

GLOBAL TREND

세계지방자치동향

일본

- ▶ 일본 광역연합의 특징과 시사점
- ▶ 일본의 지방자치단체와 메가시티에 관한 일고 : 지속가능한 광역행정의 관점에서

미국

- ▶ 미국의 초광역권 : 메가리전(Megaregions)

프랑스

- ▶ 그랑파리(Le Grand Paris)로 살펴보는 프랑스의 메가시티 전략 : 경제 활동 인구의 삶의 질 개선과 환경 보호

한국

- ▶ '충청시대'를 위한 충청권 메가시티 추진 현황
- ▶ 동남권(부산·울산·경남) 메가시티 추진 사례



일본 광역연합의 특징과 시사점

일본 광역연합의 의의

개요

- 1990년대 이후의 인구 감소 및 지자체의 재정악화로 인한 효율적 행·재정 운영의 요구와 지방분권의 추진 등을 배경으로 광역연합이 구성되기 시작했으며, 단순한 행정구역의 합병이 아닌 후기고령자의료제도, 오염처리시설, 방재대책과 같은 특정사무에 대한 통합적 연계라는 특성을 보임
- 일본 최초이자 최대 광역연합인 간사이 광역연합은 전통적으로 강력한 지역과 문화권을 고려하면서도 소규모 지역의 주체성을 유지할 수 있는 단계적이고 유연한 거버넌스와 예산 체제를 갖추고 있음

일본에서의 광역연합¹⁾

- 지방공공단체 및 특별구가 광역적으로 처리하는 것이 적합한 사무에 대해 광역적인 통합 계획을 작성하고 계획의 실행에 필요한 연락 체계를 정비하여 통합적인 사무 처리를 위해 설치하는 특별지방공공단체를 일컬음
- 광역연합은 구성단체의 의회 의결을 통해 도도부현이 가입하는 경우에는 총무대신이, 그 외의 경우에는 도도부현 지사의 허가를 받아 설치되고 협의를 통해 규약을 결정함

일본 광역연합의 필요성

- 1990년대 이후, 일본의 인구 및 경제 성장세가 정점을 찍고 하락세에 접어들면서 지자체를 둘러싼 사회·물리적 환경이 크게 변화하였고, 지방분권의 필요성이 대두하게 됨
- **일상생활권의 확대** : 교통·정보통신 수단의 보급과 발달로 생활 행동 범위가 넓어지면서 지자체 단독 서비스만으로는 한계가 발생하였으며, 광역적인 행정 서비스가 요구됨
- **고령화에 대한 대응** : 고령자 지원 인력 확보와 서비스 제공 시설 정비를 위한 재정적 대응이 시급한 과제로 대두되었고, 여러 지자체의 광역적 대응이 요구됨
- **행정수요의 다양화** : 노인요양, 육아지원, 폐기물처리, 주거환경보전 등 다양한 행정수요의 광역적 대응과 전문적 인력 양성 및 확보가 요구됨

1) 총무성 광역연합 홈페이지. <https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html>(2024년 3월 14일 검색)

- **지방분권의 추진** : 1995년 지방분권 촉진법이 제정되면서 주민과 밀접한 행정은 주민과 가까운 지방자치단체에서 처리해야 한다는 인식이 널리 퍼지며, 지방분권 실현을 위한 움직임이 시작됨
- **행·재정의 효율적 운영에 대한 필요성** : 경기침체 및 지방세수 등의 감소로 지방재정이 악화되는 가운데, 인접 자치단체와의 역할 분담과 공동 이용 등 광역적인 관점에서의 행·재정의 운영이 요구됨

일본 광역연합의 특징 : “단순 행정구역의 합병이 아닌 특정 사무의 연합”

- 일본의 광역연합은 단순한 행정구역 합병의 차선택이 아닌, 광역적 대처가 필요한 특정 사무(후기 고령자 의료 광역연합, 오염처리시설, 방재대책 등)에 관한 통합적 행정에 권능을 부여하고 궁극적인 지방분권 개혁을 이끌기 위한 제도적 기반으로 의의를 가짐
- 같은 도도부현 내의 여러 지자체가 협력하는 경우가 대부분이고 다양한 도도부현에 걸친 광역연합은 간사이 광역연합이 유일함

