

기본연구과제 2004-01

지방자치단체간 협력사업의 추진실태와 개선방안

- 지역협의체 협력사업을 중심으로 -

송두범

발 간 사

분권화에 기초한 지방자치의 진전은 국내외 인접지역간은 물론 국경을 넘어선 국제적인 차원의 지역간에서도 무한경쟁의 양상이 나타나고 있다.

이러한 경쟁의 확산과 도시화의 급진전, 정보화와 고속교통망의 발전에 따라 지역문제의 급속한 확산은 지역간 협력과 연계의 필요성을 더욱 강력히 요구하고 있다.

상호보완적 지방자치단체간 협력과 제휴는 먼저 기능과 역할에 있어서 협력적 이점을 발생시켜 지역의 발전을 가속화하는데 기여한다. 즉, 산업, 교통, 환경, 토지이용분야 등의 여러 문제들을 공동으로 대처하면 규모의 경제성과 기능적 연계성이 높아져 시너지효과를 만들어 내는 것이다.

다시 말해 개별지방자치단체별로 사업을 추진할 때 발생하기 쉬운 지역간 개발경합과 갈등 및 분쟁들을 사전에 막고 조정하는 효과가 있다. 여기에 덧붙여 도시경제의 발전은 당해 주민들의 복지와 삶의 질을 높이는 결과를 가져온다.

따라서 지방자치단체간의 산업연계 및 보완을 통한 지역산업의 진흥과 경쟁력 강화를 도모하는 동시에 지역발전을 위한 공동전략 및 정책수립, 자원의 공동이용과 관리, 광역교통망의 구축과 환경개선을 위한 각종 광역서비스시설의 확충 등 다양한 협력프로그램을 적극적으로 추진해야 할 것이다.

이러한 관점에서 본 연구는 충청남도과 시·군 자치단체간의 협력사업을 분석하고, 문제점을 검토한 다음 이를 통해 자치단체간 협력사업을 효율적으로 추진하기 위한 방안을 제시하는데 중점을 두고자 하였다.

2004년 10월 31일

원 장 김 용 웅

목 차

발간사

제 1 장 서 론 1

- 1. 문제의 제기 1
- 2. 연구목적 2
- 3. 연구범위 및 방법 2
 - 1) 연구범위 2
 - 2) 연구방법 3

제 2 장 관련이론 및 선행연구 검토 5

- 1. 자치단체간 협력의 의의와 필요성 5
 - 1) 협력의 의의 5
 - 2) 협력의 필요성 7
 - 3) 협력의 효과 8
- 2. 관련이론의 검토 12
 - 1) 협력이론의 검토 12
 - 2) 지방자치단체간 협력방식 및 유형 17
- 3. 선행연구 검토 29
- 4. 외국의 지역협력사례 분석 33
 - 1) 미국 : 특별구 33
 - 2) 일본 : 광역연합 36
 - 3) 외국사례의 시사점 41

제 3 장 충청남도 자치단체간 협력사업 현황과 실태분석 45

1. 협력사업 주체별 유형구분	45
1) 광역자치단체간 협력사업	45
2) 기초자치단체간 협력사업	46
3) 광역과 기초자치단체간 협력사업	46
2. 협력사업 추진현황 분석 : 성과와 문제점	47
1) 광역자치단체간 협력사업 추진현황	47
2) 기초자치단체간 협력사업 추진현황	54
3. 협력사례 실태분석	63
1) 충남-전북관광교류협력사업	63
2) 충청남도 복합시설관리공단 설립	69

제 4 장 지방자치단체간 협력사업의 효율적 추진방안 79

1. 기본방향	79
2. 지방자치단체간 협력사업의 효율적 추진방안	80
1) 협력기반 조성 및 확충	80
2) 협력방법의 보완 및 개선	83
3) 협력제도의 정비 및 보완	86

제 5 장 결론 및 정책제언 91

1. 결론	91
2. 정책제언	94

< 참 고 문 헌 > 97

[부 록] 충남-전북교류협력회의 주요협력내용 99

표 목 차

<표 2-1> 이양가능한 기능의 순위	21
<표 2-2> 광역행정의 접근방법 요약·정리	28
<표 2-3> 자치단체간 협력에 대한 선행연구	30
<표 2-4> 일부사무조합과 광역연합의 차이점	38
<표 2-5> 외국 주요국가와 우리나라 광역행정체제 비교	44
<표 3-1> 부문별 협력과제 현황	47
<표 3-2> 협력사업 유형별 대상사업	51
<표 3-3> 주요협력과제 및 협의사항	53
<표 3-4> 주요협력과제 및 협의사항	55

제 1 장 서 론

1. 문제의 제기

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

그러나 자치단체들은 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.

국가균형발전특별법²⁾에도 둘 이상의 지방자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 사업을 당해 지자체가 공동으로 추진하는 경우에는 해당사업에 소요되는 경비를 예산 편성시 우선적으로 반영할 수 있는 것으로 지역간 협력강화 규정을 마련하고 있다.

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

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

2) 제20조 지역발전투자협약 체결 등

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

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

따라서, 본 연구는 충청남도과 시·군간 공동의 목표를 성취하기 위해 지역의 자원과 잠재력을 행정구역 단위를 넘어 광역적으로 공유하고, 관련되는 지역 모두가 주체로서 참여하여 상호 협력하며, 사업을 공동 발의하여 투자를 상호 부담하는 등의 광역 및 기초자치단체간 협력이 필요하다는 관점에서 시작하게 되었다.

2. 연구목적

본 연구는 충청남도 지방자치단체간 협력사업의 실태 및 문제점 분석, 성공 및 실패사례 분석을 통해 지역협력사업이 효율적 추진방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

이러한 연구목적을 좀 더 구체적으로 실현하기 위한 연구목표는 다음과 같다.

- 외국의 지역협력사업사례를 분석한다.
- 지방자치단체간 협력사업의 추진실태 및 문제점을 살펴본다.
- 지방자치단체간 협력사업의 성공 및 실패사례를 분석한다.
- 지역협력사업의 효율적 추진을 위한 보완 및 개선방안을 제시한다.

3. 연구범위 및 방법

1) 연구범위

행정협의회, 교류협력회의 등 지역협의체를 구성하여 이루어지는 지역개발, 지역경제, 사회간접자본, 문화관광, 인적자본개발, 환경 등의 협력사업을 대상으로 하되, 물적시설 설치뿐 아니라 비물적, 소프트웨어적 사업까지 포함한다.

다만, 협력의 강도는 2개 이상 지방자치단체의 통합, 특정자치단체에 대한 인접자치단체의 편입 등을 배제한 합의·협정, 기능이양, 협의회 구성 등을 통한 협력에 한정한다.

내용적으로는 자치단체간 협력기반조성, 협력방법의 보완 및 개선, 제도정비 및 보완 등에 초점을 맞추어 협력방안을 모색한다.

2) 연구방법

연구방법으로는 문헌조사와 사례자료 분석법을 활용하였다. 국내외 관련 단행본 및 논문, 보고서 등을 통해 지역협의체와 협력사업에 대해 이론적으로 검토하였다.

또한 자치단체간 협력사업 추진실태와 문제점을 분석하기 위해서 충청남도과 각 시·군 자치단체로부터 지역간 협력사례, 학회·세미나 등에서 발표된 사례를 수집하여 분석하였다.

특히, 행정협의회와 교류협력회의 등 충청남도과 각 시군에서 발표된 회의자료를 활용하여 협력의 추진상황 등을 분석하였다.

제 2 장 관련이론 및 선행연구 검토

1. 자치단체간 협력의 의의와 필요성

1) 협력의 의의

자치단체간 협력(協力)은 본래부터 자치단체 업무에 속하는 것을 공동으로 처리함으로써 지역주민에게 서비스 제공이나 시설공급 등의 혜택을 주기 위하여 두 개 이상의 자치단체가 협조, 정보교환, 순응하여 그들의 업무를 공동으로 처리하려는 활동이라고 할 수 있다.

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

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

자치단체간 협력은 지역사회에서 행해지는 활동이나 사업이라면 그 무엇이든 협력방식이

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

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 자치단체간 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 경쟁력을 확보한다든가 또는 규모의 경제에 의한 행정비용의 감소효과가 나타난다는 점 등에서 찾을 수 있을 것이다. 예컨대 지방자치단체간 유사정책의 공동시행이나 개별 시설의 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 못지않게 정보나 문화의 교류협력, 시설의 상호개방, 각종이벤트의 제휴, 인사교환, 방재협정 체결 등과 같은 소프트(soft) 사업도 매우 중요하다는 점을 인식해야 한다.

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

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

2) 협력의 필요성

자치단체간 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, 자치단체간 공생전략 형성, 지역간 중복투자방지 및 규모의 경제효과 기대, 현상과 토론문화 정착 등을 제시하고 있다.

따라서 자치단체간 협력필요성은⁶⁾ 첫째, 동일한 생활권내에서의 경제적 여건의 차이는 자치단체간 재정력의 격차와 직결됨으로써 자치단체간 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 자치단체간의 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 자치단체간의 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 자치단체가 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

5) 이성복, 도시행정론, 법문사, 1995, pp.538~540.

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

총비용을 극소화하는 최적규모가 존재한다는 것이다. 이러한 측면에서 중앙주도적인 행정으로 인한 지방의 공공영역 축소를 막기 위하여 새로운 사회변화전략으로써 근린차원에서의 집합적 협력과 공동체적 유대의식의 강조는 생활환경에의 동등한 참여와 그 구성원간의 상호의존성을 회구하게 된다. 따라서 규모의 경제이익 확보를 위해 기존 영역을 넘어선 상향적 규모의 경제논리에 기초한 협력이 요구된다.

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

3) 협력의 효과

(1) 지역간 개발격차의 완화⁷⁾

지역간 개발격차는 경제적 측면에서 국가자원의 비효율적인 배분을 초래한다. 즉, 과밀·과소화로 인하여 과밀지역에서는 집적불이익과 비능률의 문제가 발생하며, 이를 해결하기 위해서는 한정된 자원 중 많은 부분이 투입됨으로써 다른 목적에 충당될 가용자원의 축소를 야기한다. 반면, 과소지역에서 자원의 과소사용으로 인한 잔여자원의 유향화 등으로 인한 자원배분의 비효율성이 초래되게 된다.

따라서, 생활권내 지방자치단체의 공동노력을 통하여 행정의 능률성과 민주성을 조화시킬 수 있는 방안 중의 하나가 도시와 농촌, 대도시와 주변지역간의 재정적 격차를 완화하고 행정서비스를 균질화함으로써 주민복지의 평준화에 기여할 수 있는 자치단체간 협력에 의한 지역개발인 것이다.

아울러 자치단체간의 협력에 의한 지역개발은 지방자치단체간의 경제적 격차를 완화하여 상호간의 균형성을 유지케 하고 선진과 낙후지역간의 불협화음과 이질화를 방지하여 모든 지방자치단체가 안정되고 질서 있는 기반 위에서 성장토록 유도할 수 있는 토대를 마련해 준다.

7) 김생수, 앞의 논문, pp.254~258.

(2) 상향적 계획에 의한 효율성·형평성 확보

우리나라의 지역개발정책이 그 동안 경제성장을 위한 수단으로 중앙정부 주도 하에 협동 및 협력관계로 전환을 요구하고 있다. 이에 따라 지역개발 역시 중앙정부 주도하의 하향식 개발에서 지방자치단체가 주도하는 상향식 개발체제로 전환되어야 한다.

상향식 개발의 근간은 지역, 도시와 농촌의 상호의존적·보완적인 관계를 가진 생활권과 경제권에 두어야 할 것이다. 생활권·경제권은 기능적으로 상호의존성과 독립성을 띤 자치단체로 구성된 일단의 자치단체군이면서, 개별적으로 독립적이면서도 전체적으로 상호의존적인 복합체 성격을 가지며, 권역내의 정치적·기능적 분절을 통합시키는데 기여한다.

이러한 생활권·경제권 중심의 개발을 통해, 행정서비스와 시설에 대한 낭비적인 중복투자, 공공서비스 제공에 있어서의 규모의 불경제를 극복함으로써 효율성을 확보하고, 생활권역에 산재되어 있는 자치단체간의 한정된 자원을 효율적으로 활용하고, 지역주민의 생활편익을 형평적으로 도모함으로써 형평성을 확보할 수 있다.

(3) 주민의 영향력 증대와 님비·핍피의 완화

지방자치가 정착되어 감에 따라 지방자치단체간의 시설물 등의 개발·이용 또는 사무의 위임처리 등의 경우에 타협과 합의, 그리고 실행상 협조가 요구되는 경우가 많아진다.

지방자치단체의 권한과 능력이 강화되면서 지역이기주의에 의한 지역간, 정부간 갈등과 분쟁이 잦아지고 있다. 이러한 변화는 생활권내 행정기관간에 업무조정상의 갈등을 야기시키며, 나아가 자치단체 상호간에 행정·정책집행 과정에 갈등을 제기하게 된다. 그 중에서도 NIMBY와 PIMFY는 지역이기주의에 의한 행정의 효율적 배분에 저해요인으로 작용한다. 이러한 지역이기주의 현상으로 말미암아 사익과 공익의 빈번한 충돌과 함께 지역간, 자치단체간, 자치단체와 주민간 충돌을 야기한다. 자치단체간 협력체제 구축은 각급정부간, 자치단체와 주민간의 협상과 조정능력을 강화시켜 님비와 핍피를 완화하는 역할을 한다.

(4) 외부효과 비경제성의 완화

자치단체간 협력에 의해 공공서비스를 제공하는데 있어서 능률성의 이념은 개별자치단체가 가지고 있는 한정된 자원을 인근 자치단체와 공동개발·공동이용하며, 지방자치단체의 한정된 재원을 공동투자함으로써 각종 공공시설에서 규모의 경제이념을 달성하고 양질의 서비스를 공급하는 것이다.

따라서 정부간 공공재의 공급책임을 할당하는 경우 편익지역의 범위, 주민선호의 다양성, 규모의 경제, 공공재의 순수성 기준은 중앙과 지방 어느 한 정부에 배분될 때 적용될 수 있는 기준이지만, 공공재 공급책임을 지방자치단체간에 공동으로 부담해야 하는 경우에 당해 지역의 지역개발을 위한 지방자치단체의 지출에 의한 편익이 갖는 외부효과의 비경제성이 발생하게 된다.

이러한 경우 정부간의 외부효과의 비경제성을 조정하는 방안은 첫째, 편익누출을 고려하여 그 공급비용을 전액 내부화할 수 있도록 공급책임을 상위정부에 전담시키는 방법이며, 둘째, 지방자치단체간의 자발적인 협상을 통해 편익을 받는 쪽이 비용부담을 하고 편익을 누출하는 자치단체가 공급을 확대할 것을 합의함으로써 해결할 수 있다. 즉, 자치단체간의 협력은 외부효과를 공동부담 혹은 공동책임 하에 두는 데도 효과를 찾을 수 있다.

(5) 상위정부 정책결정에의 지방자치단체 참여

지방자치단체간 협력체제의 구축은 상위정부의 활동에 상당한 영향력을 행사할 수 있으며, 상위정부도 이들 자치단체들과 사전에 상충된 의견을 조율할 수 있어서 마찰을 축소시킬 수 있다.

또 대부분의 지방자치단체가 상위정부에 대하여 요구하는 것이 거의 비슷하기 때문에 개별적으로 이를 주장하는데 그치지 않고 뜻을 함께 하는 자치단체끼리 자치단체 연합을 결성하여 하나 또는 수 개의 창구를 통하여 의사를 개진할 수 있다는 점에서 상위정부의 압력에 공동대응할 수 있음으로써 정책의 실현성을 높일 수 있다.

