

충청권 지역경쟁력 강화를 위한 초광역협력 사업의 우선순위 분석*

Priority Analysis of Regional Cooperation Projects to Strengthen Regional Competitiveness in the Chungcheong Region

박재희**
Park, Jaehye

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 조사설계와 AHP 구조도의 설정
- IV. 분석결과 및 논의
- V. 결론

현재 지역사회가 직면하고 있는 인구감소, 일자리 부족 등의 문제는 하나의 지방자치단체가 해당 관할구역 내에서 단독으로 대응하기 어렵다는 특징을 가진다. 이를 해결하기 위한 방안들 중 하나로 특별지방자치단체 설치에 대한 논의가 이루어졌으나, 구체적인 초광역협력 사업에 대한 체계적인 분석은 부족한 실정이다. 이에 본 연구는 충청권 초광역 협력사업의 분야를 산업경제(인력), 환경·재난, 교통 인프라, 문화관광 등 4개의 대분류 및 14개의 하위 구성 요소로 세분화하여 충청권 4개 지자체 공무원, 지역 연구원, 유관기관 전문가를 대상으로 설문 조사를 실시하고 계층 분석법(AHP)을 적용하여 상대적 중요도 및 우선순위를 분석하였다.

분석 결과, 초광역협력 사업의 분야별 중요도는 교통 인프라, 산업경제(인력), 문화관광, 환경·재난 순으로 효율성, 광역성, 상생협력 가능성 관점별 우선순위가 다르지 않았다. 대기능별로 살펴보면 광역 간 대중교통 연계체계 마련, 충청권 도로망 구축, 충청권 철도망 구축, 전략산업 육

* 본 연구는 2022년 한국지방행정연구원에서 수행한 「충청권 특별지방자치단체 설치 및 운영방안 연구」의 일부와 2023년 한국지방자치학회 동계학술대회에서 발표한 “충청권 지역경쟁력 강화를 위한 초광역협력 사업의 우선순위 분석”의 내용을 수정·보완한 것입니다.

** 한국지방행정연구원 부연구위원

논문 접수일: 2023. 2. 3. 심사기간: 2023. 2. 3. ~ 2023. 3. 13. 게재확정일: 2023. 3. 13.

성 등의 상대적 중요도가 높았다. 다음으로는 충청권 문화체육 진흥, 문화관광 국제화, 산학연 연계 지역산업 혁신체계 구축, 충청권 문화관광 동질성 강화, 글로벌 산업환경 조성, 물 환경 통합 관리체계 구축, 재난보건의료 통합보건관리체계 구축, 초광역 투자금융 지원체계 구축, 대기환경 통합관리 체계 구축, 먹거리 통합관리체계 구축 순이었다. 분석 결과를 바탕으로 정책적 시사점 및 연구의 한계점을 논의하였다.

□ 주제어: 특별지자체, 초광역협력사업, AHP분석, 충청권, 지역경쟁력

The current problems facing local communities, such as population decline and lack of jobs, are characterized by the fact that it is difficult for a local government to respond alone within its jurisdiction. As one of the measures to solve this problem, the establishment of a special local government has been discussed, but systematic analysis of specific regional cooperation projects is lacking. In this paper, we subdivide regional cooperation projects of Chungcheong area into 4 major categories and 14 sub-components and analyze through Analytic Hierarchy Process(AHP) method based on public officials' survey data.

Regarding the importance of each sector of the regional cooperation projects, the priorities are not different in terms of efficiency, wide area, and win-win cooperation possibility in the order of transportation infrastructure, industrial economy (manpower), cultural tourism, and environment/disaster. Looking at the major functions, the relative importance of establishing a public transportation system between metropolitan areas, establishing a road network in the Chungcheong region, building a railroad network in the Chungcheong region, and fostering strategic industries is high. Next, the promotion of culture and sports in the Chungcheong region, internationalization of cultural tourism, establishment of a local industry innovation system in connection with industry, academia, and research institutes, strengthening of the homogeneity of culture and tourism in the Chungcheong region, creation of a global industrial environment, establishment of an integrated water environment management system, establishment of an integrated disaster health and medical care system, the establishment of a financial support system, the establishment of an integrated atmospheric environment management system, and the establishment of an integrated food management system are followed. Based on the analysis results, we discuss policy implications and the study's limitations.

□ Keywords: Special Local Government, Regional Cooperation Project, AHP Analysis, Chungcheong Area, Regional Competitiveness

I. 서론

인구, 경제 및 산업, 사회문화·인프라 등에서 수도권 집중 현상이 지속·강화되고 있다. 전국 인구 중 수도권 인구가 차지하는 비중이 50%를 넘었으며, 수도권의 지역 내 총생산(GRDP)도 비수도권보다 높은 것으로 보고되고 있다. 수도권 집중 현상 강화와 더불어 비수도권의 인구감소가 시작되었으며 이로 인하여 지역위기는 심화되고 있다. 통계청 시도별 장래인구추계에 따르면 2044년에는 세종을 제외한 16개 시도가 인구감소가 예측되며 지역 내 총생산(GRDP), 지방세수입, 사업체 수 등 다양한 경제지표들이 악화될 것으로 전망된다.

충청권의 인구 전망은 타 권역에 비해 비교적 양호한 것으로 예측되지만, 대전광역시의 경우에는 인구 증가율이 감소로 돌아선 상태이며, 현재 주민등록인구 역시 감소하고 있다. 생산 가능 인구 대비 65세 이상 노인인구의 비율을 의미하는 노인부양률 또한 증가하여 향후 경제 전망 역시 부정적이다. 공간적으로 살펴보면, 수도권과 인접한 지역인 진천군, 아산시, 천안시, 당진시, 홍성군, 증평군 등에서 인구 증가를 경험하고 있으나, 이와 같은 현상은 행정수도, 혁신도시, 도청 이전지역이라는 정책적 특수성이 존재하는 세종시, 진천군, 홍성군을 제외하면 수도권으로의 인구 유출이 여전히 진행되고 있다는 점을 알 수 있다(대전세종연구원, 2021). 한편, 충청권의 남부 지역인 부여군, 서천군, 논산시, 금산군, 옥천군, 영동군에서는 인구감소가 뚜렷하게 나타나고 있어 향후 이들 지역에서 인구소멸 등 인구감소에 대한 대응이 필요한 것으로 예측된다(대전세종연구원, 2021).

지역 인구감소, 경제활력 저하, 일자리 부족 등 전반적인 지역사회 환경이 악화됨에 따라 이를 해결하기 위한 지자체의 대응 노력이 시급하나, 이러한 지역문제는 하나의 지자체가 해당 관할구역 내에서 단독으로 대응하기에는 어렵다는 특징이 있다. 예를 들어 일자리 정책의 경우 정주지역의 관할 지자체와 직장의 관할 지자체가 일치하지 않아 해당 지자체뿐만 아니라 주변 지자체까지 연계하여 해결방안을 마련해야 하는 경우가 발생한다. 따라서 복수의 지자체가 협력하여 정책 및 사업을 수행할 것이 요청된다.

부산·울산·경남, 대구·경북 등 다수의 광역자치단체에서 초광역협력을 통해 인구감소 등 지역 위기 현상에 대한 적극적인 대응 체계를 마련하고자 하였으나 부·울·경은 2022년 12월 특별지자체의 해산 절차가 진행 중이며 대구·경북은 2022년 3월 특별지방자치단체 설립을 위한 대구경북광역행정기획단이 출범하였으나 지방선거 이후 사무국이 폐지되어 특별지방자치단체 논의는 중단된 상황이다. 충청권의 경우 부울경과 대구·경북과 비교하여 특별지방자치단체 설치에 대한 논의는 늦었으나, 단체장들의 합의를 바탕으로 충청권 광역행정추진단을 설치하고 2024년 특별지방자치단체 출범을 목표로 하고 있다.

