동남권 메가시티 추진에 따른 울산시의 선점전략 수립 방향 모색

최종보고서 | 2021. 12. 13

울산광역시의회 ULSAN METROPOLITAN COUNCIL
FIC 울산대학교 산학협력단

동남권 메가시티 추진에 따른 울산시의 선점전략 수립 방향 모색

책임연구원 김재홍

공동연구원 도수관

울산광역시의회 ULSAN METROPOLITAN COUNCIL

FIC 울산대학교 산학협력단

동남권 메가시티 추진에 따른 울산시의 선점전략 수립 방향 모색

▸ 책임연구원 : 김재홍(울산대학교)

▸ 공동연구원 : 도수관(울산대학교)

2021. 12. 13

울산광역시의회 ULSAN METROPOLITAN COUNCIL

FIC 울산대학교 산학협력단

제 출 문

울산광역시 의회사무처 귀하

본 보고서를 용역과제인 **"동남권 메가시티 추진에 따른 울산시의 선점전략 수립 방향 모색"**의 최종보고서로 제출합니다.

2021년 12월 13일

연 구 기 관 울산대학교 산학협력단
연구책임자 김재홍(울산대학교 교수)
공동연구원 도수관(울산대학교 교수)

울산대학교 산학협력단

본 보고서는 울산대학교 산학협력단이 울산광역시 의회사무처의 연구용역 의뢰를 받아 수행한 연구의 결과입니다. 보고서의 내용은 연구자의 의견이며, 울산광역시 의회사무처의 공식적인 입장이 아님을 밝혀둡니다.

목차

제1장 서론 ····· 1
제1절 연구의 배경 및 필요성 ····· 3
1. 연구의 배경 ····· 3
2. 연구의 필요성 ····· 5
제2절 연구의 범위와 내용 ····· 5
1. 연구의 범위 ····· 6
2. 연구의 내용 ····· 7

제2장 광역권의 개념과 유형 및 특별지방자치단체 ····· 9
제1절 광역권의 개념과 유형 ····· 11
1. 광역권의 개념 ····· 11
2. 광역권의 유형 ····· 13
제2절 광역거버넌스와 특별지방자치단체 ····· 15
1. 광역거버넌스 ····· 15
2. 특별지방자치단체 ····· 17

제3장 동남권 메가시티 관련 설문조사 결과 분석 ····· 25
제1절 전문가 설문조사 결과 ····· 27
1. 부산연구원의 전문가 설문조사 ····· 27
2. KNN·UBC 기업체 설문조사 ····· 32
제2절 시민 설문조사 결과 ····· 35
1. KNN·UBC 주민 설문조사 ····· 35
2. KNN·UBC 주민 설문조사 결과 분석 ····· 37

제4장 해외 메가시티 구축 사례 분석 ····· 39
제1절 사례대상의 선정 ····· 41
1. 사례대상의 선정 기준 ····· 41
2. 사례대상의 선정과 분석 내용 ····· 42

제2절 해외 광역연합 사례분석 ····· 43
1. 미국 트위시티 광역연합 ····· 43
2. 독일 슈투트가르트 광역연합 ····· 47
3. 영국 맨체스터 광역연합 ····· 51
4. 일본 간사이 광역연합 ····· 55
제3절 해외 사례의 비교 및 시사점 ····· 63
1. 광역권의 형태 ····· 63
2. 근거법률 ····· 63
3. 참여자치단체 ····· 64
4. 거버넌스 체제 ····· 64
5. 주요기능(관장사무) ····· 65
6. 주요재원 ····· 67

제5장 동남권 메가시티 구축방안 ····· 69
제1절 특별지방자치단체의 법제화 ····· 71
1. 특별지방자치단체의 법제 내용 ····· 71
2. 특별지방자치단체의 법제화 이유 ····· 71
3. 부울경 특별지방자치단체 관련 법제의 기본 내용 ····· 72
제2절 부울경 특별지방자치단체 구축 대안 탐색 ····· 74
1. 특별지방자치단체 관련 규약의 내용 설계 ····· 74
2. 기관명칭 ····· 74
3. 사무소의 위치 ····· 75
4. 관장사무 ····· 76
제3절 부울경 특별지방자치단체의 조직과 운영 방안 ····· 80
1. 기관구성 ····· 80
2. 부울경 특별지방자치단체 의회 ····· 80
3. 부울경 특별지방자치단체 단체장과 집행조직 ····· 82
4. 부울경 특별지방자치단체의 재원조달 ····· 83

제6장 동남권 메가시티 구축 관련 울산광역시의 선점전략 ····· 87
제1절 기관구성 관련 선점전략 ····· 89
1. 부울경 특별지방자치단체 의회 구성 ····· 89

2. 부울경 특별지방자치단체 단체장 선출 ····· 90
3. 부울경 특별지방자치단체 사무소 형태 및 입지 ····· 90
제2절 광역사업 관련 선점전략 ····· 92
1. 부울경 광역철도망 구축 사업 ····· 92
2. 부울경 광역도로망 및 대중교통망 구축 사업 ····· 92
3. 부울경 특별지방자치단체 관장사무 관련 주요사업 ····· 93

참고문헌 ····· 95

부록 ····· 99

표 차례

【표 2-1】 광역권 설정 형태의 차이 ····· 14
【표 2-2】 광역거버넌스 체제 구축의 유형 ····· 16
【표 3-1】 부울경 광역권의 공식화 필요 이유 ····· 28
【표 3-2】 부울경 광역권 형성 촉진을 위한 최우선 협력 추진 분야 ····· 30
【표 3-3】 부울경 광역연합 설치 후 추구해야 할 사항 ····· 31
【표 3-4】 부울경 메가시티 출범의 성공 가능성과 시급한 과제 및 난관 ····· 32
【표 3-5】 부울경 메가시티 추진 필요사항 ····· 33
【표 3-6】 부울경 메가시티 구축의 기대효과와 중앙정부의 역할 ····· 34
【표 4-1】 미국 트윈시티 광역연합의 세입구조(2021년) ····· 46
【표 4-2】 독일 슈투트가르트 광역연합의 세입구조(2021년) ····· 50
【표 4-3】 영국 광역연합기구의 관장사무 ····· 53
【표 4-4】 간사이 광역연합 거버넌스 ····· 57
【표 4-5】 간사이 광역연합 세입구조(2021년) ····· 60
【표 4-6】 간사이 광역연합 지출구조(2021년) ····· 61
【표 4-7】 광역연합형 거버넌스 사례비교 ····· 66
【표 5-1】 지방자치법의 특별지방자치단체 법제화 내용 ····· 71
【표 5-2】 우리나라의 광역행정 방식 비교 ····· 72
【표 5-3】 동남권 협력사업 ····· 77
【표 5-4】 합동추진단 부울경 특별지방자치단체 사무 발굴 ····· 77
【표 5-5】 동남권 툭별지방자치단체 관장사무 설계 ····· 78
【표 5-6】 부울경특별연합(가칭) 설립 초기 관장사무 및 사업 예시 ····· 79
【표 6-1】 부울경 특별지방자치단체 관장사무 중 울산광역시의 이해관계가 높은 사업 ····· 93

그림 차례

【그림 1-1】 부울경 특별지방자치단체 설치 준비체계 ····· 4
【그림 4-1】 Metro Council 관할구역 및 16개 지역구(District) ····· 44
【그림 4-2】 Verband Region Stuttgart 관할구역 ····· 47
【그림 4-3】 슈투트가르트 광역연합의 조직 구성 ····· 48
【그림 4-4】 맨체스터 광역연합의 관할구역 ····· 51
【그림 4-5】 간사이 광역연합 참여 지방자치단체 현황 ····· 56

제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 필요성
제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

1. 연구의 배경

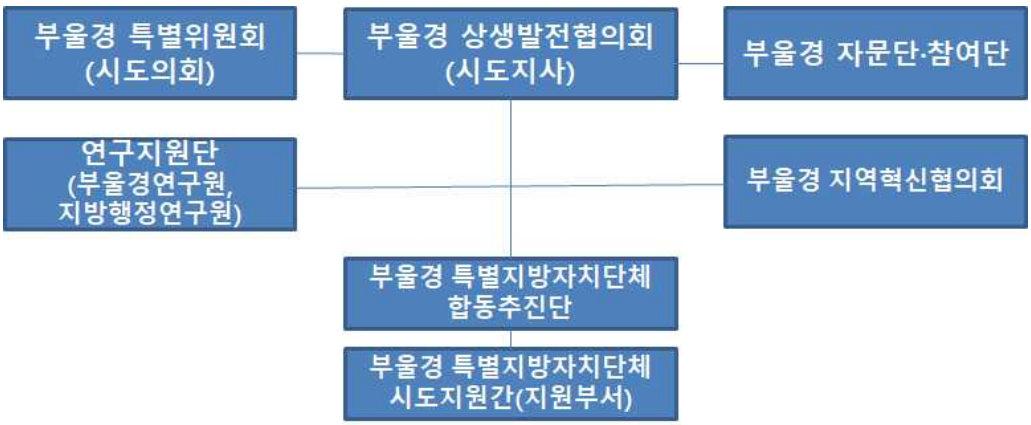
○ 세계화의 진전과 더불어 국가의 역할 및 기능이 축소되고 국가경제의 성장과 경쟁력이 지역의 역할과 역량에 점점 더 의존하게 되면서 전 세계적으로 지역 간 경쟁 체제가 심화되고 지역경쟁력을 확보하기 위하여 대도시를 중심으로 인접 도시 또는 배후지역 간의 협력체계, 네트워크, 연합 등을 통한 광역권이 등장하게 되었음(김재홍, 2020)

○ 광역권의 공간적 범위는 국가에 따라 다양한 형태를 보이지만 일반적으로 지식과 기술의 외부효과와 이전이 활발하게 일어나는 영역으로 단일 도시나 국지적 규모를 넘어서는 다수의 도시와 배후지역을 포함하는 도시지역(city region)이며, 집적경제의 공간규모에 따라 메가시티(mega-city), 메가시티리전(MCR: mega-city region), 메가리전(mega-region), 네트워크 도시지역(network city region) 등 다양한 형태로 해석되기도 하지만 어떠한 형태이든지 광역권의 형성은 세계적 추세이며 세계경제 체제에서 도시(지역)경쟁력 확보를 위한 필수 요건으로 간주됨(금성근·이정석, 2019)

○ 세계적으로도 국내적으로는 수위도시권의 과도한 집중으로 인한 수위도시권과 여타 지역 간 격차를 완화하여 수위도시권 일극체제를 해소하고

국가균형발전을 도모하기 위하여 지역주권형 분권국가의 토대를 마련하기 위한 행재정적 자립권을 가진 수권단위 규모의 광역권이 형성되고 있으며 일본의 간사이광역연합은 동경권 일극체제에 대응하면서 지역경쟁력을 확보하기 위하여 광역권의 대표적인 사례임

○ 최근 전국적으로 광역권에 관한 논의가 활발하게 진행되고 있으나 실제로 광역권 논의는 동남권(부울경)에서 가장 오랫동안 지속되어 왔고 최근에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있도록 지방자치법이 개정됨에 따라 부울경 공동연구 등에 기반 하여 부울경 특별지방자치단체 합동추진단이 설치되고, 부울경 3개 시도지사 및 시도의회 의장 간에 '부울경 메가시티' 조성을 위한 특별지방자치단체 설치에 협약하였으며, 2021년 8월에는 행정안전부와 3개 시·도 및 합동추진단으로 구성된 「부울경 특별지자체 지원 TF」가 구성되어 중앙정부 차원의 지원이 이루어지고 있으며, 부울경 특별지방자치단체 설치 준비조직 체계는 <그림 1-1>과 같음(울산광역시, 2021)



<그림 1-1> 부울경 특별지방자치단체 설치 준비체계

○ 현재 부산·울산·경남 3개 연구원 공동연구와 한국지방행정연구원(2021)이 수행한 「동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구」 등의 연구결과를 기반으로 합동추진단에서는 부울경 특별지방자치단체의 규약 제정과 광역사무 발굴 등을 추진하고 있고, 동남권특별연합(가칭)의 설치와 운영 및 사무에 관한 어느 정도의 가시적 가시적인 대안이 마련된 상태이며,

부울경 3개 시도가 협의하여 명칭, 조직, 운영, 사무, 입지 등을 결정하여 2022년 상반기 출범을 계획하고 있는 상태임

2. 연구의 필요성

○ 지역경쟁력 확보를 위해서든 분권국가의 실현을 위해서든 세계적인 추세에 비추어볼 때 동남권의 광역권 구축은 필수불가결한 사안인 것으로 판단되며, 지속가능하고 경쟁력 있는 광역권으로 작동하기 위해서는 거버넌스, 경제·산업, 사회·문화, 인프라 등 제반 측면에서 광범위한 연구와 논의가 선행되어야 하지만 가장 중요한 논점은 광역거버넌스 문제임

○ 광역권의 궁극적 작동은 거버넌스 구조의 형성 여부에 좌우된다고 할 만큼 광역권 핵심 주체들의 협업과 시너지 발휘가 중요하지만 동남권특별연합(가칭)[1]에서도 광역거버넌스 측면에서 울산의 역할은 부산 및 경남에 비하여 낮은 수준인 것으로 판단되며, 광역권 구축에 대한 울산 입장을 반영하는 적절한 대안을 제시하지 못하고 있는 실정임

○ 따라서 광역거버넌스의 이론적 근거와 선진국들의 정책 전개 과정에 준거하여 울산의 입장에서 권역의 적정성, 거버넌스 방식, 분야별·기능별 정책 옵션 등을 포괄적으로 점검하고, 현재 논의되고 있는 동남권 메가시티 플랫폼 구축과 동남권 내에서의 균형발전을 모색하기 위한 울산시 차원의 전략수립을 통해 실질적인 행정적·재정적 실효성을 증대시킬 수 있는 정책대안이 필요함

○ 또한 부산. 울산, 경남 3개 광역자치단체로 구성되는 특별지방자치단체의 법적 성격을 정확하게 파악하고 향후 동남권 메가시티 구축과정에서 발생할 수 있는 이해관계의 대립과 갈등 등 다양한 문제점을 사전에 인지하여 적절한 대응방안을 마련하여 대처할 필요가 있음

---

1) 동남권 메가시티의 법적 명칭은 향후 결정되겠지만 본고의 초반에서는 부울경 3개 연구원의 연구에서 사용한 동남권특별연합(가칭)이라는 명칭을 사용하며, 본고의 중후반에서는 부울경 특별지방자치단체, 부울경특별연합(가칭) 등의 용어를 혼재하여 사용함

제2절 연구의 범위와 내용

1. 연구의 범위

○ 공간적 범위

- 본 연구의 내용이 동남권특별연합(가칭) 설치에 따른 광역거버넌스 체제에서울산지역의 역할 강화와 행·재정적 실효성 강화방안을 마련하는 것이기 때문에 기본적인 공간적 범위는 부산, 울산, 경남에 국한됨
- 그러나 선진국(미국, 유럽, 일본 등)의 광역권 형성 사례를 벤치마킹한다는 점에서 사례연구의 공간적 범위는 전 세계의 주요 광역권으로 확대됨

○ 시간적 범위

- 본 연구의 시간적 범위는 최종보고서 발표일(2021.12) 이전까지임
- 이 기간까지 이루어지는 동남권특별연합(가칭) 관련 연구결과 및 추진상황을 연구내용에 포괄할 것임

○ 내용적 범위

- 현재까지 수행된 동남권특별연합(가칭)과 관련된 연구결과를 검토하고 울산 입장에서의 대안을 제시함
- 문헌연구, 해외 사례연구, 기존의 주민설문조사 및 전문가 조사 결과를 기반으로 광역거버넌스 구축 등 동남권특별연합(가칭)의 발전 방향을 제시함

2. 연구의 내용

○ 광역권의 개념과 유형 및 특별지방자치단체

- 부울경 광역거버넌스 구축과 관련하여 메가시티, 메가리전, 광역연합, 특별연합, 특별지방자치단체 등의 용어를 정의하고 각 용어 간의 상호 관련성을 정리함
- 현재 동남권특별연합(가칭)과 관련된 광역권의 명칭 결정을 위하여 전문가 의견 조사를 하고 있으며 향후 주민 의견조사를 거쳐 본 연구 종료 이전에 결과가 나오면 결정된 명칭을 사용할 것임

○ 동남권 메가시티 구축과 관련한 기존의 주민 설문조사 및 전문가 조사 결과 분석

- 동남권 메가시티 관련 설문조사 결과 취합
- 부산, 울산, 경남 주민의 메가시티 관련 인식 비교검토

○ 해외 메가시티 구축 사례분석을 통한 적용방안

- 일본 간사이 광역연합 사례분석
- 독일 슈튜트가르트 광역연합 사례분석
- 미국 미니아폴리스 광역연합 사례분석
- 기타 주요 사례 비교 분석

○ 동남권 메가시티 구축방안

- 지방자치법의 특별지방자치단체의 법적 성격 규명
- 동남권 메가시티의 형태 및 조직운영 빙안

○ 동남권 메가시티 구축 관련 울산광역시의 선점전략

- 기관구성 관련 선점전략
- 광역사업 관련 선점전략

제2장

광역권의 개념과 유형 및 특별지방자치단체

제1절 광역권의 개념

제2절 광역권의 유형

제3절 특별지방자치단체

제2장 광역권의 개념과 유형 및 광역거버넌스

제1절 광역권의 개념과 유형

1. 광역권의 개념

○ 광역권은 경제·사회·문화 등 경제활동과 생활권의 범위가 한 대도시의 행정구역의 경계를 넘어 인근 도시 등 다른 지방정부의 행정경계에까지 영향을 미치는 범위를 의미하며, 광역권의 공간적 범위는 지식과 기술의 외부효과와 이전이 활발하게 일어나는 영역으로 단일도시나 국지적 규모를 넘어서는 다수의 도시와 배후지역을 포함하는 대도시권 또는 도시지역(city region)을 포괄함(금성근·이정석, 2019; 김재홍, 2020).

