

# 地方自治團體間 廣域行政協力體制 構築方案\*

崔 相 哲\*\*

## 目 次

- |                       |                           |
|-----------------------|---------------------------|
| I. 地方自治와 廣域行政         | IV. 廣域行政改革의 代案            |
| II. 廣域行政體制的 課題        | V. 우리나라 廣域行政協力體制 構<br>築方向 |
| III. 우리나라 廣域行政制度和 問題點 |                           |

### I. 地方自治와 廣域行政

地方自治는 일정 地域속에서 살고 있는 住民들이 얼굴과 얼굴을 맞대고 그들이 살고 있는 地域의 일을 스스로 결정하고 책임을 지는 것으로부터 출발하였으며 이러한 浪漫的 地方自治에 대한 鄉愁는 아직도 하나의 理想으로 남아 있다. 古代 그리스 都市國家로부터 오늘날 스위스 간통(canton)의 民會에 이르기까지 住民自治의 전통은 살아 있다. 이러한 理想主義的 地方自治의 틀속에서 본다면 地方自治團體는 작을수록 좋을 수 있다. 플라토는 그리스 都市國家의 이상적인 규모를 5,000명으로 상정한 바 있다. 그러나 이와같은 浪漫的 地方自治는 現代社會가 받아들이기에는 스스로 한계를 나타내기 시작했다. 현실적으로 볼 때 최하단위의 地方自治團體의 人口는 5,000명으로부터 10만명에 이르기까지 대단히 넓은 폭을 지니고 있다.<sup>(1)</sup> 다음 <表 1>에서 보여주는 바와 같이 프랑스 僑團(commune)의 平均 人口規模 1,320명으로부터 英國 디스트릭트(district)의 122,740명까지 基礎自治團體의 平均 人口규모는 대단히 진폭이 클뿐 아니라 한나라속에서도 프랑스와 같이 10만명이 넘는 僑團이 37개나 있다. 우리나라의 경우에도 基礎自治團體인 137개 郡의 경우 平均 人口규모는 105천명에 이르고 있으며 20만 이상 郡으로서 高陽郡이 있는가 하면 5만 이하의 郡도 25개나 있다. 市와 自治區의 경우에도 5만을 겨우 넘어서는 市가 있는가 하면 80만에 육박하는 市도 있다.

그러나 우리는 地球村世界와 國民이 만나질 生活圈속에 살고 있으며 앞으로 이러한 空間的 距離의 時間的 收斂이 더욱 가속화되는 사회를 우리는 맞이하고 있다. 교통이 발달하지

\* 本 論文은 大韓商工會議所에서 1991年 11月 19~20日 開催된 地方行政研修院 主催「地方行政發展세미나」에서 發表된 論文을 修正補完한 것임.

\*\* 서울대학교 환경대학원 교수

(1) Gabriel Almond and Sydney, The Civic Culture, Princeton University Press, 1963, p. 234,

않았던 古代 中國의 속담에 5리를 가면 사람들의 관습이 달라지고 10리를 가면 무게를 다는 저울이 틀려진다고 하였다. 그래서 中國 皇帝는 紫禁城의 主殿인 太和殿의 左右에 標準時刻을 알리는 해시계와 標準度量衡器를 두고 天下를 통치하였던 것이다. 그러나 오늘날 우리는 라디오에서 울리는 每時間마다 時報가 있으며 一年에 1秒도 잘 틀리지 않는 時計를 모두 차고 있다. 人間의 生活은 날이갈수록 그들이 살고 있는 人爲的인 地方自治團體의 行政區域은 물론 國境까지 넘어서 空間的으로 확대되고 있다. 이른바 그로스(B. Gross)의 表現을 빌리면 政府가 없는 空間的一體性(territorial entities without governments)이 이루어지는 社會가 되고 있다.<sup>(2)</sup> 또한 空間的距離의 重要性이 상실되어가고 있으며 이른바 非場所的 都市圈(non-place urban realm)이 형성되고 있다.<sup>(3)</sup>

다시 말하여 地方自治團體라는 區域의 상대적 重要性이 줄어들고 있다. 즉 行政區域을 초월하여 실질적으로 活動이 이루어지고 있는 行動空間의 重要性이 증대하고 있다.

따라서 現代社會에 있어서 個別的인 地方自治團體의 行政區域을 넘어서서 廣域行政의 必要性이 증가하고 있으며 이러한 變化에 대응하기 위한 理論的 研究과 實踐的 改革이 활발하게 추진되고 있다. 現代人은 여러가지 活動領域을 동시에 살아가고 있다. 한 家族의 構成員이며, 地方自治團體의 住民이며, 한 國家에서는 國民이다. 機能的으로 보더라도 住居指向的 空間이 있는가 하면 職場指向的 空間이 있다. 이 두가지 空間은 반드시 一致하고 있지 않으며 점차 분리되어 가고 있다. 果川市에 근무하면서 서울特別市로부터 出退勤하는 경우가 그것이다. 住居指向的 空間이 地方自治團體의 區域이라면 職場指向的 또는 活動指向的 空間은 廣域行政의 領域이 되고 있다. 住民自治란 차원에서 보면 住居指向的 空間이 보다 큰 의미를 지니고 있으나 行政의 能率性과 開發의 經濟性이란 차원에서 보면 職場指向的 또는 活動指向的(activity-oriented) 空間이 보다 중요한 二重性을 띄고 있다. 바로 現代地方行政의 고민은 여기에서 출발한다. 地方自治와 廣域行政을 어떻게 調和시키느냐의 문제가 그것이다.

우리나라는 올해부터 地方自治의 實施로 中央集權的이고 垂直的인 行政體制로부터 分權的이고 水平的인 行政體制로 나아가고 있다. 求心力보다 遠心力이 더욱 강하게 작용하고 있으며 統合, 協力보다는 獨立, 競爭의 時代로 들어가고 있다. 地域的 利己主義와 排他的 地域主義가 팽배해지고 있다. 分權的, 水平的 行政體制가 協助 내지 調整이라는 機能을 상실할 때 우리나라 地方自治는 割據主義(parochialism) 및 地域的 利己主義에 의해 커다란 混亂과 解體의 危機까지도 맞이하게 될 것이다. 바로 여기에 廣域行政의 重要성과 時代的 要求가 있으며 이를 위한 制度的 整備와 價値觀의 定立이 필요하다.

(2) Betran M. Gross, "Space-Time and Post-Industrial Society," CAG Occasional Papers, Maxwell School of Citizenizing and Public Affairs, Syracuse University, May 1966, p. 41.

(3) Melvin M. Webber, "The Urban Place and the Non-Place Urban Realm," in Foley, D.L. ed., *Exploration in Urban Structure*, University of Pennsylvania Press, 1964, pp. 79-153.

