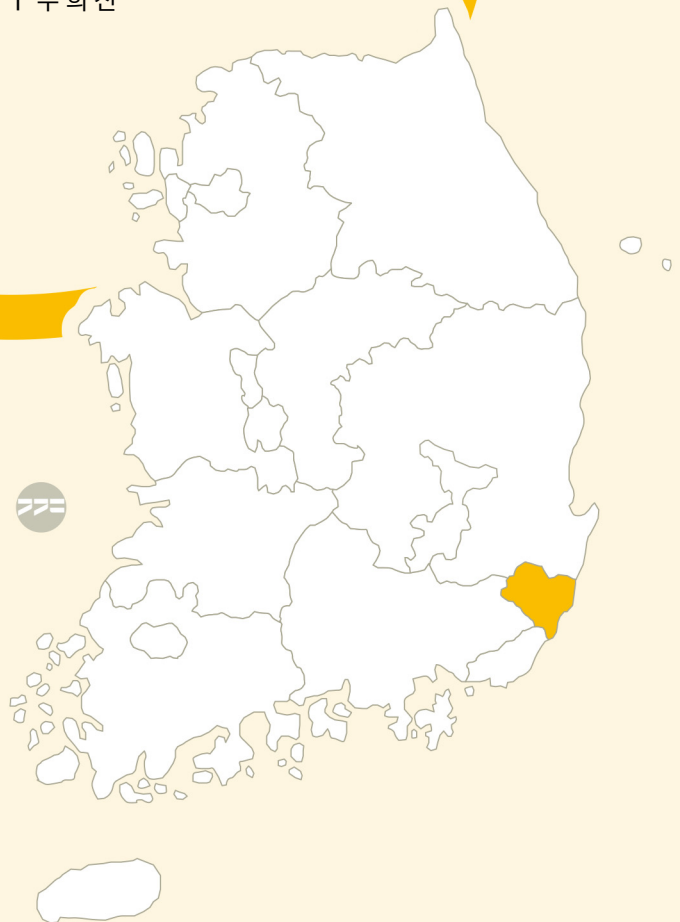




# 해오름동맹 상생협의회체 발전 방안

전대욱 | 주희진







## 해오름동맹 상생협약체 발전 방안

### 연구진

전대욱 · 한국지방행정연구원 연구위원

주희진 · 한국지방행정연구원 부연구위원

---



<b>I</b>	<b>해오름동맹의 전략적 추진과 정책적 이슈</b>	
	01. 해오름동맹의 전략적 추진	4
	02. 해오름동맹의 정책적 이슈	6
<b>II</b>	<b>지역간 연계·협력의 의의와 추진 현황</b>	
	01. 광역행정과 지역간 연계·협력	7
	02. 지방자치단체간 연계·협력을 위한 제도	8
	03. 지역간 연계·협력 사례	14
<b>III</b>	<b>해오름동맹의 추진을 위한 법제 검토</b>	
	01. 자치단체간 연계·협력 관련 특별법 제정 동향	22
	02. 해오름 산업벨트 특별법(안) 검토	22
<b>IV</b>	<b>해오름 산업벨트 거버넌스 구축·운영 방안</b>	
	01. 해오름동맹 거버넌스 구축·운영 전략	23
	02. 해오름동맹 거버넌스 구축·운영 방안	25
	<b>참고문헌</b>	34

## 해오름동맹의 전략적 추진과 정책적 이슈

### 1. 해오름동맹의 전략적 추진

#### □ 해오름동맹의 전략적 추진 현황

- 지난 '16년 6월 울산-포항간 고속도로의 개통을 계기로 동해남부권의 인접 자치단체 3개 도시(울산, 포항, 경주)간 해오름동맹의 결성 및 상생협회의 설립과 아울러 '23년말 현재 까지 다양한 상생협력사업들을 추진하고 있음
  - 울산광역시, 포항시 및 경주시는 동해남부권 해오름동맹 상생협력 협약('16.6) 및 공동 협약서 체결('22.10), 상생협력 공동선언문 서명('23.11)을 통해, 경제와 교통인프라, 문화·관광 등 해오름 대도시권 광역화 협력을 추진
  - 상생협력 협약의 체결과 함께 일찍이 추진된 해오름동맹 상생협회의는 울산광역시장, 포항 시장, 경주시장으로 구성되어 상·하반기 2회 정기회의 및 수시 임시회의 등을 통해 지난 '17년 이후 4개 분야, 30개 협력사업을 공동으로 추진 중

#### □ 해오름동맹의 효과적 추진을 위한 정책적 이슈 검토 필요

- 상생협의회 및 협력사업의 본격적 추진에 따른 정책적 이슈의 점검·검토 필요
  - 해오름동맹 발전전략에 관한 연구용역은 지난 '17년 수행 후, '23년 하반기 연구용역 등을 통해 같은 해 말 도시발전 전략 계획이 수립되었음
  - 해오름동맹은 '24년 이후 실무협의회 구성 및 사무국 추진 등 본격적인 연계·협력의 추진을 예정하고 있으며, 이와 같은 추진에 있어서 연계·협력의 원활한 추진을 위한 법제 개선안 및 정책 추진 방안 등의 점검·검토가 필요함
  - 본 연구는 해오름동맹과 상생협력사업의 원활한 추진을 위한 관련 이론 및 유사사례 등의 고찰을 통해 추진전략의 고도화에 관한 시사점을 제시하고, 제도·정책적 개선방안에 대해 논하는 것을 본 보고서의 목적으로 함

◀ 표 1 ▶ 해오름동맹 2023년 공동추진사업 현황(안)

분야	사업	예산(백만 원)
산업·R&D	• 해오름동맹 벤처·창업기업 혁신 포럼	180
	• 해오름동맹 수소전기차 공동보급	63,870
	• 해오름동맹 원자력혁신센터 운영	7,200
	• 전기차·전기충전소 공동보급 사업	49,458
문화·관광·교류	• 해오름동맹 평생학습도시 발전전략 상생 워크숍	10
	• 해오름동맹 청소년 문화교류	36
	• 해오름 생활체육대축전 개최	750
	• 해오름동맹 합창페스티벌	120
	• 해오름동맹 시립예술단 합동공연	400
	• 해오름 동행길 조성	14,580
	• 해오름동맹 소통 교육과정 운영	30
	• 울산 야생동물구조센터 포항·경주 공동 이용	비예산
	• 전통시장 자매결연을 통한 상생발전	비예산
	• Univer+City 대학과 도시의 상생발전 포럼	23
	• 문화·관광시설 등 공공요금 할인제도 운영	비예산
	• 해오름동맹도시 한번에 한주살이 및 야외 체험콘텐츠 개발	120
	• 2022년 지역연계관광 활성화 사업	140
	• 수도권과 지방의 법인세를 차등적용 공동건의	비예산
	• 코로나19 긴급 수술환자 하이브리드 수술실 공동활용	비예산
	도시 인프라	• 동해남부선 관역전철 연장운행(태화강역~송정역~신경주역)
• 동남권 해오름 초광역전철망		국비 276,500
• 울산·경주·포항간 광역철도(수소트램) 건설		국비 260,300
• 국도 7호선 확장 및 대체도로(농소~외동) 개설		전액 국비 167,600
• 국도 14호선 단절구간 연계개설 및 도로 확장		전액 국비 521,400
• 동해남부선 폐선부지 공동 활용		비예산(특별법건의)
• 해오름동맹 동해안 자전거길 조성		비예산
• 지진방재 및 대응 공동협력단 운영		비예산
• 산림병해충 공동방재 협의체 구성		비예산
• 국도7호선(울산시계~경주 외동교차로) 병목구간 확장		국비 30,000(추정)
농·축산	• 농축산물 판매·홍보 교류	105
<b>합계(30개 사업)</b>		<b>137,127</b>

