

정책연구
2023-01-059

부산울산경남특별연합의 성공적 운영방안

A Study on the Special Union of Busan, Ulsan and Gyeongnam
Provincial Governments

이정석·김세현·박충훈·이용인

■ 연구책임 ■

이 정 석 사회·문화연구실 연구위원

■ 연구참여 ■

김 세 현 사회·문화연구실 연구위원

박 충 훈 사회·문화연구실 연구위원

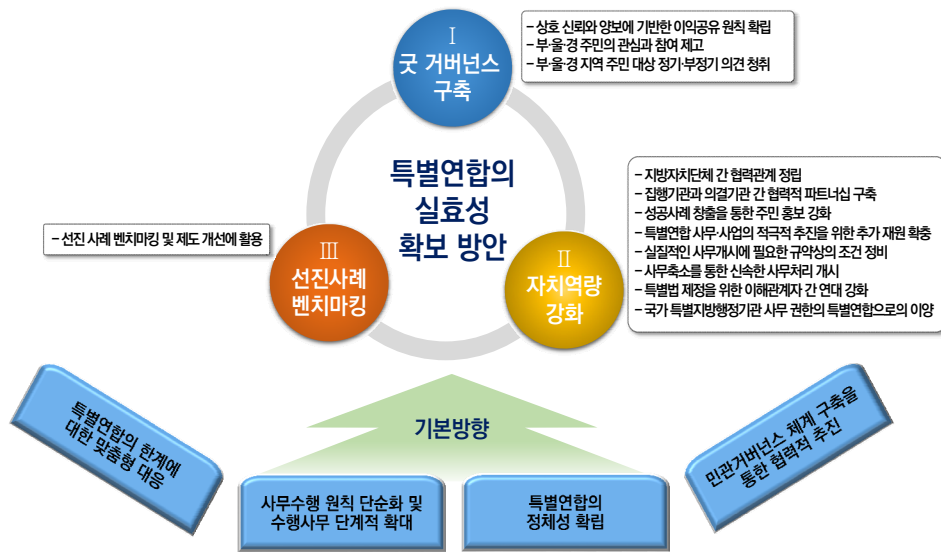
이 용 인 사회·문화연구실 초빙연구원

요약

■ 연구개요

- 본 연구는 부산울산경남특별연합(이하 ‘특별연합’이라 함. 제목, 조례 등에서 활용하는 경우는 그대로 사용하거나 줄여서 ‘부울경특별연합’이라 함)의 성공적인 운영 방안(이후 실효성 확보 방안으로 재정립)을 모색하는 것을 목적으로 함
 - 특별연합의 설치(‘22.4.18.) 이후 본격적인 사무 실시(‘23.1.1.)를 전후로 크고 작은 과제가 돌출할 것으로 예측됨에 따라 ‘특정 구성자치단체의 탈퇴’ 혹은 ‘특별연합 해산’과 같은 예기치 않은 사태가 발생하지 않도록 사전예방 조치를 강화하고자 함
 - 또한 현행 ‘특별지방자치단체’의 한계를 넘어 특별연합이 실질적인 ‘초광역 지역정부’로 자리매김할 수 있도록 현행 제도상의 한계와 개선방안을 검토함
- 이에 선행연구 검토와 특별연합에 대한 부산·울산·경남 주민의 인식조사 및 전문가 자문회의 등을 통하여 특별연합의 실효성 확보 방안을 제시하고자 하였음
- 본 연구는 총 6장으로 구성되어 있음
 - 제1장에서는 연구의 배경 및 목적, 범위·방법, 흐름을 설명하였음
 - 제2장에서는 선행연구 및 특별연합의 설치 경위를 검토한 다음, 설치상의 주요 쟁점을 식별하였음
 - 제3장에서는 특별연합의 의결기관 구성 및 운영, 집행기관 장의 선출, 행정기구 설치 등 특별연합 운영상의 주요 과제를 분석하였음
 - 제4장에서는 부산, 울산, 경남 거주 주민들을 대상으로 특별연합 설치·운영에 대한 인식 및 주요 사업과 시책에 대한 선호도 등을 조사하였고, 해당 결과를 토대로 아이젠하워 매트릭스 분석을 통해 12개 사업의 우선순위를 선정하였음
 - 제5장에서는 기존 특별연합의 실현가능성에 대한 현재적 난향을 고려하여 특별연합의 ‘성공적 운영 방안’에 대한 재개념화를 제안하였고, 이를 토대로 특별연합의 실효성 확보를 위한 대응의 기본원칙과 구체적인 대응 방안을 제안하였음
- 본 연구의 결론은 다음과 같음

- 시·도민 설문조사 결과, 특별연합을 폐지하는 대안은 시·도민의 폭넓은 동의를 얻고 있다고 보기 어려운 것으로 나타났음
- 따라서 부·울·경 3개 시·도에 과감한 정책변화가 요청되고 있음
- 특별연합 규약 폐지를 통해 무조건적으로 특별연합을 폐지하려고 할 것이 아니라, 규약 부칙의 '사무 개시일' 조항을 개정해 분위기가 숙성될 때까지 기다리며, 후세대의 선택권을 제약하는 일이 없도록 해야 배려해야 함
- 그런 다음, 특별지방자치단체 제도 자체의 한계를 극복하고, 옥상옥으로 비용만 낭비한다는 특별연합에 대한 비판을 최소화하기 위해 '작은(mini) 특별연합'으로 리모델링하여 운영하는 것과 더불어, 행정통합 논의를 병행해 나가는 절충안을 대안으로 채택할 필요가 있음
- 그런 의미에서 특별연합의 '성공적 운영 방안'은 부·울·경 지역의 정치·행정환경 변화를 고려하여 최소한 특별연합 추진의 불씨라도 살려두자는 차원에서 '실효성 확보 방안'으로 재정립하고자 하였음
- 특별연합의 실효성 확보를 위한 대응의 기본원칙으로 특별연합의 한계에 대한 맞춤형 대응, 사무수행 원칙 단순화 및 수행사무의 단계적 확대, 특별연합의 정체성 확립, 민·관 거버넌스 체계 구축을 통한 협력적 추진 등을 확립하여야 함
- 시·도민 인식조사 결과를 감안하면서 논의를 종합해 볼 때, 특별연합의 실효성 확보를 위해서는 굿 거버넌스 구축, 자치역량 강화, 선진사례 벤치마킹 등 3가지 방안을 실천해 나가는 것이 필요함
 - 첫째, 굿 거버넌스 구축 차원에서 상호 신뢰와 양보에 기반한 이익공유 원칙 확립, 부·울·경 주민의 관심과 참여 제고, 부·울·경 지역 주민 대상 정기·부정기 의견 청취가 필요함
 - 둘째, 자치역량 강화 차원에서 지방자치단체 간 협력관계 정립, 집행기관과 의결기관 간 협력적 파트너십 구축, 성공사례 창출을 통한 주민 홍보 강화, 특별연합 사무·사업의 적극적 추진을 위한 추가 재정 확충, 실질적인 사무개시에 필요한 규약상의 조건 정비, 사무축소를 통한 신속한 사무처리 개시, 특별법 제정을 위한 이해관계자 간 연대 강화, 국가 특별지방행정기관 사무권한의 특별연합으로의 이양 등을 실천해 나가야 함
 - 셋째, 선진사례 벤치마킹 차원에서 국내·외 특별지방자치단체 관련 선진 사례에 대한 벤치마킹을 활성화하여 특별연합의 제도 개선에 활용할 필요가 있음
- 이상의 논의를 요약해 보면, <그림 1>과 같음



〈그림 1〉 특별연합의 실효성 확보를 위한 기본방향 확립 및 실효성 확보 방안

■ 정책제언

- 부·울·경 주민에 대한 설문조사 결과를 통해 볼 때, 부산시는 울산광역시·경상남도와의 힘을 합쳐 부·울·경 메가시티 구축 전략을 지속적으로 추진해 나가야 함
- 다만, 특별연합을 전면 중단하고, ‘부울경 초광역 경제동맹’을 추진하기로 한 방법론에 대해서는 이번 조사에서 나타난 시·도민의 여론을 겸허히 받아들여 특별연합 규약을 폐기시키는 것만은 철회하는 정책변화가 요청됨
- 규약 개정 및 제도 개선 등을 통해 수정모델을 시행해 보려는 노력도 하지 않고, 시·도민 의견수렴조차 해 보지 않은 상태에서, 특정 연구결과를 근거로 특별연합 논의를 중단시키는 행위는 지방자치의 본래 취지에 맞는 것이라고 보기 어려움. 현재 시행하기 곤란하다면, 사무 개시의 무기한 연기 등의 방식으로 후세대의 선택권을 보장해 주는 것이 바람직할 것임
- 부산시 입장에서는 특별연합의 중단이 다른 시·도와의 협력을 이끌어내기 위한 어쩔 수 없는 선택이었다고는 하나, 부·울·경 주민들은 여전히 ‘부·울·경 행정통합’보다는 특별연합 설치를 더 선호하고 있다는 점에서 그 정책의 불씨를 살려나가는 방법을 고민해 나가야 함

- 그것이 바로 특별연합의 실효성을 확보하는 방안을 강구해 달라는 각계각층의 요구이며, 최소한 4가지의 기본방향에 입각하여 실효성 확보방안을 전개해 나가야 함
- 이를 위해 먼저 부·울·경 3개 시·도가 상생 발전하는 모델 창출 측면에서 사업 시행에 따른 ‘이익공유의 원칙’을 정착시키기 위해 사전·사후적으로 그 이익을 화폐 가치로 산출해 냄으로써 시·도 간 분담금 배분 시에 적극 활용할 필요가 있음
- 더불어, 「지방자치법」 제211조(다른 법률과의 관계)에서, 다른 법률에서 지방자치단체(의 장)를 인용하고 있는 경우 특별지방자치단체(의 장)를 인용한 것으로 본다¹⁾는 점을 잘 활용하여, 3개 시·도는 다른 법률에서 특별연합의 추가 재원을 발굴해 내는 데 공동의 노력을 기울여야 함
- 다음으로, 부·울·경 메가시티 구축 논의를 행정이 주도해 나가서는 안 될 것임. 거버넌스 시대에는 정책의 전 과정에 주민을 비롯한 다양한 이해관계자의 참여를 허용하고, 그 목소리에 귀 기울일 필요가 있음. 민관협치기구의 설치 및 가동은 부·울·경 메가시티 구축에 있어서도 필수적 요소임. 이러한 소통기구를 통해 부·울·경 전체 주민의 의견 수렴을 해 나가는 노력을 전개해야 함
- 특별연합이 사무개시를 시작하여 실효성을 확보해 나가기 위해서는 자치역량을 강화해 나가는 노력을 지속적으로 전개해야 하는데, 기관대립형을 택하고 있는 특별지방자치단체의 구조상 의회와 장의 역할을 정립하는 한편으로 협력적 관계를 유지해 나가는 노력이 필요함. ‘우리나라 최초의 특별지방자치단체 설치 사례’라는 타이틀과 함께 ‘최초의 실질적인 사무개시를 한 특별지방자치단체’라는 타이틀도 유지할 수 있도록 불씨를 이어나가야 함. 이를 위해 민간 차원의 추진기구들을 비롯하여 시민단체 등과 협업해 나가야 함
- 마지막으로, 해외의 다양한 선진사례를 벤치마킹하는 데 시간과 노력을 투자해 나가야 함. 선진사례의 요소요소를 타산지석으로 삼아 우리에게 발생할 수 있는

1) 여기에 대해 “해당 법률 조문(제211조)을 통해 특별지방자치단체 설립으로 인한 법률적 충돌 및 혼란을 최소화하고자 하는”(이현우 외 2021, 108) 의도가 있다는 해석이 있음. 틀린 이야기는 아니지만, 「지방자치법」상의 특별지방자치단체 관련 장(제12장)에서 별도의 조문을 두어 상세히 다루지 않고, 관계가 있는 ‘다른 법률’을 참고하도록 하고 있어서 향후 관계 행정 실무자들이 업무수행 시 번거로움을 경험하지 않을까 우려되는 부분임. 특히, 특별지방자치단체마다 다를 수밖에 없는 ‘규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위’가 어디까지인지 명확하지 않을 가능성이 높아 그때마다 법률 해석 문제가 발생할 수 있음

시행착오를 조금이나 줄이고 레질리언스(resilience)를 제고하기 위해서임. 우리나라에서 특별지방자치단체를 설치·운영해 나간다는 것은 경험의 일천함으로 인해 향후 크고 작은 시행착오를 겪어야 할 것으로 예상됨. 특별연합이 설치 이후 사무개시도 해 보기 전에 규약 폐지 위기에 직면한 것은 너무나 안타까운 일임. 시간이 걸리더라도 설치 이전에 숙의과정을 거치는 것이 필요하고, 설치가 되었다면 자치모델의 실험을 한다는 생각으로 우리만의 성공사례를 만들어 나가기 위해 구성 자치단체의 모든 이해관계자들이 협업해야 함

목차

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
1) 연구 필요성	1
2) 연구의 목적	2
2. 선행연구 현황 및 본 연구와의 차별성	3
1) 선행연구 현황	3
2) 선행연구와의 차별성	3
3. 연구범위 및 연구방법	4
1) 연구범위	4
2) 연구방법	4
3) 연구의 흐름	5
제2장 부산울산경남특별연합의 개요 및 설치 연혁	7
1. 부·울·경 메가시티 구축 배경 및 추진 과정	7
1) 구축 배경	7
2) 부·울·경 메가시티 기본구상	7
2. 부산울산경남특별연합 설치 경위	10
1) 특별지방자치단체 설치 근거 마련	10
2) 부·울·경 특별지방자치단체 설치의 제안 및 채택	10
3) 부울경특별연합 추진 경과	12
3. 부산울산경남특별연합의 기관 구성과 사무	14
1) 특별연합 및 특별연합의회 사무기구 구성	14
2) 부울경특별연합 협력사업 이관 및 국가사무 위임	16
제3장 부울경특별연합 운영상의 과제	19
1. 특별지방자치단체의 기관 구성	19
1) 의원 수 결정	19
2) 특별연합의회 의원 선임	20
3) 집행기관의 장(특별연합장)의 선출	20
4) 특별연합 집행기관 행정기구 등 설치	20
2. 특별연합 사무소 입지 선정	22

3. 규약 및 행·재정상의 기반 정비	22
1) 규약 재정비 작업 실시	22
2) 특별연합 처리사무의 조정·확대	22
3) 재원의 확보를 통한 사무처리 역량 확대	23
4. 정부 및 국내·외 단체 등과의 교류·협력 활성화	24
제4장 부·울·경 주민 대상 설문조사	25
1. 조사 개요	25
1) 조사 배경 및 목적	25
2) 조사 개요	25
3) 설문 문항	26
4) 응답자 특성	27
2. 분석결과	28
1) 거주 및 이주	28
2) 부울경특별연합에 대한 인식	34
3) 부울경특별연합 추진 주요 사업별 중요성 및 시급성	38
4) 특별연합의 성공적 운영을 위한 대응 방안별 필요성	44
5) 성공적인 부산울산경남특별연합 운영이 우리 지역에 가져올 변화	45
3. 요약 및 시사점	46
1) 부·울·경 지역에 대한 인식	46
2) 부울경특별연합에 대한 인식	48
3) 부울경특별연합의 주요 사업에 대한 인식	50
4) 부울경특별연합의 성공적인 운영을 위한 대응방안의 필요성에 대한 인식	52
제5장 부산울산경남특별연합의 실효성 확보 방안	54
1. ‘성공적 운영 방안’의 재개념화 및 기본원칙 확립	54
1) 배경	54
2) ‘성공적 운영 방안’에 대한 재개념화	56
3) 기본원칙 확립	57
2. 특별연합의 실효성 확보 방안	61
1) 굿 거버넌스 체제 구축	62
2) 자치역량 강화	67
3) 선진 사례 벤치마킹	79
제6장 결론 및 정책제언	80
1. 요약 및 결론	80
2. 정책제언	82

Abstract	85
참고문헌	88
부록	91

표 목차

〈표 2-1〉 부·울·경 메가시티 추진 목표 및 핵심과제	8
〈표 2-2〉 부울경특별연합 추진 경과	13
〈표 2-3〉 초광역 협력사업 이관 추진 분야	16
〈표 2-4〉 부울경특별연합 초광역 협력사업 이관 추진 과정(계획)	17
〈표 2-5〉 국가 사무 위임 추진절차 및 체계	17
〈표 2-6〉 위임 결정 국가사무 현황	17
〈표 4-1〉 조사 개요	26
〈표 4-2〉 조사 내용	26
〈표 4-3〉 응답자 특성	27
〈표 4-4〉 사업의 우선순위 선정을 위한 평가지표	41
〈표 4-5〉 부울경특별연합이 추진해야 할 사업의 우선순위(중요성/시급성 고려)	41
〈표 4-6〉 설문조사 결과 12개 사업에 대한 대응방안	43
〈표 4-7〉 성공적인 부울경특별연합 운영이 우리 지역에 가져올 변화(다중응답)	46
〈표 4-8〉 부·울·경 지역에 대한 주민인식 교차분석 결과 요약	47
〈표 4-9〉 부·울·경 메가시티 구축 전략 필요성에 대한 주민인식 교차분석 결과 요약	49
〈표 4-10〉 ‘특별지방자치단체 설치’와 ‘부·울·경 행정통합’에 대한 선호도 분석	50
〈표 4-11〉 부울경특별연합 사업의 중요성 및 시급성에 대한 주민인식	51
〈표 4-12〉 부울경특별연합의 성공을 위한 대응방안 동의 정도	52
〈표 5-1〉 부울경특별연합 한계에 대한 대응 방향	57
〈표 5-2〉 부울경특별연합 특별연합위원회 협의·조정 사항	68
〈표 5-3〉 부울경특별연합 의회의 의결사항	70
〈표 5-4〉 고향사랑 기부금에 관한 법률 개정안(제4조 제1항 관련)	73
〈표 5-5〉 부울경특별연합 사무개시를 위한 규약상의 조건 정비 사항	76

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 흐름	5
〈그림 2-1〉 부·울·경 메가시티 비전과 전략체계	8
〈그림 2-2〉 행정단위 공간구조 극복전략	9
〈그림 2-3〉 동남권 메가시티 플랫폼 공간구조 기본구상	9
〈그림 2-4〉 부·울·경 협력을 위한 광역 거버넌스 모델 활용(특별지방자치단체로의 기능이전) ..	11
〈그림 2-5〉 부산울산경남특별연합 규약 승인 절차	13
〈그림 2-6〉 부산울산경남특별연합 기관 구성(안)	15
〈그림 4-1〉 부·울·경 지역에 처음 거주하게 된 이유	28
〈그림 4-2〉 부·울·경 지역에 거주한 기간	29
〈그림 4-3〉 앞으로 다른 지역으로 이주할 의향	30
〈그림 4-4〉 현재 거주지에서 이주하고 싶은 가장 큰 이유	30
〈그림 4-5〉 부산, 울산, 경남이 하나의 지역이라는 것에 대한 의견	31
〈그림 4-6〉 내가 사는 시·도에 대한 소속감	31
〈그림 4-7〉 부·울·경 전체에 대한 소속감	32
〈그림 4-8〉 내가 사는 시·도의 행정서비스/정책 만족도	33
〈그림 4-9〉 부·울·경 전체의 행정서비스/정책 만족도	33
〈그림 4-10〉 '부·울·경 메가시티 구축 전략'의 필요성	34
〈그림 4-11〉 '부울경특별연합' 설치(출범) 사실 인지 정도	35
〈그림 4-12〉 '부울경특별연합' 설치(출범) 사실 인지 경로	36
〈그림 4-13〉 '특별지방자치단체 설치'와 '부·울·경 행정통합' 중 선호하는 대안	36
〈그림 4-14〉 '특별지방자치단체 설치'와 '부·울·경 행정통합' 중 실현가능성이 높은 대안 ...	37
〈그림 4-15〉 사업별 중요성 평가 결과	39
〈그림 4-16〉 사업별 시급성 평가 결과	40
〈그림 4-17〉 12개 사업 대상 아이젠하워 매트릭스 분석	43
〈그림 4-18〉 부울경특별연합의 성공적인 운영을 위한 대응 방안의 필요성	45
〈그림 5-1〉 간사이광역연합의 주민의견 모집 절차	66
〈그림 6-1〉 특별연합의 실효성 확보를 위한 기본방향 확립 및 실효성 확보 방안	82

제 1 장

서론

01

서
론

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구 필요성

- 부산울산경남특별연합(이하 ‘특별연합’이라 함)이 설치(‘22.4.18)되었으나, 본격적인 사무실시(‘23.1.1)를 전후로 하여 크고 작은 과제가 돌출할 것으로 예측되고 있음
- 이번 전국동시지방선거(‘22.6.1)에서 부산·울산·경남(이하 ‘부·울·경’이라 함) 광역단체장(이하 ‘시·도지사’라 함)에 출마한 후보자들이 특별연합 설치에 대해 상반된 입장을 표명하고 있어, 누가 시·도지사에 당선되느냐에 따라 부·울·경 메가 시티의 향방이 달라질 수도 있다는 우려가 나오고 있음
- 이에 특별연합의 출범을 불가역적인 것으로 확인하고 ‘특정 구성자치단체의 탈퇴’ 혹은 ‘특별연합 해산’과 같은 예기치 않은 사태가 발생하지 않도록 사전예방 조치를 강화해 나갈 필요가 있음
- 또한, 현행 ‘특별지방자치단체’의 한계를 넘어 특별연합이 실질적인 ‘초광역지역 정부’로 자리매김할 수 있도록 현행 제도상의 한계와 개선방안을 동시에 검토해 나가는 것도 중요함
- 한편, 특별연합이 출범했지만 그 실체가 없고, 사무소 설치와 관련하여 일부 지역에서 유치 경쟁에 따른 소지역주의가 나타나고 있고, 서부경남지역의 소외문제 등과 함께 갈등요인이 되고 있음
- 본 연구는 부·울·경 시·도지사가 회합(2022.10.13.)을 가진 후 ‘부·울·경 3개 단체

장 공동 입장문'을 통해, '특별연합' 출범이 어렵다는 데 의견을 같이 하고 '부울경 초광역 경제동맹'을 출범시키기로 결정하기 이전부터 진행해 온 것임

- 부·울·경 3개 시·도는 공동입장문의 합의사항과 행정안전부의 업무연락에 따라 특별연합 규약 폐지를 통한 특별연합의 해산을 추진 중에 있으나, 이는 바람직한 대응이라고 보기 어려움
- 야당계 정치인, 상공계, 학계, 시민단체, 접경지역 시·도민 등을 중심으로 특별연합 폐지 반대 여론이 비등하고 특별연합 추진의 불씨와 같은 규약을 폐지하는 것이 부당하다는 지적을 해 오고 있는 가운데, 우리나라 최초의 특별지방자치단체 설치 사례인 자치모델의 실험을 여기서 멈추게 해서는 안 됨
- 오히려 이러한 논란을 계기로 기존 모델을 일신하여 사무를 개시할 수 있도록 3개 시·도가 지혜를 모으는 것이 필요함. 또, 정부와 협의하여 제도 개혁의 밑거름으로 활용하는 한편, 후발주자들이 참고할 만한 성공사례를 창출해 내야 함
- 그런 점에서 본 연구는 특별연합의 성공적인 운영 방안(이후 '실효성 확보 방안'으로 재개념화 및 재정립)을 체계적으로 모색하기 위해 시·도민 의견을 최대한 반영하여 특별연합 운영 방향을 결정하는 한편, 그것을 주민에게 적극적으로 홍보해 나가는 근거자료로 삼을 필요가 있음

2) 연구의 목적

- 첫째, 특별연합 설치에 따른 성공적인 운영방안을 모색함으로써, 그 제도적 완결성을 추구하고자 함. 본격적인 사무처리 개시를 앞두고 준비사항을 점검하는 한편, 주요 해결과제를 발굴하여 맞춤형 대책을 제시하고자 함
 - 특별연합(장·의회)이 이관·위임된 실시사무를 효율적으로 수행해 나갈 수 있도록 규약상의 제반 사항(법·제도, 조직, 예산, 인사 등)을 적극 정비해야 함
 - 특별연합이 새정부의 지역균형발전 국정과제(실천과제)로 채택된 '초광역지역 정부'로서 기능할 수 있도록, 현 특별연합의 제도상의 한계에 대해 검토하고 개선방안을 모색하고자 함
- 둘째, 부·울·경 주민 설문조사를 통해 특별연합 설치 및 운영 전반에 대한 부·울·경 주민의 인식 수준과 선호도를 파악함으로써, 특별연합의 성공적 운영을 위한 협치시스템 구축방안을 모색하고자 함

2. 선행연구 현황 및 본 연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

- 특별연합이 우리나라 최초의 특별지방자치단체 설치사례인 만큼, 선행연구는 부족한 실정임
 - 부산·울산·경남연구원. 2021. 동남권 발전계획 수립 공동연구. 부산광역시·울산광역시·경상남도.
 - 부·울·경 특별지방자치단체 합동추진단. 2022. 부·울·경 특별지방자치단체 주민인지도 설문조사.
 - 박충훈 외. 2022. 부·울·경 특별지방자치단체 사무처리 기본계획 수립용역. 부·울·경 특별지방자치단체 합동추진단.
 - 이정석. 2022. 부·울·경 메가시티 출범. 부산발전포럼. 제194호. 부산연구원.

01

서
론

2) 선행연구와의 차별성

- 「동남권 발전계획 수립 공동연구」(2021)는 부·울·경 메가시티 구축을 위해 필요한 실행계획을 4개의 공동체(생활·문화·경제·행정) 기반을 마련하는 구상안으로 제시한 것임. 특히 행정공동체의 경우 특별연합 설치 구상에 초점이 맞춰져 있으며, 특별연합 설치·운용에 관한 지역주민의 인식조사는 실시하지 않았음
- 합동추진단(2022)의 주민 인지도 설문조사는 특별지방자치단체에 대한 인지 여부 및 필요성, 향후 추진사업에 대한 우선순위, 출범의 기대효과 등 총 17개 문항임. 특별연합 설치 전 2,005명을 대상으로 실시한 대규모 주민 인식조사라는 측면에서 의의가 있음. 다만, 설문조사 실시 시기상 특별연합 설치 이후의 운영상의 과제와 제도적 한계 등에 대해 다루고 있지 않음
- 박충훈 외(2022)는 특별연합의 사무처리를 위한 기본계획(안)을 수립하는 연구를 진행하였음. 연구에서는 초광역 협력과제별 처리계획, 초광역 사무 및 관련 사업에 대한 전문가 델파이 분석, 성공적인 초광역협력을 위한 추가 과제(활용 가능) 등을 제안하고 있음. 사무처리 기본계획 수립에 충실한 연구로, 연구방법에 있어서 전문가 델파이조사(특별연합의 과제별 중요도 측정에 활용)를 활용
- 이정석(2022a)의 연구는 특별연합규약 안에서 현안으로 대두될 만한 주요과제를 선별해 낸 다음, 그 해결방안을 제시했다는 점에서 의의가 있음. 다만, 구체적이

고 상세한 해결방안을 제시하기보다는 큰 방향성을 제시하는 측면이 강해 후속연구의 필요성을 제기하고 있다고 할 수 있음

- 이에 본 연구는 특별연합이 최초의 특별지방자치단체 설치 사례로서 향후 제도적 완결성을 추구하는 데 필요한 제반 사항을 보다 체계적·분석적으로 정리하는 데 초점을 맞추고자 함
- 더욱이, 부·울·경 주민들의 관심과 참여가 특별연합의 성공적인 운영에 중요하다는 점에서, 설문조사를 통해 부·울·경 주민의 인식과 선호를 파악함으로써 특별연합(장·의회)이 협치시스템을 구축하는 데 필요한 아이디어와 시사점을 제시하고자 함

3. 연구범위 및 연구방법

1) 연구범위

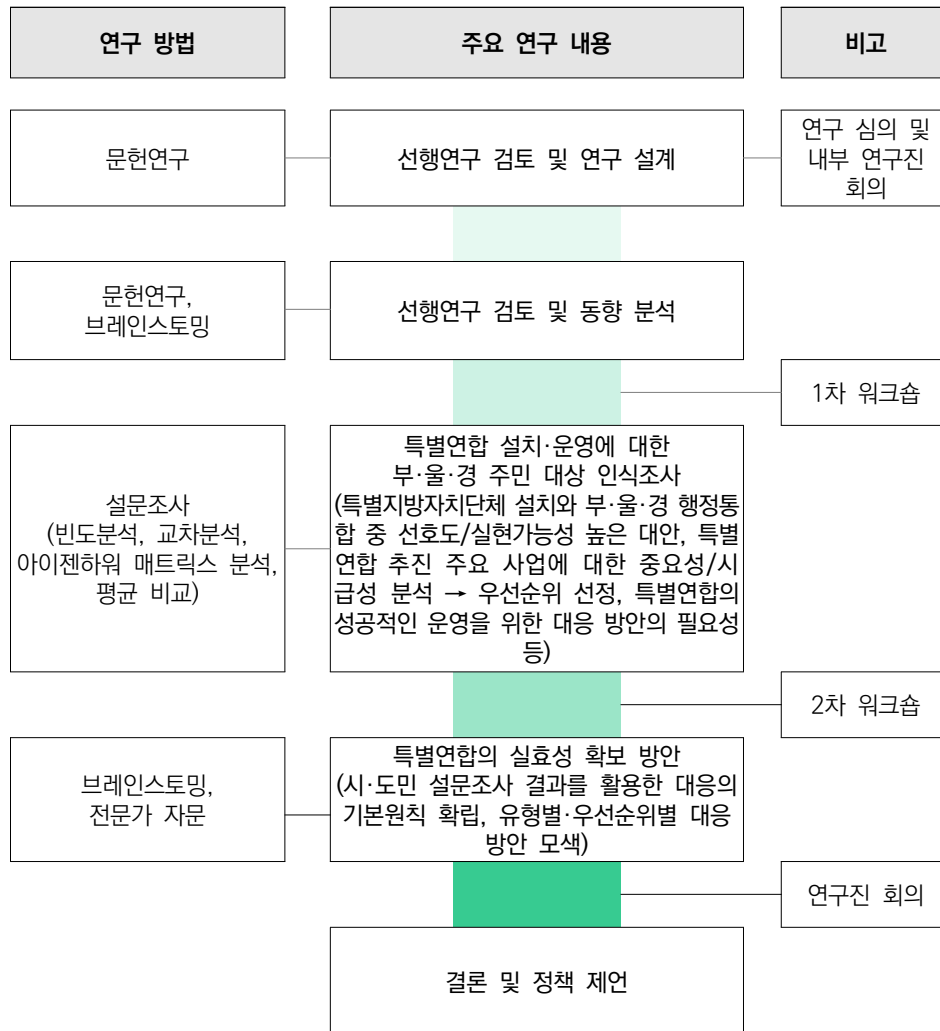
- 시간적 범위: 2022년 현재
- 공간적 범위: 부·울·경 구역 전체
- 내용적 범위
 - 규약의 각 조항에 기반을 둔 특별연합의 주요 과제 및 맞춤형 해결방안 모색
 - 부·울·경 주민 대상 설문조사: 특별연합 설치 및 운영 전반에 대한 부·울·경 주민의 인식 및 선호도 조사와 시사점 제시
 - 특별연합을 둘러싼 다양한 이해관계자의 역할 분담 및 협치시스템 구축 방안 제시

