

GLOBAL TRENDS

세계지방자치동향

미국

- ▶ 매사추세츠주의 행정체제 개편:
카운티 정부 폐지와 지역 협력 거버넌스 구축

일본

- ▶ 일본 지방행정체제의 변천과 헤이세이 대합병의 교훈:
자치와 효율의 균형

독일

- ▶ 독일의 특별지방자치단체 연합

한국

- ▶ 5극 3특 주도의 행정체제 개편 방향 논의

한국

- ▶ 행정체제 개편을 위한 5극 3특의 지방재정 운영 방안





독일의 특별지방자치단체 연합

서론

- 독일은 전후 1950년대부터 행정구역 개편을 지속해서 추진해왔으며, 행정구역 개편을 하기 어려운 경우에는 행정수요에 맞추어 게마인데 연합(Gemeindeverband, 또는 Kommunalverband)이라는 다수의 지방자치단체가 연합하여 행정사무를 처리하는 방식을 추진하고 있음
- 문헌상 확인할 수 있는 지방자치단체 연합의 개념은 서유럽에서 최초로 등장한 것으로 보임
 - 독일에서는 1822년 당시 독일 제국 뷔르템베르크 왕국의 뷔르템베르크 행정칙령(Württembergisches Verwaltungsedikt)에 ‘Gemeindeverband’라는 용어로 처음 등장하였음
 - 프랑스에서도 1890년 3월 22일 법률(Loi du 22 mars 1890)에 ‘Intercommunalité’ 라는 용어로 기초지방자치단체 단위인 코뮌(Commune)이 연합한 형태로 공공사무나 활동을 관리할 수 있도록 하였음
- 전후에도 이러한 지방자치단체 연합의 개념은 이어졌으며, 독일에는 2025년 현재 4,600개가 넘는 게마인데 연합이 존재하며, 이 중 국내에는 슈투트가르트 광역연합(Verband Region Stuttgart) 사례가 알려져 있음
- 이 가운데, 특수한 형태의 지방자치단체 연합을 구성한 곳은 아헨(Städteregion Aachen), 하노버(Region Hannover), 자르브뤼켄(Regionalverband Saarbrücken)으로 본 원고에서는 세 곳의 지방자치단체 연합 구성과정과 목적, 특수성 등을 서술하고, 국내의 최초 지방자치단체 연합 사례인 충청광역연합과 비교하여 시사점을 도출하고자 함

지방자치단체 연합의 개념

- 독일 기본법 제28조 제2항에서 게마인데 연합(Gemeindeverband)은 지방자치단체의 최소 단위인 게마인데(Gemeinde)와 같이 법률의 범위 안에서 자치행정권을 갖는다고 명시하고 있으나 연방 차원의 법적 정의는 없음
 - 일반적으로 최소 두 개의 지방자치단체가 공법상 단체로 통합된 것으로, 지방자치단체의 독립성을 유지하며 보다 광범위한 공공사무를 수행하기 위한 단체로 정의됨
- 각 16개 연방주는 주 지방자치법에 다양하게 지방자치단체 연합에 대해 규정하고 있음
 - 행정단위로 인정되는 게마인데 연합뿐만 아니라 특수목적 연합인 Zweckverband, 바이에른(Bayern) 주의 경우는 행정공동체(Verwaltungsgemeinschaft)라는 용어를 사용하기도 함

- 이중 특별지방자치단체 연합(Kommunalverband besonderer Art)은 일반 지방자치단체 연합과는 다른 형태로, 주로 대도시와 주변 지역을 통합하는 형태로 나타나며, 행정 책임과 사무분배를 별도로 규정해놓음