광역연합 사례 : 간사이 광역연합

간사이 광역연합²⁾ 설립 경위 및 주요 사무

- 간사이 지역은 예로부터 풍부한 역사·문화 유산과 자연환경 그리고 산업기반을 갖추고 있으며, 오사카를 중심으로 강력한 결속력과 문화적 자긍심을 가진 지역임
- 도쿄를 중심으로 한 중앙집권체제를 탈피하고 ‘자주·자립의 간사이’를 실현하기 위한 구체적 수단으로 간사이 광역연합이 출범함
- 2010년 12월, 사가현, 교토부, 오사카부, 효고현, 와카야마현, 돗토리현 그리고 도쿠시마현의 2부 5현이 모여 설립함
- 2012월 8월, 간사이권의 4정령시인 교토시, 오사카시, 사카이시, 고베시가 가입하였고 동년 12월, 나라현이 부분 가입하여(2023년 7월 전면가입을 표명), 현재 2부 6현 4시의 구성단체로 이루어져 있음
- 복수의 부현으로 구성되어 관내 인구는 2,181만 명(전국의 약 17%, 2020년 기준), 면적 35,005km² (전국의 약 9%)로 일본 최대의 광역연합임
- 간사이 광역연합은 간사이 전체의 광역행정을 담당하는 책임 주체의 틀을 확립하고 국가와 지방의 중복행정을 해소하여 지방분권 개혁을 선도하는 것을 목표로 함

2) 한국지방행정연구원, 일본 지방의 협력적 지원 전략 「간사이 광역연합」, 세계지방자치동향 2021년 1월호

- 주요 사무로는 방재, 관광/문화/스포츠 진흥, 산업, 의료, 환경의 5가지 광역 정책 과제와 자격시험/면허, 직원연수 등 2가지 공동사업을 실시하는 등 총 7개 분야의 광역사무사업을 추진하고 있음(표1)
- 각 위원(지사)은 각각의 분야를 담당하여 각 분야의 사무국을 설치하고 분산형 사무국 체제를 채택하고 있음

[표1 | 제5기 간사이 광역계획(2023~2025)의 주요 사무]

분야		사무 내용
① 광역 방재		<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 광역 재해를 상정한 광역대응 추진 • 재해 시 물자 공급의 원활화 • 방재·감재 사업의 추진
② 광역 관광·문화·스포츠 진흥	관광	<ul style="list-style-type: none"> • 문화를 비롯한 다양한 간사이의 매력을 살려 지속가능한 관광 추진 • 간사이의 관광·문화 분야의 DX 추진 • 다양한 관광객에 대응 • 「오사카·간사이 만국박람회」 등을 활용한 관광 추진 • 관민협력을 통한 광역 연계 DMO 대책 추진
	문화	<ul style="list-style-type: none"> • 간사이 문화 진흥과 국내외에 매력 홍보 • 연계교류를 통한 간사이 문화 한층 향상 • 간사이 문화의 차세대 계승 • 산학관 연계를 통한 간사이 문화 창조 • 문화청 이전 등을 계기로 한 새로운 간사이 문화의 진흥
	스포츠	<ul style="list-style-type: none"> • 「생애 스포츠 선진지역 간사이」 실현 • 「스포츠 성지 간사이」 실현 • 「스포츠 투어리즘 선진지역 간사이」 실현 • 「월드 마스터즈 게임즈 2027 간사이 JAPAN」의 개최 지원
③ 광역 산업 진흥	산업	<ul style="list-style-type: none"> • 간사이의 우수성을 활용한 이노베이션 창출 환경·기능 강화 • 고부가가치화를 통한 중견·중소기업 등의 성장 지원 • 개성 풍부한 지역의 매력을 살린 지역경제의 활성화 • 인재 확보 및 육성
	농림	<ul style="list-style-type: none"> • 지산지소 운동을 통한 지역 내 소비 확대 • 식문화의 해외홍보를 통한 수요 확대 • 국내외로의 농림수산물 판로 확대 • 6차 산업화 및 농상공 연계의 추진 등을 통한 경쟁력 강화 • 도시와의 교류를 통한 농산어촌의 활성화와 다면적 기능의 보전

분야	사무 내용
④ 광역 의료	<ul style="list-style-type: none"> • 광역 구급의료 체제 충실 • 재해 시의 광역 의료체제 강화 • 과제해결을 향한 광역 의료연계체제 구축 • 코로나 바이러스 감염증 등에 대응
⑤ 광역 환경보전	<ul style="list-style-type: none"> • 탈탄소 사회 만들기(지구온난화 대책) • 자연공생형 사회 만들기(생물다양성 보전) • 순환형 사회 만들기(자원 순환 추진) • 지속가능한 사회를 위한 인재육성(환경학습 추진)
⑥ 자격시험, 면허 등	<ul style="list-style-type: none"> • 자격시험·면허 등 사무 추진
⑦ 광역 직원연수	<ul style="list-style-type: none"> • 폭넓은 시야를 가진 직원 육성 및 업무 수행 능력 향상 • 구성단체 간의 상호이해 및 인적 네트워크 활용 • 효율적인 연수 확대
⑧ 기타	<ul style="list-style-type: none"> • 정책의 기획 조정