2) 연구방법

- 문헌연구: 부·울·경 홈페이지 자료 및 ‘부·울·경 특별지방자치단체 합동추진단’ 사무국에서 작성한 문건과 부·울·경 시·도연구원 보고서 등
- 설문조사: 구조화된 설문지를 활용한 부·울·경 주민 1,200명 대상 인식조사(실제 분석 시에는 인구 비례에 따른 가중치 적용으로 총 932명)
- 전문가 워크숍: 학계·시민단체·행정 등 전문가를 활용한 자문회의 개최
- 브레인스토밍: 연구진의 자유로운 아이디어 구상 회의를 통한 대안 발굴

3) 연구의 흐름

○ 본 연구의 수행을 위한 전체적인 연구의 흐름은 <그림 1-1>과 같음



<그림 1-1> 연구의 흐름

- 특별연합의 실효성 확보 방안을 모색하기 위해, 크게 두 가지의 방향으로 전개하였음
 - 특별연합의 개요 및 설치 연혁, 설치상의 주요 쟁점을 살펴봄으로써 향후 운영상의 과제 및 제도적 한계를 분석하였음
 - 한편, 이러한 과제 및 한계에도 불구하고 특별연합을 지속적으로 추진(‘작은(mini)’ 특별연합으로 리모델링한 후 운영하거나, 규약을 존치하되 사무개시일을 일정 시점까지 무기한 연기하는 방식을 채택)할 필요가 있다는 측면에서, 부·울·경 지역 주민 설문조사 결과를 활용함으로써 대응의 기본원칙 확립, 유형별·우선순위별 대응 방안을 모색하고자 하였음

제 2 장

부산울산경남특별연합의 개요 및 설치 연혁

02

부산·울산·경남특별연합의
개요 및 설치 연혁

1. 부·울·경 메가시티 구축 배경 및 추진 과정

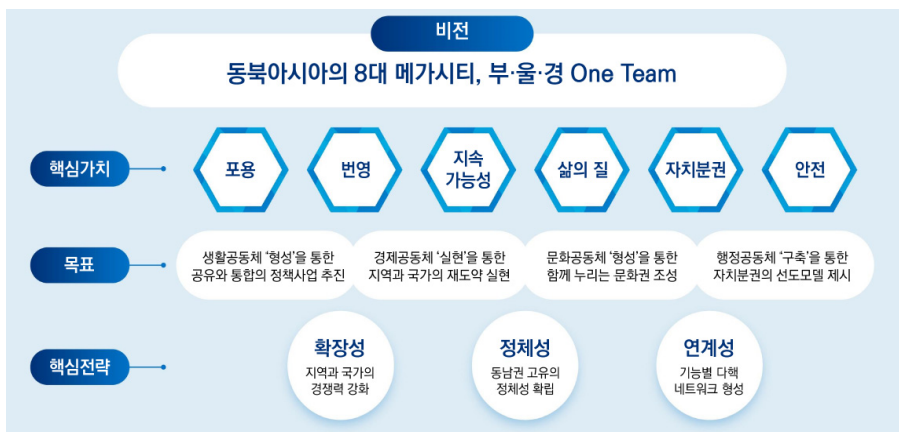
1) 구축 배경

- 부산연구원·울산연구원·경남연구원(2021a, 3)은 부·울·경 메가시티의 구축 배경을 국내·외적인 환경 변화와 관련하여 크게 두 가지로 설명하고 있음
 - 세계 대도시권 글로벌 경쟁체제가 심화되고 있는 가운데 글로벌 도시 간 경쟁에서 경쟁력을 확보할 필요성이 증가
 - 인구, 지역총생산, 연구개발 등의 수도권 집중도가 심화됨에 따라 지역불균형, 지방소멸 위기 등 수도권 1극 체제의 한계가 불거짐에 따라(부산연구원·울산연구원·경남연구원 2021a, 59-69), 수도권과 비수도권의 격차 해소 및 상생을 위한 혁신 방안 마련의 필요성이 제기됨
- 이에 민선 7기 부·울·경 3개 시·도 단체장의 합의 하에 부·울·경 메가시티 기본구상이 등장하게 됨

2) 부·울·경 메가시티 기본구상

- 메가시티는 글로벌 성장이 가능한 인구 규모가 일일 생활이 가능한 기능적으로 연결된 단일 광역경제권으로, 기능 중심의 광역 네트워크 체계를 의미함(부산연구원·울산연구원·경남연구원 2021a, 116-119)

- 부·울·경은 인구 1,000만 명에 가까운 대도시권을 형성해 단일 광역경제권으로 성장·발전할 수 있는 토대가 갖춰져 있으며, 기능 중심의 광역 네트워크 체계를 통해 우수한 자원 및 기능을 극대화하고 지속가능한 성장을 이끌어 낼 수 있음
- 부·울·경 메가시티의 미래 비전 및 핵심전략은 확장성과 정체성 및 연계성을 바탕으로 4개의 공동체(생활·경제·문화·행정)를 형성하고, 이를 토대로 글로벌 경쟁력을 갖춘 동북아시아 8대 메가시티로 도약하는 것임



자료: 부산연구원·울산연구원·경남연구원(2021, 116)

〈그림 2-1〉 부·울·경 메가시티 비전과 전략체계

〈표 2-1〉 부·울·경 메가시티 추진 목표 및 핵심과제

	추진 목표	핵심과제
목표1 행정공동체	부·울·경 메가시티를 성공적으로 추진할 수 있는 행정체계 마련	• 광역행정 주체 확립 • 행정 분야별 추진체계 마련
목표2 생활공동체	부·울·경 주민이 실질적인 단일 생활권을 누릴 수 있는 기반 마련	• 교통망 및 신교통 수단 구축 • 교육, 건강, 먹거리 등 공유 기반 구축
목표3 경제공동체	부·울·경의 동반 성장을 위한 기존 산업 연계 및 신성장 산업 발굴	• 부·울·경 강점 산업 연계 • 신성장 산업 발굴
목표4 문화공동체	부·울·경의 관광 및 문화, 자연 자원을 함께 즐길 수 있는 기반 마련	• 부산 월드엑스포의 부·울·경 연계 지원 • 광역관광벨트 구축

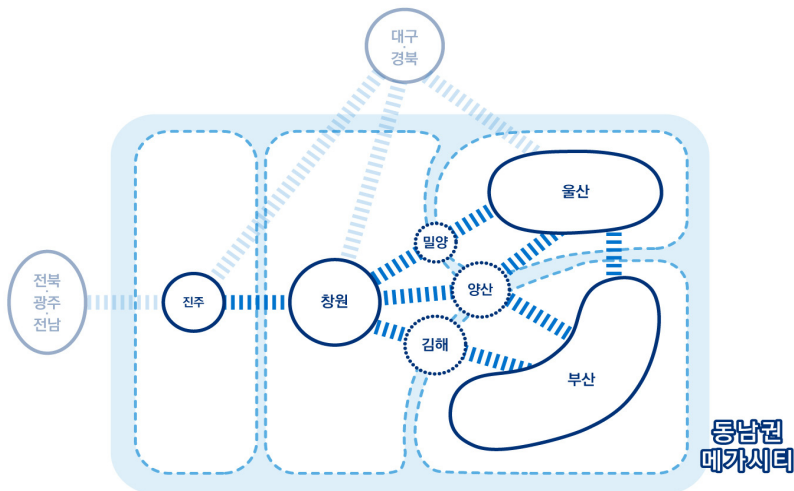
자료: 부산연구원·울산연구원·경남연구원(2021a, 166-167)을 참고하여 재구성

- 공간구조 기본 구상은 3개 시·도의 거점도시를 중심으로 뭉치기(Compact)와 연결하기(Network)를 통한 유연한 네트워크형 광역권으로 설정됨
- 거점도시를 중심으로 기능을 압축하는 뭉치기 전략과 함께 거점도시의 영향권에 있는 도시권의 공간구조별 역할을 정립
 - 3개 시·도의 거점도시(부산, 울산, 창원, 진주) 간 연계를 강화하여 거점도시를 중심으로 인근 도시와 연결성을 확대하고, 부·울·경 인접 도시권과의 네트워크를 통해 유연한 광역권 플랫폼을 구축(〈그림 2-2〉 및 〈그림 2-3〉 참고)



자료: 부산연구원·울산연구원·경남연구원(2021a, 117)

〈그림 2-2〉 행정단위 공간구조 극복전략



자료: 부산연구원·울산연구원·경남연구원(2021a, 118)

〈그림 2-3〉 동남권 메가시티 플랫폼 공간구조 기본구상

2. 부산울산경남특별연합 설치 경위

1) 특별지방자치단체 설치 근거 마련

- 지방자치법 전부 개정 법률안(대안)이 국회 본회의를 통과함(2020.12.09)(1년 경과 후인 2021.12.10일 이후 발효)
 - 2개 이상의 지자체 간 현안 조정 시 특별지방자치단체 설치 근거 마련
 - 구성 지자체가 합의한 사무를 수행하기 위해 집행기관의 장, 의회, 사무본부 설치, 지방공무원(선발 및 파견에 의함) 배치
 - 광역교통·문화관광·경제산업·재난안전 등 협력사무에 대해 의사결정을 하면 구성 지자체는 그 의사결정을 존중
 - 부산·울산·경남이 추진하는 부·울·경 메가시티의 경우, 특별지방자치단체를 설치할 경우 법인으로서 법적 지위를 갖게 됨

지방자치법

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.

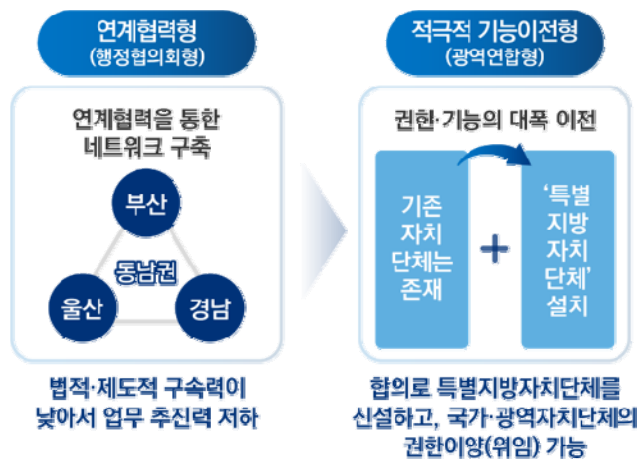
③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 **특별지방자치단체를 설치할 수 있다.** 이 경우 특별지방자치단체의 설치 등에 관하여는 제12장에서 정하는 바에 따른다.

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 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.**

2) 부·울·경 특별지방자치단체 설치의 제안 및 채택

- 부·울·경 전체의 광역 거버넌스에 적합한 대안 내지 모델 발굴이 주요한 과제로 지적되어 옴(부산연구원·울산연구원·경남연구원, 2021b: 40-41)
 - 그간 효율적인 광역 거버넌스 실현을 위한 초광역 육성 전략(초광역경제권 구상, 5+2 광역경제권 등)이 시도되어 왔으나, 대부분 실효성이 담보되지 않고 지속적이지 않아 실질적인 성과로 이어지지 않았음
 - 또한 기존 대안의 경우, 법·제도적 취약성 문제가 지속적으로 제기되어 왔음

- ‘특별지방자치단체’ 제도는 기존 지방자치단체 협력기구에 비해 지방자치단체로 부서의 자율성·독립성이 높은 동시에, 난이도가 가장 높은 행정통합에 비해 실현 가능성도 높음(부울경특별지방자치단체 합동추진단 사무국 2022b, 1)
- 부·울·경 3개 시·도 간에는 메가시티 구축 필요성에 대한 공감대가 형성되어 있었고(유정환 2020, 부산광역시 2022.2.23.), 부·울·경 메가시티 구축이 수도권 일극집중 체제에 대응하기 위한 전략으로서 정치계·경제계·학계 및 시민사회의 지지를 얻고 있었음
- 「제2차 한국판 뉴딜 전략회의」(행정안전부, 2020.10.13.)에서 부·울·경 메가시티가 수도권과 상생하는 권역별 발전전략 모델로 제시됨에 따라, ‘적극적 기능이전형’ 모델로써 부·울·경 발전을 이끄는 새로운 추진체계에 대한 기대감이 고조됨



자료: 부산연구원·울산연구원·경남연구원(2021b, 41)

〈그림 2-4〉 부·울·경 협력을 위한 광역 거버넌스 모델 활용(특별지방자치단체로의 기능이전)

- 부산·울산·경남연구원(2021b: 41-42)은 개정된 지방자치법에 근거를 두고 있으면서, 다음의 기대효과를 갖는 새로운 제도적 협력 장치인 ‘부산울산경남 특별지방자치단체’의 설치를 제안하였음
 - 첫째, 부·울·경 전체의 광역적인 현안과제(수도권 일극 집중 문제 대응, 지방 소멸, 자치분권 강화, 지역 불균형 문제 등) 해결을 책임질 능동적인 주체 형성
 - 둘째, 3개 시·도 간에 상존하고 있는 상호 갈등 및 광역교통·관광·방재·환경·의료 등 초광역적 현안과제의 협력적 해결 및 현 시점 협력의 최적 모델인 ‘적극

적 기능이전형' 채택으로 공통 사무의 효율적 수행 환경 조성

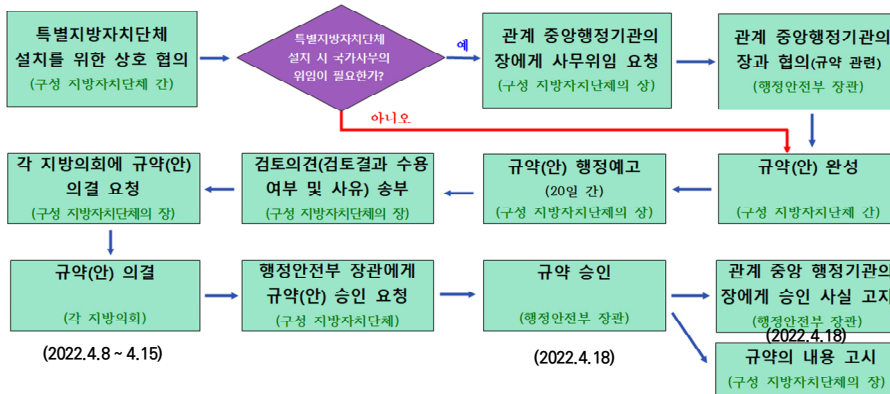
- 셋째, '부·울·경 메가시티 플랫폼' 구축을 통한 부·울·경의 글로벌 경쟁력 강화 및 국토 균형발전 달성

- 부·울·경은 부산·울산·경남연구원의 공동연구 결과를 채택, 「동남권 메가시티 구축 전략 보고」(청와대 2021.2.25.)를 통해 부·울·경 간 초광역협력 추진을 공식화하였고, 7월에는 특별지방자치단체 설치 준비를 위해 '부·울·경 특별지방자치단체 합동추진단'을 부산시 한시기구로 설치함

3) 부울경특별연합 추진 경과

(1) 합동추진단 구성 및 규약 마련

- 합동추진단 구성 이후 이를 중심으로 특별연합이 수행할 공동사무를 발굴하고, 시·도 및 시·도의회 협의를 거쳐 규약(안)을 마련(행정안전부 2022, 2-3)
- 행정안전부가 승인한 '부산울산경남특별연합 규약(안)'은 「지방자치법」에 따라 특별지자체 설치 및 운영에 필요한 사항들을 담고 있음
 - 부·울·경 특별지자체의 공식 명칭은 '부산울산경남특별연합'으로 하고 관할구역은 부산·울산·경남을 합한 것으로 함
 - 특별연합의 조례 제·개정 등을 담당하는 특별연합의회는 부산·울산·경남의 의원 각 9명씩으로 하여 전체 27명으로 구성하고, 특별연합의 장은 부산·울산·경남의 지방자치단체장 중 1명이 겸임하며 특별연합의회에서 선출함
 - 특별연합은 탄소중립 산업기반 및 수소경제권 기반 마련, 친환경 조선산업 육성 등 구성 자치단체로부터 이관 받는 자치사무와 광역교통 및 물류체계 구축 등 국가로부터 위임받는 국가사무를 수행함
- 특별연합의 처리사무는 구성 지자체의 이관사무 및 국가 위임사무이며, 이와 함께 사무처리를 위한 목표, 추진방향, 재정운용 등을 계획함



자료: 이정석(2022, 32)

〈그림 2-5〉 부산·울산·경남특별연합 규약 승인 절차

(2) 특별연합 설치

- 2022년 4월 18일, 전국 최초의 특별지방자치단체인 특별연합이 설치되었음
 - 3개 시·도 간 협의를 통해 규약²⁾을 마련하였고, 각 시·도의회 의결을 거쳐 4월 18일 행정안전부의 규약 승인을 받아 공식적인 설치 절차를 완료함
 - 4월 19일 협약식에서 부·울·경 특별자치체를 지원하는 내용을 담은 3개 시·도와 관계부처 간 ‘분권협약’과 ‘초광역권 발전을 위한 공동협력 양해각서’를 체결
- 특별연합은 사무수행에 필요한 조례 제정, 사무소 설치 등의 준비과정을 거쳐, 규약의 부칙에서 정한 바에 따라 2023.1.1.부터 사무처리를 시작할 예정임

〈표 2-2〉 부울경특별연합 추진 경과

연도	월	내용
2019	3	동남권 상생발전협의회 구성, 공동협력과제 협약
2020	3	동남권 발전계획 수립을 위한 공동연구 착수(부산·울산·경남연구원)
2021	1	지방자치법 전면 개정
	2	「동남권 메가시티 구축 전략 보고회」 개최
	3	특별지방자치단체 조직설계 등 구체적 방안에 관한 연구(한국지방행정연구원)
	7	• ‘부·울·경 특별지방자치단체 합동추진단’ 구성 및 개소식 개최 - 부·울·경 특별지방자치단체 설치를 위한 협약 체결

2) 특별자치체 조직·운영의 기본 규범으로서 사무처리를 위한 조례·규칙제정권, 조직·인사권 등 자치권이 인정되는 근거(행정안전부, 2022.4.19.)

연도	월	내용
	10	「균형발전 성과와 초광역협력 지원전략 보고회」 개최 - 초광역협력의 선도사례인 '부·울·경 메가시티' 추진전략 보고
	11	'범정부 초광역 지원협의회' 구성·운영 - 공간·산업·인재·제도 분야별 초광역협력 지원 관계부처 TF 운영 - 범정부 초광역 지원협의회: 8개 관계부처(기재·교육·과기·행안·산업·고용·국토·중기부), 균형위·분권위 참여
	11	- 특별지방자치단체 설치를 위한 주요 과제와 세부 쟁점 협의 - 부·울·경 3개 시·도 실무회의, 시·도의회 특위 및 상임위 위원장 회의, 합동추진단 공동단장(부·울·경 부단체장) 회의 등을 통해 공동사무 발굴, 의회 구성 등 논의
2022	4	「부산울산경남특별연합」 규약안 시·도의회 의결 및 행안부 승인('22.4.18.) - '22.4.13. 부산시의회 의결, '22.4.15. 울산시의회 및 경상남도의회 의결 전국 최초 특별지방자치단체 「부산울산경남특별연합」 설치('22.4.18) - 부·울·경 특별지자체 지원을 위한 분권협약, 초광역권 발전을 위한 정부-부·울·경 간 공동협력 양해각서 체결('22.4.19)
2022	9	경남연구원의 "부울경특별연합 실효성 분석" 및 울산연구원의 "부울경특별연합 추진에 따른 실익 분석" 연구 결과를 토대로 각각 경남도(9.19.)와 울산시(9.26.)가 특별연합 탈퇴 선언
2022	10	3개 시·도 단체장 회동(2022.10.12.)에서 특별연합을 폐기하고 부울경 초광역 경제동맹을 출범시키기로 하는 데 합의, 부·경 간 행정통합 추진 - 행정안전부, 부·울·경 시·도지사에게 「「부산울산경남특별연합 규약」 폐지 협조 요청」(업무연락 형태 문서(2022.10.26.) 시달)
2022	11	부·울·경 3개 시·도 '부울경특별연합 규약 폐지 규약(안)' 행정 예고(11.7.-11.28)
2022	12	- 부산시의회, 부울경특별연합 폐지 규약안 '심사 보류'(12.9.) - 부산경실련, '부울경 초광역 경제동맹 무효 확인소송' 신청 - 경남도의회, 울산시의회 소관 상임위 규약안 원안 가결(12.14)
2023	1	당초 사무처리 개시일(2023.1.1.) 경과

자료: 행정안전부(2022.4.19., 7) 및 경상남도 홈페이지, 각종 언론보도 등을 참고하여 재구성

3. 부산울산경남특별연합의 기관 구성과 사무

1) 특별연합 및 특별연합의회 사무기구 구성

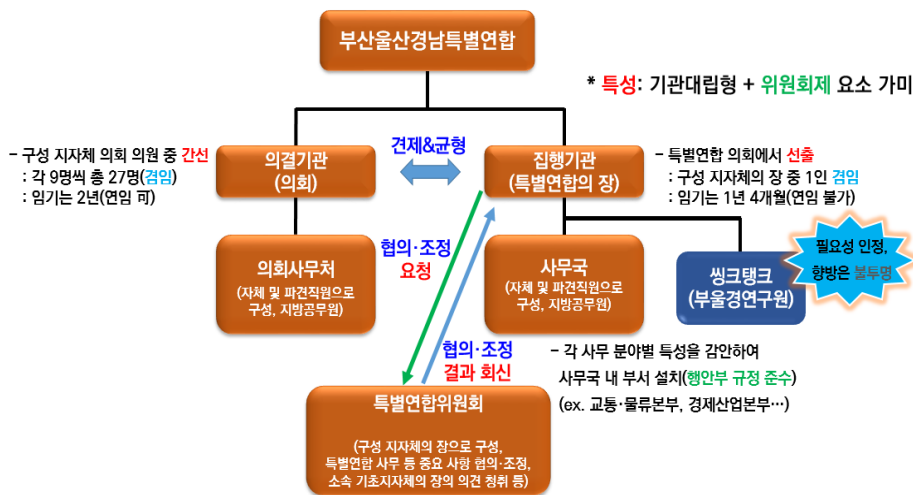
- 특별연합은 지방자치법상의 특별지방자치단체로, 그 기관 구성에 있어서 집행기관과 의결기관을 명확히 분리시키는 기관대립형³⁾의 형태를 취하고 있다는 점에서

3) 특별연합의 기관 구성 형태를 두고 일각에서는 '기관통합형'이라는 주장이 존재하나, 이는 잘못된 해석임. 금창호 외(2021, 209)는 부·울·경 특별지방자치단체의 기관 구성이 「지방자치

현 우리나라 지방자치단체와 동일한 방식을 채용하고 있음

- 다만, 특별연합의 장과 의회의원을 주민직선이 아닌 간선 형태로 선출한다고 하는 점에 있어서 차이가 있음

- 특별연합은 2021년 4월 18일에 설치되었지만, 실질적인 사무처리를 위한 집행기관과 의결기관이 구성되지 않고 있으며, 부·울·경 특별지방자치단체 합동 추진단에서 사무 개시와 관련된 준비 업무를 수행 중임(구성안은 <그림 2-6> 참고)



자료: 이정석(2022.6.28., 13).

〈그림 2-6〉 부산울산경남특별연합 기관 구성(안)

- 특별연합 의회는 구성 지방자치단체(3개 시·도) 의회에서 각각 선출된 9명의 의원이 겸임(총 27명)하며 집행기관의 장은 구성 지자체의 장이 겸임하며 의결기관(의회)에서 선출⁴⁾

법 제205조에 따라 단체장을 의회에서 간선하므로 원칙적으로 기관통합형의 구조를 가진다고 하였음. 그러나 이는 단체장의 의회 간선에만 초점을 맞춘 해석으로, 「지방자치법」에서 의회(의결기관)의 조직(제204조)과 집행기관의 조직(제205조)을 별도로 구성하고 있다는 점에서, 의결 기능과 집행 기능을 의회에 집중·귀속시키는 기관통합형과는 차원이 다름. 한편, 박충훈 외(2022, 12)는 전통적인 기관대립형은 의회 의원과 단체장이 각자 주민의 신임을 받아 선출하나, 특별지방자치단체는 단체장의 지위가 의회의 신임에 의해 결정되므로 (기관)통합형적 성격에 가깝다고 주장함. 이러한 주장도 금창호 외(2021)와 동일함. 그러나 집행기관의 장이 어떻게 탄생하든, 그 권한의 강약을 불문하고, 기관 구성 형태(조직) 면에서 집행기관과 의결기관이 명확히 분리되어 있고, 조직구조상 의회(의장)가 집행기관을 관장하는 형태가 아니라면, ‘기관통합형’이라고 할 수 없다고 할 것임

- 4) 부·울·경 특별지방자치단체 합동추진단 사무국(2022b, 2)

- 기구 구성안에 따르면 사무기구(2개 기구 총 143명 규모임)⁵⁾
 - 특별연합의회 사무처: 1처, 1담당관, 2전문위원실, 35명
 - 특별연합 사무처: 1처, 1실, 2국, 6과, 108명
 - 직원은 자체 직원(지방공무원) 및 구성 지방자치단체 파견공무원으로 구성
- 구성 지자체의 장으로 구성되는 특별연합위원회를 별도로 두고 있음
 - 특별연합 사무 등 중요사항의 협의·조정, 소속 기초지자체의 장의 의견 청취 등을 수행하고 있어 합의제 행정위원회와 유사한 역할 수행
- 씽크탱크는 현 조직도에는 없으나, 필요성 면에서 추후 설립 추진 검토

2) 부울경특별연합 협력사업 이관 및 국가사무 위임

(1) 초광역 협력사업 이관 추진

- 자치사무(국가지원사업 포함)를 대상으로 18개 분야 61개 사무 이관 추진
 - 도로, 교통, 디지털, 수소, 보건의료, 자동차, R&D, 재난 등 18개 분야
 - 기대효과: 부·울·경 협력을 통한 지역산업 동반 성장, 경쟁력 확보

〈표 2-3〉 초광역 협력사업 이관 추진 분야

구분	계	철도	도로	교통	탄소	수소	조선	자동차	항공	디지털	R & D	투자	지역혁신	관광	먹거리	보건의료	재난	환경	물류
사무	61	2	6	6	2	5	2	4	2	6	4	2	2	3	3	5	4	2	1

자료: 부·울·경 특별지방자치단체 합동추진단 사무국(2022a, 2)

- 특별연합 초광역 협력사업의 이관 추진 과정은 〈표2-4〉와 같이 수립되었으나, 민선 8기 지방선거를 전후로 사실상 진전되지 못하고 있는 상태

5) 협의 중인 안이며, 향후 변경 가능(부·울·경 특별지방자치단체 합동추진단 사무국 2022a, 3)

〈표 2-4〉 부울경특별연합 초광역 협력사업 이관 추진 과정(계획)

추진 내용	일자
분야별 사무현황 조사, 초광역 협력사업 발굴	'21. 7.~8.
초광역 사업 적합성 검토 및 시·도 의견수렴	'21. 8.~10.
부·울·경 실·국장, 프로젝트별 사무위임 토론회 개최	'21. 11.
부·울·경 합동추진단 공동단장 사무위임 회의	'21. 11.~12. / 3회
특별연합 규약 승인 → 18개 분야, 61개 사무 포함	'22.4.18.
특별연합 지원을 위한 부울경 - 중앙부처 협약 체결	'22.4.19.

