

지역협력을 위한 광역행정과 광역권의 관리방안 - 광양만·진주권을 중심으로 -

Developing a Regional Administrative System for Cooperation of Regions

정 순 관(순천대학교 행정학과 교수)

지방시대의 성숙과 급격한 지역개발의 추진 등은 지역에서의 광역행정에 대한 수요를 급격히 증가시키고 있다. 이러한 광역행정수요의 증가지역으로 대표적인 지역이 광양만·진주권 지역이다. 이 글은 광양만·진주권 지역을 중심으로 광역행정수요를 예측해 보고, 이러한 광역행정수요에 대응한 광역행정체제의 구축방안을 구상하여 제시하는데 그 목적이 있다. 이글의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 광역행정수요를 전망하기 위해서 우선 광양만·진주권의 인구예측과 인구이동양태 등을 검토하였다. 또 이 지역에 대한 주요 국가개발계획의 내용을 검토하여 이 지역의 개발방향과 투자내용을 검토하였다. 이러한 검토는 이 지역에서 광역행정수요의 급격한 증가가 불가피하다는 판단을 하게 하였다.

둘째, 바람직한 광역행정체제의 구축을 위한 시사점을 얻기 위해 광역문제를 해결하기 위해 국내외에서 주하고 있는 제도적 장치들에 대한 검토를 하였다. 행정구역통합, 도시연합체, 행정협의회, 자치단체조합, 특별구제도, 정부간계약 등이 그것이다. 이러한 제도들은 나름대로의 이유와 지역실정에 적합한 논리를 갖고 있다.

셋째, 최근 일본에서의 광역문제해결책으로 도입된 「광역연합」 제도에 대한 운영실태를 검토하여 소개하였다. 이러한 검토는 광역행정체제 구축을 위한 보다 실제적이고 구체적인 시사점을 얻기 위해서이다.

넷째, 현재 법령상 허락되고 있는 광역행정에 대한 제도적 장치로서 광역행정협의회와 지방자치단체조합제도를 검토하였고, 광양만권 광역행정협의회의 운영사례를 분석하였다. 검토결과 현 제도로는 지금의 광역문제와 향후 증가될 광역행정문제를 해결하는데 많은 문제를 안고있음을 확인하였다.

마지막으로 광양만·진주권의 광역행정체제구조의 기본모형으로서 민주성과 능률성이 반영된 「광역행정연합」 제도가 가장 적당하다는 판단아래 광역행정연합제도의 도입을 위한 지방자치법의 개정을 포함한 광역행정연합의 구체적인 구성요소와 방법에 대한 제안을 하였다.

주제어 : 광역행정, 광역권관리유형, 행정체제적접근, 계획체제적접근, 광역연합

1. 광역개발과 관리의 문제

현대사회는 교통시설의 확충과 자동차보급 확대 및 생활수준향상 등으로 도시의 광역화가 급속히 진행된다는 특성을 갖고 있다. 주민생활권이 인위적으로 설정해놓은 개별 행정구역을 초월함에 따라 나타나는 두드러진 특징중의 하나는 행정의 광역화현상이다. 지방자치단체가 독자적으로 처리하기에는 성질상 적합하지 않는 행정수요가 있을 뿐만 아니라 자치단체간 협력을 통하여 공동처리하여야 할 행정기능과 광역자치단체가 처리함이 보다 효율적이거나 타당한

행정기능이 계속 증가하고 있다(전라남도, 1994:19). 바로 여기에 광역행정의 중요성과 시대적 요구가 있으며, 이를 위한 제도적 정비가 필요하다할 것이다. 이러한 접근은 최근 지방행정 계층의 조정과 더불어 지방행정구역의 개편논의로 이어지고 있다(전남대 법률행정연구소, 1997:6).

광역권의 지역구조는 도시화와 산업화의 진전에 따라서 일단의 공간적 동질성을 가지는 권역으로 나타난다. 일반적으로 도시는 인구의 크기에 비례하여 도시자체 및 광역지역의 수요에 대응한 기초시설과 하부구조시설을 필요로 하게 된다. 그러나 광역시설의 경우 지역민의 활발한 이동 등으로 그 관리와 공급의 주체가 점차 모호해진다. 이는 대도시와 그 주변지역의 다원화된 기능이 미분화상태로 있어서 행정책임과 권한 및 임무 등이 불명확하거나 전혀 이루어져 있지 않은 상태이기 때문이다. 그러므로 이러한 지역에 대해서는 행정과 개발체계의 새로운 첨목이 필요하다.

그러나 행정구역을 중심으로한 기존의 개발과 관리방식은 자치단체간의 이해관계가 조정되고 개발방식이 통합되어야 할 광역지역에 대해서는 제도적으로 대처하지 못했다. 도시의 광역화에 따라 나타난 난개발에 의한 환경파괴문제, 그리고 한편으로 광역권 주민의 상호교류증진에 따른 광역시설의 부족현상과 또한편으로 단위 행정구역에 기초한 광역시설의 중복설치 등의 문제가 나타나고 있는 것이 현실이다.

따라서 기존의 공간구조로는 광역적 도시기능을 적절하게 수용하지 못하는 등의 문제가 나타나고 있다. 이러한 문제들은 개발과 관리의 일치라는 차원에서 일정한 관리방식을 제도적으로 마련하여 대응할 것을 요구하고 있다.

광역적 개발의 문제를 해결하기 위한 대표적인 시도가 1994년 7월 발효된 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」에서 규정한 광역개발계획제도의 도입이고, 1999년 12월 도시계획법의 개정에 따른 광역도시계획제도의 도입이라 할 수 있다. 그러나 이러한 제도도입도 제도자체가 갖고 있는 문제점으로 인하여 광역개발과 그 관리에 있어서 많은 한계를 노정하고 있다.

계획체계하에서의 이러한 광역개발의 제도적 결합을 보완하기 위해서 고려될 수 있는 것이 행정구역의 개편 등을 포함한 행정체계적 접근방법이라 할 수 있다.

이 글에서는 최근 광양만·진주권의 행정통합논의가 활발히 전개되고 있는 시점에서 광역적 행정수요전망을 지역내의 각종 개발계획과 연계하여 알아보고, 광역권의 관리방식에 대한 접근방법과 외국의 사례를 검토한 다음, 광역권 관리방식의 한 대안으로서 「광역행정연합」 체제의 구축방안을 제시하려 한다.

2. 광양만·진주권의 광역행정수요의 전망

광역행정수요를 유발하는 주된 원인 중의 하나가 거대도시화이다. 거대도시화의 대표적 지표는 지역내 인구집중도와 인구이동의 양태라고 할 수 있다(김재훈 외, 1992:6). 따라서 이들에 대한 검토는 광역행정수요를 전망하는데 중요한 변수가 된다. 또한 각종 지역통합적 개발정책들이 광역행정수요를 증가시키는데 중요한 영향을 미친다. 여기서는 우선 지역통합정도의 대표적 지표라고 할 수 있는 지역내의 인구집중도와 인구이동유형을 살펴보고, 다음으로 광양

만·진주권에서의 지역통합적 개발계획들을 검토하고 개관함으로써 지역내의 광역행정수요를 가늠하고자 한다.

1) 인구이동양태의 변화

(1) 인구수의 증가

광역권의 형성과 설정에 있어서 중요한 지표가 인구집중도와 인구이동양태이다. 지역내의 인구집중도와 지역간의 인구이동이 주로 어떤 지역을 중심으로 일어나는가에 따라 광역권의 형성여부와 광역행정수요를 가늠할 수 있다. 즉, 상대적 인구집중은 상·하수도문제, 교통문제, 환경문제 등 광역적 권역의 기본인프라의 수요를 증가시키는 핵심적 요인이 된다.

전남과 경남의 인구수는 전남이 1995년에 2,089천명에서 2020년에 1,835천명으로 감소하고, 경남은 2,909천명에서 2020년 3,306천명으로 늘어날 것으로 예측하고 있다(통계청, 1998:23). 한편 광양만·진주권역의 1995년 현재의 인구는 1,358천명이고, 2011년에는 1,960천명으로 증가할 것으로 전망하고 있다(전라남도·경상남도, 1998:23). 이를 종합하면 전남과 경남의 인구는 연평균 0.11%씩 증가하지만 광양만·진주권의 인구는 0.18%씩 증가하여 상대적으로 지역내 인구집중은 지속될 것으로 전망된다.

〈표 1〉 지역별 인구증가 추세

(단위:천명)

구 분	1995	2020(2011)	연평균성장률
광양만·진주권	1,358	1,960	0.18
전남·경남	4,998	5,141	0.11
전남	2,089	1,835	-0.52
경남	2,909	3,306	0.51

자료: 통계청, 시도별 추계인구, 1998. 9, 광양만·진주권 광역개발계획, 1998. 12 자료에서 계산

(2) 인구이동의 양태

통계청이 발표한 1970-1995년 기간동안 우리나라 시도별 인구이동추이(통계청, 1998:12)에 따르면 지역간 인구이동은 점차 감소추세를 보이고 있다. 특히 수도권 및 대도시지향적인 인구이동은 큰폭으로 둔화되고 있다. 반면에 대도시 인구가 주변의 道로 이동하는 인구가 늘어나면서 대도시권의 광역화현상이 진전됨을 보이고 있다.

