

# 首都圈聯合政府의 發足を 促求한다

## For the Establishment of Seoul Metropolitan Government

金 基 玉

(行博·中央公務員教育院 教授)

### 〈목 차〉

- I. 서울 엑소더스(Exodus)
- II. 실효성 있는 광역행정체제 구축
- III. 이원적 행정체제가 문제
- IV. 형식적인 현행 협의체들
- V. 그간 논의에 그친 개혁안들
- VI. 본받을 만한 외국의 사례
- VII. 특별목적지방자치단체로 설치
- VIII. 임명제의 기관분리형이 타당

### I. 서울 엑소더스(Exodus)

「1일 쓰레기 수거 30.439%, 분뇨수거 797kl, 사체처리 104구…」, 실로 놀라운 숫자이다. 이것은 폐허화 해가는 어느 도시의 얘기가 아니다.

바로 우리가 기를 쓰며 살아보겠다고 아귀다 통하는 「우리의 서울, 아름다운 서울…」이라는

찬가속에 묘사되는 우리의 삶의 현장의 실태이다.

도대체 얼마나 먹고 마시고 버리기 바쁘기에 이토록 엄청난 계수의 폐기물이 생산(?)되는가.

「1일 교통인구 24,658명, 지하철수송객 4,632천명, 관광객 8,120명, 호텔투숙객 7,920명, 결혼 220쌍, 이혼 27건, 출생 464명, 범죄발생 835건, … 양곡소비 3,548%, 쇠고기 소비 154%, 돼지고기 소비 365%, 연탄소비 16,992%, 전력소비 43,910Mwh, 상수도소비 4,782천ℓ…」, 가히 천문학적인 숫자로 기록되는 서울의 하루생활의 소비량이 이렇게 먹고 마시기에 버리는 것도 많은 것은 불문가지이다.

지금까지는 소비위주의 서울생활이 경제의 중앙집중, 권력의 중앙집중의 위세 덕분에 그런 대로 큰 소비치면서 영위되어 왔었다.

또한 그동안 서울에 먼저 입성한 자들의 기득권을 보호해 주기 위한 수도권인구억제정책등 강압적 횡포와 일방적 급제를 호언하는 정책·

시책·규제에 의하여 소비를 줄이고 악취나는 폐기물은 인근 수도권의 세가 약한 지방자치단체내의 지역에 일방적으로 버리면서 그런대로 하루하루의 생활을 유지해 왔었다.

그러나 사정은 달라지고 있다. 민주화·자율화를 근간으로 하는 지방자치체의 부활은 서울의 횡포를 어렵게 만들어 가고 있다. 그런 의미에서 지방자치체가 묶이고 정경유착에 의한 고도경제성장의 구가는 곧 서울의 찬가로 이어질 수 있었다. 실로 한세대를 건너 뛰어 어렵사리 막아온 민권의 부활은 약소 지방자치단체의 목소리를 돋우고 있다. 지역이기주의라고 표현되는 님비(NYMBY: Not In My Back Yard “내 집 뒤통에는 안된다”) 현상이 그것이다. 이제 더이상 서울특별시의 횡포에 가까운 일방적 처리를 감수하지 않겠다는 것이다. 쓰레기처리장건립, 분노처리장, 사체매장시설등을 더이상 수용하지 않겠다는 것이다.

이제는 상수도 원수(源水)값도 받아야 하겠다는 움직임이 싹트고, 머지않아 서울 시내버스들에게 도로사용료도 받으려는 생각들을 하고 있다.

이렇게 되면 서울 사람들은 어떻게 살아갈 수 있을 것인가. 방법은 두가지 밖에 없다고 생각된다.

그 하나는 서울을 탈출(exodus)하여 인근 지방자치단체내로 거주를 옮기는 것이고, 또 하나는 서울특별시와 인근 지방자치단체간에 광역행정체제를 구축하여 전과 다름없는 생활을 꾸며 나가도록 하는 것이다.

이 후자의 방안으로 제기되는 것이 수도권연합정부의 구성안이다.

## II. 실효성 있는 광역행정체제 구축

서울·인천·경기등 수도권 지역은 그 면적에 있어서는 우리나라 전체의 11.8%에 불과하나 인구는 40.2%, 가구는 36.0%, 제조업체는 59%, 예금은 65%, 의료기관은 47.0%, 자동차는 62%, 대학은 45%가 집중되어 있어 주택부족, 교통난, 상하수도시설부족, 환경오염등 여러가지 심각한 문제가 야기되고 있다.