이처럼 권역별로 논의된 특별지방자치단체의 설치는 초광역권 내 대도시권을 구축하여 수도권에 대응할 수 있는 경쟁력을 갖추기 위함이며, 초광역 협력을 통해 지역경쟁력 강화를 도모하고 이를 바탕으로 행정서비스의 질적 수준을 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다. 더불어, 광역행정체제를 구축함으로써 규모의 경제 실현이 가능해질 것으로 예측되며, 이는 기존보다 향상된 행정서비스 수준을 확보하는 기회를 마련할 수 있음을 의미한다. 광역행정체제를 구축하는 것은 자치단체 간 협력이 필요한 사안에 대한 적극적인 대응체제를 마련함으로써 행정 운영의 효율화를 도모할 수 있음을 의미하며, 궁극적으로는 양질의 행정서비스 공급을 기대할 수 있다. 교육, 저출산, 일자리 문제 등 특정 행정구역에 국한되지 않는 지역문제가 늘어나는 상황에서 지자체 간 협력을 바탕으로 지역문제에 적극적으로 대응할 수 있고 궁극적으로는 지역 주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있다. 특별지방자치단체가 메가시티를 작동시키는 플랫폼이 되기 위해서는 특별지방자치단체의 초광역협력 사업에 대한 논의가 필수적이다. 그동안 학계에서는 특별지방자치단체의 도입 및 설치 방안에 대한 많은 논의들이 있어왔으나, 초광역협력 사업에 대한 체계적인 연구 분석은 부족하였다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 충청권 지역경쟁력 강화를 위한 초광역협력사업을 체계적으로 정리하고 AHP 분석을 통해 지역의 현장에서 인식하는 초광역 협력사업의 우선순위를 제시하고 분석 결과를 바탕으로 정책적 함의에 대하여 논의하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 초광역협력과 특별지방자치단체

초광역협력의 개념에 관한 통일된 정의는 존재하지 않으나 광역자치단체 간의 협력은 지자체 간 협력에 관한 개념적 특성을 공통적으로 포함하고 있다고 할 수 있다(Lummerstorfer, 2006; 박해육 외, 2022). 지자체 간 협력은 자유의사를 가진 독립적인 2개 이상 또는 다수의 자치단체 간에 이루어지는데, 지자체 간 협력은 지자체 사무 이행을 위한 주요 수단이며, 협력의 목표는 지자체 사무를 경제적, 효율적, 그리고 합목적적으로 수행하는 데에 있다. 협력의 상위 목표는 협력에 참여하는 모든 지자체들이 윈-윈 여건을 달성하는 것이며 이러한 여건은 기존 지자체의 잠재력과 역량에 추가적인 역량이 더해져 협력에 참여하는 지자체가 더 많은 가치를 창출할 때 달성할 수 있게 된다. 이러한 협력을 통한 시너지 효과 창출은 단일 지자체의 효과를 하나씩 추가할 때 보다 지자체 간 협력을 통해 대규모 효과를 달성할 수 있

을 때 나타난다. 시너지 효과를 측정하거나 조직화하기 위해서는 시너지 효과의 원인을 파악할 필요가 있다.

지자체 간 협력의 이유는 다양하나 많은 연구에서 효율성 개선 및 사무 수행 보장을 통한 서비스 개선을 주요한 편익으로 제시하고 있다(박해욱 외, 2022). 첫째, 지방자치단체 사무는 자원 낭비를 방지하기 위하여 가능한 한 효율적인 방법으로 수행되어야 하는데, 지자체는 협력을 통하여 비용을 절감하고 재화나 서비스 생산에 투입되는 재원을 감소시킬 수 있다. 지자체 간 분업을 통해 조직 단위의 규모를 최적화하거나 축소할 수 있게 되어 서비스 생산이 경제적으로 이루어질 수 있다. 둘째, 지자체 간 협력은 자치단체 사무 수행의 어려움을 감소시킬 수 있다.¹⁾ 지자체는 인구감소에 따른 재정 여건 악화로 인하여 자치사무의 수행에 어려움을 겪게 되는데 지자체 간 협력을 통한 자원 연계는 서비스 제공의 최적화를 가능하게 한다.

초광역협력은 지역 주도의 연계·협력을 통해 단일 행정구역을 넘어 초광역적 정책·행정수요에 대응하여 지역 경쟁력을 제고하기 위한 방식으로(관계부처합동, 2021), 메가시티, 초광역권, 메가시티 리전 등 다양한 개념이 초광역협력을 설명하기 위해 활용되고 있다. 메가시티는 인구 1000만 이상이 거주하고 글로벌 경제의 핵심 기능을 수행하는 도시를 의미하며(구정은, 2009), 인접 지역 간 협력의 한 형태로 경쟁력있는 대도시권 형성을 지향한다(관계부처합동, 2021). 초광역권은 행정구역은 구분되어 있으나 일상생활 또는 경제활동이 기능적으로 연계되어있는 공간집적체를 의미하며, 한국의 경우 2000년대 들어 초광역적 공간발전 전략을 본격적으로 도입하였다(국토정책 브리프, 2021). 메가시티 리전은 노동과 자본이 비용에 따라 재배치되는 도시 및 주변 교외배후지역 통합체로 과거 대도시와 유사한 기능을 수행하지만, 규모는 과거보다 매우 큰 형태를 지니며, 대도시권 중심과 주변 지역의 네트워크 환경, 경제, 인프라 상호작용 등을 통해 공간적·기능적으로 연계된다(박경현 외, 2020). 즉, 상호경쟁이 아닌 보완적인 기능 연계를 통해 도시경쟁력을 확보하고, 지역 간 연계를 통해 공간구조의 효율성 제고 및 지속가능발전을 도모할 수 있는 것이다(김인희, 2022). 메가시티를 표방하는 지역들의 개발계획 및 전략은 광역권별 메가시티 발전계획으로 메가시티 리전 개념에 가깝다고 볼 수 있다(김정숙, 2021).

권역별 메가시티 리전 전략은 동남권, 대구·경북, 충청권, 광주·전남에서 특별지방자치단체의 거버넌스 형태로 추진되어 왔다. 특별지방자치단체는 “자치행정상의 정책적 관점에서 특

1) 지자체의 사무는 자치사무와 위임사무로 구분되며, 위임사무는 단체위임사무와 기관위임사무로 구분할 수 있다(행정안전부, 2021). 자치사무는 지방자치단체의 자치권이 미치는 그 지역의 사무로서 원칙적으로 사무의 수행여부·수행시기·수행방법을 국가의 간섭없이 자기책임으로 정하고 수행할 수 있는 사무를 의미하는 반면, 위임사무는 법령에 의하여 국가 또는 다른 지방자치단체가 그 지방자치단체에 위임한 사무를 수행한다.





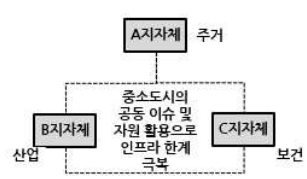

정한 목적을 수행하거나 특수한 행정사무를 처리하기 위하여 또는 행정사무의 공동처리를 위하여 설치하는 자치단체”이다(정세욱, 2005: 443). 법률상 개념을 살펴보면 지방자치법상 특별지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 설치하는 법인격 있는 지방자치단체로(「지방자치법」 제199조), 규약으로 정한 사무를 처리하기 위한 범위 내에서 자치권을 보유(동법 제202조)하는 단체로, 지방자치단체조합에 비해 자치권 보장이 향상된 제도이다(관계부처합동, 2021).

초광역협력 사업의 추진에 있어서 기존 지자체 간 협력제도와 비교하여 특별지방자치단체가 가지는 제도적 장점은 다음과 같다(박재희, 2022). 첫째, 특별지방자치단체는 기존 행정구역을 넘어서는 초광역단위 행정체제 구축을 통해 행정의 유연성과 전문성을 확보하여 기존 지자체의 역량 및 경직성을 보완할 수 있다. 둘째, 조직·인사·사무·예산에 대한 자율적인 운영을 바탕으로 광역행정 수요에 적극적으로 대응하고 사업의 연속성 및 책임성을 확보할 수 있다. 셋째, 인구·일자리·산업경제·교통관광 정책 등 다양한 분야에서 개별 지자체가 대응하기 어려운 난제들에 대한 해결책을 초광역협력사업을 통해 공동으로 모색할 수 있다.

2. 초광역협력 지원정책과 초광역협력의 경과

역대 정부에서는 지방행정의 제반 여건 변화에 적극적으로 대응하고 지방자치를 다양한 형태로 구현하기 위해 초광역협력 지원을 위한 정책적 노력을 모색하였다(박재희 외, 2022). 특히, 문재인 정부에서는 초광역협력사업 추진 및 지원 근거 마련, 초광역권 발전계획·초광역권 계획수립 근거 마련 등 초광역협력에 대한 법적 근거를 마련하고 계획을 수립하였다. 지역 차원에서 초광역협력이 활발하게 추진되자 2021년 10월에 균형발전정책의 새로운 핵심 전략으로 지역이 주도하는 초광역협력이 국가균형발전을 견인할 수 있도록 초광역협력 지원전략을 발표하고, 초광역협력을 기능에 따라 초광역적 행정수요 대응, 일일생활권 구축, 산업·인재양성 생태계 조성으로 구분하고 공간에 따라 대도시권 형성, 중소도시권·강소권 및 초광역 선형벨트 유형으로 구분하였다(관계부처 합동, 2021). 실제 초광역협력 사업은 여러 유형이 복합적으로 작용할 것으로 예상된다.