〈표 2〉 인구주택총조사 자료에 의한 순이동 추이(1970-1995)

(단위: 명)

구 분	1970~75	1975~80	1980~85	1985~90	1990~95
수도권	1,021,929	1,380,556	1,271,590	1,308,480	887,361
부산권	204,652	248,669	-24,722	-88,049	-18,666
대구권	-117,491	-232,057	-262,857	-246,509	-57,240
광주권	-416,215	-481,215	-279,089	-304,774	-377,814
대전권	-178,512	-195,353	-151,382	-109,243	-77,843
7대도시	1,367,256	1,909,882	1,095,403	555,581	-59,203

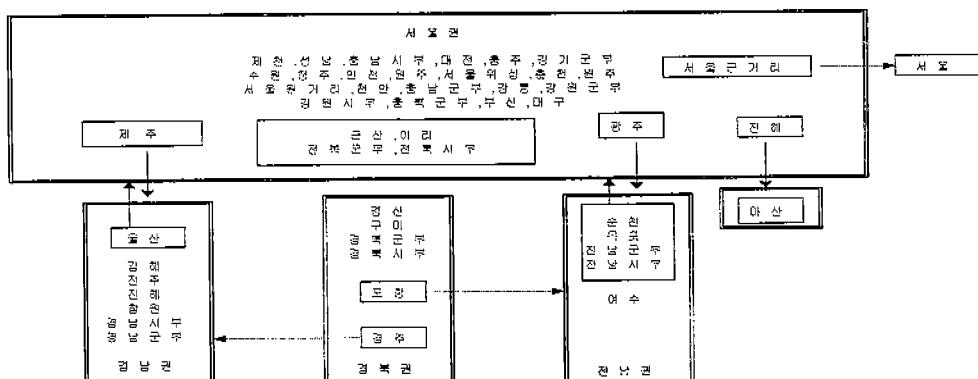
자료: 통계청, 시도별 주계인구, 1998. 9

전국의 인구이동에 관련한 한 보고서(한국토지공사, 1996)는 이러한 인구이동양태에 관해 매우 유용한 정보를 제공하고 있다. 인구이동의 중력모형을 이용한 이 보고서에 따르면 출발지 모형에서 1985-1990 기간동안 인구이동권역은 4개 권역(서울권, 경남권, 경북권, 전남권)으로 분류되었고, 경남권과 전남권이 분리되어 있었다 또 각 지역권의 지역중심도시들이 모두 서울권에 속하고 있는 것으로 나타나 인구이동이 거의 단일방향적이었다. 한편 동일기간에 도착지모형에서는, 출발지모형에서와는 달리, 9개권역(경기권, 대전권, 청주권, 춘천권, 전주권, 광주권, 경남권, 부산권, 대구권)이 분류되었고 각 지역중심도시들을 중심으로 지역권이 형성되어 있었다. 그리고 경남권과 전남권은 역시 분리되어 있었다¹⁾²⁾.

한편 이 보고서는 중력모형을 이용해 인구이동양태에 관한 예측을 하고 있는데, 이에 따르면 2005-2010에는 전남과 경남의 인구이동양태가 남부권이라는 단일인구이동권을 형성할 것이라는 예측을 하고 있다. 우선 출발지모형(2005-2010)에서는 전라권과 경남권이 남부권으로 통합되면서 전북권이 강화되고 있으며, 경북권과 충청권이 강화되어 5개권역이 형성될 것으로 예측하고 있다. 또한 지역권내 도시들의 상호작용이 강한 것으로 나타나고 있다.

다음으로 도착지모형(2005-2010)을 보면, 출발지모형에 비해, 분명한 권역구분을 보여주고 있다. 즉, 도착지모형에서도 역시 경남권과 광주권이 남부권으로 통합되면서 서울권, 남부권, 경북권, 중부강원권, 전북권 등 5개권역으로 축소되고, 권역간 상호작용의 강도도 줄어드

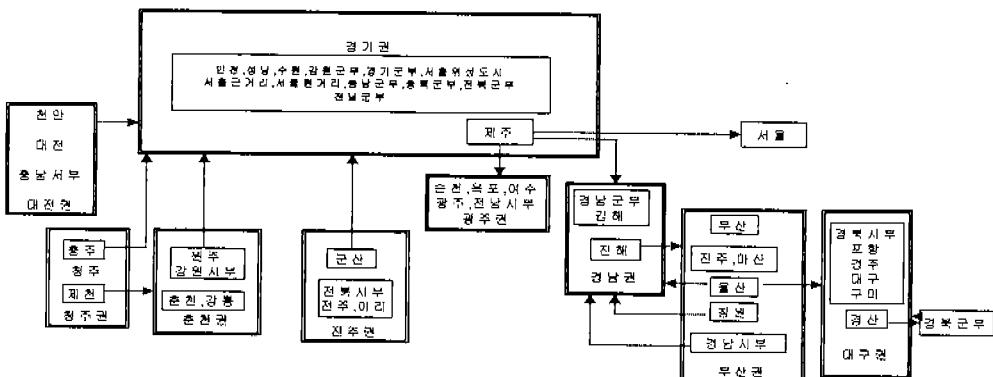
1) 1985-1990 인구이동모형도(출발지)



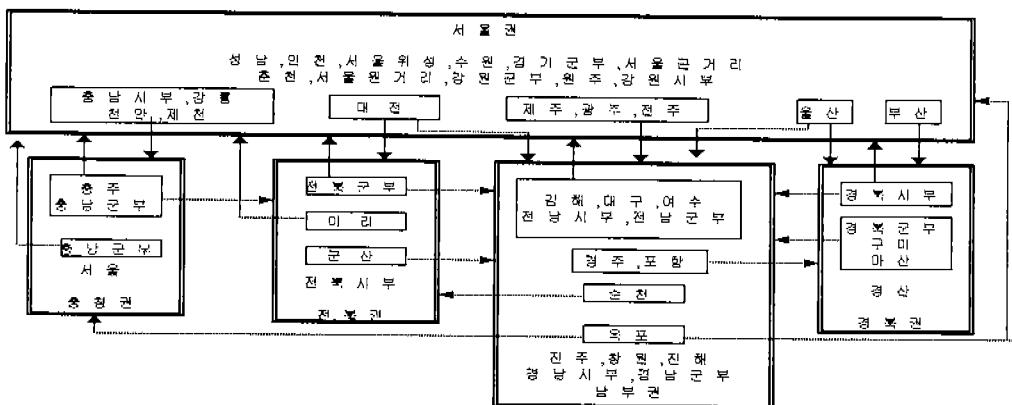
2) 1985-1990 인구이동모형도(도착지)

는 것으로 예측하고 있다³⁾⁴⁾.

이러한 인구이동의 남부권 단일권역형성 현상은 앞에서 제시했던 이 지역의 각종 개발계획의 영향을 고려한다면 더욱 강화될 것으로 전망된다. 그리고 인구이동의 권역화는 권역내의 광역행정수요를 그만큼 증가시키는 핵심적 요인이라고 할 수 있다.

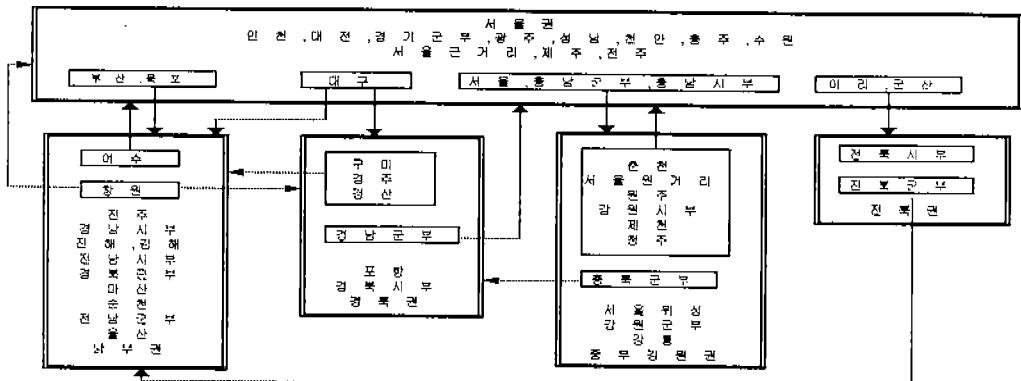


3) 2005-2010 인구이동모형도(출발지)



- 초기에 서울, 경북, 경남, 전남 4개권역에서 서울, 경북, 남부, 충청, 전북의 5개권역으로 변화한 것임.
4) 2005-2010 인구이동모형도(도착지)

4) 2005-2010 인구이동모형도(도착지)



- 초기에 9개권역(경기, 대전, 청주, 춘천, 전주, 광주, 경남, 부산, 대구)에서 5개권역으로 축소됨.

2) 국토종합계획상의 기능

제4차 국토종합계획에서는 기존의 국토개발이 수도권 규제에 치중하고 있는 점과 세계화·통일에 대한 국토개발정책의 부재 등을 반성하고 이를 보완하는 국토개발구상을 제시하고 있다. 이를 위해 국토를 3x3라는 국토통합축을 중심으로 개발하겠다는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이러한 주요 개발축을 살펴보면 3개의 연안축과 3개의 도서내륙축으로 구성되어 있다. 3개의 연안축은 환황해축(서해안축:목포에서 신의주까지), 환동해축(동해안축:부산에서 나진·선봉까지), 남해안축(목포에서 부산까지)이고, 3개의 동서내륙축은 군산-포항축, 인천-강릉축, 평양-원산축으로 제시되고 있다. 이러한 개발축상에서 광양만·진주권과 밀접히 관련된 개발축이 바로 남해안축이다.

이 남해안축의 주요 프로젝트는 영호남의 시범광역개발권으로서 광양만-진주권 광역개발의 추진과 목포~완도~통영~부산을 잇는 남해안 국제관광벨트의 개발이다. 이를 통해 남해안의 주요 지역들을 통합해 나간다는 목표를 설정하고 있다. 환원하면 현행법제상 최상위계획인 국토계획에서 이미 지역통합적 의지를 강력히 표현하고 있어, 이 지역의 광역행정수요 증대를 예고하고 있다.

3) 남해안관광벨트 개발계획

남해안관광벨트 개발계획은 국제관광활성화를 위한 선도지역의 필요성과 국토의 균형개발이라는 배경에서 한국관광공사가(1999. 12) 추진한 것으로 제4차 국토종합계획에서 제시된 남해안축의 개발내용을 담고 있다. 개발전략은 Hub & Spoke 방식을 채택하여 권역별 Gate Way에 거점과 부거점지역을 지정하여 개발하고 주변지역에 단위관광지를 연계사업으로 개발한다는 계획이다. 남해안지역에 5개 거점지역과 6개 부거점지역, 그리고 이들과 연계한 68개의 단위지구를 연계개발한다는 것이다⁵⁾.

이와같은 79개 지역·지구의 관광지 정비에 투자될 총투자비(인프라정비부분 제외)는 81,626억원으로 추산되고 있다. 이 중 1단계(2000-2004)에 32,835억원, 2단계(2005-2009)에 28,170억원, 3단계(2010 이후) 20,621억원의 투자계획을 제시하고 있다.

시·도별 투자계획을 보면 총 114건으로 총 투자비 15조 2,808억원 중 부산광역시(13건)가 26.9%인 4조 1,106억원, 전라남도(69.5건)가 36.6%인 5조 5,960억원, 경상남도(31.5건)가 36.5%인 5조 5,742억원으로 추산되었고, 관광지 정비부문(총 79건)의 경우 부산광역시(9건)가 34.8%인 2조 8,412억원, 전라남도(41건)가 26.5%인 2조 1,608억원, 경상남도(29건)가 38.7%인 3조 1,606억원으로 나타났다.