물론 도시문제라고 지적되는 주택·도로교통·상하수도·진개처리·소방시설·교육시설·보건의료·환경공해·도시범죄·도시경제등 10대 도시문제는 우리의 서울을 비롯한 수도권에 국한되는 것만은 아니다.

문제는 이러한 서울의 도시문제가 그 자체 해결능력을 갖지 못하여 인근 수도권의 여력과 성장잠재력을 송두리째 앗아간다는 데 있다. 그런 의미에서 볼 때 서울은 하나의 거대한 블랙홀(black hole)인 셈이다. 사람도 재원도 시설도 걸리는데로 집어 삼키는 이 블랙홀의 심각성은 그 흡수대상을 인근 수도권에 집약시키고 있다는 데서 찾아볼 수 있다.

이와같이 먹고 먹히는 관계를 한세대이상 지속해 온 오늘의 이 시점에서는 먹히는 것도 한계가 있다는 한계의식을 수도권의 각 자치단체들은 절감하고 있다.

이러한 난제를 해결하기 위하여 중앙정부와 해당자치단체에서는 여러모로 해결책을 마련한 바 있으나 기대한 성과를 충분히 거두지 못한 것 또한 사실이다.

특히 자치단체의 행정구역을 벗어나는 광역적 행정수요를 처리하기 위하여 설치된 수도권행정

협의회는 구성단체간의 이해관계의 상충으로 제기능을 다하지 못하고 있는 실정이다. 지방자치가 앞으로 더욱 활성화되고 정착되어가는 과정에서 자치단체간의 공동으로 처리하여야 할 행정사무는 더욱 증가할 것이고 이에 따라 광역행정체제의 필요성도 더욱 절실히 될 것으로 예상되는데 이러한 추세를 과연 어떻게 해결할 것인가 하는 것이 당면현안으로 제기되어 있다.

지금까지 도시정책결정자들은 도시를 지나치리만치 폐쇄체제(closed system)로 간주하여 도시문제를 해결하려 하였기 때문에 행정의 비능률성, 지역간 복지수준의 불균형, 행정협조·조정체제미비 등과 같은 문제점이 나타났었다.

그러나 오늘날에 있어서는 교통·통신수단의 비약적인 발달과 산업화·도시화의 급격한 진전에 따라 일정 지역은 "행정구역이 없는 도시지역화"되고 있어 하나의 도시는 인접도시 내지 주변농촌지역과 상호의존관계에 놓이게 되어 도시체제를 개방체제(open system)로 파악하지 않으면 안되게 되었다. 다시 말해 도시의 생활권이 광역화되면서 인간활동의 범역은 "정부가 없는 공간영역"에 걸치게 되었다.

또한 행정수요에 대한 자치단체의 자기완결범위는 점차 좁아지는 반면 인접자치단체와의 조정·협력을 통하여 공동으로 처리하여야 할 행정기능이 증가되었다. 그리고 이러한 행정수요의 광역화는 도시권에 있어 자원의 효율적 이용, 경제규모의 실현, 외부경제효과의 적절한 분담등과 같은 재정투자의 공간적 확산효과를 내부화(internalization of spillover effect)시켜야 할 필요성을 촉발시키게 되었다.

요컨대 급증하는 광역행정수요에 대하여 자치

단체가 독자적으로 처리하는 것보다는 다수의 자치단체나 협력을 통하여 공동으로 대처하는 것이 경제성과 효율성을 제고시킬 수 있다는 점에서 광역행정의 필요성과 존재이유가 있다고 볼 수 있다.

### Ⅲ. 이원적 행정체제가 문제

현행 수도권 행정체제는 이원적 구조라고 할 수 있다. 서울특별시와 지방자치단체이면서도 주무부서인 내무부의 사실상 통제 밖에 있고, 인천직할시와 경기도는 내무부의 통할하에 있다. 서울특별시는 1962년 서울특별시행정에 관한 특별조치법시행 이후 국무총리소속으로 특수한 법적 지위를 가지면서 중앙부처의 감독권제한등 광범한 특례를 인정받아 왔었는데, 금년 7월 서울특별시의회구성과 동시에 동법이 폐지되었음에도 불구하고 그 타성은 쉽게 버리지 못할 것으로 예견된다.

이와같이 수도권 지방행정에 대한 일반적 지도·감독체제와 사실상 이원화됨으로써 서울특별시와 수도권내의 다른 광역자치단체의 중앙행정기관의 소관업무에 대한 지도·조정기능의 수행이 곤란하게 되고, 광역행정문제의 해결을 위한 국가적 지원 및 인접자치단체와의 협의·조정이 어렵게 된 것은 필연적인 결과이다.

