

지역간 협력 및 상생발전 실태

김선기 | 한국지방행정연구원 연구위원

I. 지역간 협력 및 상생발전의 의의

최근 자치단체간 인적, 물적 교류의 활성화와 생활권의 광역화 추세에 따라 다양한 분야에서 지역간 협력수요가 급속하게 증대되고 있으며 실제로 이러한 추세를 반영한 여러 가지 형태의 지역간 협력사례가 나타나고 있어 매우 고무적으로 여겨진다. 지역간 협력에 대한 새로운 관심의 고조는 지역간 협력이 자치단체 상호간 이해를 증진시킬 뿐 아니라 나아가 자치단체간 상생발전에 필수적인 조건이 된다는 인식이 점차 확산되고 있기 때문이다.

여기서 상생이란 곧 지역간 공동발전을 말하며 지역간 상호작용을 통해 상호이익이 수수되는 관계를 의미한다. 따라서 결과로서 단순히 더불어 사는 의미의 생물학적 공생(symbiosis)과는 달리 자발적이고 의도적이며 적극적인 상호작용을 통해 협력의 상호이익을 추구하는 관계가 상생관계이다. 협력을 통해 서로간 이익을 나누는 상리공생(mutualism)은 물론, 부가적으로 시너지의 이익을 창출하는 상승공생(synergism)을 포함하는 개념이다.

지역간 협력에 관해서는 정부간 관계모형(Intergovernmental Relations Model)을 시발로 교환모형(Exchange Model), 협상모형(Negotiation Model), 협력과정모형(Process Model of Cooperation), 그리고 최근의 공동생산적 접근모형(Coproductive Approach Model)에 이르기까지 다양한 이론에서 협력의 매커니즘과 요인 등에 대해 설명하고 있으나 그 기저에는 중앙집권적 행정체제에서 지방분권적 행정체제로 이해하는 과정에서 정부간 관계가 종래의 수직적, 일방적인 것이 아니라 정부간 수평적, 비권력적 대등관계에 입각한 상호작용에 따라 발전적으로 재정립될 필요성이 있다는 인식이 공통적으로 자리하고 있다. 따라서 협력 관계의 빈도도 대칭적 상황하에서 창출되는 상호이익의 정도에 따라 결정되는 함수관계로 볼 수 있다

그동안 지역간 협력 및 상생발전의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔음에도 불구하고 아직까지는 자치단체들이 관할구역 위주의 행정관행에 젖어 협력을 의도적으로 기피하거나 협력에 대한 부정적 가치관이나 태도 때문에 협력에 매우 소극적이어서 행정의 광역적, 탄력적, 능동적 대응이 어려웠던 것이 사실이다. 또한 중앙정부 차원에서 이를 조장·촉진하는 여건과 법·제도적 기반이 취약하고 행·재정적 지원이 미흡한 점도 지역간 협력이 부진한 요인으로 작용하고 있다. 기존에 자치단체간 협력관계를 위한 제도적 수단은 지방자치법 등에 적지 않게 존재하고 있기는 하나 대부분 명맥만을 유지할 뿐, 실질적으로 활용할 수 있는 후속적 조치가 수반되지 않아 그 실효성은 그리 높지 않은 실정이다.

적극적인 측면에서 지역간 협력은 다양한 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 개별 자치단체의 내부적 역량의 한계 특히, 자원부족과 기술적, 기능적 전문성 취약을 극복할 수 있으며, 공동생산적 접근이 가능하고 비용절감과 중복투자의 방지는 물론, 공공서비스 제공과 사업추진에 있어 효율성과 사업 연계성을 제고할 수 있다. 결국 자치단체간 상호 비교우위를 조화롭게 접목시킴으로써 서비스 제공이나 협력사업 추진의 상승(시너지)효과를 기대할 수 있는 잠재적 수요가 매우 큰 영역임에 틀림없다. 소극적인 측면에서도 지역간 협력관계의 구축은 자치단체간 갈등과 분쟁을 해소하는데 큰 기여를 한다.

지방자치제가 정착되는 과정에서 한편으로는 자치단체의 자율성이 증대되지만 그와 더불어 다른 한편에서는 중앙정부의 수직적 통제가 약화되면서 자치단체간 경쟁 그리고 갈등과 분쟁도 필연적으로 증가하게 된다. 따라서 수직적 통제와 조정을 대신할 수 있는 수평적 협력 및 상생관계의 활성화는 주민불편을 해소하고 자원낭비와 자원배분의 왜곡을 막는 상생발전의 관건이 된다.

II. 지역간 협력의 제도 및 운영실태

1. 지역간 협력의 유형과 제도

지역간 협력은 자치단체가 수행하는 모든 활동이 그 대상이 될 수 있기 때문에 내용이 매우 광범위하며 협력의 유형과 실행방식도 다양하다. 우선 자치단체간 협력은 기본적으로 협력방식을 규정한 법적 근

01

지역간 협력 및 상생발전 실태

거에 따라 크게 공법상 협력과 사법상 협력으로 대별된다.

