



2009

## 수도권 광역경제권 운영시스템의 개선방안

Strategies for Improving Organization System of the Integrated  
Economic Region(IER) of Seoul Metropolitan Region(SMR)

조 용 모 · 윤 형 호

# 수도권 광역경제권 운영시스템의 개선방안

Strategies for Improving Organization System of the Integrated  
Economic Region(IER) of Seoul Metropolitan Region(SMR)

2009

## ■ 연구진 ■

연구책임 정 희 윤 • 도시기반연구본부 선임연구위원  
김 찬 동 • 창의시정연구본부 연구위원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

## 요약 및 정책건의

- 현 정부의 지역발전정책은 행정구역단위 중심의 균형발전에 역점을 둔 기존의 정책에서 광역경제권 단위의 글로벌 경쟁력 강화를 강조하는 소위 ‘5+2’ 광역경제권 정책으로 자리매김하고 있다. 이러한 정책기조에 따라 국토균형발전특별법이 개정되면서 최근에는 권역별로 광역경제발전위원회가 발족하였다. 이 연구의 목적은 수도권 광역경제발전위원회의 바람직한 역할과 향후 추진과제를 제시하는 데 있다. 이를 위해 우선 광역경제권으로서 수도권의 역할과 대외적 위상을 살펴보고, 기존 광역행정기구의 운영실태와 외국의 선진사례 분석을 통해 정책시사점을 도출하였다. 이를 바탕으로 수도권 광역경제발전위원회의 역할과 추진과제를 제시하였다.
- 수도권은 여건상 기성시가지의 외연화가 가장 급속히 진행되어 광역적 접근이 요구되는 권역이다. 동시에 고급인력, 연구개발 등 지식기반자원이 가장 많이 집적된 곳으로 국내의 타 권역보다는 해외 유사 대도시권과 치열한 경쟁이 요구되는 한국의 선도경제권으로서 이 지역의 발전은 국가발전의 한 단계 도약과 직결되어 있다는 점을 깊이 되새길 필요가 있다. 광역경제발전위원회는 이러한 인식 하에 광역적 현안에 대한 협의조정창구의 역할과 기능을 해 나가야 한다. 그러나 아직 초기단계로서 제도적 기반이 취약하므로 우선은 조직, 기능이나 예산확충 문제를 요구하기보다 피부에 와 닿는 광역적 현안문제를 설득력 있게 조정하여 관련 지방자치단체나 정부에게 가시적 성과를 보여주는 일이 중요할 것이다.
- 수도권 광역경제발전위원회의 향후 강화해야 할 역할과 추진과제는 다음과 같다. 우선, 단기적 과제로서 제도적 기반을 다지는 일이다. 첫째, 이

미 수립된 수도권 발전 5개년계획에서 제시된 8개 우선추진사업, 지역선도 산업과 18개 수도권 규제합리화 방안에 대하여 치밀한 전략을 수립하여 실현화하는 일이다. 둘째, 정부부처가 예산을 직접편성하게 되어 있는 광역발전계정은 일부라도 포괄보조금형태로 전환하도록 건의하여 권역의 자율성과 책임성을 확보하는 일이다. 셋째, SOC사업의 광역적 연계협력을 유도하기 위해 인센티브를 마련하는 일이다. 넷째, 광역경제발전위원회는 몇 개의 광역생활권 단위로 구분하여 광역생활권 단위의 선출직 지자체장이나 시도위원 중 호선하는 자로 구성하여 광역적인 목소리와 대표성을 강화하는 일이다.

- 또한, 단기과제로서 고려해야 할 일은 내부의 역량 가꾸기이다. 첫째, 광역권 단위의 연구조사자료축적은 물론 정기적 리포트를 발간하여 관계기관에게 서비스를 제공하는 일이다. 둘째, 현재의 내부 인력만으로는 현안과제 해결이 어려울 것으로 보이므로 전문분야별 자문단 구성 등 외부 전문가 네트워크를 강화하는 일이다. 셋째, 수도권의 관련계획 간 정합성을 검토하고 조율하는 일이다. 수도권의 경우 수도권정비계획, 수도권광역도시계획, 수도권광역경제권계획, 국토종합계획상의 권역계획인 수도권계획은 서로 근거법도 다르고 별개로 운용되고 있으므로 상호 정합성 검토 및 조율이 필요하다.
- 내부역량이 어느 정도 갖추어지면 다음의 단기과제는 활동의 영역을 넓혀가는 일이다. 즉, 판 벌리기 작업이다. 첫째, 수도권에서 가장 현안과제인 메가 프로젝트를 발굴하고 이를 실질적으로 통합 조정하는 창구역할을 담당하는 일이다. 둘째, 수도권에 분산되어 있는 다양한 유사 광역행정기관의 체계를 조정하는 일이다. 수도권의 메가 프로젝트를 실질적으로 통합 조정하기 위해서는 관련 이슈별로 분산되어 운용되고 있는 다양한 광역행정기관과의 조율 및 체계조정이 당면과제로 부상하게 될 것이다. 이를 핵심과제로 추진하여 통합조정하는 일이다. 셋째, 5+2 광역경제권의

만형으로서 국내의 여타 권역과의 상생발전전략을 마련하는 일이다. 마지막으로, 이러한 경험을 바탕으로 수도권은 국비지원과는 별도로 광역적 공동사업을 자체적으로 추진할 수 있는 역량을 기르는 일이다. 현재 여건상 수도권에서는 국가의 적극적 지원을 기대하기는 어려운 것이 현실이다. 따라서 수도권에서는 필요한 광역적 현안문제는 자체적으로 해결해 나갈 수 있는 역량을 길러 가는 일이다.

- 보다 장기적인 관점에서 고려해야 할 일은 다음과 같다. 첫째, 광역생활권 단위 선출직 광역의회 구성을 고려해볼 직하다. 현재 행정구역을 그대로 둔 채 수도권을 몇 개의 광역생활권으로 구분하고 그 광역생활권을 실질적으로 대변할 수 있는 광역의원을 선출하여 광역의회를 구성하는 일이다. 이러한 사례는 미국 오레곤주의 Metro를 들 수 있다. 둘째, 보다 진보적인 방안으로 서울시의 행정구역을 확대하는 방안을 고려할 수 있다. 즉, 서울시의 광역도시화 현상으로 발생하는 도시문제를 행정구역의 확대를 통하여 행정권과 일치시키는 방안이다. 셋째, 광역경제발전위원회의 예산편성권 및 기획 조정권을 강화하는 일이다. 현재 도시재생특별법 등과 같은 특별법을 제정하여 광역경제권역별로 ‘광역경제권 발전기금’을 조성하고 중앙정부의 지역정책 관련 일반회계 예산을 투입하는 방안이다. 마지막으로 지역발전위원회의 위상을 제고하는 일이다. 현 제도 하에서는 시·도가 사업제안을 하고 부처별 협의를 거쳐 기획재정부에서 예산을 결정하는 구조이다. 이러한 제도 하에서는 지역발전위원회에서도 정부 부처들의 할거주의 이해관계를 실질적으로 조정하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 지역발전위원회는 부처들 간의 할거주의 이해를 통합 조정할 수 있는 창구역할을 할 수 있도록 역할과 기능을 제고하는 일이 필요하다.

# 목 차

---

제1장 문제제기 .....	3
제1절 연구의 배경 .....	3
제2절 주요 연구 이슈 및 과제 .....	4
제2장 광역경제권 운영시스템의 이론적 기초 .....	9
제1절 광역행정운영시스템의 이론 .....	9
제2절 광역행정운영의 현실구조 .....	12
제3절 광역행정실패의 원인 .....	18
제3장 해외광역경제권 운영시스템의 분석 .....	23
제1절 영국 RDA의 운영시스템과 조직 .....	23
제2절 미국 Metro의 운영시스템과 조직 .....	44
제3절 일본의 광역경제권과 도주제 .....	53
제4절 정책시사점 및 교훈 .....	67
제4장 수도권 광역경제권 운영시스템의 구조와 문제점 .....	75
제1절 수도권 광역경제위원회의 운영시스템 구조분석 .....	75
제2절 수도권 광역행정의 난맥상분석 .....	79
제3절 정부 간 이기주의와 부처 간 이기주의 .....	85
제5장 결론 및 전략제언 .....	91
제1절 단기적 개선방안 .....	91
제2절 장기적 개선방안 .....	100
참고문헌 .....	107
영문요약 .....	111

## 표 목 차

---

〈표 2-1〉	기존 광역행정제도 비교 .....	17
〈표 2-2〉	광역행정의 정부 간 관계 .....	19
〈표 3-1〉	영국 광역경제권 현황 .....	27
〈표 3-2〉	Single Pot의 부처별 지원규모 .....	30
〈표 3-3〉	지역별 RDA 예산 배분에 사용되는 가중치(2005/2006년 기준) .....	31
〈표 3-4〉	RDA별 예산 .....	32
〈표 3-5〉	RA의 조직 현황, 2004년 .....	34
〈표 3-6〉	RA의 수입, 2004~2005년 .....	36
〈표 3-7〉	2005년 7월 GOR 예산의 지출부분 .....	39
〈표 3-8〉	영국 지역의 지역정부사무소의 상시직원 현황 .....	41
〈표 3-9〉	지역계획기구 설립형태 .....	46
〈표 3-10〉	‘2040 Performance Measures Report’ 의 지표 분석 .....	4·5
〈표 3-11〉	국가의 지방의 역할분담 .....	66
〈표 4-1〉	수도권 광역경제발전위원회 조직도 .....	76
〈표 4-2〉	수도권 광역행정의 난맥상 .....	83
〈표 5-1〉	수도권 광역경제권의 우선추진 신규사업 .....	93
〈표 5-2〉	수도권규제의 합리화가 요구되는 사안 .....	94



## 그림 목 차

---

〈그림 3-1〉	영국 지역발전 추진기구와 역할분담 .....	25
〈그림 3-2〉	GOR의 역할 .....	38
〈그림 3-3〉	Metro 권역 .....	47
〈그림 3-4〉	Metro의 계획체계 .....	49
〈그림 3-5〉	Metro의 조직체계 .....	50
〈그림 3-6〉	일본의 지역정책관련 중앙 및 지방행정체계 .....	56
〈그림 3-7〉	지역활성화통합본부와 일원적 지배체계 .....	57
〈그림 3-8〉	일본의 지방공공단체 .....	60
〈그림 3-9〉	도주제 이행의 이미지 .....	63

# 제1장 문제제기

제1절 연구의 배경

제2절 주요 연구 이슈 및 과제

# 제1장

## 문제제기

### 제1절 연구의 배경

- 국가균형발전특별법 개정안이 국회를 통과되어 현 정부의 5+2 광역경제권 정책은 그 제도적 기반을 형성하게 되었다. 이에 따라 광역경제권역별로 광역경제권발전 5개년계획이 수립되고 광역경제발전위원회가 속속 구성되고 있으며 이를 지원할 수 있는 집행기관으로 사무국이 설치되고 있다. 광역경제권 운용시스템은 이렇게 의욕적인 출발을 보이며 현 정부의 지역발전정책으로서 제도적인 기반을 다져 가고 있다. 그러나 아직 광역행정의 경험이 일천하고 광역적 협조체제에 대한 문화가 자리를 잡고 있지 못한 상황이므로 일부 전문가나 학계에서는 벌써 광역경제권 단위의 운용조직이나 역할에 대한 다양한 우려가 제기하고 있어 이러한 문제점을 중심으로 서울시 및 수도권 입장에서 향후 나아가야 할 광역경제권 운용시스템을 모색해 보고자 하였다.
- 현재까지 모습을 드러낸 광역경제권 운영시스템은 법 제도적으로 광역사업을 추진하기 위한 의사결정기구, 자원조달이나 예산배분, 사업추진주체 및 사업평가체계 등에서 중앙정부의 부처가 주도적인 역할을 하도록 되

어 있는 반면, 광역지자체들은 각 지역의 입장을 반영할 수 있는 적절한 거버넌스 체제는 구축되지 못하고 있다. 또한 광역지자체에서도 광역행정이나 광역적 협조체제에는 경험이 일천하고 자율성이나 창의성을 발휘할 수 있는 제도적 기반이나 동기부여도 충분히 갖추어지지 않아 여전히 지역이기주의적인 주장이나 생각에 젖어 있다.

- 전국 시도 연구원 협의회에서는 이 같은 공동문제 인식하에 광역경제권포럼을 운영하면서, 광역경제권 운영시스템개선방안과 광역경제권 간 연계협력방안(관련자료 첨부)을 연구하고 있다. 이 연구에서는 이러한 지자체 연구원 간 공동노력의 일환으로서 수도권 사례를 중심으로 광역경제권 운영시스템의 개선방안을 찾아보고자 한다.

## 제2절 주요 연구 이슈 및 과제

- 이 연구에서는 오늘날 왜 광역행정 및 광역경제권이 화두로 부상하고 있는지 그 근본적인 논리를 짚어보고 광역행정의 유형별로 현재 수도권에서 이미 운영되고 있는 실제사례를 찾아 운영실태를 파악하고자 하였다. 또한 현재 수도권에서 운영되고 있는 광역행정은 왜 그 취지와는 달리 원활하게 작동하지 않는지 그 이유를 파악해보려 하였다. 이를 바탕으로 영국, 미국, 일본 등 해외의 사례를 분석하여 외국에서는 이러한 광역행정의 문제를 어떻게 접근하고 있는지 살펴보고 우리에게 정책시사점을 찾아보려 하였다. 그리고 최근에 발족한 수도권 광역경제발전위원회의 구조, 운영규정 및 예산현황을 살펴보고 문제점을 분석하였다.
- 이러한 분석을 토대로 향후 수도권 광역경제권 운영시스템이 나아가야 할 방향과 추진전략들을 제시하고자 한다. 이 연구에서 다루어야 할 주요 연

구이슈 및 과제는 다음과 같다.

- 기존 제도상 광역행정기구의 한계와 운영상 문제점은 무엇인가?
- 해외 광역경제권의 운영시스템의 운영체계와 조직은 어떠한가?
- 국가균형발전특별법에서 제시된 광역운영시스템으로 이런 문제점을 극복할 수 있는가?
- 수도권외의 입장에서 바람직한 광역운영시스템은 어떤 것이어야 하고, 이를 위해 중앙정부 및 관련 지자체에 대하여 어떤 정책적 제언을 제시할 것인가?

## 제2장    광역경제권 운영시스템의    이론적    기초

- 제1절    광역행정운영시스템의 이론
- 제2절    광역행정운영의 현실구조
- 제3절    광역행정실패의 원인

## 제 2 장

# 광역경제권 운영시스템의 이론적 기초

### 제1절 광역행정운영시스템의 이론

- 광역행정의 필요성은 기초지방정부만으로는 지역계획이나 교통 및 환경, 지역산업발전, 대도시기능개선 등의 행정서비스를 효과적으로 제공하기 어렵기 때문에 발생한다(이달곤, 2004 : 207). 도시화가 심화됨에 따라 새로운 주택단지와 지역개발이 진전되고, 농어촌 인구가 도시로 몰려들게 되어 지역별 행정수요의 패턴이나 내용이 달라져야 할 필요성이 생긴다.
- 또 도시들이 밀집되어 있는 대도시권역에서는 기초지방정부의 광역행정만이 아니라, 광역정부들 간의 초광역행정의 필요성도 대두한다. 초광역행정은 메갈로폴리스의 형성과 같이 중심도시를 축으로 하여 수많은 위성도시들이 형성되면서 광역정부들 간의 조정이나 종합적 권역계획을 수립해야 할 필요성이 생기면서 검토되게 된다. 미국 동부지역과 같이 주들 간에 초광역행정이 필요한 경우나, 광역시가 인접해 있는 서울특별시와 인천광역시, 부산광역시와 울산광역시의 경우처럼 글로벌 도시경쟁력을 확보하기 위해서 광역정부가 각각 경제자유지역이나 산업지원정책을 수립한다면, 중복으로 인한 예산낭비, 규모경제 확보의 어려움 등이 발생할 수 있다. 따라서 광역정부의 행정구역을 넘는 영역 즉, 초광역에 대한 지

역경제정책을 수립하고 집행하기 위한 책임 있는 주체가 필요하게 된다. 이를 위해 필요한 것이 초광역행정 운영시스템이라고 할 수 있고, 현 정부에서 제시한 광역경제권은 바로 이러한 초광역행정에 해당되게 된다.<sup>1)</sup>

○최근에 논의되고 있는 인구 2,000만명 정도의 규모에 해당하는 메가시티리전(MCR : Mega City Region)의 개념은 바로 초광역행정에 대한 필요성을 제기한 것으로, 이를 위한 운영시스템을 어떻게 확보하고, 책임 있고 성과 있게 운영할 것인가에 대한 고심에서 나온 것이라고 할 수 있다. 메가시티리전의 개념은 슈퍼리전(super region)의 개념을 처음으로 제시한 유럽에서 선도적으로 제안하였다(동아일보, 2009 : 10). 프랑스는 유럽연합이 형성됨에 따라 6개의 슈퍼리전을 제시하였고, 독일은 16개주를 9개로 통합하는 안을, 영국도 9개의 지역개발권을 제안하였다. 한국의 5+2라는 광역경제권개념도 엄밀하게 말하면, 슈퍼리전의 개념에 해당되고, 이는 초광역행정을 위한 하나의 도구개념이라고 할 수 있다.

○대도시권광역행정의 필요성은 기초지방정부만이 아니라 광역지방정부에서도 발생한다. 그렇다고 행정구역의 조정필요성이 생길 때마다 행정구역 개편을 하거나, 계층축소를 할 수 있는 것도 용이하지 않다(이달곤, 207p). 광역행정의 경우에는 기초지방정부들 간의 구역조정을 해야 하고, 초광역행정의 경우에는 광역정부들 간의 구역조정을 해야 한다. 또 기초지방정부의 경우에는 행정구역을 확대하다 보면, 상위의 광역정부와 일치해 버릴 경우 기초지방정부가 곧 광역정부가 되어버리는 경우도 발생한다<sup>2)</sup>. 독일의 베를린시와 같이 도시정부가 곧 주정부의 행정구역과 일치하는 경우도 있다. 프랑스의 파리시도 기초지방정부인 코뮌이면서, 곧 데парта망에 해당하기도 한다. 이러한 사례는 행정구역의 확대결과 하나의 계층이

---

1) 이점에서 광역경제권이란 용어는 적절하지 않고 초광역경제권이란 개념이 타당하다고 할 수 있음.

2) 미국의 일부 카운티의 경우는 광역행정단위이지만, 시의 구역이 확대되어 기초자치정부와 카운티의 행정구역이 일치하게 되는 현상이 일어난다. 뉴욕시의 경우가 이런 예에 해당됨.



소멸해 버린 경우라고 할 수 있다. 즉 계층축소가 일어난 것이다. 최근 우리의 지방행정체제개편 논의에서도 시·군 통합이 2/3 정도 이루어지게 되면 상위행정계층인 광역시·도를 폐지하여 행정계층의 단층화를 시도한다는 발상이 있는데, 행정구역의 확대는 곧 계층구조에 영향을 주게 됨을 의미한다.

- 그러나 일반적으로는 광역행정 혹은 초광역행정을 합병이나 통합과 같이 기존의 한쪽 지방정부를 폐지하지는 않는다. 협정을 맺거나, 특별 구를 만들 수도 있고 협의회나 연합체를 별도로 만들어서 광역행정 및 초광역행정의 필요성에 대응한다. 즉 광역행정에는 시장적 접근(market approach), 점진적 접근(incremental approach), 전면적 접근(comprehensive approach)이라고 하는 세 가지의 접근법이 존재한다(이달곤, 214p).
- 광역행정운영시스템의 이론에서 또 하나 중요한 이슈는 광역행정을 집권적으로 할 것인가 분권적으로 처리할 것인가에 대한 논의이다. 집권적으로 운영시스템을 설계하게 되면 4가지 장점이 있다. 첫째, 동일한 수준의 서비스를 넓은 지역에 공급할 수 있다. 둘째, 지역의 협소성으로 인해 한계가 있는 혐오시설, 공장시설 등 지역지구제(zoning)와 관련된 문제를 보다 넓은 지역을 대상으로 함으로써 갈등을 해소할 수 있다. 셋째, 조세자원의 재배분(redistribution)을 통하여 지역 간 격차를 줄임으로써 지역동질성을 확보할 수 있다. 넷째, 서비스 생산과 공급의 규모의 경제를 확보할 수 있다. 그러나 단점으로 크게 2가지를 들 수 있다. 첫째, 주민참여가 줄어들게 되고, 행정과 생활간의 거리가 멀어지게 된다. 둘째, 이질적 사람과 지역에 대한 다양한 선호(preference)의 파악과 차별적 서비스 제공이 어려워, 서비스가 획일화됨으로써 낭비와 주민불만족이 심화되게 된다(이달곤, 208p).
- 광역행정운영시스템의 제도설계 시 광역행정패턴의 선택과 광역행정조직의 선택의 문제를 해결해야 한다.

## 제2절 광역행정운영의 현실구조

- 한국현실에서는 광역행정운영시스템에 대한 전면적 접근법이 쉽게 논의되며, 점진적 접근법은 법제도적으로는 존재하지만 제대로 기능하지 못하고, 기능한다고 해도, 광역행정문제를 해결하기보다는 아주 말단지엽적인 광역문제를 다루는데 그치고 만다. 한국에서는 광역행정패턴으로서 점진적 접근법이 왜 제대로 기능하지 못하는 것일까?
- 행정협의회 형태의 광역행정기구(지방자치법 152조 이하의 규정)에 의하여 구성할 수 있다. 이 기구는 지방자치단체 간 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 구성하는 것으로 시·군·구 간의 협의회와 시·도 간의 협의회를 만들 수 있다. 협의회의 구성은 관계 지방자치단체간의 협의에 따라 규약을 정하고, 관계지방자치단체의 의결을 거쳐서 고시하면 된다. 협의회는 회장과 위원으로 구성되는데, 관계지방자치단체의 직원 중에서 이들을 선임한다. 규약에서는 협의회의 명칭, 처리사무, 조직, 위원선임방법, 운영과 사무처리에 필요한 경비부담이나 지출방법에 대해 규정하고 있다. 협의회의 권한으로서(사무처리에 필요한 자료제출, 의견개진, 협조를 지방자치단체장에게 요구할 수 있고, 협의회가 결정한 사항에 따라서 지방자치단체는 사무를 처리하여야 한다. 협의회가 수행한 사무처리는 관계지방자치단체나 그 장이 수행한 것으로 보아주는 효력이 있다. 협의회에서 조정이 이루어지지 않으면, 시·도 간 합의사항에 대해서는 행정안전부장관이, 시·군·구 간의 합의사항에 대해서는 시도지사가 조정할 수 있도록 되어 있다. 그 사례로 안양천 수질개선 대책협의회에서 안양천을 끼고 있는 13개의 기초자치단체장들이 하천의 효율적 관리를 위하여 일원화된 광역행정체계로서 수질개선 대책협의회를 구성하도록 한 것을 들 수 있다<sup>3)</sup>. 이 협의회는 안양천의 수량 확보, 수질개선, 홍수위험저감, 생태계 복원 등의 통합관리를 위해, 안양하수처리장 고도

처리시설공사를 2009년까지 완료하고, 전시장, 환경교육장, 실험실, 전망대 등을 갖춘 안양천 방문객 센터를 2010년까지 준공할 계획이다. 또 안양천의 상류지역을 자연형 하천으로 정비할 계획도 가지고 있다. 이렇게 협의회방식으로 광역행정이 이루어지는 경우는 아주 예외적이고, 대부분의 협의회가 제대로 된 성과를 내는 경우는 드물다.

- 수도권행정협의회는 수도권의 광역행정문제를 해결하기 위해 수도권행정 관련 지방자치단체인 서울시, 인천시, 경기도, 강원도, 충청북도가 1988년 11월 16일 지방자치법 제142조 및 동법시행령 제48조에 의거하여 구성하여 운영하고 있다.
- 지방자치법 159조 이하에 조합형태의 광역행정패턴이 있다. 이는 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 처리할 사무에 대한 규약을 정하고 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부 혹은 시도지사의 승인을 받아 수립할 수 있는 제도이다. 광역행정패턴은 협의회와 달리 법인으로 운영되고, 조합회의와 조합장으로 구성된다. 조합회의는 조합의 주요사무를 심의, 의결하는 권한을 가지고, 자치단체에 제공하는 서비스의 사용료, 수수료, 부담금을 조례의 범위 내에서 정할 수 있다. 조합장은 조합을 대표하고, 조합의 사무를 총괄한다. 조합은 지방자치법 159조 이외에도 지방공기업법 44조, 기금관리법 17조에 의해서도 설립이 가능하다. 사례로서는 수도권교통조합이 있는데, 이는 서울시, 인천시, 경기도가 수도권광역교통시설 설치 및 운영을 총괄하기 위하여 만들어진 것이고, 서울시를 제외한 15개 지역의 광역시·도들 간에 정보화조합을 만들어서 지방자치단체의 정보화지원을 하도록 하고 있다. 그 외에도 부산시와 경상남도 간에 부산거제 간연결도로건설조합, 부산진해경제자유구역청, 부산김해경량전철조합,

---

3) 이 협의회에는 경기도 안양, 의왕, 군포, 광명, 시흥, 부천시와 서울시의 구로, 양천, 금천, 영등포, 강서, 동작, 관악구의 단체장과 공무원이 참여하고 있고, 서울시, 경기도와 같은 광역자치단체, 그리고 한강유역환경청, 국토해양부 등의 중앙정부도 참여하고 있음(정희윤 외, 2008: 66).

