정책연구 2010-46

바람직한 광역위원회 중심의 거버넌스 발전방안

표지면지

연 구 진
김 선 기 (한국지방행정연구원 선임연구위원)
이 소 영 (한국지방행정연구원 수석연구원)
김 순 은 (동의대학교 교수)
임 승 빈 (명지대학교 교수)

차 례

제1장 서 론 ····· 1

제1절 연구목적 ····· 3

제2절 연구범위 및 방법 ····· 4

1. 연구범위 ····· 4

2. 연구방법 ····· 4

제2장 광역경제권 거버넌스의 이론적 배경 ····· 7

제1절 신지역주의와 광역경제권 형성 ····· 9

1. 신지역주의의 변화 ····· 9

2. 광역경제권의 대두 ····· 11

제2절 광역경제권 형성의 의의와 조건 ····· 16

1. 광역경제권 형성의 의의 ····· 16

2. 광역경제권 형성의 조건 ····· 18

제3장 광역위원회 실태 및 문제점 ····· 23

제1절 광역경제권의 정책 개요 ····· 25

1. 이명박 정부의 신지역발전전략 ····· 25

2. 광역경제권 발전정책의 개요 ····· 33

제2절 광역경제권 추진체계의 실태 및 문제점 ····· 36

1. 광역경제권 추진체계의 제도개요 ····· 36

2. 광역경제권 추진체계 구성·운영 현황 ····· 42

3. 광역위원회 운영실태 면담조사 ····· 46

4. 광역경제권 추진체계의 문제점 ····· 54

차 례

제4장 광역거버넌스에 관한 인식조사 ····· 61

제1절 조사개요 ····· 63

제2절 조사결과 ····· 63

제5장 광역거버넌스 선진사례 비교분석 ····· 69

제1절 선진사례 분석의 접근방법 ····· 71

제2절 선진사례의 거버넌스 개요 ····· 72

1. 영국의 사례 ····· 72
2. 프랑스의 사례 ····· 87
3. 일본의 사례 ····· 91
4. 미국과 캐나다의 사례 ····· 105

제3절 광역위원회와 선진사례의 비교분석 ····· 111

1. 법적 지위와 성격 측면 ····· 111
2. 거버넌스의 조직 측면 ····· 112
3. 거버넌스의 기능 측면 ····· 113
4. 재원운용 및 예산 측면 ····· 114
5. 거버넌스의 운영방식 측면 ····· 115
6. 수직적•수평적 거버넌스 측면 ····· 116

제6장 광역경제권 거버넌스 구축방안 ····· 117

제1절 정책대안의 접근방법 ····· 119

1. 정책대안의 전제 ····· 119
2. 정책대안의 종류 ····· 119

제2절 광역위원회 중심의 거버넌스 발전방안 ····· 120

1. 사무국 조직의 탄력적 편성•운영 ····· 120
2. 광역위원회 기능 보강 및 활성화 ····· 122

차 례

3. 지역발전 유관기관과의 연계협력 강화 ····· 125
4. 광역위원회(사무국)의 인적 구조 개선 ····· 126
5. 광역위원회 예산 보강 ····· 127

제3절 광역 거버넌스의 개편방안 ····· 128
1. 광역거버넌스의 개편방향 ····· 128
2. 광역거버넌스의 대안분석 ····· 129
3. 광역거버넌스 개편방안: 부록 1 참조 ····· 130

참고문헌 ····· 132
부 록 ····· 135

부록 1. 광역거버넌스의 개편방안 ····· 137
부록 2. 광역거버넌스 설문조사표 ····· 146

표 차 례

<표 2-1> 전통적 지역주의와 신지역주의 ····· 10
<표 2-2> 선진국의 광역경제권 정책 ····· 16
<표 3-1> 3차원적 지역발전정책 ····· 30
<표 3-2> 권역별 선도산업 및 인력양성 거점대학 ····· 34
<표 3-3> 광역권경제권 발전을 위한 기반구축 ····· 35
<표 3-4> 광역위원회 출범 현황 ····· 43
<표 3-5> 광역위원회 권역별 위원 ····· 43
<표 3-6> 광역위원회 직종별 위원구성 ····· 44
<표 3-7> 광역위원회 사무국의 주요업무 및 일정 ····· 45
<표 3-8> 지역위와 광역위의 조직 비교 ····· 58
<표 3-9> 광역경제권의 분야별 유관기관 ····· 60
<표 4-1> 현 정부 광역경제권정책의 과거 광역권과의 비교평가 ·· 64
<표 4-2> 광역경제권정책의 형성에 관한 평가 ····· 65
<표 4-3> 광역위원회의 운영개선에 관한 견해 ····· 66
<표 4-4> 현 광역위원회의 조직과 기능의 향후 개편여부 ···· 67
<표 4-5> 광역경제권의 새로운 거버넌스 발전방안에 관한 견해 ·· 68
<표 5-1> 영국의 권역별 지역개발청 관할 범위 ····· 75
<표 5-2> 중앙부처의 연도별 후원금 ····· 77
<표 5-3> 지역별 지역개발청의 예산규모 ····· 77
<표 5-4> 중앙정부의 연도별 후원예산 ····· 84
<표 5-5> 일부사무조합과 광역연합의 비교 ····· 97
<표 6-1> 광역위원회의 개편방안으로서 고려 가능한 제도대안 ·· 129
<표 6-2> 제도대안들 간의 비교분석 ····· 130

그 림 차 례

<그림 1-1> 연구분석 틀 ····· 6
<그림 2-1> 선진국의 광역경제권 형성사례 ····· 15
<그림 3-1> 신지역발전정책의 비전과 전략 ····· 29
<그림 3-2> 지역발전정책의 비교 ····· 32
<그림 3-3> 5+2 광역경제권 설정 ····· 33
<그림 3-4> 광역경제권정책의 목표와 추진전략 ····· 36
<그림 3-5> 사무국 조직도 ····· 44
<그림 5-1> 광역 거버넌스의 특성별 대안의 유형 ····· 72
<그림 5-2> 프랑스의 초광역권 ····· 89
<그림 5-3> 일본 국토계획체계의 개편 방향 ····· 92
<그림 5-4> 광역연합 설치 절차 ····· 96
<그림 6-1> 정책대안의 접근 ····· 120
<그림 6-2> 내부조직 구성(표준모델) ····· 121
<그림 6-3> 내부조직 구성(수도권 예시) ····· 122
<그림 6-4> 외부조직들과의 관계(광역위원회 방식) ····· 126

제1장
서 론

제1절 연구목적
제2절 연구범위 및 방법

제1장 서 론

제1절 연구목적

❍ 이명박 정부는 '일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조'라는 지역발전의 비전을 구현하기 위하여 광역경제권 구축을 핵심으로 하는 신지역발전정책을 추진

❍ 지역발전정책이 광역경제권 중심의 신지역발전으로 전환됨에 따라 광역경제권 사업의 효율적 추진을 위해 광역경제권발전위원회(이하 '광역위원회'라 함)를 설치(균특법 제28조)

- 2009년 10월 5+2 광역경제권별로 7개 광역위원회가 공식 출범하였으며, 광역경제권발전 계획수립, 시·도간 연계협력사업 발굴, 연계협력사업 재원분담, 광역경제권사업의 관리·평가 등의 기능을 수행

❍ 광역위원회는 광역경제권을 관제(governing)하는 조직으로서, 현 정부의 광역경제권정책이 이전의 광역권정책과 차별화되는 가장 큰 특징임[1)]

❍ 그러나 당초 취지에도 불구하고 광역위원회는 광역경제권발전을 주도하는 추진주체로서 법적 위상과 기능 등의 측면에서 본질적인 한계를 지니고 있으며, 광역위원회를 지원하는 사무국의 경우에도 조직, 인력, 기능이 취약하여 적극적인 역할을 수행하기에는 미흡한 수준임

- 지방행정체계와 유리된 광역위원회의 불분명한 법적 위상
- 위원회조직을 갖춘 심의의결기구 성격의 광역위원회 기능과 역할

1) 과거에도 1차에서 4차까지의 국토개발계획에서 여러 형태의 광역권을 설정하였으나 이는 권역별 개발방향설정, 자원배분등 공간정책의 준거로 활용하기 위한 가상적 구분일 뿐, 광역권의 관제조직이 없었기 때문에 광역권의 정치 및 경제적 과정이 광역적으로 운영·관리되지 못하였다(조철주, 2009: 101).

- 서무지원기능에 치중된 광역위원회 사무국의 역할
- 광역경제권 유관기관들과의 통합적 거버넌스 미흡 등

❍ 아직은 초기단계여서 광역위원회의 문제점과 한계가 분명히 드러나지 않기 때문에 향후 전망을 예단하기에는 시기상조인 점이 없지 않지만 행정구역을 초월한 5+2 광역경제권을 정상적으로 착근시키고 보다 광역위원회가 발전적으로 기능과 역할을 수행할 수 있기 위해서는 광역경제권의 바람직한 거버넌스체계를 구축하기 위한 논리적인 접근과 해외사례를 통해 본 실증적 분석이 필요

- 중앙정부와 광역위원회, 광역위원회와 시도(시군구 포함) 등 바람직한 수직, 수평적 관계정립 및 광역적 거버넌스체계 구축이 시급
- 광역경제권발전의 추진주체로서 광역위원회의 바람직한 조직, 기능, 역할 등 정립이 요구

❍ 이 연구는 현행 광역위원회의 제도와 운영실태 및 문제점, 그리고 외국의 선진사례의 검토 및 광역위원회와의 비교분석 등을 토대로 광역위원회가 중심이 되어 중앙과 시도 및 유관기관을 아우르는 바람직한 광역거버넌스의 구축방안을 제안하는데 목적이 있음

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

❍ 국내 광역행정기구: 7개 광역위원회와 산하 사무국 및 지역 유관기관

❍ 외국 광역행정기구: 영국 RDA, 프랑스 Région, 캐나다 뉴토론토, 미국 포틀랜드 오레곤주, 일본 광역연합 및 도주제 등 선진국의 광역행정체계

2. 연구방법

❍ 광역경제권에 관한 이론검토

- 광역경제권의 이론적 배경이 되는 신지역주의의 특징을 살펴보고 광역경제권의 형성 및 작동을 위한 조건 등에 대해 정리

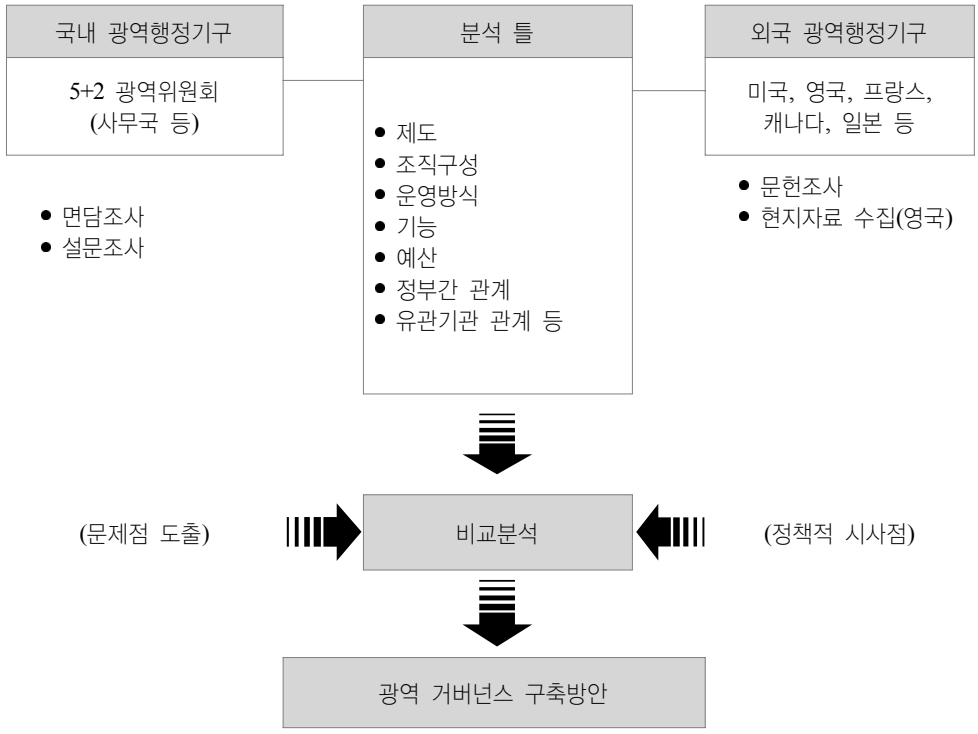
❍ 광역위원회 현황 및 운영실태 분석
- 7개 광역위원회의 조직구성, 기능, 예산, 제도 등 운영실태 검토
- 문헌자료를 통한 현황 파악
- 7개 광역위원회 및 사무국에 대한 현지 면담조사 실시

❍ 광역위원회의 운영상 문제점과 개선방안에 관한 전문가 조사 실시
- 지역발전위원회 전문위원, 광역위원회 자문위원 등을 대상으로 구조화된 설문조사표를 통해 광역위원회의 문제점과 거버넌스 발전방안에 대한 의견조사

❍ 광역행정체계의 외국사례에 대한 특성분석
- 미국, 영국, 프랑스, 캐나다, 일본 등의 광역행정체계의 제도 및 운영실태
- 문헌연구 및 인터넷 검색 등을 통하여 사례별 관련제도, 조직, 운영, 기능, 예산 등에 관하여 분석·정리

❍ 외국 사례와 광역위원회와의 비교연구
- 광역위원회와 외국 사례를 비교론적 틀에 따라 분석
- 광역위원회와 외국 사례의 비교분석으로부터 정책대안의 시사점 도출
- 정책적 시사점으로부터 광역위원회의 거버넌스 발전방안을 구체적으로 제안

❍ 정책제안의 장·단기적 실행방안 제시
- 단기적 광역위원회의 운영개선방안과 중장기적 광역위원회의 개편방안을 구분하여 정책대안을 제시


국내 광역행정기구
5+2 광역위원회
(사무국 등)
분석 틀
제도
조직구성
운영방식
기능
예산
정부간 관계
유관기관 관계 등
외국 광역행정기구
미국, 영국, 프랑스,
캐나다, 일본 등
면담조사
설문조사
문헌조사
현지자료 수집(영국)
(문제점 도출)
비교분석
(정책적 시사점)
광역 거버넌스 구축방안

〈그림 1-1〉 연구분석 틀

제 2 장
광역경제권 거버넌스의 이론적 배경

제1절 신지역주의와 광역경제권 형성
제2절 광역경제권 형성의 의의와 조건

제2장 광역경제권 거버넌스의 이론적 배경

제1절 신지역주의와 광역경제권 형성

1. 신지역주의의 변화

1) 신지역주의의 개념

❍ 1990년대 이후 신지역주의는 선진국은 물론 후진국에 이르기까지 정치·경제적 이념을 초월하여 지역개발정책의 주요 이론적 토대로서 큰 영향을 미침
- 신지역주의는 참여정부의 국가균형발전정책은 물론 이명박 정부의 광역경제권 중심의 신지역발전정책에서도 이론적 기반을 형성
- 참여정부의 지역혁신체계론, 산업클러스터 이론, 내생적 지역발전론과 이명박 정부의 슈퍼지역론, 광역경제권이론 등은 신지역주의와 밀접한 연관

❍ 신지역주의(new regionalism)는 1990년대 들어와서 북미와 영국의 학자들을 중심으로 변화하는 경제사회문제에 대응하기 위한 지역적 선도(initiative)와 역할을 강조하는 이론을 총칭하는 용어로 이해(김용웅 외, 2009: 51)
- 지역(region)이 경제 및 사회생활의 기본 단위로서 지역개발은 물론 국가발전의 원동력이라는 점이 이론의 핵심 개념이며, “지역발전이 곧 국가발전”이란 현 정부의 지역발전 구호도 바로 신지역주의에 이론적 토대를 두고 있음
- 최근에는 지역 단위의 광역서비스 공급 및 환경관리, 경제발전을 위한 지역선도와 관리기능을 하는 거버넌스와 동일한 개념으로 사용(Tomaney, 2002)

❍ 신지역주의는 제2차 대전 이후 1970년대 까지의 포드주의에 기초한 전통적 지역주의와 경제적 배경, 정책목표, 정부역할 등 여러 측면에서 크게 대비됨
- 포드주의(Fordism)로 일컬어지는 전통적 지역주의는 경제호황과 풍부한 재정력을 기반으로 국가의 적극적 개입을 통하여 복지국가의 역할을 수행하고 낙

후지역에 대한 투자와 성장거점 조성을 통해 지역간 형평성과 재분배에 노력

- 신지역주의는 경제체계의 세계화에 따라 기업가형 정체의 확산 및 국민국가의 공동화(hollowing-out of nation state)로 인하여 지역이 영역경쟁력의 원천으로 부상함에 따라 지역경쟁력 강화를 목표로 지역간 연계협력, 혁신환경 조성, 지방정부의 역할증대 등에 정책의 초점이 모아짐(조철주, 2009: 83)

〈표 2-1〉 전통적 지역주의와 신지역주의

구 분	전통적 지역주의	신지역주의
경제적 배경	- 포드주의, 규모경제 추구 - 대량생산, 대량소비에 기초한 고성장시대	- 경제의 세계화 - 유연적 생산체계 - 집적경제단위로 지역 부상
정책목표	- 지역간 형평성, 재분배 강조 - 지역주민의 복지증진(복지국가정책)	- 지역산업의 경쟁력 강화 - 일자리 확보, 소득 증대 - 지역균형목표는 상대적으로 약화
정부의 역할	- 낙후지역기반시설에 대한 재정투자 및 조세감면 확대 - 중앙정부 적극 개입	- 혁신환경, 기업연계 강조 - 지역의 자율성 - 지방정부의 역할 증대
주요이론	- 불균형성장이론 - 성장거점이론	- 산업클러스터론, 신산업지구론 - 지역혁신체계론, 혁신환경론 - 세계도시론

출처: 남기범(2009), 일부 수정

2) 신지역주의의 배경

❍ 혁신과 성장의 엔진으로서 지역의 새로운 부상은 국민국가의 공동화현상과 세계화 과정에 논리적 근거를 둠

- 경제적 세계화와 이와 결합된 국민국가의 공동화 과정이 경제활동의 영역 규모로서 광역과 도시지역 단위를 부상시키는 계기로 작용
- 즉 1970년대 이후 세계적 경기침체로 인하여 서구의 포드주의가 위기를 맞게 되면서 중앙정부의 적극적 개입과 낙후지역에 대한 투자를 통하여 지역격차

해소와 균형발전을 꾀하던 지역정책이 변화를 강요받게 되면서 지역발전에 대한 재정적·정치적 책임을 지방정부에 대폭 위임

- 중앙정부의 지원이 줄어든 지방정부로서는 불가피하게 지역경쟁력을 높이는 기업가형 정부로 전환할 수밖에 없었으며 지역경제 활성화를 위해 기업과 자본을 지역내로 유치하는데 주력하게 되고 이 과정에서 지역간 경쟁이 심화
- 세계 자본주의의 위기에 직면하여 국가의 규모조정(rescaling)에 대한 대응은 하위 규모 영역, 즉 지역 단위의 정치적·경제적 역할 증대를 초래
- 또한 1990년대 들어서 세계화 추세에 부응한 다국적 기업과 자본의 국제화로 인하여 국경의 의미가 퇴색해지고 동시에 서구 국가의 경제통합의 진전으로 국경을 초월한 산업화와 국제 분업구조의 형성으로 지역의 의미가 더욱 중요시됨
- 세계화는 국가보다 지역 또는 하위공간의 경쟁을 심화, 지역간 불평등을 확대하고, 지역 또는 하위공간이 세계적 수준에서 경쟁의 단위로 등장함으로써 국가 역할을 약화시키고, 지역발전에서 민간의 역할이 증대

❍ 세계화시대의 신지역주의는 경제적 측면에서 보면 포스트 포드주의로의 전환과정에서 지역의 경제적 부활(economic resurgency)을, 정치적 측면에서 보면 분권지향형 국가로의 전환에서 지역의 정치적 부활(political resurgency)을 의미(김용웅 외, 2009: 56-57)

2. 광역경제권의 대두

1) 광역경제권의 개념적 배경

❍ 신지역주의는 논자에 따라 다양하게 정의되기도 하지만 일반적으로 영역적 문제에 대하여 새로운 광역정부 또는 기존 지방정부간의 연대를 통하여 접근하는 방식을 강조(Swanstrom, 2001, 479-496)

- 지역간 경쟁이 심화되고 지역발전에서 지역의 선도적 기능과 역할이 강조되면서 지역간 협력, 통합, 연대 등을 통한 광역화가 주된 관심사로 부각

❍ 광역적 접근은 정통적 신지역주의(orthodox new regionalism)와 신대도시권지역주의(new metropolitan regionalism)에 따라 접근방식에 차이가 있음(조철주, 2009: 92-100)

- 전자는 주로 유럽에 초점이 맞추어져 있으며 질서 있고, 안정적이며, 공식적인 행정구역 중심의 영역을 위주로 하고, 하향적으로 독립된 표준화된 광역정부 기구를 설치하는 방식을 채택
- 후자는 미국을 중심으로 대도시권의 문제해결에 중점을 두고 있으며, 지방정부간 협력, 민관협력, 부문간 연대 등을 통한 수평적, 자발적 협력, 조정에 의존하는 방식으로 상향적으로 형성된 비표준화, 비정형화된 영역을 말함

2) 광역경제권의 다양한 개념[2)]

□ 오마에 겐이치의 지역국가(region states)

❍ 초광역경제권의 개념과 관련한 가장 대표적인 인물인 일본의 경제평론가 오마에 겐이치는 '국가의 종말(1996)'에서 지역국가(region states)가 국경없는 글로벌 경제시대에서 경쟁할 수 있는 가장 적합한 공간단위라고 주장

- 지역국가는 자연적으로 이루어진 경제지역으로서 지리적 크기는 제한되어 있지만 초국경시대의 세계에서 막강한 경제력을 행사

❍ 지역국가를 규정하는 척도는 정치적 국경선이 아니라 그것들이 현재의 세계와 경제에서 자연적인 사업단위가 되기에 적절한 규모를 갖추고 있는지가 관건

- 전통적인 민족국가는 세계경제에서 부자연스럽거나 불가능한 사업단위가 된 반면, 지역국가들은 세계경제로 향하는 관문으로서 매우 효율적인 기능을 수행

❍ 지역국가의 규모는 인구 500-2000만명 규모이며 이는 소비자 상품의 브랜드 개발에 필요한 정도의 시장을 제공할 수 있는 수준

- 또한 세계경제에 참여하는데 필수적인 서비스로서 통신과 수송, 전문서비스의 인프라 측면에서 하나의 경제권으로 인정받을 만큼의 규모가 필요

2) 이원섭(2008), "광역경제권 구축방향과 과제" 「광역경제권 중심의 신지역경제 심포지움」의 발표자료에서 발췌하였다.

- 교통인프라의 경우 최소한 하나의 국제공항과 국제수준의 화물취급시설을 갖춘 양호한 항만이 필요

❍ 최근의 저작인 '부의 위기'(2006)에서는 지역국가의 인구규모를 300-2000만명으로 제시하면서 일본의 새로운 번영을 위한 방안의 하나로 지역국가로의 재편을 주장

□ John Nasbitt의 지방화 개념

❍ 미래학자 John Nasbitt는 'Mind Set'(2006)에서 미래의 경제는 국민국가에서 경제도메인으로 변화하게 된다고 주장
- 이는 경제적 경계선이 국가가 아니라 경제영역에 따라 그려진다는 것을 의미

❍ 미래에는 국가의 영역 내부 또는 국가에 의해 생산되는 국내총생산(Gross Domestic Product)보다 경제권 내에서의 생산량을 의미하는 경제영역별 총생산(Gross Domestic Product)이 더 중요한 의미를 지닌다고 주장
- 국가간의 세계화가 아니라 경제 활동간의 세계화라는 새로운 현상에 주목

❍ 국가가 해체되고 지방이 곧 중앙이 되는 시대가 도래할 것이라고 주장
- 중국의 경우 자유시장과 세계화 그리고 탈집중화라는 새로운 시대가 시작되었으며, 세계 4위의 경제 대국이 되어 중국의 도시들은 급속한 세계화의 길을 걷고 있음
- 중국의 도시들은 외국과의 경쟁 이상으로 내부적으로 격심한 경쟁을 벌이고 있으며, 점점 더 중앙정부의 통제에서 벗어나고 있음

□ Ricardo Petrella등의 도시지역(City-Region)

❍ 도시지역(City Region)의 개념은 Hall이나 Friedmann의 세계도시(World City), Sassen의 글로벌도시(Global City)에 뿌리를 두고 있음

❍ Petrella(1995)는 향후의 세계체계는 30개의 핵심 도시지역(City-Region)이 현재의 G-7국가를 대신하여 경제사회 및 정치적 실체로서 세계를 지배하게 될 것으로 전망

- 이들 도시지역은 고도로 발전된 기술을 토대로 국내의 배후지역보다는 서로간의 관계가 더욱 밀접한 특징을 보유

○ 핵심 도시지역은 글로벌 상인계급인 다국적 기업과 대도시 정부가 연합하여 글로벌 기업의 경쟁력을 지원하면서 세계경제에 영향력을 행사
- 인구규모는 800~1200만 정도이며, 대표적인 도시지역은 런던-잉글랜드 동남부, 파리대도시권, 뉴욕지역, 몬트리올-토론도-시카고 지역 동경지역 등

□ 유럽의 수퍼지역(Super Region)

○ 유럽에서는 유럽연합의 확대와 함께 Super Region 등으로 지칭되는 광역경제권이 국경을 초월하여 자연적 경제권역으로 출현
- 유럽연합에서는 여러 공간정책을 통하여 경제의 광역화 현상에 대응

○ 유럽연합 집행위원회(1991)는 'Europe 2000'에서 유럽연합의 지역발전 전망을 검토하여 8개의 수퍼지역을 설정
- 산악지역(Alpine Regions), 대서양 연안지역(Atlantic Arc), 북부연안지역(Northern Arc), 중부 수도권(Central Capitals), 내륙지역(Diagional Continental), 중부 지중해지역(Central Mediterranean), 서부 지중해지역(West Mediterranean), 신독일지역(New German Lander)으로 구분

○ 수퍼지역은 국경을 초월하여 다른 나라 지역과 동일한 경제권을 형성하는 특징
- 프랑스는 5개, 영국, 독일, 스페인, 이태리는 각각 3개, 네덜란드는 2개의 수퍼지역에 포함

3) 광역경제권의 추진사례

□ 영국

○ 유럽통합이라는 조류 속에서 지역의 경제적 자립문제가 중요한 이슈로 부각

○ 인구 500만명을 고려하여, 9개의 지역개발기구(RDA)의 관할지역 중심으로 지역정부가 형성

□ 프랑스

○ 현재 22개의 레지옹(regions)을 경제권과 하천유역을 기준으로 6개의 대지역으로 개편 구상

○ 2020 프랑스 계획에서는 동부권, 남동부권, 남서부권, 서부권, 파리권으로 6개 대지역을 제시

□ 일본

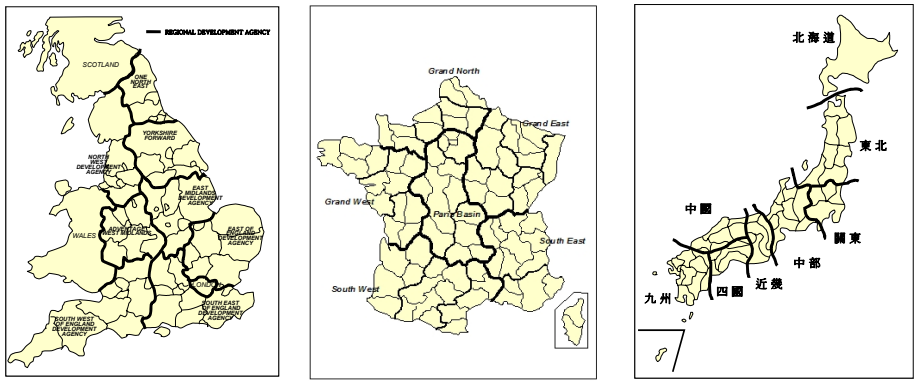
○ 47개 광역자치단체(평균인구 270만명)가 지역경쟁력을 강화하기에 규모의 경제가 부족하다는 비판

○ 지역정책부안: 전국을 6-12개 권역으로 구분한 다음, 권역별로 국가의 특별행정기관을 통합한 '지역정책부'를 두고 중앙정부의 권한을 대폭 이양

○ 도•주(道•州)제안: 47개 도도부현을 6-12개의 도주로 개편한 다음, 중앙정부의 권한과 재정을 도•주 정부로 대폭 이양

○ 연방제안: 도주제보다 분권화가 높은 안으로 각각의 주(州)는 입법, 사법, 행정의 3권을 가지는 독립 국가적 성격을 보유

(영 국) (프랑스) (일 본)



〈그림 2-1〉 선진국의 광역경제권 형성사례

〈표 2-2〉 선진국의 광역경제권 정책

영국 RDA	- RDA법에 근거 - 5∽10년 단위의 지역경제전략(Regional Economic Strategy)을 수립하여 지역의회(Regional Assembly)의 심의를 받으며, 3년마다 수정 · 보완 - 지역경제발전과 재개발, 기업혁신 및 경쟁력 강화, 일자리 창출, 고용과 관련된 기술의 개발 및 확산 내용 포함 - North East RDA는 'Leading the Way(2006∽2016)'라는 제목 하에 Business, People, Place 3개 영역에서 주요전략과 정책과제 제시 - RDA의 광역발전계획은 6개 중앙부처의 포괄보조금으로 재정 지원
프랑스 레지옹	- 지속가능한 국토정비·발전에 관한 법률(LOADDT)에 근거 - 주민의 직선에 의해 구성되는 레지옹 의회(의회에서 간접선거로 선출되는 의회의장이 자치단체장을 역임)가 광역발전계획인 국토정비·발전 레지옹계획 SRADT 수립 - 노르드칼레(Nord-Pas de Calais) 레지옹은 2006년에 수립한 '우리의 미래를 함께 상상하자(Imaginons ensemble notre futur: 2020)'는 SRADT 계획에서 개방과 협력, 특화발전, 사회적 통합, 기후변화 대응 등 발전전략 제시 - 레지옹 계획은 국가와 레지옹간에 체결되는 재정투자의 약속인 계획계약(contrats de plan)을 통해 실천
일본 광역지방 계획권	- 국토형성계획법에 근거 - 광역지방계획은 권역별로 구성된 광역지방계획협의회가 주도적으로 계획을 수립하고 국토교통성 대신이 최종 확정 - 광역지방계획에는 권역별 특성을 살린 자립적 발전의 비전과 전략, 지자체간 연계·협력 사업들이 포함 - 수도권(관동권)의 경우 일본 전체를 견인하는 수도권의 글로벌 경쟁력 강화, 인구 4,200만의 편리하고 아름다운 지역 조성, 안전한 생활을 위한 체계적 '재난·위기관리' 등 5대 분야 23개 전략과제의 우선순위 제시

제2절 광역경제권 형성의 의의와 조건

1. 광역경제권 형성의 의의

□ 지역의 글로벌 경쟁력 강화

○ 세계화, 분권화에 따라 경쟁력의 단위가 국가에서 지역으로 이동하는 추세에 부응하여 광역화를 통한 지역의 경쟁력 강화

- 신지역주의 경향으로 지역간 경쟁이 심화됨에 따라 지역이 국제적 수준의 경쟁력과 자체적 혁신역량을 갖추기 위해 공간적 범역을 광역화하는 경향이 증가

○ 특히 대외적으로는 동북아 시장의 급속한 신장과 더불어 직접적 경쟁상대인 중국, 일본 등의 광역경제권과 경쟁하기 위한 경쟁단위의 광역화가 필요

- 세계경제가 국경을 초월한 세계화와 지역화가 급속히 진행중인 가운데, 한반도를 중심으로 동북아도 일본경제의 회복 및 중국의 급부상 등으로 세계경제의 주요 권역으로 성장

※ 동북아 시장의 확대

– 세계 물동량 중 동북아 비중(%): (98) 27.0 → (00) 28.1 → (06) 30.1
– 1998~2011년 컨테이너 물동량 증가: (세계) 연 6.7%, (동북아) 연 8.1%
– 세계 5대 항만(싱가폴•홍콩•부산•카오슝•상해)이 모두 아시아에 위치
– 2008년 기준 교역량이 1999년 대비 3.8배로 증가, 한일무역은 연평균 8%, 한중무역은 16%씩 증가

□ 광역화를 통한 갈등해소 및 상생발전 도모

○ 대내적으로는 광역단위의 발전을 도모함으로써 세분화된 공간단위 사이에 나타나는 격차와 갈등을 해소하고 균형발전시책의 효율성 강화

○ 특히 수도권과 지방간의 일방적 대립구조를 해소하고 수도권에 버금갈 수 있는 지방의 광역경제권을 육성함으로써 건전한 지역간 경쟁을 통한 상생적 국가발전을 도모

□ 분권화를 통한 내생적 지역발전

○ 세계화와 지방화의 진전으로 지방분권의 요구가 증대하는 추세이며 국가의 역할이 감소하는 대신 지방의 책임성이 증대하고 그에 상응하는 자율, 분권의 요구가 증대

○ 지역의 자율성에 기반한 내생적 특화발전을 도모하기 위해 지방의 자립역량이 강화되어야 함

- 지역발전은 지방정부의 주도성, 역동성, 창의성에 기초해서 추진되어야 하며 이를 위해서는 자립적 지역발전을 위한 분권화와 자율성 신장이 전제
- 각 지역의 고유한 지역성을 이용하여 경쟁력 강화와 특화발전을 하기 위해서는 '지역화된 전략(regionalized strategy)'이 필요하며 여기에는 분권화가 필수조건으로 작용

- 즉 경쟁력 강화를 위한 규모의 광역화와 함께 분권화된 운영기제가 병행되어야 함

❍ 중앙정부는 지역간 구조적 격차를 완화하는 교정적 역할에 충실하고 자율, 분권, 경쟁으로 낙오되는 저발전지역에 대해 사회통합 차원에서의 최소욕구충족(national miniomum)을 위한 지원 제공

□ 지역발전정책의 거버넌스 관리

❍ 현대적 지역발전에서는 중앙부처간, 지방정부간, 민관간 통합적 추진체계의 확립이 매우 중요하며 부족한 역량의 결집을 위해 폭넓은 주체의 참여를 보장하는 거버넌스가 필요

❍ 종래의 중앙부처별 행정구역 단위의 분절적 사업추진 시스템에 의한 분산적, 나눠먹기식 정책추진으로 인한 투자의 비효율성을 개선하고 규모의 경제와 연결의 경제를 통한 시너지를 구현

2. 광역경제권 형성의 조건

□ 조건1: 광역경제권의 영역적 정체성 확보

❍ 신지역주의가 강조하는 영역정체성이란 참여자간 협력 거버넌스를 지향하는 사회경제적 의사결정 네트워크에 의해서 형성되며 네트워크형 거버넌스의 제도화된 장소로서 근접성(proximity)에 기초한 광역경제권이 부각(정원식, 2009 : 26; Healey, 2006)

- 생산활동의 네트워크에서는 물리적 근접성에 의한 지식전달과 학습이 중요하지만, 보다 확장된 지역 거버넌스에서는 지역간 상호의존성(interdependence)이 중요한 요인이 됨

❍ 지역중심의 공식, 비공식 집단간 상호작용을 통해 제도와 규범을 형성하고 그 안에서 집단적 행동과 결집된 역량을 발휘하기 위해서는 지역이 영역적 정체성(terrritorial identity)을 가져야 함

○ 신지역주의적 발전의 핵심은 지역 그 자체 또는 외형적 규모에 있는 것이 아니라 지역내 다양한 제도 구축을 통해 혁신과 창조를 기반으로 자립적 발전을 꾀할 수 있는 영역이냐의 여부가 보다 중요(정원식, 2009: 39-40)

○ 정부의 5+2 광역경제권의 구분은 광특회계의 예산편성을 전제로[3] 시도 단위 기존 행정구역을 바탕으로 인위적으로 설정한 권역이어서 영역적 정체성의 측면에서 한계가 있을 수밖에 없음

□ 조건2: 광역화와 분권화의 동반 지향

○ 지역중심 사회경제체제의 가장 큰 특징은 사회경제적 분권화와 지원중심의 정책집행 메카니즘을 통해 지역내 참여자들의 행위가 가장 잘 조절되고 통치된다는 점에 있음

○ 실제 광역경제권을 형성하려는 선진국의 움직임을 보면 권한은 지방으로 이양하면서 지역으로 하여금 규모의 확대를 통해 자체적으로 문제 해결과 경쟁력 강화를 달성하려는 '분권화와 광역화의 결합' 형태임

- 대부분의 지역중심의 다양한 제도는 권위주의 문화가 아닌 지방분권화의 배경 속에서 배태되고 성공했음이 선진국들의 한결같은 경험임

○ 신지역주의 이론적 특징 중 하나인 내발적 지역발전이란 국지화된 제도와 분권화를 통한 인적, 물적 역량을 내생적으로 결집함으로써 자립형 특화발전을 유도하는 것임

○ 정부에서도 이런 점을 고려하여 분권과 자율을 강조하고 있으나 재정 측면에서 일련의 조치를 제외하고는[4] 광역화에 상응하는 분권화의 성과는 미흡한 편임

3) 광역경제권별로 계획수립, 예산편성, 사업집행 및 평가를 위해서는 불가피하게 시도 단위 행정구역을 권역설정의 토대로 삼을 수밖에 없는 한계가 있다.

