

DAEJEON SEJONG FORUM

2024 겨울  
통권 제9호

# 대전세종포럼

일류 경제도시, 미래 전략 수도를 선도하는 지식 플랫폼

DAEJEON SEJONG KNOWLEDGE PLATFORM





MISSION

시민 행복과  
자부심을 높이는  
매력 있는 도시건설

VISION

충청권 메가시티를 선도하는 지역 미래 연구의 구심점

목표 및 추진전략

GOALS AND STRATEGIES



미래를 견인하는  
대전·세종 싱크탱크

- 지속가능한 도시발전의 견인연구
- 충청권 메가시티 건설의 실현
- 글로벌 네트워크 구축으로 연구역량 강화



시민이 체감하는  
맞춤형 연구수행

- 시민 공감형 정책 플랫폼 구축
- 상생협력 기반의 지역연구 고도화
- 최종 고객인 시민과 쌍방향 소통



ESG 기반 지속가능  
경영기반 확립

- 혁신 기반 사회적가치 실현
- 소통·협력을 통한 공감의 조직문화 확산
- 사람중심의 인권과 안전한 일터조성

DAEJEON SEJONG FORUM

# 대전세종포럼

2024 겨울 통권 제91호

# Contents

대전세종포럼 / 2024 겨울 통권 제91호

DAEJEON SEJONG FORUM



권두언  
06 지방의 위상을 올리는 길은  
세계로 나아가는 실질적인 협력이다  
김영진 대전세종연구원장

## 論壇 한마디

- 기획특집
- 10 성공적인 충청권 메가시티 추진을 위한 지방분권 강화  
이광원 대전세종연구원 연구위원
  - 지역주도 혁신인재양성체계(RISE) 구축의 과제  
24 강영주 대전세종연구원 선임연구위원
  - 대전·세종 지방재정 현황과 과제  
36 김용원 나라살림연구소 책임연구원
  - 대구·경북 행정구역 통합의 필요성과 효과 연구  
48 고경훈 한국지방행정연구원 연구위원

## 정담 情談

- 대전·세종 FOCUS IN
- 70 대전광역시 지방시대위원회의 조직(구성)과 기능(역할)  
최진혁 충남대학교 명예교수,  
대전광역시 지방시대위원회 위원장
  - 76 프랑스 행정체제 개편 및 대도시권 형성 사례  
변성수 대전세종연구원 연구위원
- 대전·세종 STORY
- 80 지방시대의 새로운 중심! 「충청광역연합」을 만들어가는  
충청권 특별지방자치단체 합동추진단  
이익수 충청권 특별지방자치단체 합동추진단 사무국장
  - 82 달빛동맹의 어제, 오늘, 그리고 내일  
박성수 전남대 명예교수, 광주전남지역혁신플랫폼 총괄운영센터장

## 이모저모 연구의 이모저모

- BOOK INSIGHT
- 88 대전·세종 지역학총서 소개
- DSI NEWS
- 92 연구원 뉴스

권 두 언

# 지방의 위상을 올리는 길은 세계로 나아가는 실질적인 협력이다

김영진 / 대전세종연구원장

현재 우리나라는 심각한 저출산·고령화로 인한 지방소멸 위기를 겪고 있습니다. 세계가 주목할 만큼의 경제성장을 이루었지만 지역 불균형이라는 문제를 낳은 것도 사실입니다. 인구의 절반이 수도권에 모여 있는 상황에서 지방을 살려야 한다는 목소리가 커지고 있습니다. 지방행정의 주민 참여 등 여러 제도가 자리 잡았지만 좀 더 많은 권한을 지방정부로 이행해야 합니다. 많은 지방자치단체는 지방재정을 중앙에 의지할 수밖에 없습니다. 이러한 상황에서 실질적인 경제 및 사회개발을 위한 지방자치 방안으로 찾은 것이 재정의 독자성 확보를 위한 광역 연합입니다.

초광역권 체제는 수도권 중심의 한국 사회에서 지역의 경쟁력을 갖추기 위한 중요한 미래 전략입니다. 도시별 경쟁 등 할 수 있는 방법을 할 만큼 다 해본 터에 새로운 혁신의 방안은 대전·세종·충남·충북의 상생협력을 위한 길밖에 없다고 생각합니다. 치열한 경쟁 대신 충청권 통합을 고민하는 일은 국가 차원에서 넘어가기 힘든 장벽을 우회하는 방법이기도 합니다. 교통, 경제, 문화, 환경 등 다양한 분야에서 광역경제권은 우리 지방을 살리는 협력과 통합의 시도가 될 것입니다. 국가경쟁력을 갖추기 위하여 세계는 지금 광역행정체제로 나아가고 있습니다.

지방자치단체는 지역을 살리기 위해 일자리 창출을 위한 기업 유치와 지역브랜드 성장에 온 힘을 쏟고 있습니다. 지역 경제의 역동성을 위해서 무엇보다 중요한 것은 우수한 자원이 지역에서 일자리를 구하는 일입니다. 이러한 지역발전의 여건을 조성하기 위해서는 혁신 인재 양성을 우선해야 합니다. 기업이 살 길은 우수 인재 유치에 있습니다. 무엇보다 사람이 살아야 기업도 지방에 남을 수 있습니다. 지방자치단체의 자율권을 부여하는 지역혁신중심대학지원체계(RISE)가 시행을 앞두고 있습니다. 우리 연구원은 지역

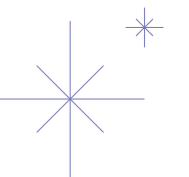


대학과 글로벌 대학 추진을 위한 업무협약을 맺고 공동사업을 모색 중입니다. 지역 청년 창업가 양성 및 정주 여건 개선을 통해 지역 활력을 유도하기 위한 연구를 진행했으며 앞으로도 현장의 고민을 담아 대학과 기업, 지방정부가 협력할 수 있도록 노력해 나가겠습니다.

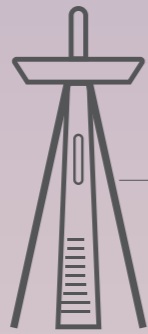
대전과 세종, 충남과 충북의 충청광역연합이 출범하였습니다. 대전세종포럼 겨울호에서는 초광역 행정을 위한 대전시 지방분권 현황과 대안을 찾아보고, 대전과 세종의 지방재정 현황과 개선 방안을 짚어 보았습니다. 그리고 대구·경북의 행정 체제 통합 및 외국의 대도시권 형성 사례와 함께 지방시대위원회와 충청권 특별지방자치단체 합동추진단의 활동도 소개하였습니다. 충청광역연합을 통해 지방자치단체간 협력의 좋은 모델을 세워야겠습니다. 그리고 구체적이고 실질적인 협의가 지역의 이익이 될 수 있음을 시민들에게 널리 알리는 것도 중요합니다.

겨울이 완연해지는 12월 올 한해 마무리 잘하고 2025년 건강한 새해를 맞으시길 바랍니다. 연구원도 대전과 세종이 살기 좋은 지방시대와 균형발전을 선도할 수 있도록 앞장 서겠습니다.

감사합니다.



DAEJEON SEJONG FORUM



논담(論談)

## 지방시대 충청권 행정통합과 자치분권 방향

기획특집

/ 이광원

대전세종연구원 연구위원

/ 강영주

대전세종연구원 선임연구위원

/ 김용원

나라살림연구소 책임연구원

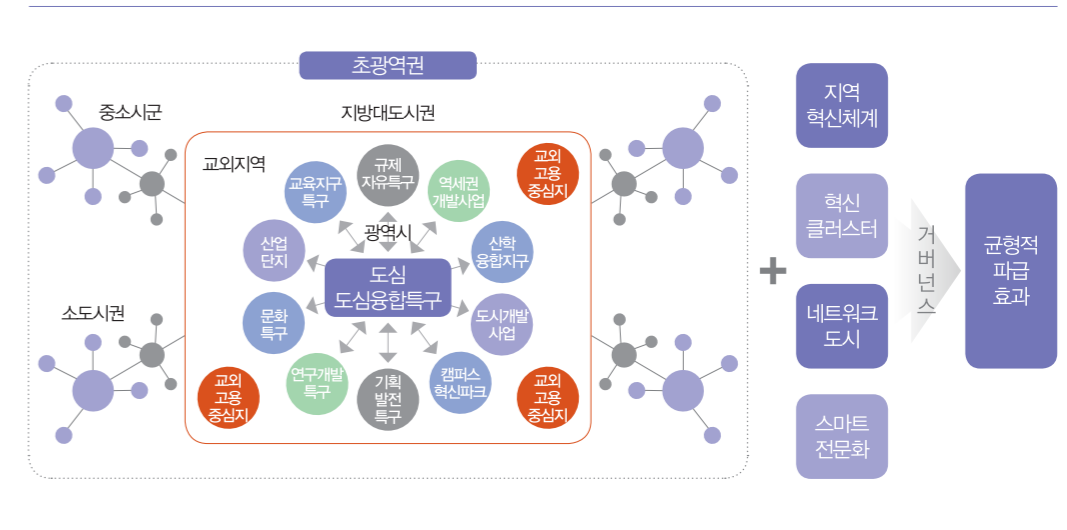
/ 고경훈

한국지방행정연구원 연구위원

# 성공적인 충청권 메가시티 추진을 위한 지방분권 강화

이광원 / 대전세종연구원 연구위원

〈그림 1〉 초광역 메가시티의 전략 시나리오



자료: 우명재(2024). 초광역 메가시티 전략과 지방 대도시권.

## 1 — 초광역협력의 필요성

저출산·고령화와 인구 감소 문제를 해결하기 위한 정부의 노력에도 불구하고, 수도권과 비수도권 간의 격차는 2019년 말 전국에서 수도권이 차지하는 인구의 비중이 처음으로 50%를 돌파하였다. 이에 반해 비수도권은 청년인구 유출이 가속화되고 이로 인한 지역불균형 발전이 심화되면서 이른바 “지방소멸” 위기에 처하게 되었다.

현재 비수도권 지역에서는 지방소멸 문제와 관련하여 가장 활발하게 논의가 되고 있는 것은 초광역 대도시 간 협력체계 구축이다. 이는 주로 메가시티(mega city)라는 용어로 활용되고 있다. 초광역권이라는 넓은 공간 안에서 거점별 위계에 따라 특화되고, 촘촘한 교통망을 통해 지리적으로 떨어져 있으나 하나의 장소에 모여 있는 효과와 규모의 경제 형성이 가능하다는 특징을 가지고 있다. 하지만 초광역권이라는 넓은 공간 안에 개별 행정구역의 인구를 합하여 규모를 키운다고 해서 자동적으로 규모의 경제가 형성되고 국가균형발전을 위한 지역 경쟁력 강화로 이어지지는 않는다(우명재, 2024). 따라서 초광역권 내 거점은 R&D 기능과 4차 산업혁명 관련 혁신산업, 중소도시권 거점은 신산업 육성을 위한 산업단지 및 주변 농어촌 거점 지원을 위한 서비스 기능, 농어촌 거점은 지역 특화 산업 및 주민 삶의 질 개선을 위한 서비스 기능 등으로 특화될 수 있는 거점 전략이 필요하다(마강래, 2023). 이는 곧 메가시티의 필요성을 강조하는 것이라 할 수 있다.

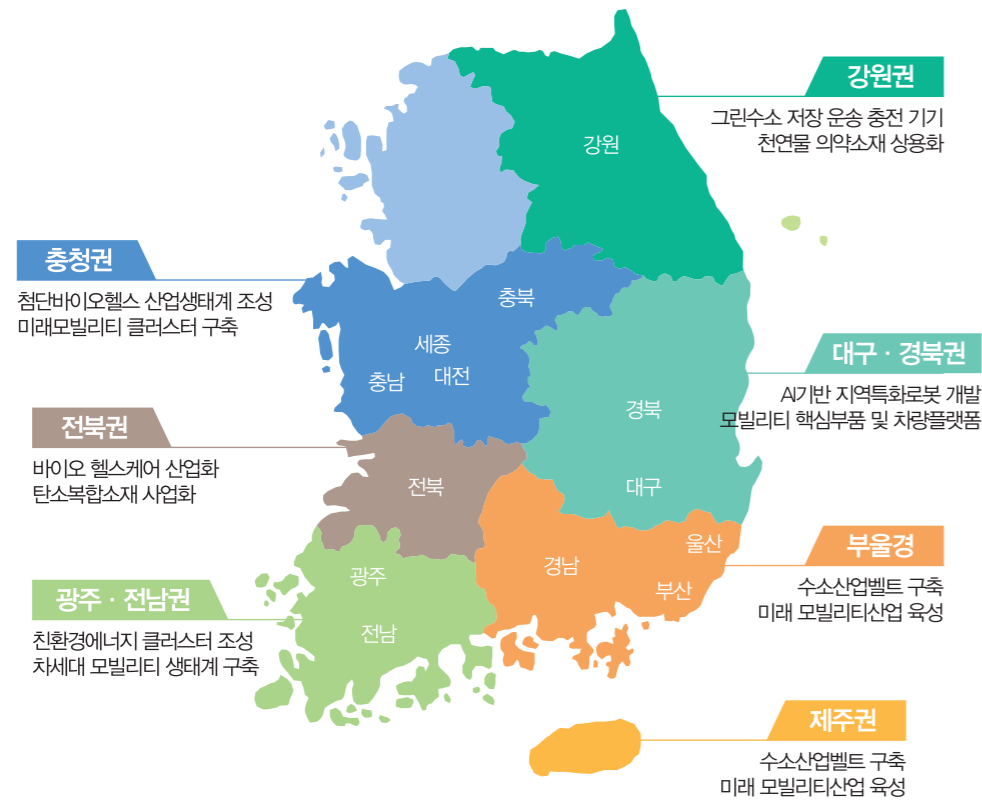
그동안 우리나라의 국토종합개발 계획(제1차~제4차 국토종합계획)이 중앙정부 주도 하에 획일적으로 권역 중심의 경제개발계획을 추진해 왔다면, 제5차 국토종합계획(2020~2040)에서는 지방정부의 자율성을 보장하고, 유연한 국토정책인 초광역권 협력 사업으로 메가시티 조성 사업을 권장하고 있다.

시도 행정단위를 넘은 초광역권 경제개발계획에는 이명박 정부의 4대 벨트와 5+2 광역경제권 정책이 대표적이다. 이는 광역시·도의 지역전략산업을 리모델링하여 7개 광역경제권별로 선도산업을 육성하는 데 초점을 둔 것이 특징이다. 그러나 시도 단위로 개별적으로 추진되다 보니 자원이 효율적으로 배분되지 못하는 문제점과 중앙정부가 주도하는 하향식 정책으로 지방정부는 광역협력 단위의 합의·공유된 비전 및 전략 없이 중앙정부에만 의존한다는 평가를 받았다.

이처럼 중앙정부 중심 국토개발계획의 한계를 극복하기 위해 최근 지방시대위원회가 추진하고 있는 4+3 초광역권 발전계획은 중앙 중심의 균형발전 정책의 한계와 사회의 다양한 행정수요에 신속한 대응이 어렵고 지방의 신성장동력 확보가 불리하다는 문제를 극복하기 위해 지역 주도의 경제·생활권 형성을 목적으로 추진하고 있다.

현재 충청권(대전·세종·충북·충남), 부울경권(부산·울산·경남), 대구·경북권, 광주·전남권 등에서 초광역 메가시티 구축을 위한 노력이 진행되고 있다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 2〉 4+3 초광역권 발전계획



자료: 지방시대위원회(2023), 제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)

## II 총청권 메가시티의 주요 내용

### 01 총청권 메가시티 구상

지난 2020년 11월 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도 등 4개 자치단체장이 모여 수도권 일극집중화 현상으로 인한 국가의 불균형 문제 해결과 충청권 지역의 공동 번영과 동반성장을 위해 충청권 단일 광역생활경제권 조성을 형성하기로 합의하면서 충청권 메가시티 조성을 본격적으로 추진하기 시작하였다.

### 「충청권 메가시티 추진 경과」

- 2020년 11월 '충청권 광역생활경제권(메가시티) 추진 합의문' 채택
- 2021년 충청권 광역생활경제권(메가시티) 전략 수립을 위한 연구용역 추진
  - 3월 충청권 4개 시도 메가시티 공동 연구 착수
  - 11월 충청권 메가시티 추진을 위한 3대 목표, 9대 전략, 30개 사업 및 로드맵 제시
- 2022년 충청권 메가시티 추진 특별자치단체 구성
  - 11월 특별자치단체 설립을 위한 실무협의회 개최
- 2023년 충청권 특별지방자치단체 합동추진단 출범
  - 1월 충청권 특별지방자치단체 합동추진단 출범 및 규약 제정
  - 11월 '준비된 메가시티, 충청시대 선포식' 개최
- 2024년 충청권 특별지방자치단체 설치 및 운영에 관한 공동 규약 제정
  - 1월 충청권 특별지방자치단체 공동 규약 제정 행정예고
  - 5월 충청권 특별지방자치단체 규약 행안부 승인
  - 9월 충청지방정부연합 → 충청광역연합으로 명칭 변경

2021년에 충청권 광역생활경제권(메가시티) 전략 수립을 위한 연구를 통해 미래 신 수도권의 기능을 갖출 수 있는 충청권 메가시티의 핵심 전략을 수립하였다. 특히 충청권 메가시티는 타 초광역권(부울경, 대구·경북권, 광주·전남권) 보다 인구 대비 지역내총생산(GRDP)의 비중이 높으며, 국토의 중심부에 위치하여 국가균형발전 선도에 강점을 가지고 있다. 또한 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 글로벌 경제권 선도에 필요한 혁신역량(인적자원, R&D 인프라, 국가혁신체계 등)을 보유하고 있다는 측면에서 선도적 역할을 할 것으로 기대되어진다.

더욱이 타 초광역권과 대조하여 차별성을 갖기 위한 전략으로 '다핵 네트워크형 초광역권 모델'을 제시하였는데, 그동안 경부 축(남북 방향)에 주로 집중 투자된 것에서 동서 방향의 발전축을 강화함으로써 초광역 경제권의 중심성 확보와 생활권의 연결성 확대를 위해 기존 국가발전 축(경부 축과 호남 축에 의한 남북 방향)의 흐름을 유지·보완하면서 새로운 동서 방향의 발전 축을 확장했다는 것이 특징이다.

〈그림 3〉 충청권 메가시티의 다핵거점 초광역발전축



자료: 염인섭(2024), 새로운 지방시대를 여는 충청권 특별지방자치단체 출범.

## 02 충청권 메가시티 추진 전략

2022년에는 충청권의 2대 전략산업(첨단바이오헬스산업, 미래모빌리티부품산업) 중심의 집중 육성 및 지속가능한 초광역 협력 추진을 위한 지역 고유의 혁신생태계 조성 및 산업클러스터 구축 등 5대 전략을 구체화하였다(〈표 1〉 참조). 세부적으로는 지역에 특화되어 있는 경쟁력 높은 2대 전략산업을 중심으로 인재, 공간, 산업 등이 조화를 이룰 수 있도록 중장기 차원의 거버넌스 체계를 구축하였다. 이는 '제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)'에 반영되어 초광역권 지자체가 수립하는 충청권 최초 '초광역권 발전계획'의 토대가 되었다.(염인섭, 2024)

〈표 1〉 충청권 초광역 협력 중장기 발전을 위한 5대 전략

전략	전략안
1. 충청권 초광역 전략산업 육성	• 미래 신성장 분야인 첨단바이오헬스, 미래모빌리티 부품 분야를 충청권 전략산업으로 공통 육성·지원 투자하여 글로벌 경쟁력 확보
2. 혁신 인프라·R&D 기반 연계 협력으로 글로벌 산업경쟁력 제고	• 주력 전략산업 혁신 기반 구축(R&D, AI·메타버스, 소재부품 고도화) 연계를 통해 충청권에 특화된 첨단산업 밸류체인 구현, 지역전략산업 및 혁신 기반과 연계한 인재 양성체계 구축으로 산업도약과 혁신의 지속적 동력 역할
3. 혁신거점 클러스터 확장 및 광역 생활경제권 조성을 위한 교통망 연결	• 전략산업과 집적화 및 연계를 통한 산업-인재 혁신의 기반 구축을 위해 초광역 교통망 연결, 글로벌 경쟁력을 갖춘 혁신 성장 거점 조성, 수도권과 타 권역을 연결하는 다핵 네트워크 교통망 연결 및 광역생활경제권 조성
4. 충청권 문화·관광 동질성 제고 및 초광역 서비스 확대	• 제도적 협력을 통한 충청권 문화관광 동질성 확보, 초광역 서비스 모델 개발 및 추진으로 지역 생활문화 경쟁력 제고
5. 초광역 협력을 위한 자치분권 지원	• 지역주도 균형발전을 위한 규제 개선, 초광역 협력사업 실행력 제고 및 지방분권 촉진을 위한 특별지방자치단체 제도적 지원

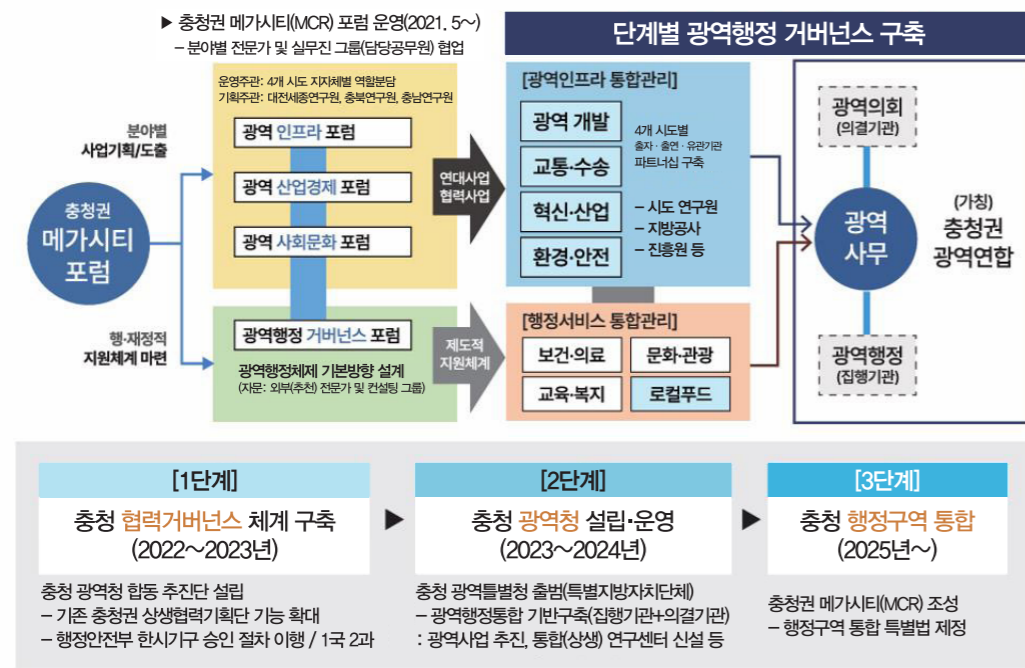
자료: 염인섭(2024), 새로운 지방시대를 여는 충청권 특별지방자치단체 출범.

## 03 충청권 메가시티 추진 로드맵

대전세종연구원은 2021년에 '충청권 광역생활경제권 전략수립 연구용역'을 통해 충청권 메가시티 추진 로드맵을 구성하였다. 우선 1단계(2022~2023년)는 충청권 협력 거버넌스 체계를 구축하는 것을 목표로 기존 충청권 상생협력기획단의 기능 확대 및 충청권 특별지방자치단체 설치 위한 합동추진단 설립 등을 담고 있다. 2단계(2023~2024년)는 충청권 특별지방자치단체를 설립·운영하는 것으로써 특별지방자치단체(충청지방정부연합) 설립을 통해 광역사업(광역인프라, 행정서비스 등)을 통합·추진하고, 확정된 사무에 대한 행정적·재정적 지원체계를 구축하여 행정통합을 위한 기반 마련을 주요 내용으로 담고 있다. 3단계(2025년~)는 행정구역 통합을 완성하는 마지막 단계로써 행정구역 통합을 위한 특별법 제정 및 행정구역 통합 본부 설치 등을 주요 내용으로 하고 있다.



〈그림 4〉 충청권 메가시티 추진 로드맵



자료: 대전세종연구원(2021). 충청권 광역생활경제권 「메가시티」 전략수립 연구용역.

#### 04 충청권 특별지방자치단체 관장사무의 구성(안)

2024년 10월 기준 충청권 특별지방자치단체의 관장사무는 관계 중앙행정기관과 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도로부터 20개의 관련 사무를 이관·위임 받아 수행 예정에 있다(대전세종연구원, 2024). 세부적으로 살펴보면 ① 교통인프라 분야에서는 충청권 전 지역을 유연하게 확장하는 ‘초광역 교통 인프라 조성’과 ‘광역연계 네트워크 생활권 형성’을 위한 사무, ② 산업경제 분야에서는 글로벌 경쟁력을 갖춘 ‘충청권 지역전략산업 육성과 초광역 혁신클러스터 구축’을 위한 사무, ③ 사회문화 분야에서는 지역성 기반 사회문화 동질성 확보를 위한 문화관광 네트워크 경쟁력 강화와 생태환경 보전에 관한 사무 등이다(이와 관련된 구체적인 내용은 대전세종연구원 BRIEFING 제196호 참조).

