지방자치 이슈와 포럼

Vol. 38
AUGUST 2021



ISSN 2671-7352

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방자치
이슈와 포럼
2021 AUGUST VOL.38

CONTENTS

04 인터뷰
광역협력을 통한 메가시티 육성으로 국가균형발전을 만들어가다
김사열 국가균형발전위원회 위원장

12 이슈
국내외 광역연합 구축 사례와 시사점
장철순 국토연구원 선임연구위원

20 국내 메가시티 전략과 발전과제
금창호 한국지방행정연구원 선임연구위원

28 집중조명
부울경 메가시티의 필요성 및 기본구상
김태영 경남연구원 미래전략본부장
하경준 경남연구원 연구전략부장

36 메가시티 전략의 사회경제적 기대효과 : 부울경 메가시티를 중심으로
박충훈 부산연구원 연구위원

44 지역 초광역화 현상의 특징과 대응방안
김대성 광주전남연구원 선임연구위원

52 초광역 협력사업의 추진방향 및 과제
이소영 한국지방행정연구원 균형발전상생센터장







60 입법동향
국가균형발전과 지방소멸 위기 대응
이정진 국회입법조사처 입법조사관

66 우수사례
영국 맨체스터 지방정부 연합기구(GMCA)
남재걸 단국대학교 행정학과 교수

72 지방자치단체 탐방
양주시의 지역사회 혁신플랫폼 실험실 양주혁신리빙랩센터
전대욱 한국지방행정연구원 연구위원
최인수 한국지방행정연구원 연구위원

76 공간의 재탄생
역사의 공간에 예술을 덧입히다 인천아트플랫폼

80 KRILA 인포그래픽
읍면동은 어떻게 변화해왔을까?

84 함께 알아보는 주민자치회

88 **연구원 소식**

92 **KRILA 보고서**







통권 제38호 **발행인** 한국지방행정연구원 원장 김일재 **편집위원장** 김현호 **위원** 김성주, 김정숙, 김필두, 박진경, 여효성, 윤성일, 이병기, 최인수, 유란희, 이서희
간사 김유숙 **주소** 강원도 원주시 세계로 21(반곡동) **연락처** 전화 033-769-9932 이메일 research@krila.re.kr **홈페이지** www.krila.re.kr **디자인·인쇄** 문화공감

※ 지방자치이슈와포럼은 격월 발간됩니다. 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

광역협력을 통한 메가시티 육성으로

국가균형발전을 만들어가다

INTERVIEWEE: 김사열 국가균형발전위원회 위원장
INTERVIEWER: 김일재 한국지방행정연구원 원장
일 시: 2021년 8월 11일 **장 소**: 국가균형발전위원회 위원장실



인터뷰

Q **우리나라 전체 인구 중에서 수도권의 인구가 50%를 넘어서고 있습니다. 위원장님께서는 우리나라 국가균형발전을 어떻게 보고 계시는지요?**

A 수도권 집중은 어제 오늘 일은 아니지만, 2019년 말 기준으로 수도권 인구가 전체 인구의 50%를 넘은 것은 우리사회에서도 엄청난 충격이었습니다.
더구나 2020년 초부터 번지기 시작한 코로나19 감염병 확산은 우리 경제·사회 전반의 양극화를 더욱 심화시키고 있습니다.
도시화로 인한 인구의 지나친 밀집도 코로나19 팬데믹 상황에서 그 문제가 더욱 심각해집니다. 코로나19의 발생 원인은 지구의 기후변화로 인한 생태계 혼란, 세계화로 인한 과도한 속도의 이동, 인간 중심의 협소한 생명공동체 이해 등을 꼽을 수 있습니다. 그런데 도시화로 인한 인구 밀집은 바이러스가 폭발적으로 확산하기 딱 좋은 환경을 제공합니다. 이런 현상은 미래에도 지속될 확률이 높습니다.
그럼 어떻게 해결할 수 있을까요? 많은 사람들이 공감하듯이, 재생에너지와 그린뉴딜이 필요하고, 지역화가 중요한 과제로 부상하게 됩니다. 그뿐만 아니라 생명공동체에 대한 폭넓은 이해가 필요합니다. 생태학적으로 생명체의 분산, 인구의 분산은 중요한 해답이 될 수 있습니다. 무엇보다 '국가균형발전'은 시대적 과제입니다. 이제 그 누구도 균형발전의 필요성에 대해 의문을 가지는 사람은 없을 것입니다. 지역이 살아나야 대한민국이 제대로 살 수 있습니다.
지난 1년 동안 사람, 공간, 산업의 3개축으로 구성된 기존의 균형발전 5개년 계획을 차질 없이 추진하고자 했습니다. 이에 더하여 국가균형발전을 보다 가속화하기 위한 새로운 전략을 더하는 데 역점



학력
- 덴마크 코펜하겐대학교 생물화학과 박사
- 경북대학교 생물학과 석사
- 경북대학교 생물교육학과 학사

경력
- 2007 ~ 2009 대구시민단체연대회의 상임공동대표
- 2004 ~ 2005 대통령자문 교육혁신위원회 전문위원
- 2000 ~ (현) 경북대학교 자연과학대학 생명과학부 교수
- 1996 ~ 1998 KIST 한국생명공학연구소 객원선임연구원



인터뷰

을 두었습니다.
'국가균형발전'은 단기적으로 획기적 성과를 낼 수 있는 과제가 아닙니다. 그렇기 때문에 지속적이고 꾸준한 노력이 절실하기도 합니다. 당장의 성과에 조급해하기 보다는 할 수 있는 일을 묵묵히 수행하고, 동시에 지역 현장의 목소리에 귀 기울이겠습니다.

Q 수도권과 지방의 불균형 발전은 부정적인 영향이 크다고 생각합니다. 불균형 상황과 원인을 말씀해 주시기 바랍니다.

A 대한민국은 전흔(戰痕)을 딛고, 국민의 땀과 눈물로 산업화와 민주주의를 동시에 일구어낸 모범적인 국가가 되었습니다. 우리 정부는 집약적 압축성장 모델을 채택했고, 이 과정에서 수도권 일극중심, 경쟁과 속도 지상주의 성장전략의 부작용을 미처 챙겨오지 못했던 것이 사실입니다.
수도권 인구는 전체 인구의 50%를 넘어섰을 뿐만 아니라, 작년에는 인구의 데드크로스 현상까지 나타나고 있습니다. 그뿐 아니라 경제지표까지 고려한다면 수도권 집중은 80%에 육박하고 있다고 해도 과언이 아닙니다. 수도권 집중도를 타 국가와 비교해 봐도 50%의 집중도는 전 지구적인 사건이라고 할 수 있습니다. 일본은 34%, 프랑스는 18%의 집중도를 보이고 있지만, 여전히 균형발전을 위해 국가기관을 세워 적극적인 정책적 노력을 지속하고 있습니다.
이제 수도권은 수도권대로 부동산, 생활환경 등에서 발생하는 집적의 비용이 집적의 효과를 넘어서고 있습니다. 지역은 지역대로 저출산·고령화 추세와 맞물리면서 생존기반이 무너지고 있습니다. 한번 소멸단계로 접어든 지역은 회생 불가능한 경제적 몰락을 겪게 될 것이며, 이는 국민경제 전체의 성장잠재력을 저하시키는 주된 원인으로 작용할 것입니다.
생태계의 건강한 조화는 분산(Scatter)을 통한 다양한 균형성(Balance)의 확보가 요체입니다.
우리나라를 사람의 신체에 비유하자면, 현재 수도권은 고도비만 상태, 지역은 영양결핍의 상태라고 할 수 있습니다.



Q 현재, 국가균형발전위원회가 역점을 두고 추진하는 시책을 소개해 주시면 감사하겠습니다.

A 최근 국가균형발전위원회는 지역의 경쟁력 강화와 미래성장동력 확보를 통해 국가균형발전을 촉진하고자 '초광역협력'과 '지역균형뉴딜' 2가지 전략에 특별히 역량을 집중하고 있습니다. 특히 광역단위 행정구역의 경계를 넘어선 연계·협력·공유를 통해 경쟁력을 확보함으로써 지역이 주도하는 다극(多極) 발전사회를 실현하기 위해 초광역 협력을 추진하고 있습니다. 현재 13개 프로젝트를 발굴하여 기획을 지원하고 있으며, 자치분권위원회와 공동으로 메가시티 지원 TF를 구성하여 초광역 협력을 제도적으로 뒷받침하기 위한 종합 추진 전략도 마련하고 있습니다.
또한, 지역발전이 곧 국가발전이라는 판단하에, 국가발전의 축을 지역으로 옮기는 지역균형뉴딜도 적극적으로 추진하고 있습니다. 특히, 지자체나 외부전문가들과의 협업을 통해 지역주도형 지역균형뉴딜사업을 추가로 발굴하기 위한 노력을 지속하고 있으며, 최근에는 한국판 뉴딜을 지역에서 실현할 핵심사업 40개를 선정하여 2022년도 예산에 반영하기 위한 절차를 진행하고 있습니다.
이 밖에도 농촌공간의 당면한 문제를 지역여건에 맞게 해결할 수 있는 자발적 활동 또는 의지를 촉진하기 위해 농산어촌 유토피아 과제도 추진하고 있습니다. 농산어촌 유토피아 과제는 주민 주도의 발전전략을 바탕으로 주거·인프라·일자리 등을 패키지로 지원하고, 지역 내 거버넌스 구축을 통한 지속가능한 발전을 도모하는 모델입니다.
농어업·농어촌특별위원회와 협업을 통해 마련한 추진계획을 바탕으로 2021년 시범사업을 통한 정책개발·구체화, 2022년부터 확산 및 공감대 형성이라는 일정에 따라 차질 없이 추진할 계획입니다.
마지막으로, 지방대학 혁신 또한 우수한 인적자원의 확보와 지역의 경쟁력 강화의 긍정적 선순환 효과를 고려할 때 소홀히 할 수 없는 과제입니다.
현재 추진 중인 '지자체-대학 협력 기반 지역혁신체계'에 더해 교육·연구 역량 강화, 지역산업과의 협업 확대, 기초·평생·직업교육과의 연계 등을 위한 방안도 검토 중입니다.

Q 메가시티를 포함해서 지역이 협력해서 광역발전을 도모해야 한다는 논의가 많습니다. 광역 협력발전이 무엇인지요?

A 광역협력은 지역 경제발전과 성장잠재력 확충에 필요한 산업, 교통 등 협력사업 추진을 위해 시·



A 도가 협력하여 추진하는 권역 및 추진사업입니다. 최근 대두되는 메가시티와 초광역 협력은 기존 광역 협력에서 경제·생활권역 발전, 초광역 수요 대응 등으로 협력의 분야가 더욱 확대되었습니다.
또한 지역 주도성과 자율성이 강조되며, 인접 지역에 국한되지 않고 현실적 수요에 따라 협력·공유를 통해 유연하게 권역을 설정할 수 있다는 점에서 그 개념이 더욱 포괄적으로 확대, 발전되어가고 있습니다.
수도권의 초집중 문제가 심각한 우리나라 상황에서, 초광역 협력은 특히 중요한 의미를 가집니다.
수도권에 대응할 만한 경쟁력을 갖춘 다극의 지역 경제·생활 권역을 형성하고 국가균형발전을 촉진하기 위해서는 지방자치단체간 시도의 경계를 넘나드는 초광역 협력 등 지역 간 연계·협력의 추진이 보다 활성화되어야 합니다.



Q 우리나라의 광역 협력발전 추진 동향과 현주소는 어떻습니까?

A 과거에도 산업 분야 등을 중심으로 광역 권역을 형성하려는 정책 시도가 있었습니다. 그러나 중앙정부가 주도하는 하향적인 추진방식과 인위적인 권역 설정 등으로 큰 성과를 내지는 못했습니다.
최근 논의되고 있는 동남권, 대구경북권, 호남권, 충청권 초광역 협력 방안은 과거와 달리 지역이 주도하는 탄력적이고 유연한 방식이라는 점에서 큰 의미가 있습니다. 지역에서 자생적으로 필요에 따라 협력하고자 하는 의지도 강하며, 따라서 시간이 걸리더라도 성과를 창출할 가능성이 매우 높아졌다고 생각합니다.
최근 동남권(부산·울산·경남)이 가장 활발히 메가시티 논의를 이끌어가고 있고, 실제로 지난 7월 29일에는 〈부울경 특별지방자치단체 합동추진단〉의 개소식이 있었습니다. 충청권(대전·세종·충남·충북) 역시 메가시티 논의를 시작하고 전략 수립 연구에 착수한 것으로 알고 있습니다.
최근의 논의가 구체적으로 실행된다면, 향후 시·도 등 행정단위를 넘어선 초광역적 협력은 더욱 활성화될 것으로 전망하고 있습니다. 초광역적 협력의 활성화를 통해 수도권에 대응하는 광역 생활·경제권 메가시티 구축을 기대합니다.



Q 광역 협력발전에 대한 세계적인 성공사례가 있다면 소개해 주시기 바랍니다.

A 미국, 영국, 프랑스 등의 대도시권 육성 정책과 지역 간 연계·협력 사례 등이 대표적이라 할 수 있습니다.
미국 오바마 행정부는 '거대도시 단위국가(Metro Nation)론'을 새로운 국토 비전으로 제시하고 연방정부에서 대도시권으로 많은 권한을 이양하여 대도시권 정책을 효율적으로 추진하도록 하였습니다.
프랑스 제2의 도시, 리옹을 중심으로 자율적으로 형성된 리옹 광역경제권(Grand Lyon)은 공공서비스 공급, 건설, 교통 등 지방행정 분야를 총괄 관리하여 규모의 경제를 실현하였으며, 그 결과 지방자치단체의 역량이 확충되고 효율성이 제고되었습니다.
영국 맨체스터시를 중심으로 10개의 메트로폴리탄 자치구로 구성된 광역 맨체스터 도시권(Great Manchester Combined Authority)은 자발적 협력 관계에서 법적 구속력을 가지는 도시권으로 개편되어 고용, 주택, 공간계획 등을 수립, 조정하였습니다. 그래서 기존 행정구역 체계로 대응할 수 없는 광역적 이슈를 효과적으로 해결하였다는 평가를 받고 있습니다.

Q 광역이 걸친 협력 발전이 성공하기 위해서는 지역의 의지, 거버넌스, 재원 지원, 행정체제 등 여러 가지 요건이 필요하다고 생각합니다. 어떻게 생각하시는지요?

A 지자체 간, 부처 간 칸막이가 존재하는 현실에서 초광역 협력 사업이 성공적으로 추진되기에는 많은

제약요인이 존재합니다. 수도권에 대응할 만한 경쟁력을 갖춘 지역 경제 · 생활 권역을 형성하고 국가균형발전을 촉진하기 위해서는 지방자치단체 간 시·도의 경계를 넘나드는 초광역협력과 같은 지역 간 연계 · 협력의 추진이 더욱 활성화되어야 합니다.

지역(도시)간 자원의 공유, 역할 분담 및 특성화 등 연계와 협력이 제대로 작동할 수 있도록 지원하는 초광역협력 지원체계를 구축하는 것도 매우 중요하다고 생각합니다.

초광역협력사업에 대한 보다 장기적이고 안정적인 재정 지원은 물론, 예산지원 절차, 추진 거버넌스 등 개선해야 할 제도들이 많습니다. 국가균형발전위원회는 이러한 부분들에 대해서도 지역의 의견을 면밀하게 검토하여 실질적인 개선방안을 마련할 예정입니다.

Q 국가균형발전위원회는 메가시티 등 광역 협력발전을 위해 어떤 노력을 기울이고 계시는지요?

A 국가균형발전위원회에서는 2020년 9월부터 초광역 협력 프로젝트 신청 총 53건을 접수받아, 13건을 최종 선정했습니다. 기존 광역시·도 행정구역 범위를 넘어선 산업분야, 행정서비스 수요 대응 분야, 경제 · 생활권 기반형성 분야 프로젝트가 선정되었습니다.

*산업분야(헬스케어, 자율주행 모빌리티 등), 행정수요 대응분야(대기질 개선 등), 경제·생활권 기반 형성분야(광역교통 인프라 구축, 그린 수소항만 조성 등 교통, 물류 기반 구축)

선정된 13건에 대해서는 초광역 협력 프로젝트 사업 내용 등을 기획하도록 기획비(건당 5,000만 원)를 지원하고, 이후 균형위에서는 전문가 현장 컨설팅, 중간 점검을 실시하여 초광역 협력의 모습과 사업 내용, 추진 체계 등을 보다 구체화하도록 지원하였습니다.

13개 프로젝트 중 사업 타당성, 준비도, 효과성 등이 높은 우수한 과제에 대해서는 재정 당국과 협의하여 후속 지원이 이루어질 수 있도록 노력할 예정입니다.

또한 지역 중심으로 논의 중인 메가시티 구축방안을 체계적으로 지원하기 위하여 지난 4월 27일, 균형위와 분권위가 중심이 되어 메가시티 지원 범부처 TF를 구성, 운영하고 있습니다. 그 중 균형위는 초광역 협력 추진전략 수립, 초광역 협력사업 추진체계, 행·재정적 지원방안을 마련하고 있습니다.

Q 끝으로 광역 협력발전과 관련해서 향후 계획이 있다면 말씀을 부탁드립니다.

A 수도권 일극체제에 대응하는 지역의 경쟁력을 강화하기 위해서는 유연한 권역별 협력체계를 통한 메가시티 육성이 이제 균형발전의 중요한 과제이며 대안입니다. 균형위는 지속적으로 관심을 갖고, 정부의 재정적 지원을 확대하고 지역 간의 협력을 촉진하기 위한 방안을 모색할 예정입니다.

올해 하반기 중으로 정책 연구와 메가시티 지원 범부처 TF 운영 결과를 바탕으로 〈초광역 협력 추진전략〉을 제시할 계획입니다. 이 전략 안에는 초광역 협력 활성화를 뒷받침할 예산제도 개선, 법제도적 지원체계에 대한 방안이 제시될 예정입니다.

또한 예산 사업, 법제도 개선을 통해 초광역 협력의 핵심인 지역(도시) 간 자원의 공유, 역할 분담 및 특성화 등 연계와 협력이 제대로 작동할 수 있도록 지속적으로 뒷받침하겠습니다.

그리고 지역균형뉴딜과 관련하여 현재 강조하는 '지역주도형'은 대체로 지역의 전문가나 공무원 중심으로 만든 지방정부의 과제 제안서를 대상으로 합니다. 앞으로 가능하다면 '시민주도형'으로 진화할 수 있도록 다양한 시민단체가 함께 참여할 수 있는 문호 개방을 검토 중에 있습니다.





국내외 광역연합 구축 사례와 시사점



장철순
국토연구원
선임연구위원



Ⅰ 광역연합의 필요성

국제적으로나 국가 내에서의 경쟁력을 확보하기 위해서는 단일 자치단체만으로는 한계가 있으므로 지방정부 간, 또는 상위 정부와의 연계·협력을 통한 지역발전의 성과 극대화를 위해 광역연합의 중요성이 증가하고 있다. 특히 지방자치단체가 가지고 있는 인적·물적 자원의 한계를 극복하고, 지자체 상호간의 협력과 경쟁을 통해 중복투자 방지와 사업추진의 효율성을 확보하기 위한 노력의 일환으로 광역연합이 추진되고 있다.

우리나라의 경우 글로벌 도시 네트워크에 편입된 수도권 외의 여타 권역은 글로벌 경쟁에 필요한 규모와 범위의 경제가 취약해 경쟁력 약화가 우려되고 있다. 주요 지역 정책은 17개 시·도 광역자치단체 중심으로 수행되고 있으나, 시·도 단위 정책 추진은 산업, 교육, 광역교통 및 시설입지 등의 측면에서 너무 분산적이고 비효율적인 경우가 많다. 통근권이나 노동시장 영역이 시·도 행정구역과 일치하지 않지만, 주요 지역 정책은 대부분 행정구역 단위로 이뤄지고 있는 것도 특징이다. 지역발전에 활용할 자원과 역량의 분산에 따른 비효율을 최소화하기 위해 행정구역을 넘어선 광역단위에서 규모와 기능적 다양성을 확보한 세계적 경쟁력을 갖춘 광역연합을 형성할 필요가 있다.

최근 들어 비수도권 지역에서는 성장기반을 마련하여 수도권 일극중심에서 벗어나 국가균형발전을 도모하고 지역의 경쟁력을 확보하는 전략으로 지방자치단체의 광역연합(메가시티)을 추진하려는 움직임이 활발해지고 있다.

본고는 글로벌 경쟁력과 수도권에 대응한 지역개발의 효율성을 극대화하기 위한 지방자치단체간의 협력을 통한 광역연합의 국내외 사례를 살펴보고 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ 광역연합의 정의와 특징

광역연합은 "행정적으로 구분돼 있으나, 핵심도시를 중심으로 통근·통학 등 일상생활 또는 경제활동이 기능적으로 연계돼 있는 대도시권을 의미하며, 행정구역을 초월하여 거점도시를 중심으로 다수의 중소도시가 기능적 상호연관성과 지리적 근접성(Geographical Proximity)에 기반하여 경쟁력을 갖는 행정·경제·산업 공동체"로 정의할 수 있다. 즉 지방자치단체가 상호협력을 통해 행정을 효율적으로 처리하고, 시도 단위로 분산된 자원을 통합하여 규모의 경제를 실현하며, 광역교통망체계를 구축하여 지역 간 연계를 강화하는 것을 의미한다.

광역연합의 첫 번째 특징은 경쟁력 강화를 위해서 행정구역의 경계를 넘어서는 공간적 범위를 갖는다. 경제활동 또는 문화·의료활동 및 노동활동 등은 행정구역을 초월하여 발생하고 있으므로 시·도 행정구역을 초월하여 핵심 기능을 구

비한 지역들을 상호 연결하는 공간적 범위를 가져야 하기 때문이다.

두 번째 특징은 연결성의 경제(Economies of Linkages)를 통한 효율성 강화이다. 광역연합에 참여하는 지자체들은 각기 다양한 경쟁력을 갖고 있으므로 각 지자체가 갖고 있는 경쟁요소들을 바탕으로 상호 연계되어야 한다. 개별 지자체가 갖고 있는 각각의 기능들이 세계적 수준에는 미치지 못하기 때문에 특정 기능에 특화된 도시들을 연계하는 협력시스템을 구축한다면 광역연합은 세계적 경쟁력을 갖출 수 있을 것이다.

세 번째 특징은 각 지자체간 협력을 통해 대규모 연합을 형성하여 경쟁력을 강화할 수 있다. 기존 시·도 단위 중심의 경제·산업은 지자체 간의 지나친 경쟁으로 약한 경쟁력을 갖는 지자체만을 양산하고 있다. 따라서 광역연합의 구축을 통해 상호 협력하는 다중 연계협력을 형성하여 통합적인 경쟁력을 강화하는 것이 광역연합의 목적이이기도 하다.

네 번째 특징은 지리적 근접성과 동질성에 기반한 지식확산 효과를 극대화할 수 있다. 국가 및 지역의 지속적인 성장의 필수 요소인 지식의 확산은 지리적 근접성을 통해 높아지기 때문에 많은 국가들이 지식과 정보의 공급자와 수요자를 가까운 거리 내에 집적시키는 혁신체계를 구축하기 위해 다양한 노력을 경주하고 있다. 성공적인 혁신체계구축을 위해서는 지리적 근접성과 함께 동일한 목표를 가진 단일구역이라는 동질성도 중요하게 작용한다.

다섯째 특징은 유연성이다. 광역연합의 구성 목적과 필요에 따라 유연하게 구성할 수 있다는 것이다. 산업, 교육, 의료, 교통 뿐만 아니라 기피시설(쓰레기 처리장, 화장장 등)의 설치 등을 위한 기초연합을 구성하는 등 설치 목적에 따라 다양한 지역적 범위에 대해서 유연한 설정이 가능하다.

