

## 동남권(부산·경남·울산) 광역행정체제의 구축방향

- 공무원의 인식조사를 중심으로 -

### A Study on the Area-Wide Administration System in Busan, Gyeongnam and Ulsan City

이 강 웅(동의대학교 법정대학)

허 철 행(영산대학교 법률행정학부)

지방자치제의 실시 이후, 지역발전에 대한 주민의 욕구가 증대하면서 각종 지역개발 사업이 의욕적으로 추진되고 있다. 그러나 지방정부가 각종 개발사업 및 행사 등을 개별적, 분할적으로 추진함에 따라 규모의 불경제, 자원의 낭비, 이해관계의 대립 등 비효율이 야기되고 있다. 오히려 중앙집권 체제 하에서 용이하게 해결되던 문제가 이제 지방정부들 간의 경쟁과 이기주의에 의해 상호 갈등과 대립이 심화되는 양상을 보이고 있는 것이다. 따라서 복수의 지방정부가 상호 협력과 조정을 통해 공동 문제를 해결하는 광역행정 방식이 중요한 관심사로 등장하고 있고 또 필요한 현실이다. 광역행정 방식은 지역별로 또 시안별로 그 비중이 달라질 수 있지만, 지역개발 사업 외에도 지방정부의 자율성 증진, 지방정부 개혁, 지방분권의 실현 등 다양한 방면에 걸쳐 그 효율성을 기대할 수 있다. 본 연구에서는 동남권(부산·경남·울산·양산·김해·진해)지역의 공무원들에 대한 인식조사를 중심으로 광역행정의 실태와 문제점, 개선방향에 대한 실증연구를 진행하였다. 그 결과 이 지역 공무원들은 광역행정의 필요성을 적극 인정하고 있는 만큼, 향후 적절한 체제의 구축을 통하여 그 실현성을 높일 수 있을 것으로 파악되었다.

주제어 : 광역행정, 광역개발, 지방정부간 관계, 행정협의회, 동남권

## I. 문제의 제기

중앙집권적 국가운영이 일반화되었던 지난 시기에 광역행정은 중앙정부의 지방통치를 위한 도구의 하나로 활용되었다. 바꾸어 말해, 지방자치제가 실시되지 않았던 시기에 중앙정부는 지방에 대하여 절대적인 영향권을 직접적으로 행사할 수 있었기 때문에 사실상 실질적인 광역행정이 필요하지 않았다. 즉 단일 행정구역의 범위를 넘어서는 행정업무는 중앙정부가 직접 관장하거나 아니면 해당 업무를 나누어 각 지방 단위별로 할 일을 지시하면 그만이었다.

그러나 1991년에 지방의회가 구성되고, 1995년에 지방자치단체장 선거가 실시됨으로써 지방자치제의 외형적 틀이 갖추어지자 지방정부는 다소간의 자율성과 독자성을 지니게 되었다. 이로 인하여 지역간 상호작용, 지방정부간의 기능적 연계와 협력이 이제 지방적 차원에서 필요하

게 된 것이다.<sup>1)</sup> 수도권 지역은 지방자치제 실시 이전에도 서울시의 교외화 현상과 도시기능의 포화현상으로 광역행정의 필요성이 이미 제기 되었으며(한국지방행정연구원, 1998; 김익식, 1992; 김재훈, 1992),<sup>2)</sup> 이에 따라 여러 가지 광역행정적 차원의 조치들이 시행되어 왔다. 그러나 다른 지역의 경우 연구자들이 관심을 가지고 광역행정의 필요성과 그 적용성을 검토하고 있으나(안태환, 1992; 배준구, 2001; 주상현, 2002) 아직도 광역행정의 활성화를 위한 체계는 충분하지 못한 현실이다. 특히 동남권<sup>3)</sup>(부산·경남·울산)의 경우에 인접 자치단체들이 모두 도시화되어 상호작용이 증가하여 광역행정의 필요성이 적극적으로 대두되고 있음에도 불구하고 이들 지역에 대한 광역행정체계는 미미할뿐더러 연구 또한 시론적 수준에 머물고 있는 실정이다(한표환, 1999).

지방자치단체들의 공간구조적 특성이 연담도시화의 모습을 보일 경우에 도시간 기능의 적절한 분담체계가 구축되면 공공서비스 공급에 있어서 효율성을 증대시킬 수 있다. 그러나 이를 위한 적절한 광역행정체계가 갖추어지지 않아 각 지방자치단체가 개별적으로 모든 도시기능에 관한 문제를 해결하려고 하면 중복투자로 인한 예산과 인력의 낭비 등 비효율이 발생할 소지가 많은 것이다. 지방정부의 한정된 조직과 예산으로 각종 행정 문제를 해결하지 못하고 있는 실정임에도 불구하고 광역행정 방식과 이를 어떻게 추진할 수 있을 것인가에 대한 고려는 부족하다. 더욱 문제가 되는 것은 자치단체들이 자신들 지역의 이익만을 위하여 타 자치단체를 매우 배타적인 관계로 인식하고 상호 경쟁을 하기 때문에 오히려 행정의 효율성을 상실하고 있다는 점이다.

지방자치제는 개별 지방정부가 관할 구역내의 모든 공공서비스를 자기완결 방식으로 처리하는 체제를 만들자는 것이 아니다. 독자적으로 문제를 해결하기가 어렵거나 규모의 경제가 필요하다면 이웃의 자치단체들과 상호협력체제를 구축하여야 한다. 이런 의미에서 자치적, 자율적 광역행정 은 지방자치제의 운영 속에 포함되는 것이어야 한다.

따라서 광역행정에 대한 논의의 흐름을 다음과 같이 제시할 수 있겠다. 먼저, 특정지역에 있어서 광역행정의 필요성을 분석하는 것이다. 광역행정의 필요성의 정도는 광역행정의 실행을 통하여 해당 지역이 얻게되는 편익을 통하여 측정될 수 있다. 다음으로 분석되어야 할 과제는 광역행정의 실패를 파악하고, 이러한 필요성에도 불구하고 광역행정이 활성화되지 못하고 있다면 그 원인을 규명하는 일이다. 광역행정이 활성화되지 못하는 원인을 살펴봄으로써 향후 대책과 활성화 방안의 근거를 마련할 수 있기 때문이다.

- 1) 박우서(2001: 16)는 1995년 지방자치단체장 선거이후 자치단체의 민주성과 자주성이 회복되면서 상호작용과 협력의 필요성이 증가하였다고 보고 있다. 더욱 심화된 대도시권의 확대와 교외화 현상, 지방정부간의 갈등과 상호협력요소의 증가 등이 원인으로 작용하고 있다고 분석한다.
- 2) 사실 이들 연구의 많은 부분이 서울을 중심으로 한 수도권 광역행정체제에 대한 연구이다. 따라서 기존의 연구들을 다른 지역에 적용하는 것은 일정한 한계를 지닐 수 있다. 도시발전의 일반적 현상을 근거로 수도권의 연구를 다른 지역에 적용해 볼 수 있겠으나 수도권과 다른 상황이기 때문에 일률적으로 수도권의 연구를 다른 지역의 광역행정연구를 위하여 적용하기는 힘들다. 또한 이들 연구의 많은 부분은 광역행정체제의 필요성, 또는 분류나 유형의 연구에 치중하고 있어서 개별 지역의 특성을 고려한 광역행정체제의 구축과 추진방향에 관한 구체적이고 적실한 대안을 제시하지 못하고 있다. 아마도 광역행정에 대한 연구나 논의가 절대적으로 부족하기 때문에 나타나는 현상이 아닌가 한다.
- 3) 우리나라의 국토공간상에 있어서 동남권이란 부산광역시, 경상남도, 울산광역시를 지칭하는 것으로 보아도 무리가 없을 것이다. 본 연구에 있어서 동남권은 부산과 울산 그리고 부산과 경계를 이루고 있는 경남의 양산, 김해, 진해를 주로 지칭한다. 따라서 이를 부산광역시도시권이라고 할 수도 있겠으나 이는 부산을 중심으로 보는 명칭이므로 본 연구에서는 이를 배제하고자 한다.

본 연구는 이러한 방향으로 진행하되, 연구의 지역적 범위를 동남권으로 한정하였다. 그리고 이 지역의 광역행정에 관한 전반적인 사항을 공직자 의식조사를 바탕으로 파악하였다. 공직자들은 사실 광역행정을 직접 담당하여야 하는 당사자이면서 현재의 광역행정 실태와 문제점을 잘 파악하고 있다고 보여지기 때문이다. 따라서 이들의 인식을 기초로 광역행정의 문제를 밝히고 개선방향을 모색하고자 한다.

## II. 동남권 광역행정체제의 필요성과 실태

### 1. 동남권 광역행정체제의 필요성

광역행정이란 둘 이상의 지방자치단체의 관할 구역에 걸쳐서 공동적 내지 통일적으로 수행되는 행정을 의미한다<sup>4)</sup>. 광역행정은 도시화로 인해 형성된 광역도시권과 연담도시권에서 주로 발생되는데, 여기에는 지방자치단체간의 협력뿐만 아니라 협력의 궁극적 단계라고 볼 수 있는 합병·통합까지 포함하는 포괄적인 개념이다. 이러한 광역행정은 일반적으로 도시화의 급속한 진전, 재정과 행정서비스의 불균등문제, 개발행정과 계획행정의 요청, 지방분권과 중앙집권의 조화, 토지이용에 관한 갈등의 완화, 중복 행정서비스의 제거 등의 이유로 그 필요성이 강조되고 있다(박종화 외, 253-255).

