

지역거버넌스 제도화 방안 연구

A Study on the Institutionalization of Regional
Governance in Korea Local Government

2009. 12



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연구진

안영훈(연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

21세기에 맞는 지방분권 촉진을 위해서 이명박 정부는 새로운 체제로 지방분권촉진위원회를 발족시켰다. 과거와 달리 우리나라가 적극 추진해야 할 지방분권 과제들은 주민들에게 더 가까이 다가갈 수 있는 주민생활 중심의 분권 촉진 효과가 큰 과제들에 중점을 두어야 할 때이다. 그럼에도 불구하고 더욱 확실한 지방자치 발전을 위해서는 현재의 분권 과제들에 대한 연구도 중요하지만 증장기적으로, 그리고 거시적 시각에서 분권화 촉진을 위한 연구도 계속 필요하다.

이에 지역거버넌스 제도화에 관한 연구는 지역정부 중심의 거버넌스 체제(Regional governance)에 기반을 둔 지방분권화를 도모하고자 하는 연구이다. 아마도 우리 현재 상황에서는 주로 광역행정 수준에서 지방자치권 확대, 지역경제 활성화 및 지역균형발전 정책 등을 원활하게 추진할 수 있게 하는 협력적 지방분권화 연구의 한 분야라고 하겠다. 이에 관해서는 아직까지 기존연구들이 많지 않다. 주요 연구대상으로 「광역경제권」 운영 활성화 및 광역행정을 위한 지방정부간 협력 네트워크 구축운영을 위한 자치입법권, 자치조직권, 사무배분체계, 자치재정권, 국가의 지도감독 등 광역·협력적 자치행정체제 구축에 필요한 연구들을 시도하였다.

본 연구과제의 의의라면 거시적 시각에서 지역 중심의 새로운 제도화 방안을 검토한 노력이라고 할 것이다. 아무쪼록 본 연구 내용이 실무적으로 국정과제를 실현시키는데 큰 도움이 되기를 바란다.

2009년 12월

한국지방행정연구원 원장 유 정 석

1. 연구 방법과 목적

본 연구는 지역거버넌스 체제가 제대로 활용되지 못하는 것에 관한 원인 분석과 개선안을 도출해 보기 위하여 ‘지역’에서 광역자치단체(지역정부)의 권한과 기능적 한계 등을 분석해 보고, 광역계획, 지역발전정책, 광역경제권 운영 등의 사례를 통해서 우리나라 지역거버넌스 실태를 분석한 뒤 지역거버넌스 체제 구축을 위한 개선방안을 검토해 보고자 한다. 본 연구는 기존연구들이 제안한 경우가 없었던, 광역자치단체를 주요 정치적 리더로 인정하는, 지역 기반으로 지방자치 제도화에 필요한 새로운 지방분권 모델에 대한 연구를 하고자 한다. 이 연구를 추진함에 있어서 기본적으로 지방분권(Decentralization)이라는 시각에서 접근하지만 기존연구와 달리 자치계층구조의 개편 방향과 연계하여 우리나라 기존의 획일적이고 불분명한 수직적, 수평권 기능 및 권한 관계 틀에서 구축되어 있는 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 간의 정부간 관계로부터, 광역자치단체가 중심이 되는 ‘지역정부’(Regional government) 개념의 새로운 지역거버넌스 체제 운영모델을 중심으로 제도화 연구를 하고자 하였다.

연구의 방법으로는 지역거버넌스의 실패 사례 또는 향후 보완 사항을 위하여 지역거버넌스 체제가 가장 중요한 요인의 하나가 되었던 우리나라 지역발전정책 사례, 국책사업으로부터의 갈등사례, 광역경제권 추진기구와 발전위원회 중심의 거버넌스 체제 등을 비판적으로 검토하였다. 이를 위해서 기존 연구내용들을 토대로 새로 출범한 이명박 정부의 「광역경제권」 운영체제를 새로운 시각에서 분석 정리하여 정책적 성공을 위한 지역거버넌스 체제가 어떤 방안이 되어야 할지에 관한 대안을 검토하고자 하였다.

지역거버넌스의 기반이 되는 이론적 틀과 이를 적용하여 실제로 지역거버넌스 체제를 제도화 한 외국 사례를 경험 사례로 분석하였다. 먼저 지역거버넌스의 개념적 준거 틀이 되는 지리적, 정치적, 경제적 공간개념으로서 지역의 공간

적 범주의 의미를 살펴보았다. 그리고 지역거버넌스 제도화의 경험적 사례 분석을 위하여 새로운 환경변화로 각 선진국들이 채택한 「지역정부 중심의 지방분권화」 내용도 분석하여 우리나라에 맞는 지역정부 체제가 어떤 모습일지 그 초안을 도출하는데 활용하고자 하였다. 지역거버넌스 제도화를 위한 기본 개념과 주요 구성요소들을 살펴보면 다음과 같다.

2. 지역의 중요성

지역의 양태는 국가마다 역사, 전통, 통치체제의 다양화 등으로 각양각색으로 다양한 양태로 나타난다. Region 지역이라는 용어는 사회과학 분야에 따라서 다양한 의미를 갖고 있으며 유럽국가들의 역사적 전통에서도 다양한 의미를 갖고, 지리적 공간(territorial space), 정치적 공간(political space), 사회적 상호작용의 공간(space of social interactions) 경제적 공간(economic space), 기능적 공간(functional space) 등을 나타내며 이러한 공간의 여러 개념들이 만난 결과로 나타난 산물이다.

과거에 지역은 도시와 대칭되는 일정한 지리적(공간적) 범역(area), 도는 비도시 지역이라는 공간특성을 지칭하였다. 그 예로 ‘지역계획’의 의미상 특정지역을 의미하였는데, 도군 종합개발계획, 각종 개별법상의 광역권 개발계획, 개발촉진지구 개발계획, 오지 개발계획 등이 그 사례이다. 아마도 중간계층적 공간단위는 ‘광역’ 또는 ‘지역’으로 통일이 필요할 것이다(김용웅, 차미숙, 강현수, 2003: 22).

그러나 21세기에 들어서 지역은 위에서 언급한 의미 이외에도 제도화 된 시스템(institutional system)의 형태로 나타나 지역정부(a form of a regional government) 또는 그 해당 지역을 근거로 활동하는 기관들의 그룹(a group of institutions)과 같은 모습을 갖고 있다(Le Galès & Lequesne, 1998; Keating, 1998).

본 연구에서 지역정부는 좁은 의미로는 국가마다 다양하게 나타나지만 공통적으로, 광역자치단체(우리나라의 도와 특별시, 광역시)이면서, 대도시권(city-region), 중간자치계층으로서의 자치행정구역인 광역정부 등 합법성, 민주성이 뒷받침 되는 선출직 중심의 정부(government)를 기반으로 한 권역을 지칭한다. 그리고 <지역정부화>는 이러한 광역자치단체가 국가(중앙)과 기초자치단체(기초

정부) 사이에서 중간자치정부로서 헌법적 지위를 확보하여 지방정부로 제도화되는 결과라고 할 수 있다.

3. 지역거버넌스 체제의 중요성

세계의 개방경제화, 지방분권의 촉진 등으로 국민국가(Nation-state)의 구성체계였던 국회, 중앙정부 등의 대표성이 약화되거나 비판 받으면서 다른 한편으로 지역, 지역주민들의 참여의지가 강화되었고, 이에 따라서 지방분권화 수준도 더욱 높아져 왔다. 이에 지역민들은 더욱 중앙의 정치권에 대한 관심이 멀어지면서 지역사회에 대한 관심이 더 높아지게 되었다. 그리하여 스페인, 이탈리아, 영국 등과 같은 선진국의 지방정부들은 지역을 대표하는 입법권, 지역정치권, 지역경제권, 지역재정권 등을 더욱 요구하는 지역정부를 지역발전의 중심에 놓고 철저한 지방분권체제를 구축해 왔다.

지역경제 발전과 관련해서도 이러한 기존의 지역들이 경제적 공간(Functional economic spaces)의 기반이 주류가 되었으나 점차 세계화와 지방분권화, 또는 대도시화 등으로 정치적 공간으로 변모하면서 정치적 역할이 중심이 된 새로운 변화의 지역거버넌스(Regional governance) 체제로 나타나기 시작하였다. 지역들이 대도시-지역권(City-region)의 차원으로 변화하면서 이를 주축으로 하는 경제권, 정치권, 생활권이 중요한 지역균형정책의 자원으로 전환 되었다. 이것이 새로운 지역주의적 시각(New city-regionalism)에서 지역거버넌스 체제를 경영할 필요가 제기된 이유이다. 세계 경제의 개방, 행정환경의 변화와 함께 세계도시의 네트워크화 현상에 제대로 대처하기 위해서는 도시 간의 경쟁이 한 나라 안에서 국한되는 것이 아니고 전 세계적으로 작용하기 때문에, 세계 경제적 관점에서 지방정부의 경쟁력을 증강시킬 필요가 있고 이는 광역정부의 중요성을 강조한 것이다.

국가균형발전 정책의 관점에서 보아도, 현재 이 정책의 기본단위는 국토종합계획과 유사하게 광역자치단체를 중심으로 하는 지역들이 포함되어 있다. 국가의 기본적인 균형발전 정책을 추진하기 위해서 반드시 광역자치단체를 지역발전의 중심

으로 삼아야 한다. 그 이유는 광역자치단체를 기반으로 하는 지역에서 지역혁신체계 구축을 통한 ‘혁신주도형 경제발전모델’을 국가균형발전정책의 동력으로 하여 지역 간 불균형의 폐해 극복을 위한 기술, 인재 및 문화적 성장을 추진해 왔기 때문이다. 그리고 광역자치단체는 지역 내의 균형발전을 도모하는 중요한 주체 중의 하나로서 광역경제권 관할구역 안에서 지역발전이 미진하고 재정력과 행정력이 취약한 정부를 지원하고 균등화를 지향해야 한다. 기초정부간 업무협조나 조정에 중요한 역할을 하며, 약간의 감독과 통제기능도 수행해야 한다. 이러한 점에서 지역 발전을 위한 우리나라의 기본전략은 광역자치단체(지역) 중심의 사회기반 SOC를 근간으로 하고 있어 우리나라에서는 더욱 광역행정체제의 중요성이 요구된다.

지역정부의 중요성을 보여준 외국의 사례들이 우리나라 지방자치제도 발전에 여러 가지 시사점을 주고 있다.

4. 대도시 중심의 지역정부화 사례

① 지역정부 중심의 자치행정체제 보편화

주요 선진국은 중앙권력을 분산하려고 노력하는 국가로서 지역정부 중심의 지방자치제도를 시행한 결과 지역정부의 권한 범위를 확대하고, 지역정부에 대하여 입법권을 부여하면서 지방자치권을 강화하였다. 헌법상 불가분성 협약에 근거하며, 헌법에서 중앙정부의 권한, 지역정부의 권한을 각각 규정하였다. 국가의 권한을 제외하고, 지역정부를 중심으로한 지방자치제도는 지역정부로 하여금 행정입법권(법규제정권) 뿐만 아니라 국회가 갖고 있는 입법권의 일부도 부여하고 있다. 즉, 스페인, 이탈리아 국가들은 분야에 따라서는 중앙정부와 경쟁적으로 입법권(권한)을 행사한다. 이러한 나라들의 지역정부가 갖는 입법권의 분점은 헌법재판소의 권한쟁의심판 청구권 및 이의 결정권에 귀속되어 있어 법적으로 동등한 지위에서 국가와 지방(지역)정부간 관계가 이어져 있다.

지방재정 측면에서 본 지역정부의 자주재정 체계도 자치재정 시스템을 구축하는 방향으로 정책이 추진되어 왔다. 예를 들면 독일 연방국가와 마찬가지로 이탈리아, 스페인 등의 지역정부는 지방행정체제에서 협력, 조정자로서 자주과

세권을 갖고 막대한 지방재정(행정비용)을 지출하고 있다.

이와 같이 전 세계적으로 선진국의 지방분권 추진정책은 주로 지역정부화를 지향하는 방향에서 점차 연방국가형 지방정부체제로 발전하여 왔다. 더욱 중요한 점은 바로 이들 선진국의 중앙-지방 정부간관계는 궁극적으로 통치권력의 분점을 위한 입법권의 배분, 기능적 배분 및 그에 따른 재정적 분권 정책을 촉진하였다. 특히 지역정부를 중심으로 한 자치입법권 등의 헌법적 보장을 통하여 지역주민에게 자치권을 되돌려 주고자 노력하고 있는 것이 중요한 교훈이다.

② 대도시정부의 2계층제형 거버넌스 통치구조 유지

한편 외국 수도권 대도시정부의 지방행정체제에 관하여 요소별로 구분하여 간단히 비교한 내용을 도표로 제시하면 다음과 같다.

〈표 1〉 선진국 대도시정부간 지방행정체제 비교

대도시	비교분석 요소			
	계층제의 변화	계층제 간 법적 관계	계층간 사무권한	계층간 정치적, 재정적 관계
런던	- 1885년 이후 2계층제 - 1965년 광역시 설치 - 1986년 광역시 폐지로 1계층제 - 1999년 런던대도시 설치로 2계층제로 환원	자치구 체제	- 런던대도시는 7대 광역적 대기능 이외에 2007년 법률개정으로 권한 확대 - 자치구는 법정사무 수행	런던대도시와 자치구는 정치적으로 예산 및 (지방세의 일부를 징수하여 배분하지만) 재정상으로 독립적 관계
파리	- 1964년 광역기초의 이중적 지방정부 지위 - 1982년 준자치구 설치로 기능적 2계층제	준자치구 체제	일부 독자적인 사무수행 권한을 행사하며 이는 주로 근접성의 원칙에 따른 사무수행 분야를 지정받음	파리시와 준자치구는 재정적으로 연속관계에 있으나 정치적으로 주민직선에 의한 구청장 선출과 대도시의 부시장으로서 어느 정도의 정치적 자치권 인정

〈표 계속〉

대도시	비교분석 요소			
	계층제의 변화	계층제 간 법적 관계	계층간 사무권한	계층간 정치적, 재정적 관계
베를린	- 1990년 이후 도시주의 이중적 지위 - 1991년 준자치구 설치로 2계층제 시행 - 1998년 주민법 개정 이후 준자치구 일부 축소	준자치구 체제	1998년 헌법 개정 이후로 준자치구의 사무권한 확대 : 도시계획 수립, 준자치구의 예산수립, 인력관리, 사회부조, 녹지공간관리 분야에서 확대	베를린 대도시 집행기관과 별도의 독자적인 준자치구 의회와 집행부를 선출하는 정치적 자치권 일부를 인정
뉴욕	- 1785년 주수도 - 1831년 대도시 출범 - 1800년대 후반 준자치구 확대 - 1914년 준자치구 확정	준자치구 체제	기능적으로 준자치구 구청장을 중심으로 준자치구 의회의 권한으로서 투자계획, 주민공청회, 예산집행, 의견수렴 등을 행사함	뉴욕대도시와 준자치구 간 재정적 독립성을 확보하지 못하고 있으나 부분적으로 정치적, 정책적 독립성을 가짐
동경	- 1920년 동경시와 동경도 구축 - 1947년 동경도 특별구 설치 - 1975 구청장 직선제 재설치로 도-구간 2계층제 형성	자치구 체제	1990년 이후 특별구는 기초정부로서의 사무권한을 수행하고, 도는 광역적 사무를 수행	1975년 구청장 직선제를 통한 자치권 일부 부활, 다시 1990년 이후 특별구의 자치권 지속적으로 확대

5. 지방분권 선진국의 지역정부화 정책

1) 지방정부체제의 효율화 및 지역정부 중심의 현대화 추진전략

유럽 선진국에서는 유럽통합과 함께 유럽구조기금에 의해서 유럽 연합국가들의 경우 지방정부와 지역정부를 중심으로 한 지역경제 발전의 중심축으로 자리 잡아 가고 있다. 이를 위해서 강한 지방정부를 구축하고, 효율적인 지방행정체제 운영을 위한 지방정부 통합도 적극 추진 중이며 이는 주로 지방행정체제의 효율화, 합리화를 위한 통폐합이기도 하고 특히 광역사무를 적극적으로 담당하도록 하는 지역정부의 자치권 강화에 초점이 있다.

2) 지역정부 중심의 지역거버넌스 지향

지방정부의 적극적인 역할변화, 연방국가의 변화 등 지역 차원의 지속적인 환경변화가 감지되어 왔다. 전통적인 연방국가 오스트리아와 독일의 최근의 변화, 새로운 헌법초안 마련(오스트리아), 헌법개정(독일), 스위스(헌법수정), 벨기에(헌법수정으로 연방국가화) 등을 통해서 지역정부화를 지속추진하고, 이러한 체제 변화에 맞게 연방행정기관의 변신, 정부간 관계의 재정립, 지방재정의 분권화 등도 지속적으로 추진하고 있다.

선진국의 지역정부화 추진정책의 공통점은 다음과 같다. 정부가 주도한 지역정책은 지역 간의 상대적 격차 완화보다는 각 지역의 절대적 발전에 초점을 두었다는 점, 수도권 규제 문제에 있어서는 상대적인 규제완화 정책을 추진하였다는 점, 도시 경쟁력 제고를 위해서는 다양한 거버넌스 방식으로 도시개발전략(재생정책)을 추진하였다는 점, 지역 역량을 배양하기 위해서는 신사업 창출을 적극 유도하는 방향으로 그리고 다양한 혁신주체를 자극해서 지역의 내생적 발전을 촉진하는데 정책 목표를 두었다는 점이다. 그리고 더욱 중요한 사실은 중앙정부의 직접적인 개입을 지양하고 포괄적인 지원방식을 채택해서 국가의 지방행정기관(영국의 RDA)이든, 광역자치단체(프랑스의 Région과 계획계약 방식)든 지역 리더들에게 대폭적인 자율권을 보장해서 추진하도록 하였다는 점, 이러한 추진방식을 포괄할 수 있는 “광역적 지역 협력 및 거버넌스 체계 구축”을 추진하고 있다는 점 등이 공통적인 개선책들로 추진되어 왔다는 사실이다.

이동우·변성필의 연구보고서에서도 영국, 프랑스, 일본 등을 중심으로 이들 국가의 중앙정부가 주도한 지역정책 사례들을 분석한 결과, 모든 사례에서 보편적으로 이와 같은 공통점이 발견되었다고 한다(이동우, 변성필, 2006: 203~212).

3) 지역거버넌스 체계 경영원칙: 근접성 원칙과 보충성 원칙의 적용

대도시정부의 거버넌스 체제는 크게 2계층제 지속적인 유형으로 되었다. 영국도 1986년 런던광역정부를 해체하였다가 시민, 정치권, 지방선출직 등 다수의 바람으로 2000년 런던대도시정부를 다시 부활시켜 킴으로써 전형적인 2계층의

대도시권 지역정부체제로 환원한 점이다. 대륙법계 국가인 프랑스, 독일, 일본 등도 역시 2차 대전 이전부터 오랜 역사적 실체로써 존재하고 있는 2계층제형 지역(광역)정부(Regional or Departmental Government) 체제를 그대로 지금까지 유지하면서, 하위단위로 기초단위 지방정부형 행정체제를 운영하여 풀뿌리 민주주의를 보장하는 주민직선 등에 의한 지방자치권 원칙, 근접성원칙, 보충성원칙 등을 유지하고 동시에 일정 수준에서 규모의 경제성을 고려한 유효한 행정체제를 운영하고 있다.

이러한 대도시권 중심의 거버넌스 운영체제의 구축 결과는 영국 정부가 1986년 폐지한 런던광역시(GLC)의 사례와 같이 <단순 통폐합>으로는 해결이 어렵다는 것을 경험적으로 인지하였기 때문에 해결책으로 다시 활용하였다는 것이다. 그리고 1992년 유럽연합의 마스트리흐 조약에서 정식으로 지방정부에 대한 보충성원칙으로 자치권 보장을 확인함으로써, 지역(광역)정부와 기초정부간 정치체제(정부간관계) 하에서는 반드시 보충성원칙에 근거하여 기능 및 역할분담 조정이 가능해야 한다고 규정하였다. 실제 이러한 자치원칙은 구조적으로 형성된 기초자치단체와 광역자치단체 간 필연적으로 적용되고 활용되어야 할 기본원리가 되었다. 이 원칙을 통해서라도 연방형 또는 2계층제형 지방행정체제의 필연적인 거버넌스 운영체제를 선호하고 있다는 증거가 되고 있는 것이다.

4) 유연한 방식의 지역거버넌스 체제의 적극 활용 필요

또한 지역 및 대도시권을 통합적으로 관리하는 지방정부의 행정체제는 주민과 가장 가까운 곳에서부터 주민이 요구하는 다양한 공공서비스를, 다양한 선택(공급)방식에 의하여 제공해야 하기 때문에 필연적으로 하위 지방정부 또는 복수의 (기초)지방정부와 준자치구제 등을 필요로 하고 있다. 그 결과 지방정부간 계층화를 발생시키게 되는데, 그 이유는 앞에서 밝힌 바와 같이 규모의 경제와 다양한 서비스 공급체제 간의 협력조정, 협약 등 상호간의 필요한 균형을 유지시켜 줄 수 있다.

그러므로 우리나라 정치권 일부가 주장하는 것처럼 <도심지>와 <외각 지역>

을 하나의 통치체제로 단순통합 하거나, 또는 <도시지역>과 주변 <군 지역>을 하나의 단순 생활권으로 ‘통폐합’ 하기보다는, 오히려 연방 형태의 광역정부체제 하에서 소규모 지방정부간 구역통합, 필요시 합병, 특별구 또는 협력(조합)체제의 운영 등과 같이 다양한 지방행정체제를 활용하는 것이 더 최적 대안이 될 수 있다.

특히 우리나라 광역시와 같은 대도시권의 계층제를 개편하고자 할 경우에는 기본적으로 보충성 원칙 등에 의한 정부간 역할분담 방식이나 상호 계약에 의한 경영방식을 중층제의 지방정부(metropolitan federation) 형태와 접목하여 활용할 수 있도록 하고 물리적인 통폐합을 시행하기 전에 보다 유연한 지역거버넌스 체제를 적극적으로 활용하도록 해야 한다.

5) 사무배분 재정부로 최적의 정부간 관계 역할 분담화

우리나라와 외국 사례들로부터 얻은 또 다른 교훈은, 각국이 선택한 최선의 방법인데, 말하자면 각국의 입법권자들은 경제적·사회적·정치적 비용이 많이 드는 지방정부간 통폐합 보다는, 사무(기능)적 책임성을 이양 또는 분담하거나, 계약을 통해서 기능적으로 상호간 분담하여 공동 책임방식에 의한 지방정부간 사무수행체제를 운영하도록 지역거버넌스 체제를 다양화 하고 있다.

뿐만 아니라 기능배분 방식은 다양하게 발생하는 비용을 절감하는 방식의 하나로써 주요 대도시 지방정부에서 단층제가 아닌 2계층제 형태의 협력적 거버넌스 지방정부 운영 방식으로 많이 활용한다. 우리나라와 같이 기본적으로 기초정부의 평균 인구규모가 20만 명을 기록하고 있는 상황에서, 시·군·자치구의 통폐합, 또는 도(道) 폐지 등 다방면에서 과대한 비용을 초래할 수 있는 대규모 계층구조 개편방식보다는 현재의 조직과 통치형태를 유지하면서 소프트웨어적인 적절한 기능배분 등에 의한 책임분담체제를 활용한 점진적 개편을 도모하는 것이 가장 효과적이고 실현 가능성이 높다.

특히 도시권의 경우, 정주체계에 따르면 생활권은 계층체제를 이루게 된다. 그러므로 취락과 생활권(주민의 사회경제활동 영역)의 계층체제 구성은 필연적

이다. 현실적으로 가변성이 높은 현대 생활에서는 계층의 중심은 일일생활권, 사회경제활동 생활권 등 다양하게 형성되어 있기 때문에 이 상황에서 생활권과 정주권을 일치시킬 수 없다. 그러므로 생활권에서 받는 서비스의 수혜가 다를 수 있기 때문에 계층이 필요하고, 서비스별 공급체계는 하위 행정계층으로 또는 자치계층으로 분업화가 가능해지고, 특화도 가능하기 때문에 계층간 합리적인 기능과 역할의 분담체계를 상시 조정해 가는 것이 필요하다. 이러한 통치체제에서 가장 중요하게 고려하는 요인은 바로 주민을 위한 공공서비스의 생산과 공급체계가 상시적으로 주민과 가장 가까운 곳에서 이루어지고 있느냐 하는 것이다. 때문에 이러한 고려요인이다가 다의적 민주주의체제 수용이 가능한 방식으로 지방행정체제를 구성, 운영하게 될 때 행정적 효율성과 정책적 효과성이 높아지게 된다. 현재 지방자치 선진국에서 분권화된 중층적 지방정부 형태가 지배적인 방식으로 대두되게 된 것도 바로 이와 같은 경험적 결과로부터 자연히 발전, 형성된 체제이다.

6) 지방정부간 협력기구 활성화의 효과

광역경제권 운영사례들에 대한 분석 내용을 참고 해 볼 때 가장 성공적인 광역경제권 통치체제는 바로 지방정부간 협력기구의 활성화를 통해 자발적인 광역경제권 형성을 유도하는 방법이다. 즉 프랑크푸르트, 하노버, 슈튜트가르트 등 광역경제권 지역에서와 같이 강력한 제도화를 통한 지역거버넌스 체제의 구축 및 운영 방식은 지방정부들의 자치정책 추진역량을 강화해 주면서 중앙 주도적인 별도의 행정기구 설치에 의한 운영주체가 아닌 지방정부와 주민 선택에 의한 자율성을 축적하면서 아래로부터의 자치계층의 변화 내지는 자발적 광역경제권 형성(Upscaling Process)을 유도하여 지역발전을 촉진하게 한다.

미국에서도 이미 지방정부간 협력관계를 강력한 방식으로 제도화함으로써 대도시권의 경영체제가 가장 효과적으로 나타났다고 하는 점을 입증한 바 있고, 여러 참고자료들이 이를 뒷받침 해주고 있다.¹⁾ 말하자면, 지방정부간 제도적으

1) H.V. Savitch et al., Ties that Bind: Central Cities, Suburbs and the New Metropolitan Region, Economic Development Quarterly, 7, p. 342.

로 강력한 협력관계에 있는 대도시권 중심의 광역경제권 통치체제의 경우에는 이들 지역으로부터 경제적으로 가장 큰 효과를 보고 있다는 점이다. 그 이유는 대도시권 내 각 지방정부들이 개별적으로는 달성할 수 없는 새로운 시너지 효과가 대도시권 내부에서의 자율적인 협력체제를 통해서 발휘될 수 있기 때문이라는 것이다. 한마디로 각 대도시권 중심의 광역경제권 지역은 그 지역적 특색에 맞는 새로운 통치방식이 필요하고 따라서 각 지역의 다양한 정치·사회·경제적 조건들이 협력기구의 권한과 기능 등을 결정하는 것이 바람직하다.

6. 결론

우리나라 광역경제권에 이러한 자율적 운영체제를 접목시키고자 한다면, 그 광역경제권 각 추진기구의 위상과 구성 형태에 대해서 중앙정부가 일방적으로 법령에 의한 획일적인 운영구조를 결정하지 말고, 광역자치단체를 포함한 관할 지역의 시·군·구도 참여할 수 있는 자율적 합의에 기초한 운영체제로 전환하도록 유도할 필요가 있다. 만일 자치단체 상호간 합의에 의해서 추진기구가 구성되게 되면 자율에 바탕을 두게 되는 만큼 권역별로, 시·도별 의견이 다를 수 있고, 그에 따라 추진기구의 위상과 형태가 다양하게 나타날 수 있다.

중·장기적으로 광역경제권 추진기구는 시·도 등 광역자치단체의 상위에 위치하는 것도 그리고 새로운 자치계층을 설치하는 것이 아닌 자치단체간 협력에 기초한 지역거버넌스 체제를 만드는 것이라고 하겠다. 독일의 광역경제권 통치기구들의 변화 과정에서도 가장 중요하게 고려한 요인들은 바로 광역경제권 추진주체들인 지방자치단체 상호간의 통합의지, 수용도, 통합성과 등을 고려한 합의형 운영 시스템으로 제도화 시키는 것이 중요하였다는데 큰 시사점을 얻을 수 있었다.

이러한 시사점으로부터 우리나라의 제도 개선에 필요하다고 생각되는 것은, 권역별로 광역경제권 추진기구의 법적 지위와 운영체제 등이 가능하면 시·도간 지방자치단체의 자율적 선택과 합의를 통한 제도 운영 하에서 이루어지도록 설계하여 운영해야 한다는 것이다. 그리고 자치단체 상호간 자율적으로 권역별 특

성에 맞는 방식의 선택으로 정책 효과와 지역경쟁력을 높이도록 유도하는 것이야말로 중앙정부의 역할이라고 하지 않을 수 없다.

이에 향후 개선해야 할 점을 몇 가지 정리하면 다음과 같다. 우리나라 자치법상 지방자치단체의 기관구성을 제약하는 법령들은 지방자치법과 시행령, <지방공무원법>, <지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률>, <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정>(대통령령) 등과 관련되고 있어서 이들 법령에 근거하여 중앙정부가 획일적으로 지방에서 시행되는 정책을 결정하기 때문에 가장 선결적으로 기관구성의 자율화를 방해하는 법규정의 삭제 및 폐지가 이행되어야 강력한 <지역정부화> 및 협력체제에 기초한 지방정부간 지역거버넌스 체제가 활성화 될 수 있다.

그리고 지역정부의 자치입법권을 확대시키기 위해서는 기관구성의 다양화 등 지방정부의 조직·인사권 등이 확대될 필요가 있다. 지방정부의 권한을 강화시키는 방법의 하나로 중요한 정책적 수단이 되는 것은 바로 자치기본조례(자치헌법 또는 홈룰제도) 운영이다.



제 1 장 서 론1

 제1절 연구의 목적1

 1. 문제제기1

 2. 연구의 목적5

 제2절 연구의 방법6

 1. 연구의 분석틀6

 2. 연구의 대상 및 범위9

제 2 장 지역거버넌스에 관한 이론적 논의12

 제1절 지역, 대도시권, 광역12

 1. 지역의 의미12

 2. 대도시권의 의미16

 3. 광역행정의 의미20

 4. 종합정리23

 제2절 지역정부와 광역자치단체의 역할 강화론25

 1. 지역정부의 의미25

 2. 광역자치단체와 지역정부27

 3. 광역적 협력행정 수행체제의 필요성30

 제3절 지역거버넌스론33

 1. 거버넌스의 다양한 개념33

 2. 지역거버넌스의 개념34

 3. 지역거버넌스의 유형36

 4. 종합정리37

제 3 장 지역거버넌스 실태 분석41

 제1절 우리나라 지역거버넌스 실태 분석41

 1. 자치계층체제와 광역자치단체41

2. 광역자치단체(지역정부)의 지위와 역할	46
3. 시도 지역에서의 문제	49
4. 정부간 협력적 광역행정 처리 실태	54
5. 지역발전 정책 및 사업에서 제기된 문제	58
6. 지역거버넌스 사례분석 : 우리나라 광역경제권 운영	68
7. 종합정리	78
제2절 외국의 지역거버넌스 실태 분석	81
1. 지역정부 중심의 중층제형 자치계층	81
2. 자치선진국의 지역정부화 실태	92
3. 지역거버넌스 사례 : 광역경제권 운영 현황	110
4. 자치선진국 지역거버넌스 체제가 주는 교훈	138
제 4 장 지역거버넌스 제도화 방안	145
제1절 지역거버넌스 제도화 기본방향	145
제2절 혁신안 : 지역정부화 방안	147
1. 지역정부화 논리	147
2. 지역정부화 발전방향	151
3. 지역정부화 구축방안	159
제3절 점진안 : 지방정부간 협력제도 활성화 방안	165
1. 지방정부간 협력 조합제도의 활성화 논리	165
2. 지방정부간 협력 조합제도의 개선 방향	169
제4절 광역경제권 발전을 위한 지역거버넌스 구축 방안	179
1. 광역경제권 추진기구의 구성 및 운영체계	179
2. 광역경제권 추진수단의 운영체계	182
3. 광역경제권 발전을 위한 제도화 방안	186
제 5 장 결 론	193
1. <홀름> 또는 자치기본조례(자치헌법)의 도입·운영	193
2. 다양한 광역행정 운영방식에 의한 지역거버넌스 활성화	194
참고문헌	201
Abstract	218



표 목 차

〈표 1-1〉 비교분석 요소	8
〈표 2-1〉 지역정부의 권한 수준에 따른 국가 및 지역정부 통치유형	25
〈표 3-1〉 과거 주요 지방행정체제 개편 내용	45
〈표 3-2〉 지역 내, 지역 간 재정자립도 격차 분포	50
〈표 3-3〉 현행 지방자치단체간 협력조합 운영현황(2009. 1. 1)	55
〈표 3-4〉 기존 국책사업들과 경인윤하 건설사업 갈등발생 원인별 해결방식의 비교	62
〈표 3-5〉 주요국의 자치계층과 지역정부(광역자치단체) 현황(2005)	82
〈표 3-6〉 외국의 지역정부 통치체제	85
〈표 3-7〉 선진국 대도시정부간 지방행정체제 비교	109
〈표 3-8〉 정부 간 관계에 기반을 둔 광역경제권 추진기구 유형	113
〈표 3-8〉 독일의 11개 대도시권 현황	124
〈표 3-9〉 독일의 9개 광역경제권 현황 및 지역거버넌스 체제	128
〈표 4-1〉 정치적 분권(devolution)에 의한 스코틀랜드 지역정부의 사무권한	157
〈표 4-2〉 지역정부화를 위한 제도 개선안	160
〈표 4-3〉 조합제도 활성화를 위한 법령 제·개정(안)	173
〈표 4-4〉 각 국의 조합제도 비교	175
〈표 4-5〉 광역경제권 발전위원회 개선을 위한 법 개정안	191



그림목차



〈그림 1-1〉 연구의 분석틀	7
〈그림 2-1〉 지역정부 유형에 따른 중앙집권화와 자치분권화 수준	26
〈그림 3-1〉 지방행정체제 (자치계층+행정계층+(민간참여)=지역거버넌스 체제)	41
〈그림 3-2〉 현행 지방행정체제 현황 (2009. 1. 1, 행정안전부)	43
〈그림 3-3〉 인구규모 확대에 따른 정책결정 및 행정비용의 증가현상	89
〈그림 3-4〉 공공재 공급을 위한 계층 형성	90
〈그림 3-5〉 OECD 국가의 광역경제권 거버넌스 유형	111
〈그림 3-6〉 독일, 프랑스, 일본, 영국 그리고 한국의 광역경제권 협력 유형별 스펙트럼	113
〈그림 3-7〉 영국 동북지역의 광역경제권과 지방정부	115
〈그림 3-8〉 잉글랜드 동북지역의 광역경제권 거버넌스 운영체계	117
〈그림 3-9〉 리옹 대도시권 지방정부간 협력기구의 광역경제권	120
〈그림 3-10〉 독일의 11개 대도시권 (번호는 순위별 규모)	123
〈그림 3-11〉 바덴뷔르템 베르크 주의 슈트트가르트 지역협의회 광역경제권	132
〈그림 3-12〉 3개 주를 기반으로 한 프랑크푸르트 광역경제권	134
〈그림 3-13〉 광역경제권을 중심으로 한 지역거버넌스 모형	136
〈그림 4-1〉 국가통치 유형별 지역정부 분권화 발전단계(지방분권화 모델 I, II, III)	152



제1장 서론

제1절 연구의 목적

1. 문제제기

지식경제사회의 발전과 함께 세계화, 지방화가 가속화 되면서 각국은 대도시권을 중심으로 한 지역화(Regionalisation)가 가속화 되고 있다. 유럽은 유럽연합을 중심으로 통일유럽을 건설하는 과정에서 마스트리흐 조약을 시발로 ‘지역’ 중심의 자치적 지방분권주의(Regionalism, New Localism)를 지향하게 되었고, 벨기에, 아일랜드, 스페인 등 여러 유럽국가들은 지역주의 강화 및 자율적인 지역의 정치공간 창조를 위한 지역정부 중심의 새로운 국가통치 체제를 채택해 왔다.

즉, 국가는 전국적 차원의 주요정책(National key priorities)에 중점을 두고 지역정부에 대하여 대폭적인 권한이양을 통해서 자율적이고, 다양한 지역경제발전 정책의 주체적 역할(Community leader)을 수행하도록 하는 지역거버넌스 체제를 지향하는 추세이다. 이는 중앙-지방정부간 관계에서 ‘중간(광역)지방정부’(Intermediate-level of Government)의 전략적 중요성이 더 확고해지는 상황으로 우리나라의 경우에는 현재 시·도로 대표되는 광역자치단체 중심의 지역거버넌스 체제가 향후 어떠한 지방분권화 체제로 발전해 가야 할 것인지에 대한 진지한 논의가 필요한 시점이다.

이명박정부도 2008년부터 100대 국정과제를 설정하여 ‘지방분권을 확대하고 지역경제를 살리겠다’고 하면서, ‘지방행정체제의 개편’, ‘광역경제권의 구축’ 등

전략적 과제들을 추진하고 있다.

2008년 이전까지 참여정부가 추진해 온 지역을 기반으로 한 혁신주도형 균형발전정책을 비판하는 내용들 중에는 공통적으로 지역발전을 주도할 수 있는 지역거버넌스 체제의 부재를 지적하는 내용들을 발견할 수 있다(한국경제학회, 2007; 변창흠, 2006; 배준구, 2005). 즉, 참여정부 하의 국가균형 발전정책의 추진체계는 대통령 소속 국가균형발전위원회(자문)와 기획단, 추진지원단, 그리고 지방에서의 지역혁신협의회 등이 있었다. 하지만 이들은 자율적인 예산편성 및 법안제출권이 없어 정책추진의 진정한 주체가 되지 못하였다. 또한 혁신주도형 발전기반 구축을 위한 산·학·연의 연계망과 지역전략산업과 혁신클러스터 등의 육성 및 발전정책들도 참여정부 당시 산업자원부, 과학기술부, 교육인적자원부, 중소기업청 등 여러 부처로 분산되어 정책이 추진되었기 때문에 분산에 의한 시너지 효과가 부족하였다. 그리고 이들 사업이 특별회계를 통해 총괄 관리되었다고 해도 실제로는 각 사업이 개별부처 중심으로 결정되는 과정에서 사전에 이를 조정하는 기능의 결함으로 지원사업의 상호 연계효과도 극대화하지 못한 면이 있었다.

이러한 지적은 이미 균형발전 특별법 제정 초기부터 거론되어 왔던 문제였다. 시민단체와 지방자치단체협의회의 공동제안에서는 자문기구가 아닌 강력한 집행기구로서 추진기구를 설치해야 한다고 건의도 하였으며, 참여정부의 균형발전 정책이 채택한 분산된 여러 중앙부처에 의한 개별사업 추진은 지역관련 사업의 통합적 관리방식 보다 효과가 저감된다는 문제점도 수차례 지적한 바 있었다(부산지방분권협의회 연구보고서, 2006). 그럼에도 불구하고 참여정부의 균형발전정책이 본래의 목표달성과 큰 괴리를 나타냈던 근본적인 문제점을 지적하자면, 한마디로 중앙정부 주도의 일방적인 지역균형발전정책을 추진함으로써 오히려 해당 지역의 내생적 발전을 유도하여 지역혁신발전계획을 종합적으로 추진하는 실천의지의 부재 때문이었다는 지적이다.¹⁾

1) 부산지방분권협의회의 연구보고서 제2과제에서 참여정부의 지역균형발전정책이 미흡하였던 것에 대하여 <지방분권운동 주체의 위기>에도 원인이 있었다는 것을 함께 지적한

이와 같은 반성으로부터 2008년 이명박 정부의 국가균형정책이 출범하고 있다고 본다. 이명박 정부의 지역발전정책이 성공하기 위해서는 무엇보다도 ‘광역경제권’ 중심의 자율적 추진주체를 구축하여 개선해 가는 또 다른 방향에서의 실천전략이 필요한 이유도 바로 이 때문이다. 새로운 방향의 실천전략으로서 많은 이해관계자들이 대부분 원하는 것이 바로 자율적인 지역거버넌스 체제 구축을 통한 지역발전정책의 실천이라고 할 것이다. 좀 더 부연설명을 하면 다음과 같다. 즉, 지방분권이라는 관점에서 모든 것을 자치단체장에게 맡기는 것이 바람직하지만 참여정부 시절 일부 지역에서 광역자치단체장에 의해 일방적으로 지역발전에 관한 협의회를 구성하였던 부정적인 사례로 인하여 그 구성방법과 참여인사의 성격 등을 둘러싸고 논란이 제기된 바 있었다. 또 광역자치단체가 때로는 일방적으로 기초자치단체의 계획을 조정하고 종합 작성하는 과정에서 지역발전을 위한 지방에서의 협치(Governance)를 제대로 실천하지 못하였다는 비판도 받은 바 있다.

그런데 이와 같은 갈등에 대한 해결방안으로 여러 기존연구들이 공통적으로 제안한 새로운 대안이라는 것이 방금 언급하였던 각 지역에서의 자율적인 지역거버넌스 체제를 구축하여 활용하는 것이 필수조건이라고들 이야기하고 있다. 바꾸어 말하면, 지역발전의 중심축이 지역주민이라는 관점에서 지역(광역권)의 지방자치단체, 기업단체, 노동단체, 대학, 시민단체 등 각 부문에서 정치적 이해관계가 직접적으로 적은 중립적 인사가 고르게 참여하는 지역의 혁신주체들로 구성된 지역혁신협의회를 운영하고, 다른 한편에서는 주민과 기업, 자치단체 그리고 지방대학이 서로 돕고 협력하는 혁신체계를 구축하여 지역혁신을 주도하는 협력적 지역사회의 구축, 운영체제가 주축이 되어 있어야만 지역발전정책이 제대로 실행될 수 있다고 말하는 의미이다. 즉, 지역발전의 촉진수단으로서 광

바 있다. 즉, 자기 중심성 및 독자적 정체성의 혼돈, 주체적 운동전략의 빈곤, 리더십(지도부)의 위기, 조직노선의 한계, 지역주민의 대중적 주체 형성(주민대중적 참여 기반 구축)의 실패, 지방자치 4단체 등 지자체와 민간운동체간의 파트너십 구축의 불비, 지역간 연대의 위기, 범국민적 역량 결집의 한계 등으로 균형발전정책 뿐만 아니라 지방분권정책이 부진한 원인이라 지적한 바 있다(부산지방분권협의회 연구보고서, 2007).

역적 거버넌스 또는 지역거버넌스(Regional governance) 통치체제에 기반을 둔 균형발전정책 내지는 지역발전정책이 효과적이라는 것이다.

국가정책의 관계자는 대통령위원회, 중앙부처, 지방자치단체, 지방행정청, 산학연 등이지만, 앞서 제기한 비판적 시각에서와 같이 지역의 강력한 혁신동력의 주체이자 그 전담기구가 확실하게 누구인지가 분명하지 않고, 또한 지역균형발전정책의 대상이 되는 지역적 공간의 구분도 확실하지 않았다는 점이다(변창흠, 2006). 다만 정책적 수단으로서는 지역혁신협의회, 산학연 네트워크, 참여정부에서의 누리사업(인재양성 사업), 전문대학 특성화 사업, 지역특성화 발전전략(사업) 등이 활용되었다. 하지만 이들의 지원사업(기반)인 군특회계, 지역특성화사업, 기업지방이전촉진, 공공기관 유치, 지역농업클러스터 사업, 지방대학 혁신역량 강화사업, 테마파크 조성사업, 포럼활동 등은 참여정부 이전부터 그리고 새로운 이명박 정부에까지 계속 추진되고 있다(국가균형발전위원회, 2007; 국가균형발전위원회 2008년 7월 설명회 자료). 이것의 의미는 기존연구들 내용에서도 앞서 제기된 정책 추진주체에 관한 뚜렷한 해결책을 제안하고 있지 못하다는 것이다.

또 다른 시각에서 거버넌스 체제의 부재와 관련된 연구를 보자. 이 분야에 관한 기존연구의 대표적인 것으로 2003년 국토연구원이 제시한 경우를 보자(차미숙 외, 2003:182). 이 2003년 연구에서도 분명히 장소(지역) 중심의 통합형 접근 방식(Place-based integrated approach)이라는 새로운 시각으로 지역경제 활성화 및 지역균형발전정책을 자율적으로 추진할 수 있는 분권형 추진체계 구축이 중요한 과제라고 지적한 바 있었고, 그에 관한 대안 모색을 진행한 것이 바로 2003년 차미숙 박사의 연구였다. 그렇지만 이 연구 결과가 제시한 3가지 대안 중에서 ①안인 중앙정부 지역단위 추진체계의 정비안으로서 <중앙정부 지역실행조직 주도형> 지역거버넌스 체제 구축안(지역발전통합청 설치 및 운영안)만을 중점적으로 연구하고 마감한 바 있다. 이 연구가 추진한 폭 넓은 조사결과에서 나타난 바로는 지역발전을 위한 거버넌스 체제 구축 시 주도적인 역할을 담당할 주

체로서 <광역자치단체>가 39.5%로 가장 높게 선호된 바 있었다(차미숙 외, 2003:17쪽 각주 12번).

이 연구(조사결과)에 따르면 광역자치단체에 대한 선호 수준이 지방분권 추진에 따른 당연한 인식의 결과라는 것을 확인한 것이었다. 즉, 조사결과 다수가 찬성한 <광역자치단체> 중심의 지역발전 거버넌스 체제 구축안에 대해서 조사 결과만 도출하였을 뿐 그와 관련한 후속 연구가 없었다. 2003년 연구 결과에서는 ② <광역자치단체 주도형> 지역거버넌스 모형의 경우 정작 광역자치단체 내 공공기관(특별지방행정기관과 광역 및 기초 자치단체)간 기능재조정이 우선이라는 제안만 하고 구체적인 대안을 찾는 별도의 연구는 진행하지 않았던 것이다.

2. 연구의 목적

이에 본 연구는 2003년 연구의 조사결과로 나타난 개선방향과 관련해서 후속적인 연구를 추진하고자 한다. 즉, 2003년 당시 연구결과로 제안한 안 중의 하나인 제② 안 <광역자치단체 주도형> 지역거버넌스 체제 구축에 관한 연구를 시도하고자 한다. 다시 말하면, 본 연구에서 추진하고자 하는 지방분권 체제 중심의 지역거버넌스 모델은 지방분권 추진 과정에서 당연한 결과로 받아들여져야 하고, 또한 모든 (지방)공공기관의 이해관계자 및 전문가들이 가장 선호하였던 민주적 합법성을 기반으로 한 지방분권형 개선안에 관한, 그것도 광역자치단체 중심의, 지리적으로는 ‘지역’ 중심의, ‘지역정부’에 관한 구체적인 제도화 방안을 연구하고자 하는 것이다.

2003년 연구의 조사결과에 나타난 다수찬성론과 본 연구가 도출하고자 하는 결론 등이 바로 2008~09년 이명박 정부의 지방행정체제 계층구조 개편 및 광역경제권 추진 기구의 활성화라는 과제와도 사실상 직접적인 연관성이 있다고 할 것이다. 그렇기 때문에 연구의 출발점의 하나인 지역발전정책의 분명한 추진주체를 중심으로 한 지역거버넌스의 제도화가 필요하다는 시각에서 이명박정부의 지역발전정책의 큰 축인 광역경제권 추진 체계를 연구 대상의 하나로 정한 것이

다. 이와 같이 광역경제권 추진기구를 기반으로 한 올바른 지역거버넌스(협력) 체제 구축 및 운영 방안이 결과적으로는 ‘지역정부’ 중심의 지역거버넌스 체제 구축 방안과도 직접적인 연계가 있다는 점에서 ‘지역거버넌스 제도화’에 관한 연구 시각이 포함되었다.

본 연구는 지역거버넌스 체제가 제대로 활용되지 못하는 것에 관한 원인 분석과 개선안을 도출해 보기 위하여 ‘지역’에서 광역자치단체(지역정부)의 권한과 기능적 한계 등을 분석해 보고, 광역계획, 지역발전정책, 광역경제권 운영 등의 사례를 통해서 우리나라 지역거버넌스 실태를 분석한 뒤 지역거버넌스 체제 구축을 위한 개선방안을 검토해 보고자 한다. 본 연구는 기존연구들이 제안한 경우가 없었던, 광역자치단체를 주요 정치적 리더로 인정하는, 지역 기반으로 지방자치 제도화에 필요한 새로운 지방분권 모델에 대한 연구를 하고자 한다. 이 연구를 추진함에 있어서 기본적으로 지방분권(Decentralization)이라는 시각에서 접근하지만 기존연구와 달리 자치계층구조의 개편 방향과 연계하여 우리나라 기존의 획일적이고 불분명한 수직적, 수평권 기능 및 권한 관계 틀에서 구축되어 있는 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 간의 정부간 관계로부터, 광역자치단체가 중심이 되는 ‘지역정부’(Regional government) 개념의 새로운 지역거버넌스 체제 운영모델을 중심으로 제도화 연구를 하고자 한다.

제2절 연구의 방법



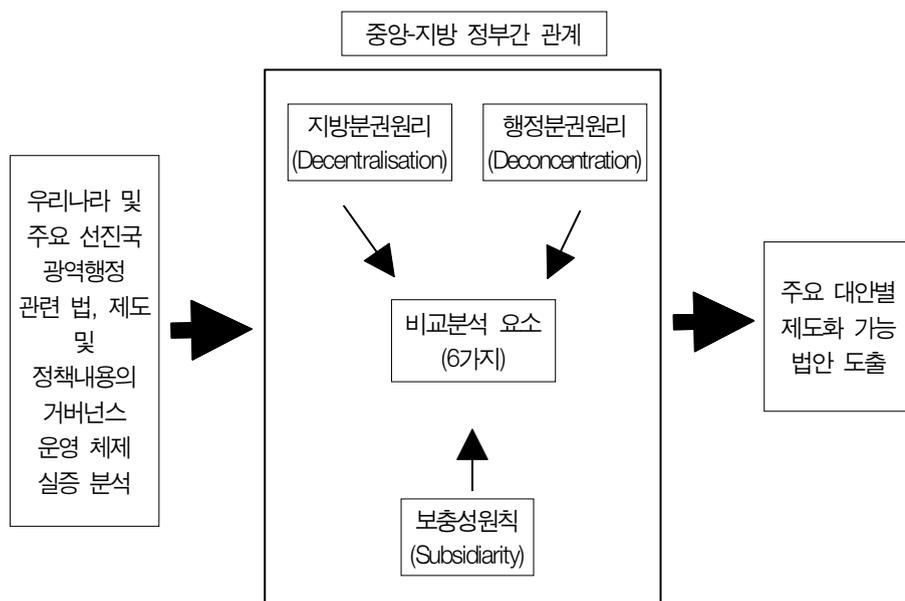
1. 연구의 분석틀

연구의 방법으로는 지역거버넌스의 실패 사례 또는 향후 보완 사항을 위하여 지역거버넌스 체제가 가장 중요한 요인의 하나가 되었던 우리나라 지역발전정책 사례, 국책사업으로부터의 갈등사례, 광역경제권 추진기구와 발전위원회 중

심의 거버넌스 체제 등을 비판적으로 검토한다. 이를 위해서 기존 연구내용들을 토대로 이명박 정부의 「광역경제권」 운영체제를 새로운 시각에서 정리하여 정책의 성공을 위한 지역거버넌스 체제가 어떤 방안이 되어야 할지에 대안을 검토하고자 한다.

지역거버넌스의 기반이 되는 이론적 틀과 이를 적용하여 실제로 지역거버넌스 체제를 제도화 한 외국 사례를 분석한다. 먼저 지역거버넌스의 개념적 준거틀이 되는 지리적, 정치적, 경제적 공간개념으로서 지역의 공간적 범주의 의미를 살펴보기로 한다. 그리고 지역거버넌스 제도화의 경험적 사례 분석을 위하여 새로운 환경변화로 각 선진국들이 채택한 「지역정부 중심의 지방분권화」 내용도 분석하여 우리나라에 맞는 지역정부 체제가 어떤 모습일지 그 초안을 도출하는데 활용하고자 한다. 이에 대한 분석요인과 분석틀은 다음 <그림 1-1>에서 요약하고 있다.

〈그림 1-1〉 연구의 분석틀



즉, 기본분석 요소들을 크게 6가지(자치입법권, 자치조직권, 사무배분체계, 자치재정권, 국가의 지도감독, 지방자치단체의 국정참여 제도)로 구분하고, 이에 따라서 주요 선진국과 우리나라 지역정부(광역자치단체)의 법적 지위와 역할, 정치적·역사적 형성 요인 및 행정체제의 발전 내용을 검토하면서, 사례 분석의 대상이 되는 대륙법계 국가(일본, 프랑스, 독일), 영미법계 국가(영국) 등 주요 지방자치 선진국의 지역정부 분권화 제도방안에 대하여 법제 관련 대안을 제시하고자 한다.

우리나라의 광역자치단체의 법적 지위와 역할, 정치적·역사적 형성 요인 및 행정체제도 고려하면서 선진국의 지역정부 수준에서의 지방분권 제도화 및 추진체계를 대표하는 6가지 지방분권화 요소들을 고려해서 비교분석한다.

〈표 1-1〉 비교분석 요소

자치입법권	<ul style="list-style-type: none"> - 헌법 개정 등에 의한 지역(광역)의회의 2차 법률제정권 부여 근거와 절차 등 유무 - 기초정부의 자치조례권 등 입법권의 헌법 및 지방자치법상의 보장 수준 - 중앙-지방 정부간 관계의 법적 규정 수준과 기초정부의 자치입법권, 종합 행정권을 인정하는 보충성의 원칙의 법적 규정 수준 정도
자치조직권	<ul style="list-style-type: none"> - 지역정부의 입법권에 관한 헌법적, 법률적 보장 수준 - 기초정부의 기관구성 체계의 자율권(자치조직권, 자치인사권) 보장 수준
사무배분	<ul style="list-style-type: none"> - 사무배분 원칙과 내용의 헌법 규정 및 법률적 규정 수준 - 국가사무의 지방이양, 광역과 기초간 지방이양 등의 법제화 및 제도화 수준
자치재정권	<ul style="list-style-type: none"> - 헌법상 자주재정권, 정부간 재정협력 원칙 등의 헌법적, 법률적 규정 수준 - 죄형조례주의, 국세법률주의, 지방세조례주의 등 자치권의 헌법적, 법률적 보장 수준
국가의 지도감독	<ul style="list-style-type: none"> - 국가의 지도감독, 대집행권 등에 관한 감독권 유지 수준 - 법률에 근거한 국가의 지방정부에 대한 최소감독 운영에 관한 법제화 수준 - 국가의 지역정부 및 기초정부에 대한 제한적 합법성 감독권의 인정 수준 - 중앙-지방정부간 갈등조정에 관한 헌법재판소 등의 권한쟁의심판 절차의 보장 수준 - 국가의 지방정부에 대한 최소한의 관여 및 감독권 행사에 관한 법적 규정 수준 - 지역정부와 기초정부간 감독권의 인정 수준과 범위

〈표 계속〉

국정참여	<ul style="list-style-type: none"> - 지방(지역)정부 대표자들의 중앙정치 체제에의 참여 기회와 절차의 헌법 및 법률상 명문화 수준 - 그에 상응하는 독일·프랑스의 상원의회와 같은 중앙통치기구에 의한 지역 대표자들의 입법권 보장 수준 등
------	---

2. 연구의 대상 및 범위

본 연구의 중점 분석대상은

- 1) 지역정부(광역자치단체)의 활성화 (역할 강화)
- 2) 지방정부(기초+광역+정부)간 협력시스템의 활용
- 3) 지방정부간 자율적 협력시스템을 지속적으로 발전시킬 수 있는 <지역거버넌스> 체제를 제도화하는 것과 관련된 대상에 대하여 연구하고자 한다.

중점 분석요소 및 사례로는 지역경쟁력 확보를 위해서는 광역자치단체의 역할 강화 방안이 중요하기 때문에 이와 관련해서 지역발전정책과 지역정부의 역할과 지위, 자치입법권, 사무배분 등이며 지방재정과 관련된 사항은 제외한다.

광역행정의 문제 해결과 직접 관련이 되는 우리나라의 제도로는 지방정부간 협력체제(행정협의회, 조합제도)가 있어서 이를 대상으로 연구를 하지만 실제로 지역거버넌스를 활용하는 예가 거의 없어서 주로 지역발전정책에 관련된 사항과 광역경제권 추진체계, 중앙정부 사업 등을 대상으로 내용분석을 하고자 한다.

그리고 본 연구에서 거버먼트(Local and Regional government)는 지방자치제도 하에서 직접 선출제도에 의한 합법성을 가진 조직(기구)으로, 거버넌스(Local and Regional governance)는 지방자치제도 하에서 직접 선출제도와 간접 선출제도(임명제 포함)로 구성된 조직(기구)들로 구성된 정책결정 메카니즘과 협력 및 조정 네트워크로 이해하고자 한다.

이럴 경우, ‘지역거버넌스’의 개념이 다른 기존 연구들과 차이를 갖게 되는데 자세한 내용은 제2장에서 분석하겠지만, 먼저 정리하자면 다음과 같다.

즉, 지역의 협력네트워크 = 지역거버넌스의 등식으로 의미가 확장되면서, 지역거버넌스는 <거버넌스+거버먼트> 상호간 협력 및 갈등조정이 연계된 쌍방향 연결고리(네트워크)라고 할 수 있다.

이러한 특성을 가진 지역거버넌스에 대해서 다음과 같이 정의한다(후술). 즉, “지역거버넌스란 지역의 협력네트워크이면서 공간적 확장의 경우 <central government+local and regional governments+representative bodies of private sector> (=in-bounded regional governance) 뿐만 아니라 <government+다른 governance> (over-bounded regional and supra-regional governance)를 포함하는 이해관계자 상호간의 협력 및 갈등조정을 위해 연계된 유연한 쌍방향 정책결정 및 집행을 하는 지역의 통치체제”로 정의한다.

본 연구에서 지역거버넌스 체제의 근저에는 반드시 거버먼트(government, 법적 제도화)의 요소가 기본이 되어야 민주적 합법성에 기반을 둔 정치적+사회적 협력체계가 될 수 있기 때문이다.

지역거버넌스의 성립 및 운영 조건으로 김용웅·차미숙·강현수(2003: 681)는 다양한 형태의 지역거버넌스가 효율적으로 운영되기 위해서는 참여자 간의 권한과 책임분담 등 역할정립이 이루어지고 민주적이고 효율적인 참여와 의사결정이 가능한 제도적 절차와 체제가 마련되어야 한다고 강조하였는데 앞서 정의한 내용은 이러한 구축 및 운영 조건을 충족하고 있다고 하겠다. 이와 함께 현재의 지역거버넌스 정의에서 중요한 점의 하나는 지역거버넌스 중심에는 반드시 지역정부(Regional government)가 중추적인 역할을 해야만 한다는 점이다. 이에 근거해서 본 연구는 향후 바람직한 지역거버넌스 체제를 구축하기 위한 개선 방안을 모색하면서 반드시 지역거버넌스의 중심이 되는 <지역정부>에 대해서도 그 역할 정립에 관한 세부적인 검토를 진행할 뿐만 아니라, 향후 새로운 개선안을 연구할 때에도 유효하다.

연구 순서로는 지방분권화 수준에 따른 지역거버넌스 개념들을 살펴보고, 관

련 유형을 검토한 후 우리나라와 외국에서의 지역정부화, 지역거버넌스 체제에 관련된 현황과 실태분석, 그에 따른 실증사례들에 대한 내용분석, 총체적 검토 정리하여 대안 모색에 활용하고자 한다. 주로 주요 선진국의 ‘지역정부화’ 발전 내용이 중심 분석대상이 된다. 그러한 분석 결과를 정리해 가면서 ‘지역정부’ 중심의 바람직한 거버넌스 체제 개편을 위한 제도화 기본 방향을 도출해 보기로 한다.



제 2 장 지역거버넌스에 관한 이론적 논의

제1절 지역, 대도시권, 광역

1. 지역의 의미

1) 지역의 정의 및 특성

지역(Region)은 라틴어의 Regio에서 유래되었으며 로마시대의 한 지방(Province romaine)을 의미했다(J. Rouge, Les institutions romaines, A. Colin, 1991, p.123).

‘지역’(region)이라는 용어는 중립적인 개념은 아니며, 권력관계를 나타내지는 않는다. 그러나 지역은 국토의 공간적 하위계층(단위)이면서 국가 내부적으로 제한적인 자치권을 가진 실체적 개념과도 관련이 있다(Fougerouse, 2008: 3).

유럽연합이 정의한 ‘지역’은 1978년 2월 1일 보르도 선언에서 유럽이사회가 지역에 대한 개념정의를 시도한 이후로 1988년 11월 18일 유럽의회가 지역공동 헌장을 인준하면서 동 헌장 제1조에 지역의 기준을 제시한 바 있다. 구체적으로 유럽연합이 지정하는 지역은 지역정책의 단위로서 <NUTS 2>를 의미하고²⁾, 이 단위가 나타내는 각국의 공통적 특징도 바로 지역(Regions)이며, <지역정부>는 바로 이 공간적 수준에서는 주민이 선출한 지방정치인들로 구성된 정부(Elected

2) Institutional sense of the term, region is on a level of higher than that of the coordination of municipalities; Regions are classified in the NUTS 2 category: Italian, French and German Regions, Dutch and Belgian Provinces and Spanish Autonomous Communities(1987년 Commission of the European Communities).

regional governments)를 포함한다(Le Galès and Lequesne, 1998: 239).

- (우리나라) 현재의 도 광역자치단체 관할구역 중심
- (유럽연합) NUTS 2: 이탈리아, 프랑스의 Region, 독일의 Region (Regierungsbezirke와 Land), 네덜란드 벨기에의 Province, 스페인의 Autonomous Communities
- 지역정부: 다양한 기초정부로 구성된, 지리적으로 상위 계층에 있는 지방정부, 즉 국가(정부)와 기초정부 중간에 위치한 중간 자치정부(Intermediate level of local government), 또는 지역정부(Regional government), 광역자치단체(Upper-level local government, Metropolitan government) 등 다양하다.
- 다양성의 특징: 잉글랜드의 regions은 행정구역, 스코틀랜드 웨일즈 북아일랜드는 자치계층이자 정부 행정계층의 하나, 우리나라, 이탈리아, 스페인, 프랑스 등도 자치계층이면서 국가의 행정구역(계층), 독일은 <주정부>(Länder)가 하나의 지역, 또는 그 이전에는 관구청(Regierungsbezirke)이 해당된다.

2) 지역의 특성

지역은 국가의 하위 차원에서 한정될 수 있는 영토이고, 역사적, 문화적, 언어적, 인종적, 경제적 특성을 공통으로 소유하고 있으면서 다른 영토와 구별될 수 있고, 또 어우러질 수도 있는 특성을 가진 공간이다. 지역은 자율적인 조직으로 지역적 동질성을 구성할 수 있으며, 주민들의 소속의지와 주민의식이 영토 내에 존재할 수 있다.³⁾

지역의 특징으로, 국가의 하위 차원에서 문화, 역사 등의 구분이 가능하고 중앙정부에 대하여 자치권을 갖고 있는 지정학적 공간으로서 개념화가 가능하다고 제시하고 있다(Hourquebie, 2003: 114).

3) W. Berg, «Bayern im Europa des Regionen, Bayerische Verwaltungsblätter, n° 9, 2001, p.257; R. Petrella, La Renaissance des cultures régionales en Europe, Paris, Editions Entente, Col. Minorités, 1978.

3) 지역주의(Regionalism)

유럽국가 대표들은 지역주의의 장점으로 지역의 역사, 전통, 문화의 다양한 특성 등을 보전하고 강화해야 한다고 주장하면서 구체적으로 1989년 뮌헨에서 유럽의 지역주의에 대한 회의를 개최하였고, 지역정부를 대표하는 유럽위원회(Comité des régions)를 탄생시켰다. 독일의 바바리주 주지사겸장관인 Max Streibl가 주관한 회의에서 “보충성원칙에 근간을 두고 통일된 유럽을 건설하고자 할 때 그 중심에는 유럽의 각 자치지역에 근간을 두고자 한다. 연방주의와 보충성원칙이 유럽을 건설하는 원칙이 되어야 한다. 유럽은 아래에서 위로 건설되어야 하며, 주정부(Länders), 지역정부(Régions), 지역정부(Autonomous communities) 등이 유럽통합의 근간이 되어야 한다”고 선언하기도 하였다.⁴⁾

이후 마스트리흐 조약을 통해서 지역정부와 기초정부의 존재성을 공식적으로 인정한 바 있으며(Hourquebie, 2003:115), 지역정부 중심의 지방분권 정책이 가속화되기 시작하였다. 이후 유럽국가 전체적으로 지역(광역) 차원의 중요성을 재인식하였고, 그 영향으로 벨기에의 연방국가화 등 지역주의가 강화되었고, 자율적 정치공간의 창조를 지향하였으며, 스페인과 이탈리아는 지속적인 헌법개정, 법률제·개정으로, 그리고 영국의 지역주의는 내부의 정치적 분권화 강화 등 다양하게 <지역정부화>가 추진되었다.

4) 지역의 분석단위

지역의 연구 분석단위는 위에서 정의한 ‘지역’과 (대)도시권(Metropolitan area/region or megalopolis)을 동일하게 본다. 즉, 대(광역)도시권은 공간적으로 ‘지역’과 다르게 나타날 수 있으나 개념적으로 동일한 것으로 본다. 즉, 대도시권

4) 이러한 사상은 1990년 7월 독일 연방상원에서 결의문을 채택하도록 하였다(1990년 10월 24일). Max Streibl, Begrüßungsansprache (연설), in F-L. Knemeyer, «Subsidiarität - Föderalismus, Dezentralisation», Deutsches Verwaltungsblatt, Vol. N° 9, 1990 5월 1일, p.451에서 재인용.

(metropolitan area/region or megalopolis) 또는 광역권은 공간적 단위로서 2개 이상의 행정단위로 구성된, 공간단위 내부에 기능적 연계성과 사회 경제 및 자연적 특성의 동질성을 지니는 ‘지역’으로⁵⁾ 정의할 수 있기 때문이다(박재욱, 2009: 87).

광역권은 이미 도시화가 확산된 지역과 향후 형성가능한 대규모 산업지대+주변지역이다. 그리고 이것은 중심도시와 주변지역이 연계된 곳을 의미한다. 따라서 광역도시권은 대도시권(Metropolitan)을 의미하고 도시계획 차원의 개념인데, 이러한 용어들 간의 구분은 명확하지 않아 구분하는데 별 의미를 두지 않아도 된다.⁶⁾

5) 우리나라 지역의 중요성

지역(도)은 우리나라 국토계획의 기본이고, 모든 국토사업관리에도 기본이 된다(국토해양부, 2009). 1964년부터 시작된 도종합계획은 도 관할 구역 내에서 수립되는 시군종합계획의 기본이 되고, 동시에 국토종합계획의 근간이 되었다. 2003년 국토기본법이 체계적으로 제정된 이후에도 국토계획체계는 그 기본이 도종합계획과 시군종합계획으로 구성되며(국토해양부, 2009: 45), 부문별로는 부문별계획(전국 항만, 공항, 도로망, 수자원, 국기간교통망 등에 관한 계획)과 지역계획(광역권계획, 접경지역종합계획, 수도권정비계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구계획 등)이 있다.