공법상 협력방식은 주로 지방자치법에 광역행정의 수단으로 규정하고 있는데 법인체를 통한 협력방식으로써 지방자치단체조합을 규정하고 있으며 비법인체를 통한 협력방식으로는 행정협의회와 지방자치단체장 등의 전국적 협의체를 규정하고 있다. 또한 별도의 조직이나 기구의 설치 없이 협약이나 협의로 이루어지는 기능적 협력방식(functional cooperation)으로 사무위탁을 규정하고 있다. 한편 자치단체는 그 임무를 고권적(공법적)으로 수행하도록 규정되어 있는 경우를 제외하고는 모든 사법형식을 통해 서로 협력이 가능하다. 예컨대 자치단체간 협력을 위해 상법상 주식회사나 제3섹터 형태의 조직을 공동으로 설립할 수 있으며 민법에 의한 사단법인이나 재단법인을 공동으로 설립하여 일정한 사무를 수행하게 할 수도 있다.

지역간 협력을 의도하는 목적에 따라 갈등 및 분쟁해결을 위한 협력과 공동이익 창출을 위한 협력으로 나눌 수 있다. 전자는 소극적으로 문제가 발생했을 때 대처하는 방식으로 분쟁조정위원회의 활동이 여기에 해당한다. 반면 후자는 적극적으로 상생발전을 도모하기 위하여 추진하는 협력관계로서 통상 지역간 협력을 말할 때는 후자를 일컫는다.

지역간 협력은 협력의 강제성 여부에 따라 자발적 협력과 강제협력으로도 구분할 수 있는데 협력이란 원래 공동의 목적과 이익을 위해 추진되는 것인 만큼 당사자의 자유의사에 따라 이루어지는 것이 원칙이다. 따라서 법에 강제협력이 명시된 경우를 제외하고는 모든 협력은 자발적 협력에 해당한다고 볼 수 있다. 현행 제도상 강제협력을 규정하고 있는 예외적인 사례는 지방자치단체조합의 경우인데 행정자치부장관은 공익상 필요한 경우에 지방자치단체조합의 설립·해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있도록 규정함으로써 사실상 강제협력을 제도화하고 있다. 또한 법률에 강제협력을 명시하고 있지는 않지만 법률의 규정에 의하여 2 이상의 자치단체에 걸쳐 광역적 개발을 목적으로 국가가 권역을 지정하는 경우도 강제성을 띤 협력의 사례라 할 수 있다. 이를테면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 광역도시계획의 수립, 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 의거한 광역개발권역의 지정, 개발촉진지구개발, 특정지역개발 등이 강제협력의 성격을 띠고 있다.

이 밖에도 지역간 협력은 협력사업의 성격, 공간범역, 내용 등에 따라 다양한 유형으로 분류할 수 있다. <표 1>에서 보는 바와 같이 협력사업의 성격에서 보면 물적 협력과 비물적 협력으로 구분되며 공간범역에 따라서는 지리적 연속공간상의 협력과 지리적 불연속공간상의 협력으로 나뉘어 지고 협력의 분야나 내용에 따라서도 다양한 유형으로 분류가 가능하다.

표1. 자치단체간 협력의 특성별 분류

분류기준	협력의 종류(예시)
협력의 성격	- 물적 협력(도로 정비, 하천 정비, 시설의 공동 건설 등) - 비물적 협력(정보나 문화교류, 시설의 상호 개방, 각종 이벤트의 제휴, 인사교류 등)
협력의 공간범역	- 지리적 연속공간상의 협력사업(인접 자치단체간 협력) - 지리적 불연속공간상의 협력사업(인접되어 있지 않으나 기능적으로 동질적이거나 상호보완 가능한 지역간 협력)
협력의 목적, 내용	- 분쟁 해결 차원의 협력사업 - 광역적 지역 개발 차원의 협력사업 - 국책사업에 대한 협력사업(산업군집, 생태보전, 물관리, 문화·관광개발 등)

한편 협력관계는 협력 자치단체의 종류에 따라 여러 가지 유형이 있는데 자치단체 계층과 행정구역상 소속의 두 가지 기준에 따라 살펴볼 수 있다. 자치단체 계층기준에 의한 분류는 자치단체계층의 동일여부에 따라 수직적 협력과 수평적 협력으로 나눌 수 있으며 행정구역상 소속을 기준으로 한 분류는 동일한 시도에 속하는지의 여부에 따른 분류로써 시도내 협력과 시도간 협력으로 구분된다. 따라서 모든 자치단체간 협력은 두 가지 기준이 동시에 적용되어 <표 2>와 같이 다섯 가지 유형으로 분류된다.

표2. 협력 자치단체 종류별 협력유형

구분		행정구역상 소속			
		같은 시·도내 협력		다른 시·도간 협력	
자치단체 계층	수직적 협력	I 유형	-시·도를 같이하는 광역-기초간 협력	II 유형	-시·도를 같이하는 광역-기초간 협력
	수평적 협력	III 유형	-시·도를 같이하는 기초간 협력	IV 유형	-시·도를 달리하는 광역간 협력
				V 유형	-시·도를 달리하는 기초간 협력

2. 지역간 협력제도의 운영실태

지역간 협력증진을 위한 관련제도들의 운영실태는 각 제도들의 운영효과와는 별개로 어떤 제도는 빈번하게 활용되는 반면, 일부 제도는 활용도가 미미한 실정인데 이 글에서는 자료이용상 지방자치법상 규정되어 있는 협력제도를 중심으로 살펴보기로 한다.