자료 : 울산광역시청 내부자료

## 2. 해오름동맹의 정책적 이슈

### □ 해오름동맹의 전략적 추진을 위한 검토사항

- 본 연구에서는 울산연구원 및 경북연구원의 공동연구(2023)인 「해오름동맹 발전전략 연구」에서 논의된 발전전략 및 상생협력사업과 관련된 주요 논의사항의 보완을 위한 것임
  - 동 연구에서는 해오름동맹 지역여건 분석, 상생발전을 위한 비전·목표·전략 및 주요 추진사업 등을 담고 있으며, 아울러 광역 거버넌스 체계로서의 광역사무국의 설립 등을 제안하고 있음
  - 해오름 산업벨트 발전계획을 위한 충분한 고려와 검토가 선행연구에서 제시되었으므로, 본 연구에서는 간략히 언급된 광역 거버넌스 체계의 구축과 제도 개선 방안을 중심으로 논의하고자 함
- 우선 광역 거버넌스의 구축을 위해서 관련 이론 및 제도적 접근, 관련 사례의 분석 및 구체적인 추진을 위한 거버넌스 체계 구축방안 등을 다룸
  - 우선 다지역에 걸친 광역행정과 지역간 연계·협력의 추진원칙 및 의의를 통해 지역간 연계·협력을 위한 광역 거버넌스의 추진전략을 논의하며,
  - 「지방자치법」 등 제도 관련 논의를 통해 지방자치단체간 연계·협력 제도의 현황과 관련된 제도의 실제 활용사례 등을 분석하여, 해오름동맹의 원활한 추진을 위한 시사점을 제시
  - 구체적으로 광역거버넌스의 핵심인 광역행정사무기구의 설치 방안 및 소요비용 등에 관련된 논의를 제공함으로써 구체적인 추진방안을 제시
- 해오름동맹의 추진을 위한 제도 개선안과 관련된 검토로서, 현재 논의 중인 해오름 산업벨트 특별법안의 주요 내용을 중심으로 개선안을 도출
  - 현재 국내에서 추진 중인 특별자치도 관련 특별법안 및 자치단체간 연계·협력과 관련된 특별법의 제정 동향 등을 제시하고,
  - 구득가능한 법안들의 비교·검토를 통해, 해오름 산업벨트 특별법안의 구성 및 조항의 전반에 관한 검토의견을 제시함





## 지역간 연계·협력의 의의와 추진 현황

### 1. 광역행정과 지역간 연계·협력

#### □ 광역행정의 의의

- 광역행정이란, 지방자치단체 관할 행정구역 범위를 넘어서 발생하는 특정한 행정수요에 대한 공공서비스 제공을 위해 둘 이상의 지방자치단체가 행정사무를 통합적으로 처리하는 행정수행방식을 의미함
  - 광역행정은 광역자치단체·대도시 행정 등과는 다른 의미로 사용되며, 광역자치단체간, 광역·기초자치단체간, 기초자치단체간 상호협력에 의한 행정수행체계를 총괄하는 의미로 사용됨(행정안전부, 2021: 6)
- 수도권 일극화 문제를 해결하고 균형적인 국가 발전 및 지역경쟁력의 강화를 위하여 광역행정의 중요성이 강조되고 있음
  - 수도권 집중의 심화와 비수도권 지역의 인구감소로 지방소멸의 문제가 심각한 사회문제로 대두되자 정부는 지방자치단체의 경계를 넘어서는 연계와 협력을 통한 지역경쟁력 제고와 분권형 균형발전에 힘쓰고 있음
  - 또한 다양한 행정수요의 증가에 따른 지방재정의 증가에 따라 이에 대한 효율적인 대응을 위하여 지역간 적극적인 연계·협력의 중요성이 보다 높아지고 있음

#### □ 광역행정 운영의 주요 한계

- 인식적 측면
  - 지역간 연계·협력을 통한 광역행정 수행을 위한 목적 및 인식의 부족으로 공동으로 수행하는 사업의 발굴·선정의 어려움이 발생하고 있음
  - 각 지방자치단체간 칸막이식 행정 및 저조한 사업 참여율, 광역행정체제의 구축 및 운영 과정에서의 소극적 태도 등 역시 광역행정 운영의 주요 한계로 지적되고 있음

- 과정적 측면

- 지역간 연계·협력은 대체로 주민의 의사와는 무관하게 지방자치단체가 주도적으로 추진하는 경우가 많아 지역간 협력사업을 추진하는 과정에서의 주민 동의를 구하기 쉽지 않으며, 다양한 이해관계자간의 갈등을 조정하는데 어려움을 겪는 경우가 빈번하게 발생하고 있음
- 또한 광역 단위의 중장기적 비전에 따른 사업 추진보다는 개별 지방자치단체의 단기적인 이익 및 지역별 이해관계에 따라 추진하는 경우 포괄적인 사업 운영의 어려움이 발생할 수 있음

- 제도적 측면

- 지역간 협력을 위하여 「지방자치법」, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 등 제도적 기반이 마련되어 있으나 여전히 지역간 연계·협력의 운영은 미흡한 수준임
- 지역간 연계·협력의 낮은 운영과 이로 인한 경험 부족 등은 광역행정을 수행하기 위한 추진기구 등 구체적인 추진체계 마련에도 어려움을 겪고 있는 실정임

## 2. 지방자치단체간 연계·협력을 위한 제도<sup>1)</sup>

### □ 지방자치단체간 협력제도의 개념

- 지방자치단체간 협력제이란, 관할 행정구역을 넘어 발생하는 특정 행정수요에 대한 충족을 위하여 둘 이상의 지방자치단체가 행정사무를 통합적으로 처리하는 것을 의미함
  - 우리나라의 지방자치단체간 협력제도는 1988년에 전부개정된 「지방자치법」에 협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등이 최초로 규정되었음
  - 이후 다양한 중앙정부 및 단일한 지방자치단체만으로는 다양한 행정수요를 충족시키기 어렵다는 한계가 발생에 대응하기 위하여 2021년 전부개정된 「지방자치법」에서 현행과 같은 지방자치단체간 협력제도(협력사업, 사무위탁, 조합, 행정협의회, 특별지방자치단체)의 체계를 구축하였음

1) 이하의 내용은 행정안전부(2022). 「지방자치단체 협력·분쟁조정 업무편람」의 내용을 토대로 작성하였음

□ **협력사업(지방자치단체 상호 간의 협력)**

- 행정업무의 광역성으로 지방자치단체가 단독으로 처리하기 곤란하거나 인적·물적 자원의 부족, 중복투자가 예상되는 경우 다른 지방자치단체와 협력하여 처리하는 방식임
  - 「지방자치법」은 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다고 규정함(제164조)
- 협력 대상사무의 판단, 업무협의 및 협약서 체결 등의 절차를 거침
  - 협력 대상사무란, 다른 지방자치단체와 협력 추진 시 예산절감 및 주민편의 등 행정 효과를 배가시킬 수 있는 사무, 행정서비스의 수혜대상이 인근 지방자치단체 등에 영향을 미치는 사무, 지역간 갈등예방 및 해소에 기여할 수 있는 사무 등을 말함

◀ 표 2 ▶ **협력사업 주요 운영 사례(2022년 신규 협력사업)**

업무명	관련기관	협력내용 및 효과
장애인 평생학습도시 활성화 협약	광주 동구, 광주 남구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관 간 상생발전을 위한 사업의 공동추진</li> <li>• 장애인 평생교육 활성화를 위한 콘텐츠 발굴 및 운영</li> </ul>
광주광역시 지역거점 스마트시티 조성사업 추진을 위한 협약	광주, 광주 동구, 광주광역시도시공사 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역거점 스마트시티 조성사업 유관기관 간 상호협력</li> </ul>
달빛동맹 강화 협약	광주, 대구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권 일극체제와 지역소멸 위기를 극복하기 위해 하늘길(공항), 철길(철도), 물길(도심하천) 등 협력 추진</li> </ul>

자료 : 행정안전부(2022). 「지방자치단체 협력·분쟁조정 업무편람」

□ **사무위탁**

- 업무의 중복 방지 등 예산절감 효과를 높이기 위해 당해 지방자치단체 사무의 일부를 다른 지방자치단체에 위탁하여 처리하는 방식임
  - 「지방자치법」은 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다고 명시함(제168조)

- 사무위탁을 위해서는 관련 지방자치단체간 협의, 규약제정, 고시 및 보고의 절차를 거침
  - 협의대상 사무는 인근 지방자치단체의 시설 등 이용을 통해 기능과 조직의 중복을 피하고 효율적인 업무수행 가능 여부를 판단하여 위탁사무의 내용과 범위, 경비의 부담 방법 등을 협의함
  - 지방자치단체간 협의에 따라 규약을 제정하며, 사무가 위탁된 경우 사무의 관리 및 처리에 관한 조례 또는 규칙은 규약에 달리 정하여진 경우를 제외하고는 사무를 위탁받은 지방자치단체에 대해서도 적용됨
  - 해당 지방자치단체의 협의에 의해 작성된 규약은 각종 방법으로 주민에게 고시하고, 사무위탁 처리가 결정된 경우 행정안전부장관과 중앙행정기관의 장에게 보고해야 함

◀ 표 3 ▶ 사무위탁 주요 운영 현황

업무명	관련기관		위탁내용 및 효과
	위탁	수탁	
하수처리	남양주시	구리시	• 포천지역에서 시작되는 왕숙천 유역의 하수를 구리시 하수처리장에서 처리
쓰레기소각장 사용	의왕시	과천시	• 의왕시의 가연성쓰레기를 과천소각장에 반입 처리하여 소각장 운영의 효율성 제고(과천시) 및 쓰레기 운반 처리비 절감(의왕시)
지방공무원 교육훈련	세종	충남	• 공무원 교육훈련 제반 업무 위탁, 비용 절감

