등을 설치한 데서 기원함(조성호 외., 2020)
 - 특별지방자치단체는 기능적 차원으로 접근할 때 “특수하거나 제한된 기능을 처리하기 위해 설치되는 지방자치단체”를 뜻하며(금창호, 2018; 11), 행정구역을 고려할 때 “기존의 행정구역에 관계없이 설치되는 특수한 형태의 지방자치단체”로 정의함(김길수, 2008; 12)
- 특별지방자치단체 관련 해외 선행연구에 따르면 특별지방자치단체는 “특수한 기능 및 운영방식을 지닌 지방자치단체 또는 지방행정계층 중 하나”라고 할 수 있음
 - Humes와 Martin(1969)는 특별지방자치단체를 “단일 또는 다수의 기능을 수행하며 독립적인 행·재정 운영이 이루어지고 보통지방자치단체와 구분되는 체계”로 정의함

- 이외의 선행연구들에서도 특별지방자치단체를 운영적 특성, 기능적 측면, 관할구역 등에서 각각 행·재정적 독립성, 제한적 기능, 단일이나 복수의 지방자치단체 범위 등으로 정의함

〈표 2-1〉 특별지방자치단체의 개념

학자	개념
S. Humes and E. Martin (1969)	• 일반지방자치단체와 달리 일부 기능만을 수행할 수 있으며, 자체의 직원과 예산을 보유하고, 단일 또는 복수의 지방자치단체 영역의 전부 내지 일부를 관할구역으로 하며, 통상적 행정계층구조 밖에 존재함
정부간관계 자문위원회(ACIR)	• 제한된 목적을 지닌 정부 단위로 일반지방자치단체로부터 실질적인 행·재정적 독립성을 보유한 지방자치단체
Nathaniel Preston	• 과세권이 없는 정부 기관으로 모 정부와는 별개의 독립적인 실체이며, 자체 예산을 결정하고 요금을 결정하는 정도의 재정적 자율성을 가지며, 법에 규정되거나 규제위원회가 정한 일반적인 제한 사항들에만 구속되는 자치단체임

출처: 금창호, 2018a; 11

- 일반지방자치단체와 특별지방자치단체는 구성원, 자치권, 기능, 설립주체, 관할구역, 운영방식 등의 측면에서 차이가 있음
 - 구성원 측면에서 일반지방자치단체는 관할지역 내에 거주하는 주민을 구성원으로 하나, 특별지방자치단체는 관할 주민과 설치기관(구성 지방자치단체)을 그 구성원으로 함
 - 자치권의 경우 일반지방자치단체는 포괄적인 자치권을 갖는 반면, 특별 지방자치단체의 자치권은 제한적임
 - 기능 측면의 경우 일반지방자치단체는 광범위한 영역에서 종합적인 기능을 수행하는 반면, 특별지방자치단체는 특정 영역에서 전문적 기능을 수행함. 예시로 상·하수도, 하천관리, 방역, 소방, 도서관, 공원, 주택 등을 들 수 있음
 - 설립 주체 측면에서 특별지방자치단체는 필요에 따라서 상급 지방자치단체, 복수의 지방자치단체 등의 다양한 주체가 설립함

- 관할구역 측면에서 일반지방자치단체는 관할구역을 하나의 지방자치단체 행정구역으로 한다면, 특별지방자치단체는 특정한 지방자치단체의 일부 혹은 둘 이상의 지방자치단체 행정구역을 포괄함
- 운영방식의 경우 일반지방자치단체는 선거를 통해 지방자치단체의 장과 지방의회 의원을 선출하는 반면, 특별지방자치단체는 이사회나 운영위원회를 비롯한 결정 기구를 통해 운영진을 선임함

〈표 2-2〉 일반지방자치단체와 특별지방자치단체 간 특성 비교

구분	일반지방자치단체	특별지방자치단체
구성원	• 일반주민	• 일반주민 • 설치기관
자치권	• 포괄적	• 제한적
기능	• 광범위한 영역에 걸친 종합적 기능 수행	• 전문적이고 특정한 기능 ex) 상·하수도, 하천관리, 소방, 도서관, 공원, 주택, 방역 등
설립 주체	• 해당 지역	• 구성 지방자치단체
운영 방식	• 직접선거를 통해 지방의회 의원 및 단체장 선출	• 다양한 방식에 따라 운영진 선임 ex) 이사회, 운영위원회 등
관할 구역	• 하나의 지방자치단체 행정구역 - 고정적/경직적	• 특정 지방자치단체의 일부 • 둘 이상의 지방자치단체 행정구역 포괄 - 가변적/탄력적

출처: 금창호, 2018: 13; 강인호, 2019: 23-24; 연구자 재구성

2. 특별지방자치단체 목적

□ 특별지방자치단체 목적

- 특별지방자치단체는 예외적으로 필요한 경우에 설치하는 것으로 다음의 세 가지 이유에서 설치·운영됨(금창호 외., 2005; 금창호, 2018)
 - 첫째, 일반지방자치단체의 역량을 보완하기 위해 설치 및 운영됨. 특별 지방자치단체는 일반지방자치단체가 행·재정적 능력이 부족하거나 둘

- 이상의 일반지방자치단체가 공동사무로 다루어야 하는 경우, 또는 독자적 수행이 어려운 특정 사무를 처리하기 위해 설립·운영함
- 둘째, 광역적 행정수요에 대응하기 위해 설치 및 운영됨. 특별지방자치단체는 정보통신 및 교통의 발전 등 급격한 행정환경의 변화로 인해 발생한 광역화된 행정수요에 대응하기 위해 설치함
 - 셋째, 일반지방자치단체 간 분쟁이나 갈등을 해결하기 위해 설치·운영됨. 특별지방자치단체는 도시화 및 생활권 확대에 의한 정주 및 행정구역 간 불일치가 커져 야기될 수 있는 다양한 갈등을 해결하기 위해 설립·운영함
- 특별지방자치단체의 목적은 일반적 설치 목적과 특화적 설치 목적으로 구분됨(금창호, 2018)
- 일반적 설치 목적은 크게 수요적 측면과 대응적 측면으로 구분됨(금창호, 2018)
 - * 특별지방자치단체는 수요적 측면에서는 규모의 경제를 실현하고 광역적인 행정 대응체제를 구축하는 것을 목적으로 함
 - * 특별지방자치단체는 대응적 측면에서는 공간분할의 한계를 보완하고 자율적인 운영체제를 확보하는 것을 목적으로 함

〈표 2-3〉 특별지방자치단체 일반적 설치목적

구분	내용
수요적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 규모경제의 실현 <ul style="list-style-type: none"> - 생산 규모를 증가시킴에 따라 서비스 단위의 생산비용이 감소하는 서비스를 대상으로 규모 경제를 달성하기 위한 목적 • 광역행정 대응체제 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 합병·통합에 비하여 상대적으로 용이한 광역행정 대응체제를 구축하기 위한 목적
대응적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 공간분할의 한계 보완 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치의 실시와 분권회의 촉진에 따라 발생하는 행정구역과 서비스구역의 불일치를 기능 중심으로 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

출처: 금창호, 2018a; 15

- 특화적 설치목적은 특별지방자치단체의 일반적인 설치목적과 달리, 특별 지방자치단체의 유형 및 형태에 따라 특화된 목적을 의미함(금창호, 2018)
 - * 광역연합형 특별지방자치단체의 경우 지역경쟁력 강화와 광역행정 대응이 설치목적임
 - * 기초연합형 특별지방자치단체의 경우 지역권 발전계획 및 시행이 목적임(조성호 외., 2020)

제2절 정부 정책의 관련 기초 분석

1. 관련 법제

□ 「지방자치법」 및 기타 법률적 규정

- 특별지방자치단체의 법률적 근거는 「지방자치법」이며, 그 목적, 설립, 운영 등에 관한 사항이 명시되어 있음
 - 舊 「지방자치법」 제2조 제3항과 제4항에는 특별지방자치단체 설립을 명시하였고, 설치·운영에 관한 사항을 대통령령을 통해 구체화함을 규정하였으나, 「지방자치법」 제2조 제4항에 기술된 특별지방자치단체의 설치 및 운영에 관한 사항을 대통령령으로 정한다는 규정은 대통령령이 마련되지 않아 형식적 조항에 머물러 있었음(조성호 외., 2020)
 - 「지방자치법」 전부개정법률에 따라 특별지방자치단체의 설치 등에 관하여는 별도의 장(제12장)에서 규정하고 있음
 - 또한 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제17조 제3항은 특별지방자치단체제도의 도입·활용이 가능함을 나타내는 규정함

〈표 2-4〉 특별지방자치단체 관련 법률 규정

구분	내용
「지방자치법」 제2조 제3항	③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체 를 설치할 수 있다.
「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제17조 제3항	③ 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 특별지방자치단체제도 를 도입·활용하도록 노력하여야 한다.

□ 「지방자치법」 전부개정법을 내 특별지방자치단체 관련 규정

- 「지방자치법」 전부개정법을 내 특별지방자치단체와 관련된 규정은 다음과 같음

〈표 2-5〉 「지방자치법」 전부개정법을 내 특별지방자치단체 관련 규정

장	절	조항
제12장 특별지방자치 단체	제1절 설치	<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>행정안전부장관이 국가 또는 시·도 사무의 위임이 ⑤ 포함된 규약에 대하여 승인할 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와의 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·도지사와의 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>

장	절	조항
제12장 특별지방자치 단체	제2절 규약과 기관 구성	<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 <p>② 구성 지방자치단체의 장은 제1항의 규약을 변경하려는 경우에는 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 국가 또는 시·도 사무의 위임에 관하여는 제199조제4항 및 제5항을 준용한다.</p> <p>③ 구성 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 행정안전부장관의 승인을 받았을 때에는 지체없이 그 사실을 고시하여야 한다. 이 경우 구성 지방자치단체의 장이 시장·군수 및 자치구의 구청장일 때에는 그 승인 사항을 시·도지사에게 알려야 한다.</p>
		<p>제203조(기본계획 등) ① 특별지방자치단체의 장은 소관 사무를 처리 하기 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여 특별지방자치단체 의회의 의결을 받아야 한다. 기본계획을 변경하는 경우에도 또한 같다.</p> <p>② 특별지방자치단체는 기본계획에 따라 사무를 처리하여야 한다.</p> <p>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.</p>
		<p>제204조(의회의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 의회는 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성한다.</p> <p>② 제1항의 지방의회 의원은 제43조제1항에도 불구하고 특별지방자치단체의 의회 의원을 겸할 수 있다.</p>

장	절	조항
제12장 특별지방자치 단체	제2절 규약과 기관 구성	<p>③ 특별지방자치단체의 의회가 의결하여야 할 안건 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 대해서는 특별지방자치단체의 장에게 미리 통지하고, 특별지방자치단체의 장은 그 내용을 구성 지방자치단체의 장에게 통지하여야 한다. 그 의결의 결과에 대해서도 또한 같다.</p> <p>제205조(집행기관의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 장은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출한다.</p> <p>② 구성 지방자치단체의 장은 제109조에도 불구하고 특별지방자치단체의 장을 겸할 수 있다.</p> <p>③ 특별지방자치단체의 의회 및 집행기관의 직원은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 소속인 지방공무원과 구성 지방자치단체의 지방공무원 중에서 파견된 사람으로 구성한다.</p>
		<p>제206조(경비의 부담) ① 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 분담한다.</p> <p>② 구성 지방자치단체는 제1항의 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영하여야 한다.</p> <p>③ 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우에는 그 사무를 수행하는데 필요한 재정적 지원을 할 수 있다.</p>
	제3절 운영	<p>제207조(사무처리상황 등의 통지) 특별지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 사무처리 상황 등을 구성 지방자치단체의 장 및 행정안전부장관(시·군 및 자치구만으로 구성하는 경우에는 시·도지사를 포함한다)에게 통지하여야 한다.</p>
		<p>제208조(가입 및 탈퇴) ① 특별지방자치단체에 가입하거나 특별지방자치단체에서 탈퇴하려는 지방자치단체의 장은 해당 지방의회의 의결을 거쳐 특별지방자치단체의 장에게 가입 또는 탈퇴를 신청하여야 한다.</p> <p>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.</p> <p>③ 제2항에 따른 가입 및 탈퇴에 관하여는 제199조를 준용한다.</p> <p>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.</p>

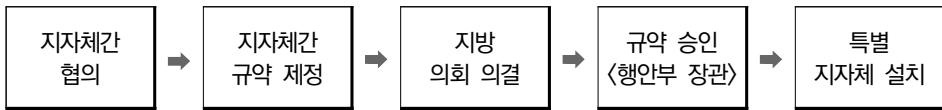
□ 특별지방자치단체 설치 규약

- 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부 장관의 승인을 받아야 함
 - 구체적으로 규약에는 “특별지방자치단체의 목적, 특별지방자치단체의 명칭, 구성 지방자치단체, 특별지방자치단체의 관할 구역, 특별지방자치단체의 사무소 위치, 특별지방자치단체가 처리하는 사무, 특별지방자치단체의 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항, 특별지방자치단체 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”을 포함함(「지방자치법」 제202조)
- 또한 규약을 변경할 때에는 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부 장관의 승인을 받아야 함(「지방자치법」 제202조 제2항)

□ 특별지방자치단체 설치·운영

- 시·도나 시·군·구 등 보통지방자치단체와 같은 법인격을 부여하며(「지방자치법」 제199조 제3항), 구성원인 자치단체장 간의 협의로 규약을 정해 각 지방의회 의결을 거친 후, 행정안전부 장관의 승인을 얻어 설치함(「지방자치법」 제199조 제1항)
- 특별지방자치단체는 “2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위해 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때” 설치할 수 있음(「지방자치법」 제199조 제1항)
 - 구체적인 설치 절차는 다음의 <그림 2-1>과 같음

〈그림 2-1〉 특별지방자치단체 설치 절차



○ 특별지방자치단체의 운영은 다음과 같음

- 특별지방자치단체의 운영에 필요한 재원은 특별지방자치단체의 구성원인 자치단체가 분담하며(「지방자치법」 제206조 제1항), 국가 또는 시·도 사무 위임 시 재정적으로 지원함(「지방자치법」 제206조 제3항)

2. 정부의 관련 정책

□ 역대 정부의 특별지방자치단체 관련 정책

○ 역대 정부에서는 노무현 정부 이래로 지방행정에 관한 제반 여건의 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 지방자치단체 조합 등 특별지방자치단체 제도를 도입·활용하기 위한 정책적인 노력이 모색되어 왔음

- 노무현 정부에서는 「지방분권특별법」 제16조에 국가와 지방자치단체 간 협력체제 정립에 관한 사항을 명시하여 특별지방자치단체의 도입 및 활용을 적시하였으나, 입법에까지 이르지 못하는 못하였음(금창호, 2018)
- 2005년과 2006년에 경제자유구역청의 운영 문제를 해결하기 위한 목적으로 특별지방자치단체 도입 법안이 제출되었으나 국회에서 통과되지 못함(금창호, 2018)
- 이명박 정부에서는 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제16조에 중앙정부와 지방자치단체 간 협력체제 정립과 특별지방자치단체 제도의 도입 및 활용을 명시하였고, 분권 정책의 일환으로 이 사안을 주요 과제 중 하나로 채택하여 수행함(김정숙, 2021; 금창호, 2018)

- 박근혜 정부에서는 「지방분권 및 행정체제 개편에 관한 특별법」 제17조에 중앙정부와 지방자치단체 간 협력체제 정립과 특별지방자치단체 도입 및 활용을 명시하였으나 분권 정책에 이 내용을 포함하지는 않았음(김정숙, 2021; 금창호, 2018)
- 특히, 문재인 정부에서는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제17조 제3항에서 특별지방자치단체의 도입 및 활용을 규정하고, 분권 정책의 자치단체 간 협력 활성화 지원에서 특별지방자치단체를 새로운 협력제도의 하나로 도입하는 것을 제시하였음(금창호, 2018)
- 자치단체의 관할구역을 초월한 권역 내의 단일 또는 복합적 사무를 광역 계획 등의 수립에 의하여 종합적·효율적으로 처리할 수 있는 특별지방자치단체 제도를 도입함(금창호, 2018)

〈표 2-6〉 역대 정부의 특별지방자치단체 도입 정책

구분	관련 법령	관련 정책
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방분권특별법」 - 제16조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립) 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙-지방간 협력체제 강화 • 지방정부간 협력체제 강화 • 중앙-지방, 지방간 분쟁 조정기능 강화
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방분권촉진에 관한 특별법」 - 제16조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 및 지방자치단체 간 협력체제 강화 • 분쟁조정기능 강화 • 특별지방자치단체 제도 도입 활용
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방분권 및 행정체제 개편에 관한 특별법」 - 제17조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립 • 지방자치단체 간 행정협력체제 정립
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방분권 및 행정체제 개편에 관한 특별법」 - 제17조(국가와 지방자치단체의 협력체제 정립) 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체 간 협약제도 도입 • 광역연합제도 도입 • 자치단체와 특행기관 간 협업 강화 • 자율적인 자치단체 간 행정구역 통합조정 지원 • 사회혁신적 갈등관리제도 확산
입법 사례	<ul style="list-style-type: none"> • 경제자유구역청 운영한계 보완 - 이한구 의원 등 의원발의(2005) - 정부의 「지방자치법」 개정안 발의(2006) 	

자료: 김정숙, 2021; 금창호, 2018

□ 문재인 정부의 초광역 협력 정책

- 문재인 정부에서는 「국가균형발전특별법」 및 「국토기본법」 상 초광역권 정의, 초광역 협력사업 추진 및 지원 근거, 초광역권 발전계획·초광역권 계획 수립 근거를 마련함
 - 국가균형발전의 새로운 전략으로 초광역협력 지원 전략을 마련하고 초광역 협력 지원 전략 후속 조치로 범정부 초광역협력 지원협의회를 구성·운영함
 - 문재인 정부는 국가균형발전의 새로운 전략으로 초광역협력 지원 전략을 마련하여(2021.10.14.) 초광역협력 지원 전략 후속 조치로 범정부 초광역 지원협의회를 구성·운영하였음
 - 2022년 4월, 관계부처-부울경 간 분권 협약을 체결하였으며, 부울경 위임 요청 사무에 대해 기관 간 협의 추진내용은 다음과 같음
 - (1차) 부울경 요청사무 설명 및 관계부처 반대의견 제시('20.11.24.)
 - (2차) 위임요청 사무에 대한 국책 연구기관·시도연구원 검토의견 공유 및 부처-합동추진단 간 이견 조율(행안부, '20.12.16.)
- * 교통·물류 분야 3개 기능(65개 단위사무) 부울경 특별자치체 위임 협의 완료

□ 문재인정부의 초광역협력 지원 전략

① 초광역협력 지원기반 구축

- 초광역협력에 대한 법적근거를 마련하고 계획을 수립함
 - (법적근거) 「국가균형발전특별법」 및 「국토기본법」 상 초광역권 정의, 초광역협력사업 추진 및 지원근거, 초광역권 발전계획·초광역권 계획수립 근거 마련
- * (초광역권) 초광역권은 “지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 행정구역을 넘어서는 권역”을 말함(「국가균형발전특별법」 제2조 제3호)

- (계획수립) 초광역권 발전계획을 국가균형발전 5개년 계획에 반영
 - * (초광역발전계획) “초광역권을 설정한 2개 이상의 지방자치단체 또는 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체(이하 “초광역권설정 지방자치단체”라 한다)의 장은 초광역권설정 지방자치단체를 구성하는 지방자치단체의 장 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년을 단위로 하는 초광역권발전계획을 수립”할 수 있음(「국가균형발전특별법」 제6조의2)
 - * (초광역권계획) “초광역권을 구성하고자 하는 시·도지사 또는 「지방자치법」 제199조의 특별지방자치단체의 장(이하 “초광역권계획 수립주체”라 한다)은 초광역권의 발전을 위하여 필요한 경우에는 구성 지방자치단체의 장과 협의하여 다음 각 호의 사항에 관한 초광역권계획을 수립(확정된 계획을 변경하는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)”할 수 있음(「국토기본법」 제12조의2)

○ 예산 전 주기에 걸친 재정지원 체계를 구축함

- (사전절차) SOC사업의 예비타당성조사 대상 기준의 상향 조정을 추진함
 - * (현행) 총사업비 500억, 국비 300억 ⇒ (검토) 총사업비 1,000억, 국비 500억
- 시급하거나 큰 투자 효과가 예상되는 초광역 협력사업은 지방재정투자 심사를 면제하거나 신속하게 지원함
 - * 지역발전투자협약 사업 가운데 500억 미만 사업은 투자심사 면제를 검토하거나 수시 심사를 적극 활용함
- (예산편성) 광역 간 연계 및 협력을 통해 시너지를 창출할 수 있는 사업을 ‘초광역협력 사업군’으로 선정·관리함
 - * 균특회계 인센티브 지원 및 국고보조율 상향 조정(50%→60%)
- (집행·평가) 초광역협력 지표 개발 및 평가체계를 마련하고 평가 결과와 예산 연계를 추진함

○ 범정부 통합지원 추진체계를 마련함

- 관계부처 협의·조정을 위한 ‘범정부 초광역 지원협의회’ 신설 및 초광역 협력 총괄 지원·관리를 위한 정부 내 전담 조직을 설치함

② 협력 단계별 차등 지원: 신속한 성공모델 창출 유도

○ 특별지방자치단체를 지원하기 위한 방안을 모색함

- (설치·운영) 특별지방자치단체의 원활한 설치 및 안정적 운영 지원

- (재정) 특별교부세를 통해 설립 준비 소요 자원 지원
 - (조직·인력) 별도 기구·정원 규정 마련 및 설립 준비 기구·인력 적극 지원
 - (계획수립) 특별지방자치단체 기본계획 및 초광역권발전계획 수립을 위한 사무발굴, 규약 제정 등에 대한 맞춤형 컨설팅 제공
 - (시범사업) 특별교부세를 활용하여 시범사업 지원하고, 초광역 협력사업 우수 자치단체에 인센티브 제공
 - (사무위임) 특별지방자치단체가 필요로 하는 국가사무의 적극 위임을 추진함
 - * 위임요청 시, 관계부처 검토 및 행정안전부 협의를 통해 분권협약 체결
 - (초광역특별협약) 초광역권발전계획의 성공적 추진을 지원하는 제도를 도입함
 - * 다부처 사업패키지 및 재정·세제·규제 등 지원 특례 맞춤형 설계
- 행정통합 지원체계를 마련하도록 함
- 광역자치단체 간 자율적 행정통합을 지원하기 위한 법적 기반 구축
 - * 통합절차 및 행·재정적 특례 마련을 위한 「지방분권법」 개정을 추진함
- ③ 분야별 초광역협력 촉진을 위한 정책 도입
- (공간) 단일한 경제·생활권 조성을 위한 지원을 확대함
- (교통망) 광역철도, 광역 BRT 및 환승센터 등 광역교통망 조성
 - (지역거점) 도심융합특구 및 캠퍼스혁신파크 등 조성을 통한 중심 거점 육성, 주거플랫폼(주거+생활SOC+일자리) 확대를 통한 자족거점 기능 확보
- (산업) 초광역협력 전략산업을 육성함
- (지원체계) 초광역단위의 산학협력과 산업·기술인력 양성체계 구축, 지역의 산업거점 및 혁신거점 마련 및 연계 강화
 - (투자확대) 기업의 지역 투자유치 활성화를 위한 인센티브 제도 마련 및 「지방투자촉진법」 제정 등 검토
 - 허브기업군 투자유치를 위한 조달·국고보조·R&D 매칭 등 검토

- 지역투자촉진제도 체계화, 허브기업 중심 투자유치, 초광역단위 투자유치 추진체계 등(행정안전부, 2021)

○ (사람) 지역대학 혁신 및 교육·일자리·정주 여건을 연계함

- (대학혁신) 초광역권 공유대학 모델 수립·운영 및 대학 유형 제도화
- (인센티브) 지역혁신플랫폼을 초광역형으로 단계적 전환 및 인센티브 부여 검토, 고등교육 규제 특구 도입

□ **윤석열 정부의 특별지방자치단체 관련 정책**

- 윤석열정부 균형발전의 주요 과제는 중앙집권체제에 의한 정치·경제·사회·문화·권력의 수도권 일극 집중 현상을 해소하고 지방발전을 통한 국가 경제의 재도약임
- 지방자치단체 간 협력기반 강화를 위한 구체적인 실천과제로 초광역지역정부(메가시티) 확대 설치 및 운영, 분권혁신특구의 조성, 지방자치단체조합 등 지자체 간 협력 활성화, 지방자치단체 간 관계 개선과제를 제시함
- 초광역 지역정부(메가시티) 확대 설치 및 운영을 위한 세부 과제는 다음과 같음
 - 경제권역별로 5개 초광역지역정부 확대 설치 및 운영
 - 지방법률제정권, 초광역지역계획권, 산업경제·교통·환경·안전 기능 등을 초광역지역정부에 부여
 - 특별지방행정기관의 초광역지방정부 이관 추진
- 분권혁신특구의 조성을 위한 세부 과제는 다음과 같음
 - 분권혁신특구를 설치·운영하여 지역경제발전 선도 기반을 마련함
 - 특구 내 4차 산업혁명 대응을 위한 AI등 첨단산업, R&D, 스타트업, 지적재산권(IP)·기술사업화 기능을 유치함
 - 규제·세제·교육·치안 등 특구 내 특례를 인정하고 지방분권 테스트 베드로 육성하도록 함

- 지방자치단체 조합 등 자치단체 간 협력 활성화 세부 과제는 다음과 같음
 - 지방자치단체가 단독으로 사무 처리하기 어려운 경우, 지방자치단체 간 수평적인 협력을 통하여 해결하도록 지방자치단체 조합 등 지자체 간 협력제도를 시범사업 등으로 활성화하는 방안을 강구함
- 지방자치단체 간 관계 개선 세부 과제는 다음과 같음
 - 시도의 과도한 간섭으로부터 시군구 자치행정의 자율성을 제고하기 위해 법·제도적 기반을 개편함

□ 제20대 대통령직인수위원회의 충청권 균형발전 지역공약

- 윤석열 정부의 대통령직인수위원회는 17개 시·도에 대하여 각각 7대 공약 및 15대 정책과제를 제시하였으며 충청권 4개 지자체에 관한 공약 및 정책과제는 다음과 같음
- (대전광역시) 7대 공약은 ① 증원 신산업벨트 구축, ② 광역교통망 구축, ③ 경부선·호남선 도심구간 지하화, ④ 대전·세종 경제자유구역 지정·방위 사업청 이전, ⑤ 제2 대덕연구단지조성, ⑥ 산업단지 첨단화·충청권 지역 은행 설립, ⑦ 호국보훈 메모리얼 파크 조성임
- (세종특별자치시) 7대 공약은 ① 대통령 세종 제2집무실 및 국회 세종의사당 건립, ② 충청권 광역철도망 구축, ③ 대전·세종 경제자유구역 지정, ④ 국립 중입자 가속기 암치료센터 설립, ⑤ 세종 디지털 미디어센터(DMC) 건립, ⑥ 글로벌 청년 창업빌리지 조성, ⑦ 대학 세종공동 캠퍼스 조기 개원임(강은선, 2022)
- (충청북도) 7대 공약은 ① 청주도심통과 충청권 광역철도 건설, ② 충북 광역 교통망 확충, ③ 방사광가속기 산업클러스터 구축, ④ 오송 글로벌 바이오밸리 조성, ⑤ 주력산업 고도화, ⑥ 청주국제공항 중부권 거점공항 육성, ⑦ 문화·관광·체육·휴양벨트 조성임(박재천, 2022)
- (충청남도) 7대 공약은 ① 충청내륙철도·중부권동서횡단 철도 건설, ② 내포

신도시를 탄소중립 시범도시로, ③ 첨단국가산업단지·국방산업클러스터 조성, ④ 서산민항(충남공항)건설, ⑤ 공공기관 충남혁신도시 이전 추진, ⑥ 공공 의료복지 강화, ⑦ 금강하구·장항제련소 및 가로림만 생태복원임

3. 특별지방자치단체 추진현황

1) 부울경 사례

□ 추진 과정

- 2022년 상반기 설립을 목표로 생활공동체, 경제공동체, 문화공동체, 행정 공동체 등 4개 분야별 주요 협력과제 추진을 위해 특별지방자치단체를 설치하고자 함
 - 동남권 광역대중교통망 확충, 동북아 스마트 물류 플랫폼 구축, 수소 경제권 구축 등
 - 2021년 7월 29일에는 부울경 특별지방자치단체 합동추진단 출범식을 개최함
 - 2022년 3월 18일부터 진행한 특별지자체 규약 행정예고 및 시도의회에서 의결함
- 2022년 지방선거 이후 민선 8기에 들어서면서 새 지자체장들은 특별지방자치단체 추진에 부정적인 입장을 보임(최승균·서대현, 2022)
 - 부울경 특별연합 지방자치단체는 민선 7기 당시 더불어민주당 소속 오거돈 부산광역시장, 송철호 울산시장, 김경수 경남도지사 간 협의 하에 진행되었음
 - 그러나 민선 8기로 지자체장의 소속 정당이 변동되면서, 부산시는 여전히 특별연합 지방자치단체 추진에 적극적인 입장이나 울산시와 경상남도는 지역 이익 등을 이유로 전면 재검토에 나섬
- 울산광역시와 경상남도는 개별 지방자치단체와의 이해관계를 고려하여 다음과 같은 이유로 특별연합 지방자치단체에 회의적인 모습을 보임

- 울산은 부울경 특별연합 지방자치단체를 통해 추진되는 가덕도신공항, 진해신항만 건설 등의 사업이 부산과 경남에는 경제적 이익을 주지만, 울산에는 그렇지 못하다는 입장임
- 울산은 부울경 특별연합 지방자치단체에서 주도권을 갖기 위해 경주와 포항을 포함한 ‘해오름동맹’을 중심으로 특별지자체 설립을 제안함
- 경남도 부울경 특별연합 지방자치단체에 대한 경남의 사회경제적 효과를 분석하는 도 자체 용역을 실시함

□ 재검토의 근거

- (특별지방자치단체 개념의 모호성) 부울경 특별연합 지방자치단체에서 특별 지방자치단체의 개념이 명확하지 않음
 - 부울경 메가시티와 혼용하여 특별연합 지방자치단체라는 이름으로 진행하는 이유와 관련하여 메가시티의 일환인지, 메가시티와는 구분된 독립적 개념인지 등 특별연합의 차별성에 대한 설득이 필요함
 - 특별연합 지방자치단체가 무엇을 의미하는지 개념부터 명확히 정리할 필요가 있음
- (지역 이익 제고의 불확실성) 울산시는 부울경 특별연합 지방자치단체에서 얻을 수 있는 지역 이익이 부산시에 비해 작다고 주장함
 - 부울경 특별연합의 설립으로 부산은 28조 원의 가덕도 신공항, 경남은 12조 원의 진해 신항만 건설의 수혜가 있으나, 울산은 수혜받는 사업이 없다는 것임
 - 울산은 부울경 특별연합 지방자치단체 출범에 따라 울산이 얻게되는 사회·경제적 효과를 분석하고 수혜사업을 발굴하기 위한 자체 용역을 실시함
 - 경남은 부울경 특별연합 지방자치단체에 대한 경남의 손익을 분석하기 위한 도 자체 용역을 착수하였으며, 부울경 전담부서를 축소하고 경남 전체를 위한 경제 분야 부서를 강화함

- (대도시권 중심권 강화에 대한 우려) 특별지방자치단체 설치로 인하여 울산 광역시는 부산과 울산, 경남 간 광역철도 등 광역교통망 설립이 빨대효과를 가져올 것을 우려함
 - 빨대효과란 인구, 산업, 상업 등 전방위적인 차원에서 하위 도시의 기능이 상위 도시로 흡수되는 현상을 의미함
 - 부울경 광역철도가 설립되면 부산과 울산, 경남에 근접 생활권이 형성되면서, 울산의 인구와 구매력이 부산으로 유출될 수 있다는 것임
 - 실제로 울산에서 전출한 인구 대부분은 부산으로 전입하는 현상을 보이며 이는 경남의 경우도 마찬가지임(통계청, 2021)
- (구성 지자체의 과도한 예산 투입) 경남은 광역철도의 설립 이후 운영에 있어 지자체의 예산이 과도하게 투입될 것을 우려함
 - 현재 철도 건설은 중앙정부에서 국비로 지원하고 있지만, 특별연합이 생기고 나면 이후의 재정 소요에 대해서는 지방자치단체에 재정 분담을 미룰 가능성이 있다는 것임

2) 대구·경북 사례

□ 추진 과정

- 대구·경북은 1981년 행정분리 이후 인구와 지역경제, 산업 등에서 성과가 저조한 상황임
- “대구경북 특별광역시”의 수립은 수도권 집중현상에 대응할 수 있는 규모의 확보 및 급변하는 환경에 적극 대응을 통해 양질의 행정서비스를 제공하고, 지역주도형 행정통합을 통해 자치분권과 균형발전, 글로벌경쟁력 강화를 목적으로 추진됨
 - ‘대구경북행정통합공론화위원회’가 지난 2020년 9월 21일 출범하여 행정통합과 관련된 시·도민 공감대를 형성하고 확산하는 과정을 거침
- 2022년 하반기 설립을 목표로 행정통합은 중장기 과제로 추진하고, 단기적

으로는 일부 기능*을 중심으로 특별지방자치단체 설치를 추진함

* 광역교통, 관광·문화, 통합 신공항 추진 등

- 2022년 3월 부터 ‘대구경북광역행정기획단’을 구성 및 운영함으로써 특별지방자치단체 규약 마련을 추진함
- 대구경북광역행정기획단은 특별지자체 설치 준비조직으로서 '22.1.28. 행안부 한시기구로 승인받음
- 대구경북행정통합 공론화위원회는 권역별 토론회, 여론조사 등을 수행한 결과, 대구경북 행정통합에 대한 찬성이 45.9%, 반대가 37.7%이며, 통합 추진은 2022년 지방선거 이후 중장기 과제로 진행되어야 한다는 의견이 전체 63.7%임(조여은, 2021)

○ 2022년 지방선거 이후 대구광역시와 특별지방자치단체에 대한 대구와 경북의 공론화가 충분히 이루어지지 않았다고 판단하고, 논의를 잠정 보류하기로 함

- 2022년 7월 4일 대구경북광역행정기획단의 사무국을 폐지함
- 대구경북의 행정통합은 장기과제로 남기게 됨

○ 대구광역시는 특별지방자치단체의 설치는 보류하는 대신 초광역 협력 기조는 유지할 것을 발표함(박천학, 2022)

- 대구광역시청의 기획조정실 내에 ‘광역협력담당관’을 두어 대구와 경북 간 협력과제를 추진하고자 함
- 더불어, 대구광역시와 광주광역시가 맺은 ‘달빛(달구벌·빛고을) 동맹 사업’ 등의 업무를 추진하기로 함

□ 재검토의 근거

○ (특별지방자치단체 개념의 모호성) 여전히 행정통합과 특별지방자치단체 간 개념의 모호성이 존재하며, 실무자들 사이에서도 개념 정립이 명확히 이루어지지 않음

- 특별지방자치단체의 필요성이 논의되기 위해서는 특별지방자치단체와

유사한 개념으로 많이 논의되는 메가시티, 행정통합, 특별지방자치단체 등의 정의가 명확히 이루어져야 함

- (비자발적 추진 동기) 대구와 경북은 특별지방자치단체의 설립이 내부의 필요성에 의해서 이루어지지 않았음
 - 협력이 필요한 사무의 논의와 처리를 위해 특별지방자치단체를 설립한 것이 아니라, 중앙정부가 제공하는 국비를 지원받고자 추진한 경향이 큼
 - 정부 지원의 구체적인 내용이 없거나, 특별지방자치단체에 주는 인센티브의 차별화가 이루어지지 않는다면 굳이 대구-경북 특별지방자치단체를 설립할 필요는 없다는 것임
- (특별지방자치단체의 불명확한 권한) 대구-경북 특별지방자치단체 설립을 지원하기 위한 대구경북 광역행정기획단의 사무국이 설치되었음에도 불구하고 특별지방자치단체의 권한은 불명확함
 - 협력 사업 추진과정에서 개별 지방자치단체 간 의견 충돌이 발생할 경우, 특별지방자치단체가 이를 중재하거나 해결할 권한이 부여되지 않아 사무 추진에 제한이 있음
 - 개별 지방자치단체 간의 의견 충돌을 방지하고 갈등이 첨예해지는 것을 방지하기 위해서는 특별지방자치단체의 사무는 정치적 개입이 낮은 특성의 사무들로 구성되어야 하나, 사무발굴에 어려움이 있음
- (관장사무 발굴의 어려움) 광역기능 중심의 대형사업을 수행하는 것은 개별 지방자치단체의 시장과 도지사가 원하지 않음
 - 작은 규모의 사업은 개별 지방자치단체에서도 충분히 수행할 여력이 되는 것으로 굳이 특별지방자치단체를 별도로 설치할 필요가 없음
- (복잡한 의사결정 절차) 대구-경북은 특별지방자치단체를 준비하는 사무국을 운영하는 과정에서 특별지방자치단체 추진의 어려움을 경험함
 - 개별 지방자치단체에서 추진하였다면, 개별 지방자치단체의 승인만이 필요한 사업이 사무국을 통하게 되면서, 2개 지방자치단체와 사무국까지 여러 단계의 절차를 거치게 됨

- 의사결정과정의 비효율성을 해결하기 위해서는 특별지방자치단체에 사무에 대한 전권을 위임하는 것이 필요하나, 여전히 권한이 불분명함

4. 충청권 초광역협력사업 추진에 시사점

□ 지역주도 초광역권 추진을 위한 협력적 거버넌스 구축 필요

- 향후 초광역권계획, 초광역권발전계획 및 초광역 협력사업을 지속적이고 항구적으로 추진하기 위해서는 다양한 의견을 청취하고 쟁점이 되는 사안의 결정과정 및 결과에 승복할 수 있는 규칙의 설정이 무엇보다 필요함
 - 이를 위해 지역 내 다양한 의견을 수렴하고 조정하며 실질적으로 사업을 추진할 수 있는 거버넌스 조직(특별지방자치단체 또는 초광역협력추진 협의회 등)이 필요함

〈그림 2-2〉 지자체간 연계 협력할 수 있는 제도



□ 구성 자치단체 간 특별지방자치단체의 개념 및 도입 필요성에 대한 합의 필요

- 정치권, 언론 등에서 불분명하게 사용되는 메가시티와 행정통합, 특별지방자치단체 간 혼동을 줄이기 위해 지자체의 특별지방자치단체에 대한 개념의 명확한 구분 및 이해가 선행되어야 함
 - 충청권 초광역 협력의 목표, 대상 사업, 방향에 대한 협의를 통해 추진 로드맵을 보완하고 시·도민 공유 절차를 시행

- 초광역 사무를 처리하는 데 있어, 기존의 광역지방자치단체 간 협의체와 특별지방자치단체 간의 차별성에 대한 검토를 진행하여 특별지방자치단체의 도입 필요성에 대한 설득 및 내부 합의 필요
 - 기존 광역 협의체와 다른 특별지방자치단체의 강점에 대한 단체장, 지방의회, 시·도민의 이해와 구성 자치단체 간 추진 의지를 확인해야 함

□ 충청권 특별지방자치단체를 통한 개별지역의 이익 모색

- 타 권역의 사례를 보면 특별지방자치단체의 추진을 통해 초광역 사무를 진행하는 과정에서 일부 지방자치단체가 상대적으로 희생하는 분위기가 조성되어 추진 동력을 상실하였음
 - 광역교통 등으로 인해 도시권 지방자치단체만 개발 이익을 누리고, 일부 지방자치단체는 오히려 인구나 구매력을 빼앗기는 상황에서 초광역 사무를 진행하는 데 필요한 재정 소요는 개별 지방자치단체가 공동으로 분담할 우려 또한 존재함
- 특별지방자치단체 추진을 통한 초광역 사무가 개별 지방자치단체에 주는 사회·경제적 이익과 비용을 면밀히 분석하여 제시해야 함
 - 구체적으로, 초광역 사무나 사업을 통한 빨대효과에 대한 예측의 시나리오를 제시할 필요가 있음
 - 특히 특별지방자치단체를 통한 상대적 소외 지역의 이익 모색이 필요함

□ 특별지방자치단체에의 권한이양 및 의사결정체계 확립

- 특별지방자치단체 설치를 위한 사무국이 설립되어도 권한이 이양되지 않아, 실질적으로 사무를 추진하고 사무국을 운영하는 데 있어 특별지방자치단체 설치 이전보다 많은 의사결정 단계를 거쳐야 하는 번거로움이 존재함
 - 특별지방자치단체가 초광역 사무를 추진하기 위한 권한을 가지고 효과적으로 사업을 추진하지 못하고, 개별 지방자치단체의 정치적 개입을 받는 상황이 빈번하게 발생함

- 이로 인해, 개별 지자체가 이관하기를 꺼리는 초광역 대형사업을 발굴하는 데에도 어려움에 직면함
- 특별지방자치단체를 통해 추진하는 초광역 사무에 대해서는 특별지방자치단체가 독립적으로 의사결정을 하고 사업을 추진할 수 있는 권한을 부여해야 함
 - 사업 추진에 불필요하고 비효율적인 의사결정 과정을 과감히 단축시킬 필요가 있음

〈그림 2-3〉 충청권 초광역협력 사업 추진 시 문제 발생 가능성과 대안

구분	문제점	대안 모색
특별지방자치단체 필요성	<ul style="list-style-type: none"> • 메가시티, 행정통합, 특별지자체 간의 개념 혼동 	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지방자치단체 개념의 명확한 정의 필요
개별 지역 이익 모색	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 이익에 대한 우려(발대 효과 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지방자치단체의 사회·경제적 효과에 대한 B/C분석
특별지방자치단체 권한	<ul style="list-style-type: none"> • 의사결정 단계의 복잡화 	<ul style="list-style-type: none"> • 초광역 사무에 대한 특별지자체의 사무처리 독립적 권한 부여

제3절 충청권 특별지방자치단체 적용 가능성

1. 지역경쟁력 양극화 및 인구소멸 위기 심화

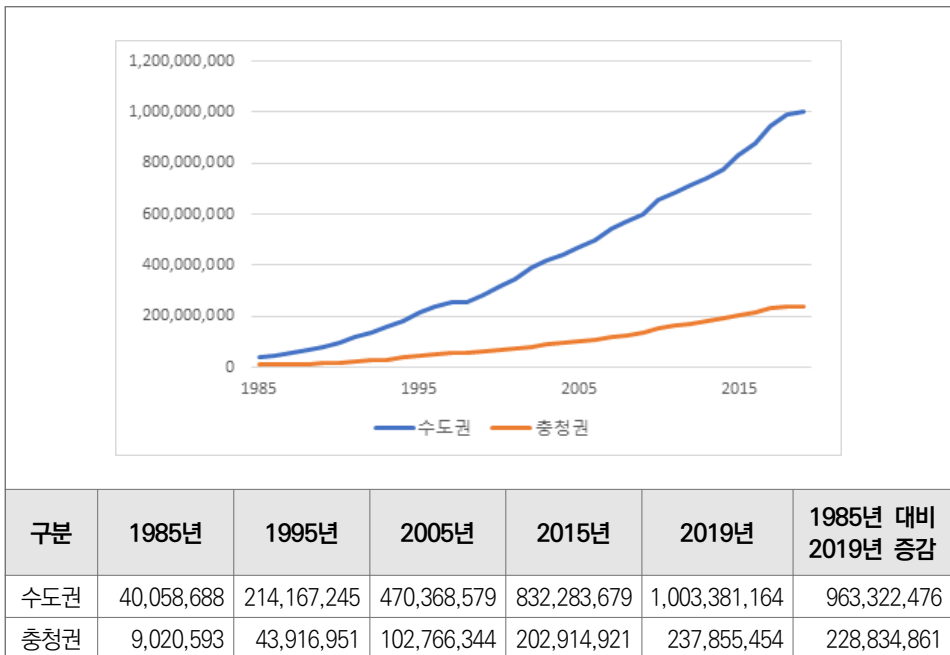
□ 지역경쟁력 양극화

○ 수도권과 비수도권 사이의 지역경쟁력 양극화가 심화되고 있음

- 1985년부터 2019년까지 수도권 GRDP가 약 40조에서 약 1,003조로 증가하는 동안 충청권의 GRDP는 약 9조에서 약 237조로 증가함
- 수도권과 충청권의 GRDP 격차는 1985년 약 31조에서 2019년 약 765조로 커짐

〈표 2-7〉 수도권 대비 충청권 GRDP 변화(명목)

(단위: 백만 원)

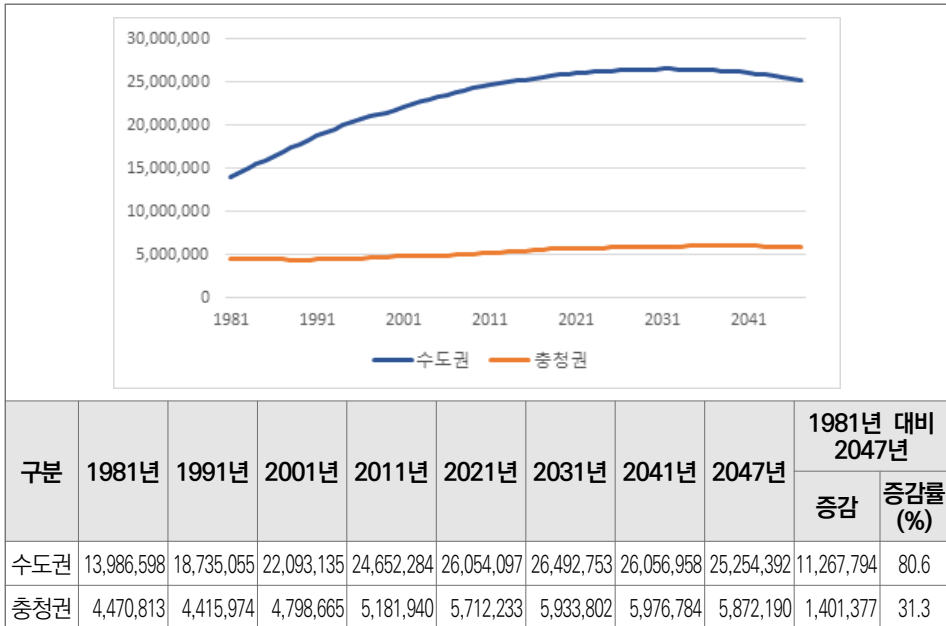


출처: 국가통계포털 지역소득

□ 지역 인구감소 심화

- 지난 2020년을 기준으로 수도권 인구의 50% 이상을 차지하게 되면서 비수도권 인구를 넘어섬³⁾
 - 수도권 인구가 1981년 이후 2021년까지 약 1,206만 명 증가(약 86.3% 증가)하는 동안 충청권의 인구는 약 447만 명에서 약 571만 명으로 약 124만 명 증가(약 27.8% 증가)하는데 그침
 - 통계청 장래인구추계에 따르면 수도권 인구는 2047년 기준 약 2,525만 명이 됨
 - 반면에 충청권 인구는 약 587만 명이 될 것으로 예상됨

〈표 2-8〉 수도권 대비 충청권 주민등록인구 변화 추세



출처: 국가통계포털 장래인구추계(2017년 기준)