부산·경남·울산 지역에 있어서 광역행정 체제 구축의 필요성을 크게 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있겠다. 첫째는 동남권이 갖는 지역적 특성에 따른 필요성이고 다음은 광역행정 방식의 시행을 통해 기대할 수 있는 일반적 효과이다. 여기서 첫째의 경우, 동남권의 공간구조적 연결성과 기능적 상호보완성 그리고 공동사업 및 행사의 추진으로 나누어 그 필요성을 파악할 수 있고, 둘째의 경우, 지방정부의 자율성 증진과 지방분권의 실현이라는 점에서 그 필요성을 언급할 수 있겠다. 이를 보다 구체적으로 구분하여 각각 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 동남권 지역은 국토 공간구조상의 흐름이 한 마디로 연담도시화의 모습을 보이고 있다. 비록 우리나라 전역이 도시화 현상의 심화로 강원도 등 일부 지역을 제외하고는 도시권으로 묶일 수 있으며 특히 경부축을 중심으로 도시권이 이어지고 있지만 동남권의 경우에 그 양상이 두드러지다고 하겠다. 즉 부산을 중심으로 볼 때, 울산과 경남의 김해·양산·진해가 거대한 하나의 광역도시를 구성하고 있는 것이다. 향후 개발제한구역이 계속 해제되고<sup>5)</sup> 도시간 계획교통망이 완성되면 이러한 모습은 더욱 확연해질 것이다.

부산을 중심으로 반경 40Km 이내에 양산, 김해, 진해가 위치하고 있고 울산의 경우도 60Km에 불과한 만큼, 한 마디로 동일한 공간범위 내에 위치하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 공간구조상의 연결성은 각 도시별 인구와 물자의 이동성을 높이고 나아가 하나의 생활권, 경제권이 된다.<sup>6)</sup> 즉 주거지와 직장, 교육, 문화, 의료 등 일상생활의 주요 사항들이 기존의 행정구역을

4) 광역행정을 어원적으로 살펴보면 그리스어인 메트로폴리스(metropolis)에서 유래되었는데, 그것은 주변 지역의 모도시(母都市)를 의미한다. 즉 광역행정은 기존의 모도시 행정구역은 물론 그 영향권 내에 있는 주변도시 및 지역을 포함한 영역에 대해 행정업무를 종합적으로 처리함으로써 행정의 능률성과 민주성 및 경제성을 제고하고자 하는 도시행정 관리기법이라 할 수 있다(박우서, 2001: 15).

5) 종전에 부산광역시, 김해시, 양산시에 걸쳐 총 600.1km<sup>2</sup>가 개발제한구역으로 지정되어 있었는데, 이는 전체 도시계획구역 면적의 46.1%에 해당된다.

남어서서 광역단위로 이루어지는 것이다. 이는 인접 도시와의 상호관계가 매우 높아짐을 의미한다).

이제 동남권 지역은 부산을 중심으로 하나의 거대도시의 모습을 보이고 있다. 각 도시의 성장과 팽창이 계속되어 광역 도시권을 형성한 것이다. 따라서 행정의 광역적 고려를 필요로 하고 있으며, 현실적으로 이에 따른 행정수요는 증가하고 있다.<sup>8)</sup> 따라서 동남권의 지역발전은 이 지역 지방자치단체들의 상호협력체제의 구축 없이는 기대하기 어려운 현실이라 하겠다.<sup>9)</sup>

둘째, 동남경제권의 체계적 발전을 위하여 지역 내 도시간의 기능적 분담이 필요하다<sup>10)</sup>. 동남권 지역의 각 도시들은 각각 도시화가 진행되었다. 도시화의 심화로 인하여 기존 도시기능은 포화상태가 되었으나 계속해서 도시행정수요가 급격하게 증가하여 이제 각 도시가 단독으로 모든 도시기능을 해결하기가 어려운 상태가 된 것이다. 따라서 다른 지역과 기능적 분담을 하지 않으면 안 되는 현실인 것이다. 예를 들어 부산의 경우 대도시화로 인구가 집중되어 있는 상태이지만 주거지의 개발은 지형적인 특성상 한계가 있다. 따라서 주변지역이 부산의 베드타운으로서 기능을 담당하게 되는데, 인접한 김해시와 양산시 신도시개발 지역 등이 이에 해당된다. 즉 대도시 지역에서 포화상태에 이른 주거기능에 대하여 역할 분담을 하고 있는 것이다. 또한 부산대학교 제2캠퍼스를 양산시역 내에 설치하기로 하여 34만평을 조성하기로 하는(부산일보, 2002. 10. 16) 등 인접 도시의 용지 부족난을 시설이전을 통하여 해결하고 있는 것이다. 이 외에 부산 강서구 지사동에 부산과학지방산업단지가 50여만평의 규모로 조성된다(부산일보, 2002. 10. 19). 첨단산업기지로 조성되는 만큼, 동남권역의 관련 산업이 집결하여 한 마디로 집적의

- 6) 동남권역에 있어서 통근·통학현황을 살펴보면 주변도시에서 부산으로의 통근·통학은 물론이고 최근에는 부산에서 주변 지역으로 역통근을 하는 인구도 늘어나고 있다. 1995년 인구 센서스 자료를 통하여본 12세 이상 역통근·통학인구는 울산이 11,606명, 양산이 20,875명, 김해로의 통근통학이 9,153명 마산 창원진해지역으로 7,033명 등 5만명 이상의 인원이 역통근하고 있다. 신정철(2001: 346)에 따르면 부산광역시에 있던 사업장이 교외로 이전하면서 인구가 이주되지 못하여 역통근현상이 발생하거나 교육문화적 혜택을 누리면서 직장만 도시외곽에 두어 역통근하는 현상때문인 것으로 분석하고 있다. 상대적으로 부산은 주거지와 문화교육시설, 상업용지의 수요가 증가하였다. 이러한 사실은 동남권의 지역내부에서 특성을 가지고 기능을 분담하는 것이 효율성이 있다는 점을 간접적으로 시사한다.
- 7) 김명국(1999: 11)은 행정서비스의 지역간 균질화를 위하여 광역행정이 고려되어야 한다고 주장한다. 복지서비스가 광역적 차원에서 균질적으로 제공된다면 광역행정은 주민복지의 평등화를 위한 방안이라고 하고 있다.
- 8) 수도권 경우는 서울의 도시기능이 포화상태에 이르자 인위적인 신도시를 만들어 이를 해결하고자 하였다(박우서, 2001: 22-24). 따라서 기존에 있던 도시들이 외형적 성장 내지 교외화 작용을 거쳐 실질적인 도시권역이 접합에 의해 연담도시화되고 광역적 수요가 증가하고 있는 동남권과는 일정한 차이를 보인다.
- 9) 한표환(1999: 348-349)은 도시간 협력 네트워크의 중요성을 강조하고 있다. 각 도시간 네트워크의 형성은 긍정적인 외부효과나 상승작용을 유발하므로 도시발전을 담보하려면 네트워크 메카니즘이 활발하게 작동되어야 하며, 이를 위하여 지역간 커뮤니케이션과 상호작용이 전제되어야 한다고 주장하였다. Camagni와 Salone(1993)는 협력네트워크를 위계적 네트워크, 보완적 네트워크, 시너지형 네트워크로 나누고 있는데 실제에 있어서는 이 세 가지 종류의 네트워크체제가 혼합되어 있다고 보아야 한다. 동남권의 경우에 부산이라는 대도시의 주변 도시들은 부산에 모두 위계적으로 종속되어 있다고 보기 어렵다. 따라서 향후 이 지역에 형성될 협력 네트워크의 성향은 보완형이나 시너지형 네트워크가 바람직하다고 하겠다.
- 10) 1990년 부산·경남지역의 지역총생산은(GRP)는 18.9%였던 것이 1998년에는 13.8%로 낮아지게 된다. 따라서 동남권은 이제 산업구조 개편에 의한 새로운 발전계획의 추진이 불가피하게 된 것이다. 중요한 것은 동남권 내부의 지방정부들이 상호 조정하여 불합리한 경쟁은 자제하고 기능적 분담을 통하여 효율성을 높여 가는 발전해야 한다는 점이다. 지역발전 과정에 있어서 위험성과 비용을 줄이면서도 새로운 단계로의 발전체제로 이행할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 광역행정은 이와 같은 동남권 지역발전을 위한 새로운 체제를 수립하고 운영하는데 적합한 방안이라고 생각된다. 동남권을 단일 권역으로 묶어 발전계획을 수립하고 추진함으로써 지역발전의 가능성은 높아질 수 있다.

이익을 실현할 수 있어야 한다.

2020년경 동남권의 인구는 1000만명으로 예상되며 세계10대 광역 도시권에 진입할 것으로 보고 있다(부산발전연구원, 1996). 이러한 광역 도시권이 제대로 기능하기 위해서는 체계적이고 합리적인 광역행정체제가 구축되어 지역 소속 도시들의 기능적 분담이 이루어져야 한다(박우서, 1991: 665). 특히 부산시는 탈공업화 추세에 직면하여 산업구조조정의 과제를 안고 있으며 <표 1>에서 보는 바와 같이 기업의 진출이 전입에 비해 크게 증가하고 있다. 이는 대규모 용지를 필요로 하는 제조업을 유치할 만한 여유 공간이 부족하기 때문인 만큼, 산업체의 특성에 따른 지역간의 합리적 분산배치가 필요하다고 하겠다. 만일 지역내부의 도시들이 배타적 입장에서 서로 경쟁하게 된다면 이중적 투자와 기능중복현상이 빈번히 발생하게 되어 효율적 광역도시권의 형성이 힘들게 된다. 경제적 효율성을 극대화하기 위하여 동남권 지역내의 도시정부들은 상호 경제기능의 분담체제를 형성하는 것이 바람직한 일이다.11) 물론 각 지방자치단체들은 지역이익을 위한 입장에 있기 때문에 경제적 이익이 되는 기능을 포기하여 다른 지역에 이전하도록 하기가 어려울 것이다. 그렇기 때문에 더욱더 광역행정체제가 구축되어 이러한 이익갈등을 적절히 조정하는 제도와 기구가 성립되어야 한다(Batten, 1995).