○ 광역권의 개념은 집적경제의 공간규모와 도시 간 연계형태와 협력방법 등에 따라 메가시티(mega-city), 메가리전(mega-region), 메가시티리전(mega-city-region), 글로벌 시티리전(global city-region), 네트워크 도시지역(network city region), 다중심형 도시권(polycentric urban region) 등 다양하게 정의되고 있음(손정렬, 2016; 임정덕 외, 2012)

- 메가시티(mega-city): 학술적으로는 M. Castells이 1996년 The Rise of Network Society에서 처음 소개하였으며 인구의 대규모 집적지(대체로 인구 1천만 명 이상)로 글로벌 경제의 결절기능을 수행하는 도시(손정렬, 2016)

- 메가리전(mega-region): 두 개 이상의 대도시권으로 구성되는 도시와

배후지권을 포함하는 면의 개념이며, 기존의 대도시들과 기능적으로 유사하나 스케일이 한 국가 안에 한정되지 않고 범세계적인 경쟁에 노출되어 있는 지역(Florida, 2008; 손정렬, 2016)

- 메가시티리전(mega-city region): 세계화 과정에서 경제적 및 정치적 자율성과 세계경제체제로의 연계를 강화시켜가는 거대도시지역으로 대략 10~50개 정도의 도시들이 공간상에서는 분리되어 있지만 기능적으로는 연계되어 있으며, 하나 혹은 복수의 상대적으로 큰 중심도시의 주위로 모여 새로운 형태의 노동의 기능분화를 통해 얻게 되는 여러 종류의 경제적 혜택을 추구하는 지역(Hall & Pain, 2006)

- 글로벌 시티리전(global city region): 세계경제 체제의 글로벌화에 따른 위협과 기회에 대응할 수 있는 다양한 범위의 배후지를 포함하는 대도시 지역들의 연속적인 집적 형태(Scott, 2011; 금성근·이정석, 2019)

- 네트워크 도시지역(network city region): 3개 이상의 도시들 간에 수평적 네트워크가 형성되어 있고 도시네트워크에 참여함으로써 상호보완적 관계 속에서 규모의 경제를 추구하고 상호협력적 활동 속에서 시너지 효과를 창출하여 개별도시로서는 추구할 수 없는 광역권으로서의 다양한 혜택을 얻는 도시 간 협력지역(손정렬, 2016)

- 다중심형 도시권(polycentric urban region): 복수의 도시가 자연발생적으로 협력관계와 보완관계의 네트워크를 형성하여 지속적인 상호보완적인 시너지를 발생시키는 독립된 도시들의 집합체(Meijers, 2005)

❍ 상기 광역권의 개념을 적용하면 부울경 광역권은 위계적 공간계층성이 낮고 교통네트워크가 적절하게 구축되어 있으며 기능적 분화를 통한 상호의존과 연계 가능성이 높은 독립적 도시들 간 수평적 네트워크가 형성되어 있는 **다중심형 네트워크 도시지역**이라고 볼 수 있음

2. 광역권의 유형

❍ 광역권 설정의 공간적 범위는 국가에 따라 상이하게 나타나며, 광역권이 기존 행정구역 단위를 넘어서는 개념임에도 불구하고 광역권의 효율적이고 안정적인 운영을 위해서는 광역권에 포함되는 공식적인 행정구역 단위의 영역이 요구되기도 함

- 영국의 RDA(2010년 해체)와 프랑스의 레지옹 등 NUTS1[2] 광역권, 일본의 8개 광역경제권, 우리나라의 5+2 광역경제권(2012년 해체) 등이 행정구역 단위의 광역권 유형임

❍ 미국의 경우 대도시권을 중심으로 해당 광역권을 구성하는 관련 지방정부, 기관, 조직 간의 정치적 합의에 의하여 기존 행정구역의 경계와 관계없이 자발적 협력과 연대를 통하여 광역권이 형성되며, 이 경우 광역권은 비표준화되고 비정형적인 형태를 보임

❍ 유럽에서도 NUTS1 광역권과는 별도로 유럽 전역에 걸쳐서 국경과 기존 행정구역을 넘어서는 자발적 협력에 기반을 둔 광역권이 일반화되어 있음

❍ 유럽의 NUTS1 광역권이 규모·범위의 경제와 지역경쟁력 제고라는 경제적 이슈를 중심으로 하향식으로 설정된 공간범위인 반면, 미국이나 유럽의 비표준·비정형의 대도시광역권은 경제적 목적뿐만 아니라 생활권으로서 해당권역의 삶의 질 제고를 위한 자발적이고 상향적인 공간범위라는 점에서 두 경우는 서로 차이가 있으며, 광역권 설정 형태의 차이는 <표 2-Ⅰ>과 같이 요약될 수 있음(조철주, 2009; 김재홍 2020)

2) NUTS(Nomenclature of Units for Territorial Statistics)는 유럽연합에서 지역통계를 수행할 목적으로 만들어서 관리하고 있는 국가의 하위지역을 표시하는 지역단위의 표준이다. 이는 하위지역의 규모에 따라 3개 수준으로 구성되며, NUTS1은 각 국가의 최상위 광역권을 의미한다(http://en.wikipedia.org, 2020. 12. 2).

<표 2-I> 광역권 설정 형태의 차이

광역권 형태	구성 형태	권역 규모	설정 목적	대표적 사례
지역형	중앙정부에 의한 top-down 형태로 구성	국가 하위지역 행정단위 통합으로 비슷한 수준의 표준화·정형화된 규모	규모·범위의 경제 등 지역경쟁력 제고 등 경제적 목적 중심	프랑스 레지옹, 영국 RDA 등 유럽의 NUT1광역권
대도시권형	권역내 지방정부를 포함한, 다양한 행위 주체의 자발적 네트워크에 의한 bottom-up 형태로 구성	소규모 도시권에서 세계도시에 이르기 까지 다양한 규모의 비표준화·비정형화된 규모	경제적 목적을 포함하지만 광역교통, 환경, 인프라 등 광역행정 효율성과 주민의 생활의 질 제고와 같은 비경제적 목적 중심	미국 MPO와 대도시구역, 캐나다, 독일, 프랑스 등의 도시연합, 도시권연합체 등

자료: 김재홍(2020), 조철주(2009) 참조

제2절 광역거버넌스와 특별지방자치단체

1. 광역거버넌스

○ 최근 논의되고 있는 동남권특별연합(가칭)의 대상지역인 동남권의 경우 권역 전체적으로 산업클러스터가 형성되어 있을 뿐만 아니라 도시권의 연담화 정도는 미국의 대도시권 설정기준을 적용한다면 하나의 통합대도시권을 형성하고 있기 때문에 동남권은 한편으로는 NUTS1 광역경제권의 거버넌스 체제를 기본 형태로 고려하면서, 다른 한편으로는 미국식 대도시광역권 거버넌스 체제를 동시에 도입할 필요가 있음

○ <표 2-2>에서 보는 것처럼 형태상 유럽 NUTS1 광역경제권의 거버넌스 체제는 기본적으로 기능이전형(영국 RDA, 프랑스의 1972년 레지옹 등)과 통합형(프랑스의 1982년 레지옹)으로 구분됨[3)]

○ 미국식 대도시광역권 거버넌스 체제는 연계협력형(다양한 형태), 기능이전형(대부분의 MPO, 대도시특별구역 등), 통합형(미국의 포틀랜드 Metro, 미니애폴리스-세인트폴 Metropolitan Council 등, 독일의 슈투튜트가르트광역연합, 캐나다의 토론토광역연합, 몬트리올광역연합, 퀘벡광역연합 등) 등 세 가지로 구분됨

○ 일본의 간사이광역연합은 특별지방자치단체로서 광역자치단체들 간의 연합으로 최상위 지방자치단체의 성격을 가지지만 프랑스 레지옹과 같은 일반지방자치단체가 아니기 때문에 상위 지방정부를 구성했다는 측면에서는 형식적으로는 통합형이지만 내용적으로는 광역지방자치단체와 정령지정시들 간의 연계협력형 또는 기능이전형으로 판단됨

○ <표 2-2>에 제시된 어떤 형태의 광역권이든지 광역권에 소속된 지방정부의 자치권은 유지되고 광역정부의 기능은 소속 지방정부 간 합의 또는 근거 법령에서 제시하는 일정 부분의 광역기능에 한정되는 것이 일반적임

3) 본고에서 통합형은 기본적으로는 기존 자치단체의 지위를 유지하면서 상위 지방정부를 형성한 유형을 의미하지만 하위자치단체들이 행정적으로 합병하여 단일지방정부를 형성하는 경우도 포함시킨다.

<표 2-2> 광역거버넌스 체제 구축의 유형

유형	특징		사례
연계협력형	자발적 협약·계약·협정을 통한 서비스지향적 협력체제		대도시권 광역행정
기능이전형	기능 및 행정서비스 책임 이전	기초지자체들의 광역기능 이전	미국: 기초지자체가 광역기능을 카운티에 이양 프랑스: 조합형·연합형 광역업무 이양
		대도시권 특정 광역기능(항만, 공원, 상하수도, 대중교통) 이전	미국: BART, NY-NJ Port Authority, St. Louis Sewer District, Cleveland Metropolitan Park District, MPO(SCAG, ABAG 등) 우리나라 지방자치단체조합 프랑스: 대도시연합, 혼합조합
		광역개발관련 기능 이전	영국 RDA(2010년 해체), 프랑스 레지옹(1972년형), 일본 간사이광역연합
통합형	단일정부 구성		미국 시군통합 영국 일계층제 통합자치단체 우리나라 도농통합, 통합창원시
	광역정부 구성	대도시권 차원	미국: 포틀랜드 대도시권의 the Metro (MPO가 광역정부로 이행), 미니애폴리스-세인트폴 대도시권 the Metropolitan Council, 캐나다: 토론토, 몬트리올, 퀘벡 유럽: 대도시권연합정부 (슈투트가르트광역연합, 바르셀로나광역연합, 광역맨체스터지자체연합 등)
		지역 차원	프랑스: 레지옹(1982년형) 일본: 간사이광역연합(2010)
혼합형	특별지방자치단체 형태로 세 가지 유형이 혼합된 과도기적 성격		일본: 간사이광역연합

자료: 김재홍(2020) <표 2> 재정리

2. 특별지방자치단체

○ 특별지방자치단체의 개념

- 특별지방자치단체는 지방자치단체의 법적 지위를 보유하되, 특수목적의 제한적 기능을 수행하며, 자체의 직원과 예산을 보유하고, 단일 또는 복수의 지방자치단체 영역의 일부 또는 전부를 관할구역으로 하는 일반 자치계층구조와 별개의 지방자치단체를 의미하며(한국지방행정연구원, 2021: p3), 일반자치행정계층에 명시되어 있고 법적으로 위임된 모든 행정을 관장하는 일반지방자치단체와는 구분되고, 자치기능을 보유하지 않고 중앙정부의 지방일선기관으로서의 역할을 하는 특별지방행정기관과 구분되는 개념임
- 미국의 특별구, 일본의 재산구 및 지방개발사업단, 독일의 목적조합, 우리나라의 지방자치단체조합 등도 준지방자치단체로서 특별지방자치단체의 일종이라고 할 수는 있으나 관장 사무의 수가 다수이고 일반적 사무를 관장한다는 점에서 유럽의 광역연합, 도시공동체 등과 같은 특별지방자치단체와는 구분되는 개념임
- 우리나라 지방자치법에서는 특별지방자치단체와 지방자치단체조합이 구분되어 있으며, 그 차이점을 확실히 하고 있음

○ 우리나라의 특별지방자치단체의 법제화

- 개정 지방자치법 이전에도 광역행정수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 특별지방자치단체의 설치 근거는 있었으나, 구체적인 설치 및 운영 규정 및 시행령이 마련되지 않아서 특별지방자치단체를 설치·운영할 수 없는 문제가 있었음
- 2020년 지방자치법이 개정되어 제2조 제3항에 설치근거, 제3조제1항에 법적 지위, 제12장(제199조~제211조)에 설치 및 운영에 관한 제반 사항을 규정하여 특별지방자치단체의 설치가 가능해졌음
- 개정 지방자치법에 근거하여 특별지방자치단체는 법인으로 하고, 특별지방자치단체 설치 시 상호 협의에 따른 규약을 정하여 행정안전부장관의 승인을 받도록 하며, 특별지방자치단체의 지방의회와 집행기관의 조

직·운영 등은 규약으로 정하도록 함

- 특별지방자치단체와 관련된 지방자치법의 내용은 다음과 같음

제2조(지방자치단체의 종류)

① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도

2. 시, 군, 구

② 지방자치단체인 구(이하 “자치구”라 한다)는 특별시와 광역시의 관할 구역의 구만을 말하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 할 수 있다.

③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체의 설치 등에 관하여는 제12장에서 정하는 바에 따른다.

제3조(지방자치단체의 법인격과 관할)

① 지방자치단체는 법인으로 한다.

② 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 정부의 직할(直轄)로 두고, 시는 도의 관할 구역 안에, 군은 광역시나 도의 관할 구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 광역시의 관할 구역 안에 둔다.

제12장 특별지방자치단체

제1절 설치

제199조(설치)

① 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체(이하 “구성 지방자치단체”라 한다)는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거

쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.

② 행정안전부장관은 제1항 후단에 따라 규약에 대하여 승인하는 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사실을 알려야 한다.

③ 특별지방자치단체는 법인으로 한다.

④ 특별지방자치단체를 설치하기 위하여 국가 또는 시·도 사무의 위임이 필요할 때에는 구성 지방자치단체의 장이 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다.

⑤ 행정안전부장관이 국가 또는 시·도 사무의 위임이 포함된 규약에 대하여 승인할 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와 협의해야 한다.

⑥ 구성 지방자치단체의 장이 제1항 후단에 따라 행정안전부장관의 승인을 받았을 때에는 규약의 내용을 지체 없이 고시하여야 한다. 이 경우 구성 지방자치단체의 장이 시장·군수 및 자치구의 구청장일 때에는 그 승인사항을 시·도지사에게 알려야 한다.

제200조(설치 권고 등) 행정안전부장관은 공익상 필요하다고 인정할 때에는 관계 지방자치단체에 대하여 특별지방자치단체의 설치·해산 또는 규약 변경을 권고할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관의 권고가 국가 또는 시·도 사무의 위임을 포함하고 있을 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와 협의하여야 한다.

제201조(구역) 특별지방자치단체의 구역은 구성 지방자치단체의 구역을 합한 것으로 한다. 다만, 특별지방자치단체의 사무가 구성 지방자치단체 구역의 일부에만 관계되는 등 특별한 사정이 있을 때에는 해당 지방자치단체 구역의 일부만을 구역으로 할 수 있다.

제2절 규약과 기관 구성

제202조(규약 등)

① 특별지방자치단체의 규약에는 법령의 범위에서 다음 각 호의 사항이 포함

되어야 한다.

1. 특별지방자치단체의 목적

2. 특별지방자치단체의 명칭

3. 구성 지방자치단체

4. 특별지방자치단체의 관할 구역

5. 특별지방자치단체의 사무소의 위치

6. 특별지방자치단체의 사무

7. 특별지방자치단체의 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항

8. 특별지방자치단체의 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법

9. 특별지방자치단체의 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법

10. 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법

11. 특별지방자치단체의 사무처리 개시일

12. 그 밖에 특별지방자치단체의 구성 및 운영에 필요한 사항

② 구성 지방자치단체의 장은 제1항의 규약을 변경하려는 경우에는 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 국가 또는 시·도 사무의 위임에 관하여는 제199조제4항 및 제5항을 준용한다.

③ 구성 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 행정안전부장관의 승인을 받았을 때에는 지체 없이 그 사실을 고시하여야 한다. 이 경우 구성 지방자치단체의 장이 시장·군수 및 자치구의 구청장일 때에는 그 승인사항을 시·도지사에게 알려야 한다.

제203조(기본계획 등)

① 특별지방자치단체의 장은 소관 사무를 처리하기 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여 특별지방자치단체 의회의 의결을 받아야 한다. 기본계획을 변경하는 경우에도 또한 같다.

② 특별지방자치단체는 기본계획에 따라 사무를 처리하여야 한다.

③ 특별지방자치단체의 장은 구성 지방자치단체의 사무처리가 기본계획의 시행에 지장을 주거나 지장을 줄 우려가 있을 때에는 특별지방자치단체의 의회

의결을 거쳐 구성 지방자치단체의 장에게 필요한 조치를 요청할 수 있다.

제204조(의회의 조직 등)

① 특별지방자치단체의 의회는 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성한다.

② 제1항의 지방의회의원은 제43조제1항에도 불구하고 특별지방자치단체의 의회 의원을 겸할 수 있다.

③ 특별지방자치단체의 의회가 의결하여야 할 안건 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 대해서는 특별지방자치단체의 장에게 미리 통지하고, 특별지방자치단체의 장은 그 내용을 구성 지방자치단체의 장에게 통지하여야 한다. 그 의결의 결과에 대해서도 또한 같다.

제205조(집행기관의 조직 등)

① 특별지방자치단체의 장은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출한다.

② 구성 지방자치단체의 장은 제109조에도 불구하고 특별지방자치단체의 장을 겸할 수 있다.

③ 특별지방자치단체의 의회 및 집행기관의 직원은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 소속인 지방공무원과 구성 지방자치단체의 지방공무원 중에서 파견된 사람으로 구성한다.

제3절 운영

제206조(경비의 부담)

① 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 분담한다.

② 구성 지방자치단체는 제1항의 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영하여야 한다.

③ 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우에는 그 사무를 수행하는 데 필요한 재정적 지원을 할 수 있다.

제207조(사무처리상황 등의 통지) 특별지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 사무처리 상황 등을 구성 지방자치단체의 장 및 행정안전부장관(시·군 및 자치구만으로 구성하는 경우에는 시·도지사를 포함한다)에게 통지하여야 한다.

제208조(가입 및 탈퇴)

① 특별지방자치단체에 가입하거나 특별지방자치단체에서 탈퇴하려는 지방자치단체의 장은 해당 지방의회의 의결을 거쳐 특별지방자치단체의 장에게 가입 또는 탈퇴를 신청하여야 한다.

② 제1항에 따른 가입 또는 탈퇴의 신청을 받은 특별지방자치단체의 장은 특별지방자치단체 의회의 동의를 받아 신청의 수용 여부를 결정하되, 특별한 사유가 없으면 가입하거나 탈퇴하려는 지방자치단체의 의견을 존중하여야 한다.

③ 제2항에 따른 가입 및 탈퇴에 관하여는 제199조를 준용한다.

제209조(해산)

① 구성 지방자치단체는 특별지방자치단체가 그 설치 목적을 달성하는 등 해산의 사유가 있을 때에는 해당 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아 특별지방자치단체를 해산하여야 한다.

② 구성 지방자치단체는 제1항에 따라 특별지방자치단체를 해산할 경우에는 상호 협의에 따라 그 재산을 처분하고 사무와 직원의 재배치를 하여야 하며, 국가 또는 시·도 사무를 위임받았을 때에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와 협의하여야 한다. 다만, 협의가 성립하지 아니할 때에는 당사자의 신청을 받아 행정안전부장관이 조정할 수 있다.

제210조(지방자치단체에 관한 규정의 준용) 시·도, 시·도와 시·군 및 자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있는 시·군 및 자치구로 구성되는 특별지방자치단

체는 시·도에 관한 규정을, 시·군 및 자치구로 구성하는 특별지방자치단체는 시·군 및 자치구에 관한 규정을 준용한다. 다만, 제3조, 제1장제2절, 제11조부터 제14조까지, 제17조제3항, 제25조, 제4장, 제38조, 제39조, 제40조제1항제1호 및 제2호, 같은 조 제3항, 제41조, 제6장제1절제1관, 제106조부터 제108조까지, 제110조, 제112조제2호 후단, 같은 조 제3호, 제123조, 제124조, 제6장제3절(제130조는 제외한다)부터 제5절까지, 제152조, 제166조, 제167조 및 제8장제2절부터 제4절까지, 제11장에 관하여는 그러하지 아니하다.

제211조(다른 법률과의 관계)

① 다른 법률에서 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장을 인용하고 있는 경우에는 제202조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위에서는 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.

② 다른 법률에서 시·도 또는 시·도지사를 인용하고 있는 경우에는 제202조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위에서는 시·도, 시·도와 시·군 및 자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있는 시·군 및 자치구로 구성하는 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.

③ 다른 법률에서 시·군 및 자치구 또는 시장·군수 및 자치구의 구청장을 인용하고 있는 경우에는 제202조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위에서는 동일한 시·도 관할 구역의 시·군 및 자치구로 구성하는 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.