〈表 1〉 유럽 各國의 基礎地方自治團體의 數와 規模

國 家 (自治團體名)	總 人 口	數	平均人口	10 萬 이 상수
벨 지 움(Communes 1977)	9,788,248	596	16,255	—
덴 마 크(Kommuner 1972)	4,995,653	277	17,963	5
프 랑 스(Communes 1968)	49,778,500	37,708	1,320	37
이 대 리(Commune 1973)	54,136,547	8,059	6,717	47
네델란드(Gemeentn 1972)	13,599,092	841	16,170	16
노르웨이(Kommuner 1973)	3,947,775	444	8,891	11
서 독(Gemeinde and Kreisrcis Stadte, 1975)	60,650,600	22,510	2,694	69
스 웨 덴(Kommuner 1976)	8,208,442	278	29,527	11
영 국(Districts 1972)	49,219,000	401	122,740	173
한 국*(市·郡·區 1990)	42,794,000	260	164,590	114

\* 市 67, 郡 137, 自治區 56

특히 우리나라는 空間的으로 機能的으로 廣域行政의 重要性이 증대하고 있다. 첫째 우리나라는 點的 都市化(point urbanization)로부터 面的 都市化(areal urbanization) 내지 廣域都市化(metropolitanization)가 地方自治團體의 區域과 關係없이 進行되고 있다. 특히首都圈을 비롯한 釜山圈, 大邱圈에는 이미 本格的인 廣域都市化가 이루어졌으며 光州, 大田과 같은 大都市地域도 廣域都市化가 이루어질 것이다. (4) 이러한 大都市地域 뿐만 아니라 中小都市들이 近接하여 連擔都市化(conurbation)가 활발히 進行되고 있다. 全州—裡里—群山, 光州—羅州—木浦, 麗水—麗川—順天—光陽—東光陽, 晉州—泗川—三千浦, 昌原—鎭海—馬山, 蔚山—慶州—浦項, 安東—榮州—店村—尙州, 天安—溫陽, 水原—烏山—松炭—平澤, 堤川—原州—忠州, 龜尾—金泉 등의 連擔都市化가 더욱 進展될 것으로 보아 廣域行政體制가 이루어져야 할 것이다.

둘째 大規模 開發事業들이 行政區域에 걸쳐 추진되고 있다. 京畿道와 忠南道에 걸쳐 이루어지고 있는 牙山灣開發, 全北道와 忠南道間의 群·長地域開發, 全南道와 慶南道에 이르는 光陽灣開發과 關連하여 廣域地方自治團體들간의 廣域行政의 필요성이 나타나고 있으며 國家的인 地域開發事業이 基礎自治團體區域들에 걸쳐 이루어지는 일이 증가할 것으로 예측되고 있다. 셋째 高速電鐵, 國際空港 및 廣域交通手段의 建設로 空間的 統合과 再編成이 이루어질 것으로 보여지며 이에 따른 廣域行政需要가 급격히 증가할 것으로 보여지며 넷째 地方的으로 忌避 또는 嫌惡施設이나 土地利用에 대한 갈등이 더욱 심화될 것이다. 이른바 님비(Not in My Back Yard) 신드롬을 극복하는 手段으로서 廣域行政體制가 불가피해지고 있다. (5) 지금까지 地方이 원하던 원하지 않던 下向的으로 決定될 경우 이를 받아들이지 않

(4) 崔相哲, “韓國의 大都市圈의 形成過程과 開發方向”, 晴嵐金判永博士華甲紀念論文集, 東亞出版社, 1983, pp. 673-679.

(5) A.M. Armour, The Siting of Locally Unwanted Land Use: Towards a Cooperative Approach, Progress in Planning, Vol. 35, Part 1, 1991.

을 수 없었거나 地方行政當局이 住民들을 說得시키는 時代는 지나갔다. 혜택을 받는 地域과 손해를 보는 地域간에 協商과 調整過程이 필요하고 應益者負擔原則의 地方自治團體간의 廣域的 解決이 불가피해짐으로써 이를 위한 協力體制가 요구되고 있기 때문이다. 끝으로 우리나라는 무리한 市昇格이나 行政區域擴張으로 殘餘郡 또는 절름발이 郡(lump county)이 많이 발생하고 있다. 市昇格이나 直轄市昇格이 되기 전에 統合的 開發이 잘 이루어지던 郡이나 道가 市나 直轄市로 昇格될 경우 郡과 市, 道와 直轄市와의 關係는 마찰과 競合의 關係로 되는 경향이 없지 않다. 이를 극복하기 위한 廣域行政의 필요성은 다시 강조되지 않을 수 없으며 그렇지 못할 경우 直轄市나 市昇格 자체의 근본적 再考가 되어 할 정도로 심각해지고 있는 현실이다.

## II. 廣域行政體制的 課題

廣域行政의 필요성은 앞서 살펴본 바와 같이 누구나 인정하면서도 동시에 극복해야 할 문제점이 없는 것은 아니다.

첫째, 行政의 能率性和 規模의 經濟를 살리고 自治團體간의 財政的 隔差를 살린다는 側面과 住民自治의 本質인 住民參與를 어떻게 조화시키느냐 하는 문제이다. 廣域行政體制를 강화함으로써 行政과 管理의 能率성을 높일 수 있는 반면 住民의 直接的 參與와 地域的 特性을 상대적으로 희생시킬 가능성이 있다. 소규모 地方自治團體에서 가능했던 行政에 대한 接近性和 親近感 내지 共同體意識은 廣域化 될수록 住民과는 거리가 멀어짐을 시인하지 않을 수 없다. 地方住民들의 隘路事項이나 民願事項은 조그마한 地方自治團體에서 민감하게 반영되는 반면 行政이 廣域化할수록 住民들의 疎外感 내지 距離感이 늘어나기 마련이다. 따라서 廣域行政體制的 강화와 傳統的, 自體完結的 地方自治團體에서 가능한 住民參與 및 共同體意識을 조화시킬 수 있는 方案을 찾아야 할 것이다.

둘째, 地方自治團體간의 財政的 隔差를 줄이고 生活環境의 質的 平準化를 기하며 地方政府와 中央政府간의 財政的 不均衡을 是正하기 위해 廣域行政을 강화시키는 것은 일면 바람직하나 이에 대한 住民들이 滿意할 수 있는 妥當성을 찾는 일이다. 近代的 地方自治의 理想은 地方自治團體住民들이 낸 稅金으로 그들이 원하는 事業을 그들이 살고 있는 地域속에서 스스로 결정하는 것이다. 이로부터 住民들의 責任과 義務가 생겨나고 地方自治의 政治的 正當性이 성립되는 것이다. 그러나 財政的 不均衡을 是正하고 行政의 能率성을 높인다는 이유로 한 地方自治團體에서 받아들인 稅金을 다른 地方自治團體에 쓴다는 것은 負擔과 受惠가 동일한 場所에서 이루어지지 못함으로써 地方自治라는 근본적 정신에 위배된다고 볼 수 있다.