<표 1> 부산으로의 전입 및 진출업체 추이

구 분		1977 -1995	1996	1997	1998	계
전 입 업 체		-	24	16	21	61
전 출 업 체	양산·김해	644	128	146	127	1,045
	창원·마산	69	6	7	6	88
	울 산	65	6	8	13	92
	기 타	105	7	15	18	145
계		883	123	160	143	1,309

자료 : 부산상공회의소 자료실

셋째, 동남권에서 개최되는 각종 행사나 사업에 있어서 공동 추진의 필요성이 증가하고 있다. 지난 10월 개최된 제14회 부산아시아경기대회의 경우에 경기의 일부 종목은 울산, 양산 및 창원, 마산 경기장을 활용하였고, 특히 승마장의 경우는 경기장 위치가 부산시와 경상남도 김해시의 중간에 설치됨으로써 앞으로 공동관리가 이루어지게 된다. 또한 부산광역시가 2016년도 하계 올림픽을 유치할 계획을 세우고 있는 바, 이러한 대규모 국제행사는 동남권 각 도시의 협력과 시설의 활용 없이는 진행이 어렵다고 하겠다. 그리고 최근 부산광역시 강서구와 경상남도 진해시 일원의 신항만을 중심으로 경제특구가 설치될 것으로 예정되는 바, 경제특구의 관리운영에 관한 문제가 양 자치단체에 현안 과제로 등장할 것이다. 광역자치단체 상호간은 물론이고 해당 지역의 기초자치단체와의 사이에도 복합적인 문제가 등장될 수 있는데, 이는 광역행정적 처리의 중요한 계기가 될 것으로 여겨진다. 또한 동남권의 여러 도시가 낙동강을 통하여 용수

11) 예를 들어 울산광역시의 경우 도시기능이 충분히 확보되지 못한 상태에서 광역시로 승격되었다. 따라서 부족한 도시기능은 주변의 지방정부와 상호협력하여 보완하는 것이 바람직하다(경남개발연구원, 1998; 박영강, 2001).

를 확보하고 있다. 여기서 낙동강의 수량과 수질의 문제는 해당 지역의 생존에 관한 문제와 직결된다. 따라서 낙동강을 통한 수자원 관리는 모두의 공통적 관심사항이 된다.

이처럼 지속적인 여러 가지 사업이나 시설의 관리 그리고 각종 행사의 진행 등이 지방자치단체간의 협력에 의해 공동 추진될 경우에 규모의 경제 또는 자원활용도를 높일 수 있다. 특히 지방자치단체의 낮은 재정자립도, 한정된 재원으로서는 지역사회의 다양한 각종 행정수요에 원만히 대처할 수 없다. 그러므로 광역행정 방식은 행정능력의 한계를 극복하는 방안이 될 수 있다. 즉 행·재정적 능력을 보완하여 효율성을 달성하기 위하여 광역행정이 요구된다(Zimmerman, 1967).

넷째, 광역행정은 중앙집권적 국가운영에 공동 대처하는 방안이 될 수 있다. 이런 의미에서 광역행정은 지방분권을 확보하는 방안이 된다.<sup>12)</sup> 지방정부들 간의 상호작용에 의해서 공동행정을 수행하며 이 과정에서 중앙정부에 대하여 체계적이고 조직적으로 대응할 수 있다. 사실 한국은 정치적 권위주의가 극복되고 지방자치제가 실시되었다고는 하나 중앙집권적 국가운영의 기본 틀이 바뀐 것은 아니다. 여전히 중앙정부는 막강한 권한을 행사하고 있으며 지방정부는 중앙정부에 대하여 대등한 존재로서 작용하지 못하고 있다(최유성, 1999). 광역행정은 바로 이런 중앙집권적 국가운영의 기본 틀을 수정하는 하나의 방안이 될 수 있다. 지방정부들 간의 연합체 구성은 지방정부 권역에 내재하는 문제에 공동 대처함은 물론 중앙정부에 대한 분권화 추진 주체로서 작용할 수 있게 된다(배준구: 2001. 5).<sup>13)</sup> 특히 동남권 광역행정체제는 장기적으로 수도권 중심의 국가 불균형발전을 해소하는 하나의 축으로서의 역할을 할 수 있을 것이다. 즉 동남권의 발전은 수도권으로만 집중되는 인적·물적 자원들을 다소 분산시키는 효과를 가져올 수 있다.

다섯째, 지방자치단체 상호간의 광역적 체계 형성을 통하여 자치권, 자율권을 증진시킬 수 있다. 지방자치제의 현실적 목적을 지역주민의 삶의 질 향상으로 파악한다면, 지방정부는 관할 구역 내의 공공서비스를 보다 효율적으로 제공하여야 하는데, 이를 위해 이웃 자치단체와의 교류와 협력이 필요할 경우 우선 당해 자치단체에 있어서 주민과 의회로부터 지지를 확보하고 이를 바탕으로 광역사업 추진이 가능해 질 것이다. 따라서 지역문제에 관한 결정권과 책임이 강화된다.

광역행정은 이처럼 지방자치 과정에서 지방의 경제·사회·문화에 관한 지역적 특수성을 살리고 중앙정부에 의한 획일적·권력적 행정처리로부터 자치행정을 보호할 수 있다(박대식·윤대식·이중화, 도시행정론, 대영문화사, 1988: 254). 즉 광역행정 방식은 지방정부의 독자적인 판단에 의해 추진되는 만큼, 지방정부의 자율성을 보다 공고히 할 수 있는 계기로 작용할 수 있다.

## 2. 동남권 광역행정의 운영실태

동남권에 있어서 광역행정의 필요성이 증가하고 있음에도 불구하고 지금까지의 운영실태는

- 12) 광역행정은 사실 중앙집권적 국가운영의 방안이다. 만일 자율적, 자치적 광역행정이 이루어 질 수 있다면 지방자치제의 성숙을 위한 바람직한 방안이 될 수 있을 것이다. 山田公平(1992: 221) 역시 일본 광역행정의 주요한 문제는 '중앙정부에 의한 획일적 운영'이라고 주장한다.
- 13) 이런 경우 광역행정체제는 광역권역마다 자신의 특성에 맞게 형성되어야 한다. 각 권역마다 광역행정수요의 규모나 특성이 다르기 때문에 중앙정부가 획일적 기준을 적용하는 광역행정을 추진해서는 안 된다(안태환, 1992: 216).

미미하다. 수도권에서는 1980년대 후반부터 광역행정체제에 지속적 관심을 가지고 연구해 왔으며 수도권매립지운영관리조합 등 실제적인 광역행정조직이 구성되기도 하였으나, 동남권에는 이처럼 상설화 된 조직이나 기구는 전무한 실정이다.<sup>14)</sup>

다만, 지방자치법에 따른 행정협의회가 구성되어 있고, 또한 수도권과 비수도권 간의 지역불균형문제가 심각해짐에 따라 영·호남 시·도지사 협의회가 구성되어 있다. 행정협의회의 경우 지난 1967년 “부산권행정협의회”라는 명칭으로 규약이 제정되어 1993년까지 산발적이긴 하지만 9차례의 회의가 개최되었다. 이 기간 중에 총 72건(부산 37건, 경남 35건)의 안건이 상정되어 8건이 해결되고 검토 25건, 불가 39건이라는 저조한 실적을 남기고 1994년에 협의회운영이 중단되었다. 그 후 1999년 부산시·경상남도 공동현안 간담회에서 2000년부터 부산·경남권행정협의회를 매년 2회 정례적으로 개최하고 또한 사안 발생시에 수시로 개최하기로 합의하였다. 그러나 그 활동이 활성화되지 못하고 있는 현실이다. 다만 부산·울산·경남 3개 광역자치단체가 공동현안문제에 대하여 가진 간담회는 1999년부터 2001년까지 년1회 정도 개최되었다.

〈표 2〉 부산·울산·경남 공동현안 간담회 안건현황

년 도	부 산	울 산	경 남
1999 (11월5일)	1. 자동차산업살리기 2. 낙동강수질개선 3. 새천년 해맞이 부산축제	미참여	1. 거제-부산간 연결도로 2. 부산·경남 행정협의회 구성운영 3. 국제자동차경주대회개최
2000 (6월2일)	1. 국토균형발전제안 2. 부산신항건설 3. 2002 아시안게임협조 4. 경부고속철도조조기건설	1. 낙동강 물이용부담금 2. 부산-연양간 고속도로 3. 부산-울산간 복선전철 사업비 부담문제	1. 광역도로망 조기지정 2. 부산시내버스 시외계 요금적용조정 3. 부산·울산·경남 현안 간담회 활성화방안
2001 (7월12일)	1. 동남권 관광협의회구성 2. 부산거제간 연결도로 3. 민자유치 4. 아시안게임협조 5. 기타 행사협조	1. 문수구장국제축구경기 개최협조 2. 울산벤처플라자개최참여 3. 부산울산간고속국도신설	1. 지방도 확장포장 2. 진주함양간 고속도로 울산연장 3. 행사협조

자료 : 부산광역시 기획실

이 외에 동남권 지방정부 간의 공동·협력사업을 살펴보면, 각 지역의 연구원이 지역발전을 위해 공동으로 모임을 만들거나 공동 연구과제를 수행하는 것을 들 수 있다. 예를 들어 부산·울산·경남의 지역발전연구원들이 ‘동남경제권 공동발전방안 연구프로젝트’를 수행하고 있는 경우이다(부산일보, 2002). 그리고 부산아시아경기대회의 승마경기장을 부산과 경남의 경계지역에 설치하면서 이루어졌던 업무 협조나 김해시와 강서구 사이의 낙동강 수질관리 협의 등 역시 광역행정 차원의 업무범위에 포함된다고 하겠다. 특히 낙동강 원수요금 인상을 둘러싸고 인상

14) 본 연구를 위하여 만난 동남권 지방정부 실무담당자들과의 면담에서 이구동성으로 몇 번의 형식적 행정협의회를 제외하고는 광역행정이라고 할만한 뚜렷한 행정체제가 형성되지 못하였다고 하였다. 광역자치단체간에는 몇 차례의 광역행정사례를 있었으나 기초자치단체간에는 광역행정이라고 할만한 업무가 매우 부족하다는 것이다.