우리나라 <지역계획>은 국가하위 공간계획으로 최하위 공간단위계획과 전국 계획 사이에 위치하는 중간계층적 공간계획을 의미한다(김용웅, 차미숙, 강현수, 2003: 369). 지역계획은 복수의 공간단위(시군 및 시도)에 걸친 광역적 공간단위를 포함하기 때문에 광역적 문제 등에 대하여 공동관리를 위한 광역행정 관리체

5) 참조: region(지역)은 여러 지방정부가 중첩적으로 구성된 동질적 관할구역으로 구성된다 (composed of many competitive and overlapping local governments, 박치형, 2009: 52).

6) 광역권, 광역도시권의 자세한 구분 및 유럽/미국의 광역권 및 대도시권의 지역유형에 대한 분류 설명은 김용웅 외(2003: 25 이하 등) 참조. 그리고 박재욱(2009: 87)은 일본의 다양한 광역권으로 대광역권, 소광역권 및 광역산업권, 광역생활권, 광역경제권 등의 분류를 소개하고 있다.

제(metropolitan governance)이기도 하다. 지역을 중심으로 한 광역적 문제가 관련된 분야를 보면, 하천유역권(한강유역권 지역협력개발, 낙동강유역권 지역협력 개발 등), 산림자원 공동이용 및 관리 분야와 관광자원 개발 및 진흥형인 지리산 통합문화권(지리산 일대 7개 시군), 3도 관광지대(태백~영주~안동~단양), 그리고 용수 하수 등 광역서비스 공급의 협력적 대응 분야, 지역주민의 일상생활에서 가장 중요한 부분을 차지하고 있는 광역교통망 설치, 대중교통운영체계 구축 분야 등을 들 수 있다. 이 모두가 현재 우리나라 지방자치체계에 있어서 광역자치단체(광역시와 도)의 관할구역을 중심으로 활성화되어 오고 있다.

2. 대도시권의 의미

1) 대도시정부의 정의

영어로 표현되는 광역도시정부 또는 대도시정부(Metropolitan government, Metropolitan administration)는 본래⁷⁾ 현대국가의 도시화가 발전함에 따라서 도심지를 중심으로 도시인접지역으로 공간적인 경계를 넘어서게 됨으로써 행정경계(administrative boundary)를 단위로 한 접근방법보다는 광역화로 발전하여 상호의존 관계를 구축하면서 새로운 개념의 광역권 접근방식의 정부형태로 발전된 것을 의미한다. 우리나라에서는 대도시 지방정부라고 하기보다는 ‘광역시(광역자치단체)’ 또는 수도권 중심의 대략 인구 50만 이상의 일반시(기초자치단체) 및 그 이상의 시들에 대해서 대도시라고 통칭하고 있다.⁸⁾

수도권과 도심지 권역을 중심으로 한 대도시 지방정부는 대부분 광역정부의 지위를 가지면서 주변의 (기초)지방정부와 협력관계를 유지하는 광역행정체제를 구축, 운영해 가고 있다. 비록 ‘준자치구체제’를 가진 선진국의 수도권 중에

7) 영어 metropolitan은 어원적으로 보면 희랍어인 metropolis에서 유래되었는데 그것은 주변 지역의 모도시(母都市)를 의미한다.

8) 광역시·특별시와 일반시의 구분에 대해서는 이미 언급한 바 있다.

파리, 베를린, 뉴욕 등의 경우에는 기초정부이기도 하고 광역과 기초정부의 지위를 동시에 갖고 있기도 하지만, 기능과 권한 및 예산권 등을 기준으로 볼 때 광역적 지위에 있다고 할 수 있으므로 이러한 법적 지위의 차이에 대해서는 기능적인 측면을 강조할 경우에는 수도권이 광역정부로서 그리고 중층제의 행정체제를 갖추고 있다고 인정할 수 있다. 이에 대한 사실관계는 다음 외국 대도시 사례분석을 통해서 증거를 제시하고자 한다. 현재 단계에서 다시 한번 대도시 지방정부의 행정체제가 갖는 특성을 정리하면, 이들은 대도시권의 총체적 행정체제를 관장하는 광역행정체제를 유지하고 있으며, 이는 광범위한 대도시권의 특성상 여러 지방정부가 관련된 광역적 문제를 해결하기 위해서 정치적, 행정적으로 다양한 변화를 추구해야 하기 때문이었다. 실제로 주요 선진국의 수도권 지방정부를 사례로 살펴보아도 각국마다 변화무쌍하게 자치계층구조의 개편, 광역행정체제상 행정조직의 개편, (상급-하급) 지방정부간 협력방식의 변화와 발전 등 다양한 지방행정체제의 개편체제를 겪고 왔음을 알 수 있다.

2) 광역정부의 정의

‘대도시 지방정부’와 ‘광역정부’는 부분적으로 맥을 같이 한다. 즉, 광역정부는 기초자치단체의 행정구역을 넘어서 여러 기초자치단체의 광범위한 지역을 포함한 영역에 대해 행정업무를 종합적으로 처리하는 기초자치단체 상위 개념으로 우리나라의 경우와 같은 광역시·도의 광역자치단체를 의미한다. 뿐만 아니라 관할 광역권과 다른 광역권과의 관계에 대해서 행정의 효과성, 경제성 및 민주성을 제고하고자 하는 대도시권역(도시를 기반으로 한 주변지역 포함)을 경계로 한 총체적인 자치계층체제를 의미하기도 한다. 주요 선진국의 대도시 지방정부 사례 중 주로 각국의 수도권을 경계로 하고 있는 대도시권에서 이러한 현상들이 두드러지게 나타나고 있다. 이 때문에 사례분석 대상으로 수도권의 대도시 지방정부를 채택한 이유가 이것이기도 하다. 아무튼 이들 수도권의 도시정부는 거의가 ‘광역행정체제’에 근거한 ‘지역’에서 지역정부 역할도 함께 수행하고 있

다는 공통점이 발견된다(제4장 외국의 대도시 거버넌스 체제 참조).

3) 대도시-지역(City-region) 또는 대도시권의 확장 개념

기본적으로 타운(읍)과 시는 주변 시골지역과 밀접한 관계를 갖는 것이 보통이다. 즉, 도심에 사는 사람들은 주변 교외지역의 토지가 생산해 내는, 공장지대의 제공, 하수처리시설 지역의 제공 등 물리적 산출물에 의거해서 살아가고, 반대로 농촌지역은 도시지역에서 생산 유통하는 생필품과 서비스 등을 필요로 하고 있는 공생관계이다. 이러한 연계는 일반적으로 교통과 통신의 발달로 더욱 그 관계가 가속화 되고, 도시의 영향권은 그만큼 더 확대된다. 이것이 도시영역이 되는 것이다. 이는 다시 하나의 자기장(Magnetic field)으로 비유되며, 다른 경쟁도시가 나타나는 지역에까지 이러한 자기장의 영향력이 미치게 된다.

이러한 비유를 더 큰 규모로 고려해 보는 것이 바로 대도시-지역권(City-region)이라고 할 수 있다. 이것이 때로는 대도시권(Metropolitan city) 자체를 연결하여 지역(Region), 배후지역(Regional hinterlands)까지 포함하는 공간성을 의미하기도 한 도시와 농어촌의 필연적 연계성(Urban-regional agglomerations)을 갖게 하는 개념으로 대도시 지방정부의 정치적, 경제적, 때로는 행정적 변화를 요구하게 된다. 대도시 중심의 새로운 지역(New super-agglomeration 또는 Global city-region)들은 현대사회에서 통치체제의 한 구성요소(Integral component)이자 그 과정의 한 부분(Part of the process)이기도 하며, 국가를 재구조화 하는 정치요인(Politics of state re-territorialization)이 되기도 한다.⁹⁾

9) Jonas Andrew E.G. and Ward Kevin(2007), "Introduction to a Debate on City-RegionsNew Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction, in International Journal of Urban and Regional Research, 2007년 3월, volume 31.1., p.169-178;Herschel Tassilo and Newman Peter, Governance of Europe's City- Regions, London, Routledge, 2002.

4) City-region의 중요성

그리하여 지방분권(decentralization) 및 정치적 분권(devolution)에 의해서 나라마다 Region-states, City-states, City-regions, Metropolitan regions 등 다양한 모습으로 발전하고 있다. 고전적 시각에서 도시는 부를 창조하는 매개체로 여겨졌다. 그러한 생각은 아담 스미스로부터 시작되면서 대도시권(City-region)이 경제적 공간으로 오랜 동안 인식되어 왔던 것이다(Herrschel and Newman, 2007: 171). 그러다가 자유시장경제체제(Free-market economies), 세계 개방경제(Global economy), 작은정부론(Ideas of limited government) 등의 영향으로 정부간 관계 및 국제체제에서 지역의 지위를 새롭게 해야 한다는 새로운 지역주의(New metropolitan regionalism)가 주목을 받게 되었다. 시-도의 관계를 연구하는 전통적인 중심-주변 관계성(Centre-periphery relations)의 시각을 넘어, 국민-국가론에 근간을 둔 정부간 관계, 정치경제론적 시각에서 이론적 논의를 발전시킴에 따라서 대도시-지역권 중심의 <지역정부화>가 국가, 지역, 시장, 시민사회, 지방정부간 재구조화를 촉진시키게 된다(Le Galès & Lequesne, 1998: 4).

그 결과 정치적, 행정적 또는 사법적 의미에서 나라마다 지역정부가 동일한 유형, 일관된 유형을 갖지 않는 다양성을 갖추어가면서 다양한 형태의 지역(정부)과 지역활동(Regional action)을 산출하기도 한다. 그리하여 정치, 경제, 통치체제(Governmental processes)상국가가 탈지역화(De-territorialised)가되고 있기도 하지만 동시에 경제적 정치적 사회적 활동들이 재지역화(Re-territorialisation) 되기도 한다. 이러한 의미에서 새로운 형태의 지역주의와 지역이 발전하고 있으며 그러한 발전을 촉진할 필요가 있다. 이와 같이 경제의 개방화, 세계경제체제에 대한 대응 주체로서 <지역>의 중요성이 새롭게 인식되면서, 지역이 경제권 형성 및 경제적 공간성을 구성하고, 이 공간적 대도시-지역권이 차례로 지역 내에서 다른 시군구 등에 대하여 긍정적 외부효과를 발생시켜 지역경제 공간에서 지역 내외부간 협력체제(Intra and inter urban cooperative networks, alliances 등)에 기반을 둔<지역정부 중심의 지역거버넌스 체제>를 구축하게 된다.

부산, 울산, 경남을 중심으로 하는 동남권도 이러한 시각에서 지역균형발전정책 추진을 위한 지역거버넌스체제의 구축 방안을 다시 검토할 필요가 있고, 도와 시(City-Region) 관계의 중요성을 고려한 지역균형발전 전략이 더욱 요구된다.

결국 <광역권>=대도시권=<지역>은 동일한 개념이다. 우리나라의 광역권제도가 일정 부분 이를 증명하고 있다. 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)상에서 광역권은 (대도시권+군단위 관할지=지역)으로 지정 고시한다. 즉, 광역권은 광역시와 그 주변지역, 산업단지와 그 배후지역 또는 여러 도시가 연결하여 동일한 생활권을 이루고 있거나 자원의 공동개발 및 관리가 필요한 지역 등을 광역적으로 개발할 필요가 있을 때 광역시장 또는 도지사가 국토해양부장관에게 광역권 지정을 요청하면, 국토해양부장관은 관계 중앙행정기관의 장, 광역시장 및 도지사와 협의한 후 지정 고시한다(국토해양부, 2009: 57).

3. 광역행정의 의미

1) 우리나라에서 ‘광역행정’의 의미

현대 사회인은 주거지와 직장을 다르게 하고 있다. 즉, 한 장소에서 거주하고 다른 장소에 일하고 또 다른 장소로 여가를 즐기는 처지에 있기 때문에 이러한 상황이 삶의 스타일, 고용관계, 여가 및 문화활동 등을 함께 공유하고 있다. 지방자치와 관련해서 이러한 상황은 바로 단 하나의 자치정부에 국한된 지역에서 만 주민에게 관련되는 정치, 행정, 경제적 상황이 전개되는 것이 아니라 여러 가지 면에서 상호 영향력을 주고받게 된다. 그리하여 주민의 행정수요를 요구하는 사항이 증대될 뿐만 아니라 현대 경제활동 등을 영위할 수 있도록 다양한 성격의 행정수요를 요구하고 있기 때문에, 이로 인하여 자치정부의 행정구역을 넘어서는 광역적 사무의 증가를 가져오고 이는 자치정부간 협력관계 구축을 절실히 필요로 하고 있다.

즉, 우리나라를 비롯한 여러 선진국의 지방자치제도에서 광역행정과 관련되어 나타나는 현상은 다음과 같다. ① 주민의 행정수요 증대로 지역주민의 생활권이 교통·통신의 발달로 광역화되어 가고, 자치정부의 사무처리에 있어서 자기 완결 범위가 점차 좁아지는 결과를 낳았고 인접 자치정부와의 협력·조정을 통하여 공동처리할 수 있는 행정사무를 증가하게 만들었다. 이는 점점 더 기초자치정부가 단독으로 처리할 수 있는 기능이 점차적으로 줄어들 수 있다. ② 사무수행에 있어서 점점 더 고도의 기술과 전문성을 요구하는 사무가 늘어나고, 설치 및 관리해야 할 공공시설 등이 더 많이 늘어나 인력과 재정 및 기술의 한계를 갖고 있는 기초자치정부로써는 재정투입 등을 단독적으로 사무수행이 점차 쉽지 않게 되었다. ③ 그것은 주민의 지방자치정부에 대하여 요구하는 행정수요가 더욱 증가하고 있고, 이 요구의 수준이 고도화 되어가고 있으므로 기초자치정부의 행정구역 보다 확대된 광역권을 고려한 사무의 처리가 더욱 증가할 수 있다.

본 연구에서 분석하고자 하는 우리나라와 외국의 지방정부간 협력방식은 이와 같이 재정적, 행정적 규모가 큰 광역적 사무를 중심으로 관련 지방정부 상호간 공동으로 재정능력과 행정능력을 보완할 수 있도록 활용되는 지방정부간 협력체제의 한 방식이다. 우리나라에서는 이러한 지방정부간 협력방식을 일반적으로 ‘광역행정’이라는 의미로 사용하고 있다. 즉, 지방자치단체가 단독으로 수행하기에는 행·재정적으로 부담이 큰 경우에 대응하기 위하여 광역권을 중심으로 한 행정협의회, 자치단체조합 등의 방식을 사용하고, 통상 이 의미를 광역행정이라고 한다.

그리고 대도시정부가 지니는 특성 중의 하나는 광역정부의 지위를 가지면서 ‘광역행정’을 수행하는 것이다. 이 의미로 볼 때 ‘광역행정’의 기본적 의미는 다음과 같이 풀이가 가능하다. 즉, ‘광역행정’이란 (대)도시 지방정부의 도심권을 중심으로 행정구역의 경계를 넘어서는 특정한 공공서비스를 제공하기 위하여 이와 관련된 영향권에 있는 주변의 관련 (기초)지방정부들에 대해서도 도심권과 주변지역을 포함하는 광역적 행정범위를 기반으로 한 행정업무를 통합적으로

처리하는 도심지 지방정부와 주변지(외곽) 지방정부간 거버넌스 체제라고도 할 수 있다.

2) 광역행정 개념의 모호성

그러나 지방자치법에서는 광역행정의 용어가 없으며, 광역시, 대도시행정 등의 표현은 다른 의미를 갖고 있다. 또한 수원, 부천 등 인구 50만 이상의 11개 도시로 대표되는 대도시는 기초자치정부로서 통상 사용되고 있는 ‘광역행정’의 의미와는 다르다. 통상적으로 우리가 사용하는 광역행정의 의미는 선진국 지방자치제도에서는 다르게 사용하고 있을 뿐만 아니라, 우리나라에서 통칭하는 광역행정은 그 어원적인 의미와도 다르다. 따라서 구체적으로 광역행정이 무엇을 의미하는지에 대한 정확한 개념 정의가 필요할 것이며, 지방자치를 먼저 시행하고 있는 선진국을 중심으로 그 실제 내용을 살펴볼 필요가 있다. 그런데 기초정부의 관할영역을 넘어서는 선진국 광역적 행정체제의 실제 내용을 살펴보게 되면, 주민이 필요로 하는 광역적 사무의 수행은 기초정부, 광역(지역)정부 등 자치정부 상호간의 협력관계의 영역을 넘어서 국가의 특별지방행정기관 등과 연계된 보다 큰 범위의 중앙정부와 지방정부 상호간의 협력체제 속에서 완결되는 내용들이 많이 존재한다. 즉, 선진국의 거버넌스 체제 또는 광역행정체제를 분석하게 되면, 지방정부 상호간의 협력관계는 광역행정의 의미뿐만 아니라 지역행정(Regional administration) 또는 지역정부(Regional government)라는 개념과 연계성을 가져야만 이해가 될 수 있다. 그러한 맥락에서 우리나라는 아직 ‘지역정부’ 개념에 대한 연구가 미비하다.

3) 광역행정의 실체적 의미

미국을 비롯한 유럽 선진국의 경우, 우리나라의 도 또는 광역시와 같은 광역자치단체로서의 지역(Region)과 지역정부 실체가 존재하고 있다. 이러한 지역을 관할하는 지역정부 또는 지역행정은 각 국가마다 역사성, 법제도적 배경에 의하

여 국가의 행정구역, 자치계층 등 다양하게 존재하고 있다. 이러한 지역정부의 존재로 인하여 기초정부 상호간 또는 기초와 지역정부 상호간의 협력체제인 광역행정의 의미는 그 차원이 다양하게 존재하게 되어, 단순히 우리가 보통 사용하는 광역행정 개념만으로는 이러한 현상을 설명할 수 없다.

그러므로 우리나라 지방자치에서 지역정부 개념이 도입되면 이것이 우리에게 의미를 부여하는 것은 무엇일까? 그것은 선진국에서의 지역정부라는 존재를 새롭게 살펴봄으로써 우리나라 현 지방자치제도에서의 도와 광역시(특별시)가 광역자치단체로서 어떠한 위치를 점하고 어떠한 역할이 더 합리적이고 이상적인가 자리하고 있는가 하는 점을 알 수 있다. 우리나라 지방자치제도의 방향을 어떻게 추구할 것이고, 어떤 자치계층 운영 방법을 도입·활용할 수 있을 것인가 하는 점에 있어서도 상당한 지방분권 발전을 위한 대안이 마련될 수 있을 것으로 본다.

본 연구는 우리나라와 선진국의 지역정부(우리나라는 광역자치단체) 간 협력 방식과 지역(Region)을 중심으로 하는 ‘지역거버넌스 체제’ 등을 검토하고자 한다. 그리고 그러한 분석 결과를 토대로 우리 지방자치제도에 보다 적절한 지역 거버넌스 시스템을 정립하는 대안을 만드는데 활용하고자 한다.

4. 종합정리

1) ‘지역’의 다양한 의미와 유형

지역의 양태는 국가마다 역사, 전통, 통치체제의 다양화 등으로 각양각색으로 다양한 양태로 나타난다. 지역(Region)이라는 용어는 사회과학 분야에 따라서 다양한 의미를 갖고 있으며 유럽국가들의 역사적 전통에서도 다양한 의미를 갖고, 지리적 공간(Territorial space) 정치적 공간(Political space) 사회적 상호작용의 공간(Space of social interactions) 경제적 공간(Economic space) 기능적 공간 (Functional space) 등을 나타내며 이러한 공간의 여러 개념들이 만난 결과로 나타난 산물이

다(Keating, 1998: 11)

과거에 지역은 도시와 대칭되는 일정한 지리적(공간적) 범역(Area), 또는 비도시지역이라는 공간특성을 지칭하였다. 그 예로 ‘지역계획’의 의미상 특정지역을 의미하였는데, 도군 종합개발계획, 각종 개별법상의 광역권 개발계획, 개발촉진지구 개발계획, 오지 개발계획 등이 그 사례가 된다. 아마도 중간계층적 공간단위는 ‘광역’ 또는 ‘지역’으로 통일이 필요할 것으로 본다(김용웅, 차미숙, 강현수, 2003: 22)

그러나 21세기에 들어서서 지역은 위에서 언급한 의미 이외에도 동시에 제도화 된 시스템(Institutional system)의 형태로 나타나 지역정부(a form of a regional government) 또는 그 해당 지역을 근거로 활동하는 기관들의 그룹(a group of institutions) 모습을 갖는다(Le Galès & Lequesne, 1998; Keating, 1998)

2) 본 연구에서 <지역정부화>는 제도화 된 정부(Government)

지역정부는 좁은 의미로는 국가마다 다양하게 나타나지만 공통적으로, 광역자치단체(우리나라의 도와 특별시, 광역시)이면서, 대도시권(City-region), 중간자치계층으로서의 자치행정구역인 광역정부 등 합법성, 민주성이 뒷받침 되는 선출직 중심의 정부(Government)를 기반으로 한 권역을 지칭한다. 그리고 <지역정부화>는 이러한 광역자치단체가 국가(중앙)과 기초자치단체(기초정부) 사이에서 중간자치정부로서의 헌법적 지위를 확보하게 되는 제도화 방식을 <지역정부화>라고 말할 수 있다.

제2절 지역정부와 광역자치단체의 역할 강화론

1. 지역정부의 의미

1) 지역정부(광역자치단체)의 유형 구분

지방분권에 근거한 국가의 통치유형을 단일국가와 연방국가로 대분류할 때, 다시 그 기준을 앞에서 정의한 바와 같이 광역권을 대표하는 광역자치단체(‘지역’) 중심으로 체제를 재분류하면 아래 <표 2-1>과 같이 국가의 통치유형별로 4가지 지역거버넌스(광역자치단체) 유형으로 구분된다(Council of Europe, 1998).

지역정부의 권한 범위에 따라서 연방국가와 단일국가는 총 4가지 국가유형으로 구분되면서, 동시에 지역정부를 포함한 지역거버넌스 통치유형도 함께 분류가 가능하다. 결과적으로 분권화 수준이 높은 정도에 따라서 분류하면, 중앙집권적 단일국가(Centralised state, classic unitary state), 지방분권형 단일국가(Decentralised state, devolving unitary state), 지역정부 중심의 지역형 단일국가(Autonomous state, Regionalised state), 연방국가(Federal state) 순이 된다. 다음 <표 2-1>은 이 내용을 정리한 것이다.

<표 2-1> 지역정부의 권한 수준에 따른 국가 및 지역정부 통치유형

국가 통치유형	지역정부의 권한 형태	사례
연방국가 (Federal states)	주정부로서 광범위한 권한 보유 : 선거에 의한 지역의회, 예산권 보유, 입법권 및 과세권 보유	독일 주정부(Länder), 벨기에 주정부(provinces), 오스트리아 주정부(Länder), 스위스 칸톤(canton)
지역중심의 지역형 단일국가 (Regionalised states)	정치적 분권에 의한 입법권 배분 등 지역화로 광범위한 권한 보유(political regionalisation) : 선거에 의한 지역의회, 제한된 예산권 보유, 제한된 과세권 보유	스페인 지역정부(Autonomous Communities), 이탈리아 지역정부(regionis) 영국의 스코틀랜드 등

〈표 계속〉

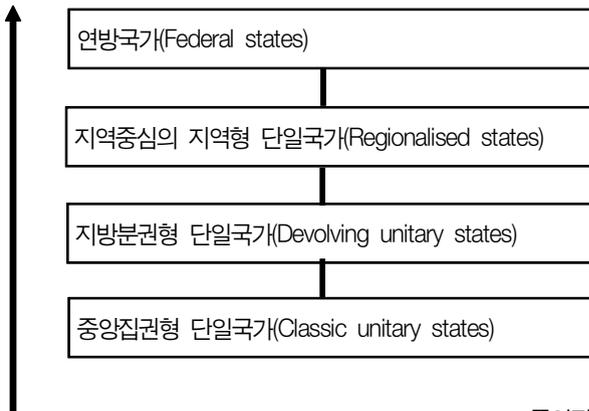
국가 통치유형	지역정부의 권한 형태	사례
지방분권형 단일국가 (Devolving unitary states)	지역적 자치분권에 의한 제한된 권한 보유(regional decentralization) : 선거에 의한 지역의회, 제한된 예산권 보유 및 중앙정부로부터의 실질적인 재정이전, 제한된 과세권 보유	프랑스 레지옹 지역정부(regions), 네덜란드 지역정부(provinces), 덴마크 지역정부(amtskommuner), 우리나라 광역시·도
중앙집권형 단일국가 (Classic unitary states)	단순 지역화로 권한은 무 : 선거에 의한 지역의회가 없고 기타 예산권, 과세권 등이 없음	그리스 nomoi, 포르투갈 planning regions, 핀란드 regions, 아일랜드 counties, 스웨덴 Län(counties)

출처: (Wichler & Stumm, 1995); Stoker et al., 1996); Council of Europe, 1998)과 연구자가 update.

이 분류에 근거하여 중앙집권화와 지방분권화의 수준을 정리하면, 전체적으로 단일국가에서 지역형 국가로, 그리고 연방국가로 발전해 감에 따라서 지방분권화 수준이 점차 높아지게 되는데 이것이 다음 <그림2-1 >과 같이 정리해 볼 수 있다.

〈그림 2-1〉 지역정부 유형에 따른 중앙집권화와 자치분권화 수준

자치분권화 수준 +++++



중앙집권화 수준 +++++

2) 지역정부의 정의

지역정부를 정의하고자 할 때 앞서 언급한 유럽에서 1978년 보르도 선언이 규정한 ‘지역’의 개념 정의와 1988년 11월 18일 유럽의회가 지역공동헌장을 인준하면서 동 헌장 제1조에 지역의 기준을 제시한 내용에 근거하고자 한다. 지역은 국가의 하위 차원에서 문화, 역사 등의 구분이 가능하고 중앙정부에 대하여 자치권을 갖고 있는 지정학적 공간으로 나라마다 다른 공간성을 의미한다. 따라서 지역정부는 이러한 공간성에 기반을 두고 사회경제적 상호교류를 위해 국가의 법체계 하에서 정부의 지위를 가진 제도(공공기관)의 그룹이 활동하는 영역을 의미한다.¹⁰⁾

2. 광역자치단체와 지역정부

1) 광역자치단체는 지역정부

우리나라 지방자치법에는 광역행정의 용어는 없고, 광역시, 대도시행정 등의 용어는 이미 다른 의미를 갖는다. 또한 수원, 부천 등 인구 50만 이상의 대도시는 기초자치단체인데 이들은 통상 2개 기초자치단체 이상이 공동으로 수행하는 협력행정의 의미로서의 ‘광역행정’과도 뜻이 다른 ‘지역정부’와 동일한 개념으로 이해한다. 통상적으로 우리가 사용하는 광역행정체제(광역행정, 광역자치단체)의 의미는 그 어원적인 의미와도, 그리고 선진국 지방자치제도에서 사용하는 의미와도 다르다.

광역행정(Metropolitan administration)이란, 주로 도시에 위치한 한 자치정부의 법적 관할 행정구역의 범위를 넘어서 발생하는 특정한 행정수요인 지방공공서비스를 제공하기 위하여 당해 자치정부 외에 사무처리의 영향권 내에 있는 주변

10) Michael Keating Is ther a regional level of government in Europe ?, in Le Galès Patrick, Clequesne Christian (éd.)(1998), Regions in Europe, London, Routledge, p.11. 이하.

자치정부를 포괄함으로써, 여러 자치정부의 행정권역을 포함하는 “광역적 범위에서 행정사무를 통합적으로 처리하는 도심권 중심의 자치정부(광역과 기초정부, 기초정부간) 상호협력에 의한 행정수행 체계와 방식을 의미한다.

광역정부(Metropolitan government)는 우리나라의 광역자치단체인 광역시·도와 같이, 기초자치정부의 행정구역을 넘어서 여러 기초자치정부의 관할행정구역을 포함한 광범위한 지역권 내에서 행정업무를 종합적으로 처리하는 기초자치단체 상위의 광역자치단체를 의미할 뿐만 아니라, 관할 광역권과 다른 광역권과의 관계에 있어서 행정의 효과성, 경제성 및 민주성을 제고하고자 대도시권역을 대상으로 한 총체적 행정관리 수행체계를 의미한다.

따라서 광역행정체제라고 할 때에는 광역권인 도심지를 중심으로 한 대도시 권역이 여러 자치정부로 분할되어 발생하는 정치적 협력관계, 광역적 사무의 처리 등 문제와 갈등을 해소하기 위해 노력하는 일종의 지역거버넌스 제도의 형성과 같은 의미로 사용할 수 있다.

결과적으로 광역행정, 광역자치단체의 의미를 사용할 때는 기초자치단체(최하위 지방자치단체)의 상급 또는 중급 자치단체로써의 광역자치단체, 또는 선진국에서 행정의 중심이 되는 지역정부로서의 광역자치단체, 기초자치단체간 협력적 기구로서의 광역자치단체 등 분명한 용어 구분이 필요하다.

2) 신지역주의, 지역정부화

신지역주의(신지역화, New regionalism)는 개방경제와 세계화 등에 따른 정치경제 사회 문화 등 전반적인 사회경제체제의 구조적 변화가 촉진되면서 지역의 경제적 활성화, 정치적 측면에서는 중앙집권에서 지방분권과 지역중심의 정치체제의 분권화(Political devolution) 등을 의미하게 되었다(김용웅, 차미숙, 강현수, 2003: 67).

신지역주의는 지역적 거버넌스(Regional governance) 쪽에 더 가깝고, 지역적 거버넌스는 자율적인 수평적 또는 지방정부간 협력과 관련된다(박치형, 2009:

65). 또한 지역적 거버넌스 체제는 여러 도시에서 발생하는 문제들을 해결해 주는데 효과적이라고 주장해 오고 있다(Downs, 1994 Orfield, 1997 Rusk, 2003).

본 연구에서 지역정부 또는 광역정부는 우리나라의 역사적, 문화적, 제도적 기본틀로 구성되어 있고, 지방자치법상 광역적 기능을 수행하는 광역자치단체인 광역시(특별시)·도를 의미한다. 지역은 이의 관할영역을 지칭하는 것으로 이해하고자 한다. 그러므로 지역을 대표하는 것은 광역자치단체이다. 다만 지역정부와 광역자치단체(광역정부)의 용어를 구분할 경우에는, 광의의 상급자치단체는 지역정부 또는 초광역정부라고 할 수 있고, 협의의 광역자치단체(광역정부)는 보통 기초자치단체의 상급자치단체를 의미하는 것으로 이해하고자 한다.

3) 지역정부의 다양한 광역적 기능

유럽국가 사례로 볼 때 지역정부의 광역적 기능은 다양하게 나타난다(Keating, 1996 ; JRF, 1994). 독일, 벨기에와 같은 연방국가에서 지역(광역)정부인 주정부는 폭 넓은 권한을 보장받고 있다. 스위스 주정부는 독자적으로 국가적 차원에 견줄만한 주정부 주권을 연방헌법에서 보장받는다. 프랑스 지역정부는 스페인 지역정부와 같은 자치입법권 수준에 미치지 못하는 못하지만, 지역발전계획, 공공투자 및 인프라 구축 및 관리 분야에서 폭 넓은 권한을 부여받고 있다(Stoker et al., 1996). 스페인, 이탈리아의 지역정부도 폭 넓은 권한과 사무를 수행하고 있다. 다만 이탈리아의 지역정부 기능이 확대되어 왔지만, 정치·행정적으로 보다 완벽한 전권한적 사무수행 권한이 있는 지역정부 지위에까지는 아직 이르지 못하고 있다. 일본의 도도부현은 약 80% 이상을 중앙정부로부터 이양 또는 위임받은 권한들을 행사한다. 스웨덴, 덴마크의 지역정부는 종합행정을 수행할 수 있는 권한을 갖고 있지만 중앙정부로부터 권한을 이양 받은 것이 그리 많지 않다. 뿐만 아니라 기초정부의 권한은 헌법적인 보호를 받고 있어서 상급 지방정부로서 권한 행사를 하지 않는다.

3. 광역적 협력행정 수행체제의 필요성

1) 광역행정권의 형성 원인

① 교통 통신의 발달, 경제생활권 확대에 따른 주민행정수요에 대응

교통 및 통신의 발전은 사람들로 하여금 사회적 경제적 권역의 범위를 확대함으로써 중심도시를 기점으로 한 대도시권의 형성을 초래하였다. 도심지를 중심으로 한 지역 또는 가장 두드러진 사례인 수도권 내의 유동성 증가현상은 생활권과 자치정부의 행정구역과의 불일치 현상을 발생시켰고, 더불어 교통, 주택, 환경관련 행정서비스의 공급처리시설에 대한 광역적 접근이 불가피 하게 되었다. 말하자면, 도시권의 광역화 현상으로 인하여 이웃한 자치정부 공동으로 행정서비스의 행정수요에 대응할 수 있는 광역적 행정서비스 공급체계를 구축하기 위한 제도적 장치가 시급하게 되었던 것이다. 그 결과 관련 지방자치정부들이 통합적인 행정서비스 공급체계를 구축하게 되었던 것이다.

② 도시화 추세에 대응

이와 같이 광역행정사무의 증가가 교통 및 통신의 발달에 의한 것이라면 이러한 발전은 주민의 생활권을 확대시켰고 더불어 도심지를 중심으로 주변지역까지 함께 도시화 현상을 초래하게 되었다. 즉, 주민들의 생활이 주거지역과 경제활동 지역으로 분리되면서 행정구역의 경계를 무시하게 되었으며 주민들은 자신의 생활의 질을 높이는데 관심을 갖고 있기 때문에 행정은 양질의 서비스를 제공할 필요성에 직면하게 되었다.

각국의 경우 기존의 행정구역이 행정상의 필요에 의한 구역획정이었다면, 도시화의 확대로 필요하게 된 광역적 행정시스템의 구축은 주민의 입장에서 주민을 위한 행정구역 재편이라는 의미를 갖는 중요한 수단으로 대두된 것이다. 이렇게 도시화 추세에 따른 광역행정체제 구축의 필요성이 절실하게 된 지금 다른 분야의 행정서비스를 제공하는 데에도 주요한 파급효과를 발생시키고 있다.

③ 규모의 경제실현에 필요

광역권 형성에 따른 지방공공서비스의 제공 범위도 확대되었지만, 다른 한편으로는 규모의 경제에 대한 요청, 편익과 비용일치에 대한 요구 등 경제성원칙의 필요성에 의한 광역행정 요구도 증대하였다. 도시화에 따른 주민의 증가에 대응하고 상하수도시설, 쓰레기매립장 등 규모의 경제실현을 위해 여러 지방정부가 공동으로 한 자치정부의 관할권을 넘어서는 광역적 서비스를 공급하는 것이 필요하게 되었다. 이는 지방공공서비스의 공급체계를 통합시켜 지방공공서비스를 생산 및 공급하는 시설을 확장시킴으로써 경제적 능률성을 달성할 수 있는 것에 기초하였다. 상하수도, 오물처리, 교통서비스 등은 전형적으로 자본집약적 지방공공서비스로써 공급범위가 크게 되면 소비단위당 비용절감 효과 등을 발생하기 때문에 여러 자치정부가 참여하는 광역적 차원의 공동협력이 효과적으로 작용하게 되었던 것이다.

④ 편익과 비용일치에 대한 요구

하나의 자치정부 행정권역을 넘어 여러 자치정부를 하나의 서비스 공급단위로 구성하여 달성되는 규모의 경제는, 다른 한편에서는 비용부담자와 이익수혜자의 불일치를 가져와 관련 자치정부간 이해조정 문제가 대두되기도 하였다. 특히 대도시권을 중심으로 해서 더욱 이러한 문제점이 두드러지게 나타나고 있기 때문에 각국의 대도시권은 광역행정권을 형성하여 대처해 나갔던 것이다. 특히 광역시설의 비용부담이 좁은 지역의 주민에게 집중될 경우 이들 주민의 반발로 시설의 입지선정 자체가 위협을 받게 되는 결과를 초래한다. 그렇기 때문에 이러한 지역간의 이해조정은 결국 광역적 차원에서 관련 지방정부간의 협조체제로 해결할 필요성이 절실히 요구된 것이다.

2) 광역행정권 발전의 결과

① 자치정부간 협력사무의 증가

광역권의 발전은 상수원공급이나 폐기물처리, 학교건설 등 경제규모의 중요성을 갖고 있는 지방공공서비스를 공급해야 하는 지방정부로 하여금 단독으로 이를 수행하기에는 재정적으로 큰 부담을 주게 되었다. 급부행정과 도시생활에 관련된 사무들은 그 내용이나 소요비용에 비추어 개별 지방정부가 혼자서 수행하기에는 재정능력이나 경제성 면에서 적절하지 않고 오히려 공통된 이해관계를 갖는 지방정부와 협력하여 처리할 필요성을 제기하였다. 그리하여 광역권의 확대는, 한 지방정부의 구역을 넘어 광역권을 토대로 처리되는 것이 합목적적인 사무의 수를 증가시키게 된다. 즉, 특정 지방정부가 단독으로 수행하기에는 행정력이나 재정능력상 곤란하기 때문에 둘 이상의 자치정부가 상호 협력하여 수행함으로써 경제적이고 효율적인 사무가 되도록 만들고 있다.

② 기초정부가 단독으로 처리할 사무의 감소

자치행정의 기본은 관할행정구역을 중심으로 지방정부가 소지한 사무권한을 단독적으로 행사하는 것이지만, 현대사회의 광역행정 수요증대로 인하여 사무처리가 보다 효과적이고 경제적이라는 광역적 행정처리의 필요성이 강조되고 있다. 또한 현대사회의 기술적 발달로 인하여 보통 기초자치단체의 기술적, 재정적 자율성으로는 해결을 할 수 없는 문제들이 점차 많아지게 되면서 민간부문의 기술적, 전문적 지원 외에 다른 기초정부 또는 광역정부 등으로부터 다양한 지원이 필요하게 됨으로써 광역행정체제를 구축하는 상황이 증가하게 되었다. 이 경우 기초정부로서는 점차 관할구역의 범위를 넘어서야 더 적절히 대응할 수 있는, 광역행정에 의한 문제해결이 효과적일 수 있는 상황발생의 빈도수가 높아지면서 기초정부가 단독으로 처리 가능한 사무수행권한이 점차 감소될 수 있는 상황에 직면하기도 한다.

제3절 지역거버넌스론



1. 거버넌스의 다양한 개념

1) 거버넌스의 개념 정의

거버넌스는 그 쓰이는 목적에 따라 다양한 개념 정의를 할 수 있다. 거버넌스를 정부와 시민단체, 이해당사자들이 참여하는 ‘구조화된 협력시스템’(김광구, 2009: 94에서 재인용)으로 보는 시각이 있다면, Miller et al.,(2000)는 영국의 각 지역에서 다양한 정부 임명직 중심의 Quango State 현상을 대표하는 방식에 대한 분석을 하면서 거버넌스 체제를 ‘임명직 중심의 지방정책 결정 체제’로 쓰고 있다. 또한 Bowdler and Shah(2009: 242-243)는 재정 연방주의와 관련해서 거버넌스를 government 보다 넓은 개념이면서 지방 수준에서 선출직과 임명직이 혼재된 집단행동의 형성과 이행으로 정의하기도 한다.¹¹⁾ Miller et al.,(2000: 1)는 오히려 상반된 개념으로서 거버넌스 체제에 대해서는 선출직도 있지만 주로 (중앙 및 지방정부기관에 관계없이) 임명직 중심의 지방정책 결정 네트워크에 대한 사례조사를 한 바 있다. 한편, 정치학 분야에서 거버넌스는 다원적 주체들 간의 협력적 통치방식을 의미하는 ‘네트워크 통치’, ‘협력적 통치(협치)’, ‘공치’ 또는 ‘통치체제’, ‘통치활동’ 등을 의미하는데(조권중, 2009: 16~17), 이 의미대로라면 지역거버넌스는 ‘협력(협동)네트워크(통치)’와 유사한 의미를 갖게 되고, 이는 곧 협동적 공공관리로서의 주민참여에 관한 사항을 뜻하게 된다(김홍희, 2009: 6).

2) 로컬거버넌스 및 협력(협동)거버넌스의 개념

‘로컬’(local)이 합성된 ‘로컬거버넌스’는 일정 지역에서 공공문제가 생겼을 경우 관련된 모든 사람들이 참여하고 관계를 맺어 문제를 해결하는 것으로서, 호

11) Local governance is a broader concept and is defined as the formulation and execution of collective action at the local level. 또 다른 <지역거버넌스> 개념 및 유형의 발전 등에 관해서는 (김용웅, 차미숙, 강현수, 2003: 253~254) 등을 참조.

의적 관계 속에서 대화를 통해 대안을 개발하고 모색하는 숙의(Deliberation)의 로컬거버넌스 체제를 포함한 것을 의미한다(김광구, 2009: 91). 이로써 (로컬) 거버넌스의 속성은 대화, 숙의, 협력이다. 이때 로컬의 범위가 넓어져 지역(Region)이 될 때에 결국 로컬거버넌스는 지역거버넌스가 되는 바, 이는 정부와 민간 상호간 협력적 거버넌스를 의미하게 된다. 여기서 협력적 거버넌스란(소순창 유재원, 2005: 303) “정부와 정부 이외의 행위자들, 즉 시민사회, 시장이 상호의존적이며 대화와 협력을 통하여 공동의 목표를 함께 추구할 때, 선의의 결과가 있을 것이라는 신뢰를 바탕으로 조직 간의 네트워크를 통한 공동의 문제해결 방식 혹은 조정양식”이기도 하다(김광구, 2009: 94에서 재인용).

2. 지역거버넌스의 개념

1) 지역거버넌스의 의미

거버넌스가 통치나 정부의 보완 및 대안적 관리체제와 운영방식을 강조하면, 그 개념은 정책결정에 있어 정부주도의 통제와 관리에서 벗어나 다양한 이해관계자가 주체적 참여자로 참가해 협의와 합의과정을 통한 정책 결정과 집행을 해가는 협력적 거버넌스 의미를 갖는다. 하지만 반드시 비정부조직만의 역할을 의미하는데 제한을 두지는 않는다(김용웅, 차미숙, 강현수, 2003: 254-255). 아무튼 이러한 협력적 거버넌스 체제가 ‘지역’단위에서 이루어지면 이것이 지역거버넌스이다.

2) 지역거버넌스의 구축 필요성

지역(광역)거버넌스가 필요한 이유는 우선적으로 지역 간 협력을 통한 대내외 경쟁력 강화, 불균형 해소의 필요성 등이 제기되기 때문이다. 또 행정구역에 기반을 둔 광역경제정책이 아닌 산업경제적 연계성과 경쟁력 강화를 위한 구역설정과 제도 구축이 필요하기 때문이고, 나아가 행정구역의 통합론과 분리론의 논쟁에 대한 대안적 성격으로서 지역(광역)거버넌스가 필요한 것이다(박재욱, 2009: 90~91).

3) 지역거버넌스의 공간적 범위

이때 지역거버넌스 체제는 공간적으로(공간적 연계) 크게 2가지 형태로 나타난다(김용웅, 차미숙, 강현수, 2003: 681~682). 하나는 <지역 내부의 범위>와 관련된 거버넌스이다. 이는 정부, 공공기관 및 민간부문 등 이해관계자의 참여와 협력체제가 이루어지는 공간이다. 이 ‘지역’ 공간은 결과적으로 (좁은 의미에서)는 현행 우리나라 ‘광역자치단체의 관할행정구역’을 의미한다(안영훈, 2007). 실제로 수도권, 강원권, 제주권 등 9개 권역으로 현존하는 광역행정구역이면서(이 경우에는 특별시, 광역시가 ‘지역 내’로 포함된다), 동시에 광역자치단체인 광역시/도의 관할행정구역에 기반을 둔 ‘지역’이다.

또 다른 하나는 <지역 내부를 넘는 범위>와 관련된 거버넌스 체제이다. 이는 중앙정부 및 다른 지방자치단체와의 연계와 협력체제가 이루어지는 공간이다. 이 공간은 현재 우리나라의 경우 2008년 균특법에서 지정한 「5+2 광역경제권」이기도 한데, 이는 2개 이상의 지역정부(광역자치단체)가 모인 초광역적 거버넌스(Meta or Supra-regional governance)의 성향을 갖기도 한다. 다음 장에서 볼 독일의 프랑크푸르트 암 마인의 경우와 같이 독일 3개 주를 모두 포괄하는 확장된 공간적 범위에서 일어나는 지역거버넌스 체제로서 정부, 공공기관 및 민간부문의 이해관계자들의 정책결정 및 집행에의 참여와 그에 따른 협력적 네트워크 연계체계를 의미하기도 한다.

여기서 간과하지 말아야 할 것은 이 두 범위 모두 공통점을 갖는다는 점이다. 즉, 앞서 논의한 바와 같이 ‘지역’은 결국 공통적 범위로서 대도시권 형성지역(=중심도시+주변지역, 또는 대도시+중소도시+이들의 주변지역 포함)을 포함하고 있다. 이것은 경제적 측면에서는 하나의 일일생활권 또는 경제권을 형성하기도 하며 <통근권+생활권> 등이 포함된 기초경제활동 지역이기도 하다(안영훈, 2008 한국행정학회, 2008). 따라서 지역거버넌스는 좁은 의미와 넓은 의미의 지역경제권(=<경제권> 포함 + 산업의 다양성과 인재의 양성, 수출과 외자유치 등과 같은 지역)으로 경제활동 측면에서 광역적 상호 보완성이 강조되는 기초경제

권 보다 더 큰 경제권과 연계된다. 이는 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)에서 제시한 광역계획권역과 같은 맥락에서 이해되는 공간이다(박재욱, 2009: 87). 그리고 영국 잉글랜드 지방을 중심으로 RDA(지역개발청) 중심의 지역정책 사례 및 잉글랜드 북동지역의 지역발전정책에 관한 거버넌스 체제 등이 중요한 지역 거버넌스 사례들이다.

3. 지역거버넌스의 유형

1) 유형 분류

Dungey and Newman(1999)은 지역거버넌스의 유형을 분류함에 있어서 지방정부간 공동협의기구의 설립방식, 적정한 광역정부에 의한 직접 행정 수행방식, 중앙정부에 의한 권역별 추진방식으로 구분하였다. 미국 대도시권의 광역적 문제 해결 방안을 모색하면서 Savitch and Vogel(2000: 165)은 공공선택, 복합네트워크, 기능연계, 다층구조, 통합 등 5가지 대안을 제시한 바 있다. 안영훈(2007)은 광역행정이나 광역기구의 유형으로서 지역정부론, 광역연합론, 합병론 등으로 분류하였다.

강인성(2007)은 광역행정체제를 구분하면서 외국사례에 기초하여 협약형 체제, 협의회형 체제, 조합형 체제, 특별자치구형 체제 등으로 분류하였는데, 이를 위해서. 우리나라 지방공무원들이 선호하는 거버넌스 유형을 조사하였다. 강인성(2007)의 연구조사 결과를 보면, 지방자치단체에서 광역행정 업무를 담당하는 공무원에 대하여 어떠한 유형의 거버넌스 제도를 선호 하는가 조사를 하였는데, 그 결과 광역자치단체 수준에서는 특별자치구를, 기초자치단체에서는 지역간 협약을 선호하는 것으로 조사되었다.

2) 지역거버넌스의 발전 추이

거버넌스 주체의 시각에서 그 발전 유형을 살펴보면 다음과 같다. 즉, <국가

중심적 거버넌스 → 정부중재형 거버넌스 → 사회(민간)중심적 거버넌스>로 이 행된다(문채, 김광구, 2006; 윤종철, 2007). 같은 맥락에서 지방분권체제 하에서는 <중앙 중심의 거버넌스 → 지방 중심의 거버넌스 → 지역민 중심의 거버넌스>로 권한이양이 필요하다. 이에 대한 지방분권 효과를 거두기 위해서는 지방분권 촉진에 따라서 지역적 협력네트워크(지역거버넌스)에 대한 세부설계가 더욱 더 절실해진다(김대건, 2009: 28~36).

지역거버넌스 발전 유형으로 아주 전형적인 사례의 하나가 바로 프랑스 광역경제권에 관한 사례이다. 초기 이해관계자간 상호 교류공간인 광역경제권이 훗날 국가의 지방행정기관으로 발전한 뒤 다시 지역정부화 한 사례이다. 처음 프랑스가 1955년에 광역경제권(Régions économiques)의 개념을 도입 발전시키면서 1972년 7월 5일 법률로 <지방공공영조물>(établissements publics régionaux)로서 국가의 지방공공기관이라는 행정 실체로 출범시켰다. 이 경우가 국가 중심적 거버넌스 단계라고 볼 수 있다. 이후 1982년부터 지방분권 정책에 의하여 이 광역경제권으로 출범한 지방공공기관이 지역의 범위 내에 속해 있으면서 그 ‘지역’의 행정관할구역을 기반으로 한 독립적 법인격을 부여받은 광역자치단체(레지옹)로 발전하여 지방 중심의 거버넌스의 주체가 된 것이다. 그러므로 2014년부터 프랑스 정부는 이러한 레지옹 광역자치단체의 수를 22개에서 15~16개 수준으로 줄이고, 동시에 그 관할지역 내에 있는 다양한 지방정부간 협력기구(조합)에 대해서 주민직선에 의한 민주적 정당성에 근거한 추진주체를 설치하고자 하는 것은 지역거버넌스를 더 발전시켜 지역민 중심의 거버넌스 체제로 전환하려는 노력이라고 할 것이다.

4. 종합정리

1) 지역거버넌스 개념의 변화: 지역거버넌스 재정의

전국적으로 국토공간 문제의 효율적 해결과 지역경쟁력을 높이는 전략적 수단으로서 지역간 연계와 협력의 중요성이 커지고 있기 때문에 이제는 지역발전이

국가의 경제 사회발전을 선도할 수 있도록 하기 위해서는 지역거버넌스 체제에 기반을 둔 효율적인 지역간 경쟁과 협력체계 구축이 필요하다(김용웅, 차미숙, 강현수, 2003: 253). 그러므로 이제는 지역의 발전을 위해서는 협력과 경쟁에 바탕을 둔 지역거버넌스가 경쟁력 있는 대안이고, 이것이 지역주의에 대한 분권적 접근 방식 또는 분권화된 지역(대도시)거버넌스(Decentralized metropolitan governance)가 필요한 것이며, 지역정부를 포함한 이러한 지역거버넌스 체제는 민주적 거버넌스, 경제성장, 환경적 외부성 효과, 형평성 등을 함축한 광역권 협력기구로 작용하게 된다(Dungey J. & Newmann Ines, 1999). 이때 지역거버넌스의 지리적 범위인 ‘지역’은 종종 한 광역자치단체의 관할행정구역을 의미하기도 하고, 또는 그 해당 관할구역을 넘어서 보다 넓은 의미의 (초광역권) 실정법적 범위를 포함한 행정체제와 같은 실체로도 나타난다.

이러한 특성을 가진 지역거버넌스에 대해서 지금까지 제시한 근거들을 검토해 볼 때 본 연구에서는 지역거버넌스를 다음과 같이 정의할 수 있다. 즉, “지역거버넌스란 지역의 협력네트워크이면서 공간적 확장의 경우 <central government+ local and regional governments+representative bodies of private sector> (=in-bounded regional governance) 뿐만 아니라 <government+다른 governance> (over-bounded regional and supra-regional governance)를 포함하는 이해관계자 상호간의 협력 및 갈등조정을 위해 연계된 유연한 쌍방향 정책결정 및 집행을 하는 지역의 통치체제”로 정의하고자 한다. 지역거버넌스 체제의 근거에는 반드시 거버먼트(government, 법적 제도화)의 요소가 기본이 되어야 민주적 합법성에 기반을 둔 정치적+사회적 협력체계가 될 수 있기 때문이다. 지역거버넌스의 성립 및 운영 조건으로 김용웅·차미숙·강현수(2003: 681)은 다양한 형태의 지역거버넌스가 효율적으로 운영되기 위해서는 참여자 간의 권한과 책임분담 등 역할정립이 이루어지고 민주적이고 효율적인 참여와 의사결정이 가능한 제도적 절차와 체제가 마련되어야 한다고 강조하였다. 앞서 정의한 내용은 이러한 구축 및 운영 조건을 충족하고 있다고 하겠다. 이와 함께 위 지역거버넌스 정의에서 중요한 점의 하나는 지역거버넌스 중심에는 반드시 지역정부(Regional government)가 중추적인 역할을 해야

만 한다는 점이다.

이에 근거해서 본 연구는 향후 바람직한 지역거버넌스 체제를 구축하기 위한 개선방안을 모색하면서 반드시 지역거버넌스의 중심 기반이 되는 <지역정부>에 대해서도 그 역할 정립에 관한 새로운 개선안을 연구해야만 한다는 점을 강조하고자 한다.

2) 지역거버넌스 체제의 중요성

세계의 개방경제화, 지방분권의 촉진 등으로 국민국가(Nation-state)의 구성체였던 국회, 중앙정부 등의 대표성이 약화되거나 비판 받으면서 다른 한편으로 지역, 지역주민들의 참여의지가 강화되었고, 이에 따라서 지방분권화 수준도 더욱 높아져 왔다(Keating, 1998:11). 이에 지역민들은 더욱 중앙의 정치권에 대한 관심이 멀어지면서 지역사회에 대한 관심이 더 높아지게 되었다. 그리하여 스페인, 이탈리아, 영국 등과 같은 선진국의 지방정부들은 지역을 대표하는 입법권, 지역정치권, 지역경제권, 지역재정권 등을 더욱 요구하는 지역정부를 지역발전의 중심에 놓고 철저한 지방분권체제를 구축해 왔다.

지역경제 발전과 관련해서도 이러한 기존의 지역들이 경제적 공간(Functional economic spaces)의 기반이 주류가 되었으나 점차 세계화와 지방분권화, 또는 대도시화 등으로 정치적 공간으로 변모하면서 정치적 역할이 중심이 된 새로운 변화의 지역거버넌스(Regional governance) 체제로 나타나기 시작하였다. 그리하여 지역들이 대도시-지역권(City-region)의 차원으로 변화하면서 이를 주축으로 하는 경제권, 정치권, 생활권이 중요한 지역균형정책의 자원으로 전환 되었다. 이것이 새로운 지역주의적 시각(New city-regionalism)에서 지역거버넌스 체제를 경영할 필요가 제기된 이유이다. 이달곤(2004:203~204)도 우리나라와 같은 중앙집권적 행정국가에서 기초지방정부를 강화할 것인지 아니면 광역지방정부(광역자치단체)를 강화할 것인지 하는 기본방향의 정립이 반드시 필요하다고 하였다. 세계경제의 개방, 행정환경의 변화와 함께 세계도시의 네트워크화 현상에 제대로 대처하기 위해서는 도시 간의 경쟁이 한 나라 안에서 국한되는 것이 아니고 전 세

계적으로 작용하기 때문에, 세계 경제적 관점에서 지방정부의 경쟁력을 증강시킬 필요가 있다고 하면서 광역정부의 중요성을 강조하고 있다.

국가균형발전 정책의 관점에서 보아도, 현재 이 정책의 기본단위는 국토종합계획과 유사하게 광역자치단체를 중심으로 하는 지역들이 포함되어 있다. 국가의 기본적인 균형발전 정책을 추진하기 위해서 반드시 광역자치단체를 지역발전의 중심으로 삼아야 한다. 그 이유는 광역자치단체를 기반으로 하는 지역에서 지역혁신체계 구축을 통한 ‘혁신주도형 경제발전모델’을 국가균형발전정책의 동력으로 하여 지역 간 불균형의 폐해 극복을 위한 기술, 인재 및 문화적 성장을 추진해 왔기 때문이다. 그리고 광역자치단체는 지역 내의 균형발전을 도모하는 중요한 주체 중의 하나로서 광역경제권 관할구역 안에서 지역발전이 미진하고 재정력과 행정력이 취약한 정부를 지원하고 균등화를 지향해야 한다. 기초정부간 업무협조나 조정에 중요한 역할을 하며, 약간의 감독과 통제기능도 수행해야 한다(이달곤, 2004: 206). 이러한 점에서 지역발전을 위한 우리나라의 기본전략은 광역자치단체(지역) 중심의 사회기반 SOC를 근간으로 하고 있어 우리나라에서는 광역행정체제의 중요성이 더욱 요구된다.¹²⁾

12) 지역경제학자인 남가주대(USC) 해리 리처드슨 교수도 송실대 사회과학연구소가 2007년 6월 주최한 ‘공공기관 지방이전과 국가균형발전’ 국제세미나(2007. 6.)에서 과거 참여정부가 내놓은 국가균형발전 정책의 문제점을 지적한 후, “대도시 발전을 통한 재분배 전략이 좋다”는 점과 “한국의 지역균형개발에서 가장 중요한 문제는 ‘통일 후 어떤 전략을 써야 할 것인가’하는 점”이라고 언급하기도 했다. 지역균형발전정책에 대한 새로운 연구시각이 필요하다는 것을 말해주는 것이기도 하다. 현재의 중앙집권-수도권 일극집중형 국가주의적 발전 전략에서 지방분권-다극분산형 지역권역별 자립적 발전 전략으로 전환하면서, 국가주도의 지역간 분업화 전략과 이에 근거한 지역특성화 발전정책이 아니라 “지역주체의 관점에서 경제권-생활권-자치권이 통합되고 지역권역내 도시와 농촌의 연계 발전이 중시되는 자립적 발전의 기본단위로서 광역지역권의 자립적 내발적 발전을 중시하고 이를 촉진·지원하는 정책으로 전환”하도록 유도할 필요가 있다고 지적한 바 있다(부산지방분권협의회 보고서, 2005: 제2과제).



제 3 장 지역거버넌스 실태 분석

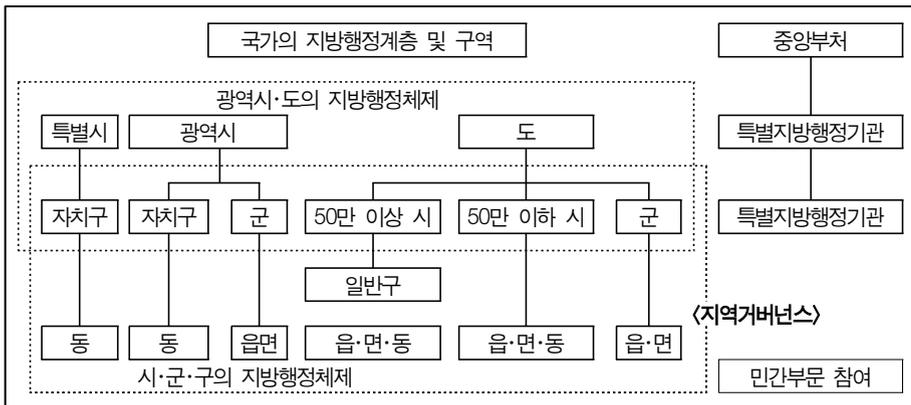
제1절 우리나라 지역거버넌스 실태 분석

1. 자치계층체제와 광역자치단체

1) 정부간관계 틀 내에서의 지방자치단체

중앙-지방 정부간관계가 기본이 되는 거버넌스 관계는 행정체제상 정부간 계층(자치계층)(Level of government)과 국가(중앙부처) 및 기초 및 광역 자치단체 각각의 행정관할구역과 경계(Area and boundaries)가 되는 자치행정체제로써 시도와 시군구는 전국적으로 국가의 지방행정체제를 구성한다.

〈그림 3-1〉 지방행정체제 (자치계층+행정계층+{민간참여}=지역거버넌스 체제)



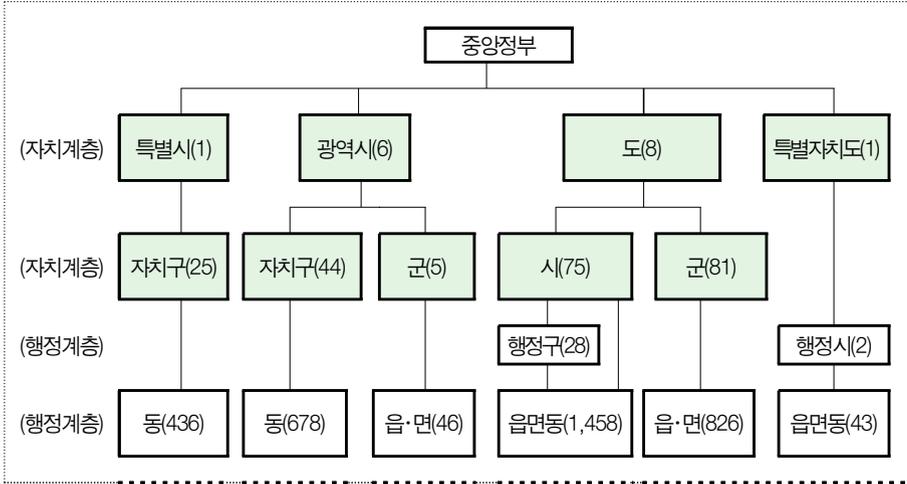
자치계층체제 구축은 중앙-지방정부간 권력적 통치관계에 기초한다. 이러한 자치계층 개념 속에는 지방분권 추진과 함께 국가(중앙부처)도 하나의 자치계층으로 고려되어 지역거버넌스 체제의 구성요소가 되기도 한다. 따라서 국가-광역자치단체-기초자치단체 상호간 관계는 지방정부의 법적 자율성과 국가의 지방정부에 대한 합법적 감독권 등 각 자치체(self-government) 간 수직-수평적 권력 배분(political devolution or decentralization) 관계를 포함한다(이달곤, 2004:201). 따라서 자치계층구조는 지방정부의 지리적 범위를 나타내는 구역인 행정구역(local government boundary)을 포함하면서, 국가-지방정부간 수직-수평 관계를 나타내는 권력 계층관계(political tier)를 동시에 포괄한다.

2) 정부간관계와 자치계층구조와의 연관성

우리나라 국가의 지방행정체제(자치계층과 행정구역)는 자치계층과 행정구역(계층)으로 구성되어 지방자치법 제2조와 제3조에서 자치계층을, 동법 제3조제3항에서는 국가의 지방행정계층(구역)을 규정하고 있다.¹³⁾ 자치계층은 정치적 통치관계를, 행정구역(계층)은 행정체계상 운영 단위를 의미한다. 위에서 살펴본 바와 같이 우리나라 자치단체(지방정부)인 시도와 시군·자치구는 법령에서 정하고 있는 행정관할구역을 중심으로 지역사회를 대표하여 지방민주주의의 강화, 지역 공공복리의 증진에 노력하고 있다. 즉, 우리나라에서 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체간 자치계층구조는 권력적 배분에 의한 통치관계를 나타낸다. 이러한 정치적 통치관계는 지방자치법상 정한 기초와 광역 자치단체 상호간 관계에도 동일하게 적용된다.

13) 지방자치법 제3조 제2항에서 특별시와 광역시 및 도는 정부의 직할 하에 두고, 시는 도의 관할구역 안에, 군은 광역시 및 도의 관할구역 안에 두며, 자치구는 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두는 것으로 규정하여 특별시·광역시·도와 시·군·자치구간 위계적 구조를 명시하고 있다. 동법 제3조 제3항은 지방행정계층으로 특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구 포함)에는 동을, 읍·면에는 리를 두는 것으로 규정하고 있다.

〈그림 3-2〉 현행 지방행정체제 현황 (2009. 1. 1, 행정안전부)



광역자치단체인 시도의 행정계층(행정구역)은 광역행정구역(‘지역’) 내에서 자치구, 시, 군이 광역자치단체의 하위 행정단위로써 관계를 갖는 것을 의미한다. 또한 시군구의 행정계층은 기초정부의 행정구역 내에서 읍면,동이 시군, 자치구의 하위 행정단위로써 관계를 갖는 것을 의미한다. 일반시의 행정계층은 시 본청-일반구, 또는 시본청-읍면동 관계에서 일반구, 읍면동이 시 본청의 하위 행정단위로써 관계를 갖는 것을 의미한다. 따라서 행정계층은 한 정부 내의 관할 구역의 행정운영 단위를 의미한다.

3) 지방정부 통폐합은 적정한 행정구역 설정 범위와 관련

지방자치의 가치가 지역주민 스스로가 선택한 대표자에 의해서 정책결정이 이루어지는 지방민주주의를 실현하는데 있으며, 하나의 정치단위로써 주어진 관할권의 범위를 근간으로 지방정치를 실천하는데 있다고 볼 때, 지방정부의 (행정적 관할)구역설정은 작은 규모를 지향할 가능성이 높다. 그 이유는 상위정부의 정치적 구역과의 관계에서도 작은 선거구를 가지는 것이 갈등을 피할 수

있으며, 주민 상호간 근접성을 더 잘 유지할 수 있는 공동체를 형성하여 의사결정과정의 갈등완화와 정치적 합리성 제고 등에 도움을 줄 수 있기 때문이다(이달곤, 2004:190). 그렇다면, 지방정부의 행정관할구역은 지방자치권의 원리와 보충성원칙에 근거하여 시민으로부터 가장 가까운 곳에서부터 주민에 의한 통제가능성과 대표성의 강화가 가능하도록 구성되어야 지방자치의 효과성이 높다고 할 것이다(유럽 지방자치정부현장의 제정 취지 참조; 이달곤, 2004 : 190).

논리적으로 지방정부의 통치규모가 클 경우, 경제적, 기술적 측면에서 효율적이라고 해도 주민참여, 주민의 갈등해소, 주민간 협력 등을 촉진시키지 못하게 되면 지방자치의 원리를 제대로 구현하지 못하게 되므로 행정구역의 적정성을 유지할 수 있는 수준에서 지방정부의 행정구역 개편이 필요하게 된다. 이러한 이유들 때문에 1970년대 유럽 국가에서는 작은 규모의 지방정부들에 대한 통폐합들이 빈번하게 발생한 바 있다. 그러므로 지방정부의 통폐합 문제는 지역공동체의 뿌리를 존중하는 한편 규모의 경제를 통하여 자치 기반을 확충하려는 노력이 함께 병행되면서 주로 지방정부의 적정규모 즉, 행정구역의 통치범위가 어느 정도가 적절한지에 관한 대안을 도출하기 위한 규모의 적정성과 관련되어 논의되고 있다.

