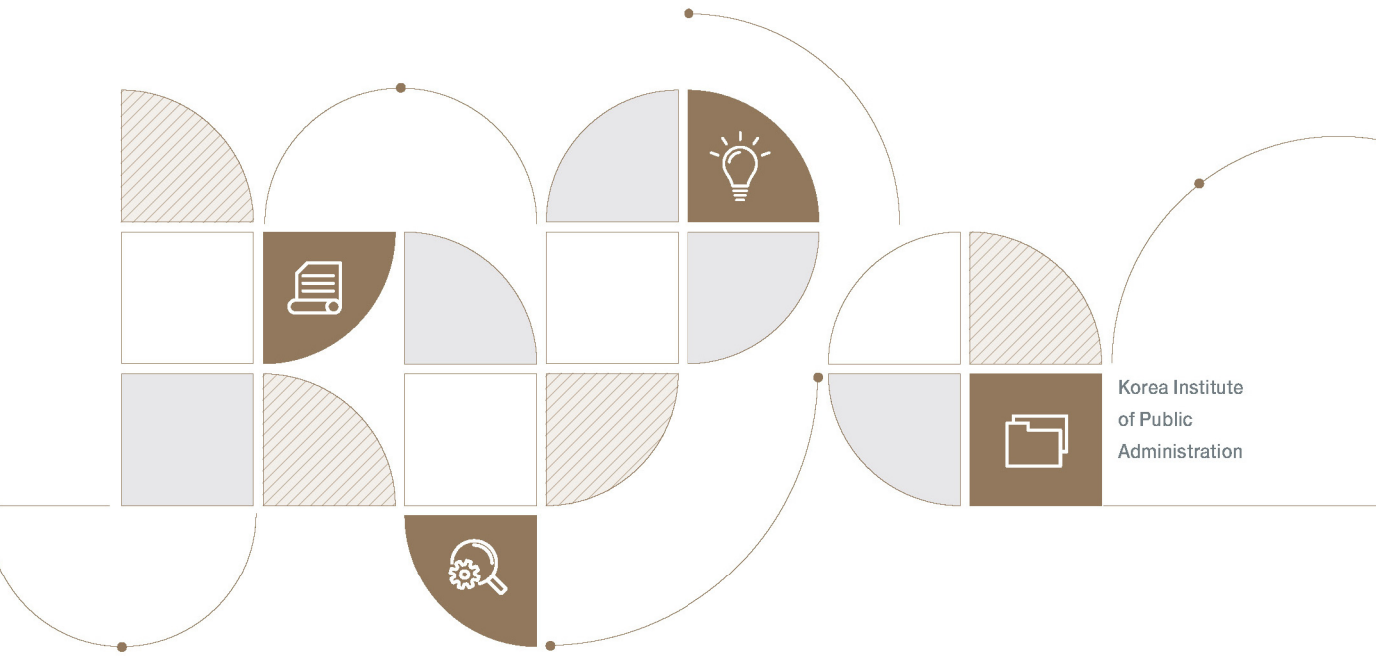
수시과제 2022-06

31st KIPA Anniversary

인구감소 지역의 특별지방자치단체 기관설계 방안

윤영근 · 염지선 · 함종석 · 황하 · 채종헌 · 김황열 · 문수정



Korea Institute of Public Administration

한국행정연구원
Korea Institute of Public Administration

참여연구진

연구책임자

윤영근 연구위원

공동연구자

염지선 부연구위원 함종석 책임연구원 황하 부연구위원 채종헌 선임연구위원

연구참여자

김황열 전문연구원 문수정 전문연구원

출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단전제 또는 복제하는 것을 금합니다.
본 보고서의 내용은 연구책임자의 개인적 의견이며, 연구원의 공식적인 의견은 아님을 밝힙니다.

본 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.
윤영근, 염지선, 함종석, 황하, 채종헌, 김황열, 문수정. (2022). 인구감소 지역의 특별지방자치단체 기관 설계 방안. 한국행정연구원 수시연구보고서

CONTENTS

제1장 서 론 | 윤영근 ····· 1

제1절 연구의 필요성 및 목적 | 윤영근 ····· 3

1. 연구의 필요성 ····· 3
2. 연구의 목적 ····· 4

제2절 연구의 내용 및 방법 | 윤영근 ····· 5

1. 연구의 주요 내용 ····· 5
2. 연구의 방법 ····· 6

제2장 특별지방자치단체 제도의 의의 | 윤영근·함종석 ····· 9

제1절 제도 도입 배경 | 윤영근 ····· 11

제2절 특별지방자치단체의 법적 근거 | 윤영근 ····· 14

1. 「지방자치법」 전부개정 ····· 14
2. 특별지방자치단체 주요 규정 검토 ····· 17

제3절 우리나라의 특별지방자치단체 : 부산울산경남 특별연합 | 함종석 ····· 19

1. 부산울산경남 특별연합 설립 시도 ····· 19
2. 부산울산경남 특별연합의 조직 및 주요 기능 ····· 22
3. 부산울산경남 특별연합의 평가 ····· 27

제3장 해외 특별자치단체 제도 사례 | 윤영근·염지선 ····· 29

제1절 미국 특별지방자치단체 제도 | 염지선 ····· 31

1. 미국 특별지방자치 단체 제도의 개요 ····· 31
2. 미국 트윈시티 광역협의회 ····· 32

제2절 일본 특별지방자치단체 제도 | 윤영근 ····· 36
1. 일본 광역연합 제도 개요 ····· 36
2. 일본 간사이 광역연합(関西 広域連合) ····· 38
3. 북알프스 광역연합(北アルプス広域連合) ····· 46
4. 츠가루 서북五 광역연합(つがる西北五広域連合) ····· 54

제3절 해외사례 시사점 | 윤영근 ····· 59

제4장 지리산권 특별지방자치단체 설립 검토 | 채종헌·황하·함종석 ··· 61

제1절 지리산권 지역의 특징 | 황하 ····· 63
1. 인구·지리적 특징 ····· 63
2. 경제·산업적 특징 ····· 67

제2절 지리산관광개발조합 운영 평가 | 채종헌 ····· 71
1. 지리산관광개발조합의 연혁 및 현황 ····· 71
2. 주요 기능 및 성과 ····· 73
3. 운영상의 한계 ····· 76

제3절 지리산권 특별지방자치단체 설립 타당성 | 함종석 ····· 77
1. 설립의 필요성 ····· 77
2. 설립의 장애요인 ····· 79

제5장 지리산권 특별지방자치단체의 집행기관 설계 | 윤영근·염지선 ·· 81

제1절 기관설계의 개요 | 염지선 ····· 83
1. 수행 기능 선정 ····· 83
2. 집행기관 형태 ····· 83

CONTENTS

제2절 수행 기능 선정 | 염지선 ····· 84
1. 정책분야 ····· 84
2. 정책영역 ····· 86

제3절 집행기관 설계 방안 | 윤영근 ····· 89
1. 특별지방자치단체의 관할 범위 ····· 89
2. 집행기관의 형태 ····· 92
3. 설계 방안 종합 ····· 96
4. 실행 전략 구상 ····· 97

제6장 결론 | 윤영근 ····· 101

제1절 연구의 요약 | 윤영근 ····· 103

제2절 향후 과제 | 윤영근 ····· 104

참고문헌 ····· 106

부록

델파이조사 설문지 ····· 111

표차례

〈표 1-1〉 델파이조사 참여 전문가 현황 ····· 6

〈표 2-1〉 지방자치법상 광역행정 관련 협력제도 ····· 12
〈표 2-2〉 지방자치단체조합과 특별지방자치단체 비교 ····· 13
〈표 2-3〉 일반지방자치단체와 특별지방자치단체의 특성 비교 ····· 14
〈표 2-4〉 「지방자치법」의 특별지방자치단체 도입규정 ····· 14
〈표 2-5〉 「지방자치법」제12장 특별지방자치단체 규정 ····· 15
〈표 2-6〉 부울경 초광역권 발전계획 구상 ····· 19
〈표 2-7〉 부울경특별연합 추진 경과 ····· 21
〈표 2-8〉 부울경특별연합 규약(안) ····· 22
〈표 2-9〉 부울경특별연합 자치사무 ····· 24
〈표 2-10〉 부울경특별연합 국가사무 ····· 26

〈표 3-1〉 트윈시티 광역협의회 주요사무 ····· 33
〈표 3-2〉 일본 광역연합 현황 ····· 37
〈표 3-3〉 간사이 광역연합 주요사무 ····· 39
〈표 3-4〉 간사이 광역위원회 분야별 담당위원 일람 ····· 42
〈표 3-5〉 사무국조직 인력 현황(2022년 6월 1일 기준) ····· 44
〈표 3-6〉 광역행정 사무 성과 ····· 45
〈표 3-7〉 북알프스 광역연합 사무 ····· 47
〈표 3-8〉 츠가루 서북五 광역연합 사무 ····· 55

〈표 4-1〉 지리산권 자치단체별 면적 ····· 64
〈표 4-2〉 지리산권 자치단체별 인구분포(2021년 기준) ····· 64
〈표 4-3〉 연도별 출생등록 수(2019-2021) ····· 65
〈표 4-4〉 지역별 재정자립도 및 재정자주도 ····· 68
〈표 4-5〉 지리산권 7개 자치단체 GRDP 현황 ····· 69
〈표 4-6〉 2019년 지리산권 7개 자치단체의 산업 현황 ····· 69

CONTENTS

〈표 4-7〉 지리산권관광개발조합 연혁 ····· 71
〈표 4-8〉 지리산권 광역관광개발사업 사업 및 사업비 구성 ····· 73
〈표 4-9〉 지리산권 광역관광개발사업 전체 사업별 투자내용 ····· 74
〈표 4-10〉 지리산권 광역관광개발사업의 주요 성과 ····· 75

〈표 5-1〉 분야별 정책의 우선순위 ····· 88
〈표 5-2〉 시·군의 일부 행정 구역만 대상으로 특별지방자치단체 운영이 가능한 이유 ····· 91
〈표 5-3〉 1안 또는 2안의 집행기관 구성방식을 선택한 이유 ····· 96

그림차례

〈그림 2-1〉 부울경특별연합 개요 ····· 20
〈그림 2-2〉 부산울산경남 특별연합 구성 ····· 23

〈그림 3-1〉 트윈시티 광역의회 조직도 ····· 34
〈그림 3-2〉 트윈시티 광역의회 정책결정구조 ····· 35
〈그림 3-3〉 간사이 광역연합 조직도 ····· 41
〈그림 3-4〉 북알프스 광역연합 조직도 ····· 49
〈그림 3-5〉 츠가루 서북五 광역연합 조직도 ····· 56

〈그림 4-1〉 지리산권 지역 자치단체 ····· 63
〈그림 4-2〉 연도별 인구감소 추세 ····· 66
〈그림 4-3〉 지리산권 7개 자치단체의 인구 순이동 변화 추세(1995-2021) ·· 67
〈그림 4-4〉 지리산권관광개발조합 사무기구 ····· 72
〈그림 4-5〉 지리산 인접 시·군의 소멸 위험성 ····· 77
〈그림 4-6〉 지리산권의 광역행정 가능성 ····· 78
〈그림 4-7〉 지리산권 특별지방자치단체 설립 유용성 ····· 78
〈그림 4-8〉 지리산권 특별지방자치단체 설립의 장애요인 ····· 79
〈그림 4-9〉 주요 장애요인 중 최단 기간 내 해결 가능한 요인 ····· 80

〈그림 5-1〉 지리산권 특별지방자치단체가 수행해야 할 정책분야 우선순위 ··· 84
〈그림 5-2〉 정책분야 우선순위에 대한 의견 ····· 85
〈그림 5-3〉 문화/체육/관광 분야의 중요 정책 영역 ····· 86
〈그림 5-4〉 수송/교통 분야의 중요 정책 영역 ····· 86
〈그림 5-5〉 지역개발 분야의 중요 정책 영역 ····· 87
〈그림 5-6〉 환경 분야의 중요 정책 영역 ····· 87
〈그림 5-7〉 농림 분야의 중요 정책 영역 ····· 88
〈그림 5-8〉 지리산권 특별지방자치단체 조직에 반영해야 하는 정책영역 ··· 89

CONTENTS

〈그림 5-9〉 일부 행정구역만 관할하는 특별지방자치단체에 대한 견해 ····· 89
〈그림 5-10〉 일부 행정 구역에 대한 이해 ····· 90
〈그림 5-11〉 참여 희망 시·군 전체를 대상으로 해야 하는 이유 ····· 91
〈그림 5-12〉 회사형 집행기관에 대한 견해 ····· 92
〈그림 5-13〉 혼합형 집행기관에 대한 견해 ····· 93
〈그림 5-14〉 사업조직형 집행기관 ····· 93
〈그림 5-15〉 혼합형 집행기관 ····· 94
〈그림 5-16〉 두 가지 집행기관 구성방안에 대한 의견 ····· 95
〈그림 5-17〉 지리산 둘레길 ····· 98

제1장 서 론

제1절 연구의 필요성 및 목적
제2절 연구의 내용 및 방법

KIPA

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

○ 인구구조의 변화 및 생산인구 감소로 인해 지방소멸이라는 환경변화를 극복하기 위한 지방자치단체 운영의 다양화 필요성 제기

- 더구나 수도권 외 지역의 인구감소는 행정수요와 공급의 불균형을 유발하여 행정서비스의 효율성 저하뿐만 아니라 행정서비스 만족도 역시 떨어뜨릴 수 있는 위험이 있음
- 이에 따라 현재의 자치단체 경계를 기준으로 하는 행정서비스 공급체제에 대한 타당성이 제기될 수 있음

○ 행정서비스의 광역성으로 인한 새로운 네트워크형 지방행정 체계 구축의 필요성 증가

- 환경, 교통, 산업·경제 등 각 분야에서 광역행정의 수요는 지속적으로 증가하고 있음
- 지역발전 정책은 규모의 경제와 밀접한 관련이 있고, 업무의 광역성으로 인해 하나의 지방자치단체가 단독으로 수행하는데 제약이 발생함

○ 이러한 문제에 대응하기 위해 개정 「지방자치법」은 특별지방자치단체 설립에 대한 근거를 마련하였음

- 과거 「지방자치법」에도 제2조 제3항과 제4항에서 광역화된 행정서비스의 대응을 위해 특별지방자치단체를 설립 근거를 두고 있었으나, 구체적인 설치, 운영, 사무에 관한 규정을 마련하지 않아 형식적인 조항이었음
- 그러나 개정 「지방자치법」은 특별지방자치단체의 근거를 제12장에 별도로 분리하고, 특별지방자치단체의 설치와 규약 및 기관구성, 운영 등(제199조~제211조)에 관한 상세한 규정을 정비함으로써 특별지방자치단체 설립과 운영을 위한 실질적인 근거를 마련하였음

○ 전면 개정된 지방자치법에 포함된 특별지방자치단체와 관련된 조항에는 집행기관의 조직에 관한 내용을 특별지방자치단체의 규약으로 정하도록 하였기 때문에 실제 운영에서 다양한 기관설계 방안이 제안될 수 있음

- 특히 인구감소 지역의 기초자치단체들 간에 특별지방자치단체를 활용하기 위해서는 목적에 맞는 적합한 기관설계 모델을 제안하는 것이 향후 특별지방자치단체 설립에 있어 유용하게 활용될 것으로 전망됨

2. 연구의 목적

○ 인구감소 지역에서의 특별지방자치단체의 효율적인 기능수행이라는 관점에서 기관 운영 방안 설계

- 인구감소 지역의 활성화를 위해서는 특별지방자치단체가 수행할 수 있는 적합한 기능을 설정하는 것이 필요하며, 이 연구에서는 대표적인 인구감소 지역인 지리산권 7개 자치단체가 특별지방자치단체를 구성하는 경우 도출가능한 기능을 예비적으로 검토하고, 그 기능에 맞는 기관구성 방안을 설계함

○ 특히 개정 「지방자치법」제201조(구역)는 “특별지방자치단체의 구역은 구성 지방자치단체의 구역을 합한 것으로 한다. 다만, 특별지방자치단체의 사무가 구성 지방자치단체 구역의 일부에만 관계되는 등 ‘특별한 사정’이 있을 때에는 해당 지방자치단체 구역의 일부만을 구역으로 할 수 있다”로 규정하고 있음

- 따라서 특별지방자치단체는 현행 지방자치단체 행정구역의 일부를 대상으로도 구성할 수 있는데, 지리산권 7개 자치단체의 일부 구역만을 대상으로도 특별지방자치단체 구성이 타당한지 검토가 필요함

○ 광역행정에 대응하기 위한 해외의 유사사례를 검토하고, 우리나라 특별지방자치단체 설립에 벤치마킹 할 수 있는 요소를 도출

- 실질적인 생활권역 단위에서 차별성 있는 공공서비스를 제공할 수 있는 일종의 미국의 ‘특별구(special district/special-purpose district)’ 성격의 특별지방자치단체나 일본의 ‘광역연합’ 운영사례를 통해 시사점을 도출함
- 이를 바탕으로 우리나라에서도 특별지방자치단체의 설립 목적에 부합하는 다양한 형태의 가상적인 기관설계 방안을 제안

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구의 주요 내용

○ 우리나라에서 특별지방자치단체는 '메가시티(Mega city)' 개념을 기반으로 '부산울산경남 광역연합'을 중심으로 하는 광역자치단체 간 특별지방자치단체 논의가 주를 이루었음
- 이러한 메가시티 유형의 특별자치단체는 지방자치의 근간이 되는 기초자치단체의 기능과 역할을 축소시킬 수 있다는 점을 유의할 필요가 있음
- 또한 대도시권역 이외의 인구감소 지역의 활성화를 위해 특별지방자치단체를 어떻게 활용할 수 있는지에 대해서는 관심을 기울이지 못하는 원인이 되었음

○ 이 연구는 먼저 특별지방자치단체 제도의 의의와 해외사례 검토를 통해 광역행정의 한 수단으로서 특별지방자치단체 활용의 유용성을 검토함
- 특별지방자치단체 제도의 이론적 논의와 법적 근거, 우리나라에서의 주요 논의 등을 종합 검토함

○ 인구감소 지역에서 특별지방자치단체 설립 타당성을 검토하기 위해 실제 인구감소가 진행 중인 지리산권 7개 기초자치단체(남원, 곡성, 구례, 하동, 산청, 함양, 장수)를 대상으로 특별지방자치단체 가능성을 검토함
- 이를 위해 지리산권 7개 지역의 현황과 이들 지역에 적합한 기능을 전문가 델파이조사 등을 통해 도출함

○ 지리산권 특별지방자치단체를 설립한다고 했을 때, 실제 수행가능한 기능에 맞는 집행기관 모델을 제안함
- 특정 기능 수행에 적합한 모델로서 일반 행정관청형이 아닌 회사형 모델이나 혼합형 모델의 적용 가능성을 검토함

2. 연구의 방법

○ 문헌연구

- 지리산권 7개 자치단체의 인구·경제·산업 통계자료
- 특별지방자치단체의 이론적 배경 및 사례를 파악하기 위한 국내외 선행연구 및 사례 조사 등
- 지리산권 7개 자치단체의 공동이익을 위해 운영 중인 지리산관광개발조합의 운영 현황과 성과 및 한계

○ 전문가 델파이

- 지리산권 특별지방자치단체의 설립타당성과 수행 필요 기능, 조직형태 등에 대한 의견을 수집하기 위해 전문가 델파이 진행
- 델파이 조사는 '연구자가 묻고 소수의 응답자가 답한다'는 직관적인 연구절차가 갖는 명료함과 전문가를 활용함으로써 어느 정도 안정된 응답의 품질을 확보할 수 있을 뿐 아니라, 연구자의 대안과 제안을 정당화하기에 용이하다는 장점이 있음(권향원, 2022: 48)
- 이 연구에서는 15명의 전문가를 대상으로 델파이 조사를 실시하였으며, 전문가는 지리산권 특별지방자치단체에 대한 이해가 있고, 이 문제에 관여해 온 대학 교수, 유사한 연구과제를 수행한 경험이 있는 국책연구기관 연구자, 지역 활동가, 지방의회 의원, 업무 담당 공무원 등으로 구성함

〈표 1-1〉 델파이조사 참여 전문가 현황

번호	이름	비고
1	이○○	지방의회 의원
2	신○○	대학 교수
3	하○○	대학 교수
4	이△△	대학 교수
5	최○○	기업인
6	최△△	지역협동조합 대표이사
7	최××	국책연구원 연구자
8	강○○	국책연구원 연구자
9	박○○	국책연구원 연구자

번호	이름	비고
10	진○○	지리산관광개발조합 공무원
11	임○○	◇◇군 공무원
12	우○○	○○군 공무원
13	강△△	××군 공무원
14	이××	△△군 공무원
15	이◇◇	○○시 공무원

* 출처: 연구자 작성

- 델파이 조사는 1차(2022.10.25.~10.29), 2차(2022.11.1.~11.4), 3차(2022.11.5.~11.7)에 걸쳐 진행되었으며, 선행하는 델파이 조사 결과는 후행 조사의 근거로 활용할 수 있도록 구성하였음(〈부록1〉 델파이 조사지 참조)
- 1차 델파이 조사에서는 지리산 인접 시·군 지역에 대한 예측과 관련 이슈, 지리산권 특별지방자치단체의 정책 목표와 관련 설립 대안에 대한 전문가들의 의견을 구하고자 하였음
- 이어진 2차 델파이 조사에서는 1차 델파이 조사를 통해 제시된 전문가들의 의견과 근거들을 활용하여 2차 델파이 조사의 질문과 선택지를 구성하고, 다시 한번 질문을 구체화하여 지리산권 특별자치단체 설립의 장애 요인과 정책 우선순위, 구성 형태에 대한 논의를 제시함
- 마지막 3차 델파이 조사에서는 전문가들에게 앞선 1, 2차 델파이 조사의 결과와 지리산권 특별지방자치단체의 조직구성(안)을 제시하고, 이를 토대로 지리산권 특별지방자치단체의 구성에 있어 보다 적합한 내용이 무엇인지 구체적인 답변을 제시하도록 요구함

○ 심층인터뷰 및 현장 조사

- 심층인터뷰 대상은 업무담당 공무원과 지방의회 의원, 단체장 등이며 지리산권 특별지방자치단체 추진 업무를 실무적으로 진행하고 있는 지리산관광개발조합을 방문하여 현장 조사 병행
- 심층 인터뷰 내용은 특별자치단체 제도 활용 및 필요성, 제도 도입의 장애요인, 특별자치단체 설립인가 기준 및 지원 방안 등임
- 조사는 2022.5.19./10.26. 2차례 진행됨

제2장 특별지방자치단체 제도의 의의

제1절 제도 도입 배경
제2절 특별지방자치단체의 법적 근거
제3절 우리나라의 특별지방자치단체
: 부산울산경남 특별연합

제2장 특별지방자치단체 제도의 의의

제1절 제도 도입 배경

○ 현행 광역과 기초지방자치단체로 나눠져 있는 지방행정 계층구조는 인구구조의 변화와 교통·통신 등 발달로 인해 과거보다 그 경계가 더 희미해져 가고 있음
- 행정적 경계는 다르지만 사실상 하나의 생활권을 구성하는 경우도 많이 있고, 도로, 교통, 환경 등 각 분야에서 광역행정의 필요성은 점차 더 커지고 있음
- 인구 감소지역의 경우 행정서비스 제공에 있어 규모의 경제 확보를 통한 행정의 효율화 필요성이나, 종합적인 지역개발계획 수립 차원에서도 과거보다 자치단체 간 협력체제 구축이 더욱 요청되고 있음

○ 지방자치단체 간 행정통합이나 기능재정립은 현실적인 장애물이 많은 관계로 인해 자치단체 간 협력 활성화를 위해 2021년「지방자치법」전부 개정을 통해 기존 행정협의회나 지방자치단체조합 이외에도 '특별지방자치단체'를 설치·운영할 수 있도록 규정하였음
- 원래 특별지방자치단체는 1988년 4월 6일 지방자치법 전부개정을 통해 제2조 제3항과 제4항에 새롭게 도입되었으나, 그 운영에 필요한 구체적인 사항을 정하기 위한 대통령령은 제정되지 아니하였고, 그 법적 지위가 모호하여 실제로 설치된 예는 없었음(홍종현, 2021: 4)

○ 특별지방자치단체가 주목받게 된 이유 가운데 하나로 과거 지방자치법에는 지방자치단체 간에 요구되는 특별한 사무를 수행할 수 있는 제도가 제대로 정비되지 못했다는 점을 들 수 있음
- 지방자치법은 특별한 사무의 수행을 위해 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체 조합 등을 두고 있었으나, 이러한 제도는 그동안 지방자치단체의 활성화와 광역적 사무처리를 위한 효율적 제도로써 활용되지 못한 것으로 평가됨(최우용, 2021: 80)

○ 또 다른 이유로는 행정의 광역화를 들 수 있음

- 지방분권에 따른 지방자치단체의 기능과 역할이 확대됨과 동시에 광역적 사무처리의 필요성이 대두됨으로써, 이양된 사무의 적절한 처리와 주민 수요에 대응하기 위한 제도적 틀의 문제로서 특별지방자치단체의 필요성이 제기됨(최우용, 2021: 80)

〈표 2-1〉 지방자치법상 광역행정 관련 협력제도

구분	협력제도	제도의 개요	관련규정
법인설립 불필요	협력사업	지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리, 사무처리의 협의·조정·승인 또는 지원요청이 있는 경우 법령의 범위 내에서 협력	지방자치법 제164조
	사무위탁	지방자치단체 또는 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁· 처리	지방자치법 168조
	행정협의회	지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체와 관련된 사무의 일부를 공동 처리	지방자치법 제169조~제175조
	지방자치단체장 등 협의회	지방자치단체장 또는 지방의회 의장은 상호간 교류와 협력 증진, 공동의 문제를 협의하기 위해 전국적 협의체 설립	지방자치법 제182조
별도 법인 설립 필요	지방자치단체 조합	2개 이상 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동 처리	지방자치법 제769조~제181조
	특별 지방자치단체	2개 이상의 자방자치단체가 특정 사무를 효율·광역적으로 제공·운영하기 위해 기존 행정구역에 관계없이 설치하여 관련 사무 처리	지방자치법 제2조 제12장 (제199조~제211조)

* 출처: 홍종현, 2021: 8.

○ 특별지방자치단체는 협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체장 등 협의회와 달리 별도의 법인을 설립한다는 점에서 차이가 있음

- 별도의 법인을 설립한다는 점에서는 지방자치단체조합과 유사하지만, 결정적인 차이는 지방자치단체조합은 의회 형태의 의결기관을 두지 않는 반면, 특별지방자치단체는 지방자치단체로서 의회를 둘 수 있다는 점임
- 지방자치단체조합은 지방자치단체가 아닌 공법인의 법적 지위를 보유하고 있으며, 인력관리에서 기관장의 실질적인 통할권이 미흡하고, 재원관리에서 정책적 비중에 따라 분담금의 안정성이 취약하며, 조직관리에서 구성 지방자치단체의 과도한 관여로 자율성이 낮은 한계가 있음(금창호 외, 2021: 41)

〈표 2-2〉 지방자치단체조합과 특별지방자치단체 비교

구분	지방자치단체조합	특별지방자치단체
설치주체	2개 이상의 지방자치단체 (광역간, 기초간, 광역+기초간)	2개 이상의 지방자치단체 (광역간, 기초간, 광역+기초간)
법인격	공법인(지방자치단체 법인격 미부여)	지방자치단체
사무이관	위임방식	위임방식
관장사무	하나 또는 둘 이상의 공동처리 사무	하나 또는 둘 이상의 공동처리 사무
관할구역	구성 지방자치단체의 구역	구성 지방자치단체의 구역
의결기관	조합회의 (조례제정권 없음)	의회 (조례제정권 보유)
집행기관	조합장 (민간계약직 임용권 보유)	특별지방자치단체장 (계약직 임용권 보유)
사무기구	파견직원	파견직원 및 자체직원 채용
재원조달	분담금, 사용료, 수수료	분담금, 사용료, 수수료 / 국고보조금(국가위임사무)

* 출처: 금창호 외, 2021: 42. 내용을 일부 수정

○ 특별지방자치단체가 일반지방자치단체와 같이 지방지차단체로서의 법인격을 갖고, 지방의회를 둔다는 점에서 표면적으로는 일반지방자치단체와의 차이점이 없음

- 그러나 일반지방자치단체의 행정구역은 역사적으로 규정된 것으로 비교적 고정적일 뿐만 아니라 경직성을 보유하고 있다면 특별지방자치단체의 관할구역은 필요에 따라 설정된 것으로 상대적으로 가변성을 특징으로 함(금창호, 2018: 12-13)
- 구성원 기준에서 보면 일반지방자치단체는 주민을 구성원으로 하는 것이 원칙이나, 특별지방자치단체는 설치기관을 기본으로 하나 사례에 따라서는 일반주민인 경우도 있으며, 이때의 주민은 특별지방자치단체와 간접적 관계를 갖되, 특별지방자치단체의 자치권에 복종하고 권리의무를 향유하는 것은 일반지방자치단체와 동일함(한국지방행정연구원, 1992; 금창호, 2018: 13 재인용)
- 자치권 기준에서 일반지방자치단체는 관할구역의 모든 주민과 관장 자치사무 전체에 적용되는 포괄적 권한을 갖지만, 특별지방자치단체는 구성 일반지방자치단체가 규약에 의하여 위임한 사무들에 국한하여 자치권을 갖게 됨(금창호 외, 2005; 금창호, 2018: 13. 재인용)

〈표 2-3〉 일반지방자치단체와 특별지방자치단체의 특성 비교

구분	일반지방자치단체	특별지방자치단체
구역	고정적/경직적	가변적/탄력적
구성원	일반주민	일반주민/설치기관
자치권	포괄적	제한적

* 출처: 금창호, 2018: 13.