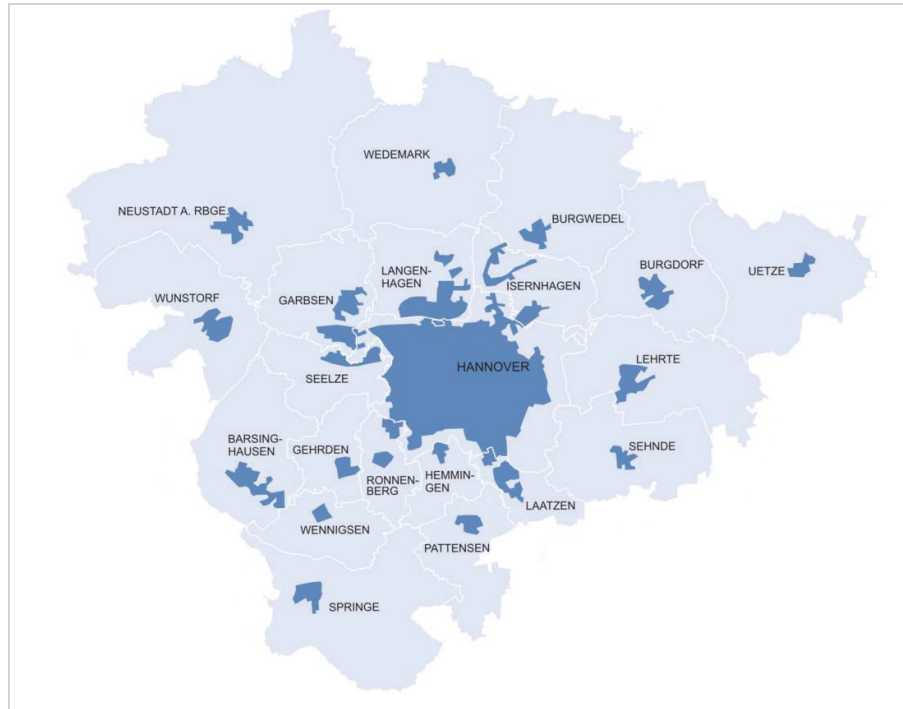
지방자치단체 연합의 역사적 배경

- 독일의 본격적인 지방자치단체 연합은 1950년대 전후 독일 재건 과정에서 시작된 행정개혁에서 출발됨
- 1955년 출범한 루터 위원회(Luther-Kommission)는 연방 영토의 재편이 추진되었으며, 이에 따라 독일 남서부의 3개주(Baden, Württemberg, Württemberg-Baden)가 현재의 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주로 통합되었음
- 1970년대에는 급격한 도시화 및 교외화로 인해 대도시권의 행정구역 분절로 인한 비효율을 해결하기 위해 에른스트 위원회(Ernst-Kommission)가 발족해 대대적인 행정구역 통합이 진행되었음
 - 1968년 24,000여 개에 달했던 당시 서독의 게마인데 숫자는 위원회 활동 및 행정구역 개편으로 1978년 8,500개로 1/3 수준으로 급감했음
- 당시에든 현재 형태의 대도시권 행정구역을 통합하는 특별지방자치단체 연합의 일종인 'Regionalkreise'가 추진되었으나, 급진적이라는 평가와 함께 여러 정치적 관계로 인해 무산된 바 있음(D. Merschjohann, 2022)
- 1990년 독일 재통일 이후 무산되었던 특별지방자치단체 연합은 대도시권을 통합할 필요성이 다시 대두되며 재추진되었으며, 2001년 하노버를 시작으로 2008년 자르브뤼켄, 2009년 아헨의 대도시권 특별지방자치단체 연합이 출범됨

하노버 광역권(Region Hannover)

- 독일 중북부에 위치한 하노버 광역연합은 2001년 11월 1일 출범한 특별지방자치단체 연합의 첫 번째 사례이자 가장 통합적인 형태의 사례임
- 하노버 광역연합은 하노버 주변의 하노버 군(Landkreis Hannover)과 독립시(Kreisfreie Stadt)였던 하노버 시 완전히 통합하여 단일 법인격으로 출범하였음
- 하노버 모델의 법적 특징은 완전한 통합으로 설명되는데, 하노버시는 독립시 지위를 포기¹⁾하고, 다른 20개 군(Kreis) 단위와 함께 광역권을 구성하게 되었음
 - 하노버가 독립시 지위를 포기한 것은 대도시권의 도농갈등 문제(Stadt-Umland-Problem)가 주된 이유였으며, 도심교통 문제와 하노버 시의 재정이 열악해지고 군 단위로 몰리는 현상 등을 해결하기 위한 방법이였음

1) 독일의 독립시(Kreisfreie Stadt)는 일반 군(Kreis) 단위보다 상위 행정단위인 주(Land)의 간섭을 받지 않고 독자적인 행정 사무를 수행할 수 있음



출처: 하노버 시(Hannover.de)

[그림 1. 하노버 광역권의 구성도]