〈그림 5〉 충청권 특별지방자치단체 관장사무 구성(안)

교통인프라	4개 부문	6개 사무	
	① 도로	① 초광역 도로망 구축	
	② 철도	② 초광역 철도망 구축 ③ 광역철도 사업의 건설·운영	
	③ 교통	④ 초광역 대중교통망 구축 ⑤ 광역간선급행버스체계 구축·운영	
산업경제	④ UAM	⑥ 도심항공교통 활용 촉진 및 지원	
	9개 부문	10개 사무	
	⑤ 선도사업 육성	⑦ 초광역 산업 발전 선도사업 육성	
	⑥ 산업 연계·육성	⑧ 초광역 주요 산업 연계 및 육성	
	⑦ 첨단바이오	⑨ 초광역 첨단 바이오산업 육성	
	⑧ 미래모빌리티 부품	⑩ 초광역 미래모빌리티 부품산업 육성	
	⑨ 첨단코스메틱	⑪ 초광역 첨단 코스메틱산업 육성	
	⑩ R&D 혁신체계 구축	⑫ 초광역 R&D 혁신체계 구축	
	⑪ 지역기업 지원	⑬ 초광역 지역기업 육성 및 통상 지원	
	⑫ 지역인재 양성	⑭ 초광역 지역인재 양성	
	⑬ 농식품 육성	⑮ 초광역 농식품산업 육성	
	사회문화	4개 부문	4개 사무
		⑭ 문화	⑯ 초광역 지역문화 진흥 및 생활문화 지원
⑮ 관광		⑰ 초광역 관광체계 구축	
⑯ 환경		⑱ 초광역 환경 대응체계 구축	
국제교류협력	⑰ 생태	⑲ 초광역 자연생태계 보전	
	1개 부문	1개 사무	
⑱ 국제교류 협력	⑳ 초광역 국제교류 및 협력		

자료: 대전세종연구원(2024). 충청권 특별지방자치단체 기본계획 수립 연구.

### III 성공적 메가시티 출범을 위한 지방분권 강화

#### 01 법·제도적 근거

메가시티는 2개 이상의 지방자치단체가 각 행정구역을 넘어 별도의 특별지방자치단체를 구성하는 것을 골자로 하고 있다. 「지방자치법」 제199조에서는 “광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있고, 특별지방자치단체 구성 시 상호 협의에 따라 규약을 정하여 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다”고 명시하고 있는 만큼 특별지방자치단체의 지방분권적

범위는 일부에 한정되어 있는 것을 알 수 있다. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제 42조 제3항에서는 “지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 대응하기 위한 방법으로써 특별지방자치단체 제도를 도입·활용”하도록 권고함에 따라 현행 제도상 특별지방자치단체 제도를 활용하여 메가시티를 조성하는 법적인 근거가 마련되었다고 할 수 있다. 그 밖에도 「지방분권특별법」 제16조와 「국토기본법」 제12조의2에서도 특별지방자치단체의 법적 근거가 마련됐다고 할 수 있다.

〈표 2〉 메가시티 구성에 관한 법적 근거

구분	내용
「지방자치법」 제199조	• 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다.
「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제42조	• 국가와 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다.
「지방분권특별법」 제16조	• 국가 및 지방자치단체는 지방행정에 관한 제반 여건의 급격한 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위하여 지방자치단체 조합 등 특별지방자치단체제도를 도입·활용하도록 노력하여야 한다.
「국토기본법」 제12조의2	• 초광역권을 구성하고자 하는 시·도지사 또는 특별지방자치단체의 장은 초광역권의 발전을 위하여 필요한 경우에는 구성 지방자치단체의 장과 협의하여 초광역권계획을 수립할 수 있다.

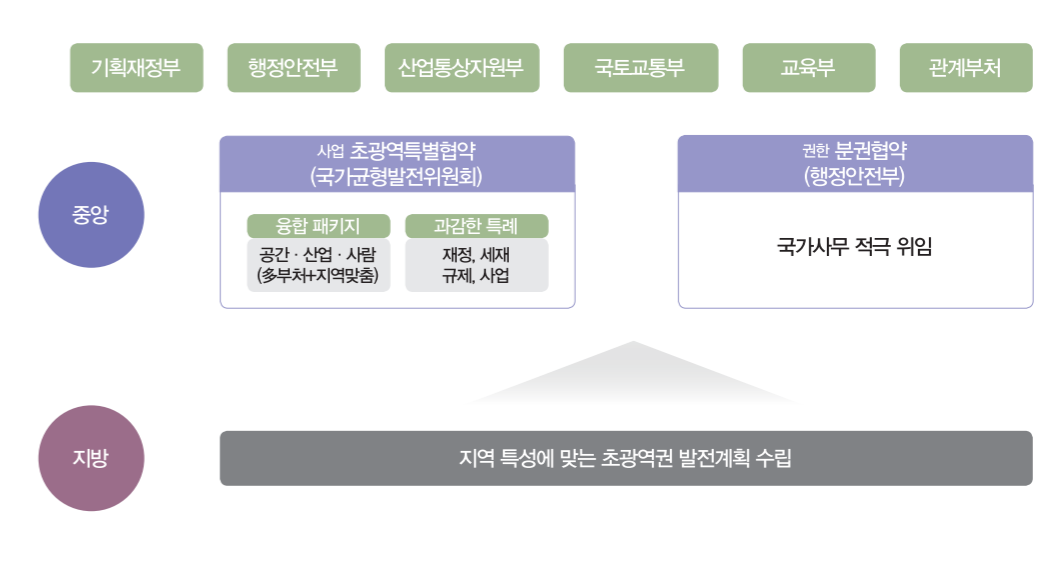
주) 국가법령정보센터의 각 법령 자료를 토대로 재구성  
 자료: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>).

## 02 중앙정부의 초광역협력 지원정책 추진 방향

문재인 정부의 ‘범부처 초광역지원협의회’(2021)는 특별지방자치단체 설치·운영에 필요한 재정적, 조직적, 인력적 지원과 더불어 특별교부세를 활용한 인센티브 제공, 초광역 특별협약을 통한 사업 패키지와 특례를 지원할 방침을 마련하였다(〈그림 6〉 참조). 특히, 중앙정부 차원에서 분야별 지원 방향(공간·산업·사람)을 설정하여 지방분권을 촉진할 방안을 마련하였다. 공간 분야의 지원

방향은 초광역 네트워크 연계를 위한 광역교통망 조성 및 지역의 물적·인적자원 배분 및 일자리 선순환을 위한 단계별 거점 육성 계획을 마련하였다. 산업 분야의 경우에는 지역 주도로 초광역 미래전략산업을 선정하고, 지원체계를 확충하여 기업의 지역 투자 확대 환경을 조성할 계획을 마련하였다. 사람 분야는 지역대학을 혁신하고, 지역의 교육·일자리·정주 여건을 연계하여 초광역지역의 선순환 체계를 구축하였다(산업연구원, 2022).

〈그림 6〉 메가시티 초광역협력 지원체계



자료: 산업연구원(2022), 국가균형발전을 위한 초광역협력지원 및 향후 추진 방향.

〈표 2〉 메가시티 구성에 관한 법적 근거

지원분야	지원방향	지원정책 및 주요 내용
공간	광역교통망 조성	• (광역철도) 선도사업 절차 간소화 • (광역교통시설) 광역 BRT·환승센터, 순환형 도로망 방사축 도입 등 • (소외지역) 저가형 택시, 대체버스, 수요응답형 교통 서비스 등 • (공항) 지방 거점 공항 중점투자
	단계별 거점 육성	• (중심거점) 광역교통 중심지 거점 육성(도심융합 특구, 캠퍼스 혁신 파크 조성 등) • (자족거점) 주거 플랫폼 확대, 투자선도지구·도시재생 병행 추진

산업	초광역권 전략산업 선정·지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>•(전략산업) 초광역권 단위 미래전략산업 선정, 범부처 공동지원</li> <li>•(산업단위) 선도, 후속산업 순차적 추진</li> </ul>
	초광역권 전략산업 지원체계 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>•(인프라) 전략산업 핵심 인프라 우선 구축</li> <li>•(산학협력) 초광역권 단위 산학협력 및 산업·기술인력 공급체계 구축</li> <li>•(혁신거점) 경제 특구 간 초광역 산업 생태계 조성 등</li> </ul>
	지역 투자 확대 환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>•(투자자원) 다양한 투자자원(펀드 등) 지원 검토</li> <li>•(인센티브) 조달, 국고 보조 R&amp;D 매칭 등 신규 인센티브 제도</li> <li>•(제도개선) 「지방투자촉진법」 제정 검토</li> </ul>
사람	대학혁신 및 지역 인재 양성	<ul style="list-style-type: none"> <li>•(공유대학) 초광역권 공유대학 중심 인재 양성체계 마련</li> <li>•(산학연 융합) 지역혁신 플랫폼+도심융합 특구, 캠퍼스 혁신 파크 연계</li> </ul>
	인재 양성 인센티브 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>•(지역혁신 플랫폼) 초광역 지역혁신 플랫폼 모델 구축 및 인센티브 부여</li> <li>•(고등교육) 고등교육 규제 특구, 초광역 캠퍼스 공간, 학사제도, 교원 등</li> </ul>
	지역협업체계 및 범부처 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> <li>•(지역협업) 지역협업위원회, 협업 전담기관 등 협업체계 법제화</li> <li>•(거버넌스) 사회관계 장관회의 내 범부처 초광역 인재 양성 협업 거버넌스</li> </ul>

자료: 산업연구원(2022). 국가균형발전을 위한 초광역협력지원 및 향후 추진 방향.

2022년에 출범한 윤석열 정부에서는 중앙정부 권한·사무의 과감한 지방정부 이양과 맞춤형 자치모델을 마련하는 것을 목표로 하고 있다. 특히 대통령 직속 지방시대위원회를 구성하여 제1차 지방시대종합계획(2023~2027)을 수립하면서 초광역발전계획을 반영하였다. 윤석열 정부는 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'를 국정 목표로 하여 지방자치단체 간 자치역량·소통·협력을 강화하기 위해 초광역지방정부(메가시티) 확대 설치 및 운영 등에 관한 과제를 제시하였다. 지방시대위원회는 산업·문화·SOC 등 분야별 협력사업을 초광역 지자체별로 추진하고 특별지방자치단체 설치를 유도하는 등 초광역권 설정 지자체 간 권역별 협력 거버넌스 구축방안을 마련하였다. 그럼에도 4+3 초광역권 특화 발전에 관한 구체적인 지원 방향 및 관련 특례(안)은 현재까지 구축되어 있지 않은 상황이다.

## IV — 소결

지방분권적 차원에서 충청권 메가시티가 원활하게 추진되기 위해서는 무엇보다 중앙정부의 과감한 권한 이양이 전제되어야 한다. 지난 2022년에 우리나라 최초로 특별지방자치단체를 설립한 부울경(부산·울산·경남) 초광역연합의 경우 메가시티 특별법 제정의 난항 및 특별지방자치단체 실효성 미흡의 이유로 탈퇴하였다. 이는 지방의 정치적 이해관계 및 지역 이기주의가 가장 큰 원인이기도 하지만 그 전제는 고유한 중앙 사무 권한의 지방 이양이 어렵고 원활한 재정 지원이 어렵다는 것이 한계점으로 나타나고 있다.

또한 충청권 메가시티가 효율적으로 운용되기 위한 기능으로써 단순히 무늬만 메가시티가 되어서는 안 된다. 2022년에 인구 100만 명 이상의 대도시인 수원시, 용인시, 고양시, 창원시가 특례시로 새롭게 출범하면서 광역시에 준하는 행·재정적 사무처리권한 및 재량권을 부여받을 수 있지만 특례시 지정 2년이 지난 현재까지도 실질적인 변화가 없이 이름만 특례시에 불과하다는 우려의 목소리가 높다고 할 수 있다. 이는 특례시가 지역의 특성에 맞게 효율적인 도시계획이 가능하도록 중앙정부의 권한과 특례가 적시에 이양되어야 하는데 그렇지 못한 것이 문제이다.

또한 충청권 메가시티가 효율적으로 운용되기 위해서는 재정특례를 비롯한 산업·교통·문화·관광 등 지역 특수성에 부합되는 특례가 원활하게 이양되어야 한다. 제주특별자치도의 경우 현재 7단계 제도 개선과 특례법 개정이 추진되었다. 1단계부터 4단계까지 제도개선 및 특례법이 개정된 총 소요 시간이 1년 10개월 가량 걸렸다면 6단계에는 3년 2개월이 소요되었고 7단계에는 4년 이상이 소요되었다. 이 밖에도 7단계까지 오면서 제주특별자치도가 필요한 특례의 미반영된 수가 점점 많아졌다. 가령 '국세 및 지방세의 특별자치 도세로 전환'하기 위해 제시한 특례가 타 자치단체와의 형평성과 파급효과로 인해 특례안이 통과되지 못하고 있다는 것이 한계로 지적될 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 중앙정부의 포괄적 권한 이양이 필요하다. 향후 충청권 메가시티 뿐만 아니라 지역별 또는 권역별로 다양한 형태의 메가시티가 조성될 것으로 예상되어지는 바 일괄적·보편적 정부의 권한 이양은 지양되어야 할 것이다.

2023년 11월에 충청권 내 자치단체장들이 모여 성공적인 충청권 메가시티의 운영을 위해 ▲충청권 메가시티에 대한 행정·교육·재정 등 획기적인 권한 이양, ▲수도권 공공기관, 대기업, 대학의 충청권 메가시티 우선이전 지원, ▲지방의료 재건을 위한 국립 지방의대 신설과 의대정원 확대 및 우선할당, ▲충청권 메가시티 구축을 위한 도로·철도 등 국가계획 반영 및 전폭적인 지원 등을 촉구한 바 있다.

2022년 당시 부울경 동남권 메가시티, 대구·경북 메가시티, 광주·전남 메가시티에 이어 후 발주자로 추진한 충청권 메가시티는 2024년 현재 타 자치단체에서 도입·예정인 메가시티 중 가장 활발하게 진행되고 있다. 부울경 메가시티의 탈퇴 사례가 되풀이 되지 않고 성공적으로 연착륙되기 위해서는 중앙정부의 과감한 사무권한 이양과 포괄적인 지원이 반드시 필요하다.

#### 참고문헌

- 국가법령정보센터. (2024), <https://www.law.go.kr/>.
- 관계부처합동. (2021). 초광역협력 지원전략(안).
- 대전세종연구원. (2024). 충청권 특별지방자치단체 기본계획 수립 연구. BRIEFING 제196호.
- 대전세종연구원. (2021). 충청권 광역생활경제권 「메가시티」 전략수립 연구용역.
- 마강래. (2023). 산업, 공간 패러다임 변화와 균형발전 정책의 방향. 지역균형발전 전문가 토론회(LH).
- 산업연구원(2022). 국가균형발전을 위한 초광역협력지원 및 향후 추진 방향. special issue 02.
- 우명제. (2024). 초광역 메가시티 전략과 지방 대도시권. 국토연구원. 국토 Vol.515.
- 염인섭. (2024). 새로운 지방시대를 여는 충청권 특별지방자치단체 출범. 국토 Vol.515.
- 지방시대위원회. (2023). 제1차 지방시대 종합계획(2023-2027).
- 충남연구원. (2021). 충청권 메가시티 형성방향 및 정책과제. 전략연구 2021-07.
- 한국지방행정연구원. (2024). 충청시대를 위한 충청권 메가시티 추진 현황. 세계지방자치동향 4월호.

# 지역주도 혁신인재양성체계(RISE) 구축의 과제

강영주 / 대전세종연구원 선임연구위원

## I — 대전 RISE 추진 계획 수립과 연구의 필요성

정부의 2025년 지역혁신중심대학지원체계(RISE) 도입에 따라 우리 시 또한 RISE 계획을 수립하고 있다. 금번 RISE 계획의 핵심은 지역 혁신정책과 대학 재정지원사업을 연계하여 지역의 혁신경쟁력을 고양하면서 동시에 지역 대학의 경쟁력을 확보하는 것이다. 전국에서 시범지역으로 선정된 7개 지역은 이미 2023년부터 준비가 시작되어 사업추진계획 및 조직이 일부 갖추어진 상황으로, 후발로 출발한 우리 지역의 경우 짧은 기간 내에 계획을 수립하게 되면서 다양한 부문의 의견을 청취하고, 최적의 대안을 마련하기에 충분한 시간적 여유 없이 계획 수립에 쫓기는 상황이다. 현재 대전시는 대전 테크노파크에 RISE 계획 수립 및 관련 사업 추진을 위한 대응 조직으로 RISE센터(현원 7인)를 설치하고 교육부의 관련 추진 절차에 대응하고 있다. 한편 사업의 또 다른 당사자인 대학은 기존 교육부의 관련사업인 LINC사업·RIS사업·지방대학활성화사업 등이 RISE로 통합되고 지역혁신체계 내에서의 역할이 중요해짐에 따라, 매우 중요하게 현 상황을 지켜보는 동시에 계획수립에도 관심을 보이고 있다. 하지만 아직 추진 방향 및 지침 등이 확실히 결정되지 않은 상황이어서 대응조직 마련 등 적극적인 대응은 미루고 있다. 각 대학별 신규 사업 발굴, 기존 계획에의 사업 참여 방안 마련 등 분주히 움직이고 있는 상황이다.

이에 따라 대전시는 조속히 지역의 RISE 추진 방향 및 지침을 확정하고 대학 및 기업, 관련 기관과 지속적으로 소통하여 대학 등 사업참여 주체가 자율적으로 시간적 여유를 두고 자체 사업계획을 수립할 수 있도록 지원하는 한편, 네트워크를 강화하여 지역의 상황을 반영한 적절한 계획이 수립될 수 있는 참여형 계획 수립을 추진할 필요가 있다. 본 연구는 지역의 RISE 확립을 지원하기 위해 우선적으로 수행된 기업의 인적자원 수요를 분석하고, 용역사를 통해 수행된 기본계획 결과를 토대로 계획 수립 방향이 적절한지, 세부 일정별 추진과제, 추진체계상의 문제점 등이 충분히 검토되었는지를 점검하였다. 한편으로는 여타 시범지역의 계획 수립 사례를 검토하여 벤치마킹하고 향후 RISE 수립 및 개선에 도움을 주고자 하는 목적으로 추진되었다.

RISE를 구축하는 정부의 정책이 정부(교육부) 사업을 지역으로 이관하는 모델이기도 하고, 기존 유사 사업 경험이 없는 상태에서 추진되었기 때문에 유사 연구는 찾아보기 어려우나 일부 시범지역으로 지정된 지역에서 추진된 연구가 존재한다. 하민지(2023)<sup>1)</sup>는 지방대학 재정현황과 진학 졸업 상황을 연계하여 RISE 사업의 추진배경과 필요성을 소개하고, 전국 시범지역 전담조직을 비롯한 추진체계를 비교 및 검토하였다. 또한 RISE 사업의 성공적 도입을 위해 지역대학 지원 전담조직의 전문성 확보, 대학을 중심으로 한 인력정책과 함께 지역 산업 기반 형성 전략의 강력한 동반 추진, 관련 법제도의 개선 등을 제안하였다. 황혜란 등(2023)<sup>2)</sup>은 교육부의 RISE 사업 추진 방향이 확정되기 이전에 사업과 관련한 전반적인 역량분석 및 방향설정을 위한 연구를 추진하였다. 기타 관련사업의 소개, 각 지역 및 추진 조직의 기대, 우려 등을 주 내용으로 하는 일부 기사성 연구<sup>3)</sup>가 존재한다.

## II — 대전시 지역혁신중심대학지원체계(RISE) 추진 상황

대전시는 교육부의 2023년 3월 지역혁신중심대학지원체계(RISE) 시범지역<sup>4)</sup> 선정에서 제외되었으나, 동년 지역인적자원에 대한 수요조사를 시작으로 RISE 기본계획 수립을 위한 용역을 발주하고 2024년 RISE 도입 준비를 본격화하게 되었다. 2024년 현재 시에는 대학지원 전담부서<sup>5)</sup>와 대전테크노파크에 RISE센터가 설치되어 계획수립 및 관련 업무를 담당하고 있다. 각 지자체별로 상황에 따라 지역연구원, 테크노파크, 평생교육진흥원 등에 RISE센터를 지정하여 운영 중에 있다.

1) 하민지(2023.7.), 국가균형발전과 지역혁신 중심 대학지원체계(RISE), 경남연구원 G-BRIEF 184호

2) 황혜란·최길수·김혜영(2023.12), 대전 지역혁신 연계 고등교육 혁신방안 연구, 대전세종연구원 전략연구 23-05

3) 기계신문(2023.5.19.), 한국연구재단 중앙 지역혁신중심 대학지원체계 센터 운영, UNN한국대학신문이슈기획(2023.11.20.), RISE 지역혁신의 성장엔진되려면 대학-지자체-기업 협력에 달려, UNN한국대학신문이슈기획(24.1.1), 2023년 교육개혁의 원년 2024년 개혁 뿌리내리는 착근기, UNN이슈기획(24.1.1) 교육부/지자체/전문대 연계 강화, 2024년 달라지는 전문대 주요 정책은?

4) 시범지역은 경남, 경북, 대구, 부산, 전남, 전북, 충북 7개 지역

5) (대전시) 교육정책전략국 대학정책과(교육정책/대학협력/산학협력)

〈표 1〉 지역별 RISE센터 지정·운영 현황

대전시	경상남도	경상북도	대구시	부산광역시	전라남도	전라북도	충청북도
대전 테크노파크 (센터장 포함 7인)	경남평생교육진흥원 (가칭 인재양성 재단으로 전환 추진)	경북연구원 → 법인 별도 설립 추진 중	대구연구원 → 2025년 이후 법인 별도 설립 추진	BISTEP에 설치	전남인재평생교육진흥원	전북 테크노파크 → 2025년 이후 법인 별도 설립 추진	충북연구원

동시에 대전시는 지역발전전략과 연계한 지역대학 지원 5개년 RISE계획(2025~2029)을 수립 중으로 향후 교육부의 컨설팅 과정을 거쳐 2024년 12월까지 기본계획을 확정짓고, 2025년부터 차질 없는 사업 추진을 위해 준비하고 있다.

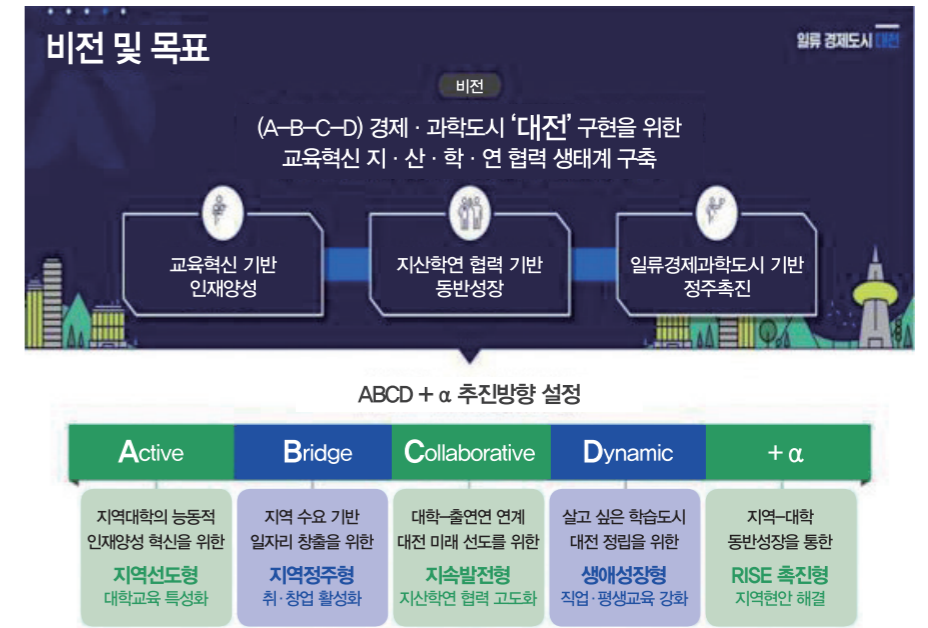
〈표 2〉 대전시 RISE 추진 일정

3월~	RISE 5개년 계획수립 중앙 컨설팅 일정 진행 ※컨설팅을 통한 지속보완, 수정작업을 거쳐 2024년 12월 확정
3월~4월 말	시도별 '25년 예산요구서 제출 및 검토 / 시도 → 교육부
5월 말	교육부 RISE 예산요구서 제출 / 교육부 → 기재부
~9월	지자체 예산 편성 및 의회 제출 / 교육부 → 지자체
12월	'25년 예산안 확정(국회), 시도 RISE 계획 확정(지자체)

### III 대전시 지역혁신중심대학지원체계(RISE) 추진 계획

대전시는 RISE 계획의 비전을 (ABCD)경제·과학도시 '대전' 구현을 위한 교육혁신 지·산·학·연 협력 생태계 구축으로 설정하고 교육혁신 기반 인재양성, 지식학연 협력 기반 동반성장, 일류경제과학 도시 기반 정주 촉진을 목표로 설정하였다. 전략의 핵심내용을 이루는 ABCD+α는 Active(지역대학의 능동적 인재양성 혁신을 위한 지역선도형 대학교육 특성화), Bridge(지역 수요 기반 일자리 창출을 위한 지역정주형 취·창업 활성화), Collaborative(대학-‘정부출연연구기관’(이하, 출연연) 연계 대전 미래 선도를 위한 지속발전형 지식학연 협력 고도화), Dynamic(살고 싶은 학습도시 대전 정립을 위한 생애성장형 직업·평생교육 강화), +α(지역-대학 동반성장을 통한 RISE 촉진형 지역현안 해결) 등이다.

〈그림 1〉 대전시 RISE 비전 및 목표



전략별 추진 프로젝트는 아래와 같이 지역선도형 대학교육 특성화, 지역정주형 취창업 활성화 지식발전형 지식학연 협력 고도화, 생애성장형 직업·평생 강화 RISE촉진형 지역현안 해결 등 5개로 구성되었으며 각 프로젝트는 2~3개의 개별 단위과제로 구성되어 총 13개 과제를 포함하고 있다.

〈그림 2〉 대전시 RISE 계획의 프로젝트 및 단위과제



프로젝트1(지역선도형 대학교육 특성화)은 주로 전략산업분야의 미래인재양성과 지역특화산업 분야의 수요 대응형 인적자원 양성을 내용에 포함하고 있고, 프로젝트2(지역정주형 취창업 활성화)는 캡스톤 디자인과 현장학기제, 기타 취업지원과 지역 내 각종 창업촉진 프로그램을 담고 있다. 프로젝트3(지속발전형 지식학연 협력 고도화)은 대학-출연연 협력, 대학 간 협력 각 주체별 기타 보유자원을 활용한 지역연계 사업을 포함하고 있으며, 프로젝트4와 5는 이름처럼 직업 및 평생교육, 지역 현안 해결 등의 내용을 담고 있다.