4) 광역자치단체의 통폐합은 통치체제의 변화와 직결

반면, 하나의 정치공동체인 광역자치단체와 같은 道 폐지라고 하는 통치체제의 변화, 정부간관계의 부분적 폐지 등과 같은 자치계층구조(‘지역’)의 변화는, 정치적 관점에서 논의가 필요한 중앙-광역자치단체-기초자치단체 등 정부간 계층체제의 축소, 확대와 관련되기 때문에 행정구역의 통폐합과는 반드시 구분하여 논의할 필요가 있다.

〈표 3-1〉 과거 주요 지방행정체제 개편 내용

시 대	실시 년도	계층 수	지방행정계층구조			
			1계층	2계층	3계층	4계층
조 선 시 대	1896	2	한성부, 13도	7부, 1목, 329군	4,338면(面)· 방(坊)·사(社)	동·리
일 제 시 대	1914	3	13도	12부, 218군, 2도	2,518면	동·리
정 부 수립후	1949	3	1특별시, 9도	19시, 134군, 9구	75읍, 1,448면	동·리
	1963	3	1특별시, 1직할시, 9도	30시, 139군, 20구	91읍, 1,382면	동·리
	1995	3~4	1특별시, 5광역시 9도	67시, 98군, 65자치구	(23구)	193읍, 1,240면, 2,317동
	2009 (현재)	3~4	1특별시, 6광역시 8도, 1특별자치도	75시, 86군, 69자치구	(28구)	211읍, 1,205면, 2,071동

출처: 국회 지방행정체제개편특별위원회, 검토보고서, 2009. 11

정부간 통치관계의 불균형적 변화를 의미하는 개편방향과 반드시 구분하여 논의해야 한다. 그러므로 정부간관계의 주요 초점이 되고 권력적 배분관계를 나타내는 정부간 계층체제 유지의 필요성과 기초정부간 통합에 의한 구역의 적정 규모 확대 노력과 도의 폐지에 관한 통폐합 논의는 분명히 구분되어야 한다.

물론 이러한 개편논의의 원인 중 하나는 광역자치단체의 불분명한 지위와 법령상 부여받은 역할과 권한 등 때문에 이를 제대로 활용하지 못한 이유도 있다. 이러한 이유 때문에 광역적 업무를 중심으로 사무권한을 수행하고 있는 광역자치단체의 중요성에 대한 발전적 논의가 더욱 필요하다는 판단이다. 광역자치단체 중심의 지방분권화 발전방안을 검토하기 전에 먼저 광역자치단체 중심의 실태와 문제점들을 파악하는 것이 순서일 것이다.

2. 광역자치단체(지역정부)의 지위와 역할

1) 광역자치단체의 법적 지위

지방자치법 제2조는 지방자치단체의 종류로 ① 특별시, 광역시, 도, 특별자치도 ② 시, 군, 구(자치구)를 둔다고 규정하고 있다. 지방자치법 제3조 제2항은 “② 특별시, 광역시, 도, 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 정부의 직할(직할)로 두고, 시는 도의 관할 구역 안에, 군은 광역시나 도의 관할 구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 광역시의 관할 구역 안에 둔다.”라고 규정하고 있다.

일반적으로 특별시, 광역시, 도, 특별자치도를 「광역지방자치단체」라고 부르거나 시, 군, 자치구를 기초지방자치단체라고 한다. 다만 이는 법률상 용어는 아니다. 여러 개 기초자치단체를 포괄하는 넓은 지역을 관할한다는 의미를 가지고 있으나 제주도의 경우 기초자치단체를 폐지해 그 의미가 통용되지 못한다. 광역시의 경우도 기초자치단체인 자치구를 폐지하게 된다면 광역시의 지위에 대하여 상급자치단체로서의 광역자치단체라는 개념을 적용할 수 없는 혼선이 올 수 있다.¹⁴⁾

2) 광역자치단체의 사무권한

지방자치법 제10조는 다음과 같이 지방자치단체별 사무의 배분기준을 제시하고, 광역자치단체인 시·도는 광역적인 사무, 보완적인 사무, 조정적인 사무를 수행하고 기초자치단체는 그 외의 기능을 우선적으로 수행하도록 하고 있다. 광역적인 사무, 조정적인 사무도 궁극적으로는 기초자치단체가 처리하기 어려운 사무라는 점에서 시·도 사무는 기초자치단체의 사무에 대해서 보충적으로 인정되는 사무라고 할 수 있다.

14) 김병국(2003)은 우리나라 광역자치단체의 지위와 역할 보다는 도 자치단체를 중심으로 도와 중앙정부 및 기초자치단체, 특별지방행정기관 간의 사무배분 실태를 중심으로 분석한 바 있다. 여기서는 (전국시도지사협의회, 시도의 법적 위상에 관한 연구, 2009)에서 분석한 내용을 참고하여 현행 지방자치법상 광역자치단체의 법적 지위와 역할, 수행사무체계 등을 중심으로 간략히 정리한다.

기능을 중심으로 보면 기초자치단체가 없는 제주특별자치도의 경우 법률상 특별시, 광역시, 도와 동일한 지위를 갖는다고 하더라도 기초자치단체로서 지위를 갖지 않는다고 말할 수 따라서 제주도는 기초자치단체의 사무와 광역자치단체의 사무를 모두 수행하는 ‘통합지방자치단체’라고 할 수 있을 것이다.

3) 광역자치단체의 역할: 감독 및 분쟁의 조정

우리나라 지방자치법상 시·도에 대한 감독기관은 대체로 행정안전부 장관이지만 시, 군, 자치구에 대해서는 통상 시·도지사가 감독기관이 되는 경우가 많다. 시·도간 분쟁에 대해서는 행정안전부 장관이, 시·군·구간의 분쟁에 대해서는 시도지사가 분쟁조정기관이 된다는 점에 차이를 두고 있다. 이는 지방자치법 제 3조 제2항의 규정과도 연계된다. 시도지사가 이러한 기능을 하는 것은 지방자치단체의 장의 지위가 아니다. 지방자치단체에 대한 감독권은 최종적으로 중앙정부에 있으므로 시·군·자치구에 대한 감독기관으로서 시도지사는 국가기관으로서 그 직무를 대행하는 것이다. 즉, 시·도지사는 감독사무를 국가의 위임사무, 엄밀하게 말하면 기관위임사무로서 수행하는 것이다.

4) 현행 광역자치단체의 법적 지위에 따른 문제점

① 시·도 위상에 관한 규정 불명확

현행법은 지방자치단체의 조직과 권한행사, 재정, 조례제정권 등에서 시·군·자치구와 동일한 법률에서 규정함으로써 차별성을 두지 않은 경우가 많다. 물론 앞에서 논의한 부분적인 차별이 있기는 하지만 기본적으로 주민의 일상생활에 관한 서비스 전달과 집행기능을 하는 기초자치단체와 지방정치 기능을 하는 시도의 차이점을 충분히 고려하지 않고 법률을 제정함으로써 시·도의 법적 위상과 지위가 현재 상당히 불분명하다.

② 시·도 기능과 시·군·자치구 기능의 유사·중복

지방자치법 제10조 제3항에서 시도와 시군의 기능은 서로 경합하지 않도록 하여야 한다는 불경합성 원칙을 규정하고 있음에도 불구하고 사무처리 실재에 있어서 양자가 경합되고 중복되는 경우가 많다. 이러한 중복행정들이 도폐지론의 논거로 제시되기도 한다.

③ 자치입법권의 미약

국회나 정부의 획일적인 법률이나 명령의 지역적합성이나 혁신성이 현저하게 떨어지는 경우가 많다. 이에 시·도의 독자적인 입법 수요가 크에도 불구하고 헌법과 법률에 의한 시·도의 조례제정권의 범위는 기초자치단체인 시·군·자치구와 동일한 수준으로 명시되어 있다. 비록 헌법의 해석을 통하여 지방자치단체의 입법권을 넓게 인정하는 방법도 있으나 지방자치가 실시된 이후 20년 가까이 논쟁을 해왔으나 판례는 여전히 지방자치단체의 조례제정권 범위를 현저하게 좁게 해석하고 있다. 특히 법률유보와 관련하여 주민의 권리제한이나 의무부과, 벌칙을 조례로 정하기 위해서는 법률에 그 위임근거가 있어야 한다고 해석함으로써 지방자치단체의 자치법규를 위임법령과 동일하게 해석을 하고 있다.

문제는 오늘날 지역 간 경쟁이 강화되고 입지경쟁에 능동적으로 대처하기 위해서 지방자치단체, 특히 광역자치단체의 정책결정 중요성이 날로 커가고 있다. 특히 사회가 고도화되면서 중앙정부 차원에서도 전국적으로 획일적인 법률로 초래될 부작용을 최소화하기 위해서는 위험의 분산과 같이 정책결정권의 분산이 요구된다. 그럼에도 불구하고 정책을 담는 그릇인 입법권은 지방자치단체에게 매우 협소하게 법률에 위임되어 있어 시·도에 대한 입법 수요와 현실적인 입법권 사이에 상당한 괴리가 존재한다.

④ 광역자치단체의 자치결정권 제약

지역의 리더이면서 거대한 경제주체인 광역자치단체에게 확대 강화된 입법권이 없는 한 우리나라의 시·도는 단순한 집행기관에 불과하며 정책기관으로서

지위를 갖기 어려운 실정이다. 오늘날 개방경제, 세계화 등으로 지역 간 경쟁이 국경을 넘어 진행됨에 따라 국가가 지역 간 경쟁과 그 결과에 대해 국경을 넘어서 개입할 수 없는 부분이 생긴다. 국가의 책임과 영향력이 한계에 부딪힘에도 불구하고 국가가 최종적인 정책결정을 하고 그 책임은 지지 않게 된다면, 지역 간 경쟁의 최종적인 책임은 사실상 그 지역의 광역자치단체와 지역주민이 질 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 그 관할지역의 문제를 해당 지역정부가 자율적으로 결정할 수 없고 중앙정부가 법으로 일방적으로 정하는 현 상황은 여전히 지방자치제도 하에서 책임과 권한의 심각한 불일치를 초래하고 있다.

자치계층체제를 기반으로 한 각 시도 지역들이 공통적으로 안고 있는 지역의 문제점을 정책 및 사업별로 살펴보면 다음과 같다.

3. 시도 지역에서의 문제

1) 지리적 지역과 지역정책 내용 간 협력연계 부족

행정구역 개편논의를 함에 있어서 행정 효율성만이 아니라 지역계획, 도시계획 차원에서의 연계관계를 고려해야 한다(김오형, 이명훈, 2009: 257). 수도권 내의 지역은 서울을 중심으로 시군간 인접성에 따라서 수도권 차원에서의 각 지역의 유사성을 고려한 지역계획, 성장관리정책이 필요하고, 이를 위해서 도시특성을 반영한 도시공간구조를 기초로 한 지역유형 구분에 관한 연구가 선행될 필요가 있다.

그런데 한 예로 현재의 지역정책은 서울시, 인천시, 경기도 각 지방자치단체에서 개별적으로 수립하여, 각기 추진하고 있기 때문에 수도권 차원에서의 종합성과 정합성, 지역 간의 연계성 등이 고려되지 못하고 있다. 그 결과 수도권 지역(수도권과 용인시, 수원시, 성남시) 등에서 도시간 협력기제의 필요성이 절실히 요구되고 있다. 또 효과적으로 지역정책을 유도하기 위해서는 이들 수도권 도시간 교류도를 분석하고, 도시 간 공간구조를 파악해야 한다(전상우, 이명훈, 전병혜, 2009). 그래야만 지역 내 불균형의 문제와 외연적으로 확장된 도시연담화 관련 도시정책에 대한 협력거버넌스 체제 개선안을 제시할 수 있을 것이다.

2) 지역간 재정자립도의 불균형

2001년~2006년까지 지방자치단체별 재정자립도 분석을 보면, 서울이 가장 재정자립도가 높고(95% 수준), 대도시권 지역은 대부분 70% 이상으로 재정자립도가 높게 나타났다. 전국적으로 볼 때 전체 재정자립도 평균에도 미치지 못하는 지역은 충청도, 전라도, 경상도 일대이다(아래 <표 3-2> 참조).

그리고 지니계수로 비교해 볼 때, 지역 내 재정자립도 격차보다 지역 간 재정자립도 격차가 심하다. 또한 각 도시 내의 불균형 문제의 발생은 주로 도시 내 행정구역과 오락시설, 대규모 택지개발지구(쇼핑, 업무시설, 대학의 입지지역) 등이 밀집한 지역에서 교류도가 높게 나타나고 있어서 이것이 지역 내 불균형을 심화시키고 있다(전상우, 이명훈, 전병혜, 2009: 277). 향후 지역 내 격차와 지역 간 격차를 같이 고려하여 재정 확보를 위한 정책을 추진하는 것이 무엇보다도 필요하다(이혜승, 김의준, 2009: 88).

<표 3-2> 지역 내, 지역 간 재정자립도 격차 분포

2001~2006년 간 추정치로 산정	지역 간 격차 상위 50%	지역간 격차 하위 50%
지역 내 격차 상위 50%	서울, 인천, 대구, 충남, 전남, 경북, 경남	강원도
지역 내 격차 하위 50%	광주	충북, 전북, 부산, 대전, 울산, 경기도, 제주도

출처: 이혜승·김의준, 2009: 86.

3) 지역단위와 기능적 공간단위의 불일치

현재 ‘지역’은 앞서 언급한 광역자치단체의 행정계층(구역)과 동일시 된다(송민경, 장훈, 2009: 229). 그런데 도시권의 빠른 성장, 인구 정주학적으로 급격히 성장하는 추세 등으로 볼 때¹⁵⁾ 적절한 기능적 권역을 설정한다는 것이 쉽지 않다. 예

15) 우리나라 도시화율은 90.5%: 도시인구 4480만 명/ 농촌인구 470만명(국토해양부, 2009:

16) 통계자료.

를 들면, 광역적 업무인 인프라구축, 지역교통계획, 교육정책 등은 단일 행정구역에 국한되지 않고 행정구역(하나의 지역)을 초월하여 기능적으로나 다른 특정 기준에 따라 관련된 지역단위를 함께 묶은 공간단위의 형성이 중요시 되고 있다. 이 때문에 지역거버넌스 체제의 구축과 운영도 중요하지만 이러한 공간단위를 설정하는 것은 공간구조분석 기법의 하나인 군집분석을 통해서도 물론 쉽지 않다.

그럼에도 불구하고 다른 한편으로는 광역도시권의 공간범위를 결정하려는 노력들이 계속되어 왔다. 예를 들면, 권용식(1998)은 주변 지역의 중심도시와의 연계성과 주변지역의 도시성을 설정기준으로 사용하면서 연계성의 기준(중심도시로의 통근, 통학비율, 1일 통행인구비율, 시간거리, 구매권, 의료권), 도시성의 기준(전업농가비율, 시설원예농가비율, 인구밀도, 인구증가율, 노년층 인구비율, 제조업종사자수, 서비스 산업비율) 등과 같은 결정기준을 사용한 바 있었다. 또 김호철·김철수(2004)는 대구의 광역계획권 설정을 위해서 통합성지표에 의한 주변 지역을 설정하기도 하였다(송민경·장훈, 2009: 230). 최근에 송민경·장훈(2009: 230)은 서울의 광역도시권 경계를 어느 정도까지 한정해 볼 것인지에 대하여 연결성에 관련된 물리적 변수를 측정지표로 사용하여 서울 ‘대도시권’을 9개 권역으로 설정한 바 있다. 최근 연구결과에 따르면, 서울광역도시권의 경계지는 인천 강화군, 인천 옹진군, 경기도 가평군/양평군/연천군/여주군 등에서 서울광역권이 한정된 바 있다.

4) 대도시권 내의 지역거버넌스 체제 부재

우리나라 대도시권 지방정부인 광역시와 자치구인 기초자치단체간 관계에서 지방정부간 협력적 거버넌스 체제를 활용하는 일이 거의 드물다. 이러한 문제가 광역행정업무에 대한 어려움을 자주 발생시키는 원인으로 정치권에서도 ‘지방행정체제’에 관한 개편안을 제시할 때 도와 시군간의 중층형 자치계층제 보다는 ‘단층화’ 방향의 안을 항시 제기하고 있다. 또 대도시들을 중심으로 한 행정체제 개편안에 있어서도 마찬가지로 대도시권 내 자치행정계층간 협력을 지향하기 보다는 중층형의 자치행정계층을 통합한 단층형 대도시권 형태를 선호하고 있는 이유

도 이 때문이다.¹⁶⁾ 즉, 여전히 일부 여·야 국회의원들은 지방행정체제 개편안을 제시하면서 대도시권에 대해서는 현행 행정계층과 자치계층 3~4단계(시도-시군구-읍면동+인구 50만 이상 시의 행정구)의 구조를 1단계 폐지하여 인력과 예산, 시간을 절약하고, 주민편의를 높이기 위하여 시군구의 광역화를 추진할 것을 제안하여 왔다. 2006년과 2008~2009년 정치권이 제안한 안에 따르면, 광역화된 단층형(대도)시에는 행정구를 두어 <행정계층>으로 2층화 하고, 서울특별시와 광역시 자체는 <자치계층>으로 존치하고 자치구는 행정구로 전환하고자 한다(국회 지방행정체제 개 특별위원회, 2009, 2006:24, 2008년 11월 권경석 의원 발의안).

정치권에서 이같이 대도시권의 지방행정체제를 개편해야 한다는 필요성으로 제시한 근거는 여러 가지를 들 수 있다.¹⁷⁾ 이중 몇 가지 이유를 보면 다음과 같다. 현재 다층화 된 행정구조로 전자정부의 구현, 직접 민주주의 방식인 전자민주주의 실현 등이 곤란하고, 주민서비스에 대한 행정체제의 대응성이 떨어진다 고 지적하고 있다. 또 지역감정 해소 및 공동체 의식 제고를 위하여, 생활권과 행정구역의 일체화가 필요하며 도시화의 가속화, 대도시의 과밀화 현상이 심화되므로 생활권과 행정권을 일치시켜 공간적 효율성 확보가 필수적이고, 이는 지방정부의 계층통합으로 가능하다고 주장하고 있다(홍준현, 1998; 강용기, 2000; 이창원, 2000; 이달곤, 2004 등). 이를 요약하면, 규모의 경제로 양질의 주민행정 서비스를 제공할 수 있도록 면적, 인구, 세원 등을 안정화 하는 것이 요구되기 때문에 사무의 자기완결성과 반응성이 증대되는 단순한 1계층 구조의 대도시

16) 국회 지방행정체제 개편 특별위원회, 활동결과보고서(2006. 2., p.18 이하) 뿐만 아니라 2008년 10월 27일 이명박 대통령의 국회 시정연설에서 ‘지방행정체제 개편’에 대한 강한 의지표현에서도 단층화에 초점을 두었다. 구체적으로는 권경석 의원(한나라당, 창원 갑)이 2008년 11월 3일 18대 의원 중 처음으로 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법(안)’을 발의하면서 “현재 25개의 자치구를 인구규모 및 지리적 여건을 고려하여 4~5개로 통합하여 광역화 ⇒ 통합자치구 설치” 및 “기존 자치구를 행정구로 전환”함으로써 ‘자치계층의 단층화’ 방안을 제안하고 있다. 2009년 11월 국회의 지방행정체제개편특별위원회의 보고서에서도 정치권의 8개 개편안의 내용이 세부적인 사항을 제외하고는 크게 달라지지는 않았다고 할 것이다(국회 지방행정체제개편특별위원회, 2009).

17) 자치행정체제 개편의 필요성 등에 관한 일부 국회의원들이 주장하는 논지는 다음 보고서에 잘 나타나 있다(행정자치부 연구용역 보고서, 2000 : 30-60 참조).

행정체제를 구축하여 지방정부간 갈등해소로 도시행정의 통일성과 일체성을 확보해야 한다는 주장이다.

지방자치 선진국인 미국, 영국, 독일, 프랑스 등의 대도시정부들은 오랫동안 발전해 온 행정체제 개편 역사를 비추어 보아서, 대부분 단층형 보다는 중층형 지방행정체제를 유지하는 경우가 절대 다수이다. 물론 지방자치권 시각으로 볼 때 수도권 중심의 대도시정부 내에서 ‘자치구체제’(런던시, 동경시)도 있고, ‘준자치구체제’(뉴욕시, 파리시, 베를린시)도 있으나 이 두 행정체제(자치계층체제와 행정계층체제)는 모두 중층형의 계층체제를 유지하고 있는 것이 공통적인 특성임을 알 수 있다. 이러한 중층형 지방행정체제의 구성체제는 사실상 선진국의 ‘도와 시군’ 관계에서도 마찬가지이고, 우리나라의 도와 시군 관계에서도 반드시 유지되어야 할 민주성과 효율성을 함께 담보하는 지방행정체제의 기본적 계층구조라고 하겠다.

5) 대도시 광역계획에서 지역거버넌스의 부재

IDI연구보고서(2007: 32~33)에서 광역도시계획의 수립 및 집행체계상에 내재한 지역거버넌스 체제의 부재 및 불합리한 제도 운영에 대한 문제제기를 하면서 수도권행정협의회의 무용론을 지적한 바 있다. 수도권행정협의회는 1988년 국무총리 훈령 제220호로 서울시, 인천시, 경기도를 중심으로 설치·운영되어 왔으나(1992년, 1999년 규정 개정), 강원도지사와 충청북도지사까지 협의회의 위원으로 참여하면서 협의 방식이 참석위원 전원의 찬성으로 의결되는 것을 원칙으로 바뀌어 수도권과 비수도권 간의 대립양상이 빈번한 결과, 2001년 4월 제17차 실무협의회를 끝으로 더 이상 개최되지 않고 있다.

도시기본계획은 의무적 사항으로 반드시 수립해야 하는 계획인데 반하여, 광역도시계획은 국토계획법 제10조(광역계획권의 지정)에 따르면 “둘 이상의 특별시, 광역시 또는 군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여” 수립하는 제한적인 계획이다. 즉, 중앙정부의 국토해양부장관이 광역도시계획이 필요하다고 느낄 때에 필요한 곳에

광역계획권을 지정하게 되면 이것 자체가 광역도시계획의 수립요건이 된다. 반면, 광역계획권이 동일한 도의 관할구역에 속해 있으면 자동적으로 관할도지사가 수립하지만, 만일 둘 이상의 특별시, 광역시, 도의 관할구역에 걸쳐 있는 경우에는 중앙정부의 주관부처인 국토해양부장관이 이에 대한 필요성을 지정해야만 관할 시도지사가 공동으로 수립할 수 있다. 중앙정부가 이를 필요로 하지 않으면 수립될 수 없는 상당히 제한적인 계획제도이면서 지역거버넌스 체제를 원천적으로 봉쇄하는 제도적 결함을 보여주고 있는 사례이기도 하다.

4. 정부간 협력적 광역행정 처리 실태

1) 행정협의회 운영 실태

중앙과 지방정부 간 지역거버넌스 체제와 관련한 광역행정 처리 현황은 다음과 같다. 우선 정부간 협력체제에 대해서 우리나라는 앞서 언급한 바와 같이 ‘광역행정’의 용어를 사용하여 중앙-지방 및 지방정부 상호간의 협력거버넌스를 지칭하고 있다. 현행 지방자치법상으로 거버넌스 체제의 활용이 가장 활발한 곳은 자치단체간 갈등의 예방을 위한 방식으로 자치단체간 협력제도인 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등이 거버넌스 방식으로 사용되고 있다.

또한 갈등해결을 위해서는 중앙과 지방간, 지방상호간 갈등·분쟁을 조정하기 위한 중앙(지방)분쟁조정위원회와 행정협의조정위원회를 두고 평균적으로 매년 16.6건의 분쟁이 발생하고 있어서 이를 해결하고 있다(행정안전부, 2008년 행정백서, 2009). 주로 대도시권에서는 상하수도처리, 도로·교통, 도시계획과 각종 시설, 쓰레기와 분노의 처리 등의 광역행정의 문제를 다루기 위해서 행정협의회가 운영되어 왔다. 2008년을 기준으로 광역행정협의회는 수도권행정협의회 등 7개, 기초행정협의회는 중부권행정협의회 등 53개가 운영된다. 행정협의회는 주요 협의안건은 일반행정 158건, 도로교통 37건, 물관리 48건, 지역개발 75건, 비선호시설 0건, 기타 82건이며, 이중 344건의 합의(합의율 86%)가 이루어져 비교적 자치단체간 분쟁의 사전 예방과 공동 관심사안 해결에 활용성이 있다.

2) 지방자치단체조합제도 운영실태

그러나 지방자치단체간 협력적으로 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 수 있는 지방자치단체조합제도에 대해서는 지금까지 그 활용도가 높지 않다. 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 수 있는 지방자치단체조합의 설립 및 운영 실적은 다음 <표 3-3>과 같다. 이 조합제도에서 한 가지 특이한 것은 행정협의회와 달리 2008년 전국 최초로 지리산권 인근 7개 기초자치단체들이 공동으로 참여 설립한 지리산권관광개발조합을 운영하게 되었다.

<표 3-3> 현행 지방자치단체간 협력조합 운영현황(2009. 1. 1)

조합명칭	구성원	설립목적	승인일자 (개소일)
부산·거제간 연결도로건설조합	부산·경남	부산·거제간 연결도로 민간 투자사업 총괄	'03.6.4 (6.9)
부산·진해 경제자유구역청	부산·경남	부산·진해 경제자유구역내 각종 인·허가 사무 처리, 외자유치 등	'04.1.20 (3.30)
광양만권 경제자유구역청	전남·경남	광양만권 경제자유구역내 각종 인·허가 사무 처리, 외자유치 등	'04.1.20 (3.24)
부산·김해 경량전철조합	부산·김해	부산·김해간 경량전철 건설·운영 총괄	'04.2.16 (5.21)
수도권교통본부	서울·인천·경기	수도권대중교통 광역화 추진 운영	'05.2.4 (3.19)
황해 경제자유구역청	경기·충남	경기·충남 경제자유구역내 각종 인·허가 사무 처리, 외자유치 등	'08.6.10 (7.23)
대구·경북 경제자유구역청	대구·경북	대구·경북 경제자유구역내 각종 인·허가 사무 처리, 외자유치 등	'08.6.10 (8.13)
지리산권관광 개발조합	남원·장수·곡 성·구례·하동· 산청·함양	지리산 인근 7개 시군 관광개발사업 공동 추진	'08.9.5 (11.5)

3) 실태분석 결과

우리 나라에서의 조합은, 1970년 경기도내의 모든 기초자치단체가 구성원인 전용행정통신망조합이 설립된 사례가 있고, 90년대의 경우에는 수도권매립지운영관리조합이 유일하였다. 이 자치단체조합의 경우는 1991년 11월 7일 지방자치법 제 149조에 의거 서울특별시, 인천광역시 및 경기도가 수도권쓰레기매립지의 효율적인 관리·운영을 위하여 설치한 수도권매립지운영관리조합이다. 1991년 내무부장관의 승인을 얻어 공식적으로 설립되었고 1992년부터 쓰레기매립을 시작하였으나 그 뒤 2000. 7. 22 「수도권매립지관리공사」가 법에 근거하여 설치 운영됨으로써 사실상 우리나라에서의 조합제도는 사라졌었다. 그러다가 2003년 지방자치단체 정보화 재단이 재정상의 이유로 자치정보화조합의 지위로 전환되고, 경제자유특구 관련법에 힘입어 2009년 현재 8개의 지방자치단체조합이 설립, 운영 중에 있다.

과거 운영경험이 있던 수도권매립지운영관리조합이 조합제도로써 그리 큰 효과를 보지 못한 데에는 여러 가지 원인이 있었으나, 주요 문제점들을 지적하면 다음과 같다.¹⁸⁾

먼저, 조합의 법적 지위와 관련하여, 공법인의 지위를 가졌으나 이 조합이 특별지방자치단체는 아니었고, 관련 자치단체인 인천, 경기도, 서울만 관여된 2차적 자치체가 아니라 국무조정실도 깊이 관여한 상황에서 집행기관의 직원 구성에 대한 자율권도, 독립적인 재정능력도 결여된 상태에서 운영되어 왔다. 뿐만 아니라, 외국에서 조합제도 방식을 채택하여 운영할 경우에는 조합의 특성과 원칙에 맞게 지방민주주의의 대의권을 가진 단체장과 지방의원이 중심이 되는 ‘조합의회’에 근거한 자율적 운영방식에 의하였으나, 우리나라 조합은 지방자치법에 명시된 ‘조합회의’에 조합운영권을 부여함으로써, 공무원 중심의 관료조직 행태를 완전히 벗어나지 못하고, 결국 자치제도의 정신에 따른 자율성도 제대로 살려보지 못하고 말았다.

18) 조합운영의 자세한 상황과 업무분장, 조직, 문제점 등에 대해서는 <금창호, 지방자치단체 조합의 활성화 방안, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제246권, 1997>, <안영훈 외, 지방자치단체 조합제도 개선방안, 행정자치부, 연구보고서, 2002, p. 214 이하> 등 참조.

또, 조합운영과 관련한 문제점의 경우, 조합이 특별지방자치단체의 지위가 아닐지라도 지방정부의 자발적 운영의지가 중요함에도 불구하고, 행정자치부의 조합 전반에 관한 지도·감독권 행사, 환경부의 폐기물처리에 대한 지도·감독권 행사, 서울시, 인천시, 경기도의 조합 사무직원 인사권에 관한 계속적 관여, 운영도중 환경관리공단과의 위탁계약에 의한 기능분담으로 업무충돌, 갈등발생 등¹⁹⁾ 조합운영의 자율성, 독립성이나 책임성 등을 보장해 주지 못하는 제도적 운영체제가 상당한 걸림돌이 된 것이었다.

그리고, 집행기구 구성에 있어서도 관련 지방정부 시장들의 대리자로 비상근체에 실제로는 사무국장이 운영하여 조합회원 지방정부들로부터 독립적인 운영권을 확보하지 못하였다.²⁰⁾ 재정적으로는, 조합의 수입원이 되는 폐기물 반입량이 일정치 않았고 매년 차이가 있어 조합회의 의결에 따라 폐기물의 반입료와 지출기준에 변동이 있었고, 이러한 상황은 재정자립에 의한 독자운영 능력을 담보할 수 없게 하여 재정적 불안정이 조합운영의 안정성에 심한 타격을 입히게 되었고, 결국 단일사무수행으로는 규모가 컸던 조합의 지위를 버리고 공사로 전환하게 되었다.

앞서 본 8개 조합들의 경우에도 여전히 과거 수도권매립지운영관리조합이 겪어 왔던 문제점들과 같은 차원의 문제들이 제기되고 있다. 즉, 조합장의 신분문제(관련 단체장 또는 그의 대리인, 외부 전문가, 공무원에 의한 대리책임), 조합과 자치단체간 사무위임에 있어서 조합규약만으로 충분한 지, 조합의 조례제정권의 범위 및 운영재원 확보방안, 조합에 대한 지도·감독권 등에 대한 의문들이 해결되지 않고 있다. 결국, 운영경험이 너무 부족하였기도 하지만, 법제도적으로 선진국에서 활용되는 조합제도 운영체계와는 다르게 법규정이 되어 있어, 그에 근거하여 운영됨으로써 나타나는 문제들도 상당수 있기 때문에 원칙에서 벗어

19) 김정훈, “광역행정제도와 지방자치단체조합: 수도권매립지운영관리조합의 사례를 중심으로”, 한국행정학회 하계학술대회논문집, 1994, p.106.

20) 운영관리조합의 일반직 공무원 중 4·7급 20명이며 기능직 공무원은 12명으로 총 32명이 근무하였다. 파견공무원을 자치단체별로 배분하여 조합의 업무추진에 있어서 파견공무원이 자체 소속 자치단체의 이익을 대변하는 행태의 업무추진이 된 바 있다.

난 제도운영이 발생시키는 문제의 심각성에도 조심하지 않을 수 없다.

5. 지역발전 정책 및 사업에서 제기된 문제

1) 지역발전정책에서 제기된 ‘지역거버넌스 체제’의 부재

우리나라 지방자치제도, 광역계획제도 및 지역발전정책에 있어서 여러 가지 지역거버넌스 방식들이 존재하고 있기 때문에 활용을 하였으나 큰 효과를 나타내지 못하고 있어 더욱 지역거버넌스 체제의 활용 가능성에 관한 개선대안을 제시할 필요가 있다. 지방자치법상으로는 지방자치단체간 행정협의회, 지방자치단체조합, 구역의 폐지분합(지방자치법 제4조), 사무위탁 등의 방식이 있고, 광역계획의 수립에 있어서는 도시계획법, 지역균형개발법, 수도권정비법, 국토건설종합계획법 등에 기초해서 체계화 되어 있으며, 지역발전정책의 경우에는 참여정부 때에는 지역발전협의회 그리고 이명박정부 때에는 광역경제권 발전위원회 등을 중심으로 한 지역거버넌스 체제가 존재해 왔다. 그러나 현재 정치권에서는 지역의 경쟁력을 높이고, 지역주민의 지방공공서비스에 대한 주민편의성을 강화시키기 위해서 이러한 방식보다는 하드웨어인 지방행정체제 개편을 통한 광역적 문제를 해결하려는 경향이 크다.

지역의 불균형 문제 해결을 위해 참여정부 이전의 역대 정부들이 추진해 온 지역균형(발전) 정책들을 보면, 주로 여러 중앙부처로 개별법에 근거하여 분산되어 별도의 정책을 별도의 계획과 재원으로 추진하여 지역 내에서 시책이 중복되거나 연계성이 부족하여 지역개발효과가 제대로 발휘될 수가 없었다. 따라서 과거의 지역균형정책은 지방의 산업과 인력을 양성하는 자립역량을 확보하는 정책보다는 경제성장 지속에 필요한 공업용지의 건설이나 사회간접자본의 확충을 위한 하드웨어적 정책이 주류를 이루었다고 할 수 있다. 이 점에서 역대 우리나라 지역정책은 경제성장을 지원하는 개발주의적 공간정책이었다는 지적이

다(박경, 2005). 이에 참여정부에서는 과거 균형발전정책의 실패와 오류에 대한 반성을 통해서 ‘국가균형발전’과 ‘지방분권’을 새로운 국가의 발전전략으로 세우면서 이에 대한 통합시스템을 개편하여 제도적 뒷받침을 통해서 추진하여 왔다. 참여정부는 국가균형발전시책의 추진을 위하여 ‘통합’과 ‘참여’를 기조로 추진시스템을 구축하였다. 참여정부의 정책기조인 “국가균형발전은 지역의 혁신역량 강화를 통해 모든 지역에서 발전의 기회와 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로는 국가전체의 경쟁력을 극대화하는 것을 의미한다. 그리고 국가균형발전의 비전은 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회의 건설이며, 목표는 자립형 지방화이다. 추진과제로는 신활력지역의 발전 촉진, 지역혁신역량 강화, 지역전략산업의 육성, 공공기관의 지방이전 및 혁신도시 건설, 신수도권 발전정책 등이 그것이다(국가균형발전위원회, 2006, 2007;성경룡 2005.3.28: <http://www.newcity.go.kr/>).” 또한 참여정부의 국가균형발전정책은 수도권의 억제를 통해서 지역불균형을 교정하는 것이 아니라 수도권과 지방의 상생발전 전략에 의거하여 전국의 각 지역을 상호의존공생관계로 발전시켜 전 국토의 성장잠재력을 극대화하고자 하는 새로운 국가발전 전략으로 추진하였다(국가균형발전위원회, 2004, 2007).

가장 심각한 비판의 하나가 바로 지역거버넌스 체제의 부재로 인한 것이다. 즉, 참여정부가 국가균형발전정책의 주체로서 국가균형발전위원회를 만들어 지방분권의 확대라는 기조에도 불구하고 이 위원회가 모든 균형발전사업을 총괄함에 따라 지방자치단체의 자율성과 다양성을 훼손하였다는 점이다. 그리고 균형위는 대통령 자문기구로서 실제로 국가균형발전시책의 기획과 집행을 주관함에 있어서 위원회 조직으로서는 지나치게 비대한 구조를 가졌던 것이다(다수 분과위원회와 기획단 산하에 5개 실무국 및 팀의 존재). 또한 주요 균형발전시책에 대해서 균형위와 실무부처 사이에 이원화체제로 운영되고 있어서 의사결정과 책임한계가 실제로 불분명하게 나타났다. 즉, 행자부, 산자부, 기획예산처 등이 실무 관리부처로 되어 있으나 균형위, 행자부, 산자부, 기획예산처 등 관련부처 상호간의 업무와 권한 구분이 불분명하고, 중복적 업무를 수행하는 형태여서

중앙단위에서의 조정 및 통합 자체가 쉽지 않은 상황으로 추진되기도 하였다. 이는 결과적으로 국가균형발전시책의 계획수립, 예산편성, 사업집행, 평가 및 환류 등 각 단계에 따라서 관리대상사업이 부처별로 상이한 상황에서 일관성을 유지시키지 못하게 되었고, 산자부가 모든 관리단계에서 주도적인 역할을 수행함으로써 인하여 지역혁신발전 시행계획에 개발계정사업이 제외되는 문제들이 발생하기도 하였다(김현호 외, 2007:26~31). 실무적으로 보면, 균형위의 위상과 권한에도 불구하고 자문기구와 전담기구 사이의 성격상 제약으로 인해 고질적인 부처할거주의를 극복하기에는 한계가 있었고 더불어 일부 사업의 부처간 이관 등 조치가 있었으나 사업의 통합, 폐지, 지방이양, 부처간 공동추진 등이 미흡한 수준에 그치고 말았다. 특히 지방단위 수준에서는 다양한 지방의 주체들을 참여시키고자 하였으나 결과적으로 지역혁신협의회를 설치·운영한 것 이외에는 지역혁신체계 구축의 뚜렷한 성과가 없었으며, 특히 자립형 지방화를 통한 균형발전의 전제가 되는 지방의 창의와 자율성 제고 및 지방의 역량 강화에 대한 성과가 가시적이지 못하였다. 그 원인의 하나는 무엇보다도 통합적 균형을 위한 지역개발사업의 추진에 대해서 지방보다는 중앙정부의 판단과 결정에 의존해야 한다는 그릇된 시각이 자치단체의 참여를 제한하는 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 그 결과 균특회제도 당초 목적으로 한 포괄보조 및 차등보조의 취지를 구현하지 못한 채 오히려 자치단체의 예산절차만 더욱 복잡하게 만드는 결과를 초래하였다. 또한 구조적인 문제점으로는 지역혁신협의회의 사무국이 실무를 담당하는 것으로 되어 있으나 균특법상 사무국의 위상이 취약하였고, 혁신 전과 및 교육 프로그램이 미약하여 지역혁신 주체들의 공감대 확산이나 이를 위한 워크숍 등 공동학습 기회가 상당히 부족하였다. 협의회의 합리적, 전략적 운영을 위하여 유관기관과의 협력네트워크(특히, 균형위 및 시도협의회와 수직적 협력네트워크)가 취약하였고, 타 협의회 및 지방의회 등과의 수평적 협력관계도 부족하여 정보공유, 협력체제가 현저히 부족하였다. 즉, 역대 정부들이 겪었던 문제점을 해소하고자 참여정부의 국가균형발전위원회가 국가균형발전정책을 전체적으로 총괄·조정하고 있지만 집행기능은 없고 지역혁신체계구축과 지역전략산업

육성은 산업자원부, 신활력사업 육성은 행정자치부, 행정중심복합도시와 혁신도시의 건설은 건설교통부 및 각 13개 중앙부처에 세분화되어 수행되어 왔는데 문제가 컸다고 할 수 있다. 이는 다수의 중앙부처에서 집행되다 보니 정책의 조정이나 연계의 미흡으로 정책의 시너지 효과를 창출할 수 없었을 뿐만 아니라 그러한 복잡함으로 인하여 중앙정부와 지방정부 사이의 정책효과성도 극대화할 수 없는 협력체제의 부재로 이어졌던 것이다.

2) 지역발전사업에서 제기된 ‘지역거버넌스 체제’의 부재

(1) 국책사업에서 나타난 문제

① 문제발생 및 해결 방향

국책사업들 중에서 갈등해결 사례를 분석해 보면 다음과 같은 문제점과 특징을 보인다. 예를 들면, 경인운하 건설사업 및 기존 국책사업들의 갈등을 해결하는 방식을 유형별로 비교해 보면, 공통적 특징은 해결을 모색하는 모든 방식에서 민간협의체와의 협의과정을 거쳤거나 주민들의 의견을 수렴하려 노력하였다는 점이다(동강댐 사례의 경우는 실패). 갈등해결을 이루고 사업을 추진한 국책사업의 이면에는 사회적 합의 이행이 이루어졌기 때문에 가능했다. 이는 국책사업과 같은 대규모 개발사업에 있어서 사회적 합의 이행의 중요성을 방증하는 것이라 아니할 수 없다. 더불어 쌍방향 의사소통 기법을 적용하여 참여적 의사결정을 통한 협의결과를 인정받아야만 비로소 사업을 원활하게 추진할 수 있다(장영호, 김준영, 2009: 123~124).

〈표 3-4〉 기존 국책사업들과 경인운하 건설사업 갈등발생 원인별 해결방식의 비교

	서울외각 순환고속 도로	동강댐	한탄강댐	친성산 터널	시화지역 개발사업	새만금 개발사업	부안 방사성 폐기물 처리장	경인운하	
가치관 갈등	비공식 중재	주민참여 유도, 정책적 지원	정부 내 이해당사 자간의 갈등해소	법률적 판단에 의지	협의체를 통한 구상 및 검토	정부결정 에 의한 추진	직간접적 보상비 지원	T/팀 구성	
이해 관계									환경영향평가 협의과정을 거친 보완
사실 관계					공동 협의체 구성			협의체를 통한 개발 방안 도출	개발을 위한 용역 실시
결과	사업추진 (단계별 사업추진)	백지화	사업추진 (불원전 합의)	사업 추진	사업추진	사업추진	백지화	사업추진	

출처: 장영호, 김준영, 2009: 124.

위의 분석과 같이 국책사업에서 정부는 전통적으로 가부장적, 온정주의적, 행정편의적 접근법에 의한 행정서비스 공급방식을 추진해 왔기 때문에(김광구, 2009: 93), 2007년에서야 비로서 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령)을 제정하였고, 그로부터 지속가능발전위원회를 통한 ‘갈등관리시스템 구축방안연구’를 그나마 정식으로 시발하였다. 물론 이전에 한탄강댐 사례의 경우, 2004년 지속가능위원회에 의한 갈등해소기법이 적용되면서 거버넌스 측면에서 갈등조정이 최초로 시도된 사례라는 점도 알고 있다(김광구, 2009: 99). 그러나 이 경우도 정부측 지속가능위원회가 조정자 역할에서 중재자 역할을 하게 됨에 따라 협력적 거버넌스 보다는 정부주도형 거버넌스 측면으로 경도된 면이 더 강했다.

하지만 최근 연구에서 협력적 지역거버넌스가 성공한 사례를 보여준 경우도 있었다. 홍성만·이종원(2009)은 시화호개발과 관련해서 이 사례가 가장 성공한 협력적 지역거버넌스 사례라고 분석하면서 ‘시화지역지속가능발전협의회’(정부

와 시민단체 대표가 공동위원장)가 중심이 된 다양한 참여 주체들 간의 투명성, 책임성 유지, 상호협력 노력으로 오랜 협상 끝에 합의를 도출하였다고 분석했다. 그 점에서 ‘시화호발전협의회’ 중심의 지역거버넌스 체제가 효과가 있었다고 인정할 수 있는 사례이다.

② 거버넌스 부재의 특징

지역에서의 국책사업과 관련된 거버넌스 측면에서의 몇 가지 특징을 살펴보면 다음과 같다. 우선 비선호/선호시설의 입지와 관련한 이해관계와 가치갈등이 가장 크게 나타났으며 주된 분야는 댐 건설, 방폐장, 도로 및 철도 건설, 군부대 이전, 쓰레기 및 음식물 처리시설 등이다. 이것들은 지역 현안과 관련된 지역사업이기 때문에 갈등발생이 잦고, 동시에 매번 같은 갈등양상을 보여, 이의 해결을 위한 협의회를 구축해서 갈등 해결을 유도해 왔지만 갈등이 발생하는 지역만 바뀔 뿐 갈등은 여전히 반복되어 왔다(김광구, 2009: 106).

시화호 사례와 달리 이 사례들에서는 바로 거버넌스 경험에 대한 학습효과가 미흡하고 지역주민과의 충분한 논의가 선행되지 못하였으며, 원초적으로는 지역주민의 신뢰를 얻지 못하였기 때문이라고 하겠다. 또 다른 성공사례인 <기무사이전 사례>와 같이 정치적 권위(국회의 관여)가 작동하여 다자간 협의체를 구성하도록 강제하였다면 달라질 수 있었을 것이다. 갈등 발생 이전에 예방장치가 필요하겠지만 정부 또는 지방정부가 일방적인 성향으로 일을 추진하게 되면 갈등이 더욱 빈번하게 발생하는 것은 자명할 것이다.

③ 거버넌스 체제 구축을 통한 해결방향

이러한 문제들에 대해서 이해관계자들이 동등한 입장에서 신뢰에 기반한 네트워크를 구축해 참여하고, 공감대를 형성하기 위한 대화 및 토론의 장을 통해서, 파트너십에 의한 상호작용이 꾸준히 지속되면 문제해결의 실마리를 얻을 수 있을 것이다(안성호 외, 2004; 최성욱, 2004; 배응환, 2005; 최준호, 2008). 이는 어쩌면 거버넌스 체제가 당연히 「심의(숙의) 민주주의」 체제 운영을 전제로 하

는 것이기도 하다. 당연하지만 언제나 정책결정 과정에 시민들의 자발적 참여를 유도하고, 보장한 후 정책이나 사업을 적극 추진하는 거버넌스 체제에 의해서만 문제의 해결책이 보인다는 점을 인정하지 않을 수 없다(김광구, 2009: 108~111).

(2) 지역산업에서의 문제

① 지방자치단체의 단순한 집행 역할만으로는 지역 발전에 저해

예를 들면, 농촌 및 낙후지역 개발사업은 현재 <농림어업인의 삶의 질 향상 및 지역개발특별법(삶의 질 특별법)>에 따라서 우리나라 10여 개 이상의 중앙행정기관에서 계획을 수립하고 추진한다. 그리고 개별 단위사업들도 서로 다른 개별법에 근거를 두고 시행하는 사업이다(지역개발계정에 속한 사업은 210개, 삶의 질 특별법에 속한사업은 지역개발과 복합산업 분야에만 한정해도 105개 등).

송미령 외(2008)의 연구결과에서 파악한 문제점들을 보면 이 사업에 대해서도 통합적인 추진체계가 절실하게 필요하다는 입장이다. 그래야만 막연한 평균적 개발의 지향을 벗어나 다양하고 차별적인 지역별 여건에 맞춘 특성화 발전을 통해서 지역 경쟁력 강화를 이룰 수 있다는 것을 강조하고 있다. 나아가 중앙정부가 세부단위사업에까지 기획하고 재정적 권한을 보유한 상황에서는 지방자치단체는 단순한 대행자에 그쳐, 지역 여건에 맞는 창의적이고 자율적인 정책의 기획, 집행 등을 할 수 있는 지방의 역량을 제고할 수 있는 기회를 잃게 된다. 이는 결과적으로 지역의 경쟁력 확보에 어려움을 주기 때문에 가능하면 지역의 리더인 지방자치단체가 주민과 지역의 다양한 이해관계자들을 동참시킨 거버넌스적 정책 집행을 지향한다면 이는 농촌 및 낙후지역 발전을 위한 정책 효과성도 그만큼 높아질 수 있다고 판단하였다(송미령 외, 2008: 143~149).

② 지역에서 자율적 추진 주체의 부재로 발생하는 문제

10개의 중앙행정기관들이 관여된 농촌 및 낙후지역 발전사업이 지방에서 시행되면서 중앙에 따라서 지역에서도 그 상대적 주체가 여럿이 되면서 칸막이 행정, 유사 사업의 중복성, 사업의 소규모화, 성과 평가의 미비 등과 같은 문제들

이 지속적으로 해결되지 않고 있다(차미숙, 김태환 외, 2008: 145). 또한 정부 부처별로 지역의 실행조직이 그 해당부처만을 대상으로 단위사업별로 예산 따오기 경쟁을 하는 방식으로 사업이 추진되면서 상호협력과 시너지 효과 등을 기대하는 것이 쉽지 않을 뿐만 아니라 지역에 따라 다양하게 발생하는 문제들을 조정하거나, 협력을 이끌수 있는 구심체도 없어서 상당한 문제점들이 노출되어 왔다.

공간적으로는 농촌과 낙후지역을 구분하게 되면서, 마을, 사업지구, 읍면 등으로 소규모 지역에 기반을 둔 사업을 추진하면서 급변하는 농촌 및 낙후지역 주변과의 연계적 사업효과를 얻지 못하는 상황도 상당히 존재하고 있다. 따라서 공간적 통합을 통한 보다 광역적, 도농통합적 접근방식의 사업으로 전환할 필요가 요구된다. 이 경우 포괄적인 재정 지원을 추가하는 방식을 더하게 되면 그에 따른 총체적인 효율성도 증진시킬 수 있을 것이라는 연구결과를 제시하기도 하였다(차미숙, 김태환 외, 2008: 149).

③ 평가 후에도 계속 지적된 거버넌스 부재 문제

지역혁신사업 중 4+9개 시도 지역산업진흥사업에 대한 성과 분석에 따른 문제점을 지적한 것을 보자.²¹⁾ 이 평가서가 지적한 사항 중에는 우선 종합적 추진 전략이 미흡하다는 지적이 있었다. 특히 감사원의 시각에서 보는 본 사업의 주요 문제점 중의 하나는 지방간 경쟁, 중복 등에 따른 조정 및 평가체계의 구축이 요구된다는 점을 지적하기도 하였다. 2006년~2007년도 사이에 평가를 한 균형위, KDI와 산업연구원 등도 공통적으로 지적하는 것이, 지역의 적극적 관심과 지원이 부족하고, 자율과 책임 장치가 미흡하며, 전략산업의 중복 현상 등으로 종합적인 추진전략이 미흡했다는 것이다(이민형·성지은, 2008: 203).

21) 이민형·성지은(2008: 202)에서 재인용: 산업연구원, 과학기술정책연구원, 포스코경영연구소(2007), 4+9개 시도 지역산업진흥사업 성과분석, p. 151.

(3) 지역발전정책에서의 문제

① 지역혁신사업 추진 중 유사·중복성의 반복

2007년 기준으로 군특회계의 지역혁신계정에서 지원하는 지역혁신사업은 43개 사업으로 그 예산규모는 총 1조 6906억원이었다. 지식경제부 등 9개 중앙부처가 지원하는 사업들이었다. 이 사업의 대부분은 본래 지방자치단체와 매칭펀드에 의한 재원조달방식으로 사업을 추진하도록 하였으나 일부 사업은 지방자치단체가 독자적으로 추진한 바 있다. 여기서 분명한 것은 지방자치단체가 주도하는 사업에 대해서 중앙정부가 역매칭 방식으로 참여한 사업은 현실적으로 거의 없었다.

문제점을 지적하면, 지방자치단체가 주도하는 사업을 제외한 중앙정부가 주도하는 사업과 지방자치단체가 참여하는 사업은 사업기획 및 선정단계에서 지역의 특성이나 요구를 반영하는데 매우 제한적인 상황으로 나타났다. 그리고 사업선정 과정에서 중앙정부가 주도하는 사업은 중앙정부가 지역내의 유관기관(대학, 기업, 연구기관 등)에 대하여 일방적으로 공모해서 사업계획을 작성한 후에야 지방자치단체로 하여금 분담금의 지원을 요청하는 형태로 추진되고 있었다(차미숙, 김태환 외, 2008).

그 결과는 지역 내 사업주체의 난립으로 열악한 지방자치단체의 재정 부담은 가중되면서도 지방자치단체가 제공한 매칭펀드를 통한 그 해당 지역의 혁신효과 및 기여도 등은 검증되지 못한 채 다량의 불분명한 사업만 양산하는 형국이 되기도 하였다.

② 지역SOC사업에서 추진주체의 부재로 발생하는 문제

지역SOC사업의 경우 2007년 기준으로 약 15조 3천억원의 규모이며 전체 지역개발사업 예산의 74%를 차지한다. 중앙부처별로 예산을 보면, 국토해양부(81.0%), 환경부(11.9%), 농림수산식품부(5.4%), 행정안전부(1.2%) 순인데 세부사업별 투자현황은 도로사업이 전체의 42.7%로 가장 높고, 나머지는 철도(14.4%), 수자원(14.2%), 항만(10.7%) 등으로 투자된다. 이 사업은 중앙의 소관부

처와 예산과의 연계 등이 상이해서 사업의 추진주체가 다르고 근거법률도 다르지만, 동일사업에 대해서도 다양한 근거법령에 근거를 두고 추진되고 있기 때문에 이러한 점도 문제가 되고 있다.

다양한 사업내용을 검토해 보면 이들 사업으로부터 공통적인 문제점들을 발견할 수 있는데, 다음과 같은 주요 문제점이 드러났다. 예를 들면, 지역개발사업들이 집행된 경우를 검토해 보면, 중앙정부 부처간 다기화된 연계 조정체계가 없기 때문에 사업유형이 공통된 경우와 차별화된 경우와 지역의 특성을 고려한 맞춤형 사업추진이 어려워 그 결과가 기대에 못 미치고 있으며, 더구나 중앙의 주체들이 상이하다 보면 지역 단위에서도 또 다시 상이한 집행 양상을 나타내 파편화된 집행체계를 유지하면서 지역단위 사업간의 연계성 도모가 어려워지는 상황으로 발전하였다. 결론적으로 지역내 집행실태의 특성을 감안해서 지역단위의 통합적 추진을 위한 조직과 기구 정비 등이 절실히 요구된다고 할 것이다 (차미숙·김태환 외, 2008: 143)

③ 사업총평의 지적: 지역 주체간 거버넌스 시스템 결여로 비효율성 발생

2009년 4월 개정된 균형발전특별법에 따라 지역발전위원회의 주관으로 '08년 지역발전사업의 추진 실적을 평가한 보고서에 따르면(한국산업기술평가관리원, 2009), 본 사업체계에 있어서 부처별로 다원화, 독립화 된 지역혁신 추진체계와 기능으로 인하여 원활한 협의, 조정 등이 결여되었다는 지적이다. 그리고 그로 인한 유사 및 중복투자의 문제가 반복되었다고 한다. 이는 결과적으로 지역 내의 센터 등이 난립되었고 기관 간의 갈등을 해소하지 못하여 지역 내에서의 R&D에 관한 종합, 기획능력, 경쟁력 등이 떨어지는 결과를 발생시켰다는 지적이다.

6. 지역거버넌스 사례분석 : 우리나라 광역경제권 운영

1) 광역경제권 현황

(1) 이명박 정부의 광역경제권 추진 내용

2008년부터 이명박 정부가 추진해 온 광역경제권 추진전략은 국내·외의 급속한 환경변화에 대처하기 위한 새로운 지역발전정책이다.²²⁾ 즉 세계 경제의 개방과 정보화 시대에 대응해 기존의 균형발전정책과 달리 새로운 정책변화가 필요했고, 이에 지역간 교류가 기존의 행정관할구역을 넘어 공간적으로 초광역화되면서 지역간 생산요소의 공동 활용에 대한 수요 증가로 초래된 여러 사회 경제적 영향력에 대한 대처가 절실히 요구된 상황이었다.

따라서 지금까지의 “국가균형발전정책은 행정구역 단위내의 백화점식 사업 전개(full-set 방식)와 지역간 사업중복 등 소모적 경쟁으로 일관하여 이러한 제한적인 지역발전정책의 틀을 새롭게” 전환시키고자 하는 시도에서 광역경제권을 추진하게 되었다. 기본추진 방향의 하나로 제시한 사항에 주목할 필요가 있는데, 이에 대하여 국가균형발전위원회(2009년 국가균형발전특별법 효력 이후 지역발전위원회로 명칭 변경)가 이미 2008년 7월 밝힌 바에 의하면, “국가경쟁력 제고를 위해 지방정부의 역할이 중요하지만 행정관할구역에 한정된 취약한 지방정부체제로는 지리적 규모, 자치역량, 정치적 요인 등에 의한 획기적인 권한이양의 추진에 제약을 가져오므로 보다 넓은 관할구역과 증대된 자치역량을 지닌 지역정부 또는 초광역정부의 창설이 추진될 필요”가 있고, 이것은 “21세기에 적합한 국가와 지방정부의 새로운 역할정립”을 추구하는 하나의 새로운 국가운영체계의 변화까지 요구하는 정책이기도 하다.

이와 같은 맥락에서 광역경제권 정책은 기존의 행정(관할구역)체제 하에서 작동하는 것 보다는 경제적·사회적·문화적으로 더 큰 영향을 끼치는 범위와 관

22) 국가균형발전위원회에서 저자가 2008년 7월 발표한 자료를 참조하였다.

계된다. 즉 지역민들의 일상생활과 깊게 관련이 있는 교통, 지역경제발전, 공간 계획, 주거정책, 관광 및 레저, 교육 등의 분야와 직결된 지역정책 및 국가정책을 실현하기 위해서 기존의 도(道)나 지역(Region)의 지리적·공간적 범위를 고려하지만, 법령상 행정구역의 범위를 넘어 ‘규모의 경제’ 시각에서 국가정책 및 지역발전정책들이 실질적인 효과를 얻을 수 있도록 하기 위해 전략적으로 시(市)와 시(市) 또는 시(市)와 군(郡)을 기반으로 한 대도시권의 기능적 특성을 고려한 정책집행이 가능한 실질적, 경제적 영향권을 중심으로 한다.

그런데 우리나라의 경우 ‘광역’, ‘지역’ 등의 용어와 그에 관한 개념들이 정확하게 정립되어 있지 않을 뿐만 아니라 법적으로도 분명하지 않다. 우선 광역경제권의 기준과 범위 등과 관련해서 앞으로 살펴보겠지만 개념적으로는 다양한 광역경제권 유형과 범위가 나타날 수 있다. 2009년 4월 통과된 균형발전특별법(이하 균특법)에서 우리나라의 광역경제권은 「5+2」 법정 광역권으로 확정하고 있다.²³⁾ 이러한 법적 제한 속에서 재정지원을 하고 있기 때문에 향후 또 다른 경제산업 분야의 발전으로 다른 광역경제권이 형성될 필요가 있을 경우에는 현재와 같이 시행령 등 법령에서만 지정되어야 재정지원을 받을 수 있게 되어 이 점에서는 상당한 제약으로 남을 수 있다.

실제 선진국의 사례를 보면, 지방분권화가 촉진되고 지방자치단체 상호간 협력을 통한 사무수행의 빈도가 더 높아지면서 또 다른 차원의 다양한 구성방식의 광역경제권 운영 안들이 지속적으로 제기되고 발전해 오고 있다. 물론 현재 이 명박 정부에서는 ‘기초생활권’과 ‘초광역권’ 등을 설정하여 지역발전정책을 추진하고는 있지만, 지역에서 발전 주체인 각 지방자치단체의 자발적인 지역발전 의지를 제대로 키울 수 있게 하기 위해서는 광역경제권의 주체가 되는 거버넌스

23) 국가균형발전특별법 제2조제3호에서 광역경제권은 “대통령령으로 정하는 지역”으로 지정하였고, 동 시행령(2009년 5월 29일 일부개정 시행) 제2조 제1항에서 별표 1로 지정하여, 광역경제권의 범위는 수도권(서울특별시, 인천광역시, 경기도), 충청권(대전광역시, 충청북도, 충청남도), 호남권(광주광역시, 전라북도, 전라남도), 대경권(대구광역시, 경상북도), 동남권(부산광역시, 울산광역시, 경상남도), 강원권(강원도), 제주권(제주특별자치도) 등으로 지정되어 있다.

체제를 자율적 협력기구와 다양한 재정지원정책으로 활용이 가능하도록 폭넓은 제도적 장치 마련이 더 우선되어야 한다.

(2) 광역경제권의 정의

‘광역경제권’의 명칭은 이명박 정부가 공식적으로 균형발전특별법(균특법) 제 2조 제3호에서 규정하였다. 이 ‘광역경제권’은 어떤 특정도시를 규정하고 있지 않지만 시행령 상에서 지정한 「5+2」 광역권 내에는 광역시 또는 대도시들이 반드시 포함되고 있다. 이와 같이 도시가 중심이 된 것은 산업 발전으로 도시화가 진전되면서 도시의 경제적 성과가 점차 관할지역 내에서 중요한 영향력을 미치게 되고, 그에 따라서 인구의 집중으로 도시의 규모가 커지면서 대도시권으로(Metropolitan City/Region) 확대되어 교외에 까지 확산되기(Suburbanisation, Urban sprawl) 때문이다. 대도시권은 중심도시와 그 주변지역 및 교외지역을 형성하고 다시 경계구역이 인접한 이웃에 위치하는 규모가 작은 소도시 또는 농촌지역의 자치단체들도 도로, 교통, 주거 등 일상생활의 연관관계를 통해서 중심도시에 연결되면서 그 중심도시와의 경제활동과 주거환경 및 일상생활의 영향력에 의해서, 기존의 행정구역간 경계구역을 넘어선 기능적 또는 ‘경제적’ 영향력의 범위에 있는 ‘광역권’(Metropolitan Area, Rural and Urban Intergovernmental Boundary)을 형성한다.

개념적으로 광역경제권의 기본 구심점은 도시이고 도시는 ‘경제’의 중심이다.²⁴⁾ 이 광역경제권 개념 속에 있는 ‘경제권’의 의미를 먼저 살펴볼 필요가 있다. ‘경제권(범위)’이란, 위에서 제시한 ‘광역권’의 개념을 고려해 볼 때, 산업·철도·교통·커뮤니케이션 등 대도시와 대도시를 포함한 주변 농·어촌 지역 등 대도시-지역(City-Region)에서 발생하는 모든 산업 및 경제활동은 직·간접적으로 이들 대도시-지역권에 경제적 영향을 미치게 됨으로써 한 지방정부 관할행정구역의 범위를 넘어 영향력을 행사하게 된다. 이때 경제권이 광역적(기존의 행정

24) Jacobs, J., Cities and the wealth of nations. Random House, New York, 1984, p. 45.

구역을 넘어서는)으로 영향을 미치는 범위가 된다. 즉 경제적으로 다양한 기능과 활동에 관한 영향권이 형성되면 경제적 기능의 광역권(Functional boundary)이 형성되고, 따라서 광역경제권의 유형은 수행하고자 하는 사업, 정책, 프로그램 등에 따라서 다양하게 형성될 수 있다.

정리하면, 광역경제권이란 대도시 또는 중·소도시를 중심으로 그 주변지역(Hinterland)까지 포함하는 대도시권 형성(지역)(City-Regionalism)을 기반으로, 인접한 지방자치단체들의 개별적인 행정구역을 넘어서서 지역경제 발전을 위한 지방자치단체간 또는 중앙-지방자치단체간 공동사업 추진을 가능하게 하는 경제적 활동 영역이 된다.

(3) 광역경제권의 특성

이 같은 논리에 기초한 광역경제권의 특성을 몇 가지 살펴보면 다음과 같다. 즉 광역경제권을 형성하는 공통분모는 하나 이상의 (대)도시(정부)를 포함하면서, 또는 2개 이상 지방정부의 관할 경계구역을 넘어 때로는 기초정부와 지역정부간 협력체제까지 포함하게 되는, 농촌지역 또는 대도시권 주변지역과 같은 배후지역도 함께, 포괄하는 (광범위한) 경제활동 지역이 된다. 이 경우 한 나라의 정치·경제 및 지방자치 운영체계가 다양한 경우에 의해서, 그리고 집행기능과 그 사업내용 및 지역 특성에 따라서 결과적으로 독특한 광역경제권 운영체제로 나타나게 된다. 이러한 사례들이 뒤에서 볼 독일의 9개 대도시 광역경제권 추진체제의 발전 사례들이다.

두 번째 특성으로 광역경제권은 서비스, 사업, 사회적 또는 물리적 인프라 체계에 대해서 기능적인 실체로 작동하게 되는데 물리적으로 공식적인 관할행정구역을 넘어 경제적·사회적·문화적으로 더 큰 영향력을 발휘하면서 폭 넓은 범위로까지 활동영역이 확대된다. 결과적으로 그와 같은 광역경제권의 영향 범위 안에서 활동하고 있는 지역주민들에게는 과거로부터 고착된 내 주거지역 중심의 좁은 행정구역 경계선은 큰 의미를 갖지 못한다. 그렇기 때문에 광역권에 생활기반을 둔 지역주민들에 대하여 일상생활과 관련이 깊은 대중교통, 지역경제,

공간계획, 주거정책, 관광 및 레저, (초·중·고 및 대학) 교육 등과 같은 기능들이 실질적인 효과를 주기 위해서는 그 광역권 내에 위치한 다른 지역의 지방자치단체들과 전략적인 협력관계가 구축될 필요가 있다.

이는 광역행정의 필요성에 기인하기도 하지만, 경제활동과 직접 연계된 일상생활권역이기 때문에 행정적 경계보다는 시장원리에 기반을 둔 경제활동과 기능적 경계의 확장을 통한 지역간 협력체제 등이 더욱 필요하기 때문이다. 말하자면 지역간 협력체제 기반이 정치적으로 어떻게 구성, 작동되는가에 따라서 그 광역경제권의 경쟁력을 높이는 중요한 동인이 될 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 지역발전을 통해서 전반적으로 국가경쟁력도 제고할 수 있기 때문이다. 한마디로, 전략적으로 시와 시 또는 시와 군을 기반으로 하면서 그 지역의 대도시 또는 중·소도시의 경제적, 기능적 특성을 고려한 유연한 광역적 범위의 정책수립 및 집행 활동이 가능한 통치체제가 구축되어야만 지역리더를 중심으로 한 실질적인 광역경제권이 활성화 될 수 있다.

이상 광역경제권의 대표적인 특징은 바로 끊임없는 ‘광역성 지향’(Over-Bounded Trend) 현상을 내재하고 있다는 것이다. 즉 기초자치단체(District 또는 Commune 수준)와 같은 행정구역은 일반적인 ‘규모의 경제’ 시각에서도 그 범위가 협소할 수 있다. 또한 도심지 주변을 중심으로 도시가 발전하면서 교외지역으로 팽창하게 되고 법령상 행정구역의 범위를 넘어 군(郡) 단위 주변지역에까지 영향을 미치게 됨으로써 과거부터 고정된 행정구역 경계선은 지역민들에게는 큰 의미를 갖지 못하게 된다. 그런데 이때마다 (도시권 중심의) 지방자치단체의 끊임없는 ‘광역성 지향’(Over-Bounded Trend) 현상이기 때문에 기존의 공식적 행정구역을 매번 통·폐합해 재구성할 수는 없다. 이러한 이유에서 유연한 방식의 지방자치단체 간 협력체제의 활성화가 중요한 광역경제권 운영 수단(체제)이 된다.