- 하노버 광역권 출범으로 행정사무도 재편되었는데, 개별 게마인데의 경계를 넘어서는 사무와 고비용 사무의 경우 광역권의 사무로 이관하고, 기초 행정사무(주민행정, 여권 등)는 각 시와 게마인데에 존치하였음
- 니더작센주 지방자치법 제160조에 규정된 하노버 광역권의 사무는 다음과 같음
 - (광역 전략 사무) 광역권 전역의 토지이용 및 개발 계획, 광역권의 경제 개발 전략, 광역권 휴양 시설 계획 및 관리
 - (핵심기반시설 사무) 공공병원 관리, 폐기물 처리, 사회주택
 - (복지 및 교육 사무) 광역권 전역의 공공 청소년 복지, 직업학교 및 특수 학교 운영 및 관리

자르브뤼켄 광역연합(Regionalverband Saarbrücken)

- 독일 서부의 자를란트(Saarland)의 주도인 자르브뤼켄은 과거 세계 2차대전 종전 이후 프랑스 보호령에 속했으나 주민투표에 따라 서독으로 편입된 역사가 있음
- 자르브뤼켄 광역연합은 1973년 에른스트 위원회의 권고대로 자르브뤼켄 시와 인근 군 지역을 통합하여 1974년 이미 자르브뤼켄 도시연합(Stadtverband Saarbrücken)이 출범되었음
- 2008년 자르브뤼켄 도시연합은 행정구조 개혁을 통해 자르브뤼켄 광역연합으로 개칭되었음
- 자르브뤼켄 광역연합의 특징은 의회 이외에 강력한 권한을 가진 별도의 협력위원회(Kooperationsrat)를 둔다는 점으로, 자를란트주 지방자치법 제211a조에서는 협력위원회의 권한에 대해 규정하고 있음

- ▶ **결정권을 갖는 사무(Entscheidungsaufgaben):** 광역 토지이용계획 및 경관 계획, 경제촉진 사무, 대중교통 사무, 여가, 스포츠, 휴양시설의 조정 사무
- ▶ **청문권(Anhörungsaufgaben):** 광역연합의 예산안, 학교개발계획 등 주요 안건에 대해 사전에 청취하고 의견을 제시할 권한
- ▶ 자르브뤼켄 광역연합의 주요 사무는 사회 및 청소년 복지 사무로, 1974년 도시연합이 출범한 이유도 각 기초자치단체의 고비용 복지의 재정 부담문제에서 출발하였음
 - ▶ 사회 및 청소년 복지 사무 이관은 1984년 필클링엔(Völklingen)시의 청소년청(Jugendamt)의 도시연합 이관을 시작으로 2011년까지 점진적으로 모든 소속 지자체의 사회청(Sozialamt)이 광역연합으로 이관되었음
- ▶ 즉, 자르브뤼켄 광역연합의 모델은 고비용 사회복지 사무의 통합으로 효율성을 도모하고, 미래 전략적 개발 사무는 협력위원회에서 결정하는 이원적 거버넌스 구조를 갖고 있음

아헨 도시연합(Städteregion Aachen)

- ▶ 독일 서부에 위치한 아헨은 에른스트 위원회 권고를 모델로 1971년 아헨법(Aachen-Gesetz)을 통해 아헨시와 주변의 군 지역이 통합한 아헨군(Kreis Aachen)이 1차적 행정구역 통합이 이루어졌음
- ▶ 2008년 아헨 도시연합법(Städteregion Aachen-Gesetz)은 아헨 군을 법적으로 해산하고 그 행정적 권리와 의무를 아헨 도시연합이 법적으로 승계하도록 규정하였음
- ▶ 아헨 도시연합의 모델은 광역 행정 통합의 필요성과 독립시 지위를 유지하려는 아헨시의 정치적 이해관계가 타협한 산물로, 아헨 도시연합은 군(Kreis)의 지위를, 기존 군(Kreis) 소속 게마인데는 기초자치단체의 지위를 유지하고, 아헨시는 독립시의 지위를 유지하면서도 도시연합에 소속되는 이중적 지위를 갖게 됨
- ▶ 아헨의 모델은 아헨시의 독립시 지위 유지보다는 사무 재배분에 초점이 맞추어져 있으며, 도시연합은 아헨 군의 모든 사무와 아헨시의 특정한 핵심사무(보건 사무, 소방 사무, 외국인 사무)가 이관되었음
- ▶ 즉, 광역적 사무처리가 효율적이거나, 재정이나 행정부담이 큰 핵심 사무(보건, 소방, 외국인)를 도시연합 사무로 이관함에 따라 교외 지역과 공동으로 운영하고 재정을 분담하는 실용적인 모델로 평가할 수 있음

특별지방자치단체 연합의 비교

➤ 세 곳의 특별지방자치단체 연합을 비교하면 아래의 표와 같음

[표 1. 독일 특별지방자치단체 연합의 주요 특징 비교]