01

지역간 협력 및 상생발전 실태

먼저 사무위탁은 정부간 협력을 위한 가장 용이한 제도로 높은 활용이 예상되었으나, 자치단체장의 인식부족 등으로 현실적으로는 기대만큼 활용이 되지 못하고 있다. 민선 지방자치가 실시된 1995년 이후 연도별 사무위탁의 실적은 1995년 2건, 1996년 1건, 1997년 2건, 1998년 2건, 1999년 5건, 2000년 21건, 2001년 5건, 2002년 5건, 2003년 10건 2004년 1건 등 총 54건이 이루어졌다. 그리고 분야별로는 상·하수처리, 쓰레기 처리 등 혐오시설 분야가 35건으로 다수를 차지하고 있으며, 그 외에 도로분야, 행정분야, 교육분야 등에서 약간의 실적이 보이고 있다.

표3. 사무위탁 실적

구분	계	상/하수처리	쓰레기 처리	묘지	도로건설	행정기능	교육	수익사업
계	54	23	11	1	7	5	3	4
'03년 까지	53	23	10	1	7	5	3	4
'04년	1	-	1	-	-	-	-	-

자료 : 행정자치부, 내부자료.

다음으로 행정협의회는 주로 광역사무에 대한 협력을 증진하기 위하여 설치, 운영되고 있는 바, 설치율과 활용도가 매우 높아 현행 협력제도 중에서 가장 활성화되어 있는 제도의 하나이다. 2004년 현재 60개의 행정협의회가 구성되어 있고, 회의개최도 매년 빈번하게 개최되고 있는 편이다. 다만 협의회 설치나 회의 개최 실적에 비하면 합의된 사항의 구속력은 크지 않은 실정이어서 상대적으로 실효성을 저하시키는 요인이 되고 있다.

표4. 연도별 행정협의회 구성현황

구 분	'97년	'99년	'00년	'02년	'03년	'04년	비 고
계	54	56	5	5	49	51	244개 단체
광역행정협의회	54	58	5	6	49	52	19개 단체
기초행정협의회	55	60	5	6	50	54	225개 단체

표5. 행정협의회 운영실적

구 분	'00년말			'01년말			'02년말			'03년말		
	회의 개최	상정 안건	합의	회의 개최	상정 안건	합의	회의 개최	상정 안건	합의	회의 개최	상정 안건	합의
계	45	212	185	44	175	149	36	141	122	63	430	410
광역	5	50	50	5	38	37	-	-	-	5	38	32
기초	40	162	135	39	137	112	36	141	122	58	392	378

자료 : 행정자치부, 내부자료.

지방자치단체조합은 여타 제도들에 비하여 그 활용이 저조한 제도에 속한다. 1991년 설립된 수도권매립지운영관리조합은 2000년도에 폐지되어 지방공사로 전환되었고, 현재는 자치정보화조합, 부산·진해경제자유구역청, 광양만 경제자유구역청, 부산·거제간 연결도로건설조합, 부산·김해 경량전철조합 등이 설치 및 운영되고 있으며 최근 수도권 광역교통조합 등의 설립이 추진되고 있는 등 근자에 들어 지방자치단체조합의 설치가 증가되는 추세를 보이고 있으며 향후에도 계속 활용도가 늘어날 전망이다.

그간 지방자치단체조합의 설치 및 활용이 비교적 저조한 이유에는 여러 가지가 있겠지만, 가장 우선적인 이유는 설치절차가 매우 복잡하다는 것이다. 주로 광역사무를 관장하게 되는 지방자치단체조합은 그 필요성이 인정됨에도 불구하고, 관련 지방자치단체간 합의가 필요하고, 상호간 분담금의 적정배분이 요청되는 등 여러 가지 절차들이 수반된다. 뿐만 아니라 기초자치단체의 규모가 과대함에 따라 현실적으로 광역적 사무의 발생율이 외국에 비해 많지 않다는 것도 하나의 원인으로 작용하고 있다.

표6. 지방자치단체조합 설립현황

조합명칭	구성원	목 적	승인일자
자치정보화조합	15시도 (서울제외)	지방자치단체 정보화 지원	'03. 1. 21
부산·거제간 연결도로건설조합	부산시 경남도	부산 거제간 연결도로 민간 투자사업 총괄	'03. 6. 4
부산·진해 경제자유구역청	부산시 경남도	부산 진해경제자유구역내 각종 인 허가사무처리, 외자유치 등	'04. 1. 20
광양만권 경제자유구역청	전남도 경남도	광양만권경제자유구역내 각종 인 허가사무처리, 외자유치 등	'04. 1. 20
부산·김해 경량전철조합	부산시 김해시	부산 김해간 경량전철 건설 운영 총괄	'04. 2. 16

자료 : 행정자치부, 내부자료.

마지막으로 4단체 협의회는 시·도지사 협의회와 시·군·자치구청장 협의회 등 주로 단체장협의회를 중심으로 매우 활발한 활동을 하고 있으나, 대체적으로 중앙정부를 상대로 지방자치와 관련된 주요 이슈들을 제기하고, 이를 반영하기 위한 활동들에 초점을 두고 있다. 따라서 지방자치단체 상호간에 발생하는 갈등이나 협력에 대해서는 아직까지 주요 의제로 다루어지고 있지 못한 실정이다.