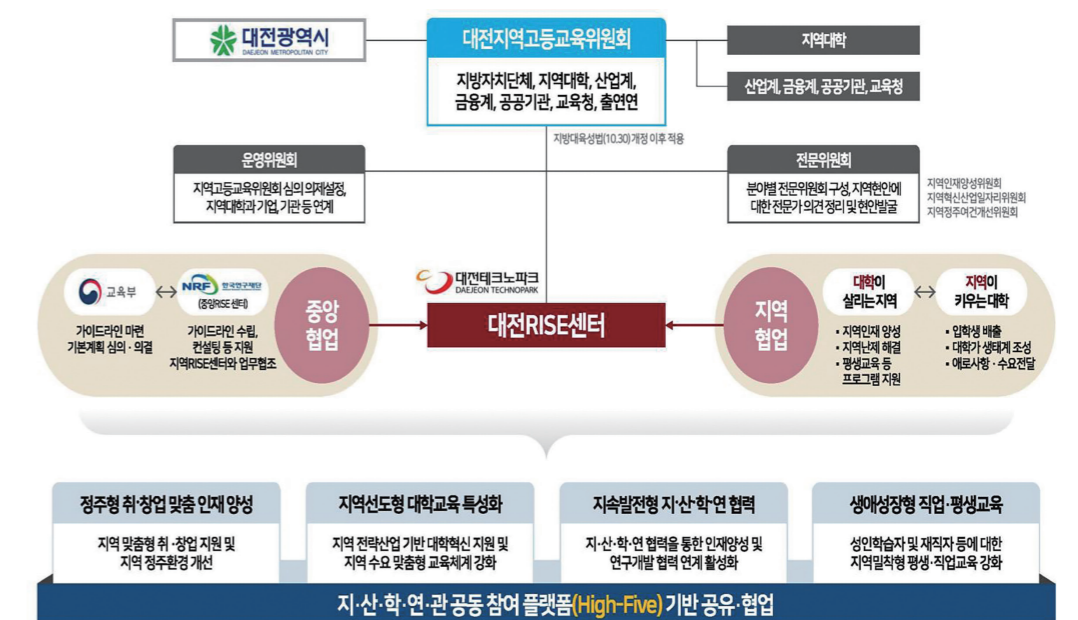
〈표 3〉 대전시 RISE 단위과제별 추진 내용

프로젝트	단위과제	주요 추진내용
① 지역선도형 대학교육 특성화	1-1 미래 인재양성	① 전략산업 분야 특성화 인재 양성지원 ② 전략산업 분야 연구소·연구원 연계 인재양성 ③ 전략산업 분야 특화센터 연계 인재양성
	1-2 현장 인재양성	① 지역 특화산업 분야 맞춤형 인재 양성 지원 ② 지역사회맞춤형 계약학과 운영 ③ 중등교육 연계 현장교육 활성화
② 지역정주형 취·창업 활성화	2-1 얼리버드 취업지원	① 지역기업 참여 진로탐색 지원 ② 지·산·연 연계 현장형 캡스톤디자인 활성화 ③ 현장실습 및 현장학기제 활성화 ④ 우수인재-기업체 매칭 및 취업 지원
	2-2 지역 창업촉진	① 창업교육 활성화 ② 기술창업 촉진 ③ 로컬창업 촉진
	2-3 지역정주 활성화	① 대전 스타트업타운 활성화 ② 클러스터-캠퍼스 연계형 정주환경 구축 ③ 청년 정착 맞춤 지원 체계 구축
③ 지속발전형 지·산·학·연 협력 고도화	3-1 출연연 연구협력	① 출연연 연계형 얼라이언스 운영 ② 출연연 협력 공동연구 및 기술개발 ③ 출연연 협력 기술거래 및 기술창업 활성화
	3-2 대학간 교육협력	① 지·산·학·연 참여형 공유대학(원) 운영 ② 공동교육체계 구축 ③ 지역혁신기관-대학 연계 교육 강화
	3-3 지역자원 산학협력	① 대학 보유 인프라 연계 산학협력 강화 ② 대학 내 거점(기업협업센터 등) 활용 지역기업 육성지원 ③ 지역 산업분야 관련 기업 기술지원 강화
④ 생애성장형 직업·평생교육 강화	4-1 산업인력 재교육	① 업스킬(재직자 직무역량강화) 교육과정 운영 ② 리스킬(직무전환) 교육과정 운영 ③ 디지털전환(DX) 역량강화 교육
	4-2 시민 평생교육	① 학위연계형 시민 평생교육 운영 ② 비학위형 시민 평생교육 운영 ③ 대전 문화·예술 시민대학 운영
	4-3 과학기술인 연계 활용교육	① 출연연 연계형 얼라이언스 운영 ② 출연연 협력 공동연구 및 기술개발 ③ 딥테크 기술거래 및 사업화 고도화

⑤ RISE 촉진형 지역 현안 해결	5-1 외국인 교육·정주 도시 구축	① 외국인 유학생 유치 활성화 ② 외국인 유학생 맞춤형 교육 강화 ③ 외국인 유학생·근로자 정주 지원 강화
	5-2 지역현안해결 및 골킥도시 조성	① 지역-대학 동반 리빙랩 운영 ② 대학-지역 상생형 원도심 활성화 ③ 지역 연계 플랫폼 구축·운영 ④ 대학중심 문화·예술 골킥 콘텐츠 개발 및 지역문화축제 확산

RISE의 추진과 관련하여 주요 프로그램과 함께 추진 체계의 구성은 중요한 이슈이다. 우선 참여 주체로 중앙정부와 지자체뿐만 아니라 교육청, 가이드라인 수립 및 각종 센터 업무지원을 담당하는 한국연구재단이 있고 계획의 수립 및 사업을 추진할 대학, 인적자원 수요의 주체가 되는 기업이 있다. RISE 계획이 지역의 현실을 적절히 반영하여 방향을 수립하고 사업이 효율적으로 추진되어 성과로 연결되기 위해서는 이들 각 주체의 역량 및 수요 분석과 함께 주체 간을 연결하는 긴밀한 협력체계의 구축이 중요하다. 이에 따라 대전시 RISE는 심의의결기구인 고등교육위원회를 중심으로 종합적인 방향 정립, 각종 전략의 수립, 사업 추진상의 핵심 이슈 발굴, 참여자 간 이해조정을 위한 운영위원회, RISE 상의 해결과제를 도출해 내고 투입-성과 과정에서의 모니터링 및 환류를 담당할 전문위원회 등이 동시에 구축되도록 설계하였다.

〈그림 3〉 대전시 RISE 추진 체계

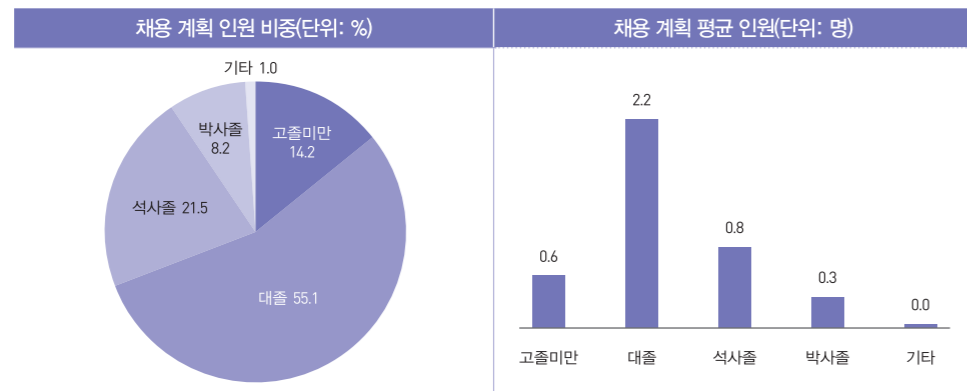


## IV — 기업의 인적자원 수요

대전테크노파크는 RISE 기본계획 수립에 앞서 대전의 전략산업과 연계한 특화분야별 기업 인력 수요를 분석하고, 지자체와 대학의 수요와 대응하는 적절한 사업을 마련할 수 있도록 지원하기 위해 2023년 지역 내 345개 기업을 대상으로 설문조사<sup>6)</sup>를 실시하였다.

조사결과 2024년 학력별로는 석박사졸 수요가 29.7%, 대졸 55.1%로 대졸 이상이 84.8%를 차지하고 있었다. 다만, 산업별로 나노반도체는 고졸 이하에 대한 수요가 타산업 대비 높고 우주항공 분야는 대부분 대졸 이상의 수요가 높았다. 특히 박사 수요가 상대적으로 높게 나타나는 등 일부 차이를 보이고 있었다. 고용형태별로는 정규직 수요가 대부분이었고, 나노반도체 분야의 경우는 외국인 채용 수요(10.7%)가 상대적으로 타산업 대비 높은 것으로 나타났다. 이외에도 금번 조사에서는 각 산업 세부 분야별 인력 채용 계획과 인력양성 프로그램에 대한 수요도 조사되어, 향후 각 대학 등에서 프로그램 설계시 기초자료로서 활용될 것으로 판단된다.

〈표 4〉 학력별 2024년 채용 계획 인원 규모



6) 설문조사 개요  
 • 조사 대상: 대전시 내 기업  
 • 조사 기간: 2023년 12월 5일~2024년 2월 28일  
 • 조사 방법: 구조화된 설문지를 활용한 온라인 설문조사  
 • 유효 응답자수: 345개(기업 중복 포함)

〈표 5〉 세부 분야별 학력별 2024년 채용 계획 인원 규모

(단위: %)

구분	나노반도체	바이오헬스	우주항공	국방로봇	제조업	서비스업	기타
인원 규모 비율 (단위: %)	고졸 이하	30.2	9.6	1.5	12.5	19.7	15.4
	대졸	44.2	45.2	60.3	52.3	64.1	66.7
	석사졸	19.8	30.8	22.1	25.1	12.5	10.3
	박사졸	5.8	13.5	16.2	7.7	3.4	5.1
	기타	0.0	0.9	0.0	2.4	0.3	2.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
응답별 구성원 평균 (단위: 명)	고졸 이하	1.4	0.4	0.0	0.5	0.9	0.4
	대졸	2.1	1.9	1.6	2.1	2.9	1.6
	석사졸	0.9	1.3	0.6	1.0	0.6	0.3
	박사졸	0.3	0.6	0.4	0.3	0.2	0.1
기타	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1

## V — 타 지역의 RISE 계획 수립 사례

2023년 시범지역으로 선정된 7곳 중 현시점에서 추진 상황이 비교적 우수하다고 판단되는 충북 센터와 경북센터를 분석한 결과, 양 지역 모두 센터 설치 이후 실무협의회를 구성하여 대학의 참여 기회를 부여하였다. 실무협의회를 통한 지역 내 의견 수렴이 일정 부분 이루어진 것과 동시에 대학 및 지역 내 관련 정보를 공유하고, 협력하는 분위기를 조성하는 등 참여형 계획 수립에 공을 들이고 있었다. 특히 충북은 센터에 지자체 및 각 대학 협력관을 파견 받는 등 협력 분위기를 공고화하는 사례를 보여 주었다.

〈표 6〉 충북형 CO-Design 5대 메가(Mega) 프로젝트

5대 프로젝트	분야	세부 프로젝트	주요과제(안)
① 주력산업 특화대학 육성	바이오	초일류 K-바이오 스퀘어 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>주력산업분야 실수요 기반 전문(고급, 현장)인력 양성</li> <li>관련분야 선도적 R&amp;D 및 지식산 프로젝트 운영</li> <li>인적·물적 자원 공유 및 네트워크 강화</li> </ul>
	반도체	초격차 반도체기술 핵심거점 구축	
	이차전지	이차전지 글로벌 혁신 허브	
② 주력산업 특화대학 육성	R&D 혁신	방사광가속기 특화 연구 및 인재양성	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내·외 가속기 활용 R&amp;D 및 특화인력양성</li> <li>국내·외 산학연 네트워크 구축 및 기초·중개 연구 지원</li> <li>지역정주형 특화(첨단농업, 소부장 등) 인력양성 및 기술창업 지원</li> <li>국가 클러스터(충북철도, 소방병원 등) 연계 전문인력 양성</li> <li>인구소멸대응 시군 특화산업 연계 정주인력 양성</li> </ul>
	기반산업	세계적 수준의 첨단 R&D 역량 강화	
	기반산업	지역기반 A첨단농업 및 소부장산업 육성 지원	
	특화산업	국가-지역 연계 혁신클러스터 인적자원 양성	
특화산업	시·군 연계 특화산업 육성 지원		



③ 평생직업교육 앵커대학 확장	산업연계	지역산업 타겟형 직업교육 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 산업연계 재교육, 재직자 향상교육 프로그램 개발 및 운영</li> <li>● 지역현안 해결 지향 학습여건 개선 프로젝트 추진</li> </ul>
	수요반영	지역 문제해결 및 수요 맞춤형 학습 3.0 지원	
④ K-컬처 혁신대학 구축	융복합인재	지역·대학자원 활용 융복합 인재양성	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 레이크파크 르네상스 연계컨텐츠 개발 및 로컬크리에이터 양성</li> <li>● 인문사회 및 예술계열 등 공유기반의 융복합 인재양성</li> <li>● 글로벌인적자원 양성 및 지역 자원화, MICE, 의료관광 등 고도화</li> </ul>
	해외인재	외국인 유학생 1만 명 유치 및 활용체계 구축	
⑤ 지속가능 혁신체계 지원	창업지원	지산학 연계 성장단계별 맞춤형 혁신창업 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 충북창업펀드 1,000억 등 활용 투자-성장 지원 생태계 조성</li> <li>● 충북행복결혼공제 등 지역 청년 주고, 복지, 문화 지원</li> <li>● 글로벌대학 및 RISE사업 지원, 지역-대학 관련 규제 및 사업 발굴</li> </ul>
	정주여건	지역 청년 인재 정주 여건 및 매력도 향상 지원	
	기반구축	지산학 상생협력거버넌스 및 규제프리존 구축	

또한 본 RISE 계획 수립에 앞서 사업을 수행할 대학의 역량 분석 및 기존 사업 추진 현황을 분석하여 사업 추진 시 각 대학 애로요인을 분석하는 등 사전 연구가 일정 부분 추진되어 있었다. 성과 및 환류체계의 완성도를 높이기 위한 기획에 상당한 노력을 경주하여 사업의 원활한 추진 및 초기 사업의 장애요인 개선을 위해 성과 관리 체계 및 환류 체계 구축에 연구의 중요 부분을 할당하고 있었다. 기타 센터 구성 및 인력 확보 측면에서도 양 센터 모두 연구기관의 산하 센터로 구성하여 계획(전략)수립의 완성도가 높고, 인력 충원이 타 센터 대비 우수한 것으로 나타났다.

〈그림 4〉 경북 RISE 추진 계획

<p><b>K-U시티 프로젝트 단위과제</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 기업수요기반 U시티</li> <li>② 대학유치형 U시티</li> <li>③ 지역특화산업 공동기획형 U시티</li> <li>④ 글로벌 협력 U시티</li> </ul>	<p><b>K-IDEA Valley 프로젝트 단위과제</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 아이디어창업밸리</li> <li>② 산업특구특화산업 Scale-Up</li> <li>③ 기업-대학 일체화</li> </ul>
<p><b>K-U시티 프로젝트 단위과제</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 경북형 글로벌대학 육성</li> <li>② MEGAiversity 연합대학 구축</li> <li>③ 지역동반성장대학 육성</li> </ul>	<p><b>K-U시티 프로젝트 단위과제</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 대학 평생직업교육체제 구축</li> <li>② 해외인재특화 유형</li> <li>③ 지역사회 동행 유형</li> </ul>

## VI — 지역혁신중심대학지원체계(RISE) 개편을 위한 정책건의

향후 RISE를 중심으로 지역혁신체계 구축과 지역대학 활성화의 양대 목적을 달성하기 위하여 몇 가지 개선이 필요한 점을 짚어보고자 한다. 첫째, RISE 계획 수립시 지역주도의 RISE 기본 방향 정립을 위한 폭넓은 권한 부여가 필요하다. 각 지자체의 상황에 맞는 지역의 특성화된 인재양성 체계 정립을 위해서는 인재양성 사업을 벗어나 지역의 현 상황과 특성을 반영한 종합 혁신·인재 양성 체계로 방향성을 정립할 필요가 있다. RISE 계획 수립을 위한 과도한 지침은 획일화된 계획을 양산할 수 있다. RISE 계획은 지역내 기업의 수요와 인적자원 공급기관의 역량을 종합적으로 고려한 계획이어야 하고, 이에 따라 혁신주체·수요주체·공급주체의 전 상황을 망라한 위에 세워지는 종합 교육체계 개편방향을 제시하여야 한다. 단순히 기존의 RIS사업이나 LINC사업의 범위를 넘어서 대학 혹은 전문대학의 확대·축소·통합과 특성화·각 참여주체가 보유한 각종 역량·인프라의 활용까지를 넓게 포함한 계획이어야 하고, 지역 주체가 모두 참여한 토의의 장이어야 한다. 이를 위해서는 기존 사업의 틀 내에서 계획을 제한해서는 안되며, 보다 창의적인 계획이 될 수 있도록 범위에 한정을 두어서는 안 될 것이다. 창의적이면서 동시에 효율적인 계획이 될 수 있도록 지역에서 면밀한 조사분석에 기반한 효율적 전략 수립을 추진할 필요가 있다. 우선 지역 내 전략산업 및 뿌리산업의 인적자원 수요와 인적자원의 수급 격차, 지역내·외를 포함한 인적자원의 흐름 동향이 파악되어야 하고, 다음으로 각 대학 및 전문대학의 학생 충원 상황, 보유 자원, 재정지원사업 및 일반 운영 상황, RISE 준비 상황, 대응 창구 및 역량 검토가 필요하다. 그 외에도 동원 가능한 지역 자원 확보 방안도 검토가 필요하다.

둘째, 초기 RISE 계획이 전국 동시 추진을 위해 계획수립을 위한 충분한 시간적 여유없이 추진되었다. 그 결과 각 지역의 역량분석, 특성분석에 기초하여 수립하는 데 한계를 보이고 있는 바, 향후 일정 수정 기간의 부여가 필요하다. 계획수립의 주체가 지자체별로 테크노파크, 평생학습진흥원, 지역연구원 등으로 차이를 보이고 준비인원과 준비기간이 다른 조건하에서 계획이 수립되고 있다. 따라서 5개년 계획인 금번 계획을 계속 수행하기보다는 중간단계에서 수정계획을 수립토록 하는 것이 효율적으로 판단된다. 계획 수립 주체뿐 아니라 지자체와 계획수립에 참여하는 대학 등이 경험이 없는 상태에서 출발함으로써 지역의 충분한 상황을 담아내기에도, 지역의 통합된 의견을 반영하기에도 한계가 있어 재원의 낭비를 막기 위해서도 수정 과정이 반드시 필요하다. 계획의 초기 목표는 정책의 양대 목적(지역 기업의 인적자원 양성, 지역 대학 활성화) 달성과의 연관성을 위주로 한 단순화한 전략(특화/전략/미래산업별 인력양성, 대학 역량 강화 및 활성화/지역 수요 R&D, 대학의 3rd 미션 강화/지역 현안 해결, 평생교육)으로 시작하여 장기적으로는 지역교육체계의 전면적 개편, 지자체 및 대학을 중심으로 한 혁신체계의 개편이 목표가 될 수 있도록 지속적인 계획 수정이 이루어지도록 수정 기간을 부여할 필요가 있다.

셋째, 대학과의 지속적인 협력이 필요하다. 사업수행자이며 지역인적자원 육성의 주도적 역할을 담당하는 대학(전문대학을 포함)과의 지속적인 협의를 통해 전략 및 사업을 구축할 수 있도록 협력체계 모델을 구축하여 제시하여야 한다. 그동안 지역 내 대학과 지자체 혹은 지자체 출연기관 간 협력관계가 활성화되지 못함으로써 양 기관간의 신뢰관계가 형성되어 있지 못하고, 정보의 소통 또한 원활하지 못하여 여전히 정보비대칭이 상존하는 상황이므로 이를 해소하기 위한 대학과의 지속적인 협력이 필요하다. 충북의 사례에서 보는 것처럼 초기 단계에서 대학의 인적 자원 지원을 받는 방안도 고려할 만 하다.

넷째, 지속적인 협의 및 네트워크의 형성은 향후 RISE 구축의 핵심 성공요인으로 작용할 것이다. 이에 따라 체계 구축의 초기 단계에서부터 거버넌스 조직이 계획수립 및 추진의 핵심 역할을 담당하도록 하는 방안이 매우 유용할 것으로 판단된다. 고등교육위원회와 함께 조직되는 실무협의회를 통해 사업계획 수립뿐 아니라 모니터링 체계를 구축하고 개선방안을 지속적으로 마련토록 추진할 필요가 있다. 또한 대학 역량 파악 및 지원, 기타 각종 지원업무 담당 조직, 고등교육위원회 외의 실무 협의체 조직 등 대학과의 창구를 마련할 때도 거버넌스 조직이 중심 역할을 수행하도록 예산 및 인력을 지원해야 할 것이다. 특히 평가 및 환류(모니터링) 체계의 구축시 사업의 평가지표, 평가편람, 평가단 구성, 실적보고서/평가보고서 구성 등 전반을 수행하도록 역할과 권한을 부여해야 할 것이다.

다섯째, RISE 센터 역량 및 기능 강화 지원이 필요하다. 기능별 필요 인력 검토 및 단계별 확장 계획을 수립토록 유도(선도 지역의 13인 대비 인력 편차가 확연하고 직무역량 강화를 위한 교육 기회가 부족)하고, 사업추진에 필요한 핵심 사항에 대한 교육도 필요하다. 연구재단과의 협력도 중요하다. 사업 추진을 위한 평가체계의 구축에 미흡한 점이 많고, RISE센터 직원의 직무역량이 미흡한 상태이므로 연구재단이 보유한 사업평가 노하우의 전수가 필요하다.

## VII — 결어

기대 반 걱정 반인 가운데 시작되는 RISE 구축이 향후 부족한 지역 인적자원의 효율적 공급 및 지역 산업의 경쟁력 확보, 혁신체계구축의 핵심이 될 것은 자명한 사실이다. 동시에 인구절벽과 함께 입학인원이 급격하게 감소되는 상황에서 각종 대학재정지원사업이 폐지되고 RISE로 통합되어 지역의 대학들이 RISE사업비 확보에 사활을 건 상황으로 내몰렸다. 지역은 RISE의 효율적 재정집행을 통

한 지방대학 활성화까지 세 마리의 토끼를 동시에 잡아야 하는 상황이다. 어려운 상황을 개척하기 위해서는 지역 내의 모두가 힘과 지혜를 모아야 한다. 오히려 이러한 위기 상황을 통해 향후 더 어려운 시기를 극복해내기 위한 지역의 역량이 자리잡게 될 것을 기대한다.

## 참고문헌

- 교육부 보도자료(2023.3.), 2025년 지역혁신중심 대학지원체계 도입 본격 시동 - 시범지역으로 경남, 경북, 대구, 부산, 전남, 전북, 충북 7개 시도 선정 -
- 교육부(2023.9.), 지역혁신중심 대학지원체계 추진현황 및 향후 계획
- 하민지(2023.7.), 국가균형발전과 지역혁신 중심 대학지원체계(RISE), G-BRIEF 184호
- 황혜란 · 최길수 · 김혜영(2023.12), 대전 지역혁신 연계 고등교육 혁신방안 연구, 대전세종연구원 전략연구 23-05
- UNN한국대학신문이슈기획(2023.11.20.), RISE 지역혁신의 성장엔진되려면 대학-지자체-기업 협력에 달려.

# 대전·세종 지방재정 현황과 과제

김용원 / 나라살림연구소 책임연구원

## I — 도입

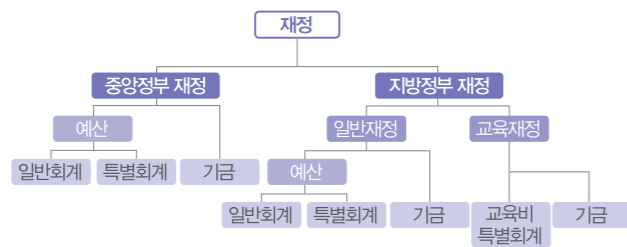
### 01 재정이란?

기본적으로 재정은 정부가 주체가 되어 이루어지는 경제활동을 의미한다. 그리고 이러한 재정은 정부가 돈을 걷어 들이는 세입과 지출하는 세출로 구분할 수 있다. 정부의 경제활동으로 통칭할 수 있는 재정이 다른 경제 주체의 경제활동과 크게 구분되는 지점은 재정의 기능이 단순히 수입을 극대화하는 것이 아니라는 점이다.

통상적으로 재정의 기능은 자원 배분의 효율성, 소득 분배의 형평성, 경제 안정 및 성장으로 구분할 수 있다(국회예산정책처, 2024). 먼저 자원 배분의 효율성은 정부가 재정 활동을 통해 시장을 활용해 공급되기 어려운 자원을 직접 공급하는 등 자원을 효율적으로 배분하는 것을 의미한다. 다음으로 소득 분배의 형평성은 시장에서 1차적으로 배분된 소득이 계층별 격차가 크게 발생해 국민국가의 통합을 방해하는 등 불평등 문제를 낳는 것을 막기 위해 재정을 통해 누진적인 세제 운용이나 저소득층 지원 등의 방식으로 형평성을 높이는 것을 의미한다. 마지막으로 경제 안정 및 성장은 재정을 통해 물가 안정을 포함한 경기의 과열/침체를 조절하는 것, 그리고 국민경제의 성장을 위한 정책을 추진하는 것을 의미한다.

재정은 세부적으로 주체(중앙정부, 지방정부)와 운용수단(예산, 기금) 등으로 구분할 수 있다(그림 1) 참조). 그렇다면 본고의 주된 관심사인 지방재정은 무엇인가?