구분	하노버 광역권	자르브뤼켄 광역연합	아헨 도시연합
출범연도	2001년	1974년(도시연합), 2008년(광역연합)	2009년
법적근거	니더작센주 지방자치법	자를란트주 지방자치법	아헨 도시연합법
핵심도시의 지위	광역권 소속	광역연합 소속	독립시 지위+도시연합 소속
특징	통합 모델	협력 및 재정분담 모델	비대칭 기능 이관 모델
특수 조직	-	협력위원회	-
핵심 통합 사무	광역계획, 병원, 직업학교, 폐기물, 경제 진흥	사회 및 청소년 복지, 교통	보건, 소방, 외국인, 구 아헨군의 모든 사무
의회 및 대표 선출 방법	주민 직접선출(지방선거에 통합)		

- 각각의 사례는 도시권역의 도농 문제라는 동일한 난제에 직면하여, 각 지역의 정치, 역사적 맥락에 따라 상이한 해법을 도출하였음을 보여주고 있음
- 한 가지 공통점은 연합의 의회와 시장급의 지위를 갖는 대표의 선출은 지방선거에 통합되어 직선제로 운영되고 있다는 점임

시사점

- 독일의 특별지방자치단체 연합 모델은 생활권과 행정권의 불일치라는 고질적인 도시권역 문제를 해결하기 위한 해결책임
- 세 곳의 다양성(통합형, 협력형, 비대칭형)은 경직된 행정법 체계 내에서도 각 주의 특수성과 정치적 현실에 맞는 맞춤형 거버넌스 설계가 가능함을 보여주는 연방제의 유연함을 보여주고 있음
- 이러한 광역 거버넌스 모델이 지난 70여 년간 단 3곳에서만 채택되었다는 사실은 행정개혁이 수반하는 정치적 비용이 상당하다는 것을 시사함
- 독립시는 행정 권한 포기의 정치적 손실이, 주변 군 지역은 거대 도시에 행정적으로 흡수될 것을 우려하는 정치적 갈등이 상존함
- 이는 도시권역 문제로 인한 주민의 요구와 행정적 어려움(재정난 심화, 기반 시설 마비, 계획 기능 부재)이 개별 지자체의 주권 포기할 정도로 임계점에 도달한 지역에서만 선택 가능한 효과적이면서도 최후의 수단으로 볼 수 있음

- 특히 이 독일 모델들은 도시연합(Stadtverband 또는 Städteregion)과 같이 기존의 교외 지역의 군(Kreis) 또는 독립시의 법적 지위를 해산하거나 근본적으로 재조정하는 구조적 통합을 기반으로 하고 있음
- 이는 최근 한국의 충청광역연합 등이 벤치마킹한 것으로 추정되는 일본의 간사이 광역연합(関西広域連合) 방식과 같은 기능적 협력 모델²⁾과는 근본적으로 구별됨
- 독일의 사례에 비추어 볼 때, 국내에서 채택한 간사이광역연합의 기능적 협력 모델은 법적·재정적 통합이 낮은 수준에 머물러 있고, 주민 직선에 기반한 민주적 정당성을 제도적으로 확보하는데 제한적이라는 한계점을 가짐
- 또한, 최근 출범한 충청광역연합은 지자체 간의 근본적인 이해관계를 조정할 실질적인 제도적 권한과 기능 구성이 제한적인 수준에 머물러 있는 것으로 판단됨
- 향후 충청광역연합의 운영과정에서 참여 지자체 간 협력 경험을 축적하고, 중앙정부의 제도적 지원 및 법적 기반을 강화해 나가며 권역 단위의 정책 조정력과 실행력 그리고 민주적 정당성이 확보된 구조적 통합으로의 전환이 점진적으로 추진될 수 있기를 기대함

참고문헌

- D. Merschjohann(2022), 'Umgekrempt': Die kommunale Gebietsreform in Ostwestfalen-Lippe (1966-1975), Brill | Schöningh, ISBN 978-3-506-79549-6
- Königlich Württembergisches Staats- Und Regierungs-Blatt Vom Jahr 1822. Gottlieb Hasselbrink, 1822.
- Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes, Journal officiel de la République française du 27 mars 1890.

2) 참여 지자체의 법인격을 그대로 둔 채 일부 사무만을 위임받고, 직선제를 통한 의회와 대표선출이 없는 모델

장인성 통신원

독일 아헨공과대학교 (RWTH Aachen University)

drong85@naver.com