〈표 1〉 초광역협력의 기능별·공간별 유형

기능별	초광역적 행정수요 대응	일일 생활권 구축	산업·인재양성 생태계 조성
개요			
목표	<ul style="list-style-type: none"> 기능 연계, 인·물적 자원 공유 → 지역 경제·행정 편의 증진 → 주민의 삶 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 간 거리·이동시간 단축 → 공동의 초광역 경제권 및 일일 생활권 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 특화산업 자원·역량 연계 → 모듈형 네트워크 협력·구축 → 지역 산업 신성장 동력 확충
사례	<ul style="list-style-type: none"> 생태환경 개선, 에너지 수급 · 보건·복지·재난 공동 대응 · 문화·관광 진흥 	<ul style="list-style-type: none"> 광역 대중교통망 확충·연계 · 물류체계 개선 · 도심융합특구 등 거점조성 	<ul style="list-style-type: none"> 신산업벨트 조성 · 초광역 공유대학 모델 운영 · 가치사슬 연계구조 구축
공간별	대도시권 형성	중소도시권·강소권	초광역 선형 벨트
개요			
목표	<ul style="list-style-type: none"> 공동 경제·생활권을 형성하는 인접지역 → 글로벌 경쟁력을 갖춘 대도시권 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 간 공동 이슈 대응 및 자원 활용 → 지역 역량 강화 및 효율적 공동사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 이격 지역 간 초광역 벨트 구축 → 공동 자원 활용 및 이슈 대응
사례	<ul style="list-style-type: none"> 메가시티 조성 → 산업, 교통, 생활인프라 등 공동계획 수립 → 특별지방자치단체 설치 및 기본계획 구상 등 	<ul style="list-style-type: none"> 지리산권관광개발조합 → 통합적 관광개발 미래상 수립, 교통 등 인프라 정비 	<ul style="list-style-type: none"> 초연결 AI 헬스케어 → 광주 : 데이터거점 → 부산 : 실증거점 → 경기도 : R&D 거점

출처: 관계부처합동(2021: 7)

2022년에 출범한 윤석열 정부도 초광역협력 지원과 관련하여 세부 과제들을 제시하고 있다. 윤석열 정부는 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 국정 목표로 하여 지방자치단체 간 자치역량·소통·협력을 강화하기 위한 구체적인 과제로 초광역지역정부(메가시티) 확대 설치 및 운영, 분권혁신특구의 조성, 지방자치단체조합 등 지자체 간 협력 활성화, 지방자치단체 간 관계 개선과제를 제시하였다(대통령실, 2022). 윤석열 정부는 초광역지역연합 구축 및 지자체 간 협력 활성화를 통해 지역 균형발전을 도모하고, 중앙-지방 간 수평적 협력관계를 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 초광역 지역정부(메가시티) 확대 설치 및 운영을 위한 세부 과제는 경

제권역별 초광역지역정부 확대 설치 및 운영, 초광역지역계획권 부여, 분권혁신 특구 설치 및 운영, 지방분권 테스트 베드 육성, 우수인재양성시스템 구축 등을 포함한다(박재희 외, 2022).

2023년 1월 기준으로 권역별로 추진된 초광역협력의 경과는 다음과 같다. 부울경은 동북아 8대 메가시티를 비전으로 기후 위기 대응 선도, 혁신기반 동반 성장, 공간 압축 초광역 인프라를 추진전략으로 하였으나 특별지자체 설립이 중단된 상황이다(박해육 외, 2022). 대구·경북은 2040 글로벌 경제권, 통합대구경북을 비전으로 하여 산업혁신-대한민국 혁신성장의 사다리, 인재혁신-미래형 혁신인재 1만명 플랫폼, 공간혁신-공항·항만 연계 환태평양 글로벌 허브를 추진전략으로 하였으나 2022년 6월 지방선거 이후 단체장 리더십의 교체로 인하여 특별지자체 설립이 중단된 상황이다(박재희 외, 2022). 광주·전남은 동북아 신성장의 시작, 광주전남 메가시티를 비전으로 (광역+광역) 글로벌 에너지 허브 구현, (광역+기초) 광주-인접 5개 시군 상생발전 전략 수립, (권역+권역) 남해안·남부권 연계 신성장 축 도약을 추진전략으로 하여 2024년 특별지자체 설립을 목표로 권역 간, 광역·기초 간 협력을 지속적으로 추진하고 있다(박해육 외, 2022).

충청권 초광역협력 추진 경과에 대하여 살펴보면 충청권 행정협의회가 1995년 출범한 이후, 충청권 상생협력을 위한 중장기 차원의 지자체 간 협력 방안이 지속적으로 논의되어 왔다. 2015년부터 2020년까지는 광역차원 기반시설(대중교통망, 광역교통본부, 철도건설 등), 자연환경(수자원, 미세먼지 등), 사회·경제적 환경(국제교류, 국제과학비즈니스벨트 등) 분야의 주요 정책 아젠다가 다루어졌다. 특히 2020년 충청권 행정협의회에서 충청권 4개 지자체는 국가균형발전을 달성하기 위한 사업 추진에 적극적으로 협력할 것을 약속하고, 기존에 존재하던 충청권 행정협의회의 기능을 더욱 강화한 '충청권 광역생활경제권' 추진에 합의하였다. 구체적인 내용은 4개 시·도 간 상호 협력 강화, 연구용역 공동 수행, 충청권 광역사업 추진 적극 협력, 추진협의체 구성 및 충청권행정협의회 기능 강화이다. 2021년 충청권 행정협의회에서는 충청권을 하나의 광역생활경제권으로 구성하여 수도권 일극화에 대응하고, 규모의 경제를 통한 글로벌 경쟁력 제고, 환황해권 번영 등의 동반 성장을 유도하기 위한 연구를 추진하기 위해 권역 차원의 연대·협력 방안을 모색하기로 합의하였다. 2022년 충청권 행정협의회에서는 충청권 광역생활경제권 형성을 위한 특별지방자치단체 설립을 준비하기 위해 충청권 특별지방자치단체 합동추진단 구성에 합의하였으며, 구체적인 내용은 합동추진단 조직 기구 직제시도 및 단장·부단장 임명방안, 합동추진단 사무소 소재지, 특별지방자치단체 설립을 위한 지원·합의 협력 등이다. 2023년 현재 충청권 특별지방자치단체 합동추진단이 출범하여 글로벌 신성장 엔진의 중심, 충청권 메가시티를 비전으로 4차 산업혁명의 특별 권역 미래 산업 메카와 국가기능 특화·연계 균형발전 허브를 추진전략으로 2024년 특별지방자치단체 설치·운영을 목표로 하고 있다.

3. 초광역협력 사업에 대한 선행연구 검토

특별지방자치단체가 관장하는 초광역협력 사업에 대한 논의는 부울경, 대구·경북, 충청권, 광주·전남을 중심으로 이루어져 왔다. 금창호 외(2021)는 동남권 특별지방자치단체의 관장사무는 1단계로 '구성 지자체의 이관사무로 동남권 메가시티 구상에서 제시한 생활공동체와 경제공동체 및 문화공동체 조성을 위해 직접적으로 필요한 사무들을 이관', 2단계는 '특별지방행정기관 및 대도시광역권교통위원회의 관장사무 가운데 위임이 필요한 사무를 국가에 요청', 3단계는 구성 지방자치단체의 사무 가운데 중장기적으로 이관이 필요한 사무로 5개 분야 17개 기능으로 선정하는 것을 도출하였다. 김정숙 외(2021)는 대구·경북 특별지방자치단체가 관장하는 사무로 협력사무, 연관사무 중심 전문연구진 검토 사무, 연관사무 중심 해당 부서장 검토 사무, 통합 신공항·광역교통·광역관광·광역문화 등 4개 기능 관련 부서 사무 등으로 제안하였다. 박재희 외(2022)는 충청권 특별지방자치단체가 관장하는 사무로 충청권 메가시티 초광역협력사업, 특별지방행정기관 이양 가능 사무, 충청권 공동협력 사무 등으로 제안하였다. 광주전남연구원(2022)은 전남·광주 경제통합을 위한 18개 추진과제를 선정하고 이 중에서 13개 과제를 특별지방자치단체를 통해 수행해야 할 과제로 선정하였다. 박해욱 외(2022)는 광주전남연구원에서 발굴한 지자체 간 협력사업을 수행하기 위한 사무의 이양 가능성을 검토하였다.

초광역협력사업의 타당성을 분석하기 위해서 선행연구에서 사용한 기준은 다음과 같다. 김정숙 외(2021)의 연구는 대구·경북 특별지방자치단체 관장 가능 사무를 발굴하기 위해 광역성과 효율성을 판단기준으로 사용하였다. 광역성은 상호협력과 분쟁조정을 포함하는데 상호협력은 현재 협력 사무가 있는지, 사업 계획상 지역 간 협력이 전제되어야 하는 사업이 있는지에 관한 것이며, 분쟁조정은 갈등이 일어난 사무인지, 지역 간 이해관계가 상반되는지에 해당한다. 효율성은 규모의 경제에 해당하는지, 범위의 경제에 해당하는지를 포함하며, 규모의 경제는 둘 이상의 지역에 서비스를 제공할 때 비용이 낮아지는지, 범위의 경제는 둘 이상의 관련된 기능 및 사무를 수행할 때 비용이 낮아지는지 의미한다. 박재희 외(2021)의 연구는 특별지방자치단체 사무의 성격으로 '광역적 협력성'에 주목하여 광역성, 협력의 필요성 및 유용성, 정책의 시급성, 사무의 양 및 지속성을 제시하였다. 광역성은 조정 및 평가, 효율성, 전문성, 업무량 과다 편중 해소를 의미하며, 협력의 필요성은 두 개 이상 지자체 간 상호협력의 필수적인지, 협력의 유용성은 규모의 경제, 비용 절감, 집행 기술의 결여 등과 같은 이유로 인하여 '광역적 협력성'이 유리하게 작용하는지, 정책의 시급성은 지자체 간 협력을 의무화하거나 중앙정부가 직접 협력체제 구성을 지정하는지, 사무의 양 및 지속성은 사무의 양과 지속성이 충분한 정도를 의미한다(박재희 외, 2021).