제3장

동남권 메가시티 관련 설문조사 결과 분석

제1절 전문가 설문조사 결과

제2절 시민 설문조사 결과

제1절 전문가 설문조사 결과

1. 부산연구원의 전문가 설문조사[4)]

❍ 조사개요

- 조사기간: 2019년 6월 12일부터 7월 5일까지 총 23일
- 응답자: 부울경 지역전문가 45명(부산 16명, 울산 14명, 경남 15명), 학자 18명(40.0%), 공무원 7명(15.6%), 언론인 6명(13.3%), 시·도의원 5명(11.1%), 시민운동가 5명(11.1%), 상공인 4명(8.9%)
- 조사내용: 응답자 일반사항, 부울경 광역권 형성에 관한 인식, 부울경 광역권 형성에 대한 중앙정부 및 지방정부의 입장, 부울경 광역권 형성 촉진의 기본방향 및 필요사업, 부울경 지역에 특별지방자치단체(광역연합) 설치에 대한 의견 등 5개 영역 67문항

❍ 부울경 광역권 형성에 관한 인식(리커트 5점 척도/ '그렇다' 이상 비율)

- 동일생활권(3.73) > 동일경제권(3.64) > 동일문화권(3.40)
- 동일생활권(73.4%) > 동일경제권(66.7%) > 동일문화권(51.1%)

❍ 부울경 지역의 광역권 공식화 필요성

- 긍정의견('필요', '매우 필요'): 91.1%
- 부울경 광역권의 공식화의 필요 이유 중 광역행정수요에 대한 통일적 대응이 가장 높고, 불필요한 경쟁·갈등 등 행정적 낭비요인 축소가 두 번째임

4) 본 절은 금성근·이정석(2019)의 제4장을 요약 정리하였음

<표 3-1> 부울경 광역권의 공식화 필요 이유

항목	1순위	2순위	다중응답
	빈도a(%)	빈도b(%)	빈도c*(%)
광역행정수요에 대한 통일적 대응	19 (46.3)	6 (14.6)	44 (35.8)
불필요한 경쟁·갈등 등 행정적 낭비요인 축소	7 (17.1)	12 (29.3)	26 (21.1)
수도권 규제완화 등 수도권 집중 적극적 대응	6 (14.6)	7 (17.1)	19 (15.4)
현재 실질적 광역권으로 작동하고 있음	5 (12.2)	3 (7.3)	13 (10.6)
지방분권 문제 공동대응 추진체계 구축	2 (4.9)	9 (22.0)	13 (10.6)
세계의 메가리전 경쟁에 대처하는 공동 노력	2 (4.9)	4 (9.8)	8 (6.5)
합계	41 (100)	41 (100)	123 (100)

*다중응답의 경우 1순위에 2배의 가중치 부여한 가중빈도(c=a*2+b)

○ 부울경 광역권 형성에 따른 변화 양상(리케르트 5점 척도: 매우 악화 1, 악화 2, 보통 3, 향상 4, 매우 향상 5)

- 부울경에 대한 국내의 인지도: 4.16
- 부울경의 국내 지역경쟁력: 4.13
- 부울경의 글로벌 경쟁력: 3.96
- 부울경에 대한 세계의 인지도: 3.82
- 부울경의 지역균형발전: 3.80
- 부울경 주민의 삶의질: 3.76

○ 부울경 광역권 운영시 수혜의 공평 배분 여부

- 종합적 판단(3.24)>지역경쟁력(3.20)>지역균형발전(3.18)>경제발전(2.96)
- 경제발전 측면에서는 수혜가 공평하게 배분되지 않을 것으로 인식하는 응답자의 비율이 높음
- 부울경 광역권 운영시 '경제발전 측면'의 최대수혜지역 우선순위(다중응답 가중 %)는 부산(63.0%), 경남(22.2%), 울산(14.8%)의 순임
- 부울경 광역권 운영시 '지역균형발전 측면'의 최대수혜지역 우선순위(다중응답 가중 %)는 경남(45.5%), 부산(36.4%), 울산(18.2%)의 순임
- 부울경 광역권 운영시 '지역경쟁력 측면'의 최대수혜지역 우선순위(다중

응답 가중 %)는 부산(61.5%), 울산(20.5%), 경남(17.9%)의 순임

- 부울경 광역권 운영시 '종합적 판단 측면'의 최대수혜지역 우선순위(다중응답 가중 %)는 부산(61.5%), 울산(20.5%), 경남(17.9%)의 순임

❍ 부울경 광역권 형성에 대한 중앙정부 및 지방정부의 입장

- 부산(3.67) > 경남(3.24) > 울산 (2.78) > 중앙정부 (2.13)
- 중앙정부와 울산은 부울경 광역권 형성에 부정적이거나 소극적인 입장인 것으로 응답함

❍ 부울경 광역권 형성에 대한 장애요인

- 부울경 지역정치인들의 복잡한 이해관계: 4.27
- 광역권 형성 관련 법·제도적 장치 미비: 4.11
- 지방권력 확대에 대한 중앙정부·중앙정치의 견제 및 소극적 대응: 3.98
- 국책사업 및 국비확보에 있어서의 부울경 간 경쟁관계 형성: 3.87
- 광역권 형성필요성에 대한 부울경 지역 이해관계자들의 인식부족: 3.76
- 광역권 형성에 따른 특정지역 쏠림현상에 대한 우려: 3.67
- 부울경 이외 지역의 반발 등에 따른 중앙정부의 정치적 부담: 3.64
- 시·도지사 간 신뢰 및 리더십 부족: 3.64
- 광역권 형성 촉진 관련 선행연구의 부족: 3.33

❍ 부울경 광역권 형성 촉진의 기본방향

- 이해관계자들의 신뢰구축 및 적극적 참여: 3.96
- 공동의 문제 해결 노력 강조: 3.93
- 적극적 추진체계 구축 및 협업 노력: 3.93
- 지방정부의 이해득실 및 지역감정 배제: 3.91
- 성공사례의 점진적 창출: 3.84
- 시·도 주민들의 한 뿌리 의식(정체성) 회복: 3.71

❍ 부울경 광역권 형성 촉진을 위한 최우선 협력 추진 분야 우선순위

<표 3-2> 부울경 광역권 형성 촉진을 위한 최우선 협력 추진 분야

항목	1순위	2순위	다중응답
	빈도a(%)	빈도b(%)	빈도c*(%)
광역교통	33 (73.3)	6 (13.6)	72 (53.7)
광역관광 및 문화 진흥	5 (11.1)	15 (34.1)	25 (18.7)
광역산업 진흥	6 (13.3)	10 (22.7)	22 (16.4)
광역환경보전	1 (2.2)	5 (11.4)	6 (4.5)
광역방재	-	3 (6.8)	3 (2.2)
광역 행정직원 연수	-	3 (6.8)	3 (2.2)
광역의료	-	1 (2.3)	1 (0.7)
광역자격시험·면허	-	1 (2.3)	1 (0.7)
합계	45 (100.0)	44 (100.0)	134 (100.0)

*다중응답의 경우 1순위에 2배의 가중치 부여한 가중빈도(c=a*2+b)

❍ 부울경 광역거버넌스 최적 모델

- 적극적 기능이전형(예: 광역연합): 38.6%
- 제휴협력형(예: 행정협의회): 27.3%
- 소극적 기능이전형(예: 광역경제권위원회): 15.9%)
- 행정통합형(예: 시도통합): 13.6%)
- 기타(4.5%)

❍ 특별지방자치단체(광역연합) 설치·운영의 가능성 인지도

- 전체 평균: 4.16/5.0
- 매우 잘 앎(46.7%)>조금 앎(33.3%)>보통(11.1%)>거의 모름(6.7%)>전혀 모름(2.2%)

❍ 부울경 특별지방자치단체(광역연합) 설치에 대한 의견

- 전체 평균: 4.13/5.0
- 매우 찬성(35.6%)>찬성(44.4%)>보통(17.8%)>반대(2.2%)>매우 반대(0%)

❍ 부울경 특별지방자치단체(광역연합) 설치 후 추구해야 할 사항

<표 3-3> 부울경 광역연합 설치 후 추구해야 할 사항

항목	1순위	2순위	다중응답
	빈도a(%)	빈도b(%)	빈도c*(%)
광역적 수행사업의 연계성 강화 (교통, 물류, 관광, 의료, 방재 등)	18 (40.0)	11 (24.4)	47 (34.8)
부울경 간 중복사업의 공동처리	11 (24.4)	4 (8.9)	26 (19.3)
중앙권한의 지방이양 촉구(특별지방행정기관의 사무 적극적 이양)	9 (20.0)	4 (8.9)	22 (16.3)
지방불균형 해소를 위한 핵심 과제의 선정 및 공동해결 노력	3 (6.7)	12 (26.7)	18 (13.3)
대정부 공동사업의 발굴 및 유치	2 (4.4)	4 (8.9)	8 (5.9)
권역 내 사람, 기술, 정보, 물자 교류이 활성화	1 (2.2)	6 (13.3)	8 (5.9)
권역 내 인적자원의 공동개발 및 공동 활용	1 (2.2)	3 (6.7)	5 (3.7)
기타	-	1 (2.2)	1 (0.7)
합계	45 (100.0)	44 (100.0)	134 (100.0)

*다중응답의 경우 1순위에 2배의 가중치 부여한 가중빈도(c=a*2+b)

2. KNN · UBC 기업체 설문조사

❍ 2021년 8월 2일~13일 기간 동안 216개 기업체(부산 60개, 울산 94개, 경남 60개)를 대상으로 부울경 메가시티와 관련된 전반적인 내용을 조사하였으며(울산광역시, 2021), 본 연구에서는 조사결과를 다음과 같이 재정리하였음

❍ 부울경 메가시티 출범의 성공 가능성과 시급한 과제 및 난관

<표 3-4> 부울경 메가시티 출범의 성공가능성과 시급한 과제 및 난관

(단위: %)

설문 내용	구분	부산	울산	경남
부울경 메가시티의 출범이 부산·울산·경남의 발전에 어느 정도 기여할 것이라고 생각하십니까?	기여함	88.3	85.1	87.1
	기여못함	11.7	14.9	12.9
부울경 메가시티 구축을 위해 가장 시급한 사업은 무엇이라고 생각하십니까?	광역 대중교통 구축	35.0	54.3	51.6
	부울경 광역연합 출범	8.3	10.6	16.1
	분야별 공동전략 수립	26.7	29.8	22.6
	대형정책 실현	26.7	4.3	9.7
	기타	3.5	1.1	0.0
부울경이 메가시티를 추진하는데 큰 어려움·난관은 무엇이라고 생각하십니까?	지역갈등 조율	16.7	20.2	21.0
	지역간 격차	20.0	20.2	12.9
	청년인구 유출	13.3	11.7	8.1
	성장기반 허약	11.7	7.4	3.2
	중앙정부 지원부족	11.7	5.3	8.1
	행정협력 부실	0.0	4.3	6.5
	메가시티 불신	0.0	0.0	1.6
	수도권 과집중	25.0	30.9	38.7
	기타	1.7	0.0	0.0

- 부울경 메가시티의 출범은 부울경 모두 발전에 기여할 것으로 인식함
- 부울경 메가시티 구축을 위한 가장 시급한 사업은 부울경 모두 광역대중교통 구축이고 다음으로 분야별 공동전략 수립인 인 것으로 나타남
- 부울경 메가시티 구축의 가장 큰 어려움은 부울경 모두 수도권 과집중

인 것으로 인지하고 있으며, 다음으로 울산과 경남에서는 지역갈등 조율, 부산에서는 지역간 격차를 들고 있음

❍ 부울경 메가시티 추진 필요사항

<표 3-5> 부울경 메가시티 추진 필요사항

(단위: %)

설문 내용	구분	부산	울산	경남
부울경 메가시티 구축에 있어서 가장 중요한 협력과 공동체 구성은 무엇이라고 생각하십니까?	행정공동체	6.7	20.2	9.7
	생활공동체	26.7	18.1	29.0
	경제공동체	56.7	55.3	59.7
	문화공동체	10.0	6.4	1.6
부울경 메가시티가 경제공동체로 가기 위해 가장 우선시되는 부분은 무엇이라고 생각하십니까?	물류산업 경쟁력 강화	30.0	17.0	33.9
	미래산업 육성	11.7	23.4	14.5
	주력산업 스마트화	1.7	11.7	8.1
	통합 지원체계 구축	18.3	11.7	14.5
	부울경 혁신도시 조성	36.7	36.2	29.0
	기타	1.7	0.0	0.0
부울경이 경제공동체로서 함께 주력해야 할 미래산업의 가장 중요한 분야는 무엇이라고 생각하십니까?	자동차, 조선 등 중공업	28.3	24.5	17.7
	관광컨벤션	10.0	6.4	6.5
	물류항만	16.7	3.2	9.7
	영화영상	1.7	1.1	0.0
	전기·수소 등 미래에너지	16.7	37.2	40.3
	로봇 AI 등 첨단산업	18.3	16.0	11.3
	R&D(연구개발)	5.0	5.3	3.2
	금융산업	1.1	3.2	0.0
	교육·인재양성	3.3	3.2	4.8
	기타	0.0	2.1	3.2

- 부울경 메가시티 구축에 있어서 부울경 모두 경제공동체 구성을 가장 중요하게 인지하고 있으며 다음으로 울산은 행정공동체, 부산과 경남은 생활공동체를 중요하게 인지하고 있음
- 부울경 메가시티가 경제공동체로 가기 위하여 가장 우선시되는 사항은 부산과 울산은 부울경 혁신도시 조성, 경남은 물류산업 경쟁력 강화였으며, 두 번째로는 부산은 물류산업 경쟁력 강화, 울산은 미래산업 육성, 경남은 부울경 혁신도시 조성으로 나타나 부울경 간 우선순위의 차이가 있는 것으로 나타남
- 부울경이 경제공동체로서 함께 주력해야하는 미래산업으로는 부산은 자

동차, 조선 등 중공업, 로봇 AI 등 첨단산업, 전기·수소 등 미래에너지의 순이고, 울산은 전기·수소 등 미래에너지, 자동차, 조선 등 중공업, 로봇 AI 등 첨단산업의 순으로 나타났으며, 경남은 전기·수소 등 미래에너지, 자동차, 조선 등 중공업, 로봇 AI 등 첨단산업으로 나타나 주력해야 할 미래산업의 내용은 유사하나 지역에 따라 우선순위는 다소 차이가 나는 것으로 조사됨

❍ 부울경 메가시티 구축의 기대효과 및 중앙정부의 역할

<표 3-6> 부울경 메가시티 구축의 기대효과 및 중앙정부의 역할

(단위: %)

설문 내용	구분	부산	울산	경남
부울경이 메가시티 구축을 통해 서로 협력한다면 어떤 측면에서 성과가 클 것이라고 기대하십니까?	지역경제협력	26.7	33.0	32.3
	문화관광교류	1.7	11.7	3.2
	교육수준제고	1.6	0.0	0.0
	중앙정부 지원확대	5.0	4.3	0.0
	청년인구 유출감소	18.3	11.7	17.7
	지역개발 활성화	43.3	35.1	40.3
	삶의 질 향상	5.0	4.3	4.8
부울경이 메가시티 구축을 위해 가장 필요한 중앙정부의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?	법/제도 기반 마련	8.3	8.5	16.1
	신공항, 엑스포 등 지원	23.3	13.8	14.5
	수도권 개발 억제 정책	11.7	13.8	9.7
	예산 등 권한이양	20.0	18.1	22.6
	부울경 국책사업 지정	35.0	43.6	35.5
	기타	1.7	2.1	1.6

- 부울경 메가시티 구축의 가장 중요한 기대효과로 부울경 모두 지역개발 활성화, 지역경제 협력, 청년인구 유출 감소를 들고 있음
- 부울경 메가시티 구축을 위해 가장 필요한 중앙정부의 역할로는 부울경 모두 부울경 국책사업 지정인 것으로 나타났으며, 두 번째로는 부산은 신공항, 엑스포 등 지원인 반면 울산과 경남은 예산 등 권한이양인 것으로 조사되었음

제2절 주민 설문조사 결과

1. KNN · UBC 주민 설문조사

○ 2020년 11월 14일~15일 기간 동안 부산, 울산, 경남 주민 3,000여명(울산 1,003명)을 대상으로 부울경 메가시티와 관련된 전반적인 내용을 조사하였으며(울산광역시, 2021), 본 연구에서는 조사결과를 다음과 같이 재정리하였음

○ 수도권 집중문제에 대한 다음 의견 중 어떤 의견에 찬성하는지?

- (전체) 수도권 강화(14.1%) < 수도권 집중 완화(73.0%)
- (울산) 수도권 강화(15.6%) < 수도권 집중 완화(73.0%)
- (부산) 수도권 강화(13.1%) < 수도권 집중 완화(75.0%)
- (경남) 수도권 강화(13.3%) < 수도권 집중 완화(71.2%)

○ 동남권 메가시티가 동남권 발전에 도움이 될 것으로 생각하는지?

- (전체) 그렇다(54.1%) > 그렇지 않다(34.3%)
- (울산) 그렇다(53.2%) > 그렇지 않다(35.1%)
- (부산) 그렇다(56.9%) > 그렇지 않다(32.5%)
- (경남) 그렇다(52.2%) > 그렇지 않다(35.3%)

○ 부산, 울산, 경남을 하나의 도시로 합치는 광역통합도시에 대한 찬반의견?

- (전체) 찬성(31.7%) < 시기상조(60.1%)
- (울산) 찬성(29.9%) < 시기상조(64.5%)
- (부산) 찬성(30.9%) < 시기상조(59.1%)
- (경남) 찬성(34.4%) < 시기상조(56.7%)

○ 부울경의 동남권 공동체 구상을 현실화하기 위한 우선과제는?

- (전체) 강력한 협력추진(45.8%) > 지방분권정책(25.0%) > 법률제정(14.6%)
- (울산) 강력한 협력추진(48.4%) > 지방분권정책(23.1%) > 법률제정(15.0%)
- (부산) 강력한 협력추진(45.5%) > 지방분권정책(26.5%) > 법률제정(14.0%)
- (경남) 강력한 협력추진(43.6%) > 지방분권정책(25.6%) > 법률제정(15.0%)

❍ 부울경의 가장 큰 문제점은?

- (울산) 정치권무능(28.7%)>일자리·산업(28.1%)>교통·주택(14.8%)>문화관광(13.0%)>교육·보육(6.3%)
- (부산) 일자리·산업(54.8%)>정치권무능(23.5%)>교통·주택(8.5%)>문화관광(5.4%)>애향심(3.2%)
- (경남) 일자리·산업(41.8%)>정치권무능(31.0%)>문화관광(6.9%)>교통·주택(5.8%)>교육·보육(5.6%)

❍ 부산과 경남의 우선협력분야?

- (부산) 경제(34.7%)>신공항(32.9%)>물문제(11.4%)>지방분권요구(11.1%)>관광(4.5%)
- (경남) 경제(37.0%)>신공항(23.2%)>지방분권요구(13.8%)>관광(11.0%)>물문제(6.3%)

❍ 울산과 부산의 우선협력분야?

- (울산) 경제(42.8%)>지방분권요구(18.5%)>관광(11.7%)>물문제(10.5%)
- (부산) 경제(60.0%)>물문제(14.5%)>신공항(10.6%)>지방분권요구(10.4%)>관광(6.2%)

❍ 울산과 경남의 우선협력분야?

- (울산) 경제(46.9%)>지방분권요구(14.1%)>관광(11.7%)>물문제(10.6%)>문화교류(9.8%)
- (경남) 경제(51.6%)>지방분권요구(13.8%)>관광(8.7%)>문화교류(8.0%)>물문제(10.5%)

❍ 동남권(부울경) 공동체가 가장 주력해야 할 산업 분야?