이러한 애로를 도시계획 및 개발, 교통, 상·하수도, 쓰레기처리, 환경관리, 공원 및 위락, 화장장 및 공동묘지등과 같은 광역행정기능이 지금 어떻게 처리되고 있는가를 교통을 중심으로 살펴보자.

현행 우리나라의 교통행정은 크게 나누어 중앙 및 지방행정기관에서 처리하고 있는데,

중앙정부수준에서는 교통부, 건설부, 내무부(경찰관)등이 교통관련업무를 분산·관장하고 있으며, 각 지방자치단체의 특별지방행정기관이 지방수준에서의 중앙정부의 보좌역할을 하고 있다. 그리고 각종 공기업과 연구기관이 2차관련 기관으로서 관여하며 여기에 각 운수업체와 그 종사자들이 교통행정의 하부조직을 이루고 이들과 관련된 버스, 택시, 화물차연합회 및 조합이 결성되어 있다.

이와 같이 수도권 지역의 교통문제를 담당하는 행정체제가 다양함에 따라 나타나는 가장 큰 문제점은 수도권의 토지이용과 교통체계를 조화시킬 수 없다는 것이다.

수도권을 하나의 생활권으로 일원화된 교통계획이 수립·운영되어야 함에도 불구하고 다수의 개별 행정구역단위에서 독자적으로 수행되고 있으며, 중앙부처간·자치단체간 및 상하기관간에 업무가 복잡하게 분산되어 있어 행정의 중복과 공백이라는 이중의 문제가 발생되고 있다.

또한 교통시설 및 교통수단의 공급·운영에 있어 비효율성이 나타난다는 사실이다. 예를들어 자치단체마다 도로개설의 우선순위가 달라 도로시설의 연계성에 불합리를 초래하기도 하며 시·도간에 협의가 잘 이루어지지 않아 시내버스노선연장등에 어려움이 있으며 그 밖에 택시구간문제나 시내버스의 시외요금문제로 주민불편을 가중시키고 있다.

#### IV. 형식적인 현행 협의체들

앞에서 적시한 여러가지 문제점들을 해결하기 위한 방편으로 수도권행정협의회나 수도권정비협의회등이 설치되어 있으나 그 활동은 극히

미미한 실정이다.

수도권행정협의회는 지방자치법과 내무부령에 그 설치근거를 두고 서울·인천·경기·강원·충북을 구성단체로 하여 도시계획의 수립 및 변경, 주택단지 및 공업단지의 조성, 도로의 신설 및 개보수, 버스노선의 신설·변경·폐지, 상·하수도 시설의 설치, 환경오염방지시설 및 감시, 자원의 개발·이용·조사, 쓰레기매립 및 공동묘지설치, 기타 공공시설의 설치·관리 등 인접자치단체의 관련사항에 대한 조정·협의·결정을 그 기능으로 하고 있다.

그러나 이 협의회는 문자 그대로 「협의」만 하고 집행력을 전혀 갖지 못한 비상설위원회적 성격을 가지고 있다는 근본적인 한계가 있어 오늘날 수도권에 당면한 광역행정문제를 효과적으로 처리하지 못하고 있다.

수도권정비계획법에 의해 설치된 수도권정비심의위원회는 국무총리를 위원장으로 하고 경제기획원장관과 건설부장관을 부위원장으로 하며, 위원은 15인으로 하되 11인을 내무부 장관 등 관련부처장관들을 당연직으로 하고 전문가 4인을 위촉위원으로 하여 구성하게 되어 있다.

그 기능은, 수도권정비계획, 이전촉진권역안의 인구집중유발시설의 정비계획, 제한정비권역안의 인구집중유발시설의 배치계획, 개발유도권역안의 개발계획, 수도권정비에 관한 정책의 조정 등이다.

그런데 이 위원회에는 위원구성에 있어서 수도권관련단체중 인천직할시와 경기도가 빠져 있으며, 구성중앙행정기관과 지방자치단체의 전담부서가 지정되어 있지 않으며, 기능면에서 종합성이 결여되어 국가의 각종 정책의 유기적인 연계성이 확보되어야 해결 가능한 수도권문제에의 효과적인 대처가 곤란하며, 수도권행정

협의회와의 연계성을 고려하고 있지 않아 동일한 대상을 놓고 이원적으로 접근하는 것등의 문제점이 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 행정개혁위원회에서는 수도권광역행정에 관한 국가적 차원의 협의·조정기능을 수행할 수 있도록 수도권광역행정위원회(가칭)를 설치하여 수도권정비심사위원회의 기능을 흡수하도록 건의한 바 있다.