자료: 부·울·경 특별지방자치단체 합동추진단 사무국(2022a, 2)

(2) 국가사무 위임 추진

- 지역 특성 반영과 연계를 통해 주민의 수용성 및 효율성이 높은 사무를 위임하고, 부·울·경 초광역 단위 정책 추진이 필요한 사무를 위임하는 방향으로 추진

〈표 2-5〉 국가 사무 위임 추진절차 및 체계

위임사무 발굴	위임사무 검토·협의	위임요청 사무보고	관계부처 검토·협의	분권협약 (4.19.)	법 제 화 (법령개정)	이관 (인수인계)
합동추진단 및 부울경 실무부서	합동추진단 및 부울경 실무부서	합동추진단 공동단장회의 (부단체장)	관계부처 행안부 합동추진단	관계부처 행안부 구성 지자체	관계부처 (추진단 지원)	관계부처 특별지자체

자료: 부·울·경 특별지방자치단체 합동추진단 사무국(2022a, 3)

- 위임이 결정된 국가사무는 교통·물류 분야 3개 기능 65개 사무가 해당됨

〈표 2-6〉 위임 결정 국가사무 현황

구 분	계	대도시권 광역교통 관리에 관한 사무	광역간선급행버스체계 구축·운영에 관한 사무	2개 이상 시·도에 걸친 일반물류단지 지정 사무
사 무	65	1	30	34

자료: 부·울·경 특별지방자치단체 합동추진단 사무국(2022a, 3)

- 위임이 결정된 국가사무는 교통·물류 분야 3개 기능 65개 사무가 해당됨

(3) 이관/위임사무에 대한 평가

- 구성 자치단체로부터 이관받은 사무와 광역교통 및 물류체계 구축 등 국가로부터 위임받은 사무가 대부분인데, 지역주민이 특별연합의 설치 효과를 쉽게 체감하거나 시·도 간 행정혁신 실현 혹은 업무효율화를 기대할 수 있는 사무(사업)는 취약
- 한편, 구성 자치단체 이관사무와 국가 위임사무와는 별도로, ‘부·울·경 초광역권 발전계획’을 수립(행정안전부 2022)
 - 부울경의 산업·인재·공간 분야별 전략으로 1단계 선도사업 30개와 중장기 추진사업 40개 등 총 70개의 핵심사업을 담고 있음
 - 지역이 주도적으로 수립하여 관계부처 협의를 거쳐 마련했다는 점이 특징
 - 정부 부처의 계획적·효율적 예산지원이 우선 중요하므로 확보에 총력 필요

제 3 장

부울경특별연합 운영상의 과제

03

부-에-경-에-특별연합 운영상의 과제

1. 특별지방자치단체의 기관 구성

1) 의원 수 결정

- 특별연합의 의원수가 27명(3개 시·도에 9명씩 균등배분)으로 결정된 경위에 대해 지역주민에 대한 설명 책임이 있음. 이러한 결정을 하게 된 배경을 설명하고 시·도민을 설득할 만한 자료를 제작·배포하는 등 적극적인 홍보를 전개할 필요가 있음(이정석 2022, 32)
- 의원수 결정 및 균등배분 방식 채택과 관련한 잠재적인 비판에 대한 대응논리 준비가 필요함(이정석 2022, 33)
 - 특별연합의회에서 심의·의결해야 할 사항들이 결코 적지 않으므로 일정한 의원 수가 필요함을 설명할 필요가 있음
 - ‘연합’ 방식으로 구성되는 한 지방자치단체 상호 간 입장을 고려하지 않을 수 없기 때문에, 특별연합의회 내 의사결정권을 동등하게 부여하기 위해 시·도 간 의석수의 균등배분이 필요할 수 있음
 - 인구비례의 원칙을 지나치게 강조하는 것은 광역의원 선거구의 행정구역이나 지역대표성을 고려할 때 무리가 있다는 점에서 3대1(상한 인구수와 하한 인구수의 비율 3:1)이 타당하다는 헌법재판소의 결정(연합뉴스, 2019.3.5.)을 들어 인구편차 내 ‘통 큰’ 합의를 이루었다는 점을 시·도민에게 알리는 노력 추진 필요함

- 의회사무처는 사전에 ‘부산광역시 부산울산경남특별연합 의회의원 선출에 관한 조례(안)(가칭)’을 마련하여 시의원 당선인 의정 안내 및 의원연수 기간 중에 설명하는 한편 선거 후 최초 집회일에 조례를 의결한 다음 특별연합의회 의원 선임 절차를 밟을 필요가 있음(이정석 2022, 34)
 - 규약상 특별연합의회의 선임 방법 등에 대해서 구체적인 언급이 없으므로 이에 대해 일정한 준비를 해둘 필요가 있음
 - 현재 특별연합의회는 구성 지방자치단체의 지방의회 의원 중 각각 9명씩을 간선하는 방식으로 구성됨. 따라서 직선 방식에 비해 주민대표성이 상대적으로 떨어짐
 - 이에 대한 보완책으로, 기존의 몇 개 선거구를 묶어서 3개 또는 5개의 ‘가상 선거구’를 만든 다음 각 가상 선거구별로 1~3명의 의원을 의회 내에서 선출하는 방법이 가능할 것임

- 규약 제15조 제2항은 “특별연합의 장은 구성 지방자치단체의 장 중에서 특별연합의회에서 선출한다”고 하여, 집행기관의 장이 될 수 있는 자격요건을 구성 지방자치단체의 장으로 제한
- 규약 제15조 제3항은 특별연합의 장의 임기를 ‘1년 4개월’로 규정하고 있어, 3명의 시장·지사가 윤번제로 돌아가면서 맡을 것으로 예상할 수 있으나, 동조 제2항과 같이 “특별연합의회에서 선출”하도록 되어 있어 윤번제처럼 운영하기 위해서는 시·도지사 간 사전 합의가 필요해 보임(이정석 2022, 36-37)
- 초대 특별연합장이라는 중책의 자리에 누가 선출될 것인지 귀추가 주목되고 있는 상황으로, 부·울·경의 시장·지사 당선자는 회동을 통해 초대 특별연합장에 대해 의견을 교환하는 기회를 마련할 필요가 있음(이정석 2022, 37)

○ 행정안전부는 지방자치법 제125조 제2항에서 말하는 ‘대통령령’을 통해 지방자치단체의 행정기구와 정원에 관한 기준을 별도로 규정하고 있음⁶⁾

- 그러나 특별연합 출범 이후에도 이 대통령령에 ‘특별지방자치단체’에 대한 규정을 별도로 두지 않고 있어, 입법불비⁷⁾(立法不備)의 상태에 있음(이정석 2022, 38)
 - 향후 특별연합의 실질적이고 원활한 사무처리를 위해서는 적정 규모의 행정기구와 지방공무원의 적재적소 배치가 무엇보다 중요(이정석 2022, 38)
 - 행정안전부는 지방자치단체에 적용하고 있는 규정 제5조(기구의 설치 시 고려사항)와 규정 제4조(기준인건비제 운영) 등을 특별연합에 있어서 준용하도록 하는 한편, 예외적인 부분에 대해서는 신설·개정해 나가는 방향으로 배려 필요
 - 특히 이 규정 제2조의 정의 부분에 “11. ‘특별지방자치단체’란 법 제2조 및 제 199조에 따른 특별지방자치단체를 말한다.”를 신설하고, ‘제○장 특별지방자치단체의 기구’를 신설하여 관련 조항의 정비를 서둘러야 함
 - 또한 현재 규약상 포함된 초광역사무와 국가위임사무들 대부분이 각 분야별 계획 수립 업무인 점에서 외부 전문가와의 협업 속에서 검토되고 추진되어야 할 내용이 많음(이정석 2022, 39)
 - 핵심 싱크탱크 조직(정책기획팀 내지 재단법인 연구원)을 두어 자체 수행할 것과 연구용역의 발주가 필요한 부분을 구분해 추진하는 것이 필요
 - 재단법인 연구원의 신설 방식의 경우, 최근(‘22.4.26) 50만 이상의 시(대도시) 특례 부여의 형태로 개정이 이루어진 「지방자치단체 출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」의 재개정을 국회에 요청하여 추진⁸⁾
-
- 6) 지방자치법 제125조(행정기구와 공무원) 제1항에는 “지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다”고 하고, 제2항에서 “제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다”고 되어 있는데, 여기서 말하는 대통령령이 바로 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」임. 한편, 지방자치법 제210조에 따르면, 특별지방자치단체는 지방자치단체에 관한 규정을 준용하도록 되어 있어 이 대통령령으로 정하는 기준을 따를 필요가 있음
- 7) 불비(不備)하다란 미비하다(국회 법제실 2020, 48)는 뜻이므로, 입법불비(立法不備)란 입법(=법률을 제정함)이 미비하다는 의미임. 다시 말해, 법과 제도로 명확히 준비되어 있지 않은 상태라는 뜻임(감성균 2019)
- 8) 개정이 필요한 부분은 제4조(설립 및 등기 등) 제2항의 지자체의 인구 기준에 관한 부분임. 최근 이 조항의 ‘100만 이상의 시’가 ‘50만 이상의 시’로 개정됨으로써, 50만 이상 대도시는 지방연구원을 설립할 수 있게 되었음. 대도시의 수요를 감안한 행정적/조직상 특례 조치라고 보았을 때, 광역자치단체를 구성 단체로 포함하는 특별지방자치단체의 경우 그 설립 근거가 충분하다고 판단됨. 따라서 “제1항에도 불구하고 인구(「주민등록법」에 따라 등록된 주민 수를 말한다) 50만 이상의 시(이하 “대도시”라 한다)와 광역자치단체를 구성 단체로 포함하는 특별지방자치단체에도 지방연구원을 둘 수 있다.”로 개정을 요구하여야 함

2. 특별연합 사무소 입지 선정

- 사무소의 위치는 특별연합 규약 부칙 제3조에 따라 설치될 「특별연합 사무소 추천 위원회」가 “제5조에 따른 구체적인 사무소 위치를 결정”하게 됨
 - 특별연합 규약 제5조: 특별연합의 사무소는 부산·울산·경남의 지리적 가운데로서 중심이 되는 지역에 둬
- 「특별연합 사무소 추천 위원회」가 “사무소의 구체적인 위치를 결정”하는 역할을 맡는다면, 우선 그 역할이 명확히 드러나도록 규약상의 위원회 명칭을 개정하는 것이 필요(이정석 2022, 36)
 - 역할을 감안할 때, 「특별연합 사무소 위치 선정 위원회」(가칭)가 더 적절
 - 사무소의 후보지를 ‘추천’하는 데 그치지 않고 ‘결정’ 또는 ‘선정’하는 역할을 한다는 것을 지역주민을 포함한 다양한 이해관계자에게 주지시킬 필요가 있음
 - 이를 위해 특별연합 의회가 구성되는 대로 별도의 조례 제정 필요. 즉, ‘부산울산경남특별연합 사무소 위치 선정 위원회 구성 및 운영에 관한 조례(가칭)’를 제정함으로써, 위원회 구성 및 속도감 있는 운영 등의 근거로 활용

3. 규약 및 행·재정상의 기반 정비

1) 규약 재정비 작업 실시

- 규약 승인 절차가 촉박한 일정 속에서 진행되면서 주민 또는 단체(기관)의 의견이 충분한 숙고 끝에 수용 여부가 결정되었다고 보기 어려운 점이 있고, 현재의 규약 속에는 일부 오류와 누락이 발견되고 있어 추후 개정 작업을 통한 보완이 필요함 (이정석 2022, 41)
- 규약은 특별연합의 ‘기본법’ 내지 ‘헌법’적 성격을 띠는 존재라는 점에서 본격적인 사무처리 개시 이전에 다양한 의견을 수렴하여 세련되게 정비할 필요가 있음 (이정석 2022, 42)

2) 특별연합 처리사무의 조정·확대

- 전부개정 지방자치법(시행 '22.1.13)이나 규약에서는 중앙 행정권한 내지 사무의

이양에 관한 내용, 즉 지방분권 관련 사항을 찾아볼 수 없음

- 단지, 관계 중앙행정기관의 장으로부터 위임받은 사무나 구성 지방자치단체로부터 이관받은 사무만을 처리하는 것으로 제한

- 분권형 사회의 기반 구성에 박차를 가한다는 점에서, 국가 특별지방행정기관의 사무·권한을 이양(국가 특별지방행정기관의 원칙적 폐지 수반) 받는 대안(주체)으로서 특별지방자치단체를 적극 활용하는 대응이 필요(이정석 2022, 40)
 - 일본에서는 특별지방공공단체인 '광역연합'이 국가의 특별지방행정기관의 권한 중 일부를 수행할 수 있도록 규정
 - 간사이광역연합(関西広域連合)의 경우 '간사이 전체의 광역과제 해결'을 포함하여 '분권형 사회의 실현'과 '국가의 사무·권한의 이양'을 설치 목적으로 하고 있다는 점에서 분권 내지 이양을 강조
 - 간사이광역연합은 이미 당면 이양 대상기관으로 경제산업국, 지방정비국, 지방환경사무소를 선정해 놓고, 일괄이관(현행 특별지방행정기관의 사무·권한·재원·직원을 그대로 이관하는 방식)을 요구 중⁹⁾
- 또한 규약에 정해진 사무를 수행하는 데 있어서 구성 지방자치단체 중 일부가 참여하지 못하는 경우가 발생할 수 있음. 이에 대비하여 구성 지방자치단체별로 '부분참가' 방식을 채택해 운영하면서, 사업 구역이나 서비스 내용, 분담금 등을 일부 조정하여 대응하는 유연한 운영방식을 마련할 필요가 있음(이정석 2022, 40)
 - 이와 연계하여 소관사무를 처리하기 위해 5년마다 수립하는 '기본계획'(규약 제8조 관련)도 적의하게 개정 필요

3) 재원의 확보를 통한 사무처리 역량 확대

- 규약상 특별연합의 수입 중 분담금이 가장 큰 비중을 차지할 것으로 예상되는데, 자율적·자주적으로 운용할 수 있는 분담금 외 재원 확보 방안이 필요함(이정석 2022, 42-43)
 - 첫째, 내년 시행되는 「고향사랑기부금법」을 법 시행 전에 개정하여 특별지방자치단체도 기부금 모금 주체로 인정

9) 「국가의 특정 지방행정기관의 사무 등의 이양에 관한 법률안(国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案)」이 2012년 11월 15일에 각의 결정된 바 있으나, 중의원 해산으로 인해 법률안이 성립하지 못한 경위가 있었음

- 둘째, 특별지방자치단체도 지방교부세 교부 대상으로 인정
 - 셋째, 「지방자치법」 제211조(다른 법률과의 관계)에 따라, 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위에 한정되지만 다른 법률에서 근거를 찾아 특별연합의 재원을 확충해 나가야 함. 가령, 「지방재정법」 제11조(지방채의 발행)에 따라 특별연합의 장은 “재해예방 및 복구사업”이나 “천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전” 등을 위해 지방채를 발행할 수 있을 것임
 - 넷째, 이외에도 추가 재원 발굴을 위한 3개 시·도 간 협력적 노력이 요청됨
- 이렇게 할 때, 특별연합은 더 큰 자체 예산을 확보함으로써 더 큰 사업 추진이 가능한 기반을 조성 가능

4. 정부 및 국내·외 단체 등과의 교류·협력 활성화

- 특별연합은 3개 시·도가 구성 지방자치단체로서 참가하고 있으나 독립된 법인격을 갖는 지방자치법상의 특별지방자치단체임
- 따라서 지방화·글로벌화 시대에 대응해 나가기 위해서는 자체적인 연계·협력시스템 구축을 비롯하여 국내·외 다른 단체와의 정보교류를 활성화해 나가는 것이 필요한데, 다음의 세 가지로 살펴볼 수 있음(이정석 2022, 43-44)
 - 구성 지방자치단체 내에서는 공동의 목표달성을 위해서는 파트너십과 갈등조정·해소에 중점을 두는 서번트 리더십을 작동시키는 가운데, 견제와 균형의 원리 하에 집행기관과 의회 간 상호협력 관계를 구축해야 함
 - 국내 여타 단체와의 관계에서는, 정부, 지방자치단체, 지방자치단체의 장 등의 전국적 협의체 등과 자주 소통하면서 새로운 제도의 안정적 정착에 힘쓰는 한편, 성공사례 창출을 위한 각종 지원(법·제도, 예산 등)을 이끌어 낼 수 있어야 함
 - 국제적으로는, 전 세계적으로 특별연합의 선도사례가 다수 존재한다는 데 주목하여, 특별연합의 설치를 위한 기존 학술연구 수준의 접근을 넘어 실무상의 국제교류·협력으로 방향을 전환함으로써 선진사례의 실적과 노하우를 초광역 사무 수행 시에 도입하는 역량을 배양해 나가야 함

제 4 장

부·울·경 주민 대상 설문조사

04

부·울·경 주민 대상 설문조사

1. 조사 개요

1) 조사 배경 및 목적

- 민선 7기 부산, 울산, 경남의 시·도지사 합의로 지방자치법상의 특별지방자치단체인 부산울산경남특별연합이 출범하였음. 이러한 특별연합이 성공적인 운영을 해 나가기 위해서는 부·울·경 주민의 적극적인 참여와 인식 전환이 요청되고 있음
- 본 조사는 부·울·경 주민들을 대상으로 부울경특별연합 설치·운영에 대한 인식 및 선호도 등을 파악하고, 향후 특별연합 운영을 위한 방향성 설정 근거 및 기초 자료로 활용하기 위해 참고자료를 생산하는 데 그 목적이 있음

2) 조사 개요

- 표본 배분은 행정안전부의 주민등록통계(2022.8. 기준)를 활용하여 부·울·경 주민 1,200명을 성별, 연령별, 권역별로 제공근 비례 배분하였음. 표본오차는 1,200표본 기준 95% 신뢰수준에 $\pm 2.83\%$ (부·울·경 지역별 계산 시 $\pm 4.90\%$)임(〈표 4-1〉 참고).
- 분석방법으로는 주로 빈도분석(원자료의 분포현황을 파악하여 변수의 개략적 특성을 살펴보기 위함)과 교차분석(χ^2 검정)(집단 간에 분포가 동질한지 아니면 차이가 있는지를 검정(동질성 검정)하기 위함)을, 필요에 따라 상관분석과 요인분석을 각각 실시

〈표 4-1〉 조사 개요

구분	내용
조사 대상	• 부·울·경 거주 만 18세 이상 주민
표본설계 및 배분	• 행정안전부 주민등록인구통계(2022년 8월 기준) 기준 • 총화변수: 성·연령·지역에 따른 제곱근비례배분
조사 내용	• 거주 및 이주 등에 대한 인식, 특별연합에 대한 인식, 주요 사업별 중요성 및 시급성, 성공적 운영을 위한 대응방안, 우리 지역에 가져올 변화 등
목표 표본	• 총 1,200표본(부·울·경 지역별 400표본 확보)
표본오차	• 1,200표본 기준 $\pm 2.83\%$ (부·울·경 지역별 계산 시 $\pm 4.90\%$)
조사 기간	• 2022년 10월 5일 ~ 2022년 10월 12일
조사 방법	• 전화 조사
자료 수집도구	• 구조화된 조사표(Structured Questionnaire)
조사 업체	• 서던포스트(부산법인)

3) 설문 문항

- 설문문항은 거주 및 이주, 특별연합에 대한 인식 외 인구통계학적 특성 및 통계분석을 위한 문항으로 구성하였으며, 세부 문항 구성은 아래와 같음
- 인구통계학적 특성 변수를 위주로 교차분석을 실시하였음

〈표 4-2〉 조사 내용

구분	내용
거주 및 이주	• 부·울·경 지역에 처음 거주하게 된 이유 • 부·울·경 지역에 거주한 총 기간 • 앞으로 다른 지역으로 이주할 의향 • 현재 거주지에서 이주하고 싶은 가장 큰 이유 • 부산, 울산, 경남이 하나의 지역이라고 생각하는지 여부 • 지역에 대한 소속감 • 지역의 행정서비스/정책의 만족도
특별연합에 대한 인식	• ‘부·울·경 메가시티 구축 전략’의 필요성 • ‘부울경특별연합’ 설치(출범) 인지 여부 • ‘부울경특별연합’ 설치(출범) 인지 경로 • ‘부·울·경 행정통합’ 의견에 대한 선호도 및 실현 가능성 • ‘부울경특별연합’ 이 추진하는 사업의 중요성 및 시급성 • ‘부울경특별연합’ 의 성공적인 운영을 위해 필요한 사업 내지 시책 • ‘부울경특별연합’ 운영이 우리 지역에 가져올 변화
인구통계학적 특성	• 거주지역 • 성별 • 사회경제적 위치 • 연령 • 학력

4) 응답자 특성

○ 응답자 특성을 정리하면 <표 4-3>과 같음¹⁰⁾

<표 4-3> 응답자 특성

구분		사례수	비율
전체		932	100.0
성별	남성	460	49.4
	여성	472	50.6
연령	18~29세	142	15.2
	30대	126	13.5
	40대	168	18.0
	50대	188	20.1
	60대	172	18.5
	70세 이상	136	14.6
지역	부산	400	42.9
	울산	136	14.6
	경남	396	42.5
학력	중학교 졸업 이하	17	1.9
	고등학교 졸업	203	21.8
	전문대/대학교 재학	28	3.0
	전문대/대학교 졸업	584	62.6
	대학원 졸업	100	10.7
사회적 경제적 위치	상	30	3.2
	중	694	74.5
	하	208	22.3
최초거주시유	원주민(고향)	542	58.2
	이주민	390	41.8
거주기간	5년 미만	24	2.5
	5년~10년 미만	38	4.0
	10년~20년 미만	79	8.4
	20년~30년 미만	187	20.1
	30년~40년 미만	181	19.4
	40년 이상	424	45.5

04

부·울·경 주민 대상 설문조사

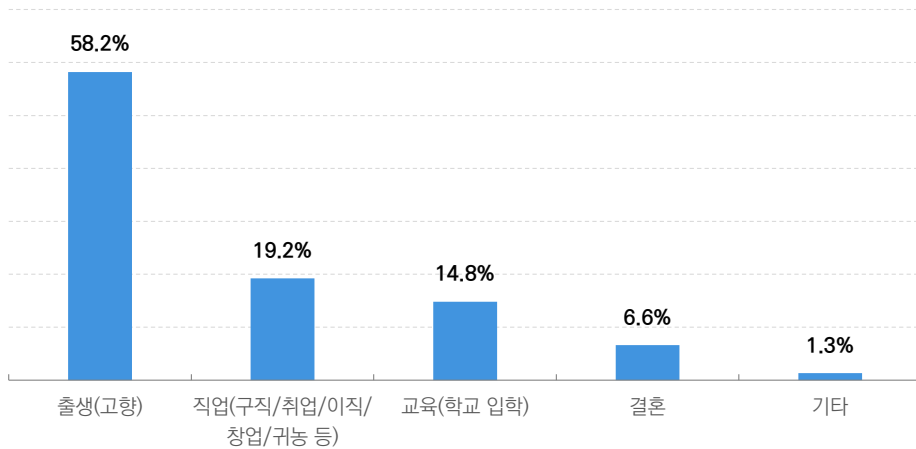
10) 우선 부·울·경의 인구 비례(통계청 기준)에 따라 3개 시·도의 가중치(부산 1.00, 경남 0.99, 울산 0.34)를 산출한 다음, 각 시·도별 실제 조사 수(400명)에 곱해 주었음. 이로써 총 조사 수는 1,200명이었으나, 실제 적용 수는 932명이었음. 그 결과, 여성(50.6%)이 남성(49.4%)보다 많았고, 연령은 50대(20.1%), 60대(18.5%), 40대(18.0%)의 순이었으며, 지역별로는 부산(42.9%), 경남(42.5%), 울산(14.6%)의 순이었음. 한편, 학력은 전문대/대학교 졸업이 62.6%로 가장 많았고, 고등학교 졸업(21.8%)의 순이었음. 사회적 경제적 지위는 중(74.5%), 하(22.3%), 상(3.2%)의 순이었음. 최초 거주사유는 원주민(고향)(58.2%), 이주민(41.8%) 순이었고, 거주기간은 40년 이상(45.5%), 20~30년 미만(20.1%), 30~40년 미만(19.45) 등의 순이었음

2. 분석결과

1) 거주 및 이주

(1) 부·울·경 지역에 처음 거주하게 된 이유

- 부·울·경 지역에 처음 거주하게 된 이유에 대하여 응답자의 58.2%는 ‘출생(고향)’이라고 응답하였으며, 이어서 ‘직업(구직/취업/이직/창업/귀농 등)’ 19.2%, ‘교육(학교 입학)’ 14.8% 등의 순으로 응답하였음



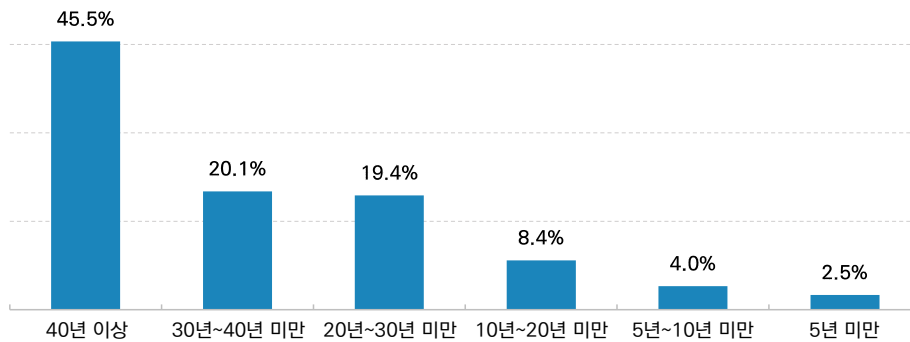
〈그림 4-1〉 부·울·경 지역에 처음 거주하게 된 이유

- 응답자 특성별로 살펴보면, 성별, 지역별, 주관적 사회계층별로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타남
- 성별로 부·울·경 지역에 처음 거주하게 된 이유에 대하여 살펴보면, 남성은 여성보다 직업 때문에 거주하게 되었다는 비율이 상대적으로 높게 나타난 반면, 여성은 남성보다 결혼 때문에 거주하게 되었다는 비율이 상대적으로 높게 나타남($\chi^2=29.889$, $p<.001$)
 - 지역별로 부·울·경 지역에 처음 거주하게 된 이유에 대하여 살펴보면, 부산시는 출생으로 인한 비율이 타 시·도에 비해 상대적으로 높게 나타났으며, 울산은 직업으로 인한 거주 응답률이 부산 경남에 비해 상대적으로 높게 나타남($\chi^2=43.505$, $p<.001$)
 - 주관적 사회계층별로 부·울·경 지역에 처음 거주하게 된 이유에 대하여 살펴보

면, 상층은 중·하층에 비해 직업, 결혼으로 인해 거주하게 되었다는 비율이 높게 나타났고, 중층은 상·하층에 비해 출생으로 인해 거주하게 되었다는 비율이 높게 나타났으며, 하층은 상·중층에 비해 교육으로 인해 거주하게 되었다는 비율이 높았음($\chi^2=7.476$, $p<.001$)

(2) 부·울·경 지역에 거주한 기간

- 부·울·경 지역에 거주한 기간에 대하여 응답자의 45.5%는 40년 이상이라고 응답하였으며, 이어서 20년~30년 미만 20.1%, 30년~40년 미만 19.4%, 10년~20년 미만 8.4% 등의 순으로 응답하였음

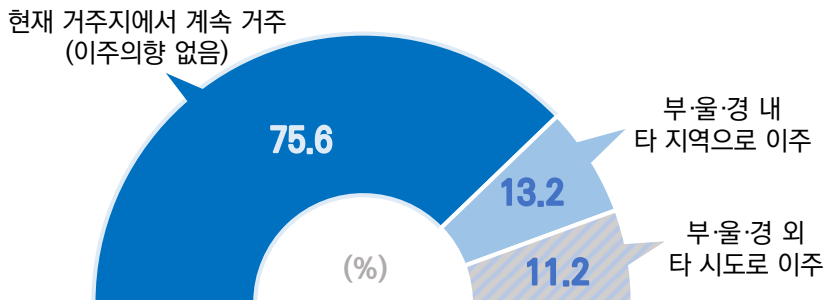


〈그림 4-2〉 부·울·경 지역에 거주한 기간

- 응답자 특성별로 살펴보면, 성별, 지역별, 주관적 사회계층별로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타남
 - 성별로 부·울·경 지역에 거주한 기간에 대하여 살펴보면, 남성이 여성에 비해 30년~40년 미만, 10년~20년, 5년 미만 거주한 비율이 상대적으로 높게 나타남 ($\chi^2=15.837$, $p<.01$)
 - 지역별로 부·울·경 지역에 거주한 기간에 대하여 살펴보면, 부산시는 울산, 경남에 비해 40년 이상 거주한 비율이 상대적으로 높게 나타났으며, 울산시는 부산, 경남에 비해 10년~30년 미만 거주한 비율이 상대적으로 높게 나타남 ($\chi^2=38.225$, $p<.001$)
 - 주관적 사회계층별로 부·울·경 지역에 거주한 기간에 대하여 살펴보면, 상층이 중·하층에 비해 30년~40년 미만, 10년~20년 미만 거주한 비율이 상대적으로 높게 나타남($\chi^2=19.022$, $p<.05$)

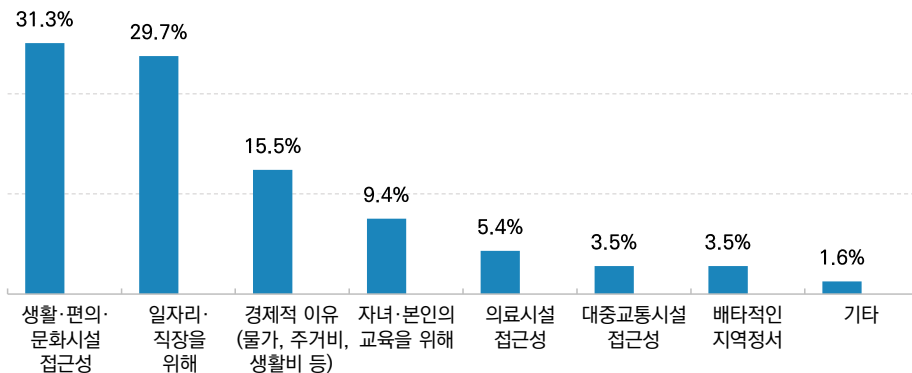
(3) 앞으로 다른 지역으로 이주할 의향

- 앞으로 다른 지역으로 이주할 의향에 대하여 응답자의 75.6%는 현재 거주지에서 계속 거주하겠다고 응답하였으며, 이어서 부·울·경 내 타지역으로 이주 13.2%, 부·울·경 외 타 시·도로 이주 11.2% 순으로 응답하였음
- 인구통계학적 변수에 따른 유의한 통계적 차이는 발견되지 않음



〈그림 4-3〉 앞으로 다른 지역으로 이주할 의향

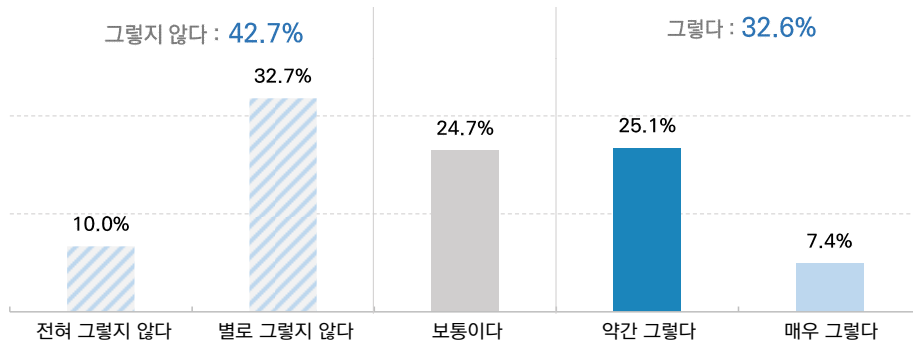
- 현재 거주지에서 이주하고 싶은 가장 큰 이유에 대하여 부·울·경 주민의 31.3%는 ‘생활·편의·문화시설 접근성’이라고 응답하였으며, 이어서 ‘일자리·직장을 위해’ 29.7%, ‘경제적 이유’ 15.5%, ‘자녀·본인의 교육을 위해’ 9.4% 등의 순으로 나타남
- 인구통계학적 변수에 따른 유의한 통계적 차이는 발견되지 않음



〈그림 4-4〉 현재 거주지에서 이주하고 싶은 가장 큰 이유

(4) 부산, 울산, 경남이 하나의 지역이라는 것에 대한 의견

- 부산, 울산, 경남이 하나의 지역이라는 의견에 대하여 부·울·경 주민의 32.6%는 ‘그렇다’고 응답하였으며, 42.7%는 ‘그렇지 않다’고 응답하였음



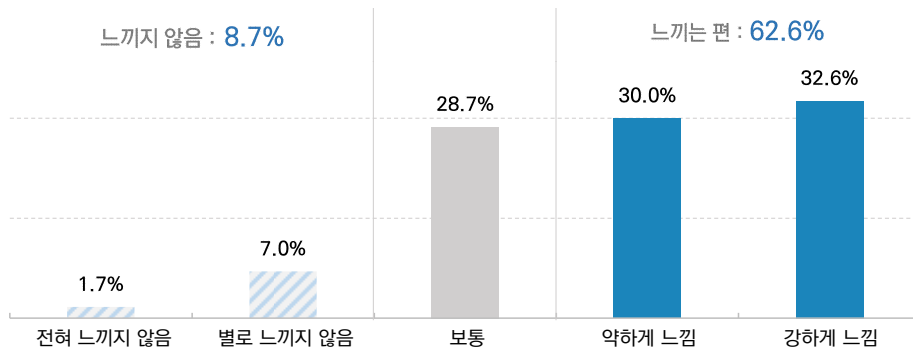
〈그림 4-5〉 부산, 울산, 경남이 하나의 지역이라는 것에 대한 의견

- 응답자 특성별로 살펴보면, 지역별로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타남
 - 지역별로 부산, 울산, 경남이 하나의 지역이라는 것에 대한 의견에 대하여 살펴보면, 부산시, 경남은 울산시에 비해 하나의 지역이라는 의견 비율이 상대적으로 높게 나타남($\chi^2=11.402$, $p<.05$)