地方自治團體간의 水平的 隔差(horizontal disparities)를 줄이기 위하여 地方自治團體간의

財政調整制度를 도입한다든가 行政區域을 統廢合하여 負擔과 受惠를 內部化시키는 方法 등이 있을 수 있으며 中央과 地方政府간의 垂直的 隔差(vertical disparities)를 줄이기 위한 稅源의 再配分, 補助金, 交付金 등을 통한 方法이 있을 수 있으나 住民들을 설득시키는 어려움과 이에 대한 객관적 기준을 설정하는 어려움이 있다. 한 예를 들면 美國의 미네아폴리스—세인트폴 大都市圈內的 모든 地方自治團體들이 1974년 이래 商業 및 工業用 財產稅의 40%를 廣域行政 및 廣域開發財源으로 運用하고 있는 경우가 있다.<sup>(6)</sup>

셋째, 廣域行政體制的 강화와 기존의 地方과 中央政府와의 關係를 再定立하는 일이다. 우리나라는 오랜 中央集權의 行政體制속에서 中央政府가 地方自治團體간의 문제에 대하여 여러가지 方法으로 介入하여 왔다. 즉 地方自治團體간의 廣域的인 성격의 行政은 中央政府가 직접 主管하는 전통을 지녀왔다. 따라서 地方自治의 歷史가 오래된 다른 나라에 비하면 우리나라의 경우 廣域行政機能을 中央政府가 代行함으로써 廣域行政의 필요성은 상대적으로 적었다. 아직도 廣域行政이란 名目으로 中央政府의 입김이 강력하게 작용하고 있으며 우리나라의 경우 地方自治團體간의 水平的 協力體制에 하나의 沮害要因으로 작용할 수도 있다. 地方自治團體의 固有事務에 속하는 事務중에서도 中央政府는 廣域的이라는 이유로 많은 一線機關을 두고 있으며 地方政府간에 紛爭이 있을 경우 中央政府가 直接介入할 수 있는 많은 法的 裝置를 갖고 있다. 交通部의 都市交通整備促進法에 의한 都市廣域交通計劃, 環境處의 廣域環境管理, 建設部の 首都圈整備計劃法에 의한 首都圈整備計劃, 都市計劃法과 改正으로 새로이 導入되는 廣域都市計劃의 樹立 등 廣域이란 이름의 各種 中央政府機能의 擴大現象이 나타나고 있다. 이른바 廣域化의 추세에 따라 中央政府는 新中央集權主義(new centralization) 경향을 보이고 있다. 따라서 遠心力的인 地方自治와 求心力的인 新中央集權主義 추세를 어떻게 조화시키면서 地方政府와 中央政府의 역할을 어떻게 분담하느냐는 결코 쉬운 문제가 아니라고 생각된다.

넷째 地域的 利己主義의 등장이다. 이제 겨우 우리나라는 地方自治의 걸음마를 시작하고 있다. 아직도 分權 및 自治의 論理만 강조되었지 統合 및 協助의 論理는 마련되어 있지 않다. 住民 역시 妥協과 協議를 통한 權利와 義務의 衡平感보다 集團의 利己主義만이 表出되고 있다. 모든 地方自治團體는 좋은 것을 끌어들이고 싫은 것은 절대 받아들이려고 하지 않는 이른바 닢비 현상이 팽배해지고 있다. 地方自治團體間에는 競爭의 論理가 지배하고 있으며 協助의 論理는 거부되고 있다. 閉鎖的 地方自治의 한계를 극복하고 地域的 利己主義를 넘어선 地方自治團體간에 自主성과 責任性(accountability)을 동시에 살릴 수 있는 廣域行政體制的 改善方向이 모색되어야 할 것이다.

(6) Jame Heilbrun, *Urban Economics and Public Policy*(2nd ed.), St. Martin, 1981, p. 509.

### Ⅲ. 우리나라 廣域行政制度와 問題點

우리나라에도 하나 이상의 地方自治團體間에 걸치는 문제에 대하여 이른바 廣域行政을 위한 制度的 裝置가 없는 것은 아니다. 地方自治法에 行政協議會, 地方自治團體組合, 事務의 委託, 地方公企業法에 地方公社의 共同設置, 都市交通整備促進法에 의한 廣域交通計劃의 樹立과 都市計劃法改正案에 의한 廣域計劃의 樹立 등이 그것이다. 나아가 廣域開發 및 計劃에 대한 首都圈地域에는 首都圈整備計劃法에 의한 首都圈整備計劃과 서울特別市 行政特例에 관한 法律에 의한 首都圈廣域行政調整委員會 制度를 두고 있다.

#### 1) 行政協議會

行政協議會 制度로서 두가지가 있다. 하나는 廣域地方自治團體間에 首都圈行政協議會와 4개의 大都市圈行政協議會가 있으며 基礎地方自治團體間에는 47개의 都市圈行政協議會가 있어 모두 52개의 行政協議會에 156개 地方自治團體가 構成團體로 加入하고 있다.<sup>(7)</sup> 우리나라 行政協議會의 特徵을 名稱이 말해주듯이 人口 100萬이 넘는 大都市를 중심으로 한 大都市圈과 기타 中小都市를 중심으로 한 都市問題의 廣域的 해결을 위한 協議會의 성격을 띄고 있어 大都市가 없거나 中小都市가 없는 地方自治團體間에는 行政協議會조차 구성되어 있지 않다. 다시 말하여 道·道間이라든가 郡·郡間, 自治區와 自治區間에는 行政協議會가 構成된바도 없으며 實證法上 構成이 가능하지도 않는것 같이 보인다. 즉, 行政協議會는 地方自治團體間의 一般的인 行政協議機能보다 都市問題 위주의 特性을 강하게 지니고 있어 地方自治團體間의 문제 해결에 스스로 制約性을 지니고 있다.

첫째 大都市圈 行政協議會의 경우 首都圈行政協議會의 運營實績을 보면 다음 <表 2>에서 보여주는 바와 같이 1967년부터 1990년까지 12회에 걸쳐 194案件을 附議하였으며 平均 合意率이 66.5%에 이룸으로서 커다란 成果를 보이지만 合意가 이루어진 것은 대개 實務的 次元에서 交換去來의으로 해결될 수 있는 局部的이고 소극적인 問題에 지나지 않고 嫌惡性 施設이나 費用負擔이 요구되는 事項은 協議會의 역할이 미미하였다.