따라서 지방자치단체간 협력체제의 구축은 상위정부에 대한 정책결정과정에 적극적 참여를

의미하기에 이는 상위정부의 법령·계획·정책 등의 입안 및 실시과정에 자치단체를 대신하는 연합조직이 각 지방자치단체의 의향을 국(도)정에 반영시킬 수 있다.

(6) 지방자치단체간 정보교환의 촉진

지방자치가 지역의 독자성을 높이는 데 있다면, 자치단체간의 정보교환을 통한 지역간의 중복성을 피할 수 있도록 하여야 한다. 즉, 자치단체간의 협력을 통한 자치행정 및 지역개발에 관련된 각종 정보교환, 정책연구에 의한 선도적인 정책의 구상이 가능하다.

따라서 지역개발계획 및 집행과정에서 자치단체간의 중복적인 개발로 인한 자원의 중복투자와 같은 매몰비용(sunk cost)도 상호간의 관련 정보교환으로 최소화할 수 있다. 반면, 자치단체간의 정보교환은 자치단체간의 경쟁을 통한 자치행정서비스의 질적 향상과 지역민의 삶의 질을 고양시키기 위한 자유로운 선의의 경쟁을 조장할 수 있게 된다.

2. 관련이론의 검토

1) 협력이론의 검토

(1) 정부간 관계론

정부간의 실질적 관계변화를 설명하는 정부간 관계론은 중앙-지방정부간 관계를 종래의 수직적, 일방적인 것이 아니라 중앙-지방정부와 지방-지방정부간 상호작용을 관계로 전이시켜 지속적, 구조적인 것으로 파악한다.

특히, 지방정부간의 권한 혹은 이해관계를 둘러싸고 발생하는 분쟁과 협상 등은 정치적 특성을 높게 띠고 있기 때문에 이를 극복하고 원활한 상호작용을 정착시키기 위해서는 수평적, 비권력적 대등관계에 입각한 사전적 해결수단으로 자치단체간 협력의 필요성을 강조한다.

Wright(1878)는 정부간 관계를 관계특성, 협력의 형태와 지속성 등을 유형화시켜 협력적 권위형, 중첩적 권위형, 내포적 권위형으로 구분하고 있다. 이 가운데 중첩적 권위형은 중앙-지방정부간, 지방정부 상호간에 의존적이면서 협상관계가 형성되어 있는 최근의 정부간 관계를 나타내는 것으로 비권력적 측면에서의 협력관계를 본질로 하며 그 속에 협력, 교환과 협상이 내재되어 있는 특징을 갖고 있다.

(2) 교환모형

교환모형은 조직간의 관계를 교환이라는 관점에서 자치단체가 자기이해에 따라 상호작용을 통해 공공이익이나 소득을 얻을 수 있다고 판단할 때 협력적 관계형성의 동기가 부여된다는 것이다. 협력적 관계형성은 특히, 자원의 부족과 고갈해결, 조직영역의 유지와 유통자원의 활용, 조직의 일처리 방식을 존속하고자 하는 경우에 훨씬 강하게 나타난다.

교환모형은 협력적 관계구축을 힘과 권력적 우위에 의 의해 비자발적 혹은 강제적으로 발생하는 비대칭적 교환관계가 아니라 자치단체간의 상호이익을 수수함으로써 상호보완적 관계를 자발적으로 형성하는 대칭적 교환관계로 파악한다.

따라서 협력적 관계의 빈도도 대칭적 상황 하에서 유발되는 상호이익의 정도에 따라 결정되는 함수관계로 볼 수 있다. 즉, 자치단체간의 상호이익의 정도가 높으면 높을수록 상호작용의 빈도가 높아지는 반면, 상호이익의 정도가 낮거나 별로 기대할 수 없는 경우에는 상호작용의 동기유발이 약해진다는 것이다.

(3) 협상모형

협상모형에 의한 자치단체간 협력은 공통문제에 대하여 협상이라는 수단을 통해 주고 받는 교환관계로서, 일반적으로 행동대안을 형성하기 위해서 상호간의 입장을 조정하는 과정으로 파악된다. 일반적으로 협상은 상호보완적 그리고 상호경쟁적인 성격이 공존하는 곳에서 진행된다. 공공서비스 공동제공, 생활편의시설의 공동설치 등 상호보완적 성격이 강한 상황에서의 협상은 상호이익을 증진시킬 수 있는 반면, 이익유발 혹은 혐오시설의 설치 등과 같은 상호경쟁적이거나 영합적 상황에서의 협상은 투쟁적인 요소가 커서 협상과정이 비효율적이며 갈등이 증폭되고 협상결과에 대한 당사자 불만이 높다.

자치단체간 협력은 협상의 긍정적 효과 즉, 상호이익의 증진에 치중하는 경향을 보이나 이를 창출하는데 결정적인 영향을 주는 것이 바로 협상력이다. 협상력은 협상당사자가 자신의 이해에 관련된 정보를 통제하면서 의도하는 방향으로 상대방의 판단을 유도하는 능력으로 협상자원을 얼마나 효과적으로 동원하여 협상목표를 달성하는데 적절히 사용하는가에 따라 그 크기가 달라진다.

협상력은 자치단체간의 권력적 관계, 내부적 행·재정역량, 협력당사자의 전문성 등에 의해 직접적인 영향을 받으며 특히 협상과 토론의 문화적 맥락이 깊이 개재되어 있다.

(4) 협력과정모형

협력과정모형에서는 자치단체간 협력을 급작스러운 환경변화와 체계적인 동기에 기인한다고 보고 있다. 예기치 않은 문제의 심각화, 직원들의 유대와 이의 활용가능성, 외부지원 등과 같은 환경변화가 자치단체간 협력의 동기를 유발하는 반면, 기관의 실적을 향상시키려는 욕구

가 협력형성의 체계적 동기를 제공한다.

먼저 자치단체가 협력의 필요성을 느끼고 협력의사를 실질적 협력형성으로 전환하기 위해서는 사전조건과 외부유도력이 반드시 필요하다. 즉, 자치단체간에 전문성 그리고 협력의욕이 제대로 동원되어야 실질적 협력이 실행에 옮겨지고, 이를 위한 합법적이고 정당한 제도적 메카니즘을 구축해야 한다.

결국 협력과정모형은 자치단체간 협력적 노력이 성공하기 위해서는 절대불가결한 협력적 요인 즉, 재정적 이점, 전문가적 판단, 정치적 이점, 문제해결, 불확실성 경감, 그리고 법규준수를 모형 안에 내재화시키고 이들을 체계적으로 구분하여 단계에 따라 연결시킴으로써 협력성과를 기대하고자 한다.

(5) 공동생산적 접근모형

공동생산적 접근모형에서 자치단체간 협력은 참여자치단체가 목표지향적인 상호작용을 통하여 공동생산물을 창출하는 과정 즉, 공동생산적 참여과정을 의미한다. 공동생산적 참여과정에서 자치단체간 상호작용은 대칭화된 수평적 관계에 기초하고 의사결정 패턴이 분권화 되어 있기 때문에 자원배분이나 결정과정에 있어 상호조정·협상과정을 전제로 하는 교환거래 관계로 참여자치단체간에 다양하게 교차되어 나타난다고 본다.

공동생산적 모형에서 참여자간의 상호작용은 참여자의 개인적 속성 및 집단적 특성과 관련된 결정인자에 영향을 받으며, 상호작용 즉, 협력과정의 빈도와 강도는 개인이나 집단의 상호작용적 성향이 클 때 강해진다.

개인의 입장에서는 개인특성과 내부성향 그리고 환경적·상황적 요인이 복합화된 상황에서 집단의 경우에는 영향력과 상호의존성이 큰 집단인 경우 보다 활발하게 일어난다는 것이다.

(6) 거래비용이론

거래비용이론은 시장의 불완전성(불확실성과 복잡성, 소수의 거래자, 정보의 비대칭)으로 인한 시장실패에서 발생하는 거래비용을 정상적인 거래대신 거래의 내부화를 통한 거래비용

을 최소화시킬 수 있다는 시장과 위계의 선택기준을 제시하고 있는 이론이다. 예를 들어 특정한 지방정부가 인근 지방정부와 도·농통합을 통해 조직간의 거래, 즉, 내부화를 통해 개별거래에 따르는 모든 비용과 불완전성을 극복하고자 하는 경우가 이에 해당한다.

정상적 시장거래와 위계의 선택기준의 거래비용이론에 기초하여 Williamson(1979)은 이들 양 극단의 중간형태인 준시장거래 또는 준위계의 성립이 가능하다는 것을 논증한 바 있다. 즉, 그는 거래를 위한 투자(인적, 물적투자)가 특유성을 띠지 못하면서 거래빈도가 비연속적이거나 또는 연속적일 경우 정상적 시장구조가 적절하고, 반대로 거래를 위한 투자성격이 특유성 면서 거래빈도가 연속적일 경우에는 단일위계의 통합구조가 효과적이며, 거래투자의 특유성이 보통이면서 거래빈도가 연속적일 경우에는 규모의 경제와 안정적인 거래를 위한 거래당사자간 의무를 수반하는 쌍무적 구조가 더욱 적절하다는 것이다.

따라서, 이 때 지방정부간 교류협력관계는 거래 당사자간의 의무를 수반하는 쌍무적 구조의 범주로 볼 수 있다.

(7) 자원의존이론

자원의존이론에서는 지방정부간의 협력을 자신의 목적을 달성하기 위한 서로간의 자원의존 때문에 발생한다고 보고 있다. 즉, 정부간 협력의 핵심동기는 지방정부 자신의 제약자원을 보완하거나 충당하려는 데 있다는 것이다. 많은 경우에 지방정부는 자신의 생존을 위해 외부환경, 곧 다른 지방정부의 자원에 의존해야 하고, 이러한 자원의존도가 크면 클수록 관련 지방정부간의 상호교류 및 협력의 필요성은 그만큼 커지게 되면서 활성화를 띠게 된다는 논리이다.

이러한 자원의존이론에서는 지방정부간의 협력이 발생하려면 다음과 같은 세 가지 전제조건을 충족시켜야 한다고 보고 있다.

우선 지방정부간 협력을 통해 서로 상이한 자원의 보완과 이동을 촉진시킬 수 있어야 한다.

둘째, 모든 지방정부는 자원의 제약조건 하에 있을 뿐만 아니라 모든 자원을 보유하고 있지 못하기 때문에 다른 지방정부 자원과의 결합 내지 상호보완을 통해 지속적인 이익을 창출할 수 있어야 한다.

셋째, 다른 지방정부가 갖고 있는 자원의 가치를 충분히 인식할 수 있어야 하고, 아울러 상

호교환에 대한 합의가 전제되어야 한다.

물론 상호간의 자원에 대한 인식은 지방정부간의 공식적 혹은 비공식적 커뮤니케이션을 통해 이루어지면, 이러한 상호작용 가운데 공통적 이해의 영역이 발생하고 그에 상응하는 상호 교류로 나타난다고 설명하고 있다.

자원의존이론은 최근 상대방의 핵심자원의 학습을 강조하는 경향이 있다. 상호교류를 통하지 않고서는 상대방의 암묵적인 지식이나 노하우에 접근하기 어렵기 때문에 지방정부간 협력은 지방정부가 필요로 하는 자원습득의 기회와 가능성을 높여준다는 것이다.

지방정부간 상호교류협력을 통한 학습의 효과를 극대화하기 위해서는 ①관련 지방정부로부터 학습하고자 하는 지방정부의 의지 ②지방정부들의 자기자원에 대한 개방성 ③수용능력이 전제될 필요가 있다.

(8) 네트워크 이론

네트워크이론은 사회교환이론을 한 단계 발전시킨 것으로 정부간 관계에 초점을 두고 연구가 진행되고 있다. 네트워크 개념은 상이한 이해관계자 집단간의 독립성을 유지하면서 상호신뢰를 바탕으로 장기적인 결속관계를 구축·유지하는 과정으로 이해되며, 이는 거래비용이론에서 주장하는 시장과 위계의 논리와는 구별되고 있다. 즉, 효율적인 네트워크는 시장거래에서 발생하는 거래비용(불확실성, 탐색비용)을 제약시킬 수 있을 뿐만 아니라 조직내부(위계)에서 등장하는 관리비용을 줄일 수 있다는 것이다.

모든 공식적 조직은 사회적 외부환경과 끊임없는 상호영향을 통해 생존을 도모해야 하기 때문에 지방정부의 입장에서 보면 지역주민, 상급 및 중앙정부, 다른 지방정부와의 관계 속에서 행정활동을 수행해야 한다는 것을 의미한다.

따라서 지방정부의 생존 내지 행정활동은 다른 집단과의 네트워크관계 구축에 달려있다고 볼 수 있고, 이러한 성공적인 네트워크관계는 다음과 같은 4가지 최소한의 조건 즉 ①상호지향 ②상호의존 ③힘의 결속 ④특별한 투자관계 등이 충족되어야 한다.

2) 지방자치단체간 협력방식 및 유형

(1) 종합적 접근방법

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

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

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 자치단체의 저항과 반발이 있는 등의 단점을 수반한다.

① 통합

통합(consolidation)은 주로 중심도시에 인근 군소자치단체를 통합시키는 것이다. 통합방식은 19세기부터 20세기 중반까지 미국과 캐나다에서 주로 사용하여 도시성장에 따른 광역행정 문제를 해결하는데 많은 기여를 하였다.

또한 일본에서도 널리 사용하였는데 기초자치체인 시·정·촌을 통폐합하는 작업을 계속한 결과 1953년 1만개에 달하던 시·정·촌을 1991년에는 3천 여개로 감소시켰다.

우리 나라에서도 '88년 광주시의 직할시 승격시 인접 송정시와 광산군을 광주직할시에 통합시킨 사례가 있다.

② 합병

합병(annexation)은 중심도시에 도시화된 인접지역을 편입시키는 것, 즉 중심도시의 관할 구역을 넓혀 광역문제를 해결하는 방식이다.

이는 주로 미국에서 활용한 것으로 오클라호마시(Oklahoma City) 등 미국의 주요 대도시는 이에 의하여 성장하였다. 그러나 최근에는 소규모 편입을 제외하고는 이 방법이 널리 사용되어지지 않고 있다.

③ 시·군 통합

시·군통합(city-county consolidation)은 전술한 통합과 동일하나 군(County)중심으로 인접시(municipality)를 통합한다는데 그 특징이 있다. 미국의 시·군 통합은 19세기까지는 주로 주법(州法)에 의하여 강제적으로 이루어져 왔으나 20세기에 들어오면서 주민반대와 법적인 문제로 대부분의 시·군 통합안이 무산되었다.

미국에서 광범위하게 시도된 대도시권 개편 모델(metropolitan reorganization model)은 대도시권의 광역문제 해결에 큰 기여를 하였지만 70년대 이후 거의 사용되지 않고 있다. 우리나라에서도 94년 말 대대적인 시·군 통합을 단행하여 35개시와 34개 군을 통합하였다.

④ 시·군 분리

시·군 분리(seperation)는 군(County)으로부터 일정지역을 떼어내 새로운 자치단체를 만드는 것으로 특정한 지역 또는 비자치단체인 도시의 구역을 넓힌 후 군(郡)으로부터 분리시켜 새로운 자치단체를 설립하는 것이다.

미국의 경우 1851년의 볼티모어(Baltimore), 1856년의 샌프란시스코(San Francisco) 등이 대표적인 예이다. 우리나라도 과거 직할시를 도(道)로부터, 읍을 군으로부터 분리시켜 자치단체로 만들어 왔다.

(2) 점진적 접근방법

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, 지방행정연락기구를 설치하는 방법 등이 있으나 각각의 장·단점이 있기 때문에 각 자치단체의 사정에 따라 한 개 또는 두 개 이상의 방법이 혼용되고 있다.