(5) 시·도 및 부·울·경 전체에 대한 소속감

① 내가 사는 시·도에 대한 소속감

- 내가 사는 시·도에 대한 소속감에 대하여 응답자의 62.6%는 소속감을 느낀다고 응답한 반면, 8.7%는 느끼지 않는다고 응답하였음



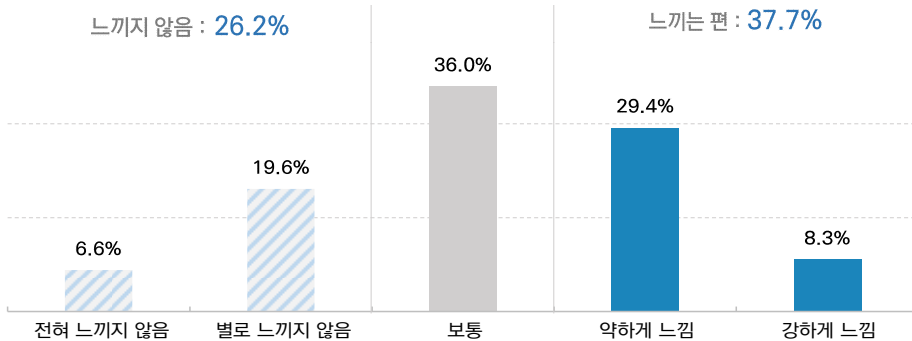
〈그림 4-6〉 내가 사는 시·도에 대한 소속감

○ 응답자 특성별로 살펴보면, 지역, 주관적 사회계층별로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타남

- 지역별로 내가 사는 시·도에 대한 소속감에 대하여 살펴보면, 부산시가 울산시, 경남에 비해 소속감을 느끼는 비율이 상대적으로 높게 나타남($\chi^2=13.156$, $p<.05$)
- 주관적 사회계층별로 내가 사는 시·도에 대한 소속감에 대하여 살펴보면, 상·중층이 하층에 비해 소속감을 느끼는 비율이 상대적으로 높게 나타남($\chi^2=22.992$, $p<.001$)

② 부·울·경 전체에 대한 소속감

○ 부·울·경 전체에 대한 소속감에 대하여 응답자의 37.7%는 소속감을 느낀다고 응답한 반면, 26.2%는 느끼지 않는다고 응답하였음



〈그림 4-7〉 부·울·경 전체에 대한 소속감

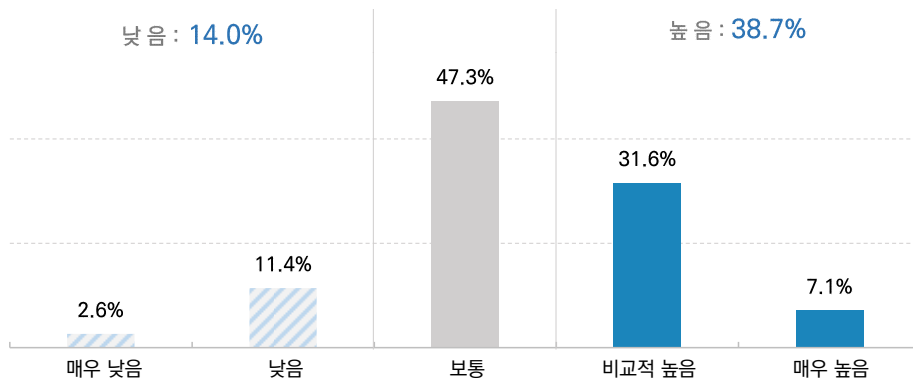
○ 응답자 특성별로 살펴보면, 주관적 사회계층별로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타남

- 주관적 사회계층별로 부·울·경 전체에 대한 소속감에 대하여 살펴보면, 중층이 상·하층에 비해 소속감을 느끼는 비율이 상대적으로 높게 나타남($\chi^2=16.062$, $p<.01$)

(6) 행정서비스/정책 만족도

① 내가 사는 시·도의 행정서비스/정책 만족도

○ 내가 사는 시·도의 행정서비스/정책 만족도에 대하여 응답자의 38.7%는 만족도가 높다고 응답한 반면, 14.0%는 만족도가 낮다고 응답하였음

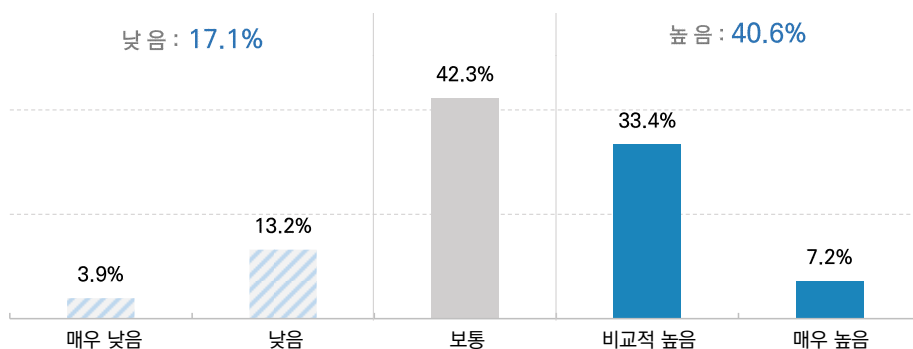


〈그림 4-8〉 내가 사는 시·도의 행정서비스/정책 만족도

- 응답자 특성별로 살펴보면, 주관적 사회계층별로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타남
 - 주관적 사회계층별로 내가 사는 시·도의 행정서비스/정책 만족도에 대하여 살펴보면, 상층이 중·하층에 비해 만족한다는 비율이 상대적으로 높게 나타남 ($\chi^2=22.888$, $p<.001$)

② 부·울·경 전체의 행정서비스/정책 만족도

- 부·울·경 전체의 행정서비스/정책 만족도에 대하여 살펴보면 40.6%는 만족도가 높다고 응답한 반면, 17.1%는 만족도가 낮다고 응답하였음



〈그림 4-9〉 부·울·경 전체의 행정서비스/정책 만족도

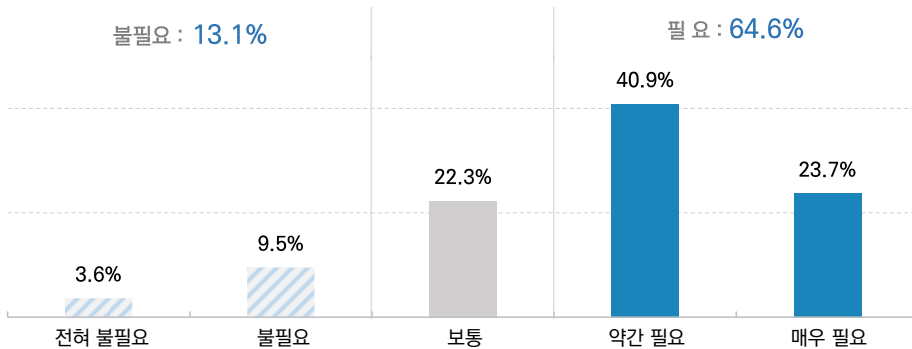
- 응답자 특성별로 살펴보면, 주관적 사회계층별로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타남

- 주관적 사회계층별로 부·울·경 전체의 행정서비스/정책 만족도에 대하여 살펴보면, 상·중층이 하층에 비해 만족한다는 비율이 상대적으로 높게 나타남 ($\chi^2=14.729$, $p<.01$)

2) 부울경특별연합에 대한 인식

(1) '부·울·경 메가시티 구축 전략'의 필요성

- '부·울·경 메가시티 구축 전략'의 필요성에 대하여 부·울·경 주민의 64.6%는 '필요'하다고 응답하였으며, 13.1%는 '불필요'하다고 응답하였음

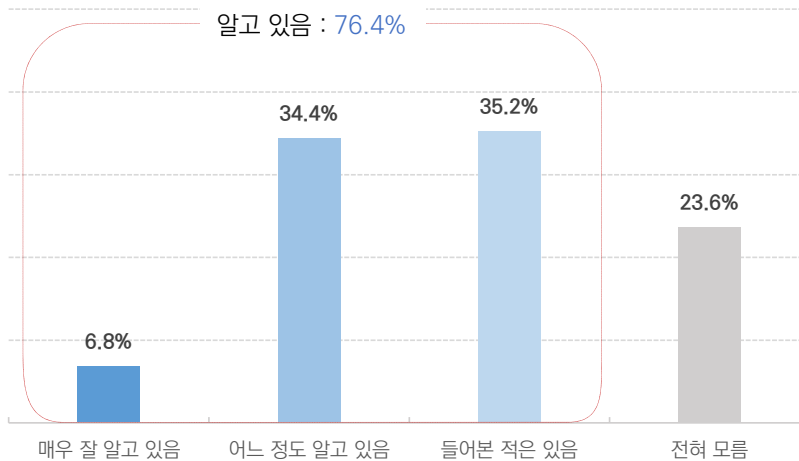


〈그림 4-10〉 '부·울·경 메가시티 구축 전략'의 필요성

- 응답자 특성별로 살펴보면 주관적 사회계층, 이주의향, 부·울·경 하나라는 인식, 시·도 소속감, 부·울·경 소속감, 시·도 행정/정책 만족도, 부·울·경 행정/정책 만족도로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타남
 - 주관적 사회계층별로 살펴보면, 소득수준이 높을수록 메가시티 구축전략이 필요하다고 느끼는 비율이 높았음($\chi^2=11.096$, $p<.05$)
- 또한 주목할 만한 점으로 부·울·경이 하나라는 인식의 여부에 따른 차이가 나타남
 - 부·울·경이 하나라는 인식별로 살펴보면, 부울경이 하나라고 생각하는 응답자들은 부울경이 하나가 아니라고 생각하는 응답자에 비해 메가시티 구축 전략이 필요하다고 느끼는 비율이 높았음($\chi^2=184.471$, $p<.001$)

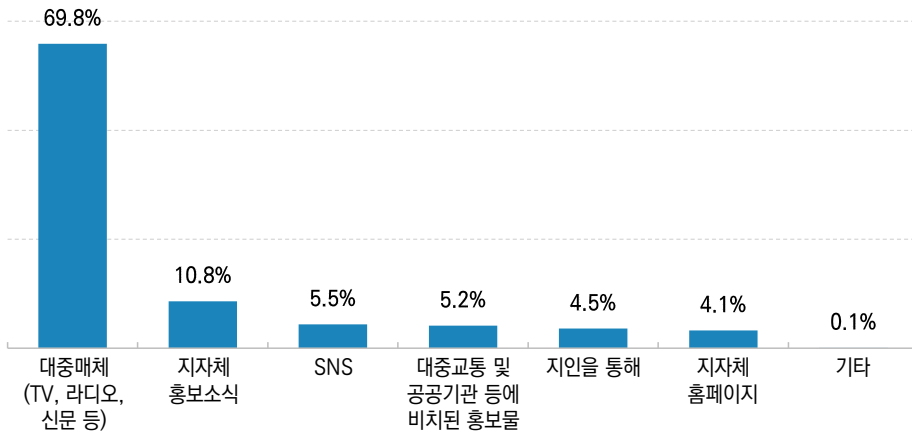
(2) ‘부울경특별연합’ 설치(출범) 사실 인지 정도

- ‘부울경특별연합’ 설치 사실 인지 정도에 대하여 부·울·경 주민의 41.2%가 ‘알고 있다’로 응답하였으며, ‘들어본 적은 있음’을 포함하면 76.4%임. 반면, ‘전혀 모름’이라고 응답한 비율은 23.6%였음



〈그림 4-11〉 ‘부울경특별연합’ 설치(출범) 사실 인지 정도

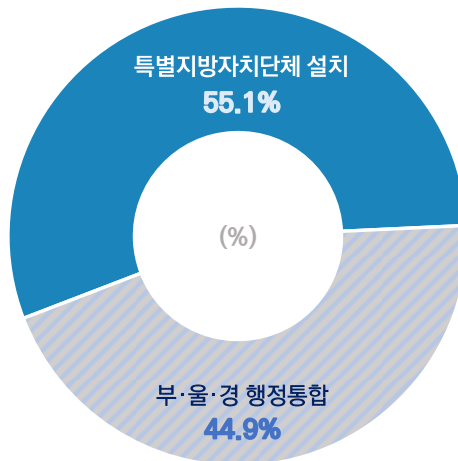
- 응답자 특성별로 살펴보면, 성별, 주관적 사회계층별로 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타남
 - 성별로 살펴보면, 남성이 여성에 비해 알고 있다는 비율이 높았음($\chi^2=16.909$, $p<.01$)
 - 주관적 사회계층별로 살펴보면, 하층이 상층에 비해 전혀 모른다는 비율이 높았음($\chi^2=18.932$, $p<.01$)
- ‘부울경특별연합’ 설치 사실 인지 경로에 대하여 부·울·경 주민의 69.8%가 ‘대중매체’로 응답해 가장 높았음
 - 그 다음으로, ‘지자체 홍보’(10.8%), ‘대중교통 등에 비치된 홍보물’(5.5%), ‘SNS’(5.2%), ‘지자체 홈페이지’(4.5%), ‘지인을 통해’(4.1%) 등의 순이었음
- 인구통계학적 변수에 따른 유의한 통계적 차이는 발견되지 않았음



〈그림 4-12〉 ‘부울경특별연합’ 설치(출범) 사실 인지 경로

(3) ‘특별지방자치단체 설치’와 ‘부·울·경 행정통합’ 중 선호하는 대안

- ‘특별지방자치단체 설치’와 ‘부·울·경 행정통합’ 중 선호하는 대안을 묻는 질문에, ‘특별지방자치단체 설치’라고 응답한 비율(55.1%)이 ‘부·울·경 행정통합’(44.9%)이라고 응답한 비율에 비해 10.2%p 높게 나타났음

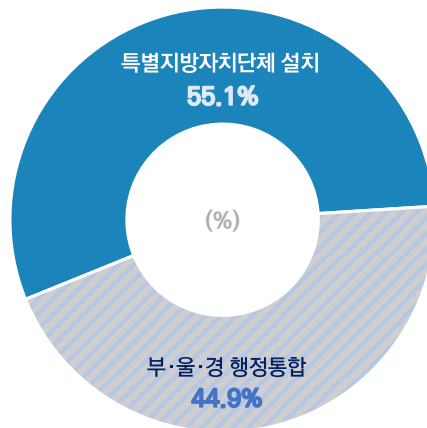


〈그림 4-13〉 ‘특별지방자치단체 설치’와 ‘부·울·경 행정통합’ 중 선호하는 대안

- 응답자 특성별로 살펴보면 ‘부울경이 하나라는 인식’과 ‘부·울·경 소속감’ 면에서 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타남
 - ‘부·울·경이 하나라는 인식’ 면에서 살펴보면, ‘부·울·경이 하나가 아니라고 생각’하는 응답자들이 ‘부·울·경이 하나라고 생각’하는 응답자에 비해 특별지방자치단체 설치를 더 선호하는 것으로 나타났음($\chi^2=12.297$, $p<.01$)
 - 부·울·경 소속감별로 살펴보면, 소속감을 느끼지 않는 응답자들이 소속감을 느끼는 응답자에 비해 특별지방자치단체 설치를 더 선호하는 것으로 나타났음($\chi^2=7.976$, $p<.05$)

(4) ‘특별지방자치단체 설치’와 ‘부울경 행정통합’ 중 실현 가능성이 높은 대안

- ‘특별지방자치단체 설치’와 ‘부·울·경 행정통합’ 중 실현 가능성이 높은 대안에 대하여 부·울·경 주민의 55.1%는 ‘특별지방자치단체 설치’로 응답하였으며, 44.9%가 ‘부·울·경 행정통합’이라고 응답하였음



〈그림 4-14〉 ‘특별지방자치단체 설치’와 ‘부울경 행정통합’ 중 실현가능성이 높은 대안

- 응답자 특성별로 살펴보면, ‘최초 거주 사유’, ‘부·울·경이 하나라는 인식’, ‘부·울·경 소속감’ 면에 있어서 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타남
 - ‘최초 거주 사유’ 면에서 살펴보면, ‘원주민’이 ‘이주민’에 비해 특별지방자치단체 설치를 실현가능성이 더 높은 대안이라고 인식하는 것으로 나타났음($\chi^2=5.562$, $p<.05$)

- ‘부·울·경이 하나라는 인식’ 면에서 살펴보면, ‘부·울·경이 하나가 아니고 생각’하는 응답자가 ‘부·울·경이 하나라고 생각’하는 응답자에 비해 특별지방자치단체 설치를 실현가능성이 더 높은 대안이라고 인식하는 것으로 나타났음($\chi^2=24.263$, $p<.001$)
- ‘부·울·경 소속감’ 면에서 살펴보면, ‘소속감을 느끼지 않는’ 응답자가 ‘소속감을 느끼는’ 응답자에 비해 특별지방자치단체 설치를 실현가능성이 더 높은 대안이라고 인식하는 것으로 나타났음($\chi^2=19.034$, $p<.001$)

3) 부울경특별연합 추진 주요 사업별 중요성 및 시급성

- 특별연합이 추진하는 주요 사업들(12개)에 대한 중요성 및 시급성을 평가함에 있어서 응답자들은 각각 <그림 4-15> 및 <그림 4-16>과 같이 응답하였음

(1) 사업별 중요성

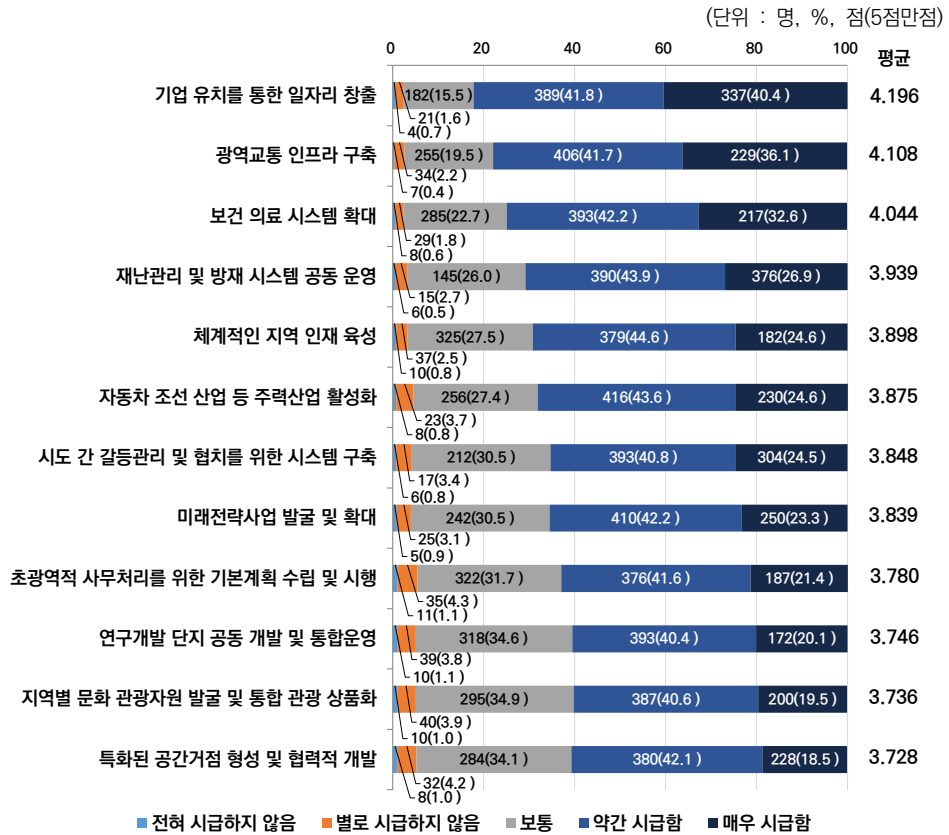
- 각 사업에 대한 중요성 평가 결과 전체 평균값은 4.036점으로 모든 사업이 보통 이상으로 중요하다고 평가되었으며, 응답 범주별로 보았을 때에도 모든 사업에 대한 ‘중요함’(‘약간 중요함’ + ‘매우 중요함’) 응답 비율이 과반을 차지하는 것으로 나타남
- 각 사업별 중요성에 대한 평가에 있어서 평균값과 ‘중요함’(‘약간 중요함’ + ‘매우 중요함’) 응답 비율을 비교해 보면, ‘기업유치를 통한 일자리 창출’(4.278점/85.6%)이 가장 높았고, ‘광역교통 인프라 구축’(4.230점/84.2%), ‘보건 의료 시스템 확대’(4.167점/82.1%), ‘재난관리 및 방재 시스템 공동 운영’(4.056점/76.0%), ‘체계적인 지역 인재 육성’(4.040점/77.6%) 순이었으며, ‘특화된 공간 거점 형성 및 협력적 개발’(3.887점/70.6%)이 가장 낮았음
- ‘재난관리 및 방재 시스템 공동 운영’은 ‘체계적인 지역 인재 육성’에 비해 전체 ‘중요함’ 응답의 비율은 낮으나 ‘매우 중요함’ 응답의 비율이 상대적으로 높아 평균점수가 더 높게 나타남



〈그림 4-15〉 사업별 중요성 평가 결과

(2) 사업별 시급성

- 각 사업에 대한 시급성 평가 결과 전체 평균값은 3.895점으로 모든 사업이 보통 이상의 시급성을 느끼고 있는 것으로 평가되었으며, 응답 범주별로 보았을 때에도 모든 사업에 대한 ‘시급하다’(‘약간 시급함’ + ‘매우 시급함’)는 응답 비율이 과반을 차지하였음
- 각 사업별 시급성에 대한 평가에 있어서 평균값과 ‘시급하다’(‘약간 시급함’ + ‘매우 시급함’)는 응답 비율을 비교해 보면, ‘기업유치를 통한 일자리 창출’(4.196점/82.2%)이 가장 높았고, ‘광역교통 인프라 구축’(4.108점/77.3%), ‘보건 의료 시스템 확대’(4.044점/74.8%), ‘재난관리 및 방재 시스템 공동 운영’(3.939점/70.8%), ‘체계적인 지역 인재 육성’ 3.898점/69.2%) 순이었으며, ‘특화된 공간 거점 형성 및 협력적 개발’(3.728점/60.6%)이 가장 낮았음



〈그림 4-16〉 사업별 시급성 평가 결과

(3) 12개 사업의 우선순위 선정을 위한 아이젠하워 매트릭스 분석

① 평가지표, 12개 추진사업

- 부울경특별연합의 12개 주요 사업 계획에 체계적·종합적으로 대응하기 위해서는 사업의 우선순위를 고려하여 시행의 강약을 조절할 필요가 있음
- 이에 12개 사업에 대해 시민들이 인식하고 있는 우선순위를 평가하기 위해 2개의 평가지표(중요성, 시급성)별 평균값을 산출하였음
- 사업별 중요성 및 시급성의 평균값은 〈표 4-5〉와 같이 나타났음

〈표 4-4〉 사업의 우선순위 선정을 위한 평가지표

평가지표	내 용
1. 중요성	• 해당 사업이 특별연합의 발전을 강화해 나가는 데 지대한 영향을 미칠 만큼 중요하고, 지속적으로 이행해야 할 필요가 있는가의 정도
2. 시급성	• 해당 사업이 다른 것들에 비해 하루라도 더 빨리 이행을 해야 할 만큼 시급하느냐의 정도

자료: 이정석·배준구(2018, 35).

② 12개 사업의 우선순위 선정

❶ 중요성-시급성 합산 결과

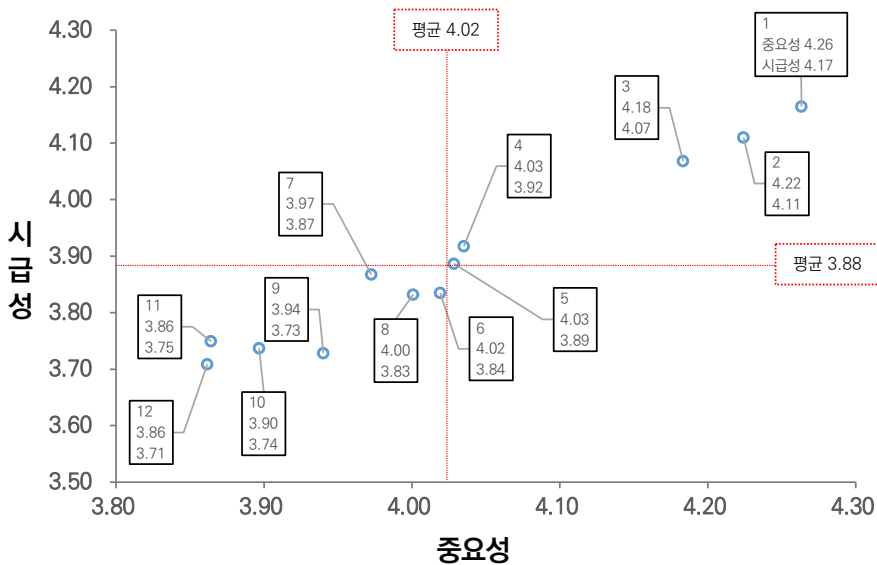
- 먼저 12개 사업에 대해 2개의 평가지표별로 각각 평가한 값의 평균을 구하면 〈표 4-5〉의 사업별 평가점수와 같음
 - 각 사업의 중요성과 시급성 평균의 합을 기준으로 우선순위를 산출함
 - 첫째 ‘기업 유치를 통한 일자리 창출’(8.43점)이 가장 높고, ‘광역 교통 인프라(철도·도로) 구축’(8.33점)이 그 뒤를 이었으며, ‘특화된 공간 거점 형성 및 협력적 개발’(7.57점)이 가장 낮았음
 - 둘째, 중요성과 시급성을 각각 보았을 때도 ‘기업 유치를 통한 일자리 창출’이 가장 높고, ‘광역 교통 인프라(철도·도로) 구축’이 그 뒤를 이었으며, ‘특화된 공간 거점 형성 및 협력적 개발’이 가장 낮았음

〈표 4-5〉 부울경특별연합이 추진해야 할 사업의 우선순위(중요성/시급성 고려)

사업 내용	사업별 평가점수			우선 순위
	중요성(5점)	시급성(5점)	합계	
기업 유치를 통한 일자리 창출	4.26	4.17	8.43	1
광역 교통 인프라(철도·도로) 구축	4.22	4.11	8.33	2
보건·의료 시스템 확대	4.18	4.07	8.25	3
재난 관리 및 방재 시스템 공동 운영	4.03	3.92	7.95	4
체계적인 지역 인재 육성	4.03	3.89	7.92	5
미래 전략 사업(수소, 물류) 발굴 및 확대	4.02	3.84	7.85	6
자동차·조선 산업 등 주력 산업 활성화	3.97	3.87	7.84	7
시·도 간 갈등 관리 및 협치를 위한 시스템 구축	4.00	3.83	7.83	8
지역별 문화·관광자원 발굴 및 통합 관광 상품화	3.94	3.73	7.67	9
연구 개발(R&D) 단지 공동 개발 및 통합 운영	3.90	3.74	7.63	10
초광역적 사무 처리를 위한 기본 계획 수립 및 시행	3.86	3.75	7.61	11
특화된 공간 거점 형성 및 협력적 개발	3.86	3.71	7.57	12
전체 평균	4.02	3.88		

- 아이젠하워 매트릭스(Urgency-Importance Matrix)는 중요성과 시급성에 따라 작업의 우선순위를 정할 때 매우 효과적인 방법으로 알려져 있음
 - 이 방법은 시급성(시급/시급하지 않음)과 중요성(중요/중요하지 않음)을 X·Y 축으로 교차시켜 4개의 영역을 만든 다음, 모든 작업을 4개의 영역으로 분류하는 데서 출발함
 - “중요하며 긴급한” 작업은 오른쪽 상단의 공간에 “우선 시행”으로 분류하고, “중요하지만 긴급하지 않은” 작업은 왼쪽 상단의 공간에 “계획 후 기한 설정”으로 분류함
 - “중요하지 않지만 긴급한” 작업은 오른쪽 하단의 공간에 “시행 주체 변경(위임·위탁)”으로 분류하고, “중요하지도 긴급하지도 않은” 작업은 왼쪽 하단의 공간에 “연기(관망)”로 분류함¹¹⁾
- 12개 사업의 중요성과 시급성에 관한 설문조사 결과를 토대로 ‘아이젠하워 매트릭스’를 작성하였음
 - 12개 사업 가운데 ‘기업 유치를 통한 일자리 창출’이 중요성 4.26, 시급성 4.17로 가장 높게 나왔고, 그 뒤를 이어 △광역 교통 인프라(철도·도로) 구축(4.22, 4.11), △보건·의료 시스템 확대(4.18, 4.07), △재난 관리 및 방재 시스템 공동 운영(4.03 3.92), △체계적인 지역 인재 육성(4.03, 3.89), △미래 전략 사업(수소, 물류) 발굴 및 확대(4.02, 3.84)의 순이었음
 - 통계 프로그램인 SPSS를 활용하여 산점도를 그린 다음, 중요성의 평균(4.02)과 시급성의 평균(3.88)을 적용하여 아이젠하워 매트릭스를 작성하면 <그림 4-17>과 같음

11) 별로 중요한 일이 아니라면 처리가 그다지 까다롭지 않다고 가정할 때 다른 사람에게 위임하거나 위탁할 수 있음. 한편, 연기(관망)의 경우 생산성을 크게 향상시키는 것과 깊은 관련이 있음. 진정한 시간관리는 불필요한 작업을 제거함으로써 귀중한 시간을 절약하고, 그것을 다른 데 활용하는 데서부터 출발할 수 있기 때문임



주: 사각박스 안의 제일 위 숫자는 우선순위를 가리키며, <표 4-5>의 각 사업의 우선순위와 일치함

〈그림 4-17〉 12개 사업 대상 아이젠하워 매트릭스 분석

- 12개 사업을 대응방안별로 구분해 보면, ‘우선 시행’ 5개, ‘계획 후 기한 설정’ 0개, 시행 주체 변경(위임·위탁) 0개, 연기(관망) 7개로 나타났다(〈표 4-6〉 참고)

〈표 4-6〉 설문조사 결과 12개 사업에 대한 대응방안

대응방안	추진전략
우선시행(5)	- 기업유치를 통한 일자리 창출 - 광역 교통 인프라(철도·도로) 구축 - 보건·의료 시스템 확대 - 재난 관리 및 방재 프로그램 공동 운영 - 체계적인 지역 인재 육성
계획 후 기한 설정	-
시행 주체 변경(위임·위탁)	-
연기(관망)(7)	- 미래 전략 사업(수소, 물류) 발굴 및 확대 - 자동차·조선 산업 등 주력 산업 활성화 - 시·도 간 갈등 관리 및 협치를 위한 시스템 구축 - 지역별 문화·관광자원 발굴 및 통합 관광 상품화 - 연구 개발(R&D) 단지 공동 개발 및 통합 운영 - 초광역적 사무처리를 위한 기본 계획 수립 및 시행 - 특화된 공간 거점 형성 및 협력적 개발

- 단기적으로는 ‘우선시행’해야 할 5가지 사업에 초점을 맞추어야 할 것으로 판단됨
- 한편, ‘연기(관망)’에 해당하는 7개 사업과 관련하여 정부 계획에 대한 지방정부의 무대응은 바람직하지 않음
 - 일단 연기를 시켜두되, 다른 사업의 진척 상황 및 정부의 입장을 지켜보면서 대응을 준비해야 함
- 아이젠하워 매트릭스를 통해 다음 2가지 사항을 파악 가능함
 - 설문응답자들은 일자리, 교통 및 보건·의료 인프라, 재난 관리에 특별연합이 우선적으로 대응할 필요가 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났음
 - 반면, 일자리 및 교통 인프라 등이 창출되지 않은 상태에서의 연구 개발 및 특화된 공간 거점 형성의 경우 그 효과성이 크지 않을 것으로 보아 특별연합이 시급히 대응하지 않아도 될 것으로 인식하고 있는 것으로 보임

4) 특별연합의 성공적 운영을 위한 대응 방안별 필요성

- 특별연합의 성공적인 운영을 위해 12가지 대응 방안이 필요하다고 가정하고 각각의 동의 정도를 응답자에게 물었는데, 그 결과는 <그림 4-18>과 같음
- 사업(시책)에 대한 동의 정도 평가 결과 전체 평균값은 3.854점으로 모든 사업(시책)에 보통 이상으로 동의하는 것으로 나타났었으며, 응답 범주별로 보았을 때에도 모든 사업에 대한 ‘동의’(‘약간 동의’ + ‘매우 동의’) 응답 비율이 과반을 차지하는 것으로 나타남
- 각 사업(시책)별 동의 정도에 대한 평가에 있어서 평균값과 ‘동의’(‘약간 동의’ + ‘매우 동의’) 응답 비율을 비교해 보면, ‘상호 신뢰와 양보에 기반한 이익공유 원칙 확립’(3.959점/72.3%)이 가장 높았고, ‘부·울·경 주민의 관심과 참여 제고’(3.912점/71.8%), ‘지방자치단체 간 협력관계 정립’(3.909점/70.2%), ‘집행기관과 의결기관 간 협력적 파트너십 구축’(3.876점/69.8%), ‘부·울·경 지역주민 대상 정기·부정기 의견 청취’(3.871점/68.3%) 순이었으며, ‘국가 특별지방행정기관 사무 권한의 특별연합으로의 이양’(3.764점/62.0%)이 가장 낮았음



〈그림 4-18〉 부울경특별연합의 성공적인 운영을 위한 대응 방안의 필요성

5) 성공적인 부산울산경남특별연합 운영이 우리 지역에 가져올 변화

- 응답자들로 하여금 성공적인 부울경특별연합 운영이 우리 지역에 가져올 변화에 대하여 2가지씩 선택하도록 한 결과는 <표 4-7>과 같음
 - 일부 응답자가 1개만 응답한 까닭에 대략 1.9개씩 선택한 것으로 나타났음
- 특별연합 운영이 가져올 변화에 대해 전체 932명 중 428명(45.9%)이 ‘지역균형 발전 촉진’이라고 답해 가장 많았음
 - 일자리 창출이 367명(39.4%), 대중교통 이용 권역 내 1시간 이동권 보장이 344명(19.4%), 인구 증가 및 역외유출 방지 258명(14.5%)로 그 뒤를 이었음
 - ‘광역직 지방공무원 등 인재 양성’은 43명(4.6%)으로 가장 적게 응답하였음
- 부·울·경 주민의 기대감이 잘 드러난 결과로 향후 운영 시 중점을 두어야 할 방향 내지 참고사항

〈표 4-7〉 성공적인 부울경특별연합 운영이 우리 지역에 가져올 변화(다중응답)

구분	응답		케이스퍼센트
	빈도	%	
지역균형발전 촉진	428	24.1	45.9
일자리 창출	367	20.7	39.4
대중교통 이용 권역 내 1시간 이동권 보장	344	19.4	36.9
인구 증가 및 역외유출 방지	258	14.5	27.7
주민의 삶의 질 향상	247	13.9	26.5
크게 변화하는 점 없음	89	5.0	9.5
광역직 지방공무원 등 인재 양성	43	2.4	4.6
계	1,776	100.0	190.5

주: N=932.