이재용·박재희(2022)의 연구는 접경지역·DMZ 특별연합과 광역자치단체 간 사무를 조정하기 위하여 광역성, 이해관계의 특수성, 포괄성을 사용하였다. 광역성은 구성 자치단체 간 협력의 필요성이 높은 경우를 의미하며, 이해관계의 특수성은 특정 지자체에게 이익을 주거나, 전체적으로는 피해가 커지거나 공익을 저해하는 경우를 의미하고, 포괄성은 특정 사안이 구성 자치단체 모두를 포괄하고 있는지에 관한 것이다(이재용·박재희, 2022).

김수연 외(2022)의 연구는 국가와 초광역지역연합의 관계에 주목하여 국가보다 초광역지역연합에서 처리하는 것이 효율적인 사무의 판단 기준으로 보충성, 중복성, 가능성을 제안하였다. 보충성은 해당 사무가 지방에서 우선적으로 수행하고 국가는 보충적으로 개입해야 하는 사무인지?, 시·도 단위의 구성 지자체가 수행하고 있는 사무와 유사·중복된 사무인지?, 초광역지역연합에서 충분히 처리할 수 있는 사무인지?에 관한 것이다.

선행연구들은 특별지방자치단체 및 초광역지역연합이 관장 할 수 있는 사무들을 예시적으로 발굴하였지만 초광역협력 사업의 우선순위를 제시하지 않았다. 본 연구는 충청권 초광역협력사업의 분야 및 기능을 효율성, 광역성, 상생협력가능성 관점에서 상대적 중요도 및 우선순위를 제시한다. 광역성은 지자체 간 협력이 전제되는 사업이거나 협력의 필요성이 높은 사업인지를 의미하며, 효율성은 두 개 이상의 지자체에서 서비스를 제공할 때 비용이 낮아지는지, 상생협력 가능성은 특정한 지방자치단체에 이익을 주지 않고 구성 자치단체들의 상생을 포괄하고 있는지를 의미한다. 효율성과 광역성 이외에 상생협력 가능성을 활용한 이유는 충청권 특별지방자치단체의 경우 대전·세종·충북·충남 등 네 개 지자체가 구성 자치단체로 참여함에 따라 타 권역에 비해 참여하는 자치단체의 수가 많아 지자체 간 상생협력 가능성이 중요하다고 판단하였다. 초광역협력을 통하여 단일 지자체의 역량에 추가적인 역량이 더해져서 초광역협력에 참여하는 모든 지자체가 더 많은 가치를 창출할 때 초광역 협력의 목적을 달성할 수 있다. 추가적으로 증기능 및 단위 사업의 우선순위를 구분하고자 할 때에는 가시적 성과, 시도민 체감, 미래발전 가능성을 단계별로 활용한다.

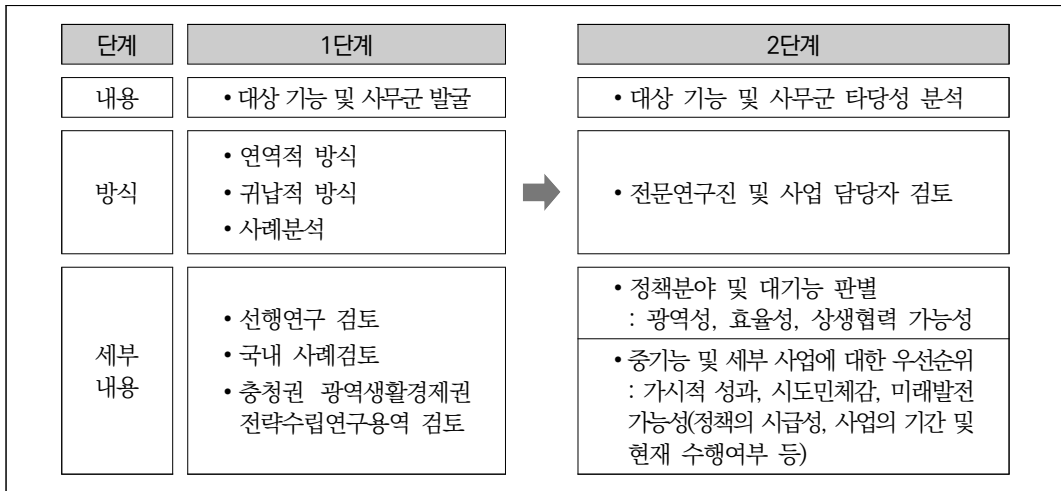
Ⅲ. 조사설계와 AHP 구조도의 설정

1. 조사 설계

특별지방자치단체 초광역협력 사업의 우선순위 분석은 크게 2단계에 걸쳐 이루어진다. 1단계는 특별지자체 설립목적, 선행연구 및 사례 등을 통해 귀납적·연역적 방식으로 대상 기능

및 사업군을 발굴한다. 2단계는 1단계를 통해 도출된 특별지자체 초광역 협력사업 분야를 정책분야 및 대기능별로 광역성, 효율성, 상생협력 가능성 등을 통해 판별하고 중기능 및 세부 사업의 우선순위는 가시적 성과, 시도민 체감, 미래발전 가능성을 기준으로 검토하고 실제 수행 여부는 정책의 시급성, 사업 기간, 현재 수행 여부 등을 고려하여 결정하도록 한다.

〈그림 1〉 특별지방자치단체 사업발굴 절차 도식화



2단계 초광역협력사업의 중요도 분석은 1단계에서 도출된 초광역협력사업군을 대상으로 계층화 분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 사용하였다. 범주화된 항목들의 계층별 쌍대 비교(pairwise comparison) 및 고유치(eigenvalue) 계산을 통한 계층화 분석법(AHP)은 다기준 의사결정 기준에 관한 도출이나 범주들로 체계화된 자료 간 비교에 적합한 분석 방법으로 널리 알려져 있으며 다양한 분야에서 적극적으로 활용되고 있다²⁾(박재희·전대욱·최인수, 2021).

AHP 분석을 위해서는 각 계층의 요인별 우선순위를 설정하고 우선순위의 일관성을 검토하며, 각 계층의 우선순위를 고려하여 종합적 우선순위를 설정하는 작업이 필요하다(고길곤·하

2) AHP 기법은 Saaty에 의해 개발된 다기준의사결정 방식으로 다수의 속성을 계층적으로 분류하고 쌍대 비교를 통해 그 속성의 중요도를 파악함으로써 최적 대안 혹은 우선순위를 판단할 수 있도록 한다(박재희·한창목, 2021). AHP 기법의 장점으로는 ① 체계적인 계량적 절차를 통해 평가 요소 간 가중치를 결정할 수 있으며, ② 기존의 효용이론이나 통계적 의사결정에 비하여 최적 대안의 선택에 대한 이해가 상대적으로 용이하며, ③ 전문가의 판단을 종합적으로 사용할 수 있으며, ④ 분석 절차가 합리적인 의사결정의 절차와 부합한다는 점이다(고길곤·하혜영, 2008: 287-288).

혜영, 2008). 초광역협력 사업은 문화관광, 교통 인프라, 환경·재난, 산업경제(인력) 등으로 범주화하고 이들 상위 범주에서 구체적인 하위범주들로 체계화되며, 하위범주별로 세부 업무들이 제시될 수 있다. 이러한 업무들은 계층적 구조하에서 하위범주별로 특성화된 사업들로 구분되고 있어 계층에 따른 업무의 중요도 분석이 적절하다고 볼 수 있다.

한편 중기능 및 세부 사업들의 경우 업무 관련성 또는 연계성이 상대적으로 높아 중기능 및 세부 사업 간 쌍대 비교는 무리가 따른다고 볼 수 있어, 중요도 분석은 초광역협력사업의 분야(상위 범주)와 대기능(하위 범주)을 대상으로 계층화 분석법을 적용하는 것이 적절하다. 중기능별 세부 사업의 중요도와 관련하여서는 세부적인 항목별로 차별화된 업무의 중요도 평가가 현실적으로 불가능하여 2차 설문 조사를 통해 전문 연구진 및 해당 분야의 부서장이 검토한 결과를 바탕으로, 가시적 성과, 시도민 체감, 미래발전 가능성이 높은 사업을 중심으로 중기능별 우선순위를 정리하였다.

본 연구는 대전·세종·충남·충북 공무원, 지역 연구원 및 유관기관 직원 등을 대상으로 초광역 협력사업에 대한 폭넓은 의견을 반영하려고 하였다. AHP 분석 방법은 전문가의 의견수렴에 기반하므로 산업경제, 교통인프라, 환경재난, 문화관광 분야별 업무를 직접적으로 수행하고 있는 공무원 및 지역 연구원의 설문 응답에 대한 협조를 요청하였다.³⁾ 설문 조사의 기간은 충청권 특별지자체 설치를 대비하여 초광역협력 사업에 대한 논의가 진행된 시점인 2022년 6월 13일부터 6월 22일까지 약 10일이며, AHP 프로그램('I Make It')을 활용하여 설문 조사 및 분석을 시행하였다.⁴⁾

조사 결과 총 응답 부수는 88부이며, 설문에 응하지 않거나 응답의 일관성 지수(consistency index)가 기준 이하인 14부의 응답을 제외한 유효응답 74부(유효응답율 84%)를 대상으로 초광역 협력사업의 중요도를 분석하였다.