한편 인프라정비부문(총 35건)은 부산광역시(4건)가 17.8%인 1조 2,694억원, 전라남도(28.5건)가 48.3%인 3조 4,352억원, 경상남도(2.5건)가 33.9%인 2조 4,136억원으로 추산되었다.

5) 구체적인 개발지역으로는 다음과 같다. 부산도시 관광권에서 거점 및 부거점은 부산 중구일원 및 기장군 일원이고, 연계사업지구는 가덕지구 등 10개 지구이다. 해양레저스포츠 관광권에서 거점 및 부거점은 통영 지역 및 거제지역이고 연계사업지구는 주남저수지 생태공원 등 16개 지구이다. 종합휴양 관광권에서의 거점 및 부거점지역은 여수, 남해지역 및 고흥, 사천지역이고, 연계사업지구는 금성지구 등 17개 지구이다. 역사문화 관광권에서의 거점 및 부거점지역은 목포지역 및 해남, 완도지역이고, 연계사업지구는 고하도 등 25개지구이다.

〈표 3〉 시·도별 투자계획

(단위: 천, 억원)

구 분		합 계	부산광역시	전라남도	경상남도
합 계	전수	114	13	69.5	31.5
	금액	152,808	41,106	55,960	55,742
관광지 정비부문	소계	전수	79	9	41
		금액	81,626	28,412	31,606
	거점	전수	5	1	2
		금액	16,600	3,410	4,745
부거점	건수	6	1	3	2
		금액	32,153	10,600	7,112
	연계사업	전수	68	7	36
		금액	32,873	14,402	9,751
인프라 정비부문	전수	35	4	28.5	2.5
	금액	71,182	12,694	34,352	24,136

자료: 한국관광공사, 남해안 관광벨트 개발계획, 1999.12

지역관광분야의 활성화는 지역내 관광자원을 연계한 관광루트개발이 중요한 성공요인이 된다. 따라서 관광분야의 개발과 관리는 중요한 광역행정의 영역에 속하고 있다.

4) 광양만·진주권 광역개발계획

광양만·진주권 광역개발계획은 1994년 제정, 공포된 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」에 따라 계획되고 있는 전국 7개지역 광역개발계획 중의 하나로 국토의 균형개발과 더불어 광양만·진주권의 지역성장에서 큰 골격이 될 것으로 예상된다.

이 계획에서 지적하고 있는 광양만·진주권의 발전기회는 다음과 같은 다섯가지로 요약된다. 첫째, 세계화에 따른 환태평양시대의 도래로 지역의 역할증대 둘째, 국내외 교류기반시설의 확보 셋째, 중추산업의 성숙으로 연관산업의 주변화산 가시화 넷째, 동서간의 새로운 화합여건 조성 다섯째, 행정구역의 통합으로 광역적 도시기능정비 가능 등이다. 이를 기회로 광양만권을 국제적 물류거점으로 육성하고, 국제관광벨트 및 신산업지대를 개발하고 육성한다는 계획이다⁶⁾.

이러한 사업에 투자될 투자규모는 총 212,389억원이고, 이중 공동사업이 43,493억으로 20.5%를 차지하고 있어 이 지역 광역행정수요의 규모를 짐작케 한다.

6) 주요개발내용은 다음과 같다. ○도시개발 : 광양항배후단지, 율촌배후단지, 순천 교육연구복합단지, 진주 진성신시가지, 상평공단 이전적지, 사천신시가지, 하동복합신도시, 남해업무·관광복합타운 조성 등 ○ 산업단지 : 황금, 초남2, 해룡, 벌교, 광포만, 사봉, 금곡, 하동, 송포(화장) ○ 철도 : 전라선의 직복선 및 전철화, 경전선 복선화 ○ 고속도로 : 광양-전주, 광양-목포, 광양-여수, 남해고속도 확장 ○ 국도 및 국가지원지방도 20개 신설 및 확장 ○ 교량 : 여수-남해, 고흥-여수, 제2남해대교, 제2돌산대교, 사천대교, 섬진강교 ○ 물류단지 : 여수, 순천, 광양, 진주, 사천(종합, 수산) ○ 항만 : 광양건부두(5만톤 20선석, 2만톤 4선석), 여수, 삼첨포, 고흥, 나로도 등 ○ 공항 : 여수공항과 사천공항 확충 ○ 관광 : 경도지구 등 18개지구 개발 ○ 기타 환경시설 등이다.

〈표 4〉 광양만·진주 광역개발 계획의 공동사업내용

(단위: 억원, %)

구 분	계	주 체 별			단 계 별	
		국비	지방비	민자	1999~2006	2007~2011
계	212,389 (100.0)	129,211 (60.8)	21,067 (9.9)	62,111 (29.3)	123,125 (58.0)	89,264 (42.0)
공동사업 포함	광양만권	119,296 (100.0)	70,289 (58.9)	10,277 (8.6)	38,730 (32.5)	71,437 (59.9)
	진주권	93,093 (100.0)	58,922 (63.3)	10,790 (11.6)	23,381 (25.1)	51,688 (56.5)
공동사업 제외	공동사업	43,490 (100.0)	43,220 (99.4)	210 (0.5)	60 (0.1)	15,100 (34.7)
	광양만권	99,832 (100.0)	50,960 (51.0)	10,172 (10.2)	38,700 (38.8)	63,082 (63.2)
	진주권	69,067 (100.0)	35,031 (50.7)	10,685 (15.5)	23,351 (33.8)	44,943 (65.1)

자료:전라남도·경상남도, 광양만·진주권 광역개발계획(요약보고서), 1998.12

3. 광역권의 관리유형과 운영실태

지역생활권의 광역화과정에 효과적으로 대응하기 위해서 여러가지의 방안들이 제안되고 또 수행되고 있다. 일반적으로 이러한 문제에 대처하는 접근 방법에는 계획체제에 의한 접근방법과 행정체제에 의한 접근방법이 있다(정순관 외, 1993). 계획체제에 의한 접근방법은 광역계획구역을 설정하여 도시별 기능분담, 환경보전, 광역시설배치 등에 관한 사항을 장기적이고 종합적인 측면에서 사전에 계획을 수립하여 전체적으로 광역계획이라는 큰 범주내에서 하나의 도시권을 종합관리하고자 하는 접근방법이다. 반면에 행정체제에 의한 접근방법은 기존의 행정 단위를 최대한 활용하고자 하는 취지아래 행정기관간의 협의체, 조합, 혹은 연합 등 여러가지 협의·조정방법을 고안하여 광역적 도시문제를 해결하려는 접근방법이다.

1) 계획체제적 접근방법

(1) 국토건설종합계획

현행법상 최상위의 계획은 국토건설종합계획법에 따른 국토계획이다. 이 법은 국토의 자연 조건을 종합적으로 이용, 개발 및 보전하며, 산업기지와 생활환경의 적정화를 기하기 위하여 국토건설종합계획과 그의 기초가 될 국토조사에 관한 사항을 규제함으로써 국토의 경제적, 사회적, 문화적 발전을 이룩하여 국민의 복지향상에 기여함을 목적으로 한다. 국토계획은 전국계획, 특정지역계획, 도계획, 군계획 등으로 구분되고, 도차원에서의 광역적 개발과 관련된 것으로서의 도계획은 도가 그 관할 전역 또는 그 중 2군(시포함) 이상의 지역을 대상으로 하여 작성하는 건설종합계획을 말한다. 즉 도차원에서의 '권역별 도건설종합계획'을 수립할 수 있다. 권역별 도건설종합계획의 수립주체는 도지사가 된다.

(2) 지역균형개발법상의 광역개발계획

기존의 지역균형개발은 인구나 산업의 수도권 집중을 억제하고, 지방에 상대적인 혜택을 부여하는 자원의 재분배정책에 의존해 왔다. 그러나 국제간 상품과 자본의 자유로운 이동으로 특징지워지는 세계화의 전개로 인하여 국내의 한 지역에서 억제된 산업 및 경제활동이 국내의 다른 지역으로 이전된다는 보장이 곤란해지게 되었다. 이에 정부는 1994년 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률을 제정하여 수도권에 대응할 수 있는 규모의 경제력을 지닌 지방광역권의 개발을 추진하였다. 이 법에서는 행정구역에 관계없이 지방 대도시나 주변지역과 대규모 산업개발 예정지역과 주변지역을 대상으로 광역권을 지정하여 지역경제 및 산업발전의 거점으로 육성하도록 하였다.

광역권의 대상권역에는 광역시와 그 주변지역, 공업단지와 그 배후지역 또는 여기도시가 포함하여 동일한 생활권을 이루고 있는 지역 가운데 광역적 개발이 필요한 지역이 포함된다. 광역권은 광역시·중심도시 또는 공업단지를 중심으로 인구분포, 취업권, 통근거리 등을 고려하여 결정한다. 광역권은 근본적으로 국가의 공간정책 수단이므로 건설교통부 장관이 권역지정과 계획수립 권한을 지니며, 광역자치단체의 장이 지역발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 지정을 요청할 수 있다. 이를 계획은 관련 중앙행정기관의 장과 자치단체와 협의 후에 국토종합계획심의회의 심의를 거쳐 확정하도록 한다. 계획의 주요내용은 i) 산업입지, 주거, 위락단지 등 토지이용에 관한 사업 ii) 교통, 용수, 하수도 등 광역적 공공시설 iii) 관광 및 환경의 보전 iv) 인구 및 산업구조조정 v) 민자유치사업 및 방법에 관한 구체적인 사업계획을 포함한다. 확정·고시된 사업은 관련된 법률이 정하는 절차에 따라 시행하되 건설교통부장관은 집행결과를 평가하여 심의회에 보고하도록 되어있다.

(3) 도시계획법상의 광역도시계획

1991년 개정된 도시계획법은 광역시설을 체계적으로 정비하고, 여러 도시의 기능을 상호연계시킴으로써 군사 전체의 균형있는 발전과 효율적인 환경보전을 도모하기 위해서 필요한 때에는 2이상의 도시계획구역을 대상으로 하는 광역계획구역의 지정을 도시계획으로 지정할 수 있다고 규정하고 있었다. 그러나 이는 연접한 2이상의 도시계획구역에만 한정되어 실질적으로 광역도시계획 수립이 필요한 여타 지역에는 적용이 불가능했었다.