3. 요약 및 시사점

1) 부·울·경 지역에 대한 인식

○ 다음의 〈표 4-8〉을 통해 각 지역 주민 특성 및 거주 지역에 따라 부·울·경 지역에 대한 인식 차이를 확인할 수 있음

- 지역 및 성별, 주관적 사회계층에 따라 지역 최초 거주사유에 차이가 나타남
 - 남성의 경우 직업으로 인해 부·울·경 지역에 거주하게 된 경우가 많았던 반면, 여성의 경우 결혼을 통해 이주한 경우가 많았음
 - 부산지역의 경우 부·울·경 지역 출생인 경우가 많았던 반면, 울산의 경우 타 지역에 비해 직업 때문에 이주한 경우가 많았음
 - 부·울·경 출생의 경우 본인을 중층이라고 인식하는 비율이 높았으며, 교육을 위해 부산으로 이주한 경우에는 본인의 사회적 계층을 하층이라고 응답하는 비율이 더욱 많았음

〈표 4-8〉 부·울·경 지역에 대한 주민인식 교차분석 결과 요약

구 분		빈도분석	성별	지역	주관적 사회계층
부·울·경 지역에 처음 거주하게 된 이유		고향 58.2% 직업 19.2% 교육 14.8%	직업: 남성>여성 결혼: 여성>남성 $p<.001$	고향: 부산>경남>울산 직업: 울산>경남>부산 $p<.001$	고향: 중>상·하 교육: 하>상·중 $p<.001$
다른 지역으로 이주할 의향		이주의향 없음 75.6% 타 지역으로 이주 24.4%	-	-	-
부산 울산 경남이 하나의 지역이라는 것에 대한 의견		하나의 지역이다 32.6%, 하나의 지역이 아니다 42.7%	-	하나의 지역이다 : 경남>부산>울산 $p<.05$	-
소속감	내가 사는 시·도	소속감 느낌 62.6%, 느끼지 않음 8.7%	-	소속감 느낌 : 부산>울산, 경남 $p<.05$	소속감 느낌: 상>하 $p<.001$
	부·울·경 전체	소속감 느낌 37.7%, 느끼지 않음 26.2%	-	-	소속감 느낌: 중>상>하 $p<.01$
행정 서비스/ 정책 만족도	내가 사는 시·도	만족 38.7% 불만족 14.0%	-	-	만족: 상>중>하 불만족: 하>상>중 $p<.001$
	부·울·경 전체	만족 40.6% 불만족 17.1%	-	-	만족: 상>중>하 불만족: 하>상>중 $p<.001$

- 부·울·경 이외의 지역으로 이주할 의향의 경우 성별이나 지역, 주관적 사회계층에 따른 차이가 나타나지 않았음
- 울산 지역의 응답자가 경남 및 부산지역 응답자보다 부·울·경이 서로 다른 지역이라고 인식하는 경향이 더욱 강했음
 - 전체 응답자의 42.7%가 부·울·경이 하나의 지역이 아니라고 생각하는 반면, 32.6%만이 부·울·경을 하나의 지역으로 인식함
 - 경남의 경우 응답자의 35.2%, 부산은 32.0%가 부·울·경이 하나의 지역이라고 응답한 반면 울산의 경우 26.5%만이 부·울·경 지역이 하나의 지역이라고 인식하고 있었음
- 응답자의 62.6%가 내가 살고 있는 지역에 소속감을 느끼고 있는 것으로 나타난 반면, 부·울·경 전체에 대한 소속감은 37.7%로 상대적으로 낮음
 - 내가 사는 지역에 대한 소속감은 울산 및 경남 지역민에 비해 부산지역 사람이 더욱 많이 느끼는 것으로 나타났으며, 주관적 사회계층 인식이 높을수록 지역에 대한 소속감이 높았음

- 주관적 사회계층 인식이 낮을 경우 상대적으로 부·울·경 전체에 대한 소속감은 낮은 편임
- 거주 지역 및 부·울·경 지역의 행정서비스/정책 만족도 역시 대체적으로 높은 편으로 나타남
 - 거주 지역의 행정서비스/정책에 대하여 만족한다는 응답은 38.7%로 불만족한다는 응답(14.0%보다 높았으며, 부·울·경 전체의 행정서비스 만족도 역시 만족한다는 의견이 더욱 많았음(만족 40.6%, 불만족 17.1%)
 - 주관적 사회계층 인식에 따른 행정서비스/정책 만족도 차이를 살펴보면 계층의식이 높아질수록 만족도가 높아지는 것으로 나타남
- 부·울·경 지역을 하나의 지역으로 인식하지 않는다는 응답(42.7%)이 하나의 지역이라고 인식하는 응답(32.6%)에 비해 10.1%p가 높게 나타난 것은 울산지역 거주민의 경우 부·울·경을 하나의 지역이 아니라고 느끼고 있는 비율이 과반을 차지(50.7%)한 것에 기인하고 있음
- 이것은 울산시를 배제하지 않는다면, ‘부·울·경 행정통합’보다는 ‘특별지방자치단체 설치’ 대안을 활용하여 부·울·경의 공동의 발전을 모색하는 것이 더 낫다는 것을 시사하고 있음

2) 부울경특별연합에 대한 인식

- 부·울·경 메가시티 구축 전략 필요성에 대해서는 64.6%가 필요하다고 응답하였으나 주관적 사회계층의식이나 이주의향, 지역에 대한 소속감 및 행정/정책 만족도에 따라 그 정도의 차이가 있었음
 - 주관적 사회계층이 높아질수록 부·울·경 메가시티 전략 필요성에 대해 더욱 동의하는 것으로 나타남
 - 앞으로 부·울·경 지역에서 계속 살고 싶다고 응답한 사람들의 경우 부·울·경 메가시티 구축 전략에 더욱 동의함
 - 지역에 대한 소속감을 느끼고, 부·울·경이 하나라고 인식하는 인식이 강한 사람의 경우 부·울·경 메가시티 구축 전략이 더욱 필요하다고 응답함
 - 지방정부의 행정/정책에 대한 만족도가 높을수록 부·울·경 메가시티 구축 전략이 더욱 필요하다고 응답함
- 분석결과를 토대로 할 때, 부·울·경 지역에 대한 소속감이 강하고, 앞으로 부·울·경 지역에서 계속 거주할 의향이 있는 사람들의 경우 부·울·경 메가시티 구축 전

략이 필요하다고 생각하고 있음

- 이러한 시·도민의 의향을 존중하여, 부·울·경의 3개 시·도는 부·울·경 지역의 공동발전을 위한 공론의 장의 개설이나 시·도 간 소통을 위한 네트워크 강화를 위해 상호협력해 나갈 필요가 있다는 점을 시사하고 있음

〈표 4-9〉 부·울·경 메가시티 구축 전략 필요성에 대한 주민인식 교차분석 결과 요약

구 분	빈도분석	성별	지역	주관적 사회계층	최초 거주사유	이주의향
부·울·경 메가시티 구축 전략 필요성	필요 64.6% 보통 22.6% 불필요 13.1%	-	-	필요 : 상>중>하 불필요 : 하>중>상 p<.05	-	필요 : 부·울·경 내 거주>부·울·경 외 거주 p<0.001
		부·울·경 하나라는 인식	시 도 소속감	부·울·경 소속감	시·도 행정/정책 만족	부·울·경 행정/정책 만족
		필요 : 하나로 생각>아니라고 생각 p<0.001	필요 : 소속감 느낌>소속감 느끼지 않음 p<0.001	필요 : 소속감 느낌>소속감 느끼지 않음 p<0.001	필요 : 만족>불만족 p<0.001	필요 : 만족>불만족 p<0.001

- 한편, 부울경특별연합 설치(출범) 사실에 대한 인지도가 ‘들어본 적은 있음’(35.2%) 까지 포함하여 76.4%를 차지하였으나, ‘전혀 모름’이라고 답한 응답자가 23.6%에 달한다는 사실은 주민 홍보를 더 강화해야 할 필요성을 시사하고 있음
- ‘특별지방자치단체 설치’와 ‘부·울·경 행정통합’ 안에 대한 선호도 및 실현가능성에 대한 인식조사 결과 ‘특별지방자치단체 설치’ 안에 대한 찬성 응답이 각각 10.2%p 높게 나타남
 - 두 정책에 대한 선호도를 살펴보면, 부·울·경 지역이 하나가 아니라고 생각하는 사람일수록, 부·울·경 지역에 소속감을 느끼지 않는 사람일수록 ‘특별지방자치단체 설치’를 선호하는 것으로 나타남
 - 두 정책에 대한 실현가능성을 살펴보면, 원주민이 이주민에 비하여, 부·울·경 지역이 하나가 아니라고 생각하는 사람일수록, 부·울·경 지역에 대한 소속감을 느끼지 않는 사람일수록, ‘특별지방자치단체 설치’의 실현가능성을 높게 판단하고 있었음
- 이처럼 ‘특별지방자치단체 설치’를 ‘부·울·경 행정통합’에 비해 더 선호하고 실현가능성이 더 높다고 보고 있다는 사실은 부·울·경의 단체장에게 시사하는 바가 큼

- 특히, 부·울·경 주민 중에는 ‘특별지방자치단체 설치’ 정책의 지속적 추진을 바라는 여론이 더 높다는 것이며, 향후의 정책 전개에 있어서 행정통합을 추진하는 것은 시·도민의 반대에 부딪힐 가능성이 커 보임
- 이에 따라 부·울·경 주민들에게 부·울·경이 하나라는 인식을 더 확산시키고, 부·울·경에 대한 소속감을 가지도록 하기 전까지는 부울경특별연합 설치 대안을 그대로 유지하는 것이 필요해 보임
- 또한, 원주민이 이주민에 비해 ‘특별지방자치단체 설치’의 실현가능성을 더 높게 평가한 것과 관련하여, 어떤 정책의 실시가 자신에게 미칠 영향(유·불리)을 고민한 결과로 이해됨
 - 통합청사의 위치 혹은 통합 자치단체의 명칭, 자치단체 존치 등의 결정이 향후 행정서비스에의 접근성이나 재산 가치 등에 영향을 미치고, 이로 인해 3개 시·도 간 갈등이 촉발될 것으로 예상되므로, 행정통합은 쉽게 성사되기 어려울 것으로 전망할 수 있음
 - 반면에, 특별지방자치단체의 설치에 행정통합에 비해 갈등요인이 상대적으로 작거나 범위가 한정돼 있어 실현가능성을 높게 본 것으로 예측됨

〈표 4-10〉 ‘특별지방자치단체 설치’와 ‘부·울·경 행정통합’에 대한 선호도 분석

구 분	빈도분석	최초 거주사유	부·울·경 하나라는 인식	부·울·경 소속감
선호하는 대안	특별지방자치단체 설치 55.1% 부·울·경 행정 통합 44.9%	-	특별지방자치단체 설치: 하나가 아니라고 생각 하나라고 생각 $p < .01$	특별지방자치단체 설치: 소속감 느끼지 않음 소속감 느낌 $p < .05$
실현가능성이 높은 대안	특별지방자치단체 설치 55.1% 부·울·경 행정 통합 44.9%	특별지방자치단체 설치: 원주민<이주민 $p < .05$	특별지방자치단체 설치: 하나가 아니라고 생각 하나라고 생각 $p < .001$	특별지방자치단체 설치: 소속감 느끼지 않음 소속감 느낌 $p < .001$

3) 부울경특별연합의 주요 사업에 대한 인식

- 부울경특별연합 사업에 대하여 응답자의 대부분이 중요성 및 시급성에 동의하는 것으로 나타남
- 주요 변인 간 교차분석 결과를 살펴보면 대부분의 사업에서 집단 간 차이가 나타나지 않았으나, ‘광역교통 인프라 구축’ 및 ‘초광역적 사무처리를 위한 기본계획

수립 및 시행'에 대한 시급성 인식이 거주 지역 간에 차이가 있는 것으로 나타남

- 광역교통 인프라 구축의 경우 부산 지역 응답자에게 더욱 시급한 사업으로 인식되는 반면 경남 지역 응답자의 경우 시급성에 대한 평가가 상대적으로 낮았음
- 초광역 사무처리를 위한 기본계획 수립 및 시행의 경우 부산 지역 응답자의 경우 시급한 사업으로 인식하였으나 울산 지역 응답자의 경우 상대적으로 시급하지 않은 것으로 보고 있었음

- 제시되는 사업들의 대부분이 중요성 및 시급성 측면에서 지역 주민의 동의를 얻고 있으므로, 각 사업별 특성을 감안하여 우선순위에 따라 추진하는 것이 필요해 보임
- 중요성 및 시급성을 바탕으로 각 사업들의 우선순위를 살펴보면 지역 경제 및 교통·보건 인프라 구축에 대한 지역주민의 관심이 높음. 따라서 향후 특별연합이 사업을 추진함에 있어서는 이와 같은 지역주민들의 관심이 높은 사업에 '선택과 집중'을 할 필요가 있을 것임

〈표 4-11〉 부울경특별연합 사업의 중요성 및 시급성에 대한 주민인식

구 분		빈도분석	교차분석 유의성(지역)
광역교통 인프라 구축	중요성	중요 84.2%, 비중요 2.3%	-
	시급성	시급 77.8%, 비시급 2.7%	시급 : 부산>울산>경남 p<0.05
자동차 조선산업 등 주력산업 활성화	중요성	중요 75.3%, 비중요 4.1%	-
	시급성	시급 68.2%, 비시급 4.5%	-
미래전략사업(수소, 물류) 발굴 및 확대	중요성	중요 77.6%, 비중요 2.6%	-
	시급성	시급 65.5%, 비시급 4.0%	-
기업 유치를 통한 일자리 창출	중요성	중요 85.6%, 비중요 2.2%	-
	시급성	시급 82.2%, 비시급 2.3%	-
지역별 문화관광자원 발굴 및 통합 관광 상품화	중요성	중요 72.6%, 비중요 3.3%	-
	시급성	시급 65.5%, 비시급 4.0%	-
체계적인 지역 인재 육성	중요성	중요 77.6%, 비중요 2.8%	-
	시급성	시급 69.2%, 비시급 3.3%	-
보건의료 시스템 확대 시급성	중요성	중요 82.1%, 비중요 2.6%	-
	시급성	시급 74.8%, 비시급 2.4%	-
재난관리 및 방재 시스템 공동운영	중요성	중요 76.0%, 비중요 3.3%	-
	시급성	시급 70.8%, 비시급 3.2%	-

구 분		빈도분석	교차분석 유의성(지역)
연구개발 단지 공동 개발 및 통합운영 중 요성	중요성	중요 69.9%, 비중요 3.7%	-
	시급성	시급 60.5%, 비시급 4.9%	-
특화된 공간거점 형성 및 협력적 개발 필요 성	중요성	중요 70.6%, 비중요 4.0%	-
	시급성	시급 60.6%, 비시급 5.3%	-
초광역적 사무처리를 위한 기본계획 수립 및 시행	중요성	중요 69.7%, 비중요 4.4%	-
	시급성	시급 63.0%, 비시급 5.3%	시급 : 부산>경남>울산 p<.05
보건의료 시스템 확대 시급성	중요성	중요 75.5%, 비중요 3.1%	-
	시급성	시급 65.3%, 비시급 4.2%	-

- 반면, 공간 거점에 대한 개발이나 협치 시스템 구축, 문화관광자원 개발에 대한 부분은 시급성 및 중요성에 있어 상대적으로 낮은 평가를 받고 있으므로, 당장 시행할 것이 아니라 특별연합이 일정 궤도에 오르기까지 연기하는 것이 특별연합의 실효성을 확보하는 길일 것임

4) 부울경특별연합의 성공적인 운영을 위한 대응방안의 필요성에 대한 인식

- 부울경특별연합의 성공적인 운영을 위해 제시된 각 대응 방안들 역시 지역 주민들의 대부분이 대체적으로 동의하는 것으로 나타남

〈표 4-12〉 부울경특별연합의 성공을 위한 대응방안 동의 정도

구 분	빈도 분석	주관적 사회계층
부·울·경 주민의 관심과 참여 제고	동의 71.8% 미동의 3.0%	동의 : 중>상>하 p<.01
상호 신뢰와 양보에 기반한 이익공유 원칙 확립	동의 72.2% 미동의 3.0%	동의 : 상>하 p<.01
해외 유사사례의 지속적인 벤치마킹 및 활용	동의 63.5% 미동의 4.3%	동의 : 상>하 p<.05
집행기관과 의결기관 간 협력적 파트너십 구축	동의 69.8% 미동의 4.1%	동의 : 상>하 p<.01
지방자치단체 간 협력관계 정립	동의 70.2% 미동의 3.8%	동의 : 상>하 p<.05
국가 특별지방행정기관 사무권한의 특별연합으로의 이양(이관)	동의 62.0% 미동의 4.8%	동의 : 상>하 p<.05
특별연합 사무·사업의 적극적 추진을 위한 자원 확충	동의 67.7% 미동의 4.6%	동의 : 상>하 p<.05

구 분	빈도 분석	주관적 사회계층
부·울·경 지역 주민 대상 정기·부정기 의견 청취(공청회·간담회 등)	동의 68.3% 미동의 3.3%	동의 : 상>하 $p<.01$
특별법 제정을 위한 이해관계자 간 연대 강화	동의 64.5% 미동의 4.6%	-
실질적인 사무개시에 필요한 규약 조건 정비	동의 66.2% 미동의 3.8%	동의 : 상>하 $p<.05$
사무축소를 통한 신속한 사무처리	동의 64.7% 미동의 3.9%	-
성공사례(실적) 창출을 통한 주민 홍보 강화	동의 67.1% 미동의 4.5%	-

- 주요 변인 간 교차분석 결과를 살펴보면 각 대응방안에 대하여 주관적 사회계층에 따라 인식 차이가 있는 것으로 나타남
 - ‘상호 신뢰와 양보에 기반한 이익공유 원칙 확립’, ‘해외 유사사례의 지속적인 벤치마킹 및 활용’, ‘집행기관과 의결기관 간 협력적 파트너십 구축’, ‘지방자치단체 간 협력관계 정립’, ‘국가 특별지방행정기관 사무권한의 특별연합으로의 이양(이관)’, ‘특별연합 사무·사업의 적극적 추진을 위한 재원 확충’, ‘부·울·경 지역 주민 대상 정기·부정기 의견 청취’, ‘실질적 사무개시에 필요한 규약 조건 정비’와 같은 주요 대응방안들에 대하여 주관적 사회계층이 상층인 사람들이 하층인 사람들에 비해 더욱 동의하는 것으로 나타남
 - ‘부·울·경 주민의 관심과 참여 제고’의 경우 주관적 사회계층이 중층으로 응답한 사람들이 가장 많이 동의하였으며, 이후 상층, 하층 순으로 분석됨
- 교차분석 결과를 종합하면, 상대적으로 상층의 주민들이 부울경특별연합의 성공을 위한 대응방안들에 대해 보다 적극적인 지지를 보내는 것으로 나타남
- 이러한 지지 성향을 볼 때, 부울경특별연합의 성공적인 운영을 위해서는 대응 방안을 사회계층별 맞춤형으로 적용할 필요가 있음
 - 대응 방안에 대한 인식상의 양극화가 발생하지 않도록 하층 시·도민을 대상으로 한 부·울·경 메가시티 전략의 필요성에 대해 설명을 확대할 필요
 - 부울경특별연합이 부·울·경 메가시티 구축을 위한 추진체계의 컨트롤타워 역할을 수행해야 한다는 점을 강조하고 이해를 구함

제 5 장

부산울산경남특별연합의 실효성 확보 방안

1. ‘성공적 운영 방안’의 재개념화 및 기본원칙 확립

1) 배경

- 본 연구를 착수할 당시 특별연합은 법적으로 ‘우리나라 최초의 특별지방자치단체’로서 설치되었으나 형식적인 면에서 그러했고, 실질적인 출범은 2023년 1월 1일(본격적인 사무개시일) 이후로 예정돼 있었음
- 이에 따라 특별연합이 독립된 법인으로서 실질적이고 본격적인 사무를 수행해 나가기 위해 무엇이 필요하고, 어떤 식으로 부·울·경이 상호 조정·협력해 나갈 것 인지가 중요하게 인식되었고, 논의의 초점도 여기에 맞추어져 있었음
- 민선 8기 선거 운동 기간 중에 부산을 제외한 경남과 울산의 단체장 입후보자들이 특별연합 추진에 대한 이견을 표명하거나 어떤 식으로든 조정할 필요가 있다는 주장을 했으나, 그 출범 그 자체에 찬물을 끼얹는 ‘탈퇴’ 혹은 ‘해산’이나 제3의 대안을 제안하리라고는 예상하지 못했음
- 그러나 2022년 8~9월경에 접어들면서 여건이 180도 전환되었는데, 경상남도 와 울산광역시도 각 연구원에 의뢰한 연구 결과를 기초로 하여 특별연합 설치·운영에 대한 부정적인 입장을 표명하기 시작하였음
 - 경상남도는 경남연구원의 ‘부울경특별연합 실효성 분석’ 연구를 기초로 특별연합은 옥상옥으로 실익이 없으며, ‘초광역협력의 가장 완성된 형태’라면서 부·울·경 행정통합을 대안으로 제시하였음(최호영 2022.9.19.)

- 울산광역시는 울산연구원의 ‘부울경특별연합 추진에 따른 실익 분석’ 연구를 기초로 특별연합을 잠정 중단하고, 행정통합에 대해서는 “말도 안 되는 제안”이라며 부정적인 입장을 밝혔음(이상길 2022.9.27.)
- 이처럼 경상남도와 울산광역시가 특별연합에 대해 부정적인 입장을 발표하자, 언론에서는 연일 특별연합의 운명과 관련하여 탈퇴, 해체, 좌초, 무산, 중단 등 부정적인 용어를 포함하는 기사를 쏟아내기 시작했다
- 한편, 민선 8기 단체장 취임 100일을 맞아 가진 울산시장 기자회견에서 부·울·경 단체장의 3자 회동(2022.10.12.)이 결정되었다는 발표가 나오자, 경남과 울산의 불참 선언으로 좌초 위기로까지 내몰렸다고 평가돼 온 특별연합 재추진의 돌파구를 마련할 수 있을지에 귀추가 주목됨(김영한 2022.10.6.)
- 그러나 2022년 10월 7일 열린 중앙지방협력회의에서 부·울·경 메가시티에 대한 대통령의 언급이 한 마디도 없었고, 같은 날 행정안전부 장관과 세 단체장과의 간담회에서도 울산·경남이 기존 입장을 고수하는 바람에 기대했던 변화는 없었음
- 특히, 민선 8기 출범 후 최초의 3개 시·도지사 회동(2022.10.12.)에서 부울경특별연합 추진의 불씨를 살릴 수 있을 것인지에 세인의 이목이 집중되었으나, 경남 도지사와 울산시장의 완강한 반대로 추진하지 않기로 결정(김혜경 2022)
- 한편, 부·울·경의 상생발전을 도모하는 차원에서 다음 내용을 담은 공동입장문을 발표(부·울·경 3개 단체장 2022)
 - 부울경특별연합은 실효성과 효율성에 문제가 있기 때문에 현 상태에서 출범하기는 곤란
 - 특별연합을 통해 추구하고자 했던 기능을 수행하고 부·울·경 초광역 협력을 실질적으로 발전시키기 위해 ‘부울경 초광역 경제동맹’을 출범
 - ‘부울경 초광역 경제동맹’은 3개 시·도지사가 공동회장을 맡고, 부산에 전담사무국을 설치하며, 부·울·경 각각 3명씩 총 9명의 담당 공무원을 파견해 부·울·경 연대와 상생 발전을 위한 업무를 수행(부·울·경 공동사업 발굴 및 중앙정부의 권한이양, 예산확보에 공동 대응)¹²⁾
 - 이와 별도로 부산과 경남은 2026년, 행정통합을 적극 추진하기로 하고, 이를 위해 준비위원회 구성 및 행정통합 논의를 본격 추진

12) 현재 부산시와 행정안전부 간에 사무국의 조직규모 조정을 둘러싸고 협의가 진행 중임. 부산시 자치분권과에 따르면, 국장(1), 과장(2) 체제에 정원 19명의 규모가 될 것으로 예측하고 있음

- 결국 3개 시·도지사는 부울경특별연합의 실효성 문제를 이유로 현 상태 그대로 출범하는 것이 무리라고 판단했고, 부·울·경에 의한 ‘부울경 초광역 경제동맹’ 출범과 부경행정통합 논의기구 설치를 대안으로 제시했음
- 한편, 부울경특별연합 추진이 좌초될 위기에 처하자, 지역의 여야 정치권이 반발하는 한편 시민단체와 전문가들의 반발도 거세지고 있는 실정(정철욱 2022)

2) ‘성공적 운영 방안’에 대한 재개념화

- 본 연구의 1차적 목적은 부울경특별연합이 성공적으로 운영될 수 있도록 다음과 같은 방법을 모색하는 것임
 - 부·울·경 시·도민 설문조사 결과에서 알 수 있듯이, 특별지방자치단체 설치안이 선호도와 실현가능성 면에서 부·울·경 행정통합안보다 10%p나 더 높은 응답률을 보이고 있다는 사실을 감안할 때 부·울·경 3개 시·도는 어떤 식으로든 정책변화를 강구해야 함
 - 형식적인 설치(2022.4.18.)가 아닌 예정된 사무개시일(2023.1.1.)에 특별연합이 실질적으로 작동할 수 있도록 환경 조성
 - 부·울·경이 신뢰와 양보에 기반을 두고 상호 협력하는 방안 모색
- 그러나 민선 8기에 들어와 ‘부울경 초광역 경제 동맹’이 초광역 협력을 실질적으로 수행하는 기구로 정의됨에 따라(김영한 2022.10.12), 부울경특별연합의 ‘성공적 운영 방안’을 논의하는 것에 대한 재고 필요성이 인식되었음
- 더욱이, 행정안전부가 부·울·경 시·도지사에게 「‘부산울산경남특별연합 규약’ 폐지 협조 요청’이라는 제목의 문서(2022.10.26.)를 업무연락 형태로 시달한 것을 보더라도, 더 이상 진전이 없는 특별연합에 대한 정부 소관부처의 입장도 부정적으로 기울었음을 감지할 수 있음¹³⁾

13) 다만, 이 업무연락은 몇 가지 문제점이 있는 것으로 판단됨. 첫째, 얼핏 보면, 행정안전부가 나서서 부울경특별연합의 규약을 폐지하라는 식으로 협조를 요청하는 것으로 이해되는데(다만, 행정안전부가 부울경특별연합의 폐지에 동의한다는 것을 내부방침으로 정한 것은 아니라는 것이 내부 관계자의 증언임), 이것은 초광역지역정부(메가시티)를 추진하려는 대통령의 공약과는 배치되는 것으로 문제가 될 수 있음. 둘째, 행정안전부에서 지방자치법에도 없는 용어인 ‘규약 폐지 절차’를 부·울·경 시·도지사에게 업무연락 형태로 안내하고 있는 것은 더욱 큰 문제임. 올바른 안내를 하려면, 구성 지방자치단체의 변경을 포함하는 ‘규약의 변경’(지방자치법 제202조 제2항), ‘가입 및 탈퇴’ 절차(법 제208조), 구성도 되어 있지 않은 ‘특별연합위원회’의 협의·조정(특별연합 규약 제19조), ‘해산’ 절차(법 제209조) 등에 관해 안내해야 함