경상남도과 전라남도 간에 광양만권경제자유구역청 등이 지방자치단체조합으로서 운영되고 있다. 조합의 문제점은 업무수행에 필요한 권한과 예산을 구성자치단체들로부터 이양받지 못하여 말단지엽적인 일만을 처리하게 되고, 공무원도 파견을 받아서 운영하고 있어 전문성과 책임성의 확보가 어렵다는 것이다.

- 조합형태의 광역행정기구로 수도권교통본부를 들 수 있다. 명칭은 본부이지만 실제의 조직구성형태는 ‘조합’의 광역행정패턴에 속한다고 할 수 있다. 수도권 교통본부에 대한 연혁, 조직 및 한계점은 다음과 같다.

#### ◀수도권 교통본부▶

- 수도권 광역교통문제를 해결하기 위하여 2003년 10월 수도권 3개 시·도지사 협의를 통해 결성되었다. 광역교통사무의 공동처리를 위하여 설립한 지방자치단체조합의 성격을 가진다. 2005년 2월 수도권교통조합 설립 승인(행정자치부)을 받았고, 2007년 9월 수도권교통본부로 명칭을 변경하였다.

#### ※ 수도권교통본부의 연혁

연 혁	활동내용
2007년 9월	수도권교통본부로 명칭변경
2005년 2월	수도권교통조합 설립 승인(행정자치부)
2004년 8월	수도권교통조합 설립 추진단 구성
2004년 11월	3개 시·도지사 교통조합 설립계획 확정
2004년 12월	수도권교통조합규약 시·도의회 의결
2003년 10월	수도권 3개 시·도지사 광역교통기구 설치 합의
2000년 12월	수도권종합교통체계 조사 연구결과 「교통연합」 설립 제의(국토연구원)
1999년 6월	수도권광역교통기구 설립 타당성 조사 연구(교통개발연구원)
1998년	수도권행정협의회에서 수도권광역교통기구의 필요성 제기

- 수도권교통본부의 주요 업무는 수도권 대중교통종합계획 수립, 수도권 교통정책 협의·조정, 수도권 대중교통 환승시설 확충, 수도권 간선급행버스체계(BRT) 설치·운영, 교통 관련 조합원의 위임사무 등이다.

※ 수도권교통본부 조직



- 조합회의는 총 15인(서울시 5, 경기도 5, 인천시 3, 국토해양부 2)으로 구성되어 있으며, 조합의 중요사무를 심의·의결한다. 의결사항은 조합규약의 개정안, 조합운영에 필요한 규정의 제정·개정 및 폐지, 조합의 주요사업계획의 수립 및 변경, 조합이 수행하는 사업에 대한 3개 시·도별 사업비 분담기준의 결정, 예산의 심의·확정과 결산의 승인, 결산검사를 위한 감사위원의 선임, 조합의 중요재산의 취득, 처분, 기타 조합운영과 관련한 주요한 사항 등이며, 정기회는 매년 하반기 개최된다.

※ 조합회의 조직도



- 수도권교통조합은 조약에 명시된 업무지침에도 불구하고 다음과 같은 부문에서 한계점이 지적된다(수도권교통조합, 2006, 수도권교통조합 중장기 기본계획 참고).
- 첫 번째는 제도적 요인이다. 지방자치법 개정 및 특별법 신설 또는 특별지방자치단체 등 제도정착이 이루어지지 않아 실질적 집행력을 확보하고 있지 못한 문제가 있다. 다행인 것은 행정자치부의 지방자치법 개정(안)이 추진되면서 조합의 기능이나 독립성 측면에서 많은 개선이 기대된다는 점이다.

- 두 번째는 조합구성주체의 이익 대립 측면이다. 지자체 간 재정여건, 정책목표 등 근본적 이해관계에서 차이가 있어 합의가 필요한 부분에서 어려움이 존재한다. 각 행정주체가 수도권 광역교통행정과 관련한 사무 및 집행권한을 이양하지 않으며, 조합 구성의 특성상 지자체 간 협의조정 외에 중앙부처와의 조정에서 어려움이 있다.
- 세 번째는 자율적인 재원운용의 한계이다. 법적·제도적 개선을 통해 법적 근거가 확보되지 않을 경우 재원운용에 한계가 있으며, 광역정책의 원활한 수립, 시행을 위한 독립적인 예산확보 역시 어려움이 있다.
- 네 번째는 전문성 확보미흡이다. 교통조사, 계획입안 및 조정, 신기술 도입 및 운영 등 전문성이 필요한데 일반 공무원 파견 외 외부전문인력 확충이 미흡한 실정이다.

- 지방자치법 165조에 따라 협의체나 연합체형태의 광역행정기구도 둘 수 있다. 상호 간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위한 전국적인 협의체로서 시도지사협의체, 시도의회의회장협의체, 시군구청장협의체, 시군구의회의회장협의체 등 4개 협의회가 있다. 이들은 지방자치에 영향을 줄 수 있는 법령 등에 관하여 행정안전부장관을 거쳐 중앙정부에 의견을 제출할 수 있도록 하고 있다. 시도지사협의회의 경우는 협의회의 목적달성을 위해 정책 및 시책연구, 공동현안에 대한 조사연구, 공동관심사의 의견수렴 및 연구, 지방자치에 영향을 주는 법령 등에 대한 의견개선 등을 할 수 있도록 하고 있으나 임의 단체로서 법적 위상을 확보하고 있지 못하여 지방자치에 관한 국정 영향력이 미약하다고 할 수 있다.
- 조합형태가 제대로 된 책임과 권한을 가지고 광역서비스를 제공하지 못하고, 구성자치단체 간의 갈등을 해소하기 어려운 한계를 극복하기 위하여 법률에 근거를 가진 기업형태로 광역서비스를 제공하는 경우도 있는데 이것이 바로 수도권매립지관리공사이다. 이 관리공사는 수도권매립지를 효율적으로 관리하여 수도권지역의 발생폐기물에 대한 적정한 처리와 자원화를 촉진하고 주변지역주민에게 쾌적한 생활환경 제공에 기여하기 위

하여 만들어졌다<sup>4)</sup>. 관리공사는 5년마다 수도권매립지 종합환경관리계획을 수립하여야 하고, 2년마다 수도권매립지 환경관리계획을 수립하여야 한다. 관리공사의 사장은 환경부장관이 임명하고, 이사는 장관의 승인을 얻어서 사장이 임명한다. 사장은 공사를 대표하고 업무를 총괄하는데, 공사의 업무에 관한 주요사항을 의결하기 위하여 이사회를 둔다(정희윤 외, 72p). 그러나 문제는 수도권의 매립지관리를 자치적으로 처리하는 것이 아니라, 중앙정부가 개입하여 처리한다는 것이다. 즉 중앙정부의 통제를 받는 공사에 의하여 처리됨으로써 자치적인 광역행정은 실패하였다는 것이다. 이는 갈등의 처리가 권력적으로 처리하는 방법밖에 없는 현실을 대변한다.

〈표 2-1〉 기존 광역행정제도 비교

	특징	장점	단점	시사점
사무 위탁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소관사무의 일부를 다른 자치단체 및 장에게 위탁하여 처리(지방자치법 제141조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신속 간편하게 자치단체 간 협력 사무를 처리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도에 대한 경험부족, 협상문화의 미성숙</li> </ul>	
행정 협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20이상에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위함(지방자치법 제142조)</li> <li>• 광역사무의 공동처리(광역행정협의회 5개 권, 기초행정협의회 50개 권으로 구성) *수도권광역행정협의회(1998년 11월 구성, 서울, 인천, 경기, 강원, 충북으로 구성)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 느슨한 협력방식</li> <li>• 집중적이고 본격적인 협력의 전 단계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법인격이 없는 임의 단체임</li> <li>• 분쟁해결능력이나 집행권, 과세권이 없음</li> <li>• 비상설기관</li> <li>• 지방의회 참여 결여</li> </ul>	의회 참여 부재
지방 자치 단체 조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동사무를 처리하기 위해 관계지방자치단체의 협의를 거쳐 규약을 정해 설립한 공법상 사단법인(지방자치법 149조) *최근 수도권교통조합 설립(2005년 2월)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별지방자치단체(독립된 행정주체)</li> <li>• 집행력이 뛰어나고 중립적인 사무처리에 유용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규약변경 시 행정자치부장관의 승인을 얻어야 함(규제 강화)</li> <li>• 운용 부진</li> <li>• 수도권쓰레기매립지 운영관리조합은 운영부실로 공사로 대체되어 해체됨</li> </ul>	자치 단체의 자율성이 적어 활용 기피

4) 수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률(2007.4.11)

〈표 계속〉 기존 광역행정제도 비교

	특징	장점	단점	시사점
지방 정부 전국 협의체	• 단체장 및 의회의장은 상호교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위해 전국협의체를 설립(지방자치법 154의 2)	• 정부에 대한 의견제출권을 가짐	• 국가는 응답의무가 없음	
협약에 의한 공동 사무 처리	• 자치단체 간 소관사무를 공동으로 협약 또는 협의를 통해 처리하는 방식	• 법적 근거 없이 사적 계약과 같이 당사자 간 자유의사에 따라 합의 가능	• 자치단체의 고유기능을 다른 기관에 이관하기를 기피하는 경향이 강해 활성화되지 못함	

### 제3절 광역행정실패의 원인

○ 한국에서 광역행정운영시스템이 실패한 이유는 무엇일까? 자치의 문화가 조성되지 않기 때문이라고 할 수도 있고, 중앙집권적인 통제가 아직도 강하게 남아있기 때문이라고 할 수도 있다. 그렇다고 하면, 왜 한국에서는 이렇게 자치의 문화가 조성되지 않았는가? 이는 지방정부의 지역이기주의 혹은 지방 관료제 이기주의에서 발생하는 것은 아닌가 하는 생각이 든다. 즉 광역행정을 위한 운영시스템이 제대로 작동하려면, 구성자치단체들이 그 권한과 예산을 이관해 주어야 하고, 광역행정시스템의 인력의 자율성과 책임성이 확보되어야 하는데, 이것을 법제도적으로 제약하고 있는 것이다. 구성자치단체들은 가능한 한 자신에게 부여되어 있는 권한을 놓지 않으려고 하고, 또 예산도 소액만 주지, 본격적인 사업집행예산은 주지 않으려 한다. 이를 ‘관료제이기주의’ 라고 할 수 있다. 또 조합이나 협의체의 경우 인력을 파견하거나, 일정한 주기로 순환시킴으로써 광역행정의 전문성을 키우거나 책임성을 확보할 수 있는 장치가 없다. 따라서 광역행정은 구성자치단체행정의 주변조직 내지는 산하조직에 불과한 실정이다. 이렇게 되어서는 구성자치단체의 공통적인 광역행정사무를 기획하고 조정하고,



결정하고 집행할 수 있는 권한과 예산, 인적역량을 구비할 수 없다. 따라서 광역행정은 형해화할 수 밖에 없게 된다. 이리하여 지방정부레벨에서의 구성자치단체들 간의 할거주의가 우세하게 된다.

- 중앙정부레벨에서도 마찬가지이다. 원래 중앙정부는 정책영역별로 부처가 독립적으로 운영되고 있다. 국토해양부, 지식경제부, 환경부, 교육과학부, 행정자치부 등 할거주의적으로 구조화되어 있고, 지역정책에 대해서도 중앙부처가 권한과 예산과 전문 인력을 가지고 초광역적인 지방정책 영역에 대해서는 직접 기획하고 개입하며 집행하고 통제한다. 산하에 다양한 연구소조직을 운영하기도 한다.
- 이러한 중앙정부레벨의 할거성을 해소하기 위하여 만들어진 지역정책 총괄조직이 바로 지역발전위원회인데, 문제는 지역발전위원회가 지역발전기획단이라고 하는 사무국조직을 두고 있으나, 이는 지식경제부에 소속되어 있는 조직이란 점이다. 따라서 조직의 소속계통이란 측면에서는 지식경제부에 속하게 되어, 주로 지경부의 정책영역을 우선적으로 처리하고 지배적으로 처리할 부처이기주의에 지배당할 가능성이 높다는 것이다. 이렇게 되면, 지방정부의 입장에서 광역적 지역정책에 대한 총괄적 사무를 기획하고 결정하며 집행할 수 있는 조직은 존재하지 않게 되고, 광역적 지역정책의 공백영역이 생기게 된다. 이를 표로 표현하면 다음과 같다.

〈표 2-2〉 광역행정의 정부 간 관계

	지역정책총괄	부문별 지역정책	지역행정
중앙정부	지역발전위원회	지식경제부, 국토해양부, 교육과학부, 환경부 등 (부처 할거주의)	행정안전부
지방정부	광역경제발전위원회 (?)	부처 특별지방행정기관 (수직적 부처할거주의)  수도권매립지관리공사 등 (환경부 산하)	지방자치단체  지방자치단체조합 지방자치단체협의회 지방자치단체협의회

참고 : 이탤릭체의 글자는 광역행정기구들임.

- 부문정책이 중앙부처의 특별지방행정기관에 의하여 처리되는 것을 분리형이라고 하고, 중앙부처의 사무를 지방자치단체가 통합적으로 처리해 주는 것을 융합형이라고 한다. 분리형이라고 함은 지방자치단체와는 분리되어 중앙부처가 직접 산하기관을 설치하여 서비스를 공급한다는 의미이다. 지방국토관리청은 국토해양부의 특별지방행정기관이고, 지방중소기업청은 중소기업청의 특별지방행정기관에 해당한다. 이처럼 분리형으로 지방행정과 지방정책이 이루어질 경우에는 지방자치단체의 사무와 중첩되거나 충돌할 경우가 발생한다. 그래서 최근 한국에서는 지속적으로 특별지방행정기관을 지방자치단체와 통합해야 한다는 제안이 지방분권의 핵심사안으로 제기되는 것이다. 이 밖에 환경부 산하의 수도권매립지관리공사도 공기업 형태로 수직적 부처할거주의의 영향을 받는 조직이라고 할 수 있다.
- 광역행정실패의 원인은 다음과 같다. 중앙은 중앙대로 부문지역정책을 위한 조직을 두고 있고, 지방은 지방대로 광역행정을 위한 운영시스템을 두고 있으나 이들이 각각 할거주의적으로 운영되고 있어 각각의 권한을 가지고 예산도 자기 권한에 해당되는 것을 쪼개어서 집행한다. 이 때문에 지방정부나 지역정부차원에서의 지역정책에 대한 책임성이나 전문성확보가 어려워져서, 법제도적으로 지역정책을 총괄하는 조직이 존재하지 않는다. 심지어 이번에 광역경제권을 위하여 설치된 지역발전위원회도 그 조직의 소속을 살펴보면, 부문지역정책을 수행하는 지식경제부 산하로 되어 있어, 지역정책을 총괄할 수 있는 권한과 예산, 역량을 가진 지방정부레벨의 지역정책총괄조직이 부재하다.
- 그렇다고 하면, 과연 외국에서는 이러한 지역정책총괄조직의 부재문제를 어떻게 해결하고 있는가? 지역정책총괄을 위한 권한, 예산, 역량을 집권적으로 해결하고 있는가? 분권적으로 해결하고 있는가? 광역행정을 위한 운영패턴은 어떤 방식을 채택하고 있는가를 분석해 볼 필요가 있다. 이를 통해 한국의 광역행정 실패의 원인을 진단하고 그 해결방안을 모색해 보아야 한다.

## 제3장 해외광역경제권 운영시스템의 분석

- 제1절 영국 RDA의 운영시스템과 조직
- 제2절 미국 Metro의 운영시스템과 조직
- 제3절 일본의 광역경제권과 도주제
- 제4절 정책시사점 및 교훈

# 제 3 장

## 해외광역경제권 운영시스템의 분석

### 제1절 영국 RDA의 운영시스템과 조직

#### 1. 정책배경

- 영국의 국토정책은 1990년대 들어 재분배적 지역정책에서 경쟁적 지역주의 (competitive regionalism)로 전환되었고, 각 도시와 지역들은 중앙정부 및 유럽연합(EU)의 재원과 보조금을 획득하기 위해 경쟁하였다. 영국의 광역경제권(Regions) 형성의 모태는 지속적인 지역불균형을 타개하기 위하여 보수당 정부가 1994년에 설립한 지역정부사무소 GOR(Government Offices of the Regions)이다. GOR은 소규모 예산을 가지고 중앙정부의 지역 프로그램을 감독하고 관리하며, Eastern, East Midlands, London, North East, North West, South East, South West, Yorkshire and the Humberside, West Midlands 등 9개 지역으로 구분하여 지역사무소를 설치하였다. GOR은 중앙정부의 부처 연합 지역사무소에 불과하지만 지역밀착형 지역정책의 중요성을 부각시켰다는데 그 의의가 있다.
- 1997년에 집권한 신노동당정부는 런던광역시(Greater London Authority)를 포함하여 잉글랜드를 9개 광역권으로 구분하였다. 이는 지

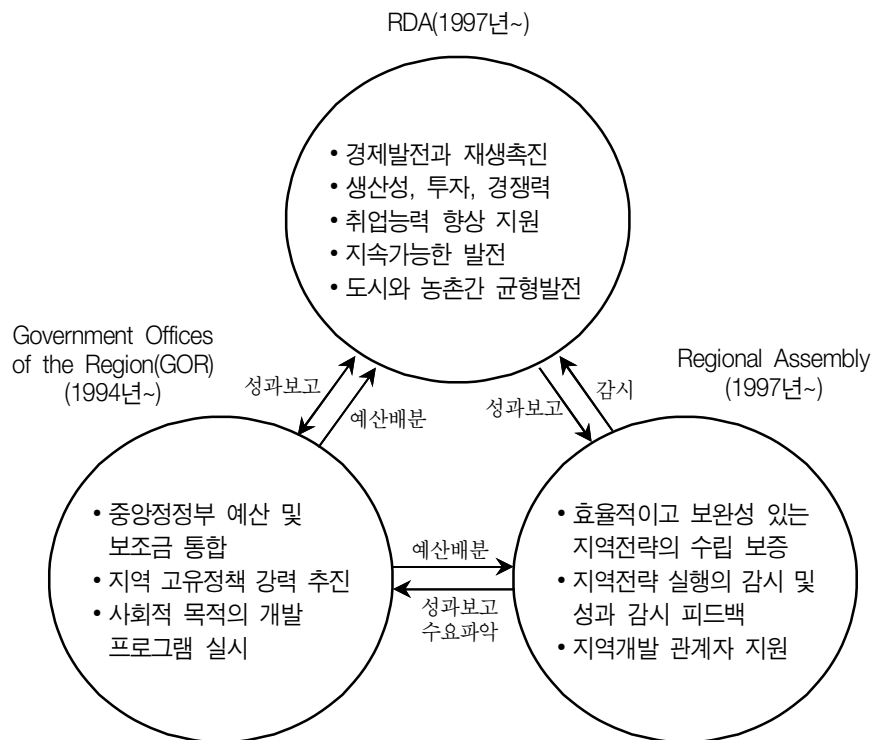
속적인 지역격차를 해결하기 위해서는 지역의 잠재력을 지역 스스로가 가장 효과적으로 실현할 수 있도록 만드는 것이 중요하다는 것을 기본 인식으로 하며, 정부는 모든 지역의 경쟁력 개선이 영국 전체의 경제적 번영에 기여한다고 강조하였다. 이 시기에 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드는 정치적으로 완전히 분권화되었다.

## 2. 중앙정부 주도의 광역거버넌스 체제

- 광역경제권 거버넌스의 핵심 기관은 지역개발청(RDA : Regional Development Agency, RDA), 지역협의회(RA : Regional Assembly), 지역정부사무소(GOR : Government Offices for the Regions)로 구분되고 주요 내용은 다음과 같다.
- RDA는 1999년부터 9개 광역권에 설치되었고 중앙정부의 ‘기업과 규제개혁부’ (Department of Business Enterprise & Regulatory Reform, 1999년 당시에는 무역상무부)의 산하 기구이다. RDA는 중앙정부의 지역정책 대행기관으로 6개의 정부부처에 의해 ‘Single Pot’이라는 포괄보조금 형태의 재정지원을 받는다. 또한 지역 재개발, 사회적 혁신, 서비스 개선 등 지역사회 발전 전반을 관장하고 있으며 핵심 기능은 장기적인 지역경제발전전략을 기획·조정하고 지역경제의 활성화를 도모하는 것이다. RDA의 권한은 중앙정부로부터 부여된 기능에 한정되고 지역정책의 소유권은 중앙정부에 있기 때문에 그 권한과 재원은 매우 제한적이다. 또한 조정자로서의 역할도 상이한 정책들에 책임이 있는 중앙부처들의 경쟁적 어젠다에 의해 저해를 받는다. RDA는 중앙정부의 예산을 받는 산하기관이기 때문에 기관에 할당된 예산을 자유롭게 쓰고 사업을 기획할 수 있다는 의미에서는 자율적이지만 지방분권적이지는 않다.
- RA는 RDA에 이어 설립된 지역계획체로서 RDA와 협력적 관계를 맺는

다. RA는 지방자치단체, 사회 각 분야 및 기업계 등의 대표 인사들로 구성되고, 광역적 공간계획의 수립주체로 RDA 전략사업의 검토를 담당한다.

- GOR은 1994년에 설치된 지역정부사무소로 소규모 예산으로 중앙정부의 지역프로그램을 감독하고 관리하는 중앙정부의 부처 연합지역 사무소의 역할을 한다. 주요 역할은 지역경쟁력 강화, 지속가능한 발전, 재생 및 사회적 통합 등을 확보하기 위한 중앙정부의 지역프로그램이 지역 내에서 일관되게 집행되도록 지원하고, 중앙정부의 11개 부처를 대표하며, 정부정책을 RDA에 전달하고 지역의견을 수렴하는 것이다. 또한 중앙부처에서 수행하는 지역관련 업무를 조정, 통합하여 지방행정의 효율성을 달성하고 중앙과 지방의 채널기능을 수행한다.



〈그림 3-1〉 영국 지역발전 추진기구와 역할분담

### 3. 광역경제권역별 핵심기관의 운영시스템

#### 1) RDA(지역개발청, Regional Development Agency)

##### (1) 설립배경 및 목적

- RDA는 지역단위에서 운영되는 준자율조직(semi-autonomous organizations operation on the regional level)으로서 1998년 제정된 지역발전기구법(Regional Development Agency Act)에 따라 1999년 4월 설치되었다. 이는 경제의 지구화와 지방분권화에 대한 요구가 커지면서 세계화된 경제 체제 하에서 경쟁력을 갖춘 지역을 만들기 위한 지역정책 패러다임의 전환과 새로운 지역발전체제에 대한 구축요구 증가에서 비롯된다.
- RDA는 다른 지역기구와 마찬가지로 지역별로 통합성을 강화할 수 있는 기구를 마련하여 중앙과 지방 간의 연계를 강화하고, 중앙의 정책결정에 지방의 시각을 반영하는데 주요 목적이 있다. 이에 따라 정부는 지역발전 기구에 지역개발에 대한 전략적 기능이외에 상당한 집행기능까지 부여함으로써 각종 지역개발사업 추진에 있어서 구심체 역할을 하도록 유도하고 있다.
- RDA의 설립목적으로는 첫째, 경제발전 및 사회적·물리적 쇄신과 재개발, 둘째, 기업지원 및 투자경쟁력 강화, 셋째, 지역 내 인력개발, 넷째, 취업 기회 창출, 다섯째, 지속가능한 개발추진 등 다섯 가지를 명시하였다. 또한 RDA는 지역 내 이해관계 주체들과의 협력을 통해 대체로 10년의 기간을 대상으로 지역경제전략(RES)을 수립해서 추진한다.

〈표 3-1〉 영국 광역경제권 현황

지역 구분		RDA	Regional chamber	인구 (만 명)	면적 (km <sup>2</sup> )	관할자치 단체 수	직원 수
1	Great London	LDA		751	2,129	1	212
2	East Midlands	EMDA	EMRA	419	15,627	9	176
3	East of England	EEDA	EERA	541	19,120	10	414
4	North East	One North East	NEA	228	8,592	11	347
5	North West	NWDA	NWRA	688	14,165	22	357
6	South East	SEEDA	SEERA	807	19,096	19	324
7	South West	SWDA	SWRA	493	23,289	16	238
8	West Midlands	AWA	WRMA	533	13,004	15	274
9	Yorkshire and the Humberside	Yorkshire Forward	YHA	504	15,400	14	350

자료 : BEER(Dept. for Business, Enterprise & Regulatory Reform), 2003~2004년 기준

## (2) 추진전략

- RDA의 다섯 가지 목적을 달성하기 위한 추진전략으로 지역경제 발전전략(regional economic development strategy) 구축, 사회적·물리적·경제적 쇄신, 농촌지역의 경제적 발전과 쇄신, 유럽구조기금에서 주도적인 역할담당, 외부자본의 지역 내 투자조정 및 투자촉진, 지역선별지원(RSA)에 대하여 중앙부처 지원, 기업 지원, 입지의 매립 및 준비, 기업적지로서의 지역마케팅, 기술이전 증진, 지역의 숙련기술기반 증진, 교통·토지이용·환경 및 지속가능한 개발, 고등교육, 범죄예방, 공중위생, 주택, 관광 및 문화·체육, 인프라사업에 관련한 여타 정책·프로그램 등의 구체적인 기능을 수행토록 하였다(DETR). 이상의 기능을 수행하기 위하여 RDA는 자체재원에 의하여 사업이나 프로그램을 수행하고, 간접적으로는 지방정부와의 상호협약을 통한 동반자관계 형성을 통하여 지역발전을 촉구·지원하는 역할을 수행한다.
- 이 전략들은 해당 지역전체를 포함하여 지역에서의 경제개발과 재생을 담고 있고, 지역에서 사용되지 않거나 쇠퇴한 토지의 재활성화를 위해 조직



의 파트너들과 함께 공공 공간의 질과 매력을 향상시키는 역할을 하고 있다. 이외에 직장을 공급하고 경제를 촉진시키기 위해 기존 혹은 새로운 사업들을 지원하고, 지역발전전략의 실행을 위한 기부금조성에도 참여하고 있다. RDA는 역할의 강화를 위해 지역의회를 비롯한 이해관계 주체들과 정책의 정합성을 향상시켜야 하고, 지역의회는 강화된 제도에 따라 정책 결정과정에 밀접한 영향을 미쳐야 하며, 정책입안의 향상을 위하여 우선순위에 따라 지역의 변화를 인지하여야 한다.