이러한 점을 감안하고 도시권의 확대에 따른 광역적 문제를 제도적으로 해결하려는 차원에서 정부는 1999. 12월 도시계획법을 전면개정하여 2이상의 특별시, 광역시, 시 또는 군의 행정구역 전부 또는 일부를 광역도시권으로 지정하여 광역도시권의 공간구조와 기능분담, 녹지관리체계와 환경보전, 광역시설배치 등에 관하여 정책방향을 정하는 계획으로 광역도시계획을 수립할 것을 규정했다.

도시기본계획은 당해 광역도시계획에 부합되어야 하며, 도시기본계획의 내용이 광역도시계획의 내용과 다른 때에는 광역도시계획의 내용이 우선된다(도시계획법 제7조). 또한 광역도시계획이 수립되어 있는 경우 도시기본계획은 수립하지 아니할 수도 있다(도시계획법 제6조).

이로써 광역도시계획은 도시계획체계내의 최상위의 계획임과 동시에 도시계획입안에 직접적 구속력을 갖는 계획이라고 할 수 있다.

2) 행정체제적 접근방법

광역행정체제는 여러가지 기준에 의하여 다양하게 분류할 수 있다. 또 대부분의 광역도시권은 각각 그 도시권의 상황에 적합한 광역행정체제를 가지고 있다. 외국에서 광역문제의 해결을 위해서 취해진 광역행정체제는 대체로 다음의 6가지로 분류될 수 있다(한국행정연구원, 1992).

(1) 합병·통합방식

합병·통합에 의한 방식은 일정한 광역권안에 군소 자치단체를 포함하는 단일의 지방정부를 설립하여 그 정부로 하여금 여러가지 광역행정사무를 처리하도록 하는 방법이다. 이러한 방법은 지방자치단체의 행정과 재정능력의 강화와 광역적인 행정주체 확립으로 대담한 개혁을 실시할 때 많이 활용하는 방식이다. 合併方式(annexation)은 상대적으로 큰 지방자치단체가 작은 규모의 주변지역을 흡수하는 방식이고, 統合方式(consolidation)은 2개 이상의 자치단체가 하나로 통합하여 새로운 자치단체를 구성하는 방식이다. 이제까지 우리나라에는 주로 합병방식을 취해왔다⁷⁾. 최근 일본의 경우 지방분권추진위원회가 광역문제를 해결하기 위해서 시읍면의 합병을 공식적으로 권고하고 합병을 위한 지원장치를 마련해 놓고 있다.

합병과 통합 등 구역변경에 의한 방식은 광역행정문제에 용이하게 대처할 수 있고, 규모의 경제를 살려 비용을 절감할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 지역주민(혹은 주민의 대표)의 이해관계가 서로 달라 정치적으로 그 실현가능성이 적다는 단점이 있다. 우리나라에서 주로 이동하고 있는 합병방식은 지방자치의 전통이 강한 외국의 경우와는 달리 지방자치단체의 구역변경에 대한 결정권을 중앙정부가 가지고 있고, 편입 지역주민들의 저항이 없었기 때문이라 할 수 있다(이규환, 1988).

(2) 자치단체 연합체

자치단체 연합체는 광역적 도시문제를 해결하기 위해서, 기존의 자치단체에 대한 통치권을 인정하면서, 광역권을 관할구역으로 하는 정부를 수립하는 방식이다. 도시연합체는 광역권 내 자치단체의 장들과 선출된 의원으로 구성된다. 따라서 도시연합체는 주민의 대표성을 반영하면서 효율성을 추구하는 방식이라 할 수 있다. 도시연합체의 대표적인 예로서 2000년 5월 탄생된 런던광역시(Great London Authority)⁸⁾와 「토론토도시연합정부」이다. 토론토도시연합정부는 6개의 자치단체로 구성되어 있으며, 각 자치단체를 대표하는 의원으로 구성된 의회를 중심으로 조직되어 있다. 즉 각 위원회형의 기관구성형태를 취하고 있는데 의회에는 일반행정을 관掌하는 집행위원회와 6개의 상임위원회가 설치되어 있다⁹⁾. 한편 자치단체 연합체로서의 광역문제해결의 예로서 1995년부터 실시되고 있는 일본의 「광역연합」이 있다. 이는 후술하게 될 것이다.

7) 도농통합방식에 의한 광양만권의 주요도시의 통합이 대표적인 예이다.

8) 런던광역시에 관한 자세한 내용은 김순은, “21세기를 대비한 대도시정치행정체제의 개혁: 런던광역시의 혼생을 중심으로”, 한국지방자치학회보, 13권 3호, 한국지방자치학회, 2001.9 참조

9) 구체적인 기구표는 김재훈 외, 지방자치시대의 수도권 광역행정체제 구축방안, 한국행정연구원, 1992. 12, p.37 참조

그러나 자치단체 연합체는 광역권을 관할 구역으로 하는 의원(혹은 자치단체의 장)의 선출이 각각의 자치단체 단위로 이루어지므로 의사결정과정에서 의원들이 광역적 이익보다 자치단체의 이익을 앞세울 가능성이 있다.

(3) 정부협의회

광역행정협의회라고 불리우는 이 방식은 지방자치단체들 간에 발생하는 문제를 해결하기 위하여 프로그램을 개발하고 집행하는 데 있어서 지방자치단체들 간의 의사소통, 협조, 조정 등을 증대시키 위해 고안된 제도이다. 정부협의회는 재정권과 강제력을 갖는 새로운 '정부'의 설치가 아니고 문제해결을 위한 연구, 계획, 자문, 권고 혹은 조정역할을 하는 단순한 기구이기 때문에 정치적, 제도적으로 그 설치가 용이하다. 또한 정치적 리더쉽과 능력있는 막료가 있다면 그 지역에 대한 강력한 영향력을 행사할 수 있다. 따라서 우리나라와 미국을 비롯한 각국에서 광역행정체제로 흔히 채택하는 방식이다.

그러나 정부협의회는 지역주민에 대한 직접적인 책임성이 없기 때문에 효과적이지 못하고, 첨예한 정부간의 문제를 상당히 취약한 기구가 맡고 있어 그 활동에 한계가 있을 수 밖에 없다는 평가를 받고 있다. 이는 정부협의회가 일반적으로 강제성을 결여하고 있고, 독자적 재원이 없는 비권력적 기구라는 위치 때문에 제기된 문제라고 하겠다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 정부협의회에 강제권을 부여한 경우도 있다. 애틀랜타 지역협의회(the Atlanta Regional Council : ARC)가 그 대표적인 예이다. ARC는 주법의 제정을 통하여 지방정부들의 협의회 참여를 의무화하고 지방정부들로부터 분담금을 징수함으로써 지역의 대변인 혹은 지역정책결정자의 성격을 구비할 수 있었다.

(4) 지방자치단체조합

이 제도는 둘 이상의 자치단체가 일정한 규약을 정하여 설치하는 특별지방자치단체로서 일부사무조합과 복합사무조합이 있다. 사무조합의 형태는 지방자치단체의 구조를 그대로 유지할 수 있고, 공동처리사무의 선택이 용이하며, 독자적인 인원과 재원을 갖을 수 있다는 점에서 유용한 제도이다. 자치단체의 조합의 경우를 활용한 광역문제 해결로서 그 대표적인 나라가 일본이라 할 수 있다. 현재 3,000여개의 일부사무조합이 구성되어 운영되고 있다.

그러나 사무조합의 형태가 단일기능만을 위해서 만들어 질 경우 광역문제의 종합적 해결이라는 점에서 보면 그 한계가 있다. 또 사무조합의 남발은 지역의 기능별 분열을 조장할 위험도 있다. 이와 같은 점을 보완하기 위해서 일본에서는 1971년 지방자치법의 개정으로 복합사무조합을 시정촌 등의 기초자치단체에만 허용하도록 하여 광역문제의 분열상을 방지하고 있다. 또한 일부사무조합을 보다 포괄적인 광역연합으로의 편입을 권고하고 있다.

(5) 특별구제도

특별구제도는 특별한 목적(예: 소방, 상하수도, 공원, 주택 등의 광역서비스 공급)을 달성하기 위해 기존의 행정구역을 따르지 않고, 서비스를 제공하는데 적합하고 편리한 구역을 따라서 특별구역을 정하고, 구역내 주민에 의하여 공선의회를 구성하며, 과세권과 조례제정권 등을 가진다. 이 제도는 미국에서 가장 많이 채택되고 있다. 특별구의 설치유형은 수행하는 사무의 수에 따라 단일기능 특별구와 다목적 특별수가 있는데 대부분 단일기능 특별구이다(전라남도,

1994:295). 앞의 조합과 다른 점은 조합이 자치단체간의 협력으로 구성되기 때문에 조합의 구성원이 일반자치단체인데 한하여, 특별구의 설치는 새트운 구역을 설정하기 때문에 그 구성원이 특별구에 포함된 주민이 된다는 점이다.

특별구제도는 사용자 부담에 따른 재원조달의 용이성과 공평성, 수요지역에 따른 서비스 지역의 연계가능, 목적에 따른 운영의 용이, 그리고 전문직원의 확보가 용이하다는 장점이 있다. 그러나 그 운영에 있어서 해당된 주민 이외의 사람들로부터 관심이 떨어져 정치적 책임이 약하고, 따라서 부패의 소지가 있으며, 작고 제한된 역할을 하는 많은 특별구의 존재는 지방정부 체제를 할거시킬 위험성도 있다.

(6) 정부간의 계약제도

이 제도는 정부간의 협력제도로서 광역도시권에 있어서 규모의 경제를 이용하면서도 구조적 조직개편이 없이 넓은 지역기반 위에서 서비스전달을 가능하도록 하나 또는 2이상의 정부가 공동으로 서비스를 제공하는 제도이다. 이는 점점 복잡해지고 있는 지방화시대에서 문제를 해결하는 유용한 도구로서 미국에서 최근에 많이 전장되고 있는 제도이다. 특정 서비스에 대한 계약의 체결로 서비스공급의 형태를 정한다. 여기에는 공동공급 형태, 한 정부에서 서비스를 공급하고 다른 정부는 비용만 부담하는 형태, 하나의 정부에 서비스전달의 책임을 전적으로 이양하는 방법(주로 상위정부로 이양) 등이 있다. 이러한 제도들은 각 지방정부가 한정된 자원과 능력으로 그들의 서비스조달책임을 수행하기 위하여 사용하는 방법으로 어떤 업무수행에 있어서 독립된 지역단위가 비경제적일 때 유용한 방법이다. 특히 최근에는 정부간의 계약이 아닌 정부와 사적 영역간의 계약에 의한 서비스의 전달형태도 나타나고 있다.