#### (7) 大都市圈協議會

首都圈(서울特別市, 仁川直轄市, 京畿道, 江原道, 忠清北道)

釜山大都市圈(釜山直轄市, 慶南道)

大邱大都市圈(大邱直轄市, 慶北道)

光州大都市圈(光州直轄市, 全南道)

仁川大都市圈(仁川直轄市, 京畿道)

都市行政協議會—水原, 城南, 議政府, 安養, 松炭, 東豆川, 春川, 原州, 江陵, 東海, 太白, 束草, 清州, 忠州, 堤川, 大田, 天安, 全州, 群山, 裡里, 井州, 南原, 金堤, 木浦, 麗水, 順天, 羅州, 浦項, 慶州, 金泉, 安東, 榮州, 龜尾, 永川, 慶山, 馬山, 昌原, 晉州, 三千浦, 忠武, 金海, 蔚山, 濟州 및 麗·順, 慶·浦, 馬·昌, 晉·三連擔圈 등 47個

이와같이 協議會 본래의 機能을 다하지 못한 이유로서 ① 行政協議會의 決定事項에 대한 履行義務에 대한 宣言의 規程만 있을뿐 不履行에 대한 節次的 強制手段이 없으며 ② 協議會 決定을 거친 事業에 대한 實踐的인 豫算確保制度가 결여되고 있으며 ③ 協議會의 運營이 一回的 行事に 치우쳐 常設的인 事後 點檢이 이루어지지 못하였으며 ④ 協議會의 가장 큰 發言權을 대체로 가진 中心都市의 積極的인 姿勢의 缺如로 協議會는 不實化하였다고<sup>(8)</sup> 분석된 바 있다.

둘째 지나치게 大都市中心으로 大都市圈協議會가 構成되어 있어 大都市가 없는 道·道間의 문제에 대한 廣域地方自治團體間의 協議會가 構成되어 있지 않는 점이다. 大都市가 없다하더라도 道間에 많은 水平的協助 내지 協議가 필요한 경우가 많다. 全北과 忠南道에 걸쳐 이루어지고 있는 群長產業基地라든가, 全南과 慶南道間의 光陽灣地域開發이라든가 忠北의 沃川, 報恩郡과 大田直轄市와의 關係, 慶北의 慶州郡과 慶南의 울주군, 江原道の 寧越郡과 忠北의 堤原, 丹陽郡과 같이 生活圈이나 開發의 측면에서 行政協議會의 構成이 필요한 地域들이다. 특히 國立公園이나 여러개의 道에 걸쳐 이루어지고 있는 대규모 開發事業의 경우 廣域行政體制의 必要性이 높아가고 있다. 京畿道와 忠南道에 걸쳐 이루어지고 있는 牙山灣 開發事業이라든가 水系를 따라 이루어지는 水資源開發事業의 경우도 마찬가지다.

〈表 2〉 首都圈行政協議會의 運營實績

區分 回	開催年月日	附 議 案 件			合 意 案 件(%)		
		計	京 畿	서 울	計	京 畿	서 울
計		149	98	51	105(70)	65(66)	41 (80)
1 회	1968. 10. 14	23	20	3	21(91)	18(90)	3(100)
2 회	1969. 4. 2	11	9	2	8(73)	6(67)	2(100)
3 회	1970. 7. 2	20	9	11	18(90)	7(78)	11(100)
4 회	1971. 3. 18	17	11	6	14(82)	8(73)	6(100)
5 회	1971. 9. 29	7	6	1	6(86)	5(83)	1(100)
6 회	1975. 12. 19	10	6	4	8(80)	4(67)	4(100)
7 회	1976. 5. 28	14	10	4	10(71)	7(70)	3 (75)
8 회	1982. 5. 26	26	13	13	12(46)	5(39)	7 (54)
9 회	1985. 7. 4	21	14	7	8(38)	5(36)	3 (43)

  

구분 회	개회년월일	附 議 案 件						合 意 案 件					
		계	서울	경기	인천	강원	충북	계	서울	경기	인천	강원	충북
합 계	3 회	45	13	9	12	7	4	24	7	7	10	—	—
1회(10회)	1988. 12. 2	14	5	3	3	2	1	9	4	2	3	—	—
2회(11회)	1989. 6. 9	15	2	3	6	2	2	6	1	1	4	—	—
3회(12회)	1990. 6. 13	16	7	4	3	1	1	9	2	4	3	—	—

(8) 韓國地方行政研究院, 首都圈 廣域行政體制에 관한 研究(報告書 第71卷) 1990, p. 17.

셋째 우리나라의 空間構造는 급격히 변화하고 있다. 大都市와 주변地域은 물론 中小都市의 경우에도 都市와 農村의 區分이 불분명해지고 이른바 都農의 連續性(urban-rural continuum)이 강화되고 있다. 앞으로 經濟水準의 向上, 交通·通信手段의 發達 및 價値觀 내지 生活패턴의 變化로 우리나라 空間構造는 더욱 빠른 변모를 보일 것이다. 郡·郡間에 걸치는 廣域行政需要도 늘어날 것이며 道·道間의 문제도 더욱 多元化 될 것이다. 大都市의 區가 自治區로 되었다. 自治區들간의 水平的 廣域行政 需要는 급격히 증대할 것이다. 自治區間에 걸치는 문제가 발생하면 오늘날까지 任命提請權者인 市長이 權威主義의 으로 해결해 왔으나 區廳長이 直選될 경우 自治區間의 廣域行政 필요성은 필연적으로 높아질 것이다. 區·區間의 行政協와 이를 위한 制度的裝置가 무엇보다 시급한 실정이다.

넷째 協議會의 運營과 構成에도 문제가 있다. 大都市行政協議會나 都市圈行政協議會의 構成에 地方議會의 參與가 배제되어 있다는 점이다. 議決機關인 地方議會가 완전히 배제된 執行機關間的 協議는 처음부터 限界를 지녀왔다. 이제 地方議會가 구성된 이상 地方自治團體間的 문제에 대하여 해당 地方議會를 어떠한 方法으로든지 처음부터 참여시키는 것이 바람직하다고 보여진다. 이른바 토론토의 廣域行政體制로 알려진 메트로폴리탄 토론토(Metropolitan Toronto)의 경우 처음부터 관련 地方議會가 중심이 되어 運營되고 있다. 略稱으로 메트로토론토라고 불리우며 1954年 토론토大都市聯合法(Municipality of Metropolitan Act)에 의해 토론토市와 3개의 面(village), 4개의 邑(town), 5개의 市(township) 등 13개 地方自治團體로 구성되며 議決機關은 市長을 포함하여 24명으로 구성되고 토론토市에서 12명과 나머지 12개 地方自治團體에서 1명의 地方議會議員을 내보내도록 되어있다. 이들은 각기 그들이 소속된 地方自治團體議會의 議長을 겸하도록 되어 있음은 하나의 敎訓이 될 수 있다고 본다.<sup>(9)</sup>

## 2) 事務의 委託, 地方自治團體組合 및 地方公社의 設立

우리나라 地方自治法에 의하면 한 地方自治團體 또는 그 長은 所管事務의 일부를 다른 地方自治團體 또는 그 長에게 委託處理할 수 있으며 2개 이상의 地方自治團體가 하나 또는 둘 이상의 事務를 공동으로 처리할 필요가 있을때 規約을 정하여 地方自治團體組合을 設立할 수 있게끔 하고 있다. 또한 地方公企業法에 의하면 서울特別市, 釜山直轄市, 道와 市·郡은 상호規約을 정하여 공동으로 公社를 設立할 수 있도록 하고 있다.

