

일본 간사이광역연합 설립 논의과정과 추진체계: 간사이경제연합회를 사례로

이정록* · 이상석** · 김영기***

Promotion Process and Governance for Establishment of the Union of Kansai Governments: A Case of the Kansai Economic Federation

Jeong-Rock Lee* · Sang Suk Lee** · Young-Khee Kim***

요약 : 일본 간사이(關西)광역연합은 인접한 지방자치단체의 광역적 연계·제휴·협력의 성공사례로 평가받고 있다. 간사이광역연합 설립은 간사이경제연합회의 지속적인 활동과 적극적인 노력이 있었기에 가능하였다. 이 연구의 목적은 광양만권 도시연합 논의를 확산시키는데 필요한 정책적 시사점을 얻기 위해 간사이경제연합회 사례로 간사이광역연합회의 간사이광역기구 등을 포함한 다수 추진조직 설립과 거버넌스 구축 등과 관련한 간사이경제연합회의 활동과 역할을 분석하였다. 이를 위해 간사이경제연합회 활동을 3개 시기로 구분하여 살펴보았다. 간사이경제연합회가 보여준 분권개혁과 광역행정을 주장하는 활동의 지속적인 전개, 오랫동안 축적된 연구성과, 다양한 추진조직 설립과 효율적인 거버넌스 구축 등은 광양만권 도시연합을 위한 논의 확산에 유용한 시사점을 제공하였다.

주요어 : 간사이(關西)광역연합, 간사이경제연합회, 간사이광역연합회의, 간사이광역기구, 광양만권

Abstract : The Union of Kansai Governments of Japan is regarded as a bench marking for the successful co-operation, alliance, and cooperation of neighboring local governments. The Union of Kansai Governments was a realization several active plan of the Kansai Economic Federation. The purpose of this study is to examine the roles of the Kansai Economic Federation in the process for establishment of the Union of Kansai Governments, searching for theoretical implications for the inter-municipal cooperation of Gwangyang Bay in South Korea. In particular, this study review the activities and roles of the Kansai Economic Federation in relation with the establishment of a number of promotional organizations and governance systems. We played special attention to the three important factors carried out by the Kansai Economic Federation, that is, the contineous activities, the accumulated research results, and establishment of various promotion organizations and effective governance systems. We suggest, in conclusion, that these three factors would also have very important policy implications for the discussion of inter-municipal cooperation among three cities, Yeosu, Suncheon, and Gwangyang.

Key Words : Union of Kansai Governments, Kansai Economic Federation, Kansai Council, Organization of Kansai Unity, Gwangyang Bay Region

* 전남대학교 지리학과 교수(Professor, Department of Geography, Chonnam National University, jrlee@jnu.ac.kr)

** 순천대학교 사회교육과 교수(Professor, Department of Social Education, Suncheon National University, sslee@suncheon.ac.kr)

*** 전남대학교 신문방송학과 교수(Professor, Department of Communication and Journalism, Chonnam National University, ykkim@jnu.ac.kr)

1. 서론

1) 연구 목적과 방법

광양만에 면해 있는 전남 여수시·순천시·광양시를 하나의 도시연합으로 만드는 것이 바람직하다는 의견이 지역사회에서 제기되고 있다. 2012여수세계박람회와 2013순천만국제정원박람회의 성공적 개최로 지역성장의 새로운 잠재력을 확인한 일부 상공인들이 이를 추동하고 있기 때문이다(이정록·장문현, 2017).

“전남 여수·순천·광양을 하나의 도시 연합체로 만들자는 움직임이 시작됐다. 주체는 지역 상공인들이다. 작년부터 여수상공회의소가 추동하고 순천과 광양상공회의소가 동참하고 있다. …(중략)… 3개 도시를 하나로 묶을 이유는 많다. 3개 도시가 한의 도시권, 경제권, 생활권을 유지하기 때문이다. …(중략)… 도시 통합의 어려움을 알고 있는 지역 상공인들이 현실적 대안으로 채택한 것이 ‘도시 연합’이다. 전문가 집단 생각도 비슷했다. …(중략)… 도시 연합은 도시 통합과 다르다. 인접한 도시들이 행정 경계를 초월해 공동 계획을 수립해 각종 사업과 행정사무를 수행한다. 행정구역을 통합하지 않기 때문에 지역 주민 반대는 거의 없다. 일본 간사이 광역 연합이 좋은 사례다.”(이정록, 조선일보, 2016년 2월 11일자)

광양만권 내 일부 상공인과 관련분야 전문가 의견을 수렴한 여수상공회의소는 순천 및 광양상공회의소와 연계해 2015년부터 도시연합 관련연구를 시작하였고, 연구보고서¹⁾도 발간하였다. 연구작업을 통해 도출된 내용 중 하나는 일본 ‘간사이(関西) 광역연합’ 추진방식을 광양만권 도시연합에 원용하는 것이 바람직하다는 것이었다(이정록·장문현,

2017).

광양만권 3개 도시는 현재 연담도시화가 진행되고 있고, 하나의 경제권과 생활권을 유지하고 있으며(이정록, 2006; 2014; 2016a; 이정록·장문현, 2017), 네트워크 도시론(권오혁, 2009)을 적용해 설명이 가능한 범역이라 할 수 있다. 따라서 광양만권 3개 도시를 하나의 행정구역으로 통합하거나 아니면 하나의 도시연합으로 재편하는 것은 광양만권의 지속적인 성장을 위해 매우 중요하고 필수적인 제이다. 광양만권은 지역산업과 관련해서는 포스트 클러스터를 고려한 산업정책이 필요하며(남기범, 2016), 광역경제권이라는 범위의 경제를 확보하기 위해서 국내외에서 채택하고 있는 인접한 도시와 합병·연대·제휴 등의 지역전략을 수용하는 것이(Goldfeld, 2007; Harrison and Hoyler, 2014; Keil, 2000; 이정록, 2006; 이정록·장문현, 2017) 바람직하기 때문이다.

인접한 도시와의 광역적 협력과 광역경제권을 중시하는 지역정책 패러다임 변화에도 불구하고 광양만권에서는 3개 도시의 도시통합 또는 도시연합 논의를 지속하지 못하고 있다. 광양만권에서는 도시통합 논의가 그동안 네 차례 있었지만 모두 좌절되었다(이정록·장문현, 2017). 2000년대에 들어 여수·순천·광양을 하나의 행정구역으로 통합하자는 논의와 주장이 제기되었고(여수상공회의소·순천광양상공회의소, 2005; 이정록, 2006), 2007년에도 2012여수세계박람회 유치를 계기로 3개 도시 통합논의가 재등장하였으며, 이명박 정부의 도시통합 정책에 힘입어 2009년과 2012년에 도시통합 움직임이 있었지만 모두 실패하고 말았다(이정록·장문현, 2017). 도시통합 논의과정을 지속하지 못한 주요 요인 중 하나는 이를 추동할 거버넌스가 지역사회에 존재하지 않았다는 점이다. 이 문제는 이정록·장문현(2017) 연구에서도 지적되었다. 이런 이유로 지역사회에서는 광양만권 도시연합의 실현 가능성에 대해 회의적인 시각이 여전히 존재하고 있다.

이 연구는 전술한 문제의식에서 출발하였다. 외국 일부 도시들은 인접한 도시와 다양한 방식의 광역행정과 광역정책을 유지하고 있다. 일본 간사이 지역에서도 인접한 지자체와 협력해 도시연합을 이루어냈다. 이런 추세에도 불구하고 광양만권이라는 지역사회가 도시통합·연합과 관련한 논의를 이어가지 못하는 이유에 의문점을 갖게 되었고, 주요 이유가 논의를 추동할 추진조직의 부재라고 판단하였다(이정록·장문현, 2017). 이런 이유로 광양만권 도시연합이라는 의제를 지역사회에 확산시키기 위해서는 일본 간사이광역연합 설립을 주도한 '간사이(關西)경제연합회(이하 간경련)'의 활동성과를 분석할 필요가 생겼다. 간경련과 같은 핵심주체가 광양만권에 존재한다면, 광양만권 도시연합도 실현될 수 있다는 판단에서다.

이 연구의 목적은 간사이광역연합 설립을 위한 추진과정에서 간경련이 보여준 활동과 역할의 특징을 도출하여 '광양만권 도시연합이 필요하고 타당하다'는 논의를 확산하는데 필요한 정책적 시사점을 도출하는 것이다. 이를 위해 간사이광역연합 탄생에 결정적인 역할을 수행한 간경련의 관련활동을 3개 시기, 즉 초기단계, 확산단계, 심화단계로 구분하여 분석·정리하였다.

일본 간사이광역연합이 지방행정과 지역정책에서 차지하는 위상에 관한 연구는 그렇게 많지 않다(吉本誠, 2011; 村上芳夫, 2011; 森川洋, 2013; 青木勝一, 2015; 김병기·류건우·박성호, 2014). 그리고 간사이광역연합이 실현되는데 영향을 미친 각종 추진체계에 관한 연구, 특히 중추적인 역할을 담당한 간경련이 주도하고 추진한 다양한 활동성과를 시계열적으로 정리한 연구는 눈에 띄지 않았다. 따라서 이 연구에서는 지방분권·광역행정·간사이광역연합 등의 논의 전개·확산·추진과정과 관련한 각종 보고서와 문서자료 등을 시계열적으로 분석하여 간경련의 활동과 역할을 도출·정리하였다.