광역연합의 영향권이 인접한 주변 지역은 물론이고, 갈수록 발전하는 교통·통신망을 통해 전국적으로 연계되거나 전 세계로 확산되는 현상에 주목하면서 도시권(City Region), 광역권(Mega Region), 광역도시권(Mega City Region), 글로벌 도시권(Rlobal City Regions), 메가시티(Mega City), 지역국가(Region States), 스마트 리전(Smart Region), 다중심 도시화지역(Polycentric Urban Region) 등 다양한 광역연합에 대한 연구가 진행 중이다.

Ⅲ 광역연합 관련 국내 제도

우리나라 지방자치단체 간의 광역연합은 매우 다양한 형태가 있다. 현행 「지방자치법」에서는 자치단체 상호 간의 필요시 법령의 범위에서 협력하도록 하고 있다. 즉, 행정업무의 광역화로 지방자치단체가 단독으로 처리하기 곤란하거나 인적·물적 자원이 부족하거나 중복투자가 예상되는 경우 다른 지방자치단체와 협력하여 처리하는 것이 가능하다. 또한 현행법에 따라 국내에서 지방자치단체 간의 광역협력 방식으로 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체의 설립 등이 가능하다.

Ⅳ 국내외 광역연합 구축 사례

1. 해외사례

세계 각국은 도시 간, 대도시권 간 경쟁이 심화되면서 광역권 육성을 국가경쟁력 제고의 핵심으로 인식하고 광역권 설정과 관련 정책 및 사업을 추진하고 있다. 또한 지역 간 균형발전과 지역 간 고른 삶의 질 확보 등을 목적으로 하는 다양한 사업을 추진하기 위해 광역연합을 구성하고 있다.

유럽연합(EU)은 유럽통합의 정신이기도 한 국가 간, 지역 간 협력을 위하여 많은 노력을 기울이고 있으며, 특히 낙후된 국경지역의 개발을 통해 영토적 결속력을 강화하기 위해 1990년 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund)을 국경을 넘어 인접국가 및 지역 간 협력을 촉진하는 지역 협력사업(European Territorial Cooperation: ETC, 일명 Interreg 프로그램)을 추진하고 있다. 유럽연합의 Interreg 프로그램은 공간 범위에 따라 세 가지 유형으로 나누고 있는데, Interreg A는 국경을 맞댄 접경지역 간 협력사업, Interreg B는 국가 간 협력사업, Interreg C는 모든 EU 회원국을 대상으로 성공적인 지역의 경험을 교환하고 전달하는 과정을 촉진하기 위한 네트워크 구축 사업 등을 추진하고 있다.

EU의 지역 간 협력프로그램의 변화 추이

구분	Interreg Ⅰ	Interreg Ⅱ	Interreg Ⅲ	Interreg Ⅳ	Interreg Ⅴ
추진 시기	1990~1993	1994~1999	2000~2006	2007~2013	2014~2020
국경지역협력	Interreg Ⅰ	Interreg ⅡA	Interreg ⅢA	Interreg ⅣA	Interreg ⅤA
국가 간 협력		Interreg ⅡB	Interreg ⅢB	Interreg ⅣB	Interreg ⅤB
지역 간 협력			Interreg ⅢC	Interreg ⅢC	Interreg ⅣC

자료: 이충현 · 신경희, 지방분권시대, 지역혁신역량 강화방안, 한국과학기술기획평가원, KISTEP Issue Paper 2020-22(통권 제300호), p12.

유럽연합에서 지역 간 협력사업(Interreg C) 중 하나로 추진한 Smart Blue Region(SBR) 프로젝트는 '발트해 지역 간 협력 프로그램(Interreg C-Baltic Sea Region)'의 하위 프로젝트다. 발트해(Baltic Sea) 지역의 해양경제 활성화를 위한 것으로, 지역 간 해양경제 가치사슬을 구축하여 협력체계를 달성하기



위해 추진한 프로젝트다. SBR 프로젝트는 모두 6개 지역(독일의 슐레스비히-홀슈타인(Schleswig-Holstein), 스웨덴의 스코네(Skåne), 폴란드의 포모르스키에(Pomorskie), 라트비아의 리가계획 지구(Riga Planning Region), 에스토니아의 이다-비루(Ida-Viru), 남서부 핀란드(South-West Finland))이 참여하고 있으며, 2016년 3월부터 2019년 2월까지 3년간 유럽지역개발기금(ERDF)으로부터 지원을 받아 진행되었다. 프로젝트에 참여한 6개 지역은 전통적 해양산업이 발달했으나 산업구조의 변화, 대외 경제적 여건, 연구역량 부족과 청년인구의 이탈 등 공통적 문제점을 갖고 있었다. 이러한 지역쇠퇴 문제를 해결하기 위해서는 지역 특화기술과 새로운 산업역량을 가진 인재와의 연계가 필요한 상황이었다.

독일의 슈투트가르트 광역연합은 6개 광역지방자치단체와 179개 기초지방자치단체가 참여하고 있으며, 의회, 광역연합 사무총장 등으로 구성되어 있고 개별 지방자치단체들이 단독으로 해결할 수 없는 다양한 정치·행정적 문제 및 과제들을 공동으로 해결하는데 목적이 있다. 또한 슈투트가르트 지역이 유럽 및 국제사회에서 경쟁력 우위를 점하는데 의의를 두고 있으며, 지역 전반에 걸친 구조적 문제 해결을 위한 광역 기본계획 수립과 교통·녹지·환경·경제육성·산업인프라·스포츠 및 문화육성 등 중·장기 대안 마련과 그 계획의 집행에 중점을 두고 있다.

일본은 「지방자치법」에 특별지방공공단체로서 여러 자치단체에 걸친 광역적인 행정사무를 처리하기 위해 설치되는 행정기구인 광역연합을 둘 수 있다. 광역연합은 행정구역을 유지한 상태에서 특정 사무를 공동으로 처리하며, 국가와 도도부현(都道府県)으로부터 권한을 위임받거나 이양을 요구할 수도 있다. 광역연합은 집행기관과 의회를 두며, 의회는 간접 혹은 직접선거를 통해 선출된다. 대표적인 사례로는 간사이 광역연합(關西廣域聯合)이 있다. 간사이 광역연합은 중앙집권체제와 도쿄 집중 완화를 통한 분권형 사회 조성을 목적으로 간사이 지역 2부 5현이 결집하여 2010년 12월에 설립하였다. 간사이 광역연합의 주요 광역행정사무는 방재, 관광·문화·스포츠 진흥, 산업진흥, 의료, 환경보전 등이며, 국내에서의 경쟁이 아닌 국제적 차원에서 공동으로 대응할 수 있는 문제를 주로 다루고 있다.

영국은 두 개 이상의 인접한 지방정부들이 연합하여 형성하는 연합기구(Combined Authority, CA) 제도를 운영 중이다. CA는 법적 기구로 중앙정부와 지방정부로부터 주요 권한과 자원을 이양받아 공공서비스를 제공하며, 정책 집행을 위해 직선 광역시장을 선출할 수 있다. 근거법은 「지방 민주주의, 경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」과 「도시와 지방분권법(Cities and Local Government Devolution Act 2016)」이다. 2019년 기준 잉글랜드에 10개의 CA가 설치되었으며, 이 중 7개 CA가 직선 광역시장을 선출하였다. CA는 경제재생, 교통을 비롯해 관련 지방정부가 이전하기로 동의하는 기타 기능을 수행한다. 대표적인 사례는 광역맨체스터연합기구(Greater Manchester Combined Authority, GMCA)이다. GMCA는 10개의 지방정부로 구성되어 있으며, 산업구조변화로 지역경제가 쇠퇴하면서 공통의 문제에 대처하기 위하여 마련하였다. 또한 타 지역과 연계 강화를 위해 공항을 건설하여 공동으로 소유하고, 10개 지방정부 간 정책의 우선순위를 조정하며, 일자리 창출·주택공급·환경 문제 등 광역적인 문제를 해결하기 위한 정책을 발굴하여 추진하고 있다.

미국의 지역계획협회(Regional Plan Association)은 광역적 공간전략 추진을 위해 '미국 2050(America 2050)' 프로그램을 제안하면서 10개 메가리전(Mega Region)을 제시하였다. 메가리전은 유사한 환경, 지형, 인프라, 경제여건, 정주패턴, 토지이용 연계성, 문화 및 역사 공유 등을 기반으로 설정된 대도시권 네트워크이다. 메가리전 별로 광역권 단위의 발전전략 수립을 통해 각 지역에 속하는 도시는 노동시장 공유, 광범위한 협력 인프라 구축, 산업 연계성 등을 통한 규모·범위의 경제 달성 등을 목적으로 한다. 메가리전은 '현재 성장하고 있으며, 앞으로도 성장할 수 있는 권역'을 대상으로 글로벌 경쟁력을 강화하는데 초점을 두고 있다. 10개 메가리전은 Cascadia, Northern California, Southern California, Arizona Sun Corridor, Texas Triangle, Gulf Coast, Piedmont Atlantic, Florida, Northeast, Great Lake 등 모두 988개 카운티가 참여하고 있으며, 이는 전체 카운티(3,140개)의 31.5%에 해당한다.

2. 국내사례

국내에서는 균형발전과 지역경쟁력 향상을 위해 광역협력을 위한 권역을 설정하고 다양한 사업을 추진하였다. 노무현 정부는 인접 광역자치단체 간 유사한 업종에서의 인력 및 기술개발, 생산기반 구축 등 기능별 역할분담과 협력을 위해 '4대 초광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 영남권)' 형성을 추진하였다. 이명박 정부는 지역경쟁력 강화와 분권을 위해 '5+2 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권, 강원권, 제주)' 정책을, 박근혜 정부는 국민의 행복 관점에서 '56개의 지역행복생활권'을 설정하고 광역협력사업을 추진하였다. 그러나 이러한 정책들은 중앙정부 주도로 수립된 광역발전계획을 지역에서 지속적으로 추진하는 것에 대한 어려움, 광역협력사업에 대한 부처별 칸막이식 예산지원, 광역협력을 주도하는 기구의 위상 취약 등으로 큰 성과를 얻지는 못하였다.

한편, 현재 국내에서 논의되고 있는 광역연합을 기반으로 한 메가시티는 과거와는 달리 지역의 인구 및 경제 규모를 키우려는 광역자치단체의 자립적인 발전전략에 따라 추진되고 있다. 지역경쟁력 강화를 위해 특별지방자치단체 형태의 동남권 메가시티, 충청권 광역도시권 설정 등이 논의되고 있으며, 조합방식으로 관광활성화를 목적으로 하는 지리산권 관광조합(전북·전남·경북·경남 등), 지역경제 활성화를 목적으로 하는 부신진해경제자유구역청(부산시·경남도)이나 광양만권경제자유구역청(전남도·경남도) 조합 등이 있으며, 화장장, 쓰레기 소각장 등 기피시설의 공동이용을 목적으로 기초지자체간 사무위탁이나 동해남부권 해오름동맹상생 협의회, 거제·통영·고성 행정협의회 등 행정협의회 구성 등 다양한 광역연합이 구성되어 운영되고 있다.

Ⅴ 광역연합 구축사례의 시사점 : 성공요건

광역연합은 국가의 균형발전이나 세계적인 경쟁력 확보, 기피시설의 공동이용 등 다양한 목적을 달성하기 위해 구성·운영된다. 세계적으로 성공한 사례도 있으나 실패하는 사례도 많으므로 광역연합의 성공적 구성과 운영을 위해서는 다양한 요인들을 고려해야 한다.

첫째, 자립적 기반을 갖출 수 있는 범위를 설정해야 한다. 경쟁력을 가진 광역연합은 단순히 몇 개의 도시를 묶어서 덩치를 키우는 등의 식으로 구축될 수 있는 것이 아니다. 광역연합은 두 개 이상의 자치단체를 포괄하는 하나의 자립적 경제단위로 기능할 수 있는 기반이 전제되어야 한다. 리차드 플로리다도 메가리전이 국가나 그 하위 행정구역처럼 가상적, 정치적 경계선을 가진 인위적 공간(Artifact)이 아니며, 단순한 도시들의 집합이나 큰 도시가 곧 메가리전이되는 것이 아님을 지적하였다(Richard Florida, 2008).

둘째, 광역연합 주도의 사업발굴과 추진체계 마련이 중요하다. 광역연합은 광역교통망 구축, 지역 산업육성, 지진 등 재난·방재 대응, 인재육성, 문화·관광 네트워크 구축 등 지역 특성과 필요에 따라 다양한 광역협력사업을 각 지역이 스스로 발굴해 추진해야 하며, 사업 추진의 우선순위 등을 정할 수 있는 거버넌스를 구축해야 한다. 그리고 중앙정부는 광역연합이 광역협력사업을 안정적으로 추진할 수 있도록 예산 지원방안을 마련할 필요가 있다. 해외 대부분의 광역연합은 단체장이나 의회 등의 거버넌스 구축을 중요한 시스템으로 도입하고 있다.

셋째, 광역연합은 공동의 관심사를 중심으로 사업을 추진하는 것을 목적으로 하지만 지자체간에는 경쟁과 협력을 기반으로 해야 한다. 지자체간에는 늘 경쟁과 상생의 관계에 있으며, 이를 통해 지속적으로 발전해 왔다. 광역연합을 구성한 각 지자체는 독자적인 주체성(경쟁력)을 유지하면서 다른 지자체와 연계하여 상생하는 코피티션이어야 한다. 코피티션은 '협력(COOperation)'과 '경쟁(comPETITION)'의 합성어로써 각자 독립성을 유지하면서 자신이 보유한 핵심역량을 바탕으로 경쟁관계에 있는 지역과 특정 사업 및 업무분야에 걸쳐 협력관계를 맺고 이를 통하여 상호 보완함으로써 경쟁우위(Competitive Advantage)를 확보하고자 하는 제휴전략(경쟁 속의 협력)이라고 할 수 있다.

넷째, 주요한 광역연합은 글로벌 차원에서 중요성을 가진 거대 도시와 그 주변지역으로 구성되어 있지만, 유럽과 같이 중소규모 도시의 연합체로서의 메가리전 구상도 생각해 볼 수 있다는 점이다. 현실적으로 수도권을 제외한 전국의 인구가 감소하는 현 상황을 고려할 때, 비수도권 지역의 사회적 지속가능성 확보 차원에서 중소도시 중심의 네트워크형 광역연합 구상도 생각해 볼 필요가 있다.

최근 발전의 패러다임은 균형에서 경쟁으로, 분산과 형평에서 집중과 선택으로 변화되고 있다는 것을 한 번쯤 음미해 볼 필요가 있다고 생각한다.

참고문헌

강현수 외, 균형발전을 위한 광역협력사업 추진방안, 국토연구원, 국토이슈리포트, 2020. 7.
김건위, 지방자치단체 코피티션(Coopetition)향상방안, 한국지방행정연구원, 지방자치 Focus 제74호, 2014. 4.
김예성 외, 지방자치단체 광역연합 추진현황과 향후 과제, 국회입법조사처, 2021. 2. 22.
국가균형발전위원회, 2021 국가균형발전 비전회의, 2021. 3. 24.
국토연구원, 새로운 국가균형발전정책 모색을 위한 간담회 자료집, 2021. 5. 20.
박경현 외, 국토균형발전을 위한 초광역 연계발전 방향, 국토연구원, 2020.
신원득 외, 수도권-지방간 상생발전 전략, 경기연구원, 2012.
이충현 · 신경희, 지방분권시대, 지역혁신역량 강화방안, 한국과학기술기획평가원, KISTEP Issue Paper 2020-22(통권 제300호).

국내 메가시티 전략과 발전과제



금창호
한국지방행정연구원
선임연구위원



Ⅰ 서론

부산광역시와 울산광역시 그리고 경상남도가 부울경 메가시티를 추진하면서 광역단위에서 메가시티가 일종의 주도적인 발전전략으로 대두되고 있다. 부울경 메가시티는 2020년에 부울경 시도연구원에서 공동으로 수행한 '동남권 발전계획 수립 공동연구'에서 기본적인 구상이 구체화되었다. 그동안 다양한 국가균형발전 정책에도 불구하고, 수도권과 비수도권의 격차는 심해졌고, 이를 극복하기 위한 전략의 하나로 모색된 것이 부울경 메가시티라고 할 수 있다. 부울경 메가시티에서 제시하고 있는 구상의 논거는 수도권을 중심으로 집중된 현재의 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 전국을 대상으로 권역별 메가시티를 구축하여 권역별 경쟁력을 강화함으로써 수도권의 집중을 완화하고, 이를 통하여 종국적으로 국가균형발전을 확보할 수 있다는 것이다. 이후 충청권과 대경권 등에서도 메가시티의 계획을 발표하였으나, 아직까지 부울경만큼 구체화된 상황은 아니다.

현재 부울경의 추진 계획에 따르면, 2022년 상반기에는 본격적인 출범이 이루어질 것으로 예상된다. 이에 부울경의 메가시티를 통해서 현실적으로 수도권의 집중을 완화하는 국가균형발전의 계기 조성에 대한 기대도 적지 않다. 그러나 한편으로는 부울경을 비롯해 광역단위에서 추진되고 있는 메가시티에 대한 우려도 없지 않다. 메가시티를 통한 전략이 국가균형발전의 효과를 어느 수준으로 확보할 수 있을 것인지, 이를 위해 필요한 정책적 수단들은 무엇인지에 대한 논의도 제기되고 있는 실정이다. 따라서 최근에 광역단위에서 추진되고 있는 메가시티에 대한 구체적인 전략과 긍정적 성과를 도출하기 위한 과제들을 검토하는 것도 필요하다.

Ⅱ 메가시티의 논의

1. 메가시티의 개념

메가시티는 학문적으로 명확하게 정의된 개념이라기보다는 정책적으로 접근되고 있는 개념으로 간주할 수 있다. 위키백과사전(2020)에 따르면, 메가시티는 기본적으로 인구 규모가 1,000만 명을 넘는 단일의 도시를 의미한다. 그러나 일반적으로는 각 도시의 생활권 인구까지 포함하는 것으로 간주하고 있다. 특히, 최근에는 메가시티를 메가시티 리전(Mega City Region)의 개념으로 사용하는 것이 일반적이며, 대부분 정책적 관점에서 접근한다. 예를 들면, 행정구역으로는

명확히 구분되고 있음에도 불구하고, 핵심도시를 중심으로 일일생활이 가능하고 기능적으로 연결된 인구 1,000만 명 이상의 광역경제권으로 정의하고 있어서, 광역권이나 광역도시권 내지 대도시 지역을 메가시티에 포함된 개념으로 사용하는 것이 일반적인 경향이 되고 있다.

〈표 1〉 메가시티의 개념구조

메가시티(Mega City)

핵심도시를 중심으로 일일생활이 가능한 기능적으로 연결된 대도시권(인구 기준 1,000만 명 이상의 대도시)

단일 대도시	대도시권
인구 1,000만 대도시	↑↓ 일일생활 / ↑↓ 일일생활 — 핵심도시 — ↑↓ 일일생활 / ↑↓ 일일생활

2. 메가시티의 전략

메가시티에 대한 국가별 관리전략은 최근에 접어들면서 근본기조가 전환되고 있는 것으로 나타나고 있다. 기존에는 세계적으로 메가시티의 규모가 많지 않았고, 나아가 메가시티가 국가의 발전전략의 핵심요소로 다루어지지 않았으나, 최근에 올수록 메가시티의 규모 확대와 내부적 특성에 기초하여 새로운 접근전략이 대두되고 있는 실정이다.

메가시티에 대한 기존의 전략은 다수의 국가에서 소극적 대응전략으로 관리되어 왔다. 메가시티의 기본적 특성이 1,000만 명에 이르는 다수의 인구가 집중된 공간으로 교통이나 환경, 상하수도 등 대도시의 생활편의에 관련된 수요가 집중적으로 발생되고, 따라서 이러한 생활편의 수요를 효과적으로 관리하는 전략이 지배적이었다.

그러나 세계적으로 메가시티의 규모가 증가하면서 국가별로 메가시티를 통한 국가발전의 전략을 극대화하는 적극적 관리전략으로 전환되고 있는 실정이다. 메가시티는 산업경제와 지역개발 및 문화관광 등 사회의 제반분야에 걸쳐 국가별 핵심적 발전기제의 특성을 보유하고 있어서 이를 통한 국가발전의 동력으로 활용하는 관리전략이 대두하고 있는 것이다. 부울경의 메가시티 전략 역시 이러한 경향에서 크게 벗어나 있지 않다.

〈그림 1〉 메가시티의 관리전략 기조

기존의 소극적 전략에서 적극적 전략으로 전환

소극적 대응전략	⇒	적극적 발전전략
■ 정책기조 교통·환경·상하수도 등 대도시권 생활편의 수요대응		■ 정책기조 산업경제·지역개발·문화관광 등의 권역발전 견인 기제
■ 대표사례 다수의 메가시티		■ 대표사례 간사이광역연합(일본)

Ⅲ 주요 메가시티 전략

1. 부울경의 사례

부산광역시와 울산광역시 및 경상남도가 추진하고 있는 부울경 메가시티는 우리나라에서는 처음으로 전략적 관점에서 접근한 메가시티이다. 부울경 메가시티의 추진배경은 전술한 바와 같이 수도권과 비수도권의 불균형이라는 구조적 문제를 해결하는 것에서 출발하고 있다. 이는 부울경 메가시티의 정책기조에서도 그대로 나타나고 있다. 즉, 현재의 대한민국은 수도권 일극을 중심으로 공간적 편중현상이 심화된 상태로, 역대정부의 균형정책 역시 이를 해소하기 위한 다양한 전략들을 수립해 왔으나, 불균형을 현저하게 완화하는 긍정적 효과를 확보하지는 못한 것으로 평가되고 있다. 예를 들면, 인구와 경제인프라 등이 수도권에 집중되어 있고, 지방인재가 수도권으로 이동하며, 이에 따라 수도권의 일자리가 증가하며, 기업의 수도권 입지선호가 지속되고, 수도권만 우수인재를 유치하고 있는 구조라는 인식이다.

이와 같은 국가균형발전 정책의 한계를 해소하기 위한 대안으로 제시된 것이 비수도권을 중심으로 다수의 권역별 메가시티를 구축하는 것이고, 그 일환으로 부울경 메가시티를 추진하는 것이라는 점이다. 부울경 메가시티의 구축을 통해서 수도권 중심의 일극현상을 해소하여 대한민국 전체의 공간적 균형수준을 제고하는 것이 미래 한국의 바람직한 모습이라는 취지가 반영되어 있는 것이다.

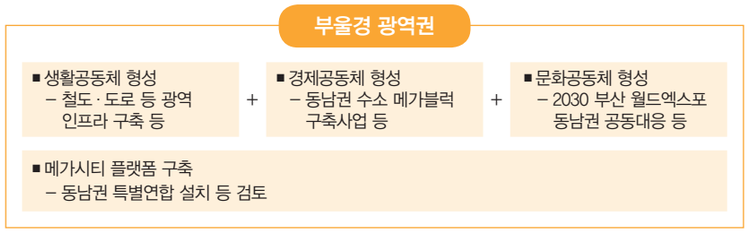
〈그림 2〉 부울경 메가시티 추진기조

현재 대한민국	⇒ 권역별 메가시티 구축	미래 대한민국
– 인구 · 경제 인프라 등 수도권 집중 – 지방인재 수도권 이동 – 수도권 일자리 증가 – 기업의 수도권 입지선호 – 수도권만 우수인재 유치		– 수도권 집중 완화 – 기업유치 및 창업 활성화 – 좋은 일자리 창출 – 또 다른 수도권 광역경제권 형성 – 메가시티+우수인재 양성시스템 구축

출처: 국민일보(2020.02.18.). 경남, 동남권 메가시티 플랫폼 구축, 또 다른 수도권을 만든다.