〈그림 1〉 우리나라 재정의 분류



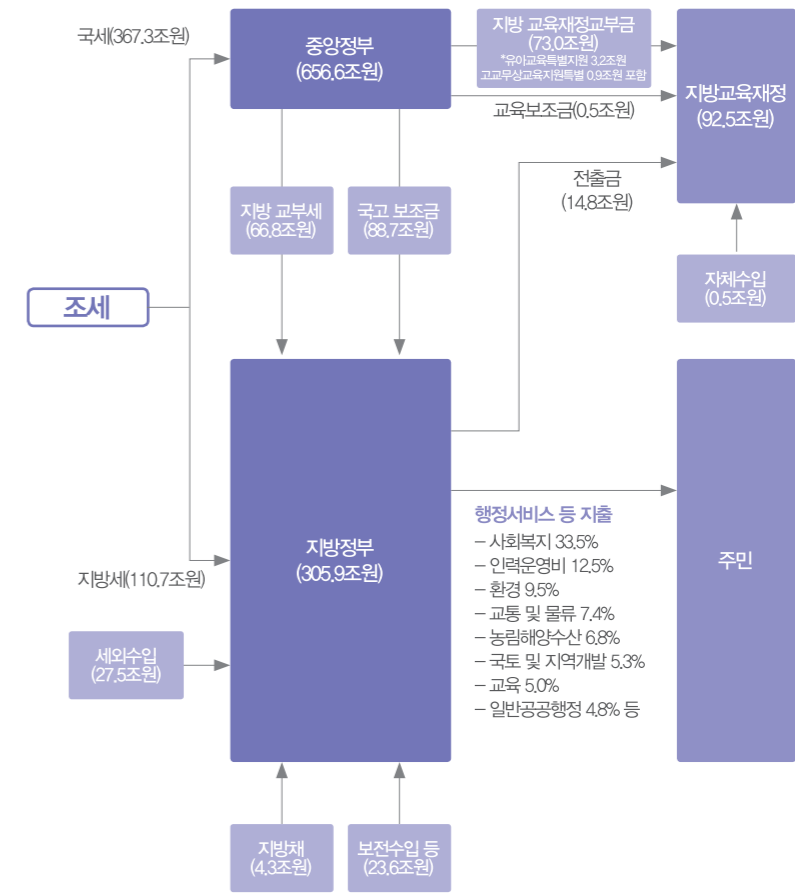
자료 : 국회예산정책처, 2024, 2024 대한민국 재정.

### 02 지방재정이란?

앞서 제시한 것처럼 재정은 정부의 경제활동을 총칭해 의미하며, 지방재정은 주체라는 측면에서 중앙정부가 아닌 지방자치단체의 경제활동을 의미한다. 단순히 생각하면 재정은 세금 등을 걷는 세입과 법령으로 규정되어 있거나 자체적으로 수행하게 되는 사업과 관련된 세출로 구성되므로 중앙정부와 지자체 구분이 가지는 의미가 크지 않다고 생각할 수 있다.

그러나 법령 등으로 규정되어 중앙정부가 수행하는 사업 외에도 지방자치단체가 자체적으로 수행하는 사업이 다양하게 존재하며, 세입의 근간이 되는 조세의 경우 지방세보다는 국세가 훨씬 비율이 높은 대신에 국세의 상당수를 지방에 이양한다는 점(지방교부세, 지방교육재정교부금 등)은 중앙정부와 지자체의 재정이 다르게 운영된다는 것을 보여준다(〈그림2〉 참조).

〈그림 2〉 지방자치단체 재정 흐름(2024 예산 기준)



주: 국가재정, 지방재정 및 지방교육재정은 2024년 본예산 및 당초예산 기준  
자료 : 국회예산정책처, 2024, 2024 대한민국 재정.

특히 지방재정의 경우 사업 지출(세출)을 위한 세입에 자체 조세 즉 지방세의 비중이 낮은 편이다. 이는 조세법률주의에 따라 세목이나 세율을 지자체가 정할 수 없음에 기인한다. 또한 지자체별로 인구, 산업 등 여건이 상이해 세수 차이가 크게 발생하기도 한다. 지자체에 따라 경제력 격차가 발생할 수 있는 점 등을 감안해 내국세(소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 부가가치세, 특별소비세, 주세, 인지세, 증권거래세 등)의 일정 부분을(19.24%) 지방에 교부하는 지방교부세 제도를 법률로 규정해 활용하고 있다.

지방교부세 등을 통해 중앙정부에서 지방자치단체로 재원이 이전되지만 기본적으로 지자체는 자체 수입이 지출 대비 부족한 상황이며, 이는 재정자립도와 재정자주도라는 지표를 통해 확인할 수 있다. 재정자립도는 지방자치단체 전체 재원 대비 자주재원(정상수입+자본수입+용자회수)의 비율을 의미하며 재정자주도는 지방자치단체 전체 재원 대비 자체 재원에 목적이 정해지지 않은 보통교부세와 같은 이전 재원을 포함한 비율을 의미한다. 그리고 재정자립도와 재정자주도 모두 지자체 전체 재원과 비교할 때 80%에 미치지 못하는 상황이다(〈표1, 2〉 참조).

〈표 1〉 연도별 통합재정자립도 현황 (단위 : %)

구분	전국 평균	특·광역시	도	시	군	자치구
2020	50.6	60.5	38.2	35.8	14.7	26.5
2021	49.2	59.2	35.9	34.0	13.8	26.4
2022	49.6	59.1	39.1	33.4	13.4	26.2
2023	48.1	57.4	35.7	33.4	13.6	26.4
2024	48.6	57.5	35.9	32.7	14.3	25.0

자료 : 행정안전부, 2024, 2024년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요.

〈표 2〉 연도별 통합재정자주도 현황 (단위 : %)

구분	전국 평균	특·광역시	도	시	군	자치구
2020	72.7	68.4	49.0	64.2	62.2	43.6
2021	70.3	66.9	45.8	61.1	58.3	43.1
2022	72.0	67.3	49.7	62.5	61.8	43.5
2023	70.9	65.8	47.2	61.8	62.3	42.9
2024	70.1	65.5	46.4	59.8	59.6	40.5

자료 : 행정안전부, 2024, 2024년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요.

앞 내용에서도 어느 정도 짐작이 가능하지만 지방재정 상황은 지자체별로도 다르다. 지자체의 성격에 따라 차이를 보이기도 하고, 동일한 성격의 지자체 내에서도 차이가 발생한다. 이는 지자체별 재

정운용이 상이하기 때문이다. 자체 재원이나 이전 재원이 상대적으로 풍부해 세입의 안정성이 높아 사업 지출(세출)과 관련해 큰 어려움을 느끼지 못하는 지자체가 있는가 하면 반대 상황으로 새로운 사업을 추진하기보다는 기존 사업을 줄이는 것에 집중하는 지자체도 있다. 그렇다면 대전과 세종의 지방재정은 어떠한 상황일까?

## II — 현황

### 01 방법론

지방재정을 분석하고 평가하는 지표는 매우 다양하다. 지방재정과 관련해 주무 부처인 행정안전부는 매년 전국 지자체의 재정현황과 성과를 결산 기준으로 분석하고 평가하는 ‘지방자치단체 재정분석 결과’를 발표하는데, 해당 분석에 사용되는 평가지표는 14개이며 보조지표도 26개에 달한다. 따라서 지방재정 현황을 간략하게 제시하는 것은 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 대신 재정은 세입과 세출로 구분되므로 분야별로 거시적인 수준에서 대전과 세종의 상황을 살펴보고자 한다.

기본적으로 대전과 세종은 통상적인 지방재정 분류에서 특별시·광역시·특별자치시에 해당한다. 이에 대전과 세종의 지방재정 또한 해당 그룹 내에서의 비교를 통해 확인하는 것이 일반적이다. 그러나 세입이나 세출에 있어 전체 규모가 어느 정도인지를 그룹 내의 다른 단체와 비교하는 것은 유의미하지 않다. 왜냐하면 지자체별 인구 규모나 구성 그리고 산업 구성 등이 상이한 상황이기 때문이다.

따라서 그룹에 속하는 지자체의 전체 규모를 비교하기보다는 1인당 금액이나 비율 등을 비교해 살펴보는 것이 대전과 세종의 지방재정 상황을 다른 지자체와 비교해 분석하기에 적합한 방법론이라고 할 수 있다.

### 02 세입 : 재정자주도와 교부세를 중심으로

세입은 지방재정 운용의 기준이 되는 부분이다. 지자체가 새로운 사업을 추진하고 싶다고 할지라도 재원이 부족하면 사업 추진에 제한이 발생하기 때문이다. 특히 지방세와 세외수입과 같은 자체 수입만으로 소요되는 재원을 감당하지 못하는 것이 대부분 지자체의 현실이기 때문에 어느 정도 세입을 확보하고 있는지가 재정 운용에 매우 중요한 지점이다.

이와 관련해서 살펴볼 수 있는 지표는 재정자주도이다. 재정자주도는 전체 재원 대비 자체 수입과 지자체가 목적에 구애받지 않고 사용할 수 있는 재원이 차지하는 비중으로써 세입 측면에서 지자체가 처한 여건을 살펴보기 좋은 지표이다.

최근 3개년 특·광역시 재정자주도를 살펴보면, 대전은 8개 중 7위 정도에 해당하며, 세종은 3위 정도에 해당함을 알 수 있다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 최근 3개년 특·광역시 재정자주도 현황

(단위 : %)

구분	2022	2023	2024
서울	78.6	77.2	75.4
울산	66.7	68.0	67.3
세종	63.4	63.5	65.8
대구	64.8	64.7	62.8
인천	66.5	65.0	61.1
광주	62.4	65.1	60.7
대전	64.0	64.6	60.4
부산	59.6	58.5	56.9

주: 당초예산 기준, 본청 및 자치구를 합산해 계산한 결과임.  
 자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>)

이는 대전의 경우 세입에서 자체 수입 및 자주재원(교부세 등)의 비율이 타 특·광역시보다 낮은 것을 의미한다. 관련해 주민 1인당 자체 수입액을 살펴보면, 이러한 경향이 두드러지는 것을 확인할 수 있다. 대전의 주민 1인당 자체 수입액은 2024년 1,868천원으로, 특·광역시 중 가장 낮은 수준이다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 최근 3개년 특·광역시 주민 1인당 자체 수입액

(단위 : 천 원)

구분	2022	2023	2024
서울	2,976	3,174	3,119
세종	2,403	2,435	2,384
인천	2,129	2,266	2,228
울산	2,106	2,320	2,227
부산	1,917	2,062	2,114
대구	1,968	2,094	1,965
광주	1,869	2,003	1,898
대전	1,837	1,889	1,868

주: 산출방식=자체 수입(지방세+세외수입)/주민등록 인구수(전년도 12.31 기준), 본청 및 자치구를 합산해 계산한 결과임.  
 자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>)

자체 수입 측면에서 대전은 타 특·광역시보다 낮은 수준이므로, 자체 재원처럼 활용할 수 있는 교부세와 같은 이전 재원을 최대화하는 것이 세입 측면에서 필요하다. 그러나 대전의 2024년 지방교부세는 14억 1,600만 원이 감액되었다. 지방교부세의 경우 법령을 위반한 과다 경비 지출 등의 사유 발생 시 감액되기도 하는데, 흔하게 발생하는 사례는 아니다. 대전은 2024년 법령 위반 과다 지출을 사유로 교부세가 감액되었다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 2024년 대전 교부세 감액 현황

(단위 : 백만 원)

감액사유	위반지출내역	감액금액
	계	1,416
법령 위반 과다 지출	대전광역시시설관리공단 경영평가 평가급 지급률 결정 부적정	534
법령 위반 과다 지출	관급자재 구매 수의계약 부적정	619
법령 위반 과다 지출	학술연구용역 수의계약 체결 부적정	263

자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>)

세종의 경우도 법령 위반 과다 지출을 사유로 2023년에 교부세가 4억 8,100만 원이 감액되었다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 2023년 세종 교부세 감액 현황

(단위 : 백만 원)

감액사유	위반지출내역	감액금액
	계	481
법령 위반 과다 지출	특정업체와 수의계약 체결을 위한 부당 업무 처리 등	176
법령 위반 과다 지출	세종건축문화제 관련 용역의 분할 수의계약 등 부적정	25
법령 위반 과다 지출	테니스선수단 훈련용품 수의계약 및 예산의 목적외 사용	42
법령 위반 과다 지출	공유재산(문화예술공간) 취득 업무 부적정	114
법령 위반 과다 지출	세종 전의 조경수 묘목 축제 보조사업 관리 부적정	124

자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>)

세종은 대전보다 재정자주도가 높은 편이라고 할 수 있으나 의존 재원인 교부세가 주요한 재원이 라는 점은 대전과 다르지 않다. 특히 재정자주도가 특·광역시 중에서 하위권에 속하는 대전의 경우 교부세는 재정운영에 매우 중요한 재원이다.

그럼에도 불구하고 법령을 위반한 지출로 교부세가 감액되는 경우가 최근에 발생한 것은 대전과 세종이 재정 운용시 방만한 측면이 있었음을 보여주는 사례라고 평가할 수 있다.

### 03 세출 : 주민 1인당 세출예산액과 자체 사업 비중을 중심으로

세출은 사람들에게 중앙정부나 지자체가 흔히 ‘일을 한다’는 것으로 인식되는 활동으로, 각종 사업을 수행하는 것으로 이해하면 쉽다. 이러한 사업에는 법령으로 정해진 의무지출 사업과 중앙정부나 지자체가 자체적으로 시행하는 재량지출 사업이 존재한다. 지자체의 경우 법령으로 규정된 사업을 수행하면서 지자체별 특성에 맞게 자체 사업을 수행하는 것이 중요하다.

이와 관련하여 일단 대전과 세종의 세출을 살펴보기 위해서는 주민 1인당 세출예산 규모가 특·광역시에서 어느 정도 수준인지 살펴보는 것이 필요하다. 2024년 기준 대전과 세종은 주민 1인당 세출예산이 제일 적은 수준이다. 특히 대전의 경우 2022년은 8개 특·광역시 중 4위, 2023년은 6위로 추세적으로 다른 특·광역시에 비해 낮은 수준을 보이고 있다. 세종은 기본적으로 주민 1인당 세출예산액이 다른 특·광역시보다 낮은 수준으로 이는 세종이 다른 특·광역시와 다르게 자치구를 가지고 있지 않은 것에 기인하는 측면이 있다. 그러나 주민 1인당 세출예산액이 적다는 것은 기본적으로 지역 주민에 대한 공공서비스가 비교 대상 대비 부족하다는 것을 의미한다. 따라서 이를 확대하기 위한 노력이 필요하다고 할 수 있다.

〈표 7〉 최근 3개년 특·광역시 주민 1인당 세출예산액

(단위 : 천 원)

구분	2022	2023	2024
인천	6,837	7,228	7,698
부산	6,531	7,110	7,429
광주	7,164	7,376	7,361
서울	6,812	7,354	7,323
울산	6,362	6,910	7,237
대구	6,475	6,967	7,128
대전	6,631	6,946	7,068
세종	5,166	5,221	4,931

주: 총계 기준 당초예산을 주민등록 인구수(전년도 12.31)로 나눈 금액  
 자료 : 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>)

또한 세출과 관련해 ‘자체 사업 비중’을 살펴보는 것도 유의미하다. ‘자체 사업 비중’은 지자체 예산 중 지역개발을 위해 자율적으로 추진하는 예산의 비중을(상급기관에 재원을 보조받는 보조사업 제외) 의미하므로 해당 지표는 지자체가 재정 여건에 맞게 주민 복리를 증진시키기 위해 운용하고 있는지를 시사하는 것이다.

최근 3개년 특·광역시 자체 사업 비중을 살펴보면 대전은 지속적으로 하위에 위치해 있음을 알 수 있다. 또한 상대적으로 세종은 특·광역시 내에서 자체 사업 비중이 높은 편에 속하고 있다(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 최근 3개년 특·광역시 자체 사업 비중

(단위 : %)

구분	2022	2023	2024
서울	42.7	44.4	43.3
세종	46.7	41.3	42.8
울산	33.7	38.2	37.4
인천	35.0	38.2	37.3
부산	33.5	34.2	32.1
대구	33.9	34.0	31.6
대전	31.7	31.2	29.8
광주	30.2	30.9	29.5

주 : 본청 및 자치구를 합산한 결과임.  
 자료 : 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>)

대전의 낮은 자체 사업 비중은 대전의 지역 맞춤형 사업 발굴이 타 특·광역시 대비 부족하다는 것을 시사한다. 지역 상황에 적합한 맞춤형 정책 시행이 기본적인 지방자치의 의의라는 것을 감안하면 보다 많은 자체 사업을 발굴해 시행하는 것이 필요한 상황이다.

## III — 과제

### 01 세입

기본적으로 지자체는 균형재정의 원칙 하에 세입을 기준으로 세출이 정해지므로 세입 기반을 안정적으로 확충하는 것이 중요하다. 그런 점에서 모든 지자체는 세입을 안정적으로 확보하는 방안을 마련하기 위해 노력해야 한다. 특히 대전의 경우 재정자주도가 낮고, 최근에는 지방교부세 페널티를 받아 교부세가 감액된 상황을 감안하면, 세입 기반 확충을 위한 체계적인 노력이 요구된다.

지방교부세는 페널티와 더불어 행정안전부 등에서 평가해 예산을 효율적으로 사용하는 등이 확인되면 교부세를 증액하는 인센티브 제도도 운영하고 있다. 따라서 지자체는 인센티브를 받기 위해 노력하는 것이 필요하다. 참고로 최근 3개년 특·광역시 지방교부세 인센티브 현황을 살펴보면 대전은 인센티브를 받은 적이 없다(〈표 9〉 참조).

〈표 9〉 최근 3개년 특·광역시 지방교부세 인센티브 현황

(단위 : 백만 원)

구분	현황
2022	서울본청(150), 부산본청(100), 대구본청(150), 인천본청(300), 울산본청(500), 세종본청(100)
2024	서울본청(130), 부산본청(1,000), 대구본청(600), 인천본청(160), 광주본청(40), 울산본청(100), 세종본청(500)

주 : 2023년은 인센티브 받은 특·광역시 없음  
 자료 : 지방재정365(<https://www.kofin365.go.kr/>)

세종은 대전과 비교해 재정자주도가 높은 편이고, 주민 1인당 자체 수입 비율도 높은 편에 속하나, 최근 지방교부세 페널티를 받았던 점 등을 감안하면, 지방재정을 효율적으로 운영하기 위한 노력이 지속적으로 필요한 상황이다.

종합적으로 대전과 세종 모두 세입 기반을 늘리고, 안정적인 세원 확보를 위한 노력이 필요한 상황이라고 정리할 수 있다. 특히 최근 경기 침체와 감세 등의 조치로 내국세 자체가 줄어드는 상황으로, 지자체의 적극적인 대응이 요구되고 있다. 내국세 감소는 연동되어 있는 지방세 감소는 물론 지자체 입장에서 자주재원으로 사용할 수 있는 교부세 재원의 감소 역시 의미하므로, 세입 기반을 안정적으로 확보하기 위한 노력이 더욱 중요해지는 시점이다.

## 02 세출

대전의 1인당 세출예산액이 타 특·광역시보다 적은 이유는 광역 단위 예산액이 타 특·광역시보다 적기 때문이다. 자치구 예산만을 기준으로 살펴볼 경우 대전의 1인당 세출예산액은 타 특·광역시보다 높은 수준이다.

〈표 10〉 2024년 특·광역시 주민 1인당 세출예산액(자치구 합계 vs.본청만)

(단위 : 천 원)

구분	자치구 합계		본청만	
	구분	1인당 세출예산액	구분	1인당 세출예산액
자치구 합계	부산	2,558	인천	5,017
	대전	2,538	서울	4,873
	광주	2,496	광주	4,865
	서울	2,450	부산	4,767
	대구	2,443	대전	4,530
	인천	2,372	대구	4,458
	울산	2,297	울산	4,343

자료 : 지방재정365(<https://www.kofin365.go.kr/>)

이는 대전이 광역(본청) 단위에서 수행하는 세출 사업 규모가 인구 규모에 비해 타 특·광역시보다 적다는 것을 의미한다. 균형재정의 원칙 하에 운영되어야 하는 지방재정에서 무분별한 세출 사업의 확대는 바람직하지 않으나 타 지자체 대비 부족한 공공서비스 공급은 지방재정 운용의 본질적인 이유와 어긋나는 것이다. 이는 앞서 제시했던 대전의 자체 사업 비중이 낮은 것과도 연결된다. 광역 단위와 비교하여 대전이 부족한 사업이 무엇인지를 분석하고 시행하는 것이 필요한 상황이다.

세종의 경우 특·광역시 그룹 내에서는 세출예산액이 적은 수준이지만, 인구 규모가 유사한 '시'들과 비교할 경우 세출예산액이 적다고 할 수는 없다(〈표 11〉 참조). 그러나 '광역'의 역할도 일정 부분 세종이 수행해야 한다는 점을 감안할 때, 세종 또한 주민 복리를 증진시킬 수 있는 사업을 지속적으로 고민하고 추진해야 하는 과제가 유효하다고 평가할 수 있다.

〈표 8〉 최근 3개년 특·광역시 자체 사업 비중

(단위 : 천 원)

구분	1인당 세출예산액	인구수
경남 진주시	5,400	341,074
경북 포항시	5,355	493,033
경북 구미시	4,937	405,506
세종특별자치시	4,931	386,525
경남 양산시	4,722	355,122
충남 아산시	4,660	345,796
강원 원주시	4,631	361,503
경기 파주시	4,032	497,753
경기 광주시	3,874	391,377
경기 김포시	3,207	486,172
경기 의정부시	2,966	464,213
경기 하남시	2,854	329,861

주 : 당초예산을 주민등록 인구수(전년도 12.31)로 나눈 금액  
 자료 : 지방재정365(<https://www.kofin365.go.kr/>)

## IV ———— 결어

지방자치의 근간으로 지방재정의 중요성은 지속적으로 강조되고 있다. 그러나 최근 거듭된 대규모 세수 결손으로 많은 지자체가 지방재정 운영에 어려움을 겪고 있다. 제한된 세입 여건하에서도 주민 복리 증진과 지역 사회 발전을 위한 세출 사업을 수행해야 하는 것이 지자체의 숙명이라면, 지방재정의 효과적인 운영은 그러한 운명을 개척하는 데 가장 중요하고 필요한 방법일 것이다.

현재 대전과 세종은 재정 운용에 있어 타 지자체 대비 심각한 문제를 안고 있다고 보기는 어렵다. 그러나 거시적 수준에서 세입을 안정적으로 확보하고 지역 발전에 필요한 세출 사업을 충분히 하고 있느냐는 점에서 다소 아쉬운 것은 사실이다. 향후 대전과 세종 모두 더욱 촘촘한 지방재정 운용을 통해 타 지자체의 시금석이 되기를 기대해 본다.

---

#### 참고문헌

- 국회예산정책처. (2024), 2024 대한민국 재정, 국회예산정책처.
- 행정안전부. (2024), 2024년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요.
- 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>)



기 획 특 집 0 4

# 대구-경북 행정구역 통합의 필요성과 효과 연구

고경훈 / 한국지방행정연구원 연구위원

## I — 서론

### 01 행정구역 통합의 배경

최근 지역 소멸의 위기와 저성장, 수도권과 비수도권 양극화 등의 지역사회 문제에 대응하고 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 행정체제 개편 논의가 활성화되고 있다. 특히 지방소멸과 수도권 집중 문제의 심각성에 대응하기 위하여 광역자치단체 수준의 협력과 통합의 움직임이 가속화되고 있다. 행정체제 개편의 목적은 협력과 통합을 통해 경쟁력을 강화, 수도권에 대응하고 지역을 광역화하며 발전시키자는 주장이 핵심이다. 여기서 지방 광역화는 결국 행정구역 통합 논의로 귀결되면서 지방행정체제 개편의 핵심이 행정구역 통합 논의로 이어지게 된다.

우리나라에서 본격적으로 지방자치가 실시된 이후 1995년 도농통합에 이어 2010년 경상남도 창원시, 그리고 2014년 충청북도 청주시와 청원군이 통합하였고, 2023년에는 경상북도 군위군의 대구광역시 편입이 이루어졌다. 이밖에도 전라북도 전주시와 완주군, 전라남도 목포시와 신안군, 경상북도 안동시와 예천군 등 다양한 지역에서 행정구역 통합이 논의 중이다.

이러한 움직임과 함께 최근 정치권과 지방자치단체의 수요에 의한 선도적 지방행정체제 개편 논의가 진행 중인 것도 많다. 이러한 논의의 배경에는 8도제를 근간으로 하는 광역 행정구역과 그에 따른 지방행정체제는 초광역 행정의 메가시티 구현, 지방화라는 변화에 탄력적으로 대응하기 어렵다는 비판이 존재하고 있다.

적극적 지방분권과 지역 경쟁력 강화를 위한 적절한 행정구역 제도 운영의 필요성이 높아지고 행정구역 변경 및 통합에 대한 정치권의 요구에 따라 지난 연말부터 관련 특별법 및 지방자치법 개정안이 다수 발의 중이다.

2023년 말부터 2024년 초까지 김포시의 서울편입 특별법안 발의를 시작으로 구리, 하남시의 서울편입 특별법안 및 광역통합 등을 담은 지방자치법 개정안 등이 21대 국회에서 발의되었다. 부·울·경권의 경우 2021년 이후 특별지방자치단체로서 초광역연합이 추진되다가, 최근 부

산·경남의 행정통합을 전제로 한 경제동맹이 추진되고 있다. 세종특별자치시, 대전광역시 및 충청남·북도의 충청권 광역지방자치단체 연합도 현재 추진 중이다.

### 02 행정구역 통합 논의의 방향

많은 지역의 행정구역 통합 논의에도 불구하고, 실제 통합에 도달한 사례는 많지 않다. 비교적 신속하게 추진되었던 창원시도 통합 직후 침예한 갈등이 나타나면서 한때 분리 움직임이 나타났다. 이는 행정구역 통합이 지난한 과정을 거치면서 예기치 못한 갈등과 분쟁의 발생 가능성이 높다는 점을 시사하는 것으로 행정구역 통합의 성공적 추진을 위한 전략 도출 및 갈등 분쟁의 최소화 방안이 모색될 필요가 있음을 입증하고 있다.

단적인 예로서 1994년에 통합 논의가 시작된 청주시와 청원군은 세 차례의 실패 끝에 결국 2012년 통합에 성공한 반면, 청주시와 비슷한 시기에 논의가 시작된 전주시와 완주군은 아직도 통합 논의를 진행하고 있는 사실이 이러한 주장을 뒷받침하고 있다.