2) 간사이광역연합 개요

간사이광역연합은 일본 지방자치법에 의해 만들어진 특별지방공공단체이다(中塚則男, 2011). 간사이광역연합은 광역적 협력과 연대(吉本誠, 2011; 村上芳夫, 2011; 青木勝一, 2015; 關西西經濟同友會, 2017), 광역경제권 및 대도시경제권(김병기·류건우·박성호, 2014) 등과 관련한 성공사례로 평가받고 있다. 또한 간사이광역연합은 도쿄 중심의 수도권 일극집중을 완화하고 지방분권과 광역행정을 도모하겠다는 지역사회의 거버넌스가 만든 결과물이라는 점에서 의의도 있다(中塚則男, 2011).

간사이광역연합 설립 초기에 참여한 지자체는 2부 5현이었지만, 2012년 4월 교토시, 오사카시, 사카이시, 고베시가 참여하였고, 2015년 12월 나라현이 가입하였다. 현재는 2부, 6현, 4정령시가 정식 구성단체이며, 후쿠이현과 미에현은 연계 지자체로 참가하고 있다(그림 1 참조). 간사이광역연합이 담당하는 사무는 광역적인 행정 과제에 관한 사무 중에서 부·현보다 광역행정체가 담당해야 할 7개 사무(방재, 관광·문화·스포츠, 산업, 의료, 환경보전, 자격시험·면허, 직원연수 등), 국가특별지방행정기관이 위임한 권한과 사무, 전술한 7개 분야 사무의 확대와 신규 사무 등이다.

조직은 집행기관인 광역연합위원회, 의회인 광역연합의회, 사무국 등 3개 조직으로 구성되어 있다. 광역연합위원회는 광역연합 운영에 관한 기본 방침을 결정하고, 광역연합에 참여하는 지자체 장(시장·지사)이 위원회 위원을 겸임하며, 광역연합장과 부광역연합장이 위원회를 대표한다. 광역연합의회는 39명으로 구성한다. 사무국은 본부 사무국과 6개 분야별 사무국,²⁾ 의회사무국(오사카시)이 각 부·현에 분산 배치되어 있다. 또한 광역연합협의회를 비롯한 별도의 위원회도 설치되어 있다. 광역연합 운영에 필요한 예산의 세입은 구성단체 분담금·부여금, 사용자·수수료, 국고지원금, 기부금, 전입



그림 1. 간사이광역연합 구성단체(2017년 3월 현재)

금, 제수입, 채무 등으로 구성되며, 2016년 예산은 약 18억엔이었다(www.kouiki-kansai.jp).

2. 지방분권과 광역행정을 위한 간사이경제연합회 활동

1) 간사이경제연합회 설립

간경련은 1946년 10월 설립된 공익사단법인이다. 오사카시에 위치한 종합경제단체인 간경련의 설립목적은 경제·산업·노동을 비롯한 여러 지역문제를 연구하여 간사이 지역 경제계의 이익 증대와 국가의 경제발전에 기여하는 정책을 발굴하고 제언하는 것이다. 간사이 지역에서 경제 활동을 하는 기업·단체·학교 법인 등이 회원이다(http://www.kankeiren.or.jp).

간경련은 설립목적에 따라 연구기능을 수행하는 경제연구센터³⁾를 만들어 다양한 정책을 발굴하고

지역사회와 국가에 제언하는 활동을 하였다. 간경련이 발간한 대표적인 연구성과는 일본 최초로 만든 지역 간 산업연관표(1957년), 광역행정의 경제효과 분석(1968년), 수도 기능 재배치(1974년), ‘지방청(地方廳)’ 구상(1982년), 간사이 비전 2020 수립(2008년) 등이다. 간경련은 2007년에 향후 활동영역을 재설정하는데, 간사이 지역발전을 위한 비전 설정과 정책 제언, 간사이 내 광역적 실천 활동, 간사이 지역의 동질성과 일체감 조성 등을 주요 사업영역으로 설정하였다.

2) 지방분권과 광역행정 관련 간경련 주요 활동⁴⁾

간경련은 1955년 4월 ‘도주제(道州制)’ 구상을 시작으로 도(都)·도(道)·부(府)·현(縣)을 초월하는 광역적 자치조직 설립 연구를 지속하였고, 관련 제를 지역사회에 확산시키는 작업을 주도하였다. 2010년 12월 출범한 간사이광역연합은 지방분권과 광역행정을 추진하기 위해 노력한 간경련 활동성과

의 결정체였다(표 1 참조).

광역행정과 관련한 간경련의 최초 제안은 도주제 구상이었다. 1955년 4월 시·정·촌을 완전한 지자체로 육성·강화하기 위해 부·현을 폐지하고 새로운 국가 통합기관으로 도주(道州)를 신설하자는 논리를 주장하였다. 당시로서는 과격적인 구상이었다. 1963년에는 광역행정 개편과 관련해 부·현 합병이 최적의 대안이지만 현실적 어려움을 감안해서 ‘부·현 연합’과 ‘부·현 합병’이라는 두 가지 방식의 제도화를 주장하였다. 1969년에는 1955년에 제시했던 도주제의 전국화를 다시 주장하였다. 도·도·부·현을 폐지하고 전국을 몇 개의 주로 재편하고 대표와 의회를 직접선거로 구성하자는 내용이었다.

1980년대에는 수도권 집중화를 완화시킬 대안으로 지방발전을 꾀할 새로운 기관의 설치를 제안하였다. 1982년 발표한 ‘지방청’ 구상에 관한 연구보고서가 그것이다. 시·정·촌을 대폭 축소해 전국을 7~10개 권역으로 묶어 관할하는 지방청을 중앙정부의 행정기관으로 설치하고, 지방청장은 총리가 임명하며 국무위원에 준하는 국가특별공무원 신분을 유지하자는 내용이었다. 1989년에는 도주제 개편을 위한 선행단계로 부·현 공동체와 지방청을 동

시에 설치하자고 제안하였다. 즉, 행정계층을 도주 규모의 광역자치체와 광역시정촌권 규모의 기초자치체라는 2개 계층구조로 단순화하고, 이를 위한 선행과정으로 지방청과 부·현 공동체를 동시에 설치하자는 구상이었다.

1990년대에는 지방분권 강화를 위한 행정개혁을 강조하였다. 1991년 도·도·부·현 연합을 희망하는 자치체의 자발적 발의로 연합이 가능하도록 제도를 개선하자고 제안하였다. 이 제안은 간사이광역연합 설립을 위한 청사진 역할을 하였다. 1997년에는 도·도·부·현 연합이 가능하려면 재정책임이 수반되는 지방분권을 조속히 실시하자고 제안하였다.

2000년대에는 간사이광역연합 설립 필요성을 주장하는 활동을 본격적으로 전개하였다. 2000년 7월 분권형사회를 위한 지방세 재정방안을, 2003년에는 간사이광역연합을 가정한 ‘간사이 모델’을 각각 제안하였다. 현재의 도·도·부·현 행정계층과 병행해 도주제 설치와 시행이 가능하다는 논리였다. 간사이 지역은 부·현 연합형이라는 ‘간사이주(關西州)’가 바람직하기 때문에 ‘광역연합 간사이주’를 설립하자는 내용이 핵심이었다. 1991년에 제안한 구상을 확장한 제안이라 할 수 있다. 2008년 7월에는

표 1. 지방분권과 광역행정을 위한 간사이경제연합회 주요 활동

| 일시 | 발표한 성명 또는 보고서 제목 | 주제 | 비고 |
|----------|----------------------------|--------------|--------------------|
| 1955. 5. | 지방행정기구 개혁에 관한 의견 | 도주제 | |
| 1963.12. | 부·현 광역행정 법안을 희망하며 | 부·현 합병 | |
| 1969.10 | 지방제도의 근본적인 개혁에 관한 의견 | 도주제 | |
| 1982. 8. | ‘지방청’ 구상에 관한 연구보고서 | 지방청 | |
| 1989. 6. | 국가와 지방의 제도개혁에 관한 제안 | 부·현 공동체와 지방청 | |
| 1991.11. | 도·도·부·현 연합제도에 관한 제안 | 도도부현 연합 | |
| 1997. 4. | 제안: 재정책임을 수반한 지방분권을 | 지방세 재정 | |
| 2000. 7. | 제안: 분권형 사회에 있어서 지방세 재정 방안 | 지방세 재정 | |
| 2003. 2. | 지방자립과 자기책임을 확립하는 간사이 모델 제안 | 간사이주(關西州) | 광역연합 모델 제시 |
| 2008. 7. | 분권개혁과 도주제에 관한 기초적인 고찰 | 도주제, 광역연합 | 광역연합을 위한 간경련 역할 정립 |