① 합의·협정

합의·협정(interlocal agreement)은 2개 이상의 지방자치단체가 단일 또는 복수의 서비스를 제공하기 위하여 협정을 체결하는 것을 말한다. 이러한 합의·협정은 ①하나의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 지방자치단체에게 단일의 서비스를 제공하는 형태 ②둘 또는 그 이상의 지방자치단체가 공동으로 단일의 서비스를 관리하는 형태 ③둘 또는 그 이상의 지방자치단체가 비상사태의 경우 상호원조제공과 같은 대기계약의 형태 등 3가지 형태로 구분해 볼 수 있다. 대부분의 합의·협정은 첫 번째의 형태로 이루어지고 있다.

합의·협정의 장점으로는 비교적 저렴한 비용으로 소규모 지방자치단체의 행정서비스 수준을 높일 수 있으며, 지방자치단체의 기능과 조직의 중복을 피할 수 있어 규모의 경제성을 살릴 수 있고, 계약을 통한 전문인력의 활용이 가능하며, 정치구조의 현상유지가 가능하므로 정치적 실현가능성이 가장 높다는 점 등이다.

그러나 단점으로는 계약에 의하여 서비스가 제공되기 때문에 각 지방자치단체의 이해타산에 좌우될 수 있고, 서비스를 제공하는 지방자치단체가 독점적인 행위를 할 위험성이 있으며, 계약에 의한 것이기 때문에 서비스 제공의 연속성이 보장되지 않는다는 점 등이다. 이러한 단점을 보완하기 위해서 주정부나 연방정부의 참여가 필요한데, 참여의 궁극적인 목적은 계약의 연속성을 보장하고 임의성을 방지하는데 있다.⁸⁾

8) 안용식·김천영, 지방정부간 협력관계론, 서울: 대영문화사, 1995, p.262.

이러한 합의·협정의 유형은 상호지원방식, 패키지 서비스 방식, 공동시설 및 서비스 방식 등이 있다.

(a) 상호지원방식

상호지원방식(mutual aid)은 가장 간단한 협력방식의 하나인데 긴급상황이 발생할 경우에 서로 도와줄 것을 협정하는 방식이다. 예를 들어 인접 지방자치단체의 경찰서간에 범인체포를 위한 공조체제 유지나 더 나아가서는 공동으로 치안을 유지하기 위하여 협정을 체결하는 경우 등이다. 상호지원방식은 필요시 복잡한 절차를 거치지 않고 상호협조할 수 있다는 점이 가장 큰 장점이다.

(b) 패키지 서비스방식

패키지 서비스 방식(package of services)은 여러 개의 서비스를 묶어서 지원하는 방식인데, 이 방식은 주도 대도시 정부에서 채택하는 경우가 많으며 서비스를 지원하는 방법은 중심도시 정부가 주변의 지방정부에게 서비스를 제공하게 된다.

(c) 공동시설 및 서비스방식

공동시설 및 서비스방식(joint facilities and services)은 2개 또는 그 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정시설을 설치하거나 운영하는 방식으로 혐오시설이나 공항, 병원 등에 주로 이용된다. 그러나 이 방식은 비용분담에 애로사항이 있다.

② 기능이양

기능이양(transfer of functional responsibility)은 지방자치단체의 특정기능을 다른 지방자치단체에게 이양하는 경우를 말하는데 주로 상위의 지방자치단체에게 이양하는 것이 보통이다. 기능이양방식은 해당 지방자치단체가 수행하기 곤란하거나 또는 규모가 더 큰 지방자치단체가 수행하는 것이 효과적일 경우 그리고 규모가 더 작은 지방자치단체가 수행하는 것이 효과적이라고 판단이 될 경우에 해당기능과 책임을 동시에 이전하는 것을 말한다.

이러한 기능이양은 해당 지방자치단체가 자발적으로 할 수 도 있고 법률에 의해 강제로 할 수도 있다. 특히 하나의 도시권에 포함되는 모든 지방자치단체가 특정기능을 상위의 지방자치단체에게 이양하는 경우가 있는데 이러한 경우를 기능통합이라고 한다.

기능이양 방식은 합의·협정과 달리 기능을 이양 받는 지방자치단체가 그 기능에 관련되는 모든 책임과 권한, 정책결정, 재원조달, 관리 등 모든 것을 가지게 된다. 그러면 어떠한 기능을 어느 수준의 상위정부에게 이양하는가 하는 기능이양 원칙이 중요한데 일반적인 기준은 경제적 기준, 행정적 기준, 정치적 기준으로 구분하여 판단하게 된다.

경제적 기준은 광역서비스를 공급함으로써 발생하는 각종 사회적 비용을 최소화시키고 규모의 경제에 따른 효과는 극대화할 수 있도록 충분히 큰 관할구역을 가져야 한다.

행정적 기준은 광역서비스를 효과적으로 공급할 수 있도록 관할구역이 지리적으로 일치하여야 하며, 관련 지방자치단체간의 마찰을 조정하고 주민의 욕구를 충족시킬 수 있는 제도적인 장치가 보장되어야 한다.

정치적 기준은 이양된 기능의 수행과정에 대한 주민통제와 주민참여 기회가 제도적으로 보장될 수 있어야 한다.

이상과 같은 여러 가지 기능을 고려하여 볼 때 이양될 수 있는 행정서비스의 순위는 다음 표와 같다.

<표 2-1> 이양가능한 기능의 순위

정 도	순 위	행 정 서 비 스
가장 지방적 ↑	1	소방
	2	기초교육
	3	쓰레기 수거 및 운반
	4	공공도서관
	5	경찰
	6	보건·위생
	7	도시재개발
	8	공공주택
	9	공원 및 위락시설
	10	복지
↓ 가장 광역적	11	병원
	12	교통
	13	도시계획
	14	상·하수도
	15	환경오염방지

자료 : J.C.Bollens & H.J.Schmandt(eds.), 1982, p.266.

그러나 상위 지방자치단체로 특정기능을 이양시키는 방법이 쉽지 않은 이유는 각 지방자치단체가 그들의 고유권한을 양도하기 꺼리기 때문이다.

③ 재정이양

재정이양(financial transfer)은 지방자치단체에 대한 책임과 권한은 인정하면서도 광역서비스의 과다한 비용부담을 상위 자치단체 또는 중앙정부가 덜어주는 방식으로 ①보조금 ②교부금 ③긴급사무를 다루기 위한 특별재정이양 등 3가지 방식이 있다. 그러나 광역대도시권내에서 특정 광역서비스 공급을 위한 재정이양은 공간적으로 세입구역과 세출구역이 일치하지 않는다는 불형평적인 문제를 안고 있다. 즉 대규모 과세구역으로부터의 세입을 소규모 특정지역의 광역서비스를 위하여 지출할 때 대규모 과세지역의 납세자들로부터 민원을 야기할 수 있다.

④ 협의회 구성

협의회 구성(council of governments)방법은 가장 최근에 제도화된 지방자치단체간의 협력 방식인데 미국의 연방체제에서 보면 제4의 구성요소 또는 제4의 계층이라고 불리기도 한다.

이러한 정부간 협의회 방식은 주로 대도시권 지역에서 공동으로 특정한 사무를 조사·연구하며 토론하여 공공정책을 결정하기 위한 자발적인 정부간 협의기구이며, 강제적인 집행력과 재정력을 가지고 있지 않기 때문에 일반적 의미의 지방자치단체는 아니고 다만 광역적인 사무에 관한 지방자치단체간의 조정역할만을 수행하는 것이다.

미국 최초의 협의회는 1954년 디트로이트 지역의 Supervisors Inter-County Committee 이며 그 후에 워싱턴, 애틀란타, 샌프란시스코 및 시애틀 등지에서 설치되었으나 1965년까지 대도시권 지역(SMSA)에서 협의회가 설치된 곳은 9개에 불과하였다. 그러나 1965년 이후부터 협의회의 설치가 급속하게 증가하여 1980년에는 약 670개에 달하였다.

이와 같이 협의회의 설치가 활발하게 증가하게 된 이유는 크게 2가지를 들 수 있다. 첫째, 협의회가 단순한 협의기구에 불과하기 때문에 지방자치단체의 자율권을 침해하지도 않고 지

방자치단체의 구조적 변화를 초래하지도 않기 때문에 어느 제도보다도 채택하기가 쉽다는 점이다. 둘째, 연방정부에게 보조금을 신청할 때 각 협의회로 하여금 보조금을 신청하는 사업에 대한 적절성을 검토하도록 하는 보조금 검토권한을 부여함으로써 보조금 획득에 유리한 영향을 미치기 때문이다.

이러한 협의회는 광역적인 목표를 달성하기 위한 조정적·자문적 역할을 수행할 수 있다는 긍정적인 평가가 있기는 하지만, 비정부 단위로서 강제적인 재정권과 집행권이 없는 이빨 없는 호랑이(teethless tiger)로 인식되고 있으며 나아가서는 연방정부의 보조금을 쫓는 기구로 전락할 수 있다는 비판이 있다.

한편 일본에서도 보통지방공공단체의 일부사무나 보통지방공공단체의 장 또는 위원회, 위원회의 권한에 속하는 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 지방공공단체협의회를 설치할 수 있도록 규정하고 있는데 그 종류는 관리집행협의회, 연락조정협의회, 계획작성협의회 등 3가지 종류가 있다.

관리집행협의회는 특정 사무의 일부를 공동으로 관리하고 집행하기 위한 목적으로 설치되면, 연락조정협의회는 특정사무의 일부를 관리·집행하는데 있어서 연락조정을 효율적으로 하기 위하여 설치되고, 계획작성협의회는 최근의 지방행정이 광역화되는 경향에 대처하고 지역개발을 종합적·계획적으로 추진하기 위하여 설치되는 협의회이다.

⑤ 기관공동설치

기관의 공동설치는 광역행정을 담당할 기관을 공동설치하는 것으로 여기에는 두 가지 유형이 있다. 첫째, 행정의 실효성을 제고하기 위하여 행정사항별로 광역행정기관을 설치하는 방식으로 주로 미국에서 많이 활용하고 있다. 1966년 설립된 워싱턴대도시권교통청이 그 대표적인 예로 광역적인 대도시권철도를 운영·관리하고 있다. 둘째, 자치단체의 집행기관의 간소화, 전문인력의 확보, 재정의 절약 등을 도모하기 위하여 2개 이상의 자치단체가 협의에 의하여 자치단체의 내부조직을 공동으로 설치하는 것으로 주로 일본에서 활용되고 있다.

(3) 절충적 접근방법

기존의 행정구역별 관할권은 인정하면서 광역행정을 담당하기 위한 새로운 자치단체를 설치하는 방식으로, 동일한 지역을 두 개의 자치단체가 관할한다는 점에서 지방적 연방주의 개념으로 원용되는 방식이다.

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

① 연합체 구성

연합체(federation)는 하나의 광역도시권내에 있는 둘 이상의 지방자치단체가 각각 독립적인 법인격을 유지하면서 새로운 다목적의 대도시정부를 창설하여 지역정책 및 계획기능과 같은 광역적인 업무를 처리하도록 하는 방법을 말한다. 이 방법은 주로 캐나다에서 채택하고 있는데 그 대표적인 예가 토론토연합정부(The Municipality of Metropolitan Toronto)와 몬트리올도시공동체(Montreal Urban Community : MUC)이다.⁹⁾

이러한 연합체를 만들 때 연합의 지역적 범위는 보통 카운티 정부간이며, 1953년도에 창설된 캐나다의 토론토나 위니펙, 마니토바 대도시연합 등이 이러한 지역적 범위이다. 광역토론토시정부는 1954년도에 창설된 광역정부로 토론토시와 인접의 13개 지방자치단체를 포함하고 있으며 각 지방자치단체를 대표하는 의원으로 구성된 의회를 중심으로 조직되어 있다.

광역토론토시정부가 담당하는 기능은 규모의 경제가 필요한 전략적이고 대규모적인 계획이나, 교통, 대기, 상·하수도, 치안인 반면 개별적 지방정부는 소규모 계획 및 도로, 공원, 기타 지방서비스를 담당하고 있다. 즉 기능수행상 효율성을 높이려는 기능적 층제로 역할분담이 되어 있음을 의미한다.

이러한 연합체 구성방식의 장점은 모든 광역적 사무를 단일의 기관에서 계획하고 집행함으로써 행정의 효과성을 유지할 수 있고, 거시적인 입장에서 지역간의 균형개발이나 주민복지수준의 균등화를 기할 수 있으며, 독자적인 재정권이나 기채권을 가지고 있으므로 업무를 탄력

9) 한국지방행정연구원, 수도권광역행정체제에 관한 연구, 1990, pp.35~38.

적으로 수행할 수 있다.

반면, 연합체 구성방식은 단점은 기존 지방자치단체가 가지고 있는 권능을 침해할 우려가 있으므로 지방자치단체의 저항이나 반반을 초래할 수 있으며, 기존의 지방자치단체와 명확한 기능배분이 이루어지지 않으면 광역정부와의 사이에 업무의 중복으로 인하여 행정의 낭비를 가져올 수 있고, 행정집행에 대한 책임소재가 불명확하거나 이것으로 인한 주민들의 관심이 저하되고 주민통제가 악화될 수 있다.

② 지방자치단체 조합

지방자치단체조합(Association of Community)은 특별지방자치단체로서 일부 혹은 특수목적 달성을 위한 사무를 공동으로 처리하기 위해 상호규약에 따라 법인형태로 설립하여 각기 자치단체와는 독립적으로 자기책임하에 처리하는 권리와 의무를 갖는 법적 기구이다. 이 제도는 자치단체의 협력체 구축과정에서 동일지향의 기능이나 목적에 입각하여 합의를 도출하기 때문에 구성도시의 상이한 자치계층과 규모에 의한 이기적 행태나 불평등관계를 상당부분 극복할 수 있다. 또한 자치단체조합은 자치단체상호간에 합의가 법적 구속력을 확보하기 때문에 실질적인 이행력을 담보할 수 있으며, 특히 핵심사업의 공동추진을 위한 재원을 수익자부담과 재정적 형평성에 입각하여 배분·조달할 수 있는 점이 상대적으로 우월하다.

지방자치법 제149조 1항에 의하면 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 설립할 수 있도록 하고 있으나, 광역자치단체조합은 행정자치부장관, 기초자치단체조합은 시·도지사의 승인을 받도록 되어있다. 다만, 조합 구성원인 기초자치단체가 2개 이상의 시도에 걸치는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 요하고 있다. 설립이 승인사항이라는 점에서 그 구성이 보고사항인 행정협의회와 차이가 있다. 또한 지방자치단체 조합은 공익상 필요하여 행정자치부장관이 명령하는 경우에도 설립이 가능하나, 행정협의회는 권고만 할 수 있을 뿐이다.

그리고 지방자치단체조합은 사무를 공동처리하는 협의체라는 점에서 행정협의회와 같으나, 법인격을 지니고, 특정한 목적을 수행하는 일부사무조합의 성격을 가지는 특별지방자치단체

이므로, 조합의 결정결과가 자체 귀속된다는 점에서 구별된다.

심의·의결기관인 조합회의와 자체 직원과 독자재정이 확보되는 집행기관이 존재하고, 조례 제정권이 있다는 점이 행정협의회와 다른 점이다.

지방자치단체의 기능은 갈등 조정의 기능과 전문적인 서비스 제공기능의 두 가지로 요약할 수 있다. 지방자치단체조합은 관계 일반자치단체의 구조와 자율성을 그대로 유지하면서 상호 이해가 관련되는 특정한 문제를 처리한다는 점에서 갈등조정 기능을 한다고 할 수 있다. 그리고 조합은 대개 단일의 종류의 서비스를 제공하기 위해서 설립되어 고도의 전문적인 기술집적성을 확보하기가 용이하므로 전문적인 서비스를 제공하는 역할을 담당하게 된다.