자료 : 행정안전부(2022). 「지방자치단체 협력·분쟁조정 업무편람」

## □ 행정협의회

- 광역계획 및 그 집행, 특수행정수요의 충족, 공공시설의 공동설치, 행정정보의 교환, 행정·재정업무의 조정 등의 필요를 고려하여 관계 지방자치단체간 구성
  - 행정협의회는 지방자치단체가 2개 이상의 지방자치단체와 관련된 특정 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 설치하는 법인이 아닌 협의기구임
  - 「지방자치법」은 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체간의 행정협의회를 구성할 수 있다고 명시함(제169조)

- 행정협의회를 운영하기 위해서는 지방자치단체간 협의, 규약제정, 지방의회의결, 고시, 보고 등의 절차를 거침
  - 행정협의회 구성을 통한 사무 추진여부는 사무의 일부를 2개 이상의 지방자치단체와 공동으로 처리하여야 그 성과를 거둘 수 있는 사무인지 여부, 협의회 구성을 통한 행·재정 업무의 조정이 지방자치단체별로 추진하는 것보다 효율적인 사무인지 여부, 행정정보의 상호 공유가 필요한 사무인지 여부 등을 통하여 판단함
  - 행정협의회는 앞의 협력제도와 달리 지방의회의 의결을 거쳐야 하는데, 지방자치단체간 협의에 의해 작성한 규약을 각 지방의회에서 의결하고 그 결과를 중심자치단체에 통보해야 함
  - 이때 공동으로 처리할 사무의 비중이 보다 큰 지방자치를 '중심지방자치단체'라고 하며 행정협의회 구성현황 등을 보고하는 역할을 수행함
- 행정협의회는 총 111개가 운영되고 있음
  - 광역자치단체 포함(광역+광역 10개, 광역+기초 11개)
  - 기초자치단체 간(같은 시도 내 43개, 다른 시도 간 47개)

◀ 표 4 ▶ 행정협의회 주요 운영현황

유형	협의회명	참여지자체	대표기능
광역자치단체 포함	동남권관광협의회	부산, 울산, 경남	관광진흥
	영남권미래발전협의회	경북, 대구, 울산, 부산, 경남	상생발전
	해오름동맹 상생협의회	울산, 포항, 경주	상생발전
	대한민국건강도시협의회	광역5, 기초97	건강관련 정책교류
기초자치단체간	동북4구 행정협의회	성북구, 강북구, 도봉구, 노원구	상생발전
	경기중부권행정협의회	안양시, 안산시, 광명시, 시흥시, 군포시, 과천시, 의왕시	상생발전
	서부수도권 행정협의회	• 서울시 강서구, 양천구, 구로구 • 경기도 부천시, 광명시, 김포시 • 인천시 계양구, 서구, 강화군	상생발전

자료 : 행정안전부(2022). 「지방자치단체 협력·분쟁조정 업무편람」(‘22년 12월 말 기준)

## □ 지방자치단체조합

- 2개 이상의 지방자치단체가 구성원이 되어 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 목적으로 설립된 법인체
  - 지방자치단체조합은 행정협의회와 달리 법인격을 부여하고 있으나 조례 제정권을 불인정하고 있음
  - 「지방자치법」은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부장관(시·도지사)의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다고 명시함(제176조)
- 지방자치단체조합은 해당 지방자치단체간 협의, 규약제정, 지방의회 의결, 조합설립 신청 및 승인 등의 절차를 거침
  - 지방자치단체조합을 설립하기 위해서는 조합설립 기본계획을 수립하여 조합설립의 목적 및 필요성, 사업내용·추진방법 등 규약의 주요내용, 조직·인력 구성방법, 추진일정 등을 협의해야 함
  - 지방자치단체간 협의 사항을 규약으로 제정해야 하는데, 지방자치단체조합의 기본사항, 사무, 조합회의 및 집행기관의 조직과 위원의 선임방법, 경기부담과 지출방법 등이 규약에 명시되어야 함
  - 지방자치단체조합은 제정된 규약에 대한 지방의회의 의결을 거쳐 조합 설립 신청 및 승인을 받아야 함

◀ 표 5 ▶ 지방자치단체조합 설립 현황

명칭	구성원	목적
부산·진해 경제자유구역청	부산, 경남	
광양만권 경제자유구역청	전남, 경남	• 경제자유구역 내 각종 인·허가사무 및 외자유치 등
대구·경북 경제자유구역청	대구, 경북	
지리산권 관광개발조합	남원, 장수, 구례, 곡성, 함양, 산청, 하동	• 지리산 인근 7개 시군 관광개발사업 공동 추진
지역상생 발전기금조합	17개 시·도	• 수도권 규제 합리화 이익을 지방상생발전 재원으로 활용
천안·아산 상생협력센터 관리 조합	천안시, 아산시	• 천안아산상생협력센터 운영의 효율성 및 독자성 확보
대전환경사업 지방자치단체조합	동구·중구·서구·유성구·대덕구	• 생활폐기물 수집·운반사업 효율적 추진 • 공공중심의 폐기물관리체계 안정화
충남혁신도시조합	충남도, 홍성군, 예산군	• 내포신도시를 단일생활권으로 유지·관리

자료 : 행정안전부(2022). 「지방자치단체 협력·분쟁조정 업무편람」(‘21.12월 말 기준)

## □ 특별지방자치단체

- 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 광역적으로 처리할 필요가 있을 때 설치하는 자치단체를 의미함
  - 법인격을 갖는 특별지방자치단체는 지방자치단체조합과 달리 별도의 특별지방자치단체 의회를 가지며, 조례·규칙 제정권, 조직·인사권, 예산 편성·집행권 등이 부여된 지방자치단체임
  - 「지방자치법」은 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 특별지방자치단체를 설치할 수 있다고 명시함(제199조)
- 특별지방자치단체는 협의, 규약 제정, 지방의회 의결, 행정안전부의 승인 등의 절차를 거침
  - 특별자치단체의 사무 범위는 해당 지방자치단체의 사무 외에도 국가 또는 시·도로부터 사무를 위임받아 수행이 가능함
  - 행정안전부에서 지도·감독하는 조합과 달리, 조례·규칙 제정권을 가지는 특별지방자치단체 의회는 특별지방자치단체에 대한 행정사무 감사가 가능함

◀ 표 6 ▶ 특별지방자치단체 활용 분야

구분	주요내용
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	• 특정기능 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

자료 : 유수동(2022)

□ 지방자치단체간 협력제도의 비교

- 이상의 내용을 토대로 지방자치단체간 협력제도를 비교하면 다음과 같음

◀ 표 7 ▶ 지방자치단체간 협력제도 비교

구분	협력사업	사무위탁	행정협의회	지방자치단체조합	특별지방자치단체
법적근거	지방자치법 제164조	지방자치법 제168조	지방자치법 제169조~제175조	지방자치법 제176조~제181조	지방자치법 제199조~제211조
설립절차	지방의회 의결	불필요	불필요	필요	필요
	타 기관 승인·보고	불필요	불필요	승인	승인
조직구성	불필요	불필요	필요	필요	필요
법인격	없음	없음	없음	있음 (공법인)	있음 (지방자치단체)
사무범위	관할 사무	관할 사무	관할 사무	관할 사무	관할 사무+수입사무
의회설치 및 조례제정권	없음	없음	없음	없음	있음

자료 : 저자 직접 작성

### 3. 지역간 연계·협력 사례

#### 1) 광역자치단체간 연계·협력 사례

□ 지방자치단체조합 : 경제자유구역청

- 주요 내용

- 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에 따라 부산진해, 광양만권, 경기, 대구 경북, 충북, 강원, 광주, 울산 등 '23년 12월 기준 총 9개의 경제자유구역이 지정·운영하고 있음
- 경제자유구역 내 사무를 처리하기 위하여 같은 전담 행정기구(경제자유구역청)를 설치할 수 있으며, 경제자유구역이 하나의 시·도 내에 지정된 경우 해당 시·도지사가 설치·운영하며, 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우 별도의 공동 행정기구를 설치하여 운영할 수 있음



● 주요 이슈

- 우리나라의 중앙집권적 관행으로 그동안 자치단체의 자율성에 기초한 수평적 협력문화가 자리 잡기 어려워 지방자치단체조합 등과 같은 협력제도의 활용이 쉽지 않은 태생적 한계가 있음
- 자치단체조합을 구성하는 각 자치단체로부터 파견인력이 순환으로 근무하는 구조로 되어 있어 해당 분야의 전문성을 확보하기 어렵다는 지적이 있음
- 독자적 재정 운영권의 부재로 적극적인 사업 추진에 한계가 있으며 다수의 이해관계를 가진 주체들 간의 갈등의 발생 등으로 느슨한 협력 고리라는 본질적인 한계가 있음(조성호 외, 2019)