제2절 특별지방자치단체의 법적 근거

1. 「지방자치법」 전부개정

○ 특별지방자치단체는 2020년 12월 9일 「지방자치법」 전부개정을 통해 실질적으로 법제화 되었음

- 이전까지 특별지방자치단체는 「지방자치법」 제2조제3항에 설치의 근거만을 두었으나 2020년 「지방자치법」 전부개정을 통해 실질적인 제도로서 기능하게 되었음
- 개정법률은 제12장에 특별지방자치단체에 대한 별도의 규정을 마련하였음

〈표 2-4〉 「지방자치법」의 특별지방자치단체 도입규정

「지방자치법」 전부개정 법률		주요 내용
관련조항	법률내용	
제2조제3항	- 특별지방자치단체 설치근거	
제3조제1항	- 특별지방자치단체 법적지위	
제12장 제199조~ 제211조	- 설치 - 설치권고 - 구역 - 규약 - 기본계획 등 - 의회의 조직 등 - 집행기관의 조직 등 - 경비의 부담 - 직접청구 - 사무처리 상황 등의 통지 - 가입 및 탈퇴 - 해산 - 지방자치단체에 관한 규정의 준용 - 다른 법률과의 관계	■ 기관구성 - 지방의회 및 단체장 - 지방의회: 구성단체 지방의원 겸직 - 단체장: 의회에서 선출하되, 구성단체 단체장 겸직 가능 ■ 인력구성 - 고유인력+파견인력 - 특별지방자치단체 고유인력 별도 충원 ■ 재원조달 - 구성단체 분담금 및 국가 재정지원(위임사무)

* 출처: 금창호 외, 2021: 21-22.

〈표 2-5〉「지방자치법」제12장 특별지방자치단체 규정

제12장 특별지방자치단체

제1절 설치

제199조(설치) ① 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체(이하 "구성 지방자치단체"라 한다)는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.
② 행정안전부장관은 제1항 후단에 따라 규약에 대하여 승인하는 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사실을 알려야 한다.
③ 특별지방자치단체는 법인으로 한다.
④ 특별지방자치단체를 설치하기 위하여 국가 또는 시·도 사무의 위임이 필요할 때에는 구성 지방자치단체의 장이 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다.
⑤ 행정안전부장관이 국가 또는 시·도 사무의 위임이 포함된 규약에 대하여 승인할 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와 협의하여야 한다.
⑥ 구성 지방자치단체의 장이 제1항 후단에 따라 행정안전부장관의 승인을 받았을 때에는 규약의 내용을 지체 없이 고시하여야 한다. 이 경우 구성 지방자치단체의 장이 시장·군수 및 자치구의 구청장일 때에는 그 승인사항을 시·도지사에게 알려야 한다.

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

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

제2절 규약과 기관 구성

제202조(규약 등) ① 특별지방자치단체의 규약에는 법령의 범위에서 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 특별지방자치단체의 목적
2. 특별지방자치단체의 명칭
3. 구성 지방자치단체
4. 특별지방자치단체의 관할 구역
5. 특별지방자치단체의 사무소의 위치
6. 특별지방자치단체의 사무
7. 특별지방자치단체의 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항
8. 특별지방자치단체의 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법
9. 특별지방자치단체의 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법
10. 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법
11. 특별지방자치단체의 사무처리 개시일
12. 그 밖에 특별지방자치단체의 구성 및 운영에 필요한 사항

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

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

제203조(기본계획 등) ① 특별지방자치단체의 장은 소관 사무를 처리하기 위한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여 특별지방자치단체 의회의 의결을 받아야 한다. 기본계획을 변경하는 경우에도 또한 같다.

② 특별지방자치단체는 기본계획에 따라 사무를 처리하여야 한다.

③ 특별지방자치단체의 장은 구성 지방자치단체의 사무처리가 기본계획의 시행에 지장을 주거나 지장을 줄 우려가 있을 때에는 특별지방자치단체의 의회 의결을 거쳐 구성 지방자치단체의 장에게 필요한 조치를 요청할 수 있다.

제204조(의회의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 의회는 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성한다.

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

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

제205조(집행기관의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 장은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출한다.

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

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

제3절 운영

제206조(경비의 부담) ① 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 분담한다.

② 구성 지방자치단체는 제1항의 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영하여야 한다.

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

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

제208조(가입 및 탈퇴) ① 특별지방자치단체에 가입하거나 특별지방자치단체에서 탈퇴하려는 지방자치단체의 장은 해당 지방의회의 의결을 거쳐 특별지방자치단체의 장에게 가입 또는 탈퇴를 신청하여야 한다.

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

③ 제2항에 따른 가입 및 탈퇴에 관하여는 제199조를 준용한다.

제209조(해산) ① 구성 지방자치단체는 특별지방자치단체가 그 설치 목적을 달성하는 등 해산의 사유가 있을 때에는 해당 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아 특별지방자치단체를 해산하여야 한다.

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

당사자의 신청을 받아 행정안전부장관이 조정할 수 있다.

제210조(지방자치단체에 관한 규정의 준용) 시·도, 시·도와 시·군 및 자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있는 시·군 및 자치구로 구성되는 특별지방자치단체는 시·도에 관한 규정을, 시·군 및 자치구로 구성하는 특별지방자치단체는 시·군 및 자치구에 관한 규정을 준용한다. 다만, 제3조, 제1장제2절, 제11조부터 제14조까지, 제17조제3항, 제25조, 제4장, 제38조, 제39조, 제40조제1항제1호 및 제2호, 같은 조 제3항, 제41조, 제6장제1절제1관, 제106조부터 제108조까지, 제110조, 제112조제2호 후단, 같은 조 제3호, 제123조, 제124조, 제6장제3절(제130조는 제외한다)부터 제5절까지, 제152조, 제166조, 제167조 및 제8장제2절부터 제4절까지, 제11장에 관하여는 그러하지 아니하다.

제211조(다른 법률과의 관계) ① 다른 법률에서 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장을 인용하고 있는 경우에는 제202조제1항에 따른 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위에서는 특별지방자치단체 또는 특별지방자치단체의 장을 인용한 것으로 본다.

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

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

* 출처 : 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A7%80%EB%B0%A9%EC%9E%90%EC%B9%98%EB%B2%95)

2. 특별지방자치단체 주요 규정 검토

○ 「지방자치법」 제199조는 “2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때” 특별지방자치단체를 설치할 수 있도록 하고 있음

- 특별지방자치단체는 구성 지방자치단체의 “상호 협의에 따른 규약”을 정하고 “구성 지방자치단체 지방의회 의결”을 거쳐 “행정안전부장관의 승인”을 받아야 함

○ 「지방자치법」 제201조는 특별지방자치단체 구역에 대해 향후 의미 있는 단서를 규정하고 있음

- 기본적으로 특별지방자치단체의 구역은 구성 지방자치단체 구역을 합한 것으로 하지만, “사무가 구성 지방자치단체 구역의 일부에만 관계되는 특별한 사정이 있을 때에는” 해당 지방자치단체 구역의 “일부만을” 구역으로 할 수 있도록 하였음

- 이러한 규정은 특별지방자치단체가 일반지방자치단체보다 행정기능과 서비스 제공 범위 설정에 있어 주민수요에 맞는 탄력적인 대응이 가능하도록 한 규정이라는 점에서 향후 다양한 형태의 특별지방자치단체가 등장할 수 있는 근거로 작용할 수 있음

○ 「지방자치법」 제202조는 특별지방자치단체의 규약에 포함되어야 할 사항을 정하고 있는데, 지방의회와 집행기관의 조직, 운영 및 선임방법도 규약으로 정할 수 있음
- 의회는 제204조에 "규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체의 의회 의원"으로 구성하도록 정하였음
- 그러나 일반지방자치단체와 달리 집행기관의 장은 "규약이 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출"하도록 하였음
- 규정상 특별지방자치단체의 의회는 구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성해야 하지만, 특별지방자치단체장은 「지방자치법」 제205조에 특별지방자치단체의 의회에서 선출하고, 구성 지방자치단체의 장이 특별지방자치단체의 장을 "겸할 수 있다"고 정함으로써 특별지방자치단체장의 선임 방법에 대해 전적으로 규약과 의회에 일임하고 있음
- 이런 점을 볼 때, 구성 지방자치단체가 규약으로 합의만 할 수 있다면, 특별지방자치단체가 수행해야 하는 기능 등을 고려해 외부 임용 등 다양한 방법을 통해 장을 선임할 수 있는 가능성을 남겨놓고 있다는 점에서 집행조직의 다양한 구성 및 운영 가능성을 기대해 볼 수 있음

○ 「지방자치법」 제206조는 특별지방자치단체에 필요한 경비는 규약이 정하는 바에 따라 "구성 지방자치단체가 분담" 하도록 하고 있으며, 이에 대해 특별회계를 설치하여 운영하도록 함
- 또 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우에는 그 사무를 수행하는 데 필요한 재정적 지원을 할 수 있도록 규정함으로써 광역사무를 수행할 수 있는 재정적 근거를 마련하였음
- 그러나 일반회계가 아닌 특별회계로 운영하기 때문에 구성 지방자치단체 간 경비 분담에 대한 합의가 제대로 이루어지지 않거나, 국가 또는 시·도로부터의 재정 지원이 원활하지 않은 경우에는 특별지방자치단체의 효과성에 큰 제약이 발생할 가능성도 있음

제3절 우리나라의 특별지방자치단체 : 부산울산경남 특별연합

1. 부산울산경남 특별연합 설립 시도

○ 「지방자치법」 전부개정과 함께 특별지방자치단체 설립이 실제 추진된 가장 대표적인 사례는 '부산울산경남 특별연합'임

- 광역연합은 2017년부터 지리산권을 중심으로 처음 논의되기 시작하였으며, 광역자치단체 수준에서 대전·세종·충북·충남, 대구·경북, 광주·전남 등에서 논의가 진행 중에 있고, 가장 널리 알려지고 가시적인 성과를 낸 사례는 '부산울산경남 특별연합(이하, 부울경특별연합)'으로 볼 수 있음
- 이외에도 기초자치단체 수준에서는 경기북부 및 강원북부의 '접경지역·DMZ 특별연합'이나 경기남부권 지역 도시 간 '경기남부연합' 등이 논의되고 있음

○ 부울경특별연합은 전 세계적인 메가시티 증가 경향에 맞춰 지역의 글로벌 경쟁 체제를 강화하고, 무엇보다 과도한 수도권 집중에 따른 비수도권 지역의 불균형 문제를 해결하고자 하는 점이 특징임(부산연구원 외, 2021: 3-4)

- 부울경특별연합의 설립 목적은 동남권의 글로벌 경쟁력 강화의 초석을 마련하고, 동남권의 선순환 발전을 통해 국가균형발전을 선도하는 것임(부산연구원 외, 2021: 4)
- 이를 통해 동북아 8대 광역 경제권 진입을 위한 규모와 기능을 확보하고, 하나의 생활권과 경제권을 구성함으로써 수도권에 대응하는 지역으로의 발전 방안을 마련하려는 계획임(부산연구원 외, 2021: 4)

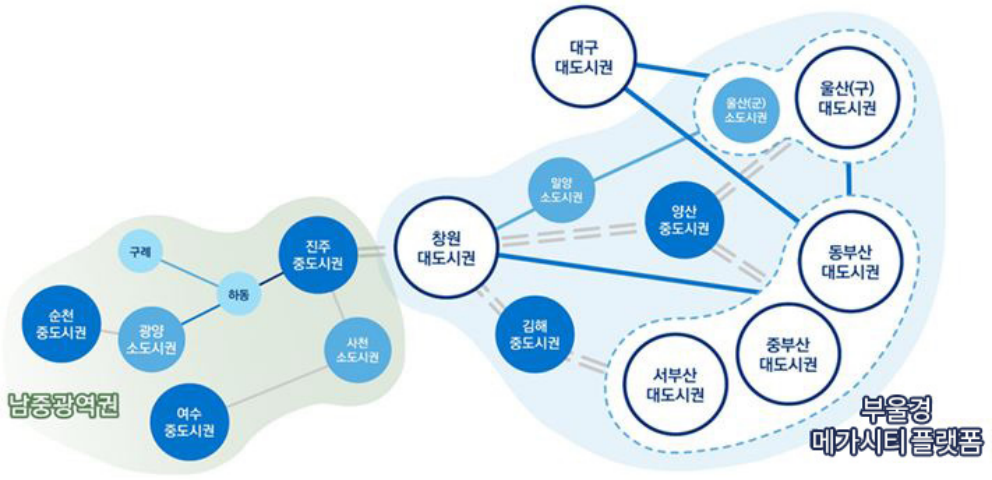
〈표 2-6〉 부울경 초광역권 발전계획 구상

분야	주요 내용
미래모빌리티 산업과 디지털 신산업 육성	- 부울경의 강점 분야와 미래 산업전망을 고려하여 '자동차, 조선, 항공' 3대 주력 산업을 고도화 하는 전략
부울경 수소경제권 구축	- 수소생산에서 활용까지 관련 전후방 산업이 집적되어 있는 부울경은 광역수소경제권 형성의 최적지로서, 이러한 장점을 살려 수소 충전소 확대, 수소버스 공동운행 등 생활체감형 수소사업은 물론, 친환경 수소선박 기술개발과 수소 생산과 소비를 직접 연결하는 수소배관망 구축도 추진

분야	주요 내용
지역인재 혁신플랫폼 구축	- 부울경을 기반으로 한 지역인재 육성은 부울경 메가시티의 핵심 과제로, 산·학·연·관 협력으로 지역이 필요로 하는 인재 육성 시스템을 마련 - 초광역권 공유대학을 구축하고, 캠퍼스혁신파크·도심융합특구 등 우수 인재를 기를 수 있는 환경을 조성
초광역 대중교통체계를 구축	- 진주-마산-부산-울산 광역급행철도와 창원-김해-부산-울산 부울경 순환철도 등 주요 거점도시를 연결하는 광역철도망을 중심으로 하여, 부산신항-김해 고속도로와 창원-울산 고속도로 등 광역도로망을 연결하고, 광역급행버스와 광역BRT 등 버스 교통망을 확충하여, 최종 철도와 도로, 버스를 연결하는 부울경 통합환승시스템을 구축
동북아 스마트 물류플랫폼 구축	- 가덕도 신공항과 진해신항이 조성됨에 따라 항만·공항·철도를 중심으로 트라이포트가 완성 - 이를 활용하기 위한 복합물류 인프라를 조기 구축하고, 고부가가치 물류·제조·가공 산업 육성을 위한 배후 부지 조성과 첨단기업 유치, R&D 인프라 조성을 위한 가칭 "물류산업특별법" 제정도 추진
서부경남 발전을 포함한 지역균형발전	- 남부내륙철도, 달빛내륙철도, 통영-거제고속국도, 남해-여수 해저터널 등 광역교통망을 구축 - 서부경남 발전전략으로 3대 권역, 6개 산업벨트를 구축해 발전시킬 예정

* 출처: 경상남도 보도자료. 2022.3.18.: 3-4.

〈그림 2-1〉 부울경특별연합 개요



* 출처: 부산시청 홈페이지 부울경메가시티 소개(https://www.busan.go.kr/megacity01/ 검색일: 2022.11.15)

○ 지방자치법 전부 개정 이후, 2021년 2월부터 특별지자체 설치를 부울경이 본격적으로 협의하기 시작하였으며, 같은 해 4월부터는 의회 차원의 '부울경 초광역협력 특별위원회'와 정부 차원의 '메가시티 지원 범부처 특별팀(TF)'가 구성되었음(경상남도 보도자료. 2022.3.18.: 2)

- 2021년 7월 7일에는 '부울경 특별지방자치단체 설치 합동추진단'을 설치하여 본격적인 작업에 들어갔고, 7월 29일 부울경 시도지사와 시도의회 의장이 만나 부울경특별지자체 설치를 협약하였음(경상남도 보도자료. 2022.3.18.: 2)
- 2022년 3월 18일에 부울경연합의 설치 근거가 되는 '부산울산경남특별연합 규약안'이 행정예고 되었음(경상남도 보도자료. 2022.3.18.: 1)
- 부울경연합의 주요 추진 경과는 다음과 같음

〈표 2-7〉 부울경특별연합 추진 경과

일자	주요 내용
2021년 2월	- '동남권 특별지방자치단체 설치 방안' 공동 연구 추진
2021년 4월	- 의회 차원의 '부울경 초광역협력 특별위원회' - 정부 차원의 '메가시티 지원 범부처 특별팀(TF)' 구성
2021년 7월	- 부울경 특별지방자치단체 합동추진단 설치 - 부울경 시도지사와 시도의회 의장 간 부울경 특별지자체 설치 협약
⋮ ⋮	- 부울경 합동추진단 및 시도지원단을 중심으로 특별지자체 공동사무 발굴 - 시도의회 상임위원회와 특별위원회에서 특별지자체 의회 및 집행기관 구성 방안 등 논의
2021년 10월	- 정부의 '초광역협력 지원전략 '발표
2021년 11월	- '범정부 초광역 지원협의회' 및 부울경의 '부울경초광역권 발전계획' 수립
2022년 1월	- 「국가균형발전특별법 」및 「국토기본법」 개정으로 초광역권 협력 지원근거 마련 - 정부의 초광역협력 지원 계획 발표
2022년 3월	- '부산울산경남특별연합 규약안' 행정예고
※ 2022년 4월 18일	※ 규약안 행정안전부 승인
2023년 1월 1일 예정	- 부산울산경남특별연합 출범 예정

* 출처: 경산남도 보도자료. 2022.3.18. 정리(※ 은 저자 추가)

2. 부산울산경남 특별연합의 조직 및 주요 기능

○ 부울경특별연합의 조직은 '부산울산경남특별연합 규약(안)'을 통해 확인할 수 있음

- 규약(안)은「지방자치법」제202조에서 정하는 필수 포함사항 11개 항목을 비롯해 총 21개 조항, 부칙 5개 조항으로 구성되어 있음

〈표 2-8〉 부울경특별연합 규약(안)

구분	주 요 내 용	조문
총 칙	• 목 적 : 단일 생활·경제권 구축, 초광역적 사무처리 • 명 칭 : 부산울산경남 특별연합 • 구 성 : 부산, 울산, 경남 • 관할구역 : 부산, 울산, 경남의 구역을 합한 것 • 사 무 소 : 부산·울산·경남의 지리적 가운데로서 중심이 되는 지역	제1조 제2조 제3조 제4조 제5조
사 무	• 처리사무 : 구성 지자체 이관 및 국가 위임사무 • 기본계획 : 사무처리를 위한 목표, 추진방향, 재정운용 등	제6조 제8조
의 회	• 구 성 : 지방의회 의원(27명, 부울경 각9명) • 의 원 : 임기2년, 연임가능, 의장1명, 부의장2명 • 의결사항 : 규약, 조례, 단체장 선출, 가입·탈퇴 동의, 예결산 • 의회사무기구 : 소속직원, 파견직원으로 구성	제9조 제10조, 제11조 제12조 제14조
집행기관	• 특별연합의 장 : 임기 1년4개월, 구성 지방자치단체장 중에서 특별연합의회가 선출 • 행정기구 : 소속직원, 파견직원으로 구성	제15조 제16조
재 무	• 경비부담 : 분담금, 사용료·수수료, 사업수입, 보조금·지원금, 분담금의 운용 등(운영비 균분, 사업비 협의 부담)	제17조
위원회 등	• 특별연합위원회 : 중요사항 협의·조정 • 사무관련 기초지자체장 출석, 의견개진 제도 마련 • 가입·탈퇴, 해산 등	제19조 제20조, 제21조
부 칙	• 시행일 : 고시한 날 • 사무처리 개시일 : 2023년 1월 1일(사무별로 규칙에 따라 달리 규정 可) • 특례 및 적용례 : 사무소 추천위원회 설치 등	부칙 제1조 부칙 제2조 부칙 제3조~5조

* 출처: 경산남도 보도자료. 2022.3.18.: 5.

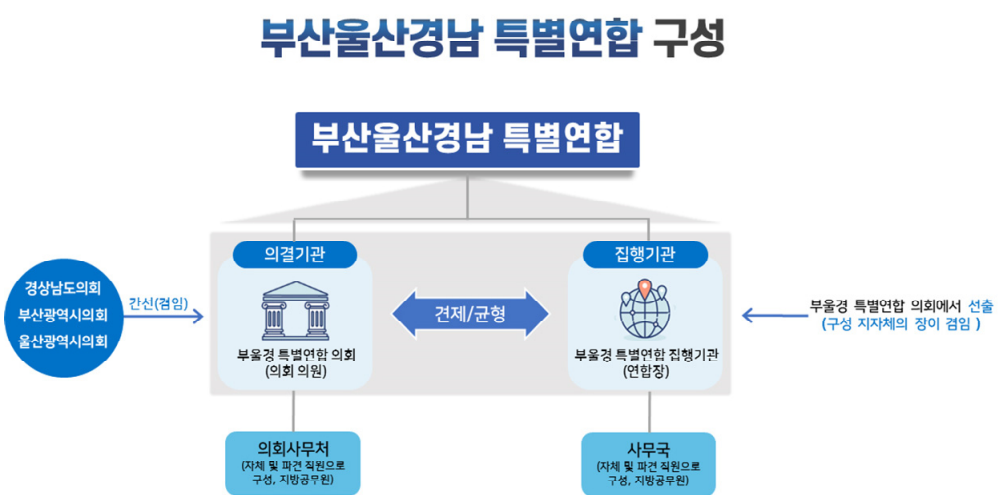
○ 부울경특별연합 의회는 부울경 각 9명씩 27명의 지방의회 의원으로 구성하며, 임기 2년(연임가능)에 의장 1명, 부의장 2명으로 구성함

- 부울경특별연합 의회는 규약과 조례를 정하고, 단체장을 선출하며, 회원 가입과 탈퇴 동의, 예결산 권한 등을 가짐
- 의회사무기구는 부울경특별연합 의회 소속직원과 자치단체 파견직원으로 구성

○ 부울경특별연합 집행기관은 구성 지방자치단체장 중에서 특별연합의회가 선출하며, 임기는 1년 4개월로 함

- 행정기구의 직원 역시 부울경특별연합의 소속직원과 자치단체 파견직원으로 구성

〈그림 2-2〉 부산울산경남 특별연합 구성



* 출처: 경남도청(https://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong?menuCd=DOM_000000103005001006 / 검색일: 2022.5.2.)

○ 부울경특별연합의 기능은 규약이 정하는 사무목록을 통해서 확인할 수 있으며, 부울경 광역자치단체로부터 이관 받는 7개 분야의 자치사무 18개와 국가로부터 위임받는 국가사무 3개로 구성됨(경상남도 보도자료. 2022.3.18.: 11-12)

- 자치사무 18개는 61개 세부사무로 구성되며, 국가사무 3개는 65개 세부사무로 이루어져 있음(경상남도 보도자료. 2022.3.18.: 11-12)

〈표 2-9〉 부울경특별연합 자치사무

분야	프로젝트	세 부 사 무 명
교통 물류	철도망 구축(2)	1 철도망 구축계획 및 철도기본 계획수립·변경(협의) 2 대도시권 광역교통 기본계획 수립(협의)
	도로망 구축(6)	1 대도시권 광역교통 기본계획 수립(협의) 2 광역교통 개선대책 이행 3 대규모 개발사업의 광역교통 개선대책 4 광역교통 특별대책기구의 지정 요청 5 광역교통 특별대책의 수립·시행 6 도로건설, 관리계획의 수립
	대중 교통망 구축(6)	1 대중교통기본계획 수립(협의) 2 통합 광역 환승할인 및 환승시스템 구축 3~4 광역 간선급행버스체계(BRT) 종합계획, 개발계획(협의) 5 광역 급행버스 운영에 관한 사항 6 광역 급행버스(보조) 재정지원에 관한 사항
	물류 플랫폼 구축(1)	1 부울경 초광역 물류 기본·시행계획의 수립
산업 경제	탄소중립 기반구축(2)	1 기후위기 대응 전문인력 양성 2 기후변화대응 기술개발 촉진
	수소경제권 구축(5)	1 수소산업 육성계획의 수립 2 수소산업의 육성 3 수소산업 기술개발 4 수소산업 기업 등 유치 5 수소산업 산학연 협력체계 구축
	친환경 조선산업 공동 육성 (2)	1 조선산업 육성 2 친환경 스마트조선기자재 산업육성
	자동차산업 육성(4)	1 자동차산업 육성계획의 수립에 관한 사무 2 자동차산업 육성에 관한 사무 3 자동차산업 산학연 협력체계 구축 등에 관한 사무 4 자동차산업 기술개발에 관한 사무
	항공산업 육성(2)	1 항공산업 육성에 관한 사무 2 UAM 항로개발 및 협력에 관한 사무
	디지털 신산업 거점 구축(6)	1 디지털산업 육성종합정책 수립 2 과학기술 분야 연구기관 지역조직 유치 3 디지털신산업 육성 4 동남권 5G 특화망 지역거점 구축 5 기존 제조산업 대규모 디지털 전환 촉진 6 디지털 융합 혁신인재 양성
	메가 R&D혁신체계 구축(4)	1 연구개발특구 혁신·협력체계 구축 2 거점형 연구개발지원센터 구축 3 부울경 정부출연(연) 연계 R&D 지원체계 구축 4 한국형 프라운호퍼 연구소 설립

분야	프로젝트	세 부 사 무 명
	투자유치체계 구축(2)	1 부울경 기업 유치활동 지원 2 기업 수출역량 강화 지원 및 통상환경 공동 대응
교육	지역혁신 플랫폼 구축(2)	1 대학과 지역의 협업체계 육성을 위한 행·재정적 지원 2 지역협업위원회 구성 운영
문화 관광	문화관광 체계 구축(3)	1 지역문화예술 상호협의체 구성·운영 2 관광홍보 및 관광자원 개발 3 권역별 관광개발계획 수립
먹거리	먹거리 공동체 구축(3)	1 농산물과 식품의 안정적 공급 2 도시·농촌 간 교류 활성화 3 후계(청년)농어업인 육성·지원
보건 의료	보건·의료 통합관리체계 구축(5)	1 전문응급의료센터의 지정 및 운영 지원 2 감염병병원의 지정 및 운영 지원 3 공공보건의료위원회 구성·운영 4 응급의료 전용헬기 도입 및 공동운영 5 심뇌혈관질환환자 의료서비스 제공
재난 환경	재난 대응체계 구축(4)	1 지역방호협의회 구성운영 2 임시주거시설의 사용 3 지진재해원인 조사단 및 피해시설물 위험도 평가단 구성·운영 4 지진화산 재해경감 연구 및 기술개발
	대기환경 통합관리체계 구축(2)	1 대기환경관리 시행계획 수립 2 대기오염에 대한 경보 확대 시행

* 출처: 경상남도 보도자료. 2022.3.18.: 11-12.

〈표 2-10〉 부울경특별연합 국가사무

분야	기능	세부사무명
교통 물류	■ 대도시권 광역교통 관리에 관한 사무 (1개)	• 대도시권 광역교통시행계획 수립에 관한 작성·제출
	■ 광역간선 급행버스 체계 구축·운영에 관한 사무 (30개)	• 실시계획의 승인, 시도지사 협의, 공고·의견청취, 공공시설 관리청과 협의, 실시계획 사전통지, 고시 및 송부, 변경승인 (6개) • 인·허가 의제 등에 관한 협의 • 국·공유재산의 대부 등에 대한 협의 • 대체공공시설등의 설치에 관한 사항 • 준공확인 및 검사 의뢰, 고시, 준공 전 사용허가 (3개) • 운송사업 면허, 양도·양수·합병 신고 수리, 휴업·폐업 허가, 상속신고 수리 (4개) • 운송개시 기일·기간의 지정 및 연장 • 운임신고의 수리 • 운송약관 신고 및 변경 신고 수리 • 사업계획의 변경 인가 및 변경신고 수리, 사업계획 변경 제한 (2개) • 사업개선명령, 운행명령 및 손실보상 (3개) • 체계건설사업 및 운송사업에 관한 보고, 자료제출 명령 등 (2개) • 면허취소, 사업정지 및 사업계획 변경 명령 • 자격취소 및 자격의 효력 정지 • 청문 실시 • 과태료 부과·징수
	■ 2개 이상 시도에 걸친 물류단지 지정에 관한 사무 (34개)	• 일반물류단지의 지정 • 일반물류단지개발계획 수립 • 실수요검증, 실수요검증위원회 설치 및 위원회에 관한 조례 규정 (3개) • 일반물류단지 지정 고시 • 일반물류단지 지정시 의견청취 • 일반물류단지 지정해제 및 고시 (2개) • 일반물류단지개발 사업시행자 지정 및 다른 사업시행자 지정 (2개) • 일반물류단지개발 실시계획 승인 및 사전협의 (2개) • 일반물류단지개발 실시계획 승인 고시 • 실시계획 승인시 의견청취 • 국·공유지 용도폐지 및 매각 시 협의 • 공공시설의 설치 및 기존시설의 보존 • 일반물류단지개발사업 준공인가 및 검사의뢰, 통지 (3개) • 이행강제금 부과 및 징수 등 (3개) • 일반물류단지 재정비사업 및 재정비계획 수립·고시, 시행계획 승인 및 협의 (4개) • 일반물류단지재정사업의 실시 요청 접수 (2개) • 일반물류단지정 관련 지정·승인·인가취소, 처분사실의 고시 (2개) • 일반물류단지 입주기업협의회 구성·관리 • 일반물류단지관리계획 접수 • 일반물류단지 관련 조치 권고

* 출처: 경상남도 보도자료. 2022.3.18.:12.