이 행정개혁위원회의 건의는 수도권의 통합성 확보라는 차원에서 수도권의 제반문제중에서 국가사무의 처리에는 큰 의미를 지니는 것으로 평가할 수 있으나 지방자치단체간의 협의로 해결되어야 하는 것이 원칙인 광역행정기능까지도 중앙정부차원에서 처리하는 것은 지방자치의 근본정신에 위배된다고 보여진다.

## V. 그간 논의에 그친 개혁안들

위에서 제기된 수도권행정의 여러가지 당면한 문제를 해결하기 위하여 그간 제기된 논의들은 수도권설치안, 광역의회설치안, 지방자치단체조합구성안, 광역공사설치안 등을 꼽을 수 있다.

첫째, 수도권(首都廳)설치안은, 서울을 비롯하여 수도권의 광역행정기능을 수행하기 위하여 수도권이라는 광역행정청을 설치하여 그 산하에 서울특별시·인천직할시·경기도를 흡수한다는 것이다. 즉 서울은 종로구를 포함한 4대문 안을 서울시로 하고 나머지 지역은 현재의 구(區)단위로 분할한다. 인천시도 수개의 중규모로 분할하여 시로 만들고 경기도는 기존의 시군을 그대로 지방자치단체로 인정하며, 서울특별시·

인천직할시·경기도는 각각 폐지한다는 것이다.

이렇게 하여 수도권은 광역적인 성격을 띤 교통, 상·하수도, 주택, 경찰, 도시계획 및 재개발, 대학교, 쓰레기처리, 대공원 등의 업무를 관장하며, 시·군·구 등 기초자치단체는 그외의 각종 인·허가사무, 민원업무, 기초교육 등을 분담하는 이중적 구조의 정부조직을 구성한다. 또한 수도권은 기초자치단체와 마찬가지로 의결권·집행권·과세권을 가지게 한다는 것이다.

이상과 같은 수도권이 신설되면 광역행정기능을 효율적으로 일관성 있게 처리할 수 있어 지역간 균형발전과 복지수준의 균등화 등과 같은 긍정적인 효과를 기대할 수 있으나 지방행정조직개편에 따른 갈등·저항·기능배분의 불합리등 제측면의 개혁이 사전조정되지 않는한 그 실현가능성이 희박하다.

둘째, 광역의회설치안은 서울특별시, 인천직할시, 경기도, 강원도, 충청북도등을 포괄하여 2개이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 협의·결정하기 위하여 관계 지방자치단체간에 규약(規約)을 정하여 광역의회를 구성하자는 안이다.

광역의회는 관계 지방자치단체의 지방의회의원으로 구성하고 그 정수는 지방자치단체의 인구비례로 결정하며 의장을 두어 광역의회의 사무를 총괄한다.

광역의회는 그 사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 관계 지방자치단체의 장에 대하여 자료의 제출, 의견의 개진, 기타 필요한 협조를 요구할 수 있으며 광역의회가 의결한 사항은 관계 지방자치단체가 이를 처리하도록 한다는 것이 주요내용이다.

이 안은 현행 수도권행정협의회의 가장 큰

맹점으로 지적되고 있는 법적 구속력의 결여라는 측면을 보완하여 의결사항에 대해 법적 집행의무를 부여하겠다는 점에서 큰 의미를 찾을 수 있으나, 의결과 집행을 분리하고 있다는 점이 문제점으로 지적되고 있다.

셋째, 지방자치단체조합구성안은 수도권내의 지방자치단체간에 쟁점이 있는 사무를 지정하여 관계 지방자치단체간 조합을 구성·처리하자는 것이다. 이 경우 조합에는 조합의회, 조합장, 사무직원을 두며, 조합의회는 조합의 중요사무를 심의·의결하고, 조합장은 조합을 대표하며 그 사무를 통할한다.

그런데 조합구성이 활성화되어 있는 일본의 예를 볼 때 광역성이 비교적 적고 행정수요는 많은 주민의 복지관계사무를 중심으로 조합이 구성되어 있으며, 또한 구성단체를 볼 때 동일한 광역자치단체내의 기초자치단체간에 조합이 설치되어 있는 점등을 감안할 때 광역성이 시·도에 걸치는 행정기능에 대한 조합구성은 재고의 여지가 있다고 보여진다.

넷째, 광역공사설치안은 우선 광역시설별 이용권역 또는 영향권역등을 토대로 합리적인 기능지역을 설정하여 기능별로 광역공사를 설치한다는 것이다.

광역공사의 조직은 현행 지방공기업법상의 지방공기업에 관한 규정을 준용하되 다수의 지방자치단체가 참여한다는 점에서 인구기준 또는 면적기준등에 따라 조직구성원의 비례할당이 합리적으로 이루어지도록 하는 규정의 보완이 필요하다.