- (울산) 중공업(38.4%) > 첨단신소재산업(37.2%) > 관광컨벤션(13.1%)
- (부산) 관광컨벤션(25.5%) > 물류운송(22.0%) > 금융(19.2%)
- (경남) 관광컨벤션(24.3%) > 중공업(24.2%) > 로봇 등 기초소재(14.5%)

2. KNN · UBC 주민 설문조사 결과 분석

- ❍ 부울경 주민 70% 이상이 수도권 집중 완화가 필요한 것으로 인식함
- ❍ 부울경 주민 50% 이상이 동남권 메가시티 구축이 동남권 발전에 도움이 될 것으로 인식함
- ❍ 부울경 주민 60% 정도가 부울경 통합은 시기상조로 인식함
- ❍ 부울경의 동남권 공동체 구상을 위한 우선과제로는 강력한 협력추진, 지방분권정책, 법률제정의 순으로 조사됨
- ❍ 부울경의 가장 큰 문제점은 정치권무능과 일자리·산업으로 인식되고 있으나 순위는 지역에 따라 약간의 차이가 있음
- ❍ 부산과 경남의 우선협력분야로는 경제와 신공항인 것으로 나타났으며 부산의 경우 물문제가 3위인 반면 경남의 경우는 5위로 인식의 차이가 있음
- ❍ 울산과 부산의 우선협력분야로는 울산 주민은 경제와 지방분권요구가 가장 중요한 것으로 인식하고 있으나 부산의 경우 경제가 최우선이나 두 번째로 물문제를 들고 있음
- ❍ 울산과 경남의 우선협력분야로는 경제, 지방분권 요구, 관광 등의 우선순위가 순위까지 동일한 것으로 나타나고 있음
- ❍ 동남권(부울경) 공동체가 가장 주력해야 할 산업 분야로는 울산은 중공업과 첨단신소재산업의 순이고, 부산은 관광컨벤션과 물류운소의 순, 경남은 관광컨벤션과 중공업의 순으로 조사됨

제4장

해외 메가시티 구축 사례 분석

제1절 사례대상의 선정

제2절 해외 광역연합 사례분석

제3절 해외 사례의 비교 및 시사점

제1절 사례대상의 선정

1. 사례대상의 선정 기준

○ 제도의 유사성

- 다양한 형태의 광역권 형성과 운영 방식이 존재하지만 부울경 특별지방자치단체(가칭: 동남권특별연합)와 법적, 제도적으로 유사한 광역연합 방식의 사례를 선정하여 운영 실태와 장단점을 분석할 필요가 있음
- 광역연합 방식을 적용한 경우에도 대도시권형과 지역형으로 구분할 수 있으나 부울경(동남권)은 대도시권형과 지역형의 혼합형태로 볼 수 있기 때문에 두 유형 모두를 사례대상으로 선정함
- 제도적 유사성을 가지는 사례 중에서도 가장 대표적인 사례를 선정함
- 소수의 광역사무를 관장하는 특별구, 학교구, 지방자치단체조합, 목적조합 등은 대상에서 제외하였고, 규모나 인구가 너무 작거나 큰 사례도 제외함

○ 법적 적용 가능성

- 자발적 계약이나 연계협력이 아니라 법적 근거를 두고 광역권 거버넌스를 발족시킨 사례를 대상으로 함
- 네델란드의 란트슈타트(Randstad)나 독일의 라인-루르(Rhein-Ruhr)대도시권은 부울경과 유사한 네트워크 도시권의 대표적 사례이지만 광역정부(자치단체)가 형성되지 않았고 법적 근거가 마련되지 않았다는 점에서 대상에서 제외함
- 잉글랜드의 런던 중심 동남권 일극체제에 대응하여 북부지역의 경제활성화와 글로벌화를 목표로 설립된 TNW(The Northern Way)는 부울경 광역권 구축과 유사한 목적을 가지고 있으나 법적 근거에 기초하여

설립된 기관이 아니고 잉글랜드 북부 3개 RDA의 협력적 파트너십에 의하여 설립되었으며 현재 폐지되었다(정성훈, 2011)는 점에서 대상에서 제외함

2. 사례대상의 선정과 분석 내용

○ 사례대상의 선정

- 상기 선정 기준에 의거하여 미국의 미니애폴리스-세인트폴 트윈시티(Minneapolis-St. Paul Twin City, The Metropolitan Council of the Twin Cities Area), 독일의 슈투트가르트 광역연합(Verband Region Stuttgart), 영국의 맨체스터 광역연합(GMCA: Greater Manchester Combined Authority), 일본의 간사이 광역연합(関西 広域連合)을 사례분석 대상으로 설정함

○ 분석내용

- 분석 내용은 기관현황, 추진배경, 거버넌스, 조직현황, 관장사무, 재원현황, 근거법, 협력효과 등임

- 조직구성 방식과 관장사무 및 재원조달 방식의 비교 분석을 통하여 동남권특별연합(가칭)의 규약제정 및 광역사무 설정에 대응함

제2절 해외 광역연합 사례 분석

1. 미국 트윈시티 광역연합 (The Metropolitan Council of the Twin Cities Area: Met Council)

○ 기관 개황(http://metrocouncil.org; 박관규·주윤창, 2021; 김태환 외, 2016)

- 미국 미네소타(Minnesota)주의 트윈시티 광역연합(The Metropolitan Council of the Twin Cities Area)은 미니아폴리스(Minneapolis)와 세인트폴(Saint Paul) 등 2개 대도시를 중심으로 구성되었기 때문에 쌍둥이 도시(Twin Cities)로 명명되었으며, 인구 증가와 도시 확대 시기의 도시문제를 해결하기 위해 1967년에 출범하였으며, 미국 대도시권에 설치되어 있는 MPO(metropolitan Planning Organization)의 역할을 병행하고 있음

- 인구는 300만명 정도이고, 관할면적은 7,680km^{2}이며 관할구역에는 7개의 카운티(County)와 68개의 타운십(Township), 182개의 자치단체 등 302개 지방의 정부 및 행정기관이 참여하고 있으며[5], 16개의 지역구(district)로 구분되어 있음

- 7개의 카운티는 Anoka, Carver, Dakota, Hennepin, Ramsey, Scott, Washington

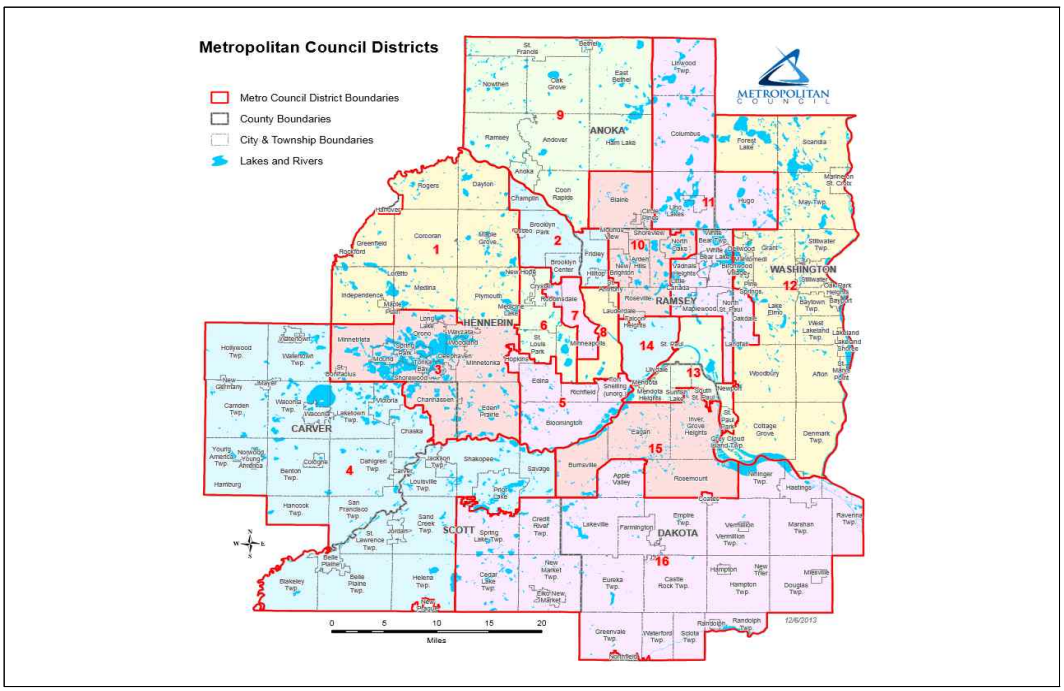
○ 법적근거

- Met Council은 연방정부의 제반 필요사항을 충족하고 주정부 단위의 토지이용계획, 하수관리, 대중교통재정 등을 다루기 위하여 미네소타 주의회에서 미네소타주법(Minnesota Statutes 473.123)을 통과시켜

5) Met Council 관할구역에는 카운티(County) 7개, 시(City) 25개, 빌리지(Village) 105개, 타운십(Township) 68개, 학교구(School District) 77개, 특별구(Special Service District) 20개 등이 참여하고 있음

이 법을 근거로 설립함

- Met Council의 권한은 주법에 따르면 초기에는 정부서비스는 제공되지 않았으나 점진적으로 권한을 강화해 왔음



<그림 4-1> Metro Council 관할 구역 및 16개 지역구(District)

❍ 조직구성(거버넌스)

- Metro Council은 기관통합형으로 17명의 대의원(councilor) 중 1명이 광역정부의 수장 겸 의장(chair)이 되고 16개 지역구(district)에서 각 1인의 대의원이 주민직선이 아니라 대의원 추천위원회의 추천을 받아 주지사가 임명하며, 의장 외 16인의 대의원은 광역정부 집행부의 각 부서(상설위원회)에 소속되도록 하고 있음

- Met Council은 총회(Committee of the Whole)와 4개의 상설위원회(standing committee)로 구성되며, 상설위원회는 지역사회개발위원회(community development committee, 환경위원회(environment committee), 재무관리위원회(mangement committee), 교통위원회

(transportation committee) 등 4개로 구성되어 있고, 상설위원회는 실무그룹(work group)과 다양한 자문위원회의 자문을 받음[6)]

- Met Council 소속 공무원은 각 상설위원회에 배속되며 의회 의원을 제외한 공무원 수는 약 4,250명임

❍ 관장사무

- Met Council은 광역적 정책결정과 지역거버넌스를 담당하며, 지역단위의 정책 및 계획을 수립할 뿐만 아니라 제반 정부서비스를 제공하는 역할을 하고 있음

- Met Council에서는 2014년에 지역중장기계획인 'Thrive MSP 2040'을 수립하여 사업을 수행하고 있고(MSP: Minneapolis와 Saint Paul 두 중심도시를 의미함)(http://metrocouncil.org), 초기에는 정부서비스는 제공되지 않았으나 점진적으로 권한을 강화하고 있으며 1990년대 후반부터 대중교통체계 감독, 상하수도 관리, 공원개발, 지역개발계획, 주거지원 등을 주요 관장사무로 하고 있음

❍ 재원조달(<표 4-1>참조)

- 2021년 트윈시티 광역연합의 세입: 11억 6,400만달러(1조 3800억원)

- 세입구조: 자체세입(전체 세입의 72.2%: 2021년 기준)인 세수(Tax Revenue)와 세외수입, 의존재원인 연방정부와 주정부의 교부(보조)금으로 구성됨

  • 세수: 미네소타 주세(州稅)인 자동차판매세와 기초세(基礎稅)인 재산세 일부를 트윈시티 광역연합의 세수로 인정함

  • 세외수입: 요금(대중교통요금, 폐수처리요금 등), 수수료, 투자수익, 잉여금, 광역연합을 구성하는 지방정부들의 분담금(세입의 2.8%)

  • 연방정부와 주정부의 교부(보조)금: 연방정부는 3개의 프로그램에 근거하여 전체 수입의 25%인 181백만달러를 지급하고 있으며, 미네소

6) Met Council 상설위원회의 자문위원회는 형평성자문위원회, 토지이용자문위원회, 공원녹지위원회, 교통자문위원회, 상수도공급자문위원회, 투자심의위원회, 회계감사위원회 등이 있음(http://metcouncil.org)

타 주정부도 일반기금의 일부인 109백만달러를 교부함

❍ 운영성과

- 지역의 정치적 리더십을 제공하고 광역문제의 효과적 해결 및 중장기적 대응이 적절했다는 점에서 긍정적
- 다양한 정책 현안에 대하여 주정부와 지방정부 간의 교량 역할을 했으며 상호 협력을 증진시킨 것으로 평가됨
- 정책검토 권한을 활용하여 공공부문에서 상당한 예산절감을 이룸(특히 대형 인프라 사업의 축소 등)
- 지역문제의 논의를 위한 토의의 장을 제공하고 다양한 지역현안에 대한 지역차원의 정책을 촉구하여 주민의 지지를 받은 것으로 평가됨

<표 4-1> 미국 트윈시티 광역연합의 세입구조(2021년)

(단위 : 백만달러, %)

구분		예산		주요내용	비중
		금액	비중		
자체수입	세수	328	28.2	주정부 자동차판매세 일부(약36%)	72.2
		89	7.6	메트로지역 재산세수 일부(전체의1.4%)	
	세외수입	314	27	폐수처리요금	
		47	4	대중교통요금	
	잉여금	34	2.9	잉여금(Reserves)	
	기타	28	2.4	투자수익 등	
교부금	연방정부	78	6.7	저소득층 주거지원 프로그램 지원	25.0
		29	2.5	대중교통 프로그램 운영 지원	
		74	6.4	CARES법에 따른 지원금	
	주정부	109	9.4	주정부 일반기금의 일부	
지방정부 분담금		33	2.8	광역연합 참여 지방정부 분담금	2.8
합 계		1,164	100.0		100.0

자료: 박관규·주윤창(2021). <표 1> 재인용

2. 독일 슈투트가르트 광역연합(Verband Region Stuttgart)

❍ 기관 개황(http://region-stuttgart.org; 박관규·주윤창, 2021; 손창남·조강철, 2008; 안권욱, 2012)

- 독일 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주의 슈투트가르트 광역연합(Verband Region Stuttgart)은 1994년에 설치되었으며, 1973년에 결성된 네카중류 지역연합이 전신임
- 슈투트가르트 광역연합은 1997년 독일 연방정부에서 지정한 7개 대도시권(metropolitan region)에 속하며, 면적 약 3,654km2, 최근 인구는 바덴-뷔르템베르크주 인구의 25% 수준인 약 280만명(2020년 기준)이고, 관할구역은 크라이스프라이에 슈타트(Kreisfreie Stadt)인 슈투트가르트시와 5개 크라이스(Kreis) Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg, Rems-Murr와 5개 크라이스 지역 내의 179개 기초지방정부(Stadt 및 Gemeinde)로 구성됨



<그림 4-2> Verband Region Stuttgart 관할 구역

❍ 법적근거

- 슈투트가르트 광역연합 설치법(Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart(GVRS))에 근거하여 출범함

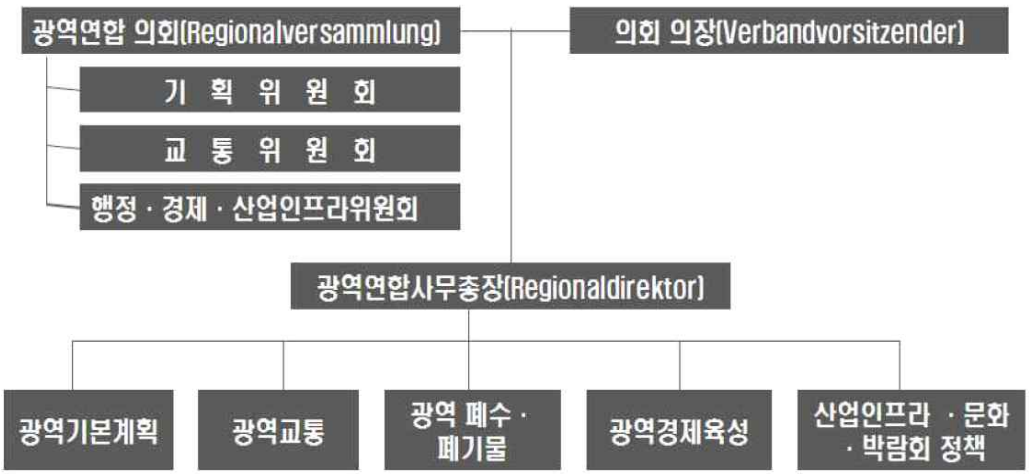
❍ 조직구성(거버넌스)

- 슈투트가르트 광역연합은 기관통합형으로 주민직선 및 비례대표제로 선출되는 임기 5년의 의원으로 구성되는 의회(Council)를 두고 있으며, 의원 수는 선거구의 인구 변동에 따라 80~96명으로 유동적이고 현재(2019년 기준) 88명으로 구성됨

- 초광역수준의 계획수립연합체(Planungsver- band)이며 동시에 집행연합체(Trägerschaftsverband mit Umsetzungs-aufgaben)임

- 집행기관의 책임자인 광역연합 사무총장(Regional Director) 1명과 2명의 국장(Director)은 의원 중에서 의회에서 선임하고 8년 임기로 임명하며, 사무총장과 국장 산하의 공무원은 75명으로 구성되어 있음

- 광역의회인 지역의회(Regionalversammlung)와 3개의 상임위원회로 구성되며, 경제·인프라·행정위원회(Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung), 교통위원회(Verkehrsausschuss), 기획위원회(Planungsausschuss) 등 3개의 상임위원회는 집행부의 업무와 연계되어 있음



<그림 4-3> 슈투트가르트 광역연합의 조직 구성

❍ 관장사무

- 슈투트가르트 광역연합이 수행하는 의무사무는 광역기본계획, 지역공원 및 녹지개발, 광역교통, 광역경제육성, 지역관광 등이며 임의사무는 폐기물처리, 국제박람회, 문화행사 등임

❍ 재원조달(<표 4-2>참조)

- 2021년 슈투트가르트 광역연합의 세입: 4억 4240만유로(약 5,924억원)

- 세입구조: 자체세입(전체 세입의 61.0%: 2021년 기준)은 세외수입과 기타수입으로 구성되며, 세금수입은 없음

  • 세외수입: 교통부과금(광역 차원의 대중 네트워크에 참여하는 지방정부들이 납부하는 금액: 6,160만유로), 대중교통운용 수입(14,080만유로: 총세입의 31.8%), 요금, 폐수처리요금 등), 지방채발행 수입(6,550만유로: 총세입의 14.8%), 잉여금 수입, 광역연합을 구성하는 지방정부들의 분담금(2,340만유로: 총세입의 5.3%)

  • 연방정부와 주정부의 교부(보조)금: 연방정부 교부(보조)금: 독일 헌법 제91조의 철도서비스 보조금 규정에 근거한 지역발전재원 9,420만유로(23.1%) 지원. 바덴-뷔르템베르크 주정부의 공간계획법에 근거한 지역균형발전교부금 5,480만유로(12.4%)

<표 4-2> 독일 슈투트가르트 광역연합의 세입구조(2021년)

(단위: 백만유로, %)

구분		예산		주요내용	비고
		금액	비중		
자체수입	교통부과금	61.6	13.9	대중교통 네트워크 참여 지방정부에 대한 부과금(Verkehrsumlage)	61.0
	세외(요금) 수입	140.8	31.8	대중교통 운영수입 등(Sonstiges)	
	잉여금	2.1	0.5	예비비(Rücklagen)	
	차입금	65.5	14.8	지역사업을 위한 부채(Kredite)	
교부(보조)금	연방정부	94.2	21.3	지역 철도서비스 보조금 (Regionalisierungsmittel)	33.7
	주정부	54.8	12.4	지역균형발전교부금(Zuweisungen)	
지방정부 분담금		23.4	5.3	179개 광역연합 참여 지방정부 분담금 (Verbandsumlage)	5.3
합계		442.4	100.0		100.0

자료: 박관규·주윤창(2021). <표 2> 재인용

❍ 운영성과

- 권역의 구조적 문제를 해결하고 지역내 주요산업(자동차, 바이오 등)의 국제경쟁력에 확보에 기여했다는 점에서 긍정적임
- 다양한 정책 현안에 대하여 주정부와 지방정부 간의 교량 역할을 했으며 상호 협력을 증진시킨 것으로 평가됨
- 지역내 다양한 네트워크를 통하여 사회적 자원인 학문적·경제적 아이디어를 경제성 있는 상품으로 연결시키고 그 결과로 일자리창출과 경제활성화를 추구한 것으로 평가됨
- 광역연합 내에 존재하는 지역간 그리고 집단간 이해와 갈등의 조율·조정기능을 적절하게 수행한 것으로 평가됨

3. 영국 맨체스터 광역연합(The Greater Manchester Combined Authority)

○ 기관 개황(https://www.greatermanchester-ca.gov.uk, 장수진(2019): www.gaok.or.kr, 한국지방행정연구원(2021))

- 영국 맨체스터 광역연합은 2011년 영국 최초로 설립된 지방정부 연합기구(CA: combined authority)임
- 맨체스터 CA는 잉글랜드에 설치된 11개의 대도시권 연합기구 중의 하나이며 중앙정부로부터 가장 많은 권한을 부여 받음
- 맨체스터 광역연합의 면적은 약 1,280km^2, 최근 인구는 약 280만명, 경제력은 웨일즈보다 큰 지역이고, 관할구역은 Tameside, Bolton, Bury, Manchester, Oldham, Rochdale, Salford, Stockport, Trafford, Wigan 등 10개의 자치단체(metropolitan district)구성됨



<그림 4-4> 맨체스터 광역연합의 관할 구역

❍ 법적근거

- 2009년 지방민주주의 경제발전 건설법(The Local Democracy, Economic Development and Constuction Act 2009), 2011년 지역주권법(The Localism Act 2011), 2016년 도시지방분권법(The Cities and Local Government Devolution Act 2016) 등 3개의 개별법에 근거하여 설립됨

- 2009년 지방민주주의 경제발전 건설법: 다수의 지방자치단체를 포괄하는 지방자치단체 연합기구(combine authority) 설립 및 연합한 모든 지방자치단체에 영향을 미치는 교통, 경제발전, 및 지리적·행정적 영역 등 다양한 부문에 있어서의 협업(joint working) 허용 등의 법적 근거를 마련함