3. 부산울산경남 특별연합의 평가

○ 부울경특별연합은 메가시티 개념을 기반으로 하고 있으며, 이에 메가시티 전략만이 과연 지역 균형발전에 있어 최선의 전략인지에 대한 문제 제기가 있었음
- 거점 대도시의 역할을 중시하는 초광역 메가시티 전략은 지역발전 전략의 모든 답이 될 수 없으며, 메가시티 중심의 선택과 집중의 논리는 오히려 농촌으로부터 인구 유출을 더 가속화하고 소멸을 더 촉진시킬 수 있다는 것임(박경, 2022: 270)

○ 과세권이 없는 불확실한 물적 기반의 문제
- 특별지방자치단체의 과세권이 보장되어 있지 않기 때문에, 설립 목적을 충실이 달성할 수 있는지에 대해 의문이 제기됨
- 비록 정부가 메가시티 추진 활성화를 위해 초광역협력지원 전략을 제시하였으나, 현행 지방자치제도가 갖는 재정의 중앙정부 의존문제를 완전히 개선할 수 없기 때문에 부울경특별연합의 독립성에 제약요인으로 작용할 수 있음(박충훈, 2021)

○ 지역 내 갈등 해소를 위한 거버넌스 체제 미흡
- 특별연합의 의회 의원은 구성 자치단체 의회 의원으로 구성하는데, 자칫하면 그 의회는 특별연합의 독립된 의결기관의 성격보다는 구성 자치단체의 이익을 최우선으로 대변하는 이해관계집단의 성격이 더 강할 수밖에 없고, 이 경우 구성 지방자치단체 간의 이해갈등을 조정·협의하는 협력견인능력의 한계로 이어질 수 있음(안권욱, 2021: 17)
- 또한 경남의 고질적인 동서격차 논란이 부울경특별연합 추진에서도 불거진 상태이며, 중요 이해관계자인 시, 군과 주민이 소외되고 있다는 지적도 있음(박충훈, 2021: 138)

○ 정치적 환경변화와 이해관계에 따른 취약성
- 현시점에서 가장 문제가 되는 점은 민선 8기 출범이후 부산, 울산, 경남의 정치적 이해관계가 달라져 부울경특별연합 자체가 좌초할 위기에 처해 있다는 점임
- 부산은 규약대로 부울경 메가시티 출범을 바라고 있지만, 울산은 부울경 메가시티

대신 경북 포항·경주시와 함께 하는 '해오름연합시'를 추진하고 있음(조선일보. 2022.8.26.)

- 경남 역시 부울경 메가시티는 경남 지역에 줄 이득이 명확하지 않다는 입장이며, 이는 부울경 메가시티 계획이 상대적으로 낙후된 서부 경남을 더 소외시킬 수도 있어 보완이 필요하다고 보고 있음(조선일보. 2022.8.26.)
- 이처럼 울산과 경남이 소극적 자세로 돌아선 이유는 부울경 메가시티로 인해 경제·인구가 부산으로 빠져나가는 일명 '빨대효과'를 우려한 것임(조선일보. 2022.8.26.)
- 또한 부울경특별연합 반대 논거로는 광역 업무처리에 대한 독자적인 권한과 국가 지원 전략이 없고, 필요한 재정지원 근거 등 기반이 부족해 실질적으로 자체 수입 재원을 조달할 수 없다는 점, 간선으로 선출된 특별연합단체장과 의회 의원의 의사 결정에 대한 대표성이 불분명하고 특별연합 단체장의 책임성 확보도 어려운 점, 아울러 공동업무 처리방식도 책임소재가 불분명하고 이해관계가 달라 업무도 완결 짓지 못한 채 갈등만 일으킬 가능성이 있다는 점도 제기되고 있음(울산제일일보. 2022.9.19.)

○ 부울경특별연합은 개정 「지방자치법」의 특별지방자치단체 최초 설립이라는 상징성에도 불구하고 지역의 정치적 이해관계에 따라 사실상 좌초 위기를 맞이한 것으로 평가됨

- 광역권으로 갈수록 지역의 이해관계를 조율하기 어렵고, 광역단체장의 정치적 상징성은 독자 전략을 추진할 수 있는 동기가 될 수 있음
- 무엇보다 특별지방자치단체가 초광역권 전략으로 적합한 것인지, 그렇지 않으면 기초자치단체 단위에서 지역에서 필요한 특정 기능을 공동 수행하기 위해 활용하는 것이 더 적합한지 면밀한 검토가 필요하다고 할 수 있음
- 후술하는 일본사례에서 보듯이 기능적인 측면에서는 기초자치단체 단위의 접근이 더 유용할 수 있으며, 인구감소 지역의 지역 활성화를 위한 수단으로 활용할 수 있는 가능성도 있음
- 이 연구에서 지리산권 지방자치단체의 특별지방자치단체 구성을 검토하는 이유도 일본과 같은 소규모 운영의 성과를 축적함으로써, 향후 특별지방자치단체 활용을 확대할 수 있는 가능성을 모색하고자 하는 것임

제3장 해외 특별지방자치단체 제도 사례

제1절 미국 특별지방자치단체 제도
제2절 일본 특별지방자치단체 제도
제3절 해외사례 시사점

제3장 해외 특별지방자치단체 제도 사례

제1절 미국 특별지방자치단체 제도

1. 미국 특별지방자치단체 제도의 개요

○ 미국의 특별지방자치단체 제도는 행정 서비스 및 기능이 광역행정이 필요할 경우 전문적인 사무 처리 및 광역 행정서비스의 효율적인 제공을 위해 활용되고 있음
- 미국에서는 대표적으로 특별지방자치단체는 특별구(special district) 제도와 광역교통행정기구(metropolitan planning organizations, MPO)제도 등이 활용되고 있음
- 특별구의 경우 일반적으로 교육, 재난 및 소방, 치안 등의 서비스 제공의 효율성 강화를 위해 구축되고 있으며 광역교통행정기구(MPO)의 경우 행정구역에 상관없이 교통 서비스의 광역화(주와 주 사이에 구축되기도 함)를 위해 설립됨

○ 대상 행정서비스에 대한 정책 의사결정 및 집행에 대한 독립된 권한을 보장받으며 특별지방자치제도의 설립 및 운영에 대한 법적 기준은 주 헌법 및 법률에 근거함
- 특별지방자치단체 사무직원은 고유 및 임시 직원으로 참여 지방정부에서 파견되지 않아 의사결정 및 집행에 대한 독립성을 보장하고 정책 집행에 대한 책임이 부여됨
- 특별지방자치단체는 자체 과세권을 가지고 있으며 단일 행정서비스를 제공하는 경우 해당 서비스에 대한 과세를 주민들에게 부여 할 수 있음
- 조세 이외에 주와 연방정부의 보조금 및 지방채를 통해 자체 재원을 충당 할 수 있음 (금창호, 2018)

2. 미국 트윈시티 광역협의회

2.1 미국 트윈시티 광역협의회 개요

○ 미네소타(Minnesota)주의 미니아폴리스(Minneapolis)와 세인트폴(Saint Paul) 지역은 지리적 근접성으로 인해 오랜 기간 협력의 관계가 강조되었음
- 특히 경제개발로 인한 빈부격차의 발생과 이에 따른 빈곤의 문제로 인해 세인트폴 지역의 상황이 어려워지며 광역지역의 문제로 대두함
- 이에 지역 간 차이 극복과 같은 관련 문제 해결을 위한 광역행정 서비스 제공 및 사회·경제적 투자의 필요성이 증가하며 두 도시를 비롯한 지방정부의 협력이 요청됨
- 그 결과로 1967년, 미니아폴리스와 세인트폴을 중심으로 트윈시티 광역 협의회(Metropolitan Council)가 출범함(최현선, 2012)

○ 본 광역협의회는 트윈 시티(Twin Cities)라고 명칭되었으며 이는 미니아폴리스(Minneapolis)와 세인트폴(Saint Paul), 2개 대도시를 중심으로 구성된 것을 의미
- 현재 트윈시티 광역협의회에는 7개 카운티와 25개 시, 105개의 빌리지 등 302개 지방정부 및 행정기관이 참여하고 있으며, 공무원 수는 대략 4,300명으로 파악되고 있음(최현선, 2012)

2.2 트윈시티 광역협의회 사무

○ 트윈시티 광역협의회는 특별지방자치단체로, 주로 기초자치단체와 카운티 정부의 업무를 통합하여 사무를 처리함

○ 광역협의회는 재정적 협력관계 및 실제적인 집행능력을 향상시키기 위해서 출범 이후 1974년, 1976년, 1994년 세 차례에 걸쳐 광역협의회의 역할과 기능을 확장하는 법률을 통과시킴
- 추가로, 1975년에는 세제 공유제도(Tax and Revenue Share Plan)를 구성하여 운영하기 시작함

○ 현재는 지역행정(Regional Administration)과 커뮤니티 개발(Community Development), 친환경 서비스(Environmental Services), 광역교통체계(Metropolitan Transportation Services) 등의 일들을 주로 담당하고 있는 것으로 파악됨(최현선, 2012)

- 구체적인 사무는 다음과 같이 구분할 수 있음

〈표 3-1〉 트윈시티 광역협의회 주요사무

구분	사무 내용
광역행정 (Regional Administration)	의회 의장실에서 직접 관리, 운영
	광역지역 이슈들을 정리하여 목표와 방향 설정
	예산 관리 및 실재적 운영에 대한 책임
커뮤니티 개발 (Community Development)	광역지역의 토지사용과 함께 광역지역, 도시, 커뮤니티 기획
	토시개발 및 지역사회개발의 장기적인 비전 설정
친환경서비스 (Environmental Services)	수자원 관리 및 공급, 상하수도 시스템 등 관리
	트윈시티 지역 7개의 광역 오수처리시설 운영 및 관리
광역교통체계 (Metropolitan Transportation Services)	Metro Transit 부서에서 담당
	광역지역의 버스 및 경전철 관리

출처: 최현선(2012)를 바탕으로 저자 재구성

○ 이외에도 광역 협의회는 그 주요 업무 및 목적에 공유지 및 공원 관리, 폐수처리, 대중교통, 저소득층 주거 지원 등을 포함하고 있음

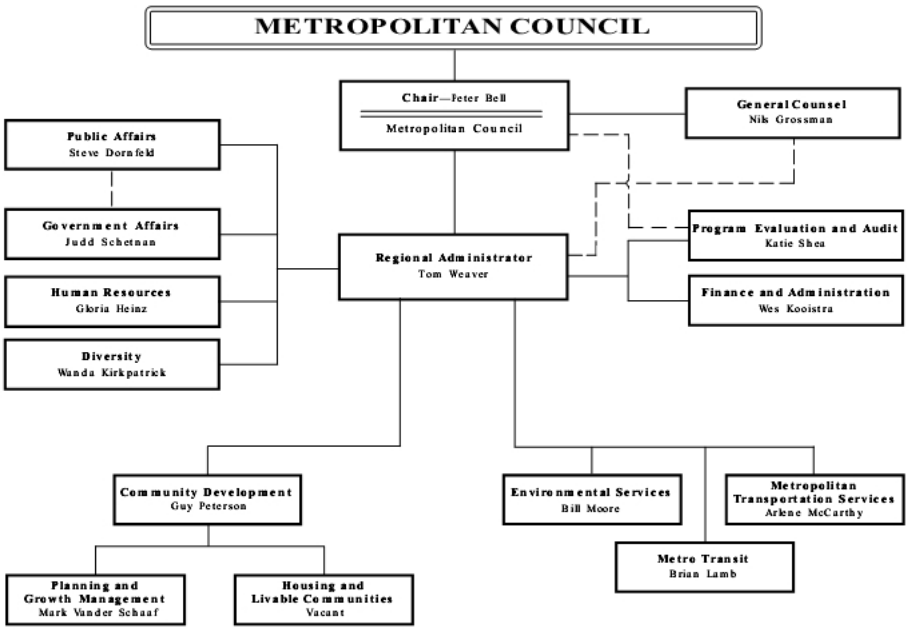
2.3 연합 조직·인력 구성 및 특징

○ 트윈시티 광역협의회는 16명의 지역별 대표와 한명의 회장(Chair)으로 구성된 거버넌스 구조로, 지역에서 발생하는 문제에 대해 공동으로 대처하고, 구체적인 사업의 선정을 통해 지방세 재원을 분배하여 사용하기 시작함

- 따라서 운영에 핵심적인 업무를 수행하는 의회가 존재하며, 의회 의원은 주지사가 직접 임명하는 구조임(Metropolitan Council, 2009)

○ 트윈시티 광역의회의 조직도는 다음 그림과 같음

〈그림 3-1〉 트윈시티 광역의회 조직도



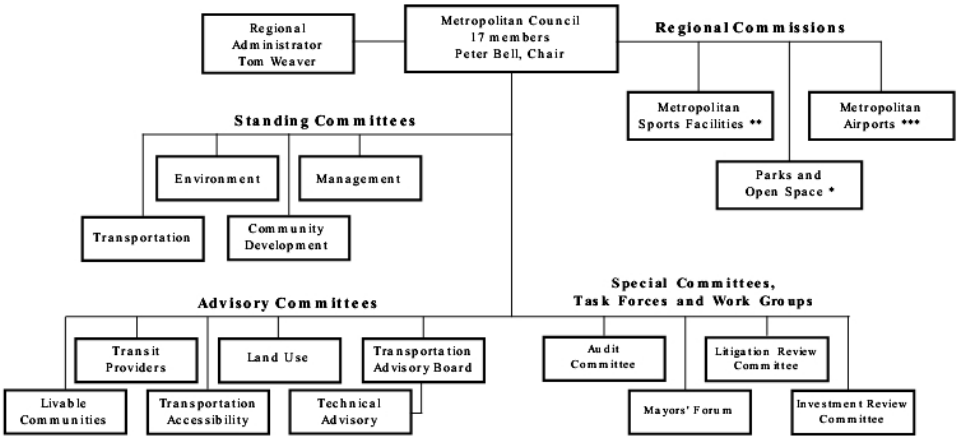
출처: Metropolitan Council, 2009 Unified Operation Budget Publication no. 21-08-044

○ 트윈시티 광역협의회에서는 사업별로 위원회 및 고문단을 두고, 각 안건들을 상임위원회에서 심사하여 최종적으로 광역의회에 상정하는 의사결정과정을 거치고 있음

- 커뮤니티 개발, 친환경 서비스, 광역교통체계 등 주요 사업의 경우 상임위원회 안건 상정 이전에 특별위원회와 전문가를 비롯하여 지역 주민들의 의견을 반영하는 고문단(Advisory Committees)이 의사결정과정에 함께 참여함
- 특별위원회에서는 각 이슈들에 대한 의견을 분명하게 조사한 후, 이를 상임위원회에 보고하여야 하며 상임위원회는 이를 면밀하게 조사 및 판단하여 안건을 통과시켜야 함
- 이후 최고 의사결정기관인 광역의회의 17명의 위원이 직접 논의하여 최종적으로 의사결정을 하게 됨(Metropolitan Council, 2009)

○ 각 단계별 의사결정 과정은 다음 그림과 같음

〈그림 3-2〉 트윈시티 광역의회 정책결정구조



* 출처: Metropolitan Council, 2009 Unified Operation Budget(publication no. 21-08-044)

2.4 연합 성과 및 한계

○ 이와 같은 트윈시티 광역 거버넌스의 대표적인 성과로는 지역 간 격차 해소를 들 수 있음

- 특히, 트윈시티 광역협의회에서 운영하는 광역재정(Regional Budgets)의 크기와 범위의 증가로 현재는 200여개가 넘는 지방정부들이 함께 참여하고 있으며, 이로 인해 지역 간 불균형의 완화와 다양한 경제적 기회가 창출되었다는 긍정적인 평가를 받고 있음
- 더불어 트윈시티는 미국 주요 대도시권의 빈곤순위에서 가장 낮은 빈곤율을 기록하고 있으며, 지역 간 재정적 격차 역시 50:1에서 12:1의 비율로 크게 개선됨(Miller, 2002; 최현선, 2012, 28 재인용)

○ 또한, 다양한 사회복지 프로젝트와 서비스를 바탕으로 행정서비스의 질이 크게 향상됨

- 1975년 체결된 세제 공유 제도를 바탕으로 예산의 많은 부분을 광역교통체계에 투자할 수 있었으며, 그 결과 트윈시티 지역에서는 평일 하루 약 252,000명이 이용할 수 있는 버스나 철도 서비스 제공이 가능해짐

- 또한 장애인을 위한 버스 및 철도 서비스의 규모 역시 평일 약 4,300명 규모로 광역지역의 원활한 이동을 위한 적절한 규모의 대중교통 공급이 이루어지고 있음(최현선, 2012)
- 이외에도 다양한 사회복지 프로젝트나 서비스 제공에 있어 우선적인 예산 사용이 가능하였다는 점에서 행정서비스의 질이 크게 개선될 수 있었음

○ 이밖에도 공원과 같은 친환경적 공간 확보 및 하수처리, 적절한 수준의 임대 및 보조주택 공급 등 다양한 측면에 있어 광역지역 주민의 삶을 질을 개선하기 위해 프로젝트 하나하나마다 구체적인 합의 및 논의를 지속하고 있음

○ 이처럼 트윈시티 광역협의회는 지리적 연계성과 접근성을 바탕으로 거버넌스를 형성하고, 지속적인 합의과정을 통해 갈등요인을 줄여나갔다는 점에서 가장 성공적인 미국 사례라고 볼 수 있음

○ 그러나 도로, 거리관리 및 식수공급, 홍수 조절 기능 등 각 지방정부에서 독자적으로 관리해야하는 부분이 불가피하게 존재한다는 점과 그로 인한 지역 간 격차를 피할 수 없다는 점은 한계로 지적되고 있음

제2절 일본 특별지방자치단체 제도

1. 일본 광역연합 제도 개요[1)]

○ 일본의 광역연합 제도는 광역적인 행정사무를 효율적으로 대응하고 지방자치단체의 권한 위임 체계를 정비하기 위해 1995년부터 시행되고 있음
- 광역연합은 도도부현, 시정촌, 특별구에 설치 가능하며, 지방이양 사무 중 광역 단위로 하는 것이 합당하다고 인정되면 광역계획을 작성하여 추진 할 수 있음
- 현재 일본의 광역연합은 총 116개가 운영되고 있으며, 이 가운데 광역(도도부현)과 기초(시정촌) 간 참여로 구성되는 광역연합이 6개, 기초자치단체 상호 간에 구성되어 있는 광역연합이 110개에 이름

1) 제도 개요 내용은 일본 총무성 공식 홈페이지(https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html) 내용을 요약하였음

〈표 3-2〉 일본 광역연합 현황

		광역연합 수	참여 자치단체 수
계		116	2,359
광역과 기초 간		6	221
	복수의 도도부현 (간사이광역연합)	1	12
	단일 도도부현과 시정촌	5	209
기초 간	단일 도도부현내	110	2,138

* 출처: 総務省. (2022). '広域連合一覧'을 바탕으로 저자 정리.

○ 광역연합 체제는 동일한 사무를 지방자치단체 간의 연합으로 이행하는 '사무조합' 체제와는 달리 다양한 사무를 광역단체 구성을 통해 독립적으로 이행하는 차이를 보이고 있으며 일본의 광역연합 체제가 갖는 특징은 다음과 같음

- 첫째, 지방정부에게 이양되어 있는 다양한 사무들에 대해 광역행정 서비스 체계가 요구될 경우 이에 유연하게 대응 할 수 있는 구조를 제도적으로 갖추고 있음
  - 예를 들어, 시정촌의 일반폐기물 처리에 관한 사무와 도도부현의 산업폐기물에 관한 사무를 처리하기 위해 광역연합을 구성하고 광역행정서비스 형태로 폐기물 행정을 추진할 수 있음
- 둘째, 광역연합은 광역계획에 수반된 사무를 효율적으로 이행하기 위해 참여 지방정부 간의 사무를 조정이 용이한 구조와 권한을 가지고 있음
  - 예를 들어 폐기물 처리 사무를 위한 광역연합 행정 조직은 폐기물 수집 방법이나 감량 대책 등을 기재하고 참여 지방정부 소속의 관련 조직에게 사무 이행을 위한 정책 수단 조정 등을 권고 할 수 있음
- 셋째, 광역연합은 국가 혹은 도도부현으로 부터 권한을 위임받거나 이양을 요구할 수 있음
  - 시정촌에서 실시하기 어려운 광역 사무에 대해 법률이나 조례가 정하는 바에 따라 직접 광역 연합이 처리할 수 있음
  - 도도부현이 참여하는 광역연합은 국가를 대상으로 기타 지방정부 참여 광역연합은 도도부현을 대상으로 권한과 사무 위임 받거나 이양을 요구 할 있음
- 넷째, 광역연합은 독립적인 행정조직으로 선출직 광역연합 의원을 통해 조례 및 규약을 제정하여 지방자치의 민주적 가치를 추구하고 있음

○ 광역연합 설치는 참여 지방자치단체의 협의를 통해 규약을 정하고 참여 지방의회가 의결 이후 도도부현 혹은 총무대신에게 광역연합 허가를 신청하는 절차로 진행됨
- 광역연합의 명칭, 참여지방정부, 구역, 고유 사무, 광역계획의 항목, 기관의 위치, 의회 구성 및 선출 방식, 집행기관의 조직 구성 그리고 재원지원 방법 등은 협의를 통한 규약을 통해 규정됨

2. 일본 간사이 광역연합(関西 広域連合)

2.1 일본 간사이 광역연합 개요[2)]

○ 간사이 광역연합은 2010년 12월 1일, 지역문제를 스스로 결정하고 책임지는 분권형 사회를 실현하기 위해 설립된 특별지차자치단체 유형의 독립의사결정 기관

○ 간사 광역연합 설치 목적은 다음과 같음
- 간사이 광역연합 설치의 목적을 구체적으로 살펴보면 첫째, 중앙집권체제와 도쿄 일극 집중을 타파하고 지역의 자기결정, 자기책임을 관철할 수 있는 **분권형 사회** 실현
- 둘째, 도우난카이(東南海)·난카이(南海)지진 발생에 대비한 광역방재체제 정비와 닥터헬기에 의한 광역적인 응급의료체제 확보 등, 향후 간사이 지역의 경쟁력을 높이기 위한 교통·물류 기반의 일체적인 운영관리 등을 목표로, 간사이 전체의 **광역행정을 담당하는 책임주체**를 조성
- 셋째, 참여 지방자치단체의 개성이나 자원을 효과적으로 활용하는 동시에, 국가파견기관(특별행정기관)을 중심으로 하는 국가의 사무 및 권한 중 광역자치단체에서 담당해야 할 사무를 이양 받아 **국가와 지방의 이중행정을 해소**

○ 간사이 광역연합는 '2부(府) 6현(縣) 4시(市)'로 구성되어 있으며 총인구는 2,067만 명에 달하고 있음
- 구성단체로는 시가현, 교토부, 오사카부, 효고현, 나라현, 와카야마현, 돗토리현,

2) 간사이 광역연합 개요는 간사이 광역연합 공식 홈페이지 (https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/150.html) 내용을 요약하였음

도쿠시마현, 교토시, 오사카시, 사카이시, 고베시(연계단체: 후쿠이현, 미에현) 등(간사이연합, 関西 広域連合, 2022)

2.2 간사이 광역연합 사무

○ 간사이 광역연합의 사무는 방재, 관광, 문화 및 스포츠 진흥, 산업진흥, 의료, 환경 등 총 7개 사무에 대해 주도적으로 계획을 수립하고 이와 함께, 창생법 제9조 1항에서 규정하고 있는 마을·사람·일자리와 광역연합 구역 내 지역진흥에 관한 계획을 수립하고 제도를 만들어 운용함(간사이 연합, 関西 広域連合 2022)

〈표 3-3〉 간사이 광역연합 주요사무

구분	사무 내용
광역 방재	재해대책기본법 제48조 제1항에서 규정하는 방재훈련에 관한 사무
	동법 제49조에서 규정하는 방재에 필요한 물자 및 자재 비축에 관한 사무 재해가 발생한 경우에 방재와 관련된 사무 실시에 대한 지원 및 조정에 관한 사무
	방재에 이바지하기 위한 인재육성에 관한 사무
	감염증 만연, 기타 자연재해 이외의 긴급사태와 관련된 구성단체 간의 연계 및 조정에 관한 사무
	방재에 관한 조사연구에 관한 사무
광역 관광/문화 및 스포츠 진흥	통역안내사법에서 규정하는 전국 통역안내사 및 지역통역안내사와 관련된 등록 등에 관한 사무
	외국인관광여객의 여행용이 등 촉진에 의한 국제관광 진흥에 관한 법률에서 규정하는 외객내방촉진계획에 관한 사무 중 다음에 열거하는 사무 (가) 동외객내방촉진계획의 책정 및 실시에 관한 사무 (나) 관광경로 설정에 관한 사무
	관광여객 내방을 촉진하는 사업에 관한 사무이며 광역에 걸친 것
	관광관련 통계조사연구에 관한 사무이며 광역에 걸친 것
	관광 관련 안내표시 기준 통일에 관한 사무이며 광역에 걸친 것
	문화의 매력발신 및 계승에 관한 사무이며 광역에 걸친 것
	스포츠대회 유치 및 개최 지원에 관한 사무이며 광역에 걸친 것
광역 산업 진흥	산업에 관한 정보 공유, 연구개발 등의 구성단체 간 연계에 관한 사무
	구성단체가 설치한 기술지원기관 연계에 관한 사무
	지역산업자원을 활용한 신상품, 역무 제공 등의 소개 및 선전에 관한 사무
	새로운 사업 분야 개척을 도모하는 자에 대한 지원에 관한 사무
	농림수산물의 구역 내 소비확대에 관한 사무
	농림수산물 경쟁력 강화 및 국내외 수요확대에 관한 사무

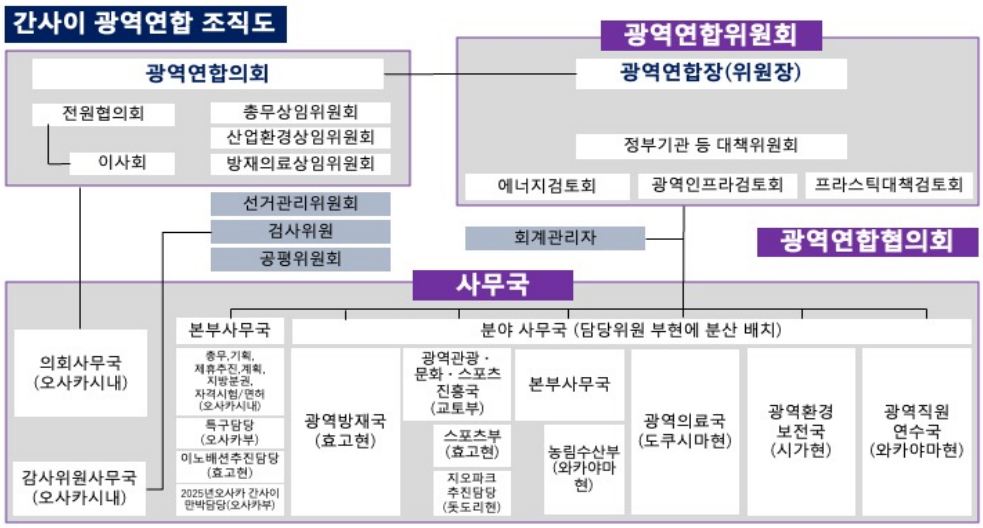
구분	사무 내용
광역 의료 확보	응급의료용 헬기에 관한 사무 중 다음에 열거하는 사무 (가) 응급의료용 헬기를 이용한 응급의료 확보에 관한 특별조치법 제6조에서 규정하는 관계자의 연계에 관한 사무 (나) 동법 제8조 제1항에서 규정하는 보조에 관한 사무 (다) 응급의료용 헬기 운항에 관한 사무((가) 및 (나)에 열거한 사무를 제외함)에서 광역에 걸친 사무
	응급의료용 헬기 배치 및 운항구역 설정에 관한 사무로 광역에 걸친 사무
	의료와 관련된 구성단체 간 연계에 관한 조사연구 및 실시에 관한 사무에서 광역에 걸친 사무
광역 환경보존	온실효과가스 배출 총량 삭감에 관한 사무
	야생조수 보호 및 관리, 기타 생물다양성 보전에 관한 사무
	폐기물 발생 억제, 재사용 및 자원 유효이용 촉진에 관한 사무
	환경학습 추진에 관한 사무
자격시험 및 면허	보건 조산사간호사법에서 규정하는 사무
	조리사법에서 규정하는 사무
	제과위생사법에서 규정하는 사무
기타	지방공무원법 제39조 규정에 따른 연수 중 광역적인 견지에서 구성단체 직원에 대하여 합동으로 실시하는 연수의 실시에 관한 사무
	각 호에 열거한 사무 외에 광역에 걸친 행정 추진과 관련된 기본적인 정책의 기획 및 조정에 관한 사무

