세계지방자치동향

지방행정

- (한국) 제주 및 세종 특례 제도의 발전 방안
- (일본) 일본 지자체의 정책넛지의 현황과 과제
- (독일) 독일 슈투트가르트 광역연합의 현황과 의의

지방재정

- (미국) 캘리포니아 주(州) 스탁턴 시(City of Stockton) 씨드 정책 (SEED Program: Stockton Economic Empowerment Demonstration) – 보편적 기본 소득 보장 프로그램

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

독일 슈투트가르트 광역연합의 현황과 의의

설립목적과 연혁 및 위상

• 설립목적

- 슈투트가르트 광역연합(Verband Region Stuttgart)은 1994년 “연합지역의 질서있는 발전의 촉진과 보장, 지역의 협력 강화를 위해”[1]설립되었음
- 연합의 목적은 바덴-뷔템베르크(Baden-Württemberg)주의 주도(州都)로서 지역의 계획과 관리를 위한 것으로서, 광역연합의 법적인 근거는 『슈투트가르트 광역연합 설립에 관한 법률(Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart)』로 규정됨(Lpb und Lebenshilfe BW,2019)

• 연혁

- 슈투트가르트 광역연합은 새롭게 생겨난 조직이 아니라 1973년 설립된 넥카강 중류 지역연합(Regionalverband Mittlerer Neckar)[2]에서 기원을 찾을 수 있음
- 넥카강 중류 지역연합은 넥카강 유역의 6개 지방자치단체로 구성되었는데, 연합의 각 구성원이 지방자치단체의 대표들로 구성되어 있었기 때문에 단일의회보다는 각 지역의 이익을 대변하는 성격의 조합에 머물러 있었음
- 바덴-뷔템베르크의 주도이자 뮌헨과 더불어 독일 남부지방 경제의 양대 축을 형성하고 있는 슈투트가르트지역은 90년대 초 대내외적으로 지방자치단체 간 강한 결속력 내지는 협력 강화에 대한 압력을 받게 되었는데(Bogumil, 2007; Kuhlmann, 2009), 이러한 압력과 초광역행정수요의 증가, 수평적 기능협력체제의 제도강화 등의 필요성에 따라 1994년 슈투트가르트 광역연합(Verband Region Stuttgart)이 탄생하게 됨
- 슈투트가르트 광역연합이 기존의 지역연합과 다른 점은 연합의회가 주민들의 직접선거에 의해 선출된다는 점으로, 각 지방자치단체의 대표기관의 성격보다는 광역지역주민의 대표기관으로서의 성격을 가지며, 연합지역의 계획수립과 집행의 권한까지 모두 갖게 되는 점임(Steinacher, 1998:1)

1) 슈투트가르트 광역연합 설립에 관한 법률(Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart) 제1조 1항
2) 1992년 슈투트가르트 지역연합(Regionalverband Stuttgart)로 명칭이 변경되었으나, 기존 지역연합의 문제를 해결하지는 못하였음

• **위상**

- 슈투트가르트 광역연합은 초광역수준의 계획수립연합(Planungsverband)인 동시에 집행연합(Trägerschaftsverband mit Umsetzungsaufgaben)의 특성을 가지며, 주민들의 직접선거에 의해 선출된 연합의회는 지방자치단체들의 경계를 넘나드는 광역수준의 사무들만을 처리하기 위해 설립된 공법적 특별단체로 볼 수 있음
- 따라서 이 광역연합은 6개 지방자치단체를 구성원으로 하고 있으며, 일반 지방자치단체에 준하는 조례제정 권한이 부여되어 있음
- 슈투트가르트 광역연합은 위의 그림과 같이 슈투트가르트(Stuttgart), 뵈블링엔(Böblingen), 루드비히부르크(Ludwigsburg), 렘스-무어-크라이스(Rems-Murr-Kreis), 괴핑엔(Göppingen), 에슬링엔(Esslingen)의 6개의 크라이스(Kreis)와 소속 179개 게마인데(Gemeinde)로 이루어져 있음

