

충청광역연합 출범에 따른 시 발전방안 모색

지방시대 선도를 위한 균형발전 정책 세미나

2024. 10. 16.(수)
14:00 - 16:00

세종특별자치시청
대회의실 (509호)



세종특별자치시
국가균형발전지원센터

RIIA
세종지역산업진흥원
Sejong Regional Institute of Industrial Advancement

주 제

충청권 특별지방자치단체 출범에 따른 세종시 향후 발전방안 모색

대 상

시민, 대통령 직속 지방시대위원회, 세종 지방시대위원, 관내대학 및 연구기관 등


주최·주관

세종특별자치시(시 지방시대위원회), 세종시 국가균형발전지원센터, 세종지역산업진흥원

내 용

시 간	내 용
14:00 ~ 14:05	5' ○ 개회 및 국민 의례
14:05 ~ 14:10	5' ○ 인사말씀 - 김하균 세종시 행정부시장
14:10 ~ 14:15	5' ○ 기념촬영 및 장내정리
14:15 ~ 14:35	20' ○ 충청광역연합 출범 현황 및 향후 계획 공유 - 이익수 충청권 특별지방자치단체 합동추진단 사무국장
14:35 ~ 15:00	25' ○ 발제 “충청광역연합 출범의 의미와 향후 세종시 발전방향” - 육동일 세종시 지방시대위원장
15:00 ~ 16:00	60' ○ 종합토론 및 의견수렴 ▶ 주제 충청권 특별지방자치단체 출범에 따른 향후 세종시 발전방안 모색 ▶ 좌장 안종일 세종시 지방시대위원회 자치발전분과장 ▶ 토론 고철용 세종시 국가균형발전지원센터장 김일순 충청투데이 본부장 김태권 대통령 직속 지방시대위원회 과장(광역개발특별자치지원과) 김현아 한국조세재정연구원 선임연구위원 김흥주 대전세종연구원 책임연구위원 윤태웅 대한민국시도지사협의회 선임연구위원
16:00~	○ 폐회

*상기 일정은 상황에 따라 변동될수 있음

지방시대 선도를 위한
균형발전 정책 세미나 II 

• 목 차



충청광역연합 출범 현황 및 향후 계획 공유

이익수 충청권 특별지방자치단체 합동추진단 사무국장 03




발제 "충청광역연합 출범의 의미와 향후 세종시 발전방향"

육동일 세종특별자치시 지방시대위원장 11



토론문


고철용 세종특별자치시 국가균형발전지원센터장 33
김일순 충청투데이 본부장 37
김현아 한국조세재정연구원 선임연구위원 43
김흥주 대전세종연구원 책임연구위원 47
윤태웅 대한민국시도지사협의회 선임연구위원 55

지방시대 선도를 위한
균형발전 정책 세미나 II 

충청광역연합 출범 현황 및 향후 계획 공유

이익수 충청권 특별지방자치단체 합동추진단 사무국장



지방시대 선도를 위한
균형발전 정책 세미나 II 

충청권 특별지방자치단체 합동추진단

충청권 특별지방자치단체 출범 준비 상황 보고

2024. 10. 14.



CONTENTS

I 충청권 특별지방자치단체 추진 배경

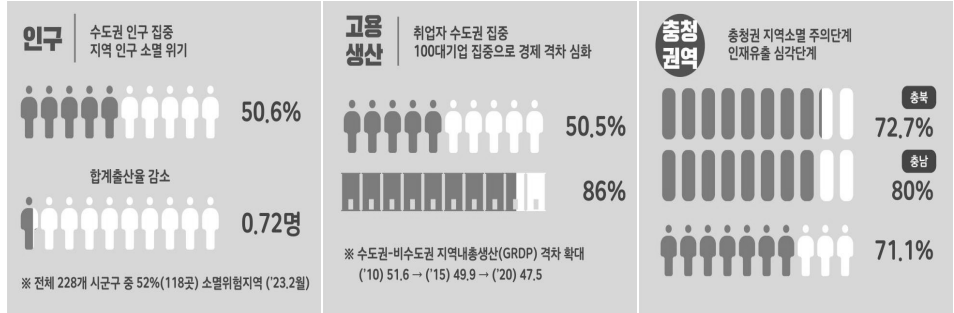
II 충청권 특별지방자치단체 추진 경과

III 충청광역연합 출범 준비 현황

IV 충청광역연합이회

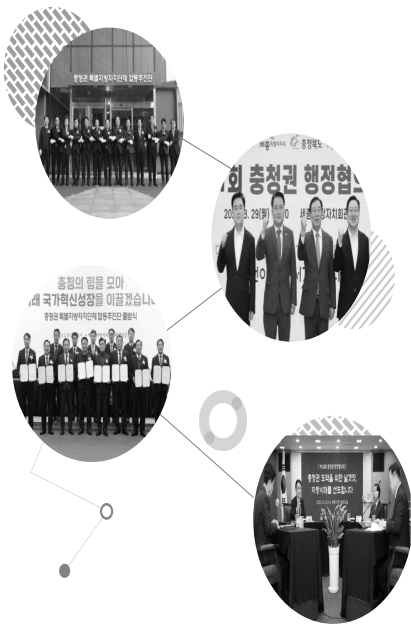
I. 충청권 특별지방자치단체 추진 배경

수도권 집중과 충청권 위기



수도권 일극체제로 인한 국토불균형 및 지방소멸 문제 해소 등 충청권의 공동번영과 상생발전을 도모하고자 함

II. 충청권 특별지방자치단체 추진 경과



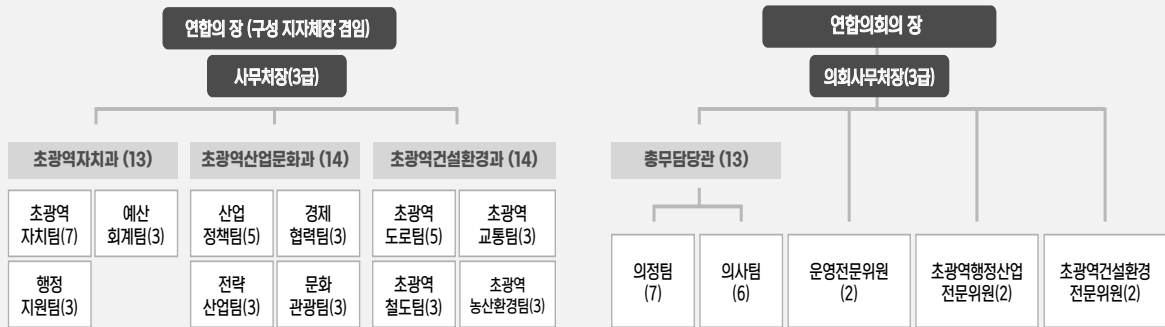
- 2015 01 충청권 4개 시·도 '충청권 상생협력 기획단' 설치·운영
- 2020 11 충청권 광역생활경제권 추진 협의
- 2021 03 충청권 메가시티 전략수립 용역시행
- 2022 10 충청권 특별지방자치단체 설립 및 운영방안 정책연구
- 08 충청권 특별지방자치단체 설립 및 한시기구 구성 합의
- 2023 01 '충청권 특별지방자치단체 합동추진단' 출범
- 11 충청 초광역권 발전계획 수립 및 지방시대 종합계획 반영
- 2024 03 충청지방정부연합 규약안 심의 * 원안의결
- 05 충청지방정부연합 규약안 행안부 승인(명칭(변경)조건부 의결
- 07 '충청광역연합'으로 대체 명칭 결정 및 규약개정안 행정예고
- 08 충청지방정부연합 자치법규안 입법예고
- 08 충청광역연합 설치 관련 시·도의회 의장 보고
- 09 충청지방정부연합 규약 개정안(충청광역연합 규약안) 시·도의회 심의·의결
- 09 충청권 특지체 '25년도 본예산안 편성 * 56억원(시도별 14억원 부담)
- 10 충청광역연합 규약안 행안부 승인

Ⅲ. 충청광역연합 출범 준비 현황

1. 조직 구성(안) 및 시·도별 정원 배분 방안
2. 사무소 조성(임차)
3. 연합 운영 및 제도 마련
4. 초광역 협력사무 발굴 및 사무처리 기본계획(안) 수립
5. 2025년도 본예산 편성(안)

1. 충청광역연합 조직구성(안) 및 시·도별 정원 배분 방안

기구·정원 2개 사무처, 60명(연합사무처 1처 3과 11팀 41명 / 연합의회 사무처 1담당관 3전문위원(직속) 2팀 19명)



연합사무처

연합장을 맡은 시·도에서 사무처장을 맡고, 부서는 연합장 순번에 따라 직제순으로 시·도 할당
 ● 5급 파견은 3급 파견을 맡는 시·도에 2개, 그 외 시·도에 3개 할당

연합의회

시·도의회 사무처장 회의 결과('24. 9.), 초대 의회사무처장 세종, 총무담당관 충남 확정
 ● 의회사무처장은 세종 → 대전 → 충남 → 충북 순으로 1년 마다 순환

2. 충청광역연합 사무소 조성(임차)

청사위치 세종포스트 빌딩 6~8층 (세종시 어진동 530)

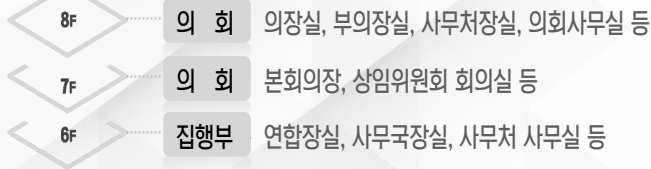
전용면적 약 2,082㎡ (약 630평)

임차기간 24개월 ('24. 9. ~ '26. 8.) * 추후 연장 가능

임차비용 690,228천 원 / 연

배치계획

사무공간
층별 배치안



조성완료 사무소 조성공사 및 이전완료 (12월 초)



3. 충청광역연합 운영 근거 및 제도 마련



- ✓ **4개 시·도 협의를 통한 특별지방자치단체 설치 근거 마련**
규약(안) 제정 및 구성 지방자치단체 의결 거쳐 행안부 최종 승인
- ✓ **특별지방자치단체 운영 및 사무수행을 위한 자치 규범 마련**
41개 자치법규 (집행부 28개, 의회 13개)
특자체 설치, 운영 위한 필수 자치법규 중심 제정, 이후 조례 단계별 제정
- ✓ **지역이 주도하는 초광역 협력 발전 전략 구체화**

 - '23. 8. 충청초광역권 비전·목표·전략 반영한 발전계획 수립
 - '24. 8. 충청권 특별지방자치단체 기본계획 수립
 - '24. 11. 충청권 특별지방자치단체 운영계획 수립

4. 초광역 협력사무 발굴 및 사무처리 기본계획(안) 수립

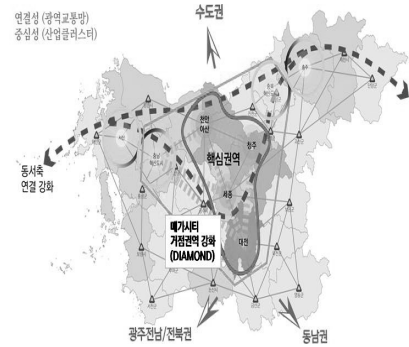
사무 구성

충청광역연합 규약 제6조에 따라 이관·위임 받은 20개의 사무를 초광역협력 사무 구성

초광역협력 사무 현황

	4개 부문	6개 사무
교통인프라	<ol style="list-style-type: none"> 도로 철도 교통 UAM 	<ol style="list-style-type: none"> 초광역 도로망 구축 초광역 철도망 구축 광역철도 사업의 건설·운영 초광역 대중교통망 구축 광역간선급행버스체계 구축 운영 도심항공교통 활용 촉진 및 지원
산업경제	<ol style="list-style-type: none"> 선도사업 육성 산업 연계·육성 첨단바이오 미래모빌리티 부품 첨단 코스메틱 R&D 혁신체계 구축 지역기업 지원 지역인재 양성 농식품 육성 	<ol style="list-style-type: none"> 초광역 산업 발전 선도사업 육성 초광역 주요 산업 연계 및 육성 초광역 첨단 바이오산업 육성 초광역 미래모빌리티 부품산업 육성 초광역 첨단 코스메틱산업 육성 초광역 R&D 혁신체계 구축 초광역 지역기업 육성 및 통상 지원 초광역 지역인재 양성 초광역 농식품산업 육성
사회문화	<ol style="list-style-type: none"> 문화 관광 환경 생태 	<ol style="list-style-type: none"> 초광역 지역문화 진흥 및 생활문화 지원 초광역 관광체계 구축 초광역 환경 대응체계 구축 초광역 자연생태계 보전
국제교류협력	<ol style="list-style-type: none"> 국제교류 협력 	<ol style="list-style-type: none"> 초광역 국제교류 및 협력