자료: 經濟人(간사이경제연합회 기관지) 2011년 2월호 p.3 내용을 수정·정리함

표 2. 간사이광역연합 실현을 위한 추진조직 구성

| 조직 명칭 | 기간 | 설립 주체 | 구성원 | 하부조직 |
|----------------------|----------------|----------------------------|--|-------------|
| 간사이분권개혁 연구회 | 03. 7.~05. 1. | 6개 경제단체** | 부현 부지사(9인), 정령시 부시장(3인), 경제단체 위원장(11인), 학자(7인) | 광역지방제도작업팀 등 |
| 간사이분권개혁추진 위원회 | 05. 4.~06. 6. | 부현(9시), 정령시(3시), 경제단체(6개소) | 부현 부지사(9인), 정령시 부시장(3인), 경제단체 위원장(11인), 학자(7인) | 분과별 작업팀 등 |
| 간사이분권개혁추진 협의회 | 06. 7.~07. 6. | 부현(9시), 정령시(4시), 경제단체(8개소) | 부현지사(9인), 정령시장(4인), 경제단체 회장(8인) | 광역통합검토위원회 등 |
| 간사이광역기구(KU) 분권개혁추진본부 | 07. 7.~11. 10. | KU이사회 | 부현지사(9인)***, 정령시장(4인), 경제단체 회장(8인), KU회장 | 간사회 등 |

* 간사이지역에서 활동하는 경제단체 중 2002년 최초로 참여한 7개 경제단체는 간사이경제연합회, 오사카상공회의소, 교토상공회의소, 고베상공회의소, 간사이경제동우회, 오사카공업회, 간사이경영자협회 등임.

** 간사이산업경쟁력회의 설립주체로 참여한 오사카공업회는 제외됨.

*** 2008년 7월 30일 닛토리현지사가 참가해 10인이 되었다.

자료: 經濟人(간사이경제연합회 기관지) 2011년 2월호 p.3 내용을 재구성하였음.

분권개혁과 도주제에 관한 기본 개념을 제안하면서 간사이광역연합을 선행사례로 제안하였다(關西經濟聯合會, 2008).

3. 간사이광역연합 실현을 위한 간사이경제연합회 활동

간사이광역연합은 간사이 지역에서 활동한 여러 경제단체들이 지자체와 지역주민을 설득하고 추동하여 만들어낸 결과물이다. 간경련은 1990년대 후반부터 간사이 지역 지자체들을 광역적으로 연대·제휴하는 연구회·협의회·위원회 등의 조직(기구)을 만들어 관련활동을 주도적으로 이끌었다. 간경련의 축적된 연구성과, 선도 추진주체로서 간경련의 활동, 광역연합 논의 확산을 위한 간경련 중심의 거버넌스 구축 등이 없었다면 간사이광역연합 탄생은 현실적으로 불가능하였을 것이다.

간경련은 간사이광역연합협의회의(1999년), 간사이산업경쟁력회의(2002년), 간사이분권개혁연구

회(2003년), 간사이분권개혁추진위원회(2005년), 간사이분권개혁추진협의회(2006년) 등의 설립을 주도하고 관련활동을 지원하였다. 2007년에는 ‘간사이광역기구(Organization of Kansai Unity)’를 만들었다. 전술한 조직들은 간사이광역연합 실현을 위해 다양한 활동을 수행하였는데, 이들 단체의 결성을 주도하고 활동을 지원한 조직이 바로 간경련이었다(표 2 참조).

간사이광역연합 설립을 위한 간경련이 주체가 되어 전개한 활동과 성과의 특징을 3개 시기로 구분하여 분석하였다. 분권개혁 논의를 위한 관련조직이 태동한 초기단계, 분권개혁추진위원회와 추진협의회 활동이 확대된 확산단계, 그리고 간사이광역기구 설립과 간사이광역연합이 완성된 심화단계 등이 그것이다.

1) 초기 단계: 분권개혁 논의를 위한 관련조직 태동

(1) 간사이광역연합협의회의 태동

일본은 1995년 중앙정부 차원의 지방분권추진

위원회를 구성하여 지방분권을 위한 다양한 활동과 제도개선을 추진하였다. 가장 대표적인 사업이 시·정·촌 합병이었다. 중앙정부 정책은 간사이 지역 경제계가 그동안 주장했던 광역행정체제 개편에 새롭게 관심을 갖도록 하였다. 간경련이 도주제를 포함한 지방분권과 광역행정 개혁을 주창할 사회적 환경이 조성되었기 때문이다.

중앙정부 정책에 힘입어 1990년대 중반부터 간경련을 중심으로 연구회가 조직되었다. 대표적인 활동이 간경련 산하 행정제도위원회와 간사이경제동우회⁵⁾가 중심이 되어 수행한 지방분권과 지역주권 실현을 위한 연구활동이다. 1997년 3월 간사이경제동우회 산하 지역주권위원회가 '지역에서 돌과구를 목표로'라는 제언을, 4월에는 간경련 산하 행정제도위원회가 '재정책임이 수반한 지방분권을 주장하는 제언을 각각 발표하였다. 1998년 4월 간경련은 '간사이에 있어서 광역연휴 방안 보고서'도 펴냈다.

1999년 6월 9일 간사이 지역 광역연합 필요성을 토대로 지자체(도·부·현)와 경제계가 광역적으로 참여하는 간사이광역연합회의(關西廣域連携協議會, Kansai Council, 이하 KC)를 새롭게 출범시켰다.⁶⁾ 간사이 지역의 역사·전통·문화적 특성을 살려 다양한 분야에서 연계·제휴·협력을 도모해 광역화·다양화된 지역과제에 적절하게 대응하여 지역발전 잠재력을 제고하는데 기여하는 것이 설립 목적이었다. KC는 간사이 지역 광역연계·제휴과제의 해결을 위해 5개 분과(문화·관광, 정보발신·홍보, 정보화, 환경, 방재 등)와 지역정비연구회를 만들어 다양한 사업을 추진하였다. KC의 광역적 활동에 고무된 간사이 지역 경제인들은 분권개혁과 광역연합 논의를 보다 활발하게 전개하기 위해 2000년대에 들어와 여러 조직을 만들기 시작하였다(표 2 참조).

(2) 행정개혁위원회가 제안한 간사이 모델

간경련은 KC 활동을 지원하는 한편 간사이 지역

의 광역적 행정개혁 연구를 위해 행정개혁위원회⁷⁾라는 연구회를 만들어 운영하였다. 행정개혁위원회 활동결과로 제시된 것이 '간사이 모델'이었다. 2003년 2월 행정개혁위원회가 연구해 발표한 최종보고서(제목: 지방자립과 자기책임을 확립하는 간사이 모델 제안)에는 중앙정부가 필요로 하는 제도개혁, 지방분권을 위한 간사이 모델, 간사이 모델 구현방안 등이 포함되었다. 행정개혁연구회는 행·재정 제도개혁을 통한 분권개혁을 실현하여 간사이 지역은 독자성을 발휘하는 경제부흥, 선택과 집중으로 기반정비 효율화, 지역주민 삶의 질 향상 등을 도모하기 위한 구체적인 방안으로 '간사이주' 설립을 제안하였다(關西經濟聯合會, 2003a)

행정개혁위원회가 제안한 '간사이 모델'은⁸⁾ 1990년대 중반부터 간사이 지역 경제계를 중심으로 논의되었던 분권개혁 구상이 구체화되었다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 왜냐하면 2003년 2월 발표한 '간사이 모델'은 향후 간사이광역연합이라는 지역사회 의제를 추동하는 중요한 이론적·논리적 근거를 제공하였기 때문이다. 간사이 모델을 만들게 된 배경은 지방분권과 관련해 간사이 지역에 바람직한 방안을 도출하기 위한 것이었다. 특히 당시 개혁적인 의지를 가진 지자체장이 다수 선출된 것도 영향을 미쳤다고 한다(關西經濟聯合會, 2003a).

(3) 간사이분권개혁연구회 등장과 활동

2003년 간경련은 간사이광역연합 논의를 보다 체계적으로 전개하기 위한 새로운 조직을 만들었다. 2003년 2월 열린 제41회 재계세미나(주제: 일본 재생에 간사이의 도전)가 계기가 되었다. 재계세미나에서 합의된 내용 중 핵심은 '간사이주'였다. 간경련 산하 행정개혁위원회가 제안한 '간사이주' 설립을 조속히 검토하고 관련 자치체 합의를 유도하기 위해 경제계가 적극적으로 활동할 것을 세미나에서 결의하였기 때문이다(關西經濟聯合會, 2003b).

2003년 7월 간경련은 재계세미나(제41회) 합의 사항인 분권개혁 과제를 보다 심도 있게 논의·추진하기 위한 새로운 조직체인 간사이분권개혁연구회(関西分権改革研究会, 이하 분권개혁연구회)를 만들었다. 간경련을 비롯한 6개 경제단체가 설립주체로 참여하였다. 그리고 광역행정의 실질적인 이해 당사자인 간사이 지역 9개 부·현 부지사, 3개 정령시 부시장 등이 구성원으로 참여하였다.⁹⁾ 하부조직으로 세·재정 워킹그룹, 광역지방제도 작업팀도 만들었다(<http://www.kankeiren.or.jp>).