4) 지방재정 지원제도의 개편을 위해 지방소비세, 지방소득세 도입, 포괄보조금제의 도입, 분권교부세의 개편, 지역상생발전기금 설치 등 가시적 성과가 없지 않았다.

□ 조건3: 광역경제권의 형성의 상향적 정치과정

○ 선진국의 광역경제권은 세계화 추세 속에서 국민국가의 공동화현상에 따른 지역의 재발견 및 지역 선도의 자연스런 현상임

○ 반면 한국의 광역경제권은 광역을 구성하는 지역이나 내부의 행위주체들의 광역조직의 필요성에 따라 자발적 정치과정으로 형성된 것이 아니라 중앙이 주도하는 하향적 과정에 따라 획일적으로 구성된 측면이 강함(조철주, 2009: 103)

- 중앙정부의 역할•권한•기능의 하향적 이동이 배경이 아니라 오히려 중앙정부가 신지역주의의 또 다른 특징인 기업가형 정부를 지향함으로써 세계화에 보다 적극적으로 대응하려는 전략의 일환

○ 내발적 특화발전이란 측면에서 보면 광역조직이 영역의 고유한 수요와 여건에 기반을 두고 자발적 정치과정을 통해서 형성되는 것이 바람직함

- 창조적 광역발전이 “창의적으로 생각하고 계획하고 활동하게 하는 유기체”로서의 자립지역으로 발전시키는데 목적이 있다면(Landry, 2005) 광역권발전 추진기구의 이상적인 형태는 광역권의 주민에 의한 추진기구의 선택임
- 이상적으로는 주민에 의한 광역지방정부의 직접 설치이지만 현실적으로는 분권독립형 행정기구로서 지역밀착형 거버넌스체계의 구축이 바람직함

○ 광역경제권이 중앙의 의도에 따라 하향적 정치과정으로 형성될 경우 지역의 관심과 참여에서 괴리되어 광역적 시너지를 발휘하기 어렵게 되어 종래와 같은 명목상 광역권으로 전락할 우려가 있음

□ 조건4: 신제도적 토양과 환경의 구축

○ 신지역주의의 이론적 핵심은 지역을 단위로 하는 공식 또는 비공식의 신제도적 기반이 구축되어 있는가에 있음[5)]

- 세계적으로 성공한 지역발전사례들도 신제도적 토양과 환경의 구축을 통해 영역적 혁신과 창조를 이뤄낸 지역들임

5) 정부의 통치수단으로서의 공식적 규칙을 구제도라 한다면 구성원의 자유로운 사회생활을 통해 형성된 공식 또는 비공식 규칙을 신제도로 볼 수 있다(정원식, 2009: 41).

❍ 참여정부의 '혁신'이나 이명박 정부의 '창조'의 개념은 모두 같은 맥락을 갖는 포스트 포드주의 경제발전의 전략개념으로 지식을 기반으로 하는 공통된 특징을 갖고 있음

- 따라서 물리적 시설의 조성이나 산업 프로그램이 중요한 것이 아니라 혁신과 창조가 배태될 수 있는 공간적 토양과 분위기 조성이 매우 중요

❍ 혁신이나 창조나 위에서부터 의도적으로 형성되는 것이 아니라 제도, 규범, 신뢰와 같은 사회적 자본(social capital)이 바탕이 되어 협력적 지역문화의 토대 위에서 만들어지는 것이며 다양한 주체들이 공동의 목표와 가치를 향해 공동 전략을 추진할 수 있는 통합지역을 만드는 것이 중요

□ 조건5: 거버넌스 작동 메카니즘의 확보

❍ 신지역주의에서의 '지역'이란 물질적 단위와 사회적 단위로 구성되는 바, 전자는 지역의 생산환경을 구성하는 조건들의 관계망(네트워크)을 의미하고 후자는 제도 및 참여주체들의 관계망(거버넌스)을 의미

❍ 따라서 네트워크와 거버넌스에서는 구성요소 또는 주체들 간의 연계와 협력의 활성화가 필수조건임

❍ 광역경제권을 관제하기 위하여 종래와 달리 법적으로 광역위원회를 설치·운영한 점은 진일보한 제도적 발전이지만 기구의 설치 못지않게 더욱 중요한 점은 거버넌스적 운영 메카니즘의 작동에 있음

❍ 특히 거버넌스 측면에서 광역경제권의 운영기제는 다름 아닌 지방정부간 그리고 공공·민간간 연계협력이며 이를 촉진하는 제도적 장치가 광역경제권 작동의 핵심 관건임

제 3 장
광역위원회 실태 및 문제점

제1절 광역경제권의 정책 개요
제2절 광역경제권 추진체계의 실태 및 문제점

제3장 광역위원회 실태 및 문제점

제1절 광역경제권의 정책 개요

1. 이명박 정부의 신지역발전전략

1) 대외적 배경: 지역정책의 패러다임 변화

□ 지역간 협력에 기반한 통합적 개발

○ 지역간 협력을 통해 개별 행정구역 중심의 지역개발사업 추진에 따른 중복투자 방지, 지역간 경쟁심화에 따른 갈등 해소, 생활권의 확대에 따른 광역 행정서비스의 효율적 공급 등이 가능

○ 선진국에서는 오래전부터 지역간 협력이 다양한 분야와 다양한 정부 수준에서 활성화

- 미국의 남캘리포니아에서는 1965년 6개 카운티, 187개 도시가 참여하고 있는 SCAG(Southern California Association of Governments)라는 광역행정기구를 1965년 설립, 지역발전을 위한 다양한 사업들을 지역간 합의와 협력을 토대로 추진
- 유럽연합의 Interreg Ⅲ의 경우 지역간 협력프로그램은 국경지역 협력사업, 국가간 협력사업, 지역간 협력사업의 3가지 유형으로 다양하게 구성

□ 지역경쟁력 강화를 위한 지역개발단위의 광역화

○ 기존 행정구역을 넘어선 개발단위의 공간적 확대 및 광역권내 네트워킹 활성화를 통해 소위 '규모의 경제(economy of scale)', '네트워크의 경제(economy of network)'를 구현하고 이를 통해 지역경쟁력 강화를 실현

○ 선진국들이 경쟁적으로 광역경제권 또는 광역행정구역을 설치하여 경쟁의 단위를 광역화

- 영국은 '97년 제정된 RDA법(Regional Devlopment Agencies Bill)을 근거로 9개의 광역 지방정부(RDA)를 설치·운영
- 프랑스는 '82년에 96개의 데파르트망을 22개 레지옹으로 광역적으로 묶어 지역발전사업을 추진
- 일본은 '05년 국토형성법 제정을 계기로 47개 도도부현(都道府縣)을 8개 광역지방계획권으로 권역을 획정하여 권역별 광역지방계획 수립에 착수하였고, 8개 권역별 광역지방계획이 '09년 8월에 완료

□ 도농통합과 행정구역 개편 추진

○ 일본의 경우, '99년 3,232개의 시정촌(市町村)이 자발적인 합병을 통해 '06년 1,821개로 축소되었고, '10년에는 1,760개를 목표로 추진중

○ 영국의 런던시는 32개 시구와 통합하여 Greater London Authority를 구성하였고, 캐나다의 토론토는 11개 시군을 통합하여 New Toronto로 확대

□ 지역발전전략의 연성화와 다양화

○ 지역발전의 성장동력이 기존의 대규모 장치형 굴뚝산업 중심에서 지식기반산업, 웰빙·문화·창조산업 등으로 확대

○ 또한 도로, 공장 등 하드웨어를 중시하던 지역발전 전략에서 교육, 의료, 문화, 환경, 지역브랜드 등 소프트웨어적 요소를 강조하는 연성적(軟性的) 지역발전전략이 새로운 대안으로 부각

2) 대내적 배경: 지역발전사업의 비효율성

□ 분절적·분산적 사업추진

○ 행정구역 단위의 백화점식 사업추진으로 지역간 중복투자, 소규모 분산투자가 발생함으로써 한정된 투자재원의 효율적 사용이 저해

❍ 중앙부처에서 목적·내용이 유사한 사업들을 동시에 추진하는 과정에서 하나의 대상지역에 여러 사업들이 중복 투자

- 균형발전특별회계의 경우 220여개 소규모 사업이 칸막이식으로 개별 추진되어 사업간 시너지 효과를 창출하는데 한계[6)]
- 이러한 지역간 소규모 중복투자는 나눠먹기식 재원배분을 지향하는 정치논리와 정부부처의 사업관행에 의해 지속·확대

□ 중앙 주도로 인한 지방의 창의성과 자율성 제약

❍ 중앙 주도의 획일적 지역개발사업 추진으로 지방의 창의성과 자율성에 기초하는 지역특화발전이 제약

❍ 지역개발 관련 계획 결정, 재정 배분 권한이 과도하게 중앙에 집중됨에 따라 지방의 중앙에 대한 의존성이 지속되었고, 특히 보조재원의 확보에 경도(傾倒)되어 지역발전을 위한 자구적 노력은 상대적으로 소홀[7)]

❍ 지역발전을 위한 지자체의 자발적인 노력을 유도하는 인센티브가 부족하였고, 복잡한 예산편성 및 평가 절차는 지자체의 자율성을 축소시키고 행정 부담을 가중

□ 소모적·갈등적 지역주의의 폐단

❍ 전국이 반나절 생활권으로 수렴되고 인적·물적·정보 교류가 확대되고 있지만, 100년 전에 획정된 행정구역의 틀 속에서 소모적인 소지역 이기주의가 지속

❍ 수도권 규제를 둘러싼 수도권과 지방의 첨예한 대립, 주요 국책사업의 유치를 둘러싼 지역간의 과당 경쟁과 갈등은 지역간 상생발전을 저해하고 국론분열을 야기하는 부작용을 파생

---

6) 낙후지역 개발사업을 보면, 부처별로 12개 사업(개발촉진지구 지원사업, 주거환경 개선사업, 농촌지역 증진사업, 어촌어항관광 조성사업, 산촌생태마을 조성사업, 도서종합개발 사업, 소도읍육성사업, 접경지역 지원사업, 살고싶은 도시지원, 살기좋은 지역만들기, 광산지역 진흥사업 등 1.3조원 규모)이 개별적으로 추진되는 과정에서 중복·분산투자가 발생하였다.

7) 140개 시·군 공무원들을 대상으로 지역개발사업 추진의 문제점에 대해 설문조사한 결과, 주민들의 참여부족(17%), 나눠먹기식 소규모 분산투자(15.6%), 중장기 지역종합계획과 단위사업간의 연계성 부족(15.2%), 지자체의 사업추진 자율성 부족(14.5%) 등을 지적하였다(한국농촌경제연구원, 「지역균형발전정책의 새로운 도전과 구상」, 2008).

○ 소모적·갈등적 지역주의를 발전적·상생적 지역주의로 승화시켜 지역발전의 새로운 동력을 창출할 필요

□ 지역의 글로벌 경쟁력 저하

○ 지역발전정책을 둘러싼 문제점과 제약요인은 대외적인 지역의 경쟁력 저하와 낮은 주민의 삶의 질 수준으로 귀결

○ 각종 지표의 국제비교에서 우리나라 광역경제권의 경쟁력은 선진국에 비해 매우 낮은 수준에 머물고 있음

- 1인당 GDP를 기준으로 국내 광역경제권은 324개 OECD 지역에 비해, 동남권 81위, 충청권 194위, 수도권 213위, 대경권 216위 등으로 하위권에 위치(최상철·송우경, 2009; 132-133)
- 동아일보와 모니터그룹이 공동으로 기획·조사한 Megacity Region 경쟁력 보고서에 의하면, 20개 Megacity Reion 중에서 수도권이 11위, 동남권이 14위로 일본의 동경권(3위) 및 오사카권(10위), 싱가포르(7위)에 미달(동아일보, 2009.6. 16면)
- Mercer Human Resource Consulting(2008년)의 세계도시 삶의 질 조사결과에서도 215개 도시 중에 서울은 86위로 싱가포르(32위), 도쿄(35위), 오사카(44위), 홍콩(70위), 쿠알라룸푸르(75위), 타이페이(84위)보다 낮게 평가

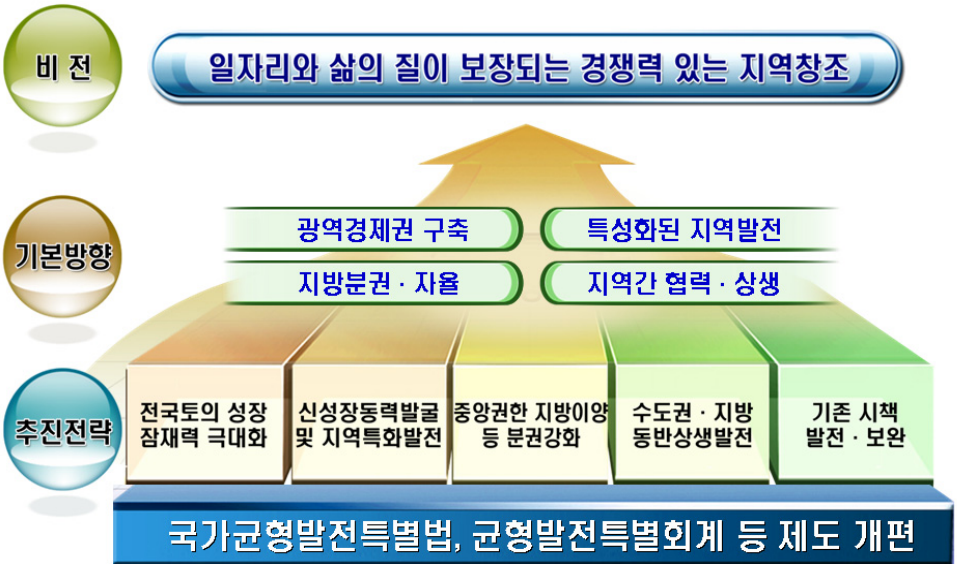
3) 신지역발전전략의 비전과 정책

○ 이명박 정부는 새 정부의 국정철학, 기존 지역발전정책의 평가, 해외 선진국의 정책동향 등을 토대로 새로운 지역발전정책의 패러다임을 제시

○ 종전까지 지역발전정책에서 보편화되었던 '나누어 먹기식 균형', '수도권과 비수도권간의 제로섬 논리', '중앙집권적 획일성', '닫혀진 내국적 논리'를 지양하고, 지역발전정책의 패러다임을 '경쟁과 잠재력 발굴을 통한 발전', '수도권과 비수도권간의 상생발전', '지방분권적 차별성', '열려진 세계화'로 전환하겠다는 의지를 표명

○ 지역발전의 새로운 패러다임을 구현하기 위해 지역발전위원회는 '08년 7월 국정보고를 통해 新지역발전정책의 비전과 추진전략을 제시

- 신지역발전정책의 비전은 '일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조'이며, 비전 달성을 위한 5대 추진전략으로 ① 전국토의 성장잠재력 극대화, ② 신성장동력 발굴 및 지역특화발전, ③ 행·재정권한의 지방이양 등 분권강화, ④ 수도권·지방의 상생발전, ⑤ 균형발전정책의 발전적 보완 등을 제시



〈그림 3-1〉 신지역발전정책의 비전과 전략

○ 신지역발전정책의 핵심은 전 국토의 성장 잠재력을 극대화하고 지역특화발전을 구현하기 위한 3차원적 지역발전정책임[8)]

① 초광역개발권

- 서해안신산업벨트, 남해안선벨트, 동해안에너지·관광벨트, 남북교류접경지역벨트(4개 벨트)와 내륙벨트(α) 등 4+α를 대상

8) '3차원적'이란 국토공간상 어느 지역이라도 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권에 동시에 적용을 받는 중층복합구조의 계획권역이라는 의미이다.

- 국내 광역권간, 일본·중국·러시아 등 인근 국가와 초국경적 연계·협력을 통해 국가경쟁력 제고가 목표
- 국가주도로 '09년 말까지 초광역개발권 기본구상과 종합계획을 수립
- 일반회계, 민자유치 등을 통해 투자재원을 마련

② 광역경제권

- 지역경쟁력 강화를 목적으로 하며 5+2 광역권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권, 강원권, 제주권)이 공간대상
- 광역권별로 발전 잠재력, 비전과 목표, 연계협력 사업(선도산업, 인력양성, SOC 등)을 담은 광역경제권발전계획을 '09년 수립
- 신설된 광역·지역발전특별회계의 광역계정을 통해 재정지원

③ 기초생활권

- 기초자치단체 163개 시·군을 대상(제주특별자치도 2개 행정시 포함)
- 교육, 의료, 보건, 복지, 문화 등 국민의 기본적 삶의 질 수준의 향상을 정책목표로 설정
- 2010년 개별 시·군 또는 시·군간 공동으로 기초생활권계획을 수립
- 광역·지역발전특별회계의 지역계정을 통해 포괄보조금 형태로 재정 지원

〈표 3-1〉 3차원적 지역발전정책

차원	공간구조	주요목적	공간단위	계획체계
초광역개발권	선(線)적	국가경쟁력 강화	4+α 벨트	초광역개발권 기본구상
광역경제권	면(面)적	지역경쟁력 강화	5+2 광역경제권	광역경제권 발전계획
기초생활권	점(点)적	국민의 기본수요 충족	163시군	기초생활권 계획

❍ 정부에서는 신지역발전정책을 효과적으로 추진하기 위하여 종래의 국가균형발전 체계를 신지역발전체계로 전면 개편

① 제도

- 2009년 4월 22일 국가균형발전특별법을 개정[9)]
- 신지역발전체계의 기본구조는 특별법(제도) - 5개년발전계획(계획) - 지역발전사업(사업) - 대통령직속 위원회(추진체계) - 특별회계로 이루어진 종래의 국가균형발전체계의 외형구조를 유지(김선기, 2010)[10)]

② 계획

- 부문별 지역발전계획과 광역경제권 발전계획을 토대로 지역발전5개년계획을 수립

③ 사업

- 종래 지역혁신사업-지역개발사업으로 양분했던 성격별 사업분류체계를 광역경제권사업-기초생활권사업이란 권역별 사업분류체계로 전환[11)]
- 부처간 유사사업을 포괄보조사업으로 묶어 대폭 간소화하고 사업의 성격과 취지에 맞게 회계이관 또는 지방이관 등 부분적으로 사업을 조정

④ 조직

- 중앙에 지역발전위원회·지역발전기획단, 광역경제권에 광역경제권발전위원회·사무국을 설치

⑤ 재정

- '광역화, 효율화, 자율화'를 지향하는 방향으로 균특회계를 광특회계로 개편
- 유사사업을 통폐합하여 종래 200여개의 세부사업을 22(18+4)개 포괄보조사업으로 개편(기획재정부, 2010)[12)]

9) 일부개정의 형식으로 개정하였으나 전 조문에 걸쳐 전문개정이 이루어져 전부개정에 가깝다.

10) 신지역발전체계는 목표, 계획, 사업, 조직, 예산 등 여러 분야에서 참여정부의 국가균형발전체계와 지향하는 바가 다름에도 불구하고 새 술을 새 포대에 담지 못한 채, 지방의 반대에 부딪혀 종래의 법 명칭과 법령체계를 그대로 유지한 상태로 내용개정만 이루어졌다(김선기, 2010).

11) 명칭의 변경에도 불구하고 실질적으로는 지역혁신사업이 광역경제권사업으로, 지역개발사업이 기초생활권사업으로 거의 승계되는 형태여서 외형상 기본구도의 변화와 달리 내용상으로는 큰 변화가 없다.

⑥ 평가

- 위원회가 주관하여 시행계획의 추진실적에 대해 평가를 실시하고 평가결과를 예산에 반영

구분	기존 지역발전정책	新지역발전정책
목표	■ 지역간 대립구도 ■ 산술적•기계적 균형화	■ 지역간 상생구도 ■ 지역별 특화발전
사업	■ 기존 보조사업의 승계 • 사업의 과도한 세분화 • 유사중복 사업 ■ 형식적, 분산적 낙후지역사업	■ 지역발전사업으로 재편 • 사업성격별 통폐합, 정비 • 유사사업 사업군화 ■ 실질적, 체계적 낙후지역사업
추진체계	■ 중앙부처 중심 • 중앙→시군 ■ 지역혁신협의회 기능 미약 • 협의기능 중심 ■ 행정구역 단위 추진	■ 광역경제권발전위원회 중심 • 광역경제권발전위원회↔시도 ■ 지역발전협의회로 개편 • 지역거버넌스의 중심기능 ■ 자치단체간 협력•상생 촉진
예산•재정 구조	■ 국가균형발전특별회계 ■ 사업유형별 계정구분 • 지역혁신계정/지역개발계정	■ 광역•지역발전발전특별회계 ■ 권역유형별 계정구분 • 광역발전계정/지역개발계정
지원방식	■ 개별사업별 보조 ■ 사업별 중앙부처 사업배정	■ 사업군별 포괄보조 ■ 사업군별 지자체 사업선택
평가방식	■ 형식적 평가 • 평가 환류 미흡	■ 전략평가 • 평가와 재정•사업 연계

〈그림 3-2〉 지역발전정책의 비교

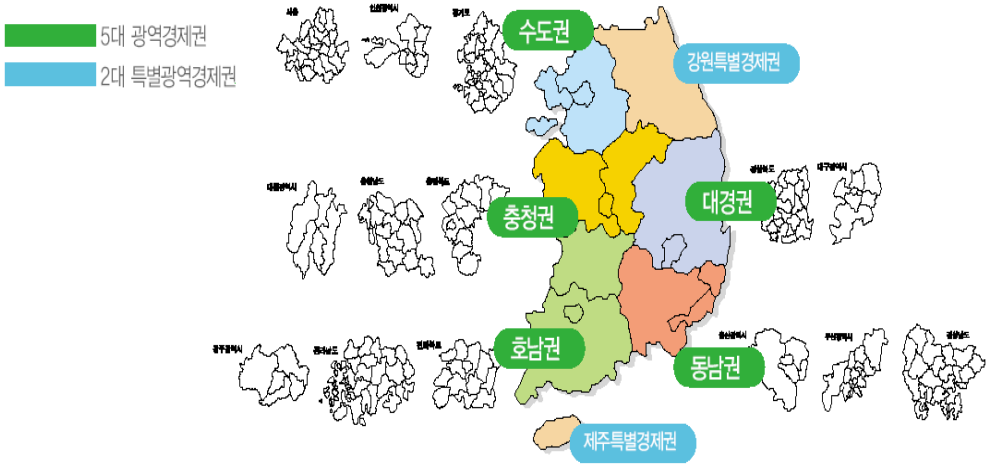
12) 18개 사업은 시도자율편성사업이며, 4개 사업은 시군구 자율편성사업이다.

2. 광역경제권 발전정책의 개요

□ 광역경제권의 개요

○ 지역발전위원회는 ’08년 7월 ‘지역발전정책의 기본구상과 전략’을 통해 광역경제권 설정을 발표

○ 인구규모, 산업연계성, 역사문화 동질성, 지역적 특성 등을 고려하여 인구 500만 내외의 5대 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권)과 인구 100만 정도의 2개 특별 광역경제권(강원권, 제주권)을 설정



〈그림 3-3〉 5+2 광역경제권 설정

□ 광역경제권의 정책목표와 추진전략

○ 광역경제권의 목표는 글로벌 경쟁력을 갖춘 광역경제권 창조로 설정

- 대외적으로는 동북아 광역경제권과의 경쟁할 수 있고 대내적으로는 수도권에 버금가는 지역경쟁력을 갖춘 광역권을 육성

○ 추진전략으로는 광역경제권별 선도 프로젝트의 추진, 선도 프로젝트의 추진을 위한 기반 구축, 광역경제권 추진체계 정립을 주요 내용으로 설정

① 광역경제권 선도 프로젝트

- 광역경제권별 발전 모멘텀을 조기에 창출하기 위해 지역과 협력하여 중앙정부가 지원하는 프로젝트로서 선도산업-인력양성-SOC를 패키지로 연계·추진[13)]
- 선도산업을 체계적으로 육성하고 조기에 성과를 시현하기 위해 선도산업별로 2개의 선도프로젝트를 선정하였고, 권역별로 선도산업지원단을 구성하여 운영
- 선도산업, 인력양성사업과 더불어 광역경제권내에 신성장 거점을 육성하고 권역내·권역간 접근성 제고를 위한 30개 SOC 사업을 국책사업으로 선정·추진

〈표 3-2〉 권역별 선도산업 및 인력양성 거점대학

구분 / 권역	선도 산업	선도 프로젝트	거점대학
충청	의약 바이오	기업맞춤형 의약바이오 허브 연계 사업	한국기술교육대, 호서대, 순천향대, 충남대
		첨단 신약 및 의료소재 실용화 지원사업	
	뉴IT	차세대 무선통신 단말기 부품소재 경쟁력 강화사업	
		IT 기반의 그린 반도체산업 성장 거점화사업	
호남	신재생 에너지	동북아 태양광산업 클러스터 조성사업	목포대, 전북대, 전남대, 조선대
		서남해안 풍력산업 허브 구축사업	
	친환경 부품소재	친환경 광기술기반 융합부품·소재 육성 사업	
		고효율·저공해·친환경 하이브리드 자동차 부품소재산업	
동남	수송기계	그린카 오토벨트 구축사업	한국해양대, 창원대, 부산대, 부경대
		해양플랜트 글로벌 허브 구축사업	
	융합 부품소재	기계기반 융합부품소재 진흥사업	
		수송기계 안전편의부품소재 허브 구축사업	
대경	IT 융복합	IT융합 의료기기 글로벌 경쟁력 강화사업	영남대, 금오공대, 경북대, 계명대
		IT융합 실용로봇 글로벌 경쟁력 강화사업	
	그린 에너지	태양광 부품소재 글로벌 경쟁력 강화사업	
		수소·연료전지 글로벌 허브 구축사업	
강원	의료융합	Bio-Medical 융복합산업의 글로벌 기술사업화 허브	강원대, 한림대
	의료관광	동북아 의료관광거점 구축 사업	
제주	물산업	제주워터 글로벌 브랜드 기반구축	제주대
	관광레저	리조트 기반형 MICE 산업 선진화 전략	

13) 신성장 동력을 창출하고 지역산업의 글로벌 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 권역별로 1~2개씩이 선정, 3년간('08~'12) 9천억원을 투입하여 총 사업비 500억 내외의 대형 프로젝트를 20개 추진할 계획이다.

② 기반구축

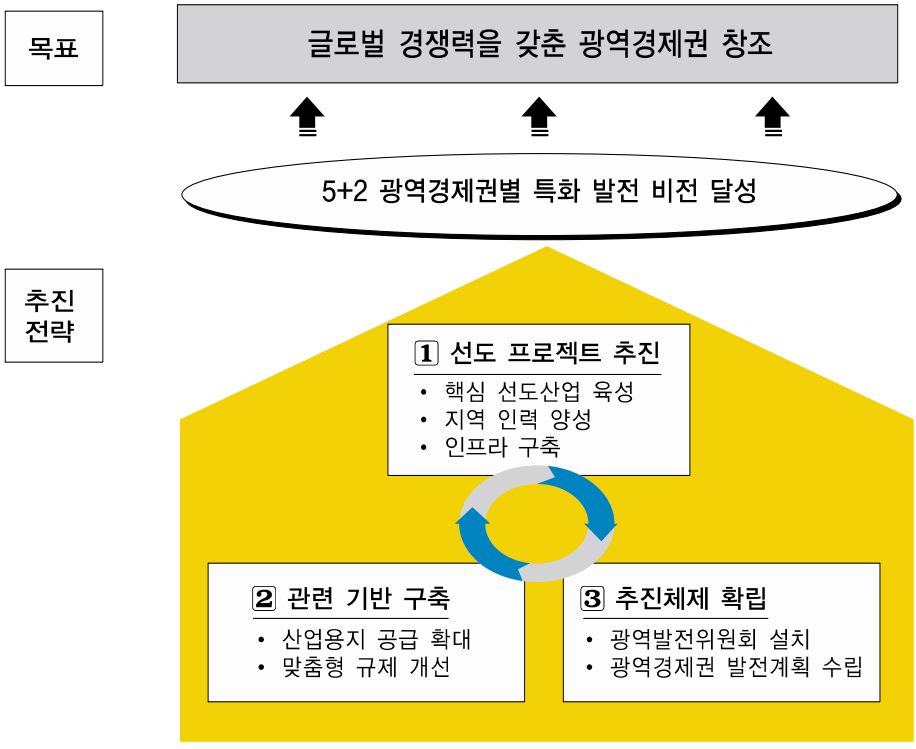
- 광역경제권 선도 프로젝트의 원활한 추진과 권역별 발전 잠재력 확충을 직·간접적으로 지원하기 위해 개발용지 확대, 불합리한 규제 개선, 기업의 지방이전 촉진 등의 시책을 강구

〈표 3-3〉 광역권경제권 발전을 위한 기반구축

산업단지 공급확대 및 노후 지방항만 재개발	- 산업단지 인·허가 특례법을 적용, 대구, 구미, 포항, 광주·전남, 서천 5곳의 국가 산단 조성 - 공유수면 매립으로 서·남해안 8개 지역(진해, 통영, 하동, 남해, 고흥, 신안)에 산업용지 9,620천㎡ 공급 - 지방 노후산업단지의 기반시설 확충 등 재생사업 추진 - 10개 노후항만을 재개발하여 지역경제 거점으로 활용
토지이용규제 합리화	- 도시기본계획, 광역도시계획을 전략계획으로 전환 - 도시기본계획 승인권, 지역개발권한의 지방이양 - 동서남해안 개발관련 자연공원제도 등 규제개선 - 수질오염총량관리제도의 운영 개선
기업의 지방이전 촉진	- 지방이전기업 법인세·소득세 감면연장('08년 → '11년) - 행정·혁신도시 건설로 인한 이전기업에 대한 세제지원 - 기업도시 개발관련 제도개선(이전기업 최소면적기준완화 등) - 대덕특구 첨단기술기업 지정요건 완화

③ 추진체계

- 광역경제권사업을 지역의 자율과 책임 하에 추진할 수 있도록 균특법에 근거하여 광역권별로 시·도간 협력조정의 기구로서 광역위원회를 설치·운영
- 광역위원회 사무를 지원하기 위하여 사무국을 설치·운영



〈그림 3-4〉 광역경제권정책의 목표와 추진전략

제2절 광역경제권 추진체계의 실태 및 문제점

1. 광역경제권 추진체계의 제도개요

1) 추진체계의 기본방향

❍ 지역위에서는 운영준칙을 마련하고 시도는 운영준칙의 범위안에서 시도 자율적 합의에 의해 광역위원회, 사무국, 자문단 구성

- 광역위원회의 의결로 위원회 운영 규정을 제정, 운영
- 시행령 제32조의2 제5항에 따라 제주 및 강원권은 단일권역임을 감안, 광역위원회 추진기구에 있어 특수성 인정

❍ 사무국은 현 정부의 '작은 정부' 정책기조에 맞춰 필요 최소한의 조직·인력으로 발족

- 사무총장은 광역경제권별 실정에 맞춰 지역발전에 학식과 경험이 풍부한 민간 전문가 등을 계약직공무원 채용토록 제도적 장치 마련, 중립성 유지
- 사무직원의 정원은 권역별 특성을 감안. 2그룹으로 구분, 최소인력 충원[14]

❍ 광역위원회, 사무국, 자문단의 원활한 운영을 위해 국가에서 기본적인 행·재정을 지원

2) 광역위원회

☐ 설치: 5+2 광역경제권별로 구성(법 §28①)

☐ 구성

❍ 명칭: '○○권 광역경제발전위원회'(준칙안 §2)

❍ 원칙: 권역별로 위원장을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성(법 §28③)

- 위원장: 광역경제권에 속하는 시·도지사가 공동으로 수행(법 §28④)
- 공동위원장은 광역위원회의 회의를 소집하고, 공동의장이 됨(시행령 §32①)[15]

❍ 위원(법 §28④)

- 지역발전위원회 위원장이 추천한 3명 이내의 자
- 지역발전에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 공동 위원장이 위촉하는 자
- (위원의 임기) 공동위원장을 제외한 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임 가능. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 잔여임기로 함(시행령 §32④)

☐ 운영

❍ 공동위원장이 위원회 회의의 공동의장이 되어 운영하되, 회의의 효율적 운영을 위해 합의에 의해 공동위원장 중 단독의장 선임 가능(시행령 §32①)

14) A그룹은 수도권, 충청권, 호남권, 동남권, 대경권, B그룹은 강원권, 제주권이다.
15) 단일권역인 강원권과 제주권은 단독위원장으로 구성, 운영한다.

○ (회의) 공동위원장이 합의에 의해 소집(시행령 §32①), 공개를 원칙으로 하되, 공동위원장 합의 및 광역위원회 의결을 거쳐 비공개 가능(준칙안 §3②)
- 공동위원장 전원 궐석시 당해 안건에 한해 호선으로 회의 주재자 선출(준칙안 §3④)
- 자문단, 관계전문가, 공무원, 이해관계인 등을 참석 요청하여 의견 청취 가능(준칙안 §3④)

○ (개의 및 의결) 회의는 공동위원장을 포함한 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결(시행령 §32②)
- 광역위원회의 기능(법 §28②) 수행과 관련하여 위원 간에 이견이 있는 경우에는 광역위원회는 지역발전위원회에 조정 요청 가능

○ (안건제출) 공동위원장 합의 또는 위원 과반수의 동의로 제출(준칙안 §5)

○ (회의의 소집) 공동위원장이 긴급을 요하거나 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고는 회의 개최일 7일 전까지 회의의 일시·장소 및 심의안건을 각 위원에게 통지하되, 긴급한 경우나 부득이한 경우에는 예외인정(시행령 §32③)

○ (위원 수당) 예산의 범위 안에서 수당 및 여비 지급(시행령 §32⑤)

○ (위원 해촉) 광역위원회 위원은 지역발전위원회 위원 해촉에 관한 규정을 준용하여 광역위원장이 위원 해촉 가능(시행령 §32⑤)
- 단, 지역발전위원장이 추천한 위원을 해촉하고자 할 경우에는 사전 협의 필요

○ (운영 규정) 법 및 시행령에 규정한 것 외에 광역위원회 및 사무국 조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 운영준칙의 범위안에서 운영세칙으로 정함(시행령 §32의2⑦)

□ 기 능

○ 균특법상 주요기능(§28②)
- 광역계획 및 광역 시행계획의 수립에 관한 사항
- 광역경제권내 시·도간 협력사업의 발굴에 관한 사항
- 광역경제권내 시·도 연계·협력사업에 대한 재원의 분담에 관한 사항

- 해당 광역경제권 사업의 관리·평가에 관한 사항
- 그 밖에 광역경제권 협력사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항

❍ 준칙안 주요기능(§4)
- 광역위원회 예산의 심의·확정, 결산 및 정원 승인
- 광역위원회 주요사업계획의 수립 및 변경
- 광역위원회 운영규정의 제정·개정 및 폐지
- 광역위원회 운영에 관한 시행세칙 제정·개정 및 폐지
- 기타 위원회의 심의·의결로 정할 필요가 있다고 광역위원장이 인정하는 사항

□ 여론의 수집과 조사·연구의 의뢰(시행령 §32조의3)

❍ (여론의 수집) 공청회, 세미나의 개최, 설문조사, 방송토론 등을 통하여 여론 수집 가능

❍ (조사·연구의 의뢰) 관계전문가 또는 관계기관, 단체 등에 전문적인 조사 또는 연구 의뢰 가능

3) 광역위원회 자문단

❍ (구성 및 기능) 대학교수, 지역상공인, 시도 지역발전협의회 위원 등 지역여론주도층 중심으로 광역위원회의 중요 정책결정을 위한 자문 역할 수행(준칙안 §12)
- 광역경제권별 60인 이내, 분과위원회로 구성 가능(준칙안 §11)[16]

❍ (위촉) 광역위원회 공동위원장이 상호 협의하여 위촉(준칙안 §13)

❍ (운영) 광역위원회에서 운영 규정을 만들어 자율적으로 운영 가능

4) 광역위원회 사무국

□ 설치

❍ 광역경제권이 포함하는 시도의 수에 따라 합리적 최소인력으로 충원(파견 공무원·연구원, 계약직 공무원 등)

16) 강원·제주권은 광역경제권자문단으로 일원화하여 구성·운영이 가능하다.