### (3) 주요기능

- RDA는 목적을 달성하기 위해 필요한 지역발전전략을 수립해야 한다. 환경·교통·지역성(DETR)은 RDA가 지역발전전략을 수립함에 있어서 특히 지역전략이 포함해야 할 사항, 대상지역등과 관련하여 RDA를 지도하고 지시할 수 있다. 또한 RDA에 의한 지역발전전략은 3년마다 재수립(review)해야 한다.
- RDA는 기업가주도(Business-led) 조직으로 기업의 수요와 정부정책 간에 연결을 해주는 역할을 하며, 지역 내에서 기업을 지원하고 조언을 한다. 이외에도 RDA는 지역 내에서 투자를 이끌고 생산성을 향상시키기 위해 노력한 결과, 2006년 18,000개의 새로운 기업들을 창출시켰다. 고용부문에 있어서 RDA는 111,000명이 넘는 사람들을 위해 직장을 창조하고 보호하였다. RDA는 지역 내 인력의 교육, 훈련, 기능습득 등을 위하여 기존의 여러 관련기구와 긴밀히 협력하여 프로그램을 조정하고 강화시키는 역할을 하며, 지역 내 경제개발 시 지역 커뮤니티 그리고 자연환경의 현재와 미래의 수요를 고려한다.

### (4) 조직구조

- 영국 내에서 RDA는 Eastern, East Midlands, London, North East, North West, South East, South West, Yorkshire and the Humberside, West

Midlands 등 모두 9개 권역으로 구분된다. RDA는 독립적이고 준자율적인 조직운영방식을 택하고 운영에 있어서도 소프트한 정책수단을 통하여 지역 내 토착기업들을 지원하며, 종합적이고 통합적인 집행이 이루어진다. 그러나 RDA는 EP, WDA, SE와 같은 전국수준의 지역발전추진 전담기구에 비해 지역적인 참여와 협력관계를 중시한다.

- RDA의 조직은 최고의결기구인 이사회(RDA Board)와 집행부(RDA Executive)로 구성된다. 각 RDA는 기업, 노조, 지방정부 등 각각 다른 분야의 다양한 기술과 경험을 가진 15명의 이사회 멤버와 1명의 의장(Chair person)을 두게 되며, 이사회 멤버는 런던의 경우, 시장에 의해 임명되며 그 외 지역은 BERR (Department of Business Enterprise & Regulatory Reform)에 의해 임명된다. RDA 의장은 이 지역 내에서 지역 사업화 사회의 수요를 잘 이해하는 성공적인 사업가 중에 한명이 된다. RDA 이사회는 지역정부, 시민단체(the voluntary sector), 노동조합(trade unions), 지역기업가(local businesses)의 광범위한 이해대변자들로 구성된다. 집행부의 의장(Chief Executive)은 런던시장 혹은 장관(Ministers)의 동의를 얻어 선출되며 전체 조직을 관리한다. 런던의 경우 집행부의장(Chief Executive)은 재무책임 의장(The Chief Finance Officer)직을 동시에 겸한다. 의장들은 6주에 한 번씩 만나며 RDA의 어젠다에 대해 동의하고 영국 지역전체에 영향을 줄 수 있는 중요한 이슈에 대해 토론하며, 이후 정부에게 모든 지역의 이익을 반영할 수 있도록 조언을 제시하고 의장들은 규칙적으로 장관들과 만나 정책이슈에 대해 보고한다.

## (5) 자원

- RDA는 일반적으로 80% 이상의 재원을 중앙정부로부터 지원받고 있으며 이밖에 자본 및 자체수익에 의한 자원 등으로 운영된다. RDA의 주요 수행 기능을 재정지출차원에서 보면 RDA별로 지역적인 차이는 있으나 일반적

으로 도시재개발을 통하여 기업 활동에 적합한 지구로 만들어 지역실업을 완화하고 지역주민의 소득을 향상시키기 위한 중앙정부의 기금인 Single Regeneration Budget (SRB)이 주종을 이루고 있다.

- 영국정부는 광역권 정책의 수행을 위해 RDA에게 포괄보조금을 지급하는 ‘Single Pot’ 제도를 도입하였다. 이 제도는 RDA관련 6개 부처의 프로그램을 단일프로그램으로 통합하여 미리 설정된 배정기준에 따라 RDA에게 차별적으로 예산을 배정하고, 각 RDA는 배정된 예산을 포괄적으로 사용할 수 있도록 하는 세출예산운용제도로 일종의 포괄보조금제도이다.

‘Single Pot’에 통합된 각 중앙부처의 정책프로그램은 행정, 토지 및 자산, 단일 재건 예산, 직능개발기금, 지역혁신기금, 제조업 지역 센터 예산, 투자유치 예산, 공통의 행정경비예산 등이다. 2002년 이후 ‘Single Pot’이 도입됨에 따라 RDA는 지역의 우선순위에 따라 정책 간에 예산의 용도를 전환할 수 있는 유연성을 가지게 되었다. RDA는 지역특성과 상황에 따라 클러스터의 형성, 지역에 중요한 인프라 구축사업의 타당성에 관한 연구, 지역연구, 네트워크 지원, 전자상거래 활성화 지원 등의 사업을 전개하고 있다. RDA에 대한 중앙정부의 예산지원 총액은 2007~2008년 약 2,300백만 파운드에 이르고 있다.

〈표 3-2〉 Single Pot의 부처별 지원규모

(단위 : 백만 파운드)

중앙정부 부처	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
BERR(기업과 규제개혁부)	172	191	234	463	476	483
CLG(지방부)	1,369	1,522	1,511	1,568	1,633	1,676
DEFRA(환경식품농무부)	42	41	46	72	73	74
DIUS(혁신, 대학, 기술부)	42	42	42	43	44	45
UKTI(무역투자청)	-	-	13	13	13	13
DCMS(문화미디어체육부)	-	2	2	6	6	6
합 계	1,625	1,798	1,847	2,163	2,244	2,297

출처 : <http://www.berr.gov.uk>

○RDA별 Single Pot 예산의 배분은 대부분 개별 RDA 사이에서 하나의 공식(formula)에 의해 결정되며, BERR과 RDA 사이에 각 지역의 경제적 상황을 반영하여 합의를 하는 과정을 거치게 된다. 지역에서의 기업의 수요를 포함하여 각 지역의 수요에 대한 프락시로 일련의 지표들을 사용하며 지역별 지표 값에 가중치를 곱한 점수의 합이 예산배분의 기준이 된다. 또한 가장 최근의 데이터를 사용하며 지표들에 대한 가중치 시스템은 RDA에 의해 만들어지고 RDA들 간에 합의가 된다. 우선순위는 각 RDA가 자기 지역의 경제성장을 위해 돈을 어떻게 사용할 것인지를 의도하는 RDA의 경영계획(Corporate Plan)에 반영되고, 광역별 RDA가 지역경제전략에 입각하여 작성한 경영계획을 BERR이 검토 후 승인하는 과정을 통해 RDA의 예산이 최종 확정된다. 2005/2006 회계연도에는 지역별 실업률, 빈곤층(deprived wards), 부가가치(Gross Value Added), 낙후지역(lagging rural areas), 연구개발비(R&D spend), 유흥지(derelect land), 기술(skills), 균등 고정률(flat rate), 인구(population) 등과 같은 9개의 지표를 토대로 한 공식을 통해 RDA별 예산배분을 결정하였고, 가장 중요한 지표는 실업과 빈곤지역 인구수이다.

〈표 3-3〉 지역별 RDA 예산 배분에 사용되는 가중치(2005/2006년 기준)

지표	가중치	기금 배분에 대한 지표의 영향
실업	0.438	+
빈곤지역 인구수	0.281	+
총 부가가치	0.094	-
낙후농촌지역	0.044	+
R & D 지출	0.031	-
유흥지(Derelect Land)	0.031	+
기본/ 부분 기술(Basic/partly Skills)	0.031	+
Flat Rate	0.025	Flat
인구	0.025	+
합 계	1	

주 : ‘+’는 지표의 좀 더 높은 값이 펀딩에 좀 더 높은 영향을 미치는 것을 의미하고 ‘-’는 펀딩에 좀 더 낮은 영향을 미치는 것을 의미함.

출처 : <http://www.lda.uk>

- 2007~2008년도에 예산이 가장 많이 배정된 곳은 런던의 지역개발청으로 전체 예산의 17.3%에 달한다.

〈표 3-4〉 RDA별 예산

(단위 : 백만 파운드)

구 분	'05/'06	'06/'07	'07/'08	'08/'09	'09/'10	'10/'11	1인당 예산 (파운드)
Advantage West Midlands(AWM)	272	284	291	279	275	269	56
East of England Development Agency (EEDA)	129	134	138	132	130	127	24
East Midlands Development Agency (EMDA)	156	163	167	159	158	154	38
London Development Agency(LDA)	373	391	400	390	385	376	46
North West Development Agency (NWDA)	382	400	409	391	386	377	57
One North East(ONE)	240	251	258	248	244	239	97
South East England Development Agency(SEEDA)	157	163	167	160	158	154	19
South West of England Development Agency(SWRDA)	153	159	164	157	155	151	32
Yorkshire Forward(YF)	295	310	316	309	299	292	59
합 계	2,157	2,256	2,309	2,219	2,190	2,139	

출처 : <http://www.berr.gov.uk>

## 2) RA(지역협의회, Regional Assembly)

### (1) 설립배경 및 목적재원

- 현재의 RA는 1998년 광역개발기구법(Regional Development Agencies Act)에 의하여 설립된 8개의 광역협의회(Regional Chambers)를 지칭한다. RA는 영국을 9개 권역으로 구분한 뒤 각 권역이 지역개발 및 지역경제 기능을 종합적으로 수행하도록 하기 위한 효율성 개념에 기초하여 설치되었고, 시간이 지나면서 RA는 광역계획수립의 주체로서 보다 강한 권한을 부여받게 된다.

- 1998년 지방분권정책의 일환으로 스코틀랜드와 웨일즈 지역에 독립된 의회를 설립한 이후 영국 잉글랜드에서도 광역지방정부의 수립을 추진하고 있다. 광역지방정부의 핵심적인 요소는 선거에 의한 광역의회를 구성하는 일이다. 이를 위하여 2002년 5월 부수상실(ODPM)이 ‘당신의 지역, 당신의 선택 : 잉글랜드 광역지역의 활성화를 위하여(Your Region, Your Choice : Revitalizing the English Regions)’ 라는 제목의 광역거버넌스 백서(Regional Governance White Paper)를 발간하였고, 그에 따라 광역의회를 출범시켜 광역지방정부를 수립할 수 있는 길을 열었다. 이 광역지방정부를 미국의 주에 가까운 권한을 부여하여 현재의 스코틀랜드나 웨일즈 수준의 정부로 가게 한다는 방안이다. 그러나 이 방안은 주민투표에서 부결되어 추진에 어려움을 겪게 된다.
- RA의 주요목적은 지역을 대표하며 옹호자 역할을 담당하고 지역의 우선순위를 조정하며 각 협의체 간 토론을 조장한다. 각각의 전략들을 이끌어가며 협력적 관계를 유지하고, RPG/RSS 계획을 수집한다. 또한 지역에 관한 연구와 정보를 제공해주며, RDA를 철저히 감독하는 역할을 한다.

## (2) 역할

- RA의 법적인 기능은 두 가지인데 하나는 RDA가 수립한 광역경제전략(RES)을 자세히 검토하는 일이고, 다른 하나는 광역공간계획(RSS)을 수립하는 일이다. 특히 2004년 5월 13일 국왕의 재가를 받아 9월부터 발효된 계획 및 수용법에서는 RA가 광역공간계획(RSS)을 수립하는 광역계획주체(RPB : Regional Planning Body)로 결정되었다. 앞의 법률에 규정된 두 가지 기능 이외에도 RA는 광역통합전략(IRS)의 수립 및 검토주체가 되어 광역계획들이 연계성과 일관성을 갖도록 하고 있다.
- RA의 기능을 구체적으로 살펴보면 지역경제전략(RES : Regional Economic Strategy)의 구축, 사회적·물리적·경제적 쇄신, 농촌지역의 경제적 발전과 쇄신, 유럽구조기금에서 주도적인 역할 담당, 외부자본의 지역 내 투자

촉진, 지역선별 지원지역(RSA)에 대한 중앙부처 지원 제공, 기업지원, 입지의 매립 및 준비, 기업 유치를 위한 지역마케팅, 기술이전 증진, 지역의 첨단기술여건 증진, 교통토지이용환경 및 지속 가능한 개발, 고등교육, 범죄예방, 공중위생, 주택, 관광 및 문화체육, 인프라 사업에 관련한 여타 정책 프로그램 추진 등의 기능을 수행하고 있다.

### (3) 조직구조

- RA를 구성하는 위원들은 대부분 관련 지방정부들이 지정한 지방의원들이다. 위원은 평균 90여명이며, 60여명의 지역의회 의원과 30여명의 지역전문가로 구성되어 있다. RA의 의회는 평균적으로 1년에 3~4번 정도 개최되고, 의회장부회장 및 위원회 의장은 2년마다 선출된다. 또한 집행 위원들 간에 이루어지는 격월 회의, 그보다 더 자주 열리는 소위원회 회의 등과 같은 포럼을 운영하고 있다.

〈표 3-5〉 RA의 조직 현황, 2004년

지역 구분		인구 (백만 명)	지자체수	총 의회 회원 수	지자체의원	경제, 사회 협력회원수
1	East of England	5.4	54	107	75	32
2	East Midlands	4.2	36	111	70	35
3	North East	2.5	25	73	47	22
4	North West	6.9	46	80	56	24
5	South East	8.1	74	111	74	34
6	South West	4.9	51	117	79	34
7	West Midlands	5.2	38	100	68	32
8	Yorkshire and the Humbersdie	5.0	22	37	22	15
합 계		42.2	356	735	491	228
평 균		5.3	44.5	91.9	61.4	28.5

- North of England Assembly의 경우 73명의 위원으로 구성되어 있고, 이 중에서 51명은 주로 중앙정부를 대변하는바, 1명의 국회의원, 1명의 유

립의회의원, 그리고 지역 내 구역의회협의회를 대표하는 1명의 대표자를 포함하고 있다. 그리고 51명의 나머지 위원들은 2개의 카운티 정부 및 대도시 기초지방정부와 통합지방정부가 지정한 각각 2명씩의 대표자로 구성되어 있다. 그리고 10명은 소수정당의 균형을 맞추기 위해서 배정한 위원들로 균형적인 지역분포성을 보여주고 있다. 그리고 나머지 위원들은 시민단체 및 민간기업의 대표(5명)와 노동계(5명), 그리고 농촌지역과 환경분야 등을 대표하는 위원들로 구성되어 있다. 총회는 정족수 40% 이상을 기준으로 해서 매년 2회 개최하고, 집행위원들은 1년에 4회 회의를 갖는다. 그리고 지역계획, 지역교통, 지역개발청 모니터링 등을 담당하는 4개의 소위원회들이 지역협의회에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다(Blackman and Ormston, 2005).

- North of England Assembly는 2002년부터 동북지역계획기구(Regional Planning Body for the North East)로 변화하면서 지역의 교통문제 등에 관한 보고서를 발간하는 등 적극적인 역할을 하고, 지역 내의 재정배분 등에 관한 어려운 문제들에 대해서는 지역통합행정청으로부터 그 권한을 이양받아 지역공간정책 집행을 위한 재정배분 조정기구의 역할을 수행하기도 한다. 이와 같은 기능을 수행하기 위하여 RA는 지역개발팀(12명), 사회분야협력팀(9명), 유럽문제운영팀(3명), 정책조정팀(3명) 등 전문가 중심의 지원팀을 구성하였다.

#### (4) 자원

- 초기의 의회는 주정부로부터 지원을 받았지만 지역의 재정이 확장되면서 주정부로부터 독립하였다. Chambers Fund는 각 지역의 RA마다 0.6백만 파운드씩 지원을 해주고, 영국의 모든 의회는 매년 지역계획보조금(Regional Planning Grant)으로 총 6.2백만 파운드를 받으며 ODPM의 총 수입은 17.4백만 파운드에 이른다. 강화된 의회의 새로운 펀드는 각 의



회의 계획 팀에 의해 확대되고, 지역의 우선순위의 관점에서 한층 강화하여 촉진한다.

- RA 재원의 사용실태를 West Midlands의 지역의회를 예로 들어 살펴보면, 전체 예산의 60%를 RPG/RSS 계획수립 시에 사용하고, 35%는 지역의 전략적 정합을 위해, 나머지 5%는 RDA의 감독을 위해 사용하고 있다. 8개 의회는 매년 평균 3.5백만 파운드 가량의 수입을 얻고 있지만, 그 규모는 현저한 차이를 보이고 있다. South West와 North West의회의 평균 수입은 East Midlands의회에 비해 두 배 가량 많다.

〈표 3-6〉 RA의 수입, 2004~2005년

(단위 : 백만 파운드)

지역 구분		총 수입	총 ODPM 수입	Planning Delivery Grant	Chamber Fund	Regional Planning Grant	기부금
1	East of England	3.0	1.9	0.5	0.6	0.8	1.1
2	East Midlands	2.1	2.1	0.8	0.6	0.7	nil
3	North East	3.5	1.4	0.3	0.6	0.5	0.9
4	North West	4.6	2.6	1.1	0.6	0.9	0.6
5	South East	4.0	3.3	1.7	0.6	1.0	0.7
6	South West	4.8	2.1	0.7	0.6	0.9	0.7
7	West Midlands	2.4	2.1	0.7	0.6	0.7	0.3
8	Yorkshire and the Humberside	4.0	1.9	0.6	0.6	0.7	1.5
합 계		28.4	17.4	6.4	4.8	6.2	5.8

### 3) GOR(지역정부사무소, Government Offices for the Regions)

#### (1) 개요

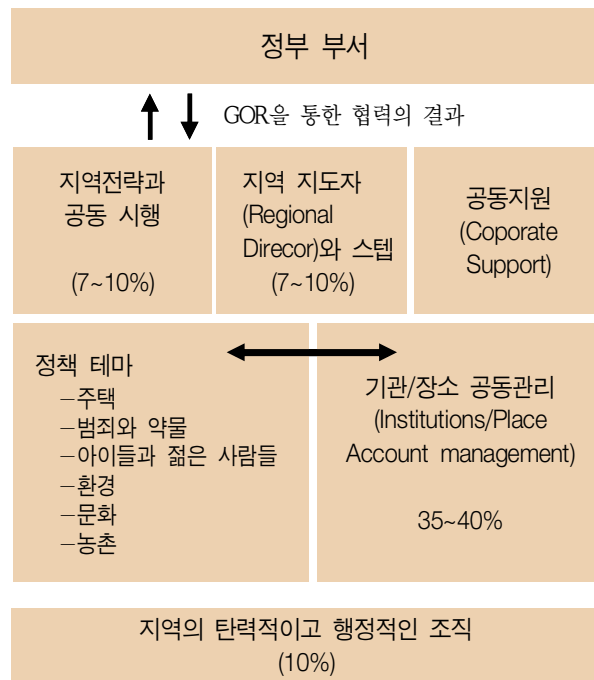
- 1994년 메이저 보수당 정권은 각 지방에 국가업무의 조정역할을 하기 위해 일정한 권한을 가진 종합지방선출 사무소를 9개소 도입하였다. 이후 1997년 노동당 정권은 그 사무소를 유지·강화하고 이름을 지역정부사무소(GOR)로 개명하였다.

- GOR은 지역 및 주민에 영향을 미치는 중앙정부 시책이나 사업이 지역 내에서 상호연계되지 않아 야기되는 비효율성의 문제를 해소하고자 설치되었다. GOR은 분절화된 중앙정부 기능의 지역단위 네트워크 구축을 목적으로 하며, 중앙정부의 지역관련 업무를 지역 내에서 통합함으로써 지방행정의 효율성을 달성한다. 그 중 정부런던사무소(GOL)은 런던을 소관하는 중앙정부의 기관으로서 존속하고 있으며, 재정을 포함하여 다양한 과제에 대하여 GLA와 지자체 소관성청인 부수상부의 중간역할을 하고 있다.

## (2) 역할

- GOR은 중앙정부의 정책과 시책이 지방에서 효율적이고 효과적으로 시행하기 위한 임무를 맡고 있는 중앙정부의 지방창구에 해당한다. 또한 GOR은 10개의 영국정부기관(Whitehall departments)을 대표하고, 커뮤니티 재생에 참여하며 범죄와 싸우고 주택수요에 대한 문제를 다룬다. 이외 공공건장 및 교육, 기술을 향상시키고 외곽지에 대한 문제를 다루며 실업지를 감소시키는데 기여한다.
- GOR은 영국정부(Whitehall departments)에게 정책의 개발과 정책들이 잘 시행시키기 위한 경험과 전문기술을 제공하며, 영국지역 내 시행되는 광범위한 정부 정책 및 프로그램들을 제공하는 중요한 수단이 된다. 또한 GOR은 새로운 지역동의서(Local Area Agreements)가 많은 다른 정부 부서가 지역에 대해 일관적인 접근을 할 수 있도록 이끈다.
- 영국에서는 개발계획(Development Plan)이 도시기본계획(Master Plan)의 역할을 하는데 이러한 개발계획에 있어서 GOR의 역할은 부수상을 대신해 초안계획들(draft plans)을 평가하고 LPA(Local Planning Authority)에게 피드백하며 필요할 경우 직접 방향을 설정한다. 2004년 The Planning & Compulsory Purchase Act의 도입으로 GOR은 새로운

지역발전체계(Local Development Framework)를 준비하는데 있어서 LPA에게 조언을 하는 중요한 역할을 한다. 하지만 부수상은 이러한 계획에 대해 만족스럽지 않다면 부분적으로 국가정책들에 있어서 개입할 수 있으며 승인되기 전 변경할 수 있는 권한을 갖는다.



〈그림 3-2〉 GOR의 역할

### (3) 구성

○GOR은 설립당시 통상산업성(DTI), 환경·교통·지역성(DETR), 내무부(HO), 교육고용성(DfEE) 등 4개 중앙부처에서 파견된 공무원으로 구성된다. 이후 2002년에는 부수상실(ODPM) 직속으로 바뀌면서 기능이 강화되었고, 현재는 중앙부처의 지역단위 업무를 총괄하여 총 9개로 통합 운영되고 있다.

#### (4) 기금활용

○ GOR은 지원 부서들(sponsor Departments)을 대신해서 많은 유럽기부금 및 중요프로그램들을 관리한다. GOR은 NDCs(National Deaf Children' s Society)와 LSPs(Local Strategic Partnerships)를 지원하고 모니터링한다. 또 각각의 커뮤니티 프로그램에 대해서 4000만 유로(한화로 약 48억)를 관리하고 비영리단체 부문그룹과 재개발에 대해 파트너십을 형성한다. LDA(London Development agency)에게 400유로 정도를 지원하고 시장의 경제개발전략에 대한 실행 목표들을 실천할 수 있도록 LDA와 함께 지역사업들을 지원한다. 또 런던의 인프라 구축과 도로, 다리 및 수로 건설에 1년에 29억 유로(한화 2400억원)를 투자한다.

〈표 3-7〉 2005년 7월 GOR 예산의 지출부분



자료 : Review of Government Offices, 2006, office of the Deputy Prime Minister, p10

#### (5) GOL(정부런던사무소)

○ 런던의 경우 GOL은 Whitehall과 GLA 사이의 다리역할을 하며 국가적인 정책의 하나로 런던의 전략 계획을 수립한다. 수도인 런던에 대하여 10개 중앙부처가 함께 모여 정책과 프로그램을 운영하면서 중앙정부를 대신하여 기능을 수행한다. GOL은 2004년 9월부터 지역의회 및 지역기구가 강화됨으로써 스태프 수가 275명으로 25% 이상 줄었고 향후에는 25명이 더 감축될 전망이며, 더불어 예산도 삭감될 전망이다. 이러한 스

태프 수 감축에도 불구하고 GOL은 런던에서 중요한 역할을 하고 있는데, Local Area Agreements 협상을 포함해 런던지역에 정부정책을 전달하는 역할을 수행하고, 런던에서 “모든 아이들의 문제들(Every Child Matters)” 이란 어젠다의 전달을 수행하며, 범죄 감축, 의약품 오남용, 계획, 슬럼지역 재생 등의 중앙정부 정책 전달을 수행한다. 계획 분야를 살펴보면 GOL은 런던에서 토지이용계획 문제에 대해 부수상을 대신해 활동하고 있고, 런던시장에게 새로운 계획 능력을 부여하기 위해 The Greater London Authority(GLA) Bill 드래프트를 2007년 1월 9일 작성하였다.