※ 충청광역연합의회에서 최종 확정, 이결



충청권 메가시티(MCR) 다핵거점 네트워크 구성도

5. 충청광역연합 2025년도 본예산 편성(안)

☑ 예산규모 56억원 (시·도별 14억원씩 부담)

사업비	의회	운영비
33억원	3억원	20억원

- 충청권 초광역 도심항공교통 도입방안 연구 등 (19건)
- 의정운영공통경비 및 정책토론회 개최 등
- 사무소 임차료 지급 및 행정정보시스템 운영 등

☑ 향후계획 11월 충청권 공동단장회의 심의·의결
12.17. 충청광역연합의원 임사회 상정

주요사업 예산편성 내역

사업명	예산액 (단위: 백만원)
합계	3,311
① 충청권 초광역(광역교통망) 계획 수립	200
② 충청권 지역화폐 발행 시행방안 수립	100
③ 충청권 광역관광상품 개발 시행방안 수립	100
④ 충청권 초광역 도심항공교통 도입방안 연구 용역	200
⑤ 충청권 중소·벤처기업 해외박람회	600
⑥ 충청권 광역투어패스 운영	300
⑦ 충청권 광역시티투어 운영	300
⑧ 충청권 생활문화축제 공동개최	200
⑨ 충청권 특자체 정책 연구 수행	200
⑩ 충청권 특자체 협약식 등 행사 개최	50
⑪ 언론홍보 및 콘텐츠 발굴	356
⑫ 충청광역연합 CI 개발 추진	100
⑬ 국제교류 협약식 등 추진	25
⑭ 충청권 특자체 국제교류 추진	90
⑮ 충청권 공공기관 지역인재 채용박람회(국가직접지원)	60
⑯ 전략산업 연계 협력사업 지원	120
⑰ 신성장동력 미래산업 발굴 지원	120
⑱ 충청미래경제포럼 운영	120
⑳ 충청권 청년농부 네트워크 구축	70

IV. 충청광역연합의회

의원 구성 : 16명 / 시·도별 4명 (각 시·도 의회 추천)

대전광역시

세종특별자치시

충청남도

충청북도



국민여당 김선광
증구2



국민여당 이한영
서구6



민주당 김현미
소담동



국민여당 김광운
조치원읍2



국민여당 김복만
금산군2



국민여당 김옥수
서산시1

추후 선임 예정



국민여당 박종선
유성구1



국민여당 안경자
비례



민주당 유인호
보람동



민주당 박란희
다정동



국민여당 김응규
아산시2



민주당 구형서
천안시4

IV. 충청광역연합의회

제1대 임시회 운영계획(안)



개원시기

회의장 및 시스템 제반 여건이 갖추어지는 12월로 결정



1차 본회의
12.17.(화)

- 의장·부의장 선거
- 연합장 선출
- 상임위원장 선거 및 위원 선임
- '25년 본예산 편성 및 조례 제정 등



2차 본회의
12.18.(수)

- 의회 운영위원장 선거·위임 선임
- 예산결산·윤리특별위원회 위원 선임

충청광역연합 출범식

12.18.(수) 15:00 예정




대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대 실현,
충청이 선도합니다.

감사합니다

충청권 특별지방자치단체 합동추진단



지방시대 선도를 위한
균형발전 정책 세미나 II 




발 제

"충청광역연합 출범의 의미와 향후 세종시 발전방향"

육동일 세종특별자치시 지방시대위원장



지방시대 선도를 위한
균형발전 정책 세미나 II 

‘충청광역연합’ 출범의 의미와 세종시의 발전과제

육동일 세종특별자치시 지방시대위원회 위원장

1. 충청광역연합 출범의 의미

- 지난 50여년 동안 시도해 온 수도권 중심의 개발억제 정책과 행정수도 세종시를 비롯한 기업도시와 혁신도시 조성과 같은 국가균형발전 정책들은 성공하지 못했음. 전 국토의 11.8%인 수도권에 인구의 50.7%, 지역총생산 (GRDP)의 52.8%, 취업자의 50.6%를 넘어섰음. 매년 2030세대 10만명 가까이 수도권을 향해서 떠나고 있음. 지방소멸위기를 겪고 있는 기초자치단체가 118곳으로 전체의 절반 이상이고 이 중 비수도권의 자치단체가 90%를 넘고 있음. 수도권과 비수도권 간, 대도시와 중소도시 간, 도시와 농촌 간 격차가 오히려 더 벌어지고 있는 것은 지금까지의 정책과 방식으로는 문제해결이 불가능하다는 사실이 입증된 것임.
- 윤석열 정부가 지난 정부들에서 별개로 운영되어온 자치분권위원회와 국가균형발전위원회의 통합을 통해 지방주도 균형발전을 통해 전국 어디서나 잘사는 지방시대를 구현하고자 하는 취지가 바로 여기에 있음. 앞으로 지역의 최대 관심사인 2차 공공기관 지방이전, 기회발전특구와 교육발전특구 및 도심융합특구 조성, 지방대 살리기, 농·산·어촌 활성화 지원 등의 국정과제들을 구체적으로 추진할 것임. 그 중 크게 주목을 받고있는 지방시대의 과제 중 하나가 바로 초광역 메가시티의 조성임. 즉 4+3 초광역권 특화 발전으로 지역균형발전과 지방경쟁력을 제고시키겠다는 전략임. 초광역권 광역 메가시티를 조성하고 이와함께 연계한 강소도시를 집중적으로 육성시키는 이른바 ‘통합형 스마트 지역발전전략’ 이 바로 윤 정부 지역 균형발전의 밑그림임.
- 민선 8기 출범 이후, 광역지방자치단체 간 연대 및 통합을 통한 초광역 특별자치단체 구성에 이상 기류가 나타난 바 있음. 순조롭게 진행되던 부울경 메가시티와 대구·경북 행정통합 및 광주·전남 특별지방자치단체의 설립과정에 균열의 틈이 생기면서 그 도전이 중단된 바 있음. 지역균형발전정책이 자칫 차질을 빚는 것이 아니냐는 우려가 있었으나 다행스럽게 충청권특별자치단체의 출범이 순조롭게 진행되고 있음. 최근 관련 규약안이 승인을 받아 충청권 광역의회의 출범과 함께 충청광역연합이 올 해 안에 정식 출범할 예정임.
- 이에 자극을 받은 대구와 경북이 다시 통합을 시도하고 있으나 불협화음

이 노출되고 있으며 광주와 전남 및 부울경이 광역연합을 재가동하고 있는 상황임. 그런가운데 최근 대전과 충남의 통합이 논의가 충청광역연합과 별도로 논의되고 있어서 귀추가 주목되고 있음. 세종시는 행정수도를 지향하는 특별자치시인 만큼 대전·세종·충남·북의 충청권 광역통합보다는 광역연합에 목표를 두고 노력 중임.

- 충청권 메가시티가 출범하면 인구 555만, 지역총생산 270조에 이르는 초광역권으로 수도권은 물론 세계 대도시권과도 경쟁할 수 있는 역량을 갖추게 됨. 제2의 수도권이 될 충청권의 내수시장이 메가시티로 통합되면 기업 유치와 일자리 창출, 초광역 교통망 구축, 문화·관광 자원의 활성화, 초광역 전략산업 육성, 「2027 하계 유니버시아드 대회」의 성공적 개최 준비 및 충청민 삶의 질 향상 등 충청권 경쟁력 강화와 상생발전에 있어서 절호의 기회를 갖게 될 것임. 나아가 윤석열 정부 지방시대를 이끄는 마중물이 될 뿐만 아니라 수도권과의 경쟁을 위한 중앙정부의 지원과 행·재정 권한과 기능이양을 기대할 수 있음.
- 이에 충청광역연합의 성공적 정착을 위한 과제를 제시하고 이에 따른 세종시의 역할과 세종시 발전과의 연계 방안을 모색하는 것은 매우 중요한 현안이 되고 있음.

2. 지방자치단체 간 새로운 협력 방식의 특별지방자치단체

1) 지방자치단체 간 새로운 협력 방식의 특별지방자치단체

(1) 지방자치단체 간 새로운 협력 방식의 필요성

- 지방자치는 특정 행정구역 중심으로 배타적인 권한을 보유한 지방자치단체가 당해 지역의 전반적인 사무를 처리하는 것임
- 그러나 지방자치단체의 행정적·재정적 능력이 취약하거나 특정 행정구역을 벗어나는 행정수요가 발생 될 수 있으며, 개별 지방자치단체의 역량만으로는 광역행정수요에 대한 효과적인 대응이 어려울 수밖에 없음
 - 또한 지역이기주의로 인한 지역 간 갈등이 발생하면서 지방자치단체 간 수평적인 협력과 갈등 조정의 필요성이 증대되고 있음
- 특히, 오늘날 교통·정보통신의 발달, 생활권 및 경제권 확대 등 지방행정 환경변화로 인해 각 지방자치단체의 관할구역을 초월하여 업무를 처리해야 하는 분야가 그 어느 때보다 증가하고 있음

(2) 지방자치단체 간 협력의 한계

- 지방자치단체는 협력의 필요성에 공감하고 이를 위해 노력해 왔으나, 이러한 시도들이 실패로 끝나는 경우가 다수 발생하였음
 - 지방자치단체 간 협력 경험 부족, 협력사업 추진에 대한 거래비용 증가, 복잡한 이해관계, 지역사회 내 공감대 부족, 제도적 기반 미흡 등이 문제로 제기되고 있음(금창호, 2018b, 최용한, 2019)
- 특히, 행정협의회, 지방자치단체조합 등을 활용하여 광역행정에 대응하여 왔으나, 지방자치단체로서의 법적 지위를 보유하고 있지 못해 자치권과 실효성에 많은 한계가 존재하였음
 - 분쟁해결능력과 실무적 집행력의 부족, 법적 성격의 불분명, 지방자치단체의 자율성 저해 등 제도 자체가 갖는 본질적인 문제점이 있음 (금창호, 2018b)

- 이러한 점에서 지방자치단체로서 법적 지위를 보유하고 있는 특별지방자치단체는 기존의 지방자치단체 간 상호협력의 문제점들을 극복할 수 있는 새로운 협력 방식으로 주목받고 있음

2) 특별지방자치단체의 도입과 기대

(1) 새로운 형태의 지방자치단체

- 2022년 1월 13일 「지방자치법」 전부개정법률이 시행됨에 따라 특별지방자치단체를 구성·운영할 수 있게 되었음
- 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있음 (「지방자치법」 제199조 제1항)
- 특별지방자치단체는 「지방자치법」 제2조에 의해 지방자치단체로서 법인의 성격을 가지며, 권리의무의 귀속주체가 됨
- 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위 내에서 인사·조직권, 조례·규칙제정권 등의 자치권을 부여하고, 별도의 지방자치단체장과 지방의회를 구성하여 독립적인 의사결정을 할 수 있음
- 이러한 점에서 특별지방자치단체는 기존의 협력제도들에 비해 자치권 보장이 향상된 제도임

| 특별지방자치단체와 지방자치단체조합 비교 |

구분	특별지방자치단체	지방자치단체조합
법적성격	지방자치단체로서 공법인	공법인
구성기관	공동 설치하기로 한 지방자치단체	-
	특별지방자치단체 의회에서 선출 (구성 지방자치단체의 장 겸직 가능)	지방자치단체 내부에서 선임
	특별지방자치단체장 임용권 有	조합장 임용권 無
	지방자치단체 파견직원+특별지방자치단체 소속 직원	지방자치단체 파견직원
지방의회	특별지방자치단체 의회 (구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성)	-
사무위임	국가 또는 시·도 사무 위임 가능	-

자료 : 관계부처 합동 보도자료(2021.10.14.)