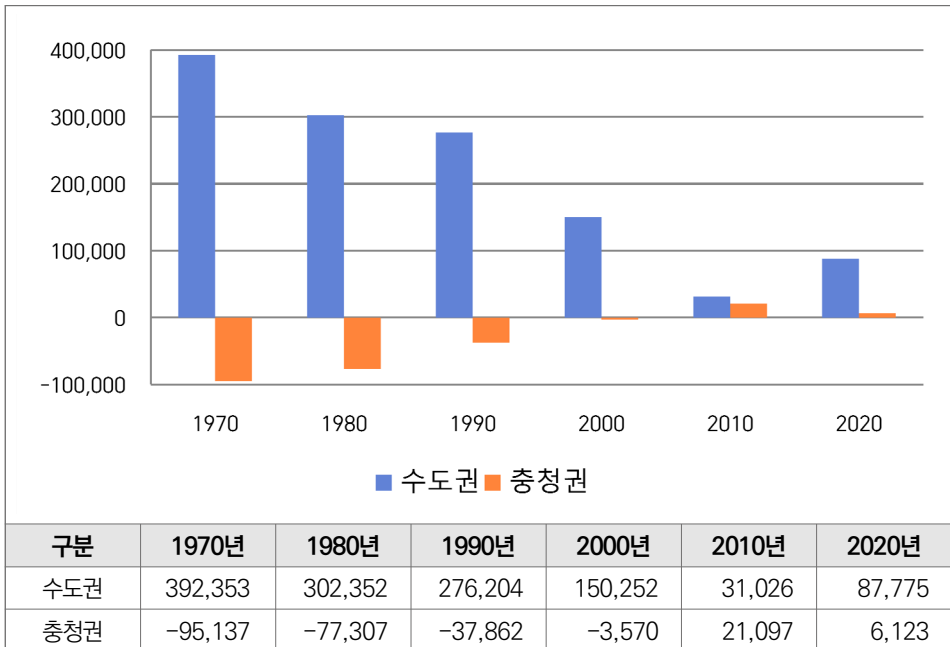
※ 인구주택총조사 인구로 국내에 6개월 이상 거주하고 있는 외국인과 내국인 인구

※ 2017년까지는 실제 인구, 이후로는 중위추계(출산율-중위 / 기대수명-중위 / 국제이동-중위 / 국내이동-중위) 인구임

3) 2020년 기준 수도권 인구는 약 2,604만 명, 비수도권 인구는 약 2,579만 명임

- 수도권과 충청권의 순이동인구 현황을 살펴보면, 수도권은 1970년부터 2020년까지 인구는 유입되지만 순 인구이동 수는 줄어드는 추세이고, 충청권은 동일시기에 인구 유출이 꾸준히 감소하여 2010년 이후 인구가 유입되고 있음
- 구체적으로 살펴보면, 1970년 수도권은 약 39.2만 명 유입된 반면, 충청권은 약 9.5만 명 유출되었고, 2020년 수도권은 약 8.7만 명 유입된 반면, 충청권은 약 6천 명 유입됨

〈표 2-9〉 수도권 대비 충청권 순 인구이동 현황

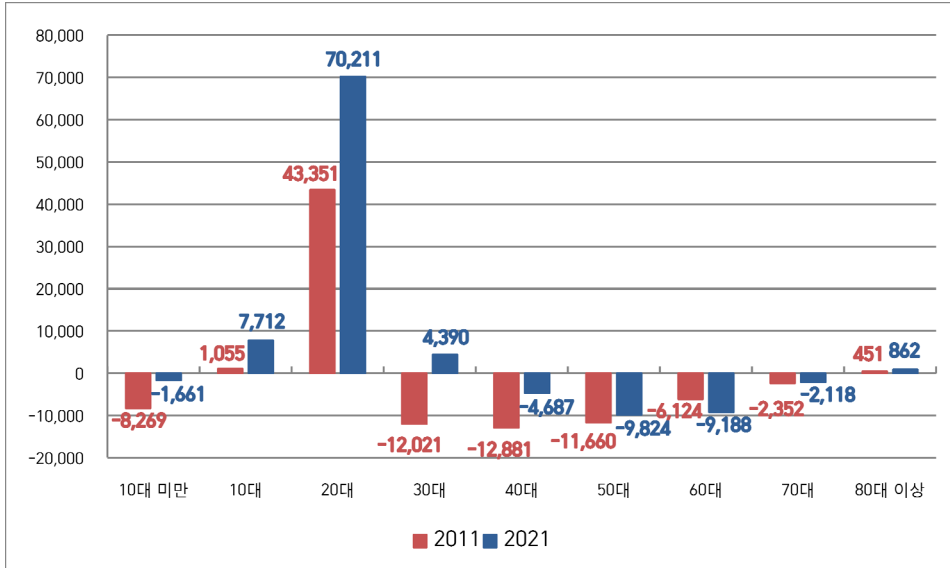


출처: 국가통계포털 국내인구이동통계

※ 해당 연도에 전입·전출한 주민등록인구 기준

- 연령대별로는 수도권으로 20대 청년층이 가장 많이 유입되고 있으며, 지난 2011년 대비 2021년 수도권으로 유입되는 청년층 인구가 가장 큰 폭으로 상승했음

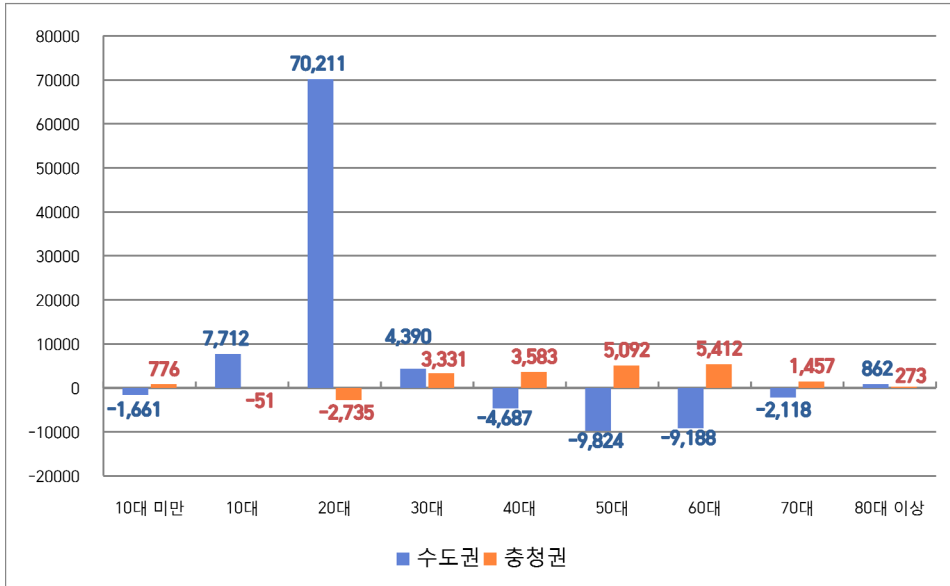
〈그림 2-4〉 연령대별 수도권으로의 순 이동(2011, 2021)



출처: 국가통계포털 국내인구이동통계

- 연령대별 인구증감 현황을 살펴볼 때 2021년 수도권의 인구는 큰 폭으로 증가한 반면, 충청권의 인구는 상대적으로 근소하게 증가함
 - 구체적으로, 수도권은 20대와 30대 인구 증가가 두드러지는 반면, 충청권에서는 정반대의 추세를 보이고 있음

〈그림 2-5〉 수도권과 충청권 연령대별 인구증감(2021년)



출처: 국가통계포털 국내인구이동통계

□ 인구소멸 위험

- 지방소멸위험지수를 살펴보면 서울, 인천, 경기 등 수도권은 모두 2020년까지 1 이상의 지수를 보였으나 2022년에 1보다 근소하게 낮아진 반면, 충북과 충남은 소멸위험도가 높아진 상황임⁴⁾
 - 대전은 0.84, 세종은 1.32로 상대적으로 양호한 상태이나, 충북은 0.56, 충남은 0.52로 지방소멸위험지수(2022년 기준)가 소멸위험지역을 나타내는 0.5에 근접해 있어 심각한 상황임을 알 수 있음

4) 지방소멸위험지수: 해당 지역의 20-39세 여성인구 수를 65세 이상 고령인구 수로 나눈 값으로, 본 연구보고서에서는 0.5 미만이면 소멸위험지역으로 정의함

〈표 2-10〉 수도권 대비 충청권 소멸위험지수¹⁾

구분	소멸위험지수						'22. 3월 인구(천명)		
	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'22년	20-39세 여성	65세 이상	전체
서울	1.24	1.18	1.12	1.07	1.01	0.90	1,453	1,619	9,506
인천	1.31	1.24	1.16	1.08	1.00	0.85	378	443	2,952
대전	1.26	1.19	1.11	1.04	0.96	0.84	188	224	1,450
경기	1.32	1.25	1.19	1.12	1.05	0.91	1,752	1,915	13,575
세종	1.48	1.55	1.59	1.58	1.50	1.32	50	38	377
충북	0.81	0.77	0.73	0.70	0.65	0.56	172	306	1,597
충남	0.73	0.70	0.68	0.65	0.60	0.52	223	425	2,119

출처: 이상호·김필(2022.3)을 바탕으로 재구성

1) 2016년에서 2020년까지는 주민등록 연앙인구(각 연도 인구의 중앙값인 7월 1일 기준), 2022년은 3월 기준임

- 특히 충청권 기초자치단체의 소멸위험지수는 심각해진 상황임
- 충청권 32개 기초자치단체 중 20개의 단체가 소멸위험지수 0.5 미만인 소멸위험지역이며(62.5%), 특히 충청남·북도는 26개 기초자치단체 중 20개의 단체가 소멸위험지역(약 76.0%)임

〈표 2-11〉 충청권 기초자치단체 소멸위험지수¹⁾

시군구	2022년 3월 기준 인구			소멸위험지수					
	전체	20-39세 여성	65세 이상	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'22년
대전광역시 동구	220,860	25,229	44,647	0.86	0.80	0.75	0.70	0.64	0.57
대전광역시 중구	229,497	26,754	47,670	0.86	0.80	0.75	0.69	0.64	0.56
대전광역시 서구	472,417	66,617	65,451	1.51	1.42	1.34	1.26	1.17	1.02
대전광역시 유성구	351,989	50,155	36,894	2.07	1.98	1.86	1.72	1.59	1.36
대전광역시 대덕구	175,294	19,715	30,123	1.11	1.02	0.93	0.83	0.75	0.65

시군구	2022년 3월 기준 인구			소멸위험지수					
	전체	20-39세 여성	65세 이상	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'22년
세종특별자치시	377,296	50,567	38,330	1.48	1.55	1.59	1.58	1.50	1.32
충청북도 청주시	848,875	108,563	122,219	1.29	1.23	1.16	1.09	1.02	0.89
충청북도 충주시	208,946	20,078	44,483	0.67	0.63	0.60	0.57	0.52	0.45
충청북도 제천시	132,416	12,105	31,212	0.60	0.57	0.54	0.50	0.46	0.39
충청북도 보은군	31,800	1,780	11,624	0.25	0.24	0.23	0.21	0.19	0.15
충청북도 옥천군	49,887	3,462	15,802	0.34	0.32	0.30	0.28	0.26	0.22
충청북도 영동군	45,536	2,996	15,481	0.31	0.30	0.29	0.28	0.25	0.19
충청북도 증평군	36,822	3,724	6,955	0.87	0.83	0.77	0.71	0.65	0.54
충청북도 진천군	85,596	8,928	14,713	0.68	0.68	0.70	0.70	0.68	0.61
충청북도 괴산군	37,323	1,949	13,615	0.24	0.23	0.23	0.22	0.20	0.14
충청북도 음성군	92,155	7,692	21,124	0.61	0.58	0.53	0.49	0.44	0.36
충청북도 단양군	28,128	1,655	9,427	0.29	0.28	0.27	0.25	0.22	0.18
충청남도 천안시	656,702	91,469	77,493	1.67	1.61	1.55	1.48	1.38	1.18
충청남도 공주시	103,214	9,036	28,797	0.46	0.44	0.42	0.40	0.36	0.31
충청남도 보령시	97,959	7,670	27,178	0.43	0.41	0.39	0.36	0.33	0.28
충청남도 아산시	328,576	39,305	45,338	1.24	1.19	1.13	1.05	0.97	0.87
충청남도 서산시	176,452	16,872	34,303	0.70	0.67	0.65	0.61	0.57	0.49
충청남도 논산시	114,043	9,401	32,090	0.43	0.41	0.39	0.37	0.34	0.29
충청남도 계룡시	43,419	4,386	5,644	1.36	1.27	1.17	1.05	0.93	0.78
충청남도 당진시	166,971	15,438	32,960	0.72	0.69	0.65	0.61	0.56	0.47
충청남도 금산군	50,290	3,060	16,676	0.31	0.29	0.27	0.25	0.23	0.18
충청남도 부여군	63,324	3,907	23,389	0.26	0.25	0.24	0.22	0.20	0.17
충청남도 서천군	50,597	2,852	19,453	0.24	0.23	0.21	0.19	0.18	0.15
충청남도 청양군	30,547	1,843	11,402	0.23	0.23	0.23	0.22	0.19	0.16
충청남도 홍성군	99,125	8,869	24,822	0.48	0.49	0.47	0.44	0.41	0.36
충청남도 예산군	76,443	5,256	25,477	0.32	0.29	0.28	0.26	0.24	0.21
충청남도 태안군	61,437	3,946	20,378	0.32	0.30	0.28	0.26	0.24	0.19

출처: 이상호·김필(2022.3)을 바탕으로 재구성

주: 2022년 소멸위험지수 0.5 미만 볼드처리

□ 인구감소 및 관심 지역 지정

- '21년 하반기 인구감소지역 및 관심 지역을 지정하고 국가균형발전 5개년 계획('23~27년)에 지원대책 반영을 추진하고 있으며, 지방소멸대응기금을 설치하여 향후 10년간 매년 1조 원을 지원할 예정임
 - 89개 인구감소지역에는 기초지원계정의 95%를 차등배분하도록 함(최대 한도 '22년 120억, '23년 160억)
 - 18개 관심지역에는 기초지원계정의 5%를 차등배분하도록 함(최대 한도 '22년 30억, '23년 40억)
 - 인구감소지역 관할 시도 11개 지역과 그 외 시도 4개 지역은 광역지원 계정의 90%, 10%를 각각 배분함('22년 전남 378억 ~ 경기 4억, '23년 전남 505억 ~ 경기 5억; '22년 광주·제주 14억 ~ 대전·울산 9억, '23년 광주·제주 18.75억 ~ 대전·울산 12.5억)
- 충청권에서는 충북 6개 지자체(괴산군, 단양군, 보은군, 옥천군, 영동군, 제천시), 충남 9개 지자체(공주시, 금산군, 논산시, 보령시, 부여군, 청양군, 서천군, 예산군, 태안군)가 인구감소지역에 해당이 됨

2. 특별지방자치단체 도입의 정책적 타당성

□ 특별지방자치단체 도입의 정책적 편익

- 특별지방자치단체는 지방자치단체에서 발생하는 다양한 행정수요 처리에 적극적으로 대응할 수 있음
 - 지방자치단체의 행정적·재정적 능력이 취약하거나 특정 행정구역을 벗어나는 행정수요에 대한 대응, 개별 지방자치단체의 역량을 벗어나는 초광역 행정수요에 대한 효과적인 대응이 가능함(금창호, 2018a; 최용환, 2019)
 - 지방자치단체의 관할구역을 초월한 권역 내의 단일 또는 복합적 사무를 광역계획 수립 등을 통해 종합적·효율적으로 처리할 수 있음

- 지역이기주의로 인한 지역 간 갈등 문제에 대한 지방자치단체 간 수평적인 협력과 갈등 조정이 가능함(박재희·유수동, 2022)
 - 기존 지방자치단체의 경직성을 보완하여 행정의 유연성과 전문성을 통해 행정 효율성과 주민 만족도를 향상시킬 수 있음(강인호, 2019)
- 행정수요적인 측면에서는 규모의 경제를 실현하고, 광역행정 대응체제를 구축할 수 있음(금창호, 2018a)
- 지방자치단체의 행정서비스, 사업 등 생산 규모를 증가시킴으로써 서비스 단위의 생산비용을 감소시켜 규모의 경제를 달성할 수 있음
 - 초광역 행정수요의 적극적인 대응을 위한 광역행정 대응 체제를 구축할 수 있음
 - 광역행정 문제해결의 합리적 수단으로 활용될 수 있고, 사무 및 공공서비스 처리에 있어 경제성과 효율성을 높이는 데 크게 기여할 수 있음
- 지방자치단체의 대응적인 측면에서는 공간분할의 한계를 보완하고, 자율적인 운영체제를 확보할 수 있음(금창호, 2018b)
- 지방자치 실시 및 분권화 촉진에 따라 발생하는 행정구역-서비스 구역 간 불일치를 기능과 광역적 대응을 중심으로 보완할 수 있음
 - 일반지방자치단체에 비해 상대적으로 사무, 인사, 재정 등 자율적인 운영 체제를 통해 보다 신속한 행정서비스 공급이 가능하며, 사무처리 및 관리상의 탄력성을 확보할 수 있음(강인호, 2019; 금창호, 2018b)
- 이처럼 특별지방자치단체는 개별 지방자치단체의 역량 보완, 광역행정 수요에 대한 효과적인 대응, 규모의 경제 실현, 갈등 조정 등 지방자치단체 간 협력이 요구되는 분야에서 다양한 정책적 편익을 확보할 수 있음(박재희·유수동, 2022)
- 특별지방자치단체 도입으로 인한 충청권의 정책적 편익
- 특별지방자치단체의 일반적인 정책적 편익 외에도 충청권은 다음과 같은 점에서 특별지방자치단체의 효용성과 파급효과가 매우 크다고 할 수 있음

- 그동안 세종시, 대전시, 충북, 충남 4개의 광역자치단체는 인적·물적 교류를 확대해 왔으며, 충청권 내 산업과 도시기능, 교통인프라 등 광역도시권을 형성하고, 메가시티 구축과 국가균형발전을 도모하기 위한 연대와 협력을 강화해 오면서 특별지방자치단체의 역할이 기대되고 있음
- 충청권은 사통팔달의 교통망, 국가 X축의 허브이며, 지역발전의 토대가 되는 인적·물적 인프라 보유 역량이 풍부하여 특별지방자치단체를 통해 광역교통과 광역경제 등의 시너지 효과를 창출할 수 있음
 - 청주국제공항, 당진항, 고속도로, KTX 등 접근성이 우수하고, 국제과학 비즈니스벨트(ISBB: International Science Business Belt) 등에 있어 상당한 노하우를 보유하고 있음(충북연구원, 2019)
 - 충북혁신도시, 오송, 오창, 세종, 대덕연구단지 등 국책기관 중심의 인프라가 구축되어 있으며, IT, BT, CT 등 마이스터고와 전문계 고등학교, 2년제 및 4년제 대학 배출 능력이 풍부하여 신성장동력 육성 기반이 확보되어 있음(충북연구원, 2019)
 - 이처럼 타 지역과 차별화된 아이템과 인프라를 토대로 공동 대응이 필요하다는데 공감대가 형성되어 있어 특별지방자치단체 설립으로 인한 다양한 효과들을 담보할 수 있는 상황임
- 충청권은 오래전부터 유교문화권(기호학파)이라는 역사·문화적인 동질성과 지역성을 보유하고 있으며, 충청유교문화권 관광자원이 4개 시·도에 넓게 분포하고 있어 광역 관광 개발이 가능하고, 특별지방자치단체를 통해 광역 문화권 형성을 도모할 수 있음
- 특별지방자치단체를 충청권 메가시티와 초광역 협력을 위한 주요 수단을 활용함으로써 그 실현가능성과 효과성을 담보할 수 있음
 - 충청권의 개별 계획과 초광역 계획들을 체계적으로 종합하여 충청권의 특성을 반영한 계획 수립을 통해 권역별 공동 발전을 도모할 수 있음
 - 특별지방자치단체를 통해 충청권이 추진하고 있는 메가시티 실현을 위한 지방자치단체 간 협력의 안정성과 지속성을 담보할 수 있음

- 또한 그동안 충청권 광역생활경제권, 충청권 4차 산업혁명 허브 구축, 충청권 메가시티, 충청권 광역순환 대중교통망 확충 등 충청권의 공동 발전을 위한 다양한 연구와 사업들을 추진하여 오면서 초광역 협력, 메가시티에 대한 지방자치단체장과 공무원들의 이해도가 높기 때문에 충청권 초광역 협력의 필요성에 대한 인식이 높으며 특별지방자치단체의 안정적인 도입 추진과 지속가능성을 위한 기반이 마련되어 있음
 - 지방자치단체 간 상호협력과 공감대 형성이 이루어져 있어 특별지방자치단체라는 새로운 협력 방식을 추진하기 위한 기반이 마련되어 있음
- 이처럼 특별지방자치단체는 충청권의 초광역 협력과 메가시티를 실현하기 위한 주요 수단으로 그 효용이 매우 크다고 할 수 있음
 - 충청권 특별지방자치단체를 통해 글로벌 경쟁력을 높일 수 있는 초광역 혁신 클러스터 구축, 초광역 인프라 구축, 문화관광 향유 네트워크 구축 등을 체계적으로 추진해나갈 수 있으며, 4개 시·도별 역할 분담과 공동 사무 처리를 통해 실행력을 담보할 수 있는 상황임
 - 이로 인해 충청권은 다른 지역보다 특별지방자치단체 도입의 안정적인 추진, 지속가능성, 실효성, 파급효과가 기대된다고 할 수 있음

3. 특별지방자치단체 도입의 적정성

1) 충청권 초광역협력 추진 이슈 및 경과

□ 충청권 초광역협력 추진 이슈

- 국토기본법, 국가균형발전특별법 등의 개정으로 초광역 협력의 추진 근거가 마련되었고, 윤석열 정부는 초광역지역연합 구축지원을 주요한 국정과제로 유지함
 - ‘(가칭) 초광역지역연합 구축’ 지원 특별법 제정, 국가-지자체-초광역 지역연합 간 기능·업무 조정방안 마련 및 범부처 현장 기반 통합 지원을 제시함

○ 충청권 광역생활경제권(메가시티) 형성 차원에서 공동 발전을 위한 협력을 강화하고, 지역 간 연대와 협력을 강화할 수 있는 단일 생활권과 경제권의 경쟁력 확보방안이 요구됨

* 광역철도망·도로망, 물류·유통망, 관문항공, 관문항만 등

- 2020년 충청권 4개 지자체는 국가균형발전을 달성하기 위한 사업 추진에 적극적으로 협력할 것을 약속하고, 기존에 존재하던 충청권 행정협의회의 기능을 더욱 강화한 새로운 「충청권 광역생활경제권(메가시티)」을 추진에 합의하였음

〈충청권 광역생활경제권 추진 합의문 내용요약(제29회 충청권 행정협의회)〉

- 4개 시도 간 상호 협력 강화
- 연구용역 공동 수행
- 충청권 광역사업추진 적극 협력
- 추진협의체 구성 및 충청권행정협의회 기능 강화

- 2022년 충청권 광역생활경제권 형성을 위한 특별지방자치단체 설립을 준비하기 위해 충청권 특별지방자치단체 합동추진단 구성에 합의함

〈충청권 특별지방자치단체 합동추진단 구성 합의내용 요약(제31회 충청권 행정협의회)〉

- 합동추진단 조직기구 직제시도 및 단장·부단장 임명방안
- 합동추진단 사무소 소재지
- 특별지방자치단체 설립을 위한 지원·합의 협력

〈그림 2-6〉 충청권 광역생활경제권(메가시티) 추진 경위

- ◆ 2020.11.20. 제29회 충청권 행정협의회 (*1995년~현재)
 - 충청권 광역생활경제권(메가시티) 추진 합의문 채택
- ◆ 2021.1.29. 충청권 상생협력 공동연구용역 추진회의
 - 4개 시도별 충청권 광역생활경제권 기본구상(안) 논의
 - 시도별 기관관실/균형발전담당관실 실무자, 시도별 연구원 등 참여
- ◆ 2021.3.15 제30회 충청권 행정협의회
 - 2021년도 충청권 상생협력 연구용역 '충청권 메가시티' 착수결정
- ◆ 2022.8.29. 제31회 충청권 행정협의회
 - 충청권 특별지방자치단체 합동추진단 구성 4개 단체장 합의

□ 충청권 초광역협력 추진 경과





- 충청권 행정협의회가 1995년에 출범한 이후, 충청권 상생협력을 위한 중장기 차원의 대응 방안과 지자체 간 실질적인 협력 방안 모색의 필요성을 강하게 인식하고 있음
 - 2015년부터 2020년까지는 광역 차원 기반 시설과 자연환경을 비롯한 사회·경제적 환경 분야의 주요 아젠다를 다루어 왔음
 - * 광역차원 기반 시설(대중교통망, 광역교통본부, 철도건설 등)
 - * 자연환경(수자원, 미세먼지 등)
 - * 사회·경제적 환경(국제교류, 국제과학비즈니스벨트, 근대역사문화 콘텐츠 등)
 - 2021년도에는 충청권을 하나의 광역생활경제권으로 구성하여 수도권 일극화에 대응하고, 규모의 경제를 통한 글로벌 경쟁력 제고, 환황해권 변영 등의 동반성장을 유도하기 위한 연구를 추진하기 위해 권역 차원의 연대·협력 방안을 모색하기로 합의함

〈그림 2-7〉 충청권 상생협력 연구 용역 추진현황(2015~2022)

연 도	연구과제 명
2015	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 광역순환 대중교통망 확충 • 연계 통합형 국제교류 활성화
2016	<ul style="list-style-type: none"> • 국제과학비즈니스벨트 거점기능지구 상생방안 • 충청권 광역교통본부 설립 • 시도 경계지역 실태와 상생협력방안
2017	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 근대역사문화 콘텐츠 개발 및 연계 관광사업 추진방안 • 충청선 철도건설 타당성 조사
2018	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 수자원의 합리적인 배분이용을 위한 중장기계획
2019	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 4차산업혁명 허브구축 방안 연구용역
2020	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 발전소 미세먼지 영향조사 및 상생방안 모색 연구용역
2021	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 광역생활경제권(메가시티) 전략수립 연구용역
2022 (추진중)	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 특별지방자치단체 설립 및 운영방안 • 충청권 초광역협력 중장기 발전전략 기획 • 충청권 지방은행 설립방안 • 충청권 이전공공기관 지역인재 채용률 제고방안 • 충청권 초광역협력 특별지방자치단체 설문조사

- 충청권 광역생활경제권 전략 수립, 초광역협력사업 도출 등 충청권 상생을 통한 초광역권 경쟁력을 강화할 주력산업과 선도산업을 지속적으로 발굴하여 협력을 추진 중에 있음
- 수도권 집중화로 인한 지역불균형 해소 및 충청권 상생발전을 위한 공동 협업사무를 효과적으로 추진할 수 있도록 지역 주민 공론화 의견을 반영하고 광역행정을 수행하기 위한 충청권 특별지방자치단체 설립을 단계적으로 추진할 계획임

〈그림 2-8〉 충청권 지역별 비전 및 주요 정책(메가시티 조성)

 대전광역시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대전: 일류경제도시 대전 - 과학기술기반 산업·경제 진흥, 대한민국 문화·예술·체육 허브, 녹색환경과 교통융합 행복도시, 365일 24시 돌봄과 인재양성
 세종특별자치시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 세종: 창조와 도전의 미래전략수도 세종 - 과학기술 육성 자족경제도시, 삶이 여유로운 문화예술도시, 모두가 행복한 의료복지도시, 창의인재 양성 교육특구도시, 시민과 만드는 한글사랑도시
 충청북도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 충북: 충북을 새롭게 도민을 신나게 - 경제를 풍요롭게, 문화를 더가깝게, 환경을 가치있게, 복지를 든든하게, 지역을 살맛나게
 충청남도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 충남: 힘센충남 대한민국의 힘 - 힘차게 성장하는 경제, 지역이 주도하는 발전, 함께하는 따뜻한 공동체, 가치있고 품격있는 삶, 우리 뜻이 통하는 충남

출처: 충청권 4개 지자체(대전·세종·충북·충남) 홈페이지 내용 발췌

2) 충청권 SWOT 분석에 기초한 전략적 접근 방법 모색

□ 초광역 네트워크형 균형발전 전략의 플랫폼

- 충청권 광역경제권 구축 및 초광역 발전전략 지원의 추진체계 구축이 필요함
 - 수도권 일극 집중화 현상과 지역소멸 위기에 대응하여 관내 주요 거점도시들을 중심으로 광역권의 중심성을 확보해야 함
 - 거점도시 주변의 혁신도시들을 중심으로 미래 성장거점으로 육성하기 위해 충청권의 기존 남북축(경부축)을 보완하면서 새로운 동서축을 더욱 강하게 연결하는 광역 차원의 공간구조와 교통망 구축이 중요함

□ 기능 중심 광역 협력권 형성을 위한 시스템 구축

- 특별지방자치단체 설치를 통해 기존의 도시권을 비롯한 농·어촌 지역을 아우르고 협력을 유도할 수 있는 지역 상호 간 기능 분담 체계 안에서 광역권 또는 거대도시권역 차원의 비전과 목표를 제시하는 것이 매우 중요함

- 기능 중심의 협력을 통해 구성 지자체의 강점을 활용하여 시너지를 극대화할 수 있는 전략이 필요함
 - 행정수도(세종) 기능과 더불어 과학수도, 경제수도, 문화수도, 환경수도 등 모든 분야에 걸친 기능 중심의 발전 전략을 형성하는 것에 주안점을 둘 필요가 있음

□ 지역 간 규모의 중립성과 흐름의 양방향성에 기초한 협력 네트워크 구축

- (생활권 차원) 충청권의 다핵거점 네트워크를 강하게 형성하여 대내·외적으로 유연한 확장은 물론, 상호 지역 간 협력적 기능 분담 체계 속에서 광역 기반 시설과 서비스가 원활하게 연결되도록 하는 것이 중요함
- (경제권 차원) 충청권의 세계적인 지식기반 혁신 클러스터 및 미래 新 산업 벨트 구축·운영을 위한 글로벌 인적자원 확보와 新 교통물류 체계를 구축하는 것이 매우 중요함
- (광역 교통망 확충) 충청권의 관문 공항과 항만을 확보하고, 원활한 광역 교통망을 구축함으로써 충청권이 성장거점으로서의 경쟁력과 초광역 차원의 네트워크 확장성을 동시에 확보할 수 있도록 해야 함

3) 충청권 특별지방자치단체 설치를 통한 광역경제권 구축

□ 적정 요인

- 광역행정체제 도입에 대한 내부적 합의와 노력이 진행되어 왔음
 - 충청권 시·도는 수도권 일극화에 대응하고 국가 균형발전을 선도하기 위해 2020년 11월 메가시티 추진에 합의하고, 2021년 「충청권 광역생활경제권 전략수립 연구용역」을 실행하는 등 그간 메가시티 조정에 힘써왔음
 - 충청북도는 충청권의 광역시·도와 함께 ‘충청권 특별지방자치단체 합동 추진단’을 신속히 구성하고 관련 절차를 조속히 완료하여 연내에 ‘충청권 특별지방자치단체(가칭 충청 광역청)’를 출범할 수 있도록 긴밀히 협력해 나가기로 했으며 행정안전부 등 관련 부처와도 적극 협의해 나갈 계획임

- 특별지방자치단체 도입을 위한 외부적 기반이 조성됨
 - 충청권 이외의 타 권역에서도 특별지방자치단체 추진 과정 및 향후 방향에 관해 충분히 인지하고 있어 향후 중앙정부나 언론 등에 대응하는 것에도 유리한 조건이 형성되어 있음
 - 윤석열 정부 국정과제에도 국토 공간의 효율적인 성장전략 지원을 위한 ‘메가시티 조성’이 포함되어 앞으로 권역별 초광역협력 사업은 더욱 속도를 낼 것으로 예상됨
- 충청권은 지리적으로 대한민국의 중심부로서 국가 미래 혁신성장을 견인할 수 있는 초광역 차원의 新성장 동력원이 될 수 있음
 - 대전의 과학기술 기반의 R&D 기능과 세종의 중추 행정 서비스 기능, 충남과 충북의 제조업 기반을 연결하여 신성장동력 기반의 혁신클러스터를 구축함으로써 신산업생태계 모델을 구축할 수 있음(충청권 상생협력기획단, 2021)
 - 경부축(수도권~동남권)과 동서축(호남~충청~강원축, 서해안축)이 교차하는 입지 여건을 잘 활용할 경우 초광역 협력을 이끌어낼 수 있는 경제권 형성에 유리함(충청권 상생협력기획단, 2021)

□ 부적정 요인

- 충청권은 지리적으로 수도권에 인접해 있기 때문에 충청권 초광역 경제권의 중심성을 확보하는 과정에서 수도권 경제권에 흡수되거나 수도권의 위성 기지로 전락할 수도 있음(충청권 상생협력기획단, 2021)
- 충청권은 상대적으로 많은 지방자치단체가 관여하기 때문에 합의를 이끌어 내기 어려울 수 있음
 - 광역청 설립을 위해서는 각 지방자치단체의 의회 보고와 승인, 합동추진단 설치를 위한 제도적 근거 마련, 인력 및 예산 분담에 관한 기준설정 및 산정, 조직 및 예산 운영을 위한 4개 시도 조례·규칙 마련 등이 진행되어야 함

- 최근 국내 첫 메가시티 출범을 알렸던 ‘부산울산경남특별연합’이 준비단계부터 담보 상태에 빠졌다는 의견이 있음. 선거 정국의 영향과 특정 지역의 사업 집중 등 지역별 유불리에 대한 이견이 생기면서 정치 지형 변화에 따라 재논의가 불가피한 것이 아니냐는 우려가 있음
- 충청권은 4개의 지방자치단체가 협의에 이르러야 하는 만큼, ‘부울경 특별연합’을 반면교사로 삼아 시간적인 여유를 갖고 상황 논리에 흔들리지 않는 청사진을 마련해야 함
- 우선, 규약을 합의하는 과정에서 제기될 것으로 예상되는 이슈들은 사무소의 위치와 의회 등의 기관구성에 관한 것이 대표적인 문제임. 사무소의 위치는 객관적인 입지 결정 기준들이 없는 것은 아니나, 입지에 따라서 발생 될 다양한 효과로 인해 상호 간 첨예한 이해가 발생할 수 있음
- 또한 지방의원의 배분 방식 역시 쉽지 않은 문제가 될 것으로 보임. 지방의회는 특별지방자치단체의 제반의 의사를 결정하는 기관이므로 소속 의원의 수가 적을수록 의사결정에서 당해 지방자치단체의 이해를 반영하기가 쉽지 않음. 특히 충청권은 지방자치단체의 크기나 의원 수 등 규모의 차이가 크기 때문에 협의 과정이 어려울 수 있음

제 3 장

충청권 특별지방자치단체 사업발굴

제1절 특별지자체 사업발굴의 논리 및 절차

제2절 1단계 분석을 통한 대상 기능 및
사업군 발굴

제3절 2단계 분석을 통한 특별지방자치단체
사업의 타당성 분석

제4절 1·2단계 분석을 통한 특별지방자치단체
사업의 우선순위 도출

제5절 특별지방행정기관 기능 검토

제3장 충청권 특별지방자치단체 사업발굴

제1절 특별지자체 사업발굴의 논리 및 절차

1. 특별지방자치단체 사업발굴의 논리

□ 접근 방향

- 특별지방자치단체의 사무는 「지방자치법 전부개정법률」 제202조에 따라 규약 사항으로 정하며, 동법 제199조 제4항에 따라 “국가 또는 시·도 사무의 위임이 필요할 때에는 구성 지자체의 장이 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사무의 위임을 요청”한 사무가 포함됨
- 원칙적으로 특별지방자치단체의 사무는 특별지방자치단체의 사업과 구별되며, 법령상 지자체의 상대적 권한의 크기를 의미함
- 충청권 특별지방자치단체 사업을 발굴하여 국가의 위임이 필요한 사무인 경우에는 국가지원과 연계하여 사업을 추진하는 것이 필요함
- 특별지방자치단체 사업은 둘 이상의 지방자치단체 사이의 협력적 대응을 전제로 함. 따라서, 특별지방자치단체 사업발굴은 특별지방자치단체 성격인 ‘광역적 협력성’을 고려하여 특별지방자치단체의 설치 목적과 기능을 사전에 계획하는 것이 필요함(박재희·라휘문, 2022)
- 우선, 둘 이상의 지방자치단체 간 연계와 협력이 필요한 분야와 기능은 특별 지방자치단체가 관장하는 사업의 대상이 될 수 있음
- 만약 광역자치단체가 특별지방자치단체를 구성하는 경우 중앙정부의 지방 행정기관으로서의 특별지방행정기관이 관장하는 사무의 관할구역과 흡사하기 때문에 권역별로 국가 사무를 수행하고 있는 특별지방행정기관의 기능 재조정을 고려해 볼 수 있음

- 특별지방행정기관의 기능을 특별지방자치단체의 사무로 재조정하는 것을 검토하는 것은 특별지방자치단체의 설치 시 국가 사무의 위임요청과 관련됨

□ 판별 기준

- 현행 「지방자치법」은 특별지방자치단체 사업을 판별하는 기준에 관하여 명시적으로 규정하고 있지 않음. 다만, ‘광역적 협력성’은 광역사무를 효율적으로 공동 처리하는 것을 의미하기 때문에 「지방자치법」에 규정된 광역사무에 대한 기준을 바탕으로 초광역 협력사업의 판별 기준을 유추해 볼 수 있음
- 「지방자치법」 제14조 제1항은 광역사무와 기초사무를 분류하기 위하여 지방자치단체의 종류별 사무 배분 기준을 규정하고 있음
- 동조 제1항 제1호는 광역사무의 기준으로 “행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무, 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기 어려운 사무, 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무”로 규정하고 있음
- 자치분권위원회에서는 「지방자치법」에 규정되어 있는 현행 기준 외에 시·도 관할의 시·군·구 사이의 조정이나 평가 등에 관한 사무, 효율적인 운영 및 관리를 위해 광역적 규모에서 처리하는 것이 적합한 사무, 시·군·구가 확보하기 어려운 상당한 전문성을 요구하는 사무, 시·도에 한정적으로 사무처리의 효과가 영향을 주는 사무, 행정수요의 특성상 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 등을 광역사무의 기준으로 더하여 제시하고 있음

〈표 3-1〉 광역사무 기준

현행 기준(지방자치법)	자치분권위원회 보완 재배분 기준
• 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무	• 시·도 관할의 시·군·구간 조정, 평가 등에 관한 사무
• 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무	• 효율적 운영·관리를 위해 광역적 규모 하에서 처리하는 것이 적절한 사무
• 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무	• 시·군·구에서 확보하기 어려운 상당한 전문성이 요구되는 사무
• 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무	• 사무 처리의 효과가 시·도에 한정적으로 영향을 미치는 사무
• 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무	• 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무
• 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무	

자료: 박재희(2020)

- 특별지방자치단체 초광역협력 사업의 판별 기준으로는 광역성, 효율성, 상생협력가능성, 정책의 시급성, 사무의 양 및 지속성 등을 고려해 볼 수 있음
- 광역성: 특별지방자치단체의 설치 대상이 되는 자치단체 간 연계·협력이 요구되는 분야와 기능, 특별지방행정기관이 관장하는 분야와 기능 중 충청권 특별지방자치단체의 구성 자치단체 간 협력이 전제되는 사업이거나 협력의 필요성이 높은 사업임
- 효율성: 두 개 이상의 구성 자치단체에 서비스를 제공할 때 해당 기능이 규모의 경제 및 범위의 경제에 해당하는지 판단함
- 상생협력 가능성: 특별지방자치단체를 구성하는 특정 자치단체에 이익을 주지 않고 구성 지자체들의 상생을 포괄하고 있는지를 판단함
- 정책의 시급성: 법 또는 정책적으로 자치단체 간 협력을 의무화한 사업 또는 협력체제의 구성을 중앙정부가 직접 지정하는 사업은 특별지방자치단체의 사업으로 정책의 시급성에 따라 수행될 수 있음

- 사무의 양 및 지속성: 기존의 자치단체 간 연계·협력제도와는 달리 특별 지방자치단체는 별도로 집행부 및 의회를 설치할 수 있기 때문에 사무의 양 및 지속성도 주요한 판단기준이 됨

〈표 3-2〉 특별지방자치단체 사업 판별 기준

기준	내용
광역성	• 특별지방자치단체의 구성 자치단체 간 협력이 전제되는 사업이거나 협력의 필요성이 높은 사무임
효율성	• 두 개 이상의 구성 지자체에 서비스를 제공할 때 해당 기능이 규모의 경제 및 범위의 경제에 해당하는지
상생협력 가능성	• 특정한 지방자치단체에 이익을 주지 않고 구성 자치단체들의 상생을 포괄하고 있는지
정책의 시급성	• 지자체 간 협력을 의무화하거나 중앙정부가 직접 협력체제 구성을 지정
사무의 양 및 지속성	• 사무의 양과 지속성이 충분한 정도

자료: 박재희·라휘문(2022: 67) 수정 및 보완

2. 특별지방자치단체 사업발굴의 절차

□ 특별지방자치단체 설치 유형과 기능 도출

- 특별지방자치단체가 담당해야 할 초광역 협력사업을 발굴하기 위해서는 특별지방자치단체 설치 지역과 관장 가능 분야(기능)를 검토하는 것이 우선 되어야 함
- 선행연구들에 따르면 특별지방자치단체 설치 필요성은 크게 규모경제, 상호협력, 분쟁조정 등으로 수렴됨(김병국 외, 1998; 금창호, 2018)
 - 김병국 외(1998)는 규모의 경제가 적용되는 분야로 교육, 쓰레기수거 및 의료, 소방, 상호협력 분야로 혐오시설, 공공시설, 지역경제, 도로·교통 시설, 물 관리 및 환경보전, 교육 및 연구개발 등이며 분쟁조정 분야는 기능배분, 행정구역, 교량관리, 공유수면, 혐오시설, 상수원보호 등을 제시함

- 금창호(2018)는 규모경제 분야로 소방, 경찰, 초·중·고등학교 교육, 쓰레기 수거, 의료, 학교행정 등을, 상호 협력을 달성할 필요성이 있는 분야로 도시 및 지역계획, 혐오시설 설치 및 운영, 교통, 공공시설의 설치 및 운영, 지역경제, 상·하수도, 교육 및 연구개발, 보건위생, 일반행정, 환경, 행사개최, 친선교류 등을, 분쟁조정 분야로 구역, 기능배분, 조직, 관세관리, 교량, 지하철, 항공, 위험시설, 혐오시설, 상수도, 댐, 상수원 보호, 공원, 관광단지, 공단, 택지, 공유수면 등을 제시하고 있음
- 조일홍(1997)은 지방사무 중 규모의 경제가 필요한 분야로 교육, 소방, 경찰, 의료, 쓰레기 수거, 학교행정 등을 제시함
- 국토개발연구원(1988)은 자치단체간 상호협력이 요구되는 분야를 주변 요소 의존형, 지역연결형, 기반규모의존형, 기능의 지역연결형, 입지제한형으로 유형화함. 주변요소 의존형은 하수도, 우수지, 저수지를 포함하며 지역연결형은 도로, 궤도, 삭도, 철도, 고속철도, 하천, 운하, 공동구, 상수도, 하수도, 가스공급설비, 전기공급설비, 유류저장 및 송유설비를 포함함. 기반규모의존형은 종합의료시설, 사회복지시설, 통신시설, 상수도, 자동차검사시설, 공공직업훈련시설 등을 포함함. 기능의 지역연결형은 자동차정류장, 시장, 항만, 공항, 유통업무설비를, 입지제한형은 쓰레기 및 오물처리장, 공동묘지, 화장장, 상수도, 유원지를 포함함
- 한국지방행정연구원(2002)은 상호협력이 필요한 분야로 공공시설 설치·운영, 혐오시설 설치 및 운영, 도로 및 교통시설 설치, 지역경제·개발, 교육 및 연구개발, 행사개최, 물 관리 및 환경보전, 친선교류, 일반행정 및 재정 등을 제시함
- 금창호(2005)는 분쟁조정이 요청되는 분야로 상·하수도, 상수원 보호, 산업폐기물처리, 쓰레기처리, 화장장, 공해대책, 종합운동장, 종합의료시설, 광역도시계획, 해외시장 개척 및 관광단지 개발, 공원 및 위락시설 등을 제시하고 있음
- 조성호 외(2020)는 경기도를 대상으로 기초연합형 특별지방자치단체를 크게 광교산 첨단벨트권, 접경지역권, 경기만권, 팔당상수원권으로 나누고,

특별지방자치단체가 담당할 기능을 각 권역별로 제시함. 구체적으로, 광교산 첨단벨트권 특별지방자치단체는 지역경제 기능, 접경지역권 특별지방자치단체는 지역개발, 지역경제, 문화관광, 환경, 안전 기능, 경기만권 특별지방자치단체는 지역경제, 교통, 물류 기능, 팔당상수원권 특별지방자치단체는 환경, 규제개혁 기능을 제시함

- 본 연구에서는 특별지방자치단체의 설치 유형을 선행연구 및 특별지방자치단체의 성격에 기반하여 광역경제 형성형, 인구감소 협력형, 갈등분쟁 관리형, 특정기능 효율형 등 4가지로 유형화할 것을 제안함(박재희 외, 2021)
 - 광역경제 형성형의 경우 광역경제권 구축 및 초광역 발전전략 지원, 인구감소 협력형의 경우 지역소멸 대응 관련 협력, 갈등분쟁 해결형의 경우 자치단체 간 이해관계 조정 및 체계적 관리, 특정 기능 효율형의 경우 신속대응 및 효율적 사무처리를 위하여 특별지방자치단체를 설치하게 됨

〈표 3-3〉 설치 유형에 따른 특별지자체 성격

설치 유형	특별지자체 성격
광역경제 형성형	• 광역경제권 구축 및 초광역 발전전략 지원
인구감소 협력형	• 지역소멸 대응 관련 협력
갈등분쟁 관리형	• 지자체 간 이해관계 조정 및 체계적 관리
특정기능 효율형	• 신속 대응 및 효율적 사무처리

자료: 박재희·라휘문(2022: 69)

- 설치 유형별 목적 및 관장 가능한 예시적 기능은 다음과 같이 제시할 수 있음
 - 광역경제 형성형은 동일한 권역 내에서 유사·중복 사업을 유지하는 등 자치단체 간 경쟁으로 인해 발생하는 비효율성을 극복하고 광역경제권을 형성함으로써 지역의 경쟁력을 강화하는 것을 목적으로 함. 수행 가능한 기능으로는 광역관광 개발, 중소기업 지원, 광역 대중교통망 구축, 지방대학 육성 등을 생각해 볼 수 있음
 - 인구감소 협력형의 경우에는 대도시권과 인구감소지역 사이에서 의료

서비스 인프라 및 서비스 격차가 확대되는 것에 대응하기 위해 인근 자치단체 간 협력을 통해 효율적인 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하며, 공공의료서비스, 농·어촌 지역 교통서비스, 농·수산물 판로 확대, 도농 인력 중개 서비스 등을 관장 가능 기능으로 고려해 볼 수 있음