2) 광역자치단체 및 기초자치단체간 협력 사례

□ 행정협의회 : 빛고을생활권행정협의회

● 주요 내용

- 광주광역시와 광주광역시 5개 자치구(동구·서구·남구·북구·광산구), 광주광역시 인접 5개 시·군(나주시, 담양군, 화순군, 함평군, 장성군)은 상생발전과 교류협력 사업을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 '15.1월 '빛고을생활권 행정협의회'를 설치하여 다양한 분야의 지역 현안 및 지역 공동의 협의가 필요한 사항을 정기적으로 논의하고 공동대응하는 동반성장의 모델을 구축·운영하고 있음
- 진료기록을 실시간으로 공유하여 도·농단 의료격차 해소와 농촌지역 응급환자에 대한 신속한 의료서비스를 제공하는 '취약지 응급협진 시스템 구축사업'은 2015~2016년에 걸쳐 우수 선도사업으로 선정된 바 있음
- 현재 단순 행정협의회에서 나아가 '빛고을촌' 출범 등 스마트 광역생활권 통합서비스 체계를 구축하고 지역 간 기능과 이점을 공유하는 등 다양한 형태로 변화·발전하고 있어 지역 발전의 견인 장치로 활용되고 있다는 평가를 받고 있음

● 주요 이슈

- 행정협의회는 가장 유연한 광역행정의 방식이지만, 법인격이 없고 사무국을 두지 않는 경우가 많아 추진역량의 한계가 지적됨(조성호 외, 2019: 83)

- 행정협의회의 결정사항에 대해 예산 확보가 곤란하며 구속력이 없는 경우가 발생할 우려가 있음
- 협력사업의 선정 과정에서 지역이기주의로 인하여 상호 협의가 원활하게 이루어지지 못하는 경우 이에 대한 조정장치의 마련이 요구됨
- 한편, 협의회 운영을 담당하는 부서와 전문인력이 부재하여 추진인력이 부족하다는 문제 점도 지적됨

### 3) 기초자치단체간 협력 사례

#### □ 행정협의회 : 동북4구 행정협의회

##### ● 주요 내용

- 서울시는 특정 시설에 대한 중복 투자를 방지하고 한 자치구를 뛰어넘는 영향력을 지니는 정책들을 수행하기 위하여 광역행정 차원의 생활권 계획의 필요성을 제시하였고, 서울시의 동북4구(성북구, 강북구, 도봉구, 노원구)의 시민사회단체들의 주도로 개최한 토론회의 결과로 구성된 동북4구 발전협의회를 거쳐 동북4구 행정협의회가 구성됨
- 공공부문에서는 동북4구 행정협의회와 이를 지원하는 서울시 지역발전본부 동북권사업단이, 민간부문에서는 동북4구 관내 대학과 시민사회단체가 참여하고, 동북4구 도시재생협력지원센터가 각 부문의 활동을 지원하는 지역 거버넌스를 구축함. 이러한 거버넌스를 토대로 공공부문과 민간부문이 함께 동북4구 발전연구 사업단, 서울시 동북권NPO 지원센터 등을 운영하고 있음
- 동북4구 행정협의회는 기초자치단체 차원에서 행정구역의 경계를 넘어 종합적인 지역 발전의 공동 추진 및 민간부문과 시민까지 참여하여 거버넌스를 구축하고 종합 발전 계획을 수립한 성공적 운영모델로 평가되고 있음(이용숙 외, 2020)

##### ● 주요 이슈

- 지역간 협력이 공공부문에 의하여 주도되지 않고 시민사회단체 등이 주도하여 발전협의회를 구성하는 등 상향식 방식에 의하여 구성되었다는 점에서 타 사례와 차이점이 있음
- 동일생활권인 서울 동북4구의 지속가능한 발전을 위하여 민·학·관 협의체를 구성하고 공동대응과 협력방안을 마련하는 등 상향식 발전방안을 강구함

- 그러나 협의를 추진하는 과정에서 개별 자치단체간 경쟁과 갈등이 표출되었으며 이 과정에서 일부 참여자의 소극적·회의적 참여 태도가 나타났으며 이에 대한 조정 장치의 미흡으로 추진 과정의 지연이 발생함
- 복수의 자치단체가 공동으로 지역개발을 추진하는 과정에서 지역개발의 혜택이 특정 지역이 편중되는 경우가 발생하여 합의 과정의 갈등이 발생함

#### 4) 협력제도 전환 사례

##### □ 광역자치단체권 : 충청지방정부연합(가칭)

###### ● 주요 내용

- 대전광역시, 충청북도 및 충청남도는 '95년 중부지역의 발전을 위하여 충청권행정협의회를 구성하여 운영하고 있음(12년 세종특별자치시 가입)
- '12년 세종특별자치시가 조합에 가입 한 이후, 충청권행정협의회에서 충청권 메가시티 구축을 위한 논의가 본격적으로 실시2)
- '20.11월 충청권 4개 시도 광역생활경제권(메가시티) 추진 합의문 채택 이후 '22년 충청권 광역 생활경제권 전략수립을 위한 연구용역, '23.1월 충청권 특별지방자치단체 합동추진단 출범하는 등 '24년 7월 출범을 목표로 단계적 절차 추진하고 있음
- 충청권 특별지방자치단체의 공동 컨트롤타워로서 합동추진단은 1국 3과 9팀, 정원 37명으로 구성(세종특별자치시 한시기구로 승인)되며, 현재 충청권 특별지방자치단체 합동추진단 사무국에서 특별지방자치단체 출범 준비와 함께 충청권 행정협의회 등 관련 회의를 동시에 운영하고 있음

###### ● 주요 이슈

- 타 특별지방자치단체 설치 추진 과정에서 나타났던 지방자치단체간 구체적인 사업과 재정배분에 대한 갈등의 우려는 계속 존재함
- 절차상 필요한 주민의 합의과정에 대한 구체적인 전략 마련 필요성이 제기됨

2) 굿모닝충청(2022.4.20.), “'부울경'에 이어 '충청권 메가시티' 출범? "기대감 증폭"”(https://www.goodmorningcc.com/news/article View.html?idxno=268089)

## □ 기초자치단체권 : 지리산권관광개발조합

### ● 주요 내용

- 지리산권관광개발조합은 지리산권의 발전 잠재력을 개발·활용하여 지역사회 발전을 이끌어갈 통합적인 관광개발 실현을 목적으로 3개도에 걸친 7개 시·군(전북 남원시·장수군, 전남 구례군·곡성군, 경남 산청군·함양군·하동군)이 '08년 구성한 지방자치단체조합임
- 지리산권 자치단체 간 불필요한 중복 투자 방지 등 관광개발의 연계성과 집행력을 강화하기 위하여 '22년 기준 각 시군별 16개의 관광자원개발사업과 11개의 시군 공동연계 사업들을 연차적으로 추진하고 있음
- 현재 지리산권관광개발조합은 관광이외에 광역교통, 지역개발, 광역의료 등 공동의 행정 수요 대응 및 광역적 사무 처리를 위하여 공동협약을 체결하는 등 특별지방자치단체로의 전환을 검토하고 있음

### ● 조직 운영

- (조직구성) 지리산권관광개발조합의 조직은 본부장(사무국 포함)과 조합회의로 구성되며, 본부장 산하 사무국은 2과 4팀, 본부장은 7개 시·군에서 윤번제고 2년 단위로 선임함. 사무국 직원은 본부장을 포함하여 모두 파견직 공무원으로 각 시·군에서 3명씩 차출되어 총 21명으로 구성됨
- (재원분담) 조합의 운영비는 시·군 자체 예산으로 충당함. 운영비는 인구, 행정규모와는 상관없이 동일하게 분담함. 사업비는 국비와 지방비의 매칭 형태로 충당함
- (주요 사무) 조합의 사업대상과 범위는 지리산권 광역관광개발계획의 모든 사업을 추진하는 경우와 공동연계사업만 추진하는 경우 등으로 나눌 수 있으나, 조합의 운영 규모, 분담금 등을 고려하여 공동연계사업으로 사업대상을 한정함

### ● 주요 이슈

- 지방자치단체조합에 비해 더 높은 수준의 협력을 전제로 하는 특별지방자치단체로의 전환을 위한 별도의 추진체계의 구축 방안 모색이 필요함
- 지역간 혜택 등 실익의 배분과 관련한 참여 지방자치단체별 이견 차이 및 기존 참여주체의 참여 거부 등의 갈등이 발생하고 있음
- 현행 조합의 형태에서 발생하고 있는 인력 문제, 즉 각 시·군의 인사적체 해소를 위해 적용된 짧은 교체주기(6개월~2년)로 전문적이고 연속성 있는 업무 추진의 한계에 대한 해결 방안 모색이 필요함(이용호, 2019)