### 3. 권역별 핵심기관 간 협력강화 방안

#### 1) 보다 나은 협력강화 방안

- 정부는 지역정부기관 및 지역의회의 역할을 정립하고 각 기관 간에 협력을 강화하는 방법을 제안하고 있다. 정부는 다양한 좋은 선례를 통해 지역에서 지역의회의와 정부보조금기관의 관계를 설정하고, 적극적인 토론을 통해 지역의회의의 기능을 강화할 것이다. 또한 각각의 기관들에는 직접 책임을 지는 대표를 두고, 지역의회의와 함께 토론할 것이다. 예를 들면, GOR의 지역대표자는 다른 정부기관과 협력하여 지역의 운영자금 및 정부 정책과 프로그램의 실행에 대한 업무를 토론하며, 지역 내 다른 정부 관계자, 교육기술위원회 및 문화관광위원회 의장 등과 함께 업무를 논의한다. 각각의 의회는 지역에서 다른 조직들과 어떻게 협력하여 운영될지와 지역 재원의 총량에 대해 결정한다.
- GOR은 지역 내 다른 공공기관을 위해 포럼을 개최하고, 고도의 전략을 검토하며 기관들 사이에서 상호적인 목표가 중복되거나 불일치되는 부분을 조정한다. GOR은 지역의 광범위한 전략을 통합하기 위해 노력하고,

지역 차원에서 필요한 협력에 대해 조언자 역할을 한다.

- 늘어난 지역의회 위원은 기관이 해야 할 업무에 대해 명확하게 드러난 문제점에 대해 몇 가지 우려를 보이고 있으나, 일부 지역에서는 협정에 의한 주요 위원들의 역할과 책임을 명시하여 해결하고 있다. 예를 들어, West Midlands 지역에서는 지역개발기구, 의회, GOR이 서로 동의를 얻어 지역 협약을 맺었고, West Midlands Local Government Association은 지역 전략의 통합과 업무를 위한 체제를 수립하였다. 정부는 이러한 협정을 고려하지 않은 다른 지역들에게도 이와 같은 협정을 맺을 것을 권하고, 도움을 요청하는 정부기관에게 도움을 줄 것이다.

## 2) 강화된 지역 거버넌스

- 현재 GOR은 9개 지원부서의 대리인 역할을 수행하고, 지역 간 연계를 통해 GOR의 업무를 더 밀접하게 통합한다. 연말 집계에 따르면, 3,040명의 직원들은 Whitehall보다 GOR에 기반을 두어 근무하고, 1997년 이래로 약 600명이 증가했다.

〈표 3-8〉 영국 지역의 지역정부사무소의 상시직원 현황

지역 구분		1997	1998	1999	2000	2001
1	London	86,680	85,370	84,420	86,190	88,880
2	South East	62,160	57,090	56,510	56,630	55,670
3	South West	50,670	50,030	48,850	49,250	49,250
4	East of England	24,190	25,050	26,580	28,220	28,510
5	East Midlands	20,550	19,950	19,940	19,650	20,300
6	West Midlands	31,120	30,870	31,000	32,080	32,380
7	Yorkshire and the Humberside	32,360	32,010	31,860	33,060	54,720
8	North East	54,930	53,450	52,340	54,940	27,980
9	North West	24,660	24,460	24,460	26,780	27,980
합 계		387,320	378,280	376,060	386,800	391,580

※ 비산업, 산업의 상근직은 동등하게 처리하여 포함됨.

출처 : 내각부

- 1999년 내각사무국 내 ‘성과 및 혁신기구’ (PIU : Performance and Innovation Unit)는 영국의 지방 및 지역 단위에서 시민과 조직을 위한 정책과 서비스를 보다 효율적으로 제공할 수 있는 연구를 실시했다. 이 연구에서는 정부의 목표를 향상시키기 위해 지방 및 지역의 통합된 정책을 보다 효율적으로 성취하기 위한 내용을 세부적으로 살펴보았다. 또한 중앙 정부가 지역정부 및 기업, 기타 지역과 협력하고 다른 정부부처의 책임과 관련된 문제에 초점을 두어 조사하였다. 이 연구는 2000년 ‘Reaching Out : the role of central government at regional and local level’의 보고서로 출간되었다. 보고서의 주요 목적은 보다 나은 중앙 정부 주도의 통합, 지역 상황에 알맞은 정부 서비스 제공을 보장하는 효과적인 방법, 그리고 국가 정책안에서 지방과 지역문제에 대한 더 나은 이해를 돕는 것이다. 보고서의 결과에 의하면, GOR은 RDA와 지역의회(RA)의 업무를 보완하기 위해 새로운 정책에 대한 책임을 부과하는 강력한 권한을 갖는다. 보고서에 따르면 GOR은 이전의 MAFF(현 DEFRA)의 업무와 비교하여 새로운 책임을 지닌다. 또한 DTLR을 대신하여 중앙정부 및 지역과 전략적 제휴를 맺고 주거단지 재개발 등의 새로운 역할을 수행한다. GOR은 DfES를 대신하여 Connexions(영국 위기청소년 관련 지원사업) 서비스와 조화를 이루고, 학교 표준 및 발달된 기술에 대해서도 기반을 두고 수행한다. GOR 내부에서 SureStart(영국 빈곤아동 지원프로그램)와 아동기금 설립을 지원하고, 지역의 우선순위 및 정책목표에 준하여 교육 및 기술 자문위원회를 설립하며 EU 자금 지원의 제안을 돕는다. GOR은 지역에서 정부의 ‘눈과 귀’의 역할을 담당하고, 계획에 대한 의견 제시 및 정책 실행의 주도권을 갖으며 더욱 향상되고 분권화된다.
- 정부는 지역정부기관에 더 많은 책임을 위임함으로써 기존의 역할을 강화할 뿐만 아니라 추가적인 책임을 부과한다. 이러한 책임의 주요 내용은 범죄 및 마약 감소 관련 역할 강화, 홈 오피스 ‘공동체 결속’ 의제를

지원하는 새로운 역할, 2002년 4월부터 시작된 GOR과 지역의 공공보건 팀의 밀접한 관계 지원, 각 정부 청사 내에 존재하는 기존의 DCMS 지역 통합, 시민과 기업에게 온라인을 통한 공공서비스 제공으로 각 지역의 신흥 지식경제에 대한 최대 이익 창출, 업무에 대한 추가적인 책임과 지역 개발기관의 모니터링 담당 등이다.

- 영국과 웨일즈의 비상계획은 연료 위기와 2000년 가을겨울의 홍수피해와 같은 재난사항에 대한 조사내용과 함께 지역과 다른 주요 이해 관계자와의 광범위한 협의과정 및 분석결과 등을 담고 있다. 정부는 GOR에게 국가의 틀 안에서 비상계획에 대한 한층 강화된 역할을 부여하고, 비상계획 검토 구현 프로젝트에 대한 자세한 내용을 이 계획안에 반영하도록 모색할 것이다.

### 3) 지역에 대한 보다 나은 정책 만들기

- 지방 정책에서 각 영역의 특정 요구를 잘 이해하고 국가 차원에서 정책 및 프로그램 개발의 우선순위를 고려하여 반영하는 것이 중요하며, 정부는 다음의 사항들을 포함하여 각 지역의 요구에 대처하도록 조치를 취하고 있다. 첫째, 각 지역에 최상의 데이터를 개발하고 지방의 권한을 강화하며, GOR·RDARA는 각 지역의 핵심 우선순위에 대한 예산 지출을 감독한다. 의회는 새로 수립된 업무 및 국가 정책을 받아들여 시민 서비스의 교육 및 개발을 통해 지역의 인지도를 확보하고, 정부기관(특히 GOR) 본부, 지사 및 지역사무소 간 공무원의 유동성을 증가시켜 시민 서비스와 지역단체 간의 교류를 장려한다. 둘째, Whitehall 부서는 정책의 설계 및 구현의 관점에서 중앙정부와 지역 직원들을 균형있게 고려하여 배치한다. 마지막으로, 공공기관의 일자리가 다양해짐에 따라 모든 분야의 사람들이 지원할 수 있고, 이에 따라 내각부는 공공기관의 근무에 관심이 있는 여성들을 위한 세미나를 개최한다.



## 제2절 미국 Metro의 운영시스템과 조직

### 1. 미국의 광역행정

- 미국의 광역행정은 전면적 접근(comprehensive approach)과 점진적 접근(incremental approach)으로 나누어 살펴볼 수 있다. 전면적 접근은 다수의 지방정부를 단일정부 수준으로 통합하여 광역사무를 처리하는 것으로 통합과 합병으로 나눌 수 있다. 통합은 두 개 이상의 지방정부가 합쳐져 하나의 관할권을 갖도록 만드는 방법이고, 합병은 중심적인 위치에 있는 지방정부가 관할 구역과의 연계가 아주 밀접한 경계외곽의 일부 지역을 흡수하여 보다 큰 관할권을 갖도록 만드는 방법이다.
- 또한 점진적인 접근은 기존의 정부구조나 구역을 유지한 상태에서 지방정부 간 협이나 기능이양 등의 방법으로 사무를 광역적으로 처리하는 것을 말하며, 연합체, 협의체, 특별구, 협정 등으로 나눌 수 있다. 연합체는 대도시에서 강력한 권한을 가진 다수의 기초지방정부가 수평적 관계의 상설정부를 만들어 외관상 2층의 정부체제와 같지만 두 계층이 수평적 관계라는 것이 특징이다. 또한 대도시 전체에 걸친 광범위한 문제를 상위의 메트로 정부가, 그 이외의 도시행정전반은 하위의 기초정부가 맡는 방식으로 두 계층 간의 기능배분 또한 도시마다 상당히 다르게 나타나며 주로 캐나다의 대도시권 재편에서 활용되었다.
- 협의회는 아주 작은 기능만을 담당하는 지역협의회를 만드는 것으로 협의회에는 하위지방정부의 대표들이 참여할 수 있지만, 협의회만으로 독자적인 재정력을 갖추지 못하고, 그 기능이 부가적으로 필요한 경우에 형성되는 특징이 있다. 또한 협의회는 적극적인 사업을 추진하기보다는 지방정부가 광역적 문제에서 발생한 갈등을 해소하고 조정하는 데 사용된다. 주로 미국에서 발전된 제도로 캘리포니아 남부지역에서 교통, 수자원관리 및 환경계획 등의 광역문제를 해결하고 조정하기 위해 활용되었으며,

SCAG가 대표적이다.

- 특별구는 도서관, 상수도, 소방, 하수도 등과 같이 한 가지 서비스만을 공급하는 기관을 자율적으로 설립하여 운영하는 방식으로 미국에서 주로 발달되었다. 이는 지방정부가 서비스의 효율성과 전문성을 확보하기 위해 공동으로 세운 특별지방행정기구이다.
- 합의나 협정은 두 개 이상의 정부가 서비스 제공을 목적으로 계약을 체결하여 종전에 각자의 구역 내에서 제각각 공급하던 서비스를 합의된 공동의 지역에서 공급하는 방식으로, 계약을 통하여 중심도시가 서비스를 제공하고 외곽의 소규모 도시가 공급받는 형식으로 광역문제를 해결하는 것이다. 서비스협정은 독자적으로 제공할 수 없는 서비스를 둘 이상의 정부가 공동으로 협력하여 제공하는 경우를 의미한다. 참고로 미국은 행정적인 광역기구, 경제적인 광역기구, 계획적인 광역기구가 병립하여 존재한다.

## 2. 지역계획분야의 광역거버넌스 유형 및 체계

- 미국 지역계획의 광역적 필요에 따라 지역계획기구 등 다양한 형태의 광역 거버넌스가 나타나고 있고, 그 형태는 지역계획위원회(Regional Planning Committee : RPC)형, 정부의 의회(Council Of Governments : COG)형, 지역자문위원회(Regional Advisory Committee : RAC)형, 지역분배기구(Regional Allocation Agency : RAA)형, 특수목적 지역기구(Special Purpose Regional Agency : SPRA)형으로 나눌 수 있다.

〈표 3-9〉 지역계획기구 설립형태

	특징	사례	장단점	시사점
RPC	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역계획</li> <li>관리이사회-투표로 선출된 공무원+지방정부 지정 시민</li> <li>특별법으로 만들</li> </ul>	델라웨어지역계획위원회		
COG	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역계획 + 서비스 공급</li> <li>지역 내 경제개발조직대표도 참석</li> <li>특별법 혹은 법정구속력이 있는 합의를 통해 설립</li> </ul>	메트로폴리탄 워싱턴 COGs, SCAG	서비스 공급가능	
RAC	지역계획국의 권한 일체 혹은 일부 행사			주정부의 계획국장에게 자문
RAA	연방정부펀드를 배분	Metro, Twin City	단일 정부기관	일관성점검, 지방정부에 대한 처벌 및 거부권 가짐
SPRA	계획과 개발규제권을 가짐	pineland 위원회		

### 3. 미국의 Metro : 광역정부 설립형(광역정부—통제형)

#### 1) 개요

- 미국의 Metro는 포틀랜드 도시권인 Clackamas, Multnomah, Washington의 3개 카운티와 25개 시의 직접선거를 통해 탄생한, 미국에서 유일한 선출직으로 구성된 광역정부이다. 기관별 역할체계는 주정부—Metro정부—자치단체로 나뉘며, 주정부의 담당부서는 토지보존 및 개발부(Department of land conservation and development)로 주정부의 목표를 수정하거나 검토하는 역할을 맡는다. 또한 Metro가 설정한 도시성장구역과 도시와 카운티의 토지이용계획이 주정부의 목표에 맞는 지 여부를 검토하며 승인한다. Metro가 일단 승인을 받은 계획에 대해서는 주정부가 아닌 종합계획에 의해서만 제한을 받는다.
- 1979년 도시성장경계제도를 채택한 후, 이 지역의 도시성장경계에는 24개의 도시와 3개의 도시지역 등 총 237,000에이커의 토지가 포함되어

있다. 이에 따라 Metro는 주법에 의해서 지자체와 향후 20년간 성장을 예측하고 5년마다 검토하는 임무를 수행한다.



〈그림 3-3〉 Metro 권역

## 2) 배경

- 1973년 톰 맥콜 오리건 주지사와 그의 동료들은 처음으로 토지이용계획법을 채택하는데 성공하였다. 이후 농민들과 환경론자들로 구성된 연합단체의 도움으로 맥콜 주지사는 자연보전지역과 농경지가 무분별한 도시확산으로 잠식되는 문제점을 들어 주 의회를 설득하고 새로운 목표와 지침들은 오리건 주 내의 모든 도시와 카운티에게 새로운 목표와 지침에 따른 종합계획을 수립하도록 요구하였다.
- 1978년 Clark Multnomah Washington 카운티의 대도시권내 주민들은 Metro를 주 역사상 처음으로 선출직 지역정부로 만드는 주민투표에 합의하였다. 이 투표결과 Metro 포틀랜드 위원회는 27개 행정구역과 지역적 중요성이 있는 사항에 대하여 토지이용계획을 조정하는 책임을 부

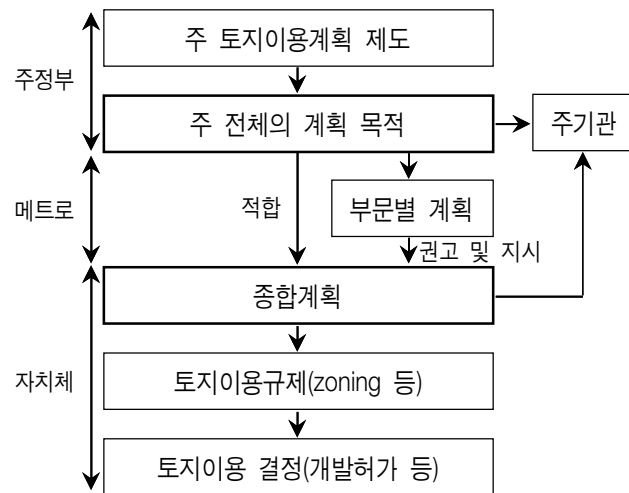
여받았다. 주의 투자법은 Metro에게 도시성장경계를 설정하고, 성장경계 내의 개발에 관한 정책결정을 구속할 수 있는 권한을 부여하였다(오레곤 개정주법 제 268조).

- 도시성장경계는 도시지역과 농촌지역을 분리하고 주법에 의해 향후 20년 이내에 예측되는 성장을 충분히 수용할 수 있도록 개발가능 토지를 포함하도록 한다. Metro는 1979년 도시성장경계제도를 채택하였는데 이 지역의 도시성장경계에는 24개의 도시와 3개의 도시지역 등 총 237,000에이커의 토지가 포함되어 있었고, Metro의 임무는 지자체와 향후 20년간 성장을 예측하여 도시성장경계를 조정하는 것이었다.
- 1992년 Metro의 주민들은 Metro가 직접 성장관리를 하도록 자치헌장(Home Rule)을 승인하였다. 이 헌장은 Metro의 전망과 가치와 미래의 비전을 담고 있으며 토지이용, 교통, 수질, 환경보전을 포함한 지역적으로 중요한 이슈에 대해 Regional Framework Plan이라고 불리는 종합적인 지역정책을 작성하도록 하고 있다.
- 2040년경 도시성장경계 내에서 성장을 수용하려면 120,000에이커가 넘는 토지가 추가로 소요되고, 이는 도시에 악영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 이를 예방하기 위해 현재의 개발패턴으로 도시성장경계의 최대한 확장, 도시성장경계의 외곽개발, 도시성장경계의 팽창 없이 수직으로 개발, 인근 도시와 도심 그리고 교통축에 성장이 집중되는 도시성장경계의 절제 있는 확장 등 4가지 시나리오가 설정되었다. 이러한 4가지 시나리오와 함께 1994년 9월에 새로운 안이 등장하였고 1995년에는 2040 성장 콘셉트(Growth concept)가 채택되게 된다.

### 3) 계획 체계

- 기관별 역할체계는 주정부, Metro, 자치단체로 나뉘고, 주정부의 담당부서인 토지보존 및 개발부(Department of Land Conservation and Development)

가 1973년에 오레곤 주법에 의해 채택된 19개의 주정부 목표를 수정 혹은 검토한다. 이외에도 Metro가 설정한 도시성장구역(urban growth boundary)을 승인하며, 도시와 카운티의 토지이용계획이 주정부의 목표에 맞는지 여부를 검토하며 승인한다.



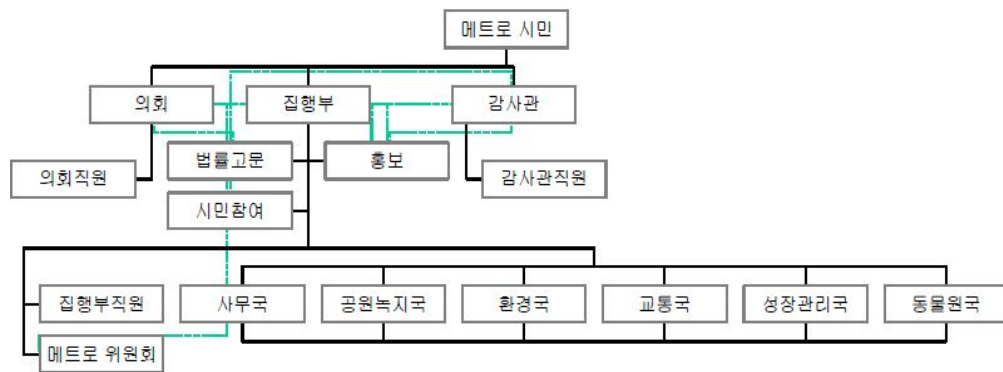
〈그림 3-4〉 Metro의 계획체계

- 1992~1994년 동안 계획된 2040 Growth Concept에 의해 Metro는 부문별 계획을 수립하고 이에 따라 각 자치단체는 종합계획을 수립한다. 일단 승인을 받은 종합계획은 개개의 토지결정행위에 대해 주정부 대신 절대적인 권한을 갖는다. 포틀랜드 내 지자체가 수립한 종합계획은 사법으로 부정합성여부에 대한 재판이 가능한 권한을 갖는다.

#### 4) 조직 및 기능

- Metro는 교통계획과 토지이용계획을 세우고, 지역 내 쓰레기 및 재활용 촉진 등을 감독하며, 공원 및 녹지 등에 관한 업무를 담당하고 있다. Metro는 지역에서 선출된 장과 7개 광역구역에서 선출된 7명의 광역의원, 지역전체에서 선출된 1명의 감사관에 의해 운영된다. 시민과 지역정

부와의 연락창구로서 집행부 밑에 시민참여를 위한 위원회가 있고, 14개의 Metro 자문위원회가 의회 및 집행부의 자문을 한다. 의회에 대해서는 정책자문위원회, 기술자문위원회, 감사관 밑에는 시민자문위원회, 성장관리국 밑에는 위험물질 기술자문위원회, 수관리정책자문위원회, 기술자문위원회 등이 있다. 공원녹지국에는 공원녹지자문위원회, 호수관리위원회, 녹지기술관리위원회, 호수기술관리위원회가 있고, 환경국에는 요금검토위원회, 폐기물자문위원회, 녹지향상위원회가 있다. 또 교통국에는 교통정책위원회 및 정책자문위원회가 있다.



〈그림 3-5〉 Metro의 조직 체계

## 5) Metro 예산 및 지출

- Metro 예산은 Metro 의회가 제정한 조례에 의해 명시된다. Metro 예산의 경우 전체수입의 59.3%가 설비 및 서비스의 대가로 지불되는 기업수입이고, 22.1%는 재산세와 소비세의 징수로부터 나온다. 재산세의 66%는 부채상환에 할당되고 있다. Metro의 보조금수입은 계획 활동에 사용되는데 이는 정부에 Metro 사업과 자본사업 등에 보조를 하고 있거나 세입을 공유하고 있다. Multnomach County는 오레곤 컨벤션센터와 공연장 운영지원으로 3%의 호텔 및 모텔세를 양여하고 있다. 이외 자본 투자 사업에 대해서는 일시적으로 지방정부로부터 보조를 받을 수 있다.

## 6) 모니터링

- 오레곤은 주정부차원에서 환경지표를 수립하여 주정책을 평가한다. 이에 따라 1989년 설립된 오레곤 발전위원회는 특별전문위원회 조직을 만들고 이 조직을 통해 92개의 지표들을 설정하고, 2년에 한 번씩 이러한 지표에 따른 모니터링을 실시하고 있다.
- 메트로의 경우, 각각의 부문별계획에 대한 정책 및 요구에 대한 모니터링과 그에 대한 측정은 ‘the Metro Policy Advisory Committee(MPAC)’ 와 ‘the Joint Policy Advisory Committee on Transportation(JPACT)’ 에 의해 행해지며, 이후 메트로 의회에 의해 채택된다. 메트로는 관할지역의 도움과 함께 발전정도를 측정하기 위해, 지역적 차원 및 관할지역, 성장개념 디자인 타입의 경계 또는 중심지역 등의 데이터를 수집, 분석한다. 이러한 분석 후 각 기준은 ‘region 2040’ 의 성장 개념과 목표에 따라 중요한 지표로 설정된다. 메트로는 2년마다 이와 같은 방법으로 데이터를 수집하고 분석하며 목표에 따라 발전의 수준을 정하며, 지표설정에 따라 각각의 정책들은 실행계획을 기초로 하여 지역계획을 조정한다. 이러한 지표분석의 결과로 메트로는 2004년도에 2040성장관리정책과 실행에 대한 평가서로 ‘2040 Performance Measures Report’ 를 발행하였다. 이 보고서는 8개의 큰 원칙을 제시하고 이 원칙에 따라 최근의 지표현황들을 분석하고 대안을 제시하고 있다.