- 갈등 분쟁 관리형은 신도시 개발지역이나 대규모 산업단지 개발지역 등에서 생활권과 행정구역이 불일치함으로써 발생할 수 있는 교통 및 행정 서비스 등 주민 불편 해소를 목적으로 하며, 수행이 가능한 기능으로 생활폐기물 처리시설 조성, 택시 영업권 조정, 상수원 보호구역 관리, 공동 화장시설 건립 등을 생각해 볼 수 있음
- 특정 기능 효율형은 자치단체 간 공동사무를 효율적으로 수행하기 위해 특별지방자치단체를 설치하는 것이며 수행 가능한 기능으로는 쓰레기 공동 처리, 대기환경 관리, 가축방역 및 감염병 대응 등을 생각해 볼 수 있음

〈표 3-4〉 설치유형에 따른 특별지자체 관장 기능

분류	특별지자체 기능(예시)	
광역경제 형성형	• 광역 대중교통망 구축	• 지방대학 육성
	• 광역관광 개발	• 중소기업 지원
인구감소 협력형	• 공공의료서비스	• 농어촌 지역 교통서비스
	• 도농 인력 중개 서비스	• 농수산물 판로 확대
갈등분쟁 해결형	• 생활폐기물 처리시설 조성	• 상수원 보호 구역 관리
	• 공동 화장시설 건립	• 택시 영업권 조정
특정기능 효율형	• 지역 내 공무원 임용·교육 등	• 가축방역 및 감염병 대응
	• 해양폐기물 관리	• 대기환경 관리

자료: 박재희·라휘문(2022: 70)

□ 특별지방행정기관 분야 및 기능 검토

- 특별지방자치단체의 주요한 성격인 ‘광역적 협력성’을 고려할 때 역대 정부에서 시행한 특별지방행정기관 정비 정책 및 제주특별자치도의 특별지방행정기관 이양 사무 등을 검토해 특별지방자치단체 설치 시 위임할 수 있는 국가위임 필요사무를 추가적으로 생각해 볼 수 있음
- 역대 정부별 특별지방행정기관의 운영 실적을 살펴보면(금창호 외, 2021; 하혜영, 2021), 김대중 정부(1998~2003년)는 특별지방행정기관 정비 사업을 도입하였으나 구체적인 실적은 내지 못하였으며, 노무현 정부(2003~2008년)는 제주특별자치도를 대상으로 7개 특별지방행정기관을 이관하는데 성공함
- 이명박 정부(2008~2013년)는 국도·하천, 해양·항만, 식·의약품 분야에서 시설관리, 인·허가, 지도·단속 등 일부 집행 기능을 지방으로 이양하고 관련 법령을 개정하였으며, 박근혜 정부(2013~2017년)는 특별지방행정기관 정비를 국정과제의 이행계획에 포함하였으나 이양한 실적은 없음(하혜영, 2021)
- 이들 정부의 특별지방행정기관 정비 대상 분야는 국도하천, 중소기업, 해양항만, 식의약품, 지방노동, 지방산림, 지방환경이며 각 분야의 관장 가능 기능은 다음과 같음(금창호 외, 2021)
 - 국도하천 분야는 건설안전, 도로시설 관리, 하천관리 기능을 포함하고 중소기업 분야는 창업벤처, 소상공인, 조정협력, 성장지원 기능을 포함하며 해양항만 분야는 항만물류, 항만건설, 항로표지, 선원해사안전, 해양수산 환경 기능을 포함하고 식의약품 분야는 식품안전관리, 의료제품안전, 농축수산물안전 기능을 포함하며 지방노동 분야는 고용관리, 산재예방지도, 부정수급조사, 노사상생지원, 근로제도개선, 광역근로감독 기능을 포함함.
 - 지방산림 분야는 산림재해안전, 산림경영을 포함하며 지방환경 분야는 환경감시, 환경관리, 유역관리 기능을 포함하며, 지방보훈 분야는 복지, 보훈, 보상 기능을 포함함

〈표 3-5〉 역대 정부 특별지방행정기관 정비 분야 및 기능 검토

분야	기능
국도하천	• 도로시설 관리, 하천관리, 건설안전
중소기업	• 조정협력, 성장지원, 창업벤처, 소상공인
해양항만	• 항만물류, 항로표지, 선원해사안전, 해양수산환경, 항만건설
식의약품	• 식품안전관리, 농축수산물안전, 의료제품안전
지방노동	• 고용관리, 부정수급조사, 노사상생지원, 근로제도개선, 광역근로감독, 산재예방지도
지방산림	• 산림재해안전, 산림경영
지방환경	• 환경관리, 유역관리, 환경감시
지방보훈	• 보훈, 보상, 복지

자료: 박재희·라휘문(2022: 71)

- 제주특별자치도의 특별지방행정기관 이관은 노무현 정부에서 추진된 것으로 당초 계획에는 완전 이관 6개 기관과 지도·감독권한 이관 2개 기관 등 8개 기관을 대상으로 선정하였으나, 최종적으로 7개 기관의 완전 이관으로 변경됨 (주재복·우병창, 2017)
- 2006년 제주특별법 공포(법률 제7849호)에 따라 제주지방국토관리청, 제주지방노동위원회, 제주환경출장소, 제주보훈지청, 제주지방해양수산청, 제주지방중소기업청, 광주지방노동청 제주지청 등 7개 기관을 이관함 (주재복·우병창, 2017)
 - 제주특별자치도 내 지방이양 대상 사무 및 분야는 국토관리사무 8개 분야 92건(제주지방국토관리청), 노동위원회사무 1개 분야 4건(제주지방노동위원회), 환경사무 4개 분야 4건(제주환경출장소), 보훈사무 8개 분야 122건(제주보훈지청), 해양수산사무 13개 분야 131건(제주지방해양수산청), 중소기업사무 4개 분야 8건(제주지방중소기업청), 고용사무 11개 분야 97건(광주지방노동청 제주지청) 등임(박재희·라휘문, 2022)

- 본 연구에서 제시하는 특별지방자치단체 설치 유형에 따라 특별지방자치단체로 위임할 특별지방행정기관의 기능을 검토해 볼 수 있음
 - 예를 들면, 광역경제 형성형의 경우 중소기업 지원 기능 및 광역교통 기능, 갈등분쟁 관리형의 경우 상수원 보호구역 관리 기능, 특정기능 효율형의 경우 대기환경관리 기능을 특별지방행정기관 기능과 연결해 국가위임 필요 기능으로 제시할 수 있음
- 특별지방행정기관 기능 중 국가에서 특별지방자치단체로의 위임이 필요한 사무를 발굴할 경우 시·도 경계를 넘어 수행할 필요가 있는 ‘광역적 협력성’을 내포한 사무를 우선적으로 고려하는 것이 필요함. 이러한 관점에서 대도시권 광역교통위원회가 담당하는 사무들을 특별지방자치단체로 위임하는 것을 우선적으로 고려해 볼 수 있음

〈표 3-6〉 설치목적에 따른 특별지방행정기관 기능 검토

분류	특별지방자치단체 기능(예시)	특별지방행정기관 기능(예시)
광역경제 형성형	• 광역 대중교통망 구축, 지방대학육성, 광역관광 개발, 중소기업 지원	• ‘중소기업 지원 기능’ 관련 지방중기청 사무 검토
인구감소 협력형	• 공공의로서비스, 농어촌 지역 교통서비스, 도농 인력 중개 서비스, 농수산물 판로확대	• ‘농어촌 지역교통서비스 기능’ 관련 광역교통위원회 사무 검토
갈등분쟁 해결형	• 생활폐기물 처리시설 조성, 상수원보호구역 관리, 공동화장시설 건립, 택시영업권 조정	• ‘상수원 보호 구역 관리 기능’ 관련 지방환경청·유역환경청장 사무 검토
특정기능 효율형	• 지역 내 공무원 임용·교육 등, 가축방역 및 감염병 대응, 해양폐기물 관리, 대기환경 관리	• ‘대기환경 관리 기능’ 관련 지방환경청장 사무 검토

자료: 박재희·라휘문(2022: 72)

□ 특별지방자치단체 사무의 타당성 검토

- 특별지방자치단체의 설치 유형에 따라 관장 가능 분야 및 기능을 도출한 다음 특별지방자치단체 대상 사무로 타당한지 최종적으로 판단함
 - 정책연구에서 타당성 분석의 기준으로 가장 많이 사용되는 기준은 효과성, 능률성, 충족성, 형평성, 대응성, 적합성 등임(박재희, 2020)

- 본 연구에서는 특별지방자치단체의 ‘광역적 협력성’에 주목하여 특별 지방자치단체 사무로 판별하기 위한 기준으로 광역성, 효율성, 상생협력 가능성, 정책의 시급성, 사무의 양 및 지속성을 제시함
- 앞에서 논의하였듯이 특별지방자치단체 사무는 자치단체 간 연계 사무 및 국가위임 필요사무로 구성됨(박재희·라휘문, 2022)
 - 지자체 간 연계사무 및 국가위임 필요사무는 광역경제 형성형, 인구감소 협력형, 갈등분쟁 관리형, 특정기능 효율형의 특별지방자치단체 설치 목적에 따라 관장 가능 분야 및 기능을 도출해 낼 수 있음
 - 예를 들면, 광역경제 형성형 특별지방자치단체의 관장 가능 기능 중 중소기업 지원 기능과 광역교통 기능의 과 단위 사무와 관련하여 광역성, 협력의 유용성 및 필요성, 정책의 시급성, 사무의 양 및 지속성을 기준으로 특별지방자치단체 사무로 발굴하는 것이 타당한지 판단해 볼 수 있음(박재희·라휘문, 2022)

〈표 3-7〉 특별지방자치단체 관장 가능 사무 타당성 검토(예시)

분류	분야	기능	사무	광역성	효율성	상생협력 가능성	정책의 시급성	사무의 양 및 지속성
광역 경제 형성형	중소 기업	기획 총괄	• 고용대책 수립·시행					
		지역 협력	• 지역고용심의회 및 실무 위원회 운영지원					
		취업 지원	• 구직등록					
		기업 지원	• 고용관련 지역경제단체 와의 협력					
	광역 교통	광역 교통 정책	• 광역교통정책 기획·개발 총괄					
		광역 버스	• 대도시권 광역버스 노선 총괄계획					
		광역 교통 요금	• 대도시권 택시사업 구역 통합·조정					
		광역 시설	• 교통혼잡도로 개선사업 계획 수립					

자료: 박재희·라휘문(2022: 73) 수정 및 보완

□ 특별지방자치단체 사업발굴 절차

- 특별지방자치단체 광역적 협력 사무의 발굴 절차는 크게 3단계에 걸쳐 이루어짐
 - 사업별로 발굴 원칙
 - 사업 단위 발굴 시 인력산출 및 업무량에 따른 항상성 파악 애로
- 1단계는 특별지방자치단체 설립목적, 선행연구 검토, 국내외 사례검토 등을 통해 귀납적 및 연역적 방식으로 대상 기능 및 사업군을 발굴함
 - 충청권 특별지방자치단체의 설립목적은 지역 주민 삶의 질 개선 및 지역 경쟁력 강화임
 - 선행연구 검토를 통해 특별지방자치단체가 담당해야 할 초광역 협력사업 분야를 정리함
 - 국내 사례의 경우 최근 설치가 결정된 동남권 특별지방자치단체에서 담당하는 광역사무 분야를 검토함
- 2단계는 1단계를 통해 도출된 특별지방자치단체 초광역 협력사업 분야를 정책분야 및 대기능별로 광역성, 효율성, 상생협력 가능성 등을 통해 판별하고 중기능 및 세부 사업에 대한 판별은 구체적인 사업 내용을 알고 있는 담당자에게 의견 조사를 통해 판별하도록 함
 - 특별지방자치체 초광역 협력사업의 우선순위는 정책 시급성, 사업 기간, 현재 수행 여부 등을 고려하여 결정하도록 함
 - 정책 시급성: 사무 수행의 시급한 정도
 - 사업 기간: 단기 vs. 중장기
- 단기·중장기로 구분하여 단계적인 사업발굴이 가능함
 - 가시적 성과사업, 시도민 체감형 사업, 미래발전가능 사업
 - 특별지방자치단체 사업발굴을 위한 다각적 방안 모색
 - 상생협력과제 및 초광역협력 발전전략과 연계
 - 시·도 협력사업 발굴

- 3단계는 적절한 기능과 사무군을 토대로 세부 사무를 도출함
 - 2단계에서 판별된 특별지방자치단체 초광역 협력사업의 실태조사를 통해 실제 특별지방자치단체 관장 가능 사무 및 업무를 도출함

〈그림 3-1〉 특별지방자치단체 사업발굴 절차 도식화

단계	1단계	2단계	3단계
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 대상 기능 및 사무군 발굴 	<ul style="list-style-type: none"> • 대상 기능 및 사무군 타당성 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 세부 사업의 우선순위 도출
방식	<ul style="list-style-type: none"> • 연역적 방식 • 귀납적 방식 • 사례분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문연구진 및 사업 담당자 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 설문 및 의견 조사
세부 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 선행연구 검토 • 국내 사례검토 • 충청권 광역생활경제권 전략수립연구용역 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책분야 및 대기능 판별: 광역성, 효율성, 상생협력 가능성 • 중기능 및 세부 사업에 대한 우선순위: 가시적 성과, 시도민체감, 미래발전가능성(정책의 시급성, 사업의 기간 및 현재 수행여부 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 실제 사무: (예시) 광역교통, 광역관광 등

제2절 1단계 분석을 통한 대상 기능 및 사업군 발굴

1. 설치목적 검토

□ 설치 유형별 특별지방자치단체의 성격

- 특별지방자치단체의 설치 유형은 광역경제 형성형, 인구감소 협력형, 갈등 분쟁 관리형, 특정기능 효율형 등으로 구분해 볼 수 있음(박재희·라휘문, 2022)
- 광역경제 형성형은 동일한 권역 안에서 유사·중복 사업의 유치 등 자치단체 간 경쟁으로 인한 발생하는 비효율성을 극복하고 광역경제권을 형성하여 지역 경쟁력을 강화하는 것을 목적으로 함
- 인구감소 협력형은 대도시권과 인구감소지역 사이의 의료서비스 인프라 및 서비스 격차가 확대되는 것에 대응하여 인근 지자체 간 협력을 통해 효율적인 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하며, 농·어촌 지역 교통서비스, 공공의료 서비스, 농·수산물 판로 확대, 도농 인력 중개 서비스 등을 관장 가능 기능으로 고려해 볼 수 있음
- 갈등 분쟁 관리형의 경우는 신도시 개발지역, 대규모 산업단지 개발지역 등에서 발생할 수 있는 생활권과 행정구역이 일치하지 않음으로 인한 교통 및 행정서비스 등의 주민 불편 해소를 목적으로 하며, 상수원 보호구역 관리, 생활폐기물 처리시설 조성, 택시 영업권 조정, 공동 화장시설 건립 등을 수행 가능 기능으로 고려해 볼 수 있음
- 특정 기능 효율형은 자치단체 간 공동사무를 효율적으로 수행하기 위해 특별지방자치단체를 설치하는 것으로 대기환경 관리, 가축방역 및 감염병 대응, 쓰레기 공동처리 등을 수행 가능한 기능으로 고려해 볼 수 있음
- 특별지방자치단체의 설치목적을 고려할 때 충청권 특별지방자치단체는 광역경제 형성형에 해당한다고 볼 수 있음

- 수행 가능 기능으로 지방대학 육성, 광역 대중교통망 구축, 중소기업 지원, 광역관광 개발 등을 고려해 볼 수 있음

〈표 3-8〉 특별지방자치단체 관장 가능 기능군

구분	기능군	종합
광역경제형성형	<ul style="list-style-type: none"> • 광역 대중교통망 구축 • 지방대학 육성 • 광역관광 개발 • 중소기업 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역교통 • 광역교육 • 광역관광 • 중소기업 • 보건위생 • 농어촌지역 교통 • 도농인력 중개 • 농수산물 판로 • 생활폐기물 처리 • 상수원 보호구역 관리 • 화장시설 건립 • 택시영업권 조정 • 공무원 임용 및 교육 • 가축방역 • 감염병 대응 • 해양폐기물 • 대기환경
인구감소협력형	<ul style="list-style-type: none"> • 공공의료서비스 • 농어촌 지역 교통서비스 • 도농인력 중개 서비스 • 농수산물 판로 확대 	
갈등분쟁해결형	<ul style="list-style-type: none"> • 생활폐기물 처리시설 조성 • 상수원 보호구역 관리 • 공동 화장시설 건립 • 택시 영업권 조정 	
특정기능효율형	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원임용·교육 • 가축방역 • 감염병대응 • 해양폐기물관리 • 대기환경관리 	

□ 특별지방자치단체 설치를 통한 지역경쟁력 강화 및 주민 삶의 질 개선

- 충청권 특별지방자치단체의 주된 설치목적은 지역경쟁력 강화와 광역행정 대응으로 대경 특별지방자치단체와 부울경 특별연합과 유사함
 - 현재 비수도권 광역연합형 특별지방자치단체의 설치목적은 대부분 지역 경쟁력 강화와 광역행정 대응으로 유사하다고 할 수 있음

- 다만, 충청권의 지역 환경과 역량은 동남권 및 부울경과 차이가 있어 지역 경쟁력 강화 및 주민 삶의 질 개선을 달성하기 위한 구체적인 시책과 계획은 차이가 발생할 수밖에 없음
 - 예를 들어 동남권 특별지방자치단체의 경우 그 목적을 동남권 메가시티 기본구상에 따라 생활·경제·문화공동체를 구축하는 것으로 하며, 메가시티의 플랫폼으로서 특별지방자치단체 설치를 고려함
 - 충청권 메가시티 추진의 경우 ‘충청권의 균형발전과 글로벌 경쟁력 강화’를 주요 목표로 보고, 산업경제, 광역인프라, 사회문화 등 3대 분야에서 9개 전략과 23개 사업을 제시함⁵⁾
 - 대구·경북은 행정통합에 대한 공론화를 거쳐 2022년 지방선거 이후 중장기적 행정통합을 추진하는 것으로 준비하고 있으며 통합의 4대 전략으로 행정, 산업, 연결, 글로벌 인프라 측면의 8대 전략과제를 제시하고, 3대 권역과 2대 포트 중심 네트워크 발전을 추진함(대구경북행정통합공론화 위원회, 2021)

2. 국내 사례검토

□ 동남권 특별연합 특별지방자치단체

- 현재 동남권에서 추진하는 특별지방자치단체는 생활·경제·문화공동체 형성이라는 메가시티 기본구상 아래 설계되고 있음
 - 대구·경북과 달리 동남권은 중장기적인 행정통합이 아닌, 특별지방자치단체를 동남권 지역의 광역 연합을 지원할 행정체계로서 구상함
 - 따라서 특별지방자치단체를 동남권 메가시티의 실질적인 추진체계로서 설치되기 때문에 관장하는 사무의 영역이 광범위함
- 동남권 특별지방자치단체의 관장사무는 두 가지 단계를 통해 도출되었는데,

5) 한겨레신문. 2021-07-23. “수도권 벨트 대응 전략 ‘충청권 메가시티’ 어떻게 갈까”

첫 번째 단계는 구성 자치단체의 이관사무로서 동남권 메가시티 구상에서 제시한 생활·경제·문화공동체 조성을 위해 직접적으로 필요한 사무들을 이관하는 것이고 두 번째 단계는 특별지방행정기관 및 대도시광역권교통위원회의 관장사무 가운데 위임이 필요한 사무를 국가에 요청하는 것임 (이재용·박재희, 2022)

- 특히 미국 광역도시권 의회, 영국 맨체스터 지역연합, 독일 슈투트가르트 지역연합, 일본 간사이광역연합, 프랑스 엑스-마르세유-프로방스 메트로폴 사례를 검토함
 - 해외 사례 검토 결과, 설치 지역의 특성과 광역연합의 설치 목적에 따라 해당 특별지방자치단체가 관장하는 사무의 내용이 다르므로 동남권 특별지방자치단체 관장사무 설계 또한 메가시티 기본구상을 주축으로 관장사무를 도출함
 - 다만, 대다수 해외 사례에서 특별지방자치단체는 지역개발과 광역교통 체계에 관한 사무를 수행한다는 것을 확인할 수 있음
- 또한 동남권 특별지방자치단체의 관장사무는 구성 자치단체들이 이관하는 사무 및 국가 사무 중 특별지방행정기관 사무의 이관 사무로 구분됨
- 구성 자치단체들이 관장하는 사무들 중 교통, 산업경제, 재난안전, 물류, 교육, 문화관광 등에 해당하는 사무 중 일부를 이관하였음
 - 또한 설계 과정에서 제주특별자치도 특별지방행정기관 사무이관 사례와 이전의 지방이관 사무 등을 검토하여 해당 지역의 특별지방행정기관이 관장하는 사무 중 일부를 동남권 특별지방자치단체에 이관할 것을 제안함
- 이를 통해 최종적으로 동남권 특별지방자치단체는 구성 지방자치단체 사무 가운데 이관 필요성이 있는 사무로 5개 분야 17개 기능을 선정하였음
- 산업경제 분야: 산업과학 혁신체계 구축, 창업 생태계 조성, 수소 경제권 구축
 - 재난환경 분야: 미세먼지 등 대기질 관리, 원전 재난 대응체계 구축
 - 교통물류 분야: 광역교통시스템 구축, 동북아 스마트 물류 플랫폼 구축, 광역철도망 구축, 광역도로망 구축

- 문화관광 분야: 광역관광 공동 브랜드 개발 및 마케팅, 부산 월드엑스포 공동 대응체계 구축
 - 보건복지 식품교육 분야: 보건의료 통합관리체계구축, 부울경 먹거리 공동체 구축, 지자체-대학 협력기반 지역혁신 플랫폼 구축, 평생학습체계 구축
 - 기존 구성 자치단체인 부산, 울산, 경남 자치단체 내에서 해당 사무들이 부울경 특별지방자치단체로 이관되고, 기존 특별지방행정기관인 지방고용노동청, 지방유역환경청, 지방중소벤처기업청, 대도시광역교통위원회로부터 해당 사무들을 이관·위임받음
- 부울경특별연합 규약(안)에 따르면, 구성 지방자치단체로부터 이관받을 사무들은 다음과 같음
- 초광역 철도망 구축에 관한 사무, 초광역 도로망 구축에 관한 사무, 초광역 대중교통망 구축에 관한 사무, 초광역 탄소중립 산업기반 구축에 관한 사무, 초광역 수소경제권 구축에 관한 사무, 초광역 친환경 조선산업 육성에 관한 사무, 초광역 자동차산업육성에 관한 사무, 초광역 항공산업육성에 관한 사무, 초광역 디지털 신산업 거점 구축에 관한 사무, 초광역 메가 R&D 혁신 체계 구축에 관한 사무, 초광역 투자유치체계 구축에 관한 사무, 초광역 지역혁신플랫폼 구축에 관한 사무, 초광역 문화·관광체계 구축에 관한 사무, 초광역 먹거리 공동체 구축에 관한 사무, 초광역 보건·의료 통합 관리체계 구축에 관한 사무, 초광역 재난 대응체계 구축에 관한 사무, 초광역 대기환경 통합관리체계 구축에 관한 사무, 초광역 물류체계 구축에 관한 사무를 포함하고 있음(부산울산경남특별연합 규약(안) 제6조)
- 부울경특별연합 규약(안)에 따르면, 중앙행정기관의 장으로부터 위임받은 사무에는 대도시권 광역교통 관리에 관한 사무, 광역간선급행버스체계 구축·운영에 관한 사무, 2개 이상 시도에 걸친 일반 물류단지의 지정에 관한 사무 등이 있음(부산울산경남특별연합 규약(안) 제6조)

□ 대구·경북 특별지방자치단체

- 대경 특별지방자치단체 출범을 준비했던 대구광역시와 경상북도는 시·도 자체 사무 및 국가위임사무 중 특별지방자치단체 설치 시 추진 대상이 되는 광역사무 발굴을 추진하였음
- 대구·경북 특별지방자치단체 설치 용역과제에서는 광역성과 효율성을 기준으로 대구와 경북이 협력 중인 사업을 중심으로 이와 연관된 사무를 포함한 광역교통, 광역문화관광, 통합 신공항을 도출하였음
- 과제에서 제안한 국가위임사무의 특별지자체 이관 필요 사항은 다음과 같음
 - 광역교통 분야의 광역급행형 시내버스 운송사업 면허 사무, 광역교통시설 부담금 사용계획 심의사무, 시계의 버스노선, 광역버스 관련 협의·인가에 관한 사항, 대중교통 광역환승체계 구축 및 운영, 간선급행버스 체계 개발 계획의 수립 등임(김정숙 외, 2021)
 - 광역관광 분야의 국내관광 역량 강화, 국민여가캠핑장 조성, 지역 DMO 육성, 관광(단)지 및 관광특구 지정 사무 등임(김정숙 외, 2021)
- 대구·경북 광역행정 추진단은 전 분야를 대상으로 시기별 우선순위별 공동 사무를 발굴·추진하였음
 - 단기·중장기로 구분하여 단계별 사무를 발굴하고 가시적 성과사업, 시도민 체감형 사업, 미래발전가능사업으로 구분함
 - 상호협력 및 공동 추진 시 효과성이 높은 사무를 우선적으로 발굴하도록 함

〈표 3-9〉 대구·경북 특별지자체 이관 필요 사항

구분	사무	근거법령	내용
광역 교통	광역급행형 시내버스 운송사업 면허	여객자동차 운수사업법 시행령 제37조	<ul style="list-style-type: none"> • 위임 요청사무의 현재 사무수행 주체: 대도시권광역교통 위원회 • 위임 요청 사유: 자치단체의 권한 및 자율성 확대, 지역 실정에 맞는 효과적 사업 추진 가능
	광역교통시설 부담금 사용계획 심의	대도시권광역교통 관리에 관한 특별법 시행령 제17조의 3	<ul style="list-style-type: none"> • 위임 요청사무의 현재 사무수행 주체: 대도시권광역교통 위원회 • 위임 요청 사유: 자치단체의 권한 및 자율성 확대, 지역 실정에 맞는 효과적 사업 추진 가능
	시계외 버스노선, 광역버스 관련 협약·인가에 관한 사항	여객자동차 운수사업법 시행규칙 제5조 1항	<ul style="list-style-type: none"> • 위임요청사유: 인접자치단체 간 이해관계 상충 및 조율 필요
	대중교통 광역환승체계 구축 및 운영	대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 제3조 제1항 제4호	<ul style="list-style-type: none"> • 위임요청사유: 지자체 간 협약에 의거 환승기준 및 교통 카드시스템 개선 가능 필요
	간선급행버스 체계 개발계획의 수립	간선급행버스법 제5조 제1항	<ul style="list-style-type: none"> • 위임 요청사무의 현재 사무수행 주체: 대도시권광역교통 위원회 • 위임요청사유: 광역버스 및 2개 이상의 지자체를 연결 하는 BRT를 신설할 경우 지자체 간 협의 필요
광역 관광	국내관광 역량 강화	관광진흥법 제48조 제4항	<ul style="list-style-type: none"> • 위임요청사유: 위임 요청사무의 현재 사무수행 주체: 문화체육관광부 • 위임 요청 사유: 지역 실정에 맞는 효과적 사업 추진 가능, 전국적으로 균형있는 열린 관광 환경 조성 필요
	국민여가캠핑장 조성	관광진흥법 제48조 제4항	<ul style="list-style-type: none"> • 위임 요청사무의 현재 사무수행 주체: 문화체육관광부 • 위임 요청 사유: 국비공모사업에 의해 선정된 지역에만 지원하기 보다는 지역 실정에 맞는 효과적 추진 필요
	지역 DMO 육성	관광진흥법 제48조의 9	<ul style="list-style-type: none"> • 위임요청사무의 현재 사무수행 주체: 한국관광공사 • 위임 요청 사유: 지역 실정에 맞는 효과적 사업 추진 가능
	관광(단)지 및 관광특구 지정	관광진흥법 제52조 제2항, 관광진흥법 제70조 제2항	<ul style="list-style-type: none"> • 위임 요청사무의 현재 사무수행 주체: 문화체육관광부 • 위임 요청 사유: 자치단체의 권한 및 자율성 확대, 지역 실정에 맞는 효과적 사업 추진 가능

3. 1단계 검토를 통한 충청권 특별지방자치단체 관장 정책분야 및 기능 검토

1) 산업경제(인력)

□ 충청권 전략산업 육성

- 충청권 글로벌 바이오 클러스터 구축
- 친환경 미래 모빌리티 산업 생태계 조성
- 충청권 인공지능 메타버스 융합클러스터 구축
- 충청권 소재부품 클러스터 구축

□ 글로벌 산업환경 조성

- 클러스터형 경제자유구성 조성
- 충청권 청년인구 유입을 위한 역세권 개발

□ 초광역 투자금융 지원체계 구축

- 충청권 투자금융 지원
- 충청권 투자유치 공동대응

□ 산학연 협력 지역산업 혁신체계 구축

- 충청권 혁신자원의 연계 강화
- 가속기 연계 R&D 플랫폼 구축
- 글로벌 인적자원 선도 혁신역량 강화

2) 환경·재난

대기환경 통합관리체계 구축

- 충청권 대기관리 등 탄소중립 공동 대응

물 환경 통합관리체계 구축

- 충청권 금강 수계관리 등 통합

먹거리 통합관리체계 구축

- 충청권 푸드네트워크 구축

재난보건의료 통합관리체계 구축

- 재난·보건·의료 공동 대응

3) 교통 인프라

초광역 철도망 구축

- 일반철도 건설 및 광역철도 건설

초광역 도로망 구축

- 순환도로 건설 및 고속화도로 건설

광역 간 대중교통 연계체계 마련

- 대중교통 중심 친환경 스마트 모빌리티 체계 구축

4) 문화·관광

충청권 문화관광 동질성 강화

- 충청권 문화관광 통합추진체계 구축

충청권 문화관광 국제화

- 충청권 국제관광 인프라 조성 및 충청권 관광개발사업 협력

충청권 문화체육 진흥

- 문화관광 통합행사 추진

〈표 3-10〉 1단계 검토를 통한 특별지방자치단체 관광 사업 대상군

정책분야	대기능	중기능	단위사업
산업경제	초광역 전략산업육성	충청권 글로벌 바이오 클러스터 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 바이오 랩센트럴 구축 • 글로벌 백신허브 구축 • 바이오 블록버스터 신약개발
		친환경 미래모빌리티 산업 생태계 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 드론·UAM연구기반 조성 • 수소모빌리티 파워팩 기술지원 기반 조성 • 충청권 자율주행 모빌리티 상용화 지구 조성
		충청권 인공지능·메타버스 융합클러스터 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 인공지능 메타버스 코어 융합 기술 연구개발 • 충청권 주력산업 적용 확산형 산업 생태계 구축
			<ul style="list-style-type: none"> • 소재기업 Industry 4.0 기술도입 • 실증 소재기업 R&D 및 시장 진출 지원 • A.I기반 소재 빅데이터(가칭)센터 구축 • 이차전지, 3D프린팅 소재 개발 • 충청권 2차전지 기술실증 평가지원 플랫폼 구축 • 글로벌 시험인증기관 육성 • 대전·세종 경제자유구역 지정 • 충북 경제자유구역 육성 • 충남 내포 뉴그린 국가산업단지 조성 및 경제자유구역 지정 • 충청권 주요철도역사 활용 거점형 복합용도 개발 추진 • 충청권 청년인구 유입을 위한 역세권 특화단지 조성
		충청권 소재부품 클러스터 구축	
		클러스터형 경제자유구역 조성	
	글로벌 산업환경 조성	충청권 청년인구 유입을 위한 역세권 개발	

정책분야	대기능	중기능	단위사업
초광역 투자금융 지원체제구축	초광역 투자금융 지원체제구축	충청권 투자금융 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 충청 지방은행 설립 • 기업금융중심 지역은행 설립 • 충청권역 기술지주회사 설립 • 글로벌 창업투자진흥센터 설치 • 충청권 상생협력 국가산단을 통한 생산단지 확보
		충청권 투자유치 공동대응	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신도시 간 연계 강화 • 광역연계형 충청권 디지털산업 육성 • 광역 산학연협력 지역산업 혁신 계획수립
산업경제	신학연 협력 지역산업 혁신체제구축	충청권 혁신지원의 연계 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 라온 바이오 융합의학원 설립 • 가속기 연계 R&D 지원 • 국제과학비즈니스벨트 연계 활성화 • 가속기 기술인력 양성을 위한 초광역 공유대학 조성 • 메가시티 인재양성 플랫폼 구축 및 산학연 혁신역량 고도화(RIS) • 대학혁신 연구단지 및 개방형 연구실 구축 • 광역단위 노동시장의 선순환 인적자원 시스템 구축 • SW 인재 교육기관 설립 • 글로벌 창업 빌리지(창업 혁신클러스터 조성)
		가속기 연계 R&D 지원	
		글로벌 인적자원 선도 혁신역량 강화	

정책분야	대기능	중기능	단위사업
자연 환경	대기환경 통합관리체계구축	충청권 대기관리 등 탄소중립 공동대응	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 탄소중립 거점 육성 및 관련 기반시설 조성 • 충청권 국가탄소중립 클러스터 기반구축 • 충청권 광역 생태네트워크 구축 • 충청권 금강 물환경 모니터링 사업 • 미세먼지 인벤토리 구축 및 충청권 푸른하늘포럼 운영 • 충청권 대기관리(미세먼지)플랫폼 구축
	물·환경 통합관리체계구축	충청권 금강 수계관리 등 통합	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 금강 물환경 모니터링 사업 • 충청권 수자원(공영용수/생활용수)통합 관리체계 구축
	머거리 통합관리체계 구축	충청권 푸드네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 머거리 뉴딜정책 연계 푸드 네트워크 구축
	재난·보건·의료 통합관리체계 구축	재난·보건·의료 공동 대응	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 광역 재난안전대책 구축 • 보건·의료관리체계 구축(응급의료센터, 감염병병원 등 운영)
교통인프라	초광역 철도망 구축	광역 철도망 구축 (광역철도, 일반철도)	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 광역철도 구축(계룡-신탄진, 신탄진-조치원, 대전-세종-충북) • 중부권 동서횡단 철도(충남 서산-충북 청주-경북 울진) • 충청신업문화철도(충남 보령-대전-충북) • 충청내륙철도(대전역-내포신도시)
	광역 도로망 구축	광역 도로망 구축 (순환, 고속화도로)	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 제2순환고속도로 구축(세종-충남-계룡-유천 등) • 충남 보령-대전-충북 보은 고속도로 • 이산-세종 간 연결도로 신설

정책분야	대기능	중기능	단위사업
교통인프라	광역간 대중교통 연계체계 마련	대중교통중심 친환경 스마트 모빌리티 체계 구축	• 대도시권 주변 광역간선급행버스 BRT 건설
			<ul style="list-style-type: none"> • 지역 거점교통시설 건설 • 첨단 모빌리티 서비스도입(자율주행차, 버스 등) • 충청권 통합교통체계 구축(환승체계) • 충청권 문화관광 데이터 플랫폼 구축 • 충청권 관광진흥협의회 운영 기능 확대(충청권 광역관광본부 신설) • 중부권 광역문화재단 협의체 구성 및 협력사업 추진
문화관광	충청권 문화관광 동질성 강화	충청권 문화관광 통합추진체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 유교문화 국제관광 인프라 조성 • R&D특화 MICE 산업육성
	충청권 문화관광 국제화	충청권 국제관광 인프라 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 대표 관광 거점도시 육성 • 금강권 관광개발
문화관광	충청권 문화체육 진흥	충청권 관광개발사업 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 대청호 국립호수생태자연관 건립 • 금강문화인연대 창립 및 사업지원
			문화관광 통합행사 추진

출처: 선행연구 및 충청권 상생협력단 논의 등을 토대로 연구자 정리

제3절 2단계 분석을 통한 특별지방자치단체 사업의 타당성 분석

1. 타당성 분석 방식

□ 타당성 분석 기준

- 특별지방자치단체 사업의 타당성을 분석하기 위하여 선행연구에서 사용한 기준은 다음과 같음
- 김정숙 외(2021)의 연구는 대구·경북 특별지방자치단체 관장 가능 사무를 발굴하기 위해 광역성과 효율성을 판단기준으로 사용함
 - 광역성은 상호협력과 분쟁조정을 포함하는데 상호협력은 현재 협력 사무가 있는지, 사업 계획상 지역 간 협력이 전제되어야 하는 사업이 있는지에 관한 것이며, 분쟁조정은 갈등이 일어난 사무인지, 지역 간 이해관계가 상반되는지에 해당함
 - 효율성은 규모의 경제에 해당하는지, 범위의 경제에 해당하는지를 포함하며, 규모의 경제는 둘 이상의 지역에 서비스를 제공할 때 비용이 낮아지는지, 범위의 경제는 둘 이상의 관련된 기능 및 사무를 수행할 때 비용이 낮아지는지 의미함
- 박재희 외(2021)의 연구는 특별지방자치단체 사무의 성격으로 ‘광역적 협력성’에 주목하여 광역성, 협력의 필요성 및 유용성, 정책의 시급성, 사무의 양 및 지속성을 제시함
 - 광역성은 조정 및 평가, 효율성, 전문성, 업무량 과다 편중 해소를 의미하며, 협력의 필요성은 두 개 이상 지자체 간 상호협력이 필수적인지, 협력의 유용성은 규모의 경제, 비용 절감, 집행 기술의 결여 등과 같은 이유로 인하여 ‘광역적 협력성’이 유리하게 작용하는지, 정책의 시급성은 지자체 간 협력을 의무화하거나 중앙정부가 직접 협력체제 구성을 지정하는지, 사무의 양 및 지속성은 사무의 양과 지속성이 충분한 정도를 의미함(박재희 외, 2021)

- 이재용·박재희(2022)의 연구는 접경지역·DMZ 특별연합과 광역자치단체 간 사무를 조정하기 위하여 광역성, 이해관계의 특수성, 포괄성을 사용함
 - 광역성은 구성 자치단체 간 협력의 필요성이 높은 경우를 의미하며, 이해관계의 특수성은 특정 지자체에게 이익을 주거나, 전체적으로는 피해가 커지거나 공익을 저해하는 경우를 의미하고, 포괄성은 특정 사안이 구성 자치단체 모두를 포괄하고 있는지에 관한 것임(이재용·박재희, 2022)
- 본 연구는 충청권 4개 지자체가 특별지방자치단체를 설치하여 사업을 수행할 때 고려해야 하는 기준으로 분야 및 대기능에 관해서는 광역성, 효율성, 상생협력 가능성을 판단하고, 중기능 및 단위 사업의 우선순위를 구분하고자 가시적 성과, 시도민 체감, 미래발전 가능성을 단계별로 활용함
 - 광역성: 지자체 간 협력이 전제되는 사업이거나 협력의 필요성이 높은 사업인지
 - 효율성: 두 개 이상의 지자체에서 서비스를 제공할 때 비용이 낮아지는지
 - 상생협력 가능성: 특정한 지방자치단체에 이익을 주지 않고 구성 자치단체들의 상생을 포괄하고 있는지

□ 타당성 분석 절차

- 1단계를 통해 도출된 특별지방자치단체 관장사업 대상군을 토대로 위의 판별 기준을 활용하여 충청권 특별지방자치단체에서 수행하기에 적합한 관장 가능 기능 군의 우선순위를 도출함
 - 각 판별기준을 중심으로 단계별로 적합도를 판정하여 최종 결과를 도출함
 - 정책 분야별로 광역성, 효율성, 상생협력 가능성의 관점에서 어떤 대안이 특별지방자치단체 관장 가능 분야로 적절한지 판단하도록 함
 - 산업경제(인력), 환경재난, 교통 인프라, 문화관광의 관점에서 볼 때 어떤 대기능이 특별지방자치단체 관장 가능 기능으로 적절한지 판단하도록 함
- 이때 사업의 가시적 성과, 시·도민 체감, 미래발전 가능성 등을 고려하여 최종적으로 특별지방자치단체 관장사업의 우선순위를 제시함

- 중기능 및 세부 사업에 대한 우선순위는 구체적인 사업 내용을 알고 있는 분야별 담당자에게 의견 조사를 통해 진행함

2. 타당성 분석 설계

1) 분야 및 대기능의 우선순위

□ 충청권 특별지방자치단체 정책분야의 우선순위

- 충청권 특별지방자치단체 설치 시 효율성, 광역성, 상생협력 가능성의 관점에서 어떤 분야가 특별지방자치단체 관장 가능 분야로 적절한지 살펴보도록 함

〈표 3-11〉 초광역협력 분야 간 우선순위 구분

초광역 협력 분야(A)	A가 더 중요								모두 중요	B가 더 중요								초광역 협력 분야(B)
	매우 중요				약간 중요					약간 중요				매우 중요				
	9	8	7	6	5	4	3	2		2	3	4	5	6	7	8	9	
산업경제																	자연환경	
산업경제																	교통인프라	
산업경제																	문화관광	
자연환경																	교통인프라	
자연환경																	문화관광	
교통인프라																	문화관광	

□ 충청권 특별지방자치단체 분야별 대기능의 우선순위

① 산업경제 분야

- 충청권 특별지방자치단체 설치 시 충청권 초광역 협력의 '산업경제'의 관점에서 어떠한 대안이 특별지방자치단체 관장 가능 기능으로 적절한지 판단하도록 함

〈표 3-12〉 산업경제(인력) 분야의 대기능 간 우선순위

산업 경제 (A)	A가 더 중요								모 두 중 요	B가 더 중요								산업 경제 (B)
	매우 중요				약간 중요					약간 중요				매우 중요				
	9	8	7	6	5	4	3	2		2	3	4	5	6	7	8	9	
충청권 전략산업 육성																		산학연연계 지역산업 혁신체계 구축
충청권 전략산업 육성																		글로벌 산업환경 조성
충청권 전략산업 육성																		초광역 투자·금융 지원체계구축
산학연연계 지역산업 혁신체계 구축																		초광역 투자·금융 지원체계구축
산학연연계 지역산업 혁신체계 구축																		글로벌 산업환경 조성
초광역 투자·금융 지원체계 구축																		글로벌 산업환경 조성

② 환경·재난 분야

- 충청권 특별지방자치단체 설치 시 충청권 초광역 협력의 ‘환경재난’의 관점에서 어떠한 대안이 특별지방자치단체 관장 가능 기능으로 적절한지 판단하도록 함

〈표 3-13〉 환경·재난 분야의 대기능 간 우선순위

자연환경 (A)	A가 더 중요								모 두 중 요	B가 더 중요								자연환경 (B)
	매우 중요				약간 중요					약간 중요				매우 중요				
	9	8	7	6	5	4	3	2		1	2	3	4	5	6	7	8	
충청권 전략산업 육성																		산학연연계 지역산업 혁신체계 구축
충청권 전략산업 육성																		글로벌 산업환경 조성
충청권 전략산업 육성																		초광역 투자·금융 지원체계구축
산학연연계 지역산업 혁신체계 구축																		초광역 투자·금융 지원체계구축
산학연연계 지역산업 혁신체계 구축																		글로벌 산업환경 조성
초광역 투자·금융 지원체계구축																		글로벌 산업환경 조성

③ 교통인프라 분야

- 충청권 특별지방자치단체 설치 시 충청권 초광역 협력의 ‘교통 인프라’의 관점에서 어떠한 대안이 특별지방자치단체 관장 가능 기능으로 적절한지 판단하도록 함

〈표 3-14〉 교통·인프라 분야의 대기능 간 우선순위

교통 인프라 (A)	A가 더 중요								모 두 중 요	B가 더 중요								교통 인프라 (B)
	매우 중요				약간 중요					약간 중요				매우 중요				
	9	8	7	6	5	4	3	2		2	3	4	5	6	7	8	9	
충청권 철도망 구축									1								충청권 철도망 구축	
충청권 철도망 구축									1								광역간 대중교통 연계 체계 마련	
충청권 도로망 구축									1								광역간 대중교통 연계 체계 마련	

④ 문화관광 분야

- 충청권 특별지방자치단체 설치 시 충청권 초광역 협력의 ‘문화관광’의 관점에서 어떠한 대안이 특별지방자치단체 관장 가능 기능으로 적절한지 판단하도록 함

〈표 3-15〉 문화관광 분야의 대기능 간 우선순위

문화 관광 (A)	A가 더 중요								모 두 중 요	B가 더 중요								문화 관광 (B)
	매우 중요				약간 중요					약간 중요				매우 중요				
	9	8	7	6	5	4	3	2		2	3	4	5	6	7	8	9	
충청권 문화관광 동질성 강화									1								충청권 문화관광 국제화	
충청권 문화관광 동질성 강화									1								충청권 문화체육 진흥	
충청권 문화관광 국제화									1								충청권 문화체육 진흥	

2) 중기능 및 사업의 우선순위

□ 산업경제 분야

- 충청권 산업경제(인력) 분야의 중기능 및 단위 사업의 우선순위를 구분하고자 가시적 성과, 시·도민 체감형, 미래발전 가능성을 고려하여 1점에서 5점까지 점수를 부여하도록 함
- (점수부여 방법) 가시적 성과가 매우 낮은 경우 1점, 가시적 성과가 매우 높은 경우 5점으로 점수를 부여함
 - (점수부여 방법) 시도민 체감이 매우 낮은 경우 1점, 시도민 체감이 매우 높은 경우 5점으로 점수를 부여함
 - (점수부여 방법) 미래발전 가능성이 매우 낮은 경우 1점, 미래발전 가능성이 매우 높은 경우 5점으로 점수를 부여함

〈표 3-16〉 산업경제(인력) 분야의 중기능 및 단위 사업별 우선순위 구분

중기능	단위사업	가시적 성과 사업	시·도민 체감형 사업	미래 발전 가능 사업	비고
충청권 글로벌 바이오클러스터 구축	• 충청권 바이오 랩센트럴 구축				
	• 글로벌 백신허브 구축				
	• 바이오 블록버스터 신약개발				
친환경 모빌리티산업 생태계 조성	• 드론.UAM연구기반 조성				
	• 수소모빌리티 파워팩 기술지원 기반 조성				
	• 충청권 자율주행 모빌리티 상용화 지구 조성				
충청권 인공지능 ·메타버스융합 클러스터 구축	• 인공지능 메타버스 코어 융합 기술 연구개발				
	• 충청권 주력산업 적용 확산형 산업 생태계 구축				
충청권 소재부품 클러스터 구축	• 소재기업 Industry 4.0 기술도입				
	• 실증 소재기업 R&D 및 시장 진출 지원				
	• A.I기반 소재 빅데이터(가칭)센터 구축				
	• 이차전지.3D프린팅 소재 개발				
	• 충청권 2차전지 기술실증 평가지원 플랫폼 구축				
	• 글로벌 시험인증기관 육성				