## 5) 해외 지역간 협력사례<sup>3)</sup>

### □ 오스트리아 카르벤델(Karwendel) 알프스자연공원클럽

#### ● 개요

- 카르벤델 알프스자연공원클럽은 알프스의 자연보호 및 관리조사 시행, 자연친화적인 농경의 개발 및 관광 프로그램 개발, 방문객 홍보 및 교육 등의 업무를 수행하고자 2008년 알프스자연공원 카르벤델에 인접한 오스트리아 티롤(Tirol) 연방주와 연방주 내 15개 지방 자치단체의 지원을 통해 관은 물론 민간부문까지 아우르는 자발적으로 설립한 조직임

#### ● 조직 운영

- (조직구성) 클럽의 집행부는 티롤 연방정부 대표 2명, 자치단체장 대표 4명, 농업회의소 대표 1명, 알프스 클럽 대표 1명, 관광협회 대표 3명, 오스트리아 연방산림청 대표 1명으로 구성되며, 사무국은 정규직 4명과 전문직 1명의 인력 및 자원봉사자들의 활동으로 운영 되고 있음(권용석 외, 2015)
- (재원배분) 카르벤델 알프스자연공원클럽은 자치단체에서 각각 예산을 부담하며 조례 제정을 통한 구속력을 확보하고 있음. 재원배분은 지방자치단체의 면적, 인구 수, 지방 자치단체별 방문객 수 등에 따라 800~6,000€의 범위에서 차등적으로 부담함
- (주요 사업) 카르벤델 알프스자연공원클럽의 관련 계획은 15개 자치단체가 공동으로 참여하여 5년마다 수립하며, 매년 2~3회 전문가가 참여하는 워크숍을 통해 계획을 뒷받 칠할 주요 분야와 추진 사업을 결정함

### □ 프랑스 그랑파리(Grand Paris) 메트로폴

#### ● 개요

- 그랑파리 메트로폴은 131개 코뮌(파리시 포함)들이 협력하는 기초정부 간 조합체로, 2014년 법(MAPTAM)에 근거하여 설치되고, 2015년 법(NOTRe)으로 권한이 확대됨
- 그랑파리는 파리시 주변의 한 파리대도시권연합체로 탄생하면서 파리시의 센생드니, 발드마르느, 오드센느 등 3개 도 지방정부와 123개 이상 코뮌 기초정부가 회원들이며 인구 650만의 연합형 대도시권 사무를 운영하고 있음

3) 이하의 내용은 문설야(2021), 「지방정부간 협력적 거버넌스 구축방안에 관한 연구: 지리산권 관광개발조합을 중심으로」의 내용을 토대로 작성하였음

- 그랑파리 메트로폴은 법률에 의해 공법체의 법적 권한을 부여받고 있기 때문에 지방정부의 일부 권한과 공공서비스를 제공하는 공법인체로서 독립적이면서 자체 재원을 징수할 수 있는 지방세 징수 및 관리권을 가짐. 또한 사무수행을 위하여 정부로부터의 교부금을 지원받을 수 있는 법적인 단체의 지위도 가짐
- 그랑파리 메트로폴은 의회 및 집행부를 구성하며, 시장이 의장을 맡고 부시장과 10명의 고문으로 의회를 구성, 위원회에서 메트로폴의 업무를 심의하며 정당과 주제별 위원회를 구성함(경기연구원, 2019)

#### ● 조직 운영

- (조직구성) 2016년 직원 39명으로 시작하여 2019년 45명으로 직원 규모가 확대됨. 직원은 파견이 아닌 공채를 통한 전속 직원으로 별도의 채용절차를 거침. 이에 따라 '지방공무원의 지위'를 갖는 경우도 있으며 모두 지방공무원 직급 체계에 준하여 운영되고 있음
- (재원배분) 독립적 과세권을 보유하지 않은 지방정부 협력조합은 해당 조합기구에 가입된 지방정부의 분담금, 부담금으로 재원을 조달함. 또한 중앙정부에서 해당 사무에 관한 교부금 및 보조금을 직·간접적으로 교부함. 그랑파리 메트로폴은 공법인으로서 독립 재정권을 가지고 있기 때문에 독립적인 재원을 확보하고 있을 뿐만 아니라 중앙정부로부터 재정지원도 받을 수 있음(국가균형발전위원회, 2020)
- (주요 사업) 메트로폴의 구체적인 사무는 NOTRe 법에 근거한 지방자치법의 규정에 따라 결정되며, 5개의 전략적 분야(메트로폴 공간정비, 경제개발, 사회·문화 사업, 환경보호 및 향상, 주거 지역 정책 및 홍수예방 정책사업)에서의 사업을 시행하고 있음

### □ 일본 간사이 광역연합(関西広域連合)

#### ● 개요

- 간사이 광역연합은 일본 지방자치법에 의하여 특별지방공공단체 공법인체로서 설치된 조직임
- 간사이 광역연합은 간사이 광역연합의회, 간사이 광역연합위원회 및 기타기관으로 구성됨. 광역연합의회는 의결기관으로서 의결사항과 함께 선거 등 보통지방공공단체와 같은 권한을 행사함. 간사이 광역연합위원회는 독자적 기구로서 광역연합의 실무적인 업무를 담당함

● 조직 운영

- (조직구성) 간사이 광역연합의 기타기관으로서 사무국은 본부사무국과 분야사무국으로 조직되며, 주로 광역연합위원회와 광역연합의회 및 광역연합협의회 등의 업무를 지원·처리함. 분야사무국은 광역연합위원회 담당위원회 부현에 분산 배치하고 부현·시 직원들이 광역연합 직원을 겸임하고 있음
  - ▷ 간사이 광역연합은 구성단체의 대표 주도하에 각 분야의 사업을 신속하게 추진하기 위하여 각 부·현지사가 사무별 '담당위원'으로 집행 책임을 지고 있으며, 기능별 사무국은 담당 현 직원들이 수행하고 있음
- (재원배분) 간사이 광역연합의 기본처리사무는 크게 7개 분야로 광역방제, 광역관광·문화·스포츠 진흥, 광역산업진흥, 광역의뢰, 광역환경보전, 자격시험·면허, 광역직원 연수 등이 있음. 이러한 사무들은 광역적 행정사무 중에서 부와 현의 관할 행정구역보다 더 광범위한 광역행정 업무를 중심으로 처리하기 위한 것임
- (주요 사업) 구성 자치단체별 기본적인 분담금과 선택적으로 분담하는 사업 분담금으로 구분됨. 특징적인 것은 간사이 광역연합은 조기 실현이 가능한 사무를 우선적으로 처리하는 것을 원칙으로 하되 지방자치단체간 갈등이 있는 사업은 미추진함



## 해오름동맹의 추진을 위한 법제 검토

---

### 1. 자치단체간 연계·협력 관련 특별법 제정 동향

내용 비공개

### 2. 해오름 산업벨트 특별법(안) 검토

내용 비공개



IV

## 해오름 산업벨트 거버넌스 구축·운영 방안

### 1. 해오름동맹 거버넌스 구축·운영 전략

#### □ 구속력 있는 협력적 거버넌스 구축

- 해오름동맹의 거버넌스는 가장 유연한 방식인 행정협의회로 진행되고 있으나, 법인격이 없어 효율적 광역사무의 운영 및 결정사항의 구속력의 측면에서 한계가 지적되고 있음
  - 현행 행정협의회는 중복투자 문제 등 광역적 사무처리에 비효율적이라는 비판이 지적되고 있는 만큼 지속적인 연계협력사업의 발굴 및 사업의 원활한 운영을 위해서는 보다 체계적인 추진체계 구축이 필요함
  - 해오름 대도시권의 단순한 연계협력사업 발굴에서 나아가 각 도시의 성장거점을 마련하여, 내생적 발전과 주민의 삶의 질 도모를 위한 제도 마련이 필요함
- 행정협의회 방식의 협력제도의 한계를 보완하고 미래지향적 운영을 위한 체계 구축 필요
  - 단기적으로 현행 행정협의회의 운영을 전담하는 부서와 전문인력의 부재로 인한 추진인력 부족 문제에 대응하고 효율적으로 광역사무를 처리하기 위하여 전담 부서(예: (가칭) 해오름 광역행정사무국) 설치를 검토할 수 있음
    - ▷ 광역자치단체와 기초자치단체의 협력으로 이루어지고 있는 해오름동맹 상생협의회의 성격과 광역사무의 특징을 고려하여 해오름 광역행정사무국은 광역지방자치단체인 울산광역시 내에 설치를 고려하는 것이 타당함
    - ▷ 해오름 광역행정사무국은 3개시 공무원 및 전문가로 구성할 수 있으며, 충청지방연합과 같이 광역행정사무국에서 해오름지역을 위한 중점 제도개선 방안 발굴 및 추진, 해오름 광역연합체계구축 및 발전계획 수립 및 행정협의회 등 관련 회의를 운영할 수 있음
  - 한편, 장기적인 관점에서 해오름동맹 상생협의회는 그동안 상생협력을 위한 지속적인 노력과 제도적 토대를 마련한 만큼, 지리산권관광조합 및 충청지방정부연합과 같이 기존의

