

글로벌시대의 해외지역 경제발전 연구*

- 일본 간사이 광역경제권 사례를 중심으로 -

An Economic Role of Union of Kansai Governments in Globalization Age

김병기(Byoung-Ki Kim)

일본시가국립대학 준교수 (주저자)

류건우(Geun-Woo Ryu)

계명대학교 전자무역학과 교수 (교신저자)

박성호(Sung-Ho Park)

계명대학교 국제통상학과 조교수 (공동저자)

목 차

I. 서 론	IV. 일본 간사이지역의 글로벌 경제발전 사례 분석
II. 일본의 광역경제권 형성 배경과 추진과정	V. 결 론
III. 일본의 광역경제권 구축과 대도시경제권 형성 전략	참고문헌
	ABSTRACT

국문초록

일본의 지방자치단체는 급속한 세계화의 진전으로 인한 치열한 국제경쟁, 인구감소, 저출산 및 고령화, 재정적자의 확대 등 대내외 어려운 상황에서 국내외 지역과의 제휴 및 협력관계로 경제효과를 극대화하는 지역 활성화를 꾀하고 있으며 지역이 가지고 있는 인적·물적자원의 효율적인 배분을 통한 산업지원, 재정보호, 행정의 효율화 등을 목적으로 한 광역경제권 형성이 빠르게 진행되고 있다. 특히 간사이 광역연합은 지역산업클러스터 정책 등 광역경제권이 필요로 하는 성장전략을 통합적으로 기획하고 권역 내 자치기구의 성장전략을 조정하는 등 지역경제를 활성화하려는 시도를 추진하고 있으며 현재 광역권내 투자계획 및 조정역할을 간사이 광역연합이 담당하고 있는 등 광역연합의 위상이 한층 제고되고 있다. 급속한 세계화와 정보화가 진행되고 있는 가운데 지역의 다양한 수요를 충족시켜 효율 극대화를 위해서는 국제교류의 주체도 중앙정부에서 지역정부로 이전될 필요가 있다. 외국의 광역지방자치단체와의 국제교류와 국제통상 그리고 산업클러스터 형성은 외부경제효과를 통한 양지역의 기술진보와 규모의 경제효과를 실현시켜 지역경제의 활성화를 실현하는 중요한 역할을 할 것으로 보인다.

주제어 : 글로벌라이제이션, 산업클러스터, 광역경제권, 간사이 광역연합

* 본 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012-S1A3A2033963).

I. 서론

1. 연구배경 및 필요성

일본의 많은 지방자치단체는 급속한 세계화의 진전으로 인한 치열한 국제경쟁과 인구감소, 저출산 및 고령화¹⁾, 재정적자의 확대 등 어려운 상황에 직면하고 있는 가운데 국내외 지역과의 제휴 및 협력관계를 구축하여 규모의 경제와 범위의 경제효과를 살린 지역활성화를 꾀하고 있다. 세계에는 지방자치단체의 합병이나 통합으로 지방자치단체 수가 감소하고 있는 국가가 적지 않지만,²⁾ 일본도 3회에 걸친 시정촌(市町村) 합병을 거쳐 그 수는 크게 감소하였다. 지역이 가지고 있는 인적·물적자원의 효율적인 배분을 통한 산업지원, 재정확보, 행정의 효율화 등을 목적으로 한 광역경제권 형성이 빠르게 진행되고 있다.

일본은 전후 고도경제성장을 계속하는 가운데 도쿄권(東京圏) 일극집중이 급속히 진행되는 반면, 지방은 저출산·고령화로 인한 인구감소와 재정적자가 심각한 문제로 되었다. 이러한 지방자치단체가 안고 있는 문제를 해결하기 위해 헤세이대합병(平成大合併)과 지방자치단체들에 의한 광역연합의 형성이 진행되게 되었다. 지방자치단체는 경제규모의 확대로 사람들의 경제활동 범위가 행정구역을 초월해 광역화해 감에 따라 교통체계의 정비와 지역생활권 조성 등의 광역적인 대응이 필요하게 되었다. 여러 지방자치단체가 협력하여 보다 효율적인 업무를 수행하는 것을 목표로 2000년부터는 광역연합 형성이 빠르게 증가해 왔는데 복수의 도도부현(都道府縣)이 광역연합을 형성하고 있는 것은 간사이 광역연합(關西廣域連合)이 유일하다.

이러한 흐름은 한국경제의 국가균형발전정책에서와 같이 중앙정부에 의해 설치된 기구가 국가균형발전계획을 수립하고 광역경제권별 선도 산업을 지정해 집중 육성하는 즉 중앙집권적인 경제개발정책과 유사하다. “지방의 자립적인 발전역량을 육성하고 이를 바탕으로 국가 전체가 조화롭게 발전하고 주민과 지자체가 중심이 돼 창의적으로 지역발전을 이끌어 가는 상향식 정책”의 실현을 위해서는 무엇보다 지역발전을 국가발전의 선순환으로 만들기 위하여 지역의 필요성에 의해 형성되는 광역경제권 형성이 매우 필요하다. 간사이 광역연합은 일본에서 지역의 필요성에 의해 지방 자치단체(2부5현4정령시)가 스스로 연합하여 형성된 특별

1) 일본 창성회의(日本創成會議)는 2040년까지 전국의 896지자체에서 20-39세의 여성이 반으로 감소해 인구감소가 계속 되어 행정기능 유지가 곤란하다고 발표했다. 일본의 인구는 2008년 1억2800만 인을 정점으로 감소국면으로 들어갔다. 출생율이 현상유지의 경우, 2060년의 인구는 8700만 인으로 감소한다고 동 회의는 추측했다.

2) 加茂(2010)에 의하면, 한국, 스웨덴, 영국 등 기초자치단체 수가 감소하고 있는 국가가 많지만 미국이나 이탈리아와 같이 증가하고 있는 국가도 있다.

지방공공단체이다.

따라서 현정부가 지향하고 있는 ‘지자체 간의 경계를 허물고 행정효율화와 지역주민의 삶의 질 향상’ 과 산업 클러스터 형성을 위해 간사이 광역연합의 광역경제권형성 과정과 지역 경제에 미치는 경제적 효과를 이해하는 것은 매우 중요하다.

2. 연구목적과 분석방법

한국의 국가균형발전특별법은 형평과 효율성이란 관점에서 정책적 판단의 차이로 정권이 교체되면 그 내용이 수정되고 목적도 바뀌는 등 정책의 일관성이 결여 되어 왔다. 이는 한 나라의 경제성장의 기제와 지식 창출과정에서 비경합적이고 비배제적인 공공재적 특성으로 인한 시장실패의 파급을 보정하기 위한 수단으로 지역정책 개입의 불가피성에 관한 논의(Kuznets 1971, Stiglitz 1989)에서도 알 수 있으며, 이러한 논의를 규모경제와 집적에 관한 경제 지리적 분석방법으로 지역경제의 경제 지리적 측면과 거버넌스 시스템의 중요성을 강조하고 지역정책 개입의 필요성을 강조한 World Bank(2009)의 연구결과에서도 잘 알 수 있다.

일본에서도 도주제(道州制)와 오사카도 구상(大阪都構想) 등 지방자치단체의 개혁에 관한 논의도 오랫동안 진행되어 왔지만 아직까지 이렇다 할 결론에는 도달하지 못하고 있다. 이러한 가운데 동일본대지진(東日本大震災) 이후, 방재, 유역관리, 환경문제 등 광역 사무 처리에 대한 관심이 높아지면서 ‘공유의 비극’을 막기 위해서도 광역연합의 역할이 기대되고 있다. 본 논문에서는 일본의 지방자치의 역사를 살펴본 후, ① 광역연합의 필요성, 특히 여러 부현으로 구성된 간사이 광역연합의 설립배경 및 역할과 지역 활성화의 성과 ② 간사이 광역경제권과 대경권 간의 산업교류와 산업클러스터 형성의 가능성 ③ 간사이 광역연합의 사례를 통해 한국의 광역경제권형성에 있어서의 정책적인 시사점을 제안하는 것을 주요 목적으로 한다. 본 논문의 연구방법은 일본의 총무성(總務省) 및 간사이 광역연합(關西廣域連合)이 발표한 자료와 데이터를 근거로 한 문헌적 접근과 간사이 광역연합 및 간사이 지역 경제관련 기관의 실무 책임자와의 심층면담을 토대로 연구하고자 한다.

II. 일본의 광역경제권 형성 배경과 추진과정

1. 일본의 지방자치제도

에도(江戸)시대의 일본은 다이묘(大名:영주)에 의해 통치되는 200이상의 한(藩)³⁾으로 나누어져 있었지만, 도쿠가와 막부(德川幕府)는 이러한 한을 엄격하게 통제하고 있었다. 그러나 무역, 국방, 외교, 화폐주조, 금광 등 막부의 직할사업 외에는 각 한의 재량에 맡기는, 즉 지방자치를 어느 정도 인정하는 시대이었다고 할 수 있다. 이처럼 도쿠가와 막부는 지방분권적인 봉건제에 의해 지방을 통치하고 있었다. 인구성장과 식량생산의 증가에 의해 에도(江戸)·오사카(大阪)·교토(京都) 등 3대도시의 인구는 1650~1750년의 100년간 두 배로, 나고야(名古屋), 센다이(仙台), 가나자와(金澤)·후쿠오카(福岡) 등 8대 지방도시의 인구도 같은 기간에 60%가량 증가했다(新保[1995]). 1868년의 메이지유신(明治維新), 1869년 관적봉환(版籍奉還)⁴⁾을 계기로 정치권력을 천황(天皇)에게 이양하는 중앙집권적인 근대국가가 탄생하게 된다. 1868년에 다이묘 령을 '한(藩)'으로 다이묘를 '한 지사(藩知事)'로 임명하고 부한현삼치제(府藩縣三治制)를 실시하지만 1871년에 폐한치현(廢藩置縣)의 실시로 부현제(府縣制)가 확립하게 되었다.

천황을 중심으로 하는 강력한 중앙집권적 국가체제가 메이지유신에 의해 탄생하지만, 메이지헌법(대일본제국헌법)⁵⁾ [1889년2월11일에 공포, 이듬해 11월29일 시행]에는 지방자치에 관한 조문은 포함되어 있지 않았다. 이 시기의 지방행정은 중앙의 엄격한 통제를 받는 수직적인 관계에 놓여 있었다고 할 수 있다. 예를 들어, 부현의 지사는 천황이 임명하고, 시장은 의회에서 선임된 뒤 천황의 승인을 거쳐 임명되었다. 또한 정촌장(町村長)은 의회에서 선출되지만, 지사의 승인을 얻어야 했다. 전후 헌법 개정으로 일본국헌법⁶⁾에 지방자치에 관한 조항이 포함되게 되었다. 일본국헌법에 포함된 지방자치에 관한 조문은 <표 1>의 지방자치에 관한 헌법규정대로 제8장 지방자치의 4조로 이루어진다.