중기능	단위사업	가시적 성과 사업	시·도민 체감형 사업	미래 발전 가능 사업	비고
가속기 연계 R&D 지원	• 라온 바이오 융합의학원 설립				
	• 국립 중입자가속기 암치료센터 설립				
	• 가속기 연계 R&D 지원				
	• 국제과학비즈니스벨트 연계 활성화				
	• 가속기 기술인력 양성을 위한 초광역 공유대학 조성				
충청권 혁신자원의 연계 강화	• 혁신도시 간 연계 강화				
	• 광역연계형 충청권 디자인산업육성				
글로벌 인적자원 선도 혁신역량 강화	• 메가시티 인재양성 플랫폼 구축 및 산학연 혁신 역량 고도화(RIS)				
	• 대학혁신 연구단지 및 개방형 연구실 구축				
	• 광역단위 노동시장의 선순환 인적자원 시스템 구축				
	• SW 인재 교육기관 설립				
	• 글로벌 창업 빌리지(창업 혁신클러스터 조성)				
충청권 투자금융 지원	• 충청 지방은행 설립				
	• 기업금융중심 지역은행 설립				
충청권 투자유치 공동대응	• 충청권역 기술지주회사 설립				
	• 글로벌 창업투자진흥센터 설치				
	• 충청권 상생협력 국가산단을 통한 생산단지 확보				
클러스터형 경제자유구역 개발	• 대전·세종 경제자유구역 지정				
	• 충북 경제자유구역 육성				
	• 충남 내포 뉴그린 국가산업단지 조성 및 경제자유구역 지정				
충청권 청년인구 유입을 위한 역세권 개발	• 충청권 주요철도역사 활용 거점형 복합용도 개발 추진				
	• 충청권 청년인구 유입을 위한 역세권 특화단지 조성				

□ 환경·재난 분야

- 환경·재난 분야의 증기능 및 세부 사업별로 가시적 성과, 시도민 체감형, 미래발전 가능성을 고려하여 특별지방자치단체의 관장 사업의 우선순위를 제시하면 다음과 같음

〈표 3-17〉 환경·재난 분야의 증기능 및 단위 사업별 우선순위 구분

증기능	단위사업	가시적 성과 사업	시·도민 체감형 사업	미래발전 가능사업
충청권 대기관리 등 탄소중립 공동대응	• 충청권 탄소중립 거점 육성 및 관련 기반시설 조성			
	• 충청권 국가탄소중립 클러스터 기반구축			
	• 충청권 광역 생태네트워크 구축			
	• 미세먼지 인벤토리 구축 및 충청권 푸른하늘 포럼 운영			
	• 충청권 대기관리(미세먼지)플랫폼 구축			
충청권 금강 수계관리 등 통합	• 충청권 금강 물환경 모니터링 사업			
	• 충청권 수자원(공업용수/생활용수)통합 관리 체계 구축			
충청권 푸드네트워크 구축	• 충청권 먹거리 뉴딜정책 연계 푸드 네트워크 구축			
재난·보건·의료 공동 대응	• 충청권 광역 재난안전대책 구축			
	• 보건의료관리체계 구축(응급의료센터, 감염병 병원 등 운영)			

□ 교통 인프라 분야

- 교통 인프라 분야의 증기능 및 세부 사업별로 가시적 성과, 시도민 체감형, 미래발전 가능성을 고려하여 특별지방자치단체의 관장 사업의 우선순위를 제시하면 다음과 같음

〈표 3-18〉 교통 인프라 분야의 증기능 및 단위 사업별 우선순위 구분

증기능	단위사업	가시적 성과 사업	시·도민 체감형 사업	미래발전 가능사업
광역 철도망 구축 (광역철도, 일반철도)	• 충청권 광역철도 구축(계룡-신탄진, 신탄진-조치원, 대전-세종-충북)			
	• 중부권 동서횡단 철도(충남 서산-충북 청주-경북 울진)			
	• 충청산업문화철도(충남 보령-대전-충북)			
	• 충청내륙철도(대전역-삼교역)			
광역 도로망 구축 (순환, 고속화도로)	• 충청권 제2순환고속도로 구축(세종-충남-계룡-육천 등)			
	• 충남 보령-대전-충북 보은 고속도로			
	• 아산-세종 간 연결도로 신설			
광역간 대중교통 연계 체계 마련	• 대도시권 주변 광역간선급행버스 BRT 건설			
	• 지역 거점교통시설 건설			
	• 첨단 모빌리티 서비스도입(자율주행차, 버스 등)			
	• 충청권 통합교통체계 구축(환승체계)			

□ 문화관광 분야

- 문화관광 분야의 증기능 및 세부 사업별로 가시적 성과, 시도민 체감형, 미래발전 가능성을 고려하여 특별지방자치단체의 관장 사업의 우선순위를 제시하면 다음과 같음

〈표 3-19〉 문화관광 분야의 증기능 및 단위사업 별 우선순위 구분

증기능	단위사업	가시적 성과 사업	시·도민 체감형 사업	미래발전 가능사업	비고
충청권 문화관광 동질성 강화	• 충청권 문화관광 데이터 플랫폼 구축				
	• 충청권 관광진흥협의회 운영 기능 확대 (충청권 광역관광본부 신설)				
	• 중부권 광역문화재단 협의체 구성 및 협력 사업 추진				
충청권 국제관광 인프라 조성	• 충청권 유교문화 국제관광 인프라 조성				
	• R&D특화 MICE 산업육성				
충청권 관광개발사업 협력	• 충청권 대표 관광 거점도시 육성				
	• 금강권 관광개발				
	• 대청호 국립호수생태자원관 건립				
	• 금강문학인연대 창립 및 사업지원				
문화관광 통합행사 추진	• 2027년 하계 유니버시아드 대회 유치				
	• 충청권 섬 호수 국제 비엔날레 추진				

제4절 1·2단계 분석을 통한 특별지방자치단체 사업의 우선순위 도출

1. 특별지방자치단체 사업 도출 방향

1) 사업 범위

- 특별지방자치단체 관장 사업발굴은 전 분야를 대상으로 시기별·우선순위별 구성 지자체 간 공동사무를 발굴하는 것을 추진하도록 함
- 다만, 본 보고서에서는 초광역 협력 발전전략 사업을 대상으로 광역성, 효율성, 상생협력 가능성을 기준으로 산업경제(인력), 환경·재난, 교통인프라, 문화관광 분야의 대기능으로 한정하도록 함
 - 상호협력 및 공동 추진 시 효과성 높은 사업을 우선적으로 발굴하는 것이 바람직함

2) 판별 기준

- 특별지방자치단체 증기능 및 세부 사업을 판단하는 기준은 앞서 언급한 가시적 성과, 시도민 체감, 미래발전 가능성에 근거함
- 이 세 가지 기준을 만족한 사업은 단기 및 중장기 사업으로 구분하여 단계적으로 사업을 발굴하는 것이 가능함
 - 단기 사업: 가시적 성과 및 시도민체감이 높은 사업
 - 중장기 사업: 미래발전 가능성이 높은 사업

2. 분야 및 대기능별 우선순위

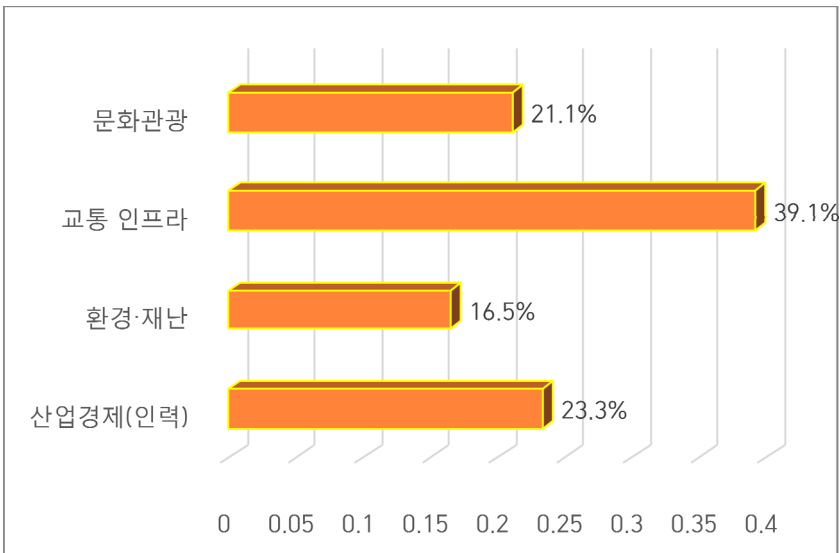
1) 분야별 우선순위

- 위에서 설명한 분석 방법에 근거하여 광역성, 효율성, 상생협력 가능성 관점 별로 분야별 우선순위를 제시하면 다음과 같음

□ 광역성

- 광역성의 경우 충청권 네 개 지자체 간 협력이 전제되는 사업이거나 협력의 필요성이 높은 사업에 해당되는 분야를 판단함
- 교통인프라, 산업경제(인력), 문화관광, 환경·재난 순임

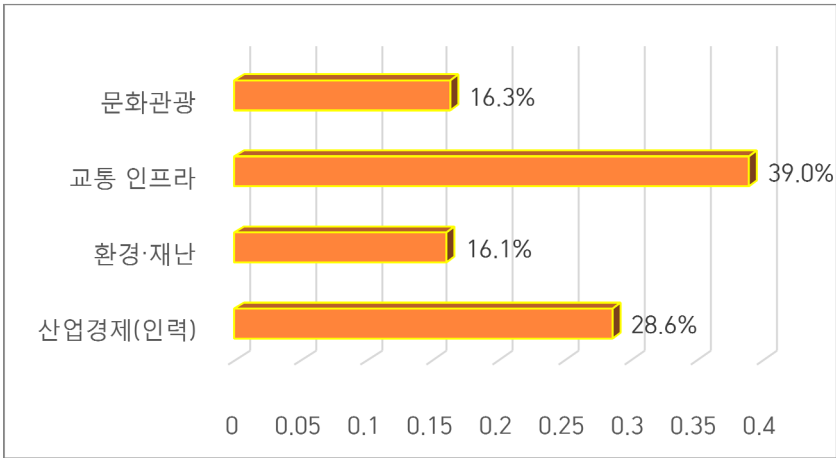
〈그림 3-2〉 (광역성) 분야별 상대적 중요도



□ 효율성

- 효율성의 경우 두 개 이상의 지자체에서 서비스를 제공할 때 비용이 낮아지는지 분야를 판단함
- 교통 인프라, 산업경제(인력), 문화관광, 환경·재난 순임

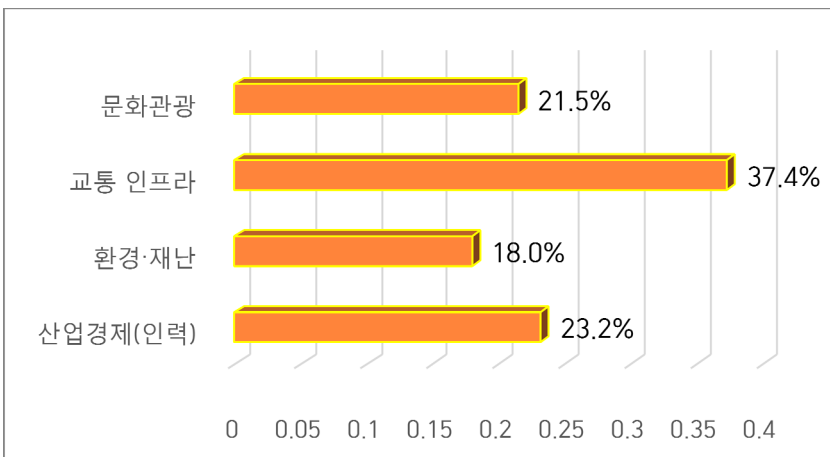
〈그림 3-3〉 (효율성) 분야별 상대적 중요도



□ 상생협력 가능성

- 상생협력 가능성의 경우 충청권의 어느 특정 지자체 이익을 주지 않고 구성 자치단체들의 상생을 포괄하는 분야를 판단함
- 교통 인프라, 산업경제(인력), 문화관광, 환경·재난 순임

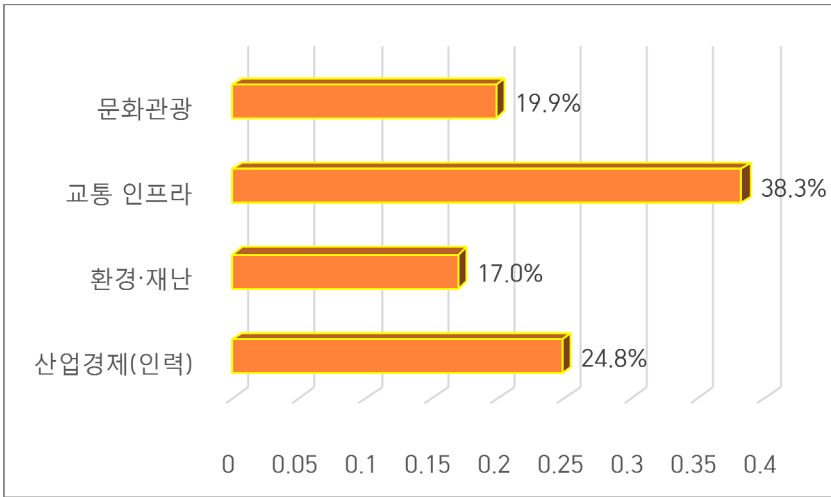
〈그림 3-4〉 (상생협력가능성) 분야별 상대적 중요도



□ 종합

- 광역성, 효율성, 상생협력가능성을 종합적으로 고려하였을 때 최우선 분야는 교통인프라이며 산업·경제(인력), 문화관광, 환경·재난 순임

〈그림 3-5〉 (종합) 분야별 상대적 중요도



3. 중기능 및 단위 사업 내 우선순위

- 위의 타당성 분석에 근거하여 도출된 특별지방자치단체 사업의 최우선 정책 분야 및 대기능은 교통인프라 분야의 도로망 구축, 광역 간 대중교통 연계 체계 마련, 철도망 구축임
- 광역 간 대중교통 연계체계 및 세부 사업별로 가시적 성과, 시도민 체감, 미래발전 가능성을 고려하여 특별지방자치단체 관장 사업의 우선순위를 도출해 볼 수 있음
 - 단기 사업: 가시적 성과 및 시도민 체감이 높은 사업
 - 중장기 사업: 미래발전 가능성이 높은 사업

1) 산업 경제(인력)

- 산업경제(인력)분야에서 가시적 성과가 가장 높은 기능은 충청권 글로벌 바이오클러스터 구축(3.83)이며 충청권 소재부품 클러스터 구축(3.67), 친환경 모빌리티산업 생태계 조성(3.58), 가속기 연계 R&D 지원(3.58) 순임
- 산업경제(인력)분야에서 시도민 체감이 가장 높은 기능은 충청권 청년인구 유입을 위한 역세권 개발(3.58), 충청권 글로벌 바이오클러스터 구축(3.25), 충청권 소재부품 클러스터 구축(3.17) 순임
- 산업경제(인력)분야에서 미래발전 가능성이 가장 높은 기능은 충청권 글로벌 바이오클러스터 구축(4.5), 친환경 모빌리티산업 생태계 조성(4.3), 충청권 소재부품 클러스터 구축(4.08) 순임
- 충청권 글로벌 바이오클러스터 구축과 충청권 소재부품 클러스터 구축이 가시적 성과·미래발전 가능성·시도민 체감이 높은 기능으로 판단되었음

〈표 3-20〉 산업경제(인력) 분야의 중기능 및 단위사업별 우선순위 구분

중기능	가시적 성과 사업	시·도민 체감형 사업	미래발전 기능사업	비고
충청권 글로벌 바이오클러스터 구축	3.83	3.25	4.5	
친환경 모빌리티산업 생태계 조성	3.58	3	4.3	
충청권 인공지능·메타버스융합클러스터 구축	3.33	3	4.08	
충청권 소재부품 클러스터 구축	3.67	3.17	4.08	
클러스터형 경제자유구역 개발	3.33	2.92	3.67	
충청권 청년인구 유입을 위한 역세권개발	3.5	3.58	3.67	
충청권 투자금융 지원	2.58	2.75	3	
충청권 투자유치 공동대응	2.92	2.58	3.25	
충청권 혁신자원의 연계 강화	3.25	2.83	3.42	
가속기 연계 R&D 지원	3.58	2.83	3.92	
글로벌 인적자원 선도 혁신역량 강화	3.25	3	3.67	

2) 환경 재난

- 환경·재난 분야에서 가시적 성과가 가장 높은 기능은 재난·보건의료 공동 대응임
- 시도민 체감이 가장 높은 기능도 재난·보건의료 공동대응임
- 미래발전 가능성이 가장 높은 기능은 충청권 금강 수계관리 등 통합으로 조사되었음
- 충청권 대기관리 등 탄소중립 공동대응은 가시적 성과 및 시도민 체감이 낮은 기능으로 조사되었음

〈표 3-21〉 환경·재난 분야의 증기능 및 단위사업별 우선순위 구분

증기능	가시적 성과 사업	시·도민 체감형 사업	미래발전 가능사업
충청권 대기관리 등 탄소중립 공동대응	2.58	2.58	4
충청권 금강 수계관리 등 통합	3.25	2.92	4.33
충청권 푸드네트워크 구축	2.92	2.58	2.83
재난·보건·의료 공동 대응	3.67	3.83	4

3) 교통 인프라

- 가시적 성과가 높은 기능은 광역철도망 구축(3.81), 광역 도로망(3.56), 광역 간 대중교통 연계체계 마련(3.56) 순임
- 시·도민 체감이 높은 기능은 광역철도망 구축(3.81), 광역 도로망 구축(3.69), 광역간 대중교통 연계체계 마련(3.31) 순임
- 미래발전 가능성이 높은 기능은 광역철도망 구축(4.44), 광역 도로망 구축(4.06), 광역 간 대중교통 연계 체계 마련(4) 순임
- 교통 인프라 분야에서 가시적 성과, 시·도민 체감, 미래발전가능성이 높은 기능은 광역 철도망 구축임

〈표 3-22〉 교통 인프라 분야의 중기능 및 단위사업별 우선순위 구분

중기능	가시적 성과 사업	시·도민 체감형 사업	미래발전 가능사업
광역 철도망 구축 (광역철도, 일반철도)	3.81	3.81	4.44
광역 도로망 구축 (순환, 고속화도로)	3.56	3.69	4.06
광역간 대중교통 연계 체계 마련	3.56	3.31	4

4) 문화 관광

- 문화관광 분야에서 가시적 성과가 높은 기능은 충청권 국제관광 인프라 조성(3.5), 문화관광 통합행사 추진(3.5)임
- 시·도민 체감이 높은 기능은 충청권 관광개발사업 협력(3.7)과 문화관광 통합행사 추진(3.5)임
- 미래발전 가능성이 높은 기능은 충청권 국제관광 인프라 조성(4.1)과 관광개발사업 협력(3.9)임

〈표 3-23〉 문화 관광 분야의 중기능 및 단위사업 별 우선순위 구분

중기능	가시적 성과 사업	시·도민 체감형 사업	미래발전 가능사업	비고
충청권 문화관광 동질성 강화	3.3	2.8	3.7	
충청권 국제관광 인프라 조성	3.5	3.2	4.1	
충청권 관광개발사업 협력	3.3	3.7	3.9	
문화관광 통합행사 추진	3.5	3.6	3.4	

제5절 특별지방행정기관 기능 검토

1. 특별지방행정기관 기능의 범위

1) 충청권 특별지방행정기관의 기능

- 충청권 특별지방행정기관 기능을 산업경제, 환경재난, 교통인프라 분야별로 재정리하면 다음과 같음
- 산업경제분야 기능으로는 고용정책, 고용안정, 고용평등실현, 고용노동 행정 지원, 근로감독, 근로조건보호 및 복지증진, 산업재해예방, 중대재해관리, 직업능력개발, 기본통계생산 및 지원, 사회조사, 농어업조사, 통계정보확충 및 서비스체계 개선, 통계제도정비 및 통계전문교육, 통계행정지원, 중소기업 기술개발지원, 중소기업 성장안정지원, 중소기업 수출 촉진지원, 소상공인·전통시장지원, 지역경제 활성화, 중소기업 정책지원, 과세기반확충, 체납·징수관리, 탈세대응강화, 성실납세 및 민생지원, 국제 행정지원, 병무행정지원, 병역자원선발, 병역자원충원, 보충역복무지원, 예비전력관리, 복무관리, 보훈의료복지, 생활안정지원, 제대군인지원, 국립 묘지, 보훈단체지원, 보훈심사 및 보상, 국유재산관리, 조달사업 운영 등을 포함함
- 환경재난 분야 기능으로는 산림자원 및 산업육성, 산림자원보호, 산림행정 지원, 산림이용 및 복지증진, 4대강(금강) 유역관리, 하천관리, 수질보전 및 관리, 환경평가 및 감시, 환경보전기반 육성, 자원순환기반 구축, 자연환경·생물자원 보전, 기후변화 대응 및 대기보전, 환경행정 지원, 항만물류정책, 해운항만 정책 및 지원, 연안관리 정비사업 및 점검, 어장이용 및 어항관리, 수산자원 관리 및 조성 등을 포함함
- 교통인프라 분야 기능으로는 교통안전, 도로공사 및 관리, 건설안전, 건설관리, 부당·불공정행위 해소, 철도지역 내 특별사법경찰관리 직무수행, 범죄수사, 철도지역 내 질서유지와 방법활동 기능 등을 포함함

2) 산업 경제

□ 지방고용노동청

○ 고용정책

- 조사통계 현장조사 보고
- 관할 권역의 노동시장 조사 및 분석
- 관할 권역의 통계·노동시장 네트워크 구축 및 운영

○ 고용안정(고용보험)

- 고용보험 피보험자격 관리(확인청구, 과태료)
- 청 관내 고용보험 부정수급 예방계획 수립 및 실시
- 고용보험 부정수급 정기,특별,수시 지도점검
- 고용보험 부정수급 조사 및 처리
- 청 관내 부정수급 실적 관리 및 분석

○ 고용평등실현

- 남녀고용평등 및 일·가정 양립지원 업무
- 기타 여성고용관련 업무

○ 고용노동 행정지원

- 지자체, 산하단체 및 유관기관 협력사업 총괄
- 지방고용심의회 및 지역고용지원 협의회 운영
- 사회적 일자리 및 지역고용인적자원 개발 사업 시행
- 인사·예산·교육·홍보·보안·시설관리 등 지원

○ 근로감독

- 근로기준법 및 기타 노동관계법령 위반사건의 처리
- 수사업무 등 사법경찰관리의 직무집행에 관한 업무의 종합·조정
- 임금채불 예방 및 채불임금 청산에 관한 사항
- 임금채권보장법 규정에 의한 체당금 지급 관련 업무
- 디지털 포렌식 업무
- 사내하도급, 불법파견 감독 등

- 사업장 근로감독(기초노동질서 등)
 - 사업장 수시/특별 감독
 - 노동관계법 위반사건 중 둘이상의 지청 및 출장소에 걸치는 사항
 - 광역 단위 사업장 감독 및 특별감독
- 근로조건보호 및 복지증진
- 명예고용평등감독관 위촉 운영
 - 청소년 관련업무
 - 직장보육시설 설치 운영
 - 적극적 고용개선조치
 - 근로조건 자율개선 지원업무
 - 노동관계법 인·허가
 - 건설공제 과태료부과 업무
- 산업재해예방
- 사업장 재해예방에 관한 지도감독
 - (건설업)산업안전보건법령 위반사항에 대한 조치
 - 건설업 자율안전컨설팅 지도
 - 건설업 진단기관의 지정 및 지도
 - 건설재해예방전문기관의 인·허가
 - 지자체 등 건설 유관기관 협업
 - 산업안전보건법령 위반사항에 대한 조치(건설 제외)
 - 근로자 건강관리 및 건강진단(건설 제외)
 - 사업장 작업환경 측정 및 직업병의 예방 지도(건설 제외)
 - 민간재해예방전문기관의 인·허가(건설재해예방전문기관 제외)
 - 명예산업안전감독관 위촉·운영(건설 제외)
 - 사업장 안전보건관리체제의 확립에 관한 지도(건설 제외)
 - 지역 산재예방 네트워크 구성 및 운영,
- 중대재해관리
- 중대산업재해 조사 및 조치

○ 직업능력개발

- 직원 평가 및 성과향상 지원
- 직업안정법 운영

□ 지방통계청

○ 기본통계생산 및 지원

- 행정통계 대행 및 기술지원
- 통계분석서비스
- 행정통계 개발 대행
- 지역통계(표본설계, 분기별 지역경제동향 작성, 나라PC 시스템관리 총괄)
- 광역권통계

○ 경제조사

- 소비자물가조사
- 서비스업동향조사
- 온라인쇼핑동향조사
- 광업제조업동향조사
- 건설경기동향조사
- 기계수주동향조사
- 사업체경상업무
- 산업활동동향 보도자료 작성 및 공표
- 서비스업 업무매뉴얼 제작
- 서비스업동향조사 전문 내검 및 내검프로그램 지원

○ 사회조사

- 연간조사(가계금융복지조사, 1차 초중고 사교육비조사, 생활시간조사 시
협조사)
- 사회업무 통계분석 지역별고용조사
- 이민자체류실태조사
- 가계동향조사 및 표본관리

- 경제활동인구조사 및 표본관리
 - 집세조사
 - 가구부문 양곡소비량조사
 - 고용동향
 - 현장조사
- 농어업조사
- 농가경제조사
 - 농업면적조사
 - 농가판매 및 구입가격조사
 - 산지쌀값조사
 - 양곡소비량조사
 - 농작물생산조사
 - 작물재배면적조사
 - 마늘, 양파 생산조사
 - 축산물생산비조사
 - 가축동향조사
 - 농어업통계조사
 - 어업생산동향조사
 - 어업통계
 - 물가민감작물조사
- 통계정보확충 및 서비스체계 개선
- 빅데이터 분석기법 연구
 - 데이터센터 품질관리
 - 지역통계 맞춤형 DB 구축 및 품질관리
 - 지역민 통계 서비스 작성
- 통계제도정비 및 통계전문교육
- 행정자료분석 실습교육

○ 통계행정지원

- 지역통계연구회 관리

□ 지방중소벤처기업청

○ 중소기업 기술개발지원

- 기술개발사업 지원
- 뿌리기술 지원
- 제조 중소기업 혁신마우처 운영
- 기술보호

○ 중소기업 성장안정지원

- 중장년, 메이커, 1인창조 지원
- 부담금 면제
- 벤처투자확인서, (개인·벤처)투자조합, 주식매수선택권, 이노비즈/메인비즈 확인서 발급
- 손실보상

○ 중소기업 수출촉진지원

- 수출마우처 운영
- 글로벌강소기업 지원
- 수출유망중소기업 지원
- 수출두드림 지원
- 수출컨소시엄 지원
- 현장밀착지원(수출실무상담)
- 수출교육(설명회 등)
- 해외규격인증획득지원사업 지원
- 정책자금, 수출기업 금융지원/수출지원 상담
- 절충교역 지원
- 판로지원
- 대외교류

- 소상공인·전통시장지원
 - 소상공인 지원
 - 전통시장 지원
 - 상권활성화사업
 - 주차환경개선사업
 - 시장경영패키지 운영
 - 온누리상품권 운영
 - 소상공인협업활성화
- 지역경제 활성화
 - 지역특구/규제자유특구 운영 지원
- 중소벤처기업 정책지원
 - 공공구매 지원

□ 지방국세청

- 과세기반확충
 - 부가가치세, 소비세 관리 및 지원
 - 소득, 재산, 소득지원업무
 - 법인세, 국제조세, 원천세 신고분석
- 체납·징수관리
 - 세금징수
 - 국세환급
 - 체납업무 및 체납액 정리
 - 공매
 - 소액체납징수콜센터 운영
- 탈세대응강화
 - 개인 및 법인 관련 조사 업무
 - 탈세제보 처리

- 국세에 관한 소송
- 각종 불복청구
- 성실납세 및 민생지원
 - 납세자 진정 및 고충청구에 관한 업무
 - 과세쟁점자문 및 조정업무
- 국세행정지원
 - 정보통신망 운영관리

□ 지방병무청

- 병무행정지원
 - 병적증명서(공직자, 면제자) 발급 처리
 - 국외여행 허가 및 기간 연장 처리
 - 병적기록 정정원 처리
 - 병역처분변경원 접수
 - 네트워크 및 정보통신망 관리
 - 병역사항 공개업무
 - 민원처리, 다모아시스템 및 홈페이지 관리
 - 보안USB, 정보화시스템 관리
 - PC, 통신장비, 암호장비 및 소프트웨어 관리
 - 기타 정보관리분야 업무에 관한 사항
- 병역자원선발
 - 병역판정검사 통지 및 연기자 관리
 - 국외이주자 및 병역면제원 처리
 - 병역판정전담의사의 복무관리
 - 병역판정검사의 실시 및 종결
 - 방사선 촬영 및 의료영상 관리
 - 생계곤란 병역감면원 처리

- 임상병리 검사 및 혈압 측정
- 병역면탈, 특별사법경찰, 병무사범업무

○ 병역자원충원

- 현역병(상근예비역) 입영계획 수립 및 자원관리
- 입영일자 본인선택 및 재학생입영원 계획관리
- 현역병 입영통지, 입영확인 및 미입영자 처리
- 현역병 여비지급 및 환수처리
- 병무사범, 국외입영연기자 자원관리
- 현역병 입영문화제 업무
- 수형자 등의 병역처분(수형, 전.공상, 고아, 심신장애, 복무단축)
- 사관후보생, 부사관, 군장학생 등 자원관리
- 모집병(육군, 해군, 해병, 공군) 계획 수립 및 자원관리
- 육군훈련소 입영사무소 운영
- 현역 모집병 홍보활동

○ 보충역복무지원

- 사회복무요원 소집업무
- 국외입영 연기 등 입영일자 연기 처리
- 연구기관 및 산업체 등 병역병역지정업체 관리, 실태조사 및 평가
- 전문 및 산업기능요원 편입 등의 처리

○ 예비전력관리

- 동원지정(육군, 해군, 공군)
- 병력동원소집통지서 교부
- 예비군편성 및 자원관리(출국 및 귀국, 신상변동)
- 병력동원 훈련소집 통지 및 연기처리
- 예비군 병역처분변경원 처리
- 병력동원 훈련소집 여비 지급 및 환수
- 병력동원 훈련소집 미입영자 사유 파악 및 불응자 고발

- 병력동원 훈련소집 인도인접 및 입영독려
- 병력동원 훈련소집 행불자, 기피자 명부 관리 및 후속 처리

○ 복무관리

- 복무부적합자 소집해제 처분
- 소집해제처분
- 복무중단자 관리, 신상변동처리
- 사회복무요원현황통계
- 사회복무요원 복무지도 상담
- 사회복무요원 복무기본교육, 복무지도교육
- 복무기관 재지정처리
- 복무기관 실태조사 및 평가

□ 지방보훈청

○ 보훈의료복지

- 국가유공자복지계획의 수립·총괄 및 조정
- 복지시설투자에 관한 사항
- 보훈복지사업의 총괄·조정
- 국가유공자 등에 대한 의료지원시책 및 제도의 연구
- 보훈기금운용 및 증식사업에 관한 사항
- 진료 및 정양에 관한 사항
- 의학적 재활에 관한 연구·발전
- 보철구에 관한 연구와 지급계획의 수립 및 시행
- 보훈기금으로 설립한 법인의 운영지원
- 국가유공자 등의 등록에 관련된 질병 및 부상에 관한 의학적연구
- 보훈병원의 운영지원 및 지도·감독
- 보훈회관 등의 건립지원 및 관리
- 양로·양육보호에 관한 사항
- 한국보훈복지의료공단 및 국가유공자 조합 지원 등에 관한 사항

○ 생활안정지원

- 국가유공자 등에 대한 대부 및 주택지원에 관한 사항
- 국가유공자 자활용사촌의 운영지원
- 직업훈련·취업알선 및 취업자 사후관리
- 대부원리금수납 및 대부채권 관리에 관한 사항

○ 제대군인지원

- 제대군인지원기본계획의 수립 및 지원에 관한 사항의 총괄·조정
- 제대군인 지원정책의 연구·개발
- 제대군인 지원대상범위 및 지원수준의 결정
- 제대군인 지원대상자 등록 및 인적자료의 데이터베이스 구축
- 제대군인 생활실태조사 및 사회지표의 유지·관리
- 제대군인의 사회복귀를 위한 직업교육훈련·취업·창업 지원 등 정책의 수립·총괄 및 조정
- 제대군인의 생활안정을 위한 교육·의료·대부·주택 등 지원계획의 수립과 그 집행의 지도·감독
- 국내·외 참전 제대군인 관련 기념행사 계획의 수립·시행
- 정부 및 공공기관의 국군장병위문계획의 수립 및 집행

○ 보훈선양

- 호국·보훈행사의 종합계획의 수립·조정 및 평가
- 국가유공자의 공훈선양 등을 통한 민족정기선양사업 및 각종 기념사업의 종합기획 및 집행
- 국가유공자 등에 대한 위문에 관한 사항
- 국가유공자 등에 대한 예우시책의 종합기획 및 집행
- 국가유공자 등 예우시책의 총괄·조정
- 국가유공자 등 발굴업무 기획 및 사업 총괄
- 국가유공자연수교육에 관한 사항
- 독립유공자의 발굴·포상에 관한 종합기획 및 집행
- 독립유공자 포상기록의 보존·관리 및 공적심사위원회의 운영

- 독립유공자포상기록의 보존·관리
 - 독립운동관련 사료·전기 등 문헌의 발간·보급 및 지원
 - 독립유공자의 포상 및 공적심사위원회의 운영
 - 독립·호국 및 민주화관련 기념사업에 관한 해외교류업무의 종합·조정
 - 독립운동관련 사료·전기 등 문헌의 발간·보급 및 지원
 - 순국선열·애국지사사업기금의 관리
 - 현충시설과 관련된 정책의 수립 및 종합·조정
 - 현충시설에 대한 총괄적인 관리·감독 및 지원
 - 독립기념관에 대한 지도·감독 및 지원
 - 호국·보훈의 달 관련행사에 관한 사항
 - 각종 기념행사계획의 수립 및 시행
 - 정부경축행사의 지원
- 국립묘지
- 국가보훈처 소속의 국립묘지관리소의 지도·감독
 - 국립묘지와 관련된 정책의 수립 및 종합·조정
 - 국립묘지안장대상심의위원회의 운영
 - 국립묘지와 관련된 정책의 수립 및 종합·조정
- 보훈단체지원
- 국가유공자 등 단체의 관리 및 지원
 - 국가유공자 등 단체회원의 선도 및 자활의식 함양
 - 국가유공자 등 단체운영사업에 관한 사항
 - 제대군인 등 관련단체 및 비영리법인의 운영지원
 - 대한민국재향군인회에 관한 사항
- 보훈심사 및 보상
- 국가유공자 등의 대상범위 결정
 - 국가유공자 등에 대한 심사결정·대상별 보상종류의 결정·보상의 정지와 적용대상으로부터의 배제에 관한 사항
 - 각종 신체검사계획의 수립 및 시행

- 상이분류기준 및 제도에 관한 사항
- 국가유공자 등의 등록 및 기록유지
- 보훈급여금 급여제도의 연구·발전
- 각종 보훈급여금의 수준결정

□ 지방조달청

- 국유재산 관리
 - 국유재산 관리실태 점검
- 조달사업 운영
 - 내자 조달물자 구매, 공급
 - 조달물자 자재류 계약(총액, 단가)
 - 비축물자 보관 및 관리
 - 조달물자 대금 대지급
 - 조달물자 검사
 - 조달업체 등록 및 변경

3) 환경 재난

□ 지방산림청(국유림 관리사무소)

- 산림자원 및 산업육성
 - 국유재산관리
 - 사유림매수, 무단점유 관리
 - 임목생산
 - 자원조성(양묘, 조림)
 - 양묘업무 및 양묘장 관리
- 산림자원보호
 - 산림보호
 - 산불 예방 및 진화, 산사태 등 산림재난대응

- 임도, 사방사업, 산림복원
- 산림유전자원 보호관리
- 산림병해충방제
- 소나무재선충병 검경
- 보호단속사법

○ 산림행정지원

- 임업경영체 등록 및 관리, 조사

○ 산림이용 및 복지증진

- 숲길 조성정비, 숲가꾸기
- 숲해설 운영
- 산림교육문화, 산림교육 운영

□ 금강유역환경청

○ 4대강(금강)유역관리

- 오염총량관리 시행계획 검토 및 승인
- 하수도 국고보조사업에 관한 사항
- 수질개선사업계획서 검토 및 승인 등
- 환경기초시설 운영에 관한 사항
- 폐수종말처리시설 기본계획 등 승인
- 주민지원사업
- 토지매수 및 매수토지 사후관리
- 상수원 보호구역 정수장 운영 및 관리실태평가
- 수변구역의 관리

○ 하천관리

- 국가하천 및 권역별 하천기본계획 수립·변경 및 결정
- 하천구역과 홍수관리구역의 지정·변경 및 폐지 총괄
- 국가하천 제방안전성평가용역 시행·감독

- 기술자문위원회 및 심의 구성·운영에 관한 사항
- 별점심의위원회 구성·운영에 관한 사항
- 하천정비사업 실시절계, 공사, 건설사업관리 시행·감독
- 풍수해 재난대응 및 수해복구
- 하천시설물 안전점검계획 수립 및 시행
- 건설공사 품질·안전·하자 관리
- 금강 본류의 하천시설물(제방, 수문) 유지관리업무
- 하천점용업무 총괄(신규, 변경, 준공인가, 기간연장 등)
- 국가하천유지보수 국고보조금 교부 및 관리
- 하천보수원 운영 및 관리 업무

○ 수질보전 및 관리

- 수질오염원 조사 등 환경기초조사연구
- 수질 및 수생태계 보전계획의 수립
- 수계관리위원회 운영
- 수질예보제 운영
- 생태하천복원사업, 비점오염저감사업에 관한 사항
- 대청호·보령댐 조류경보제 운영
- 측정 및 점검시료 시험·분석
- 폐광산 주변 환경오염영향조사
- 먹는물 수질검사기관 지정 및 관리
- 클린주유소 지정 및 관리 등

○ 환경평가 및 감시

- 환경영향평가
- 자연경관 심의에 관한 사항 등
- 사전환경성 검토협의 및 사후관리
- 환경사범 수사
- 환경컨설팅 운영

- 비점오염원 설치(변경)신고
 - 민간단체 수질보전·감시활동 지원
 - 금강환경지킴이 운영
 - 수질 및 토양, 지하수 측정망 운영
 - 수질자동측정망 운영 관리
 - 하천오염행위 감시·단속에 관한 사항
 - 대기 및 수질, 토양 오염행위 감시 단속
- 환경보전기반 육성
 - 취급제한·금지물질관리
 - 화학물질배출량 및 유통량 조사
 - 환경보전에 관한 홍보교육
- 자원순환기반 구축
 - 환경산업체 관리
 - 지정폐기물 배출업소 및 처리업소 관리
- 자연환경·생물자원 보전
 - 특정도서 및 생태계 변화 관찰지역 모니터링 실시
 - 생태계 보전지역 보전·관리
 - (국제적)멸종위기 야생동·식물 수출·입 및 포획·채취 허가 등
- 기후변화 대응 및 대기보전
 - 중부권 대기환경관리(기본계획 수립, 배출총량제 운영 등)
 - 미세먼지 계절관리제 운영, 수소충전소 구축 등
- 환경행정 지원
 - 물이용부담금 관련업무
 - 금강수계관리기금의 운용 및 자금배정

□ 지방해양수산청

○ 항만물류정책

- 항만개발사업 및 건설사업관리
- 항만·연안정비·유지보수사업, 항만시설 유지보수
- toc, 예선업, 도선업, 항만시설사용허가
- 항만보안, 국가부두 보안 및 방호

○ 해운항만 정책 및 지원

- 항로표지시설의 설치·유지 및 보수
- 무역항 해상안전 관리
- 항계 내 해양오염 사고 대응

○ 연안관리 정비사업 및 점검

- 해양보호구역관리, 개별생태계복원사업
- 순찰선 및 선박기관 운영, 순찰선·관공선 운영
- 선박신고수리 및 위험물반입신고수리, 선박수리 및 계선신고/공사작업 허가, 해양시설 신고
- 해역이용협의
- 해양오염방제, 해양폐기물관리업 등록

○ 어장이용 및 어항관리

- 수중레저등록관리, 마리나업등록관리
- 어업경영체 및 어업경영체 등록확인서 발급관리, 수산직불제 등
- 어업경영체 조사 및 등록업무
- 해수욕장 관리

○ 수산자원 관리 및 조성

- 공유수면 점용·사용 허가
- 공유수면 매립 및 관리에 관한 기술적 업무

4) 교통인프라

□ 지방국토관리청

○ 교통안전

- 교통안전장치 점검, 교통수단 안전점검, 교통사고 원인조사
- ITS 구축 운영관리, 교통사고 줄이기(ITS) 스마트 교통사고 시스템 구축
- 도로대장 전산화, 터널통합망구축, 터널통합관리센터 구축공사
- 교통안전 빅데이터 관리 및 분석, 통계관리
- 교통안전 교육 및 홍보

○ 도로공사 및 관리

- 교통수송대책 및 수해대책
- 공사업무 및 공사관리
- 도로노선 관리
- 도로점용, 굴착심의, 비관리청허가업무
- 안전 관련 업무(중대재해 포함)
- 국토사무소 업무, 위임국도 업무, 시설(토목) 업무

○ 건설안전

- 안전관리계획서 승인, 건설안전협의회 운영, 안전관리수준평가
- 중대산업재해 관련 기술지원, 교육·홍보 등
- 건설기계 등 점검계획 수립, 현장관리 평가제, 특별관리대상사업
- 시설물 관리주체 실태점검 및 안전진단업체 실태점검 등 시설물안전법 관련 업무
- 하자검사(만료, 보수준공)

○ 건설관리

- 지하안전평가
- 품질관리
- 건설공사용재료 시험업무

○ 부당·불공정행위 해소

- 불공정하도급해소센터 운영
- 공정건설지원센터 운영

□ 철도 특별사법경찰대

○ 철도지역 내 특별사법경찰관리 직무수행

- 철도시설 및 열차 내 철도안전법 범죄
- 역구내 및 열차 내 범죄
- 범죄사건 송치 업무

○ 범죄수사

- 범죄수사, 조사 및 송치, 수사계획수립
- 구속영장 및 즉결심판 청구 업무
- 다른 수사 기관과의 업무 협조 및 과학수사기법 연구
- 피의자 조사 및 송치 업무 등

○ 철도지역 내 질서유지와 방법활동

- 관할구역 내 대테러 예방 활동
- 특별동차(VIP) 운행에 따른 경비 업무
- 철도지역 내 가출인상담소 설치 운영 등

2. 특별지방행정기관의 기능 재조정 방향

1) 판단기준

- 산업경제, 환경·재난, 교통·인프라 관련 특별지방행정기관의 기능을 이관하는 방안을 검토해 볼 수 있음
- 고도 전문성, 광역 범위 내, 광역 범위 밖, 기능 중복성을 기준으로 판별함

2) 산업경제

□ 지방고용노동청

- 대전, 청주, 충주, 천안, 보령, 서산을 관할구역으로 함
- 중간수준의 고도 전문성과 기능 중복성을 가지고 있으며 광역 범위 내에 존재함
- 관계 법령에 따른 일괄이양이 어려운 경우로 부분 이양 방식을 제안함

□ 지방통계청

- 대전, 세종, 홍성, 천안, 보령, 서산, 청주, 충주를 관할구역으로 함
- 중간수준의 고도 전문성과 기능 중복성을 가지고 있으며 광역 범위 내에 존재함
- 관계 법령에 따른 부분 이양 방식을 제안함

□ 지방중기청

- 대전, 세종, 충북, 충남을 관할구역으로 함
- 중간수준의 고도 전문성과 기능 중복성을 가지고 있으며 광역 범위 내에 존재함
- 시·도 업무와 중복성을 고려하여 일괄이양 방식을 제안함

□ 지방병무청

- 대전, 충북, 충남을 관할구역으로 함
- 중간수준의 고도 전문성과 낮은 수준의 기능 중복성을 가지고 있으며 광역 범위 내에 존재함
- 전문성과 초광역성을 고려하여 현행 유지하되 광역과 연계하는 방식을 제안함

□ 지방보훈청

- 충북 남부, 충북 북부, 충남 동부, 충남 서부를 관할구역으로 함
- 중간수준의 고도 전문성과 낮은 수준의 기능 중복성을 가지고 있으며 광역 범위 내에 존재함
- 전문성과 광역성을 고려하여 현행 수준을 유지하되 광역과 연계하는 방식을 제안함

□ 지방조달청

- 대전을 관할구역으로 함
- 중간수준의 고도 전문성과 낮은 수준의 기능 중복성을 가지고 있으며 광역 범위 내에 존재함
- 전문성과 초광역성을 고려하여 현행 수준을 유지하되 광역과 연계하는 방식을 제안함

3) 환경·재난

□ 금강유역청·한강유역청

- 충청권역 내의 대전(5구), 세종(1군), 충북(1시 6군), 충남(8시 7군)과 충청권역 밖의 서울(3구), 경기(11시·군), 강원(15시·군), 충북(7시·군)을 관할 구역으로 함
- 높은 수준의 고도 전문성과 중간 수준의 기능 중복성을 가지고 있으며 광역 범위 내·외에 존재함
- 수계 중심으로 설치된 유역청은 현행 유지가 필요함에 따라 부분적으로 이양이 필요함

□ 중부 산림청

- 충주, 단양, 보은, 부여를 관할구역으로 함
- 낮은 수준의 고도 전문성과 높은 수준의 기능 중복성을 가지고 있으며 관할 구역 내에 존재함
- 국유림 관리, 국유림 임산 자원의 보호·조성을 기준으로 설치하고 있으므로 부분적 이양 방식을 제안함

4) 교통·인프라

□ 대전 지방국토관리청(국토관리사무소)

- 예산, 논산, 보은, 충주를 관할구역으로 함
- 낮은 수준의 고도 전문성과 높은 수준의 기능 중복성을 가지고 있으며 관할 구역 내에 존재함
- 일괄이양 방식의 적용이 타당함

제 4 장

충청권 특별지방자치단체 설계방안

- 제1절 주요 설계변수 및 설계내용
- 제2절 명칭 설계
- 제3절 사무소 위치 설계
- 제4절 관장사무 설계
- 제5절 기관구성 설계
- 제6절 조직체계 설계
- 제7절 자원조달 설계
- 제8절 설계방안 소결

제4장 충청권 특별지방자치단체 설계방안

제1절 주요 설계변수 및 설계내용

1. 설계변수 선정

□ 설계변수 선정 시 검토요인

- 충청권 특별지방자치단체 설계변수를 선정할 때 검토 요인으로 크게 3가지 요인을 고려함
 - 대전·세종·충북·충남이 특별지방자치단체 구성을 통해 달성하고자 하는 목적과 광역화 전략, 개발계획 등을 우선 검토함
 - 대전·세종·충북·충남의 특별지방자치단체 설계에 영향을 주는 근거법, 관련 법률 및 제도를 우선 검토함
 - 국내 타 광역자치단체들의 특별지방자치단체 설치 사례를 검토하여 벤치마킹함

□ 충청권 특별지방자치단체 설계변수

- 충청권 특별지방자치단체 설계변수는 크게 특별지방자치단체 명칭, 사무소 위치, 관장사무, 기관구성, 조직체계, 재원확보임
- 「지방자치법」 전부개정안 제12장은 특별지방자치단체의 설치·운영에 대한 규정을 명시하고 있으며, 각 지방자치단체들이 특별지방자치단체를 구성할 때 특별지방자치단체 설치·운영에 관한 사항들을 법적 규약을 통해 명시하도록 규정함
- 이에 대하여 요약 정리하면 다음과 같음

〈표 4-1〉 특별지방자치단체 설치·운영 관련 규약 명시 사항

관계법령	내용	설계변수
「지방자치법」 전부개정안 제12장	<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"> • 특별지방자치단체 명칭 • 특별지방자치단체 사무소 위치 • 특별지방자치단체 관장사무 • 특별지방자치단체 기관구성 • 특별지방자치단체 조직체계 • 특별지방자치단체 재원조달

- 따라서 충청권 특별지방자치단체를 설치할 때 고려하는 주요 설계변수로 특별지방자치단체 명칭, 사무소 위치, 관장사무, 기관구성, 조직체계, 재정 확보방안으로 확정함

2. 설계변수 분석 방법

□ 특별지방자치단체 법제 분석

- 충청권 특별지방자치단체 설계변수 분석을 위해 관련 법제를 분석함
- 구체적으로 「지방자치법」 전부개정안을 분석함

□ 국내 사례

- 국내 특별지방자치단체 설치 사례를 바탕으로 설계변수들을 판단함
- 국내의 기존 광역 연합 특별지방자치단체 설치 사례 가운데 동남권 특별지방자치단체 사례를 준용하여 판단하며, 행정안전부의 특별지방자치단체 사무발굴 관련 연구 결과를 검토함

□ 설계변수 분석 틀

- 위의 법제 분석 및 국내 사례검토 등을 바탕으로 아래와 같은 설계변수에 대한 분석 틀을 제시함

〈표 4-2〉 설계변수 분석 틀

구분	법제 분석	국내 사례			해외사례
	「지방자치법」 전부개정안	동남권	대경권	행정안전부	일본
명칭	○	○	○		○
사무소 위치	○	○	○		
기관구성	○	○	○		○
관장사무	○	○	○	○	○
조직구성	○	○	○		○
재원확보	○	○	○	○	○

제2절 명칭 설계

1. 법제 분석

□ 「지방자치법」 전부개정안

- 「지방자치법」 전부개정안 제202조에 의하면 특별지방자치단체의 명칭은 구성 지방자치단체의 합의결정에 따라 규약 사항으로 정하도록 명시되어 있음
 - 따라서 일반적인 명칭 설계 원칙과 국내외 사례를 참조하되, 대전·세종·충북·충남에서 자율적으로 결정하도록 함

2. 기존 사례

□ 통상 명칭 부여 방식

- 행정기관의 명칭 설계 원칙에 따르면 행정기관 명칭 설계 시 일반적으로 관장 기능, 관할구역, 법적 지위를 따르게 됨
- 통상적으로 중앙부처는 관장 기능과 법적 지위를 조합하여 명칭을 설계함
 - 행정안전부: 행정안전(관장 기능)과 부(법적 지위)를 조합한 것임
 - 법제처: 법제(관장 기능)과 처(법적 지위)를 조합한 것임
 - 통계청: 통계(관장 기능)과 청(법적 지위)을 조합한 것임
- 통상적으로 지방자치단체의 명칭은 관할 지역과 법적 지위를 조합하여 설계함
 - 서울특별시: 서울(관할 지역)과 특별시(법적 지위)를 조합한 것임
 - 부산광역시: 부산(관할 지역)과 광역시(법적 지위)를 조합한 것임
 - 충청북도: 충청북(관할 지역)과 도(법적 지위)를 조합한 것임
- 따라서 이러한 사례를 볼 때, 대전·세종·충북·충남 특별지방자치단체는 충청과 충남이라는 관할 지역과 특별지방자치단체라는 법적 지위를 조합하여 명칭을 설계하는 방안이 적절함

〈표 4-3〉 행정기관 명칭 설계 사례

구분	내용
중앙행정기관 명칭설계 원칙	<ul style="list-style-type: none"> 관장기능 + 법적지위 행정안전(관장기능) + 부(법적지위) 법제처(관장기능) + 부(법적지위) 통계청(관장기능) + 청(법적지위)
지방자치단체 명칭설계 원칙	<ul style="list-style-type: none"> 관할구역 + 법적지위 서울(관할구역) + 특별시(법적지위) 대전(관할구역) + 광역시(법적지위) 충북(관할구역) + 도(법적지위)
외국 특별지방자치단체 명칭설계 사례	<ul style="list-style-type: none"> 영국사례 맨체스터(대표단체) + 지역연합(구성방법) 일본사례 간사이(광역상징) + 광역연합(구성방법)

3. 국내 사례 분석

□ 동남권·대구경북 사례

- 동남권과 대구·경북의 특별지방자치단체 명칭은 관할구역과 구성 방식을 조합하는 방식으로 도출된 각각 4개 대안을 검토하였음
 - 동남권의 관할구역은 부산광역시, 경상남도, 울산광역시를 포함한 지역으로 해당 지역을 지칭하는 명칭인 동남권과 부울경 등을 고려함
 - 대구·경북 명칭은 관할구역과 법적 지위 등을 고려함
 - 해외 사례에서 특별지방자치단체의 명칭은 일본 간사이광역연합, 독일 슈투트가르트 지역연합, 영국 맨체스터 지역연합 등 광역 연합과 지역연합의 두 가지임
 - 결과적으로 이하와 같은 4개 대안이 도출됨
 - 동남권 광역연합, 동남권 지역연합, 부울경 광역연합, 부울경 지역연합

○ 위 4개 대안들을 대상으로 명칭을 판단하는 4가지 기준인 대외적 인지도, 지자체 명칭 반영, 기관설립 목적 반영, 지역 주민 수용성을 토대로 판단함 (김정숙 외, 2021)

- * 대외적 인지도: 해당 명칭이 대외적으로 잘 알려져 있는가?
- * 지자체 명칭 반영: 구성 지방자치단체의 명칭이 충분히 반영되었는가?
- * 기관설립 목적 반영: 명칭 내에 기관설립의 목적이 충분히 반영되었는가?
- * 지역 주민 수용성: 지역 주민들이 잘 받아들일 수 있는 명칭인가?