행정구역 통합에는 해당 지역 주민뿐 아니라 단체장, 국회의원, 지방의원들과 지역 외부의 중앙정부 등 다양한 이해관계자가 관련되어 있으므로, 행정구역 통합이 순항하기 위해서는 이들의 이해관계를 고려한 합리적 전략을 선택해야 한다.

현재 행정구역 통합을 추진 중인 대구-경북은 통합 논의 과정에서 발생하는 여러 문제를 효과적으로 해결하기 위해서 적절한 전략을 보여줄 필요가 있다. 이때 다른 지역의 통합 성공 사례, 특히 통합의 필요성과 당위성을 참고하여 어떻게 성공하였는지 분석한다면 통합 과정에서 나타날 수 있는 갈등과 분쟁을 최소화할 수 있을 것이다

## II — 행정구역 통합의 의의와 이론적 배경

### 01 행정구역 통합의 의의와 필요성

행정구역 통합은 두 개 이상의 지방자치단체가 합쳐져 물리적인 경계뿐만 아니라 행정적·정치적·사회경제적 지형의 변화가 발생하는 것을 의미한다. 행정구역 통합은 주민생활 공간과 행정구역의 불일치 문제를 해소하고 규모의 경제를 통한 행정 효율성을 추구하기 위해 추진되는 경우가 일반적이나 최근의 통합 논의는 인구 감소와 수도권으로의 인구유출에 대응하고 지역의 균형발

전을 추구하기 위해 이루어지고 있는 경우가 대부분이다. 행정구역 통합 추진방식 중 행정구역 자율 통합이란 자발적으로 통합을 원하는 자치단체에 지방행정 체제 개편을 추진하는 방식으로, 통합의 중요한 행위자인 중앙정부는 통합 절차의 진행만을 지원할 뿐 통합 여부는 전적으로 주민의 의사에 따른다는 의미이다.

최근에 이루어진 통합 창원시, 통합 청주시의 행정구역 통합은 모두 주민의 자율적 의사에 기반하고 추진되었다는 공통점이 있다. 행정구역 자율통합 방식은 우선 일정 수 이상의 주민, 지방의회 또는 자치단체장의 건의가 있어야 통합절차가 개시되며 법정 절차 외에도 필요한 경우 여론조사를 실시하여 주민 의사를 확인하고, 최종적으로는 주민투표를 거쳐 통합 여부를 결정하도록 하여 주민 의사를 최우선으로 한다. 이러한 어려움에도 불구하고 행정구역 통합을 추진해야 하는 필요성은 다음과 같다.

### 1) 지방분권과 변화하는 행정수요에 탄력적 대응

지방분권 강화·행정수요의 복잡 다양화 등에 따라 지자체 협력에 대한 요구와 중요성은 더욱 높아질 전망이다. 특히, 강원특별자치도 및 전북특별자치도가 출범하고, 각 시도가 광역행정연합 등 특별지방자치단체 출범을 준비하고 있는 시점에서 정치, 경제, 사회, 환경 등 광역행정환경에 큰 변화가 예상된다. 이러한 상황에서 지자체간 협력을 활용하여 한정된 자원을 효율적으로 주민에게 제공하고 있는 사례가 다수 존재하고, 나아가 지자체간 강점을 결합한 복합서비스 제공이 가능해지기 때문에 행정구역 통합은 추진의 당위성을 갖는다.

### 2) 자치단체 내부역량 한계 극복을 통한 안정적 발전 도모

행정구역 통합을 통해 자치단체의 재원 부족 및 기술적, 기능적 전문성 취약 문제를 극복할 수 있으며, 행정 서비스를 제공할 때 자치단체 간 공동생산적 접근이 가능하다. 비용절감과 중복투자 방지, 공공서비스 제공과 사업추진의 효율성을 높이고 특히 사업 연계성을 제고시키는 결과를 가져올 수 있다.

또한 자치단체 간 상호 비교우위를 조화롭게 접목시킴으로써 서비스 제공이나 협력사업 추진의 상승효과를 기대할 수 있는 잠재적 수요가 매우 큰 영역이 행정구역 통합이라고 할 수 있다.

## 02 행정구역 설정의 기준과 통합론

행정구역 개편은 다음의 기준이 충족되는 방향으로 진행하는 것이 바람직하다.

〈표 1〉 행정구역 개편의 기준과 원칙

기능	내용
균등 원리	• 행정구역이 인구, 면적, 재정적 능력 등이 상호 유사해야 함
생활권과 경제권의 일치	• 지역주민들이 생활하고 경제활동을 하는 권역들이 주민들의 불편을 야기하지 않을 정도로 유사해야 함
공동체적 유대감	• 지역 내에 살고 있는 주민들이 심리적인 동질감과 일체감을 가질 수 있어야 함
참여와 통제의 용이성	• 지역주민들이 지방정부의 정책 과정에 실질적 참여를 할 수 있어야 함
주민선호의 충족성	• 다양한 지역주민들의 선호를 충족시킬 수 있어야 함
규모의 경제성	• 지방정부가 공공서비스를 생산하고 제공하기 위해서 서비스 단위당 소요되는 비용을 최소화 할 수 있는 최적의 구역이 설정되어야 함
외부효과 최소화	• 정책 및 서비스의 효과가 자치행정 구역을 벗어나서 파급되어 무임승차자가 발생하지 않도록 해야 함
행정비용 최소화	• 행정비용과 참여비용의 합계가 최소화될 수 있도록 해야 함
재정 능력	• 지역주민들의 행정서비스에 대한 요구가 자체재원으로 충족될 수 있는 정도의 재정적 능력을 가져야 함

자료: 행정구역 설정의 기준(유재원, 2009)

이에 따라 최근 논의되는 행정구역 개편은 결국 행정구역 통합을 지향하는 방향으로 귀결되고 있다.

통합론(Consolidationists)은 행정구역을 통합하는 것이 바람직하다는 입장으로 통합구역은 분절화된 구역에 비해 규모의 경제에 따른 효율성 및 관할구역 간 형평성 확보, 범위의 경제에 따른 보다 다양한 서비스 제공, 광역행정 통합성 확보, 행정 책임소재 측면에서 유리하다고 본다. (전대욱 외, 2024)

반면 분절화된 정부는 지방정부 간 원활한 협력 확보, 지방정부 간 편차 조정이 어려우며 과소한 지방정부의 공공서비스 제공능력 제한으로 주민복지의 제약이 생길 것으로 판단된다. 또한 인접한 자치단체간의 불필요한 경쟁을 발생시켜 각종 시설 등에 대한 중복투자, 혐오시설과 기피시설의 과잉 공급 등의 문제를 야기할 수 있다.

### III — 우리나라 행정구역 통합의 역사적 흐름

#### 01 지방자치 이전의 행정구역 통합

본격적인 지방자치를 실시하기 전 행정구역 통합은 주로 중앙정부 주도의 도·농통합정책이 대표적인 사례이다. 1995년 본격적인 지방자치 실시 이전 중앙정부 주도하에 이루어진 도농통합은 우루과이라운드에 대비하여 농촌의 경쟁력을 강화하고 도시와 주변 농촌 지역을 통합하여 하나의 생활권으로 형성함으로써 지역을 발전시키고 효율적인 행정서비스를 제공하고자 하는 것을 목적으로 추진되었다.

광역행정의 수요에 대응하기 위해 1996년 2월 15일 개최된 제166회 임시국회에서는 지방자치법을 개정하여 시·군 통합을 통한 행정구역 개편의 근거를 마련하였다. 즉, 지방자치법 제7조「시와 군을 통합한 지역이나 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군을 도·농 복합형태의 시로 할 수 있다」는 규정을 삽입하여 시·군통합의 행정구역 개편 논의를 추진하게 되었다. 이러한 결과 이루어진 시·군 통합의 추진내용은 다음과 같다.

##### 1) 추진절차

시·군 통합의 절차는 아래와 같이 진행되었다.

##### 〈제1단계〉 : 통합대상지역 확정

통합권유대상지역 선정 → 주민공청회 개최 → 주민의견 조사 → 지방의회의견 수렴 → 내무부 건의 → 통합대상지역 확정

##### 〈제2단계〉 : 통합작업

시·군통합법안 마련 → 국회의결 → 통폐합작업 → 통합시 발족('95.1.1)

##### 2) 단계별 추진 상황

###### ① 통합권유대상지역 선정

통합권유대상지역 선정은 각 도지사 책임하에 추진되었는데 역사적 동일성(읍→시 승격지역 등), 동일생활권(시장이용, 학군, 교통편 등), 지형적 조건, 지역 균형발전 가능성, 기타 시·군 명칭, 사무소 소재지의 동일 여부 등을 선정기준으로 삼았다.

다만, 인접지역에 군이 없는 시와 양 시·군의 성장 잠재력 등으로 보아 독자적 발전가능성이 있는 지역은 대상에서 제외시켰는데 그 결과 8개 도에서 총 49개 시, 43개 군이 통합권유 대상지역으로 선정되었다.

##### ② 주민공청회 개최

주민공청회는 4월 중순까지 시·군 실정에 따라 적기에 실시하기로 하였는데, 일부 시·군의 경우 4월 말에 실시되었다. 공청회는 도 주관으로 해당 시·군별로 개최되었으며 당해 시·군의 연혁, 재정상황, 통합추진 배경설명에 이어 각종 사회단체 및 주민대표의 찬반 의사표시로 진행되었다. 참석 대상자로는 도 및 통합대상 시·군의 관계자와 지방의회 의원, 통리장, 기타 각종 사회단체 대표가 주를 이루었으며 총 24,607명이 공청회에 참여했다. 공청회의 전반적인 분위기는 예상대로 시 지역이 압도적 찬성 분위기를 보였고 군 지역의 경우도 대체로 찬성 분위기가 우세한 편이었으나 일부 군지역에서 독자적 발전가능성 등을 내세워 반대 분위기를 표출하기도 하였다.

##### ③ 주민의견 조사 실시

주민의견 조사는 통합의 찬반여부를 묻는 내용이었으며 각 세대별로 실시되었다. 조사방법은 두 가지 방법으로 추진되었는데, 대부분의 도에서는 반상회에서 집합 조사하였고 경상남도과 전라남도는 우편조사 방식을 취했다. 당초 4월 25일 반상회 개최시 일괄 조사하기로 되었으나 경기도와 전라북도는 주민공청회가 사정상 늦어진 관계로 5월 3일과 4월 29일로 연기된 반면, 경남 밀양시·군과 충남 공주시·군, 강원도 춘천시·군은 이보다 앞당겨 실시되었다.

의견조사 결과 33개 시와 32개 군(군이 하나 적은 것은 경남 창원군이 마산시와 창원시로 분리 통합 되기 때문임)에서 통합에 찬성하였는데 경상북도가 10시 10군에서 모두 찬성한 반면 경기도는 5개 지역중 1개 지역만 찬성하는 등 지역간 편차가 심했다. 시·도별 결과를 보면 다음과 같다.

〈표 2〉 주민의견 조사 결과 찬성 지역

전 국	통합권유대상지역		주민의견조사 찬성 지역	
	49(47)시	43군	33시	32군
경 기	5	3	1	1
강 원	7(5)	5	4	4
충 북	3	3	2	2
충 남	5	5	4	4
전 북	5	5	4	4
전 남	6	5	2	2
경 북	10	10	10	10
경 남	8	7	6	5

※ 강원도의 경우, 당초 통합권유대상지역은 7시 5군이었으나 동해시와 태백시가 상대 군 지역의 반대로 의견조사 대상에서 제외됨.

④ 지방의회 의견 수렴

지방의회 의견 수렴은 지방자치법 제4조 제2항 「지방자치단체를 폐지·분합하거나 그 명칭 또는 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회의 의견을 들어야 한다」는 규정에 의한 것으로 4월 23일부터 5월 31일까지 시·군의회 의견을 수렴하였으며 5월 30일부터 6월 29일까지 도의회 의견을 수렴하였다.

의견수렴 내용은 통합 찬반여부와 통합시 명칭인데 시·군의회 의견의 경우 통합찬반 여부에 대해서는 총 65개 시·군 중 57개 시·군이 찬성하였고 7개 시·군(장승포시, 미곡시, 중원군, 제천군, 경주군, 영일군, 진양군)은 반대, 그리고 나머지 1개 군(옥구군)은 의견표명을 하지 않았다. 그리고 통합시 명칭에 대해서는 총 33개 지역 중 시·군이 동일하게 의결한 지역이 22개, 상이하게 의결한 지역이 3개(온양시·아산군, 대천시·보령군, 구미시·선산군), 그리고 8개 지역은 한쪽 시·군에서 의견을 표명하지 않았다. 시·군의회가 의견표명을 하지 않은 8개 시·군은 해당 시장·군수가 통합시 명칭을 결정하였는데 이중 7개 시·군은 통합상대 시·군이 결정한 명칭과 동일하게 결정한 반면, 미곡시는 남양주군과 달리 미곡시로 결정하였다. 이로써 명칭 상이지역은 총 4개 지역이 되었다.

통합시 명칭이 상이한 경우 해당 도지사가 「명칭조정위원회」를 구성하여 조정하도록 하였는 바, 미곡시·남양주군은 남양주시로, 온양시·아산군은 아산시로, 대천시·보령군은 보령시로, 구미시·선산군은 구미시로 각각 조정되었다.

한편 도의회 의견수렴과 통합 찬반여부에 대해서는 8개 도 모두 찬성하였으며 통합시 명칭의 경우는 시·군의회가 동일하게 의결한 지역은 시·군의회가 의결한 명칭대로 의결하였고, 명칭 상이지역은 도지사의 조정안대로 의결하였다. 다만, 구미시·선산군의 경우 도지사의 조정안 명칭인 구미시와는 달리 선산시로 의결함에 따라 구미지역의 반발을 초래하였으나 명칭 결정을 위한 구미시, 선산군의 자체 주민의견 조사결과 구미시로 최종 결정되었다.

⑤ 시·군 통합법률 제정·공포

도의회 의견수렴이 끝남에 따라 도지사는 도의회 의견을 첨부하여 내무부에 시·군 통합을 건의하였으며 이에 따라 내무부는 33개의 통합시를 확정하고 「경기도남양주시등33개도·농복합형태의시설치등에관한법률」을 만들어 7월 4일 제169회 임시국회에 제출하였으며 7월 14일 국회 본회의를 통과하여 8월 3일 법률 제4774호로 공포되었다. 동법률은 33개의 도·농복합 형태의 시를 '95년 1월 1일자로 설치하며 이에따라 기존 65개 시·군(33시, 32군)은 이를 폐지하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 도별 시·군통합내역은 다음과 같다.

초기 정부주도에 의하여 전면적으로 추진된 도·농복합 형태의 시·군통합은 2000년대 이후 자율통합으로 전환되었는데, 1995년 1월부터 2014년 7월까지 총 42개의 도농통합시가 출범하였다.

〈표 3〉 시·군통합내역

도별	통합대상 시·군(폐지 시·군)	통합시(신설시)
경 기	①미곡시·남양주군	남양주시
강 원	①춘천시·춘천군	춘천시
	②원주시·원주군	원주시
	③강릉시·명주군	강릉시
	④삼척시·삼척군	삼척시
충 북	①충주시·중원군	충주시
	②제천시·제천군	제천시
충 남	①온양시·아산군	아산시
	②공주시·공주군	공주시
	③서산시·서산군	서산시
	④대천시·보령군	보령시
전 북	①군산시·옥구군	군산시
	②정주시·정읍군	정읍시
	③남원시·남원군	남원시
	④김제시·김제군	김제시
전 남	①순천시·승주군	순천시
	②나주시·나주군	나주시
경 북	①포항시·영일군	포항시
	②경주시·경주군	경주시
	③안동시·안동군	안동시
	④구미시·선산군	구미시
	⑤영주시·영풍군	영주시
	⑥김천시·금릉군	김천시
	⑦경산시·경산군	경산시
	⑧상주시·상주군	상주시
	⑨영천시·영천군	영천시
	⑩점촌시·문경군	문경시
경 남	①창원시·창원군 (3개면:동면,서면,대산면)	창원시
	②마산시·창원군 (5개면:내서면,구산면,진동면,진북면,진전면)	마산시
	③진주시·진양군	진주시
	④충무시·통영군	통영시
	⑤장승포시·거제군	거제시
	⑥밀양시·밀양군	밀양시
계	33시 32군	33시

## 02 지방자치 이후 행정구역 통합

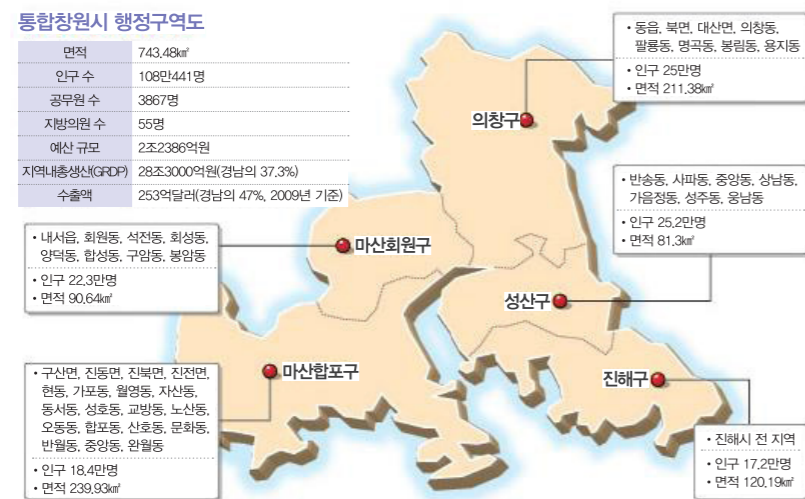
1995년의 도·농통합 정책 이후에는 지방자치단체가 자율적으로 통합논의를 시작하게 되었다. 지역 경쟁력을 향상하기 위하여 인접 지역과 통합을 하고자 하는 지역이 등장했고, 2008년 이명박 정부가 등장하며 행정구역 통합이 가속화되면서, 국정과제로 지방행정체제 개편을 선정하였다. 이러한 중앙정부의 제도적 변화를 바탕으로 2010년 경상남도 창원시(창원시·마산시·진해시)와 2014년 충청북도 청주시(청주시·청원군)가 통합을 달성하게 된다.

특히 2020년대 들어서 광역단위의 행정구역을 넘어서 협력체 구성이 주목받으며, 메가시티, 초광역협력, 광역연합 등으로 불리는 협력적 거버넌스 구축 등 다양한 형태의 행정구역 개편이 추진되고 있다.

### 1) 통합 창원시의 출범

2010년 이루어진 통합 창원시의 출범 과정은 이명박 정부의 지방행정체제 개편이 본격화되면서 논의가 이루어지게 되었다. 통합 창원시의 출범은 중앙정부의 주도하에 이루어졌으며 같은 지역 공동체 의식을 공유하고 있는 창원시, 마산시, 진해시를 통합하기 위해 중앙정부가 각종 다양한 인센티브를 제공하면서 비교적 짧은 기간에 통합이 이루어지게 된다.

〈그림 1〉 창원시·마산시·진해시의 통합 창원시



자료: <https://www.mk.co.kr>(매일경제, 2010.09.27.)

〈표 4〉 통합 창원시의 추진 개요

추진배경	지방행정 환경변화 대응, 지방정부의 행정구역 조정 및 지방정부 경쟁력 향상 마산·창원·진해 주민 공동체역시 공고화 및 생활경제권 회복, 파생적 경제효과, 도시경쟁력 확보, 재정인센티브 확보 등 지역경제 활성화
사업개요	사업기간 : 2009년~2010년 참여주체 : 경남 마산시, 창원시, 진해시
사업내용	창원시, 마산시,진해시 폐지 및 창원시 설치(창원시 일원, 마산시 일원, 진해시 일원) 균형발전 3대 특화 프로젝트 실행 지역산업경제 활성화를 위한 국내외 우수기업 유치 지원장려금 제도 도입 도시공간구조 개편을 위한 광역도시계획 수립 중복 자치법규 1,292건이 조례 367건, 법규 156건, 훈령 및 예규 85건 등 608건으로 통합 정비 지역문화예술 인프라 구축 및 복지혜택 상향 평준화
시사점	비교적 짧은 논의 끝에 탄생한 기초지방정부 통합 과정에서 주민 의견이 배제되었다는 점에서 불안정한 자율적 통합 사례 통합 과정 및 이후에 나타날 갈등 소지에 대한 철저한 대비 부족

### 2) 통합 청주시의 출범

청주시와 청원군은 동일한 생활권 하에서 생활하는 청원군과 청주시 주민들의 자발적 요청에 의해 통합이 시도되었다. 청주-청원 통합은 94년부터 시작되어 총 3차례의 시도 하에 완성되었으며 앞선 통합 창원시의 경우와 달리 지역주민과 지방자치단체가 주도한 Bottom-Up 방식의 통합이라는 점이 의미를 갖는다.

〈그림 2〉 청주시-청원군의 통합 청주시



자료: <https://www.seoul.co.kr>(서울신문, 2014.07.01.)

통합 청주시의 추진 과정 및 내용은 다음과 같다.

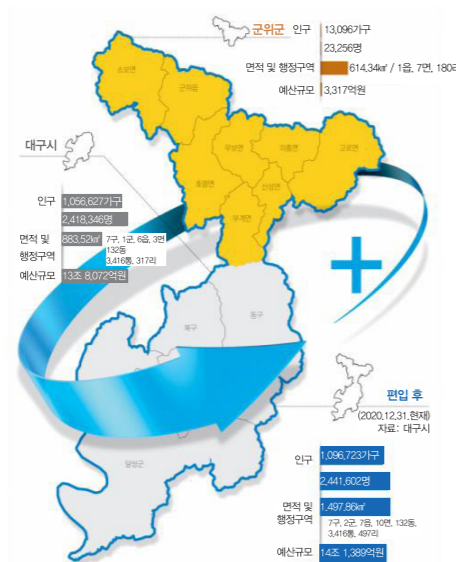
〈표 5〉 통합 청원시의 추진 개요

추진배경	청주시는 청원군을 도넛처럼 둘러싸고 있음 주민 편의성 등을 이유로 여러 청원군의 공공기관이 청주 시내에 위치하는 등 두 지역은 동일 생활권 형성
사업개요	사업기간 : 1994년~2014년 / 참여주체 : 충북 청주시, 청원군
사업내용	1차 통합(1994년) 추진배경: 지역주민 생활불편 해소, 불균형적 도-농 발전 해법을 위한 도시의 적정규모 유지 2차 통합(2005년) 추진배경: 청주·청원간 갈등해소 및 청주 지역의 급격한 도시화 진행 3차 통합(2010년) 추진배경: 2009년 중앙정부 주도의 지방자치단체 통합 정책 추진 4차 통합(2012년): 행정구역 및 경제생활권 불일치 극복
시사점	4번의 통합시도와 주민투표를 통해 출범한 자율통합사례 행정구역의 자율통합을 위한 중앙차원의 적극적 지원 3차례에 걸친 주민투표로 면밀한 주민의견 수렴 성공적 통합을 위한 통합공동위원회 출범, 주요 사안에 대한 명확한 가이드라인 제시 자율통합 여부를 결정하기 위한 지역특성에 맞는 방안 모색

3) 경북 군위군의 대구시 편입

비교적 가장 최근에 이루어진 행정구역 통합 사례는 2023년에 이루어진 경북 군위군과 대구시의 통합 사례가 있다. 대구-경북 통합 신공항 입지와 관련되어 사업이 지연되자 군위군은 의성군과 공동유치를 조건으로 대구-경북 통합 신공항을 유치하되 군위군이 대구시에 편입되는 조건으로 행정구역 개편이 이루어졌다.

〈그림 3〉 대구시의 군위군 편입



자료: <https://news.imaeil.com/>(매일신문, 2023.05.03.)

군위군의 대구시 편입 과정은 다음과 같다.

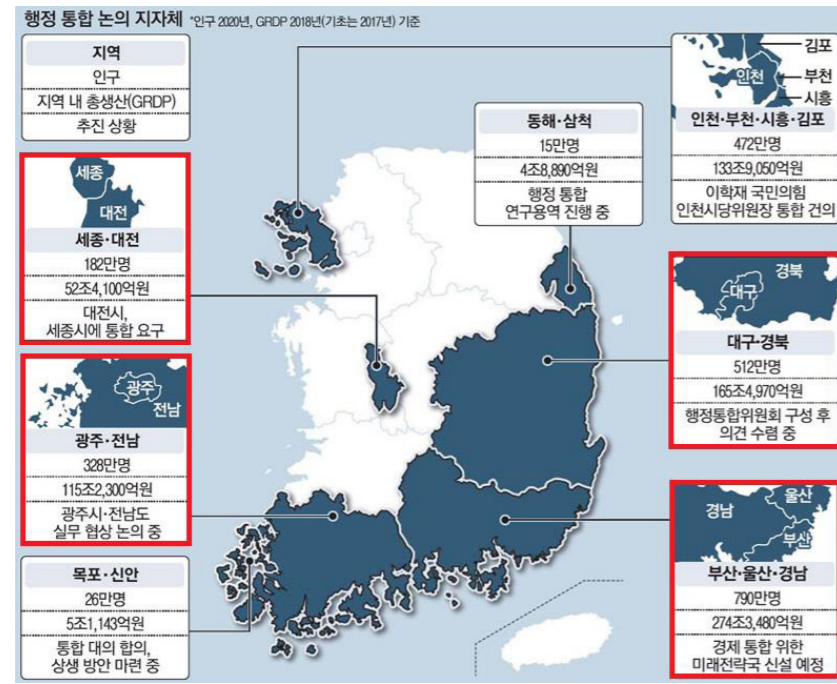
〈표 6〉 군위군의 대구시 편입 개요

추진배경	2016년부터 시작된 대구·경북 통합 신공항 이전 대상지 선정 결정 지연 통합 신공항 건설 추진 및 군위군의 지역 발전을 위해 2020년 7월 군위군 및 의성군 공동 유치 조건으로 군위군의 대구시 편입 요청
사업개요	사업기간 : 2020년~2023년 사업비 : 9,27조 원(민간공항 사업비 별도) 참여주체 : 경북 군위군, 대구광역시
사업내용	군위군 지역 정체성 보존 및 전통문화 계승·발전을 위해 '군' 체제로 편입 대구광역시 행정운영 체제: 기존 1군, 7구 => 2군, 7구 통합신공항 건설 추진: 2024년~2028년 군·민간공항 동시이전 및 개항
시사점	공항 이전이라는 특수한 상황과 지자체 간 합의로 이루어진 첫 편입 사례 명확하지 못한 특별법 내 규정으로 갈등 발생 주민의견보다는 지방의회 등에 의한 정책 결정 상급자치단체의 중재 미흡으로 갈등 증폭

4) 최근의 행정체제 개편 쟁점 지역

앞서 살펴 보았듯이 행정체제 개편, 특히 행정구역 개편은 다양한 이해관계자들이 참여하면서 이들의 이해관계가 충돌하고 이를 해결하기 위한 노력이 성과를 거두지 못하면서 다양한 형태의 저항이 표출되어 행정구역 개편의 추진을 어렵게 하고 있다. 2020년 이후의 행정구역 개편 노력도 다양한 방식으로 추진되고 있으나 여전히 통합의 걸림돌이 되는 요인이 잠재되어 있으며 이로 인해 원활한 행정구역 통합에 어려움을 겪는 지역들이 많은 것이 현실이다. 앞서 제시되었던 서울-김포 통합 논의를 비롯하여 경기 구리시와 하남시의 서울 편입 논의, 최근에 추진되고 있는 충북·충남·대전·세종의 초광역권 연합 논의 등이 이에 해당되며, 이 밖에도 많은 지역에서 행정구역 통합이 논의 중이고 이에 따라 지역간 갈등과 분쟁이 심화되는 지역들이 늘어나고 있다.