제92조에서는 지방단체는 주민자치와 단체자치의 원칙에 따라 국가와 대등하게 행정을 실시하는 지방자치의 기본원칙을 담고 있지만, 지방자치가 충분히 이루어지고 있었다고는 말할 수 없다. 국가 및 지방 공공단체가 분담해야 할 역할을 명확히 하고 지방공공단체의 자주성

3) 메이지유신 후 공식적으로 사용되어 온 행정구의 명칭이지만, 폐한치현으로 없어진다.

4) 1869년 7월 25일, 메이지 정부가 모든 다이묘로부터 영지(版)와 영민(籍)을 조정에 반환하도록 한 중앙집권화사업이다. 이로 인해 강력한 법적근거를 가지고 한을 통제할 수 있게 되었다.

5) 7장 76조로 작성된 대일본제국헌법에는 지방자치에 관한 조문은 들어 있지 않았다.

6) 대일본제국헌법 제73조의 헌법 개정의 절차에 따라 제90회 제국회의의 심의를 거쳐 1946년 11월 3일 일본국 헌법으로 공포되어 1947년 5월 3일부터 시행되었다. 일본국 헌법은 시행으로부터 현재에 이르기까지 한 번도 개정되지 않았다.

과 자립성을 강화하고 개성이 풍부한 활력이 넘치는 지역사회의 실현을 도모하는 것을 목적으로 1995년에 지방분권개혁 추진법이 성립되었다. 2000년에는 국가와 지방의 역할분담의 명확화, 기관위임 사무제도의 폐지, 국가관여의 규칙화 등을 목표로 지방분권 일괄법이 시행되었다. 정부는 주민에게 친밀한 행정은 지방공공단체가 자주적이고 종합적으로 널리 담당하게 하고, 지역주민이 스스로의 판단과 책임하에 지역의 여러 과제를 해결할 수 있도록 지역분권 개혁을 추진하고 있다(總務省HP). 2013년 3월에는 지방분권개혁에 관한 시책의 종합적인 개발 및 실시를 추진하기 위해 지방분권개혁추진 본부가 각의 결정에 따라 내각에 설치되었다.

〈표 1〉 지방자치에 관한 헌법규정

조	지방자치 관련규정
제92조	지방자치단체 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본지(本旨)에 따라 법률로 정한다.
제93조	지방공공단체에는 법률이 정하는 바에 따라 그 의사 기관으로서 의회를 설치한다. 지방공공단체의 장, 그 의회의 의원 및 법률이 정하는 기타 관리는 그 지방공공단체의 주민이 직접선거한다.
제94조	지방공공단체는 그 재산을 관리하고 사무를 처리 및 행정을 집행하는 권능을 가지고, 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다.
제95조	위1의 지방공공단체에만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 따라 그 지방공공단체의 주민 투표에서 과반수의 동의를 얻어야 국회는 이를 제정할 수 있다.

출처 : 일본국헌법 제8장

〈표 2〉 지방자치제도의 변천

년도	지방자치제도
1869	版籍奉還
1871	廢藩置縣(진국에 3부 302현 설치)
1878	三新法制定(부현 밑에 군구정촌을 설치)
1947	지방자치법 제정(동경도제·도부현제·시제·정촌제를 통합하고 지사 이하의 도도부현 직원의 신분을 관리에서 지방공무원으로 개칭)
1974	지방자치법 개정(도와 특별구의 사무배분, 복합사무조합 창설)
1998	지방자치법 개정(특별구의 자주성·자립성 강화, 도에서 특별구로의 사무이양, 청소사무 등)
1999	지방자치법 개정(기관위임 사무제도의 폐지와 자치사무 및 법정 수탁사무의 창설, 지방공공단체에 대한 국가 또는 도도부현의 관여의 규칙화, 도도부현과 시정촌의 새로운 관계, 도도부현이 처리할 사무를 재구성)

출처 : 總務省HP를 근거로 필자작성

주 : 지방자치법은 1947년 제정으로부터 2014년까지 17회 개정되었다.

지방자치법 제1조의 3에는 지방공공단체에 대해 정하고 있는데, 지방공공단체는 보통 지방공공단체와 특별 지방공공단체로 정하고 있다. 보통 지방공공단체는 도도부현 및 시정촌으로 정하고 있으며, 도도부현(都道府縣)은 도쿄도(東京都), 홋카이도(北海道), 오사카부(大阪府), 교

토부(京都府), 그리고 43현⁷⁾으로 구성된다. 시정촌(市町村)은 헤세이대합병으로 그 수가 크게 감소하여 2014년 5월 현재, 790시, 745정, 183촌의 총 1718까지 감소했다. 특별 지방공공단체는 일본의 지방자치단체 가운데 보통 지방공공단체 이외의 법인을 가리키는데, 특별구(特別區)⁸⁾, 지방공공단체의 조합(組合) 및 재산구(財産區)⁹⁾ 등이 여기에 포함된다.

2. 지방자치단체의 대합병

일본의 시정촌 수는 3차례에 걸친 정부주도의 대합병을 거쳐 크게 감소했다. <표 3>에서 알 수 있듯이, 1888년에는 7만을 넘는 정촌이 있었으나 2014년에는 1,718까지 감소했다. 메이지·쇼와·헤세이의 시정촌 합병의 목적은 상이하다고 할 수 있다. 근대 경제개발이 시작되는 메이지 시대는 근대화를 위해 필요한 행정제도의 구축이 합병의 주요목적이었다. 쇼와의 시정촌합병은 전후(戰後)의 사회복지 등의 증가가 예상되는 행정사무를 처리할 수 있는 행정규모의 확대와 그에 따른 재정확보가 주된 목적이었다. 그러나 헤세이의 시정촌의 합병은 도쿄권 일극집중, 인구감소 및 고령화, 지방 재정적자의 심화 등이 합병의 주된 요인이었다고 할 수 있다.

1) 메이지대합병(明治大合併)

南(1994), Kuznets(1971)에 따르면, 일본의 근대경제개발은 1886년(메이지 20년)부터 시작된 것으로 추정하고 있다. 근대경제성장이 시작될 때까지의 일본은 지연공동체(地緣共同体)로서 자연적으로 발생한 생활기반인 정촌이 많이 존재하고 있었다. 메이지정부는 경제근대화에 따른 지방자치행정의 근대화를 실현하기 위해 정촌합병을 진행했다. 1889년 지방자치제도가 확립됨에 따라 소학교 령(小學校令)¹⁰⁾이 공포되어 소학교의 의무교육이 시작된다. 소학교와 호적사무처리를 위해 필요한 정촌의 규모를 300~50호(戶) 기준으로 합병이 이루어졌다. 메이지 지방제도의 재정시스템에 있어서의 시정촌의 재정은 시정촌이 소유하는 임야 등의 재산을 기본으로 운영하는 것으로 되어 있었다. 시정촌에는 충분한 재정적 기반이 없었기 때문에 의

7) 43현은 青森, 岩手, 宮城, 秋田, 山形, 福島, 茨城, 栃木, 群馬, 埼玉, 千葉, 神奈川, 新潟, 富山, 石川, 福井, 山梨, 長野, 岐阜, 静岡, 愛知, 三重, 滋賀, 兵庫, 奈良, 和歌山, 鳥取, 島根, 岡山, 廣島, 山口, 德島, 香川, 愛媛, 高知, 福岡, 佐賀, 長崎, 熊本, 大分, 宮崎, 鹿児島, 沖縄를 가르킨다.

8) 특별구는 동경도 23구 즉, 足立, 荒川, 板橋, 江戸川, 大田, 葛飾, 北, 江東, 品川, 澁谷, 新宿, 杉並, 墨田, 世田谷, 台東, 中央, 千代田, 豊島, 中野, 練馬, 文京, 港, 目黒를 가르킨다.

9) 지방공공단체의 조합은 보통 지방공공단체나 특별구가 담당하고 있는 사무의 일부를 공동처리하기 위해 설치한 법인을 말한다. 재산구는 시정촌이 합병을 할 때 그 전에 시정촌이 소유, 관리하고 있던 산림, 토지와 재산을 신 시정촌에 합병하는 것이 아니라 전에 소유하고 있던 시정촌이 그대로 관리, 처분할 수 있도록 하기 위해 설치된 행정조직을 말한다.

10) 최초의 소학교령은 1886년에 공포되어 소학교 4년간을 의무교육기간으로 했는데 1890년에 개정되었다.

무교육(소학교)에 대한 지출이 부담이 되었다(北山[2010]).

근대지방자치제도인 '시제정촌제(市制町村制)'시행에 따라 행정상의 목적(교육, 부과금, 토목, 구제, 호적사무처리)에 맞는 규모와 자치체로서의 정촌단위(에도시대부터 이어온 자연취락)와의 격차를 없애기 위해 정촌합병 표준제시(町村合併標準提示 [1888년6월13일 내무대신 훈령 제352호])에 따라 약 300~500호를 표준규모로 전국적으로 합병이 행해졌다(總務省HP). 메이지대합병의 결과, 71,314의 정촌은 15,859 시정촌으로 크게 감소했다.

2) 쇼와대합병(昭和대合併)

쇼와의 대합병은 전후의 시정촌의 지방자치단체의 역할을 강화하기 위해 이루어 졌다고 할 수 있다. 연합군 최고사령관 총사령부(General Headquarters)는 전쟁의 강권적인 체제를 자유주의의 관점에서 분권화를 진행했다. 1947년 4월에 도제(都制), 부현제(府縣制), 시정촌제(市町村制)를 일체화하면서 지방자치법을 공포하고 5 월에 시행했다. 같은 시기에 시행된 일본국 헌법 제8장에는 지방자치에 관한 조항이 포함되게 되었다. 전후 신제(新制) 중학교의 설치관리, 시정촌 소방과 자치체 경찰 창설의 사무, 사회복지, 보건위생 관계의 새로운 사무가 시정촌의 사무로 되어 행정사무의 효율적인 처리를 위해서는 규모의 합리화가 필요하게 되었다. 1953년의 정촌합병촉진법(제3조 '정촌은 대체로 8000명 이상의 주민을 표준')과 1956년의 신 시정촌건설 촉진법을 통해 '정촌 수를 약 3분의 1로 감소시키는 것을 목표'로 하는 정촌합병촉진 기본계획(1953년 10월 30일 각의 결정)의 달성을 도모했다((總務省HP). 이 합병 기간 동안의 시정촌 수는 9,868에서 3,472로 감소했다. 北山(2010)에 따르면, 다이쇼기(大正期)¹¹⁾에는 도시화가 진행되어 도쿄도의 인구는 225만 명에 이르렀고, 6대도시는 특별시 설치를 위한 움직임을 보이기 시작했다.

1886년에 공포된 중학교령은 "각 부현에서 중학교를 설치할 수 있지만, 지방비 지출 또는 보조에 의해 운영되는 중학교는 각 부현에 한 학교에 한하며 구정촌(區町村)의 비용으로 중학교를 설치할 수 없다"고 했다. 그러나 1891년 중학교령이 "각 부현에 수 개의 중학교를 설치할 수 있다"고 개정되었기 때문에, 중학교 1 개교를 효율적으로 설치·관리해 나가는 데 필요하다고 생각되는 규모로 인구 8,000명을 기준으로 시정촌합병이 진행되었다.

11) 다이쇼는 다이쇼 천황의 재임기간으로 1912-1926년이다.