○ 4가지 기준에 따라 위의 4개 대안들을 대상으로 상대적인 적합성을 판단하여 부울경 광역 연합을 최선의 대안으로 제시하였음

〈표 4-4〉 동남권, 대구경북권 특별지방자치단체 명칭 판단기준

구분		판단기준			
		대외적 인지도	지자체 명칭반영	기관설립 목적반영	지역주민 수용성
부산·울산·경남	동남권 광역연합	×	×	○	×
	동남권 지역연합	×	×	×	×
	부울경 광역연합	○	○	○	○
	부울경 지역연합	○	○	×	○
대구·경북	대구경북 특별지방자치단체	○	○	○	○
	대구경북 광역연합	○	○	×	○
	대경 특별지방자치단체	○	×	○	×
	대경 광역연합	○	×	×	×

출처: 금창호 외, 2021: 199,

○ 부산울산경남은 시·도간 협의를 통해 규약을 마련하여 2022년 4월 18일 행정안전부의 승인을 받아 공식적으로 부산·울산·경남특별연합 명칭으로 설정함

4. 검토 대안 및 소결

□ 검토 대안

- 본 연구는 위의 법제 분석, 기존 사례, 국내 사례 등을 통해 명칭 설계 원칙으로 관할구역과 법적 지위 또는 관할구역과 구성 방식 간 조합을 도출함
- 특별지방자치단체 명칭으로 도출될 수 있는 대안은 크게 4가지임
 - * 1안: 충청권특별연합
 - * 2안: 충청권광역연합
 - * 3안: 충청권특별지방자치단체
 - * 4안: 대전세종충북충남광역연합

〈표 4-5〉 충청권 특별지방자치단체 명칭 판단기준

구분	판단기준			
	대외적 인지도	지자체 명칭반영	기관설립 목적반영	지역주민 수용성
충청권특별연합	○	○	○	○
충청권광역연합	×	○	○	○
충청권특별지방자치단체	○	○	○	○
대전세종충북충남광역연합	×	○	○	×

□ 소결

- 충청권 특별지방자치단체의 명칭은 추후 위의 판단기준에 따라 구성 자치단체인 대전, 세종, 충북, 충남이 결정함
- 대외적 인지도, 지자체 명칭 반영, 기관설립 목적반영, 지역 주민 수용성의 네 가지 측면을 고려해야 결정해야 함
 - 이를 토대로 하여 각 대안별 장·단점을 비교하면 다음과 같음

〈표 4-6〉 명칭 설계 대안별 장·단점

구분	명칭	장점	단점
1안	충청권특별연합	<ul style="list-style-type: none"> • 관할구역 명확 • 특별지방자치단체 의미를 내포 	<ul style="list-style-type: none"> • 부울경특별연합과 차별성없고 명칭의 인지도가 낮음
2안	충청권광역연합	<ul style="list-style-type: none"> • 관할구역 명확 • 광역자치단체 간 연합 의미를 내포 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역연합 명칭의 인지도가 낮음
3안	충청권특별 지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> • 관할구역 명확 • 법적 지위 명확 	<ul style="list-style-type: none"> • 명칭이 길어 추후 약식 명칭 필요
4안	대전세종충북충남 광역연합	<ul style="list-style-type: none"> • 관할구역 명확 • 광역자치단체 간 연합 의미를 내포 	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지방자치단체라는 법적 지위 불명확 • 명칭이 길어 추후 약식명칭 필요

제3절 사무소 위치 설계

1. 법제 분석

□ 「지방자치법」 전부개정안

- 「지방자치법」 전부개정안 제202조에 따르면 특별지방자치단체의 사무소 위치는 구성단체의 합의결정에 따라 규약 사항으로 정하도록 명시됨
- 따라서 행정기관의 입지 최적화 기준 등을 고려하되, 기존 사례를 검토하여 대전·세종·충북·충남에서 자율적으로 결정함
 - 이 과정에서 단일입지 선정 여부와 도청 및 공공시설 등의 입지 선정 기준을 전반적으로 고려하여 최적의 사무소 위치를 설계함

2. 기존 사례

□ 공공청사의 입지 선정기준

- 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제94조에 의하면 공공청사란 “국가 또는 지방자치단체가 공공업무를 수행하기 위하여 설치·관리하는 청사”를 의미함
- 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제95조에 의하면, “지방자치단체의 청사는 본청 청사와 의회 청사”로 구분함
 - 지방자치단체의 본청 청사: 지방자치단체의 장의 집무실 용도로 사용하거나 지방자치단체의 장을 보조·보좌하는 기관이 그 업무를 처리하기 위하여 해당 지방자치단체가 소유하거나 사용하는 건축물
 - 지방자치단체의 의회 청사: 지방의회가 그 업무를 처리하기 위하여 해당 지방자치단체가 소유하거나 사용하는 건축물
- 최근의 공공청사는 행정서비스 업무를 수행하는 시설뿐만 아니라 대민 서비스를

제공하는 공간과 지역 주민들의 일상생활을 지원하는 거점 공간으로서 중요한 역할을 수행하고 있음

- 과거 공공청사는 주로 업무 중심의 공간으로 활용하였으나, 최근에는 민원인의 편의 기능을 다양화하기 위한 서비스 공간뿐만 아니라 지역 공동체의 공간으로서 변화함

- 공공청사 입지 선정에 관한 선행연구들에서는 일반적으로 충남도청, 경북도청, 혁신도시, 청주시청사 등 다양한 입지선정 기준을 활용하였는바, 향후 충청권 특별지방자치단체의 입지선정기준으로 활용할 수 있음

〈표 4-7〉 공공청사 입지선정기준

연구자	주요 입지선정 기준
권오혁 (2002)	• 행정구역내의 지리적 중심성, 행정구역 전 지역으로부터 접근성, 지역적인 중립성, 지역의 역사성, 독립적 상징성, 지역개발의 효과, 지역의 균형효과, 조성비용, 업무 수행의 효율성
장태옥외 4 (1994)	• 지역의 통합성, 행정의 편의성, 도청의 수용성, 지역개발의 균형성
이홍영 (1996)	• 효율성(경제성), 상징성, 형평성, 자연조건
건설교통부 (2005)	• 간선교통망과의 접근성, 혁신거점으로서의 적합성, 기존도시 인프라 및 생활편익시설 활용가능성, 도시개발의 용이성 및 경제성, 환경친화적 입지 가능성, 지역 내 균형발전, 혁신도시 성과공유방안, 지자체의 지원
김병국 (2013)	• 토지 적합성, 개발 경제성, 지역 상징성, 접근성·편리성, 균형 발전성

□ 공공시설 입지 타당성 분석

- 「지방재정법」 제37조(투자심사) 제1항 “지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 심사를 하여야 한다”고 규정함
 - 지방자치단체의 장은 “총 사업비 500억 원 이상인 신규사업에 대해서는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관으로부터 타당성 조사를 받고 그 결과를 토대로 투자심사”를 하여야 함

3. 국내 사례 분석

□ 동남권·대구경북권 사례

- 동남권·대구경북권 특별지방자치단체의 사무소는 운영 효율성을 고려하여 원칙적으로 단일형 사무소를 전제로 대안을 검토하되, 특별지방자치단체가 관장하는 기능과 연관된 구성 자치단체 지역을 고려함(김정숙 외, 2021)
- 동남권·대구경북권 특별지방자치단체의 사무소 위치는 기존 도청 이전 입지 선정 기준에서 공통적으로 적용된 기준 가운데 특별지방자치단체 사무소 위치선정으로 인한 불필요한 갈등을 야기할 수 있는 기준을 제외함(김정숙 외, 2021)
- 따라서 동남권 특별지방자치단체의 사무소 위치는 각각 기능 특성별로 연관 지역을 분산 배치하는 방향을 검토하였고, 반면에 대구경북권은 운영 효율성을 고려하여 단일 사무소를 운영하는 것을 대안으로 보고 있음

〈표 4-8〉 동남권, 대구경북권 특별지방자치단체 사무소 위치 판단기준

구분	권역	주요 대안
분산배치	동남권	• 부산: 기획조정, 행·재정, 광역교통, 유통물류 등
		• 울산: 산업경제, 재난안전 등
		• 경남: 문화관광, 지역계획, 중기벤처 등
통합배치	대구경북권	• 대구광역시
		• 경상북도(안동시)
		• 분리안(대구광역시: 광역교통, 경상북도: 광역관광)
		• 통합신공항 부지(군위군)

4. 검토 대안 및 소결

□ 검토 대안

- 충청권 특별지방자치단체의 운영 효율성을 고려할 때 단일 사무소와 분산 배치·운영하는 것을 대안으로 검토해 볼 수 있음
- 향후, 충청권 특별지방자치단체 사무소 위치를 선정할 경우, 선행사례를 검토한 결과를 토대로 하여 지리적 중심성, 민원인 접근성, 지역 균형발전, 경제적 효율성, 부지확보 용이성 등을 기준으로 두 가지 대안에 대해 고려할 수 있으며, 장·단점은 아래와 같음

〈표 4-9〉 사무소 위치의 장·단점

구분	장점	단점
단일 사무소	<ul style="list-style-type: none"> • 민원인의 불편해소 • 정책추진의 통합성 확보 • 행정기능의 중복 및 낭비해소로 행정의 효율성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 특수성 반영이 어려움 • 지역간 갈등과 불균형 심화 • 부지확보에 따른 재정적 비용부담 • 정보가 특정지역에 집중
분산 사무소	<ul style="list-style-type: none"> • 행정의 기능적 배분으로 지역의 특수성 반영 • 다양하고 전문화된 기능분담으로 신속한 업무처리 • 지역의 균형발전 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책의 통일성 저하로 인한 갈등 • 지역불균형 발생 가능성 • 행정기능의 중복과 낭비로 인한 비효율성 • 민원인의 접근성 애로

□ 소결

- 충청권 특별지방자치단체의 통일성 있는 정책 추진 및 행정의 효율성 확보를 위해 단일 사무소로 배치하는 것을 원칙으로 하며, 입지 선정의 기준은 지리적 중심성, 민원인 접근성, 지역균형발전, 경제적 효율성, 부지확보 용이성 등을 검토·확정할 수 있을 것임
- 다만, 구성 지자체간 상이한 이해관계로 인한 입지선정이 어려울 경우 지역의 특수성 및 균형발전을 고려한 분산배치안도 검토해 볼 수 있을 것임

- 이와 함께 입지선정의 객관성·합리성·투명성 등을 확보하기 위한 방안으로 “(가칭) 충청권특별자치단체 입지선정위원회”를 구성하여 충청권 도민이 모두 함께 화합하여 재도약 기회의 장을 마련하는 것이 필요함
 - 충청지역 주민들의 의견수렴을 통해 광역자치단체로부터 단일사무소로 결정시 입지선정위원회 구성 및 공모, 결정

제4절 관장사무 설계

1. 법제 분석

□ 「지방자치법」 전부개정안

- 「지방자치법」 전부개정안 제202조에 따르면 특별지방자치단체의 사무 및 특별지방자치단체의 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항은 규약으로 정하도록 하는 동시에 「동법」 제199조에 의하면 특별지방자치단체를 설치하기 위하여 국가 사무의 위임이 필요할 때에는 구성 지방자치단체의 장이 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있음
- 따라서, 충청권 특별지방자치단체의 구성 자치단체인 대전, 세종, 충북, 충남의 이관사무와 국가의 위임 필요사무를 도출하는 것이 필요함

2. 국내 사례 분석

□ 부울경 사례

- 동남권 특별지방자치단체의 관장사무는 1단계로 ‘구성 지방자치단체의 이관사무로 동남권 메가시티 구상에서 제시한 생활공동체와 경제공동체 및 문화공동체 조성을 위해 직접적으로 필요한 사무들을 이관’, 2단계는 ‘특별 지방행정기관 및 대도시광역권교통위원회의 관장사무 가운데 위임이 필요한 사무를 국가에 요청’, 3단계는 구성 지방자치단체의 사무 가운데 중장기적으로 이관이 필요한 사무로 5개 분야 17개 기능으로 선정하는 것을 도출함 (금창호 외, 2021)

□ 대구경북 사례

- 대구 경북 특별지방자치단체가 관장하는 사무는 중장기적 행정통합을 염두에 두고 다음의 네 가지 대안을 고려함
- 협력 사무 중심 관장사무는 협력 사무 + 연관사무 중심 전문연구진 검토안, 협력 사무 + 연관사무 중심 해당 부서장 검토안, 4개 기능(통합신공항, 광역교통, 광역관광, 광역문화) 관련 부서 사무 등으로 고려함(김정숙 외, 2021)

〈표 4-10〉 부울경·대구경북 특별지방자치단체 관장사무

구분	사무	분야	내용
충청권 특별 지방 자치 단체 관 장 사 무	1단계 구성단체 이관사무	산업 경제	• 부울경 산업과학 혁신체계 구축
			• 부울경 원전해체산업 육성지원기구 설립운영
			• 부울경 에너지공사 설립운영
			• 부울경 창업생태계 조성
			• 부울경 해외사무소 공동 운영
			• 부울경 일자리 통합지원체계 구축·운영
			• 부울경 비즈니스라운지 운영
			• 수도권 소재 공공기관 대상 광역본부 유치
		교통	• 1시간 생활권 광역철도망 구축
			• 부울경 광역교통체계 구축
		물류	• 동북아 스마트 물류 플랫폼 구축
		재난 안전	• 부울경 원전재난 대응 공동체계 구축
			• 부울경 지진방재연구 클러스터 구축
			• 부울경 대기오염물질 공동조사체계 구축
		문화 관광	• 부울경 광역관광 공동 마케팅
교육	• 부울경 지역혁신 플랫폼 구축		

구분	사무	분야	내용	
동남권 특별지방자치단체 관장 사무	2단계 특별지방행정 기관 관장 사무	지방고용노동청	<ul style="list-style-type: none"> • 기획총괄 • 지역협력 • 취업지원(고용센터) • 기업지원 	
		지방유역환경청	<ul style="list-style-type: none"> • 유역계획 • 환경관리 • 폐자원에너지 • 측정분석 	
		지방중소벤처기업청	<ul style="list-style-type: none"> • 벤처창업지원 • 수출지원 • 인력지원 • 재해중소기업 등 지원 • 비즈니스 링크지원 • 시험연구지원 • 기술지원 	
		대도시광역교통위원회	광역교통정책국	<ul style="list-style-type: none"> • 광역교통정책과 업무 • 광역버스과 업무 • 광역교통요금과 업무
			광역교통운영국	<ul style="list-style-type: none"> • 광역시설운영과 업무 • 간선급행버스체계과 업무 • 광역환승시설과 업무
			산업경제 (3)	<ul style="list-style-type: none"> • 산업과학 혁신체계 구축(지역 R&D 등) • 수소 경제권 구축 • 창업 생태계 조성
			재난환경 (2)	<ul style="list-style-type: none"> • 원전 재난 대응체계 구축 • 미세먼지 등 대기질 관리

구분	사무	분야	내용	
동남권 특별 지방 자치 단체 관 장 사 무		교통 물류 (6)	광역 교통 시스템 구축	• 간선급행버스(BRT) 체계 구축
				• 대중교통 광역 환승체계 구축
				• 광역급행버스 도입
			• 광역도로망 구축	
			• 광역철도망 구축	
			• 동북아 스마트 물류 플랫폼 구축	
		문화 관광 (2)	• 광역관광 공동 브랜드 개발 및 마케팅	
			• 부산 월드엑스포 공동 대응체계 구축	
		보건 복지 식품 교육 (4)	• 보건의료 통합관리체계 구축	
			• 평생학습체계 구축	
			• 지자체-대학 협력기반 지역혁신 플랫폼 구축	
			• 부울경 먹거리 공동체 구축	
대구경북 권 특별 지방 자치 단체 관 장 사 무	협력 사업	교통 물류	항공 공항	• 대구공항 통합 이전
			광역 교통	• 대구권 광역철도(1단계: 구미-경산)
				• (2단계: 김천 연장)
				• (3단계: 대구-경북 광역철도)
				• 대구도시철도 연장(1호선 하양 연장)
				• (1호선 금호 연장)
				• (3호선 동명 연장)
				• (1호선 진량 연장)
		• 조아-동명간 광역도로 건설		
		• 대구-경북 공동생활권 대중교통 광역환승제 시행		
		문화 체육 관광	관광 관광	• 대구경북 관광특별전 개최
				• 3대 문화권 관광진흥사업
				• 선비이야기여행 관광패스 운영
				• 대구경북 관광상품 성공모델 개발
				• 대구경북 관광통합
			• 대구경북 공동크루즈상품 개발	
		문화재 보존	• 팔공산 석조불상군 세계문화유산 등재 추진	
		문화 정책	• 한뿌리 사투리 경연대회	
			• 문화예술사업 교류협력 추진	
			• 대구경북 상생 시민생활체육대축전 교류참가	

구분	사무	분야	내용
대구경북권 특별 지방자치단체 관장 사무	협력 사무+ 연관 사무	항공 공항	<ul style="list-style-type: none"> • 소통 관련 행사 및 사업 추진, 중앙정부 및 타시도 협력사업, 국회에 관한 사항 • 통합신공항건설본부장실 및 미래공간개발본부장실 관리 • 민항활성화팀 업무 총괄 • 통합신공항 민간단체 활동 지원 및 협력 등 • 대구공항 활성화 • 민항이전팀 업무 총괄 • 대구 민간공항 이전 • 통합공항(민항) 접근성 개선
		광역 교통	<ul style="list-style-type: none"> • 대구권 광역철도(1단계: 구미~경산) 건설 추진업무 • 대구권 광역철도(2단계: 김천~밀양) 건설 추진업무 • 중장기 도시철도망 구축계획 업무 • 대구·경북 광역철도(통합신공항 경유) 건설 추진업무 • 대구권 광역철도 운영계획 및 연계교통 업무 • 대구·경북 광역교통 철도순환망 관련 업무 • 신교통 수단 도입 교통영향분석 • 도시철도망 구축계획 수요 분석 • 도분야 사전·예비타당성조사 교통수요 예측 분석 지원 • 신교통시스템 도시철도망 구축 업무
		광역 도로	<ul style="list-style-type: none"> • 광역도로 국가계획반영 및 예타 신청업무 • 도로건설관리계획 수립(광역) • 시장공약, 지시사항 처리 • 도로건설 설계용역관련 업무 • 도로건설사업 집행계획 수립 조정 총괄 • 도로건설사업 공정 및 사업비 관리 총괄 • 도로건설사업 설계용역 업무 총괄
		광역 환승제	<ul style="list-style-type: none"> • 광역시협의회 운영에 관한 사항 • 시내버스 요금 및 환승체계에 관한 사항 • 교통카드 전반에 관한 업무 • 버스정책 계획수립 및 교통수요(교통체계) 관리(대중교통 활성화 및 교통수요관리 등) • 중앙버스전용차로 도입(정책분야) • 시내버스 서비스 평가 등 서비스 개선 정책에 관한 업무 • 시내버스 운수종사자 친절 교육 등에 관한 업무 • 시내버스 디자인(색상) 관한 사항 • 시내버스 요금 및 환승체계에 관한 지원 업무 • 디지털 운행기록계 및 광역알뜰 교통카드에 관한 사항

구분	사무	분야	내용		
대구경북권 특별 지방자치단체 관광장 사무	협력 사무+ 연관 사무	교통 물류	광역 환승제	<ul style="list-style-type: none"> • 시내버스 운행계획 및 배차시간에 관한 사항 • 각종 행사 시 시내버스 노선운영에 관한 사항 • 시내버스 운행계획·배차계획 데이터 관리에 관한 사항 • 시내버스 노선운영 관련 통계 및 분석에 관한 사항 • 농촌형 교통모델에 관한 사항 	
			관광 마케팅	<ul style="list-style-type: none"> • 관광지문단 및 관광정책협의회 운영 • 중앙부처, 관광공사 등 중앙 협력사항 • 대구·경북관광 공동협력 사업 추진 	
	협력 사무 + 연관 사무	광역 관광	관광 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 대구·경북 한뿌리 상생사업 총괄, 대구·경북관광 특별전 • 관광학과 대학생 대구경북 실전여행기획 지원 • 관광(단)지 및 관광특구 지정관련 업무 • 3대문화권 관광진흥사업 추진(3대문화대학 운영, 대구·경북 스타관광벤처 육성, 대구오딧세이 프로젝트 추진, 신신가유 프로젝트 추진, 네츨대구 프로젝트 추진, 3대문화형 체험 기반 환경조성, 3대문화권 홍보채널 다각화 및 홍보강화, 3대문화권 통합홍보 및 관광박람회 개최) • 코리아토탈관광패키지(KTTP) 사업 총괄(분야별 사업관리 [모니터링, 관리카드 운영], 포상(KTTP 우수 추진사업 관련 공무원, 민간인)) • 대구시티투어·근교권 투어 운영 및 관리 • 중국, 동남아, 구미주 관광객 유치·홍보 • 중화권(대만, 홍콩), 일본 관광객 유치·홍보 • 글로벌 관광 육성 사업 추진 • 코리아토탈패키지(KTTP) 사업 추진(문체부 공모사업) (관광 항공협력사업, 공연관광, 농촌관광, 방한외교네트워크) • 글로벌 관광알리미 운영 	
				문화재 보존	<ul style="list-style-type: none"> • 팔공산 석조불상군 세계문화유산 등재 추진
				문화 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 한뿌리 사투리 경연대회 • 문화예술사업 교류협력 추진 • 대구경북 상생 시민생활체육대축전 교류참가
				4개 기능 관련 부서 사무	<ul style="list-style-type: none"> • 통합 신공항 건설 • 광역교통 • 광역관광 • 광역문화

출처: 금창호 외, 2021; 김정숙 외, 2021

3. 해외 사례 분석

□ 일본 간사이 광역연합

- 광역연합의 사무는 크게 설립 초기의 규약에 따라 기본수행사무, 광역연합 사무와 관련된 상급 기관에 관련 권한의 일부를 요구하여 수행하는 사무, 구성 자치단체의 별도 처리요청에 의하여 수행하는 사무로 구분할 수 있음 (김정숙 외, 2021)
 - 광역연합의 기본수행사무는 “지방자치단체와 특별구가 수행하는 사무로서 광역에 걸쳐서 처리하는 것이 적당하다고 인정되는 것”으로 규정하고 있으며, 여기서 광역에 걸쳐서 처리하는 것은 “광역에 걸친 종합계획 작성”, “광역계획 실시를 위한 연락 조정”, “광역계획의 집행” 등을 의미함(김정숙 외, 2021)
 - 광역연합사무와 관련하여 상급기관에 관련 권한 중 일부를 요구하여 수행하는 사무는 도도부현이 가입하지 않은 광역연합일 경우 동일한 절차로 광역자치단체에 요청함으로써 수행하는 사무를 의미함(김정숙 외, 2021)
 - 구성단체의 별도 처리요청에 의해 수행하는 사무는 도도부현이 그 집행 기관의 권한에 속하는 사무 가운데 광역연합사무로 가입하지 않은 사무를 조례에서 규정된 바에 따라 해당 광역연합이 처리할 수 있도록 할 수 있음에 근거한 것임(김정숙 외, 2021)

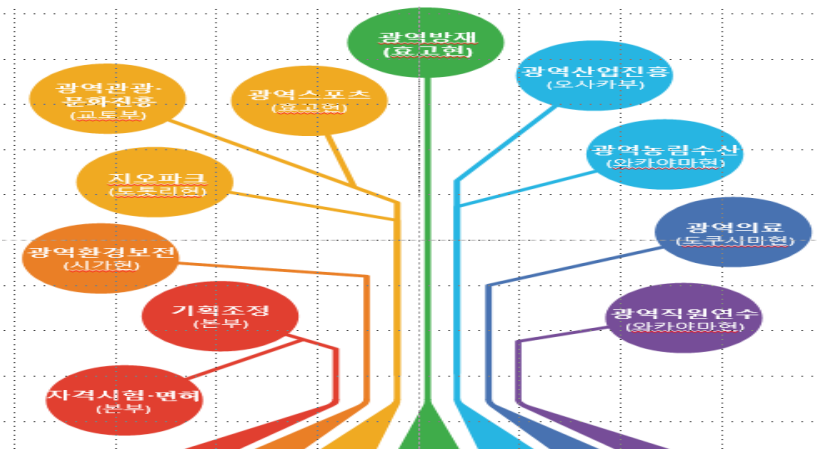
〈표 4-11〉 간사이 광역연합 구성단체별 참가사무 책임 분담

구분	광역 방재	광역관광 ·문화 ·스포츠 진흥	광역 산업 진흥	광역 의료	광역 환경 보전	자격 시험· 등록	광역 연수	각구성단체의 담당사무, 분야별사무국(자격시험· 등록은 본부 총무)은 6개로 나뉘어 담당사무부현에 분산배치
시가현	○	○	○	○	○	○	○	• 광역환경보전담당
교토부	○	○	○	○	○	○	○	• 광역관광·문화·스포츠진흥담당
오사카	○	○	○	○	○	○	○	• 광역산업진흥담당·특구담당
효고현	○	○	○	○	○	○	○	• 광역방재담당·특구담당·스포츠 진흥담당

구분	광역 방재	광역관광 ·문화 ·스포츠 진흥	광역 산업 진흥	광역 의료	광역 환경 보전	자격 시험· 등록	광역 연수	각구성단체의 담당사무, 분야별사무국(자격시험· 등록은 본부 총무)은 6개로 나뉘어 담당사무부현에 분산배치
나라현	○	○						• 광역방재부담당, 광역관광·문화 스포츠진흥부담당
와카야마현	○	○	○	○	○	○	○	• 광역직원연수담당, 농림수산진흥 담당
도쿠시마현	○	○	○	○	○	○	○	• 광역의료담당
돗토리현		○	○	○	○			• 스포츠진흥담당, 지오파크추진 담당
교토시	○	○	○	○	○		○	• 광역관광·문화·스포츠진흥담당 부담당
오사카시	○	○	○	○	○		○	• 광역산업진흥부담당
사카이시	○	○	○	○	○		○	• 광역산업진흥부담당
고베시	○	○	○	○	○		○	• 광역방재부담당

자료: 地方財務協會研究会(2018), 関西広域連合の現状と課題ドクターヘリの運航を通してみる都道府県の連携の形奈良県立大学理事

〈그림 4-1〉 간사이 광역연합의 실시사무



주: ※는 주로 사무를 담당하고 있는 부현

자료: <https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group> (검색일: 2022.7.15.)

- 광역연합의 주요 사무는 광역방재, 광역관광·문화 및 스포츠진흥, 광역산업진흥, 광역의료, 광역환경보전, 자격시험 및 면허, 광역직원 연수 등 7개 분야의 사무임(금창호 외, 2021)

〈표 4-12〉 간사이 광역연합 수행 기능 분야 및 사무 내용

분야	사무내용
광역방재	<ul style="list-style-type: none"> • '간사이 방재·재난감소플랜' 및 '간사이광역지원실시요강'의 개선 및 개발 • 대규모 광역재해를 상정한 광역 대응 추진 • 재해시 소모품 공급 촉진 • 관서광역지원교육 실시 • 방재분야의 인적자원개발 등
광역관광/ 문화/ 스포츠 진흥	<ul style="list-style-type: none"> • '간사이 관광·문화 진흥계획'의 전략적 추진 • '도쿄올림픽·패럴림픽'과 '세계마스터스게임 2021 간사이' 등을 위한 관광 추진 • 광역관광의 다양한 전개으로 간사이로의 관광객 유치 • 전략적인 프로모션 전개 • 민관이 일체가 된 광역연계 DMO 추진 • 지질공원 활동 추진 • '평생스포츠 선진지역 간사이' 실현 • '스포츠의 성지 간사이' 실현 • '스포츠 투어리즘 선진지역 간사이' 실현 등
광역산업 진흥	<ul style="list-style-type: none"> • '간사이 광역산업 비전' 추진 • 간사이지역의 잠재력 홍보 강화 • 간사이지역의 장점을 활용하여 혁신을 창출하기 위한 환경과 기능강화 • 고부가가치화에 통한 중견·중소기업의 성장 지원 • 개성 등이 풍부한 지역의 매력을 활용하여 지역경제의 활성화 • '간사이 지역농업, 임업 및 수산업 비전'의 지속 추진 • 지역소비자를 위해 지역생산축진을 통한 지역소비확대 • 해외 식량문화 보급을 통한 수요확대 • 국내외 농림수산물의 판로 확대 등
광역의료	<ul style="list-style-type: none"> • '간사이 광역구급의료연계계획' 추진 • 닥터헬기의 활용 등에 의한 광역구급의료시스템 강화 • 재해 발생시 광역의료 시스템 강화 • 문제 해결 등을 위한 광역의료체제 구축 등

분야	사무내용
광역환경 보전	<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
광역직원 연수	<ul style="list-style-type: none"> • 정책형성역량교육 실시 • 구성단체 주최하는 교육에 상호참가(단체연계형 연수) • 인터넷을 활용한 교육 실시 등 교육효율성 향상을 위한 대응 등
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 광역인프라 • 에너지정책 • 특구사업 • 수도기능백업 등

출처: 関西広域連合 <https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/153.html>. (검색일: 2022.7.14.)
금창호 외(2021) 재인용

□ 선행연구 및 국내·외 사례 검토

- 충청권특별지방자치단체 관장사무를 검토하기 위한 기준으로 부울경, 대구 경북, 해외사례 등을 검토하여 광역사무 대상군을 발굴함
- 대전, 세종, 충북, 충남이 특별지방자치단체 설치를 통해 추구하는 목적을 달성하여 지역경쟁력 강화와 주민의 삶의 질을 개선하고자 함
- 이를 위해 충청특별지방자치단체가 관장하는 사무는 초광역 협력사업 중심의 관장사무, 특별지방행정기관 사무 이관, 충청권 공동협력사무에 대한 대안을 고려할 필요가 있음
- 충청권 특별지방자치단체 관장사무를 검토하기 위해 선행연구 검토, 국내외 사례 분석을 실시하여 1단계 특별지방자치단체 관장 가능 기능군을 발굴함

〈표 4-13〉 1단계 검토를 통한 특별지방자치단체 관장사무 대상군

대구분	중구분
산업경제	• 전략산업 육성
	• 산학연연계 지역산업 혁신체계 구축
	• 글로벌 산업환경 조성
	• 초광역 투자금융 지원체계 구축
환경·재난	• 대기환경 통합관리 체계 구축
	• 물환경 통합관리체계 구축
	• 먹거리 통합관리체계 구축
	• 재난보건의료 통합보건관리체계 구축
교통인프라	• 초광역 철도망 구축
	• 초광역 도로망 구축
	• 광역간 대중교통 연계 체계 마련
문화·관광	• 충청권 문화관광 동질성 강화
	• 충청권 문화관광 진흥
	• 충청권 문화관광 국제화

4. 검토 대안 및 소결

□ 검토 대안

- 대전, 세종, 충북, 충남 특별지방자치단체가 관장하는 사무로 증장기적 행정 통합을 염두에 두고 다음 세 가지 대안을 고려할 필요성이 있음
 - 1안: 충청권 메가시티 초광역협력사업 우선순위 검토
 - 2안: 특별지방행정기관 이양 가능 사무 검토
 - 3안: 충청권 공동협력사무

□ (제1안) 충청권 메가시티 초광역협력사업 우선순위 검토

- 충청권 메가시티 초광역협력사업⁶⁾들 간 1·2단계 분석을 통해 최우선 기능으로 판별된 분야 및 기능에서 어떠한 사업들이 있는지 조사함

- 대전, 세종, 충북, 충남이 특별지방자치단체를 설치함으로써 추구하고자 하는 궁극적인 목적은 지역경쟁력 강화 및 주민 삶의 질 개선임
- 우선 1단계 검토를 통해 발굴한 정책분야 사업을 특별지방자치단체 사무 발굴의 기준에 따라 특별지방자치단체가 관장 가능 분야의 우선순위를 도출하면 다음과 같음

〈표 4-14〉 충청권 특별지방자치단체 관장 기능의 우선순위

대구분	중구분	우선순위
산업 경제	• 전략산업 육성	4
	• 산학연연계 지역산업 혁신체계 구축	7
	• 글로벌 산업환경 조성	9
	• 초광역 투자금융 지원체계 구축	12
환경· 재난	• 대기환경 통합관리 체계 구축	13
	• 물환경 통합관리체계 구축	10
	• 먹거리 통합관리체계 구축	14
	• 재난보건의료 통합보건관리체계 구축	11
교통 인프라	• 초광역 철도망 구축	3
	• 초광역 도로망 구축	2
	• 광역간 대중교통 연계 체계 마련	1
문화· 관광	• 충청권 문화관광 동질성 강화	8
	• 충청권 문화체육 진흥	5
	• 문화관광 국제화	6

- 2차 설문 조사를 통해 전문연구진 및 해당 분야의 부서장이 검토한 결과를 바탕으로, 가시적 성과, 시도민 체감, 미래발전 가능성이 높은 사업 중심으로 분야별 우선순위를 정리하면 다음과 같음

6) 충청권 광역생활경제권 전략 수립 연구 영역에서 제안된 협력사무와 지자체 수요조사를 통해 발굴한 사무, 지역 단체장 공약사무를 검토하여 초광역협력사업을 정리하였음

〈표 4-15〉 1안: 전문연구진 및 해당 부서장 검토 결과

구분	가시적 성과	시민 체감	미래발전 가능성
산업 경제	• 1순위: 충청권 글로벌 바이오 클러스터 구축	• 1순위: 충청권 청년인구 유입을 위한 역세권 개발	• 1순위: 충청권 글로벌 바이오 클러스터 구축
	• 2순위: 충청권 소재부품 클러스터 구축	• 2순위: 충청권 글로벌 바이오 클러스터 구축	• 2순위: 친환경 모빌리티 산업 생태계 조성
	• 3순위: 친환경 모빌리티 산업 생태계 조성	• 3순위: 충청권 소재부품 클러스터 구축	• 3순위: 충청권 인공지능·메타버스 융합클러스터 구축; 충청권 소재부품 클러스터 구축
	• (공동)3순위: 가속기 연계 R&D 지원		
환경· 재난	• 1순위: 재난·보건·의료 공동 대응	• 1순위: 재난·보건·의료 공동 대응	• 1순위: 충청권 금강 수계관리 등 통합
	• 2순위: 충청권 금강 수계관리 등 통합	• 2순위: 충청권 금강 수계관리 등 통합	• 2순위: 충청권 대기관리 등 탄소중립 공동대응 • (공동)2순위: 재난·보건·의료 공동 대응
	• 3순위: 충청권 푸드 네트워크 구축	• 3순위: 충청권 푸드네트워크 구축 • (공동)3순위: 충청권 대기관리 등 탄소중립 공동대응	• 4순위: 충청권 푸드네트워크 구축
교통 인프라	• 1순위: 광역철도망 구축	• 1순위: 광역철도망 구축	• 1순위: 광역철도망 구축
	• 2순위: 광역 도로망 구축	• 2순위: 광역도로망 구축	• 2순위: 광역도로망 구축
	• (공동)2순위: 광역간 대중교통 연계 체계 마련	• 3순위: 광역간 대중교통 연계 체계 마련	• 3순위: 광역간 대중교통 연계 체계 마련
문화· 관광	• 1순위: 충청권 국제관광 인프라 조성	• 1순위: 충청권 관광개발사업 협력	• 1순위: 충청권 국제관광 인프라 조성
	• (공동)1순위: 문화관광 통합 행사 추진	• 2순위: 문화관광 통합행사 추진	• 2순위: 충청권 관광개발사업 협력
	• 2순위: 충청권 문화관광 동질성 강화	• 3순위: 충청권 국제관광 인프라 조성	• 3순위: 충청권 문화관광 동질성 강화
	• (공동)2순위: 충청권 관광개발 사업 협력	• 4순위: 충청권 문화관광 동질성 강화	• 4순위: 문화관광 통합행사 추진

□ (제2안) 특별지방행정기관 관련 사무 정리

- 제2안의 경우 산업경제, 환경·재난, 교통인프라 관련 특별지방행정기관의 기능을 이관하는 방안을 검토해 볼 수 있음

〈표 4-16〉 2안: 특행기관의 기능 관련 특별지방행정기관 관장사무

구분	특행 기관	설치 권역	특행기능	검토기준				비고 (단계별 검토 방향)
				고도 전문 성	광역 범위 내	광역 범위 밖	기능 중복 성	
산업 경제	지방 고용 노동청	대전, 청주, 충주, 천안, 보령, 서산	<ul style="list-style-type: none"> 지역협력 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체, 산하단체 및 유관기관 협력사업 총괄 - 사회적 일자리 및 지역 고용인적자원 개발사업 시행 - 조사통계 현장조사보고 - 관할권역의 노동시장 조사 및 분석 - 관할권역의 통계·노동시장 네트워크 구축 및 운영 - 고용허가제 운영 노사상생지원 <ul style="list-style-type: none"> - 단체협약, 노사분규 관련업무 - 공공부문 정규직 전환 관련업무 - 사업장 지도감독 근로개선 <ul style="list-style-type: none"> - 근로기준법 및 기타 노동관계법령 위반 사건의 처리 - 임금체불 예방 및 체불임금 청산에 관한 사항 - 남녀고용평등 및 일·가정 양립지원업무 - 청소년 관련업무 - 직장보육시설 설치운영 광역근로감독 <ul style="list-style-type: none"> - 사내하도급, 불법파견 감독 등, 사업장 수시/특별감독 중대재해관리 <ul style="list-style-type: none"> - 중대산업재해 조사 및 조치 - 지역 산재예방 네트워크 구성 및 운영 건설재지도 <ul style="list-style-type: none"> - 산업안전보건법령 위반사항에 대한 조치 - 사업장 재해예방에 관한 지도감독 - 건설재해예방전문기관의 인·허가 	△	○		△	- 관계 법령에 따른 일괄이양이 어려운 경우 부분 이양 방식

구분	특행 기관	설치 권역	특행기능	검토기준				비고 (단계별 검토 방향)
				고도 전문 성	광역 범위 내	광역 범위 밖	기능 중복 성	
산업 경제	지방 통계청	대전 (세종, 홍성, 천안, 보령, 서산, 청주, 충주)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역통계 <ul style="list-style-type: none"> - 지역통계 업무 • 경제조사 <ul style="list-style-type: none"> - 소비자물가 업무, 서비스업 동향조사 - 온라인 쇼핑동향조사 - 광업제조업 동향조사 - 서비스업 동향조사 • 사회조사 <ul style="list-style-type: none"> - 경제활동인구조사 - 이민자 체류실태조사 • 농업조사 <ul style="list-style-type: none"> - 어업축산(가축통계, 축산물생산비, 어업 통계) - 농가경제조사 - 농어업통계조사 	△	○		△	- 관계 법령에 따른 부분 이양 방식
	지방 중기청	대전·세종, 충북, 충남	<ul style="list-style-type: none"> • 조정협력 <ul style="list-style-type: none"> - 수출지원업무 - 수출바우처 사업 - 수출유망중소기업·글로벌강소기업, 수출 지원협의회 등 - 수출지원기업 데이터관리 • 지역혁신 <ul style="list-style-type: none"> - 스마트공장 - 소부장강 소기업 - R&D기획역량 사업 - 수위탁거래현장조사 및 불공정거래신고센터 운영 - 백년가게 및 백년소공인 발굴 - 희망리턴패키지사업 - 소상공인협업활성화 사업 - 소공인특화지원센터 운영 등 	△	○		△	- 시·도 업무와 중복성을 고려 일괄이양 방식 적용

구분	특행 기관	설치 권역	특행기능	검토기준				비고 (단계별 검토 방향)
				고도 전문 성	광역 범위 내	광역 범위 밖	기능 중복 성	
산업 경제	지방 병무청	대전· 충북· 충남	<ul style="list-style-type: none"> • 병역판정검사 <ul style="list-style-type: none"> - 병역준비역의 자원관리에 관한 사항 - 병역판정검사연기자의 처리 및 관리 - 재학생 입영연기에 관한 사항 - 출원에 의한 병역면제 등의 처분 - 국외이주 병역의무자 자원 관리 • 현역입영 <ul style="list-style-type: none"> - 현역병 입영에 관한 사항 - 현역병 입영일자 연기의 처리 - 상근예비역소집대상자의 자원선발 및 취소 • 사회복무 <ul style="list-style-type: none"> - 사회복무요원 기관별 배정 및 소집순서의 결정 - 사회복무요원 소집대상자의 자원관리 - 사회복무요원의 복무관리 및 실태조사에 관한 사항 - 전문연구/산업기능요원의 편입, 전직 및 실태조사 • 동원관리 <ul style="list-style-type: none"> - 현역복무 또는 사회복무요원 소집복무를 마친 예비역의 관리 - 병력동원소집 및 병력동원훈련소집에 관한 사항 - 병력동원훈련소집 입영연기자 처리 - 예비군 편성에 관한 사항 - 병력동원소집 순위의 후순위 조정·관리 • 고객지원 <ul style="list-style-type: none"> - 병적증명서 등 각종 증명서 발급 및 병무행정 민원 안내 - 병역의무자 국외여행허가 및 출국 확인 - 공직자 병역사항공개에 관한 사항 - 생계유지근란사유 병역감면에 관한 사항 - 전산장비의 조작 및 장비의 관리·운영 - 정보처리시스템 및 프로그램의 운영·관리 - 정보통신 보안사항 	△	○		×	- 전문성과 초광역성을 고려하여 현행 유지하되, 광역과 연계