〈표 3-10〉 ‘2040 Performance Measures Report’ 의 지표 분석

원칙	지표분석
원칙1. 좋은 질의 교육의 제공 및 지역과 주변지역의 경제성장의 균형. 규칙적이고 효과적인 이용이 가능한 토지의 제공에 의한 강력한 지역경제의 권고	A. 토지유효정책과 토지소비정책 <ul style="list-style-type: none"> <li>-UGB내 이용 가능한 토지이용률</li> <li>-이용 가능한 토지의 소비량</li> <li>-이용 가능한 토지 내 수용 가능한 인구와 고용</li> <li>-개발된 평균 획지(Lot)와 구역(Units)량</li> </ul>



〈표 계속〉 '2040 Performance Measures Report' 의 지표 분석

원칙	지표분석	
원칙1. 좋은 질의 교육의 제공 및 지역과 주변지역의 경제성장의 균형. 규칙적이고 효과적인 이용이 가능한 토지의 제공에 의한 강력한 지역경제의 권고	B. 개발정책의 분포	
	인구, 직업, 임금 정책들의 분포	인구, 고용, 실업자비율, 가구수입, 소매점 판매수익
	성장정책의 이익과 손해 I (세금)	총 세금, 1인당 총세금, 1인당 거주 부동산 가치, 1인당 비거주 부동산 가치, 거주vs비거주 부동산가치
	성장정책의 이익과 손해 II (교육의 질)	초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교의 사회경제적인 상태와 성장, 학교무료 급식정도
원칙2. 2040 복합사용센터(mixed use centers)와 경계내에서 개발에 초점을 맞추고 건설 가능한 산업과 상업토지를 포함하여 UGB내 효과적인 토지이용의 권고	A. 2040 계획지역정책에 따른 토지이용정책과 토지소비	
	—이용 가능한 토지량	—소비된 토지량
	B. UGB와 복합사용센터 정책	
	1. 스프롤을 감소시키기 위한 2040 중심지들 사용	—에이커당 고용 분포와 직업
	2. 스프롤의 감소와 2040계획내 고용과 인구 증가의 권고	—직업의 유형
	3. 재개발과 공지 개발정책	—공지비율 측정 분석 —재개발과 공지 공급 분석
원칙3. 대기질, 표면과 심층수의 질과 양. 개울과 습지, 야생동물 서식지와 물고기를 포함한 천연환경의 보호와 복구	4. 고정적이고 뚜렷한 근린정책	
	—근린의 면적 변화	
	A. 천연자원을 관리하고 보호하기 위한 장기 전략	
	—2004년 4월부터 메트로의 인식 —2004년 4월부터 지방정부의 인식	
	B. 오픈스페이스와 공원들을 관리, 보호, 저장 및 확인	
원칙4. 자동차와 선적, 교통과 자전거와 도보를 위한 안전하고 매력적인 시설들을 포함하는 균형된 교통시스템의 제공	—천연자원 데이터	
	C. 고품폐기물	—인구에 따른 폐기량과 재생량
	A. 균형 잡힌 교통시스템정책의 계획	
	—선택지구내 도로의 연결성	
	B. RTO정책들을 통한 균형된 시스템의 건설	
	—2004년 RTP와 2000년 RTP의 재정적으로 제약된 프로젝트들의 분포	
	C. 효과적인 RTP정책들	
	—비SOV(Non-SOV)모델의 시행 —여행에 있어서 다른 수단 : VMT(Vehicle miles traveled per capita) & 탈것(Transit Rides)	
	D. 환경정책의 보호	
	—대기질, —수질	
원칙5. 도시들과 각각의 카운티들이 협력적으로 일하면서 성장경계지역과 주변도시사의 경계는 유지	A. 근린도시와의 협력 그리고 농장자원정책 및 농업의 보호	
	—근린도시들과 메트로 지역내 인구 변화	

〈표 계속〉 '2040 Performance Measures Report' 의 지표 분석

원칙	지표분석
원칙6. 메트로 UGB내 그린웨이, 천 연지역, 환경요소들의 설치 및 다른 톨을 사용한 물리적으로 향상된 커뮤니티의 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>-커뮤니티들의 특징</li> <li>-커뮤니티의 디자인과 레이아웃</li> <li>-커뮤니티의 자연적인 특징들(Natural Characteristics)</li> <li>-커뮤니티내 소매점과 서비스 기회들</li> </ul>
원칙7. 관할권내 저렴한주택(affordable homes)뿐만 아니라 복합주택 유형을 제공하는 것에 의한 모 든 거주자들에게 다양한 주택 옵션 공급	A. B정책들과 자율적인 저렴한주택 공급목표와 토지 전략 정책과의 조화 및 모니터링 <ul style="list-style-type: none"> <li>-저렴주택</li> <li>-가구당 수입</li> <li>-단독가구와 다가구의 점유면적 비율</li> <li>-공가율</li> <li>-자율적인 저렴한주택 공급목표와 토지이용전략</li> </ul>
원칙8. 학교, 커뮤니티센터, 도서관과 같은 커뮤니티 시설들의 접근 을 향상시키고, 예술과 문화 기관들을 지원, 문화적이고 예 술적인 퍼포먼스를 위한 매력 적인 시설들을 공급하는 충분 하고 접근가능한 공원과 자연 지역들을 제공하면서 생동감 있는 장소로 탄생	A. B. 레크리에이션 정책의 접근 그리고 획득(acquisition) <ul style="list-style-type: none"> <li>-획득</li> <li>-공원과 그린스페이스</li> <li>-트레일</li> </ul> C. 관리와 회복 D. F. 정책의 교육과 책무, 그리고 커뮤니티 자원정책으로 접근성 향상 <ul style="list-style-type: none"> <li>-시민자원봉사자들과 프로그램</li> </ul>

자료 : Metro, 2004, Performance Measures Report, an evaluation of 2040 growth management policies and implementation

## 제3절 일본의 광역경제권과 도주제

### 1. 일본의 광역경제권 및 지역계획권

#### 1) 광역경제권의 운영시스템<sup>5)</sup>

- 일본에는 현재 자치적으로 형성되어 운영되는 광역경제권에 해당하는 조직이 없다. 그러나 지역경제정책을 담당하기 위하여 블록별로 나누어서

5) 김찬동(2009), 광역행정조직설계의 한계, 서울행정학회 추계학술대회 발표원고에서 인용

지역정책을 추진하는 조직은 존재한다. 이는 경제산업성의 경제산업국으로 전국을 9개 블록으로 나누어 블록별로 존재한다. 일본에는 광역정부인 47개의 도도부현이 존재하고, 기초정부인 1,800여개의 시정촌이 존재한다. 따라서 초광역적인 정책을 수행하기 위하여 중앙정부부처의 지방블록기관들이 지역정책의 기획, 입안, 집행을 하고 있다고 할 수 있다. 즉 중앙정부부처의 지방지분부국(地方支分部局)이 설치되어 중앙집권적인 조직체계를 가지고 있다고 할 수 있다.

- 일본은 북해도, 동북, 관동, 중부, 근기, 중국, 시코쿠, 큐슈, 오키나와 등 9개 광역권으로 나누어져 있다. 즉 일본에는 이미 광역경제권이 중앙정부차원에서 나누어서 초광역행정을 하고 있다고 할 수 있다. 이는 일본이 지방분권개혁을 추진하고, 시정촌의 합병을 통하여 지방자치의 그릇을 만들고, 기관위임사무를 폐지하는 등 지방자치차원의 성과에도 불구하고 광역권차원에서는 오히려 중앙집권이 강화되고 있는 것을 의미한다. 다른 말로는 광역계층의 지방자치가 실시될 예정인 도주제(道州制)를 선회하여 중앙집권의 기반을 수립하고 있는 것이다.
- 중앙정부차원의 경제산업성은 중소기업과 지역산업을 담당하는 조직으로 전국적인 국가의 정책을 기획하고 입안하며, 본국과 외국, 지방지분부국으로 구성되어 있다. 경제산업성 본국은 주로 사무영역별로 나누어져 있다. 즉 경제산업정책국, 산업기술환경국, 통상정책국, 제조산업국, 상무정보정책국 등으로 이루어진다. 그리고 지방지분부국으로서 광역블록계층에 이미 경제산업국이 9개 설치되어 있다. 9개의 경제산업국 중에 하나인 관동경제산업국은 한국 광역경제권의 광역경제발전위원회 및 사무국이 담당하는 일을 수행한다고 할 수 있는데, 구체적으로 비교하면 많은 차이가 있다.
- 관동경제산업국의 경우에는 1도10현<sup>6)</sup>의 지역경제활성화를 위해 광역행

---

6) 이바라키 도치기, 군마, 사이타마, 지바, 도쿄, 가나가와, 사이타마, 야마나시, 나가노, 시즈오

정, 지역정책의 기획, 입안, 실시를 하고 있다. 즉 광역경제를 위한 광역 관동권의 운영시스템이라고 할 수 있다. 광역관동권<sup>7)</sup>은 인구나 공업생산량, 상업판매액에서 일본전국의 40%를 차지하는 경제권이고 세계 최고 수준의 기술집적지대(地帶)에 해당한다. 관동경제산업국은 중소기업대책, 신규창업촉진, 기술개발지원, 환경리사이클, 에너지대책, 소비자상담 등의 업무를 수행한다.

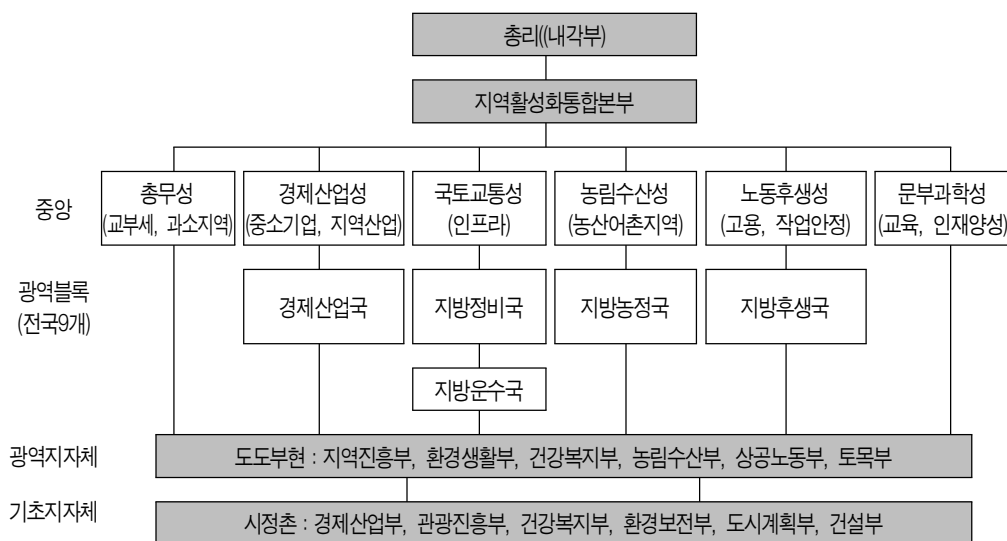
- 관동경제산업국은 도도부현이 시정촌과 같이 지방행정을 담당하는 조직을 지원하고, 조정하며, 정보제공을 한다. 그리고 광역과 기초자치단체들의 요망이나 정보수집, 연대의 요구를 처리한다. 또 관공경제산업국은 기업이나 단체들에게 직접 지원이나 정보제공을 하기도 하고, 도도부현이나 시정촌을 통하여 신청이나 요망해 오는 것을 처리하기도 한다.
- 광역경제권의 예를 들었지만, 일본에서는 광역권에 대하여 중앙정부부처들이 각각 9개의 광역블록별로 지방국들을 보유하고 있다. 국토교통성에는 8개의 지방정비국<sup>8)</sup>, 10개의 지방운수국<sup>9)</sup>이 있고, 농림수산성에는 7개의 지방농정국이 존재한다<sup>10)</sup>. 또 후생노동성에도 7개의 지방후생국이 존재한다. 이처럼 일본의 광역권은 중앙정부성청의 업무영역별로 각각 별도로 구성되고 있음을 알 수 있다.
- 그런데, 이들 지방지분국의 업무들을 통괄적으로 관리하는 총괄조직으로 지역활성화통합본부가 존재한다. 지역활성화통합본부는 총리가 본부장이며, 각 성청의 대신들이 부원으로 되어 있고, 총리산하의 지역활성화 내

---

카의 11개 광역정부를 포함한다.

- 7) 참고로 일본에서도 수도권이라 함은 1도3현(도쿄도, 사이타마현, 지바현, 가나가와현)을 이른다.
- 8) 8개가 존재한다. 동북, 관동, 북륙, 중부, 근기, 중국, 시코쿠, 규슈가 이에 해당함.
- 9) 10개가 존재한다. 북해도, 동북, 관동, 북륙신월, 중부, 근기, 고베, 중국, 시코쿠, 규슈가 이에 해당한다.
- 10) 동북, 관동, 북륙, 동해, 근기, 중국시코쿠, 규슈의 7개가 이에 해당함. 이를 보건대, 정책영역별로 필요도에 따라서 일본의 광역권의 구성이나 크기가 달라짐을 알 수 있음.

각특명대신이 실질적인 총괄책임자로서 부분부장의 역할을 수행하고 있다. 즉 지역정책을 총괄기획입안하고 각 성청의 지역정책을 조정한다. 그리고 실무기구로서 산하에 있는 지역활성화통합사무국은 각 성청과 지방자치단체, 민간기업으로부터 파견된 80명의 인원으로 구성되어 있다(장재홍, 2008 : 47).

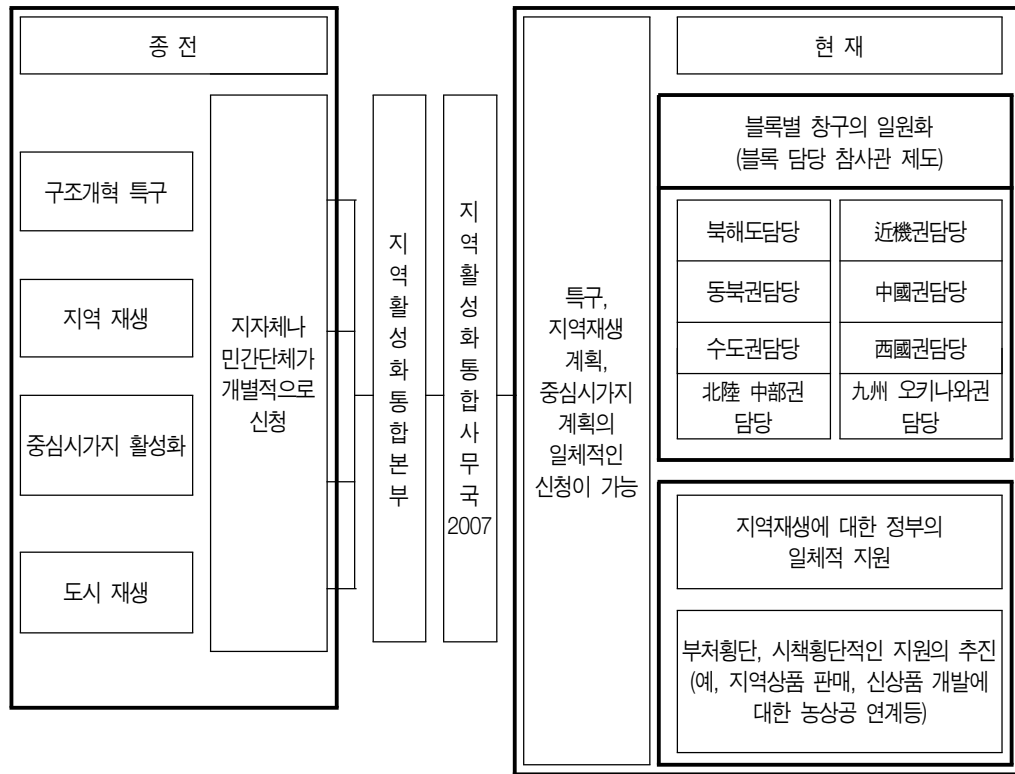


〈그림 3-6〉 일본의 지역정책관련 중앙 및 지방행정체계

- 즉 일본에서는 지역정책의 총괄조직으로서 지역활성화통합본부가 존재하고, 이를 구체적으로 집행하는 조직으로서 중앙성청의 부처들이 있다. 즉 경제산업성, 국토교통성, 후생노동성, 문부과학성 등이 중소기업 및 지역산업진흥, 인프라구축, 고용 및 직업안정, 교육과 인재양성 등의 업무를 각각 나누어서 담당하고, 이를 다시 광역권별로 지방국을 두고 수행한다.
- 그런데 지역활성화통합본부는 기존 4개의 지역활성화 관련본부들을 일원적으로 통합한 조직이라는 점이다<sup>11)</sup>. 즉 일본에서는 지역활성화를 위하여 도시재생본부, 구조개혁특별구역추진본부, 지역재생본부, 중심시가지

11) 2007년 10월 시행

활성화본부가 있었고, 이들은 각각 사무국을 가지고 있었는데 이들 4개의 사무국을 통합하여 지역활성화통합사무국을 구성하였다는 것이다.



〈그림 3-7〉 지역활성화통합본부와 일원적 지배체계

- 요컨대, 일본의 광역경제권 운영시스템은 9개의 광역블록으로 나누어서 운영되고 있는데, 각 성청단위에서 정책영역에 따라서 광역지역담당국이 존재하고 이곳에서 초광역적 지역정책문제를 처리한다고 할 수 있다. 또 이들 지역담당국과 각 성청의 상위레벨인 내각레벨에서 지역활성화 통합본부가 존재하고 이곳에서 광역지역정책을 총괄기획하고 결정해 나가는 것으로 볼 수 있다.
- 참고로 일본에도 구상하고 있는 도주제운영시스템도 광역지역정책을 운영하기 위한 하나의 대안으로 볼 수 있는데, 현재와 같은 중앙집권적인 구조를 개편하여 광역권역별로 새로운 자치행정계층을 형성하는 초광역

운영시스템이다. 차후에 이 운영시스템이 구체화되기 시작하면 이에 대한 검토도 필요할 것이다.

## 2) 지역계획권

- 일본에서는 광역경제권을 위한 운영시스템이외에도 광역지역계획에 대해서도 권역을 나누어서 이미 초광역차원의 계획을 수립하고 있다. 즉 일본의 국토교통성은 전국을 8개의 광역권으로 나누어서 초광역개발계획을 수립하고 있는 것이다. 특별법에 의하여 개발계획을 수립하고 있는 홋카이도와 오키나와를 제외하고 전국을 8개의 초광역권역으로 나누어서 향후 10년간 추진해야 할 프로젝트에 대하여 미리 계획을 수립한 것이다. 일본의 각의(한국의 국무회의에 해당함)가 국토형성계획에 기초하여 전국을 8개의 권역으로 나누어서 광역지방계획을 수립하도록 한 것이다.
- 일본의 광역지역계획 특징은 중앙정부 주도가 아닌 지방주도적이고 지방자치적인 초광역지역계획이란 점이다. 즉 지방정부와 경제단체로 구성된 광역지방계획협의회가 주도하여 향후 10년간의 해당 권역의 지역발전전략을 수립하도록 한 것이다. 각각의 권역으로서는 도호쿠권, 수도권, 중부권, 호쿠리쿠권, 시코쿠권, 킨키권, 추오쿠권, 큐슈권의 8개로 나누어서 광역지방계획권역을 작성하고 있다. 이중 수도권의 경우에는 국제비즈니스거점기능의 강화, 산업이노베이션 창출, 웹구조 구축, 저출산고령화에 대응한 편리한 지역만들기 등을 중점적인 프로젝트로 상정하고 있으며, 큐슈권의 경우에는 동아시아와 매력있는 국제교류프런티어 형성, 성장형 견인형의 산업군 형성, 푸드관광아일랜드 형성 등을 중점적인 프로젝트로 상정하고 있다.
- 이처럼 일본의 광역지역계획은 각 지역의 자율성과 주도성을 중시하고 지역주민과 지방정부의 의견을 폭넓게 반영하고 있다. 광역권역별로 특색있는 전략의 수립, 권역 간 교류나 연계를 통한 시너지효과 발휘, 권역 간

상호보완을 통한 공생, 문화와 전통, 그리고 개성이 있는 경관의 재구축을 기조로 하고 있다.

- 수도권 광역계획권의 경우를 보면, 규모는 1도7현, 인구는 4,240만명, 면적은 36,000km<sup>2</sup>, 지역총생산액은 194조엔에 이르는 광대한 규모에 해당된다. 수도권은 국제비즈니스거점기능의 강화를 위하여, 도쿄역주변의 고기능오피스공급 촉진, 정보통신망 재구축, 환승편리성의 증대와 정체완화, 외국어 가능의료시설과 국제학교의 정비, 국제컨벤션유치 및 애프터컨벤션관광 등을 추진한다. 또 산업이노베이션의 창출을 위하여 양자빔시설 간 연계를 통한 민간이용촉진, 나노기술, 정밀기술을 기반으로 한 고부가가치창출산업 거점 형성, 정보벤처 육성을 추진한다. 편리한 지역만들기를 위하여 유자녀가정에 대한 공공임대주택 우선입주, 뉴타운설치 시 복지시설의 병설유치, 유니버설디자인 촉진 등을 도모한다.
- 이처럼 일본의 광역지역계획권은 중앙정부의 성청이 중심이 되지만, 광역권역별로 협의회가 구성되어 지역발전계획을 수립하는 것으로 되어 있다. 그렇지만 아직 이 계획의 집행을 담보하기 위한 책임있는 거버넌스가 구성되어 있다고는 할 수 없다. 단지 행정관리측면에서 중앙정부의 성청에 권역별로 지방지분부국을 운영하고 있다는 것이다. 이것이 정치제도적인 측면에서 책임있는 거버넌스가 되기 위해서는 다음에 논의될 도주제의 논의가 구현되어야 할 것이다. 현재의 상태에서는 이러한 도주제의 논의의 진행상황과 내용을 소개하는 정도에서 그치려 한다.

## 2. 도주제의 개념

### 1) 지방분권의 진전

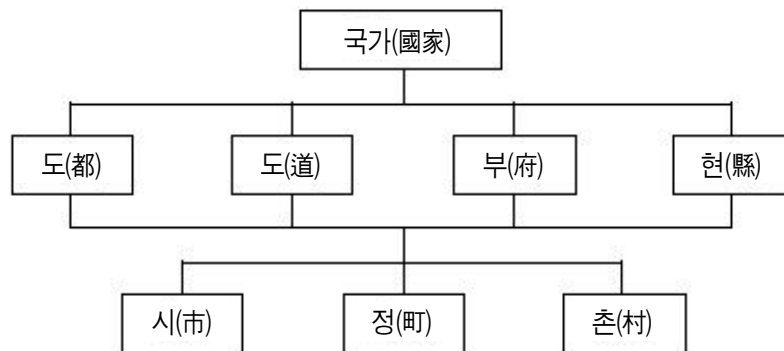
- 지방분권은 지방의 자주성, 자립성을 높이고, 개성 있고 활력 있는 지역사회를 만들기 위한 것이다. 2000년 4월 1일 지방분권일괄법의 시행에 의



해 기관위임사무제도가 폐지되어 분권형 사회를 지향하는 실질적인 지방 분권이 시작되었다. 지방분권은 현재, 기초자치단체인 시정촌의 행·재정 체제 강화를 위해 시정촌 합병을 실시하고 있고 국고보조부담금, 지방교 부세 및 세원이양을 포함하여 국가와 지방의 세원 배분을 개혁하려는 삼 위일체개혁이 진행되고 있다.

## 2) 개념

- 일본 전국을 몇 개의 블록으로 나누어 광역적인 자치단체인 도주를 설치 하려는 구상으로 국가는 외교와 국방 등 국가가 기본적으로 해야 할 역할 에 집중하고 그 외의 역할은 기본적으로 자치단체가 담당하도록 하는 것 이다. 현재의 도도부현 제도의 근본적인 개혁 등 국가행정의 근본을 변혁 시키려는 것으로 지역마다 다른 자원의 네트워크를 가진 다양성 있는 국 가형성을 지향하고 있다.



- 도쿄도의 특별구는 특별자치단체로 분류해 보통 자치단체에 포함시키지 않음
- 1도(都), 1도(道), 2부(府), 43현(縣)

〈그림 3-8〉 일본의 지방공공단체

## 3) 도입의 의의

- 국가와 도도부현, 시정촌의 관계에서 중앙주도의 할거주의적이고 획일적

인 행정시스템은 바꿀 필요가 있다. 즉 주민 주도의 개성 있고 종합적인 시스템으로 전환함으로써 지방분권의 흐름을 확실하게 하는 것이다. 또, 도주에 권한을 이양하여야만 새로운 자치를 할 수 있는 유력한 그릇의 역할을 할 수 있다.

#### 4) 도주제의 지향점 : 광역(초광역)주권의 확립과 개성이 풍부한 지역 만들기

- 도주제가 지향하는 바는 역사와 문화, 자연환경, 기상조건 등 지역의 다양한 특성을 살리고, 주민들의 필요에 기초하여 정책결정을 하는 지역을 만드는 것이다. 또한 지역주민의 창의와 한정된 자원의 선택과 집중에 의해 최적의 행정서비스를 제공하는 것이 가능한 사회를 만들고, 주민이 적극적으로 행정의 정책형성이나 추진에 참가하여 경제 재건과 지역 과제를 해결할 수 있는 자립성이 강한 사회를 만드는 것이다.

### 3. 검토현황

#### 1) 국가레벨

- 도주제에 대하여 다양한 형태의 제언이 이루어지고 있으나, 지방행정재정제도의 미래상으로서의 국민 합의는 아직 확립되어 있지 않다. 2003년 11월 내각총리대신의 자문기구인 지방제도조사회가 광역자치체로서 도도부현의 미래상에 대한 논의를 통해 도주제의 도입을 검토하는 것이 필요하다고 답신을 보냈고, 2004년 3월 제28차 지방제도조사회가 설립되어 도주제에 대한 본격적인 논의가 시작되었다. 2006년 2월 지방제도조사회는 3종류의 구획구분안을 제시하였으며, 2006년 9월 아베 신조 당시 총리가 내각에 도주제 담당상을 신설하고 관련 전문가들로 구성된 ‘도주제비전 간담회’를 설치하여 본격적인 검토에 들어갔다. 2008년 3월 24일 도주제비전 간담회는

과세자주권과 입법권을 가진 지역주권형 도주제를 2018년에 완전히 도입하는 것을 골자로 하는 중간 보고서를 발표하였다. 그러나 최대 쟁점인 도주(道州)구역나누기 방안에 대해서는 2년 뒤에 발표하기로 하였다. 이는 중앙성청이 제도의 도입을 반대하고 있고, 구획에 따라 이해관계가 갈리는 정치권과 지방자치단체의 대립이 있었기 때문이다.

## 2) 추진배경

- 기관위임사무제도의 폐지나 현재 진행되고 있는 삼위일체개혁, 시정촌 합병 등은 지방분권을 위한 분기점으로, 장래의 지방분권의 완성된 모습으로 도주제를 구상하게 되는 것이고 지방분권개혁을 가속시킬 필요성이 있다. 국가를 중심으로 한 중앙집권형의 행·재정시스템은 전후 고도경제성장이나 국토의 균형발전에 기여한 것이 사실이다. 그러나 고령화와 저출산이 진행되고 사회가 성숙되어 가는 오늘날은 다양한 지역문제에 대응하고, 어려운 지역경제와 고용문제를 해결하기 위해서는 지역이 가진 잠재력을 충분히 발휘할 수 있는 실질적인 분권형의 행·재정시스템 구축이 필요하다.