- 2011년 지역주권법: 지방자치단체 연합기구의 권한과 영역 등에 대한 보충 입법

- 2016년 도시지방분권법: 지방자치단체 연합기구에서는 지역주민이 선출하는 직선시장을 두며, 연합기구가 주택, 계획, 교통 부문 등의 기능에 대한 행정/집행 권한을 이양받도록 하였으며 실질적인 권한 이양을 위하여 중앙정부와 연합기구 간 분권협상(devolution deals)을 체결하도록 명시함

❍ 조직구성(거버넌스)

- 맨체스터 광역연합에서는 선출직 시장과 연합기구에 참여하는 지방정부(District Council)에서 1명씩을 기초의회에서 선출하여 총 10명의 광역위원(Member)과 시장(Mayor)으로 구성되는 의사결정체인 집행위원회에서 의장과 부의장을 임명하고 광역연합 정부의 내각(부서)를 구성하는 기관통합형 형태임

- 집행위원회를 구성하는 위원 외 각 참여 지방정부에서는 1인의 후보위원(standing member)을 추가 선출하여 정위원 부재시 위원을 대신함

- 시장 산하에 2명의 부시장(Deputy Mayor)이 있고 집행기관은 행정은 최고집행관(chief executive)이 담당하며, 광역연합기구 산하에 집행기

관인 광역교통청과 의사결정기구인 광역교통위원회를 비롯하여 신경제위원회(Commission For the New Economy: CNE), 도시계획 및 주택위원회(Planning and Housing Commission), 교통위원회(Transport Commission), 환경위원회(Environment Commission), 보건위원회(Health Commission), 공공부조위원회(Public Protection Commission), 개선 및 효율성위원회(Improvement and Efficiency Commission) 등이 조직되어 있으며, 광역경찰청, 광역소방청, 광역폐기물관리청, 광역투자유치청(MIDAS) 등은 GMCA의 협력기관(partner bodies)로 구성되어 있음

❍ 관장사무

- 광역연합기구의 초기 법적사무는 교통, 도시재생, 경제개발 사무였으나, 이후 다양한 형태로 확대되었고, 분권협상을 통하여 보다 많은 권한이 부여되었으며, 맨체스터 광역연합은 다른 연합기구에 비하여 더 많은 중앙정부의 권한까지 위임받아 교통, 고용 및 기업지원, 주택·계획·토지 구획정리, 경제개발 사회 교육 및 훈련, 경찰·소방, 형사사법, 보건 및 사회지원 관련사무까지 관장하고 있음

- 맨체스터 광역연합의 관장사무 및 권한은 <표 4-3>에서 보는 것처럼 다른 광역연합기구에는 부여되지 않은 경찰·소방, 형사사법, 보건 및 사회지원 등 중앙정부의 사무를 이양 받아 관장하고 있음

<표 4-3> 영국 광역연합기구의 관장사무

	교통	고용 및 기업지원	경제 성장	주택, 계획 및 매립	성인교육 및 기술훈련	경찰 및 소방	형사 사법	보건 및 케어
Cambridgeshire and PeterboroughCA	√	√	√	√	√			
Greater Manchester CA	√	√	√	√	√	√	√	√
Liverpool City Region CA	√	√	√	√	√			
Sheffield City Region CA	√	√	√	√	√			
Tees Valley CA	√	√	√	√	√			
West Midlands CA	√	√	√	√	√			
West of England CA	√	√	√	√	√			

❍ 재원조달(포괄보조금, 목적보조금, 기초지자체 분담금, 조세지원 등)

- 중앙정부 포괄보조금: 분권협상으로 지원하는 재원은 용도제한을 제거한 포괄보조금 형태이며, 분권협상 재원은 지역성장기금(Local Growth Fund), 교통보조금(Transport Grant), 투자보조금(Earn Back 또는 Gain Share)의 3개 재원으로 구성되어 있고, 향후 포괄보조금으로 추가 편입하는 재원도 해당 재원의 용도 제한을 제거하여 지역에 자율성을 부여할 계획임

- 조세지원 : 맨체스터 광역연합에서는 전망치 이상으로 징수된 법인세 증가분 전액을 중앙정부가 아닌 지역으로 귀속하며, LEP의 승인을 받아 법인재산세(business rate) 세율을 2%까지 상향할 수 있도록 하여 이를 통해 조성된 재원을 지역의 인프라 프로젝트에 활용함(인프라세)

❍ 운영성과

- 광역연합기구(CA) 설치 이후 맨체스터 광역연합은 영국 내 다른 광역연합기구들 보다 많은 권한을 중앙정부로부터 이양 받음으로써 지방분권의 확대에 기여했음

- 광역연합 설치 이전 구성되었던 자발적 광역 거버넌스(GMAG)에 비하여 의사결정이 신속하게 진행되었고 광역연합 내에 존재하는 지역간 그리고 집단간 이해와 갈등의 조율·조정기능을 적절하게 수행한 것으로 평가됨

- 광역연합기구 설치 후 맨체스터 광역연합의 총부가가치는 획기적으로 증가하였음(2010년~2015년 기간 동안 15.64% 증가)

- 2017년 5월 GMCA는 맨체스터 광역권 내 주택개발그룹(GM housing Providers Group)과 MOU를 체결하고 2021년 3월까지 4,000세대의 신규주택 공급을 위한 1억2500만 파운드의 기금을 마련함

- 광역맨체스터교통청(TfGM: Transport for Greater Manchester)은 광역연합 내 10개의 지방자치단체와 지역의 연계성 및 이동성 제고를 위하여 협업함

4. 일본 간사이 광역연합(関西 広域連合)

❍ 기관 개황(https://www.kouiki-kansai.jp; 박관규·주윤창, 2021; 한국지방행정연구원, 2021; 금창호, 2018))

- 간사이 광역연합은 지역경제 침체의 위기감과 함께 동경 일극체제를 해소하고 지방분권 개혁의 돌파구를 열기 위한 목적으로 2010년 12월 1일 설립된 일본 최초의 광역연합이며, 교토부(京都府), 오사카부(大阪府), 시가현 (滋賀縣), 효고현(兵庫縣), 와카야마현(和歌山縣), 돗토리현(鳥取縣), 도쿠시마현(德島縣)의 2부 5현으로 출범

- 2011년 3월 29일 후쿠이현(福井縣), 미에현(三重縣), 나라현(奈良縣), 오사카시(大阪市), 사카이시(堺市), 교토시(京都市), 고베시(神戶市)의 3현 4개 정령시를 제휴단체로 지정하였으나, 2012년 8월 14일에 교토시와 고베시가, 그리고 2015년 12월 4일에 나라현이 광역연합에 가입하여 2021년 현재 광역연합 구성 지자체는 모두 2부 6현 4개 정령시이며 인접한 후쿠이현, 미에현 등 2개 현은 제휴단체로 지정되어 있음

- 12개 지방자치단체의 면적은 34,755km^2, 총인구는 2,067만명(총무성, 2020년 1월 1일 기준), 지역총생산액 82조 엔의 거대한 광역경제권을 형성하고 있음

❍ 법적근거

- 간사이 광역연합은 일본 지방자치법 제284조에 근거하여 일본 최초로 설립된 특별지방자치단체임

- 설치목적은 구체적으로 ① 부현의 행정구역을 넘는 광역적인 과제의 해결에 임하는 책임주체가 되는 동시에, ② 국가파견기관(특별지방행정기관)의 사무인수(이양), 국가와 지방의 이중행정의 해소에 초점을 두고 있음



<그림 4-5> 간사이 광역연합 참여 지방자치단체 현황

○ 조직구성(거버넌스)

- 간사이 광역연합 공동의 사무 처리와 사업추진을 위한 거버넌스로 광역연합위원회, 광역연합의회 및 사무국을 두고 있음

- 광역연합위원회: 예규 및 광역계획, 예산·결산 등 광역연합의 운영상의 중요사항에 관한 기본방침 및 처리방침을 광역연합장이 결정함에 있어서 12개 구성단체 등의 다양한 의견을 반영함과 동시에 구성단체의 장 주도하에 각 분야의 사무사업을 신속하게 추진하기 위해, 구성단체의 장이 사무분야마다의 「담당위원」으로서 집행책임을 담당하는 구조로 설치되어 있으며 합의에 의한 조직 운영을 실시함

- 2021년 현재 광역연합장은 와카야마현 지사(광역 직원연수 담당, 광역 농림·수산 담당), 부연합장은 교토부 지사(광역 관광·문화·스포츠진흥 담당, 2025년 오사카·간사이박람회 부담당), 시가현 지사(광역 환경보전 담당), 오사카부 지사(광역 산업진흥 담당, 2025년 오사카·간사이박람회

담당), 효고현 지사(광역방재 담당·스포츠 진흥 담당), 나라현 지사(광역방재 부담당, 광역 관광·문화·스포츠진흥 부담당), 돗토리현 지사(지오파크 담당, 스포츠진흥 부담당), 도쿠시마현 지사(광역의료 담당), 교토시장(광역 관광·문화·스포츠진흥 부담당), 오사카 시장(광역산업진흥 부담당, 2025년 오사카·간사이박람회 부담당), 사카이 시장(광역산업진흥 부담당), 고베 시장(광역방재 부담당)

- 광역연합 사무국: 2021년 4월 현재 557명의 인원으로 구성되어 있으며. 사무국은 1개 본부 사무국, 6개 기능 중심의 분야별 사무국 및 3개의 특수 분야 사무국으로 분리되어 있음

- 광역연합의회: 광역연합의 의사기관(의결기관)으로서 지방자치법으로 정해진 조례의 제정개폐, 예산의결, 결산승인 등의 의결, 선거 등 보통지방공공단체와 같은 권한을 보유하며, 의원은 구성 단체 의회에서 규약에 정해진 인원을 선출하며, 의회사무국은 오사카시에 두고 있음

- 의원의 정수 및 각 부현시에서 선출되는 인원수는 간사이 광역연합 규약 제8조 및 제9조에 규정하고 있으며 부현시별 의원수는 다음과 같음

  • 의원정수: 39명

  • 부현시별 선출 인원수:

    오사카부, 효고현……각 5명

    시가현, 교토부, 와카야마현……각 4명

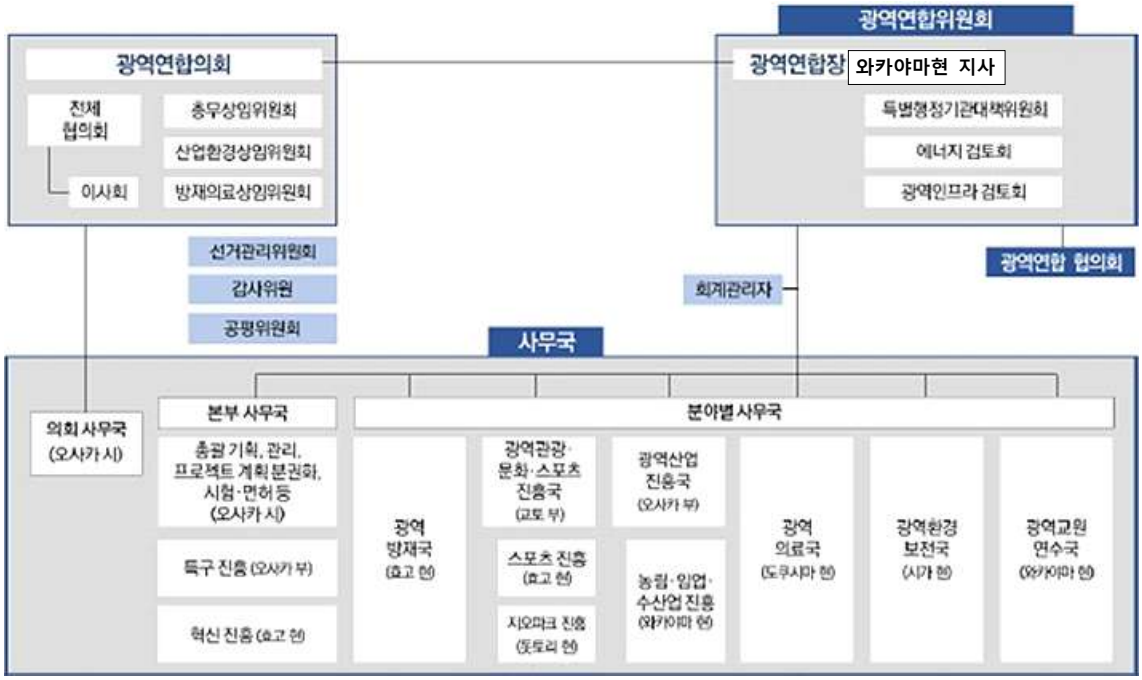
    나라현, 도쿠시마현, 오사카시……각 3명

    돗토리현, 교토시, 사카이시, 고베시…각 2명

  • 의장: 야마모토 토시노부(효고현)

  • 부의장: 이데 마시히로(와카야마현)

<표 4-4> 간사이 광역연합 거버넌스



자료: 박관규·주윤창(2021) 수정 재인용

https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/soshiki/152.html

❍ 관장사무

- 본부 사무국 업무: 총괄 기획·관리, 프로젝트계획분권화, 광역시험·면허 등(오사카시), 특구진흥(오사카부), 혁신진흥(효고현)
- 광역방재(효고현): 간사이광역방재계획 책정, 재해 발생 시의 상호지원 체제 강화(상호지원협정의 실시요강 작성·운용), 킨키(近畿)부현 합동방재훈련의 실시, 방재분야의 인재 육성, 구호물자의 공동비축 검토·실시, 광역적인 신종인플루엔자 대책의 검토·실시, 광역방재에 관한 검토·실시
- 광역관광·문화진흥(교토부): 간사이 관광문화진흥계획의 책정, 광역관광 루트의 설정, 해외관광홍보 실시, 간사이지역 통역안내사의 창설, 간사이 전역을 대상으로 하는 관광통계조사, 간사이 전역을 대상으로 하는 관광안내 표시기준 통일, 스포츠진흥(효고현), 지오파크(돗토리현)

- 광역산업진흥(오사카부): 간사이 산업비전의 책정, 간사이 산업클러스터 연계, 공설시험연구기관 연계, 합동프로모션 비즈니스 매칭의 실시, 신상품 조달인정제도의 벤처지원, 농림·임업·수산업진흥(와카야마현)

- 광역의료(도쿠시마현): 간사이 광역구급의료 연계계획의 책정, 광역 닥터헬기의 배치 및 운항, 광역구급의료체제 구축

- 광역환경보전(시가현): 간사이 광역환경보전계획의 책정, 광역 온실가스 감축 대응, 광역 조수보호관리 등

- 자격시험·면허(오사카시): 조리사·제과위생사 시험실시·면허교부 등, 준간호사 시험실시·면허교부 등

- 광역직원연수(와카야마현): 광역직원연수 등

- 기타(본부 사무국): 광역행정·정책의 기획 및 조정, 간사이 광역계획의 종합 조정, 교통·물류기반정비(간사이광역교통·물류기반정비계획), 행정위원회사무의 공동화 검토 등

○ 관장사무의 관리: 상기 관장사무에서 기술한 것처럼 7개 주요 광역사무는 간사이광역연합 창설시 참여한 7개 부현이 업무를 나누어서 담당하고 각 부현이 분야별 사무국을 두는 형태였으나 현재 나라현과 4개 지정시가 참여한 이후 이들 1현과 4개 지정시는 부담당 형태로 운영됨

○ 재원조달(<표 4-5>참조)

- 2021년 간사이 광역연합의 세입: 24억 2001만엔(약 253억원)

- 세입구조: 주요 재원은 사용료와 수수료, 전입금 등 자체수입, 연합을 구성하는 지방정부가 납부하는 부담금, 국고보조금, 국가사무의 위탁수행 보조금 등이며 지방채 발행권이 있으나 현재까지 발행한 적이 없음

  • 자체수입: 사용료 및 수수료(20,812만엔: 총세입의 8.6%), 전입금(3,341만엔: 1.3%), 기타수입(4,993만엔: 2.1%), 기부금·예금이자·이월금·재산운용수입(0.8만엔: 0.0%), 광역연합을 구성하는 지방정부 분담금(135,615만엔: 총세입의 56.0%)

  • 보조금: 국고보조금(76,139만엔: 31.5%),국고위탁금(1,100만엔: 0.5%)

<표 4-5> 간사이 광역연합 세입구조(2021년)

(단위 : 만엔, %)

구분		예산		주요 내용	비고
		금액	비중		
자체수입	사용료·수수료	20,812	8.6	6가지 분류의 면허, 등록 수수료	12.0%
	재산운용수입	0.5	0.0	-	
	기부금	0.1	0.0	고향세로 불리는 주민의 기부금	
	예금이자	0.1	0.0	예금 등에 의한 이자수입	
	기타수입	4,993	2.1	-	
	전입금	3,341	1.3	다른 회계(기금)으로부터 전입금	
	이월금	0.1	0.0	전년도 이월금	
보조금	국고보조금	76,139	31.5	중앙정부로부터의 국비 보조금	32.0%
	국고위탁금	1,100	0.5	국가위임사무 수행을 위한 비용	
지방정부 부담금		135,615	56.0	광역연합 참여 지방정부 부담금	56.0%
합계		242,001	100.0		100.0%

자료: 関西広域連合(2021). 令和3年度当初予算の概要에서 분류 및 정리(박관규·주윤창, 2021, <표 1> 수정 재인용)

❍ 참여 지방정부 부담금(분담금)

- 간사이 광역연합 부담금 규칙 제2조: 10개의 부담금 종류(총무비, 기획조정비, 광역방재사업비, 광역관광·문화·스포츠 진흥사업비, 광역산업진흥사업비, 광역의료사업비, 광역환경보전사업비, 자격시험·면허 등 사업비, 광역직원연수사업비, 기타 부담금)를 명시하고 있음

- 간사이 광역연합의 부담금은 자치단체별 차등부담: 인구, 숙박시설수, 사업소수, 1차 산업 취업자수 등 몇몇 지표를 기준으로 산출

❍ 세출구조(<표 4-6>참조)

- 간사이 광역연합의 세출구조는 경상비(의회비, 사무처 경비, 총무비 등 경비성 지출: 15.8%), 사업비(광역연합의 사업 추진비: 84.0%), 기타(공채비, 예비비)로 구성됨

- 광역의료비 세출이 전체의 64.2%인 15억5,418만엔: 응급 의료용 헬리콥터 운영 등

<표 4-6> 간사이 광역연합 지출구조(2021년)

(단위 : 만엔, %)

구분		예산		주요 내용	비고
		금액	비중		
경상비	의회비	1,634	0.7	의회 수행 경비	15.8
	기획관리비	36,638	15.1	사무 기획 관리비	
	선거비	12	0.0	의회 구성 선거지출비	
	감사위원비	41	0.0	감사위원 2인 인건비	
사업비	광재비	2,358	1.0	방재훈련, 물자 및 자재 비축 등	84.0
	관광·문화진흥비	9,280	3.8	관광관련 통계·안내표시 통일 등	
	스포츠진흥비	2,016	0.8	스포츠 대회 유치 및 지원 등	
	산업진흥비	3,784	1.6	산업 광고, 신산업 기관 지원 등	
	농립수산진흥비	1,487	0.6	구역 내 소비 및 수요 확대 등	
	의료비	155,418	64.2	응급 의료용 헬리콥터 운영 등	
	환경보전비	4,435	1.8	온실가스 배출점검,폐기물 재사용 등	
	자격시험·면허비	23,999	10.0	간호사·조리사·제과위생사 등 지원	
	광역직원연수비	399	0.2	광역사무 직원 연수비 지원	
기타	공채비	0.1	0.0	-	0.2
	예비비	500	0.2	-	
합계		242,001	100.0		100.0

자료 : 関西広域連合(2021). 令和3年度当初予算の概要에서 분류 및 정리(박관규·주윤창, 2021, <표 2> 수정 재인용)