* 출처: 간사이 광역연합 공식사이트 (関西広域連合公式 사이트. 広域連合とは) (2022) 참고하여 저자 작성

2.3 간사이 광역연합 조직·인력 구성 및 특징

○ 간사이 광역연합은 위에서 열거한 공동사무와 사업을 추진하기 위해 광역연합위원회, 광역연합의회와 사무국 등 3개 조직으로 구성되어 있음

〈그림 3-3〉 간사이 광역연합 조직도



* 출처: 간사이 연합(関西広域連合(2020). 第４次広域計画) (2022) 공식 사이트 조직도 참고하여 저자 작성

○ 광역연합위원회는 간사이 광역연합의 집행기관으로 광역연합의 운영에 관한 기본 및 처리방침을 결정하고 구성자치단체의 다양한 의견을 반영하기 위해 지자체장이 위원회 위원을 겸임하고 있음

- 광역연합위원회의 집행부는 광역연합을 대표하는 광역연합장 1명과 함께 광역연합장을 보좌하는 부광역연합장1명으로 구성됨
- 각 분야 사무사업을 신속히 추진하기 위하여 구성 자치단체장이 사무분야별 “담당위원”으로서 집행책임을 맡고 있으며 합의제로 운영됨
- 각 분야의 사무국은 담당위원이 있는 지자체에 설치(간사이 연합, 関西広域連合(2020). 第４次広域計画, 2022)

〈표 3-4〉 간사이 광역위원회 분야별 담당위원 일람

분야		담당위원	부담당위원	사무국
광역방재		효고현지사	나라현지사,고베시장	광역방재국(효고현)
광역관광/문화/스포츠 진흥	총괄	교토부지사	나라현지사, 교토시장	광역관광/문화/스포츠진흥국(교토부)
	스포츠 진흥	효고현지사	돗토리현지사	스포츠부(효고현)
	지오파크	돗토리현지사	-	지오파크추진담당(돗토리현)
광역산업진흥	총괄	오사카부지사	오사카시장, 사카이시장	광역산업진흥(오사카부)
	농림수산업 진흥	와카야마현지사	-	농림수산부(와카야마현)
광역의료		도쿠시마현지사	-	광역의료국(도쿠시마현)
광역환경보전		시가현지사	-	광역환경보전국(시가현)
자격시험, 면허증 등		-	-	본부사무국
광역직원연수		와카야마현지사	-	광역직원연수국(와카야마)

* 출처: 간사이 연합(関西広域連合, 広域連合とは) (2022) 공식 사이트 참고하여 저자 작성

○ 광역연합의회는 의결기관으로 조례의 제정, 개폐, 예산 의결을 실시하는 등, 일반적인 지방자치단체의 의회와 동일한 권한을 가지며 의회는 구성단체인 지방의회에서 선발된 39명의 기초의원으로 구성되며 소속 지방의회와 겸직이 허용됨

○ 광역연합협의회는 광역연합 운영에 있어서 지역 주민 등으로부터 폭넓게 의견을 청취하기 위해 설치되었으며 광역연합에서 이행되고 있는 사업 등은 물론, 간사이 지역의 과제와 향후 방향 등을 고려한 비전 등에 대해서도 협의하는 기능을 가짐

- 광역연합장이 임명하는 위원 70명 이내로 지식인, 공모위원, 킨키(近畿) 지방단체 등의 대표자(시장회, 시의회 의장회, 정촌(町村)회, 정촌 의회 의장회 등의 대표자, 돗토리현 시장회, 도쿠시마현 정촌회), 경제계 인사, 학식 경험자 등으로 구성됨 (간사이 연합(関西広域連合, 広域連合とは), 2022)

○ 사무국은 '본부사무국'과 6개 분야별 사무국, 의회사무국 등 3개 사무국으로 구성되어 있으며 각 부·현에 분산 배치되어 있음

- 본부사무국은 총무기획, 지방분권대책, 자격시험·면허 등 사무를 관장
- 분야사무국의 경우 담당위원 소속 자치단체에 설치하여 분산형 사무국 체제의 형태를 보이고 있음

- 의회사무국은 광역연합의회의 의정을 지원하는 기능을 수행

○ 광역연합 기관 인력은 일부 시간제 근로자를 제외하고 각 부·현·시의 직원들이 겸무
  - 겸무 직원 선발 방식에 대해서는 광역연합에서 따로 규정하는 것이 없으며 각 자치단체 내에서 인사이동의 일환으로 진행됨
  - 일부 직원(사무국장 등)은 겸무가 아니라 소속 단체에서 파견되어 전임직원으로 일할 경우도 있으나 인원수는 소수임(표3-4 참조)

○ 광역연합은 민간채용을 통해 일부 인력을 수급하고 있으며 참여(参与)[3] 보직으로 종사
  - 민간 부문 출신 인재 선발 방법은 광역연합 규정에는 관련 기재가 없으나 다만 공개되어 있는 민간 출신 인재의 경험담 등을 확인하면 특별히 선발 시험이 있는 것이 아니라 특정 분야 전문가였거나 인맥을 가지고 있어 채용되었다는 것으로 추측됨[4]

3) 참여직은 조직마다 업무내용이 달라 어떤 업무를 한다고 규정하기 어려운 직위이다. 그러나 공동적으로 1)부하를 안 가진다, 2)자기자신의 전문성을 가진다, 3)어드바이저 같은 역할을 맡게 되는 등의 특징을 가진다.

4) 関西広域連合10周年記録誌第4部本部事務局·分野事務局·構成団体職員の手記(간사이광역연합 10주년 기록지 제4부 본부사무국·분야사무국·구성단체 직원의 수기)(2020년) 참조. 이 경험담을 보면 광역연합에서 관민 연계업무가 증가하는 가운데 간사이전력(関西電力.민간기업) 출신인 간사이 광역연합협의회 회장(간사이 전력 임원 겸임)이 광역연합장과 협의를 통해 자기 부하를 참여로 채용했다는 내용이 나온다.

〈표 3-5〉 사무국조직 인력 현황(2022년 6월 1일 기준)

조직	총 인력	인력 구성
광역연합위원회	799명	사무국 563명(전임직원 30명), 참사(参事) 6명, 참여 230명(민간 출신 2명 포함)
본부사무국	221명	사무국 123명(전임직원 30명), 참여 98명(민간 출신 1명)
광역방재국	56명	사무국 46명, 참사 2명, 참여 8명
광역관광·문화·스포츠 진흥국	113명	사무국 80명, 참사 2명, 참여 31명
광역산업진흥국	105명	사무국 85명, 참사 2명, 참여 18명
광역의료국	51명	사무국 41명, 참여 10명
광역환경보전국	31명	사무국 21명, 참여 10명
광역직원연수국	16명	사무국 7명, 참여 9명
특구담당(본부사무국)	31명	사무국 20명, 참여 11명
이노베이션추진담당(본부사무국)	27명	사무국 15명, 참여 12명
에너지검토회	30명	사무국 29명, 참여 1명
광역인프라검토회	53명	사무국 34명, 참여 19명
2025년 오사카·간사이 만박 담당(본부사무국)	23명	사무국 20명(민간출신 1명), 참여 3명)
플라스틱대책검토회	42명	사무국 42명

* 출처: 간사이 광역연합 10주년 기록문(関西広域連合10周年記録誌) (2020) 기반으로 저자 작성

2.4 간사이 광역연합 성과 및 한계

○ 간사이 광역연합 기관의 운영 성과는 전술한 광역연합 구축 목적인 ①지방분권개혁의 돌파구 마련(분권형 사회의 실현), ②국가와 지방의 이중행정을 해소(국가의 지방출장소 사무 이양처 마련), ③간사이 광역행정의 전개에서 모두 나타나고 있는 것으로 평가되고 있음(関西広域連合10周年記録誌, 2020)

- 문화청의 교토부 전면이전, 소비자청 신미래창조전략본부 설치(도쿠시마현), 총무성 통계국 통계데이터 활용센터 개설(와카야마현) 등 중앙부처들의 간사이 광역연합 참여 지역으로의 이전을 통해 자치분권화를 가속화하고 중앙과 지방간의 이중사무 문제를 완화시킨 것으로 평가됨
- 간사이 광역연합에서 이행하고 있는 사무들이 광역행정화 되어가고 있는 과정에 있으며 이에 대한 구체적인 성과는 아래 표와 같음

〈표 3-6〉 광역행정 사무 성과

분야	주요 성과
광역방재	• 2011년 3월 11일 동일본 대지진 발생 후, 2일 후에는 광역연합위원회에서 각 부현이 담당하는 피해 지역 현을 카운터파트 방식으로 결정하고 신속한 지원을 실시 • 이후 타 지역 대규모 지진 발생 시 선발대 파견이 용이해 졌으며 현재는 대규모 재해가 있어도 대응할 수 있도록 큐슈(九州), 추고쿠(中国), 시코쿠(四国), 간토우(関東) 지역의 9도현·시와 상호응원협정을 체결
광역관광·문화·스포츠 진흥	• 각 부·현이 개별적으로 실시하고 있었던 해외 프로모션을 간사이 광역연합에서 'KANSAI 브랜드'로 총괄하여 관리하고 그 결과, 광역연합 주체로 스포츠 축제인 월드 마스터스 게임(WMG) 유치에 성공[5]하였으며 각 경기는 각 부·현에서 분산하여 개최
광역 의료	• 부·현의 영역을 초월한 닥터헬기 광역운행 개시
광역 환경보존	• 부·현을 넘어 이동하는 야생동물로 인한 피해에 대한 대책 공동 마련
기타	• 자격시험·면허사무 통일화 등으로 인한 사무 효율화

* 출처: 간사이 광역연합 10주년 기록문, 関西広域連合10周年記録誌. (2020) 기반으로 저자 작성

○ '간사이 광역연합 10주년 기록문(関西広域連合10周年記録誌)'에서는 간사이 광역연합 탄생 10주년 평가에 대해 국가로부터의 권한이양 및 지방분권에 대해 괄목할 만한 진전이 나타나지 않고 있다고 평가

○ 이러한 지방분권 추진 정체의 원인에 대해서는 첫째, 국가 전체의 지방분권 개혁 의지의 후퇴, 둘째, 광역연합 구성단체와 이해관계자들의 공동의 이익을 위한 집단행동(collective action)의 부재 등으로 분석되었음(新川, 2020)

- 첫 번째 원인과 관련하여 간사이 광역 연합 출범 당시 집권당은 민주당으로 지방분권에 적극적인 정치 활동을 보였으며 국토교통성, 경제산업성, 환경성의 지방출장소의 간사이 광역연합 지역 이양에 대한 법안을 추진하고 2012년에는 '국가 특정지방행정기관의 사무 등에 관한 법률안' 상정을 시도하였으나 정권교체로 인해 무산되었음. 현재, 국가기관의 지방이전은 일부 달성되었으나 핵심 업무는 여전히 도쿄에 남아 있어 자치분권 달성에는 한계를 보임(新川, 2020)
- 두 번째 원인으로 지목된 간사이 광역연합 구성단체의 공동체 의식 부재는 간사이 권역 주민과 사회·경제 분야의 이해관계자들의 광역행정의 이해와 가치실현에 대한 노력의 부족으로 인해 야기되었으며 또한 지방분권이나 국가권한 이양, 중앙부처 이전 등의 이슈에 대해 주민들의 여론 조성이 충분하지 않았다는

5) 2021년 개최 예정이었으나 현재 코로나 확산 상황에 따라서 연기 중. 개최일정은 미확정인 상황이다.

점이 지적됨(新川, 2020)

- 이와 함께, 여론과 관련하여 간사이 광역연합의 지명도가 너무 낮다는 문제도 지적되었음. 일본 전 지역은 물론, 간사이 지역에서 또한 간사이 광역연합에 대한 주민들의 인지도가 낮게 나타남(新川, 2020)

○ 광역연합제도 자체의 한계는 간사이 광역연합 한계로 이어지는 것으로 평가되고 있음(関西広域連合10周年記録誌, 2020)

- '특별지방공공단체'로서 구성 단체에 의해 운영되는 간사이 광역연합은 선거 등을 통해 주민과 직접 접할 기회가 없어 자치적인 능력을 발휘하기가 어려운 부분이 있으며 과세권이 부여되지 않아 구성단체의 분담금이나 보조금을 중심으로 해서 운영되기 때문에 재정 자주권을 발휘하기도 어렵다는 한계를 가짐(新川, 2020)

3. 북알프스 광역연합(北アルプス広域連合)

3.1 북알프스 광역연합 개요

○ 북알프스 광역 연합은 2000년 2월 1일, 당시, 일본사회에서 나타나고 있던 사회적 변화에 지역사회가 공동으로 대응하기 위해 광역연합 조직을 설치를 결정

○ 북알프스 광역연합의 설치 목적은 다음과 같음(북알프스 광역연합, 北アルプス広域連合, 2022)

- 첫째, 일상생활권 및 경제권 확대, 고령화, 정보화라는 사회를 둘러싼 큰 환경 변화에 유연하게 대응하는 적절한 행정 서비스 제공
- 둘째, 소방, 개호보험[6], 장례식장, 쓰레기처리 등 사무의 광역화 서비스 제공의 필요성에 대해 참여 지자체가 광역연합 조직을 공동으로 설치하고 공동으로 사무를 처리함

6) 일본의 장기요양 보험으로 40세 이상 65세 미만의 일본 국민이 보험료를 부담하고 개호 대상자가 서비스를 이용. 개호 대상자는 65세 이상으로 연금이 년간 18만 엔 이상인 자는 원칙적으로 연금에서 공제. 재택 서비스, 시설 서비스, 지역 밀착형 서비스 등을 제공

○ 북알프스 광역연합은 '1시 1정 3촌'의 지자체가 참여하여 구성함
- 구성단체로는 오마치시, 이케다마치, 마츠카와무라, 하쿠바무라, 오타리무라 등(북알프스 광역연합, 北アルプス広域連合, 2022)

3.2 북알프스 광역연합 사무

○ 북알프스 광역연합의 사무는 대북지역의 광역행정 추진이 필요한 사무인 소방, 개보험, 장례식, 쓰레기처리 등의 행정서비스와 함께, 광역적 지역정보에 관한 조사연구도 함께 이행하고 있음(북알프스 광역연합, 北アルプス広域連合, 2022)

〈표 3-7〉 북알프스 광역연합 사무

사무 내용
• 대북지역의 광역행정 추진에 관한 사무
• 고향 시정촌권 사업 실시에 관한 사무
• 다음에 열거하는 사항에 대한 조사연구 가. 광역적 지역정보화에 관한 것 나. 기타 광역에 걸친 중요한 과제로서 제19조에서 규정하는 광역연합장이 별도로 정하는 사항에 관한 것
• 개호보험에 관한 사무
• 소방에 관한 사무(소방단에 관한 사무 및 농업 수리 시설 설치, 유지 및 관리에 관한 사무를 제외함)
• 광역적 쓰레기처리 추진에 관한 사무
• 직원 공동연수 및 파견연수에 관한 사무
• 다음 시설 설치, 관리 및 운영에 관한 사무 가. 장례식장 나. 북알프스 시정촌회관 다. 시청각 기록실 라. 노인 홈 마. 개호고령자보건 시설 바. 치매 대응형 공동생활 개호를 실시하기 위한 공동주택 사. 주중 야간 응급병 의료센터 아. 북알프스 에코파크 자. 오마치 재활용 파크 차. 하쿠바 재활용 센터
• 병원군윤번제 병원운영비 보조사업에 관한 사무
• 재택 당번의제 보조사업에 관한 사무
• 재택 치과 당번의제 보조사업에 관한 사무

사무 내용
• 다음에 열거하는 시설 건설에 대한 재정원조에 관한 사무 가. 특별양호노인홈 나. 구호시설 다. 개호노인 보건시설 라. 요양형 병상군 마. 치매 대응형 공동생활 개호를 실시하기 위한 공동주택 바. 개호이용형 경비 노인홈(케어하우스)
• 지사 권한에 속하는 사무 처리 특례에 관한 조례에 따라 광역연합이 처리하기로 한 다음에 열거하는 사무 가. 화약류 양도, 양수 및 소비 허가 등에 관한 사무 나. 액화석유가스 설비공사 신고 수리에 관한 사무
• 정보처리시스템 공동설치 및 관리운영에 관한 사무
• 광역적 관광진흥에 관한 사무
• 양호 노인 홈 등 입소판정위원회에 관한 사무
• 장애인 일상생활 및 사회생활을 종합적으로 지원하기 위한 법률에 따른 심사판정에 관한 사무
• 관계 시정촌이 실시하는 공공 토목사업과 관련된 설계 등에 관한 사무 중 협의에 따라 광역연합이 처리하는 사무

* 출처: 북알프스 공식사이트(北アルプス広域連合の組織について)(2022) 기반으로 저자 재작성

3.3 북알프스 광역연합 조직·인력 구성 및 특징

○ 북알프스 광역연합은 구성기관들이 함께 공동사무를 추진하기 위해 정부 연합회장회의, 광역의회, 광역연합 사무국, 북알프스 광역소방본부 등 의결 및 집행조직으로 구성되어 있음(北アルプス広域連合の組織について, 2022)

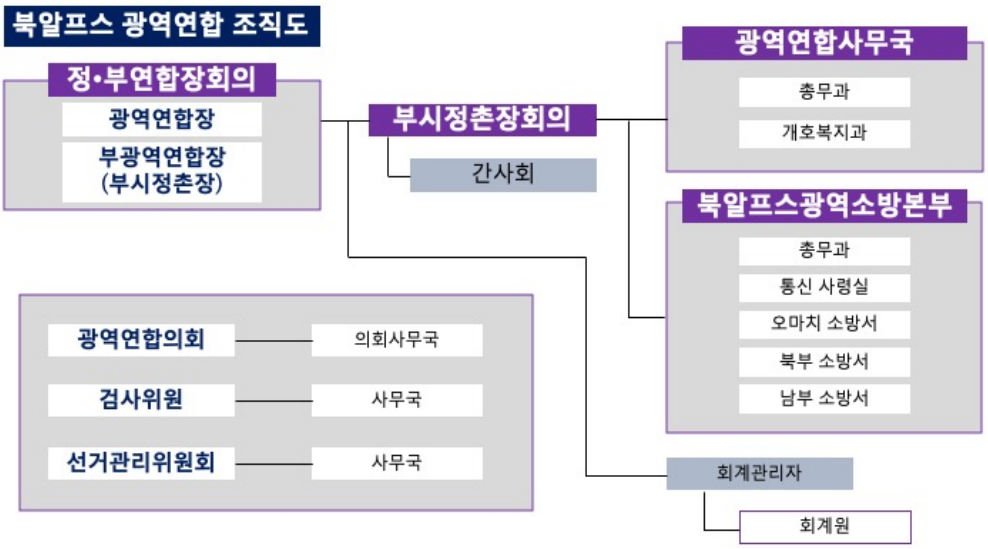
○ 정부(正副)연합회장회의는 광역연합의 집행기관으로서 광역연합을 대표하는 광역연합장과 함께 광역연합장을 보좌하는 부광역연합장으로 구성되어 있음

- 광역연합장은 1명으로 현재 오마치 시장이 역임하고 있으며, 부광역연합장 4명은 오마치 시를 제외한 나머지 정촌장이 겸직하고 있음(北アルプス広域連合の組織について, 2022)

○ 광역연합의회 북알프스 광역연합의 의결기관 기관으로 참여 지방의회의 의원들이 겸직으로 구성하고 있으며 임기는 지방의회 임기와 동일(北アルプス広域連合の組織について, 2022)

- 의회 정례회는 1년에 4번 개회하며 현재, 5개 시정촌 지방의원에서 선출된 18명의 의원으로 구성되어 있으며, 오마치시 7인, 이케다마치 3인, 마츠카와무라, 3인 하쿠바무라, 3명 오타리무라, 2인으로 배분하는 것으로 합의하였음(北アルプス広域連合の組織について, 2022)
- 광역연합의회와 함께, 검사위원과 선거관리 위원회가 함께 설치되었으며 산하에서 각 기관의 업무를 실질적으로 이행하는 사무국이 운영되고 있음 (北アルプス広域連合の組織について, 2022)

〈그림 3-4〉 북알프스 광역연합 조직도



* 출처: 북알프스 공식 사이트(北アルプス広域連合の組織について) (2022) 조직도 기반으로 저자 작성

○ 집행기관으로 광역연합 사무국은 북알프스 광역연합장의 권한에 속하는 사무를 처리하고 있으며 총무과와 개호복지과로 구성되어 주요 광역사무를 집행하고 있음(北アルプス広域連合の組織について, 2022)

- 총무과는 총무, 기획재정, 시설정비추진, 에코파크관리, 토목진흥과 관련된 업무를 이행
- 개호복지과는 개호보험, 심사, 양호양로원'가시마소', 그룹홈인 '히다마리의 집', 개호양로보건시설인 '무지개의 집' 관리운영을 책임지고 사무를 이행함
- 사무국 인력 현황을 살펴보면 사무직원 수는 47명이며 그 중 일반직 상근직원

(광역연합이 공모를 통해 직접채용) 40명[7], 나머지 7명은 광역연합 구성단체 파견직원 이며 이들은 원 소속 지방정부의 직무와 겸직하지 않으며 특별한 민간 채용 등은 없음

○ 광역연합 소방본부는 북알프스 광역연합의 공동 사무 중 소방사무를 전문적으로 이행하기 위해 설치된 독립 집행기관으로 이는 본 사무의 중요성을 의미하기도 함
- 본 소방본부는 5개 시정촌 관할의 광역소방 업무를 담당하며 본 기관에 배치된 소방인력은 93명 그 중 일반 상근직원 92명으로 참여 지방정부의 인력 차출이 아닌 광역연합의 직접 채용을 통해 인력을 공급하고 나머지 1명은 구성단체 파견직원으로 원 소속 지방정부의 직무와 겸직이 아니며 소방본부 인력 중 특별 민간 채용은 없음(北アルプス広域連合例規集, 2022)

3.4 북알프스 광역연합 성과 및 한계

○ 북알프스 광역연합 기관의 운영성과는 '지역정보 전산화를 통한 광역행정 효율성 제고', '광역소방 사무 공동 대응 체계 구축', '폐기물 처리장 건설 추진', 그리고 '광역 관광 사업 이행' 등으로 요약될 수 있음 (北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)

○ 가장 먼저, 광역 지역정보화 추진 사업은 2000년도 개호보험 제도 시작과 함께, '광역전산네트워크 검토위원회'를 설치해 검토하고, 지역의 개호보험시스템 광역 네트워크를 구축해 사무처리의 효율화를 시도(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)
- 이후 각종 업무시스템의 정보처리기기 공동 이용화에 관한 정보공유·기간계시스템 공동이용(2011년 11월 운용개시), 호적정보시스템 공동이용(2011년 11월 운용개시), 중간 서버 브리지시스템 공동이용(2016년 3월 운용개시) 등이 실시되어 북알프스 광역연합이 추진하고 있는 사무 및 사업들의 정보를 전산화하여 업무의 효율성을 높인 것으로 평가됨 (北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)

7) 일반직 상근직원에는 파트타임 근로자(임시직원)도 포함

○ 고령화로 인해 급격하게 증가한 소방 서비스 수요에 대해 한정된 인재와 재원을 광역연합 기관 구축을 통해 서비스 대응에 효율성과 효과성을 제고(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)

- 최근의 거듭된 대규모 재해 발생이나 다양한 기술혁신 등에 의한 사회환경의 변화에 따라 소방 방재 업무는 복잡·다양화되고 업무량의 증가와 함께, 고령화의 급격한 진전 등으로 구급출동 건수는 연간 3000건을 넘어 광역상비소방체제 출범시의 약 4배로 증가하여 소방관련 행정 서비스에 대한 수요가 증가하게 됨(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)
- 이러한 상황에 대응하기 위해 광역연합을 통해 소장체제를 정비하고 한정된 인재와 재원을 효율적으로 활용하기 위해 광역 소방본부를 통해 행정서비스의 시급성과 우선순위를 명확히 함으로써 서비스 제공의 효율성과 효과성을 제고(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)

○ 광역연합을 통해 참여 지방자치단체와 지역사회의 협력하여 오랫동안 추진되지 못했던 '쓰레기 처리장 건설' 사업을 성공적으로 이행(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)

- 쓰레기 처리장 건설 사업은 1998년부터 광역화 계획의 일환 중 하나로 추진되어 왔으며 2003년도에는 오마치시·하쿠바무라·오타리무라에 의한 쓰레기 광역처리 추진이 결정되어 2006년도에는 기본계획을 책정하는 동시에 쓰레기 처리 시설 건설 후보지를 하쿠바무라 내로 선정 하였으나 하쿠바무라 지역주민들이 건설에 반대 입장을 내고 동의를 얻지 못해 2009년2월 건설 계획은 백지화되었음(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)
- 혐오시설 설치에 대한 지역사회의 동의를 얻기 위해 새로운 건설 후보지 선정에서는 주민생활이나 산업기반으로서의 일반폐기물 처리시설 필요성이나 빠뜨릴 수 없는 시설이라는 점, 최신 기술에 의한 시설은 안전성이 충분히 확보되어 있다는 점 등에 대해 주민 이해를 얻기 위해 전문가 강연회나 선진시설 견학을 실시하고, 지역 주민이 총의로 시설건설을 수용하는 것을 요건으로 한 후보지 추천을 요구(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)
- 그 결과 2012년10월에는 3개 시군에서 6개 지구에 대해 추천을 받고 이후 건설예정지 선정회의를 11차례나 거치면서 최적지로 2012년12월에 오마치시

히라겐유 지구를 선정, 2018년 8월 기타알프스 에코파크가 본격 가동

- 북알프스 에코파크의 본격 가동과 동시에 광역연합에서는 이 사업에 참여하는 3개 시촌과 연계를 도모하고 순환형 사회 형성을 추진하기 위해 분리품목 및 지정 쓰레기봉투의 통일 등을 추진(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)

○ 지역의 관광 사업의 활성화를 위해 시정촌 별 분절된 관광지를 광역화 시켜 관광객들이 지역을 '점'이 아닌 '면'으로 여행할 수 있도록 하는 다양한 관광서비스 제공

- 광역연합은 광역관광 팸플릿 작성이나 홍보지·홈페이지 등을 통해 이벤트 정보 발신, 지역진흥 이벤트에 대한 지원 등의 사업을 실시(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)
- 광역 내 시정촌이 광역적인 관광객 유치를 도모하는 것은 지역 전체의 관광 진흥 및 교류 인구 확대로 이어지는 것으로 관광 진흥의 상승효과를 보이고 있음(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)

○ 주요 광역 사무 별로 행정서비스의 광역화를 통해 목표한 성과를 나타내고 있음에도 불구하고 재원확보 및 조직 운영 측면에서 한계점을 나타내고 있음(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)

○ 가장 먼저, 조세권이 부여되지 않는 상황에서 현재 기금 운영 방식으로는 자주재원의 확보의 어려움 나타나고 있음(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)

- 특히, '고향시정촌권기금' 운영이익의 경우 1992년 관계 시정촌의 출자 및 나가노현의 조성을 통해 10억엔의 기금을 조성하고 광역연합은 본 기금의 금리를 활용하는 등의 운영을 통한 이익을 통해 광역연합 지역의 홍보책자 발생, 참여 시정촌 지역 활성화 사업에 대한 보조 및 홈페이지 개설 등의 사업에 활용하여 왔음(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)
- 저금리 경제 상황으로 인해 운용이익이 대폭감소하고 2002년도에는 안전한 정기예금이나 참여 시정촌에 대한 대출사업 등을 통해 기금의 운용이익을 확보하려고 노력하여 왔으나 일본의 금융시장 변화로 인해 저금리는 지속될 것으로 예상되어 과세권 부여 등의 제도개혁 등이 이루어지지 않으면 자체적인 자금 조달의 어려움은 지속될 것으로 보임(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)

○ 지역 인구의 급격한 고령화는 개호비용의 증가로 이어지고 있으며 현재 광역연합의 개호보험 운영 방식은 이러한 사회적 변화에 대응하지 못하고 있음(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)

- 현재 광역연합에 참여하고 있는 지역의 2018년 10월 1일 현재 고령화 비율은 나가노현 평균이 31.5%인 데 비해 4.7%포인트 높은 36.2%를 기록하고 있으며 본 지역의 '요개호(要介護)인정자' 수는 개호보험제도가 시작된 2000년 4월에는 1,586명이었으나 2019년 4월에는 2,748명으로 약 1.7배로 증가했다. 향후 고령화 비율 상승으로 인해 개호를 필요로 하는 요개호인정자의 증가가 예측됨(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)
- 요개호인정자의 증가에 따라 보험급부비는 2000년도에 21억4천만엔이었던 것이 2018년도에는 약 2.6배인 56억9천만엔으로 상승하였으며 보험급부비의 증가는 보험료 상승으로 이어져 향후 적정한 보험급부를 실시할 필요성이 높아지고 있음(北アルプス広域連合 第5次広域計画, 2020)

○ 현재 광역연합의 집행기관의 중간관리자급 인사가 구성단체의 규모와 힘의 논리에 따라 결정되는 문제가 발생하고 있음

- 현재 사무국의 부장급은 모두 오마치시에서 파견되고 있으며 그 배경에는 오마치시 이외 정촌은 다 과장제이기 때문에 참여 기관의 내부 인사 규정에 따라 과장급 인사가 광역연합 사무국의 부장급으로 파견 될 수 없음(長野県住民と自治研究所, 2020)
- 또한 광역연합장을 비롯한 중요 자리도 광역연합의 중심도시인 오마치시의 인사로 돼 있어 어떨 때는 인사의 사물화의 문제와 함께, 고문직이 오마치시의 낙하산 대상이 되어 있다는 문제 또한 지적되고 있으며 광역연합 의회도 오마치 시의 의원들이 가장 많이 배분되고 있음(長野県住民と自治研究所, 2020)

4. 츠가루 서북五 광역연합(つがる西北五広域連合)

4.1 츠가루 서북五 광역연합 개요

○ 츠가루 서북五 광역연합은 1999년 3월 25일 의료 보험 및 사회복지 정책의 광역화 요구에 대응하기 위해 광역연합을 구성하기로 합의(츠가루 서북五 광역연합(つがる西北五広域連合). 連合概要. 2022.11.7. 검색)

○ 츠가루 서북五 광역연합 구성 목적을 구체적으로 살펴보면 다음과 같음(츠가루 서북五 광역연합(つがる西北五広域連合). 連合概要. 2022.11.7. 검색)
- 광역시정촌권 계획 책정이나 개호인정심사회 설치·운영, 장애인 자립지원법에 근거한 지역자립지원협의회의 설치 및 운영
- '서북五지역보건의료권 지자체 병원기능 재편성계획'과 관련된 핵심병원 및 위성 의료기관 설치 및 관리 및 운영[8)]

○ 츠가루 서북五 광역연합은 '2시 4정'의 지자체가 참여하여 구성함
- 구성 단체로는 고쇼가와라시, 츠가루시, 아지가사와마치, 후카우라마치, 나카도마리마치, 츠루타마치 등이 참여함(츠가루 서북五 광역연합(つがる西北五広域連合). 連合概要. 2022.11.7. 검색)

4.2 츠가루 서북五 광역연합 사무

○ 츠가루 서북五 광역연합이 이행하고 있는 광역 사무는 의료 및 복지 분야에 집중되어 나타나고 있으며 구체적으로는 개호보험, 장애인의 지역사회 통합 및 지원과 함께, 지역 주민들의 건강증진을 위한 의료기관 운영 및 지원과 관련된 사무에 대한 광역서비스를 제공하고 있음(츠가루 서북五 광역연합(つがる西北五広域連合). 連合概要. 2022.11.7. 검색)

8) 1999년 3월에 고쇼가와라시를 중심으로 한 14개 시정촌(이후 시정촌 합병에 의해 현재는 2시4 정)으로 발족한 츠가루 서북五광역연합은 당초 지자체 병원의 관리 운영 업무를 목적으로 하지 않았다. 그러나 서북五지역보건의료권역 시정촌이 합의한 '지자체병원 기능재편성계획'에 따른 개편 후의 병원·진료소 설치운영을 담당하기로 되었다. 이에 따라 이 지역의 모든 지자체 병원은 2012년 4월부터 광역연합 산하에 들어오게 되었다.

