

지방자치단체간 협력사업의 추진실태와 개선방안

- 지역협의체 협력사업을 중심으로 -

송 두 범(충남발전연구원 도시·지역연구부장)

I. 서 론

지방자치제 실시이후 행정구역 중심의 행정 및 개발체제의 강화로 자원의 중복적 이용과 낭비가 초래되고 있으며, 개발사업 추진에 따른 갈등과 분쟁이 증대되고 있다.¹⁾

그러나 지방자치단체들은 아직도 관할구역 위주의 행정관행에 젖어 협력을 의도적으로 기피하거나 최후의 수단으로 여기는 등 협력에 대한 부정적 가치관이나 태도 때문에 행정의 광역적, 탄력적, 능동적 대응이 어려워지고 있는 실정이다.

국가균형발전위원회의 신국토구상에 따르면 경제, 사회, 정치변화를 일으키는 주체가 과거 국가주도에서 지역주도로 변모하고 있으며, 집권·단절형 사회에서 분권·네트워크형 사회로 여건이 변화하고 있다고 규정하고 있다.

따라서 지역간 상호협력 및 역할분담체제를 강화하고, 지역간 협력사업에 대해서는 공동 R&D, 인프라, 예산 등을 우선적으로 지원하는 것을 기본방향으로 설정하고 있다.

국가균형발전특별법에도 둘 이상의 지방자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 사업을 당해 지방자치단체가 공동으로 추진하는 경우에는 해당사업에 소요되는 경비를 예산 편성시 우선적으로 반영할 수 있는 것으로 지역간 협력강화 규정을 마련하고 있다.

지방자치단체간 협력사업의 추진은 개별지방자치단체의 내부적 역량한계를 극복하고 비용절감과 중복투자의 방지는 물론 개발사업추진과 행정서비스 제공 등에 있어 효율성과 사업연계성을 제고할 수 있다는 점에서 매우 큰 의의를 갖는다.

그러나 지방자치단체간 협력사업수요의 증가에도 불구하고 아직도 협력에 대한 부정적 가치관이나 태도 때문에 행정의 광역적, 탄력적, 능동적 대응이 어려워지고 있는 실정이다.

충청권의 경우 교통 및 통신수단의 발달로 생활권이 점차 광역화되면서 인접지방자치단체간 협력사업의 수요가 급속하게 증대함에 따라, 아직은 초보단계이지만 지방자치단체간의 협력을 통해 공동의 문제에 대응하기 위한 시도가 가시화되고 있다.

특히, 신행정수도건설과 관련하여 충청권 3개 지방자치단체가 보여준 확고한 공조체제의 구축은 지방자치단체간 협력의 당위성을 보여준 사례라고 판단된다.

따라서, 본 연구는 충청권의 공동번영이라는 공동의 목표를 성취하기 위해 지역의 자원과 잠재력을 행정구역 단위를 넘어 광역적으로 공유하고, 관련되는 지역 모두가 주체로서 참여하여 상호 협력하며, 사업을 공동발의하여 부지를 상호부담하는 등의 지방자치단체간 협력이 필요하다는 관점에서 시작하게

1) 김용웅, 광역권 개발에서의 지역간 협력·재휴방향, 월간국토, 2000.2, p.34.

되었다.

본 연구는 충청권 지방자치단체간 협력사업의 실태 및 문제점 분석을 통해 지역협력사업이 효율적 추진방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

II. 지방자치단체간 협력사업의 의의와 유형

1. 지방자치단체간 협력사업의 의의

지방자치단체간 교류협력은 자율적인 지방자치단체들간의 개별적 목표의 공동적 성취를 위한 긴밀한 관계를 말한다. 다시 말해서 각각의 단위간 상호작용을 통하여 교환 및 협의과정이 이루어지며, 이는 상호신뢰와 의존관계를 통하여 각 구성부분들이 그들의 업무와 활동을 달성하기 위해 자원, 권한 및 역할을 교환하여 상호이익을 증진시키는 것을 의미한다.²⁾

지방자치단체간 협력은 본래부터 지방자치단체 업무에 속하는 것을 공동으로 처리함으로써 지역주민에게 서비스 제공이나 시설공급 등의 혜택을 주기 위하여 두 개 이상의 지방자치단체가 협조, 정보교환, 순용하여 그들의 업무를 공동으로 처리하려는 활동이라고 할 수 있다.

따라서 협력이란 어느 일방의 편파적이고 독점적인 이익관계가 아닌 협력당사자간의 대등한 상호관계성을 유지하면서 공동이익과 목적을 달성하고자 하는 기본전제에서 출발하게 된다.³⁾

이러한 지방자치단체간의 협력은 다음과 같은 경우를 포함한다. 첫째, 하나 또는 둘 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 지방자치단체에게 서비스나 시설을 공급하는 경우 둘째, 둘 또는 그 이상의 지방자치단체가 동등으로 어떤 기능이나 시설을 수행 또는 운영하는 경우 셋째, 하나 또는 그 이상의 지방자치단체가 비상시 상호협조를 하는 경우 넷째, 지방자치단체간의 문제점과 필요성을 확인 또는 발견하는 기능을 담당하는 상설기구를 설치하는 경우 등을 들 수 있다.

지방자치단체간 협력은 지역사회에서 행해지는 활동이나 사업이라는 그 무엇이든 협력방식이 적용될 수 있다. 그러나 활동 혹은 사업의 특성상 특별히 협력방식이 보다 절실한 영역이 있다. 협력하지 않으면 아예 사업효과를 기대하기 어렵거나 아니면 손해를 감수해야 하거나, 또는 협력했을 때 관련 당사자 상호간 발전의 상승효과가 기대되는 경우는 우선적으로 협력방식을 추진해야 할 대상이라고 본다.⁴⁾

협력하지 않으면 사업효과를 기대하기 어렵거나 아니면 손해를 감수해야 하는 경우는 주로 특정 행정구역의 경계를 넘어 외부성이 발생하는 광역시설의 이용 및 공급문제와 관련된다. 예를 들면 특정 행정구역의 경계를 넘어서 연계되어 있는 하천·해양 등의 수질오염방지사업이나 광역적 토지이용계획, 광역적 교통망 정비사업 등을 들 수 있다. 이 경우 협력하지 않으면 인접 지방자치단체간 정책갈등이나 입지갈등이 첨예화되면서 분쟁으로 치닫게 된다. 결국 지역 상호간 발전의 저해요인으로 남는 부작용을 낳기도 한다.

한편, 협력했을 때의 경우 그렇지 않을 때보다 상호간 발전의 상승효과가 나타나는 경우가 있을 수 있다. 상승효과가 발생하는 이유는 상호간 결점은 보완하고 장점은 결합함으로써 타 지역에 대한 경쟁

2) 사득환, “정부간 관계(IGR) 변화와 지방자치단체간의 환경협력”, 한국지방자치학회보, 14권 1호, 한국지방자치학회, 2002, pp.123~144.

3) 한표환·김선기·김필두, 자치단체간 협력사업 활성화 방안, 한국지방행정연구원, 2002, p.7.

4) 이종화, 지역간 협력·제휴를 통한 지역발전 모델, 월간국토, 국토연구원, 2000, pp.23~24.

력을 확보한다든가 또는 규모의 경제에 의한 행정비용의 감소효과가 나타난다는 점 등에서 찾을 수 있을 것이다. 예컨대 지방지방자치단체간 유사정책의 공동시행이나 개별시설의 복합화 사업, 광역권 내에 분산된 관광자원을 상호연계하여 새로운 관광상품을 개발하고 관광지도 제작이나 안내판 통일사업 등 광역적 지역활성화 사업 등이 그것이다.

여기서 지역간 협력사업이라면 흔히 도로정비, 하천정비, 시설의 공동건설 등과 같은 하드(hard)한 사업만을 생각하기 쉽다. 그러나 이것 못지 않게 정보나 문화의 교류협력, 시설의 상호개방, 각종이벤트의 제휴, 인사교환, 방제협정 체결 등과 같은 소프트(soft) 사업도 매우 중요하다는 점을 인식해야 한다.

본 연구에서는 지방자치단체간 협력은 한표한 외의 연구에서 규정한 바와 같이 인접한 혹은 원격되어 있는 지방자치단체간에 시설설치, 경제 및 개발, 교류 및 행사, 행정서비스 제공 등의 분야에서 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위해 긴밀한 상호보완 관계를 유지하여 공생적인 사업관계를 통해 상호 이익을 증진시키는 것으로 정의한다.

2. 협력의 필요성

지방자치단체간 협력필요성으로 이성복(1995)은 교통·통신의 발달과 교육수준의 변화로 인한 경제권역 및 생활권역의 확대, 도시와 주변지역간 공간상의 밀집성 고조, 도시와 농촌지역간 행정서비스 제공, 국토의 균형적 개발전략 요청, 광역도시체계내의 행정적 문제 해소⁵⁾ 등을 들고 있다.