❍ 운영성과

- 간사이 광역연합이 조정 역할을 함으로써 간사이 차원에서의 신속한 의사결정과 대응이 가능하게 되었음
- 간사이 지역의 경제단체, 사업자 등과 연계가 용이하게 되어 구성 자치단체의 노하우를 공유하면서 질 높은 시책을 시행할 수 있게 됨
- 간사이광역연합과 경제연합체의 협력관계: 간사이광역연합의 재원조달 문제는 간사이 지역 기업체들로 구성된 간사이 사업체연합이 담당하고 있으며, 기업체 입장에서는 지역에서 중앙정부의 권한을 이양 받게 되면 투자도 받을 수 있으므로 간사이 광역연합에 참여하는 것이며, 지역기업들이 도쿄와의 경쟁에서 경쟁력을 기르기 위한 방법으로 광역연합

을 활용하고 있음

- 총무성과 광역연합의 관계: 총무성이 광역연합과 같은 특별지방행정기관의 승인권한을 가지고 있기 때문에 주무부서로서 관련성은 있지만, 광역연합의 활동은 자율적으로 이루어지고 있음

- 7개분야 주요 사무의 효율적 추진과 더불어 기획조정 사무에서 다양한 성과를 거둔 것으로 평가됨

  • 구성단체 협력사업으로 비와호·요도가와 유역대책, 에너지 정책, 특구사업 등을 추진함

  • 국가 프로젝트 사업으로 호쿠리쿠신간센 등 광역 인프라 정비, 월드마스터게임 2021 추진, 2025 오사카·간사이 월드엑스포 유치 등을 실현함

  • 간사이 관광본부 운영, 간사이 건강의료창생회의 설치, 간사이 여성활약추진포럼 설치, 간사이 SDGs 플랫폼 설치 등을 실현함

- 예산규모는 크지 않지만 전체 예산의 대부분을 사업비에 투입하고 있으며, 광역연합의 7개 공동사무 수행에 필요한 예산비율이 높아서 실질적인 광역연합 구성단체의 호응이 높은 편임

- 간사이 광역연합 설치의 주요 목적 중의 하나인 중앙정부 특별행정기관의 기능 이양을 위하여 설립 초기부터 특별행정기관 대책위원회를 운영하고 있음에도 불구하고 충분한 성과를 올리지 못하고 있음

- 간사이 광역연합이 고향세라는 기부금을 직접 수령할 수 있는 권한은 있으나 실적은 미미한 수준임(2021년 1천엔)

제3절 해외 사례의 비교 및 시사점

1. 광역권의 형태

○ 트윈시티, 맨처스터, 슈투트가르트의 광역권은 위계적 대도시권형으로 하나의 대도시를 중심으로 주변의 군소도시들이 연합한 형태임 (트윈시티의 경우 미니애폴리스와 세인트폴 두 개의 도시를 중심으로 광역연합이 형성되었으나 트윈시티를 하나의 중심 대도시로 볼 수 있음)

○ 간사이 광역연합은 오사카시(오사카부)의 인구가 많기는 하지만 코베시(효고현), 교토(교토부), 사카이시(오사카부) 등의 인접한 대도시들이 위계적이지 않고 네트워크와 회랑 형태로 연계되어 있는 네트워크형 메가시티리전을 이루고 있으며, 이들 도시가 포함된 부현 중심으로 광역연합을 이루고 있기 때문에 지역형 광역권이라고 볼 수 있음

○ 부울경 광역권의 경우 대도시권형 광역권이라기보다는 간사이 광역연합과 보다 유사한 지역형 광역권이라고 할 수 있음

2. 근거법률

○ 트윈시티와 간사이 광역연합은 각각 미네소타주법과 지방자치법 등 일반법에 근거하고 있는 반면, 맨체스터와 슈투트가르트의 경우 개별법에 근거하여 설립되었음

○ 우리나라의 경우 특별지방자치단체 설립의 법적 근거는 지방자치법이기 때문에 간사이광역연합의 사례가 가장 적절한 벤치마킹 대상이 됨

3. 참여자치단체

❍ 트윈시티는 7개 카운티(182개 기초자치단체: 16개 디스트릭트로 구분됨), 맨체스터CA는 10개의 디스트릭트, 슈투트가르트는 6개의 크라이스(179개 게마인데), 간사이 광역연합(2부6현 4개 지정시)로 구성되어 있어 비교적 참여자치단체가 많은 편임

❍ 트윈시티, 맨체스터, 슈투투가르트의 경우 기초자치단체의 자발적 참여 형태로 광역연합이 구성되었으나 간사이 광역연합의 경우 기초자치단체의 자발적 참여가 아닌 부현 등 광역자치단체 간의 협의에 의하여 광역연합이 설립되었기 때문에 4개 지정시 등의 참여가 지연되었음

❍ 부울경 특별지방자치단체(동남권특별연합(가칭))의 경우에도 기초자치단체의 자발적 참여가 아니라 광역자치단체인 부산광역시, 울산광역시, 경상남도 3개 시도 간의 합의에 의하여 설립될 것으로 판단되기 때문에 향후 2022년부터 특례시가 되는 창원시의 참여 형태 등을 논의해야할 필요가 있음

4. 거버넌스 체제

❍ 트윈시티는 기관통합형으로 16개 디스트릭트에서 추천위원회를 통하여 각 1인의 위원을 선발하면 의장 1인과 함께 주시자가 광역의원으로 임명하고, 이들이 4개 상임위원회에 배정되어 의원 겸 집행부의 업무를 관장함

❍ 맨체스터CA에서는 직선 시장 1명과 10개 디스트릭트 의원 중 1인씩 선발하여 총 11인이 내각을 구성하는 기관통합형 형태임

❍ 슈투트가르트 광역연합도 기관통합형이지만 주민직선과 비례대표제로 의원 80~96명을 선출하고 이들 중 1인이 의장, 의원은 3개 상임위원회에 배속되며, 집행부는 사무총장을 의회에서 선임하여 운영함

❍ 간사이 광역연합은 기관대립형으로 연합장은 참여 부현 지사 중 1인을

선출하고 다른 부현시 수장은 광역연합위원회의 업무를 분장하여 관리하며, 광역연합의회는 각 참여 부현시 의원 중에서 규약에 정해진 수로 구성되며 총 인원은 39명이고 총회와 3개의 상임위원회로 구성됨

○ 우리나라 지방자치법에는 특별지방자치단체의 구성 형태를 기관대립형으로 명시하고 있고 규약에 의회와 집행부의 구성 형태 등을 포함하도록 하고 있기 때문에 간사이 광역연합과 유사한 형태의 기관 구성이 이루어 질 것으로 판단됨[7)]

5. 주요기능(관장사무)

○ 사례대상 지역 공통적으로 광역기본계획, 광역교통, 광역산업진흥, 광역환경, 광역관광 등의 사무를 광역사무로 정하고 있으며 광역의료, 상하수도, 공원, 주거개발, 국제박람회 등의 사무를 포함하고 있음

○ 부울경 특별지방자치단체의 경우 일반사무를 관장하기보다는 3개 시도에서 공동 처리해야 할 특정 광역사무를 발굴할 필요가 있음

○ 이러한 공동 광역사무로는 광역기본계획, 광역교통, 광역산업진흥, 광역환경, 광역관광, 광역의료, 2030 엑스포, 광역 투자유치 등이 필요할 것으로 판단됨

7) 우리나라 지방자치법(제4조)에서는 향후 지방자치단체의 구성형태를 주민투표에 의해서 결정할 수 있도록 하고 있기 때문에 향후 특별지방자치단체의 기관구성을 기관통합형으로 할 수도 있을 것으로 판단함

<표 4-7> 광역연합형 거버넌스 사례 비교

구분	미국 트윈시티 The Metropolitan Council	영국 맨체스터 The Greater Manchester Combined Authority	독일 슈투트가르트 Verband Region Stuttgart	일본 간사이 광역연합
근거 법률	미네소타 주법	•지방민주주의경제발전 건설법 2009 •2011 지역주권법 •2016 도시·지방분권법	슈투트가르트 광역연합 설치법, 1994	지방자치법
설립 년도	1967년	2011년	1994년	2010년
참여 자치 단체	7개 county, 182개 municipalities 16개 district로 구분	10개 자치단체 (metropolitan district)	Kreisfreie Stadt 1개, Kreis 5개, Gemeinde 179개	광역 8개(2부 6현), 4개 지정시
거버 넌스 체계	Met Council: 기관통합형 광역정부 •의장(수장) 1인, 16인의 의원으로 구성: 주지사가 임명 •4개의 상설위원회 (지역사회개발, 재무관리, 교통)	GMCA(의사결정기구): •직선 시장과 10개 지자체 선출 각 1인으로 집행위원회(내각) 구성 •7개 상설위원회(신경제, 도시계획·주택, 교통, 환경, 보건, 공공부조, 개선·효율성)	기관통합형 광역정부: 주민직선/비례대표 의원 80~96명 선출 •광역연합의회: 의장 •3개 위원회(기획, 교통, 행정·경제·산업인프라) •광역연합사무총장+5개 부서(광역기본계획, 광역교통, 광역폐수·폐기물, 광역경제육성, 산업인프라·문화·박람회)	기관대립형 광역정부 •광역연합의회: 39명 부현시 의원중 선임 총회와 3개 상임위원회 (총무,산업환경,방재의료) •광역연합위원회: 연합장 산하에 7대 사무 분장 •광역연합장: 부현시 지사중 의회에서 간선 •나라현·4개 지정시장은 분야사무 부담당
주요 기능	•광역정책결정 •지역중장기계획수립 •대중교통체계감독 •상하수도관리 •공원개발, 주거지원 •지역개발계획 등	•교통, 고용·기업지원 •주택·토지구획정리 •경제개발 •사회·교육·훈련 •경찰·소방, 형사사법 •보건·사회지원	•의무사무:광역기본계획, 공원·녹지, 광역교통, 광역경제육성, 관광마케팅 •임의사무: 폐기물처리, 국제박람회, 문화행사	•광역방재, 광역의료 •광역관광·문화진흥 •광역산업진흥 •자격시험·면허 •광역환경보전 •광역직원연수 등
주요 재원	•2021세입:$116,400만 •자체세입(72.2%): 세수(자동차판매세, 재산세 일부), 세외수입(요금, 수수료) 지방정부 분담금(2.5%) •의존재원: 연방정부와 주정부의 보조금	•중앙정부 포괄보조금: 지역성장기금, 교통보조금, 투자보조금, •중앙정부 목적보조금 •지방자치단체 분담금 •법인재산세(인프라세) •법인세 상향분	•2021세입:44,240만유로 •자체세입(61.0%): 세외수입: 교통부과금, 지방채발행(14.8%)) 잉여금, 요금, 수수료 지방정부 분담금(5.3%) •의존재원: 연방교부금(23.1%) 주정부 보조금(12.4%)	2021세입: 242,001만엔 •자체세입(61.0%): 사용료·수수료(8.6%) 전입금, 재산운용수입, 기타수입, 기부금 등 지방정부 분담금(56%) •의존재원: 국고보조금(31.5%) 국고위탁금(0.5%)

6. 주요재원

- ❍ 사례 지역 모두 참여지자체의 분담금이 재원으로 활용되지만 트윈시티, 맨체스터, 슈투트가르트에서는 비중이 낮은 반면 간사이 광역연합에서는 56%에 이르고 있음
- ❍ 모든 사례지역에서 중앙정부 보조금이 재원의 20~30% 정도를 차지함
- ❍ 영미계에서는 특별지방자치단체의 경우에도 자체 세수(tax revenue)를 인정하는 경향이 있으나 대륙계에서는 광역연합 정부의 세수가 인정되지 않는 경향이 있음(조세법정주의에 의거): 이에 따라 슈투트가르트와 간사이 광역연합에는 세수는 없고 중앙정부(연방, 주)의 보조금이 높은 편임
- ❍ 우리나라의 경우에도 세법(국세와 지방세)의 개정없이는 특별지방자치단체의 세금수입은 어려울 것이기 때문에 국고보조금과 참여 지자체 분담금 비중이 클 것으로 판단되며, 요금과 수수료, 지방채 발행 등은 가능할 것으로 사료됨

제5장

동남권 메가시티 구축방안

제1절 특별지방자치단체의 법제화
제2절 부울경 특별지방자치단체 구축 대안 탐색
제3절 부울경 특별지방자치단체의 조직과 운영 방안

제1절 특별지방자치단체의 법제화

1. 특별지방자치단체의 법제 내용

○ 상기 2장 2절에서 기술한 것처럼 우리나라에서는 2020년 지방자치법 전부 개정에 따라 특별지방자치단체의 설치근거(제2조)와 법적 지위(제3조)설치와 운영에 관한 제반 사항(제12장)을 지방자치법에 명시하였으며, 그 내용은 <표 5-1>로 요약됨

<표 5-1> 지방자치법의 특별지방자치단체 법제화 내용

관련 조항	법률 내용	규약 사항
제2조 제3항	•설치 근거	•특별지방자치단체의 목적 •특별지방자치단체의 명칭 •구성지방자치단체 •특별지방자치단체의 관할구역 •특별지방자치단체의 사무소 위치 •특별지방자치단체의 사무 •특별지방자치단체의 사무처리를 위한 기본계획 포함 사항 •특별지방자치단체 지방의회의 조직·운영 및 의원의 선임방법 •특별지방자치단체 집행기관의 조직·운영 및 의원의 선임방법 •특별지방자치단체 운영·사무처리 비용의 부담 및 지출방법 •특별지방자치단체 사무 개시일 •그 외 특별지방자치단체의 구성 및 운영에 필요한 사항
제3조 제1항	•법적 근거	
제12장 재199조 ~ 제211조	•설치 •설치권고 •구역 •규약 등 •기본계획 등 •의회의 조직 등 •집행기관의 조직 등 •경비의 부담 •직접청구 •사무처리 상황 등의 통지 •가입 및 탈퇴 •해산 •지방자치단체 규정의 준용 •다른 법률과의 관계	

자료: 한국지방행정연구원(2021), <표 2-3> 수정 재인용

2. 특별지방자치단체의 법제화 이유

○ 광역화는 권역의 경쟁력 확보를 위한 세계적인 추세인바 우리나라에서도 권역의 기능적 광역화를 추구하기 위하여 다양한 지방자치단체 간의

협력방법 등을 강구해 왔으나 <표 5-2>에서 보는 것처럼 법적 지위, 재원조달, 인력관리, 의사결정체제 등의 문제로 인하여 효율적인 제도를 확보하는데 어려움이 있었음

○ 이에 따라 구성 자치단체 간의 협력을 바탕으로 권역의 경쟁력을 강화하고, 광역업무를 효율적으로 처리하기 위하여 구 지방자치법에 설치근거만 있었던 특별지방자치단체를 2020년 전부개정 지방자치법에서는 설치와 운영에 관한 제반 사항을 명시하여 2022년 1월부터 시행하게 되었음

<표 5-2> 우리나라의 광역행정방식비교

구 분		행정협의회	지방자치단체 조합	광역경제발전 위원회	중추도시 생활권	특별지방자치 단체
법적지위	법 인 격	없음	공법인	없음	없음	지방자치단체
	자 치 권	없음	인사.재정 일부	없음	없음	있음
	조례제정권	없음	없음	없음	없음	있음
	의결구속력	아주 미약	있음	없음	있음	있음
기관구성	의결기관	없음	조합회의	없음	생활권협의회	있음
	집행기관	없음	있음(청.조합)	사무국	없음	있음
	의결기관 구성형태	없음	구성 지자체의 장·의원·공무원	없음	중추도시의 장, 민간위원 등	광역의원
	사무기구 구성형태	없음	광역시·도 파견 공무원+자체직원	광역시.도파견공무원+자체직원	없음	광역시.도파견공무원+자체직원
기능수행		협의	위임방식	협의	협의	이양방식
재원조달		부(분)담금	분담금, 사용료, 수수료	국고보조금, 분담금	국고보조금	분담금, 사용료, 수수료, 국고보조금, 국가위임사무비 등

자료: 김재홍(2021), 강의노트5(광역행정)

3. 부울경 특별지방자치단체 관련 법제의 기본 내용

○ 부울경 특별지방자치단체의 명칭으로 본고에서는 동남권특별연합(가칭)을 사용하고 있지만 명칭문제는 다음 절에서 논의하기로 함

○ 부울경 특별지방자치단체 설치의 목적은 국가균형발전을 위한 새로운

패러다임으로 크게 첫째, 역사문화적 동질성 공유 및 초광역 행정수요 해결(행정문화공동체), 둘째, 수도권 일극체제 탈피와 지역의 경쟁력 확보(경제공동체), 셋째, 광역교통망 구축을 통한 1시간 생활권 형성(생활공동체)을 위한 플랫폼의 역할을 수행하기 위한 것임

○ 구성 지방자치단체는 기본적으로 부산광역시, 울산광역시, 경상남도 등 3개의 광역지방자치단체이며 관할구역도 구성 지방자치단체의 행정구역을 포괄하는 것으로 구상되고 있으나 2022년부터 특례시가 되는 창원시의 구성 자치단체 자격문제가 논란이 될 소지가 있음(개정 지방자치법상 특별지방자치단체의 구성 자치단체가 반드시 광역자치단체만으로 구성될 필요는 없음)

- 간사이 광역연합의 경우 4개 지정시는 기초자치단체이지만 2015년부터 광역연합의 구성 자치단체가 되었고 사무분장(부담당 직책)과 광역연합 의회 의원이 배정되었음

- 현재 부울경 특별지방자치단체 합동추진단에서는 창원시 문제를 고려하지 않고 계획을 추진하고 있으나 창원시 문제는 특별지방자치단체의 조직과 운영 등에도 중요한 영향을 미치게 될 것이기 때문에 특별지방자치단체 발족 이전에 정리해야 할 상항인 것으로 판단됨

○ 부울경 특별지방자치단체의 조직과 운영의 구체적인 내용은 규약과 관장사무가 확정되어야 하며, 현재 부울경 특별지방자치단체 합동추진단에서 규약 제정 및 광역사무 발굴 등의 사업을 수행하고 있으며 지방자치법 제12장의 주요내용은 다음과 같고, 규약 내용은 제2절에서 논의함

- 관장사무: 국가사무 위임 및 시도사무 위임 요청 가능(제199조)

- 의회: 구성 지방자치단체의 의원 겸직(제204조)

- 단체장: 의회에서 선출, 구성 지자체의 장 겸임 가능(제205조)

- 직원: 특별지자체 소속 지방공무원과 구성 지자체 파견공무원(제205조)

- 경비부담: 구성 지자체 분담금(인구와 수혜범위 고려: 특별회계) 및 국가, 시·도 위임사무 재정지원(제206조)

제2절 부울경 특별지방자치단체 구축 대안 탐색

1. 특별지방자치단체 관련 규약의 내용 설계

○ 규약은 특별지방자치단체의 조직과 운영의 기본이 되며, 부울경 특별지방자치단체 설치를 위하여 우선적으로 해결하여야 하는 내용이 구성 지방자치단체 간 규약의 합의일 것으로 판단됨

○ 규약의 내용 중 논의의 주요대상은 기관명칭, 사무소 위치, 의회와 집행부 기관구성, 관장사무, 재원조달 등임

2. 기관명칭

○ 해외 사례의 경우 일반적으로 광역연합이라고 번역하고는 있지만 Met Council, Combined Authority, Verband, 廣域聯合 등 국가별·도시권별로 다양하며 중심대도시 명칭을 사용하기도 하고 지역(또는 권역) 명을 이용하기도 함

○ 우리나라의 경우 지방자치단체의 명칭은 관할구역과 법적 지위를 혼합하는 것이 일반적임(예: 울산(관할구역)+광역시(법적 지위))

○ 해외의 특별지방자치단체의 명칭은 중심도시 또는 권역명과 구성방법을 혼합하는 것이 일반적임(예: The Greater Manchester(중심도시)+Combined Authority(구성방식), 간사이(권역명)+광역연합(구성방식))

○ 우리나라의 경우 특별지방자치단체에 대한 법적 지위가 지방자치단체의 종류에 분류되어 있지 않기 때문에 관할구역+구성방식이 적절할 것으로 판단되며, 부울경 특별지방자치단체의 관할구역으로 부울경 또는 동남권, 구성방식으로는 광역연합 또는 특별연합 등이 고려될 수 있음