〈표 3-8〉 츠가루 서북五 광역연합 사무

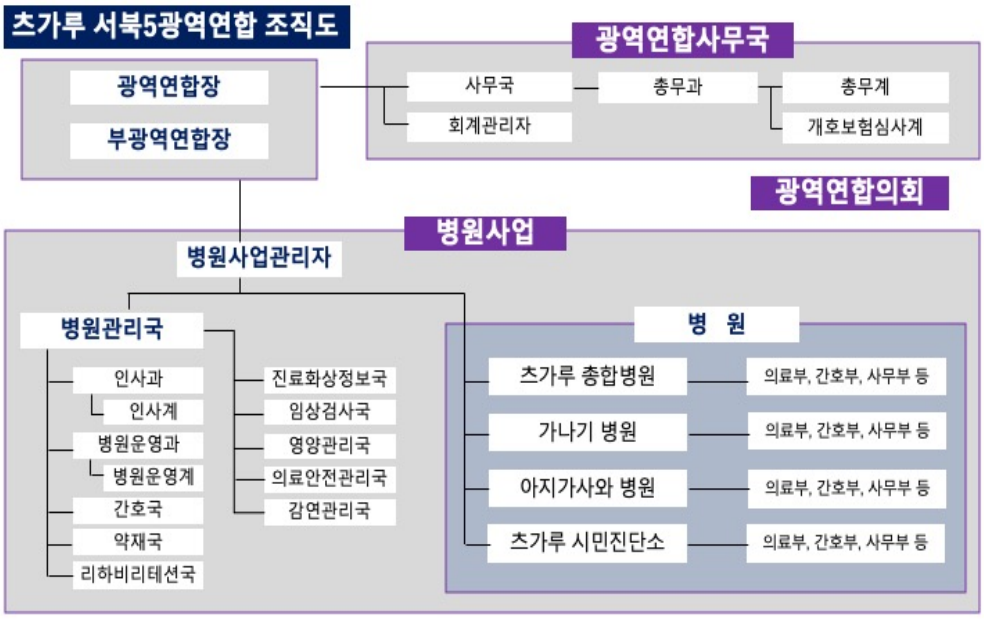
사무 내용
• 개호인정심사회 설치 및 운영에 관한 사무
• 장애인 일상생활 및 사회생활을 종합적으로 지원하기 위한 법률에 따른 개호급부비(급여비) 등 지급에 관한 심사회 설치 및 운영에 관한 사무
• 장애인종합지원법 제89조 3제 1항에 따른 협의회 설치 및 운영에 관한 사무
• 국민건강보험법 제82조에 따른 보건사업인 병원 및 진료소로서의 서북五지역 보건의료권 지자체 병원 기능 재편성 계획에 관해 다음 아래 열거된 핵심병원 및 세틀라이트 의료기관(새틀라이트 병원 및 세틀라이트 진료소 의미. 이하 동일) 설치, 관리운영 및 해당 계획을 원활하게 실현하기 위해 실시하는 사업 실시 및 연락조정에 관한 사무 가. 핵심병원(고쇼가와라시) 나. 세틀라이트 병원(고쇼가와라시) 다. 세틀라이트 병원(아지가사와마치) 라. 세틀라이트 진료소 (츠가루시) 마. 세틀라이트 진료소(츠루타마치)
• 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당한 사무와 관련된 과제 조사에 관한 사무

* 출처: 츠가루 서북五광역연합(つがる西北五広域連合) (2022) 공식사이트의 츠가루 서북五광역계획(つがる西北五広域計画)을 기반으로 저자 작성

4.3 츠가루 서북五 광역연합 조직·인력 구성 및 특징

○ 츠가루 서북五 광역연합 조직은 광역사무를 공동으로 이행하기 위해 광역연합의회와 광역연합 사무국 및 광역연합장 기관 그리고 지역 의료기관 지원 사무를 위한 병원사업 기관 등의 조직으로 구성되어 있음(츠가루 서북五 광역연합(つがる西北五広域連合). 連合概要. 2022.11.7. 검색)

〈그림 3-5〉 츠가루 서북五 광역연합 조직도



* 출처: 츠가루 서북五광역연합(つがる西北五広域連合) 공식 사이트 조직도 참고하여 저자 작성

○ 집행기관의 최종 의사결정 기관은 광역연합장1명, 부광역연합장5명으로 구성됨
- 광역연합장은 구성단체장 중에서 투표에 의하여 선출 부광역연합장은 광역연합장이 광역연합 의회 동의를 얻어 구성단체장 중에서 선임(츠가루 서북五 광역연합(つがる西北五広域連合). 連合概要. 2022.11.7. 검색)

○ 광역연합의회 츠가루 서북五 광역연합의 의결기관으로 참여 지방정부의 기초의회 의원 중에서 선출된 9명의 의원으로 구성됨(츠가루 서북五 광역연합(つがる西北五広域連合). 連合概要. 2022.11.7. 검색)
- 광역연합의회 의원은 지방의회 의원직을 겸직하고 임기는 지방의회의 임기와 연동됨
- 광역연합의회는 참여 지방정부의 규모에 따라 배분되며 현재 의회는 고쇼가와라시에 3명, 츠가루 시에 2명 아지가사와마 치, 후카우라마 치, 츠루타마 치, 나카도마리마 치 각1명으로 구성되어 있음

○ 광역연합사무국은 광역연합장 및 회계관리자의 권한에 속하는 사무를 처리하기

위하여 필요한 조직을 구성하고 있음(츠가루 서북五 광역연합(つがる西北五広域連合). 連合概要. 2022.11.7. 검색)

- 사무국 총 직원 수는 22명이며 그 중 1명은 아오모리현 시정촌과에서 파견

○ 병원사업 조직은 병원사업관리자의 권한에 속하는 사무를 처리하기 위해 설치되었으며 병원, 진료소 및 병원운영국의 직원(의사, 간호사 등 포함)을 다 합쳐서 총 720명의 인력으로 구성되어 있음(츠가루 서북五 광역연합(つがる西北五広域連合). 連合概要. 2022.11.7. 검색)

4.4 츠가루 서북五 광역연합 성과 및 한계

○ 츠가루 서북五 광역연합의 가장 큰 성과는 광역화된 지역의료 연계체계 구축을 통해 지자체 병원 기능의 재편성에 있음(つがる西北五広域連合. 自治体病院機能再編成について. 2022.11.7.검색.)

- 권역 내 5개 지자체병원은 만성적인 의사부족에다 인구감소와 진료보수 인하 등으로 부실채무가 생겨 모두 어려운 경영상황을 해결하기 위해 일체적 운영체제 하에서 인력, 설비, 예산을 효율적으로 활용해 경영 안정화와 함께 지역의료의 질 향상을 위해 광역연합이 주체가 되어 5개 시·정립병원을 핵심병원(츠가루 종합병원) 및 위성병원(후방지원병원; 카나기병원, 아지가사와병원)과 위성진료소(츠가루 시민진료소, 쓰루타진료소)로 재편하고 2012년부터 경영을 통합하여 권역 전체에서 주민에게 의료를 제공하는 지역의료 연계체제를 구축
- 지역의료연계란 병원과 진료소가 각각 독립적으로 의료를 제공하는 것이 아니라 병원과 병원, 혹은 병원과 진료소를 연계하여 각각의 의료기관의 특징을 살리면서 환자에게 부담이 적은 최적인 의료를 지역 전체에 제공하는 공공의료 제도

○ 환자의 증상 정도에 따라 광역 내 의료기관의 기능을 계층화 시켜 의료 기관의 효율성과 의료의 질 향상(つがる西北五広域連合. 自治体病院機能再編成について. 2022.11.7.검색.)

- 서북五권역에서는 환자가 사는 지역의 ①'민간병원·진료소, 츠가루 서북五 광역연합 위성 의료기관'에서 먼저 초기의료가 이루어지고, 보다 전문적인 치료가 필요하다고 판단될 경우에는 ②츠가루 종합병원(츠가루 서북五광역연합 핵심병원)

과 ③히로사키 대학부속병원, 아오모리 현립 중앙병원을 환자를 소개
- 환자의 상태에 따라 고도의 의료 기술을 필요로 하는 경우 기초의료 기관이 아닌 종합병원 규모의 병원에서 초기 진료를 볼 수 있도록 함
- 지역연계 되어 있는 서북五광역연합의 5개 의료기관, 즉 츠가루종합병원, 카나기병원, 아지가사와병원, 츠가루 시민진료소, 츠루타 진료소에서는 의료 제휴 시스템을 도입해 진료기록카드 공유화를 실시
- 츠가루 서북五광역연합에서는 향후 연합이 운영하는 의료기관 뿐만 아니라 권역 내의 많은 병원·진료소에도 정보를 공유하여 보다 질 높은 의료를 여러분에게 제공하는 것을 목표로 함

○ 광역 내 의료기관 기능의 재설계를 통해 경영의 효율성을 향상시킴에도 불구하고 만성적인 지역 의사 부족 상황은 개선되지 못함(村田至, 2022)
- 의사·의료인의 집약화를 도모함으로써 응급의료의 일원 집중에 의한 폐해(센터병원으로 업무집중·과밀화 등에 의한 직원의 초과 중노동)와 응급이송시간 장시간화 등의 문제가 새롭게 발생함

○ 광역 내 의료기관들의 계층화는 의료기관 기능 개편이라는 성과와 함께, 주민들의 지역 내 의료기관 이용률 증가 추세가 둔화되고 있는 부작용도 동시에 발생시킴
- 지역 주민의 자권역 완결률(자기가 사는 지역에서 진료를 완결한 비율)은 64.1%로 이는 아오모리현 내 모든 의료권역 중 최저를 기록(村田至, 2022)
- 이 지역에서는 자치병원 개편 전부터 역외 치료를 받는 주민이 많았던 것이 지적되어 있지만 개편계획 시행 이후에도 개선이 이뤄지지 않고 있으며 그 원인 중 하나로 핵심병원에 대한 소개장 제도의 문제가 지적되고 있음(村田至, 2022)
- 대형병원에서 진료를 받으려면 먼저 위성진료소 소개장이 필요하기 때문에 환자가 대형병원에 가서 바로 진료를 받을 수 없게 돼버려 불편해졌다는 현지 주민들의 지적이 나타나고 있음(村田至, 2022)

○ 본 광역연합의 제도는 광역연합의회의 개회를 1년에 2회 미만으로 규정하고 있어 지역 주민들의 행정서비스 수요 변화에 즉각적으로 대응하지 못하고 있음
- 기존의 시·정립병원에서 중요한 심의 사안 발생하면 시·정 의회에서 바로 논의가

가능했는데 지금은 그 기회가 상실되었으며 자치병원에 관해 중요한 심의사항이 발생하더라도 의원들의 신속한 논의는 이루어지지 않고 있어 주민들의 의견이 즉각적으로 반영되지 못하고 있음(村田至, 2022)

제3절 해외사례 시사점

○ 미국과 일본의 사례를 보면 이미 이들 나라에서는 지역의 수요에 대응하기 위해 자율적인 지역간 연합 형태의 정부조직이 운영되는 사실을 확인할 수 있음
- 미국의 경우 광역행정의 필요성에서 특별구나 광역교통행정기구(MPO) 등이 많이 활용되고 있으며, 일본은 광역연합이라는 형태로 기초자치단체 간 기구 설립이 이루어지고 있음

○ 미국의 경우 지역 간 불균형 완화와 다양한 경제적 기회 창출 등 긍정적인 성과가 있는 것으로 확인되며, 독립된 재정구축을 통한 서비스 제공의 질과 만족도를 크게 높인 것으로 평가됨
- 다만 도로, 거리관리 및 식수공급, 홍수 조절 기능 등 각 지방정부에서 독자적으로 관리가 불가피한 점이 있고, 그로 인해 지역 간 격차 문제가 여전히 남아 있다는 점은 한계로 지적됨

○ 일본은 간사이 광역연합이 우리나라에서는 널리 알려져 있으나 실제 기초자치단체 차원에서의 광역연합이 더 활발하게 이루어져 있음
- 특히 인구감소로 인한 지역소멸 위기에 봉착한 자치단체 간 광역연합 구성은 사무의 효율화와 서비스 대응의 효과성을 제고하고 단일 자치단체가 수행하기 어려운 광역사무를 처리하는 등 성과가 확인되고 있음
- 그러나 광역연합의 인사 문제 등을 둘러싸고 구성 자치단체 간 갈등이 나타나거나 광역연합에 따라서는 주민들의 수요에 대한 반응이 신속하지 못한 한계도 관찰되고 있음

○ 해외 사례를 볼 때, 결국 우리나라에서도 광역적 행정수요의 대응을 위한 특별지방자치단체 설립 시 적정 수행기능과 재정 및 인사운영의 문제, 주민들과의 소통 문제 등이 주요한 과제로 제기될 가능성이 있음

- 무엇보다 지역의 필요성, 지역의 정확한 행정수요에 기초하지 않은 특별지방자치단체는 운영과정에서 설립의 당위성을 상실할 가능성이 크기 때문에 이에 대한 준비가 필요할 것으로 예상됨

제4장 지리산권 특별지방자치단체 설립 검토

제1절 지리산권 지역의 특징
제2절 지리산관광개발조합 운영 평가
제3절 지리산권 특별지방자치단체 설립 타당성

제4장 지리산권 특별지방자치단체 설립 검토

제1절 지리산권 지역의 특징

1. 인구·지리적 특징

○ 지리산권 특별지방자치단체 설립 대상이 되는 지역은 현재 지리산권관광개발조합 회원인 7개 자치단체임

전라북도 남원시, 장수군, 전라남도 곡성군, 구례군, 경상남도 하동군, 산청군, 함양군이 회원 자치단체임

- 이 지역의 인구는 2022.2. 현재 269,188명이며, 면적은 4,470.9㎢(국토 대비 4.5%)임(지리산권관광개발조합, 2022: 1)

〈그림 4-1〉 지리산권 지역 자치단체

* 출처: 지리산둘레보고(https://www.jirisantour.com/kr/subPage.do?menuNo=108004000000 / 검색일: 2022.11.3.)

〈표 4-1〉 지리산권 자치단체별 면적

	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
면적(㎢)	752.2	533.2	547.5	442.9	674.9	794.7	416.6

* 출처: 국토교통부 2022년 지적통계

○ 2021년 기준 지리산권 7개 자치단체의 인구분포를 보면 전반적으로 고령화가 매우 심한 것을 확인할 수 있음

- 인구의 중심 연령이 50세~69세이며, 전체 인구에서 60세 이상 인구는 남원시 38.6%, 장수군 46.3%, 곡성군 48.2%, 구례군 46.7%, 하동군 48.3%, 산청군 50.6%, 함양군 46.1%에 이르고 있음

〈표 4-2〉 지리산권 자치단체별 인구분포(2021년 기준)

행정구역	남원시	장수군	곡성군	구례군	하동군	산청군	함양군
총인구 수	79,431	21,695	27,535	25,235	43,449	34,360	38,310
남	38,965	10,812	13,540	12,285	21,696	16,931	18,531
여	40,466	10,883	13,995	12,950	21,753	17,429	19,779
0~9세	4,595	1,025	964	1,024	1,633	1,175	1,695
10~19세	7,093	1,627	1,859	1,774	2,673	2,006	2,786
20~29세	7,320	1,548	2,173	1,882	3,037	2,261	2,892
30~39세	6,020	1,400	1,619	1,506	2,529	1,935	2,427
40~49세	10,118	2,405	2,886	2,707	4,549	3,291	4,100
50~59세	13,595	3,635	4,753	4,555	8,031	6,304	6,742
60~69세	13,508	4,394	5,295	4,910	9,375	7,797	7,726
70~79세	9,676	3,075	4,105	3,781	6,293	5,162	5,348
80~89세	6,425	2,258	3,288	2,685	4,525	3,809	3,958
90~99세	1,052	316	579	398	790	606	624
100세 이상	29	12	14	13	14	14	12

* 출처: 행정안전부 주민등록 인구통계

○ 최근 3년간 이 지역의 출생등록 수를 살펴보면 전반적으로 감소추세에 있으며, 남원시와 하동군을 제외하면 모두 100명 미만으로 확인됨

- 불과 3년 사이에 이 지역의 출생자 수가 크게 감소한 것을 알 수 있음

〈표 4-3〉 연도별 출생등록 수(2019-2021)

행정구역	2019	2020	2021
남원시	441	391	345
장수군	95	95	74
곡성군	90	72	41
구례군	103	89	90
하동군	186	143	123
산청군	147	82	90
함양군	130	106	99

* 출처: 행정안전부 주민등록 인구통계

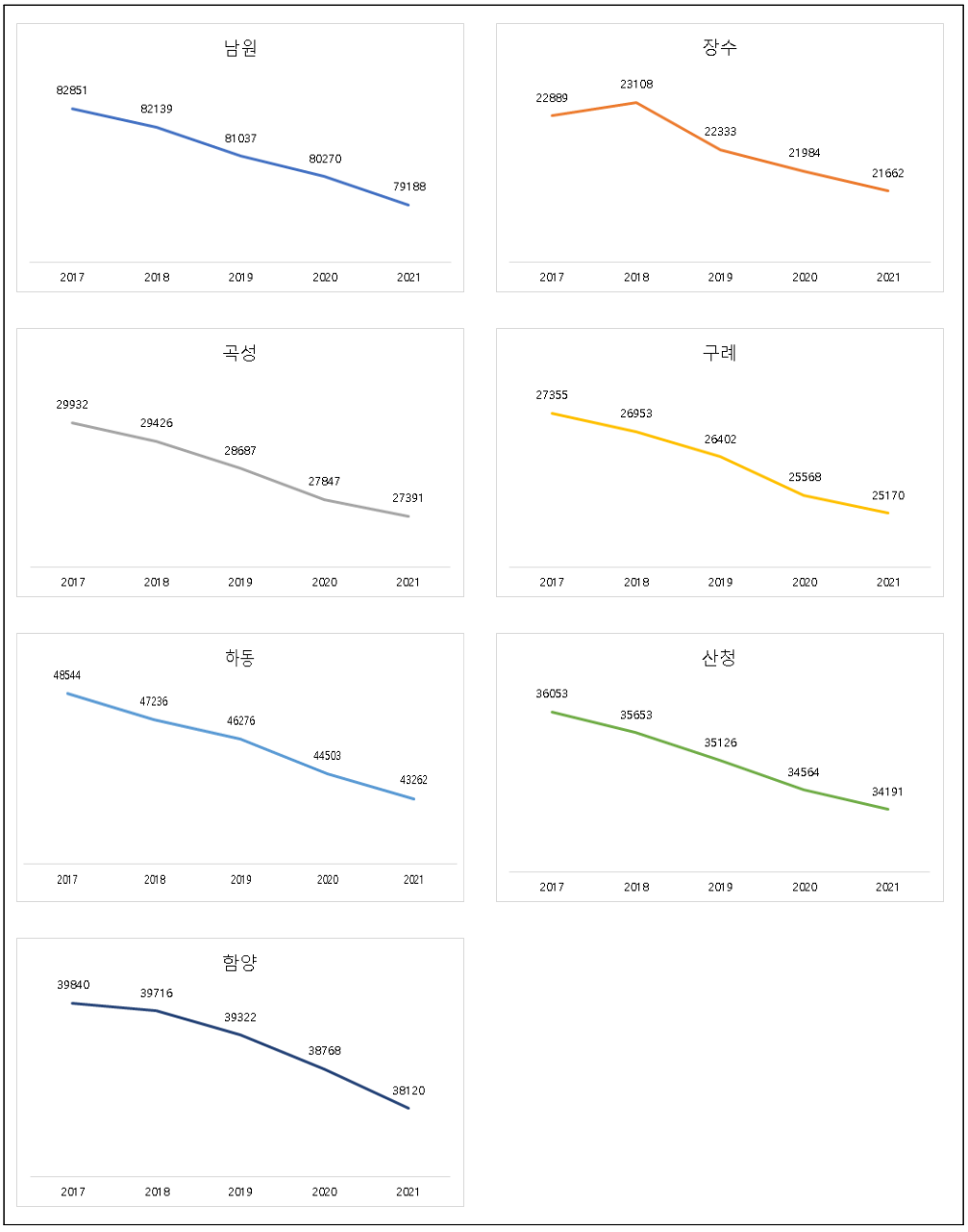
○ 높은 고령화율과 낮은 출생자 수로 인해 지리산권 7개 기초자치단체의 인구는 〈그림 4-2〉와 같이 지속적으로 감소하고 있음

- 이러한 인구의 감소 추세는 최근의 현상만은 아니며, 1995년부터 2021년까지 이 지역 7개 자치단체의 인구 순유입과 순유출 규모 차이를 평균적으로 집계하면 〈그림 4-3〉과 같음
- 2000년대 이전부터 이 지역의 인구 유출은 큰 폭으로 진행되었으며, 2000년대 이후 일시적으로 순유입이 늘어난 해도 있었으나, 2017년 이후로는 지속적으로 순유출이 더 큰 상태가 지속되고 있음

○ 결론적으로 볼 때, 이 지역의 자연적인 인구증가를 기대하기는 어려운 것으로 판단되며, 이 지역의 활성화를 위해서는 관광 및 지역활성화 전략을 통해 이 지역으로의 인구왕래를 늘려가는 형태로 “관계인구”의 확보전략을 모색할 필요가 있음

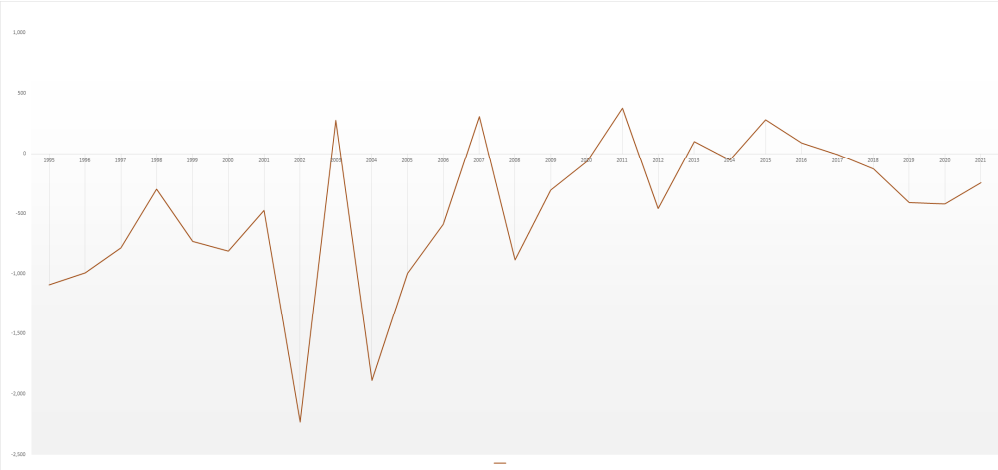
- 이러한 전략은 자치단체 단독으로 시도하기 어려운 한계가 있기 때문에 지리산권 지방자치단체 간 특별지방자치단체를 구성하여 공동대응해야 할 필요성이 인정된다고 할 수 있음

〈그림 4-2〉 연도별 인구감소 추세



* 출처: 행정안전부 주민등록 인구통계를 바탕으로 저자 재작성

〈그림 4-3〉 지리산권 7개 자치단체의 인구 순이동 변화 추세(1995-2021)



* 출처: 통계청 '시군구별 이동자 수' 통계를 바탕으로 저자가 재정리.