〈그림 4〉 2020년 전후 행정구역 통합 관련 쟁점 지역



자료: 매일경제(2020.10.3.)

〈표 6〉 2020년 전후 행정체제개편 쟁점 지역

구분	내용
통합 논의	<ul style="list-style-type: none"> <li>광역 통합                             <ul style="list-style-type: none"> <li>대구광역시-경상북도: '대구경북행정통합연구단' 구성(2019.12), 대구-경북간 행정통합 기본구상 마련(2020.5)</li> <li>대전광역시-세종특별자치시: 대전광역시장, 행정수도 이전과 관련하여 대전광역시-세종특별자치시간 통합 필요성을 제기(2020.8)</li> <li>부산광역시-울산광역시-경상남도: 수도권 중심의 일극체제 극복을 위하여 부울경 광역연합(메가시티) 추진</li> <li>광주광역시-전라남도: 광주광역시장, 광주광역시-전라남도의 상생과 동반성장을 위하여 통합 제안(2020.9)</li> </ul> </li> <li>기초 통합                             <ul style="list-style-type: none"> <li>목포시-신안군: 목포시장과 신안군수간 행정통합추진에 대한 합의(2020.7), 2026년 통합시장의선출을 목표로 후속조치 진행</li> <li>동해시-삼척시: 동해시장과 삼척시장간 지역사회의 인구 감소에 대한 대응을 위하여 양 자치단체간 통합기반구 축의 추진에 대하여 합의(2020.6)</li> <li>구미시-칠곡군: 구미시장, 특례시의 지정기준(인구 50만 초과)과 관련하여 칠곡군에 행정통합제안(2020.8)</li> <li>전주시-완주군: 통합기반의 광역도시 논의(2021.1.)</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>기타                             <ul style="list-style-type: none"> <li>군위군의 대구광역시 편입: 군공항이전을 계기로 군위군의 대구광역시 편입</li> </ul> </li> </ul>

자료: 매일경제(2020.10.3.), "19개 시군 소멸위기에...경북, 대구와 2022년 통합단체장선출", 행안부내부자료(2020) 등 (전대국외(2024) 재인용

## IV — 대구-경북 통합의 배경과 기대효과

### 01 대구-경북 통합 논의의 배경

현재 대구-경북은 대부분 지역이 지방소멸 고위험 위기에 봉착하고 있다. 이러한 위기를 타개하기 위하여 대구와 경북을 통합하여 특별시를 설치하려는 논의가 활기를 띠고 있다. 대구-경북 통합 논의는 수도권 쏠림 현상과 지역경제 침체로 인한 위기의식에서 비롯되었다.

또한, 저출산·고령화 심화에 따라 생산연령인구 감소가 가속화되면 한국의 잠재성장률은 2030년대 0%대에 진입, 2047년엔 마이너스로 돌아설 것으로 전망되고 있으며, 가속화되는 한국의 데모 크라이시스(인구 감소 위기, 합계출산율 2018년 0.98명, 2020년 0.84명, 2022년 0.78명)를 전 세계가 걱정하는 상황이다. 그동안 정부뿐만 아니라 대구와 경북은 이러한 인구위기에 대응하고자 다양한 정책과 협력을 추진하였으나, 효과적으로 대응하는 데에 한계를 절감하고 인구절벽이 현실화되고 있는 시점에서 과감하고 획기적인 변화를 추구하면서 그 대안으로 논의되기 시작한 것이 대구-경북 통합이다.

최근 한국은행의 보고서에 따르면 경북은 2020년 이미 지방소멸 위험단계에 진입하였고 2040년 전후로는 대구도 지방소멸 고위험 단계에 도달할 것이라고 예상되고 있다. 지방소멸의 위기를 극복하고 나아가 세계적으로 경쟁력을 갖춘 도시로 변모하기 위해 대구-경북이 통합되면 수도권 일극체제를 완화하는 비수도권의 거점축이 될 수 있고 지방의 균형발전뿐 아니라 수도권 집중 현상을 완화할 수 있는 부수적 효과도 기대할 수 있다. 이러한 효과를 거두기 위해서는 지역이 주요한 경제정책 결정 권한을 가져야하고, 이를 뒷받침하기 위한 국가의 재정지원도 필요하다. 즉, 대한민국 인구의 50%와 각종 인프라를 보유한 수도권에 대응하여 국내외 기업들을 대구경북특별시에 유치할 수 있도록 과도한 규제를 완화할 수 있는 특례도 필요한 현실이다.

### 02 대구-경북 통합의 기대효과

#### 1) 비수도권 메가시티 탄생

대구-경북이 통합되면 서울의 33배에 달하는 면적과 인구 500만의 메가시티가 탄생하는 효과를 가져올 수 있다.

〈그림 5〉 대구-경북 통합의 규모



자료: 매일경제(2020.10.3.)

면적은 19,921km<sup>2</sup>로 확대되어, 남한의 약 20%를 차지하게 된다. 즉, 대구 1,499km<sup>2</sup>, 경북 18,422 km<sup>2</sup>가 통합되면 서울특별시(605km<sup>2</sup>)의 약 33배, 경기도(10,198km<sup>2</sup>)의 약 2배, 서울특별시+경기도(10,803km<sup>2</sup>)의 약 1.8배에 이르는 초광역 도시가 탄생하게 된다. 대구경북 특별시가 출범하게 되면 행정구역 상으로 대구경북 행정통합전 1광역시(9구·구군), 1광역도(22개 시군)에서 대구경북 행정통합후 1특별시 내 31개 시군구로 기초자치단체는 현재의 지위를 유지하게 된다. 통합 대구경북특별시 총 인구는 약 493만명(2023년 기준)으로 인구 규모는 전국 17개 지자체 중 경기(13,631천 명), 서울(9,386천 명)에 이어 대구경북특별시(4,929천 명)는 3위를 차지하게 되며, 특광역시 중 2위 규모의 인구를 갖게 된다. 특히 청년인구는 1,113,236명(2023년 기준 : 대구 584,639명, 경북 528,597명)으로 대구경북 행정통합후 경기(3,691천명), 서울(2,866천명)에 이어 가장 많은 청년인구를 보유한 자치단체가 될 것이다.

## 2) 규모의 경제 효과

미국, 프랑스, 일본 등 주요 국가에서도 분절된 행정구역을 넘어 광역행정의 협력체제를 적극 활용하여 국가 경쟁력을 높이려고 노력하고 있다.

대구와 경북이 통합하면 지역이 보유하고 있는 자원을 더욱 효과적으로 활용할 수 있고 규모의 경제를 통해 성장 잠재력을 높일 수 있을 것이다.

지역 내 총생산의 경우 2022년 기준 대구경북 행정통합후 지역내 총생산은 178조원(대구 63.2조 경북 115.3조원)으로 전국 순위에서 각 11위, 5위(2022년 기준)를 차지하고 있었으나 대구경북 행정통합후 경기(546조원), 서울(485조원)에 이어 3위 수준의 경제규모를 확보하게 된다. 수출액 역시 2023년 기준 대구경북 행정통합시 대구경북의 수출액은 520억 달러(대구시 110억 달러, 경북 410억 달러)로 각 12위, 8위(2023년 기준)를 차지하고 있으나 통합 후, 경기, 울산, 충남, 서울, 인천에 이어 전국 6위 수준으로 올라서게 될 것이다.

통합 이후 제조업 사업체수·종사자수는 2022년 기준으로 10인이상 제조업 사업체수는 통합시 8,660개사(사업체수 : 대구 3,208개, 경북 5,452개), 종사자수는 343,187명(종사자수 : 대구 102,217명, 경북 240,970명)으로 예상되며, 대구경북 행정통합 후 경기도(26,127개사, 947,780명)에 이어 전국 2위의 제조업 사업체수·종사자수를 보유하게 된다.

세수 부문을 살펴보면 2022년 기준 통합 후 지방세는 9,796,796백만원( 대구 4,363,051백만원, 경북 5,406,745백만원)으로 대구경북 행정통합후 경기(30,518,263백만원), 서울(28,782,134백만원)에 이어 3위 규모를 보이게 될 것이다.

## 3) 협력적 지역발전 달성

대구와 경북이 분리되어 있다면 모든 분야에서 경쟁자가 되지만 대구경북특별시로 합쳐진다면 각 지역이 가진 특성에 따른 경제개발이 가능해 질 것이다. 특히 대구경북 미래 성장발전을 위해 대구경북신공항을 중심으로 모두가 공유하는 통합적 공간구상이 이루어지며 경북 북부권의 관광과 바이오 산업 활성화, 신공항 중심의 경제권 조성, 동해안 에너지 산업 육성 등 다양한 지역발전 전략을 추진할 수 있게 된다.

또한 국가적으로도 양 지자체에 중복 지원되는 비용을 획기적으로 줄이는 이점이 발생하게 되며, 신공항을 공유하는 권역 구분, 연계축 구축, 순환벨트 형성을 통해 지역 간 연계와 균형발전의 도모가 가능해 질 것이다. 즉, 신공항 및 포항 영일만 신항의 게이트웨이 구축으로 글로벌 경쟁력이 강화되며, 융합을 통해 미래 경쟁력 강화 및 지속 가능한 성장 추구가 가능해진다.



#### 4) 3대 권역 중심의 지역 성장 확산과 균형발전을 함께 주도

대구 - 경북 통합이 달성되면 3대 권역 중심의 발전전략 추진이 가능해질 것이다. 3대 권역과 권역별 발전 전략은 먼저 서부권(5대 신산업거점경제권)으로서 수도권에 대응하는 대도시 경제권을 구축하여 미래 모빌리티, 로봇, 헬스케어, 반도체, ABB 등 5대 신산업 중심 및 첨단 기술 기반의 산업 유치, 지역 경제 활성화 도모가 가능해진다. 서부권은 대구, 김천, 구미, 영천, 상주, 경산, 의성, 청송, 청도, 고령, 성주, 칠곡을 중심으로 지역 경제 활성화 효과를 기대할 수 있을 것이다. 또한 서부권은 기존 전통 산업에서 벗어나 첨단 신산업으로 전환함으로써 미래 성장 동력을 확보하고 지속 가능한 성장을 추구하는 계기를 맞이하게 될 것이다. 특히 연구개발(R&D) 인프라와 전문 인력 양성 프로그램 통한 산업 생태계 조성, 신산업 혁신클러스터 구축 등을 통해 지역의 경제적 경쟁력 강화 효과가 기대된다.

두 번째로 북부권(바이오·복합경제권)은 안동, 영주, 문경, 영양, 예천, 봉화, 울진을 중심으로 바이오 산업 클러스터 및 복합경제권을 형성하면서 균형발전을 통한 경쟁력 강화가 예상된다. 구체적으로 바이오 산업 및 관광·문화·농업 등 다양한 산업들의 미래 성장 동력 확보로 지역 경쟁력 강화효과를 기대할 수 있을 것이다. 또한 행정통합에 따른 북부권으로의 공공기관 통합 이전으로 균형발전을 촉진할 수 있는 계기가 마련될 것이다.

마지막으로 동부권(에너지·해양경제권)은 포항, 경주, 영덕, 울릉도를 중심으로 특화발전을 통한 글로벌 경제권 형성이 추진될 수 있다. 특히 배터리, 원자력, 수소 등 에너지 관련 연구개발을 강화하고 항만 중심의 글로벌 경제권 형성을 통해 환동해권 경제구역을 도입할 수 있게 될 것이다. 또한 해양 자원을 활용하여 해양 경제권을 형성하고, 해양과 대구경북 전체를 아우르는 경제권으로 발전할 수 있는 계기가 될 것이다.

### 03 대구-경북 통합의 쟁점과 과제

이러한 효과를 거둘 수 있기 위해서는 대구-경북 통합이 원만하게 추진되어야 하지만 타 지역의 행정구역 통합과 마찬가지로 대구-경북 통합 과정도 이해당사자들 간의 입장이 엇갈리고 있는 부분이 있다. 이러한 쟁점은 크게 3가지 정도로 정리될 수 있는데 그 내용은 경북 북부권발전 대책과 낙후지역 균형발전 전략, 동부청사(포항) 설치 문제 이견, 통합 이후 각 시군의 권한 범위 등으로 파악된다. 이러한 문제 해결을 위해 행정안전부와 지방시대 위원회는 △대구시·경북도 폐지 후 수도에 준하는 위상의 통합자치단체 출범 △정부의 권한 및 재정 이양, 시·군·자치구 사무 유지 △대구와 경북 청사 활용 및 관할범위 미설정

△수도에 준하는 위상의 부시장과 소방본부장 직급 및 정수 △양 의회 합동 의원총회 통해 의회 소재지 결정 △시·도의회 의견청취 원칙과 주민의견 수렴 노력 등을 제시하였고 이에 대구시와 경북도의 긍정적 검토 노력이 기대되고 있지만 경북 북부 지역에서는 통합으로 북부권 소멸이 우려된다면서 반대 목소리를 내고 있다. 안동시와 예천군은 2024년 11월 18일 오전 안동시청에서 열린 '대구경북 행정통합 북부권 설명회'에서 통합 반대 공동 성명을 발표했다. 앞서 지난 15일 경북 경산에서 열린 남부권 주민 대상 설명회는 북부권 주민의 격렬한 항의로 파행됐고, 안동에서는 지난 8일 행정통합 반대 쉼기대회가 열리는 등 반대 목소리가 거세지는 상황이다.

이들은 "행정구역이 통합되면 경북 북부권 소멸이 가속하고, 결국 경북 22개 시·군은 공멸할 것"이라며 "경북도청 신도시 개발조차 완료되지 않은 상황에서 진행되는 통합은 오히려 경북 북부권 발전을 저해할 것"이라고 주장했다. 현 경북도청 신도시가 위치한 예천과 안동은 행정통합 시 경북도청 기능 상실과 경북도청 신도시 개발 저해, 북부권 낙후 등 부작용을 우려하고 있다. 그러면서 이들은 "주민 의견 수렴 없는 행정통합은 민주주의 기본 원칙을 훼손하는 행위다"고 덧붙였다. 결국 이러한 갈등은 통합 과정에서 극복해야 할 과제이고 이러한 과제를 어떻게 해결하느냐가 대구-경북 통합의 성패를 판가름할 것이다.

## V 결론

대구 - 경북 통합이 성과를 거두기 위해서는 먼저 지역주민 및 중앙정부와의 협력을 통한 통합 기반 마련이 선행되어야 할 것이다. 즉, 통합 주체로서 주민의 역할이 중요하며, 특히 자율적 주체가 적절한 정부 지원 하에 통합을 추진하는 것이 성공 가능성을 높일 수 있음은 다른 지역의 사례를 통해서도 확인할 수 있다. 특히 자치단체장은 통합의 촉진자로서 시민사회의 요구를 적극 수용하고 나아가 대구-경북 양 지역에 도움이 되는 상생협력 사업을 적극적으로 추진하여 통합 기반을 마련하는 것이 중요할 것이다. 아울러 통합의 효과를 주민들이 사전에 체험할 수 있도록 가시화 할 필요가 있으며, 양 자치단체 공무원들의 통합과정에서 발생할 수 있는 갈등해결 시스템도 미리 구축할 필요가 있다. 이를 위해 적극적 인사교류를 통해 화합적 조직문화의 도입을 검토할 필요가 있으며, 청주-청원 통합 과정에서도 군민협의회와 시민협의회가 적극적으로 참여하는 갈등조정 시스템이 가동된 바, 대구-경북 통합 과정에서도 이해관계자 참여가 보장된 갈등조정시스템 도입을 검토할 필요가 있다.

이러한 시사점은 현재 광역정부 연합이 추진되고 있는 충청권에도 타산지석이 될 것이다. 충청권의 지역적 특성을 고려할 땐 생활권 기반 주민수요 대응형 행정체계를 구축하는 게 바람직하지만 그에 앞서 주민들의 역할과 해당 지방자치단체장의 적극적 통합추진 리더십의 구현이 통합의 전제조건이 될 것이다. 이러한 선행조건이 충족된 후 대도시권을 중심으로 인접 도시들과의 행정서비스를 연계, 공동 시설물 등 도시시반시설을 공동으로 이용하도록 생활권과 행정구역을 밀접하게 일치시키는 상생 협력 사업의 추진이 뒤따라야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강기홍(2022), 메가시티와 균형발전을 위한 공법적 과제: 지방자치 및 균형발전의 형성기준으로서 연방주의, 『지방자치법연구』, 제22권 1호, pp. 29-55.
- 금창호(2021), 국내 메가시티 전략과 발전과제, 지방자치이슈와 포럼 38: 20-27.
- 김재훈(2024), 메가시티와 메가리전, 해외 담론의 시사점, 황해문화 2024 봄: 60-76.
- 김현정(2023), 지속가능발전 방안을 위한 메가시티 도시 전략:프로방스알프코트다쥐르(PACA, Provence-Alpes-Côte d'Azur), 한국과 세계 5(1) : 147-166.
- 김찬동(2024), 한국의 메가시티구상의 현황과 사례 : 대전 · 충청의 메가시티구성의 관점에서, 사회과학연구 35(2): 243-262.
- 대전세종연구원(2021), 충청권 광역생활경제권 전략수립 연구, 대전광역시.
- 박재욱(2024), 메가시티 추진과 특별지방자치단체의 무산 : 부울경 특별연합을 중심으로, 21세기정치학회보 34(1): 1-30.
- 배준구(2016), 프랑스 공간계획체계의 분석과 함의, 사회과학연구 32(4): 179-203.
- 손보현 · 김혁(2024), 지방자치단체 메가시티를 위한 전략적 과제, 한국공공관리학보 38(1): 73-100.
- 송건섭(2013), 통합된 지방정보의 성과평가모델과 소통시스템 구축, 『한국조직학회보』, 제10권3호, pp. 31-63.
- 유재원(2009), 시군통합의 효과에 대한 경험적 분석: 단절적 시계열모형(ARIMA)의 적용, [한국행정정보], 43:4.
- 이태천 · 이정욱(2023), 행정구역 통합, 어떤 전략이 필요한가?: 청주시-청원군 행정구역 통합사례를 중심으로, 『지방정부연구』, 제27권2호, pp. 87-116.
- 임석희 · 양민지(2015), 창원시의 행정구역 통합: 전개과정, 기대효과 및 한계, 『한국지역지리학회 학술대회 발표집』.
- 전훈(2018), 주요 외국의 지방자치제도 연구: 프랑스, 한국법제연구원.
- 정진도(2023), 지역균형발전 전략으로서의 메가시티, 쟁점과 과제, 『이슈와 논점』, 제2163호, 국회입법조사처.
- 주경일(2018), 청주시와 청원군의 행정구역 통합과정에 대한 재구성: 수정된 옹호연합모형(ACF)의 적용을 중심으로, 『한국정책연구』, 제18권1호, pp. 1-34.
- 최창수 · 강문희(2013), 지방정치의 후견주의 구조와 지방정부 통합: 창원시 통합 결정과정의 분석, 『한국행정정보』, 제47권4호, pp.167-187.
- 최철호(2022), 메가시티와 특별지방자치단체, 지방자치법연구 22(2): 89-108.
- 하혜영(2024), 지방행정체제 개편 논의 재부상: 미래를 위한 방향과 전략, 『이슈와 논점』, 제2252호, 국회입법조사처.

DAEJEON SEJONG FORUM



정담(情談)

## 지역균형발전을 위한 협력의 길

대전·세종 FOCUS IN

/ **최진혁**

충남대학교 명예교수,  
대전광역시 지방시대위원회 위원장

/ **변성수**

대전세종연구원 연구위원

대전·세종 STORY

/ **이익수**

충청권 특별지방자치단체 합동추진단  
사무국장

/ **박성수**

전남대 명예교수,  
광주전남지역혁신플랫폼 총괄운영센터장

# 대전광역시 지방시대위원회의 조직(구성)과 기능(역할)

최진혁 / 충남대학교 명예교수, 대전광역시 지방시대위원회 위원장



## I. 문제제기

### : 시·도 지방시대위원회의 구성 배경

윤석열 정부에 들어서면서 이전 정부에서 자치분권 위원회와 균형발전위원회로 이원화로 운영되던 자문(직속)기구를 지방분권과 균형발전의 유기적 연계·통합접근의 필요성을 인식하여 하나의 기구로 통합한 대통령직속 지방시대위원회로 탄생하게 되었다.<sup>1)</sup> 이전 정부에서도 자치분권과 균형발전의 논의를 계속해왔음에도 불구하고 오늘날 여전히 우리에게 던져주는 문제는 인구, 경제, 역량 측면에서 수도권과 비수도권의 격차가 심화되어 중앙-지방의 불균형이 갈수록 악화되고 있다는 사실이고, 수도권 인구쏠림현상에 따른 일자리, 정주여건 취약, 인구 유출의 악순환 속에 지방소멸 위기감이 비수도권 경쟁력을 약화시키고 있다는 것이다. 이런 배경에서 윤석열 정부는 지방분권 강화와 균형발전의 추진체계를 보다 합리화하기 위해 본청(중앙) 지방시대위원회와 함께 전국 17개 시·도에 지방시대위원회를 조직운영하기에 이른다.

요컨대, 시·도 지방시대위원회의 구성의 필요성은 다음과 같은 이유에서 비롯되고 있음을 알 수 있다. 즉, 첫째, 국가-지방 기능조정 및 자치권 강화에 따른 분권형 균형발전 추진의 컨트롤 타워 역할을 할 조직(지방분권강화를 위한 지역 자생적 조직 강화)

이 필요했던 것이고, 둘째, 지방의 재정책임성 강화를 지역이 주도하여 기획과 실행, 환류(feed-back)를 할 수 있는 체계(기획-심의-협력 기반구축) 마련이 시급하다고 보았으며, 셋째, 기업-대학-연구소-시민사회-지자체 등 협력 및 공동사업 발굴추진 시 다양한 지역주체들이 전문적인 역량을 발휘하고 지역여건에 부합하는 인재를 양성할 수 있도록 지원(지역인재 유성을 위한 교육혁신관리체계 구축)하는 교두보 역할이 필요하다고 인식하였다. 뿐만 아니라 넷째, 기존의 칸막이식 정책추진을 지양하고 개별 정책을 상호 연계할 수 있도록 조정하여 중앙-지방정책의 시너지를 창출할 수 있는 로컬-브랜치(Local Branch)로서 역할이 필요함을 강조하였고(자치역량·소통·협력 강화 촉진). 다섯째, 권역별 전략산업 선정·육성 및 초광역권산업발전 전략 수립·이행, 지역맞춤형 일자리 창출지원사업 확대·개편 등 지역특화형 산업육성 활성화가 필요함을 역설하였으며(지역 성장거점 육성 및 지역 특화형 산업육성 활성화). 여섯째, 인구 감소지역 지원을 위한 다양한 특례 및 재정지원에 대한 상향식 대응계획을 마련하기 위해 주민의견을 수렴하고 관련 사업을 점검·모니터링할 수 있는 조직이 필요함을 확인하였던 것이다(전국 시·도 지방시대위원회 간담회, 2024).

1) 통합특별법발효와 지방시대위원회 출범 ①추진체계 : 통합특별법(이하 지방분권균형발전법) 제정(23.7.10)에 따라 지방시대위원회에서 지방분권-균형발전을 통합적·유기적으로 추진 ; 법령 및 대통령 직속 위원회를 통합하여 지방분권-균형발전 계획·과제·시책을 효율적으로 연계 ; 지방시대위원회가 직접 지방시대 종합계획을 수립하고 지방시대 국정과제 및 지역정책과제(지방공약) 이행지원 총괄 ②재정지원 : 예산안 편성시점에 지방시대위원회의 의견을 반영하도록 명시하여, 예산요구단계부터 지방의견이 수렴 되도록 제도화 ③정책연속성 강화 : 기획(지방시대종합계획)-집행(지역사업)-평가(지특 및 지역사업 평가) 연계 강화로 사업성과 제고 및 책임성 강화

## II. 대전광역시 지방시대위원회

### 1. 구성 및 역할

#### (1) 구성

대전광역시 지방시대위원회는 대전시와 관련된 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 사항을 심의 및 자문하는 기관으로 임기 2년의 위원장 1명 포함, 20명 이내의 위원으로 구성하며 그 주요 역할, 법적 기능은 다음과 같다.