(2) 특별지방자치단체에 대한 기대

- 특별지방자치단체는 개별 지방자치단체의 이해관계를 넘어 구성 지방자치단체 전체의 이익을 도모하는 협력제도의 산물이라 할 수 있음
- 특별지방자치단체는 지방자치단체 간 협력이 필요한 분야에서 다양하게 활용될 수 있음
 - 그동안 제도적 기반의 부족으로 인해 지방자치단체 간 협력에 한계가 드러났으나, 특별지방자치단체의 구성·운영을 통해 기존과는 다른 새로운 접근방법을 적극적으로 고민할 수 있음
 - 특히, 행정환경의 변화에 따라 나타나는 다양한 행정수요의 증가, 국가균형발전, 지방소멸위기 등에 대한 지방자치단체의 효과적인 대응과 새로운 방향성을 제시할 수 있을 것으로 기대됨

| 특별지방자치단체 활용 분야 |

구분	주요 내용
초광역협력형	수도권 집중 현상 심화에 따른 비효율성 극복, 광역경제·생활권 형성, 해당 권역 전체의 경쟁력 제고 및 시·도민 편익 향상
인구감소지역 서비스 공공 제공	인구감소 대응, 인근 지방자치단체 간 협력을 통한 규모의 경제 확보, 생활 필수서비스 제공
특정 사무·기능의 효율적 수행	특정 기능 목적으로 지역 간 통합적인 사무 수행, 중복 또는 유휴자원의 비효율성 제거, 자원의 집중 활용을 통한 전문성 강화 등 시너지 효과 창출
갈등조정형	지방자치단체 간 이해관계 조정, 행정구역과 생활권 불일치 현상 해소, 단일생활권으로 관리하여 주민 불편 문제 해소

3) 특별지방자치단체 간 나아가야 할 방향

(1) 지방자치단체 간 새로운 협력방식

- 부산·울산·경남, 대구·경북, 대전·세종·충북·충남, 광주·전남 등 권역별 초광역협력에 대한 논의가 활발해지면서 지방자치단체 간 협력의 안정성과 지속성을 담보할 수 있는 특별지방자치단체 설치가 추진되어 왔음
- 2022년 4월 28일 최초의 특별지방자치단체인 ‘부산울산경남특별연합’ 이 설치되면서 초광역협력과 특별지방자치단체에 대한 기대가 높아지고 있음

- 광역단위에서는 지역경쟁력 강화를 목적으로, 기초단위에서는 지방자치단체조합의 한계 보완과 권역별 공동 대응을 위한 협력 방식으로 특별지방자치단체 설치에 대한 논의가 이루어지고 있음

(2) 지방자치단체 간 상호협력과 주민 공감대 형성에 기반한 추진 필요

- 무엇보다도 특별지방자치단체는 지역적 문제점을 해결하고 발전하고자 하는 차원에서 추진되어야 하며, 구성 지방자치단체 간 상호협력과 주민 공감대 형성이 동시에 수반되어야 함
- 지역특성에 기반한 특별한 행정수요를 발굴해야 하며, 이에 대한 효과적인 대응을 위해서는 적합한 기능과 사무, 자원배분을 중심으로 특별지방자치단체의 운영 방향을 설정해야 함
- 특별지방자치단체의 설치목적 실현을 위해서는 관장사무 발굴, 특별지방행정기관의 사무위임 검토, 사무처리에 필요한 인력 규모, 소요자원 마련방안 등이 충분히 고려되어야 함
- 특히, 구성 지방자치단체 간, 지역주민 간 다양한 의견을 종합적으로 수렴하고, 상시적으로 조정·합의해 나가야 하며, 그 추진도 전략적·단계적으로 접근하여야 함
- 초광역협력 활성화를 위한 특별지방자치단체가 전국적으로 확산되고 국가균형발전으로 이어지기 위해서는 새로운 협력방식에 대한 지방자치단체장의 이해와 혁신적인 마인드가 요구됨
- 이러한 점에서 특별지방자치단체는 행정협의회, 지방자치단체조합 등 기존의 협력제도보다 역동적이며 복잡해질 수밖에 없기 때문에, 중장기적인 관점에서 접근해야 하며, 지방자치단체 간 끊임없는 소통과 노력이 요구된다 할 수 있음
- 끝으로, 특별지방자치단체는 개별 지방자치단체의 역량 보완 및 시너지 효과 창출, 규모의 경제 실현, 광역행정수요에 대한 효과적인 대응, 지방자치단체의 자율성 확보 등 다양한 효과가 기대되기 때문에, 윤정부의 정부정책기조를 고려하여 보다 활성화될 필요가 있음

3. 충청권 특별지방자치단체 추진현황

I. 충청권 특별지방자치단체 추진배경

대한민국은 인구·경제 등 수도권 집중*현상으로 인한 위기에 직면

*수도권 인구 50% 돌파('19년), 수도권 GRDP 非수도권 역전('15년), 100대 기업 본사 91% 서울에 위치

지역 인구감소, 지역 인재유출 등 지방소멸 위험* 증가에 대비하기 위해 지역경쟁력 제고 및 균형발전 선도 등 초광역단위 대책 필요

*인구감소지역' 지정-고시 89곳, 충청권 15곳(충북 6, 충남 9)으로 16.8% 차지

- ▶ (정부차원) 지역중심 균형발전 추진 및 자치분권을 통한 초광역행정서비스 체계 구축 필요
- ▶ (광역차원) 권역간 자원공유·혁신역량 시너지 제고를 통한 지역경쟁력 향상 및 광역행정수요 대응으로 지역주민 삶의 질 제고 필요

I. 충청권 특별지방자치단체 추진배경

인구대비 높은 GRDP*

→ 지역차원 자립 경쟁력 확보에 유리

* 전국인구 비중 10.7% → GRDP 12.5%, 타권역 대비 충청권 인구 지속 증가 추세

인적자원 기반 지역 혁신역량 보유

→ 글로벌 경제권 형성과 4차 산업혁명시대 신성장동력 확보 유리

* 혁신역량 집적 : 지역 내 인적자원(정책연구기관, 대덕연구단지 등)과 비교우위 기술력 보유
* 혁신자원 연계 : 국제과학비즈니스벨트, 내륙첨단산업권 등 연결

미래 국가 균형발전 선도 모델 정립

→ 국토중심부에 위치하여 초광역 협력 네트워크 구축에 유리

* 다핵분산형 국토공간 정책 대응(고밀압축 광역개발과 유연한 확장에 유리)
* 혁신거점 다수 존재(과학수도 & 경제수도), 국가행정 서비스 플랫폼(행정수도)

"왜 충청권인가?"

수도권 대비 충청권 GRDP 변화(명목) 단위 : 백만원

연도	수도권	충청권
1985	40,058,688	9,020,599
1995	214,167,245	33,919,661
2005	470,368,579	102,766,344
2015	832,283,679	202,914,921
2019	1,003,391,164	237,855,454

수도권 대비 충청권 인구 변화 단위 : 명

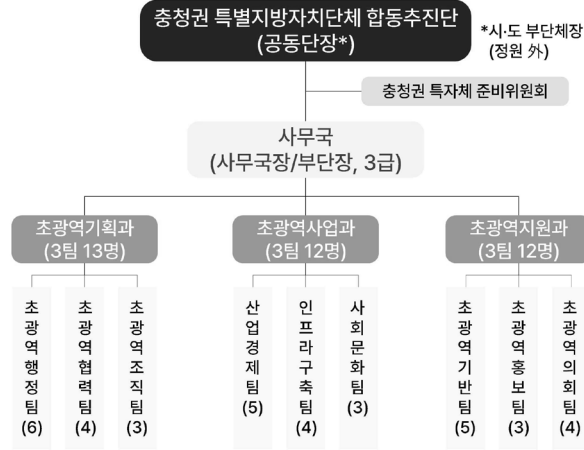
연도	수도권	충청권
1981	13,986,596	4,470,813
1991	18,735,055	4,415,974
2001	22,093,135	4,798,665
2011	24,652,284	5,181,940
2021	26,054,097	5,712,233

충청광역연합 출범에 따른 시 발전방안 모색 - 19 |

II. 충청권 특별지방자치단체 추진경과

기구
1단 3과 9팀 37명
세종시 직제로 편성

정원
총 37명
세종 10명,
대전·충북·충남 각 9명



II. 충청권 특별지방자치단체 추진경과

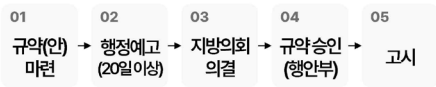


- ▶ 충청권 상생협력 기획단 설치운영 협약 (15.12월)
- ▶ 충청권 특광역생태환경경제권 추진 단체장 협의 (20.11.20)
- ▶ 충청권 특광역생태환경경제권 전략수립 연구용역 추진 (21.3~12월)
- ▶ 충청권 특별지자체 설립 및 운영방안 정책연구 (22.3~11월)
- ▶ 충청권 초광역협력 중장기 발전전략수립 용역추진 (22.5~12월)
- ▶ 충청권 행정협의회 특별지방자치단체 설립 및 한시기구 구성 합의 (22.8월)
- ▶ 2027년 세계하계대학선수권대회 충청권 공동유치 (22.11월)
- ▶ 충청권 특별지자체 합동추진단 출범 (23.1월)
- ▶ 충청권 특자체 준비위원회 출범 (23.3월), 48명 4개분과
- ▶ 충청권 특자체 주민참여단 구성운영 위촉 (23.6월), 168명
- ▶ 충청권 특자체 기본계획 수립, 법제기반 조성, 초광역권 발전계획 수립 (23.11월)
- ▶ 충청권 협력사업 및 관광사무 발굴 협의 / 19개 사무 53개 사업
- ▶ 가획 충청지방정부연합 규약(안) 합의 (23.11.13)
- ▶ 규약안 4개 시도 의회 심의·의결 (24.3월) *원안의결

III. 충청권 특별지방자치단체 규약 주요내용

규약 구성 개요

- (추진근거) 「지방자치법」제202조(규약 등)
- (추진목적) 충청권 특자체 설치 및 운영에 필요한 사항 규정
- (구성체계) 본장(6장, 20개 조), 부칙(4개 조)
- 총칙, 사무, 의회, 집행기관, 재무, 가입·탈퇴 및 해산, 부칙
- (추진절차) 구성 지자체 합의 → 시도의회 규약 의결*
→ 행안부 승인



* (분회의) (세종) 3.15 / (대전) 3.19 / (충남) 3.21 / (충북) 3.22

그동안 추진 현황

- (규약안 설계) 충청권 특자체 기본계획 수립 연구 용역 추진('23.5월~)
- (법적 보완) 충청권 특자체 법·제도 정비 연구용역 추진('23.7월~)
- (사무 발굴) 사무이관 20개 사무, 국가위임 1개 사무(~'23.11월)
 - ▶ 시도이관: 인프라 도로, 철도, 교통
사회·문화 문화, 관광, 환경 등
산업·경제 첨단바이오, 미래모빌리티 부품, 첨단 코스메틱 등
 - ▶ 국가위임: 인프라 광역간선급행버스체계 구축·운영
- (규약안 합의) 구성 지방자치단체·의회와 지속 협의와
최적안 마련('23.11월)
- (규약안 심의) 4개 시도 의회 심의·의결('24.3월)

III. 충청권 특별지방자치단체 규약 주요내용

규약 주요 내용

【제2장】 연합의 사무 (제6조)

- 연합이 처리하는 사무에 관한 규정
 - 구성단체 및 정부와 협의를 통해 초광역 사무를 발굴하여 규정
 - (국가위임사무) 광역간선급행버스 구축·운영 1개 분야 **1개 사무**
 - (시도이관사무) 인프라, 사회문화, 산업경제 3개 분야 **20개 사무**

【제3장】 의회의 사무 (제8조)

- 연합의회 구성에 관한 규정
 - 의원 정수는 **16명**, 시도별 의원정수는 **4명**으로 균등 배분
 - 임기(**4년**), 의회 운영 효율성 및 형평성 고려하여
연합의회 의원의 임기는 **2년(연임 제한)**

【제4장】 연합의 장 (제14조)

- 연합의 장의 선출 방법, 임기 등을 규정
 - (자격) 연합대표성 확보를 위해 **구성 지방자치단체장으로 한정**
 - (선출) 주민 대표성의 간접적 확보를 위해 **연합의회에서 선출**
 - (임기) 지자체장 임기(4년)와 구성단체간 형평성 고려, **1년**으로 정함

【제5장】 경비부담 (제17조)

- 연합의회 구성에 관한 규정
 - 법 제206조에 따라 구성단체의 부담금 등으로 충당하고 부담금 중
운영비는 균등, 사업비는 구성단체 간 협의하여 정함

IV. 충청권 특별지방자치단체 초광역 협력 사무 발굴

초광역
사무

법정계획
수립

초광역권 계획 및 초광역권 발전 계획

초광역권
계획

- ☑ 「국토기본법」
- ☑ 공간 통합관리
 - 도 종합계획, 도시기본계획
 - 광역도시계획
 - 대도시권 광역교통계획

- ☑ 「지방분권균형발전법」
- ☑ 기능 통합관리
 - 균형발전계획, 지역발전계획
 - 해안권 및 내륙권 발전 종합계획

초광역권
발전계획

지역현안 및 초광역사업
국가계획에 반영

국가기간사업 인프라 구축
광역단위 전략산업군 지원
예타, 중기재정계획 반영 등 검토가능

공간 통합관리 (권역)
기능 통합관리 (산업)