3) 조사 요청 대상은 지자체별 22명으로 총 88명이다. 지자체 공무원은 각 분야별 주무팀장, 주무과장, 해당 국장 등 3명, 광역행정 담당부서 2명, 지역 연구원 분야별 연구진 4명, 유관기관 분야별 4명의 참여를 요청하였다.

4) AHP 기법은 주관적인 판단에 의한 쌍대 비교에 그 기초를 두고 있기 때문에 여러 대안에 대한 쌍대 비교시 이전적 일관성이 얼마나 유지될 수 있는지가 관건인데, Satty는 CR(Consistency Ratio)가 0.1이하인 경우 응답이 합리적인 일관성을 갖는 것으로 판단하고, 0.2 이내일 경우 용납할 수 있으나 그 이상이면 일관성이 부족하여 쌍대 비교 과정을 재검토하여 수정해야 한다고 제안하였다(고길곤·하혜영, 2008). 다만, 본 연구는 AHP 프로그램("I Make It")에서 자동으로 일관성 지수를 적용하여 일관성 지수가 0.1 이하인 응답만을 합리적인 일관성을 갖는 것으로 판단하여 결과 값을 제시하였다.

2. AHP 구조도 설정을 위한 특별지방자치단체 초광역협력사업군 발굴

특별지방자치단체 설치 유형은 크게 광역경제 형성형, 인구감소 협력형, 갈등분쟁 관리형, 특정기능 효율형 등으로 구분해 볼 수 있다(박재희·라휘문, 2022). 광역경제 형성형은 동일 권역 내 지자체 간 경쟁으로 인한 비효율성을 극복하고 광역경제권을 형성하여 지역 경쟁력 강화를 목적으로 한다. 수행 가능 기능으로 광역 대중교통망 구축, 지방대학 육성, 광역관광 개발, 중소기업 지원 등이 있다. 인구감소 협력형은 대도시권과 인구감소지역 간 공공 서비스 격차 확대에 대응하여 지자체 간 협력을 통한 효율적인 서비스 제공을 목적으로 한다. 수행 가능 기능으로 공공의료서비스, 농·어촌 지역 교통서비스, 도농 인력 증개 서비스, 농·수산물 판로 확대 등이 있다. 갈등분쟁 관리형은 신도시 및 대규모 산업단지 개발지역 등에서 발생할 수 있는 생활권과 행정구역의 불일치로 인하여 교통 및 행정서비스 등에 있어 주민 불편의 해소를 목적으로 한다. 수행 가능 기능으로 생활폐기물 처리시설 조성, 상수원 보호구역 관리, 공동 화장시설 건립, 택시 영업권 조정 등을 생각해 볼 수 있다. 마지막으로 특정기능 효율형은 지자체 간 공동사무의 효율적 수행을 위한 것으로 수행 가능 기능으로 쓰레기 공동처리, 가축방역 및 감염병 대응, 대기환경 관리 등이 있다(박재희·라휘문, 2022).

특별지방자치단체의 설치 목적을 고려할 때 충청권 특별지방자치단체는 광역경제 형성형에 해당한다고 볼 수 있다. 충청권 특별지방자치단체의 설립목적은 지역경쟁력 강화와 광역행정 대응으로 부울경과 대구·경북 사례와 유사하다. 다만, 충청권의 지역 환경과 역량은 부울경 및 대구·경북과는 차이가 있어 설립목적을 달성하기 위한 구체적인 시책과 계획은 차이가 발생할 수밖에 없다. 충청권은 타 권역과 달리 국토의 중심부에 위치하고 있기 때문에 국가 미래 혁신성장의 거점 역할을 수행할 수 있으나, 지리적으로 수도권에 연담화되거나 수도권을 지원하는 권역으로 전락할 우려도 존재한다(충청권상생협력기획단, 2021). 충청권은 대전의 과학기술 기반의 R&D 기능, 세종의 중추 행정서비스 기능, 충남과 충북의 제조업 기반의 이점을 살려 4차 산업혁명 시대를 선도하는 신성장동력 기반의 혁신클러스터를 구축함으로써 새로운 산업생태계 모델을 구축하는 것이 중요하게 검토되고 있다(충청권상생협력기획단, 2021).

충청권 메가시티 조성을 위한 전략 수립에서 검토된 정책분야와 세부 사업들을 바탕으로 충청권 상생협력단과의 협의를 진행하고 해당 분야 관련 시·도별 담당 부서와 실무협의를 통해 충청권 특별지방자치단체에서 관장 가능한 초광역 협력사업의 분야 및 기능을 정리하였다(〈부록〉 참조).

3. AHP 구조도 설정

초광역 협력사업의 중요도 분석을 위해 설정한 초광역 협력사업의 상위수준(대분류) 및 하위수준(중분류) 요인들은 다음과 같다.

우선, 초광역 협력사업의 첫 번째 계층에 해당하는 대분류는 산업경제(인력 포함), 환경·재난, 교통 인프라, 문화·관광으로 구분할 수 있다. 아울러 초광역협력 사업의 중분류를 중심으로 두 번째 계층을 구성하였으며, 각 상위수준(대분류)에 따른 하위수준(중분류)은 <표 2>에 제시된 바와 같다.

<표 2> 초광역 협력사업의 분야 및 대기능

분야(대분류)	대기능(중분류)
산업·경제	• 초광역 전략산업 육성
	• 산학연연계 지역산업 혁신체계 구축
	• 글로벌 산업환경 조성
	• 초광역 투자금융 지원체계 구축
환경·재난	• 대기환경 통합관리 체계 구축
	• 물환경 통합관리체계 구축
	• 먹거리 통합관리체계 구축
	• 재난보건의료 통합보건관리체계 구축
교통인프라	• 초광역 철도망 구축
	• 초광역 도로망 구축
	• 광역 간 대중교통 연계 체계 마련
문화·관광	• 충청권 문화관광 동질성 강화
	• 충청권 문화체육 진흥
	• 문화관광 국제화

초광역 협력사업의 대분류 및 중분류의 상대적 중요도는 리커트 9점 척도를 이용하여 측정한다. 효율성, 광역성, 상생협력 가능성의 관점에서 어떤 대안이 특별지자체의 초광역 협력사업으로 적절한지 판단하도록 한 후, 산업경제(인력), 환경재난, 교통 인프라, 문화관광의 관점에서 볼 때 어떤 대기능이 특별지자체 관장 가능 기능으로 적절한지 판단하도록 하였다.

〈표 3〉 초광역협력 분야 간 우선순위 구분(예시)

초광역 협력 분야(A)	A가 더 중요								모두 중요	B가 더 중요								초광역 협력 분야(B)
	매우 중요				약간 중요					약간 중요				매우 중요				
	9	8	7	6	5	4	3	2		2	3	4	5	6	7	8	9	
산업경제									1								자연환경	
산업경제									1								교통인프라	
산업경제									1								문화관광	
자연환경									1								교통인프라	
자연환경									1								문화관광	
교통인프라									1								문화관광	

〈표 4〉 산업경제(인력) 분야의 대기능 간 우선순위(예시)

산업 경제 (A)	A가 더 중요								모두 중요	B가 더 중요								산업 경제 (B)
	매우 중요				약간 중요					약간 중요				매우 중요				
	9	8	7	6	5	4	3	2		2	3	4	5	6	7	8	9	
충청권 전략산업 육성									1								산학연연계 지역산업 혁신체계 구축	
충청권 전략산업 육성									1								글로벌 산업환경 조성	
충청권 전략산업 육성									1								초광역 투자·금융 지원체계구축	
산학연연계 지역산업 혁신체계 구축									1								초광역 투자·금융 지원체계구축	
산학연연계 지역산업 혁신체계 구축									1								글로벌 산업환경 조성	
초광역 투자·금융 지원체계 구축									1								글로벌 산업환경 조성	

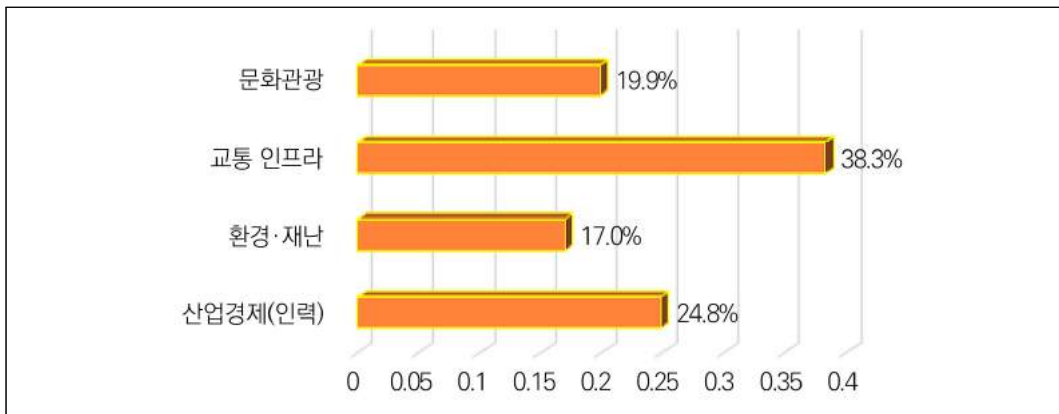
IV. 분석결과 및 논의

1. 분야별 중요도

계층별 상대적 중요도는 분야별 쌍대 비교 문항의 결과에 대한 비교행렬 연산을 통해 산출하였으며 일관성 검증을 통해 응답의 일관성이 떨어지는 응답은 분석에서 제외하였다.