구분	특행 기관	설치 권역	특행기능	검토기준				비고 (단계별 검토 방향)
				고도 전문 성	광역 범위 내	광역 범위 밖	기능 중복 성	
산업 경제	지방 보호청	충북 남부, 충북 북부, 충남 동부, 충남 서부	<ul style="list-style-type: none"> • 보호 <ul style="list-style-type: none"> - 보호정신계승발전 - 맞춤형복지 - 부국수훈자·제대군인·참전유공자·무공수훈자 등록, 확인원, 증발급, 장제비 보조비 - 독립유공자 생활지원금, 생화조정수당, 생계지원금 	△	○		×	- 전문성과 광역성을 고려하여 현행 유지하되, 광역과 연계
	지방 조달청	대전	<ul style="list-style-type: none"> • 조달계획 <ul style="list-style-type: none"> - 시설공사계약(토목, 조경, 산업, 전문) 및 총괄, 기술용역계약 - 국유재산권리보전에 관한 사항 - 건설자재 기동점검 - 공용차량관리, 국유재산실태조사, 직접 생산실태조사 - 국유재산권리보전 	△	○		×	- 전문성과 초광역성을 고려하여 현행 유지하되, 광역과 연계
환경 · 재난	금강 유역청 · 한강 유역청	대전 (5구), 충남 (8시, 7군), 충북 (1시, 6군) 세종 (1군) 서울 (3구), 경기 (11시 ·군), 강원 (15시 ·군) 충북 (7시 ·군)	<ul style="list-style-type: none"> • 환경관리 <ul style="list-style-type: none"> - 지정폐기물 배출업소 및 처리업소 관리 - 환경산업체 관리 • 자연환경 <ul style="list-style-type: none"> - 생태계 보전지역 보전·관리 - 특정도서 및 생태계 변화 관찰지역 모니터링 실시 - (국제적)멸종위기 야생동·식물 수출·입 및 포획·채취 허가 등 • 측정분석 <ul style="list-style-type: none"> - 수질 및 토양, 지하수 측정망 운영 - 측정 및 점검시료 시험·분석 - 먹는물 수질검사기관 지정 및 관리 - 폐광산 주변 환경오염영향조사 • 유역계획 <ul style="list-style-type: none"> - 수질 및 수생태계 보전계획의 수립 - 수질오염원 조사 등 환경기초조사연구 - 수계관리위원회 운영 - 주민지원사업 - 환경보전에 관한 홍보교육 • 수질총량관리 <ul style="list-style-type: none"> - 오염총량관리 시행계획 검토 및 승인 	○	○	○	△	- 수계중심으로 설치된 유역청은 현행 유지가 필요하므로 부분적 이양 필요

구분	특행 기관	설치 권역	특행기능	검토기준				비고 (단계별 검토 방향)
				고도 전문 성	광역 범위 내	광역 범위 밖	기능 중복 성	
환경 · 재난	금강 유역청 ·한강 유역청	서울 (3구), 경기 (11시 ·군), 강원 (15시 ·군) 충북 (7시· 군)	<ul style="list-style-type: none"> - 수질개선사업계획서 검토 및 승인 등 - 하수도 국고보조사업에 관한 사항 - 폐수종말처리시설 기본계획 등 승인 - 환경기초시설 운영에 관한 사항 • 수생태관리 <ul style="list-style-type: none"> - 수질예보제 운영 - 생태하천복원사업, 비점오염저감사업에 관한 사항 - 민간단체 수질보전·감시활동 지원 - 비점오염원 설치(변경)신고 - 수질자동측정망 운영 관리 - 하천오염행위 감시·단속에 관한 사항 • 하천계획 <ul style="list-style-type: none"> - 국가하천 및 권역별 하천기본계획 수립· 변경 및 결정 - 하천구역과 홍수관리구역의 지정·변경 및 폐지 총괄 - 국가하천 제방안전성평가용역 시행·감독 - 기술자문위원회 및 심의 구성·운영에 관한 사항 					
	충부 산림청	충주, 단양, 보은, 부여	<ul style="list-style-type: none"> • 국유산림 <ul style="list-style-type: none"> - 국유재산관리 - 산림보호, 토목사업, 산사태 - 산림보호 및 산불담당 - 숲길 조성 정비 - 숲가꾸기 	×	○		○	- 국유림 관리, 국유림 임산 자원의 보호· 조성을 기준으로 설치하고 있으므로 부분적 이양
교통 인프라	대전지 방국토 관리청 (국토 관리 사무소),	예산, 논산, 보은, 충주	<ul style="list-style-type: none"> • 운영지원 <ul style="list-style-type: none"> - 계약업무, 하자관리 - 도로점용료 등 기타수입 • 도로안전 <ul style="list-style-type: none"> - 도로점용 행정업무 - 시설물유지관리시스템 관리 - 포장도보수계획수립 - 낙석·산사태위험지구, 도로보수 - 자전거도로 구축 및 계획수립 	×	○		○	- 일광이양 방식의 적용이 타당

구분	특행 기관	설치 권역	특행기능	검토기준				비고 (단계별 검토 방향)
				고도 전문 성	광역 범위 내	광역 범위 밖	기능 중복 성	
교통 인프라	대전지방국도관리청(국도관리사무소)	예산, 논산, 보은, 충주	<ul style="list-style-type: none"> • 시설안전 <ul style="list-style-type: none"> - 터널·지하차도·검문소 관련업무 - 하자관련 업무 - 로드킬 및 생태이동 통로관련 업무 - 공사관리관 및 용역감독관 업무 - 과적단속업무 					

주: 판단기준의 높음(○), 중간(△), 낮음(×)을 의미함

□ (제3안) 충청권 공동협력사무 정리

- 제3안의 경우 충청권행정협의회 공동협력사업 관련 사무를 중심으로 특별지방자치단체 사무로 발굴하는 방안도 검토해 볼 수 있음

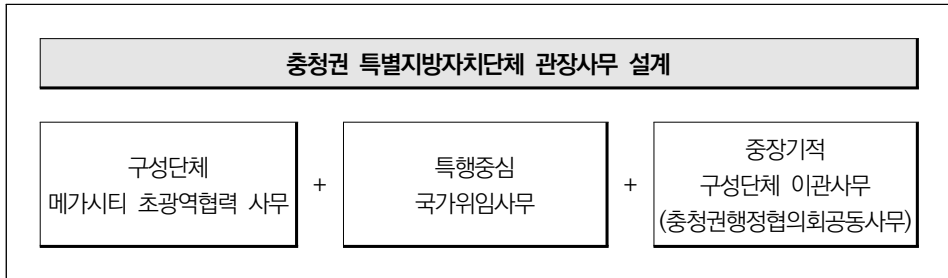
〈표 4-17〉 충청권행정협의회 공동협력사업

구분	주요사업	비고
공동 협력 사업	• 충청권광역철도 1단계 조기 건설 협력	
	• 충청권 연계 통합형 국제교류 추진	
	• 학교 무상급식비 국고지원 건의	
	• 국회 세종의사당·대통령 세종집무실 설치	
	• 청주국제공항 이용 항공사 재정지원조례 제·개정	
	• 보령~울진 고속도로 건설	
	• 충청유교문화 광역관광개발사업 추진	
	• 대덕특구~세종시(금남면) 일원 광역도로 연결	
	• 충청권광역철도 2단계 조기 건설	
	• 국가균형발전과 수도권 과밀해소를 위한 행정수도 개헌 추진	
	• 세종~청주 고속도로 조기 건설	
	• 중부고속도로 남이~호법 확장	
	• 세종~세종관문공항(청주공항) 진입도로 건설	
• 수도권 공공기관 추가 이전 공동대응		

□ 소결

- 관장사무는 구성 지방자치단체 사무 및 국가의 사무를 위임받아 설계하며, 특별지방자치단체 설치 목적과 메가시티 기본구상, 그리고 구성 자치단체의 의견을 수렴하여 확정할 필요가 있음
- 충청권 특별지방자치단체의 관장사무는 3가지 대안을 고려하여 최종적인 관장사무를 검토하는 것이 필요하며, 종합적이고 계획적인 사무처리를 위해 규약 내용에 검토해야 함
 - 즉, 구성자치단체의 주민들의 삶의 질과 지역경쟁력을 강화하기 위해 충청권 메가시티 초광역 협력사업들을 이관하고, 둘째로 특별지방행정 기관 이양 가능 사무 가운데 위임이 가능한 사무를 국가에 요청하며, 셋째로 충청권특별지방자치단체의 사무의 운영에 따라 다양한 광역행정수요에 효율적으로 대응하기 위해 충청권 공동협력사업을 추가적으로 이관하는 방안을 추진하는 것이 필요함

〈그림 4-2〉 충청권 특별지방자치단체 관장사무 설계



〈표 4-18〉 초광역협력사무+특행기관사무+충청권행정협의회 공동사무: 전문연구진 검토

구분	내용	
메가시티 초광역협력 사무	산업 경제	• 충청권 글로벌 바이오 클러스터 구축
		• 충청권 소재부품 클러스터 구축
		• 친환경 모빌리티 산업 생태계조성
		• 가속기 연계 R&D 지원
		• 충청권 청년인구 유입을 위한 역세권 개발
		• 충청권 글로벌 바이오 클러스터 구축
		• 충청권 인공지능·메타버스 융합클러스터 구축; 충청권 소재부품
	교통 인프라	• 광역철도망 구축
		• 광역 도로망 구축
		• 광역간 대중교통 연계체계 마련
	환경 재난	• 재난·보건·의료 공동 대응
		• 충청권 금강 수계관리 등 통합
		• 충청권 푸드 네트워크 구축
	문화 관광	• 충청권 관광개발사업 협력
		• 문화관광 통합행사 추진
		• 충청권 국제관광 인프라 조성
• 충청권 문화관광 동질성 강화		
특별지방 행정기관	<div data-bbox="299 1289 463 1317" style="display: inline-block; vertical-align: top; margin-right: 10px;">지방고용노동지청</div> <ul style="list-style-type: none"> • 지역협력 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체, 산하단체 및 유관기관 협력사업 총괄 - 사회적 일자리 및 지역 고용인적자원개발사업 시행 - 조사통계 현장조사보고 - 관할권역의 노동시장 조사 및 분석 - 관할권역의 통계·노동시장 네트워크 구축 및 운영 - 고용허가제 운영 • 근로개선 <ul style="list-style-type: none"> - 남녀고용평등 및 일·가정 양립지원업무 - 청소년 관련업무 - 직장보육시설 설치운영 • 건설재지도 <ul style="list-style-type: none"> - 산업안전보건법령 위반사항에 대한 조치 - 사업장 재해예방에 관한 지도감독 	

구분	내용
특별지방 행정기관	<ul style="list-style-type: none"> • 환경관리 <ul style="list-style-type: none"> - 지정폐기물 배출업소 및 처리업소 관리 - 지정폐기물처리업 허가 및 폐기물 처리시설 설치승인 - 환경산업체 관리 • 자연환경 <ul style="list-style-type: none"> - 생태계 보전지역 보전·관리 • 측정분석 <ul style="list-style-type: none"> - 수질 및 토양, 지하수 측정망 운영 - 측정 및 점검시료 시험·분석 - 먹는물 수질검사기관 지정 및 관리 - 폐광산 주변 환경오염영향조사 • 유역계획 <ul style="list-style-type: none"> - 수질오염원 조사 등 환경기초조사연구 - 주민지원사업 • 수질총량관리 <ul style="list-style-type: none"> - 오염총량관리 시행계획 검토 및 승인 - 수질개선사업계획서 검토 및 승인 등 - 폐수종말처리시설 기본계획 등 승인 - 환경기초시설 운영에 관한 사항 • 수생태관리 <ul style="list-style-type: none"> - 민간단체 수질보전·감시활동 지원 - 하천오염행위 감시·단속에 관한 사항
	<ul style="list-style-type: none"> • 조정협력 <ul style="list-style-type: none"> - 수출지원업무 - 수출바우처 사업 - 수출유망중소기업·글로벌강소기업, 수출지원협의회 등 - 수출지원기업 데이터관리 • 지역혁신 <ul style="list-style-type: none"> - 소부장강 소기업 - 백년가게 및 백년소공인 발굴 - 희망리턴패키지사업 - 소상공인협업활성화 사업
	<ul style="list-style-type: none"> • 국유산림 <ul style="list-style-type: none"> - 국유재산관리 - 산림보호, 토목사업, 산사태 - 산림보호 및 산불담당 - 숲길 조성 정비 - 숲가꾸기

구분		내용
특별지방 행정기관	대전지방국토 관리청 (국토관리사무소),	<ul style="list-style-type: none"> • 운영지원 <ul style="list-style-type: none"> - 계약업무, 하자관리 - 도로점용료 등 기타수입 • 도로안전 <ul style="list-style-type: none"> - 도로점용 행정업무 - 시설물유지관리시스템 관리 - 포장도보수계획수립 - 낙석·산사태위험지구, 도로보수 - 자전거도로 구축 및 계획수립 • 시설안전 <ul style="list-style-type: none"> - 터널·지하차도·검문소 관련업무 - 하자관련 업무 - 로드킬 및 생태이동 통로관련 업무 - 공사관리관 및 용역감독관 업무 - 과적단속업무
행복청 사무	행정중심복합 도시건설청	<ul style="list-style-type: none"> • 행복도시권광역도시계획수립, 광역교통계획
충청권행정 협의회	공동사무	<ul style="list-style-type: none"> - 충청권광역철도 1단계 조기 건설 협력 - 충청권 연계 통합형 국제교류 추진 - 학교 무상급식비 국고지원 건의 - 국회 세종의사당·대통령 세종집무실 설치 - 청주국제공항 이용 항공사 재정지원조례 제·개정 - 보령~울진 고속도로 건설 - 충청유교문화 광역관광개발사업 추진 - 대덕특구~세종시(금남면) 일원 광역도로 연결 - 충청권광역철도 2단계 조기 건설 - 국가균형발전과 수도권 과밀해소를 위한 행정수도 개헌 추진 - 세종~청주 고속도로 조기 건설 - 중부고속도로 남이~호법 확장 - 세종~세종관문공항(청주공항) 진입도로 건설 - 수도권 공공기관 추가 이전 공동대응

○ 충청권 특별지방자치단체의 관장사무를 메가시티협력사무와 특행기관사무를 관장사무로 할 경우의 장·단점은 다음과 같음

〈표 4-19〉 관장사무의 장·단점

구분	장점	단점
메가시티 협력사무+ 특행기관 사무	<ul style="list-style-type: none"> • 초광역협력사업 추진 용이 • 규모의 경제 실현 • 유사기능의 통폐합 • 조직·인력의 효율적 재배분 	<ul style="list-style-type: none"> • 초광역협력사업 수혜범위간 갈등 • 농촌지역의 불균형 발전 • 민원인의 업무불편

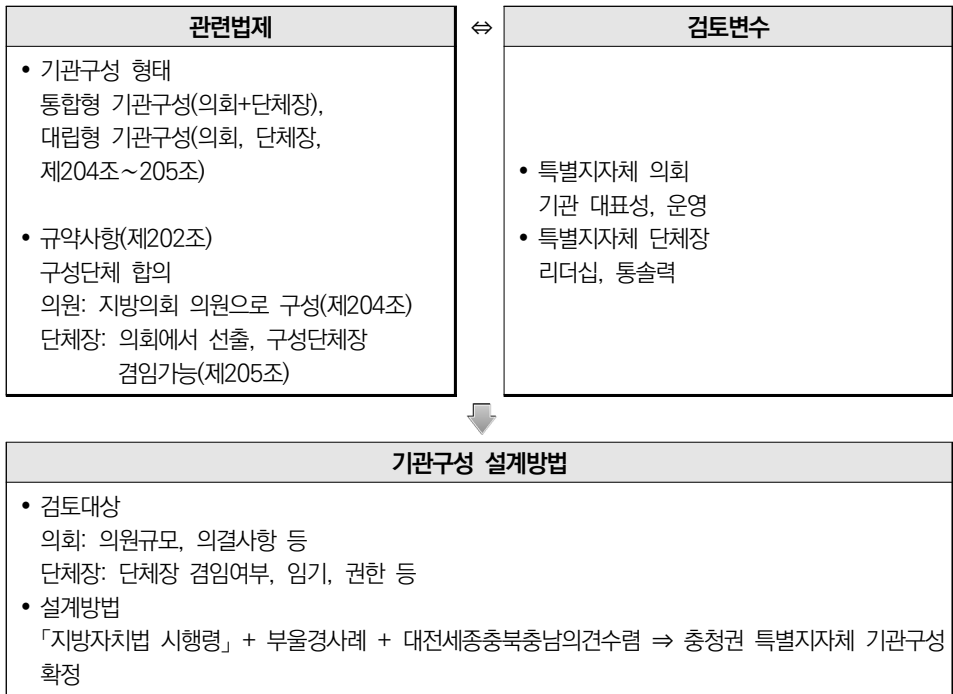
제5절 기관구성 설계

1. 법제 분석

□ 「지방자치법」 전부개정안

- 「지방자치법」 전부개정안 제204조와 205조에서는 특별지방자치단체의 의회와 특별자치단체의 장은 규약으로 정하는 바에 따라 구성하도록 함
 - 특별지방자치단체 의회 의원은 동법 제204조 제2항과 특별지방자치단체장은 동법 제205조 제2항에 따라 겸직을 할 수 있음
 - 원칙적으로 지방의회 의원과 지방자치단체장은 각각 「지방자치법」 전부개정안 제43조 제1항 및 제109조 제1항에 의해 겸직할 수 없음

〈그림 4-3〉 기관구성 설계 방법



2. 국내 사례 분석

□ 동남권 특별지방자치단체

- 의회는 균등할 원칙 및 인구할 원칙을 적용하되 보정 인원으로 1명의 의원을 추가하여 총 12명을 의원 정수로 하며, 구성 자치단체 기준으로 부산·울산·경남 각 4명의 의원으로 구성하는 것을 고려함
 - 균등할 원칙에 따라 부산·울산·경남 각각 1명씩의 의원을 둠
 - 인구할 원칙에 의해 7,924,413명을 기준으로 인구 100만 명당 1명을 할당하여 총 8명의 의원을 둠
- 그러나 최종적으로 의회는 3개 시·도 소속의원 중 9명(총27명)을 구성하기로 하며, 임기는 2년으로 하고 의결사항은 「지방자치법」의 지방의원 의결사항을 준용하기로 함
- 단체장은 외부의 전문인력을 위촉하는 방안으로 검토하였으나, 단체장 겸임을 최종적으로 고려함
 - 단체장 겸임안은 단체장 업무의 과부하측면에서 단점이 있으나, 구성 자치단체장이 1년 4개월씩 순번으로 겸직을 결정함

□ 대구·경북 특별지방자치단체

- 의회는 구성자치단체 간의 형평성을 고려하는 기준으로 균등할 원칙과 인구할 원칙을 적용하여 2가지 대안을 고려함
 - 균등할 1명 + (대구와 경북 총 인구 약 516만 명/인구할 100만 명) 5명 + 보정인원 1명으로 총 8명을 구성함
 - 균등할 1명 + (대구와 경북 총 인구 약 516만 명/인구할 100만 명) 5명으로 총 7명을 구성함
- 대구·경북특별자치단체장의 임기는 4년 시 외부 인사를 위촉하고 2년 시 자치단체이 겸직 및 순환하는 방안을 검토

3. 해외 사례 분석

□ 일본 간사이 광역연합

- 일본 간사이 광역연합은 「지방자치법」 제284조, 제285조 제2항, 제291조 제2항에서 제13항에 따라 1995년부터 시행되고 있는 제도로, 지자체 간 다양한 광역수요에 효율적이고 유연하게 대응하고 권한이양 체제의 정비를 위해 활용되고 있음(금창호 외, 2021; 김정숙 외, 2021)
- 「지방자치법」 규정에는 광역연합의회 의원과 광역연합장을 주민 직접선거로 선출할 수 있으나, 간사이광역연합은 광역의회 의원의 구성은 의회에 의한 선거로, 연합장은 구성단체장의 투표에 의한 선거로 각각 선출함
- 광역연합은 지방자치단체가 광역에서 처리하여야 할 사무에 관하여 광역 계획을 작성하고 필요한 연락조정외 도모 및 일부 사무를 광역에 걸쳐서 종합적으로 처리하기 위해 설치함(최환용, 2021)
- 구성단체 간 협의에 의해 규약을 확정하고, 구성단체의 의회 의결을 거쳐 도도부현이 가입하는 광역연합 및 여러 도도부현에 걸친 광역연합에 대해서는 총무대신에게, 그 밖에 시정촌 및 특별구 지위를 가진 지방자치단체에의 가입은 도도부현지사의 허가를 받아 설치함(최환용, 2021)
 - 규약은 광역연합 명칭, 구성단체, 구역, 사무, 사무소 설치, 의회 및 집행 기관 조직, 선거의 방법, 경기지급의 방법 등에 관한 사안을 정함(최환용, 2021)
- 2007년 간사이협력기구에서 지방분권개혁추진본부를 설치하고 광역연합 설립계획을 수립하여 2010년 12월 1일 발족함(최환용, 2021)
 - 1955년 간사이경제연합회에서 도주제를 제안한 후 1999년 간사이연계 협의회 설립이 결정되었으며, 2006년 도주제특구추진법이 제정되어 2007년 설립된 간사이협력기구에서 광역연합을 추진함(최환용, 2021)
 - 간사이협력기구는 간사이 지역의 2부 7현 4정령도시와 7개 경제단체 등이 참여하는 연계조직임(최환용, 2021)

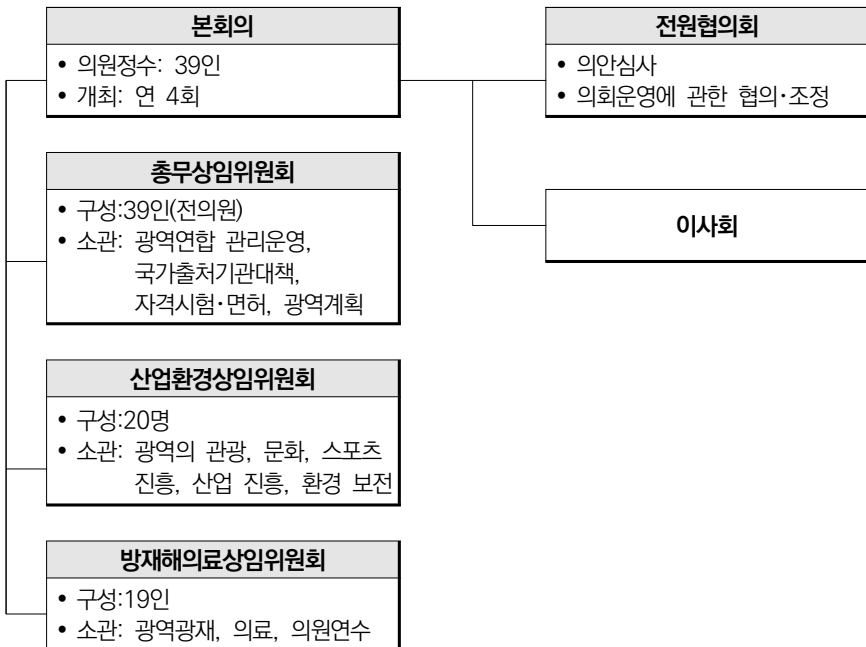
- 현재는 도주제 등 간사이 지방의 지방자치단체의 완전 통합 추진은 중단되었으며, 법제도 범위 내에서 지방자치단체 연합형태로 광역사무 및 사업을 수행함(최환용, 2021)
- 간사이 광역연합의 설치 목적은 지역적 개성 추구, 지방분권 실현, 책임성 확보, 효율성 등임(김정숙 외, 2021)
 - 책임성 확보: 간사이지역 전체 광역행정을 담당할 책임 주체의 구성
 - 효율성과 지역적 개성 추구: 국가 특별지방행정기관과 지방자치단체 간 중복행정의 지양 및 간사이지역만의 독특한 지역적 특색을 고려해 지역 발전을 추구
 - 지방분권 실현: 간사이지역을 중심으로 지방분권형 사회를 실현함
- 간사이광역연합에는 2021년 기준 8개 부·현과 4개 정령지정도시로 총 12개 지방자치단체가 소속됨(김정숙 외, 2021)
 - 간사이광역연합 설치 시점(2010년) 시가현, 교토부 등 2부 5현으로 시작되었으며, 2012년 교토시, 오사카시 등 정령지정도시, 2015년 나라현이 가입
- 광역연합의회는 보통 지방자치단체와 동등한 권한을 지니며 지방자치법에서 정한 조례제정 개폐, 예산의결, 결산의 승인에 대한 의결, 선거(의장, 선거관리위원회 위원 등), 감사, 감사의 청구·의견서 제출 등을 수행함
- 의결기관과 집행기관을 분리하는 기관대립형이며, 의회의원은 광역연합을 구성하는 각 지방자치단체의 의회의원 가운데서 선출하여, 총 39명을 정원으로 함(「간사이광역연합규약(関西広域連合規約)」 제8조)
 - 광역연합의회설립 초기에는 효율적인 운영을 위해 최소한의 인원으로 구성하고, 미래에 사무가 확대되거나 참여하는 자치단체가 증가할 경우에 증원을 하기로 함
 - 각 구성단체 의회에서 선출하는 의원의 수는 구성단체별 균등할 원칙에 따른 인원수에 인원할을 기준으로 하는 인원수를 더한 부현영역정수(府県域定数)를 기본으로 하되, 구성지정도시(오사카시, 교토시, 사카이시, 고베시), 구성지정도시를 포함한 부현 단위 구성단체, 기타 부현 단위

구성단체 등의 유형별로 선출 의원 수를 조정함(「간사이광역연합규약」 제9조)(최환용, 2021)

- * 오사카부, 효고현: 각 5명
- * 시가현, 교토부, 와카야마현: 각 4명
- * 나라현, 도쿠시마현, 오사카시: 각 3명
- * 돗토리현, 교토시, 사카이시, 고베시: 각 2명
- * 의장: 오사카부, 부의장: 효고현

- 의회 의원의 임기는 구성단체 의회 의원의 지위를 유지하고 있을 때까지임
- 광역연합장은 구성단체의 장이 입후보하며 구성단체의 장들의 투표로 선출됨
- 부광역연합장은 광역연합장이 구성단체의 장 중에서 선임함
- 광역연합장과 부광역연합장의 임기는 2년으로 하며, 구성단체장의 지위를 잃을 시 그 직을 상실함

〈그림 4-4〉 광역연합협의회 의회구성



자료: 간사이연합 홈페이지 검색일(2022.7.15.)

- 광역연합협의회는 폭넓은 다양한 의견을 청취하고 광역계획에서 정하는 사항을 원활하게 추진하기 위해 광역연합의 사무 및 상호간 관련되는 사무를 실시하는 자치단체·지역단체·경제단체 등의 대표자, 학식경험자 등에 의한 광역연합협의회를 설치함

〈표 4-20〉 광역연합협의회 구성·운영

구분	주요내용
구성	<ul style="list-style-type: none"> • 광역연합장, 구성단체의 장, 광역연합에 참여하지 않는 관계 지방공공단체의 장, 시장·정촌회 관계자, 경제단체 대표, 학식과 경험자 등
협의사항	<ul style="list-style-type: none"> • 광역연합의 중요시책 가운데 폭넓은 의견을 청취하고 관계기관과 협의를 하는 것이 사무의 원활한 추진에 도움이 된다고 광역연합장이 인정한 사항 • (구체 예) <ul style="list-style-type: none"> - 광역계획 및 기타 계획, 기본방침 등의 책정에 관한 사항 - 간사이 주요 시책과 관련된 국가, 관계기관 등에 대한 요망에 관한 사항 - 관계단체 등과의 연계사업에 관한 사항 - 관서의 광역적 과제와 향후 방향에 관한 사항
개최횟수	<ul style="list-style-type: none"> • 연 1-2회
설치근거	<ul style="list-style-type: none"> • 광역연합규약
임기	<ul style="list-style-type: none"> • 2년
정수	<ul style="list-style-type: none"> • 30인 정도
선임방법	<ul style="list-style-type: none"> • 광역연합장이 선임(회장 및 부회장은 위원에 의한 호선)

자료: 간사이광역연합(가칭) 분권개혁추진본부(2010). 관서광역연합 설립(안)

□ 소결

- 동남권 특별지방자치단체는 「지방자치법」 전부개정안에 의거하여 기관 대립형 기관구성을 채택하며, 구성 자치단체 간 규약 사항에 따라 특별지방자치단체의 의회 의원은 지방의회 의원으로 구성하며 단체장은 의회에서 선출함
 - 의회의원은 각 지역에 균등할 원칙으로 시·도별 9명으로 총 27명이며, 임기는 2년으로 확정함
 - 단체장은 1년 4개월 임기로 순번으로 위촉

- 대구·경북특별지방자치단체는 의원임기와 인원배분, 특별자치단체장의 임기와 선출방식에 대해 각각 두 가지 대안을 제시함
 - 의회의원은 균등할(시·도 각각 1명)+인구할 5명+보정인원 1명 총 8명, 균등할(시·도 각각 1명)+인구할 5명 총 7명
 - 단체장은 4년(외부인사 위촉시) 및 2년(겸직시)
- 일본 간사이광역연합은 구성단체 간 합의에 따른 규약을 바탕으로 의결기관과 집행기관이 분리되어있으며, 의회의원은 각 구성 지방자치단체의 의회의원 중 선출하여 구성하고, 광역연합장의 경우는 구성단체의 장이 입후보하여 구성 지방자치단체의 장들의 투표에 의해 선출됨
 - 각 구성단체에서 선출되는 인원 수는 균등할 원칙에 따른 인원수와 인원할 원칙에 따른 인원수를 합한 부현영역정수를 기본으로 하고 지역유형별로 인원을 조정하여 최종적으로 확정함
 - 의회의원의 임기는 구성단체 의회 의원의 직을 유지하고 있는 기간까지이며, 광역연합장의 임기는 2년임

〈표 4-21〉 국내외 사례 요약

사례	의회의원	단체장
동남권	<ul style="list-style-type: none"> • 각 지역별 균등할 1인 • 시·도별 9명 할당 • 총 27명 	<ul style="list-style-type: none"> • 1년 4개월 임기 • 단체장 순번으로 위촉
대구·경북	<ul style="list-style-type: none"> • 균등할 1명 + 인구할 5명 + 보정인원 1명 총 8명 • 균등할 1명 + 인구할 5명 총 7명 	<ul style="list-style-type: none"> • 외부인사 위촉 4년 • 자치단체장 겸직 2년
일본 간사이 광역연합	<ul style="list-style-type: none"> • 각 지역별 균등할 1인 • 인구 250만 명 당 1인 할당 단, 인구 250만 명 이하 1인 • 총 39명 	<ul style="list-style-type: none"> • 2년 임기

4. 검토기준

□ 주요 검토기준

- 의회 구성 기준은 구성하는 자치단체의 기관 대표성과 운영 효율성을 중심으로 검토할 필요가 있음
- 단체장 선임 기준은 선행적으로 단체장의 리더십 및 통솔권한에 대한 사안이 검토되어야 함

□ 기존 사례 고려

- 동남권과 대구·경북 사례로 고려하였을 때, 의회는 균등할 원칙 및 인구할 원칙을 적용하여 의원 수의 규모를 정할 수 있음
- 단체장은 동남권 특별지방자치단체 사례와 유사하게 외부인사 위촉을 고려할 수 있으며, 임기도 4년을 검토할 수 있음
- 특별지방자치단체의 의회 및 단체장의 구성, 권한, 임기 등은 규약으로 정할 수 있음

□ 지역 형평성 고려

- 구성 지방자치단체 간의 형평성을 고려하는 기준으로 균등할 원칙 및 인구할 원칙이 국내외 사례에서 의회 정수 구성에 적용됨
 - 동남권 특별지방자치단체 사례에서 각 지방자치단체에 할당된 특별지방자치단체 의회 의원 수는 균등할의 원칙에 따라 구성 지방자치단체당 1명, 인구할 원칙에 따라 인구 100만 명당 1명으로 총 12명의 의원으로 의회를 구성함
 - 간사이광역연합은 구성단체별 균등할 원칙에 따른 인원수에 인구할 원칙에 따른 인원수를 더한 부현의 인구수를 기본으로 하되 지역별 유형에 따라 조정기준을 추가 적용해 각 구성단체별로 할당되는 특별지방자치단체 의회 의원 수를 정하고 있음

5. 검토 대안 및 소결

- 충청권 특별지방자치단체 의회 의원 규모 및 배분 구조와 관련하여 검토할 수 있는 대안은 다음과 같음
- 의원 규모 선정
 - * 1안: 균등할 1명(4명) + 인구할(대전, 세종, 충북, 충남 총인구 약 551만 명/100만 명, 5명) + 보정 인원 1명(3명)으로 총 12명
 - 대전 1,449천 명, 세종 362천 명, 충북 1,591천 명, 충남 2,109천 명(통계청 2021년 기준)
 - * 2안: 의회의 효율적이고 실질적인 운영을 위해 총 20명으로 구성
 - 의원 배분구조
 - * 구성 자치단체의 형평성 있는 의견반영을 위해 지역 균등할로 배분하는 안을 고려해 볼 만함 (ex: 의원규모를 20명으로 선정한 경우 지역별 5명 선정)
- 충청권 특별지방자치단체 의회 의원의 임기와 선출방식과 관련하여 다음과 같은 대안을 제시할 수 있음
- 선출방식 대안
 - * 구성자치단체의회 의원 겸직
 - * 구성지방자치단체 지방선거와 동일한 방식으로 선출
 - 의원 임기 관련 대안
 - * 1안(4년), 2안(2년 단위로 교체), 3안((1년 단위로 교체)

〈표 4-22〉 의회의원 검토대안별 판별 결과

구분	대안	내용
임기	1안	4년
	2안	2년
	3안	1년
규모	1안	• 균등할 1명(4명) + 인구할 5명(대전, 세종, 충북, 충남 총인구 약 551만 명) + 보정인원 1명(3명) = 총12명
	2안	• 의회 효율적이고 실질적 운영을 위해 총 20명
배분구조	구성자치단체 균등할 배분 고려 (시·도민과 시·도의원 간 충분한 논의 후 지자체 간 합의 통해 결정)	

- 충청특별지방자치단체장의 임기와 선출방식과 관련하여 각각 두 가지의 대안을 제시함
 - 임기 관련 대안: 1안(4년), 2안(2년 단위로 교체), 3안(1년)
 - 선출방식 관련 대안: 1안(구성 자치단체장과 겸직), 2안(외부인사 위촉)

〈표 4-23〉 검토대안별 판별 결과 - 단체장

구분	대안	내용
임기	1안	4년
	2안	2년
	3안	1년
선출방식	1안	겸직
	2안	외부인사

□ 소결

- 「지방자치법」 전부개정안이 의결됨으로써 특별지방자치단체 기관구성에 관한 구체적인 사안이 제시되었고, 이에 따르면 「공직선거법」 등 유관 법률을 고려해 기관을 구성해야 함
- 부·울·경특별지방자치단체와 대구·경북특별지방자치단체 사례는 충청권 특별지방자치단체 추진에 참고할 수 있는 국내 사례이고, 간사이광역연합 사례는 특별지방자치단체 제도와 목표에 맞는 기관구성을 확인할 수 있는 사례임
- 국내외의 기관구성 설계 사례를 참고하되, 주요 검토기준을 고려해 기관을 구성할 필요성이 있으며, 충청권 지역의 특색을 반영해 특별지방자치단체를 구성하는 것이 바람직함

〈표 4-24〉 기관구성 설계 요약

구분	내용	부울경 사례	대경사례	해외 사례	설계 결과
특별 지방 자치 단체 의회	선임	<p>균등할 3명 (부산·울산·경남) + 인구할 8명 (7,924,413명 기준/ 인구 100만 명 당 할당) + 보정인원 1명(3명) 총 12명 *(현) 시·도의원 127명</p>	<p>균등할 1명 + (대구와 경북) 총 인구 약 516만 명/ 인구할 100만 명) 5명 + 보정인원 1명으로 총 8명 *(현) 시·도의원 90명</p>	<p>간사이 광역연합: 균등할 (구성단체별1인) + 인구할 (인구 250만 명 구간당 1인)</p>	<p>균등할 1명 + 대전, 세종, 충북, 충남 총 인구 551만 명/ 인구할 100명) 5명 + 보정인원 1명 총 12명 균등할 5명 (대전, 세종, 충북, 충남) 총 20명 *(현) 시·도의원 114명</p>
	임기	4년, 2년	4년, 2년	2년	4년, 2년, 1년
특별 지방 자치 단체 단체장	선임	<p>단체장겸직, 외부인사 위촉</p>	<p>단체장겸직, 외부인사 위촉</p>	<p>간사이 광역연합: 구성단체장 겸임</p>	<p>구성단체장겸직, 외부인사 위촉</p>
	임기	4년, 2년	4년, 2년	간사이 광역연합: 임기 2년	4년, 2년, 1년

○ 의원 규모는 균등할 1명 + 인구할(대전, 세종, 충북, 충남 총인구 약 551만 명 / 100만 명) 5명 + 보정 인원 1명(3명)으로 총 12명으로 구성할 수 있으나, 의회의 효율적인 운영, 구성 자치단체의 의견 반영 및 인구 규모를 고려하여 적정인원(20명 이상)으로 구성하는 것이 필요

* 「공직선거법」 제22조(시·도회의의 의원정수) “③제1항 및 제2항의 기준에 의하여 산정된 의원 정수가 19명 미만인 되는 광역시 및 도는 그 정수를 19명으로 한다”고 규정함에 따라 지방의원의 수를 최소한 이러한 조항을 준용

○ 의원 배분은 대전, 세종, 충북, 충남지역의 균등한 의결권으로 의결권의 형평성을 부여하기 위해 시·도별 5명 균등 배분하는 안을 고려해 볼 만함
- 단, 의원 배분은 시·도민과 시·도 의원들의 공감대 형성을 위해 충분한 논의를 거친 후 구성 자치단체 간 합의를 통해 결정

〈표 4-25〉 기관구성 설계(안)의 장·단점

구분		장점	단점	
특별 자치 단체 의회	선임	인구할	<ul style="list-style-type: none"> • 인구비례에 따른 주민대표성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체간 의원구성의 차이로 인한 정책 수용성 문제 • 지역별 이해관계가 많은 정책의 경우 의사결정 장시간 소요
		균등할	<ul style="list-style-type: none"> • 형평성 보장으로 지역간 상생발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민대표성 확보의 어려움
	임기	2년	<ul style="list-style-type: none"> • 견제와 감시기능 강화로 책임정치 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 짧은 기간동안 정책의 전문성 확보에 어려움
		4년	<ul style="list-style-type: none"> • 의원의 전문성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역자치단체와의 특별자치단체의 견제와 감시를 위한 업무부담
특별 지방 자치 단체장	선임	단체장 겸직	<ul style="list-style-type: none"> • 구성 자치단체장이 겸직할 경우 지역정책에 대한 이해도가 높음 	<ul style="list-style-type: none"> • 겸직하는 구성자치단체장의 업무 부담이 높음
		외부 인사 위촉	<ul style="list-style-type: none"> • 외부인사가 단체장을 맡을 경우 구성자치단체장의 업무 부담이 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 정책에 대한 이해도가 낮음 • 단체장 후보군을 선정하는데 소요되는 비용과 정치적 갈등으로 인한 임명 지연
	임기	1년	<ul style="list-style-type: none"> • 구성자치단체장의 이해와 관심 	<ul style="list-style-type: none"> • 짧은 기간동안 정책성과가 낮고, 정책의 일관성 부족
		2년	<ul style="list-style-type: none"> • 구성자치단체장과 겸직하는 단체장의 업무 부담이 상대적으로 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> • 구성자치단체장이 2년씩 임기를 맡기 때문에 업무 지속성이 상대적으로 낮음
		4년	<ul style="list-style-type: none"> • 1명의 특별지방자치단체장이 4년 동안 임기를 이어가기 때문에 업무 지속성이 높음 	<ul style="list-style-type: none"> • 구성자치단체단체인간 갈등

주: 1. 의원구성(균등할 1명 + 인구할(대전, 세종, 충북, 충남 총인구 551만 명/100만 명, 5명) + 3명 총12명)

2. 균등할 5명(대전, 세종, 충북, 충남)총 20명 *(현) 시·도의원 114명

- 충청권 특별자치단체의 출범과 함께 기관 구성에 대한 지역의 다양한 의견 수렴과 원활한 사업 추진을 위해 구성자치단체·지역단체·경제단체·연구원·전문가 등이 참여하는 (가칭) ‘충청광역연합협의회’를 설치·운영하는 것이 필요함

제6절 조직체계 설계

1. 법제 분석

□ 「지방자치법」 전부개정안

- 「지방자치법」 전부개정안 제202조에 따라 특별지방자치단체의 조직체계는 구성단체의 합의에 따른 규약으로 정함
- 「지방자치법」 전부개정안 제205조에 따라 의회 및 집행기관의 인력은 규약에서 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 소속 지방공무원과 구성 지방자치단체의 파견 공무원으로 구성함

2. 국내 사례 분석

□ 동남권 특별지방자치단체

- 조직 재설계 기준으로 기능 동질성 원칙을 적용하며, 통솔 적절성 원칙에 따라 국 단위 기준을 통합·분리하여 조정함(금창호 외, 2021)
 - 기능 특성별 분류: 기획행정, 산업경제, 광역교통, 유통물류, 재난안전, 문화관광, 지역계획, 중기벤처 등
- 인력구성 측면에서 필수인력규모와 인력 종류별 규모를 설정함(금창호 외, 2021)
 - 필수인력 규모는 차후 확정되는 사무량 대비 소요인력을 추정하도록 함
 - 인력 종류별로 소속인력은 60%, 파견인력은 40%로 구성함
- 특별지방자치단체의 기능은 3개 시·도의 사무들 중 각 광역지자체의 행정구역 범위를 넘어서는 사무를 이양받아 수행함(금창호 외, 2021)
 - 중앙정부 특별지방행정기관의 사무, 동남권 광역경제발전위원회 사무의 일부, 부산·경남 간 지방자치단체조합 사무의 일부로 구성함

- 특별지방자치단체 사무 중 3자 합의 이양사무와 3자 개별 이양사무는 세 개 시도의 광역 행정수요에 해당하는 사무를 이양함
- 동남권 특별지방자치단체의 조직체계는 5개 실국과 18개 과로 편제하고 단체장 포함 222명의 인력 규모로 추산함(금창호 외, 2021)
 - 기구설치의 경우 관장사무 및 필수인력 규모를 기준으로 기구 당 통솔 범위를 고려하여 최종적으로 확정함
 - 이때 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 기구설치 범위를 정하고, 기구 당 통솔범위를 종합적으로 고려하고 실·국 정원의 경우 1개 과당 적정인력인 12명을 고려함

□ 대구경북 특별지방자치단체

- 조직체계 구성 시 기능 동질성과 통솔 적정성을 고려해야 하며, 인력 구성 시에는 기구 및 정원 규정의 국·과 설치기준, 기준인건비제, 업무량 등을 고려하여야 함
- 대구·경북 특별지방자치단체의 조직체계를 다음과 같이 4가지 대안을 중심으로 검토함(김정숙 외, 2021)

〈표 4-26〉 대구·경북특별지방자치단체의 조직

실·국	주요 실·과
1국 4개 과	• 사무국, 총무과, 통합신공항과, 광역교통과, 광역문화관광과
1국 6개 과	• 사무국, 총무과, 통합신공항과, 광역철도와, 광역도로과, 광역문화과, 광역관광과
1국 5개 과	• 사무국, 총무과, 통합신공항과, 광역철도와, 광역도로과, 광역문화관광과
1실 2국 12개 과	• 기획실(기획예산과, 행정지원과, 통합신공항정책과), 교통국(교통정책과, 버스운영과, 도로과, 철도와) 문화관광국(문화예술정책과, 문화유산과, 관광정책과, 관광마케팅과, 동해안정책과)

출처: 김정숙 외, 2021: 216-219

3. 해외 사례 분석

□ 일본 간사이광역연합

- 광역사무 및 사업 계획은 3년 단위로 수립하며, 2020년~2022년에는 「제4기 광역계획」이 추진 중임
 - 방재, 관광·문화진흥, 산업진흥 등 11개 분야에서 사업을 추진하고 있으며, 「월드마스터즈게임 2021 간사이」, 「2025년 오사카·간사이 엑스포」에 적극 대응하고 있음
- 광역연합위원회, 광역연합의장, 광역연합의회, 감사위원, 선거관리위원회, 간사이 광역협의회 등의 기관으로 구성됨
- 사무국에는 광역협의회 산하 의회사무국, 광역연합위원회 산하 본부사무국 및 분야별 사무국 등이 있음

〈표 4-27〉 간사이 광역연합 사무국 구성 현황

구분	담당위원	사무국(명)		참사 (명)	참여 (명)	합계 (명)
		총원	전임			
본부사무국	-	123	30	-	98	221
광역방재국	효고현	46	-	2	8	56
광역관광·문화·스포츠진흥국	교토부	80	-	2	31	113
광역산업진흥국	오사카부	85	-	2	18	105
광역의료국	도쿠시마현	41	-	-	10	51
광역환경보전국	사가현	21	-	-	10	31
광역직원연수국	와가야마현	7	-	-	9	16
특구담당	오사카부지사	20	-	-	11	31
이노베이션추진담당	효고현지사	15	-	-	12	27
에너지검토회	사가현지사, 오사카부지사	29	-	-	1	30
광역인프라검토회	연합장, 와가야마현지사	34	-	-	19	53
2025년 오사카만국박람회담당	오사카부지사	20	-	-	3	23
플라스틱대책검토회	사가현지사, 오사카부지사	42	-	-	-	42
합계		563	30	6	230	799

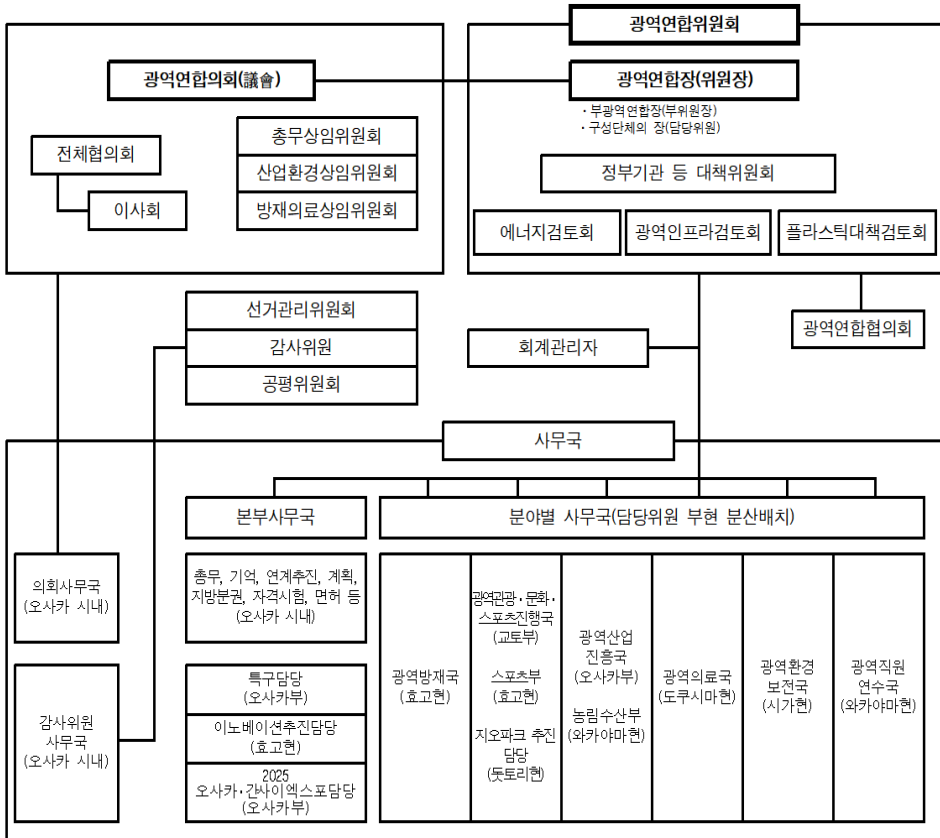
출처: <https://www.kouiki-kansai.jp/>; 2022년 6월 말 기준(검색일: 2022.7.15.)