○ 사무실 입지는 관계 시도간의 합의를 거쳐 입지 확정하되, 시도 순회 방식 지양

□ 사무총장(사무국의 장)의 선임

○ (임명) 광역위원장이 지역발전에 관한 학식과 경험이 풍부한 자를 계약직 공무원으로 임명(시행령 §32의2①)

- 광역위원회는 소속 부처가 없으므로 별도 정원 확보가 곤란함을 감안, 일반계약직이 아닌 전문계약직 공무원으로 채용

○ (절차) 「계약직공무원규정」(대령 제20715호) 및 「특수경력직공무원 인사규칙」(행안부예규 제237호)에 정한 절차에 따라 임명하되, 공동위원장이 기간·자격·공고계획 및 채용조건을 정하여 행안부 장관과 협의(준칙안 §7①)[17]

- (공고) 1개 이상 중앙 일간지를 반드시 선정·공고(준칙안 §7②)
- (선발심사위원회 구성) 사무총장 선발시 광역위원회내 민간 전문가 및 시도 부시장·부지사를 포함한 5~7명으로 선발심사위원회를 구성·운영하되, 위원장은 민간인 중에서 호선(준칙안 §7③④)

○ (등급 및 연봉수준) 행안부 장관과 협의하여 전문계약직 "가"급의 수준으로 하고 연봉은 시도 부시장·부지사 급여 수준으로 책정

- 연봉이 하한액의 120%를 초과하는 경우에는 행안부 장관과 협의

○ (기간) 2년 이상으로 하되, 공동위원장이 합의하여 정함

□ 조직구성 및 인력충원

○ (기본원칙) 새 정부의 작은 정부 정책 기조를 감안하여, 최소 조직 및 인력으로 사무국 발족

○ (조직) 기획 및 총괄 기능과 조사·평가기능을 분리하는 것을 원칙으로 설계하되, 권역별 실정에 맞게 조직 설계 가능(준칙안 §10①)

- 기획총괄과: 광역계획 수립, 위원회 관리·운영 총괄, 규정 마련 등

17) 「계약직 공무원규정」 제5조에 의하면 전문계약직 공무원을 채용하고자 할 경우에는 사업의 필요성, 채용예정직의 업무내용, 등급, 기간, 채용자격, 공고계획 및 채용조건을 미리 정하여 행안부 장관과 협의 추진한다고 규정하고 있다.

- 조사평가과: 협력사업 발굴, 사업 관리·평가, 전문 조사·연구 등

❍ (정원) 광역위원회 사무국의 정원은 운영준칙의 범위내에서 광역위원회 운영규정으로 정하되, 권역별 특성을 감안하여 2그룹으로 구분

- 수도·충청·호남·동남·대경권: 13명 이내, 강원·제주권: 6명 이내(준칙안 §9②)

❍ (인력충원) 광역위원회 사무국은 운영준칙이 정한 정원의 범위내에서 관계 공무원 및 연구원 파견, 자체 인력 채용 가능

- (공무원 파견) 정원의 범위 내에서 파견 직급, 파견 받을 국가 또는 지방공무원 등을 행안부 및 관계 시도와 협의하여 별도 정원 확보[18]
- (연구원) 당해 소속 기관의 장과 협의 후 파견
- (계약직 공무원) 예산의 범위내에서 행안부와 협의 후 충원
- (민간인 채용) 별도 협의 없이 예산의 범위 내에서 충원 가능

❍ (임용) 공무원 및 연구원 등은 소속 기관의 장이 파견 명령, 계약직 공무원 및 민간인 신규 채용 직원은 공동위원장이 임명

□ 기능(시행령 §32조의2②)

❍ 광역위원회의 회의준비, 부의안건의 작성에 관한 사항

❍ 광역위원회의 기능과 관련된 전문적인 조사·연구에 관한 사항

❍ 그밖에 광역위원회의 제반업무 지원에 관한 사항

□ 운영예산 및 직원처우

❍ (운영 예산) 국비지원을 원칙으로 하되, 관계 시도 합의에 의해 필요한 경비 일부 공동 분담

❍ (직원 처우) 공무원 파견 수당 규정을 준용, 예산의 범위 안에서 공동위원장이 수당 지급 가능(시행령 §32⑤), 훈포장 상신(준칙안 §19②)

18) 파견된 공무원은 사무국 전체 정원의 절반을 넘을 수 없다(시행령 §32의2③).

5) 예·결산 등 기타

❍ 경비 분담 및 집행(준칙안 §15)
- 광역위원회 운영에 필요한 제반경비는 국고지원금과 광역경제권내 해당 시도의 분담금으로 충당하되, 해당 시도의 분담금은 해당 시도가 협의 결정 추진
- 수당·여비 및 기타 필요한 경비는 당해년도의 예산안편성지침 및 기준에 의해 지급하고 직급보조비 가산금(시도 파견자) 및 월정직책급 지급 근거 마련

❍ 예산·회계 등(준칙안 §16)
- 사무총장은 예산안을 편성, 광역위원회에 제출하고 위원회는 이를 심의·확정
- 사무총장은 예산을 심의·확정시 관계 중앙행정기관의 장 및 당해 광역경제권내 시도에 통보
- 예산의 편성 및 집행, 재무회계, 물품관리 등에 관한 사항은 별도 세부규정으로 정할 수 있음

❍ 결산 (준칙안 §17)
- 사무총장은 광역경제권내 시도와 협의하여 결산서 및 증빙서류를 작성하여 광역위원회에 승인을 받아야 함
- 사무총장이 제1항에 따라 승인을 받은 때에는 승인을 받은 날부터 중앙행정기관의 장 및 광역경제권내 시도에 통보

2. 광역경제권 추진체계 구성·운영 현황

1) 광역위원회

❍ 권역별 광역위원회는 2009년 7월 30일 출범한 제주권에서 시작하여 10월 19일에 호남권을 마지막으로 공식기구가 모두 출범

〈표 3-4〉 광역위원회 출범 현황

구분	위원 구성	공식출범
수도권	공동위원장 3인(서울·인천·경기 시도지사) 포함 15인	2009.10.5
충청권	공동위원장 3인(대전·충북·충남 시도지사) 포함 15인	2009.9.21
호남권	공동위원장 3인(광주·전북·전남 시도지사) 포함 15인	2009.10.19
대경권	공동위원장 2인(대구·경북) 포함 15인	2009.8.31
동남권	공동위원장 3인(부산·울산·경남 시도지사) 포함 15인	2009.10.6
강원권	위원장(강원 도지사) 포함 12명	2009.8.4
제주권	위원장(제주 도지사) 포함 15명	2009.7.30

❍ 공동위원장인 각 시도지사를 당연직 위원으로 하고, 지역발전위원장 등의 추천에 의해 임명된 위촉직 위원 등 포함, 102명의 위원으로 구성

〈표 3-5〉 광역위원회 권역별 위원

권 역 별	위원수		
	계	당연직	위촉직
계	102	16	86
수 도 권	15	3	12
충 청 권	15	3	12
호 남 권	15	3	12
동 남 권	15	3	12
대 경 권	15	2	13
강 원 권	12	1	11
제 주 권	15	1	14

❍ 직종별 위원 현황을 살펴보면, 지역경제계 인사의 비중이 가장 높으며, 다음으로 대학교수, 연구원 등의 직종으로 구성되어 있음

〈표 3-6〉 광역위원회 직종별 위원구성

권역별	직종별						
	계	지자체장	시도의원	연구원	대학교수	지역 경제계	기타
계	102	16 (15.7%)	12 (11.8%)	19 (18.6%)	21 (20.6%)	26 (24.5%)	8 (7.8%)
수도권	15	3	-	4	6	2	-
충청권	15	3	3	3	1	4	1
호남권	15	3	3	2	4	1	2
동남권	15	3	3	4	1	4	-
대경권	15	2	2	1	6	3	1
강원권	12	1	1	2	1	5	2
제주권	15	1	-	3	2	7	2

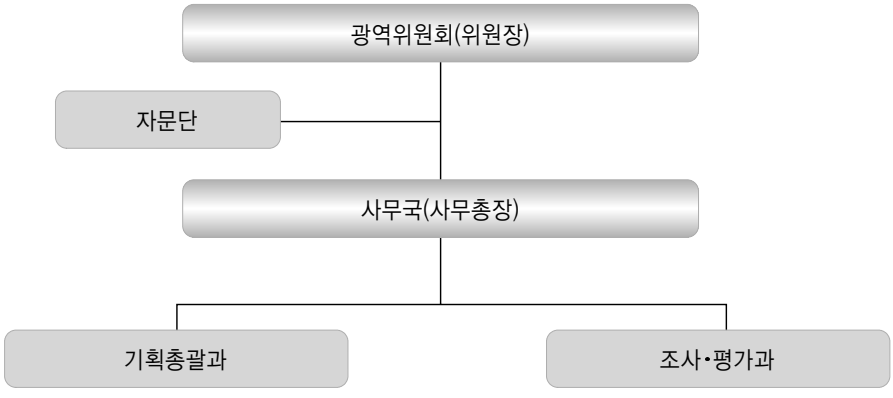
2) 사무국

□ 사무국 구성

○ 2009년 12월 까지 광역위원회 사무국 구성은 기획총괄과와 조사평가과로 구성되어있으며 자문단을 설치 운영

○ 각 광역위원회가 사무총장 선임을 완료했으며 강원권은 도 기획관리실장이, 제주권은 경영기획실장이 겸직

○ 현재 관인제작, 시도 직원 파견, 연구원 채용, 업무분장, 자문단 구성 등을 완료



〈그림 3-5〉 사무국 조직도

□ 연계·협력 사업 발굴 및 유관기관과의 협조

○ 광역경제권발전계획 수립, 연계협력사업 발굴, 광역경제권사업 평가 등의 고유 업무를 수행

○ 유관기관과 정보공유 및 업무협조 차원에서 권역별로 광역경제권발전 워크숍을 개최

○ 각 광역경제권별로 광역위가 중심으로 시도, 유관기관, 산단공 등으로 구성한 광역유관기관협의회를 구성 운영

- 동남권은 광역위가 TP를 중심으로 이미 창립총회를 개최하였고(11.4), 대경권도 TP를 중심으로 계획수립 추진하는 등

〈표 3-7〉 광역위원회 사무국의 주요업무 및 일정

구분	기능	주 요 업 무	추진시기
기획 총괄과	기획	○ 광역경제권발전계획안 작성 및 수립 ○ 광역경제권발전 시행계획안 작성 및 수립 ○ 광역권내 경제동향·통계 조사 분석 ○ 광역권내 발전자원 조사 분석 ○ 시·도 연계협력사업 발굴(광역 시행계획 반영)	5년단위 매년(12월~익년 2월.) 연중 (반기) 연중 연중
	행정 지원	○ 광역위원회·자문단 운영 (회의통보, 수당지급, 안건배포, 회의록 작성 등) ○ 인사·서무·예산회계·물품관리·감사 등에 관한 사항 ○ 각종 규정마련 등에 관한 사항	연중 연중 연중
조사 평가과	연계 협력	○ 광역권내 유관기관협의회 운영 (지방중기청·지방상의·산단공·금융기관 등) ○ 광역권사업 유관기관 협력채널 구축 운영 (선도프로젝트·선도산업·인력양성 유관기관) ○ 광역경제권 세미나·포럼 등 개최 ○ 국제협력사업(글로벌 광역권 협력사업) ○ 대외 홍보	연중 연중 연중 연중 연중
	평가	○ 광역 시행계획 추진실적 자체평가·제출 ○ 광역권사업 예산신청 검토의견 작성·제출 ○ 광역경제권사업 평가·관리	매년 1~2월 매년 5월 연중

3. 광역위원회 운영실태 면담조사

1) 면담조사 개요

□ 조사목적

○ 광역위원회 및 사무국의 운영 실태 및 문제점을 파악하고 문제발생의 원인과 제도적 개선방향을 모색

○ 광역위원회 중심의 바람직한 광역경제권 거버넌스를 구축하기 위한 장단기 정책방향을 협의

□ 조사기관: 5+2 광역경제권 전체 광역원회 사무국

□ 조사기간: '10. 5. 17 ~ 5. 26

□ 조사방법: 지역위 담당공무원과 연구진이 권역별 분담 조사

□ 조사내용

○ 광역위원회의 법적 지위와 성격의 실태 및 개선사항

○ 위원장 선임 및 조직·인력 구성의 실태 및 개선사항

○ 광역위원회 기능 및 사무의 실태 및 개선사항

○ 광역위원회 운영방식 및 권한의 실태 및 개선사항

○ 광역위원회 예산 편성 및 운용의 실태 및 개선사항

○ 광역위원회와 중앙(지역발전위원회 및 중앙부처)과의 수직적 협력관계의 실태 및 개선사항

○ 광역위원회와 시·도 및 부처 지방기관과의 수평적 협력관계의 실태 및 개선사항

○ 광역위원회 운영개선을 위한 단기적 제도개선 및 정책건의

○ 광역경제권 거버넌스 발전을 위한 중·장기적 광역위원회 개편방향 등

2) 면담조사 결과

□ 수도권

	실태 및 문제점	개선의견
법적 지위 및 성격	● 시도 공동기구이면서도 실제업무는 지역위(지경부)와의 수직적 관계 속에서 운영 ● 법적 위상과 성격이 애매모호	● 광역위를 국가기관으로 전환하여 실질적 광역 집행기능 부여 ● 지방자치단체조합도 방안 중 하나
조직 및 인력구성	● 사무총장이 계약직 공무원으로 위상과 권한이 미약 ● 연구원과 파견공무원이 같은 부서에 혼재되어 있어 업무구분이 불명확 - 연구원을 연구보다는 행정업무지원에 활용함으로써 사기 저하	● 사무총장 및 직원들의 국가직 공무원으로 전환 ● 연구직을 별도 부서(센터)로 구분 ● 직원이 파견일 경우에도 일정기간 확보 요구
기능 및 사무	● 광역위의 법적 기능과 사무가 극히 부족하고 역할이 미흡 ● 기존 기능과 사무도 광역위의 독자적 판단과 권한은 매우 제한	● 계획 수립, 집행, 평가에 대해 서무지원기구가 아닌 실질적 주체로 전환 ● 현재는 심사할 때 까지만 권한이 있으나 선정된 이후에도 모니터링, 평가 등 권한이 필요
운영방식 및 권한	● 3개 시도 공동위원장 체제에 따른 회의 일정 확보 곤란 ● 공동위원장 합의에 의해 회의소집할 만한 안건이 극히 부족할 뿐 아니라 시차를 두고 산발적으로 발생	● 수도권의 경우에는 각자가 재원이 풍부하기 때문에 회의 소집건수 및 기능이 불필요할 정도임
예산 편성 및 운용	● 시도의 인식부족으로 시도 분담금 지원에 애로 발생	● 예산 전액을 하나의 계정으로 운영하는 것이 바람직함
중앙과의 관계	● 중앙의 결정, 지침 등이 일원화되지 못한 채 중복, 혼선 발생으로 업무과중 - 지역위, 지경부, KIAT, KEIT 등이 동일 사안에 대하여 업무 중복 지시 ● 광역발전시행계획 수립시 광역위 역할 부재 - 시도 예산편성사업의 단순 취합기능 수행	● 중앙의 지시, 지침 등을 지역위로 총괄 일원화 ● 유사 심사, 컨설팅 등을 통합 운영 ● 광역위가 광역사업(연계협력사업 등)에 대한 사업구상 및 재원대책을 포함한 실질적 계획 수립에 참여
지방과의 관계	● 광역위와 지경부 소관 TP, 선도산업지원단, 인재양성센터 등이 분리된 이원화조직으로 운영 ● 광역위와 시도의 연구원, 테크노파크, 전략산업단 등과도 기능 분산 ● 개별 연구기관간 업무협조 미흡	● 광역위를 중심으로 유사기능을 수행하는 기관의 통폐합 ● 공무원이 파견나온 해당 자치단체의 의견을 반영할 수밖에 없음
단기적 운영개선	● 광역위가 기획업무 중심으로 예산권, 집행권을 가진 유관기관과 거버넌스 구축에 제약 ● 광역경제권 발전을 위한 집행사업이 전무	● 광역연계협력사업 평가·선정시 중앙에서는 대상사업 및 지원총액만을 설정하고 사업별 예산배분 등은 광역위에 일임 ● 정부예산 편성시 자본이전 예산계상
중장기적 제도개편	● 광역위와 지경부 산하 기관 및 시도 기관과의 기능 이원화 운영 ● 사무국의 위상 저하	● 수도권에서는 도로, 교통, 환경 등 몇몇 분야만을 특화시켜 협력사업을 추진하는 것이 바람직

❑ 충청권

	실태 및 문제점	개선의견
법적 지위 및 성격	● 시도 공동기구이면서도 실제업무는 지역위(지경부)와의 수직적 관계 속에서 운영 ● 법적 위상과 성격이 애매모호	● 광역위를 국가기관으로 전환하여 실질적 광역 집행기능 부여 ● 3개 자치단체 간 조합도 방안 중 하나
조직 및 인력구성	● 사무총장이 계약직 공무원으로 위상과 권한이 미약 ● 연구원과 파견공무원이 같은 부서에 혼재되어 있어 업무구분이 불명확 - 연구원을 연구보다는 행정업무지원에 활용함으로써 사기 저하	● 사무총장을 국가직 공무원으로 전환 ● 연구직의 상위직위인 과장 역시 파견공무원이므로 선정 및 정보 등에서 독립성을 갖지 못하고 있음. 따라서 연구부서 독립성이 필요함
기능 및 사무	● 광역위의 법적 기능과 사무가 극히 부족하고 역할이 미흡 ● 기존 기능과 사무도 광역위의 독자적 판단과 권한은 매우 제한	● 계획 수립, 집행, 평가에 대해 서무지원기구가 아닌 실질적 주체로 전환 ● 현재는 심사할 때 까지만 권한이 있으나 선정된 이후에도 모니터링, 평가 등 권한이 필요
운영방식 및 권한	● 3개 시도 공동위원장 체제에 따른 회의 일정 확보 곤란 ● 공동위원장 합의에 의해 회의소집할 만한 안건이 극히 부족할 뿐 아니라 시차를 두고 산발적으로 발생	● 현재와 같은 운영방식에는 각자의 의견을 대변하는 곳에 지나지 않음. 따라서 하나의 조직으로 움직이도록 별도의 법인 성격의 기구가 필요하다고 봄
예산 편성 및 운용	● 시도의 인식부족으로 시도 분담금 지원에 애로 발생	● 광역위 소요예산 전액을 하나의 계정으로 운영하는 것이 바람직함
중앙과의 관계	● 중앙의 결정, 지침 등이 일원화되지 못한 채 중복, 혼선 발생으로 업무과중 - 지역위, 지경부, KIAT, KEIT 등이 동일 사안에 대하여 업무 중복 지시 ● 광역발전시행계획 수립시 광역위 역할 부재 - 시도 예산편성사업의 단순 취합기능 수행	● 중앙의 지시, 지침 등을 지역위로 총괄 일원화 ● 유사 심사, 컨설팅 등을 통합 운영 ● 광역위가 광역사업(연계협력사업 등)에 대한 사업구상 및 재원대책을 포함한 실질적 계획 수립에 참여
지방과의 관계	● 광역위와 지경부 소관 TP, 선도산업지원단, 인재양성센터 등이 분리된 이원화조직으로 운영 ● 광역위와 시도의 연구원, 테크노파크, 전략산업단 등과도 기능 분산 ● 개별 연구기관간 업무협조 미흡	● 단기적으로 정기적 회의 개최 등을 통해 자료, 정보를 공유할 수 있도록 중앙(지역위, 지경부)에서 제도적 조치 ● 광역위를 중심으로 유사기능을 수행하는 기관의 통폐합
단기적 운영개선	● 광역위가 기획업무 중심으로 예산권, 집행권을 가진 유관기관과 거버넌스 구축에 제약 ● 광역경제권 발전을 위한 집행사업이 전무	● 광역연계협력사업 평가·선정시 중앙에서는 대상사업 및 지원총액만을 설정하고 사업별 예산배분 등은 광역위에 일임 ● 정부예산 편성시 자본이전 예산계상
중장기적 제도개편	● 광역위와 지경부 산하 기관 및 시도 기관과의 기능 이원화 운영 ● 사무국의 위상 저하	● 광역위, 선도산업지원단, 테크노파크, 전략산업단, 시도연구원 등 광역경제권내의 유관기관을 통폐합 운영 ● 3개 자치단체 간 행정구역 통합도 고려하여야 함

☐ 호남권

	실태 및 문제점	개선의견
법적 지위 및 성격	● 시도 공동기구이면서도 실제업무는 지역위(지경부)와의 수직적 관계 속에서 운영 ● 법적 위상과 성격이 애매모호	● 광역위를 국가기관으로 전환하여 실질적 광역 집행기능 부여
조직 및 인력구성	● 사무총장이 계약직 공무원으로 위상과 권한이 미약 ● 연구원과 파견공무원이 같은 부서에 혼재되어 있어 업무구분이 불명확 - 연구원을 연구보다는 행정업무지원에 활용함으로써 사기 저하	● 사무총장을 국가직 공무원으로 전환 ● 연구직을 별도 부서(센터)로 구분
기능 및 사무	● 광역위의 법적 기능과 사무가 극히 부족하고 역할이 미흡 ● 기존 기능과 사무도 광역위의 독자적 판단과 권한은 매우 제한	● 광역위(사무국)의 기능과 사무를 확대 ● 계획 수립, 집행, 평가에 대해 서무지원기구가 아닌 실질적 주체로 전환
운영방식 및 권한	● 3개 시도 공동위원장 체제에 따른 회의 일정 확보 곤란 ● 공동위원장 합의에 의해 회의소집할 만한 안건이 극히 부족할 뿐 아니라 시차를 두고 산발적으로 발생	● 간사 시도(사무국 소재 시도)를 지정하고 위원장 불참시 부단체장이 참석
예산 편성 및 운용	● 시도의 인식부족으로 시도 분담금 지원에 애로 발생	● 광역위 소요예산 전액을 국고보조금으로 지원
중앙과의 관계	● 중앙의 결정, 지침 등이 일원화되지 못한 채 중복, 혼선 발생으로 업무과중 - 지역위, 지경부, KIAT, KEIT 등이 동일 사안에 대하여 업무 중복 지시 ● 광역발전시행계획 수립시 광역위 역할 부재 - 시도 예산편성사업의 단순 취합기능 수행	● 중앙의 지시, 지침 등을 지역위로 총괄 일원화 ● 유사 심사, 컨설팅 등을 통합 운영 ● 광역위가 광역사업(연계협력사업 등)에 대한 사업구상 및 재원대책을 포함한 실질적 계획 수립에 참여
지방과의 관계	● 광역위와 지경부 소관 TP, 선도산업지원단, 인재양성센터 등이 분리된 이원화조직으로 운영 ● 광역위와 시도의 연구원, 테크노파크, 전략산업단 등과도 기능 분산 ● 개별 연구기관간 업무협조 미흡	● 단기적으로 정기적 회의 개최 등을 통해 자료, 정보를 공유할 수 있도록 중앙(지역위, 지경부)에서 제도적 조치 ● 광역위를 중심으로 유사기능을 수행하는 기관의 통폐합
단기적 운영개선	● 광역위가 기획업무 중심으로 예산권, 집행권을 가진 유관기관과 거버넌스 구축에 제약 ● 광역경제권 발전을 위한 집행사업이 전무	● 광역연계협력사업 평가·선정시 중앙에서는 대상사업 및 지원총액만을 설정하고 사업별 예산배분 등은 광역위에 일임 ● 정부예산 편성시 자본이전 예산계상
중장기적 제도개편	● 광역위와 지경부 산하 기관 및 시도 기관과의 기능 이원화 운영 ● 사무국의 위상 저하	● 광역위, 선도산업지원단, 테크노파크, 전략산업단, 시도연구원 등 광역경제권내의 유관기관을 통폐합 운영

☐ 대경권

	실태 및 문제점	개선의견
법적 지위 및 성격	● 법적지위에 회의감 팽배. 지역위와 관계가 깊으면서도 지경부의 관여와 많음. 시도의 공동기구의 성격도 지님 ● 예산상 지경부 산하기구로 전락 ● 지역위 관여와 전시행정의 수단	● 광역위를 국가기관으로 전환하여 중앙부처에 갈음하는 광역 집행기능 부여
조직 및 인력구성	● 사무총장이 위상과 권한이 미약하여 시도의 의견조정이 어려움 ● 연구원과 파견공무원간의 업무불명확 및 갈등발생 - 연구원을 연구보다는 행정업무지원에 활용함으로써 사기저하 및 전문성 제고 미약	● 사무총장을 국가직 공무원으로 전환 ● 연구직을 별도 부서(센터)로 구분 ● 향후 연구직 중심으로 운영하고 파견 공무원의 수 축소 바람직
기능 및 사무	● 연계사업의 절차로 인하여 연계사업의 평가 및 우선순위가 무시 ● 사무총장의 역할에 따라 업무량 변동	● 광역위(사무국)의 기능과 사무를 확대 ● 평가 및 우선순위 결정의 권한 확대
운영방식 및 권한	● 대경권의 경우 비교적 협조적 분위기 속에서 운영됨. 광역위 이전에 대경경제협의회 운영 선례있음	● 향후 기구의 변화에 따라 조정함
예산 편성 및 운용	● 중앙정부의 예산지원이 한정되어 운영에 어려움 발생	● 광역위 국고보조금의 확대지원 ● 지역 분담금 억제로 독립성 제고
중앙과의 관계	● 중앙의 결정, 지침 등이 일원화되지 못한 채 중복, 혼선 발생으로 업무과중 - 지역위, 지경부, KIAT, KEIT 등이 동일 사안에 대하여 업무 중복 지시 ● 광역발전시행계획 수립시 광역위 역할 부재 - 시도 예산편성사업의 단순 취합기능 수행	● 지역위의 위상강화로 중앙정부의 의견을 총괄 일원화 ● 광역위가 광역사업(연계협력사업 등)에 대한 사업구상 및 재원대책을 포함한 실질적 계획 수립에 참여
지방과의 관계	● 광역위와 TP, 선도산업지원단, 인재양성센터 등이 별개로 운영됨 ● 광역위와 시도의 연구원, 테크노파크, 전략산업단 등과도 기능 분산 ● 개별 연구기관간 업무협조 미흡	● 단기적으로 정기적 회의 개최 등을 통해 자료, 정보를 공유할 수 있도록 중앙(지역위, 지경부)에서 제도적 조치 ● 광역위를 중심으로 유사기능을 수행하는 기관의 통폐합
단기적 운영개선	● 광역위가 기획업무 중심으로 예산권, 집행권을 가진 유관기관과 거버넌스 구축에 제약 ● 광역경제권 발전을 위한 집행사업이 전무	● 광역연계협력사업 평가·선정시 중앙에서는 대상사업 및 지원총액만을 설정하고 사업별 예산배분 등은 광역위에 일임 ● 정부예산 편성시 자본이전 예산계상
중장기적 제도개편	● 광역위와 지경부 산하 기관 및 시도 기관과의 기능 이원화 운영 ● 사무국의 위상 저하	● 광역위, 선도산업지원단, 테크노파크, 전략산업단, 시도연구원 등 광역경제권내의 유관기관을 통합 거버넌스운영 ● 광역위 중심 광역경제예산 집행기구화

❑ 동남권

	실태 및 문제점	개선의견
법적 지위 및 성격	● 법적 위상과 성격이 애매모호 ● 예산편성권이 없어 지경부에 예속됨 ● 광역위 집행기능에 관한 사항규정 미비로 광역경제권사업 추진 지위 무	● 광역위가 공법인격을 가져야 함 ● 특별자치단체가 바람직함
조직 및 인력구성	● 공동위원장 체제로 회의 및 조정 난제 ● 행정중심의 일처리 조직 ● 연구원과 파견공무원이 같은 부서에 혼재되어 있어 업무구분이 불명확 - 연구원을 연구보다는 행정업무지원에 활용함으로써 사기 저하	● 단임제로 전환 바람직 ● 파견근무원의 인센티브 제공 ● 연구직의 신분보장 및 교육프로그램 개발 ● 파견인원축소와 연구원의 확대
기능 및 사무	● 광역위의 법적 기능과 사무가 극히 부족하고 역할이 미흡 ● 기존 기능과 사무도 광역위의 독자적 판단과 권한은 매우 제한 ● 선도산업 중심의 광역협력체제로 실질적인 연계사업 추진 어려움	● 광역위(사무국)의 기능과 사무 및 권한 확대 ● 계획 수립, 집행, 평가에 대해 서무지원기구가 아닌 실질적 주체로 전환
운영방식 및 권한	● 3개 시도 공동위원장 체제에 따른 회의 일정 확보 곤란 ● 공동위원장 합의에 의해 회의소집할 만한 사업부재. 시도의 이해관계를 넘어선 광역논의 어려움	● 광역경제권의 중추기관으로 위상 재정립 통해 운영방식 개선
예산 편성 및 운용	● 시도의 인식부족으로 시도 분담금 지원에 애로 발생 ● 예산집행의 2원화로 자율성 저해	● 광역위 국고보조금의 지원확대와 분담금 축소
중앙과의 관계	● 중앙의 결정, 지침 등이 일원화되지 못한 채 중복, 혼선 발생으로 업무과중 ● 계획수립시 지역의견 수렴 부재 ● 광역발전시행계획 수립시 광역위 역할 부재 ● 광역위 건의사항의 해결의지 부족	● 지역위의 업무수립시 광역위 의견수렴 필요 ● 지역위 위상강화로 중앙정부 의견 총괄일원화
지방과의 관계	● 광역위와 지경부 소관 TP, 선도산업지원단, 인재양성센터 폐쇄적 운영로 업무협력 어려움 ● 협력채널 부족 ● 개별 연구기관간 업무협조 미흡	● 시도의 정책결정에 참여 권한 부여 ● 예산검토서 등 작성에 시도의 참여유도
단기적 운영개선	● 광역위가 기획업무 중심으로 예산권, 집행권을 가진 유관기관과 거버넌스 구축에 제약 ● 광역경제권 발전을 위한 집행사업이 전무	● 광역연계협력사업 평가·선정시 중앙에서는 대상사업 및 지원총액만을 설정하고 사업별 예산배분 등은 광역위에 일임
중장기적 제도개편	● 광역위와 지경부 산하 기관 및 시도 기관과의 기능 이원화 운영 ● 사무국의 위상 저하	● 광역위, 선도산업지원단, 테크노파크, 전략산업단, 시도연구원 등 광역경제권내의 유관기관을 통합적 거버넌스 운영 ● 광역위의 국가기관화

❑ 강원권

	실태 및 문제점	개선의견
법적 지위 및 성격	● 광역위가 지역발전사업중 광특회계사업의 일부 기능만 수행하며, 지역발전을 주도적으로 이끌어 가기에는 한계가 있음	● 광역위가 강원권 광역경제권 발전업무를 총괄할 수 있는 실질적 권한 부여 - 광역위에 광특회계 예산 편성권 부여, 광역위 자율사업비 편성 등 필요
조직 및 인력구성	● 도의 기획관리실장이 사무총장 겸임 ● 기획관리실내 지역발전담당관실이 광역경제발전위원회 업무 겸임 - 단일권역이라 도청 조직의 겸직으로 구성되었으나, 단일권역이라도 타 권역과 기본적인 업무가 동일함	● 도내 사무국의 분리 - 도내 지역발전 담당 공무원이 광역위 사무국을 겸직함으로 인해 일어나는 업무 과부하를 해결하여 창의적 업무수행
기능 및 사무	● 평가 및 시행계획 수립 등의 업무는 비효율성 초래 - 평가과정과 평가내용, 작성서식 등이 너무 복잡하고 까다로워 행정 낭비 - 이미 예산이 확정된 사업을 뒷북치기 식으로 시행계획 수립	● 광역위(사무국)의 기능과 사무를 확대 ● 계획 수립, 집행, 평가에 대해 서무지원기구가 아닌 실질적 주체로 전환 - 자체평가 기능 강화로 업무 효율화 - 예산편성단계에서 시행계획을 수립하여 업무 효율화
운영방식 및 권한	● 광역위가 실질적인 권한을 행사하기보다는 형식적인 권한에 한정됨	● 광역위 운영활성화를 위해 광역위원 유급제 실시
예산 편성 및 운용	● 단일권인 강원권의 광역위 운영예산편성은 광역위의 자율성 없이 지경부에서 임의편성하고 있어 타 광역위와의 형평성도 어긋남 - 단일권이라고 임차료, 기타 운영비는 미편성(사업추진비를 감액하여 편성하고 있는 실정)	● 강원권 사무국 예산의 현실화 - 기본적인 업무가 동일함에도 단일권이라는 이유로 운영비 등이 타 권역의 1/3 - 임차료, 기타운영비를 타 광역위 예산에 비례하여 편성 요망
중앙과의 관계	● 지역위와 지경부의 지역발전정책 대임기관 형태로 업무 수행	● 광역위별로 업무를 주도적으로 추진할 수 있는 법적 근거와 체계구축 필요 - 예산편성권 등 광역위 자율권을 강화할 수 있는 방안 마련해야 함
지방과의 관계	● TP가 도 출연기관이며, 선도산업지원단 또한 TP 소속이어서, 도가 겸직하는 광역위와의 수평적 협조체계 구축 - 해당 기관을 광역위가 총괄적으로 통제할만한 권한은 없음	● 중앙부처 산하기관(TP, 선도산업지원단 등) 유사기능을 수행하는 기관의 통폐합 ● 통합기능은 광역위로 통합 재편
단기적 운영개선	● 광역위 존속 가능성이 불투명하여 민간연구원의 경우 조직 소속감과 사명감이 투철할 수 없음 - 연구원 연봉, 직급 등이 광역위별로 제 각각으로 운영되어 광역위간 위화감 조성 및 연구원 사기 저하	● 광역위 민간 연구원 신분보장 및 근무조건 개선 - 민간 계약직 연구원을 국가 전문계약직으로 전환, 연구원 직급, 연봉 등 인사 및 보수의 통일된 기준 마련 필요 ● 광역위별 특성을 감안하여 자율성 최대 부여(사무국 예산 편성, 사업기획 등)
중장기적 제도개편	● 특별권이라 해서 특별한 혜택보다는 예산 등에 있어서 불이익이 더 많음	● 광역경제권의 구상에 맞게 수도권과 강원권을 통합하여, 5+1 체계로 개편 ● 부처 산하 유사기능의 통폐합의 시범지역으로 강원권 활용

☐ 제주권

	실태 및 문제점	개선의견
법적 지위 및 성격	● 광역위가 지역발전사업중 광특회계사업의 일부 기능만 수행	● 광역위가 제주권 발전업무를 총괄할 수 있는 실질적 권한 부여 - 광역위에 광특회계 예산 편성권 부여, 광역위 자율사업비 편성 등 필요
조직 및 인력구성	● 도의 경영기획실장이 사무총장 겸임 - 사무총장이 경영기획실장 업무에 충실할 수밖에 없어 강역위 업무 소홀 ● 광역경제추진팀이 사무국 업무 겸임 - 단일권역이라 도청 조직의 겸직으로 구성되었으나, 타 권역과 기본적인 업무가 동일 ● 광역위 자문단은 도발전협의회가 겸임	● 도내 사무국의 분리 - 도내 지역발전 담당 공무원이 광역위 사무국을 겸직함으로 인해 일어나는 업무 과부하를 해결하여 창의적 업무수행 ● 사무총장을 별도로 임명
기능 및 사무	● 평가 및 시행계획 수립 등의 업무는 비효율성 초래 - 평가과정과 평가내용, 작성서식 등이 너무 복잡하고 까다로워 행정 낭비 - 이미 예산이 확정된 사업 중심으로 형식적 시행계획 수립 ● 초광역개발권(남해안권)에서 제외되어 있어 광역적 업무 한계	● 광역위(사무국)의 기능과 사무를 확대 ● 계획 수립, 집행, 평가에 대해 서무지원기구가 아닌 실질적 주체로 전환 - 자체평가 기능 강화로 업무 효율화 - 예산편성단계에서 시행계획을 수립하여 업무 효율화 ● 균특법 시행령 개정으로 남해안 초광역개발권에 제주권 포함
운영방식 및 권한	● 광역위가 실질적인 권한을 행사하기보다는 형식적인 권한에 한정됨	● 광역위 운영활성화를 위해 광역위원 유급제 실시
예산 편성 및 운용	● 국비와 제주도 예산으로 운영비 충당	● 사무국 예산의 현실화
중앙과의 관계	● 지역위와 지경부의 지역발전정책 대임기관 형태로 업무 수행	● 광역위별로 업무를 주도적으로 추진할 수 있는 법적 근거와 체계구축 필요 - 예산편성권 등 광역위 자율권을 강화할 수 있는 방안 마련
지방과의 관계	● 하이테크산업진흥원, 지식산업진흥원도 연구원 등 유관기관과의 협력관계는 원만한 편임	● 중앙부처 산하기관 등 유사기능을 수행하는 기관의 통폐합 ● 통합기능은 광역위로 통합 재편
단기적 운영개선	● 광역위 존속 가능성이 불투명하여 민간연구원의 경우 조직 소속감과 사명감이 투철할 수 없음 ● 광역위 기능부족으로 연구업무 미흡	● 광역위 민간 연구원 신분보장 및 근무조건 개선 - 민간 계약직 연구원을 국가 전문계약직으로 전환, 연구원 직급, 연봉 등 인사 및 보수의 통일된 기준 마련 필요 ● 광역위별 특성을 감안하여 자율성 최대 부여(사무국 예산 편성, 사업기획 등)
중장기적 제도개편	● 특별권이라 해서 특별한 혜택보다는 예산 등에 있어서 불이익이 더 많음	● 특별권에 대한 타 권역과 동등한 배려 요청

4. 광역경제권 추진체계의 문제점

1) 광역위원회의 법적 성격 및 문제점

□ 광역위원회의 불분명한 위상

○ 정부는 지역간 연계협력을 통한 지역경쟁력 향상을 목적으로 기존의 지방행정체계와 별개의 성격을 갖는 기능적 광역경제권을 설정
- 지방행정체계의 일부도 아니고, 국가기관의 하부조직도 아닌 불분명한 법적 위상을 보유
- 자치단체의 필요에 따른 자발적 협력체도 아니고 국가사무를 지방에서 수행하는 특별지방행정기관도 아님
- 국가의 필요에 따라 자치단체간 협력체의 형식을 빌은 의결기구의 성격

○ 광역경제권을 관리하는 광역위원회의 법적, 행정적 위상이 애매모호하고 조직, 기능, 운영이 외국의 선진사례에서 찾기 어려운 독특한 형태를 채택

○ 외형상 법적 대통령 자문기구인 중앙의 지역발전위원회와 유사한 구조를 채택하고 있으나 협의체 형태의 기구여서 광역경제권 사업의 추진주체로는 본질적 한계가 있음

□ 광역경제권 설정의 불합리성

○ 많은 논란과 검토 끝에 5+2의 광역경제권을 설정하였으나 이론적으로 광역권이 반드시 갖추어야 할 영역적 정체성의 측면에서 볼 때 여전히 일부 권역에서 문제가 노정
- 역사적으로 시도가 같은 권역의 뿌리를 가진 지역(수도권, 대경권, 동남권)을 제외하면 공간적 통합이나 상호작용 등이 단일 권역으로 작동하기에 미흡

○ 현재의 광역경제권은 행정구역을 초월한 광역이란 점에서는 의의가 있지만 혁신과 창조의 공간단위로서 제반 조건을 모두 고려한 권역설정으로는 한계가 있음

○ 전국을 누락된 곳이 없이 기존 지방행정구역 단위로 재편성한 형태로서 실무적으로 광특회계의 예산편성 및 세출의 편의성을 고려한 점이 크게 반영된 결과로 추정

❍ 따라서 광역경제권으로서 동질성이나 통합성이 부족한 권역의 경우 광역경제권 사업의 수요가 적고 연계협력의 필요성도 별로 느끼지 못해 합의를 전제로 하는 광역위원회의 활동도 미약

❍ 특히 강원권과 제주권 등 특별광역경제권은 단일 도로 구성되어 있고 제주도는 기초자치단체가 없는 특별자치도여서 사실상 광역경제권 설정이 무의미

□ 당연직 공동위원장 체제의 불안정성

❍ 광역위원회는 균특법 제28조제4항에 따라 광역경제권에 속하는 시·도지사가 당연직으로 공동위원장의 직을 수행

❍ 회의 소집, 안건 제출, 의결 등에서 공동위원장의 합의를 명시적, 묵시적으로 전제[19)]
- 공동위원장 간에 사전에 합의가 이루어지지 못한 안건은 현실적으로 상정 조차 곤란한 실정

❍ 중앙의 지역발전위원회가 대통령 직속의 기구여서 대통령이 장을 임명하는 중앙부처와 협의조정이 비교적 원활한 것에 비해, 외형은 유사하지만 광역위원회는 소속기관이 없어 시도간 공동위원장 체제의 협의체여서 의사결정이나 합의도출에 한계

□ 의결기구 성격의 제한적 기능과 역할

❍ 광역위원회는 법적으로는 광역경제권 사업의 추진기구이지만 실제로는 집행기능이 결여된 위원회 조직의 의결기구 또는 협의기구의 성격을 지님
- 광역위원회의 광역권사업 추진이란 독자적 기능을 집행할 재정수단이 결여

❍ 광역위원회의 법적기능이 계획 수립, 연계협력사업의 발굴 및 재원분담, 광역경제권 사업의 관리·평가 등이어서 자체적으로 집행하는 사업은 없이 외연적 관리업무만 담당

19) 회의는 공동위원장을 포함한 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 규정되어 있으나 지역안배 중심의 위원의 인적 구성으로 볼 때 실질적으로 공동위원장간 합의가 없으면 위원회의 원만한 운영이 곤란할 것으로 예상된다.