Ⅲ. 지역간 협력의 사례

1. 시설물의 공동 설치 : 전남-경남간 남도대교 건설

자치단체간 공동으로 시설을 설치한 사례로는 전남과 경남간 남도대교 건설사업을 꼽을 수 있다. 「남도대교」는 전남 구례군 간전면 운천리와 경남 하동군 화개면 탐리를 잇는 교량으로 양 지역 주민들의 오랜 숙원사업이었으며 다리의 건설을 통해 영호남 화합 촉진 및 인적·물적 교류의 증대, 지역주민 교통편의 제공, 지역간 균형개발 유도, 지리산~선진강~백운산 연결 관광지 개발 활성화 등을 기대하게 되었다.

사업의 추진기관은 전라남도과 경상남도로서 양 자치단체가 전체 사업비의 50%씩을 부담하였으며 사업추진은 전라남도가 담당하였다. 총 사업기간은 5년이 소요되었으며 1998년 10월 양도의 사이의 협약체결로부터 시작하여 2003년 7월 다리 준공식을 개최하였다. 이 사업이 본격적으로 추진되게 된 것은 1998년 10월 열린 제1회 영호남 시도지사 협력회의에서 전남도지사가 발의하여 화합대교의 공동 건설협약을 체결하면서부터이다.

사업추진을 통해 만성적인 교통체증을 해소할 수 있게 되었을 뿐 아니라 인접 영호남 기초자치단체인 광양, 구례, 하동군 주민간의 인적 교류가 증가하였고, 주변 관광지를 찾는 관광객이 급증하여 인적, 물적 교류가 활발히 추진되고 있다. 이 협력 사업에 참여한 두 광역자치단체간 그리고 직접적으로는 해당 기초자치단체 각각이 수혜하고 있는 이익에 대한 평가가 정확하게 나와 있지는 않지만 대체로 수혜 자치단체들의 만족도는 별 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.

이 사업이 성공할 수 있었던 이유로는 전남과 경남간의 수평적 파트너십을 통해 서로간에 우호적인 분위기가 형성되어 비용 및 이익의 균등한 배분이 가능한 점을 들 수 있으며 사업의 성격이 다리 건설로 명확하게 규정할 있다는 점도 한 몫을 더하고 있다. 여기에서 영호남간 지역갈등 해소라는 정치적·문화적 동기부여와 함께 지역민의 생활상의 불편해소와 영호남 화합의 상징성이 중요한 요소로 작용하였기 때문이라고 할 수 있다.

2. 산업클러스터의 공동육성 : 대구-경북간 한방산업 육성

대구·경북 한방산업 육성산업은 대구의 우수한 한방관련 전문인력과 경북의 풍부한 한방 자원을 상호 보완적으로 활용하여 대구와 경상북도가 공동으로 2016년까지 한방클러스터를 구축하는 사업이다. 대구와 경북이 함께 지역한방산업 육성을 위해 다양한 협력사업을 추진하기 위해 2003년 4월에 대구·경북 한방산업 육성 공동기획단이 구성되어 타당성 조사 등 관련 핵심사업을 추진중에 있다. 한방산업은 양 자치단체가 공동으로 관심을 가진 특화산업이며 원래에는 각각 독자적으로 추진해 오던 사업이라 보건복지부에도 각각 보조금을 신청한 터였으나 보건복지부의 권유에 따라 양 자치단체가 공동으로 한방사업육성을 추진하게 되었다.

대구·경북 한방산업 육성사업 활성화요인으로는 공동의 관심사에 대한 목표의 공유로서 협력의 원리 및 기능과 직결되어 있다. 또한 양 자치단체가 개별사업을 각자 동시에 추진한다는 점도 협력사업의 활성화를 이끈 요인이라고 볼 수 있다. 반면 입지결정과 같이 이해관계가 대립하여 합의도출이 어려운 분야에서는 제3자의 예비타당성 결과에 따르기로 합의하는 등 지역간 과열경쟁을 조정하려고 노력한 점이 돋보인다. 결과적으로 이 사업의 성공 여부를 결정짓는 관건은 정부의 국고지원 여부에 달려있지만 그간의 추진과정에서 가장 큰 시사점은 자치단체간 수평적 파트너십에 기초하되 지역간 과열 경쟁을 유발할 수 있는 요인을 제어하는 것이 매우 중요하며 지역특성을 감안하는 명확한 역할분담을 통해 지나친 주도권 경쟁 유발 요인을 제거할 필요가 있다는 점이다. 그리고 적극적인 사업을 추진하기 위해서는 공동기획단에게 실질적 조정기구로서의 역할을 할 수 있도록 하는 권한을 부여해줘서 추진과정에서 나타나는 갈등요인을 사전에 조정할 필요가 있다.