3) 헤세이대합병(平成大合併)

總務省 보고서(2010)에 따르면, 인구감소·고령화 등의 사회·경제정세의 변화와 지방분권을 떠맡고 있는 기초자치단체에 어울리는 재무행정기반의 확립을 목적으로 1999년부터 전국적으로 시정촌합병이 적극적으로 추진되어 왔다고 언급하고 있다. 이것은 근대적인 교육제도와 재무행정 제도의 구축뿐만 아니라 전후의 사회복지증대 및 시정촌의 역할강화 등이 주된 목적이었던 메이지와 쇼와의 지방자치단체의 합병과는 다른 의미의 합병이라 할 수 있다. 北原(2010)는 1990년대 후반에 지방분권 개혁이 쟁점으로 되었으며 도시와 농산촌, 대도시권과 지방권 등 정치적 대립의 표면화 등 정치상황의 변화, 그리고 대도시권의 협소한 자치단체의 존재와 지방권의 약화되어 가는 지자체의 증가 등 행정시스템의 장애 등을 헤세이대합병의 요인으로 들고 있다.

합병의 결과, 2010년의 시정촌 수는 1,727까지 감소했으나, 합병에 대한 평가는 반드시 긍정적이라고는 할 수 없다. 합병의 평가로 재정지출 삭감과 직원의 능력향상 등 긍정적인 면도 있지만 주민들의 부정적인 평가도 많았다(總務省 설문조사). 시정촌합병의 이유로 재정상황(74.5%), 지방분권의 추진(61.3%), 저출산과 고령화(46.6%) 등을 들고 있지만, 이러한 성과가 미흡했다는 것이 합병의 부정적인 평가로 나타난 것으로 보인다.

헤세이의 대합병과 동시에 지방분권과 재정재건을 목적으로 한 삼위일체(三位一體)¹²⁾개혁도 진행되었지만, 그에 대한 평가는 다양하다. 赤井(2005)는 "지방재정에 관해서 말하자면 국가가 해야 할 역할은 크게 두 가지 있다고 생각된다. 첫째는 지방 재정운영을 위한 재원보장(내셔널 미니멈의 실현)이다. 둘째는 불공평 시정(기회의 평등)을 위한 재정조정이다. 첫째의 역할을 실현하기 위해 국가가 보장해야 할 최소한의 수준을 논의하고 국가와 지방의 역할분담을 명확히 해야 할 필요가 있다. 또한 둘째의 역할을 실현하기 위해서는 재원보장의 문제와는 별도로 어느 정도까지의 불평등을 용인할 것인가에 대한 논의가 필요하다"고 언급해 삼위일체 개혁의 문제점을 지적하고 있다. 菅原(2009)는 "삼위일체의 개혁은 세원이양과 국고보조부담금 개혁에 대해서는 구체적인 수치를 마련하고, 확실한 실현을 위해 다양한 공방이 벌어졌는데, 지방교부세에 관해서는 표면적이고 기술적인 조정으로 끝난 감이 있다. 물론 세원이양 금액과 국고보조부담금의 삭감대상의 결정에 대해 각 부처·지방간에 다양한 의견 대립이 보이고 상호가 납득한 결론이라고는 할 수 없다"며 앞으로의 분권개혁의 과제를 지적하고 있다.

12) 삼위일체 개혁이란 '지방에서 할 수 있는 것은 지방에서'의 이념 하에 국가의 관여를 축소하고 지방의 권한과 책임을 확대하여 지방분권을 한층 더 추진시킬 것을 목적으로 국고보조부담금 개혁, 세원이양, 지방교부세의 재검토의 세 개를 일체적으로 실시한 개혁을 말한다(總務省).

〈표 3〉 시정촌합병에 의한 시정촌 수의 변천

합 병	년	시	정	촌	계
메이지대합병 (明治大合併)	1888년 (明治21년)	-	(71,314)		71,314
	1889년 (明治22년)	39	(15,820)		15,859
	1945년 (昭和20년)	205	1,797	8,518	10,520
쇼와대합병 (昭和大合併)	1953년 (昭和28년)	286	1,966	7,616	9,868
	1956년 (昭和31년)	495	1,870	2,303	4,668
	1961년 (昭和36년)	556	1,935	981	3,472
	1965년 (昭和40년)	560	2,005	827	3,392
	1985년 (昭和60년)	651	2,001	601	3,253
헤세이대합병 (平成大合併)	1999년 (平成11년)	671	1,990	568	3,229
	2006년 (平成18년)	777	846	198	1,821
	2010년 (平成22년)	786	757	184	1,727
	2014년 (平成26년)	790	745	183	1,718

출처 : 總務省, ‘헤세이합병’ 에 관해서

Ⅲ. 일본의 광역경제권 구축과 대도시경제권 형성 전략

1. 대도시경제권 구축을 위한 광역연합의 출현

광역연합은 광역적인 교통체계의 정비, 공공시설의 일체적인 정비와 상호이용 등 일부 행정서비스를 공동으로 실시하는 것을 목적으로 여러 지방자치단체에 의해 설치되는 조직으로 특별 지방공공단체의 하나이다. 총무성은 "광역연합은 다양한 광역적 요구에 유연하고 효율적으로 대응함과 동시에, 권한이양을 받아들일 태세 정비를 위한 제도로, 도도부현, 시정촌, 특별구가 설치할 수 있으며 이러한 지자체의 사무중에 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당하다고 인정되는 사무에 대해 광역계획을 수립하고 필요한 연락조정을 취해 종합적이고 계획적으로 광역행정을 추진한다"고 설명하고 있다. 광역연합은 지방자치의 강화를 목적으로 1994년 지방자치법 개정에 의해 도입되어 이듬해 6월부터 시행되고 있는 제도이다.

1) 광역연합의 특색

광역연합의 특색을 정리해 보면 표4와 같다. ①지방자치단체가 다른 업무를 추렴해 광역연

합에서 처리할 수 있다. ②구성단체의 사무에 대해서도 광역계획에 반영해, 그 구성단체 사무의 실시를 권고할 수 있다. ③국가나 도도부현에 대해 권한이양을 요청할 수 있으며, 광역연합장이나 의원을 직접 또는 간접선거로 선출하고 광역연합에 대해 직접청구가 가능한 보다 민주적인 제도를 채용하고 있다.

〈표 4〉 광역연합의 특색

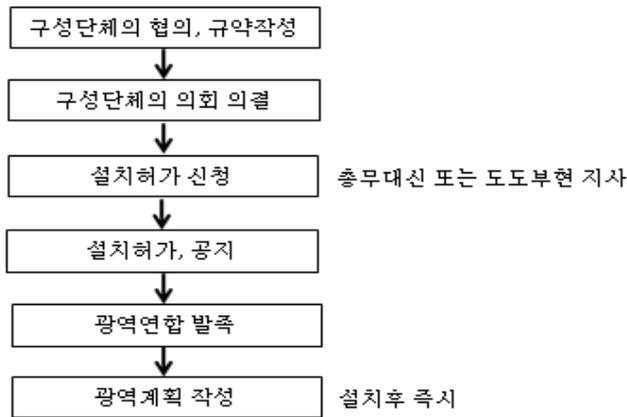
특 색	내 용
광역적인 행정의 필요성에 유연하고 복합적인 대응이 가능하다.	다각적인 사무처리를 통해 광역적인 행정목적을 달성 할 수 있는 구조이다. 즉 지방자치단체가 다른 업무를 추렵해, 광역연합에서 처리할 수 있다. 예를 들어, 시정촌의 일반 폐기물에 관한 사무와 도도부현의 산업 폐기물에 관한 사무를 광역연합에서 실시하고 광역적이고 종합적인 쓰레기처리 행정을 추진 한다.
광역적인 기획과 조정을 보다 쉽게 실시할 수 있도록 한다.	광역계획에는 광역연합 처리하는 사무뿐만 아니라, 구성단체의 사무에 대해서도 넣을 수 있다. 또한 그 구성단체의 사무의 실시에 대해 권고할 수 있다. 예를 들어, 쓰레기 수집방법이나 쓰레기 원료대책 등을 설명하고 구성단체에 실시를 권고할 수 있다.
중앙정부 등의 권한을 이양 받을 수 있으며 민주적인 제도로 운영함.	직접 국가와 도도부현으로부터 권한이양을 받을 수 있어서 개별 시정촌에서 시행이 어려운 업무도 광역연합이면 실행가능한 사무를 법률, 정령(政令) 또는 조례(條例)가 정하는 바에 따라 직접 광역연합이 처리할 수 있으며, 광역연합의 장관 의원은 직접 또는 간접선거에 의해 선출된다.

출처 : 總務省 “광역연합의 특색”을 참고로 필자작성

2) 광역연합의 설치절차 및 설치상황

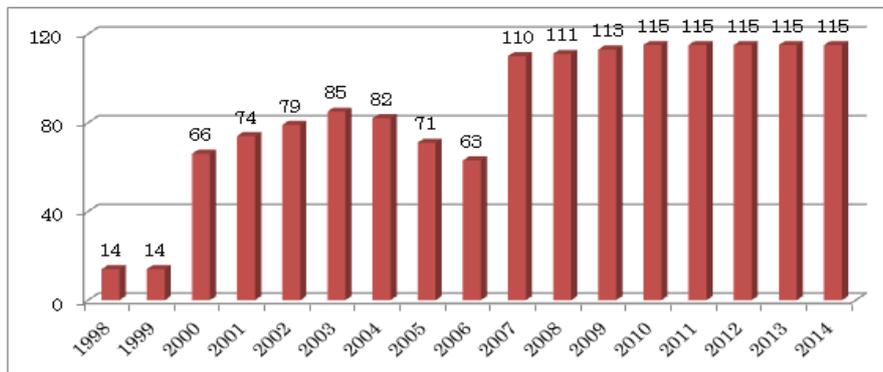
광역연합의 설치절차는 구성단체의 협의에 의해 규정을 정하고 의회의 의결을 거쳐 복수의 도도부현이 가입하고 있는 경우에는 총무대신(總務大臣)에게, 그 외의 경우에는 도도부현의 지사에게 허가를 신청한다. 광역연합의 설치 후 즉시 광역계획을 작성해야 한다(그림1 참고).

1995년 6월부터 시행된 광역연합제도에 의해 설치된 광역연합의 수는 급격하게 증가하고 있는 것을 그림2에서 알 수 있다. 광역연합의 수는 1998년에 14에 불과했지만 2000년부터 급격히 증가하여 2014년 5월 현재 115까지 증가했다. 2010년 12월에 설립된 간사이 광역연합을 제외하면 모두 시정촌으로 이루어진 광역연합이다.



출처 : 總務省 (<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html>) 2015년5월25일 열람

<그림 1> 광역연합의 설치절차



출처 : 總務省의 데이터를 근거로 필자작성

<그림 2> 광역연합 수의 추이

2. 도주제 (道州制)

도주제는 행정구역으로 도 (道) 와 주 (州) 를 설치하고자 하는 지방행정제도의 하나인데, 홋카이도 (北海道) 외의 지역에 부현단위를 초월하는 광역자치단체 즉 복수의 주를 설치해 그 도주에 보다 강력한 행정권한을 부여한다는 구상이다. 地方制度調査會¹³⁾ (2006)의 ‘도주제의 본연의 모습에 관한 답신’에 따르면, “일본의 현황을 보면, 분권형사회에 어울리는 역할분

13) 내각총리대신의 자문기관인 지방제도조사회가 도주제의 본연의 모습에 관해 검토를 한 결과를 2006년2월28일 답신하였다.