2. 경제·산업적 특징

○ 지리산권 7개 자치단체의 경제적 여건 또한 매우 열악한 것으로 평가할 수 있음

- 자치단체의 순수한 재정능력을 보여주는 재정자립도는 2016년 이후 통계만 보더라도 거의 대부분 한 자리 수를 기록하고 있으며, 2020년 기준평균 8.6%에 머물고 있음
- 중앙정부 및 광역자치단체로부터 교부금 등 재정지원을 받았을 때의 재정자주도 역시 2020년 기준 평균 57.3% 수준을 보이고 있음
- 이런 점을 고려할 때, 지리산권의 개별 자치단체가 독자적으로 이 지역의 효과적인 개발이나 주민복리 향상을 꾀하기에는 한계가 있음

〈표 4-4〉 지역별 재정자립도 및 재정자주도

행정 구역	2016		2017		2018		2019		2020	
	재정 자립도 (%)	재정 자주도 (%)	재정 자립도 (%)	재정 자주도 (%)	재정 자립도 (%)	재정 자주도 (%)	재정 자립도 (%)	재정 자주도 (%)	재정 자립도 (%)	재정 자주도 (%)
남원시	9.0	59.5	8.7	63.6	7.7	61.0	7.8	61.1	8.6	51.7
장수군	6.2	54.5	5.3	55.8	6.1	55.0	5.1	53.4	7.6	49.7
곡성군	7.8	56.5	7.7	58.1	7.1	57.3	7.1	57.8	9.5	61.6
구례군	6.6	56.5	7.1	58.5	6.3	63.1	6.4	61.8	7.3	61.8
하동군	7.0	54.8	17.4	67.1	7.7	56.1	7.1	58.9	8.0	58.3
산청군	15.8	58.9	13.2	62.8	8.7	61.1	7.4	57.6	8.9	58.9
함양군	7.5	49.2	8.9	53.5	5.8	55.0	5.5	56.8	10.0	59.3

* 출처: 통계청 지방재정자립지표

○ 지역의 경제력은 특정 기간 동안 특정 지역에서 생산된 상품과 서비스의 가치를 시장가격으로 평가한 수치인 GRDP(지역내 총생산)를 통해서도 확인할 수 있음

- 2019년 기준 지리산권 7개 지방자치단체의 GRDP는 전라북도, 전라남도, 경상남도 소속 기초자치단체 평균과 비교할 때 크게 낮은 수준임
- 2019년 기준 전라북도 14개 기초자치단체 가운데 남원시의 GRDP는 7위로 시 중에서는 가장 낮으며, 장수군의 GRDP는 최하위를 기록하였음
- 2019년 기준 전라남도 22개 기초자치단체 가운데 곡성군의 GRDP는 17위, 구례군의 GRDP는 최하위를 기록하였음
- 2019년 기준 경상남도 18개 기초자치단체 가운데 하동군의 GRDP는 11위, 산청군은 16위, 함양군은 17위를 기록하였음
- 이런 지표를 볼 때, 지리산권 7개 지방자치단체의 경제적 여건이 매우 열악함을 알 수 있고, 이 지역의 발전을 위해 자치단체간 연계 협력이 무엇보다 중요한 과제로 제기됨

〈표 4-5〉 지리산권 7개 자치단체 GRDP 현황

*단위: 백만원		2015	2016	2017	2018	2019
전라북도	평균	3,358,431	3,419,932	3,524,891	3,613,951	3,714,110
	남원시	1,592,415	1,606,591	1,594,437	1,644,180	1,763,497
	장수군	534,164	550,863	603,202	546,368	526,612
전라남도	평균	3,130,835	3,255,246	3,351,473	3,428,390	3,497,649
	곡성군	963,998	984,646	935,487	954,984	998,105
	구례군	554,602	559,850	544,652	553,644	575,442
경상남도	평균	5,921,719	6,074,344	6,082,899	6,151,122	6,334,496
	하동군	2,255,074	2,358,546	2,239,641	2,123,904	2,141,813
	산청군	925,406	945,172	982,728	1,038,297	1,056,199
	함양군	910,951	951,994	993,918	1,012,785	1,051,194

* 출처: 통계청 GRDP(시/군/구) 자료를 저자가 정리

○ 2019년 기준 지리산권 7개 자치단체의 산업 현황을 살펴보면 도매 및 소매업과 숙박 및 음식점업이 주를 이루는 단조로운 형태를 보이고 있음
- 이러한 산업구조는 지역을 방문하는 관광객 수요로 인한 것으로 판단됨
- 도매 및 소매업과 숙박 및 음식점업의 사업체수 비중을 보면 남원시 47.8%, 장수군 43.2%, 곡성군 44.6%, 구례군 55.3%, 하동군 52.3%, 산청군과 함양군이 50.4%에 이름

〈표 4-6〉 2019년 지리산권 7개 자치단체의 산업 현황

	남원시		장수군		곡성군		구례군		하동군		산청군		함양군	
	사업체수(개)	종사자수(명)	사업체수(개)	종사자수(명)	사업체수(개)	종사자수(명)	사업체수(개)	종사자수(명)	사업체수(개)	종사자수(명)	사업체수(개)	종사자수(명)	사업체수(개)	종사자수(명)
농업, 임업 및 어업	21	142	21	158	15	91	6	63	20	201	20	129	20	129
광업	17	272	2	16	3	18	0	0	4	6	3	38	3	38
제조업	680	3,438	186	807	225	3,169	186	816	403	1,429	347	2,031	347	2,031
전기, 가스, 증기 및 수도사업	6	72	1	27	4	36	2	X	34	737	4	40	4	40
하수·폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업	13	127	9	110	13	102	14	70	18	135	11	113	11	113

	남원시		장수군		곡성군		구례군		하동군		산청군		함양군	
	사업체수(개)	종사자수(명)	사업체수(개)	종사자수(명)	사업체수(개)	종사자수(명)	사업체수(개)	종사자수(명)	사업체수(개)	종사자수(명)	사업체수(개)	종사자수(명)	사업체수(개)	종사자수(명)
건설업	307	1,855	84	517	139	804	105	719	183	1,355	201	1,721	201	1,721
도매 및 소매업	2,079	4,804	363	811	531	1,093	619	1,299	1,109	2,140	885	1,852	885	1,852
운수업	715	1,210	85	110	153	631	113	473	199	426	218	586	218	586
숙박 및 음식점업	1,480	3,521	324	732	452	1,073	698	1,431	1,085	2,048	911	1,905	911	1,905
출판, 영상, 방송통신 및 정보 서비스업	34	199	13	82	21	108	18	90	26	142	30	122	30	122
금융 및 보험업	83	991	21	156	25	231	25	185	41	469	41	402	41	402
부동산업 및 임대업	121	351	17	30	15	26	27	50	72	120	58	96	58	96
전문, 과학 및 기술 서비스업	115	585	34	190	37	202	23	183	67	276	55	246	55	246
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	77	323	16	76	26	105	29	122	38	757	46	156	46	156
공공행정, 국방 및 사회보장행정	74	2,241	27	918	34	1,072	31	978	46	1,296	33	1,537	33	1,537
교육서비스업	295	2,332	59	640	73	911	77	654	141	1,088	144	1,095	144	1,095
보건업 및 사회복지 서비스업	321	3,672	80	712	115	1,268	85	1,469	158	2,059	136	1,556	136	1,556
예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업	166	886	49	314	70	453	68	241	88	242	64	381	64	381
협회 및 단체·수리 및 기타 개인 서비스업	835	1,427	198	311	251	367	255	488	460	757	359	679	359	679

* 출처: 통계청 '산업별, 시군별 사업체수 및 종사주' 자료를 저자가 정리

제2절 지리산관광개발조합 운영 평가

1. 지리산관광개발조합의 연혁 및 현황

○ 지리산권 자치단체들의 경제·산업적 제약으로 인해 일찍부터 공동협력체 설립 움직임이 있었으며, 그 가시적인 성과로는 2008년의 지리산권관광개발조합 설립으로 볼 수 있음

- 지리산권관광개발조합의 설립은 '지리산권의 발전 잠재력을 개발 활용하여 지역사회 발전을 이끌어 나갈 통합적인 관광개발 미래상을 만들고, 이를 실현해 나가기 위한 정부차원의 전략 수립과 집행이 절실하다는 지역 여론'이 그 배경이 되었음(지리산권 관광개발조합 홈페이지[9])
- 지리산권관광개발조합은 1998년 구성된 '지리산권 자치단체장협의회'에서 시작된 것이며, 2007년부터 조합설립 추진이 시작되어 2008년 행정안전부의 조합설립 승인이 이루어짐

〈표 4-7〉 지리산권관광개발조합 연혁

① '지리산권 자치단체장협의회' 구성(1998, 7시군)
② '지리산권 관광진흥기본계획' 수립(1999)
③ '제4차 국토종합계획' 및 '제2차 관광 개발 기본계획' 반영(2001)
④ '지리산권 광역관광개발계획' 확정(2006, 문화체육관광부)
⑤ '지방자치단체조합' 설립 추진 결정(2007, 자치단체협의회)
⑥ 조합 설립추진 기획단(7명) 운영(2007)
⑦ 조합 규약(안) 7개 시·군 의견수렴(2007)
⑧ 조합 규약(안) 사전 검토(2007, 행정안전부)
⑨ 조합 기구 정원(안) 용역(2008, 한국행정학회)
⑩ 시, 군 의회 규약(안) 의결(원안 가결)
⑪ 기구 정원(안)에 의한 협정 체결(2008, 자치단체장협의회)
⑫ 조합 설립 승인 및 기구 정원 조정(2008, 행정안전부) ※ 2과 7팀 28명 ➡ 2과 4팀 21명
⑬ '지리산권관광개발조합' 창립(2008. 11.)

* 출처: 지리산권관광개발조합. 2022: 2.

9) http://www.jirisantour.go.kr/home/sub.php?menukey=62 / 검색일: 2022.11.2.

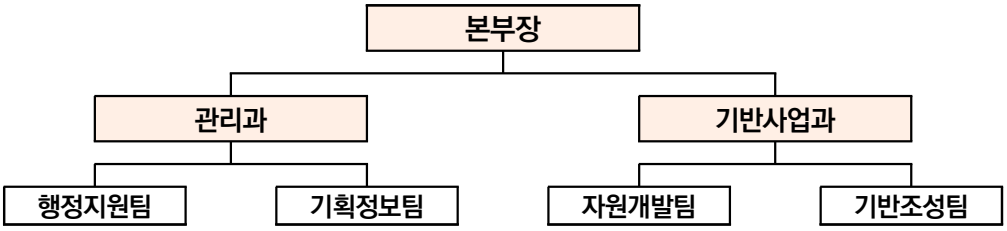
○ 지리산권관광개발조합은「지방자치법」제176조에 근거하여 설립되었으며,「지리산권관광개발조합 규약」에 따라 운영되고 있으며, 조합의 사무소는 남원시 관내에 위치함

- 조합은 남원시, 장수군, 곡성군, 구례군, 하동군, 산청군, 함양군 7개 자치단체로 구성되며, 조합회의를 두고 있음
- 조합회의는 문화체육관광부 추천 1명(문화체육관광부 관광개발과장), 지자체 추천 7명(각 시·군 부단체장)으로 구성됨(지리산권관광개발조합, 2022: 3)
- 조합회의는 의장과 부의장 각 1인을 선출하며, 임기는 1년이고 의장은 조합회의를 대표하고 조합회의를 관장함(「지리산권관광개발조합 규약」 제7조)

○ 조합에는 조합장을 두며, 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있음(「지리산권관광개발조합 규약」 제12조)

- 지리산관광개발조합의 사무기구는 1본부, 2과 4팀으로 구성됨
- 2022년 현재 근무 인력은 각 총 22명(각 시·군 파견인력 3명, 자체 채용 1명)임(지리산권관광개발조합, 2022: 3)

〈그림 4-4〉 지리산권관광개발조합 사무기구



* 출처: 지리산권관광개발조합. 2022: 3.

○ 조합의 경비는 정부의 지원금, 조합원인 지방자치 단체의 분담금 및 기타 수입금 등으로 한하며, 조합의 운영에 필요한 경비는 조합원이 균분하여 부담함(「지리산권관광개발조합 규약」 제14조)

- 조합의 사업추진에 소요되는 비용은 관계되는 지방자치단체의 지역(행정구역에 의한 지역을 말한다)내에서 시행되는 사업의 실제 소요되는 사업비를 기준으로 분담하는 것을 원칙으로 하되, 개별사업별로 구체적인 사업비 분담기준은 조합회의에서 정함(「지리산권관광개발조합 규약」 제14조)

2. 주요 기능 및 성과

○ 「지리산권관광개발조합 규약」 제5조는 '조합은 사무를 처리함에 있어 권한과 독립성을 가지며, 처리된 사무에 대하여 책임'을 지도록 정하고 있으며, 다음 5가지 사무를 처리하는 것으로 규정함

- 지리산권 관광개발 종합계획 수립에 관한 사무
- 지리산권 관광개발 협의·조정에 관한 사무
- 지리산권 광역 관광개발계획 공동연계사업에 관한 사무
- 관광개발과 관련하여 조합원이 합의하여 조합에 위임한 사무
- 기타 조합의 관리운영을 위하여 필요한 사무

○ 지리산권 광역관광개발사업(2017년 완료)

- 지리산권 광역관광개발사업은 2008년부터 2017년까지 10년간 진행되었으며, 2개 분야 27개 사업이 추진되었음
- 재원은 각 시·군 분담금으로 조달되었으며, 운영비는 시·군 분담금으로, 사업비는 지역발전특별회계 60%와 지방비 40%로 구성됨

〈표 4-8〉 지리산권 광역관광개발사업 사업 및 사업비 구성

구 분		총 계	공동연계 개발사업	관광자원 개발사업
총 계		246,503 (27개 사업)	67,800 (11개 사업)	178,703 (16개 사업)
공공부문	소 계	229,555	67,800	161,755
	국 비	112,327	40,993	71,334
	지방비	117,228	26,807	90,421
민자부문		16,948	-	16,948

* 출처: 지리산권관광개발조합. 2022: 4.

〈표 4-9〉 지리산권 광역관광개발사업 전체 사업별 투자내용

구 분			기간	계	공공			민자
					소계	국비	지방비	
총 계				246,503	229,555	112,327	117,228	16,948
관광자원개발사업	소 계(16개)			178,703	161,755	71,334	90,421	16,948
	남원시			37,064	35,008	16,426	18,582	2,056
		지리산 허브밸리 조성	'10~'15	22,272	20,216	9,860	10,356	2,056
		남원 사랑정원 조성	'12~'16	14,364	14,364	6,352	8,012	0
		남원 관광지 전통예술 관광지화	'10~'11	428	428	214	214	0
	장수군			14,411	14,411	6,882	7,529	0
		대곡제 관광개발	'12~'16	8,574	8,574	4,022	4,552	0
		방화동 레포츠관광지화	'09~'14	5,837	5,837	2,860	2,977	
	구례군			27,872	26,616	12,158	14,458	1,256
		지리산 역사문화체험단지 조성	'08~'15	23,152	21,896	9,952	11,944	1,256
		산수유 테마파크 조성	'08~'12	4,720	4,720	2,206	2,514	0
	곡성군			19,760	19,760	9,818	9,942	0
		섬진강 기차마을 조성	'11~'14	10,760	10,760	5,318	5,442	0
		섬진강변 체험학습장 조성	'08~'14	9,000	9,000	4,500	4,500	0
	함양군			34,687	34,687	12,023	22,664	0
		지리산 생태체험단지 조성	'10~'14	18,704	18,704	7,024	11,680	0
		상림 주변 관광개발	'09~'15	15,983	15,983	4,999	10,984	0
	산청군			27,726	18,978	8,766	9,492	8,748
		죽림 관광지 조성	'11~'16	13,294	4,546	1,834	2,712	8,748
		남사 전통한옥 체험마을 조성	'09~'14	9,704	9,704	4,794	4,190	0
		중산 관광지 산악관광센터화	'09~'12	4,728	4,728	2,138	2,590	0
	하동군			17,183	12,295	5,261	7,034	4,888
		청학동 관광자원 개발	'11~'15	6,273	6,273	2,600	3,673	0
		하동 야생녹차 공원 조성	'12~'17	10,910	6,022	2,661	3,361	4,888
공동연계사업	소 계(11개)			67,800	67,800	40,993	26,807	0
	7개 시군	지리산권 연계 관광상품 개발	'09~'17	3,640	3,640	1,445	2,195	0
		지리산권 통합 축제 개최	'10~'11	280	280	0	280	0
		지리산권 방문의 해 추진	'12~'14	1,310	1,310	695	615	0
		지리산권 7품·7미 육성	'09~'17	13,500	13,500	8,100	5,400	0
		농촌문화관광마을 시범 조성	'09~'17	2,382	2,382	1,429	953	0
		타운 투어리즘 존 시범 조성	'10~'15	4,122	4,122	2,443	1,679	0
		지리산권 중저가 관광숙박시설 육성	'09~'17	3,600	3,600	1,981	1,619	0
		지리산권 관광 순환로 조성	'09~'17	15,600	15,600	9,378	6,222	0
		지리산권 관광정보화 시범지역 조성	'09~'12	8,500	8,500	4,680	3,820	0
		지리산권 관광아카데미 운영	'09~'17	5,066	5,066	3,003	2,063	0
		에코빌리지 조성사업	'11~'16	9,800	9,800	7,840	1,960	0

* 출처: 지리산권관광개발조합. 2022: 5.

○ 지리산권 광역관광개발사업은 지리산권의 관광기반조성을 통한 지역경제 활성화에 기여한 것으로 평가

- 주요 사업성과는 다음 표와 같음

〈표 4-10〉 지리산권 광역관광개발사업의 주요 성과

○ 영호남 화합과 소통의 매개체 역할
- ▸자치단체장 연석회의, 파견 직원 간 네트워크 형성으로 인적교류 확대
- ▸7개 시·군 정기 체육대회로 화합과 소통의 장 마련
- ▸7품7미 등 지역 농·특산물 판매 공동부스 운영으로 민간교류 확대
- ▸지리산권 연계관광 프로그램으로 각 지역에 대한 이해도를 높임

○ 통합 관광정보화 웹사이트 구축(지리산둘레보고)
- ▸국내외 관광수요층에게 최신의 관광정보 실시간 제공
- ▸홈페이지 및 모바일 앱의 현행화 : 웹사이트 방문자 해마다 5% 증가 (2013년 95,967명 ⇒ 2014년 90,502명 ⇒ 2015년 105,200명)

○ 관광인력 육성 및 지역경제 활성화
- ▸지리산권 관광아카데미 운영
  - 지역관광 발전 핵심인력 2,994명 양성으로 관광서비스 강화
  - 각 지역 해설사의 교류로 민간영역 역량 강화 및 지역이해도 제고
- ▸지리산권 지역 농특산물 판매로 지역경제 활성화
  - 각 종 박람회를 통한 판촉활동으로 신규 판로 개척

○ 공동마케팅사업추진
- ▸지리산둘레보고 공동브랜드 개발·홍보
- ▸7개 시·군 농특산물 홍보부스운영 및 판매(6회/년)
- ▸국·내외 관광박람회 참가(5회/년)
- ▸지리산권 연계관광 홍보(책자, 온라인, TV 등)
- ▸2014년 지리산 방문의 해 운영 : 1천만 명 방문

○ 관광기반 조성
- ▸공동연계사업(조합추진)과 관광자원개발(시·군추진)로 관광기반조성
- ▸각 시·군 대표 관광시설 조성으로 관광객 유치 확대
- ▸중저가 숙박, 관광순환로 조성 등으로 관광객 및 주민편익 증대

* 출처: 지리산권관광개발조합. 2022: 6.

3. 운영상의 한계

○ 지리산권관광개발조합은 광역관광개발사업의 성공적 수행 등 성과에도 불구하고 조합이라는 법적 지위에서 비롯된 한계가 지적되고 있음

○ 지리산관광개발조합 규약 상의 한계

- 우선 조합의 사무가 관광개발에 국한되어 역사, 문화, 유·무형 유산 등 풍부한 지리산권 자원 공동 활용에 한계가 있었고, 지리산권관광개발조합 명칭은 지방자치단체 상호 간의 연계협력을 위한 공공기관임을 표방하는데 부적합하다는 의견이 있음(지리산권관광개발조합, 2022: 7)

○ 지리산관광개발조합 조직 운영의 한계

- 조합회의는 각 시군의 보조기관인 부단체장으로 구성되는데, 해당 자치단체장의 재가없이 조합의 주요사항을 심의·의결하는데 조합회의 구성원의 절차상·신분상 한계 존재하고, 예산, 결산, 행정사무감사 등에서 행정 자체심의로 견제기능이 없음(지리산권관광개발조합, 2022: 7)
- 조합장은 지방자치단체 간 직급 배분을 통해 서기관으로 임명하며, 짧은 교체주기(6개월~1년)로 연속성과 책임 있는 업무 추진 한계가 발생함(지리산권관광개발조합, 2022: 7)
- 사무직원은 조합 구성 지자체의 파견근무자로 구성되어 기관(조합)에 대한 소속감 결여와 업무 책임 약화 가능성이 있으며, 근무성적평정 등을 기초로 한 업무 성취도 평가 미흡 문제와 일괄적인 근무자 교체로 업무 연속성 저해 문제도 있음(지리산권관광개발조합, 2022: 7)
- 예산·회계에 있어 조합과 관계 부처, 광역, 시·군과 연계되는 재정프로그램이 없어 효율적인 업무추진 곤란하여 별도의 민간 재정프로그램을 자체 구입해서 사용함(지리산권관광개발조합, 2022: 7)

○ 사업 추진의 한계

- 지리산권광역관광개발사업(2008~2017)은 정권이 바뀌면서 재원변경으로 시·군으로부터 예산 확보에 차질이 발생하였고, 조합의 규약과 조직운영의 한계로 신규사업 발굴 동기가 부족한 문제도 있었음(지리산권관광개발조합, 2022: 7)

제3절 지리산권 특별지방자치단체 설립 타당성

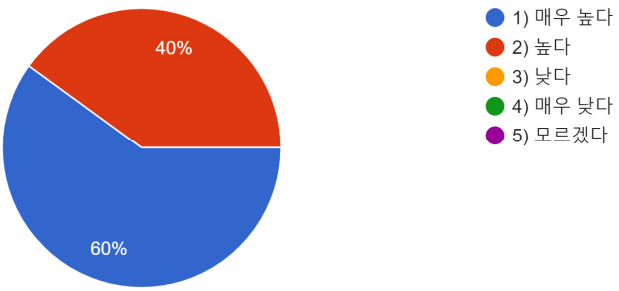
1. 설립의 필요성

○ 지리산권 특별지방자치단체 설립 타당성은 15명의 전문가 델파이조사를 통해 확인하였음

○ 먼저 이 지역의 환경적 여건에 대해 확인하기 위해 1차 델파이 조사에서는 지리산 인접 시·군(남원, 장수, 곡성, 구례, 하동, 산청, 함양) 지역의 지역소멸 위험성에 대한 의견과 함께 이들 지역의 광역행정 가능성에 대한 질문을 포함하였음

- 조사결과, 응답자 전원이 지리산권의 인구소멸 위험성을 매우 높게 인식하고 있는 것으로 나타남

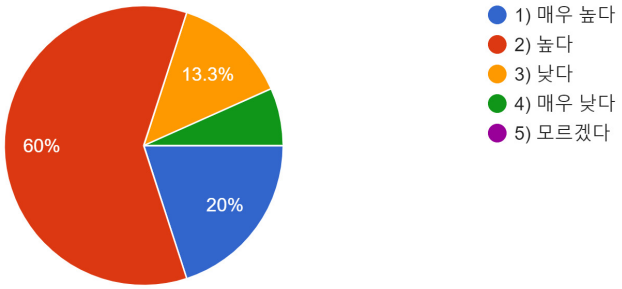
〈그림 4-5〉 지리산 인접 시·군의 소멸 위험성



* 출처: 저자작성

- 또한 응답자의 80%가 현재의 행정수요와 행정기관 운영 여건 등을 고려하여 지리산권의 광역행정에 대해 긍정적으로 평가하고 있음을 확인할 수 있었음

〈그림 4-6〉 지리산권의 광역행정 가능성

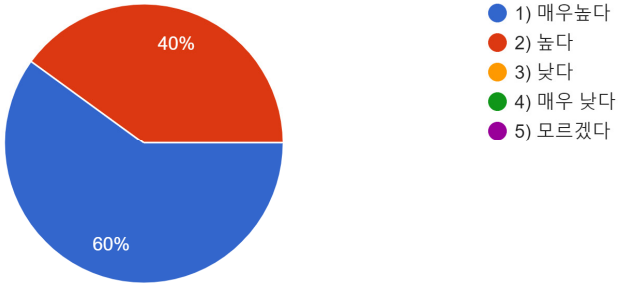


* 출처: 저자작성

○ 1차 델파이 조사에서는 지리산 인접 시·군의 정치·경제·사회·문화 등 각 측면을 고려할 때, 지리산권 특별지방자치단체가 가지는 유용성에 대한 전문가 의견을 조사하였음

- 조사결과, 응답자 전원이 지리산권 특별지방자치단체 설립의 유용성에 대해 긍정적인 의견을 보이는 것으로 나타남

〈그림 4-7〉 지리산권 특별지방자치단체 설립 유용성



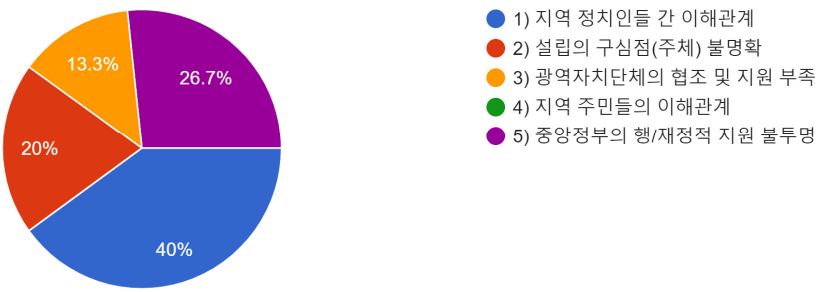
* 출처: 저자작성

2. 설립의 장애요인

○ 지리산권 특별지방자치단체의 필요성과 유용성에 대해서는 긍정하는 동시에 설립의 장애요인에 대해서도 비교적 분명하게 인지하는 것으로 나타남

- 설립의 장애요인 중 가장 중요한 요인으로는 '지역 정치인들 간 이해관계' 문제로 보았음
- 이것은 실제 부울경특별연합이 민선 8기 출범 이후 정치적 이해관계 차이로 인해 규약안이 확정되었음에도 불구하고 실제 출범 여부가 불투명한 상태에 처하는 등의 문제를 나타냈기 때문으로 판단됨
- 또 하나의 중요한 요인으로는 '중앙정부의 행/재정적 지원 불투명'을 들고 있는데, 이는 실제로 부울경특별연합의 반대 논리에도 인되고 있음
- 그리고 '설립 구심점(주체) 불명확' 문제도 있는데, 지금까지 지리산권관광개발조합 중심으로 논의가 진행되어 온 관계로 자치단체들을 결집하는 데 어려움이 있었기 때문으로 보임

〈그림 4-8〉 지리산권 특별지방자치단체 설립의 장애요인

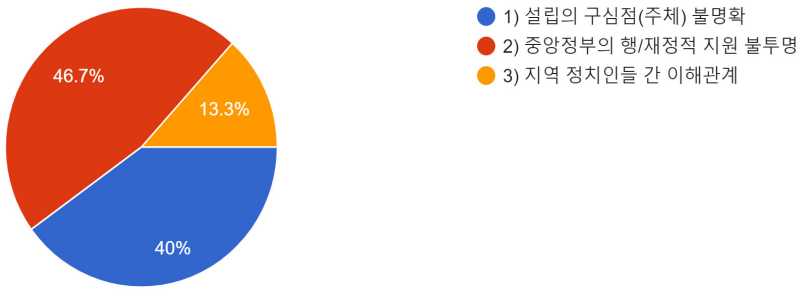


○ 그러나 설립의 장애요인 중 하나인 '중앙정부의 행/재정적 지원 불투명' 문제는 최단 기간 내 해결 가능한 요인으로 보고 있음

- 이것은 현재 정부가 국정과제 등을 통해 특별지방자치단체 활용을 강조하고 있고, 정부의 정치적 결단에 따라 행/재정적 문제는 쉽게 해결될 수 있는 문제로 보기 때문으로 판단됨

- ‘설립 구심점(주체) 불명확’ 문제도 최근 지리산권 기초자치단체장들 간 활발한 논의가 이루어지고 있는 점에 비추어볼 때, 비교적 단기간에 해결될 수 있을 것으로 예상됨

〈그림 4-9〉 주요 장애요인 중 최단 기간 내 해결 가능한 요인



제5장 지리산권 특별지방자치단체의 집행기관 설계

제1절 기관설계의 개요
제2절 수행 기능 선정
제3절 집행기관 설계 방안

제5장 지리산권 특별지방자치단체의 집행기관 설계

KIPA

제1절 기관설계의 개요

1. 수행 기능 선정

○ 지리산권 특별지방자치단체에서 수행할 수 있는 기능을 선정하기 위해 우선 행정안전부의 '지자체기능분류체계'[10]를 활용하여 델파이 조사지를 설계함

- 먼저 지리산권 특별지방자치단체가 수행해야 하는 정책의 우선순위를 확인하기 위해 '지자체기능분류체계' 상 정책분야와 전문가 자문을 참고하여 지리산권에서 중요하다고 인식되는 총 10가지 정책분야를 선정하여 조사함
- 정책분야는 ① 산업·중소기업, ② 농림, ③ 교육, ④ 사회복지, ⑤ 문화·체육·관광, ⑥ 재난안전, ⑦ 수송·교통, ⑧ 보건, ⑨ 환경, ⑩ 지역개발 등임

○ 1차 델파이조사를 통해 도출된 주요 정책분야에 대해 전문가들의 의견을 수렴하고, 각 정책분야의 중요 정책영역을 전문가들에게 다시 조사하여 지리산권 특별지방자치단체가 수행하기에 적합한 기능을 구체적으로 좁혀나감

- 최종적으로 3차 조사에서는 각 분야 1순위 정책영역을 종합 정리하여 제시하고, 그 중 지리산권 특별지방자치단체의 조직 구성 시 반드시 포함해야 하는 정책영역을 선택하도록 함으로써 집행기관 유형과 연계할 수 있도록 함

2. 집행기관 형태

○ 집행기관의 형태는 우선 수행기능의 범위와 관련되기 때문에 정책분야 및 영역에 대한 전문가 델파이 조사 의견이 중요하게 반영됨

- 또한 지리산권 특별지방자치단체 설립 시 관할범위를 어떻게 하느냐도 집행기관 형태에 영향을 미치게 되는데, 현행 「지방자치법」이 자치단체 구역 일부만을 대상으로 특별지방자치단체를 구성할 수 있도록 하고 있기 때문에 지리산권

10) 공공데이터포털(https://www.data.go.kr/data/15062318/fileData.do / 검색일: 2022.10.26.)