경기도(1999)에서는 변화된 행정환경에 대한 능동적 대응, 지방자치단체간 공생전략 형성, 지역간 중복투자방지 및 규모의 경제효과 기대, 현상과 토론문화 정착 등을 제시하고 있다.

따라서 지방자치단체간 협력필요성은⁶⁾ 첫째, 동일한 생활권내에서의 경제적 여건의 차이는 지방자치단체간 재정력의 격차와 직결됨으로써 지방자치단체간 지나친 이기주의 내지 특수 이익의 강조로 인하여 불균형을 심화시켜 생활권 전체 차원의 이익을 감소시키는 부작용을 초래할 가능성을 높이게 된다. 따라서 행정서비스의 불공평한 공급 및 예산낭비와 같은 문제를 해결하기 위하여 지역간의 정책지향성을 가시화 시키는 지역개발정책, 나아가 지방자치단체간의 공조 및 협력체제가 필요하다.

둘째, 지역은 교통 및 통신 등의 발달로 인하여 지역이 폐쇄체제가 아닌 개방체제로 변화하게 됨으로써 지역간 유대성이 증대되고 있다. 즉, 지역에서 이루어지는 지역개발은 지역의 특성을 살리는 방향으로 계획이 입안되고 추진되어야 함에 바람직하지만 자치행정 수요의 광역화 경향으로 인하여 중앙정부와 지방자치단체간의 수직적 통합을 유지하면서 지역간 수평적 통합이 가능하도록 협력과 유대, 기능분담을 통하여 상호지원하고 조정할 수 있어야 한다.

셋째, 지방자치가 지역의 자기완결성을 근간으로 하기 때문에 지역발전을 위한 각종 투자사업을 시행함에 있어서 개별 지방자치단체가 지출범위를 벗어나는 서비스의 공급요구에 직면하게 될 때 단위 정부간의 정치적·행정적 책임의 분절성이 대두된다. 때문에 행정서비스의 소비주체인 지역주민에 대한 정치적·행정적 책임의 전가 현상이 나타남과 동시에 행정주체간의 갈등을 야기하게 된다.

넷째, 규모의 경제와 관련한 기본적인 논리는 운영규모가 증가할 때 단위비용이 감소하고 총비용을 극소화하는 최적규모가 존재한다는 것이다. 이러한 측면에서 중앙주도적인 행정으로 인한 지방의 공공

5) 이성복, 도시행정론, 법문사, 1995, pp.538~540.

6) 김성수, 자치단체간 협력방식에 관한 연구, 지역개발연구, 4권, 강원대학교 지역개발연구소, 1996, pp.252~253.

영역 축소를 막기 위하여 새로운 사회변화전략으로써 근린차원에서의 집합적 협력과 공동체적 유대의식의 강조는 생활환경에의 동등한 참여와 그 구성원간의 상호의존성을 회구하게된다. 따라서 규모의 경제이익 확보를 위해 기존 영역을 넘어선 상향적 규모의 경제논리에 기초한 협력이 요구된다.

다섯째, 지방자치단체에 의하여 혐오시설을 입지시키는 경우 토지이용에 대한 주민의 저항에 나타나게 된다. 따라서 관련 지방자치단체의 협상과 조정이 요구되는데 지방자치단체간의 협력이 이와 같은 요구를 충족시킬 수 있는 수단의 하나가 된다.

3. 지방자치단체간 협력사업의 분류

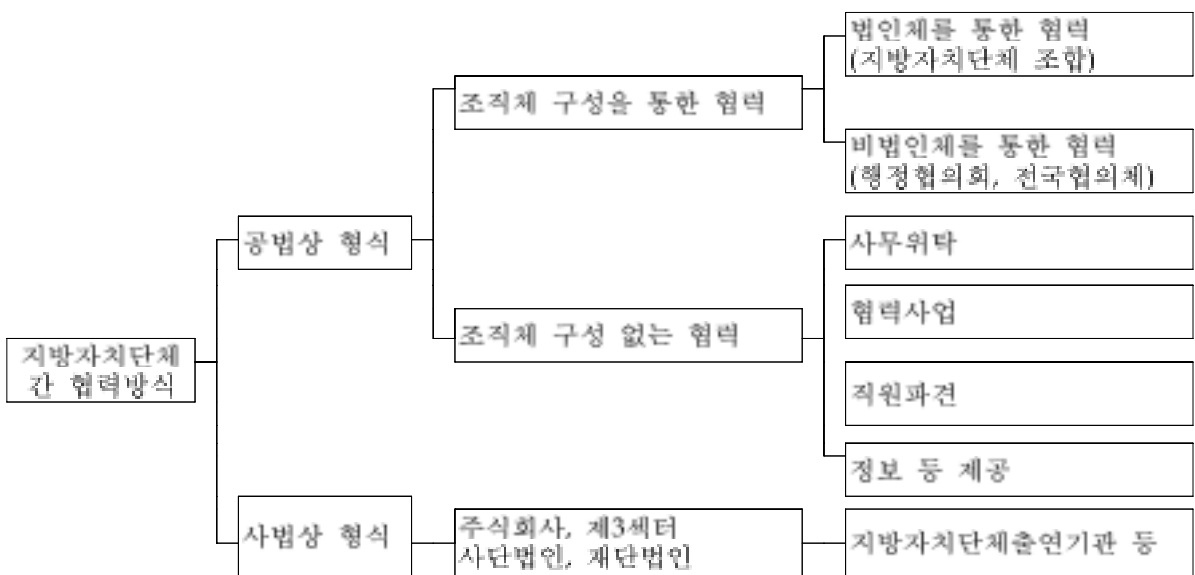
1) 제도에 의한 분류

지방자치단체간 협력방식은 공법상 형식과 사법상 형식으로 구분할 수 있다. 공법상 협력방식은 지방자치법, 지방공무원법 등 지방자치관련법에 근거를 두고 있으며, 사법상 협력방식은 상법이나 민법에 근거를 두고 있다.

공법상 지방자치단체간 협력방식은 지방자치관련법에 근거를 두고 있으며, 협력지방자치단체간 상호합의에 의한 공동조직체가 구성되는지의 여부에 따라 조직체 구성을 통한 협력방식과 조직체를 구성하지 않는 협력방식을 들 수 있다.

조직체를 구성을 통한 협력방식으로 지방자치법에 근거한 법인체를 통한 협력방식으로 지방자치단체조함을 규정하고 있으며, 비법인체를 통한 협력방식으로 행정협의회와 지방자치단체장 등의 전국적 협의체를 규정하고 있다. 조직체를 구성하지 않는 협력방식은 지방자치법에 규정되어 있는 사무위탁이나 지방공무원법에 근거를 둔 직원의 파견 등을 들 수 있다.

한편, 사법상 협력방식은 상법상 주식회사나 제3섹터형태의 조직, 민법에 의한 사단법인이나 재단법인 등을 예로 들 수 있다.



[그림 1] 지방자치단체간 협력방식의 유형

2) 접근방법에 따른 분류

지방자치단체간 협력은 접근방식에 따라 종합적 접근방법, 점진적 접근방법, 절충적 접근방법 등으로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 종합적 접근방법은 다수의 기존 지방자치단체를 해체하여 상위계층의 단일 정부단위로 통합, 광역업무를 처리하는 방식으로, 지방자치단체의 정치·행정체제에 상당한 구조적 변화와 권한의 집중화를 수반한다.

이 방법의 유형에는 몇 개의 군소 지방자치단체를 통폐합하여 강력한 단일 정부를 만드는 지방자치단체의 통합, 중심도시에 도시화된 인접지역을 편입시키는 합병, 기존 군으로부터 일정지역을 떼어내어 새로운 지방자치단체를 만드는 시·군 분리, 군을 중심으로 중심도시와 인근도시를 흡수하여 단일 정부를 만드는 시·군 통합, 전통적으로 지방자치단체와 독립해서 강력한 지방자치단체로 존재해온 교육특별구의 통합 등 다섯 가지 유형이 있다.