3. 폐기물의 상호교환처리 : 광명시-구로구간 환경기초시설 빅딜

하수나 쓰레기와 같은 폐기물의 처리시설은 어느 자치단체나 혐오시설의 대표적 사례로 인식하고 있어 입지나 설치에 큰 애로를 겪게 된다. 광명시와 서울시 구로구의 환경기초시설 빅딜도 바로 이러한 혐오시설의 기피로 인한 애로사항을 시설의 상호교환이용을 통해 해결하려는 독특한 협력방식의 보기로서 이미 세간에 잘 알려진 사례이다. 즉 서울시 구로구 생활쓰레기는 광명시자원회수시설(생활폐기물소각처리시설)에서, 광명시 생활하수는 서울시 서남하수종말처리장에서 처리하는 것을 내용으로 하

01

지역간 협력 및 상생발전 실태

는 전국 최초의 자치단체간 폐기물 상호교환을 말한다.

서울시의 상류에 위치한 광명시에서는 하수처리장을 서울시의 시설에 의존하고 있고 반면 서울시 구로구에서는 광명시에서 건설한 쓰레기소각장을 필요로 하는 상황에서 두 자치단체의 당면문제를 동시에 해소시킬 수 있는 방안으로 폐기물 교환처리방안이 제기되었다. 양 자치단체간 환경기초시설의 빅딜을 통해 광명시의 경우 시설운영의 효율성 제고, 세외수입의 증가, 예산과 토지의 절감 등의 이익을 얻게 되었으며 구로구에서는 매년 소각장 운영비 27억원과 주민지원기금을 받음으로써 세외수입을 확보하게 되었다. 무엇보다도 상호보완적인 기존의 환경기초시설을 교환 활용함으로써 국가와 자치단체의 막대한 재정을 절감할 수 있게 되었다.

광명시와 구로구 협력사업이 성사될 수 있었던 가장 큰 요인은 공동의 이해관계가 일치하여 막대한 공동의 편익이 존재하는 것을 양 자치단체가 인식했다는 점에 있다. 추진과정에서 광명시와 구로구의 환경관련 부서의 상황인식이 정확하여 직접영향지역과 간접영향지역주민들에 대한 배려, 시설 이용료의 정산 등에 있어서 참여 주체들 간의 수평적 파트너십을 잘 발휘한 것이 이 사업을 성공으로 이끈 주 요인이며 그 결과 최소의 비용으로 기존시설을 활용하며 중복투자를 방지할 수 있었다.

4. 수질보전을 위한 광역협력 : 한강수계관리위원회와 운문댐상수원보호구역비용분담협약

상수원과 댐의 수질관리를 위해서는 통합수질관리체계가 구축되어야 한다. 통합수질관리체계는 특별대책지역, 상수원보호구역 등 수질보전을 위해 지정된 지역의 재조정 및 관리, 총량규제와 모니터링체계의 구축, 환경기초시설의 설치, 통합적 행정조정체계의 구축 등이 전제되어야 가능하다. 그러나 대부분의 경우 토지이용규제로 인한 재산권 침해, 관련 자치단체들의 어려운 재정형편, 비용과 편익에 대한 상호간의 이해대립 등으로 인해 원활한 협력을 기대하기 어려운 것이 현실이다. 그런 가운데에서도 팔당호 수질보전을 위한 한강수계관리위원회의 설치, 운영과 운문댐 상수원보호구역의 수질보전을 위한 운문댐상수원보호구역비용분담협약의 시행 사례는 수질보전을 위한 광역협력의 모범적인 보기이다.

1999년 1월에 제정된 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」에 의해 한강 연

안의 서울, 경기, 인천, 충북, 강원 등 5개 지방자치단체장으로 구성된 한강수계관리위원회를 출범시켜 여기서 유역 주민들에 대해 물이용부담금을 결정하고 그로부터 조성된 예산으로 상류지역 환경기초시설 설치·운영비 지원과 지역주민소득 및 복지증진사업에 투자하여 상하류 지역간 공동협력을 도모하고 있다.

또한 「운문댐상수원보호구역비용분담협약」은 댐 수질보전을 위한 유일한 지역간 협력사례로서 1997년 경북, 대구, 경주, 경산, 영천, 청도의 지방자치단체장과 한국수자원공사 낙동강사업본부장이 협의하여 운영하고 있는 최초의 협약이며 수질관리비용의 자치단체간 분담 및 수질관리 전담기구의 설치운영 등에 대해 규정하고 있다.

5. 광역관광권의 공동개발 : 충남-전북 관광교류협력사업

종래에 행정구역 단위로 자치단체별로 추진해오던 문화관광개발사업을 행정구역을 초월한 권역단위로 공동 추진하는 것이 훨씬 효과적이라는 인식에 따라 최근 인접 자치단체를 아우르는 광역권관광개발이 활발하게 추진되고 있으며 그 중 대표적인 사례가 충남·전북 관광교류협력사업이다. 이 사업은 주5일 근무제의 본격시행을 앞두고 다양한 관광자원을 연계한 패키지관광상품 및 관광벨트를 개발함으로써 새롭게 변화하는 관광패턴에 능동적으로 공동대처하고, 고부가가치창출을 통한 관광수익 증대에 목적을 두고 백제문화권에 속하는 충남과 전북이 공동으로 추진하고 있는 관광교류협력사업이다.