출처: 간사이광역연합. (2023). 「간사이광역연합 제5기 광역계획」. <https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/5keikaku.pdf>(2024년 03월 14일 검색)

◆ 간사이 광역연합의 특징 : “부분 참가, 분담금 조정 등을 통한 유연한 운영”

- 간사이 광역연합은 ‘성장하는 광역연합’을 표방하며 출발하였음
- 설립 초기 1년은 준비 단계, 2~3년은 본격적인 가동에 대한 준비 기간으로 설정하고 7개 분야의 사업을 순차적으로 착수하고 단계적으로 확충해나감
- 그러던 중 2011년 발생한 동일본 대지진이 간사이 광역연합을 가속화시키는 전환점이 됨
- 대지진 발생 이틀 후, 광역 방재국의 총괄 하에 피해지역 지원 방침 및 각 부·현의 정보 공유를 통해 효과적으로 지원활동을 실시할 수 있었고, 이를 통해 광역연합이라는 틀을 통해 공통의 정책 아래 광역행정을 효율적으로 시행할 수 있다는 가능성을 발견하게 됨
- 이후 나라현이 부분 참가하는 등 구성 단체가 증가(2부 6현 4시)하여 현재 일본 최초 그리고 최대의 광역연합이 되었음
- 또한 각 단체의 지세와 재정 상황, 사업 목적에 따라 부분 참여가 가능하고 그에 따라 분담금을 일부 조정하여 대응하고 있음
- 단계적으로 참가사무와 참가권역을 확충하는 유연한 대응으로 소규모 지자체의 부담을 줄이는 동시에 연합으로의 참가를 촉진하고 있음

시사점

- 국내에서는 2022년 1월 11일 의결된 ‘국가균형발전 특별법’ 개정안에서 ‘초광역권’이라는 개념이 신설되어 법적 근거를 갖게 되었고, ‘지방시대 종합계획’의 주요 내용으로는 첨단바이오헬스산업, 친환경에너지 등 첨단 산업을 활용한 “지역경제의 성장”에 중점을 두고 있음
- 일본의 경우, 지역의 성장보다는 “지역 행정의 효율화”에 중점을 두고 있음
- 후기고령자의료제도, 오수처리 등 인구감소 및 재정악화 등에 의해 각 지자체에서 더 이상 처리가 어렵거나 인구적 규모가 확보될 경우, 보다 효율적으로 처리가능한 업무를 위해 광역연합을 구성하는 경우가 많음
- 간사이 광역연합의 성공 요인 중 하나는 강력한 구심점이 되는 지역(오사카)의 존재를 꼽을 수 있음
- 오사카와 같이 큰 경제적, 문화적 권역을 형성하고 있는 지역에 대한 주변 지역의 의존도는 필연적으로 높아지게 되고, 굳이 광역계획으로 묶지 않아도 문화적으로 묶인 ‘간사이 지방’이 됨
- 이러한 배경으로 행정적 합의도 보다 수월해지고 연합체의 지속가능성도 기대할 수 있음
- 강력한 구심점이 되는 지역이 존재하는 반면, 상대적 소규모 지역도 존재함
- 상대적으로 규모와 영향력이 작은 지역이 광역권역에 흡수될 때 그 주체성을 잃지 않도록 고심하여야 함
- 간사이 광역연합의 경우, 큰 지역으로의 일방적 흡수가 아닌 협력적인 거버넌스(부분 참여)와 예산에 대한 유연한 대응(분담금의 일부조정)을 통해 지역 간의 입장 차이를 좁히는 노력을 하고 있음

참고문헌

- 총무성 광역연합 홈페이지. <https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html>(2024년 3월 14일 검색)
- 간사이 광역연합 홈페이지. <https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/5keikaku.pdf> (2024년 3월 14일 검색)
- 한국지방행정연구원. 일본 지방의 협력적 지원 전략 「간사이 광역연합」. 세계지방자치동향 2021년 1월호

김지윤 통신원

jiyoon-k@iis.u-tokyo.ac.jp
도쿄대학 생산기술연구소