<표 1> 광역행정의 접근방법 요약 정리

접근방법	유형	내용 및 채택사례
종합적 접근방법	통합	<ul style="list-style-type: none"> • 여러개의 군소지방자치단체를 통폐합하여 하나의 단일정부화 • 일본의 시·정·촌의 폐지, 분합
	편입	<ul style="list-style-type: none"> • 중심 도시에 도시화된 인접지역을 편입시킨 • 20세기 초 미국과 캐나다에서 주로 활용(Oklahoma, Dallas, Kansas, San Diego)
	시·군 통합	<ul style="list-style-type: none"> • 미국에서 사용한 특별한 통합방식 • 군(County)을 중심으로 중심도시와 그 주변지역을 통합 • Nashville-Davidson County의 통합과 Jacksonville-Duval County의 통합
점진적 접근방법	합의·협정	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체간 단일(복수)서비스 제공 협정체결 • 생산자-소비자 협정, 상호부조 협정, 시설공유 협정
	기능이양 (상위정부대행)	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 사무의 권한을 상급지방자치단체에 이양 (재정이양만 하는 경우도 있음) • 도시·군개발계획(Urban County Development)나 종합시·군 계획(Comprehensive Urban County Plan)에 의하여 이루어짐 • L.A. County와 Dade County가 대표적인 예
	협의회	<ul style="list-style-type: none"> • 광역서비스에 대한 협의와 자문 수행 • 계획권, 집행권, 예산권 등이 전혀 없음 • 미국의 Council of Government(COG)가 대표적인 • 최근에 계획권, 집행권 갖는 협의회 대동(Twin Cities Model)
절충적 접근방법	연합체	<ul style="list-style-type: none"> • 둘 이상의 지방자치단체가 각각의 법인격(관할구역)을 유지 • 한제 광역사무만을 처리하기 위한 새로운 자치단체 설치 • 계획권과 집행권은 가짐나 과세권은 없음 • 캐나다의 Toronto와 Montréal이 대표적인 예
	조 합	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체를 구성원으로 하는 특별지방자치단체 • 프랑스, 독일, 일본에서 활용
	특별구	<ul style="list-style-type: none"> • 별도 구역을 정하여 주민을 구성원으로 하는 특별지방자치 단체 • 미국에서 주로 활용하며 계획권, 집행권, 과세권이 있음 • 단일목적특별구와 다기능특별구가 있음
	공 사	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부와 자치단체가 협의하여 설치하는 한시적 성격의 공공단체 • 영국의 도시개발공사가 대표적인 예

자 료 : 한국지방자치학회(편), 1995:493~494. 재구성.

이러한 종합적 접근방법의 유형은 규모의 경제를 실현할 수 있어 서비스 공급의 효율성을 높이고 과세구역과 서비스 이용구역의 일치로 형평성을 제고하는 등의 장점이 있는 반면, 관료주의적 관리로 인한 서비스 효과가 저하될 가능성이 있고 주민이나 기존 지방자치단체의 저항과 반발이 있는 등의 단점

을 수반한다.

둘째, 점진적 접근방법은 기존의 정치·행정체제와 그에 따른 행정구역별 관할권은 그대로 유지하면서 관련 정부간의 협의나 기능이양을 통하여 광역업무를 처리하는 방식이다.

이 방식에 속하는 유형에는 합의·협정에 의한 방법, 기능을 상위정부에 이양하는 방법, 재정을 이양하는 방법, 협의회를 설치하는 방법, 기관을 공동으로 설치하는 방법, 직원을 상호 파견하는 방법, 지방행정 연락기구를 설치하는 방법 등이 있으나 각각의 장·단점이 있기 때문에 각 지방자치단체의 사정에 따라 한 개 또는 두 개 이상의 방법이 혼용되고 있다.

셋째, 절충적 접근방법은 기존의 행정구역별 관할권은 인정하면서 광역행정을 담당하기 위한 새로운 지방자치단체를 설치하는 방식으로, 동일한 지역을 두 개의 지방자치단체가 관할한다는 점에서 지방적 연방주의 개념으로 원용되는 방식이다.

이 방식에는 도시공동체(상위적 자치단체) 구성, 지방자치단체조합, 지방개발사업단, 특별구, 공사 등 다섯 가지 유형이 있다.

3) 지방자치단체 유형별 분류

지방자치단체의 종류에 따라 협력을 분류하는 기준은 보는 관점에 따라 ①자치단체계층 기준과 ②행정구역상 소속기준의 두 가지 기준에 따라 유형을 분류할 수 있다.

첫째, 자치단체계층을 기준으로 보면, 계층을 달리하는 자치단체간 협력으로써 광역자치단체와 기초자치단체간 협력, 동일 계층의 지방자치단체간 협력으로 광역지방자치단체간 협력과 기초지방자치단체간 협력으로 분류가 가능하다.

둘째, 행정구역상 소속기준으로 한 협력사업의 분류는 협력 지방자치단체의 계층적 위상에 관계없이 동일한 시도에 속하는지의 여부에 따른 분류로서 시도내 협력과 시도간 협력으로 구분된다.

따라서 모든 지방자치단체간 협력은 두 가지 기준이 동시에 적용되어 다음과 같이 다섯 가지 유형으로 분류된다.

I 유형 : 시도를 같이하는 광역·기초간 협력, II 유형 : 시도를 달리하는 광역·기초간 협력, III 유형 : 시도를 같이하는 기초자치단체간 협력, IV 유형 : 시도를 달리하는 광역자치단체간 협력, V 유형 : 시도를 달리하는 기초자치단체간 협력

4) 협력사업의 특성별 분류

협력사업의 특성을 중심으로 한 유형은 사업의 목적, 내용, 방식 및 협력강도, 협력추진주체 등으로 구분해 볼 수 있다.

분류기준	협력사업의 종류(예시)
협력사업의 목적	<ul style="list-style-type: none"> • 분쟁해결 차원의 협력사업 • 광역적 지역개발 차원의 협력사업 • 국제사업에 대한 협력사업 등
협력사업의 성격	<ul style="list-style-type: none"> • 물적협력사업(도로정비, 하천정비, 시설의 공동건설 등) • 비물적 협력사업(정보나 문화교류, 시설의 상호개방, 각종이벤트의 제휴, 인사교류 등)
협력사업의 공간범역	<ul style="list-style-type: none"> • 지리적 연속공간상의 협력사업(인접자치단체간 협력) • 지리적 불연속공간상의 협력사업(인접되어 있지 않으나 기능적으로 동질적이거나 상호보완가능한 지역간 협력)
협력 방식 및 강도	<ul style="list-style-type: none"> • 단순협력 • 공동계획, 분담에 의한 공동업무수행 • 시설의 공동설치나 이용, 공동투자 • 합병
협력추진주체	<ul style="list-style-type: none"> • 관-관 협력 • 관-민협력 • 민-관 합동 협력사업

Ⅲ. 충청권 지방자치단체간 협력실태 분석

1. 분석의 개요

충청권 지방자치단체간 협력사업 다음과 같은 기준 하에서 분석하고자 한다. 첫째, 앞에서 검토한 공법상 형식 중 조직체 구성을 통한 협력으로 행정협의회 등 비법인체를 통한 협력사업에 한정하였다.

둘째, 지방자치단체의 협력유형으로는 Ⅲ유형 : 시도를 같이하는 기초자치단체간 협력과 Ⅳ유형 : 시도를 달리하는 광역자치단체간 협력, Ⅴ유형 : 시도를 달리하는 기초자치단체간 협력에 한정하였다.

셋째, 협력사업의 특성을 중심으로 한 유형은 사업의 목적, 내용, 방식 및 협력강도, 협력추진주체 등을 중심으로 분석하였다.

이러한 기준을 토대로 한 충청권 지방자치단체의 협력사업 개요는 다음과 같다.

첫째, 광역자치단체간 협력사업은 대전·충북·충남이 참여하는 「충청권행정협의회」와 충남·전북이 참여하는 「충남·전북교류협력회의」, 인천광역시·경기도·충청남도·전라북도·전라남도가 참여하는 「황해권시도지사협의회」를 통해 이루어지고 있다.

「충청권행정협의회」는 1995년부터 설치·운영되고 있으며, 2004년 9월 현재 총14회 개최, 82개 협력과제에 합의하였다. 또한, 「충남·전북교류협력회의」는 2002년에 구성되어 2004년 9월 현재 총4회 개최, 31건의 안건을 합의하였다.

한편, 「황해권시도지사협의회」는 2003년에 창립하였으며, 5개 분야 세부사업을 협력사업으로 선정하였다.

광역자치단체간 협력사업은 지방자치, 지역경제, 도로·교통, 물관리, 환경보전, 문화관광, 농어업 소득보전 등을 중심으로 이루어지고 있으며, 현오시설 및 공공시설 설치·운영, 교육 및 연구개발 등에 대한 협력은 이루어지지 않고 있다.

둘째, 기초자치단체간 협력사업도 행정협의회, 발전협의회, 행정협력회 등의 이름으로 지역협의체를 구성하여 이루어지고 있다.

충청남도 천안시·아산시, 경기도 평택시·안성시가 참여하는 「중부권공동발전협의회」, 충청남도 천안시, 경기도 안성시, 충청북도 진천군이 참여하는 「3도 3시·군행정협력회」, 대전시 유성구, 충청남도 공주시·금산군·부여군, 전라북도 무주군이 참여하는 「백제권 5개지방자치단체 관광벨트」, 대전 유성구, 충남 예산군·아산시 등 전국 8개 기초자치단체가 참여하는 「전국온천지역 자치단체장협의회」, 강원도 동해시·경상남도 고성군·충청남도 태안군이 참여하는 「3개 해안행정교류회」 등이 대표적이다.