분권개혁연구회는 1년 7개월 동안 많은 활동을 하였다(표 3 참조). 연구회 간담회와 세미나(13회), 광역지방제도 작업팀 간담회(4회), 역할분담 워킹그룹 간담회(9회), 세·재정 워킹그룹 간담회(9회) 등이 대표적인 활동이다(関西分権改革研究会, 2005). 또한 연구회는 2005년 1월 활동을 종료하면서 그 동안의 연구내용을 연구보고서(2005년)¹⁰⁾로

발간하였다.

2) 확산 단계: 간사이분권개혁추진위원회와 추진협의회

(1) 간사이분권개혁추진위원회 출범과 활동

2005년 4월 간사이분권개혁추진위원회(関西分権改革推進委員会, 이하 추진위원회)가 새롭게 만들어졌다. 분권개혁연구회 활동을 계승하고 확대·개편한 조직체로서, 간사이 지역에 바람직한 지방분권 체제를 조기에 실현하는데 기여하는 것이 설립목적이다. 추진위원회 활동에 소요되는 각종 경비는 간경련이 부담하였다.

추진위원회 설립과정의 가장 큰 특징은 광역자치체가 설립주체¹¹⁾로 참여했다는 점이다(関西分権改革推進委員会, 2006). 추진위원회 출범 이전까지 광역지자체들은 경제단체들이 설립을 주도한 여

표 3. 간사이분권개혁연구회 주요 활동(2003.7~2005.1)

| 구분 | 일시 | 주요 활동 내용 | 비고 |
|------|-----------|--|-------|
| 제1회 | 03. 7. 3. | • 연구회 운영에 관한 간담회 | 간담회 |
| 제2회 | 7. 28. | • 주제발표(제목: 지방제도 개혁을 둘러싼 동향과 방향) 및 토론 | 세미나 |
| 제3회 | 8. 28. | • 주제발표(제목: 세원이양을 둘러싼 동향과 방향) 및 토론 | 세미나 |
| 제4회 | 9. 19 | • 검토과제와 향후 운영방법에 관한 간담회 | 간담회 |
| 제5회 | 10. 27. | • 주제발표(제목: 분권시대 간사이의 방식) 및 토론 | 세미나 |
| 제6회 | 04. 1. 23 | • 주제발표(제목: 지방분권 개혁의 방향) 및 토론 | 세미나 |
| 제7회 | 3. 16 | • 주제발표(제목: 시정촌 병합 후의 지방제도 설계 시각) 및 토론 • 워킹그룹 중간보고에 대한 의견 교환 | 세미나 |
| 제8회 | 6. 17 | • 간사이주 산업재생 특구 구상(안) 심의 | 심의 |
| 제9회 | 8. 2. | • 워킹그룹 제2차 중간보고에 대한 간담회 • 광역적 지방제도 개혁에 관한 중간보고 | 중간보고 |
| 제10회 | 9. 7. | • 광역지방제도에 관한 설문조사에 기초한 간담회 | 간담회 |
| 제11회 | 11. 25. | • 간사이분권개혁연구회 보고서(안) 심의 | 심의 |
| 제12회 | 12. 16. | • 간사이분권개혁연구회 보고서(안) 심의 | 심의 |
| 제13회 | 05. 1. 6. | • 간사이분권개혁연구회 보고서(안) 심의 및 결정 | 심의·결정 |

자료: 関西分権改革研究会(2005) p.57 내용을 재구성함

러 조직에 구성원으로만 참여하고 설립에는 관여하지 않았다. 하지만 추진위원회는 기존의 경제단체(6개) 외에 12개 지자체(9개 부·현과 3개 정령시)가 설립주체로 직접 참여하였다. 지역사회 여론과 관심을 고려해 지자체들도 간사이광역연합을 위해 앞장서겠다는 의지 표현이었다. 추진위원회 활동 방향은 분권개혁연구회가 연구보고서(2005년)에서 제시한 두 가지로 설정하였다. 간사이 지역 매력을 제고하기 위해 부·현이 행정구역을 초월해 광역적으로 연대할 수 있는 방안, 부·현을 초월한 광역 자치조직을 지방자치법에 근거해 광역연합으로 확

대·개편하는 방안이 그것이다(關西分權改革推進委員會, 2006).

추진위원회 조직은 간사회와 6개 분야 작업팀(방재·위기관리, 관광·문화, 산업정책, 교통기반정비, 지역정비계획, 환경)으로 구성되었다. 활동실적을 보면, 위원회는 9회, 간사회는 13회 회의를 각각 열었고, 분야별 작업팀(방재·위기관리 6회, 관광·문화 9회, 산업정책 7회, 교통기반정비 10회, 지역정비계획 6회, 환경 6회)도 다수 간담회를 통해 의견을 수렴하였다(關西分權改革推進委員會, 2006). 또한 추진위원회는 광역연합이 현실적 대안이라는

표 4. 간사이분권개혁추진위원회 주요 활동(2005.4~2006.6)

| 구분 | 일시 | 주요 활동 내용 |
|-----|-----------|---|
| 제1회 | 05. 4.14. | <ul style="list-style-type: none"> • 1994년 이후 전개한 광역연합 관련 활동 결과 등에 관한 소개 • 추진위원회 향후 활동방향에 대해 협의 |
| 제2회 | 6.24. | <ul style="list-style-type: none"> • 광역연합 설치 장단점에 관한 보고 및 의견 수렴 • 분야별 작업팀의 활동상황 청취 및 결과를 9월 위원회에서 논의하기로 함 |
| 제3회 | 9.1~2. | <ul style="list-style-type: none"> • 6개 분야별 작업팀 활동·검토 내용에 관한 의견 교환 • 6개 분야의 광역적 과제를 해결하기 위한 조직으로 광역연합 가능성에 대해 토의하였지만 구체적인 결론은 도출하지 못함 |
| 제4회 | 10.13. | <ul style="list-style-type: none"> • 추진위원회의 후반부 활동에 관한 토론 및 과제 정리 • 사무국이 광역적 과제 분류에 관한 설문조사 결과를 보고 • 광역연합을 설립하는 경우를 가정해 광역적 과제에 관한 사례연구를 수행하기로 결정 |
| 제5회 | 12.26. | <ul style="list-style-type: none"> • 사무국에서 보고한 '광역연합 사례 연구' 결과에 대해 의견 교환 • 사례연구에서 도출된 광역적 과제가 광역연합이 실현되면 지역주민에게 유리하다는 사실을 제시할 수 있는 구체적인 연구작업 필요성을 공유 |
| 제6회 | 06. 2. 3. | <ul style="list-style-type: none"> • 추진위원회 출범 이후 검토했던 주요 쟁점과 광역연합을 설치하는 경우를 고려한 구체적인 사항(목적, 사무, 조직, 운영, 중장기 비전 등)에 관해 의견 교환 • 광역연합에 관한 회의론이 지역 내에 있기 때문에 향후 추진일정, 권한이양의 장단점, 재원문제와 해결방안 등을 차후 추진조직에서 계속 논의가 가능하도록 관련자료를 수집·정리하기로 결정 |
| 제7회 | 3.10. | <ul style="list-style-type: none"> • 광역연합을 설치하는 경우의 구체적인 광역과제에 관한 초안을 검토하고 의견 교환 • 광역연합은 지방분권체제 실현을 위한 적절한 현실적 대안이라는 인식을 지역사회가 공유하고 있기 때문에 지자체장들이 광역연합 설치에 관한 거부 결정에 도움이 될 수 있도록 보고서를 작성할 것을 권유함 |
| 제8회 | 3.30. | <ul style="list-style-type: none"> • 추진위원회 보고서(안)에 관한 의견 수렴 및 수정작업을 의장에게 일임하기로 함 • 수정 보고서(안)를 13개 지자체장에게 보고하고, 최종 보고서(안)를 차기 회의에서 협의·결정하기로 함 |
| 제9회 | 6. 7. | <ul style="list-style-type: none"> • 보고서(안) 설명과 향후 활동에 관한 의견 수렴 • 지자체장 보고사항을 토대로 완성한 최종 보고서(안) 심의 및 결정 |

자료: 關西分權改革推進委員會(2006a) pp.56-57 내용을 재구성함

전제로 광역연합의 장점과 효과를 지역사회와 주민에게 확산시키고, 광역연합 참여여부를 선택할 지자체장의 바람직한 의사결정에 참고가 될 최종보고서를 만드는 작업에 중점을 두었다(표 4 참조).

2006년 6월 추진위원회는 활동결과를 보고서로 만들어 발표하였다. 간사이 지역이 광역적으로 대처해야 할 6가지 과제, 부·현을 초월한 광역자치조직인 간사이광역연합 설치 방안, 이를 위한 지역사회 과제 등을 수록하였다. 또한 추진위원회는 광역연합 설치 여부는 기본적으로 관련 지자체장과 회의의 역할이 중요하다는 사실을 전제하고 향후 3가지 과제, 즉 광역연합이 담당할 과제와 구체적인 사무의 명확화를 위해 각 지자체 참가·부담방안 및 비용·효과 검토, 지금까지 활동한 광역연합연휴조직의 정리·통합을 위한 구체적인 방안, 광역연합 조직체계와 소요재원 검토 등을 제안하였다(關西分權改革推進委員會, 2006a).