③ 지방개발사업단

지방개발사업단은 일본의 예에서 볼 수 있는 것으로 이는 지방자치단체가 일정한 지역의 종합적인 개발계획에 의거하여 행하여지는 주택, 공업용수, 도로, 항만, 상·하수도 등의 시설 건설, 용지의 취득·조성, 토지구획정리사업 등 사업을 종합적으로 실시하기 위하여 공동으로 설치하는 특별 지방자치단체이다. 사업에 필요한 경비는 설치단체가 부담하는 경비와 기채수입으로 충당하며, 사업이 완료되면 분양주택이나 토지는 처분하고, 완공된 시설과 일체의 권리·의무는 시설단체나 장에게 이관하고 해산한다.

④ 특별구

특별구(special district)는 특정한 광역행정사무를 처리하기 위하여 일반 행정구역이나 지방자치구역과는 다른 별도의 구역을 설정하여 관할하는 지방자치단체를 구성하는 광역행정방식을 말한다.

이러한 특별구는 일정한 구역을 가지고 있으며 그 구역 내에 거주하는 주민선거에 의하여 구성되는 의회와 과세권·조례제정권·집행권 등의 권한을 가지고 있으므로 일반적 지방자치단체와 거의 유사하다. 그러나 그 기능이 단일하고 특별한 목적수행에 있다는 점에서 차이가 있어 특별지방자치단체라고 할 수 있으며 이러한 의미에서 특별구(特別區)라 불리운다. 지방자

치단체조합은 지방자치단체간의 협의에 의하여 설립되므로 지방자치단체가 구성원이 되는 반면에 특별구는 지방행정체제 또는 지방자치단체를 처음부터 그렇게 정하기 때문에 주민이 그 구성원이 된다는 점이 큰 차이점이다.

특별구의 종류에는 단일목적특별구와 다목적특별구의 2가지 종류가 있다. 단일목적 특별구는 지역의 문제를 보다 신속하고 탄력적으로 처리할 수 있다는 장점이 있으나 대도시권의 분절현상을 촉진시키고, 교통과 환경 등 분리시키기가 곤란한 문제의 해결에는 효과적이지 못하며, 지방행정을 종합적으로 처리하기에는 곤란한 문제점이 있다. 따라서 이를 보완하기 위하여 등장한 수단이 특별광역구로서 다목적 특별구이다.

특별구는 주로 미국에서 많이 활용되고 있으며, 설치유형은 수행하는 사무의 수에 따라 단일기능 특별구와 다목적 특별구가 있는데 대부분 단일기능 특별구이며, 사무의 종류는 해충구제로부터 대중교통에 이르기까지 약 250여종에 달하고 있는데 소방, 상수도, 주택(재개발 포함), 하수처리 등의 사무에서 많이 이용되고 있다.

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> • 공공서비스를 위한 재원마련이 용이 <ul style="list-style-type: none"> - 사용료, 수수료 징수, 지방채 발행 • 구성이 용이 <ul style="list-style-type: none"> - 설치가 자유롭고, 신축적 경계설정 가능 - 수요권역과 서비스권역일치 용이 • 전문인력 확보용이, 운영효율화 	<ul style="list-style-type: none"> • 운영이 불투명하고 지역주민들로부터 흥미와 관심을 끌지 못함 <ul style="list-style-type: none"> - 사용료와 지방채에 의존 • 지방정부체제의 분열과 할거 조정, 지방정부 상호간 협력과 조정의 어려움

⑤ 공사

공사는 대도시권의 특별한 목적을 수행하기 위하여 관계법에 의거하여 중앙정부와 관련 지방자치단체가 협의·설립하는 한시적 성격의 공공단체로서 의결권과 집행권을 갖는 것으로서 영국의 도시개발공사(Urban Development Corporation)가 그 예이다.

영국의 도시개발공사는 대도시권을 재건하기 위해 설립되었는데 그 구체적인 목적은 ① 토지와 건물의 이용도 제고 ② 새로운 산업의 유치촉진 ③ 매력적인 환경의 창출 ④ 주택 및 공공시설의 확충 등이다

<표 2-2> 광역행정의 접근방법 요약·정리

접근방법	유 형	내 용 및 체 택 사 례
종합적 접근방법	통 합	<ul style="list-style-type: none"> •여러개의 군소지방자치단체를 통폐합하여 하나의 단일정부화 •일본의 시·정·촌의 폐지, 분합
	편 입	<ul style="list-style-type: none"> •중심 도시에 도시화된 인접지역을 편입시킴 •20세기 초 미국과 캐나다에서 주로 활용(Oklahoma, Dallas, Kansas, San Diego)
	시·군 통 합	<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 (상위정부 대행)	<ul style="list-style-type: none"> •특정 사무의 권한을 상급지방자치단체에 이양 (재정이양만 하는 경우도 있음) •도시·군개발체제(Urban County Development)나 종합시·군 계획(Comprehensive Urban County Plan)에 의하여 이루어짐 •L.A. County와 Dade County가 대표적 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 대표적임 •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 한채 광역사무만을 처리하기 위한 새로운 자치단체 설치 •계획권과 집행권은 가지나 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 공공 단체 •영국의 도시개발공사가 대표적인 예

자 료 : 한국지방자치학회(편), 1995:493~494. 재구성.

3. 선행연구 검토

본 연구는 자치단체간 협력을 활성화하기 위한 방안에 초점을 두고 있다. 따라서 자치단체간 협력에 대한 선행연구도 도나 시·군정에 대한 어떠한 정책적인 시사점을 줄 수 있는가 하는 관점에서 검토하였으며, 그 결과 선행연구¹⁰⁾에서 연구자들이 주장하는 주요내용은 크게 두 가지 차원으로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 법·제도적인 측면과 관련된 개선방안이다. 즉, 지방자치법상의 행정협의회, 지방자치단체조합의 역할과 한계, 문제점을 검토하고 제도상의 개선방향 및 도입가능성 등에 중점을 두고 있다.

둘째, 협력의 실천·방법 등 전략측면과 관련된 개선방안이다. 즉, 지방자치단체간 협력실태를 분석하고 협력분야와 내용, 방법 등을 대상으로 실천에 대한 다양한 논의에 관한 개선방안을 제시하고 있다.

우선, 법·제도적인 측면에서 제안되고 있는 주요내용은 법률제정, 계획입안권, 광역권개발공사 설립, 공동투자형 협력조직 구성, 행정협의회구성 확대, 지방자치단체 조합 설립, 중범위 수준의 기초자치단체장협의회 및 기초의회의장협의회 구성, 국제협의체 구성, 민관혼합형 지역협의회 설치, 임의조정협의체 설치, 분쟁조정위원회 설치, 협력계획수립, 협력현장 제정, 의

10) 김생수, 자치단체간 협력방식에 관한 연구, 지역개발연구, 강원대학교 지역개발연구소, 1996; 김정현, 1998년도 춘계 학술대회발표논문집 : 지방정부간 협력을 위한 도시권 협의체의 합리적 구성방안, 한국정부학회 (구 대구경북행정학회), 1998 년도 춘계학술대회발표논문집, 1998; 김광주·최근일, 지방자치단체간 수평적 협력관계모색 : 경산시를 중심으로, 한국행정논집, 한국정부학회 (구 대구경북행정학회), 1998; 배준구, 지방정부 경쟁력 제고와 지역발전 전략 : 지역발전을 위한 정부간 협력방안, 부산·울산지역을 중심으로, 한국행정학회, 2001년도 학술세미나 발표논문집, 2001; 이종화, 지자체간 협력과 도시발전 : 지자체간 협력, 제후 유형과 정책적 과제, 도시문제, 대한지방행정공제회, 2001; 홍석균·손호중, 2020년 중부내륙권 지방정부간 교류협력의 과제와 전망, 지역개발연구, 강원대학교 지역개발연구소, 2002; 홍석균·손호중, 2020년 중부내륙권 지방정부간 교류협력의 과제와 전망, 지역개발연구, 강원대학교 지역개발연구소, 2002; 사제명, 지방정부간 협력의 실태와 개선과제에 관한 연구 : 강원도를 중심으로, 지역개발연구, 강원대학교 지역개발연구소, 2002; 권희재·김장기, 지방정부간 교류협력관계의 기반조성에 관한 연구: 강원도 일부 시·군을 중심으로, 지방행정연구, 한국지방행정연구원, 2002; 배준구·안영훈, 지방자치단체간 협력방식: 프랑스의 조합제도를 중심으로, 2002년도 동계학술발표회 자료집, 한국지방자치학회, 2003; 김선기·한표환, 자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향, 한국지방자치학회, 한국지방자치학회보, 2003; 양현모·이준호, 지방자치단체간 협력을 위한 행정협의회 활성화 방안: 영산강유역권행정협의회·섬진강환경행정협의회 사례를 중심으로, 한국지방자치학회보, 제15권 제4호, 한국지방자치학회, 2003.

무적 협약제도도입, 지역개발투자협약제도·지역계획협력제도도입, 조합규약, 협력헌장제정, 지방정부협의회 설치, 심의조정권 부여, 분쟁조정전치주의 도입 등이다.

<표 2-3> 자치단체간 협력에 대한 선행연구

연구자	제 목	주 요 내 용
김생수 (1996)	지방자치단체간 협력방식에 관 한 연구	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체간 협력에 관한 법제정, 광역권의회협의회 구성, 광역권개발공사 설립, 자치단체간 공동투자형 협력조직 구성, 복수 자치단체와 민간부문 공공투자형 협력방식도입 등
김정현 (1998)	지방정부간 협 력을 위한 도시 간 협의체 합리 화구성	<ul style="list-style-type: none"> 법적: 도시간협의회를 법적단체로 인정, 제도권내 진입유도, 재정 지원 조직구조·기능: 계획입안권, 실질적 심의조정권 부여 정책결정방식 : 과반수
이태중· 김영중 (1998)	지역 협 의 체 의 효율적 활용방 안 : 경산시를 중심으로	<ul style="list-style-type: none"> 상호협력촉진 위한 활용도 제고 : 중첩형 행정협의회 구성확대 및 운영활성화, 지방자치단체 조합의 설립 및 실효성 확보, 중범 위수준의 기초자치단체장협의회 및 기초의회의회장협의회 구성, 공동대외협력관계 촉진을 위한 국제협의체구성, 민관혼합형 지역협 의회 설치 분쟁의 효율적 조정을 위한 활용측면 : 임의 조정협의체 설치 분쟁조정 전치주의 도입
김광주· 최근열 (1998)	지방자치단체간 수평적 협력관 계 모색 경산시 를 중심으로	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체장, 지방자치단체의 적극적 협력자 역할요구, 상설 협의체 구성·운영, 지방자치단체간 협력관계 구축을 위한 제도의 다양화(행정협의회, 지방자치단체조합, 분쟁조정위원회), 민간단체·지방의회 등 다양한 참여유도
배준구 (2001)	지역발전을 위 한 정부간 협력 방안 : 부산 우 산지역을 중심 으로	<ul style="list-style-type: none"> 협력주체와 방식: 다양한 형태의 복수지방정부 및 민관이 참여하 는 협력네트워크 구축 협력사업의 내용 : 하드와 소프트사업포괄 즉, 교통·관광·환경·주택·해양·문화예술·정보·이벤트 취업·인사교류 연구개발 마케팅·홍보·시설의 개방등
이종화 (2001)	지자체간 협력· 제휴유형과 정 책적 과제	<ul style="list-style-type: none"> 민관의 다양한 협력·제휴 네트워크 창출 : 지방정부간 협력네트 워크 구축, 민관합동·민간주도 광역공생네트워크 활성화, 중앙정 부 부처간 조정 및 중앙과 지역간 긴밀한 협의체제 구축 다양한 지역간 협력·제휴 시범사업의 발굴 및 확산 : 가시적 실 천모델 개발 지역간 협력·제휴사업 활성화를 위한 지원재원 마련 : 지자체간 협력·제휴사업에 대한 재정지원, 도비보조금 기준보조율 인하 지자체간 협력·제휴철자의 제도화 : 지역간 협력·제휴계획 수립 자치협력헌장 제정, 지방자치단체간 의무적 협약제도 도입, 지역 개발투자협약제도·지역계획협력제도에 대한 구체적 방향설정

연구자	제 목	주 요 내 용
사재명 (2002)	지방정부간 협력의 실태와 개선과제에 관한 연구 : 강원도를 중심으로	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체간 제도적교류·협력방식의 다양화 : 행정협의회 활성화, 지방자치단체조합 설립 및 활성화, 사무위탁활성화 • 지방정부간 다양한 협력체제 강화 : 통합형태의 지방자치단체협의회 구성, 지역축제상호지원 및 참여, 지역특산물 공동판매, 청소년·여성교류, 의회교류, 학술교류, 유관기관 교류사업 • 직원파견 및 인사교류 : 재해복구 파견, 교환교수, 행정재정운영파견 • 주민참여확대 : 시민공동생산, 주민평가제, 주민감사청구제, 사이버공동체 형성
홍석균·손호중 (2002)	2020년 중부내륙권 지방정부간 교류협력의 과제와 전망	<ul style="list-style-type: none"> • 교류협력을 위한 새로운 논리개발 • 교류협력내용의 내실화추진 : 지방정부의 경제적 및 재정력 능력향상, 지방정부조직의 재편과 전문인력 확보, 지방정부의 효율적 물리자원 활용, 지방정부차원의 새로운 기술도입, 적시성의 포착 능력 향상 • 지방정부간 교류협력제도 개선 : 행정협의회 제도를 강제력 있는 집행형태와 강제력 없는 신축적 협력형태 중 지방정부가 선택할 수 있도록 제도화, 특별지방자치단체(지방자치단체조합 외) 적극적 활용, 협약제도의 도입과 활용, 재정협력계획화체제 구축, 실행기구 상설화, 지역주민·전문가 참여하는 제도적 장치마련
배준구·안영훈 (2003)	지방자치단체간 협력방식: 프랑스 조합제도를 중심으로	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체법상 자치단체조합제도중 조합설립, 조합조직, 조합장권한, 조합규약, 조합지도감독, 조합규약변경 및 해산 등 조합설립을 위한 법·제도적 근거마련, 조합방식운영을 위한 행 재정제도 등에 대한 규정제정 • 국고조보금으로 조합협력활동 지원, 조합교부금 신설, 조합설치에 따른 양여금 교부를 위해 양여대상사업 조정, 사업소세 개선을 통한 재원확보, 지방채 발행 • 전담근무직원 상근, 부조합장·사무국장 등 상근
김선기·한표환 (2003)	자치단체간 협력관계의 실태 분석과 정책방향	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체간 협력활성화 기반조성 : 체계적 교육 학습과 체험, 협력사업 데이터베이스 구축, 상호전달교류체제 확보 • 자치단체간 협력방식 강화 : 지방자치단체분쟁조정위원회를 준사법 기관으로 격상, 복합적 사무처리조합근거 명시, 사전협의제도 협력대상사업 정보공개제도 도입 • 자치단체간 협력지원체제 확립 : 자치단체협력현장제정, 지방정부협의회설치, 자치단체협력사업기금 설치 운영, 재정적 유인수단 활용, 투융자사업심사과정에서 인센티브부여
양현모·이준호 (2003)	지방자치단체간 협력을 위한 행정협의회 활성화방안	<ul style="list-style-type: none"> • 특정목적의 기능별 행정협의회 활성화, 재정분담의 합리화, 자치단체장 및 부서장 인식제고, 관계외부기관 참여유도, 주민의 협력분위기 조성

반면, 협력의 실천·방법 등 전략측면에서 제시하고 있는 주된 내용은 민간단체·지방의회 등 다양한 참여유도, 다양한 형태의 복수지방정부 및 민관이 참여하는 협력네트워크 구축, 가시적 협력실천모델개발, 협력사업에 대한 재정지원, 지역축제상호지원 및 참여, 지역특산물 공동판매, 사이버공동체형성, 지방정부의 경제적 및 재정력 향상, 지방정부조직재편과 전문인력 확보, 새로운 기술도입, 적시성 포착능력 향상, 체계적 교육(학습)과 체험, 협력사업 데이터베이스 구축, 상호전달교류체제 확보 등이다.