특별지방자치단체 설립시 그 가능성 역시 검토하는 질문을 포함함

○ 집행기관의 형태는 특정 정책분야의 기능을 수행하는 데 적합한 조직형태를 제안하며, 전문가 델파이를 통해 그 의견을 수렴하고, 최종 결론을 제안함

- 이 연구에서는 크게 두 가지의 대안적 형태를 제시하였는데, 우선 일반 행정관청 형태가 아닌 회사형에 대한 전문가들의 의견과 일반 행정관청형과 공사/공단/사업소 형태를 혼합하는 방안에 대해 전문가들의 의견을 조사함

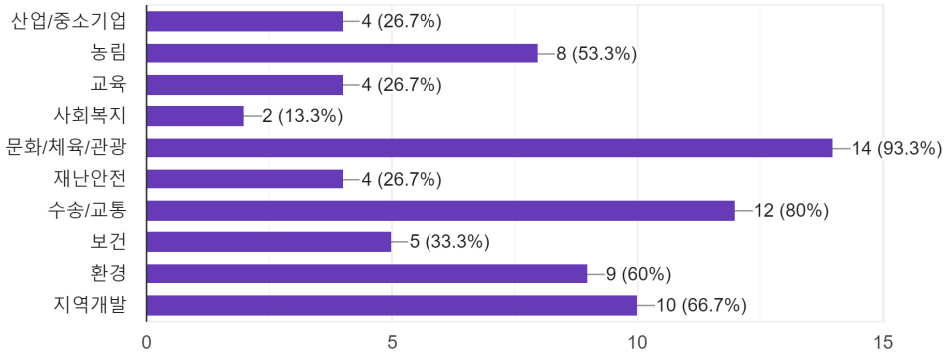
제2절 수행 기능 선정

1. 정책분야

○ 1차 델파이 조사에서는 향후 지리산권 특별지방자치단체가 수행해야 하는 정책분야와 영역을 파악하기 위해 정책 우선순위에 대한 전문가의 의견을 조사하였음

- 조사결과 문화/체육/관광이 93.3%로 1순위를 차지하였고, 수송/교통(80%)이 2순위, 지역개발(66.7%)이 3순위, 환경(60%)과 농림(53.3%)이 각각 4위와 5위를 차지함

〈그림 5-1〉 지리산권 특별지방자치단체가 수행해야 할 정책분야 우선순위

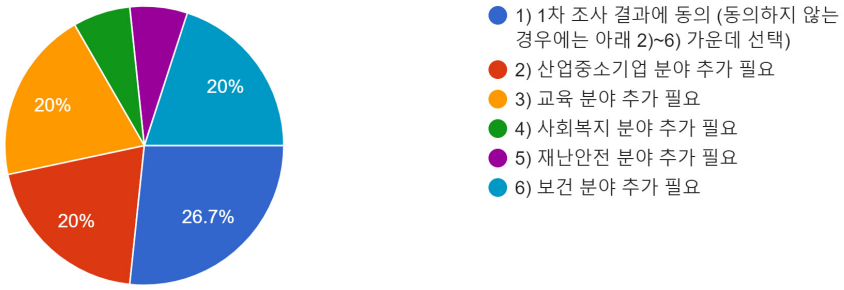


* 출처: 저자작성

○ 이어 2차 델파이 조사에서는 정확한 정책 목표 설정을 위해 1차 조사결과를 공개하고, 이에 대한 응답자의 동의 여부와 추가적으로 검토가 필요한 정책 분야에 대한 의견을 질문을 포함하였음

- 먼저, 정책 분야에 대한 문항의 경우 1차 조사결과에 동의한다는 응답이 26.7%로 가장 많았으며, 산업중소기업 분야와 교육 분야, 보건 분야에 대한 추가적인 검토가 필요하다는 의견이 각각 20%를 차지하며 동일한 분포를 보였음

〈그림 5-2〉 정책분야 우선순위에 대한 의견



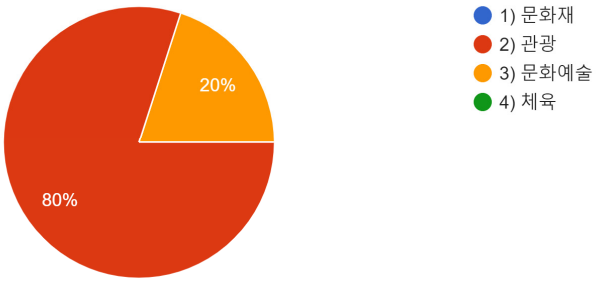
* 출처: 저자작성

2. 정책영역

○ 전문가 델파이 2차 조사에서는 1차 조사에서 높은 응답률을 보인 문화/체육/관광, 수송/교통, 지역개발, 환경, 농림 등 5가지 정책 분야의 세부 정책영역에 대해 가장 중요한 영역이 무엇이라고 생각하는지 의견을 구함

○ 문화/체육/관광 분야의 경우 관광정책 영역이 80%의 압도적인 응답률을 차지하였으며, 문화예술(20%)이 그 뒤를 이었음

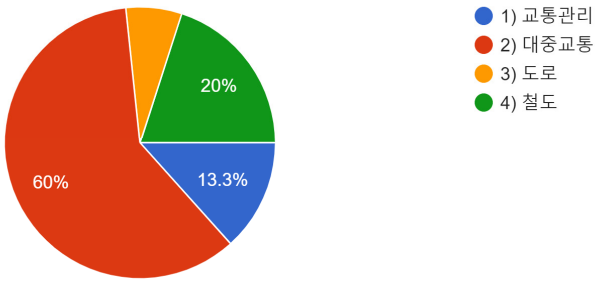
〈그림 5-3〉 문화/체육/관광 분야의 중요 정책 영역



* 출처: 저자작성

○ 수송/교통 분야에서는 대중교통(60%), 철도(20%), 교통관리(13.3%)의 순으로 나타남

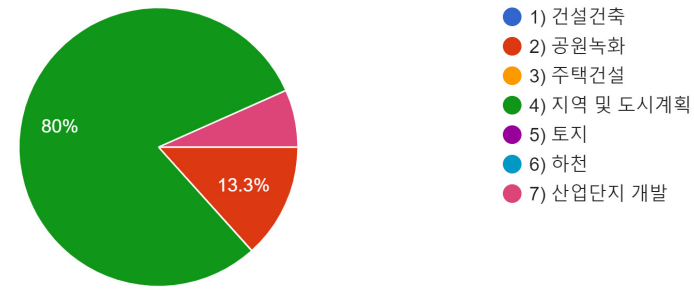
〈그림 5-4〉 수송/교통 분야의 중요 정책 영역



* 출처: 저자작성

○ 지역개발 분야의 경우 지역 및 도시계획 정책영역에 대한 응답률이 80%로 매우 높은 응답률을 보였으며, 공원 녹화(13.3%)가 2위를 차지함

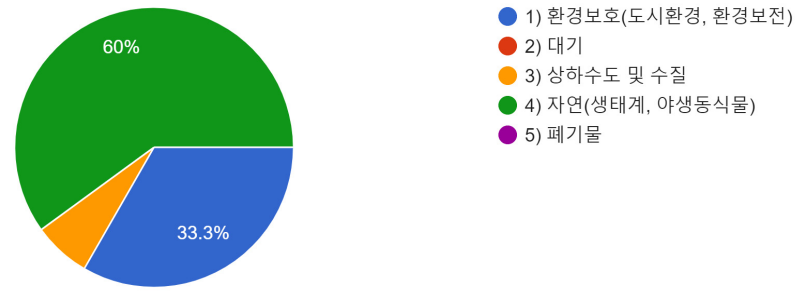
〈그림 5-5〉 지역개발 분야의 중요 정책 영역



* 출처: 저자작성

○ 환경 분야에서는 자연(생태계, 야생동식물) 영역이 60%의 가장 높은 응답률을 보였으며, 도시환경, 환경보전과 같은 환경보호 영역이 33.3%의 응답률을 보여 그 뒤를 이었음

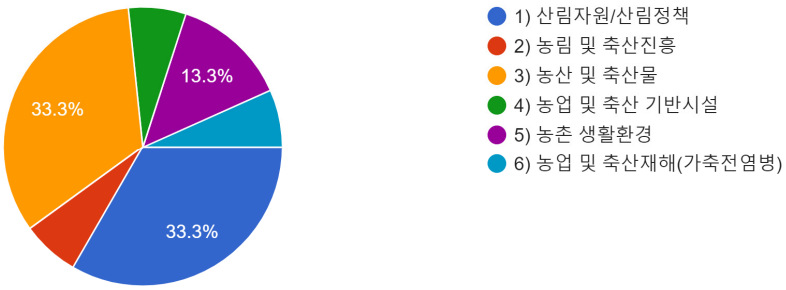
〈그림 5-6〉 환경 분야의 중요 정책 영역



* 출처: 저자작성

○ 농림 분야의 경우 농산 및 축산물과 산림자원/삼림정책 영역이 동일하게 33.3%를 차지하여 가장 중요한 정책영역으로 선정되었고, 농촌 생활환경이 13.3%로 2위를 차지하였음

〈그림 5-7〉 농림 분야의 중요 정책 영역



* 출처: 저자작성

○ 1차, 2차 델파이 조사 결과를 종합하면 지리산권 특별지방자치단체가 수행하여야 하는 정책의 우선순위는 다음과 같음

〈표 5-1〉 분야별 정책의 우선순위

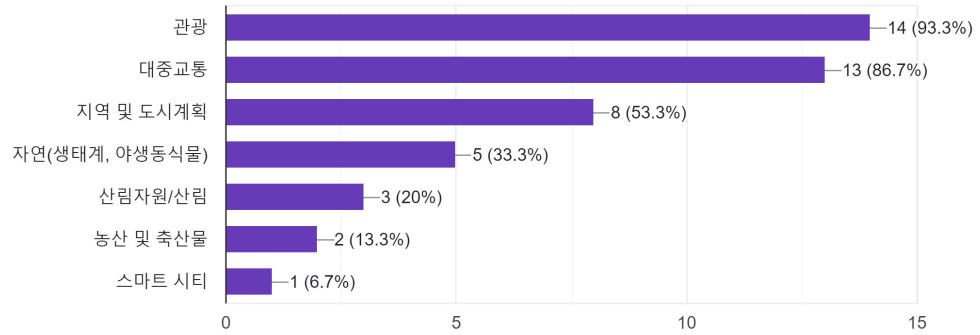
분야	분야별 1순위 정책영역
문화/체육/관광	관광
수송/교통	대중교통
지역개발	지역 및 도시계획
환경	자연(생태계, 야생동식물)
농림	산림자원/산림, 농산 및 축산물
기타: 산업중소기업, 교육, 보건	

* 출처: 저자작성

○ 3차 델파이 조사에서는 본 조사결과를 제시하고, 지리산권 특별지방자치단체의 설립에 앞서 조직구성에 반드시 포함되어야 하는 정책영역이 무엇인지에 대한 의견을 조사하였음

- 조사결과, 관광영역이 93.3%로 가장 높은 응답률을 보였으며 대중교통이 96.7%로 2위를 차지하였고, 지역 및 도시계획(53.3%)과 자연(33.3%)이 그 뒤를 이었음

〈그림 5-8〉 지리산권 특별지방자치단체 조직에 반영해야 하는 정책영역



* 출처: 저자작성

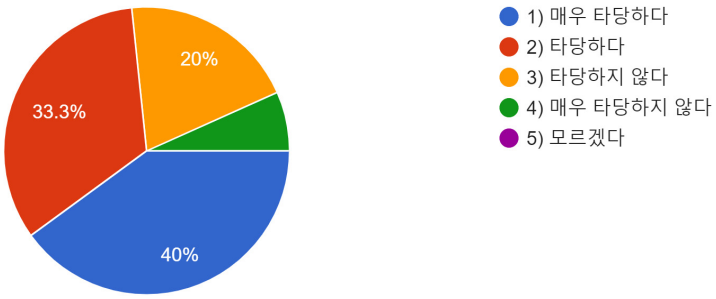
제3절 집행기관 설계 방안

1. 특별지방자치단체의 관할 범위

○ 1차 델파이 조사에서는 지리산권 특별지방자치단체 설립에 앞서 행정 구역에 지리산 인접 시·군 전체를 포함하는 것이 아닌 일부 행정 구역만을 관할하는 특별지방자치단체를 설립하는 방안에 대한 의견을 조사하였음

- 이에 대해 응답자의 절반 이상인 73.3%가 긍정적인 의견을 보였으며, 타당하지 않다고 응답한 비율은 전체의 20%에 머무르는 것으로 나타남

〈그림 5-9〉 일부 행정구역만 관할하는 특별지방자치단체에 대한 견해



* 출처: 저자작성

○ 2차 델파이 조사에서는 앞선 조사에서 논의된 '일부 행정 구역'을 정확히 어떻게 이해하고 있는지 확인하기 위한 질문을 포함하였음

- 조사결과, 응답자의 60%가 특별자치단체의 행정 구역은 '참여를 희망하는 시·군 전체'로 보는 것이 적합하다고 응답하였으나 나머지 40%의 응답자는 참여를 희망하는 시·군이 지정하는 읍·면·동(13.3%), 지리산국립공원 내 행정 구역(13.3%), 주민투표 등 절차를 통해 참여를 동의하는 읍·면·동(13.3%)과 같이 지리산권 시·군의 일부 행정 구역만을 대상으로 운영하는 것이 적합하다고 응답하였음

〈그림 5-10〉 일부 행정 구역에 대한 이해

* 출처: 저자작성

○ 이러한 결과를 토대로, 3차 델파이 조사에서는 현행법상 '지방자치단체 구역의 일부만을 특별지방자치단체로 할 수 있도록' 허용하고 있음에도 불구하고 참여를 희망하는 시·군 전체가 적합하다고 응답한 이유를 추가로 조사하였음

- 조사결과 절반에 가까운 46.7%의 응답자가 예산과 행정자원을 효율적으로 활용할 수 있기 때문이라고 응답하였으며, 지역에서 일부 구역만 지정하는 합의를 이끌어내기 어렵다는 점(40%), 일부 구역만 설정하는 것은 우리나라의 지방행정 운영방식과 맞지 않는다는 점(13.3%)이 이유로 제시되었음

〈그림 5-11〉 참여 희망 시·군 전체를 대상으로 해야 하는 이유

* 출처: 저자작성

○ 또한 3차 델파이 조사에서는 지리산권 시·군의 일부 행정 구역만을 대상으로 특별지방자치단체 운영이 가능하다고 본 이유에 대해서도 함께 조사함

- 제시된 의견에 따르면, 사업의 집중도를 높이기 위해서는 지리산권을 중심으로 하는 특별자치단체의 특수성을 살려 특별자치단체를 구성해야 한다는 의견이 다수를 차지하였음
- 특히 지리산국립공원, 둘레길과 인접하여 자율적인 교류 활동이 이루어지고 있는 읍·면·동임에도 불구하고 행정적으로 지리산권으로 분류되지 않는 지역에 대한 고려가 강조됨

〈표 5-2〉 시·군의 일부 행정 구역만 대상으로 특별지방자치단체 운영이 가능한 이유

지리산국립공원, 둘레길, 인접한 읍면간 자율적 교류 활동, 기초의원 선거구 단위 등	1
지리산권을 중심으로 하는 특별자치단체로의 특수성이 있으므로 관광, 생태 등 메리트가 있을 것	1
하나의 시군에도 지리산권으로 분류되지 않는 읍면동이 있기 때문에 특별지자체의 운영에서 이를 소외시키지 않기 위하여	1
행정조직이 선행 운영 후 농협, 관광발전협의회 등 민간단체 참여 유도방안 마련 필요	1
사업목적에 맞는 지역이 포함되어야 사업의 집중도가 높아짐	1

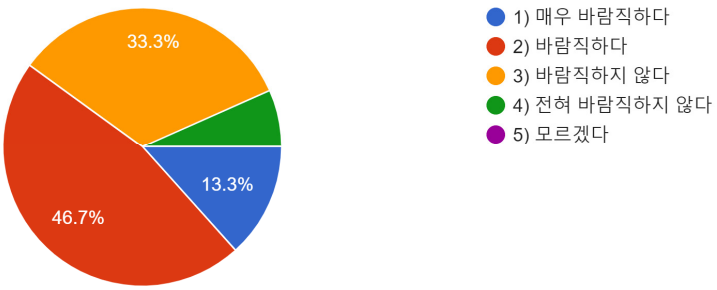
* 출처: 저자작성

2. 집행기관의 형태

○ 지리산권 특별지방자치단체의 구성에 대한 논의에 앞서, 1차 델파이 조사에서는 지리산권 특별지방자치단체의 집행기관 구성에서 기존 자치단체 행정관청 형태가 아닌 다른 형태, 예를 들어 회사와 같은 형식을 도입하는 것에 대한 전문가의 의견을 조사함

- 조사결과, 전체 응답자의 60%가 긍정적인 견해를 보였으며, 40%는 부정적인 견해를 보이는 것으로 나타남

〈그림 5-12〉 회사형 집행기관에 대한 견해

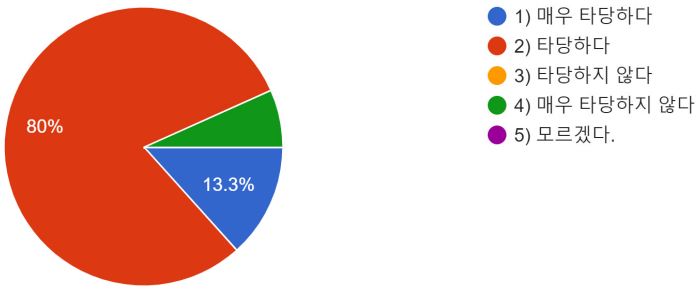


* 출처: 저자작성

○ 이에 2차 델파이 조사에서는 총무·인사·감사 등의 업무는 기존과 같은 행정관청의 형태로 운영하나 수송·교통, 지역개발, 환경, 농림과 같은 분야의 업무는 공사·공단·사업소의 형태로 운영하는 혼합형 방안을 제시하고, 이에 대한 의견을 조사하였음

- 조사결과, 전체 응답자의 93.3%가 지리산권 특별지방자치단체의 조직구성에 있어 행정관청과 공사·공단·사업소 형태를 혼합하는 방안에 대해 매우 긍정적인 견해를 보인 것으로 나타남

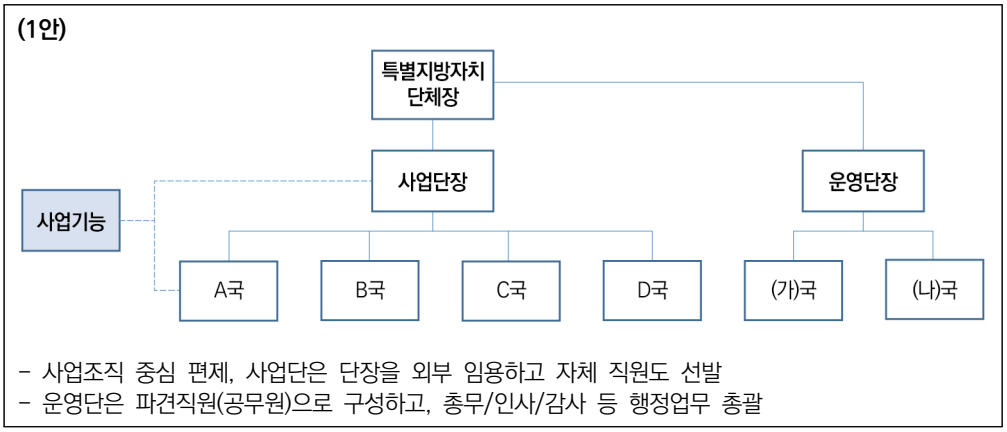
〈그림 5-13〉 혼합형 집행기관에 대한 견해



* 출처: 저자작성

○ 따라서 본 연구에서는 3차 델파이 조사를 통해 다음과 같은 두 가지 형식의 조직구성 방안을 제안하고, 지리산권 특별자치단체 구성에 보다 적합한 방안이 무엇이라고 생각되는지에 대한 의견을 조사하였음

〈그림 5-14〉 사업조직형 집행기관



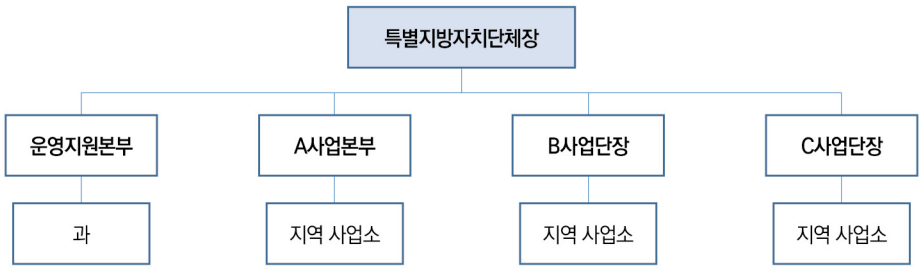
* 출처: 저자작성

- 먼저 1안은 사업조직형 집행기관으로서 기본적으로 집행기관을 사업조직 중심으로 편제하고, 사업단의 단장을 외부 임용하고 자체 직원도 선발하는 형태임
- 여기서 운영단은 구성 자치단체의 파견직원(공무원)으로 구성하고, 총무/인사·감사 등 행정업무를 전담하도록 함

- 이 경우 장점은 지리산권에 특화된 사업추진에 유리할 수 있으며, 단점으로는 사업조직 운영을 위한 인력 채용 등 문제가 있어 단기간에 집행조직이 구성되지 않을 수도 있고, 사업조직과 운영조직간 이해 차이로 인한 갈등의 우려도 있음

〈그림 5-15〉 혼합형 집행기관

(2안)



- 지리산권 특별지방자치단체 전 지역을 관할하는 정책분야별 사업본부를 두고 각 지역에는 지역사업소를 운영
- 운영지원본부는 총무/인사/감사 등 행정업무 총괄

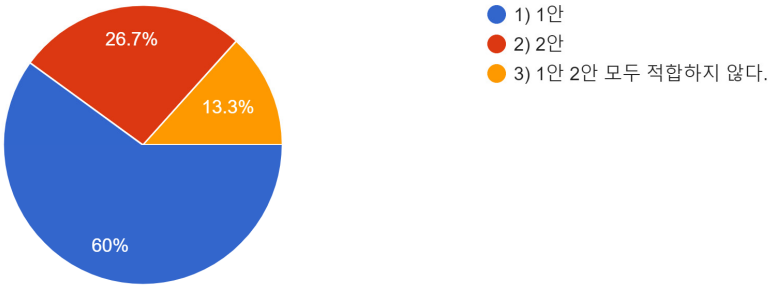
* 출처: 저자작성

- 사업본부를 두는 혼합형 집행기관을 고려하는 이유는 지리산권 자치단체 전지역을 관할구역을 하는 경우 업무의 편의상 지역조직을 별도로 운영할 필요성이 발생하기 때문임
- 특별지방자치단체의 사업기능 중심으로 분야별 사업본부를 두고, 지역에는 사업소를 운영하는 방식으로서 일본의 북알프스광역연합도 이와 유사한 형태로 운영되고 있음
- 이 방식의 장점은 기존 지방자치단체 사업소 등 조직과 연계성이 높고, 특별지방자치단체 관할지역 전체에 효과적인 행정서비스 제공이 가능하다는 점임
- 그러나 기존 자치단체의 사업소 운영에서 발생하는 서비스 편차 문제가 예상되며, 다수의 지역사업소를 운영하게 되는 경우 조직확대 문제 등이 약점으로 지적될 수 있음

○ 조사결과, 1안이 적합하다고 응답한 비율이 60%로 앞섰으며, 2안이 적합하다고 응답한 응답자는 26.7%로 나타남

- 한편 1안과 2안 모두 적합하지 않다고 응답한 응답자 역시 13.3%의 비율을 차지함

〈그림 5-16〉 두 가지 집행기관 구성방안에 대한 의견



* 출처: 저자작성

○ 응답자들이 밝힌 각각의 응답에 대한 근거는 다음 표와 같음

- 1안의 경우 지속적인 운영관리와 경쟁력 강화의 측면에서 지역사업소의 운영이 어렵다는 의견이 다수로 확인됨
- 따라서 사업기능을 토대로 1안과 같은 조직을 구성하여 조직의 효율성을 높이는 방안이 적합하다는 의견임
- 2안의 경우 중간단계가 적은 본부체제로 형평성과 차별성이 반영될 수 있으며, 규모의 경제와 범위의 경제를 이룰 수 있다는 의견이 제시됨
- 이외에도 1안을 토대로 사업단의 독립성을 보장하되 2안에서 제시된 지역사업소를 결합하여 운영되어야 한다는 의견이 제시되었으며, 1안이 적합하다고 응답한 응답자의 33%가 현 상황에서 가장 실현 가능성이 높은 1안을 토대로 특별자치단체 조직을 구성하되 향후 2안의 형태로 조직의 구성을 확장해나가는 방안이 적합하다는 의견을 제시하였음

〈표 5-3〉 1안 또는 2안의 집행기관 구성방식을 선택한 이유

1안	현재 접근 가능한 1안을 토대로 조직을 구성하여 추후에 확장형으로 2안을 도입하는 방식	3
	참여자치단체를 포괄하는 총괄사업단과 분야별 사업단을 두고 1안과 같이 운영하는 것이 합리적	1
	지속적인 운영관리와 경쟁력 강화가 가능함	1
	사업단장의 외부임용과 파견공무원 구성이 바람직함	1
	2안의 경우 조직이 비효율적으로 거대하고 분산됨	1
	사업중심으로 운영하는 것이 적합함. 지역사업소의 운영은 현실적으로 어려움	2
2안	형평성과 차별성을 반영할 수 있음	1
	본부체제로 완결된 체제 구축이 타당함	1
	규모의 경제와 범위의 경제를 이룰 수 있음	1
	중간단계가 적음	1
1안, 2안 모두 부적합	1안을 토대로 사업단의 독립성을 보장하며 2안의 지역사업소를 결합하여 운영해야 함	2

* 출처: 저자작성

3. 설계 방안 종합

○ 지리산권 특별지방자치단체의 집행기관은 수행기능에 맞게 조직형태가 결정되어야 함

- 지리산권 특별지방자치단체 설립 초기 단계부터 다수의 기능을 수행하도록 설계하는 것보다 지역의 공감대가 높은 기능을 중심으로 조직을 설계하고, 향후 운영 상황에 따라 기능을 추가하는 방식을 고려해야 함
- 조사결과 관광, 대중교통, 지역 및 도시계획 등 분야가 특별지방자치단체의 수행 기능으로 적합한 것으로 나타나기 때문에 우선 이 기능을 중심으로 특별지방자치단체를 구성할 필요 있음

○ 델파이 조사에 응한 전문가들 다수는 지리산권 특별지방자치단체의 관할 구역으로 자원의 효율적 활용과 지역 내 합의 차원에서 참여를 희망하는 시·군 전체를 고려하고 있기 때문에 조직 구성도 그에 맞도록 설계하여야 함

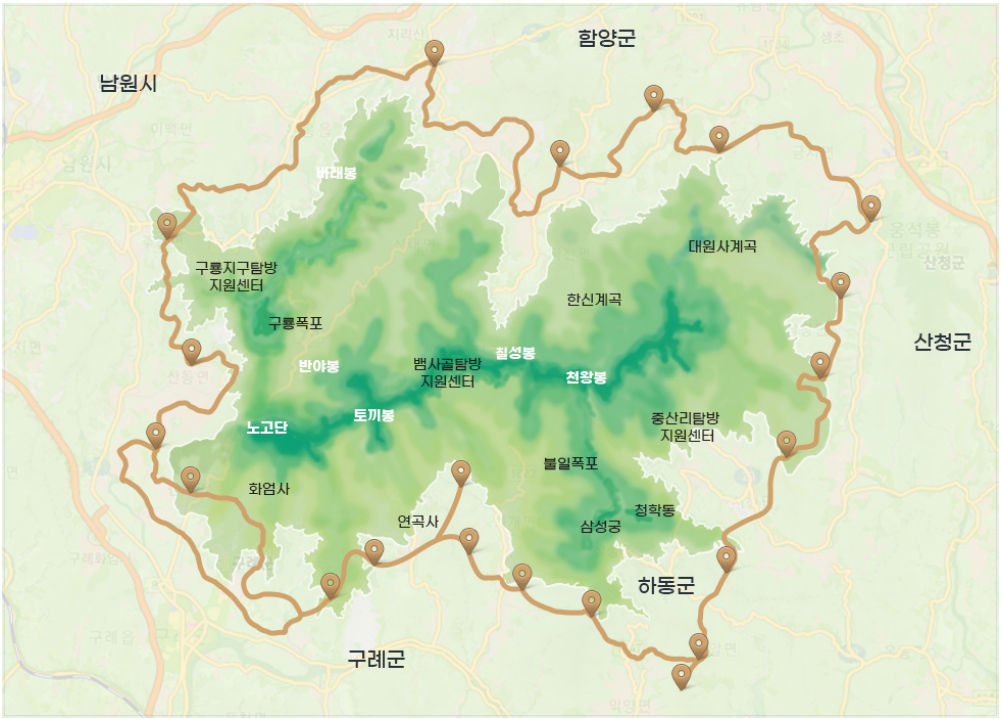
- 조사결과 집행기관은 사업조직형을 선호하는 것으로 나타남
- 사업조직형의 경우 특별지방자치단체가 특정 기능에 집중하여 운영할 수 있기 때문에 성과관리 차원에서 유리한 점이 있으며, 회사형에 가까운 사업조직 운영으로 기존 행정관청형의 한계를 극복할 수 있다는 기대감이 반영된 것으로 판단됨

○ 그러나 사업조직형은 전문 인력 확보나 기존 행정관청과의 관계 등에서 갈등의 소지가 있기 때문에, 특별지방자치단체 운영에 대한 시·군 단체장과 의회의 완전한 합의가 무엇보다 중요하게 작용
- 단기적으로는 몇 가지 기능만을 사업조직 형태로 운영하다가, 그 성과에 따라 기능과 조직을 확장하는 점진적 방식이 유용할 것으로 예상됨