기능 및 사무

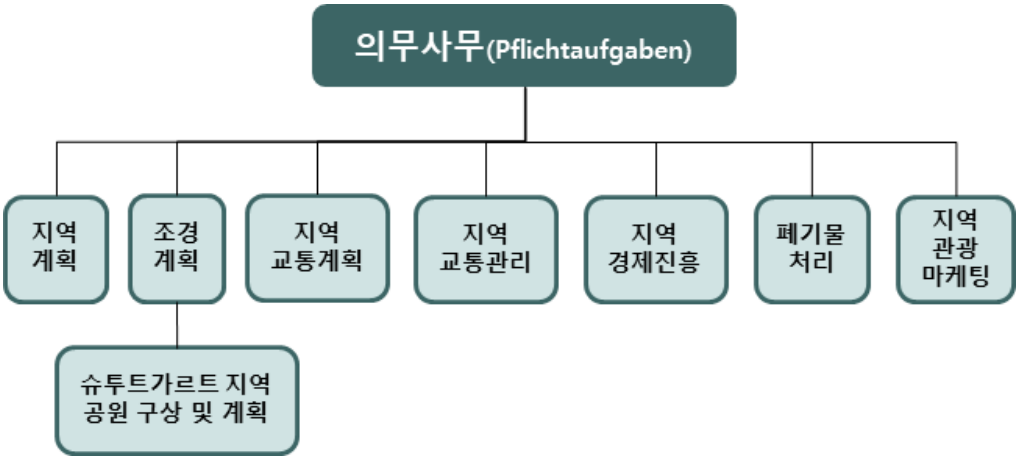
• **개요**

- 광역연합 설치의 일차적 목적은 여섯 광역지방자치단체와 179개 기초지방자치단체를 포함하고 있는 슈투트가르트 광역 지역의 개별 지방자치단체들이 단독으로 해결할 수 없는 다양한 정치·행정적 문제 및 과제들을 공동으로 해결하는 데 있음
- 나아가서 이 지역이 유럽 및 국제사회에서 경쟁력 우위를 점하는 데 광역연합 설치의 의의를 두고 있는데, 광역연합의 주된 기능은 이 지역 전반에 걸친 구조적인 문제해결을 위한 중장기적인 대안 마련과 집행에 있으며, 이들 기능은 기본적으로 의무사무와 임의사무들의 형태로 수행됨

• **의무사무**

- 슈투트가르트 광역연합의 의무사무[3]는 2021년 현재 지역계획(Regionalplanung), 조경계획(Landschaftsrahmenplanung) 및 슈투트가르트지역 공원 구상 및 계획(Konzeption und Planung des Landschaftsparks Region Stuttgart), 지역 교통계획(Regionalverkehrsplanung), 지역 교통관리(Regionales Verkehrsmanagement), 지역 경제진흥(Regionale Wirtschaftsförderung), 폐기물 처리(Teile der Abfallentsorgung), 지역 관광 마케팅(Regionales Tourismusmarketing)의 7가지로 구성됨

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



| 그림 1 | 슈투트가르트 광역연합의 법적 의무사무 구성도

- 지역계획(Regionalplanung)은 공간이용계획으로 주거, 상업, 공업, 문화, 공공시설, 도시 및 산업인프라 등의 배치계획을 의미함
- 지역교통분야(Regionalverkehr) 또한 법 개정을 통해 지역 교통계획과 지역 교통관리 두 개의 사무로 분리되었는데 여기에는 슈투트가르트 광역지역의 대규모 철도사업인 '슈투트가르트 21'의 내용이 반영되어 있으며, 기타 지역 철도 및 광역버스의 계획수립 및 교통체계 구축의 사무로 구성되어 있음
- 폐기물처리는 광역지역 폐기물처리의 모든 사무를 담당하는 것이 아니라 바덴-뷔템베르크 주 폐기물법 제7조에서 정하는 일부의 사무만을 담당하고 있으며, 폐기물 매립, 폐기물 추가 처리, 폐기물처리 공간 부족의 해결 등이 있음
- 경제진흥 및 관광마케팅은 광역경제 및 관광 육성을 위해 지역에 잠재한 자원의 개발과 외부 자원의 유치를 주된 임무로 하고 있음. 이들 사무는 광역연합이 단독으로 계획을 수립·집행하는 것이 아니라 자회사인 슈투트가르트경제진흥공사(Wirtschaftsforderung Region Stuttgart GmbH)과 함께 추진함