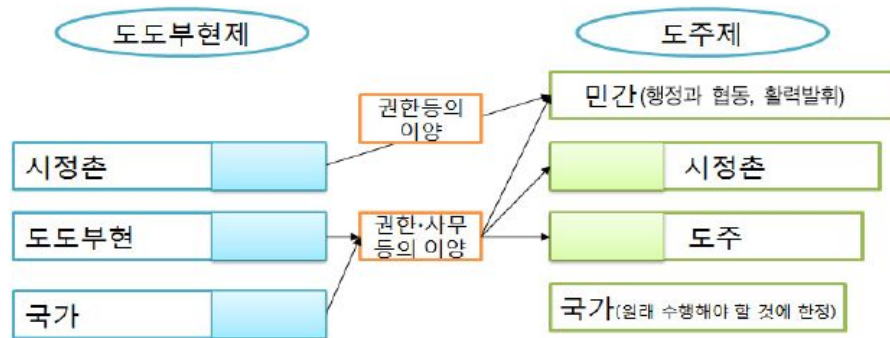
## 3) 도주제의 기본적인 사고방식

- 도주제는 미국이나 독일과 같은 연방제가 아니라, 현행 헌법의 범위 내에서 실현 가능한 새로운 광역적 자치체를 지향한다. 도주의 장이나 의원은 관선이 아니라 주민이 선임하도록 하여, 주민자치의 확충에 기여하는 도주제를 지향한다. 또한 국가로부터 권한과 재원의 이양에 의해 지방분권의 수용체로서 지역주권 시대에 어울리는 행정운영주체로서의 도주제를 지향하며, 국가가 지역 간 세원의 불균형을 조정하는 지방재정조정제도를 전제로 하는 도주제를 지향한다.

## 4. 역할분담과 세제원의 구조

### 1) 역할분담

- 시정촌은 지역의 종합적인 행정주체로 주민의 삶이나 지역의 산업진흥 등 행정서비스를 지역 실정에 맞게 제공하는 역할을 담당한다. 도주는 도주 전체에 걸쳐서 전개해야 할 광역적인 역할을 중심으로 ① 산업진흥 ② 고용정책수립 ③ 교통개선 ④ 사회자본의 정비나 첨단시험연구 등 전문성이 높은 분야 지원 ⑤ 교육이나 의료분야의 인재확보 등의 역할을 담당한다. 국가는 외교나 안전보장 등 본래 해야 할 분야 이외에는 최소한의 필요 범위에서 지방을 지원하는 역할에 한정한다.



〈그림 3-9〉 도주제 이행의 이미지

- 도주와 국가의 지방지분부국의 관계에서는 서로 역할분담을 수정하여, 산업진흥이나 고용정책, 교통, 사회자본정비 등 대다수의 분야에서 새로운 광역자치체인 도주가 일원적으로 담당하는 것이 바람직하다. 도주와 시정촌의 관계에서는 역할분담을 명확하게 하여, 시정촌이 보다 주체성을 가지고 행정운영을 할 수 있도록 도에서 사무를 대폭 이양 받는 것이 바람직하다. 국가가 설치한 지역의 종합출장기관으로 지청(支廳)이 있지만, 도주제 하에서는 도주가 지역특성에 맞게 정책을 수행할 수 있도록 정책운영, 시정촌에 대한 지원·연대·협력의 역할을 하는 출장기관을 둘 필요가 있다.

## 2) 세재원의 구조

- 적절한 행정수준을 확보하면서도 비용과 제공하는 서비스의 관계가 명확하게 보이고, 지역의 자율성이 높은 구조가 되어야 한다. 국고보조부담금에 의한 국가의 관여를 대폭적으로 축소하며, 세원의 이양을 통하여 지방 스스로 판단해서 사용할 수 있는 재원을 증대시키고 지방의 재량과 결정권을 확대하는 것이 필요하다. 자주적인 재정운영을 위해서는 일반재원에 의한 세원확보와 함께, 세원의 편제를 줄이고 안정적인 세수확보가 가능하도록 지방세와 지방 교부세 제도를 조합한 재정시스템의 확립이 필요하다.

## 5. 도주제 도입의 프로세스와 선행실시조건

### 1) 프로세스

- 도주제는 지방을 기점으로 한 시스템으로, 중앙을 기점으로 한 기존의 시스템에 대한 근본적인 개혁이 필요한 것을 의미한다. 따라서 이를 위한 국민합의, 관계법률 개정 등의 문제가 먼저 해결되어야 하므로 도주제의 최종적인 실현까지는 상당한 시간이 소요되고, 도입을 위해서는 모델사업, 파일럿적 제도 등 선행 사업을 실시해야 할 것이다.
- 1단계는 4년간의 선행실시 단계로 구체적인 테마에 따른 사업의 실시, 도주제 모델사업을 활용한 사회자본의 정비, 시정촌에 대한 권한이양 추진 등이 주요 내용이다.

규제완화	규제완화의 실시
권한	일부권한 이양
재원	통합보조금, 교부금화 및 일반재원화
기능 등 통합	기능 등 통합을 위한 시스템

- 2단계는 시스템을 확대하는 단계로 선행실시의 성과 등을 보가면서 사업 대상 분야 등을 착실히 확대한다. 3단계는 도주제의 본격 도입단계로 일본 전역에 도주제를 본격 도입한다.

규제완화	대폭적인 규제완화
권한	국가가 본래 해야 할 분야 이외에는 권한이양
재원	일반 재원화
기능 등 통합	국가의 지방지분부국과의 통합

## 2) 선행실시조건

- 선행실시의 관점은 크게 세 가지로 구분된다. 첫째, 주민의 관점에 선 행정서비스 향상으로 도주제를 국가와 도도부현 사이의 행정 개혁으로 볼 것이 아니라, 자치의 주체는 주민이라는 것을 기본으로 하여 그 효과를 실감할 수 있는 주민생활에 밀접한 과제를 중심으로 한다. 둘째, 지역주권의 추진과 행정 효율화로 지역의 일은 지역이 스스로 책임지고 결정하도록 국가의 관여를 가능한 한 축소하고, 기능 등 통합을 위한 시스템을 실시하여 효율화를 추진한다. 마지막으로 민간 활력의 발휘로 자유롭고 창조적인 활동을 저해하는 요인이 되고 있는 제도와 규제를 완화하고 민간 활력을 최대한 이끌어내 경제재건에 활용되도록 한다.
- 선행실시의 목적은 지역특성에 따른 주민서비스의 충실, 경제 활성화와 자립, 국가와 지방을 관통하는 행·재정 개혁의 추진, 삼위일체개혁과 규제 완화를 가속화하는 것이다.

## 3) 선행실시의 기본방향

- 기본방향은 첫째, 관에서 민으로의 규제완화 확대로, 시민, 민간의 자유롭고 창의적인 활동을 저해하는 요인이 되는 제도와 규제를 완화하고, 둘째, 지방으로의 권한이양으로, 인허가 권한, 사무사업의 실시권한 등을 국가

에서 도주나 시정촌으로 이양함과 동시에 도주와 시정촌 간에 적절한 역할분담도 검토하여, 도주에서 시정촌으로 권한을 이양한다. 셋째, 지방으로의 재원이양으로, 지방의 자유재량으로 사업실시가 가능하도록 하는 통합교부금제도를 창설하되, 동시에 정책성과에 대해 책임을 질 수 있도록 하는 보다 세밀한 정책을 전개한다. 마지막으로 국가의 지방지분부국과 기능 등 통합으로, 도주의 행정구획과 국가의 많은 지방지분부국의 소관 구역이 겹치는 곳은 기능통합 등 역할분담과 통합방안을 검토한다.

〈표 3-11〉 국가의 지방의 역할분담

	국가가 관장하는 사무	지방이 관장하는 사무 (도주와 시정촌의 사무분장은 도와 시정촌 논의로 결정)
국가의 전유 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 천황, 황실</li> <li>• 사법, 입법</li> <li>• 국정선거</li> <li>• 통화, 환율안정, 민사·형사에 관한 기본률, 공정 거래의 확보, 금융, 자본시장, 무역, 물가의 통제, 공업규격, 도량형 지적소유권, 우편</li> <li>• 국적, 세관, 출입국관리, 여권</li> <li>• 전국적인 전파감리, 기상업무</li> <li>• 지방제도, 국가와 지방공공단체와의 사이에 기본적인 물(도주 간의 자원조정을 포함)</li> <li>• 국가기관의 조직(내부관리를 포함), 세제정</li> </ul>	
생활	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외교 방위 안전보장</li> <li>• 해난심판 해상보안, 항공보안, 그 외의 전국적인 치안유지</li> <li>• 공적연금, 공적보험(의료보험, 개호보험), 생활 보호의 기준제정</li> <li>• 전염병예방, 약품규제, 의료종사자의 자격 등 사람의 생명, 건강, 안전에 관한 기준 설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경찰, 방재, 소방</li> <li>• 자연재해에 대한 일원적이고 신속한 대응</li> <li>• 국민건강보험, 개호보험의 운영, 생활보호의 실시</li> <li>• 보건의료복지권의 설정</li> <li>• 아동상담소, 보건소, 모자상담원, 양호노인홈</li> <li>• 보육소, 보건(고령자, 모자), 복지(고령자, 장애자)</li> </ul>
인재	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본적인 교육제도의 제정 및 전국적인 기준의 설정</li> <li>• 특히 고도의 전문적인 학술, 문화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역의 생애학습, 학교교육, 사회교육, 문화, 스포츠 등의 진흥</li> </ul>
산업 고용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국의 종합개발계획 및 경제계획의 책정</li> <li>• 기본식료, 자원, 에너지 확보 등(식료, 자원 등의 수출입, 식료자급 등)</li> <li>• 공적보험(실업보험), 노동기준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도주의 종합개발계획, 지방경제계획의 책정</li> <li>• 도주의 지역특성에 부합한 산업정책               <ul style="list-style-type: none"> <li>— 각종 산업시책을 일원적, 종합적으로 기획입안, 추진</li> <li>— 국영농업농촌정비사업과 도영농업농촌정비사업, 제3종 어항·제4종 어항과 제1종 어항·제2종 어항 등을 일원적, 종합적으로 정비관리</li> </ul> </li> <li>• 고용대책(직업안전대책(직업소개 등)을 지역이 주체가 되어 전개)</li> </ul>

〈표 계속〉 국가의 지방의 역할분담

	국가가 관장하는 사무	지방이 관장하는 사무 (도주와 시정촌의 사무분장은 도와 시정촌 논의로 결정)
환경	• 지구규모의 환경대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역의 시점에서 본 환경대책               <ul style="list-style-type: none"> <li>— 각종 환경시책의 종합적인 기획입안과 추진</li> <li>— 지역이 주체가 된 국립공원, 도립공원 등을 일원적으로 관리</li> <li>— 민유림과 국유림이 일체가 된 조림 만들기</li> </ul> </li> </ul>
기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국을 대상으로 하는 골격적이고 기간적인 교통, 통신기반시설의 정비 및 관리(고속도로 및 신칸센)</li> <li>• 도주의 구역을 넘는 교통체계의 조정 및 구축(항공교통관제 등)</li> <li>• 전국적으로 영향을 가진 고도의 전문적인 과학 및 기술</li> <li>• 국세조사 등 전국적인 통계조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도주의 사회자본정비를 지역의 시점에서 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>— 국도와 도주도로, 1급 하천 등을 일원적이고 종합적으로 정비 관리</li> <li>— 직할사방사업과 보조사방사업, 직할해안사업과 보조해안사업 등을 일원적이고 종합적으로 정비, 관리</li> <li>— 도시공원의 정비, 관리</li> <li>— 항만의 정비 및 운영</li> </ul> </li> <li>• 도주의 교통체계를 주체적으로 조정, 구축               <ul style="list-style-type: none"> <li>— 각종 교통계획이나 교통시설을 일원적이고 종합적으로 기획조정, 추진</li> </ul> </li> <li>• 도내 산업의 활성화 및 도민의 생활안정 향상을 위한 시험연구 및 연구개발</li> <li>• 도내의 각종 통계조사</li> </ul>

## 제4절 정책시사점 및 교훈

- 영국의 RDA는 중앙정부의 권한을 지역단위로 이양한 종합적 행정기관을 만든 것이나 기존 지방정부의 권한은 현 상태대로 유지하고 있다. 영국도 직접선거를 통하여 지역단위의 권한이양과 세원에 대한 책임성을 확보하려고 하였으나 새로운 광역적 정부기구를 만드는 것에 대한 반대여론으로 실현하지 못한 상태이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 광역경제권 운영시스템과는 많은 차별성을 보인다.
- 우선, 영국의 경우 RDA, RA, GOR의 트로이카 광역정책 운영시스템으로 서로 견제와 감시를 받도록 구성되어 있다는 점이다. 특히, 지방의회



를 중시하는 RA의 역할이 돋보인다. 우리나라의 광역경제권 운영시스템에서는 지방의회가 거의 배제되어있고 주로 지자체나 중앙정부의 정책집행부를 중심으로 구성되어있다. 우리의 현실에서 지방의회가 개입하는 것이 과연 더 바람직한가는 보다 신중한 검토가 필요하겠으나 적어도 핵심기관 간 상호견제의 운영시스템과 지역협정 등을 통한 협조운영시스템은 눈여겨 볼만하다.

- 둘째, RA의 기능 및 역할이다. RA의 법적 기능은 크게 두 가지로, RDA가 수립한 광역경제전략을 자세히 검토하는 일과 광역공간계획을 수립하는 일로 구분된다. 우리나라의 경우 광역경제권 발전계획은 5년 단위 사업계획의 성격으로 국가지원 예산이 수반되어 바로 시행가능한 계획이나 광역도시계획, 도시기본계획 등 국토계획 및 이용에 관한 법에 의한 공간계획은 물론 여타 관련 계획과의 정합성은 거의 고려되지 않고 있는 상황이다. 따라서 관련계획 간의 중복성 검토 및 정합성의 유지 차원에서도 적극 검토해볼 만한 사안으로 보인다.
- 셋째, GOR의 기능 및 역할이다. GOR은 정부 각 부처에 분산된 지역관련 정책을 통합하는 정부의 단일창구로 역할하고 있으며 또한 각 부처별로 분산된 지역정책 관련 예산도 Single Pot형식으로 통합예산을 묶어서 포괄보조금 형태로 운용하고 있다. 이에 반하여 우리의 경우 국가균형특별회계에서 지역개발계정은 포괄보조금 형식으로 운용되어 진일보 한 측면이 있으나 실질적 광역경제권의 국가지원예산인 광역개발계정은 각 부처별로 직접 편성하게 되어있다. 따라서 우선, 지역정책 관련 업무가 정부의 각 부처에 분산되어 있어 원활한 협의가 어렵고 부처별 할거주의가 여전히 위세를 보인다. 또한 광역경제권별 사업예산도 부처별로 직접 편성하게 되므로, 부처별 할거주의는 물론 광역경제권 단위에서 자율성과 창의성을 발휘하여 계획을 수립한다 해도 해당부처의 협조 없이는 예산에 반영되기 어려운 구조이므로 보다 적극적인 개선이 요망된다.

- 넷째, RDA의 조직구성 부분이다. RDA의장의 경우, 비록 런던을 제외하면 모두 주무부처 장관이 임명하는 구조이긴 하나 관련 공무원이나 정치인보다 지역사회를 잘 이해하는 지역전문가를 선별해 임명하고 있으며 이사회도 지역사업가, 노동조합 등 지역사회의 다양한 이해관계자를 대변할 수 있는 지역인사로 구성되어 있다.
- 다섯째, RDA 중에서도 영국의 수도인 런던의 역할이 크게 다르다는 점이다. 우선 LDA는 여타 RDA와는 달리 의장을 런던시장이 직접 임명하는 구조로 되어 있으며, 예산배분도 균형발전차원의 지역정서나 형평성보다는 실업과 빈곤지역 인구수 등 보다 객관적 지표에 의한 배분방식으로서 실질적인 필요성에 의해 배분하고 있는 점은 우리와는 크게 다른 점이라 할 수 있다.
- 미국은 매우 다양한 광역행정조직의 형태와 광역계획기구의 유형을 보여준다. 미국의 경우 이미 지방분권화가 상당히 진전되어있는 국가로서 지방정부는 토지이용계획 수립권 등 상당한 계획권한을 확보하고 있다. 그러므로 연방정부나 주정부의 개입 없이도 지자체 간의 필요성에 의해 협의만 되면 광역행정문제를 풀어갈 수 있는 구조라는 점을 인식할 필요가 있다. 그 중에서도 특히 포틀랜드의 Metro는 매우 특이한 사례로서 미국에서는 유일하게 선출직으로 탄생한 광역정부이다. 기관별 역할은 주정부-Metro정부-지자체로 구성되며, Metro는 24개 시도와 3개 도시부분으로 구성된 도시성장경계(Urban Growth Boundary)를 설정하여 향후 20년간 성장을 예측하고 5년마다 이를 검토하는 정부이다.
- 첫째, 주정부나 지방정부와는 별도로 7개 광역지역 단위의 이해를 대변할 수 있는 7명의 선출직 광역의원과 지역전체에서 선출된 1명의 감사관이 있다는 점이다. 우리의 경우도 각 광역경제권별로 ‘광역경제발전위원회’가 구성되어있으나 행정구역 단위의 지자체장이 (공동)위원장의 역할을 하며 여타 위원들도 지역발전위원장과 이들이 추천하는 인사들로

구성되어 사실상 광역권 단위의 이해를 책임 있게 대변할 수 있는 인사를 기대하기는 다소 무리인 상황이다. 따라서 향후 광역적 이해를 대변할 수 있는 인사의 구성을 모색해볼 필요가 있다.

- 둘째, 광역경제권의 범위문제이다. 포틀랜드 메트로의 경우 기존 행정구역의 범위를 초월하여 실질적으로 도시성장이나 광역화가 가장 활발한 지역을 대상으로 도시성장경계를 설정하고 있다. 이에 반하여 우리는 민감한 이해관계 때문에 실질적인 광역경제권의 범위라기보다 행정구역단위를 인위적으로 합쳐 놓은 범위로 범역을 설정하고 있어 향후 이에 대한 검토가 필요하다.
- 셋째, 포틀랜드 메트로는 부여된 권한이나 역할, 기능, 인력, 예산에 있어서도 상당히 독립적이고 자율적인 역할을 하고 있다는 점이다. 이는 주민의 투표로 구성된 광역정부조직이므로 당연하기는 하나 광역행정 조직의 경우 이러한 독립성과 전문성을 어느 정도 확보하지 못하면 행정구조상 자율성과 창의성을 발휘하기는 어렵다. 우리의 경우 별도의 광역정부 구성이 당장은 불가능하다고 하더라도 광역경제권 단위에서 계획구상이나 수립하는데 자율성과 창의성을 더욱 발휘할 수 있는 동기를 부여할 수 있는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.
- 일본 도주제의 경우는 광역행정서비스의 원활한 공급차원을 벗어나 보다 근본적인 정부행정개혁을 염두에 두고 접근하고 있다는 점에서 확연한 차이점을 발견할 수 있다. 일본정부는 중앙정부 주도의 할거주의적이고 획일적인 행정시스템으로는 향후 글로벌 경쟁구도를 적절하게 헤쳐가기 어려울 것으로 인식하고 있는 것이다. 이는 국가는 외교와 국방 등 국가가 기본적으로 해야 할 역할에 집중하고 그 외의 역할은 기본적으로 지자체가 담당하도록 하는 보다 근본적인 행정개혁의 일환으로 보인다. 따라서 추진전략도 기관위임사무제도의 폐지, 시정촌 합병, 국고보조부담금·지방교부세 및 세원 이양 등 매우 야심에 찬 시책을 언급하고 있다. 물론

일본 내에서도 아직은 국민합의가 무르익지 않았고 관계법률 개정 등 아직은 헤쳐 가야할 길이 험난해 보이긴 하나 단편적인 접근보다는 보다 근본적인 시각으로 접근하고 있다는 점은 매우 교훈적이다.

- 둘째, 상당히 민감한 사안이나 대담하고 근본적인 행정개혁의 구상을 펼치고 있음에도 불구하고 매우 차분하게 단계적으로 치밀하게 접근하고 있다는 점이다. 일거에 밀어붙이기 보다는 수차례의 토론과 대화를 통하여 다양한 의견을 청취하고 관련 제도개선이나 정부의 담당조직 신설 등 단계적으로 접근해가는 방식이 매우 눈여겨 볼만한 프로세스라 할 만하다.
- 셋째, 선행실시 전제나 기본방향 등은 우리나라도 관심을 가지고 검토해 볼만한 사안으로 생각된다<sup>12)</sup>. 선행실시의 조건을 보면 우선 도주제는 국가와 도도부현 사이의 행정개혁의 차원으로 접근하기 보다는 자치의 주체인 주민의 관점에서 주민생활에 밀접한 과제를 중심으로 접근하고 있다는 점이다. 즉, 실질적으로 주민들의 피부에 와 닿는 과제를 중심으로 단계적으로 접근하고, 나아가 지역주권의 추진과 행정 효율화로 지역의 일은 지역이 스스로 책임지고 결정하도록 하는 시스템을 경험하고 교육하는 방안을 모색하고 있다는 점은 주목할 만 하다고 판단된다. 광역행정의 경험이 일천한 우리나라의 경우도 이러한 경험과 교육을 통하여 지역 주민들을 단계적으로 설득해가는 추진전략이 필요할 것으로 보인다.
- 외국사례에서 보듯이, 광역적 협의체는 자치적이고 상향적으로 진행되는 것이 바람직하다. 그러나 우리나라와 같이 중앙집권적인 행정추진방식에

---

12) 일본에서는 도주제의 정치적 논의를 위하여 행정관료적 기반정비를 위한 초광역계층에 해당하는 광역블록이 9개정도 존재하며, 중앙정부의 각 성청은 지방에 광역권 지방○○국을 지분 부국으로 설치하고 있다. 이 곳에서는 47개 도도부현의 상위계층으로서 광역행정을 행정적으로는 추진하고 있는 것이다. 즉 행정관리적 기반위에서 도주제의 논의가 진행된다는 점에서 우리와 대비된다. 한국은 행정관리적 기반이 부재한 상태에서 정치적으로만 신제도를 기획하고 설계하니, 새 술을 헌 부대에 담는 꼴이 되어 터지고 찢어지게 되면, 새 술에 문제가 있다고 탓하는 격이다. 새 술을 위해서는 새 부대를 준비하여야 한다. 새 부대를 준비하지 않고 새 술을 담으려하는 것이 광역경제발전위원회의 조직 및 운영시스템의 문제점인 것이다.

익숙하고 또 이러한 제도적 장치들과 이에 따른 기득권이 형성되어 있는 행정문화를 고려하면, 원활한 광역권단위의 운영시스템을 기대하기엔 아직 상당한 시간이 필요할 것으로 보인다. 이는 다소 하향식의 집권방식이나 집중적 처리방식 등도 포함한 단계별 접근방식과 전략적인 추진방안을 중점적으로 검토할 필요가 있음을 시사한다.

## 제4장 수도권 광역경제권 운영시스템의 구조와 문제점

제1절 수도권 광역경제위원회의 운영시스템  
구조분석

제2절 수도권 광역행정의 난맥상분석

제3절 정부 간 이기주의와 부처 간 이기주의

## 제 4 장

# 수도권 광역경제권 운영시스템의 구조와 문제점

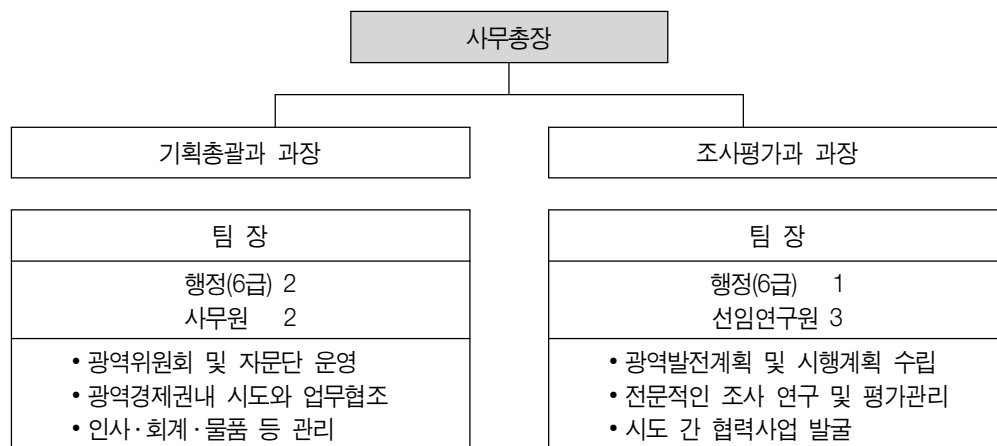
### 제1절 수도권 광역경제위원회의 운영시스템 구조분석

- 수도권 광역경제발전위원회는 국가균형발전법 28조에 의하여 설치되었다. 의사결정기구인 위원회와 집행기구인 사무국으로 구성되어 있다. 위원회는 위원장과 위원으로 구성되고, 위원장직은 수도권 3개 시도지사가 공동으로 수행한다. 위원은 12명으로, 지역발전위원회 위원장이 추천한 3인과 공동위원장이 추천한 9명으로 구성된다. 임기는 2년이고 연임이 가능하다.
- 광역경제발전위원회의 주된 기능은 첫째, 광역계획 및 광역시행계획의 수립, 둘째, 광역경제권내의 시도 간 협력사업 발굴, 셋째, 시도 연계 협력사업에 대한 재원분담, 넷째, 광역경제권사업의 관리평가에 관한 사항을 수행하도록 하고 있다.
- 형성과정을 보면, 먼저 대통령직속의 지역발전위원회에서 광역위원회 운영지침을 시달하였고, 이를 받아서 지방자치단체의 시도국장급 조정회의를 통해 사무국의 소재지, 사무총장선임방법, 사무국조직 및 인력구성에 대하여 합의를 하였다. 그리고 3개시도 실무회의를 통하여 추진현황을

점검하여 수도권광역경제발전위원회 사무국이 조직 설계되었다<sup>13)</sup>.