기초자치단체간 협력사업은 주민간 친목도로, 민간단체 교류, 공동방역, 문화예술 및 관광, 스포츠, 지방자치 등을 중심으로 이루어지고 있다.

2. 협력사업 추진현황

1) 광역지방자치단체간 협력사업

(1) 대전-충북-충남간 협력현황 분석

대전-충북-충남간의 협력은 3개 시·도 지방자치단체장으로 구성된 "충청권행정협의회"에 상정된 안건을 중심으로 이루어지고 있다. "충청권행정협의회"는 충청권광역지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리함으로써 권역 안의 균형 있는 발전과 광역행정의 효율적인 사무추진을 도모하기 위한 목적으로 1995년 3월 3일 설치·운영하고 있다.

충청권광역행정협의회의 구체적 기능을 협의회 규약을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

도시계획의 수립 및 변경시행, 공공시설의 설치 및 관리에 관한 사항, 주택단지 및 공업단지 등의 조성, 환경오염 방지시설 운영 및 감시에 관한 사항, 시도간 연결버스 노선의 신설·변경·폐지 등 교통망에 관한 사항, 도로의 신설 및 개수·보수 등에 관한 사항, 상·하수도의 설치관리 및 이용에 관한 사항, 자원의 개발, 이용 및 조사에 관한 사항, 농림수산물의 유통·판매 등의 협조에 관한 사항, 금강 유역개발 및 이용, 오염방지에 관한 사항, 기타 광역행정 개발 및 광역행정 수행상 필요한 사항 등

2004년 8월 현재 "충청권행정협의회"는 총14회 개최, 82개 협력과제에 합의하였고, 총82건의 협력과제 중 56건이 완료되었으며, 26건을 추진중에 있다.

<표 2> 부문별 협력과제 현황

계	지방자치	산업	도로·교통	수질환경	문화관광	기타
82(건)	12	23	18	7	8	14
100.0(%)	13.4	28.0	22.0	8.5	9.8	18.3

자료 : 충청권행정협의회, 회의자료, 2004.6.21.

(2) 충남·전북간 협력현황 분석

충남·전북 지역간 긴밀한 유대와 협조체제를 유지하는 가운데 양 지역간 협력·제휴를 통하여 공동발전은 도모하고 화합분위기 조성하기 위해 충청남도과 전라북도 등 2개 광역지방자치단체와 9개 기초지방자치단체가 참여하여 2002년 10월 "충남-전북교류협력회의"를 구성하여 운영하고 있다.

"충남-전북교류협력회의"의 주요기능은 충남·전북 각 지방자치단체간 협력·제휴활동, 충남·전북 도정 각 분야별 정책공조 강화, 충남·전북 각 지역 이해 관계사업 협의, 지역주민 상호간 친선도모 및 이해 증진 등이다. 충남·전북교류협력회의 참여지방자치단체는 다음과 같다.

구 분	기초지방자치단체	지방자치단체수
충청남도	논산시, 금산군, 부여군, 서천군	4개시군
전라북도	군산시, 익산시, 완주군, 진안군, 무주군	5개시군

충남·전북간 긴밀한 유대와 협조체제를 유지하는 가운데 양 지역간 교류협력회의는 2004년 현재, 제4회까지 개최되었으며, 지금까지 협의된 안건은 제1회 21건, 제3회 4건, 제4회 6건 등 총31건의 안건을 협의하였다.

협의안건을 유형별로 분석해보면, 일반행정 및 재정, 도로·교통시설 설치, 지역경제·개발, 물관리 및 환경보전의 순이며, 혐오시설 설치·운영, 공공시설 설치·운영, 교육 및 연구·개발 등은 실적이 없다.

(3) 황해권 시도지사협의회

황해권 5개 시도는 황해를 중심으로 지리적, 문화적 동질성이 강하고 서해안고속도로 개통으로 그 관계가 한층 긴밀해짐에 따라 지역현안사업의 공동추진 등 발전방안 모색과 교류협력의 필요성이 꾸준히 제기되어왔다.

2002년 11월 7일 5개 시도지사가 (가칭)황해권시도지사 협의회의 구성·운영에 합의하고, 실무위원회에서 협의안건 등에 대해 협의하였다.

"황해권시도지사협의회"는 황해권의 주요현안사항 추진, 상호 정책공조 및 공동관심사 협의 등을 통한 권역의 공동발전에 기여하기 위해 황해권 5개 광역지방자치단체인 인천광역시, 경기도, 충청남도, 전라북도, 전라남도 등이 참여하여 2003년 2월 21일 창립하였다.

주요협력과제는 황사에방을 위한 공동협력 사업추진, 해양오염방지 및 환경개선사업 공동추진, 2008 북경올림픽 관광객 유치 공동협력사업 추진, 서해안 물류철도망구축 등 서해안개발 공동대응, 농어업소득보전 등에 관한 특별법 제정 건의 등 5개 분야의 세부사업으로 구성되어 있다.

첫째, 황사에방을 공동협력 사업으로 황사관련 공동학술세미나를 개최하고 이를 토대로 국가·지방·민간 등이 공동대처해 나가도록 하며, 중장기 과제로 중국의 사막화 방지를 위한 조림사업 기금의 조성과 지원, 민간단체와 협력을 통한 중국에 나무심기 지원봉사 실시, 민간단체 등에서 주최하는 한·중황사프로젝트 등의 공동참여 방안을 적극 모색한다.

둘째, 해안쓰레기 및 바다 속 폐기물을 효율적으로 수거·처리하기 위해 해양환경 개선을 위한 환경기

조시설의 설치확대를 중앙정부에 공동건의하고, 어민 및 환경단체 등과 협력하여 해양환경 개선활동을 폭넓게 전개한다.

셋째, 2008년 북경올림픽을 대비, 체계적으로 관광객을 유치하기 위해 시도별 특색 있는 테마관광자원을 상호연계하여 관광상품화하는 한편, 5개 시도의 중국 내 자매결연단체들과의 네트워크 구축을 통하여 시너지 효과를 창출하는데 함께 노력하고, 중장기 과제로서 한중문화교류 및 해양문화 공동조사 등을 추진한다.

넷째, 서해안지역 발전을 조기에 가시화 시켜 나갈 수 있도록 전남 광양에서 서해안지역을 거쳐 수도권과 연결하는 서해안물류철도망의 조기건설과 서해안 개발사업의 활성화를 중앙정부에 공동건의하고, 5개 시도가 참여하는 서해안관광벨트 구축과 해안일주 관광도로 개설 등을 위해 함께 노력한다.

다섯째, WTO체제 출범이후 농산물 수입확대에 따른 소득마소로 어려움을 겪고 있는 농어촌이 활력과 농어업경쟁력 제고를 위해 가칭 '농어업소득보전 등에 관한 특별법'제정을 전국시도지사협의회를 통해 중앙정부에 건의한다.

2) 기초지방자치단체간 협력사업

(1) 서해안권행정협의회

서해안권행정협의회는 광역시설 및 자원의 공동개발 등 광역행정수요가 날로 증가됨에 따라 시·군간 현안협의회와 대응방안을 모색함으로써 공동의 이익을 도모하고 지방자치단체간 협력과 우의를 돈독히 함으로써 각 지방자치단체의 행정효율을 높이기 위해 보령시, 서산시, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군, 당진군 등 서해안 8개 기초지방자치단체가 참여하여 2003년 4월 17일 결성하였다.

서해안권행정협의회 규약안 심의 확정, 당진-서천간 서해안고속도로 확장, 바다목장화 사업 등 건의문 채택, 지역축제 상호참석 및 차기대회 개최지 선정, 내포문화권 개발 조기착수, 성환-온양-당진-안흥 연결 철로 개설, 보령-청양-공주-조치원 통과 철도개설 등을 건의하였다.

<표 3> 주요협력과제 및 협의사항

주요협력과제	협 의 사 항
서해안고속도로확장	• 당진~목포구간(340km)중 교통체증이 심각한 당진~서천구간(103km)을 편도3차선으로 확장 공동건의
서해안갯벌형 바다목장사업 선정	• 태안군 바다목장사업이 선정될 수 있도록 공동건의

(2) 3도 3지방지방자치단체간 행정협력회

충남 천안시, 경기도 안성시, 충북 진천군 등 접경지역 3개 시·군의 복리증진과 협력·교류에 공동노력하기로 하고, 문화·관광·산업 및 도로·교통망의 확충 등 지역공동관심사업을 개발 추진하기 위해 행정협력회를 구성하였다. 주요협력사업은 다음과 같다.

지방자치단체간 공동관심사업의 개발추진 및 교류·협력 활동, 시·군정 각 분야별 시책의 공조, 지역주민 상호간 친선도모와 이해증진, 민간단체의 교류촉진 관련사업 지원, 기타 지역화합·발전에 관한 사항 등, 기축전염병 공동방역, 문화예술 체육활동에 대해 우선 상호교류 협력

(3) 백제권 관광벨트화 추진 지방자치단체장 협의회

참여지방자치단체는 대전유성구, 충남공주시, 금산군, 부여군, 전북 무주군 등이며, 구성목적은 다양한 관광수요에 능동적 대처, 관광상품의 공동개발을 통한 관광산업생산성 제고 등이다. 주요협력사업은 다음과 같다.