○ 그나마도 예산과의 연계성 부족, 중앙부처와의 업무연계 미약, 시·도간 합의·조정 제약, 자체 전문인력 부족, 유관기관과의 협력체계 미흡 등으로 당초 구상했던 광역경제권발전의 주도적 추진주체로서의 역할을 기대하기 곤란한 형편임

- 광역경제권발전계획 중 연계협력사업이 예산과 연계 부족으로 실효성 저하
- 광역경제권발전 시행계획은 시도의 당해 연도 예산반영사업 중심으로 단순 취합하여 수립
- 광역위원회의 자체평가 결과가 미반영된 채 형식적 참여에 그침
- 권역내 시도 단위의 중앙부처 유관기관과 업무협조 및 연계가 미흡

□ 광역위원회의 기능 활성화를 위한 재정수단 미약

○ 광역위원회가 시·도간 의결(협의)기구 성격이어서 사업예산 자체가 없을 뿐 아니라 예산편성에도 참여하지 못해 그나마 광역위원회가 수립한 광역발전계획('09.12. 대통령 승인)이 광특회계('09.5. 개편)와 연계성이 부족

- 광특회계는 지역개발계정, 광역발전계정, 제주계정으로 구성되어 있으나 광역개발계정은 부처편성 방식(시·도지사→중앙부처→기재부)의 국고보조사업으로 광역위원회가 제안하는 연계협력사업에 대한 예산 반영이 제약
- 계획수립과 집행수단이 연계되지 못할 경우 계획수립주체의 역할과 사기가 저하될 것은 자명함

※ 광역권 연계사업을 위해 지경부의 선도산업 지원예산에서 '10년 540억원을 전용하여 재원 마련, 광역발전계획에 포함된 연계협력사업에 추가 지원할 예정이지만 지경부사업에만 국한되어 있어 한계

○ 또한 광역위원회(사무국 포함)의 운영예산도 소속부처가 없기 때문에 국비 지원에 논란이 제기되며[20] 일부는 시·도 분담금으로 충당하고 있어 광역위원회의 예산확보에 애로[21]

20) 국비 지원을 할 경우 어느 부처 예산에 편성해야 하는가에 대한 논란이 제기되었으나 지경부 예산으로 편성해도 무방하다는 감사원 유권해석을 받았다.

21) 시도간 협력체인 경우 시도 분담금으로, 국가기관의 하부기관인 경우 국비로 운영예산을 확보하는 것이 원칙이며, 이중적인 운영예산은 광역위원회의 불분명한 법적 위상을 보여주는 단적인 예이다.

○ 광역위원회 기능을 활성화하고 시·도로부터 재정적 독립을 위해 현재 국비지원 규모를 확대해야 한다는 의견이 사무국으로부터 제기

□ 광역위원회 위원의 광역적 대표성 취약

○ 광역위원회는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성되며, 시·도지사를 제외한 나머지 위원은 지역발전위원회 위원장과 공동 위원장이 추천하여 위촉(균특법 28조)

○ 광역위를 구성하는 위원이 시·도 경계를 초월한 광역적 사무에 대한 전문적 식견보다는 시도별 균형적 안배에 치중

- 시도지사, 시도의원, 시도지사가 임명한 시도발전연구원장 등 시·도 인사가 전체의 45.5%를 차지하고, 그 외 학계, 경제계 대표 등도 출신 시·도를 대표하는 경향이 강함
- 시·도 경계를 초월한 광역적 업무에 관심을 지닌 경제계, 학계, 지역위 추천인사가 상대적으로 부족
- 게다가 사무국의 인력도 시·도 안배의 형태여서 전체적으로 시·도간 분할구도의 인적 구조를 형성

○ 이러한 인적 구조는 근본적으로 광역위원회가 시·도의 자발적 의사가 아닌 법규정에 의한 느슨한 관계의 기계적 협력체의 성격으로 탄생했기 때문임

○ 현재와 같은 인적 구성방식은 연고지역의 이해에 집착하기 쉬우며 광역위의 핵심사업인 연계협력사업의 시·도간 이해 조정에 매우 취약

□ 조직 및 인력의 취약성

○ 광역위원회는 균특법에 설치근거는 있으나 설치하는 주체 또는 소속기관이 명시되어 있지 않는 특이한 형태로 설립

○ 소속부처가 없기 때문에 별도의 정원 확보도 곤란하여 사무국 직원을 파견공무원 및 계약직으로 충원할 수밖에 없는 실정

- 일반계약직 채용은 불가하고 전문계약직만 가능

※ 사무총장은 전문계약직 '가'급(연봉은 광역 부단체장 수준)으로 책정

○ 정부의 작은 정부 기조에 부응하여 공무원 파견과 연구원 등 최소 필요인력(13명 이내)으로 구성하고 있으나 광역위원회의 본연의 기능을 적극적으로 수행하기에는 인력의 양과 질에서 매우 미약

〈표 3-8〉 지역위와 광역위의 조직 비교

	중앙	광역경제권
소속	대통령	없음 (예산편성은 지경부 소속)
심의의결	지역발전위원회	광역경제권발전위원회
사무처리	지역발전기획단, 지역발전지원단(지경부)	사무국(시•도 공동)
집행업무	각 부처	각 시•도
자문	자문위원	자문단

2) 광역위원회 사무국의 운영실태 및 문제점

□ 사무국의 기획역량 부족

○ 균특법에서 부여한 광역위원회의 기능을 효과적으로 처리하기 위하여 광역위원회에 사무국을 두고 있으나 회의준비, 조사•연구 등 서무지원기능에 그치고 있으며(령 제32조의2) 기획역량이 부족

- 균특법에서 부여한 광역경제권발전위원회의 기능을 효과적으로 수행할 수 있는 기획역량 강화 필요

※ 광역위의 기능: 광역계획 및 광역 시행계획의 수립, 광역경제권 내 시 · 도 간 협력사업의 발굴, 광역경제권 내 시 · 도 간 연계 · 협력사업에 대한 재원분담, 광역경제권 사업의 관리 · 평가, 기타 광역경제권 협력사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항(균특법 28조)

○ 광역위원회 사무국이 시도 파견공무원 중심으로 구성되어 있고 민간 전문가는 평균 4인 내외에 불과

- 그나마도 대부분의 경우 서무지원기능에 활용되고 있어 광역경제권 사업의 총괄 기획•조정•모니터링•평가 등의 기능을 체계적으로 수행하기 어려운 상황

○ 시·도 단위로 운영중인 기획·평가의 전문기관인 전략산업기획단(전략산업 평가 기능 포함)과의 연계·협력도 극히 미흡하여 광역 단위에서 활용이 저조

□ 사무국 조직·인력의 경직성과 불안정성

○ 7개 광역권 중 강원, 제주를 제외하고 5개 광역권은 사무국의 조직구성 및 운영체계가 동일하게 획일적으로 설계
- 권역별 연계협력 경험의 편차가 크고, 구체적 연계협력 사업에 대한 권역별 수요도 다른 상황임

○ 광역위원회 사무국은 사무총장(임기 2년의 선출직), 파견공무원(대체로 임기 1년), 계약직 민간전문가(임기 2년의 박사급)로 모두 동일하게 구성
- 중장기적인 관점에서 지속적으로 추진해야 할 광역위원회 업무를 고려할 때 사무국 직원의 신분이 불안정하고 임기가 단기적 측면이 강해 적절하지 않음
- 파견공무원의 경우 소속 시·도의 이해를 대변해야 한다는 관념이 지배적이어서 광역위원회 사무국의 조정업무에 미온적일 소지가 큼

○ 작은 조직을 위해 강원권과 제주권은 사무총장을 기획관리실장이 겸임하고 있으나 기획관리실장이란 역할의 조직내 중요성을 감안할 때 사무총장직에 전념하기 어려운 실정

○ 사무국의 조사·연구·기획 역량을 보완하기 위하여 전문성을 갖춘 박사급 연구직을 충원하고 있으나 실제로는 일반행정 보조역할에 그치고 있으며 신분도 불안정하여 사기가 매우 저하

□ 사무국과 유관기관간의 거버넌스 미흡

○ 광역경제권의 성공적 추진을 위해서는 지역 소재 유관 기관들 간의 역할 구분과 유기적인 협조체계 구축이 필수적임

○ 광역단위로 유관기관협의회(30인 내외로 광역위에서 선정, 간사기관은 한국산업단지공단 지역본부)가 구성되어 있으나 실질적인 협력체계를 구축하기에는 역부족인 실정

- 광역위원회 사무국과 지역 유관기관과의 거버넌스 미흡은 본질적으로는 광역위(사무국)의 애매모호한 법적 성격에서 비롯된 것 현상임
- 즉, 광역위원회가 시도간 비자발적 협력체의 성격을 갖고 있는데 비해 지역내 유관들은 중앙부처 또는 시·도의 소속기관이어서 이들로부터 적극적 협력을 이끌어내기 어렵기 때문임

❍ 특히, 광역권 사업과 관련하여 핵심 주체인 사무국(광역위원회), 광역선도산업지원단(지경부), 광역권인력양성센터(교과부)가 개별적으로 운영되고 있어 3자간에 유기적인 협조체계 구축에 한계를 보임

- 선도산업지원단과 인력양성센터 등은 각자 소속부처로부터 독자적인 사업예산을 갖고 사업을 직접 추진하고 있기 때문에 광역위원회 사무국과의 협력과 거버넌스 구축에 동기부여 미약
- 또한, 시·도 단위에 설치·운영 중인 전략산업기획단, TP(테크노파크), 지역특화센터, 산학협력단, 시·도연구원 등과 광역권 기구들 간에 기능·역할의 배분이 구체화되어 있지 않아 기능 중복, 업무 혼란이 발생

〈표 3-9〉 광역경제권의 분야별 유관기관

분야	대상기관
산업 지원	선도산업지원단, TP, RIC, 특화센터, 창업보육센터, 소프트웨어진흥센터, DIC, 지역문화산업연구센터, 지역환경기술센터, 한국산업단지공단, 산업단지혁신클러스터추진단, 정부출연연구소 분원 등
인력 양성	인력양성센터(대표), 대학(전문대학) 산학협력단, 지역 인력양성 관련기관
문화 관광	문화산업진흥원, 디지털컨텐츠진흥원, 문화산업진흥재단, 지역박물관, 미술관, 관광개발공사, 컨벤션센터 등
SOC	해양항만공사, 주택공사, 수자원공사, 철도공사, 도로공사, 한국컨테이너부두공단 등 건설, 교통, 항만관련 협회 및 단체
금융·경제	신용보증재단, 기술보증기금, 수출보험공사, 상공회의소, 무역협회, 지역대표은행(예, 부산은행, 경남은행, 광주은행) 등
연구	시도연구원

제 4 장
광역거버넌스에 관한 인식조사

제1절 조사개요
제2절 조사결과

제4장 광역거버넌스에 관한 인식조사

제1절 조사개요

○ 조사목적

- 광역경제권정책에 대한 평가와 광역위원회의 문제점 및 향후 개선방안에 대한 전문가 의견을 진단
- 광역거버넌스 발전방안의 수립을 위한 정책적 시사점 도출

○ 조사대상

- 광역경제권정책 및 광역위원회 운영에 대해 비교적 잘 알고 있는 전문가를 대상으로 조사
- 지역발전위원회 전문위원 72명, 6개 광역위원회(제주권 제외) 자문위원 208명을 대상(e-mail 주소 불명이거나 변경된 경우 제외)
- 48명이 유효 응답

○ 조사방법

- 지역위의 협조로 e-mail 조사(응답자 직접기입방식)

제2절 조사결과

□ 광역경제권정책에 대한 평가

○ 이명박 정부의 신지역발전의 핵심전략인 광역경제권정책의 과거 광역권정책과의 비교·평가에 대해서 극단적 부정견해는 아주 적지만 64.7%가 「약간의 제도개선이 있었으나 정책효과는 그리 크지 않다」고 보고 있어 긍정적 기대를 유보

○ 즉 제도적 발전에는 동의하지만 아직 광역경제권정책이 본격적으로 추진되지 못한 상황에서 가시적 효과를 체감하기에는 시기상조임

〈표 4-1〉 현 정부 광역경제권정책의 과거 광역권과의 비교평가

내 용	응답비율(%)
○ 획기적인 제도개선이 이루어져 실효성이 매우 높다.	0
○ 어느 정도의 제도개선이 이루어져 상당한 정책효과가 기대된다.	29.4
○ 약간의 제도 개선이 있으나 정책효과는 그리 크지 않다.	64.7
○ 이전과 거의 차이가 없다.	5.9

□ 광역경제권 형성과정에 대한 평가

○ 신지역주의의 이론이나 선진국의 사례에서 나타나는 광역경제권의 성공조건을 어느 정도 충족하는지에 대한 평가의견에서는 내용별로 평가결과가 상이

○ 「광역경제권의 구분」에 대해서는 54.3%가 현행 5+2 광역경제권이 잘 설정되어 있다고 긍정적으로 평가

- 호남권과 강원권, 제주권 등 특별광역경제권의 부분적인 한계에도 불구하고 현행 권역설정이 어느 정도 영역적 정체성을 갖추고 있는 것으로 판단

○ 반면, 「광역화와 분권화의 동시 병행」에 대한 평가의견은 70.6%가 부정적으로 응답

- 일부 지방재정 확충 및 자율권 신장에 대한 조치가 없지 않았지만 광역화에 부응하는 획기적인 분권화 조치는 미흡하다고 판단

○ 「광역경제권정책의 형성과정」에 대해서는 광역경제권정책이 상향적으로 형성되지 않았다고 보는 입장이 다소 우세

- 국민국가의 공동화와 맥락을 같이 하는 서구의 광역권 경험과는 달리 우리나라의 경우 지역경쟁력 강화라는 국가적 목표달성의 수단으로 정책이 형성된데 기인

○ 「광역경제권정책의 내용과 성격」에 대해서는 긍정과 부정이 비슷한 양상

❍ 「네트워크와 거버넌스의 구축」에서는 부정적 의견이 47.1%로 다소 우세
- 광역위원회의 설치에도 불구하고 광역경제권의 중심 거버넌스로서 기능과 역할이 미흡함을 반영

〈표 4-2〉 광역경제권정책의 형성에 관한 평가

내 용	응답비율(%)				
	매우 그렇다	그렇다	보통	아니다	전혀 아니다
○ 5+2 형태의 광역경제권이 바람직하게 설정되어 있다.	25.7	28.6	28.6	14.3	2.9
○ 광역경제권을 통해 규모의 광역화와 권한의 분권화가 동시에 이루어졌다.	0	14.7	14.7	58.8	11.8
○ 광역경제권정책이 지방으로부터 상향적 정치과정으로 형성되었다.	0	23.5	23.5	35.3	17.7
○ 광역경제권정책이 혁신과 창조를 위한 환경조성에 주력하고 있다.	2.9	29.4	32.4	26.5	8.8
○ 광역경제권을 작동하는 네트워크와 거버넌스가 잘 구축되고 있다.	0	14.7	38.2	29.4	17.7

□ 광역위원회의 운영개선 방향

❍ 전반적으로 광역위원회의 문제점과 단기적 운영개선방안에 대해서는 동의하는 비율이 높은 편임
- 「광역위원회의 국가기관화 및 집행기능 부여」에 대해서는 71.4%가 동의
- 「광역위원회 사무총장의 정규직화」에 대해서는 62.8%가 동의
- 「광역위원회의 실질적인 사업주체로 전환」에 대해서는 94.3%가 동의
- 「시도 부단체장의 위원장 대리」에 대해서는 71.4%가 동의
- 「사무국 운영예산의 전액 국비지원」에 대해서는 91.4%가 동의
- 「중앙의 창구 일원화」에 대해서는 77.1%가 동의
- 「지역의 유관기관의 기능조정」에 대해서는 88.6%가 동의
- 「광역위 중심의 지역거버넌스 구축」에 대해서는 80.0%가 동의

❍ 한편 「광역위원회의 독자적 판단과 권한의 정도」에 대해서는 85.7%가 제한되어 있다고 평가하고 있어 광역위원회의 자율적인 의사결정과 역할수행에 한계가 있음을 지적

〈표 4-3〉 광역위원회의 운영개선에 관한 견해

내 용	응답비율(%)				
	절대로 동의한다	동의한다	모르겠다	부정한다	절대로 부정한다
○ 광역위원회의 기능을 강화하고 법적 성격을 명확히 하기 위하여 광역위원회를 국가기관으로 전환하여 실질적 광역 집행기능을 부여해야 한다.	17.1	54.3	14.3	11.4	2.9
○ 광역위원회 사무총장이 계약직 공무원으로 위상과 권한이 다소 미약하므로 정규직 공무원으로 하여야 한다.	5.7	57.1	11.4	20.0	5.7
○ 광역위원회의 기능 및 사무권한을 행사하는데 독자적 판단과 권한이 제한되어 있다.	28.6	57.1	8.6	5.7	0
○ 광역위원회에 원활한 기능을 부여하기 위해서는 계획수립 뿐만 아니라 사업의 집행 및 평가 등 서무 지원이 아닌 실질적 주체로 기능을 전환해야 한다.	40.0	54.3	0	5.7	0
○ 시도(강원도 및 제주도 제외) 공동위원장 체제로 인하여 회의일정 확보가 어려운 점을 감안하여 간사 시도(사무국 소재 시도)를 지정하고 위원장 불참 시 부단체장이 위원장을 대신해야 한다.	0	71.4	14.3	11.4	2.9
○ 운영예산에 대한 시도 분담금 지원에 애로가 있는 점을 고려하여 광역위원회의 운영에 소요되는 예산의 전액을 국고에서 지원해야 한다.	34.3	57.1	5.7	2.9	0
○ 중앙의 결정, 지침 등이 일원화되지 못한 채 중복, 혼선 발생으로 광역위원회 사무국의 업무 과중이 발생하기 때문에 중앙의 창구를 지역발전위원회로 일원화해야 한다	11.4	65.7	11.4	11.4	0
○ 지역에는 광역위원회 이외에도 TP, 선도산업지원단, 인력양성센터 등 중앙부처 산하기관과 시도 연구원 등 시도 유관기관이 다수 있어 상호간 기능조정이 있어야 한다.	34.3	54.3	2.9	8.6	0
○ 광역위원회와 지역의 유관기관을 연계하기 위해서 광역위원회가 중심이 되는 추진체계를 구축해야 한다.	17.1	62.9	2.9	14.3	2.9

□ 광역위원회의 조직개편

○ 위원회조직의 의결기관의 성격을 갖는 현재의 광역위원회를 향후에 개편할 필요성이 있는지에 대해서는 42.9%가 현행 체제를 유지한 채 운영을 개선하는 것이 바람직하다고 응답

○ 반면 가급적 빠른 시기에 광역위원회를 개편할 필요가 있다는 응답도 31.4%를 차지하고 있으며 차기 정부에서 개편을 추진하는 것이 바람직하다는 응답까지 포함하면 전체 44.8%가 현재의 광역위원회의 법적 성격을 전환할 필요가 있다고 판단하고 있음

〈표 4-4〉 현 광역위원회의 조직과 기능의 향후 개편여부

내 용	응답비율(%)
○ 현재의 광역위원회의 법적 성격을 계속 유지하고 운영을 개선하는 것이 바람직하다.	42.9
○ 일정기간 현재대로 광역위원회를 운영하고 필요한 경우 차기 정부에서 개편을 추진하는 것이 바람직하다.	11.4
○ 가급적 빠른 시기에 현행 광역위원회의 개편을 추진하는 것이 바람직하다.	31.4
○ 광역위원회의 기능을 시도 및 유관기관에 이관하고 폐지하는 것이 바람직하다.	14.3

○ 구체적으로 새로운 광역거버넌스 발전을 위하여 광역위원회의 성격을 바꾸는 방식에 대해서는 지역발전위원회의 지역사무소를 국가기관화하는 방안에 동의하는 응답이 54.3%, 시도간 지방자치단체조합으로 지방기관화 하는 방안에 동의하는 응답이 28.6%를 차지하여 국가기관화 하는 방안에 대한 지지가 더 큰 것으로 나타남

- 지방분권화에 대한 요구가 큼에도 불구하고 국가기관화 하는 것이 광역경제권 정책에 보다 실효성이 있다고 판단하는 것으로 추정

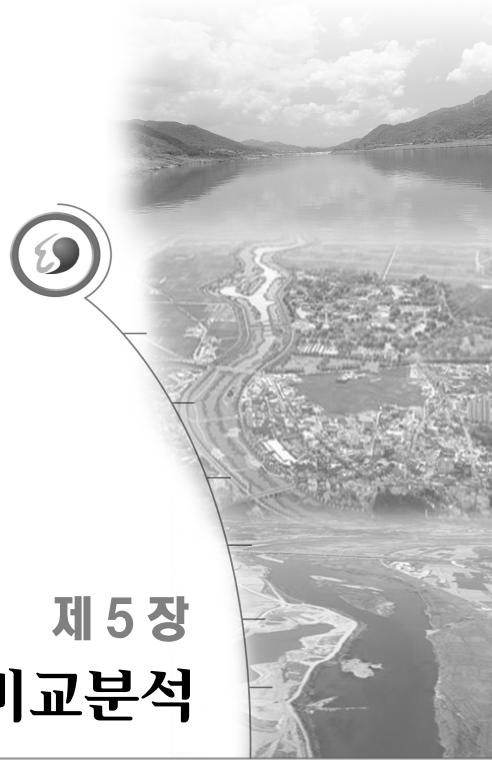
○ 궁극적으로 초광역지방정부를 형성하여 광역경제권정책을 자체적으로 추진하는 방안에 대해서는 70.5%가 동의하고 있어 최종적으로는 시도통합을 통해 초광역지방정부를 지향하는 것이 바람직한 방향임을 보여줌

〈표 4-5〉 광역경제권의 새로운 거버넌스 발전방안에 관한 견해

내 용	응답비율(%)				
	절대로 동의한다	동의한다	모르겠다	부정한다	절대로 부정한다
○ 중앙부처의 지시, 지침 등을 중앙의 지역발전위원회로 총괄 일원화하고 광역위원회가 지역사무소 역할을 수행해야 한다.	5.7	48.6	8.6	31.4	5.7
○ 광역위원회를 폐지하고 광역적 사업을 담당하는 시도간 지방자치단체조합을 만들어야 한다.	2.9	25.7	22.9	45.7	2.9
○ 의결기관 성격의 광역위원회는 현재와 같이 유지하되 다음 정부에서는 시도 자치단체 통합을 이루어 광역경제권사업을 추진해야 한다.	8.6	62.9	14.3	11.4	2.9

□ 광역거버넌스 발전을 위한 정책건의

○ 광역위원회를 독립시키고 선도산업지원단과 통합하여 위상을 재정립해야 하며, 지역에 흩어져 있는 기획단과 평가단 기능도 점차 광역위원회 산하로 통합하여 광역권 중심의 전략산업과 선도산업의 기획 및 평가기능을 통합운영하는 것이 효율적임
○ 시도의 행정적 통합도 고려의 대상이나 현실적으로 쉽지 않으며, 통합한다고 해도 어차피 지방특별행정기관과의 거버넌스가 또다시 문제가 됨
○ 현재의 조직과 예산 구조로는 광역위원회의 원래 기능을 수행할 수가 없다는 점을 감안하여 빨리 제도개선이 이루어져야 하며 그렇지 못할 경우 국가예산만 낭비할 뿐임
○ 광역경제권이 왜 필요한지에 대한 공감대가 형성되고, 광역권 형성의 취지를 살릴 수 있는 방향으로 연구가 필요하며 중앙과 지방을 연결하는 고리역할로서 광역경제권이 아니라 지방간 연계•협력을 통하여 새로운 발전축을 형성해야 함
○ 현재의 광역경제권정책이 성공하기 위하여서는 시•도 체제에 대한 철저한 연구가 있어야 하며, 다른 나라의 사례(예: 영국, 일본, 프랑스)에 대한 냉철한 비교연구가 선행 되어야 함
○ 광역위원회의, 선도산업지원단 등에서 기획 및 평가하는 사업이 기존의 전략산업과의 차별성이 없고, 중복 및 나눠먹기 식으로 전개됨을 주지할 필요가 있으며, 지금이라도 각종 사업의 일관된 수행을 위한 기관간의 상호 기능조정이 선결되어야 함
○ 행정체계개편과 연계하여 논의할 필요가 있으며, 지역위와 광역위가 계획권과 재정권을 갖되 지차체의 자치권과 충돌하지 않는 형태로 제도개선이 필요함
○ 3단계 발전방안으로서 (1)광역RDA - (2)광역개발청(광역사업을 담당하는 국가기관) - (3)시도 지자체 행정구역통합과 같은 단계를 거쳐 궁극적으로 지자체 통합이 이루어져야 실효성있는 광역사업이 가능할 것임
○ 광역지자체인 도를 폐지하고 기초지자체를 통폐합한 후에 광역경제권 발전전략을 추진하는 것이 바람직함



제 5 장
광역거버넌스 선진사례 비교분석

제1절 선진사례 분석의 접근방법
제2절 선진사례의 거버넌스 개요
제3절 광역위원회와 선진사례의 비교분석

제5장 광역거버넌스 선진사례 비교분석

제1절 선진사례 분석의 접근방법

○ 우리나라의 광역위원회는 이론적으로 볼 때 중앙 차원에서는 중앙부처 중심, 지방차원에서는 시도간 협의체 형태의 중앙부처/협의체 모형으로서 실제로 선진국의 광역행정체계의 사례에서는 찾기 어려운 독특한 형태임

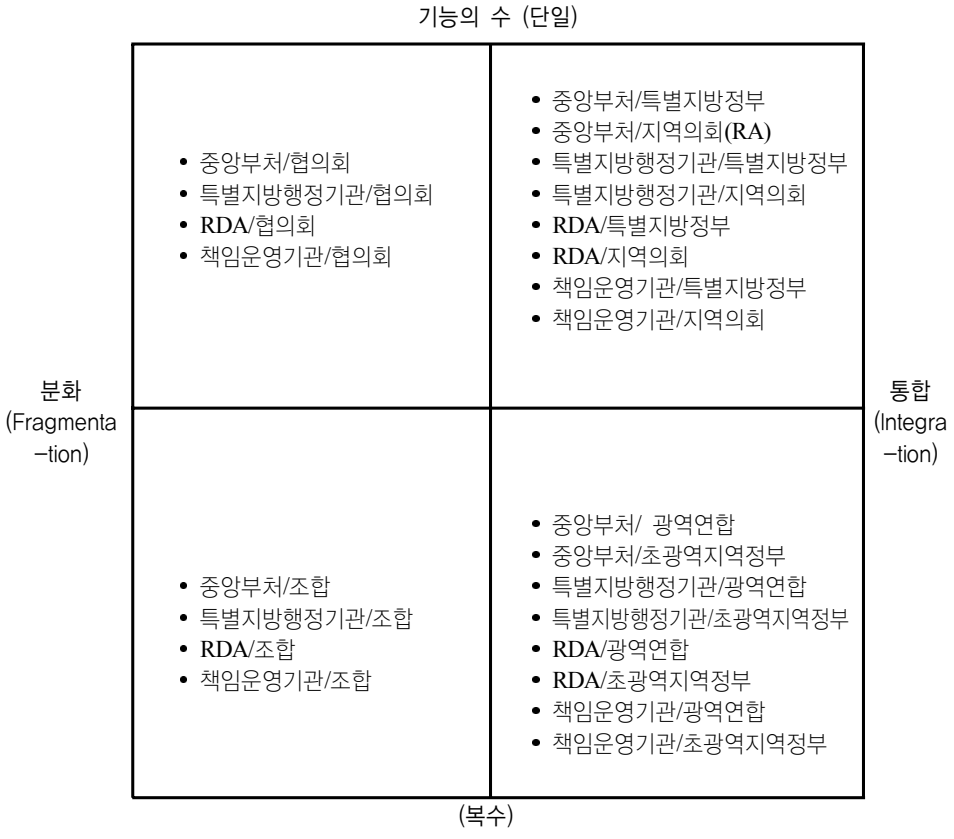
○ 선진국의 광역행정체계는 광역행정에 대한 오랜 고민과 시행착오, 경험 등이 축적되어 온 결과로서 선진국의 관련사례에 대한 심층 검토와 광역위원회와의 비교연구를 통해 장단기적 정책대안을 모색할 필요가 있음

○ 영국 RDA, 프랑스 Region, 캐나다 뉴토론토, 미국 포틀랜드 오래곤주, 일본 도주제 등 주요 선진국의 광역행정체계를 대상으로 구체적 내용을 검토
① 제도 및 법적 근거, ② 거버넌스 정책결정구조(조직, 운영방식 등), ③ 기능 및 사무, ④ 예산 및 운용방식, ⑤ 중앙정부와의 관계, ⑥ 지방정부와의 관계 등

○ 각국의 사례는 중앙정부 차원의 광역행정기구와 지방정부 차원의 광역행정기구로 구분하여 검토
- 즉 하나의 광역행정체계 사례는 중앙 차원의 기구와 지방 차원의 기구의 결합 모형으로 파악

○ 양자의 대표적 조합(combination)에 대한 장단점 분석과 광역위원회와의 비교분석을 통하여 광역경제권 거버넌스의 단계별 최적 모델을 모색

※ 대표적 예시: ① **지역개발청(Regional Development Agency)/협의회 모형**, ② 특별지방행정기관/지역의회 모형, ③ 지역개발청/지역의회 모형, ④ 지역개발청/조합 모형, ⑤ **중앙부처/초광역지역정부 모형**, ⑥ 지역개발청/광역연합 모형, ⑦ 지역개발청/초광역지역정부 모형 ⑧ **중앙부처/조합 모형** 등



〈그림 5–1〉 광역 거버넌스의 특성별 대안의 유형

제2절 선진사례의 거버넌스 개요

1. 영국의 사례

1) 중앙정부 차원의 광역거버넌스

□ 정부통합사무소(Government Offices of the Regions)

○ 보수당은 1994년 지방에 산재에 있던 중앙정부의 특별지방행정기관을 10개의 지역으로 통합하여 10개의 정부사무소(Government Office)를 설치하였으며

2000년 런던광역시(Greater Loncon Authority)가 설립된 이후 9개로 축소

❍ East Midland, East England, London, North East, North West, South East, South West, West Midland, Yorkshire and Humber 등 9 개의 정부사무소는 11개 중앙부처의[22] 정책을 지역에 전달하거나 집행하며 아울러 지역에 적합한 정책이 수립될 수 있도록 지역에 관한 정보, 지역에서의 경험, 지역에 관한 전문성 등을 중앙정부에 전달하는 기능과 역할을 수행

□ 지역개발청(RDA: Regional Development Agency)

① RDA의 설립배경

❍ 정부사무소와 위치가 동일한 지역에 노동당 정부가 지역발전을 위하여 설립한 기구가 지역개발청임(Regional Development Agency)

- 1997년 "번영을 위한 파트너십(Building Partership for Prosperity)"이라는 백서를 기초로 1998년 지역개발청법(Regional Deveopment Agency Act of 1988)을 제정

❍ 지역개발청법에 의하여 1999년 4월 8개의 지역개발청이 설립되었으며 2000년 런던광역시가 수립됨에 따라 런던지역에도 런던지역개발청(London Development Agency)이 설치되어 현재 9개의 지역개발청이 활동[23]

❍ 지역개발청의 업무성과에 대한 감독과 평가는 일차적으로 기업혁신기술성(Department for Business Innovation & Skills)이 담당

- 최종적으로는 지역개발청의 업무성과는 감사원(National Audit Office)이 담당하며 런던개발청의 업무성과는 일차적으로 런던시장과 런던시의회가 담당

22) 11개의 중앙부처는 Cabine Office, Communities and Local Government(CLG), Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform(BERR), Department or Children, Schools and Families(DCSF), Department for Culture, Media and Sport(DCMC), Department for Environment, Food and Rural Affairs(DEFRA), Department for Works and Pensions(DWP), Department for Transport(DFT), Department of Health(DOH), Home Office, and Ministry of Justice 이다.

23) 9개 RDA는 East Midland Development Agency, East of England Development Agency, London Development Agency, One North East, Northwest Regional Development Agency, South West of England Development Agency, South East England Development Agency, Advantage West Midlands, Yorkshire Forward 이다.