상기와 같은 추진기조에 따라서 부울경 메가시티의 구상은 다음과 같이 설계되어 있다. 즉, 현재 검토되고 있는 부울경의 메가시티는 4개 분야의 내용으로 구성되어 있다. 부울경을 권역으로 하는 생활공동체, 경제공동체, 문화공동체를 형성하고 이를 추진하기 위한 메가시티 플랫폼을 구축하는 것이 핵심적인 내용이다. 이를 반영한 부울경 메가시티의 구조는 단일권역을 중심으로 공동사업과 추진체계의 이원적 요소를 결합한 것이다. 메가시티의 공동사업은 철도와 도로 등의 광역인프라를 구축하는 생활공동체와 동남권 수소 메가블럭을 구축하는 경제공동체 및 2030 부산 월드엑스포의 동남권 공동대응을 위한 문화공동체 등으로 구성하고, 이를 추진하는 공동의 거버넌스로 특별지방자치단체인 동남권 특별연합을 설치하는 것이다. 부울경 메가시티의 전개과정을 보면, 메가시티의 플랫폼이라 할 수 있는 특별지방자치단체의 설치를 제외한 여타의 구상은 마무리 단계에 접어든 것으로 평가된다. 따라서 특별지방자치단체의 설치만 완료되면, 부울경 메가시티는 본격적으로 출범하게 되는 것이다. 다만, 특별지방자치단체는 「지방자치법」전부개정에 포함된 제도이므로 법적 효력이 발휘되는 2022년이 되어야 현실적으로 설치가 가능하다. 이와 같은 점들을 고려하면, 내년인 2022년 상반기에는 부울경 메가시티의 실체를 보게 될 것으로 전망된다.

〈그림 3〉 부울경 메가시티의 구상



출처: 부산 · 울산 · 경남연구원(2020). 동남권 발전계획 수립 공동연구.

2. 기타 추진동향

부울경 메가시티를 제외하고도 광역단위의 다수 권역에서 메가시티의 구상을 검토하여 왔다. 이러한 동향은 수도권을 제외한 대부분의 시도에서 나타나고 있다. 특히, 더불어민주당에서 제안한 3+2+3 광역권과 맞물리면서 보다 탄력을 받고 있는 실정이다.

〈그림 4〉 광역단위의 메가시티 동향

구분	메가시티	행정통합
2020년	■ 동남권 – 동남권 발전계획 수립 공동연구 착수 (2020. 3. 10)	■ 대구 · 경북 – 대구 · 경북 행정통합 공식 선언(2020. 1) ■ 광주 · 전남 – 광주 · 전남 행정통합 제안(2020. 9)
2021년	■ 충청권 – 충청권 광역생활권경제권(메가시티) 공동연구 착수(2021. 3. 19) ■ 대구 · 경북 – 대구경북 특별지방자치단체 설치 연구 (2021. 8)	
■ 더불어민주당 3+2+3 광역권 제안 – 그랜드 메가시티: 수도권 – 동남권 – 충청권 – 통합형 메가시티: 대구 · 경북 – 광주 · 전남 – 강소권 메가시티: 전북 – 강원 – 제주		

우선, 2020년에는 부울경을 제외하고는 행정구역 통합이 메가시티 보다 높은 조명을 받았다. 대구광역시와 경상북도가 행정구역의 통합을 공식화하였고, 광주광역시와 전라남도의 행정구역 통합 역시 논의되기 시작하였다. 특히, 대구광역시와 경상북도의 행정구역 통합은 기본구상에 대한 설계가 수립되고, 현실적인 추진을 위한 '대구경북행정통합 공론화위원회' 등이 구성되었다.

이에 비하여 광주광역시와 전라남도의 행정구역 통합은 제안과 논의 수준에서 더 이상 진전되지는 못하였다. 한편, 2021년에는 부울경 메가시티와 마찬가지로 특별지방자치단체의 설치를 통한 메가시티 추진의 움직임이 추가적으로 나타났다. 대전광역시와 세종특별자치시, 충청북도 및 충청남도가 충청권 메가시티 추진을 발표하였고, 대구광역시와 경상북도가 역시 대경권의 메가시티 추진을 검토하기 시작하였다. 특히, 대구광역시와 경상북도는 2020년에 행정구역 통합을 시도하였으나, 2021년에는 정책기조를 전환하여 메가시티 추진의 움직임을 보여주고 있다.



Ⅳ 메가시티 추진과제

최근에 대두되고 있는 광역단위의 메가시티 추진은 국가균형발전 정책에서 접근과 주체가 전환되고 있다는 특징을 가지고 있다. 우선, 국가균형발전 정책의 접근은 기본적으로 하향식 접근(top-down)이 유지되어 왔다. 부분적으로 분권형 국가균형발전 정책이 논의되긴 하였으나, 기본적인 흐름을 바꾸지는 못했다. 그러나 최근의 메가시티는 국가차원의 국가균형발전 정책과 달리 광역인 지방단위에서 추진되고 있다는 점에서 일종의 상향식 접근(bottom-up)의 양상을 보여주고 있다. 또한 기존의 국가균형발전 정책은 원칙적으로 국가가 정책의 주체로 자리매김을 하여 왔다. 이에 비하여 메가시티는 광역단위인 지방이 주도를 하고, 국가에서 지원시책을 검토하고 있다는 점에서 명백히 지방주도로 전환하는 특징을 보여주고 있다. 물론 국가균형발전 정책에 대한 하향식 접근과 국가주도가 그 비중을 완전히 상실하지는 않겠지만, 기존의 흐름과는 현저히 다른 모습들이 나타나고 있음은 명백하다.

한편, 메가시티 전략이 기대하는 정책효과를 확보하기 위해서는 검토가 필요한 과제 역시 적지 않다. 우선은 메가시티를 실질적으로 실현하는 기제는 특별지방자치단체이다. 따라서 특별지방자치단체라는 제도적 장치가 충분한 효용성을 구비하고 있어야 메가시티를 통한 전략적 효과가 현실화될 것이다. 아직까지는 제도적으로 규정이 되어 있을 뿐 실제로 작동되지 않은 상황이라 제도적 한계나 문제를 단언하기는 쉽지 않다. 다만, 외국사례에 비추어보면, 기관의 독립성이나 조직의 효율성 및 재정의 안정성이 제도적으로 충분히 확보된 것으로 평가하기는 쉽지 않다.

다음은 특별지방자치단체의 운영에 대한 국가의 지원도 고민하지 않을 수 없다. 외국의 사례에 따르면, 다수의 국가에서 특별지방자치단체의 운영에 대한 국가의 재정적 지원을 강화하고 있는 실정이다. 물론 우리나라도 국가사무의 위임처리에 대해서는 국가의 재정지원을 법제화하고 있지만, 그 외의 사무 처리에 대한 재원은 구성 지방자치단체의 분담금으로 충당할 것을 원칙으로 하고 있다. 최근에 정부가 메가시티 지원을 위한 범정부 지원단을 구성하고, 국가의 지원대책을 검토하고 있는 것은 다행스러운 일이다.

마지막으로 특별지방자치단체를 구성하는 시도의 협력이다. 메가시티는 특별지방자치단체에 의하여 추진되지만, 이를 구성하는 것은 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도라는 시도이다. 따라서 특별지방자치단체의 운영은 직간접적으로 구성 지방자치단체의 영향을 받을 수밖에 없다. 기존의 지방자치단체조합의 운영에서도 경험하였지만, 구성 지방자치단체의 이해에 따라서 특별지방자치단체의 운영 방향이 왜곡될 경우에는 목적달성이 현실적으로 쉽지 않다.

부울경 메가시티의 필요성 및 기본구상[1)]



김태영
경남연구원
미래전략본부장



하경준
경남연구원
연구전략부장



Ⅰ 부울경 메가시티 배경

전 세계적으로 경제활동의 중심이 되는 대도시권을 나타내는 '메가시티'가 증가하는 추세이다. UN(2018)은 전 세계 메가시티가 2018년 기준 33개에서 2030년 기준 43개로 증가할 것으로 예측한다.

이러한 추세에 따라 전 세계라는 거대한 단일시장에서 경쟁의 주체가 국가 단위에서 지역단위로 변화하고 있다. 이에 단일국가 내 도시 간의 경쟁이 아닌 국가의 장벽을 넘어 세계도시 간의 경쟁에서 경쟁능력을 갖춘 지역 육성이 필요하다.

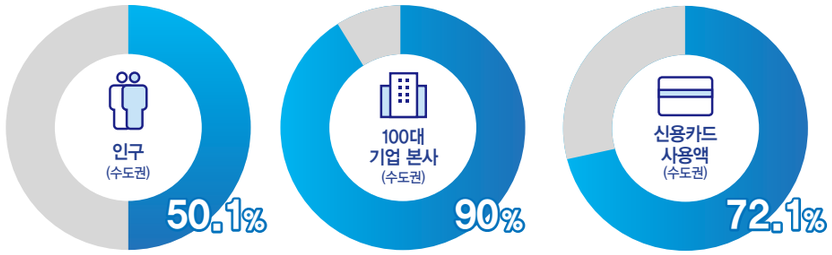
이러한 관점에서 정부의 신북방·신남방 정책을 발판으로 글로벌 경쟁력을 갖춘 국내 대도시의 규모와 기능을 확대할 필요성이 있다.

우리나라는 과도한 수도권 집중에 따른 비수도권 지역의 어려움이 가중되고 있다. 전국 대비 수도권의 인구가 50%를 넘었으며, 100대 기업 본사의 90%가 수도권에 몰려 있는 실정이다.

수도권으로 인구, 경제, 산업 등의 집중이 가속화됨에 따라 비수도권 지역과의 불균형 또한 심화되고 있다.

수도권 집중, 지역소멸 등 앞으로 가속화될 것으로 예상되는 지역불균형 현상을 해소하기 위한 공간적 전략(다극체제로의 전환)이 필요한 시점이다.

〈그림 1〉 수도권 집중도



자료: 부산연구원 · 울산연구원 · 경남연구원(2021), 동남권 발전방안 수립 공동연구

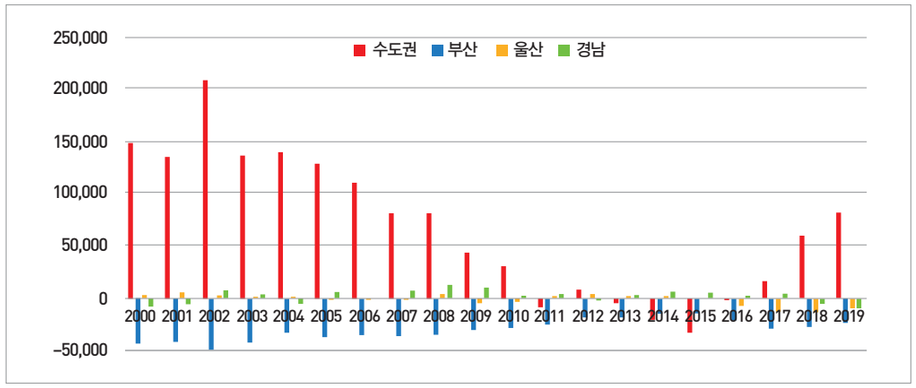
1) 본 원고는 「부산연구원·울산연구원·경남연구원(2021), 동남권 발전방안 수립 공동연구」 및 「지역사회 2021년 여름호, 부산·울산·경남 메가시티 추진 현황과 진단: 경남-필요성과 기본구상」의 내용을 발췌하여 작성하였습니다.

II 부울경 메가시티 필요성

1. 지방소멸 가속화

수도권 인구집중 심화 및 비수도권 청년층 인구 유출에 따른 수도권 쏠림 현상에 대한 적극적인 해결방안이 필요하다. 최근 20년간 수도권 인구비중이 3.8% 증가한 반면 부울경의 인구는 1.5% 감소하였다. 특히 부울경 청년층의 인구 유출이 심각한 수준이다. 2020년 기준, 부울경에서 수도권으로 빠져나간 청년층은 약 1만 4,000명에 달한다. 청년층 유출은 지역의 일자리, 교육 등과 밀접한 연관이 있다. 지역의 일자리 감소, 교육의 질 하락으로 인해 청년층의 유출이 가속화되고 이는 다시 일자리 및 교육 상태에 악영향을 미치는 악순환의 고리가 형성되고 있다.

〈그림 2〉 수도권 및 부울경 인구 이동 현황



자료: 부산연구원 · 울산연구원 · 경남연구원(2021), 동남권 발전방안 수립 공동연구

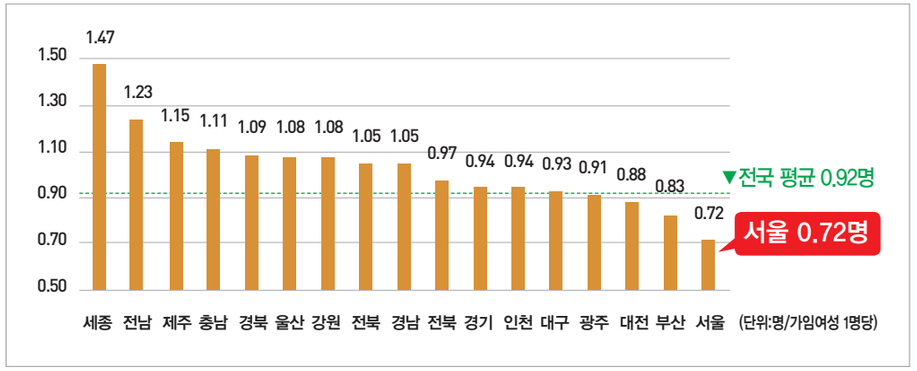
수도권에 집중되는 경제활동 또한 악순환의 주 요인이다. 수도권 지역 내 총생산 비중이 전국의 절반(51.9%)을 넘어서면서 양질의 일자리가 집중된 수도권과 그렇지 않은 비수도권 지역 간의 격차가 심화되고 있다. 최근 신성장 동력의 지표라고 할 수 있는 스타트업의 수 또한 수도권에 집중되고 있다. 100억 이상 대규모 투자를 받는 수도권 내 스타트업이 93%에 달한다. 이러한 흐름은 결국 비수도권의 소멸 위기로 이어진다. 한국고용정보원(2018)에서 발표한 '소멸위험지수'를 살펴보면, 수도권을 제외한 대부분의 지역이 소멸위험 지역으로 분류된 것이 이를 방증한다.

2. 수도권 1극 체제의 한계

비수도권의 소멸 위험은 상대적으로 수도권에 대한 끊임없는 집중으로 이어진다. 수도권의 인구 및 경제 집중이 국가 전체의 성장을 견인하고 비수도권의 동반 성장으로 연결된다면 지역의 불균형은 크게 우려할 수준이 아닐 수도 있다. 하지만 현재 우리나라는 수도권 1극 체제의 한계점에 도달했다고 볼 수 있다. 최근 수도권의 부동산 가격 급등에 따른 사회 양극화 문제는 이를 대표적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다.

매년 수도권으로 유입되는 인구는 약 10만 명에 달한다. 포화 상태인 수도권의 주택이 감당할 수 없는 수준이다. 부동산 가격은 천정부지로 치솟고 이로 인해 청년층은 열악한 주거환경으로 내몰리게 된다. 청년층은 연애 또는 결혼을 포기하고 있다. 2019년 기준 전국 17개 시·도의 합계출산율을 살펴보면 전국 평균이 0.92명으로 1명도 채 되지 않는 수준이다. 특히 서울의 경우 평균 0.72명으로 전국에서 제일 낮은 수준이다.

〈그림 3〉 시도별 합계출산율



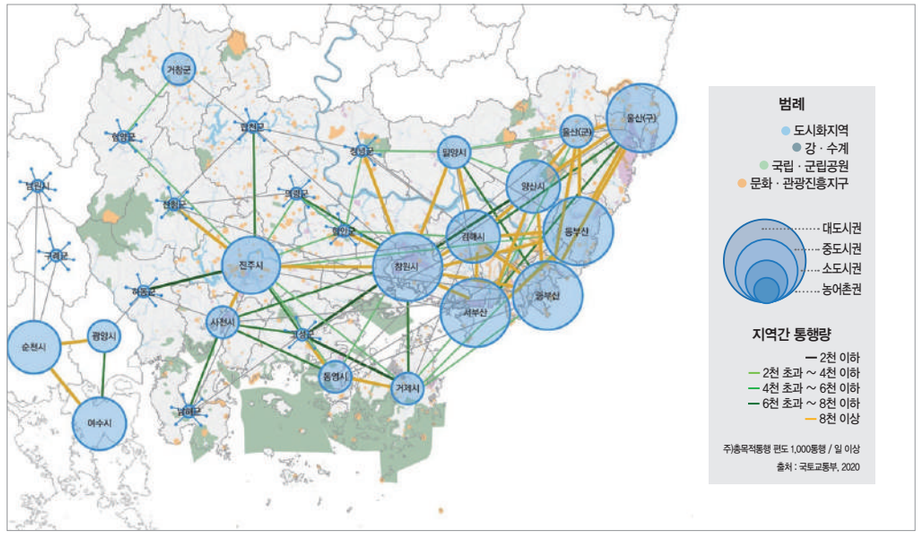
자료: 부산연구원 · 울산연구원 · 경남연구원(2021), 동남권 발전방안 수립 공동연구

수도권의 집중은 국가 경제활동에 부정적 영향을 미치기도 한다. 수도권의 국가경제 기여도는 전반적으로 하락하는 추세이다.
또한 생활권의 영역이 확대되면서 교통 혼잡비용이 지속적으로 증가하고 있다. 2017년 기준 전국의 교통혼잡비용은 총 59조 6,000억 원에 달하며, 이 중 수도권의 도로혼잡비용이 31조로 약 52%를 차지한다.
수도권 주민의 삶의 만족도 또한 높지 않은 수준이다. 국가균형발전위원회(2020)에서 17개 시도를 대상으로 실시한 삶의 만족도 조사결과, '삶에 만족한다'라고 응답한 국민은 전국 평균 60.7%로 집계되었으며 수도권의 주민(58.7%)은 전국 평균 보다 오히려 삶의 만족도가 낮은 것으로 나타났다.

3. 글로벌 메가시티로 준비된 부울경

대외적으로 세계 글로벌 경쟁체제에 편입하고 대내적으로 성공적인 광역권 추진을 위해서는 범정부 차원의 노력이 필요하다. 부울경은 인구 약 790만 명, GRDP 약 270조 원으로 수도권을 제외하면 국내 최대의 경제권을 가지고 있다.
부울경은 국가기반 산업, 교통망 등의 분야별로 가지고 있는 강점을 융합하여 광역권이라는 국가균형발전 선도 모델을 추진할 역량을 가지고 있다.
부울경은 밀접한 교통망 및 산업 연계망이 형성되어 있다. 부산, 울산, 창원, 진주 등의 대도시를 중심으로 지역 간 통행량이 증가하고 있으며 자동차 및 조선업 등 제조업의 조밀한 네트워크가 형성되어 있다.
또한 부울경은 과거부터 근현대에 이르기까지 동일한 행정구역을 거치면서 역사적 동일성을 지니고 있다.
최근 부울경은 특별지방자치단체 합동추진단을 출범시켰다. 3개 시도 공무원 25명을 파견한 합동추진단은 내년 상반기에 부울경 메가시티를 실현할 수 있는 행정조직인 '특별지방자치단체' 출범을 목표로 한다.
따라서 부울경은 메가시티를 추진할 수 있는 가장 적극적이며, 실현할 수 있는 최적의 지역이라고 할 수 있다.

〈그림 4〉 부울경 지역 간 통행량



자료: 부산연구원 · 울산연구원 · 경남연구원(2021), 동남권 발전방안 수립 공동연구

III 부울경 메가시티 기본구상[2)]

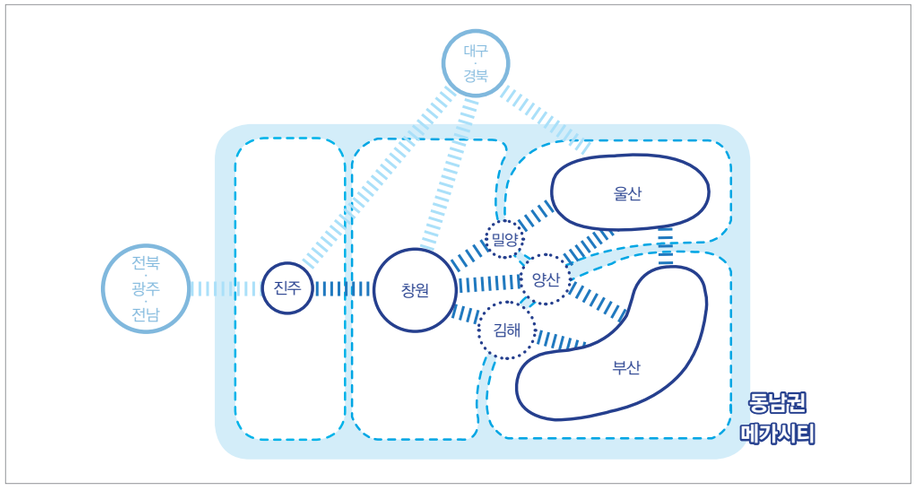
1. 부울경 메가시티 개념 및 공간구조 기본 구상

부울경 메가시티 추진을 위해 첫 단계로, 3대 시도연구원이 공동으로 「동남권 발전계획」을 수립하였다. 본 계획에서는 부울경 메가시티를 부산·울산·경남이 인구 1,000만 명에 가까운 대도시권을 형성해 일일생활이 가능하고 기능적으로 연결된 단일 광역경제권으로 정의하였다. 부울경 메가시티 플랫폼이란 부울경이 이런 단일 광역경제권으로 성장·발전할 수 있도록 토대가 갖춰진 환경에 해당한다. 부울경의 공간구조는 기능 중심의 광역 네트워크 체계를 구축하는 것이 핵심 요인이다. 행정구역을 넘어 거점도시로 뭉치고 영향권을 연결하여 부울경의 우수한 자원 및 기능을 극대화할 필요가 있다. 이를 위해 「동남권 발전계획」에서는 4대 거점

2) 부울경 메가시티 개념 및 기본구상은 「부산연구원·울산연구원·경남연구원(2021), 동남권 발전방안 수립 공동연구」에서 제시한 (안)으로 공식적인 원칙은 아닙니다.

(부산, 울산, 창원, 진주)을 중심으로 광역 네트워크 체계를 구축하고 인근 중소도시와 농어촌과의 연결성을 강화하는 공간 전략을 제안하였다. 나아가 인접 도시권인 대구·경북, 전북·광주·전남 등과 지역 간 연계를 통해 기능적으로 유연한 광역권을 구축을 계획하고 있다.

〈그림 5〉 부울경 메가시티 광역 네트워크 체계



자료: 부산연구원 · 울산연구원 · 경남연구원(2021), 동남권 발전방안 수립 공동연구

2. 부울경 메가시티 비전 · 목표 · 추진전략

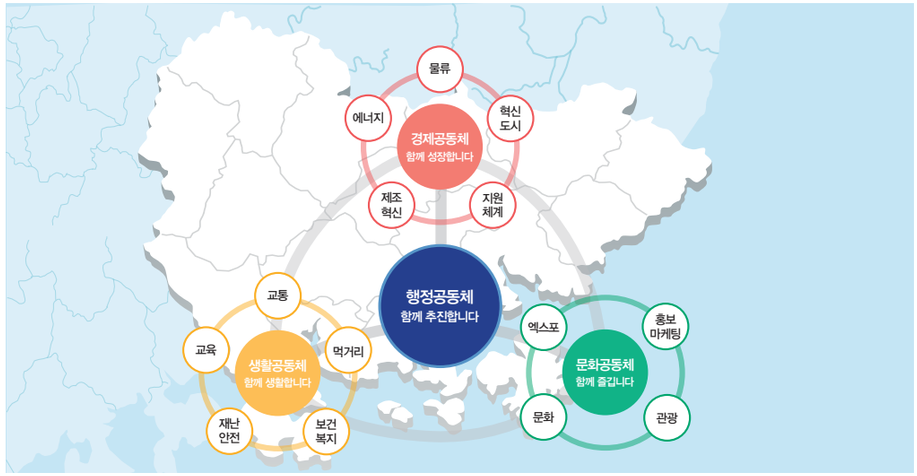
본 발전 계획에서는 부울경 메가시티 비전을 "동북아시아의 8대 메가시티, 부·울·경 One Team"으로 설정하고 2040년 기준, 인구 1,000만 명, GRDP 491조를 정량적 목표로 제안하였다. 또한 부울경 내 통행시간 1시간(거점도시 30분), 행복지수 A등급, 청년 인구 순유입 등을 계획 목표로 설정하였다. 또한 부울경 메가시티의 성공적인 추진을 위해서는 다양하고 구체적인 전략이 필요하여 행정·생활·경제·문화공동체의 4대 공동체로 구조화하였다. 향후에는 이러한 기본구상을 바탕으로 각각의 구체적인 실행전략 마련이 필요할 것으로 보인다.