2006년 6월 추진위원회는 그 역할과 활동을 간사이분권개혁추진협의회로 넘기고 해산하였다. 추진위원회는 활동을 마감하면서 광역연합 실현을 위해서는 부·현지사와 정령시장의 의지와 역할론을 강조하였다. 광역연합 사무·사업과 직접 이해관계를 갖고 있는 자치제장이 토론을 통해 바람직한 실현 방안을 합의하는 것이 가장 중요한 과제라고 지적하였다. 그리고 이를 위한 대안으로 부·현·정령시 단체장과 간사이지역 경제단체 대표가 참여하는 새로운 조직체 설치를 제안하였다(關西分權改革推進委員會, 2006a).

(2) 분권개혁추진협의회 출범과 활동

분권개혁추진위원회 활동이 종료된 이후, 2006년 6월 9일 간사이 지역 4개 부·현 지사와 3개 정령시장, 6개 경제단체 대표는 ‘분권개혁 추진에 관한 간담회’를 가졌다. 3가지 합의사항¹²⁾이 도출되었고, 그 중 하나가 간사이분권개혁추진협의회(關西分權改革推進協議會, 이하 추진협의회) 설립이었다. 간

담회 합의사항에 따라 2006년 7월 1일 추진협의회가 출범하였고, 활동기한은 1년으로 한정하였다. 추진협의회 설립주체는 사카이시가 참가한 13개 지자체(9개 부·현과 4개 정령시)와 사카이상공회의소와 킨키상공회의소연합회를 추가한 8개 경제단체 등이다. 구성원은 설립주체의 대표들로 하며, 회장은 간경련 회장이 겸임하였다.

추진협의회는 2006년 12월 26일 총회(제1회)를 열어 2007년 3월까지 중점적으로 수행할 두 가지 사항을 합의하였다. 첫째 합의사항은 향후 출범할 간사이광역연합이 담당할 7개 사무의 구체화, 즉 간사이 지역에 있는 3개 공항의 통합운영관리, 국도와 주요 간선도로의 계획·정비·관리, 오사카만 내 여러 항구·항만의 통합운영관리, 광역방재거점 및 방재정보 제공 시스템 정비, 산업과학기술 클러스터 형성과 교류촉진, 관광전략·전술에 근거한 관광 프로모션과 사업 실시, 지구온난화 대책 추진 등이다. 두 번째 합의사항은 기존 광역연합조직의 정리·통합을 위해 지금까지 활동한 7개 단체의 협력을 얻어 새로운 조직체를 만들기로 한 것이다(<http://www.kankeiren.or.jp>).

추진협의회는 2007년 6월 15일 활동을 종료하는 총회(제2회)를 열어 그동안의 활동을 상황을 보고하고 향후 추진방향을 논의하였다. 총회에서 합의된 핵심내용은 새로운 조직체인 ‘간사이광역기구’의 설립이었다. 추진협의회와 추진협의회를 구성한 7개 단체가 설립 발기인으로 참여하기로 결정하였다. 또한 추진협의회 목적과 활동을 계승하기 위해 간사이광역기구 내에 ‘분권개혁추진본부’를 설치하고, 추진협의회를 포함한 8개 단체가 분권개혁추진본부 구성원으로 활동하기로 합의하였다(<http://www.kankeiren.or.jp>). 추진협의회는 짧은 활동 기간에도 불구하고 간사이광역연합 실현을 위한 구체적인 로드맵에 대해 지자체장의 동의를 이끌어냈고, 사카이시와 킨키 지역 경제단체를 구성원으로 참여시켜 추진협의회 활동 범역을 확대시켰다.

3) 심화 단계: 간사이광역기구 발족과 간사이 광역연합 탄생

(1) 간사이광역기구 출범과 활동

간사이광역기구(関西廣域機構, KU)가 2007년 6월 15일 출범하였다. 추진협의회 합의에 따라 2부·7현·4정령시와 7개 경제단체¹³⁾를 정회원으로, 시정촌, 민간기업과 단체를 찬조회원으로 하는 새로운 광역적 민관연대·제휴조직이 만들어졌다(関西經濟聯合會, 2007). 분권개혁 강화와 광역연합 현실화를 추동할 목적으로 하는 거버넌스이다(그림 2 참조). 그리고 2007년 9월 18일 간사이광역기구 규약(제25조)에 의해 실질적인 주관조직인 ‘분권개혁추진본부’가 만들어졌다. 분권개혁 과제에 대한 의견 교환, 간사이광역연합 방안 조기 도출, 신속한 의사결정과 탄력적 조직 운영, 추진체계 단순화, 민관연대·제휴 성과 계승과 발전 등이 주요 활동영역이었다.

분권개혁추진본부 설립주체는 간사이광역기구 이사회이고, 구성원은 9개 부·현지사, 4개 정령시장, 경제단체 대표 8명, 간사이광역기구 회장 등이다. 2008년 7월 30일 돗토리현지사가 참여해 부·현은 10개로 늘었다. 분권개혁추진본부는 본부회의(구성은 KU이사회 멤버), 간사회의(구성원은 본부회의 참여기관의 국장급), 담당자회의(구성원은 간사회의 참여기관의 과장급), 작업팀(특정과제에 따라 유연하게 편성), 전문가회의(관련분야 학자 등) 등의 조직을 두었다.

분권개혁추진본부는 간사이광역연합 설립안을 단계적으로 발전·확정하였다(표 5 참조). 분권개혁추진본부가 주관한 제1회 회의에서는 지방자치법에 근거한 광역연합 설치에 관해 검토하고, 실현 가능한 광역연합안에 조속히 합의하기 위해 사무처리, 권한이양 내용·재원·조직, KU가 각 지방공공단체와 협력할 사항 등에 관한 분석작업을 계속하기로 합의하였다. 제2회 회의에서는 광역연합 설립

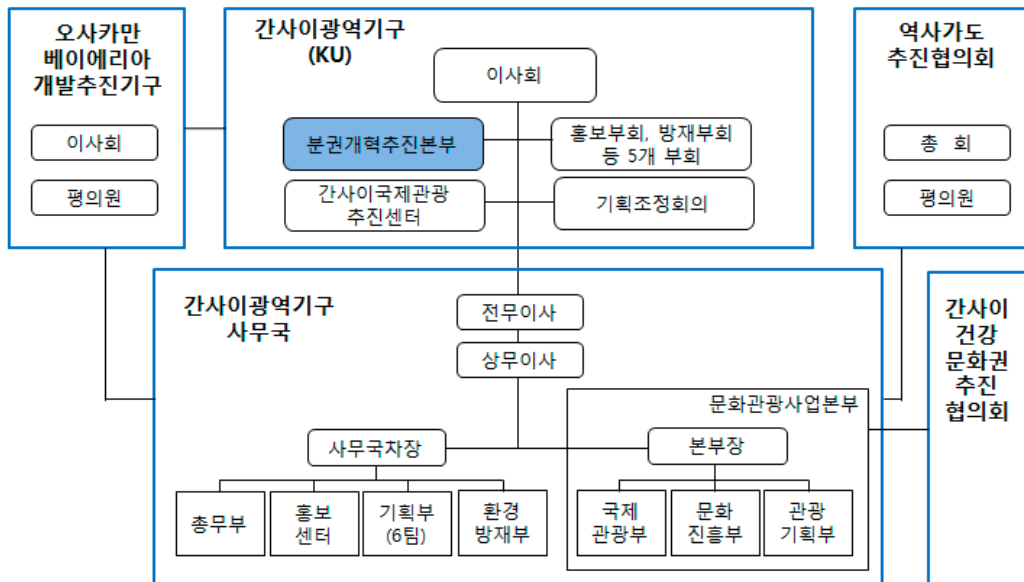


그림 2. 간사이광역기구 조직도
 자료: 經濟人, 2007년 9월호, p.5

표 5. 분권개혁추진본부 회의 개최와 합의사항(2007~2010)

| 구분 | 일시 | 주요 합의사항 |
|-----|---------------|--|
| 제1회 | 2007. 10. 22. | <ul style="list-style-type: none"> 지방자치법에 근거한 간사이광역연합 설치에 관한 검토 실현가능한 광역연합 설립(안) 합의 도출을 위한 후속 검토작업을 계속하기로 함 |
| 제2회 | 2008. 3. 27. | <ul style="list-style-type: none"> 간사이광역연합 설치에 관한 1차 개요(안)에 합의를 하고, 다음 회의에서 간사이광역연합 최종 개요(안)를 확정하기로 합의 |
| 제3회 | 2008. 7. 30. | <ul style="list-style-type: none"> 간사이광역연합 설립을 위한 개요에 합의 광역연합 설립 개요에 대한 의회·주민 의견수렴 작업 진행 합의 |
| 제4회 | 2009. 3. 26. | <ul style="list-style-type: none"> 간사이광역연합이 2009년에 설립되도록 분권개혁추진본부가 노력하기로 합의 광역연합 설립에 대해 의회를 설득하고, 다음 회의에서 간사이광역연합 참여에 대한 지사·시장의 의견을 청취하기로 합의 |
| 제5회 | 2009. 8. 4. | <ul style="list-style-type: none"> 간사이광역연합 설립(안)에 대해 검토하였고, 다음 회의에서 합의하기로 결정 |
| 제6회 | 2010. 8. 27. | <ul style="list-style-type: none"> 간사이광역연합 설립안 및 규약안을 만장일치로 승인 결정 9월 열리는 각 부·현 의회 상정을 목표로 계속 추진하기로 합의 |

자료: 분권개혁추진본부 회의 합의사항(www.kankeiren.or.jp)을 바탕으로 요약 정리하였음

개요(안)을 검토하고 차기 회의에서 최종 개요(안)을 확정하기로 합의하였다.