(4) 광역경제권 발전위원회의 구성체계

국가균형발전특별법 제22조는 지역발전의 중요정책을 시행함에 있어 자문기구로서 대통령 소속 하에 지역발전위원회를 두고 지역발전정책(광역계획, 지역

발전 시책, 광역·지역발전특별회계의 운용 등) 전반에 관한 내용을 심의하게 하고 있다. 즉, 중앙정부 수준에는 ‘지역발전위원회’가 자문기구로 있고, 이 위원회의 업무를 지원하기 위하여 그 소속으로 ‘지역발전기획단’을 두도록 하고 있다(동법 제26조). 여기서 문제의 소지가 있는 것은 이 기획단이 실질적인 집행기관이고, 이 사무국을 총괄 지휘하는 ‘지역발전기획단 단장’(동법 제23조제7항)은 위원회의 간사 자격으로 사실상 실무적인 책임을 진다. 이외에도 또한 지식경제부에는 지역발전지원단을, 각 중앙행정기관에는 ‘지역발전지원팀’을 두고 지역 균형정책을 이행하게 된다(동법 제27조)

「5+2 광역경제권」 수준에서는 각 광역경제권별로 ‘광역경제발전위원회’을 둔다(동법 제28조). 이 위원회는 ‘광역계획’을 수립하고, 시도간 협력사업을 발굴하며, 시도간 공동사업 추진을 위한 자원분담을 책임진다(제28조제2항3호). 따라서, 대통령 소속 자문기구인 지역발전위원회의 지위와 역할과는 달리, 광역경제발전위원회는 해당 광역경제권 사업에 대한 관리와 평가를 수행하는, 법적으로 실질적 집행권을 가진 위원회 지위를 부여받고 있다. 이 위원회 내에서 법적인 집행권자는 광역경제권에 속하는 2명 이상의 시도지사가 공동으로 위원장이 된다(동법 제28조제4항). 이를 지원하기 위해서 광역경제발전위원회 소속 사무국이 집행을 담당한다(동법 제28조제5항) 이외에 각 시도자치단체에는 광역경제권 사업과 관련해서 협의 조정을 위하여 개별적으로 ‘시도발전협의회’를 두도록 하고 있다(동법 제29조).

실제 사업을 시행하는 추진기구를 검토해 보면 다음과 같다. 광역경제권 선도산업 중 호남광역경제권(전라남도, 전라북도, 광주광역시)이 제안한 “호남 광역경제권 자동차 산업 육성계획”에 근거한 추진기구 사례이다(호남광역경제권 자동차 부품소재 육성사업단, 2009. 3). 우선 이 산업은 “고효율·저공해·친환경 하이브리드자동차 부품소재 육성사업”으로 호남광역경제권에서 주관기관은 ‘호남광역경제지원단-친환경 자동차 부품소재 프로젝트 사업단’이 되며 사업기간은 2009년부터 2011년까지로 예정하고 있다. 신청한 사업비의 내역은 총 578억원(국비 500, 지방비 39, 민자 39)으로 36개월간 진행되면서 친환경자동차의 핵

심부품에 관한 기술개발, 소재응용기술개발, 하이브리드카 제작을 위한 설계지원 및 공정지원 기반들을 확충함과 동시에 광역경제권의 연구전문인력 및 생산전문인력을 양성하고자 하는 중앙정부 주관의 광역경제권 선도산업의 하나이다.

앞서 밝힌 바와 같이 이 사업을 주관하는 기관이 ‘광역본부’가 아니라 하나의 선도산업 프로젝트이기 때문에 그 하위단위 또는 협력단위로서의 “호남광역경제지원단”이 사업추진 주관기관이 되는 것으로 계획하고 있다. 이 경제지원단 산하에 ‘자동차 부품소재 프로젝트 사업단’을 두고 심의위원회로서 ‘장비도입심의회위원회, 운영위원회’가 심의기구로서 활동하게 된다. 기본적으로 기업체 중심으로 참여하여 운영되는 산업으로서 크게는 광주시에서는 광주테크노파크, 차세대자동차전장부품생산지원센터 등이, 전남에서는 전남신소재산업화지원센터, 전남고분자복합소재사업화지원단 및 현대하이스코와 포스코 등이 주축을 이룬다. 전북에서는 전북테크노파크, 전북자동차부품산업혁신센터, 전주기계탄소기술원 등이 실무전담 인력으로 지역대학도 함께 참여하는 사업으로 추진하고자 계획하고 있다.

2) 광역경제권 운영상 나타난 ‘지역거버넌스 체제’의 부재 문제

(1) 광역경제권의 내재적 문제 정리

지금까지 논의한 광역경제권의 개념 정의와 그 특성들을 고려해 볼 때 우리나라 균특법에서 지정하고 있는 광역경제권과 관련되어서 몇 가지 문제점에 대한 해답이 필요하다.

먼저 광역경제권의 개념에서 ‘광역’에 관한 문제인데, 우리나라는 자치제도상 중앙-지방자치단체간, 지방자치단체 상호간 ‘광역행정’을 위한 제도적 장치가 부족하다. 예를 들면, ‘광역행정’의 개념과 관련해서 지방자치법상 살펴보면, ‘광역시’ 용어는 있지만 이때의 광역시는 기초자치단체(자치구)의 상위 계층(광역자치단체)의 지위를 가진 자치단체를 의미하고, 동시에 100만명 이상의 대도시 자치단체에 특례의 지위를 부여한 대도시를 의미하기도 한다.²⁵⁾ 또 학술적으로

나 실무적으로 ‘광역행정’은 다른 의미도 있다.

즉 2개 이상의 지방자치단체간 협력사무 수행관계를 의미한다. 뿐만 아니라 이것을 기초로 ‘광역’의 용어는 행정관할구역을 넘어서는 더 넓은 의미의 ‘지역’이라는 말과 동일한 의미를 갖기도 한다. 이와 달리, 선진국 지방행정체제에서는 일반적으로 지방자치단체 상호간의 협력사무 수행관계는 ‘지방정부간 협력관계’로 표현하고, 후자의 의미에 대해서는 일반적으로 ‘지역’ 또는 ‘대도시권’이라는 용어를 사용한다. 때로는 광역정부(Metropolitan government)라고 번역하여 사용한 경우에는 광역자치단체인 광역시·도와 같이 하나의 기초 또는 광역자치단체의 행정구역을 넘어서 여러 행정구역을 포함한 광범위한 권역 내에서의 행정업무를 종합적으로 처리하는 기초 및 광역자치단체 상위의 실체를 대용하는 용어로 사용하는 경향도 있다. 아직까지 이에 대한 정확한 해답은 찾지 못하고 있다.

또 다른 문제로는 ‘광역경제권’과 관련해서 균형발전특별법(균특법) 및 국토기본법, 국토계획이용법 등 실정법상에서 ‘광역’과 ‘지역’의 범위 기준 등이 모호하다는 점이다. 균형발전특별법에서는 ‘지역발전계획’(제4조)의 용어 사용으로 ‘지역’이 ‘광역경제권’과 ‘초광역개발권’의 범위 보다 더 큰 권역을 의미하고 있다. 그러나 토지이용규제기본법 제2조 제1호 등에서 ‘지역’은 “지구·구역·권역·단지” 등과 같이 필요에 의해서 중앙부처가 토지이용과 관련해 지정한 특정한 (제한적) 토지를 의미하고 있는데(현재 14개 부처 121개 법률에서 총 324개의 지역·지구 등이 지정, 운영되고 있다) 이는 법적 용어 사용에 주의를 요하는 부분이다.²⁶⁾

25) 광역행정의 어원적 의미: 광역행정 또는 광역정부(Metropolitan administration, Metropolitan government)를 의미하는 영어의 metropolitan은 어원적으로 보면 희랍어인 metropolis에서 유래되었는데 그것은 주변지역의 모도시(母都市)를 의미한다. 따라서 광역행정(Metropolitan administration)의 일차적인 의미는 한 자치정부 또는 한 시의 구역을 넘어 도심지 주변을 포함한 도심공동권역에서 일어나는 행정행위이자 행정수요의 증대에 부응하기 위한 자치정부의 도시행정활동을 의미할 수 있다.

26) 류해웅, 『국토계획 및 이용관계법 해설』, (서울: 한국부동산연구원, 2008), p. 37.

(2) 새정부 지역발전정책상 지속되는 ‘지역거버넌스 체제’의 부재

기존 16개 시도 중심의 지역정책을 탈피하여 「5+2」라고 하는 광역경제권 전략은 시도중심의 행정구역을 넘어서서 기존 광역자치단체를 2-3개씩 합쳐서 이른바 광역경제권에 기초를 두고 추진하는 지역(경제)발전정책에 관한 전략이다. 이명박정부가 이러한 광역경제권 전략을 제안한 이유 중에서 지역거버넌스와 관련된 내용을 보면 다음과 같다(국가균형발전위원회, 2008년 7월 발표자료). 즉, 대외적 환경요인의 변화에 대처가 필요하다. 첫째, 글로벌 환경변화와 정보통신의 발달, 세계경제의 자유화 물결, FTA 확산 등으로 글로벌 경쟁력의 강화가 국가적 과제이자 지역발전의 관건이 되었기 때문에 일상생활·생산·통행·여가 공간 등이 행정구역을 초월하여 확장되고 있고, 지역간 교류가 공간적으로 초광역화 하면서 지역간 생산요소의 공동활용에 대한 수요가 증가하고 있어 이에 대한 대처가 절실히 요구되고 있다. 따라서 기존의 균형발전정책과 달리 새로운 정책변화가 필요한데, 지금까지 국가균형발전정책은 행정구역 단위내의 백화점식 사업전개(full-set 방식)와 지역간 사업중복 등 소모적 경쟁으로 일관하여 이러한 제한적인 지역발전정책의 틀을 새롭게 바꿀 필요가 있다고 주장하였다. 이를 위해서 행정관할구역에 한정된 취약한 지방정부체제로는 지리적 규모, 자치역량, 정치적 요인 등에 의한 획기적인 권한이양의 추진에 제약을 가져오므로 보다 넓은 관할구역과 증대된 자치역량을 지닌 지역정부 또는 초광역정부의 창설이 추진될 필요도 제기되고 있다고 하면서 21세기에 적합한 국가와 지방정부의 새로운 역할정립에 필요하다는 주장을 하였다. 그 결론으로 세계화시대의 국가간 경쟁에 있어서 국가를 대신하는 지방정부의 역할을 기대하기 위해서는 그에 상응하는 정치적, 행정적, 재정적, 사회문화적 자치역량을 갖춘 기존의 지방정부 범위를 초월하는 “광역경제권” 중심의 새로운 운영체제가 반드시 필요하다는 주장으로 한 바 있다. 그런데 그와 같은 새로운 운영체제인 광역경제권 추진기구의 운영체제를 살펴보면 이명박정부에서 역시 여전히 과거 정부들이 되풀이 했던 지역 중심의 자율적인 ‘지역거버넌스’ 제도화를 추진하기 보다는 중앙정부 주도 하의 지역발전정책을 추진하려는 경향이 크다.

(3) ‘광역경제권 추진기구’ 상 나타난 ‘지역거버넌스 체제’의 부재

국가균형발전특별법 제22조는 지역발전의 중요정책을 시행함에 있어 자문기구로서 대통령 소속 하에 지역발전위원회를 두고 지역발전정책(광역계획, 지역발전 시책, 광역·지역발전특별회계의 운용 등) 전반에 관한 내용을 심의하게 하고 있다. 즉, 중앙정부 수준에는 ‘지역발전위원회’가 자문기구로 있고, 이 위원회의 업무를 지원하기 위하여 그 소속으로 ‘지역발전기획단’을 두도록 하고 있다(동법 제26조). 여기서 문제의 소지가 있는 것은 이 기획단이 실질적인 집행기관이고, 이 사무국을 총괄 지휘하는 ‘지역발전기획단 단장’(동법 제23조제7항)은 위원회의 간사 자격으로 사실상 실무적인 책임을 진다. 이외에도 또한 지식경제부에는 지역발전지원단을, 각 중앙행정기관에는 ‘지역발전지원팀’을 두고 지역균형정책을 이행하게 된다(동법 제27조)

「5+2 광역경제권」 수준에서는 각 광역경제권별로 ‘광역경제발전위원회’을 둔다(동법 제28조). 이 위원회는 ‘광역계획’을 수립하고, 시도간 협력사업을 발굴하며, 시도간 공동사업 추진을 위한 자원분담을 책임진다(제28조제2항3호). 따라서, 대통령 소속 자문기구인 지역발전위원회의 지위와 역할과는 달리, 광역경제발전위원회는 해당 광역경제권 사업에 대한 관리와 평가를 수행하는, 법적으로 실질적 집행권을 가진 위원회 지위를 부여받고 있다. 이 위원회 내에서 법적인 집행권자는 광역경제권에 속하는 2명 이상의 시도지사가 공동으로 위원장이 된다(동법 제28조제4항). 이를 지원하기 위해서 광역경제발전위원회 소속 사무국이 집행을 담당한다(동법 제28조제5항) 이외에 각 시도자치단체에는 광역경제권 사업과 관련해서 협의 조정을 위하여 개별적으로 ‘시도발전협의회’를 두도록 하고 있다(동법 제29조).

그런데 실제 사업을 시행하는 추진기구를 검토해 보면 중앙의 지시에 따라 일방적으로 추진하는 체계로 운영되고 있다. 그 사례를 하나 보면 다음과 같다. 광역경제권 선도산업 중 호남광역경제권(전라남도, 전라북도, 광주광역시)이 제안한 “호남 광역경제권 자동차 산업 육성계획”에 근거한 추진기구 사례이다(호남광역경제권 자동차 부품소재 육성사업단, 2009. 3). 우선 이 산업은 “고효율·

저공해·친환경 하이브리드자동차 부품소재 육성사업”으로 호남광역경제권에서 주관기관은 ‘호남광역경제지원단-친환경 자동차 부품소재 프로젝트 사업단’이 되며 사업기간은 2009년부터 2011년까지로 예정하고 있다. 신청한 사업비의 내역은 총 578억원(국비 500, 지방비 39, 민자 39)으로 36개월간 진행되면서 친환경자동차의 핵심부품에 관한 기술개발, 소재응용기술개발, 하이브리드카 제작을 위한 설계지원 및 공정지원 기반들을 확충함과 동시에 광역경제권의 연구전문인력 및 생산전문인력을 양성하고자 하는 중앙정부 주관의 광역경제권 선도산업의 하나이다. 앞서 밝힌 바와 같이 이 사업을 주관하는 기관이 ‘광역본부’가 아니라 하나의 선도산업 프로젝트이기 때문에 그 하위단위 또는 협력단위로서의 “호남광역경제지원단”이 사업추진 주관기관이 되는 것으로 계획하고 있다. 이 경제지원단 산하에 ‘자동차 부품소재 프로젝트 사업단’을 두고 심의위원회로서 ‘장비도입심의회위원회, 운영위원회’가 심의기구로서 활동하게 된다. 기본적으로 기업체 중심으로 참여하여 운영되는 산업으로서 크게는 광주시에서는 광주테크노파크, 차세대자동차전장부품생산지원센터 등이, 전남에서는 전남신소재산업화지원센터, 전남고분자복합소재사업화지원단 및 현대하이스코와 포스코 등이 주축을 이룬다. 전북에서는 전북테크노파크, 전북자동차부품산업혁신센터, 전주기계탄소기술원 등이 실무전담 인력으로 지역대학도 함께 참여하는 사업으로 추진하고자 계획하고 있다.

7. 종합정리

이상 제기한 쟁점을 고려해서 지금까지의 논의를 정리하면 다음과 같다. 일반적으로 광역경제권의 범위가 어디까지인가를 생각해 볼 때 광역경제권의 개념 정의에서 언급한 바와 같이 중심도시를 포함한 주변지역 및 배후지역을 모두 포함하는 일일생활권 범위의 경제활동이 가능한 ‘지역’이 광역경제권의 범위가 될 것이다. 이때 다시 ‘지역’이란 산업, 사업, 프로젝트, 정책 등의 내용에 따라서 달라질 수 있다. 그렇다면 지방자치제도에 있어서 법적, 제도적 차원에서의

‘지역’은 어떻게 정의해야 할 것인가 하는 문제가 숙제로 남는다. 이에 대한 대답은 유럽연합(EU)의 시각을 빌려야 할 것 같다. 즉 통상적으로 ‘지역’이란 국가의 하위 차원에서 한정될 수 있는 영토이고, 역사적, 문화적, 언어적, 인종적, 경제적 특성을 공통으로 소유하고 있으면서 다른 영토와 구별될 수 있으며, 또한 밀접한 관계도 가질 수 있는 (일일)생활공간이 될 것이다.

이러한 맥락에서 지방자치제도 차원에서 언급되는 ‘지역’이란, 자율적인 조직으로 지역적 동질성을 구성할 수 있고 주민들의 소속의지와 주민의식이 관할지역 내에 존재하는 경우를 지역이라고 할 수 있다.²⁷⁾ 동시에 지역은 국가의 하위 차원에서 문화, 역사 등의 구분이 가능하고 중앙정부에 대하여 자치권을 갖고 있는 지정학적 공간이 되는, 복수적으로 사용 가능한 용어이다. 따라서 지역을 표현하는 용어는 Region, Province, Department, Community 등 다양하고 공간적 개념으로서 그 자체도 여러 가지의 의미를 담고 있다. 또한 지역은 이러한 여러 공간적 개념들이 만난 결과로 나타난 산물이기 때문에 동시에 제도화 된 시스템 (institutional system) 형태인 대도시정부 내지 지역정부(a form of a regional government) 또는 그 해당 지역을 근거로 활동하는 정치체의 그룹(a group of institutions), 제도화 된 것(Institutinalisation)을 의미한다. 이를 우리나라에 적용하면 이명박 정부가 말하는 광역경제권과 같은 권역이 된다.

OECD중심의 선진국에서 이러한 ‘광역경제권’은 대도시권이 기반이 되기 때문에 국가 경제정책의 대상지역이 되면서 동시에 (대도시 중심의) 지역경제 발전정책의 주체로서 작용한다. 그 결과 국가 또는 도시정부 및 관련 지방자치단체 상호간 협력기구의 사업적 성격(기능)에 따라서 정책결정과 밀접한 관련성을 갖는 다양한 광역경제권(City-Regions) 유형으로 나타난다.²⁸⁾ 이에 대해서는 다음 절에서 자치선진국의 지역거버넌스 사례를 연구하면서 개선방안을 위한 시

27) W. Berg, “Bayern im Europa des Regionen”, Bayerische Verwaltungsblätter, 2001(9): 257; R. Petrella, La Renaissance des cultures régionales en Europe, Paris, Editions Entente, Col. Minorités, 1978.

28) Herrschel, T. and P. Newman, Governance of Europe’s city regions: planning, policy and politics, Routledge, London, 2002, p. 2.

사점들을 도출해 보고자 한다.

한편, 이전 정부와 이명박정부가 추진한 지역을 중심으로 한 전반적인 지역 발전정책과 사업을 평가한 평가단의 결론은 크게 2가지를 제안했다. 그 중에서 통합지방행정청(국가의 지방행정기관) 방식이나 자율권이 확대된 지역정부에 의한 지역거버넌스 시스템 구축이 눈에 띈다.

이들 해결책이 바라는 것은 다원화를 통합·조정할 수 있는 범부처 통합 전담 조직(control tower)이 필요하다는 지적이다(한국산업기술평가관리원, 2009: viii). 또 다른 하나는 추진기구 설치와 운용 프로세스의 구체적 개선안을 제안한 것인데, 지역 수준에서 먼저 지역 내 사업 추진 프로세스를 위해 ① <광역경제권 발전위원회 중심으로 일원화> 하는 방안과 ② <범부처 차원의 광역기구 중심으로 통합·일원화> 하는 방안을 제안했다.

①안은 광역경제권 선도산업과 지역전략산업의 기획 기능을 광역경제권 발전 위원회로 집중시켜 이들 사업 간 유사 중복성을 배제하는 방안이다. 또 기획단계에서 권역별 광역권 발전위원회가 권역 내의 모든 지역발전 관련 제안 사업을 검토, 조정한 후 해당 주관기관이 집행하도록 의무화 하는 방안이다. 그리하여 광역경제권 선도산업지원단과 지역거점기관 간 역할 재분담 및 협조체계의 확립도 제안하였는데, 이는 결국 지역의 기업지원기관과 사업조정 시스템 및 연계 협력체제를 강화하라는 의미와 동일하고(한국산업기술평가관리원, 2009: 64), 본 보고서가 제안하는 정책대안과 같은 내용의 국가균형발전특별법상 <광역경제권 발전위원회 사무국에 법인격을 부여하는 방안>인 것이다.

②안은 지역전략산업의 기획 및 평가관리의 중심기구인 <지역전략산업기획단>과 광역경제권 선도산업을 관리하기 위한 <광역경제권선도산업지원단>의 관계설정이 중요한 쟁점이기도 한데, 장기적으로 <광역권선도사업지원단> 지경부 사업을 중심으로 «(가칭)광역발전지원단»으로 개칭해서 영국식의 지역개발청(RDA) 운영을 지향하여, 범부처 별 광역권 선도산업 및 지역사업의 기획과 평가, R&D지원, 인력양성지원, 기업지원서비스사업 등 지원사업의 총괄 기획 및 평가, 지원 기능을 수행하라는 제안이었다. 최종적으로는 지역전략산업 등에 대

해서 지방자치단체의 기획 및 추진 권한 등을 단계별로 확대해서 자치권을 부여하는 방안이 필요하다고 하였다(한국산업기술평가관리원, 2009: 67).

이상 전문평가단이 지금까지의 지역발전정책과 관련 사업들에 대하여 평가하고 그 대안으로 제시한 개선방향은 바로 본 연구보고서가 정책적 대안으로 제안하고자 하는 내용과 거의 일치하는 의견으로서, 이는 바로 자율권이 확대된 <지역정부>의 효용성에 대한 의미를 인정한 것이라 할 수 있다.

다음 절에서 지역거버넌스와 관련하여 외국 사례들을 좀 더 깊이 있게 연구하면서 향후 우리나라가 광역자치단체를 기반으로 하는 지역 중심의 거버넌스 제도화를 개선할 수 있는 방안들을 찾아보고자 한다. 사례로는 우리나라의 광역경제권과 유사한 외국의 광역경제권상 운영되는 지역거버넌스 체제에 대해서 그 실태를 살펴보고자 한다. 이러한 사례를 살펴보기 전에 자치선진국의 지역정부 중심의 자치계층체제와 지역정부화를 지향하는 지방분권 전략에 대해서 도를 중심으로 한 광역정부와 수도권 대도시의 광역정부화 등에 대해서 먼저 검토해 보기로 한다.

제2절 외국의 지역거버넌스 실태 분석

1. 지역정부 중심의 중층제형 자치계층

1) 중층제 기반의 지역정부 행정체제

선진국의 지방정부 자치계층체제는 보편적으로 중층제의 당위성이 분권의 정리(Decentralization Theorem)가 된다(Boadway and Shah, 2009: 244~245).

유럽 선진국의 경우 2005년 기준으로 약 250개의 지역정부(regions)와 10만 여 개의 기초지방정부로 구성되어, 이들은 약 11조 유로를 지출하고(유럽국가 GDP의 약 11.2%) 있다. 가장 지출이 적은 말타섬의 경우는 0.8%, 가장 높은 덴마크

의 경우는 30.2% 정도 국내총생산액의 지출규모를 보여주고 있다. 주요 선진국은 기초정부에 대하여 종합행정의 권한이 부여되어 있으며, 지방자치권인 자치입법권, 행정조직 및 인사권, 자치재정권 등이 헌법으로 보장되어 있다. 또한 기초정부의 경우 오랜 역사적 전통과 공동의 역사, 문화, 지리적 동질성, 사회적 경제적 조건 등이 아무리 통폐합 시기를 거쳤다고 해도 급속하게 사라지거나 변화하지 않기 때문에 지역주민 중심의 참여와 정치적 분권의 기본계층으로 유지되고 있으며, 유대감, 일체성(sense of community)을 파괴하지 않는 범위 내에서 보충성의 원칙을 적용하는 2계층제~3계층제 하에서의 광역정부의 활성화 및 다양한 지방정부간 협력제도를 운영하고 있다.

스페인, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아는 3계층제의 자치계층체제를 유지하고 있으며, 덴마크, 네덜란드, 스웨덴, 그리스, 포르투갈, 영국은 2계층제의 자치계층체제를 유지하고 있고, 영국의 웨일즈, 북아일랜드, 스코틀랜드는 단층제에서 10년 뒤 다시 2계층제 자치계층체제로 환원하였다. 핀란드, 룩셈부르크 등 면적이 협소하거나 인구가 적은 경우에 예외적으로 단층형 자치계층체제를 유지하는 경우가 있다. 앵글로 색슨계 모델을 대표하는 영국, 스웨덴 등의 지방정부는 연방국가체제와 유사한 지방자치권을 보장받고 있으며, 특히 스웨덴의 경우 중간 자치정부가 없는 단일국가로써 기초지방정부가 막강한 자치권을 행사하고 있는 나라이다.

〈표 3-5〉 주요국의 자치계층과 지역정부(광역자치단체) 현황(2005)

국가별 지역정부 형태	수	평균 주민수	지역(광역)정부의 책임권한 범위	면적 (km ²)	자치계층
뉴질랜드 Regional Councils	12	30만 (명)	민방위, 광역권 자원관리, 교통계획, 환경오염감시	27만	12 regional councils, 74 territorial authorities, 147 community boards 7 special authorities
네덜란드 provinces	12	130만	기초감독, 민방위, 쓰레기 처리, 지역개발, 고속도로 건설·유지, 에너지·물 공 급, 대중교통	3만4천	12개 지역(도)정부(provinces) 640개 기초정부(gemeenten)

〈표 계속〉

국가별 지역정부 형태	수	평균 주민수	지역(광역)정부의 책임권한 범위	면적 (km ²)	자치계층
대한민국 metropolitan cities, provinces	16	350만	광역행정기능 및 사무수행	9만9천	16지역(광역), 230기초 (8도, 1특별자치도, 75시, 86군, 69자치구) (2009년 현재)
덴마크 Counties	14	37만	병원, 보건, 평생교육, 생활 복지, 지역계획, 농촌보전, 고속도로건설·유지, 대중 교통	4만2천	14지역(County), 273기초(Municipalities)
독일 Länders	16	510만	교육, 고속도로, 병원, 경찰, 시민안전, 구조, 지역정책· 계획	34만9천	16주(Länder), 323 크라이스(Kreise), 118 자유크라이스 (Kreisfreie Staedte) 13,148기초(Gemeinden)
미국 State governments	50	530만	사회복지, 의료, 교도소, 고등교육, 고속도로, 경찰		87,525 지방정부 : 3,034 county 19,429 municipal 16,504 township 13,506 school district 35,052 special district
벨기에 provinces	6	170만	3 territorial regions 3 language communities	3만	6지역, 10도(provinces), 589기초(municipalities)
스페인 Autonomous Communities	17	230만	도시개발, 지역개발, 주택, 공공건설, 환경, 사회복지, 관광, 통신	49만9천	17지역(communidades autonomas), 52도, 2자치시 (Ciudades Autonomas), 8,082기초(municipios)
스웨덴 Län	24	36만	보건의료, 문화·관광분야 재정지원, 지역경제발전		24지역(Län, Counties), 286기초(Municipalities)
이탈리아 Regionis	20	280만	지역사회복지, 계획, 경제 발전, 건강, 경찰	29만4천	15지역(regioni), 5개 특별지역, 106도(Provincia), 8,100기초(Comuni)

〈표 계속〉

국가별 지역정부 형태	수	평균 주민수	지역(광역)정부의 책임권한 범위	면적 (km ²)	자치계층
영국 regions	4	250만	지역개발, 지역경제발전, 환경보전, 관광 등	24만2천	4지역(Regions), 468 지방정부 : 34도(counties), 434기초 388(잉글랜드 : 238 Districts, 33 London, 36 Metropolitan, 47 Unitary), 22(웨일즈), 32(스코틀랜드), 26(북아일랜드)
프랑스 regions	26	250만	지역계획, 경제발전, 고등 학교, 투지정책조정, 기업 파트너지원	54만4천	26지역(Région), 100도(Départements), 36,782기초(Communes)
일본 prefectures	47	260만	전략기획, 도도부현 도로 개발·유지, 고등학교, 경찰		4광역, 1,795기초(도쿄도, 홋카이도, 오사카부, 교토부, 43현, 23특별구 등)

출처 : Hughes et al., (1998); Stoker et al., (1996), Norton (1994)에서 재구성 및 update.

또한 현대 사회에서 현대인들은 한 장소에서 거주하고 다른 장소에 일하고 또 다른 장소로 여가를 즐기는 처지에 있기 때문에 이러한 상황이 삶의 스타일, 고용관계, 여가 및 문화활동 등을 함께 공유하게 되고 이러한 상황은 바로 단 하나의 지방정부에 국한된 지역에서만 상황이 전개되는 것이 아니라는 점이 중요하게 대두되었다. 이점에서 광역적인 시각에서 이와 같은 관심사를 다루어야만 하게 되었기 때문에 외국의 지역정부체제도 그러한 필요에 대응하기 위한 광역행정체제를 구축하고자 한 노력의 산물로 나타났다.

특히, 유럽국가 대표들은 지역주의의 장점으로 지역의 역사, 전통, 문화의 다양한 특성 등을 보전하고 강화해야 한다고 주장하면서 구체적으로 1989년 뮌헨에서 유럽의 지역주의에 대한 회의를 개최하였고, 지역정부를 대표하는 유럽위원회(Comité des régions)를 탄생시켰다. 독일의 바바리주 주지사겸장관인 Max Streibl가 주관한 회의에서 “보충성원칙에 근간을 두고 통일된 유럽을 건설하고자 할 때 그 중심에는 유럽의 각 자치지역에 근간을 두고자 한다. 연방주의와 보충

성원칙이 유럽을 건설하는 원칙이 되어야 한다. 유럽은 아래에서 위로 건설되어야 하며, 주정부(Länders), 지역정부(Régions), 지역정부(Autonomous communities) 등이 유럽통합의 근간이 되어야 한다”고 선언하기도 하였다.²⁹⁾ 이후 마스트리흐 조약을 통해서 지역정부와 기초정부의 존재성을 공식적으로 인정한 바 있으며 (Hourquebie, 2003:115), 지역정부 중심의 지방분권 정책이 가속화되기 시작하였다. 이후 유럽국가 전체적으로 지역(광역권) 차원의 중요성을 재인식하였고, 그 영향으로 벨기에의 연방국가화 등은 지역주의 강화, 자율적 정치공간의 창조를 지향하였으며, 스페인과 이탈리아는 지속적인 헌법개정, 법률제·개정으로, 영국의 지역주의화는 내부적인 정치적 분권화의 강화 등 다양하게 지역정부화가 추진되었다.

한편 이들 선진국에서 지역(광역권)을 구성하고 있는 지역정부의 통치구조와 사무배분 권한 등의 현황을 다음 표로 정리하였다.³⁰⁾

〈표 3-6〉 외국의 지역정부 통치체제

자치계층	지역권 및 지역정부	지역권의 인구규모	형성역사	통치제도	자율권 범위	권한배분	재정
오스트리아 - 연방정부 (Bund) - 주정부 (Länder) - 자치정부 (Gemeinden)	9개 주 (Länder)	- 최소: 보랄베르그(Vorarlberg) 35만명 - 최대: 비엔나 160만명	- 1918년 연방정부 구성 - 1920년 주정부 권한 부여 - 주정부의 역사적 정체성 존재	- 연방헌법 제15조에 주정부 권한 명시 - 연방하원 (Nationalrat), 연방상원 (Bundesrat) - 주정부 헌법에 따라 주의회 (Landtag)와 집행부 구성	- 연방정부가 입법권, 재정권을 보유 - 주정부는 다른 연방국가의 경우보다 권한이 약함 - 주정부는 제한된 분야에 입법권, 징세권 보유 - 연방헌법에 권한배분 명시, 연방정부 권한 외의 권한 및 자치정부 감독권한	- 연방정부: 시민권, 교통, 도시개발 - 주정부: 환경보호, 건축법, 토지이용계획, 농업, 문화관광 - 교육, 주택건설, 복지, 병원 등	교부금 48% Shared taxes 45% Exclusive taxes 2% 기타 4% - 공공재정 지출규모 : 26%

29) 이러한 사상은 1990년 7월 독일 연방상원에서 결의문을 채택하도록 하였다(1990년 10월 24일). Max Streibl, Begrüßungsansprache (연설), in F-L. Knemeyer, «Subsidiarität - Föderalismus, Dezentralisation», Deutsches Verwaltungsblatt, Vol. N° 9, 1990 5월 1일, p.451에서 재인용.

30) 출처: 영국 DTLR, Your Region, Your Choice : Revitalising the English Regions, 2002, 정부백서에서 재정리.

(표 계속)

	자치계층	지역권 및 지역정부	지역권의 인구규모	형성역사	통치제도	자율권 범위	권한배분	재정
벨기에	- 연방정부 - 3개 지역언어권(language communities) - 3개 지역정부 - 자치 2 계층(provinces, municipalities)	- 3개 언어권 지역(프랑스어, 플라망어, 독일어) - 3개 지역권(Flandre, Wallonie, Bruxelles capital region)	- 최소: 브뤼셀 지역 950,000명 - 최대: 플라망 지역(Flemish region) 약 6백만명	- 1994년 3개 언어권 지역을 중심으로 한 '협력연방제' 채택	- 3개 언어권, 경제권 중심의 지역(주)정부(community regional parliaments)	연방정부와 주정부의 권한, 입법권은 상호배타적	- 지역언어권: 언어, 문화, 교육, 미디어, 의료, 복지 등 - 지역정부: 지역경제, 시도시계획, 환경, 주택, 고용, 공공건설, 교통, 무역, 농업, 에너지 등 - 도, 자치정부에 대한 감독권	주정부: 징세권, 기금 및 자율재정운영
캐나다	- 연방정부 - 주정부(provincial/territorial) - 자치 1계층과 2계층(county, municipal governments)	- 10개 주(provinces), 3 territories(특별지역)	- 최소 특별지역: Nunavet 28,000명 - 최소 주: Prince Edward Island 139,000명 - 최대: 온타리오 주 1,200만명	- 1867년 이후 연방제	- 주정부: 단원제형으로 의원내각제 정부형태	- 연방정부가 주정부의 자치권 보장 - 헌법에서 주정부 권한 보장 - 주정부가 특별자치지역보다 폭 넓은 권한소지	- 주정부: 의료, 교육, 사회보장, 시민권, 사법, 경찰, 호적, 공용토지관리, 자원관리, 농업, 이민자관리 - 특별자치지역: 헌법수정 권한이 없으나, 지방채발행, 공용토지관리 등	- 공공재정 지출규모: 41%
핀란드	- 단일국가 - 452개 자치정부(kunta)	- 지역정부가 없음 - 역사적 배경의 자치지역(Åland) - 19개 전략기획구역	- 최소: 알란(Åland) 25,700명 - 최대: 우시마(Jusimaa) 130만명	- 1921년 알란 지역에 자치권 부여 유일 한 선출형 지역의회 - 1994년 지역개발법에 따라 19개 임명제 지역의회(Regional Councils)	- 알란의회(Lagting)가 집행부 선출(Landskapsstyrelse)	- 알란의회의 입법권은 대통령이 의 비준을 받아야 효력	- 알란정부: 교육, 문화, 문화재보호, 의료서비스, 산업, 우편, 텔레비전 등 - 경찰, 경제발전	- 알란정부: 중앙정부로부터 0.45%의 포괄교부금
프랑스	- 단일국가 - 22개 지역정부 - 96개 도정부 - 37,000개 이상 기초자치정부	22개 지역정부(conseils regionaux)(프랑스 본토)	- 최소: 코르시카 30만 - 최대: 일드프랑스 1,100만	- 1956년부터 22개 지역계획권 - 1982년 지방자치법으로 자방정부 탄생 - 1986년 의회구성	- 기관통합형으로 지역정부 의회의장이 단체장 겸직 - 상하원, 지방의원, 단체장 등 겸직 허용	- 지역정부, 도정부, 기초정무간 평등, 명확한 권한배분 - 자동차 등록세 등 일부세 징수 - 자치입법권이 없음 - 국가의 임명도 지사가 지방행정기관 통할	- 지역개발, 지역계획, 교통계획, 관광, 환경, 직업교육 등에 관한 권한	- 자체세수: 48% - 포괄교부금 9% - 연계교부금 19% - 지방채 20% - 기타 4%

<표 계속>

	자치계층	지역권 및 지역정부	지역권의 인구규모	형성역사	통치제도	자율권 범위	권한배분	재정
독일	- 연방정부 Bund - 주정부 Länder - 크라이스정 부 Kreise - 기초정부 Gemeinden	16개 주 (Länder)	- 최소: 브레멘 70만명 - 최대: 노르트라인 베스트팔렌 1,700만명	- 바바리아주와 같이 역사성을 가진 주와 2 차대전 이후 인위적으로 주정부 경계 설정	- 주정부 장관들로 구성된 연방상원 (Bundesrat)은 연방하원 (Bundestag)에 대한 입법거부권 소지	- 지역정부는 연방헌법으로 보장 - 주정부는 자치 입법권 소지 - 주정부의 징세권, 자치사법체제 존재 - 주정부의 입법 권한에 대하여 연방정부가 결정	- 교육, 문화, 자치법, 지역경제 발전, 농업, 연안보호	- 세수 77% - 교부금 20% - 세외수입 2.1%
이탈리아	- 단일국가 - 지역정부 regioni - 자치 2계층제 : 도정부 provinces, 기초자치정부 communes - 95개 도, 8074개 기초	- 20개 지역 (regioni) (이중 :5개는 특별지역)	- 최소: 발다오 스타(Valle d'Acosta) 11만 5천명 - 최대: 캄파니아 (Campania) 6 백만명	- 1948년 언어권 등 중심의 5개 특별지역 설치 - 1970년 15개 일반지역권 설치 - 1998년 Bassanini 기관통합형 의회법으로 연방형 정부체제 도입 추진	- 헌법에 지역정부의 권한 부여 - 특별법으로 특별지역의 권한부여 - 도지역 선거권 중심으로 지역정부의회 직접선거로 선출 - 기관통합형 의회 집행기관 선출: Giunta regionale	- 지역정부는 제한적인 자치입법권 소지 - 지역정부는 징세권 없음 - 특별지역정부는 부가가치세, 소득세 일부 혜택 - 임명도지사가 지역정부 활동을 감독	- 의료, 사회복지, 공공주택, 도시계획, 산림, 공공교통, 환경 - 유럽연합의 지역정부 수준의 정책추진	(일반지역정부) - 포괄교부금 13% - 연계교부금 82% - 지방채 5% (특별지역정부) - 포괄교부금·세수입 55% - 연계교부금 39% - 지방채 6%
네덜란드	- 단일국가 - 지역정부: 12개 도 (provinces) - 572개 기초정부 (gemeenten)	12개 지역 (province)	- 최소: 플레볼란드(Flevoland) 33만명 - 최대: 쥐드홀란드(Zuid-Holland) 3백 40만명	- 1848년 헌법 1850년 도법률로 현재 중정부 형태 의 지역권 형성	- 4년마다 선거를 통해서 지역의석 배분	- 도지역은 입법권, 징세권이 없음 - 자동차 등 등록세, TV 시청료 등 중앙정부가 정한 비용징수	- 교통, 의료, 환경보호, 도시계획 - 예산·기금 등으로 기초정부 감독권 행사	- 중앙정부 교부금 81%
스페인	- 지역형 단일국가 - 자치 3계층제 - 17개 자치지역, 도 (provinces) - 자치정부와 기초자치정부 - 50개 도, 8,082개 기초	17개 자치지역 (comunidades autonomics)	- 최소: 나바라 (Navarra) 54 만명 - 최대: 안다루시아(Andalouslyia) 7백30만명	- 1978년 헌법 이후 카탈로니아 지방과 같은 역사성을 가진 자치 지역도 있으나 그렇지 않은 지역 등 선거권을 가진 17개 자치 지역을 구성	- 자치지역별 집행기관, 의회, 사법기관 등 존재 - 직접선거로 구성되는 지역의회가 주지사 선출 - 지역의회 구성은 33명~135명까지 다양	- 권한배분은 중앙정부와 자치지역간 협상으로 이루어짐 - 바스크, 나바라 등 지역성을 가진 자치지역은 자치지역경찰, 자치재정권, 의료, 교육 등 - 기타 지역은 평균적인 자치권 함유	- 교육, 의료, 도시계획, 공공건설, 농업, 문화, 사회복지 - 교통정책, 환경보호, 자치정부감독 등의 책임은 중앙정부와 공유	- 양여세 10% - 교부금 35% - 연계교부금 45% - 교통정책, 환경보호, 자치 - 기타 1%

〈표 계속〉

	자치계층	지역권 및 지역정부	지역권의 인구규모	형성역사	통치제도	자율권 범위	권한배분	재정
포르투갈	- 단일국가 - 본토 18개 행정지역과 기초정부 - 본토 외에 2개 자치지역	- 2개 자치지역 - 지역정부 없음	(자치지역) - 최소: 아조레스(Azores) 24만명 - 최대: 마데이라(Madeira) 25만 3천명	- 1998년 자치지역정부 구성에 관한 국민투표에서 반대 - 1999년 지역개발기구 창설로 준자치정부 역할	- 2개 자치지역은 헌법상 입법권과 주민직선에 의한 자율적 통치권이 있음	- 2개 자치지역은 국기 등도 별도 사용		

2) 대도시권 중심의 지방행정체제

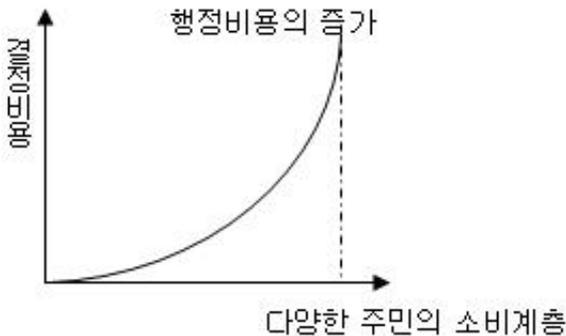
대도시 중심의 지방행정체제는 2계층제가 보편적이며(Boadway and Shah, 2009: 247), 그러한 기반 하에서 대도시권의 지역거버넌스 체제는 계층화 방식의 활용도가 높고 다양한 방식의 지방정부간 협력체제를 운영하고 있다.

대도시권은 그 관할범위가 광범위하고 복잡다기하기 때문에 도시서비스를 공급하는 문제를 해결하는데 어려운 점도 많다. 그런 관계로 대규모 단일 지방정부의 조직이나 소규모 구역을 가진 단층형 지방정부의 수평적 구조로는 문제점을 해결하는 것이 쉽지 않았기 때문에 주민접근성에 따라서 도시서비스를 제공하는 공급체계를 다변화, 다층화 할 필요성이 대두되면서 대도시권의 지방행정체제는 다층적 또는 중층적 계층을 형성하면서 발전하게 된 것이다.

이러한 현상을 이론적으로 설명한 Buchanan과 Tullock에 따르면(Buchanan, 1986) 공공재 공급에 있어서 시민소비계층의 규모가 달라질 때 즉, 시민의 규모(인구증가)가 커지면 커질수록 다양한 공공재의 수혜자인 어린이, 주부, 노인, 기업체 등 공공서비스를 공급받는 시민계층이 다양해짐으로(groups of different sizes), 그에 따라서 정책결정비용 즉, 행정조직이 거대해지거나, 다양한 계층별·지역별 공급원의 확대 등이 더 필요해지고, 보다 폭 넓은 의견수렴과 참여과정을 만들어야 하고, 개인별 특성에 맞는 공공서비스를 공급해야 하는 시스템을 만들어야 하는 등 상대적으로 공급비용은 그만큼 더 증가할지라도 결과적으로

시민의 개인별 만족도는 낮아진다고 한다. 그러면서 거대도시 지방정부의 관료 조직에 대한 주민의 통제력은 더 많은 비용을 요구하게 된다는 것을 지적한 바 있다(Bennett, 1989:56). 결과적으로 대도시권 범위가 넓어져 행정구역이 확대되면, 단층제 형태의 행정체제 하에서는 공공서비스를 제공하기 위한 정책결정과 정 상의 비계량적 비용과 서비스 공급체제 상의 계량적 행정비용 등이 증가하는 현상이 발생한다(아래 그림: 인구증가에 따른 비용증가).

〈그림 3-3〉 인구규모 확대에 따른 정책결정 및 행정비용의 증가현상

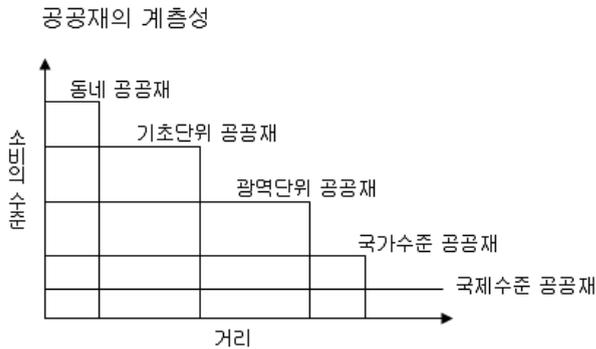


그리하여 대규모의 단층형 도시정부는 관료제의 비대화로 관리와 통제가 쉽지 않아 오히려 비효율적이 되며, 공공서비스의 질적 향상에 대한 주민의 요구를 쉽게 반영할 수 없는 복잡한 관료체제의 형성 등으로 관료의 책임성에 대한 파악이 어렵고, 시민의 민주적 통제와 감시를 어렵게 함으로써 현재와 같은 지방자치의 무용론을 야기 시킨다고 한다. 결과적으로 공공서비스 수준의 저하, 효율성 저하, 공무원의 책임의식 감소 등의 문제를 발생시키고 광역기능의 수행이 원활하지 않기 때문에 다시 중층적 계층구조를 지향하는 도시정부 형태를 가지게 된다.³¹⁾ 이러한 사례를 대표하는 것이 영국의 1985년 이후 1998년까지 계층제 폐지와 복원 등이 반복된 지방정부 개편 사례라고 할 수 있다.

31) Morgan and Mareschal(1999)은 미국의 77개 대도시권에 대한 통계조사를 하면서 지방분권 체제와 경제성장과의 관계성을 연구한 결과, 오히려 지방분권화(다계층적 지방정부 운영)가 경제성장을 촉진하였다는 결론을 내렸다.

결국 공공서비스의 효율적인 공급은 한 도시권지역에 다양한 규모와 계층의 지방정부가 중첩되고 공존하는 연방형으로 구축하는 것이 논리적으로 타당성을 가지게 된다. 그러나 한편으로는 이러한 3중~4중의 중첩적 공존체제를 나타내는 연방체제는 행정 및 순응비용, 의사결정비용의 측면에서 효율적이지 못할 경우가 있다. 이러한 문제를 해결하고자 하는 현실적인 노력이 2계층제 형태로 나타난 것이라고 할 수 있다.

〈그림 3-4〉 공공재 공급을 위한 계층 형성



이러한 계층제적 도시서비스 공급 네트워크 형성과 관련된 중층형 도시정부 구조를 뒷받침 해주는 논리가 바로 오츠(W.Oates)의 일치성원칙(correspondence principle)에 의한 설명이 가능하다(Oates, 1972). 즉, 대도시권의 지방정부간 관계는 공공서비스의 공급에 관련된 적정규모 측면에서 유사한 공공서비스끼리 묶어서 하나의 지방정부를 설립하면 지방정부 수와 계층 수를 줄일 수 있고, 이에 따라서 행정 및 순응비용 등도 감소시킬 수 있다(Fisher, 1994:90-91).

공공선택론의 티부(Tiebout) 가설도³²⁾ 중층제 거버넌스 논리를 뒷받침한다.

32) 공공재에 대한 시민의 잠재적 선호는 각각의 시민들이 자신의 선호도에 부합하는 공공재를 제공하는 정부를 선택하여 이주하는 것과 같이, 각 유형별 시민집단의 수요에 대응하기 위해서는 다양한 지방정부가 조직됨으로써 도시지역 전체로 볼 때 효율성과 대응성 등을 충족시키는 균형상태의 적정규모 지방정부체제가 형성된다는 가정이다(C.M. Tiebout, 1972).

즉, 티부모델은 공공재와 서비스를 배분하는 효율성 측면에서(In terms of allocative efficiency in public goods and services) 강력한 이론적 대안이다. 공공선택론에 근거하여 공공재와 서비스를 배분하는 효율성 측면에서 지방정부를 시도 통합방식으로 단일계층으로 추진하고자 하는데 대하여 강력한 이론적 비판 근거를 제기하는 효과가 있다. 이와 같이 티부모델은 다양한 계층제형 지방정부의 효율성을 제시하는 논거가 된다(Carr and Feiock, 2004: 44).

이러한 논리는 규모가 작은 도시정부의 경우에 주민을 위한 특성화, 선호도 반영이 쉽다. 그리고 대도시권 광역정부는 기초정부가 제공할 수 없는 서비스를 제공할 때 시민의 선호를 더 잘 받아들일 수 있다. 따라서 규모가 작은 지방정부와 규모가 큰 지방정부가 다양한 서비스를 제공할 수 있도록 여러 특화된 지방정부들이 함께 공존해 있는 경우가 경쟁력을 고려하는 차원에서도 시민에게 더 유리할 수 있다. 이는 주민대응성을 높이기 위해서 한 행정관할구역 내에 다양한 지방정부 공급체계(방식)의 운영이 중요하다는 의미이다. 즉, 시민들의 다양한 선호도에 대응할 수 있는 지방정부체제를 갖추기 위해서는 한 지역에서 다양한 규모의 지방정부가 공존하게 될 때에만 주민 가까에서 공공서비스의 공급 대한 효율성과 대응성을 더 높일 수 있다. 하지만 이러한 계층제 구조에 의한 효과성을 지속적으로 얻기 위해서는 어느 정도의 행정규모 또는 인구규모가 적정인지에 대한 실증적인 연구가 가능하지 않기 때문에 이에 대한 해답은 없다(Brierly, 2004). 광역자치단체의 지위를 가진 대도시 지방정부가 어느 정도의 규모까지 공공서비스의 효과적인 공급체계를 감당해 낼 수 있을지에 대해서는 그 누구도 명확한 답은 찾지 못할 것이다.³³⁾ 이와 같이 적정규모를 알 수 없는 것이 대도시 지방정부의 또 다른 특성의 하나이다. 이러한 이유 때문에 더욱 대도시권에서는 광역적 거버넌스 체제에 의한 지방공공서비스 전달방식이 다양하게 활성화 되고 있다.

33) 현재 이와 관련하여 우리나라 대도시 광역정부에 관한 계량적 연구를 수행한 사례는 없기 때문이다.

유럽국가의 지역정부화 사례 분석을 통해서 지역정부의 광역적 기능이 어떻게 다양화 해져 왔는지 살펴보고자 한다. 이 사례는 한마디로 모두 지역정부의 자치권 확대를 통한 지역거버넌스 체제의 다양화를 추구하는 것이 공통된 특징들이라고 하겠다. 대도시권을 중심으로 해서는 지방행정체제(계층구조)상 광역-기초간 관계 또는 준자치구와 시정부간 관계, 그리고 대도시권 내에서 상위정부와 하위정부간 행정체제의 권력적, 기능적 정부간 관계 등을 간략히 살펴보면서 지금까지 논의한 지역정부의 공통적 특성을 다시 확인하고 우리나라의 광역자치단체를 개편하는데 적절한 대안을 마련할 수 있도록 시사점을 정리해 본다.

2. 자치선진국의 지역정부화 실태

1) 스페인 지역정부의 자치권 강화

① 지역정부(communidades autónomas) 자치권의 헌법 보장

1979년 헌법에 의해 지역정부의 자치권이 확보되었고, 이로써 지역간 갈등 문제를 잠정적으로 해소할 수 있는 제도적 장치가 마련되면서, 스페인의 17개 지역사회 스스로가 갈등을 소화할 수 있는 역량과 기회를 제공받게 되었다. 스페인 중앙정부는 1992-1994년 기간 중 사회당과 민중당간 지역정부협정(Pacto autonómico)으로(1992년 2월 28일) 지역정부의 권한 확대를 유도하였고, 이 협정을 거쳐서 지역정부는 3가지 종류의 위임사무를 수행할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 즉, 독점적(배타적)으로 위임된 권한, 법률로 규정된 위임권한, 집행권의 위임 등이며, 헌법 제150조2항에 근거하여 국가는 <지역정부 조직법>(우리나라 지방자치단체의 직권조례와 유사)에 근거하여 국가의 권한에 속하는 사무를 위임 또는 이양할 수 있게 하였다.

② 지역정부 사무배분권과 기초정부에 대한 상급자치단체로서 제한적 지위 보장

중앙-지방정부간 사무배분체계도 스페인 헌법 제137조 이하에 근거해서 권한

배분을 하고 있으며, 국가의 권한(헌법 제149조), 지역정부의 권한(제137조, 제148조), 기초정부의 권한(제137조, 제140조, 제152조) 등을 헌법으로 규정하였다. 이와 같이 헌법에서 국가의 권한을 제한적으로 규정하고 난 후에 나머지는 지방정부에 이양이 가능하도록 하였고, 상급자치단체로서 기초정부에 대한 지역정부의 제한적이지만 입법권, 사무배분권 등에 관한 권한도 인정하고 있다.

다시 스페인 헌법 제156조에서 국가의 재정과 협력, 조화의 원칙 및 모든 국민들 간 연대성원칙에 일치하는 범위 내에서 지역정부의 자치재정권도 인정하고 있으며, 헌법 제158조2항은 “자치지역정부간 경제적 불균형을 해소하기 위하여 연대원칙(principle of solidarity)을 실천하고, 이를 근거로 자치지역정부와 도정부간 재정배분의 근거가 되는 통합법전의 부분적 재원이기도 한 투자지출에 대한 재정보정기금(funds of compensation)을 설치한다”고 규정하고 있다. 또 헌법 제133조에서 지역정부는 헌법과 법률에 일치하는 범위에서 새로운 지방세를 자율적으로 설치, 징수할 수 있다고 하여 지역정부의 지방세 및 국가로부터의 양여금, 지방세, 세외수입 등 자치재정권을 인정받고 있다.

③ 지역정부 재정자치권의 다양화 추진

스페인 중앙정부는 1996-1999년에는 지역정부의 자치권을 다양화 하는 작업을 지속적으로 추진하였다.³⁴⁾ 그 결과 1994년 발랑스 지역정부의 법적 지위가 강화되었으며, 카탈로니아, 바스크, 갈리스, 안달루치아 등의 지역정부 조직법에 대해서는 개정이 필요할 경우 주민투표를 거치도록 하였다. 지역정부의회는 국회에 대하여 지역정부 조직에 관한 혁신, 개정법률안 제출권 등이 있으며 이러한 법률이 국회에서 채택이 되면 지역정부 내의 주민투표로 결정하도록 하였다. 역사성으로 인하여 Catalonia, Basque, Galicia 지역정부는 경제적으로 정치적으로 확대된 자치권을 부여받고 특별한 지위를 누리고 있다. 또 상대적으로 Andalusia, Canary군도, Navara, Valencia 지방도 폭 넓은 행정권한을 부여받고 있

34) Réforme des statuts de l'Aragon et des Canaries, le 31 décembre 1996, de Castille-La Manche en 1997, de Murcie, de la Cantabrique et de Castille-Leon en 1999.

다. Navara와 Basque 지방은 특별세제 혜택 및 면세지역으로 지정받아 중앙정부와 독자적인 세수입 협정을 맺고 있다.

스페인 헌법 제144조에서는 국익을 위한 경우 조직법에 근거하여 지역정부 구성이 가능하다. 바스크, 나바라 지역정부는 거의 연방국가의 주정부가 갖는 정도의 권한을 보장받고 있어서 지역정부의 공통적 권한 이외에도 주택, 지방세 등에 대한 특례적 권한을 갖는다. 지역정부의 관할지역 내에서는 지역정부 스스로가 광역행정 수행을 위한 기초지방정부간 협력기구를 설치할 수 있고, 대도시권의 경우에도 지역정부 법률에 근거해서 국가의 의견수렴을 거쳐 대도시권 협력기구(áreas metropolitanas) 설치가 가능하다. 카탈로니아의 경우 1987년에 바르셀로나 중심으로 대도시교통 행정기구를 만들었다. 발랑시아의 경우에도 44개 기초정부가 포함된 대도시권 협력기구를 만들었다.

2) 이탈리아 지역정부의 자치권 강화

① 지역정부 권한의 헌법적 보장

1963년 20개의 지역정부가 헌법 제131조에 규정된 이후, <지역중심 국가모델>을 추진하면서 제1단계 지방분권화 정책으로 행정체제의 현대화 정책을 추진하면서 행정적 연방체제(administrative federalism) 방식을 채택, 시행하였다. 이 정책은 헌법체계의 변화 없이, 새로운 행정체제를 구축하면서 행정기능의 대부분을 지역정부와 다른 지방정부에 이양하는 방식과 중앙정부의 행정조직을 이러한 이양체제에 맞추고, 국가의 지방행정체제도 변화를 가져오는 정책이었다.³⁵⁾ 1990년 6월 8일 법률 제142/90호, 1990년 8월 7일 법률 제241/90호, 1993년 시행령 제29/93호에 근거하여 재정건전화 정책 차원에서의 행정비용을 절약하는 정책과 투명성원칙의 제정, 준수 정책 및 시민의 권리보장 정책을 중심으로 지방분권화를 추진하였다. 이와 함께 정치와 행정의 분리원칙, 공법과 사법의 공조체제, 민관협력 정책, 공직의 민영화, 개방화, 규제완화 등에 의한 민관계약

35) M. Alberto Lucarelli, Percorsi del regionalismo italiano, Milan, Giuffrè Editore, 2004.

방식의 적극적 활용정책도 동시에 추진하였다. 제2단계의 지방분권화 정책으로 역시 과감한 행정개혁을 지속적으로 추진하였다. 즉, 1997년 법률 제59/97호, 제 127/97호, 1999년 법률 제50/99호 및 관련 시행령 등에 의한 국가개혁정책 추진을 지속하면서, 추진목표인 재정건전화, 행정기능에서의 시민권의 보장, 투명성 확보 등을 강화하였으며, 세 번째 목표인 공행정의 혁신을 유도하여 개선하고, 공행정의 임무 재정의, 행정역량의 강화, 공공서비스와 서비스 공급품질의 질 향상, 관료제의 병폐 제거, 규제철폐 및 규제비용의 절감 등도 지속 추진하였다.

② 지역정부 중심의 거버넌스 체제 활성화 시도

이탈리아 수상 Silvio Berlusconi와 그의 당 Forza Italia는 영국 스코틀랜드 방식의 지방분권을 추진하려고 하면서 더욱 강력한 지역정부화를 추진하고자 2006년 헌법수정안을 제안하였으나 부결되었다. 그 후 이탈리아의 각 지역정부는 헌법에서 규정한 취지에 맞게 지역정부로 하여금 자율적인 통치형태와 기본 조직 및 운영 원칙들을 지역정부 주민들의 자율적 의사결정에 따라서 정하는 자치입법권을 행사하게 되었다.

다만 지역정부의 종류에 관해서 이탈리아 헌법 제131조는 20개 지역정부를 열거하였지만 실제로 공통법에 근거한 지역정부(ordinary statutory, or common law regional government)와 특례지위를 가진 5개 지역정부(special statutory regional government)가 있고, 대도시정부(밀라노, 베니스, 제노바, 볼로냐, 플로렌스, 로마, 바리, 나폴리 등)의 지위에 의한 특례시 체제는 아직 이행하지 않고 있다. 그래도 가장 중요한 것은 지역정부에 대하여 헌법 제123조 1항에서 “헌법과 이탈리아 민주공화국 법률에 저촉되지 않는 조건에서”는 항시 지역정부의 지위를 규정할 수 있는 폭 넓은 입법권을 부여해 두고 있다.

이러한 지역정부의 자치권 확대에 인하여 각 지방정부는 획일적인 행정조직 모델을 버리고 다양한 행정조직의 자율성과 기관의 운영자율권을 인정하도록 유도하여, 대학교, 중고등학교, 연구소, 상공회의소 등과 같은 조직뿐만 아니라, 국가 행정기관의 조직과 운영 자율권을 확보하는 지역거버넌스가 용이하게 작

동하도록 총체적인 정책을 추진한 바 있다. 이와 관련해서 행정개혁과 병행하여 지방분권정책이 스페인 보다 느리게 추진되고 있다. 주된 이유는 중앙정부가 상당한 권한을 독점하고 있는 상황이었고, 국가의 지방행정에 기초한 중앙집권적 행정수단이 여전히 상당수 존재하기 때문이었다. 1999년 11월 22일 헌법개정의 기초가 되는 수정법률 제1호로 지역정부의 특례적 지위를 완전히 헌법에 명문화 하였고, 이어서 2001년 헌법개정에 의하여 헌법 제2부 5장(지역정부, 도정부, 기초정부)을 완전히 개정해서 국가와 지역정부간 관계 및 권한배분을 제도화 하여 새로운 정부간 관계를 구축하였다. 특히 5개 특별지위를 가진 지역정부는 다른 지역정부 보다 차등적 권한을 부여받고 있다.

3) 영국 지역정부의 자치권 강화

① 스코틀랜드, 웨일즈 지역정부의 출범

1997년 노동당 정부의 출범으로 과감한 지방분권 개혁이 진행되었고, 선거공약에서와 같이 1998년 웨일즈와 스코틀랜드에서 지역정부를 창설하는 법을 제정하고 지역주민 투표로 찬성을 얻어 이를 시행하였다. 그 결과 웨일즈 지역과 스코트랜드 지역에는 웨일즈의회와 스코틀랜드의회가 설립되어 지역의 문제와 이슈를 자율적으로 처리하게 되었다.

웨일즈에서 지역정부가 설치된 이후 주민들의 여론을 청취한 결과 웨일즈 지역주민은 직접 선출의 지역의회를 가진 것에 대하여 유권자들의 찬성 여론이 상당히 증가한 것을 볼 수 있었다. 웨일즈와 같이 지역성이 약하고 지역주민간 정체성이 약한 상황이었으나, 지역의회가 설치된 후 이에 대한 지역정체성을 강하게 느낄 수 있었다는 긍정적 환경이 조성되었다. 국민정체성은 지역주민성(정체성)과는 달리 시민의식에 의해서 강하게 느끼고 있다는 점에서 그 차이가 있음을 밝히고 있는데 주로 지역의회가 지역주민을 위한 사회정책의 시행 등으로 강한 지역성을 느낀다고 말하고 있다. 지역정체성과 관련해서 스코틀랜드 지역민들은 “Scottish and not British”라는 입장은 약 33.7% 정도로 표현했고, 다른 23%

정도가 Scottish and British identities에 동일한 가치를 부여하는 것으로 조사된 바 있다(Committee of the Regions, 2004, vol.2: 327~328).

② 정치적 분권(devolution)에 의한 스코틀랜드 지역의회의 사무권한

스코틀랜드 지역정부에 대한 사무배분 개념은 사실상 정치적 지방분권(Political decentralisation or devolution) 또는 이양(transfer, deputing)으로서 헌법의 범위에서 이루어지는 정치적 입법권 이양이 포함된다. 이는 권력의 분점 내지 입법권의 배분 의미를 포함하여 중앙정부의 정책결정(policy-making)의 책임을 지역적 정당성을 대표하는 지방정부에 자율 결정권을 부여한 경우이다. 즉, 정치적 분권이란 지역주민에 의해 선출된 대표자가 해당 지역의 정책적 우선권을 먼저 고려하여 자율적인 정책결정을 보장하는 제도로써 자신의 고장을 자율적으로 통치(to govern their locality)하는 진정한 지방자치의 의미에 한발 다가선 실천방법이기도 하다. 이러한 통치를 위해서 국가의 입법부인 하원의회가 스코틀랜드 지역의회 및 웨일즈 지역의회(Regional Parliament) 등에 2차적 법률제정권(Secondary legislation)을 이양한 것이다.

특히 스코틀랜드 ‘지역국회’(Scottish Parliament)는 런던의 하원의회 권한에 속하는 국가주권 유지에 관한 권한인 “국가 구성에 관한 것(영국의 국회, 왕권 등), 외교문제와 유럽연합과의 관계, 중앙공무원, 국방, 세제제도, 경제제도, 화폐제도, 고용분야와 사회복지분야의 입법사항 등 국가 전체적인 통제와 운영에 속하는 국가적 사무분야”들을 제외하고, 조세권을 포함한 폭 넓은 자치입법권을 행사할 수 있게 되었다(1998년 Scottish Act 이후).

③ 대도시 거버넌스 활성화를 위한 런던대도시(Greater London Authority)의 부활

노동당정부는 1997년 총선거를 앞두고 런던지역에 광역정부의 수립을 공약한 이후 런던대도시(GLA)의 탄생에 대하여 1996년 4월 “A Voice for London - Road to the Manifesto (런던을 위한 소리)”를 공약으로 채택하면서 구체화하였다. 1997년 집권한 노동당은 1998년 3월 런던지역의 정치·행정체제의 개편안으로서 “런

던지역의 시장과 의회(A Mayor and Assembly for London)”라는 백서를 발표한 후 주민투표를 토대로 런던지방정부법이 발의되어 새로운 GLA가 탄생하였다. 2000년 5월 선거에 의하여 기관분립형의 GLA가 구성되었고 그해 7월부터 새로운 광역기능을 수행하는 광역정부로써 런던대도시는 자치구와 함께 다시 2계층제의 지방행정체제를 구성하게 되었다. 2007년 런던대도시법을 개정하여 권한을 확대한 바 있다.

런던 대도시권의 광역정부(Greater London Authority) 탄생 배경을 보면, 1980년대 중반 런던광역시 해체로 런던지역을 광역적으로 대표할 수 있는 지방정부의 부재로 광역적인 사무의 효과적인 수행이 어렵다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다. 특히 광역 교통, 경제개발, 전략적 계획 수립 등의 업무 수행에 문제점이 있는 것으로 지적되었기 때문에 행정적 차원에서 광역정부의 필요성이 요구되었다. 정치적 상황에서는 광역적 리더십의 부재로 지역 민주주의가 퇴색하고 새로운 상황에 적절히 대처하지 못하다는 비판이 제기되었다. 그리하여 런던지역을 대표할 정치적 리더십의 필요성이 강력하게 제기되었으며 급기야 노동당 정부는 1992년 선거 공약에서 런던지역을 대표하는 런던광역시의 수립을 제안하여 1997년 선거 승리 후 런던대도시법을 제정하고, 2000년 선거를 통해서 2계층제의 런던대도시 지방정부를 재설치하였다.