〈그림 6〉 부울경 메가시티 비전 및 목표



자료: 부산연구원 · 울산연구원 · 경남연구원(2021), 동남권 발전방안 수립 공동연구

〈그림 7〉 부울경 메가시티 추진전략



자료: 부산연구원 · 울산연구원 · 경남연구원(2021), 동남권 발전방안 수립 공동연구

참고문헌

부산연구원 · 울산연구원 · 경남연구원(2021), 동남권 발전방안 수립 공동연구
통계청, 각 지표별 통계자료
UN(2018), The World's Cities in 2018.

메가시티 전략의 사회경제적 기대효과 : 부울경 메가시티를 중심으로



박충훈
부산연구원
연구위원

〈그림 1〉 부울경 메가시티 거점



자료: 박충훈(2021), 메가시티 추진수단으로서 특별지방자치단체: 지방자치단체간 적극적 협력을 위한 과제, 한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문., 국토정보 플랫폼 국토정보맵

Ⅰ. 메가시티 전략과 부울경 메가시티

발전전략으로서의 메가시티 전략은 특정 도시, 혹은 도시와 그 주변 위성도시를 합한 영역을 넘어 복수의 도시, 도시권이 연결된 넓은 범위의 지역적 상태에 초점을 맞춘다. 메가시티 전략은 복수의 도시, 도시권의 긴밀한 연계를 통해 이들을 거대한('메가'급인만큼 1,000만 명 이상 수준이 선호된다.) 하나의 도시처럼 만드는 데에 목적이 있다. 도시, 도시권 간의 긴밀한 연계성을 확보하기 위해서는 광역교통 인프라의 확충이 필수적이다.[1] 광역교통망으로 이동 시간을 단축하고 편의를 제고함으로써, 연계 강화를 통한 공간적 압축을 꾀한다.

메가시티는 연계를 강조한다. 그런데 이는 지역 간 수평적 연계가 아니라 핵심거점을 중심으로 한 위계적 연계이다. 선택과 집중 전략을 통해 기존 경쟁력 있는 거점도시의 역량을 강화하고 거점도시 간 연계를 통한 시너지 효과의 창출이 중요하다고 본다. 기존의 역량 있는 도시에 대한 선택과 집중을 강조하는 불균형 전략은 낙후지역 개선에 초점을 맞추는 균형발전 전략과 차별화되는 부분이다.

메가시티 전략 측면에서 보면, 부울경 메가시티는 인구 783만 명(2021년 3월 기준)에 면적이 12,360㎢에 달하는 부울경권 전역을 범위로 해, 대도시 거점 중심 연계발전전략을 통해 구축된 초대형 도시지역권이다. 경제산업, 관광, 교통 등 분야의 광역적 정책이 공동 추진되고, 권역 내 지역 간 연계와 교류가 심화된다. 부울경 지역은 메가시티 전략에 따른 노력으로 지역 경쟁력을 강화해 수도권 집중에 따른 지역의 위기 상황을 타개하고자 한다. 전략의 본질에 충실하면 부울경 수준에서는 권역 내 최대 도시인 부산을 비롯하여 인구 100만이 넘는 울산, 창원 등 3개 대도시가 실질적인 거점 역할을 할 수 있다.

1) 동아일보 미래전략연구소, 모니터그룹. 2009. 미래의 경쟁력 메가시티. 서울: 동아일보사.

II. 사회경제적 기대효과: 단일 생활권과 경제권 실현

메가시티의 성공적 추진을 통해 기대되는 사회경제적 효과는 고도로 효율화·밀집화된 하나의 대도시로서의 성공사례와 크게 다르지 않다. 거점을 촘촘히 연결하는 도시철도와 같은 대중교통망, 고속도로망을 통해 메가시티 내 도시들은 하나의 생활권으로 묶인다. 메가시티 지역 내의 이동은 도시 내 이동만큼이나 편리해 질 것이다. 이를테면 부울경 메가시티에서 부산시민은 황령산, 장산 가는 기분으로 북쪽 밀양의 '영남 알프스'의 자연을 느낄 수 있게 된다. 반대로 밀양시민들 또한 광안리 앞바다를 제 집 앞의 해변처럼 부담 없이 거닐 수 있을 것이다. 물리적 공간의 압축을 통해 행정구역의 벽을 넘어, 다채로운 특색을 가진 하나의 생활권 구축이 가능해진다.

그리고 부산, 울산, 경남지역은 하나의 도시경제권과 같이 역할하게 된다. 기계, 조선 등 중공업 등 지역적 우위가 있는 기존 산업 네트워크는 보다 공고화되고, IT, 바이오 등 분야의 새로운 먹거리 발굴을 위해서도 각 지역의 장점을 중심으로 고도의 협력관계를 구축하게 된다. R&D와 지역산업 인재양성 기능을 수행하는 대학 또한 변화하게 된다. 대학 경쟁력 강화, 구조조정 정책 또한 이러한 메가시티의 방향에서 진행될 것이다. 부산지역 대학은 거점 국립대학과 대형 사립대학 중심으로 대학원 강화, R&D 역량 제고를 통해 고급 연구인력을 양성하고, 산업혁신을 선도할 R&D 전진기지 역할을 수행할 것이다. 또한 경남, 울산 지역 대학은 산업현장과 긴밀한 연계를 통해 맞춤형 인재를 배출할 것이다. 요컨대 대학의 기능적 차별화와 산업과의 고도연계가 가능해질 것이다.

그간 부산, 울산, 경남은 비슷한 산업적 특성으로 인해 같은 분야를 두고 불필요한 상호견제, 경쟁을 하는 경우도 적지 않았는데, 메가시티를 통해 단일 경제권을 형성하면, 이러한 소모적 낭비는 더 이상 지속되지 않을 것이다. 부산, 울산, 창원 등 대도시를 중심으로 한 하나의 경제공동체로서 세계적 역량을 확보하고, 수도권 및 주요 글로벌 도시경제권과 대등하게 경쟁할 수 있을 것이다.



III. 사회경제적 효과의 실현 가능성과 장애 요인

메가시티의 사회경제적 효과가 기대만큼 날 수 있을지는 불명확해 보인다. 부울경 메가시티 전략이 합리적이고 체계적인 분석적 사고의 산물이라고 보긴 어렵기 때문이다. 메가시티 전략이 십여 년 전 처음 제시되었을 때, 이는 수도권 경쟁력 강화 전략이었다. 지금의 메가시티 전략은 대도시 거점 중심의 위계적 발전전략이라는 정체성은 버리지 않고, 비수도권 경쟁력 강화로 목적만 바꾸어 다시 부상한 것이다.

비수도권의 쇠퇴 상황이 심각하다 보니, 식상한 발전 패러다임이라는 비판에도 불구하고 '이것이라도 해야 하는 것 아닌가?'라며 메가시티 전략을 택한 부분이 없지 않다. 그런데 절박한 위기감 속에서 준비가 충분치 않은 채 제기되어, 추진 의지와 열정의 강도에 논리와 근거가 미치지 못한 부분이 분명 있다. 개략적인 기대효과 예측이 가능한 수준으로 전략의 체계성과 명확성이 확보되었다고 보기는 아직 어렵다.



현 시점에서는 대도시 거점 중심의 위계적 발전전략이라는 정체성을 지키면서 지역현황에 대한 객관적 진단과 이에 기초한 체계적이고 면밀한 계획 수립과 집행이 이루어진다면, 기대효과가 상당 수준 실현될 것이라는 희망을 안고 있다.

준비가 충분치 않은 채 제기되다 보니, 기초지자체, 주민의 반발, 학계의 비판 등도 적지 않게 확인된다. 이를 완화하겠다고 내놓은 제안이 오히려 전략의 정체성을 형해화하고, 대도시 중심의 '선택'과 '집중'에서 기존의 '나눠먹기'로 회귀하는 것은 아닌지에 대한 걱정을 불러일으키기도 한다. 서부경남의 반발을 달랜다고 나온 진주 4대 거점론이 한 예다. 4대 거점론은 진주를 중심으로 한 서부경남과 관계된 공간적 범위의 이슈인데, 메가시티 전략의 본질적 관점에서 그 문제점을 진단할 필요가 있다.

부울경 메가시티는 부산, 울산, 경남 지역을 모두 포괄한다. 메가시티 추진 지지 측에서는 부울경권의 산업적 연계가 높다지만 냉정하게 따져 볼 필요가 있다. 부울경 지역의 산업적 연계는 1960년대 이래 부산, 울산 등 남동 연안 항구도시를 중심으로 중공업에 특화해 개발된 임해공업 지역의 산물이다. 경남지역은 창원, 거제 등 바다에 면한 공업항을 중심으로 한 동부경남의 일부 도시만이 부산과 경남과 높은 지역적 연계를 보이고 있다. '부울경 지역 간 조선, 자동차, 기계, 건설, 철강 금속, 석유화학 등 조밀한 네트워크'[2]는 부산, 울산, 동부경남 범위에서만 사실이다. 서부경남은 전형적인 농촌사회적 구조를 지니고 있어 부산, 울산, 동부경남[3]과 큰 차이가 있다. 서부경남지역의 인구밀도는 132명/1㎢[4]로, 부산(4,446명/1㎢), 울산(16,841명/1㎢)과 큰 차이를 보이는 것은 물론이고, 전국 평균 516명/1㎢의 1/4을 조금 넘는 수준에 불과하다(2019년 기준). 부산, 울산 입장에서 서부경남과의 연계는 멀리 다른 지역과의 연계와 다를 것이 없다.

서부경남의 중심도시인 진주는 인구 35만 명으로 동부경남의 김해(54만 명)에 상당 수준 못 미치며, 양산(35만 명)과 비슷하다. 또한 진주의 지역 내 총생산(GRDP)은 8.2조 원으로 김해(15.7조 원)의 52.4%, 양산(10.3조 원)의 79.6%에 불과하며, 진주보다 인구가 적은 거제(10.2조 원)보다도 작다(2017년 기준). 오랜 기간 역량을 축적해 지역적 우위를 확보한 산업이 부재하기 때문이다. 메가시티 추진 전략에서 김해, 양산, 거제가 핵심 혹은 주요 거점과 연계된 주변도시 급으로 역할을 한다는 점을 감안하면, 그에 미치지 못한 진주를 거점으로 설정하는 것이 부적절함을 알 수 있다.

요컨대 지금 시점에서는 서부경남과 나머지 부울경 지역 간에 기능적 연계와 이를 통한 시너지 효과 창출은 그 자체가 쉽지 않은 실정이다. 메가시티에 대한 반대 지역의 지지를 높이고자 낸 아이디어가 오히려 메가시티 추진의 장애물 역할을 할 가능성이 크다.

---

2) 경상남도 홈페이지 발췌

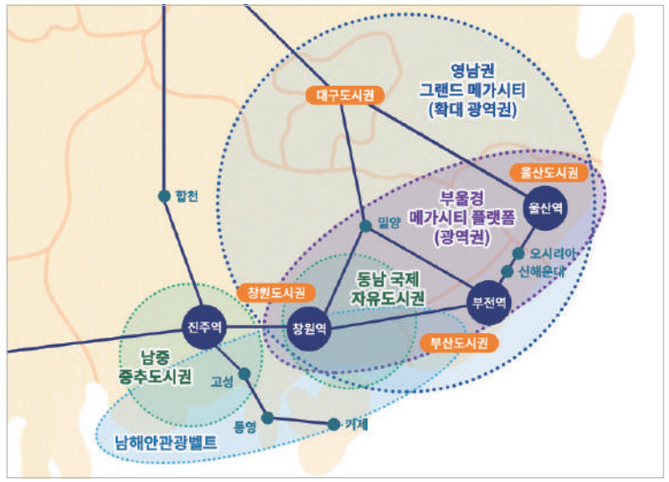
3) 광의의 의미로 쓴 것으로 경남 동·중부 지역을 포괄한다.

4) 서부경남 9개 시·군의 값이다.

Ⅳ. 바람직한 추진을 위한 성찰 필요

앞서 살펴본 공간적 범위의 이슈와 관련해서는 산업적 연계, 인적, 물적 교류 수준이 높아 단일 생활권, 경제권 구축에 용이한 부산, 울산, 동부경남의 범위에서 우선적으로 메가시티 전략의 추진을 착수하는 방안이 바람직하다고 본다. 그리고 시·도간 협력 역량이 성숙하고, 동부경남까지의 메가시티 수준의 연계가 충분히 실현되었을 때, 메가시티 전략의 범위를 부·울·경 전역으로 확대하는 것이다. 즉, 메가시티의 단계별 확대라는 유연한 접근을 취하는 것이다.[5] 경제적 성과를 쌓을 때와 나눌 때를 구별해, 축적과 분배의 효율성을 제고하는 접근이기도 하다.[6]

〈그림 2〉 경상남도의 메가시티 구상



자료: 경상남도(www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong?menuCd=DOM_000001030050001001)

흥미로운 점은 경남도의 메가시티 구상에서 이 접근을 확인할 수 있다는 것이다. 경남도 홈페이지의 메가시티 구상 지도를 살펴보면, '부울경 메가시티 플랫폼(광역권)'에서 서부경남은 제외되어 있는데, 진주 등 서부경남은 남중 중추도시권으로 설정되어 있다.

지난 7월 21일 대법원 판결로 김경수 경남지사가 지사직을 상실하게 되자, 부울경 메가시티 추진이 차질을 빚는 것은 아닌지 우려하는 의견이 적지 않게 나오는 것으로 안다. 그러나 영향력 컸던 정치적 리더십의 퇴장으로 인해 지금 부울경 메가시티는 바람직한 추진을 위한 성찰의 기회를 확보할 수 있게 되었을지 모른다. 정치의 레토릭을 벗어나 성찰적 발전의 패러다임으로, 한 사람의 꿈을 넘어 800만 부울경 주민 모두의 참여로, 잠깐 숨 돌리면서 메가시티 계획을 하나하나 따져보고, 문제점의 해결책을 합리적으로 도출할 필요가 있다. 이 글에서 개략적으로 살펴본 공간적 범위 이슈의 문제점 진단과 해결 방안 모색도 그 일환이라고 볼 수 있다. 메가시티의 성공, 주민이 행복한 단일생활권, 번영하는 도시경제권의 실현이 여기에 달려 있다.

5) 단계별 확대 접근에 관한 자세한 내용은 다음 논문을 참조하기 바란다. 박충훈(2021). 메가시티 추진수단으로서 특별지방자치단체: 지방자치단체간 적극적 협력을 위한 과제. 한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문.

6) 서부경남은 초기에 메가시티에서 제외된다는 점에서 여전히 불만이 있을 수 있다. 그러나 일정 기간이 경과해 메가시티 범위에 포함되면, 추진에 따른 이익을 우선적으로 배분받을 수 있다. 초기부터 포함해 메가시티의 전략적 정체성이 위태로워지고, 성공 가능성 자체가 봉쇄되는 상황보다는 바람직하다고 할 수 있다.

지역 초광역화 현상의 특징과 대응방안



김대성
광주전남연구원
선임연구위원



지역에서 부는 초광역화 바람

그동안 지역 간, 지방정부간 협력은 국가법령에 의해 광역행정 혹은 초광역협력이라는 제도적 형태로 자리 잡았다. 예컨대 국토기본법, 국토계획법, 국가균형발전특별법, 지방자치법은 지역 간, 지방정부 간 협력의 토대가 됐다. 지방자치법이 규정한 협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 지방자치단체장등의 협의체, 특별지방자치단체 설치·운영은 대표적 사례다. 특히, 작년 말 지방자치법 전부 개정을 통해 구체화한 특별지방자치단체의 설치·운영은 광역연합 혹은 메가시티와 동의어로 쓰이고 있다.

2020년 초반, 지역에서 제기된 초광역화는 예사롭지 않다. 서울을 제외한 거의 모든 지역에서 제기된 문제이기 때문이다. 급기야 초광역화는 내년 3월 대선과 6월 지방선거에서 국가 및 지역 정가의 주요 화두가 될 것이 분명하다. 과거 시군구 자율통합, 지방행정체제 개편, 지역균형발전, 그리고 분권형 헌법개정 담론이 행정구역 통합, 메가시티로 모아졌다.

먼저 지역의 초광역 현상은 다양한 언어의 사용에서 드러난다. 한쪽은 경제통합, 경제공동체, 광역경제권, 초광역경제권, 초광역생활경제권, 메가시티, 메가리전, 메가시티리전, 메갈로폴리스 등의 단어를 사용한다. 다른 한쪽은 행정통합, 광역행정, 행정구역통합, 초광역지방정부, 초광역행정, 광역연합, 특별연합, 정부연합, 지방정부간연합 등의 용어를 동원한다. 전자는 주로 국토계획, 도시계획, 경제학자들이 사용하며, 국토의 경쟁력, 효율성, 능률성, 경제성을 지향한다. 후자는 형평성, 민주성, 보충성의 원리 등을 추구하는 지방자치, 행정학, 사회학자들이 주로 사용한다. 관점적 접근에서 보면, 전자는 연대·협력, 후자는 통합의 메커니즘을 선호한다.

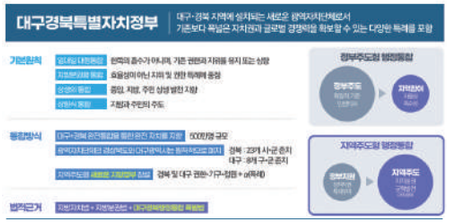
작년 초 지역별로 봇물을 이룬 초광역화 바람은 현재진행형이다. 대구·경북의 행정통합 추진은 2022년 7월 특별자치도(광역시) 출범, 속도조절론, 행정통합 철회 등 다양한 입장 속에 현재 중단 상태다. 시간적 제약에 따른 공론화 실패, 시도지사 수용, 주민투표 시행, 특별법 국회통과 등 제반 과정에서 어려움을 예상할 수 있다. 이에 속도조절론에 따라

내년 지방선거 이후 중장기 과제로 남겨놓았다. 현재는 대구경북교통공사 설립을 통해 두 광역지방정부간 교통분야 협력을 추진하고 있다.

광주·전남 행정통합은 연구에 착수한 상태다. 광주전남연구원은 올해 9월부터 1년간 두 광역지방정부간 행정구역 통합과 광역연합 등을 동시에 연구한다. 당초 시·도가 2020년 11월 '행정통합 논의를 위한 합의문'에 서명하면서 1년간 연구, 6개월간 시·도 공론화위원회 운영 등 단계적 추진을 예고했다. 하지만 광주군공항 이전과 관련해 전남도의회가 연구용역 예산에 제동을 걸면서 8개월 가까이 답보상태였고 지난 6월 전남도의회가 관련 예산 2억 원을 통과하면서 '광주전남 행정통합 등에 관한 연구'를 본격적으로 시작했다.

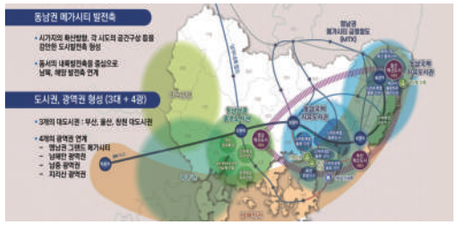
부울경 메가시티는 동남권 발전전략의 형태로 '부울경 경제공동체 부산 메가시티'라는 김경수 경남도지사의 선거공약에서 출발했다. 현재는 동남권 특별지방자치단체 추진을 위한 연구를 마치고, 특별지방자치단체 설치 공동추진단을 발족한 상태다. 향후 공동추진단을 합동추진단으로 확대 개편하고, 2022년 1월까지 동남권 특별지방자치단체 설치를 목표로 하고 있다. 다만, 동남권 메가시티는 가덕신공항특별법 통과, 부산시장 보궐선거, 김경수 지사 재판결과 등의 변수가 여전히 안팎에서 작용하고 있다.

〈그림 1〉 대구경북 행정통합 기본방향



자료 : 최재원(2021)

〈그림 2〉 동남권 메가시티 공간구상



자료 : 하경준(2021)

충청권은 광역생활경제권을 지향하고 있다. 작년 11월 충청권행정협의회를 통해 '충청권 광역생활권(메가시티) 추진'을 합의한 이후 충청권 광역철도망 구축 공동건의, 충청권 광역생활경제권(메가시티) 전략수립 연구용역을 추진하고 있다.

강원과 전북, 제주, 경기, 인천 등 타 지역도 각각 행정체제 개편을 추진 중이다. 강원은 '평화특별자치도', 전북은 새만금 행정체제 구축, 전주·완주통합, 새만금·군산·익산 메가시티 구축, 동서내륙벨트(전주-김천 간 철도, 새만금-대구-포항 간 고속도로)가 주요 과제다. 제주는 예정대로 57개 제도개선을 중심으로 7단계 자치를 추진하고 있다. 경기도는 국회에서 경기 남·북부 분도를 위한 입법 공청회를 실시했으나 반대의견이 지배적이었다. 다만, 수원, 고양, 용인 등 인구 100만 명이 넘는 3개시는 2022년 특례 시로 전환한다. 인천광역시는 2015년부터 '350만 메가시티 구상'이라는 도시기본계획을 실행에 옮기고 있다.

행정구역 통합 VS 광역연합

전국적 현상인 '초광역화'의 내부는 복잡한 구도다. 우선, 논쟁의 제기자(발신자)가 누구인가이다. 요컨대 대부분 초광역화 바람은 광역지방자치단체장이 시발점이다. 대구·경북, 광주·전남의 행정통합 논의는 표면적으로 각각 권영진 대구광역시장과 이용섭 광주광역시장이 동남권의 메가시티의 경우, 김경수 경남도지사가 추진했다. 충청권은 허태정 대전광역시장이 세종시와의 행정통합을 먼저 제기한 후 김종민 의원의 충청권 메가시티 제안, 충청권행정협의회에서 합의로 추진됐다.

둘째는 초광역화의 주요 명분, 즉 정당성이다. 대구·경북은 행정통합의 필요성으로 불균형발전(수도권 블랙화), 사회경제위기(지역경제위축), 주민생활불편(경제생활권과 행정구역 범위 불일치), 상생협력한계(상생협력은 선택이 아닌 필수), 성장방식 한계(5+2 광역경제권의 한계, 자립적 지역발전 모델 구축)를 꼽았다. 광주·전남의 경우에도 규모의 경제, 경쟁력, 자립경제권 구축 등 세 가지를 이유로 들었다. 즉 "동일 생활권인 광주·전남이 통합하면 자생력과 자립경제가 가능한 단일 광역경제권을 구축, 강력한 경제블록이 형성되고 지방분권이 가능"하다는 주장이다.

동남권의 메가시티 근거도 행정통합 추진과 유사한 맥락이다. 우선 지방이 죽어간다는 것이다. 수도권 인구집중 가속화(수도권 인구집중 심화, 비수도권 청년인구 유출), 지역 내 총생산·총소득 양극화 심화, 소멸위기지역이 증가하고 있다. 또한 낮은 출산률, 수도권 집중의 부정적 효과 등 수도권 1극 체제의 한계이다. 나아가 전 세계는 메가시티 육성 등 다극체제로 전환하고 있다는 것이다. 특히 지금까지의 국가균형발전 정책은 광역단위에서 합의 공유된 비전 및 전략의 부재, 행정구역 불일치 극복을 위한 효과적 거버넌스 구축 실패라는 한계를 드러냈다고 비판한다.