을 강행하려는 건설교통부에 대해 부산, 울산, 경남도를 비롯, 창원, 진해, 양산 김해 등 낙동강 하류 8개 지방자치단체가 '댐용수 요금인상 관련 낙동강하류지자체 공동대응 대책회의'를 지난 9월 6일 부산광역시청에서 개최한 것은 공동이해 관계에 관한 문제는 협력체계가 구축될 수 있음을 보여주는 것이라 하겠다. 이 외에 따로 공무원교육원을 갖고 있지 않는 울산광역시에서 부산시 공무원교육원에서 이루어지는 교육훈련 프로그램에 참여하고 있는 것도 넓은 의미의 광역행정 영역에 포함시킬 수 있겠다.

### Ⅲ. 광역행정에 대한 공무원의 인식 분석

#### 1. 조사설계

광역행정 체제의 전반에 관한 실증분석을 위하여 공무원들을 대상으로 인식조사를 실시하였다. 설문조사의 대상 지역은 부산광역시·울산광역시·경남도청 등의 광역자치단체와 기초자치단체인 양산시·김해시·진해시로 하였다. 경상남도 내 양산시·김해시·진해시를 조사대상으로 선정한 이유는 이 세 지방자치단체가 부산광역시와 둘러싸고 있으면서 부산광역시와 여러 가지 현안 문제에 있어서 매우 밀접한 관계를 갖고 있기 때문이다. 그리고 대상 직급은 담당(계장)과 과장급 위주로 하였다. 이는 광역행정 업무의 특성상 비교적 독립된 업무를 총괄하는 중간관리직 이상 공무원의 관심대상이 된다고 보았기 때문이다.

따라서 6개 지방자치단체의 전 과장과 담당(계장)에게 설문지를 배포하였다. 조사는 2002년 9월 24일부터 10월 3일 사이에 실시되었다. 회수된 설문지는 422매이며 이 중 401매가 유효설문지로 채택되었다. 응답자 특성을 보면, 과장급이 40명, 담당(계장)급이 361명이었다. 직급별로는 7급 4.5%, 6급 45.9%, 5급 47.9%, 4급 이상이 1.7%이었다. 근무기간은 15년 이하가 11.7%, 16년에서 20년이 15%, 21년 이상은 73.3%로 나타났다. 지역별로는 부산 19.7%, 경남 17.5%, 울산 20.0%, 양산 9.2%, 김해 17.5%, 진해 16.2%로 분포되었다. 즉 광역자치단체가 56.4%, 기초자치단체는 43.6%를 차지하였다.

〈표 3〉 응답자 특성<sup>15)</sup>

특성	변수	빈도	%	특성	변수	빈도	%
지역	부산	79	19.7	담당직책	과장	40	10.0
	경남	70	17.5		계장(담당)	361	90.0
	울산	80	20.0				

15) 분야별로 보면 총무·기획분야에 근무하고 있는 응답자가 18.7%이었다. 총무기획분야는 실제적이 광역행정 업무를 담당하는 것은 아니지만 광역행정협의회 등 광역행정체제를 운영관장하고 있는 부서이기 때문에 광역행정에 대한 인식이 높다고 판단하여 포함시켰다. 그 외 주요 조사대상자들의 근무분야는 도시건설·교통 21.9%, 지역경제·통상 12.5%, 보사·환경 12.7%, 문화·관광 4.2%, 복지·가정 6.5%, 해양수산·농림산림 10.5% 기타 12.9% 등이었다. 조사대상자 선정시 광역행정업무를 담당한 경험이 있는 직원들을 대상으로 하였으며, 응답자들은 상당수 장기근속을 하고 있는 중간관리자이기 때문에 현재 업무가 광역행정과 직접 관련없다고 하더라도 광역행정에 대한 기본적 인식을 갖추고 있다고 판단된다.



〈표 3〉 응답자 특성 (계속)

특 성	변 수	빈 도	%	특 성	변 수	빈 도	%
지역	양산	37	9.2	근무지	광역자치단체	226	56.4
	김해	70	17.5		기초자치단체	175	43.6
	진해	65	16.2				
직급	7급	18	4.5	근무기간	10년 이하	14	3.5
	6급	184	45.9		11-15년	33	8.2
	5급	192	47.9		16-20년	60	15.0
	4급 이상	7	1.7		21년 이상	294	73.3

2. 광역행정의 필요성

조사 대상 공무원들의 경우 대체로 지역발전을 위한 광역행정의 필요성을 인정하고 있는 것으로 조사되었다. 광역행정이 '매우 필요하다'는 응답이 43.4%였고, '다소 필요하다'는 응답은 42.6%로 전체 응답자의 86%가 필요성을 인식하고 있었다. '필요 없다'라는 부정적 응답은 5.9%에 지나지 않았다. 조사결과를 근거로 보면 지방정부의 실무담당 책임자이며 중간관리층인 조사대상자들은 전반적으로 광역행정의 필요성과 업무증가에 대하여 인식하고 있다고 하는 점이 명백해졌다. 광역행정은 이제 추상적이거나 형식적인 업무가 아니라 실무자들에 의해서 인지되고 실제 추진되고 있으며, 필요성에 대해서도 적극적인 반응을 보이는 행정업무가 되고 있다. 아울러 80%이상의 응답자가 향후 광역행정업무가 증가할 것으로 예상하고 있어서 증가 추세는 계속될 것으로 전망된다. 따라서 동남권 광역행정체제의 구축은 서둘러 진행되어야 할 것이다. 이와 같은 실질적 수요의 증가에 대해서 시급히 광역행정체제를 구축하지 않는다면 행정의 비효율성이 심화될 수 있다.

〈표 4〉 광역행정의 필요성

응답항목	빈도	비율(%)
매우 필요하다	174	43.4
다소 필요하다	171	42.6
보통이다	32	8.0
별로 필요하지 않다	21	5.2
전혀 필요하지 않다	3	0.7

광역행정의 필요성에 대한 인식은 지역별로 약간의 차이를 보인다. 대체로 모든 지역에서 필요성에 대한 응답이 높게 형성되고 있으나 필요성의 정도에 대한 인식은 다르게 나타나고 있다. '매우 필요하다'라는 응답은 부산(53.2%), 양산(54.1%) 등의 지역에서는 높게 나타나고 있으며, 김해(44.3%), 울산(42.5%) 등의 지역에서도 다소 높게 나타났다. 진해(30.8%), 경남(38.6%) 등의 지역에서는 필요성에 대한 인식의 정도가 다른 지역에 비해 상대적으로 낮은 것으로 분석되

었다. 부산의 경우 '매우 필요'와 '다소 필요'에 응답한 항목을 합하면 96.2%의 응답자가 필요성을 인식하고 있는 것으로 분석되어 광역행정의 필요성에 대하여 가장 절실하게 느끼고 있는 지역으로 판단된다.

〈표 5〉 지역별 광역행정의 필요성에 대한 인식

지역	광역행정의 필요성정도 : 빈도(%)				
	매우 필요	다소 필요	보통	불필요	전혀 불필요
부산	42(53.2)	34(43.0)	3(3.8)	0(0)	0(0)
경남	27(38.6)	35(50.0)	7(10.0)	1(1.4)	0(0)
울산	34(42.5)	33(41.3)	10(12.5)	3(3.8)	0(0)
양산	20(54.1)	13(35.1)	3(8.1)	1(2.7)	1(2.0)
김해	31(44.3)	25(35.7)	4(5.7)	8(11.4)	2(2.9)
진해	20(30.8)	31(47.7)	5(7.7)	8(12.3)	1(1.5)

$\chi^2=37.578, p < .005$

자치단체 종류별 필요성에 대한 분석을 보면 광역자치단체에서 '매우 필요하다'는 응답이 53.2%, 기초자치단체는 38.6%로 조사되었다. 즉 기초자치단체보다 상대적으로 광역자치단체의 필요성에 대한 정도가 강한 것으로 보인다.

〈표 6〉 자치단체 종류별 광역행정의 필요성에 대한 인식

지역	광역행정의 필요성정도 : 빈도(%)				
	매우 필요	다소 필요	보통	불필요	전혀 불필요
광역	42(53.2)	34(43.0)	3(3.8)	0(0)	0(0)
기초	27(38.6)	35(50.0)	7(10.0)	1(1.4)	0(0)

$\chi^2=16.886, p < .005$

### 3. 광역행정 업무추진상의 문제점

광역행정 업무추진상의 한계점은 중앙정부의 간섭과 개입, 법·제도의 부족, 외부 자치단체와의 이해관계상충과 같은 외부적 요인과 자치단체장, 지방의원, 지방공무원의 이해도, 지역주민들의 관심도와 같은 자치단체 내부적 요인으로 나누어 볼 수 있다. 이 요인들 중 공무원들이 주요하게 지적하고 있는 한계점으로는 중앙정부의 간섭과 개입, 법제도 미비 등과 같은 외부적 요인들이다. "광역행정업무에 대한 중앙정부의 간섭과 개입이 심하다"라는 설문에 '매우 그렇다'는 응답이 10%이며, '그렇다'라는 응답은 41.4%로 50% 이상의 응답자가 광역행정추진에 있어서 중앙정부의 간섭이 심한 것으로 느끼고 있었다. 광역행정을 위한 법과 제도의 부족에 대한 응답도 40%를 넘는 것으로 조사되었다. 법과 제도를 구비하는 것도 실제로 중앙정부의 기

능이라고 본다면 조사대상자들은 결국 중앙정부의 인식과 태도 여하에 따라 광역행정의 체제가 갖추어 질 수 있다고 보고 있는 것이다.