- 다만, 특별연합 추진 무산을 두고 야권의 반발 기류가 여전하고, 법적·제도적 근거를 갖춘 특별연합 설치의 이점에 대한 시민단체와 전문가 집단의 지지를 감안하는 것도 필요한 실정임
- 이에 특별연합 추진의 불씨를 살려두자는 차원에서 어떻게 하면 특별지방자치단체인 특별연합의 실효성을 확보할 수 있을지에 대한 고민이 필요하다고 할 것임
- 이에 본 연구에서 말하는 특별연합의 ‘성공적 운영 방안’은 ‘실효성 확보 방안’으로 재정립하여 향후의 논의를 진행하고자 함

3) 기본원칙 확립

(1) 특별연합의 한계에 대한 맞춤형 대응 필요

- 경남연구원(2022)의 연구 결과를 인용한 경남도의 주장대로 특별연합은 과연 순기능보다 역기능이 많은, 비용만 낭비하고 실익이 없는 협력방식인가를 두고, 연구 결과의 객관성 시비가 제기되는 등 공방이 가열되고 있음(민왕기 2022.9.20., 10.3, 최상원 2022, 강승우 2022)
- 따라서 특별연합의 ‘실효성’(=실제 효과를 나타내는 성질) 논란에 대해서는 향후 좀 더 분석적인 논의를 전개하는 것이 필요해 보임
 - 우선, 민선 8기에 들어와 경남도가 특별연합의 철회를 주장한 것과 관련하여 타당성이 있는 부분에 대해서는 적극 반영할 필요가 있음
 - 그럼에도 불구하고, 일부 오해가 있는 부분에 대해서는 이해와 설득작업을 통해 해법을 강구하는 것이 바람직함
- 이에 경남도가 지적한 특별연합의 한계(5가지 항목)에 대해 항목별로 해명을 시도하면서 맞춤형 대응 방향을 제시하고자 함(〈표 5-1〉 참고)

〈표 5-1〉 부울경특별연합 한계에 대한 대응 방향

부울경특별연합 한계	해명	대응 방향
1. 특별지방자치 단체 제도의 한계	• 완벽한 제도는 없음 • 전부 개정 지방자치법에서 제도화된 이래 최초의 설치 사례로, 제도 운영 경험 부재 • 상대적으로 진일보한 제도(cf. 지방자치법상의 행정협의회, 조합, 위임·위탁 방식 등과의 차이 구분)	• 시행착오를 거치겠지만, 보완 가능(직접 운영 결과를 토대로 정부 설득 필요) • 독자 권한, 국가 지원 전략, 재정 지원 근거 등 기반 부족에 대해 지방자치법 및 관련 법률의 개정, 특별법 등을 통해 보완

부울경특별연합 한계	해명	대응 방향
	• 해외 선진 사례(간사이광역연합, 슈투트가르트지역연합 등)를 참고하여 제도 도입	• 특별연합의 장 및 의회의원의 대표성·책임성 문제 보완(선출방식, 임기 등 개선)
2. 공동업무 처리방식의 한계	• 복수의 지방자치단체 간 공동업무처리의 성공사례 없는 것이 아님 → 폐기물처리시설 공동 이용, 경제자유구역청 공동 운영, 지방공무원 교육훈련 사무 위탁, 동해남부권해오름동맹상생협의회 등 • 기존 공동업무처리방식의 한계로 책임 소재 불분명, 이해관계 상충에 따른 갈등 야기 등이 지적되고 있으나, 특별연합은 이와 별개의 제도	• 특별연합은 기존의 공동업무처리방식의 한계를 보완하는 차원에서 마련된 제도(행정의 민주성·효율성·책임성, 주민대표성 추구) • 통합의 전 단계로 연합을 이해할 경우, 공동업무 처리는 훨씬 수월하게 진행 가능 • 합의 하에 광역단위의 자립·분권적 발전전략(기본계획) 수립 가능
3. 규약상의 한계	• 규약에 일부 문제가 있다는 데 동의하지만, 특별연합 사무처리 개시를 전후하여 협의해 나가면 해결가능한 사항 • 수도권 일극집중 극복을 위한 대응체계로 부울경특별연합 설치의 근거가 마련된 것만으로도 존재 의의 있음 • 규약상의 한계는 지방자치법상(제202조)의 한계에 기인(법령의 범위에서 규약 제정 가능. 현재 12개 사항 포함. 국가사무의 위임이 필요할 경우, 구성 지자체의 장이 관계 중앙행정기관의 장에게 위임 요청 가능)	• 지방자치법/지방분권법 개정으로 보완 가능한 것과 새로운 특별법 제정으로 가능한 것을 구분하여 접근 • 특별지방행정기관 기능의 이양·이관에 대해 협의 필요 • 국가사무 및 시·도사무의 위임·이관을 통한 초광역협력에 대한 기획·조정 기능 보완 가능 • 현 규약은 법령의 범위 내에서 보완 가능(3개 시·도(의회 포함) 관계자 간 협의를 통해 조정하고 운용의 묘를 살리는 것이 중요)
4. 부·울·경 초광역 발전계획의 한계	• 부울경특별연합을 지원하는 정부 부처 간 '초광역권 발전을 위한 공동협력 양해각서' 체결(35조 원 규모의 초광역 발전계획 포함. 광역교통망 사업(국비 27조 4,264억 원), 인재양성(국비 4,037억 원) 및 산업육성(국비 3조 1,883억 원) 사업 등을 정부 선도사업으로 추진하겠다는 약속) • 내년도 정부 예산안에 부·울·경 초광역협력 관련 사업비가 2,082억 원 반영된 것으로 확인	• 부·울·경 초광역 발전계획은 행정안전부 등 관계부처와 체결한 양해각서를 근거로 하므로, 그 효력에 대해 재검토가 이루어질 전망 • '우리나라 최초'의 특별지방자치단체라는 타이틀을 유지하면서 약속된 정부 지원(향후 예상되는 추가 지원 포함)을 보장받는 것이 지역의 공동발전에 보탬 • 필요한 경우, 관계부처 협의 등 계획 수정을 통해 추진 필요
5. 광역도와 광역시의 차이점 미고려	• 서부경남이 제외된 부산과 울산 발전 위주의 계획 수립으로 경남 균형발전에 대한 고려가 전무하다는 주장은 사실과 다름(ex. 달빛내륙철도, 남해안고속철도, 사천항공사업, 지리산항노화사업 등) • 부·울·경 메가시티는 진주를 거점도시화하는 한편, 4대 권역(부산권, 울산권, 창원동부경남권, 진주서부경남권)을 네트워크로 연결하는 전략을 제시하고 있음	• 부·울·경 어디라도 서부경남과 같은 낙후지역은 존재하고 동서격차가 심각한 문제로 지적 • 서부산권, 기장군, 울주군 등도 사실상 권역 내 격차 심각 • 추후 규약 개정을 통해 공동사무화 노력 강구. 부·울·경 균형발전 이라든가, 부·울·경 광역계획 등에 대한 기획·조정 기능 부여로 개선 가능

자료: 경상남도 브리핑 자료(2022.9.19.). <부울경특별연합 실효성 분석> 용역 결과에 대한 도 브리핑(부울경특별연합은 옥상옥으로 비용만 낭비하고 실익이 없다), 서재호(2022). 광역행정을 위한 지방정부간 협력 모형(방식) 비교 연구. 2022년 한국국정관리학회 하계학술대회 발표자료를 참고하여 작성.

- 특별연합의 한계를 지적한 경남도에 대해 다음의 해명이 가능
 - 완벽한 제도는 없으며, 그런 까닭에 법·제도의 개정·개편 절차가 존재
 - 특별지방자치단체는 기존의 공동업무처리 방식의 한계를 보완할 수 있는 제도인데, 시행 전에 선부른 판단을 하는 것은 오류의 소지가 존재
 - 규약상의 한계는 지방자치법 및 규약의 개정으로 보완 가능
 - 부·울·경 초광역권 발전계획에 대해 정부도 예산 반영을 위해 노력
 - 경남도의 균형발전 문제도 고려 중이고, 4대 권역을 네트워크로 연결하는 전략도 제시
- 또한, 각 한계별로 맞춤형 대응 방향을 제시하는 것도 가능
 - 법과 제도는 합리적인 원칙과 절차에 따라 개정·개편 가능
 - 부·경행정통합을 최종목표로 삼을 경우, 그 전 단계로 추진하는 연합의 공동업무 처리는 훨씬 수월하게 처리 가능
 - 법령의 범위 내에서 규약 개정 추진 및 특별법 제정으로 규약 보완 가능
 - 부·울·경 초광역권 발전계획에 따른 정부지원 유도가 지역의 공동발전에 유리
 - 부·울·경 내 낙후지역 문제와 동서격차 문제가 공통의 과제라는 점에서 규약상의 공동사무화 추진

(2) 사무수행 원칙의 단순화 및 수행사무의 단계적 확대

- 사무수행 원칙의 단순화로 실행력 제고
 - 작업 순서를 정할 때 하기 쉬운 것부터 실시하는 단순화가 필요
 - 주요 사무·사업의 중요성/시급성을 평가하여 우선순위 선정
- ‘선택과 집중’에 의한 사업선정 및 시행과 사무의 단계적 확대로 성과관리
 - 3자 간 합의사항을 중심으로 사업선정 및 우선 시행
 - 1단계에서는 적정 수준의 사업 시행으로 성과(실적)관리 필요
 - 소요시간이 길고 예산이 많이 수반되는 사업은 2단계 이후로 편성
- 본래의 설치 목적에 맞도록 특별연합의 기능을 회복하는 것이 필요
 - 현행 규약안 기준, 3개 기능 65개 국가사무의 위임과 18개 기능 61개 자치사무의 이관이 결정돼 있음
 - 사무의 내용을 살펴보면, ‘계획 수립’ 등 ‘체계 구축’ 업무나 ‘육성’ 등의 사무 선정은 지나치게 판을 크게 벌렸다는 인상을 줌

- 특별연합 본연의 기능이 강조될 수 있는 사무를 우선적으로 채택해 또 다른 주체(ex. 연구원)의 협력 없이도 자력으로 추진하는 것이 필요

(3) 특별연합의 정체성 확립

- 정체성(identity)은 자기 내부에서 일관된 동일성을 유지하는 것과 다른 존재와의 관계에서 어떤 본질적인 특성을 지속적으로 공유하는 것 모두를 의미¹⁴⁾
- 여기서 ‘특별연합의 정체성’은 특별지방자치단체 제도가 다른 지방자치단체 협력 제도와의 관계에서 어떤 본질적인 특성을 유지하고 있는지에 대한 것임
 - 특별연합은 지방자치법 제2조 제3항과 제199조(설치) 제1항에 설치 근거를 두고 있는 특별지방자치단체로 공법인임
 - 설치 목적은 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 ‘특정한 목적’을 수행하기 위하여 광역적으로 사무를 처리하기 위한 것임
 - 특별지방자치단체는 약한 구속력과 집행력의 한계를 보여 왔던 행정협의회나 지방자치단체 조합의 한계¹⁵⁾를 일정 부분 보완하는 것은 물론, 협력의 안정성과 지속성을 유지할 수 있는 대안이라는 점에서 차별성이 인정됨
- 그러한 차별성을 살려 나갈 수 있는 유연한 대응책 마련이 필요
 - 특별지방자치단체는 기존 제도와의 차별화를 통해 지방자치단체 간 협력을 강화해 나가겠다는 입법자의 의지가 반영된 제도
 - ‘우리나라 최초의 특별지방자치단체’라는 타이틀을 거머쥔 만큼, 그에 걸맞은 모범적인 운영으로 타 지역이 참고할 만한 성공사례를 창출해 내야 함

(4) 민·관 거버넌스 체계 구축을 통한 협력적 추진

- 오늘날의 시대를 일컬어 ‘협치’ 내지 ‘거버넌스(governance)’의 시대라고 함
 - 행정이 모든 것을 결정하고 집행하는 거버먼트(government)의 시대는 가고, 정책과정 전반에 걸쳐 민(民)관(官)을 제외한 이해관계자 포함)의 참여와 모니터링을 허용하는 ‘거버넌스’의 시대가 도래

14) 위키백과(<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%A0%95%EC%B2%B4%EC%84%B1>)를 참고

15) 특히, 조합은 조합장에게 인사 및 예산에 관한 권한이 없어 자율적인 업무추진 제약, 파견 공무원 중심으로 운영되어 전문성이 약한 점, 재원의 안정적인 확보 및 적극적인 사업 추진의 어려움, 조례를 제정할 수 없는 점 등이 한계로 지적되어 왔으며(김수연 2021), 지방자치단체와 유사한 기관대립형(장-의회)의 조직체계를 갖추고 있는 특별지방자치단체에 비해 주민 대표성이 취약하다는 단점이 있음

- 행정은 민의 대리인이므로, 주인인 민의 뜻을 정책에 반영하기 위해 정보공개 강화 및 더 많은 민의 수렴의 과정이 필수적
- 지방정부(집행부) 단독 결정으로 특별연합의 운명을 결정짓는 것은 잘못된 처사이며 거버넌스 방식에 의한 협력적 해결방안을 모색하는 것이 필요
 - 경남도와 울산시의 경우 민선 8기 지방선거에서 공약 등으로 명확한 입장표명(지속 혹은 폐지)을 한 것도 아님
 - 단체장 취임 이후 시·도민 설문조사 등과 같은 간단한 의견수렴도 하지 않고, 책임있는 자세로 시·도의회와 협의를 한 것도 아님
 - 제4장에서 살펴본 바와 같이, 부·울·경 시·도민들은 행정통합안보다 부울경특별연합 설치안을 더 선호하고 실현가능성이 높다고 보고 있으므로 이를 존중하는 것이 책임있는 행정의 자세일 것임
- 특별연합 설치의 추동력으로 작용할 만한 민간협의체, 시민단체 등과의 네트워크를 강화하는 한편, 포럼, 토론회(교육)의 장 등 공론의 장을 만들어 활발한 의견교환을 진행하는 것이 필요
 - 부·울·경의 3개 시·도(지사)(=행정측) 외에 특별연합을 이끌고 나갈 추동력으로 작용할 만한 강력한 민간 세력 형성이 필요
 - (사)동남권발전협의회¹⁶⁾와 같은 경제계·상공계가 주축이 된 민간협의체의 활동을 통해 특별연합 설치 논의의 주도권을 배분
 - (가칭)부울경특별연합포럼을 결성하여 전문가 집단에 의한 행정측에의 요구와 시민 계몽 및 홍보 활동을 동시에 전개하는 전략을 구사함으로써 특별연합 추진의 불씨를 이어가는 것이 중요

2. 특별연합의 실효성 확보 방안

- 제4장에서 정리한 시·도민 설문조사 결과를 존중하여 방안 마련 시 적극 활용
 - 부·울·경 응답자들의 76.4%는 ‘특별연합’의 설치(출범) 사실을 인지
 - ‘특별지방자치단체 설치’를 ‘부·울·경 행정통합’에 비해 더 선호(10.2%p 차)로 하고 더 실현가능성이 높은(10.2%p 차) 대안이라고 인식

16) 부산, 울산, 경남이 함께 동남권 광역연합체를 구축하고 수도권에 대응하는 자치분권과 국가 균형발전에 기여함을 목적으로 설립된 민간 주도의 협의체. 2020년 9월 2일에 설립 허가 승인을 받아 9월 24일에 사무소를 개소하였음(동남권발전협의회 2022)

- 특별연합은 그간의 논의 및 설치 과정에 투입된 매물비용과 이번 설문조사 결과를 감안해 볼 때, 지속적으로 추진하는 것이 바람직하며, 부·경 행정통합 대안은 별도의 추진기구를 두어 논의할 수 있는 양립가능한 대안이라고 판단
- 제4장에서는 특별연합의 성공적인 운영을 위해 필요하다고 가정한 12가지 사업(시책)에 대한 동의 정도와 평균값을 기준으로 그 채택 여부를 판단하였음
 - 첫째, 전 사업(시책)에 대해 동의한다는 응답(‘약간 동의’ + ‘매우 동의’)이 과반(최고 72.3%, 최저 62.0%)을 차지했음
 - 둘째, 평균값이 ‘보통’ 이상(최고 3.96점, 최저 3.76점)으로 나옴
 - 이에 전 사업(시책)을 방안으로 채택하였으며, 어느 방법을 따르더라도 우선순위의 차이는 없었음
- 다음으로, 전술한 ‘성공적 운영방안’에 대한 재개념화를 통해 민선 8기의 정치·행정환경 변화를 감안하여 ‘실효성 확보방안’으로 재정립하였으며, 12가지 사업(시책) 모두를 특별연합의 실효성 확보 방안으로 활용하고자 함
- 마지막으로, 전술한 제1절의 ‘대응의 기본원칙’을 감안하면서 크게 3가지 방향을 설정하고, 12가지 사업(시책)의 상관관계를 고려하여 적의하게 배분하였음¹⁷⁾

1) 굿 거버넌스 체제 구축

- ‘좋은 거버넌스 체제 구축’이란 다양한 주체들의 목소리가 조화를 이루어 멋진 화음을 낼 수 있도록 환경을 조성하는 것(이정석 2008)
 - 어떤 이해관계자들이 존재하는지 확인하고 특별연합과의 관계를 정의
 - 특별연합 출범 및 운영과정에서 이해관계자들의 ‘이해(利害)’를 정확히 파악
 - 다양한 주체 간 의견대립으로 인한 불통을 해소해 원활한 소통으로 전환
- 설문조사 결과와 연계할 경우 다음의 3가지 사업(시책)의 추진 노력 필요
- 한편, 설문조사 결과를 반영한 시책이 실질적인 효력을 갖추기 위해서는 규약이나, 특별연합 조례를 통해 그 근거를 공고화 필요가 있음¹⁸⁾

17) 이를 위해 시·도민 설문조사를 통해 확보한 데이터를 가지고 요인분석을 실시하였음

18) 부울경특별자치정부 출범추진단에서 (가칭)‘부산물산경남특별연합 민관협치 활성화 등을 위한 조례’를 제정하려는 노력을 강구해 온 것은 이와 관련이 있음

(1) 상호 신뢰와 양보에 기반한 이익공유 원칙 확립

- 지방자치단체 간 협력 방식의 채택 및 활용에 관한 논의에서 가장 큰 관문은 이익 공유에 관한 원칙을 어떻게 수립하느냐에 관한 합의 도달이라고 할 수 있음
- 지방자치 시대에 ‘님비(NIMBY)현상’과 ‘핍피(PIMFY)현상’으로 대변되는 지역 이기주의가 만연하면서, 자기 자치단체만의 이익을 극대화하려는 양상이 빈번해지고 있음
- 따라서 둘 이상의 지방자치단체가 특정한 목적을 달성하기 위해 협력하기로 했다면, 협업의 결과 생긴 이익이 공정·공평하게 공유될 수 있도록 3자 간 합의 하에 ‘이익공유 원칙’을 사전에 확립 필요
 - 가령 중소도시의 인구·경제력 등이 대도시에 흡수당하면서 시세가 위축되는 현상을 의미하는 ‘빨대효과’가 우려될 경우, 지역균형발전 대책을 수립할 필요가 있음
 - 또한, 특정지역의 빨대효과로 인한 경제적 이익을 과학적으로 산출할 수 있다면, 그 이익만큼 다른 지역에 재투자 또는 수혜가 갈 수 있는 인프라를 구축할 수 있는 기회를 더 부여할 필요가 있음
 - 또한, 특별지방자치단체의 주요 재원이라고 할 수 있는 분담금 규모 산정 시, 수익자 부담 원칙을 적용하여 사무별 수혜 정도에 따른 가중치를 부여함으로써 재원 분담의 차등화를 정당화하는 논리로 활용 필요
- 이익공유 원칙이 제 기능을 하기 위해서는 관계 지자체와 주민들 간에 상호신뢰와 이해, 그리고 양보가 전제되지 않으면 안 됨
 - 눈앞의 조그만 이익에 눈이 멀거나, 산불이 났는데도 불을 끄기보다 숲속의 자기 정원을 지키려는 태도는 결국 미래의 큰 이익 혹은 공동이익을 저버리는 행위
 - 다가오는 위기상황에 이해관계자들이 한 걸음씩 양보하며 협력적으로 대응하려는 자세야말로 ‘굿 거버넌스(good governance)’를 위해 필요
 - 양보의 미덕, 상호 존중의 정신, 역지사지의 마음가짐, 상호 간의 신뢰구축 등이 절실히 요구되고 있음

(2) 부·울·경 주민의 관심과 참여 제고

① 협치의 필요성 및 협치시스템 구축

- 특별연합 설치 논의는 다양한 주체, 특히 주민의 참여와 공론화 과정을 거쳐 진행되었다기보다는 문재인정부의 임기 말에 행정 주도로 서둘러 설치된 측면이 강함

○ 지방자치법 및 규약상으로 특별연합의 장 및 의회의원은 간접선거로 선출되므로, 특별지방자치단체 설치 추진에 대한 주민의 판단은 직접적으로 반영되지 않는 구조임

- 대표자들이 구성 지자체의 장, 의회의원으로서 주민 대표성이 있다는 점이 다른 협력방식과 다른 점이므로, 이를 지역주민에게 충분히 홍보할 필요
- 직접 주민참여제도를 활용한 실질적인 주민참여의 보완 필요

○ 특별지방자치단체의 경우 협력하려고 하는 의지는 있지만, 제도상의 미비로 인해 협치시스템 구축에 제약이 생길 수 있으므로, 사무범위 내 조례·규칙의 제정 필요성이 강조

○ 주민참여 확대를 위한 제도적 장치의 보완 및 홍보·안내 강화가 필요

② 대응 방안

○ 공공정보 공개 및 적극적인 정책 홍보를 통해 주민의 알 권리 충족 필요

- 기존 운영실태 분석을 통한 개선책 모색

○ 학회, 시민단체 등과 연대하여 공론화 추진 및 다양한 의견 수렴

- 특별지방자치단체 설립의 필요성 설명 및 장점 강조

○ 특별연합을 둘러싼 다양한 이해관계자 간 상호협력(파트너십) 강화

- 정부 간 관계 정비, 민관협력 강화, 주민참여 확대
- 특별연합의 성과관리 차원에서 건전한 감시와 견제 기능 작동

○ 협치시스템 구축 및 강화

- 합동추진단에서 만든 (가칭)부울경특별연합 민관협치 활성화 및 지원 조례 제정안(초안)을 바탕으로 전문가의 다양한 검토 의견 제시 필요(이정석 2022)
- 다양한 이해관계자들의 의견을 반영한 조례안을 가지고 공청회 개최 등을 통해 최종 보완한 다음, 시·도의회 의 검토를 거쳐 추후 특별연합의회가 개원하게 되면 다른 필수 조례와 함께 일괄 처리(제정·공포)
- 주민직접참여제도(주민투표제도,¹⁹⁾ 주민감사청구 등)의 적극적인 홍보 및 활용

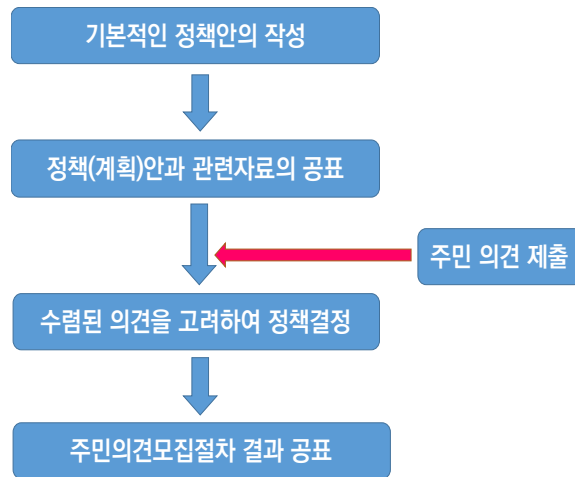
19) 「주민투표법」에서 인용하고 있는 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장은 「지방자치법」 제 211조(다른 법률과의 관계)에 따라 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위에서는 특별 지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 보므로, 적극적인 활용이 가능할 것임

- 특별연합 설치로 인한 편익 홍보 등 지역순회 성과보고회 매년 개최(제도에 대한 설명, 주민 알 권리 보장을 위해 추진 사업에 대한 이해도 제고 노력)

(3) 부·울·경 지역 주민 대상 정기·부정기 의견 청취(공청회·간담회 등)

- 굿 거버넌스의 실천을 위해서는 자주 대면하고 소통하는 것이 기본
- 이를 위해 이해관계자들이 한 자리에서 만나서(회합), 허심탄회하게 이야기를 나누며(자유토론), 대화를 통한 소통의 가능성을 확인하고(커뮤니케이션), 해결책을 찾을 수 있겠다는 희망을 가지고 화합해 나가는 행동수칙의 준수가 요구됨
- 또한 굿 거버넌스가 되기 위해서는 아래의 5가지 구성요소를 이해하고 실천하는 것이 필요한데(은재호·민소정 2005, 84에서 재인용), 공청회·간담회 등을 통해 주민에게 특별연합 추진에 대한 의견 청취를 하는 데 있어서도 적용할 수 있음
 - 공개(정책결정과정과 정부기관에 대하여 일반의 접근성을 높이고 보다 이해하기 쉽게 할 것)
 - 참여(정책과정의 전 과정에 이해당사자들의 광범위한 참여를 보장함으로써 정부기관에 대한 신뢰도 제고)
 - 책임성(정책입안과 집행과정에서 각 기관의 역할을 명확히 규정할 것)
 - 효과성(정책목표를 명확히 하고 평가체제 도입으로 현장의 수요에 부응할 것)
 - 일관성(정책내용과 집행내용 사이에 정합성이 있을 것)
- 일본의 광역연합 등에서 널리 사용되고 있는 주민의견 모집절차(public comment)라고 하는 제도를 도입하여 향후 활용해 나갈 필요가 있음²⁰⁾

20) 자세한 내용은 関西広域連合(2022.6.10.)을 참고하여 작성



자료: 関西広域連合(2022.6.10.)을 참고하여 작성.

〈그림 5-1〉 간사이광역연합의 주민의견 모집 절차

- 간사이광역연합에 있어서는 기본적인 시책 또는 조례 등을 입안하는 과정에서 입안의 취지, 내용 그 외 필요한 사항을 부·현민 등에게 공표하고, 여기에 대하여 부·현민 등이 제출한 의견, 정보 및 전문적인 지식 등을 고려하여 광역연합이 의사결정을 하도록 절차를 마련하고 있음
- 주요 대상은 광역연합의 기본적인 시책에 관한 계획(광역계획, 분야별 광역계획) 등의 시정 또는 변경, 광역연합의 기본방침을 정하는 것을 내용으로 하는 조례의 제정 또는 개폐, 부·현민에게 의무를 부과하거나 권리를 제한하는 것을 내용으로 하는 조례(지방세의 부과 징수 및 분담금, 사용료 및 수수료의 징수에 관한 것을 제외)의 제정 또는 개폐, 앞의 각호에 열거하는 것 외에 실시기관이 목적에 비추어 필요하다고 인정한 사항
- 공표하는 정책(계획)안에는 입안의 취지, 목적 및 배경, 계획안의 개요, 계획안 책정위원회 등의 검토 상황의 개요, 그 외에 필요한 자료 등이 있음
- 의견 제출자는 광역연합의 구역 내에 주소를 갖고 있는 사람, 광역연합의 구역 내에 사무소 또는 사업소를 갖고 있는 개인 또는 법인, 그 외의 단체 혹은 근무하는 자, 광역연합의 구역 내에 있는 학교 등에 재학 중인 자, 의견공모절차 등에 이해관계를 갖고 있는 자 등이고, 원칙적으로 1개월 정도의 모집기간을 갖고, 임의의 양식에 의견과 주소, 소재지, 성명을 기입한 다음, 우편·팩스·전자메일 중 가능한 한 복수의 방법으로 의견을 제출하도록 하고 있음. 단, 개별 회답은 없음

- 공표하는 사항은 제출된 의견의 개요와 광역연합의 사고, 결정된 계획 등이고, 정책 등의 안을 수정했을 때는 그 수정 내용이 포함됨(개인정보 등은 비공표)

2) 자치역량 강화

- 자치역량은 지역주민 역량과 지방정부 역량(=지방행정 역량+지방의정 역량)을 합한 개념으로, 업무를 자주적으로 완결성 있게 처리할 수 있는 힘을 말함
 - 특별연합의 경우, 「지방자치법」과 「부울경특별연합 규약」을 통해 확보한 권한을 바탕으로 자치사무와 위임사무를 수행할 수 있는 능력
- 여기서 논하고자 하는 것은 신설된 특별연합의 지방정부 역량에 관련된 것으로, 지방행정 역량과 지방의정 역량을 강화하는 것을 말함
- 설문조사 결과와 연계할 경우 다음의 8가지 사업(시책)의 추진 노력 경주 필요

(1) 지방자치단체 간 협력관계 정립

- 특별연합은 3개의 광역자치단체(부·울·경)를 구성 지방자치단체로 하고 있으나, 광역권 내에는 특례사인 창원시와 인구 50만 이상의 시인 김해시를 포함하여 다양한 특색을 갖춘 39개의 시·군·구가 존재함
- 따라서 특별연합은 기존의 부·울·경 광역권 내 지방자치단체들과 협력관계를 새롭게 정립함으로써 본래의 설치 목적을 달성해 나가야 함
 - 부·울·경 메가시티 구축 목적은 글로벌 도시 간 경쟁에서 경쟁력을 확보하면서 수도권과 비수도권의 격차 해소 및 상생 발전을 도모하는 데 있음
 - 이러한 목적 달성을 위해서는 너나의 구분이 아닌 상호협력이 필수적 요소
- 부·울·경 특별지방자치단체는 부·울·경 메가시티 구축을 위한 지방자치단체 간 협력방식인 만큼, 특별연합과 구성 지방자치단체 간 합리적 사무배분 유지를 위한 상호협력 관계 유지가 중요
- 3개 시·도가 각자 수행해 오던 사무 중 어떤 것을 초광역사무로 지정하여 특별연합으로 이관할 것인지에 대한 합의가 중요하므로, 시·도와 특별연합 간 적극적인 협력 필요
 - 특별연합은 사무를 처리함에 있어 권한과 독립성을 가지며, 처리한 사무에 대하여 책임을 져야 함(특별연합 규약 제6조 제4항)