그러나 廣域行政의 一環으로서 事務委託, 地方自治團體組合과 地方 會社의 方法은 거의 활용되고 있지 않으며 최근 首都圈의 쓰레기 處理를 위하여 서울特別市, 仁川直轄市, 京畿道가 組合을 設立, 金浦海岸埋立地를 造成할려고 하고 있을 뿐이다. 특정한 廣域行政事務를 처리하기 위하여 事務의 委託이나, 地方自治團體組合 및 地方公社 方法은 다른 나라의 경

(9) Frank Smallwood, Metro Toronto: A Decade Later, Bureau of Manicipal Research, Toronto, 1963, pp. 122-127.



우 많이 활용되고 있는데 비해 우리나라는 대단히 저조한 실정이다. 이유로서 地方自治의 空白속에서 中央政府 산하 公社들이 廣域行政事務에 대하여 적극적인 참여를 하고 있으며 또한 中央集權的 行政下에서 中央政府의 一線機關들이 직접 廣域行政을 하고 있었기 때문이라 보여지나 보다 근본적인 문제는 地方自治團體들이 廣域行政에 대하여 소극적 태도와 현실적인 필요성을 강하게 느끼지 못하였다고 생각한다.

특히 다른 나라의 경우 地方自治團體組合 또는 特別區(special district)가 대단히 많이 활용되고 있다. 組合 또는 特別區는 一部 事務組合 또는 單一目的特別區와 複合事務組合 또는 多目的特別區로 나누어 생각할 수 있으며 프랑스의 Syndicat, 英國의 Joint Board, 美國의 Special District, 獨逸의 Gemandeverbande 등을 예로 들 수 있으며 각국마다 약간의 성격차이는 있으나 廣域行政事務處理에 커다란 기여를 하고 있다. 이러한 組合내지 特別區的 해결방법에도 문제가 없는 것은 아니다. 英國의 경우 너무나 많은 單一目的 特別區的 設置로 이른바 英國의 地方自治의 亂脈相(British chaos) 또는 애드혹크라시(adhocracy)라는 비난을 받고 있다. 따라서 北歐諸國이나 프랑스의 département, 이태리의 consortium과 같은 多目的 特別區내지 複合事務組合 형태로 발전하는 경향도 있음을 우리나라의 경우 敎訓을 줄 수 있다고 보여진다.<sup>(10)</sup>

### 3) 廣域都市 및 交通計劃樹立

都市 및 交通問題의 廣域化에 따라 地方自治團體間의 協力體制가 증대되고 있다. 우리나라의 경우에도 都市交通整備促進法에 의하여 交通施設의 정비를 促進하고 交通手段 및 交通體系를 效率的으로 운영관리하기 위하여 廣域交通計劃을 수립하도록 하는 制度的 根據를 마련하고 있으며 이번 國會에서 통과된 改正 都市計劃法에 의하면 廣域都市計劃을 도입하였다. 建設部長官은 그 이상의 都市計劃區域이 인정되는 區域과 그 주변지역에 대하여 都市의 機能을 부담하여 역할을 제고하고 環境保全 및 經濟的이고 效率的인 廣域計劃을 수립하기 위하여 필요하다고 인정되는 廣域計劃區域의 지정을 都市計劃으로 결정할 수 있게 하고 있다. 廣域計劃區域에서 廣域計劃으로 경해야 할 사항으로서 ① 都市別 機能分擔에 관한 사항 ② 環境保全 ③ 道路, 鐵道, 高速鐵道, 運河, 쓰레기 및 汚物處理場, 油類貯藏 및 送油設備, 가스공급설비, 통신시설과 기타 大統領令으로 정하는 廣域施設에 관한 計劃을 열거하고 있다.

이상과 같은 廣域都市 및 交通計劃에 관한 廣域計劃體制는 이미 다른 나라에서는 일찍부터 도입한 바 있으며 廣域行政改革에 중심과제로 되어온 점을 감안한다면 우리나라에서는 너무 늦은 감이 없지 않으나 廣域行政에 발전적 계기가 될 것으로 생각된다. 美國의 multi-county 또는 multi-state planning commission이라든가 解體되기전 Great London Council의

(10) A.F. Leemans, Changing Patterns of Local Government, International Union of Local Authorities, The Hague, 1970, pp. 127-9.

기능이 주로 廣域計劃의 事務를 주로 하고 있었다는 점이 이를 말해준다. 日本의 東京都市圈 交通計劃協議會가 都市圈交通計劃을 수립하는 예도 여기에 속한다. 그러나 廣域計劃의 接近方法은 언제까지나 計劃으로, 執行力이 뒷받침되지 않고 있으며 個別地方自治團體의 都市計劃 또는 交通計劃과의 관계를 어떻게 定立하느냐에 문제가 없는 것은 아니다. 英國의 廣域計劃을 strategic plan이라 하고 地方自治團體의 計劃을 local plan이라고 구분하고 있으나 양자간의 性格에 대한 論難이 계속되고 있는점도 무시할 수 있다.