이 사업에서는 충남·전북, 양도간의 경계를 이루는 기초자치단체가 수평적 파트너십을 형성하여 역할을 분담함으로써 백제문화권을 대상으로 한 관광수익의 증대를 도모하고 있다. 즉 다양한 관련 사업에 대해서 충남과 전북이 권역을 구분하여 충남은 백제문화유적답사권(부여, 논산, 서천, 익산, 군산 등), 전북은 건강, 휴양 및 레포츠테마관광권역(금산, 무주, 진안, 완주 등)에 대한 사업을 각각 담당하고 있으며 관광협의회를 구성하여 상호 협력관계를 형성하고 있다.

본 사업의 성공적 진행요인은 관광의 특성상 광역적인 조정이 필요하고, 서로가 비교적 동질적인 관광문화권을 공유한다는 생각에 대해 참여 자치단체들이 공감하고 있는 데에 있다. 참여하고 있는 자치단체들은 수직적인 관계가 아니라 수평적인 관계를 형성하며 재정부담도 각 자치단체가 감당할 수 있는 재정규모일 뿐 아니라 자치단체간에도 동일하게 부과되었으며, 이를 통해 홍보책자·관광지도·선진지역 벤치마케팅 등 실질적인 성과를 산출할 수 있었다. 처음에는 충남과 전북 등 광역자치단체에서

01

지역간 협력 및 상생발전 실태

협력사업을 주도하였으나, 점차 협력당사자인 기초자치단체로 협력의 주도권을 이양함으로써 기초자치단체간 협력사업으로 발전하였고 자치단체의 적극적인 의지와 함께 지역대학, 민간기업 등의 활발한 참여를 유도한 점은 지방협치(local governance)의 좋은 보기이다.

6. 첨단산업 클러스터의 공동 추진 : 경기-충남간 상생발전협약

지역간 협력 및 상생발전을 위한 자치단체간 공동 노력의 대표적인 최근 사례로는 단연 경기와 충남간 상생발전협약의 체결이 돋보인다. 아직은 시작단계이기 때문에 향후 결과를 단언하기는 어렵지만 일단 공통이익에 대한 공동인식을 바탕으로 구체적인 협력사업에 대해 합의를 이끌어 냈다는 점에서 타 지역에 대해 선도적 본보기가 될 것이다.

양 자치단체는 세계화 경제시대에서는 행정구역을 넘어선 경제권중심의 협력과 동반발전이 매우 중요하다는데 인식을 같이하고 상호 협력으로 양 지역의 장점을 극대화하여 첨단산업분야의 세계적 경쟁력을 확보하겠다는 야심찬 구상에서 이 협약을 추진하였다. 경기 남부와 충남 북부를 묶어 세계적 첨단산업 클러스터로 육성하기 위하여 협약에서는 구체적으로 자동차·IT-디스플레이 초광역 클러스터 구축, 접도지역 첨단산업단지 조성, 경제자유구역 지정 공동신청, 실무추진단 구성·운영 등 4개 분야에 대해 공동 협력사항을 규정하고 있다.

아울러 협력관계의 지속과 사업의 원활한 추진을 담보하기 위하여 실무추진단을 지방자치단체 조합으로 전환하여 집행기관화 할 계획이다.

IV. 지역간 협력 활성화를 위한 제언

지역간 협력을 활성화하기 위해서는 기본적으로 협력수요를 충족시키기 위한 방안의 모색이 중요하다. 대등한 관계에 입각한 협력빈도를 증가시켜 협력을 통한 목표달성은 물론 쌍방이 동등

한 협상주도권과 공통이익의 배분을 보장할 수 있는 정책적 방안이 마련되어야 한다. 지역간 협력추진을 위한 정책은 우리의 특수적 상황과 제약을 충분히 반영하고 그 활용에 있어 실효성을 담보할 수 있도록 해야 한다. 자치단체간에 자율적 메카니즘에 의해 스스로 협력관계를 구축하는데 상당한 제약과 부정적 관행이 존재하고 있다는 점을 감안할 때, 지방의 자율성을 가급적 훼손시키지 않고 정치적 실현 가능성이 보장되는 범위 안에서 중앙정부의 지원과 체계적인 유인수단이 요구된다. 그리고 자치단체간 협력 활성화는 단순히 정부간 관계론(IGR) 차원에서의 규범적 처방, 즉 제도적 틀과 접근방식의 개선 보완보다는 정부간 관리론(IGM)차원에서 자치단체간 일상적 상호작용 촉진, 협력문화·기술 공유, 협력참여자의 행태적 개선등 협력소프트웨어의 개발에 초점을 맞춘 실무적이며 현장적용성이 높은 방안을 마련할 필요가 있다.