- 우선 합의사항부터 이관 절차에 따라 시·도 사무에서 특별연합 사무로 이관
 - 특별연합 규약 제6조에 따라 특별연합이 처리하기로 돼 있는 사무가 대상
 - 다음으로, 특별연합의 장에 의한 사무변경 요청이 있는 경우 구성 지방자치단체는 특별한 사유가 없으면 순응(특별연합 규약 제7조)
 - 대상사무는 특별연합에서 처리하는 것이 효율적이라고 판단되는 사무
 - 절차는 특별연합의 장이 특별연합의회 의결을 거쳐 구성 지방자치단체에 요청하고 구성 지방자치단체는 해당 사무의 변경에 동의
- 또한, 특별연합의 구성 자치단체인 3개 시·도 간에는 특별연합 내 설치되는 공식기구인 ‘특별연합위원회’를 적극적으로 활용하여 협의·조정을 해 나갈 필요가 있음
- 동 위원회는 특별연합의 사무 등 중요한 사항을 협의·조정하기 위하여 구성 지방자치단체의 장으로 구성(특별연합 규약 제19조)
 - 동 위원회는 <표 5-2>와 같은 사항들을 협의·조정할 수 있으므로, 해당 사항에 대한 협의가 필요할 경우 즉시 가동 필요
 - 또한, 위원회는 특별연합에 관한 사무를 효율적으로 추진하기 위하여 구성 지방자치단체 소속 기초자치단체와의 관계도 고려해야 함
 - 특별연합위원회는 기초자치단체의 장의 의견을 청취
 - 기초자치단체의 장은 특별연합에 관한 사무에 대하여 위원회에 출석하여 의견 진술

〈표 5-2〉 부울경특별연합 특별연합위원회 협의·조정 사항

특별연합위원회의 협의·조정 사항(부울경특별연합 규약 제19조 관련)

- 특별연합 사무의 변경에 관한 사항
- 특별연합의 사무처리에 관한 분쟁사항
- 특별연합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비부담에 관한 사항
- 특별연합의 가입 및 탈퇴에 관한 사항
- 특별연합 해산 시 잔여재산의 처분과 직원 재배치에 관한 사항
- 그 밖에 특별연합의 장이 협의·조정이 필요하다고 인정하는 사항

- 마지막으로, 특별연합위원회에서 기초자치단체의 장의 의견을 청취하는 것과 별도로, 구성 지방자치단체 소속 기초자치단체의 의견을 청취하는 것도 필요
- 특별연합으로의 이관사무 중에는 광역시가 아닌 대도시의 사무특례와 관련이 있는 유관사무들이 있을 수 있음

- 만약 특별연합의 장이 구성 지방자치단체에 사무변경 요청을 한 사무가 대도시 사무 특례에 해당할 경우, 그 사무에 관한 결정권은 대도시 시장에게 있음
- 해당 사무가 부·울·경 전체에 걸쳐 동일 기준에 따라 처리해야 할 사무인 경우 해당 대도시도 구성 지방자치단체로 가입시키는 것이 타당하며, 더욱 더 의견 청취가 필요함

(2) 집행기관과 의결기관 간 협력적 파트너십 구축

- 특별지방자치단체는 기관대립형(의결기능과 집행기능을 상호 독립된 기관에 부여하는 형태)의 기관구성 형태를 채택하고 있으므로, 본격적인 사무실시에 앞서 특별연합의회 구성과 특별연합의 장을 선출하는 것이 선결되어야 함

① 의결기관의 구성 및 운영

- 특별연합의회는 구성 지방자치단체 의회가 선임한 지방의회의원으로 구성
 - 현 규약에는 부·울·경 3개 시·도의회에서 각각 9명씩 총 27명을 간선하도록 되어 있으나, 실속 있는 ‘작은(mini) 특별연합’을 지향한다는 측면에서 시·도 별로 각 3명씩 총 9명을 간선하도록 규약을 개정
 - 의원의 선임 방법은 별도의 규정이 없는 만큼, 각 시·도의회에서 정당별 의석 수나 (가칭)○○시·도 특별연합의회 의원 선거구 획정(안)에 따라 결정될 가능성이 크며, 이에 따라 의회의 운영방향이 달라질 수밖에 없음
- 현 규약에는 의장 1명과 부의장 2명을 선출하도록 되어 있으나, 총 9명의 의회에 서는 의장 1명과 부의장 1명이 적절해 보임
- 특별연합의회의 사무를 처리하기 위하여 의회에 사무기구를 두되, 그 직원은 특별연합 소속 지방공무원 또는 구성 지방자치단체에서 파견된 지방공무원으로 구성

② 의결기관의 역할

- 특별연합의회는 아래 <표 5-3>과 같은 사항을 의결하는 권한을 가짐
 - 자치사무에 속하는 사항에 대해서만 조례 제정이 가능하다는 범위의 제약은 있겠지만, 특별연합의회는 「지방자치법」 제47조(지방의회의 의결사항)의 각 호(총 11호)에서 규정한 사항을 거의 대부분 의결할 수 있음

- 또 제47조 제2항에는 “지방자치단체는 제1항 각 호의 사항 외에 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다”고 되어 있어 조례 규정에 따라 의결사항은 증가할 수 있음

〈표 5-3〉 부울경특별연합 의회의 의결사항

구분	내용(부울경특별연합 규약 제12조 관련)
규약 및 조례	• 특별연합 규약의 개정 요청 • 특별연합 조례의 제정·개정 및 폐지
특별연합장	• 특별연합의 장의 선출
가입·탈퇴	• 구성 지방자치단체의 가입 및 탈퇴에 대한 동의
예·결산	• 예산의 심의·확정 및 결산의 승인
기본계획	• 특별연합 사무처리를 위한 기본계획 ^{주1)}
기타	• 「지방자치법」 제47조 등 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항 ^{주2)}

주1: 특별연합의 장이 기본계획을 수립하거나 변경할 경우 특별연합의회의 의결을 거쳐야 함.

주2: 「지방자치법」 제47조 제1항에는 위 의결사항 이외에도 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금 또는 가입금의 부과와 징수(‘지방세’를 삭제하였음), 기금의 설치·운용, 재산의 취득·처분, 공공시설의 설치·처분, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기, 청원의 수리와 처리, 외국 지방자치단체와의 교류·협력 등이 더 열거되어 있음.

③ 집행기관의 구성

- 특별연합의 장은 특별연합의회에서 선출하도록 되어 있음
 - 선거권자는 특별연합의회 의원이고, 피선거권자는 구성 지방자치단체의 장
 - 특별연합의 장은 특별연합을 대표하고 사무를 총괄
- 현 규약에는 특별연합의 장의 임기를 ‘1년 4개월’로 정하고 있으나, 3개 시·도지사가 순환하면서 ‘나눠먹기식’으로 맡는다는 비판이 존재
 - 부·울·경 메가시티 구축을 위한 강력한 책임행정체제를 확립하는 차원에서 ‘임기 2년에, 연임 가능’으로 개정이 필요함
 - 또한, 장기적으로는 시·도민에 대한 약속 이행 및 책임 확보 차원에서 시·도민에 의한 직접선출도 고려해야 함
- 특별연합은 사무를 분장하기 위하여 행정기구와 직원을 둔
 - 행정기구의 조직과 정원은 특별연합의 조례 또는 규칙으로 정함
 - 특별연합 직원은 특별연합 소속 지방공무원과 구성 지방자치단체에서 파견된 지방공무원으로 구성

④ 양자 간 협력적 파트너십 구축

- 특별지방자치단체 제도는 ‘기관대립형’을 기관구성 형태로 채택함으로써, 집행기관과 의결기관 간에 ‘전제와 균형’을 유지하는 데 초점을 맞추고 있음
- 그러나 이러한 기관구성 형태는 일반적으로 단체장-의회 간의 갈등으로 집행지연 발생 또는 행정비효율이 발생할 소지가 크고, 단체장이 정치적 문제에 집중할 경우 행정 안정성 확보가 미약하며, 단체장에 대한 견제기능이 약화될 우려가 상존하고 있음(김지수·이재용 2019, 15)
- 이처럼 제도 설계의 취지를 무색하게 하는 두 기관 간 갈등의 증폭이나 기형적 상호견제 방식에 대해 제도적 보완점을 모색함으로써 지방정부의 효율성 및 책임성 증대에 기여할 필요가 있음(최준규 외 2014)
- 특별연합의 장과 특별연합의회는 협력적 소통·결정·실천을 유기적·역동적으로 통합하는 협력적 파트너십을 구축함으로써 초광역 협력사무의 수행을 성공적으로 추진해 나가야 함
 - 지방자치단체에 있어서 지방의회와 집행기관이 보다 효율적으로 지방정부의 정책을 결정하고 집행해 나가기 위한 협력체계의 구축이 중요
 - 특별지방자치단체에 있어서도 두 기관이 협력적으로 소통(상호 존중, 다름의 인정, 열린 마음으로 대화)하고, 협력적으로 의사결정(정보공유 및 토론, 신뢰와 양보, 집단지성)을 하며, 함께 실천(협업, 공동책임, 피드백)하는 노력이 필요

(3) 성공사례 창출을 통한 주민 홍보 강화

- 거버넌스 시대에 특별연합이 실효성을 확보하기 위해서는 행정 단독으로 추진 혹은 결정하기보다는 다양한 이해관계자들, 특히 부·울·경 주민들을 적극적으로 동참시키는 것이 중요함
- 주민이 필요하다고 느끼고 원하는 사업이나 정책을 추진할 때 비로소 정책의 지속가능성을 담보할 수 있고 주민 만족도를 제고할 수 있기 때문임
- 설문조사 결과, 응답자의 23.6%가 부울경특별연합 설치(출범) 사실에 대해 모른다고 응답
 - 특별연합의 실체(사무소 개소, 대표자의 선출, 특별연합이 추진한 사무(사업)의 성과 홍보 등)가 없다는 한계적 요인도 한 가지 이유
 - 주민 홍보 강화가 더 필요하다는 것을 이유로 들 수 있음

- 그간 ‘부·울·경 특별지방자치단체 합동 추진단’은 부·울·경 특별지방자치단체 설치 자문단(‘21.9.27(출범일은 10.7)~’22.4.19) 총 11회 개최와 부·울·경 특별지방자치단체 설치 시민참여단(‘21.10.1(발대식은 10.26)~’22.4.19) 총 7회를 개최하는 한편, 부·울·경 특별지자체 설치 주민 설명회(‘21.12.8~’21.12.28)를 4차례 개최한 바 있음
- 이러한 시·도민 공감대 형성 노력이 ‘부·울·경 메가시티 구축 전략의 필요성’에 대한 긍정적 응답(64.6%)과 ‘부울경특별연합 설치(출범) 사실에 대한 인지도’(76.4%)에 긍정적으로 기여한 측면이 있겠으나, 보다 강력한 주민홍보 방안을 마련할 필요가 있음
- 부·울·경 주민들은 특별연합이 우선 시행해야 할 사업으로 ‘기업 유치를 통한 일자리 창출’과 ‘광역교통 인프라(철도·도로) 구축’ 등을 들고 있고, 성공적인 특별연합 운영이 우리 지역에 가져올 변화로 ‘지역균형 발전’, ‘일자리 창출’, ‘대중교통 이용 권역 내 1시간 이동권 보장’ 등을 들고 있음
- 이러한 부·울·경 주민들의 바람과 기대에 부응하면서 실제로 성공사례를 창출하는 것이 실제 주민 홍보에 기여하는 바가 더 클 것으로 사료됨
 - 주민들은 어떤 정책이든 자기 입장에서 가시적인 효과를 중시하는 경향
 - 특별연합 설치 효과를 주민들이 직접 체감하게 하고 또 긍정적인 평가가 나오도록 하는 것이 특별연합의 실효성 확보에 기여
 - 또한, 이러한 효과들은 언론(대중매체)을 통해 확대 재생산될 소지가 큼

(4) 특별연합 사무사업의 적극적 추진을 위한 추가 자원 확충

- 현재 특별연합의 수입원은 구성 지방자치단체의 분담금, 사용료 및 수수료, 사업수입, 국가의 보조금 또는 지원금, 그 밖의 수입으로 구성
- 특별연합에는 과세권이 별도로 부여되어 있지 않아, 구성 지방자치단체(이관사무관련)나 중앙행정기관(위임사무 관련)에 의존적일 수밖에 없음
 - 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 대부분 구성 지자체의 분담금에 의존
 - 이것은 구성 지자체의 지방재정을 열악하게 하는 요인으로 작용할 가능성
 - 국가 중앙행정기관의 경우 위임사무 처리에 필요한 재원을 이전해 주지 않을 경우 부담으로 작용

- 이에 지방자치법 및 관계 법률의 개정, 특별법 제정 등을 통해 특별연합의 추가 재원을 확보할 수 있는 기회를 마련해야 함
- 특별지방자치단체를 고향사랑기부금 모금 주체로 인정 및 모금 대상의 예외 인정
 - 특별지방자치단체를 지방자치단체에 준하는 주체로 인정²¹⁾
 - 지방자치단체와 달리 특별지방자치단체의 경우 구역 이외의 주민 모두를 모금 대상으로 인정(<표 5-4 참고>)

〈표 5-4〉 고향사랑 기부금에 관한 법률 개정안(제4조 제1항 관련)

현행	개정안
제4조(고향사랑 기부금의 모금 주체 및 대상) ① 지방자치단체는 해당 지방자치단체의 주민이 아닌 사람에 대해서만 고향사랑 기부금을 모금·접수할 수 있다.	제4조(고향사랑 기부금의 모금 주체 및 대상) ① 지방자치단체는 해당 지방자치단체의 주민이 아닌 사람에 대해서만 고향사랑 기부금을 모금·접수할 수 있다. 단, 특별지방자치단체는 구성 자치단체의 주민에 대해서도 고향사랑 기부금을 모금·접수할 수 있다.

- 특별지방자치단체를 지방교부세 교부 대상에 포함
 - ‘지방자치단체 조합’이 지방교부세의 교부 대상이라는 점에 주목
 - 특별지방자치단체는 조합에 비해 더 많은 자치권과 자율권, 제한적이나마 주민대표성을 갖고 있음에도 불구하고, 지방교부세 교부 대상이 아님
 - 「지방교부세법」 제2조 제2호, ‘지방자치단체’의 정의에 ‘지방자치단체 조합’을 포함하고 있음
 - 법률 개정으로, ‘지방자치단체’의 정의에 ‘특별지방자치단체’를 포함
- 지방채 발행 주체에 ‘특별지방자치단체의 장’을 포함
 - 지방채 발행 주체로 지방자치단체의 장(지방재정법 제11조 제3항)과 지방자치단체조합(동조 제4항)은 열거되어 있으나, 특별지방자치단체는 미포함
 - ‘투자사업’ 및 ‘재난복구사업’ 등에 활용할 목적으로 지방채의 발행을 허가할 수 있음
 - 이를 위해 지방재정법 제2조(정의)에 ‘지방자치단체’의 정의를 새로 설정(여기서는 특별지방자치단체와 지방자치단체조례를 지방자치단체에 포함)
 - 혹은 지방재정법 제11조 제4항에 ‘지방자치단체조합의 장’과 어깨를 나란히

21) 「지방자치법」 제211조(다른 법률과의 관계) 제1항에 따라, 「고향사랑 기부금에 관한 법률」에서 인용하고 있는 ‘지방자치단체’는 ‘특별지방자치단체’를 인용하고 있는 것으로 볼 수 있음

하여, ‘특별지방자치단체의 장’을 추가

- 특별법 제정을 통한 재정상의 특례 조치 강구로 특별연합 사무개시의 추진동력 확보
 - ‘부산·울산·경남 초광역특별지방자치단체 설치 등에 관한 특별법안’(김두관 의원 대표 발의) 국회 제출 및 소관 상임위(행정안전위원회) 심사 진행
 - 제17조(재정특례)²²⁾ 및 제18조(국가의 재정지원)²³⁾에 관한 검토 의견은 전방이 불투명
 - 이에 특정 특별지방자치단체 한정 재정특례가 아닌, 일반적인 기준을 마련하는 데 입법 논의를 진행하는 편이 유리(특별지방자치단체면 지원 가능)
- ‘복권기금’의 확보를 통한 특별회계 편성 및 특정 목적성 사업에 활용(이정석 2022c)
 - 일본 사이타마현 소재 ‘사이노쿠니 사이타마 인재만들기 광역연합(彩の国さいたま人づくり広域連合)’(특별지방자치단체)의 사례에서 나타난 ‘복권 조성금’²⁴⁾처럼 부울경특별연합의 재원으로 활용할 수 있는 기금이나 보조금을 확보하는 방안을 제안
 - 우리나라의 「복권 및 복권기금법」 제23조(복권기금의 배분 및 용도)와 동법 시행령에 따르면 이러한 제안의 실현가능성을 예상할 수 있음
 - 우선, 「복권 및 복권기금법」 제23조에 따라 복권위원회는 매년 복권수익금의 35%를 ‘지방자치단체’²⁵⁾를 포함하여 각종 기금 등에 배분할 수 있음

22) 검토보고(유상조 2022)에서는 부울경특별지방자치단체의 원활한 출범과 운영에 도움이 될 것으로 기대된다고 하면서도, 다른 지방자치단체에 재정상의 영향이 발생할 수 있는 점을 함께 고려하여 도입 여부를 논의할 필요가 있다고 하였고, 행정안전부는 특별지방자치단체의 사무처리 비용 등 행정운영경비는 특별한 재정수요로 판단하기 어려우며, 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체를 대상으로 운영 부담금의 10%를 보통교부세 보정수요로 반영하고 있어 중복지원 문제가 예상되어 신중한 검토가 필요하다는 의견을 적고 있음

23) 검토보고(유상조 2022)에서는 부울경특별지방자치단체의 발전을 위한 안정적인 재정 확보 차원에서 타당한 측면이 있으나, 부울경특별지방자치단체를 위한 별도 계정 설치에 「국가균형발전 특별법」 제32조의 동반 개정이 필요한 사안임을 고려할 필요가 있으며, 기획재정부의 한정된 재원 내 지방자치단체별 계정이 증가하면 다른 지방자치단체의 지원 규모 축소 및 효율적 재원 배분 저해가 우려되어 신중한 검토가 필요하다는 의견을 적고 있음

24) ‘공익재단법인 사이타마현 시정촌진흥협회’라는 단체가 조성사업을 통해 마련한 기금임

25) 「지방자치법」 제211조(다른 법률과의 관계) 제1항에 따라, 「복권 및 복권기금법」에서 인용하고 있는 ‘지방자치단체’는 ‘특별지방자치단체’를 인용하고 있는 것으로 볼 수 있음

- 해당 배분비율은 사업 성과평가 결과에 따라 가감 조정될 수 있음²⁶⁾
- 지방자치단체의 경우 복권수익금을 “지방자치단체의 문화·예술·복지, 지역개발사업, 그밖에 공익을 목적으로 하는 사업”에 쓰도록 되어 있어(「복권 및 복권기금법」 제23조 제2항 관련 <별표>), 부울경특별연합이 배분받을 경우 지역개발사업에 활용할 수 있을 것으로 판단

(5) 실질적인 사무개시에 필요한 규약상의 조건 정비

- 민선 7기 말, 문재인 정권 말기에 부울경특별연합 규약이 행정안전부 장관의 승인을 받았을 때, 그 실질적인 사무처리 개시일은 2023년 1월 1일로 규정되어 있었음(규약 부칙 제2조)
- 다만, 특별연합의 사무처리를 위한 준비행위 경과를 고려하여 규칙으로 정하는 바에 따라 사무별로 사무처리 개시일을 달리 정할 수 있고(규약 부칙 제2조), 중앙행정기관의 장으로부터 위임받은 사무의 사무처리 개시일은 관련 법령의 시행일로 한다고 규정되어 있어(규약 부칙 제2조 제2항), 사무개시일이 유동적일 수 있음을 확인하고 있음
- 문제는 3개 시·도 지사가 ‘부울경 초광역 경제동맹’ 출범을 결정하였다는 사실인데, 부울경특별연합 규약 부칙에 따라 실질적인 사무개시에 필요한 규약상의 제반사항을 정비해 나가는 노력을 지속적으로 전개해야 함(이정석 2022c)
 - 최소한 부울경특별연합의 불씨를 살려둔다는 측면을 강조할 필요가 있음
 - 구성 자치단체의 변경 또는 특별연합 탈퇴·해산 등과 관련된 시·도의회 의결 및 행정안전부 장관의 승인 관련 동향을 파악할 필요
 - 이러한 절차가 지방자치법상 하자가 없는지에 대해 적극적인 검토 필요
- 경상남도에서 지적한 ‘부울경특별연합은 옥상옥으로 비용만 낭비하고 실익이 없다’는 지적을 회피하기 위한 대응전략을 모색할 필요
 - 이를 위해 실제로 시·도 이관사무의 범위를 시·도민이 체감할 수 있는 사무로 최소화하고, 특별연합의회 의원수는 9명으로 대폭 감원하며, 특별연합의 장의 임기를 2년에 연임 가능으로 조정함으로써 책임행정을 수행

26) 배분 비율은 「복권 및 복권기금법 시행령」 제17조 제1항에 규정돼 있는데, 지방자치단체의 경우에는 그 35%의 100분의 17.267이 배분됨. 한편, 복권위원회는 다음 각 호의 기금 등의 자금소요 및 「복권 및 복권기금법」 제22조제3항에 따른 평가 결과 등을 고려하여 각 기금 등의 배분 비율에 대하여 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 가감 조정할 수 있음

- 갈등의 소지가 큰 특별연합 사무소는 원칙적으로 설치하지 않고 임대방식의 사무국 운영 및 근무인원의 최소화를 도모하고, 특별연합의회는 부·울·경 시·도의회가 비회기시에 순환 개원하는 것으로 운영(〈표 5-5〉 참고)

〈표 5-5〉 부울경특별연합 사무개시를 위한 규약상의 조건 정비 사항

주요 현안	규약 개정을 위한 합의안	
	현재	대안
공동사무 범위	• 126개(국가위임 65개, 시·도 이관 61개 등)	• 79개(국가위임 65개, 시·도 이관 14개) (초광역 철도망 구축(2), 초광역 도로망 구축(6), 초광역 대중교통망 구축(6))
특별연합의회 의원 수	• 27인(시·도별 9인)	• 9인(시·도별 3인)
특별연합의 장의 임기	• 1년 4개월(시·도지사가 순환)	• 2년, 연임 가능
특별연합 사무소 입지	• 부울경의 지리적 중심지 • 특별연합 사무소 추천위원회 설치를 통한 사무소 위치 결정	• 원칙적 비설치(간소화·효율화 원칙 적용) • 임대 방식 사무국 운영(특별연합장의 시·도청 인근에 설치) • 사무국 근무 인원 최소화(파견 최소화) • 부울경의 지방의회 비회기 시 순환 개원

(6) 사무축소를 통한 신속한 사무처리 개시

- ‘부울경 초광역 경제동맹’ 출범에 관한 논의가 없었더라면, 특별연합의 사무개시 일을 연기하고, 시·도지사 3자 합의를 통해 지속가능성 확보 방안을 마련하는 것이 수순이었음
- 그러나 현재는 ‘부·울·경 특별지방자치단체 합동추진단’에서 일손을 놓다시피한 상태라는 점에서 새로운 논의의 가능성은 희박한 상태임
- 다만, 특별연합의 해산 절차가 마무리되기 전까지 일말의 가능성이라도 남아 있다면 타진해 볼 필요가 있다고 판단됨
- 우선, 울산·경남측이 제기하는 특별연합 규약 등의 문제점 수정·보완 및 특별연합의 설치 취지를 살리면서 실효성을 확보하기 위해서는 공동사무의 범위를 최소화하고, 신속한 사무처리가 가능하도록 조직을 슬림화할 필요
 - 각계 전문가집단과 시민단체, 야당 등에서 요구하고 있는 특별연합 재추진의 요구를 부·울·경 3개 시·도지사가 받아들이는 것이 전제조건
 - 부·울·경의 시·도지사 3자 회동 및 합의, 의회와의 협력을 위한 6자 회동 실시

- 전제조건이 충족될 경우, 부·울·경의 시·도의회의원(3), 공무원(3), 연구원(3) 등으로 구성된 9인의 (가칭)‘부울경특별연합 재구조화 협상단’을 즉시 가동
- ‘작은(mini) 특별연합’ 설치 및 정부의 책임있는 지원 유도를 원칙으로 설정
 - 공동사무 범위의 조정
 - 경남도가 순기능으로 인정한「초광역 교통망 구축」관련 사무로 ‘선택과 집중’을 한 다음, 성공사례 창출로 점진적인 확대
 - 설문조사에서 우선시행해야 할 사업으로 선정된 5가지 사업 중에서 2-3개의 사업을 우선적으로 실시

(7) 특별법 제정을 위한 이해관계자 간 연대 강화

- 그간 부·울·경 메가시티의 본격적인 추진과 성공을 위해서는 특별법 제정이 관건이라는 지적이 많이 제기되어 왔음
 - 박완수 경남도지사는 국회에서 열린 ‘경남·부산·울산 예산정책협의회’에서 기존 특별연합 합의보다 상향된 형태인 특별법 등을 통해 구속력을 강화한다면 (특별연합에) 참여할 수 있다고 발언하는 등 특별법이나 관련 법조항을 “지원할 수 있다 → 지원한다”로 구속력을 높여야 한다는 논리를 펼침(민왕기 2022.7.31.)
 - 울산시의 경우, 특별연합이 실질적 성과를 내기 위해서는 먼저 명확한 특별법 제정이 필요하다는 입장을 취함(허광무 2022)
- 김두관 의원(민주당)의 경우 ‘부산·울산·경남초광역특별지방자치단체 설치 특별법안’을 대표발의했는데, 행정적·재정적 지원에 관한 사항을 포함하고 있음
 - 특별연합에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원, 협력 및 특례 등에 관하여 규정함(안 제1조)
 - 국가는 부울경특별지방자치단체에 행정적·재정적 지원을 할 수 있으며, 국가와 체결된 지원협약에 대해 행정상·재정상 특별지원 및 우선 지원을 할 수 있음(안 제8조)
 - 특별연합은 특별교부세의 교부를 신청할 수 있음(안 제17조)
 - 부울경특별지방자치단체의 발전 및 사무처리 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 부울경특별지방자치단체 발전기금을 설치 및 운용함(안 제19조)
- 한편, 민주당 측의 이러한 노력에도 불구하고, 메가시티 추진이 윤석열 대통령의 공약인 국민의힘 측에서는 아직 법 제정 노력을 하고 있지 않은 실정임

- 김두관 의원이 대표발의한 특별법안은 특별연합에 대한 지원을 담고 있어 전국적으로 일반화하기에는 무리가 있고, 다른 지역 국회의원의 지지를 얻어내기가 힘들다는 점이 단점으로 작용하고 있음
- 이에 특정 특별지방자치단체를 지원하는 특별법이 아니라, 모든 초광역 특별지방자치단체라면 지원 대상으로 삼는 특별법이라고 할 수 있는 (가칭)‘초광역 특별지방자치단체 설치·운영에 관한 특별법’ 제정 운동을 전개할 필요가 있음
- 이러한 특별법 제정 취지에 동참하는 모든 이해관계자들이 연대하여 국회를 상대로 하여 법률 청원운동을 전개해 나갈 필요가 있음
 - 메가시티 구축 논의를 전개 중에 있는 다른 지역과의 연대는 필수적
 - 특히 연대를 통한 운동의 수적 열세를 극복하기 위해서라도 시민단체 연대 및 시민참여를 통한 서명운동의 전개도 필요
 - (가칭)‘부울경메가시티포럼’의 결성을 통한 전문가집단의 학회발표·토론, 원고 투고, 언론기고, 건의활동 등도 전개

(8) 국가 특별지방행정기관 사무 권한의 특별연합으로의 이양

① 현상 및 문제점

- 지방자치법 전부 개정(2022.1.13. 시행)으로 특별지방자치단체 제도가 생기기 전부터 특별지방행정기관의 지방이양 요구는 있었고, 일부 성과도 실재함
 - 대표적으로, 2006년 7월 1일 7개 특별지방행정기관이 제주특별자치도로 완전 이관한 사례가 여기에 해당
- 그러나 특별지방행정기관의 지방이양 논의에서 주로 다음의 이유로 각 중앙행정기관의 장의 반대(반발)가 심했고, 별다른 진척이 없었음
 - 시·도 간에 걸쳐 있는 초광역사무를 시·도가 개별 처리하는 것은 무리
 - 지방재정 부담과 함께 중앙과의 단절, 중앙기능과의 연계성 부족 우려
- 또한, 지자체가 이양을 받고자 하는 분야에 대한 의견수렴 절차가 미흡하여, 지역 특성을 반영한 맞춤형 이양 추진이 불가능한 상황
- 사무이양 시 인력·예산·정보기술 등 포괄적 이양이 불가하여 사무이양을 받고도 제대로 된 사무처리가 불가할 경우 업무 효율성 저하 및 민원 발생의 소지가 있었음

② 추진 방향

- 이양 주체를 시·도가 아닌 특별지방자치단체로 전환하는 발상의 전환을 통해 대응. 특히, 최초의 설치 사례인 특별연합에서는 자치실험을 하는 방식으로 실행하는 것이 필요하고 필요하다면 제도 개선 요구도 필요
 - 지방이양 대상 분야 선정 시 해당 중앙행정기관과 지자체가 공동으로 참여
 - 중앙행정기관의 초광역적 사무의 위임 내지 이양 시 구성 자치단체로부터 관련 사무를 이어받아 통일적 처리 가능
- 이양 범위, 방식, 목표연도를 정해놓고 단계적으로 이양을 추진하되, 제주특별자치도의 사례를 준용하여 1차적으로 과감한 이양을 시도하는 것도 고려할 필요가 있음

3) 선진 사례 벤치마킹

- 제도 도입 시에 그래왔던 것처럼, 본격적인 사무처리 개시 이후 유사한 특별지방자치단체 사례에 대한 벤치마킹을 활성화할 필요
- 오늘날은 경쟁의 주체 및 단위가 국가가 아닌, 도시 및 지역으로 변화하고 있는 추세인 만큼 도시(지역) 네트워크 만들기에 진력함으로써 세계화·지방화의 흐름에 대응해 나가야 함
- 우선 제도 시행 시 예상되는 문제점이 다수 부각된 만큼, 신규 제도에 대한 심층 분석과 이해를 바탕으로 그 문제점들을 하나씩 해소하기 위한 개선책을 찾는 데 초점을 맞출 필요가 있음
- 그런 다음, 주민들이 제도 도입을 반길 수 있도록 주민체감형, 성과창출형, 행정혁신형 사무 등의 발굴·도입에 힘써야 함

제 6 장

결론 및 정책제언

1. 요약 및 결론

- 본 연구는 특별연합의 성공적인 운영 방안(이후 실효성 확보 방안으로 재정립)을 모색하는 것을 목적으로 함
 - 특별연합의 설치('22.4.18) 이후 본격적인 사무 실시('23.1.1)를 전후로 크고 작은 과제가 돌출할 것으로 예측됨에 따라 '특정 구성자치단체의 탈퇴' 혹은 '특별연합 해산'과 같은 예기치 않은 변수가 발생하지 않도록 사전예방 조치를 강화하고자 함
 - 또한 현행 '특별지방자치단체'의 한계를 넘어 특별연합이 실질적인 '초광역지 역정부'로 자리매김할 수 있도록 현행 제도상의 한계와 개선방안을 검토함
- 이에 선행연구 검토와 특별연합에 대한 부산·울산·경남 주민의 인식조사 및 전문가 자문회의 등을 통하여 특별연합의 실효성 확보 방안을 제시하고자 하였음
- 본 연구는 총 6장으로 구성되어 있음
 - 제1장에서는 연구의 배경 및 목적, 범위·방법, 흐름을 설명하였음
 - 제2장에서는 선행연구 및 특별연합의 설치 경위를 검토한 다음, 설치상의 주요 쟁점을 식별하였음
 - 제3장에서는 특별연합의 의결기관 구성 및 운영, 집행기관 장의 선출, 행정기구 설치 등 특별연합 운영상의 주요 과제를 분석하였음
 - 제4장에서는 부산, 울산, 경남 거주 주민들을 대상으로 특별연합 설치·운영에 대한 인식 및 주요 사업과 시책에 대한 선호도 등을 조사하였고, 해당 결과를