IV. 충청권 특별지방자치단체 초광역 협력 사무 발굴

초광역
사무

협력사업
(인프라)

충청권 초광역 도로·철도망 확대 (초광역 인프라 구축)

- 충청권 가로축 연결성을 강화하여 도시 간 이동시간 단축
- 대도시권역 내 다양한 교통인프라 서비스 제공

기존
방식

- ☑ 국가 주도 사업은 수도권을 중심으로 세로축 교통망 확보에 집중
- ☑ 대규모 국책사업 장기간 치밀한 준비 필요, 단발성 공동대응 한계
- ☑ 초광역 사업임에도 한 개 지자체가 주도해 검토 할 수 밖에 없는 구조

효과

- ☑ 합의된 안건은 강력한 추진력으로 중앙정부의 지지 유도
- ☑ 지자체간 합의된 선도사업은 국가 선순위 사업 반영에 유리
- ☑ 사업방향 변경, 보완 시 신속한 의사결정으로 사업의 조기추진 가능
- ☑ 투명한 업무처리로 상호 신뢰 향상

IV. 충청권 특별지방자치단체 초광역 협력 사무 발굴

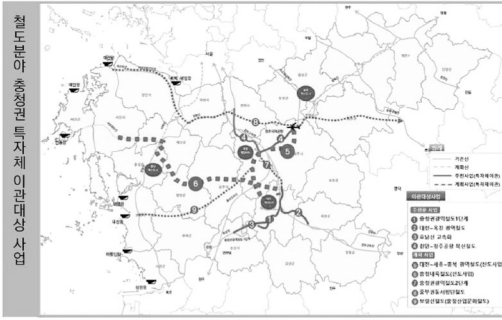
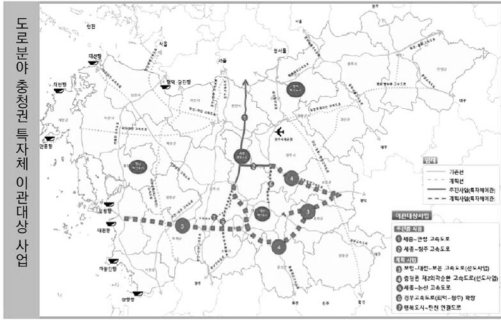
충청권 인프라 현안사업



보령-대전~보은 고속도로
충청권 제2외곽 순환 고속도로



대전~세종~충북광역철도
충청내륙철도(서산~세종~대전신탄진)



IV. 충청권 특별지방자치단체 초광역 협력 사무 발굴

도로분야

구분	사업명	구간	연장 (km)	사업비 (억원)	비고	
1	추진중	세종-안성고속도로	세종-안성	55.86	33,398	세종-안성 구간 공사중('25년 준공)
2	추진중	세종-청주고속도로	세종(장군)-청주(남이)	19.4	12,684	대통령 공약사업, 시장 공약사업
3	계획중	보령-대전~보은 고속도로	보령-대전~보은	122.0	31,530	대통령 공약사업,지사 공약사업
4	계획중	충청권 제2외곽 순환고속도로	대전-세종-충남-충북	76.8	45,400	대통령 공약사업, 시장 공약사업
5	계획중	세종-논산고속도로	세종-논산	43.0	16,000	신규사업 검토 중
6	계획중	경부고속도로(회덕-청주) 확장	회덕JCT-청주JCT	18.9	4,229	제2차 고속도로 건설계획 반영
7	계획중	행복도시-탄천 연결도로	행복도시-공주KTX-탄천	23.5	4,365	예비타당성조사 대상사업 선정('23. 5.)

철도분야

구분	사업명	구간	연장 (km)	사업비 (억원)	비고	
1	추진중	충청권 광역철도 1단계	계룡-신탄진	35.4	2,694	공사추진('24.~'25.)
2	추진중	대전-옥천 광역철도	대전(오정)-옥천	20.1	490	공사추진('24. 상반기 착공)
3	추진중	호남선 고속화	논산역-가수원역	29.2	7,192	타당성조사 및 기본계획 용역 중('23.~'24.)
4	추진중	천안-청주공항 복선철도	천안-청주공항	59.0	4,916	기본 및 실시설계 중('22.~'25.)
5	계획중	대전-세종-충북 광역철도	반석-조치원-청주공항	60.8	42,211	대통령 공약사업,지사 공약사업
6	계획중	충청권 광역철도 2단계	신탄진-세종(조치원)	22.6	364	대통령 공약사업
7	계획중	중부권 동서횡단선철도	서산-천안-청주-울진	330.0	27,000	대통령 공약사업,지사 공약사업
8	계획중	충청내륙철도	서산공항-세종-대전	108.7	27,900	대통령 공약사업,지사 공약사업
9	계획중	보령선철도(충청산업문화철도)	보령(대전역)-세종(조치원)	78.5	26,426	대통령 공약사업,지사 공약사업

IV. 충청권 특별지방자치단체 초광역 협력 사무 발굴

초광역 사무 **위임사무 (협력사업)** 충청권 금강유역 물 환경 관리와 모니터링

특자체이관 필요성

- ☑ 하천은 행정구역을 넘는 상·하류가 연속되는 특성이 있어 광역적으로 물 환경 모니터링 등을 통해 물 관리대책 마련 필요
- ☑ 국가 물 관리 정책 대응과 유역내 관련 사업의 추진을 위해서는 유역 구성원간 소통과 통합된 자료 공유 필요

주요 내용

- ☑ 충청권 생활·공업·농업용수의 물수지 분석에 대한 모델링 시범사업 추진
- ☑ 통합물관리 선도 및 자연성 회복을 위한 기초자료 제공과 추진 기반 마련
- ☑ 유역물관리 이행을 위한 단계별 사무위임 및 하천사무 이양에 대한 권한 강화
- ☑ 충청권 특별지자체 물환경개선대책 민·관·학 협의체의 구성 및 지위체계 마련

IV. 충청권 특별지방자치단체 초광역 협력 사무 발굴

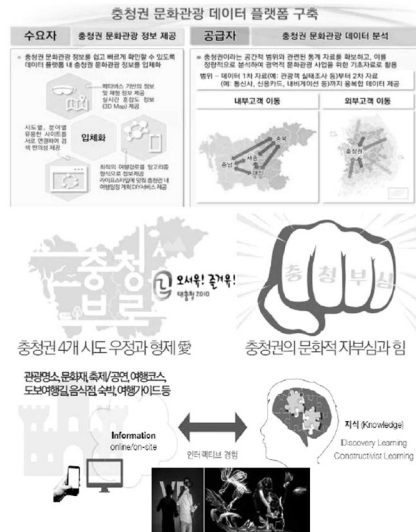
초광역 사무 **협력사업 (사회문화)** 충청권 통합 관광체계 구축

충청권 관광자원(자산) 통합관리와 주요 관광거점 연계 육성

- ☑ 충청권 광역시티투어 운영 (버스+철도+걷기여행길)
 - 충청권 순환철도망 및 광역 시티투어 버스 연계 운영
 - 충청권 걷기여행길 네트워크와 초광역 동서철도 관광벨트 형성

- ☑ 충청권 문화관광 DB플랫폼 구축과 충청권 관광 BI개발
 - 빅데이터 기반 충청권 관광정보 서비스 플랫폼 구축 (HW & SW, 테마 등)
 - 스토리메이킹 기법 활용 통합브랜드 개발 (충청브로, 충청부심 등)

- ☑ 충청권 디지털 헤리티지 사업
 - 충청권 문화유산 ▶ 디지털 문화유산 ▶ 디지털 기술 ▶ 디지털 지역자산 + 콘텐츠화
 - 인터랙티브 디지털 수장고 설치, 디지털 아카이빙, 실감콘텐츠 체험형 문화관 운영



V. 충청권 특별지방자치단체 추진 로드맵

조광역권발전 시행계획 수립	24. 1월 ~3월	- 시행계획 작성, 수립(1월) - 지방시대위원제 제출(2월)			
충청권 특자체 출범을 위한 예산 편성	24.2월 ~3월	- 충청권 특자체 사전 기반 구축을 위한 24년 제1회 세종시 추가경정예산 편성 * 행정정보시스템 구축, 외곽 홈페이지 구축, 사무실 운영 등	사무소 조성	24. 2월 ~12월	- 특자체 출범 초기 사무소 조성(5~12월) * 사무소 이전 계획 수립 및 플랫폼, 사무실 리모델링 등 추진
규약(안) 의결 및 승인	24.3월 ~9월	- 규약(안) 시도 지방의회 의결(3.22) - 규약(안) 시도 지방의회 재의결(6월9일) - 규약 승인 신청 및 행정안전부 승인(9월9일)	행정시스템 구축	24.5월 ~12월	구분
충청권 특자체 운영계획 수립	24.4월 ~11월	- 초안 작성(4~6월), 추진 의견(문도형)별 계획수정·보완(7~8월), 확정·수립(9월), 운영계획 보고(10~11월)	의회 전자회의 시스템 및 홈페이지 구축	24.5월 ~12월	행정 사무소(안)
충청권 특자체 조직 협의	24.7월 ~12월	- 특자체 사무기구(안) 백안부 협의 승인(7월/10월) - 특자체 파견 인력 배치 시도 협의(9월/12월)	특자체 금고 지정	24.5월 ~11월	의회 사무소(안)
의회 구성	24.1월	○ 충청지방정부연합회의 구성 운영 추진 - 연합회의 운영 기본계획 수립(4~5월) * 안정적인 연합회의 출범 및 단계별 발전방향 수립	충청권 특자체 예산(안) 편성	24.7월 ~12월	충청권 특자체 예산(안) 편성 사무소(안)
	26.1월	○ 충청지방정부연합회의 포괄적인 운영 기법 구축 - 의사결정 및 운영규정 기본계획 수립(4~5월) - 자치법규 검토 및 단계별 계획 수립 등(1~12월) * 의회 기본조례, 의회사무기구 설치 및 지원상수 조제, 행정사무규정 등 조사업제 검토, 회의규칙 등 - 연합회와 자치법규(안) 시도의회 사전협의(4~12월) - 의회사무기구(조직) 및 공간구성(1~12월) * 의회 사무(의회사무처) 조직 구성 및 의회활동 직무공간 조성(가구 및 내부 구비 및 배치) - 출범 후 첫 임시회 개최 시 인건 상황(25.1월) * 연합장 선출, 의장 부의장, 의회운영·상임위원장 선거 및 위원 선출, 예산 편성 및 조제제정, 업무계획 보고 등	사무인계 인수 추진	24. 7월 ~12월	충청권 특자체 예산(안) 편성 사무소(안)
충청권 특자체 자치법규 제정	24.7월 ~12월	- 자치법규 의결(안) 마련 검토(4~5월) - 부패방지법 등 실시 및 담보(6~8월) - 특자체 관련 조례(사무이관 등) 시도별 제정(10~12월) - 의회 의결 및 공포 및 광역의회 회기 중	충청권 특자체 출범식(사무개시)	24.12월 ~25.1월	충청권 특자체 출범식(사무개시)
충청권 특자체 사무 규제화 및 사무처리 기본계획 수립	24.1월 ~12월	- 충청권 특자체 이관 대상 사무(사업) 구체화(8월) - 충청권 특자체 사무처의 기본계획(7~8월) - 충청권 특자체 사무처의 기본계획 4개 시도 협의 및 최종(안) 마련(9~11월) - 충청권 특자체 사무처의 기본계획 특자체 회의 의결(및 회기 중)	홍보	계속	충청권 특자체 사무 추가 발굴 협의

4. 충청광역연합 정착과 세종시 발전의 과제

1) 외국의 사례와 시사점

- 외국의 다양한 성공 사례들도 우리가 가야할 미래를 제시해 주고 있음. 일본은 1995년부터 특별지방공공단체를 통해 광역연합을 추진하고 있고, 2022년 현재, 116개가 설치되어 있음. 간사이 광역연합은 8개 광역지방자치단체와 인구 50만 이상의 도시 4개를 연합해서 광역방재, 관광문화와 산업진흥, 의료·보건·환경 등의 문제를 함께 해결하고 있음. 이 광역연합 안에 인구 2,200만, 지역총생산이 91조엔에 이르고 이 광역단체들은 ‘One 간사이’를 지향하며 “지자체 간 행정구역의 축성(築城)은 낙성(落城)의 지름길”이라며 초연결·초융합의 대변혁기에 슬기롭게 적응하고 있음.
- 그 외에, 프랑스의 파리 대도시권 조성을 위한 그랑파리 프로젝트, 영국의 대도시권 협력구축을 위한 City Deal 전략, 미국의 11개 메가리전 전략인 America 2050 전략, 심지어 중국 조차 징진지 메가시티를 통해 베이징을 중심으로 텐진, 허베이성을 통합해서 면적은 한반도 전체, 인구는 1억명이 넘는 초광역권을 통해 도시권경쟁력을 제고시킬 구상을 추진 중임.
- 그러나, 메가시티의 성공적인 조성은 생각만큼 쉽지 않은 일임. 지자체 간 구체적인 사업과 재정문제에 있어서 갈등의 문제가 언제든 심화될 수