셋째는 추진방식이다. 대체적으로 대부분 광역지방정부는 접근방식과 목표에 차이가 있지만, 지역 연구원을 통한 '연구 먼저'라는 입장을 견지했다. 처음 물꼬를 튼 대구·경북은 공론화위원회 출범 이전과 이후 4개의 연구를 추진했다. 구체적으로 '대구·경북 행정통합 기본구상', '대구·경북 행정통합 기본계획', '대구·경북 행정통합 특별법안', 그리고 '행정통합 기본법안'이다. 당초 대구경북연구원은 지난해 초 대구·경북 행정통합 기본구상과 대구·경북 행정통합, 특별법안을 제시한 후 시도민을 설득하는 과정에서 공론화위원회와 함께 대구·경북 행정통합 기본계획, 행정통합 기본법을 내놓았다. 광주·전남의 경우, '광주·전남 행정통합 등에 관한 연구'라는 제목으로 연구를 수행하고 있다.

부산, 울산, 경남연구원은 작년 3월부터 1년간 '동남권 발전전략' 공동연구를 추진했다. 동남권 발전전략 연구는 동남권 메가시티 기본구상, 실행계획에 초점을 두고 있다. 실행계획은 행정공동체(특별지방자치단체), 생활공동체(교통, 교육, 재난안전, 보건복지, 먹거리), 경제공동체(물류, 에너지, 제조혁신, 지원체계, 혁신도시), 문화공동체(엑스포, 문화, 관광) 등 4대 공동체로 구성했다. 대전세종, 충북, 충남연구원도 올해 3월부터 '충청권 광역생활경제권(메가시티) 전략수립 연구용역'을 시작했다. 전북, 강원연구원도 작년과 올해 각각 내부적으로 메가시티 구축방안을 연구했거나 연구 중이다.

넷째는 광역지방정부의 행정구역 통합 혹은 광역협력은 지역에서 뿌리가 깊다. 대구·경북은 2000년대 초부터 지속적으로 통합추진위원회 설치 등을 통해 각종 통합을 추진해왔다. 예컨대, 2006년 대구·경북경제통합추진위원회, 대구·경북경제통합연구단, 대구·경북경제통합포럼 등을 운영했다. 대구경북연구원은 그동안 대구·경북경제통합추진위(2006~2009), 대경권 광역경제발전위(2009~2013), 대구·경북한뿌리상생위원회(2013~현재)의 실무를 지원하는 한편, 최근 '대구·경북 행정통합 공론화위원회 지원사무국'의 역할을 수행했다. 부울경은 광역경제권 관련, 세 차례 연구를 수행했으며, 현재 영남권 5개 광역자치단체는 영남권을 아우르는 발전전략을 모색하고 있다. 광주·전남도 1995년과 2001년 시·도통합을 추진한 사례가 있다.

초광역화에 대한 각계의 반응

지난 1년 6개월간의 지역 초광역화 열풍에 대해 정치권과 정부는 '정중동'이었다. 지방행정체제, 지역균형발전에 대해 청와대는 특별한 정치적 메시지를 내놓지 않았다. 예컨대, 이철우 경북지사는 작년 10월 13일 지역균형뉴딜 발표를 통해 행정통합의 필요성을 역설했으나, 이와 관련한 대응 메시지는 없었다.

자치분권위원회, 국가균형발전위원회도 각각 위원장이 나서서 지방자치법 전부개정, 한국판 뉴딜, 지역균형뉴딜의 홍보에 치중할 뿐이었다. 다만, 정세균 국무총리는 지역에서 열린 각종 포럼에서 정부 차원의 지원 의사를 표명했다. 행정안전부도 내부 간담회 개최, 연구용역 발주 이외에는 어떤 대응책도 제시하지 않았다. 올해 4월 자치분권위와 균형발전위 공동 TF 출범 이전까지 지방자치법에 구체화한 특별지방자치단체(자치단체 메가시티) 설치에 대한 홍보 일색이었다.

여야 정당도 특별한 행보를 보이지 않았다. 민주당 행정수도·지역균형 TF는 작년 '행정수도 완성'을 목표로 권역별 순회 토론회를 개최했으나 지역의 반발에 직면했다. 권역별 순회 토론회에서 지역별 발제자와

토론자들은 세종시의 행정수도 완성을 '제2의 수도권(중부권)'이라고 비판하고 각각 지역별 행정구역 통합 혹은 메가시티 도입의 필요성을 적극 피력했다. 이후 민주당은 지역소멸 TF, 지역균형특위를 운영하면서 '3+2+3 광역권 전략'을 내놓았다. 주요 골자는 그랜드 메가시티(수도권, 동남권(부울경), 충청권), 행정(경제)통합형 메가시티(대구·경북, 광주·전남), 강소권 메가시티(전북, 강원, 제주)이다.

초광역화에 가장 적극적인 기관은 학술연구단체다. 한국지역학회, 한국거버넌스학회, 서울행정학회, 대한국토계획학회 등 주요 학회는 올해 초 행정통합, 광역연합에 대한 학술대회를 개최했다. 한국지방행정연구원은 행정안전부, 부울경, 전북, 광주의 요청 연구용역을 수행했거나 진행중이다. 한국개발연구원과 지역 연구원 대부분도 초광역화 용역이나 정책연구를 수행했다.

초광역화 대응방안

초광역화에 대한 정치권과 정부, 지방정부의 입장은 아직 구체화되지 않았다. 다만, 내년 제20대 대선과 민선 8기 지방선거에서 주요 현안이 될 가능성이 크기 때문에 대응전략을 마련할 필요가 있다.

먼저, 지금까지 추진한 시군구 자율통합, 지방행정체제 개편, 지역균형발전 정책에 대해 세밀하게 검토할 필요가 있다. 특히 광역자치단체의 행정구역 통합, 광역연합(특별지방자치단체)의 주요 맥락을 파악해야 한다. 앞서 용어 사용에서 지적했듯이 주요 맥락에서 혼란과 혼선이 양산되고 있다. 현 상황에서 정부의 대응은 당연히 메가시티(특별지방자치단체, 광역연합)에 초점을 둘 것이다. 정치권과 정부의 입장이 구체화되지 않은 상태에서 지방자치법에 근거한 특별지방자치단체 설치 및 운영에 기댈 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 수도권은 사무위탁, 협약제도 등 광역행정, 비수도권 및 대도시지역은 특별지방자치단체 설치, 인구감소지역 및 자율통합지역은 자치단체간 행정통합 추진이라는 메가시티 정책 추진방향은 제한적이다.
지역에서 주민들은 새로운 정부 간 관계(IGR), 즉 연방제에 버금가는 자치분권을 요구하고 있다. 지역별 특성에 맞는 연계·협력제도로는 지역의 요구를 담아낼 수 없다. 당장 정부는 광역자치단체의 통합 절차 등에 대한 지침도 없는 상태다.

초광역화에 대한 정책 대안 마련은 오히려 국토부의 발걸음이 더 빠르다. 국토부는 국토균형발전을 위한 초광역 연계발전전략에 대해 적극적으로 모색하고 있다. 메가시티(메가리전), 행정통합 등 초광역통합발전(지역기반), 대도시권, 중소도시권의 초광역협력촉진사업(사업기반), 초광역협력혁신성장사업(지역협력혁신성장사업), 초광역협력지원체계 등이 구체성을 가진다.

지금의 지방행정체제는 100년 넘은 옷을 입고 있다. 교통과 통신의 급속한 발달은 경제, 생활, 행정, 문화 등 다양한 영역에서 시·공간을 압축시켰다. 경제적인 경계는 이미 무너졌고, 생활과 문화영역도 광범위해졌다. 동시에 지역은 더 이상 통치의 대상이 아니다. 수평적 정부 간 관계가 아닌 수직적 정부 간 관계에 기반한 정부정책은 역효과를 낼 게 뻔하다. 중앙정부의 지역에 대한 인식변화가 전제되지 않은 한, 변화를 위한 지역의 목소리는 계속될 것이다.

참고자료

김대성. 2021. 광역지방자치단체 통합에 관한 내러티브 분석. 「서울행정학회 동계학술대회자료집」.
김현호. 2019. 포용적 지역균형발전 정책의 구상. 한국지방행정연구원
박경현 외. 2020. 국토균형발전을 위한 초광역연계 발전방향. 국토연구원.
주진형. 2021. 초광역 협력 정책기획 연구. 「국가균형비전회의 발표자료집」.
최재원. 2021. 대구경북 행정통합 기본계획안. 「국토도시계획학회 정책세미나 자료집」.
하경준. 2021. 동남권 발전계획 수립 공동연구. 「국가균형비전회의 발표자료집」.

초광역 협력사업의 추진방향 및 과제



이소영
한국지방행정연구원
균형발전상생센터장



Ⅰ. 거대 수도권에 맞서는 비수도권의 생존전략 도입 필요

2021년 5월, 국가균형발전정책의 주요 논의의 장인 국가균형발전포럼에서 국가균형발전위원회는 문재인 정부의 4년간의 균형발전정책의 성과와 한계를 짚으며, 향후 과제로 11대 핵심과제를 선정·발표한 바 있다.

문재인 정부는 고르게 발전하는 지역을 5대 국정목표 중 하나로 선정하고 2018년 2월, 대통령이 직접 국가균형발전 비전을 발표하며 사람·공간·산업 3대 전략, 9대 핵심과제에 5년간 175조 원을 투입하는 국가균형발전 5개년 계획을 수립하였다. 23개 국가균형발전프로젝트를 추진하고, 지역혁신협의회 재도입 등 거버넌스도 정비하며 지역주도의 자립적 성장기반 마련을 위한 노력을 경주해왔다.

지난 4년간의 노력으로 소기의 성과가 있었으나, 수도권 집중의 강화로 균형발전의 본연의 목표, 즉 고르게 발전하는 지역의 목표를 달성하는데 한계가 나타났다. 수도권으로의 인구의 흐름이 지속적으로 증가하여, 2019년 말 수도권 인구비중이 비수도권 인구비중에 비해 증가하는 등 수도권과 비수도권 간의 격차가 확대되어 갔다.

이에 수도권과 비수도권 간의 격차를 완화하고 지역주도의 자립적 성장기반을 공고히 하기 위해 향후 추진해야 할 11대 핵심 추진과제를 선정하였는데, 2018년 국가균형발전 5개년 계획 수립 당시에는 고려되지 않았던 초광역 협력사업이 11대 과제 중 하나로 선정되었다.

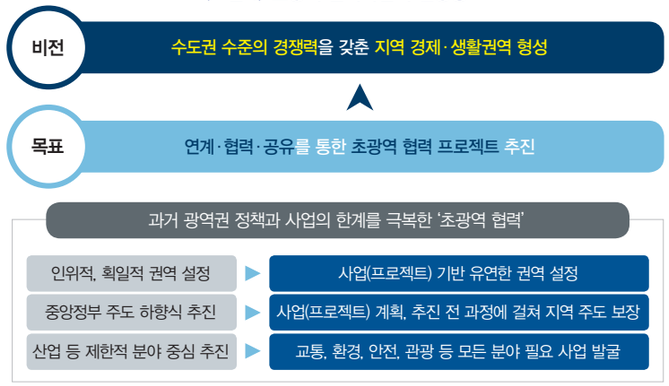
초광역 협력사업은 거대 수도권에 필적할 수 있도록 행정경계를 넘는 협력을 촉진하여, 비수도권 지역에 수도권 수준의 경쟁력을 갖춘 메가리전(Mega Region)을 형성할 목표로 추진되는 사업이다. 기존 자치단체 단위의 지역사업 추진으로는 지역 간 과열경쟁, 중복투자, 자원 공동활용 미흡 등으로 성과 창출에 한계가 노정되어, 자치단체 경계를 넘어선 연계·협력·공유로 지역사업의 성과를 제고하기 위해 기획된 것이다.

Ⅱ. 초광역 협력사업의 추진동향

초광역 협력사업은 중앙정부 주도의 하향식 권역 설정을 지양하고, 지역이 자율적으로 필요사업을 발굴하도록 지원하기 위해 자치단체

등을 대상으로 2019년 9~10월, 초광역 협력사업 수요조사를 실시하였다. 수요조사 실시 결과, 58개 프로젝트가 제안되었고 프로젝트의 타당성, 효과성, 구체성을 제고하기 위해 2020년 9월, 초광역 협력사업 발굴 및 지원을 위한 연구용역비 10억 원을 책정하였다. 13개 초광역 협력사업이 선정되어, 지역주도로 협력 프로젝트를 기획할 수 있도록 기획비를 지원하였다. 본 연구 프로젝트는 2021년 1월부터 6월까지 수행되어, 지역별로 초광역 협력 추진전략이 수립되었다(국가균형발전위원회, 2021a).

〈그림 1〉 초광역 협력사업 추진방향



자료: 국가균형발전위원회(2021a)

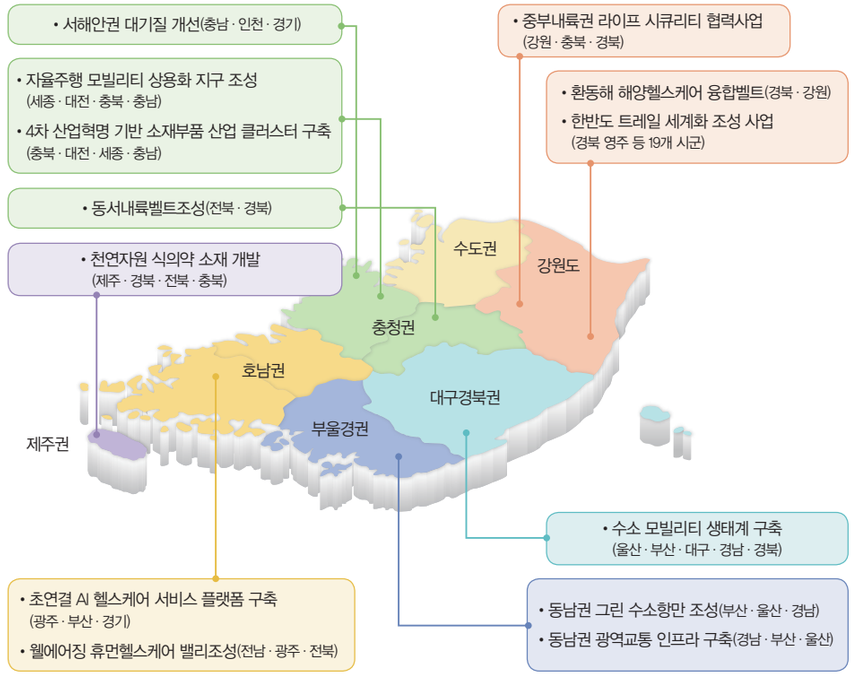
〈표 1〉 초광역 협력 프로젝트의 개념

구분	내용
개념	① 단일 지방자치단체의 행정구역을 넘는 정책 및 행정 수요에 대응하기 위해 ② 복수의 지방자치단체가 공동으로 또는 협조하여 추진하는 사업으로서 ③ 초광역적 경제 · 생활권역의 형성 · 발전에 기여할 수 있는 사업
분야	산업 · 교통 · 물류 · 문화 · 관광 · 환경 · 보건 · 복지 · 안전 · 교육 등 전 분야
추진주체	광역지자체 간 협력 외에도, 광역–기초, 기초–기초 자치단체 간의 협력 프로젝트도 신청 가능
예시	○○권 물류플랫폼 조성, △△권 재난관리체계 구축, ◇◇강 수역 공동활용, ○○산 관광벨트 조성, △△해안 공동정화 사업, ◇◇권 광역교통망 구축, ○○생활권 광역관리체계 구축 등

자료: 국가균형발전위원회(2020), 2020년도 초광역 협력프로젝트 발굴 및 기획지원 사업 공고문

2021년 8월 현재, 초광역 협력사업은 지역의 필요사업 수요조사 및 기획지원 대상 연구프로젝트 선정, 연구프로젝트 완료 등의 사업만 추진되고 있으며, 초광역 협력 프로젝트로 선정되어 기획비를 지원받은 13개 사업은 강원·충북·경북의 중부내륙권 라이프 시큐리티 협력사업, 경남·부산·울산의 동남권 광역교통 인프라 구축, 전남·광주·전북의 웰에이징 휴먼헬스케어 밸리 조성, 충북·대전·세종·충남의 4차 산업 혁명기반 소재부품 산업 클러스터 구축, 충남·인천·경기의 서해안권 대기질 개선 사업 등이다.

〈그림 2〉 2020년 균형위 선정 기획지원 대상



자료: 국가균형발전위원회(2021b)

Ⅲ. 초광역 협력사업의 향후 추진과제 및 개선방안

현재 추진 중인 초광역 협력사업의 추진방향은 사업기반의 유연한 권역 설정, 계획 수립 및 전 과정에서의 지역주도성 강화 등을 기조로 삼고 있으나, 관련 법, 예산, 제도 등 구체적인 집행을 위한 제도적 지원 기반이 미흡한 실정이다.

국가균형발전을 위한 역대 추진정책을 살펴보면, 다양한 정책수단 중에 지역 간 협력사업의 추진을 주된 정책 기조로 삼았던 기간도 있었으며, 광역경제권 및 기초생활권의 협력사업 추진을 위해 관련 추진체계 및 재정 지원 등이 법적으로 명시되어 명확한 제도적 기반이 수립되었던 적도 있었다. 그러나 중앙정부가 주도하여 협력권역이 인위적·하향식으로 설정되어 지역의 자율성이 침해되고 지역주도의 자립적 성장기반이 육성되지 않는다는 취지하에, 금번 초광역 협력사업은 지역의 자율적 권역 설정, 사업계획 수립 등을 기획하였지만, 중앙정부 차원의 제도적 지원 방안이 명확히 수립되어 있지 않아 추진 동력을 갖추지 못한 감이 없지 않다.

〈표 2〉 국가균형발전특별법 기조 변화

구분	노무현 정부 (03~08)	이명박 정부 (08~13)	박근혜 정부 (13~17)	문재인 정부 (17~현재)
정책 목표	혁신주도의 공간적 균형발전 (기능분산형 국가균형발전)	지역의 경쟁력 강화 및 특화발전 (일자리 창출)	지역행복 및 삶의 질 향상 (HOPE)	지역주도 자립적 성장기반 마련 (지방분권형 국가균형발전)
정책 수단	– 국가균형발전 5개년 계획 (2004~2008) – 국가균형발전특별법 제정 – 국가균형발전특별회계 – 혁신정책 및 공간정책 (혁신도시 조성)	– 지역발전 5개년 계획 (2009~2013) – 광역 · 지역발전특별회계 – 5+2 광역경제권 정책, 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 사업 추진	– 지역발전 5개년 계획 (2014~2018) – 지역발전특별회계 – 지역행복생활권 정책	– 국가균형발전 5개년 계획 (2018~2022) – 국가균형발전특별회계 – 혁신도시 2.0, 도시재생 뉴딜
추진 체계	– 국가균형발전위원회 – 지역혁신협의회 (법정기구)	– 지역발전위원회 – 광역경제발전위원회 – 지역발전협의회 (임의기구)	– 지역발전위원회 – 지역생활권발전협의회 (법정기구)	– 국가균형발전위원회 – 지역혁신협의회 (법정기구) – 균형발전상생회의
특별 회계	– 지역혁신계정 – 지역개발계정	– 광역발전계정 – 지역개발계정	– 경제발전계정 – 생활기반계정	– 지역지원계정 – 지역자율계정
협력사업 재정지원		– 광역발전계정	– 생활기반계정 시군구자율편성 : 지역행복생활권 협력사업	

2021년 6월, 개정된 국가균형발전특별법(법률 제17597호)에 따르면, 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간 연계 및 협력 증진을 위한 지역 간 협력 사업과 관련한 내용은 특별법 제2조 등에서 규정하고 있다. 기초생활권, 광역협력권, 광역협력권산업 등이 이에 해당하며, 그밖에 세출예산의 차등지원, 지역발전투자협약 등의 제도적 기반을 통해 지역 간 협력을 지원하고 있다.

〈표 3〉 지역 간 협력사업 관련 균특법 관련 규정

조항	내용
제2조 2 (기초생활권)	– 지역 주민 삶의 질 향상을 위한 생활기반 확충(일자리 · 복지 · 주거 등)을 위해 시 · 군 · 구와 인근 시 · 군 · 구가 협의하여 설정한 권역
제2조 3 (광역협력권)	– 지역의 경제발전 및 성장잠재력 확충을 위해 필요한 산업 · 교통 등의 협력사업을 추진하기 위해 특별시 · 광역시 · 특별자치시 및 도 · 특별자치도가 상호 협의하여 설정한 권역
제2조 5 (광역협력권산업)	– 중앙행정기관의 장, 관할구역의 시 · 군 · 구의 시장 · 군수 등의 협의에 따라 선정된 사업으로 국가균형발전 및 국가경쟁력 향상에 있어 기여도가 높은 광역협력권 산업
제7조 (시도 발전계획의 수립)	– 시도지사가 해당 시도의 특성있는 발전과 경쟁력 향상을 위해 수립하는 시도계획에는 다음 내용이 포함되어야 함 · (중략) 시도 간 연계 협력 발전에 관한 사항
제20조 (지역발전투자협약의 체결 등)	– 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간 균형발전 사업의 공동 추진을 위해 지역발전투자협약 체결 – 지역발전투자협약 체결을 위해서는 국가균형발전위원회의 심의 · 의결을 거쳐야 함 – 사업 추진을 위해서는 국가균형발전특별회계를 우선 지원해야 하며, 매년 필요한 예산 편성 등 협약 이행을 위한 조치 필요
제39조 (세출예산의 차등지원)	– 정부는 회계 세출 예산 편성 시, 지방자치단체의 재정상황 등을 고려하여 지방자치단체별로 지원 규모나 보조 비율 등에 차등을 둘 수 있음

초광역 협력에 대한 정의, 세출예산의 지원 등 초광역 협력사업에 대한 법적 근거는 미비한 실정인데, 이는 초광역 협력사업의 기획이 국가균형발전 5개년 계획이 수립되던 문재인 정부의 초기부터 구상되었던 것이 아니라, 수도권 집중 문제의 타개책으로 지역의 메가리전을 육성해야 한다는 지역의견을 수렴하여 프로젝트 단위로 기획되어, 관련법 개정 등 제도적 지원이 동시에 강구되지 않은 탓도 있다. 물론 초광역 협력사업 지원을 위한 법적 근거 마련 등은 사업이 원활하게 추진된 이후 필요에 따라 후속될 수도 있기 때문에 본고에서는 사업추진을 위한 후속과제와 개선방안 위주로 제언하도록 하겠다.

첫째, 한국의 지역 간 협력사업의 주된 성공요인이 재정 인센티브와 강력한 리더십이라고 주지되는 바, 자치단체 간 초광역 협력사업의 추진 동력을 갖기 위해서는 중앙정부 차원의 재정 지원이 불가피하다. 현재 추진방향이 계획 수립 및 전 과정에서의 지역주도성 강화 등을 기조로 삼고 있다 할지라도, 계획된 사업에 대한 적실성, 효과성, 책임성 등을



판단하여 비수도권의 메가리전을 형성하는데 중요하게 기여하는 사업의 경우 국가차원의 재정 지원이 보조되어야 한다.

기획재정부의 예산안 편성지침에 따르면, 지역 간 협력사업과 관련된 예산은 ① 광역협력권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자, ② 광역협력권 활성화와 지역경쟁력 강화를 위한 조사·연구사업에 필요한 경비 등으로 부처편성사업인 지역지원계정에 포함되어 있다. 예산편성상으로는 지역 간 협력사업은 부처편성사업에 일부 포함되어 있으며, 시도가 협력사업을 자율적으로 추진하는 경우, 지역자율계정 포괄보조사업 목록 중에 해당되는 경우 각 자치단체의 예산신청한도 범위 내에서 국고보조율 10%p 상향 적용이 가능하도록 운용하고 있어, 재정 인센티브 차원에서 강력한 지원 체계라고는 할 수 없다.