④ 2계층제 형태의 지역정부를 재설치

노동당정부의 시각에선 지역정부 창설이 국가 전체 지방정부 개편과정에서 가장 급진적인 계층구조 개편방안의 하나가 되었다. 즉, 도심지역은 광역권을 형성하면서 디스트릭트와 카운티 2계층 구조의 지방정부 체제를 유지하고, 런던대도시권도 런던광역시와 자치구인 버러우를 그대로 두고 2계층제를 유지하였다. 이로써 모든 영국 국민의 1/2 이상이 여전히 2계층제 형태의 지방정부 권역 내에서 거주하게 되었다. 비록 대처가 1985년 런던광역시를 폐지하면서 지리적으로 단층제 형태의 지방정부 계층구조를 시도하였으나 노동당 정부가 들어서 2000년에 런던광역시를 다시 부활하여 런던대도시 지방정부(GLA)를 설치, 2계

층제를 부활시켰고 여전히 잉글랜드 지역의 경우에는 2계층제 지방정부 구조가 기본틀로 유지되고 있다.

스코틀랜드와 웨일즈 등에서도 도시정부 이외에 지역적 특성, 역사적 배경에 정치적 분권화 시행으로 지역정부(Regional government)를 구성 운영하고 있으며, 전 지역을 행정구역으로 하고 있다.

4) 프랑스 지역정부의 자치권 강화

① 2003년 헌법 개정으로 지방분권 가속화

프랑스 정부는 2003년 헌법 개정 후 2개의 조직법을 개정해서(territorial authorities' right to derogate from provisions regarding their competences, Organic Law 2003-704; local referendums, Organic Law 2003-705) 지역정부의 권한을 확대하는 쪽으로 지방분권을 추진하였다. 그리하여 레지옹 지방정부는 지역계획, 경제발전, 구조기금의 재정관리, 직업교육, 지역병원운영 및 병원재정 관리 등의 책임을 갖게 되었고, 데빠르트망 지방정부는 사회복지, 기초수입보장제(RMI), 기초고용수입보장제(RMA) 등에 대한 책임을 부여받았다.

② 해외영토 지역정부에 대한 자치권 확대

그리고 해외영토의 지역정부에 대한 자치권도 확대하였는데, 헌법 제73조와 제74조에서 뉴칼레도니아와 폴리네시아에 대하여 특례지위를 부여한 후 <자치권>을 부여하면서 20년 이후의 완전한 권한이양 기간을 설정하였다. 이는 일종의 연방통치체제를 도입하는 것으로서, 마치 미국과 Porto Rico간의 관계, 뉴질랜드와 Cook Islands간의 관계와 유사점을 갖고 있다. 지금도 뉴칼레도니아 지역의 의회는 조세, 노종법, 사회보장, 근로기준법, 고용관련 규정 등의 분야에서는 특정한 입법권을 부여받고 있다. 폴리네시아는 2003년 헌법 개정 이후 자치해외영토(self-governing Overseas Authorities, COM)의 특례를 부여받았다. 이는 자체 권한에 속한 분야에 대한 입법권이 부여되어 있으며 이러한 입법권은 국사원과 현

법위원회로부터 인정받으면 바로 입법권이 발동될 수는 폭 넓은 자치권을 부여한 것이다.

현재 코르시카 단일 지역정부의 경우에도 지역권 경제사회 이사회 모델에 따라서 의회와 의장선출을 한 바 있고(Assembly, Executive council), 지역의회는 경제발전과 발전계획 등 정책에 관한 의사결정과 관련 예산을 의결하는 폭 넓은 권한이 있다. 그리고 집행부를 감독하는 일종의 내각책임제 형태의 통치구조를 도입하였으며 동시에 지역의회가 집행부(Executive council)에 대한 불신임권도 행사할 수 있다. 주로 지역경제발전, 문화, 교육 등 분야에서 권한이양이 활발히 추진된 바 있다.

5) 자치선진국의 수도권 중심의 지역정부화 방향

① 런던대도시

런던대도시의 지방행정체제 개편 변화과정을 보면, 1885년 대도시지방정부관리법(Metropolis Local Government Management Act)에 의해 2계층제가 되었고, 이후 1888년 대도시 광역의회(London County Council)를 설치했으며 2차 대전 이후 1965년 지방정부법에서 이를 개편하여 런던대도시권의 명실상부한 지방정부로서 런던광역시(Greater London Council, GLC)를 설치하였다. 이때 기존의 Borough 자치구를 12개로 조정하면서 신편입지에 20개 Borough를 다시 신설하였다. 그러나 1983년 재집권한 보수당의 대처수상은 “도시의 정비(Streamlining the Cities)”라는 백서를 발표하여 영국 경제의 활성화라는 목표 하에 지방정부 예산의 축소, 지방정부의 재정에 대한 엄격한 통제, 중앙정부의 지방정부에 대한 보조금의 삭감, 그리고 시장원리의 공공부문에의 도입 등을 추진하던 중 급기야 대도시지역의 지방정부 구조를 개편하여야 한다면서 상위 지방정부인 런던광역시와 런던자치구간 갈등과 긴장을 해소하고, 나아가 지역주민에게 혼란 없는 행정서비스를 제공한다는 명분하에 런던광역시(GLC)를 폐지하였다. 그러나 1997년 집권한 노동당은 1997년 7월 “런던에 있어서 새로운 리더십”이라는

정책백서를 발표하고,³⁶⁾ 시민들로부터 1,200여건의 의견을 수렴한 후,³⁷⁾ 런던지역의 주민투표에서 찬성 72%, 반대 28%로 런던대도시권의 광역정부 설립에 대한 지지를 받아(주민투표 실시 1998년 5월 7일) 2000년부터 새로운 런던대도시 지방정부(Greater London Authority, GLA)를 설치하였다(GLA Act, 1999).

수도권 내의 정부간 관계를 보면, 33개의 런던자치구(Borough+City of London)는 독립적 법인으로 개별 지방정부를 구성하고 있으며, 주민직선에 의한 기초자치정부를 구성하고 있다. 법적으로 런던대도시(GLA)와 종속관계를 갖지 않을 뿐만 아니라 권한도 분명하게 배분되어 있다. 런던대도시는 광역행정 측면에서 대기기능으로서 전략적인 7대 권한을 행사하고 있다. 즉, 1986년 이후 런던지역을 광역적으로 대표할 수 있는 지방정부의 부재로 인하여 광역적인 사무의 효과적인 수행이 어렵다는 비판이 끊임없이 제기되었기 때문에 전략적으로 교통, 계획, 경제개발, 환경, 경찰, 소방·비상계획, 문화 및 미디어와 스포츠, 도시민의 사회복지 건강 사무 등을 책임지는 런던대도시를 다시 부활시켰다. 그러나 자치구(London Boroughs)는 런던대도시권을 33개의 자치구역으로 구분하여 각 행정구역별로 독자적인 자치권을 행사하고 있다. 결과적으로 런던대도시는 전형적인 City-Region의 형태를 가진 연방형 중층제의 지방행정체제를 유지하고 있다. GLA는 2007년 개정된 GLA법에 의하여 광역적 권한이 더 확대되어 직업전문교육, 기후환경변화에 대한 대응권, 의료서비스 불평등 해소권 등이 강화되었다. 두 자치계층간의 재정관계를 보면 런던대도시의 재원은 그 일부가 기초정부인 런던자치구의 Council Tax로부터 나오며 나머지는 국가의 교부금 받아 정책을 집행한다.

② 파리시

파리시는 1871년 파리 코뮌(Paris Commune) 붕괴 때문에 다른 지방정부와 완

36) Department of the Environment, Transport and the Regions, New Leadership for London - The Government's Proposals for a Greater London Authority: A Consultation Paper, 1997.

37) Department of Environment, Transport and the Regions, A Mayor and Assembly for London, 1998.

전히 다른 특별법률이 적용된 이후 1964년 7월 법에서 기초정부(Commune)와 광역정부(Département)의 지위를 동시에 가진 법적 특례를 부여받은 대도시 지방정부로 변화되어 왔다. 다시 1975년부터는 주민직선으로 파리시장을 선출하였고 그 다음 해부터 파리를 포함한 현재의 수도권인 레지옹(Ile-de-France Région)을 국가기관으로 창설하여 대도시권과 대수도권을 제도화 하였다. 그렇지만 사회당이 주도한 1982년 지방분권법에 의해서 국가의 행정기관이었던 수도권의 레지옹은 광역지방정부로 바뀌어 4년 뒤부터 광역의회가 구성되어 자치권을 행사하게 되었다. 그리고 수도 파리를 포함한 프랑스 3대 대도시인 파리-리옹-마르세이유(Paris-Lyon-Marseille) 지방정부는 특례적 지위를 갖고 주민직선에 의한 준 자치구의회 의원과 구청장을 선출하는 아롱디스망(Arrondissement)을 대도시 파리의 하위 준자치행정계층으로 운영하면서 실질적인 중층제형 대도시권으로 변화, 발전해 왔다.

상하위 계층간 관계를 살펴보면, 하위 행정계층으로서 준자치구인 아롱디스망은 20개이며, 이들의 구청장은 구의 주민들로부터 직접 선출된 구의원들 중에서 정치리더가 구청장이 되며 동시에 상위 행정계층인 Paris시의 시의원겸 부서장으로서 출신 관할구의 민원사무, 초등학교, 건축허가권 등에 대한 책임을 갖는다. 뿐만 준자치구 의회의원의 1/3은 대도시정부인 파리의원을 겸직하고 있으나, 준자치구는 법인격을 갖지 않은 파리의 하위 행정단위의 하나를 구성하고 있으나 앞서 언급한 바와 같이 사무의 수행권한에 있어서 관할행정구의 공공기관과 복지시설 등에 관한 행정사무에 대하여 Paris시의 위임을 받아 자율적으로 운영한다. 예산은 모두 파리시로부터 교부받으므로 자치재정권이 없고, 예결산의 승인도 파리의 감독을 받고 있다. 파리는 기초정부이면서 동시에 광역정부로서 준자치구를 포함한 중층형 대도시 지방정부 행정체제로 운영된다고 할 것이다.

③ 베를린(Berlin) 대도시

베를린은 1900년 초 대베를린(Groß-Berlin)으로 형성된 후, 1920년 도시-州로

탄생되었다가(1920년 4월 27일 법) 2차 대전이 끝나면서 연합국의 분할통치를 받았고, 이후 동독과 서독으로 분단되었다가(1949년), 동Berlin은 동독의 수도로서 Berlin은 명목상의 州로 남았으나 1989년 Berlin장벽이 붕괴되어 통일되었다. 이후 1990년 서Berlin Senate와 동Berlin Magistrat간 합동회의를 거쳐 그해 12월 하원의원 선거와 동시에 Berlin 의원선거를 실시하였고, 다시 1991년 2월 베를린 대도시 지방정부의 집행부인 이사회(Senat) 구성으로 Berlin 대도시가 재출범하게 되었다. 베를린 대도시는 말하자면 주정부이면서 동시에 대도시 기초정부로서 이중적 지위를 갖고 있다. 그러면서 하위 행정구역으로 23개의 준자치구(Bezirk)를 가졌었으나, 1998년 3월 시의회가 Berlin주 법률 개정을 거쳐서 행정체제 개편을 결정한 후 12개 준자치구로 축소 조정되었다. 이러한 행정구역의 축소는 행정 효율성 제고 및 역량 있는 준자치구 만들기에 그 목적을 두었다. 인구 30만 명을 기준으로 2~3개 준자치구를 통폐합하여 이들 간 균형 유지를 추구하고자 하였다(한부영·신현기, 2002: 15-30).

베를린 대도시 내에서 상하위 행정계층간 관계는 다음과 같다. 먼저 베를린시는 기초정부로서 독일 헌법에서 명시한 전권한성의 원칙에 따라서 자치정부로서 사회복지, 교육, 경찰, 문화 등 주정부의 권한을 동시에 행사하고 있다. 그러나 보충성의 원칙에 따라서 주정부로서의 베를린 대도시 지방정부는 광역적 사무를 주로 수행하고, 12개의 준자치구들은 법인격이 없는 관계로 지방세 징수권과 법규제정권을 갖지 않는다. 그러나 1998년 주헌법의 개정 이후로 준자치구의 권한이 더욱 확대되면서 도시계획 수립, 준자치구의 예산수립, 인력관리, 사회부조, 녹지공간 관리 등의 분야에서 확대된 자치권을 행사하고 있다.

기관구성에 있어서는 주정부와 대도시 지방정부의 기관구성은 동일하지만 준자치구의 기관구성은 구분된다. 베를린 대도시 지방정부 및 주정부 의회(Abgeordnetenhaus)는 의장(Präsident) 1인, 부의장(Vizepräsident) 2인 등 총 의원(Abgeordnet) 130명으로 구성되며, 주의 입법 및 예산권, 이사회(시장과 위원 8인) 선출권, 이사회회의의 행정집행에 대한 감독권 등을 행사한다. 집행기구인 이사회(Senat)는 시장(Regierender Bürgermeister), 부시장(Bürgermeister), 위원(Senator) 7인으

로 구성된다. 위원 중 2인은 부시장(Bürgermeister)을 겸하고, 부시장은 시장의 유고시 대리자의 개념이며 시장의 보좌·보조기관이 아니다. 시장(Klaus Wowereit, SPD)은 의회에서 다수 득표로 선출하며, 대부분 다수당의 대표가 시장이 된다. 집행위원들은 시장의 추천으로 의회의 다수득표로 선출되며, 의원이 위원이 되는 경우 의원직을 포기하고 후순위 후보가 의원직 승계하는 것이 일반적이다. 시장과 위원은 자유의사에 의해 사퇴 또는 의회의 불심임 투표로 해임이 가능하다. 베를린시 이사회(Senat)의 사무처리에 있어서 시장이 이사회 위원들과 합의를 통하여 의사결정 및 의회의 승인을 얻어 정책을 결정하고 집행한다. Berlin(주)행정체제에서 시장의 지위는 타 주의 수상보다 약하며, 각 위원은 각자 소관 업무분야를 독자적으로 관리하며, 위원간 의견불일치가 있을 경우 이사회 전체에서 결정한다. 각 위원별로 담당업무 분담은 주로 노동·사회·여성, 재무, 내무, 학교·청소년·스포츠, 도시발전, 경제·기술, 학술·연구·문화 등이며 크게 7개 분야로 구분된다.

반면, 각 준자치구도 구민의 직접선거에 의하여 5년 임기로 55명의 준자치구의회 의원을 선출한다. 이들 선거는 주정부의회 의원과 함께 모두 동시에 선거로 각각 선출된다. 준자치구의회는 집행부 구성을 위하여 준자치구의원 중에서 준자치구청장과 5명의 집행위원을 포함한 총 6명의 집행부 임원을 선출하여 합의회 형태의 준자치구 의회를 운영한다. 베를린 대도시 또한 주정부와 대도시정부의 이중적 지위를 가지면서 준자치구를 행정계층으로 설치하고 있으나 주민직선에 의한 준자치계층을 구성하고 있고 별도의 사무권한을 부여받아 책임지도록 하는 중층형 자치계층제 하에서 대도시 지방정부를 운영한다고 말할 수 있다.

④ 뉴욕시

뉴욕시는 1784년에 주지사가 처음으로 시장을 임명하였고 이때 시의회(Common council)도 구성되었다. 1785년 뉴욕주의 수도, 연방정부 수도로도 지명되어 1790년까지 지속된 바 있었으며, 드디어 1831년 새로운 시정부 charter를 의결하고 시청 의회건물을 확정하였다. 이후 뉴욕시 대도시권이 발전하기 시작하

여 1834년에는 Williamsburg, Utrecht, Flatlands 등 5개의 타운을 포함한 Brooklyn 시가 세워졌고, 1898년에는 드디어 Brooklyn, Staten Island 등을 통합하여 뉴욕 대도시로 형성되었다. 1914년 뉴욕주의 62번째 카운티로서 Bronx County가 설치된 후 대도시권이 발전되었고, 1989년 뉴욕시는 다시 charter를 개정하여 시의회 의원수를 51명으로 증원하였다. 현재의 뉴욕 대도시는 1898년 경계가 구축된 이후 변화는 없으나 2002년 통계로 보면 1천만 정도의 인구분포를 갖고 있어(뉴욕시 인구 7,343천 명, 면적 833km²), 뉴욕주 인구의 40% 이상이 뉴욕시 주변 대도시권역에 거주하고 있다. 또한 뉴욕대도시권을 구성하는 5개 카운티(Brooklyn, Bronx, Manhattan, Queens, Staten Island boroughs)는 모두 도시화된 지역으로 형성되어 있어서 뉴욕시-구의 2계층제 지방정부체제를 형성하고 있다.

뉴욕시장은 4년 임기로 직선되며, 주요 권한으로는 시 행정부 수반으로써 법률이 규정한 임명권을 제외하고 시공무원에 대한 임명 및 소환권을 갖는다(뉴욕시 기본 Charter 6조 이하). 또한 시정부의 정책을 집행하고 행정운영권, 예산집행권 등 일반적인 행정권을 행사한다. 시의회는 의장(public advocate)과 51명의 시의원으로 구성되며, 각 의원선거구(council district)를 대표한다(뉴욕시 기본 Charter 제24조). 시의회는 입법권 이외에 시 행정부에 대한 조사, 감사권을 가지며(동 charter 29조), 시 행정부의 구매정책 등을 재검토 할 수 있고, 시장이 임명하는 시 집행기관의 장등에³⁸⁾ 대한 임명동의권을 행사한다.

반면, 뉴욕시 5개 구(borough)는 일반행정구로서 구청장(borough president)은 직선되나³⁹⁾ 구의회(Borough board)는 구정협의회 형태로 운영되며, 이는 구 출신

38) 예를 들면, commissioner of investigation and of the members of the art commission, board of health (other than the chair), board of standards and appeals, city planning commission (other than the chair), civil service commission, landmarks preservation commission, tax commission, taxi and limousine commission and the public members of the environmental control board(뉴욕시 기본 Charter 제31조).

39) 구청장(borough president)의 권한 : 부구청장과 구청수석행정관(executive assistant)을 임명 및 해임할 수 있으며, 구청 지역 내의 건축관련 전문가 및 구청 집행기구 직원에(secretary, assistants, clerks, director of the bureau) 대한 임명권, 본청에 구역내 투자계획 및 주민공청회 등의 제안, 구역내 예산의 집행과 관련한 검토, 제안, 의견수렴 등에 관한 전반적인 권한을 갖는다(뉴욕시 기본 Charter).

뉴욕시의원과 구내 커뮤니티 위원회의장으로 구성되고, 의장이 구청장이 된다. 시의원이 동시에 해당구역의 구정협의회 위원을 겸직한다. 이로써 파리, 베를린 대도시와 마찬가지로 준자치구로서 하위 행정계층을 운영하고 있으나 준자치구로서 일정 부분 자치권을 행사하도록 하는 기능상 실질적인 이층제 형태의 자치계층제를 구축하여 운영한다고 할 것이다.

⑤ 동경대도시

동경대도시권의 발전 역사를 보면, 1920년대 동경시를 포함하여 5개 도시를 주축으로 동경도를 만들었고, 이들 5개 도시는 지방정부의 지위를 주장하였으나 전쟁으로 중단된 후 1947년 민주적인 지방자치법 개정으로 동경도는 선출직의 도지사과 도의회를 구성하는 제도로 전환되었다. 현재의 동경대도시권은 27시·정·촌과 함께 특별지방정부로서 23개의 특별구를 동시에 보유하고 있으며, 동경도 전체 인구는 11,952천명이고 전체 면적은 2,187km²이고, 특별구의 인구는 8,052천명이며 면적은 621km²이다. 동경도 특별구는 1947년 지방자치법 제정 당시는 시정촌과 같은 기초지방정부로 출발하였으나, 1952년 전후 복구의 원활한 수행을 위해 구청장 직선제를 폐지하였다가 1975년 구청장 직선제가 다시 부활되었다. 이후 1990년 「도구제도개혁 추진위원회」가 중심이 되어 청소사업 등 주민에게 근접한 사무를 가능한 특별구에 이관하고, 특별구의 지위를 일반 지방정부의 지위로 발전시킴과⁴⁰⁾ 동시에 재정자주권이 강화되는 등 기초정부로서의 자주성, 자율성을 크게 향상시키면서 도-구간 2계층제를 형성하였던 것이다. 2000년대의 개혁방향은 특별구의 민주성을 더욱 중요시 하는 정책의 변화였다.

동경대도시는 다양한 행정체제를 운영하고 있는데 계층구조 형태를 보면 부현-지정시-행정구로 형성되어 있다. 이는 대도시 지역의 분권과 자치를 촉진하기 위한 제도로서, 인구 50만 명 이상의 시(실제 100만명 이상)에 행정구를 설치

40) 일본 지방자치법상의 특례조치의 개정(세·재정관계 제외)을 추진한 결과, 특별구의 폐지 분할·경계변경의 절차를 개정하였으며(281조의4)¹⁾, 구청장 위임조항의 근거규정을 폐지하였고(281조의7), 사무조정조례의 근거규정도 폐지(282조), 복합적 일부사무합의 설치(284조의3) 등으로 전환하였다.

하며, 행정구의 구청장 및 고위공무원은 시장이 임명한다. 지정시와 같이 중핵시와 특례시제도는 대도시 지역의 특례조치로 활용된다. 지정도시와 같이 중핵시 또는 특례시로 지정되면 사무 및 재정적 특례가 인정된다. 그리고 동경도의 행정구역 확대, 동경도를 중심으로 한 광역연합의 구성 등의 정책 아이디어는 일반 지방정부와 특별 지방정부의 혼합을 이루는 체제를 의미한다.

도(都)의 사무기준은 특별구 전역에 걸친 계획의 작성 및 사무의 조정, 광역에 걸쳐 일차적으로 처리해야 하는 사무(공해규제 등), 간선도로, 교통, 상하수도 등 대규모적인 사무, 시험연구기관 등 고도의 전문적인 기술을 필요로 하는 사무 등이다. 이외에 특별구 전체적인 통일적 사무, 특별구의 처리능력을 초월한 사무는 법률 또는 정령으로 都가 처리토록 유보하고 있다.

특별구는 대도시의 일체성, 통일성 확보를 배려한 특별구제로 자주성을 강화하고자 기초지방정부의 지위를 갖고 도가 처리하는 것을 제외한 일반 시정촌이 처리하는 사무를 수행한다. 한편, 특별구의 구청장(區長)은 구민직선(임기4년)으로 선출되며, 보조기관으로 시와 같이 특별적인 부구청장(조역) 및 출납책임자(수입역)와 일반직인 부출납책임자(부수입역), 자치법에서 정한 회계직원, 관리직원, 기타 직원 등으로 구성된다. 특별구 의회의 조직, 권한 및 의원의 선거는 일반 시의회 선거와 동일하다. 특별구 의회는 장으로부터 독립된 집행기관으로서 교육위원회, 선거관리위원회, 감사위원 등 행정위원회를 설치, 운영하며 특별구 교육위원회의 권한은 「지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률」 제59조에 의한 특례에 의거 동경도의 교육위원회에 유보되어 있으나, 기타 위원회 및 위원 권한은 일반시와 동일하다.

6) 지역정부화가 주는 시사점

① 지역정부 중심의 자치행정체제 보편화

중앙권력을 분산하려고 노력하는 국가로서 지역정부 중심의 지방자치제도를 시행한 결과 지역정부의 권한 범위를 확대하고, 지역정부에 대하여 입법권을 부

여하면서 지방자치권을 강화하였다. 헌법상 불가침(불가분성) 협약에 근거하며, 헌법에서 중앙정부의 권한, 지역정부의 권한을 각각 규정하였다. 국가의 권한을 제외하고, 지역정부의 권한을 최대한 보장하고 있기 때문에, 연방국가에서의 주 정부와 같이 기초정부의 자치권이 지역정부의 입법권에 귀속되는 경향이다. 지역정부를 중심으로 행정입법권(법규제정권) 뿐만 아니라 국회가 갖고 있는 입법권의 일부도 부여받고 있으며, 스페인, 이탈리아 국가들은 분야에 따라서는 중앙정부와 경쟁적으로 입법권(권한)을 행사한다. 이러한 입법권의 분점은 헌법재판소의 권한쟁의심판 청구권 및 이의 결정권에 귀속되어 있다.

지방재정의 경우 지역정부 자주재정 확보를 중요한 정책으로 하여 자치재정 시스템을 구축하는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 독일 연방국가와 마찬가지로 이탈리아, 스페인 등의 지역정부는 지방행정체제에서 협력, 조정자로서 자주과세권을 갖고 막대한 지방재정(행정비용)을 지출하고 있다. 이상에서 살펴본 바와 같이, 전 세계적으로 선진국들의 지방분권 추진정책은 주로 지역정부화를 지향하는 방향에서 점차 연방국가형 지방정부체제로 발전하고 있다.

더욱 중요한 점은 바로 이들 국가의 중앙-지방 정부간관계가 궁극적으로 통치권력의 분점을 위한 입법권의 배분, 기능적 배분 및 그에 따른 재정적 분권 정책을 추진하면서, 특히 지역정부를 중심으로 한 자치입법권 등의 헌법적 보장을 통하여 지역주민에게 자치권을 되돌려 주고자 노력하고 있다는 점이다.

② 대도시정부의 2계층제형 지역거버넌스 통치구조 유지

지금까지 분석한 외국 수도권 대도시정부의 지방행정체제에 관하여 요소별로 구분하여 간단히 비교한 내용을 도표로 제시하면 다음과 같다.

〈표 3-7〉 선진국 대도시정부간 지방행정체제 비교

대 도시	비교분석 요소			
	계층제의 변화	계층제 간 법적 관계	계층간 사무권한	계층간 정치적, 재정적 관계
런 던	<ul style="list-style-type: none"> - 1885년 이후 2계층제 - 1965년 광역시 설치 - 1986년 광역시 폐지로 1계층제 - 1999년 런던대도시 설치로 2계층제로 환원 	자치구 체제	<ul style="list-style-type: none"> - 런던대도시는 7대 광역적 대기능 이외에 2007년 법률개정으로 권한 확대 - 자치구는 법정사무 수행 	런던대도시와 자치구는 정치적으로 예산 및 지방세의 일부를 징수하여 배분하지만 재정상으로 독립적 관계
파 리	<ul style="list-style-type: none"> - 1964년 광역-기초의 이중적 지방정부 지위 - 1982년 준자치구 설치로 기능적 2계층제 	준자치구 체제	일부 독자적인 사무수행 권한을 행사하며 이는 주로 근접성의 원칙에 따른 사무수행 분야를 지정받음	파리시와 준자치구는 재정적으로 연속관계에 있으나 정치적으로 주민직선에 의한 구청장 선출과 대도시의 부시장으로서 어느 정도의 정치적 자치권 인정
베 를 린	<ul style="list-style-type: none"> - 1990년 이후 도시-주의 이중적 지위 - 1991년 준자치구 설치로 2계층제 시행 - 1998년 주헌법 개정 이후 준자치구 일부 축소 	준자치구 체제	1998년 헌법 개정 이후로 준자치구의 사무권한 확대 : 도시계획 수립, 준자치구의 예산수립, 인력관리, 사회부조, 녹지공간 관리 분야에서 확대	베를린 대도시 집행기관과 별도의 독자적인 준자치구 의회와 집행부를 선출하는 정치적 자치권 일부를 인정
뉴 욱	<ul style="list-style-type: none"> - 1785년 주수도 - 1831년 대도시 출범 - 1800년대 후반 준자치구 확대 - 1914년 준자치구 확정 	준자치구 체제	기능적으로 준자치구 구청장을 중심으로 준자치구 의회의 권한으로서 투자계획, 주민공청회, 예산집행, 의견수렴 등을 행사함	뉴욕대도시와 준자치구 간 재정적 독립성을 확보하지 못하고 있으나 부분적으로 정치적, 정책적 독립성을 가짐
동 경	<ul style="list-style-type: none"> - 1920년 동경시와 동경도 구축 - 1947년 동경도 특별구 설치 - 1975 구청장 직선제 재설치로 도-구간 2계층제 형성 	자치구 체제	1990년 이후 특별구는 기초정부로서의 사무권한을 수행하고, 도는 광역적 사무를 수행	1975년 구청장 직선제를 통한 자치권 일부 부활, 다시 1990년 이후 특별구의 자치권 지속적으로 확대

위 비교요소 중심으로 위 <표 3-7>에서 정리한 바와 같이 광범위한 대도시권 역 행정구역을 운영하기 위해서는 대부분 기초-광역 지방정부를 중심으로 한 2층제의 지방행정체제를 활용하고 있다. 이러한 2층제형 지방행정체제는 대도시권이 공통적으로 보여주는 City-Region형 대도시 행정체제로, 도심지와 교외(외각)지역 또는 중심시와 농촌지역간 경계를 허물고 보다 유연한 도시권(elastic cities)을 형성하여(Rusk, 1995) 도시권역의 확대에 따른 교외(농촌)지역과의 재정적 불균형, 행정적 불평등성, 정치적 이질성 등을 해결하고자 하는 노력의 산물로 나타난, 그리고 경험적으로 선호되는 연방형 자치계층 구조로서 거버넌스 효과성을 널리 인정받고 있는 자치계층체제이다.

즉, City-Region형 지방행정체제의 특징은 단층제 보다는 기초-광역정부형 수직적, 수평적 자치계층 관계를 구축함으로써 지방자치 원리의 근간인 근접성원칙, 보충성원칙 및 거버넌스(협력)를 기반으로 한다. 그리고 일정한 행정구역을 확보해서 얻을 수 있는 효과적 규모의 경제 원리를 고려해 정치적, 행정적, 경제적, 기술적 및 경험적으로 우월한 2계층제 형태의 지방행정체제를 다양하게 채택하고 있다는 점이다(Meligrana, 2004: 15).

3. 지역거버넌스 사례 : 광역경제권 운영 현황

1) OECD 국가의 광역경제권 운영 실태

(1) 광역경제권 유형에 따른 추진기구(거버넌스)의 분류

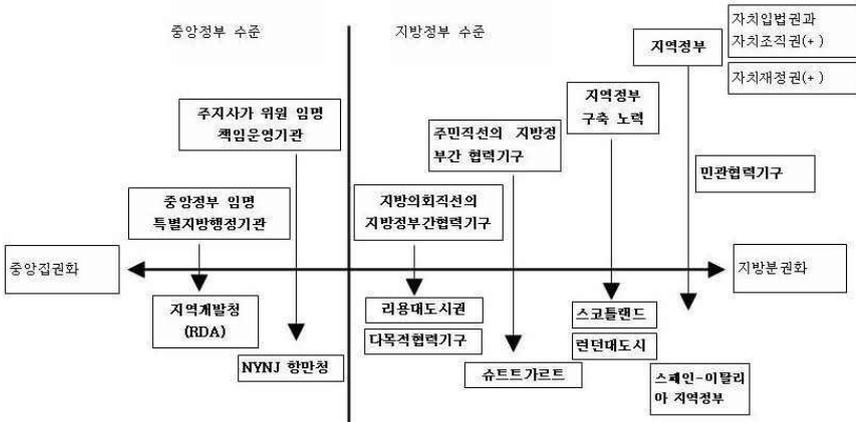
2005년 OECD 통계에 의하면, OECD 대도시권(Metropolitan or Metro-Regions)은 대략 78개이고 이를 중심으로 한 기능형 경제계층(Functional Level)인 광역경제권이 만들어져 그 유형은 다양하게 나타나고 있다.⁴¹⁾

이들 유형을 광역경제권 추진기구의 자치권(자치입법권, 자치조직권, 자치재

41) OECD Territorial Reviews, Competitive Cities in the Global Economy, 2006.

정권) 수준을 상대적으로 고려해서 중앙집권 및 지방분권 간 연속선(Continuum) 상에서 분류하면 다음 <그림 3-5>와 같은 추진체제로 분류가 가능하다.

<그림 3-5> OECD 국가의 광역경제권 거버넌스 유형



- ① 기능형 광역경제권 추진기구를 ‘새로운 자치계층’으로 설치한 대표적인 사례들은 1998년 이후의 스코틀랜드, 웨일즈의 지역정부화(Regional Assembly), 그리고 2000년 이후 런던대도시(Greater London Authority) 등이다.
- ② 기능형 광역경제권 운영을 위한 다양한 협력기구를 설치·운영한 사례들은 일본의 광역연합, 유럽의 프랑스 및 독일의 지방정부간 협력기구(공법인 조합)가 있고, 미국의 Council of Governments(COG)도 있다.
- ③ 중앙정부의 지방행정기관(특별지방행정기관)이나 또는 책임운영기관의 형태로 광역경제권을 운영하는 사례들은 미국의 뉴욕주와 뉴저지주가 공동 관리하는 항만관리청(Port Authority of New York and New Jersey), 영국의 지역개발청(RDA) 등이고, 이들 기관은 각 중앙부처를 대신하여 관할지역의 지방정부와 긴밀한 파트너십을 형성하여 국가의 지역발전정책을 실행하고 있다.
- ④ 민관협력체제(Public-Private Partnership)에 의한 광역경제권 관리 방식도 있다. 이상 크게 4가지로 구분되는 광역경제권 추진기구의 유형은 경제비용적 측면,

민주적 통제라는 측면에서 각 유형이 갖는 장·단점이 있으나, 이상적으로 가장 강력하고도 좋은 방법은 자율적 재정기반에 의한 지역주민의 직접 선거를 통해 구성된 지방정부가 추진하는 제①안 유형이 민주적, 자율적(지방분권) 관점에서 가장 바람직할 것이다. 두 번째로 좋은 방법은 모든 OECD 선진국들이 다양하게 채택하고 있는 지방정부에 의한 자율적 협력조직을 통해 광역경제권을 관리하는 제안이다. 앞 ①안 사례로는 스코틀랜드 지역정부(Regional Government)가 직접 운영해 오고 있는 스코틀랜드 지역개발청이고, ②안 사례로는 프랑스의 리옹 광역경제권과 독일의 슈투트가르트(Stuttgart) 광역경제권 또는 라인마임 광역경제권 협력기구라고 할 것이다. 일본은 프랑스와 독일의 지방정부간 협력방식(조합 제도의 확대 및 강화)을 도입하여 광역연합 형태의 광역경제권 운영체제를 채택하고 있다.

(2) 지방정부간 협력 유형에 의한 광역경제권 추진기구

두 번째 거버넌스 시각에서, 광역경제권은 중앙-지방정부간 협력체제를 기반으로 구축·운영된다는 전제 하에 ‘지방정부간 협력(정부간 관계)’ 유형을 보다 세부적으로 다음 <그림 3-6>와 같이 구분해 볼 수 있다.

위 <그림 3-5>는 지방분권 수준에 근거해서 추진기구 유형을 구분한 것이었고, 두 번째 다음 <그림 3-6>은 지방분권 체제 하에서 협력 유형을 분류해 본 것이다. 구분 요인으로는 광역경제권 추진기구의 법적 권한(지역 수준의 입법권, 주민직선에 의한 민주적 책임성)과 재정적 자립성(독립적인 자주세원), 기구설치 및 운영을 위한 법적 지위(독립법인체, 특별지방행정기관, 행정협의회), 중앙정부와 그 지역의 주체가 되는 지방정부 상호간의 지도감독 및 지역경제발전 추진기구에 대한 임명권 유무 등을 고려하여 협력 유형을 정리한 것이다.

(그림 3-6) 독일, 프랑스, 일본, 영국 그리고 한국의 광역경제권 협력 유형별 스펙트럼



이 협력 유형을 법적인 지위의 유·무(유연성) 수준에 따라서 5가지 거버넌스 유형으로 사례를 분류할 수 있다. 여기서 5번째의 ‘민관협력’ 유형을 제외하면 크게 4가지로 분류된다(아래 <표 3-8> 참조).

(표 3-8) 정부 간 관계에 기반을 둔 광역경제권 추진기구 유형

광역경제권 추진기구 유형 (5가지)	유형에 따른 현재 각국의 추진기구 사례
1. Development agency 1-1. Regional development agency by central government 1-2. Economic development agency by local and regional governments	1. 지역개발청 유형 1-1. 중앙정부 직속 지역개발청, RDA 등 1-2. 지방정부 또는 지역정부 직속의 지역개발청, 프랑스 일드프랑스 레지옹 지역정부 소속의 지역개발청
2. Intergovernmental cooperative forms 2. Light collaborative bodies	2. 유연한 지방정부간 협력유형 2. platforms, conferences, forum, strategic planning partnerships
3. Intergovernmental incorporated bodies 3-1. Traditional single-purpose or sectoral authority, special districts and school districts in USA 3-2. Multiple purpose metropolitan bodies, Multi-purpose inter-municipal cooperation, multi-sectoral agencies incorporated	3. 강력한 지방정부간 협력유형 3-1. 자치단체조합, 미국의 Council of governments 등 3-2. 독일, 프랑스, 일본의 지방정부간 협력기구 및 자치단체간 단일 및 다목적 조합

〈표 계속〉

광역경제권 추진기구 유형 (5가지)	유형에 따른 현재 각국의 추진기구 사례
4. Establishment of new authorities at the functional level 4-1. Amalgamation of municipalities 4-2. Creation of a metropolitan government 4-2-1. Selective Regional government without taxing power 4-2-2. Devolved Regional government with taxing and legal power	4. 광역경제권 운영상 통합정부 구성 4-1. 지방정부간 통합, 토론토 대도시 등 4-2. 4-2-1. 프랑크푸르트 Rhine-Main 지역정부, 런던대도시 4-2-2. 스코틀랜드 지역정부, 프랑스 레지옹 지역정부, 스페인 바르셀로나 지역정부 등
5. Partnerships between public and private bodies	5. Partnerships for individual and multiple services (다양한 민관협력방식)

2) 국가별 광역경제권 운영 현황

(1) 영국의 광역경제권

① 북동지역의 광역경제권 추진기구: 지역개발청(One Northeast)

잉글랜드 동북지역을 구성하고 있는 주요 도시와 지방정부는 Newcastle-upon Tyne, Middlesbrough, Gateshead, Hartlepool, underland, Durham, Morpeth 등이지만, 지역의 경제력이 약한 관계로 이 지역의 지역개발청(RDA, One Northeast)이 국가교부금으로 지역 인프라 확충에 75% 정도를 투자하고 있다. 이러한 지역발전 정책은 광역경제권 내 지방정부들과의 지역협력체제(Sub-regional Partnerships, SRPs)를 기반으로 거버넌스 네트워크로 운영되고 있다(Townsend, 2005:3).

〈그림 3-7〉 영국 동북지역의 광경경제권과 지방정부



영국 잉글랜드 지역의 지역개발청은 지역개발청법(Regional Development Agencies Act 1998)으로 국가의 지역행정기관(특별지방행정기관)의 지위를 갖고 설립·운영되고 있다. 국가의 지역개발정책 추진기관이지만 2000년 지방정부법(Local Government Act 2000)에 의해서 국가기관과 관할지역의 지방정부간 긴밀한 협력 관계를 갖고 지역발전을 공동추진 하도록 정책화 한 바 있다.

위 <그림 3-7>에서 보는 지역의 광영경제권 거버넌스 구조는 크게 중앙정부와 지방정부라는 두 개의 큰 축으로 이루어지고 있다. 즉, 국가의 지방행정기관으로 중앙정부의 입장을 대변하는 지방통합행정청(Regional Government Office, GO) 지역개발청(Regional Development Agency, RDA)과 그 지역의 인사가 중심이 되지만 중앙정부와 더 긴밀한 관계를 갖는 지역협의회(Regional Assembly, RA)가 한 축이며, 또 다른 축은 카운티, 디스트릭트 등의 지방정부 네트워크이다.

동북지역의 광역경제권을 총괄하는 것은 GO(Government Office in Newcastle-upon-Tyne, GO-NE)이고 Newcastle-upon-Tyne 시에 위치해 있다.

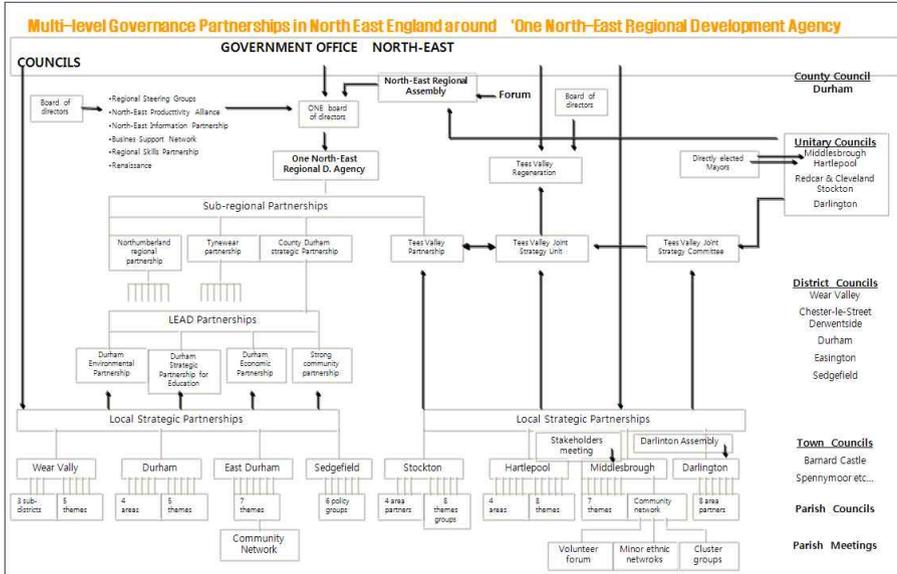
② 북동지역의 통합지방행정청(Government Office)

지역통합행정청(GO)은 중앙공무원들로 구성되었기 때문에 중앙정부의 정책들이 지역에 전달, 집행되는 제 1차 정책집행기관의 역할을 한다(부수상 John Prescott, 2004). 특히 주요 중앙부처를 대신해 40여 개 이상의 공공서비스협약(Public Service Agreements, PSAs)을 지방정부에 전파하여 시행하도록 지원하고 있다.⁴²⁾ 주로 지역통합행정청 공무원들과 중앙부처의 지역경제협력팀(Regional Co-ordination Unit), 동북지역의 지역개발청 주요관리층 공무원 상호간 매달 지역전략위원회(Regional Strategic Board) 회의를 통해서 정책 네트워크를 유지하고 있다.

몇 몇 분야만 중앙정부로부터의 감독을 받지 않는 자율성을 갖지만, 북동지역의 지역계획, 주택정책, 교통정책, 고용정책 등에 대해서는 항상 관할 중앙부처와 긴밀한 연계를 통해서 국가정책을 지역에 실행하는 체제이다.

42) 통합행정청이 수행한 사업 내용을 보면 2003년~2004년 기간 동안 사용한 7억 6천만 파운드 지출비용 중에서 부수상실(ODPM)이 관장하는 지역정책 중 주택개선(Housing Repairs), 구역사회 재생사업(Neighbourhood Renewal) 등에 약 2억6천만 파운드를 지출하였다. 그리고 2억2천만 파운드는 동북 지역개발청(One NorthEast, ONE)이 사용하였고, 나머지 1억4천6백만 파운드는 유럽연합 지원에 소비를 한 바 있다(Townsend, 2005 :13~14).

〈그림 3-8〉 잉글랜드 동북지역의 광역경제권 거버넌스 운영체계



③ 북동지역의 지역협의회(Regional Assembly, RA)

이 지역의 지방의원과 시민단체 및 민간기업 대표 등으로 구성된 지역협의회(Regional Assembly, RA)는 다른 8개의 잉글랜드 지역의 지역협의회들과 달리 역사적으로 오랜 이름인 North of England Assembly라는 명칭을 사용하는 바, 구성 위원들은 대부분 관할 지방정부들이 지정한 지방의원 대표들이다. 현재에는 73명의 위원으로 구성되어 있고, 이중에서 51명은 주로 중앙정부를 대변하는 바, 1명의 국회의원, 1명의 유럽의회의원, 그리고 지역내 구역의회협의회를 대표하는 1명의 대표자들을 포함하고 있다.

그리고 51명의 나머지 위원들은 2개의 카운티 정부 및 대도시 기초정부와 통합 지방정부들로부터 각각 2명씩의 대표자로 구성되어 있다. 그리고 10명은 소수정당의 균형을 맞추기 위해서 배정한 위원들로 균형적인 지역분포성을 보인다. 매년 2회 개최되는 총회, 집행위원장들 간에 이루어지는 격월 회의, 그보다는 더 자주 열리는 소위원회 회의 등과 같은 포럼을 운영하고 있다. 총회는 정족수 40% 이상

을 기준으로 해서 매년 2회 개최하고, 집행위원들은 1년에 4회 회의를 갖는다. 그리고 지역계획, 지역교통, 지역개발청 모니터링 등을 담당하는 4개의 소위원회들이 지역협의회에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다(Blackman and Ormston, 2005).

동북지역의 광역경제권에서 지역발전정책을 추진하는 중추적 집행기구인 지역개발청(Regional Development Agency, RDA)은 중앙정부가 책임자를 임명하고 있으며, 2002년부터 단일평가 프로그램(Single Programme) 또는 포괄보조금(Single Financial Framework, or Single Pot)에 의한 국가보조금으로 지역개발사업을 추진하고 있다. 중앙정부는 지역개발청으로 하여금 포괄보조금 방식에 의한 정책추진 자율권을 상대적으로 폭 넓게 인정해 주는 대신, 이를 평가할 수 있도록 11개의 지역성과 평가를 위한 지표를 통해서 지속적인 성과평가를 수행하고 있다.

동북지역의 지역개발청은 지역개발청이 관리하는 포괄보조금 자원 중 70%에 대해서는 다시 그 사용 방식을 하위 자치계층으로 재이양하여, 주로 4개의 지역 내 하위수준의 주체들을 중심으로 자원을 활용하도록 하고 있다. 나머지 25%의 포괄보조금으로 지역의 전략적 발전정책을 추진하고 있다(Townsend, 2005 :26). 이러한 협력시스템을 운영하기 위하여 지역개발청과 지역내 하위수준의 자치계층과 공동으로 지역발전 종합계획(Corporate Plan)을 수립하고 있다. 지역개발청의 집행위원들이 주로 민간부문에서 왔으나 임명권은 중앙에 있기 때문에 지역개발정책의 추진은 결과적으로 지역 수준에서의 정치적인 차원을 고려한 방식으로 이루어지고 있다.

그리고 중앙정부의 입장에서는 지역 내에서 정책추진이 어렵다고 생각되는 과제들에 대해서 주로 지역개발청에 그 사업 추진을, 책임이양 방식을 통해서 시행하고 있었고, 다시 지역개발청은 지역이익이 침해하게 대립되는 사업들에 대해서는 지역내 하위수준의 자치계층으로 이양시키는 방식들을 취하고 있었다(Townsend, 2005 :12).

지방정부 상호간의 거버넌스 체제를 보면 주로 북지역에 있는 카운티 지방정부와 디스트릭트 기초정부간 관계성을 보여주고 있다(그림 5의 오른쪽). 지역의 현재 상황의 자치계층 구조를 보면, 주로 Tyne, Wear와 Tees Valley 등의 기초단위가

합병하여 통합자치단체와 대도시형 자치단체를 형성하였으며, 또 Northumberland 와 Durham이라는 2개의 카운티정부를 구성하고 있다(위 <그림 3-8>).⁴³⁾

한편, 동북지역의 지역개발청은 서북지역 및 요크셔험버 지역과 함께 통합적인 또 다른 광역경제권으로 북부경제권(Northern Way)을 설정하고 지역개발정책을 추진하고 있다. 이들 북부경제권은 8개의 대도시권(City-Regions)을 포함하고 있어서 지역개발에 관한 정책적 측면에서 상당한 중요성을 나타내고 있다.

(2) 프랑스의 리옹 광역경제권(Grand Lyon)

프랑스는 계약방식에 근거하여 지방분권 촉진을 위한 지방투자사업으로 추진함. 프랑스의 계획계약은 ‘레지옹(Region) 광역자치단체’가 중심이 되어 자치단체 스스로 계획을 수립하도록 하면서 국가-지방간의 협력을 유도하는 제도이며, 국가-지역정부(Région)간 체결되는 계획계약은 경제사회발전을 위한 국가계획과 지역계획을 조정하기 위하여 국가와 지역정부가 5년동안 계약을 체결한 공식적인 공법 협약이다. 지역정부(레지옹)와 국가 공동의 이해관계에 있는 사업을 선정하고 이를 위한 재정투자를 분담할 것을 국가와 레지옹 대표가 공식계약을 통해 약속하는 다자간 협약이다(프랑스 1982년 7월 29일 법 제11조).⁴⁴⁾ 따라서 프랑스 계획계약은 지방분권에 의한 권한배분 상황에서 국토발전정책의 일관성을 유지하기 위하여 국가의 우선사업과 지방정부의 우선사업간 균형과 종합을 통해서 지역발전과 국가경제 발전을 하고자 의도한 계획이다.

프랑스 리옹은 제2의 대도시이지만 국가의 정책적 측면에서 파리시와 같은 주목을 받지 못한 상황이었다. 그럼에도 불구하고 다른 도시들과 달리 역사적으

43) 4개의 지역내 하위 협력체제로 구성되어 있는 바, 2개의 지역내 하위수준(Sub-regional network)은 Tees Valley Sub-Region(카운티)수준에서의 통합자치단체인 (Unitary) District of Stocktonon-Tees와 County Durham 수준에서 Wear Valley 디스트릭트(하위계층의 기초정부)가 있고, 또 다른 2개의 지역내 하위수준은 Tyne and Wear 카운티와 (Unitary) District of South Tyneside, 그리고 Northumberland 카운티와 기초정부로써 가장 넓은 구역을 가진 District of Tynedale가 있다.

44) 1970년대에 농업기반시설을 건설하기 위하여 여러 농촌 자치단체가 협력한 contrats de pays (지방계약)과 같은 과거의 계약방식과 계획계약의 논리는 다르다.

로 상당한 자치역량을 발휘하면서 자율적 역량에 기초하여 성장한 대도시 지역이기도 하다.

그 중심이 되는 협력지구(Grand Lyon, Greater Lyon)는 55개 기초자치단체와 인구 110만 명을 포함하는 광역경제권으로써 지방정부간 협력 시스템에 의해서 만들어졌다. 이 사례를 따라서 프랑스 전국의 여러 대도시가 벤치마킹을 하고 있다. 리용시 이외에도 보르도, 릴, 스트라스부르크 모두, 이미 오래 전인 1966년에 통과된 법률에 근거해서, 도심지역을 중심으로 한 대도시공동체 협력지구(Communauté urbaine for the urbanised area, Urban Community)를 만들어서 대도시 중심의 광역경제권 관리를 해 왔다.

〈그림 3-9〉 리용 대도시권 지방정부간 협력기구의 광역경제권



리용시의 경우 1967년부터 대도시협력기구를 구성해서 주민 5만 이상의 기초 자치단체들을 회원으로 하여, 극세분화 된 프랑스 기초정부 계층에 대하여 경제의 규모에 의한 효율성을 제고하고자 지방정부간 협약방식(Co-operative Inter-Municipal Arrangements)에 의한 자율적인 대규모 경제권을 형성하였다. 기능적으로 이 대도시 경제권은 공공서비스 공급(전달)체계의 개선뿐만 아니라 공간계획, 공공건설, 교통, 교통흐름 제어, 상하수도, 물관리, 쓰레기처리, 소방 등의 분야를 효율적으로 총괄 관리해 오고 있다.

추진주체의 구성은 회원이 되는 기초자치단체 의회에서 각각 3명의 대표의원을 선출해서 Grand Lyon 지역의회를 구성하였다. 이 지역의회의 의장 겸 집행기관의 장은 당연히 그 지역의 도시 역량에 있어서 가장 중요한 역할을 맡고 있는 리용시의 시장이 총괄 책임을 맡고 있다.

(3) 독일의 다양한 광역경제권

① 11개 대도시권

독일의 대도시권(European Metropolregionen)은 유럽연합의 지역발전정책으로부터 시작되었다. 즉 유럽연합 차원의 대도시권(European Metropolitan Region)은 1996년 Strathclyde 지역회의에서 권고한 정책의 시작으로 인구 50만명 이상 지역을 대도시권으로 지정하고 유럽 수준에서 약 120개의 대도시권을 지정한 바 있다. 이에 프랑스, 영국, 독일 등 유럽연합 주요국들이 각 지역별 특성에 따라서 대도시권 중심의 광역경제권 유형으로 발전되어 왔다.

몇 가지 사례로는 주로 각국의 수도를 중심으로 하고 있는데, Athens (그리스), Capital region Brussels (벨기에), Lombardy-Milan (이태리), Greater London (영국), Randstad (네덜란드), Vienna/east region (오스트리아) 등이 그 예가 된다.

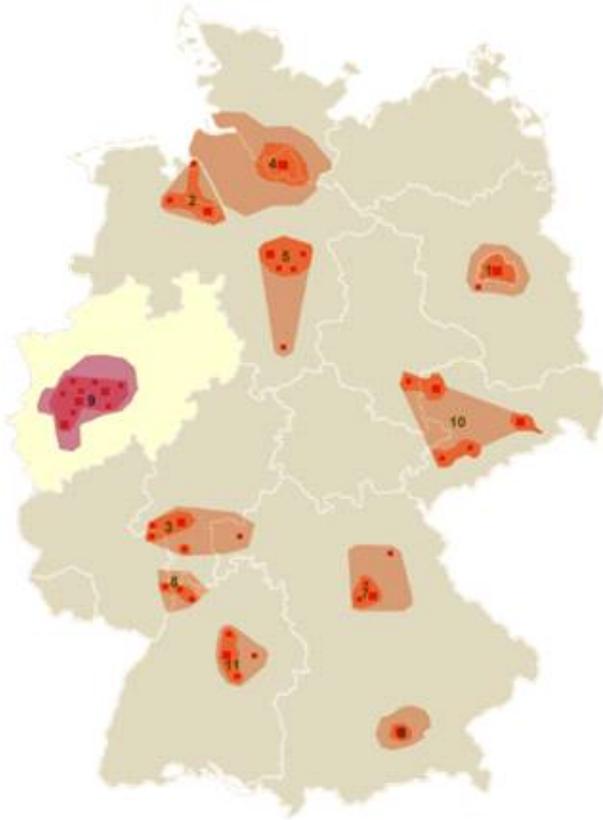
독일의 ‘대도시권(Metropolregion)’ 용어는 본래 도시적 성격의 (중간)지역 간 비공식적인 관계를 의미하는 용어였으나, 경제·사회·문화적인 일체감을 가진 공간적 범위를 넘어서 기능적으로 공통적으로 협력이 가능한 지역들을 의미하

는 것으로 점차 변화되었다(1995년 MKRO 결의문 중에서). 그리하여 1995년 3월 8일 지역계획 관련 주정부 장관회의(MKRO, conference of ministers for area planning) 결의를 통해서 공식적으로 ‘Metropolregion’ 용어가 탄생하였고, 이 장관회의를 통해서 독일에는 유럽 수준의 대도시권을 11개로 지정한 바 있다.

이 당시 이전에도 이미 독일에는 6개의 유럽 대도시권(European Metropolregion)으로 베를린/부란덴부르크(Berlin/Brandenburg), 함부르크(Hamburg), 뮌헨(Munich), 라인 마인(Rhine Main), 라인 루르(Rhine Ruhr), 슈튜트가르트(Stuttgart) 등이 있었고, 이후 2005년 4월에는 삭소니아 주 삼각지역(Saxonia triangle)도 하나의 대도시 경제권으로 지정받게 되었다.

독일은 이 11개 대도시권 이외에도 대략 41개의 인구밀도가 높은 도심지역들이 강력한 도시권을 형성하고 있다. 이들 대도시권을 순위별로 보면, 베를린/부란덴부르크(Berlin/Brandenburg/ 1995년 이후), 브레멘/올덴부르크(Bremen/Oldenburg/ 2005년 이후), 프랑크푸르트/ 라인 마인(Frankfurt/Rhine Main/ 1995년 이후), 함부르크(Hamburg/ 1995년 이후), 하노버 브라운슈바이그 괴팅엔(Hannover Braunschweig Goettingen/ 2005년 이후), 뮌헨(Munich/ 1995년 이후), 뉘른베르크(Nuremberg/ 2005년 이후), 라인 넥카/ 만하임 루트비스하펜(Rhine Neckar/Mannheim Ludwigshafen/ 2005년 이후), 라인 루르(Rhine Ruhr/ 1995년 이후), 삭소니아 주 삼각지역(Saxonia triangle/ 1995년 이후), 슈튜트가르트(Stuttgart/ 1995년 이후) 등이다.

〈그림 3-10〉 독일의 11개 대도시권 (번호는 순위별 규모)



11개 대도시권은 크게 3가지 기능을 제공한다. 대도시권이기에 때문에 정치·경제적 메카니즘이 집중되어 있어서 국내 대기업과 다국적기업들의 본사가 위치해 있으면서 의사결정 기능을 수행하는 중심지의 역할을 한다. 또한 사회, 문화와 기술발전의 엔진으로서 연구기관들이 모여 있고, 대규모 문화 및 체육활동이 이루어지면서 그에 따른 인프라들이 구축, 활용되는 혁신과 경쟁의 모체가 되고 있다. 또한 세계 시장의 교두보, 지식과 정보의 교환 장소가 되며 역사, 정치, 문화, 국제관계 분야에서의 관문(Gateway function) 역할도 한다.

〈표 3-8〉 독일의 11개 대도시권 현황⁴⁵⁾

규모 순위	유럽 수준의 대도시권 European Metropolitan Region (EMR)	주요 대도시권	주정부 영역	2006년 유럽통계 인구수 (백만)	2007년 ESPON 통계 인구수※ (백만)	1인당 GDP (2006년, 유로화)
1	Rhine-Rhur EMR	루르지역(Dortmund-Essen-Duisburg), Düsseldorf, Cologne/Bonn	1	11.4	12.19	29,486
2	Berlin-Brandenburg EMR	베를린(Berlin)	2	5.95	4.02	21,981
3	Frankfurt/Rhine-Main EMR	Frankfurt am Main, Wiesbaden, Offenbach, Mainz, Darmstadt, Aschaffenburg	3	5.52	4.15	35,000
4	Stuttgart EMR	슈튜트가르트(Stuttgart)	1	5.29	-	31,909
5	Munich EMR	뮌헨(Munich)	1	5.20	3.27	39,155
6	Saxon Triangle EMR (Metropolregion Sachsendreieck)	라이프찌히/할레, 드레스덴 (Leipzig/Halle, Dresden) 등 사이 지역	3	4.36	-	21,482
7	Hamburg EMR	함부르크(Hamburg)	3	4.27	2.98	33,210
8	Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg EMR	Braunschweig/Wolfsburg, Hannover	1	3.19	-	27,251
9	Nuremberg EMR	뉘른베르크(Nuerenberg)	1	3.51	1.58	29,955
10	Bremen/Oldenburg EMR	브레멘(Bremen)	2	2.37	1.08	27,046
11	Rhine-Neckar EMR 프랑크푸르트와 슈투트가르트 사이 지역	만하임, 루드비히스하펜, 하이델베르크(Mannheim, Ludwigshafen, Heidelberg)	3	2.36	2.93	29,891
	대도시권 지역			57.74		29,412
	독일 전체			82.06		28,212

※ ESPON, European Spatial Planning Observation Network.

45) http://en.wikipedia.org/wiki/Metropolitan_regions_in_Germany(2009년 7월 자료).

이 11개의 대도시권의 특징은 각 대도시를 기반으로 해서 지역거버넌스 체제를 구축해 운영하기 보다는 각 대도시권의 기반되는 중심 대도시들이 그 관할 지역의 중심지로서 사회·경제·문화 및 기업 활동 등의 센터 역할을 수행한다는 점이다. 이것도 하나의 광역경제권 유형이라고 볼 수 있으나 다음에서 볼 독일의 9개 대도시 기반 광역경제권과 비교해 보자면, 현재 11개 대도시권은 도시 중심의 1차 권역을 지정한 것이기 때문에 이들 대도시권의 개별 지방정부들 상호간의 정부간 관계를 구축·운영하는 지역리더의 통치체제에 기반을 둔 광역경제권이 아니라는 점이다.

② 독일 대도시권 중심의 광역경제권 거버넌스 체제

독일이 이와 같이 대도시권을 중심으로 다양한 경제활동을 유지해 왔으나, 1990년 통일 이후 그리고 세계화, 지방화, 정보화 등 지역 기반의 협력체제를 강화시켜 세계의 변화에 대응해야 할 필요성에 따라 이때부터 기존의 11개 대도시권을 중심으로 다양한 지방정부간 협력기구(local associations)에 기반을 둔 지역거버넌스(Regional governance) 체제를 최대로 활용하고자 변화를 꾀하기 시작했다.

이는 전통적으로 유지해 왔던 도시경영 방식의 단점들을 극복하고자 하는 목적도 있었다.⁴⁶⁾ 사실 국제경쟁력을 유지하기 위해서는 대도시권 지역 구조의 역량을 제고해야 하는 노력을 계속해야 했는데, 대도시권을 기반으로 한 다양한 지역거버넌스 체제는 공공부문의 이해관계자 즉 지방정부간 협력을 기반으로 한 (자율적) 통제구조 하에서 계층적 통제 방식을 가능하게 할 뿐만 아니라 정치적 경쟁력도 장려하는 체제를 갖추게 해 주었다.⁴⁷⁾

독일도 1990년대 미국 대도시 중심에 발생하였던 계도현상과 같은 동일한 경

46) A. Benz, From Associations of Local Governments to Regional Governance Urban Regions, German Journal of Urban Studies, 40 (2), 2001.

47) Walter-Rogg Melanie et al., Réforme de la gouvernance métropolitaine en Allemagne, in Collin Jean-Pierre, Robertson Mélanie, Gouverner les Métropoles: Enjeux et Portraits des Expériences sur Quatre Continents, Canada, Pul (Les Presses de l'UniversitéLaval), 2007, p. 312.

힘을 겪게 되었다. 즉 교외화(Suburbanisation) 확장 현상으로 인하여 거주지역과 일터 간 거리가 확장되면서 도시권 내 중심지역의 교통체증 현상과 삶의 질 저하, 주택난의 부족 등은 심각한 문제들이 발생되었다. 그 결과 독일 전역에서 삶의 질 향상을 위한 도심지 외곽으로의 이주현상은 결과적으로 기존의 전통적인 도시구조에 지대한 영향을 끼치게 되었고, 회사와 상업지대 등도 교외로 이탈해 가면서 도시의 중심지는 더욱 상업지역으로서의 매력을 잃게 되었는데 이러한 이주현상은 모든 지역에서 발생하게 되었다.

이와 같이 대도시권 지역에서 발생한 이러한 구조적인 변화로 인해서 사회경제적으로 여러 문제들이 발생하였다. 예를 들면 대도시권의 실업률이 평균 이상으로 증가하였고, 도시 중심지의 경우에는 경제활동율이 상대적으로 저조한 상태였다. 그 결과 노인층과 같은 취약계층에 대해서는 더욱 사회부조와 기초생활 지원 비용 등이 더욱 증가하게 되었다. 평균적으로 사회적인 지원을 받아야 하는 취약계층의 집중현상이 더욱 두드러지게 도시 중심지에서 발생하였거나 또는 교외 외곽으로 상공업 활동이 이동함에 따라서 도심지의 공적부조 활동에 필요한 예산부담이 더욱 늘어나 대도시정부의 예산부담도 상당히 커졌던 것이다 (Walter-Rogg, 2007:314).

이러한 문제들을 극복하고자 대도시권 중심의 경제발전 및 지역발전정책의 중요성이 대두하게 되었고 독일 연방정부는 1998년 연방계획법(Federal Regional Planning Act)을 통해서 지역간 경쟁력 강화와 함께 지역개발을 촉진하는 계기를 제공하게 되었고, 각 대도시권 지역은 주정부와 지방정부 상호간 긴밀한 협력관계의 틀을 구축하여 이와 같은 어려움을 극복하고자 광역경제권을 형성하고 지역에 맞는 지역경제 활성화정책을 추진하게 되었다. 독일의 지역개발정책은 중앙집권적 방식이나 계서제 방식의 의사결정 과정이 아닌, 연방주의 방식의 협력체제에 기반을 두고 있다. 이것의 의미는 프랑스나 우리나라와 같은 독일 전반에 걸친 국토개발정책과 같은 개발 프로그램 등이 존재하지 않는다.

즉, 각 지역의 자율성이 강조되는 체제이고 그로인해서 각 지역별로 특정한 특성, 잠재력에 기반을 두고 지역간 협력(intra-regional cooperation)이 강조되는

체계이다. 즉 지역개발에 관한 연방법에서 각 주정부들로 하여금 관할지역 내에서의 지역개발에 관한 전반적인 정책을 수립하게 함으로써 연방정부는 이에 대한 권한을 독점하지 않는다. 따라서 지역개발에 관해서는 주정부 관련기관들이 정책개발을 적극 주도하고 있다(Walter-Rogg, 2007:316). 이러한 지역개발정책을 통해서 각 지역간 협력, 교통 및 무역의 통합계획, 새로운 정보통신기술의 적용, 자연공간에 관한 지역간 보호, 지역간 문화협력 등을 추진하게 되었다. 이러한 과정 중 위에서 본 11개 대도시권의 운영 모델로는 지역거버넌스 체제를 구축할 수 없기 때문에 새로운 거버넌스 모델들로 변화하기 시작하였다.

9개 광역경제권의 유형을 구분하면 다음과 같다. 1990년대 이후 독일은 경제력 및 경쟁력 강화를 위하여 각 주정부와 지역들이 완전히 새로운 통치구조로 탈바꿈하는 성향을 나타내기 시작하였다. 특히 슈튜트가르트(Stuttgart)와 하노버(Hannover)의 경우에 과거와는 완전히 다른 새로운 협력추진기구를 구성하여 지역개발 권한과 함께 다양하고 폭넓은 행정권을 소유한 협력기구를 구성하기에 이르렀다. 이들 지역은 직접 관할행정구역의 범위를 넘어 지역주민들로부터 합법적 권한을 부여 받는 민주적 시스템을 통해서 지역거버넌스 통치체제를 구축하였다. 그러한 영향을 받아 베를린/브란덴부르크, 할레/라이프찌히, 드레스덴 등의 지역에서도 민주적 통치기반에 의한 지역간 협력기구를 구성하기 시작했다.

이들 지역은 유럽연합에서 주도하는 RITTS(regional innovation and technology transfer strategies, 지역혁신 및 기술이전 전략) 프로그램, 즉 유럽지역의 혁신과 기술이전의 효과성을 달성하게 하는 구조적 지역발전정책을 유도하는 정책에 참여하면서부터 더 활발한 지역거버넌스 체제를 구축·운영하게 되었다. 이렇게 형성된 대도시 중심의 광역경제권 협력체제는 크게 9개 권역으로 구분할 수 있다(아래 <표 3-9>).