이 안은 현행제도를 크게 바꾸지 않고도 용이하게 시행할 수 있으며 광역서비스의 양과 질, 그리고 공급자와 수요자간에 대응성을 제고시킬 수 있는 장점을 가지고 있다.

그러나 기능지역을 합리적으로 설정하는데 어려움을 갖고 있을 뿐 아니라 광역기능별로 모두 광역공사를 설치할 경우 행정의 복잡화와 행정기능 상호간의 색서날리즘(sectionalism)을 격화시킬 수 있어 특수전문가의 특수이익에 따라 좌우될 수 있는 문제점을 내포하고 있다.

이상과 같이 기존의 논의들을 음미해 볼 때 그중 어느 것도 타당성 적의성을 갖는다고 단정할 수 없다는 것이 중론이다. 따라서 수도권행정의 현실 타개책으로서 수도권광역행정체제개편의 필요성에 상응하는 새로운 대안의 제기가 요청된다.

## VI. 본반을 만한 외국의 사례

다른 나라들은 어떻게 하고 있는가? 여기에서는 토론토(Toronto) 연합정부와 몬트리올(Montreal) 도시공동체의 예만을 보기로 하자.

토론토연합정부는 2차대전후 급격한 인구증가와 도시화의 추세에 따른 도시기반시설의 확충재원을 조달하기 위한 방안으로 제기되어 1953. 4. 토론토연합정부법(The Municipality of Metropolitan Toronto Act)을 제정하면서 비롯된다. 이른바「토론토 방식」이라고 불리우는 광역행정체제이다.

현재 토론토연합정부는 토론토시 등 6개의 자치단체로 구성되어 있으며, 권역의 면적은 62.4km<sup>2</sup>, 인구는 2,126천명, 가구수는 861천 가구이다.

토론토연합정부는 각 자치단체를 대표하는 의원으로 구성된 의회(Council)를 중심으로 조직되어 있다. 즉, 위원회형의 기관구성형태를 취하고 있는데, 의회에는 일반행정의 집행을

관장하는 집행위원회(Executive Committe)와 6개의 상임위원회(Standing Committee)가 설치되어 있다. 그리고 각 위원회내에는 관장사무를 처리하기 위하여 여러가지 위원회(Commission and Board)와 국(Department)이 각각 조직되어 있다.

연합정부의회는 의결 및 집행기관으로서 34인의 위원으로 구성되어 있으며, 주요정책을 결정하고 세입·세출을 승인한다. 그리고 집행위원회 및 6개의 상임위원회로부터 모든 보고를 받는다.

연합정부의 집행위원회는 연합정부의 재정, 인사 및 자산을 조정·통제하는 역할을 수행한다. 또한 각 상임위원회가 하는 보고·권고도 재정, 인사 및 자본과 관련될 때 일차적으로 집행위원회에서 검토하여 그 수정 내지 채택 여부를 결정한 후 의회에 제출한다. 따라서 거의 모든 정책은 집행위원회에서 검토되어 의회에 보고된다.

집행위원회는, 의회의장, 각 자치단체의 장, 공선된 7인의 의원 등 모두 14인의 위원으로 구성된다. 상임위원회와의 협조관계를 원활히 하기 위하여 집행위원중 공선된 의원은 각 상임위원회의 위원을 겸하고 있다.

집행위원회가 직접 관장하는 집행기관은 법무국, 회계국, 서기국, 재무국, 관리서비스국, 인사국등이다.

연합정부와 각 자치단체간의 사무배분에 있어서는 원칙적으로 광역적인 사무처리가 요구되는 것은 연합정부가, 지방적인 사무는 각 자치단체가 처리하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 실제 사무배분은 전통과 관습, 사회적 상황등의 영향을 받아 이루어 지고 있다. 예를들어 각 자치단체의 사무로 간주되는 것으로는 소방,

위락, 전기공급, 선거사무 등이며 경찰, 대중교통 수단, 구급, 기채등은 연합정부의 사무로 간주되고 있다. 상하수도, 교육 등은 양자의 협력이 필요한 사무로 간주되고 있다. 그리고 그 운용재원은 분담금, 보조금, 자체수입금으로 충당한다.

그런데 그간 계속적인 개혁조치로 인해 연합정부의 사무는 증가되어 왔으며, 그 결과 자치단체는 점차 그 고유영역을 상실하여 연합정부의 출장소화되는 경향을 보이고 있다.

다음 몬트리올 도시공동체의 경우를 보자.