#### (2) 주요 역할

대전광역시 지방시대위원회는 대통령 직속 지방시대위원회가 수행하는 윤석열정부의 지방시대 국정과제와 지역혁신 정책에 따라 중앙과 지방의 연계·협력을 견인하는 로컬 브랜치(Local Branch) 역할을 수행한다. 또한 시·도 지방시대 시행계획을 기초로, 균형발전 시책과 지방분권 과제, 기회발전특구 등에 대한 심의 및 조정역할을 통한 지역주도의 균형발전 및 자치분권 강화에 중추적 지방거버넌스 조직으로 기능하도록 운영된다. 그리고 지방거버넌스 조직으로써 지역혁신협의회-자치분권협의회보다 심의·의결기능의 전문성·책임성을 강화시킨 시·도 지방시대위원회 기능을 수행함으로써 분권형 균형발전의 추진동력을 확보하게 하는 역할을 수행하고 있다.

#### (3) 주요 법적 기능(주요 심의사항)

대전광역시 지방시대위원회의 주요 심의사항은 다음과 같다. 즉, 시·도 지방시대 계획 및 시행계획을 심의하고, 초광역권 발전계획 및 시행계획을 심의하며, 기회발전특구의 지정 및 변경 신청에 대해 심의 및 의견을 제시한다. 이와 함께 혁신도시 지정 신청에 관해 심의 및 의결을 행하고, 지역혁신용·복합단지의 지정 및 육성에 관한 사항을 심의하며, 지역발전투자협약안을 심의와 의결을 행한다. 마찬가지로 지방자치단체 통합안에 대해 심의 및 의결을 수행하고, 규제자유특구 계획에 대한 의견을 제시하며, 그밖에 대전광역시 지방시대위원장이 회의에 부치는 사항을 심의하는 것으로 하고 있다.

이 외에도 대전광역시 지역산업·기업 육성 등에 대한 중장기 전략을 심의하고, 대전시가 추진하는 자치분권·균형발전 시책의 시행에 관해 심의하며, 지역경제 활성화 촉진시책 운영체계 평가 및 개선의견을 제시하며, 관할 지역(대전광역시)내 인구 감소 지역 발전에 관한 사항도 심의하게 된다(지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 참조).



## 2. 대전광역시 지방시대 계획(안)

윤석열 정부 지방시대 종합계획(안)의 정책 추진방향을 기초로 하여 대전광역시 발전계획 정책추진방향은 다음과 같다(대전광역시, 2023.9).

### 1) 비전 및 목표, 추진전략

(1) 비전 : 담대한 꿈을 현실로, 일류경제도시 대전

(2) 목표 : 지역이 주도하는 지속가능한 성장과 일자리 창출을 통한 도시경쟁력 강화, 대한민국의 미래를 책임지는 과학비즈니스융합도시 구현

(3) 가치 : 자율, 책임, 희망, 창의, 융합, 참여, 연대, 공정

#### (4) 5대 전략

- ① 자율과 책임이 조화를 이루는 자치분권도시
- ② 창의·융합형 인재양성의 교육희망 도시
- ③ 기업하기 좋은 글로벌 비즈니스 융합도시
- ④ 참여와 연대의 문화예술 창조도시
- ⑤ 공정한 기회제공의 균형발전도시

### 2) 추진전략별 주요 과제

#### (1) 자율과 책임이 조화를 이루는 자치분권도시

- ① 자율적 자치기반 역량강화 : 중앙 권한 기능포괄이양과제 발굴, 자치 조직권 강화
- ② 지역 경쟁력 강화를 위한 자주재원 확충 : 지방세 조례감면 자율성 확대, 고향사랑기부제
- ③ 지역 맞춤형 자치모델 개발 : 자치경찰제 전환추진, 충청권 초광역 메가시티 구축

#### 총 42개 세부과제 발굴 및 제시

#### (2) 창의·융합형 인재양성의 교육희망 도시

- ① 인재양성 상생 네트워크 구축 : 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS) 등
- ② 산학연계 맞춤형 교육훈련 추진 : 대전형 코업(Co-op) 청년 뉴리더 양성사업 등
- ③ 맞춤형 종합 취업·진로서비스 강화 : 대학 취업 역량 강화 지원, 일자리 지원 센터 등

#### 총 9개 세부과제 발굴 및 제시

#### (3) 기업하기 좋은 글로벌 비즈니스 융합도시

- ① 기업지원을 위한 산업시설용지 500만평+@ 공급 : 제2대덕연구단지, 나노반도체 산업단지 조성 등
- ② 4대 핵심전략산업 + @ 육성 : 나노반도체, 우주, 국방, 바이오헬스+양자, UAM 등
- ③ 딥테크(Deep-Deck)기반의 창업생태계 구축 및 스케일업 확대 : 대학 도심 융복합형 디지털 혁신 거점 조성 등

#### 총 59개 세부과제 발굴 및 제시

(4) 참여와 연대의 문화예술 창조도시

- ① 문화예술거점 공간 및 축제 등 일상적 삶이 즐거운 플래피(Play+Happy) 시티 : 0시 축제, 마음대로 예술 공간 확대, 상시공연 및 전시지원 사업 등
- ② 공공시설 정비, 체육시설 조성 등 모든 세대를 위한 개방된 생활 SOC 확충 : 학교, 공공청사 시설 복합화, 서남부 종합 스포츠타운, 베이스볼 드림파크 조성 등
- ③ 지역의 자생적 창조역량 강화, 지역주도의 특화발전을 위한 인프라구축 : 호국보훈 파크 조성, 대전 도심 융복합형 지역 디지털 혁신 거점 조성 지원 등

총 79개 세부과제 발굴 및 제시

(5) 공정한 기회 제공의 균형발전도시

- ① 쾌적하고 안전한 도시공간 환경조성 : 명품정원도시 조성, 교통안전환경 개선 사업 등
- ② 정주환경 여건 개선 및 지역공동체 역량 강화 : 도시재생사업, 대전형통합돌봄 등
- ③ 충청권 연계를 통한 도시 중심성 강화 : 혁신도시 건설, 광역교통망 확충 등

총 136개 세부과제 발굴 및 제시

결과적으로 5대 추진전략별 총 325개 세부과제 및 15개 지역정책과제가 반영되어 운영되고 있다.

3. 대전광역시 지방시대위원회 중점 운영 방향

대통령직속 지방시대위원회 주최로 지방시대위원 공동연찬회(2023.11.24)를 통해 대전광역시 지방시대위원회 중점운영방향과 정책제안 내용을 제시하였는데, 그 내용은 다음과 같다(지방시대위원회, 2023. 11).

1) 비전·목표

- ① 비전 : 일류 경제도시 대전을 지방시대 선도 도시로!
- ② 목표 : 대전의 미래를 견인하는 자치분권·균형발전 컨트롤타워

2) 운영상 중점사항

(1) 지방시대위원회 역량강화 및 네트워크 구축

- ① 지방시대위원회, 지방시대지원단의 유대 및 역량강화 추진
- ② 관내 혁신기관과의 간담회 등을 통한 협력방안 마련
- ③ 충청권 메가시티 구축 협력을 위한 4개 시도 지방시대위원회 네트워크 구축

(2) 적극적인 시정 참여

- ① 자치분권, 균형발전 관련 연구용역 자문
  - ② 균형발전사업 평가, 유공포상 등에 평가위원 참여
  - ③ 지방시대 시정 이슈에 전문가 자문 및 토론회(담당부서와 협의 후, 추진)
- \* 자치분권 및 균형발전 관련(지방정부 권한확대, 기회발전특구, 교육특구 등)

(3) 활발한 지방시대 정책 홍보

- ① 위원들의 정책 기고문 게재(홍보담당관실과 협의 후, 추진)

4. 정책 제안 : 정치·행정적 연계모델의 구축

1) 배경 : 특·광역시와 자치구는 수평적 관계 속에서 연계·협력을 통해 행정서비스의 품질을 높여 시민들의 만족도를 제고해야 한다. 따라서

- ① 특·광역시와 자치구 간의 관계는 대도시 특성상 원활한 연계협력을 통해 해당 시민들이 받아야 할 행정서비스의 품질 만족도를 높여 종합행정 성과를 거두어야 한다.
- ② 특·광역시와 자치구는 기관위임사무 처리를 제외하고 수평적 관계 속에서 사무집행이 원활이 이루어져야 한다.

2) 제안 : 시장, 시의회, 구청장, 구의회간 정치·행정적 연계모델로써 구의회 의원과 시의회 의원이 함께 의정 활동 할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 그런 면에서

- ① 구의회 의원의 시의회 참여 방안(활동 지역별 협의체 구성 등) 마련해야 한다.
- ② 또는, 시와 자치구, 자치구 간의 공동업무(예: 원도심 활성화 등)별로 시의회에서 함께 논의 할 수 있는 장(場)을 설계해주어야 한다.

3) 기대효과 : 그럼으로써 시민들에게 시와 자치구의 일원화되고 품질 높은 종합 행정서비스를 제공할 수 있게 될 것이다.





# 프랑스 행정체제 개편 및 대도시권 형성 사례<sup>1)</sup>

변성수 / 대전세종연구원 연구위원

## I. 프랑스의 행정체제 개편

대도시권 형성과 관련하여 프랑스는 영국보다 더 이른 시기인 2010년부터 지속적·유기적 거버넌스 체제 개편 방식을 통해 지역정부 관할권을 통합하여 경계를 확장하였고(본토 22개→13개 Region), 전국 20여 개 지역의 중소도시권을 메트로폴(metropole)이라는 도시권 협력체제로 구축하여 발전시켜 왔다.

프랑스는 1,000여 개 기초정부 간 경제권협력기구(communautés de communes, CC), 인구 25만~50만 수준의 중소도시권 상호 간 협력형 거버넌스체제(222개 CA: commune d'agglomération, 11개 CU: communauté urbaine) 등 다양한 형태의 연합형/협회형 지방정부 간 협력체제를 초석으로 활용하며 공동체를 위한 지역개발, 지역경제 활성화 등을 촉진시켜 왔다.

이중에서 대표적인 대도시권 지방정부 협력기구는 메트로폴로 2010년 지역개편법(Réforme territoriale), 2014년 메트로폴(métropoles) 설치 관련법<sup>2)</sup>에 의해 창설되었다. 메트로폴은 기존의 지방정부 간 협력기구(EPC)들을 포함하여 주로 인구 50만 이상의 대도시와 주변 소규모 지방정부들이 협력하는 체제(Pôles Métropolitains)이다. 메트로폴의 또 다른 목적은, 지방이양을 통해 지속가능한 대중교통 시스템, 접근이 용이한 공공서비스 관리체계, 공간 활용 및 지역발전 등 여러 분야에서 사업과 정책 추진을 담당하고 있다.

1) 이 원고는 변성수 외(2024)의 "지방 경쟁력 강화를 위한 대도시권 육성에 관한 법률 연구"의 프랑스 해외사례분석을 발췌·인용하여 작성하였음을 밝힌다.  
2) 프랑스 정부는 2014년 제정된 메트로폴 창설법(MAPTAM: Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)을 통해서 명시적으로 정례하였다.

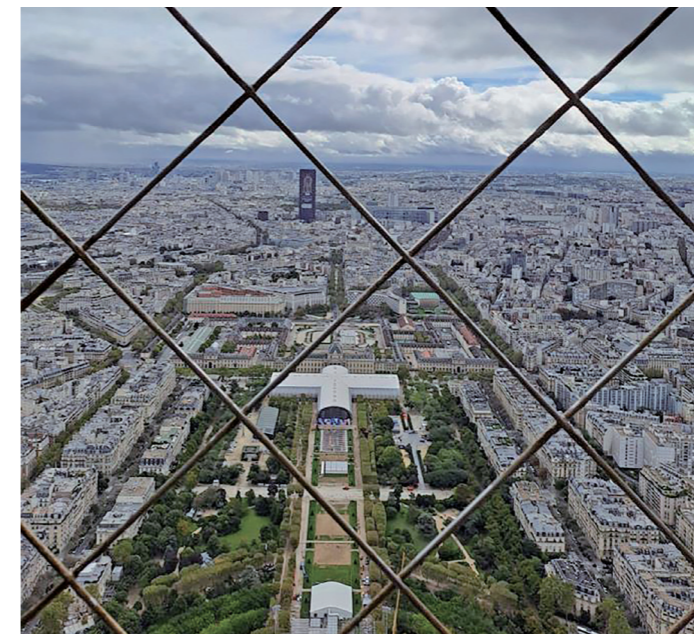
## II. 프랑스의 지방정부 협력체제 유형

프랑스 지방정부 간 협력제도는 크게 협회형(associative)과 연방형(federative)으로 구분할 수 있다. 먼저 협회형 협력기구는 협회 방식으로 지방정부 간 협력체제를 구축하는 유형으로, 운영상 유연성을 갖추는 장점이 있으나 독자적인 자체 지방세원을 보유하지 못해 협력기구의 독립적·주도적 사업추진에 한계가 있다. 즉, 협회형 협력기구는 독립적 지방재정권으로서 자체징수권을 부여받지 못한 지방정부협력조합(les syndicats de communes)으로, 단일목적조합(syndicats intercommunaux a vocation unique, SIVU), 다목적조합(syndicats intercommunaux a vocation multiple, SIVOM), 특별한 유형의 자체 징수권이 없는 지방정부 간 협력조직(11 établissements publics territoriaux (EPT) de la metropole du Grand Paris) 등이 이에 속한다. 연방형 협력기구는 자체 지방세수권을 가진 지방정부간협력기구(L'intercommunalite a fiscalite propre)로서 연방국가와 주정부 관계가 상호 독립성을 인정하고 독자적 세원을 갖고 있다. 이와 관련하여 기초정부간 경제권협력기구(Communautés de communes, CC)는 1992년 2월 6일 설치되었으며, 주로 지역경제 및 지역개발계획 등 사무 중심으로 수행하는 협력기구이다.

## III. 프랑스 출장기 : 그랑파리와 그랑리옹

그랑파리(Grand Paris)는 파리지 주변을 범위로 한 파리 대도시권 협력기구로서 파리지와 센생드니주, 발드마른주, 오드센주 등 3개의 도 지방정부와 130개의 기초정부들로 구성되어 있으며 파리 대도시 주민 총 215만명을 넘어 전체 약 720만명의 지역주민들에게 공공서비스를 제공하고 있다. 그랑파리는 연합형 조직으로 39개의 도시재생·지역개발 분야 지방공기업들이 포함되어 있으며, 2016~2018년 사이 크게 4개 분야의 광역적 사무와 정책을 집행할 수 있는 권한을 갖고 있다.

▼ 파리 시내



▼ 그랑파리 사무국



그랑리옹(Grand Ryon)은 리옹시를 중심으로 59개 기초정부들이 연합하여 전체 약 140만 명의 주민을 구성하고, 4개 행정구역으로 구분하여 지역발전정책을 추진하고 있는 지방정부이다. 그랑리옹의 주요 사무는 지역경제발전, 교육문화체육, 주민복지(유아 및 가정복지 포함), 삶의 질, 대도시권 대중교통, 먹는 물과 오수처리 등이 있다. 특히 그랑리옹은 기초정부 간 협력기구로 형성되었으나 하나의 대도시권 지방정부로 지위가 발전하여 도와 기초정부라는 이중적 지위를 갖고 있다.

▼ 그랑리옹 시내



▼ 그랑리옹 광역사무(쓰레기 수거)



#### IV. 맺음말

우리나라 대도시권 육성 및 활성화를 위해 해외 선진국의 행정체제 개편 방향과 대도시권 형성 과정을 살펴보기 위해 프랑스의 그랑파리 사무국과 그랑리옹 빌뢰르반 의회를 방문하였다. 파리와 리옹의 대도시권 관계자들은 인터뷰를 통해 대도시권 형성이 지역균형발전 및 경쟁력 강화에 필수적인 요소임을 강조하였다. 이를 위해 프랑스는 2014년 제정된 메트로폴 창설법(MAPTAM: Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)을 통해 제도적 기반을 마련하였으며, 이를 명시적으로 장려하고 있다.

우리나라도 지역소멸 위기대응과 지역균형발전을 위해 초광역협력, 행정통합 등 지방정부간 협력 강화와 대도시권 형성과 관련된 정책 및 사업이 추진되고 있다. 그러나 아직 해외 선진국에 비해 중앙정부의 지원 범위와 유형, 지방정부 간 협력방식 등이 구체화되어 있지 않다. 이에 대도시권 육성 및 활성화를 위해 지방정부 간 협력을 강화할 수 있도록 제도적 정비가 필요하다.

#### 참고문헌

- 프랑스 회계감사원, 지역감사원 보고서(2023),〈L'Organisation territoriale de la Métropole du Grand Paris〉.
- 프랑스 내무부 지방정부 통계(2023), 〈Les collectivités locales en chiffres〉, DGCL.
- 프랑스 일드프랑스 지역정부 월간정보지(2024), 〈Région Île-de-France le mag〉
- 프랑스 파리시 도시계획국(2000), 〈Aménagement de l'espace public (1970-1993)〉
- 그랑파리(2024), 〈Métropole du Grand Paris (Greater Paris Metropolis in action)〉
- 일드프랑스, 〈<https://www.iledefrance.fr>〉
- 그랑파리, 〈<https://www.metropolegrandparis.fr/en>〉
- 그랑파리 개발계획, 〈<https://www.grandparisamenagement.fr/a-propos/etablissement/>〉
- 프랑스 지정학 정책 연구소, 〈<https://www.geopolitique.net/presentation-ifg/>〉





# 지방시대의 새로운 중심! 「충청광역연합」을 만들어가는 충청권 특별지방자치단체 합동추진단

이익수 / 충청권 특별지방자치단체 합동추진단 사무국장



## 충청권 특별지방자치단체 합동추진단 소개

충청권 특별지방자치단체 합동추진단은 충청권 특별지방자치단체\*(이하 충청광역연합) 설치를 위해 만들어진 한시 조직으로서, 충청권 4개 시·도 부단체장을 공동 단장으로 하여 '23년 1월 출범하였다.

\* 충청권 메가시티 형성으로 지역 경쟁력을 강화하고, 초광역 행정 수요에 대응하기 위해 충청권 4개 광역자치체(대전·세종·충북·충남)가 함께 설치하는 특수한 형태의 지방자치단체

합동추진단은 1단 3과 9팀 37명(정원)으로 4개 시·도 공무원 파견을 통해 편성되었으며, 특별지방자치단체 출범의 컨트롤타워로서 △초광역 발전계획 수립 및 분야별 준비위원회 구성·운영 △지역별 토론회·인식조사 등 시·도민 의견수렴 △운영 규약마련 및 조직 구성, △청사 및 초광역의회 설치 계획 수립 △충청권 초광역사무 발굴 등의 역할을 수행하고 있다.

## 합동추진단 출범 이후 주요 업무

충청권 특별지방자치단체 합동추진단은 '국가 균형발전을 선도하는 대표 메가시티 조성'이라는 목표 아래 기획·사업·지원이라는 큰 틀에서 업무를 추진하여 가시적인 성과를 보여주고 있다.

첫 번째로, 기획 분야에서는 △'충청 초광역 발전계획' 수립 △민·관 협의체(충청권 특별지방자치단체 준비위원회) 발족 및 운영, △'충청광역연합 규약(안)' 마련 등 충청광역연합 운영의 기틀을 다졌다.

두 번째로, 사업 분야에서는 △초광역 도로망 및 철도망 구축 △도심항공교통(UAM) 활용 촉진 및 지원, △초광역 첨단 바이오산업 및 미래모빌리티 부품산업 육성 △초광역 관광체계 형성 및 지역문화 진흥 등 앞으로 '충청광역연합'이 추진할 분야별 '초광역 협력사업 및 관장사무'를 발굴하였다.

세 번째로, 지원 분야에서는 △충청광역연합 사무소 조성 △행정 정보시스템 및 홈페이지 구축 △초광역의회 구성·운영 추진 △시·도민 공감대 형성을 위한 홍보 등 '충청광역연합'의 내실 있는 출범을 위한 기반 마련에 박차를 가하고 있다.

## 충청광역연합 출범의 필요성 및 기대효과

교통·환경 등 최근 사회문제는 특정 행정구역에 국한하지 않고 여러 행정구역에 걸쳐 발생한다. 문제 해결을 위한 자치단체 간 협력이 필수적인 이유다.

또한, 국토 면적의 11%에 불과한 수도권에 우리나라 인구의 50% 이상이 거주하고 있으며, 지역 경제력의 지표라고 할 수 있는 GRDP(지역 내 총생산)의 전국 대비 수도권 비중이 52%를 차지하여 '수도권 블랙홀 현상'이 심화되고 있는 상황에서 '새로운 행정 패러다임'의 시도가 없다면 지방소멸 위기는 더욱 가속화될 것이다.

이러한 측면에서 '충청광역연합'은 경제·인프라·사회문화 분야에서 초광역협력을 통해 충청권의 새로운 성장 동력을 확보하여 국가 균형발전의 위기를 극복하고 충청권 경제활성화 및 충청 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 새로운 균형발전 모델로서 반드시 필요하다고 할 수 있다.

## 충청광역연합의 성공을 위한 앞으로의 과제

합동추진단의 노력으로 충청광역연합이 성공적으로 출범한 후, 충청광역연합이 실효성 있게 운영되기 위해서는 충청권의 독자적인 자원만으로는 한계가 있다. 중앙정부의 과감한 권한 이양 및 재정적인 자율성 부여가 필요하다. 특히 이를 위한 '국가균형발전 회계 내 충청광역연합 계정 신설', '특별지방행정기관 사무 이관'을 위한 특별법 제정 등이 이루어져야 한다.

'95년 민선자치 출범 이후 30년이 되어가고 있는 만큼 앞으로 충청광역연합의 새로운 시도가 국민으로부터는 공감대를 얻고, 중앙정부로부터는 자율성을 얻어 균형발전의 선도모델로 자리잡을 수 있도록 합동추진단은 최선을 다할 것이다.



# 달빛동맹의 어제. 오늘, 그리고 내일

박성수 / 전남대 명예교수, 광주전남지역혁신플랫폼 총괄운영센터장



달빛동맹은 광주광역시와 대구광역시의 교류를 의미한다. 달빛동맹이라는 용어가 처음 등장한 시기는 2009년이다. 대구가 첨단의료복합단지의 유치에 힘쓰고 있을 때 같이 경쟁하던 광주와 두 지역 의료산업의 공동 발전을 위한 업무 협약을 체결하면서 대구의 옛 지명인 '달구벌'과 광주의 순우리말인 '빛고을'의 앞 글자를 딴 '달빛동맹'이라는 말을 쓰기 시작한 것이 그 시초다. 달빛동맹은 영호남이 화합하고, 독자적으로 활동하기보다는 협력을 통해 연대한다면, 지역경제 활성화 및 지역감정 해소에 이바지하는 '원-원'을 실행할 수 있으리라는 기대와 함께 출발했다. 그 이후 지금까지 광주와 대구는 관과 민간이 하나가 되어 달빛동맹 강화를 위해 노력하고 있다.



## 달빛동맹의 어제

2012년 7월 광주와 대구 달빛동맹은 10개 공동 어젠다를 선정하여 추진한 것을 시작으로 2013년 4월 당시 광주와 대구 시장 주도로 달빛동맹 강화를 위한 교류 협약을 체결하였다. 그 이후 관과 민간 주도의 다양한 교류가 있었지만, 그중에서도 20년 넘게 체계적으로 교류해 온 아래의 두 기관이 오늘날 달빛동맹의 근원이 되었다고 생각되므로 그간의 경과를 간략히 설명하고자 한다.

### 1) 대학 간의 교환학생 프로그램

1997년 여름 어느 날이었다. 당시 필자는 전남대 기획연구실장으로 대학경영에 참여하고 있을 때였다. 광주의 어느 지역신문 편집국장으로부터 영호남 갈등의 해법을 제안하는 전화를 한 통 받았다. 내용인즉, 영호남의 미래를 걸머질 청년들에게 타향에 가서 대학 4년을 바꿔 생활하도록 해보자는 것이었다. 이를테면 "광주·전남 청년은 경북대에, 대구·경북 청년은 전남대에 진학시켜 공부하다 보면 상호 이해를 증진하는 진정한 기회가 되지 않겠느냐?"는 취지의 제안이었다. 그러다 보면 영호남 커플도 늘어나는 효과도 기대해 볼 수 있다면서 적극 검토를 요

청해 왔다. 이 대안을 당시 전남대 총장이 수용하여 경북대 총장에게 제안했고, 적극적인 논의 과정에서 우선 1년간 교환학생 프로그램을 만들어 시행해보자고 합의하였다. 그리하여 1999학년부터 110명의 학생이 고향을 떠나 영남 학생들은 호남에서, 호남 학생들은 영남에서 수학하게 되었다. 그때 경북대 총장은 자기 자녀부터 솔선수범하여 전남대로 보내는 열의를 보여 주었다. 25년이 지난 오늘까지 이 제도는 꾸준히 지속되고 있으며, 교류 폭도 확대되어 부산대까지 가서 수학할 수 있게 되었다.

당시 경영학부 교수였던 필자는 수업 시간에 영남 학생들에 대하여 애정을 갖고 각별하게 챙겨 양 지역 학생들 간의 사이가 두터워지도록 하였던 터라 지금도 이 인연은 이어지고 있다. 그동안 두 지역 간에 기관별 교류 행사는 종종 있었지만, 명실상부하게 제도화되어 현재까지 진행되고 있는 전남대-경북대 교환학생제도는 바로 오늘의 달빛동맹을 만든 초석이 되었다고 자부하고 싶다.

### 2) 산학협동 연구기관 간의 교류 행사

산업계와 학계 간의 가교 역할을 해온 산학협동 싱크탱크로는 대구의 산학연구원(URI), 광주의 한국산

학협동연구원(KIURI)이 있다. 필자는 당시 KIURI 원장을 맡고 있으며, 대구의 우리 원장에게 영호남 교류 행사를 제안하였다. 2003년부터 한해도 거르지 않고 올해까지 총 22회에 걸쳐 1박 2일 행사를 알차게 진행해 왔다.

한 해씩 번갈아 가며 10월에 초청 형식으로 이루어지고 있는 이 교류 행사를 통해 산업현장 방문, 공동 학술 세미나, 그리고 양 지역의 기초자치단체 한 곳을 방문하여 이해를 증진해 오고 있다. 봄이면 두 지역의 명산을 찾아 교대로 초청하여 아름다운 동행을 이어 오고 있다. 그리고 영호남 이해 증진의 견인차인 집행부 임원들 간에도 매년 초청 형식으로 골프 회동을 통하여 우의 증진을 도모해 오고 있다.