담이 실현되고 있다고는 보기 어렵다. 정책의 기획입안에서 관리집행에 이르기까지의 흐름은 국가와 지방 사이에 복잡하게 얽혀 있기 때문에, 재무행정의 비효율성이나 행정절차의 중복이 발생하고, 또한 책임 소재가 모호하게 되어 있다. 도주제는 국가와 기초자치단체 사이에 위치한 광역자치단체의 본연의 모습을 검토하여 국가와 지방 쌍방의 정부를 재구축하려는 것이며, 그 도입은 지방분권을 가속시켜 국가로서의 기능을 강화하고 국가와 지방을 통한 강력하고 효율적인 정부를 실현하기 위한 효과적인 방안이 될 가능성을 가지고 있다”고 도주제의 필요성과 효율성을 주장하고 있다.

1) 도주제의 추진배경

도주제에 관한 논의는 제2차세계대전 이전부터 시작되었다. 예를 들어, 부현를 그대로 완전한 자치체로 하고 그것과 별도로 국가의 행정기관으로서 주청(州廳)을 설치하는 방안¹⁴⁾ 등을 들 수 있다. 전후 도주제에 관한 논의는 활발하게 이루어지게 되었지만, 국가차원에서 의 깊이 있는 논의는 이루어지지 않았다. 2006년 12월에 ‘도주제특구추진법’이 성립되고 2009년 12월에 총무성과 일본경제단체연합회(日本經濟団体連合會)에 의한 도주제에 관한 작업부회(作業部會)가 설치되어 2010년 6월에는 ‘지역주권 전략대강(地域主權戰略大綱)’이 각의 결정되었다.

全國知事會¹⁵⁾ (2012)의 ‘도주제에 관한 기본적인 사고’에서는 “현재 일본은 인구감소 사회의 도래나 저출산·고령화에 의한 인구구조의 격변, 경제·사회의 글로벌화에 따른 국제경쟁의 격화 등 이제까지 없었던 큰 구조변화에 직면하고 있다. 앞으로 일본이 지속적인 발전을 이룩하기 위해서는 확실적인 중앙집권형시스템을 바꾸어 지역이 다양화하는 사회에서 만들어 내는 경쟁력을 국가전체의 성장에 연결시켜 가는 다극적이고 다양화된 분권형국가로의 전환이 요구된다”라고 주장하고, 도주제의 필요성을 강조하고 있다. <표 5> 도주제의 기본원칙에서 알 수 있는 것처럼 도주는 도도부현을 대신하는 광역자치단체로서의 의미를 부여하고, 국가와 지방의 역할분담을 근본적으로 재검토하는 것을 목표로 삼고 있다.

14) 1927년 다나카(田中義一) 내각의 행정제도심의회가 전국을 6주로 나누어 주청(州廳)을 설치하는 안을 제안했다.
15) 각 도도부현 간의 연락을 긴밀히해 지방자치의 원활한 운영과 진전을 꾀할 것을 목적으로 1947년10월에 ‘전국지방자치협의회연합회’가 결성되어 1950년10월에 명칭을 전국지사회(全國知事會)로 변경했다.

〈표 5〉 도주제의 기본원칙

1. 지방분권을 추진한다.
2. 도주는 도도부현을 대신하는 광역자치체로 지방자치체는 도주와 시정촌의 이원제로 한다.
3. 국가와 지방의 역할분담을 근본적으로 재검토해 내정(內政)에 관한 사무는 기본적으로 지방이 일괄해서 담당하고 지방이 주체적이고 종합적인 정책전개를 가능케 한다.
4. 사무의 관리집행을 담당하고 있는 ‘정부의 파견기관(出先機關)’의 폐지는 물론, 기획입안을 담당하고 있는 ‘중앙부처’의 해체 및 재편을 포함한 중앙정부의 재검토를 수반한다.
5. 내정에 관한 사무에 대해 주도에 결정권을 부여하기 위해 국가의 법령의 내용을 기본적 사항에 한하여 광범한 자치입법권을 확립한다.
6. 도주가 지역의 특성에 맞도록, 자기결정과 자기책임 하에 정책전개가 가능하도록, 국가와 지방의 역할분담에 상응하는 자주성, 자립성이 높은 지방세 재정제도를 구축한다.
7. 도주의 구역에 관해서는 국가와 지방 쌍방의 상황을 검토한 후 논의되어야 할 것이며 도주의 형태에 관한 논의만을 선행시키는 것이 아니라 주민 서비스에의 영향, 지리적, 역사적, 문화적 조건 등 지방의 의견을 최대한 존중하여 결정해야 한다.

출처 : 全國知事會 ‘도주제에 관한 기본적인 사고’ (2013년1월) 를 참고로 필자작성

地方制度調査會(2006)에서도 최근의 격심한 사회와 경제정세의 변화 속에서 현행의 지방자치체도로 이러한 변화에게 대응할 수 있을가의 의문을 품고 있다. 구체적으로는, ①시정촌의 합병진전에 의해 도도부현으로부터 시정촌으로의 권한이양이 가능해지고, 도도부현의 역할의 재검토가 필요하다. ②환경규제, 교통기반정비, 관광추진 등의 과제에 대하여 복수의 광역자치단체가 제휴해서 시행하고 있는 경우도 있다. 장래의 도시화나 인구감소 등의 과제에 광역적으로 대응할 필요가 있다. 또한 재정적인 제약의 완화를 위해서도 도도부현의 구역을 초월하는 광역자치단체가 필요하다. ③지방분권 개혁의 담당자로서, 다시 말해 광역행정사무를 이양해 받을 광역자치단체가 필요하다.

日本經濟団体連合會(2008)는 “저출산·고령화, 인구감소라고 하는 현실의 속에 지역경제·사회는 여러 면에서 어려운 상황에 직면해 있다. 게다가 도쿄 권으로의 과도한 일극집중은 대규모의 재해에 대한 리스크를 증대시키고 있다. 또한 격화하는 글로벌 경쟁에 뒤처지고 있으며, 국제적인 지위의 저하를 초래한다”라고 말하고, 도주제를 국가와 지방의 역할과 통치의 본연의 자세 등, 행정의 모든 면을 재검토하는 ‘궁극적인 구조개혁’이라고 의미를 부여하고 있다. 原本(2009)는 도주제는 지방자치, 재정재건, 행정의 효율화 등을 일괄적으로 할 수 있으며, 나아가 해외 각국과 대등하게 경쟁할 수 있는 규모가 가능함으로 글로벌화에도 대응할 수 있는 제도로 평가하고 있다. 內閣官報(2007)는 도주제에 있어서의 국가와 광역자치단체의 역할분담과 도주제의 메리트와 문제점에 대한 여러 의견을 게재하는 등 도주제에 대한 적극적인 자세를 보여주고 있다.

2) 도주 구역과 역할분담

도주의 구역에 대해서는 여러 의견이 있지만, 地方制度調査會(2006)는 인구나 경제규모, 교통·물류, 각 부성(府省)의 지방지분부국(地方支分部局)의 관할구역과 같은 사회경제적인 제조조건에 기후나 지세 등의 지리적 조건, 정치행정구획의 변천 등의 역사적 조건, 생활양식의 공통성 등의 문화적 조건도 감안하고 있다.¹⁶⁾ 일본 경제단체연합회와 도주제추진본부에서는 현재의 도도부현을 폐지하고, 이것을 대신하는 광역자치단체로서 10개정도의 도주의 설치를 제언하고 있다.

국가 및 도주, 시정촌의 사무분담에 있어서는 지방자치법 제1조의 2가 정하는 국가의 역할, 즉 “국가는 국제사회에 있어서 국가로서의 존립을 위협하는 사무, 전국적으로 통일해서 정하는 것이 바람직한 국민의 제활동, 혹은 지방자치에 관한 기본적인 준칙에 관한 사무, 전국적인 관점에서 이루어져야 할 시책 및 사업의 실시, 기타 국가가 본래 완수해야 할 역할을 중점적으로 담당, 주민과 밀접한 행정은 가능한 한 지방공공단체에 맡기는 것을 기본으로 지방자치단체 사이에 적절한 역할분담을 한다”에 따라 전국지사회에서는 <표 6>과 같이 역할분담의 예를 들고 있다.¹⁷⁾

<표 6> 국가·광역자치체·기초자치체의 역할분담의 예

분야	국가	광역자치체	시정촌
사회자본정비	고속자동차도로, 거점공항	간선도로, 일반국도, 항만, 공항/산지, 하천, 해안, 삼림, 수자원의 보전/광역적 투자계획	일반도로, 농림도, 어항, 준용하천 등의 보전/도시계획 및 조성/상하수도/공영주택/도시공원/문화시설 등의 도시기반설비
산업·경제	통화, 금융, 도량형/경제정책/증권거래/에너지	농지등의 광역적 토지이용/농림수산업의 진흥/관광, 중소기업지원 등의 산업지원	상점가 대책/관광시설의 정비, 경관 보호
교통·통신	신칸센	철도/광역교통 네트워크/정보통신 인프라의 정비	
고용·노동 복지·건강	노동기준 공적연금/공적보험/의약품	고용대책/전문적 인재육성/무료 직업소개, 광역의료/감염증	무료 직업소개, 고령자·장애자·아동복지, 모자복지등의 보건복지 시책/생활보호/보육소/지방의료
교육·문화·과학기술	우주개발/원자력 이용/국보	대학, 고등학교, 특수학교, 학교법인/중요문화재	소중학교, 유치원, 생애교육, 문화
환경	국립공원 지정	산업폐기물 대책/환경감시·규제/국립공원내의 행위제한	쓰레기 처리/생활환경의 보전
치안·안전·방재 외 기타	국민보호/해상보안, 항공보안, 관세/여권/외교, 방위, 안전보장/사범/출입국관리	경찰/광역방재/위험관리	소방, 방재, 호적, 주민기본대장, 외국인 등록

출처: 全國知事會, <http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/3/4200712shiryu2.pdf> (2014, 5, 21 열람)

16) 지방제도조사회(2006) 19-21쪽,

17) 内閣官房(2007)에는 도주제에 있어서의 국가와 지방자치체의 역할분담에 관한 의견을 게재하고 있다.