〈표 7〉 광역행정업무추진상의 문제점<sup>16)</sup>

(단위: %)

설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	무응답
지방자치단체의 광역행정 업무추진에 중앙정부의 간섭과 개입이 심하다	10.0	41.4	34.7	12.5	0.7	0.7
자치단체장의 광역행정에 대한 인식과 이해가 부족하다	0.5	9.7	32.3	44.4	12.5	0.7
지방자치단체 상호간에 이해관계의 상충이 심하다	9.7	49.6	32.7	7.2	0.2	0.5
자치단체 공무원들의 광역행정에 대한 인식과 이해가 부족하다	0.2	18.0	55.4	24.7	1.7	0.0
광역행정을 위한 법·제도는 미흡하다	6.0	38.9	43.9	9.5	1.0	0.7
지방의회의원들의 광역행정에 대한 인식과 이해가 부족하다	8.0	36.9	44.4	10.0	0.5	0.2
지역주민들의 광역행정에 대한 관심이 부족하다	5.2	33.7	44.9	13.5	2.7	0.0

내부적 조건 중 자치단체장과 지방의원, 공무원, 지역주민 등 지방정부 구성원들의 광역행정에 대한 인식과 이해도에 대한 평가를 분석해 보면 먼저 지방의회의원들의 광역행정에 대한 관심도와 이해가 가장 낮은 것으로 평가되었다. “지방의회의원들의 광역행정에 대한 인식과 이해가 부족하다”라는 견해에 대하여 ‘매우 그렇다’가 8.0%, ‘그렇다’가 36.9%로 전체 응답자의 44.9%가 지방의원의 광역행정 인식도에 대하여 부정적으로 평가하고 있었다. 상대적으로 자치단체장의 인식과 이해부족에 대하여 ‘매우 그렇다’는 응답은 0.5%, ‘그렇다’는 응답은 9.7%에 불과하여 지방의원과 대조적인 응답결과를 보이고 있다. 지방공무원들의 광역행정에 대한 인식부족을 인정하는 응답은 18.2%, ‘그렇지 않다’고 부정하는 응답은 36.4%로 공무원들의 광역행정에 대한 인식은 다른 집단들 보다는 높은 것으로 판단된다. 자치단체장과 공무원 등 실무를 담당하는 집단들의 광역행정에 대한 인식이 높은 것으로 보이며, 이러한 결과는 광역행정이 현실화되어야 할 분야인 것을 말해주는 것이다.

16) 광역행정의 문제점은 대체로 3가지 방향에서 접근할 수 있다고 본다. 첫째, 중앙집권성에 의한 문제이다. 각급의 부실한 광역행정의 원인은 오랜 기간 중앙집권적 통치를 해 왔기 때문이라는 것이다. 중앙집권적 통치는 지방자치단체의 역할과 기능을 억압하고 제한하여 수동적인 존재로 전락시켰기 때문에 자율적 차원적 광역행정이 활성화될 수 없었다는 것이다. 둘째, 법·제도의 문제점이다. 법제도가 미비하다보니 광역행정이 적극화되지 않고 있다는 점이다. 그러나 이것도 역시 중앙집권성에 의한 것이다. 왜냐하면 법·제도의 형성 역시 중앙정부가 직접적으로 관장하고 있는 부분이기 때문이다. 셋째, 사람의 문제이다. 즉 지방공무원의 인식부족과 능력부족, 자치단체장이나 지방의원 등 지방정치인들의 인식과 적극성부족, 지역주민들의 광역행정에 대한 인식부족 등이 그것이다. 물론 현실적으로는 이 세 가지 방향의 문제점들이 복합적으로 작용한다고 보아야 하겠지만 한국광역행정의 부실한 현 실태의 원인을 분석한다는 차원에서 향후 이들 문제점들에 대한 심층적 분석이 있어야 하겠다.

그러나 전체적으로 보면 지방의원들이나 지역주민들의 인식부족보다도 중앙정부의 간섭과 개입, 법·제도의 부족 등을 지적하는 응답이 더 높게 나오고 있어서 중앙정부 차원의 광역행정에 대한 실질적 조치와 정책이 필요한 것으로 분석되었다. 문제는 최근 중앙정부가 지방자치 전반에 관하여 다소 부정적인 입장을 취해 왔기 때문에 지방정부가 자율적으로 추진하는 광역행정에 대해서도 별다른 개선방안을 마련하지 않을 것이라는 점이다. 다소 고무적인 것은 지방의원들의 인식과 이해도가 떨어지는데 반하여 자치단체장의 인식과 이해도는 높은 것으로 평가 받고 있어서 다소 자율적인 광역행정의 가능성을 가질 수 있다는 점이다. 향후 자치단체장과 실무 공무원들의 광역행정에 대한 인식이 근거가 되어 자율적 광역행정의 기반이 마련되어야 한다.<sup>17)</sup>

#### 4. 광역행정에 대한 전망

##### 1) 광역행정업무의 증가 가능성

향후 광역행정업무에 대하여 증가하리라는 전망이 지배적으로 나타났다. '매우 증가'(21.7%)와 '다소 증가'(51.9)를 합하여 73.6%의 응답자가 앞으로도 광역행정업무가 증가할 것으로 전망하고 있다. '다소 줄어들 것'이라는 응답은 4.2%, '매우 줄어들 것'이라는 응답은 1.5%로 향후 광역행정의 업무증가에 대하여 부정적인 입장을 취하는 공무원의 비중은 크지 않다. 현재에도 광역행정의 업무는 증가하고 있고 앞으로도 꾸준히 증가할 것으로 전망하고 있다. 그러나 광역행정의 필요성이 매우 필요하다는 응답이 43.7%였던 것에 반하여 실제로 광역행정에 매우 증가할 것으로 전망하는 응답은 21.7%로 절반수준이라는 점에 주목할 필요가 있다. 이것은 광역행정에 대한 필요성과 실현될 수 있는 광역행정과는 일정한 간극을 보이고 있다는 것을 보여주는 근거로 받아들여진다. 위에서도 지적되고 있다시피 중앙정부의 간섭과 지방자치단체간의 이해관계상충, 법제도의 미비 등의 복합적 작용이 이러한 간극의 원인으로 작용하게 될 것으로 판단된다.

〈표 8〉 향후 광역행정업무의 증가전망

응답항목	빈도	비율(%)
매우 증가될 것이다	87	21.7
다소 증가될 것이다	234	58.4
현재와 큰 차이가 없을 것이다	57	14.2
다소 줄어들 것이다	17	4.2
매우 줄어들 것이다	6	1.5

17) 지방자치단체들간의 이해관계상충을 문제점으로 지적한 응답은 59.3%로 매우 높게 나타났다. 응답자들은 자치단체들간의 실질적인 이해관계의 대립이 광역행정을 저해하는 요인으로 작용할 것이라고 보고 있는 것이다. 그러나 지금까지 이해관계상충을 체계적으로 중재하고 협의할 수 있는 광역행정체제가 없었기 때문에 갈등이 첨예하게 대립되는 양상을 보여왔던 것이다. 따라서 광역행정체제가 일정 수준 구축될 수 있다면 이해관계상충으로 인한 갈등이 어느 정도 해소될 수 있을 것이다. 김필두(1996)는 행정협의회나 분쟁조정위원회 등이 지방자치단체간 갈등을 해소하는 기구로서 기능할 수 있을 것으로 보고 있다. 본 연구의 조사분석 결과는 광역행정체제가 구축되지 않은 상태에서 발생할 수 있는 자치단체간의 갈등을 염두에 두고 표현된 것이라고 하겠다.

지역별로 증가전망을 보면 부산에서 광역행정 업무가 증가하리라는 전망이 가장 높게 나타나고 있다. '매우 증가'(24.1%)와 '다소 증가'(65.8%)를 합하여 광역업무증가를 예상하고 있는 응답자는 거의 90%에 이른다. 동남권의 거대도시로서 부산은 광역행정업무의 필요성을 직접적으로 느끼고 있는 것으로 판단된다.

〈표 9〉 지역별 광역행정업무의 증가전망

지역	향후 광역행정업무의 증가전망 : 빈도(%)				
	매우 증가	다소 증가	현재와비슷	다소 감소	매우 감소
부산	19(24.1)	52(65.8)	6(7.6)	2(2.5)	0(0)
경남	14(20.0)	47(67.1)	7(10.0)	2(2.9)	0(0)
울산	20(25.0)	46(57.5)	13(16.3)	0(0.0)	1(1.3)
양산	6(16.2)	22(59.5)	8(21.6)	1(2.7)	0(0.0)
김해	20(28.)	31(44.3)	12(17.1)	6(8.6)	1(1.4)
진해	8(12.3)	36(55.4)	11(16.9)	6(9.2)	4(6.2)

$\chi^2=38.893, p < .01$

2) 광역행정업무활성화의 예상 분야

광역행정이 가장 활성화될 수 있는 분야에 대한 응답으로는 '도로 및 교통관련분야'가 46.6%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 '환경과 보건위생분야' 28.9%, '지역경제분야' 14.2% 등이었다. 역시 다른 지역과의 상호작용을 위한 기반시설이라고 할 수 있는 도로와 교통분야의 광역행정적 업무증가에 대한 응답이 높게 나타났다. 환경보건분야에 대한 응답은 낙동강의 수질오염이나 공기오염, 상하수도 등의 업무에서 광역행정 수요와 필요성이 증가하는데 기인하는 것으로 판단된다.

〈표 10〉 활성화될 광역행정분야

응답항목	빈도	비율(%)
도로 및 교통관련 분야	187	46.6
관광분야	26	6.5
환경 및 보건위생	116	28.9
지역경제분야	57	14.2
문화 및 교육시설분야	15	3.7

활성화 예상분야에 대한 지역별 분석을 보면 교통관련분야는 전반적으로 높게 지적되고 있지만 양산(56.8%)과 김해(57.1%)지역에서는 특히 다른 지역보다 교통분야에 대하여 높게 응답하고 있다. 이들 지역이 동남권 내부의 중간지점에 위치하고 있으며 교통흐름의 교차지점이기 때문에 교통분야에 대한 지적이 높은 것으로 판단된다. 경남에서는 환경·보건·위생분야(37.1%)

에 대한 응답도 높은 편이다. 부산에서는 도로·교통에 대한 응답도 높지만 다른 지역과 비교해 볼 때 상대적으로 지역경제(21.5%)에 대한 응답이 높아서 지역경제적인 광역행정이 늘어날 것으로 전망하고 있다.