❍ 지역발전의 주체로서 지역개발청을 설립한 배경에는 지방이 지역의 사정과 문제를 가장 잘 숙지하고 있으며 이해 관계자들의 협조를 통하여 자신들의 문제를 누구보다도 잘 처리할 것이라는 논리가 내재되어 있으며 지역발전이 중앙집권으로 추진되지 않고 지역의 자주·자립적 발전에 기초하고 있다는 특징을 지님

② RDA의 거버넌스

❍ 지역개발청은 지역개발청 이사회에 의하여 운영되며 지역개발청의 이사회를 구성하는 이사는 런던개발청과 그 외 지역개발청이 상이하게 임명되는데 15명의 이사와 의장으로 이사회가 구성됨

❍ 런던개방청의 이사들은 학술기술위원회(Learning and Skills Councils), 런던광역시와 런던광역시의회 등 민간부문 및 공공부문에서 풍부한 경험을 가진 인사들 중에서 런던광역시장이 임명하며 아울러 고등 및 평생교육분야에서 2명의 오브서버(참관인)를 임명할 수 있음

❍ 런던개발청 이외의 지역개발청이사들과 의장은 중앙정부 기업혁신기술성(Department of Business Innovation & Skills) 장관이 지역의 민간부문 및 지방정부 인사들 중에서 임명함
- 이사들의 임기는 3년이며 1회에 한하여 의장의 추천에 의하여 연임이 가능함
- 주로 이사들은 기업, 지방정부, 자원봉사부문 그리고 노동조합의 출신들이며 의장은 기업의 전문성을 갖춘 인사들이 대부분임
- 지방정부로부터 보통 3-4명의 이사가 임명되며 이들은 지방의원인 경우가 대부분임

❍ RDA의 집행은 수석집행관(Chief Executive)에 의하여 이루어지며 수석집행관은 이사회에서 중앙정부 기술혁신성의 동의를 얻어 이사회에서 임명하며 일상적인 RDA의 관리를 담당함
- 내부조직은 지역개발청의 자율로 결정함
- 런던개발청의 수석집행관은 런던시장의 동의를 얻어 이사회에서 임명되며 런던광역시의 수석재정관의 임무를 겸직함

❍ 지역개발의 일반적인 정책은 공동체·지방정부성이 담당하고 있지만 지역개발청의 후원기능은 최초에는 환경·교통·지역성(Department for the Environment, Transport & the Regions)이 담당하였으나 2001년 무역·산업성(Department for Trade and Industry)으로 이관되었고 2007년 여름 이후에는 비즈니스·기업·규제개혁성(Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform), 2009년 6월 이후에는 기업혁신기술성(Department of Business Innovation & Skills)이 지역개발청의 후원기능을 담당함

❍ 지역개발청은 고유의 역할을 수행하기 위하여 지역의 상공계, 지방정부 및 대학 등의 조직과 긴밀한 협력관계를 유지하고 있음

❍ 각 지역개발청은 독자적인 구성체제 하에서 자율적으로 운영되는 기구이기 때문에 각 지역개발청의 정관은 물론 지역개발청의 명칭도 상이하고 각자의 계획에 따라 독자적인 운영체제를 지니고 있음

③ RDA의 역할

❍ 9개의 지역개발청이 담당하는 행정구역, 지방정부의 수, 지역의 인구는 아래의 표와 같이 상이하지만 그럼에도 불구하고 지역개발청이 담당하는 역할과 기능을 지역개발청법에서 동일하게 규정하고 있음

〈표 5-1〉 영국의 권역별 지역개발청 관할 범위

	East Midlands	East of England	North East	North West	South East	South West	West Midlands	Yorkshire and the Humber	London
명칭	EMDA	EEDA	One North East	NWDA	SEEDA	SWDA	AWA	Yorkshire Forward	LDA
권역인구	419만	541만	258만	688만	807만	493만	533만	504만	751만
면적(km^2)	15,627	19,120	8,592	14,165	19,096	23,289	13,004	15,400	
관할 지자체수	9	10	11	22	19	16	15	14	1

출처: 김안제 외(2007), 「선진지방자치와 지역균형발전의 새로운 모색」, p. 133.

❍ 1998년 지역개발청법에 의하여 지역개발청은 다음과 같은 역할을 수행하도록 규정되어 있음

- 해당지역의 경제발전과 재개발 촉진, 기업의 효율성, 투자 및 경쟁력 촉진, 고용 촉진, 고용에 요구되는 기술의 발전과 적용 촉진, 지속가능한 발전 기여 등

④ RDA의 운영 및 자금

❍ 예산은 주로 중앙정부의 지원에 의하여 이루어지는데 2002년 4월 이전에는 각 중앙부처가 지역개발청을 지원하는 자금프로그램이 운영되었으나 2002년 4월 이후 단일프로그램예산(single budget)에 의하여 지역개발청이 운영

❍ 즉, 일단 중앙부처의 예산이 배당되면 각 중앙부처의 출연금이 단일예산이 되어 각 지역개발청은 각자의 계획과 판단에 의하여 자율적으로 사용할 수 있는 권한이 있음

❍ 단일예산이 배정되는 틀과 지출에 대한 책임은 “관리진술 및 재무약정서(Management Statement & Financial Memorandum)”에 규정되어 있으며 재무성의 가이드라인에 따라 각 지역개발청은 각 프로젝트를 평가하여야 함

❍ 중앙정부의 각 부처의 지원예산은 아래 표에서 보는 바와 같이 2008년까지는 중앙부처 내에서는 비즈니스·기업·규제개혁성보다 공동체·지방정부성의 출연금이 크다는 것을 알 수 있음

- 공동체·지방정부성이 지역의 균형발전을 총괄하는 부처로서의 특성을 갖는 것에 기인한다고 할 수 있으며 대부분의 예산이 공동체·지방정부성이 담당하고 있음

〈표 5-2〉 중앙부처의 연도별 후원금

£M	2004-5	2005-6	2006-7	2007-8
DBERR	234	463	476	483
DCLG	1,511	1,568	1,633	1,676
DEFRA	46	72	73	74
DIUS	42	43	44	45
UKTI	13	13	13	13
DCMS	2	6	6	6
총계	1,847	2,163	2,244	2,297

DBERR: Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform
DCLG: Department for Communities and Local Government
DEFRA: Department for Environment, Food and Rural Affairs
DIUS: Department for Innovation, Universities and Skills
UKTI: UK Trade and Investment
DCMC: Department for Culture, Media and Sport
* 2009년 6월 이후의 후원기관은 아래와 같다.
DBIS: Department for Business, Innovation and Skills
DCLG: Department for Communities and Local Government
DECC: Department for Energy and Climate Change
DEFRA: Department for Environment, Food and Rural Affairs
DCMC: Department for Culture, Media and Sport
UKTI: UK Trade and Investment

〈표 5-3〉 지역별 지역개발청의 예산규모

(단위: 백만파운드)

지역별 예산배분	2008-9	2009-10	1010-11	주민1인당 예산 (파운드)
Advantage West Midland	296	295	212	55
East of England Dev't Agency	132	136	108	24
East Midland Development Agency	161	160	131	37
London Development Agency	346	375	326	50
North West Development Agency	385	397	305	58
One Northwest	245	249	195	98
South East England Dev't Agency	161	165	133	20
South West of England RDA	170	157	125	31
Yorkshire Forward	297	317	228	62
총계	2,193	2,253	1,752	

❍ 지역개발청은 상기의 예산외에도 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund)과 잉글랜드 농촌개발프로그램의 예산(Rural Development Programme for England)을 운영

⑤ RDA의 해체 전망과 대체기구안

(a) 해체 배경

❍ 노동당에서 보수당으로 정권이 교체되면서 노동당이 수립하였던 지역정책을 집행하였던 RDA의 역할 교체론이 대두됨

❍ 새로운 Cameron 신정부는 최근 2010년 7월에 발표한 “Big Society” 국정방향에 의해서 늦어도 2012년까지 RDA의 해체를 공식 발표하고 2012년 3월 대체기구의 출범을 위한 백서를 2010년 가을에 발표할 것을 확인

- 대체 광역거버넌스는 지방정부 레벨이기 보다는 중앙정부의 레벨로 될 가능성이 높음

❍ 이에 대하여 RDA는 이를 수용하고 차기 거버넌스의 기능이전의 준비에 착수하고 있음

- 원만하게 기능이 이전될 수 있도록 준비하면서 그때까지 경제활성화에 전념
- 향후 예산의 축소 등이 예상되는 상황 하에서 RDA는 지역의 경제활성화와 경쟁력 강화 프로그램이 지속되기를 기대하고 있음

❍ 대체안으로 제시되었던 Local Economic(Enterprise) Partnerships(LEPs)에 대하여 지방정부와 지역상공인은 미래 기구에 대한 지역의 의견을 준비하고 있음

❍ RDA의 폐지는 RDA의 실패에 기인하기보다 보수당의 새로운 정책의 추진과 관련되어 있다고 판단됨

- 즉 보수당 정부는 2010년부터 10억 파운드의 Regional Growth Fund를 조성하기 때문에 RDA의 예산축소는 불가피한 상태임

❍ 전문가의 의견에 따르면 RDA 폐지는 확실하며 잉글랜드 지역 자체의 지역개발정책이 근본적으로 바뀔 가능성이 매우 높은 것으로 전망[24)]

- Cameron 정부 역시 보수당 정권으로서 새로운 제도를 만들고자 하는데 대체 기구는 Business 중심으로 연결된 조직(제도로 끝날 수도 있음)이 될 가능성이 크며 아직은 구상단계이나 분명한 것은 RDA의 폐지가 확정적이라는 사실이고, 이러한 구상의 현실화는 현재 내각의 다수당이 보수당 정권이므로 정치적으로 가능할 것으로 전망

(b) RDA의 인력 및 반응

❍ 현재 2,700명 (London Development Agency 제외)의 인력에 대한 향후 전망은 불투명

❍ 2012년까지 각 RDA별로 대체기구의 이관, 타 기관의 이전 및 타 직장의 이전 등을 추진할 것으로 예상됨

(c) 대체 거버넌스(Local Enterprise Partnership)

❍ 현재 RDA가 수행하는 기능은 대부분은 중앙정부로 이관되고, 일부는 폐지될 것으로 예상되어 중앙집권화가 유력하며 LEPs는 중앙정부의 기구가 될 가능성이 높음

❍ LEPs의 예산규모는 불확실하나 10억파운드의 지역발전기금(Regional Growth Fund) 조성이 LEPs를 위한 재원으로 추정됨

❍ 중앙정부의 기구화에 대해서는 RDA의 그간 경험과 전문성에 비추어 볼 때 지역의 사정을 모르는 계획수립과 집행은 많은 시행착오를 낳을 것으로 예상함

❍ 10억 파운드의 지역발전기금은 public/private 파트너십 회의를 통하여 일자리 창출을 위해 사용될 것으로 예상됨

24) 2010년 8월 6일 Birmingham대학교 CURS(centre for Urban and Regional Studies)의 이 분야 전문가인 Gill Bentley교수와의 인터뷰 결과이다.

(d) London Development Agency(LDA)의 미래

○ 현재 LDA는 일반적인 RDA와는 상이한 거버넌스를 구성하고 있는데 런던시장이 임명하는 이사들로 구성되어 런던시장의 발전계획을 집행하는 기능을 수행함

○ LDA는 계속적으로 런던시장의 지휘감독 하에 런던시와 더불어 업무를 수행할 것으로 예상되며 LDA도 이 방안을 지지하고 있음

□ Northern Way

○ 잉글랜드에서 구성된 초광역체제의 또 하나의 특징은 낙후지역개발체제인 Northern Way임

○ 영국의 9개 지역 중에서 North West, North East 와 Yorkshire and Humber 지역은 여타 지역의 평균 총생산에 비하여 £300억(£30billion)의 차이가 발생하고 있어 잉글랜드의 평균 총생산과의 차이를 향후 20년간 만회하기 위하여 2004년 설립
- 이 지역을 담당하는 3개의 지역개발청간 협력체제를 Northern Way라고 하며 Northern Way는 3개 지역에 걸친 이슈에 집중하여 정책을 수립

○ Northern Way는 지역의 발전을 위하여 8개의 도시지역(City Region)에 초점을 맞추어 아래 기능을 수행
- 고용기회의 확대, 혁신의 추진, 창업정신의 고양, 글로벌 무역의 확대, 고용자 맞춤 교육, 연결성의 고양, 양질의 주택과 공간, 지역 마케팅

○ 8개의 도시지역은 이 지역인구의 90%가 집중되어 있고 경제의 90%와 대부분 자산이 집중된 도시권을 의미함
- 도시지역은 Liverpool, Central Lancashire, Manchester, Sheffield, Leeds, Hull and Humber Ports, Tees Valley, Tyne and Wear 등으로 이 지역의 발전을 토대로 지역전체의 발전을 추구하는 전략개념으로서 탄생되었음

○ Northern Way의 2004년 초기 투자금은 1억 파운드였으며 2005년 Northern Way는 사업계획을 발표하였고 그 후 각 도시지역은 이에 부응한 발전계획을 발표하였음

□ 가정공동체청

○ 1999년 5월 뉴타운위원회(Commission for the New Town)와 도시재생청 (Urban Regeneration Agency)이 통합되어 잉글랜드 지역에 양질의 지속한 가능한 성장을 위하여 설립된 공공단체가 잉글랜드파트너십(English Partnerships)임

○ 잉글랜드파트너십은 공동체·지방정부성의 후원을 받아 잉글랜드 지역주민들이 거주, 직장, 쉼터의 관점에서 양질의, 정교하게 디자인된, 지속한 가능한 장소를 제공하는 것을 목적으로 업무를 수행하고 있음

○ 잉글랜드파트너십, 주택공사(Housing Corporation), 공동체·지방정부성의 각종 지원프로그램, 지속가능한 공동체 아카데미(Academy for Sustainable Communities) 등의 기능과 권한을 통합하여 2008년 12월 설치된 중앙부처가 가정공동체청 (Homes and Communities Agency)임

○ 가정공동체청은 잉글랜드 지역 내에 주택의 공급이나 질을 제고하고, 토지나 사회간접자본의 개발과 재생을 보장하는 역할을 수행하며 이외에 지역공동체의 창조, 재생, 발전과 지속적인 공동체의 웰빙을 지원함

- 잉글랜드 지역주민의 수요에 대처하며 지속적인 발전과 조화된 디자인의 성취에 기여한다는 역할을 담당함

○ 가정공동체청의 거버넌스는 공동체·지방정부성 장관이 임명하는 이사회와 수석 집행관으로 구성되며 173억파운드의 기금으로 운영됨. 잉글랜드 9개 지역에 21개의 사무소를 가지고 있으며 1,000명의 스텝들이 업무를 담당함. 가정공동체청의 성과는 감사원이 담당함

○ 가장 중요한 작업적 룰은 가정공동체청이 지역개발청과 긴밀하게 경제적, 사회적, 환경적인 번영과 지속적인 발전의 장소를 모색한다는 점임

2) 지방정부 차원의 광역거버넌스

□ 지역의회

① 지역의회의 설립배경 및 발전

○ 1997년 집권한 노동당은 지역발전을 위하여 초광역체제를 구축하기 시작하였는

데 웨일즈와 스코트랜드에 웨일즈의회와 스코트랜드의회를 설치하였으며 런던지역에 1986년 해체되었던 런던광역시(Greater London Council)를 대신하여 새로운 런던광역시(Greater Loncon Authority)를 설치하였음

❍ 지역의회는 런던지역 이외의 지역에 소재하는 정부사무소(GO)와 지역개발청의 구역과 동일한 관할 내에서 지방정부 및 지역의 다양한 기관들과의 파트너십을 위하여 구성된 초광역체제이며, 자발적이고 다당적이며 다양한 구성원이 참여하는 협의체기구라고 할 수 있음

❍ 1998년 지역개발청법에 의하여 지역개발청의 자문기구로 발족되어 지역개발청은 지역의 경제전략을 수립함에 있어서 반드시 지역의회와의 자문을 거치도록 되어 있음

❍ 2004년 계획강제구매법(Planning and Compulsory Purchase Act of 2004)에 의하여 공동체·지방정부성장관에 의하여 지역계획기구(Regional Planning Body)로 지정

- 계획강제구매법에 따라 지역의회는 지역의 교통 및 쓰레기를 포함한 지역의 공간전략을 준비하는 기구가 되었음

❍ 아울러 지역의회는 지역의 의견을 대변하고 지역의 지속가능한 발전을 위한 지역전략을 수립하는 기능도 수행

- 2006년 이후에는 지역의회는 지역의 주택이사회의 기능을 수행

❍ 지역의회가 해당지역의 발전에 가장 적합한 발전모델을 정립함에 따라 각 지역마다 상이한 모델에 의하여 발전을 모색하고 있다는 특징을 지니고 있음

② 지역의회의 거버넌스

❍ 지역의회는 공동체·지방정부성 장관의 가이드라인에 따라 지역의 대표로 구성됨

- 지역의회의 70%는 국립공원청을 포함하여 지방정부의 관계자로부터 충원하고, 나머지 30%는 고등 및 평생교육, 영국산업연합, 노동조합, 상공회의소, 중소기업위원회, 패리쉬 및 타운정부, 국립보건서비스, 자원봉사조직, 학습기술위원회, 지역문화컨소시엄, 농촌 및 환경단체 등 지역의 이해단체의 인사로 구성

- 다만 런던지역은 런던광역시의회가 지역의 기능을 담당하고 있음

❍ 지역의회의 특징은 지역의회가 지역에서 거주하는 이해관계자들간의 파트너십을 형성하는 구심체 역할을 한다는 점임
- 상기에서 예시한 다양한 기관들간의 파트너십을 위한 작업관계를 형성하는 것이 지역의회의 가장 중요한 역할임
- 전국적으로는 지역의회를 연결하는 우산조직으로서 잉글랜드 지역네트워크(English Regions Network)가 존재

③ 지역의회의 기능

❍ 각 지역의 지역의회는 다음과 같은 기능을 수행하며, 지역의 상황에 따라 별도의 기능이나 우선순위를 갖는 것도 가능함
- 지역계획: 지역의회는 지역의 계획기구로서 지역의 교통, 쓰레기 등의 문제를 포함한 지역의 공간전략을 수립하며 이같은 기능은 전략적 계획의 발전, 모니터, 평가하는 기능을 포함하고, 최종의 결정은 중앙부처의 장관이 결정함
- 지역의 주택정책: 지역의회는 지역내의 주택시장에 대하여 전반적으로 검토할 권능을 갖고 있음
- 옹호 및 정책개발: 지역의회는 지역의 의견을 토대로 중앙정부와 유럽의회에 지역의 견해를 대표함
- 감시활동: 지역의회는 지역개발청의 작업을 감시하는 기능을 수행하며 지역에 따라 여타의 기관을 감시하는 지역의회도 있음

④ 지역의회의 예산운영

❍ 초기의 지역의회는 지방정부와 지역의 이해관계자로부터 출연된 자금으로 운영되었으나 2001년 이후에는 지역의회가 지역개발청의 업무를 감시하고 지역의 책임성을 담보하기 위하여 중앙정부가 운영예산을 지원하기 시작하였음

❍ 2004년 지역의회가 지역의 주택계획을 담당하면서 중앙정부의 후원금은 더욱 확대되었으며 시대별 중앙정부의 지원금의 규모는 아래 표와 같음

〈표 5-4〉 중앙정부의 연도별 후원예산

(단위: 천파운드)

	2001-2	2002-3	2003-4	2004-5	2005-6	2006-7
North East	500	600	1408	1,708	1,708	1,899
North West	500	600	1837	2536	2536	2637
Yorkshire & Humber	500	600	1655	1923	1923	2064
West Midland	500	600	1671	2071	2071	2218
East Midland	500	600	1631	2056	2056	2197
East England	500	600	1874	2112	2112	2353
South East	500	600	2186	3280	3280	3381
South West	500	600	1613	2101	2101	2289
ERN	1000	200	200	200	200	240
합 계	5000	5000	14075	17987	17987	19278

* ERN: English Regions Network

□ 지역정부

① 추진배경

○ 유럽통합의 결속력이 강화되면서 유럽국가내의 지역정부의 역할이 점증됨에 따라 영국은 잉글랜드 내에 소재하는 지역개발청을 감독하는 지역의회의 새로운 법적 위상을 모색하게 되었음

○ 지역개발청의 역할확대와 지역의회의 위상을 제고하기 위하여 2002년 5월 발표된 "당신의 지역, 당신의 선택(*Your Region, Your Choice: Revitalizing the English Regions*)"이라는 백서가 구체적인 정책의 방향이었음

○ 지역정부의 설립은 스코트랜드, 웨일즈, 북아일랜드 의회의 설립으로 제기된 "West Lothian Question"을 해결하는 대안으로 노동당 정부가 추진하였음

※ 스코트랜드 지역의 문제가 중앙정부의 의회에서 논의될 때에는 여타 지역의 국회의원들은 퇴장하고 스코트랜드 지역 출신의 의원들로 심의, 결정되는 반면, 잉글랜드의 이슈는 모든 지역의 의원들이 참석하는 형식으로 논의되는 문제를 "West Lothian Question"이라 함

② 지역정부의 기본가정과 원칙

❍ 백서의 핵심적인 가정은 기존의 단일정부(Unitary Government) 또는 상위 지방정부인 카운티정부는 유럽통합이 가속화되고 있는 상황 하에서 지역개발을 전담하기에는 적합하지 않다는 판단에 근거함

- 그 대안으로 1999년 설립되었던 지역개발청도 지역주민의 대표성과 책임성이라는 측면에서 적지 않은 문제점을 안고 있다는 점이 고려된 정책이었음

❍ 기존 카운티정부와 지역개발청 및 지역의회의 한계를 극복하기 위한 대안으로 백서는 지역정부(Regional Government)의 수립을 권장하였으며 지역정부는 다음과 같은 점에서 기존의 카운티정부와 지역개발청과 상이하였음

- 지역정부는 카운티정부에 비하여 행정구역이 초광역적이며 지역정부의 행정구역은 현재의 지역개발청의 행정구역과 유사하게 확대하여 광역행정을 용이하게 추진하겠다는 정책적 의지가 반영되었으며, 성공적으로 추진되었을 경우 잉글랜드 지역은 8개의 초광역정부로 재편될 가능성을 시사
- 지역정부는 주민의 선거에 의한 대표로 구성된다는 점에서 지역개발청이나 지역의회와도 상이하며 지역개발청의 대주민책임성과 주민의 대표성이 낮다는 점을 보완한 조치였음
- 지역정부를 수립함에 있어서 가장 기본적인 원칙은 주민들의 의사에 따라 결정된다는 점이며 중앙정부가 지역정부의 수립을 추진하기 위해서는 관련 정책을 주민들의 주민투표에 부쳐 그 결과에 따라야 한다는 점임

③ 지역정부의 추진현황

(a) 지역의회(준비)법의 제정

❍ 2002년 5월 발표된 “당신의 지역, 당신의 선택(*Your Region, Your Choice: Revitalizing the English Regions*)”이라는 백서를 보다 구체화하기 위하여 2003년 “지역의회(준비)법(Regional Assemblies(Preparation Act)”이 제정되었음

❍ 지역의회(준비)법에 따라 중앙정부는 지역정부의 수립을 위한 지역을 지정하고 주민투표의 실시를 명할 수 있게 되었으며 아울러 주민투표의 요건 등에 관해서

도 규정하였음

❍ 특히 중요한 규정은 해당 구역 내에 2층제가 있는 경우 행정구역위원회에게 주민투표의 실시 이전에 2층제에 관한 타당성을 검토하게 한 점임
- 타당성 검토는 해당 지역 내에 있는 2층제를 단일정부로 개편하는 대안과 밀접하게 관련되어 있음

❍ 지역의회(준비법)에 따라 중앙정부는 행정구역위원회에게 잉글랜드 북동, 북서, 요크샤이어와 험버 지역의 계층제를 검토하도록 지시하였음
- 계층제에 관한 연구는 해당 지역의 지방정부가 향후 수립될 지역정부와 함께 지역공동체를 리드하고, 양질의 행정서비스를 효과적으로 수행할 수 있는 단일정부로의 개혁 가능성을 검토하는 것이었음

(b) 지역의회법의 초안공시

❍ 잉글랜드지역에 지역정부를 수립하려는 목적은 보다 책임적이고, 보다 정돈되며, 보다 효과적인 정부를 지역에 설치하는 것이었음. 웨일즈, 스코트랜드, 북아일랜드에 수립된 지역정부와 유사한 성격의 지역정부는 보다 강화될 지방분권을 토대로 유럽통합으로 변화된 상황에 보다 적절하다고 판단되어 추진하게 되었음

❍ 이러한 성격의 지역정부에 관한 포괄적인 규정이 지역의회법안으로서 2004년 공시되었음
- 지방의회법안은 지역정부의 구조, 지역정부의 권능 등에 관하여 규정하고 있으며, 새롭게 탄생될 지역정부는 25-35명의 의원으로 구성되며 의원들은 소선거구제와 대선거구제에서 각각 선출하도록 되어 있음
- 지역정부는 종전의 지방정부보다 강화된 분권을 토대로 포괄적인 정치·행정권한을 갖도록 되어 있음

❍ 특히 주목되는 부분은 지역정부의 탄생이 지역주민의 주민투표로 결정된다는 점이며 주민투표에 의하여 지역정부의 수립이 결정되면 지방의회법안이 의회에서 입법화되기로 되어 있음

(c) 주민투표의 실시

○ 부총리는 2003년 6월 행정구역위원회에게 잉글랜드의 북동, 북서, 요크샤이어와 험버지역의 계층구조를 분석하도록 지시하였음
- 이와 같은 지시는 지역의회(준비)법에 따라 이 지역에서 지역정부의 수립에 관한 주민투표를 앞두고 반드시 거쳐할 절차였음
- 2003년 12월 행정구역위원회는 듀햄, 노스템버랜드, 북요크샤이어, 체샤이어, 컴브리아, 랭카샤이어에 대한 계층구조에 대한 검토의견을 제출하였음

○ 2004년 11월 잉글랜드 북동지역에 지역정부의 수립에 대한 주민투표가 최초로 실시
- 투표율은 48%였으며 지역정부의 수립에 대하여 찬성이 22%, 반대가 78%로 나타나 지역정부의 수립안이 부결
- 잉글랜드 북서 및 요크샤이어 및 험버지역의 주민투표는 연기

○ 현재 잉글랜드 북동지역의 지역정부 수립에 대한 주민투표가 부결되었으나 중앙정부는 잉글랜드의 지역을 개혁하여 보다 경쟁력을 갖추고 성과를 제고할 수 있는 다양한 정책을 구상 중에 있음

□ 지방정부 지도자 이사회

○ 2010년까지 지역의회가 위에서 열거한 기능을 수행하다가 2010년 지역의회는 폐지되고 지방정부 지도자 이사회가 대신하여 활동하게 됨

○ 지방정부 지도자 이사회(Local Authorities Leaders' Board)가 새롭게 설치되어 지역개발청이 추진하는 지역의 발전전략을 감독하는 기능을 수행하게 될 예정임

2. 프랑스의 사례

1) 중앙정부 차원의 광역거버넌스

□ 지역간·유럽간 협력을 위한 연구 및 개발대표단(MEDCIE)

① 역사적 배경

○ 1960년대부터 대도시를 중심으로 자연스럽게 광역경제권이 형성된 국가가 프랑

스이지만 중앙정부의 차원에서 광역경제권 관리를 위한 광역거버넌스는 1990년대에 들어 본격적으로 논의되기 시작하였음

❍ 광역경제권을 전제로 광역행정체제에 관한 논의를 위한 중앙정부의 주체는 국토경쟁력개발 강화회의(CIACT), 국토 및 지역계획단(DATAR), 국토와 지역경쟁력을 위한 범부처간 대표단(DIACT; Délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires)임

- 국토경쟁력개발 강화회의(CIACT)는 광역경제권에 기초한 지역의 경제발전을 위하여 1990년 레지옹(Région)의 경계를 넘는 광역거버넌스의 필요성을 제기
- 1996년 국토 및 지역계획단(DATAR)은 22개의 레지옹 (Région)을 북부권, 파리분지권, 대서양권, 지중해권, 중앙고원권, 샤용-로권, 동부권 등 7개의 초광역권으로 대분하는 방안을 제시함
- 2000년「2020년 프랑스 장기발전구상」보고서에서 기존의 7개 초광역권을 6개로 축소 조정함

❍ 중앙정부의 차원에서 DATAR는 2005년 말 경제변화에 대한 범부처단 업무단(MIME: Mission interministerielle sur les mutations economiques)와 통합되어 DIACT로 재편

- DIACT는 DATAR의 종전에 수행하던 기능과 업무를 승계하고 있는데 국토의 통합 및 균형발전, EU 국토발전정책의 국내적용, 중앙정부와 지방정부간의 협약 등의 업무가 주요 사항임

❍ 국토개발 및 정비 부처간 위원회(CIADT)는 DATAR의 지역대응기구로서 국토개발을 위한 6개 초광역권에 부처간·지역정부간 대표단(MIIAT: Mission Interministérielle et Interrégional d'aménagement du territoire)을 설치하기로 결정하고 1998년과 2000년에 걸쳐 6개의 MIIAT를 설치

- 실험적으로 1998년 동남초광역권과 서남초광역권에 2개 설치되었으며 1999년 파리분지초광역권에 설치되고 2000년 서부초광역권, 동부초광역권, 북부초광역권에 MIIAT가 설치됨
- 6개의 MIIAT는 초광역권별로 광역발전의 전략보고서를 작성하였으며 지역의 지방정부, 상공업계 및 다양한 주체들을 위한 토론의 장(場) 역할을 함

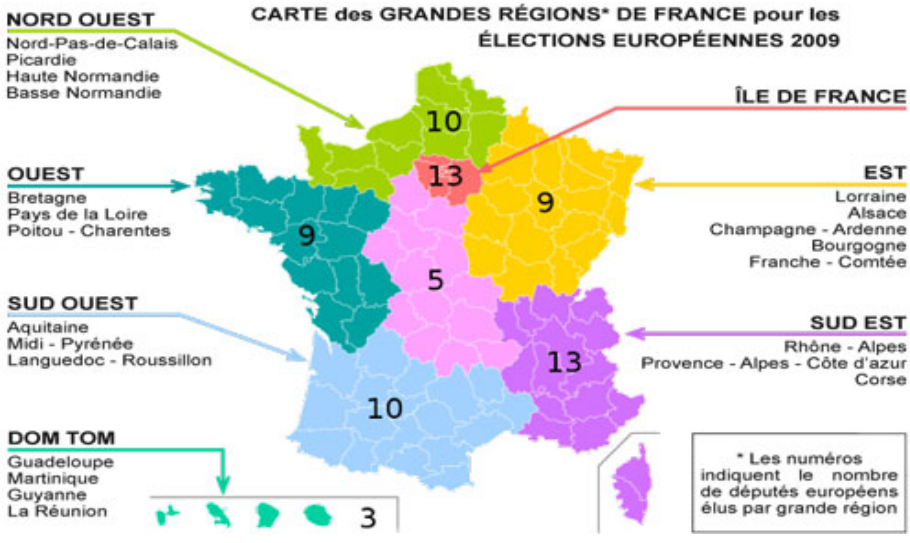
❍ 2004년 5월 DATAR의 지역대응기구조직이었던 MIIAT가 지역간·유럽간 협력을 위한 연구 및 개발대표단(MEDCIE)로 대체되면서 이후부터 MEDCIE가 중앙정부 차원의 초광역거버넌스체제 역할을 수행

② 기능 및 역할

❍ 초광역권 발전과 관련된 실질적이고 광범위한 연구와 조사가 중요한 역할임
- 초광역권별 전략적 발전방향에 관한 연구
- 초광역권별 전반적 사항에 대한 분석 및 진단
- 초광역권별 주요 이슈에 대한 분석 및 대안모색
- 초광역권별 발전을 위한 전략적 사업의 수행에 대한 제안

❍ MEDICIE는 세계화되는 경제상황에 맞추어 유럽의 국경을 초월하는 레지옹간 사업계획을 포함함

❍ MEDCIE는 레지옹 의회, 경제단체 등과 업무협력관계를 유지함



〈그림 5-2〉 프랑스의 초광역권

③ MIIAT 및 MEDCIE의 거버넌스

○ MIIAT는 중앙정부가 임명하는 레지옹 지사를 중심으로 구성된 레지옹과 협력체였음

○ 레지옹지사는 레지옹간의 조정자로서 국가사업을 주로 대상으로 하였음

○ MIIAT는 주로 DATAR(현재 DIACT)가 추진하였던 방식을 체계화한 것이며 DATAR의 예산에 의하여 운영됨

2) 지방정부 차원의 광역거버넌스

□ 리용 광역경제권(Grand Lyon)

① 대도시공동체 협력기구(Communauté urbaine for the urbanised area)

○ 영국에서와 같이 중앙정부 차원에서 전국적 차원에서 통일적으로 규정된 광역거버넌스는 없는 것으로 추정

○ 지역별로 자발적으로 구성된 사례는 있으며 대표적인 것이 리용, 보르도, 릴, 스트라스부르크 등 광역경제권임

○ 프랑스 제2의 도시인 리용은 파리와 비교할 때 자율적인 노력에 의하여 발전된 도시 중의 하나임

- 리용시를 중심으로 한 리용 광역경제권이 자발적인 노력에 의하여 발전을 이룩한 배경에는 자발적인 협력기구가 있었기 때문임

② 리용 대도시협력기구

(a) 리용 대도시 협력기구의 역사적 배경

○ 리용 대도시협력기구는 인구 5만 이상의 55개 기초지방정부에 의하여 1967년 구성되었으며 인구 110만명을 포함하는 광역경제권역임

○ 1967년 구성된 리용 대도시협력기구는 지방정부간 협약방식에 의한 자율적인 조직으로서 규모의 경제에 기초한 행정의 효율을 제고하기 위한 시도임

(b) 리용 대도시 협력기구의 역할 및 기능

○ 리용 대도시 협력기구는 권역내에서 규모의 경제에 기초한 다양한 공공 서비스의 전달체계의 개선을 추구

○ 그 외에도 광역적 공간계획, 광역교통, 공공건설, 상•하수도, 수질자원의 관리 및 통제, 쓰레기 처리, 응급 및 소방서비스의 광역적 관리 등을 담당

(c) 리용 대도시협력기구의 거버넌스

○ 리용 대도시협력기구의 거버넌스는 자율적으로 구성됨

○ 각 구성원인 지방정부의 의회에서 각각 3명의 대표의원을 선발하여 Grand Lyon의 지역의회를 구성함
- 리용시장이 지역의회의 의장 및 지역정부의 장을 맡고 업무를 추진함

3. 일본의 사례

1) 중앙정부 차원의 광역거버넌스

□ 광역지방계획협의회(Wide Area Regional Plan Council)

① 설립배경

○ 일본은 수도권 규제를 주요한 목적으로 하였던 수도권공장제한법과 공업재배치법을 폐지하는 동시에 2005년 7월 국토형성계획법을 시행
- 이 법에 의하여 전국계획과 광역지방계획으로 대분하여 체제를 정비

○ 이러한 변화는 1962년부터 실시된 국토총합계획의 패러다임 전환을 의미
- 국토총합계획은 1962년 이후 5회에 걸쳐 실시한 개발중심의 계획으로 경제성장을 선도하였음

○ 일본의 국토총합계획은 20세기 말부터 두드러진 일본 상황의 변화에 맞추어 새로운 패러다임을 제시
- 20세기말의 일본의 경제적, 사회적 상황은 거품경제의 쇠락 저성장 시대, 인구의 감소, 고령화 및 소자화로 표현할 수 있음

❍ 이러한 상황의 변화는 지역의 중요성을 부각시키고, 1962년부터 기초되어 왔던 국토관리의 인식을 새롭게 전환시켰는데 지역의 중요성을 인정하고 지역 스스로 자립적인 계획의 주체가 되도록 지원하는 제도의 정비가 이루어짐

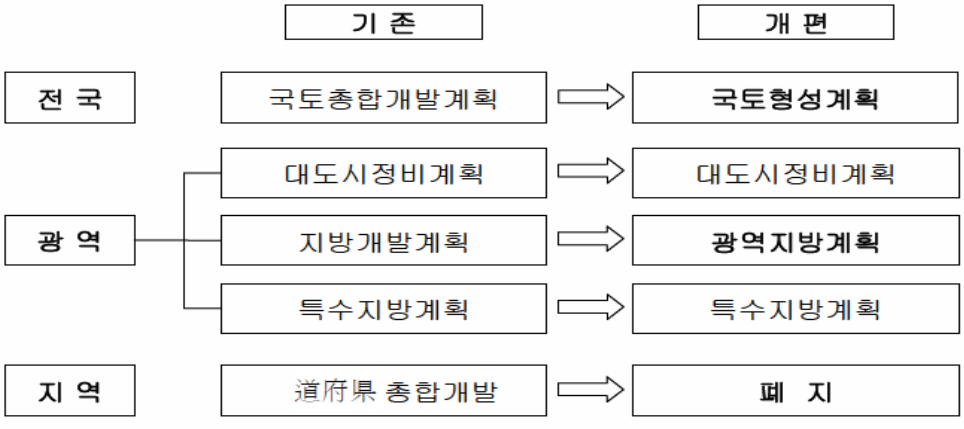
❍ 종전의 패러다임을 제도적으로 뒷받침하였던 "국토총합개발계획"을 "국토형성계획"으로 전환하고 종전의 지방계획을 폐지