앞서 설명한 분석 방법에 근거하여 광역성, 효율성, 상생협력 가능성 관점별로 분야별 우선 순위를 제시하면 다음과 같다. 광역성의 경우 충청권 네 개 지자체 간 협력이 전제되는 사업이거나 협력의 필요성이 높은 사업에 해당되는 분야는 교통인프라, 산업경제(인력), 문화관광, 환경·재난 순으로 나타났다. 효율성의 경우 두 개 이상의 지자체에서 서비스를 제공할 때 비용이 낮아지는 분야는 교통 인프라, 산업경제(인력), 문화관광, 환경·재난 순으로 나타났다. 상생협력 가능성의 경우 충청권의 어느 특정 지자체에 이익을 주지 않고 구성 자치단체들의 상생을 포괄하는 분야를 판단하며 교통 인프라, 산업경제(인력), 문화관광, 환경·재난 순으로 나타났다. 광역성, 효율성, 상생협력가능성을 종합적으로 고려하였을 때 최우선 분야는 교통 인프라(38.3%)이며 산업·경제(24.8%), 문화관광(19.9%), 환경·재난(17.0%) 순으로 나타났으며, 문화관광 분야와 환경·재난 분야의 차이는 크지 않았다.

〈그림 2〉 (종합) 분야별 상대적 중요도



2. 기능별 중요도

각 분야의 대기능별로 상대적 중요도를 살펴보면 산업경제 분야에서는 전략산업 육성, 산학연계 지역산업 혁신체계 구축, 글로벌 산업환경 조성, 초광역 투자금융 지원체계 구축 순으로 상대적 중요도가 높은 것으로 나타났다. 환경·재난 분야에서는 물 환경 통합관리체계 구축, 재난보건의료 통합보건관리체계 구축, 대기환경 통합관리 체계 구축, 먹거리 통합관리체계 구축 순으로 상대적 중요도가 높은 것으로 나타났다. 교통 인프라 분야에서는 광역 간 대중교통 연계 체계 마련, 초광역 도로망 구축, 초광역 철도망 구축 순으로 상대적 중요도가 높은 것으로 나타났다. 문화·관광 분야에서는 충청권 문화체육 진흥, 문화관광 국제화, 충청권 문화관광 동질성 강화 순으로 상대적 중요도가 높은 것으로 나타났다.

〈표 5〉 초광역 협력사업의 분야별·기능별 중요도

대분류(분야)	중분류(기능)	중분류 평균(순위)	대분류 평균(순위)
산업경제	• 초광역 전략산업 육성	8.87 (4)	24.8(2)
	• 산학연계 지역산업 혁신체계 구축	5.89 (7)	
	• 글로벌 산업환경 조성	5.50 (9)	
	• 초광역 투자금융 지원체계 구축	4.57 (12)	
환경·재난	• 대기환경 통합관리 체계 구축	4.14 (13)	17.0(4)
	• 물환경 통합관리체계 구축	5.04 (10)	
	• 먹거리 통합관리체계 구축	2.90 (14)	
	• 재난보건의료 통합보건관리체계 구축	4.92 (11)	
교통인프라	• 초광역 철도망 구축	11.27 (3)	38.3(1)
	• 초광역 도로망 구축	13.48 (2)	
	• 광역간 대중교통 연계 체계 마련	13.57 (1)	
문화·관광	• 충청권 문화관광 동질성 강화	5.51 (8)	19.9(3)
	• 충청권 문화체육 진흥	7.20 (5)	
	• 문화관광 국제화	7.14 (6)	

종합하여 전체 대기능별로 살펴보면 광역 간 대중교통 연계체계 마련, 충청권 도로망 구축, 충청권 철도망 구축, 전략산업 육성 등의 상대적 중요도가 높았다. 다음으로는 충청권 문화체육 진흥, 문화관광 국제화, 산학연 연계 지역산업 혁신체계 구축, 충청권 문화관광 동질성 강화, 글로벌 산업환경 조성, 물 환경 통합관리체계 구축, 재난 보건의료 통합보건관리체계 구축, 초광역 투자금융 지원체계 구축, 대기환경 통합관리 체계 구축, 먹거리 통합관리체계 구축 순이었다.

3. 중기능 및 단위사업별 우선순위

2차 설문 조사를 통해 해당 분야의 주무팀장, 주무과장, 주무국장이 검토한 결과를 바탕으로 분야의 중기능별 가시적 성과, 시·도민 체감, 미래발전 가능성을 5점 리커트 척도로 점수화하면 산업경제(인력) 분야에서 가시적 성과와 미래발전 가능성이 가장 높은 기능은 충청권 글로벌 바이오클러스터 구축이며 시·도민 체감이 가장 높은 기능은 충청권 청년인구 유입을 위한 역세권 개발이다. 환경·재난 분야에서 가시적 성과와 시·도민 체감이 가장 높은 기능은 재난·보건·의료 공동 대응이며 미래발전 가능성이 가장 높은 기능은 충청권 금강 수계관리 등 통합이다. 교통 인프라 분야에서 가시적 성과, 시·도민 체감, 미래발전 가능성이 가장 높은 기능은 광역 철도망 구축이며, 광역 도로망 구축, 대중교통 중심 친환경 스마트 모빌리티 체계 구축 순이다. 문화관광 분야에서 가시적 성과가 가장 높은 기능은 충청권 국제관광 인프라 조성 및 문화관광 통합행사 추진이며 시·도민 체감이 가장 높은 기능은 충청권 관광개발사업 협력이고 미래발전 가능성이 가장 높은 기능은 충청권 국제관광 인프라 조성이다.

〈표 6〉 산업경제(인력) 분야의 중기능별 우선순위 구분

중기능	가시적 성과 사업	시·도민 체감형 사업	미래발전 가능사업
충청권 글로벌 바이오클러스터 구축	3.83	3.25	4.5
친환경 모빌리티 산업 생태계 조성	3.58	3	4.3
충청권 인공지능·메타버스 융합클러스터 구축	3.33	3	4.08
충청권 소재부품 클러스터 구축	3.67	3.17	4.08
클러스터형 경제자유구역 개발	3.33	2.92	3.67
충청권 청년인구 유입을 위한 역세권 개발	3.5	3.58	3.67
충청권 투자금융 지원	2.58	2.75	3
충청권 투자유치 공동대응	2.92	2.58	3.25
충청권 혁신자원의 연계 강화	3.25	2.83	3.42
가속기 연계 R&D 지원	3.58	2.83	3.92
글로벌 인적자원 선도 혁신역량 강화	3.25	3	3.67

〈표 7〉 환경·재난 분야의 중기능별 우선순위 구분

중기능	가시적 성과 사업	시·도민 체감형 사업	미래발전 가능사업
충청권 대기관리 등 탄소중립 공동대응	2.58	2.58	4
충청권 금강 수계관리 등 통합	3.25	2.92	4.33
충청권 푸드네트워크 구축	2.92	2.58	2.83
재난·보건·의료 공동 대응	3.67	3.83	4

〈표 8〉 교통 인프라 분야의 중기능별 우선순위 구분

중기능	가시적 성과 사업	시·도민 체감형 사업	미래발전 가능사업
광역 철도망 구축 (광역철도, 일반철도)	3.81	3.81	4.44
광역 도로망 구축 (순환, 고속화도로)	3.56	3.69	4.06
대중교통 중심 친환경 스마트 모빌리티 체계 구축	3.56	3.31	4

〈표 9〉 문화 관광 분야의 중기능별 우선순위 구분

중기능	가시적 성과 사업	시·도민 체감형 사업	미래발전 가능사업
충청권 문화관광 동질성 강화	3.3	2.8	3.7
충청권 국제관광 인프라 조성	3.5	3.2	4.1
충청권 관광개발사업 협력	3.3	3.7	3.9
문화관광 통합행사 추진	3.5	3.6	3.4

V. 결론

본 연구는 충청권 초광역 협력사업 분야를 산업경제(인력), 환경·재난, 교통 인프라, 문화관광 등 4개의 상위수준으로 구분하고 4개의 대분류를 14개의 하위 구성 요소로 세분한 다음 단계별로 이에 대한 상대적 중요도와 우선순위를 계층분석법(AHP)을 적용하여 분석하였다.