• 임의사무

- 슈투트가르트 광역연합의 임의사무[4]는 광역연합의회 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 광역연합의 사무가 됨
- 이러한 주요 임의사무 분야는 폐기물처리, 국제박람회행사 유치 및 추진, 국제회담이나 문

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

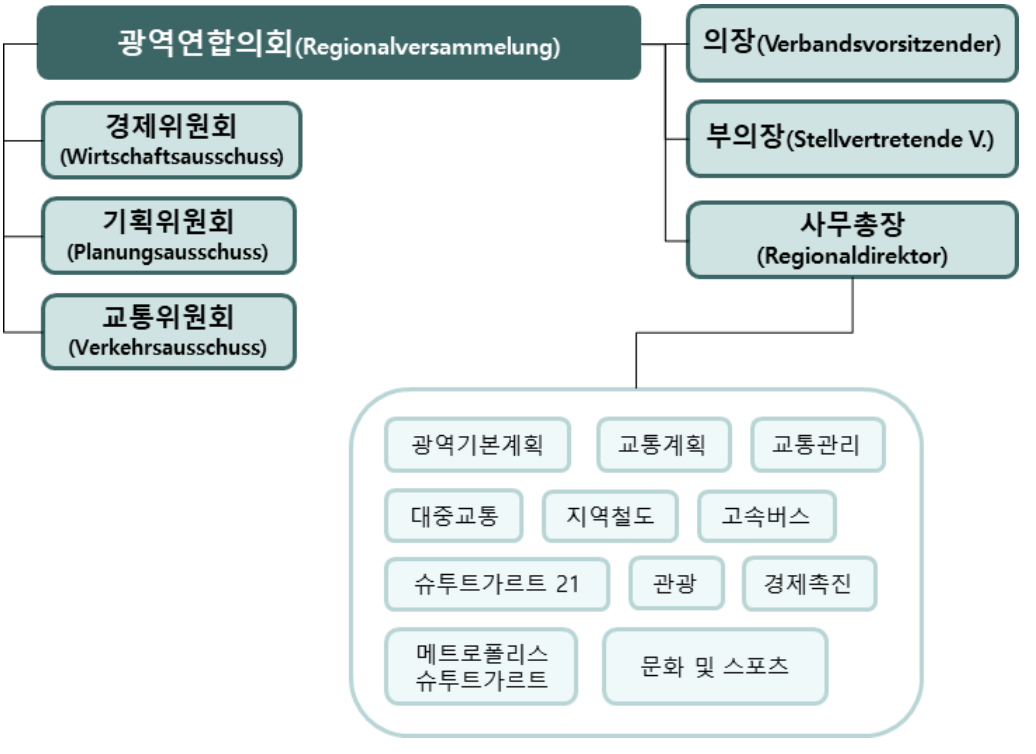
화·스포츠행사 유치 및 추진 등이 있으며, 광역연합에 속해있는 광역·기초지방자치단체의 자치사무 중 지방자치단체의 자치구역경계를 초월하는 사무들 역시 광역연합의회의 의결로 임의사무로 할 수 있음

- 이와 같이 광역연합의 임의사무는 광역연합이 적극적으로 "사무발굴을 할 수 있는 권한(Aufgabenfindungsrecht)"이 부여되어 있음