〈표 11〉 지역별 광역행정업무활성화 예상분야

지역	광역행정업무 활성화 예상분야 : 빈도(%)				
	도로·교통	관광분야	환경·보건·위생	지역경제	문화·교육시설
부산	36(45.6)	8(10.1)	17(21.5)	17(21.5)	1(1.3)
경남	22(31.4)	6(8.6)	26(37.1)	13(8.6)	3(4.3)
울산	37(46.3)	6(7.5)	24(30.3)	7(8.8)	6(7.5)
양산	21(56.8)	0(0.0)	13(35.1)	2(5.4)	1(2.7)
김해	40(57.1)	4(5.7)	17(24.3)	8(1.4)	1(1.4)
진해	31(47.7)	2(3.1)	19(29.2)	10(5.4)	3(4.6)

$\chi^2=29.657, p < .01$

3) 주요 광역행정사업에 대한 필요성

동남권 지역에서 관심의 대상이 되는 구체적인 분야나 사업에 대한 광역행정필요성의 실태를 살펴보면 역시 교통분야인 광역전철망의 구축에 대하여 '매우 필요하다'는 응답이 59.6%로 가장 높았다.<sup>18)</sup> 그 외에 낙동강 공동관리기구나 환경시설의 공동설치 등 환경분야도 필요성을 높게 인정하고 있었다. 따라서 향후 광역행정의 주요 대상은 교통과 환경분야가 되어야 할 것이다. 제시한 개별 광역행정사업의 필요성에 대하여 전반적으로 긍정적인 응답을 하였지만 공무원교육원이나 해외교류창구단일화 등은 상대적으로 필요성을 인정하는 비율이 낮았다.

〈표 12〉 개별 광역행정사업의 필요성(%)

광역행정사업	매우 필요	다소 필요	보통	다소 불필요	매우 불필요	평균
광역전철망의 구축	59.6	28.4	10.2	1.2	0.5	4.45
낙동강 공동관리기구 설치	52.9	36.8	9.0	0.5	1.3	4.41
산업단지 공동조성	17.3	40.4	33.1	7.8	1.5	3.64
환경시설 공동설치	43.0	35.5	15.8	4.3	1.5	4.41
관광상품 공동개발관리	22.8	47.1	24.8	4.0	1.3	3.86
공무원교육원 공공설치	10.0	33.8	39.5	12.8	4.0	3.33
해외교류 창구단일화	11.2	31.9	40.4	13.2	2.0	3.34
국제경기,문화행사공동개최	20.3	46.4	26.2	6.3	1.0	3.79
행정구역의 개편 및 재조정	20.2	37.2	24.7	10.7	7.2	3.52

\* 평균은 '매우 필요'=5점, '다소 필요'=4점, '보통'=3점, '다소 불필요'=2점, '매우 불필요'=1점으로 계산한 것임.

18) 조사과정에서 만난 공무원들은 대체적으로 동남권의 개별지역간 교통량이 많은데 비하여 광역교통망의 구축은 미흡하다고 응답하였다.

4) 동남권 광역행정체제내의 의존기능

“동남권을 광역행정체제로 운영하여 기능을 재분류할 때 인접 자치단체에 의존할 수 있는 기능은 무엇인가”에 대한 응답에서 ‘환경시설’이 24.1%로 가장 높았다. 특히 대도시 지역은 관찰 행정구역내 도시화의 진행으로 환경관련 비선호시설의 입지가 한계에 도달하였기 때문에 인접 자치단체에 대한 환경시설 입지에 많은 관심을 보이고 있는 것으로 판단된다. 다음으로는 ‘교육기능’이 20.7%로 조사되었는데 중소도시와 대도시 모두 교육기능에 대한 응답이 높았다. ‘주거기능’(15.2%), ‘문화기능’(14.7%)도 다른 지역에 의존해야 할 주요기능들로 조사되었다.

〈표 13〉 인접 자치단체에 의존기능

응답항목	빈도	비율(%)
환경기능 및 시설	157	24.1
교육기능	135	20.7
주거기능	99	15.2
문화기능	96	14.7
관광기능	87	13.4
공단기능	59	9.1
기타기능	2	0.3
의존할 기능없음	6	0.9
잘 모름	10	1.5
전체	651	99.9

\* 복수응답(전체응답빈도는 651명)

지역별로 선호되는 의존기능의 실태를 파악하기 위하여 교차분석을 실시하였다. 부산의 경우는 환경시설과 주거기능에 대한 응답이 높았으며, 경남과 울산은 교육과 환경 등의 기능에 응답이 높았다. 양산의 경우는 교육기능과 함께 환경과 문화기능에 대해서도 의존기능으로 응답이 높게 나왔으며, 김해 역시 교육과 환경시설에 높은 응답을 보이고 있다. 부산의 경우는 주거용지부족과 환경관련 비선호시설의 입지 등의 문제를 안고 있다는 점이 조사결과에 반영되었으며, 김해, 양산과 울산의 경우는 교육기능에 대한 응답비중도 높게 나타나고 있어서 교육시설과 여건이 상대적으로 다른 지역보다 부족하다는 것을 시사하고 있다.

〈표 14〉 지역별 의존기능

지역	의존기능 : 빈도(%)					
	주거기능	교육기능	공단기능	환경시설	문화기능	관광기능
부산	38(27.9)	7(5.1)	19(14.0)	43(31.6)	8(5.9)	19(14.0)
경남	13(11.8)	23(20.9)	13(11.8)	27(24.5)	14(12.7)	17(15.5)
울산	10(7.6)	33(25.2)	6(4.6)	27(20.6)	23(17.6)	29(22.1)
양산	11(18.6)	19(32.2)	1(1.7)	13(22.0)	13(22.0)	0(0.0)
김해	14(12.7)	26(23.6)	8(7.3)	27(24.5)	17(15.5)	15(13.6)
진해	13(12.4)	27(25.7)	12(11.4)	20(19.0)	21(20.0)	7(6.7)

$\chi^2=103.589, p < .001$

#### IV. 동남권 광역행정체제의 구축방향

광역행정업무는 일반적인 행정업무와는 그 성격을 달리한다. 바꾸어 말해, 광역적 처리를 필요로 하는 업무가 각 자치단체에 걸쳐 동시적이고 지속적으로 부과되는 것이 아니다. 한 마디로 공동현안 문제가 등장할 경우에 한해 광역행정 업무가 추진되는 것이다. 그것도 사안에 따라 관련 지자체가 바뀌게 된다. 따라서 지방정부간 관계는 단기적인 접근이 이루어질 가능성이 높다.

이러한 특성에 비추어 볼 때, 지속적이고 포괄적으로 적용될 수 있는 광역행정체제를 구축하는 것은 쉬운 일이 아닐 뿐만 아니라 근원적으로 불가능한 일이 될 수 있다. 그러나 앞서 논의된 바와 같이 동남권에 있어서 다양한 광역행정 수요가 등장하고 있고 또 필요성이 증대하고 있는 만큼, 가까운 장래에 보다 구체적인 광역사업이 실천될 소지가 많다고 하겠다. 이러한 취지에서 해당지역 공무원들의 인식조사 결과를 토대로 광역행정체제의 구축을 위한 방향을 제시하고자 한다.

먼저, 광역행정이 활성화되지 못하고 있는 이유를 살펴보면 첫째, 중앙정부의 광역행정에 대한 무관심이나 자율적 광역행정체제의 구축에 대한 부정적 인식을 들 수 있다. 이것의 원인은 아직도 해소되지 않고 있는 국가운영의 중앙집권성이다. 지방자치제를 실시한지 10년이 넘었지만 지방자치제가 충분히 정착되지 않았으며, 최근에는 오히려 중앙정부에 의한 통제가 강화되어 '지방자치위기관'까지 제기되고 있는 실정이다(문재우, 1997; 박재욱, 2002). 자치권이 점차 증가되고 있다기 보다는 약화되고 있고, 중앙과 지방과의 관계가 과거와 같이 지배-복종관계로부터 크게 개선되지 못하고 있다. 기능분담을 하는 동반자로서 협력과 협동의 관계는 아직도 요원하다고 하겠다(최유성, 1999; 정세욱, 2001).<sup>19)</sup> 현재의 중앙정부는 자신의 통제 하에 있지 못한 지방자치단체들의 자율적 상호간의 관계 증진이나 광역행정체제의 형성을 용인하지 않을 것이다. 그야말로 중앙집권적 체제가 현행대로 계속되는 한 광역행정수요를 해소하기 위하여 자연스럽게 발생하는 자율적 광역행정체제를 수립하고 운영한다는 것은 어려운 일이다.

둘째, 법·제도의 미비를 들 수 있다. 우선 행정협의회와 사무위탁, 지방자치단체조합 등 현행 지방자치제법상의 가능한 광역행정방식은 중앙정부에 모두 보고나 신고하여야 한다(지방자치제법 141조, 142조, 149조). 조합방식은 중앙정부의 허락을 받아야 한다(지방자치제법 149조). 중앙정부는 모든 방식의 주체들에게 권고, 조정할 수 있고, 자료제출을 요구할 수 있다. 또한 예산이 사용되는 광역행정체제에 대하여서는 더욱 강력한 감독을 할 수 있다. 그리고 행정협의회의 경우 그야말로 '협의회'에 그치고 있어서 합의사항이 이행되지 않고 있다고 하더라도 이를 강제할 방안이 없다. 그러므로 형식적으로 운영될 소지가 많은 것이다.

셋째, 지방자치단체의 공무원자들의 광역행정에 대한 인식부족을 지적할 수 있다. 우선 지방정치인들은 지역이기주의에 입각한 배타적인 성향<sup>20)</sup>으로 광역행정에 부정적이거나 무관심할

19) 지방자치제 실시 이후에도 여전히 지방자치단체가 중앙정부에 예속되어 있는가의 질문에 광역자치단체공무원들은 52.8%가 '그렇다'라고 응답하였고, 12.7%는 '매우 그렇다'라는 응답을 하였다. 기초자치단체공무원들의 경우는 '그렇다' 63.6%, '매우 그렇다' 14.6%이다. 중앙정부 공무원의 경우 '아니다'라는 응답이 41.8% '전혀 아니다' 6.3%로 자치단체공무원의 응답과는 대조를 보이고 있다(최유성, 1999: 63).