제3회 회의에서는 광역연합 설립에 관한 기본적인 개요에 합의하였다. 또한 광역연합 설립검토 작업에서 벗어나 구체적인 준비를 하는 추진단계로 전환하기로 결의하고(<http://www.kouiki-kansai.jp>), 광역연합 설립 개요에 대한 의회와 주민을 대상으로 한 의견수렴 작업, 이를 바탕으로 규약·실시사업·조직·행재정 등 구체적인 제도 설계를 위한 분권개혁추진본부 역할 등도 논의하였다. 제4회 회의에서는 광역연합 설립 시기를 2009년으로 정했으며, 다음 회의까지 부·현 의회의 동의를 얻는 작업과 주민 및 시·정·촌을 이해시키는 작업을 병행하기로 결의하였다. 그리고 지사·시장은 다음 회의에서 광역연합 참여여부에 대한 분명한 의견을 표명하기로 합의하였다.

제5회 회의에서는 광역연합 설립(안)에 대해 토론하였고, 다음 회의에서 최종 설립(안)을 승인하기로 합의하였다. 이런 합의가 도출될 수 있었던 이유는 킨키(近畿)지역 의회회장회에서¹⁴⁾ 광역연합 설립에 관한 정보와 의견교환이 활발하게 이루어졌기

때문이다. 하지만 일부 부·현 의회에서 논의가 지연되면서 2009년에 간사이광역연합을 설립한다는 계획목표는 보류되었다.

2010년 1월 8일 분권개혁추진본부가 주도한 간사이광역연합 설립준비모임(관계부현지사회의)이 열렸다.¹⁵⁾ 회의에서 합의된 핵심사항은 각 부·현이 광역연합안을 2010년 2월 의회특별위원회에 설명하고 논의를 심화시켜 2010년 중에 관련법안을 부·현 의회에 제출하기로 의견을 모았다(<http://www.kouiki-kansai.jp>). 이런 과정을 거쳐 분권개혁추진본부 제6회 회의에서 간사이광역연합 설립안과 규약안이 각각 승인되었다. 그리고 9월 국회 상정을 목표로 각 부·현에서 계속 노력하자는 내용도 합의하였다.

(2) 간사이광역연합 설립안 결정과 간사이광역연합 탄생

분권개혁추진본부 제6회에서 확정된 간사이광역연합 설립안은 2010년 9월 각 부·현 의회에 제출해 승인을 요청하였다. 일부 부·현 의회에서 다른 의견이 제시되었지만 10월 27일 오사카부 의회 의결

을 끝으로 2부 5현 의회가 설립안을 가결·승인하였다(中塚則男, 2011). 이후 분권개혁추진본부는 11월 1일 총무성에 간사이광역연합 설립 신청서를 제출하였다.

간사이광역연합 설립 신청서를 받은 총무성은 관계행정기관(후생노동성, 경제산업성, 관광청 등)과 협의를 거쳐 2010년 12월 1일 일본 지방자치법(제284조제3항) 규정에 의해 설립을 허가하였다. 이 결정으로 마침내 7개 부·현을 설치단체로 하는 간사이광역연합이 탄생하게 되었다. 광역연합을 구성하는 지방공공단체는 시가현, 교토부, 오사카부, 효고현, 와카야마현, 돗토리현, 도쿠시마현 등 7개 부·현이며, KU에 가입해 활동한 후쿠이현, 미에현, 나라현과 정령시(교토시, 오사카시, 사카이시, 고베시)는 제외되었다.

4. 결론과 시사점

1) 연구결과 요약

간사이 지역의 도·도·부·현이 합의해 만든 일본 최초의 광역연합이 간사이광역연합이다(關西經濟聯合會, 2011). 이는 일본 지방분권 및 광역행정에 결정적인 이정표를 제공했을 뿐만 아니라 지방 사람의 힘으로 지역발전을 모색하기 위해 전개한 지역사회 운동의 결실이라는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 간사이 지역에서 광역연합 설립이 가능했던 배경에는 몇 가지 중요한 요인이 있었다.

첫째, 간경련이 지방분권 및 광역행정을 위한 의제를 발굴하고 이를 지속·확대시켰기 때문에 가능하였다. 1946년 설립된 간경련은 1955년 일본 최초로 도주제로의 행정구역 개편을 주장한 이후 관련 분야 연구와 제언 활동을 꾸준히 전개하였다(표 1 참조). 특히 1990년대 중반 중앙정부가 추진한 시·

정·촌 행정구역 합병정책에 편승하여 간사이 지역에 적합한 광역행정 체계구축을 위한 대안으로 ‘간사이주’ 모델을 제시하고, 이를 마침내 실현시켰다. 실제로 간경련이 매년 주최하는 자체행사인 제41회(2003년) 재계세미나에서 ‘간사이주’ 설립을 위해 간경련 소속 회원들이 적극 동참하고 지원하자는 결의는 간사이광역연합 탄생에 중요한 전환점을 제공하였다.

둘째, 간경련은 2000년대에 지방분권과 광역행정의 필요성과 관련 의제를 간사이 지역 전체로 확산시키는데 주도적인 역할을 하였다. 간경련은 1991년 도·도·부·현 연합체도를 제언한 이후, ‘간사이는 하나다’라는 모토에 걸맞은 건강하고 활기찬 간사이 지역을 만들기 위해 광역적 거버넌스 구축 필요성을 인식하였다. 이를 위해 간경련은 지자체·경제계를 연계·제휴해 만든 새로운 거버넌스인 간사이광역연휴협의회를 1999년 6월 출범시켰다. 이 협의회는 일본 최초의 민관협력조직이라는 점에서 주목을 받았으며(中塚則男, 2011), 간사이 지역 지자체가 광역 연계사업을 추진하는데 많은 도움이 되었다. 실제로 협의회는 간사이광역연합 논의를 확산하는 중심주체 역할을 하였으며, 특히 간사이분권개혁추진협의회(2006년)와 간사이광역기구(2007년) 출범에 인큐베이터 역할도 하였다.

셋째, 간경련은 간사이광역연합 논의를 추동하고 설립 필요성을 확산시키는 여러 조직체를 만들었을 뿐만 아니라 이들 조직체를 확대·발전시켜 통합된 거버넌스 체계를 구축하는데 성공하였다(그림 3 참조). 대표적인 조직이 간사이 지역에서 활동하던 8개 단체·기관을¹⁶⁾ 하나의 거버넌스로 통합한 간사이광역기구(KU)이다. 그리고 간사이광역기구 산하 분권개혁추진본부는 1991년 도도부현 연합체 구상을 간사이광역연합 설립안으로 만들어 지역사회 내 동의를 얻어내는 작업을 체계적·효율적으로 추진했다. 그 결과 2010년 12월에 간사이광역연합 설립이 중앙정부로부터 인가를 받게 되었다.

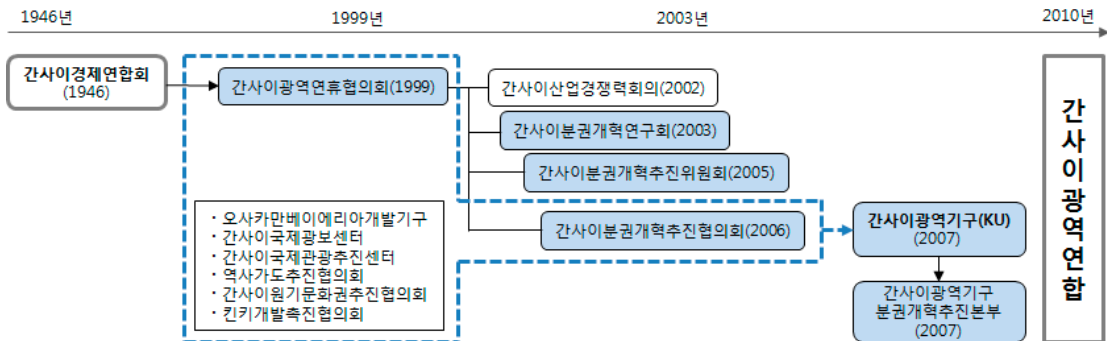


그림 3. 간사이광역연합 추진체계 변화(1999~2010년)

요약하면, 간경련이 지방분권과 광역행정의 필요성을 주창하는 다양한 활동과 노력을 지속하지 않았다면, 그리고 간경련이 광역연합 설립 논의를 주도할 여러 형태의 추진조직과 이들 추진조직을 광역적·협력적으로 연계한 거버넌스를 구축하지 못했다면 간사이광역연합은 설립되지 못했거나 지연되었을 개연성이 대단히 높다. 결국 간경련의 지속적·체계적인 활동이 있었기 때문에 간사이광역연합이 실현되었다. 이런 측면에서 간경련이 보여준 광역연합 실현을 위한 지속적인 활동, 관련연구 성과의 축적, 필요한 추진조직 설립과 효율적인 거버넌스 구축 등은 광양만권 도시연합 논의 및 확산에 귀중한 정책적 시사점을 제공할 수 있다고 판단한다.