〈표 3-9〉 독일의 9개 광역경제권 현황 및 지역거버넌스 체제⁴⁸⁾

대도시권	대도시 광역경제권 협력기구 명칭	초기 구성 시기	도시권 형태	주정부 수	협력 유형	합법적 구성 방식	중심권 행정관할구역	예산 (1년 백만 유로)	기초정부 수	면적 크기 Km ²	주민수	중심지 인구	인구 밀도
도르트문트, 에센	Kommunalverband Ruhrgebiet (1979) 2004년 지역협력 루르 (Regionalverbandes Ruhr)로 변경하고, 71명의 대도시 경제권 지역회의의원 선출, 지역회의가 6년 임기의 수석행정관을 임명	1920	다핵 도시권	1	지방의회 의원	지방의회 기반	11 독립시, 4 크라이스	75.6	53	4,434	5,257,217	590,831	1,185
함부르크	Metropolregion Hamburg (1991)	1955 1957	단일 도시권	3	다양한 협력 유형	다양한 구성 방식	1 연합시, 13개 크라이스	2.9	500	19,000	3,997,000	1,704,700	210
하노버	Kommunalverband Grossraum Hannover (1962) 2001년 Region Hannover (하노버 지역협력기구)로 통합 5년 임기의 85명 지역의원 직선	1962	단일 도시권	1	지방의회 의원, 2001년 부터 지역의회	2001년 부터 직선에 의한 지역의회	1 독립시, 1 크라이스	42	21	2,287	1,200,000	516,000	525
슈투트가르트	Verband Region Stuttgart (1994)	1973	다핵 도시권	1	1994년 부터 지역의회	직선에 의한 지역의회	1 독립시, 5 크라이스	130	179	3,654	2,649,604	590,112	725
뮌헨	Regionaler Planungsverband München (1973)	1973	단일 도시권	1	지방의회 의원	연방정부법에 근거	1 독립시, 8 크라이스	0.3	186	5,504	2,500,000	1,200,000	455
프랑크푸르트	Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (2001)	1974	다핵 도시권	1	지역의회	직선에 의한 지역의회	2 독립시, 6 크라이스	10.6	75	1,427	1,600,000	642,279	556

48) 출처 : Walter-Rogg, 2007, p. 322. 각 관련기구의 홈페이지 자료를 통해서 연구자가 2008~2009년도 update. 여기서 예산수준은 제외함(1999년 자료수치).

〈표 계속〉

대도시권	대도시 광역경제권 협력기구 명칭	초기 구성 시기	도시권 형태	주정 부수	협력 유형	합법적 구성 방식	중심권 행정관 할구역	예산 (1년 백만 유로)	기초 정부 수	면적 크기 Km ²	주민수	중심지 인구	인구 밀도
베를린 -부란 덴부르 크	RITTS-Region Berlin RITTS-Region Brandenburg; Provisorischer Regionalausschuss (1990)	1990	단일 도시권	2	다양한 협력 유형	자율적 협력 방식	1 연합시, 8 크라이스	-	275	5,360	4,300,000	3,450,000	802
할레- 라이프 찌히	Region Halle/Leipzig/Dessau (1993)	1992	단일 도시권	2	다양한 협력 유형	자율적 협력 방식	3 독립시, 17 크라이스	0,4	-	13,100	2,580,000	494,795	197
드레 스텐	RITTS-Region Dresden (1990)	1999	단일 도시권	1	혁신 재단	재단 방식	1 독립시, 4 크라이스	-	87	3,406	1,035,000	511,759	304
통일 독일	9개 대도시권 지역							1999년 도 말		58,172 357,021	25,208,604 82,398,326	31%	555 291

이들 9개 광역경제권의 특징은 다음과 같다. 먼저 이들 광역경제권의 종합적인 경제 상황을 보면 다음과 같다. 북쪽에 위치한 함부르크, 하노버는 경제적으로 상당한 어려움을 겪는 지역이다. 특히 함부르크는 국제항구를 포함하고 있지만, 하노버의 경우는 더욱 경제적 어려움이 크다. 베를린의 경우도 통일독일 이후 새로운 수도 건설을 통해서 상당한 부채에 시달리고 있으며 전국에서 가장 많은 부채를 안고 있다. 하지만 연방정부가 위치해 있고, 수도로써 다국적 기업들이 많기 때문에 잠재적인 개발역량은 크다고 볼 수 있다. 루르(Ruhr)강에 위치한 도르트문트와 에센은 독일에서 가장 오래된 산업지대이기도 한데 이곳 역시 상당한 경제적 침체를 겪는 지역이다.

중부지역에 위치한 프랑크푸르트, 슈튜트가르트, 뮌헨 지역은 경제적으로 번창한 지역들이었으나 이곳 역시 경제적 어려움을 겪고 있다. 동독지역에 위치한 할레와 라이프찌히, 드레스덴 등은 통일 이후 상당한 사회경제적 변화를 겪고 있지만 이 역시 변화의 어려움 속에서 고전하고 있는 지역들이다.

두 번째 인구밀도를 보자. 루르지역의 인구밀도가 가장 높다. 총4,434km² 면적 상 53개 지방정부로 구성되어 있어 약 550만 명의 주민들이 거주하고 있다. 함부르크 대도시권의 경우는 19,000km²에 약 500개의 지방정부로 구성되어 관할지역의 주민 4백만 명이 거주하는 지역이라서 9개 광역권 중에서는 인구밀도가 상대적으로 가장 낮은 지역에 속한다. 인구밀도가 높은 지역인, 루르지역, 베를린과 브란덴부르크, 슈투트가르트 지역은, 인구밀도가 낮은 프랑크푸르트, 하노버, 뮌헨 등의 지역과 상대적으로 중간 정도의 인구밀도를 가진 드레스덴, 함부르크, 할레/라이프찌히 지역 등에 비해서 인구규모로부터 발생하는 또 다른 문제들을 안고 있다(Walter-Rogg, 2007:320).

위 <표 3-9>에서 관찰할 수 있듯이, 이들 9개 지역 중 3개 지역이 주정부 관할구역을 넘어서는 협력구조를 갖고 있다. 함부르크 경제권은 함부르크 주정부와 슈레스비히-홀스타인 주정부 관할 6개 크라이스와 Basse-Saxe의 8개 크라이스를 포함하고 있고, 할레/라이프찌히 지역은 작센과 작센-안할트 2개 주정부가 공동협력하고 있다. 베를린과 부란덴부르크 지역도 이와 같다. 다핵중심의 대도시권인 도르트문트, 에센(Essen, 라인-루르), 슈투트가르트, 프랑크푸르트 등도 동일한 협력체계를 유지하고 있다.

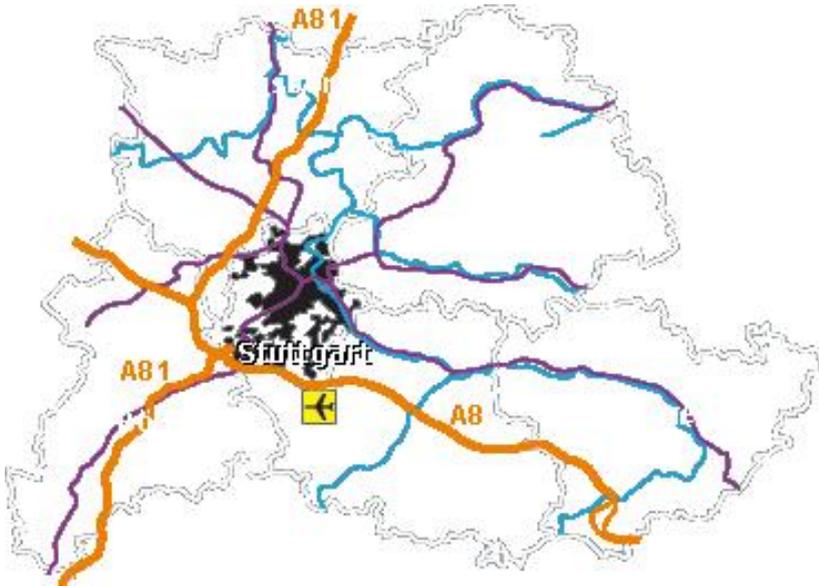
통치구조를 보면 다음과 같다. 루르 지역과 함부르크 지역은 대도시와 주변 교외 지역 간 전통적으로 오랜 협력관계를 맺고 있는 지역들로서 제1차 대전 이후로 조그만 도시로부터 대도시권으로 성장 발전하기 위해서 일찍이 1920년대부터 지방정부간 협력체제(Kommunalverband Ruhrgebiet)를 형성해 왔다. 협력기구를 기반으로 이들 지역의 주택, 환경, 인프라 구축 등 지역발전을 위한 다양한 정책들을 추진해 왔고, 그 결과 통합적 지역간 공간정책의 기준이 되기도 하였다. 함부르크 주정부는 이미 1950년대부터 슐레스비히 홀스타인 주정부와 지역간 공동개발정책을 추진하였고(1955년), Lower Saxony 주와는 1957년도부터 추진하였다. 그리하여 1960년대와 1970년대부터는 모든 대도시에 이러한 공동협력체제가 구성·운영되었던 것이다.⁴⁹⁾ 그러나 1980년대부터 이러한 기술관료 중심의 공동협력기구에 대한 정당성 문제와 재정적 어려움 등에 의한 문제가 제기되

면서 지방정부들은 새로운 전략을 모색하고, 각 지역적 특색에 따라서 새로운 방향을 모색하기 시작하였다.

지방정부 유형의 슈투트가르트 지역협의회(Stuttgart Regional Association) 사례를 보자. 독일 바덴뷔르템 베르크 주의 수도인 슈투트가르트 대도시를 중심으로 179개의 기초자치단체와 5개의 크라이스 지방정부(Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg, Rems-Murr)가 모여 전체 주민 2백67만 명의 주민을 포함하고 있는 대도시권을 중심으로 1994년 법인형 자치단체간 협력기구로서의 다목적 지역협의회를 구성하고(Verband Region Stuttgart, association of local government authorities within the region), 프랑스 조합과 달리 지역주민이 직접 선출한 93명 의원으로 지역의회라는 광역경제권 추진주체를 만들었다. 통합형의 전통에 의해서 지역의회 의원 중에서 협의회장이 집행부를 관리하면서 서비스 분야별로 하위 단위의 또 다른 공법인체 집행기구를 구성 운영하고 있다(2008년 10월 25일 탐색, www.region-stuttgart.de).

49) 예를 들면, 하노버 대도시권(Grand Hanover, 1962), 슈투트가르트 (1973), 뮌헨(1973).

〈그림 3-11〉 바덴뷔르템 베르크 주의 슈트트가르트 지역협의회 광역경제권



슈투트가르트 지역협의회는 회원 자치단체의 자치권을 인정하면서 자발적인 의사에 따른 가입방식에 의하여 구성된 또 다른 하나의 지역 수준의 정치체로서 지역주민들에 대하여 직접선거를 통한 정치적 책임성을 갖고 있다(Regional Assembly). 2004년 6월 선거를 통해서 93명의 지역의원들이 5년 임기로 선출되었고, 이 중에서 의회의장이 협의회의 행정책임자가 되면서 동시에 수석행정관 지위의 전문행정인(Regional Director of the Verband)을 임명하여 40여 명으로 조직된 집행부를 책임지고 있다. 업무는 주로 지역개발계획의 수립 및 집행, 지역 인프라 확충, 환경보호, 대중교통 관리, 지역사업촉진, 쓰레기 처리, 지역간 무역, 관광 등 투자유치와 관련한 외부와의 사업관계를 단일화 하는 광역경제권 집행기구의 역할을 충실히 수행하고 있다.

재정적으로는 슈투트가르트의 지역협의회 예산 총액은 26억 유로이며 이 모든 재원은 크라이스와 게마인데 지방정부들의 분담금으로부터 충당하고 있으며, 일부는 연방정부와 주정부의 교부금을 지원받고 있다. 이 협의회가 지출하는 가장 큰 항목은 지역의 대중교통망 서비스 제공으로 약 85%의 예산을 사용하고 있다(www.region-stuttgart.org). 프랑스와 비교해 볼 때 지방정부간 협력기구의 성격은 동일하지만 프랑스와 같은 별도의 고유한 지방세 징수권이 없고 연방정부와 주정부로부터 보조금, 자치단체들의 분담금으로 재정을 충당하고 있다. 프랑스 협력법과 마찬가지로 동일한 점이라면 주정부인 바덴뷔르템 베르크 주에서 이와 같은 지방정부간 협력기구를 활성화시키기 위해서 협력법들을 제정하여 지원하고 있다.⁵⁰⁾

지역의회형인 프랑크푸르트의 광역경제권(Frankfurt/Rhein-Main Region) 사례를 보자. 프랑크푸르트 시는 독일 헤센(Hessen) 주의 수도이면서 유럽연합의 국제금융재정 중심지이다. 이러한 도시 경쟁력 때문에 다른 주와 달리 주도적으로 광역경제권 협력기구의 설치를 리드해 왔다. 그렇기 때문에 독일에서도 예외적

50) 주의회(Baden-Württemberg Landtag)가 1999년 10월 지방정부간 협력기구의 권한 강화를 위한 법률 개정안을 통과시킨 바 있다.

으로 프랑크푸르트 광역경제권은 오랜 역사를 가진 경험을 통해서 이미 주변의 지역주민들로부터 공식적으로 인정을 받고 있는 또 다른 자치계층의 한 모습으로 자리잡고 있다(아래 <그림 3-12>).

<그림 3-12> 3개 주를 기반으로 한 프랑크푸르트 광역경제권



1974년부터 헤센 주정부는 이 당시에는 43개의 기초정부와 160만 명의 인구를 포함한 프랑크푸르트 연합기구(Umlandverband Frankfurt, UVF)의 설치를 인정했고, 이 기구는 주민직선으로 구성되었기 때문에 전략적인 자치협력정부와 같

은 법적 지위를 행사하여 왔다. 이 광역경제권의 핵심인 프랑크푸르트 시정부는 당시 60만 명의 주민이었다. 사업으로는 공간계획, 교통, 쓰레기처리, 상하수도, 환경보호, 관광레저스포츠 등의 기능을 책임지고 있었다.

후에 지역경제발전과 유통 및 기반시설 마케팅(place marketing) 분야가 추가되었다. 하지만 총체적으로 도심지와 배후지역간 정책의 수혜와 관련해서 발생하는 갈등을 극복하지 못하고 1995년 선거 때 경제발전과 교통 분야의 기능은 다른 별도의 특별목적조합으로 이양되면서 그와 같은 갈등이 공식적으로 표출되어 결과적으로 2001년 새로운 개편을 하였다.

새로운 조직으로써 프랑크푸르트 대도시 경제권(Frankfurt Rhine Main region, Ballungsraum und Region Frankfurt/Rhein-Main)이 만들어졌고, 현재 75개의 지방 정부를 회원으로 하며 총 인구는 210만 명 정도에 이른다. 이와 함께 2001년 개혁을 통해서 프랑크푸르트 라인 마인 공간계획 연합기구(Planungsverband Frankfurt Rhine Main, PVFRM)가 설치되었는데, 이 기구의 법적 권한은 다소 약하지만 지역공간계획과 관련한 전략적인 계획 등을 담당하는 기구로 작동하고 있다. 그리고 또 다른 정치적 기구으로써 관할지역의 주민들이 직접선거에 의해서 지역의회(Rat der Region, council of the region)를 구성하였다. 이 지역의회는 대도시권 정책문제에 관해 포럼 형태로 운영하면서, 지역의회 동의 하에 기능적으로 다시 별도의 단일사업 협력기구(목적조합 유형)들을 설치·운영하면서 다변적인 사업을 다양한 하부 전문기구를 통해서 운영·관리하고 있다.

현재 문제라면, 단일사업 협력기구들은 성공적으로 운영되고 있으나 사회 계층화, 주택시장의 다원화 등 전략적인 쟁점들에 관련된 정책들은 그 효과가 약한 실정이다. 그 이유 중의 하나는 프랑크푸르트 대도시권 지역주민들이 모두 지방공공서비스의 사용자들이지만 광역경제권의 공간적, 지리적 분포 상황이 너무 넓은 관계로 개별사업별로 ‘규모의 경제’ 원칙이 적용 가능한 특성화 시스템을 구축하기 쉽지 않기 때문이라고 하겠다.

이들 9개 광역경제권의 거버넌스 모델을 정리하면 다음과 같다. 9개 지역의 광역경제권 거버넌스 유형에 대하여 주민직선에 의한 지역의회 구성 등 강력한 제도화(Institutionalisation)를 기반으로 민주적 합법성의 통치구조를 갖는 슈튜트가르트, 프랑크푸르트, 하노버 등의 지역들이 있는 반면에, 베를린, 브란덴부르크, 뮌헨 지역은 주로 주정부가 주도하는 대도시권 거버넌스 체제를 유지하고 있다. 그리고 중간에 함부르크, 할레/라이프찌히 지역의 경우에는 지방정부와 주정부 간 협력에 의한 통치체제를 구성·운영하고 있다. 한편 드레스덴 지역은 가장 느슨한 협력 네트워크에 의한 통치체제를 유지하고 있는 광역경제권이다. 이상의 광역경제권을 중심으로 한 지역거버넌스 모형을 제도적 수준으로 분류하면 다음 <그림 3-13>과 같다.

〈그림 3-13〉 광역경제권을 중심으로 한 지역거버넌스 모형



앞서 OECD 국가의 광역경제권 추진기구에서도 살펴본 바와 같이 현재 가장 바람직한 거버넌스 체제는 광역경제권 관할범위의 지역 수준에서 제도화된 협력기구(공법인)에 의한 통치체제를 구성하고, 이러한 구성은 그 지역 내에 있는 각 주민들로부터 직접 선거에 의한 지역의회가 구성이 된 광역경제권 협력기구라고 할 수 있고, 이에 해당하는 지역들은 바로 프랑크푸르트, 도르트문트/헤센, 슈튜트가르트, 하노버 등이다. 이곳 지역에서는 비교적 강력한 지역협력기구(지역의회, 지역협의회의 장, 수석행정관 등)를 통해서 지역거버넌스 체제가 운영되고 있기 때문이다.⁵¹⁾

그럼에도 불구하고, 영국의 스코틀랜드 지역정부와 런던대도시 광역정부의

51) 기타 세부 자료는 안영훈(2008, 2009) 발표논문 참조.

통치 체제와 비교해 볼 때 독일은 아직까지도 강력한 지역간 협력 통치기구를 구성하고 있지는 않다고 볼 수 있다.

예를 들면, 기존의 관할 행정구역을 포기하고 강력한 도시정부에 기반을 둔 지역정부(Regionalstadt) 형태라든지 또는 크라이스 중심의 지역정부(Regionalkreise) 등과 같은 새로운 협력기구의 창설이라는 방식은 여전히 논의 단계에만 있는 실정이다(Walter-Rogg, 2007:324). 앞으로 영국 스코틀랜드와 런던대도시 지역정부의 역할에 대해서 세밀한 분석이 있어야 겠으나, 이들 협력 거버넌스 체제는 독일 광역경제권 협력 거버넌스 체제와 달리 상대적으로 강력한 법적, 리더십 등의 협력방식에 기반을 둔 지역협력체제로 운영되고 있기 때문에 이익이 되는 측면들이 더 많은 것으로 평가된다. 이러한 강력한 제도화에 기반을 둔 협력방식이 오히려 각 자치계층간 갈등관계를 최소화 할 수 있는 제도로 이해될 수 있다.⁵²⁾

(4) 일본의 광역(경제)계획권

① 도도부현이 통합된 8개 광역지방계획권역 설정

일본 정부는 2005년 7월 이후 국토형성계획법을 시행하면서 수도권 경쟁력 강화를 위해 수도권공장제한법, 공업재배치법 등을 폐지하였으며, 동시에 이 법으로 전국계획과 광역지방계획의 체계로 전환하였다.

그리하여 광역지방계획에 따라서 (2008년 2월 국토심의회에서 승인, 각료회의에서 결정), 호카이도와 오키나와를 제외한 일본 전역을 8개 지역으로 구분하여 수립하였다. 지금까지 47개 도도부현의 평균면적이 8,040km², 평균인구 270만 명으로 광역 공간단위로서는 협소하다는 비판이 제기되어 왔고 이에 수도권, 토호쿠, 호쿠리쿠, 슈부, 킨키, 슈코쿠, 시코쿠, 큐슈 등 8개 지역을 구분하였다.

- National comprehensive development plan ↔ Prefectural comprehensive development

52) W. Heinw et al., Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen stadregionen. Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, 2004, p. 20.

plans ↔ Regional comprehensive development plans ↔ Specific area comprehensive development plans

- 또한 기본적으로 3개의 대도시권 지역(Metropolitan Regions)과 7개의 농어촌 중심지역(Rural Regions)을 구분하기도 한다.

② 광역지방계획협의회(Wide Area Regional Plan Council)의 구성

일본은 지역단위의 정부설립이 없으므로 확정된 지역구분의 합리성을 보완하기 위하여 공동의 광역지방계획협의회를 구성하고자 한다. 이 기구에는 중앙정부, 지방정부, 민간조직이 공동참여하게 된다. 즉, 국가의 지방분국, 관계도부현(지사), 관계정령시(시장)가 대등한 입장에서 계획의 협의와 실행을 논의하기 위하여 참여하며 민간은 경제단체만 협의회의 일원으로 참여한다. 국토교통성이 광역지방계획협의회를 지원하기 위하여 사무국을 설치한다.

이러한 계획을 강력히 실현하기 위하여 10년 이내에 도주체에 의한 강력한 지역정부 시스템의 아이디어도 제안한 바 있다.

4. 자치선진국 지역거버넌스 체제가 주는 교훈

1) 지방정부체제의 효율화 및 지역정부 중심의 현대화 추진전략

유럽 선진국에서는 유럽통합과 함께 유럽구조기금에 의해서 유럽 연합국가들의 경우 지방정부와 지역정부를 중심으로 한 지역경제 발전의 중심축으로 자리 잡아 가고 있다. 이를 위해서 강한 지방정부를 구축하고, 효율적인 지방행정체제 운영을 위한 지방정부 통합도 적극 추진 중이며 이는 주로 지방행정체제의 효율화, 합리화를 위한 통폐합이기도 하고 특히 광역사무를 적극적으로 담당하도록 하는 지역정부의 자치권 강화에 초점이 있다.

2) 지역정부 중심의 지역거버넌스 지향

지방정부의 적극적인 역할변화, 연방국가들의 변화 등 지역 차원의 지속적인 환경변화가 감지되어 왔다. 전통적인 연방국가 오스트리아와 독일의 최근의 변화, 새로운 헌법초안 마련(오스트리아), 헌법개정(독일), 스위스(헌법수정), 벨기에(헌법수정으로 연방국가화) 등을 통해서 지역정부화를 지속추진하고, 이러한 체제 변화에 맞게 연방행정기관의 변신, 정부간 관계의 재정립, 지방재정의 분권화 등도 지속적으로 추진하고 있다.

외국사례에서 찾을 수 있는 공통점은 다음과 같다. 정부가 주도한 지역정책은 지역 간의 상대적 격차 완화보다는 각 지역의 절대적 발전에 초점을 두었다는 점, 수도권 규제 문제에 있어서는 상대적인 규제완화 정책을 추진하였다는 점, 도시 경쟁력 제고를 위해서는 다양한 거버넌스 방식으로 도시개발전략(재생정책)을 추진하였다는 점, 지역 역량을 배양하기 위해서는 신사업 창출을 적극 유도하는 방향으로 그리고 다양한 혁신주체를 자극해서 지역의 내생적 발전을 촉진하는데 정책 목표를 두었다는 점, 그리고 더욱 중요한 사실은 중앙정부의 직접적인 개입을 지양하고 포괄적인 지원방식을 채택해서 국가의 지방행정기관(영국의 RDA)이든, 광역자치단체(프랑스의 Région과 계획계약 방식)든 지역의 리더들에게 대폭적인 자율권을 보장해서 추진하도록 하였다는 점, 이러한 추진 방식을 포괄할 수 있는 “광역적 지역 협력및 거버넌스 체계 구축”을 추진하고 있다는 점 등이 공통적인 개선책들이다.

이동우·변성필(2006)의 연구보고서에서도 영국, 프랑스, 일본 등을 중심으로 이들 국가의 중앙정부가 주도한 지역정책 사례들을 분석한 결과, 모든 사례에서 보편적으로 이와 같은 공통점이 발견되었다고 한다(이동우, 변성필, 2006: 203~212).

3) 지역거버넌스 체제 경영원칙: 근접성 원칙과 보충성 원칙의 적용

앞서 외국사례에 본 대도시정부의 거버넌스 체제는 바로 2계층제의 지속적인

유형으로서, 영국도 1986년 런던광역정부를 해체하였다가 시민, 정치권, 지방선출직 등 다수의 바람으로 2000년 런던대도시정부를 다시 부활시켜 킴으로써 전형적인 2층제의 대도시권 지역정부체제로 환원한 점이다. 대륙법계 국가인 프랑스, 독일, 일본 등도 역시 2차 대전 이전부터 오랜 역사적 실체로써 존재하고 있는 2계층제형 지역(광역)정부(Regional or Departmental Government) 체제를 그대로 지금까지 유지하면서, 하위단위로 기초단위 지방정부형 행정체제를 운영하여 풀뿌리 민주주의를 보장하는 주민직선 등에 의한 지방자치권 원칙, 근접성원칙, 보충성원칙 등을 유지하고 동시에 일정 수준에서 규모의 경제성을 고려한 유효한 행정체제를 운영하고 있다.

이러한 대도시권 중심의 거버넌스 운영체제의 구축 결과는 영국 정부가 1986년 폐지한 런던광역시(GLC)의 사례와 같이 <단순 통폐합>으로는 해결이 어렵다는 것을 경험적으로 인지하였기 때문에 해결책으로 다시 활용하였다는 점, 그리고 1992년 유럽연합의 마스트리흐트 조약에서 정식으로 지방정부에 대한 보충성원칙에 의한 자치권 보장체제를 채택함으로써, 지역(광역)정부와 기초정부간 정치체제(정부간관계) 하에서는 반드시 보충성원칙에 근거하여 기능 및 역할분담 조정이 가능해야 한다고 규정하였다. 실제로 이러한 자치원칙은 구조적으로 형성된 기초자치단체와 광역자치단체간 필연적으로 적용되고 활용되어야 할 기본원리이다. 이러한 원칙은 바로 연방형 또는 2계층제형 지방행정체제의 필연적인 거버넌스 운영체제를 선호하고 있다는 증거가 된다.

4) 유연한 방식의 지역거버넌스 체제의 적극 활용 필요

지역 및 대도시권을 통합적으로 관리하는 지방정부의 행정체제는 주민과 가장 가까운 곳에서부터 주민이 요구하는 다양한 공공서비스를, 다양한 선택(공급)방식에 의하여 제공해야 하기 때문에 필연적으로 하위 지방정부 또는 복수의(기초)지방정부와 준자치구 등을 필요로 하고 있다. 그 결과 지방정부간 계층화를 발생시키게 되는데, 그 이유는 앞에서 밝힌 바와 같이 규모의 경제와 다양한

서비스 공급체제 간의 협력조정, 협약 등 상호간의 필요한 균형을 유지시켜 줄 수 있다.

그러므로 우리나라 정치권 일부가 주장하는 것처럼 <도심지>와 <외각 지역>을 하나의 통치체제로 단순통합 하거나, 또는 <도시지역>과 주변 <군 지역>을 하나의 단순 생활권으로 ‘통폐합’ 하기보다는, 오히려 연방 형태의 광역정부체제 하에서 소규모 지방정부간 구역통합, 필요시 합병, 특별구 또는 협력(조합)체제의 운영 등과 같이 다양한 지방행정체제를 활용하는 것이 더 최적 대안이 될 수 있다.

특히 우리나라 광역시와 같은 대도시권의 계층제를 개편하고자 할 경우에는 기본적으로 보충성 원칙 등에 의한 정부간 역할분담 방식이나 상호 계약에 의한 경영방식을 중층제의 지방정부(metropolitan federation) 형태와 접목하여 활용할 수 있도록 하고 물리적인 통폐합을 시행하기 전에 보다 유연한 지역거버넌스 체제를 적극적으로 활용하도록 해야 한다.

5) 사무배분 재정비로 최적의 정부간 관계 역할 분담화

우리나라와 외국 사례들로부터 얻은 또 다른 교훈은, 각국이 선택한 최선의 방법인데, 말하자면 각국의 입법권자들은 경제적·사회적·정치적 비용이 많이 드는 지방정부간 통폐합 보다는, 사무(기능)적 책임성을 이양 또는 분담하거나, 계약을 통해서 기능적으로 상호간 분담하여 공동 책임방식에 의한 지방정부간 사무수행체계를 운영하도록 지역거버넌스 체제를 다양화 하고 있다.

뿐만 아니라 기능배분 방식은 다양하게 발생하는 비용을 절감하는 방식의 하나로써 주요 대도시 지방정부에서 단층제가 아닌 2계층제 형태의 협력적 거버넌스 지방정부 운영 방식으로 많이 활용한다. 우리나라와 같이 기본적으로 기초정부의 평균 인구규모가 20만 명을 기록하고 있는 상황에서, 시·군·자치구의 통폐합, 또는 도(道) 폐지 등 다방면에서 과대한 비용을 초래할 수 있는 대규모 계층구조 개편방식보다는 현재의 조직과 통치형태를 유지하면서 소프트웨어적인

적절한 기능배분 등에 의한 책임분담체제를 활용한 점진적 개편을 도모하는 것이 가장 효과적이고 실현 가능성이 높다.

특히 도시권의 경우, 정주체계에 따르면 생활권은 계층체제를 이루게 된다. 그러므로 취락과 생활권(주민의 사회경제활동 영역)의 계층체제 구성은 필연적이다. 현실적으로 가변성이 높은 현대 생활에서는 계층의 중심은 일일생활권, 사회경제활동 생활권 등 다양하게 형성되어 있기 때문에 이 상황에서 생활권과 정주권을 일치시킬 수 없다. 그러므로 생활권에서 받는 서비스의 수혜가 다를 수 있기 때문에 계층이 필요하고, 서비스별 공급체제는 하위 행정계층으로 또는 자치계층으로 분업화가 가능해지고, 특화도 가능하기 때문에 계층간 합리적인 기능과 역할의 분담체제를 상시 조정해 가는 것이 필요하다. 이러한 통치체제에서 가장 중요하게 고려하는 요인은 바로 주민을 위한 공공서비스의 생산과 공급체제가 상시적으로 주민과 가장 가까운 곳에서 이루어지고 있느냐 하는 것이다. 때문에 이러한 고려요인이다가 다의적 민주주의체제 수용이 가능한 방식으로 지방행정체제를 구성, 운영하게 될 때 행정적 효율성과 정책적 효과성이 높아지게 된다. 현재 지방자치 선진국에서 분권화된 중층적 지방정부 형태가 지배적인 방식으로 대두되게 된 것도 바로 이와 같은 경험적 결과로부터 자연히 발전, 형성된 체제이다.

6) 자치지역정부 체제 하에서 성공적 광역경제권 추진 거버넌스

앞서 광역경제권 사례들을 참고 해 볼 때 가장 성공적인 광역경제권 통치체제는 바로 지방정부간 협력기구의 활성화를 통한 자발적인 광역경제권 형성을 유도하는 방법이다. 즉 프랑크푸르트, 하노버, 슈투트가르트 등 광역경제권 지역에서와 같이 강력한 제도화를 통한 지역거버넌스 체제의 구축 및 운영 방식은 지방정부들의 자치정책 추진역량을 강화해 주면서 중앙 주도적인 별도의 행정기구 설치에 의한 운영주체가 아닌 지방정부와 주민 선택에 의한 자율성을 축적하면서 아래로부터의 자치계층의 변화 내지는 자발적 광역경제권 형성

(Upscaling Process)을 유도하여 지역발전을 촉진하게 한다.

미국에서도 이미 지방정부간 협력관계를 강력한 방식으로 제도화함으로써 대도시권의 경영체제가 가장 효과적으로 나타났다고 하는 점을 입증한 바 있고, 여러 참고자료들이 이를 뒷받침 해주고 있다.⁵³⁾ 말하자면, 지방정부간 제도적으로 강력한 협력관계에 있는 대도시권 중심의 광역경제권 통치체제의 경우에는 이들 지역으로부터 경제적으로 가장 큰 효과를 보고 있다는 점이다. 그 이유는 대도시권 내 각 지방정부들이 개별적으로는 달성할 수 없는 새로운 시너지 효과가 대도시권 내부에서의 자율적인 협력체제를 통해서 발휘될 수 있기 때문이라는 것이다.⁵⁴⁾ 한마디로 각 대도시권 중심의 광역경제권 지역은 그 지역적 특색에 맞는 새로운 통치방식이 필요하고 따라서 각 지역의 다양한 정치·사회·경제적 조건들이 협력기구의 권한과 기능 등을 결정하는 것이 바람직하다.

우리나라의 경우에 이를 적용하려면 광역경제권 추진기구의 위상과 구성 형태에 대해서 중앙정부가 일방적으로 법령에 의한 획일적인 운영구조를 결정하지 말고, 광역자치단체를 포함한 관할지역의 시·군·구도 참여할 수 있는 자율적 합의에 기초한 운영체제를 구축하도록 유도할 필요가 있다. 만일 자치단체 상호간 합의에 의해서 추진기구가 구성되게 되면 자율에 바탕을 두게 되는 만큼 권역별로, 시·도별 의견이 다를 수 있고, 그에 따라 추진기구의 위상과 형태가 다양하게 나타날 수 있다. 중·장기적으로 광역경제권 추진기구는 시·도 등 광역자치단체의 상위에 위치하는 것도 그리고 새로운 자치계층을 설치하는 것이 아닌

53) H.V. Savitch et al., Ties that Bind: Central Cities, Suburbs and the New Metropolitan Region, Economic Development Quarterly, 7, p. 342.

54) A. Downs, New Visions for Metropolitan America, Washington D.C: Brookings Institutions, 1994; D. Rusk, Cities Without Suburbs, Washington DC: Brookings Institution, 1995; H. Savitch and R. Vogel, Suburbs Without a City: Power and City-County Consolidation, Urban Affairs Review, 39 (6), pp. 758-790; L. Van der Berg et al. (dir.), Governing Metropolitan Region, Avebury: Ashgate Publishing, 1993; Benz, From Association of Local Government to Regional Governance in Urban Regions; P. LeGalès, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, Revue française de science politique, 1 (1995), pp. 57-95.

자치단체간 협력에 기초한 지역거버넌스 체제를 만드는 것이라고 하겠다. 독일의 광역경제권 통치기구들의 변화 과정에서도 가장 중요하게 고려한 요인들은 바로 광역경제권 추진주체들인 지방자치단체 상호간의 통합의지, 수용도, 통합성과 등을 고려한 합의형 운영 시스템으로 제도화 시키는 것이 중요하다는 시사점을 얻었다. 이러한 시사점으로부터 우리나라의 제도 개선에 필요하다고 생각되는 것은, 권역별로 광역경제권 추진기구의 법적 지위와 운영체제 등이 가능하면 시·도간 지방자치단체의 자율적 선택과 합의를 통한 제도 운영 하에서 이루어지도록 설계하여 운영할 필요가 있다. 자치단체 상호간 자율적으로 권역별 특성에 맞는 방식의 선택으로 정책 효과와 지역경쟁력을 높이도록 유도하는 것은 그만큼 중앙정부의 역할이 크다고 할 것이다.



제 4 장 지역거버넌스 제도화 방안

제1절 지역거버넌스 제도화 기본방향

앞서 광역경제권 경영의 필요성에 대해서 이미 언급한 바와 같이 현대사회 활동은 도시권을 중심으로 확대되는 ‘광역적 성향(지향성)’(Over-bounded)을 갖기 때문에 그에 맞는 행정체제의 구축 및 운영이 필요하다. 이러한 현상은 현대사회의 생활권이 중심도시와 배후지역의 분리보다는 하나의 통합된 확대된 공간을 필요로 하기 때문에 법과 제도, 역사적으로 고정된 종래의 기초정부 경계와 행정관할구역에 근거한 행정적 거버넌스 구조를 넘어서 경제생활권이나 시장경제 활동에 부합하는 공간적 외부효과의 확대에 의한 현대적 광역행정체제 거버넌스 구조(Over-bounded governance)의 정착이 필요하다(이달곤, 2004:187~188).

광역경제권, 정부간 협력체제 등을 구성하는 지역거버넌스 모델은 하나가 아니라 다양한 모델을 구상해야 한다. 그리고 광역경제권의 기능도 다양한 형태로 구성되어야 한다. 때로는 공공서비스의 직접 공급(전달)체제의 개선을 목적으로 한 광역경제권 형성이 필요하기도 하고, 때로는 전략적으로 정책결정 시스템을 민주적으로 책임성을 가장 적절하게 확보할 수 있는 규모(범위)가 되도록 하기 위해서 광역경제권을 형성할 필요도 있다. 또한 때로는 국내외적으로 대도시의 경쟁력을 높이기 위한 방편으로 광역경제권을 형성할 필요가 있다. 결과적으로 정책적 선택전략이 중요하다는 판단이다.

그리하여 외국의 사례로부터 얻을 수 있는 교훈으로 3가지 유형으로 압축될 수 있다. ① 새로운 계층의 공식적인 대도시권 연합기구 또는 지역정부 설치 방

안이 있고, ② 지방정부간 협력기구를 설치할 수 있다는 것, ③ 공식적인 새로운 계층의 설치에 아닐지라도 기존의 행정구역을 넘어서는 비공식적인 광역경제권 운영체제의 발전 유도는 가능하다는 것 등이다.

첫 번째의 공식적인 기구설치 방법은 갈등을 야기시킬 수 있기 때문에 성공 확률이 낮았다. 그렇다고 새로운 주민직선의 대도시권 또는 광역경제권 구축이 불가능한 것만은 아니다. 공식적으로 되기 위해서는 갈등과 저항을 극복하고 그 필요성을 인정받아야 한다. 성공적인 사례는 스코틀랜드 사례를 들 수 있다. 또는 프랑스의 경우 자율권을 보장하면서 공식적인 지방분권 정책의 하나로 ‘지역 정부’를 법적으로 설치한 후 점진적으로 그 영향력과 기능을 확대해 갈 수 있다.

지방정부간 협력기구(조합제도)의 설치 운영을 유도하고, 이를 통한 인센티브 제도의 확대 등으로 현재 상태에서, 지방정부와 지방의 이해관계에 대한 전략적인 행태를 변화시켜서, 점진적인 발전을 통한 변화를 추구하는 것이 더 효과적이라고 할 수 있다. 리용시의 사례가 상당히 교훈적이며, 국가 전체에 단일 형태의 광역경제권 구성은 바람직하지 않을 것이며, 항시 중앙정부의 인센티브 제도의 활성화를 통한 정책추진이 가장 효과적이라고 할 수 있다.

공식적인 제도변화에 대해서는 민감한 사안이므로 중앙정부 주도 하에 시행하기 보다는 지방정부들의 자율적이고 자발적인 아래로부터의 민의수렴 절차를 거쳐 추진하는 것이 좋다.

이상의 3가지 방안을 차례대로 살펴보고자 한다. 첫 번째 지역거버넌스 제도화 방안은 지역정부 즉 광역자치단체가 중심이 된 지역 수준에서의 거버넌스 제도화 방안으로 우리나라에 이 제도를 도입하기 위해서는, 비록 시도 광역자치단체가 존재하고 있으나, 제도적 보완이 상당히 요구되는 사항이 있기 때문에, 혁신적이면서도 장기적인 전략을 필요로 하는 방안이 된다.

두 번째의 지방정부간 협력기구 활성화 방안은 지역 수준에서 기존에 운영되는 지방자치단체간 협력조합제도를 적극 활용하는 방안이 된다.

이러한 두 가지 모델을 직접 적용 가능한 경우가 바로 광역경제권 운영체제의 활성화 방안인데 이에 대해서도 두 모델과 연계된 개선안을 제안해 본다.

제2절 혁신안 : 지역정부화 방안

1. 지역정부화 논리

1) 새로운 분권형 지역발전정책 패러다임의 추구

지역발전론에서는 분권화 설명을 위하여 다음과 같은 논리를 소개한다(김용웅·차미숙·강현수, 2003: 641).

① 분권화는 공공의 의사결정 권한이 중앙정부 독점에서 공간적으로는 지방정부로 이양되고, 부문적으로는 정부 및 공공기관에서 비정부기관과 민간부문으로 이양됨으로써 자율적 정치·사회 시스템을 형성하는 과정을 의미하므로, 분권화의 가장 뚜렷한 형태는 지방자치제의 실시라는 것이다. ② 그리고 두 번째 유형은 경제의 지역화 또는 지방화가 필요하다고 하였다. 이러한 지역화는 세계화 등으로 지역단위의 경제 중요성이 커지면서, 독립적 공간단위로서 지역의 중요성이 커졌고, 이에 지역문화, 역사적 정체성과 사회적 자율성에 대한 관심과 노력도 커지기 때문에 경제·사회적 지역화 현상이 증대된다는 것이다. ③ 세 번째 유형은 사회적 자율성 증대와 분권형 사회시스템이 필요하다는 것인데, 정부기관이 독점하던 의사결정 권한과 공익적 활동의 영역이 민관 비정부기관 및 단체, 민간부문으로 확대되는 거버넌스 체제의 발전을 의미한다.

이것은 한마디로 <분권화와 지역발전전략> 또는 <지방화, 분권화와 지역발전>이고, 지역발전정책과 관련해서는 <분권형 지역발전체제의 구축>을 통한 <지역발전정책의 새로운 패러다임>을 추구하는 것이다. 이를 위해서 필요한 조건은 정부간 계층관 계가 설정되고 다시 국가와 기초정부 사이에서 중간자치단체로서 광역자치단체의 지위와 기능을 명확히 해야 한다는 것이 조건이다.

2) 광역자치단체의 <지역정부화> 수준으로의 전환 추진

이때 <지역정부화>는 광역자치단체에 대한 지위와 기능을 명확화 시키는 작업인데, 이 모두가 광역자치단체의 지방자치권을 확대하는 방향에서 이루어져야 하고, 광역자치단체의 자치입법권과 정책에 대해서 민주성과 합법성을 담보받기 위해서는 가능하면 헌법 수준에서 폭 넓은 자치권이 인정되어야 한다. 그래야만 광역자치단체는 진정한 지역의 통치주체로서 지역주민의 직접 선거에 의하여 선출된 합법성을 부여받은 지방정치인들로 구성된 지역 내외의 지역거버넌스 통치기구를 통해서 주민에게 서비스를 전달하고, 지역주민들은 참여와 동시에 민주적 감시 주체가 되어 협력네트워크를 구축·운영해 가는 파트너가 된다.

이러한 가운데 파트너 상호간 자치영역이 확대되면서 지역사회의 이해관계자로서 중앙-지방, 지방정부간 그리고 지역간 협력의 필요성을 증대해 가고 좀 더 효과적이고 생산적이기 위해서는 점차 제도화된 다양한 지역거버넌스 방식으로 지역주민에 대한 공공서비스를 최적으로 제공 가능하게 될 것이다. 이러한 조건화가 바로 지방분권화 과정에서 가능하고 지역이라는 공간적 범위에서 이루어질 수 경우에는 바로 <정부기능의 지역화>가 달성되는 것이다.⁵⁵⁾ 이와 관련해서 김용웅·차미숙·강현수(2003: 680-681)는 <분권형 지역발전을 위한 거버넌스 체제 구축>을 제안하면서 3가지 거버넌스형 지역발전 전담조직 체계(민관 참여형과 공사형 조직, 지방정부 주도의 지역발전 전담기구의 설치, 중앙정부 주도의 지역발전 전담기구의 설치 운영)를 제시하였다. 그러나 <지역정부화>에까지는 발전을 시키지 않았다.

본 연구는 지금까지 우리나라와 외국의 지역정부화와 지역거버넌스 운영시스템을 살펴보았기 때문에 이로부터 축적한 교훈 및 시사점에 근거해서 우리나라

55) 김용웅·차미숙·강현수(2003: 674)은 이와 같이 지방분권과 <정부기능의 지역화>를 제안하는 연구를 하면서 “분권형 지역발전을 촉진하고 지역단위 사회·경제적 문제를 효율적으로 해결하기 위해서는 정부정책 수립 및 집행체계를 지역화(regionalization)하는 노력이” 요구된다고 하였다.

광역자치단체인 광역시(특별시)·도가 실질적으로 <지역정부화>로 전환하기 위해 근간이 되는 제도화 논리를 제안하고자 한다.

3) 우리나라 광역자치단체의 <지역정부화> 방향

앞서 논의한 ‘지역’의 중요성으로부터 ‘지역정부’의 중요성을 인식하였다. 즉, 지역의 개념이 종종 민주주의 강화를 나타내는 수준과 연계되어 있는 것을 알 수 있다. 그 사례가 독일, 스페인, 이탈리아 등이었다. 이들 국가 내부로부터 민주주의를 강화하고자 하는 지역주의 운동과 압력(regionalist movements)이 재생되면서 제도로 정착된 지역주의화(institutional regionalisation)가 나타나 제도화 되어 온 것을 우리는 앞의 연구내용 속에서 검토하였다. 구체적으로는 지역주의 운동으로부터 국가의 재구조화 등이 기능적인 논리에 기반으로 두면서 1970년대부터 유럽 ‘지역정부의 탄생’이라는 긴 여정이 시작되었고, 급기야는 1992년 유럽연합의 마스트리흐 조약을 기폭제로 하여 지역정부화가 국가, 지역, 시장, 시민사회, 지방정부간 총체적으로 재구조화를 촉진시켰던 것이다. 방법론적으로는 전통적인 중심-주변 관계성(centre-periphery relations) 시각을 넘어서 국민-국가론(nation-state)에 근간을 둔 정부간관계, 정치·경제론적 시각 등에서 이론적 논의들이 활발히 발전해 왔다(Le Galès & Lequesne, 1998: 4). 그리하여 새로운 대안의 선택으로 지역정부론을 제안하게 되었던 것이다.

우리나라는 중앙집권적 통치체제로부터 출발하였으나 지방분권체제를 지향하고 있다. 중앙집권에서 출발하여 지방분권체제를 채택한 역설적 상황이지만 지역사회의 자율권 보장을 위하여 끊임없이 세계화, 민주화 시대에 적응해 가고 있고 지방분권이 하나의 수단, 통로, 절차가 되고 있다. 지방분권은 민주주의의 승리이고 현대 국가(사회)의 지향점이다(Dubourg-Lavroff, 2003: 203). 우리나라와 같은 단일국가(unitary states)가 연방국가(federal states)와 구별되거나 차이가 나는 점은 주로 지방정부 조직체계가 어떤가에 따라서 그 양태가 달라진다. 단일국가의 경우는 지방정부의 법적 기능이 주로 지방의 이익에 관한 행정적 측면에서의

역할에 한정되지만, 연방국가의 경우는 헌법을 통해서 국가의 이익과도 관련되는 문제를 상당한 정도로 지방정부에 위임을 하고 있다. 구체적 사례가 지방민주주의와 지역정부론 내지 지역민주주의를 중심으로 한 지역정부화의 대두인 것이다.

앞서 살펴보았듯이 지방자치 발전은 지역발전을 위한 주요한 열쇠(key)가 되고 단일국가인 우리나라는 지역을 중심으로 한 지방자치체제를 발전시켜가는 것이 필요하였다. 우리나라 지역계획, 지역경제, 지역개발과 관련해서 도의 중추적 역할이 중요하고, 지역균형발전에도 도의 역할이 중요하며, 지역간 협력에도 도간 협력이 중요하였다. 그러나 이제는 ‘지역’이라는 공간이 단순하게 광역시 또는 대도시를 제외한 농어촌 단위의 공간만을 의미하지는 않는다. 국가 전체와 기초 사이에서의 중간규모로서 존재하는 광역자치단체로서의 지역정부는 경제규모와 경제활동을 고려한 지역성을 갖추고 있을 뿐만 아니라 도시화 등에 따라 대도시-지역권(City-Region)을 포함하기 때문에 주로 도심지역이 확대되면서 기초규모와 지역규모가 만나는 규모가 커진 도심권을 가진, 그러나 진정한 지역정부의 규모도 함께 갖춘 공간적, 지리적, 기능적 지역이 충분히 될 수 있다.

물론 우리나라에 맞는 지역정부화가 어떤 제도화가 좋을 것인지 하는데 대한 대답은 쉽지 않다. 아마도 정부간 관계 틀을 고려한 지역정부의 관계성(structure, governance, territoriality)과 깊은 관련이 있을 것이다. 아무튼 본 연구가 지향하는 우리나라 지역정부화의 기본모델은 지방분권이 진화한 모델의 하나로 몇 가지 필요조건이 요구된다. 즉, 지방정부의 정치적 참여 보장과 중앙-지방간 연계네트워크가 필요하며, 이를 위해서는 국가 차원에서의 입법권이 지역으로 분점체제를 갖추어야 하고, 이에 대한 자치권 보장이 헌법수준에서 규정될 필요가 있다. 또한 지역주민의 자율성, 참여체제를 실질적으로 보장하기 위한 지역의 재정력 확보를 확실히 해야 한다. 즉, 스페인, 이탈리아 또는 영국의 스코틀랜드형과 같은 자립적 지역정부체제가 필요한 것이다. 이와 같은 조건 하에서 우리나라 실

정에 맞는 지역정부 중심의 지방분권체제를 갖추기 위해서는 자치계층구조의 개편이 필연적일 것이며 아마도 지방정부간 자치(=자율적 통치)계층과 동시에 중앙-지방정부(정부계층)간 통치구조의 변화도 동시에 추구해야 할 것이다.

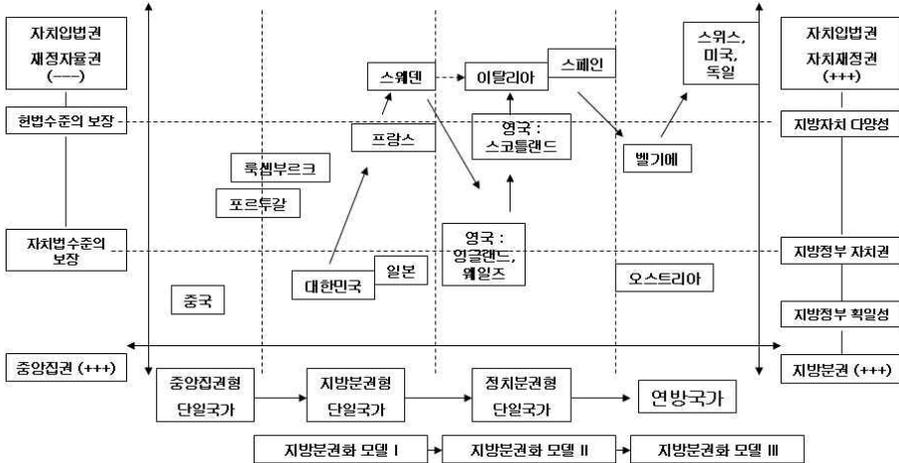
이에 대한 해답을 얻기 위해서 보다 구체적으로 제도화 방안을 논의해 본다.

2. 지역정부화 발전방향

1) 자치분권화에 따른 지역정부 발전 단계

다음 <그림 4-1>에서 보는 바와 같이 자치분권화 수준과 지방재정에 관한 자율적 수준을 중심축으로 삼아 주요 선진국들의 지방자치 발전 유형을 도출해 보고자 한다(안영훈, 2007: III-3 이하 참조). 그 이유는 지방자치 선진국들의 분권화 수준에 따라서 어떠한 모습으로 지역정부 분권화가 구축·운영되어 왔는지 하는 것을 알아보면 우리나라에 적합한 지역정부화 모델을 찾아낼 수 있지 않을까 해서이다. 이를 위하여 주요국의 지방분권화 및 지역정부 분권화 정책의 내용, 지방자치권의 보장체계와 그에 따른 지방자치(제도)의 필수적인 기본틀 등을 종합적으로 고려하고, 헌법과 자치법 수준에서의 자치입법권 보장체계도 함께 고려하면, 국가별 자치분권화 발전에 따른 변화를 1~3단계로 구분해 볼 수 있다.

〈그림 4-1〉 국가통치 유형별 지역정부 분권화 발전단계(지방분권화 모델 I, II, III)



분권화 발전단계를 구분하면서 나타난 ‘지역정부’들은 우리가 사례 연구를 통해서 본 바와 같이 지역 및 대도시권 운영체제의 통치주체로서 국가별 분권화 수준에 따라서 다양한 지역정부(중간자치단체) 형태를 갖게 되었다. 그리고 그러한 제도적 발전과정에서 짐작할 수 있는 구성요소들에 대한 비교 검토 등을 통해서 우리나라 지역정부화 구축 방향에 도움이 된 바 있다. 위 분권화 단계별 사례를 좀 더 세부적으로 그 발전단계에 따라 통치구조가 변화된 내용을 대표사례 중심으로 알아보기로 한다.

(1) 지방분권형 단일국가(지방분권화 모델 I)의 특성

제1 모델에 가까운 나라들은 프랑스, 덴마크, 핀란드, 그리스, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴 등이며, 이들 나라가 갖는 공통점은 국가 전 지역에서 동일한(확일적인) 지방행정 체제를 유지하면서 지방의회와 고위 입법권과 법규명령권이 결여된 지방분권 단일국가들이라고 할 수 있다.

대표적으로 프랑스의 경우를 보면, 지방정부의 법적 권한이 헌법과 법률에 근거해 있으면서 그 권한 수준이 주로 행정입법(법규명령) 정도에 그치고 있다.

그리고 지역정부의 권한배분상 입법적 우위보다는 기능적인 상황(행정의 효율성 측면)에 더 중점을 두고 있다. 프랑스의 지역정부인 레지옹(Région) 구성은 1982년 신지방자치법 추진에 따른 결과의 산물이고 1986년부터 실질적인 지역정부의회가 운영되었다. 그러나 2000년 이후 프랑스 정부는 지방자치 20년의 경험을 토대로 사무배분법에서 규정해 온 <총체적 권한이양 원칙>의 실효성을 위해 2003년 헌법 수정과 동시에 지역정부의 중요성을 강조하게 되었다. 즉, 지방정부간 평등권을 인정하고 있는 중앙-지방, 지방정부 상호간의 관계는 <총체적 권한이양의 원칙>과 같은 법적인 사무배분 원칙이 적용되었으나 그 동안 권한의 중복, 재정지원의 중복과 같은 문제들이 발생하여 이를 해결하고 대응성을 높이기 위하여 각 분야에서 사무수행 권한을 대변할 수 있는 <대표 지방정부>(Leading local government, Pathfinder local authority)를 필요로 하는 제도를 도입하여 레지옹(Région)으로 하여금 역할을 맡게 하였다. 그리하여 대중교통, 지역경제, 관광, 교육 등 광역적 차원의 사무권한 행사와 이를 뒷받침 하는 다양한 측면의 개선방안을 재정비하면서 다시 한번 지역정부의 중요성을 강조한 정책을 추진해 오고 있다.⁵⁶⁾

(2) 지역정부 중심의 정치분권형 단일국가(지방분권화 모델 II)의 특성

제2 모델에 속하는 지역정부 중심의 국가는 주로 스페인, 이탈리아, 영국의 스코틀랜드 지역정부 등인데 지역 차원에서 다원적 민주주의(Territorial polycentrism)를 추구한 결과로 나타난 통치유형이다. 이들 국가는 사실상 지방분권 체제를 통해서 중앙의 권력(입법권)을 분산하려고 노력하는 국가이다. 즉, 프랑스와 달리, 지역정부의 자치입법권이 헌법에 보장되어 있고, 헌법에서 중앙정부와 지역정부의 사무권한을 규정하고 있다. 특히 이탈리아(Regioni), 스페인

56) 프랑스 정부가 2005년 재정보전 조치를 한 것을 보면 데빠르뜨망에 특별세를 통한 재정보전액 1,266백만 유로, 레지옹에 대하여 유류관련 국세로부터 약 3,978백만 유로의 재정 지원을 예정하였으나 다시 비용평가위원회의 결정으로 상향조정하여 레지옹(지역정부)은 4,412백만 유로, 데빠르뜨망은 1,367백만 유로를 더 지원받았다. 지역정부의 지방재정권과 관련하여 헌법 제72조제2항에서 보장하고 있다.

(Comunidades autónomas) 지역정부들의 법률제정권(Legislative power), 및 법규명령권(Statutory power) 등에 대한 권한도 부여받고 있다.

해서 제1 모델의 지방분권 단일국가와 다른 점이라면 지역형 국가의 지역정부 법률제정권에 대해서는 헌법재판소에 의한 합헌성 판결권 행사가 필요하고 지역정부와 (기초)지방정부간 관계는 연방국가 내에서 주정부와 지방정부와 같은 법적 관계성을 갖는다. 즉, 지역정부가 (기초)지방정부에 대한 조정권을 갖고 있다. 우리나라의 시도 광역자치단체가 기초자치단체에 대한 부분적 감독권과 조정권을 갖고 있는 바와 같다. 그리고 지역정부의 중요한 조세권도 인정해 주고 있다.

사례 국가인 스페인과 이탈리아를 비교해 볼 때, 이탈리아의 지역정부는 스페인에 비해서 아직도 완전한 자치권을 부여받고 있지 못하다. 그 이유는 주로 중앙정부가 여전히 상당한 권한을 소지하고 있으며 중앙집권체제 유지를 위한 행정수단이 계속 국가에 집중되어 있기 때문이다. 그러나 이탈리아 지역정부의 자치권은 프랑스 지역정부와 비교하면 상대적으로 상당한 자치권을 행사하고 있다. 이와 함께 영국 정부도 1997년 노동당 정부의 출범으로 과감한 지방분권 개혁이 진행되었고, 선거공약의 이행으로 1998년 이후 웨일즈와 스코틀랜드지역에서 지역정부 중심의 자치권 확대를 법적으로 완료하였다. 그 결과 웨일즈 지역과 스코틀랜드 지역에는 웨일즈 지역정부와 스코틀랜드 지역정부가 설립되어 지역의 문제와 이슈를 자율적으로 처리하게 되었다. 우리나라가 지역정부 중심의 자치계층구조를 개편하기 위해서 참고해야 할 지방분권 유형에 속하는 나라들이다.

(3) 연방국가(지방분권화 모델 Ⅲ)의 특성

제3의 모델에 속하는 연방국가들은 미국, 스위스, 독일, 벨기에, 오스트리아 등이며 지역정부 형태는 모두 주정부로 구성되었으며 이들의 분권화 정도에 따라서 입법권 범위는 다양하게 나타나고 있다. 연방국가 내에서 주정부와 지방정부간 관계에서 지방자치권이 상대적으로 보장되기도, 약화되기도 한다. 예를 들

면, 연방국가 내 주정부 산하의 자치정부에 대한 권한은 지역형 국가의 지역정부보다 더 큰 입법권을 행사하는 것이 보통이다. 캐나다의 경우 주정부가 지방재정에 관한 권한, (기초)자치정부에 대한 감독권을 강도 높게 갖고 있다.

독일과 같은 연방국가 체제에서는 연방의회와 동일하게 주정부에게 법률적 수준의 권한(Compétence de principe)을 부여하고 있다. 이러한 국가통치체제는 <보충성원칙>에 충실하고 있다.⁵⁷⁾ 독일에서 주정부(지역정부)의 존재는 연방주의(중앙집권)에 대한 견제세력으로서 지역주의를 대표한다. 연방의회(Bundestag)가 주정부의 이해관계가 걸린 법률안을 심의하는 경우 각 주정부 대표들이 반드시 참여한다. 이것이 각 주정부의 대표가 모여 구성한 연방상원(Bundesrat)으로 연방의회가 의결한 법안이라도 연방상원 과반수 이상이 부결하면 법안의 효력을 잃는다.

2) 지역정부화의 교훈

지금까지 지방자치 선진국 사례들이 보여주는 각 지역정부 중심의 통치 유형들은 분권화 수준에 따라서 다양한 권한과 기능들을 행사한다. 이러한 지방분권화 수준에 따른 지역정부 통치 유형으로부터 도출할 수 있는 시사점을 몇 가지 정리하면 다음과 같다.

57) 연방정부 내에 주정부 대표성의 등가성은, 기본적으로 각 주정부가 3개의 투표권을 갖지만, 주로 주정부의 인구수에 비례한 무게를 갖는다(인구비례에 의한 등가성). 그리고 69명 상원의원이 주정부의 효과적인 법정대리인이기 때문에 주정부의 선거결과에 따라 새로 임명된다. 한편 기본헌법에서 연방정부에게 부여하고 있지 않은 입법권에 대해서는 주정부에게 법률을 제정할 권한이 있다고 규정하고 있으며(연방헌법 제70조1항), “국가 권한의 행사 및 국가 임무의 수행은, 기본헌법에서 다르게 규정하고 있지 않거나 또는 다른 법규에 근거하지 않는 경우에는, 주정부에 귀속된다”고 하여 동헌법 제30조에서 지역을 대표하는 지역정부인 주정부에게 실질적인 총괄적 권한배분의 법적 권리를 헌법에 규정해 두고 있는 것이다. 이러한 정신은 기초정부에 대해서도 헌법이 자치권을 보장하고 있는 바와 같다. 연방헌법 제28조1항 ‘동질성의 조항’(Homogenitätsklausel)은 연방정부와 각 주정부에 대하여 지방자치제도를 보장하기 위하여 동질성의 조항에 따라 국가 수준에서 민주주의적 원칙과 절차상의 기준이 확립되었음을 규정하고 있다. 게마인테 수준에도 그대로 적용하도록 규정한 바와 같다.

먼저 선진국에서는 예외 없이 지역을 대표하는 주체가 중심이 된 지역정부화를 발전시켜 지역주민을 위한 자치대표권을 폭 넓게 행사하고 있다. 프랑스와 같은 분권형 단일국가에서도 부분적으로 강력한 지역정부 체제의 존재성을 인정하고 유지하려는 경향을 찾을 수 있다(2014년 레지옹과 데парта트망의 지방의원 겸직, 레지옹의 22개를 15개 수준으로 통합 축소하는 개혁안 제시). 프랑스의 경우 각 지방정부가 동일한 법적 지위를 갖고 있다는 점을 헌법에서 인정한다고 해도 이미 1999년 헌법수정 이후 프랑스령 뉴칼레도니아는 강력한 지역정부의 하나로 활동하고 있다. 이와 유사하게 포르투갈도 분권형 단일국가에 속하는 획일적인 지방분권 체제를 유지하고 있지만 마데이라섬 지역정부와 같은 강력한 지역정부 사례가 있다. 우리나라는 최근에 제주특별자치도 실시가 이와 유사한 방향으로 발전하려는 시도였다고 할 수 있으나 여전히 자치입법권과 자치재정권의 범위는 이들 나라보다 상당히 제한적이므로 아직 초기 분권화 단계의 국가 수준을 넘지 못하고 있다.

두 번째 이러한 지역정부들의 광역적 기능은 주로 국토개발, 경제발전, 전문 직업교육, 지역간 철도 및 대중교통 경영 등의 분야가 많다. 그 이유는 지역정부가 국가와 기초정부 사이에서 전통적으로 중간계층의 정부기능을 수행하기 때문이다. 이러한 광역적 기능 수행은 사실상 권한을 자율적으로 수행할 수 있도록 지역정부의 입법권이 강화되어야 한다는 조건이 따르게 된다. 그래야만 더욱 효과적인 지역정부화를 통한 광역경제권을 효과적으로 운영할 수 있기 때문이다. 그리하여 지역정부의 입법권이 강화된다고 하는 것은 궁극적으로 국회 입법권을 지역사회에 분점(입법권의 이양)시키는 보다 폭 넓은 거버넌스(government+government) 체제의 완성을 의미한다. 그 예가 영국 국회가 1998년 이후 스코틀랜드 지역의회(Regional assembly)에 입법권을 이양한 것을 보면 알 수 있다(아래 표 참조). 국회로부터 입법권을 배분받아야 지방자치권을 더 보장할 수 있고 국회와 법률제정권을 배분하게 됨으로써 보충성원칙에 근거한 보다 완성된 지역정부 중심의 통치구조를 가질 수 있기 때문이다. 이러한 입법권의 분점 상황이 이탈리아, 스페인, 스코틀랜드 등 단일국가 내에서 지역정부화 추세도 명확하게

나타난 것이 공통점이다.

〈표 4-1〉 정치적 분권(devolution)에 의한 스코틀랜드 지역정부의 사무권한

영국 국회가 법적 근거(Scotland Act 1998, Wales Act 1998)를 마련하여 국가사무와 지역 정부 사무에 대한 사무배분 관계를 규정하고 있다. 예를 들면, 1998년 스코틀랜드법에서 국가사무와 지역정부 사무를 구분한 법체계를 보면 다음과 같다.

즉, 스코틀랜드 지역의회는 법적 권한을 명기하지 않은 대신, 영국 국회의 입법권으로 유보되어 있는 국가 권한을 명기하고 있고(1998년 스코틀랜드법 Schedule 5), 또 스코틀랜드 지역의회는 임의결정으로 수정할 수 없는 사무분야도 규정하고 있다(1998년 스코틀랜드법 Schedule 4). 이것이 일종의 국회의 유보권에 속하는 사무들이다.

따라서 새로운 중앙-지방정부간 사무구분 및 배분 체계는 다음과 같다.

- ① 일반적으로 국회에 입법권이 있는 사무(국회에 유보된 국가의 권한= 국가주권)
- ② 특정분야에만 한정되어 국회에 입법권이 유보된 사무(제한적 범위의 국가사무)
- ③ 스코틀랜드 지역의회 개정법령의 대상에서 제외된 법령(국회유보 법령제정권)
- ④ 스코틀랜드 지역의회 개정법령 대상에서 제외된 권한의 예외규정(국회유보 예외사무로 스코틀랜드 자치사무로 입법이 가능한 사무)
- ⑤ 스코틀랜드 지역의회는 사무입법권(스코틀랜드 자치사무)

그렇다면 이들 지역형 국가의 지역정부화 체제에서 배울 수 있는 것은 바로 국회 입법과정에서의 적극적 참여와 국회 입법권의 분점을 장려하는 제도를 추구하는 것이 필요하다. 즉, 개개의 '지역'에 관련된 일을 국회가 결정할 때에는 반드시 그 해당 지역의 주민 또는 그들을 대표하는 지방정부 대표자들이 국회 입법과정에 적극 참여할 수 있도록 해야 한다. 현재 우리나라 정치권에서 추진하고자 하는 지방행정체제의 개편에 관한 사항이나, 지역 간 관할행정구역의 변경 등과 관련해서, 우리 국회는 항상 입법권 우월주의를 통해서 지방자치단체를 폐치, 분합하는 제도 변혁을 언제라도 추진 할 수 있는 합법적 상황이다. 그런데 지방자치제도의 발전과 더불어 현 시대는 지역주민을 대표하는 또 다른 대의민주주의의 요소인 지방자치단체장, 지방의회의원의 대표권을 인정하지 않을 수 없다. 그러므로 이러한 지역적 대표성을 인정하는 증거로 반드시 현행 국회의 입법절차에 지방대표들이 직·간접적으로 참정 가능한 입법권의 참여 또는 입법

권의 배분 제도를 의무적으로 만들어야 한다. 외국 사례에서 보는 바와 같이 이것이 지역발전의 원동력으로 전환될 수 있고 보다 효과적인 주민참여가 가능한 지역거버넌스 체제의 역량 강화로 이어질 수 있는 올바른 방향이기 때문이다.