4. 실행 전략 구상

○ **(단기적 접근 전략)** 지리산권 특별지방자치단체의 집행기관을 구성하는 데 있어 우선 단기적으로 접근 가능한 전략은 관광, 대중교통, 지역 및 도시계획 등 소수의 특정 기능을 매개로 집행기관을 설계하는 방안을 고려해야 함
- 이때, 이들 기능의 구심점이 될 수 있는 물리적 조건은 '지리산 둘레길'이 될 수 있음
- 지리산 둘레길은 지리산 둘레 3개도(전북, 전남, 경남), 5개 시군(남원, 구례, 하동, 산청, 함양) 16개 읍면 80여개 마을을 잇는 300여 km의 도보길로서 총 21개의 코스로 구성되어 있음(지리산 둘레보고, https://www.jirisantour.com/kr/trackingMap.do?menuNo=112001000000, 검색일: 2022.10.22)
- 지리산 둘레길은 현재 이 지리산권을 하나의 권역으로 연결하는 가장 상징적인 물리적 조건이며, 트래킹 관광자원으로서 주목받고 있음

〈그림 5-17〉 지리산 둘레길



* 출처: 지리산 둘레보고(https://www.jirisantour.com/kr/trackingMap.do?menuNo=112001000000 /검색일: 2022.10.22)

○ 따라서 지리산권 특별지방자치단체 설립과 집행기관 설계 시 우선 지리산 둘레길 지역에만 적용되는 일부 기능만을 중심으로 접근할 수 있음

- 예를 들어, 둘레길 운영 범위 내에서 순환버스 등 대중교통망을 확충하고 이 업무를 특별지방자치단체의 첫 번째 공동업무로 설정하는 방식임
- 이 경우에는 운송사업에 적합한 사업조직 중심으로 특별지방자치단체를 구성할 수 있을 것이며, 점차 대중교통망과 관광상품의 연계와 지역 개발 등으로 업무 범위를 확장할 수 있을 것으로 예상됨

○ (중장기적 접근 전략) 지리산권 특별지방자치단체가 궁극적으로 지역의 지속가능한 발전의 구심체가 되기 위해서는 중장기적으로는 국립공원관리공단으로부터 지리산 국립공원 관리 업무를 이양 받을 수 있는 수준으로 발전해야 함

- 지리산권 지역은 국립공원의 특성상 각종 개발규제와 그로 인한 지역민의 재산권 행사의 제한 등으로 인해 직간접적인 피해를 감수해왔음
- 결국 지리산권 특별지방자치단체의 온전한 성공여부는 환경보호와 지속가능한 지역개발 전략을 동시에 달성할 수 있는가에 달려 있음
- 환경규제는 이 지역 전체에 걸쳐 공통적인 제약사항이기 때문에 어느 특정 지방자치단체의 독자적인 접근법으로는 해결하기 어렵고, 지역의 친환경적 개발 전략을 수립하는 데에도 한계가 발생함
- 따라서 지리산권 특별지방자치단체는 향후 지리산 국립공원 관리 업무를 인수함으로써 이 지역 기초자치단체와의 사무 차별성을 가져가야 할 것이며, 이렇게 할 때 기초자치단체와의 협력적 관계를 유지할 수 있을 것으로 전망됨

제6장 결론

제1절 연구의 요약
제2절 향후 과제

제1절 연구의 요약

○ 광역행정 필요성과 지방자치단체 간 협력 노력이 늘어나면서 2021년「지방자치법」 전부 개정을 통해 설립이 가능하게 된 특별지방자치단체에 대한 관심이 늘어나고 있음

- 부울경특별연합 설립 움직임이 대표적인 사례라고 할 수 있는데, 현재 부울경특별연합은 규약안까지 마련된 상태에서 민선 8기 이후 정치적 환경변화로 인해 부산, 울산, 경남이 각기 다른 입장을 취하는 등 그 실현 가능성이 불투명해지고 있음
- 메가시티 개념을 기초로 하는 초광역권인 부울경특별연합은 그 규모와 수행기능의 범위 등에서 지역 내 공감대를 제대로 확보하지 못한 아쉬움이 있으며, 초광역권을 중심으로 하는 특별지방자치단체 논의로 인해 기초자치단체 간 특별지방자치단체의 활용은 주목을 크게 받지 못하였음

○ 그러나 미국이나 일본 사례를 보면 지역의 필요성에 따라 규모와 상관없이 자율적으로 우리나라의 특별지방자치단체와 유사한 조직들이 운영되고 있음

- 특별지방자치단체는 기초자치단체 단위에서 지역에서 필요한 특정 기능을 공동수행하는데 적합한 장점이 있기 때문에 그 가능성을 검토할 필요가 있음

○ 이 연구에서는 기초자치단체 간 특별지방자치단체를 구성할 때, 집행기관을 설계하는 방안에 대해 전문가 델파이 조사 결과를 바탕으로 대안을 도출하였음

- 집행기관을 설계하기 위해서는 우선 수행 기능을 선정하는 것이 가장 중요하며, 소수의 특화된 기능을 수행하기 위해 사업조직형과 혼합형을 가상적으로 구성하였음

○ 조사결과 지리산권 특별지방자치단체의 우선 수행기능으로는 관광, 대중교통, 지역 및 도시계획 등 분야로 나타남

- 전문가들은 이런 기능들을 수행하는 데에는 행정관청형보다 사업조직형이 더 적합한 것으로 보고 있는데, 이는 특정 기능에 집중하여 운영할 수 있기 때문에 성과관리 차원에서 유리한 점이 있으며, 회사형에 가까운 사업조직 운영으로 기존 행정관청형의 한계를 극복할 수 있다는 기대가 반영된 것으로 보임
- 그러나 사업조직형은 전문 인력 확보나 기존 행정관청과의 관계 등에서 갈등의 소지가 있기 때문에 운영방식에 있어 자치단체간 완전한 합의가 무엇보다 중요한 과제가 될 것으로 예상됨

제2절 향후 과제

○ 이 연구는 매우 제한된 범위의 조사를 통해 지리산권 특별지방자치단체의 수행기능과 집행조직 형태를 검토하였기 때문에 실제 지리산권 특별지방자치단체 설립이 합의되고 규약안이 만들어지는 과정에서 더 구체적인 기관설계 연구가 필요함

- 수행기능과 집행조직 형태의 연계라는 큰 틀은 유지되지만 기능 탐색에 있어서 지리산권 지역의 경제사회적 수요에 대한 정확한 측정과 분석이 필요함
- 특별지방자치단체가 반드시 수행해야 하는 핵심 기능에 대한 분석, 연관된 사무 분석 등이 함께 필요하며 수행 업무의 규모를 도출한 후 기관의 규모를 결정하는 방식으로 진행해야 함

○ 특별지방자치단체의 인력 및 재정 분야의 운영 전략이 필요함

사업조직 형태로 운영하는 경우 인력은 자체 채용이 불가피함

- 문제는 적정 수준의 인력을 어느 정도까지 확보할 수 있느냐 하는 점인데, 처우 등 기준설정에서 자치단체 공무원과의 형평성 차이 문제가 불거질 가능성이 있음
- 게다가 중앙정부 및 자치단체와의 업무 관계로 인해 인사, 총무, 예산 및 회계, 감사 등 특별지방자치단체 운영조직은 파견 공무원 근무가 불가피할 것으로 예상되기 때문에 사업조직과의 관계 정립 등 보다 정교한 조직설계가 요구됨
- 특별지방자치단체의 수행 기능은 확보하는 재정력에 따라 크게 좌우될 수밖에 없기 때문에, 자치단체간 분담금과 중앙정부 및 광역자치단체의 재정지원, 민간 자본 투자 계획 등 단기, 중기, 장기에 걸친 재정계획을 사전에 수립해야 함

○ 지역 주민의 이해와 공감대 확보를 통해 특별지방자치단체에 대한 지지 기반 구축이 필요함

- 지리산권은 그 면적이 넓고 지리산이라는 자연환경을 공유한다는 공통점 이외에 지역 간 이동과 교류가 충분하지 않을 수도 있음
- 의회와 집행조직을 다 갖추는 특별지방자치단체는 자칫하면 불필요한 행정기구의 증설로 받아들여질 가능성도 있기 때문에, 지역 주민들과의 소통이 매우 중요한 과제로 제기됨
- 지역을 대상으로 하는 공청회와 의견수렴, 주민참여 방안 등이 사전에 설계되어야 하고, 특별지방자치단체 설립 과정에 반영되어야 함

○ 중앙정부 및 자치단체와의 거버넌스 체계 재정립이 필요함

- 특별지방자치단체는 자치사무와 국가사무를 처리할 수 있기 때문에 필연적으로 중앙정부 및 지방자치단체와의 관계 정립이 새롭게 필요함
- 특히 지리산권은 3개 광역자치단체에 걸쳐 있기 때문에 수행 기능을 둘러싼 갈등의 소지가 매우 높음
- 특별지방자치단체가 광역과 기초 사이의 새로운 자치단체가 아닌, 특정 기능 수행을 위해 새롭게 독립된 지위를 구축해야 하기 때문에 정부 간 거버넌스 체제에 대한 설계가 미리 있어야 함

〈참고문헌〉

〈국내 자료〉

공공데이터포털(2022). 행정안전부_자체기능분류모델시스템. 2022.10.26. 검색. https://www.data.go.kr/data/15062318/fileData.do

국가법령정보센터(2022). 지방자치법. 2022.10.9. 검색. https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A7%80%EB%B0%A9%EC%9E%90%EC%B9%98%EB%B2%95

국토교통부(2022). 지적통계. https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=24&hFormId=&hDivEng=&month_yn=검색일. 2022.11.10.

경상남도 보도자료(2022.3.18.). 「'부산울산경남특별연합 규약안' 행정예고」.

경상남도 도청(2022). 부울경특별연합 구성. 2022.5.2. 검색 https://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong?menuCd=DOM_000000103005001006

권향원(2022). 델파이 분석기법: 바르게 알고 바르게 쓰자. 「행정포커스」, 159. 한국행정연구원.

금창호(2005). 「경제자유구역청의 특별지방자치단체화 방안」. 한국행정학회.

금창호(2018). 「광역연합제도의 도입방안 연구」. 한국지방행정연구원.

금창호·권오철·박재희·전대욱·최인수·최지민(2021). 「동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구」. 한국지방행정연구원.

박경(2022). 초광역 메가시티, '메가 토건 프로젝트' 구상인가?. 「한국경제지리학회지」, 25(2): 267-270.

박충훈(2021). [부울경 메가시티 추진, 최선의 노력 필요] 불확실한 정치적 여건 속 메가시티 실현 위해 지역의 정책의지와 여론지지 지속 환기 필요. 「부산발전포럼」, 136-141.

부산연구원·울산연구원·경남연구원(2021). 「동남권 발전계획 수립 공동연구」. 부산광역시·울산광역시·경상남도.

부산시청(2022). 부울경 메가시티란? 2022. 5. 2. 검색 https://www.busan.go.kr/megacity01

안권욱(2021). 부·울·경 메가시티 추진기구인 '특별연합의 협력역량' 어떻게 이끌어 낼 것인가?.「경남발전」, 14-22.

울산제일일보(2022.9.19.). 부울경연합 시도 흐지부지되나. (http://www.ujeil.com/news/articleView.html?idxno=312566 / 검색일: 2022.11.2.)

조선일보(2022.8.26.). 울산·경남 '한발 빼기'에 … 부울경 메가시티 4개월째 스톱. (https://www.chosun.com/national/regional/yeongnam/2022/08/26/HQS44OZ22JE63KUVUHC6F2H3WE/ / 검색일: 2022.11.2.)

지리산권관광개발조합(2022). 지리산권특별지방자치단체 설치 경과보고(안). 지리산권관광개발조합 내부자료.

지리산둘레보고(2022). 지역별 관광지. https://www.jirisantour.com/kr/subPage.do?menuNo=108004000000. 검색일: 2022.11.3.

최우용(2021). 특별지방자치단체의 의미와 과제.「지방자치법연구」, 21(3): 79-116.

최현선(2012). 상생발전을 위한 지방정부간 재정거버넌스에 대한 사례 연구, 정책과제, 2012-16, 한국지방세연구원

통계청(2022). 지방재정자립지표. 2022.10.29. 검색. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=216&tblId=DT_21603_N001020&conn_path=I2

통계청(2022). 시도별 경제활동별 지역내총생산. 2022.10.29. 검색. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C81&conn_path=I2

통계청(1995-2021). 시군구별 이동자 수. 2022.10.29. 검색. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B26001_A01&conn_path=I2

통계청(2019). 산업별, 시군별 사업체수 및 종사자수. 2022.10.29. 검색. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=210&tblId=DT_21002D003&conn_path=I3

홍종현(2021). 초광역 지방정부의 기관 간 견제와 균형에 관한 공법적 과제 : 지방자치법 전부개정을 통한 특별지방자치단체의 구체화를 중심으로.「지방자치법연구」,

21(3): 3-38.

한국지방행정연구원(1992). 일본의 지방자치단체.

행정안전부(2002). 주민등록 인구 통계. 2022.10.10 검색. https://jumin.mois.go.kr

〈국외 자료〉

総務省(2022). 広域連合一覧. https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html. 2022.11.7. 검색.

関西広域連合공식 사이트. 広域連合とは. 2022.11.7.검색. https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/index.html

関西広域連合공식 사이트. 関西広域連合例規集. 2022.11.7.검색. https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/168.html

関西広域連合공식 사이트. 事務局組織について. 2022.11.7.검색. https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/sosikizu0601.pdf

関西広域連合(2020). 関西広域連合10周年記録誌.2022.11.7. 검색. https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/5691.html

関西広域連合(2020). 第４次広域計画.2022.11.7.검색. https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/keikaku/236.html

新川達郎(2020).関西広域連合の未来～広域行政のあり方検討会の報告から～. 関西広域連合10周年記録誌. 165-166.

北アルプス広域連合공식 사이트. 広域連合について. 2022.11.7.검색. http://www.kita-alps.omachi.nagano.jp/toppage1.html

北アルプス広域連合공식 사이트.北アルプス広域連合の組織について. 2022.11.6.검색. http://www.kita-alps.omachi.nagano.jp/about_kouikirengou/sosiki.html

北アルプス広域連合例規集. 2022.11.7.검색. https://ops2-kh.d1-law.com/kitei/opensearch/SrMjF01/init?jctcd=114F3E5A8

北アルプス広域消防本部공식 사이트.消防本部の紹介. 2022.11.5. 검색. http://www.kita-alps.omachi.nagano.jp/gyoumu/syoubou/info.html

北アルプス広域連合(2020). 第５次広域計画. http://www.kita-alps.omachi.nagano.jp/about_kouikirengou/kouikikeikaku.html

長野県住民と自治研究所(2020). 今､広域連合の経験から学ことの意味.研究所だより. 156.

つがる西北五広域連合공식 사이트. 連合概要. 2022.11.7. 검색. http://www.tsgren.jp/union-outline/about.html

つがる西北五広域連合. 西北五広域連合例規集. 2022.11.7. 검색. http://www.tsgren.jp/established-rule.html

つがる西北五広域連合. 自治体病院機能再編成について. 2022.11.7. 검색. http://www.tsgren.jp/secretariat/reorganization.html

つがる西北五広域連合(2012). 西北５地域における自治体病院機能再編成マスタープラン(改訂版). 2022.11.7. 검색. http://www.tsgren.jp/secretariat/master-plan.html

つがる西北五広域連合(2016). つがる西北五広域計画. http://www.tsgren.jp/wp-content/uploads/2016/12/011c38164ea6d26ef66977bbaa2527d0.pdf

村田至(2022). 青森県西北五地域医療調査報告. 東北地方医療･福祉総合研究所. 2022.11.7. 검색. https://tohoku-hwi.org/seihoku5.html

Metropolitan Council, “2009 Operating Unified Budget.” Budget. 10 Dec. 2008. Metropolitan Council. 2022. 10. 07 검색. http://www.metrocouncil.org/about/2009Budget/Budget.pdf

Miller, David Y.(2002), “The Regional Governing of Metropolitan America”, Westview Press, Boulder, CO

부록 델파이조사 설문지

〈부록 : 델파이조사 설문지〉

□ 1차 델파이 조사(2022.10.25.~10.29)

이 조사는 지리산권 특별지방자치단체 설치에 관한 전문가 의견을 조사하기 위해 구성되었습니다. 질문은 총 3회로 나누어 제시될 것이며, 선행 조사의 결과는 후행 조사의 기초자료로 활용됩니다. 조사와 관련한 사항은 아래 연락처로 해주시길 부탁드립니다. 감사합니다.

윤영근. 한국행정연구원 사회통합재난안전연구실 실장
02-2007-0676, / zroot1yoon@gmail.com

지방자치법 제199조(특별지방자치단체 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 행정안전부장관은 제1항 후단에 따라 규약에 대하여 승인하는 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사실을 알려야 한다.

③ 특별지방자치단체는 법인으로 한다.

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

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

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

□ 응답 확인을 위해 귀하의 휴대폰 번호 마지막 4자리를 기입해 주세요. ( )

유형	항목	척도
예측	1. 지리산 인접 시·군(남원, 장수, 곡성, 구례, 하동, 산청, 함양) 지역의 지역소멸 위험성에 대해 어떻게 생각하십니까?	① 매우 높다. ② 높다. ③ 낮다. ④ 매우 낮다. ⑤ 모르겠다.
	2. 지리산 인접 시·군의 행정수요와 행정기관 운영 여건 등을 고려할 때, 광역행정 가능성에 대해 어떻게 생각하십니까?	① 매우 높다. ② 높다. ③ 낮다. ④ 매우 낮다. ⑤ 모르겠다.
이슈	3. 지리산 인접 시·군의 정치·경제·사회·문화 등 각 측면을 고려할 때, 이 지역 특별지방자치단체의 유용성에 대해 어떻게 생각하십니까?	① 매우 높다. ② 높다. ③ 낮다. ④ 매우 낮다. ⑤ 모르겠다.
	4. 지리산 인접 시·군의 일부 행정구역만 관할하는 특별지방자치단체에 대해 어떻게 생각하십니까?	① 매우 타당하다. ② 타당하다. ③ 타당하지 않다. ④ 매우 타당하지 않다. ⑤ 모르겠다.
목표	5. 지리산권 특별지방자치단체가 수행해야 하는 정책의 우선순위에 대해 어떻게 생각하십니까? (중요한 것 5개만 기입)	① 산업·중소기업( ) ② 농림( ) ③ 교육( ) ④ 사회복지( ) ⑤ 문화·체육·관광( ) ⑥ 재난안전( ) ⑦ 수송·교통( ) ⑧ 보건( ) ⑨ 환경( ) ⑩ 지역개발( )
대안	6. 지리산권 특별지방자치단체의 집행기관 구성에서 기존 자치단체 행정관청 형태가 아닌 다른 형태(예, 회사형 등)를 도입하는 것에 어떻게 생각하십니까?	① 매우 바람직하다. ② 바람직하다. ③ 바람직하지 않다. ④ 전혀 바람직하지 않다. ⑤ 모르겠다.

□ 2차 델파이 조사(2022.11.1.~11.4)

안녕하십니까? “지리산권 특별지방자치단체 설치”에 관한 전문가 1차 의견조사에 협조해주셔서 감사합니다. 2차 조사는 1차 조사의 결과를 바탕으로 구성하였습니다. 아래 질문에 응답해 주시길 부탁드립니다. 감사합니다.

윤영근. 한국행정연구원 사회통합재난안전연구실 실장
02-2007-0676 / zroot1yoon@gmail.com

□ 응답 확인을 위해 귀하의 휴대폰 번호 마지막 4자리를 기입해 주세요. ( )

1. 1차 조사 결과 모든 응답자들이 지리산권의 인구소멸 위험성을 높게 보고 있으며, 이 지역의 특별지방자치단체 설립도 긍정적으로 인식하고 있습니다. 그렇다면 특별지방자치단체 설립의 가장 큰 장애요인은 무엇이라고 생각하십니까?

   ① 지역 정치인들 간 이해관계
   ② 설립의 구심점(주체) 불명확
   ③ 광역자치단체의 협조 및 지원 부족
   ④ 지역 주민들의 이해관계
   ⑤ 중앙정부의 행·재정적 지원 불투명
   ⑥ 기타( )

2. 1차 조사 결과 전체 응답자의 80%가 지리산권의 광역행정 가능성에 대해 긍정적으로 평가하였습니다. 이와 관련하여 정책의 우선순위는 문화/체육/관광(1순위), 수송/교통(2순위), 지역개발(3순위), 환경(4순위), 농림(5순위) 순으로 나타났습니다. 이러한 조사 결과에 대해 동의 하십니까? 만일 결과에 이견이 있으시다면 추가적으로 검토가 필요한 정책분야를 하나만 선택해 주십시오.

   ① 동의
   ② 이견 있음 (산업중소기업, 교육, 사회복지, 재난안전, 보건)

3. 지리산권의 문화/체육/관광 분야에서 가장 중요한 정책영역을 하나만 선택해 주십시오.

① 문화재 ② 관광 ③ 문화예술 ④ 체육

4. 지리산권의 수송/교통 분야에서 가장 중요한 정책영역을 하나만 선택해 주십시오.

① 교통관리 ② 대중교통 ③ 도로 ④ 철도

5. 지리산권의 지역개발 분야에서 가장 중요한 정책영역을 하나만 선택해 주십시오.

① 건설건축 ② 공원녹화 ③ 주택건설 ④ 지역 및 도시계획
⑤ 토지 ⑥ 하천 ⑦ 산업단지개발

6. 지리산권의 환경 분야에서 가장 중요한 정책영역을 하나만 선택해 주십시오.

① 환경보호(도시환경, 환경보전) ② 대기 ③ 상하수도 및 수질
④ 자연(생태계, 야생 동식물) ⑤ 폐기물

7. 지리산권의 농림 분야에서 가장 중요한 정책영역을 하나만 선택해 주십시오.

① 산림자원/산림정책 ② 농림 및 축산 진흥
③ 농산 및 축산물 ④ 농업 및 축산 기반시설
⑤ 농촌 생활환경 ⑥ 농업 및 축산 재해(가축전염병)

8. 1차 조사 결과 지리산 인접 시·군의 일부 행정구역만 관할하는 특별지방자치단체에 대해 응답자의 73.3%가 긍정적으로 보았습니다. 일부 행정구역을 어떻게 이해하는 것이 적합하다고 생각하십니까?

① 특별지방자치단체에 참여를 희망하는 시·군 전체
② 특별지방자치단체에 참여를 희망하는 시·군이 지정하는 읍·면·동
③ 국립공원관리공단의 관할범위처럼 지리산국립공원 내의 행정구역
④ 읍·면·동 주민이 주민투표 등 절차를 통해 참여에 동의하는 지역

9. 1차 조사 결과 지리산권 특별지방자치단체 집행기관에 대해 행정관청 형태가 아닌 다른 형태(예, 회사형)를 도입하는 것에 전체 응답자의 60%는 긍정을, 40%는 부정적 견해를 보였습니다. 그렇다면 총무/인사/감사 등 업무는 행정관청 형태로 운영하고, 문화/체육/관광, 수송/교통, 지역개발, 환경, 농림 등 분야의 업무는 공사/공단/사업소 형태로 운영하는 방안에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

① 매우 타당하다. ② 타당하다. ③ 타당하지 않다.
④ 매우 타당하지 않다. ⑤ 모르겠다.

□ 3차 델파이 조사(2022.11.5.~11.7)

안녕하십니까? “지리산권 특별지방자치단체 설치”에 관한 전문가 의견조사에 협조해 주셔서 감사합니다. 마지막 3차 조사는 1차, 2차 조사 결과를 종합하여 구성하였으며, 전문가의 개별 의견을 구하는 질문까지 포함하고 있습니다. 아래 질문에 응답해 주시길 부탁드립니다. 감사합니다.

윤영근. 한국행정연구원 사회통합재난안전연구실 실장
02-2007-0676 / zroot1yoon@gmail.com

□ 응답 확인을 위해 귀하의 휴대폰 번호 마지막 4자리를 기입해 주세요. ( )

1. 지리산권 특별지방자치단체 설립의 장애요인으로 응답자의 40%는 ‘지역 정치인들 간 이해관계’를, 26.7%는 ‘중앙정부의 행/재정적 지원 불투명’, 20%는 ‘설립의 구심점(주체) 불명확’을 들고 있습니다. 그렇다면 현 시점에서 이 세 가지 장애요인 중 가장 빨리 해소될 수 있는 것은 무엇이라고 생각하십니까?

1) 설립의 구심점(주체) 불명확
2) 중앙정부의 행/재정적 지원 불투명
3) 지역 정치인들 간 이해관계

2. 1차, 2차 조사 결과 지리산권 특별지방자치단체가 수행해야 하는 정책 우선순위는 다음과 같습니다.

분야	각 분야의 1순위 정책영역
문화/체육/관광	관광
수송/교통	대중교통
지역개발	지역 및 도시계획
환경	자연(생태계, 야생동식물)
농림	산림자원/산림, 농산 및 축산물
기타: 산업중소기업, 교육, 보건	

처음 설립되는 지리산권 특별지방자치단체의 조직을 구성할 때, 반드시 포함하는 것이 좋다고 생각되는 정책영역을 3가지만 선택해 주십시오. 다른 분야를 직접 기입해 주셔도 좋습니다.

1) 관광 2) 대중교통 3) 지역 및 도시계획
4) 자연(생태계, 야생동식물) 5) 산림자원/산림
6) 농산 및 축산물 7) 기타 ( )

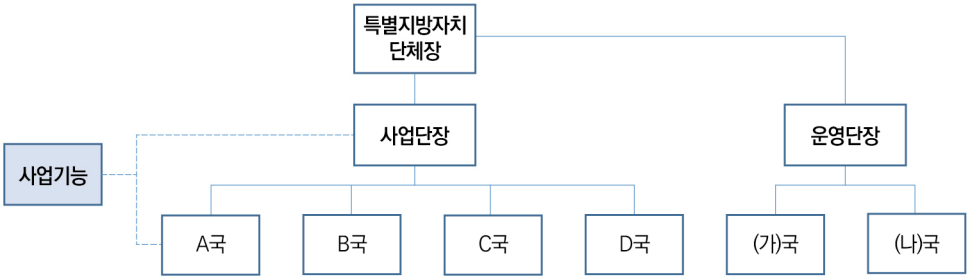
3. 조사 결과 응답자의 60%가 특별지방자치단체의 행정구역은 '참여를 희망하는 시·군 전체'로 보는 것이 적합하다고 답하였습니다. 법 상 '지방자치단체 구역의 일부만을 할 수 있도록' 허용하고 있음에도 불구하고 참여 희망 시·군 전체로 보는 것이 적합한 이유는 무엇입니까?

1) 지역에서 일부 구역만 지정하는 합의를 이끌어내기 어렵다.
2) 행정서비스의 형평성을 고려해야 한다.
3) 우리나라의 지방행정 운영방식과 맞지 않다.
4) 예산과 행정자원을 효율적으로 활용할 수 있다.
5) 기타 의견( )

4. 조사 결과 응답자의 40%는 지리산권 시·군의 일부 행정구역만을 대상으로 특별지방자치단체 운영이 가능하다고 보았습니다. 그 이유는 무엇입니까? ( )

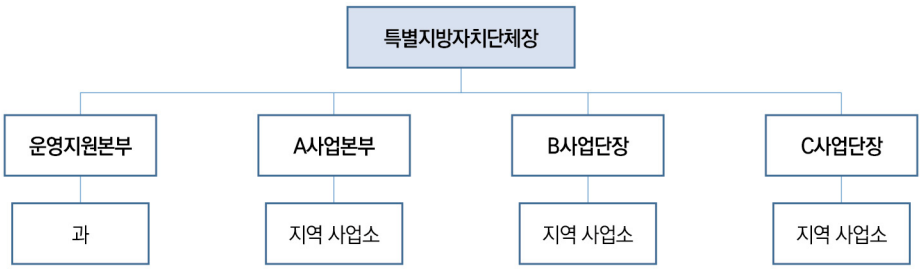
5. 조사 결과 전체 응답자의 93.3%가 지리산권 특별지방자치단체의 조직을 구성할 때, 행정관청 형태와 공사/공단/사업소 형태를 혼합하는 것에 긍정적으로 답하였습니다. 여기에는 다음과 같은 두 가지 형식을 생각해 볼 수 있습니다.

(1안)



- 사업조직 중심 편제, 사업단은 단장을 외부 임용하고 자체 직원도 선발
- 운영단은 파견직원(공무원)으로 구성하고, 총무/인사/감사 등 행정업무 총괄

(2안)



- 지리산권 특별지방자치단체 전 지역을 관할 하는 정책분야별 사업본부를 두고 각 지역에는 지역사업소를 운영
- 운영지원본부는 총무/인사/감사 등 행정업무 총괄

1안과 2안 중 어느 것이 지리산권에 더 적합하다고 생각하십니까? 그 이유를 간략하게 써주시기 바랍니다.

1) 1안

2) 2안

이유:

인구감소 지역의 특별지방자치단체 기관설계 방안

한국행정연구원
Korea Institute of Public Administration