각 지역의 특화된 관광자원을 연계한 4계절 관광상품 개발, 공동 홍보물 제작 : 관광안내지도, 테마형 코스별 리후렛, 국 내·외 관광박람회 공동참가 홍보

지금까지 추진상황을 살펴보면, 관련 지방자치단체 실무회의 개최, 동협력사업을 위한 특별교부세 교부요구 : 1억원(행자부), 공동 관광안내지도 제작, 관광안내 리후렛 제작, 중국 관광홍보 설명회 개최 등 공동협력사업을 발굴하였다.

(4) 전국온천지역 지방자치단체장협의회

참여지방자치단체는 대전 유성구, 부산 동래구, 경기 이천시, 충남 예산군, 충남 아산시, 충북 충주시, 경남 창녕군, 경북 울진군 등 8개 기초자치단체이다. 주요협력사업은 다음과 같다.

온천지역 내 면세점 설치(매장면적 30평 이상으로 완화), 관광세 신설, 온천법 온도기준을 25도 이상에서 36도 이상으로 상향조정, 온천개발계획 승인절차의 간소화 요청 등

3. 협력사업 분석결과

1) 협력사업의 목적

우선 지방자치단체간 협력사업의 목적을 중심으로 분석해 보면, 첫째, 분쟁해결차원의 협력을 들 수 있다. 즉, 두 개 이상의 지방자치단체가 분쟁을 해결하기 위한 차원의 협력사업을 의미한다.

충청남도과 시·군협력사업을 분석한 결과 분쟁차원에서 협력사업을 추진하고 있는 것의 찾아보기가 힘들었다. 다만, 용담댐 물 상수원확보 및 물관리 공동대처, 서해 공동조업수역 조정 및 어업질서 확립 등은 충청남도와 전라북도, 양도 어민간 분쟁이 유발되었거나 가능성이 있는 협력사업으로 분류할 수 있다.

둘째, 광역적 지역개발 차원의 협력사업이다. 시·도경계를 넘어서는 두 개 이상의 지방자치단체가 관련되어 협력이 필요한 경우를 들 수 있다.

대부분의 협력사업이 충청남도와 대전시, 충청북도, 전라북도 등 인접지방자치단체가 관련되어 광역적으로 추진되고 있다. 특히, 황해권 시도지사협의회는 서해권 5개 지방자치단체가 참여하는 초광역적

협력도 추진되고 있다.

셋째, 국가가 추진중인 사업에 대한 협력사업이다. 국가가 추진중인 사업에 대한 협력은 신행정수도 건설, 호남고속철도 및 국도·교량건설, 백제문화권 특정지역개발사업, 금강수계관리, 중부내륙화물기지 건설 등을 들 수 있다.

2) 협력사업의 성격

협력사업의 성격은 첫째, 물리적 시설을 설치하는 사업을 들 수 있다. 물리적 시설설치사업은 도로 및 철도건설, 도로화·포장 등이 대부분이며 컨벤션센터 건설 등도 제안하고 있다. 둘째, 소프트한 사업을 들 수가 있다. 소프트사업은 포럼개최, 조사 및 연구용역, 관광루트개발, 관광마케팅, 물산전 및 판매 기획전 개최, 협의회구성, 해외시장개척, 법률제정건의, 이벤트 개최, 민간단체 교류, 재정지원 요청 등을 들 수 있다.

따라서, 지방자치단체간 협력사업의 경우 일반적으로 발생할 수 있는 모든 광역업무를 협력대상으로 하고있는 것으로 볼 수 있다.

3) 협력사업의 공간범역

협력사업의 공간범역은 첫째, 지리적 연속공간상에서 이루어지는 협력사업을 들 수 있다. 충청남도의 경우 지리적 연속공간상에서 이루어지고 있는 사업이 대부분이다. 즉, 광역지방자치단체는 인접한 대전·충북·전북과 협력, 기초지방자치단체는 타 도와 경계를 이루는 시·군들간의 협력이다. 둘째, 지리적으로 불연속공간이지만 기능적으로 동질적이거나 상호보완가능한 지역간 협력을 들 수 있다. 황해권시도지사협의회, 서해안권행정협의회는 지리적인 측면보다는 황해(권)의 활용 및 보전이라는 기능적 측면, 백제권관광벨트와 추진 지방자치단체장 협의회와 전국은천지역 자치단체장 협의회 등은 관광문화 및 은천이라는 자원 중심의 협력사례이다.

4) 협력사업 방식 및 강도

협력방식은 및 강도는 단순협력에서부터 공동계획, 분담에 의한 공동업무수행, 시설의 공동설치나 이용, 공동투자, 합병에 이르기까지 다양한 형태로 진행된다.

첫째, 단순협력사업은 대부분 중앙정부에 대한 건의, 공동대응, 유대강화 및 공조, 공동노력 등 충청남도과 시군에서 이루어지고 있는 대부분의 협력사업이 이 형태에 속한다.

둘째, 공동계획, 분담에 의한 공동업무수행은 충청권행정협의회의 충청권공동발전방안 수립, 판매기획전 공동개최, 금강수질조사 및 연구용역, 중국인을 위한 관광마케팅 공동추진, 충남·전북교류협력회의의 철새축제·스포츠행사 공동개최, 문화권 및 관광개발공동추진 등을 들 수 있다.

셋째, 시설이 공동설치나 이용, 공동투자사업은 충청권 소방학교 공동운영이 제안되었으나, 가시화되지는 않았다.

넷째, 합병 등은 일본에서 활발하게 추진되고 있는 사업방식이나 충청남도와 시·군협력사업에는 도입되지 않고 있다.

5) 협력추진주체

지방자치단체간 협력 추진주체는 첫째, 관-관협력 둘째, 관-민협력 셋째, 민-관합동 협력사업 등으로 구분해 볼 수 있다.

충청남도 및 시·군자치단체간 협력사업에서는 관-관협력이 대부분이지만, 충청권발전협의회구성, 환경보전활동 등과 같은 관-민협력사업이 이루어지고 있으며, 민-관이 공동주체가 되는 합동협력사업은 민간단체간 협력·제휴사업 등을 들 수 있다.

4. 협력사업의 제한점

1) 선언적·상징적 협력 및 일회성 행사로 전략가능성

충청권 지방자치단체간 협력사업의 경우 ‘충청권행정협의회’, ‘충남·전북교류협력회의’ 등 광역지방자치단체간 협력사업은 시작해서부터 지금까지 지속적으로 추진되고 있어 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 판단된다.

반면, 기초지방자치단체간 협력사업의 경우 창립된 이후 협력사업이 이루어지고 있진 않는 경우가 대부분이어서 선언적이고 상징적인 의미에 머무를 가능성이 크다. 협력사업의 특성상 일회성 행사를 통한 목적달성은 거의 불가능하다.

2) 지방자치단체 행정업무를 망라한 종합적 협력추진

충청권 지방자치단체간 협력사업 내용을 살펴보면 지방자치, 산업경제, 관광, 사회간접자본, 교통, 하천, 환경 등 일반행정의 모든 사업을 대상으로 하고 있다. 따라서 협력안전의 우선순위 결정에 대한 지방자치단체간 견해차가 발생할 가능성이 크다. 뿐만 아니라, 협력사업에 대한 깊이 있는 접근이 이루어지지 않는다는 제한점이 있다. 즉, 단일 목적의 협력사업인 경우 느슨한 협력에서부터 점진적으로 보다 강화된 협력으로의 진전이 용이하지만, 다양한 협력사업의 특성상 하나의 협력사업이 해결되면 또 다른 협력사업이 과제로 대두되기 때문에 심도 있는 논의가 사실상 어렵다.

3) 중앙정부 및 상급지방자치단체 권의위주의 협력·제휴사업

충청권 광역 및 기초지방자치단체들이 협력·제휴사업으로 제시한 사업중 상당수가 중앙정부의 재정 및 제도적 지원에 의존하고 있다.

엄밀한 의미에서 보면 중앙정부에 대한 지원이 필요한 사업은 지방자치단체의 협력·제휴사업이라고 볼 수 없다. 다만, 지방자치단체간의 협력·제휴에 장애가 되는 제도적인 문제의 개선을 요구하는 것은 협력·제휴의 활성화를 위해 필요한 것으로 판단된다. 중앙정부에 대한 재정지원 등은 기초지방자치단체보다 광역지방자치단체수준에서 이루어지는 경우가 많은 것이 특징이다.

한편, 지방자치단체간 분쟁을 조정하는 등 지방자치단체간 갈등을 해소하기 위한 협력안전은 거의 거론되지 않고 있어 지방자치단체들의 문제해결 의지가 부족한 것으로 판단된다.