둘째, 초광역 협력사업 추진을 위한 실행력 강화체계로서 국가균형발전위원회는 지역발전투자협약의 수평적 협약체결을 지원하겠다고 개선안을 마련하고 있는데, 국가와 자치단체간의 협약체결만을 고려하고 있고 이보다 더 중요한 자치단체 간의 협약에 대한 지침 등이 부재하다. 균특법 시행령 제19조에 규정되어 있는 체결 절차 등을 살펴보면, 국가와 지방자치단체 간의 협약 절차만 규정되어 있으며, 지방자치단체 상호간의 협약 절차는 제시되어 있지 않아, 사실상 이 법률의 효력은 국가와 지방자치단체 간의 협력만을 지원하는 한계를 보이고 있다. 그간의 지역개발사업이 부처별 칸막이식으로 기획되고 일회성으로 지원되는 한계를 극복하기 위해 부처 간 포괄지원협약의 제도를 마련하는데 초점을 둔 것인데, 지방자치단체 간 지역발전투자협약을 체결하는 절차는 미비된 것이다. 현재 법 시행령 제19조 9항에서는 시행령에서 규정한 사항 외에 지역발전투자협약의 체결과 운영 등에 필요한 사항은 국토교통부 장관이 정한다고 규정하여, 국토부 장관이 지역발전투자협약 운영지침(국토교통부 고시 제2019-631호)을 제정·운영하고 있다. 지방자치단체 간 지역발전투자협약을 체결하는 절차는 마련되어 있지 않으므로 지방자치법의 주관부서인 행정안전부를 중심으로 자치단체 간 지역발전투자협약에 대한 지침도 마련하여 운영할 필요가 있다.

마지막으로 최근에 지방자치법이 개정되어 지역 간 협력을 위한 특별지방자치단체 등의 설치가 가능해져서, 특별지방자치단체 설치를 위한 자치단체들의 자발적 움직임이 활발한 상황이다. 특별지방자치단체 뿐만 아니라 자치단체 간 협력을 지원하는 제도로 협약에 의한 공동사무처리를 규정한 협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등 다양한 협력제도가 지방자치법에 규정되어 있다. 자치단체가 자율적으로 협력할 수 있는 제도가 존재하므로 초광역 협력사업을 추진함에 있어 각 제도의 실제적 운용사례를 밝혀 초광역 협력사업의 실행력을 강화할 수 있는 추진체계 수립에 도움이 되는 지침 등도 마련할 필요가 있다.

참고자료

국가균형발전위원회, 2021a, 문재인 정부 4년간의 균형발전정책, 「국가균형발전포럼(2021.5.11.)」
국가균형발전위원회, 2021b, 문재인 정부 4년간의 균형발전정책 및 향후계획, 「국가균형발전포럼(2021.5.11.)」
이소영·박진경(2021), 지역 경쟁력 강화를 위한 지역 간 협력 활성화 방안, 한국지방행정연구원(발간예정)

국가균형발전과 지방소멸 위기 대응



이정진
국회입법조사처
입법조사관

Ⅰ 들어가며

최근 메가시티 육성 논의가 한창이다. 부산·울산·경남을 연결하는 부울경 메가시티에 이어 대전·세종·충남·충북을 연결하는 충청권 메가시티 논의까지, 광역 협력과 그 일환으로서의 메가시티 육성은 국가균형발전을 위한 방안으로 논의되고 있다. 하지만 다른 한편에서는 인구감소로 인한 지역위기와 지방소멸 우려가 대두되는 것이 현실이다. 2020년 기준, 인구감소로 소멸위험 지역으로 분류되는 자치단체는 105개에 달한다. 광역협력과 메가시티가 인구 많은 대도시 지역을 중심으로 경쟁력을 키우기 위한 방안이라면 소멸위험지역 논의는 인구가 줄고 있는 농산어촌 지역에 대한 지원의 필요성을 보여준다. 이에 이 글에서는 지방소멸위기에 대응하기 위한 국회에서의 논의를 살펴보고 향후 과제를 정리해보고자 한다.

Ⅱ 지방소멸 대응 관련 입법 동향

국회는 이미 국가균형발전 특별법 개정을 통해 인구감소지역 관련 규정을 신설하였다. 2021년 6월부터 시행되는 개정 법률은 국가균형발전 5개년 계획 및 시·도발전계획에 인구감소지역의 지정 및 지원 관련 사항을 포함하도록 하였으며, 국가균형발전위원회가 관련 시책의 추진 실적을 평가하도록 하였다. 이와 더불어 제21대 국회에서는 지방소멸 위기에 대응하기 위해 크게 다음 세 가지 방향에서 입법 논의가 진행되고 있다. 첫째는 지방소멸위기지역 지원을 위한 특별법 제정, 둘째는 조세특례제한법 개정을 통한 농어촌 지역 인구 확대, 셋째는 지방자치법 개정과 특례군 지정을 통한 소멸지역 지원이다.

1. 특별법 제정

2020년 9월, 전라북도의회는 '지방소멸 및 인구감소 위기지역 지원 특별법 제정 촉구 건의문'을 채택했다. 지방소멸이 해당 지역만의 문제가 아니라 국가적 위기라는 점을 지적하고, 국가균형발전과 지방분권 실현을 위해 특별법 제정을 촉구하는 내용이다. 또한 인구감소 지역이

주거·일자리·교육·의료·복지환경을 갖출 수 있도록 국가차원에서 종합적인 대책 마련을 요구하고 있다. 2021년 6월에는 괴산군의회에서도 관련 특별법 제정을 촉구하는 건의문을 채택했다.

이러한 요구에 대응하여 국회는 소멸위기 지역을 지원하기 위한 특별법 제정에 대해 논의하고 있다. 2021년 8월 현재 4건의 「지방소멸위기지역 지원 특별법안」[1]과 「인구소멸위기지역 지원 특별법안」[2], 그리고 「인구감소지역 발전 특별법안」[3]이 발의되어 논의 중이다. 이 법률안들은 저출산·고령화로 인구가 줄면서 존립이 위태로운 농·어촌 지역에 대한 지원을 목적으로 한다. 소멸위기 지역들은 인구유출, 산업구조의 변화, 고령화 및 물리적 노후화로 인해 일자리가 감소하고 주거환경이 악화되며 인구가 감소하는 모습을 보인다.[4] 국회와 정부는 그간 저출산 고령사회 기본법, 국가균형발전특별법 등의 제정을 통해 지역 간 불균형 해소와 인구감소에 대처하기 위한 정책을 총괄하여 왔으나 기존 법률은 지역 간 격차를 놓치고 있으며, 인구소멸 위기에 직면한 지역에 대한 고려가 부족하다는 것이 특별법 제정을 요구하는 이유이다.

소멸위기지역 지원을 위한 특별법은 소멸위기지역 지정, 기본계획 수립, 소멸위기지역에 대한 실태조사, 지원 추진기구 설치와 더불어 해당 지역에 대한 각종 지원을 내용으로 한다. 즉 소멸위기지역에 대한 조세감면, 인프라 조성, 산업단지 조성, 주택·교육·문화·관광시설에 대한 지원을 통해 해당 지역의 정주요건과 생활기반을 개선하고자 마련되었다. 특별법 제정은 낙후된 지역에 대한 지원을 통해 국가 균형발전을 도모한다는 점에서 긍정적이다. 다만 유사한 입법례로 국가균형발전특별법, 지역 개발 및 지원에 관한 법률, 농어촌 정비법, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 등이 이미 마련되어 있으며, 이 법률들이 '인구소멸' 혹은 '지방소멸'과 같은 용어를 사용하고 있지는 않지만 지원 관련 규정에 인구감소를 고려하도록 되어 있으며, 소멸위기 지역의 상당 부분이 농어촌지원법의 지원 대상이라는 점에서 기존 법률과의 중복을 피하고 차별화된 방안을 마련하기 위한 검토가 필요하다.[5]

2. 조세특례제한법 개정

2020년 12월, 전라남도의회는 지방소멸 위기 극복을 위한 조세특례제한법 개정을 촉구하는 건의문을 채택했다. 현행 조세특례제한법이 농어촌주택과 고향주택 취득 시 양도소득세 과세특례를 적용하고 있으나 제한적으로 실시되고 있어 실질적인 인구유입 효과를 기대하기 어려우므로 법률 개정을 통해 현실적인 방안을 마련할 것을 촉구하는 내용이다.

김승남 의원이 대표 발의한 개정법률안(2021.6.24.)은 이러한 요구에 부응하여 농어촌주택의 양도소득세 과세특례를 확대하는 것을 내용으로 한다. 즉, 읍·면 도시지역을 농어촌주택 소재지에 추가하고, 농어촌주택 기준에 해당하는 주택가격을 2억 원에서 4억 원으로 상향 조정하며, 조정대상지역 2주택자의 농어촌주택 취득 시 중과세 배제를 위한 일몰제를 부활하는 등 지방소멸위기 지역으로의 이주를 활성화하기 위한 제도적 보완점을 담고 있다.

인구소멸 위기 지역의 가장 큰 문제는 고령화 및 인구유출로 인해 인구가 줄고 있다는 것이다. 이 지역으로의 인구 이동을 원활히 하고 생활기반 및 지역경제 활성화를 위한 법률 개정이 논의되고 있다. 김태흠 의원은 지방소멸위험지역에서 상가 또는 주택을 임대하는 경우 소득세 또는 법인세 일부를 세액 감면하는 내용의 개정법률안을 발의하였다(2020.11.11.).

1) 이만희 의원 대표발의(2021.7.21.), 김승남 의원 대표발의(2020.9.2.), 김형동 의원 대표발의(2020.9.1.), 이원택 의원 대표발의(2020.7.23.).

2) 서삼석 의원 대표발의(2020.6.1.).

3) 배준영 의원 대표발의(2020.8.21.).

4) 김예성·하혜영, 2020, 『인구감소시대 지방중소도시의 지역재생방안』, 국회입법조사처 입법·정책보고서 제48호, pp.17~21.

5) 국회행정안전위원회, 2020, "인구소멸위기지역 지원 특별법안·지방소멸위기지역 지원을 위한 특별법안·인구감소지역 발전 특별법안 검토보고", pp.10-13.



3. 특례군 지정을 통한 소멸지역 지원

특례군 지정은 지방자치법에 관련 조항을 신설하여 인구감소로 소멸 위기에 처한 농어촌 자치군에 대해 지원 및 균형발전 시책을 추진하는 방안이다. 이는 인구감소와 재정자립도 하락 등으로 소멸위기에 처한 곳이 주로 수도권 이외의 농어촌 지역에서 발생하고 있음에도 국가의 행정과 재정적 특례는 대도시 중심으로 이루어지고 있다는 문제의식을 반영한다. 제21대 국회에서 박덕흠 의원(2020.7.22.)과 엄태영 의원(2020.6.4.)이 관련 내용을 담은 지방자치법 일부개정법률안을 발의하였으나 지방자치법 전부개정 과정에서 대안반영폐기되었다.

Ⅲ 일본의 지방소멸 위기지역 대응 법률

일본은 우리보다 먼저 인구감소로 인한 지방소멸 위기에 직면한 국가로 국가 차원에서 지원책을 마련했다. 우선 법률 제정을 통해 소멸위기 지역에 대한 지원의 법적 근거를 마련하였으며, 이후 5차례에 걸친 법률 제정을 통해 지원 범위와 내용을 확대하고 있다. 또한 지방자치단체가 주도적으로 지역 활성화 정책을 추진하고 있다.

소멸위기지역에 대한 지원을 내용으로 하는 법률은 1970년 '과소지역대책긴급조치법(過疎地域自立促進特別措置法)'이 제정된 것이 시초이다. 이후 십 년 단위로 특별조치법을 제정하여 소멸 위기지역의 자립을 도모하고 지원정책을 추진하고 있다. 2021년에는 '과소지역의 지속적인 발전지원에 관한 특별조치법(過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法)'을 제정하였으며, 인구소멸지역이 감염병 위기 상황에서 수도권 인구 과집중으로 인한 감염확대의 대안으로서의 역할을 강조하고 있다.

2021년 제정된 특별조치법은 2021년부터 2030년까지 10년간 시행될 예정으로, 인구와 재정력을 판정기준으로 삼아 일정 요건 이하의 지역에 대해 인재 확보, 산업진흥, 취업 촉진, 생활환경 정비 등의 정책을 마련하고 정부가 지원하도록 규정하고 있다.[6] 또한 이들 지역에 대한 재정, 행정, 세제 지원을 통해 지방정부의 과소지역 살리기 정책을 국가가 지원한다.

Ⅳ 나가며

일본의 사례는 인구감소로 소멸 위기에 처한 지역을 살리기 위해 법률 제정과 국가의 재정적 지원이 지속적이고 종합적으로 이루어질 필요가 있음을 보여준다. 인구감소는 피할 수 없는 추세일 수 있다. 하지만 어떻게 대처하는가에 따라 농산어촌의 인구소멸 위기 지역에 미치는 결과는 달라질 수 있다. 인구 감소로 소멸위기에 처한 지역을 활성화 시키는 것은 국가 균형발전이라는 측면에서 중요하다. 무엇보다 해당 지역 주민들의 삶의 질을 높임으로써 국민 모두가 행복한 국가로 나아가기 위한 밑거름이 될 것이다.

참고문헌

국회도서관, 「일본 제5차 지방소멸 위기지역 대응법률」, 최신 외국입법정보 2021-18호.

국회행정안전위원회, 2020, 「인구소멸위기지역 지원 특별법안·지방소멸위기지역 지원을 위한 특별법안·인구감소지역 발전 특별법안 검토보고」.

김예성·하혜영, 2020, 「인구감소시대 지방중소도시의 지역재생방안」, 국회입법조사처 입법·정책보고서 제48호.

국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do).

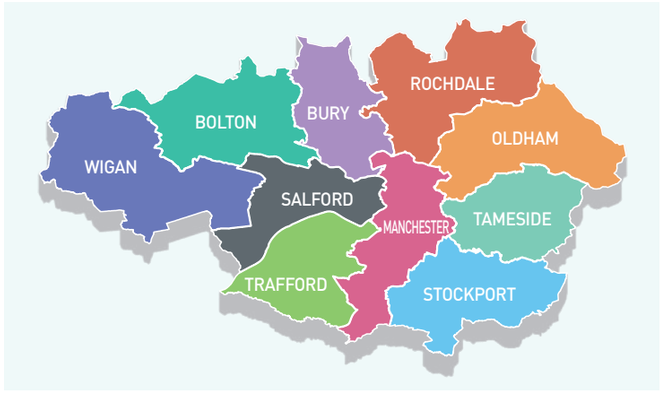
6) 국회도서관, 「일본 제5차 지방소멸 위기지역 대응법률」, 최신 외국입법정보 2021-18호.

영국 맨체스터 지방정부 연합기구(GMCA)

Ⅰ 영국 최초의 '지방정부 연합기구' 탄생

2011년 4월, 영국 최초로 여러 개의 기초 지방정부가 연합하여 설립한 '맨체스터 지방정부 연합기구(GMCA: Greater Manchester Combined Authority)'가 탄생하였다. GMCA는 인구 280만 명으로 10개(맨체스터시와 시 주변 9개 지방정부)의 기초 지방정부가 광역행정의 필요성에 따라 서로 협력하여 만든 연합기구이다.

〈맨체스터 지방정부 연합기구와 구성 지방정부〉



자료: GMCA 인터넷 홈페이지



남재걸
단국대학교
행정학과 교수

2021년 현재 영국에는 GMCA를 포함하여 총 9개의 지방정부 연합기구가 있으며, 이 중에서 GMCA가 가장 성공적인 기구로 평가받고 있다. 지방정부 연합기구(Combined Authority)란 기초 지방정부가 수행하던 각종 행정기능 중 광역행정이 필요한 업무와 중앙정부로부터 이양받은 사무를 수행하기 위하여 지방정부들이 협력하여 만든 광역사무 기구이다.

Ⅱ 영국의 지방정부 연합기구

1. 도입배경

영국 잉글랜드 지역에는 2010년까지 광역 런던시(Greater London Authority)를 제외하고 우리나라의 광역 자치단체 규모에 해당하는 지방정부가 존재하지 않았다. 이러한 잉글랜드 지방행정의 소규모 단위 분절 구조하에서는 소규모 단위의 지방정부 간 협력을 제한하여 효과적인 의사 결정과 경제발전을 더디게 하는 문제가 야기되었다. 2008년 세계금융 위기에 처하자 지역경제의 경쟁력 강화를 위한 광역 지방정부의 필요성이 대두되기 시작하였다. 특히, 영국에서 가장 발전된 지역인 런던 권역의 발전 원인 하나로 광역 런던시(Greater London Authority) 체제가 주목을 받으면서, 영국 정부는 '런던 효과'를 낙후된 북부 지역에 이식하는 방안으로 핵심 도시와 주변 지역을 하나로 묶는 도시권 정책을 고안하게 되었다.

2. 지방정부 연합기구의 법적 근거와 설립 절차

영국의 지방정부 연합기구(Combined Authority)는 법률에 근거하여 설립된 법적 권한을 가지는 기구(Legal body)로서, 2개 이상의 인접한 지방정부들이 연합하여 설립할 수 있다. 법적 근거는 2009년 지방민주주의·경제발전 및 건설법(The Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)에서 지방정부 연합기구 설립의 법적 근거를 마련하였으며, 2011년 지역 주권법(The Localism Act 2011)에서 지방정부 연합기구의 권한이나 영역 등에 대한 법적 근거를 제시하였으며, 2016년 도시·지방분권법(The Cites and Local Government Devolution Act 2016)에서 지방정부 연합기구에 주택이나 교통 부문에 대한 집행 권한 수행을 가능하게 하였으며 중앙정부와 분권협상(Devolution Deals)을 통한 권한 이양의 근거를 마련하였다. 지방정부 연합기구는 2개 이상의 기초 지방정부가 요청할 경우 내무

Ⅲ

맨체스터 지방정부 연합기구 (GMCA)

장관의 행정명령에 따라 설립될 수 있다. 우선, 관심이 있는 지방정부 상호 간에 협의회를 만들어 거버넌스 검토를 진행하고, 연합기구가 필요하다고 판단되면 구성(Constituent) 지방정부 의회의 동의를 얻어, 중앙정부에 설립 허가 신청을 한다. 이에 중앙정부에서 의회에 연합기구 설치를 허가하는 행정명령을 제안하고, 이 행정명령이 의회를 통과하면 지방정부 연합기구 설치를 위한 법적 절차가 마무리된다.
지방정부 연합기구의 시장은 주민 직선 선출이 가능하며, 사무 권한과 재원은 중앙정부와의 분권협상에 따라 그 정도가 연합기구마다 다르다. 대체로 지방정부 연합기구들은 분권협상을 통해 기존의 지방정부들이 지닌 권한보다 더 확대된 사무 권한과 재원을 중앙정부로부터 이양받았다.

1. GMCA의 조직

GMCA의 시장(Mayor)은 주민 직선으로 선출된다. GMCA의 의사 결정은 시장과 각 10개의 구성 지방의회에서 지명된 의원 10명으로 이루어진, 총 11명의 위원으로 구성된 위원회(이 자체를 GMCA라 부름)에서 이루어진다. 각 위원은 각 1표씩의 권리를 가지며 의장은 표결 권한이 없다. 위원회에 상정된 모든 의제는 단순 다수결로 결정하며 찬반 동수일 경우에는 부결로 간주한다. 그러나 지역발전전략 수립, 지방정부 간 협정 체결, 지역 교통계획의 수립, 통합예산 수립, 교통세의 책정, 채무부담 한도 결정 등과 같이 중요한 사안은 최소 7표 이상의 찬성을 얻어야 한다.
GMCA의 집행은 영국의 내각제 전통에 따라 의원 역할을 하는 위원 11명이 시장, 부시장 그리고 분야별 국장(일종의 내각) 역할을 나누어 맡고 있다. 시장 아래에는 위원 중에서 부시장 2명을 두어 시장을 보조하도록 하며, 부시장 1명은 치안 및 예방 분야를, 다른 1명은 경제 및 기업지원 분야를 담당한다. 각 위원은 내각 각료처럼 안전 및 공동체, 건강, 녹색 도시, 고령자 및 평등정책, 자원 및 투자, 주택, 고용 및 기술교육, 청소년, 문화, 경제 등의 업무를 나누어 맡는다.



2. GMCA의 사무와 재원

도시·지방분권법(The Cities and Local Government Devolution Act 2016)은 지방연합기구들이 중앙정부와 협의하여 주택, 교통, 의료 등 부분별로 사무 권한과 재원을 이양하도록 하는 '분권협상(Devolution Deals)'을 할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부 연합기구 간 분권 합의서가 사실상 사무 이양과 재원조달의 법적 근거 역할을 하고 있다. GMCA는 2014년부터 2017년까지 6번의 분권협상을 통해 사무와 재원을 중앙정부로부터 이양받았다.
GMCA는 교통, 고용 및 기업지원, 경제성장, 주택, 성인 교육 및 기술훈련 등의 광역행정에 필요한 사무 권한을 이양받았다. 특히, 추가로 경찰 및 소방, 형사사법, 보건 및 요양 부문 등의 사무를 이양받았는데, 이는 다른 연합기구가 중앙정부로부터 이양받지 못한 권한이다.

GMCA를 비롯한 지방정부 연합기구의 재원조달 방식은 크게 중앙정부가 지원한 재원과 관할 구역으로부터의 수입으로 구분된다.

중앙정부에서 지원하는 재원으로 대표적인 것은 포괄보조금(Single Pot funding)이다. 포괄보조금은 투자보조금(Investment Fund Grant: IFG) 제도를 통해 대부분 제공되며 지방정부 연합기구는 이를 지역 경제를 위하여 자유롭게 사용할 수 있다.

중앙정부는 지방정부 연합기구들에 대하여 30년간 포괄보조금을 제공할 예정이다. GMCA의 경우 중앙정부 포괄보조금은 투자보조금, 통합 운송 보조금, 국가 생산성 펀드로 이루어지는데, GMCA의 권한으로 이들 보조금을 자유로이 이월하여 사용할 수 있다. 중앙정부가 특정 사용 용도를 지정하여 지원하는 목적 보조금도 있다. 목적 보조금은 직업기술훈련 보조금, 토지 구매보조금, 기타 교통 보조금, 버스 운송 사업자 보조금, 주택 보조금 등이 있다.

관할 구역으로부터의 수입은 첫째로 구성 지방정부의 지방세 중에서 이윤추구를 목적으로 하는 건물·자산에 부과하는 기업 레이트(business rate) 중 일부를 지방정부 연합기구의 자체 세입으로 하도록 하였다. 즉, 지방정부 연합기구의 시장은 기업 레이트를 지역기업협력기구(LEP: Local Enterprise Partnership)와 협의하여 일정 비율을 인상할 수 있고, 그 인상분에 대해서는 전액 지방정부 연합기구의 수입으로 하도록 하였다.

둘째는 구성 지방정부가 부담하는 분담금 수입이다. 지방정부 연합기구의 구성 지방정부는 합의를 통해 연합기구 운영에 필요한 분담금을 분담하며, 이는 기초 지방정부 세입에서 지방정부 연합기구로 이전 처리된다.

셋째, 지역 인프라 건설을 위해 중앙정부 의회의 허가를 받은 때 한하여, 연합기구는 기업재산 가액의 일정 비율에 대해 인프라세를 지역 기업들로부터 수취할 수 있다.

넷째, 지방정부 연합기구는 중앙정부와 협의한 한도 내에서 지방채를 발행할 권한을 가진다.

Ⅳ 맨체스터 지방정부 연합기구(GMCA) 평가

GMCA 설립·운용으로 인한 성과는 광역행정 성과와 경제적 성과로 구분할 수 있다. 우선 광역행정 성과는 기존 기초 지방정부로는 할 수 없었던 광역 차원의 혁신적인 정책들이 다수 시행된 것이다. 구체적인 예를 들면, GMCA는 2016년 총 60억 파운드가 넘는 의료 및 사회 복지 예산을 직접 관리하는 권한을 보유하면서 지역 내 280만 명에 대한 통합적인 의료사회복지계획을 추진하였으며, 10년간 3억 파운드의 주택 투자기금을 직접 관리하면서 연간 1만~1만 5,000채의 추가 주택을 제공하게 되었고, 광역 차원에서 지역 성장을 추진하기 위한 광역 맨체스터 공간계획을 수립하였으며, 생명 과학 클러스터에 투자할 2,000만 파운드의 투자기금을 확보하였다.