- 종전 규정은 되어 있었으나 실용화되지 못하였던 도부현총합개발계획, 특정지역총합개발계획 등은 폐지하고 새롭게 "광역지방계획"을 도입함

❍ 광역지방계획은 기존의 47개 도도부현이 행정구역과 인구 측면에서 규모가 작다는 지적에 따른 것임

- 일본의 경우 도도부현의 평균 인구는 270만명이며, 평균면적은 8,82km²임
- 광역지방계획은 47개의 도도부현을 8개의 초광역으로 대분한 지역에 기초
- 여기에는 수도권, 토호쿠, 호쿠리쿠, 쥬부, 긴끼, 쥬고쿠, 시고쿠, 규슈 등 8개 지역과 그 외에 3개의 대도시권과 7개의 농어촌지역이 추가

❍ 8개 지역에 새롭게 제도화된 "광역지방계획"의 수립 및 실시를 위하여 설치된 거버넌스체제가 광역지방계획협의회(Wide Area Regional Plan Council)임



출처: 이소영 외(2009)

〈그림 5-3〉 일본 국토계획체계의 개편 방향

② 거버넌스와 기능 및 역할

❍ 광역지방계획협의회의 구성은 국토형성계획법 시행령에서 규정하고 있음
- 시행령에 따르면 광역구역 내의 도부현, 지정도시, 그리고 중앙정부의 지방행정기관으로 광역지방계획 구역의 전부 또는 일부를 관할하는 기관이 참여할 수 있음
- 아울러 시정촌, 광역지방계획구역과 인접한 지방정부 또는 밀접하게 관계가 있는 자가 포함됨
- 중앙정부의 지방행정기관은 관구경찰국, 총합통신국, 재무국, 지방후생국, 지방농정국, 삼림관리국, 경제산업국, 지방정비국, 지방운수국, 관구해상보안본부, 지방환경사무소이 포함
- 민간은 경제단체를 통하여 참여할 수 있는데 경제단체만이 협의회의 일원이 될 수 있음

❍ 광역지방계획협의회는 국토교통성 장관이 광역지방계획을 작성함에 있어서 지역의 의견을 전달하는 역할과 기능을 수행함
- 즉 국토교통성 장관은 광역지방계획협의회와 협의를 거친 후 계획을 작성함

2) 지방정부 차원의 광역거버넌스

□ 광역연합

① 광역연합의 추진배경

❍ 광역연합은 복수의 보통지방공공단체나 특별구가 행정서비스의 일부를 공동으로 처리하는 것을 목적으로 설치하는 조직으로 특별지방자치단체의 한 형태로서 지방자치 강화의 일환으로 1995년 6월부터 시작

❍ 광역연합의 추진배경은 크게 2가지 측면에서 논의할 수 있음
- 첫째 배경은 증가하는 광역적인 행정수요에 유연하고 효율적으로 대처하자는 것으로 현재 광역지방정부인 도도부현과 기초지방정부인 시정촌의 2층제를 채택하고 있는 일본의 경우 기존의 도도부현과 시정촌의 행정구역에 구애받지 않고 광역적인 행정수요를 위하여 새로운 행정구역의 설정을 가능토록 하자는

취지에서 출발

- 둘째 배경은 지방분권의 영향에 따라 중앙정부의 정치·행정 권한을 이양받는 주체가 도도부현, 시정촌, 특별구에 한정되지 않고 사안에 따라 광역적인 기능을 수행하는 주체가 가능하여야 한다는 논리 위에서 광역연합이 추진

❍ 그 결과 1995년부터 광역연합제도가 도입되어 현재에도 계속적으로 새로운 광역연합이 탄생되고 있으며 광역연합은 도도부현, 시정촌, 특별구가 광역에 걸친 사무를 처리하기 위하여 설치

❍ 2007년 4월 1일 기준 총 110개의 광역연합이 설치되었으므로 도도부현의 행정구역을 초과하는 초광역체제는 이론적으로 가능하나 현재로서는 설치된 사례가 없고, 주로 시정촌 및 특별구에 설치된 광역연합이 전부임

② 광역연합의 특색

❍ 현재, 쓰레기처리나 소방 등의 사무를 중심으로 일부사무조합이 폭넓게 활용되고 있으나, 광역연합은 일부사무조합에 비해 광역적인 행정 수요에 유연하고 복합적으로 대응할 수 있는 특징을 지님

❍ 광역연합은 구체적으로 일부사무조합과는 다음과 같은 차이를 지님

- 일부사무조합은 동일한 사무의 처리를 위한 행정체제인데 반하여 광역연합은 다각적인 사무처리를 통하여 행정목표를 구현할 수 있는데, 예컨대 도도부현과 시정촌이 서로 상이한 사무의 처리를 위한 광역연합을 구성할 수 있으며 도도부현은 산업폐기물쓰레기를 위한 반면 시정촌은 일반쓰레기의 처리를 위하여 도도부현과 시정촌간에 광역연합을 설치할 수 있음
- 광역연합은 광역적인 사무의 조정을 보다 용이하게 하기 위한 제도적 장치로서 이를 위하여 광역연합은 광역계획을 수립하며 광역계획에는 광역연합이 담당하는 사무에 한정되지 않고 광역연합의 구성원인 지방정부에게 해당 사무와 관련하여 사무의 권고를 할 수 있거나 또는 구성원인 지방정부에게 광역연합의 규약을 변경하도록 권고할 수도 있음
- 광역연합은 중앙정부 또는 도도부현이 이양하는 정치·행정 권한을 받을 자격도 있어 사무에 따라 도도부현 또는 시정촌보다는 광역연합에 바로 정치·행정

권한을 이양할 수도 있음

- 광역연합의 거버넌스와 관련하여 광역연합의 장과 의회는 반드시 직접 또는 간접선거에 따라야 하는데 광역연합제도가 민주적인 제도에 기초하고 있다는 점도 중요한 특색임

③ 광역연합의 설치절차

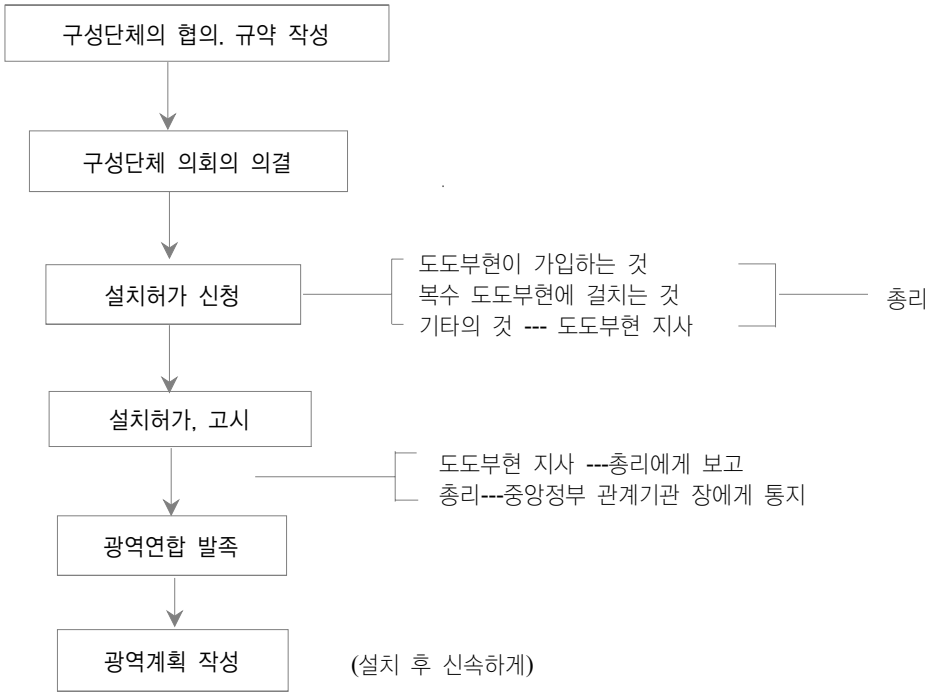
❍ 광역연합의 설치절차는 일부사무조합의 경우와 유사함

- 광역연합의 구성을 위해 지방정부는 우선 상호간에 규약을 협의하여야 하며 광역연합의 규약에는 광역연합의 명칭, 구성 지방정부, 행정구역, 처리할 사무, 광역계획의 항목, 사무소의 위치, 의회의 조직, 의원선거의 방법, 집행기관의 조직 및 선거의 방법, 경비지출과 세입의 방법 등이 포함

❍ 구성 지방정부간의 협약이 완료되면 해당 지방의회의 의결을 얻으며 지방의회의 의결이 완료되면 해당 관청의 허가를 받아야 함

- 도도부현간의 광역연합이나 도도부현이 참여하는 광역연합은 총무성의 허가를 받아야 하며 그 외의 광역연합은 도도부현의 허가를 받으면 됨

❍ 도도부현지사는 광역연합을 허가한 즉시 해당사실을 공시하여야 하며 동시에 총무성장관에게 보고하여야 하며 총무대신이 허가한 경우에는 이를 공시하고 해당 중앙부처의 장에게 통지하여야 하며 허가된 광역연합은 설치 후 즉시 광역계획을 수립하여야 함



〈그림 5-4〉 광역연합 설치 절차

④ 규약

❍ 광역연합의 명칭, 구성단체, 구역, 처리하는 사무, 광역계획의 항목, 사무소의 위치, 의회의 조직, 의원선거의 방법, 집행기관의 조직과 선거의 방법, 경비지출의 방법은 광역연합의 규약으로 정함

〈표 5-5〉 일부사무조합과 광역연합의 비교

구 분	일부사무조합	광역연합
단체 성격	· 특별지방공공단체	· 특별지방공공단체
구성 단체	· 도도부현, 시정촌 및 특별구 단, 복합적 일부사무조합의 경우에는 시정촌 및 특별구	· 도도부현, 시정촌 및 특별구
설치 목적	· 구성단체 또는 그 집행기관 사무의 일부의 공동처리	· 다양한 광역행정수요에 적절하고 효율적으로 대응함과 동시에, 중앙정부로부터 권한이양의 수용 체제 정비
중앙 정부로부터 사무권한의 위임	————————	· 중앙정부 또는 도도부현은 광역연합에 대하여 법률, 정령(政令) 또는 조례가 정하는 바에 따라 직접 사무를 처리하도록 할 수 있음 · 도도부현이 가입하는 광역연합은 중앙정부에, 기타 광역연합은 도도부현 지사에게 그 권한에 속하는 사무의 일부를 광역연합이 처리하도록 요청할 수 있음
구성단체와의 관계 등	————————	· 구성단체에 규약을 변경하도록 요청할 수 있음 · 광역계획을 수립하여, 그 실시에 관하여 구성단체에 대해 권고할 수 있음 · 광역연합은 중앙정부의 지방행정기관, 도도부현지사, 지역의 공공적 단체 등의 대표로 구성되는 협의회를 설치
설치 절차	· 관계 지방공공단체가 그 의회의 의결을 거친 협의에 의해 규약을 정하며, 도도부현이 가입하는 경우에는 총무대신, 기타의 경우에는 도도부현 지사의 허가를 얻어 설치	· 좌동. 단, 총무대신은 광역연합의 허가를 할 경우 중앙의 관계 행정기관의 장과 협의
직접청구	· 법률에 특별한 규정은 없음	· 보통지방공공단체에 인정되어 있는 직접청구와 같은 제도 외에 광역연합 구역내에 주소를 가지는 자는 광역연합에 대해 규약의 변경에 관하여 구성단체에 요청하도록 청구할 수 있다.
조직	· 의회 – 관리자(집행기관) 단, 복합적 일부사무조합의 경우에는 관리자를 대신하여 이사회를 설치할 수 있음	· 의회 – 장(집행기관)
의원의 선거 방법 등	· 의회의 의원 및 관리자는 규약이 정하는 바에 따라 선거 또는 선임	· 의회의 의원 및 집행기관의 선출은 직접 또는 간접 선거에 의함

자료: 총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html).

□ 도주제(道州制)

① 개편의 배경

○ 중앙집권의 폐해

- 일본에 있어서 도주제의 논의는 50여년 전부터 시작되었는데 2000년대 이후 개시된 도주제의 논의는 과거와는 다른 배경적 특색을 지니고 있음
- 도주제 논의의 배경에는 무엇보다도 명치시대 이후 확립된 중앙집권 체제가 향후에는 새로운 상황의 변화에 효과적이지 못하다는 점에 있음
- 1999년 지방분권일괄법에 의하여 제1차 지방분권 개혁이 이루어졌음에도 불구하고 중앙정부, 상위 지방정부(도도부현), 하위 지방정부(시정촌) 중에서 정부는 중앙정부만을 의미하는 중앙집권의 관행이 이어지고 있음
- 1995년 이후 실시된 지방분권 개혁으로 위임사무의 폐지, 지방사무관제도의 폐지와 필치규제의 축소, 국가관여 원칙의 입법화 등을 통하여 도도부현과 시정촌의 자율권이 신장된 것은 사실이지만 아직도 재정분권의 미흡으로 도도부현과 시정촌이 자율적으로 정책을 추진하기에는 어려움이 크다는 것이 일반적인 시각이며 여기에는 아직도 잔존하는 중앙정부의 통제도 문제시되고 있음
- 중앙정부의 통제가 잔존하는 영역에서는 지방정부의 자율성은 기대할 수 없고 중앙정부의 가이드 라인에 맞추어 획일적인 정책을 추진할 수밖에 없으며 이러한 형태의 정책추진은 과거의 성장에는 적합한 패러다임이었으나 다양화되고 민주화된 사회에서는 오히려 국가발전의 장애요인으로 작용하고 있음
- 장애요인 중의 하나가 동경의 일극중심과 심화된 지역간의 불균형이라고 할 수 있는데 선진화된 다양성과 다원화된 사회를 창출하는 데에도 한계로 작용하였음
- 향후에는 각 지역이 제고된 자율권을 바탕으로 지역의 특성에 맞는 발전을 도모하여 개성있는 지역을 창출하여야 하며 이를 위해서는 주민자치를 실현할 수 있는 제도적 여건이 마련되어야 함

○ 대도시특례의 강화

- 도주제의 두 번째의 배경은 대도시 특례제도가 강화되고 있다는 점인데 20세기 말부터, 특히 최근에 도시지역으로의 인구집중이 가속되면서 인구 20만 이

상의 지역에 특례시, 인구 30만 이상의 지역에 중핵시, 인구 50만 이상의 지역에 정령도시가 지정되면서 부현의 공동화를 우려하는 목소리가 제기

- 1999년 지방분권일괄법에서도 대도시제도의 특례가 강화되어 이 같은 우려는 더욱 커지고 있으며 특례시, 중핵시 등의 지정에 요구되는 요건이 약화되어 대도시 정부의 특례가 더욱 강화되는 추세임

❍ 시정촌의 합병

- 현재 일본은 중앙정부와 지방정부의 재정적자를 해소하고 지방분권을 담당할 주체로서 기초지방정부의 자치능력이 중요한 이슈가 되고 있으며, 시정촌 등의 자치능력을 배양하는 대안으로서 시정촌의 합병이 더욱 강화되고 있음
- 일본의 중앙정부가 강력하게 추진하는 하위 지방정부인 시정촌의 합병도 부현의 지위와 권능을 위협할 소지가 높은데 시정촌의 합병으로 행정규모와 인구가 증가하여 자치능력이 제고되었으며 이에 따라 합병으로 탄생된 새로운 하위 지방정부에 부응하는 권한과 기능이 부여되어야 함
- 그 결과 종전의 부현의 지위와 권능이 위협을 받을 수밖에 없으며 만약 현재 중앙정부가 계획한 바대로 전국을 500-600개의 시정촌으로 합병할 경우 부현의 지위는 크게 위협받을 것이기 때문에 이러한 상황 하에서 도주제는 적절한 대안으로 부상되었음

❍ 재정악화와 고령화 사회의 준비

- 현재 일본에서는 재정재건과 지역경제의 활성화가 무엇보다도 중요한 정치현안이 되고 있으며 지금까지 지방정부는 중앙정부의 보조금 및 교부세 등 중앙재정에 크게 의존하여 왔으나 중앙정부와 지방정부의 재정적자가 종래의 국정운영에 적지 않은 변화를 요구하고 있음
- 바꾸어 말하면 중앙정부와 지방정부의 재정적자는 국가의 건전운영에 적지 않은 부담으로 작용하고 있어 국가의 재정적자를 축소하지 않을 경우 21세기의 재도약은 매우 어려울 것이라는 것이 일반적 인식임
- 국가의 재정적자는 지방정부의 재정적자를 축소하는 방안으로 일부 치유될 수 있다는 가정 하에 지방정부의 재정적자를 감소하려는 계획안이 마련되었으며 이 중의 하나가 시정촌의 합병임

- 지방정부의 행정규모가 확대되면 행정의 효율을 제고할 수 있다는 가정하에 지방행정의 구조화를 통하여 지역주민의 재정적 부담을 경감시킬 수 있음
- 지방정부가 제공하는 서비스 중에서 특히 소방과 경찰은 행정규모의 확대를 통하여 효율성을 높일 수 있는 분야이며 행정규모가 광역화될수록 주민들은 양질의 소방이나 경찰 서비스를 받을 가능성이 높음
- 즉 광역화될수록 건물의 고층화에 대비한 고층 사다리 소방차의 구입이나 헬리콥터 등을 구입하기에 용이하며, 광역화될수록 도도부현의 행정구역을 초월하는 범죄에 효과적으로 대응할 수 있어 이런 관점에서 소방, 경찰 등의 규모경제의 확보를 도주제를 통하여 확보할 수 있음
- 현재 일본은 고령화 복지가 초미의 관심이 되고 있고 중앙재정의 중요한 부분을 차지하고 있지만 실질적으로는 상당한 재정을 소비하는 개호보험, 국민건강보험, 국민연금 등의 복지정책의 집행은 지방정부가 담당하고 있음
- 만약 행정구역의 확대가 이루어진다면 복지재정의 효율화를 도모할 수 있는데 즉, 고령화 사회에 진입함에 따라 개호보험, 국민건강보험, 국민연금 등의 부문에서 상당한 지출이 예상되고 있고 국가의 재정구조가 걱정되는 상황 하에서 각종 복지정책도 새로운 관점에서 접근되어야 하는 바, 이러한 상황도 도주제의 논의의 배경이 되고 있음

❍ 교통통신의 발달에 따른 생활권과 경제권의 광역화

- 현재의 도도부현이 정착되었던 명치시대에는 자동차나 비행기같은 이동수단은 상상도 할 수 없었으며 철도가 고작이어서 명치 23년도에 동경에서 오사카간에 열차 소요시간은 20시간이었으나 1965년 신칸센 히카리호가 개통되면서 3시간으로 단축되었고, 최근 신칸센 노조미호가 2시간에 오사카를 왕복
- 1960년대 일본은 도보나 자동차로 한시간 평균 이동거리가 4km 정도였으나 현재는 50내지 60km에 이르고 있는 등 고속도로, 공항 등이 정비되어 이동거리는 더욱 확대되었음
- 그 결과로 인한 경제권의 확대로 직장과 주거의 분리현상이 뚜렷해지고 있는 것도 부현의 중요한 환경적 변화이며 교통•통신의 발달로 생활권과 경제권의 괴리현상이 점차 분명해 지고 있음

② 개편 현황

❍ 도주제는 1957년 경제계에서 처음으로 제기한 이후 최근까지도 광역행정조직을 구축하여야 한다는 명분 하에 활발하게 논의되고 있음

- 도주제는 특별행정기관의 통합화를 통하여 중앙집권 체제를 강화하는 안에서부터 연방제와 유사하게 지방분권 체제를 강화하는 안에 이르기까지 매우 다양한 형태로 제기

❍ 그동안 제기되었던 도주제방안들을 살펴보면 다음과 같음

- 1957년 제4차 지방제도조사회는 부현을 폐지하고 중앙정부와 시정촌 사이에 7-9개의 도주를 설치할 것을 제안하였고, 1963년에는 오사카, 나라, 와가산을 중심으로 한 "판나화합병론(阪奈和合併論)", 아이치, 기후, 미에현을 중심으로 한 "동해삼현합병론(東海三縣合併論)"이 제기되었으며 1966년 부현합병특례법안이 제기되었으나 2년후 폐기
- 1969년 재계가 주도하여 도주제를 주장하기 시작하였으며 1972년 다나카 수상이 부현제도의 근본적인 검토를 제안하였으며 1989년 오마에가 도주제에 관한 종합적인 의문을 제기한 이후 1990년 일본 청년회의소가 연방제에 관한 구상을 발표하였음
- 1996년에는 PHP 연구소가 12주 257부의 주부(州府) 구상을 발표하였으며 1997년 요미우미신문사가 12주 300시의 도주제안을 제시
- 2000년 민주당 중의원 선거시 도주제를 공약으로 제시하였으며 2001년 제27차 지방제도조사회가 도주제 도입을 본격적으로 검토하기 시작하였고 2002년 4월 수상이 도주제의 검토를 지시하기에 이르렀음
- 2003년 8월 토미야마현은 후쿠이, 이시가와, 니이가타, 토미야마 등을 포함하는 연방형 도주제를 시안으로 제시하였으며 2003년 9월 북동륙의 3현 도주제 연구회를 구성
- 2003년 9월 중·사국의 현지사들이 도주제의 연구를 위한 모임에 합의하였으며 2003년 11월 중의원 선거의 공약으로 대두되면서 자민당은 도주제의 검토와 홋카이도의 시험실시를 제시하였고, 민주당은 도주제의 도입, 세재원의 이양을 통한 지역의 활성화와 작은 중앙정부를 제시

- 2003년 12월 사이타마 현지사는 도주제의 모델 특구에 홋카이도와 구슈를 지정해 줄 것을 요청
- 2004년 1월 지방분권개혁추진회의에서 도주제와 효율성 등을 검토하기 시작하면서 2004년 1월 총무성은 도도부현합병의 간소화, 시정촌에 지역자치구 설치를 가능하게 하는 관련 법규개정을 제출
- 2004년 1월 시가현은 연구회를 발족하여 도주제와 현의 역할은 연구하기 시작하였으며, 2004년 2월 홋카이도 도주제 추진 계획이 발표되었음
- 2004년 2월 제28차 지방제도조사회가 도주제 도입에 관하여 본격적으로 논의하기 시작하였으며, 2004년 2월 자민당은 도주제기본법안을 작성하기 시작하였고, 2004년 4월 도주제의 특구와 중앙정부의 특별지방행정기관의 통합을 논의하기 시작하였음
- 2006년 2월 28일 제2차 지방제도조사회는 도주제와 관한 최종 답신을 제출하였는데 각종 안마다 다소의 차이는 있으나 대부분의 논의가 47개의 도도부현을 10개 내외의 행정구역으로 확대하고 도도부현의 수를 축소하는 것이었음
- 여기에서는 사법권을 포함한 정치·행정권한이 분권화될 도주제는 연방제와 매우 유사한 형태로서 지방분권보다 '지방주권'의 관점에서 제기된 정치·행정조직의 개편안이 일본의 연방제안으로 미국, 캐나다, 스위스 등의 연방국가에서처럼 주정부가 입법, 사법, 행정권을 부여받는 분권적 개편안임

③ 개편 내용

❍ 계층제

- 광역지방정부인 도도부현을 대신하여 도주가 광역 지방정부가 되며 시정촌이 기초 지방정부로서 2층제를 근본적인 틀로 하고 있으며 도주는 시정촌과 적절히 역할을 분담하고 지역에 있어서 종합적, 자주적인 행정을 담당하도록 함

❍ 도주의 수

- 일본의 행정체제를 도주제로 전환하는 데의 핵심적 내용은 47개의 도도부현을 초광역적인 체제로 개편하는 것으로 현재 지방제도조사회가 보고서에서는 세 개의 대안을 제시하였고, 9, 11, 또는 13개로 재조정하는 방안임

❍ 동경권의 도주의 구역

- 동경권에 있어서는 사람과 기업의 활동권이나 경제권이 도현의 구역을 훨씬 상회하고 있어 도주제의 도입에 의하여 초광역적 행정사무에 적절히 대처한다는 관점에서 보면 동경도 및 주변의 현의 구역을 통합한 구역을 도주로 구획할 수 있을 것임
- 동경권의 도주에 대해서는 대도시의 인구집중을 감안하여 사무배분, 세재정의 배분의 특례 뿐만 아니라 구역에 있어서도 특례가 주어져야 함

④ 개편원칙과 기준

(a) 개편의 원칙

❍ 지방분권의 추진 및 지방자치의 충실강화

- 현재의 행정상황을 분석하면 지역의 판단에 따라 수행되어야 할 사무도 중앙정부가 법령, 보조금 등에 의하여 통제하거나, 지역단위의 특별지방행정기관이 수행하고 있어 지역의 과제에 있어서 필요한 이상의 획일적 통제가 이루어지고 있고, 지역 주민의 수요와 행정과의 괴리가 발생하고 있음
- 도주제의 도입에 있어서는 상기의 점을 감안하여 몇 가지 원칙이 준수되어야 하는데, 우선 보충성의 원칙 및 근접성의 원칙에 따라 중앙정부, 광역지방정부, 기초지방정부간의 역할분담을 체계적으로 재정립하고, 도도부현으로부터 시정촌에, 중앙정부로부터 도주에 대폭적인 권한이양이 이루어져야 함
- 이럴 경우 기초지방정부의의 재정기반을 충실히 하고, 주민에 가까운 행정은 기초지방정부가 종합적으로 담당하고 광역행정은 새로운 도주가 담당하는 원칙을 수립하여야 하며, 이 경우 도주는 선거에 의한 단체장과 의회를 구성함
- 아울러 지역의 정책결정에 주민의 참여가 확대되고 심화되어야 하며, 행정에 대한 주민의 평가나 감시가 실효성을 갖추도록 하여야 하고, 자기결정과 자기책임의 원칙을 기본적으로 하여야 함

❍ 자립적이고 활력있는 권역의 실현

- 이제까지 일본은 중앙집권적 국가운영의 결과 인구, 산업, 금융, 정보, 문화 등

의 동경권 일극집중이 강화되어 왔으며 이와 함께 경제, 생활 등과 관련된 가치체계가 동경을 중심으로 발전한 반면 지역은 활력을 상실

- 최근 일본의 지역 상황을 보면 사회의 유동화, 인구의 활동권 범위의 확대, 글로벌의 침투 등으로 광역행정 과제가 급증하고 있어 이러한 과제에 대하여 현재까지의 대응방식을 적용하면 정책결정이 집행에 이르기까지 많은 난제가 놓여있는데 무엇보다도 2개 이상의 현에 걸친 광역에 걸쳐 복수의 정치·행정주체에 의하여 효율적으로 지역자원, 능력을 동원할 수 없는 폐단이 발생
- 새로운 도주제가 도입될 경우 도주가 지역에서의 정치·행정주체로서 초광역적 과제를 종합적으로 처리할 수 있어야 함. 이를 위하여 중앙정부, 도주, 시정촌 간의 새로운 사무배분이 이루어져야 하며 이를 위한 기능, 기구, 세·재정 등의 기본적 틀을 준비하여야 함
- 도주가 권역의 광역적 과제를 주체적, 자립적으로 대응할 수 있게 되면 권역상호간, 나아가 해외의 여타 지역과도 경쟁력있는 제휴를 추진할 수 있으며 동경 일극중심의 국토구조가 개선되고 자립적이고 활력있는 지역을 창출할 수 있음

❍ 중앙과 지방의 효율적인 행정체제 구축

- 현재 중앙정부가 설계한 제도의 기초 하에 지방정부가 실시하는 사무에는 중앙정부의 다양한 관여가 규정되어 있으며 이러한 관여는 지방정부의 사무절차를 복잡하게 하는 결과를 낳아 행정의 비효율의 원인이 되고 있음
- 동종의 사무가 지방정부와 중앙정부의 특별지방행정기관에 의하여 동시에 이루어지는 사례도 많아, 그 결과 기업과 주민은 필요한 이상의 절차적 번거로움과 부담을 안고 있음
- 도주제가 도입되는 경우에는 중앙정부로부터 도주에의 권한 이양, 법령에 의한 규제부과를 완화하여 도주가 역할에 적합한 사무를 기획하고 관리 및 집행할 수 있도록 하여야 하며 중앙정부와 지방정부간의 명확한 책임의 구분도 이루어져야 함
- 행정조직에 있어서도 시정촌 합병을 통하여 효율화에 추가하여 중앙정부 조직의 감축, 도도부현으로부터 도주에의 재개편, 중앙정부와 지방정부에의 조직 및 직원의 감축, 행정경비의 절약이 이루어져야 함

(b) 개편의 기준

○ 도주제의 개편과 관련하여 구체적인 기준은 인구 및 경제규모, 교통 및 물류, 각 부성의 특별지방행정기관의 관할구역과 사회경제적 조건, 기후 및 지세 등의 지리적 조건, 정치행정구역의 변경 등 역사적 조건, 생활양식의 공통성 등 문화적 조건도 기준이 됨

○ 도주의 기준은 수개의 도도부현을 합병하는 광역단위를 목표로 하지만 홋카이도, 오끼나와 등은 지리적 특성과 역사적 사정을 감안하여 별개의 도주로 지정 가능

4. 미국과 캐나다의 사례

1) 캐나다 지방정부 차원의 광역거버넌스체제

□ 토론토(Toronto)시의 광역행정체계

① 토론토시의 개요

○ 토론토는 캐나다에서 가장 경제적으로 활력이 넘치는 도시이며 인구의 49%가 비캐나다 출생의 인구로 구성된 다문화 도시 중의 하나임

○ 토론토의 경제적 상황에 비추어 끊임없이 인구가 증가하여 왔으며 1834년 법인화된 이후 최근까지 꾸준히 인구와 행정구역이 확대되었음

- 2006년 기준으로 토론토시지역의 인구를 보면, 토론토시가 인구 2,503,000명 정도이며 행정영역은 630km², 광역 토론토의 인구는 511만명 정도이며 행정구역은 7,125km²임

○ 단층의 지방정부로서 주민들이 시장과 시의원을 별도로 선출하는 시장-의회의 기관분리형의 정부형태를 택하고 있으나 시장도 시의회의 구성원이라는 특징을 지님

- 따라서 토론토시의회는 45명으로 구성되는데 각 선거구에서 선출되는 시의원은 55,000명을 기준으로 시의원은 44명이 선출됨

❍ 2006년 기준 경상예산은 76억 캐나다 달러이며 36%의 예산은 주정부의 프로그램을 위하여 사용하고 53%의 예산이 시정부의 서비스를 제공하는데 사용

❍ 시장과 시의원은 모두 주민의 직접선거에 의하여 선출되며 모두 지역대표이고 4년의 임기를 가짐
- 시의회에는 7개의 상임위원회가 있으며 위원장, 부위원장, 4명의 의원 등 6명의 의원으로 구성
- 위원장은 시장이 임명하며 나머지 위원은 시의회에서 결정함
- 상임위원회 중에 집행위원회(Executive Committee)가 있으며 집행위원회는 시장, 부시장, 상임위원장 및 4명의 시의원으로 구성됨

❍ 토론토시에서 집행위원회의 기능은 매우 중요한데 집행위원회는 시의회의 전략적 정책 및 정책의 우선순위, 거버넌스 정책 및 구조, 재정계획 및 예산, 세입 및 세출 등 재정정책, 정부간 관계, 시의회의 운영, 인사 및 노무관계에 관한 사항을 시의회에 권고할 수 있음

② 토론토시의 광역행정체제 발전상황

❍ 토론토시의 광역행정체제는 3단계를 거쳐 발전되어 왔는데 제1단계는 토톤토 법인설립이후부터 1954년까지이며, 제2단계는 1954년부터 1988년까지이고, 제3단계는 1988년 이후의 단계를 의미

❍ 제1단계의 토론토지역은 13개의 시, 타운, 빌리지, 타운십 등이 각각 해당 구역의 행정서비스를 담당하였음
- 체계적인 광역행정의 필요성이 제기됨에 따라 1954년 광역행정을 담당할 지역정부로서 토론토 메트로가 탄생
- 광역행정체제가 수립되기 이전의 이 지역은 East York, Etobicoke, Forest Hill, Leaside, Long Branch, Mimico, New Toronto, North York, Scarborough, Swansea, Toronto, Weston, York 등으로 이루어졌음

❍ 제2단계는 토론토지역의 광역행정에 대한 필요성이 제기됨에 따라 상기의 13개 지방정부를 포함하는 지역정부로서 메트로(Metro) 토론토정부가 1954년 설치

- 전후 인구의 급증에 따라 토론토시의 교외시가화가 급속히 진행되어 종합적인 토지이용, 서비스의 광역화 등이 행정효율성 제고 차원에서 제기
- 1954년 이후 메트로 정부는 고속도로, 상수도, 공공교통의 영역에서 중요한 기능을 수행
- 1967년 제2단계에서 메트로의 구성체였던 13개의 지방정부들이 통합하여 6개로 하위 지방정부의 규모가 확대되는 조치가 실시
- Forest Hill과 Swansea는 토론토시의 일부가 되었고, Long Branch, Mimico 그리고 New Toronto는 Etobicoke에 통합되었으며 Weston은 York에 통합되었고, Leaside는 East York에 통합되어 토론토 지역은 Toronto, Etobicoke, North York, East York, Scanborough 등 6개 지방정부가 담당

❍ 1998년 1967년 통합되었던 6개 지방정부가 단일의 토론토 시정부로 통합됨으로써 토론토 Metro가 담당하였던 지역을 단층의 토론토 정부가 담당하게 되었음

❍ 1988년 토론토 정부의 수립 당시 주민들의 투표로 주민들의 의사를 확인하였으나 주민들의 과반수 이상(3:1)이 반대의사를 표명
- 그러나 주민투표의 법적 구속력이 없었기 때문에 온타리오 주정부는 주민들의 반대의사에도 불구하고 토론토 통합시정부를 탄생시켰음

③ 토론토시의 광역행정체제의 법적성격

❍ 단층제의 시정부로서 광역행정을 수행함

❍ 수행하는 대표적인 광역행정은 경제발전, 광역 사회복지서비스, 광역경찰, 광역교통, 공원 및 공공장소, 광역기획 등이 업무를 수행함

❍ 토론토시는 대도시의 광역지역을 담당하는 일반지방정부로서 다양한 업무를 수행하며, 특히 주정부의 재정적 지원에 의하여 36%의 재원을 주정부의 프로그램에 사용하고 있음

2) 미국 지방정부 차원의 광역거버넌스체계

□ 포틀랜드(Portland)시의 광역행정체제

① 포틀랜드시의 개요

○ 오리건주에 소재하는 포틀랜드시는 377km²에 인구 582,000명 정도가 거주하고 있으며 광역 포틀랜드 지역에는 2백만명의 인구가 거주하고 있음

○ 포틀랜드시는 위원회형태의 시정부로서 1명의 시장과 4명의 위원으로 구성되며 5명은 모두 시전체의 선거구에서 선출되고 같은 선거구에서 회계감사관이 선출되어 시정부를 통제 또는 견제하는데 선거는 정당표시금지제도에 기초함

○ 1958년 도심부의 도시 재개발을 위하여 준공공기구 성격의 포틀랜드 발전위원회(Portland Development Commission)를 설치하였으며 포틀랜드 발전위원회는 주로 주택 및 경제발전프로그램을 제공

○ 포틀랜드시를 포함한 광역지역은 Metro라는 광역지방정부가 담당하며 Metro는 미국에서 유일한 선거에 의한 광역지방정부임

- 이전부터 Metropolitan Service district라고 불렸던 명칭을 정식으로 Metro로 확정함

○ Metro는 세 개의 카운티 즉, Clackamas, Multnomah, Washington 카운티내 인구 25개 시정부의 2백만명의 인구를 관할하는 광역지방정부임

② 포틀랜드시의 광역행정체제 발전상황

○ 포틀랜드지역의 광역행정체제는 3단계의 과정을 거쳐 현재에 이르렀는데 1단계는 1957년부터 1966년까지로서 광역행정의 필요성이 대두되어 광역행정서비스를 위하여 설립된 Metropolitan Service District의 특별구가 설치

○ 제2단계는 1966년부터 1978년까지로 Columbia Region Association of Governments가 지역의 광역행정을 논의

○ 1978년 이후는 3단계로서 이 지역에 Metro라는 지역정부의 설치가 논의되어 1979년 1월 1일부터 효력을 발생하였으며 1992년 유권자들은 Metro 정부의 홈

룰 헌장을 승인하고 정식 명칭이 Metro로 개명됨

③ 포틀랜드지역의 광역행정체제의 현황(거버넌스)

❍ 포틀랜드 광역지역을 담당하는 Metro는 지역정부로서 주민들의 직접선거에 의하여 선출되는 광역의회의장 (광역선거구)와 선거구에서 선출되는 6명의 의원으로 구성되는 위원회형 정부이며 광역위원회 의장이 Metro를 대표함

- Metro의 행정과 재무는 광역선거구에서 선출되는 회계감사원에 의하여 견제되며 4년 임기의 광역의회는 수석행정관과 광역 검사를 임명함

④ 포틀랜드 광역지역정부(Metro)의 기능

❍ Metro는 광역지방정부로서 포트랜드시를 포함하여 인근 25개 시정부의 포괄하는 광역적 기능을 수행하며 여기에는 주로 광역적 토지이용, 교통계획, 쓰레기 관리 외에 오리곤 컨벤션 센터, 오리곤 동물원, 포틀랜드 아트 센터, 포틀랜드 Expo 센터 등의 관리가 포함

- 광역적 토지이용계획은 구획조정, 교통인프라 계획 등을 포함하여 광역적 토지이용계획은 광역경제의 발전 및 지역주민의 삶의 질 제고를 위한 토지의 효율적 이용과 환경보존을 동시에 고려하는 지속가능발전 계획이며, 여기에는 건축, 환경계획, 지리, 지역계획, 공간계획, 도시 디자인 등이 포함됨
- Metro는 아울러 광역지역의 팽창을 조정하는 기능(Urban Growth Boundary)도 수행하는데 도시와 농촌을 구분하여 도시의 무분별한 팽창을 제어하는 역할을 수행함
- Metro는 포틀랜드 지역의 광역계획의 조직으로서 광역교통계획 등을 수립
- Metro는 공원시설, 골프 클럽, 공원묘지 등의 관리하는 기능을 수행
- Metro는 포틀랜드 지역의 일반 및 산업 쓰레기 매립장 및 재활용 센터를 운영
- Metro는 오리곤 컨벤션 센터, 오리곤 동물원, 포틀랜드 아트센터, 포틀랜드 Expo 센터 등을 보유하고 운영함
- Metro는 포틀랜드지역의 수산자원 및 야생동물 보호 기능도 수행함
- Metro는 광역교통망을 담당하는 기관을 인수할 권한을 가지고 있음(아직까지

인수의 권한을 행사하지는 않았음)

- Metro는 포틀랜드 지역의 지리정보체제(Geographical Information System)를 책임지고 있으며, 지역의 토지정보체계(Regional Land Information System)를 관리하고 있음

❍ 포틀랜드지역의 광역지방정부인 Metro의 중요한 기능 중의 하나는 위에서 예시한 것 중에서 광역의 종합계획을 수립하는 일인데 이같은 기능은 Home Rule Charter에 규정되어 있음

- Metro의 광역계획은 포틀랜드 광역지역을 거주, 직장, 여가라는 관점에서 쾌적하고 경쟁력있는 곳으로 만들려는 종합적인 계획임
- Metro가 수행하는 포틀랜드지역의 광역계획은 신도시주의(new urbanism)[25]의 일부로서 지역개발에 있어서 다목적 건물의 계획(multi-use), 고밀도 계획, 경전철계획 등을 포함함
- Metro 종합계획은 다수의 타운센터와 도시중심의 축소를 통한 지역내 균형발전을 추진하는 내용도 포함함
- 1995년 Metro는 2040 발전계획을 수립하여 장기적인 발전계획을 제시하고 있는데 2040 발전계획은 780,000명의 추가인구와 350,000만의 직장을 창출하는 거대한 계획으로서 다수 환경론자들의 비판을 받았으나 포틀랜드 지역의 도시성장관리와 조화를 이룰 것으로 평가됨
- Metro는 현재도 지속적으로 확장되는 도시의 팽창에 효과적으로 대처하고 있다는 평가를 받음

⑤ 포틀랜드지역의 Metro 재정과 인력

❍ Metro 정부 내에는 2010년 기준으로 754개의 Full time 직위가 배정되어 있어 예산의 21.7%를 사용하며 총 세출예산은 427백만 $임

- 세입은 재산세, 일반 및 산업쓰레기 폐기수입 등 사업수입 (49% 차지), 이자수입, 기부 및 보조금, 그리고 부채 등으로 이루어지며 소비세의 수입으로 Metro

25) 1980년대 미국에서 시작된 사회운동으로서 도시디자인 운동이다. 즉 직장의 형태나 주택 등을 포함하여 걷기에 적합한 도시환경을 만들자는 운동이며 자동차 문화에 대응하여 제기된 운동으로서 지역주의, 환경주의, 스마트 성장과 밀접하게 관련되어 있다.