4) 개별사업 위주의 불명확한 공동발전 목표

광역 및 기초지방자치단체간 협력·제휴사업은 지역경제, 교통, 관광 등 주로 지역의 공동관심사 및 지리적으로 인접하여 있어서 공동이해관계가 개입되어 있는 사업을 중심으로 이루어지고 있다.

이를 좀더 구체적으로 검토해보면 지방자치단체가 협력·제휴했을 경우 발전의 상승효과가 기대되는 사업과 교류협력하지 않으면 사업효과를 기대하기 어렵거나 손해를 감수해야 하는 사업들로 구성되어 있어 개별사업의 추진이 가져올 수 있는 목표는 명확한 것으로 판단된다.

그러나 대부분이 개별사업위주로 제시되어 있어서 사업을 통해 추구하고자 하는 공동발전목표가 불명확한 점은 개별사업에 대한 목표달성 이후의 새로운 협력·제휴사업도 개별사업의 형태로 선정될 수밖에 없어 협력·제휴사업 자체가 파편화되고 분절화 될 가능성이 내재되어 있다.

5) 단순한 협력·제휴형태의 사업내용

앞에서 살펴본 바와 같이 협력·제휴의 방식 및 강도는 단순협력의 형태에서부터, 공동투자 및 지역사회통합의 형태로 단계적으로 협력·제휴의 강도가 강화되는 것이 일반적 형태이다.

지방자치단체간 협력·제휴사업의 내용은 국가사업의 경우 중앙정부에 재정지원을 지원하는 형태, 도사업의 경우 시도단속, 시설물공동설치, 재원공동부담 등의 형태, 시·군 사업의 경우 행정협의회 구성, 시설물공동설치 등의 형태로 추진되어 왔다.

따라서 지방자치단체간 협력·제휴는 단순협력이나 공동분담의 범위를 벗어나지 못하고 있으며, 시설의 공동설치와 이용, 공동투자 단계 등 보다 고강도의 협력·제휴사업으로 이행되지 못하고 있다.

6) 지방자치단체가 주도하는 협력·제휴 추진

지역간 협력·제휴는 행정기관, 민간단체, 기업, 대학 등 다양한 주체들의 참여에 의해 이루어지는 것이 바람직하지만, 충청권 및 충남·전북간 협력·제휴는 광역 및 기초지방자치단체 등 등 관 주도 협력사업으로 추진되고 있다.

민간차원의 협력·제휴는 재정적인 어려움 등으로 인해 행정의존적이고, 체계적으로 추진되지 못하고 있으며, 전선교류차원에 한정되고 있다.

7) 재정이 수반되지 않는 사업중심의 협력·제휴

지방자치단체간 협력에서 재정적 지원은 필수적인 요소이다. 그러나 기본적으로 지방자치단체의 재정여건이 취약하기 때문에 가능한 한 많은 재정이 수반되지 않는 사업을 중심으로 교류협력사업을 추진하고 있다.

충청권 및 충남·전북의 협력·제휴사업도 지방자치단체에서 재정분담이 필요한 사업보다는, 중앙정부로부터 재정적인 지원이 필요한 사업중심으로 추진하고 있다.

이와 같이 재정이 수반되는 협력·제휴사업이 활발하게 이루어지지 않는 것은 광역 및 지방자치단체의 무자재원확보의 어려움도 있지만, 재정투자 결정을 협의했다 하더라도 집행을 위해서는 지방의회

동의를 얻어야 하는 절차를 번거롭게 생각하고 있기 때문으로 판단된다.

8) 협력·제휴사업의 평가체계 구축 미흡

충청권 및 충남·전북간 협력·제휴가 양도의 공동발전에 기여하는지에 대한 평가는 새로운 협력·제휴 사업으로의 이행을 위해서 반드시 필요한 과정이다.

그러나 충남의 경우 행정협의회는 기획관실, 충남·전북협력회의와 전국시도지사협의회 등은 자치행정 과정에서 담당하고 있으며, 광역 및 기초지방자치단체간에도 협력·제휴사업의 추진상황을 모니터링 하거나 종합하는 전담조직이 없어 평가체계 구축이 미흡한 실정이다.

IV. 충청권 지방자치단체간 협력사업의 효율적 추진방안

1. 협력기반 조성 및 확충

1) 신행정수도건설 과정에 구축된 협력적 틀의 계승적 발전

충청권 3개 광역자치단체에서는 ‘충청권행정협의회’를 중심으로 신행정수도건설 충청권 건설 타당성 논리를 공동으로 연구하고, 국민의 공감대 형성을 위한 공동노력, 공정한 입지평가를 위한 공동노력, 민간단체차원의 협력을 위한 행정적 지원, 토지이용규제·부동산 무기 등에 대한 공동대처 등 공조관계를 유지해 왔다.

이러한 협력체제는 신행정수도건설이 정도의 차이는 있지만, 충청권 지방자치단체 모두에게 긍정적인 요인으로 작용할 것으로 예상했다는 점과 공조하지 않으면 실패할 것이라는 확고한 신념에 근거한 것이라고 할 수 있다.

헌법재판소의 ‘신행정수도건설특별법’의 위헌결정으로 충청권 신행정수도건설이라는 목적달성은 어려워졌지만, 이 과정에서 충청권 3개 시·도간의 공동협력 노력은 지속적으로 계승 발전되어야 할 것으로 판단된다.

현재, 정부에서는 신행정수도에 대응할 만한 시책개발을 위해 다양한 논의를 계속하고 있는 만큼 이에 대해서도 충청권 3개 시·도는 공동으로 대응하고, 공동번영을 위한 논리를 지속적으로 개발하여 제 공하기 위해서는 3개 시·도간의 공동협력은 더욱더 강화될 필요가 있다.

그러나 지방자치단체간 협력을 제도적으로 보장하지 않는 한 ‘호남고속철도 노선결정’ 등 충청권 지방자치단체간의 이해관계가 상충되는 사업추진 시에는 현재와 같은 협력체제에 대한 손상도 예상할 수 있다.

2) 지방자치단체간 비공식적 교류를 통한 사회자본 형성

지방자치단체간 공식적 협력은 협의체를 통해 이루어지고 있지만, 이 역시 지방자치단체간 비공식적 교류를 통한 신뢰구축에 기초한 것이다. 즉, 공식적 협의체가 활성화되기 위해서는 지방자치단체를 포

함한 민간부문의 정보교류, 공동연구 등 활발한 교류가 전제되어야 하면, 이러한 경험이 축적될 때 협력에 대한 신뢰가 형성될 수 있다.

선진국의 경우도 법률적, 공식적 협의체 운영보다도 비법률적, 비공식적 수준에서 다양한 교류를 추진하거나 협조관계를 유지하고 있다. 즉, 영국의 지방자치단체는 주변지방자치단체에 영향을 미치는 정책을 결정·집행할 경우 주변 지방자치단체의 의견수렴 및 공동프로그램을 제안하기도 한다.⁷⁾

따라서, 충청권 지방자치단체의 경우도 정보교류 및 인사교류의 활성화를 통해 지속적 신뢰관계를 형성할 필요가 있으며, 이를 통해 기존 법적 협의체 활성화를 도모할 필요가 있다.

2. 협력제도의 정비 및 보완

1) 충청권 특성을 반영하는 특정목적의 기능별 협의체 구성 및 운영

‘행정협의회’, ‘자치단체장 협의회’, ‘시도지사협의회’ 등 협의체를 통한 자치단체간 협력사업은 자치단체 상호간 서로 부담이 되지 않는 안건을 도출하여 협력안건으로 상정하고 있다.

이러한 양상은 자치단체간 분쟁이나 갈등양상에 있는 과제보다는 자치단체간 부담이 적고, 상징적인 의미가 크고, 성과도출도 비교적 용이하다는 판단에 근거한다. 그러나, 실질적인 협력의 파급효과가 적다는 의미에서 다양한 과제를 협력안건으로 상정하기보다는 소수의 안건이라 하더라도 협력의 파급효과가 큰 안건을 중심으로 실무기구를 중심으로 협력의 실천가능성을 추진해 나가는 것이 바람직하다.

일본의 광역연합에서 가장 활발한 영역은 개호보험(의료복지)과 환경(쓰레기 처리) 분야이다. 우리나라의 경우 박광덕의 연구⁸⁾에서 환경, 위생, 관광부문이 바람직한 협의안건이라는 결과를 보이고 있으며, 충청권행정협의회에 대한 3개 지방자치단체공무원조사⁹⁾ 지역경제, 환경, 문화관광 등의 순으로 응답하고 있어 충청권의 경우 지역경제, 관광, 환경이 공동관심사이면서 목표를 공유하는 사안이라고 할 수 있다.