협력제도에서 더 강력한 제도로 전환된 사례를 토대로 향후 원활하고 안정적인 사업의 추진을 위하여 더 강력한 협력제도(예. 특별지방자치단체 등)로의 전환 방안을 검토해볼 수 있음

## □ 효과적 운영을 위한 방안 마련

- 공동의 목표에 대한 비전 공유 및 운영 방안에 대한 충분한 협의와 의견조정 제도 마련
  - 해오름동맹 상생협회의 성공적 추진을 위해서는 참여 지방자치단체간 거버넌스의 목표와 구성 방안에 대한 충분한 협의와 의견 조정이 필요함
  - 이를 위하여 사업 타당성의 객관적 자료를 토대로 의견 수렴 등 충분한 소통이 가능한 제도적 토대를 마련해야 하며, 다양한 주체들의 참여를 향상시킬 수 있는 방안 모색이 필요할 것임
  - 참여 주체들간의 동일한 방향과 비전의 설정은 강력한 추진 동력의 요인이 되기 때문에 이에 대한 기반 마련이 우선적으로 필요할 것임
- 혜택의 균등 배분 기제의 마련
  - 지역간 연계협력사례에서 살펴본 바와 같이, 특정한 혜택의 특정 지역으로의 편중은 지역간 연계협력사업을 추진하는 과정에서 빈번하게 발생하는 문제로 이 과정에서 발생한 갈등으로 연계협력 거버넌스 자체가 무산된 사례도 발생하기 때문에 혜택의 균등 배분 기제를 마련함으로써 협력적 거버넌스의 지속가능성을 담보할 수 있도록 해야 할 것임
  - 또한 참여 지방자치단체에서 연계·협력사업이 기타 지방자치단체사업에서 주력 사업으로서의 역할을 할 수 있도록 책임부서를 명확하게 하고, 해당 부서 및 담당자의 성과관리 체계와 연계하여 실무자들의 적극적인 참여를 위한 유인정책을 개발할 필요가 있음(김지수 외, 2019)
- 결정사항에 대한 구속력 제고를 위한 내부통제장치 마련
  - 독일의 슈투트가르트 광역연합 등의 해외 지방자치단체간 협력제도를 살펴보면, 참여 지방자치단체간의 연계협력의 과정에서 참여 주체들 간의 거시적 비전의 공유뿐만 아니라 구속력 있는 정책결정과 집행을 담보할 수 있는 제도적 기반을 마련하고 있음
  - 그러나 현행의 우리나라 제도 하에서는 자치단체별로 재정상황에 따라 합의한 내용이 지연되거나 치밀한 집행이 이루어지지 않을 경우 혹은 참여 지방자치단체간 협의 사항을 위반 하였을 때 이를 제재할 수 있는 장치 마련이 미흡한 실정임

- ▷ 서울시 동북4구 행정협의회는 내부통제장치로서 각 자치구 간 행정업무에 대해 교차 감사 실시 협약을 맺은 바 있음
- 또한 참여 지방자치단체간 원활하고 적극적인 정보공유가 가능할 수 있는 시스템의 마련을 통하여 협의된 내부통제가 제대로 이루어지고 있는지에 대한 지속적인 모니터링 체계 구축도 필요할 것임
- 하지만 이러한 제도적 장치 마련보다 우선적으로 이루어져야 하는 것은 참여 지방자치단체간 연계협력을 논의하는 과정에서 사업의 원활한 추진을 위한 조직의 구성, 목표나 시행계획, 성과평가 방법 등을 구체적으로 명시하도록 함으로써 연계협력의 지속가능성 확보 방안을 모색해야 할 것임
- **갈등에 대한 조정기구 마련**
  - 행정협의회를 통하여 공동사업으로 결정하더라도 이에 대한 집행은 각각의 자치단체에서 집행하므로 융합적인 조정이 용이하지 않는 경우가 발생함(조성호 외, 2019)
  - 연계·협력사업 운영 과정에서 발생하는 다양한 갈등에 대하여 조정기능을 수행할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있으며, 이를 위해서는 협력의 초기 단계에서부터 참여 지방자치단체 각각의 역할과 기능, 책임을 명시적이고 구체적으로 정할 필요가 있음

## 2. 해오름동맹 거버넌스 구축·운영 방안

### 1) 해오름 산업벨트 거버넌스의 조성 원칙

#### □ 해오름산업벨트 거버넌스 구축

- **해오름산업벨트의 원활한 추진을 위해 해오름산업벨트 관련 다양한 의견을 조율하고 사무를 처리하기 위한 광역행정 거버넌스 구축이 우선적으로 필요**
  - 울산광역시, 포항시, 경주시가 해오름산업벨트 구축 및 운영이라는 공동의 목적을 위하여 광역적인 사무를 처리하기 위한 별도의 특별지방자치단체를 구성하는 것이 필요함
  - 과거 지방자치법에 특별지방자치단체의 설치 근거는 있으나 구체적인 규정이 없어 실제 설치 및 운영이 불가능하였으나, 2022년 전부 개정된 지방자치법은 특별지방자치단체의 설치 근거와 함께 특별지방자치단체의 지방의회와 집행기관의 조직·운영 등은 규약으로 정하는 등 구체적인 내용을 규정하였음

- ‘해오름산업벨트 지원에 관한 특별법’ 제정안이 발의되는 등 해오름산업벨트 추진을 위한 실질적인 움직임이 나타나고 있지만, 법률이 국회를 통과하여 제정되기까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상됨
- 이러한 실정을 고려해볼 때 특별지방자치단체로 나아가기 위한 준비를 추진하기보다 해오름산업벨트를 준비하기 위한 세부적인 작업을 하나하나 추진하기 위한 사무기구를 준비하는 것이 요구됨
  - 현행 행정협의체는 협의회로 정식화하고, 광역사무를 수행하기 위하여 지방자치단체 조합으로 (가칭) 해오름 광역행정사무국을 구성하여 우선적으로 요구되는 해오름광역 도시계획 수립 등을 준비하고, 해오름산업벨트 특별법이 제정되는 시점에서 각종 지원과 특례를 바탕으로 준비된 도시계획을 본격적으로 추진해야 함
- 아울러, 해오름산업벨트를 위한 특별법인 제정된 이후에는 해오름산업벨트를 위한 특별 지방자치단체의 구성 및 운영을 위한 준비도 박차를 가해야 할 것임

#### □ (가칭) 해오름 광역행정사무국 설립 추진 방향

- 해오름산업벨트 거버넌스의 첫 번째 단계인 사무국 등의 설립을 위해서는 울산광역시, 포항시, 경주시에 더하여 경상북도의 협조가 크게 요구됨
  - 개정된 지방자치법을 바탕으로 '23년 구성된 최초의 지방자치단체 조합인 충남혁신도시 지방자치단체 조합은 충청남도과 충청남도 홍성군, 충청남도 예산군이 공동으로 추진한 것으로 충청남도과 충청남도 예하의 기초자치단체간 조합임
  - 해오름산업벨트를 위한 지방자치단체 조합은 울산광역시와 경상북도 예하의 경주시 및 포항시 간 지방자치단체 조합으로, 경주시와 포항시의 상급 광역자치단체인 경상북도의 협조와 지원이 요구됨
  - 이는 해오름산업벨트를 추진하는데 있어서 각종 사안을 준비하고 처리하는데 있어 경상북도의 권한과 책임을 우선적으로 검토할 필요가 있는 것을 의미함
  - 현행 지방자치법 상 광역자치단체 간의 조합은 행정안전부의 승인이, 기초자치단체간 조합은 시·도지사의 승인이 필요하며 서로 다른 시·도에 걸친 기초자치단체간의 조합은 행정안전부의 승인이 필요하므로, 울산광역시·포항시·경주시의 지방자치단체 조합은 경상북도 도지사와 행정안전부의 승인이 모두 요구됨