그러나 선행연구결과들은 이론연구 및 일부 사례연구를 통해 도출된 사항을 망라한 것으로 본 연구의 목적인 충청남도의 자치단체간 협력방안을 모색에 시사점을 주기 위해서는 충청남도의 협력사례를 중심으로 연구할 필요성이 대두된다.

따라서, 본 연구는 선행연구에서 제시된 법·제도적, 실천·방법적 측면에서 제시된 다양한 방안들 가운데 충청남도과 시·군 기초자치단체가 추진하고 있는 협력사업을 분석함으로써 유용한 정책방안을 모색하고자 하였다.

4. 외국의 지역협력사례 분석

1) 미국 : 특별구

미국의 지역협력체계는 합병, 시군 통합, 정부간 협력, 계약방식, 광역협의회, 특별구¹¹⁾ 등이 있다. 합병이나 통합과 같은 집중형 접근방법은 과거에 많이 사용하였으나, 최근에는 지방자치 정신의 존중과 주민의 저항감이 적은 협력이나 계약방식, 협의회 방식, 다목적 광역기구 등이 많이 활용되고 있다.

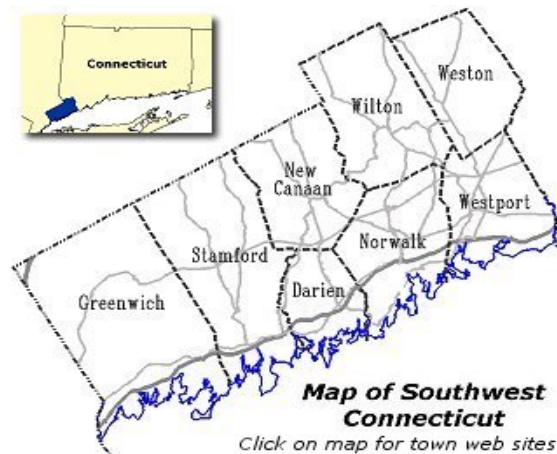
광역차원에서는 뉴욕주의 12개 카운티와 뉴저지주 9개 카운티, 코네티컷주 3개 카운티를 포괄하는 총23개 카운티를 대상으로 하는 광역행정협의체인 3주지역계획위원회(Tri-State Regional Planning Commission)의 사례를 들 수 있다.

동일한 도시권에 속하는 지방자치단체의 전부 또는 일부가 공통적인 관심사항에 대하여 협의·연락·조정하기 위하여 설치된 광역행정협의회의 일종으로 연방정부의 보조금을 중간에서 처리하는 기구이다. 1965년도 3개주 의회는 3개 주 지역계획위원회를 설치함으로써 토지·주택·교통 및 기타 사회간접자본과 관련된 중·장기계획 수립과 지역간 협의·조정을 도모하고 이 위원회를 통하여 사전에 문제점과 갈등을 해소함으로써 행정능률을 향상시키고자 하였다.

또한, 지역차원에서는 남서부지역계획위원회(The South Western Regional Planning Agency : SWRPA)는 코네티컷주 남서부지역¹²⁾의 삶의 질과 경제적 활력을 도모하기 위해 설치되었다. 위원회는 교통·주택·환경·오픈스페이스문제 해결과 지역간 쟁점 해결을 위한 사전조율과 협력을 위한 지방정부간 조정역할을 수행하고 있다.

11) 특정한 광역행정사무를 처리하기 위해 일반행정구역이나 자치구역과는 별도의 구역을 설정하여 이를 관할하는 지방자치단체를 구성하는 방식이다. 광역특별구는 일정한 구역을 갖고 있어 그 구역 내 주민에 의해 공선의회를 구성하며 과세권, 조례제정권 등을 가지고 있으므로 일반적인 지방자치단체와 거의 유사하나 그 기능이 단일하고 특별한 목적수행에 있다는 점에서 차이가 있어 특별지방자치단체라 할 수 있으며, 이러한 의미에서 특별구라고 부른다.

12) Darien, Greenwich, New Canaan, Norwalk, Stamford, Weston, Westport, and Wilton



자료 : <http://www.swrpa.org/>

남서부지역계획위원회는 8장 127개항으로 구성된 코네티컷주법률에 의해 설치된 정부기구이며, 5개의 자치단체가 수많은 지역사회의 문제가 개별자치단체영역을 넘어서 확대될 것이기 때문에 지역협력과 조정이 필요하다고 인식하여 1962년에 설치되었다.

남서부지역계획위원회의 재원은 지역장기계획 및 교통부문 연구를 수행하기 위해 주와 연방기금뿐만 아니라 해당자치단체 기부금을 조성한다.

한편, 광역특별구 방식의 대표적인 운영사례는 뉴욕-뉴저지 항만청사례이다.

□ 뉴욕뉴저지 항만관리청(The Port Authority of NY & NJ)¹³⁾ 사례

① 개요

뉴욕과 뉴저지주에 걸쳐 있는 뉴욕항은 허드슨강을 운행하는 선박의 인가문제와 경계획정 문제, 1911년 뉴욕항에서 각 지역에 이르는 철도운임을 검토하기 위한 각각의 위원회 구성문제 등으로 인하여 양주간의 분쟁이 자주 발생하였다. 양주는 연방정부의 독립규제위원회인 주간통상위원회의 권고로 1917년 항만개발합동위원회를 구성하였으며, 1918년 동위원회는 항만

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

개발을 위하여 런던항만청과 같은 항구적인 기구의 설치가 바람직하다는 취지의 보고서 제출을 계기로 1921년 양주간에 '뉴욕항만청'설치를 위한 합의를 도출했다.

뉴욕항만청은 주법 및 양주간의 협약과 해당 자치단체의회의 승인을 얻어 설립되었으나, 그 후 이름을 '뉴욕-뉴저지 항만관리청(The Port Authority of NY & NJ)'으로 1972년 변경하였고 처음에는 교량사업과 터널사업으로 시작했으나, 점차 그 분야를 확장하여 비행장, 항만터미널, 내륙터미널, 철도, 부동산임대업 등 그 영역을 확장하였다.



자료 : <http://www.panynj.gov/>

② 의결 및 집행기관

의결기관으로 이사회는 양주에서 선임하는 3명씩의 이사로 구성되며 이사장과 부이사장은 매년 호선한다. 이사회가 선임하는 사장은 이사회가 결정한 모든 사항을 총괄하며 그 밑에 총무, 섭외, 감사, 법제, 재무, 개발, 공무 등 7개의 막료기구가 있으며 세계무역센터를 관광하는

세계무역부와 터널, 교량, 터미널, 철도운송, 항만, 산업개발 및 항공부가 있다.

③ 정부간 관계

뉴욕 및 뉴저지는 항만관리청 설립단체로서 각각 3명의 이사를 선임하고 있을 뿐 아니라 이사회의 모든 결정에 대하여 지사는 거부권을 행사할 수 있다. 항만관리청은 매년 그 운영과 조치에 대하여 보고서를 작성, 양주의 의회에 제출하여야 한다.

뉴욕시를 포함한 항만관리청의 관할구역 내에 있는 일반지방정부는 이사회에 대표를 파견하지 않고 있으나 밀접한 관계를 맺고 있다. 항만관리청은 뉴욕시와 뉴웁시로부터 비행장을 임차하고 있을 뿐 아니라 관련 지방정부의 토지와 건물을 임차·사용하고 있다.

④ 특징

뉴욕-뉴저지 항만관리청의 특징은 먼저 부여된 기능을 광역적 기반을 토대로 매우 효과적이면서 경제적으로 수행하고 있다는 점이다. 다른 특별지방자치단체가 자본지출에 관해서는 중앙정부나 지방자치단체로부터 보조를 받는 것이 상례이나 뉴욕-뉴저지 항만관리청은 자체적으로 충당하고 있다는 점에서 상당한 재정적 독립성을 갖고 있다. 즉, 운영비용은 서비스로부터 얻어지는 요금수입으로 충당하고, 새로운 사업은 공채를 발행함으로써 재원을 조달한다.

그리고 뉴욕-뉴저지 항만관리청은 단일기능이 아닌 다목적 기능을 수행하는 광역특별구이는 하나 최근 조직내의 운영고조를 변화시켜 주민들의 의사에 민감하게 반응하기 위해 이사회를 주민들의 직접선거에 의해 구성하고 관리적 차원에서 분권화를 추진하고 의사결정권한을 실무집행부서에 위임하고 있다.

2) 일본 : 광역연합

일본의 지방자치단체간 협력의 대표적인 유형은 일부사무조합, 광역연합, 시정촌합병 등으로 구분해 볼 수 있다.

일부사무조합은 사무의 일부를 공동처리하기 위해 복수의 보통지방자치단체가 공동으로 설치한 특별지방공공단체이다. 일부사무조합의 설립은 구성단체로부터 독립해서 독자의 의회나 집행기관을 설치할 수 있다. 일부사무조합이 공동으로 처리하는 사무의 내용은 환경위생, 후생복지, 산업진흥 교육 등 매우 다양하다.

일부사무조합은 점차 감소하고 있는데 이는 일부사무조합간의 통합 및 집약화가 진전된 동시에 일부사무조합을 제도적으로 보완하여 광역행정을 효율적으로 추진하기 위해 광역연합, 시정촌합병으로 발전하였기 때문이다.

광역연합은 1995년부터 실시되고 있는 제도로써 지역의 다양한 광역적요구에 유연하고 효율적으로 대응하고 권한을 이양받는 체제를 정비하기 위해서 도입되었다. 광역연합은 도도부현, 시정촌, 특별구가 설치할 수 있으며 이들 사무중에서 광역에 걸쳐서 하는 것이 적당하다고 인정되는 사업에 관해서 종합적이고 계획적인 광역행정을 추진하고 있다.

광역연합은 형식상으로 일부사무조합과 마찬가지로 지방자치법상의 특별지방공공단체중 지방공공단체의 조합에 속하기는 하지만, 광역연합에서는 종래 조직에는 없던 새로운 기능이 부여되고 있다는 점에서 종래 일부사무조합 성격의 범주를 넘어서는 것으로 판단된다. 즉, 일부사무조합은 사무의 공동처리방식의 한 형태로 구성자치단체의 기능을 보완하는 역할을 하는데 그치는 반면, 광역연합은 구성원으로서 주민을 명확히 규정하고 있으며, 협력관계를 조직하는 지방공공단체에 대해서 일정한 권고를 할 수 있고, 나아가서는 국가 등으로부터 권한이나 사무의 수임을 할 수 있다는 점에서 차이를 보인다.¹⁴⁾

광역연합의 가장 큰 특징은 국가 혹은 현으로부터 직접권한을 위임받을 수 있다는 것이다.

일본정부는 광역연합의 자발적 설립을 촉진하기 위하여 광역연합의 설치와 관련하여 1구성단체당 700만엔의 특별교부세를 지원하고 광역계획에 기초하여 고도의 광역적 조정을 거쳐 실시하는 공공시설의 정비사업에 대한 지역종합정비사업비(특별분)의 충당률을 통상 75%이던 것을 85%로 인상해주는 등 다각적인 재정지원을 제공하고 있다.

14) 임명배, 일본사례로 본 지방자치단체간 전략적 제휴의 가능성 모색, 한국지방재정논집, Vol.6, No.1, 한국지방재정학회, 2001, p.128.

<표 2-4> 일부사무조합과 광역연합의 차이점

구 분	일부사무조합	광역연합
단체성격	•특별지방공공단체	•특별지방공공단체
구성단체	•도도부현, 시정촌, 특별구 (단, 복합적 일부사무조합의 경우는 시정촌)	•도도부현, 시정촌 및 특별구
설치목적 등	•구성단체 또는 그 집행기관의 사무의 일부에 대해 공동처리	•다양화된 광역행정수요에 적절하고 효율적으로 대응함과 동시에 국가로부터 권한을 이양받을 수 있는 체제를 정비함
국가 등으로부터 사무권한의 위임	-	•국가 또는 도도부현은 광역연합에 대해서 직접권한, 사무의 위임을 할 수 있다. •도도부현이 가입한 광역연합은 국가에게 그 밖의 광역연합은 도도부현의 지사에게 권한, 사무를 위임하도록 요청할 수 있다.
구성단체와의 관계 등	-	•구성단체의 규약을 변경하도록 요청할 수 있다. •광역계획을 책정하고 구성단체에게 실시를 권고할 수 있다. •광역연합은 국가의 지방행정기관, 도도부현지사, 지역의 공공단체 등이 대표로 구성되는 협의회를 설치할 수 있다.
설치절차	•관계지방공공단체가 그 의회의 의결을 거친 협의에 따라 규약을 정하고, 도도부현이 가입된 것은 자치대신, 그 밖의 것은 도도부현지사의 허가를 받아 설립한다.	•좌동 단 총무대신은 광역연합을 허가하고자 할 경우에는 국가의 관련행정기관의 장과 협의
직접청구	•별률상 특별한 규정은 없다	•보통지방공공단체에게 인정되고 있는 직접청구와 같은 제도를 두고 있는 것 이외에 광역연합의 구역 내에 주소를 가진 것은 광역연합에 대한 규약변경에 대해서 구성단체가 요청할 수 있다.
조 직	•의회-관리자(집행기관) 단, 복합적 일부사무조합의 경우에는 관리자로 대표되는 이사회를 설치할 수 있다.	•의회-장(집행기관)
의원 등의 선거방법 등	•의회의 의원 및 관리자는 규약이 정한 바에 따라 선거 혹은 선임된다	•의회의 의원 및 집행기관의 선출에 대해서는 직접 혹은 간접선거에 의한다.

자료 : 일본총무성(<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>)

현재까지 수행된 광역연합의 주요 활동범주를 보면 내고향만들기 사업, 환경위생(쓰레기, 분뇨처리, 상수도), 방재(소방, 수해방지, 소방재해보상), 후생복지(개호보험, 의료, 병원, 노인 복지), 산업진흥(산림도로, 임야, 농업공, 제2·3차산업진흥, 지역개발(지역개발, 도시계획, 국토 보전, 종합개발), 교육, 기타(공평위원회, 직원교육) 등 다양한 부문에 걸쳐있는데 이중에서 가장 활성화되고 있는 부문은 의료복지와 환경부문이다.

시정촌합병은 기업의 M&A와도 같은 수직적결합이라고 할 수 있다. 일본에서 시정촌합병은 19세기 후반부터 지금까지 100여년 동안 진행되어 왔다. 1995년 시정촌합병특례법의 일부 개정이 이루어짐으로써 자주합병을 전제로 하고 시정촌의 합병촉진을 전면으로 내세워 합병에 관한 주민발의제도의 창설, 시정촌합병에 관한 재정지원, 국가와 도도부현의 시정촌에 대한 조언 등 각종 유인책 등을 실시하고 있다.

□ 사가(佐賀)현 사가중부광역연합(佐賀中部廣域連合)¹⁵⁾ 사례

① 개요

1998년 사가(佐賀)¹⁶⁾현 지역개호보험광역화추진협의회 설치하고, 1999년 사가중부광역연합 설립되었으며, 2003년 구 사가지구 광역시정촌권중합을 통합하였다.

구성단체는 2市 13町 3村이며, 면적 749.21km², 인구 344,304명, 세대수 119,000가구 등으로 구성되어 있다.