〈表 3〉 首都圈 整備審議委員會 運營實績

구분 회	개최년월일	계	서울시	문교부	건설부	재무부	상공부	보사부	경기도	농수산	내무부	문공부	법무부	체신부	기타 <sup>1)</sup>
합계	28 회	196	59	33	26	12	10	10	10	6	5	5	4	3	13
1 회	1984. 3. 28	9	—	4	1	1	—	—	—	—	—	—	—	1	2
2 회	1984. 5. 10	9	3	3	1	—	—	—	—	—	—	1	—	1	—
3 회	1984. 8. 18	15	7	5	—	—	—	—	—	—	—	—	2	1	—
4 회	1984. 10. 22	13	7	2	—	—	1	1	1	—	—	—	1	—	—
5 회	1984. 11. 13	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—
6 회	1985. 1. 21	10	4	2	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—	2
7 회	1985. 4. 24	6	1	2	1	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—
8 회	1985. 10. 12	9	6	1	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—
9 회	1985. 12. 11	8	1	1	2	2	—	—	—	—	1	1	—	—	—
10 회	1986. 3. 27	10	1	3	1	—	1	2	1	—	—	—	1	—	—
11 회	1986. 7. 8	4	1	—	2	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—
12 회	1986. 10. 8	6	2	—	—	—	—	1	—	1	—	—	1	—	1
13 회	1986. 11. 29	4	—	1	2	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—
14 회	1987. 1. 17	1	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
15 회	1987. 4. 9	4	2	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—
16 회	1987. 11. 22	9	2	2	3	—	1	—	—	—	—	1	—	—	—
17 회	1988. 3. 25	7	1	1	—	1	1	—	—	1	1	—	—	—	—
18 회	1988. 11. 21	3	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1	—	—	1
19 회	1989. 2. 22	4	1	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1
20 회	1989. 5. 20	1	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
21 회	1989. 11. 18	3	—	—	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
22 회	1989. 11. 18	3	1	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
23 회	1990. 2. 9	6	1	1	1	1	—	—	1	1	—	—	—	—	—
24 회	1990. 3. 31	8	2	—	3	2	—	—	1	—	—	—	—	—	—
25 회	1990. 6. 22	10	4	1	1	2	—	—	—	—	—	—	—	—	2
26 회	1990. 10. 26	8	2	1	1	—	2	—	2	—	—	—	—	—	—
27 회	1990. 11. 15	13	3	2	2	—	1	1	1	1	1	—	—	—	1
28 회	1990. 12. 18	12	4	1	—	1	1	1	2	1	—	—	—	—	1

註 1) 기타 13건의 상정안건은 경제기획원 1건, 외무부 1건, 국방부 1건, 체육부 1건, 동력자원부 1건, 교통부 2건, 노동부 1건, 국토통일원 2건, 총무처 2건, 중앙선관위 1건임.

資料: 趙漢億, 首都圈 整備審議委員會 決定過程에 관한 研究—首都圈 整備審議委員會 案件을 中心으로, 서울 大學校 環境大學院 碩士學位論文, 1991, pp. 41-44.

4) 首都圈整備審議委員會 및 首都圈廣域行政調整委員會

首都圈에 局限되는 委員會지만 廣域行政의 機能을 一部 遂行하고 있다고 보여지는 두개의 委員會가 있다. 즉 1983년에 制定된 首都圈整備計劃法에 의한 首都圈整備審議委員會와 1991年 制定된 서울特別市 行政特例에 관한 法律에 의한 首都圈廣域行政調整委員會가 그것이다.

首都圈廣域行政調整委員會는 ① 首都圈整備計劃 ② 制限整備圈域안의 人口集中誘發施設의 配置計劃 ③ 開發誘導圈域안의 開發計劃 ④ 首都圈整備에 관한 調整 ⑤ 移轉促進圈域안의 人口集中誘發施設의 整備計劃 ⑥ 人口影響評價 및 기타 事項을 審議토록 되어있다. 앞의 <表 3>에서 보여주는 바와 같이 委員會는 1984년부터 1990년까지 28회의 會議를 개최하여 총 196件的 附議된 안건을 처리하였으며 內容別로 보면 <表 4>에서 알 수 있는 바와 같이 人口集中 施設인 建築物에 관한 案件이 149件으로 가장 많았고 그 다음이 宅地開發이 47件으로 나타났다. 따라서 首都圈整備審議會는 廣域行政機能을 거의 수행하지 못하였으며 委員會의 構成에 있어서도 서울特別市長만 委員이고 京畿道와 仁川直轄市는 제외되어 地方自治團體의 參與가 이루어지지 못한 전형적인 下向的 審議會의 性격을 지녔다.

首都圈廣域行政調整委員會는 서울特別市, 仁川直轄市, 京畿道 一圓에 걸쳐

① 道路, 交通 및 運輸關聯事項 ② 環境汚染防止 및 環境保全에 관한 事項 ③ 水資源등의 利用에 관한 事項 ④ 기타 首都圈 廣域行政上 필요한 事項에 관한 計劃樹立과 그 執行에 관하여 中央部處의 長과 서울特別市長이 意見을 달리하는 경우에 調整할 수 있다. 이 委員會는 아직 運用의 歷史가 짧아 評價를 하기에는 시기상조로 보여지나 機能에 있어서 中央行政機關과 서울特別市間의 調整을 擔當하고 있어 地方自治法 第146條의 行政協議會에서 調整되지 않는 事項에 대한 다른 地方自治團體와 다른 特例를 두고 있는 점은 廣域地方自治團體와의 衡平性과 行政上의 混亂을 가져올 소지가 없지 않다.

이상에서 우리나라 廣域行政體制를 살펴보았으나 전반적인 問題點은 行政協議會가 지나

<表 4> 首都圈整備審議委員會 審議案件의 內容別 現況

안건내용 처리여부	계	건  축  물						정책 및 택지개발
		공공건물	업무용 건축	판매용 건축	공  장	학  교	터  미  널	
계 (가결)	196 (162)	50 (46)	39 (26)	23 (18)	8 (7)	24 (24)	5 (0)	47 (41)
1984년	47	14	12	5	—	—	—	4
1985년	33	11	8	6	1	12	—	3
1986년	24	8	2	3	2	3	1	6
1987년	14	1	1	2	3	3	—	4
1988년	10	6	3	—	—	3	—	—
1989년	11	1	—	1	—	1	—	9
1990년	57	9	13	6	2	2	4	21

치게 特別市, 直轄市 등 大都市와 이를 둘러싸고 있는 道와의 協議・調整에 局限시키고 있어 地方自治團體間의 協力體制에 대한 普遍性이 있으며 協力調整手段이 극히 制限의이며 節次的 規程이 未備하여 形式的이고 宣言的인 경우가 많다고 할 수 있다. 地方議會가 參與할 수 있는 制度的 장치의 缺乏이며 協議事項을 誠實히 지키고자 하는 行政 風土도 잘 造成되어 있지 못한 점을 지적하지 않을 수 없다. 또한 廣域行政에 대한 中央政府의 直接的 介入이 강하며 地方自治團體間의 水平的 協力體制는 手段에 있어서나 執行을 保障할 制度的 뒷받침이 거의 되고 있지 못한 점을 들 수 있다.

#### IV. 廣域行政 改革의 代案

廣域行政의 필요성은 비단 우리나라만의 문제는 아니다. 오히려 오랜 地方自治의 傳統과 住民自治의 原理가 뿌리박힌 나라에서는 더욱 심각한 課題이다. 이른바 廣域行政에의 길은 험난한 政治的 組織的 交叉路(political and organizational crossroad)라고 할 정도로 어려운 문제로 알려져 있다.<sup>(11)</sup> 世界各國에는 廣域行政을 위한 여러가지 代案的 改革이 있었으며 이를 간단히 要約하면 다음과 같다.