- 있을 뿐만 아니라 절차상 필요한 주민 합의 과정도 수월하지 않을 것임.
- 지난 총선 과정에서 정치권이 제기한 ‘김포 이슈’는 나름대로 의미가 큼. 특히, 지방분권과 균형발전의 이슈가 점차 국정 의제로 밀리는 상황에서 중요한 국정 아젠다를 재점화시킨 점에서 긍정적임. 앞으로 서울 인근 도시들의 편입과 지역균형발전 과제들에 대한 유권자들의 기대와 요구 및 논란과 비판들이 선거과정에서 표출되고 선거 후에도 정당과 정치권에서 치열하게 정책경쟁을 해주길 기대함.
 - 다만, 정치권이 이 중요하고 어려운 과제들에 대한 최종 대안까지 조급하게 마련해서 밀어붙이는 것은 대단히 위험하며 실패의 가능성이 큼. 따라서, 선거 후에 주민들의 기대와 요구를 확인한 가운데 지방시대위원회가 중심이 돼서 전문가들의 심층적인 분석과 연구를 통해 최선의 대안을 마련하는 것이 바람직함. 그리고 나서 그 최적안을 입법화하는 일은 다시 정치권의 몫이 될 것임. 즉 메가시티 조성 과 자치단체 간 협력 및 통합 문제는 항상 민·관·정·언이 함께 풀어야 할 과제임을 인식해서 역할분담을 하는 것이 중요함.

2) 충청광역연합의 방향과 과제

- 대한민국 지역균형발전의 최선의 전략이자 윤석열 정부 지방정책의 밑그림이 되고 있는 메가시티 조성에 다시금 열과 성을 다함으로써 전국 메가시티 조성의 불씨를 다시 살림으로써 비수도권 초광역권 상생발전의 기틀을 마련할 필요가 있음. 동시에, 대도시권 상생발전으로 도시경쟁력 강화와 해묵은 주민불편을 해결하는 역사적 사명감을 완수해야 할 것임. 초광역권 특화발전과 대도시권 상생발전은 수도권과 비수도권 간의 격차 해소와 지역경쟁력 강화를 위해 대한민국이 반드시 가야 할 길이기 때문.
- 지역주도로 초광역 메가시티가 구축되면 광역지방자치단체 간 상호협력으로 신산업을 발굴 육성하고, 초대형 프로젝트를 통해 신산업생태계를 조성하게 됨. 그러면 권역별로 글로벌 경쟁력을 갖춘 전략산업 기업들이 스스로 투자하고 개발하여 일자리를 창출하고, 지역혁신을 견인할 수 있는 새로운 환경을 조성한다는 구상임. 결국, 메가시티 육성이 비수도권의 지방경쟁력을 제고시킬 뿐 아니라 지방인구 감소 및 지방소멸위기를 극복할 수 있다는 것이 바로 윤 정부 지방시대의 복안임.
- 지난 정부들의 정책과 다른 점은 공공기관의 이전만 추진하는 것이 아니라 기회발전특구와 교육발전특구 그리고 도심융합특구 같은 신개념의 프로젝트를 도입해서 정주여건을 획기적으로 개선함으로써 기업과 개인의

자발적인 지방이전을 촉진한다는 것임. 이 전체 과정에서의 주도권은 지방이 갖게되는 점도 전임 정부들과 크게 달라진 사안임.

- 도시와 지역 간 통합과 합병 또는 편입의 방식으로 문제를 푸는 것은 20세기까지 주로 규모가 작은 자치단체 간 추진되었던 방식으로 최근에는 그 사례가 드물음. 대표적인 사례는 일본의 기초자치단체로서 규모가 작은 시·정·촌이 지속적으로 합병되면서 한때 3,300개에서 현재 1,700개로 줄었고 다시 1,300개로 축소시킨다는 계획임.
- 또한, 편입과 통합의 추진내용과 과정면에서 그 실현이 대단히 어렵기도 함. 수도권과 비수도권 간, 같은 수도권내 도시 간 갈등의 문제도 심화될 수 있을 뿐만 아니라 절차 상 필요한 주민 합의과정도 수월하지가 않음. 그래서 외국에서 주로 사용하는 방식이 지방정부 간 계약과 협정, 사무위탁, 기능이양, 기관의 공동설치, 그리고 광역연합, 특별지방자치단체 구성 같은 다양한 협력방식이 활용되고 있음.
- 일본은 오사카를 중심으로 간사이 광역연합으로 도시 간 다양한 협력방식을 최대한 활용하고 있는 가운데 오사카시와 오사카 부의 통합을 2015년에 이어 2020년에 두차례 시도했지만, 주민투표에서 모두 부결되어 실패했음 통합은 그만큼 쉽지않다는 반증임을 참고로 대전과 충남도 대비해야 함. 뉴욕 대도시권은 반경 150km의 범위에 2천만명의 인구나 1,600개의 법인격을 유지한 자치단체가 소속된 가운데 교통, 교육, 환경, 경제 및 방재의 정책과 사업들을 연대와 공동생산 (Co-production)으로 풀어나가고 있음. 독일도 6개 도시가 광역연합인 ‘슈트트가르트 21 프로젝트’, FRM (프랑크푸르트, 라인, 마인의 3개 주 광역연합)을 통해 대도시권 도시 기반시설을 개선하고, 교통망을 확충하고 있음.
- 요컨대, 우리는 외국에서 진행되고 있는 메가시티 구축 추진상의 성공과 실패를 거울삼아 먼저 메가시티 조성의 실익에 대해 지역민들과 공감대를 형성해 나가야 함. 그리고 정치권이 관이 주도적으로 추진하기보다 민·관·정·학·언이 거버넌스를 구성해서 함께 풀어나가야 함. 또한, ‘선 연대·협력, 후 편입·통합’의 원칙에 입각해서 추진과정에서 제기될 제반 갈등들을 최소화시키면서 현명하게 해결해 가야 할 것이다. 최근 대전시 인근 금산군, 옥천군 등의 대전시 편입, 그리고 대전시와 충남도의 통합이 충청지역의 이슈로 부각되고 있는데 역시 편입과 통합에 앞서 지자체간 연합과 협력으로 공동 현안 문제를 해결해 가는 가운데 지역주민들의 공감대를 형성해 가는 과정이 선행되어야 목표를 이룰수 있을 것임. 아울러, 중앙정부는 지역균형발전의 기본틀이 훼손되지 않도록 메가시티 조성과

정에 참여하는 자치단체들에 대해 과감한 권한이양과 함께 행·재정 지원과 협력을 아끼지 말아야 함.

- 결론컨대, 대한민국 지역균형발전의 최선의 전략이자 윤석열 정부 지방정책의 밑그림이 되고 있는 메가시티 조성에 다시금 열과 성을 다함으로써 전국 메가시티 조성의 불씨를 다시 살림으로써 비수도권 초광역권 상생발전의 기틀을 마련할 필요가 있음. 동시에, 대도시권 상생발전으로 도시경쟁력 강화와 해묵은 주민불편을 해결하는 역사적 사명감을 완수해야 할 것임. 초광역권 특화발전과 대도시권 상생발전은 대한민국이 반드시 가야 할 길이기 때문임.

3) 충청광역연합의 성공적 조성 전략

- 해당지역 주민의 설득과 공감대 형성 (메가시티의 필요성, 효과, 목표, 전략 등)
- 관 주도가 아닌 민·관 협력 주도로 전환
- “선 협력, 후 통합의 원칙” 존중, 다양한 접근방식 필요
- 의제를 일관되게 추동해가는 정치적 리더십이 정립
- 외국의 사례분석을 통한 많은 교육과 준비 (오사카 시와 부의 통합 사례 등을 주시)
- 지역균형발전정책의 밑그림이 유지되도록 불씨를 살려야
- 충청광역연합의 성공에 먼저 주력하며 대전, 충남의 통합을 논의하는게 바람직 ⇒ 선 광역연합, 후 지역통합

4) 충청광역연합의 정착을 통한 세종시의 발전과제

- 앞으로 세종시가 더 많은 성과를 달성하기 위해서는 역량있는 산학연이 유치되어 행정기관과 산학연이 Two-Track으로 외연 확장 및 시너지 제고가 필요함. 그러므로 이런 상황에서 세종시의 인구 목표를 달성하고 이를 통해 도시의 활력을 제고하기 위해서는 행정기관 중심에서 탈피하여, 기업을 중심으로 한 산학연 클러스터가 행정기관과 함께 도시 발전의 양대 축으로 기능할 수 있도록 집적지 확충이 지속적으로 추진되어야 할 것임.
- 세종시가 넓은 용지를 필요로 하는 업종보다는 창업 초기의 기술창업기업이나 4차 산업혁명 관련 도시형 업종에 속한 건물 입주형 기업에 더 적합하다는 점을 감안해, 민간 지식산업센터의 추가 선 공급 등을 통해 창업 관련 입지 여건의 개선도 이루어져야 함. 그 외에도 세종시 내 6생활권까지의 용지수요가 충족된 상태에서 신규 기관의 추가 유치나 예상치 못한 용지수요가 발생할 가능성에 대비해, 세종시 주변지역에 용지 선 매입 등 추가 용지 확보도 이루어져야 할 것임.
- 도시 내에서 일정 정도 산업 육성 기반이 구축되면, 현재 추진되고 있는 충청광역연합 사업과 연계하여 협력사업을 추진하는 것도 필요함. 예컨대, 충청권이 자율주행 모빌리티에 관심이 높기때문에 세종시에서 기술창업기업의 입주 공간을 제공하고, 다른 충청권에 소재한 중견기업 및 R&D 인력을 활용하여 입주기업에 대한 기술컨설팅을 공동으로 실시하는 것도 하나의 방안이 될 것임. 이와 함께 세종시가 추가적인 산학연관의 유치를 통해 장기적으로 글로벌 도시로 도약하기 위해서는 앵커기관 유치를 위한 파격적인 지원제도 도입도 강구되어야 할 것임.
- ‘행정중심복합도시’를 건설할 당시 정부가 설정한 7대 주요 도입 기능 중 ‘행정중심’ 기능은 어느 정도 목표를 달성하였다고 보지만, 균형발전지표 부문지표(주관지표)에 의할 경우, 세종시 주민들은 생활, 산업·일자리, 보건 복지 등 10개 부문에서 5점 척도에 의한 만족도를 전국 평균에 비해 낮게 평가하고 있음(산업연구원, 2022). 따라서, 중앙행정 기능을 제외한 나머지 ‘복합도시’로서의 기능인 국제교류, 종합 문화, 지식기반산업, 교육연구 등이 보완되어야 진정한 ‘행정중심복합도시’로의 도약이 가능할 것임.
- 세종시는 신도심과 원도심으로서의 세종시 주변 읍·면 지역이 공존하고 있고, 이 양 지역 간 도시 인프라 및 발전 격차가 상존하고 있는 도농복합도시로서의 특성을 갖고 있음. 이로 인해 조치원읍, 부강면 등 원도심 지역과 행복도시의 신도심 지역 간의 발전 격차도 큰 편 이어서, 인구 및 기업의 추가

유입에 걸림돌로 작용할 가능성이 있음. 이에 따라 양 지역의 특성을 고려한 특화발전 및 상생협력을 촉진하는 한편, 세종시 주변 지역을 중심으로 환경 개선 및 생활 여건 격차를 완화시킬 수 있는 사업 및 시설 보완이 필요함.