- 사무국의 조직을 보면, 13명의 정원을 가지고 있고, 사무총장은 전문계약직으로 1급이며, 두 개의 과장조직이 있다. 기획총괄과장과 조사평가과장은 각각 지방 4급 공무원이다. 그리고 기획총괄과에는 5급, 6급 각 1명의 공무원이 배치되며, 조사평가과에는 6급이하의 공무원 2명이 배치된다. 즉 관료제조직이라고 보면 된다. 그런데 여기에 연구원을 각각 1명, 3명을 배치함으로써 전문성을 보완하도록 하고 있다.

〈표 4-1〉 수도권 광역경제발전위원회 조직도



- 행안부의 별도정원 승인을 받은 후에 시도에서 파견된 공무원으로 구성함으로써, 광역경제발전위원회 직원 인사권은 구성자치단체에 예속하게 되어 있다. 이는 의회사무처가 집행부 공무원들이 파견되어 구성됨으로써, 의회의 인사독립성을 확보하지 못하여, 의회의 전문성확보와 의회공무원의 책임성확보에 어려움을 겪는 것과 유사한 구조라고 할 수 있다<sup>14)</sup>.
- 사무국의 주된 기능은 광역계획과 시행계획의 수립이다. 이를 위해 광역위원회자문단을 둘 수 있도록 하고 있다. 그러나 사무총장과 연구원은 공

13) 수도권의 경우 서울시청을지로 별관에 사무공간을 확보하였음.

14) 참고로 지방의회는 정책전문성확보와 인사독립성확보를 최대의 목표로 하고 있다.



- 비재정사업으로는 18개를 제안하고 있다. 수도권과 기업규제분야, 토지이용규제분야, 경제자유구역분야, 지역개발사업규제분야 등으로 나누고 있다.
- 요컨대, 수도권 광역경제발전위원회의 조직을 보면 책임성을 확보할 수 있는 구조가 아니고, 사무국의 조직구조를 보더라도 광역경제발전을 위한 적절한 권한과 예산, 인력을 가지고 있는 것도 아니다. 그리고 실제 사무구조도 사업을 직접 기획하고 결정하며 집행할 수 있는 역할과 기능을 수행하기 어렵게 되어있다.

## 제2절 수도권 광역행정의 난맥상분석

- 수도권 광역경제발전위원회의 조직운영시스템이 제대로 기능할 것으로 기대되지 않는 이유는 무엇 때문인가? 이는 이미 수도권 광역발전문제를 다루고 있거나 부분적으로 권한을 가지고 있는 조직들이 무수히 존재하기 때문이다. 그리고 수도권 광역발전문제를 할거주의적으로 기획하고 집행하고 있는 각 구성자치단체에서 이러한 권한을 이관해주려는 의지가 없기 때문이다.
- 다시 말해 수도권 광역경제발전위원회는 발족되었지만, 이 조직에 대하여 기존의 관련조직들이 권한이나 예산, 역량을 이관해주거나 연계시켜주려는 노력을 하지 않는다면 이 조직이 역할을 제대로 할 수 없을 뿐만 아니라, 형해화 되어버릴 가능성이 높다는 것이다. 이러한 문제는 수도권 광역행정의 난맥상에서 발생한다.
- 수도권 광역행정의 난맥상은 수직적 난맥과 수평적 난맥으로 나눌 수 있다. 수직적 난맥이란 수도권 광역경제권에 관한 중앙부처들이 할거적으로

자신의 가지조직(branch organization)을 가지고 있기 때문에 광역경제발전 위원회가 총괄조직임에도 불구하고 중앙정부로부터 통할(one-spot)적으로 권한을 위임받지 못하였다는 것이다.

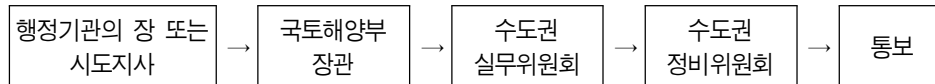
- 수평적 난맥이란 구성 지방자치단체들로부터 광역경제발전을 위한 사무들의 예산과 권한을 이관 받지 못하였고, 또 기존의 광역행정을 위한 행정기구들을 그대로 존속시키면서 이들을 광역경제발전위원회와 연계를 통한 관계정립을 제대로 해주고 있지 않다는 것이다.
- 다음의 <표 4-2>에서 제시하는 것처럼 수직적 난맥이란 중앙부처와 대통령, 총리실 산하에 분야별 담당 조직이 할거적으로 존재하는데, 지역발전기획단이란 지식경제부 조직 산하에 새롭게 만들어 둬으로써 지역발전기획단의 역할과 정체성을 어떻게 설정하는가라는 문제이다.
- 총리단체에 존재하는 지역정책 관련기구로서 수도권정비위원회가 있고, 중앙부처 중 환경부 산하에 지역 공공서비스를 담당하는 광역행정조직인 수도권매립지 관리공사가 존재한다. 이들에 대한 구체적인 연혁 및 조직 현황은 다음과 같다.

#### ◀수도권정비위원회▶

- 수도권정비위원회 운영목적은 수도권정비계획법 제21조를 근거로 수도권의 정비 및 건전한 발전과 관련되는 중요 정책을 심의하기 위함이다.
- 위원회는 수도권정비계획의 수립과 변경에 관한 사항, 수도권정비계획의 소관별 추진 계획에 관한 사항, 수도권의 정비와 관련된 정책과 계획의 조정에 관한 사항, 과밀억제권역에서 추진될 공업지역의 지정에 관한 사항, 종전대지의 이용 계획에 관한 사항, 제18조에 따른 총량규제에 관한 사항, 대규모개발사업의 개발 계획에 관한 사항, 그 밖에 수도권의 정비에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 등을 심의한다.
- 위원회는 위원장 1명, 부위원장 2명과 16명 이내의 위원으로 구성되며, 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 기획재정부장관과 국토해양부장관이 된다. 위원은 관계 행정기관의 장으로서 대통령령으로 정하는 자가 된다.

- 실무위원회는 위원장 1명과 정부위원 그리고 민간위원으로 구성되며, 위원장은 국토해양부차관이 되고, 정부위원은 국무조정실 등 12개 부처 및 서울·인천·경기도 국장급이 되고, 민간위원은 위원장이 위촉한 관계전문가 6인으로 구성된다.

- 심의절차는 다음과 같다.



- 수도권정비위원회 설치('83) 이후, 수도권 정비와 관련된 중요정책 등 580여 건의 안건을 심의하였으며, 수도권내 각종 대규모개발사업(택지, 공업용지, 관광지 등)과 인구집중유발시설(공공청사, 대학, 연수시설 등)의 계획적 개발 및 입지를 도모하였다.
- 최근 3년간 회의개최 및 예산집행 실적은 다음과 같다.

※ 최근 3년간 회의개최 실적

구 분	본회의			분과위원회		
	합 계	출석회의	서면회의	합 계	출석회의	서면회의
2007년	4		4			
2008년	4		4			
2009년	4		4			

※ 최근 3년간 예산집행 실적

(단위 : 천원)

구 분	예산편성액			집행액		
	합 계	경상경비	사업경비	합 계	경상경비	사업경비
2007년		2,500			2,500	
2008년		2,371			2,371	
2009년		5,500			4,220	

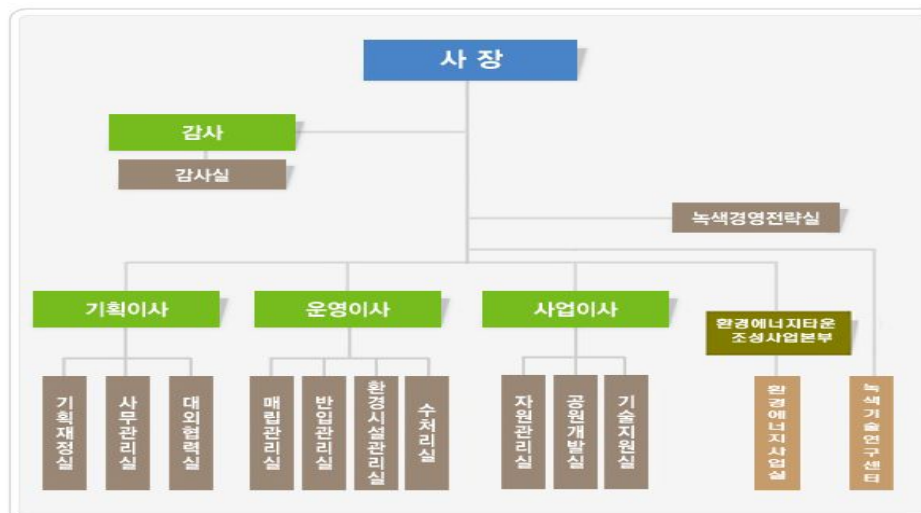
◀수도권매립지 관리공사▶

- 1992년 쓰레기매립 시작 이후 운영관리의 주도권을 둘러싼 3개 시·도와 환경관리공단 간의 이해관계로 정상적이고 안정적인 매립지 운영관리에 어려움이 발생하자, 주변 환경오염 등을 이유로 인근지역 주민들의 과도한 지원 및 매립지 운영관리 참여 요구 등으로 주민들과 첨예하게 대립하였다. 따라서 현행 체제로는 수도권 폐기물의 적정처리에 중대한 차질 발생이 우려되어, 환경부 산하에

국가공사를 설립하여 환경부장관이 직접 관장토록 하기 위하여 의원입법으로 “수도권매립지관리공사의설립및운영등에관한 법률”을 제정하였다.

- 설립목적은 수도권지역에서 발생하는 폐기물의 적정한 처리 및 자원화 촉진, 주변지역 주민의 쾌적한 생활환경 조성 기여에 있다.
- 주요사업은 수도권매립지에 반입되는 폐기물의 처리, 수도권매립지의 기반시설 및 이에 부속되는 시설의 운영 및 관리, 폐기물을 자원화하기 위한 시설의 설치 및 운영, 주민지원기금의 조성 및 주변영향지역의 지원, 수도권매립지 및 주변지역의 환경관리, 오염방지시설의 설치 및 관리, 복토용 토사의 확보를 위한 토취장 개발 및 운영, 수도권매립지의 사후관리, 수도권매립지의 설치운영과 관련하여 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁 받은 업무 등이다.
- 수도권매립지관리공사는 기획본부, 운영본부, 사업본부와 매립기술연구센터, 드림파크사업단, 비서실, 감사실 등 3본부(7처) 2실 1센터 1사업단으로 구성되어 있다.

※ 수도권매립지 관리공사 조직도



- 수도권매립지관리공사 내 운영위원회는 수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률 제24조와 동법 시행령 제17조를 법적 근거로 하여, 이사회 의결에 앞서 법령 및 정관에 규정된 사업에 관한 중요사항을 심의하기 위한 목적으로 운영되고 있다.
- 즉, 수도권매립지에 반입되는 폐기물에 대한 반입수수료, 폐기물의 종류, 반입량, 반입기준 및 반입 대상구역, 수도권매립지 주변환경 보전을 위한 시설물의 설치 및 지원에 관한 사항, 기타 공사의 사장이 심의가 필요하다고 인정하여

부의하는 사항 등에 대해 심의한다.

- 운영위원회의 위원장은 본 공사 사장이 맡으며, 위원은 환경부장관이 추천하는 관계공무원 1인, 서울특별시·인천광역시·경기도지사가 추천하는 관계공무원 각 2인, 수도권매립지 주변지역의 주민이 추천하는 주민대표 6인, 환경부장관 및 시·도지사가 추천하는 관련전문가 각 1인, 수도권매립지 주변지역의 주민대표가 추천하는 관련전문가 1인으로 구성된다.

- 수평적 난맥이란 지방정부레벨에서 보더라도 광역시도가 지역정책문제에 대한 종합적인 역할을 수행하고 있으며 이에 필요한 권한과 예산을 가지고 있는데도 불구하고, 서울국토관리청이나 서울중소기업청과 같은 특별지방행정기관이 설치되어 중복적으로 권역의 지역정책문제를 다루고 있는데서 발생한다는 점이다.

〈표 4-2〉 수도권 광역행정의 난맥상

정부 간 레벨			지역정책문제				
대통령, 총리	중앙부처	지방정부	일반 행정	교통	환경	국토 계획	지역 경제
	지역발전정책국 (행정안전부)	광역시, 도 수도권행정위원회	○	○	○	○	○
		수도권교통본부		○			
	(환경부)	수도권매립지관리공사			○		
	서울국토관리청 (국토해양부)					○	
	서울중소기업청 (지식경제부)						○
수도권정비위원회 수도권주택심의위원회 총리실갈등조정위원회			○			○	
지역발전위원회	지역발전기획단 (지식경제부)	수도권 광역경제 발전위원회	?				

- 광역행정의 난맥상으로 인하여 새롭게 창설된 지역발전위원회 혹은 수도권광역경제발전위원회가 권역별 지역정책의 총괄조직(local

control organization)으로서의 정체성확립이 어려워졌다는 것이다. 즉 광역경제권의 취지는 광역(엄밀히는 초광역임)적 행정과 정책을 효율적으로 추진하기 위하여 설계된 것인데, 난립하고 있는 기존의 수많은 중앙부처 조직들과의 정체성문제를 확보하지 않고서는 실제적인 사업을 구상하기 어렵다는 것이다. 또 기존의 지방정부들이 지방문제에 대한 모든 영역의 권한을 이미 가지고 있기에 광역문제에 대한 집행권한을 새롭게 획득하는 것이 어렵다는 것이다. 지방정부들의 권한축소에 대한 저항이 클 것이기 때문이다.

- 광역경제발전위원회의 역할과 정체성에 의문이 발생한다는 것을 표의 물음표는 도식화시켜 준다. 과연 광역경제발전위원회가 어떤 분야에서 어떤 역할을 해야 할 것인가? 현재의 사무처의 구성이나 예산내용을 살펴보면, 단지 일반행정을 보완적으로 수행하는 또 하나의 조직에 불과하게 되는 것이다. 즉, 기존의 지방정부들이 수행하는 종합적 지역정책문제와 차별화를 어떻게 해야 하는가가 의문점이다. 조직위상으로 보아서는 기존 지방정부들을 조정하고 선도하는 역할을 할 것이 예상되며, 이를 위하여 광역경제발전위원회의 위원장으로서 서울시장, 인천시장, 경기도지사라고 하는 선출직으로 구성된다. 그러나 이들은 이미 각 지방정부의 이해관계를 대변할 수밖에 없는 태생적인 이해관계를 가지고 있기에 행정권을 넘는 광역지역권의 이해관계를 총론적으로 대변하기에는 자기모순을 가지고 있다고 할 수 있다.
- 그렇다고 하면, 수도권 광역경제발전위원회의 거버넌스 구성이 총론적인 권역 이해관계를 대변할 수 있는 구조로 설계되지 않으면 안 될 것이다. 그러나 현실적으로 구현된 조직구조나 예산구조를 보면, 역할이나 정체성이 애매할 뿐만 아니라 용역발주만을 하는 극히 미미한 역할에 그치고 있어 과연 이 제도의 설계자들은 무엇을 생각하고 있었던 것인지 의문이 든다.

### 제3절 정부 간 이기주의와 부처 간 이기주의

- 광역행정의 총체적인 난맥상을 초래하게 된 궁극적인 원인은 무엇인가?  
결국은 광역경제권에 대한 책임 있는 조직(responsible organization)이 될 수 있는 가능성을 저지하려는 기존 조직들의 이기주의가 존재하기 때문이다.
- 기존 조직에는 중앙정부의 조직도 있고, 지방정부의 조직도 있다. 즉 광역경제권의 조직레벨은 중앙정부조직과 지방정부조직의 중간조직이라고 할 수 있다. 이렇게 하나의 새로운 계층이 형성되면 권한을 새롭게 설계해 주어야 하는데, 중앙정부조직은 중앙정부대로 기존의 권한과 예산, 인력을 놓으려 하지 않고, 지방정부조직도 자신들이 가지고 있는 현재의 권한과 예산을 놓으려 하지 않는다. 이렇게 되면, 그 중간에 새롭게 형성되는 조직은 권한도 예산도 인력도 없는 형해화된 조직이 될 수밖에 없는 것이다.
- 또 새로운 계층의 형성을 설계하려면, 기존의 조직이 가지고 있는 권한과 예산, 인력을 새롭게 형성된 조직에게 이관시켜주고, 이 조직이 자율성과 전문성을 확보하게 해 주어야 한다. 이는 계층설계의 기본이라고 할 수 있다. 그런데 기존의 조직들이 새로 생긴 조직의 인력에 대한 인사권이나 조직권을 장악하고 있으며, 예산권을 부여하지 않으면, 새로 생긴 조직은 기존 조직에 예속적인 위치에 놓일 수밖에 없어 무력화되는 결과를 초래하게 된다. 이러한 예가 바로 의회사무처조직이다.
- 의회사무처조직은 서울시의 경우 230여명이 있으나 이들에 대한 인사권을 서울시가 가지고 있고, 행정안전부가 조직권과 예산비목 등에 대한 권한을 가지고 있다. 그리하여 서울시의회가 사무처에 대한 독자적인 인사권과 예산권, 그리고 조직권을 가지고 있지 못하다. 서울시의회 의장들의 주요 공약이 바로 사무처의 인사권독립이고, 정책과정에 대한 전문성확보

를 위한 정책의회로의 지향을 아직도 제시하고 있는 것은 의회사무처가 집행부에 예속되어 있어 의회로서의 역할과 정체성을 제대로 확보하지 못했음을 반증한다. 광역경제발전위원회의 사무처 조직도 마찬가지로의 입장에 처해있다. 4급 이하의 공무원이 광역시도에서 파견 받아서 조직되므로, 인사권의 자율성이 없고, 광역정책문제에 대한 전문성을 확보하기도 쉽지 않다.

- 중앙정부의 지식경제부는 광역정책문제에 대한 권한을 광역경제발전위원회에 이양한 것도 아니다. 단지 지역발전기획단의 하부 기관으로서 광역경제발전위원회의 사무국을 위상 지워 놓은 것이다. 또 지방정부의 입장에서 사무국에 공무원을 파견함으로써 지방정부의 예측기관처럼 운영하려는 것이다. 이러한 결과는 중앙정부이든 지방정부이든 기존의 권한과 예산을 이관하여 자율적인 계층으로서의 위상을 부여하지 않으려는 ‘정부간이기주의’의 소이라고 할 수 있다.
- 광역경제발전위원회의 예산구조를 보면, 지식경제부의 고민이 보인다. 현재의 예산구조를 보면, 광역경제권 발전방향이나 협력사업, 세계경쟁력강화의 경우 국토계획의 기반위에서 경제발전계획을 수립할 수 있고, 경제발전사업을 추진할 수 있는데, 국토계획은 국토해양부의 소관이다. 또 사무국 운영방향에 대한 부분은 행정안전부의 광역행정기구들과 역할이 중복 혹은 충돌하는 문제가 있다. 그런데 지역의 산업단지에 대한 권한은 지방정부들에게 있으니, 지식경제부가 할 수 있는 영역은 광역적인 경제발전의 구상과 이에 대한 집행일텐데, 이러한 집행은 중앙정부가 직접 하지 않고, 대부분 기관위임사무를 통하여 지방정부를 수족처럼 사용하여 집행할 수 있는 것이다. 그렇다고 하면, 굳이 지식경제부로서도 광역권발전위원회를 굳이 활용할 이유가 없다는 것이다. 오히려 의사결정구조가 지식경제부 단독으로 할 수 있는 것을 서울시장, 인천시장, 경기도지사의 결정을 거쳐야 되니, 정책집행의 속도와 효율성이 떨어진다고 볼 수 있는



것이다. 물론 지방정부 단체장들의 다양한 의견을 청취하는 이점은 있지만, 그 책임은 결국 지식경제부가 져야 하므로, 굳이 이 조직을 활용할 유인이 떨어지는 것이다. 부처들마다 법령을 통하여 확보하고 있는 각종 권한들을 지역권역정책의 효과적인 수행을 위하여 내놓으려는 의지가 없는 ‘부처 간 이기주의’가 팽배한 상태에서는 광역경제권의 난맥상을 해소할 수 없을 것이다.

- 이처럼 부처 간에서도 새로운 광역권 계층의 형성에 대한 공감대가 형성되어, 정부차원에서의 법제도적 설계가 없으면, 각 부처의 이기주의로 인하여 광역권 계층이 형해화 될 수밖에 없는 것이다. 즉 부처 간 이기주의를 극복할 수 있는 법제도적 설계가 광역경제권 계층의 설계에는 필요하다.

## 제5장 결론 및 전략 제언

제1절 단기적 개선방안

제2절 장기적 개선방안

## 제 5 장

# 결론 및 전략제언

### 제1절 단기적 개선방안

- 수도권 광역경제발전위원회는 현재 수도권 3개 시·도의 최고 의사결정권자들이 포함된 위원회로 구성되어 있고, 2,400만 인구를 가진 수도권이라는 풍부한 시장수요와 재원을 가지고 있는 장점이 있다. 그러나 주변을 둘러싼 정부부처·광역지자체·기초지자체·산하 공기업들의 관심은 부족하고 위원회를 실질적으로 지원하게 될 사무국의 위상이나 역할 및 재원으로 보아 광역적인 조정기능 및 역량이 미약할 것이므로 앞으로 수도권 광역경제권 위상에 걸맞은 기능 제고 및 역할 강화가 필요하다.
- 수도권 광역경제발전위원회의 운영시스템 문제를 해결하기 위한 개선방안은 장·단기적으로 구분하여 고려해 볼 수 있다. 단기적인 방안은 현재 주어진 제도적인 틀 안에서 광역경제발전위원회에 부여된 역할과 기능을 최대한 활성화하는 방안이다. 보다 장기적인 방안은 우리나라의 발전을 선도하고 있는 수도권의 위상에 걸맞도록 광역경제발전위원회의 기능 및 역할에 관한 법제도적인 구조를 재설계하여 명실상부하게 글로벌 경쟁력 확보를 위한 기관차 역할을 수행하도록 하는 방안이다.
- 주어진 여건으로 보아 수도권 광역경제발전위원회는 “선 광역적 현안문

제 조정, 후 위원회의 기능 및 역할 강화”라는 추진전략으로 나아갈 필요가 있다. 현재까지 중앙정부의 관계부처나 광역자치단체의 관련부서들이 광역경제발전위원회의 기능강화나 예산 등에 대해 권한이양이나 재원배분에 있어서 큰 관심을 보이지 않는 상황이므로 우선은 광역적인 현안문제들을 이슈화하고 조정하여 가시적인 성과를 보이는 일이 시급할 것이다. 수도권 주민들이 피부에 와 닿을 만한 광역적 이슈를 중심으로 몇 개의 과제라도 조정하여 실현된다면 이를 바탕으로 위원회의 기능과 역할 강화방안을 보다 설득력 있게 제시할 수 있을 것이다.

## ■ 8개 우선추진 제안과제의 세부 추진전략 마련

- 단기적인 개선방안으로는 첫째, 현재 수도권 광역경제권 발전 5개년계획에서 제시된 8개 우선추진 제안과제 및 사업을 보다 구체화하여 추진해 나갈 필요가 있다(<표 5-1> 참조). 현재 정부의 지역발전정책에 관한 주무부처인 지식경제부는 내년도에 추진해야 할 광역적 신규 사업예산으로 500억원 정도를 확보해 놓은 상황이다. 따라서 우선적으로는 지역발전위원회 지침아래 수립한 수도권 광역경제권 발전계획에서 제시된 8개 우선추진과제 중에서 지역발전위원회와 정부의 관계부처가 관심을 표명한 2개 시범사업을 조속히 가시화하여 보다 구체적인 추진전략을 마련하여야 할 것이다. 그리고 나머지 우선추진 신규 제안사업들도 보다 구체적인 추진전략을 마련하여 적어도 2011년에는 정부부처와의 합의 하에 관계부처의 국비지원 추진사업이 될 수 있도록 제도적 기틀을 마련할 필요가 있다. 지역발전위원회와 관계부처가 관심을 표명한 2개의 수도권 광역추진사업은 지식서비스 아웃소싱 지원사업(과학기술진흥분야, 지식경제부)과 국제의료관광 네트워크 구축사업(문화·관광육성분야, 보건복지가족부)을 들 수 있다.

〈표 5-1〉 수도권 광역경제권의 우선추진 신규사업

구분	사 업 명	주무부처	과제추진
과학기술진흥	지식서비스 아웃소싱 지원사업	지식경제부	2010년 추진예상
문화·관광육성	국제의료관광 네트워크 구축사업	보건복지가족부	
	수도권 통합적 관광상품 개발 및 공동 해외마케팅 사업	문화체육관광부	2011년 추진을 위한 세부전략 마련
인력양성	지능형 메카트로닉스(IMT) 산업 기술인력 네트워크 형성	지식경제부	
발전거점/광역교통	광역 BRT 구축	국토해양부	
	광역환승시설 구축 사업	국토해양부	
환경과 자원이용 효율화	한강 주요지천 수질정화 및 환경정비	환경부	
	신재생에너지 사업	환경부	

## ■ 지역선도산업의 내부추진 및 Roadmap 작성

○다음으로 비록 내년도 국비예산지원 대상에서 수도권은 제외되었으나 수도권 광역경제권을 선도할 만한 지역선도사업으로 선정한 U-Health, 디지털컨텐츠, 지능형 로봇산업에 관한 부분이다. 당장 내년도의 국비예산지원이 어렵다면 수도권 광역지자체에서라도 일정 재원을 부담하여 추진할 필요가 있는지 검토한다. 그리고 3개 산업이 수도권 광역경제권을 리드해 나갈 만한 지역선도산업으로 적절하다고 판단되면 이의 성공적 육성을 위한 단계별 추진 로드맵을 수립할 필요가 있다. 동시에 정부에도 비록 다른 권역과는 차별화된 국비지원을 감수한다 할지라도 정부 관계부처와의 원활한 협의를 위한 공식 창구를 마련한다는 차원에서 수도권의 역차별에 대한 시정을 요구할 필요가 있다.