- 특별지방자치단체를 법적 지위로 간주하여 부울경(동남권)특별지방자치단체라는 명칭도 가능하나 너무 길고 친숙하지는 않을 것으로 판단됨

- 부울경 3개 시도연구원의 연구에서는 동남권특별연합(가칭)이라는 명칭을 사용하고 있고, 동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구 용역을 실시한 한국지방행정연구원에서는 대외적 인지도, 지자체 명칭반영, 기관 설립 목적 반영, 지역주민 수용성 등의 지표를 사용하여 부울경광역연합(가칭)을 우선순위로 제시하고 있음

- 본고에서는 대외적 인지도와 지자체 명칭반영 측면에서 부산·울산·경남의 축약어로 부울경을 사용하고, 구성방식 측면에서는 광역연합의 형태이지만 특별지방자치단체라는 점을 강조하는 특별연합을 사용하여 부울경특별연합(가칭)이 적절할 것으로 판단됨[8)]

3. 사무소의 위치

○ 해외 사례의 경우 중심 대도시권형 광역연합인 트윈시티, 맨체스터, 슈투트가르트의 경우 사무소의 위치를 단일형으로 하고 있으나 지역형(권역형) 광역연합인 간사이 광역연합의 경우 집행부의 본부사무소와 의회사무소를 오사카시에 두고 7개 광역사무는 분산형으로 분담사무를 관장하는 구성 지방자치단체에 사무소가 분산되어 있음

○ 단일형이 분산형보다 효율적인 것은 사실이지만 지역형(권역형) 광역연합의 성격상 광역연합의 사무소 입지를 특정지역에 설치할 경우 구성 지방자치단체 간의 협의가 어려울 수도 있음

○ 그러므로 부울경특별연합(가칭)의 경우 분산형 입지도 고려할 필요가 있는 것으로 판단되며 이 경우 관장사무의 분담은 매우 중요한 사안이 될 것으로 판단됨

○ 사무소 입지 등과 관련하여 부산에서 여러 가지 측면에서 양보하는 분위가 만들어 질 것으로 판단되지만 경남과 울산 간의 협의는 필수적임

○ 울산의 전략적 선택

8) 최근 부울경 특별지방자치단체 합동추진단에서는 기관명칭 대안(20개 선발: <부록 1> 참조)을 작성하여 자문단 등의 의견을 수렴하였으나 결과는 아직 공개되지 않았음

- 단일형 사무소 설치의 경우

  • 현재 부울경 특별지방자치단체 합동추진단이 울산(통도사)역 인근에 입지하여 사무를 수행하고 있다는 점 강조

  • 향후 영남권으로 광역연합의 공간적 범위가 확장될 경우에 대비하여 영남권의 중심입지인 울산이 사무소의 입지로 적절함을 강조

  • 단일형 사무소의 경우에도 집행부와 의회의 사무소는 입지 분리가 가능할 것으로 판단되며, 이 경우 울산이 적어도 하나의 사무소를 유치하기 위한 노력이 필요함

- 분산형 사무소 설치의 경우

  • 집행부와 의회의 본부사무소, 구성 자치단체 분담사무소가 분산 입지할 경우 간사이 광역연합과 유사하게 본부사무소는 중심 대도시에 두고 관장사무별 사무소를 구성 자치단체에 둘 수도 있음

  • 본부사무소가 특정 지역에 고착되면 특별지방자치단체의 장이 변경될 경우 본부사무국과 장이 선출되는 자치단체와의 입지가 달라서 업무의 효율성과 연속성 저하의 문제를 야기할 가능성도 존재함

  • 울산의 경우 본부사무소 유치를 주장하는 것이 바람직하지만 그 경우 전체 광역사무 분장에서 일부를 양보해야 할 것으로 판단됨

  • 분산형 사무소의 경우 울산의 관장사무로 광역산업경제와 광역재난안전 사무의 확보가 필수적일 것으로 판단되며, 향후 특별지방행정기관의 국가사무 이양시 지방노동지청 업무를 확보할 필요가 있음

4. 관장사무

❍ 특별지방자치단체의 관장사무는 규약으로 결정(지방자치법 제202조)하지만, 국가사무 및 시·도사무의 위임 요청(지방자치법 제199조)이 가능하기 때문에 관장사무 결정시 구성 지방자치단체의 이관사무와 국가의 위임 요청 사무를 도출해야 함

❍ 해외 사례의 경우 광역기본계획, 광역교통, 광역산업진흥, 광역환경, 광역관광, 광역의료, 상하수도, 공원, 주거개발, 국제박람회 등의 사무를 관장사무로 포함하고 있음

❍ 부울경 3개 시도연구원(2021)의 동남권 발전계획 수립 공동연구에서는 생활공동체, 경제공동체, 문화공동체, 행정공동체를 형성하기 위하여 <표 5-3>과 같은 협력 사업을 제안함

<표 5-3> 동남권 협력사업

생활공동체	광역교통망 인프라 확충, 교육프랫폼 기반, 광역재난관리체계, 광역의료관리체계, 농산어촌 통합관리 체계
경제공동체	동북아 물류 R&D 거점조성, 수소경제권 구축 사업등 신산업 육성, 산업과학혁신체계 구축, 경제활력 제고사업 등
문화공동체	2030 부산 월드엑스포 공동 대응체계 구축, 역사문화관광벨트 조성, 글로벌 해양관광 복합벨트 등
행정공동체	광역특별연합 구성, 분야별 본부(교통, 관광, 산업 등)

자료: 부산연구원·울산연구원·경남연구원(2021)

❍ 부울경 특별지방자치단체 합동추진단에서 특별지방자치단체 위임사무로 협의한 시도별 발굴 사무는 7대 분야 13개 사무로 <표 5-4>와 같음

<표 5-4> 합동추진단 부울경 특별지방자치단체 사무 발굴

산업·경제	부울경 수소경제권 구축, 부울경 창업생태계 조성
재난·환경	원전·지진 등 재난대응 및 대기환경관리 공동체계 구축
교통·물류	광역교통시스템, 광역도로망·철도망, 동북아 스마트물류플랫폼 구축
문화·관광	부울경 광역관광 공동브랜드 개발·마케팅, 문화·예술 네트워크 구축
보건·복지	부울경 보건의료 통합관리체계 구축
교육	지자체-대학 협력기반 지역혁신플랫폼 구축, 평생학습체제 구축
먹거리	부울경 먹거리 공동체 구축

자료: 울산광역시(2021)

❍ 한국지방행정연구원(2021)의 동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구에서는 <표 5-5>에서 보는 것처럼 구성단체 이관사무로 산업경제, 교통,

물류, 재난안전, 문화관광, 교육의 광역협력사무, 특별지방행정기관 관장사무 중 위임요청 사무로 지방고용노동지청, 낙동강유역청, 지방중소벤처기업청 등의 사무 일부, 국토교통부 산하의 대도시광역권교통위원회 사무 중 광역교통정책국 및 광역교통운영국의 사무 일부 등을 부울경 특별지방자치단체의 관장사무로 특정함

<표 5-5> 동남권 특별지방자치단체 관장사무 설계

구분		내용
구성단체 이관사무	산업경제	산업과학 혁신체계 구축, 원전해체산업육성 지원기구 설립운영, 에너지공사 설립운영, 창업생태계 조성, 해외사무소 공동운영, 일자리 통합지원체계 구축운영, 비즈니스라운지 운영, 수도권 소재 공공기관 대상 광역본부 유치
	교통	1시간 생활권 광역철도망 구축, 광역교통체계 구축,
	물류	스마트 물류플랫폼 구축
	재난안전	원전재난 공동대응체계 구축, 지진방재연구 클러스터 구축, 대기오염물질 공동조사체계구축
	문화관광	광역관광 공동마케팅
	교육	지역혁신 플랫폼 구축
특별지방 행정기관	지방고용 노동지청	지역협력, 취업지원(고용센터), 기업지원
	지방유역 (환경)청	유역계획, 환경관리(지정폐기물 관련 업무), 생활폐기물처리시설, 측정분석
	지방중소 벤처기업청	벤처창업지원, 수출지원, 인력지원, 재해중소기업 등 지원, 비즈니스 링크지원, 시험연구지원, 기술지원
대도시권 광역교통 위원회	광역교통 정책국	광역교통정책과, 광역버스과(위임), 광역교통요금과(위임)
	광역교통 운영국	광역시설운영과, 간선급행버스체계과(위임), 광역환승시설과(위임)

자료: 한국지방행정연구원(2021). <그림 5-7> 수정 인용

○ 부울경특별연합(가칭)의 관장사무는 구성 시·도의 위임사무와 특별지방행정기관 사무 중 위임사무(국가위임) 및 대도시권광역교통위원회 사무 중 위임사무로 구성될 것으로 판단됨

○ 그러나 간사이 광역연합 사례에서 살펴본 것처럼 특별지방행정기관 업무의 대부분은 위임이나 이양에 상당한 시간이 걸릴 것으로 판단되기 때문에 장기적인 대처가 필요할 것으로 판단되나 분권차원의 제도적 측

면에서 지속적인 요구가 필요할 것으로 보임

○ 부울경 특별지방자치단체 설치 초기에는 관장사무를 기존 지방자치단체의 업무와 중복되지 않는 범위에서 최소한의 광역적 협력 업무에 국한시켜야 할 것으로 판단되며, 국가사무의 위임이나 이양과 함께 관장사무를 점차로 확대시키는 것이 적절할 것임

○ 해외 사례와 최근의 연구결과를 종합하면 부울경특별연합(가칭)의 초기 관장사무로는 광역산업경제, 광역교통물류, 광역방재(재난안전), 광역보건의료, 광역문화관광, 광역환경, 광역혁신체제, 2030월드엑스포 등이 적절하고, 각 분야 사무의 세부 사업은 재원조달(예: 국고보조금과 분담금 수준)과 협력 가능성 등을 고려하여 설립 초기에는 우선순위가 높은 사업 위주로 시행하는 것이 적절할 것으로 판단되며 그 내용을 요약 정리하면 <표 5-6>과 같음

<표 5-6> 부울경특별연합(가칭) 설립 초기 관장사무 및 사업 예시

구분		내용
구성단체 이관사무 및 일부 국가사무 위임	산업경제	• 수소경제권 구축 사업 • 원전해체산업 육성 지원기구 설립 • 투자유치 및 수출지원 사업(해외사무소 공동운영 등) • 광역 창업생태계 조성 사업: 중소기업지청 업무 위임 • 일자리 통합지원체계 구축 사업: 노동지청 업무 위임 • 동남권 주력산업(조선·자동차·기계 등) 구조고도화 사업
	교통물류	• 광역교통본부 설립(광역교통계획 및 운영체계 구축 등): 대도시권광역교통위원회 업무 위임 • 광역철도망 및 광역도로망 구축 사업 • 스마트 물류플랫폼 구축 • 광역도시계획
	재난안전	• 원전안전 대응체계(광역지역방호협의회 운영 등) 구축 • 재난안전 대응체계(지진·산불·자연재해 등) 구축
	보건의료	• 감염병 대응체계 구축 사업(공동시설 운영 등) • 광역응급의료센터 지정·운영(닥터헬기 등) • 통합 보건의료 체계 구축 사업
	문화관광	• 광역관광 공동마케팅(통합 국내외 홍보사무소 운영, 광역관광 루트 설정 등) • 광역관광본부 설립 운영 • 2030 월드엑스포
	광역환경	• 대기환경 통합관리체계 구축(측정분석 포함) • 광역폐기물 관리체계 구축(지정폐기물, 생활폐기물 처리시설 등): 지방유역청 업무 일부 위임
	지역혁신	• 지역혁신 플랫폼 구축 사업(혁신주체 연계협력 등) • 산업과학 혁신체계 구축(R&D특구연계, 혁신도시연계)

제3절 부울경 특별지방자치단체의 조직과 운영 방안

1. 기관구성

○ 우리나라 지방자치법에서는 특별지방자치단체의 기관구성은 의회와 단체장으로 구성되는 기관대립형을 전제하고 있으나, 의회는 지방의원으로 구성하고(지방자치법 제204조) 단체장은 의회에서 선출(지방자치법 제205조) 한다는 점에서 기관통합형의 구조를 가진다고도 볼 수 있으나 의원이 집행부의 사무를 관장하지 않기 때문에 전반적으로 기관대립형이라고 볼 수 있음

○ 의회의 조직, 규모, 구성자치단체별 의원수 배정, 단체장의 선임 등은 규약 사항이므로 구성 자치단체 간의 협의에 의하여 자율적으로 정할 수 있음

2. 부울경 특별지방자치단체 의회

○ 의원의 선임: 구성 지방자치단체의 의원 겸직

○ 의회규모와 정원 배분

- 한국지방행정연구원(2021)에서는 균등할 6명(부산, 울산, 경남 각 2명씩)과 인구할 16명(부울경 현재 인구/50만명 할당), 보정인원 2명으로 총 24명을 정원으로 책정하고 균등배분 방식과 비례배분(인구할) 방식 중 선택하도록 하고 있으나 의회의 인구 대표성을 고려할 필요가 있기 때문에 비례배분을 염두에 두고 있는 것으로 판단됨

- 상기방식에서 의원정수 24명을 균등할과 인구할로 혼합하여 배정할 경우 부산 9명, 울산 5명, 경남 9명씩 배정되고 1명의 보정인원을 울산에 배정하면 부산과 경남은 9명, 울산은 6명으로 울산의 의결권이 제약됨

- 간사이 광역연합에서는 의원정수는 39명이며 균등할 1명(총 12명), 인

구할(250만 구간) 1인으로 배정하여 오사카부·효고현(각 5명), 시가현·교토부·와카야마현(각 4명), 나라현·도쿠시마현·오사카시(각 3명), 돗토리현·교토시·사카이시·고베시(각 2명)으로 차등 배정되어 있음

- 오사카시와 사카이시를 포함한 오사카부의 경우 의원수 10명이 배정되는 반면 돗토리현은 2명이 배정되어 의결권의 차이가 심하기는 하지만 12개 지방자치단체가 참여하고 있기 때문에 일방적으로 특정 지방자치단체의 의견에 집중되지는 않는 것으로 판단됨

- 부울경 특별지방자치단체의 경우 구성 지방자치단체가 현재 3개에 불과하고 단체장 선출권을 가지고 있기 때문에 인구할을 높일 경우 울산의 의결권이 제약될 수 있음

- 이에 따라 인구 대표성도 확보하면서 의결권 형평성을 제고하기 위하여 균등할 18명(각 5명), 인구할 5명(인구 200만명 구간 당 1명)으로 총정원 23명을 정원으로 구성한다면 부산 8명, 경남 8명, 울산 7명으로 한국지방행정연구원의 비례배분 안보다 울산의 의결권을 높일 수 있음

❍ 의회 정원의 배분 관련 울산의 전략적 선택

- 1안: 부울경 의결권 형평성 확보를 위하여 균등배분을 요구함

- 2안: 가능한 인구할을 낮추고(본고의 상기 안 참고) 울산의 의결권 형평성을 높이기 위한 방안(예: 의장단 및 상임위원장 배석 배정요구 등)을 강구함

❍ 간사이 광역연합 사례(구성 단체에 지정시 포함)처럼 부울경 특별지방자치단체의 구성원으로 창원특례시가 포함될 경우 의원배정은 매우 복잡하게 될 소지가 있음

- 창원특례시가 구성 자치단체에 포함된다면 어떤 배정방식을 사용하든지 울산의 의결권은 제약되고 경남지역(경남+창원)의 의결권이 높아짐

- 동남권 메가시티의 이론적 측면에서 부울경 특별지방자치단체의 구성 자치단체에서 창원특례시를 제외한다는 것은 부적절하지만 초기에는 참관단체(옵저버)나 제휴단체로 의결권을 제한하고, 부울경 특별지방자치

단체가 본 궤도에 오른 이후 간사이 광역연합에서처럼 구성 자치단체로 승격시키는 것이 현재로서는 적절한 것으로 판단됨

○ 의원의 임기: 의원이 구성 지방자치단체의 의원을 겸직하기 때문에 구성 지방자치단체 의원의 임기와 동일하게 4년이 적절함

○ 의회의 의결사항: 지방자치법 제210조 제1항에 근거하여 지방의회의 권한을 준용함

3. 부울경 특별지방자치단체 단체장과 집행조직

○ 단체장

- 의회에서 선출하되 구성 지방자치단체의 장이 겸직하거나 전문가를 위촉할 수 있으며, 임기는 지방자치법 상의 단체장 임기 4년을 준용해야 하는 것이 적절함

- 단체장 겸직의 경우 과부하가 걸릴 염려가 없지는 않지만 현재 구성 자치단체장이 겸직하는 간사이 광역연합의 경우 별다른 문제가 없는 것으로 나타나 전문가 위촉보다는 겸직이 적절할 것으로 판단됨

- 간사이 광역연합의 경우 초대 광역연합장(효고현 지사)이 연임하고 현재 와카야마현 지사로 교체되었지만, 우리나라의 경우 구성 자치단체가 3개에 불과하고 정치적 문제를 불식시키기 위하여 연임을 제한하는 것이 적절할 것으로 판단됨

- 단체장의 역할은 지방자치법 상 지방자치단체의 장의 권한을 준용하도록 하고 있음(지방자치법 제210조 제1항)

○ 집행조직

- 특별지방자치단체 의회 및 집행기관의 조직과 운영은 규약에서 정하도록 하고 있고(지방자치법 제202조), 의회와 집행기관의 직원은 소속 공무원과 구성 자치단체의 파견공무원으로 구성하도록 하고 있음(지방자치법 제205조)

- 의회사무처는 의원규모가 30명 이내가 될 가능성이 높기 때문에 대구, 광주, 울산광역시 의회사무처의 조직을 참고하여 설계하면 될 것으로 판단됨

- 집행기관의 조직은 특별지방자치단체의 관장사무의 정도와 재원조달을 염두에 두고 규모과 부서 설계를 할 필요가 있음: 기획조정실과 행정지원국 및 관장사무별 국, 과를 설치하되 설립초기에는 규모를 최소화하여 시작하는 것이 적절할 것으로 판단됨

- 참고로 간사이 광역연합의 경우 집행조직은 2021년 4월 현재 557명의 인원으로 구성되어 있으며 1개 본부 사무국, 6개 기능 중심의 분야별 사무국 및 3개의 특수 분야 사무국으로 분리되어 있으며, 한국지방행정연구원(2021)에서는 부울경 특별지방자치단체의 조직규모를 단체장 산하 5개 실국 18개 과를 설정하고 총 222명으로 산정하였음

- 부울경 특별지방자치단체의 경우 집행조직의 사무국의 입지 형태(단일형 vs 분산형)에 따라 규모와 조직형태는 다소 달라질 수 있으나 단체장, (부단체장), 5개 실국, 2개 본부와 담당관 2~3개 정도를 상정하면 조직규모는 350명~400명 수준이 될 것으로 판단되지만 향후 행정안전부에서 특별지방자치단체의 기구와 정원에 관한 기준을 마련하면 이를 준용해야함

4. 부울경 특별지방자치단체의 재원조달

❍ 특별지방자치단체의 재원조달은 지방자치법 제202조에 따라 원칙적으로 규약으로 정하지만, 기본적인 재원은 구성 지방자치단체의 특별회계로 구성되는 분담금(제206조)으로 하고, 국가의 위임사무에 대한 국가의 재정지원(제199조)가 가능하도록 하고 있음

❍ 해외 사례의 경우 미국과 유럽의 대도시권형 광역연합의 경우 재원조달 수단으로 중앙정부의 보조금이나 교부금에 의존하는 정도가 높은 편이며 간사이 광역연합의 경우에는 구성 지방자치단체의 분담금 비중이 높은 편임

❍ 미국, 영국, 프랑스의 대도시권 광역연합의 경우 일부 조세수입을 인정하고 있으나 일본 간사이 광역연합과 독일 슈투트가르트 광역연합의 경우 조세법정주의의 영향으로 조세수입이 사실상 없는 것으로 나타나고 있음

❍ 부울경 특별지방자치단체의 재원을 분담금과 국가사무위탁금에만 의존할 수는 없기 때문에 현행 법제에서 적용 가능한 재원의 발굴과 함께 신규 제도 및 과세권을 확보할 필요가 있음