첫째 여러개의 地方自治團體들을 統廢合하여 廣域行政問題를 內部化시킬 수 있는 하나의 새로운 地方自治團體를 만드는 것이다. 中心都市가 隣接行政區域을 부분적으로 編入시킨다든가 두개 이상의 地方自治團體를 合併하는 方法이 그것이다. 우리나라도 많이 採擇한 方法이었으나 본격적인 地方自治時代를 앞두고 점차 어려운 代案이라고 생각한다. 유럽 여러 나라에서 1970年代를 통하여 대담한 地方自治團體의 統廢合을 단행한 바 있으며 가장 큰 이유는 地方自治團體 經營의 規模의 經濟를 살리고 外部經濟的 漏出을 內部化(internalize externality spillovers)하기 위해서였다. 英國은 123개의 廣域自治團體를 62개로, 1,827개 基礎自治團體를 481개로 統廢合하였으며 덴마크, 스웨덴, 네덜란드, 벨지움 등도 비슷한 統廢合을 단행한 바 있다.<sup>(12)</sup> 특히 유럽 여러나라에서는 地方自治團體로서 市를 統廢合하여 都市政府의 수를 계속 줄이고 있으며 다음 <表 5>에서 보여주는 바와 같이 英國의 경우 1950年 1,347개에서 1975年 521개로, 西獨의 경우 1959年 24,512개에서 1978年 8,514개로, 스웨덴의 경우 1950年代에는 2,500개에서 1980年代에는 279개로 줄여 나간 바 있다.<sup>(13)</sup>

둘째로 기존의 地方自治團體위에 廣域行政을 전담하는 새로운 地方政府를 新設하는 방안으로 결과적으로 地方自治團體에 새로운 하나의 階層을 만드는 方法이다. 캐나다 토론토의

(11) Peter Self, *Planning the Urban Region: A Comparative Study of Policy and Organizations*, University of Alabama Press, 1982, p. 146.

(12) 崔順植, 現代地方自治論, 尙文社, 1988, p. 69.

(13) 崔相哲, “自治區域設定과 地域開發의 方向”, 思想과 政策 Vol. 3, No. 1, (1985) pp. 22-24. B.C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, George Allen & Unwin, 1985, pp. 72-78.

〈表 5〉 유럽諸國 都市自治團體의 統廢合과 數의 推移

국 가	1940s	1950s	—	1960s	—	1970s	—	—
오스트리아	—	—	—	3,183 (1966)	—	3,183 (1970)	2,414 (1972)	2,417 (1974)
벨 지 움	2,670 (1947)	—	—	2,663 (1961)	—	2,359 (1970)	—	—
덴 마 크	—	—	—	1,387 (1961)	—	277 (1970)	275 (1974)	—
프 랑 스	—	—	—	37,708 (1968)	—	36,489 (1970)	36,413 (1980)	—
영 국	—	1,347 (1950)	—	1,349 (1960)	1,288 (1965)	1,357 (1973)	410 (1974)	521 (1975)
그 리 스	—	—	—	5,993 (1962)	—	6,037 (1979)	—	—
이 태 리	7,810 (1950)	—	—	—	—	8,056 (1972)	—	—
룩셈부르그	—	126	—	126	—	126	—	—
네 델 란 드	—	1,015 (1950)	—	994 (1960)	—	913 (1970)	862 (1973)	811 (1979)
노 르 웨 이	—	—	—	—	—	443 (1974)	445 (1975)	454 (1977)
스 페 인	9,265 (1940)	9,214 (1950)	—	9,202 (1960)	—	8,655 (1970)	8,049 (1978)	—
스 웨 덴	—	2,500 (1950)	1,037 (1952)	1,006 (1963)	848 (1969)	464 (1971)	278 (1974)	279 (1980)
스 위 스	—	3,097	—	3,095	—	3,072 (1970)	3,050 (1975)	3,038 (1977)
서 독	—	24,512 (1959)	—	24,438 (1965)	24,282 (1968)	14,242 (1974)	8,514 (1978)	—

Source: Council of Europe(1980).

( ) : 통폐합년도

메트로폴리탄 토론토(Metropolitan Toronto), 스톡홀름카운티政府(Stockholm County Council), 프랑스의 레종(region)과 1986年 廢止된 大런던政府(Greater London Council)를 예로 들 수 있다. 大런던政府의 解體過程에서 볼 수 있었던 바와 같이 기존 自治團體들과 大런던政府와의 마찰과 紛爭의 소지는 많았다고 보여지며 아직도 해결해야 할 많은 문제점을 안고 있는 代案이라고 보여진다.

셋째로 大都市圈 문제를 해결하기 위한 中央政府 산하部省으로 委員會 또는 廳을 設置하는 方案이다. 필리핀의 마닐라 大都市廳(Metropolitan Manila)이 여기에 해당되며 근본적으로 地方自治에 逆行하는 新中央集權主義的 發想에서 나왔다고 보여진다.

넷째로 特別區(Special District), 地方自治團體組合, 地方自治團體聯合, 地方開發事業團, 廣域地方公社, 事務委託 등 廣域行政의 필요성이 생길때 內容과 對象에 따라 部分的, 漸進的으로 對處하는 方案이다. 特別區는 美國의 경우에 많이 활용하고 있으며 地方自治團體의 組合은 獨逸과 프랑스에서, 地方自治團體聯合은 英國에서, 地方開發事業團은 日本에서, 廣域地方公社는 이태리와 日本 등에서 많이 도입하고 있으며 事務委託은 나라에 관계없이 많

이 활용하고 있는 制度이다. 이상과 같은 代案들은 對症的 해결책으로 기존 地方自治團體의 커다란 반발을 사지 않고 도입할 수 있는 方法이나 너무 많을 경우 이른바 애드혹크라시(adhocracy)라는 비판을 받고 있으며 또 다른 行政的 非能率과 混亂을 초래할 가능성이 있다고 보여진다.

다섯째 協議會方法이다. 우리나라가 택하고 있는 行政協議會를 대표적인 例로 들 수 있다. 기존 地方自治團體의 機能과 地位를 그대로 두고 自發的 또는 準強制的 形式으로 地方自治團體間에 定期的 또는 隨時的으로 特別事案에 대하여 協議해 나가는 方法이다. 美國이나 日本에서 많이 活用하고 있는 代案이나 自發的이고 隨時的인 協議와 이에 따른 協助가 어느정도 實效성과 強制성이 있느냐가 문제이다. 우리나라에서 지난 20餘年동안 行政協議會의 實績이 이를 반영하고 있다. 割據主義的 地方政府와 中央集權의 高姿勢에 길들여진 中央政府사이에 과연 協議가 이루어질 수 있을 것인가에 대해서는 의문이 있으며, 또한 自發的 協助를 기대한다는 것은 스스로 限界가 있다고 보여진다. 자칫하면 形式的이고 枝葉的인 事案에 대한 合意가 이루어질 지 모르지만 費用을 수반한다든가 地域住民들의 反對에 부딪혔을 때 결과적으로 地方自治團體間에 責任을 轉嫁할 수 있는 制度的 裝置밖에 하지 못하는 결과를 낳게 할 가능성이 높은 代案이다.