조직 및 기관

• **조직**

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



| 그림 2 | 슈투트가르트 광역연합의회 구성도

• **광역연합의회(Regionalversammelung)**

- 슈투트가르트 광역연합 의회는 주민에 의해 직접 선출된 자들로서 1994년 87명으로 구성되었고, 그 이후 의원의 수는 증가하여 2021년 현재 88명, 7개의 교섭단체로 구성되어 있음
- 광역연합의회 의원들의 법률상 신분과 권한은 기본적으로 지방의회 의원에 준하는데, 임기는 5년이며 신분은 명예직으로, 주된 권한은 광역연합의 임무에 속하는 사항의 의사결정과 광역연합의 행정과 재정 그리고 정책사업과 관련한 각종 조례를 제정하며, 각 위원회 위원으로서 당해 위원회에 해당하는 사항의 심의 및 의결권을 가짐
- 광역연합의회는 2021년 현재 기획위원회, 교통위원회, 경제위원회 등 3개 상임위원회가 있으며, 그 외에도 기술적으로나 재정적으로 문제가 있는 특정 사업 목적을 달성하기 위하여 10명이나 15명으로 구성된 심의위원회 성격의 다양한 특별위원회를 설치하여 운영하고 있음
- 의결위원회의 의결은 의회 전체회의의 의사결정과 동일한 효력을 발생하나, 심의위원회는 의회 전체회의에 앞서 정책적 사안에 대해 심의만을 하게 되므로 심의위원회는 전체회의의 바람직한 의결을 위한 보조기능만을 수행하는 기관이라고 볼 수 있음

• **자회사 및 지역 기관·단체 지분참여를 통한 기능수행**

- 슈투트가르트 광역연합의 사무 및 기능수행은 Government 체제하에서 이루어지기보다는 기본적으로 Governance 체제에서 추진되는 특성이 있는데, Governance 체제에 따른 기능수행방식은 지역 역량을 결집하기 위해 지역 주체들의 협력과 협조를 끌어내기 위한 것으로 광역연합의 설치 취지를 밝히고 있는 "슈투트가르트 광역연합 설치에 관한 법률" 제1조 제1항에 규정하고 있음(Steinacher 1998: 1).
- 광역연합은 장기, 상시적 협력체계를 위해 직접 자회사를 설립하거나, 기관 및 단체의 지분참여를 통해 원활한 사무수행을 위한 체계를 마련하기도 함

재정

• **법적근거**

- 슈투트가르트 광역연합의 재정수입에 관한 사항은 슈투트가르트 광역연합 설치에 관한 법률 제5장에서 규정하고 있음
- 이 규정에 의하면 광역연합의 재정수입은 크게 수수료(제20조), 연방·주 정부의 보조금(제21조), 지방자치단체예산 중 광역연합의 할당부문(제22조) 등에 의존하고 있음

• 세입구조

- 2021년 슈투트가르트 광역연합의 세입은 4억 4,240만 유로며, 주요 세입은 자체세입으로 전체 세입의 47.69%를 차지함

| 표 1 | 슈투트가르트 광역연합의 2021년도 예산구조

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

자료: Verband Region Stuttgart(2021) 재구성

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

• 세출구조

- 2021년 슈투트가르트 광역연합의 세출은 4억 4,240만 유로며, 주요 세출은 교통분야로 전체 세입의 90.99%를 차지함

| 표 2 | 슈투트가르트 광역연합의 2021년 세출구조

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

자료: Verband Region Stuttgart(2021) 재구성

- 이외에도 경제진흥, 부채상환, 행정/IT, 인건비, 광역계획, 문화 및 스포츠진흥으로 세출이 계획되어 있음
- 90% 이상의 세출이 교통분야에 집중된 현상을 볼 수 있는데, 1996년부터 진행되었던 대규모 철도시설사업인 '슈투트가르트 21'사업으로 인해 이와 관련된 예산이 직간접적으로 교통분야에 투입되고 있기 때문임
- 대부분의 지출은 슈투트가르트 광역연합이 지분을 소유하고 있는 자회사들을 통해 재정지원이 이루어지고 있음