1. 지역간 협력 추진을 위한 기반조성

지역간 협력빈도는 자치단체장을 비롯한 관련 공무원들의 협력에 대한 전문적 가치관, 태도, 협력의 지 등과 같은 행태적 성향에 의해 크게 좌우된다. 행태적 성향은 새로운 행정수요에 대해 같이 고민하고 경험을 공유하는 과정에서 형성되나, 반드시 협력에 따른 가시적인 재정적 이익의 발생여부와 관련이 있는 것은 아니다. 공무원의 경우에는 공동수행방식이 자율권 즉, 권한이나 영향권의 침해를 우려하거나, 문제해결 및 서비스 개선에 별다른 도움이 되지 않을 것이라는 부정적 견해를 갖는다는지, 혹은 인근 자치단체와의 긴장 및 경쟁관계가 유지되어 곤경에 빠질 것이라는 등의 이유로 협력을 현실적으로 회피하는 경향이 있다. 이러한 협력기피 경향을 불식하기 위해서는 자치단체장 및 관련공무원에 대한 지속적이고 체계적인 교육(학습)과 체험, 예를 들면 「자치단체 협력사업프로그램」개발, 「협력사업 우수사례 평가대회」개최, 국내외우수사례 보급·확산을 통하여 긍정적 가치관과 태도를 견지하도록 하는 방안이 강구되어야 한다.

한편, 개별자치단체가 축적해온 핵심적인 지식·정보 및 기술을 일정한 상호전달 체계를 통하여 수시로 교류함으로써 협력을 통한 목표달성과 공통이익의 향유가 가능하다는 기대감을 고양시킬 필요가 있다. 이렇게 함으로써 협력관계형성에 있어 신속한 의사결정과 전문성 확보를 용이하게 하고 또한 이들을 획득하는데 소요되는 비용을 절감할 수 있다. 특히 전문적 지식과 노하우, 기술, 인력 등 자치단체의 내부역량이 절대적으로 요구되는 지역경제·개발, 교육 및 연구·개발 분야의 협력에 있어서는 정

01

지역간 협력 및 상생발전 실태

보 취득 및 학습비용을 경감시켜줄 수 있기 때문에 관련 정보의 원활한 교류는 더욱 중요하다. 여기에는 광역단위의 협력사업 프로젝트팀과 같은 공동작업을 통한 교류와 정보전달매체를 통한 교류 즉, 협력사업 데이터베이스 구축 및 상호전달교류체제 확보에 주안점을 두어야 할 것으로 판단된다.

2. 지역간 협력방식의 실효성 제고

자치단체간 수평적 관계에 의한 협력형성과 공동목표달성을 촉진하기 위해 기존 협력방식을 대폭 개선하고 새로운 방식의 도입을 검토할 필요가 있다. 우선 「지방자치법」 등 관련 개별법에 명시된 협력방식의 실효성을 확보하기 위해 현실적 여건과 환경변화에 맞도록 개선하는 하는 것이 필요하다. 즉, 행정협의회의 실질적 운영활성화를 위해 결정사항에 대한 법적 구속력, 즉 이행력을 확보하는 것이 시급한 바, 「지방자치단체분쟁조정위원회」를 준사법적 기관으로 격상시켜 여기서 이루어진 조정과 재정은 법적 구속력을 확보하는 것이다.

외국에서 높은 효용성을 인정받는 지방자치단체조합제도는 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 부여하여 법적 기능을 확대할 필요가 있다. 또한 지방행정의 광역화에 대비하여 인접 자치단체간에 단일의 특정한 공동사무 뿐만 아니라 상호 관련된 복수의 사무를 공동으로 처리하는 복합적 사무처리조합에 대한 설치근거조항을 명시하는 것도 필요하다. 특히 최근 활발하게 활용되고 있는 협약제도의 경우 가급적 법적 근거를 명확히 규정하여 포괄적인 광역시설사업 및 소프트웨어적 협력사업에까지 적극 활용토록 해야 한다. 이 경우에 중앙정부는 유형별로 [표준협약안]을 개발 제시함과 동시에 경비부담기준을 마련하여 이의 활용을 적극적으로 권장하고 계약당사자간에 분쟁의 발생시 조정자로서의 역할을 수행할 필요가 있다.

새로운 추진조직 또는 협력제도의 도입을 통하여 동등한 협상주도권을 부여하여 협력목표를 달성할 수 있는 방안도 생각할 수 있다. 즉, 중앙정부에 의해 제공되는 협력기제에 의하지 않고 자율적 참여와 협조를 통하여 실현할 수 있도록 다양한 형태의 「지방정부협의회(Local Government Council)」를 설치하여 회원 자치단체간 협력이나 분쟁이 발생할 경우에 분야별로 개입하여 일정한 게임원칙에 따라 자치단체간의 이해와 갈등을 조정·중재하는 역할을 담당토록 한다.

한편, 자치단체간 협력이 사업중심으로 빈번하게 형성된다는 점에 착안하여 「사전 협의제도」와 「협력대상사업 정보공개제도」의 도입을 검토할 필요가 있다. 전자는 특정자치단체가 인근자치단체 혹은 해당 주민등의 이해관계에 직접 영향을 주는 사업을 계획 혹은 집행할 경우 해당 자치단체에 사안의 내용을 알려 의견을 적극적으로 수렴하며 사안별로 협의절차를 거치는 제도이다. 후자는 자치단체의 투자사업과 관련된 상위차원의 구상계획(idea plan)과 연도별 추진을 위한 중기재정계획에 포함되어 있는 다양한 협력가능한 사업에 대한 정보를 자치단체별로 사전에 공개함으로써 여타 자치단체의 참여동기를 부여하고 이에 대한 계획적 접근이 가능하도록 유도하는 제도적 장치이다.