## ■ 수도권 규제문제의 합리화

○또한 비록 비예산사업이지만 수도권의 발전에 걸림돌이 되고 있는 불합리한 수도권 규제문제를 합리화하는 일이다. 수도권 광역경제권 발전 5개년 계획에서는 이미 다수의 규제합리화 방안을 제시한 바 있다(〈표 5-2〉참조). 따라서 위원회에서는 발전계획에서 제시된 수도권 규제합리화방안

을 바탕으로 수도권 규제개선 TF팀을 구성하여 개선방안을 하나하나 실현해 나갈 수 있도록 세부 추진전략을 마련할 필요가 있다.

- 5개년 발전계획에서 제시된 수도권 규제합리화 내용은 다음과 같다. 우선 수도권 및 기업 관련 규제개선사항은 수도권 규제 대상지역 조정, 수도권 산업입지 규제 개선, 수도권 대학규제 개선, 수도권에 대한 차별적 재정·조세정책 폐지 등 4건이며, 토지이용 관련 규제개선사항은 군사시설보호구역 축소, 상수원보호규제 합리화, 문화재보호구역 제도 개선 등 3건이다. 또한 경제자유구역 관련 규제개선사항은 경제자유구역사업에 대한 정책조정기구 신설, 경제자유구역 특별조치, 경제자유구역 내 분양가 규제 개선, 국비지원 확대 및 제도개선, 외국교육기관 설립자격 완화 및 잉여금의 송금 허용, 외국병원 유치를 위한 제도개선, 경제자유구역 외국인 근로자 고용허가 개선 등 9건으로 가장 많다. 마지막으로 지역개발사업 관련 규제개선사항은 산업단지 및 공업지역의 조성 및 정비 관련 제도개선, 택지개발사업 및 도시개발사업 등 도시개발 관련 절차 개선 등 2건으로 총 18건의 수도권 규제합리화방안을 제시한 바 있다.

〈표 5-2〉 수도권규제의 합리화가 요구되는 사안

분 류	규제 개선 사항
수도권 및 기업 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권 규제 대상지역 조정</li> <li>• 수도권 대학규제 개선</li> <li>• 수도권에 대한 차별적 재정·조세정책 폐지</li> <li>• 수도권 산업입지 규제 개선</li> </ul>
토지이용규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군사시설보호구역 축소</li> <li>• 상수원보호규제 합리화</li> <li>• 문화재보호구역 제도 개선</li> </ul>
경제자유구역 관련 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제자유구역사업에 대한 정책조정기구 신설</li> <li>• 경제자유구역 특별조치</li> <li>• 경제자유구역 내 분양가 규제 개선</li> <li>• 국비지원 확대 및 제도개선</li> <li>• 외국교육기관 설립자격 완화 및 잉여금의 송금 허용</li> <li>• 외국병원 유치를 위한 제도개선</li> <li>• 경제자유구역 외국인 근로자 고용허가 개선</li> <li>• 경제자유구역 출입국 절차 특례도입</li> <li>• 외국인 투자법인 주택 특별분양</li> </ul>
지역개발사업 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업단지 및 공업지역의 조성 및 정비 관련 제도개선</li> <li>• 택지개발사업, 도시개발사업 등 도시개발 관련 절차 개선</li> </ul>

## ■ 정책건의사항의 실현화

- 또한, 제1차 수도권광역경제발전위원회 개최 시 수도권 공동연구단에서 제시한 정책건의사항을 보다 구체화하여 실현할 방안을 마련하는 것이 필요하다. 우선 수도권에서 가장 관심을 많이 보이는 광역 SOC사업에 관한 일이다. 현재 광역 SOC 사업으로 지정될 경우 일정부분은 국비로 지원할 수 있도록 제도적으로 명시되어 있다. 그러나 수도권 광역경제권 발전계획에서 광역적 연계협력을 위해 광역적 신규SOC사업을 발굴하고 또 관련 시도 간 이견을 애써 조정한다 해도 이들 광역SOC사업에 대해서는 추가적인 인센티브가 없는 실정이므로 시도의 입장에서는 굳이 상호간 이견을 줄이려 노력해야 할 동기가 별로 없는 셈이다. 더구나 광역SOC사업들은 막대한 비용이 소요되는데다 지역발전정책의 주무부처가 지식경제부인 탓에 제도적으로 관련 권한도 별로 없으며 관심 또한 높지 않아 선도산업 등 늘 소프트웨어 정책만을 강조하고 있다. 따라서 실질적으로 수도권에서 가장 관심이 많은 광역SOC사업들은 시도 간 광역적 연계협력을 유도하기 위해서라도 추가적인 인센티브를 국가가 마련해 줄 수 있는 제도적 개선방안을 마련하여 요구할 필요가 있다.
- 현재 정부의 광역경제권 정책에서 가장 큰 걸림돌은 정부부처가 광역발전계정의 예산을 직접편성하고 있다는 점에서 기인한다. 사정이 이렇다 보니 광역경제권별로 애써 수립한 발전계획에서 이런 저런 신규 사업들을 제안한다 할지라도 결국 정부관계부처의 협조나 동의 없이는 사업시행이 불가능한 것이 현실이다. 따라서 각 광역경제권역에서도 자율성과 창의성을 발휘하여 계획을 수립하기 보다는 정부부처의 관심사항을 찾는 일에 더욱 몰두하게 된다. 그러므로 광역발전계정의 일부라도 권역별 포괄보조금형태로 운영하여 권역별로 보다 자율성 및 창의성을 높일 수 있는 방안을 마련하여 정부관계부처에 지속적으로 건의해야 한다.
- 마지막으로 수도권에서는 국가지원과는 별도로 서울시·인천시·경기도

가 공동으로 추진할 수 있는 사업을 자체적으로 발굴하여 추진할 필요가 있다. 현실적으로 비수도권의 반발 등에 대한 정부의 우려로 수도권에서는 국비지원을 크게 기대하기는 어려운 것이 사실이다. 그러나 수도권은 정부의 지원 없이도 광역적인 사업들을 자체적으로 추진할 수 있는 역량과 재원을 가지고 있으므로 수도권 광역경제발전위원회에서는 거시적인 관점에서 보다 적극적으로 대처해 나갈 필요가 있다. 국비지원을 크게 염두에 두지 않는다면, 국가균형발전이라는 제도적인 틀 안에서 이미 수립된 제1차 수도권 광역경제권 발전계획을 위원회 내에서 보다 자율적인 입장에서 자체적으로 재수립하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

## ■ 광역단위의 조사연구 및 리포트작성을 통한 내부역량 강화 및 전문성 증진

○ 이와 동시에 수도권 광역경제발전위원회가 광역경제권 정책추진에 실질적인 역할을 수행하기 위해서는 내부역량 강화를 통한 전문성 증진이 필요하다. 실질적으로 광역경제권 사업을 추진해야 하는 가장 근본적인 이유는 사람, 물류, 자본의 흐름이 기존의 행정구역단위와는 별도로 광역적으로 연계되어 있기 때문이다. 따라서 광역교통, 광역물류, 광역적 산업연계를 한 눈에 파악할 수 있는 수도권 단위의 데이터베이스를 구축하고 다양한 주제의 광역지도를 생성하는 연구 과제를 내부적으로 추진할 필요가 있다. 이러한 광역적 자료구축과 다양한 주제도 생성을 통해 광역단위 사업을 발굴함과 동시에 광역경제권 정책 추진의 필요성 및 당위성을 뒷받침하기 위한 근거자료로 활용할 수 있을 것이다. 수도권 내 선도 산업의 산업연계실태, 해운·항공 등 광역적 물류의 흐름, 광역토지이용현황도, 광역통근통행패턴 등 광역단위의 교통 DB구축과 주제도 만들기 등이 포함될 수 있을 것이다.



## ■ 수도권 계획 간 정합성 검토 및 조율방안 마련

○ 또한, 수도권 대상의 계획 간 정합성을 검토하고 조율할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 현재 수도권이라는 공간적 범위를 대상으로 하는 관련계획이 다수 존재하고 있다. 수도권의 최상위 계획으로서 수도권정비계획법에 의한 규제계획 성격인 수도권정비계획, 국가균형발전특별법에 근거한 5년 단위의 사업계획 성격인 수도권 광역경제권발전계획, 국토의계획및이용에관한법률에 근거하여 수립하는 공간적 성장관리계획 성격인 수도권광역도시계획을 들 수 있다. 이들 계획들은 각각 근거 법을 달리하고 있으며 정부의 주무부처도 달라서 관련 계획 상호간 정합성을 검토하기 어렵게 되어 있다. 이와 동시에 부처별 또는 시도별로 수립된 각종 기본계획 및 집행계획(산업입지, 환경, 경관, 교통 등) 등이 시행 중에 있지만 관련 계획과의 정합성은 거의 고려되지 않고 있는 실정이다. 따라서 수도권 광역경제발전위원회에서는 이들 수도권 관련계획 간의 정합성을 검토하고 조율하며 평가할 수 있는 제도적 방안을 마련해 나갈 필요가 있다.

## ■ 전문분야별 자문위원회 구성 등 외부 전문가 네트워크 강화

○ 전문한 내용을 원활하게 수행하기 위해서는 광역경제발전위원회에서 주제별 자문단 구성 등 폭넓은 외부전문가 네트워크를 구축하는 일이 매우 중요할 것이다. 실질적으로 수도권 광역경제발전위원회를 지원하게 될 사무국의 현재 조직역량이나 예산, 기능으로는 전문한 내용을 원활하게 수행하기 어렵다. 따라서 사무국에서는 연구주제별, 추진사업별로 자문위원회를 다양하게 구성하는 등 외부전문가 집단과의 네트워크 구축이 매우 중요한 일이 될 것이다.

## ■ 수도권 광역경제발전위원회의 대표성 강화

- 현재 수도권 광역경제발전위원회는 서울시장, 인천시장, 경기도지사를 공동위원장으로 하며, 지역발전위원장과 시도지사가 3명씩 추천하여 총 15명으로 구성되어 있다. 위원들이 전문성이나 경륜이 높은 것은 사실이나 시도지사가 공동위원장이고 이들이 대부분의 위원을 추천하는 현 체제로는 행정구역 단위를 넘어 광역생활권을 대변하는 목소리를 내기 어려운 구조이다. 따라서 전술한 외국의 선진사례 등을 참고하여 수도권을 몇 개의 광역생활권으로 구분하고 광역생활권 단위에서 차위 적절한 협의체를 구성한 뒤 주민투표로 선출된 지자체장이나 시도의원 중에서 호선하여 구성하는 방안 등 광역단위 대표성을 강화하는 방안을 마련하도록 한다. 이럴 경우, 광역경제발전위원회는 광역생활권의 이익을 비교적 자유롭게 대변할 수 있는 목소리를 낼 수 있으므로 현 제도하에서도 광역경제발전위원회의 대표성을 한층 더 강화할 수 있을 것으로 생각한다.

## ■ 수도권의 광역 현안사업에 대한 협의창구 및 총괄조정 역할 강화

- 전술한 내용에서 어느 정도 가시적인 성과를 얻게 되면 이를 바탕으로 수도권 광역경제발전위원회의 조직규모와 기능을 점진적으로 확대하고 예산을 확충하는 방안을 본격적으로 추진할 필요가 있다. 수도권에서 주목할 만한 가시적인 성과를 내기 위해서는 다음과 같은 수도권의 광역적 현안사업을 조정할 수 있는 역할을 수행해야 할 것이다. 광역적 현안사업으로는 현재 논의가 활발한 수도권 광역급행철도 구축사업, 경인고속도로 및 경인전철 지하화 사업, 김포공항의 기능 재정립 사업(일일비즈니스가 가능한 동북아 서틀국제공항으로 전환), 동북아 전략 거점 산업클러스트 육성을 위한 정책지구 지정, 경인 아라뱃길 광역 주운체계 구축 사업, 수도권 물류차량 우선차로제 방안 등을 들 수 있다. 이러한 광역사업들은

수도권에서 매우 필요한 광역적 현안사업들이나 시도가 개별적으로 추진하기는 매우 어려운 사업이다. 따라서 수도권 내에서 논의되고 있는 이러한 대형 프로젝트의 조정 창구 역할을 담당할 수 있는 기반을 마련함으로써 위원회의 역할과 기능을 강화해야 한다.

## ■ 선도권역으로서 비수도권과의 상생 협력전략 마련

- 이와 동시에 수도권에서는 비수도권과의 상생 협력전략을 마련해 나갈 필요가 있다. 수도권과 접도해 있는 강원권은 강원도라는 하나의 광역행정구역으로서 사실상 광역경제권으로는 보기 어려우며 산업구조상 어떤 사업을 추진하더라도 수도권과의 연계 없이는 원활한 추진이 어려운 것이 현실이다. 충청권 역시 산업연계구조상 충청권 내부의 산업연계보다는 수도권과의 산업연계가 훨씬 더 밀접한 것이 현실이다. 따라서 강원권과 충청권을 중심으로 한 광역권 간의 상생 협력사업을 보다 진지하게 검토해 볼 필요가 있다. 또한 현재 정부에서 추진 중인 초광역경제권 사업의 일환으로서 향후 대중국 교역에서 중심이 될 황해권과의 연계방안을 보다 구체적으로 마련하여 제시할 필요가 있다.
- 수도권 광역경제발전위원회에서 이러한 광역적 현안과제를 조정하는 역할을 맡아 추진하려면 자연적으로 관련 광역행정조직들과의 조율 문제가 부상하게 될 것으로 보인다. 즉 수도권교통조합, 수도권 매립지 관리공사, 수도권 행정협의회, 국토해양부의 수도권 담당조직 등과의 업무중복, 비효율적 운용문제, 관련 기관 간의 적절한 역할분담 논의가 제기될 수 있을 것이다. 따라서 수도권 광역적 행정의 효율적 운용을 위한 논의가 공식적으로 제기될 것이며 실질적인 통합적 협력 시스템 구축방안에 대한 논의가 힘을 받아서 추진될 수 있을 것이다.

## 제2절 장기적 개선방안

### ■ 광역생활권 단위의 선출직 광역의회 구성을 통한 대표성 강화

- 보다 장기적인 관점에서 고려해 볼 수 있는 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 현재 행정구역은 그대로 둔 채 수도권을 몇 개의 실질적인 광역생활권으로 구분하고, 광역생활권별로 권역을 대변할 수 있는 광역의원을 선출하여 광역생활권 의회를 구성하는 방안이다. 이러한 사례는 미국 오레곤 주의 Metro에서 볼 수 있다. 광역생활권은 통근통행패턴, 노동시장의 범위 등을 고려하여 수도권을 크게 4-5개의 광역생활권역으로 나누어서 그 권역의 지역계획문제를 대변할 전문가 의원을 선출하면, 이들이 자기 소속권역의 이해관계를 대변하는 것이다. 그리고 광역권의회(Regional Council)에 500만명 정도를 대변하는 광역권의회 의원들이 광역권의회 의장을 선출하면, 이 의장이 곧 광역권의회 시장이 되거나 광역권의회 매니저를 임명하는 방식이다. 이러한 광역권 의회에 광역경제권 정책계획의 수립권 및 광역경제권 정책예산편성권을 부여하여 광역권 지역정책을 통합(one-stop)적으로 처리하게 하는 것이다.
- 이 방안을 제시하는 이유는 이미 서울시를 둘러싼 수도권경제권의 연관관계가 확대되어 행정구역만으로는 현재의 실상을 반영한 권역경제정책을 수립하는 데 어려움이 있기 때문이다. 따라서 광역경제권의 지역정책이나 사업을 계획하고 결정할 경우, 이와 관련된 이해관계들을 대표하고 조정할 수 있는 권위있는 대표자(representative)의 존재가 필요하다. 물론 행정구역경계별로 이익을 대표하는 자로서 서울시장, 인천시장, 경기도지사를 들 수 있고 이들이 수도권광역경제발전위원회에 공동 위원장으로 참여하고 있지만, 현재의 의원수 총15명 중 이들 3인을 제외한 12명을 몇 개의 광역생활권 단위로 나누어서 대표자로 선출한다. 만일 선거비용이 많이 든다고 하면, 광역생활권 단위로 그 지역(district)을 대표할 수 있는 단체장(혹은

선출직 시도의원) 중에서 호선할 경우 수도권광역경제권의 대표성의 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것이다.

## ■ 서울시의 행정구역 확대 방안

- 두 번째로 고려할 수 있는 좀 더 진보적인 방안으로는 서울시의 행정구역을 확대하는 방안이다. 수도권의 중심도시는 서울시이다. 서울시의 광역도시화 현상으로 인하여 발생하는 도시문제를 관련 행정권과 일치시키는 방안이다. 즉 교통과 통신의 발달로 인해 대도시권에서 통근권이 점점 확대됨에 따라 행정관할권과 광역생활권의 괴리현상이 발생하게 되고 서울시의 외곽에 베드타운인 위성도시들이 생기게 된 것이다. 현재 과천, 분당, 일산, 하남, 구리, 의정부, 광명 등이 예가 될 것이다. 이들 도시 주민들은 대개 서울로 통근을 하게 되는데, 행정관할권은 서울시라는 좁은 권역 속에 갇혀서 광역적 행정업무를 소홀히 하게 되는 경우가 발생하게 된다. 즉 행정권으로 인하여 광역생활권이 단절되는 현상이 발생하는 것이다.
- 따라서 행정권을 넘어서 환경시설, 교통문제, 산업단지, 도시정책 등의 업무를 수행하기 위한 광역권정책을 원활하게 처리하기 위하여 서울시의 행정구역을 실질적인 광역생활권이라고 하는 범위까지 확대하는 방안이다. 이를 위해서는 광역정부와 기초정부업무의 역할분담을 명확하게 해야 할 것이다. 그래서 광역정부로서의 서울특별시와 광역적인 권한과 예산만을 가지고 기초정부에서 처리해야 할 권한과 예산을 이관하여 기관위임사무가 존재하지 않도록 광역정부와 기초정부의 관계를 정립해야 할 것이다. 이러한 지자체 간 역할분담은 일본의 지방분권개혁에서 기관위임사무를 폐지한 사례를 참고할 필요가 있다.

## ■ 예산편성권 부여 및 예산의 기획·집행

- 셋째로 고려해 볼 수 있는 방안은 광역경제발전위원회에 국가일반예산을 투입할 수 있는 예산편성권을 부여하도록 법제도를 만들거나, 도시재생을 위한 특별법 등과 같은 특별법을 만들어서 예산을 광역경제발전위원회가 직접 기획하고 집행하도록 하는 것이다. 엄밀하게 말하면, 현재 부처별로 처리하는 지역정책관련 예산을 향후에는 점차적으로 각 광역권에 이관해 주어 책임을 지고 자율적으로 처리할 수 있도록 해 주어야 한다. 그리하여 각 광역권에서 ‘광역경제권 발전기금(가칭)’을 만들어서 자율적으로 예산을 편성하고 집행하며, 이에 대한 성과를 평가받도록 하여야 한다. 기금으로 조성해야 하는 이유는 광역경제권의 자율적 운영을 위해서이며, 예산편성과정의 심의를 국회가 아닌 광역권 의회(가칭)로부터 직접 받을 수 있는 제도적 장치로 운용하는 방안의 일환으로 구상된 것이다.

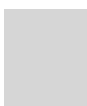
## ■ 지역발전위원회의 위상과 역할 제고

- 이와 동시에 지역발전위원회의 위상과 역할을 제고하는 방안이다. 즉 지역발전위원회의 위상이 제고되지 않으면, 권역별 광역경제발전위원회의 위상도 제고되기가 어렵다. 현재의 업무프로세스를 보면, 시도에서 제안한 광역권의 사업을 부처가 직접 협의하여 취합하고, 이를 기획재정부에 보내어 예산이 확정되는 과정을 거친다. 이때 지역발전위원회의 역할은 단지 의견통보만을 하도록 되어 있으므로, 실제로 광역권의 지역정책에 대해 할거주의적인 부처들 간의 조정 권한(權限)을 가지고 있다고 할 수 없다. 광역권역의 정책문제는 부처의 이해관계를 넘어서 거시적인 입장에서 정책을 기획해야 할 일들이 많은데 부처할거주의적인 논의과정에 개입하여 조정할 수 있는 권한이 없다는 것이다. 단지, 권역총괄평가만을 할 수 있도록 되어 있을 뿐이다. 즉 광역권에 대한 모니터링을 수행한다

고 하지만, 실제적인 예산편성 권한은 가지고 있는 부처와 시도는 직접 협의하는 과정을 거쳐야하므로 부처에서 결정된 것에 대한 조정을 할 수 있는 권한이 없다는 것이다. 다시 말해 부처할거주의적인 사업 우선순위(priority)에 의하여 광역경제권 정책이나 광역연계사업들이 지배될 가능성이 높은 것이다.

- 광역경제권의 진정한 발전을 위해서는 지역발전위원회가 부처 간 조정권한과 책임을 가지고 각 권역별 광역경제권 정책과 사업을 추진해나가며, 이에 대한 광역권의 참여와 의견수렴, 책임운영에 대해 자율권신장을 위한 제도적 노력을 해야 할 것이다.

# 참 고 문 헌



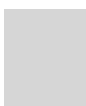


## 참고문헌

---

- 동아일보, 2009, 「미래의 경쟁력 메가시티」, 동아일보사
- 박재욱, 2009, “광역경제권의 효율적 추진을 위한 지방정부간 거버넌스 구축방안”, 「지방행정연구」 23권 1호(통권76호)
- 이달곤, 2004, 「지방정부론」, 박영사
- 장재홍, 2008, “주요국의 지역발전정책 추진체계와 시사점”, 장재홍외, 「지역균형발전정책의 위상과 구조에 관한 국제비교연구」, 산업연구원
- 정희윤·김경철·김찬동·박희석·신상영·유기영, 2008, 「수도권광역경제권 정책의 추진방향에 관한 연구」, 서울시정개발연구원
- 전국시도연구원협의회, 2008, 「광역경제권 형성방안 및 추진전략」

# 연구 요약 (Abstract)



# Strategies for Improving Organization System of the Integrated Economic Region(IER) of Seoul Metropolitan Region(SMR)

Hee Yun Jung · Chan-Dong Kim

The objectives of this study are to identify limitations of existing metro-wide governance system of the Seoul Metropolitan Region and to find out the facts that it is difficult for current organization system to address metro-wide problems in the SMR. Thus, this study suggests short-term and long-term policy recommendations to improve these limitations of metro-wide governance system in the SMR. To address metro-wide governance problems, three approaches can be applied: market, incremental and comprehensive approach. In Korean administrative context, many scholars tend to argue that comprehensive approach might be the best policy option. In reality, institutional tools such as local government association, regional council and inter-government agreement could be applied currently. However, these institutional mechanisms are not working well in our administrative context. Major reasons are: 1) institutional and financial base of local autonomy is rather weak, and 2) centralization of government system is still quite prevail.

As a similar case, Regional Development Agencies (RDAs) in England seem to work better compare to our cases. The English version of regional governance system is consisting of triangle coordination systems: Regional Assembly(RA), Government Office for Region (GOR) and RDAs. Each of triangle systems seems to govern itself quite independently and to cooperate well each other. In terms of financial resources, RDAs have an enough block

grant type-subsidy without much intervention of central government. Especially, RA, including average 90 persons of local councilmen and regional experts, seems to have enough capability and resources to review regional issues. GOR plays a role as an integrated regional policy center to communicate other government departments and local governments through 'single pot' budget. Similarly, we also observed that most regional councils in USA and Japan seem to have their own decision making capabilities and resources in their organization system.

On the other hand, Korea has regional committee and regional office as metro-wide organization systems. In the case of the Capital Region Development Committee(CRDC), it consists Seoul(capital city) & Incheon mayors, governor of Gyeonggi province and 12 members separately appointed by 2 mayors and 1 governor. This governance system, consisting individual administrative decision makers and appointed members, cannot be said to represent properly the metro-wide interests of the SMR. The regional office for the CRDC as an operational support institution is consisted of 1 chief officer and 2 directors who are sent by local governments of the SMR. Therefore, it is also difficult for regional office to expect a great leadership to address metro-wide problems of the SMR. Also, there are subordinated branch offices of central government which address regional issues of Korea. However, these offices do not have a proper coordination capability and resources to communicate other departments of central government and local governments. In sum, step-wise devolution of administrative authorities and financial resources concerning regional policy issue from the central governments is pre-required to address properly metro-wide problems and to improve current metro-wide governance system for the SMR.

## **Table of Contents**

### *chapter 1 Introduction*

1. Background of Study
2. Major Issues and Problem

### *chapter 2 Theoretical Basis of Organization for Integrated Economic Region*

1. Theory of Organization for Integrated Economic Region
2. Reality of Existing Organizational Structure of the SMR
3. Main Reasons of Administrative Limitations of Integrated Economic Region

### *chapter 3 Analysis of Foreign Organizations for Integrated Economic Region*

1. Operations and Organization Systems of RDAs in England
2. Operations and Organization Systems of Metro in the U.S.A
3. Operations and Organization Systems of Doshu-system in Japan
4. Conclusion

### *chapter 4 Operations and Organization Systems for the Integrated Economic Region of Seoul Metropolitan Region(SMR)*

1. Structure Analysis of Organization Systems for the SMR
2. Problems of Governance Systems of the SMR
3. Self-interests among Local Governments and Departments of Central Government

### *chapter 5 Conclusion and Policy Suggestions*

### *References*

시정연 2009-PR-47

## 수도권 광역경제권 운영시스템의 개선방안

---

발 행 인 정 문 건

발 행 일 2009년 12월 4일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

---

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-694-9 93540

본 출판물의 저작권은 서울시정개발연구원에 속합니다.