20) 부산시와 경상남도도가 시·도 권역 양쪽에 걸친 개발사업의 명칭을 놓고 계속해서 마찰을 빚고 있어 행정력 낭비는 물론이고 사업일정까지 미뤄지는 등 부작용을 낳고 있다. 이에 해당하는 경우로 부산 강서구 범방동과 경남 김해시 장유면 수가리 양쪽에 걸쳐있는 '부산·경남 공동경마장'에 대해 경상남도가 마사회에 '경



수 있다. 지방자치단체장이나 지방의원들은 제공할 수 있는 모든 공공서비스나 행정에 대하여 지방정부 단독으로 이루어지기를 바란다. 아울러 혹시 자신이 소속한 자치단체가 주도권은 없는 광역행정체제는 정치인으로서 실익이 없다고 판단하여 소홀히 취급하거나 부정적으로 인식하게 되는 것이다. 자치단체 공무원의 경우도 광역행정에 대한 인식이 부족하다. 타 지방정부와 상호작용을 증가시키기보다는 지방정부내부에서 자율적으로 처리하려는 성향이 강하게 작용하고 있는 것으로 보인다. 그런데 지방공무원의 광역행정에 대한 인식이 낮은 것도 따지고 보면 제도적 미비와 재량권 부족에 기인한 것이다. 오랜 권위주의적 관료제 운영에 익숙해진 공무원은 광역행정의 필요성을 인정하더라도 법제도적으로 업무나 권한이 명시되지 않고, 운영상의 재량권도 모호한 광역행정의 업무에 대하여 적극적인 자세로 임하기 어렵기 때문이다(김명국, 1998: 114).

이상 언급된 문제점에 따라 광역행정체제의 구축을 위한 일반적인 방향을 열거하면 첫째, 중앙정부의 간섭과 개입없이 자율적으로 광역행정체제를 구축할 수 있는 여건이 조성되어야 한다(김안제, 1991: 197). 우리나라의 경우를 보면 지금까지는 중앙정부형, 관치형, 하향식, 집권형 및 타율적 광역행정이 지배적이었다고 할 수 있다. 그러나 현재 지방자치체가 실시되고 있는 만큼 그것의 정신을 살릴 수 있는 지방정부형, 자치형, 상향식, 분권형, 자율적 광역행정이 절실히 요구된다(안용식·김천영, 1995: 255-256). 광역행정은 더 이상 중앙정부의 효율적 지방통치의 방법으로 생각해서는 안 된다. 지역에서 발생한 광역적 행정수요를 지방정부간 상호협력체계를 구축하여 해결해 나가는 운영방안이다. 따라서 광역행정도 지방자치의 한 방편이라고 생각해야한다. 중앙정부의 역할과 기능도 절실히 요구된다. 일단 중앙정부는 지방정부가 광역행정을 자율적으로 추진해 나갈 수 있도록 법과 제도를 정비하고, 예산과 기술, 정보를 제공해 주는 광역행정의 지원자 입장에 서야한다. 제일 먼저 중앙정부가 지방정부 중심의 자율적 광역행정 구축에 관심을 보여 주어야 한다. '후견인'이나 '지원자'의 입장에서 자율적 광역행정이 활성화 될 수 있도록 지방정부를 자극하는 역할을 하여야 한다. 물론 지방정부들 끼리 이해관계의 상충 때문에 갈등이 일어난다든지 조정이 잘되지 않으면 자율성을 침해하지 않는 차원에서 조정 기능을 하여야 한다.<sup>21)</sup>

그러나 오랜 기간 중앙집권적 정부운영을 하왔기 때문에 현 시점에서 무엇보다도 중요한 것은 지방정부의 자율성확보이다. 만일 지방정부의 자율성을 확보하지 않은 채로 중앙정부가 광역행정에 나선다면 결국 중앙집권성이 연장되는 결과를 가져오게 된다. 지방정부의 중견관리자들이 광역행정을 위한 가장 시급히 해결해야 할 과제로 법제도의 정비와 중앙정부의 간섭과 개입을 선정한 것도 자율적인 광역행정이 아니라면 광역행정의 실효성을 거두기 힘들다고 보기 때문이다. 지방정부의 자율성을 근거로 다양한 차원과 방법을 동원하는 광역행정이 이루어져야 한다. 이것은 지방정부의 운영방안을 풍성하게 하여 지방자치체를 성숙시키는데 도움을 주게

남·부산'으로 명칭을 변경할 것을 요구하는 것이나 부산 가덕도 인대와 경남 진해시 용원동에 건설중인 부산 신항만의 명칭도 진해 신항만이 옳다고 부산시와 계속해서 신경전을 벌이고 있는 사례를 들 수 있다(부산일보, 2002. 2. 19).

21) 자치단체에게 지나친 자율성을 부여하면 오히려 광역행정이 잘되지 않을 수 있다. 그러나 작금의 한국현실은 자치권이 과도해서가 아니라 자치권이 충분하지 않아서 문제점이 발생하는 단계이다. 중앙집권성이 여전히 국가운영의 기본골격의 특성을 이루고 있는 가운데 어설피고 미완성상태인 지방자치체가 운영되기 때문에 각종 문제점이 발생하는 것이다. 난개발, 자치단체장의 비리, 지방의원들의 자질부족 등 지방자치체로 인한 각종 문제점을 지방자치체 때문에 발생한다고 하여 다시 지방자치체를 위축시켜 중앙집권성을 강화하려는 것은 문제의 본말을 잘못 진단한 것이다(박재욱, 2002; 허철형, 2002).

될 것이다.

둘째, 광역행정의 실천을 위한 법·제도의 정비가 선행되어야 한다. 실무책임자인 중간관리자들도 법·제도적 개선이 광역행정의 가장 우선적인 과제로 지목하고 있다. 우선 지방자치법이 관련 조항을 개정 및 보강하여야 한다. 행정협의회는 광역행정방식이 실효성을 거둘 수 있게 운영상의 제기될 수 있는 문제나 업무사항에 대하여 구체적이고 세부적인 항목까지 보강되어야 하며(도재진, 1999: 140-142), 협의를 통한 결정이 지켜질 수 있도록 협의내용 준수의 구속력을 위한 구체적인 방안이 확보되어야 한다.<sup>22)</sup> 아울러 조합과 사무위탁 뿐만 아니라 합병 등 여건에 따른 광역행정의 다양한 방식이 적용될 수 있게 법·제도의 뒷받침이 필요하다.

셋째, 광역행정체제의 인적요소인 담당공무원, 지역정치인 등의 광역행정에 대한 인식이 강화되어야 한다. 본 조사연구에 따르면 지방정부 공무원의 광역행정에 대한 인식은 상당한 수준으로 확인되었다. 따라서 이들에게는 경마장관리운영·경제특별구역설치 등 광역행정업무가 실제 주어졌을 때 이행할 수 있는 실무능력을 갖추게 하는 것이 중요하다. 중간관리자를 위한 공무원교육에 광역행정에 관한 지식과 필요한 능력을 증진시키기 위한 과정을 개설하는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다. 또한 자치단체장과 지방의회의원 등 지방정치인들의 광역행정에 대한 인식이 증가되어야 한다. 연찬회와 세미나 등을 통하여 지역문제의 광역적 대처와 운영방안에 대한 이해를 증가시키는 방안이 마련하여야 한다.

광역행정에 대한 인식의 강화는 지역이기주의와 배타성의 극복이라는 차원에서 또 다른 의미가 있다(박종화, 2001). 광역행정이 이루어지고 있다는 것은 배타적 지역이기주의를 어느 정도 극복하고 있다는 의미이다. 광역행정은 다른 지방정부에 대한 이해를 바탕으로 이루어지는 것이다. 특정 지역을 공통 행정권역으로 인식하고 상호협조를 거쳐 공동 대처하는 것이 광역행정이라고 한다면 상대방에 대한 이해 없이는 힘든 일일 것이다. 광역행정체제를 구축하기 위해서는 상호협력정신을 향한 인식의 전환이 있어야 한다.

넷째, 동남권역의 기능배분체계를 마련하여야 한다. 지방정부마다 모든 도시기능을 충분히 갖출 수 없다. 이제 동남권 지역을 하나의 권역으로 인식하여 적절하게 기능을 나누어야 한다. 한 지방정부에서 부족한 기능을 다른 지방정부가 보완해 줄 수 있게 하는 상호작용체제가 만들어져야 한다. 지방정부간 상호작용에 입각한 기능의 유기적 배분과 연결체제는 동남권 지역내부의 효율성을 높여 줄 수 있을 것이다. 기능배분체계가 이루어지기 위해서는 적어도 다음의 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 먼저 광역행정체제를 형성하고 적극 활용하여야 한다. 지방정부들이 자율적으로 참여하는 광역행정체제가 구성되어야 기능배분을 위한 상호작용의 실효성이 확보될 수 있다. 다음으로 지방정부 스스로가 인식을 전환하여야 한다는 점이다. 개별 자치단체의 구성원들은 정도의 차이는 있지만 대체로 지역이기주의적 입장을 가지고 있다. 즉 개별 지방정부는 대부분의 도시기능을 모두 갖추어야 한다는 주장을 하게 된다. 그런데 기능배분이라는 과제를 풀기 위해서는 개별 지방정부가 모든 기능을 충분히 담당할 수 없다는 것을 인정하고 자기가 감당하기 어려운 기능은 포기하여 다른 지역에 과감히 내어 줄 수 있어야 한다. 또한 다른 지방정부가 요청하는 기능 역시 아낌없이 도와 주어야 한다. 만약 이러한 상호작용

22) 지방자치법에 행정협의회, 조합 등 광역행정을 할 수 있는 제도적 장치가 마련되고 있기는 하나 이들 광역행정방안들이 상설화 되고 있지 못하며, 설혹 설립이 되었다고 하더라도 협의내용의 이행에 구속력을 부여하지 않고 있기 때문에 어떤 자치단체가 협의하여 결정한 내용을 지키지 못한다손 치더라도 강제력적 조치를 취할 수 없는 것이다. 즉 현재의 지방자치제법에 의한 광역행정은 최종적으로 실효성이 의문시될 수 있다.