- 지방교부세

  • 일반교부세: 지방교부세법 제2조제2항 지방교부세의 교부 대상에 특별지방자치단체를 추가하도록 법조항 개정할 경우 일반교부세 확보가 가능함

  • 특별교부세: 특별지방자치단체 적용이 가능하며 특별지방자치단체 설립초기의 재원 확보를 위하여 필요한 것으로 판단됨

  • 초광역교부세 신설: 특별지방자치단체 운영 및 초광역협력사업 추진을 위하여 초광역교부세를 신설하기 위하여 지방교부세법 개정이나 특별지방자치단체 지원법 등을 신설할 필요가 있음

- 지역발전투자협약 보조금

  • 국가균형발전특별법 제20조: 국가와 특별지방자치단체 간 지역발전투자협약을 체결(제1항)하고, 지역발전투자협약에 따른 사업추진을 위하여 국가균형발전특별회계를 우선 지원함(제2항)·

  • 지역발전투자협약 보조금제도가 영국의 분권협상 포괄보조금이나 프랑스의 계획계약 포괄보조금과 같은 형태로 확립되어야 함

- 균형발전특별회계 특별지방자치단체계정 신설

  • 국가균형발전특별법 제32조를 개정하여 국가균형발전특별회계에 특별지방자치단체 계정을 신설할 필요가 있음

  • 제주특별자치도계정에는 제주특별자치도에 이양되는 특별지방행정기관의 이관사무 수행경비도 균특회계에서 지원 받고 있으므로 부울경

특별지방자치단체에서도 적절한 범위 내에서 특별지방행정기관의 사무를 이양 받아야 함

- 특별지방자치단체의 사업별 국고보조금 우선 지원 특례 부여

- 과세권 부여

  • 우리나라에서는 조세법정주의에 의거하여 지방자치단체가 조세항목을 신설할 수는 없으나 미국, 영국, 프랑스 등의 해외사례에서 볼 수 있는 것처럼 기존 세목의 징수권 이양 등 특수목적세(예: 맨체스터CA의 법인세 추가분 할당, 인프라세: 기업재산세 지역내 인상분)를 징수할 수 있는 권한을 조례에 부여할 필요가 있음

  • 국세와 지방세를 조정하여 특별지방자치단체가 징수할 수 있도록 조정할 필요도 있다고 판단됨

제6장

동남권 메가시티 구축 관련 울산광역시의 선점전략

제1절 기관구성 관련 선점전략

제2절 광역사업 관련 선점전략

제1절 기관구성 관련 선점전략

1. 부울경 특별지방자치단체 의회 구성

❍ 의회규모와 정원 배분

- 한국지방행정연구원(2021) 용역

  • 균등할 6명(부산, 울산, 경남 각 2명씩)과 인구할 16명(부울경 현재 인구/50만명 할당), 보정인원 2명으로 총 정원 24명 책정

  • 규약으로 배분방식 선택: 균등배분 vs 비례배분

- 상기방식에서 의원정수 24명을 균등할과 인구할 혼합배정의 경우 부산 9명, 울산 5명, 경남 9명씩 배정되고 1명의 보정인원을 울산에 배정하더라도 부산과 경남은 9명, 울산은 6명으로 울산의 의결권이 제약됨

- 인구 대표성도 확보하면서 의결권 형평성을 제고하기 위하여 균등할 18명(각 6명), 인구할 4명(인구 200만명 구간 당 1명), 보정인원 1명으로 총정원 23명을 정원으로 구성한다면 부산 8명, 경남 8명, 울산 7명이고 보정인원의 배정에 따라서는 울산이 8명이 될 수도 있어서 한국지방행정연구원의 비례배분 안보다 울산의 의결권을 높일 수 있음

❍ 의회 정원의 배분 관련 울산의 전략적 선택

- 1안: 부울경 의결권 형평성 확보를 위하여 균등배분을 요구함

- 2안: 인구할을 낮추고 울산의 의결권 형평성을 높이기 위한 방안(예: 의장단 및 상임위원장 배석 배정요구 등)을 강구함

❍ 창원특례시의 구성 지방자치단체 포함 문제

- 의원배정은 매우 복잡하게 될 소지가 있음

- 창원특례시가 구성 자치단체에 포함된다면 어떤 배정방식을 사용하든지 울산의 의결권은 제약되고 경남지역(경남+창원)의 의결권이 높아짐

- 울산시 입장에서는 규약 제정시 구성 지방자치단체에 창원시를 배제하고 참관단체(옵저버)나 제휴단체로 의결권을 제한하는 전략이 적절할 것으로 판단됨(부산도 울산과 유사한 입장이기 때문에 가능한 전략임)

2. 부울경 특별지방자치단체 단체장 선출

○ 단체장은 의회에서 선출(간선제)

○ 구성 지방자치단체의 장 겸직 또는 외부전문가 위촉 가능

○ 임기는 지방자치법 상의 단체장 임기 4년 준용

- 단체장 겸직의 경우 과부하가 걸릴 염려가 있지만 외부전문가 위촉시 정당 또는 정부인사일 가능성이 높아서 울산입장에서는 단체장 겸직으로 가는 것이 유리할 것으로 판단됨

- 부울경 특별지방자치단체의 경우 구성 자치단체가 3개뿐이기 때문에 울산시 입장에서는 연임 제한이 유리할 것으로 판단됨

3. 부울경 특별지방자치단체 사무소 형태 및 입지

○ 사무소 형태

- 해외 사례 중 권역형 광역연합인 간사이 광역연합을 제외한 대도시중심형 광역연합은 모두 단일형임

- 간사이 광역연합의 경우 집행부의 본부사무소와 의회사무소를 오사카시에 두고 7개 광역사무는 분산형으로 분담사무를 관장하는 구성 지방자치단체에 사무소가 분산되어 있음

○ 단일형이 분산형보다 효율적인 것은 사실이지만 지역형(권역형) 광역연합의 성격상 광역연합의 사무소를 특정지역에 설치할 경우 구성 지방자치단체 간의 협의가 어려울 수도 있음

○ 사무소 입지 등과 관련하여 부산에서 여러 가지 측면에서 양보하는 분

위기가 만들어 질 것으로 판단되지만 경남과 울산 간의 협의는 필수적

❍ 울산의 전략적 선택

- 단일형 사무소 설치의 경우

  • 현재 부울경 특별지방자치단체 합동추진단이 울산(통도사)역 인근에 입지하여 사무를 수행하고 있다는 점 강조

  • 향후 영남권으로 광역연합의 공간적 범위가 확장될 경우에 대비하여 영남권의 중심입지인 울산이 사무소의 입지로 적절함을 강조

  • 단일형 사무소의 경우에도 집행부와 의회의 사무소는 입지 분리가 가능할 것으로 판단되며, 이 경우 울산이 적어도 하나의 사무소를 유치하기 위한 노력이 필요함

- 분산형 사무소 설치의 경우

  • 집행부와 의회의 본부사무소, 구성 자치단체 분담사무소가 분산 입지할 경우 본부사무소는 입지적으로 중앙에 위치한 양산이나 김해 등에 두고 관장사무별 사무소를 구성 자치단체에 둘 수도 있음

  • 울산의 경우 본부사무소 유치를 주장하는 것이 바람직하지만 그 경우 전체 광역사무 분장에서 일부를 양보해야 할 것으로 판단됨

  • 분산형 사무소의 경우 울산의 관장사무로 광역산업경제와 광역재난안전 사무의 확보는 필수적일 것으로 판단되며, 향후 특별지방행정기관의 국가사무 이양시 지방노동지청 업무를 확보할 필요가 있음

제2절 광역사업 관련 선점전략

1. 부울경 광역철도망 구축 사업

○ 부울경 1시간 생활권 형성에 필수적인 사업임

○ 부울경 광역철도망 사업 중 울산을 통과하는 노선의 우선순위를 높이고, 울산광역시의 관내사업 부분을 광역사업에 연계시킴으로써 재정적 효율성을 기할 수 있는 광역철도망 사업은 다음과 같음

- 동해선(부산~울산) 복선 전철 구간 태화강역~북울산역(송정역) 연장사업
- 부산~양산(웅상)~울산(신복로터리)~울산KTX역 광역철도 건설 사업: 울산(신복로터리)~울산KTX역 구간 연장으로 울산광역시 트램 1-1호선 구간 및 울산광역시 트램 1호선 구간(신복로터리~문수체육공원) 건설 비용 절감 가능
- 동남권 순환광역철도 건설 사업: 울산KTX역~양산~김해
- KTX 경부고속선 울산지선 건설 사업: KTX 경부선과 동해남부선 연결
- 동남권 대심도 GTX 급행철도 건설 사업: 울산~가덕도 신공항

2. 부울경 광역도로망 및 대중교통망 구축 사업

○ 부울경 1시간 생활권 형성과 울산 미포·온산 국가산업단지와 창원국가산업단지 연계, 가덕신공항과 부산신항 등의 연계를 통한 물류비용 절감에 필수적인 사업임

○ 울산과 거점도시 및 거점시설 간의 정체를 없애고 물류비용 절감에 필수적이며 울산광역시의 관내사업 부분을 광역사업에 연계시킴으로써 재정적 효율성을 기할 수 있는 광역도로망 사업은 다음과 같음

- 울산~양산 고속도로 건설(동해고속도로 청량IC~경부고속도로 양산JC)

- 울산~창원 고속도로 건설(경부고속도로 언양JC~남해고속도로 장지IC)

- 광역환승체계와 광역 BRT도입

3. 부울경 특별지방자치단체 관장사무 관련 주요사업

○ 부울경 특별지방자치단체에서 관장해야 할 사무 중 교통물류를 제외한 울산지역의 이해관계가 높은 사업에 대한 선점전략이 필요하며 관장사무별로 정리하면 다음의 <표 6-1>과 같음

<표 6-1> 부울경 특별지방자치단체 관장사무 중 울산광역시의 이해관계가 높은 사업

구분	내용
산업경제	• 수소경제권 구축 사업 • 원전해체산업 육성 지원기구 설립 • 투자유치 및 수출지원 사업(해외사무소 공동운영 등) • 동남권 주력산업(조선·자동차·기계 등) 구조고도화 사업
재난안전	• 원전안전 대응체계(광역지역방호협의회 운영 등) 구축 • 재난안전 대응체계(지진·산불·자연재해 등) 구축
보건의료	• 감염병 대응체계 구축 사업(공동시설 운영 등) • 광역응급의료센터 지정·운영(닥터헬기 등) • 통합 보건의료 체계 구축 사업
문화관광	• 광역관광 공동마케팅(통합 국내외 홍보사무소 운영, 광역관광 루트 설정 등)
광역환경	• 대기환경 통합관리체계 구축(측정분석 포함) • 광역폐기물 관리체계 구축(지정폐기물, 생활폐기물 처리시설 등): 지방유역청 업무 일부 위임
지역혁신	• 지역혁신 플랫폼 구축 사업(혁신주체 연계협력 등) • 산업과학 혁신체계 구축(R&D특구연계, 혁신도시연계)

참고문헌

참고문헌

금성근·이정석. (2019). 부울경 광역권 형성 촉진 방안-광역거버넌스를 중심으로-. 부산연구원. 정책연구 2019-10-869.

금창호. (2018). 광역연합형 특별지방자치단체 도입방안 연구. 한국지방행정연구원, 정책연구 2018-3.

김재홍. (2020). 동남광역권 구축 논의와 울산의 대응방안.「울산발전」70호: 9-17.

김재홍. (2021), 도시행정론 강의노트5(광역행정).

박관규·주윤창. (2021). 광역연합형 특별지방자치단체의 기능과 세입구조 분석 : 미국과 독일 사례.「분권레터」80호. 2021.04.08.

박관규·주윤창. (2021). 광역연합형 특별지방자치단체의 기능과 재정구조 분석: 일본 간사이 광역연합 사례. 「분권레터」81호. 2021.05.06.

부산연구원·울산연구원·경남연구원. (2021). 동남권 발전계획 수립 공동연구. 부문별 계획 최종보고서. 2021.03.

손정렬. (2016). 글로벌 메가시티 사례와 시사점. 울산발전연구원 회의자료. 2016.5.30. UNIST 회의실.

손창남·조강철. (2008). 주요국의 광역경제권 구축 사례와 시사점. 한국은행 조사국 지역경제반. 2008.07.

안권욱. (2012). 동남광역경제권 지방자치단체간 협력체제와 발전방안. 한국지방정부학회 학술대회자료집. 2012.5. 489-517.

울산광역시. (2021). 부울경 메가시티 추진 상황. 울산광역시 정책기획관. 2021.9.

이정록·이상석·김영기. (2017). 일본 간사이광역연합 설립 논의과정과 추진체계: 간사이경제연합회를 사례로.「한국경제지리학회지」20(3): 386-402.

이정석. (2020). 동남권 메가시티 행정공동체 구축과 자치분권 강화: ‘동남권 특별연합’의 설치 구상을 중심으로. 전국지방분권협의회 부산회의 및 정책토론회 발표논문. 2020.11.03. 부산: 한화리조트.

임정덕·배준구·이우배·김재홍·이철호·이샛별. (2012). 동남광역경제권 거버넌스

구축에 관한 연구. (재)효원학술문화 도시와경제연구원. 2012.08.30.

장수진(2019): www.gaok.or.kr, 광역맨체스터 지자체 연합기구(GMCA) 기관 개요 및 추진사업. 2019.05.

정성훈. (2011). 영국 북부 초광력적 협력: 시작과 끝. 「지역과 발전」 5호: 23-25.

조철주. (2009). 광역경제권의 이론적 배경.「지역발전과 광역경제권 전략」. 지역발전위원회.

주후쿠오카대한민국총영사관. (2012). 큐슈지역 도주제 추진 동향. 2012.05.07.

한국지방행정연구원. (2021). 동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구 요약보고서. 지방행정연구원. 2021.8.

関西広域連合. (2021). 令和3年度当初予算の概要.

https://www.kouiki-kansai.jp

http://en.wikipedia.org. NUTS. 2020. 12. 2.

http://metrocouncil.org

http://region-stuttgart.org

www.gaok.or.kr

Hall, P. G. & Pain, K. (2006). *Polycentric Metropolis: Learning from the Mega-city Regions in Europe*. London: Earthscan.

Scott, A. J. (2001). *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy.* Oxford: Oxford University Press

Florida, R. (2008). *Who's Your City?* NY: Basic Books.

Meijers, E. (2005). Polycentric urban regions and the quest for synergy: Is a network of cities more than the sum of the parts. *Urban Studies*. 42(4): 765-781.

[부록] 부울경 특별지방자치단체 기관명칭 심사표

[부록] 부울경 특별지방자치단체 기관명칭 심사표

○ 심사방법 : 인지도, 상징성, 창의성, 활용성을 검토하여 **탁월, 우수, 보통, 미흡, 불량** 기재**(총점은 작성 불요)**

심사대상 : 20건, 가나다 순 정렬

연번	접수번호	기관명칭	의미나 뜻	총점	인지도	상징성	창의성	활용성
1	49	**동남권광역행정청**	부울경의 새로운 미래를 이끌어가길 바라는 희망을 담아 명칭을 부여함. 광역행정이라는 신개념을 대입해 지역 광역 연합이 얼마나 중요한 것인지 알려줄 수 있으며, 타지방에도 모범이 될 것으로 보임.		(예시) 탁월	우수	보통	미흡
2	146	**동남권초광역연합**	동남권은 부울경의 지리적 위치를 반영하고 있으며 세 광역지자체가 함께 모여 더 나은 내일을 열기위해 연합한다는 뜻					
3	73	**동남통합자치단체**	어원 그대로 부산,울산등을 포함한 경남권이 지리적 특성상 한반도의 동남쪽에 있다라는 뜻과 동남권 전지역을 합친다라는 뜻을 내포					
4	95	**부울경광역본부**	소리내어 읽었을 때 한 눈으로 알 수있고, 기관의 역할을 함축적으로 글로 표현하기 편한 명칭을 지정					
5	153	**부울경광역연합청**	부울경의 행정통합이 아닌 행정구역 그대로 유지하면서 광역연합의 행정을 맡아 처리하는 관청으로서의 광역연합청					
6	34	**부울경광역청**	서부경남의 소외감이 느껴질수 있는 방위 표현을 자제 장래 남부지방 초광역권의 연합이 이뤄질 가능성도 고려한다면 초광역청의 명칭에 대하여 기관상하 관계도를 직관적으로 알수 있을 것 같음					
7	75	**부울경광역특별시**	지방기관 연합단체의 요람으로 국민들이 쉽게 기억할 수 있도록 해야한다는 것					
8	70	**부울경글로벌시티**	동남권 메가시티광역특별연합을 통한 초광역 거버넌스가 구축된다 는 관점에서 '부울경 글로벌 시티' 라는 명칭을 제언					
9	17	**부울경메가시티**	동남권이 행정구역을 넘어 상생발전을 위한 광역네트워크를 구축하고 수도권 집중 해소 및 국가균형발전을 위한 또 하나의 수도권 형성하는데 의의가 있음					
10	163	**부울경연합도시청**	시와 도의 행정적 경계를 넘어서 부산, 울산, 경상남도의 지방자치단체 간 공동으로 각종의 행정사무나 사업을 처리하기 위해 결성하는 연합체					

연번	접수번호	기관명칭	의미나 뜻	총점	인지도	상의성	창의성	활용성
11	114	**부울경연합시도**	부울경 지역의 초광역 협력업무를 연합하여 처리하는 초광역 행정기구를 나타내며, 일반 시민들도 직관적으로 알기 쉬운 명칭이면서도 궁극적인 설립목적, 관할구역의 의미를 내포하고 있는 명칭임					
12	58	**부울경연합특별시**	부울경의 지역명 앞 글자를 넣어서 누구나 지역을 쉽게 알게하고 연합특별시라는 명칭을 사용함으로서 특별지자체 광역단체 연합을 함축적으로 표현					
13	91	**부울경자치연합**	특별자치의 목적과 의미에 부합할 수 있도록 ‘자치’라는 명칭을 포함해야 함 기존 지방자치단체에 해당하지 않는 특별자치단체이므로, 기존의 명칭과 다른 ‘연합’이라는 명칭을 사용하여 차별화된 특별자치단체임을 강조					
14	29	**부울경통합자치시**	부울경이 다함께 잘사는 통합자치시를 통해 미래의 꿈과 희망을 품고 부울경 모든 시민이 힘을 가득모아 통합자치시를 열어 나갈 기관 단체라는 의미					
15	140	**부울경통합특별시**	부울경 통합의 위상에 합당한 특별시의 추진을 상징					
16	50	**부울경특별권역청**	부울경 아우르며 지역의 특성에 알맞은 특수성을(특별)구현하며 이를 바탕으로 특별권역의 각종 경제, 사회, 문화 등 모든 부문에 있어 특별한 권한을 가지며 권역의 경쟁력을 강화하는 기능을 가진 기관(권역청)을 의미					
17	40	**부울경특별연합**	부울경이 ” 특별 “한 목적인, 초광역협력을 통한 부울경 메가시티의 성공적인 추진을 위해 교통, 생산, 유통, 소비, 먹거리 등 다양한 공동협력사업을 위해 연합					
18	9	**부울경특별자치시**	부울경은 도에서 승격하여 두 개의 광역시와 1개의 도가 합쳐지는 사례이므로 특별자치시라 명칭함					
19	86	**부울경특별통합시**	초광역적인 협력사무를 증대하고 단합과 상생으로 지속적인 성장을 통해 인구 문제 해결과 지역 간의 불균형을 해소하고 다함께 잘사는 통합도시를 통해 미래의 꿈과 희망을 가지도록 부울경 모든 도시민이 힘을 한곳으로 모아 특별통합시를 열어 나가는 의미					
20	24	**부울경특별행정처**	부울경의 관할구역, 위치 등을 반영한 이름이고 부울경 시도민의 자긍심을 제고하고, 특별지방자치단체의 설립목적이 반영하고 미래지향적인 새로운 아이디어와 참신한 취지가 반영					

심사위원 : 소속 성명 (서명)

상기와 같이 부울경 특별지방자치단체 기관명칭 응모작에 대해 심사함.

부울경 특별지방자치단체 합동추진단장 귀하