정부의 운영을 충당함

- 세출은 주로 주법, Metro Home Rule 헌장 등에서 명시한 사업을 추진하는데 사용하는데, 예를 들면 광역교통계획, 성장관리, 자연에 접근하기 용이한 길 만들기, 대기 및 수질보존, 쓰레기 감소를 위한 교육프로그램 등이 해당
- Metro가 관리하는 공공시설, 동물원, Expo 센터, 콘벤션 센터, 아트센터, 공원, 쓰레기 매립장의 유지보수에 사용됨

⑥ 포틀랜드 광역행정체제의 법적 성격

○ 포틀랜드지역의 Metro는 포트랜드시를 포함한 25개의 시정부가 자율적으로 형성한 광역지방정부로서 광역행정을 담당하는 일반 지역정부의 성격을 띠며, 따라서 지역주민의 선거에 구성하는 미국 유일한 광역지방정부임

○ Home Rule 헌장에 의하여 구성된 지방정부라는 점에서 Metro의 자율성을 확인할 수 있음

- Home Rule Charter에 따라 Metro는 자율적으로 포트랜드지역의 종합계획, 지역주민의 삶의 질의 제고, 환경의 보존과 관련된 정책을 결정하는 것이 주요한 미션임

제3절 광역위원회와 선진사례의 비교분석

1. 법적 지위와 성격 측면

□ 비교분석

○ 우리나라의 광역위원회 법적지위와 성격이 매우 애매모호하게 되어 있어 중앙정부 차원의 거버넌스인지, 지방정부 차원의 거버넌스 인지가 분명하지 않음

○ 이런 점에서 영국, 프랑스, 일본의 사례와 차이가 있는데 영국, 프랑스, 일본은 각각 중앙정부 차원의 광역거버넌스 체제와 지방정부 차원의 거버넌스 체제를 각각

구성하여 양자가 대화와 협력을 통하여 지역발전을 추진하도록 기획하고 있음

○ 미국과 캐나다의 경우 중앙정부 차원의 광역거버넌스는 발견하기 어려우며 지역 차원의 광역거버넌스를 통하여 자율적인 지역발전을 도모하고 있음

□ 정책적 시사점

○ 우리나라의 경우 지역이 독자적인 지역발전을 추진하는데 자원 등의 한계가 있음을 감안할 때 영국, 프랑스, 일본과 같이 중앙정부 차원의 광역거버넌스와 지방정부 차원의 거버넌스를 2원화하여 중앙 차원의 광역거버넌스가 추진하는 지역발전 추진에 지역차원의 거버넌스가 대응하는 체제가 바람직할 것으로 판단됨

○ 광역위원회의 거버넌스를 개선할 때 단기적 대안, 중기적 대안, 장기적 대안으로 대분하여 제시하는 것이 전략적으로 바람직할 것이며, 단기적으로는 현재의 광역위원회 내부 조직을 개선하는 선이 현실성이 높고, 중•장기적인 대안은 상기의 분석에서 시사점을 모색

○ 중기적인 대안으로는 광역위원회를 지방기관으로 전환하는 안, 중앙정부의 지역기관으로 전환하는 대안을 고려할 수 있는 바, 어떤 경우든 파트너의 구상도 동시에 이루어져야 함

- 지방기관으로 전환하는 경우 중앙정부의 지역정책을 통할하는 영국의 RDA 같은 기구도 동시에 고려하여야 하며, 중앙기관으로 조정하는 경우 광역내에 소재하는 지방정부의 의견을 조정하는 지역단위의 거버넌스가 필요

○ 장기적으로는 영국의 London Development Agency(LDA)와 같이 중앙정부의 기능과 지방정부의 기능을 동시에 수행하는 초광역기구로 발전시키는 것이 최선이자 궁극적 대안으로 판단됨

2. 거버넌스의 조직 측면

□ 비교분석

○ 영국, 프랑스, 일본의 경우 중앙정부 차원의 광역거버넌스는 중앙정부가 조직과 인사권을 행사함

- 중앙정부 차원의 광역거버넌스의 장은 물론 운영이사 및 참여자들은 중앙정부가 임명하거나 중앙정부의 인사로 결정하며 아울러 지방정부 차원의 거버넌스는 물론 지방정부의 인사로 구성

○ 우리나라 광역거버넌스는 인사와 조직 측면에서 보면 지방정부의 거버넌스로 볼 수 있는 소지가 큼

- 우선 광역위원회의 공동의장이 시·도지사이며 근무하는 공무원들이 지방정부에서 파견된 공무원으로 되어 있음
- 다만 계약직 연구원의 신분은 명확하지 않은데 왜냐하면 근무지는 지역의 광역위원회이면서 인건비를 국비(지식경제부 예산)로 부담하고 있기 때문임

□ 정책적 시사점

○ 이 점에서 우리나라 광역위원회 인사 및 조직상의 특성을 제도적으로 명확히 할 필요가 있음

○ 향후 광역위원회를 중앙정부의 광역거버넌스로 개선할 경우 중앙정부가 광역위원회의 인사와 조직권을 갖는 것이 타당하며, 지역의 거버넌스로 전환할 경우 자치단체가 담당하는 것이 타당

3. 거버넌스의 기능 측면

□ 비교분석

○ 거버넌스 기능 측면에서도 우리나라 광역위원회와 외국 사례는 매우 상이함

- 중앙정부 차원의 거버넌스를 갖는 국가의 경우 광역위원회가 지역발전의 청사진을 작성하고 해당 지역발전계획의 수립, 기업의 경쟁력 강화, 고용의 촉진, 지속가능 발전을 추진함

○ 우리나라의 광역위원회는 매우 제한적인 기능만을 수행하고 있어 독자적인 광역발전계획을 수립·집행하는데 어려움이 있음

- 현행 기능인 계획수립에서도 구성체인 각 시·도의 입장과 이익을 대변해야 하기 때문에 대승적인 차원에서 종합적인 계획수립이 어려움

- 중앙정부의 정책집행이라는 차원에서도 중앙정부의 부처가 직접 해당 시·도 지역에서 정책을 집행하는 사례가 대부분이기 때문에 시·도의 구역을 초월하는 정책집행은 별로 이루어지지 않고 있음

○ 지방정부간의 이해조정이라는 측면에서도 각 시·도의 견해가 조정되지 않고 그대로 전달되는 통로 밖에는 안되는 실정

□ 정책적 시사점

○ 향후 거버넌스가 개편될 경우 거버넌스의 법적 성격에 따라 기능을 재설정할 필요가 있음

○ 즉, 중앙 차원의 거버넌스인지 지방 차원의 거버넌스인지에 따라 기능의 범위에 차이가 있을 수 있지만 기본적으로는 법적 성격의 명확화를 통해 계획수립, 예산편성, 사업집행, 실적평가 등 일련의 과정에서 기능의 일관성을 갖는 것이 필요

4. 재원운용 및 예산 측면

□ 비교분석

○ 중앙정부 차원의 거버넌스가 기능을 적절하게 발휘하기 위해서는 광역의 지역발전에 투여할 수 있는 사업예산을 보유하여야 함

- 영국의 RDA는 중앙부처가 지원하는 예산을 단일예산으로 구성하여 독자적인 사업을 수행하고 이를 평가받음
- 따라서 지방정부 차원에서도 RDA의 사업구상과 계획에 깊은 관심을 가지며 지역의회(2010년 이후 지역 지도자 협의회)를 통하여 지역의 의견을 전달하고 반영하려고 노력함

○ 우리나라의 광역위원회는 지식경제부가 지원하는 운영비와 지방정부가 지원하는 인건비 및 다소 경비가 운영예산을 구성하며 사업예산을 보유하지 않기 때문에 시·도가 광역위원회에 대하여 그다지 비중을 두지 않음

□ 정책적 시사점

○ 향후 중·장기적으로는 광역위원회에 사업비를 부여(최소한도 광역사업비)하여 지역간 협력을 촉진하고 광역위원회가 사업비를 집행하는 형태로 전환되어야 할 것임

5. 거버넌스의 운영방식 측면

□ 비교분석

○ 중앙정부의 차원의 거버넌스와 지방정부 차원의 거버넌스를 별개로 갖춘 국가의 경우 각각의 레벨에서 거버넌스를 운영
- 영국의 RDA는 운영이사회에서 주요한 정책을 결정하며 운영이사회는 지방정부, 기업, 노동자 대표 등에서 중앙정부가 임명
- 지역의회는 해당 지역의 지방의원으로 구성되었으며 향후에는 지역의 단체장 중심의 협의회가 RDA에 대한 대응체제로 활동하게 됨

○ 광역지방행정체제를 갖춘 나라, 즉 캐나다, 미국 등에서는 광역지방정부가 해당 지역의 광역발전을 위한 운영을 담당하고 있기 때문에 지방정부의 운영이 곧 광역거버넌스의 운영방식이 되고 있음

○ 우리나라 광역위원회는 우선 공동의장인 시·도지사의 합의가 없이는 광역위원회의 회의개최 자체가 매우 어려운 실정이며 이런 면에서는 지방정부 차원의 거버넌스와 같은 성격을 강하게 지니고 있고 현재에도 작동하고 있는 시도지사협의회와 매우 유사하다고 할 수 있음

□ 정책적 시사점

○ 중앙정부 차원의 거버넌스로 전환될 경우 중앙정부가 거버넌스의 운영을 담당하는 것이 타당할 것이며, 지방정부의 거버넌스로 전환될 경우 지역에서 거버넌스를 운영하는 것이 타당함

○ 요컨대 국가기구인지 지방기구인지의 광역거버넌스의 법적 성격에 따라 조직의 구성과 운영을 명확하게 구분해야 함

6. 수직적·수평적 거버넌스 측면

□ 비교분석

○ 중앙정부 차원의 거버넌스와 지방정부 차원의 거버넌스가 각각 설치되어 있는 국가는 각각의 기구를 통하여 수직적 거버넌스를 해결

- 즉, 중앙정부 차원의 광역거버넌스는 중앙정부의 견해를, 지방정부 차원의 거버넌스는 지방의 의견을 개진함으로써 양 기관 사이에서 수직적 거버넌스 관계가 설정됨

○ 특히 지방정부 차원의 거버넌스를 통하여 지역의 수평적 관계가 이루어지는데, 영국의 광역의회, 일본의 광역연합, 미국의 포틀랜드, 캐나다의 토론토는 독자적으로 광역의 의견을 집적하고 조정할 수 있는 체제임

○ 우리나라의 광역위원회는 중앙정부의 지역발전위원회 및 지경부 등 중앙부처와 긴밀하게 수직적 관계를 형성하고 있으며, 특히 광역경제권사업을 관장하고 운영예산을 지원하는 지식경제부의 영향이 매우 강한 편임

○ 따라서 광역위원회가 해당 시·도의 의견을 충분히 집적하고 조정하는데 한계가 있음

- 상생하는 사업의 경우 마찰 없이 의견이 조정될 수 있지만 서로의 이익이 첨예하게 대립하는 경우 수평적 협력관계가 원만하지 못한 것이 한계로 작용함

□ 정책적 시사점

○ 향후 광역거버넌스를 개편할 경우에는 중장기적으로 중앙정부의 거버넌스와 지방정부의 거버넌스가 유기적으로 연결되어 업무가 추진되어야 함

○ 광역위원회가 지방정부의 거버넌스로 전환될 경우 중앙정부의 의견을 조정하는 창구역할의 기구 설치를 검토하여야 하며, 광역위원회가 중앙정부의 거버넌스로 전환될 경우 지방정부의 의견을 조정하는 거버넌스도 고려되어야 할 것임

○ 최종적으로 LDA와 같은 형태로 통합될 경우에는 당연히 초광역지방정부가 내부적으로 양 기능을 동시에 수행하게 될 것임

제 6 장
광역경제권 거버넌스 구축방안

제1절 정책대안의 접근방법
제2절 광역위원회 중심의 거버넌스 발전방안
제3절 광역 거버넌스의 개편방안

제6장 광역경제권 거버넌스 구축방안

제1절 정책대안의 접근방법

1. 정책대안의 전제

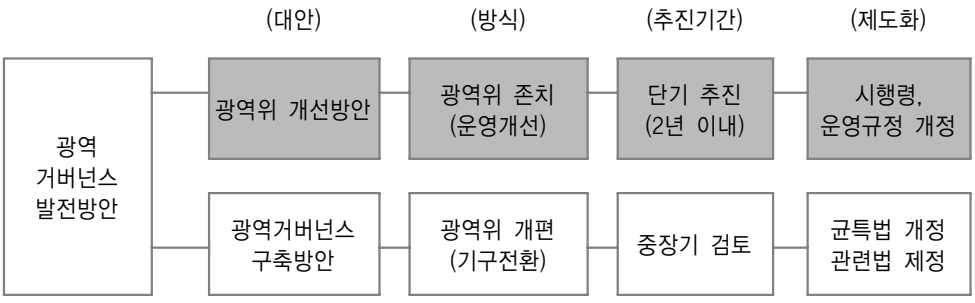
○ 광역경제권 거버넌스는 원칙적으로 현행 광역위원회를 중심으로 하는 거버넌스 발전방안에 초점을 두고 대안을 제시
- 현행 광역위원회의 법적 지위와 성격의 기본 골격을 유지하는 것을 전제로 함

○ 광역경제권 거버넌스 발전방안은 단기적 대안(광역위원회 중심의 거버넌스 발전방안)과 중장기적 대안(광역위원회 개편방안)으로 구분하여 대안을 모색
- 다만, 중장기 제도대안은 광역위원회의 운영에 근본적으로 한계가 있다고 판단되거나 제도 환경이 성숙되고 기구개편에 공감대가 형성되었을 때 고려
- 광역위원회 개편방안은 부록에 상세한 내용을 수록

2. 정책대안의 종류

□ 단기 실행방안
- 기본적으로 현행 광역위원회의 법적 체제를 유지
- 1-2년 안에 단기적으로 실현 가능한 개선대안을 제시
- 광역위원회의 거버넌스기능 활성화를 위한 운영개선방안에 초점
- 균특법 시행령, 광역위 운영규정 등 개정으로 조치

□ 중장기 검토방안
- 현행 광역위원회의 법적 성격을 전환하는 방안
- 국가와 지방간의 장기적인 관계설정을 고려하는 거버넌스 발전방안
- 균특법 개정 및 관련 법 제정이 필요



〈그림 6-1〉 정책대안의 접근

제2절 광역위원회 중심의 거버넌스 발전방안

1. 사무국 조직의 탄력적 편성·운영

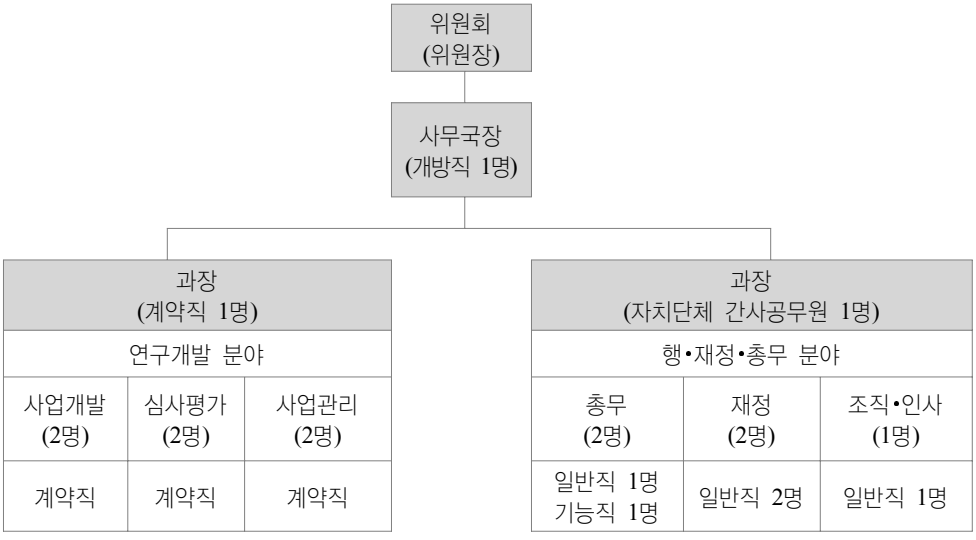
□ 사무국 조직의 탄력적 편성

○ 현행 광역위원회 사무국 조직은 기획총괄과 조사평가로 연구기획업무가 사실상 분할되어 있으므로 성격에 따라 기능을 재편성

- 내부조직의 기본 틀은 연구개발 분야와 서무지원(행정·재정·총무 등) 분야를 분리
- 현행 광역위원회의 핵심기능인 연구기획기능의 분리를 통한 전문화와 기획기능 강화를 도모하고 연구직 등 전문인력의 활용도를 제고

○ 향후 광역위원회 사무국은 조직의 기본 틀을 고려한 표준모델을 적용하되, 권역별 기능적 특성을 고려하여 조직의 구성·운영에 융통성을 부여하고, 권역 특성을 고려한 다양한 구성·운영 모델을 시도할 필요가 있음

- 표준모델을 기본으로 광역경제권의 유형별로 기능의 수요에 따라 부서를 추가 설치하거나 업무량에 따라 인력을 차등적으로 배분하는 변형된 모형을 적용
- 탄력적 조직모형은 향후 광역위원회의 기능 변동에 유연하게 대처할 수 있도록 조직과 인력을 설계



주: 총 14명 – 연구계약직 7명, 행정직 5명, 기능직 1명, 개방직 1명(사무국장)

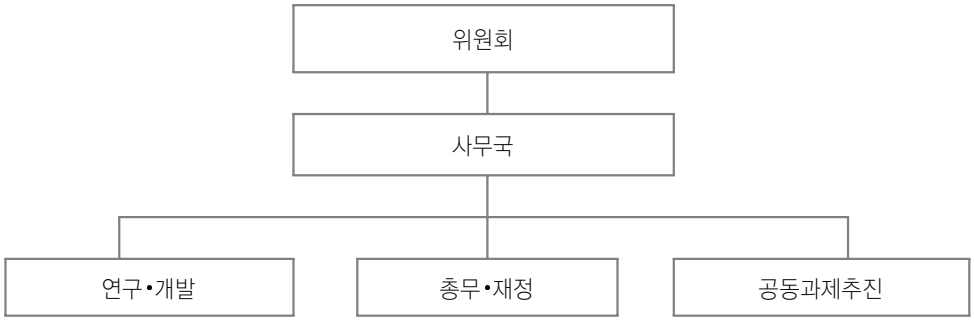
〈그림 6–2〉 내부조직 구성(표준모델)

❍ 탄력적 조직모형은 광역경제권별로 수요가 있는 광역위원회부터 시범적, 차등적으로 추진해 봄으로써 행정 여건에 적합한 권역별 광역위(사무국) 모델을 도출

- 단, 조직을 확대 개편할 경우 가급적 인력증원 보다는 현 정원 내에서 업무량에 따라 인력을 재조정함으로써 작은 정부의 취지를 지향

※ 수도권의 예: 광역위원회 사무국에 공동과제추진기구 설치

– 필요성: 수도권 3개 시•도가 수도권 경쟁력 강화를 위해 광역인프라 구축, 수도권 규제 개선, 환경문제 공동 대처에 관한 협약을 체결한 바, 후속 조치가 필요
– 기 능: 수도권 광역교통망 조성, 광역물류망 구축, 광역환경기초시설 공동 조성 등 광역인프라 구축에 관한 조정 협의
– 조 직: 사무국에 공동과제추진과를 추가 설치
– 검토의견: 균특법의 목적에 부합하는 법적 외 기구(조정 및 협의기구)의 설치는 원칙적으로 가능하지만 타 업무(지역산업진흥 등)에 관한 부담이 상대적으로 적은 수도권광역위원회의 여건을 감안할 때, 정원 내에서 인력의 재배분를 통해 기존 조직에 추가로 전담부서를 설치하는 것이 바람직함



〈그림 6-3〉 내부조직 구성(수도권 예시)

□ 지역특성에 부합하는 광역위원회 자문단의 구성·운영

○ 광역위원회 자문단은 전문분야별로 분과위원회를 구성하고 현안에 따라 분과위원회별로 회의, 세미나 개최 등 운영을 활성화

○ 분과위원회는 광역경제권별 지역특성과 정책수요를 고려하여 자율적으로 구성·운영하며 현안에 대한 수요가 발생할 경우 분과위원회를 탄력적으로 재구성

- 광역위원회 산하에 특정 현안에 대한 별도의 심의의결기능을 수행하는 위원회가 필요할 경우 광역위원회 자문단을 재편성하여 대응

※ 수도권의 예: 광역위원회에 경제규제혁파공동추진위원회 추가 설치

– 기 능: 수도권 경제규제 혁파 대상사무 발굴 및 심의•의결
– 조 직: 비상설기구로서 광역위원회 자문단에 경제규제혁파분과위원회를 설치
– 검토의견: 광역위원회 산하에 광역위원회 자문단과 별도의 위원회를 추가로 설치하는 것은 인력, 조직, 기능의 중복성이 있기 때문에 기존의 자문단을 확대 개편하는 것이 바람직함

2. 광역위원회 기능 보강 및 활성화

□ 연구기획기능 강화

○ 현행 광역위원회의 핵심기능은 연구•기획기능이므로 기획역량의 강화가 기능 활성화의 관건

- 광특회계 중 관할 시군의 지역개발계정사업에 대하여 광역위원회가 사업실적의 평가, 당해 사업의 예산편성, 배분 과정에 참여

- 연계협력사업의 발굴 및 선정에 관한 절차(심사 및 컨설팅 등)를 간소화하고 중앙평가위의 최종심사시 중앙에서는 지원대상사업만을 선정하고 예산을 포괄지원함으로써 광역위원회의 사업우선순위 평가결과가 반영되도록 조치
- 최종적으로는 사업제안 접수 → 사업 선정 → 사업자 공모 → 예산배분의 과정에 대한 사무처리권한을 광역위원회에 부여하는 조치를 전향적으로 검토
- 광역위원회가 실질적으로 시행계획 수립에 관여할 수 있도록 중앙행정기관의 장이 작성한 부문별 발전계획안과 시행계획의 구체적 자료를 광역위에 송부하고 시행계획에 반영되는 사업에 대한 시도 예산편성과정에 광역위원회의 의견이 반영되도록 절차 개선

❍ 광역위원회 자문단의 연구제안 등 기능이 활성화되도록 연구과제 수행, 워크샵, 세미나 개최 등에 소요되는 연구기획 관련 예산을 증액 편성

❍ 광역경제권에 공통된 연구과제에 대해서 광역위원회에서 공동으로 연구 수행
- 광역위원회 공동연구과제에 대해서는 개별 발주보다는 공동 발주를 통해 비용절감과 관리 효율화를 도모
- 예: 광역위원회 활성화방안, 광역경제권간 네트워크 구축방안, 광역경제권의 주요지표 연구 등

❍ 사무국내 연구직의 역할부족 및 사기저하를 막고 본연의 연구기능을 활성화하기 위하여 연구기획부서를 서무관리부서와 분리하고 자체 연구예산을 확보

□ 광역위원회(사무국)의 기능 확대

❍ 선도산업단, 인력양성센터 등 지역의 중앙부처 유관기관에서 수행하는 광역경제권 관련업무 중 중요사항을 광역위원회 상정안건에 포함시켜 광역위원회의 역할범위를 외연적으로 확대
- 광역위원회에서의 핵심사업에 대한 보고, 협의, 정보공유 등을 통해 시도지사 등 위원들의 광역경제권 사업에 대한 이해의 폭을 넓히고 업무 관심도를 제고

❍ 광특회계 지원사업 이외에 광역경제권내 시도간에 자체적으로 추진하는 사업에 대해서는 광역위원회(사무국)이 추진주체가 되어 선도적으로 사업을 시행[26)]
- 예: 시도간 MOU를 맺고 자체예산으로 추진하는 Mega Project 또는 연계사업

○ 초광역개발권 계획과 광역경제권 계획간의 정합성과 연계성을 제고하기 위하여 초광역개발권 개발계획 수립시 광역위원회가 참여할 수 있도록 제도화
- 초광역개발권 발전협의회에 광역위원회 사무총장이 위원으로 참여할 수 있도록 조치

□ 광역위원회의 평가기능 보완

○ 시도 및 기초생활권에 대한 광역위원회의 형식적 자체평가기능을 대폭 강화
- 지나치게 복잡한 평가체계의 단순화, 정량화을 통해 평가의 효율화 및 공정성을 확보
- 광역위원회의 정성평가를 강화하거나 광역위원회가 자체평가의견서에 일정 비율 만큼의 평가등급을 할당하는 권한을 부여
- 평가항목 단순화, 작성서식 및 증빙자료 간소화 등으로 사무국의 평가업무를 개선

○ 광역계정 평가시 피평가기관의 평가서 작성방법을 개선하고 대면평가 도입이나 평가결과의 예산반영 등을 통해 평가과정에 광역위원회의 실질적 역할을 증대

□ 사무국의 불필요한 업무부담 경감

○ 중앙(지역위, 지경부, 산업기술진흥원 등)에서 산발적으로 시행되는 유사한 각종 심사, 교육, 설명회, 컨설팅 등의 지원업무를 통합하여 실시
※ 호남권 연계협력사업 발굴의 경우: 지침시달 3회, 자체심사 및 컨설팅 2회, 중앙심사 1회, 사업확정 후 컨설팅 2회 등

○ 광역위원회에 대한 중앙의 각종 지침, 지시 등은 지역발전위로 일원화하여 시달

□ 사무국에 대한 직무평가 실시

○ 광역위원회 사무국의 조직·인력에 대한 자율성 확대, 기능 강화, 예산 지원 등의 조치가 이루어 질 경우 이에 상응하여 사무국의 직무수행에 대하여 매년 말 정기적으로 지역위원회가 직무평가를 실시

26) 수도권 등 재정이 양호한 일부 광역경제권의 경우 자체 광역연계사업의 수요가 있으나 여타 광역경제권은 사업수요가 크지 않을 것으로 전망된다.

- 적극적인 사업 발굴 등 사무국 스스로의 기능과 역할 강화에 대한 노력도를 평가함으로써 기능강화를 유도

❍ 사무국에 대한 직무평가의 결과에 따라 운영예산 지원 등을 차등화하거나 별도의 인센티브를 부여

3. 지역발전 유관기관과의 연계협력 강화

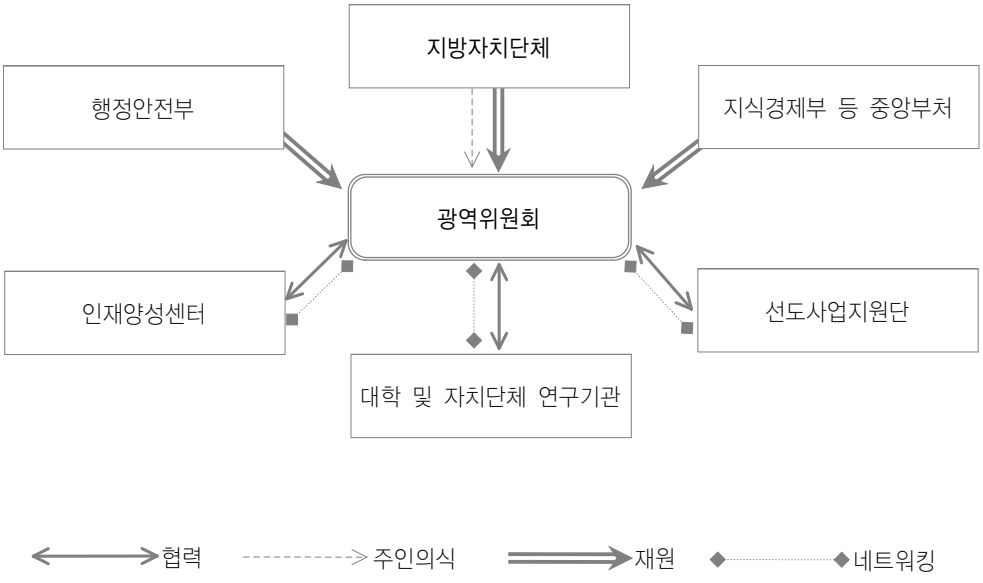
❍ 해당광역권내 시·도별 연구원, TP, 선도산업지원단, 인력양성센터간 연계·조정을 강화하기 위하여 관련제도의 개선을 검토

- 단기적으로는 시·도 단위로 운영중인 기획·평가의 전문기관인 전략산업기획단(전략산업 평가 기능 포함)을 광역적으로 재편하여 광역위원회 사무국에 편입 방안 검토
- 이를 통해 광역위원회 사무국의 기획·모니터링·평가기능을 강화하는 한편, 광역경제권 선도산업과 시도 전략산업의 연계·발전을 유도

※ 미국의 SCAG 사례: 미국 남캘리포니아지역의 6개 카운티, 187개 도시가 참여하고 있는 SCAG(Southern California Association of Governments)는 1965년 설립된 광역행정기구로서 다양한 전문가들을 통해 광역권 계획수립, 모니터링 등에서 전문적 권위를 발휘하며 다양한 연계사업을 기획·추진

❍ 중장기적으로 광역경제권에 난립되어 있는 각종 중앙부처 또는 시도의 유관기관들을 단계적으로 통합 정비하여 광역위원회 중심으로 재편함으로써 광역위원회 중심의 네트워크와 거버넌스를 구축

- 1단계로는 유관기관협의회의 협조를 얻어 광역위원회 사무국 산하에 실무협의 조정기구로서 유관기관이 참여하는 「광역연계협력센터」를 설치·운영
- 2단계로는 광역위(사무국)를 중심(hub)으로 광역선도산업지원단(지경부)과 광역권인력양성센터(교과부), TP 등을 광역위원회 산하로 편입하여 운영
- 3단계로는 시도 단위에 난립되어 있는 지역산업지원기관과 연구기관 등을 광역경제권 단위로 통·폐합하고 광역위 사무국과 통합·연계



〈그림 6-4〉 외부조직들과의 관계(광역위원회 방식)

4. 광역위원회(사무국)의 인적 구조 개선

❍ 광역위원의 임기는 2년으로 2011년 광역위원회를 재구성할 때에는 광역적인 관점에서 업무수행이 가능한 위원들의 비중을 확대

- 광역적 관점을 지닌 경제계•학계 인사 확대, 지역위 임명 인사 확대[27]

❍ 공동위원장 체제하에서 회의개최가 어려운 점을 개선하여 광역위원회 사무국 소재 위원장 중심으로 회의를 개최하고 기타 시도는 부단체장 참석이 가능하도록 관련 규정 개정

- 현행 제도는 위원장의 유고시 직무권한대행자는 현행의 지방자치법에 따라 부단체장이 그 직을 승계하되, 보궐선거 등에 따라 단체장이 선출되면 선출된 단체장이 공동위원장이 됨
- 이와 별도로 위원장이 불참시 위원장의 위임을 받아 부단체장이 위원장의 직무를 대행하도록 조치

27) 광역권을 대표하는 광역위원을 선발하는 방안도 생각할 수 있으나 이는 광위원회를 국가기관화 했을 경우의 지역 단위 거버넌스방안으로 가능하며 이에 관해서는 뒤에 후술한다.