3. 지역간 협력을 위한 지원체제의 확립

지역간 협력과정에서 동등한 협상주도권과 공동이익의 배분을 보장하는 협력관계를 구축하기 위해 강력한 지원체제를 확립해야 한다. 우선 현실적 활용이 매우 미흡한 기존 협력방식의 실효성을 제고하기 위한 제도개선은 물론, 새로운 제도도입의 검토가 선행된 후에 법적 개정이 이루어져야 한다. 자치단체간 협력을 촉진하는 일차적인 동기는 협력과 관련된 비용절감이나 투자재원부족의 극복 등 재정적 이익에 대한 기대에 있다. 따라서 협력과정에서 이러한 재정적 이익이 실질적으로 발생하고 보장될 수 있도록 제도적 장치로 「자치단체협력사업기금」을 설치·운영하는 것이 대안이 될 수 있다. 즉, 자치단체간 협력에 소요되는 투자자금의 일부를 정부차원에서 지원하기 위해 설치된 자금원이다. 우선 중앙단위에 설치하여 운영하는 집중화방식을 선택하고, 여건성숙이 이루어지고 정착화 단계에서는 광역자치단체에 설치하여 분산화된 관리시스템을 유지하는 것이 바람직할 것이다.

중앙정부가 자치단체간 협력형성을 유도하기 위해서는 몇 가지 재정적 유인수단을 활용할 수 있다. 지방재정 조정기제인 국고보조금, 지방교부세, 지방양여금 등의 배분규칙을 조정하여 개별 관할구역을 기준으로 시행하는 사업추진을 가급적 협력화할 수 있도록 유도하는 것이다. 즉, 국고보조금이나 지방양여금의 대상사업 심사과정에서 협력사업의 경우 우선적으로 지원함과 동시에 생활권개념 혹은 이용권에 입각한 시설의 광역적 공급계획과 투자계획 수립을 가급적 유도한다. 협력사업시설의 운영을 지원하기 위한 지방교부세의 산정기준도 관할구역중심에서 시설이용권 기준으로 전환하는 등 배분 시 광역수요를 적절하게 반영할 수 있도록 개선하는 것이다. 그 외 투융자사업의 심사과정에서 협력사업은 심사기준을 차별화하고 일정규모 이하는 의무적 심사에서 제외하는 것이 바람직하다. 현행 지방채발행

01

지역간 협력 및 상생발전 실태

제도의 기재승인 심사과정에서 자치단체가 협력사업을 위해 신청하는 경우 승인부서가 광역적 파급효과와 확보와 주민편의 제공이라는 측면에서 우선적으로 승인이 될 수 있도록 심사에 관한 운용내규를 제도화할 필요가 있다. 그리고 궁극적으로 이와 같은 지역간 협력을 제도적으로 지원하는 조치를 체계적으로 규정하는 지방자치단체의 교류와 협력을 위한 특별법의 제정도 검토할 필요가 있다.

V. 맺는말

분권화된 지방자치시대에서 지역간 협력은 다양한 행정수요의 충족, 협력주체간 공동이익의 추구, 중복투자의 방지 및 자원의 효율적 이용, 협상과 토론문화의 정착 등을 위해 반드시 필요한 과제이다. 과거의 중앙집권적 정부간 관계에서는 일방적, 수직적 통제관리로 처리했던 광역행정 이 이제는 더 이상 가능하지도 않고 효과적이지도 못하기 때문에 상호의존적, 수평적 협력관계야말로 자치단체가 새로운 행정환경의 변화에 능동적으로 대처하는데 필수적 요건이다. 그러나 현실은 오랜 중앙집권적 행정체제의 전통과 관할 행정구역 위주의 행정처리 관행으로 인해 계층과 관할이 다를 경우 자치단체간 협력이 매우 부진한 실정이다. 여러 가지 조사에서 나타나듯이 수직적 자치단체간 또는 수평적 관계에서도 관할이 다를 경우 협력빈도는 물론 협력관계의 목표달성, 협상주도권, 이익배분 등에서 비대칭적 권력관계나 이해의 상충으로 인해 자치단체간 협력이 원활하지 못한 것이 현실이다.

지방자치시대의 지역간 협력은 주체간 자유의사에 의한 상생적 관계를 추구하는 과정이다. 따라서 협력으로부터 이익이 전제되어야 동기유발이 되지만 이에 못지않게 협력주체가 협력에 대해 긍정적 태도를 갖도록 제도의 개선, 인센티브의 제공, 교육 및 정보제공 등을 유인책도 중요하며 행태, 제도, 지원의 측면에서 종합적 대안을 제안하는 이유도 여기에 있다.

참 고 문 헌

- 금창호(2005), "지방자치단체간의 협력모델 개발 및 활용", 2005년도 전국시도연구원협의회 정기세미나 자료, 시도연구원협의회
 김선기·한표환(2003), "자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향", 「한국지방자치학회보」, 제15권 제2호
 박양호 외(2004), 「통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅱ) - 지방자치단체간 협력을 통한 공동발전방안」, 국토연구원 연구보고서 2004-14
 한표환·김선기·김필두(2003), 「자치단체간 협력사업의 활성화 방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서 제350권
 한표환·김선기(2003), "자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방안", 「한국행정정보」, 제37권 제3호.