그러나 이러한 제도의 운영을 어렵게하는 것은 광역서비스의 편익과 비용의 불평로함으로 인한 비용의 불공평한 할당, 그로 인한 지역주민의 반발 등이다. 특히 계약의 대상에 사적영역이 포함될 때 부패 가능성의 있다는 것도 취약점이다.

3) 광역행정을 위한 현행제도와 문제점

현행 지방자치법에서는 광역행정에 관련된 사항을 규정하고 있다. 여기에서 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의, 조정, 승인 또는 지원의 요청이 있는 경우에는 법령의 범위안에서 이에 협력하여야 한다고 규정하고 있다. 또 지방자치단체간에 위의 사항에 대한 분쟁이 있을 경우에는 행정자치부장관 혹은 시·도지사가 분쟁 당사자의 신청에 의하여 이를 조정할 수 있게 되어 있다. 그 구체적인 협의·조정에 관련된 제도로 행정협의회(제8장 2절) 또는 지방자치단체의 조합(제8장 3절)을 구성할 수 있을 뿐이다. 즉, 광역행정수요에 대응할 수 있는 제도화의 수준이 매우 낮다.

〈표 5〉 광역행정기구의 종류와 연혁

	지방자치법에 의한 자치체광역행정기구		특별법에 의한 조직
	행정 협의회	조합	
목적	<ul style="list-style-type: none"> · 2개이상의 자치체에 관련된 사무일부를 공동으로 처리할 경우 · 관계상위기관에 보고 	<ul style="list-style-type: none"> · 2개이상의 자치체가 하나또는 둘이상의 사무를 공동으로 처리할 경우 · 행정자치부 장관승인 	
역할	<ul style="list-style-type: none"> · 도시계획수립 및 변경시행 · 주택단지 및 공업단지등의 조성 · 도로의 신설 및 개보수 · 버스노선의 신설,변경 및 폐지 · 상하수도 시설의 설치 · 환경오염방지시설 및 감시에 관한 사항 · 자원개발, 이용 및 조사에 관한 사항 · 기타 공공시설의 설치, 관리에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> · 조합의 사무는 조합규약에 의해 결정(제152조) · 조합회의는 조합규약이 정하는 바에 따라 조합의 중요사무를 심의,의결함(제151조1항) · 조합회의는 조합이 제공하는 역무에 대한 사용료, 수수료 또는 분담금을 제130조1항의 규정에 의한 조례의 범위안에서 정함(제151조2항) 	<ul style="list-style-type: none"> · 5년 단위의 대도시권광역교통계획을 수립(광역도로·전철, 광역대중교통수단, 광역교통계획의 시행에 필요한 재원조달과 투자비 분담에 관한 사항 등) · 국가에서 광역교통시설의 확충에 필요한 비용중 일부를 자치체에 지원(교통시설특별회계법을 개정('1997) 광역교통계정 신설로 교통세액중 2%를 배정. · 1998년 예산은 총 1,000억 원으로 광역도로와 광역철도 사업에 각 500억원 배정
관계 규정	<ul style="list-style-type: none"> -지방자치법 8장 제2절 행정 협의회 -행정협의회 구성 및 운영규칙 	<ul style="list-style-type: none"> -지방자치법제3절 자방자치단체조합 	<ul style="list-style-type: none"> -대도시권 광역교통관리에 관한 특별법
연혁	<ul style="list-style-type: none"> · 1966.8 도시권 행정협의회 설치요강 작성(내무부) · 1966.11 대구권행정협의회구성 · 1973행정협의회에관한규정 신설(지방자치에관한임시조치법) · 1974지방자치에 관한 임시조치법 시행령개정 · 1975 행정협의회 설치기준 및 운영규칙 제정 · 1988현재52개 행정협의회구성 · 1989 지방자치법 전면개정 (제142조) 	<ul style="list-style-type: none"> · 1949년 지방자치법에 시·읍·면조합 · 1961년 지방자치에 관한 임시조치법에서 ·군 조합으로 바뀜 · 1973년 지방자치에 관한 임시조치법 개정 으로 모든 지방자치단체가 조합설치 가능 · 1988년 지방자치법에 지방자치단체조합 · 1991년 11월 : 수도권매립지운영관리조합 (서울, 인천, 경기)설립 	<ul style="list-style-type: none"> · 1997 법제정 공포 · 1997.12 기획준비단 발족 · 1998.1 동법 시행령 제정

자료: 지방자치법, 최병선, 광역도시시설의 입지 및 관리에 관한 연구 (국토개발연구원, 1998): 128-129의 내용을 추가하여 정리.

현행 법제상 구성할 수 있는 행정협의회와 조합은 그 재정력과 구속력의 결여, 상설부서와 전문인력의 미비, 지방의회의 참여매체로 인한 정치적 실효성의 취약 등으로 실질적인 효력이 없는 상태다. 따라서 광역행정체제로 기대할 수 있는 조정기능이 현실적으로 상당한 한계를 지

니고 있으며, 주로 선언적 효과에 그치고 있다. 행정협의회의 경우 계획권과 집행권 그리고 예산권 등을 전혀 갖고 있지 못하여 광역시설에 대한 계획수립시 의견교환의 역할을 수행하고 있을 뿐이다. 따라서 예산이 수반되지 않은 일, 예를 들어 광역도시계획수립시 인근 자치단체의 의견을 수렴하는 것 등 말 그대로 '협의'기구로 활용할 수 있을 뿐이다.

지방자치단체조합의 경우 법인격을 갖는 독자적 지방자치단체(특별지방자치단체)이므로 계획권과 집행권을 모두 가지고 있다. 따라서 행정협의회보다는 광역서비스를 보다 효율적으로 제공할 수 있는 제도이다. 그런데 현재 제도상 광역자치단체간의 협의·조정이 요구되는 광역사무는 상당부분이 국가사무로 되어있다. 따라서 광역서비스의 특성상 광역성이 상대적으로 적고, 비시장재이며 행정수요는 많은 서비스에 적절한 방식이다. 또한 공간유형을 볼 때 동일한 광역자치단체의 기초자치단체간에 설치하는 것이 바람직 하다(전라남도, 1994:344). 그러나 개별 시설마다 조합을 설치할 경우 전체적인 조정에 어려움이 예상된다. 우리나라의 경우 1970-1974년간 존속한 경기도의 시군통신조합을 제외하면 설립된 예가 전무했으나 1991년 수도권 쓰레기처리를 위하여 서울특별시, 인천광역시, 경기도 등 3개 광역자치단체가 공동으로 「수도권 매립지운영관리조합」을 설치·운영하고 있는 것이 유일한 예이다.

한편 계획체계적 접근에 따른 광역권의 관리는 국토계획과 광역개발계획, 그리고 도시계획법상의 광역도시계획 등이 있다. 먼저 국토건설종합계획법에 따라 국토계획으로 제4차 국토종합계획이 수립되어있다. 그러나 이는 최상위의 국토계획으로 국토개발의 주요 방향설정이라는 상징적 의미를 가지고 있는 것으로 구체적인 실행에 있어서는 상당한 한계가 있다.

지역균형개발법에 의해 현재 수립되어있는 광역개발계획의 경우 대부분의 사업은 개별법에 따라 시행토록 규정되어 있어 그 강제성이나 집행력이 크게 약화될 수 밖에 없다. 또한 계획의 성격상 선언적 성격을 내포하고 있고, 따라서 정치적 상황변화에 따라 영향을 받을 수 있는 계획이라는 점에서 일정한 한계를 갖는다.

개정된 도시계획법에 의한 광역도시계획도 다음과 같은 문제점을 갖고 있다(황희연 외, 2000). 첫째, 도시지역과 농촌지역의 토지이용관리가 이원화되어있는 현제도의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 따라서 광역도시계획이 수립되더라도 농촌지역에서 군단위 혹은 면단위의 개발사업이 단일사업 위주로 운영됨으로써 도시기반시설과 도시지역관리체계와의 연계가 이루어지지 않고 있는 문제가 쉽게 해결되지 않을 것이다. 둘째, 도시계획법에 규정된 광역도시계획의 수립주체가 모호하여 광역계획에 따른 관련 지자체의 이해가 상충될 경우 계획수립 자체가 난항에 빠질 수 있고, 비용분담 등 수립된 계획의 집행과정에서 계획주체간의 갈등이 예상되어 광역도시계획의 원래 의도가 달성되기 못할 수도 있다.

4) 광양만·진주권 광역행정협의회 운영실태

광양만·진주권의 경우에도 현재 광역행정협의회가 설치·운영되고 있다. 포괄적 행정협의회로 「여수·순천·광양시행정협의회」, 기능별 행정협의회로 「섬진강 환경협의회」와 「광양만·진주권 광역개발협의회」 등이 그것이다.

여수·순천·광양시행정협의회에서 그동안 처리한 사안은 모두 18개 안건으로 13개 사안들은 합의처리했으나 5개사안들은 미합의되었다.

〈표 6〉 여수·순천·광양시행정협의회 운영현황

연도별	개최횟수	상정안건 처리			비고
		계	원안합의	미합의	
계	5	18	13	5	
1993년	1	1	1	-	
1995년	1	7	7	-	
1997년	1	4	1	3	
1999년	2	6	4	2	

자료 : 여수·순천·광양시 내부자료

내용별로 보면 합의된 13개 사안들은 지역문제에 대한 공동노력이나 공동건의 등에 관한 사항으로 지극히 선언적 사안들이 대부분이다. 반면에 미합의된 사안들은 새로운 시설(여수권 도축장 설치)이나 재원부담(여수공항확장 민원해소), 그리고 행정구역획정 등 자치단체별로 이해관계가 있는 사안들은 대부분 미합의 처리되었다. 또한 협의회에 상정될 안건들은 실무협의회에서 우선 논의하도록 되어 있어 자치단체들간의 이해관계가 대립된 안건들은 아예 상정자체가 되지 않고 있는 실정이다. 예로 광역교통문제에 관한 사안으로 3개시를 운영하고 있는 순천교통, 동신교통, 광양교통 회사들의 수익노선 조정문제를 안건으로 광양시가 안건으로 상정하려고 했지만 실무협의회에서 관련 자치단체들이 반대하여 안건자체가 상정되지 못했다.