시사점

• 높은 수준의 제도화

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

• 의결기능의 보장

- 슈투트가르트 광역연합의 의회는 지방의회의 수준에 준하는 의결권한이 보장되어 있어 주정부나 연방정부로부터 자유로이 의결기능을 수행할 수 있음

• 집행기능의 보장

- 슈투트가르트 광역연합은 자체적인 집행기관을 갖고 있음은 물론 실질적인 집행강제권이 부

여되어 있어 합의된 사항을 실천·현실화하기에 용이하며, 이러한 광역연합의 강한 집행력은 행정협의회가 갖고 있는 집행상의 문제를 보완할 수 있는 장점이 있음

• 의회 수장의 민주적 선출방법과 권한 보장

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

• 재정충당의 법적 근거 부여

- 슈투트가르트 광역연합 설치에 관한 법률은 광역연합의 재정수입원으로 수수료(제20조), 연방·주 정부의 보조금(제21조), 지방자치단체예산 중 광역연합의 할당부문(제22조) 등을 규정하고 있음
- 슈투트가르트 광역연합의 경우, 법률적으로 규정하고 있는 재원 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 구성자치단체의 분담금과 광역연합이 직접 운영하는 대중교통 수입임
- 그다음은 각 지방자치단체의 세원 중 일정 부분을 광역연합의 재원으로 할 수 있도록 주의 법률인 슈투트가르트 광역연합 설치에 관한 법률에 명문화되어 있음
- 이와 같이 광역연합은 주 정부로부터 위임받은 사무인 여러 광역계획수립 및 집행에 대한 주 정부 보조금의 지급규정을 명문화하고 있음

• 기능수행 방식의 고도화

- 기능수행 방식상의 주된 특징은 한편으로 독립된 자체 집행기관을 통하여 모든 업무가 관리된다는 점임
- 다른 한편으로는 여러 광역계획의 수립과 집행이 광역연합의 집행기관 단독으로 이루어지는 것이 아니라, 여러 공공기관, 시민사회단체, 사회·경제기관, 지역주민들의 직·간접적 참여를 근간으로 한 네트워크 형태의 개방체제로 사무의 처리 및 기능이 수행된다는 점임
- 광역연합에서 네트워크 체제는 제도화된 장기·상시적 네트워크 체제와 단기·임시적 네트워크 체제로 구분할 수 있음
- 제도화된 장기·상시적 네트워크의 참여 기관들은 사업이나 정책 수립에 있어 그 목표와 기본

방향을 설정할 뿐만 아니라, 전문적 기술지원과 조언 그리고 감시기능을 주로 하고 있음

- 단기·임시적 네트워크의 참여 기관들은 특정 사업 및 프로젝트 수행에 관여하여 학문 및 기술적 지원을 비롯하여 인적·물적 지원을 하게 됨
- 또한, 단기·임시적 네트워크의 참여 기관들은 제도화된 장기·상시적 네트워크의 참여 기관들과 대부분 사회적으로 깊은 관계를 맺고 있어, 정책사업의 집행에 있어 이들 네트워크 체제의 결속력 정도가 높은 수준에 달아 있음

참고문헌

- 박관규·주윤창. (2021).「광역연합형 특별지방자치단체의 기능과 세입구조 분석:미국과 독일 사례」. 대한민국시도지사협의회.
- 안권욱. (2012).「동남권광역연합 추진경험과 향후 과제」. 2015대구경북상생협력 세미나. 대구경북한뿌리상생위원회.
- A. Benz. (2003). "*Regional Governance mit organisatorischen, Das Beispiel der Region Stuttgart*". in: Information zur Raumentwicklung, Heft 8/9.
- Bogumil J. et al. (2007). *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell*. Berlin: edition sigma.
- Kuhlmann, S. (2009). *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa*. Baden-Baden: Nomos.
- Lpb und Lebenshilfe BW. (2019). *Info zur Kommunalwahl. Stuttgart*.
- Steinacher B. (1998). "*Der Verband Region Stuttgart*", in: Der Burger im Staat, Stuttgart: L&B. 1-17.
- Verband Region Stuttgart/ (2021). *Haushaltssatzung und Haushaltsplan 2021*.
- Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart(GVRS).

장인성 통신원

(독일 아헨공과대학교)
drong85@naver.com