몬트리올도시공동체는 몬트리올시를 비롯하여 총 29개시를 포괄하는 대도시권정부로서 연합정부의 한 유형이다.

이 도시공동체는 2차대전후 몬트리올의 주변도시들의 인구증가율이 높아 이로부터 야기되는 정치적·경제적 환경변화에 몬트리올시가 어떻게 대응할 것인가 하는데서부터 비롯되어 졌다.

몬트리올 도시공동체는 1970. 1. 1. 발효된 퀘벡(Quebec)주의 특별법으로 설치된 공법인이다. 그러므로 법인으로서 갖는 일반적 권한과 몬트리올 도시공동체에 관한 법률에 규정된 특별한 권한을 가지고 있다.

현재 인구 1,752천명과 면적 490km<sup>2</sup>를 갖고 있는 이 도시공동체는 의회와 의회내에 설치된 집행위원회 및 5개의 상임위원회에 의해 관리되는 위원회형 행정조직을 갖고 있다.

몬트리올도시공동체의 의회는 집행위원회의장, 몬트리올시장 및 의원(58명), 다른 28개시의 시장 등 모두 87명의 의원으로 구성되어 있으며, 집행위원회의 권한에 속한다고 규정된 사항을 제외하고는 모두 의회에서 행사한다.

집행위원회는 의장, 부의장 2명을 포함하여

12명의 의원으로 구성되고, 공동체에 관한 사항의 집행 및 행정에 대한 책임을 진다. 집행위원회는 의회 또는 집행위원회의 권한에 속하는 모든 사항에 관하여 의회에 보고해야 하며 의회가 요구하는 모든 자료를 제공해야 한다.

이 도시공동체가 수행하는 기능은, 광역적 성격을 가진 일정한 도시기능과 환경, 운수, 경제개발등이다.

도시공동체가 매년 필요로 하는 재원은 일시적인 수입과 보조금을 제외하고는 권역내 자치단체가 각각의 재정력에 비례하여 분담한다. 즉, 도시공동체는 주민에 대한 직접 과세권이 없으며, 각 자치단체의 과세대상부동산의 평가액에 의거하여 각 자치단체에 분담시키고 있다.

이상에서 살펴본 토론토연합정부와 몬트리올 도시공동체가 우리에게 주는 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 사업계획수립면에 있어서 관련시설간의 통합적 조정이 가능할 뿐만 아니라 계획의 전문성 확보가 가능하다.

둘째, 집행측면에서는 관련시설간의 통합적 집행이 가능하다.

셋째, 유지·관리측면에서는 광역정부로서 광역적 제자원에 대한 관할권을 가지므로 전문성이 제고될 수 있으며, 관련시설간의 유지·관리 및 조정이 가능하고 나아가 전문공사의 설립도 가능케 된다.

넷째, 독자적인 재정권을 가지고 있으므로 관계자치단체의 분담금결정에 있어서 자체 기구를 활용할 수 있어 분담금산정의 합리성을 제고시킬 수 있으며 나아가 중앙정부나 관계지방자치단체의 간여가능성을 극소화시킬 수 있다는 점등이다.

우리나라의 광역자치단체는 광역행정 뿐만 아니라 기타 일반행정기능(보완·대행기능, 연락·조정기능, 지도·감독기능)도 동시에 수행하고 있어 외국의 연합체와는 그 성격에 있어 차이가 있다. 따라서 수도권역의 경우 초광역기능만을 종합적으로 담당·처리하기 위한 새로운 대안으로서 연합정부의 설치가 필요하며 또한 바람직한 것으로 판단된다.

## Ⅶ. 특별목적지방자치단체로 설치

그러면 수도권연합정부는 어떤 성격의 자치단체이어야 하는가?

그것은 수도권광역행정의 통합성과 유기성을 확보하기 위하여 광역적인 지역계획이나 개발, 도로망의 확충, 상·하수도등과 같이 수개의 광역자치단체에 걸치는 초광역행정기능을 공동으로 처리하기 위하여 설치하는 새로운 특별목적지방자치단체이어야 한다.

수도권연합정부(이하 연합정부라 한다)는 시·도를 구성단체로 하는 특별지방자치단체로서 법인격을 가진다. 특정한 행정사무에 관해서는 의결권과 집행권을 가지며, 의결된 사무를 집행하는데 소요되는 예산은 구성자치단체의 분담금, 국가로부터의 보조금, 그리고 자체수입으로 충당하며 또한 사업을 시행하는데 필요한 경비를 조달하기 위한 기채(起債)도 할 수 있게 한다. 다만 주민에 대한 직접적인 과세권은 인정하지 아니한다.