세 번째 중요한 교훈의 하나는 바로 지역의 특성을 고려해서 다양하게 지방정부 통치체제를 다원적으로 운영해야 한다는 사실이다. 선진국에서는 다원주의적 자유민주주의를 확고하게 하기 위하여, 무조건적인 획일주의적 지방자치제도를 지양하고, 기관대립형, 기관통합형, 시 매니저형, 무보수 명예직제도, 소수 위원회형 유급직제도 등 지역특색에 맞는 다양한 지방자치제도의 활성화를 제도화하고 있다. 또 영국, 이탈리아, 스페인, 벨기에, 프랑스 등 국가들의 지방자치 개혁방향은 우선적으로 시민에게 가장 가까운 곳에서부터 정책결정권·선택권을 확실히 보장해 주고, 직·간접적으로도 쉽게 시민참여가 가능하도록 해주는 풀뿌리 지방민주주의의 활성화 정책을 지향하고 있다. 이외에도 구체적으로 국가의 기본법인 헌법 개정을 통해서 ‘지방자치정부’의 존재성, 지방자치권, 지방재정권을 헌법적 기본권으로 확실하게 인정해 주고 있다.

지역정부의 대두에 따른 기초정부의 자치권 보장도 함께 고려하고 있다는 점도 눈여겨 볼만하다. 철저한 보충성원칙의 헌법상 보장으로 뒷받침 해주고 있다. 연방국가 또는 지역정부 중심의 단일국가 통치체제 하에서 기초정부의 지방자치권이 어떤 면에서는 더 약화될 수 있지만, 독일 헌법 제28조 제1항~3항의 근거와 같이, 기초정부의 자치권을 헌법 차원에서 보장해 줌으로써 주정부 또는 지역정부들이 그에 적법한 지방자치법을 제정하도록 하게 하여 기초정부의 자치권 침해를 예방하거나 기초정부의 권리 보호를 위한 헌법소원 제도로 보장하고 있다. 특히 지방분권에 관한 권한 남용을 예방하기 위하여 연방헌법재판소 또는 중앙정부 차원의 협법수호 최고기관 등이 이러한 지방자치권의 침해를 예방해 주는 법적인 보루가 된다.

지금까지의 논리와 사례분석을 토대로 하게 되면, 우리가 찾고자 하는 해답을 어느 정도는 얻을 수 있다. 즉, 우리나라 지방분권의 비약적 발전을 기대하면서 향후 효과적으로 지역발전정책을 추진해 갈 수 있는 광역경제권 내지 광역권

운영 주체를 어떻게 구축하여 운영해 갈 수 있을지에 대한 대답도 함께 풀어낼 수 있는 지역정부화를 위한 법·행정·재정제도 개선안을 제안해 보자.

3. 지역정부화 구축방안

1) 선결조건: 국회의 입법권 배분

지방자치(권)란 어원적으로 local autonomy(auto-nomos)로 해석되며 지역에서 자치 법규범을 발하여 운영할 수 있는 권한을 의미한다. 우리나라의 경우, 지방자치법상 지방자치단체의 자치행정·조직권을 부분적으로 보장하고 있으나⁵⁸⁾ 지방자치권 보장 원칙에 의한 보충성원칙 및 사무배분의 기본원칙들이 헌법상 명문으로 규정되지 않아, 국회의 입법권과 행정부의 법규명령권에 의하여 지방자치단체 자치권과 자주재정권이 상당히 제약받고 있다. 따라서 헌법 개정을 통해서 지방자치권의 보장을 헌법에 명문화 하여 국민 전체의 기본권으로서 격상된 지방자치권을 인정받도록 하여 헌법적 보장이 확고한 중앙-지방정부간 새로운 협력적 관계가 형성될 수 있어야 할 것이고, 이로부터 지방정부의 새로운 자치(입법)권의 실천을 기대할 수 있을 것이다.

헌법으로 지방자치단체의 자치(입법)권을 보장하였다면, 헌법 개정을 통해서 국회와 지역정부(광역자치단체)간 입법권을 분점 할 수 있도록 헌법으로 제도화한다(스페인과 이탈리아 사례). 즉, 국가의 입법권은 기본 원칙만 제정하고, 지역과 밀접하게 관련된 권한에 대해서는 <전권한성(총괄적 권한) 원칙>을 적용하여 광역자치단체의 권한에 귀속시키는 권한배분체계를 만드는 것이다. 따라서 광역의회의 법률적 범위에 속한 기초자치단체들에 대해서는 기초자치단체로서의 자치조례권, 자치조직·인사권, 전권한성, 기초우선의 원칙인 보충성원칙 등을 보장하고, 지역정부로서 지역 전체에 적용하게 될 2차적 성격의 법령을 제정·운

58) 지방자치법 제9조와 제15조의 단서조항에서 우리나라 지방자치단체의 자치입법권을 규정하면서 “다른 법률에 위배”되지 말아야 하는 제약을 명시하고 있다.

영하면 된다.

이러한 목적 하에 지방분권 선진국 사례에서 그리고 지역정부를 중심으로 한 지방분권 단일국가들의 발전적인 지역정부화 단계를 이미 제도화 구성 요소로 거론된 중요한 몇 가지 내용을 살펴보았다. 여기서는 그러한 구성 요소를 중심으로 향후 제도화 또는 제도적 개선이 되어야 할 내용들을 정리하기로 한다. 이 내용을 간략히 다음 <표 4-2>로 나타내면서 지역정부 중심으로 개편해야 할 과제 내용별로 정리하고자 한다.

<표 4-2> 지역정부화를 위한 제도 개선안

분야	개선방향
자치입법권	<ul style="list-style-type: none"> - 헌법 개정으로 광역(지역)의회에게 2차 법률제정권을 부여하여 지역국회화(Regional Assembly)추진 - 기초자치단체의 자치조례권도 헌법에 보장하되, 지역국회 수준에서 제정한 법률에 귀속된 자치권으로 집행하도록 규정 - 이러한 취지에서 정부간관계를 규정하고, 기초자치단체의 전권한성과 종합행정권을 인정하는 보충성원칙을 헌법에 명문 규정화
자치조직권	<ul style="list-style-type: none"> - 지역정부의 입법권으로 자율적인 기관구성이 가능하도록 하고 지역주민의 투표로 확정 절차규정 - 기초자치단체의 기관구성 다양화 방안은 해당 지역정부의 입법권 범위 내에서 규정하는 자치조직권 틀 내에서 지역적 특성에 맞는 <홈룰제도>를 운영하고, 지역정부 중심의 자치조직·인사권 범위로 자율화
사무배분	<ul style="list-style-type: none"> - 사무배분 원칙과 내용을 헌법에 규정 - 국가사무에 대한 제한적 규정을 명시하고, - 국가사무 이외의 사무는 지역정부 관할사무(지방사무)로 양분하여 규정, - 다시 지역정부의 사무를 광역적 기능에 한정하여 제한적으로 헌법에 규정하고, 나머지는 기초자치단체 우선의 원칙, 보충성의 원칙에 따라서 기초정부에 귀속하도록 명문화
자치재정권	<ul style="list-style-type: none"> - 헌법상 자주재정권, 정부간 재정협력원칙 등의 명문화 - 죄형조례주의, 국세법률주의, 지방세조례주의 규정

〈표 계속〉

분야	개선방향
국가의 지도감독	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치법상 제9장 국가의 지도감독, 대집행권 등 완전폐지 - 법률에 근거한 국가의 지방정부에 대한 최소한의 사전보고 운영 - 국가의 지역정부에 대한 제한적인 합법성 감독권 인정 - 국가와 지역정부간 갈등조정은 헌법재판소에 의한 권한쟁의심판청구절차에 의하도록 규정 - 국가의 기초자치단체에 대한 감독권은 헌법에 명기하거나 지역정부 법률에 근거하여 최소한으로 관여 - 지역정부에 의한 기초자치단체에 대한 부분적인 감독권 인정
국정참여	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부 관련 분야에 대한 위원회 운영시 지방정부 대표의 의무적 참여를 헌법과 법률에 명문화 - 국가 수준에 지방자치단체를 대표하는 자치단체장 및 지방의원들과의 상시회의체 설치 - 지방정부 선출직 중에서 이들 대표자를 선발하여 외국과 같은 상원제 기구를 설립하는 방안도 고려해보아야 할 것임

2) 지역정부(광역자치단체)의회의 자치입법권 강화

지역정부 중심의 개편안은 현재의 단일국가체제를 변화시키지 않고 헌법을 개정해서 지역을 대표하는 지역정부의회(지역국회, Regional Assembly)가 2차 법률제정권을 갖도록 하게 하는 제도 개선안이다. 이 제안에서는 현재 정치권에서 논의되는 물리적 자치계층체제의 변화를 필요로 하지 않는다. 광역자치단체에 대하여 자치입법권의 강화 방안을 제안하게 되면 이는 현대사회의 다원주의적 특성을 반영하여 획기적으로 광역의회의 자치입법권을 확대하는 안인데 이 경우 국회는 국가의 기본법을 제정할 수 있는 권한을 갖고 지역정부의회는 지역 특성에 맞는 법령을 제정하거나, 해당 지역에 직접적으로 관련이 있는 입법권을 행사해서 자율적으로 정책을 집행할 수 있는 권한을 보장해 주는 방안이다.

한마디로 지역정부의회의 입법권을 강화하기 위해 헌법상 국회와 지역정부간 입법권(법률제정권)의 배분을 제도화 하는 제도 개선안이다. 좀 더 구체적으로 제안하면, 국가 입법권은 기본 원칙만 제정하고, 나머지 분야에 대해서는 <총체

적 권한의 이행원칙>을 적용하여 지역정부의 권한에 귀속시킨다. 그리고 지역정부의 법률적 범위 내에 속한 기초정부에 대해서는 지역정부의 법률제정권에 귀속하여 이전과 동일한 법규수준의 조례제정권, 규칙제정권을 행사하도록 한다. 대신 기초정부의 자치조례권, 자치조직·인사권, 전권한성, 기초 우선의 원칙인 보충성원칙 등을 헌법에 규정하거나 지방자치법에 반드시 명시하여 보장하도록 한다.

3) 지역정부 중심의 새로운 사무배분 체계화

두 번째 개선안이 필요한 분야로서 사무배분 관계의 개선이다. 즉, 헌법에 국가사무 범위를 명시하고 그 외의 분야는 지역정부의 사무권한 범위에 귀속되는 것으로 규정하도록 사무배분 체계를 새롭게 구성하게 한다. 이어서 지역정부의 사무분야를 명기함으로써 나머지 헌법 또는 법률에 명기하지 않은 분야는 자동적으로 기초정부의 사무권한에 귀속될 수 있도록 사무배분을 새롭게 체계화 한다. 예를 들면, 국가의 배타적인 입법권에 대한 행정명령, 법규명령권은 국가에 귀속되지만 국가가 이러한 법규명령권(사무의 집행권)을 지역정부에 위임할 수 있게 한다. 그리하여 국가와 지역정부가 경쟁적으로 사무수행 권한을 가진 분야에 대해서 국가는 기본적인 원칙만 제정하고, 구체적인 법규명령권은 지역정부가 수행하도록 사무배분 체계를 분담하는 체계를 재구성하는 작업이다.

이러한 새로운 사무구분 체계는 말하자면, ① 국가의 배타적인 권한 ② 국가와 지방정부의 경쟁적 권한(국가는 기본원칙을 제정하는 분야) ③ 헌법상 명문규정이 없을 경우 혹은 명문규정상(기초·광역) 지방정부에 나머지 분야가 귀속되는 권한 등으로 사무수행의 권한 범위를 명확하게 구분하여 헌법에 명문화하도록 하는 방안이다. 한편, 국가는 헌법이 직접적으로 규정한 권한이 아닌 다른 사무수행이 필요한 경우에는 법률에 근거하여 지역정부와 기초정부 등에 위임할 수 있도록 종전의 법체계는 그대로 유지한다. 국가와 지역정부는 대등한 관계에서도 공동사무 수행을 위한 협약, 계약방식의 채택으로 사무를 수행하게 한다.

4) 지역정부의 자주적 재정권의 보장

지방자치의 발전은 지방재정의 지원이 필연적이므로 중앙정부는 기초자치단체 및 지역정부(광역자치단체)에 대하여 명확한 지방재정 확보방안을 헌법상, 지방자치법상 명문화하여 실천해야 할 것이다. 여전히 선진국가에서도 대부분 지방정부가 환경변화에 적응할 수 있는 적절한 세수기반을 확보해 줄 수 있는 충분한 제도들의 기반 마련이 부족한 실정이다. 따라서 지방정부의 재원과 비용 부담에 대한 안정성을 보장하는 실질적 대책이 필요하고, 이를 뒷받침하기 위해서도 그에 상응하는 헌법상 자주재정의 보전은 반드시 필요하다.

따라서 국가가 지역정부에 대한 보조금 배분 및 특별교부금 등의 재정지원 규정을 헌법상 명문화 한다. 또한 국가가 지역정부간 수평적 재정조정을 위한 재정조정기금의 마련 및 운영을 할 수 있는 권한도 함께 헌법에 명문화 한다. 지역정부간 재정조정기금 운영을 헌법으로 규정하게 되면, 이를 근거로 법률을 제정하여 지역정부간 지방재정조정기금의 설치, 제주특별자치도와 같은 특정 지역정부에 대한 예외적인 국가의 재정지원 원칙 등을 규정할 수 있게 된다. 또한 전국적 재정력 수준을 고려하여 평균 이하의 지역(정부)에 대해서는 특정 도비를 부과하지 않고 총괄적인 재정조정기금을 지원할 수 있도록 한다.

5) 국가의 지역정부에 대한 감독권 최소화

권한배분에 관한 법률을 제정하는 과정에서 국회 또는 중앙정부가 보충성원칙을 지키지 않고 지역정부의 권한을 침해할 경우, 지역정부로 하여금 헌법재판소에 규범적 통제를 위한 권한쟁의심판 청구권을 행사할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 그리고 국가의 법적 대행권(Substitution power)은 법률에 근거하여 명백하게 중앙부처 장관의 재량적 범위를 제한하고, 기초정부에 대한 국가의 사전지도·감독권은 완전히 폐지하도록 한다. 오히려 지역정부가 입법적 미비사항을 보여도 지역정부 차원에서 해결이 가능하도록 하여 상대적으로 지역정부에 대한 국가의 사전적 합법성 감독권은 폐지하고, 헌법 또는 법률에 근거한 예외적

인 사후적 합법성의 감독권만 최소화 하는 장치를 유지하게 한다. 예를 들면, 전국적으로 국민위생, 공공안전 또는 사법체계 및 경제질서 등을 보호하기 위하여 지역정부가 법률위반, 국제법 위반, 유럽연합법 위반시 또는 위험한 상황이 발생할 경우에는 국가의 대집행이 가능할 수 있도록 하되 이 경우에도 법률에 근거하여 보충성원칙, 상호협력원칙 등을 지킬 수 있는 절차를 규정하는 보완조치 등이 필요할 것이다.

다만, 국가의 통합성을 유지할 수 있도록 정책적으로 국가의 지역정부에 대한 최소 감독권은 인정하게 한다. 예를 들면, 대집행권을 발동하기 위해서 국가가 필요시 국무회의의 결정을 거쳐 지역정부의회를 해산할 수 있는 권한을 부여하도록 하고, 대집행권에 대해서는 제한적이고 예외적으로 그 행사를 이행하게 한다. 그리하여 지역정부가 시민을 위해 중요한 공공서비스를 제공해야 함에도 이러한 의무를 이행하지 않고 해대한 수준이라고 판단하면, 지역정부의 사무권한에 귀속된 내용이라고 할지라도 국가가 별도의 법률을 제정하여 관여할 수 있도록 하거나, 또는 사후적으로 법원 또는 헌법재판소에 최종결정을 맡기도록 한다. 그리고 중앙정부가 기초정부에는 대집행권을 행사할 수 없도록 하게 하고, 이에 대해서는 지역정부의 법률적 결정에 의하여 추진할 수 있도록 하는 법률체계상의 자치권과 적법성을 존중하도록 한다.

6) 지방정부 대표의 국정참여권 보장

기초정부와 지역(광역자치단체)정부를 포함한 지방정부의 대표들이 직·간접적으로 상위 통치기관의 입법 및 행정결정 과정에 참여하는 방안은 여러 가지가 있다. 그 중에서도 지역정부의회의 지방의원 일부를 기초정부 지방의원 중에서 선출하여 이를 겸직할 수 있도록 하는 방안도 있다. 예를 들면, 주요 국가의 대도시 광역의회의 운영체제와 같이 광역시의회와 자치구의회의 지방의원 일부를 (1/3 또는 1/5) 겸직하도록 하거나, 또는 주민직선에 의한 부분적인 광역의원 선출방식과 기초의원을 선거인단으로 하는 부분적인 간접선출 방식을 함께 활용

하는 방안을 제도화 할 필요가 있다. 또는 독일의 상원의원 또는 프랑스의 상원의원 등과 같이 지방정부를 대표할 수 있는 입법권자인 국회의원 일부를 선출하여(1/3 또는 1/5) 지방정부와 관련한 문제에 대하여 국회에서 직접 입법권을 행사할 수 있는 지역대표권과 국회의 입법권을 직접 연계할 수 있는 또 다른 차원의 대의제 장치를 마련하는 것도 필요하다.

제3절 점진안 : 지방정부간 협력제도 활성화 방안 — ▮

1. 지방정부간 협력 조합제도의 활성화 논리

1) 지방자치단체조합의 법적 지위

지방정부간 협력제도인 지방자치단체조합 제도는 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 자치단체간 특정한 공동사무를 처리할 목적으로 관련 지방자치단체 협의를 거쳐 규약을 정해 설립한 보통지방자치단체와 다른 공법인체를 기본으로 법인체에 기반을 둔 자치단체간 협력제도이다.

조합은 법인의 지위를 갖고 행정권한이 부여된 자치단체 수준에서의 공공단체(공공법인, 공공시설법인 또는 지방공공영조물, 지방공사, 지방민관혼합주식회사 등과 같은 법적 지위)의 하나이다. 즉, 조합은 공법인이며 사단이나 재단이 아니다. 법인의 지위는 행정절차에 따라서 당사자 및 이해관계인이 된다.

자치단체조합은 공공법인의 법적 지위를 갖고 자율적인 재정운동을 통한 행정권한을 소지하며 행정사무를 수행하는 자치단체 관할(관련) 지방자치행정기관의 하나가 된다. 따라서 자치단체조합은 구성자치단체의 조례 또는 조례의 모법에 의한 근거법령(즉, 지방자치법 내에서 자치단체간 협력의 장에 근거하거나 또는 행정안전부장관 시행령, 회원자치단체 지방의회들이 합의·의결한 규정)에 의해 이양 받은 공권력의 일부를 수행하는 행정사무권한이 주어진다.

2) 지방자치단체조합 제도의 장점

(1) 자치단체간 사무처리의 절충적, 이원적 처리방식

조합제도는 지방자치단체간 협력방식 중에서 가장 활용성 큰 장점들을 갖고 있다. 자치단체간 조합방식은 합의·협의·협정 등의 점진적인 방법과 통합·합병 등과 같은 급진적이고 종합적인 방법 등의 장점을 활용하는 절충적 방식의 하나이다. 자치단체 상호간 사무의 공동처리와 이를 위한 협의조정 등의 필요성이 계속 증가하는 상황에서 자치단체가 독자적으로 자치권을 행사함에 있어 충돌과 분쟁이 발생되기 쉽고 대도시 지역 주변의 심각한 이해대립으로 분쟁조정의 필요성이 대두된다. 조합제도는 이러한 직접적인 충돌을 막을 수 있는 절충적인 방식으로 조합제도를 통하여 님비현상, 행정이기주의 현상을 완화할 수 있다.

또 지방자치단체조합은 광역행정 처리수단 유형 가운데 이원적 유형에 속한다. 이원적 유형의 핵심은 기존의 행정구역별 관할권을 그대로 인정한다는 점이다. 즉, 기존 지방자치단체의 정치·행정체제를 그대로 유지하면서 광역행정을 담당할 새로운 조직(또는 특별지방자치단체)을 설립하는 것이다. 이러한 이원적 유형을 선호하는 이유는 기존 자치단체를 해체하는 통합적 유형 또는 흡수하는 방식에 비하여 권한의 집중을 피할 수 있다. 또 기존 자치단체의 변형을 초래하지는 않으나 자치단체간 협의나 합의에 의하여 광역행정을 처리하는 부분적 유형에 비하여 업무수행의 효율성을 기할 수 있다는 장점이 있다.

특히, 지방자치단체조합이 보통지방자치단체와 마찬가지로 사무처리에 관한 자치권을 보유한다는 점에서 동일지역을 두 개의 자치단체가 관할하는 결과를 가져올 수는 있으나 양자 각각 기능과 구역을 중심으로 한다는 점에서 상호 보완의 관계를 형성할 수 있다.

(2) 자치단체간 사무수행 능력보완과 능률성 확보

현대사회는 전문성과 기술성에 있어서 고도의 능력을 요구하고 있기 때문에 한 자치단체가 종합행정을 수행함에 있어서 행·재정 능력에 한계를 보일 수 있

다. 따라서 한 자치단체가 단독으로 특정한 사무를 처리하기 곤란한 경우가 종종 발생한다. 이때 자치단체 조합제도는 기술적으로 재정적으로 한 자치단체 조직의 역량을 보완할 수 있는 제도가 될 수 있다. 예를 들면, 자치단체의 입지조건, 시설규모, 행·재정능력의 대소 등으로 보아 조합을 설립하여 운영하게 되면 사무처리의 능률성 확보를 담보할 수 있다.

그러나 한 가지 주의할 점은, 현대사회가 복잡하기 때문에 점차 보통지방자치단체가 갖고 있는 종합행정 수행권한 즉, 전권한성의 원칙이 항시 적용되기 어려운 점도 있다.

3) 지방자치단체조합 제도의 유연성

일반적으로 지방자치단체조합은 지방자치단체에 의하여 설치됨으로써 지방자치단체조합이 처리할 수 있는 사무의 범위는 당해 지방자치단체의 소관사무 중 일부사무로 국한되는 것이 원칙이라고 할 수 있으나, 실제적으로는 자치사무 또는 위임사무의 구별을 불문한다.

그리고 지방자치단체 조합방식에 의한 광역행정 처리대상사무는 자치단체간 공동사무이면 어떠한 사무라도 가능하므로 조합제도의 사무처리 범위는 포괄적이다. 즉, 사무의 성격에 있어서도 쓰레기 수거 및 처리에서 학교, 공원에 이르기까지 지방자치단체간 공동처리의 필요성이 요구되는 사무는 모두 지방자치단체조합의 처리사무가 될 수 있다.

(1) 공법인체의 전문성과 계속성에 의한 사무처리방식

자치단체조합은 독립된 법인격과 특정분야에 자치권을 가진 행정주체로서 자신의 의사결정기관과 집행기관을 가지고 있다는 점에서 다른 협력방식에 비하여 효율적이고 사무의 처리에 매우 유용한 협력 형태이다.

특히 장기계획 노력을 요구하는 광역적인 문제의 해결은 상설기구의 설치에 의해서 효율적으로 추진될 수 있고, 나아가 조합제도는 자치행정방식이 활용되

는 공법인 지위의 상설조직에 기초한다. 독자적인 주체는 해당 자치단체의 이해 관계를 조정하기에 당사자로서 참여하고 있기 때문에 적절할 뿐만 아니라 본래의 목적을 강력하게 달성할 수 있는 주체가 된다.

그리하여 행정업무의 수행에 있어서는 공적인 지위를 가진 상설조직으로 특정분야의 전문성과 계속성을 확보할 수 있다. 자치단체장과 지방의원의 교체에 크게 영향을 받지 않고 소관업무를 지속적으로 추진 할 수 있으며 조합자체의 전문인력 확보를 통해서 전문성을 유지할 수 있다.

조합은 법인으로서 규약에 정해진 공동사무를 처리하기 위하여 필요한 범위 내에서 권리의무의 주체가 될 수 있으므로 전문성을 가지고 지속적으로 업무를 추진할 수 있다. 또한, 행정조직상 전문성 및 재정적 고려에 의한 실질적인 자율 결정권을 가진 강력한 공법인에 의한 사무처리로 지역개발정책 및 지역발전정책을 추진하게 되면 본래의 사무처리 목적을 달성하는데 용이할 수 있다.

특히 조합은 당해 지방의회의 의결을 거치고 행정안전부장관 (또는 상급자치단체)의 승인을 얻어 설립되므로 중앙정부와 상급자치단체로부터 적극적인 행정지원과 재정지원을 얻기가 쉽기 때문이고 관계법에 의해서도 뒷받침 되고 있다.

(2) 강력한 법적 구속력 발휘 가능

조합제도는 자치단체간 합의사항에 대하여 강력한 구속력을 갖고 추진할 수 있다. 왜냐하면 조합설립에 대하여 당해 지방의회의 의결을 거쳤으며 공법인의 지위를 갖고 조합의 규약에 따른 사무이양에 의해서 활동이 보장되고 있으므로 업무처리가 적극적으로 이루어질 수 있다.

(3) 재정적 독립성 확보 가능

공공법인 설립의 장점으로는 공법상 귀속되므로 공공회계원리를 준수해야 하지만 공공서비스 활동을 위한 비용 및 그 결과로 얻은 산물을 지방공기업의 방

식과 마찬가지로 개별화, 독립화 시킬 수 있는 가장 적절한 방식이다. 조합제도의 경우 구성자치단체에 대한 국고보조금은 자치단체의 일반예산에 명시되어야 하지만 지방공법인의 예산은 독립채산제로 구성자치단체와는 별도 예산안으로 자율적으로 운용되므로 재정적 독립성을 확보하여 사무처리방식도 자율적으로 추진하게 된다.

(4) 동일 자치권의 구역범위를 벗어난 유연한 협력방식

지방자치단체조합에는 일반적으로 보통 지방자치단체가 갖는 지역고권이 없고, 이양된 사무수행을 위한 관할지역이 관계된다. 그러나 조합제도는 광역자치단체를 달리하는 지방자치단체 사이에서도 구성이 가능하기 때문에 광역행정의 수요가 필요하나 행정구역상의 접점으로 문제의 소지가 있는 광역권역을 중심으로 공동사무의 추진이 가능한 유연한 협력제도이다.

2. 지방정부간 협력 조합제도의 개선 방향

개선방안을 제시함에 있어서 조합제도의 원칙과 취지를 고려해서 다른 나라들과의 차이점을 좁혀 원칙에 맞는 조합제도가 되도록 하는 방향으로 지방자치법과 관련하여 몇 가지 개선방안을 제안한다.

1) 조합의 설립·해산 등에 관한 법제도 개선

자치단체조합은 관련 지방정부들이 기존에 수행하던 사무를 이양 받음에 따라 그에 관한 모든 행정권, 재정권, 인력운영권 등을 소지하게 됨으로써 주민에게 사무처리와 관련하여 직접적인 영향력을 행사하게 된다. 이것은 곧 주민의 대표기관인 지방의회가 주민을 대신하여 책임 있는 의사결정이 반드시 요구되

기 때문에 조합의 설립 및 해산 등에 관한 법규정을 명확하게 할 필요성이 있다.

우리 지방자치법 상에는 일괄적으로 조합의 규약을 기초로 행정안전부, 시도지사의 승인권만 규정하고 있다. 그러나 선진국에서는 기본적으로 조합설립(승인권) 및 해지 등에 대해서 국가가 기본적인 규정들에 대하여 법에 명기해 두고 있다. 또한 우리와 같이 시도지사에 조합제도 승인권을 부여하는 것에는 문제가 없지 않다.

예를 들면, 프랑스의 경우, 조합설립은 관련 기초자치정부 의회가 전체 주민의 1/2 이상을 대표하는 의원 2/3 이상이 찬성하거나 또는 전체 주민의 2/3 이상을 대표하는 관련 자치정부의 1/2 이상의 의원이 찬성을 해야만 기초정부간 조합결성의 의지가 인정된 것으로 보고, 조합을 구성하는 대표다수는 반드시 전체주민의 1/4 이상이 되는 주민수를 가진 기초자치정부 의회들을 포함해야 하는 조건이 충족되어야 조합설립이 가능하다.

뉴욕주의 자치법에 조합설립 요건으로 지방정부 의회로부터 과반수 이상의 승인을 받도록 규정하고 있다. 일본은 설립요건이 따로 명시되어 있지 않고 의회의 의결만 필요하다고 규정하고 있다. 이것은 조합해산과 관련해서도 기본조건에 대한 규정이 지방자치법에서 명기되는 것이 필요하다고 본다. 조합이 결성되면 이는 지방정부와 거의 유사한 지위를 가진다는 특성을 갖고 있기 때문에 우리 나라 지방자치단체의 산하기관인 사업소 등과는 법적 지위가 완전히 다른 점에 유의해야 한다.

다만, 조합의 설립 승인권과 관련해서 일부에서는 승인권을 광역자치단체에 이양해야 한다고 주장하는 경우가 있는데, 공법인체인 조합은 사무수행에 따른 재정자율권(분담금 또는 교부금 등)을 가질 권한이 있으며, 행정행위 집행을 위한 공권력의 특정한 행정권을 행사하게 되며, 조합의 행정행위가 다른 행정관할구역에도 영향을 미칠 수 있기 때문에 이에 관련한 사전적 통제가 필요하고 조합의 구성 자치단체간 규약, 합법적 절차와 규정 준수 등에 관한 국가의 감독절차가 필요하다. 자치단체간 동등한 지위와 권리를 지향하는 의미에서도 광역자치단체가 갖기 보다는 국가가 직접 합법적인 감독권자 되는 것이 더 합리적일 수 있다.

2) 조합의 운영규정에 관한 법제도 개선

지방정부와 유사한 지위를 갖는 조합은 2차적 주민대표기관이 되는 것이므로, 외국에서도 모두 주민투표에 의해 선출된 시장, 지방의원 등으로 대표하여 자율권을 행사하는 조합체도로 운영하고 있다.⁵⁹⁾ 외국의 ‘조합의회’는 조합규약이 정하는 바에 따라 조합의 중요한 사항을 심의·의결하며, 조합의회 의원은 조합구성원인 관계 지방정부의 대표자로 구성하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그래야만 조합을 구성하는 지방정부들이 공동이익을 위하여 조합이사장의 선출, 사무국 임원의 임용, 예산투표, 결산승인, 조합의 기능 등에 대하여 대표성을 가지고 조합에게 자율권을 확보시켜 줌으로써 조합이 제대로 기능할 수 있는 상황이 가능해진다.

그러나 우리나라 현행 법규를 보면, 지방자치법 제160조제1항에서 조합의 의결기관으로 ‘조합회의’를 두고 있고, 조합 운영에 관련된 사항으로 동법 제162조(조합의 규약)에서 조합규약으로 거의 모든 관련사항을 세부규정 하도록 하고 있다. 사실 ‘조합회의’의 조직운영과 조직범위에 대해서는 과거 내무부의 지방자치단체조합규약준칙으로 명백하고 자세히 규정할 수 있었다. 그러나 ‘조합회의’에 회장단을 두는지의 여부, 그 구성, 선임방법, 의결방법, 권한 등에 대해서 현행법상으로 이와 같이 조합의 규약으로 정하도록 하는 가이드라인이 없고, 제도의 취지를 살리지 못하고 표류하게 방치하는 상황으로 만들었다. 기본적인 대표성, 독립성, 자율성 등의 부분이 모두 결함을 보였던 것이고, 결과적으로 이로 부터 많은 문제점들이 발생하는 원인제공을 하였다.

따라서 개선방안으로 조합체도의 기본 취지에 따라 ‘조합의회’로 구성하도록

59) 동경23구 청소일부사무조합은 각 자치구에서 구의회 의장이 조합의회 의원이 되며, 나가사키(長崎縣)의 縣中央地域廣域市町村圈組合의 조합의회는 각 시정촌의 단체장 12명, 의장 12명과 諫早市에서 선임된 3명과 大村市에서 선임된 1명으로 구성되고 현직의 임기기간으로 하고 있다. 미국 캘리포니아주 샌디에고 SANDAG(San Diego Association of Governments)은 시장, 시의원, 카운티정부 감독관 등으로 구성된 이사회(Board of Directors)가 있으며 보완적으로 연방정부, 샌디에고 카운티 정부의 공무원들이 함께 읍저버로 참여한다.

하고, 조합의회 의원 수, 조합의 대표권 문제, 재정적 권한에 관한 규정, 조합장 및 사무직원 등의 선임 및 채용(우리나라 지방자치법 제160조, 162조) 등을 조합제도의 기본원칙에 맞도록 지방자치법 수준에서 또는 조합제도 운영에 관한 법률로 관련되는 규정을 민주성, 대표성, 지방자치 원리 등에 맞도록 분명하게 기본원칙에 대해서 제정하는 것이 바람직하고, 제도운영이 성숙한 단계에 이르게 되면 완전 자율화 하는 것은 당연한 귀결일 것이다.

3) 조합사무의 담당분야의 확대 필요

조합제도는 단순히 상하수도, 쓰레기 처리 등 단순사무 처리에만 중점을 둔 것이 아니고, 이외에도 학교, 환경위생, 도로, 교통, 전기, 지역경제 활성화, 지역 개발 등 광범위한 광역적 사무를 주도하는 광역연합형 조합방식으로 발전할 필요가 있다.

4) 조합운영의 책임소재 명확화

조합운영 주체가 복수이므로 조합행정의 일관성 유지가 어려울 수 있다. 조합의 재무관리 등의 경우도 산만하거나 방만해질 수 있다. 비상근직인 조합회의, 조합장이 집행사무국의 기능과 역할을 통제하거나 감독하기 어렵게 되기 때문이다. 또한 사무직원이 파견근무를 하기 때문에 책임감이 결여될 수 있는 점도 문제가 된다. 따라서 업무의 연속성, 전문성을 위해 전담근무직원의 상근이 필요하고, 조합장 또는 조합장의 권한을 위임받은 대리권자인 부조합장, 사무국장 등이 공사, 공단과 유사한 방식으로 상근직화 해야 한다.

5) 조합제도를 적극 활용하기 위한 국가의 지원 필요

우리나라에서 지방자치단체가 협력방식에 의한 사무처리가 절대적으로 필요한 경우에는 아직까지 지방정부간 협력체계가 초기 단계인 상황이므로, 조합승

인권을 가진 행정안전부가 강제 또는 의무적으로 조합제도를 구성하도록 강제할 필요성도 있다. 국가가 지방자치단체에게 지방교부세를 배분하는 것과 마찬가지로 의무적으로 결성한 조합에 대해서는 교부세로 재정지원 하고 재정적 자립이 가능하도록 유도하는 것도 바람직하다. 사실상, 우리나라 「지방교부세법」에 의하면 지방자치단체조합은 지방교부세를 교부받을 수 있다고 동법 제2조에서 지방자치법 제149조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체조합으로 그 권한을 규정하고 있기 때문에 조합을 지방교부세를 받을 수 있는 자치단체의 한 범주로 포함하고 있기 때문에, 현재에는 법리적 충돌이 있지만, 조합의 법적 지위를 명백히 하게 되면, 외국과 같이 교부금 지원 뿐만 아니라 조합의 독자적인 지방세원을 마련해 주는 것도 가능하기 때문이다.

이상과 같이 법제도적으로 여러 가지 개선방안이 제시될 수 있기 때문에 이에 대한 내용을 표로 정리하여 제시하면 다음 표와 같다.

〈표 4-3〉 조합제도 활성화를 위한 법령 제·개정(안)

조합관련 규정사항	현행	제정 필요	개정 필요
조합설립 승인 요건 (지방의회의 의결요건)	없음	- 주민대표 1/20이상의 지방의원 찬성의결 - 또는 지방의회의 절대다수 (2/3)의 찬성의결	
조합설립 승인 권자	행정안전부장관 시도지사		- 시도지사의 의견을 들어 또는 시도지사 및 단체장이 중심이 되는 도협력위원회 의 견수렴 후 행정안전 부장관 승인
조합회의 명칭	제160조 조합의 조직 에서 ‘조합회의’로 명칭		- ‘조합회의’를 ‘조합의 회’로
조합해산 관련 규정	해산절차는 설립절차와 같다(164조1항, 159조 1항)	- 강제해산의 경우에 대한 규정 - 재산처분, 파견직·고유직의 처리 문제 등 보다 명확한 규정 필요	

〈표 계속〉

조합관련 규정사항	현행	제정 필요	개정 필요
조합설립 시 조합의원수, 조합의원 선출 방식 등 제규정 (제160조, 제162조)	조합회의의 위원수 결정, 조합장 선출방식, 사무직원의 임용관련사항 등을 조합설립 시 규약에 제정하도록 함	조합설립 제규정에 관한 기본사항을 가능하면 세부적으로 법률 및 시행령에서 표준안으로 제정	- 조합회의의 대표의원 선출방식, 대표의원수 등에 대한 자세한 규정
조합운영 규정	제162조(조합의 규약)에서 각 조합규약으로 제정하도록 함	조합장 선출방식, 운영이사회 설치여부(회장단), 조합회의 운영방법, 사무국장 설치여부, 조합회의장의 권한 및 기능(기본사항), 조합회의 의결정족수의 결방법 등 세부제정	
조합장 선임	지방의원의 겸직허용과 함께 지방의원의 조합장 선임권이 규정되어 있음	조합장 선출방법, 조합장의 임기·권한 등은 대표성, 정당성, 책임성 등을 고려하여 제정	- 지방공무원, 국가공무원, 지방의원 보다는 단체장 중심 - 그러나 유연성 있게 하기 위하여 사무국장의 경우는 지방공무원, 국가공무원, 개방직위 등으로 가능하도록 규정
조합의 직원채용·승진 등 인사관리	없음	표준적인 인사관리규정 제정	
조합의 재정지원	지방재정법에 교부금 지원을 규정	- 경상교부금 지원 - 보조금 지원 - 지방양여금 지원 - 독자적 지방세 징수권 등 규정	
지도감독 (제163조)	행정안전부장관 시도지사의 감독권 및 규약변경권	- 지방자치단체와 유사한 지도 감독 규정을 세부규정화 - 행안부장관의 감독권을 도에 위탁하는 경우에도 세부규정 필요	

〈표 계속〉

조합관련 규정사항	현행	제정 필요	개정 필요
조합운영에 시 민대표참여	없음	- 지역주민의 대표가 직·간접으로 조합운영에 참고인단으로 참여할 수 있도록 시민참여위원회(가칭) 또는 직능대표위원회의 구성·운영을 규정	

우리나라 조합제도에 대한 개선방안을 제시할 때에는, 가장 먼저 중요한 것이 조합제도의 본래 모습, 기본원칙들을 이해한 뒤, 우리나라에서 적용되어 온 조합제도가 원제도와 어떻게 다르고, 또 본래 원칙과 어떻게 다르게 운영되고 있는지 비교하여, 그에 대한 수정방안을 제시함으로써 조합제도의 취지를 제대로 살릴 수 있도록 기본방향 하에서 법령 제·개정안을 제시하였다.

현재 지방정부간 협력방식 중에서 그래도 효과성이 입증되어 있는 조합제도가 시작되고 있는 단계에서 ‘조합’이라는 용어 때문에 우리 사회에 존재하는 다른 조합형태와 차별되지 못하거나, 오해의 소지 등이 내재하고 있기 때문에 조합의 용어사용을 다양하게 할 수 있도록⁶⁰⁾ 반드시 바꿀 필요가 있다.

〈표 4-4〉 각 국의 조합제도 비교

비교요인/ 국가	일본	프랑스	미국	우리나라
- 법적 지위 - 특별지방 자치단체 의 지위	공공법인 특별지방공공단체 (지방자치법 제1조의2) : 헌법원리상의 ‘지방자 치단체’는 아님 (헌법93조)	공공법인 -	공공법인 -	공공법인 -

60) 프랑스에서는 자치정부간 협력공공법인(Etablissement public de coopération intercommunale, EPCI), 공공협력기관(organismes publics de coopération) 등 다양하고, 일본도 조합, 특별구, 재산구, 광역연합 등으로 사용하고 있다.

(표 계속)

비교요인/ 국가	일본	프랑스	미국	우리나라
설립주체	기초자치단체 광역자치단체	기초자치정부 광역자치정부 조합	기초자치정부 광역자치정부	기초자치단체 광역자치단체
운영주체	자치단체	자치정부 조합 공법상 사단·재단	자치정부 공법상 사단·재단, 사법상 법인·자연인	자치단체 특별지방자치 단체
강제설립방식	유	유	유	유
설립승인권자 해산승인권자	자치대신 도도부현지사	임명도지사 (도지문위원회 의견수렴 후)	주정부(지방자치법)	행정부장관 시도지사
종류	단일사무조합 일부사무조합 복합사무조합 광역연합	단일, 일부, 복합, 맞춤, 광역연합(도 심권, 대도시권, 기 초정부간공동조합 등 다양	특별구 단일목적조합 다목적조합 혼합조합 광역연합	단일, 일부사무조합
감사 및 감독	- 감사위원 2인 - 국가감독, 도도부현지사	- 임명도지사(이의 제기, 직무대행 자의 선임, 조합 총회의 해산 등) - 관련 지방정부 의회	- 재무관 - 주정부	조합회의의 행정 사무소·감사
- 자체입법 기구 - 선출방식 - 겸직허용 - 임기	조합의회 간접선거 지방의원 겸직허용 지방의회 임기와 동일	조합의회 간접선거 지방의원, 단체장의 겸직허용 지방의회 임기와 동일	조합의회 특별구(이익단체 대표 포함)	조합회의 지방의원 지방공무원 임기2년
대표의원수 결정기준	인구, 면적, 세대수 등	주로 인구비례 (면 적, 분담금 비례)	인구비례	인구비례
자체집행기구	조합장, 부조합장(복수), 사무국장	조합장, 부조합장 (복수), 사무국장	조합장, 부조합장 (복수), 사무국장, 집행이사회	조합장, 부조합장, 사무국장

(표 계속)

비교요인/ 국가	일본	프랑스	미국	우리나라
- 조합장 - 집행위원회	선출, 단체장 호선 집행이사회 활용	단체장 집행이사회 활용	단체장 집행이사회	단체장 및 대리인, 실무위원회
사무직원	지방공무원 파견, 고유 직, 임시직	지방공무원 파견, 고유직, 임시직	고유직, 임시직	지방공무원 파견, 임시직
규약 내용	조합의 명칭, 구성단체, 공동처리사무, 조합사무 소위치, 조합의회 조직 및 의원선출방법, 집행 기관조직 및 관리자 선 임방법, 조합경비 조달 방법 등을 필수적으로 명기(지방자치법 제287 조 제1항)	공동사무처리·공동사업의 내용, 구성 자치정부의 이름, 각 구성 자치정부의 역할, 집행기관의 역할, 비용분담방식, 재무책임정도, 직원고용체계 및 보수, 협력조합의 계약기간, 재협의 내용 및 검토기간, 구성 자치정부간 갈등해소방 법 등 명기		조합의 명칭, 조합을 구성하는 지방자치 단체, 사무소의 위치, 조합의 사무, 조합 회의의 조직 및 위 원의 선임방법, 집 행기관의 조직 및 선임방법, 조합의 운영 및 사무처리 에 필요한 경비의 부담 및 지출방법
분담금	균등할, 차등할, 혼합	차등할	차등할	차등할 인구비율('93)
예산 및 재정 운영의 독립성	구성자치단체에 의존 일부 독립성 확보	독립성 확보	독립성 확보	의존
교부금 보조 및 재원	지방교부세 교부대상에 서 제외(지방교부세법 제2조제1호, 제3호) 광역연합은 보통·특별 교부세 혜택, 분담금, 조합의 재산수입, 사업 수입, 지방채	교부금지급 교문조합의 동산, 부동산 관련 수입 금, 재정보조금, 기 부금, 지방채	주 정부·연방정부 보조금, 지방채	폐기물반입료, 지 방자치단체의 부 담금, 기타 수입금
지방세부과 징수	불인정	사업세 부과징수	재산세, 사업세	불인정

(표 계속)

비교요인/국가	일본	프랑스	미국	우리나라
대상사무 (분야)	- 자치사무 - 기관위임사무 상수도, 하수도, 전기, 가스, 공업용수, 공업용 지조성, 항만정비, 지하철, 도매시장, 소방, 박물관, 공원, 관광사업, 화장장, 환경, 위생, 쓰레기처리, 분뇨처리, 방재, 노인복지, 병원,	- 자치사무 - 기관위임사무 지역개발연구, 도시개발계획, 환경정화, 쓰레기수거, 학교통학편의, 공용주택개발·관리, 소방, 환경보전·자원관리, 도로설치·개발·유지관리 등 유사	- 자치사무 - 주정부 위임사무 상하수공급처리사업, 쓰레기수거·처리, 고속도로 관리, 여가·문화시설 운영·관리, 컴퓨터 데이터·자동업무처리 공동관리, 공동구매, 공동계획·지역계획국 운영, 공용토지·공동사용계획, 합동 경제발전계획수립	-자치사무 -기관위임사무 쓰레기처리

선진국의 조합운영과 관련한 몇 가지 특징들을 보면 다음과 같다. 외국 조합기구들이 갖는 관련법규나 조합의 규약 내용들은 상당히 세분화 되어 있다. 뿐만 아니라 이러한 여러 운영규정들에 대한 근거를 자치법, 주정부법 등에 의한 법적 규정으로써 내부운영규정(운영이사회, 사무국 등의 재정·인사), 재정확보 및 재정운영 등에 걸쳐 자세히 명기해 두고 있어서 지방정부간 이기적인 행태의 지양, 사전에 갈등해소책 마련을 제도화 해 두고 있다.

또, 기본적으로 조합의 자율적 재원 확보를 위하여 각 국은 중앙정부 또는 주정부의 조합설립 지원금, 정기교부금 등을 지원하고 있는데, 프랑스의 경우에는 지방세 수입 중 사업세(taxe professionnelle)를 미국은 재산세 등에 기반을 두고 독자적으로 여유 있는 지방재정을 운영하는 정책적 배려가 이미 근간으로 되어 있다. 뿐만 아니라, 농촌 및 도심지역에 따라 적절하고 다양한 방식의 조합제도 활용은 물론, 조합의 주요운영권은 관련 지방정부의 의회의결에 귀속시키고 있으면서도, 폭 넓은 조합자치권을 최대한 보장하고 있고, 주민의 참여를 적극 권장하고 있다.

제4절 광역경제권 발전을 위한 지역거버넌스 구축 방안 - Ⅱ

1. 광역경제권 추진기구의 구성 및 운영체계

1) 광역경제권 발전위원회 설치

2009년 현재 국가균형발전특별법 제22조에서 설치하고자 하는 지역발전위원회는 사실상 전정부의 과거 균형발전위원회와 동일한 역할을 담당한다고 볼 수 있다. 즉, 행정협의회 성격도 아닌 자문기구로서 의견수렴, 심의, 전문적 견해의 제안 등 수동적이고 소극적인 기능을 수행하는 자문위원회에 그치게 될 것이다. 이럴 경우 과거정부가 범한 정책적 오류를 다시 반복하는 현상이 발생하기 쉽고 판단된다. 참여정부와 다른 것은 광역경제권 중심으로 2개 시도 이상이 협력하는 광역경제권발전위원회를 각 권역별로 설치하여 시도간 협력사업을 추진하는 책임기관을 두고 있는 점이다(동법 제28조: 광역계획 수립 및 이행에 대한 평가). 그럼에도 불구하고 광역경제권발전위원회는 지역발전위원회와 달리 시도간 행정협의회로서 기능을 수행할 것이지만, 이 또한 현재 50개 이상 운영되는 시도·시군구 간의 행정협의회들이 보여준 소극적인 제도운영의 단점들이 그대로 노출될 것으로 보인다.

2) 광역경제권 발전위원회 운영체계

행정실무 차원에서는 각 중앙행정기관의 업무를 총괄, 조정해서 지역균형발전정책을 총지휘하는 ‘지역발전기획단’과 광역경제권별 사무국(동법 제28조제5항)이 있다. 중앙의 지역발전기획단은 대통령 소속 하에 있는 중앙정부 집행기관이고, 이와 달리 광역경제권별 사무국은 행정협의회 소속의 시·도간 공동사무국으로 법적인 집행력을 갖는지는 불분명하다. 여기에 또 각 시도별로 개별 ‘시

도발전협의회’ 등이 운영되어야 하므로 중복적으로 집행기관이 설치, 운영되는 결과가 된다. 그럼에도 불구하고, 국가의 재정만을 재원으로 광역경제권 사업을 추진한다고 해도, 계속해서 집행력을 담보할 수 있는 책임성의 문제는 남아있다.

즉, 추진기구 설치 및 운영과 관련해서 2008년 대통령 인수위안, 균형발전위원회 의 안에서는 균형발전특별법이 통과되기 전까지는 주로 ‘자율형 광역본부 설치’를 지향하기도 하였다(한국지방행정연구원, 2008). 학계와 정부에서 동시에 이 추진기구에 대하여 법적으로 업무처리의 책임성, 자율성을 보장하고 회계의 독립성을 보장받기 위해서는 법률상 공법인의 지위를 부여할 것이 필요하다는 의견들이 다수였다. 다만, 중앙정부와의 업무 연계성 그리고 광역경제권 선도산업, 시도전략산업 진흥사업 등과 같이 주로 국가의 재원부담으로 추진하기 때문에 ‘특별지방자치단체’의 지위를 부여한다는 것은 지양하고자 하고 있다. 잘못하면 이는 지역내 광역자치단체와 기초자치단체 이외의 옥상옥이 된다는 비판과 또 다른 차원의 협력과 조정을 필요로 하는 장치를 마련해야 하기 때문이기도 하였다. 그러나 행정안전부의 검토 단계에서 사실상 ‘특별지방자치단체’는 현행 지방자치법상 조합제도와 큰 차이가 없다는 결론을 내리고 ‘특별지방자치단체’ 설치안은 국정과제 내용에서 추진하지 않기로 한 바 있다(지방분권추진위원회 워크숍 자료, 2009. 3).

3) 광역경제권 발전위원회 운영상 법적 과제

다른 대안으로 거론되었던 것은 (가칭)‘광역본부’의 설치였는데, 이 기구를 설치하기 위해서는 중앙정부가 포함될 수 있는 ‘특례규정’이 마련될 필요가 있다는 지적이었다. 기관 내부적으로는 의결기관과 집행기관을 별도로 구성하거나 통합적으로 운영하는 방안이 있었으나 이에 대해서는 중앙정부가 또 다른 ‘광역행정청’을 지역에 설치하고 그 대신 지방행정체제 개편을 통해서 도를 폐지하려고 한다는 비난 때문에 현 단계에서 세부적인 논의가 진전되지는 못하였다. 그러나 어떻게든 지역균형발전정책을 총괄 책임지는 집행기관장과 업무적으로 뒷

받침 해 줄 수 있는 사무기구 설치의 필요한 것인데, 현재의 법 규정과 같이 각 중앙부처의 관련공무원을 파견하고 외부 계약직(일반계약직, 전문계약직)을 통해서 ‘지역발전기획단’을 운영하겠다고 하는 점에는 앞서 제기한 바와 같이 이 집행기관은 부처통합적 성격의 ‘기획단’이므로, 집행기관 내부적으로 부처이기주의적 성향이 강하게 나타나게 될 때에는, 그에 따르는 부처간 공동 행정기관으로서의 한계를 극복하지 못할 수 있다.

더욱이 광역경제권을 운영하는 광역경제권발전위원회의 사무국은 행정협의회의 성격만으로 운영될 경우 지역균형발전정책의 추진을 약화시킬 수 있다. 이것은 사실상 시도자치단체간 협력기구의 성격이므로 지방자치단체 상호간 사무수행 능력을 보완해주고 상호간의 행정적, 정책적 능률성을 확보해 줄 수 있도록 행정협의회 보다는 더 강력한 법적 지위를 갖는 조직으로 운영되는 것이 바람직하다. 이러한 사례가 앞서 살펴본 일본, 프랑스, 독일 등에서 활성화 된 광역연합, 지방정부간 다양한 협력기구의 운영 사례들이다.

사무국 또는 광역경제권발전위원회가 공법인의 지위를 갖게 되는 경우에는 법적으로, 재정적으로, 기술적으로 하나 또는 2개 이상의 광역자치단체의 정책수행 역량을 포괄할 수 있는 제도로 운영도 가능하다. 즉, 자치단체의 입지조건, 시설규모, 행·재정능력의 대소 등을 고려한 법정기구로서 지방자치단체간 협력기구를 설립하여 운영하게 되면 광역적 사무처리의 능률성 확보를 담보할 수 있다. 이때 업무의 권한 범위는 원칙적으로 사무의 법적 위임절차에 따라서 정해질 것이고, 이에 대해서는 ‘특례규정’(국가균형특별법)에 의하여 세부적으로 규정할 수 있고 또 그럴 필요가 있다. 중앙정부와 지방자치단체 상호간에 있어서는 사무를 수행하는 방식, 기관운영 방식 등이 결과적으로 ‘규약’으로 정해지게 되고, 광역경제권을 총괄하는 시도자치단체간 공법인 협력기구로서 그 기관 자체의 운영재원에 대해서는 관련 기관간의 분담금과 중앙정부 재정지원으로 가능하게 된다.

그러나 2009년 11월 현재 균형발전특별법 규정상 내용에서 광역경제권 발전위원회의 규약들을 살펴보면 아직까지는 위에서 논의하였던 법적기구인 공법인

체 지위를 갖지 않은 행정협의회 성격의 광역경제권 발전위원회로서 추진기구를 설치하고 있다.

2. 광역경제권 추진수단의 운영체계

광역경제권을 추진함에 있어서 현재의 사업은 중앙정부와 지방자치단체간 수직적인 재정보조관계에 의한 사업을 추진하고 있어서 중앙정부가 지원하는 광역경제권 개발 및 선도사업의 효과성이 약하다. 또한 지방자치단체가 자율적으로 수립하는 지역발전산업들의 경우에도 중앙정부와 협의과정이 없이 사업선정이 이루어지기 때문에 그 집행력을 담보하기 어렵다. 이러한 집행력의 어려움을 해소하기 위하여 균형발전특별법에서는 사업에 대한 평가제도를 도입하고 있다(동법 제9조 지역발전사업평가자문단 및 전문평가기관). 그러나 보다 적극적인 제도운영으로는 국가와 지방자치단체가 지역발전을 위해 공동으로 사업을 추진하기 위해 “사업내용 및 투자 분담” 등이 포함된 ‘지역발전투자협약’을(동법 제20조) 체결할 수 있도록 규정하고 있다.

1) 지역발전투자협약 제도의 도입

우리나라에서 지역발전투자협약 제도의 도입을 추진하고자 한 직접적인 배경은 크게 기존 지역개발의 투자재원조달 및 운영체계의 한계로 인하여 지역개발을 위한 투자재원의 안정적 확보와 성과 지향적으로 사업을 관리하려는 의도에서이다(산업연구원, 2004: 110-113). 또한 중앙-지방간 수평적 개발협력체제를 구축하고자 하는 목적도 있었다고 판단된다. 왜냐하면 우리나라에서는 지역개발사업의 주요 재원인 국고보조금으로 추진되는 사업의 지나친 세분화, 경직적이고 획일적인 국고보조사업 등으로 인하여 지역특성을 감안하지 못하는 경우가 많다. 그로 인하여 전략적 사업선정 등의 자율적인 계획수립이 어려워 질뿐만 아니라 빈번하게 보조금사업의 영세화도 초래한 바 있다. 또한 국고보조사업의

사업선정, 지원기준 등이 획일적이고, 지방자치단체의 지역계획 추진역량과 재정수준을 감안하지 않고 일률적으로 적용하는 상황에 처해 있다. 다른 한편, 국가발전과 지역발전에 상호 기여할 수 있는 전략적 사업을 중앙과 지방이 공동으로 선정하고 이를 중점 지원하는 제도적 정착도 쉽지 않은 상황이라고 할 수 있다.

이러한 이유 때문에 지역발전투자협약 제도를 구축하여 국가균형발전사업의 재원확보를 안정화 하게 되면 기존의 중앙투자재원 조달체계에서 발생하는 사업의 불확실성과 재원확보의 불안정성 문제를 해결할 가능성이 더 높아질 수 있다고 판단하여 제도의 도입을 추진했던 것이다. 이 제도를 운영하게 되면 지역 균형발전사업의 부문별, 기능별 사업분류 하에서도 시도간 자치단체별로 중앙 정부와 협약체결이 가능하게 된다. 그렇게 되면 사업의 통합적 추진과 체계적인 관리가 가능하고, 유사사업에 대한 통합적 추진계획의 수립, 집행을 통하여 기존중앙부처별 칸막이식 지원제도를 개선하여 투자중복을 방지할 수 있을 것으로 판단했기 때문이다.

따라서 그와 같은 이유에서 균형발전특별법 제20조는 국가와 지방자치단체가 지역발전을 위해 “사업내용 및 투자 분담” 등이 포함된 ‘지역발전투자협약’을 체결하고, 공동사업 이행을 위해서 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 해야 한다고 규정하고 있다.

2) 지역발전투자협약 제도의 사례

우리나라의 지역발전투자협약 제도는 프랑스의 계획계약(Contrat de Plan)의 사례를 벤치마킹 한 것으로 보인다.⁶¹⁾ 프랑스는 계약방식에 근거하여 지방분권

61) 여기에서 계약은 둘 또는 둘 이상의 당사자간 자유로운 협상을 통해 맺는 협약을 말한다. 계약관계는 서로 일치하여 하나의 공동된 효과를 실현시키려는 의사표시이기도 하다(서원우, 1997: 699). 그리고 행정계약은 행정법상 법률관계를 그 대상으로 하는 계약이고 계약 당사자 간의 합의에 의해서 발효된다. 행정계약은 행위주체가 공행정 수행자이다. 또한 행정법상 법률관계가 계약의 대상이기 때문에 행정목적의 수행과 직접적인 관련이 있는 영역은 비록 사법의 지배를 받는 국고행정 영역일지라도 공법적 특질을 부여할 수 있기 때문에 공법계약과 사법계약의 상위적 개념으로 이해된다(김대인, 2007). 이에 대하여

촉진을 위한 지방투자사업으로 오래 전부터 계획계약을 추진해 오고 있다. 프랑스 계획계약은 지방분권에 의한 권한배분 상황에서 국토발전정책의 일관성을 유지하기 위하여 국가의 우선사업과 지방정부의 우선사업간 균형과 종합을 통해서 지역발전과 국가경제 발전을 하고자 의도한 계획이다. 국가-지역정부(Région)간 계획계약은 경제사회발전을 위한 국가계획과 지역계획을 조정하기 위하여 국가와 지역정부(레지옹)가 5~7년 동안을 기간으로 계약을 체결하는 공식적인 공법 협약이다(De Montricher, 1999: 269).

지역정부(레지옹)와 국가 공동의 이해관계에 있는 사업을 선정하고 이를 위한 재정투자를 분담할 것을 국가와 레지옹 대표가 공식계약을 통해 약속하는 계획계약은,⁶²⁾ 다자간 협약이다(프랑스 1982년 7월 29일 법 제11조). 계획계약은 목표를 설정하고, 그 성격과 사업의 내용을 결정하며 계약당사자의 다양한 역할과 의무를 규정하고 실천방법을 제시한다. 프랑스에서 계획계약에 대한 법적 판단은 다음과 같다. 1988년 1월 국사원령으로 행정계약의 지위를 인정받았다. 그러나 다시 1996년 10월 국사원령으로 계획계약의 계약적 성격을 협의적 개념으로 규정하면서 계획계약을 준수하지 않은 경우 제3자에 의한 계약위반청구 등을 할 수 없는 제한적인 효력을 가진 계약으로 규정하였다. 그 이유로 주로 투자액 지원을 하지 못한 1985년의 Synchrotron 계획계약 사건에서도 국가의 책임성을 인정하지 않았던 판례가 있기 때문인데, 그 후로 계획계약은 사실상 법적 효력의 책임성을 갖지 않는 공법인체 상호간의 협약의정서이고, 그 대신 정치적 책임성이 관여됨으로써 본래의 목적달성 보장이 가능한 것으로 판단한 것이라고 볼 수 있다.

그리고 프랑스 계획계약제도에서의 주체는 우리나라가 정하고 있는 주체보다 더 다양하다.⁶³⁾ 프랑스에서 중앙정부의 계획계약 파트너는 부처간 국가균형발

용어상 공법상 계약은 부적합한 개념이고 행정법상의 계약 즉 행정계약이라고 해야 할 것이다(서원우, 1997: 700-704). 따라서 공법인체인 중앙정부와 지방자치단체는 상호간 동의로 계약을 하게 되면 이는 공법적 법률관계인 행정계약 관계가 성립된다.

62) 1970년대에 농업기반시설을 건설하기 위하여 여러 농촌 자치단체가 협력한 contrats de pays (지방계약)과 같은 과거의 계약방식과 계획계약의 논리는 다르다.

전위원회(CIADT), 국토개발지역균형발전청(DATAR에서 DIACT),⁶⁴⁾ 레지옹 임명지사이며, 지역정부 차원에서 레지옹 임명지사의 상대 파트너는 레지옹 민선지사, (기업체, 자유직종, 노동조합, 사회단체, 지역전문가 등의 대표가 포함된) 레지옹 경제사회이사회, 도 자치정부와 기초자치정부 등이다. 이들 중에서 주요 주체인 중앙정부와 레지옹 지역정부는 계약을 자유롭게 체결할 수 있으며 계약의 수정 및 해지권도 갖는다. 계획계약에 대한 평가는 중앙정부에서는 국가평가위원회가 평가를 수행하고, 레지옹 지역정부 차원에서는 레지옹 평가조정위원회(comité de pilotage de l'évaluation)가 평가업무를 수행한다.

3) 지역발전투자협약 제도 도입시 법적 과제

실제 지역발전투자협약 제도를 우리나라에 도입 및 적용하기 위해서는 대상사업과 협의과정, 투자분담에 대한 배분방식, 관련부처와 지방자치단체의 재정분담력 강화 방안 등 사전적으로 풀어야 할 과제들이 많다. 더구나 우리나라는 행정계약에 관한 절차와 운영방식 등이, 조달계약 분야를 제외하면, 제도화되어 있지 않은 상황에 더욱 많은 연구들이 필요한 부분이다. 아무튼 프랑스 계획계약과 우리나라의 지역발전투자협약 제도는 공통적으로 공공투자정책을 관리함에 있어서 새로운 관리방식을 제도화 한 것이며, 중장기의 공공투자정책 달성을 위하여 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 새로운 방법으로 관리하는 전략적 수단으로 활용이 가능한 제도이다.

또한 이 제도는 실제의 사업계획을 포함하기 때문에 구체적으로 사업목표와 투자비용, 경상비용 및 활성화 비용을 포함해야 하며, 전체적으로 몇 가지 주요 목표와 연계되도록 계약내용이 구성되어야 한다. 이 계약제도는 주요 사업분야에 대한 집중적인 지원투자계획이기도 하여 지역(광역경제권)의 각종 기반시설

63) 행위주체자 : 지역정부에서 중앙부처의 특별지방행정기관, 임명지사, 지방자치단체(administrations centrales, DATAR, préfectures, Régions, Départements).

64) 현재는 DIACT(Inteminiaterial delegation for territorial development and competitiveness)로 명칭 변경.

설치, 생산활동의 지원, 취업문제 등에 우선적 비중을 두고 이를 위해 국가와 지방자치단체간 협력을 추진해야 성공이 가능한 정책수단이다.⁶⁵⁾

과거 참여정부가 시도하고자 하였던 우리나라에서의 지역발전투자협약 제도의 실질적인 성격은 프랑스 계획계약과 유사하게, 협약에 규정하는 중앙정부, 지방자치단체의 투자분담은 사업기간의 소요재원을 나타내는 지침적 성격으로서 강제성을 부여하기 보다는 자율적 준수를 유도하는 의미가 강한 것이었다. 이 제도의 강력한 장점이라면, 수직적 관계에 의한 국가균형발전사업의 추진체계를 수평적, 협력적 관계에 입각한 추진체계로 전환하게 하여 대등한 개발 파트너십을 형성하게 할 수 있다는 점이다. 나아가 중앙-지방간 협력적 파트너십을 통한 지역개발과 상향적 사업추진이 가능하고, 지역간 통합적 분업관계를 형성하여 지역별로 경쟁력 있는 사업에 집중할 수 있도록 사업조정도 가능하다. 이것을 제도화 한다면 국가균형발전사업의 실천력을 높이기 위한 새로운 개발협력시스템도(또 다른 차원의 공법인체) 구축이 될 것이고 또 되어야만 하고, 그럼으로써 광역경제권 사업의 합리성, 예견성을 증대하여 안정적 균형발전정책 추진을 보장하게 할 수 있을 것으로 판단한다.

3. 광역경제권 발전을 위한 제도화 방안

1) 광역경제권 발전위원회 개선 방향

광역경제권 추진기구와 관련해서 OECD 국가들의 추진기구 협력유형들을 볼 때 ‘지역개발청’(Development agency model) 형태는 영국의 RDA가 추진하는 방식으로 지방정부보다는 중앙정부의 지방행정기관(특별지방행정기관, 통합지방행정청)이 수행하는 방식이기 때문에 영국과 같이 법적으로 주어진 권한을 중심으로 사무를 수행하는 월권행위(Ultra Vires) 금지 원칙 하에서는 적극적으로 수

65) 박양호, 이원섭, 지역개발 투자협약제도 도입방안, 국토연구원, 2000: 58-59.

행이 가능한 방식이다. 왜냐하면 우리나라의 경우 기초자치단체이든 광역자치단체이든 '법령의 범위 내에서 위반하지 않을 경우에는' 지방자치단체의 일반적 권한행사(전권한성의 원칙)를 원칙으로 한 사무수행 권한이 있어서 지역개발, 지역경제 활성화, 투자유치 등도 지방자치단체도 자율적으로 수행할 수 있는 사무권한의 범위에 속한다.

그러나 영국의 경우에는 법률에 근거한 명시적 권한과 의무를 수행하는 것이 원칙인 점에서는 여타의 지방정부가 수행하지 않는 사무는 중앙정부의 각 부처가 지역별로 별도의 지방행정기관을 통해서 국가사무로 수행하고 있고, 그 중의 하나가 바로 RDA가 수행하는 지역개발, 지역경제 발전계획 수립 등의 사무권한을 부여받아 수행해 왔다(2007년 RDA Act). 뉴욕주와 뉴저지주의 지방행정청으로서 Port Authority of New York and New Jersey도 이와 동일한 유형이다.

반면 프랑스의 지역계획쟁쟁청(DIACT, former DATAR)과 각 레지옹의 도청(regional prefects) 등은 RDA와 약간 성격이 다르다. 우선 DDIACT은 RDA와 달리 전국적으로 1개 기관으로서 국가의 지역개발정책을 수립하고 집행하는데 직간접으로 관여하는 일종의 책임운영기관과 같은 성격으로 활동하고 있고, 레지옹 도청은 각 지역에 소재한 국가의 지방통합행정청으로서 관할지역을 통합적으로 관리하는 국가의 지방행정기관이다(영국은 이와 유사한 Government Office가 있다).