따라서, 충청권 지방자치단체가 이해관계를 같이하거나 공동의 목표로 인식되는 특정기능 즉, 지역경제, 관광, 환경에 초점을 맞추어 기능적 협의체를 구성 및 운영한다면 지방자치단체간 자발성을 증진시키고 효율적인 성과를 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

예를 들면, 충남 서해안지역의 경우 관광 및 해양오염, 대전권의 경우 교통 및 상업, 충청북부권은 산업경제, 충남내륙지역은 그린투어리즘, 백제문화권은 역사·문화, 관광 등을 중심으로 한 기능별 협의회를 활성화하는 것이 바람직할 것이다.

7) 양현모, 지방자치단체 행정협의회, 한국행정연구원, 2002, p.124.

8) 박광덕, '지방자치단체간 행정협의회와 바람직한 방향설정'에 관한 연구 : 충북북부행정협의회를 중심으로', 공공정책연구, 제5권, 1999, pp.344~345.

9) 충청권행정협의회와 관련하여 대전, 충남, 충북공무원 150명을 대상으로 조사한 결과 지역경제, 환경, 문화관광 분야가 협의안건으로 바람직한 것으로 응답하고 있다.

서해안권 해양관광협의회 구성 및 전환 모색

현재 서해안권 8개 기초자치단체가 '서해안권행정협의회'를 구성·운영하고 있으나, 활성화되지 못하고 있는 실정이다. 이는 서해안권 기초자치단체들의 개발우선순위가 다양함에 따라 추진해야 할 사업의 우선순위도 자치단체마다 상이하기 때문이다.

그러나, 충남 서해안권 기초자치단체들은 관광산업 육성을 통한 지역활성화가 최우선적인 해결 과제라는 점에 인식을 같이하고 있어 현재의 '서해안권행정협의회'의 기능강화를 통해 해양관광분야에 특화된 협의체의 구성 및 전환이 필요한 것으로 판단된다.

따라서, 향후 서해안권 관광협의체의 구성방안, 담당역할, 구성형태, 법적지위, 주요협력사업, 재원확보 방안 등에 대한 심도 있는 연구를 통해 서해안권 관광개발을 전담하는 효율적인 전문기구의 구성 및 운영방안을 검토할 필요가 있다.

2) 협력을 위한 실무기구의 구성 및 운영

'충청권행정협의회' 등 협의체가 지속적으로 유지되기 위해서는 지방자치단체의 관심과 의지가 무엇보다도 중요하다. 그러나 협력사업의 활성화를 위해서는 선거직인 단체장보다는 직업공무원인 실무부서장의 관심과 의지가 더욱더 중요할 수 있다.

현행, 행정협의회 등에서 다루고 있는 협력안전에 대해서는 따로 관리하는 것이 아니라 기존 실무부서에서 타 사업과 함께 다루고 있어 업무의 독립성이 이루어지지 않고 있다. 다만, 지방자치단체의 장간에 이루어진 약속이기 때문에 타 사업보다 더 많은 관심을 가질 수 있으나 한계가 있다.

따라서, 협력사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 협력안전을 실무적으로 추진하기 위한 실무기구를 협의체 산하에 설치하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 즉, 충청권행정협의회에 산하에 '충청권행정협의회 실무지원단' 등이 설치되면, 협의안전들의 추진상황, 성과 등을 체계적으로 정리할 수 있으며 지속적으로 모니터링할 수 있을 것이다.

3) '천안-아산 광역시설관리공단' 설립방안 모색

수도권의 외연적 확산은 천안-아산지역에도 그 영향을 미쳐 두 도시는 공간적·기능적 통합이 강화되고 있다. 두 도시는 상품 및 서비스시설 이용, 통근·통학, 교통연계 등 이미 광역도시생활권을 형성하고 있다.

그러나 두 지역은 협력보다는 환경기초시설 등 광역시설을 개별적으로 설치·운영하고 있으며, 도시개발도 두 지역간 협력없이 행정구역별로 추진하고 있다.

따라서 국가균형발전법에 규정된 시·군 단위 지역혁신계획을 천안·아산 공동으로 수립하여 지역혁신체제를 공동으로 구축하거나, (가칭) 천안-아산시설관리공단을 설립하여 쓰레기처리, 분뇨처리, 상하수도, 상수원보호를 위한 수질오염방지시설 공동관리, 광역도시계획, 교통망정비계획, 살버터운 조성, 복지시설, 복지관리업무, 체육시설, 관광개발 등의 광역시설을 공동으로 운영하기 위한 방안을 연구해볼 필요가 있다.

3. 협력방법의 보완 및 개선

1) 갈등유발 안전은 민간주도의 협력을 통한 해결노력

지금까지 충청권 3개 시·도간의 공동협력은 신행정수도건설과 같이 공동의 번영을 가져올 수 있는 사업에 대해서는 원만하게 유지되어 왔다. 그러나 충청권에는 호남고속철도 노선결정과 같이 자치단체간 갈등을 유발할 수 있는 사업도 존재하고 있는 것이 현실이다.

이러한 사업결정에 있어서 지금까지 유지되어온 충청권의 공조체제가 훼손되는 것은 바람직하지 않지만, 가능성은 있는 것으로 판단된다.

따라서, 자치단체간 이해관계가 첨예하게 대립되는 사업의 경우에는 직접 자치단체가 주도적으로 추진하는 것보다 시간이 걸리더라도 민간단체 등 민간부분의 역할을 통해 공동의 해결방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해서는 충청권 3개 시·도의 NGO를 정책의 주체로 참여시키는 다양한 노력들이 필요할 것으로 판단되며, 정책결정과정에 참여를 통해 결과에 대한 책임도 공유할 수 있도록 NGO의 정책참여 방안을 모색할 필요가 있다.

2) 사업의 협력형태에 따라 단계적으로 추진

지방자치단체간 협력의 접근과정은 협력형태(목표, 주체, 방식, 내용)를 중심으로 상호간 기반조성단계 → 협력의 신뢰단계 → 협력의 적용단계 → 공생적 협력단계 등의 단계적 접근이 가능하도록 추진한다.

따라서 지방자치단체간 협력도 피부에 와 닿는, 손을 뻗어 미칠 수 있는 영역에서부터 사업을 시작함으로써 협력습관을 확립해야 하며, 협력에 대한 100가지 이론정립보다 1개의 가시적 실천모델을 실행에 옮겨보는 작업이 중요하다¹⁰⁾.

지방자치단체간 협력은 처음부터 중앙정부의 지원이나, 대규모 재원이 요구되는 사업보다는 지방자치단체간의 힘만으로도 성과를 산출할 수 있는 사업을 대상으로 시작하는 것이 바람직하다.

상당수의 협력사업들이 중앙정부에 건의하거나 지원을 요구하는 사업으로 구성되어 있다. 이러한 사업들은 두 개의 자치단체가 공동으로 추진한다 하더라도 중앙정부에서 응답하지 않는다면 공허한 메아리에 불과하기 때문에 엄밀한 의미에서의 협력사업이라고 볼 수 없다.

따라서, 지방자치단체의 인적자원, 재정지원 등을 고려하여 지방자치단체에서 계획을 수립하여 집행할 수 있는 사업으로 한정하는 것이 바람직하다.

예를 들어, 관광루트 개발 협력, 공동관광상품 개발, 공동관광홍보 등 양 자치단체에 공동이익을 줄 수 있는 소프트한 사업에서부터 출발하여, 운동장·문화시설·골프장·미술관·공원 등 선호시설이지만 개별자치단체가 운영하기에는 재정적인 부담이 되는 시설을 거쳐, 환경기초시설 등 남비시설을 공동으로 설치하는 등 단계적으로 추진할 필요가 있다.

3) 협력사업의 모니터링 및 평가체계 구축

10) 이종화, 지역간 협력·제휴를 통한 지역발전 모델, 월간국토, 국토연구원, 2000, p.27.

충남의 경우 현재 이원화되어 있는 지역협의체 관리를 일원화하는 하는 것이 필요하고, 기초지방자치 단체의 협력사업에 대한 모니터링까지 할 수 있도록 기능을 강화할 필요가 있다.

또한, 협력사업의 효율적 평가를 위해서는 외부전문가들이 참여하는 협력사업자문회의 등을 구성·운영하는 것이 요구된다.

V. 결 론

지방자치단체가 스스로의 힘으로 자급자족하기 위한 최선의 경영전략을 수립해야 하는 것이 당연한 일이지만, 현재와 같이 재정능력이 취약한 상태에서 모든 지방자치단체가 혼자 힘으로 완전하고도 충분한 경제적 자립을 달성하기란 여간 어려운 일이 아니라.

따라서 각 지방자치단체는 무리해서 혼자 힘으로만 지역경제 문제를 해결하려고 애쓰면서 타 지방자치단체와 소모적인 경쟁을 벌일 것이 아니라 타 지방자치단체와 보완적인 공조체제를 구축하는 협조적 게임을 벌이는 것이 보다 효과적인 방안이 될 수 있다.