충청권 4개 지자체 공무원, 지역 연구원, 유관기관 전문가를 대상으로 설문 조사를 하여 분석한 결과에 대해서 요약하면 다음과 같다. 우선, 쌍대 비교에 의한 초광역 협력사업의 분야별 중요도는 교통 인프라, 산업경제(인력), 문화관광, 환경·재난 순으로 효율성, 광역성, 상생협력 가능성 관점별 우선순위가 다르지 않았다. 대기능별로 살펴보면 광역 간 대중교통 연계 체계 마련, 충청권 도로망 구축, 충청권 철도망 구축, 전략산업 육성 등의 상대적 중요도가 높았다. 다음으로는 충청권 문화체육 진흥, 문화관광 국제화, 산학연 연계 지역산업 혁신체계 구축, 충청권 문화관광 동질성 강화, 글로벌 산업환경 조성, 물 환경 통합관리체계 구축, 재난 보건의료 통합보건관리체계 구축, 초광역 투자금융 지원체계 구축, 대기환경 통합관리 체계 구축, 먹거리 통합관리체계 구축 순이었다. 상대적 중요도 분석에 근거하여 도출된 특별지방

자치단체 사업의 최우선 분야 및 대기능은 교통 인프라 분야의 광역 간 대중교통 연계 체계 마련, 초광역 도로망 구축, 초광역 철도망 구축 등이다.

이를 1단계 검토를 통해 도출된 특별지방자치단체 관장사업에 대입해보면 초광역 철도망 구축과 관련된 기능에서는 충청권 광역철도 구축(계룡-신탄진, 신탄진-조치원, 대전-세종-충북), 중부권 동서횡단 철도(충남 서산-충북 청주-경북 울진), 충청산업문화철도(충남 보령-대전-충북), 충청내륙철도(대전역-삼교역) 사업별로 대형 국가 정책사업과 연계할 수 있는 사업들을 초광역협력 사업으로 우선 고려해야 할 것이다. 또한, 초광역 도로망 구축과 관련된 기능에서는 충청권 제2순환고속도로 구축(세종-충남-계룡-옥천 등), 충남 보령-대전-충북 보은 고속도로 구축, 아산-세종 간 연결도로 신설 등의 사업을 고려해볼 수 있다. 대중교통 중심 친환경 스마트 모빌리티 체계 구축과 관련된 기능에서는 대도시권 주변 광역간선급행버스 BRT 건설, 지역 거점교통시설 건설, 첨단 모빌리티 서비스도입(자율주행차, 버스 등), 충청권 통합교통체계 구축(환승체계) 등의 사업을 고려해볼 수 있다.

분석 결과를 바탕으로 도출된 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 광역 간 대중교통 연계 체계 마련, 충청권 도로망 구축, 충청권 철도망 구축 등 광역교통 인프라 구축은 지리적 근접성을 강화하고 산업경제 분야의 전략산업 육성 및 산학연 연계 지역산업 혁신체계 구축 등을 통해 지자체 간 관계적 자산 및 상호의존성을 강화시킬 수 있을 것으로 전망된다.⁵⁾ 이러한 조건들이 광역교통과 광역경제의 시너지 창출의 잠재적 요소로 충족될 때 초광역협력을 통한 충청권 지역경쟁력을 강화할 수 있을 것이다. 둘째, 문화관광분야의 초광역협력에서 문화체육진흥 기능과 문화관광 국제화 기능의 필요성이 상대적으로 높고 충청권 문화체육진흥의 금강권 관광개발사업과 충청권 문화관광 국제화의 충청권 유교문화 국제관광 인프라 조성은 상생협력 가능성 관점에서 적정한 초광역 협력 사례가 될 수 있을 것으로 판단된다. 충청권은 오래전부터 유교문화권(기호학파)이라는 역사·문화적인 동질성과 지역성을 보유하고 있으며, 충청유교문화권 관광자원이 4개 시·도에 넓게 분포하고 있기 때문에 광역 관광 개발이 가능하고, 초광역협력사업의 추진을 통해 광역 문화권 형성을 도모할 수 있다. 셋째, 환경·재난 분야의 충청권 대기관리 등 탄소중립 공동대응, 충청권 금강 수계관리 등 통합, 충청권 푸드네트워크 구축 기능은 효율성·광역성·상생협력 가능성 관점에서 상대적 중요도가 낮은 것으로 나타났다. 교통·산업·관광 분야에 비하여 환경·재난 분야는 초광역 협력의 추진시스템이나 실행 경험이 적어 초광역협력사업의 실효성이 상대적으로 낮게 평가된 것으로 판단된다. 앞으로 환경·재난 분야는 초광역 연결을 통한 통합적 관리로 자연성을 강화하는 동시에 자연과

5) 초광역경제권이 지향하는 규모의 경제와 시너지 효과를 창출하기 위해서는 지리적 근접성, 상호의존성, 관계적 자산이 선순환적으로 구조화되어야 한다(방민석, 2011).

사람의 공존성을 확보하는 전략이 요구된다.

본 연구는 특별지방자치단체 활성화를 논의하는 시점에서 초광역협력사업의 중요도 분석을 통해 지역 현장에서 주도할 수 있는 초광역협력사업을 체계적으로 정리하고 우선순위를 제안하였다는 점에서 정책적 의의가 있다. 최근에 도입 및 논의되고 있는 특별지방자치단체의 초광역협력은 과거에 중앙정부 주도하에 이루어지던 광역경제권 형성과는 달리 지역 스스로 계획을 수립하고 집행하는 자립·분권적 발전전략이라는 데 의의가 있다(김예성·하혜영, 2021). 따라서 해당 지방자치단체들은 발굴된 초광역협력사업을 추진할 때 지자체 간 협의를 통해 상생 협력할 수 있고, 중장기 발전계획 및 전략과의 연계가 필요하며, 국가 정책사업과 연계할 수 있는 전략도 필요할 것이다. 역으로 중앙정부는 지자체와 부처 간 협력을 촉진하여 초광역권의 산업 발전전략 수립 이행을 지원해 나가야 한다.

이러한 시사점에도 불구하고 본 연구에서 도출한 초광역협력 사업의 우선순위는 초광역협력 사업의 판별 기준의 가중치에 따라 달라질 수 있으나, 연구 결과의 사후 검증으로 민감도 분석을 실시하지 않아 판별 기준의 가중치 변화의 영향을 분석에 반영하지 못하고 있는 점은 본 연구의 한계이다. 또한, 본 연구 결과는 초광역협력 사업을 담당하는 주무팀장 및 주무과장 등의 주관적인 판단에 의한 쌍대 비교에 근거하고 있기 때문에 조사 대상을 타 권역의 담당자로 하거나 초광역협력사업에 대한 정책적 시각을 달리하는 실·국장으로 하였을 때에는 사업의 판단 순위가 달라질 수 있다. 마지막으로 본 연구에서 논의하고 있는 초광역협력 사업의 내용과 우선순위는 광역과 광역 간의 협력을 전제로 하기 때문에 기초-기초 간 협력, 광역-기초 간 협력에서는 사업의 내용과 우선순위가 달라질 수 있으므로 연구 결과의 성급한 일반화는 조심해야 한다.

특별지방자치단체의 취지는 특정 사무를 광역적으로 처리할 필요가 있을 때 지자체 간 협력사업을 통해 행정의 효율성과 주민생활의 편익을 증진시키는데 있다. 앞으로 충청권 초광역협력사업은 충청권 메가시티 추진전략사업과 중앙정부 초광역협력 지원정책의 매칭을 통해 추진되어야 하며, 추진과정에서 충청권 초광역 협력의 목표, 대상 사업, 방향에 대한 구성 자치단체 간 협의를 통해 추진 로드맵을 보완하고 시·도민들의 공감대를 형성하기 위한 절차가 필요하다. 더불어, 초광역협력사업이 구성 자치단체들에게 주는 사회·경제적 이익과 비용을 예측하여 초광역협력사업의 편익이 지역 주민들에게 골고루 돌아갈 수 있도록 세부 정책이 촘촘하게 설계되어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 고길곤·하혜영. (2008). 정책학 연구에서 AHP 분석기법의 적용과 활용. 『한국정책학회보』, 17(1): 287-329.
- 관계부처 합동. (2021). 「균형발전 정책의 새로운 핵심 전략, 지역이 주도하는 “초광역협력” - 관계부처 합동 초광역협력 지원전략 발표」. 보도자료.
- 구정은. (2009). [용어풀이 133] 메가도시권 외. 『국토』, 335: 72
- 금창호·권오철·박재희·전대욱·최인수·최지민. (2021). 「동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구과제. 2021-17.
- 김수연 외. (2022). 「초광역지역연합 대상 특행기관 등 국가권한 이관방안 연구」. 행정안전부·제주대학교 산학협력단.
- 김예성·하혜영. (2021). 지방자치단체 광역연합 추진 현황과 향후 과제. 『이슈와 논점』, 1801: 1-4.
- 김인희. (2022). 대한민국 메가시티리전의 현안과 과제 [발표자료]. 『한국지방정부학회 동계학술대회』.
- 김정숙. (2021). 메가시티 리전 발전을 위한 거버넌스 전략 [발표자료]. 『대한민국도시포럼』.
- 김정숙·금창호·박재희·이재용. (2021). 「대경 특별지방자치단체 설치방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구과제. 2021-18.
- 대전세종연구원. (2021). 충청권 광역생활(경제)권 구상을 위한 방향과 과제. 대전세종포럼, 76: 1-122.
- 대통령실. (2022). 「윤석열정부 110대 국정과제」. 제20대 대통령직인수위원회.
- 박경현·이윤석·허동숙·최예술·정준호·강민규. (2020). 「국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전 방향」. 세종: 국토연구원.
- 박경현·이윤석·허동숙·최예술. (2021). 국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전전략. 『국토정책브리프』, 821: 1-8.
- 박재희·라휘문·안영훈·김정숙. (2021). 「특별지방자치단체 사무에 관한 정책연구」. 행정안전부 수탁과제
- 박재희. (2022). [정책제안] 특별지방자치단체 사무발굴 및 자원 조달방안. 『월간 공공정책』, 203: 57-60.
- 박재희·라휘문. (2022). 특별지방자치단체 사무발굴의 논리 및 행·재정적 지원방안. 『한국지방자치학회보』, 34(1): 57-85.
- 박재희·이재용·유관희·유수동·금창호·최용환. (2022). 「충청권 특별지방자치단체 설치 및 운영방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구과제. 2022-20.
- 박해육·강영주·탁현우. (2022). 「전남·광주 특별지방자치단체 설립을 위한 연구」. 한국지방행정연구원.