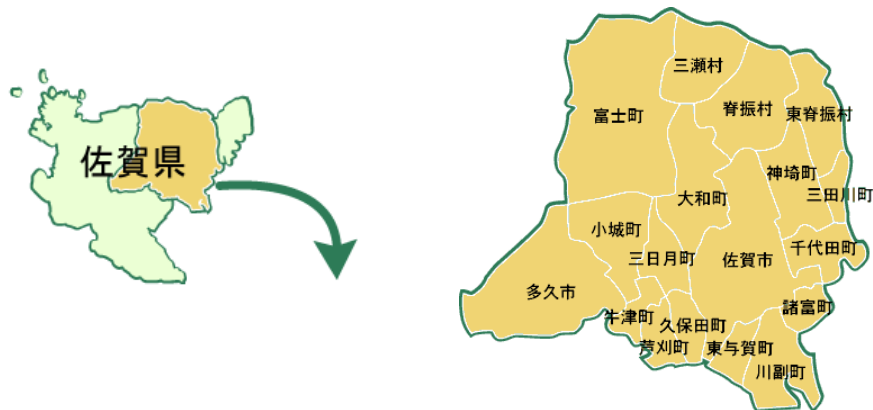
② 처리업무

처리업무는 개호보험에 관한 것, 내고장시정촌계획 책정, 내고장시정촌권기금운용을 활용한 광역소프트사업(직원연수, 지역지도자 육성사업, 광역적 지역만들기사업 등), 시정촌권의 진흥정비사업, 지방거점도시지역기본계획책정, 지역공동처리사업의 광역화에 관한 조사연구,

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

16) 큐슈 나가사키현과 후쿠오카현에 접해있음.

소방에 관한 업무(소방수 설치 및 유지관리 등)



③ 조직구성

광역연합장(집행부)과 광역연합의회의장이 존재한다. 광역연합의회의원은 18개 시정촌의원에서 선출한 의원으로 구성되며, 광역연합의 조례 및 예산심의, 광역연합 중요사항 결정 등을 담당한다. 의원의 정수는 규약상 26명이고, 임기는 구성단체의회의원의 임기이다. 개호·광역위원회, 소방위원회 등 2개의 상임위원회와 의회운영 등에 관한 사항을 처리하기 위한 운영위원회 등으로 구성되어 있다.

④ 예산

일반회계과 개호보험특별회계로 구분하고 있다. 일반회계는 개호보험운영경비, 내고장시정촌권사무비, 소방경비 등이며, 특별회계는 개호보험 급부에 관한 경비로 구성되어 있다.

2004년 일반회계 세입규모는 4,507,275천엔으로 이중 구성단체의 분담금 및 부담금이 97.1%로 대부분을 차지하고, 국고보조금은 0.8%인 34,803천엔을 차지하고 있다. 개호보험특별회계는 19,529,000천엔으로 이중 의료보험교부금이 31.9%, 국가분담금 26.2%, 보험료 16.7%, 구성단체 분담금 및 부담금 12.5% 등으로 구성되어 있다.

3) 외국사례의 시사점

미국, 일본의 자치단체간 협력체는 자치단체의 사무를 공동으로 처리하기 위하여 설립되었다. 이들 국가에서 지방자치단체간 협력체계는 다양한 수요에 의해 개발되어 왔는데 하나의 배경은 자원의 합리적인 배분과 외부효과의 광역적 적정화라고 할 수 있다.

인적·물적·환경적 자원의 효율적인 공급과 배분을 통해 행정서비스의 수준을 높이고 자원 이용의 효율성, 형평성을 제고하려는 것이다.

지방자치단체간 협력체계 개발의 다른배경은 산업적 경쟁력 제고와 관련된다. 개별기업이 국제경쟁력을 확보하기 위해서는 지역적 네트워크와 지원이 필요하며, 이를 위한 지역적 수준의 행정협력이 요구되는 것이다.

(1) 내부조직 구축

미국의 시장협의회는 도시간의 협력관계를 강화하고 공동의 문제를 해결하기 위해 조직된 한국의 행정협의회와 비슷한 조직이다. 그러나 한국의 행정협의회가 단체장들의 모임인 총회와 총회 이전에 개최되는 실무회의 이외에 아무런 조직을 갖추지 못한 채 운영되고 있는 것에 반해 미국의 시장협의회는 총회는 물론 집행위원회, 이사회, 자문위원회, 상임위원회 등 내부조직은 물론 여러 유관조직을 갖추고 있다.

시장협의회 내부 및 유관조직은 시장협의회의 조직적 운영에 절대적인 역할을 할 뿐만 아니라 여러 자치단체의 다양한 의견을 수렴하여 종합적인 협의회 운영을 가능케 하는 등 중요한 역할을 담당하고 있다.

특히, 미국의 시장협의회는 여러 유관조직을 통해 지역정부는 물론 지역의 여러 기관들의 의견을 수렴한 후 주요안건을 채택하기 때문에 협의회 운영의 공정성 및 객관성을 확보하고 있다. 또한 시장협의회는 각 조직들이 상호 정보교류 및 의견교환이 활발하게 이루어지고 있는 등 상호 유기적인 관계를 유지하기 때문에 현실성 있고 구체적인 문제를 다룰 수 있다.

지방자치단체 협의체 활동의 활성화를 위해서는 내부조직 뿐 아니라 유관조직 기능이 활발해야 한다는 것은 전국연합회 남캘리포니아 정부연합회, 일본의 전국지사회와 전국시장회의

또한 이사회를 비롯한 각종 위원회 등 다양한 조직을 구성하여 지역들의 세부적인 문제들에 대해 협의하고 있다.

미국이나 일본의 사례에서 보는 바와 같이 지방자치단체 협의기구가 효율적으로 운영되기 위해서는 어느 정도의 조직체계가 불가피하다. 한국의 행정협의회도 그 구성에 있어 내부에 집행위원회, 운영위원회 전담 및 유관조직을 구성하여 조직의 활성화를 꾀할 필요가 있으며, 그 지방에 있는 특별행정기관과도 유기적인 관계를 유지할 필요가 있다.

(2) 비공식 형태의 상호교류 활성화

영국의 경우 자치단체간 상호 협력을 이해 가장 효율적으로 사용하고 있는 방안은 법률적, 공식적인 방안보다도 비법률적, 비공식적 수준에서 다양한 교류를 추진하거나 협조관계를 유지하는 방안이다. 영국의 자치단체간 공동의 문제나 상호관심사에 대해 특정한 실무협의회를 구성하여 해결하기 보다는 자치단체간 인사교류, 직원파견 등의 방법을 통해 상호 정보를 교환하는 것은 물론 공동으로 새로운 관리·경영기법을 연구·개발하기도 한다.

영국의 자치단체들은 공동의 문제가 발생하면 관련된 자치단체들 중심으로 심층워크숍을 개최하여 최상의 결과를 도출하는 것이 일반화되어 있다. 또한 어떤 자치단체가 주변자치단체에 영향을 미치는 특정 정책을 결정·집행하려고 할 때 주변자치단체의 의견을 수렴하고, 다른 자치단체는 의견을 개진하는 것도 활성화되어 있다.

일본 역시 연수목적은 가진 직원파견과는 별도로 지방자치단체간 인적 지원을 위한 지원과 견제도가 있다. 이 제도를 통해 일본의 지방자치단체는 사무처리의 효율화·합리화를 꾀하고 있는 것은 물론 상호 신뢰구축 나아가 사무공동처리를 목적으로 하고 있다.

영국과 일본의 이러한 사례는 한국 행정협의회의 활성화를 위해 좋은 시사점을 제공하고 있다. 행정협의회는 비록 법률적인 기초아래 운영되고 있지만 그 전제는 빈번한 교류, 정보교환 등을 통한 자치단체 상호간의 협력과 신뢰의 구축이다. 즉, 행정협의회가 활성화되기 위해서는 먼저 자치단체간이 상호 활발한 교류가 있어야 하며 이를 바탕으로 신뢰가 구축되어야 한다. 그러나 현재 한국의 행정협의회는 자치단체의 상호협력과 신뢰구축은 커녕 오히려 지역 이기주의가 팽배한 상태에서 운영되고 있는 상황이다.

따라서 각 지방자치단체는 법적 제도적 차원에서 협의회 운영에 앞서 전문적이고 실무적인 수준에서 자치단체간 협력관계를 유지하여 상호 신뢰관계를 구축하여야 할 것이다.

(3) 재정지원을 통한 협력유도

일본의 시정촌합병 추진을 위한 지방재정조치를 보면, 합병 후 10년간 합병하지 않은 경우에 지급되던 보통교부세액을 전액보장, 합병후 10년간 시정촌 건설계획에 기초하여 특히 필요한 사업의 경비에 특별지방채 충당(95%), 원리금상환의 70%는 보통교부세로 조치, 시정촌단위의 지역진흥, 주민의 일체감 조성을 위해 실시하는 기금조성에 대해서 특별지방채를 중당하고(95%), 원리금상환의 70%는 보통교부세로 조치, 합병직후 임시적 경비에 대한 재정조치, 합병관계 시정촌간의 공채비 부담격차 시정을 위한 재정조치, 도도부현이 실시하는 합병지원경비에 대한 재정조치, 합병준비경비에 대한 재정조치, 도도부현이 실시하는 합병추진사업에 대한 재정조치 등 다양하며, 시정촌건설계획의 장성 및 준비에 필요한 정책보조금 5,500만원을 지원한다.

프랑스의 지방자치단체간 협력체는 재정적인 부분에 마찰이 적고 협력이 잘 이루어지고 있다. 이것은 국가가 보조금제도 등을 통해 자치단체간의 교류활성화를 유도한 결과이다. 국가는 지방자치단체간 협력체에 우선적으로 보조금을 배분하여 지방자치단체간의 협력을 유도하고 있다. 기초자치단체도 재정적 이점을 누리기 위하여 협력에 적극적으로 응하고 있다.

주된 보조금은 운영포괄 보조금, 설비포괄 보조금, 부가가치세 보상금, 종촌개발 보조금 등이다. 이러한 국가 재정보조금은 모든 종류의 협력체에 동등하게 배분되는 것은 아니고 구성 지방자치단체와 협력체간의 권한이전 그리고 지방자치단체의 재원분담정도에 따라 차별적으로 지급되고 있다. 이러한 차별적인 보조금 제도는 지방자치단체들간 협력을 활성화시키는 중요한 요인이 되고 이로 인하여 지방자치단체간 의존도가 높아지게 되고 갈등과 분쟁을 줄이는데 기여할 수 있다.

따라서 지방자치단체간의 갈등을 축소·해소하고 나아가 원활한 광역행정의 수행을 위해 국가보조금을 배분함에 있어 지방자치단체간 협력이 잘 이루어지는 지역에 대해 인센티브를 지급하는 방안을 검토할 필요가 있다.

<표 2-5> 외국 주요국가와 우리나라 광역행정체제 비교

국가별	광역행정 환경	광역행정 특징	광역행정체제 유형	대표적인 사례
미 국	<ul style="list-style-type: none"> 강력한 자치의식 광역주의 정치적 분절현상 	<ul style="list-style-type: none"> 지역별 Region을 구분 지역주의 해소를 위한 광역행정 1개 광역권내에 여러 도시정부 존재 	<ul style="list-style-type: none"> 합병 市·郡 통합 정부간 협력 및 계약방식 광역협의회 단일목적 특별구 복합사무 특별구 	<ul style="list-style-type: none"> 市·郡 통합 3개 지역계획 위원회의 협의회 광역 특별구 Twin City모델
일 본	<ul style="list-style-type: none"> 1950년까지는 新중앙집권화경향 1970년에 지방 主導체제로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> 1950년도의 都州 制案에서 시작 보통지방공공단체 특별지방공공단체로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> 합병 공공시설의 구역외 설립 협의회의결성·운영 기관·공동설치 사무의 위탁 직원의 위탁 조합 지방개발사업단 	<ul style="list-style-type: none"> 市·町·村합병. 지방자치단체조합 지방개발사업단 사무위탁
독 일	<ul style="list-style-type: none"> 전통적인 독일식 분권 개념으로 州마다 상이한 모델 연방주의를 기초 	<ul style="list-style-type: none"> 연방국가의원칙 (수평적권력 분립) 지방자치의원칙 권력분립의원칙 	<ul style="list-style-type: none"> 광역게마인데 연합 협역게마인데 연합 목적조합 	<ul style="list-style-type: none"> 광역게마인데연합 목적조합
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> 전통적 중앙집권적 관료지배적→타개수단으로 광역행정 도입 道제도를비판→道위에 레종정부 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 레종을 통한 광역적인 구역 설정 	<ul style="list-style-type: none"> 꼬문조합 특별구 도시공동체 	<ul style="list-style-type: none"> 꼬문조합 특별구 도시공동체
한 국	<ul style="list-style-type: none"> 강력한 중앙집권적인 전통 짧은 광역행정 역사 	<ul style="list-style-type: none"> 미흡한 광역행정의 운영 법·제도적인 정비가 미흡 운영·관리적 능력 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 조직개편 상급자치단체 행정협의회 사무위탁 광역계획 조합 특별지방행정기관 	<ul style="list-style-type: none"> 조직개편 조합 행정협의회 사무위탁 특별지방행정기관 광역계획 상급단체 협력과 분쟁조정

제 3 장 충청남도 자치단체간 협력사업 현황과 실태분석

1. 협력사업 주체별 유형구분

1) 광역자치단체간 협력사업

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, 농업 소득보전 등을 중심으로 이루어지고 있으며, 혐오시설 및 공공시설 설치·운영, 교육 및 연구개발 등에 대한 협력은 이루어지지 않고 있다.

2) 기초자치단체간 협력사업

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.

3) 광역과 기초자치단체간 협력사업

광역과 기초자치단체간 협력사업은 광역자치단체간 협력사업에 포함되어 패키지 형태로 이루어지고 있으며, 제도적인 협력사례는 나타나지 않고 있다.