이 이루어지지 않고 자신의 지방정부에서 모든 도시기능을 다 갖추려고 한다면 다른 지방정부와 상호작용하지 못하게 된다. 결과적으로 정부운영에 있어 비효율이 양산되며, 지방정부 상호간 갈등이 발생될 가능성이 높게 된다. 향후 광역행정의 방식으로 만들어가야 할 것은 수평적 지방정부간 협력체제이다(유재원, 1995; 안용식·김천영, 1995).

## V. 결 론

광역행정은 도시화가 진행되면서 나타나는 자연스러운 행정수요이기 때문에 지방정부들이 주체가 되는 자치행정의 맥락에서 이루어져야 한다. 그 동안 광역행정은 중앙정부가 지방을 통제하는 방식으로 작동되어 왔고 따라서 지방자치의 약화시키는 요인의 하나가 되었다. 그러나 향후 광역행정의 방향은 지방정부들이 지역을 효율적으로 운용하는 방안이나 중앙정부에 대하여 지방자치를 지키기 위한 방안으로 고려되어야 할 것이다. 광역행정은 점차 증가하게 될 것이고 다양한 업무들이 광역행정의 대상이 될 수 있다. 이러한 점을 충분히 인식하고 대처하기 위한 방안을 미리 고려하여야 한다. 오늘날 지방정부의 미래는 불확정성이 매우 높다고 할 수 있지만(Kerley, 1994: 194) 미연에 대처하는 방안들을 마련한다면 불확정성으로 인한 위험을 해소할 수 있을 것이다.

본 연구는 동남권에 있어서 광역행정의 필요성과 실태를 살펴보고 이와 더불어 광역행정 전반에 관해 지역 공무원들의 인식조사를 토대로 광역행정체제 구축의 방향을 제시하고자 하였다.

부산·경남·울산으로 이어지는 동남권 지역은 연담도시화에서 나아가 하나의 거대도시의 모습을 보이고 있다. 각 도시의 성장과 팽창이 계속되어 광역 도시권을 형성한 것이다. 따라서 행정의 광역적 고려를 필요로 하고 있으며, 현실적으로 이에 따른 행정수요는 증가하고 있다. 따라서 동남권의 지역발전은 이 지역 지방자치단체들간의 상호협력체제의 구축 없이는 기대하기 어려운 현실이라 하겠다. 그러나 역으로 상호작용의 정도가 높아지는 만큼, 아울러 지방정부간의 갈등이 유발될 가능성 역시 높아진다. 따라서 빠른 시일 내에 이런 문제들을 해결할 광역행정체제가 구축되어야 하지만, 광역행정체제 구축을 위한 실제적인 노력이나 활동은 극히 미미한 현실이다. 다만 행정실무자들이 광역행정의 필요성을 적극적으로 지적하고 있는 것은 매우 바람직한 현상이라 하겠다.

여기서 본 연구는 광역행정의 필요성이 증가되고 있는 시기에 광역행정의 실무자를 대상으로 실증분석을 시도했다는 점에 다소간의 의미를 두고자 한다. 앞으로 광역행정의 주요 주체적 집단이라고 할 수 있는 지방자치단체장과 지방의원, 시민들의 견해 역시 중요하므로 이들 집단의 견해를 포함한 폭넓은 연구가 진행되어야 할 것이다. 그리고 동남권 광역행정의 필요성을 일반적인 관점에서 거론하고 공무원의 인식분석에 치중하였기 때문에 광역행정의 활성화를 위한 실제적인 방안과 전략 등을 논의하기에 한계가 있었다. 향후 동남권의 지역발전을 위한 개별 광역행정 사업에 대한 보다 체계적이고 구체적인 실용성 있는 연구들이 이어져야 할 것으로 본다.

### 참 고 문 헌

경남개발연구원. (1998). 「울산광역시승격에 따른 경남동부지역 성장구조변화 및 광역발전구상」. 연구보고서.

강형기. (1995). 행정협의회와 지방자치단체조합의 기능. 조창현(외). 「한국지방자치의 쟁점과 과제」. 서울: 문원.

김명국. (1999). 광역행정체제에 대한 지방자치단체구성원의 의식분석. 박사학위논문, 건국대학교 대학원.

김안제. (1991). 지방자치기능과 광역행정체제. 「한국지방자치학회보」, 3(2): 189-208.

김익식. (1992). 수도권 광역행정 관리체제 개편에 관한 연구. 「한국행정학보」, 25(4): 329-352.

김재훈. (1992). 「지방자치시대의 수도권 광역행정체제 구축방안」. 서울: 한국행정연구원

\_\_\_\_\_. (1996). 「지방화시대의 정부간 협력체제 구축 방안」. 서울: 한국행정연구원.

김필두. (1996). 「지방자치단체 상호간 갈등해소방안」. 서울: 한국지방행정연구원.

내무부. (1995). 「행정협의회 활성화방안」. 서울: 내무부.

도재진. (1999). 지방자치단체의 광역행정체제 발전방안에 관한 연구-경상북도 도시권행정협의회를 중심으로-. 박사학위논문, 대구대학교 대학원.

문재우. (1997). 중앙정부의 행정통제. 「한국지방자치학회보」, 9(2): 67-93.

박영강. (2001). 울산광역시의 위상과 거시적 발전전략. 한국행정학회·부산경남울산제주행정학회 학술세미나 발표논문집: 17-34.

박우서. (2001). 「지방자치와 광역행정」. 서울: 대영문화사.

\_\_\_\_\_. (1991). 시카고 대도시권 광역지방정부간 협력에 관한 연구. 「한국행정학보」, 25(2): 663-676.

박재욱. (2002). 지방자치체 위기론과 기초자치단체장의 권한 및 위상. 「지방정부연구」, 6(1): 117-134.

박종화. (2001). 광역행정을 통한 지역이거주의 극복방안. 전국시도지사협의회. 지방자치부활 10주년 기념 21세기 지방자치발전 대토론회.

배준구. (2001). 지역발전을 위한 정부간 협력방안: 부산울산지역을 중심으로. 한국행정학회·부산경남울산제주행정학회 학술세미나 발표논문집: 1-16.

부산광역시. (2002). 부산·울산·경남 공동현안간담회 안건현황.

부산발전연구원. (1996). 「부산발전그랜드디자인」. 부산: 부산발전연구원.

부산일보. (2002). 동남경제권으로 활로 모색, 2.21.

신정철. (2001). 부산광역시도시권 계획과 지역경쟁력 강화방안. 한국지방자치학회 2001년 하계학술세미나자료집: 335-361.

안용식·김천영. (1995). 「지방정부간 협력관계론」. 서울: 대영문화사.

안태환. (1992). 대도시 광역행정의 과제와 진로 - 대구대도시권을 중심으로 -. 「한국지방자치학회보」.

유재원. (1995). 「수평적 정부간 협력체제」. 서울: 한국행정연구원.

정세욱. (2001). 지방자치체도의 발전방향. 한국지방자치학회 2001년 학술세미나 발표논문.

정순관. (2002). 지역협력을 위한 광역행정과 광역권의 관리방안. 「지방정부연구」, 5(4): 129-153.

진동규. (1996). 지방자치시대 광역행정체제의 발전방안에 관한 연구. 인하대학교 대학원 박사학위논문.

최유성. (1999). 「정부간 관계에 관한 공무원인식조사」. 한국행정연구원, 연구보고서99-9.

한국지방행정연구원. (1988). 「대도시권 광역행정체제에 관한 연구」. 서울: 한국지방행정연구원. 연구보고서 제23권.

- 한표환. (1997). 「광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단체간 협력방안」. 서울: 한국지방행정연구원 .
- \_\_\_\_\_. (1999). 도시간 협력네트워크구축에 관한 시론적 연구-동남권 산업도시를 중심으로- 「한국행정학보」, 33(3).
- 황성원·함종석. (2001). 「행정에 대한 공무원의 인식과 태도」. 서울: 한국행정연구원.
- 허철행. (2002). 현단계 한국지방자치의 한계, 「지방정부연구」, 6(1): 97-116.
- 山田公平. (2002). 일본에 있어서 광역행정의 현황과 과제. 「한국지방자치학회보」, 5(1): 209-229.
- Batten, David F. (1995). Network Cities : Creative Urban Agglomeration for the 21st Century. *Urban Studies*, 32(2): 313-327.
- Camagni, Roberto P. & Salone, C. (1993). Network Urban Structures in Northern Italy : Elrment for a Theoretical Framework. *Urban Studies*, 30(6): 1053-1064.
- Rovert J. Agvanoff. (1986). *Intergovernmental Management*. N.Y.:The State Univ. of New York Press.
- Zimmerman, Joseph F. (ed.). (1967). *State and Local Government*. New York: Barnes & Noble Inc..
- Kerley, Richard. (1994). *Managing in Local Government*. London: The Macmillan Press.

**李康雄**: 부산대학교에서 행정학 박사학위(논문: 행정정보공개제도의 기준설정에 관한 연구)를 받고 현재 동의대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 인사행정론과 환경행정론을 강의하고 있으며, 「환경행정의 이론과 실제」(공역서, 1995)와 “광역쓰레기매립장의 설치·운영에 관한 비교연구”(1995), “통장 및 반장직의 역할재정립 방향”(1997), “지방정부의 행정이념 지향성”(1999), “지방자치에 있어서 행정PR의 전개방향”(2001), “행정PR에 있어서 언론의 역할”(2002) 등의 논문을 발표하였다. <E-mail: kulee@dongeui.ac.kr>

**許喆行**: 부산대학교에서 행정학 박사학위(논문: 신자유주의 정부혁신의 한계와 대응)를 받고 현재 영산대학교 법률행정학부 전임강사로 재직하고 있다. 행정개혁론, 한국행정론 등을 강의하고 있으며, 주요 관심분야로는 지방자치제, 조직혁신, 정부혁신, 관료제, 행정철학, 국가론 등이다. 주요 논문으로는 “김대중정부 신자유주의 정부혁신의 재검토”, “한국지방자치위기관론”, “세계화와 한국의 정부혁신”, “지방자치제 실시에 따른 삶의 질 결정요인분석” 등이다. <E-mail: hchwhat@ysu.ac.kr>