이 양 기관 간의 지속적인 교류는 관이 아닌 민간 주도로 순수하게 이루어졌기에 지금까지 발전해 올 수 있었다고 본다. 열심히 하다가도 지자체장이 바뀌면 한순간에 달라지는 경우를 우리는 흔히 보아 왔기에 하는 말이다.

**달빛동맹의 오늘**

오랫동안 이어져 오던 달빛동맹이 거둔 오늘날의 성과에는 여러 가지가 있겠지만 그중 가장 큰 성과는 광주와 대구가 함께 협력하여 지역민들의 숙원이었던 달빛철도 특별법을 2024년 1월 통과시킨 것이다. 달빛철도 특별법은 철도 건설사업의 신속하고 원활한 추진을 위한 예비타당성 조사를 면제할 수 있도록 특례를 규정하고, 역세권의 체계적인 개발을 위해 역세권 개발구역 지정 및 역세권 개발사업 등을 추진할 수 있다는 내용이다. 달빛철도 특별법은 2012년 7월 당시 강은태 광주시장과 김범일 대구 시장이 10개 분야의 도시 협력 어젠다 중 하나로 광주-대구 간 내륙철도를 개설하고 영호남의 공동 발

전을 위한 대형프로젝트를 지속해서 추진해 나가겠다고 한 것에서 출발했다.

달빛철도 건설사업은 약 7조 3,000억 원의 생산 유발효과, 2조 3천억 원의 부가가치 유발효과, 3만 8,000여 명의 고용유발효과가 창출된다는 점과 영호남 상생 사업으로 남부 경제권 형성, 지방소멸 위기 극복, 국가경쟁력 향상 등 동서 화합과 국토 균형 발전 및 지역소멸의 위기를 극복할 수 있다는 점에서 많은 지역민이 기대하고 있다.

달빛철도 특별법의 통과를 계기로 2024년 2월 달빛철도 경유지 기초 지자체들과 '남부거대경제권 조성 협약'을 맺었다. 이 협약은 달빛철도의 조속한 건설, 달빛첨단산업단지, 국가 인공지능 및 디지털, 혁신지구 구축 및 신산업벨트 조성, 남부 거대권의 전략 산업 육성 및 지역인재 육성, 대구-광주 2038 하계 아시안게임 성공 유치 등 영호남 상생협력 사업들을 공동으로 발굴하여 추진하는 것을 그 내용으로 한다. 이를 계기로 2024년 4월 달빛산업동맹 실무추진단이 구성되어 첫 회의가 개최되었는데, 국가 인공지능, 디지털 혁신지구 조성에 대한 구체적인 실현 방안을 논의하면서 남부거대경제권 조성에 구체적인 전략을 세우며 본격적으로 나섰다. 달빛동맹의 시작은 광주와 대구 양 도시 간의 교류로 관 주도의 지역감정 해소 및 영호남이 서로 단순히 교류하는 것이 목적이었다면, 오늘날은 단순한 교류를 넘어서 광주와 대구 인근 지역까지 포함한 달빛산업동맹을 통한 거대한 경제공동체 조성으로 발전해 나가고 있다.

달빛동맹은 특히 광주와 대구가 어려움을 겪을 때 빛을 발했다. 코로나19 확진자가 많이 발생하면 상대 도시에 구호 물품을 자발적으로 기부했고, 시민단체와 의료계가 합심하여 치료를 위한 병상을 제

공했다. 또한 수해를 입거나 세계수영선수권대회를 치를 때도 서로 도왔다. 오늘날의 끈끈한 달빛동맹 관계는 하루아침에 이루어진 게 아니라 광주와 대구 양 도시의 지자체 관련자들과 경제계, 시민단체, 여성, 예술, 체육계, 학술계 등의 민간에서도 신뢰를 쌓기 위해 끊임없이 교류해 온 결과라고 볼 수 있다. 정치권의 보여주기식 일회성 행사에 그쳤다면 오늘날에 달빛동맹이 거둔 성과는 거두기 어려웠을 것이다.

**달빛동맹의 미래**

2024년 인터넷 언론사인 '스트레이트뉴스'가 5월 광주와 대구에 사는 1,614명을 대상으로 광주와 대구의 협력에 대해 어떻게 생각하는지 조사한 결과, 긍정적인 평가가 80%가 넘는 것으로 나왔다. 이는 서로 다른 이념이나 정치 성향과는 관계없이 달빛동맹에 대해서는 긍정적으로 평가한다는 것을 엿볼 수 있고, 두 도시 간의 교류의 장래도 밝을 것을 예상할

수 있다.

달빛동맹은 앞으로 발생할 수 있는 다양한 문제를 해결하는 데 도움이 될 것이다. 이미 탄소중립과 기후 위기 같은 미래 문제 대응하에 있어서 두 도시는 달빛 포럼 등을 개최하거나 시민클럽 등을 조성하는 등의 노력을 함께하고 있다. 혼자서 노력하는 것 보다는 두 도시 간의 경험과 비법을 공유하고 공동으로 문제 해결을 위해 노력을 한다면, 더 쉽게 미래 문제를 해결할 수 있을 것으로 예측한다.

현재 광주와 대구는 2038년 하계 아시안게임 공동유치를 위해 움직이고 있다. 두 도시 모두 세계적인 국제대회를 성공적으로 개최한 경험이 있기 때문에 아시안게임을 두 도시가 유치한다면 교통인프라 확충, 지역경제 활성화, 동서 화합을 통한 국민통합과 남부거대경제권 조성을 통한 지역 균형발전에 이바지할 수 있을 것으로 기대된다. 광주와 대구 시민들의 염원인 2038년 하계 아시안게임 공동유치가 성공하길 기원해본다.



DAEJEON SEJONG FORUM



## 연구원 이모저모

BOOK INSIGHT

/대전·세종 지역학총서 소개

DSI NEWS

/연구원 뉴스

# 대전 · 세종 지역학 총서 소개

대전세종연구원 산하 대전학연구센터와 세종지역학센터에서 발간한 지역학 총서를 소개합니다.

(각 도서 소개글의 일부를 발췌한 내용임)

## 새 시대, 새 지역을 위한 새 지역학을 위한 『새로운 지역학을 찾아서』



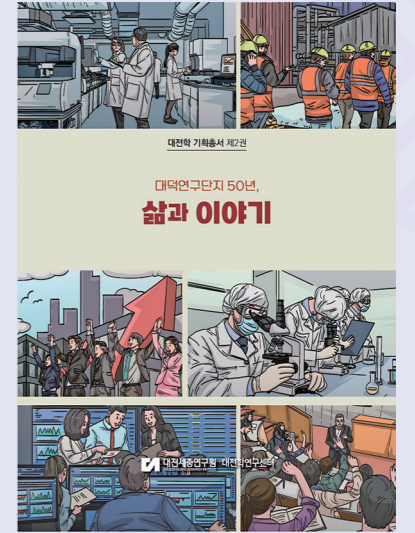
종합학문 성격과 탐구과정 성격을 동시에 지니고 있는 지역학 연구에 대한 관심이 매우 높은 만큼 새로운 지역학을 도모하고, 모색하기 위해 방향을 세우기 위한 노력이 먼저 선행되어야 한다. 새로운 시대와 새로운 지역을 맞이하기 위한 지역학의 방향을 어떻게 잡아야 하는지를 고민하여 앞으로 발간될 총서의 기본 방향과 관점을 정립하는 개론서 성격의 책이다. 기계적 객관성을 추구하기보다는 지역 정체성에 관하여 일반인들이 흥미를 느낄 수 있는 교양총서 성격을 아우르려 노력했다.

1부에서는 지역학 전반에 대한 안내 성격으로, 지역학이 출현하게 된 배경과 개념, 다루는 영역 등을 서술했다. '지역'이라는 개념은 형성되고, 계속 변화하며 확장되고 있다는 설명과 함께, 지역학의 유용함에 관한 사회적 인식, 지역학은 독자적인 학문이라기보다 탐구과정과 관점으로 생각해야 한다는 논지가 담겨있다. 2부에서는 실제로 연구했던 대전과 세종의 지역학 정체성 탐구 주제 중 몇 개를 병렬했다. 공간구조 변화와 장소성 부침, 도시가 탄생했던 시기 신문 보도, 현재 거주하고 있는 주민들의 정체성 인식, 호명에 담긴 정체성의 상호투쟁 등에 관한 글들로 짜여 있다. 세종의 일제 잔재에 대한 글도 포함된다. 3부에서는 대전학과 세종학이 앞으로 어떤 방향으로 연구되어야 할지 제언하고, 지역학의 단골 주제인 아카이브에 대해서도 짧게나마 문제를 제기한다.

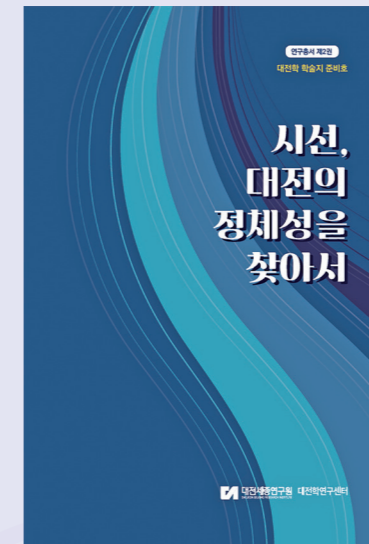
## 『대덕연구단지 50년, 삶과 이야기』

대덕연구단지가 시작된 지 50년이 되는 2023년, 대전학연구센터는 이를 기념하는 의미에서 연구단지의 지나온 길과 과학도시를 표방하는 대전이 가야 할 방향에 대해 숙고하는 내용으로 책을 기획하였다. 그동안 수차례에 걸쳐 연구개발특구 내 기관들에서 자체적으로 의미 있는 통사들을 출간하였고, 대전시 차원에서도 50주년을 기념하는 간행물과 기념 행사들을 펼치고 있다는 점을 감안하여 기존의 책들과는 좀 다른 관점으로 접근하고자 하였다. 과학자에 국한되지 않고 대덕연구단지와 관련을 맺으면서 긴 시간을 영위해 온 다채로운 삶의 목소리들을 통해 대전이라는 지역이 내부적으로 얼마나 '과학도시'로서의 공감대를 형성하고 있는지, 복잡하게 얽혀있을 '과학도시'에 대한 열망과 괴리를 엿보고자 했다.

이 책은 총 3부로 구성된다. 1부는 대덕연구단지에 관해 대전세종연구원에서 발표했던 정책칼럼과 보고서 중 이 책의 취지에 부합한다고 판단되는 글 두 개를 가려 수록하였다. 2부는 과거 대전세종연구원에서 작성되었던 정책보고서 중 일부와 새로이 인터뷰를 통해 대덕연구단지 관계자, 시민 등의 이야기를 직접 전하는 글이 병렬된다. 면담 내용을 최대한 살리려 하다 보니 거친 표현과 논리의 비약이 간혹 눈에 띈다. 3부는 그동안 대덕연구단지에 관해 발표된 글들 중 일부를 선별, 발췌, 인용하여 재구성하였다. 대덕연구단지 역사의 경우 원자료 자체가 기관의 보도자료, 기획보도기사, 대담자료, 기관별 간행물들이 혼재된 경우가 많아 출처를 정확히 밝히기가 어려워 발간사에 양해의 부탁말을 전하였다.



## 『시선, 대전의 정체성을 찾아서』



지역학 학술지는 전문 분야 종사자만이 읽는 것을 넘어 다양한 주제를 다채로운 방식으로 풀어내는 것도 중요하다. 대전연구회는 대전을 알고자 하는 딜레탕트적 호기심으로 매번 겸손하게 표현되지만, 모임원 저마다가 지닌 전문적 식견이 지역학을 풍부하게 하고 있는 단체이다. 지역 대학이나 지역학 연구 단체들과의 학술토론회 등이 없었던 것이 아니지만, 대전세종지역학연구센터가 대전의 정체성을 탐구하는 열정으로 가득한 대전연구회와 함께 한 민관협력 첫 프로젝트라는 점에서 이 책은 대전학 연구의 확장을 위해 반드시 필요한, 지역학 학술지 창간을 모색하는 잉걸로서의 의미가 있다.

<집중 탐구>에 수록된 다섯 편의 글은 근대도시로서 대전이 성장한 역사에서 특정한 소재를 다루고 있는데, 글들의 배열을 따라가다 보면 '수탈'과 '개발'의 중첩 속에서 대전이라는 도시의 지역성을 주체적으로 배태하려는 노력이 표상된다. <시론>에서는 대전의 기질에 관한 단초를 사투리와 김밥할머니라는 소재로 가볍게 제시하면서 대전의 지역정체성을 포용의 정서로 해석한다. <논고>에 실린 두 편의 글은 보다 실천적이다. 대전 대표 문화유산의 활용방안에 대해 제언하고, 집단기억의 사실성에 과감히 문제를 제기하고 있는데, 매우 뜨거운 쟁점이 될 수 있는 위험에도 불구하고 학문의 자유로움을 해칠 수는 없다고 판단하여 수록한다.



### 『대전 생태 산책』

대전학의 탐구 주제가 역사뿐만 아니라 생태환경 등 다양한 분야에서 이뤄져야 한다는 문제의식에서 출발한 <대전 생태 산책>은 대전학연구센터에서 펴내는 첫 번째 교양총서로, 아직 일반 시민들에게 아직 널리 알려져 있는 생태환경 분야의 대전 특성과 정체성을 담아 보았다. 생태 환경 전문가로 필진을 구성하여 전문학술적 성격이 진하지만 일반 시민들의 이해를 돕고자 도감 수록과 더불어 인문학적 의미를 함께 전하고자 하였다.

대전의 계족산, 식장산, 보문산, 구봉산 등의 명칭 유래부터 대전 둘레길의 역사와 개요, 구간별 특징, 대전에서 자생하고 서식하는 동·식물 이야기를 다채롭게 풀어 놓았다. 조류와 포유류, 양서류, 곤충을 망라하고, 친숙하게 접할 수 있는 식물을 통해 우리 삶의 서정적 의미를 간접적으로 전달하고 있다. 아울러 대전의 깃대종을 소개하고, 개발의 노도 속에서 생태환경 보호의 중요성도 제기한다. 이 책은 다양한 경로로 파악된 대전의 생태환경 현황을 정리하는 동시에 지역의 생태환경 정체성 파악을 통해 다양한 콘텐츠 활용 방안을 모색하였다.

당신에게 이 도시는 무엇인가

### 『나의 도시를 발견하는 방법』

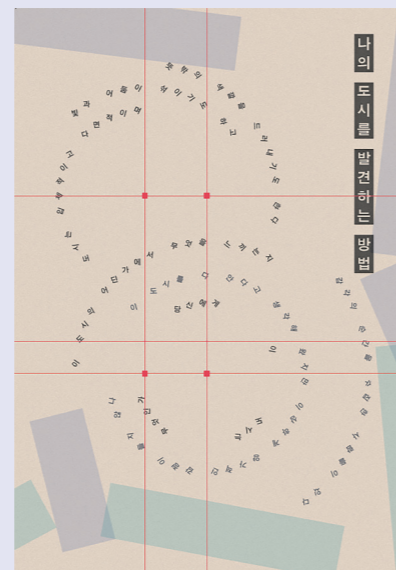
“도시를 관찰하면서 발견한 건 결국 나. 퇴근길, 매일 가는 공원과 카페에서 이 도시와 나의 관계가 드러난다.”

“자유로운 공간 해석. 나 스스로 카메라 렌즈가 되어 도시의 이면과 새로운 아름다움을 발견한다.”

“흩어진 도시 이야기를 연결하기. 결국 도시는 사람들과 그들이 들려주는 이야기로 두꺼워진다.”

도시를 다 안다고 생각해 왔지만 너무 익숙해서 편안하고 때론 재밌다가도, 또 어떤 때엔 어색하고 지루하다는 양가적인 감정이 든다. 익숙한 도시의 모습에서 낯설고 아름다운 것들을 찾아내고 수집한 결과물에 새로운 이름을 붙였다. 수집물 속에서 도시는 입체적이고 다면적이며, 빛과 어둠이 섞이기도 하고, 뜻밖의 색깔을 드러내기도 한다. 그리고, 무엇보다도 '재미'있다.

도시에 접근하는 자기만의 시각과 방법론은 n개의 '지역적인 것'을 만들어 낸다. 그래서 결국 이 도시는 n명의 것이 된다. 지금 당신이 사진을 바라볼 때 수집가들이 만들고 찾아낸 이 도시의 모습, '지역적인 것'은 또 달라질 것이다. 그건 당신만 발견하고 감각한 유일한 도시에 대한 생각이자 느낌, 곧 새로운 '지역적인 것'이다.



### 『세종 기차역에 스며든 삶의 이야기』

『세종 기차역에 스며든 삶의 이야기』는 세종지역학센터가 대전세종학 연구센터에서 조직 개편되고 발간된 첫 총서로 세종시를 관통하는 8개의 기차역에 깃든 이야기가 담겨있다. 기차역을 중심으로 삶을 살아온 지역민들의 구술 채록, 신문 기사, 문헌을 수집하여 한 권의 책으로 엮었다.

연기군을 중심으로 청주, 공주, 천안 등의 일부 지역이 편입되어 형성된 계획도시인 세종시는 오랫동안 삶을 살아온 원주민과 새로 등지를 튼 이주민들이 함께 공존하고 있다. 그래서 세종시는 아직 정체성에 관해서 이야기하기에는 이른 감이 있다. 『세종시 기차역에 스며든 삶의 이야기』는 세종시에 이주해 온 사람들에게 세종시의 기차역은 '비장소'에서 '장소-성'으로 다가올 것이다. 즉, 세종시 원주민들의 문화적 기억과 역사성이 담긴 본 총서는 이주민들에게 세종시를 이해하고 알아갈 기회가 될 것이다.

# 연 구 원 N E W S



### 2024 세종 국제 탄소중립 포럼

대전세종연구원 산하 세종시 탄소중립 지원센터는 9월 2일(월) 정부 세종컨벤션센터 국제회의장에서 '탄소중립도시 구현을 위한 혁신기술과 국제협력'을 주제로 2024 세종 국제 탄소중립 포럼을 개최하였다. 세종특별자치시, 영국 벨파스트시, 캐나다 밴쿠버시와 탄소중립도시 실현을 위해 도시별 혁신기술 동향 및 적용방안을 공유하고, 향후 탄소중립 목표 달성을 위한 도시 간 협력 방안을 논의하였다.



### 지방시대 실현을 위한 4개 특별자치시·도 자치경찰 이원화 공동 학술 세미나

9월 30일(월) 세종시청 여민실에서 세종과 강원, 전북, 제주 4개 특별자치시도는 성공적인 자치경찰 이원화의 안착을 위해 함께 협력하고 논의하는 공동 학술 세미나를 개최하였다. 김흥주 대전세종연구원 책임연구위원이 소개한 세종형 자치경찰 이원화 모형과 관련해 '세종자치경찰의 방향성과 전략'을 세우기 위한 열띤 토론이 펼쳐졌다.



### '장애물 없는 생활환경 및 유니버설디자인 증진'을 위한 세미나

지난 6월 상생협력 업무협약을 맺은 대전세종연구원과 한국장애인고용공단은 9월 24일(화) 오후 2시 연구원 1층 대회의실에서 '장애물 없는 생활환경(Barrier-Free) 및 유니버설디자인(Universal Design) 증진을 위한 세미나'를 개최하였다.



### 2024 대전세종 정책엑스포

10월 15일(화)부터 10월 16일(수)까지 연구원 대전청사에서 도시의 다양한 미래를 주제로 '2024 대전세종 정책엑스포'를 개최하였다. 15일(화) 개최식에는 장호중 대전광역시 경제과학부시장, 이승원 세종특별자치시 경제부시장 등이 참석하였으며 기조세션에서는 한남대학교 이승철 총장이 '지역대학의 발전방안'을 주제로 강연하였다. RSE 도입, 초광역권 시대를 대비한 도시경쟁력 강화 방안, 한글문화도시 세종의 미래 전략 등 양 도시 발전을 위한 다양한 어젠다를 논의하였다.



### 2024년 성평등 청년활동가 네트워크 지원사업 최종 성과 공유회

9월 27일(금) 커먼즈필드에서 대전을 사랑하고 아끼는 청년들의 활동을 마무리하는 2024년 성평등 청년활동가 네트워크 지원사업 최종 성과 공유회가 열렸다. 각기 다른 관심사로 구성된 모임들이었지만 바라보는 방향은 같다는 것을 다시 한번 확인하는 자리였다.



### 지방시대 선도를 위한 균형발전 정책 세미나

연구원 산하 세종시국가균형발전지원센터는 10월 16일(수) 세종시청 대회의실에서 세종시 지방시대위원회, 세종지역산업진흥원과 공동으로 충청광역연합 출범에 따른 시 발전방안을 모색하는 세미나를 개최하였다. 다양한 분야의 전문가들이 참석하여 충청광역연합의 원활한 추진을 위한 자원 마련 방안, 국가 권한 이양방법 등을 제시했다.



### 2024년 제2회(통합 29회) 젠더 콜로키움

대전세종연구원 대전여성가족정책센터는 10월 21일(월) 학교와 사회를 성평등의 관점에서 살펴보는 “젠더렌즈로 다시 보는 학교와 사회”라는 주제의 젠더 콜로키움을 열었다. 성평등을 어떻게 해결해야 하는지 현직 교사의 문제의식을 공유하는 자리가 되었다.



### 2024년 제2회 성인지 정책 포럼

10월 23일(수) 대전여성가족정책센터는 최근 증가하고 있는 온오프라인 공간에서 발생하는 디지털 성범죄와 딥페이크 범죄 대응 방안을 논의하는 성인지 정책 포럼을 개최하였다. 디지털 성범죄 근절을 위해 우리는 어떤 인식을 가져야 하는지 등 근본적인 해결책을 찾는 자리가 되었다.



### 2024년 제5회 세종학포럼

연구원 산하 세종지역학센터는 11월 7일(목) 세종시 해밀동 행복누리터에서 '역사문화자원의 현재와 미래'를 주제로 세종학포럼을 개최하여 세종시의 역사문화자원을 지역학적 관점에서 논의하였다.



### 2024년 제1회 대전세종주거정책포럼

11월 20일(수) 연구원 2층 커뮤니티홀에서 대전세종주거복지포럼과 충남대학교 건축학과와 『제1회 대전세종주거정책포럼』을 공동개최하였다. 대전시와 세종시의 주거복지 정책 방향과 청년 주거안정을 위한 공공임대주택 공급 방향을 모색하는 자리로 전문가들의 종합토론이 이어졌다.



### 2024 수요응답형 교통수단 세미나

11월 22일(금) 대전세종연구원은 한국ITS학회와 함께 2024 수요응답형 교통수단에 대한 공동세미나를 대전세종연구원 세종연구실 8층 대회의실에서 개최하였다. 교통전문가와 지역교통정책관계자들이 모여 수요응답형 교통수단(DRT)에 대한 이해를 높이고, 향후 발전 방향과 개선 방안을 논의하는 세미나로 충청권(충북, 충남, 세종) 수요응답형 교통수단 현황 및 중앙부처 정책현황을 공유하고, 향후 발전 전략을 함께 논의하였다.



### 한국도시재생학회와 MOU 및 추계종합학술대회

대전세종연구원 대전도시재생지원센터는 11월 22일(금) 한국도시재생학회와 업무협약을 체결하고 목원대학교 사회과학관에서 추계종합학술대회를 공동개최하였다. 한국부동산원, 영국C&P, 미래세한감정평가법인 대전충청지사가 후원한 이번 학술대회에서는 신탄진 중심시기지형 도시재생사업지를 현장답사한 후 대전시 도시재생사업의 성과 발표 및 개선에 대한 토의가 진행되었다.



# 대전세종포럼

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

## 편집위원

**위원장** 이재근 (대전세종연구원 기획조정실장)

**위원** 박명신 (중부대학교 학생성장교양학부 교수)

서기자 (목원대학교 창의교양학부 교수)

최도영 (대전대학교 경영학과 교수)

한상헌 (대전세종연구원 책임연구위원)

이은재 (대전세종연구원 책임연구위원)

최상은 (대전세종연구원 책임연구위원)

남영식 (대전세종연구원 책임연구위원)

윤설민 (대전세종연구원 책임연구위원)

정광진 (대전세종연구원 연구위원)

김민석 (대전세종연구원 연구위원)

# 대전세종포럼

대전세종포럼 통권 제91호

발행일 2024년 12월 20일

발행인 김영진

발행처 대전세종연구원

등록번호 대전유성, 바00013

주소 34051 대전광역시 유성구 전민로37(문지동)

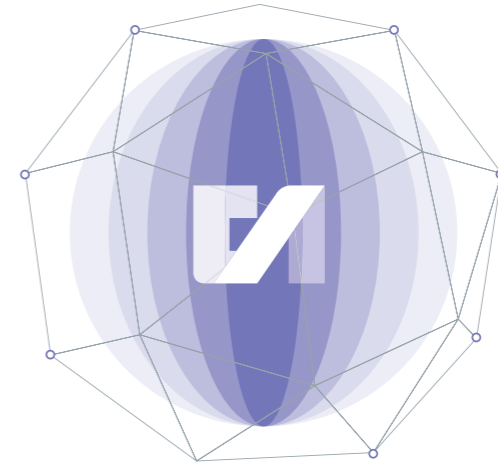
전화 042-530-3500

팩스 042-530-3508

제작 (주)봄인터랙티브미디어 (Tel.042-633-7800)

© 본지에 게재된 내용은 본 연구원의 공식견해와 일치하는 것은 아닙니다.

## 연구과제 제안 안내



대전세종연구원은 대전광역시·세종특별자치시 각계각층의 연구요구를 수용하고 활발한 지적교류와 정책연구에 반영하기 위하여 연구과제 아이디어를 모집합니다.

연구과제로서 적당하다고 판단되는 참신한 아이디어가 있으시면 대전세종연구원 홈페이지([www.dsi.re.kr](http://www.dsi.re.kr)) 시민의소리(연구제안)로 신청하여 주시기 바랍니다.

여러분들의 많은 관심과 참여 부탁드립니다.

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

[www.dsi.re.kr](http://www.dsi.re.kr)