이 두 직속기관을 통해서 국가의 업무는 직접 수행하거나 또는 지역 내에 있는 지방정부와 계획계약(Contrat de Plan)을 맺어서 중앙-지방정부간 직접적인 협력관계 하에 그 지역에 상주하는 국가의 지방행정청과 지속적이고도 현장에서 긴밀한 협력관계를 유지하는 체제라고 할 수 있다. 프랑스 지방정부 소속 하의 지역개발청 유형의 하나는 일드프랑스(Ile-de-France) 지역정부가 2001년에 설치한 지역개발청(ARD, Agence Régionale de Développement)이 있으며, 스페인의 세빌리아 지역정부도 이와 유사한 도시경제개발청(Sevilla Global as Urban Agency for the city economic development)을 설치 운영하고 있다.

현재 우리나라는 광역경제권 추진기구로 지방자치단체 간 단순협의체 형태의 행정협의회 유형을 채택하였다. 그러나 이외에도 공법인체로 자치단체조합, 지

방정부(광역)연합, 특별법에 의해 법인격이 부여된 특별자치단체 등과 같은 대안을 생각해 볼 수 있다. 이중에서도 2008년도 정부안인 ‘광역본부’의 설치에 대해서도 향후에 이를 고려해 볼 여지는 있다. 이때 RDA 방식과 통합지방행정청(프랑스와 독일의 도청 유형, 영국의 GO 유형)을 고려해서 설계가 가능하다. 이미 경기도, 서울 등 광역자치단체의 경우에는 도시개발공사, 시도연구원 등 직접적인 사업체와 연구기구를 운영하고 있다는 점에서 지방자치단체 소속의 지역개발청은 각 자치단체 개별적인 사업을 추진하도록 하는 것이 바람직하고 협력이 필요한 단계에서만 네트워크를 연계해 지원 및 협력을 하면 될 것이다.

OECD 국가에서 이러한 지역경제 활성화를 담당하는 기구의 설치 및 운영과 관련해서 일반적으로 다수 국가들이 채택하고 있는 방식은 지방정부간 협력기구(joint inter-municipal authorities)에 의한 것이다. 이 경우 자율적인 ‘계약’ 및 ‘협약’(규약)에 근거해서 구축 및 운영되도록 중앙정부는 배려하고 있으며 그러한 방향에서의 제도화를 추천하고 있다(프랑스, 독일 사례). 그리고 책임성을 담보하기 위해서 이러한 협력기구 중에서 반드시 책임을 지는 선도(리더) 자치단체(Chef de file, Pathfinder local authorities)를 지정하고, 광역경제권을 주도하는 자치단체의 장이 추진기구의 장이 되고, 나머지 구성자치단체의 의회의원들로부터 대표를 선출하여 의회 형태로 집행기관을 견제하고 지원하는 시스템으로 운영하는 것이 보통이다(OECD, 2006: 181).

이상 선진국 광역경제권 추진기구의 결정 및 운영체계에 있어서 가장 중요하게 고려해야 하는 요인들은 바로 시도 자치단체의 통합의지, 수용도, 통합성과 등을 상호 고려해서 시도 등 자치단체 상호간의 합의에 의한 운영시스템 또는 합의를 도출할 수 있는 추진기구를 제도화 시키는 것이 중요하다는 교훈을 얻었다. 이러한 시사점으로부터 우리나라의 제도 개선에 필요하다고 생각되는 것은, 권역별로 광역경제권 추진기구의 법적 지위와 운영체 등을 시도간 자치단체의 자율적 선택과 합의를 통한 제도 운영으로 만들어야 한다는 것이다. 그렇다면 자치단체 상호간 자율적으로 권역별 특성에 맞는 방식의 선택으로 정책 효과와 지역경쟁력을 높이도록 유도하는 것은 중앙정부의 역할이라고 할 것이다.

중요한 해법은 우리나라 지방자치법에서 찾을 수 있다. 즉, 지금도 시도협의 기구를 구성하기 위해서는 지방자치법 제152조(행정협의회)와 제159조(지방자치단체조합)에 의거하여 행정안전부장관에게 보고하고, 시도간 협의에 따라 규약을 정한 다음 관계 지방의회의 의결을 거쳐 고시하면 공법인체의 구성이 가능하도록 법제화 되어 있다. 다만 여기에 특별법에 의해 광역경제 관련 계획수립 및 조정권을 부여하고, ‘조합회의’가 아닌 ‘조합의회’ 형태로 운영체계를 대폭 개선하면 지금보다는 더욱 강력한 자율적인 광역경제권 추진기구로 탈바꿈하게 될 것이다.

그리고 지역균형발전 및 지역경제발전 등을 촉진하기 위해서는 무엇보다도 모든 계획과정 및 집행과정에 정부가 목표로 하는 바와 주민의 참여를 확대하여 자치단체가 추진하고자 하는 의견을 수렴함으로써 경제사회개발에 대한 주요 국가전략과 지방사업을 동시에 추진하는 개방되고 자율에 기초한 (행정)계약 방식에 기초한 추진전략을 심도 있게 고려하면 향후 정책적 효과가 기대 이상으로 발휘될 수 있는 광역경제권 운영체제가 나타날 것이라는 판단이다.

2) 광역경제권 촉진을 위한 지방자치법 개정 방안

우리나라 현 제도상 지방자치단체간 협력제도 중에서 동일한 광역자치단체 및 기초자치단체의 공식적 행정구역의 범위를 넘을 수 있는 유연한 협력방식은 바로 조합제도이다. 지방자치단체조합에는 일반적으로 보통지방자치단체가 갖는 지역고권이 없고, 이양된 사무수행을 위한 관할지역이 관계된다. 조합제도는 광역자치단체를 달리하는 지방자치단체 사이에서도 구성이 가능하기 때문에 광역행정의 수요가 필요하나 행정구역상의 접점으로 문제의 소지가 있는 광역권역을 중심으로 공동사무의 추진이 가능한 유연한 협력제도이다. 그렇기 때문에 이러한 조합제도를 실질적으로 광역경제권 운영체제에 적합하도록 필요한 법개정을 통해서 제도운영체제를 발전시키는 것이 현실적인 대안이라고 할 수 있다.

현행 지방자치법상 ‘제8장 지방자치단체 상호간의 관계, 제3절 지방자치단체 조합’의 법규정에 대하여 자치단체가 자율적으로 자치단체간 협력기구를 구성하여 광역경제권을 형성·운영할 수 있도록 법개정안을 마련한다. 즉, 지방자치단체간 협력기구의 명칭 자율화를 제도화 하여, 조합기구를 결성하는 구성자치단체가 자율적으로 명칭을 결정할 수 있도록 한다. 예를 들면, “○○자치단체 경제권 협력기구, ○○협력조합 경제권, ○○광역경제권 본부, ○○광역연합의회, ○○자치단체간 경제협력재단, ○○자치단체 경제협력연합, ○○협력 연합조합” 등 다양한 명칭으로 설치·운영이 가능하도록 한다.

입법적 대안은 크게 2가지를 고려해 볼 수 있다. 소극적인 방법으로는 지방자치법 <제8장 지방자치단체 상호간의 관계>에서 지방자치단체간 조합제도를 활성화 하는 법안을 개정하여 광역경제권을 설치·운영할 수 있다. 예를 들면 제3절 지방자치단체조합에 관한 제159조 이하를 전면 개정하여 자치단체 조합제도의 운영은 물론 광역경제권을 운영할 수 있도록 개정하는 경우이다. 또는 제176조부터 광역경제권 협력기구를 설치 및 운영할 수 있도록 별도의 장(제11장 광역경제권 운영 및 설치)을 제정할 수 있다.

다른 방법으로는 이미 균형발전특별법상 규정하고 있는 광역경제권 발전위원회를 광역경제권 추진기구의 설치 규정에 삽입하여 균형발전특별법상의 「광역경제권 발전위원회」와 지방자치법상의 「광역경제권 추진기구」를 연계하여 동일하게 규정하면 될 것이다(아래 <표 4-5> 개정안 중 밑줄 참조).

〈표 4-5〉 광역경제권 발전위원회 개선을 위한 법 개정안

현행	개정안	제·개정 필요성
〈신설〉	<p>제176조(광역경제권 추진기구 설치) 2개 이상의 지방자치단체가 해당 자치단체의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있는 경우 경제협력 규약을 정하여 지방의회의 의결 및 행정안전부장관의 승인을 얻어 설치할 수 있다.</p> <p>제177조(광역경제권 추진기구의 구역) 광역경제권 추진기구의 구역은 구성원인 지방자치단체의 구역을 합한 것으로 한다. 지방자치단체의 사무별로 구역을 달리할 경우에는 관련 지방자치단체 의회의 승인을 얻어 별도의 구역을 설정할 수 있다.</p> <p>제178조(광역경제권 추진기구의 규약 등) ①규약에는 목적, 명칭, 구성원인 지방자치단체, 관할 구역, 사무소 위치, 사무 등의 사항을 포함하여 작성한다. ②규약을 변경하는 경우에는 구성원인 자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 얻어야 한다.</p> <p>제179조(기본계획 등) ①사무처리를 위한 기본계획은 관계 지방자치단체의 도시계획 및 다른 법률의 광역계획과 조화를 이루도록 작성하여야 한다.</p>	<p>지방자치법상 제11장을 신설하여 광역경제권 설치 및 운영을 위한 규정을 제정함(또는 균형발전특별법상의 광역경제권 발전위원회를 이 추진기구로 대체한다)</p> <p>안정적 제도화를 위해 설치주체 및 절차 등을 명시</p> <p>구성 지방자치단체의 구역과 동일하게 하되 사무의 성격에 따라 탄력적으로 운영토록 함</p> <p>지방자치단체 상호간 균형을 이룰 수 있도록 규약에 필수적 기재사항을 명시</p>
〈신설〉	제180조(광역경제권 추진기구 의회의 조직 등) 의회는 구성원이 지방자치단체의 지방의회의 대표의원으로 구성하며, 중요의결 사항은 구성원인 지방자치단체의 장에게 사전·사후에 통지해야 한다.	의결기관인 의회의 구성방법과 중요 의결사항의 처리방법 규정
〈신설〉	제181조(광역경제권 추진기구의 집행기관 구성) 집행기관의 장은 규약이 정하는 바에 따라 의회에서 선출하고, 의회 및 집행기관 직원은 구성원인 지방자치단체의 지방공무원으로 구성하고 필요에 따라서 신규직원을 채용할 수 있다.	효율·전문적으로 처리하기 위한 집행기관의 구성방법 규정
〈신설〉	제182조(직접청구제도) 광역경제권 추진기구가 처리하는 사무에 대하여 주민은 조례 제·개폐 및 감사청구를 할 수 있다.	처리하는 사무에 대하여 관할 구역내 주민의 참여기회를 보장
〈신설〉	제183조(광역경제권 추진기구의 경비부담) ①추진기구의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체가 특별회계를 설치하여 부담한다. ②국가 또는 시도가 사무를 위임하는 경우 소요되는 비용에 대해서는 재정적 지원을 할 수 있다.	안정적 독립적 운영을 위하여 재원조달 방법을 명시

〈표 계속〉

현행	개정안	제·개정 필요성
〈신설〉	제184조(자치단체에 대한 준용 규정) 시도, 시도와 시군구 또는 2이상의 시도에 걸치는 시군구가 구성원인 광역경제권 추진기구는 시도에 관한 규정을 적용한다.	광역경제권 추진기구는 지방자치단체와 동등한 법인임으로 법적용의 일관성을 유지하기 위하여 지방자치법 및 관계 법률을 준용토록 함

3) 광역경제권 발전을 위한 중장기적 개선방안

단기적 관점에서의 대안은 지방자치단체간 협력제도가 복잡해 질 수 있다. 따라서 장기적으로는 시·도와 자치단체간 협력기구 및 특별지방자치단체를 통합하는 초광역정부의 수립을 추진할 필요가 있다.

결론적으로 지방행정체제의 Dual system(국가의 지방행정기관 활성화, 지방정부의 자율적 운영체제 활성화) 정착 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 무엇보다도 국회 등 일부 정치권에서 제기해 왔던 바와 같이 모든 자치계층을 뒤흔들어 단층화 내지 전국의 대도시화 등을 추진한다거나 또는 중앙부처의 직접 관할 하에서만 움직이는 일방적인 지역사무기구의 확대를 통한 지역발전정책의 추진은 지방분권체제의 자율성, 책임성 등의 효과를 무시한 정책추진이 될 수 있기 때문에 피해야 할 대안이다. 그러므로 지방분권 정책의 가속화를 통해 현 제도를 최대한 활용하면서 지방자치단체 중심의 협력기구를 기반으로 한 광역경제권 운영체제와 같은 실질적인 지방분권 개혁을 기조로 하는 추진전략이 필요하다고 할 것이다.



제5장 결론

우리나라 자치법상 강력한 <지역정부화> 및 협력체제에 기초한 지방정부간 지역거버넌스 체제를 활성화하기 위해서는 선결적으로 기관구성의 자율화를 방해하는 법규정의 삭제 및 폐지가 이행되어야 한다.

즉, 우리나라 지방자치단체의 기관구성을 제약하는 법령들은 지방자치법과 시행령, <지방공무원법>, <지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률>, <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정>(대통령령) 등과 관련되고 있어서 이들 법령에 근거하여 중앙정부가 획일적으로 지방에서 시행되는 정책을 결정하기 때문에 이와 관련한 법령 정비가 우선되어야 한다. 그리고 지역정부의 자치입법권을 확대시키기 위해서는 기관구성의 다양화 등 지방정부의 조직·인사권 등이 확대될 필요가 있다.

종합적으로 지방정부의 권한을 강화시키는 방법의 하나로 중요하면서도 강력한 정책집행의 수단이 되는 것이 바로 홈룰제도(미국)와 지방정부의 자치기본조례(영국의 local constitution)의 도입인데, 이러한 제도가 도입되기 위해서는 항상 지방정부의 자율성 보장과 함께 주민자치 의지를 반영한 기관구성 다양화 방안을 시행하는 제도적 보완이 요구되고 있다.

1. <홈룰> 또는 자치기본조례(자치헌법)의 도입·운영

미국의 경우, 모든 주정부는 시정부(municipality)를 창설하고 그 권한을 제정하며 시정부가 자율적으로 채택한 자치정부의 인사 및 행정조직 형태를 포괄적으로 결정하도록 하는 자율적 기관구성 선택권을 부여하고 있다. 그러한 결정을

지방정부의 기본헌장(charter) 또는 자치정부의 기관구성조례와 같이 특별법(special act), 분류법(classified law), 선택법(optional law), 홈룰(home rule) 등 네 가지가 방식으로 제도적 다양성을 추구할 수 있는 기본법 틀을 만들고 그 범위 내에서 자율적인 활용이 가능하도록 하고 있다. 즉, 주정부에 의해 창조되는 지방정부의 자치권 범위와 기관구성 형태 등을 지방정부의 헌법이라 할 수 있는 홈룰로 규정하여 승인하는 방식을 채택하고 있는 것이다. 이러한 방식이 자치정부의 기본적인 자치권을 최대한 보장하는 방법으로 활용될 수 있다.

이 제도는 2000년 이후 영국에서는 자치헌법(local constitution)의 운영체제로 발전하였으며, 대륙법계의 스페인과 이탈리아도 지역정부를 중심으로 한 기관구성의 다양화 방안을 지속적으로 추진해 오고 있다. 따라서 향후 우리나라도 각 지역에서 대표되는 광역자치단체들이 자율적으로 기관조직 및 운영이 가능하도록 할 수 있게 하기 위해서는 <홈룰>(자치기본조례) 제도를 허용하여 중앙정부(행정안전부)가 이에 대하여 검토 후 인증하도록 하는 제도화가 필요하다. 이때 자치기본조례는 완전한 자치입법권 및 자치행정권을 보장받지는 못하지만, 지방자치법에서 공통적으로 필요한 규정, 예를 들면, 선출직의 임기와 선출방식 등 선거제도, 주민투표제 운영범위 등을 기본적으로 규정해 두도록 하고, 관할 지역의 광역자치단체가 나머지 세부적인 사항은 그 지역의 특성에 맞고 각 기초지방정부들의 실정을 고려해서 자율적으로 집행부를 조직, 운영할 수 있도록 단체장과 지방의원 및 주민투표에 의한 주민의 민주적 통제 하에서 <자치기본조직법>으로 제정하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이러한 자치기본조례의 운영은 자연스럽게 광역자치단체의 자치조직권과 자치인사권을 확대해 줄 수 있다.

2. 다양한 광역행정 운영방식에 의한 지역거버넌스 활성화

지금까지 논의된 지역거버넌스 제도화 및 활성화 정책과 관련된 내용을 한마디로 정리한다면 다음과 같다. 기존의 광역행정 용어는 협의의 광역행정 문제 해결에 대한 것을 의미하는 것이었으나, 지역정부의 개념을 새로이 도입하게 되

면 거시적 시각에서의 지역거버넌스 체제로 발전, 진화된 의미를 사용할 수 있고, 그러한 내용이 현실적으로 외국과 우리나라의 자치발전을 가속화 시킬 수 있게 해 줄 것이다. 따라서 거시적 지역거버넌스 체제는 지역정부 수준의 도심 권역을 포함한 협의의 광역행정과 도시와 농촌 등을 포괄하며 지역권 내에 존재하는 자치정부 뿐만 아니라 국가의 중앙 및 지방행정기관들을 모두 포괄하여 조정·통합된 행정체제에 의하여 국민에게 서비스를 제공하는 방식으로 활용되도록 해야 한다. 우리는 여러 선진국 사례에서 이러한 광역행정체제 수행방식이 각국마다 다양하게 활용되고 있다는 사실도 알 수 있었다.

앞으로 더욱 연구가 필요한 사항은 바로 이러한 지역거버넌스의 제도화를 바탕으로 한 광역행정체제의 실천 방식들을 더 깊이 있게 활용하는 연구를 진행해야 할 것으로 보인다. 이를 위하여 한 가지 고려해야 할 점은 바로 현대적 개념의 광역행정체제 수행방식은 이미 우리가 지금까지 검토해 온 수행방식 이외에도 자유경쟁과 민간차원의 공공서비스 수행방식 등을 새롭게 도입한 다양한 거버넌스 체제의 광역행정 수행방식으로 쓰이고 있다.

이에 본 연구보고서는 향후 다양한 활용을 기대할 수 있을 새로운 방식에 의한 서비스 공급체계의 확대 등 지방공공서비스를 제공하는데 아주 다양하게 활용되는 제도들을 제시하면서 본 연구를 마치고자 한다.

1) 영국 지방정부의 지방공공서비스 공급방식(externalising)

구분	공급방식
지방공기업	<ul style="list-style-type: none"> - Controlled companies : 지방의회가 운영권, 책임자 임명권 등을 갖고 있는 지방자치단체의 공기업 - Influenced companies : 지방자치단체가 최소한 20%이상의 지분소유 또는 경영권 소유를 갖는 지방기업으로서 전직 또는 현직의 지방의원, 지방공무원 등 자치단체의 관련자(associated persons)가 참여한다
지방민관혼합기업	<ul style="list-style-type: none"> - Arms-length companies : 자치단체가 20% 이하의 경영권을 소유하고 있다 - Minority interest companies : 자치단체의 소수 지분참여가 된 기업

〈표 계속〉

구분	공급방식
협력방식	<ul style="list-style-type: none"> - 자치단체간협력조합(consortia) - 민간자본도입방식(private finance initiative, PFI) - 관민합작방식(joint ventures) - 외부자본이용방식(leveraged buy-outs) - 자본경영차입방식(management buy-ins)
민간주도방식	<ul style="list-style-type: none"> - 민간위탁방식(contracting-out) - 민주도경영방식(host transactions) - 특별서비스조직(specialist bodies) - 아웃소싱(outsourcing) - 위탁시설관리방식(facilities management)
인력·경영권 지원방식	<ul style="list-style-type: none"> - 경영권방출방식(management buy-outs) - 내부고용인방출방식(employee buy-outs 또는 staff co-operatives) - 비영리조합방식(trusts) - Co-sourcing

2) 프랑스 지방정부의 지방공공서비스 공급방식

(1) 공법인에 의한 지방공공서비스 공급방식 :

직영기업형태(Régies municipales)

구분	개념	사례
소속 행정기관형 (Régie directe)	<ul style="list-style-type: none"> - 전통적인 서비스 공급방식 - 법인의 설립이 없으며, 예산자율성도 없음(일반예산에 통합) - 지방의회가 특별위원회 형식으로 운영권을 갖고 감독 	일반민원업무 위생서비스 적은 규모의 공익사업
간접직영기업 (Régie indirecte)	<ul style="list-style-type: none"> - 비교적 행·재정적 자율권이 있음 	
자율직영공기업 (Régie autonome)	<ul style="list-style-type: none"> - 법인설립을 하지 않고 시장책임 하에 직영관리책임자를 따로 두고 사업조례에 의함 - 시의회가 예산승인권을 갖고 있으나 자율적인 운용예산을 가질 수 있는 독립채산제 운영 	수자원 등 상수도사업, 매장묘지사업, 대중교통사업, 시장운영, 쓰레기수거, (도서관, 박물관, 연극회관 수영장 등)체육문화시설의 관리, 시문화사업장 운영, 관광장소에서 의 몇 가지 유락설비시설관리 등

(2) 법인설립에 기초한 지방공공(시설)기관(établissement public)

구분	개념	사례
상공업형 지방공기업 (EPIC)	공법인 형태로 상공업분야의 서비스활동을 책임지는 공기업	전기가스공사, 파리시운송공사 등
지방공공시설 (établissements publics locaux)	지방자치단체가 의무적으로 설립해야 하는 행정적 영조물기관	대중교통서비스사업, 묘지사업, 공영주택국(offices publics d'HLM), 박물관, 체육시설 - 기초 : 학교활동보조금고(조합(caisses des écoles), 주민복지국(CCAS), 신용금고 - 도·광역도(레지옹) : 중학교, 고등학교 등
지방공사 (Régie personnalisée)	- 특별회계, 독립채산제로 운영 - 시의회의 조례에 의해서 자본출자금과 내부경영 규칙을 제정 - 이 내용은 당해 관련 중앙주무부 장관의 승인을 얻기 위해서 국가의 지방행정기관인 도지사에게 제출	프랑스 전기공사 관할이 아닌 전기사업장, 지방철도사업, 가정쓰레기수거, 시운영도살장, 도시재개발사업, 지방도로관리, 관광시설관리, 도시에너지공급사업 등
공익기관 (groupements d'intérêt public)	공익 실현을 위한 연합조직	대학교육분야, 스포츠 등 거의 모든 분야에까지 확대

(3) 자치정부간 연합조직에 의한 방식

자치단체간 협력을 근간으로 세워지는 공공시설은 행정적 성격의 공공서비스 활동을 행하는 것이 거의 대부분으로 종류를 간략하게 살펴보면, 단일목적 또는 다목적 자치단체간조합(Syndicats de communes), 디스트릭트(Districts), 도심공동체(communautés urbaines), 자치시공간공동체, 신도시연합체 등이 있다.

구분	개념
<p>피고용자주식소유방식 (사내지주제, Employee stock ownership plans, ESOP) 종업원지주제, 노동자주식제, 종업원주식분여제</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 사내의 근로자가 주식을 인수받음으로 해서 주주가 되어 (shareholders of stock) 조직의 경영에 참여하는 방식 - 공공부문에서 사내지주제가 서비스나 기능을 민영화하는데 사용 됨 - 근에는 인사관리처(Office of Personnel Management)가 이 사내지주제를 도입했음
<p>민간계약방식 (Contracting out)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 민간계약은 정부를 위해서 상품 또는 서비스를 제공해 줄 수 있는 민간회사 또는 비영리조직을 고용하는 방식 - 이 민간계약방식에서는 정부는 재정조달, 공급받을 서비스의 형태와 질에 대한 경영권과 정책적 통제권을 보유하게 됨 - 이러한 서비스 공급이 원활하지 않을 경우에 정부는 계약자를 다른 계약자로 대처할 수 있음
<p>내부서비스의 (경영)특허권 (Franchising of internal services)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 한 정부집행기관이 다른 정부집행기관에게 필요시 배상을 기본으로 하고 행정서비스를 제공하는 영업특권을 부여함 (franchising)으로써 다른 정부기관으로부터 행정서비스를 공급받을 수 있는 기회를 주는 방식
<p>외부서비스 특허권 (Franchising-External service)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 정부가 민간부문의 기업체에 양도권을 부여하거나 특허권을 부여해 주어서 특별한 시장영역 또는 지리적 영역에서의 사업을 할 수 있도록 허가하는 것 - 예: 국립공원 내에 설치된 구내매점(concession stands), 호텔, 기타 서비스업 등 정부가 서비스의 기준과 가격 등을 통제할 수 있으나 서비스 사용자가 공급자에게 직접 사용료를 지불한다.
<p>정부기업(공사) (government corporations)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 정부기업은 법적으로 분리된 독립체로서 의회에 의해서 설립 되며 일반적으로 수입-생산을 위한 상공업형 기업활동을 목적으로 하고 근로자(인력관리)와 물자구입(acquisitions) 등과 관련해서 정부의 규제 등을 받지 않음
<p>정부후원기업 (government-sponsored enterprises, GSE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 이 방식은 개인적으로 소유권이 인정되고 있는 기업이나 연방 수준에서 재정제도의 특허권을 부여받기 때문에 내재적인 연방보증을 받음으로 해서 전국적인 범위에서 제한된 금액의 대부권(lending powers)을 갖게 되며, 따라서 민간부문에서 정부후원기업의 금융대부능력을 높여주게 됨

3) 미국 지방정부의 지방공공서비스 공급방식

구분	개념
임대차협약 (Leasing arrangements)	<ul style="list-style-type: none"> - 민간협력체제(public-private partnership)의 한 형태 - 장기임대기간 하에서 정부는 하나의 시설이나 기업을 민간부문에 특별한 기간동안 임대를 해줄 수 있음. 유지, 운영, 지불 등의 조건은 임대차협약에 명시 - 매각차용협약 하에서 정부는 자산을 민간기업체에게 매각한 뒤, 그것을 다시 임차하는 경우임 - 서비스매각계약(sale-service contract) 또는 서비스임대차계약(lease-service contract) 하에서는, 특정한 기간동안 서비스를 공급해 주기 위해서 구매자와의 자산매각 또는 장기임대차 협약을 혼용하는 방식 - 정부가 하나의 시설(예 : 건물임대)을 임대하게 되는 임대차방식은 민간협력방식이라기 보다는 하나의 민간계약방식(contracting out)으로 여겨지고 있음
유도경쟁 (Managed competition)	<p>통제 또는 규율에 의한 과정 하에서 공공부문의 기능 또는 서비스를 제공하기 위해서 공공부문의 집행기관이 민간기업체와 경쟁을 벌이는 것을 말한다. 정부활동을 집행하기 위해서는 정부근로자가 자신의 방법대로 준비하게 되는 과정들이 분명하게 이 과정에 명시되어 있다. 집행기관 당국의 제안은 비용추정에 관한 신청제안(bid proposal for cost-estimate)을 포함하고 있어서 민간신청과 직접적으로 경쟁을 하게 되는 이점이 있다.</p>
위탁공급 (Outsourcing)	<p>관련서비스를 공급하는 점에 있어서는 정부기관이 완전히 책임을 지고 있으면서 경영결정에 대한 통제권을 갖고 있기는 하지만 다른 기관이 대신 기능을 수행하거나 서비스를 제공하게 된다. 이 방법은 민간계약, 민간기업에게 부여하는 양도특허권부여(granting of franchises to private firms), 공공서비스를 공급하기 위한 자원봉사자의 활용(use of volunteers) 등을 포괄하고 있다.</p>
서비스 성과기준조직 (Performance based organizations, PBO 책임운영기관)	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 정책결정책임을 대통령이 임명한 사람에게 전가함으로써 정책 결정과 서비스운영기능을 분리하고 있음 - 서비스운영책임은 정해진 임기를 가진 경쟁계약에 기초하여 고용된 수석행정관이 지휘하는 한 조직체가 가짐 - 수석행정관의 계약에는 기대성과가 명시되어 있고, 그에 대한 성과를 달성하는 대가로서 수석행정관은 인력자원관리, 구매 및 다른 행정기능에 있어서 유연성을 부여받게 됨 - 1997년 3월부터 몇 개의 PBO가 제안되었지만 연방정부수준에서 체결된 것이 없음

〈표 계속〉

구분	개념
관민협력체제 (Public-private partnership)	<ul style="list-style-type: none"> - 협력투자업체(joint venture)와 같은 것으로 공공부문과 민간부문간의 계약협정이 이루어지는 것을 말함 - 이러한 계약적 합의는 공공서비스 또는 공공시설의 발전, 재정지원, 소유, 경영 등의 분야에 민간기업을 참여시키는 여러 가지의 활동을 포함 - 전형적으로 사회기초시설의 프로젝트와 사회공공시설 등 - 이 협력관계에서는 민관자원이 최대한으로 공동출자 되며 책임도 분할되어 서로가 상호보완 하는 체제 - 협력자 상호간의 직접적인 투자비율에 따라서 수입비율을 배분 - 계약협정에 기초한 벤처기업의 하나로 전형적인 서비스계약과는 다른데 민간협력자는 보통 프로젝트에 대해서 즉시불(substantial cash), 보험금(at-risk), 순기투자(equity investment)를 담당 - 공공협력자는 민간협력자에게 어떠한 비용도 지불하지 않고 새로운 수입선에 접근할 수 있고 또 서비스공급능력을 얻음
자원(봉사자)활동 (volunteer activities)	<ul style="list-style-type: none"> - 자원봉사자가 서비스의 일부 또는 전부를 제공하지만 정부기관이 조직해서 감독하는 활동 - 하나의 아웃소싱(위탁공급직영체제) 형태로 여겨질 수 있음 - 자원(봉사자)활동은 공식적인 집행기관의 자원봉사 프로그램이나 민간부문의 비영리 서비스조직체에 의해서 이루어질 수 있음



참 고 문 헌

- 강용기(2000), 지방자치단체 단일계층화론에 대한 평가와 대안, 2000년도 기획세미나 발표논문집, 한국행정학회, 2000, p.269~282..
- 국가균형발전위원회(2009), 광역경제권 발전계획 초안 및 수립 매뉴얼, 2009.
- 국가균형발전위원회. 산업자원부(2007), 2007년도 국가균형발전계획에 관한 연차보고서, 2007.
- 국가균형발전위원회. 산업자원부(2007), 국가균형발전시행계획, 2007.
- 국가균형발전위원회. 산업자원부(2004), 지역발전투자협약 운용방안, 2004.
- 국토해양부(2009), 국토의 계획 및 이용에 관한연차보고서 2009, 서울: 국토해양부
- 권용식(1998), 서울 광역도시권의 공간구조변화에 관한 연구: 인구, 고용분포 및 통근패턴을 중심으로, 서울시립대학교 박사학위논문.
- 김광구(2009), 문제해결기제로서의 로컬거버넌스의 과제, 국정관리연구 제4권 제1호(통권 6호), 2009, p. 89~115.
- 김대건(2009), 참여의 양극화 극복을 위한 협력적 지역거버넌스: 공동체주의 시각에서, 국정관리연구 제4권 제1호(통권 6호), 2009, p. 23~46.
- 김병국(2003), 지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김석태(2009), 시군통합안, 무엇이 문제인가? 발제논문 in 한국지방자치학회 주관, 바람직한 자치행정체제개편을 위한 합동세미나, 2009년 10월 16일.
- 김오형, 이명훈(2009), 수도권 공간구조변화에 관한 연구: 지역 간 내적 계층성을 중심으로, 대한국토도시계획학회 2009년 추계학술대회 I 논문집, p. 247~257.

- 김용웅(1997), 광역권 개발계획의 도입 배경과 발전방향, 국토연구, 제26권.
- 김용웅, 차미숙, 강현수(2003), 지역발전론, 서울: 한울아카데미, 2006(2판).
- 김호철, 김철수(2004), 광역계획권 설정지표에 관한 연구, 국토계획, 39(4), p. 7~18.
- 김홍희(2009), 협동 거버넌스 진지하게 다루어지고 있는가?, 국정관리연구 제4권 제1호(통권 6호), 2009, p. 5~22.
- 대한국토도시계획학회 2009년 추계학술대회 II 논문집.
- 동아일보사 미래전략연구소, 모니터그룹 공동기획(2009), 미래의 경쟁력 메가시티, 동아일보사.
- 류해웅(2008). 국토계획 및 이용관계법 해설, 서울: 한국부동산연구원, 2008.
- 문채, 김광구(2006), 협력적 거버넌스구축에 관한 연구: 기무사 과천 이전사업을 사례로, 국토계획, 41(6), p. 177~193.
- 박재욱(2009), 광역경제권의 효율적 추진을 위한 지방정부 간 거버넌스 구축방안: 국가균형발전특별법 개정안의 ‘광역경제권발전위원회’ 구성 방안을 중심으로, 지방행정연구, 제23권 제1호(통권 76호), P. 83~118.
- 박치형(2009), 지방 분권화 대안으로서의 광역 거버넌스: 시카고 메트로폴리탄 사례를 중심으로, 지방행정연구, 제23권 제1호(통권 76호), p.51~82.
- 배웅환(2005), 로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로, 지방행정연구, 19(2), p. 187~216.
- 백성운(2009), 지방행정체제개편 논의현황과 과제, 발제논문 in 한국지방자치학회 주관, 바람직한 자치행정체제개편을 위한 합동세미나, 2009년 10월 16일.
- 산업연구원(2008), 광역경제권 매뉴얼: 3부 광역협력기구, 2008.
- 서순탁, 민보경(2005), 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당-죽전 도로 연결을 중심으로, 지역사회발전학회논문집, 30(2), p. 25~44.
- 소순창 유재원(2005), 로컬거버넌스로서의 짧은 여행과 새로운 여정: 정책과정의 행위자 네트워크 중심으로, 한국사회와 행정연구, 15(4), p. 299~319.
- 송미령 외(2008), 농촌 낙후지역 개발사업의 추진 실태와 통합적 추진모형 구축

- 과제, 한국농촌경제연구원, in 차미숙, 김태환 외(2008), 지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 적용방안(I): 협동연구기관 보고서.
- 송민경, 장훈(2009), 군집분석을 이용한 서울광역시권의 경계설정, 대한국토도시계획학회 2009년 추계학술대회 I 논문집, p. 229~235.
- 안성호, 이정주(2004), 로컬거버넌스와 지역경쟁력, 한국행정학회 2004년도 하계 학술대회 발표논문집, p. 346~361.
- 안영훈(2007), 광역거버넌스 구축을 위한 자치계층구조의 개편 방안, 신라대학교 부산학연구센터 제7회 부산학 학술심포지움자료집, 동남경제권과 광역거버넌스: 지역간 협력체제와 동남권의 미래.
- 안영훈(2008), 광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체제, 한국지방자치학회 춘계 학술대회 발표논문집.
- 안영훈(2008a), “광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체제.” 한국지방자치학회 춘계학술대회 발표, 2008.
- 안영훈(2008b), “광역경제권 거버넌스 체제 구축을 위한 선결조건에 관한 연구: 프랑스(Grand Lyon), 독일(Stuttgart Regional Association), 영국(RDA)의 사례를 중심으로.” 한국지방자치학회 추계학술대회 발표, 2008.
- 안영훈(2009c), “광역경제권 정책의 추진기구: 비교론적 관점에서 본 최적기구의 탐색 시론.” 한국거버넌스학회 춘계학술대회 발표자료, 2009.
- 안영훈(2009d), “지역균형발전을 위한 광역경제권 추진에 따른 법적 과제 연구.” 한국지방자치법학회 춘계학술대회 발표자료, 2009.
- 안영훈·신현기(2009), “선진국 대도시 지방정부의 지방행정체제 특성에 관한 연구.” 『한독사회과학논총』, 제19권 제1호(2009 봄), 2009.
- 이기우(2009), 정치권과 정부의 지방자치행정체제 개편방안에 대한 평가, 발제논문 in 한국지방자치학회 주관, 바람직한 자치행정체제개편을 위한 합동 세미나, 2009년 10월 16일.
- 이달곤(2004), 지방정부론, 서울, 박영사, 2004.
- 이동우, 변필성(2006), 분권화시대 중앙정부의 지역정책 방향연구: 국제비교분석을

- 중심으로, 국토연구원 보고서.
- 이민형, 성지은(2008), 지역혁신사업의 추진 실태와 통합적 추진모형 구축 과제, 과학기술정책연구원, in 차미숙, 김태환 외 (2008), 지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 적용방안(I): 협동연구기관 보고서.
- 이창원(2000), 지방자치단체의 계층이 단체장의 리더십 행태와 그 효과성에 미치는 영향, 한국행정학보, 한국행정학회, 2000, p.139~160.
- 이혜승, 김의준(2009), 재정자립도 지역 내 및 지역 간 격차 분석, 대한국토도시계획학회 2009년 추계학술대회 I 논문집, p. 83~89.
- 장영호, 김준영(2009), 국책사업의 집행을 둘러싼 갈등에 관한 연구: 경인운하 건설 사업을 중심으로, 대한국토도시계획학회 2009년 추계학술대회 I 논문집, p. 117~124.
- 전상우, 이명훈, 전병혜(2009), 수도권 신도시 주변도시의 도시구조 특성에 관한 연구: 지역 내 불균형 및 지역간 교류도 분석을 중심으로, 대한국토도시계획학회 2009년 추계학술대회 I 논문집, p. 271~278.
- 조권중(2008), 도시거버넌스의 사회적 신뢰형성 기제연구, 서울시정개발연구원 연구보고서.
- 지식경제부·삼성연구소(2008). 광역경제권 선도산업 발전방안: 선도산업 프로젝트 사업계획 수립을 위한 가이드라인, 지식경제부, 2008.
- 지식경제부·한국산업기술평가원(2009), 2009년도 지역산업진흥사업 안내, 2009.
- 차미숙, 김태환 외 (2008), 지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 적용방안(I): 총괄보고서, 국토연구원, 2008.
- 최준호(2008), 지역발전을 위한 지역 NGO의 역할 제고, 한국정부학회 2008년 하계 학술대회, p. 385~398.
- 한국공법학회(2008), 지방분권제도의 실질적 구현을 위한 법제정비에 관한 연구, 전국시도지사협의회.
- 한국산업기술평가관리원(2009), '08년 지역발전사업 시행계획 추진실적 부문별 평가결과 최종보고서, 지식경제부 평가보고서.

- 한국지방자치학회(2006), 21세기형 중앙-지방정부간 관계 재정립 모델연구: 행정 계층구조 개편을 중심으로, 2006. 7, 전국시도지사협의회.
- 한국지방행정연구원. 광역경제권 추진체계: 포괄보조금 및 광역본부 설치 연구 용역, 2008.
- 한국행정학회(2008), 광역경제권 매뉴얼 작성, 산업연구원 연구보고서.
- 홍성만, 이종원(2009), 속의거버넌스와 합의형성제도설계: 시화지역 지속가능발전 협의회의 운영사례를 중심으로, 행정논총, 47(1), p. 21~44.
- IDI연구보고서(2007), 수도권 광역계획의 합리적 수립과 실현 방안 연구, 협업연구 보고서(서울시정개발연구원, 인천발전연구원, 경기개발연구원).

외국문헌

- A Report of Case Study Work Conducted for the Lyons Inquiry (2007), Perspectives on Place-Shaping and Service Delivery, Report of March 2007, Centre for Local and Regional Government Research, Cardiff University (www.clrgr.cardiff.ac.uk).
- A Report of Case Study Work Conducted for the Lyons Inquiry, Perspectives on Place-Shaping and Service Delivery, March 2007, Centre for Local and Regional Government Research, Cardiff University (www.clrgr.cardiff.ac.uk).
- Alain Delcamp(2003), «la recherche d'un modèle européenL'expérience des Etats-membres de l'Union européenne, in Lavroff Dmitri Georges(dir.), La République décentralisée, Paris, L'Harmattan, 2003, p.25~56.
- Alan Townsend (2005), Mutli-Level Governance in England, Background Paper for the Office of the Deputy Prime Minister, International Centre for Regional Regeneration & Development Studies (ICRRDS), August 2005 (revised).
- Amin, A. and N. Thrift (1995), Globalisation, institutional 'thickness' and the local economy; In P. Healey, S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham and A. Madani-Pour (eds.), Managing cities, the new urban context, John Wiley

- and Sons, New York.
- Amin, A. and N. Thrift (eds.)(1994), *Globalisation, institutions and regional development in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Amin, A. and N. Thrift, *Globalisation, institutional 'thickness' and the local economy*; In P. Healey, S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham and A. Madani-Pour (eds.), *Managing cities, the new urban context*, John Wiley and Sons, New York, 1995.
- Amin, A.(1999), *An institutional perspective on regional economic development*, *International Journal of Urban and Regional Research* 23.3, 365-378.
- Arnaud Martin«Le principe de solidarité dans l'Etat autonome espagnol», in Lavroff Dmitri Georges(dir.), *La République décentralisée*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Bae-Gyoon, Park (2008), *Uneven Development, Inter-scalar Tensions, and the Politics of Decentralization in South Korea*, *International Journal of Urban and Regional Research*, volume 32.1, March 2008, pp.40-59.
- Bagnasco, A. (1988), *La constuzione sociales del mercato (The social construction of the market)*, Il Mulino, Bologna.
- Barter Wendy Russell, *Regional Government in England A Preliminary Review of Literature and Research Findings*, Local & Regional Government Research Unit, 2000.
- Bas Denters, Lawrence E. Rose, *Towards Local Governance?* in Denters Bas, Rose Lawrence E. (eds)(2005), *Comparing Local Governance Trends and Developments*, London, Palgrave Macmillan, p.246-262.
- Begg, I. (ed.) (2001), *Urban competitiveness: policies for dynamic cities*, Policy Press, Bristol.
- Bennett Robert (Ed), *Territory and Administration in Europe*, London and N.Y., Pinter Publishers, 1989.

- Benton J.E. and D. Gamble (1984), "City/County Consolidation and Economies of Scale : Evidence from a Time series Analysis in Jacksonville, Florida" *social Science Quarterly*, 65, p.190~198.
- Benz A., From Associations of Local Governments to Regional Governance *Urban Regions*, *German Journal of Urban Studies*, 40 (2), 2001.
- Berg w., «Bayern im Europa des Regionen, *Bayerische Verwaltungsblätter*, n° 9, 2001, pp.257~262.
- Bish, R.L. and Ostrom V.(1979), *Understanding Urban Government : Metropolitan Reform Reconsidered*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Blomquist W. And R.B. Parks (1995), «Service, and Political Impacts of Indianapolis-Marion County's Unigov, *Publius* 25, n°, p.37-54.
- Boadway Robin, Shah Anwar, *Fiscal Federalism Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, 2009.
- Bogdanor V., *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, 2001.
- Boyne G.A., *Local Government Structure and Performance: Lessons from America ?*, *Public Administration*, 70 (Autumn), 1992, pp.333-357.
- Brierly Allen B., *Issues of Scale and Transaction Costs in City-County Consolidation*, in J.B. Carr And Richard Feiock(ed), *City-County Consolidation and Its Alternatives : Reshaping the Local Government Landscape*, New York, M.E. Sharpe, 2004, pp.55-86.
- Buchanan J.M.(1986), *Liberty, Market and State*, Brighton, Harvester Press.
- Burchell R. W and Downs A, McCann B, Mukherji S (2005), *Sprawl Costs*, Washington D.C.: Island Press.
- Carr J.B. and Feiock R.C.(ed), *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*, New York, M.E. Sharpe, 2004.

- Carr J.B. and R.C. Feiock. "Who Becomes Involved in City-County Consolidation ? Findings from County Officials in 25 Communities," *State and Local Government Review*, 34, n°2, 2002, pp.78-94.
- Carr J.B. and R.C. Feiock, (1999), "Metropolitan Government and Economic Development," *Urban Affairs Review*, 34, n°, p.476-488.
- Carr Jere B. And Feiock Richard C.(ed)(2004), *City-County Consolidation and Its Alternatives : Reshaping the Local Government Landscape*, New York, M.E. Sharpe.
- Christeller W.(1966), *Central Place in southern Germany*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall
- Collin Jean-Pierre, Robertson Mélanie, *Gouverner les Métropoles: Enjeux et Portraits des Expériences sur Quatre Continents*, Canada, Pul (Les Presses de l'Université Laval), 2007.
- Committee of the Regions(2004), *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, Vol. 1 and 2.
- Communities and Local Government, Place Matters*, 2007.
- Cooke; P. and K. Morgan (2000), *The associational economy: firms, regions and innovation*. Oxford University Press, Oxford.
- Coulson Andrew, Ferrario Caterina (2007), 'Institutional Thickness': Local Governance and Economic Development in Birmingham, England, *International Journal of Urban and Regional Research*, volume 31.3, September 2007, pp. 591-615.
- Council of European Municipalities and Regions(CEMR), *European section of IULA, The Representative Organisation of Local and Regional Authorities in Europe*, 1999, CEMR.
- De Montricher Nicole, *Le contrat comme instrument de politique publique: Le cas des contrats de plan Etat-Région*, in Fortin Yvonne (ed.), *La contractualisation*

- dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 269-295.
- Denters Bas, Rose Lawrence E. (eds)(2005), *Comparing Local Governance Trends and Developments*, London, Palgrave Macmillan.
- Downs A (1994), *New Visions for Metropolitan America*, Washington D.C: Brookings Institution.
- Dungey J. & Newmann Ines (1999), *The New Regional Agenda*, Local Information Unit.
- Emmanuel Arcobelli, L'Etat régionale en Italie, in Lavroff Dmitri Georges(dir.), *La République décentralisée*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Emmanuel Sur, «Une autonomie nouvelle en Irlande du Nord», in Lavroff Dmitri Georges(dir.), *La République décentralisée*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Fabrice Hourquebie, Fédéralisme et régionalisme en Allemagne, in Lavroff Dmitri Georges(dir.), *La République décentralisée*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Fisher R.C. (1994), *State and Local Public Finance*, Glenview, Ill., Scott, Foresman and Company.
- F-L. Knemeyer, «Subsidiarität - Föderalismus, Dezentralisation»*Deutsches Verwaltungsblatt*, Vol. N° 9, 1990 5월 1일, p.449~454.
- Florida, R. (2002) *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. Basic Books, New York.
- Fougerouse Jean (Dir.), *L'Etat régional, une nouvelle forme d'Etat: Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France*, Bruylant S.A., Bruxelles, 2008.
- Francis Delpérée(2003), *Le fédéralisme belge*, in Lavroff Dmitri Georges(dir.), *La République décentralisée*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Friedman, M. and R. Friedman (1979), *Free to choose*, Avon, New York.
- Fujita, M., P. Krugman and A. Venables (2001), *The spatial economy: cities, regions*

- and international trade, MIT Press, Cambridge, MA.
- Fulton W., Pendall R., Nguyen M, Harrison A. (2001), Who Sprawls Most? Have Growth Patterns Differ Across the US, Washington D.C: Brookings Institution.
- Fung G (1998), City Services. *New York University Law Review*, 73(23), p.23~96.
- Fung G (2000), Against Centralization. *Buffalo Law Review*, 48(1), p.31~38.
- Gordon, I. (1999), Internationalisation and urban competition, *Urban Studies* 36, pp.1001-1016.
- Gordon, I., Internationalisation and urban competition, *Urban Studies* 36: 1001-1016, 1999.
- Grahbher, G. (ed.)(1993), *The embedded firm*, Routledge, London.
- Gramlich E.M. and Rubinfield D.L. (1982), Microestimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median-voter Hypothesis, *Journal of Public Economy*, 90, p. 536-560.
- Granovetter, M. (1985), Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *The American Journal of Sociology* 91, pp.481-510
- Green Paper on constitutional reform of the UK, *The Governance of Britain: An update*, 2007.
- Gurutz Jauregui, L'autonomie du Pays Basque: Bilan et perspectives, in Lavroff Dmitri Georges(dir.), *La République décentralisée*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Heijman Wim (Ed.)(2007), *Regional Externalities*, Springer Berlin Heidelberg.
- Herschel, T. and P. Newman (2002), *Governance of Europe's city regions: planning, policy and politics*, Routledge, London.
- Herschel, T. and P. Newman, *Governance of Europe's city regions: planning, policy and politics*, Routledge, London, 2002.
- HM Treasury, *Review of sub-national economic development and regeneration*,

- Report of HM Treasury of the UK, London, 2007.
- Hoffmann-Martinot, Vincent and Wollmann, Hellmut (eds.) (2006), State and Local Government Reform in France and Germany: Divergence and Convergence, VS Verlag für sozialwissenschaften,
- Jacobs, J. (1984), Cities and the wealth of nations. Random House, New York.
- Jean-François Auby, La Nouvelle organisation territoriale de l'Etat en France, in Lavroff Dmitri Georges(dir.), La République décentralisée, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Jonas, Andrew E.G and Ward Kevin (2007), Introduction to a Debate on City-Regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction, International Journal of Urban and Regional research, volume 31.1, March 2007, pp. 169-178
- Jonas, Andrew E.G and Ward Kevin, Introduction to a Debate on City-Regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction, International Journal of Urban and Regional research, 31(1), 2007, pp.169-178.
- Jowell Jeffrey and Oliver Dawn, The Changing Constitution, Oxford, 2007.
- Judd D and Swanstrom T (2004), City Politics, New York: Pearson Education. Inc.
- Katia Blairon, Les Représentations des collectivités territoriales en Italie, in Lavroff Dmitri Georges(dir.), La République décentralisée, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Keating Michael, «there a regional level of government in Europe», in Le Galès Patrick, Lequesne Christian(Ed), Regions in Europe, London, Routledge, 1998, p.11~29.
- Kwon, Taeho and Weon, Kwang-Hee (2007), Backward Regions in Korea Development Plans and Their Policy Implications. In Korea Regional Development Association, Urban and Regional Development in East Asian

- Countries: Lessons and Experiences, The 1st Congress of Asian Association of Urban and Regional Studies (AAURS), December 10-14, 2007, pp. 95-109.
- La commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Rapport d'Information En application de l'article 145 du Règlement présenté par M. Michel PIRON.
- Larralde Jean-Manuel, Les limites de l'évolution de la décentralisation vers l'Etat régional: Les obstacles juridiques à la régionalisation, in Jean Fougereuse (Dir.), L'Etat régional, une nouvelle forme d'Etat?: Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France, Bruylant S.A., Bruxelles, 2008.
- Larsson Torbjörn, The Internal Enlargement of the European Union and the Surplus of the Intermediate Level of Government, EIPASCOPE, 2000/2, p.18~26.
- Lavroff Dmitri Georges(dir.)(2003), La République décentralisée, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Le Galès Patrick, Lequesne Christian(Ed) (1998), Regions in Europe, London, Routledge.
- Leemans, A.F.(1970), Changing patterns of Local government, Hague, The International Union of Local Authorities.
- Leibovitz, J. (2003), Institutional barriers to associative city-region governance: the politics of institution-building and economic governance in 'Canada's Technology Triangle', Urban Studies 40, pp. 2613-2642.
- Leyland Peter and Anthony Gordon, Textbook on Administrative Law, Oxford, 2009.
- LGA (2007), regional improvement and efficiency partnership directory.
- LGA, regional improvement and efficiency partnership directory, 2007.
- Lucinda Maer, Regional Accountability at Westminster, 2009.
- MacLeod, G. (2001), The new regionalism reconsidered: globalization, regulation and

- the recasing of political economic space, *International Journal of Urban and Regional Research* 25, pp. 804-829.
- Malecki, E.J.(2000), Knowledge and regional competitiveness, *Erdkunde*, 54, pp. 334-351.
- Malecki, E.J., Knowledge and regional competitiveness, *Erdkunde*, 54, 2002, pp. 334-351.
- Marcou M. Gérard(2003), Les régions en Europe, entre l'État et les collectivités locales, Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Les travaux du centre d'études et de prévision (CEP), n° 6, Éditions SIRP, octobre 2003.
- Markusen, A. (1996), Sticky places in slippery space:a typology of industrial districts, *Economic Geography*, 72, pp.293-313.
- Markusen, A., Sticky places in slippery spacetypology of industrial districts, *Economic Geography*, 72, 1996, pp.293-313.
- Marvin, Simon and Harding, Alan and Robson, Brian (2006a), A Framework for City-Regions, ODPM.
- Marvin, Simon and Harding, Alan and Robson, Brian (2006b), A Framework for City-Regions: Working Paper 2 : City-Regions : Policy and practice : Lessons from France, Germany and the Netherlands, ODPM.
- McGuirk, P.M. (2004), State, strategy, and scale in the competitive citya neo Gramscian anlysis of the governance of 'global Sydeny', *Environment and Planning A* 36, pp. 1019-1043.
- Meligrana J.(ed.), *Redrawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics Procedures, and Decisions*, Toronto, UBC Press, 2004.
- Miller William L. et al.(2000), *Models of Local Governance*, Palgrave, Hampshire and New York.
- Morgan, D.R., P. Mareschal (1999), *Central City/suburban Inequality and*

- Metropolitan Political Fragmentation, *Urban Affairs Review* 34, no.4, 1999, pp.578-595.
- Niskanen W.A.(1995), *bureaucracy and Public Economics*, London, Edward Elgar.
- Norris D (2001), *Wither Metropolitan Governance?* *Urban Affairs Review*, 36(4), p. 532~550.
- Oates, W., *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OECD *Territorial Reviews* (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD.
- OECD(1999), *Managing Accountability in Intergovernmental Partnerships*, OECD.
- Ohmae, K. (1993), *The rise of the region state*, *Foreign Affairs* 72, pp. 78-87.
- Olson M.(1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, M.A., Havard University press.
- Orfield M (1997), *Metropolitics. A Regional Agenda for Community and Stability*, Washington D.C: Brookings Institution.
- Ostrom V. and Ostrom E. (1971), *Public Choice : a different approach to the study of public administration*, *Public Administration Review*, 31, p.203-216.
- Park Jong Hwa, *Brokerage Activities in Regional Innovation Networks: the Case of DRIA in Korea*, presented in Spring Seminar of KAPA, June 20, 2008.
- Pennington M (2000), *Planning and the Political Market : Public Choice and the Politics of Government Failure*, London, Althlone Press.
- Pierce, N.R. (1993), *Citistates: how urban American can prosper in a competitive world*. Seven Locks Press, Washington, DC.
- Pierce, N.R., *Citistates: how urban American can prosper in a competitive world*. Seven Locks Press, Washington, DC., 1993.
- Pinch P and Patterson A (2000), *Public Sector Restructuring and Regional Development*, *Regional Studies*, 34(3), p.267~275.
- Polanyi, K. (1944), *The great Transformation*, Beacon Press, Boston, MA

- Polanyi, K. (1957), The economy as instituted process. In K. Polanyi, C. Arensberg and H. Pearson (eds.), *Trend and markets in archaic societies*, The Free Press, Glencoe and London.
- Porter, M. (2001), *Regions and the new economics of competition*, In A.J. Scott (ed.), *Global city-regions : trends, theory, policy*. Oxford University Press, Oxford.
- Pyke, F. Et al. (eds.) (1990), *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. International Institute for labour Studies, Geneva.
- Report for Office of Deputy Prime Minister (2004), *CITIES, CITY REGIONS AND THE CHANGING GEOGRAPHY OF BUSINESS OFFICES*, Report of September 2004. (Alan Townsend & Janet Tully, University of Durham, , Stockton, International Centre for Regional Regeneration & Development Studies (ICRRDS), Wolfson Research Institute, University of Durham.
- Rosenbaum, W. And G. Kammerer, *Against Long Odds: The Theory and Practice of Successful Governmental Consolidation*. Beverly Hills, CA: Sage, 1974.
- Rusk D (2003), *Cities Without Suburbas* A Census 2000 Update, Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press.
- Rusk, D. *Cities without Suburbs*, 2nd ed. Washington, Woodrow Wilson Centre Press, 1995.
- Savitch H. V. And Vogel R. K. (2000), *Paths to New Regionalism*, *State and Local Government Review*, 32(3), p.158~168.
- Scott, A. (ed.) (2001), *Global city-regions: trends, theory, policy*. Oxford University Press, Oxford.
- Scott, A.J. and M. Storper (2003), *Region, globalizations, development*. *Regional Studies* 37, pp.579-593.
- Sharpe L. (1970), *Theories and values of local government*, *Political Studies*, 18(2).
- Sonia Dubourg-Lavroff, *Le Royaume Uni après l'application des lois de dévolution*,

- in Lavroff Dmitri Georges(dir.), *La République décentralisée*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Stoker G, Hogwood B. & Bullman U, with Osei P. & Cairney P. (1996), *Regionalism*. Luton: Local Government Management Board.
- Swanstrom T (2001), What We Argue About When We Argue About Regionalism, *Journal of Urban Affairs*, 23(5), p.479~496.
- Tiebout C.M.(1956), A pure theory of local expenditure, *Journal of Political Economy*, 64, p.416-424.
- Tiebout C.M.(1972), A Pure Theory of Local Expenditures, In Edel M. and Rothenberg J.(eds.), *Reading in Urban Economics*. MacMillan Publishing Co.
- UK Department for Communities and Local Government (2007), *Evaluation of the Role and Impact of Regional Assemblies: Final Report March 2007*.
- Urban and Regional Development in East Asian Countries: Lessons and Experiences, December 2007(12):10-14, hosted by Korea Regional Development Association.
- W. Berg, «Bayern im Europa des Regionen», *Bayerische Verwaltungsblätter*, n°9, 2001, p.257~262.
- Walter-Rogg Melanie et al., *Metropolitan Governance Reform In Germany in Conference of "Governance and spatial discontinuities: Reterritorialization or a new polarization of metropolitan spaces?"*, Montréal, INRS-Urbanisation, April 24-25, 2006.
- Walter-Rogg Melanie et al., *Réforme de la gouvernance métropolitaine en Allemagne*, in Collin Jean-Pierre, Robertson Mélanie, *Gouverner les Métropoles: Enjeux et Portraits des Expériences sur Quatre Continents*, Canada, Pul (Les Presses de l'UniversitéLaval), 2007, pp.311~347.
- Warner M & Hefetz A (2002), *Applying Market Solutions to Public Services: An*

- Assessment of Efficiency, Equity and Voice, *Urban Affairs Review*, 38(1), p. 70~89.
- Wile, A. A.E.G. Jonas and D.C. Gibbs, Unblocking the city: growth pressures, collective provision and the search for new spaces of governance in Greater Cambridge, England, *Environment and Planning A* 36, 2004, pp.279-304.
- Wollmann, Hellmut and Bouckaert, Geert (2006), State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality, In Vincent Hoffmann-Martinot and Hellmut Wollmann (eds.), *State and Local Government Reform in France and Germany: Divergence and Convergence*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, pp.11-37.
- 국가균형위원회. A Framework for City-Regions: Working Paper 2 : City-Regions : Policy and practice : Lessons from France, Germany and the Netherlands, ODPM A Report of Case Study Work Conducted for the Lyons Inquiry (2007), Perspectives on Place-Shaping and Service Delivery, Report of March 2007, Centre for Local and Regional Government Research, Cardiff University(<http://www.clrgr.cardiff.ac.uk>), 2006 b.
- 국가균형위원회. Globalisation, institutions and regional development in Europe, Oxford University Press, Oxford (1957), The economy as instituted process. In K. Polanyi, C. Arensberg and H. Pearson (eds.), *Trend and markets in archaic societies*, The Free Press, Glencoe and London, 1994.

Abstract

A Study on the Institutionalization of Regional Governance in Korea Local Government

It is likely that, since the first and second phase of decentralisation in 1991 and 1995, the Korean local governments benefit from the German-French principle of local “self-administration”(Selbstverwaltung). But local governments in Korea are, on the one hand, regulated by a framework law, the Local Autonomy Act, not by Constitution through which the status of local and regional governments in mostly Western developed countries is guaranteed. Korean local government responsibilities are in fact almost defined in a more detail by Government’s statutory instruments (or by delegated legislation which provides discretionary powers in the hands of President or ministers), rather than by legislation made by National Assembly. Normally, the responsibilities of subnational governments have to be framed by making provisions of National Acts, so that the municipal functions could be clearly denoted enough to distinguish from the provincial functions. As a result, the scope of responsibilities among the levels of local government is extremely blurred and complex in Korea local government system a large number of tasks are shared and two-thirds are exercised jointly by the upper-level local government and lower-level of local government. According to the official statistics of 2002 (the result of the statistics conducted in 2002 by the Korea Research Institute for Local Administration), the functions for which central Government took the final decision power are 73% of the whole governmental functions, whereas local governments take

charge of only 24% of functions together with 3% of delegated functions assigned to local authorities by the central government.

On the other, another characteristic of Korean local government system is that, though local administrations are not “creatures” of the intermediate level, as is in the federal system such as in the United States and Canada, the provinces and metropolitan city governments enjoy great supervisory authority over the municipal-level local governments, altogether both based on the uniformity of the management structure. Or, in a unitary state like Korea, subnational governments seem more likely act on behalf of the central government and policy development and standards of service and performance are determined at the national level, implementation oversight is carried out at the state or provincial level. In fact, the Korean constitution does not clearly guarantee the existence of the provinces and municipalities nor provides for a distribution of responsibilities, while the province and the municipalities perform both their local tasks and delegated tasks. Or, these delegated functions from central government tend to provoke, to a certain degree, conflict between central-local relationships by giving the limitation to the autonomy of local government.

And, to further promote decentralisation in Korea, from the request of almost all the scholars and public servants in the field, it is often recommended to solve, above all, the problem caused by the existence of the delegated responsibilities imposing on local government by governmental regulations without any possible financial supports. But, since a few years ago, a small part of the national deputies from both the governmental and opposition parties continue to promote the reformist rhetoric of the amalgamation of the 246 upper-level and lower-level local governments into the number of 60 to 70 metropolitan city governments, mainly arguing the fact that the Korea’s provincial boundaries remained unchanged since the late-nineteenth-century

and that the rapid economic growth and rapid transportation together with subsequent urbanization require boundary reform. So, merger and amalgamation have been these days the primary means used for advancing the decentralisation in Korea and altering administrative jurisdiction for continually expanding metropolitan cities. The fusion proposals from the local governments are now numbered in 18 covering the 64 areas throughout the country.

But the decentralisation trend in advanced countries seems go differently, facing the increasing globalisation and open economic competition. In recent years, many of the Member States of the European Union have experienced dramatic changes in the organisation of their intermediate level governments, while new ways and channels have been established to enhance the interaction between the intermediate level of local government and central government. Especially, European countries have undergone an overall movement of regionalisation, in the sense of the reinforcement of intermediary levels and above all, an increasing interdependence between different levels, though we witnessed that recent developments in various countries remain remarkably differentiated.

It means also that Korea may need a situation in which new ways of organising the intermediate level of government have to be introduced with the aim of improving efficiency and democracy. Since new government began in 2008 has been promoting three spatial regional development policies - Daily Living Sphere, 5+2 Economic Regions, and Supra-economic Region - to maximize regional growth potential. To make them realize effective outcomes and to map out the relatively dynamic balanced strategies, it is absolutely necessary to strengthen, in particular, regional governments' autonomous capacity-building in regional policy. The intermediate level is becoming increasingly important.

Until now, there is not yet a significant body of research, empirical or conceptual,

into the issues raised by the development of Korean upper-level of local government. The existing domestic reviews of intermediary government have not generally sought to explore the nature or implications of the various forms of that provincial or regional government.

This paper want explore the implications of its development in some advanced Western countries, especially kept in mind that the development of the notion of region is often associated with the strengthening of democracy, for example in Spain, Italy, France and Scotland of the United Kingdom. And the focus of this paper will be put on the future form and remit of the intermediate level of government within Korean local government system. This study, based on international experience and analysis of the foreign countries context, presents the main arguments and findings that emerge from those observations and develops what the strategic role and status of the Provincial and Metropolitan City governments can be defined in Korea, in considering the plausible steps of reshaping the intermediate level of local government into 'Regional Government' in Korea. For example, for coping with regional development policies recommended by the Presidential Committee of Regional Development (PCRD), few of scholars and practitioners scarcely mention about the role of upper-level of local governments in Korea. So, this research focuses on what types of intermediate level of government we can rebuild in the future order to maximize the regional factors of growth capacity and regional diversity.

The content of the study is as follows. The second section explores some arguments about the existence and typology of regional government in local government structure, and extracts main characteristics for understanding of the role of regional government as a intermediate level of local government. And the examples of decentralised processes in the UK and Korea will be explained, compared a bit of some cases extracting from OECD Member countries such as Spain, Italy and France. The final section considers some significances and lessons, in

order to realise the implications for developing regional government in Korea.

The regionalisation of the UK shows distinct forms of autonomy from central government, it is the asymmetrical process of devolving powers. In England anyway influenced by the political devolution of Scotland, there were significant changes in the policy context for English Regional Assemblies over the study period. The new planning system introduced in 2004, enhanced Assemblies' spatial planning role, and this role was strengthened further when the functions of Regional Housing Boards were transferred to Assemblies. There has been increased recognition in national policy of the importance of city regions as drivers for economic growth (UK Department for Communities and Local Government; Final Report; 2007).

The institutionalisation of the regions does not depend solely on their constitutional status whereby the regions of Spain, Italy and France are guaranteed. Except France, the two countries enacted the regional government's competences in the articles of the constitution, in contrast to the French case distributing them on the basis of the laws. On that point, the French regions, though they have elected governments, have not enough access to the status of political spaces but relays of partisan national system or federations of local units. Furthermore, where municipal government is strong, it tends to represent an institutional rival to the regions. Thus in France the regions compete with the departments and the large cities, who have benefited the most from decentralization. But, finally, the French regions became the local-self government after the long-run process of regionalisation through which Economic regions (*Régions économiques*) created in 1955 had been once central government's regional administration (*Etablissements publics régionaux*).

International evidence illustrates the experiences of regional government being implemented in stages. Changes in Scotland as well as Italy and Spain have involved a significant array of powers being available to all regions (albeit not devolved uniformly). France has also made exceptional provisions in the case of Corsica and

New Caledonia. Within a national framework of regionalisation, decentralisation in these countries has, therefore, not required all regions to move at the same pace or need to be involved in every stage of change. Decentralisation takes always time and requires implementation in evolutionary and incremental phases, so the process need not be a uniform one across the whole country.

In Korea, the solution of amalgamation of local governments proposed by some legislators, for the sake of efficiency and economy and at the expense of democracy and local autonomy mind, it is first and utmost necessary to tackle the problems inherent in the division of responsibilities between central and local and regional governments. And the long-run, habitual practices of delegating the mandatory duties to local and regional governments through regulations by central government must be stopped. The best way is that appropriate functions are to be devolved to the discretion of local and regional governments with properly financial assistance, and the Constitution guarantees the local autonomy with the amendment of the division of legislative powers.

지역거버넌스 제도화 방안 연구

발행일 : 2009년 12월 31일

발행인 : 유 정 석

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 교대역길 43

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 극동디앤씨(주)

Tel. 02)2274-7800

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-328-2