2. 협력사업 추진현황 분석 : 성과와 문제점

1) 광역자치단체간 협력사업 추진현황

(1) 충청권행정협의회

① 목적 및 설치배경

대전-충북-충남간의 협력은 3개 시·도 자치단체장으로 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 설치 관리 및 이용에 관한 사항, 자원의 개발, 이용 및 조사에 관한 사항, 농림수산물의 유통·판매 등의 협조에 관한 사항, 금강유역개발 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 3-1> 부문별 협력과제 현황

계	지방자치	산업	도로·교통	수질환경	문화관광	기 타
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 협력안전

회수(개최일시)	협력안전명
제1회 (96.12.9)	대전·충청권 광역교통망체계 구축 백제문화권 연계 관광루트개발 대청호 및 금강수질개선 공동대처 대덕연구단지 활용참여 대단위행상 적극참여
제2회 (97.3.7)	97 대전 첨단전자전 개최 청주공항개항홍보 및 이용협조 97 국제환경포럼 개최
제3회 (97.9.10)	중부권경제활성화 전략수립 국제교류·해외정보의 공유 수자원공사의 용수요금인상 공동대처 대전·충청물산전 공동개최 군서~산내간 관통도로 개설 금강수질보전 공동대처
제4회 (98.11.18)	대전·충청권발전협의회 구성운영 대전·충청권지역경제 경쟁력 확보공조 산학연관 연구개발 협력체제 구축 국책사업 유치관련 공동협조 대전·충청권 광역교통망체계 구축 청주국제공항 활성화대책 공조 대전·충청권 관광사업 연계추진 대전·충청권 환경보전활동 강화 국제교류·해외시장 공동개최 대전·충청권 공직자 유대강화 대전·충청권 소방학교 공동운영 전국 시·도지사 협의회 구성 수도권정책관련 공동대처
제5회 (99.3.29)	대전·충청권발전협의회 발족 충청권 공동발전방안 연구용역 발주 대전~청주간 고속도로 건설조기가시화 오창~병천간 4차선 확포장 옥천~대전간 관통도로 조기완공 중소기업제품 판매기획전 공동개최 지방발전촉진법 제정 추진

회수(개최일시)	협력안전명
제6회 (99.12.23)	대전 시티투어 확대협조 중부권 내륙화물기지건설 공동추진 제4차국토계획 중부내륙축 하향조정 중소기업제품 판매기획전 개최 중부 농축산 물류센터 활용
제7회 (00.6.29)	대전사이언스 2000페스티벌 개최 2000년 대전발명특허 유통박람회 개최협조 유성~천안간 국가지원 지방도 조기추진 수도권규제완화 공동대응 가축전염병 예방 및 처리 공동대응 환경행정 협조체계 구축 대전·충청권 공동발전방안 집행체계 구축 금강살리기 충청권 공동캠페인 전개
제8회 (00.12.20)	금강하류 수질보전 조사 및 연구용역 수도권 규제완화 공동대응 충청권 공동발전방안 확정·추진 산불감시원 인건비 국비지원 구제역 예방접종 가축표식방법 개선 중소기업제품 판매기획전 해외 자매결연단체 참여
제9회 (01.3.28)	대전·충청권 광역교통망 조기구축 청주국제공항 활성화 추진 중부내륙화물기지 건설촉진 노력 대전·충청권 첨단기술산업벨트 구축 시립예술단 교류공연 대전·충청권 대중교통통합카드시스템 구축 대전·충청권 관광마케팅 공동추진 중소기업제품 판매기획전 해외자매결연단체 참여
제10회 (01.11.21)	수도권집중 방지와 지역균형발전 촉진 벤처기업 육성을 위한 공동사업 중부권 컨벤션센터 건립추진 대전·충청권 대학축구대회 창설 관광해외세일즈활동 공동전개 청주공항 활성화 위한 도로 확·포장 농업문제 해결을 위한 협력
제11회 (03.1.17)	행정수도 충청권 이전 공동노력 당진~대전간 고속도로 구간연장 및 조기건설 건의 대전~청주간 경전철 상업 조속착수 추진 전자교통카드 지역간 호환사용 추진 Bio산업 공동협력체제 구축

회수(개최일시)	협력안건명
제12회 (03.9.5)	신행정수도 건설을 위한 충청권 공조 재천명 (가칭) 충청선 철도조기건설 추진 중국인을 겨냥한 관광마케팅 공동추진 충부권내륙화물기지 조기건설을 위한 지방세 감면조례 개정허가 공동건의
제13회 (04.2.4)	신행정수도 건설 충청권 공조강화 수도권 규제완화 점진적 시행건의 충청권광역교통망 조기추진 건의 청주공항을 활용한 충청권관광 활성화
제14회 (04.6.21)	신행정수도건설 관련 현안사항 공동대처

(2) 충남·전북교류협력회의

① 개요

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

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

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

② 협의안건 현황

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.

<표 3-2> 협력사업 유형별 대상사업

협력사업유형	대 상 사 업	건 수
도로·교통시설 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 호남고속철도 노선분기점 관련 공동대응 • 국도 77호 노선변경 및 군장대교 건설 • 충남·전북간 국도확·포장사업 공동대응 • 문주 내도앞삼-금산 방우리간 도로확·포장 • 주천 무릉-남이 대양 도로개설 • 군산-서천간 국도 4호선 도로연결 • 남이 건천리-운주 산북리간 도로 확·포장 	7
지역경제 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 장항국가산업단지 조성사업추진 활성화 • 백제문화권 특정지역개발 사업 공동대응 • Package관광상품 및 관광벨트 추진 • 대둔산 도립공원 협력관리 • 배터재 주변 공동개발 	5
친선교류	<ul style="list-style-type: none"> • 문화예술교류공연 • 민간차원의 협력·제휴 증진 	2
물관리 및 환경보전	<ul style="list-style-type: none"> • 금강하구둑 쓰레기처리 공동대처 • 금강수계 규제지역 수계관리기금 지원확대 • 금강하구 철새서식 환경조성 • 용담댐 물 상수원 확보 및 물관리 공동대처 • 탐정호 유입쓰레기 저감방안 공동추진 	5
행사개최	<ul style="list-style-type: none"> • 금강마라톤대회 공동개최 • 군산철새축제 	2
일반행정 및 재정	<ul style="list-style-type: none"> • 산불예방 및 진화협조체제 확립 • 군산시·서천군 행정협의회 활성화 • 도계지역 시내·농어촌 버스 운행확대 • 공동조업수역 조정 및 어업질서 협력 • 악성전염병 공동대처 • 꽃게 금어기 규정 개정 • 야생조수 보호 공동대처 • 신행정수도건설 추진공조체제 구축 • 부여지역 문화예술축제 참가협조 • 2006금산세계인삼엑스포 홍보공동노력 • 2004군산자동차부품 엑스포 참가협조 	11

협약안건을 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

① 개요

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 협약안건 등에 대해 협의하였다.

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

② 주요협력과제

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

<표 3-3> 주요협력과제 및 협의사항

주요협력과제	협 의 사 항	협력시도
황사예방을 위한 공동협력사업추진	<ul style="list-style-type: none"> • 황사관련 공동학술 세미나 조기개최추진 • 중장기적인 검토과제 <ul style="list-style-type: none"> - 사막화방지 조림사업 기금조성, 대중국 지원방안 검토 - 민간단체와 협력, 중국에 나무심기 자원봉사 활동 전개 - 한중황사프로젝트 공동참여 	인천광역시 충청남도 전라북도 전라남도
해양오염방지 및 환경개선사업 공동추진	<ul style="list-style-type: none"> • 해양환경 개선사업비에 대한 국비지원비율 확대건의 - 육상유입쓰레기 해양유입 차단막 설치지원 - 연안지역 환경기초시설 설치지원 - 연안해역 수중침적 폐기물 처리를 위한 정부차원 실태조사 및 수거사업 실시건의 • 어민 및 환경민간단체와 협력, 해양환경 개선활동 강화 - 쓰레기 투기감시활동 전개 및 정례적 대청소의 날 운영 - 해양환경 개선에 대한 교육·홍보활동강화 	경기도 충청남도 전라북도 전라남도
2008 북경올림픽 관광객 유치 공동협력사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 황해권 시·도와 중국과의 교류협력강화 체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 황해권 5개 시도 대중국자매결연단체, 무역관 등과 네트워크 구축, 정보교류·시너지효과 창출노력 경주 • 2008북경올림픽 관광객 유치사업 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 시도별 특색있는 테마를 연계, 패키지 상품으로 개발 - 도로·교통, 위락·숙박시설 등 관광인프라 구축 • 중·장기적인 검토과제 <ul style="list-style-type: none"> - 한중문화교류 및 해양문화 공동조사 - 고품질 차별화된 농산물 판촉전략 공동추진 	인천광역시 경기도 충청남도 전라남도
서해안 물류철도망구축 등 서해안개발 공동대응	<ul style="list-style-type: none"> • 전남 광양~수도권 연결 서해안물류철도망 조기착수 건의 <ul style="list-style-type: none"> - 광양~순천~익산~예산간(299.6km): 2012년 개통 - 예산~야목~능곡간(117.2km): 2024년 계획 • 서해안 개발사업 추진 활성화 공동건의 <ul style="list-style-type: none"> - 시도별 전략사업 추진상황, 애로요인, 대책 등 분석정리 - 사업활성화를 위한 중앙정부 지원 요망사항 등 공동건의 • 서해안관광벨트 개발계획 수립 공동추진 <ul style="list-style-type: none"> - 서해안 관광벨트 구축용역 추진 - 해안일주 관광도로 개설 추진 	인천광역시 경기도 전라북도 전라남도
농어업소득보전 등에 관한 특별법 제정건의	<ul style="list-style-type: none"> • 농어업소득 보전 등에 관한 특별법 제정건의 <ul style="list-style-type: none"> - 전국시도지사 협의회를 통해 공동건의 	인천광역시 경기도 충청남도 전라북도

둘째, 해안쓰레기 및 바다 속 폐기물을 효율적으로 수거·처리하기 위해 해양환경 개선을 위한 환경기초시설의 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 관광상품화 하는 한편, 5개 시도의 중국 내 자매결연단체들과의 네트워크 구축을 통하여 시너지 효과를 창출하는데 함께 노력하고, 중장기 과제로서 한중문화 교류 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 전국 시도지사협의회를 통해 중앙정부에 건의한다.

2) 기초자치단체간 협력사업 추진현황

(1) 서해안권행정협의회

① 개요

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

② 주요협력과제

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-안흥연결 철로 개설, 보령-청양-공주-조치원 통과 철도개설 등을 건의하였다.

<표 3-4> 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 3지방자치단체간 행정협력회

① 개요

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

② 협력사업

- 자치단체간 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
- 가축전염병 공동방역, 문화예술 체육활동에 대해 우선 상호교류 협력

(3) 백제권 관광벨트화 추진 지방자치단체장 협의회

① 개요

- 참여자치단체 : 대전유성구, 충남공주시, 금산군, 부여군, 전북 무주군
- 구성목적
 - 다양한 관광수요에 능동적 대처, 관광상품의 공동개발을 통한 관광산업생산성 제고

② 주요협력사업

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

③ 추진상황

- 관련 지방자치단체 실무회의 개최
- 공동협력사업을 위한 특별교부세 교부요구 : 1억원(행자부)
- 공동협력사업 발굴 : 공동 관광안내지도 제작, 관광안내 리후렛 제작, 중국 관광홍보 설명회 개최 등

(4) 전국온천지역 자치단체장협의회

① 개요

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

② 주요협력사업

- 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) 협력사업 분석결과

① 협력사업의 목적

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

충청남도와 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 자치단체가 관련되어 협력이 필요한 경우를 들 수 있다.

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

셋째, 국가가 추진중인 사업에 대한 협력사업이다. 국가가 추진중인 사업에 대한 협력은 신 행정수도건설, 호남고속철도 및 국도·교량건설, 백제문화권 특정지역개발사업, 금강수계관리, 중부내륙화물기지건설 등을 들 수 있다.

② 협력사업의 성격

협력사업의 성격은 첫째, 물리적 시설을 설치하는 사업을 들 수 있다. 물리적 시설설치사업은 도로 및 철도개설, 도로확·포장 등이 대부분이며 컨벤션센터 건설 등도 제안하고 있다.

둘째, 소프트한 사업을 들 수가 있다. 소프트사업은 포럼개최, 조사 및 연구용역, 관광루트개발, 관광마케팅, 물산전 및 판매기획전 개최, 협의회구성, 해외시장개척, 법률제정건의, 이벤트개최, 민간단체 교류, 재정지원 요청 등을 들 수 있다.

③ 협력사업의 공간범역

협력사업의 공간범역은 첫째, 지리적 연속공간상에서 이루어지는 협력사업을 들 수 있다. 충청남도의 경우 지리적 연속공간상에서 이루어지고 있는 사업이 대부분이다. 즉, 광역자치단체는 인접한 대전·충북·전북과 협력, 기초자치단체는 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, 백제권관광벨트화 추진 지방자치단체장 협의회와 전국온천지역 자치단체장 협의회 등은 관광문화 및 온천이라는 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 충청권행정협의회, 충청권공동발전방안 수립, 판매기획전 공동개최, 금강수질조사 및 연구용역, 중국인을 위한 관광마케팅 공동추진, 충

남·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 충청남도과 시·군협력사업에는 도입되지 않고 있다.

⑤ 협력추진주체

자치단체간 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.

(2) 협력사업의 문제점

① 선언적·상징적 협력 및 일회성 행사로 전략가능성

충청권 지방정부간 협력사업의 경우 ‘충청권행정협의회’, ‘충남-전북교류협력회의’ 등 광역 지방자치단체간 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 상급자치단체 건의위주의 협력·제휴사업

충청권 광역자치단체 및 기초자치단체들이 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 재정 지원 등은 기초자치단체보다 광역자치단체수준에서 이루어지는 경우가 많은 것이 특징이다.

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

④ 개별사업 위주의 불명확한 공동발전 목표

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

이를 좀더 구체적으로 검토해보면 자치단체가 협력·제휴했을 경우 발전의 상승효과가 기대

되는 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 공동발전 목표가 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, 공공투자 및 지역사회통합의 형태로 단계적으로 협력·제휴의 강도가 강화되는 것이 일반적 형태이다.

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

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

⑥ 지방자치단체 중심의 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 기초자치단체 등 관 주도 협력사업으로 추진되고 있다..

민간차원의 협력·제휴는 재정적인 어려움 등으로 인해 행정의존적이고, 체계적으로 추진되지 못하고 있으며, 친선교류차원에 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 자치단체에서 재정분담이 필요한 사업보다는, 중앙정부로부터 재정적인 지원이 필요한 사업중심으로 추진하고 있다.

이와 같이 재정이 수반되는 협력·제휴사업이 활발하게 이루어지지 않는 것은 광역 및 자치단체의 투자재원확보의 어려움도 있지만, 재정투자 결정을 합의했다 하더라도 집행을 위해서는 지방의회의 동의를 얻어야 하는 절차가 있기 때문으로 판단된다.

⑧ 협력·제휴사업의 평가체계 구축 미흡

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

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

3. 협력사례 실태분석

본 절에서는 충청남도 지방자치단체간 협력사업 중 비교적 활발하게 추진되고 있는 ‘충남-전북관광교류협력사업’과 협력을 시도하였으나 소기의 성과를 달성하지 못한 ‘충청남도 복합시설관리공단’을 사례로 추진과정, 문제점, 활성화 및 실패요인, 시사점 등을 중심으로 분석하고자 한다.

1) 충남-전북관광교류협력사업

(1) 사업목적

충남-전북관광교류협력사업은 주5일 근무제의 본격시행을 앞두고 다양한 관광자원을 연계한 패키지관광상품 및 관광벨트를 개발함으로써 새롭게 변화하는 관광패턴에 능동적으로 공동대처하고, 고부가가치창출을 통한 관광수익 증대에 그 목적을 두고 있다.

충남과 전북은 지리적·역사적·문화적으로 밀접한 관련이 있어 관광정보 교류 및 관광상품 개발을 통해 관광산업의 발전과 관광상품 개발 마인드를 함양한다는 취지에서 충남-전북교류협력회의에서 협력안건으로 제안되었으며, 공주시·논산시·부여군·서천군·군산시·익산시 등 6개 기초자치단체가 참여하는 행정협의회의인 ‘금강권관광협의회’를 구성·운영하고 있다.

(2) 사업의 주요내용

금강권관광협의회 운영규정에 의하면 “백제문화권과 연계하는 자치단체간의 관광교류와 인프라 구축으로 관광활성화를 도모하고 업무협약과 회원 상호간의 정보교환을 통한 관광산업의 발전”을 목적으로 하고 있으며, 이 목적을 달성하기 위해 ①관광지 등 관광자원의 개발 및 관광상품 개발 ②관광객 유치를 위한 홍보활동 및 시군간 업무조정 ③관광산업 발전을 위한 공동현안 정책입안 및 개선방향건의 ④기타 협의회 목적을 달성하기 위하여 필요한 사항 등을 사업내용으로 하고 있다.

2003년에는 홍보물 공동제작과 백제문화권홍보를 위한 해외설명회를 개최하였고, 2004년에는 책자형공동홍보물제작, 관광상품설명회 및 fam tour, 벤치마킹을 위한 해외견학, 관광마인드함양을 위한 시·군교류, 관광안내지도제작, 언론사 및 여행사대상 공동설명회 등의 사업을 추진해왔다.

홍보물공동제작은 금강권 관광안내 지도로 국어, 영어, 일어, 중국어 등4개 국어로 제작하였으며, 그림지도, 6개 시·군의 주요유적지, 숙박시설, 음식점, 특산품 등을 주요내용으로 하고 있다.

또한 백제문화권 홍보를 위한 해외설명회는 6개시군 과장 및 담당 12명이 일본을 방문하여 백제문화권 문화유적지 설명, 일본여행사 면담 및 관광지 답사 등을 내용으로 하고 있다.

2004년도 금강관광협의회의 사업내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 책자형 공동홍보물 제작

(a) 발간목적

금강권관광자원에 대한 인지도 제고와 효율적인 홍보관리로 많은 관광객을 유치하는데 있다.