- 따라서, 사무국 등의 설립을 위하여 울산광역시·포항시·경주시의 의견을 조율하고 협력 하는데 있어 경상북도가 가지는 권한과 책임을 우선적으로 고려할 필요가 있으며, 여기에 더하여 행정안전부가 가지는 자치단체 간 형평성 관점에서 사무국 등을 위해 추진하고 있는 각종 사안을 검토할 필요가 있음
- 해오름산업벨트의 추진을 위해 요구되는 인력과 재원에 대하여 울산광역시·포항시·경주시 간 원활한 협력을 위해 기본 전제와 원칙을 사전에 규정할 필요가 있음
  - 해오름산업벨트 추진에 따른 편익이 울산광역시·포항시·경주시에 균등하게 배분될 가능성은 매우 희박하므로 해오름산업벨트 추진에 따른 비용을 부담하는데 있어 예상가능한 범위 내에서 기본적인 전제와 원칙을 먼저 정할 필요가 있음
  - 해오름산업벨트에 따른 편익이 예상하지 못한 방향으로 흘러가는 경우 기본적인 전제와 원칙을 수정하되, 예상가능한 범위 내에 있는 경우 기본적인 전제와 원칙 아래 비용을 부담해야 할 것임
- 해오름산업벨트의 추진을 위해 요구되는 인력과 재원에 대한 기본적인 전제와 원칙을 구성하는 것과 별개로, 최초 광역사무국 설립을 위한 인력과 재원에 있어서는 울산광역시·포항시·경주시가 가능한 균등하게 부담할 필요가 있음
  - 해오름산업벨트는 지방자치단체 조합 형태의 새롭게 구성되는 조직으로 해오름산업벨트의 업무의 연속성을 확보하고, 신규 조직 설립에 따른 부담을 최소화하기 위한 측면에서 울산광역시·포항시·경주시 소속 지방공무원의 파견을 통해 인력을 충원하는 것이 바람직함
  - 해오름산업벨트 추진에 따른 편익은 자치단체별로 차이가 발생할 수 있지만 이는 사업 비용에 대한 부담비율과 추후 조직의 확대를 도모하는 과정에서 자연스럽게 반영하고, 최초 조직 설립 시에는 각 자치단체별로 가능한 균등하게 부담하는 것이 바람직함
  - 하지만 3개 자치단체 가운데 어느 한 지역에 물리적인 사무공간을 설치해야 하는 점을 고려하면 사무공간이 위치하는 지역에서 추가적인 비용을 부담할 필요가 있고, 최초 사무국 등을 설치하는 울산광역시의 부담율을 다소 높게 설정할 필요가 있음
- 해오름산업벨트가 본격적으로 추진되어 별도의 특별지방자치단체의 구성이 요구되는 경우 사무국 등의 구성을 위해 규정한 기본전제와 원칙을 바탕으로 하되, 해오름산업벨트를 통해 나타난 편익과 효과를 고려하여 특별지방자치단체의 비용부담이 공정한 수준에서 이루어질 수 있도록 해야 함

- 가능한 해오름산업벨트를 통해 나타나는 편익을 바탕으로 자체재원을 확보하기 위한 방안을 우선적으로 모색하되, 추가적으로 부담해야 하는 비용은 편익을 바탕으로 자치단체간 합의를 통해 부담해야 할 것임

## 2) 해오름 광역행정사무국 설립방안

### □ 조직구성 및 비용추계 개요

- 앞서 제시한 사무국 등의 설립 추진 방향에 맞춰서 울산광역시·포항시·경주시가 가능한 균등하게 인력과 재원을 부담하되, 울산광역시가 일부 추가 부담을 하는 방향에서 비용을 추계함
- 해오름산업벨트에 대한 이해와 사업추진의 연속성 확보를 위하여 울산광역시·포항시·경주시 소속 지방공무원을 파견하는 형태로 별도의 인건비는 소요되지 않는 것을 기준으로 비용을 추계함
- 해오름동맹 광역사무국이 담당하는 주요 기능·사업은 현재 해오름동맹이 추진하는 다양한 협력사업의 범위인 경제산업, 문화관광, 해양물류, 문화관광, 방재안전 등으로 볼 수 있음
  - 경제·산업 분야 : 해오름 이차전지 글로벌메카 조성, 국가UAM테크노비즈니스벨트 조성, 해오름차세대 원전산업선도 프로젝트, 해오름 글로벌수소메가시티 조성, 해오름바이오 벨리구축 해오름공동생활권 조성 등
  - 교통인프라 분야 : 국도31호선도로 개량 및 확장, 영일만 횡단구간(영일만대교)건설, 스마트 자율협력주행 도로시스템 도입, 미래형 환승센터(MaaS Station) 등
  - 해양물류 분야 : 환동해해오름해안관광단지조성, 해양과학산업기반구축 등
  - 문화관광 분야 : 형산강태화강 프로젝트, 등산관광클러스터 조성, 환동해해양관광라인 구축, 환동해문명사타임머신프로젝트, 국제정원박람회유치 및 연계사업, 세계유산센터 설립 및 통합관리체계 구축, 해오름 관광브랜드 개발 및 마케팅사업, 해오름지방공항관광 상품 개발 및 운영, 해오름 스마트투어리즘 시스템 도입 등
  - 방재안전 분야 : 재난안전공동연구발굴단 조직·운영, 기후변화대비 해오름 재난관리체계 개선사업, 미래재난대응 공동협력단 운영 등



- 추진체계 및 제도 분야 : 광역사무국의 설립, 해오름공간거점육성을 위한 광역도시계획 수립 등
- 따라서, 사무국 등의 조직구성은 현시점에서 추진가능한 1단 2팀의 1안과 별도의 사무기구를 구성하는 1본부 6부서의 2안, 두 가지 방안으로 제시함
  - 1안) 현시점에서 해오름동맹의 준비를 추진하기 위한 조직은 울산광역시 직제 내 추진단을 설치하되, 해오름동맹 추진을 위한 계획 및 기반을 마련하기 위한 팀과 핵심적인 사업을 담당하는 팀 2개로 축소하여 구성. 즉, 추진단 산하 기획팀 및 사업팀 구성
  - 2안) 중장기적 관점의 독립적인 조직으로 광역행정사무국 조직의 구성은 1본부 예하 총괄 기획·관리, 해오름경제산업, 해오름교통, 해오름문화관광, 해오름해양물류, 해오름방재 안전을 바탕으로 6개로 구성
- 사무국 등의 인력구성은 신규 조직구성에 따른 부담을 줄이기 위해 초기 인력은 울산광역시·포항시·경주시에서 지방공무원을 동일한 규모로 파견하고, 단장은 조직의 원활한 업무수행을 위하여 최초 사무공간/사무기구가 위치한 지역에서 파견
  - 1안) 현시점 기준으로 준비 작업을 수행하기 위한 조직으로 **전체 10명 1단 2팀으로, 단장 1명, 팀장 2명, 팀원 4명·3명 - 자치단체별 3명씩 파견**하고 단장은 추진단의 원활한 업무추진을 위하여 사무공간이 설치된 울산광역시에서 추가로 파견
  - 2안) 추후 독립적인 사무기구를 설치하는 것을 기준으로 **전체 25명, 6개 부서별 4명(24명), 본부장 1명 - 자치단체별 8명씩 파견**하고 본부장은 최초 사무기구가 위치하는 지역에서 파견하되 회원 도시간 순차적으로 파견

□ **설립 비용 추계 : 사무공간 리모델링 및 행정운영비용 한정**

- 사무국 등 설립을 위해 요구되는 사무공간은 최초 울산광역시 내로 하되, 울산광역시가 보유하고 있는 유휴공간을 활용하며, 추후 독립된 사무기구를 설치하는 경우에도 설치 지역의 자치단체가 보유한 유휴공간을 활용하는 것을 전제로 하여 사무공간 임차를 위한 비용을 제외하고, 사무공간 리모델링 비용과 행정운영경비를 바탕으로 산정함

◀ 표 8 ▶ 해오름동맹 광역행정사무기구 설립비용 추계

구분	편성목	예산액(천 원)		산출근거
		1인(총 37명)	2인(총 25명)	
	합계	1,357,615	941,683	
사무 공간	소계	1,150,848	777,600	
	리모델링 비용	1,150,848	777,600	12㎡ × 인원수 × 2,592천 원 정부청사관리규정, '22년 공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인
행정 운영 경비	소계	206,767	164,083	
	사무관리비 (201-01)	62,789	42,425	인원수 × 1,697천 원
	공공운영비 (201-02)	34,482	34,482	내포혁신도시 지방자치단체 조합(사업소) 산출 기준
	행사운영비 (201-03)	27,000	27,000	내포혁신도시 지방자치단체 조합 산출 기준
	여비 (202-01)	62,715	42,375	인원수 × 1,690천 원
업무 추진비	기관운영 (203-01)	9,036	9,036	내포혁신도시 지방자치단체 조합 산출 기준
	정원가산 (203-02)	2,960	2,000	인원수 × 80천 원
	시책추진 (203-03)	2,565	2,565	내포혁신도시 지방자치단체 조합 산출 기준
	부서운영 (203-04)	5,220	4,200	(1인) 인원수 × 435천 원 (2인) 인원수 × 350천 원