- 본부사무국은 총무, 연계추진, 계획, 자격시험 및 면허 등의 사무를 담당함
 - 분야별 사무국은 광역방재국, 광역관광·문화·스포츠진흥국, 광역의료국 등 6개 기관으로 구분되며, 구성 자치단체의 장이 각 영역별 담당위원으로서 집행 책임을 담당함
- 각 사무국은 오사카시, 효고현 등 각 담당위원의 지방자치단체에 분산 배치하며, 부현 및 시 직원이 광역연합직원을 겸임함
- 사무국은 광역 연합 위원회의 담당 위원(지사) 부현에서의 사무를 기본으로 하고 효율적인 조직을 구성
 - * 총무기획 및 자격시험·면허 등의 사무를 소관하는 본부 사무국을 오사카에 설치
 - * 그 외의 분야의 사무를 소관하는 분야 사무국을 담당 위원회 부현에 설치하며, 부현 직원이 광역 연합 직원을 겸직
 - 광역연합위원회 산하 총 인원은 총 799명이며, 전임직원을 포함해 사무국 총인원 563명, 참사 6명, 참여 230명(민간인 1인 포함)임(2022년 7월 15일 기준)
 - 본부사무국이 221명으로 가장 인원이 많고, 분야별 사무국 중 100명 이상의 인원으로 구성된 사무국은 113명이 재직 중인 광역관광·문화·스포츠진흥국(교토부)과 105명이 있는 광역산업진흥국(오사카부)이 있음
- 광역계획, 예산 및 결산 등 광역연합 운영에 관한 주요사항은 구성단체 등의 의견을 반영해 광역연합장이 결정하며, 각 분야 사무는 구성단체의 장이 담당위원으로서 집행을 담당함
- 정부기관 등 대책위원회는 광역사무 실시를 위한 사안들을 구체적으로 검토하는 위원회로, 구성단체의 장들이 위원으로 있으며 국가에 중점적으로 이양을 요구하는 광역사무를 선정하고 구체적인 사무처리 체계 및 재원확보 방안 마련, 국가 파견기관 인원 관리 등의 업무를 수행함
- 감사위원은 광역연합의 사무 집행에 대한 감사 업무를 수행하며, 재무·사업 경영·행정운영 전문가 1인과 광역연합회의의원 1인으로 구성됨
- 공평위원회는 광역연합 직원의 권리·이익 보호와 신분보장을 위해 설치된

기구로 직원의 직무에 관한 조치요구와 불이익처분 등의 심사를 하며, 구성 단체의 인사위원회에 사무를 위탁하고 있음

- 광역연합 규약에 따라 광역연합장은 광역연합과 밀접한 협력관계가 필요한 지방자치단체를 연계단체로 지정할 수 있음
 - 2011년 후쿠이현, 미에현, 나라현, 교토시, 오사카시, 사카이시, 고베시를 연계단체로 지정한 바 있으나, 다수의 지방자치단체가 광역연합 구성 단체가 되면서 2015년 기준으로 후쿠이현, 미에현만 연계 단체로 남아있음

〈그림 4-5〉 간사이광역연합 조직도



출처: 경남연구원·부산연구원·울산연구원(2021:20)에서 재인용

4. 중앙정부의 ‘초광역협력 지원 전략’을 통한 기구·인력 지원

□ 행정적 지원체계 구축

- ‘범정부 초광역 지원협의회(가칭)’를 신설함
 - 범부처 이행과제 점검 및 관계부처 간 협의·조정기능 강화 및 초광역협력 전담조직을 보강함
 - * 기존 ‘메가시티 지원 범부처 TF’ 확대 개편

□ 특별지방자치단체, 행정통합 등 협력단계별 차등 지원을 통한 신속한 성공모델 창출 및 확산

- 지역 자원으로 특별지방자치단체를 구성할 경우 견고한 협력체계를 만들 수 있도록 설치 및 운영을 적극 지원함

5. 기구 및 인력구성

□ 검토기준

- 기구 설계 시에는 지방자치단체의 관장업무 및 인력을 고려해야 하며, 단계 별로 기능분화, 통솔범위, 설치범위를 적용하여 질적인 측면에서 기구분화를 검토하여야 함(금창호 외, 2021; 김정숙 외, 2021)
- 기구 구성 시 규모의 적합성과 기능의 부합성을 고려하여 조직 규모 및 기능을 조정할 필요가 있음(금창호 외, 2021; 김정숙 외, 2021)
- 인력구성 시 규모의 적합성뿐만 아니라 운영의 효율성을 고려하여 적절한 인원 규모와 개별 업무를 설정하여야 함(금창호 외, 2021; 김정숙 외, 2021)

□ 구성원칙

- 조직체계 설계 시 기구 구성 측면에서는 기능 동질성과 통솔 적정성을 원칙으로 고려하여야 함(금창호 외, 2021; 김정숙 외, 2021)

- 인력구성 측면에서는 기구 및 정원 규정의 국 단위(4개 과) 및 과 단위(18명) 설치기준을 적용함(금창호 외, 2021; 김정숙 외, 2021)

□ 기준인건비제 검토

- 기준인건비제는 행정안전부에서 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조에 근거해 작성하는 기준인건비 산정 기준을 적용함
 - '19년 기준인력 = '18년 기준인력 + 10개 행정수요지표 + 국가정책수요 + 지역현안수요 + 소방·복지 현장인력 + 정원조정

□ 업무량 검토

- 업무량 기준 인력추정 산식은 아래와 같음(김정숙 외, 2021)

$$- T_1 = M_i \times S_i$$

$$- T_2 = T_1 / LD$$

$$- T_3 = T_2 / A$$

- * T_1 : 특정부서에서 업무처리에 소요되는 총소요시간
- * T_2 : 특정부서의 1일 평균 업무처리소요시간
- * T_3 : 특정부서의 적정인력
- * M_i : i 라는 단위사무의 연간처리건수(회수)
- * S_i : i 라는 단위사무의 연간 1건당 평균처리시간
- * LD : 법정근무일수(300일, 250일)
- * A : 1일 평균근무시간(8시간, 9시간)
- * 단위사무: 특정부서에서 수행하는 각각의 하위단위 업무

□ 관장사무 담당 조직체계 검토

- 대전·세종·충북·충남특별지방자치단체 관장사무는 크게 산업경제, 환경재난, 교통인프라, 문화관광 4개 분야이며, 중장기적으로 행정통합을 준비해야 함

- 앞서 살펴본 동남권, 일본 간사이 광역연합 조직체계를 검토하여 조직체계를 구상하되, 4개 분야의 기능적 연계방안을 고려할 수 있음
 - 특별지방자치단체 의회 및 각 분야별 위원회
 - 대전·세종·충북·충남 특별지방자치단체 의회
 - 대전·세종·충북·충남 특별지방자치단체 통합추진위원회
 - 특별지방자치단체 단체장 및 사무국(기능별 과 배치)
 - 대전·세종·충북·충남 특별지방자치단체 사무국

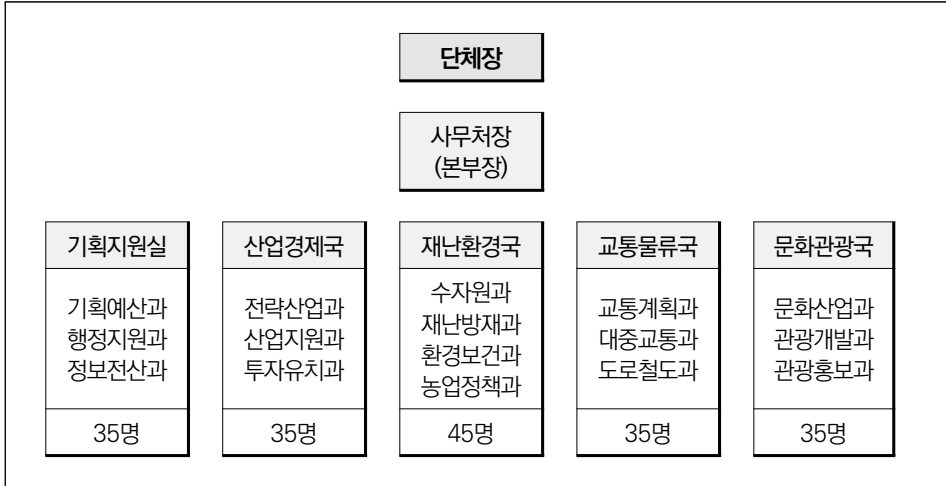
6. 검토 대안 및 소결

□ 조직체계 검토

- 충청권 특별지방자치단체를 설립하기 이전에 현재의 충청상생협력단의 기능을 확대하여 연계협력사업과 특별지방행정기관 사무이관 등 사무를 정비하기 위해 한시조직으로 (가칭) ‘충청광역행정본부(또는 충청특별자치단체 합동추진단)’로 기능을 확대 개편함으로써 초기에 업무 추진의 동력을 확보할 수 있음
 - 충청광역행정본부는 충청권특별지방자치단체 규약안에 대한 행정안전부 승인까지 업무를 수행
- 충청권특별자치단체는 간사이 광역연합 조직체계를 검토하여 조직체계를 구상하되, 향후 4개 분야의 기능적 연계 방안을 고려하는 것이 바람직함
- 즉, 대전·세종·충북·충남특별지방자치단체 관장사무는 크게 산업경제, 환경재난, 교통인프라, 문화관광 4개 분야로 조직체계를 구성하는 것으로 검토함
- 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 근거하여 소관 업무의 성질이나 양을 고려하여 실·국을 설치하며, 과는 12명 이상의 정원이 필요한 업무량이 있는 경우에 한하여 설치함

○ 이를 도식화하면 다음과 같음

〈그림 4-6〉 충청권 특별지방자치단체 조직체계 검토(안)



〈그림 4-7〉 충청권 특별지방자치단체 의회조직 검토(안)



○ 충청권 특별지방자치단체 및 의회의 인력은 과단위 12명 * 16과 = 192명 + 국장 4명 = 196명과 의회 38명 총 234명

□ 소결

- 「지방자치법」 전부개정안에 따라 구성 지방자치단체 간 합의로 규약에서 특별지방자치단체의 조직규모와 구조를 구체화할 필요가 있음
- 동남권특별지방자치단체, 대구경북특별지방자치단체 및 간사이광역연합의 사례를 살펴보면 기존의 각 지방자치단체 범위에서 해결할 수 없는 광역의 사무를 처리하기 위한 조직체계를 구성하고 있음
- 따라서 충청권 특별지방자치단체에서 관장하는 사무와 이를 수행하기 위한 행정환경을 고려하여 효과적인 조직체계를 마련할 필요가 있음
- 충청권 특별지방자치단체의 조직설계는 충청상생협력단의 기능확대를 통해 단기안으로는 충청광역행정본부와 중기안으로 1실 4국으로 구성해 볼 수 있음

〈표 4-28〉 조직체계 설계의 장단점

구분	장점	단점
1실 4국	<ul style="list-style-type: none"> • 업무의 효율적 배분 • 다양한 이해관계자 의견수렴 • 상생협력단의 기능확대로 전략산업 효과적 수행 • 통솔범위의 적정성 	<ul style="list-style-type: none"> • 구성 자치단체간 업무의 불명확화 • 실국수의 제한 • 이해관계자간 갈등

제7절 재원조달 설계

1. 법제 분석

□ 「지방자치법」 전부개정안, 「지방교부세법」 「국가균형발전특별법」

- 특별지방자치단체는 「지방자치법」, 「지방교부세법」, 「지역균형발전특별법」에 근거하여 재원을 조달할 수 있는 근거를 마련함

〈표 4-29〉 특별지방자치단체 재원조달 법령

구분	주요내용
「지방자치법」	제202조 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법 제206조(경비의 부담) ① 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 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.
「지방교부세법」	제1조 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원(財源)을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키도록 함 제2조 “지방자치단체”란 「지방자치법」 제2조제1항 및 제2항에 따른 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 및 시·군·자치구와 같은 법 제176조제1항에 따른 지방자치단체조합 제3조 지방교부세의 종류는 보통교부세·특별교부세·부동산교부세 및 소방안전교부세로 구분
「지역균형발전특별법」	제20조 국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호간에 균형발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자 부담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있으며, 국가와 지방자치단체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 제30조에 따른 국가균형발전특별회계를 우선 지원하여야 하며, 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여함
「지방재정법」	제28조(시·도의 사무위임에 수반하는 경비 부담) 시·도나 시·도지사가 시·군 및 자치구 또는 시장·군수·자치구의 구청장에게 그 사무를 집행하게 할 때에는 시·도는 그 사무 집행에 드는 경비를 부담하여야 함 제31조(국가의 공공시설에 관한 사용료) ① 지방자치단체나 그 지방자치단체의 장이 관리하는 국가의 공공시설 중 지방자치단체가 그 관리에 드는 경비를 부담하는 공공시설에 대하여는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 지방자치단체나 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 공공시설의 사용료를 징수할 수 있다. ② 제1항에 따라 징수한 사용료는 그 지방자치단체의 수입으로 한다.

2. 국내 사례 분석

□ 동남권 특별지방자치단체 사례

- 동남권 특별지방자치단체의 재원은 현행 제도 내에서 지방교부세와 지역발전 투자협약기금을 혼합하여 활용하는 방안을 고려하고 있음(금창호 외, 2021)
- 또한 신규 제도 도입을 고려할 경우 균특회계의 특별지방자치단체 계정설치 및 과세권 및 보조금 등을 적용하는 것을 검토하고 있으며, 2021년 10월 14일에 관계부처 합동 발표된 ‘초광역협력 지원전략’ 내용을 반영하고자 함(김정숙 외, 2021)

〈표 4-30〉 동남권 특별지방자치단체 재원확보 방안

구분	제도
현행 제도	일반교부세
	특별교부세
	지역발전투자협약기금
신규 제도	균특회계 계정설치
	과세권 부여
	국고보조금 지원

자료: 금창호 외., 2021: 225; 김정숙 외, 2021

3. 해외 사례 분석

□ 일본 간사이광역연합

- 광역연합의 재정에 관한 사항은 광역연합 규약에서 규정하고 있는데, 세수입 없이 원칙적으로 부·현 구성단체들의 분담금과 사업수입 등에 의존하고 있음(김정숙 외, 2021)
 - 분담금이 전체 예산의 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 초반에는 광역연합의 사업수입이 거의 없는 수준이었음

- 2020년 기준 간사이연합의 세입재원은 분담금 및 부담금, 사용료 및 수수료, 국고지출금, 재산수입, 기부금, 이월입금 및 이월금, 예금이자, 잡수입으로 구성됨(김정숙 외, 2021)
 - 세입은 총 2,718,009천 엔이었으며, 분담금 및 부담금 1,453,733천 엔(약 53.49%), 국고지출금 847,091천 엔(약 31.17%), 사용료 및 수수료 233,374천 엔(약 8.59%)으로 나타남(關西広域連合, 2020)
- 2020년 간사이광역연합 세출내역은 의회비, 총무비, 광역방재비, 광역관광·문화·스포츠 진흥비, 광역산업진흥비, 광역의료비, 광역환경보전비, 자격시험·면허비, 광역직원연수비, 공채비, 예비비로 이루어짐(김정숙 외, 2021)
 - 세출예산액은 총 2,718,009천 엔이었으며, 광역의료비 1,669,370천 엔(약 61.42%), 총무비 367,012천 엔(약 13.50%), 자격시험·면허비 293,522천 엔(약 10.80%)으로 나타남(關西広域連合, 2020)
- 분담금은 기본적으로 모든 구성 단체에게 동일한 금액을 배분하되 각 구성 단체의 수익에 따라 인구수 등 객관지표에 준해 비례적으로 분담금을 부담하게 함(김정숙 외, 2021)
- 분담예산은 크게 총무비와 사업비로 나뉘며, 총무비 예산에는 총무·기획부분 예산과 자격시험·면허 등의 인건비 예산 등이 있음(김정숙 외, 2021)
 - 총무·기획부분예산은 균등할 원칙에 따라 구성단체가 동등한 금액으로 부담함
 - 자격시험·면허 등의 인건비예산은 지난 3년간의 수험자 수를 기준으로 평균할 원칙에 따라 구성단체에 차등적으로 분담됨
- 사업비 예산에는 항목별로 구성단체별 부담액에 차이를 두는 인구할 원칙 또는 사업 비중 등의 고려사항이 적용되어 차등적 예산분담이 이루어짐(김정숙 외, 2021)
 - 광역방재, 광역의료(특정사업비 제외), 광역환경보전 항목은 인구할 원칙에 따라 구성단체별 분담금액이 다름
 - 광역관광·문화진흥, 광역산업진흥 항목의 예산 부담액은 인구할 원칙과 사업 관련 비중 등에 따른 차등 원칙을 혼합하여 적용함

- 자격시험·면허 등의 예산은 수험자수의 평균할에 따르며, 광역직원연수 예산 또한 수강자수의 비율에 따라 차등적으로 예산을 부담함

○ 특정사업비(닥터헬기 운항)는 인구할과 이용실적할을 기준으로 예산이 구성 단계별로 차등 부담됨(김정숙 외, 2021)

〈표 4-31〉 간사이광역연합의 예산분담금액 산정 기준

경비의 구분		부담하는 구성단체	부담비율
총무비	• 총무부문	• 전체구성단체	• 균등할(100%)
	• 자격시험·면허 등 분야의 인건비	• dots리현, 나라현, 지정 도시를 제외	• 응시자수 할(100%)
기획 조정비	• 기획부분	• 전체구성단체	• 균등할(100%)을 원칙으로 하며 균등할로 어려운 사무경비에 있어서는 인구할 등 광역연합장이 따로 정하는 부담 비율
사업비	• 광역방재분야 및 광역환경보전분야	• dots리현	• 인구할(100%)
	• 광역관광·문화·스포츠진흥분야 (동역안내사에 관한 사무)	• 지정도시를 제외한 인구 할(50%)	• 인구할(50%), 숙박시설수할(50%)
	• 광역관광·문화·스포츠진흥분야 (동역안내사 이외의 사무)	• 전체구성단체	• 인구할(50%), 숙박시설수할(50%), 단, 문화 및 스포츠진흥에 관한 사무에 관한 경비는 인구할(50%), 균등할(50%)
	• 광역산업진흥분야	• 나라현을 제외	• 인구할(50%), 사업장수할(50%), 단, 제1차 산업의 진흥에 관한 사무와 관계 경비에서는 제1차산업 취업자 수할(100%)
	• 광역의료분야(닥터헬기 운항)	• 나라현, 지정도시를 제외	• 이용실적 할(100%)
	• 광역의료분야(닥터헬기)의 운항을 제외(닥터헬기에 관한 사무)	• 나라현 제외	• 인구할(50%)
	• 광역환경분야	• 나라현, dots리현을 제외	• 인구할(50%)
	• 자격시험·면허 등	• 나라현, dots리현, 지정 도시를 제외	• 응시자 수 할(100%)
	• 광역연수분야	• 나라현, dots리현을 제외	• 수강인원 수 할(100%), WEB연수에 관한 사무와 관련된 경비에 있어서 균등할 (100%)
	• 사업비 중 이 표의 규정에 의하여 어렵다고 인정되는 사무와 관련된 경비에 있어서는 부담하는 구성단체 또는 부담비율에 대하여 광역연합장이 별도로 정한다		

자료: 地方財務協會研究会(2018), 関西広域連合の現状と課題ドクターヘリの運航を通してみる都道府県の連携の形奈良県立大学理事

4. 중앙정부의 ‘초광역협력 지원 전략’을 통한 재정지원

□ 안정적 운영지원

- 특별지방자치단체의 원활한 설치 및 안정적 운영지원(관계부처합동, 2021)
 - (재정) 특별지방자치단체 설립 준비 소요재원*을 특별교부세로 지원하고, 구성 지자체 대상 보통교부세 보정수요 반영 등 지원방안 마련
 - * 특별지자체 설립에 따른 사무공간 설치, 전산시스템 구축 등 초기 비용
 - (시범사업 지원) 국가지방협력 특별교부세를 활용하여 시범사업 지원 및 초광역협력사업 우수 자치단체 인센티브 제공
 - * (사례) '21년 지역균형 뉴딜 우수사례 발굴·확산에 300억 원 규모 지원

□ 초광역계획의 지원제도 도입

- 초광역협력의 지속·안정성을 보유한 특별지자체를 대상으로 맞춤형 사업 패키지 + 지원특례 설계 ⇨ 부처와의 협약체결
 - 多부처 사업 메뉴판(신설) + 대상 지자체 요청 신규사업
 - 재정(예타 등 신속 추진, 국고보조율 인상 등), 세제*, 규제(기준완화 등), 지원사업 특례(우선선정 등) 등 지역에 맞는 과감한 지원 설계

5. 검토기준

□ 재원 확보 가능성 및 충분성

- 위의 선행연구 및 국내·외 사례 검토를 통해 재원조달방안을 마련하되, 검토기준으로 재원의 확보가능성 및 재원이 충분히 마련될 수 있는가 등을 고려해 볼 수 있음

〈표 4-32〉 충청권 특별지방자치단체 재원확보 방안

기준	주요내용
확보가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 현실적으로 재원확보 가능성과 관련 법제의 개정 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 특별교부세, 지역발전 투자협약기금, 균특회계 내 ‘초광역협력 사업군’ 설치·지원, 분담금, 보조금, 사업수입 등 - 시·도 사무의 위임에 수반하는 경비부담 - 공공시설에 관한 사용료
충분성	<ul style="list-style-type: none"> • 재원이 특별지방자치단체 관장사무를 수행하고 운영하는데 충분한가? <ul style="list-style-type: none"> - 균특회계 내 ‘초광역협력 사업군’ 설치·지원, 분담금, 보조금

6. 검토 대안 및 소결

□ 검토대안

- 위의 검토기준에 따라 충청권 특별지방자치단체 재원으로 고려할 수 있는 것은 지방교부세, 특별교부세, 지역발전투자기금, 균특회계 내 ‘초광역협력 사업군’ 지원, 국고보조금 상향 지원, 사용료 수입입
- 관계부처합동(2021)은 특별지방자치단체의 원활한 설치 및 안정적 운영 지원을 위해 소요재원을 특별교부세로 지원하고, 구성 자치단체를 대상으로 보통교부세 보정수요 반영 등 지원방안을 마련함. 또한 특별지방자치단체가 필요로 하는 국가사무에 대해 적극적으로 위임을 추진과 동시에 행·재정적 지원방안을 마련함
- 따라서 충청권 특별지방자치단체 재원확보 방안으로 특별교부세, 균특회계 내 ‘초광역협력 사업군’ 지원, 분담금, 국고보조금 상향 지원, 사용료 수입입
 - 이외에도 국가에 위임사무에 대한 재원도 함께 확보할 수 있음
- 또한 간사이연합사례와 같이 분담금은 기본적으로 모든 구성 자치단체에게 동일한 금액을 배분하되 각 구성단체의 수익에 따라 인구수 등 객관적인 지표를 활용하여 비례적으로 분담금을 부담하는 방안을 활용하는 것이 필요

〈표 4-33〉 충청권 특별지방자치단체 재원확보 방안

구분	관련 법률	법 규정	지원 제도
현행 제도	「지방교부세법」	제9조의2(특별교부세의 교부기준 등) ① 법 제9조제1항에 따른 특별교부세의 교부대상별 교부기준은 다음 각 호와 같다. 1. 법 제9조제1항제1호에 따른 특별교부세: 지방공공시설의 설치 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우에 교부 2. 법 제9조제1항제2호에 따른 특별교부세: 각종 재난 및 안전관리 등으로 인하여 드는 지방비 부담분을 보전할 필요가 있는 경우에 교부 3. 법 제9조제1항제3호에 따른 특별교부세: 지역경제 활성화, 주민 생활 안정, 지방행정기능 강화, 국가적 행사 관련 시책, 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정 지원 또는 그 밖의 주요 시책으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우에 교부	특별교부세
	「국가균형발전특별법」	제20조(지역발전투자협약의 체결 등)① 국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호간에 균형발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자 분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있으며, 지역발전투자협약을 체결하기 위해서는 제22조에 따른 국가균형발전위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 제30조에 따른 국가균형발전특별회계를 우선 지원하여야 하며, 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 한다. ③ 지역발전투자협약의 사업범위 및 체결 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	지역발전투자기금
	「지방재정법」	제28조(시·도의 사무위임에 수반하는 경비 부담) 시·도나 시·도지사나 시·군 및 자치구 또는 시장·군수·자치구의 구청장에게 그 사무를 집행하게 할 때에는 시·도는 그 사무 집행에 드는 경비를 부담하여야 한다. 제31조(국가의 공공시설에 관한 사용료) ① 지방자치단체나 그 지방자치단체의 장이 관리하는 국가의 공공시설 중 지방자치단체가 그 관리에 드는 경비를 부담하는 공공시설에 대하여는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 지방자치단체나 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 공공시설의 사용료를 징수할 수 있다. ② 제1항에 따라 징수한 사용료는 그 지방자치단체의 수입으로 한다.	경비분담금 사용료징수

구분	관련 법률	법 규정	지원 제도
현행 제도	「지방자치법」	<p>제202조 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법</p> <p>제206조(경비의 부담) ① 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 부담한다.</p> <p>② 구성 지방자치단체는 제1항의 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영하여야 한다.</p> <p>③ 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우에는 그 사무를 수행하는 데 필요한 재정적 지원을 할 수 있다.</p>	분담금, 재정적 지원금
신규 제도	「보조금 관리에 관한 법률」	<p>제10조(차등보조율의 적용) ① 기획재정부장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다. 이 경우 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 「지방교부세법」에 따른 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 대하여만 적용할 수 있다.</p> <p>② 차등보조율의 적용기준은 그 적용대상이 되는 지방자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출지수, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항으로 하며, 각 적용기준의 구체적인 산식은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 기획재정부장관은 제2항의 차등보조율의 적용으로 인한 국고 보조금의 추가적인 소요예산과 관련된 사항을 국회에 보고하여야 한다.</p>	국고 보조금 지원
	「보조금 관리에 관한 법률 시행령」	<p>제5조(차등보조율의 적용기준 등) ① 법 제10조에 따라 기준보조율에 일정 비율을 더하는 차등보조율은 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 더하여 적용하고, 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 기준보조율에서 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 빼고 적용하며, 그 적용기준과 각 적용기준의 구체적인 계산식은 별표 3과 같다.</p> <p>② 인상보조율은 재정사정이 특히 어려운 지방자치단체에 대해서만 적용한다.</p> <p>③ 기획재정부장관은 인상보조율의 적용을 요구한 지방자치단체에 대하여 보조금을 교부하는 경우에는 해당 지방자치단체의 재정운용에 대하여 필요한 권고를 할 수 있다.</p>	

1. 기관구성 방안 요약

○ 대전·세종·충북·충남 특별지방자치단체 설계의 내용을 요약하면 다음과 같다.

〈표 4-34〉 충청권 특별지방자치단체 설계방안 요약

구분	충청권	대구·경북	부·울·경	비고 (부울경 요약)	
명칭	1안 충청권특별연합	대구경북특별지방자치단체	동남권 광역연합	부울경 명칭: 부산울산경남 특별연합	
	2안 충청권광역연합	대구경북 광역연합	동남권 지역연합		
	3안 충청권특별지방자치단체	대경특별지방자치단체	부울경 광역연합		
	4안 대전세종충북충남광역연합	대경 광역연합	부울경 지역연합		
사무소 위치	1안 단일형 사무소	대구광역시	단일형 사무소	사무소위치 : 지리적 중심	
	2안 분산배치	경상북도(안동시)	분산배치(기능별)		
※ 지리적 중심성, 민원인 접근성, 지역균형발전, 비용 효율성, 부지확보 용이 등을 고려 합의 결정					
기관 구성	선출	1안 구성단체장(겸임)	구성단체장(겸임)	구성단체장중 의회선출	
		2안 외부인사	외부인사		
	임기	1안 4년	4년	2년	부울경 : 1.4년
		2안 2년	2년	3년	
		3안 1년	2년	3년	

구분	총청권	대구·경북	부·울·경	비고 (부울경 규약)
의원	선출	지방자치단체의원으로 특별지방자치단체 의원 구성		
	규모 (인원)	균등할 1명(4명) + 인구할(100만 명) 5명 + 보정인원 3명 = 총 12명 / *총청권 총 인구 약 551만 명	균등할 3명(9명) + 인구할(100만 명) 6명 = 총 15명 / *부울경 인구 약 792만 명	부울경 균등할 9명 총 27명
	2인	지역 균등할 5명 = 총 20명	지역 균등할	
임기	1인	4년	2년	부울경: 2년 (연임가능)
	2인	2년	3년(1회 연임검토)	
	3인	1년		
관광사무	1인	• 최우선 순위 사업의 협력사무 • 가치적 성과, 시도민체감, 미래 발전가능성 고려 단기 중장기 사무	• 협력사무 중심 사무 • 협력사무 + 연관사무	• 메가시티관련 • 생활, 경제, 문화 공동체 조성관련 광역사무
	2인	• 4개 기능(산업경제, 환경·재난, 교통인프라, 문화관광), 관련 특별지방행정기관 사무, 중장기 적 광역사무(행정협의회사무)	• 4개 기능(통합신공항, 광역교통, 관여관광, 광역문화) 관련 부서사무	
	3인			
재원확보	• 특별교부세, 보통교부세, 균특회계 내 초광역협력 사업군 지원, 국고보조금, 사업수익(사용료, 수수료), 국고보조율인상 등 • 부담금은 기본적으로 모든 구성 단체에게 동일한 금액을 배분하되 각 구성단체의 수익에 따라 인구수 등 객관적인 지표를 활용하여 비례적으로 부담금을 부담			

제 5 장

총청권 특별지방자치단체 추진전략

제1절 법·제도적 실행전략

제2절 운영적 실행전략

제5장 충청권 특별지방자치단체 추진전략

제1절 법·제도적 실행전략

1. 국가 재정지원

- 특별지방자치단체의 설치와 운영을 위해서는 부가적인 재원이 소요되고, 이에 대한 지방자치단체의 부담을 경감시키기 위해서는 국가의 재정지원이 요구 되는데, 중앙정부와 연구기관에서는 다양한 방식의 재정지원 방안에 대한 논의가 있어 왔음
 - 지방세입 확충을 위한 법인지방소득세 안분제도 개선, 공장시설(물)에 대한 취득세 및 재산세 부과, 법인사업세 도입, 부동산 양도소득세 지방이양, 비업무용 부동산 과세, 국가부담금의 지방세로 전환 또는 지방배분비율 인상 등에 대한 논의가 있음(조기현, 2021)
 - 특별교부세 등 특별지방자치단체 설립 준비 소요 재원을 마련하고, 특별 지방자치단체 설립 추진 자치단체에 대한 보통교부세 지원 등의 재정 지원 방안에 대한 논의가 있음(자치분권위원회, 2020)
 - 지방교부세 대상에 특별지방자치단체를 명시하고 국가균형발전특별회계 규모를 확대하여 지방자치단체 간 연계·협력 사업을 대상으로 한 별도 계정을 신설하는 방안도 논의되었음(금창호 외, 2021)
 - 중앙정부는 관계부처 합동으로 초광역협력 지원전략을 발표하고 특별지 자체 설립 준비 소요재원을 특별교부세로 지원하고 구성 지자체 대상 보통 교부세 보정수요 반영 등 지원 방안을 마련하기로 하였음. 특별지자체 출범 준비를 위한 인력과 기구를 적극 지원하고 특별지자체 기본계획 및 초광역발전계획 수립의 기획 비용을 지원하며 사무발굴 및 규약제정 등 맞춤형 컨설팅을 제공하기로 하였음. 또한, 국가지방협력 특별교부세를

활용하여 시범사업 지원 및 초광역협력사업 우수 자치단체에게 인센티브를 제공하기로 하였음(관계부처합동, 2021)

- 추가적으로 균형발전특별회계 지역자원계정에는 특별지자체를 포함하여 포괄적인 지역 간 협력 계정을 신설하여 다양한 지역 간 협력 사업을 지원하는 용도로 운영하는 것을 고려해 볼 수 있음(박재희·라휘문, 2022)
- 이뿐만 아니라, 특별지방자치단체 설치를 준비하는 지자체의 지역 연계·협력 사업에 대해서는 중앙부처 공모사업에서 우선적으로 선정하고, 매칭 비율 조정 등의 우대조치를 취하는 방안도 고려해 볼 수 있음

2. 지방재정 자율성 확대

- 충청권 광역생활경제권 전략을 달성하기 위해 중앙정부가 운용하는 부담금 중에서 중앙과 시·도가 부담금 수입을 안분하는 부담금에 대하여도 특별 지방자치단체를 설치하는 시도의 안분비율을 상향 조정하여 특별지방자치단체의 재원으로 확보할 수 있는 재정적 인센티브를 마련하는 것도 고려해 볼 수 있음
- 가령, 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 따르면, 광역교통시설 부담금을 징수하는 경우, 40%는 국고에 귀속되고, 나머지 60%는 부담금을 징수한 시·도에 설치된 지방 광역교통시설 특별회계에 귀속하게 되어 있는데, 60%의 비율을 특별지방자치단체를 설치하는 시·도에 한하여 상향 조정하는 것임
 - 지역의 자율성을 제고하기 위하여 각 시·도의 지방 광역교통 특별회계에 귀속하여 사용할 수 있는 재원을 특별지방자치단체에 이관하여 충청권 특별지방자치단체의 재원으로 사용할 수 있도록 하는 방안임
- 더불어 충청권 초광역 교통 네트워크 구축을 위해 중앙부처에 설치된 교통 시설특별회계 가운데 도시철도와 대중교통 항목으로 배분되는 교통체계

관리계정의 예산을 늘려 광역교통체계의 운영 재원을 확충해서 지원받을 수 있도록 관련 법·제도의 개정이 필요함

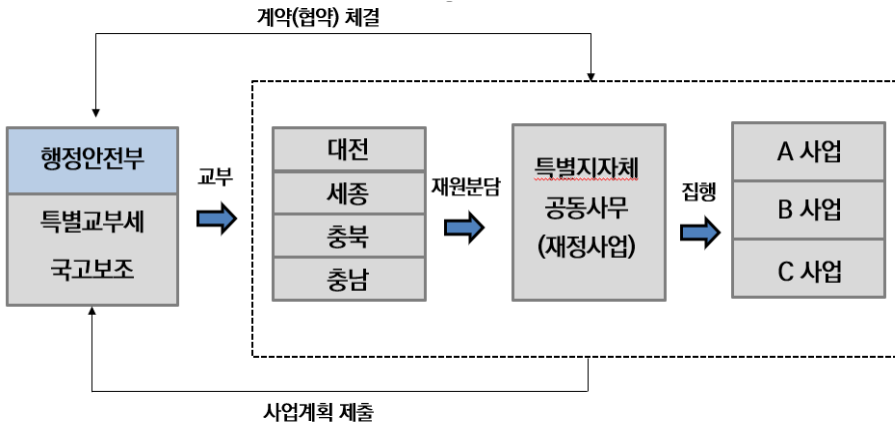
- 특별지방자치단체를 통한 충청권의 자구적인 노력을 활성화시킬 수 있도록 구성 지방자치단체에 대한 중앙정부의 이전재원을 지속적으로 확대하여 재원을 보전해주어야 함
 - 충청권의 재정자립도는 세종 64%, 대전 45%, 충북 32.9%, 충남 36.9%로 세종을 제외한 대전, 충북, 충남은 전국 평균에 미치지 못하고 있는 상황임 (행정안전부, 2021)
 - 중앙이전 재원의 확대를 통해 특별지방자치단체뿐만 아니라, 구성 지방자치단체들이 충청권 공동의 경제적·사회적 환경변화로 인해 발생하는 새로운 행정수요와 행정서비스에 대해 적극적으로 대응할 수 있도록 재정적인 지원이 필요함
- 이와 함께, 특별지방자치단체 설립·운영을 위한 지방재정 자율성 확대 방안으로 투자심사제도 면제 활용, 지역발전투자협약제도 활용, 재정적 특례 마련을 위한 법적 기반구축 등이 있음
 - 특별지방자치단체 설립과 운영에 대한 투자로 인한 국세 증가분의 제공, 투자기금(펀드)의 설치 허용 등 특별지방자치단체의 선도적 노력이 인센티브 획득으로 이어질 수 있는 방안이 마련되어야 함
 - 기존의 지방자치단체 체제와 비교해 특별지방자치단체를 설치·운영하는 경우 중앙정부로부터 더 많은 재정적 지원과 권한 이양을 이끌어낼 수 있도록 관련 특례 제도를 설계할 필요가 있음

3. 단기·중장기 운용모델 구상

1) 단기 운용모델(안)

- 충청권 특별지방자치단체 출범 시 즉각적인 재원조달 방안으로는 행안부 소관 재정자원인 특별교부세와 국고보조금의 구성자치단체에 대한 교부를 통해 특별지자체 사업에 대하여 지자체 간 재원을 분담하는 방안을 우선적으로 검토해 볼 수 있음
 - 행안부 국고보조사업 중, 충청권의 초광역협력사업과 접목 가능한 사업을 특별교부세와 함께 패키지 방식으로 지원함

〈그림 5-1〉 충청권 특별지자체 단기 운용모델(안)

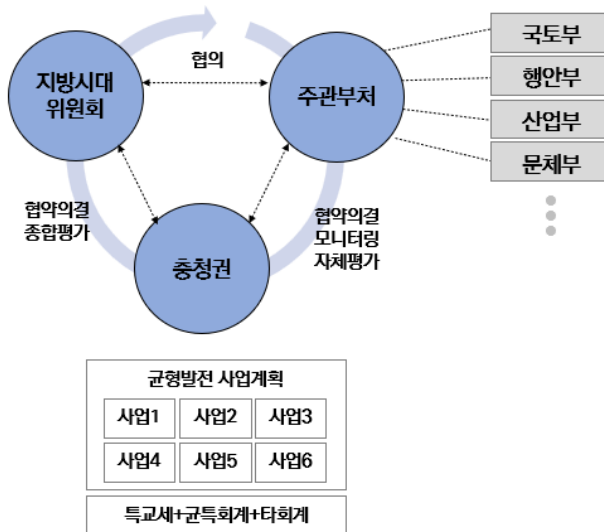


2) 장기 운용모델(안)

- 지역사회 SOC 등 산업정책 수요에 대응하기 위해서는 균특회계 등을 포함한 중장기적인 지원체계가 설계되어야 함
- 행정안전부 주도의 단기 사업에서 범정부 차원의 중장기 사업으로 확대되며 특별교부세, 관계부처 국고보조사업 및 균특회계사업이 주요한 재원이 됨

- 윤석열정부의 지방시대 위원회가 총괄기능을 수행하여 계획에 대한 평가, 관계부처 역할분담, 협약체결, 성과평가 등 사항을 총괄하며 관계부처는 계획내 사업에 따라 주관하는 역할을 분담하는 체계를 갖추게 됨

〈그림 5-2〉 충청권 특별지자체 중·장기 운용모델(안)



제2절 운영적 실행전략

1. 충청권 특별지방자치단체 추진 로드맵

- 충청권 특별지방자치단체 추진 로드맵은 크게 3 단계로 구분해 볼 수 있음
- 첫 번째 단계는 기반 및 추진체계 마련이며, 두 번째 단계는 초광역 협력 사업의 내·외부 환경 조성이며, 세 번째 단계는 특별지방자치단체 설치 및 운영임

□ 기반 및 추진체계 마련

- 충청권 특별지방자치단체 설립·운영의 기반 및 추진체계를 마련하기 위하여 충청권 초광역협력 거버넌스의 구축방향을 설정함
- 이를 위하여 시·도 단체장 및 의장간 협약을 추진하고 합동추진단(한시기구)을 구성하여 행안부의 한시기구 승인을 준비함

□ 합동추진단 설립·운영

- 합동추진단을 설립·운영하여 충청권 특별지방자치단체를 준비함
 - 충청권 특별지자체 규약(안)을 준비하고 충청권 특별지자체 조직체계를 구성함
 - 사무처리 기본계획 및 사무소 설치 계획을 수립함
 - 민관협력 구축 및 시·도민 홍보계획을 수립함
 - 법규 및 제도 사항을 정비함
- 특별지방자치단체 사무발굴 및 초광역협력 추진전략을 수립함
 - 광역사무 발굴·추진 및 국가사무 이관대상 발굴·협의 등을 진행함
 - 충청권 초광역협력 중장기 발전전략 수립 및 충청권 초광역협력 선도 사업을 발굴·기획함

- 관할구역, 전문성, 기능 중복성 등을 종합적으로 고려하여 특별지방행정 기관 등의 국가 기능을 단계적으로 특별지자체에 이관할 수 있도록 국가에 요청함

□ 충청권 특별지방자치단체 출범 및 운영

- 충청권 특별지방자치단체를 출범하고 초광역협력사업을 추진함
- 충청권 특별지방자치단체의 운영은 충청권 행정통합을 위한 준비 기간으로 충청권 4개 지자체의 통합에 대한 기본계획 및 통합 특별법을 준비하고 시·도민 공감대를 형성할 수 있는 여건을 제공함
 - 중장기적으로 중앙정부로부터 위임받은 행정권한과 재정을 바탕으로 광역적 행정수요에 맞는 사무를 효율적으로 수행할 수 있도록 함

□ 충청권 행정통합

- 충청권 특별지방자치단체가 활성화되고 지역의 위기를 극복하는데 실질적인 기능을 할 수 있도록 하기 위해서는 지방의 입장에서 특별지방자치단체를 구성할 이점이 존재해야 하고 이를 위해 보다 적극적으로 중앙정부의 기능을 특별지방자치단체로 이양하는 방안을 모색할 필요가 있음
 - 중앙정부의 행정권한과 재정, 사무(특별행정기관 사무 등)의 폭넓은 이양을 통해 중앙과 지방이 대등하면서 협력하는 자치분권 강화로 지역주도적 지방자치 및 지역균형발전 추진하기 위해 충청권 행정통합을 대안으로 고려함
 - 충청권 특별지방자치단체의 안정적 운영으로 충청권 광역생활경제권 조성을 통한 지역경쟁력 강화 및 글로벌 메가시티 구축의 초석을 다지고 중앙정부의 권한이양을 촉진하기 위한 연구 및 협의를 지속함

〈표 5-1〉 충청권 특별지자체 추진 로드맵

구분	기반 및 추진체계 마련	합동추진단 설립	특별지방자치단체 출범	행정통합 준비
시기	~ 2022년 12월	2023년 1월 ~	2023년 하반기(2024년) ~	미정
내용	시도 광역팀 충청권 상생협력기획단	충청권 합동추진단 (충청권 상생협력단 기능 및 조직 이관)	충청권 특별지방자치단체 (충청권 합동추진단 기능 및 조직 이관)	충청권 행정통합
추진 조직		(가칭) 충청 광역연합협의회	(가칭) 충청 광역연합협의회	(가칭) 충청권 행정통합 추진위원회
세부 과제	<ul style="list-style-type: none"> 충청권 특별지자체 설치방안 연구 용역 완료 초광역협력 중장기 발전전략 연구 용역 완료 합동추진단 설립 계획 수립 단체장 및 의장 협약 합동추진단 한시 기구 행안부 승인 조직개편 관련 조례 개정 합동추진단 예산 편성 및 합동추진단 사무소 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 초광역협력사업 발굴 및 사업구체화 초광역협력 발전계획 수립 특별지자체 대내외 공감대 형성 및 홍보 특별지자체 조례 제정 특별지자체 규약안 제정 및 승인 특별지자체 출범 준비 <ul style="list-style-type: none"> 이관·위임사무 발굴, 권한이양 협의 사무소, 예산, 조직 	<ul style="list-style-type: none"> 충청권 특별지자체 출범·운영 4개 시도가 협정한 초광역협력사업 우선 추진 <ul style="list-style-type: none"> 교통인프라 분야 산업경제 분야 문화관광 분야 환경재난 분야 관할구역, 전문성, 기능 중복성 등을 고려하여 특별지방행정기관 기능 재조정 → 단계적으로 특별지자체에 이관할 수 있도록 국가에 요청 	<ul style="list-style-type: none"> 4개 시·도의 통합에 대한 기본계획 및 특별법 마련 시·도민 공감대 여건 조성

2. 세부 추진 로드맵 실행전략

1) 추진체계 구성 운영

□ 기반 및 추진체계 마련

- 충청권 상생협력기획단과 시·도 광역팀을 중심으로 충청권 합동추진단 설립 계획을 수립함
- 단체장 및 의장 협약, 합동추진단 한시기구의 행안부 승인, 조직개편 관련 조례 개정 및 합동추진단 사무소 마련, 합동추진단 예산 편성을 준비함

□ 충청권 특별지자체 합동추진단 구성 및 운영

- 충청권 합동추진단 구성 및 운영을 통해 중앙정부의 초광역협력 지원 정책과 충청권 메가시티 추진전략사업 매칭을 통한 특별지방자치단체 출범을 준비함
- 충청권 초광역 협력의 목표, 대상 사업, 방향에 대한 구성 자치단체 간 협의를 통해 추진 로드맵을 보완하고 시·도민의 공감대를 형성하기 위한 절차가 필요함
 - 초광역 사무를 처리하는 데 있어, 기존의 광역지방자치단체 간 협의체와 특별지방자치단체 간의 차별성에 대한 검토를 진행하여 특별지방자치단체의 도입 필요성에 대한 시·도민, 지방자치단체장, 지방의회, 지역사회단체에 대한 설득 및 내부 합의가 필요함
 - 충청권 특별지방자치단체 설치 시 초광역협력사무가 구성 자치단체에게 주는 사회·경제적 이익과 비용을 선제적으로 분석하여 편익에서 상대적으로 소외될 수 있는 구성 자치단체와 지역 주민들의 이익을 모색하는 것도 필요함
- 구성 지자체 간 협의사항을 반영하여 특별지자체 조례를 제정하고 특별지자체 규약(안) 제정 및 승인 절차를 마무리 함
 - 규약(안)은 특별지방자치단체의 목적, 명칭, 구역, 사무소 위치, 사무, 의회 및 집행기관 조직, 운영 등을 포함

- 대전, 세종, 충북, 충남 의회 규약(안) 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받음
- 특별지방자치단체 합동추진단의 사무국이 독립적인 의사결정 권한을 가질 수 있도록 하고 사업 추진에 비효율적인 의사결정 과정을 과감하게 단축시킬 필요가 있음