## V. 우리나라 廣域行政協力體制 構築方向

地方化 내지 地方自治의 實施라는 遠心력과 廣域化 내지 廣域行政이라는 일견 對立되는 두가지 力動關係를 동시에 수용하면서 우리나라 實情에 알맞는 代案的 廣域行政協力體制를 찾아내는 것은 결코 쉬운 일은 아니다. 크게는 첫째 우리나라 地方行政體制를 構造的으로 改編하여 地方自治團體의 種類와 階層을 廣域行政이라는 時代的 要求를 수용하는 方案과 둘째 既存의 地方自治團體의 種類와 階層을 그대로 두고 協力體制를 찾아보는 方案이 있을 수 있다.

첫째 代案을 대단히 다양한 選擇의 폭을 지니고 있으나 여기에서 舉論하기엔 너무 큰 開放的인 主題로서 두번째 代案을 중심으로 하여 살펴보고자 한다. 즉 첫번째 代案의 내용으로서 道の 數를 늘리고 邑·面을 統合한 都農的 行政區域으로 새로운 郡을 만드는 方法도 있을 수 있으며 우리나라 水系을 중심으로 한 圈域을 하나의 道로 하고 市·郡을 統合하여 새로운 都農的 地方自治團體로 만드는 方法도 있을 수 있다. 오늘날 廣域自治團體인 市·道 위에 새로운 圈域的 廣域自治團體를 새로이 만드는 3層制를 상정할 수도 있고 서울과 京畿道를 統合하여 서울都로 改編하는 方案도 있을 수 있다. 몇가지 例示에 불과하지만 수십가지의 代案이 나올 수 있다고 본다. 日本의 道, 都, 府, 縣, 制를 道州制로 改編하자는 論議도 같은 脈絡에서 나왔다고 볼 수 있다. 그러나 여기에선 기존 우리나라 市·道

廣域自治團體와 市·郡 基礎自治團體라는 重層制 構造를 그대로 받아들이고 기존의 行政區域을 주어진 것으로 보고 몇가지 方向을 提示코자 한다. 사실 行政區域을 改編하여 廣域行政의 目的을 어느정도 달성할 수 있을지 모르지만 시간이 지나면 또 다시 行政區域을 改編해야 하는 必要性이 提起됨으로서 이른바 行政區域改編의 落書(doodle of administrative jurisdiction)라는 비난을 받을 가능성도 있다.

#### 1) 行政協議會의 多樣化 및 常設化

行政協議會를 都市圈에 局限시키지 말고 필요한 경우 市·道間, 道·道間, 市·郡間, 郡·郡間, 市·郡·區間, 區·區間 行政 協議會가 構成될 수 있도록 多樣化해야 할 것이며 廣域自治團體間의 行政協議會를 常設化하고 常任事務局을 두되 廣域都市計劃, 廣域交通計劃 機能을 管掌케 하는 것도 바람직한 方向이라고 보여진다.

#### 2) 行政協議會 構成에 地方議會議員 參與

行政協議會의 構成에 地方自治團體의 長에 局限시키고 있으나 協議過程에 처음부터 地方議會를 代表하는 議會議長이나 議員을 參與시킴으로서 協議事項에 대한 議決權을 가진 地方議會의 追認을 용이케하고 實效성을 높일 수 있는 契機가 될 수 있을 것이다.

#### 3) 協力 및 紛爭調整方法의 多様な 活用

現行 制度上으로 活用할 수 있는 여러가지 協力 및 紛爭調整手段으로서 行政協議會 이외의 事務委託, 地方自治團體組合, 地方公社 등의 方法을 보다 多樣하게 活用케 해야 할 것이며 앞으로 地方自治團體聯合이라든지 事業團, 特別區, 會議 등의 制度를 新設함으로서 事案에 따라 地方自治團體間에 柔軟하게 導入할 수 있는 多樣성을 주도록 해야 할 것이다.

#### 4) 地方計劃(local planning)制度의 導入

地方自治團體의 計劃機能을 補強시키며 특히 市道間, 市·郡間 廣域開發計劃을 義務화시키고 常設計劃機構 및 共同出捐의 地方開發研究機關을 設立해야 할 것이다. 地方開發은 밖으로부터 주어지는 것이 아니라 單一地方自治團體 또는 地方自治團體들이 共同으로 開發計劃을 內發적으로 만들어 낼 수 있는 體制를 만들어 주어야 할 것이다. 中央政府는 指標的(indicative), 戰略的(strategic) 指針만 주고 地方政府로 하여금 主體的으로 廣域의 地方開發計劃을 立案 決定하게 함으로서 더이상 地方의 要求가 中央의 橫暴로 인해 疎外되거나 局外省으로 취급받는 일이 없어야 할 것이다.

#### 5) 首都圈整備審議委員會와 首都圈廣域行政調整委員會의 統合

首都圈整備審議委員會와 首都圈行政調整委員會의 構成이 거의 같을 뿐만 아니라 首都圈整備審議委員會의 審議機能과 首都圈廣域行政調整委員會의 調整機能을 統合하여 單一化함으로써 首都圈의 廣域行政問題를 보다 效率的으로 대처할 수 있을 것이며 構成員으로서 仁川直轄市長과 京畿道知事を 追加하여야 할 것이다.

#### 6) 行政協議會 및 紛爭調整過程의 中央政府關係官 參與

많은 地域間紛爭調整이라든가 協力方案 模索에 中央政府의 直接間接的으로 仲裁者로서 또는 參考人으로서 役割을 해야 할 경우가 없지 않다. 따라서 地方自治團體間 行政協議會에 中央政府關係官이 參與할 수 있는 門戶를 開放시켜 주어야 할 것이다.

#### 7) 嫌惡·忌避施設 및 土地利用調整方案의 講究

모두가 필요성을 認定하지만 누구도 받아들이지 않으려고 하는 嫌惡·忌避施設 및 土地利用問題解決을 위한 廣域的 協調體制 強化를 위한 應益者負擔原則의 合理的 適用과 인센티브制度의 導入과 自發的 受容에 대한 財政支援의 差等的 優先化와 住民參與는 물론 地方議會의 參與를 強化시켜야 할 것이다.