3. 대도시경제권 형성 전략-오사카도 구상(大阪都構想)

오사카도 구상은 오사카부(大阪府)와 정령시(政令市)인 오사카시(大阪市), 사카이시(堺市)를 폐지하고 인구 30만명 규모의 10~12의 특별자치구에 의해 구성되는 오사카도(大阪都)를 설치하고자 하는 구상이다. 이중(二重) 행정서비스를 검토하고 주민생활을 세밀하게 지원해 가는 조직체제의 정비, 민영화를 통해 새로운 재원의 확보, 부시(府市)의 전략·정책의 일체화, 또 하나의 수도기능 등을 목적으로 하시모토 토오루(橋本徹) 오사카지사(2010년 당시)가 제창한 개념이다.¹⁸⁾ 2015년 4월에 오사카도 구상의 완결을 목표로 하고 있지만, 이를 위해서는 제도안(制度案)을 오사카부 의회와 오사카시 의회에서 의결하고 시민에 의한 주민투표에서 과반수의 찬성을 얻을 필요가 있다(朝日新聞2014년 2월 2일).¹⁹⁾ 일본국헌법 제8장 제95조에는 “한 지방공공단체에만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 따라 그 지방공공단체의 주민투표에서 과반수의 동의를 얻어야 국가는 이를 제정할 수 있다”고 명시하고 있다.

급속한 산업화의 진전에 따라 도시로의 인구집중과 도시화 문제에 대응하기 위해, 도쿄, 요코하마(横浜), 나고야(名古屋), 교토(京都), 오사카, 고베(神戸) 등 각 시는 대도시의 권한과 재원강화를 요구하게 되고, 도쿄부(東京府)와 도쿄시(東京市)를 폐지하고 도쿄도(東京都)를 설치했다(1943년 7월). 오사카도 구상은 도쿄도제(東京都制)를 모델로 하고 있다고 하지만, 구체적인 내용을 보면, 정령시의 파견기관인 현재의 구(區)를 폐지하고 새로운 특별구를 설치, 교육, 복지, 보건위생 등 중핵도시 수준의 권한을 이양해, 특별자치구에는 구장(區長) 공선제를 채용하는 것과 동시에 구의회를 둔다. 한편, 오사카도는 광역 인프라정비, 도시계획, 고용대책 등의 권한을 소관하고 있다(東京財團 [2012]). 이러한 오사카시의 재편을 둘러싼 논의는 표7에서 알 수 있듯이 1952년으로 거슬러 올라간다.

오사카도 구상은 이중 행정의 재검토 등을 평가하는 의견도 있지만, 여러가지 문제점도 지적하고 있다.村上(2011)는 오사카도에 설치되는 중핵도시 수준의 특별 행정구는 복지와 보건은 담당할 수 있지만, 도시계획, 대형 재개발, 소방 등 정령지정도시의 주요한 권한은 가질 수 없고 그 사업들은 오사카도에 흡수되어 버린다. 또한 규모가 작은 특별행정구에서는 담당할 수 없는 오사카시와 사카이시의 대형 시설(대중교통, 대학, 병원, 박물관 등)도 오사카도

18) 지방자치법의 근본적인 개정의 검토, 지방정부 기본법의 제정을 위해 오사카에서 새로운 자치제도를 제안하고자 대도시제도의 조사, 연구를 하는 것을 목표로 ‘오사카부자치제도연구회’를 2010년4월에 발족했다.

19) 오사카유신의 마츠이(松井一郎) 간사장(오사카부 지사)은 오사카도 구상에 관한 주민투표를 가능하면 2015년 봄의 통일지방선거와 함께 실시하고자 한다고 밝혔다(아사히신문 2014.5.15). 올 가을에 주민투표를 실시해 내년 봄(2015년4월)에 오사카도 구상을 실현한다는 목표는 수정될 가능성이 높다.

가 무상으로 취득해 버린다고 문제점을 지적하고 있다. 松田(2012)와 高壽(2014) 등은 오사카 도구상은 무엇보다도 먼저 지방제도개혁의 기본원칙에 반(反)한다고 지적한다. 지방제도개혁의 기본이념은 지방분권이며, 권한·재원·사무를 주민과 밀접한 기초자치단체에 두는 것이다. 이중 행정은 2개 이상의 자치단체가 실시하는 서비스 등이 과잉공급되는 경우를 말하는데, 이는 지자체의 상호조정²⁰에 의해 대응이 가능하다. 또한 도와 특별자치구 간, 특별자치구 간의 재정조정은 큰 과제라고 지적하고 있다. 片木(2012)는 예를 들면, 오사카 부립대학과 오사카 시립대학은 부민과 시민의 요구에 부응하는 시설이라 할 수 있으며, 재정 효율상의 이유로 양자를 통합해야 한다면, 부 또는 시가 운영주체를 통일하면 해결이 가능하다. 즉 '보완성의 원리'²⁰에 의해 부와 시가 해결 가능한 것으로 오사카도 구상이라고 하는 제도 개혁안은 필요치 않다고 지적하고 있다.

〈표 7〉 오사카부시(大阪府市)의 재편을 둘러싼 논의의 경과

년도	사 항
1952년	오사카시가 주변7시정촌의 합병을 신청하지만 부지사(府知事)의 반대로 좌절
1953년	부의회가 '오사카 산업부'설치를 결의
1955년	부의 연구회가 '오사카 상공부' 창설을 제언
1956년	시가 정령시로 지정
1963년	츄우마 가오루(中馬鑿)시장이 오사카시 제도의 개혁과 지역(市域)의 확장을 제창
1970년	제14차 지방제도 조사회가 '오사카의 현상유지'를 내용으로 하는 답신
2001년	오타 후사에(太田房江) 지사가 '오사카도 구상'을 언급
2002년	간사이 경제동우회(關西經濟同友會)가 '오사카주'의 창설을 제언
2003년	시의 연구회가 '슈퍼 지정도시' 창설을 제언
2004년	부의 연구회가 '오사카도 구상'을 제언

출처 : 東京財團 (2012)

20) 정책결정이나 자치등을 가능한 작은 단위에서 행하고 실행할 수 없는 부분만을 보다 큰 단위에서 보완해 가는 것을 말한다. 즉, 정책결정은 보다 영향을 받기 쉬운 시민이나 커뮤니티와 친밀한 레벨에서 이루어져야 한다는 원칙이다.

IV. 일본 간사이지역의 글로벌 경제발전 사례 분석

- 간사이 광역연합²¹⁾을 중심으로

1. 간사이 광역연합 개요

간사이 광역연합(關西廣域連合)은 도쿄를 중심으로 한 수도권에 대한 경제적 지위²²⁾ 저하를 막고 개성이 풍부하고 활력이 넘치는 간사이를 만들어 가는 것을 목적으로 2010년 12월에 설립된 특별 지방공공단체이다. 도주제에 대해 오랫동안 논의되어 왔지만, 그렇다할 진전이 보이지 않는 가운데, 분권형사회의 실현, 간사이 전체의 광역행정을 담당하는 책임주체 만들기, 국가와 지방의 이중 행정을 해소하고 국가의 지방지분부국(地方支分部局)의 사무를 이양받는 주체정비를 목표로 간사이 광역연합은 설립되었다. 1994년 지방자치법 개정²³⁾에 따라 1995년 6월부터 광역연합 제도가 시작되었다. 2000년부터 시정촌으로 구성되는 광역연합이 급격히 증가해 2014년에는 115단체까지 증가했는데, 복수의 부현으로 구성된 광역연합은 간사이 광역연합이 유일한 단체이다.²⁴⁾ 설립 당시는 2부 5현(교토부, 오사카부, 시가현, 효고현, 돗토리현, 와카야마현, 도쿠시마현)에서 시작했지만 오사카시 및 사카이시가 2012년 4월에, 그리고 교토시와 고베시가 2012년 8월에 가입함으로써 2부 5현 4정령시 체제로 구성되었다.

도주제는 홋카이도 이외의 도도부현을 폐지하고 새로운 행정구역으로 여러 주를 설치하고 그 도주에 보다 강한 지방자치권을 부여한다는 구상이다. 이에 반해 광역연합은 부현과의 공존을 전제로 한 현행 지방자치법에 따라 설치되는 특별 지방공공단체이다. 간사이 광역연합(2014)의 ‘도주제의 본연의 자세연구회’에서는 간사이에는 간사이 광역연합이라는 전국에서 유일한 부현을 초월한 광역연합이 있고 도주제의 도입 논의에 관계없이, 예를 들면 하천의 통합적 유역관리와 삼림 환경세의 도입 등을 공동으로 검토, 실시하여 지역 스스로가 상하류의 이해관계를 조정하면서 간사이의 실정에 맞는 시책을 추진해 나갈 수 있다”고 논해 간사이 광역연합의 역할을 높이 평가하고 있다.

21) 간사이 광역연합에 관해서는 동 연합의 웹사이트와 ‘간사이 광역연합에 관해서(2013)’를 근거로 한 내용이다.

22) 2010년의 인구나 지역총생산은 전국의 약 16%를 차지하고 있으며, 유럽연합(EU)을 모델로 하고 있음.

23) 지방자치 강화의 일환으로 지방자치법 제3편(특별지방공공단체) 제3장에 제3절 ‘광역연합’이 도입되었다.

24) 시코쿠(四國) 4현 즉, 香川縣, 德島縣, 高知縣, 愛媛縣이 제휴하여 ‘시코쿠 광역연합(四國廣域連合[가칭])’의 설립에 관해 의사표명을 했다(2012년4월). 큐슈(九州)의 山口縣, 福岡縣, 佐賀縣, 大分縣, 長崎縣, 熊本縣, 宮崎縣, 鹿兒島縣, 沖繩縣으로 구성된 지방지사회(地方知事會)는 국가 과건기관의 사무와 권한을 ‘통제로’ 이양받기 위한 조직으로 ‘큐슈광역행정기구(九州廣域行政機構[仮称])’의 설립을 목표로 하고 있다고 표명했다(2010년10월).



출처 : 간사이 광역연합

<그림 3> 간사이 광역연합의 구성단체

2. 간사이 광역연합의 사무

1) 광역사무

글로벌적인 관점에서 아시아의 거점, 서일본의 거점 만들기를 목표로 함과 동시에, 다양한 개성과 장점을 가진 간사이의 각 지역이 전체적인 발전을 해 나가는 것을 기본 방향으로 하고 있다. 간사이 광역연합이 담당하고 있는 업무는 방재, 관광·문화진흥, 산업진흥, 의료, 환경 보호, 자격시험·면허 등 직원연수의 7 분야이지만, 장래적으로는 ‘성장하는 광역연합’으로서 항만의 일체적인 관리와 국도·하천의 일체적인 계획·정비·관리 등을 목표로 하고 있다. 특히 국가 파견기관의 권한이양을 받는 주체의 조속한 실현을 목표로 하고 있다 (關西廣域連合HP).