- 또한, 세종시는 가용 용지가 점차 소진되어가고 있고 세종시 주변 지역은 아직 용지 확보가 가능하므로, 원도심의 유휴 부지에 추가적인 주민 편의시설 및 공공시설 등의 유치 및 건립사업 추진도 필요함. 이를 위해 대형 국책과제 추진시 세종시 주변 지역을 우선 고려하는 전략도 적절한 대안이라고 봄. 그 외에도 세종시 원도심을 포함하여 대전 등 충청권과의 공동 경제자유구역 지정, 도시재생 뉴딜사업 추진, 청년창업 거점 조성 등을 통해 세종시의 성과가 세종시 전 지역에 고루 향유될 수 있도록 유도하는 것이 필요함.
- 그 외에도 세종시와 세종시 주변 지역 간에 산업의 가치사슬 측면에서 유기적인 연계 협력을 강화해 나가는 것도 양 지역 균형발전에 기여할 수 있을 것임. 예컨대 세종시가 세종테크밸리와 공동캠퍼스 등을 중심으로 창업에서 시제품 생산까지에 중점을 둔 시설, 기업 및 사업을 유치하고, 용지 확보가 상대적으로 용이한 세종시 주변 지역에서는 본격적인 생산과 판매·유통·AS를 담당할 수 있는 시설, 기업 및 사업을 유치하여, 세종시 전체적으로 제조업과 서비스업을 아우르는 선순환 체계가 구축될 수 있도록 하는 것도 대안이 될 것임.

< 참고 문헌 >

- 김성표 외. (2022). 미래전략도시 세종시 이슈와 발전방향. 대전세종연구원.
- 김정홍. (2022). 행정중심복합도시의 성과와 향후과제. 월간 KIET 산업경제. 산업경제연구원 58-69.
- 김홍주. (2018). 세종시 자치분권 실현방안. 세미나 발표자료. 대전세종연구원.
- 방철아 외. (2024). 글로벌 수도이전 협력사업 추진방안. 국토정책 Brief No 952. 국토연구원.
- 세종특별자치시. (2024). 2024년도 세종시 기회발전특구와 교육발전특구 계획(안).
- 세종특별자치시. (2024). 2024년도 세종특별자치시 지방시대 시행계획.
- 세종특별자치시. (2022). 세종특별자치시 출범 10년 성과 및 발전모델 연구. 요약보고서.
- 양준석. (2020). 세종시 출범의 고용효과에 관한 연구. 기본연구 2020-19. 대전세종연구원.
- 육동일. (2021). 위드 코로나 시대 국가와 지역발전의 비전과 전략. 충남대 출판문화원.
- 육동일. (2018). 세종시 정착을 위한 국회와 정부 간 협력강화 방안. 사회과학연구 29(3). 113-140. 한국국정관리학회.
- 육동일. (2018). 한국의 지방자치. 대영문화사.
- 육동일. (2005). 행정도시가 희망이다. 충남대 출판부.
- 충남대산학협력단. (2019). 세종특별자치시 분권 및 주변지역과의 광역화 실태 분석과 모델정립 및 거버넌스 구축. 국토연구원.
- 충청권 특별지방자치단체 합동추진단. (2024). 충청권 특별지방자치단체 설립추진 경과보고.
- 최길수. (2021). 대전·세종 광역행정체제 구축방안. 대전광역시.
- 최성은. (2023). 세종시 출범 10년에 따른 지역인구 변화 진단을 위한 상생협력연구: 충청지방통계청과의 협동연구 사례를 중심으로. 전략연구 2023-04. 대전세종연구원.
- 행정중심복합도시건설청. (2023). 행정중심복합도시건설 기본 및 개발계획 변경(안).
- 행정중심복합도시건설청. (2021) 행정중심복합도시 백서(2016-2020).


지방시대 선도를 위한
균형발전 정책 세미나 II 



토론문

고철용 세종특별자치시 국가균형발전지원센터장



지방시대 선도를 위한
균형발전 정책 세미나 II 

충청권광역연합 출범에 있어 국가균형발전을 선도하는 세종시의 역할

세종특별자치시 국가균형발전지원센터 고철용 센터장

충청권광역연합의 시작이 곧 전국 어디서나 잘 사는 지방시대이자 국가균형발전을 위한 또 다른 퍼즐이라 생각합니다. 그러기에 이번 충청권광역연합 출범을 목전에 둔 오늘 세미나가 더 의미가 있다고 봅니다. 출범하기 전에 충청권광역연합이 의미하는 본질적인 것을 한번 더 되새겨보고 나아가 혹시 개선하거나 더 고민해야 할 것은 없는지 오늘을 기회로 다시 상기 할 수 있기 때문입니다.

발제자이신 육동일위원장님께서 말씀하신 부분에 대해 많은 부분 공감하고 있습니다. 특히 행정기관간 협력과 연대의 중요성 그리고 충청권광역연합 출범에 대한 주민과의 공감대 형성은 성공적인 충청권광역연합의 정착육을 위해서도 매우 필요한 부분이 아닌가 생각합니다.

흔히들 행정의 보이지 않는 벽이 있다고 말합니다. 행정은 같은 국 혹은 같은 과에서조차도 서로가 무엇을 하는지 어떤 일을 하는지 서로 잘 알기 쉽지 않은 실정입니다. 왜냐하면 행정은 책임행정을 통한 각자의 역할 분담이 명확한 시스템을 오랫동안 구축해왔고 또 그를 바탕으로 효율적인 업무가 추진 될 수 있기 때문입니다. 그런데 그 규모가 더 커진 광역간의 업무에서 연대와 협력은 정말 쉽지 않은 일이 될 것이라는 것은 앞서 잘 이뤄지지 않은 타 시도 사례를 보면 너무 잘 알 수 있습니다. 행정기관간의 연대와 협력이 쉽지 않은 만큼 출범 전에 다시 한번 운영 방식이나 구조에 대해서 살펴 봐야 할 것입니다. 각 지자체가 잘하는 것은 무엇인지 어느정도 준비가 되었는지 그리고 지자체간의 이해득실보다는 모두가 함께 공존 혹은 상생 할 수 있는 방안 모색을 위해 사심없는 지자체장의 결단과 이해도 함께 필요할 것입니다.

주민들간 소통과 공감에 대해서도 추진하는 과정에 충분한 설명회나 공론의 장도 함께 마련되어야 할 것입니다. 물론 모든 주민들을 이해시키거나 만족시킬 수는 없을 것입니다. 그럼에도 충청권광역연합의 출범이 왜 필요한지를 통해 나에게 즉 주민에게는 어떤 이득이 있는지 혹은 우리 지역은 어

떻게 나아가는지를 지속적으로 홍보하고 소통하면서 공감대를 형성할 필요가 있습니다. 이장자리 가지고도 네편 내편 하는 현실 속에서 충청권이라는 언어만을 가지고 우리 함께 하면 좋다고 말하는 것은 연합이라는 형태는 이해가 가지만 함께 공존한다는 것에서는 크게 공감하기 어려울 수 있기 때문입니다. 그런 의미에서 오늘과 같은 자리가 앞으로도 자주 있기를 바랍니다.


끝으로 국가균형발전을 선도하고 나아가 제2수도로서 세종시의 역할이 무엇보다 중요할 것입니다. 충청권광역연합 출범을 통해 진정으로 지역에서 살만하다 혹은 살 수 있다라는 인식을 확산 시키며 이 과정에서 세종시는 그 구심점이 되어 할 사명감이 있습니다. 행정통합이 아닌 연합인 것도 세종시는 세종특별자치시대로 제2수도로서의 역할을 앞으로도 계속 이어나가야 하기 때문입니다. 머지않아 세종시에는 국회 세종의사당과 대통령 제2집무실 등 제2수도로서의 기능을 수행해야 할 것입니다. 이는 즉 상징적인 행정수도를 넘어 나아가 국가균형발전을 선도하는 세종시로서 역할을 실행 한다는 의미이기도 합니다. 대통령, 국회의원들이 오고가는 세종시에는 많은 정부 정책과 이와 관련된 정보들이 더욱 활발하게 논의 될 것입니다. 이는 곧 세종특별자치시는 정책과 정보의 플랫폼이 된다는 의미이기도 합니다. 비록 가장 늦게 출범한 도시이지만 세종특별자치시가 가지는 상징과 의미는 작지 않기에 충청권광역연합에서도 세종시의 역할을 잘 살리고 세워져 타 지자체에 좋은 선례가 남겨지기를 바랍니다.



토론문

김일순 충청투데이 본부장



지방시대 선도를 위한
균형발전 정책 세미나 II 

충청광역연합 안착을 통한 행정수도 세종시의 발전방안은

충청투데이 김일순 세종본부장

□ 충청광역연합 추진배경

우리나라의 수도권 집중현상은 도시의 사회적 문제 유발요인이면서 국가적인 위기상황을 만들고 있다. 인구와 경제지표, 사회문화 인프라의 과도한 수도권 집중으로 비수도권의 인구는 감소하고 이로 인한 지방소멸로 이어지는 악순환이 지속되고 있다. 통계청의 시도별 장래인구추계에 따르면 오는 2044년에는 세종시를 제외한 전국 16개 광역시도 모두 인구가 감소할 것으로 전망되고 있다. 인구 1000만 이상의 도시는 세계적으로 2020년 기준 30개로 늘어난 상황이다. 광역행정 구축으로 인한 규모의 경제 실현을 통해 양질의 행정서비스는 물론 일자리와 저출산, 교육, 환경 등 행정구역을 넘어서는 지역 문제 해결에 대한 기대감이 상승하고 있다.

문재인 정부에서도 초광역단위 법정계획을 수립하고 재정지원 체계 구축과 범정부 통합지원 추진체계 마련 등 협력강화를 통한 성공모델 창출을 유도하는 정책을 지속 추진했다. 부울경(부산·울산·경남)과 대구경북이 특별지방자치단체 설립과 행정통합 검토 추진에 선도적으로 대응했고, 충청권과 광주전남 등에서 초광역단위 지자체에 대한 검토가 진행됐다.

충청권은 1995년 충청권행정협의회를 설치해 지속해서 운영하고 있으며 지역 간 연계와 협력이 필요한 사항에 대한 소통과 논의가 정기적으로 진행되고 있다. 2018년에는 충청권 상생협력기획단을 통해 충청권 행정협의회 사무국 역할을 하며 공동사업을 발굴하고 연구용역 추진과 상생발전 연구를 담당하고 있다. 2023년에는 충청권특별지방자치단체 합동추진단도 기존 기획단의 조직과 업무의 확장개념으로 구성해 정권 변화에 따른 재검토 등의 과정 없이 연계성과 지속성을 가지고 추진하고 있다. 특히 초광역권 발전계획수립과 초광역계획수립, 중앙부처의 초광역단위 공모사업 시행 등 행정 변화에 맞춰 충청권 연계와 협력의 필요성도 지속해서 강화되고 있다. 충청권행정협의회가 연계·협력의 추진주체와 동력으로 ‘충청권 상생협력기획단-충청권 특별지방자치단체 합동추진단-충청광역연합’의 단계적 협력거버넌스 구축의 과정을 밟고 있다.

□ 충청광역연합 출범에 대한 기대

메가시티가 수도권 집중 완화와 지역경쟁력 강화를 통한 지방소멸을 해소

하는 행정구조적 대안으로 강조되면서 초광역단위 지자체의 통합·연계 움직임이 활발해지고 있다. 하지만 지역 간 이해관계 변화와 관장사무 발굴 과정의 난해함과 주민들의 관심도가 낮다는 것은 부정할 수 없는 현실이다. 여기에 복잡한 의사결정 등 다양한 이유로 기존에 진행되던 초광역단위 특별지방자치단체 설립 동력은 약해진 상황이다. 특별지방자치단체 설립과 관련 전국적인 추진 과정과 상황을 보면 노무현 정부 시절 지방분권특별법을 통해 국가와 지자체간 협력체제 정립에 관한 사항을 명시한 것을 시작으로 역대 정부에서도 충청광역연합과 같은 특별지방자치단체 도입이 지속해서 논의됐다. 문재인 정부에서는 특별지방자치단체 제도 도입과 함께 2022년 부울경 특별연합 규약이 승인되면서 최초의 광역단위 특자체 설립을 선도해 갔으나 민선 8기 단체장 변화와 함께 재검토 후 규약이 폐기됐다. 대구경북의 경우도 행정통합을 중장기 과제로, 특자체 설립을 단기 과제로 추진했으나 지방선거 이후 특자체 설치는 보류하고 초광역 협력기조를 유지하며 협력과제를 발굴, 추진키로 했다.