2) 시·도민 공감대 확보 방안

□ 협력사항 도출

- 충청권 특별지방자치단체의 설치에 따른 지역사회의 공감대 형성은 다양한 이해관계를 조정하여 합의를 도출하는 것이고, 이는 기본적으로 서로 다른 이해관계자들을 중심으로 그들이 갖는 지역사회의 역할에서 접근하는 것이 타당함
 - 예를 들면, 지역사회의 여론을 주도하는 지방의원과 사회단체 및 공무원 등의 각각의 역할에 기초하여 충청권 특별지방자치단체의 설치와 관련된 제반의 협력을 확보하는 것이 필요함
- 충청권 특별지방자치단체의 설치에 관한 전체과정을 감안할 때 이해관계자 협력은 매우 다양한 분야에 걸쳐서 광범위하게 요청될 것으로 예상됨
 - 특히, 충청권 특별지방자치단체의 설치에 명칭과 청사위치뿐만 아니라 실제 행정서비스 이용에 있어서도 획기적인 변화가 발생되기 때문임
- 충청권 특별지방자치단체의 설치에서 요청될 이해관계자의 협력사항을 시간적 기준에서 설치이전과 설치이후로 구분하여 제시하면, 다음과 같음
 - 충청권 특별지방자치단체의 설치 이전에는 특별지방자치단체 설치에 대한 지지와 필요성 홍보 및 다양한 측면에서 발생될 갈등의 예방 등에 대한 이해관계자의 협력이 필요하고, 설치 이후에는 지역사회의 화학적 통합과 더불어 주민 불편을 적극적으로 전달할 수 있는 체계의 구축 등이 필요할 것임

〈표 5-2〉 이해관계자 협력사항

설치이전	설치이후
<ul style="list-style-type: none"> • 설치지지 • 설치홍보 • 갈등예방 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회 통합 • 주민불편 전달

□ 설치 이전 협력 대안

- 충청권 특별지방자치단체의 설치이전의 단계에서 이해관계자와의 협력 사항은 설치지지와 설치홍보 및 갈등예방 등이 포함됨
 - 충청권 특별지방자치단체의 설치에 대한 이해관계자의 지지는 충청권 지역주민 전체의 정책 수용성을 높이기 위한 사전단계의 여론형성으로, 지방의원과 사회단체 또는 공무원들이 충청권의 행정환경을 감안할 때 권역발전을 위한 특별지방자치단체의 설치가 반드시 필요하다는 긍정적인 인식을 확립하는 것에 초점을 두며, 이를 위해서는 특별지방자치단체 설치의 필요성과 정책효과를 보다 구체적으로 설명하고 이해를 확산하는 대책이 필요함
 - 특별지방자치단체의 설치에 대한 정책홍보는 전술한 설치에 대한 지지가 확보된 것을 전제로 지방의원과 사회단체 및 공무원들이 자발적으로 특별지방자치단체 설치의 필요성 및 효과를 전파하는 것으로, 이를 위해서는 이해관계자가 홍보역할을 적극적으로 수행하기 위한 적절한 인센티브의 제공이 수반될 필요가 있음
 - 충청권 특별지방자치단체의 설치에 대한 갈등예방은 설치과정에서 발생할 수 있는 다양한 측면의 갈등을 충청권 시·도가 직접적으로 대응하기 이전에 이해관계자들인 지방의원과 사회단체 및 공무원들이 여론주도층의 역할을 통해서 갈등 완화 및 최소화하는 것으로, 갈등의 자율적 조정을 위한 조력자로서의 역할을 이해관계자에게 요청하는 것이 필요함

〈표 5-3〉 설치 이전 협력 대안

구분	내용
설치 지지	<ul style="list-style-type: none"> • 설치찬성 여론형성 <ul style="list-style-type: none"> - 특별지방자치단체 설치의 필요성 및 효과 등에 대한 구체적 설명
설치 홍보	<ul style="list-style-type: none"> • 설치찬성의 자발적 전파 <ul style="list-style-type: none"> - 특별지방자치단체 설치의 필요성 및 정책효과의 적극적 전파를 위한 인센티브 제공
갈등 예방	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 갈등완화 <ul style="list-style-type: none"> - 갈등의 발생억제를 위한 조정자 역할 요청

□ 설치 이후 협력 대안

- 충청권 특별지방자치단체 설치이후의 단계에서 이해관계자와의 협력사항은 지역사회의 통합과 주민불편의 전달 등이 포함됨
 - 충청권 특별지방자치단체 설치 이후의 지역사회 통합은 동일한 지역 정체성을 확보하기 위한 이해관계자의 역할로, 이해관계자들이 갖는 여론형성의 역량을 충분히 실현할 수 있도록 시·도와의 지속적인 네트워크를 구축하는 것임
 - 충청권 특별지방자치단체 설치이후의 주민불편 전달은 이해관계자들이 보유한 여론 주도층으로서의 지위를 통한 역할로서, 특별지방자치단체가 관장하는 행정서비스에 대한 다수의 지역주민들이 경험하는 다양한 불편 사항들을 전달하는 매개자로서 기능할 수 있도록 제도화된 통로를 제공하는 것이 필요함

〈표 5-4〉 설치 이후 협력 대안

구분	내용
지역사회 통합	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 정체성 확립 <ul style="list-style-type: none"> - 시·도와 이해 관계자 간 제도화된 네트워크 구축
주민불편 전달	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 불편 매개 역할 <ul style="list-style-type: none"> - 주민 불편 전달을 위한 제도적 통로 제공

3) 규약(안) 제정 및 승인

□ 충청권 특별지자체 규약(안) 마련

○ 충청권 특별지방자치단체 규약(안)의 구체적인 내용은 다음과 같음

〈표 5-5〉 충청권 특별지방자치단체 규약(안)

충청권 특별지방자치단체 규약(안)	
제1장 총칙	
제1조(목적)	이 규약은 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도가 하나의 생활권과 경제권 구축을 목표로 새로운 성장동력을 창출하고, 지역사회 협력을 통한 경쟁력 강화를 위하여 초광역적 사무를 처리하는 특별지방자치단체의 설치 및 운영에 필요한 사항 등을 규정함을 목적으로 한다.
제2조(특별지방자치단체의 명칭)	특별지방자치단체의 명칭은 “○○○”(이하 “특별지방자치단체”라 한다)라 한다.
제3조(구성 및 관할구역)	① 특별지방자치단체는 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도를 구성원(이하 “구성 지방자치단체”라 한다)으로 한다. ② 특별지방자치단체의 관할구역은 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도의 구역을 합한 것으로 한다.
제4조(사무소의 위치)	특별지방자치단체의 사무소는 ○○○ 지역에 둔다.
제2장 사무	
제5조(특별지방자치단체가 처리하는 사무)	① 특별지방자치단체는 구성 지방자치단체로부터 이관받은 다음 각 호의 초광역 사무(2개 이상의 구성 지방자치단체가 공동으로 처리하는 사무를 말한다)를 처리한다. 1. 2. 3. 4. 5. ② 특별지방자치단체의 장은 관계 중앙행정기관의 장으로부터 위임받은 다음 각 호의 사무를 처리한다. 1. 2. 3.
제6조(기본계획의 수립)	① 특별지방자치단체의 장은 소관 사무를 처리하기 위한 기본계획(이하 “기본 계획”이라 한다)을 5년마다 수립한다. 다만, 사무의 변경 등 필요한 경우 기간을 달리 정할 수 있다.

② 제1항의 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사무의 목표 및 추진 방향
2. 사무별 주요 추진과제 및 추진 방법
3. 사무처리에 관한 특별지방자치단체와 구성 지방자치단체 간의 역할
4. 사무처리를 위한 재정 운용에 필요한 사항
5. 기본계획 이행 및 추진 정도에 대한 평가

③ 특별지방자치단체의 장은 기본계획을 수립하거나 변경하려면 특별지방자치단체의회의 의결을 거쳐야 한다.

제3장 의회

제7조(의회의 구성) ① 특별지방자치단체의회의는 구성 지방자치단체 의회가 선임한 지방의회의원으로 구성한다.

② 특별지방자치단체의회의원의 정수는 ○○명으로 하고 시도별 의원정수는 다음 각 호와 같다.

1. 대전광역시의회 ○명
2. 세종특별자치시의회 ○명
3. 충청북도의회 ○명
4. 충청남도의회 ○명

③ 특별지방자치단체의원이 사임 등 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우 해당 특별지방자치단체의원을 선임한 구성 지방자치단체 의회는 조속히 특별지방자치단체의원을 선임하여야 한다.

제8조(의원의 임기) ① 특별지방자치단체의원의 임기는 ○년으로 하며, 연임할 수 있다. 다만, 구성 지방자치단체 지방의회 의원의 임기가 만료될 때에는 특별지방자치단체의원의 임기도 만료된다.

② 지방의회 의원 총선거 후 처음으로 선임된 특별지방자치단체의원의 임기는 선임된 날부터 개시하여 구성 지방자치단체 지방의회 의원의 임기 개시 후 ○년이 되는 날까지로 한다.

③ 제7조 제3항에 따라 새로 선임된 의원의 임기는 전임자의 남은 기간으로 한다.

제9조(의장 및 부의장) ① 특별지방자치단체 의회는 의장 1명과 부의장 2명을 선출한다.

② 의장과 부의장의 임기는 ○년으로 한다. 다만, 지방의회 의원 총선거 후 처음으로 선출되는 의장과 부의장의 임기는 제11조 제2항과 같다.

③ 의장 및 부의장의 직무 등에 관한 사항은 「지방자치법」 제58조부터 제63조까지의 규정을 준용한다.

제10조(의결사항) 특별지방자치단체 의회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.

1. 특별지방자치단체 규약의 개정 요청
2. 특별지방자치단체 조례의 제정·개정 및 폐지
3. 특별지방자치단체 장의 선출
4. 구성 지방자치단체의 가입 및 탈퇴에 대한 동의
5. 예산의 심의·확정 및 결산의 승인
6. 특별지방자치단체 사무처리를 위한 기본계획
7. 그 밖에 「지방자치법」 제47조 등 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

제11조(의회의 운영 등) ① 특별지방자치단체 의회의 권한, 소집과 회기, 회의 운영과 관련된 사항은

「지방자치법」 제47조부터 제56조까지 및 제72조부터 제84조까지의 규정을 준용한다.

② 그 밖에 특별지방자치단체 의회와 관련하여 「지방자치법」과 이 규약에서 정하지 아니한 사항은 특별지방자치단체의 조례 또는 의회 규칙으로 정한다.

제12조(의회 사무기구 등의 설치) ① 특별지방자치단체의 사무를 처리하기 위하여 의회에 사무기구를 둘 수 있다.

② 의회 사무기구의 직원을 특별지방자치단체 소속 지방공무원 또는 구성 지방자치단체에서 파견된 지방공무원으로 구성한다.

제4장 집행기관

제13조(특별지방자치단체의 장) ① 특별지방자치단체의 장은 특별지방자치단체를 대표하고 사무를 총괄한다.

② 특별지방자치단체의 장은 구성 지방자치단체의 장 중에서 특별지방자치단체 의회에서 선출한다.

③ 특별지방자치단체의 장의 임기는 ~로 한다. 다만, 구성 지방자치단체의 장의 임기가 만료된 때에는 특별지방자치단체의 장의 임기도 만료된다.

④ 지방자치단체의 장의 선거 후 처음으로 선출된 특별연합의 장의 임기는 선출된 날부터 개시하여 구성 지방자치단체의 장의 임기 개시 후 ~이 되는 날까지로 한다.

⑤ 특별지방자치단체의 장이 사임, 퇴직 등으로 공석이 된 경우 특별지방자치단체의회는 소속 특별지방자치단체의 장을 선출하여야 한다.

⑥ 특별지방자치단체의 장이 「지방자치법」 제124조 제1항 각 호의 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우 권한대행에 관한 사항은 특별지방자치단체의 규칙으로 정한다.

제14조(행정기구) ① 특별지방자치단체는 사무를 분장하기 위하여 행정기구와 직원을 둔다.

② 행정기구의 조직과 정원은 특별지방자치단체의 조례 또는 규칙으로 정한다.

③ 특별지방자치단체 직원은 특별지방자치단체 소속 지방공무원과 구성 지방자치단체에서 파견된 지방공무원으로 구성한다.

④ 특별지방자치단체 직원의 임용·보수·복무 등 인사 운영에 관한 사항과 그 밖에 행정기구의 운영에 관한 사항은 특별지방자치단체의 조례 또는 규칙으로 정한다.

제5장 재무

제15조(경비부담) ① 특별지방자치단체의 경비는 다음의 수입으로 충당한다.

1. 구성 지방자치단체 부담금
2. 사용료 및 수수료
3. 사업 수입
4. 국가의 보조금 또는 지원금
5. 그 밖에 수입

② 제1항 제1호의 구성 지방자치단체 부담금 중 운영비는 균등하게 부담하고, 사업비 등은 구성 지방자치단체 간 협의하여 정한다.

제16조(예산·회계 등) 특별연합의 예산·결산 등 재무 사항은 「지방자치법」 및 「지방재정법」의 규정을 준용한다.

제6장 위원회 등

제17조(특별지방자치단체위원회 설치 등) ① 특별지방자치단체의 사무 등 중요한 사항을 협의·조정하기 위하여 구성 지방자치단체의 장으로 구성된 특별지방자치단체위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 협의·조정한다.

1. 특별지방자치단체 사무의 변경에 관한 사항
2. 특별지방자치단체의 사무처리에 관한 분쟁사항
3. 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비부담에 관한 사항
4. 특별지방자치단체의 가입 및 탈퇴에 관한 사항
5. 특별지방자치단체 해산 시 잔여재산의 처분과 직원 재배치에 관한 사항
6. 그 밖에 특별지방자치단체의 장이 협의·조정이 필요하다고 인정하는 사항

③ 위원회는 특별지방자치단체에 관한 사무를 효율적으로 추진하기 위하여 구성 지방자치단체 소속 기초지방자치단체의 장의 의견을 청취할 수 있고, 기초지방자치단체의 장은 위원회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 특별지방자치단체의 조례 또는 규칙으로 정한다.

제18조(가입 및 탈퇴) 특별지방자치단체의 가입 및 탈퇴에 관하여는 「지방자치법」 제208조에 따른다.

제19조(해산) 특별지방자치단체의 해산에 관하여는 「지방자치법」 제209조에 따른다.

③ 제2항에 따른 가입 및 탈퇴에 관하여는 법 제199조를 준용한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 규약은 고시한 날부터 시행한다.

제2조(사무처리 개시일) 특별지방자치단체의 사무처리 개시일은 ~로 한다. 다만, 특별지방자치단체의 사무처리를 위한 준비행위 경과를 고려하여 규칙으로 정하는 바에 따라 사무별로 사무처리 개시일을 달리 정할 수 있다.

제3조(특별지방자치단체 사무소 위치 결정에 관한 특례) ① 제4조에 따른 구체적인 사무소 위치를 결정하기 위하여 특별지방자치단체 사무소 추천위원회를 둔다

② 추천위원회 구성과 운영에 관한 사항은 구성 지방자치단체 간 협의하여 결정한다.

제4조(최초 임시회 소집의 특례) 특별지방자치단체 설치 후 최초로 집회되는 임시회는 구성 지방자치단체의 부단체장 중 상호 협의로 정한 자가 소집한다.

제5조(특별지방자치단체 설치 지원행위에 관한 특례) ① ~ 조례에 따른 특별지방자치단체합동추진단 사무국은 특별지방자치단체의 행정기구와 정원 및 사무분장 등에 관한 자치법규 시행 전까지 특별지방자치단체의 자치법규 입안, 기본계획 수립 등을 지원할 수 있다.

② 특별지방자치단체 설치 후 특별지방자치단체의 행정기구와 정원 및 사무분장 등에 관한 자치법규 시행 전까지 개별법령에 따른 영향평가 및 조례·규칙 심의 등의 자치법규 입법 절차는 구성 지방자치단체 간 협의로 선정된 지방자치단체에서 처리할 수 있다.

3. 설계변수별 실행방안

1) 명칭

- 대외적 인지도, 지자체 명칭, 기관설립 목적, 지역주민 수용성 등을 종합적으로 고려하였을 때 ‘충청권 특별연합’이 적절한 것으로 판단됨
- 다만, 향후 구성 자치단체 간 협의와 시·도민 의견수렴을 통해 최종적으로 결정하는 것이 바람직함

2) 사무소 위치

- 행정의 효율성 및 정책의 추진 동력을 확보하기 위해 단일 사무소로 배치하는 것을 원칙으로 하며, 구성 지자체 간 상이한 이해관계로 인하여 단일 사무소 배치가 어려운 경우에는 지역의 특수성 및 균형발전을 고려한 분산 배치안도 검토해 볼 수 있음
- 사무소의 위치선정은 “(가칭) 충청권특별자치단체 입지선정위원회”를 구성하여 지리적 중심성, 민원인 접근성, 지역균형발전, 경제적 효율성, 부지확보 용이성 등을 검토하여 최종적으로 확정할 수 있을 것임

3) 관장사무

□ 기본 방향

- 충청권 특별지방자치단체의 관장사무는 구성 자치단체 주민들의 삶의 질과 지역경쟁력 강화를 위해 충청권 메가시티 초광역협력사업들을 이관하고 특별지방행정기관 이양 가능사무 가운데 위임이 가능한 사무를 국가에 요청하며, 충청권 특별지방자치단체의 사무 운영에 따라 다양한 광역행정 수요에 효율적으로 대응하기 위해 단계적으로 관장사무를 확장하는 것이 필요함
 - 메가시티 초광역협력사무와 특별지방행정기관 기능 이양을 통한 관장사무는 초광역협력사업 추진이 용이하며 규모의 경제를 실현할 수 있고

조직·인력의 효율적 재배분과 유사 기능의 통·폐합을 통한 효율성이 장점인 반면 초광역협력사업의 수혜범위에 따른 지자체 간 갈등, 농촌 지역의 불균형 발전, 민원인의 업무 불편은 단점으로 파악이 됨

□ 초광역협력사업

- 초광역협력 사업 이관 시 단계별 우선순위는 교통·인프라, 산업경제(인력), 문화관광, 환경·재난 순임
 - 세부 기능별 우선순위는 광역 간 대중교통 연계체계 마련, 충청권 도로망 구축, 충청권 철도망 구축, 충청권 전략산업 육성, 충청권 문화체육 진흥, 충청권 문화관광 구체화, 산학연 연계 지역사업혁신체계 구축, 충청권 문화관광 동질성 강화, 글로벌 산업환경 조성, 물환경 통합관리체계 구축, 재난 보건의료 통합관리체계 구축, 초광역 투자 금융 지원체계 구축, 대기 환경 통합관리체계 구축, 먹거리 통합관리체계 구축 순임

□ 국가위임사무

- 관할구역, 전문성, 기능 중복성을 종합적으로 고려하였을 때 산림청과 국토관리청, 금강유역환경청 등의 특별지방행정기관과 대도시권 광역교통위원회와 행복청의 일부 사무를 단계적으로 이관할 수 있도록 국가에 요청함

4) 기관 구성

- 「지방자치법」에서 규정하고 있는 특별지방자치단체 기관 구성에 관한 구체적인 사안과 「공직선거법」 등 유관 법률을 고려하며 기관을 구성하여야 함
- 부·울·경특별지방자치단체와 대구·경북특별지방자치단체 사례 및 간사이 광역연합 사례를 참고하되, 주요 검토기준을 고려하여 기관을 구성하는 것이 필요하며, 충청권 지역의 특색을 반영하여 특별지방자치단체를 구성하는 것이 바람직함

□ 의회

- 의원 규모는 4명(균등할, 대전, 세종, 충북, 충남에서 1명씩) + 5명(인구 할, 대전, 세종, 충북, 충남 총인구 약 551만 명 / 100만 명) + 3명(인구 100만 명 이상 지자체 3곳에서 보정 인원 1명)으로 총 12명으로 구성할 수 있으나, 의회의 효율적인 운영, 구성 자치단체의 의견 반영 및 인구 규모를 고려하여 적정인원(20명 이상)으로 구성하는 것이 필요함
 - * 「공직선거법」 제22조(시·도의회 의원정수) “③제1항 및 제2항의 기준에 의하여 산정된 의원정수가 19명 미만인 되는 광역시 및 도는 그 정수를 19명으로 한다”고 규정함에 따라 이 조항을 준용하여 지방의원의 수를 최소한 19명으로 함
- 의원 배분은 대전, 세종, 충북, 충남지역에 균등한 의결권을 형평성있게 부여하기 위해 시·도별 균등하게 배분하는 안을 고려해 볼 만함
 - 단, 의원 배분은 시·도민과 시·도 의원들의 공감대 형성을 위해 충분한 논의를 거친 후 구성자치단체 간 합의를 통해 결정함
- 의원 선출방식은 각 구성 자치단체별 의회에서 의원들을 대상으로 간선으로 선출함
- 의원 임기는 지방선거일을 고려하여 최초는 구성 자치단체 의원의 임기와 맞추어 잔여 일을 기준으로 하며, 임기가 1년 또는 2년인 경우 지방선거일(2026년 6월 3일) 1년 또는 2년 전 90일 사이에 각 구성 자치단체에서 의원을 선출하도록 함

□ 단체장

- 특별지방자치단체의 단체장을 선출하는 방안은 크게 구성 자치단체장 중에서 겸직하거나 외부 인사 중 선출하는 방안이며, 지역 정책에 대한 이해도가 높은 지자체장이 겸직하는 것을 우선 안으로 검토하는 것이 바람직함

- 두 방안 모두 특별지방자치단체 의회가 구성이 되면 선출하도록 함
- 다만, 외부 인사 중에서 단체장을 선출하는 경우에는 후보 등록 후에 특별지방자치단체 의회에 특별지방자치단체 운영에 관한 공약을 제출하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있음
- 특별지방자치단체장의 임기는 특별지방자치단체의회의 장의 임기와 일치하도록 하고 임기는 1년, 2년, 4년 중 검토함
 - 외부 인사 중에서 특별지방자치단체장으로 위촉할 경우 4년으로 하며, 구성 자치단체장이 특별지방자치단체장을 겸직할 경우 1년 혹은 2년으로 하는 것을 고려해 볼 수 있음
- 임기를 2년으로 하는 경우에는 의회장 및 특별지방자치단체장의 임기는 대전·세종·충북·충남에서 2년씩 균등하게 담당하도록 함
 - 예를 들면, 특별지방자치단체의회의 장은 대전·세종, 특별지방자치단체장은 충북·충남에서 2년 시행 후, 번갈아서 의장과 단체장 역할을 수행함
 - 다만, 외부 인사 중 선출하는 경우에는 특별지방자치단체 설립 후 2년이 경과하기 전 90일 사이에 선출하도록 함

5) 조직체계

- 「지방자치법」 전부개정안에 따라 구성 지방자치단체 간 합의로 규약에서 특별지방자치단체의 조직 규모와 구조를 구체화할 필요가 있음
- 부울경특별지방자치단체, 대구경북특별지방자치단체 및 간사이광역연합의 사례를 살펴보면 기존의 각 지방자치단체 범위에서 해결할 수 없는 광역의 사무를 처리하기 위한 조직체계를 구성하고 있음
- 따라서 충청권 특별지방자치단체에서 관장하는 사무와 이를 수행하기 위한 행정환경을 고려하여 효과적인 조직체계를 마련할 필요가 있음

□ 충청권 합동추진단(안) 설립

- 충청권 특별지방자치단체의 조직설계는 충청상생협력단의 기능 확대를 통해 단기안으로는 충청권 합동추진단과 중기안으로 1실(기획지원실) 4국(산업경제국, 재난환경국, 교통물류국, 문화관광국)으로 구성해 볼 수 있음
 - 충청권 합동추진단은 충청권 특별지방자치단체 설립 이후 사무국으로 전환할 수 있음
 - 이러한 조직체계 설계의 장점은 업무의 효율적 배분, 다양한 이해관계자 의견수렴, 상생협력단의 기능 확대로 충청권 전략사업의 효과적인 수행, 통솔범위의 적정성이며 단점은 구성 자치단체 간 업무 배분의 불명확, 실·국 수의 제한, 이해관계자 간 갈등 등임

□ 충청광역연합협의회(안) 설치

- 충청권특별자치단체의 출범과 함께 지역의 다양한 의견수렴과 원활한 사업 추진을 위해 구성자치단체·지역단체·경제단체·연구원·전문가 등이 참여하는 (가칭) ‘충청광역연합협의회’를 설치·운영하는 것이 필요함

□ 인력 규모 검토

- 조직체계(안)을 마련한 후 3단계에 걸쳐 인력 규모를 추산함
- 1단계는 하향식 방법으로 관장사무의 규모를 고려하여 인력 규모를 추산함
- 2단계는 상향식 방법으로 각 구성 자치단체에서 파견 가능한 인력과 행정안전부의 기준인건비 조정 결과를 반영하여 특별지방자치단체 인력을 구상함
- 3단계는 1·2단계 간 조정을 통해 인력 규모를 최종 확정하고 부서별 인력을 배치함

6) 재원 조달

□ 기본 방향

- 충청권 특별지방자치단체의 재원은 크게 자체 수입과 중앙정부의 재정지원으로 구성됨
- 자체수입은 분담금과 사업수입이며, 중앙정부의 재정지원은 초광역협력 지원전략과 연계하여 이루어짐
- 충청권 특별지방자치단체 재원확보 방안으로 분담금, 특별교부세, 균특회계 내 ‘초광역협력 사업군’ 지원, 국고보조금 상향 지원, 사용료 수입 등을 고려해 볼 수 있음

□ 자체 수입

- 자체 수입의 대부분은 구성 자치단체의 분담금으로 구성이 됨
- 구성 자치단체는 분담금을 어떻게 배분할 것인지 결정해야 함
 - 간사이 광역연합 사례와 같이 분담금은 기본적으로 모든 구성 자치단체에게 동일한 금액을 배분하되 각 구성단체의 수익에 따라 인구수 등 객관적인 지표를 활용하여 비례적으로 분담금을 부담하는 방안을 활용하는 것도 고려해 볼 수 있음
 - 총무비는 균등할(1/4), 분야별 사업비는 인구 할과 지방비 분담을 반반씩 고려하여 구성함
 - 예를 들어, 광역교통 분야 사업비가 1,000억 원이 소요된다면 500억 원은 충청권 4개 지자체별 인구수에 따라 비례하여 분담하도록 하고 나머지 500억 원은 충청권 4개 지자체별 지방비로 분담하도록 함
- 충청권 합동추진단이 구성되면, 특별지방자치단체 사업비에 대한 조사를 바탕으로 각 구성자치단체별 분담금 규모를 추산하도록 함

□ 중앙정부의 지원

- 중앙정부 차원에서는 특별지방자치단체의 원활한 설치 및 안정적 운영지원을 위해 소요 재원을 특별교부세로 지원하고, 구성 자치단체를 대상으로 보통교부세 보정수요 반영 등 지원방안을 마련하는 것이 필요함
 - 교부세 법정율을 인상하여 규모를 키우고 특별교부세의 비율을 상향 조정하는 것도 가능하나 교부세 법정율 인상은 기재부가 소극적이며 보통/특별 교부세의 배분 비율을 조정하는 것은 지자체가 강력하게 요구하는 경우 행안부가 제도 개선 검토 가능
 - 특별지방자치단체 거버넌스 방식이 아닌 지자체 간 협력사업은 기존 보통교부세 보정수요 항목으로 담아내고 특별지방자치단체 설치를 고려하는 지자체를 대상으로 하는 보정수요 항목을 신설
 - 보통교부세 보정수요 반영 안은 현 제도 내 수용성이 높은 반면에 지자체가 마음대로 돈을 쓸 수 있어 특별지자체를 장려하는 정책효과가 잠식될 우려가 있음
- 국가균형발전특별법 32조에 따른 균형발전특별회계 내 초광역협력 사업군 별도 계정 설치하여 특별지자체를 설치하도록 지자체를 유인하는 방안도 고려해 볼 수 있음
 - 균특회계 내 초광역협력 사업군 계정설치는 기재부가 소극적임
- 이외에 특별지자체의 지자체 간 협력 사무에 대하여 국고 보조율을 인상하는 방안과 특별지자체 설립과 운영에 대한 투자로 인한 국세 증가분의 제공, 중앙정부가 운용하는 부담금 중에서 중앙정부와 시도가 부담금 수입을 안분하는 부담금에 대하여 특별지자체를 설치하는 시도에 대하여 안분비율을 상향 조정하는 재정 특례도 고려해 볼 수 있음

참고문헌

1. 국내문헌

- 강인호(2019). 지방자치단체 간 연계협력 촉진을 위한 특별지방자치단체 활용 방안. 국토, 20-25
- 국토연구원(2020). “인구의 지역별 격차와 불균형”, 「균형발전 모니터링&이슈 브리프」 제1호
- 권오혁(2002). 도청 이전의 당위성과 대상지 선정의 기준. 「지방포럼」, 15. 한국지방행정연구원
- 금창호(2018a). 광역연합형 특별지방자치단체 도입방안 연구. 한국지방행정연구원 정책연구
- 금창호(2018b). 광역연합제도의 도입방안 연구. 한국지방행정연구원 기본연구과제
- 금창호 외(2021). 동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구. 한국지방행정연구원 정책연구 과제 2021-17
- 금창호·라휘문·홍준현(2005). 경제자유구역청의 특별지방자치단체화 방안. 과천: 재정경제부
- 김길수(2008). 광역행정 實效化를 위한 특별지방자치단체의 도입에 관한 연구. 한국자치행정학보, 22(2), 425-445
- 김병국·금창호·권오철(1998). 지방자치(행정)체제의 개편방안: 지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로. 한국지방행정연구원 기본연구과제
- 김병국 외(2013). 통합 청주시 4개 구 구역 확정 및 청사 위치선정 연구. 한국지방행정연구원
- 김정숙 외(2021). 대경 특별지방자치단체 설치방안 연구. 한국지방행정연구원 정책연구 과제. 2021-18
- 대전세종연구원(2021). 충청권 광역생활(경제)권 구상을 위한 방향과 과제. 대전세종연구원
- 대한민국시도지사협의회(2021). 광역연합형 특별지방자치단체의 기능과 세입구조 분석: 미국과 독일 사례. 분권레터

- 박경현 외(2022). 국토균형발전을 위한 지역주도 초광역권 육성 전략
- 박재희(2020). 광역시·군·구 이양사무 발굴에 관한 연구: 인천광역시 사례를 중심으로. 지방행정연구, 34(3), 3-32
- 박재희 외(2021). 특별지방자치단체 사무에 관한 정책연구. 행정안전부 수탁과제
- 박재희·라휘문(2022). 특별지방자치단체 사무발굴의 논리 및 행·재정적 지원방안. 한국 지방자치학회보, 34(1), 57-85
- 박재희·유수동(2022). 지자체 간 협력체제의 활성도가 소방서비스의 효과성에 미치는 영향에 관한 연구: 복합경계 신도시의 소방공무원 인식을 중심으로. 지방행정연구, 36(1), 33-62
- 박진경·김도형(2020). 인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안. 한국지방행정연구원 기본연구과제
- 이상호·김필(2022). 지방소멸위험지수 원시자료. 한국고용정보원
- 이재용·박재희.(2022). 접경지역·DMZ 특별연합지자체 구성이 경기도에 미치는 영향 및 대응 방안. 2022 정책이슈리포트
- 이흥영(1996). 지역 간 개발격차와 요인분석에 관한 연구. 국토개발연구원
- 장태욱·이성근·김타열·김열·박광국(1994). 행정도시 입지설정기준과 그 연구 대상범위에 관한 연구자료: 도청 이전 입지기준에 관한 본 연구소의 접근방법의 모색. 새마을 지역개발연구, 15(0), 167-199
- 정세욱(2005). 지방자치학(6정판). 경기: 법문사
- 조성호 외(2020). 기초연합형 특별지방자치단체 도입방안. 경기연구원
- 주재복·우병창(2017). 특별지방행정기관 지방이양에 관한 특별법(안) 마련. 한국지방행정연구원 정책연구과제
- 최용환(2019). 특별광역협력체계 구축에 관한 연구: 충청특별지방자치단체 도입을 중심으로. 한국도시행정학회 학술발표대회 논문집, 499-522
- 최환용. (2021.04.26.). 일본의 특별지방공공단체 광역연합에 대한 검토: 간사이광역연합의 사례를 중심으로 [발표자료]. 특별지방자치단체를 통한 자치분권 확대 방안 (일본 사례) 전문가 자문회의, 대한민국 서울특별시

- 하혜영(2021). 지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제. 서울: 국회입법조사처
한국지방행정연구원. (2021.06.09.). 동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구 [발표자료].
한국지방행정연구원
- 행정안전부. (2021). 균형발전 정책의 새로운 핵심 전략, 지역이 주도하는 “초광역협력”.
행정안전부 보도자료(10월 14일자)
- 홍재우 외(2021). 동남권 발전계획 수립 공동연구. 경남연구원/부산연구원/울산연구원

2. 해외문헌

- Humes, S., & Martin, E. (1969). The structure of local government. The Hague, The Netherlands: International Union of Local Authorities

3. 기타

[홈페이지]

- 광양만권경제자유구역 홈페이지. (n.d.a.). 인사말. https://www.gfez.go.kr/kor/sub05_0201.do
. (n.d.b.). 조직도. https://www.gfez.go.kr/kor/sub05_020601.do
- 부산진해경제자유구역 홈페이지. (n.d.a.). BJFEZ 개념. <https://www.bjfez.go.kr/00212/00214/00228.web>
. (n.d.b.). 조직안내. <https://www.bjfez.go.kr/00212/00215.web>
- 関西広域連合. (n.d.a.). 広域連合委員会について. <https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/rengoiinkai/238.html>
. (n.d.b.). 組織圖. <https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/soshiki/152.html>

[기사]

강은선(2022.04.06). 허태정·이춘희, 현안 국정과제화 총력… 尹 당선인과 6일 간담회.
세계일보

(<https://n.news.naver.com/mnews/article/022/0003683392?sid=102>)

박재천(2022.04.27). 충북도 “카이스트 오송 캠퍼스타운 등 새정부 정책과제 확정”. 연합
뉴스(<https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0013142206?rc=N&ntype=RANKING&sid=001>)

박천학(2022.07.15). 대구·경북 ‘특별지자체’ 사실상 중단… 市, 행정기획단 사무국 폐지.
문화일보(<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2022070501031227106001>)

조여은. (2021.04.19.). 대구·경북행정통합 찬성이 높지만... 시·도민은 무관심. 프레시안.
(<https://www.pressian.com/pages/articles/2021041812171532377>)

최승균·서대현(2022.07.14.). “이득 없다” 메가시티서 한발 뺀 울산·경남. 매일경제
(<https://www.mk.co.kr/news/society/view/2022/07/622940>)

[법령]

공직선거법 (타법개정안) 제22조

국가균형발전특별법 제20조

지방자치법 (전부개정안) 제10조 제2항, 제43조 제1항, 제109조, 제202조, 제204조,
제205조, 제206조

지방교부세법 제1조, 제2조, 제3조

Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart [GVRS] (2020.12.
17.) (https://www.landesrecht-bw.de/jportal/portal/t/1b28/page/bsbawueprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-RegStuttgartGBWrahmen&doc.part=X&doc.price=0.0#ocuspoint)

- Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs [Regionalisierungsgesetz, RegG] (2021.07.16.) (<http://www.gesetze-im-internet.de/regg/BJNR239500993.html>)
- Landesplanungsgesetz [LplG] (2018.11.28.) (<https://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=LPIG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true>)
- 독일연방공화국 기본법 [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland] (2017.07.13.) (세계법제정보센터 국문번역본, https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsllInfoReadPage.do?CTS_SEQ=37924&AST_SEQ=1145&ETC=1)
- 関西広域連合規約 第8条, 第9条 (2010.12.01.) (https://www1.g-reiki.net/kouiki-kansai/reiki_honbun/u188RG00000001.html#e000000376)

부록: 충청권 특별지방자치단체 사무에 관한 설문서

충청권 특별지방자치단체 사무에 관한 설문서

ID

안녕하세요? 본 조사는 충청권 특별지방자치단체 설계 차원에서 **초광역 협력 사무에 관한 의견 수렴**을 위하여 실시하고 있습니다.

선생님의 답변내용은 충청권 특별지방자치단체 도입을 위한 대안 마련에 귀중한 자료로 활용될 것입니다. 다음의 질문들은 「**통계법**」에 의거하여 **익명으로** 처리되어 연구목적 이외의 다른 용도로 사용되지 않습니다. 조사에 협조해 주셔서 다시 한 번 감사드립니다.

- 작성기간: 1차 설문: 2022. 6. 13.(월) ~ 2022. 6. 17.(금)
2차 설문: 2022. 6. 20.(월) ~ 2022. 6.24.(금)
- 작성대상: 88명 / 각 시도별 22명(공무원, 지역연구원, 유관기관 등)

- 지자체공무원: 14명 / 각 분야별* 주무팀장, 주무과장, 해당 국장 등 3명, 광역행정 담당부서 2명
* 4개분야: 산업경제, 자연환경, 교통인프라, 문화관광
- 지역연구원: 분야별 연구진 4명
- 유관기관(TP, 과학산업진흥원 등): 분야별 4명

- 작성 유의사항
 - I~II,IV: **설문참여자 전체 응답**
 - III (중기능 및 단위사업의 우선순위): (문 1-3)에서 작성한 **관련 업무분야 질문지만 응답**
 - * 문 3-1(산업경제), 문 3-2(자연환경, 문 3-3(교통인프라), 문 3-4(문화관광)

2022년 6월

♣ **관련 문의: 박재희(한국지방행정연구원, 010-6780-0000)**

I 응답자의 인구통계학적 특성

문1-1. 응답자의 근무기관은 어디입니까?

- ① 지자체 ② 지역연구원 ③ 지역혁신기관
(TP, 과학산업진흥원, 지역산업평가단, 대학 등)
- ④ 기타 ()

문1-2. 응답자의 근무지역은?

- ① 대전 ② 세종 ③ 충북 ④ 충남

문1-3. 응답자의 직급은?

- ① 5급 ② 4급 ③ 3급 이상 ④ 민간 전문가
- ⑤ 기타 ()

문1-4. 응답자의 업무관련 분야는 무엇입니까? (중복선택 가능)

- ① 산업경제(인력) ② 환경·재난 ③ 교통인프라
- ④ 문화관광 ⑤ 기타 ()

II 초광역적 협력 분야 및 대기능에 관한 상대적 중요도 비교

※ 충청권 4개 시도는 2021년 충청권 광역생활경제권 전략수립 연구용역을 수행하여 충청권 초광역협력사업을 발굴하였으며, 2022년에는 산업-공간-사람 분야 연계 초광역협력 중장기 발전전략을 수립중입니다. 그동안 발굴된 초광역 협력사업의 정책분야와 대기능(중기능)의 내용을 요약하면 다음과 같습니다.

정책분야	대기능	중기능
산업 경제	• 충청권 전략산업 육성	• 충청권 글로벌 바이오 클러스터 구축
		• 친환경 미래모빌리티 산업생태계 조성
		• 충청권 인공지능메타버스 융합클러스터 구축
		• 충청권 소재부품 클러스터 구축
	• 글로벌 산업환경 조성	• 클러스터형 경제자유구역 조성
	• 초광역 투자금융 지원체계구축	• 충청권 투자금융 지원, 충청권 투자유치 공동대응
• 산학연 협력 지역산업 혁신체계구축	• 충청권 혁신자원의 연계 강화	
	• 가속기 연계 R&D 플랫폼 구축	
	• 글로벌 인적자원 선도 혁신역량 강화	
	• 충청권 대기관리 등 탄소중립 공동대응	
환경 · 재난	• 물 환경 통합관리체계 구축	• 충청권 금강 수계관리 등 통합
	• 먹거리 통합관리체계 구축	• 충청권 푸드네트워크 구축
	• 재난·보건·의료 통합관리체계 구축	• 재난·보건·의료 공동 대응
	• 초광역 철도망 구축	• 일반철도 건설, 광역철도 건설
교통 인프라	• 초광역 도로망 구축	• 순환고속도로 건설, 고속화도로 건설
	• 광역간 대중교통 연계체계 마련	• 대중교통중심 친환경 스마트 모빌리티 체계 구축
	• 충청권 문화관광 동질성 강화	• 충청권 문화관광 통합추진체계 구축
문화 관광	• 충청권 문화관광 국제화	• 충청권 국제관광 인프라 조성, 충청권 관광개발사업 협력
	• 충청권 문화체육 진흥	• 문화관광 통합행사 추진

※ 설문 응답 방법

본 설문은 충청권 특별지방자치단체 설치 시 초광역적 협력 분야 및 대기능 간의 상대적 중요도를 알아보기 위한 것입니다. 아래의 예를 참고하셔서 해당란에 √표시를 해 주시기 바랍니다.

예시) 충청권 특별지방자치단체 설치 시 초광역 협력사업에 있어서 중요한 분야가 무엇이라고 생각하시는지 그 상대적 중요도를 표시해주시기 바랍니다.

※ (일관성있는 응답을 위한 요령) 산업경제, 자연환경, 교통인프라, 문화관광의 4가지 분야에 대한 중요도의 우선순위를 마음속으로 정하신 후, 그에 따라 상호 비교 응답을 해 주십시오.

분야	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	분야
산업 경제															√			환경 ·재난

〈각 숫자의 의미〉

중요도	정 의
1	• 하나가 다른 하나에 비해 동등하게 중요함
3	• 하나가 다른 하나에 비해 약간 중요함
5	• 하나가 다른 하나에 비해 중요함
7	• 하나가 다른 하나에 비해 매우 중요함
9	• 하나가 다른 하나에 비해 절대적으로 중요함
2, 4, 6, 8	• 각 수치들의 중간 정도

(해 석) 환경·재난이 산업경제에 비해 매우 중요하다.

※ 위의 예시를 토대로 다음 기준이 얼마만큼 중요한지 √표시를 해 주시기 바랍니다.

문2-4. 충청권 특별지방자치단체 설치 시 충청권 초광역 협력의 “교통 인프라” 분야 대기능에 있어서, 효율성, 광역성, 상생협력가능성을 종합적으로 고려하여 상호 비교를 통한 상대적 중요도를 체크하여 주십시오.

(비교대상간 순위 결정 후 응답이 응답 결과의 일관성과 신뢰성을 제고시킴)

교통 인프라 (A)	A가 더 중요								모두 중요	B가 더 중요								교통 인프라 (B)
	매우 중요				약간 중요					약간 중요				매우 중요				
	9	8	7	6	5	4	3	2		2	3	4	5	6	7	8	9	
충청권 철도망 구축																	충청권 철도망 구축	
충청권 철도망 구축																	광역간 대중교통 연계 체계 마련	
충청권 도로망 구축																	광역간 대중교통 연계 체계 마련	

문2-5. 충청권 특별지방자치단체 설치 시 충청권 초광역 협력의 “문화관광” 분야 대기능에 있어서, 효율성, 광역성, 상생협력가능성을 종합적으로 고려하여 상호 비교를 통한 상대적 중요도를 체크하여 주십시오.

(비교대상간 순위 결정 후 응답이 응답 결과의 일관성과 신뢰성을 제고시킴)

문화 관광 (A)	A가 더 중요								모두 중요	B가 더 중요								문화 관광 (B)
	매우 중요				약간 중요					약간 중요				매우 중요				
	9	8	7	6	5	4	3	2		2	3	4	5	6	7	8	9	
충청권 문화관광 동질성 강화																	충청권 문화관광 국제화	
충청권 문화관광 동질성 강화																	충청권 문화체육 진흥	
충청권 문화관광 국제화																	충청권 문화체육 진흥	

Ⅲ 중기능 및 단위사업의 우선순위

※ 문1-4.에서 관련분야를 산업경제 분야로 작성한 응답자 작성

문3-1. 충청권 산업경제(인력) 분야의 중기능 및 단위사업의 우선순위를 구분하고자 합니다. 가시적성과, 시도민체감, 미래발전 가능성을 고려하여 1점부터 5점까지 점수를 부여하여 주십시오.

중기능	단위사업(안)	가시적 성과					시도민 체감					미래발전 가능성				
		낮음 보통 높음					낮음 보통 높음					낮음 보통 높음				
		①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
충청권 글로벌 바이오 클러스터 구축	충청권 바이오 랩센트럴 구축															
	글로벌 백신허브 구축	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	바이오 블록버스터 신약개발															
친환경 미래모빌 리티 산업 생태계 조성	드론 UAM연구기반 조성															
	수소모빌리티 파워팩 기술지원 기반 조성	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	충청권 자율주행 모빌리티 상용화 지구 조성															
인공지능 메타버스 융합클러스터 구축	인공지능 메타버스 코어 융합 기술 연구개발															
	충청권 주력산업 적용 확산형 산업 생태계 구축	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
소재부품 클러스터 구축	소재기업 Industry 4.0 기술도입															
	실증 소재기업 R&D 및 시장 진출 지원															
	A.I기반 소재 빅데이터(가칭)센터 구축	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	이차전지.3D프린팅 소재 개발															
	글로벌 시험인증기관 육성															
클러스터형 경제자유 구역 조성	대전 세종 경제자유구역 지정															
	충북 경제자유구역 육성															
	충남 내포 뉴그린 국가산업단지 조성 및 경제자유구역 지정	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

중기능	단위사업(안)	가시적 성과					시도민 체감					미래발전 가능성				
		낮음 보통 높음					낮음 보통 높음					낮음 보통 높음				
		①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
투자금융 지원	충청 지방은행 설립	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
투자유치 공동대응	충청권역 기술지주회사 설립	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	글로벌 창업투자진흥센터 설치															
충청권 혁신자원의 연계 강화	혁신도시 간 연계 강화	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	광역연계형 충청권 디자인산업 육성															
가속기 연계R&D 플랫폼 구축	라운 바이오 융합의학원 설립	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	가속기 연계 R&D 지원															
	국제과학비즈니스벨트 연계 활성화															
	가속기 기술인력 양성을 위한 초광역 공유대학 조성															
글로벌 인적자원 선도 혁신역량 강화	메가시티 인재양성 플랫폼 구축 및 산학연 혁신역량	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	대학혁신 연구단지 및 개방형 연구실 구축															
	광역단위 노동시장의 선순환 인적자원 시스템 구축															
	SW 인재 교육기관 설립															
충청권 투자금융 지원	충청 지방은행 설립	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
충청권 투자유치 공동대응	충청권역 기술지주회사 설립	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	글로벌 창업투자진흥센터 설치															
클러스터형 경제자유구역 개발	대전 세종 경제자유구역 지정	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	충북 경제자유구역 육성															
	충남 내포 뉴그린 국가산업단지 조성 및 경제자유구역 지정															

IV 기타 의견

문4-1. 충청권 특별지방자치단체로 이관이 필요한 특별지방행정기관 사무에는 무엇이 있습니까? 3가지를 기술하여 주십시오.

* 특별지방행정기관 예: 금강유역환경청, 지방고용노동청, 지방보훈청, 중부산림청, 지방통계청 등

1	
2	
3	

문4-2. 충청권 특별지방자치단체 출범을 위해 국가의 지원이 필요한 사항에는 무엇이 있습니까?

1.	
2.	
3.	

문4-3. 마지막으로 특별지방자치단체 설계 시 관장해야 할 초광역협력 사무에 대하여 자유롭게 의견 기술을 부탁드립니다.

※ 소중한 시간을 내주시고 까다로운 설문에 응답해 주심에 깊이 감사드립니다.