연합정부는 특별지방자치단체로서 자치단체의 일종이므로 정부조직법이나 지방자치법의 관계규정에 따라 내무부장관의 지휘·감독하에



두어야 한다. 그리고 구성단체는 현행 수도집행 협의회의 구성단체인 서울, 인천, 경기, 강원, 충북을 대상으로 할 수 있으며, 우리나라에서는 처음 구성된다는 견지에서 볼 때 현재 수도권 정비계획법에 규정된 수도권, 즉 서울, 인천, 경기 등 3개시·도만을 대상으로 하는 것이 바람직스럽다.

연합정부는 광역자치단체인 시·도를 존치한 채 시·도를 초월하는 초광역적기능만을 담당하는 특별목적지방자치단체이기 때문에 그가 처리해야 할 가능과 업무를 어느정도 부여할 것인가에 따라 그 위상과 성격이 달라지게 되므로 다음과 같은 변수를 고려해야 할 것이다.

첫째, 초광역기능중에서도 주로 광역도시시설의 일부만을 줄 것인가 아니면 광역시설을 포함 관련개발사업을 종합적으로 수행하도록 할 것이냐 하는 것의 결정이다.

둘째, 특정광역시설이라 할지라도 그 서비스의 공급범위, 공급과정(계획, 건설, 유지, 관리)에 관련된 각 사무를 기초자치단체와는 물론 광역자치단체와의 분담정도에 따라 서로 달라지게 된다.

셋째, 특별지방행정기관을 어떤 형태(폐지, 존치, 통합)로 상정할 것인가에 따라 연합정부의 적정기능범위가 크게 달라질 것이다.

연합정부는 수도권내 각 광역자치기능중 광역기능의 일부만을 분리·통합하여 당해 광역기능만을 담당·처리하는 특별목적지방자치단체의 성격을 가지고 있으므로 이 성격에 비추어 적절한 담당기능이 부여되어야 할 것이다.

첫째, 시·도라는 광역자치단체의 존치를 감안할 때 공공사업적 성격의 중범위 광역행정기능을 넘어서지 않는 것이 바람직하다. 만약 광역의 광역행정기능을 택하게 되면 기존 시·

도는 광역자치단체로서의 존재의의를 상실하게 되며 연락·조정기능과 지도·감독기능만을 수행하는 국가행정기관의 지방출장소의 위치로 전락하게 될 것이기 때문이다.

둘째, 공공사업기능을 도시계획행정(도시계획, 도시정비, 구획정리), 건설사업행정(건설행정, 도로건설 및 관리, 건축지도 및 감독), 수도사업행정(상수도건설, 급수관리, 상수도행정) 등의 3가지 형태로 분류할 수 있는데, 이들 모두를 연합정부의 기능으로 하기 보다는 이중에서 수도권전체의 정비차원에서 정비·조정되어야 할 계획·개발업무나 광역도시시설을 중심으로 한 공공사업기능을 담당기능으로 함이 바람직하다. 왜냐하면 공공사업기능 중에서 도시정비, 구획정리, 하천정비 및 관리, 민간주택건설 및 관리, 건축설계·감독, 상수도행정등은 굳이 연합정부에서 담당하지 않더라도 시·도에서 충분히 해결할 수 있기 때문이다.

셋째, 몇몇 공공사업기능이 제외되는 대신 주민복지증진에 관한 사회복지기능의 일부와 화장장, 묘지, 납골당, 쓰레기 및 오물처리 등 혐오성이 있는 기능을 포함시켜야 한다.

이렇게 결정된 각 기능을 그 공급범위별(예: 광역상수도과 지방상수도 등), 공급과정별(사업계획, 인가, 시행, 유지, 관리)로 관련된 사무를 연합정부와 자치단체간에 어떻게 배분할 것인가?

연합정부는 2개이상의 광역자치단체에 걸치는 광역적 시설 및 이와 관련된 기능의 계획(입지결정)·설치·운영등에 관한 사무를 담당하도록 하고, 그 외의 사항은 자치단체에서 처리하도록 한다. 예를 들어, 광역상수도의 경우 취수장 및 원수관로시설에 관한 장기기본계획은 건설부 또는 수자원공사에서 담당한다 하더라

도, 년차별실시계획, 건설, 유지·관리는 연합정부가 직접 담당하고 정수장·배수장 및 배수관로시설의 건설·관리와 상수도료의 징수는 자치단체에서 담당하도록 한다.

지방상수도의 경우 대부분 지방자치단체의 사무이나 2개 이상의 행정구역에 걸친 경우 그 사업인가·중공·수질검사 등에 관한 사무는 연합정부의 사무로 한다.