충청권은 4개 시도지사의 정책적인 동의와 함께 지속적인 지원으로 관장사무 발굴과 조직구성, 규약 제정 등 행정적 절차를 차분히 진행해 실질적인 사무 개시를 앞두고 있다. 현재까지 협의된 관장사무를 보면 교통 인프라, 산업경제, 사회문화, 국제교류협력 모두 4개 분야에 걸쳐 20개 사무에 대해 53개 사업을 발굴해 충청광역연합에서 추진할 예정이다. 충청권의 미래전략산업을 발굴해 성장시키고 지역 간 연계를 강화할 광역단위 교통계획을 총괄하는 역할을 담당해 수도권에 대응할 충청권의 경쟁력을 강화하는 행정조직으로 성장해야 한다. 이를 위해 조직 운영의 초기에 지자체의 사무이관에 대한 모호한 경계와 권한에 대한 한계는 충청광역연합이 풀어야 할 숙제로 지적되고 있다. 또 중앙행정기관의 위임사무는 광역간선급행버스체계 구축운영 1개 사무에 그쳐 중앙부처의 특별지방자치단체 구성·운영에 대한 지원 의지와 정책 방향에 대해 의문을 갖게 한다. 따라서 중앙지방협력회의를 통해 지속 논의하고 있는 특별지방행정기관의 사무 이관의 테스트 베드로 충청광역연합을 활용해 보는 방안을 중앙부처와 논의해 보는 것도 의미가 있다고 판단된다.

□ 초광역단위 충청권의 발전 방향


충청권은 실질적인 행정수도인 세종시를 품고 있어 균형발전과 지방분권의 상징으로서의 자리매김과 역할을 수행하기 위한 청사진을 그려나가야 한다. 특히 정부가 추진하는 기회발전특구와 도심융합특구, 교육자유특구, 문화특

구 등을 통해 세제감면, 규제특례, 재정지원과 함께 인재양성을 위한 지원을 전략적으로 활용해야 한다.

수도권 기업의 비수도권 이전을 통해 양질의 일자리를 확보해 인구를 유입하고 공교육 질을 높여 인재도 양성해야 한다. 확보된 인재들이 지역에서 배우고 일자리를 찾아 개선된 정주여건에 만족하며 지역의 특색있는 문화를 누리는 도시로 만들어 가야 한다. 이 과정에서 충청권의 전략산업군과 인재교육 체계의 미스매치를 해소하고 교통연계, 문화양성 등으로 정주여건을 획기적으로 개선해 나가는 역할의 중심에 충청광역연합이 있어야 할 것이다.

□ 충청광역연합과 행정수도 세종 발전방안

충청광역연합이 출범하지만 이는 충청권 전체의 행정통합을 가는 단단계로 단정 지을 수는 없다. 충청광역연합이 종합계획수립과 연계·협력 시너지 창출을 위한 사무를 발굴·운영하고, 사무이관을 통한 행정서비스 개선을 통해 시민 삶의 질 향상의 역할을 하는 조직으로 발전해야 한다. 하지만 세종시는 행정수도 건설을 통해 국가균형발전을 견인하는 것을 목적으로 출범해 오는 2030년까지 도시완성을 목표로 국가계획과 지원을 통해 자족기능을 확충해 나가야 하는 현실적인 과제를 안고 있다. 세종시는 미국의 어느주에도 속하지 않는 독립행정구역이자 정치적 영향력을 가진 국제도시 워싱턴 D.C처럼 국가중추기능을 담당하는 세계적 수준의 도시로 성장해야 한다. 충청광역연합을 통해 지역자원을 공유하고 규모의 경제를 실현하며 광역생활경제권 활성화를 위한 공동현안 해결 등 초광역단위 협력에 세종시가 필요한 역할을 맡아 함께 할 수 있다고 생각된다. 특히 지난 9월 세종지방법원설치법 개정으로 행정-입법-사법 기능을 모두 갖춘 행정수도로 도약할 수 있는 제도적 준비가 끝난 상황이다. 확정된 계획대로 대통령 제2집무실과 국회 세종의사당, 세종지방법원이 설치될 수 있도록 정부차원의 계획 수립과 예산 반영, 사업추진이 진행되는 것이 무엇보다도 중요한 과제이다.


지방시대 선도를 위한
균형발전 정책 세미나 II 



토론문

김현아 한국조세재정연구원 선임연구위원



지방시대 선도를 위한
균형발전 정책 세미나 II 

충청광역연합 출범의 의미와 세종시의 발전과제

김현아 한국조세재정연구원 선임연구위원

- 충청광역연합 출범의 의의와 이를 통한 세종시의 발전방향 제시 등을 포괄적으로 다루고 있는 발표였습니다.
 - 지역혁신과 지방시대 활성화를 위한 시도가 다양하게 이루어지는 것은 바람직하고, 광역연합을 통한 시너지 극대화, 가시적인 사업성과가 기대됩니다.

- 본 발표 내용이 구체적인 정책으로 구현되기 위한 몇 가지 제언을 추가하고자 합니다.
 - 본 발표내용에 따르면, 사무발굴, 연합체계 구성 등 충청광역연합의 조직과 사업내용 설계 등을 포함한 로드맵에 관련한 것임
- 1) **Top-down 방식일 경우 재정분권 한계 뚜렷합니다.**
 - 이상의 방식은 그간의 균형발전사업 구상, 재정분권 방식과 크게 다르지 않은 Top-down 방식으로 지방 스스로의 동기로부터 출발하지 않은 한계가 있음
- 2) **재원에 대한 논의가 거의 없는데 추후 발전적인 방향으로 논의되길 바랍니다.**
 - 이것이 바로 우리 재정분권의 현주소이긴 하지만, 정부 정책의 구현은 결국 재원조달과 연계될 때 책임이 뒤따르고, 해당 정책의 성과평가를 할 수 있습니다.
 - 현행 논의되고 있는 사무발굴 사업의 재원조달 방안이 기존 재원 안에서 논의되는 것이라면, 본 초광역권 논의는 사실상 기존 사업의 행정구역 재편안 정도로만 논의될 가능성이 높습니다.
 - 그렇다고 하여, 초광역권 단위에 과세권을 부여하기는 현행 법상 쉽지 않은 방식이며, 결국 지특회계 개편, 국고보조금 개편 등의 기존 사업의 구성만 달라지는 결과로 나타날 것으로 전망됩니다.
 - 구체적인 재원조달 논의도 함께 논의되는 것이 필요하며, 초광역권 단위 지방세원마련 등의 개혁적인 재정방안 논의도 함께 논의할 것을 제안합니다.
- 3) **기존 세입분권위주 재정분권 지양하고, 세출분권 기능강화 제안도 동시에 논의될 필요가 있습니다.**


- 충청광역연합을 통한 충청권의 경제활성화, 정주인구 증가를 위한 세출에 대한 의사결정권 강화 방안 마련이 동시에 이루어지는 것이 필요함도 동시에 제안합니다.
- 현실적으로 충청 광역권은 다른 광역보다는 성공 가능성이 높은 곳입니다. 서울과의 거리가 관건인 초광역권입지 관점에서 본다면, 노동시장, 물류시장 등이 다른 광역권과는 달리 성공가능성이 높은 장점이 있습니다.
- 제조업도 뒷받침 되어야 하나, 서비스업, 물류업 등 직종에 대한 노동시장 재편에 대한 구체적인 대안마련이 된다고 한다면, 본 로드맵의 성과도 가시적으로 달성할 수 있을 것으로 판단합니다.



토론문

김흥주 대전세종연구원 책임연구위원



지방시대 선도를 위한
균형발전 정책 세미나 II 

충청권광역연합의 안착과 지속성을 위한 제언

김홍주 대전세종연구원 책임연구위원

육동일 위원장님의 글을 매우 잘 읽었습니다. 충청권광역연합의 성공적인 정착과 발전을 위해 세종시의 자족기능(특히 세종시의 특성을 고려한 산업과 대학) 확충, 행복생활권과 읍면의 공존과 발전전략 제시 등 세종시가 고려해야 할 과제를 매우 의미 있게 다루어주셔서 많은 부분에서 공감하면서 보았습니다.

무엇보다, 충청권광역연합의 성공적 조성을 위한 전제조건으로 해당지역 주민의 설득과 공감대 형성, 그리고 민관협력주도로의 전환을 제시해 주셨습니다. 결국, 충청권광역연합의 성공과 지속성에 가장 중요한 부분이라는 점을 부인할 수 없을 것입니다. 따라서 다음과 같이 내용을 중심으로 논의하고자 합니다.

1. 충청권 광역연합추진 과정상 한계

1) 뚜렷한 비전과 목표의 합의 한계 경험

최근 특별지방자치단체를 중심으로 하는 광역연합에 대한 논의의 위축과 그 한계 부·울·경의 상황만 보더라도 얼마만큼 동력을 얻을 수 있느냐에 대한 회의감, 이에 더해 대구·경북의 갈등, 전북과 전남·광주 간에서도 전북이 종속된다는 견해, 세종·대전·충남·충북 간에도 애초에 뚜렷한 비전과 목표의 합의에 한계가 있었음

2) 충청권 간의 이해관계에 따른 논리 변화 가능성 상존

가장 선도적으로 추진하였던, 부·울·경 특별지방자치단체가 구성 지방자치단체들이 합의해 사무도 정하고, 의회구성도 논의하는 등 발족을 위한 구체적인 진행이 되다가, 울산 등에서 부·울·경의 제도참여보다도 울산, 경주, 포항이 참여하는 해오름 동맹이 지역발전에 더 우선해야 한다는 주장으로 부·울·경 특별연합이 파기 및 폐지되는 수순을 겪은 바 있음

충청권 역시 특별지방자치단체가 추진되어온 과정에서 이러한 부분에서 갈등이 나타날 수도 있다는 점임. 최근 세종과 공주 간 통합문제에 대해서 세종시 의회를 중심으로 공론화를 추진하기도 한다는 점에서 그러한 위험성은 상존함

충청권의 경우 대전 세종 간의 통합 논의로 특별지방자치단체와 다른 논의가 허태정 시장때 제기된 바도 있으며, gap valley권역을 제시하면서, 대전과 세종, 충남만으로 구성하면서, 수도권 집중에 대한 대응전략으로서 충북이 배제된 특별지방자치단체가 구성되어야 한다는 주장도 된 바 있어서, 초광역권의 제도적 구조를 4개의 지방자치단체여야 하냐는 필요성에 대한 의구심이 제시된 바도 있었음

최근 대전과 충남을 중심으로 통합에 대한 논의를 본격화하고 있으며, 이중 세종은 행정구역 통합의 반대의견은 강하게 피력함. 이는 세종시는 국가균형발전의 중심도시이고, 행정수도로서의 특성을 가지고 계획되고 있는 도시이기 때문에 그 취지가 퇴색될 수 있다는 우려에서 나온 것임. 특히, 어떤 사무나 사업을 특화해 추진하는데, 4개의 지자체를 그 범위로 하는 특별광역연합이 필요한 것인지에 대한 부분도 한계점으로 작용했다는 판단임

특히, 주민의 공감대 부족에 따른 한계, 그럼에도 불구하고 충청권이 가지는 사회문화적 속성에 기인한 유지, 아울러 지역정치권의 활용 가능성 상존

2. 역대 정부별 성과와 한계 및 합의

1) 역대정부별 성과와 한계

노무현 정부: 혁신도시 실패, 그나마 ‘세종’, ‘제주’ 정도가 균형발전보다는 균형배분의 평가가 지배적임

이명박 정부: 5+2에 대한 검토, 행정중심복합도시, 혁신도시가 광역경제권에 방해된다고 여겨 백지화했던 경험을 함. 16개 시·도 단위를 5+2 광역경제권으로 통합해 5는 수도권, 충청권, 호남, 대경, 동남, 2는 강원, 제주로 나누어 각 지역경제를 이끌 선도사업을 지정해 특화사업을 육성하면서 권역이 세계적인 경쟁을 갖도록 한다는 점에서 대도시권 정책의 중요성 이해, 그러나 행정구역을 넘어선 협력 및 사업의 총괄 및 조정에 한계 직면한 바 있음

박근혜 정부: 지역생활권-행복생활권으로 63개 권역 지정, 현장감 및 실생활 불편해소, 이 또한 지방을 살리는데 한계가 컸음

문재인 정부: 특별지방자치단체에 관한 논의가 본격화 되어 단체자치 측면

(이는 중앙정부 주도가 아닌 지방정부가 주도했다는 측면)에 그 의미가 있었으나 거의 새로운 행정 계층 하나를 구조적으로 추가하는 듯한 인상이 강함. 그래서 사업의 중요도를 뽑는 방식도 중요하지만, 충청권이 가지는 비전과 목표, 광역연합에 대해 특별지방자치단체에 담아야 할 당위성 등의 만드는데 한계로 나타났다는 판단임

2) 역대 정부의 합의

각기 정책이 모두 실패한 정책이라기 보다는 노무현 정부는 혁신 거점에, 이명박 정부는 대도시권의 중요성, 박근혜 정부는 광역경제권 내 연계협력, 문재인 정부시기는 광역권끼리 자발적인 협력이라는 차원에서 접근 했다는 점에서 의미가 있음