2) 정책적 시사점과 결론

이 연구의 목적은 간경련 활동과 성과를 분석해 광양만권 3개 도시인 여수·순천·광양의 도시연합 필요성과 타당성을 확산하는데 필요한 정책적 시사점을 얻는 것이다. 간경련은 간사이광역연합 설립에 중요한 역할과 기여를 하였지만 광역연합이 성사되기까지는 매우 오랜 시간이 걸렸다. 간경련이 도주제를 주장한(1955년) 이후 55년 만에, ‘간사이주’를 만들어 보자는 경제계 합의를 도출한 간경련 주최 재계세미나(2003년) 이후 7년 만에 광역연합

이 실현되었다. 지방분권과 광역행정을 위한 간경련의 오랜 준비와 노력, 연구회·위원회·협의회 등의 조직체를 만들어 광역연합의 필요성을 확산시키고 지역사회 동의를 이끌어낸 거버넌스 구축 등이 있었기에 가능하였다. 이런 측면에서 간경련 사례는 광양만권 도시연합 논의확산에 중요한 시사점을 제공한다.

첫째, 여수·순천·광양의 도시연합을 실현하기 위해서는 지역사회가 중·장기적으로 준비해야 한다는 점이다. 광양만권 주민들은 도시연합이 왜 필요한지, 도시연합 효과는 무엇인가에 대한 정보와 이해가 부족하다. 지역사회 내 지자체와 이해당사자 간 견해 차이가 존재하고 있는 것도 사실이다. 따라서 지역주민이 도시연합에 대한 공감대를 형성할 수 있도록 도와주는 작업과 노력을 지역사회에서 할 필요가 있다(여수상공회의소·순천상공회의소·광양상공회의소, 2016).

둘째, 광양만권 도시연합의 필요성과 타당성을 지역사회와 주민에게 제시할 관련연구를 지속하고 축적·발표해야 한다. 간경련은 자체 연구소를 만들고 관련분야 전문가가 참여하는 연구회를 만들어 연구활동을 지속시켜야 한다. 광양만권 도시연합 필요성과 효과, 도시연합 담당업무, 중장기적 도시연합 구축 추진방안 등과 관련한 연구를 수행하여 그 결과를 지역주민과 이해당사자 등에게 제공해야

하며, 이를 위해서는 관련연구를 수행할 조직체가 만들어져야 한다.

셋째, 전술한 과제를 추동할 조직체가 만들어져야 한다. 광양만권 3개 도시는 과거에 도시통합을 시도하다 좌절한 경험이 있기 때문에 도시연합 설립 논의를 공개적으로 진행할 필요가 있다. 이를 위해서는 간경련이 만들고 지원한 분권개혁연구회, 간사이광역기구 등과 같은 조직과 거버넌스가 광양만권에도 필요하다. 순천만보전운동과 관련해 순천에서 활동했던 거버넌스 체계도 좋은 모델이다(이정록, 2016b). 그러므로 광양만권 도시연합에 관심을 가지고 있는 지역사회 전문가, 경제계와 시민사회단체 관계자를 중심으로 ‘광양만권 도시연합 연구포럼(가칭)’을 만들어 운영하는 것도 현실적 대안이 될 수 있다(여수상공회의소·순천상공회의소·광양상공회의소, 2016).

이 연구에서는 간사이광역연합 설립에 결정적인 역할을 담당한 간경련 사례를 통해 광양만권 도시연합 논의확산에 필요한 시사점을 도출하려고 하였다. 하지만 한정된 문헌자료를 바탕으로 간경련 역할과 성과를 분석하고 도출하는 데 많은 어려움이 있었다. 간경련이 소장하고 있는 광역연합 논의과정과 관련한 상세한 내부자료에 접근하지 못한 것이 이 연구의 한계라고 판단한다.

주

- 1) ① 여수상공회의소·순천상공회의소·광양상공회의소, 2015, 광양만권 도시연합의 필요성과 중장기 실행방안 연구(연구책임자: 이정록 전남대 교수), ② 여수상공회의소·순천상공회의소·광양상공회의소, 2016, 광양만권 도시연합 논의 확산 및 추진전략 연구(연구책임자: 이상석 순천대 교수).
- 2) 본부 사무국(오사카시, 자격시험·면허 업무도 담당)을 비롯해 광역방재국(효고현), 광역관광·문화진흥국(교토부), 광역산업진흥국(오사카시), 광역의료국(도쿠시마현), 광역

환경보전국(시가현), 광역직원연수국(와카야마현) 등 7개 사무국이 분산 배치되어 있고, 광역관광·문화·스포츠진흥국 산하에 스포츠부(효고현)와 지오파크(ジオパーク)담당(돗토리현)이, 광역산업진흥국 산하에 농림수산부(와카야마현)이 각각 설치되어 있으며, 자격·면허 관련업무는 본부 사무국이 담당한다.

- 3) (재)간사이경제센터, (재)간사이산업활성화센터의 조사부 분, 간사이사회경제시스템연구소 등 3개 조사연구기관을 통합해 2002년 4월 재단법인 간사이사회경제연구소(関西社會經濟研究所)로 재편해 출범하였다.
- 4) 関西經濟聯合會 인터넷 홈페이지에 있는 ‘지방분권·광역행정에 관한 간경련 제언의 변천’ 내용을 재구성·정리하였다(자료: <http://www.kankeiren.or.jp/project/2009/04/post-11.html>, 최종열람일: 2017년 8월 2일).
- 5) 간사이경제동우회(関西經濟同友會, Kansai Association of Corporate Executives)는 일본 경제의 건전한 발전을 위해 여론주도자 역할을 하는 기업경영자가 다양한 활동을 펼치기 위해 1946년 창립한 경제단체이다. 오사카가 주요 활동 거점이며, 간사이 지역 활성화를 위해 지금까지 수많은 제언과 프로젝트를 추진하였다(<https://www.kansaidoyukai.or.jp/about/> 최종열람일: 2017년 8월 13일).
- 6) 설립 초기에는 2부·7현·3정령시(교토부, 오사카부, 후쿠이현, 미에현, 시가현, 효고현, 나라현, 와카야마현, 도쿠시마현, 교토시, 오사카시, 고베시) 단체장, 6개 경제단체(간사이경제연합회, 간사이경제동우회, 간사이경영자협회, 교토상공회의소, 오사카상공회의소, 고베상공회의소) 대표로 구성하였다. 후에 후쿠이상공회의소, 미에현상공회의소연합회, 시가경제단체연합회, 나라상공회의소, 와카야마상공회의소, 도쿠시마상공회의소 등이 추가로 참여하였고, 사카이시도 2006년 4월에 가입하였다.
- 7) 행정개혁위원회는 2002년 7월 5일 첫 회의를 여러 위원회 운영에 관해 협의를 하였고, 간사이모델 도출을 위해 2003년 1월 16일까지 13회의 회의(위원회 전체 회의와 간사회회의 등)를 가졌다. 위원회 내에는 간사회(스미토모신탁은행을 비롯한 8개 기업 관계자로 구성)와 사무국(간사이경제연합회 기획조사부 관계자)을 두고 활동하였다(関西經濟聯合會, 2003a, p.38).
- 8) 행정개혁위원회가 제안한 간사이주 특징은 다음과 같다. 구성은 2부(府) 7현(県)을 대상으로 설립에 합의하는 지자체를 참여시키고, 필요하면 정령시 참가도 유도하기로 하였다. 관련사무로는 상공업·과학기술 등 지역발전정책, 공항·항만·고속도로 등 광역기반정비 등의 사무를 예시로 들었다. 집행조직 대표는 주민이 직접선거로 선출하고, 직