또한 수도권의 광역행정체제개편을 감안하여 국토관리·환경등에 관련 특별행정기관의 사무도 과감히 정비하여 연합정부의 사무로 이관하여야 할 것이다.

## Ⅷ. 임명제의 기관분리형이 타당

연합정부의 기관구성은 기관통합형으로 할 것인가, 기관분리형으로 할 것인가?

기관구성의 원리상 양자는 각각 장·단점이 교차하므로 여기에서는 대륙계의 전통적인 기관구성형태에 따라 기관분리형의 경우만을 상정하여 의결기관과 집행기관의 구성방법을 살펴본다.

우선 의결기관은 어떻게 구성할 것인가.

연합정부의 최고의사결정기관으로서의 의회의원의 선출방법은 주민에 의한 직선제와 구성단체의원중에서 선출하는 간선제를 생각할 수 있다.

그런데 연합정부는 특정기능만을 수행하는 특별지방자치단체로서 일정한 구역의 주민을 직접대표한다기 보다는 주민의 대의기관인 구성자치단체를 대표하는 성격이 매우 강하므로 해당 시·도의원중에서 간선하는 방법이 타당할 것이다.

연합정부의회의 의원정수를 결정하는 방법은, 구성자치단체의 인구비례로 하는 방법, 시·도의원선거구수에 의한 방법, 동수로 하는 방법 등이 있는데, 연합정부의 근본취지가 자치단체간에 이해가 상충하는 행정기능의 합리적·효율적인 처리에 있으므로 각 구성단체가 차지할 수 있는 의원수의 상한과 하한을 규정하고 그 범위내에서 인구비례의 원리를 가미하는 것이 바람직하다. 이렇게 볼 때 연합정부의회의 의원정수는 구성자치단체마다 10인으로 하되 인구 200만 이상의 시·도에 있어서는 200만을 초과하는 매 200만마다 1인을 더하는 방법이 합리적이라고 생각된다. 이와같이 할 때 그 의원정수는 서울 15인, 인천 10인, 경기 13인으로 모두 38인이 되며, 여기에 자치단체장을 포함시킬 경우 41인이 된다. 연합정부의회의원으로 선출된 의원은 당해 시·도의원을 겸직토록 하고, 모든 의원들에게 공평한 기회를 부여하기 위하여 그 임기는 시·도의원임기의 반인 2년으로 하는 것이 적절할 것이다.

의장단의 선출은 의원중에서 호선하도록 하고, 의회운영의 전문화·능률화를 도모하기 위하여 상임위원회를 기능별로 설치한다.

다음 연합정부의 의결기관과 대립되는 집행기관을 분리하여 설치할 경우 가장 중요한 사항이 장의 선출방법이다.

장을 선출하는 방법은, 연합정부의회의의원중에서 선거하는 방법, 주민이 직접선거하는 방법, 구성단체장중에서 선출하는 방법, 내무부장관의 추천으로 의회의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 방법 등을 고려할 수 있을 것이다.

연합정부는 그 성격상 초광역기능을 능률적으로 처리하는 데 그 설치 목적이 있으므로 유능한 전문행정가를 필요로 한다. 따라서 위의 여러

가지 안중 임명동의제가 가장 적합할 것으로 판단된다. 그리고 그 지위는 서울특별시장과 같이 준국무위원(장관급)으로 하고, 그 임기는 연합정부의원과 마찬가지로 2년으로 하며 연임이 가능하도록 하여 전문성을 제고토록 한다. 집행기관의 부국(部局)은 사무기능별로 구성토록 하여야 할 것이다.

연합정부의 재정은 어떻게 할 것인가?

연합정부는 수도권 광역자치단체들의 연합에 의한 특별자치단체이므로 주민에 대한 과세권은 행사할 수 없으므로, 그 재원은 구성자치단체의 분담금, 국가의 보조금, 각종 세외수입, 차입금 등으로 확보토록 하고, 기채를 위한 공채발행권을

가질 수 있도록 한다. 그 운용에 있어서는 계획과 예산이 연계될 수 있도록 중장기재정계획이 수립·운영되어야 한다.

또한 연합정부의 담당기능의 대부분이 공공사업적 성격을 띠므로 예산편성은 경상계정과 자본계정으로 분리할 수 있도록 하며, 주로 투자적 경비가 많고 공채가 적극적으로 활용되어야 함을 감안하여, 장기적으로는 자본예산제도(capital improvement program, capital or divided budget)로의 발전을 꾀하도록 한다. 그 재정운영의 원칙은 균형예산의 유지이며, 년도별 예산을 작성해서 세입·세출을 균형화시키도록 하여야 할 것이다.