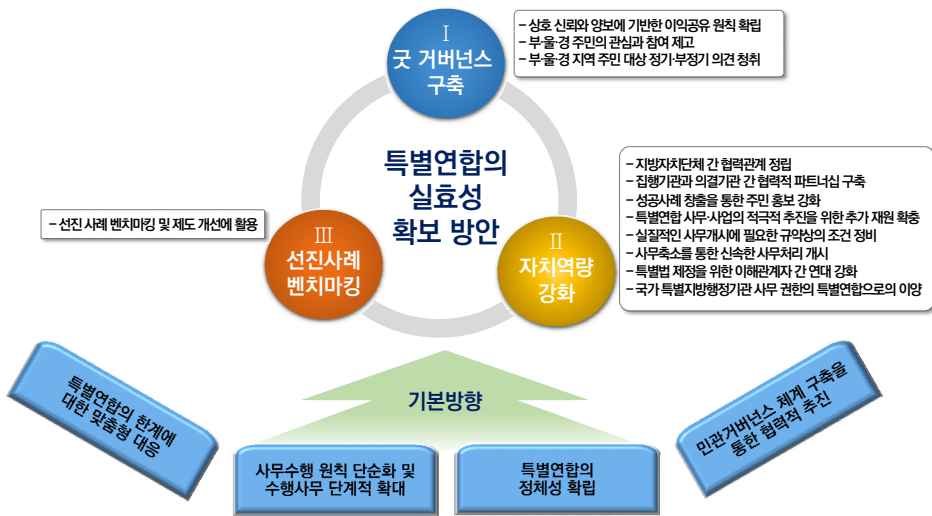
- 토대로 아이젠하워 매트릭스 분석을 통해 12개 사업의 우선순위를 선정하였음
- 제5장에서는 기존 특별연합의 실현가능성에 대한 현재적 난향을 고려하여 특별연합의 ‘성공적 운영 방안’에 대한 재개념화를 제안하였고, 이를 토대로 특별연합의 실효성 확보를 위한 대응의 기본원칙과 구체적인 대응 방안을 제안하였음

○ 본 연구의 결론은 다음과 같음

- 시·도민 설문조사 결과, 특별연합을 폐지하는 대안은 시·도민의 폭넓은 동의를 얻고 있다고 보기 어려운 것으로 나타났음
- 따라서 부·울·경 3개 시·도에 과감한 정책변화가 요청되고 있음
- 특별연합 규약 폐지를 통해 무조건적으로 특별연합을 폐지하려고 할 것이 아니라, 규약 부칙의 ‘사무 개시일’ 조항을 개정해 분위기가 숙성될 때까지 기다리며, 후세대의 선택권을 제약하는 일이 없도록 해야 배려해야 함
- 그런 다음, 특별지방자치단체 제도 자체의 한계를 극복하고, 옥상옥으로 비용만 낭비한다는 특별연합에 대한 비판을 최소화하기 위해 ‘작은(mini) 특별연합’으로 리모델링하여 운영하는 것과 더불어, 행정통합 논의를 병행해 나가는 절충안을 대안으로 채택할 필요가 있음
- 그런 의미에서 특별연합의 ‘성공적 운영 방안’은 부·울·경 지역의 정치·행정환경 변화를 고려하여 최소한 특별연합 추진의 불씨라도 살려두자는 차원에서 ‘실효성 확보 방안’으로 재정립하고자 하였음
- 특별연합의 실효성 확보를 위한 대응의 기본원칙으로 특별연합의 한계에 대한 맞춤형 대응, 사무수행 원칙 단순화 및 수행사무의 단계적 확대, 특별연합의 정체성 확립, 민·관 거버넌스 체계 구축을 통한 협력적 추진 등을 확립하여야 함
- 시·도민 인식조사 결과를 감안하면서 논의를 종합해 볼 때, 특별연합의 실효성 확보를 위해서는 굿 거버넌스 구축, 자치역량 강화, 선진사례 벤치마킹 등 3가지 방안을 실천해 나가는 것이 필요함
 - 첫째, 굿 거버넌스 구축 차원에서 상호 신뢰와 양보에 기반한 이익공유 원칙 확립, 부·울·경 주민의 관심과 참여 제고, 부·울·경 지역 주민 대상 정기·부정기 의견 청취가 필요함
 - 둘째, 자치역량 강화 차원에서 지방자치단체 간 협력관계 정립, 집행기관과 의결기관 간 협력적 파트너십 구축, 성공사례 창출을 통한 주민 홍보 강화, 특별연합 사무·사업의 적극적 추진을 위한 추가 재정 확충, 실질적인 사무개

시에 필요한 규약상의 조건 정비, 사무축소를 통한 신속한 사무처리 개시, 특별법 제정을 위한 이해관계자 간 연대 강화, 국가 특별지방행정기관 사무 권한의 특별연합으로의 이양 등을 실천해 나가야 함

- 셋째, 선진사례 벤치마킹 차원에서 국내·외 특별지방자치단체 관련 선진 사례에 대한 벤치마킹을 활성화하여 특별연합의 제도 개선에 활용할 필요가 있음
- 이상의 논의를 요약해 보면, <그림 6-1>과 같음



〈그림 6-1〉 특별연합의 실효성 확보를 위한 기본방향 확립 및 실효성 확보 방안

- 마지막으로, 제6장에서는 이상의 연구 결과를 토대로 다음과 같은 정책적 제언을 제시하였음

2. 정책제언

- 부·울·경 주민에 대한 설문조사 결과를 통해 볼 때, 부산시는 울산광역시·경상남도·힘을 합쳐 부·울·경 메가시티 구축 전략을 지속적으로 추진해 나가야 함
- 다만, 특별연합을 전면 중단하고, ‘부울경 초광역 경제동맹’을 추진하기로 한 방법론에 대해서는 이번 조사에서 나타난 시·도민의 여론을 겸허히 받아들여 특별연합 규약을 폐기시키는 것만은 철회하는 정책변화가 요청됨

- 규약 개정 및 제도 개선 등을 통해 수정모델을 시행해 보려는 노력도 하지 않고, 시·도민 의견수렴조차 해 보지 않은 상태에서, 특정 연구결과를 근거로 특별연합 논의를 중단시키는 행위는 지방자치의 본래 취지에 맞는 것이라고 보기 어려움. 현재 시행하기 곤란하다면, 사무 개시의 무기한 연기 등의 방식으로 후세대의 선택권을 보장해 주는 것이 바람직할 것임
- 부산시 입장에서는 특별연합의 중단이 다른 시·도와의 협력을 이끌어내기 위한 어쩔 수 없는 선택이었다고는 하나, 부·울·경 주민들은 여전히 ‘부·울·경 행정통합’보다는 특별연합 설치를 더 선호하고 있다는 점에서 그 정책의 불씨를 살려나가는 방법을 고민해 나가야 함
- 그것이 바로 특별연합의 실효성을 확보하는 방안을 강구해 달라는 각계각층의 요구이며, 최소한 4가지의 기본방향에 입각하여 실효성 확보방안을 전개해 나가야 함
- 이를 위해 먼저 부·울·경 3개 시·도가 상생 발전하는 모델 창출 측면에서 사업 시행에 따른 ‘이익공유의 원칙’을 정착시키기 위해 사전·사후적으로 그 이익을 화폐 가치로 산출해 냄으로써 시·도 간 분담금 배분 시에 적극 활용할 필요가 있음
- 더불어, 「지방자치법」 제211조(다른 법률과의 관계)에서, 다른 법률에서 지방자치단체(의 장)를 인용하고 있는 경우 특별지방자치단체(의 장)를 인용한 것으로 본다²⁷⁾는 점을 잘 활용하여, 3개 시·도는 다른 법률에서 특별연합의 추가 재원을 발굴해 내는 데 공동의 노력을 기울여야 함
- 다음으로, 부·울·경 메가시티 구축 논의를 행정이 주도해 나가서는 안 될 것임. 거버넌스 시대에는 정책의 전 과정에 주민을 비롯한 다양한 이해관계자의 참여를 허용하고, 그 목소리에 귀 기울일 필요가 있음. 민관협치기구의 설치 및 가동은 부·울·경 메가시티 구축에 있어서도 필수적 요소임. 이러한 소통기구를 통해 부·울·경 전체 주민의 의견 수렴을 해 나가는 노력을 전개해야 함

27) 여기에 대해 “해당 법률 조문(제211조)을 통해 특별지방자치단체 설립으로 인한 법률적 충돌 및 혼란을 최소화하고자 하는”(이현우 외 2021, 108) 의도가 있다는 해석이 있음. 틀린 이야기는 아니지만, 「지방자치법」상의 특별지방자치단체 관련 장(제12장)에서 별도의 조문을 두어 상세히 다루지 않고, 관계가 있는 ‘다른 법률’을 참고하도록 하고 있어서 향후 관계 행정 실무자들이 업무수행 시 번거로움을 경험하지 않을까 우려되는 부분임. 특히, 특별지방자치단체마다 다를 수밖에 없는 ‘규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위’가 어디까지인지 명확하지 않을 가능성이 높아 그때마다 법률 해석 문제가 발생할 수 있음

- 특별연합이 사무개시를 시작하여 실효성을 확보해 나가기 위해서는 자치역량을 강화해 나가는 노력을 지속적으로 전개해야 하는데, 기관대립형을 택하고 있는 특별지방자치단체의 구조상 의회와 장의 역할을 정립하는 한편으로 협력적 관계를 유지해 나가는 노력이 필요함. ‘우리나라 최초의 특별지방자치단체 설치 사례’라는 타이틀과 함께 ‘최초의 실질적인 사무개시를 한 특별지방자치단체’라는 타이틀도 유지할 수 있도록 불씨를 이어나가야 함. 이를 위해 민간 차원의 추진기구들을 비롯하여 시민단체 등과 협업해 나가야 함
- 마지막으로, 해외의 다양한 선진사례를 벤치마킹하는 데 시간과 노력을 투자해 나가야 함. 선진사례의 요소요소를 타산지석으로 삼아 우리에게 발생할 수 있는 시행착오를 조금이나 줄이고 레질리언스(resilience)를 제고하기 위해서임. 우리나라에서 특별지방자치단체를 설치·운영해 나간다는 것은 경험의 일천함으로 인해 향후 크고 작은 시행착오를 겪어야 할 것으로 예상됨. 특별연합이 설치 이후 사무개시도 해 보기 전에 규약 폐지 위기에 직면한 것은 너무나 안타까운 일임. 시간이 걸리더라도 설치 이전에 숙의과정을 거치는 것이 필요하고, 설치가 되었다면 자치모델의 실험을 한다는 생각으로 우리만의 성공사례를 만들어 나가기 위해 구성 자치단체의 모든 이해관계자들이 협업해야 함

Abstract

A Study on the Special Union of Busan, Ulsan and Gyeongnam Provincial Governments

This study aims to find methods to successfully operate the 'special-purpose local government established by agreement between Busan Metropolitan City, Ulsan Metropolitan City and Gyeongsangnam-do' ('(Busan-Ulsan-Gyeongnam) Special Union' hereinafter)(to be used to set out methods to secure its effectiveness afterwards). Therefore, this study intends to suggest methods to obtain the effectiveness of the 'special union' by reviewing previous studies, considering changes in political and administrative environments, conducting a survey to find out about residents' perception of the 'special union' and organizing an expert advisory council.

Chapter 1 explains the background, purpose, scope & methods, and flow of the study. In Chapter 2, previous studies and the course of installing the 'special union' are reviewed and major issues regarding the installation are identified. Chapter 3 analyzes major tasks for the operation of the 'special union', such as the composition and operation of its legislative body, the election of the head of its executive body and the installation of its administrative body, as well as institutional limitations in relation to representation of residents, the scope of clerical work, financial capacity, a governance system and the like. Chapter 4 explains a survey conducted to find out about how people living in Busan, Ulsan and Gyeongsangnam-do perceive the installation and operation of the 'special union', as well as relevant major projects and policies. The results of the survey were used to perform analysis, using the Eisenhower Matrix, with the aim to establish 12 project priorities. Chapter 5 suggests the reconceptualization of 'methods to successfully operate' the 'special union', considering current difficulties regarding the feasibility of the 'special union', as well as basic principles and

specific response measures to secure its effectiveness.

Based on the results of the analysis, this study suggests the following basic principles: 1) tailored response to limitations of the ‘special union’; 2) simpler principles of clerical work and step-by-step expansion of clerical work; 3) establishing the identity of the ‘special union’; and 4) cooperative promotion based on the establishment of a private-public governance system. Given the results of the survey performed with people living in Busan, Ulsan and Gyeongsangnam-do, securing the effectiveness of the ‘Busan-Ulsan-Gyeongnam Special Union’ requires the following three methods: 1) establishing good governance; 2) enhancing the capacity of local autonomy; and 3) benchmarking against best practices.

This study suggests the following policies. First, Busan Metropolitan City should proceed with the strategies to establish the Busan-Ulsan-Gyeongnam Mega City in cooperation with Ulsan Metropolitan City and Gyeongsangnam-do, given the results of the survey performed with residents of three upper level local governments(Busan, Ulsan and Gyeongnam). However, it is necessary to seek a policy change about the methodology for promoting the ‘Busan-Ulsan-Gyeongnam Super-regional Economic Alliance’ and canceling the ‘Busan-Ulsan-Gyeongnam Special Union’, to respect the results of the survey. Although the decision to announce the dissolution of the ‘special union’ was unavoidable to derive cooperation from other metropolitan cities and Do, residents of the three upper level local governments still prefer the establishment of the ‘special union’ to the ‘Consolidation of Busan Metropolitan city, Ulsan Metropolitan City and Gyeongsangnam-do.’ Therefore, ways to revive the policy should be sought. All levels of society in the three upper level local governments demand that ways to secure the effectiveness of the ‘special union’ should be sought. Such ways should be sought based on the following four principles. 1) First, to establish the ‘principle of profit sharing’ in projects for creating a co-prosperity model for the three upper level local governments, it is necessary to calculate the monetary value of profits in advance or afterwards and use the principle actively when three upper level local governments distribute the share of expenses. 2) Under Article 211(Relations with other Acts) of the Local Autonomy Act, which

prescribes that if a local government(or the chairman of a local government) is cited in other laws, it is regarded as citing a special-purpose local government(or the chairman of a local government) as well, the three upper level local governments should together seek to discover additional financial resources for the 'special union' from all laws. 3) A private-public governance body should be established and operated in efforts to collect overall opinions from people living in three upper level local governments. 4) Given the structure of a special-purpose local government with confrontational relationships between local government bodies, efforts should be made to define the roles of the assembly and the head and maintain cooperative relationships. To this end, the special-purpose local government should cooperate with project agencies in the private sector and civic groups. 5) Lastly, it should benchmark against overseas best practices to make up for the short experience in the establishment and operation of a special-purpose local government, minimize trial and error and improve resilience.

참고문헌

보고서/도서

- 금창호 외. 동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구. 한국지방행정연구원. 2021.
- 김지수·이재용. 자치단체 기관구성 형태 최신 해외사례 연구. 한국지방행정연구원. 2019.
- 박충훈 외. 부·울·경 특별지방자치단체 사무처리 기본계획 수립용역. 부·울·경특별지방자치단체합동추진단. 2022.
- 은재호·민소정. 참여정부 정부혁신의 보편성과 독자성: 해외 정부혁신 사례와의 비교. 한국행정연구원. 2005.
- 이정석. 부산울산경남특별연합 출범과 ‘굿 거버넌스’ 실현 방안. 부산울산경남특별연합 민관협치 활성화를 위한 시민포럼 발표자료. 2022.6.28.
- 이정석. 좋은 거버넌스체제 구축과 이해관계자의 역할. 손상락 외 43인 지음. 창조적 발상과 지역경쟁력. 한울아카데미. 2008.
- 이정석·배준구. 자치분권 강화를 위한 부산시 대응전략. 부산연구원. 2018.
- 최준규 외. 지방의회와 집행기관의 협력체계 구축 방안. 경기연구원. 2014.

논문/학회지

- 서재호. 광역행정을 위한 지방정부간 협력 모형(방식) 비교 연구. 한국지방정부학회 추계학술대회 논문집 (2022): 1-26.
- 이정석. 부·울·경 메가시티 출범. 부산연구원, 부산발전포럼 194(2022a): 30-45.
- 이정석. 일본 ‘사이노쿠니 사이타마 인재만들기 광역연합’. 부산연구원, 부산발전포럼 197(2022b): 48-65.
- 이정석. 부울경특별연합 불씨 살리기 운동의 필요성과 향후 대응. 부산연구원, 부산발전포럼 198(2022c): 96-100.

기관

- 경남연구원. 부울경특별연합 실효성 분석. 2022.
- 경상남도. 부·울·경 특별지방자치단체 수행사무 결정. 2021.11.10.
- 경상남도. 〈부울경특별연합 실효성 분석〉 용역 결과에 대한 도 브리핑(부울경특별연합은 옥상옥으로 비용만 낭비하고 실익이 없다). 브리핑 자료. 2022.9.19.
- 국회 법제실. 알기 쉬운 법률용어 2020. 2020.
- 동남권발전협의회. 2022년도 제1차 이사회 자료집. 2022.
- 부·울·경특별지방자치단체 합동추진단 사무국. 부울경특별연합 추진상황. 내부자료. 2022a.
- 부·울·경특별지방자치단체 합동추진단 사무국. 부산울산경남특별연합 출범 준비 추진상황. 내부자료. 2022b.
- 부산연구원·울산연구원·경남연구원. 동남권 발전계획 수립 공동연구 전략계획 최종 보고서. 부산광역시·울산광역시·경상남도. 2021a.
- 부산연구원·울산연구원·경남연구원. 동남권 발전계획 수립 공동연구 부문별계획 최종보고서. 부산광역시·울산광역시·경상남도. 2021b.
- 청와대. 동남권 메가시티 구축 전략 보고. 2021.2.25.
- 행정안전부. 국내 첫 특별지자체 ‘부울경특별연합’ 설치, 동북아 8대 메가시티 도약. 보도자료. 2022.4.19.
- 행정안전부. 제2차 한국판 뉴딜 전략회의. 2020.10.13.

신문/보도자료

- 감성균. 약사-한약사 업무 갈등 폭발…복지부 “입법불비의 문제”. 2019.8.8.
- 강승우. [단독] ‘부·울·경 메가시티’ 연구용역 결과 그때는 필요하고 지금은 아니다? 세계일보. 2022.10.6.
- 김영한. 부·울·경 단체장 12일 전격 회동… ‘메가시티’ 불씨 살리나. 부산일보. 2022.10.6.
- 김영한. 부·울·경, 특별연합 기능 포함 ‘초광역 경제동맹’ 합의. 부산일보. 2022.10.12.
- 김혜경. 부·울·경 시도지사, 특별연합 대신 ‘초광역 경제동맹’ 극적 합의. 노컷뉴스. 2022.10.12.
- 민왕기. ‘박완수’발 부울경특별연합 특별법 제정 논란. 경남도민일보. 2022.7.31.

- 민왕기. 9개월 만에 부울경특별연합 결론 바꾼 경남연구원. 경남도민일보. 2022.9.20.
- 민왕기. 경남연구원, 8월까지 '특별연합' 강조해놓고....경남도민일보. 2022.10.3.
- 부산광역시. 「부울경 특별연합 주민인지도 설문조사」 결과 발표: 설문참여 시민 86.4%... “부울경 특별연합 출범 필요하다”. 보도자료. 2022.2.23.
- 부·울·경 3개 단체장. 부·울·경 3개 단체장 공동 입장문. 2022.10.12.
- 유정환. 부산 45% 경남44% “메가시티 실현 위해 경제협력 절실”. 국제신문. 2020.12.31.
- 이상길. 부울경특별연합 ‘없었던 일로’. 울산제일일보. 2022.9.27.
- 정철욱. 부·울·경 시민단체 “특별연합 행·재정권 강화로 좌초 위기 돌파해야”. 서울신문. 2022.10.5.
- 최상원. 도지사 바뀌자, ‘부울경특별연합’ 부정평가로 돌아선 경남연구원. 한겨레. 2022.10.7.
- 최호영. 출범 5개월 만에 좌초 ‘부울경특별연합’...경남 “실익없다” 공식 선언. 노컷뉴스. 2022.9.19.
- 허광무. 울산시 “부울경특별연합 절차 잠정 중단...안 하겠다는 것”. 연합뉴스. 2022.9.26.

인터넷 자료

- 경상남도 홈페이지. https://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong?menuCd=DOM_000000103005001006 (검색일: 2022.7.1.).
- 김수연. [분권레터]특별지방자치단체를 통한 자치분권의 확대 방안. 대한민국시도지사협의회 홈페이지. 정책자료. <http://https://www.gaok.or.kr/gaok/bbs/B0000008/view.do?nttId=13398&menuNo=200088> (검색일: 2022.10.3.).
- 유상조. 부산·울산·경남초광역특별지방자치단체 설치 등에 관한 특별법안(김두관 의원 대표 발의(의안번호 제2115400호)) 검토보고. 제400회 국회(정기회) 제2차 행정안전위원회. 2022.9.(검색일: 2022.10.20.).
- 위키백과 “정체성” 항목. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%A0%95%EC%B2%B4%EC%84%B1> (검색일: 2022.6.10.).
- 関西広域連合, 関西広域連合パブリックコメント手続実施要綱及び考え方. <https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/1452657535.pdf> (검색일: 2022.6.10.).

부록

- 부울경특별연합 설치 운영에 대한 부울경 주민 인식조사 -

부록.
설문지

부울경 특별연합 설치·운영에 대한 부울경 주민 인식조사

ID			
----	--	--	--

안녕하십니까? 저는 여론조사 전문기관인 서던포스트의 면접원 ○○○입니다. 부울경 특별연합 설치 및 운영 전반에 대한 부울경 주민의 인식 및 선호도 조사를 실시하고 있습니다. 본 설문지에 응답하신 내용들은 정책 개발과 연구 목적 외의 다른 목적으로는 절대 사용되지 않고 통계법 제33조 및 34조에 따라 비밀이 보장됩니다. 잠시만 협조하여 주시면 감사하겠습니다. 2022년 9월

인구통계학적 특성 및 Quota 체크

SQ0. [대상여부] 귀하께서는 현재 어느 지역에 거주 중이십니까?

- ① 부산 ② 울산 ③ 경남 ④ 그 외 ▶ [부·울·경지역 미 거주자 조사종단]

SQ1-1. [부산시 거주자] 귀하께서는 현재 부산시 어느 지역에 거주하고 계십니까?

- ① 중구 ② 서구 ③ 동구 ④ 영도구 ⑤ 부산진구 ⑥ 동래구
⑦ 남구 ⑧ 북구 ⑨ 해운대구 ⑩ 사하구 ⑪ 금정구 ⑫ 강서구
⑬ 연제구 ⑭ 수영구 ⑮ 사상구 ⑯ 기장군

SQ1-2. [울산시 거주자] 귀하께서는 현재 울산시 어느 지역에 거주하고 계십니까?

- ① 중구 ② 남구 ③ 동구 ④ 북구 ⑤ 울주군

SQ1-3. [경남 거주자] 귀하께서는 현재 경남 어느 지역에 거주하고 계십니까?

- ① 창원시 의창구 ② 창원시 성산구 ③ 창원시 마산합포구 ④ 창원시 마산회원구 ⑤ 창원시 진해구
⑥ 진주시 ⑦ 통영시 ⑧ 사천시 ⑨ 김해시 ⑩ 밀양시 ⑪ 거제시
⑫ 양산시 ⑬ 의령군 ⑭ 함안군 ⑮ 창녕군 ⑯ 고성군 ⑰ 남해군
⑱ 하동군 ⑲ 산청군 ⑳ 함양군 ㉑ 거창군 ㉒ 합천군

SQ2. 귀하의 연령은 만으로 어떻게 되십니까? 만 ()세 ▶ [만 18세 미만 조사종단]

- ① 18~29세 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

SQ3. 귀하의 성별은 어떻게 되십니까? ① 남성 ② 여성

SQ4. 귀하의 학력은 어떻게 되십니까?

- ① 중학교 졸업 이하 ② 고등학교 졸업 ③ 전문대/대학교 재학
④ 전문대/대학교 졸업 ⑤ 대학원 졸업

SQ5. 귀하의 사회경제적 지위를 고려할 때 어디에 속한다고 생각하십니까?

- ① 하하 ② 하상 ③ 중하 ④ 중상 ⑤ 상하 ⑥ 상상

PartA. 거주 및 이주

A1. 귀하는 부·울·경 지역에 처음 어떻게 거주하게 되었습니까?

- ① 출생(고향) ② 교육(학교 입학) ③ 직업(구직/취업/이직/창업/귀농 등)
④ 결혼 ⑤ 기타 ()

A2. 귀하가 부·울·경 지역에서 거주한 기간은 총 얼마입니까?(타 지역 거주 기간 제외)

- ① 5년 미만 ② 5년 ~ 10년 미만 ③ 10년 ~ 20년 미만
④ 20년 ~ 30년 미만 ⑤ 30년 ~ 40년 미만 ⑥ 40년 이상

A3. 귀하는 앞으로 다른 지역으로 이주할 의향이 있으십니까?

- ① 부·울·경 내 타 지역으로 이주 ⇨ (A3-1 문항으로)
- ② 부·울·경 외 타 시도로 이주 ⇨ (A3-1 문항으로)
- ③ 현재 거주지에서 계속 거주 (이주의향 없음) ⇨ (A4 문항으로)

A3-1. 현재 거주지에서 이주하고 싶은 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 일자리·직장을 위해 ② 자녀·본인의 교육을 위해
③ 경제적 이유(물가, 주거비, 생활비 등) ④ 대중교통시설 접근성
⑤ 생활·편의·문화시설 접근성 ⑥ 의료시설 접근성
⑦ 배타적인 지역정서 ⑧ 기타 ()

A4. 귀하는 부산, 울산, 경남이 하나의 지역이라고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 별로 그렇지 않다 ③ 보통이다
④ 약간 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

A5. 귀하께서 느끼시는 지역에 대한 소속감은 어떻습니까?

항목	전혀 느끼지 않음	별로 느끼지 않음	보통	약하게 느낌	강하게 느낌
내가 사는 시도	①	②	③	④	⑤
부울경 전체	①	②	③	④	⑤

A6. 귀하가 느끼시는 지역의 행정서비스/정책의 만족도는 어느 정도입니까?

항목	매우 낮음	낮음	보통	비교적 높음	매우 높음
내가 사는 시도	①	②	③	④	⑤
내가 사는 군구	①	②	③	④	⑤

PartB. 부·울·경 특별연합에 대한 인식

B1. 귀하는 부산, 울산, 경남이 협력해서 초광역 사업을 공동으로 추진하는 '부·울·경 메가시티 구축 전략'이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 불필요 ② 불필요 ③ 보통 ④ 약간 필요 ⑤ 매우 필요

B2. 귀하는 부·울·경 메가시티 추진을 위해 지방자치법 개정(2022.1.13. 시행)으로 특별지방자치단체 형태인 '부산울산경남특별연합'(이하 '부·울·경특별연합'이라 함)이 설치(출범)된 사실을 알고 계십니까?

- ① 전혀 모름 ⇨ (B3 문항으로)
② 들어본 적은 있음 ③ 어느 정도 알고 있음 ④ 매우 잘 알고 있음

B5. 다음은 부·울·경 특별연합의 성공적인 운영을 위해 필요한 사업 내지 시책이라고 생각되는 것들을 정리한 것입니다. 각 사업 추진에 대해 어느 정도 동의하십니까?

사업	전혀 미동의	미동의	보통	약간 동의	매우 동의
B5-1. 부·울·경 주민의 관심과 참여 제고(협치시스템 구축)	①	②	③	④	⑤
B5-2. 상호 신뢰와 양보에 기반한 이익공유 원칙 확립	①	②	③	④	⑤
B5-3. 해외 유사사례의 지속적인 벤치마킹 및 활용	①	②	③	④	⑤
B5-4. 집행기관(특별연합장)과 의결기관(특별연합의회) 간 협력적 파트너십 구축	①	②	③	④	⑤
B5-5. 지방자치단체(또는 기관) 간 협력관계 정립(특별연합과 구성 지방자치단체 및 그 소속 기초자치단체, 국가 특별지방행정기관 등)	①	②	③	④	⑤
B5-6. 국가 특별지방행정기관 사무·권한의 특별연합으로의 이양(이관)	①	②	③	④	⑤
B5-7. 특별연합 사무·사업의 적극적 추진을 위한 추가 재원 확충	①	②	③	④	⑤
B5-8. 부울경 지역 주민 대상 정기·부정기 의견 청취(공청회·간담회 등)	①	②	③	④	⑤
B5-9. 특별법 제정을 위한 이해관계자 간 연대 강화	①	②	③	④	⑤
B5-10. 실질적인 사무개시에 필요한 규약상의 조건 정비(특별연합의 의원 및 장 선임(선출), 조례·규칙 등 제도 보완, 사무소 설치 등)	①	②	③	④	⑤
B5-11. 사무축소(규약개정 수반)를 통한 신속한 사무처리 개시	①	②	③	④	⑤
B5-12. 성공사례(실적) 창출을 통한 주민 홍보 강화	①	②	③	④	⑤

C5. 귀하는 성공적인 '부산울산경남특별연합' 운영이 우리 지역에 어떠한 변화를 가져올 것이라 기대하십니까? (2개 선택)

- | | |
|-------------------|---------------------------|
| ① 주민의 삶의 질 향상 | ② 지역균형발전 촉진 |
| ③ 일자리 창출 | ④ 대중교통 이용 권역 내 1시간 이동권 보장 |
| ⑤ 인구 증가 및 역외유출 방지 | ⑥ 광역직 지방공무원 등 인재 양성 |
| ⑦ 크게 변화하는 점 없음 | |

◆◆◆ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. ◆◆◆

정책연구 2023-01-059

부산울산경남특별연합의 성공적 운영방안

저 자 이정석, 김세현, 박충훈, 이용인

발행인 신현석

발행일 2023년 01월

발행처 재단법인 부산연구원

(우)47210 부산광역시 부산진구 중앙대로 955 상수도사업본부 8,9F

☎ (051)860-8850, FAX (051)860-8619

홈페이지 <http://www.bdi.re.kr>

I S B N 979-11-6886-059-9 93350

※ 이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서, 부산광역시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.
또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.