<표 8> 간사이 광역연합의 지역별 사무분장

분야	담당지자체	사무내용
광역방재	효고현 (兵庫県)	재해발생시의 광역지원체제 강화 간사이 광역지원훈련 실시 방재분야의 인재육성
광역관광·문화진흥	교토부 (京都府)	‘간사이관광·문화진흥계획’의 전략적인 추진 해외 관광프로모션 실시 통역안내사 등의 인재육성 간사이 전역의 관광통계조사

분야	담당지자체	사무내용
광역산업진흥	오사카부 (大阪府)	세계의 성장산업을 주도하는 이노베이션 창출 환경·기능 강화 중견·중소기업등의 국제경쟁력 강화 간사이 브랜드의 확립을 통한 지역경제의 전략적 활성화 산학관에 의한 고도의 인재확보와 육성 지산지소(地産地消)의 추진
광역의료	도쿠시마현 (徳島縣)	광역적인 닥터 헬기의 배치·운항 광역재해의료체제의 정비 구급의료 인재등의 육성
광역환경보전	시가현 (滋賀縣)	온실가스 삭감을 위한 광역 감시 부현을 초월하는 동물 보호관리
자격시험면허등	오사카부 (大阪府)	조리사, 제과위생사, 준간호사에 관한 시험실시·면허교부
광역직원연수	와카야마현 (和歌山縣)	정책형성능력 연수실시 단체제휴형 연수실시

출처 : 關西廣域連合 (2013) 을 참고로 필자작성

2) 국가 파견기관의 사무와 권한이양

간사이 광역연합(2013)에 따르면, “국가의 파견기관이 실시하고 있는 사무 중 정부 부처에서 실시해야 할 사무나, 간사이의 광역과제 해결에 이바지할 사무, 부현 영역을 초월하는 사무에 관해서 국가로부터 사무이양을 받아 일원적으로 처리함으로써 국가와 지방의 이중 행정을 해소한다. 또, 새롭게 처리할 본격적인 사무로서 국가로부터 권한과 재원을 이양받아 광역교통, 물류기반정비 사무를 실시한다. 또한, 설립 당초부터 처리하고 있는 각 분야에 있어서는 국가로부터 사무이양을 받아 처리함으로써 사무의 확충을 도모한다” 라고 국가 파견기관의 사무·권한이양의 필요성을 강조하고 있다.

간사이 광역연합은 2010년 12월 ‘국가 파견기관 대책위원회’를 설치하고, 국가 파견기관을 ‘통째로’ 이양받을 것을 제안함과 함께 ‘킨키경제산업국 (近畿經濟産業局)’ ‘킨키지방정비국 (近畿地方整備局)’ ‘킨키지방환경사무소 (近畿地方環境事務所)’의 3기관의 이관을 요구하고 국가와 협의를 진행해온 결과, 관련 법안의 각의 결정에는 이르렀지만, 국가로의 제출에는 이르지 않았다. 그러나 국가로부터의 권한이양을 받는 것을 전제로 향만의 일체적인 관리운영, 국도 및 하천의 일체적인 계획, 정비 및 관리 등의 사무처리에 대한 기본방향을 검토하고 있다 (關西廣域連合) .

2013년 2월에 수도기능(首都機能) 백업의 구조구축에 관한 제언을 하는데, 이것은 정치, 행정, 경제의 중추기능이 수도권에 일극집중되어 있기 때문에, 동일본대지진(東日本大震災)과

같은 재해발생의 경우는 수도기능 마비의 가능성이 있기 때문이다. 수도권의 재해시에 간사가 담당할 수 있는 역할의 예로는 황실(皇室) 안전확보, 재해대책 사령탑기능, 금융의 중추기능, 비즈니스의 중심기능, 국내외로의 정보발신기능 등을 들고 있다.

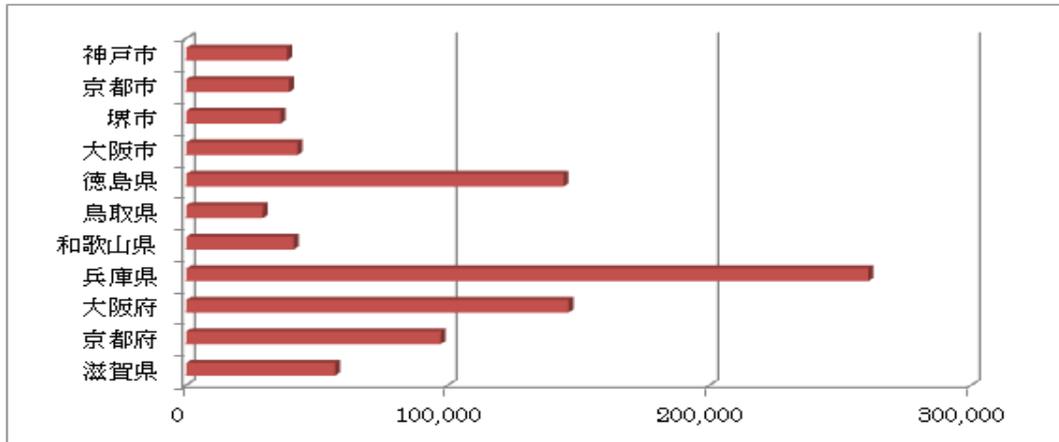
3. 간사이 광역연합의 조직과 예산

광역 연합의회는 지방자치법에 규정된 의결사항(조례의 제정 및 폐쇄, 예산의결 및 결산의 승인)의 의결, 선거(의장, 선거관리위원회 등), 검사, 감사의 청구, 의견서 제출 등 보통 지방공공단체의 의회와 같은 권한을 가진다. 간사이 광역연합 장(長)은 구성단체의 장 중에서 구성단체의 장의 투표에 의해 선출된다. 선출위원의 정수는 36 명으로, 구성단체의 의회에서 각 의회의 의원을 선출한다. 의원의 정수는 각 부현 지역별로 기본적으로 2명씩 배분하고, 인구규모에 따라 의원 수를 추가한다.²⁵⁾ 그러나 부현 역내에서 협의한 결과, 정령시(政令市)의 의석배분(議席配分)은 오사카시 3명, 교토시, 사카이시, 고베시는 각 2명이다. 또한 참가분야 수나 구성단체 간의 균형, 국가의 지방기관의 관할을 고려해서 효고현(1명), 돗토리 현(2명), 도쿠시마 현(1명)의 정수(定數)를 특별로 감소시켰다.

광역연합 분부금(分賦金)에 대해서는 지방자치법 제291조의 9에 "광역연합의 경비지변(經費支弁)의 방법으로 광역연합을 조직하는 보통 지방공공단체 또는 특별 구의 분부금에 대해 정하는 경우에는 광역연합이 만드는 광역계획의 실시를 위해 필요한 연락조정 및 광역계획에 따라 종합적이고 계획적인 사무의 처리에 이바지하기 위해 해당 광역연합을 조직하는 보통 지방공공단체 또는 특별구의 인구와 면적의 규모, 지방세 수입액, 재정력 등 객관적인 지표를 근거로 해야 한다"고 규정하고 있다. 2014년도의 부담금(負擔金) 내역은 그림4에서 볼 수 있듯이, 효고현이 가장 많았다. 예산에서는 광역의료비가 차지하는 지출이 가장 큰 것을 표9에서 알 수 있다. 광역의료비는 수익이 특정되는 사업(닥터 헬기의 운항사업)이 포함되어 있지만, 그 사업에 관계되는 비용은 국고 보조금으로 충당하고 있다.

25) 인구 250만 미만은 2명, 250만-500만은 4명, 500만-750만은 6명, 750만 이상은 8명을 추가한다. 의원 수는 시가현 4명, 교토부역 6명(교토부 4명, 교토시 2명), 오사카부역 10명(오사카부 5명, 오사카시 3명, 사카이시 2명), 효고현역 7명(효고현 5명, 고오베시 2명), 와카야마현 4명, 돗토리현 2명, 토쿠시마현 3명이다.

(단위 : 천엔)



출처 : 關西廣域連合HP를 참고로 필자작성

<그림 4> 간사이 광역연합의 부담금 내역 (2014년도 예산)

<표 9> 간사이 광역연합의 예산

(단위 : 천엔)

【세출】	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
총무비·의회비	73,180	159,747	323,312	347,102	348,656
광역방재비	953	10,143	17,425	17,101	21,111
광역관광·문화진흥비	1,060	16,235	21,272	31,831	32,309
광역산업진흥비	816	22,120	27,854	40,604	46,899
광역의료비	825	215,079	215,738	633,520	871,216
광역환경보전비	878	25,697	25,928	26,458	38,399
자격시험·면허비	210	16,650	14,517	112,506	108,030
광역직원연수비	170	3,191	3,420	4,139	4,304
기타	5,002	5,003	5,001	5,001	5,001
합계	83,094	473,865	654,467	1,218,262	1,475,925
【세입】	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
분담금 및 부담금	83,092	367,976	547,460	785,240	932,098
사용료 및 수수료			1,120	113,626	109,070
국고 보조금		105,886	105,882	312,690	430,516
기타	2	3	5	6,706	4,241
합계	83,094	473,865	654,467	1,218,262	1,475,925

출처 : 關西廣域連合HP를 참고로 필자작성

주 : 국고 보조금은 수익이 특정된 사업(타터 헬기운항)에 필요한 보조금이다.

4. 간사이 광역경제권의 글로벌 성장전략 및 성과

1) 자율적이며 통일적인 광역경제권 성장전략 추진

산업클러스터²⁶⁾ 지원정책 등 일본의 지역산업정책은 정부주도로 관련 기관(정부, 부현, 시정촌)이 각자의 성장전략에 기초하여 실시하고 있으나 관련 정부기관에 의해 중적으로 연계된 보조금, 연구개발비지원, 금융 및 세제 지원, 규제완화 등 행정 상호간의 연계는 미흡하고 도도부현간의 성장전략 불일치, 효과적인 네트워크 형성에 애로가 발생하고 있는 점을 고려하여 중앙정부의 관련조직을 축소하고 권한 및 재원을 광역연합 등 광역자치단체로의 위임하고 광역경제권이 자율적으로 통일적인 성장전략을 기획하고 권역내 자치기구의 성장전략을 조정하는 등 지역경제를 활성화하려는 시도를 추진하고 있으며 현재 광역권내 투자계획 및 조정역할을 간사이 광역연합이 담당하고 있는 등 광역연합의 위상이 한층 제고되고 있다.

간사이 광역연합의 2014년도 사업계획²⁷⁾을보면, “간사이지역이 가지고 있는 산업집적, 인프라, 인재 등의 잠재력을 살려 간사이 전체의 활성화와 국제경쟁력을 강화해 나가기 위해 각 구성 부현시와 일체적으로 대처해 나감과 동시에 산학을 비롯한 관계기관과도 적절한 역할분담과 긴밀한 협력체제를 구축하여 나간다” 라고 광역산업진흥의 기본방침을 밝히고 있다. 간사이 광역연합은 2040년까지 간사이경제권의 경제.산업 비중을 현재의 16%에서 25%로 끌어올려, 지역총생산(GRP)을 2010년 대비 1.8 배 (약180조 엔)의 증가를 목표로 하고 있다. 이 목표달성을 위한 전략으로 부현영역을 초월한 기술지원을 통한 그린이노베이션(green innovation), 라이프이노베이션(life innovation) 분야의 중소기업의 참여를 촉진하고 있으며 산업클러스터 형성에 의한 세계의 성장산업을 선도함과 동시에 국제연구개발거점 형성을 목표로 하고 있다. 간사이 지역에는 우수한 대학과 연구기관 그리고 기업이 집적되어 있으며 바이오, 라이프, 환경.에너지, 그린라이프 분야의 산업클러스터가 분포되어 지역경제 활성화에 크게 기여하고 있다 (<표 10>참고).