〈표 7〉 여수·순천·광양시행정협의회 안건별 처리내용

일시	안 건 명	협의내용	협의결과	비 고
'93. 6. 3	여수~별교간 고속도로 전 설 전의	협의회 공동건의 제의	공동건의 합의	여수시
'95. 10.17	행정협의회 정기적 개최	정기적 개최 제의	분기1회 윤번제 개 최키로 함	광양시
"	쓰레기위생매립장 조성 지 연에 따른 협조 요청	광양시매립장조성시까지 순천시매립장 공동 사용 제의	공동사용 합의	"
"	광역관광개발	자치단체간 관광시책 연계개발 제의	관광시책 연계 개발 협의	여수시
"	산업도로개설 (여수~율촌신단~광양)	공동노력 제의	공동관심 갖고 적극 추 진키로 합의	"
"	전라선철도개량사업 확대 (동순천→여수)	공동건의 제의	공동건의 합의	"
"	국도17호선(순천구간) 동부우 회도로 개설	공동건의 제의	공동건의 합의	순천시
"	국도17호선 확장 건의 (여수 순천, 8차선)	공동건의 제의	공동건의 합의	여수시
'97. 3.12	여수권 도축장 설치	여수권 도축장 설치	순천도축장 신설시 공동 사용키로 함(미합의)	"
"	광양화력발전소 건설 반대	별광양만권 반대추진 위원회 구성 제의	광양시에서 능동적으 로 대처하고 타 시는 협조키로 함(미합의)	광양시
"	광역 광양만권 환경연구센터 신설 건의	공동건의 제의	공동건의 합의	광양시
"	여수공항 확장 및 증편 민 원에 따른 민원해소	공항 인근주민 민원해소 에 대한 인근 시의 재 정 지원 요청	공항관리공단을 대 상으로 협의회 명의 보상 요구키로 함 (미합의)	여수시
'99. 3.31	국도2호선 우회도로 개설	중기계획을 단기계획 으로 조정해 줄 것을 공동건의 제의	계획조정은 물론 단 기계획구간의 광양 초남까지 연장시설 을 공동건의 합의	순천시
"	여수·순천·광양시 행정협의 회 자문위원 위촉 승인안 심사	3개시에서 추진한 시 의회의원의 자문위원 위촉	원안대로 승인	여수시
"	2010여수해양엑스포 유치 협력 방안	유치붐 협조체계 구축	공동관심갖고 적극 협조키로 합의	"
"	여자망 새고락 채료시설 자재 해상투기 예방	시설자재 불법투기 합동 지도단속 등 대책 수 립 제의	공동노력합의	"
"	순천 금당~광양 초남간 지방도 신규 지정	공동건의 제의	순천·광양지역의 추 진증인 도로개설사 업, 공단조성사업 등 과의 연계 검토 후 협의키로 합 (미합의)	순천시
'99. 8.24	율촌제1산단 행정구역 재 획정 협의	율촌제1산단 행정구역 재획정 협의	전남도분쟁조정위원 회 신청 해결키로 함 (미합의)	광양시

자료 : 여수·순천·광양시 내부자료

한편 기능별 행정협의회 섬진강환경협의회는 섬진강변의 10개시군과 4개 특별기관들로 구성되어 있다. 그러나 환경오염원으로서의 섬진강 상류지역인 진안군과 임실군은 참여하지 않고 있다. 역시 자치단체별 이해관계의 산물이라고 할 수 있다. 광양만·진주권 광역개발협의회는 기수립된 광역개발계획의 사업추진에 대한 중앙정부의 견의 등을 주요 안전으로 처리하고 있어 선언적 사안들을 주로 다루고 있다.

4. 일본의 광역문제 해결

일반적으로 행정구역의 문제는 지방공공서비스를 제공하는데 있어서 효율성과 민주성과 관련되어 논의된다. 이 문제는 주민들에게 공공서비스를 효과적이면서도 주민선호에 맞게 제공할 수 있는 보편타당한 적정규모가 있는가 하는 것과 관련된다. 이에 대한 연구결과들은 일치하지 않으며 연구자마다 다양한 기준과 처방을 제시하기 때문에 일률적인 결론을 내릴 수 없는 실정이다. 단지 행정구역을 광역화하는 것이 좋다고 구역의 통합을 주장하는 입장(Dolan, 1990)과 소규모 단위의 행정구역을 선호하여 구역분리를 주장하는 입장(Tibout, 1972) 등이 맞서고 있으며, 이러한 주장들도 시대나 국가에 따라 어느 한편의 주장이 보다 더 수용되거나 덜 수용되고 있는 실정이다¹⁰⁾. 여기서는 광역권의 관리에 관한 일본의 「광역연합」 제도를 검토하여 그 시사점을 찾고자 한다.

1) 일본의 광역행정체제

일본의 경우 일정지역의 행정관리를 위한 보통지방공공단체로 도도부현과 시정촌 외에 정령지정시와 중핵시, 그리고 특례시 등 다양한 도시형태를 인정하여 일정지역의 독립적 관할권을 인정하고 있다. 또한 광역적 행정관리를 위한 특별지방공공단체들도 다양하게 존재한다. 우선 특별한 행정기능 담당하는 특별구, 2개이상의 지방공공단체가 공동으로 처리하는 업무를 위해 조직된 지방공공단체의 조합, 특정 재산이나 시설을 공유하고 있을 때 이를 관리하기 위한 재산구, 그리고 일정한 지역의 종합적인 개발계획 등을 위해 2개이상의 보통지방공공단체가 공동으로 설치하고 있는 지방개발사업단 등이 있다((재)자치체국제화협회, 2000).

이 중 지방공공단체의 조합에는 학교나 병원같은 시설을 시정촌이 공동으로 설치, 운영하는 경우에 만드는 '일부사무조합', 광역에 걸친 사무에 대해서 광역계획을 작성하여 종합적이고 계획적으로 처리하는 '광역연합' 등이 있다¹¹⁾. 여기서 광양만·진주권의 광역행정체제와 관련이 깊은 것은 '광역연합'제도이다.

2) 광역연합제도

광역연합은 다양한 광역적 요구에 유연하고 효율적으로 대응하기 위해서 1995년 6월부터 시행되고 있는 제도이다. 광역연합은 도도부현, 시정촌, 특별구 등이 참여할 수 있고, 광역계획을 작성하고, 필요한 연락과 조정 등 종합적이고 계획적인 광역행정을 추진하는 지방공공단

10) 통합과 분할의 이론적 논의는 정순관, 도시서비스공급 민영화의 전제, 전남대 박사학위논문, 1992 참조
11) 그 외에도 행정사무소사무조합과 전부사무조합을 둘 수 있으나 현재는 없다.

체 조합의 하나이다.

일본은 지방분권의 창출이라는 기치아래 지방분권추진위원회를 구성하여 지속적으로 지방분제에 대해 연구·권고해왔다. 광역행정의 추진에 대해서도 예외는 아니었다. 지방분권추진위원회에서는 2차권고 때 지방공공단체의 광역적인 사무처리체계의 간소화와 효율화를 위한 체제강화를 위해서 기존의 일부사무조합이나 광역시의 읍면촌의 기구에 대해서도 광역연합으로의 이행을 권고하였다. 또한 광역행정의 수요에 대응하기 위해서 시읍면의 합병도 적극적으로 추진할 것을 권고하고 있다. 2차 권고 이후 광역연합은 상당히 증가하여 2001. 7. 1일 현재 74개의 광역연합이 설치되어 광역문제에 적극적으로 대응하고 있다.

〈표 8〉 광역연합의 설치현황

(단위:개)

계	1996	1997	1998	1999	2000	2001.7.1
74	1	6	10	39	12	6

자료:www.mha.go.jp에서 해당자료를 발췌하여 작성

3) 광역연합의 설치와 특징

광역연합의 설치절차는 기본적으로 일부사무조합과 마찬가지로 참여단체의 협의에 의하여 규약을 정하고, 구성단체의 의회의결을 거친 후, 도도부현이 가입한 경우는 자치장관에게, 그 밖의 것은 지사에게 허가를 받아 구성된다. 허가를 한 때는 곧 그 취지를 공표하고, 지사가 허가한 때는 자치장관에게 이를 보고한다. 그리고 광역연합은 설치후 신속하게 광역계획을 작성해야 한다.

광역연합의 규약은 명칭, 구성단체, 구역, 처리할 사무, 광역계획항목, 사무소의 위치, 의회의 조직, 의원선거의 방법, 집행기관의 조직과 선거방법, 경비지원방법 등이 포함된다. 기존의 일부사무조합과 광역연합의 차이점을 보면 다음과 같다.

〈표 9〉 일부사무조합과 광역 연합과의 주된 차이점

구 분	일부사무조합	광역연합
단체의 성격	· 특별 지방 공공 단체	· 좌동
구성단체	· 도도부현, 시읍면 및 특별구(단, 복합적 일부사무조합에 있어서는 시읍면)	· 다양한 광역행정수요에 효율적으로 대응하고, 국가에서 권한이양을 받아 체제를 정비
국가등으로부터의 사무권한의 위임		· 국가 또는 도도부현은 광역연합에 직접권한·사무의 위임이 가능 · 도도부현이 가입한 광역 연합은 국가에, 그밖의 광역연합은 도도부현지사에게 권한·사무의 위임요청이 가능
구성단체와의 관계		· 구성단체에 규약의 변경요청이 가능 · 광역개혁을 쟁정하고, 그 실시에 관하여 구성단체에 대하여 권고할 수 있음. · 광역연합은 국가의 지방행정기관, 도도부현 지사, 지역의 공공적 단체 등의 대표로 구성된 협의회를 설치할 수 있음.
설치의 절차	· 관계 지방공공단체가 그 의회의 의결을 거쳐 협의에 의해 규약을 정하고, 도도부현이 가입한 것은 자치장관, 그밖의 것은 도도부현 지사의 허가를 얻고 설치	· 좌동(단, 자치장관은 광역연합의 허가를 할려고 할 때 국가의 관계행정기관의 장에게 협의)
직접청구	· 법률에 특별한 규정이 없음.	· 보통지방공공단체에 인정되고 있는 직접청구와 동일한 제도를 마련할 수 있고, 규약의 변경에 관하여 구성단체에 요청할 수 있음.
조직	· 의회-관리자(집행기관)(단, 복합적 일부사무 조합에 있어서는 관리자 대신 이사회 구성이 가능)	· 의회- 장(집행기관)
의회등의 선거방법	· 의회의 의원 및 관리자는 규약이 정한 바에 의함.	· 의회의 의원 및 집행기관의 장 선출은 직접또는 간접선거에 의함.