지역간 제휴전략을 통하여 중복투자과 자원낭비를 억제하고 지역화합을 통한 장기적인 공동이익을 도모함으로써 윈-윈 시너지효과를 노릴 수 있기 때문이다.

본 연구는 이러한 배경 하에서 충청권 지방자치단체간 협력사업의 실태 및 문제점 분석을 협력사업의 효율적 추진방안을 모색하기 위해 진행하였다.

충청권 광역지방자치단체간 협력사업은 ‘충청권행정협의회’, ‘충남·전북교류협력회의’, ‘황해권시도지사협의회’에서 협의한 안건, 기초지방자치단체간 협력사업은 ‘서해안권행정협의회’, ‘3도 3지방자치단체간 행정협력회’, ‘백제권관광벨트와 추진 지방자치단체장 협의회’, ‘전국은천지역 자치단체장협의회’ 등에서 협의한 안건을 분석하였다. 즉, 협력사업의 목적, 협력사업의 성격, 협력사업의 공간범역, 협력사업의 방식 및 강도, 협력의 추진주체 등을 중심으로 분석하였다.

협력사업의 목적은 분쟁차원에서 협력을 추진하는 사례는 찾아보기 힘들었고, 대부분 충청남도과 대전시, 충청북도, 전라북도 등 인접 지방자치단체가 관련되어 광역적으로 추진되고 있다. 협력사업의 성격은 대부분 소프트한 사업이지만, 도로 개설 및 확·포장 등 물리적 사업을 대상으로 하고 있었다. 협력사업의 공간범역은 충청남도의 경우 지리적 연속공간상에서 이루어지고 있는 사업이 대부분을 차지하고 있었다. 협력사업 방식 및 강도는 대부분 중앙정부에 대한 건의, 공동대응, 유대강화 및 공조, 공동노력 등 대부분의 협력사업이 이 형태에 속한다. 마지막으로 협력추진주체는 대부분 관·관협력 형태로 이루어지고 있었다.

또한, 협력사업의 제한점으로 선언적·상징적 협력 및 일회성 행사로 전략가능성, 지방자치단체 행정업무를 망라한 종합적 협력추진, 중앙정부 건의위주의 협력·제휴사업, 개별사업 위주의 불명확한 공동발전 목표, 단순한 협력·제휴형태의 사업내용, 지방자치단체 중심의 협력·제휴 추진, 재정이 수반되지 않는 사업중심의 협력·제휴, 협력·제휴사업의 평가체계 구축 미흡 등을 들 수 있다.

연구결과 다음과 자치단체 협력사업을 효율적 추진방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 협력기반의 조성 및 확충과 관련하여 실행정수도건설 과정에 구축된 협력적 틀의 계승적 발전, 지방자치단체간 비공식적 교류를 통한 사회자본 형성을 제안하였다.

둘째, 협력제도의 정비 및 보완과 관련하여 충청권 특성을 반영하는 특정목적의 기능별 협의체 구성

및 운영, 협력을 위한 실무기구의 구성 및 운영, ‘천안·아산 광역시설관리공단’ 설립방안 모색 등을 제안하였다.

셋째, 협력방법의 보완 및 개선과 관련하여 갈등유발 안전은 민간주도의 협력을 통한 해결노력, 사업의 협력형태에 따라 단계적으로 추진, 협력사업의 모니터링 및 평가체계 구축을 제안하였다.

그러나 이 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 즉, 사례대상으로 충청남도화 시·군의 협력사업을 대상으로 하였으며, 그것도 행정협의회 등 협의체를 통한 협력사례에 한정하였다.

따라서, 현실적으로 민간단체와 학교 등과 같이 다양한 주체에 의해 협력사업이 이루어지고 있다는 점을 감안한다면 본 연구의 분석결과를 일반화하여 적용하기에는 한계를 가진다.

앞으로 본 연구에 이어서 보다 구체적인 협력방안 등에 대한 연구가 후속되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 경기도, 지방자치단체간 협력활성화 방안 연구, 1999.
- 권오일, 「지역개발을 위한 자치단체간 협력체계 구축방안 : 경북북부권 시군을 중심으로」, 안동대학교 행정경영대학원 석사학위논문, 1999. 8.
- 권희재, 지방정부간 교류협력의 접근방법과 실증적 조사연구 : 중앙고속도로의 개통과 중부내륙권 3도 및 18개 시·군의 교류협력을 중심으로, 지역개발연구, 제9집, 강원대학교 지역개발연구소, 2001.
- 권희재·김장기, 지방정부간 교류협력관계의 기반조성에 관한 연구: 강원도 일부 시·군을 중심으로, 지방행정연구, 한국지방행정연구원, 2002.
- 김광주·최근열, 지방자치단체간 수평적 협력관계모색 : 경산시를 중심으로, 한국행정논집, 한국정부학회 (구 대구경북행정학회), 1998.
- 김생수, 자치단체간 협력방식에 관한 연구, 지역개발연구, 4권, 강원대학교 지역개발연구소, 1996.
- 김선기·한표환, 자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향, 한국지방자치학회, 한국지방자치학회보, 2003.
- 김용웅, 광역권 개발에 따른 대구·경북의 협력촉진방안, 대구경북포럼, 대구경북개발원, 2000, 3/4월호.
- _____, 광역권 개발에서의 지역간 협력·제휴방향, 월간국토, 국토연구원, 2000.2.
- _____, 지역간 연계·협력의 이론적 배경과 발전방향, 이정식·김용웅(역음), 세계화와 지역발전, 한울, 2001.
- _____, 지역간 협력·제휴를 통한 지역발전 모델, 월간국토, 국토연구원, 2000.2.
- 김정현, 1998년도 춘계 학술대회발표논문집 : 지방정부간 협력을 위한 도시권 협의체의 합리적 구성방안, 한국정부학회 (구 대구경북행정학회), 1998 년도 춘계학술대회발표논문집, 1998.
- 김천영, "지방공기업의 광역적 사업과 외부성 문제", 지방재정학보, 창간호, 한국지방재정학회, 1996.
- 박광덕, "지방자치단체간 행정협의회이 바람직한 방향설정에 관한 연구 : 충북북부행정협의회를 중심으로", 공공정책연구, 제5권, 1999.
- 박양호, 제4차 국토종합계획과 지역간 협력·제휴의 유도, 국토, 2000.2.
- 박혜자, 광주·전남 공동발전을 위한 협력체계의 구축방안, 광주·전남 공동발전을 위한 세미나자료, 광주광역시의회·전라남도의회·광주전남발전연구원, 2003.9.
- 배준구, 지방정부 경쟁력 제고와 지역발전 전략 : 지역발전을 위한 정부간 협력방안 ; 부산·울산지역을 중심으로, 한국행정학회, 2001년도 학술세미나 발표논문집, 2001.
- 배준구·안영훈, 지방자치단체간 협력방식: 프랑스의 조합제도를 중심으로, 2002년도 동계학술발표회 자료집, 한국지방자치학회, 2003.
- 사재명, 지방정부간 협력의 실태와 개선과제에 관한 연구 : 강원도를 중심으로, 지역개발연구, 강원대학교 지역개발연구소, 2002.
- 안용식·김천영, 지방정부간 협력관계론, 서울: 대영문화사, 1995.
- 양현모, 지방자치단체 행정협의회, 한국행정연구원, 2002.
- 양현모·이준호, 지방자치단체간 협력을 위한 행정협의회 활성화 방안: 영산강유역권행정협의회·섬진강환경행정협의회 사례를 중심으로, 한국지방자치학회보, 제15권 제4호, 한국지방자치학회, 2003.
- 이성복, 도시행정론, 법문사, 1995.
- 이종화, 지방분권시대의 지역간 협력·제휴, 지방분권형 국가만들기, 나남출판사, 2003.
- _____, 지역간 협력·제휴를 통한 지역발전 모델, 월간국토, 국토연구원, 2000.
- _____, 지자체간 협력과 도시발전 : 지자체간 협력, 제휴 유형과 정책적 과제, 도시문제, 대한지방행정공제회, 2001.
- 임명배, 일본사례로 본 지방자치단체간 전략적 제휴의 가능성 모색, 한국지방재정논집, Vol.6, No.1, 한국지방재정학회, 2001.

하혜수, 지방자치단체간 협력활성화를 위한 정책제언, 지방자치, 2000.

한국법제연구원, 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향, 2000.

한국지방행정연구원, 광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단체가 협력방안, 1997

_____, 자치단체간 협력사업 활성화 방안, 2002.

한표환·김선기, 자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방안, 한국행정학보 37(3), 2003.

한표환·김선기·김필두, 자치단체간 협력사업 활성화 방안, 한국지방행정연구원, 2002.

홍석균·손호중, 2020년 중부내륙권 지방정부간 교류협력의 과제와 전망, 지역개발연구, 강원대학교 지역개발연구소, 2002.

<http://www.chubu.saga.saga.jp/>

<http://www.panynj.gov/>

<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html>