26) 간사이지역 산업클러스터는 바와코환경산업창조지역, 북오사카바이오클러스터 등 14개가 있으며, 기업 2,200개, 대학 88개, 연구기관 74개가 참여하고 있다.(간사이광역연합 산업클러스터 개요 일람.

27) 광역산업진흥은 오사카부의 광역산업진흥국이 담당하고 있다.

〈표 10〉 간사이지역 산업클러스터

클러스터	개요
나가하마(長浜)바이오 클러스터(滋賀縣)	지역의 농림수산자원과 바이오기술을 이용한 농수산공 협력에 의한 지역 활성화 (51개 기업,6개 대학,2개 연구기관)
시가의공협력(医工連携) 제조클러스터 (滋賀縣)	의학,이공계대학의 지적집적과 제조업의 산업집적으로 차세대 진단,치료기술의 연구개발 (133개 기업,5개 대학,2개 연구기관)
환 비와호 환경산업 창조 에리어(滋賀縣)	자연에너지와 바이오마스자원등을 이용한 지역 분산형 에너지사회를 지향
교토 산업에코.에너지 추진기구(京都市)	에코 에너지관련 산업창출, 중소기업의 에너지절약형화, 신에너지 보급(287개 기업,1개 대학,7개 연구기관)
교토지역 슈퍼클러스터 프로그램 (京都市)	현저한 에너지절약효과가 기대되는 SiC반도체의 제품화와 보급(29개 기업, 10개 대학,5개 연구기관)
교토 차세대에너지시스템 창조전략 (京都市)	안전하고 지속적인 차세대 에너지 시스템 구축 (3개 기업,3개 대학,1개 연구기관)
교토 바이오시티구상 (京都市)	차세대의 신산업형성 촉진을 위해 산학관 협력으로 바이오시티 추진(423개 기업,15개 대학,15개 연구기관)
간사이문화학술연구도시 (京都市、大阪府、奈良縣)	간사이 문화학술연구도시
복오사카 바이오클러스터 (大阪府、大阪市)	사이토(彩都) 라이프 사이언스 파크, 제약기업, 의료기기 등의 제조업, 연구기관이 집적(727개 기업,7개 대학,7개 연구기관)
고베 의료산업도시 (神戸市)	첨단의료기술 연구개발 거점정비 (272개 기업,7개 대학,14개 연구기관)
하리마(播磨) 과학공원도시 (兵庫縣)	나노테크를 비롯한 제조업이 집적 (20개 기업,1개 대학,5개 연구기관)
와카야마 특산농산물 건강 산업이노베이션(和歌山縣)	지역농산물, 가공부산물의 고부가가치화, 의농(医農) 협력을 통한 건강산업 창출(5개 기업,4개 대학,4개 연구기관)
돗토리 바이오 프론티어 (鳥取縣)	의료품 개발지원과 식품기능성 평가시스템 등의 연구개발 및 실용화 (27개 기업,1개 대학,1개 연구기관)
도쿠시마 건강.의료클러스터 (徳島縣)	검사진단장치, 식품,의료소재, 관련 서비스사업을 포함한 건강의료기관 관련산업 창출 (87개 기업,19개 대학,1개 연구기관)

출처 : 간사이광역연합 광역산업진흥국 ‘산업클러스터 일람’을 참고로 필자작성

2) 광역경제권의 발전을 위한 간사이 광역연합의 대응 사례

① 동일본대지진 지원 대책

특히 2011년 3월 11일에 발생한 동일본대지진(東日本大震災)은 이와테현(岩手縣), 미야기현(宮城縣), 후쿠시마현(福島縣) 등 동북지방을 중심으로 전후 가장 심각한 피해를 가져 왔다. 또한 도쿄전력(東京電力) 후쿠시마(福島) 제1발전소에서 발생한 원자력사고는 주민의 피폭, 농작물의 오염, 환경에 막대한 피해를 입혔다. 이 동일본 대지진에 대해 간사이

광역연합은 ‘한신 아와지 대지진(阪神淡路大震災[1995년 1월 17일 발생])’의 교훈과 경험을 살려 신속한 지원활동을 시작했다. 지원내용은 피해지역 대책, 지원물자의 제공, 지원요원의 파견, 피난생활의 수용 등이었다. 카운터파트(counterpart)방식²⁸⁾에 의한 지원 및 각 재해 현에 현지사무소를 개설하고 재해지의 지원활동을 실시했다. 피해가 가장 컸던 이와테현에 대해서는 오사카부와 와카야마현이, 미야기현에 대해서는 효고현, 돗토리현, 도쿠시마현이, 후쿠시마현에 대해서는 시가현과 교토부가 다양한 인적지원과 물적지원을 실시했다.

동일본대지진의 복구를 위한 재해지 지원은 간사이 광역연합 설립 이후 처음으로 실시한 광역지원이었다. 간사이 광역연합의 동일본대지진에 대한 지원실적((2011년 3월11일~5월29일)을 보면, 경찰부대의 파견이 총 65,986명, 긴급 소방원조대 파견이 총 7,302대, 일본 적십자사의 의료구호반의 파견이 총 3,303명, 피난소의 건강대책 요원의 파견이 총 5,460명 등 대규모의 지원활동이 이루어졌다.

② 간사이권과 대경권의 경제교류

간사이 광역연합의 글로벌리제이션 비전은 ‘세계에 열린 경제거점’, ‘지구환경에 대응하는 환경 선진지역’, ‘아시아의 관광문화수도’, ‘세계적으로 우수한 방재산업 모델’, ‘선진적인 의료산업 네트워크’, ‘아시아인의 교류허브기능’을 창조하는 것으로 되어 있다.²⁹⁾ 2013년 ‘국가전략 특구법’에는 간사이 광역연합을 포함할 지방자치단체 등이 아시아와의 관계를 중시하는 국제경제 활동거점형성을 목표로 하고 있다.

2011년 6월부터 간사이권과 한국의 대경권(대구·경북)이 광역경제권형성을 목표로 교류를 시작하여, 2012년 3월에 간사이 광역연합과 대경권 광역경제발전위원회가 교류협정을 체결했다. 이러한 광역경제권 간의 교류는 해당 지역의 발전뿐만 아니라 한일 양국의 교류활성화로도 이어질 것으로 기대된다. 한·일간에는 역사문제, 영토문제 등 여러가지 정치문제를 안고 있으며, 특히 한일 정상회담이 아직 실현되고 있지 않은 지금의 상황에서는 지방공공단체 간의 교류는 매우 중요하다.³⁰⁾ 중앙정부 차원의 협상은 합의에 이르지 않는 경우도 적지 않지

28) 宇野(2013)는 ‘카운터파트’ 방식으로 대표되는 ‘한신 아와지 대지진’의 경험을 살린 홍보지원활동은 피해지의 복구에 큰 힘을 발휘했다고 평가하고 있다.

29) 간사이 광역연합이 증가하는 사업으로 중국 강소성(江蘇省), 절강성(浙江省), 상하이시(上海市)의 관광연맹과 관광교류협약(2011년), 한국과 중국(2012년)·싱가포르와 말레이시아(2013년)에서 관광 프로모션, 닛산 자동차(日産自動車)와 히타치조선(日立造船) 등 역내 중소기업과의 비즈니스매칭사업을 아시아지역으로의 확대, 부현의 해외거점(28개) 및 오사카부에 의해 상사 등에 위탁하여 기업 해외진출상담, 시장조사 등 아시아 비즈니스 지원센터 업무를 간사이지역 내 기업에도 확대하여 실시하고 있음.

30) 이정남(2006)은 지방단위의 경제발전을 위해서는 국제교류가 중요해지고 있는데 이제까지는 국제사회에서의 국가간 국제관계가 중시되었다면 이제는 각국의 지자체들이 형성하는 국제관계가 매우 중요한 국제관계로 등장하게 되었다고 논해 각국의 지자체 간의 교류의 필요성을 강조하고 있다. 고재학, 임복수(2001)은 지역경제의 활성화를 위해

만, 지역발전을 우선으로 하는 지방정부 차원의 협상은 세밀한 분야에서의 교류를 가능하게 한다. 지리적으로 인접해 있는 간사이권과 대경권은 모두 한때 수도였던 역사적 배경에서 정치·경제·문화의 중심역할을 해 왔지만 수도권으로의 사람과 물자, 산업의 집중에 의해 지역의 지위가 상대적으로 저하되었다. 두 지역의 산업이나 기업의 정보를 공유하고 활발한 기업 교류를 지원한다면 규모의 경제효과와 시너지 효과를 기대할 수 있다.³¹⁾

두 지역의 교류실적을 보면, 우선 기업교류를 위한 한일 전시회의 정보공유와 기업의 전시회 참가를 들 수 있다. 2012년에 개최된 비와호(琵琶湖) 환경비즈니스 박람회에 한국의 환경관련 기업의 출전, 2013년 국제 그린에너지 엑스포에 일본의 기업가와 연구자의 참가 등이 그 예이다. 또한 연구분야의 지원은 비와호가 있는 시가현과 낙동강을 끼고 있는 대구·경북의 환경에 대한 연구지원 및 한일 환경심포지엄의 개최를 들 수 있다.³²⁾ 그리고 포항시와 교토부 마이주루시(舞鶴市)는 인적·물적 교류 활성화를 위해 2015년 영일만항과 마이주루항을 잇는 페리의 정기항로개설에 합의하였다.

또한, 두 지역의 산업클러스터 형성을 위한 교류도 활발하게 진행되고 있다. 예를 들면, 고베시는 첨단의료기술의 연구개발거점을 정비하고 산학연관 협력에 의한 의료관련 산업을 집적하여 '고베의료산업도시'를 추진하고 있다. 현재 272개 기업과 7개 대학, 15개 연구기관이 첨단의료산업 클러스터를 형성하고 있다. 대구광역시와 충북 오송 지역도 국가 차원에서 신약과 첨단의료기기를 전략적으로 육성하기 위해 첨단의료산업 클러스터를 형성하여 첨단의료복합단지를 조성하여 운영하고 있다. 대구광역시와 고베시는 2011년 2월에 우호협력도시 협정체결을 맺고 첨단의료산업관련 분야의 협력을 하고 있으며, 2013년5월에는 디자인 분야의 교류협력에 관한 협정을 체결했다. 2015년에 개최될 제7회 세계 물포럼에 있어서도 제3회 세계 물포럼을 개최한 경험이 있는 간사이 광역연합의 역할이 기대되고 있다.³³⁾ 예를 들어, 지자체의 참가와 물 산업 관련 기업의 참가, 물 관련 연구자의 참가, 해외지역간 경제협력(Cross-Border Economic Collaboration)으로 두 지역의 물 산업 클러스터 형성 가능성을 들 수 있다.³⁴⁾

이처럼 간사이 광역연합과 대경권 광역경제발전위원회의 협정체결 후 두 지역의 지자체의

지자체는 중앙정부에만 의존하지 않고 필요한 경우에는 직접 외국기업이나 지방정부와 교류와 협력을 추진해 나갈 것이라고 전망하고 있다.

31) 産経新聞(2012년4월1일 조간)은 산업진흥과 환경보전을 위해 정보공유와 공동연구 등이 협정의 주된 내용이며 이와 같은 상호협력은 두 지역이 보다 발전하는 계기가 될것이라고 평가했다.