특히, 광역 교통망에 대한 교통혼합, 대기 개선, 탄소 배출 등의 문제에 대한 종합적인 접근인 광역 교통전략을 마련하였다. 가장 두드러진 것으로는 기업지원과 투자유치이다. GMCA 지역 내 제조 기업 중 저탄소 전략을 추구하는 기업에 한하여 효율적인 에너지 사용 촉진을 위한 보조금 지원 프로그램을 운영하거나, 벤처기업을 지원하여 GMCA 설립 후 5년 내에 300여 개의 벤처기업 설립을 지원하였다. GMCA에 투자유치청을 설립하여 적극적인 해외 투자 유치로 2016~17년에는 약 5,000개의 새로운 일자리를 창출하였다.

구체적인 수치로 경제적 성과를 살펴보면, 2015년 기준 공공행정, 교육, 의료 부문의 부가가치율이 영국 평균 18.7%에 비해 GMCA는 20.3%를 기록하여 공공부문의 효율성이 상대적으로 높은 것으로 평가되었다. 또한, 영국 부동산 컨설팅회사(Select Property Group)의 분석에 따르면 최근 GMCA 지역의 연간 총부가가치(GVA)의 증가율은 5~7%로 영국과 유럽연합의 평균 1.7%와 1.2~1.4%에 비해 4배 정도 높은 것으로 나타나고 있다.

한편, 영국의 7개 전체 지방정부 연합기구의 성과를 진단한 Grant Thornton(2017년) 보고서는 GMCA가 긍정적 효과를 나타내고 있다고 평가하였으며, 영국 중앙정부도 지역분권 가속화를 위하여 2022년 4월까지 새로운 지방정부 연합기구 설치를 추진하고 있다.

양주 혁신리빙랩 센터

양주시의 지역사회 혁신플랫폼 실험실

최근 공공기관들은 행정편의적이기 쉬웠던 과거의 모습에서 벗어나 다양한 의견과 발상을 수렴해 시정에 창의성을 더하면서 주민들의 만족도를 높여가고 있다. '양주혁신리빙랩센터'는 양주시민들의 목소리와 각종 주민 공동체와 연계하면서 지역사회의 혁신을 이뤄내고 있다.

글·사진 전대욱 한국지방행정연구원 연구위원 · 최인수 한국지방행정연구원 연구위원



01



02

01 ___ 양주혁신리빙랩센터 전경
02 ___ 양주리빙랩 프로젝트 혁신과제 활동결과물

창의와 혁신으로 시민의 삶을 바꾸다

경기도 양주시는 지난 2019년, '감동365 양주혁신리빙랩' 프로젝트를 추진하였다. '감동365'는 현 민선 6기(제5대)를 거쳐 민선 7기(제6대)를 연임하는 이성호 양주시장의 중점 추진사항으로서, 참여와 혁신을 통해 시민이 원하는 변화를 이끄는 '시민중심 혁신1번지'의 실현을 목표로 한다. 이를 위해 양주시는 구체적으로 참여와 협력이라는 가치의 내재화·제도화를 위한 리빙랩 프로젝트, 지역사회 혁신기반 저변 확대를 위한 혁신리빙랩센터 운영, 시민체감형 공공서비스 혁신정책의 질적 제고를 위한 혁신브랜드 구축, 문제해결형 조직을 위한 지원 확대 및 협업 강화를 위한 국민디자인단 추진 등의 핵심사업들을 추진하고 있다.

이 중 '양주혁신리빙랩센터'는 리빙랩 프로젝트와 국민디자인단 사업 등 양주시가 적극적으로 추진하는 지역사회혁신 사업에 시민의 수요와 요구를 반영한 오프라인의 허브 공간이다. 특히 청년의 창의력을 통해 지역사회의 활력을 제고하고 사회적 가치를 창출하는 플랫폼 공간으로 조성하기 위해서 추진되었다.

양주혁신리빙랩센터는 지역사회의 혁신을 위한 허브이자 플랫폼으로서 '혁신 청년 네트워크'를 통한 가치를 확산시키겠다는 목표를 두고 지난 2020년 11월 24일 개소와 함께 정식 운영을 시작하였다. 지난 2019년부터 옥정신도시 LH 행복주택 3단지 사회적 기업 공간을 대여하여 주민 자율소통공간의 조성과 운영을 목적으로 추진되었고, 해당 공간에 주민편의시설 1층, 약 60여 평의 규모로 청학당(커뮤니티 공간) 1개, 다목적룸 1개, 미팅룸 2개 등을 오픈하였다. 현재는 코로나19의 확산 등으로 다중운집 행사 등은 지양하고 필요시 대관하는 방식으로 운영되고 있으며, 주민역량 강화를 위한 취업연계용 프로그램인 '전 국민 디지털 역량강화 교육과정' 을 온라인 운영하는 등 가급적 비대면 방식으로 운영하고 있다.

지역사회에 활력을 불어넣다

양주 리빙랩(Living-Lab) 프로젝트의 운영 과정은 디자인 씽킹(Design Thinking) 프로세스를 활용하여 주민 관점(User Centered)에서 문제점을 파악하고 해결방안을 모색한다는 점에서 주목할 만하다. 1년의 사업기간 동안 리빙랩 과제의 공모를 거쳐 선정된 주민주도의 해결문제를 중심으로, 리빙랩 기관(양주시, CJ헬로, 사회적경제지원센터, 양주시시설관리공단, 사회적기업 율하모니 등) 간 협업 네트워킹 회의를 거쳐 '공감 토크'로 명명된 과제심사 워크숍을 통해 선정된 리빙랩 혁신과제를 대상으로, 킥오프 회의와 문제정의 및 해결을 위한 전략수립 워크숍, 개선방안 구체화를 위한 아이디어 도출 및 시제품(Prototype) 제작 워크숍, 개선안 적용 및 실행(Test 포함), 성과공유회 등을 진행한다.

2019년에는 '행복주택 사람들'의 마을공동체 활성화, '양주도시문화살롱'의 시내버스 투어 개발, '양주 마을공동체 네트워크' 및 '복지그린빌라'의 쓰레기문제 해결, '소소한 마을' 상인회의 양주지역 마을경제 활성화를 위한 플리마켓, '아뢰양주'의 소외 청소년 지역통합 프로젝트 등 6개 과제가 진행되었고, 2020년에는 상기 과제들의 계속과제와 함께 '우리 마을 행복연구소'의 민·군 함께 살기 좋은 마을 만들기, '복지그리다 사회적협동조합'의 노인복지 분야 웰다잉 프로젝트와 같은 신규과제가 추진되었다. 양주혁신리빙랩센터는 지역사회 활력을 위한 다양한 주민주도의 프로젝트들을 발굴하고 인큐베이팅하며 이러한 과제들이 지역사회의 혁신을 이뤄내고 그로 인해 생기는 편익이 주민생활에 돌아갈 수 있도록 오늘도 다양한 실험을 추진하고 있다.





01 ___ 양주리빙랩 커뮤니티 소통공간 '청학당'
02 ___ 양주리빙랩 다목적룸



01

근대의 건물을 되살리다

인천은 1883년 개항을 통해 대한민국 근현대사가 최초로 시작된 도시다. 당시 서구 문물을 받아들이면서 갖춰나갔던 근대 사적과 문물이 비교적 원형을 잘 보존한 채 남아있어 그 역사적 가치가 주목받고 있다. 건물들이 원형 그대로 보존되어 있어 최초로 이루어졌던 근대 도시계획을 한눈에 살펴볼 수 있는 것도 특징이다. 특히 대한민국 최초의 근대식 공원인 자유 공원 일대는 중국과 일본, 기타 서구 제국이 치외법권을 행사한 조계지가 설치되었던 곳으로 문화의 유입 과정을 살펴보고 서로 간의 어울림을 느낄 수 있는 특별한 경험을 제공한다.

그 중 일본조계 일대에 조성한 인천아트플랫폼은 원도심 재생사업의 일환으로 당시의 흔적이 잘 보존된 근대 건축물을 리모델링했다. 근대문화유산으로 지정된 대한통운 창고를 비롯해 주택, 사무실로 쓰였던 건물 13개 동을 창작스튜디오, 전시장, 공연장, 생활문화센터 등으로 조성했다. 지난 2000년부터 준비해 2009년 정식으로 개관한 이래 각종 전시회와 함께 문화 행사, 공연 등을 개최하면서 인천 지역의 문화적 자양분을 축적해왔다.

또한 젊은 예술가들의 창작을 지원하는 다양한 프로그램을 시행해 역량 높은 인재를 키워내는 인큐베이터 역할도 하고 있다. 공모로 입주 예술가를 선발하고 이들이 창작 활동을 할 수 있는 스튜디오를 지원해

역사의 공간에 예술을 덧입히다

인천아트플랫폼

인천의 개항기 근대 건축물들을 활용, 종합 문화공간으로 재구성한 인천아트플랫폼은
전시장은 물론 공연장, 생활문화센터 등을 운영하며 시민들의 여가를 책임지는 지역의 명소로 자리매김했다.

글 김일균 **사진 제공** 인천문화재단



02

01, 02 ____ 인천아트플랫폼 전경

최적의 환경에서 작업할 수 있게 했다. 또한 이들이 작품을 선보일 수 있는 창고갤러리, 윈도우갤러리 등과 전시장, 공연장 등도 마련해 지역민들을 위한 수준 높은 문화 환경을 조성해 나가고 있다.

예술가와 시민의 보금자리가 되다

한편 인천아트플랫폼은 시민들이 여가를 즐길 수 있는 공간을 더해 종합문화공간으로도 그 역할을 해나가고 있다. 대표적인 공간인 생활문화센터는 시민이라면 누구나 이용할 수 있는 다목적 연습 공간 및 동아리 모임방을 갖췄다. 또한 상시 모임 간 교류가 가능한 커뮤니티홀과 예술가들이 작품을 선보일 수 있는 프로젝트 룸, 자료실을 마련해 지역 내 문화 활동을 활발하게 하는데도 기여하고 있다.

음료를 즐기며 독서를 즐길 수 있는 북카페, 인천서점도 유명하다. 세련된 휴식 공간과 근대적 분위기가 어우러져 SNS 활용도가 높은 MZ세대의 관심을 끌고 있다. 1943년 당시 금마차다방이 운영되던 장소에 세워져 인천의 과거와 현재를 한눈에 볼 수 있는 것도 특징이다. 2층에서는 바깥의 풍경을 감상하며 담소를 나눌 수 있는 자리가 마련되어 있어 방문객들이 꼭 들러야 할 장소로 떠오르고 있다.


01


02

01 _____ 전시공간
02, 03 _____ 입주 예술가 작품 발표


03

교통약자들이 이용하기에도 좋다. 시설 내부 주차장과 근처 한중문화관 지하주차장에 장애인 주차구역이 마련되어 있다. 한중문화관에서는 엘리베이터를 타고 지상으로 올라와 보도블록이 깔린 평지 15m만 이동하면 된다.

길에 단차도 없고 건널목의 폭이 넓어 손쉽게 목적지로 이동할 수 있다. 전시관과 건물들이 평지에 위치해 있어서 휠체어 사용자가 주 출입구에 들어선 후에도 자력으로 움직일 수 있다. 동선 곳곳에 시각장애인을 위한 점자 블록이 갖춰져 있는 것도 장점이다.

문화계에서도 인천아트플랫폼은 각별한 장소로 떠오르고 있다. 실력 있는 예술가들이 전시 공간을 이용할 수 있는 것은 물론이고 레지던스 프로그램을 통해서 젊은 예술가들을 키워내는 보금자리 역할도 하고 있다.

국가, 지역, 성별의 제한 없이 다양한 장르의 예술가들을 모집해 창작 공간을 지원하고 있다. 현재까지 400여 명에 달하는 예술가들을 길러냈고 2021년에도 20명 내외를 선정했다. 이들에게는 해외 문화예술기관과 연계한 국제교류 프로그램 참가와 시민 대상 예술 교육 프로그램 강사 활동 등 다양한 기회도 제공한다.

인천아트플랫폼 측은 향후에도 세미나, 심포지엄, 워크숍 등을 지속적으로 개최해 동시대 예술의 수준을 높이고 예술가들의 창작 역량을 강화해나갈 예정이다. 또한 신진 큐레이터를 양성하기 위한 지원 프로그램도 실시해 문화계를 견인할 새로운 인재들의 미래도 열어갈 계획이다. 근대화를 통해 새로운 시대를 연 인천이 도시재생의 선봉에 서서 대한민국 문화의 중심지로 떠오르기를 바라본다.

'인천아트플랫폼' 둘러보기

근대와 현대가 공존하는 문화·예술 중심지

개항장에 위치한 인천아트플랫폼은 근대의 모습이 그대로 담긴 외형이 주목받으며 다양한 미디어에 소개돼 왔다. 드라마 〈도깨비〉, 〈드림하이〉 등에 소개됐고 근처에 위치한 자유공원 등도 비중 있게 등장했다. 근처에 한중문화관과 차이나타운이 위치해 관광 코스로 둘러보기도 좋다. 공화춘 등 유명 중식당은 물론 월병 등 특색 있는 음식들을 맛볼 수 있는 것도 특징이다.


인천아트플랫폼 전경

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



읍면동은 어떻게 변화해왔을까?

읍면동의 기원

읍면동은 정부와 주민을 연결하는 자치행정의 기반조직으로서 "행정기능전달"과 "자치"의 기능을 동시에 수행

- 면은 조선 태종 대, 읍과 동은 일제강점기에 역사적 연원을 둠
- 1931년을 기준으로 약 30년간 기초지방자치단체로의 법인격이 부여된 자치의 최소단위로 읍·면은 1949년 지방자치법의 제정·공포를 통해 도-시·읍·면의 2계층제가 실시됨
- 그러나 군사정권의 집권으로 지방자치가 폐지된 후 부활한 1991년까지 약 30년 동안 중앙정부의 일선행정기구의 역할만 수행

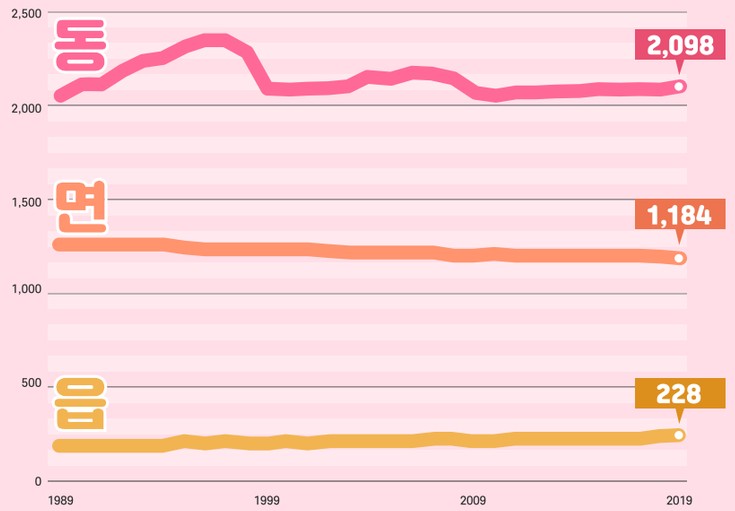
읍면동의 역사적 연원

연도	변화사항	주요내용 및 특징
1910	총독부령8호(면에 관한 규정)에 의거 명칭 통일	부, 군 아래 면, 방, 사, 부를 면으로 명칭 통일
1917	'면제' 제정 (1917.6. 최하급 지방행정기관으로 법령에 의해 사무처리)	면의 기준 설정(면적, 호구 기준) 면을 지정면(일인거주가 많은 발전된 중심지역)과 보통면(지정면 이외)으로 구분
1931	'읍면제'로 개정(1920 개정, 시행 1931)	지정면을 읍, 보통면을 면으로 칭함
1949	제정 지방자치법	지자체를 도, 서울특별시, 시, 읍, 면의 자치단위로 규정 (도, 서울시는 정부의 직할, 시, 읍, 면은 도의 관할구역으로 지정) 시, 읍, 면과 구에 동, 리를 둠(동/리장은 직선 규정, 동/리는 시읍면 행정을 위한 주민조직으로 행정조직에 편입되지 못하고 계속하여 주민자원조직으로 존속)
1955	개정 지방자치법	동리에는 서기를 둘 수 있으며, 서기의 정원은 시/읍/면 조례로써 정함
1961	지방자치에 관한 임시조치법의 규정	동의 행정조직 강화되어 읍면과 대등한 지위가 됨
1973	개정 지방자치법	동/리장(직선)과 동/리직원의 종류, 보수, 정원은 시/읍/면 규칙으로 정함
1988	지방자치법 개정	지방자치단체 종류를 광역자치단체로서 특별시·직할시·도로 하고 기초자치단체를 시·군·구로 하여 읍면동을 자치계층에서 하부 행정계층으로 개편함

자료: 김대욱·금창호(2019: 38)와 김홍환(2018a: 6)을 참고하여 재구성

읍면동의 현황

17개 광역자치단체의 228개 시군구(제주도 2개 행정시 포함)는
228개 읍, 1,184개의 면, 2,098개의 동까지 **총 3,510개의 읍·면·동**으로 구성



자료: 행정안전부(2018), 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황」 재정리

읍면동 기능의 변천

- 읍면동 기능의 변천은 효율성과 민주성, 수요자 중심성의 상충되는 목표를 동시에 추구하고 있음
- 국정과제 이행, 국가적 차원 시책의 일환으로 읍면동 기능재편이 하향적으로 시도되고 있음

사업명 (시기)		목적	강조가치
기능 간소화	1999년 읍면동 기능개편	▶ 지방행정환경 변화에 능동적 대처, 작은정부 실현 읍면동 폐지 (당초) ▶ 주민자치여건 조성 지역중심 행적서비스 체계 구축 (주민편의 기능 중심 개편) 지역중심 커뮤니티 형성 (자치센터 전환)	효율성
	2007년 동 통폐합	▶ 신 행정수요에 대응 ▶ 지자체 경쟁력 제고와 균형발전 도모 인구 2만 명 미만, 면적 3㎢미만의 소규모 동 통합	효율성
책임 읍면동 및 자치	2010년 주민자치회	▶ 지역주민 중심 근린자치 활성화 ▶ 행정-주민 협력 통한 행정서비스 개선 ▶ 지역공동체의식 및 민주적 참여의식 고양 주민자치위원회 -> 주민자치회(전환), 기능·재정 보장	참여, 민주성, 주민주권
	2015년 책임읍면동	▶ 본청이 본래 기능에 집중 주민밀착형 기능 읍면동으로 이관 ▶ 주민편의 확대 행정계층 축소로 서비스 제공에서의 비용 절감 책임읍면동 외의 지역 주민문화 복합공간으로 활용 ▶ 주민참여기회 기반 확대 읍면동 기능강화에 따른 주민자치기능 확대	
	2017년 혁신읍면동	▶ 주민참여를 통한 공동체 활성화 주민자치회 등 대표기구에 권한 부여 모바일 플랫폼 구축 통해 참여 활성화 ▶ 읍면동 행정혁신 현장밀착형 보건·복지 및 방문건강 서비스 및 전담인력 확충 ▶ 마을자치 플랫폼 구축	효율성, 민주성
복지전달 체계 및 주민자치	2014년 복지허브화	▶ 복지사각지대 해소, 주민맞춤형 통합서비스 제공 사회복지 공무원 확대(3명 이상 배치, 사례관리사, 방문간호사) 방문상담·서비스, 통합사례관리 등	수요자 중심성, 효율성
	2017년 주민자치형 공공서비스	▶ 주민생활현장의 공공서비스 연계 강화 찾아가는 보건·복지 서비스 확대 ▶ 풀뿌리 주민자치의 실질적 기반 마련 주민자치 제도적 기반 마련 읍면동 행정혁신	민주성, 수요자 중심성, 효율성

자료: 김홍환(2018a: 13; 2018b)을 참고하여 내용 재구성

향후 읍면동의 중요 이슈

① 읍면동 복지전달기능의 강화

- 국가로부터 분절적으로 전달되는 사업들이 지방행정조직을 통해 지역중심으로 통합, 지방행정조직의 사무분장 등을 통해 일선 행정인력에 의해 집행
- 통합조사와 통합관리 영역에서 시군구-읍면동 기능연계가 이뤄지고 있으며 맞춤형 복지의 경우 시군구-읍면동-보건소 간 기능연계가 이뤄짐
- 지역중심의 보건복지 전달체계개편, 각종 시범사업수행 등을 통해 지역내 존재하는 다양한 민간자원을 연계하는 gate-way로서의 읍면동의 역할이 더욱 중요하게 대두될 것으로 예상

② 인구감소시대의 읍면동의 설치와 운영

- 현재 읍면은 동과 달리 다음의 특례 유지

항목	세부사항	관계법령
양도소득세 (국세)	농지의 경우 8년 이상 자경시 양도소득세액 감면	조세특례제한법 제69조
토지분 재산세 (지방세)	농지 : 0.7/1,000 대지 : 2.0~5.0/1,000	지방세법 제111조 제1항 제1호
건축물 재산세 (지방세)	세율 : 2.5/1,000원	지방세법 제111조 제1항 제1호
면허세 (지방세)	1종 27,000원 ~ 5종 4,500원	지방세법 제34조 제2항
환경개선 부담금	부과계수 변동 없음 (0.40~0.47)	환경개선비용부담법 제10조 동시행령 제15조, 별표7
교통유발 부담금	동 지역 : 1,000㎡이상 부과 읍면지역 : 3,000㎡이상 부과	도시교통정비촉진법 제3조, 제36조, 제37조 및 동법시행령 제16조
농어민 자녀 학자금	부모 중 1명이 농업경영의 경우 전액지원 (고교입학금, 수업료)	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진 특별법 제23조
농업인 영유아 양육비 지원	부모 중 1명이 농업경영의 경우 지원 (5ha 미만)	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진 특별법 제23조
건강보험료 감면	읍면단위 거주자 건강보험료 22% 경감, 읍면단위 거주자이면서 어업인인경우 28% 추가 경감	농어촌 주민 보건복지를 위한 특별법 제27조 및 제33조, 국민건강보험법 제75조, 보험료경감고시 제2조 및 제4조
대입 특별전형	농어촌 자녀 특별전형 입학정원의 4% 내 특례선발	고등교육법 시행령 제29조

- 읍면동을 차별적으로 설치하는 것이 타당한지에 관한 검토가 요구
  - 읍면동의 각종 역할이 차별적으로 요청되고 그에 따른 명칭 등의 구분이 필요한 경우가 아니라면 읍면동의 구분을 유지할 필요가 없음
  - 농어촌 지역인 읍면과 도시지역인 동이 유사한 행정서비스 기능을 수행하는 점에 비해 주민이 받는 혜택을 다르게 유지하는 것은 향후 군의 시전환, 행정구역 개편의 주요쟁점이 될 수 있음

#읍면동_기능개편 #복지전달체계

#읍면동_현황 #읍면동_정책이슈

[자료출처]
최지민, 강영주(2020), 지역맞춤형 사회복지전달체계 구축을 위한 읍면동 사회복지기능 수행실태분석, 한국지방행정연구원

[내용문의]
최지민 (한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9856, jmchoi@krila.re.kr)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

함께 알아보는

주민자치회



주민자치란?

근린지역을 단위로 지역적 사무 및 문제가 지역주민의 자발적 참여와 조직화를 통해 그들의 의사에 기초하고 자주적으로 처리 및 해결되는 것을 의미

주민자치회란?