자료: www.mha.go.jp에서 발췌

4) 시사점

일본의 광역행정수요에 대한 대응방식이 주는 시사점으로는 다음과 같은 점을 들수 있다.

첫째, 중앙의 통합성이 중요한 것처럼 지방행정에서도 일정규모의 통합성은 지역이기주의를 극복할 수 있으며 행정비용의 상승을 억제시킬 수 있다는 점이다. 일본의 경우 지금도 끊임없이 도도부현을 보다 넓은 범위의 도주제로 개편하고, 시읍면의 합병논의가 진행되고 있는 이유도 이 때문이다.

둘째, 우리의 경우도 독립된 도시분할이 아닌 단체간의 기능조정이 미래의 지역관리에서 더욱 더 중요한 과제로 대두될 것이라는 것이다. 이를 위해서는 많은 학자들이 지적하고 있듯이 중앙정부와 특별지방행정기관의 시·군에 대한 통제를 줄이고 지방단체들에 중앙정부의 기능

이양 등이 선결되어야 할 것이다.

세째, 완전한 분권형의 도시행정체계의 운영이 주민에게 만족을 얼마나 향상시켜 줄 수 있는지에 대한 의문이 상존한다는 것이다. 오히려 개별도시의 일정권한을 기능적으로 통합하여 관리하는 것이 과도한 행정비용을 억제시킬 수 있다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다¹²⁾.

넷째는, 지방자치는 재정의 확보를 통해서 가능하다. 지난친 도시분할은 잔여지와의 격차를 강화시켜 잔여지역은 중앙에 종속되는 역효과가 예상되며, 분할된 시는 분권이 강해져 동일 지역의 자치단체간의 협조관계가 나빠질 가능성이 크다.

5. 광역행정체제 구축 방안

광역권의 개발과 관리방안으로 고려된 기준의 계획체제 접근방법과 행정체제 접근방법은 광역문제를 처리하는 주체와 관련시켜 볼 때, 앞에서 살펴대로 모두 그 한계점을 갖는다. 광역행정체제의 구축은 개별적으로 보아 독립적이면서도 전체적으로 보아 상호의존적 유대가 강한 많은 지방자치단체의 복합체가 가지고 있는 문제를 해결하는데 그 목적이 있다. 즉 인구의 사회적 집중도에 있어서 하나이고 사회경제적 일체성을 유지하고 있는 하나로서의 지역권이 관할 구역을 달리하는 여러 지방자치단체로 구성되고 있다는 이른바 관할구역의 다양화현상이 첫째 문제점이고, 이로서 생기는 기능적 분화현상이 두 번째 문제이다. 이러한 문제를 해결하는데 요구되는 광역행정의 기본원칙은 민주성과 능률성이라고 할 수 있다. 기준의 제도를 평가해 볼 때 민주성의 확보를 위해서는 지방의회의 참여가 핵심요인이며, 능률성의 달성을 위해서는 광역행정의 자율성확보가 그 핵심이라 할 수 있다(전라남도, 1994:340). 이 장에서는 이러한 광역행정체제 구축의 기본원리를 기본으로하여 광역행정체제의 구축방안을 제시하려 한다.

광역권의 개발과 관리를 위해서는 기준의 제도를 이용하는 방법과 새로운 제도적 장치를 마련하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 기준의 제도적 틀속에서는 광역행정을 처리하는데 가장 강력한 제도로 자치단체의 통합이 있다. 장기적으로는 광양만·진주권을 하나의 행정구역으로 통합하는 방안이 검토될 수 있겠다. 즉, 하나의 광역정부를 구성하는 것이다. 그러나 이는 전국적인 행정계층의 개편과 동시에 생각해야 할 문제이기도 하다. 또한 광역행정협의회나 '광역행정조합'의 설치를 통해 그 운영방법을 개선해가는 것이다. '광역행정조합'은 현행 제도에 따라 관련 자치단체들이 합의하여 광역행정에 관한 규약을 제정하여 곧바로 실행가능한 대안이다. 그러나 이러한 제도들은 앞에서 살펴 바대로 운영의 형식성, 일부사무의 국한성 등의 문제를 가지고 있기 때문에 광양만·진주권의 광역행정수요에 대응하기에는 상당한 한계가 있다.

한편 현행 지방자치법의 개정을 전제로한 새로운 제도적 장치로서 특별구의 설치, 자치단체 연합체의 구성 등이 고려될 수 있다. 이 중에서 특별구의 설치는 우리나라의 경우 특별중앙판

12) 광역연합의 운영에서 나타나고 있는 문제점으로 다음과 같은 점이 지적되고 있다. 첫째, 여전히 광역행정서비스를 제공하는 데에 있어서는 문제가 남아있다는 점이다. 지정시와 종핵시는 우리의 道에 해당되는 道府縣과 광역적 지방행정 서비스를 수행하는 데에 있어서 중복되므로 갈등관계가 발생하고 있다. 더구나 지금보다 더 많은 광역행정 관계자들이 광역협상테이블에 앉게되어 행정비용이 증가된다. 둘째, 각 단체의 권한증대는 행정수요를 충발시켜 실제적으로 조직과 예산증액이 이루어지고, 이것은 자체내의 조직과 예산만 늘어나는 것이 아니라 우체국, 소방서, 경찰서 등의 중앙관서도 늘어나 결국 국가전체적으로 재정수요가 늘어난다. 세째, 이들이 주민에게 어느 정도 서비스질이 향상되었는 지에 대한 명확한 문서자료가 없으며 오히려 고위지방관료를 양산시켰다는 비판 등이다.

청 등이 이미 많은 부문을 관리하고 있는 제도라 할 수 있다. 따라서 특별구의 도입은 중앙부처의 재편이 선행될 때 도입이 유리한 제도라고 할 수 있겠다. 또한 일정한 지역을 중심으로 선거에 의한 의회의 구성 등이 필요하고 특별구내의 과세권과 조례제정권 등이 확보되어야 함을 고려할 때 기존의 행정체계와의 중복과 혼란이 예상된다.

이렇게 볼 때 광양만·진주권의 광역행정수요에 대응하기 위한 가장 적합한 제도적 장치는 자치단체의 연합체를 구성하는 방안이라고 판단된다¹³⁾. 가칭 '광역행정연합'의 구성이다. 이는 기본적으로 지방자치법의 개정을 통하여 광역행정수요에 대비한 제도화의 수준을 한단계 높이는 것을 전제로 한다. 즉, 영국의 런던광역정부(GLA)나 일본의 광역연합의 제도와 유사한 제도적 장치를 마련하는 것이다. 따라서 이 장에서는 지방자치법의 개정을 전제로 한 「광역행정연합」을 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 「광역행정연합」의 설치

광역행정수요에 능률적이고 효과적으로 대응하기 위해서는 일정한 집행체계의 확립이 필요하다. 광역도시권은 상이한 지방자치단체가 포함되어 있어 계획의 수립과 집행에 있어 협력의 필요성과 동시에 분쟁의 소지가 매우 높다. 이를 조정하고, 통합하는 제도적 기반이 구축되어야 한다. 이러한 제도적 구축에 민주성과 능률성의 원칙, 즉 지방의회의원의 참여와 집행의 자율성이 확보되어야 함은 물론이다.

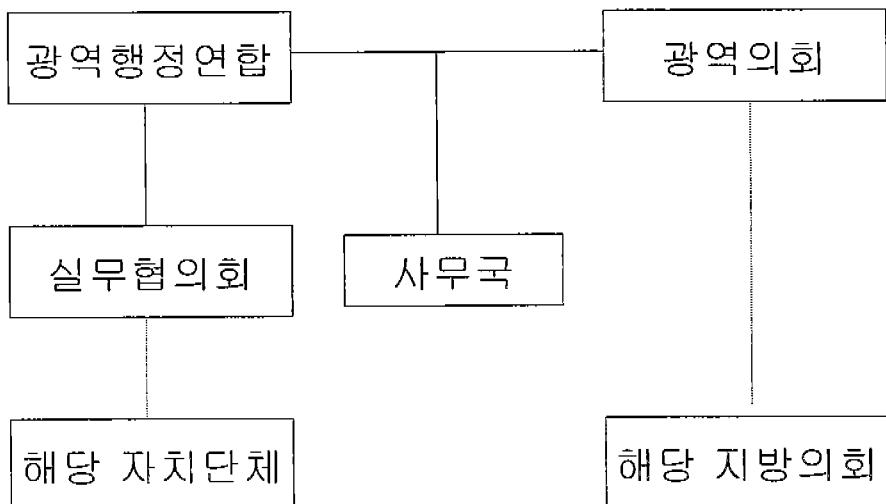
「광역행정연합」은 기존의 지방자치단체조합에 이러한 민주성과 능률성을 부여하는 또 다른 특별지방자치단체의 성격을 갖는 것이다. 따라서 지방자치법 제8장 제3절의 지방자치단체조합에 관한 법률은 이에 걸맞게 개정되어야 할 것이다. 즉, 동법에 「광역행정연합」에 관한 조항을 신설하고, 여기에 지방의회의원의 참여장치와 국가나 광역자치단체로부터의 광역문제에 관한 권한과 의무를 이양할 수 있는 장치를 마련해야 할 것이다. 이렇게 함으로써 광역자치단체 내의 광역문제는 지방자치단체조합을 통해서, 광역자치단체간의 광역문제는 「광역행정연합」을 통해서 광역행정에 대응하는 제도적 틀을 마련해야 할 것이다.

「광역행정연합」이라는 광양만·진주권 광역행정협력체제 구축의 기본요소는 다음과 같다. 첫째, 그동안의 지방자치단체조합이 활성화되지 못하고 있고¹⁴⁾, 광역적 사무처리에 있어 민주성의 확보와 주민의 의견수렴이라는 측면이 제외되었던 점을 극복하기 위해 지방의원으로 구성되는 가칭 '광양만·진주권 광역의회'를 두자는 것이다. 둘째, 광양만·진주권의 관련자치단체 실무국장, 전문가 등이 참여하는 '실무협의회'를 두어, 이를 중심으로 광역적 문제를 사전에 짚어있게 협의하고 조정하여 광역의회에 안건을 상정 처리하도록 하자는 방안이다. 세째, 「광역행정연합」의 운영과 광역의회의 업무처리를 위하여 사무국을 두도록 하며, 넷째, 재정력을 확보하기 위하여 광역개발기금을 설치하도록 하는 것이다. 이러한 내용은 「광역행정연합」의 규약으로 제정하고, 각 자치단체들은 조례로서 이를 반영하도록 해야 할 것이다. 이와 같은 내용을 도식화 하면 다음과 같다.