32) 국제심포지엄은 2012년3월(시가현 오츠시)과 2013년4월(대구)에 각각 1회 개최했다.

33) 제3회 세계 물 포럼은 2003년3월16-23일 교토, 시가, 오사카에서 개최되어 183개국에서 24,000명의 정치인, 기업인, 연구자 등이 참가하였다.

34) 물산업은 대구국가산업단지의 투자유치 전략업종임(김성표, 2014)

교류와 경제교류가 활발하게 진행되고 있는 것은 지자체의 권역을 초월한 지역의 수요를 수렴해 광역경제권의 지역개발계획을 수립하고 시행에 옮기는 광역연합의 역할이 매우 크다고 볼 수 있다.

V. 결 론

본 논문에서는 일본의 광역연합, 도주제, 오사카도 구상 등 대도시 경제권 형성의 역사를 살펴본 후, 간사이 광역경제권과 대경권 광역경제권 간의 산업클러스터의 형성 가능성과 간사이 광역연합의 사례를 통해 대경권 광역경제권 형성의 필요성에 대해 분석했다. 도쿄 일극 집중이 급속히 진행되는 가운데 지방은 인구감소와 저출산 및 고령화, 재정적자가 심각한 문제로 되었다. 이러한 지방자치단체가 안고 있는 문제를 해결하기 위해 3회에 걸친 지방자치단체의 대합병으로 지방자치단체의 수는 크게 감소했다.

지방자치법 개정에 따른 광역연합제도의 도입으로 2000년부터 시정촌을 중심으로 한 광역연합이 급격히 증가했다. 그러나 여러 부현의 경계를 초월한 광역연합은 간사이 광역연합이 유일한 단체이다. 간사이 광역연합은 분권형사회의 실현, 간사이 전체의 광역행정을 담당하는 책임주체 만들기, 국가와 지방의 이중행정을 해소하고 국가의 지방지분부국의 사무를 이양받는 주체 만들기를 목적으로 설립된 특별지방공공단체이다. 간사이 광역연합은 간사이지역이 가지고 있는 산업집적, 인프라, 인재 등의 잠재력을 살려 간사이 전체의 활성화와 국제경쟁력을 강화해 나가기 위해 각 구성 부현시와 일체적으로 대처해 나감과 동시에 산학관을 비롯한 관계기관과도 적절한 역할분담과 긴밀한 협력체제를 구축하고 있다. 2040년까지 간사이경제권의 경제.산업 비중을 현재의 16%에서 25%로 끌어올려, 지역총생산을 2010년 대비 1.8배의 증가를 목표로 하는 광역경제개발계획을 수립하고 부현영역을 초월한 기술지원을 통한 그린이노베이션과 라이프 이노베이션 분야의 중소기업의 참여를 촉진하고 있으며 산업클러스터 형성에 의한 세계의 성장산업을 선도함과 동시에 국제적인 연구개발의 거점지역으로의 역할 형성을 목표로 하고 있다.

산업진흥을 위한 지역클러스터 육성, 광역교통체계의 정비 등 인프라 정비, 환경보전 및 유역관리, 방재행정 서비스의 공동실시 등 다양한 광역적인 요구에 대응하면서 자립적인 지역경제성장기반 강화를 위한 지역발전정책의 필요성이 더욱 증대하고 있다. 일본 사례에서 보는 바와 같이 글로벌라이제이션 시대에 지역의 경쟁력 강화를 위해서도 광역연합의 역할은

필수불가결하며 앞으로 여러 도도부현이 가입하는 광역연합은 더욱 증가할 것으로 보인다.

대경권 광역경제발전위원회와 간사이 광역연합과의 교류협정체결 이후 두 지역 간의 지자체를 포함한 학연산관간의 경제교류를 보다 활발하게 진행하는 것은 범세계적인 글로벌리제이션 정책추진 상황을 주요 지역별로 파악하고, 지자체의 권역을 초월한 지역의 수요를 수렴해 지역산업 클러스터 육성 등 광역경제권의 개발계획을 사전에 수립하고 이를 시행에 옮기는데 기여가 매우 필요한 연구로 판단된다. 또한 중앙집권적인 하향식의 국가균형발전특별법에 의해 설치된 대경권 광역경제발전위원회는 효율과 형평의 조화라는 관점에서 지역 간 대립구조를 극복하고 고용과 성장을 확보하기 위한 광역생활권역 중심의 대안적인 지역경제발전정책이 채택됨에 따라서 지역의 요구에 대응하기 위해 지방자치단체가 스스로 전략을 선택하고 실행해야 함을 감안할 때, 능동적인 주민참여와 학연산관 네트워크 활성화로 본연의 광역지역 만들기에 관한 보다 실행가능성에 중점을 둔 깊이 있는 논의가 이루어 져야 할 것이다.³⁵⁾

참 고 문 헌

- 고재학·임복수 (2001) “지방자치단체의 사이버국제교류 활성화 전략에 관한 연구” 「한국지역정보학회지」 제4권 제2호, 31-58
- 김성표(2014), “대구국가산업단지의 성공조건,” 대경CEO Briefing, 제388호, 대구경북연구원, 1-8
- 박 경(2010), “일본 광역권 창설의 동향과 시사점,” 산업연구원 지역경제, 28-43
- 이정남(2006) “동아시아 협력 네트워크와 지방역할: ‘동북아자치체연합’을 중심으로” 「국제지역연구」 제9권 제4호, 279-305
- 赤井伸郎 (2005) 「三位一体改革のありかた國と地方の役割分担の明確化が重要－支出の機能配分と一体性－」 經濟産業研究所
- 宇野宏司 (2013) 「東日本大震災における關西廣域連合による廣域支援活動」 『神戸高専研究紀要』 第51号

35) 이러한 논의에서 초국경을 포함한 지역 간 클러스터 경제적 교류는 기업 활동이 원활한 산업입지의 구조고도화를 위하여 사회기반 및 정치제도, 재정 및 금융정책, 미시경제적 경쟁성과 등이 반영된 체계적인 추진체제가 제대로 작동함으로써 지역생산성을 높이는데 매우 중요함을 주장한 사례연구가 있음(Ketels 2013, Delgado et al 2010), 이러한 연구는 앞으로 지역발전연구에 중요한 참고가 될 것으로 사료됨.

- 片木淳 (2012) 「「大阪都構想」と大都市制度の改革」『公営企業』論説、5月
- 加茂利男 (2010) 「自治体の合併と連合」、加茂・稻継・永井編著 『自治体間連携の国際比較』ミネルヴァ書房
- 關西廣域連合 (2013) 「關西廣域連合について」本部事務局
- 關西廣域連合 (2014) 「道州制のあり方について (最終報告)」、道州制あり方研究会
- 北原鐵也 (2010) 「合併と廣域連携」『地方自治』村松岐夫編、東洋經濟
- 北山俊哉 (2010) 「日本の地方自治の發展」村松岐夫編『地方自治』、東洋經濟
- 小峰隆夫 (2014) 「人口減少下の地域の成長戦略」『Thinking』15号、さいたま廣域連合
- 新保博 (1995) 『近代日本經濟史』創文社
- 菅原智子(2009) 「地方分権改革における國と地方の財政關係と今後の展望」『經濟政策研究』第5号
- 全國知事會 (2013) 「道州制に関する基本的考え方」1月23日
- 高寄昇三 (2014) 「大阪都構想に對する問題提起」大阪府資料
- 地方制度調査會 (2006) 「道州制のあり方に関する答申」2月28日
- 道州制推進本部 (2012) 「道州制のイメージ」道州制基本法小委員會、6月19日
- 內閣官房 (2007) 「國と地方の役割分担等について」道州制ビジョン懇談會 (第12回)
- 日本經濟団体連合會 (2008) 「道州制の導入に向けた第2次提言」11月18日
- 日本創成會議 (2014) 「成長を續ける21世紀のために「ストップ少子化・地方元氣戦略」、人口減少問題検討分科會、5月8日
- 松田惠理 (2012) 「大阪都構想について」『調査と情報』第740号
- 南亮進 (1992) 『日本の經濟發展』東洋經濟新報社
- 村上弘 (2010) 「大阪都構想—メリット、デメリット、論点を考える」『立命館法學』335号
- 原田光隆 (2012) 「道州制をめぐる議論」『調査と情報』第754号
- 原本翔平 (2009) 「道州制の可能性とその政策課題」『經濟政策研究』第5号
- 朝日新聞「大阪都構想」2014年2月2日朝刊
- 朝日新聞「大阪都構想の住民投票「統一地方選と同時に」松井知事」2014年5月15日 朝日新聞デジタル
- 大阪維新の會 (2011) 「大阪都推進大綱」11月1日、2014年5月25日 열람 <https://oneosaka.jp/pdf/manifest05.pdf>
- 大阪維新の會「大阪都構想」、2014年5月21日 열람 <http://oneosaka.jp/tokoso/#benefit#sitemap0>
- 産経新聞「關西廣域連合と韓國大慶圈、文化・産業で相互協力覺書」2012年4月1日朝刊
- 全國知事會「國と地方の役割分担イメージについて」、2014年5月21日 열람 <http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/3/4200712shiryu2.pdf>

總務省「地方自治制度」2014年5月1日 열람

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jjichi_gyousei/bunken/index.html

東京財団 (2012) 「歴史から見た「大阪都」問題 (上) (下)」, 2014年5月21日 열람

<http://www.tkfd.or.jp/topics/detail.php?id=317>

Delgado, M., Porter, M.E., Scott Stern(2010), Clusters, Convergence, and Economic Performance, ISC Working Paper, Boston, MA: ISC.

Ketels, C. (2013), “Recent research on competitiveness and clusters: what are the implications for regional policy?,” Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 2013, 6, pp. 269–284

Kuznets, S. (1971) Economic growth of Nations: Total Output and production structure, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Stiglitz, J. E.(1989),“ Markets, Market Failures, and Development”, American Economic Review 79,2, pp.197~203.

World Bank(2009), World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. Washington, DC: The World Bank.

ABSTRACT

An Economic Role of Union of Kansai Governments in Glocalization Age

Byoung-Ki Kim* · Geun-Woo Ryu** · Seung-Ho Park***

Due to the rapid progress of globalization, fierce international competition, a declining population, low birth rate and aging population, deficit in a difficult situation at home and abroad, Japan's local governments expand internal and external alliances and partnerships to maximize the economic benefits to the region seeking to enable in the region have efficient allocation of human and material resources through industry support, funding, and administrative efficiency for the purpose of speeding up the formation of a mega regional economies. Union of Kansai Government implements, especially in the wide area of industrial clusters, economic policy need to comprehensive planning and growth strategy such as adjusting the growth strategy attempts to promote the local economy and to enable investment planning and coordination within the current mega regions, These roles are further improving and upgrading their importance of mega regional phase in Japan's regional economic policy.

Key Words : Glocalization, Industrial Cluster, Mega-regional Economy, Union of Kansai Government

* Associate Professor, Department of Economics, Shiga National University, First Author

** Professor, Department of E-Trade, Keimyung University, Corresponding Author

*** Assistant Professor, Department of International Commerce, Corresponding Author