- 집 선출한 100인 내외로 의회도 구성하며, 필요한 재정은 참여 지자체가 부담하는 방식이었다. 행정개혁위원회는 '간사이주' 구상의 확산을 위한 경제계 역할을 특히 강조하였고, 경제계 대표·지자체장·국회의원 등이 참여하는 '간사이정책서밋(가칭)'을 2003년에 개최하는 방안도 제안하였다(関西經濟聯合會, 2003a).
- 9) 간사이분권개혁연구회 구성은 9개 부현(교토부, 오사카부, 후쿠이현, 미에현, 시가현, 나라현, 효고현, 와카야마현, 도쿠시마현), 3개 정령시(오사카시, 고베시, 교토시), 간사이광역연합회의(지방분권위원회 부회장 또는 위원) 5인, 간사이경제동우회(통치능력확립위원회 위원장, 지역주권추진위원회 위원장, 상무간사) 3인, 교토상공회의소·오사카상공회의소·고베상공회의소 부회장 3인, 대학교수 7인 등이며, 위원장은 간경련 지방분권위원회 위원장이 맡았다(関西分権改革研究会, 2005, pp.52-53).
- 10) 2005년 1월 발간된 연구보고서(제목: 분권개혁에 있어서 간사이 방식, 매력있는 간사이로 바꾸기 위해 간사이에서 행동을 보여 지방분권 진화를 목표로)의 주요 내용은 분권개혁에 있어서 간사이의 바람직한 자세, 중앙과 지방의 역할분담 방식, 지방세·재정 제도 방식, 광역적 자치조직 방식, 지방분권 진화 등이다(関西分権改革研究会, 2005).
- 11) 간사이분권개혁추진위원회 설립추체는 2부(교토부, 오사카부), 7현(후쿠이현, 미에현, 시가현, 나라현, 효고현, 와카야마현, 도쿠시마현), 3개 정령시(오사카시, 고베시, 교토시), 6개 경제단체(간사이경제연합회, 오사카상공회의소, 교토상공회의소, 고베상공회의소, 간사이경제동우회, 간사이경영자협회) 등이다. 위원 구성은 의장과 특별위원을 포함해 33인(2006년 6월 7일 기준)이다(関西分権改革推進委員會, 2006, p.50).
- 12) 3가지 합의사항은 지방분권체제의 조기 실현을 위한 현실적 대안으로 간사이광역연합(가칭) 설치를 검토, 간사이광역연합 설치를 보다 심도 있게 연구·논의하기 위한 새로운 추진조직(간사이분권개혁추진협의회) 설치, 간사이광역연합 설치를 위한 공감대 확산에 필요한 관련 연구 수행(1년 이내) 등이다(<http://www.kankeiren.or.jp/project/pdf/tihou6-1.pdf> 최종열람일: 2017년 8월 11일)
- 13) 간사이경제연합회, 오사카상공회의소, 교토상공회의소, 고베상공회의소, 사카이상공회의소, 간사이경제동우회, 간사이경영자협회 등이며, 2007년 7월 2일 오사카부립국제회의장 내에 사무국(직원 50명)을 설치하여 활동을 시작하였다.
- 14) 2부(교토, 오사카)·4현(시가, 나라, 와카야마, 효고) 의회 의장과 분권개혁추진본부 부분부장(효고현지사)이 2009년

5월 8일 오사카부의회에서 간담회를 가졌다.

- 15) 오사카부립국제회의장에서 열린 모임(의제: 간사이광역연합(가칭) 설립안에 대하여)에서는 ① 약관에 포함시킬 사항, ② 연합 처리하는 사무와 부현 사무 분장표, ③ 분담금 내역, ④ 연합의회 의석배분 내역, ⑤ 간사이광역연합설립안, ⑥ 초창기 사무개요(안), ⑦ 소요경비 산출내역 등을 검토하였다.
- 16) KU에 발족에 참여한 8개 광역연합 조직은 간사이광역연합협의회(KC), (재)오사카만베이에리아개발추진기구(大阪湾ベイエリア開発推進機構), 간사이국제홍보센터(KIPPO), 간사이국제관광추진센터(KIT), 역사가도추진협의회, 간사이건강문화권추진협의회, 킨키개발촉진협의회, 간사이분권개혁추진협의회 등이다. KU가 출범하면서 이들 8개 조직(기관) 중 KC, KIPPO, KIT, 킨키개발촉진협의회, 간사이분권개혁추진협의회 등은 필요한 사업과 활동을 KU에 이관하고 해산하였다(関西經濟聯合會, 2007, p.3).

참고문헌

- 권오혁, 2009, “네트워크도시의 이론적 검토와 동남권에의 적용 가능성에 관한 연구,” 한국경제지리학회지 12(3), pp.277-290.
- 김병기·류건우·박성호, 2014, “글로벌시대의 해외지역 경제발전 연구: 일본 간사이 광역경제권 사례를 중심으로,” 통상정보연구 16(3), pp.275-304.
- 남기범, 2016, “‘선택과 집중’의 종언: 포스트클러스터 지역산업정책의 논거와 방향,” 한국경제지리학회지 19(4), pp.764-781.
- 안영진, 2015, “독일의 국토 및 지역계획 II: 역사적 전개와 주요 계획프로그램,” 한국경제지리학회지 18(3), pp.381-394.
- 여수상공회의소·순천광양상공회의소, 2005, 광양만권의 21세기 비전과 도시통합의 타당성 연구, 2005 연구보고서.
- 여수상공회의소·순천상공회의소·광양상공회의소, 2016, 광양만권 도시연합 논의 확산 및 추진전략 연구.
- 이정록, 2006, 광양만권 잠재력과 비전, 서울: 한울 아카데미.
- 이정록, 2014, “2013순천만국제정원박람회 정책화 과정과 동인에 관한 연구,” 대한지리학회지 49(6), pp.

- 849-864.
- 이정록, 2016a, “여수·순천·광양의 도시연합 실험,” *조선일보*(2016년 2월 11일자).
- 이정록, 2016b, “순천시 창조도시 관련정책의 추진과정, 거버넌스, 성과,” *한국경제지리학회지* 19(4), pp. 660-676.
- 이정록·장문현, 2017, “광양만권 도시연합 인식과 평가분석: 전문가 집단을 사례로,” *한국지역지리학회지* 23(2), pp.257-268.
- 関西経済同友会, 2017, 地方分権改革の突破口を目指して: 関西広域連合の更なる機能強化を.
- 関西経済聯合会, 2003a, 地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案, 経済資料 03-01.
- 関西経済聯合会, 2003b, 第41回関西財界セミナー合意事項.
- 関西経済聯合会, 2007, 経済人 9月號.
- 関西経済聯合会, 2008, 分権改革と道州制に関する基本的な考え方, 意 08-05.
- 関西分権改革研究会, 2005, 分権改革における関西のあり方, 関西分権改革研究会報告書.
- 関西分権改革推進委員会, 2006, 関西分権改革推進委員会報告書: 関西広域連合のあり方に関する提案.
- 湯瀬敏之, 2010, “地域の力を結集し 個性とパワーあふれる関西へ!: 関西広域連合がひらく関西の時代(関西広域連合),” *月刊自治フォーラム* 615, pp.30-38.
- 中塚則男, 2011, “関西広域連合の経緯と展望,” *ノモス(Nomos)* 29, pp.107-122.
- 森川 洋, 2013, “日本における市町村合併と広域行政,” *経済地理學年報* 58(3), pp.219-226.
- 吉本誠, 2011, “関西広域連合について,” *法と政治* 62(2), pp.984-1038.
- 村上芳夫, 2011, “関西広域連合の成立と大都市圏行政,” *都市問題* 102(7), pp.92-106.
- 青木勝一, 2015, “広域的都市連携による地域政策: 関西広域連合におけるガバナンス・メカニズムを中心に,” *地方自治研究* 30(1), pp.1-16.
- Cho, M., 2011, “What Makes Korea’s New Regional Policy Workable?(신지역정책의 작동요인에 관한 연구),” *Journal of the Economic Geographical Society of Korea(한국경제지리학회지)* 14(4), pp.486-505.
- Goldfeld, K. S. (ed.), 2007, *The Economic Geography of Megaregions*, Princeton NJ: Policy Research Institute for the Region.
- Harrison, J. and Hoyler, M., 2014, “Governing the new metropolis,” *Urban Studies* 51(11), pp.2249-2266.
- Keil, R., 2000, “Governance Restructuring in Los Angeles and Toronto: Amalgamation or Secession?,” *International Journal of Urban and Regional Research* 24(4), pp.758-781.
- <http://www.kankeiren.or.jp>(최종열람일: 2017년 8월 12일).
- <http://www.kankeiren.or.jp/project/pdf/tihou6-2.pdf>(최종열람일: 2017년 8월 5일)
- <http://www.kankeiren.or.jp/project/pdf/tihou6-3.pdf>(최종열람일: 2017년 8월 12일)
- <http://www.kankeiren.or.jp/project/2009/04/post-11.html>(최종열람일: 2017년 8월 13일)
- <http://www.kankeiren.or.jp/project/2009/04/post-14.html>(최종열람일: 2017년 8월 13일)
- <http://www.kouiki-kansai.jp>(최종열람일: 2017년 8월 26일)
- 교신: 김영기, 61186, 광주광역시 북구 용봉로 77, 전남대학교 사회과학대학 신문방송학과, 전화: 062-530-2676, 팩스: 062-530-2679, 이메일: ykkim@jnu.ac.kr
- Correspondence: Young-Khee Kim, Department of Communication and Journalism, Chonnam National University, 77 Yongbong-ro, Bukgu, Gwangju, 61186, Korea, Tel: 82-62-530-2676, Fax: 82-62-530-2679, E-mail: ykkim@jnu.ac.kr
- 최초투고일 2017년 8월 25일
수정일 2017년 9월 13일
최종접수일 2017년 9월 19일