\* 인건비 미반영(자치단체 파견인력으로 구성), 사업비용 미반영(추진사업 미정)

- 리모델링 비용은 '24년 2월 기준 최신 가이드라인인 서울특별시 기술심사담당관에서 발간한 「2022년 공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인」을 바탕으로 작성
- 행정운영경비는 광역행정사무국과 유사한 지방자치단체 조합인 2023년 내포혁신도시 자치단체 조합의 설립 당시에 소요된 비용을 2024년 기준으로 변경하여 산정함
- 예산편성 기준은 행정안전부(2023.7)의 「2024년도 지방자치단체 예산편성 운영기준」을 적용
- 업무추진비는 광역자치단체 기준으로 총 정원 기준을 적용



- 1안) 전체 10명 : 1단 2팀(10명), 추진단장 1명, 기획팀 5명(팀장 1명, 팀원 4명), 사업팀 4명(팀장 1명, 팀원 3명) - 자치단체별 3명 파견, 단장은 울산광역시 추가 파견
  - 리모델링 비용 : 311,040천 원( $12\text{m}^2 \times 10\text{명} \times 2,592\text{천 원}$ )
    - ▷ 사무공간 기준 : 정부청사관리규정 1인당 사무실 면적 7~17 $\text{m}^2$ 의 평균인 12 $\text{m}^2$
    - ▷ 리모델링 비용 : 서울특별시 기술심사담당관(2022)의 「2022년 공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인」에서 사무공간 리모델링 비용의 평균인 2,592천 원
  - 사무관리비 : 16,970천 원( $1,697\text{천 원} \times 10\text{명}$ )
    - ▷ 1인 사무관리비 1,697천 원 적용
  - 공공운영비 : 34,482천 원
    - ▷ 내포혁신도시 지방자치단체 조합 산출 기준(사업소 예산)
  - 행사운영비 : 27,000천 원
    - ▷ 내포혁신도시 지방자치단체 조합 산출 기준(창립행사 등 포함)
  - 여비 : 16,950천 원( $1,695\text{천 원} \times 10\text{명}$ )
    - ▷ 1인 국내여비 예산 1,695천 원 적용
  - 기관운영업무추진비 : 9,036천 원
    - ▷ 내포혁신도시 지방자치단체 조합 산출 기준에 2024년 자연증가분 적용
  - 정원가산업부추진비 : 800천 원
    - ▷ 소속공무원 총 정원수 10명  $\times$  80천 원
  - 시책추진업무추진비 : 2,565천 원
    - ▷ 내포혁신도시 지방자치단체 조합 산출 기준
  - 부서운영업무추진비(203-04) : 2,100천 원
    - ▷ 175천 원(정원 10인 이하 시 매월)  $\times$  12월
- 2안) 전체 25명 : 1본부 6부서(25명), 본부장 1명, 6개 부서별 4명 - 2개 자치단체별 8명 파견, 본부장은 최초 울산광역시 이후 지역별로 순차적으로 파견
  - 리모델링 비용 : 777,600천 원( $12\text{m}^2 \times 25\text{명} \times 2,592\text{천 원}$ )
    - ▷ 사무공간 기준 : 정부청사관리규정 1인당 사무실 면적 7~17 $\text{m}^2$ 의 평균인 12 $\text{m}^2$

- 리모델링 비용 : 서울특별시 기술심사담당관(2022)의 「2022년 공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인」에서 사무공간 리모델링 비용의 평균인 2,592천 원
- 사무관리비 : 42,425천 원(1,697천 원×25명)
  - ▷ 1인 사무관리비 1,697천 원 적용
- 공공운영비 : 34,482천 원
  - ▷ 내포혁신도시 지방자치단체 조합 산출 기준(사업소 예산)
- 행사운영비 : 27,000천 원
  - ▷ 내포혁신도시 지방자치단체 조합 산출 기준(창립행사 등 포함)
- 여비 : 42,375천 원(1,695천 원 × 25명)
  - ▷ 1인 국내여비 예산 1,695천 원 적용
- 기관운영업무추진비 : 9,036천 원
  - ▷ 내포혁신도시 지방자치단체 조합 산출 기준에 2024년 자연증가분 적용
- 정원가산업무추진비 : 2,000천 원
  - ▷ 소속공무원 총 정원수 25명 × 80천 원
- 시책추진업무추진비 : 2,565천 원
  - ▷ 내포혁신도시 지방자치단체 조합 산출 기준
- 부서운영업무추진비(203-04) : 5,220천 원
  - ▷ 350천 원(정원 25인 이하 매월) × 12월

#### □ 광역행정사무국 설립 비용에 관한 자치단체별 부담

- 앞서 제시한 바와 같이 해오름동맹 추진에 따른 편익이 자치단체별로 균등하게 발생하기 어렵기 때문에, 각종 사업 추진에 따른 자치단체별로 편익을 측정하여 각종 사업비용을 부담하도록 하되, 최초 사무국 등의 설립에 소요되는 비용은 자치단체별로 가능하게 균등하게 부담하되 사무공간이 설치되는 지역에서 추가적으로 부담

◀ 표 9 ▶ 울산·포항·경주의 광역행정 사무국 등 설립비용 부담

편성목	예산액(천 원, 1안: 총 10명)				예산액(천 원, 2안: 총 25명)			
	소계	울산	포항	경주	소계	울산	포항	경주
합계	420,943	168,379	126,282	126,282	941,683	376,675*	282,504	282,504
사무공간	311,040	124,416	93,312	93,312	777,600	311,040	232,280	232,280
행정운영경비	109,903	43,963	32,970	32,970	164,083	65,635*	49,224	49,224

\* 3개 자치단체 부담률에 따른 분할에 따른 일부 추가 소요금액은 울산광역시가 부담

- 사무국 등의 설립에 소요되는 비용을 추계한 결과를 바탕으로 사무공간이 설치되는 광역 단위의 울산광역시의 분담금 비율을 높여 40:30:30으로 산정하면 다음과 같음
  - 울산광역시 : 1안 168,379천 원, 2안 376,675천 원
    - ▷ 분할에 따른 일부 추가 소요 금액은 울산광역시가 부담
  - 포항시 : 1안 126,282천 원, 2안 282,504천 원
  - 경주시 : 1안 126,282천 원, 2안 282,504천 원

참고  
문헌

- 김지수·김건위. (2019). 「경남형 시군 간 연계협력사업의 효율적인 운영방안」. 한국지방행정연구원.
- 문설아. (2021). 「지방정부간 협력적 거버넌스 구축방안에 관한 연구: 지리산권관광개발조합을 중심으로」. 명지대학교 석사학위논문.
- 부울경 특별지방자치단체 합동추진단. (2022). 2022년 하반기 주요 업무계획 보고자료. 2022.7.
- 신대운·김병록. (2021). 지역 간 경제협력 거버넌스 성공요인의 우선순위 분석. 「인문사회21」, 13(1): 1881-1891.
- 윤영근선 외 6인. (2022). 「인구감소 지역의 특별지방자치단체 기관설계 방안」. 한국행정연구원.
- 유수동. (2022). 지방자치단체간 새로운 협력 방식의 특별지방자치단체. 「지방자치정책Brief」, No. 149. (2022. 7월)
- 이서희·전성만·김윤승. (2022). 「지방교부세를 통한 특별지방자치단체 재정지원에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 이소영·박진경. (2021). 「지역 경쟁력 강화를 위한 지역간 협력 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 이용숙·박승빈·김태일. (2020). 협력적 거버넌스 성공을 위한 조건들: 서울시 동북4구 사례를 중심으로. 「공간과 사회」, 30(4): 208-249.
- 이응호. (2019). 지리산권관광개발조합 운영 사례와 과제. 「국토」 제453호: 26-33.
- 조성호·문영훈. (2019). 「수도권 광역행정청 설립방안」. 경기연구원.
- 주희진·고경훈·정기용. (2023). 「맞춤형 자치모델 구현: 특별자치시·도, 특별지방자치단체를 중심으로」. 한국 지방행정연구원.
- 주희진·박현욱. (2022). 「지방자치단체 협력 활성화를 위한 합동평가지표 개발」. 한국지방행정연구원.
- 울산연구원·경북연구원. (2024). 「해오름동맹 도시발전 전략 연구」. 2024. 2.
- 행정안전부. (2019). 「지방자치단체 협력·갈등관리 업무편람」. 행정안전부.
- 행정안전부. (2022). 「지방자치단체 협력·분쟁조정 업무편람」. 행정안전부.