❍ 사무국의 핵심 보직자(과장급)의 파견시 시도에서 일정기간 보직경력자를 복수 추천하도록 하고 파견기간을 1년 이상 준수하며 파견공무원에 대해서는 인센티브(근평가점, 파견수당 등)를 부여

- 파견공무원에 대한 제도개선을 통해 광역위원회 사무국의 조직운영의 안정성을 확보하고 업무역량을 제고

❍ 광역위원회의 운영이 완전 정착화된 후에는 시·도 파견공무원을 점차 감축하고 광역위원회 자체 채용직원으로 전환, 업무추진의 객관성 및 공정성 확대

❍ 광역위원회 업무의 연속성을 위해, 사무총장의 임기를 현행 2년에서 3년으로 확대하며, 계약직 민간전문가의 비중을 늘리고 동시에 정규직화 하는 방안 검토

5. 광역위원회 예산 보강

□ 연계사업예산 확보

❍ 광역위원회가 수립한 광역발전계획에 포함된 연계사업이 적극적으로 추진될 수 있도록 재정운용체계 개선함으로써 시도 및 광역위원회의 연계사업 발굴에 대한 관심과 역할을 제고

- 광역위원회가 광역경제권발전계획 또는 시행계획에서 제안한 광역적 연계사업 중 우선적으로 추진해야 할 연계사업을 미리 선정하고 이에 대한 재정지원을 위해 별도의 재원을 마련하거나 포괄보조금 제도를 광역계정에도 부분적·단계적으로 도입 검토
- 현행 지경부(지역위) → KIAT → 주관기관 형태의 사업선정 및 예산배분 과정을 지경부(지역위) → KIAT → 광역위 → 주관기관 형태로 개선하여 광역위원회가 연계사업의 예산배분에 참여

□ 사무국 운영예산 확보

❍ 광역위원회가 본연의 기능을 적극적으로 수행하고, 시·도로부터 재정적 독립성을 확보하기 위해서는 국비지원 규모를 확대하고, 시·도로부터의 재정부담을 축소

❍ 잠정적으로 광역위원회의 운영예산을 전액 국비로 충당하는 방안 검토[28)]

제3절 광역 거버넌스의 개편방안

1. 광역거버넌스의 개편방향

□ 광역거버넌스 개편은 단계적으로 접근

○ 현재 광역위원회가 수행하는 기능을 강화하기 위하여 현재보다는 기능, 조직, 인력, 예산의 운영방식을 바꾸는 점진적 개선 방안을 제시

- 즉 현재의 협의회 방식의 광역위원회가 설치·운영되고 있기 때문에 이를 보완·발전시켜 운영하면서 중앙-지방간 기능재편 및 지방분권 강화에 대한 여건이 성숙되고 한 차원 높은 광역경제권 거버넌스의 수요가 충족될 경우, 집행기능을 갖춘 새로운 거버넌스를 모색

○ 지방자치의 선진국에서도 광역행정체제 구축을 위하여 지금까지 많은 제도를 시행하고 있거나 또는 시행을 고려하고 있으나 하나의 제도가 완벽하게 정착하기까지는 상당한 시일이 소요

- 선진국의 오랜 경험과 시행착오를 토대로 한국적 현실에 맞는 미래방향을 설정하고 단계적으로 접근하는 것을 원칙으로 함

○ 최종적으로는 광역행정체계가 하나의 초광역자치단체로 통합하는 것을 목표로 삼는 단계적 방안의 일환으로 접근

□ 광역경제권 작동에 생산적인 방식을 채택

○ 새로운 광역거버넌스는 규모의 경제를 실현하고 현재보다는 효율적이면서도 이해관계자들의 만족감이 높은 방안이 되도록 단계적으로 접근

○ 광역경제권의 작동에 보다 생산적인 광역행정체제를 구축하기 위해서는 분절적 관행을 극복하고 보다 효율적이면서도 구성 지자체들의 만족감이 높은 방안을 강구

28) 향후 광역위원회를 개편하여 국가기관화 할 경우를 고려한다면 전액 국비로 지원하는 것이 바람직하다.

□ 정치권과 국민에게 수용성이 높은 방안 모색

○ 새로운 광역행정체계는 국회, 자치단체, 주민 등 정치권과 국민의 수용성이 높은 방안이 되어야 함

○ 선거구민을 갖는 정치권은 명분으로는 광역행정을 강조하나 실리적으로는 개별 행정을 선호하는 상황이기 때문에 광역경제권 운영체계의 새로운 대안은 이론적으로만 접근하는 것이 아니라 실제적으로도 정치권과 주민에게 공동 이익이 되는 방안을 모색

2. 광역거버넌스의 대안분석

□ 고려대상인 제도대안

○ 대안의 기준은 첫째는, 중앙정부 또는 지방자치단체와 별도로 조직을 운영하느냐의 여부 둘째는, 해당 조직이 수행하는 기능이 단일 또는 복합적인 기능을 수행하느냐의 여부에 따라 구별

○ 위와 같은 2개의 기준에 따라 고려 가능한 광역거버넌스 대안들을 제시하면 아래 표와 같음

〈표 6-1〉 광역위원회의 개편방안으로서 고려 가능한 제도대안

	중앙정부 또는 지방자치단체와는 별도의 협의체 형태	중앙정부 또는 지방자치단체와 조직이 통합된 형태
수행 기능이 단일인 경우	• 현재의 협의회 방식 • 조합(별도의 법인체를 수립)	• 중앙정부에 소속된 특별지방행정기관 • 지방자치단체에 소속된 부속기구
수행 기능이 복합적인 경우	• 영국의 RDA 방식	• 일본의 광역연합방식 • 초광역자치단체로 통합 • 영국의 LDA 방식 • 독립된 책임행정기관

□ 대안의 평가

○ 정책을 선택하는 데에 있어서 광역거버넌스 정책방향에서 제시된 3가지 방향 -

점진적 개선, 규모의 경제성, 대국민 수용성 -을 판단기준으로 적용

❍ 선진사례와 우리나라의 광역경제위원회와 비교•분석과 정책적 시사점을 고려, 권한, 의사결정구조, 예산, 조직 등 다양한 관점에서 대안을 검토

❍ 최종적으로 ① 지방자치단체조합 또는 지방정부연합 방식(지방기관화)과 ② 중앙부처 소속기관 방식(국가기관화)을 중장기 대안으로 제시

〈표 6-2〉 제도대안들 간의 비교분석

대안	대 안 선 택 기 준			대안선택
	점진적 개선	규모의 경제성	대국민 수용성	
행정협의회 방식	○	●	■	7점
조합(별도의 법인체를 수립)	◎	■	◎	11점
영국의 RDA 방식	◎	◎	●	12점
지방자치단체에 소속된 부속기구	■	●	■	4점
일본의 광역연합방식	○	●	■	7점
중앙정부에 소속된 특별지방행정기관	■	◎	■	7점
영국의 LDA 방식	◎	◎	●	11점
중앙과 지방으로 독립된 책임행정기관	●(부적합)	●(부적합)	●	6점
초광역자치단체로 통합	●	◎	◐	10점

주: ◎(매우 높음=5점), ○(높음=4점), ◐(보통=3점), ●(낮음=2점) ■(매우 낮음=1점)

3. 광역거버넌스 개편방안: 부록 1 참조

□ 지방자치단체조합(또는 지방정부연합) 방식: 지방기관화 방안

❍ 시도간 협력방식으로 지방자치법에 따라 광역경제권조합(또는 연합)을 설치[29)]

❍ 광역경제권조합에는 지방자치단체가 아닌 법인격을 부여

❍ 시도간 연계협력사업에 국한하여 집행업무를 담당

29) 지방자치단체 연합을 적용할 경우 현행 지방자치법의 개정이 필요하다.

□ 중앙정부 소속기관 방식: 국가기관화 방안

○ 중앙정부(지경부) 소속의 국가기관으로 광역개발청을 설치

○ 특별지방행정기관이 아닌 독자적 자율운영방식으로 설계

○ 중앙의 광역개발청에 상응하는 지방의 거버넌스로 광역의회 구성

○ 광역사업과 시도연계사업의 집행을 담당하며 관련 부처의 예산은 통합하여 단일 예산으로 편성, 집행

참 고 문 헌

김용웅•차미숙•강현수(2009), 「신 지역발전론」, 서울: 한울

남기범(2009), "지역발전정책에 따른 지역경제 영향과 과제", 「지역발전정책과 향후 대응과제 세미나」

김선기 외(2008), 「광역경제권 추진체계: 포괄보조금 및 광역본부」, 한국지방행정연구원

김선기(2010), 「지방자치와 지역경제: 지역정책체계의 새로운 방향모색」, 「정책&지식포럼」 제490회 발표논문, 서울대 행정대학원

김순은(2009), "지역발전과 광역(지역)거버넌스의 형태와 과제", 「한국지방정부학회지」

김안제•김순은•이종수•소순창•윤기석(2007), 「선진 지방자치와 지역균형발전의 새로운 모색」, 한국의회발전연구원•한국지방자치학회 연구과제

김영수 외(2008), 「광역경제권에 기반한 지역산업 육성방안」, 산업연구원

손창남 외(2008), 「주요국의 광역경제권 구축 사례와 시사점」, 한국은행

송우경(2009), "이명박 정부의 지역발전정책 기본구상과 전략", 「新지역발전정책 구상」, 지식경제부•한국산업기술진흥원

양영철•임승빈•이대희(2009), 「광역행정체제의 발전방향 연구용역」, 지역발전위원회

이소영 외(2009), 「광역경제권발전위원회 운영개선방안」, 한국지방행정연구원 정책과제

이원섭(2008), "광역경제권 구축방향과 과제", 「광역경제권중심의 신지역경제 심포지움」 자료

이원섭(2007), "국가균형발전을 위한 초광역경제권 구상", 「국가균형발전정책의 이론과 실천」, 국가균형발전위원회

임승빈(2007), 자치행정구역 개편 논의와 방향성에 관한 연구, 경기개발연구원 연구총서

임승빈(2008), 광역경제권도입에 따른 국가와 지방자치단체와의 관계 및 역할분담, 부산발전포럼, 5/6, 14-19

임승빈(2009), 지방자치론 제3판, 서울: 법문사

정원식(2009), "신지역주의 관점에서 참여정부와 이명박 정부의 지역발전정책 비교분석", 「한국정책과학학회보」 제13권 제3호, 23-53

정희윤(2010), "광역경제권발전위원회의 역할과 과제: 수도권을 중심으로", 「광역경제권정책의 평가와 과제 세미나」, 지역발전위원회•광역경제권발전위원회

조철주(2009), “광역경제권의 이론적 배경”, 지역발전위원회(편),「지역발전과 광역경제권 전략」, 80-107

차미숙 외(2006),「지역발전을 위한 거버넌스 구축방안」, 국토연구원

최상철(2009), ‘지역발전의 패러다임이 바뀝니다’,「더불어」, 창간호, 지역발전위원회

최상철(2009), ‘발전은 성장+균형입니다’,「더불어」 통권2호, 지역발전위원회

국토교통성(2009), “국토형성계획”(내부자료)

지식경제부(2009),「국가균형발전특별법 법령집」

지식경제부(2009), “지역발전5개년계획: 광역경제권발전계획”(내부자료)

지역발전위원회(2008),「이명박 정부 지역발전정책 연차보고서」

지역발전위원회(2008),「’08년 1•2•3차 국정보고 자료」

지역발전위원회(2009),「’09년 1•2차 국정보고 자료」

Choe, Sang Chuel(1996), “The Evolving Urban System in North-East Asia”, Emerging World Cities in Pacific Asia, United Nations University Press

Faludi, A.(2009), “Cohesion, Coherence, Cooperation: EU Policy beyond Hard Territoriality”, Paper presented at the PCRD International Conference, Seoul, 8-9 July

Hall, P.(2009), “Regions and Regional Policy: A Global View”, Paper presented at the PCRD International Conference, Seoul, 8-9 July

Healey, P.(2006), “Transforming Governance: Challenge of Institutional Adaptation and a New Politics of Space”, European Planning Studies 14(3), 299-320

North East RDA(2007), Leading the Way

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

Scott, A.J.(2001), “Globalization and the Rise of City-regions”, European Planning Studies Vol 9

Scott, A.J. and Stoper, M.,(2003), “Regions, Globlization, Development”, Regional Studies Vol 37

Southern California Association of Governments,(2009), A Guide to the Future: Strategic Plan(www.scag.ca.gov)

Tomaney, J.(2002), The evolution of regionalism in England, Regional Studies, 36, 721-731

World Bank.(2009), Reshaping Economic Geography

부 록

부록 1. 광역거버넌스의 개편방안
부록 2. 광역거버넌스 설문조사표

부록 1 광역거버넌스의 개편방안

1. 지방자치단체조합(또는 연합) 방식: 지방기관화 방안

□ 거버넌스 구축

○ 지방자치법(제149조)에 근거하여 지방자치단체조합으로서 광역경제권조합(가칭)을 설립

- 자치단체간 협력방식을 통한 지방기관화 방식으로서 의결기능과 집행기능을 함께 보유

○ 지방자치단체조합 보다는 지방정부연합이 제도적으로 보다 진일보한 방식이지만 양자는 단계적 실천과정에서 선택할 사항이기 때문에 현행 제도 하에서 실천이 가능한 지방자치단체조합을 제안

※ 지방자치단체조합과 지방정부연합의 비교

– 지방정부연합은 보다 폭넓은 광역행정수요에 대처할 수 있고, 특별지방자치단체의 지위를 가지며, 선진사례가 풍부하고, 중앙정부의 기능을 이양 받을 수 있어 초광역지방정부의 전 단계로서 보다 분권화되고 발전된 기구형태임

– 다만 지방자치단체조합과 지방정부연합의 거버넌스 구조가 매우 비슷하고 현행 지방자치법에 지방정부연합의 근거가 마련되어 있지 않기 때문에 고려에서 제외

○ 광역경제권조합의 설립은 지방자치법의 규정에 따라 지방의회의 의결을 거쳐 추진함

- 광역경제권조합의 설립 목적 및 취지는 물론 기능, 의사결정구조, 예산운용 등은 자치단체의 이해관계에 민감한 사항으로서 지방의회의 의결을 거쳐야 하는 만큼 사전에 해당 지방자치간 충분한 협의과정을 거치는 것이 필수적 조건임

○ 광역경제권조합의 조직과 인력 등에 대해서는 지방자치법의 관련 규정을 적용

- 광역경제권조합은 조합의회(의결기관)와 조합장(집행기관)으로 구성함으로써 자치단체의 의결기관과 집행기관의 분리방식인 대립적 기관구성형태를 준용

○ 광역경제권조합에게는 지방자치단체가 아닌 법인의 지위를 부여[30]

- 기관운영의 독립성과 법률적 행위능력을 확보하기 위하여 법인격을 부여

30) 일본의 조합은 특별지방자치단체의 지위를 부여하고 있으며 우리나라의 경우에도 오랫동안 학계 등에서 특별지방자치단체의 지위를 부여하는 것을 주장해 왔으나 아직 실현되지 않고 있다.

□ 광역경제권조합의 기능

○ 광역경제권조합이 수행하는 사무의 범위는 해당 자치단체와 첨예한 갈등을 빚을 수 있는 민감한 사항임

○ 광역경제권조합의 기능은 광역경제권사업 중에서 시도간 연계사업에 국한하여 제한함으로써 시도의 반발을 최소화함

- 지역경제기능은 시도 고유의 중요한 자치사무로서 이를 본질적으로 훼손하지 않는 범위에서 조합의 사무를 결정

○ 이 경우 원칙적으로 해당 지방자치단체는 조합에 위임한 사무의 처리권한이 상실됨

□ 광역경제권조합의 예산운용

○ 예산은 소속 자치단체의 출연과 사업비 등으로 충당하나, 중앙정부가 참여시 중앙정부의 직접출연을 확보할 수 있는 채널을 강구

○ 연계사업의 사업예산은 중앙정부의 보조금을 포괄 지원하고 자치단체의 매칭자금과 하나의 단일예산으로 통합 편성하여 광역경제권조합의 예산편성 및 집행의 지율성을 최대한 보장함

□ 사무직원의 충원

○ 광역경제권조합에는 조합장의 직무를 보좌하기 위하여 사무기구를 두며 지방자치법과 규약이 정하는 바에 따라 사무직원을 충원

○ 사무직원은 원칙적으로 조합을 구성하는 자치단체에서 파견하는 공무원으로 충원하지만 필요에 따라 외부인력을 계약직으로 채용

- 특히 연계사업의 발굴, 심사, 평가 및 연구조사 등의 업무에는 자격을 갖춘 전문인력을 계약직으로 활용하는 것이 바람직함

□ 중앙·지방간 거버넌스

○ 광역경제권조합과 중앙과의 관계는 조합이 수평적 자율협력방식으로 설립된 만큼 중앙의 관여가 원칙적으로 제한

○ 다만 광역경제권사업의 추진방식상 중앙정부의 재정적 지원이 필수적이기 때문에 의결기관인 조합회의에 중앙정부의 공무원 또는 민간인의 참여를 허용하는 방식을 강구할 필요가 있음

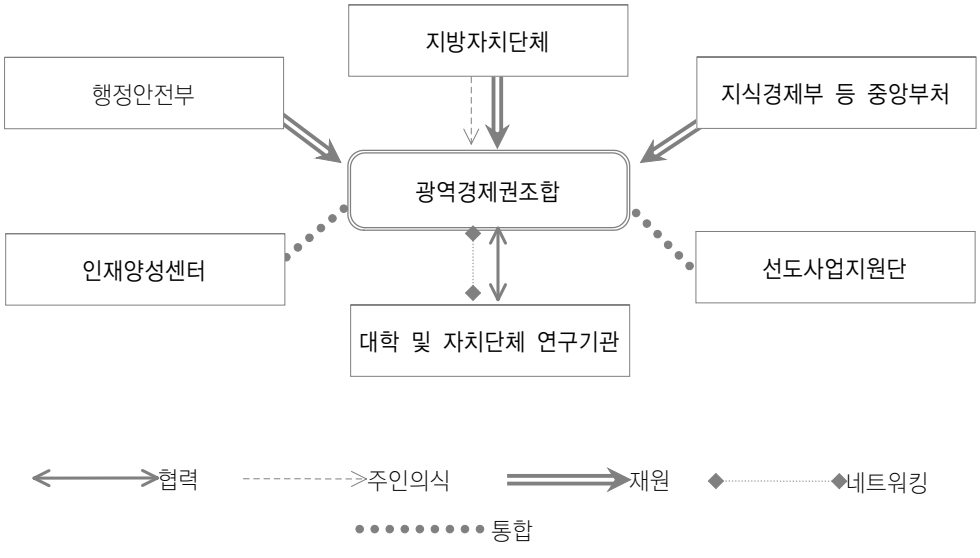
- 특히 중앙부처의 지역 유관기관들과의 수평적 협력거버넌스를 구축하기 위해서도 중앙부처의 부분적 참여가 필요
- 예: 수도권 광역교통조합, 경제자유구역청 등

□ 광역경제권조합의 평가

○ 광역경제권조합에 대한 평가는 소속 지방자치단체가 감사권을 가지므로 일차적으로 자치단체의 감사가 기본임

○ 다만 중앙정부가 관여하는 경우 지방자치단체와 더불어 지역발전위원회의 평가권을 부여하는 방안을 강구할 필요가 있음

〈외부조직들과의 관계: 조합형 방식〉



□ 장단점

○ 장점

- 광역위원회의 법적 성격을 근본적으로 전환하여 미봉책이 아닌 본격적인 광역경제권사업의 추진기구로 전환
- 자치단체와 광역경제권조합의 기능 중복을 최소화시켜 예산과 인력활용의 측면에서 효과성을 제고
- 광역경제권조합은 특수법인체가 되므로 조직의 안정을 가져올 수 있으며 전문성이 높은 인력의 충원이 가능함

○ 단점

- 1995년 민선 지방자치 실시 이후 목적조합의 성공사례가 별로 축적되어 있지 못함
- 선출직으로 당선되는 단체장과 지방의회가 존재하는 한 지역경제발전을 위한 권한행사를 자치단체가 포기하는 것은 매우 어려운 실정
- 지방자치단체조합은 주로 단일 목적을 추구하는 사업에 적용하는 것이 일반적이어서 광역경제권조합이 지역경제발전을 위하여 포괄적인 권한을 가질 경우 자치단체의 저항을 야기

2. 중앙정부의 소속기관 방식: 국기기관화 방안

□ 거버넌스 구축

○ 지역발전위원회 또는 중앙부처(지식경제부) 소속의 국가기관으로 광역경제권별로 광역개발청(가칭)을 설립

- 강원도와 제주특별자치도 등 특별광역경제권을 제외한 5대 광역경제권에 대해서 광역개발청을 설립

○ 그러나 광역개발청은 단순히 국가사무를 지방에서 집행하는 특별지방행정기관의 형태가 아니라 각 광역개발청이 독자적이고 자율적으로 운영할 수 있도록 운영방식을 설계

- 소속 중앙행정기관은 상위의 감독기관이 아니라 각 광역개발청이 독자적으로

권역의 실정에 부합하는 사업을 발굴하고 자율적으로 예산을 편성, 집행할 수 있도록 설계되어야 함

- 각 광역개발청의 협의체를 구성하여 공동의 관심사가 중앙정부에 전달되거나 중앙정부의 정책이 광역개발청에 전달되는 매개하는 역할을 수행하며 매년 정기적으로 상호의 정책적 관심사를 논의하는 모임을 정례화함

❍ 광역개발청은 명칭에 관계없이 이사회와 집행기관으로 분리하는 거버넌스로 구축함

- 집행기관의 장은 예산편성, 사업계획 등을 작성하여 이사회의 승인을 득한 후 사업을 집행
- 집행기관의 장은 지식경제부 장관이 임명하거나 대통령 소속 지역발전위원회 위원장이 임명하는 방안이 있으나 전자가 예산확보 등을 고려할 때 적절할 것으로 사료됨
- 이사회는 최고 의사결정기구로서 지방자치단체의 장, 지방의원, 지역의 기업인, 노동조합, 중앙의 의견을 대변할 수 있는 인사 등을 중심으로 15명 내외로 구성하되 지역인사가 50% 이상을 차지하도록 조치
- 이사회로 하여금 집행기관의 장을 추천하는 권한을 부여하는 것이 바람직함

❍ 지역개발청이 지역발전계획을 수립하거나 예산을 편성할 때, 지역개발청의 업무를 감사 또는 감독하는 지역 차원의 거버넌스로서 광역의회를 구성·운영

- 중앙정부가 광역개발청을 평가하는 것과는 별도로 지역차원에서 광역개발청을 감사·감독하는 체제가 필요하며 때로는 지역의 의견을 전달하는 기능도 수행
- 광역의회는 초광역정부의 수립을 위한 전단계로서 해당지역의 지방의원 중에서 간접선거로 선출하는 것이 효율적임

□ 광역개발청의 기능

❍ 광역개발청의 기능은 시·도의 기능 중 광역경제권발전과 직접적으로 관련된 광역기능에 국한하여 부여

- 광역경제권에 관한 계획수립, 사업발굴, 예산편성, 사업집행, 자체평가 등의 기능을 포함하되 집행업무에 해당하는 사업은 광역 및 연계사업에 한정

- 필요한 경우 경제발전 및 계획수립과 관련된 기능 중앙부처의 권한도 이양할 필요가 있음

❍ 기능이 방대할 경우 시·도와 마찰을 빚을 가능성이 높음으로 시·도와 사전에 충분한 협의를 거쳐 기능을 범위를 결정하는 것이 바람직함

□ 광역개발청의 의사결정

❍ 광역개발청의 정책수립, 예산확정 등 근본적인 사항은 반드시 이사회의 승인을 얻도록 제도화함

- 예를 들면 광역발전계획의 수립, 예산의 승인, 집행기관의 장의 추천, 인사 및 조직의 기본적인 사항 등은 이사회의 의결이 요구되어야 함

❍ 그 밖의 일상적인 업무는 집행기관의 장이 결정하며 직원에 대한 인사권은 집행기관의 장이 행사함

□ 광역개발청의 조직과 인사

❍ 광역개발청에 주어질 권한과 예산의 범위 내에서 조직과 인력을 충원하며, 독자적 예산편성권을 갖는 경우 조직과 인력은 중앙부처나 지방자치단체와는 독립적으로 운영되어야 함

❍ 광역개발청의 내부조직은 집행기관과 이사회로 구분하고 집행기관은 다시 연구개발부서, 사업관리부서, 서무지원부서로 구성하며 여기에는 연구직과 일반 행정직을 포함

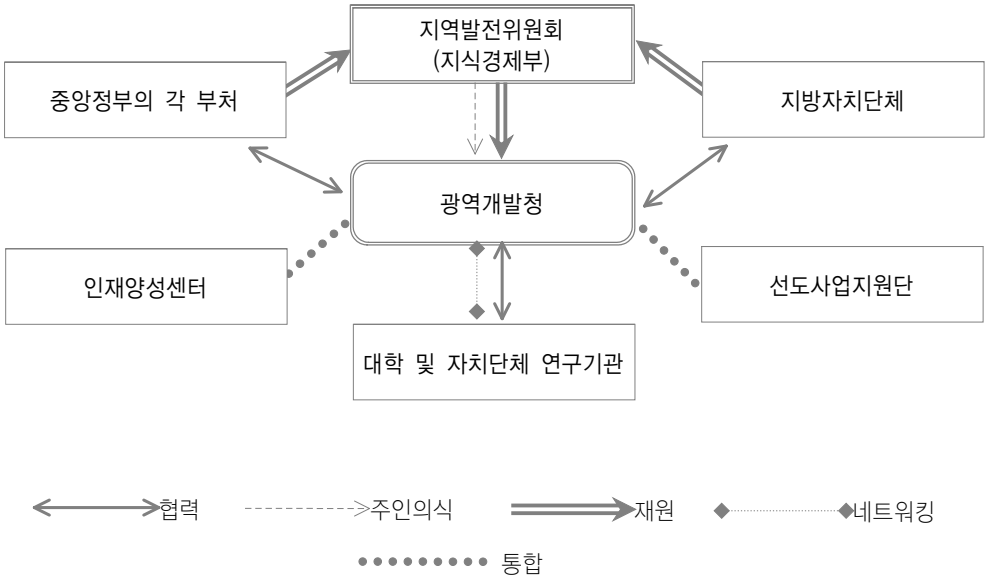
□ 광역개발청의 파트너십

❍ 광역개발청은 중앙 및 지방의 다양한 주체들과 업무적인 파트너십을 형성하여 작업적 관계를 유지

- 지역의 지방자치단체, 인재양성센터, 선도산업지원단 등과 밀접하게 연계하여 광역발전의 시너지 효과를 창출하여야 함

❍ 중앙부처, 지역발전위원회 등의 정책의 원활한 집행 및 지역 상황의 중앙전달 등 광역발전에 관한 중앙-지방의 대화 및 소통의 통로로서 핵심적인 역할을 수행
- 지역의 다양한 이해와 견해를 조정하고 통합하여 중앙에 전달하거나 중앙부처의 정책을 지역에 전달하는 과정에서 광역개발청의 역할이 중요

〈외부조직들과의 관계: 중앙소속기관 방식〉



□ 광역개발청의 예산운용

❍ 광역개발청이 독자적으로 효과적인 광역발전계획을 수립하고 실질적으로 광역발전의 핵심적 역할을 수행하기 위해서는 사업을 추진할 수 있는 권한과 예산의 수반이 필수적 요건임

❍ 현재 광역발전과 관련된 예산을 집행하는 행정안전부, 지식경제부, 국토해양부, 교육과학기술부, 문화체육관광부, 환경부 등으로부터 예산을 할당받아 단일예산(single budget)으로 통합하여 광역개발청이 독자적으로 세출예산을 편성·집행

❍ 중앙부처로부터 할당받은 예산은 부처의 간섭 없이 독자적으로 집행기관의 장이 편성하고 이사회의 승인을 얻어 집행하는 거버넌스를 구축

□ 광역개발청의 평가

○ 광역개발청의 활동은 상시적으로 평가받는 체제를 구축함으로써 광역개발청 상호간의 경쟁을 촉진하고 사용하는 예산에 대한 효과적 평가를 수행

○ 일차적으로 지역 거버넌스인 광역의회의 감사를 받도록 하며, 필요할 경우 전문평가기관에 의한 평가체제를 확립

□ 법령개정사항

○ 현재의 광역위원회를 집행기능을 갖는 광역개발청으로 국가기관화하기 위해서는 현행 균특법 개정이 필요하며 동시에 광역개발청법의 제정이 요구됨
- 영국의 RDA의 경우 지역개발청법(Regional Development Agency Act) 제정

○ 또한 지역발전위원회의 소속기관으로 설립하는 경우에는 대통령소속의 자문기구를 행정위원회로 전환시키는 법개정이 필요
- 따라서 법개정의 부담을 줄이고 예산운용을 효율적으로 하기 위해서는 중앙부처 소속기관으로 설립하는 것이 바람직함

○ 제주특별자치도와 강원도는 현재의 자치단체와 구역이 완전히 일치하므로 광역위원회를 폐지하고 대신에 강원도와 제주특별자치도가 광역개발청의 기능을 직접 수행함

□ 장단점

○ 장점
- 광역위원회의 법적 성격을 근본적으로 전환하여 영국과 같이 중앙정부의 강한 의지로 광역경제권 발전정책의 추진 및 활성화가 가능함
- 자치단체와의 기능 중복을 최소화시킬 수 있어 사업추진 및 예산과 인력 활용이 효과적임
- 광역개발청은 국가기관이므로 조직의 안정성이 크게 향상되고 따라서 전문성이 높은 인력의 충원이 가능함
- 장기적으로 광역자치단체들 간의 통합을 유도하여 초광역지방정부를 구성하는 단계적 조치로서 의미가 있음

❍ 단점

- 중앙의 특별지방행정기관과 마찬가지로 분권화에 역행하는 조치로 받아들여져 선출직으로 당선되는 단체장과 지방의회의 저항이 예상됨
- 균특법 개정과 광역개발청법 제정 등 제도개선이 수반되어야 하기 때문에 정치권 및 자치단체에게 설득을 위한 많은 노력이 필요

부록 2 광역거버넌스 설문조사표

광역경제권 거버넌스 발전에 관한 설문조사

– 전문가 조사 –

안녕하십니까?

이명박 정부에서는 새로운 지역발전전략의 일환으로 5+2 광역경제권을 형성하고 광역경제권사업의 추진조직으로서 국가균형발전특별법에 따라 권역별로 광역경제권발전위원회(광역위원회)를 설치·운영하고 있습니다. 한국지방행정연구원에서는 대통령 직속 지역발전위원회의 의뢰로 「바람직한 광역위원회 중심의 거버넌스 발전방안」에 관한 연구를 수행하고 있는 바, 향후 광역위원회를 중심으로 바람직한 광역경제권 거버넌스를 구축하기 위하여 현행 광역위원회의 문제점과 개선방안 등에 관한 전문가들의 의견을 수렴하고자 합니다. 아무쪼록 바쁘시더라도 잠깐 시간을 내어 설문조사에 성심껏 응해 주시면 감사하겠습니다.

<연락처>
- 한국지방행정연구원 선임연구위원 김선기
  02-3488-7342, sun@krila.re.kr
- 한국지방행정연구원 수석연구원 이소영
  02-3488-7328, sy2@krila.re.kr

※ 본 설문은 통계법 제13, 14조에 의거하여 비밀이 보장되며 통계목적 이외에는 사용되지 않습니다.

지역	( ) 시·도	소속 기관명	
성별	( ) ① 남 ( ) ② 여	구분	( ) ① 지역발전위원회 전문위원 ( ) ② 광역위원회 자문위원

※ 정부는 지역의 글로벌 경쟁력 강화와 권역별 특화발전을 목적으로 5+2 광역경제권을 설정하고 신성장동력 창출을 위한 선도산업육성정책, 선도산업에 필요한 인력양성사업, 신성장 거점 조성을 위한 SOC투자 국책사업 등을 추진하고 있습니다.

1. 정부의 광역경제권정책은 과거의 추진했던 광역권정책에 비해 어떻다고 생각하십니까? ( )

① 획기적인 제도개선이 이루어져 실효성이 매우 높다.
② 어느 정도의 제도개선이 이루어져 상당한 정책효과가 기대된다.
③ 약간의 제도 개선이 있으나 정책효과는 그리 크지 않다.
④ 이전과 거의 차이가 없다.

2. 광역경제권정책의 형성에 관한 다음 사항에 대하여 응답하여 주십시오.

문항	내용	①	②	③	④	⑤
		매우 그렇다	그렇다	보통	아니다	전혀 아니다
2-1	5+2 형태의 광역경제권이 바람직하게 설정되어 있다.					
2-2	광역경제권을 통해 규모의 광역화와 권한의 분권화가 동시에 이루어졌다.					
2-3	광역경제권정책이 지방으로부터 상향적 정치과정으로 형성되었다.					
2-4	광역경제권정책이 혁신과 창조를 위한 환경조성에 주력하고 있다.					
2-5	광역경제권을 작동하는 네트워크와 거버넌스가 잘 구축되고 있다.					

※ 정부는 광역경제권정책을 효율적으로 추진하기 위하여 국가균형발전특별법 제28조에 따라 해당 시·도지사를 공동위원장으로 하는 광역경제권발전위원회(광역위원회)를 설치하고 있으며, 광역위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무국을 설치·운영하고 있습니다. 광역위원회에서는 광역계획의 수립, 광역경제권내 시도간 협력사업의 발굴 및 재원분담, 광역경제권사업의 관리·평가 등의 기능을 수행하고 있습니다.

3. 광역위원회의 운영개선에 관한 다음 사항에 대하여 응답하여 주십시오.

3-1. 광역위원회의 기능을 강화하고 법적 성격을 명확히 하기 위하여 광역위원회를 국가기관으로 전환하여 실질적 광역 집행기능을 부여하는 방안에 대하여 어떻게 생각하십니까? ( )

① 절대로 동의한다. ② 동의한다. ③ 모르겠다. ④ 부정한다. ⑤ 절대로 부정한다.

3-2. 광역위원회 사무총장이 계약직 공무원으로 위상과 권한이 다소 미약하므로 정규직 공무원으로 하여야 한다는 의견에 대하여 어떻게 생각하십니까? ( )

① 절대로 동의한다. ② 동의한다. ③ 모르겠다. ④ 부정한다. ⑤ 절대로 부정한다.

3-3. 광역위원회의 기능 및 사무권한을 행사하는데 독자적 판단과 권한이 제한되어 있다는 점에 대하여 어떻게 생각하십니까? ( )

① 절대로 동의한다. ② 동의한다. ③ 모르겠다. ④ 부정한다. ⑤ 절대로 부정한다.

3-4. 광역위원회에 원활한 기능을 부여하기 위해서는 계획수립 뿐만 아니라 사업의 집행 및 평가 등 서무 지원이 아닌 실질적 주체로 기능을 전환하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까? ( )

① 절대로 동의한다. ② 동의한다. ③ 모르겠다. ④ 부정한다. ⑤ 절대로 부정한다.

3-5. 시도(강원도 및 제주도 제외) 공동위원장 체제로 인하여 회의일정 확보가 어려운 점을 감안하여 간사 시도(사무국 소재 시도)를 지정하고 위원장 불참 시 부단체장이 위원장을 대신하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까? ( )

① 절대로 동의한다. ② 동의한다. ③ 모르겠다. ④ 부정한다. ⑤ 절대로 부정한다.

3-6. 운영예산에 대한 시도 분담금 지원에 애로가 있는 점을 고려하여 광역위원회의 운영에 소요되는 예산의 전액을 국고에서 지원하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까? ( )

① 절대로 동의한다. ② 동의한다. ③ 모르겠다. ④ 부정한다. ⑤ 절대로 부정한다.

3-7. 중앙의 결정, 지침 등이 일원화되지 못한 채 중복, 혼선 발생으로 광역위원회 사무국의 업무 과중이 발생하기 때문에 중앙의 창구를 지역발전위원회로 일원화해야 한다는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까? ( )

① 절대로 동의한다. ② 동의한다. ③ 모르겠다. ④ 부정한다. ⑤ 절대로 부정한다.

3-8. 지역에는 광역위원회 이외에도 TP, 선도산업지원단, 인력양성센터 등 중앙부처 산하기관과 시도 연구원 등 시도 유관기관이 다수 있어 상호간 기능조정이 있어야 한다는 의견에 대해 어떻게 생각하십니까? ( )

① 절대로 동의한다. ② 동의한다. ③ 모르겠다. ④ 부정한다. ⑤ 절대로 부정한다.

3-9. 광역위원회와 지역의 유관기관을 연계하기 위해서 광역위원회가 중심이 되는 추진체계를 구축하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? ( )

① 절대로 동의한다. ② 동의한다. ③ 모르겠다. ④ 부정한다. ⑤ 절대로 부정한다.

4. 현재 위원회 조직의 의결기관 성격을 갖는 광역위원회의 조직과 기능을 향후에 개편하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? ( )

① 현재의 광역위원회의 법적 성격을 계속 유지하고 운영을 개선하는 것이 바람직하다.
② 일정기간 현재대로 광역위원회를 운영하고 필요한 경우 차기 정부에서 개편을 추진하는 것이 바람직하다.
③ 가급적 빠른 시기에 현행 광역위원회의 개편을 추진하는 것이 바람직하다.
④ 광역위원회의 기능을 시도 및 유관기관에 이관하고 폐지하는 것이 바람직하다.

5. 향후 광역경제권의 새로운 거버넌스 발전방안과 관련하여 다음 사항에 대해 응답해 주십시오.

5-1. 중앙부처의 지시, 지침 등을 중앙의 지역발전위원회로 총괄 일원화하고 광역위원회가 지역사무소 역할을 수행하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까? ( )

① 절대로 동의한다. ② 동의한다. ③ 모르겠다. ④ 부정한다. ⑤ 절대로 부정한다.

5-2. 광역위원회를 폐지하고 광역적 사업을 담당하는 시도간 지방자치단체조합을 만드는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까? ( )

① 절대로 동의한다. ② 동의한다. ③ 모르겠다. ④ 부정한다. ⑤ 절대로 부정한다.

5-3. 의결기관 성격의 광역위원회는 현재와 같이 유지하되 다음 정부에서는 시도 자치단체 통합을 이루어 광역경제권사업을 추진하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까? ( )

① 절대로 동의한다 ② 동의한다 ③ 모르겠다 ④ 부정한다 ⑤ 절대로 부정한다

6. 광역경제권발전을 위한 광역위원회 중심의 바람직한 거버넌스 발전에 관하여 좋은 의견이 있으시면 적어 주십시오

♣ 감사합니다