- 방민석. (2011). 광역경제권 구축과정에서의 지방정부간 관계 연구: 제도주의적 관점을 중심으로. 「도시행정학보」, 24(4): 3-34.
- 이승훈·배준호. (2022). 지역관광 상생협력 활성화를 위한 전략 방향 연구: 서울-강원 지역간 관광 협력을 중심으로. 「관광레저연구」, 34(5): 115-132.
- 이재용·박재희. (2022). 접경지역·DMZ 특별연합지자체 구성이 경기도에 미치는 영향 및 대응 방안. 「2022 정책이슈리포트」.
- 정세욱. (2005). 「지방자치학(6정판)」. 경기: 법문사.
- 충청권상생협력기획단. (2021). 「충청권 광역생활경제권 전략수립 연구용역」. 충청권상생협력기획단
- 행정안전부. (2021). 「자치분권 사전협의 지침」. 행정안전부.

Saaty, T. L. (1990). How to Make a Decision: The Analytic Hierarchy Process. *European Journal of Operational Research*, 48(1): 9-26.

Lummerstorfer, Anton-Josef. (2006). *Interkommunale Zusammenarbeit - eine Organisationsalternative mit großen Potenzialen zur Effektivität- und Effizienzsteigerung*. Linz.

박재희: 미국 Virginia Commonwealth University에서 행정학 박사학위(제목: 미국 주립대학교 교수의 이직의도 결정요인 연구, 2015)를 취득하고 현재 한국지방행정연구원 자치분권제도실 부연구위원으로 재직 중이며 지방분권연구센터장을 겸하고 있다. 주요 관심 분야는 조직 및 인사관리, 분권 정책 등이고, 최근 논문으로 IPA 매트릭스를 활용한 문재인정부의 자치분권 추진전략 및 추진과제의 평가: 인천광역시를 중심으로(한국행정학회보, 2022), 정책수단으로써 문재인정부 자치분권정책의 전략과 과제 간 정합성 분석(한국행정학회보, 2022), 자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 초기 운영의 쟁점 분석(한국지방행정학보, 2022) 등이 있다(jpark@krila.re.kr).

〈부록〉 1단계 검토를 통한 특별지방자치단체 초광역협력 사업 대상군

정책분야	대기능	중기능	단위사업
산업경제 산업경제	초광역 전략산업육성	충청권 글로벌 바이오 클러스터 구축	• 충청권 바이오 랩센트럴 구축
			• 글로벌 백신허브 구축
			• 바이오 블록버스터 신약개발
		친환경 미래모빌리티 산업 생태계 조성	• 드론.UAM연구기반 조성
			• 수소모빌리티 파워팩 기술지원 기반 조성
			• 충청권 자율주행 모빌리티 상용화 지구 조성
		충청권 인공지능·메타버스 융합클러스터 구축	• 인공지능 메타버스 코어 융합 기술 연구개발
			• 충청권 주력산업 적용 확산형 산업 생태계 구축
		충청권 소재부품 클러스터 구축	• 소재기업 Industry 4.0 기술도입
			• 실증 소재기업 R&D 및 시장 진출 지원
			• A.I기반 소재 빅데이터(가칭)센터 구축
			• 이차전지.3D프린팅 소재 개발
	• 충청권 2차전지 기술실증 평가지원 플랫폼 구축		
	• 글로벌 시험인증기관 육성		
	글로벌 산업환경 조성	클러스터형 경제자유구역 조성	• 대전.세종 경제자유구역 지정
			• 충북 경제자유구역 육성
		충청권 청년인구 유입을 위한 역세권 개발	• 충남 내포 뉴그린 국가산업단지 조성 및 경제 자유구역 지정
			• 충청권 주요철도역사 활용 거점형 복합용도 개발 추진
초광역 투자금융 지원체계구축	충청권 투자금융 지원	• 충청 지방은행 설립	
		• 기업금융중심 지역은행 설립	
	충청권 투자유치 공동대응	• 충청권역 기술지주회사 설립	
		• 글로벌 창업투자진흥센터 설치	
		• 충청권 상생협력 국가산단을 통한 생산단지 확보	

정책분야	대기능	중기능	단위사업
자연 환경	산학연 협력 지역산업 혁신체계구축	충청권 혁신자원의 연계 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신도시 간 연계 강화 • 광역연계형 충청권 디자인산업 육성
		가속기 연계 R&D 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 광역 산학연협력 지역산업 혁신 계획수립 • 라온 바이오 융합의학원 설립
			<ul style="list-style-type: none"> • 가속기 연계 R&D 지원 • 국제과학비즈니스벨트 연계 활성화
			<ul style="list-style-type: none"> • 가속기 기술인력 양성을 위한 초광역 공유대학 조성
		글로벌 인적자원 선도 혁신역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 메가시티 인재양성 플랫폼 구축 및 산학연 혁신역량 고도화(RIS) • 대학혁신 연구단지 및 개방형 연구실 구축
			<ul style="list-style-type: none"> • 광역단위 노동시장의 선순환 인적자원 시스템 구축 • SW 인재 교육기관 설립
	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 창업 빌리지(창업 혁신클러스터 조성) 		
	대기환경 통합관리체계구축	충청권 대기관리 등 탄소중립 공동대응	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 탄소중립 거점 육성 및 관련 기반시설 조성 • 충청권 국가탄소중립 클러스터 기반구축
			<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 광역 생태네트워크 구축 • 충청권 금강 물환경 모니터링 사업
			<ul style="list-style-type: none"> • 미세먼지 인벤토리 구축 및 충청권 푸른하늘 포럼 운영 • 충청권 대기관리(미세먼지)플랫폼 구축
			<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 금강 물환경 모니터링 사업
	물·환경 통합관리체계구축		충청권 금강 수계관리 등 통합
먹거리 통합관리체계 구축	충청권 푸드네트워크 구축		<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 먹거리 뉴딜정책 연계 푸드 네트워크 구축
재난·보건·의료 통합관리체계 구축	재난·보건·의료 공동 대응	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 광역 재난안전대책 구축 	
		<ul style="list-style-type: none"> • 보건·의료관리체계 구축(응급의료센터, 감염 병병원 등 운영) 	

정책분야	대기능	중기능	단위사업
교통인프라 교통인프라	초광역 철도망 구축	광역 철도망 구축 (광역철도, 일반철도)	• 충청권 광역철도 구축(계룡-신탄진, 신탄진-조치원, 대전-세종-충북)
			• 중부권 동서횡단 철도(충남 서산-충북 청주-경북 울진)
			• 충청산업문화철도(충남 보령-대전-충북)
			• 충청내륙철도(대전역-내포신도시)
	초광역 도로망 구축	광역 도로망 구축 (순환, 고속화도로)	• 충청권 제2순환고속도로 구축(세종-충남-계룡-옥천 등)
			• 충남 보령-대전-충북 보은 고속도로
			• 아산-세종 간 연결도로 신설
	광역간 대중교통 연계체계 마련	대중교통중심 친환경 스마트 모빌리티 체계 구축	• 대도시권 주변 광역간선급행버스 BRT 건설
			• 지역 거점교통시설 건설
• 첨단 모빌리티 서비스도입(자율주행차, 버스 등)			
• 충청권 통합교통체계 구축(환승체계)			
문화관광	충청권 문화관광 동질성 강화	충청권 문화관광 통합추진체계 구축	• 충청권 문화관광 데이터 플랫폼 구축
			• 충청권 관광진흥협의회 운영 기능 확대(충청권 광역관광본부 신설)
			• 중부권 광역문화재단 협의체 구성 및 협력사업 추진
	충청권 문화관광 국제화	충청권 국제관광 인프라 조성	• 충청권 유교문화 국제관광 인프라 조성
			• R&D특화 MICE 산업육성
	충청권 문화체육 진흥	충청권 관광개발사업 협력	• 충청권 대표 관광 거점도시 육성
			• 금강권 관광개발
			• 대청호 국립호수생태자원관 건립
		문화관광 통합행사 추진	• 금강문학인연대 창립 및 사업지원
• 2027년 하계 유니버시아드 대회 유치			
• 충청권 섬 호수 국제 비엔날레 추진			

출처: 선행연구 및 충청권 상생협력단 논의 등을 토대로 연구자 정리