13) 우리나라에서 도시연합체적 2계층적 정부형태가 광역문제를 해결하는데 있어서 효과적일 것이란 또 다른 주장은 김순운(2001.9) 참조.

14) 우리의 경우 지방자치단체조합은 1970-1974년간 존속한 경기도의 시군통신조합을 제외하면 설립된 예가 전무했으나 1991년 수도권 쓰레기처리를 위하여 서울특별시, 인천직할시, 경기도 등 3개 광역자치단체가 공동으로 「수도권 매립지운영관리조합」을 설치운영이 유일한 예이다.

〈그림 1〉 「광역행정연합」의 조직



(1) 광역의회의 구성

① 구성

「광양만·진주권 광역의회」 구성에 관해서 관련단체가 조례를 개정하여 근거규정을 두어야 할 것이다. 물론 이 때에는 지방자치법의 개정이 선결되어야 할 것이다. 광역의회의 구성은 광양만·진주권 광역권에 해당되는 관련 기초자치단체의 의원 중에서 자치단체의회가 선출하여 구성하되 그 구성방법은 인구비례, 의원정수 비율, 자치단체별 균등배분 등의 방법이 있을 수 있겠다. 광역의회의 장은 광역의회의원 중에서 광역의회의원이 선출하는 방법이 될 것이다.

② 권한

「광역행정연합」의 실무협의회에서 협의된 사항, 기존의 행정협의회의 협의사항으로 되어 있는 사항 등 광역적 업무에 대한 의결권을 행사하도록 하며, 광역의회에서 의결할 사항은 각 자치단체가 조례로 정하도록 한다. 물론 광양만·진주권의 광역행정에 관한 사항에 대한 국가로부터의 권한위임등이 적극적으로 가능할 수 있도록 지방자치법이 개정되어야 할 것이다.

(2) 「광역행정연합」의 조직

① 「광역행정연합」의 장

「광역행정연합」의 장은 해당 단체의 장 중에서 혹은 외부인사 중에서 관련 자치단체의 장이 선거에 의해 선출한다.

② 실무협의회 구성

자치단체별 국과장으로 구성된 실무협의회를 구성하여 운영한다. 이 운영회의 성격은 광역

계획의 입안, 교통, 상하수도, 그리고 환경위생분과 등 광역적 행정업무가 많은 것부터 실무적으로 검토·협의하는 중추적 역할을 담당한다. 협의과정에서 지방의회의 상임위원회 의원의 참여, 관계전문가의 자문에 의한 참여제도 등을 이용할 수 있을 것이다.

③ 사무국의 신설

「광역행정연합」의 사무 및 광역의회의 업무를 효율적으로 처리하고, 집행의 실효성을 확보하기 위해 사무국을 설치한다. 사무국에서는 실무협의회에서 검토되고 광역의회에서 결정된 사항을 집행한다. 사무국장의 선임방법은 「광역행정연합」의 장이 광역의회의 동의를 얻어 임명한다. 사무국에는 회계관련 공무원이 포함되도록 한다.

④ 재정력확보

광역적 처리를 요하는 행정사무의 대부분은 교통, 상하수도, 공단입지, 환경위생 등과 같이 막대한 경비를 필요로 하는 것으로 이러한 공동사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 합리적인 비용부담의 원칙에 따른 광역개발기금과 같은 재원의 확보가 선결되어야 한다. 광역기금의 확보방안으로는 관련 자치단체 예산액의 일정률을 기금으로 출자, 상위정부 보조금, 지방채, 그리고 수익사업 등을 생각할 수 있다. 참고로 토쿠시마(徳島縣) 중앙광역연합의 경우는 1/3은 균등하게, 1/3은 관계 단체의 인구비율, 1/3은 관계단체의 표준재정규모에 따라 배분하고 있다.

2) 광역정부의 설립 - 장기적 방안

광양만·진주권의 광역문제를 해결하기 위한 보다 장기적인 방안은 정부구조를 광역체제로 바꾸어 보다 근본적인 광역문제 대응형 단일 정부형태를 구축하는 것이다. 국제적으로 볼 때 광역문제를 해결하기 위한 가장 두드러진 대안은 광역정부(metropolitan government)의 등장이었다. 광역정부의 설립에 의한 광역문제의 해결을 주도했던 나라는 영국이라고 할 수 있다. 최근 구성된 런던광역정부(GLA)와 대맨체스터의회의 설립이 그 좋은 예이다. 또한 카나다의 광역토론토정부의 설치도 그 좋은 예이다.

광역정부의 등장은 기초자치단체의 영토축소와 세원고갈 등으로 행정구역간 심각한 갈등을 불러 일으켰고, 상당한 저항을 받기도 했다. 따라서 이 대안은 전국적인 행정구역개편과 동시에 고려될 수 있는 대안이라 할 수 있겠다. 그러나 행정수요의 광역화라는 대세에 따라 광역정부는 등장했으며, 그에 따른 갈등의 문제는 기초자치단체와 광역자치단체 간의 권한배분으로 해결하려 했다.

그러나 1980년대 중반부터 비대해진 광역정부에 대한 중앙정부와 기초자치단체들의 견제와 상호간의 정치적 갈등 등으로 광역정부는 점차 쇠퇴의 경향을 보였다. 여기서 우리는 광역정부의 쇠퇴배경이 합리적 이유에 있었다기 보다는 정치적 이유에 있었다(Barlow, 1991:307)는 점을 주목할 필요가 있다.

6. 맷는말

정부가 추진 중인 지역균형개발정책은 앞으로 더욱 강화될 전망이다. 특히 수도권 집중을 억제한다는 국가적 과제를 달성하기 위하여 많은 지역균형개발정책을 추진할 것이다. 앞에서 살펴대로 광양만·진주권은 많은 지역통합적 국가정책이 계획되어있다. 또한 인구이동의 양태도 이 지역을 동질적 광역권으로의 변모를 예고하고 있다.

지역협력을 위한 광역행정과 광역권의 관리를 위해서 협제도적 틀속에서 우선 할 수 있는 대안은 「광역행정조합」의 설치·운영이고, 새로운 제도적 장치를 마련하여 이 지역의 광역문제를 해결하는 제2의 대안은 「광역행정연합」의 구상일 것이다. 이를 위해서 광역행정수요에 대응하기 위한 제도화의 수준을 높일 수 있도록 지방자치법을 개정해야 할 것이다. 또한 장기적으로는 광양만·진주권을 하나의 독립된 광역정부로 통합하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

그러나 특정한 정치적 맥락속에서 외적영향요인의 작용이나 또는 지역통합에 반대하는 특정한 이론적 주장들이 광양만·진주권의 발전전망에 부정적으로 작용할 가능성은 항상 있다고 보아야할 것이다. 또한 광역연합이 기본적으로 기관대립형임을 감안할 때 지역활거주의적 속성을 또한 내포하고 있다.

이렇게 볼 때 역시 이 지역의 문제는 이 지역주민들의 문제이며, 이 지역 자치단체들이 여하한 대응방안을 갖고 준비하느냐가 향후 광양만·진주권의 발전에 제일 중요한 요인이 될 것이다. 따라서 지금 우리가 해야할 일들이 무엇이냐에 관한 주제들을 지속적으로 상정하고, 이를 주제에 대해 보다 진지하고, 솔직하게 토론하여 합리적이고 전략적인 결과도출로 전진시켜 나가야할 것이다.

참 고 문 현

- 김순온(2001), “21세기를 대비한 대도시 정치행정체제의 개혁: 런던광역시의 탄생을 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 제13권, 제3호, 한국지방자치학회, 2001. 9
- 김용웅, 차미숙(1998), 지역개발정책의 이론과 실제, 국토개발연구원
- 김현식외(1998), 도시정책의 전개와 과제, 국토개발연구원
- 김재훈외(1992), 지방자치시대의 수도권 광역행정체제의 구축방안, 한국행정연구원
- 대한민국정부(2000), 제4차 국토종합계획
- 문창수(1991), 광역행정수요증대와 행정체제의 정비, 지방행정 1991. 4
- 이규환(1988), 수도권에 있어서 광역행정체제의 방향, 「도시연구」, 경기도청
- 전남대학교 법률행정연구소(1997), 지방화시대의 전개와 행정구역 개편의 방향
- 전라남도(1994), 광역행정체제의 새로운 모형설정에 관한 연구
- 전라남도(2000), 전남지역산업진흥계획
- 전라남도, 경상남도(1998), 광양만·진주권 광역개발계획
- 정순관외(1993), 목포광역도시권개발과 관리에 관한 연구, 전남발전연구원
- 최병선(1998), 광역도시시설의 입지 및 관리에 관한 연구, 국토개발연구원

- 한국관광공사(1999), 남해안 관광벨트 개발계획
- 한국지방자치학회(1994), 지방자치법 개정 방향, 행정구역개편의 방향
- 한국지방행정연구원(1988), 대도시권 광역행정체제에 관한 연구
- 한국지방행정연구원(1991), 수도권 광역행정체제에 관한 연구
- 황희연외(2000), “도시 3법의 허와 실”, 「도시정보」, 통권 216호, 대한국토도시계획학회
- Barlow, I.M.(1991), *Metropolitan Government*, Routledge(London and New York)
- Dolan, D.A.(1990), “Local Government Fragmentation-Does It Drive Up the Cost of Government”, *Urban Affairs Quarterly* 26
- Smyth, Hedley(1994), *Marketing the City*, London, E & FN SPON
- Tibout, C.M(1972), “A Pure Theory of Local Expenditure”, in M.Edel and J. Rothenberg eds., *Readings in Urban Economics*, New York:Macmillan

鄭淳官: 전남대학교 법과대학 학사. 서울대학교 행정대학원 석사. 전남대학교 대학원 행정학박사(도시서비스공급 민영화의 전제분석, 1992). 현재 순천대학교 행정학과 교수. 주요관심분야 : 정책이론, 도시정책. 주요저서 : 비선호시설의 입지전략(역서), 지방시대와 선택(공저). 주요논문: “공공서비스공급 시장 모형의 이론적 준거의 틀”, “인구규모 및 특성변화에 따른 도시정책의 과제”, “정부기능의 민간위탁 경험과 교훈”, “주민자치센터 운영의 평가과 과제” 등. 학회활동 : 한국행정학회 이사, 한국정책학회 이사, 서울행정학회 감사. <Email : chungnet@sunchon.ac.kr>