그러나 각기 너무 많은 거점 신도시에 균형배분, 지역 간 협력의 부재, 그리고 무엇보다 지방민주주의 차원에서의 한계점 등이 공통점으로 나타남. 광역적인 부분에서 공간을 크게 가져가는 것은 중요, 그러나 주변도시가 소멸해가는 빨대효과 같은 것이 발생할 우려가 있다면 핵심거점도시를 둘러싼 주변도시의 연계협력, 거점을 중심으로 도시 간 연계성이 제대로 이루어져야 하는 것으로 보임

특히 무엇보다 현재 부울경, 호남, 대경 지역의 추진이 어려운 이유도 참여 주체들의 상호이익이 잘 설계되지 못하여 추진에 적극적으로 동의하지 못하는 주체들이 있기 때문으로 생각됨. 그리고 지역주민들의 공감대가 매우 부족에 기인했다고 판단됨. 즉, 아랫단위에서 참여, 지방민주주의 차원에서의 접근 및 고려가 이루어지지 않아서 이를 통한 특별지방자치단체의 설립이 단체장의 정책기조가 바뀌면서 동력을 잃는 상황으로 판단함

즉, 지방분권적 차원에서 기존 틀과는 다르게 특별지방자치단체를 주축으로 하는 광역연합은 자치단체 차원의 요구 의미가 큼. 그러나 주민자치 차원에서 지역주민의 지지와 공감대 형성이 부재가 큰 원인이라고 생각함

이러한 한계에도 불구하고 충청권 광역연합이 유지되는 부분은 개인적인 판단으로 제시하면 어떠한 문제가 발생하였거나, 발생가능성이 있을 때, 충청권의 속성상 문제점 및 갈등가능성에 대한 제시를 적극적으로 하는 편은 아님. 즉, 갈등발생의 주체가 되는 것 보다는 관망하면서 지켜보는 입장을 견

지하는 문화적 속성이 작동하지 않았는가 추론함

이와 더불어 향후 충청권 광역연합을 통한 충청권 결집은 지방자치단체의 정치적 이해관계도 고려될 수도 있다는 판단도 듭. 그렇기 때문에 지방민주주의적 차원의 접근보다는 단체자치 차원에서 이루어진 것이 아닌가 함

충청권광역연합이 출범하는 과정에서 의회 의석수 합의에 난항을 겪은 바도 있음. 즉, 충청권 지방정부연합 구성 시 해당 의회가 각기 의석수를 배분하는데 있어서 합의를 맞추기 어려웠음. 충남도의회의 경우 5석, 세종시는 40만에 육박하지만 인구규모가 작기 때문에 3석을 가져야한다는 주장 등이 대치되면서 합의에 어려움을 겪은 바 있음. 결국 4석 균등배분에 대한 합의가 전격 이루어지면서 특자체 설치 작업이 가능해짐. 이후 행정안전부의 ‘지방정부’ 용어 삭제로 인한 난항과 해결과정을 거친 바 있음. 그만큼 갈등요소가 산재해 있다는 반증일 것임

3. 제언

충청광역연합 지방자치와 균형발전의 상징이자 행정체계 변화에 대응하는 효율적 조직으로 거듭나고 궁극적으로 조기 안착과 높은 가시적인 성과를 창출해야 할 것임. 이렇기 위해서는 다음과 같은 제언을 하고자함

1) 규모의 경제 효과 극대화

4개 시도의 광역사무를 과감히 이관하되 중복사무 등 중복된 내용을 배제하고 규모의 경제를 살려야 할 것임. 즉, 초광역범주 사업과 4개 시도 단위사업을 한번에 추진하되 예산, 조직 등의 중복을 해소해 나가야 할 것임. 현재 국가는 물론 지방의 세수손실로 인한 재정난은 가중되고 있음. 초광역단위사무 추진으로 각시도 예산의 절감효과가 이루어질 필요성도 있음

2) 실효성 있고 기획기능이 담긴 국가의 권한이양

현재 충청권광역연합에서 추진하는 국가사무는 매우 미약함. 지방에 실효성 있고 실질적인 권한이 담보된 국가사무의 이양(권한이양 포함)으로 광역연합의 모델을 만들어야 할 것임. 그리고 각 지역의 특성과 상황에 맞는 지방의 주도성을 보장해 경쟁력을 살리고 국가의 정책변화에 크게 영향을 받지 않는 중장기 비전을 실현시켜 나가야할 것임

3) 독립적 행정구역으로 발전과 실행력 확보

실제 실행력을 확보하기 위해서는 행정통합이 가장 좋은 대안 일 수도 있음. 그러나 실제 역사적, 지리적, 문화적인 속성, 지자체 간의 이해관계 등이 있기에 실제 통합으로 이루어지는 질 가능성은 매우 높지 않음

현 특별지방자치단체를 행정체제로 운영하는 방식에서 실제적인 행정력 확보가 중요할 것임. 그럼에도 불구하고 세종시의 경우 국가균형발전의 상징도시로 행정수도 완성을 추진해야 하며 행정통합의 대상이 아닌 독립적 행정구역으로 발전시켜 나가야 한다고 봄

그러나 독자적인 발전은 결국 실행력과 상충 될 수 있을 것임. 그럼에도 불구하고 각기 독자적인 자치역량과 발전전략을 마련하면서 초광역단위의 연계협력 역량(갈등조정역량 포함)을 키워나간다면 오히려 더욱 지역상생발전이 이루어질 것이라 사료됨. 왜냐하면 각 시도의 경우 고유의 실현 비전과 목표가 있으며 이를 실현시키기 위한 동기가 큼. 그렇기에 지속가능성을 담보하고 실제 실행력을 갖기 위해서는 각자의 독자성을 서로 인정하고 그 안에서 협력적 거버넌스를 만들어갈 수 있는 역량을 키워야만이 실행력이 커질 수 있을 것이라고 생각함

4) 결국 다수준 거버넌스를 통한 대안

다수준 거버넌스에 대한 심층적 논의가 매우 부족했음. 현재 우리나라의 특별지방자치단체에 관한 제도적 논의는 다양한 측면에서 기존 전통적인 중앙정부 중심의 ‘단일중심거버넌스’ (mono-centric governance) 접근방식의 한계를 벗어나지 못하고 있다고 판단됨

현대 사회문제의 다중규모성과 규모들 사이의 상호의존성에 대응해나가기 위해서는 단순히 초광역지방자치단체를 설치하는 것과 같이 1차원적 구조적 접근을 넘어설 필요가 있음. 여러 광역자치단체를 가로지르는 행정구역 설정, 그에 따른 특정한 기능의 부여에 대한 논의는 다수준 거버넌스 차원에서 진행되어야 할 부분이며, 그런 차원에서 중앙정부 중심의 단일중심의 거버넌스는 구체적인 문제중심의 관할구역 설정과 함께 중앙정부와 해당 관할기관 수직적 협력과 같은 논의가 병행되어야 함에도 불구하고, 그렇지 못함


그래서 사업의 중요도도 중요하지만, 충청권이 가지는 비전과 목표, 광역연합의 출범에 대한 당위성을 지방민주주의적 차원에서 이끌어 가야 할 것임. 이는 충청권에서도 매우 필요한 부분이며 이를 통해야 만이 실제 중앙정부를 설득하고, 지방정부의 단체장이 바뀌어도 그 지속성이 유지될 것이라고 판단함



토론문

윤태웅 대한민국시도지사협의회 선임연구위원



지방시대 선도를 위한
균형발전 정책 세미나 II 

충청광역연합 발전의 허브 도시, 세종

윤태웅 대한민국시도지사협의회 선임연구위원

- 특별지방자치단체는 구성 자치단체 간 자치역량을 집중하여 효율적인 광역행정을 가능하게 함에 따라, 해당 지역의 지방분권·자치확대 및 지역균형발전 실현의 가능성을 높일 것으로 기대됨
 - 특히, 특별지방자치단체 구성·운영은 ‘행정구역 통합’을 전제하지 않음에 따라, 과도한 예산 소요나 주민의 혼란·반발 등을 최소화할 수 있는 매우 합리적인 지방자치제도에 해당함
 - 또한, 자치역량의 확대 및 집중 등에 따라 중앙정부의 일정 사무를 수행하거나 각종 공모사업·보조사업 선정 및 수행, 국내·외 주요 행사 유치 등에 타 지역 보다 상대적으로 유리할 것으로 판단됨

- 이러한 측면에서 ‘충청광역연합’ 출범은 세종특별자치시 설치 목적 달성의 매우 효과적인 수단과 방법이 될 것임
 - 「세종시법」 제1조에서 세종특별자치시의 설치 목적을 “수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하고, 지역개발·국가균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있음

- 이에, 충청광역연합의 성공전략 중 하나로서 세종특별자치시를 위시하여 중앙정부의 각종 권한·사무 등을 위임·이관 받도록 하고, 이 가운데 충청권 전체의 발전과 관련된 부분을 ‘규약’ 개정으로 확대하여 실시하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것임(이 경우, 행정안전 및 관계부처 장관과의 사전협의를 선행되어야 함)
 - 동법 제4조 제1항에서 세종특별자치시의 첫 번째 책무로서 “세종특별자치시에 대한 국가정책의 수립 및 시행에 적극 협력하여야 한다”고 규정하고 있음
 - 또한, 국정과제로서 ‘특별자치시·도 위상제고(권한이양·특례부여)’를 규정하고 있는 만큼 세종특별자치시가 충청권의 권한·특례 확대에 대한 허브로서 중추적 역할을 수행할 수 있을 것으로 판단됨
 - 이를 통해, 지방정부 간 협력(특별지방자치단체 구성·운영)이 지역적인 발전은 물론 국가 전체의 발전에 큰 기여할 수 있을 것임
(파급효과 : 세종시 → 충청권(광역연합) → 타 시도 → 국가)

- 한편, 「충청광역연합 규약(안)」에 따르면, 충청광역연합 사무로서 도로·철도, 대중교통, 산업 및 R&D, 국제교류, 지역 기업·인재 및 농식품·문화·관광·환경 분야 등의 사무들을 규정하고 있음
 - 이들은 현재 충청권 4개 시·도가 개별로 수행 중인 (자치)사무로, 각 시·도로부터

이관 받아 충청광역연합이 처리하는 사무임

- 중앙정부로부터 위임받아 처리하는 사무에는 국토교통부의 ‘광역간선급행버스체계 구축운영’이 있음

○ 정부가 국정과제로서 ‘(가칭)초광역지역연합 구축 지원(관련 특별법 제정, 국가-지자체-초광역지역연합 간 기능·업무 조정방안 마련 및 범부처 현장 기반 통합지원)을 규정하고 있으나, 아직까지 명확한 성과를 보여주지 못하고 있는 실정임

○ 따라서 충청광역연합에 대한 중앙정부의 전(全)방위적인 지원 대책 수립·시행을 촉구해 나가야 할 것이며, 이 과정에서 「지방자치법」 개정이나 별도 특별법 제정 등을 통해 특별지방자치단체의 자율권 확대를 적극 추진해 나갈 필요가 있을 것임

- 「지방자치법」 제12장(제199조~제211조)의 특별지방자치단체 관련규정에서 설치 및 해산·조정, 규약 변경, 국가사무 위임 등에 대해 행정안전부장관의 승인 또는 협의 등을 거치도록 하고 있음
- 이에 따라, 국가사무를 특별지방자치단체의 요구에 따라 “(현행)위임” → “(개정)이관(「제주특별법」 제23조 제1항에서 이양·위임 또는 위탁을 ” 이관 “이라 함)” 할 수 있도록 하고,
- 특별지방자치단체의 설치 및 해산을 행정안전부장관에게 “(현행)승인” → “(개정)통보” 하도록(국가위임사무 수행에 대해서는 관계부처 장관과 협의 후 통보) 하며,
- “행안부장관에 대한 사무처리상황 통지” 규정을 삭제해야 할 것임
- 특히, 국가사무를 특별지방자치단체에 이양하는 경우 해당 부처의 대상 사무에 대한 “관련 인력·재원 등을 포괄이양” 하는 조항들의 신설이 요구됨
- 또한, 국가위임사무에 대해서는 「지방재정법」 제21조 제2항에서 “국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다”고 규정하고 있고,
- 「지방자치법」 제206조 제2항에서도 “국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우에는 사무를 위임한 국가 또는 시·도가 그 사무를 수행하는데 필요한 경비를 부담하여야 한다”고 규정하고 있으므로, 중앙정부의 충청광역연합에 사무 위임 시 해당 법규정의 철저한 준수가 반드시 이루어져야 함