풀뿌리 자치의 활성화와 주민화합 및 자치계획을 수립하고 실행하기 위해 읍면동 단위에 설치·운영되는 대표적 주민조직체

주민자치회의 필요성

1. 근린 수준에서의 협력적 거버넌스 구축

협력적 거버넌스는 참여민주주의 철학을 구현하기 위한 제도적 장치와 과정으로서 강조 되고 있음

2. 지방자치의 중심축 변화에 따른 대응

기관 중심의 단체자치에서 주민 중심의 주민자치로 지방자치의 중심축이 변하고 있음

3. 읍면동 중심 행정서비스 실행과 지방행정 환경 변화에 따른 대응

읍·면·동 주민자치의 실질화를 통하여 행정서비스의 사각지대를 해소하고 주민이 필요로 하는 행정서비스를 적기에 제공하는 주민자치조직이 필요함

4. 지역의 실정에 맞는 맞춤형 주민자치의 구현

지역의 다양한 특성을 반영하고 주민들 스스로가 원하는 것을 만들어가는 과정을 도와주는 방향으로 추진되어야 함

5. 주민주권 차원의 민주적 권한을 부여받는 주체로서 주민자치회 위상 확보

지역공동체, 주민단체, 시민조직 등 다양한 지역사회 주민조직에 대하여 지역사회내 의사결정과 관련한 실질적인 권한을 부여하고 부여받는 조직으로서 주민자치회의 위상이 필요함

주민자치회 시범실시 현황

「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」
제27조(주민자치회의 설치), 제28조(주민자치회의 기능), 제29조(주민자치회의 구성) 중

"제29조 ④ 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다."에 근거하여 시범실시중

1단계 [2013.7 ~ 2014.12]
전국 31개 읍면동에서 실시

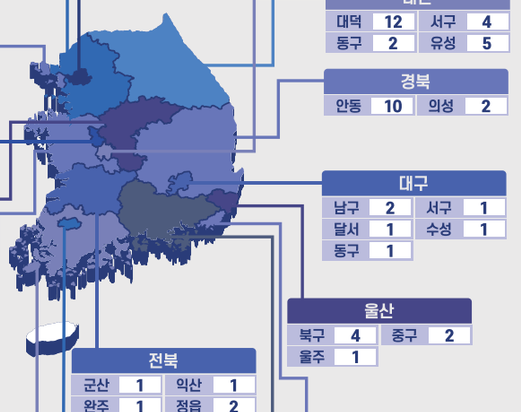
2단계 [2015.10 ~ 2017.6]
18개 읍면동 추가, 총 49개소 읍면동에서 실시

3단계 [2017.7 ~ 현재]
'17년 12월 83개,
'19년 6월 214개,
'20년 6월 626개,
'21년 6월 777개
읍면동에서 실시

1·2단계와 3단계 비교

구분	행정안전부 주민자치회 시범실시	
	1·2단계 ('13.7월~'17.6월)	**3단계** ('17.7월~현재)
주민자치회의 권한	협의업무,수탁업무, 주민자치업무의 수행	주민자치업무, 협의업무, 수탁업무의 수행, 운영세칙 제정, 자치계획 수립 및 집행, 주민총회 개최
주민자치회의 기능	1. 읍면동 행정기능 중 주민생활 밀접 관련 업무에 대한 협의 2. 읍면동 행정기능 중 주민자치회에 위탁 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 업무의 수탁 처리 3. 기타 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역의 주민자치업무	1. 주민총회 개최, 자치(마을)계획 수립, 마을축제, 공동체 형성 등 순수 근린자치 영역에서 수행하는 주민자치업무 2. 읍면동 행정기능 중 주민생활과 밀접 관련 업무에 대한 협의업무 3. 시군구 및 읍면동 행정기능중 주민자치센터의 운영 등 업무의 수탁 처리
주민자치회의 기관	주민자치회 위원	주민자치회 위원
	분과위원회(위원들로 구성)	분과위원회(위원과 참여희망 주민으로 구성)
	없음	분회(지회) 및 사무국 설치
위원선정	위원선정위원회 구성 위원공개모집과 추천 (읍면동장, 이통장협의회, 지역대표연합단체) →주민자치위원 위촉(읍면동장)	위원선정위원회 폐지 위원공개모집 원칙 →주민자치교육이수(6시간 이상) →공개추첨 →주민자치회 위원 위촉(시군구청장)
공무원 파견	없음	주민자치분야 전담인력, 전문직위 또는 임기제 공무원
읍면동장의 의견제출권	있음	없음

전국 주민자치회 시범실시 읍면동 현황 ('21년 6월, 총 777개 읍면동)



서울				경기				강원			
강남	2	마포	5	고양	39	시흥	11	강릉	9	춘천	9
강동	5	서대문	5	구리	1	안산	2	고성	5	태백	3
강북	5	성동	17	광명	18	여주	3	속초	1	평창	8
강서	5	성북	10	군포	2	오산	3	인제	1	홍천	10
관악	6	송파	6	김포	14	파주	17	정선	2		
광진	5	양천	5	남양주	2	평택	7				
구로	4	영등포	5	부천	10	포천	4				
금천	10	용산	5	수원	8	화성	12				
노원	6	은평	16								
도봉	9	종로	3								
동대문	5	중구	15								
동작	15	중랑	2								

대전			
대덕	12	서구	4
동구	2	유성	5

경북			
안동	10	의성	2

대구			
남구	2	서구	1
달서	1	수성	1
동구	1		

울산			
북구	4	중구	2
울주	1		

부산			
동구	1	연제	2
동래	1	영도	1
북구	2	해운대	1
사하	2		

인천			
계양	12	서구	8
남동	20	연수	14
미추홀	2	중구	5
부평	9		

세종		
세종	10	

충북			
진천	7	증평	2

충남			
계룡	1	서천	6
공주	2	아산	4
금산	1	예산	3
논산	12	천안	5
당진	14	청양	2
보령	1	태안	1
부여	4	홍성	6
서산	2		

광주			
광산	9	북구	9
남구	5	서구	6
동구	3		

전남			
곡성	1	순천	24
나주	3	장성	1
담양	12	해남	5
목포	1		

전북			
군산	1	익산	1
완주	1	정읍	2

경남			
거제	5	의령	3
거창	11	진주	5
고성	5	창녕	2
김해	1	창원	55
남해	1	통영	1
밀양	7	하동	2
사천	2	함안	2
산청	2	함양	3
양산	2	합천	1

주민자치회와 주민자치위원회간 제도 비교

구분	주민자치회	주민자치위원회
위상	읍면동 민관협치기구 주민자치 대표기구 및 협의·실행기구	읍·면·동 장의 자문기구
법적근거	지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제27조~제29조 시군구 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례	지방자치법 제10조 제2항 및 동법 시행령 제8조 [별표1: 지방자치단체의 종류별 사무 : 읍·면·동 사무소의 주민자치센터 설치·운영에 관한 사무] 시군구 주민자치센터 설치 및 운영 조례
위촉권자	시장, 군수, 구청장	읍·면·동장
기능	주민자치사무, 협의사무, 수탁사무, 자치계획수립, 주민총회 개최 등	주민자치센터 운영 및 프로그램 운영, 심의(문화·복지·편익기능 등)
조직	일반 주민참여 가능한 개방된 분과위원회, 지역기반 분회 조직, 타 주민자치회와 협의체 구성	분과위원회의 주민개방성 없음
재정	자체재원(회비, 수익, 위탁사업 수입, 사용료 등), 주민세, 주민참여예산제 활용 등 다양	읍·면·동사무소 지원 외에 별도 재원이 거의 없음(주민자치센터 보조금)
자치단체와의 관계	자치단체와 협력적 관계	읍·면·동 주도로 운영

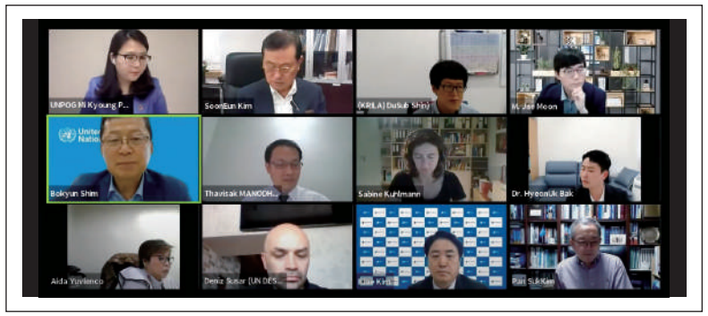
#주민자치회 #읍면동 #주민총회 #마을계획 #자치계획

[자료출처] 최인수, 전대욱(2020), 주민자치회 시범실시 실태조사 및 성과평가 연구, 한국지방행정연구원

[내용문의] 최인수 (한국지방행정연구원 연구위원, 033-769-9850, ischoi@krila.re.kr)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

UN DESA-KRILA Forum 개최



한국지방행정연구원은 지난 7월 7일, 유엔거버넌스센터와 '포스트 코로나시대 비상 대응 및 지역경제 활성화를 위한 지방차원의 공공 거버넌스 강화와 디지털 전환 가속화'를 주제로 공동 포럼을 개최하였다. 개회식은 심보균 유엔거버넌스센터 원장, 김일재 한국지방행정연구원장의 개회사를 시작으로, 김순은 대통령소속 자치분권위원장의 기조연설이 이어졌다. 포럼은 2개의 세션으로 1세션은 연세대학교 김판석 교수가 좌장을 맡아 독일 포츠담대학교 사빈 쿨만(Sabine Kuhlmann) 교수가 '지방정부의 공공 거버넌스 강화: 코로나19 위기의 교훈'을, 연세대학교 문명재 사회과학대학장이 '코로나19와 공공 거버넌스: 전망과 도전'을 주제로 각각 발표하였으며, 2세션은 유엔거버넌스센터 박미경 담당관 진행으로 UN DESA 데니즈 수사(Deniz Susar) 담당관, 뉴질랜드 웰링턴시션 오딘(Sean Audain) 도시혁신 책임자, 라오스 과학기술부 타비삭 마노담(Thavisak Manodham) 실장, 필리핀 정보통신기술부 아이다 유비엔코(Aida C. Yuvienco) 국장 네 명이 각각 발표하였다.

각 세션 발표 이후에는 어나 이라와티(Erna Irawati) 인도네시아 국립 공공행정원 정책역량 센터장, 박현욱 한국지방행정연구원 부연구위원, 자키 쿠리(Zaki B. Khoury) 월드뱅크 디지털개발 전문가 등 각계 전문가들이 토론을 진행하였으며, 코로나19 위기에 대응한 대책 마련에 대한 의견을 나누었다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "포스트 코로나 시대 경제 위기 극복을 위해서는 무엇보다 지방자치단체의 적극적인 역할이 요구된다"며 "이번 포럼은 지속 가능한 발전을 위한 공공 거버넌스 강화 및 디지털 전환을 위한 ICT 활용 전략과 경험 등을 논의하고, 각국 사례와 교훈을 공유해 포스트 코로나 시대에 더 나은 준비를 하는 소중한 기회가 될 것"이라고 말했다.

- **일시: 2021년 7월 7일**
- **장소:** Via Zoom
- **주최: 한국지방행정연구원, UN DESA**

Korea Research Institute for Local Admistrationm
연구원 소식

2021 「국민주도형 작은연구」 정책제안 공모전 중간보고회



한국지방행정연구원과 행정안전부가 공동주최한 2021 「국민주도형 작은연구」 정책제안 공모전 중간보고회가 지난 8월 18일, 온나라PC 영상회의를 통해 진행되었다.

이 날 보고회에는 공모전에 선발된 10개 과제의 연구책임자 및 행정안전부 박병은 공공서비스혁신과 과장, 이혁철 공공서비스혁신과 팀장을 포함하여 한국지방행정연구원 김일재 원장, 박해육 부원장, 주재복 자치분권제도실장, 신두섭 기획조정실장이 참석하여 지역사회 공공서비스 사각지대 해소와 관련된 주제로 질의응답 형식으로 과제에 대한 추후 방향성을 논의했다.

- **일시: 2021년 8월 18일**
- **장소: 온나라PC 영상회의**
- **주최: 한국지방행정연구원, 행정안전부**

2021년도 기본 및 센터 연구과제 중간보고회 개최



한국지방행정연구원은 지난 7월 14일부터 3일간 연구원 중회의실 및 온-나라 PC 영상회의를 통해 '2021년도 기본 및 센터 연구과제 중간보고회'를 개최하였다.
이번 회의는 연구원 연구심의위원, 과제 연구진, 외부 자문위원, 정부 관계자 참석 하에 각 분야별 기본 및 센터 연구과제 중간보고와 자문으로 진행되었으며, 참석 외부 자문위원은 구균철(경기대학교), 김재훈(서울과학기술대학교), 김홍규(한국문화관광연구원), 민현정(광주전남연구원), 박기관(상지대학교), 박미선(국토연구원), 박원재(한국지능정보사회진흥원), 박준휘(한국형사·법무정책연구원), 이주석(한국해양대학교), 정봉현(전남대학교), 최철영(대구대학교), 탁현우(한국행정연구원)이다.

- **일시: 2021년 7월 14일**
- **장소: 한국지방행정연구원 중회의실(220호) 및 온나라PC 영상회의**
- **주최: 한국지방행정연구원**

Korea Research Institute for Local Admistrationm
연구원 소식

2021년도 제3차 KRILA 자치포럼 개최



한국지방행정연구원은 지난 7월 5일 월요일, 연구원 다산홀에서 '2021년도 제3차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다.
이날 열린 포럼에서는 김광석 한국경제산업연구원 경제연구실장이 '포스트 코로나 시대, 2021년 하반기 경제 전망'을 주제로 강연하였다.

- **일시: 2021년 7월 5일**
- **장소: 한국지방행정연구원 다산홀**
- **주최: 한국지방행정연구원**

01

지방재정의 환경변화를 반영한 지방재정관리제도 개선방안

한국지방행정연구원 이장욱 부연구위원 | 서정섭 석좌연구위원

사회·경제·정치·행정 등의 변화를 포함하여 코로나19와 같은 재정운영의 불확실성의 증대를 야기하는 지방재정 환경의 주요 변화 요소는 매우 다양하고 급격하게 발생하고 있다. 이에 따라 지방재정의 환경변화에 따른 지방자치단체 재정운영 현안으로써 재정위험(재정운영상의 위험)의 발생 가능성이 급격히 증대하고 있다. 따라서 급격한 지방재정 환경변화에 따른 지방자치단체들의 재정운영 상의 위험 또는 '재정절벽' 발생을 방지하고 재정운영 지속가능성을 개선하기 위해 지방재정관리제도의 개선이 요구되고 있다.

본 연구는 지방재정에 영향을 끼치는 주변 환경변화에 대하여 주요 범주별로 어떠한 주요 변화 요소가 존재하는지 확인하고 환경변화에 따라 지방재정에 어떤 영향을 줄 수 있는지 분석 및 전망을 하고자 하였다. 세부적으로 세입 측면의 영향 및 세출 측면의 영향을 분석하였다. 지방자치단체 환경변화가 지방재정에 끼치는 영향분석 및 전망은 다음과 같이 실시하고자 하였다. 세입 측면에 대한 영향 분석을 통해 저성장, 인구감소 및 인구구조 변화 등에 따른 지방자치단체의 세입 환경 영향(예: 의존재원, 자체재원 등)이 어떻게 발생하는지 확인해보고자 하였고 최근의 재정분권 등에 따른 자체세입 영향이 어떻게 발생하는지 확인하고 정리하였다.

세출 측면의 영향으로써 고령화, 재정확장 등의 요인과 급격한 세입과 세출의 변동에 의한 변화 가능성(재정절벽)을 분석을 통해 확인하였다. 정치·정책적 변화에 따라 지방자치단체들의 재정자율성의 확대가 예상되고 이와 연계되어 재정책임성 및 재정운영 계획성 확보의 필요성 증가 등을 검토하였다. 본 연구의 주요 연구 결과로써 첫째, 지방재정 운영상의 어떤 변화 요소가 있는지 조사·분석 및 정리 하였다. 둘째, 지방재정관리제도 중에서 이러한 환경변화를 수용하여 재정계획성 및 재정책임성을 강화하기 위해 우선적으로 제도개선이 필요한 4가지 제도(중기지방재정계획제도, 지방채제도, 지방재정분석진단제도, 사전위기관리제도)를 중심으로 제도개선 방향을 제시하였다.

Korea Research Institute for Local Admistrationm
KRILA 보고서

02

지역혁신 강화를 위한 혁신도시 협력체계 구축 방안

한국지방행정연구원 이소영 선임연구위원

참여정부 당시부터 혁신도시의 이론적 기반이 되었던 지역혁신체계(RIS)는 지역발전의 원천이 되는 혁신이 다양한 지역주체 간 상호작용의 체계에 의해 발생한다고 보아, 다양한 지역주체의 참여 및 지역주체 간 원활한 상호작용을 주요한 의제로 다루어왔다. 이에 본 연구는 지역혁신체계의 중요한 구성요소인 지역 내 각 주체들 간의 상호협조체계 및 학습 과정을 촉진하기 위한 방안을 도출하는 것을 연구의 목적으로 삼았다. 특별히 혁신도시 시즌 2 전략을 위해 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법(이하 혁신도시법)을 개정하여, 혁신도시 종합발전계획의 수립 등 관련 제도가 변화된 시점에서, 변화된 제도적 여건하에서 혁신도시의 지역혁신체계가 실제로 작동하고 있는지 여부를 살펴, 지역주체 간 상호작용을 강화하기 위한 제도적 개선방안을 도출하는 것이 연구의 초점이다.

혁신도시 내 각 주체들 간의 상호협조체계 및 학습과정을 촉진하는 사회문화적 요소를 강화하기 위한 제도적 여건으로 개선되어야 할 사항이 무엇인지 도출하기 위해서, 혁신도시 내 주체 간 연계구조를 살펴보았다. 도시 내 산업주체 간 연계구조를 살펴보는데 유용한 지역산업 생태계 구성 모델에서 착안하여, 혁신도시 내 이전공공기관의 가치사슬 구조와 혁신자원 및 활동을 살펴보았다. 가치사슬 구조는 조직간 연계구조의 관점에 따라, 공동사업의 운영, 조직간 상호거래, 자원(물적·인적)교류, 조직 간 협의 등으로 연계구조로 살펴보았다. 이때 조직 간 연계는 이전공공기관 간 연계뿐만 아니라 중핵 기관과 지자체, 연관기업, 대학 및 연구소, 제4의 민간주체로서 사회적 경제 조직까지 다양한 연계 구조로 살펴보았다. 또한 조직의 이러한 연계활동을 강화시킬 수 있는 지역의 주요 여건으로서 국가 및 지방자치단체의 정책 및 제도를 관련법, 관련 계획, 관련 조직의 측면으로 살펴보았다. 연구의 공간적 범위는 전국의 10개 혁신도시이나, 구체적 실태분석은 2곳의 사례지역, 즉 강원혁신도시와 광주·전남혁신도시를 대상으로 분석하였다.

이상의 분석내용을 토대로 혁신도시의 주체 간 협력 활성화를 위한 제도적 개선방안을 제안하였다. 현재의 혁신도시 정책은 국가단위의 수평적 협력체계상 제도적 한계, 지역의 자율성을 제약하는 협력체계 구조, 다양한 지역 주체의 참여를 제약하는 하향식 계획수립체계, 지식기반 혁신과 실천기반 혁신의 이원화 등의 한계를 지니고 있었다. 이상의 문제를 개선하기 위해, 지역혁신 강화를 위한 주체 간 상호협력 강화, 협력체계상 주체의 다변화, 지역혁신 강화를 위한 추진체계 재구축을 기본방향으로 하여, 공공기관 선도 융합형 지역혁신 생태계의 구축, 이전공공기관의 핵심기능과 연계된 개방형 협력과제의 발굴, 사회적 경제 조직의 기술혁신역량 강화를 통한 실천기반 혁신 제고, 혁신도시의 지역혁신 생태계 지원을 위한 제도적 지원방안 마련 등의 추진전략 등을 제안하였다.

03

지역균형발전을 고려한 지방투자사업 타당성 조사 개선방안 연구

한국지방행정연구원 송지영 연구위원 | 여규동 부연구위원

본 연구는 지방재정투자사업 타당성 조사에서 지금까지 도외시되었던 지역 균형발전 가치를 평가하기 위한 구체적인 방법을 마련하고 타당성 조사에서 분석한 지역 균형발전 분석결과가 사업추진 여부를 판단하는 투자심사에서 체계적으로 반영되어 의사결정이 이루어질 수 있도록 타당성 조사와 투자심사의 연계방안을 제안하였다.

이를 위해 먼저 균형발전 분석 대상사업을 선정하였다. 관련 전문가를 대상으로 한 델파이 조사에서 사업 유형별 균형발전 기여도를 분석하여 선정된 사업은 ① 산업단지 조성사업, ② 도로 개설·확장사업, ③ 도시개발사업, ④ 문화·체육·복지시설 건립사업 순이었다. 최종적으로 금년 연구에서는 균형발전 기여도가 높은 산업단지 조성사업과 도로 사업을 대상사업으로 선정하였다.

다음으로 지역별 낙후성 지표를 선정하고 선정된 지표를 지수화하여 지역을 낙후 정도에 따라 등급화하였다. 본 연구에서는 ① 수도권인지 비수도권인지 여부, ② 광역자치단체(시도) 중에서 낙후권역에 속하는지 여부, ③ 기초자치단체(시군구) 중에서 낙후지역에 속하는지 여부를 단계별로 반영하도록 지역을 구분해 결과를 제시하였다.

마지막으로 앞서 선정된 균형발전 분석 대상사업(산업단지 및 도로 분야)별로 지역별 격차를 판단하기 위한 지수를 개발하였다. 산업단지 사업은 상용근로자비율, 제조업임금수준, 산업시설용지 분양률, 개별입지 면적 비중 등 4개 지표, 도로사업은 도로율, 고속도로IC 접근성, 승용차 접근성, 대중교통 접근성 등 4개 지표를 각각 세부지표로 선정하고 이에 지표별로 상대적 가중치를 적용하여 종합지수화하였다.

나아가 실제 LIMAC에서 수행한 타당성 조사 사례를 대상으로 적용성 검토를 하였으며, 타당성 조사와 투자심사의 연계성 강화 방안을 제시하였다. 현재 LIMAC의 타당성 분석결과와 투자심사의 의사결정 과정의 연계성 강화를 위한 열쇠는 투자심사기준과 타당성 조사 보고서 간의 일치, 그리고 타당성 조사 보고서의 요약표 제시 방식의 효율화에 있다고 판단하였다. 이에 타당성 조사 보고서 내에 정책적 분석의 하위항목으로 지역 균형발전 가치를 반영하고, 투자심사 기준에 '사업의 사회적 가치 영향–지역 균형발전 가치'를 추가하여 두 개의 절차 간의 연계성을 강화하도록 제안하였다.

본 연구는 '균형발전'이라는 매우 포괄적인 정책적 아젠다 아래에서 지방투자사업, 그중에서도 '타당성 조사에서 어떻게 균형발전을 반영할 것인가'라는 한정적인 영역에 초점을 두고 있음을 밝힌다. 다만 타당성 조사 및 투자심사 실적 자료를 토대로 검토한 결과, 낙후지역에서 500억 원 이상 대형사업을 추진하는 경우가 드물어서 실제 케이스가 적었다. 따라서 향후에는 낙후지역의 범위와 균형발전 기여사업의 확장에 대한 추가적인 검토가 필요하다고 생각된다.



「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 「지방행정연구」는 2007년도 부터 현재까지 등재학술지로 선정 유지되었으며, 2020년 한국연구재단 재인증평가에서 96.48점을 받은 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 전문학술지 입니다.

저희 연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고를 바랍니다.

- **논문주제 :** 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야
- **원고분량 :** A4 25매 이내
- **원고마감 및 발간일정**

구 분	제 1호	**제 2호**	제 3호	제 4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	**11월 10일**
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	**12월 31일**

*마감일 이후에도 수시 접수합니다.



- **제출방법 :** 온라인 논문투고 시스템(JAMS) 투고 https://krila.jams.or.kr
- **문 의 처 :** Tel_ 033-769-9825 | E-mail_ local@krila.re.kr
- 기고논문은 「지방행정연구」 발간규정에 맞게 작성되어야 하며, 다른 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 합니다.
- 심사료 및 게재료는 없습니다.

※ 지난 논문검색 및 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 "지방행정연구" 코너 (http://www.krila.re.kr/?code=research&subp=0201) 를 참고하여 주세요.

한국지방행정연구원 Korea Research Institute for Local Administration
(우)26464 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동) Tel_ 033-769-9825 | E-mail_ local@krila.re.kr
ⓒ 2017 KRILA. All rights reserved

지방자치 이슈와 포럼

2021 **AUGUST** Vol.38

국가균형발전을 위한
광역협력과 메가시티 육성

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

강원도 원주시 세계로 21(반곡동) **www.krila.re.kr** ISSN 2671-7352