(b) 추진방침

- 금강권관광협의회의 관광홍보를 위한 안내책자 제작
- 주요관광지 및 교통, 음식 등 6개 시군을 연계하여 작성
- 한글 전용자료 발간 후 외국어 표기는 2005년도에 제작

(c) 세부추진계획

- 홍보물명 : 금강권 안내책자

- 규격 : 15cm×22cm
- 수량 : 24,000부(사업비에 따라 제작부수 고려)
- 게재내용 : 주요관광지 및 숙박, 음식, 특산물, 교통, 축제 등
- 사업비 : 50,000천원

② 관광상품 설명회 및 fam tour

(a) 추진목적

국내 언론인 및 여행사를 대상으로 여행상품 개발 및 fam tour를 실시하여 금강권에 대한 관심유발 및 관광자원을 지속적으로 홍보하는데 있다.

(b) 추진방침

- 금강권관광자원의 체류형 여행코스를 대상으로 관광상품 개발
- 타겟별 여행소비자 성향에 맞는 다양한 상품 개발
 - 영상홍보물 제작 : CD, 팸플렛
- 타겟별 상품구성 후 시범운영을 거쳐 여행코스 확정
 - 국내 및 인바운드 여행사와 제휴 홍보

(c) 세부추진계획

- 여행레저기자단 fam tour
 - 종합일간지, 경제지, 여행전문지 등 기자 20여명 초청
- 여행사 설명회 및 fam tour
 - 국내전문여행사 및 인바운드 여행사 종사자 40여명 초청
- 소요사업비 : 25,000천원

- 전문업체에서 관광상품 개발후 설명회 및 fam tour개최

③ 벤치마킹을 위한 해외견학

(a) 추진목적

영국 등 선진관광국을 견학하여 관광정보 수집 및 관광마인드 향상과 견문을 넓힘으로써 협의회 운영의 활성화를 도모하고 더 많은 관광객을 유치하고자 한다.

(b) 추진방침

- 금강권관광협의회 시군이 관광마인드 향상을 위한 해외견학 실시
- 선진국의 관광정책 정보를 수집하여 협의회 시군에 접목
- 벤치마킹을 통한 시군의 해외 관광객 유치에 활용

(c) 세부추진계획

- 대상국 : 유럽 5개국(영국, 프랑스, 스위스, 이탈리아, 독일)
- 참석대상 : 12명(6개 시·군당 2명)
- 주요내용 : 루브르박물관 참관, 융프라우 등정 및 TGB탑승 등
 - 영 국 : 런던, 대영박물관 등
 - 프랑스 : 파리, 루브르박물관 등
 - 스위스 : 융프라우 등정 등
 - 독 일 : 프랑크푸르트, 하이델베르크 등
 - 이탈리아 : 로마, 바티칸박물관, 베니스 등
- 소요사업비 : 35,000천원

(3) 추진단계별 협력내용

① 발의단계

6개 시·군간 관광분야 협력사업을 발의하게 된 동기를 살펴보면 다음과 같다. 즉, 충청남도 와 전라북도는 지리적·역사적으로 밀접한 관계를 유지해 왔으며, 최근 들어서도 대전~통영, 천안~논산, 부여~익산간 도로망 확충에 따라 접근성이 양호해지고 있다.

또한, 양 도의 경계를 이루고 있는 기초자치단체가 보유한 역사문화, 자연경관, 특산물 등의 관광자원을 활용하여 공동관광상품 및 관광루트를 개발할 경우 비용절감 및 관광객 증대를 통한 지역활성화에 기여할 수 있을 것으로 예상되었기 때문이다.

특히, 지금까지의 관광상품 및 관광루트개발은 동일한 행정구역을 중심으로 이루어져왔으나, 행정구역을 넘어서 백제문화권 역사문화자원이 분포함에 따라 충청남도와 전라북도의 유기적인 협력이 필요하며, 지역의 특성상 타 부문보다 관광자원의 공동개발이 비교우위에 있다고 판단되었다.

따라서, 백제문화권을 중심으로 한 관광개발을 공동으로 추진하는 것이 바람직하다는 안이 충남전북교류협력회의의 안건으로 제안되었으며, 양도와 기초자치단체가 공동으로 발의하였다.

이후 휴양, 레포츠 및 건강을 테마로 하는 관광권(무주군, 진안군, 금산군, 완주군)과 백제문화 및 불교문화유적답사를 테마로 하는 관광권(군산시, 익산시, 부여군, 논산시, 공주시, 서천군) 등 2개 관광권을 설정하고 관광협의회를 구성하여 추진기로 하였다.

② 계획단계

금강을 중심으로 2개의 관광권으로 구분하여 관광협의회를 구성·운영기로 하였으며 공주시, 논산시, 논산시, 익산시, 부여군, 서천군 등 6개 자치단체가 참여하여 금강권관광협의회운영규정 제정(2003.5.1)하였다.

모든 사업은 6개 시·군이 공동으로 부담하며, 관광권역 연계 관광코스 개발, 관광권역에 대한 홍보물 공동제작, 관광권역에 대한 Fam Tour공동추진, 관광안내도 및 표지판 설치시 관광

권역내 관광지 표기 병행, 추진위결성 및 추진주체 시·군 지정 등을 주요 사업대상으로 계획하였다. 계획수립과정에서 건양대학교와 관광여행사의 협력이 이루어졌다.

③ 집행단계

금강권관광협의회의에서는 사업추진을 위해 재정을 분담하였으나, 특별히, 중앙정부에 대한 재정적인 지원요구는 하지 않았다.

계획단계에서 계획한 사업 중 벤치마킹을 위한 해외견학은 완료하였고, 책자형홍보물공동제작, 관광상품설명회 및 fam tour, 관광마인드 함양을 위한 시·군교류 등을 정상추진하고 있다.

다만, 집행과정에서 담당공무원의 교체로 인한 업무연속성을 확보하는데 어려움이 발생하고 있다.

④ 이익공유

대부분의 사업이 2003~2004년에 걸쳐 계획 및 집행됨에 따라 사업에 따른 성과가 가시적으로 나타나는데는 어느 정도의 시간이 필요할 것으로 판단된다.

그러나, 충청남도와 전라북도, 양도의 경계를 이루는 기초자치단체가 수평적 파트너십을 형성하여 역할을 분담함으로써 백제문화권을 대상으로 한 관광수익의 증대를 예상할 수 있다.

(4) 시사점

충청남도와 각 시·군에서는 인접자치단체 등과 행정협의회, 협력회의 등 수많은 협력사업을 추진해 오고 있다. 그러나 상당수의 협력사업은 도로개설, 중앙정부에 대한 공동건의, 공동조사 및 공동연구, 현안사업에 대한 공조, 판매기획전 공동개최 등의 형태로 이루어지고 있기 때문에 협력보다는 자치단체 추진사업을 단순히 합했다는 의미를 벗어나지 못하고 있다.

그러나 충남-전북의 금강권 6개 기초자치단체간 관광협력사업은 공동계획, 재원의 공동분

담, 발생이익의 공유와 함께 그 결과에 대한 공동책임이라는 측면에서 보다 진일보한 협력사례라고 할 수 있다.

이러한 협력사업으로 관광객의 증가하였고, 그 결과 관광산업활성화가 이루어졌다는 명백한 증거가 수집되지 않아 완전한 성공사례라고 할 수 없지만, 협력사업의 발의 및 계획, 집행 단계 등의 과정이 협력사업의 전형을 보이고 있다는 점에서 성과산출의 여부에 관계없이 성공 사례라고 할 수 있다.

향후 다양한 형태의 협력내용 발굴, 광역자치단체의 지속적인 관심, 민간부분의 적극적 참여, 관광관련기관과의 파트너십 등이 이루어진다면 협력의 시너지 효과가 발생할 수 있을 것이며, 협력을 시작하고 하는 부분에 모범사례가 될 수 있을 것으로 판단된다.

본 사례의 경우 협력이 성공적으로 진행되고 있는 요인은 다음과 같이 들 수 있다.

첫째, 관광의 특성상 광역적인 조정이 필요하고, 비교적 동질적인 관광문화권을 공유한다는 인식에 대해 참여자치단체들이 공감하고 있다.

둘째, 참여하고 있는 자치단체들은 수직적인 관계가 아니라 수평적인 관계를 형성하고 있다.

셋째, 자치단체가 감당할 수 있는 재정규모일 뿐 아니라 자치단체간 동일하게 부과되었으며, 이를 통해 홍보책자·관광지도·선진지역 벤치마킹 등 실질적인 성과가 산출되고 있다.

넷째, 처음에는 충청남도과 전라북도 등 광역자치단체에서 협력사업을 주도하였으나, 점차 협력당사자인 기초단체로 주도권을 이양함으로써 기초단체간 협력사업으로 발전하였다.

다섯째, 자치단체에 적극적인 의지와 함께 지역대학, 민간기업 등의 적극적인 참여의지가 있었다.

2) 충청남도 복합시설관리공단 설립

(1) 설립추진 배경과 목적¹⁷⁾

지방공기업은 “지방자치단체가 직접설치·경영하거나 법인을 설립하여 경영하는 기업”(지

17) 본 절은 추 옥, “충청남도 복합시설관리공단 설립”에 관한 글을 수정 및 보완하여 작성하였다.

방공기업법 제1조)으로 정의되고 있다. 즉, 지방공기업은 지역내 주민의 공적인 복지증진을 위해 지방자치단체가 수행하는 사업가운데 기업적인 성격을 지닌 활동을 의미한다.

이러한 지방공기업사업중에는 두 개 이상의 지방자치단체간에 걸쳐 수행해야할 광역적 사업이 존재하는 관계로 광역행정과는 중첩적·상호보완적 관계라고 할 수 있다. 그 이유는 지방공기업의 광역적 사업을 수행하기 위해서는 광역행정의 틀 속에서 그것의 방식을 원용하는 것이 필요하기 때문이다. 지방공기업의 사업이라 하더라도 지방자치단체상호간의 이해관계에 영향을 미치는 사항은 지방공기업의 틀에 국한시켜 접근하는 것은 한계가 있다.¹⁸⁾

예전에는 지방자치단체별로 개별적으로 처리가 가능하던 것이 산업화·도시화로 인하여 기능의 확대와 인구의 사회적 이동으로 사회현상이 복잡하게 됨에 따라 단독으로 처리가 가능한 기능이 점차 지방자치단체 상호간에 공동으로 처리해야 하는 것으로 변하고 있다.

다시말해, 시·군별 독자적인 운영체제보다는 규모의 경제를 통해 경영의 효율성을 살리고 전문성 향상과 광역적 행정서비스 제공으로 지역간 균형 있는 서비스 제공, 공신력 있는 위탁 처리기관 확보 등을 통해 주민의 공공서비스 수준을 높일 것으로 기대하였다.

(2) 설립 근거

지방자치법은 사무위탁과 지방공기업 설치·운영의 대원칙을 규정(제137조, 제141조)하고 있어, 도의 복합공단 설립과 자치단체 사무의 공단 위탁이 가능하도록 하였다.

지방재정법에서도 개별법에 특별한 규정이 없는 한 공공시설을 복합시설관리공단에 위탁 관리하는 것이 가능하고, 복합시설관리공단은 지방공기업법에 의한 지방공단이므로 자치단체가 이에 출자할 수 있도록 하였다(제15조, 제109조).

또한, 지방공기업법도 공단설립 타당성 검토결과 긍정적인 결과가 나오면 관련 사항의 조례를 통하여 자치단체는 법인격을 가지는 지방공단을 공동으로 설립하여 이에 출자할 수 있다(제76조).

이밖에도 행정자치부는 지방공기업설립 운영실무 편람을 통해 기구와 인력에 대하여 개략적인 지침을 갖고 있다.

18) 김천영, “지방공기업의 광역적 사업과 외부성 문제”, 지방재정학보, 창간호, 한국지방재정학회, 1996, p.153.

(3) 충청남도 복합시설관리공단 설립 구상

① 복합시설관리공단 설립 기본원칙

충청남도 복합시설관리공단의 설립 기본원칙은 첫째, 위탁대상사무의 자율적인 결정을 통해 자치단체의 「자율성」을 최대한 존중하고, 둘째, 인사와 경영참여를 보장함으로써 시·군이 「주체」가 되는 공단운영, 셋째, 설립과정의 공개, 폭넓은 의견수렴으로 「투명성」을 유지하며, 넷째, 공단운영의 비용절감을 통해 「최소비용으로 최대의 효과」를 올리며, 다섯째, 장기적으로 민간업체와의 공정한 경쟁을 통해 각 시·군이 보다 민간위탁업체에 대한 「선택의 폭」을 넓게 하는 것을 기본 원칙으로 정하여 추진하였다.

② 복합시설관리공단의 설립 기본형태

공단명칭은 가칭 「충청남도복합시설관리공단」으로 정하였고, 지위성격은 지방공기업상 「지방공단」으로 도와 시군 합동 「광역공단」의 설립형태를 취하였다. 기구는 이사장·상임이사, 3과·시군 사업소의 기구를 설치할 계획이었다.

사무소 운영은 본사는 도청소재지 구 여성회관 건물을 활용하되 사업소는 각 시설별 현 사무소를 활용하고 설립자본은 위탁시설 운영비 비례, 도·시군 공동출자로 하며, 운영은 도와 시·군 공동운영 방식을 채택하되 도는 일반적 지도감독을 수행토록 하였다.

③ 공단 위탁사무 결정방법 및 위탁 대상사무

공단 위탁대상사무는 도 자체 검토와 시·군의 실무의견을 수렴, 전문기관의 타당성 검토 등을 거쳐 공공서비스 향상, 전문성 제고, 비용절감, 공익성, 민간수용능력 등을 주요 평가 기준으로 하여 9개 분야의 대상사무를 선정하였으며 또한 설립 후에도 지속적으로 시·군의 의견수렴 과정을 거쳐 민간위탁으로의 전환, 추가 공단위탁 등 대상사무를 탄력적으로 운영할 계획이었다.

< 개 요 >

- 명 칭 : (가칭)「충청남도 복합시설관리공단」
- 지위·성격 : 지방공기업법상의 지방공단
- 설립형태 : 도+시군합동 「광역공단」(1도, 14시·군 출장소)
- 설립근거 : 가칭「충청남도 복합시설관리공단 설치 및 운영조례」
- 처리사무 : 9개 사무
 - ① 문화회관 관리 ② 시민회관 관리 ③ 체육시설 관리 ④ 복지회관 관리 ⑤ 청소년 수련시설 관리 ⑥ 환경시설 운영(쓰레기 처리장, 분뇨처리장, 하수종말처리장) ⑦ 시가지 청소 ⑧ 공동묘지 ⑨ 발간실 등
- 설치기구 : 이사장, 상임이사, 총무과·사업1과·사업2과
- 사무소 설치 : 본사와 사업소로 구분 설치
 - 본사 : 도청 소재지에 두고, 구 여성회관 건물 활용
 - 사업소 : 각 시설별로 두고, 현 시설사무소 활용
- 설립 자본금 : 현물 또는 현금
 - 규모 : 4330백만원(근거 : 공단본사의 연간 경상운영비)

④ 예상효과

시설관리공단을 설립함으로써 얻어지는 효과는 4가지를 기대하였으며 지방자치경영협회의 타당성 검토 용역결과 공단설립 원년(2000년)에 공단위탁이 직영시 보다 2,669백만원의 적자 감소효과를 가져오는 것으로 예상하였다.

첫째, 시대적 요청에 따른 작고 경쟁력 있는 정부를 구현할 수 있다는 것이다. 즉, 행정조직과 기능을 핵심역량 위주로 재설계 또는 개편을 추진가능케 함으로써 행정의 질과 생산성을 높일 수 있는 토대를 마련하여 작고 효율적인 정부라는 시대적 요청에 부응하게 되어 도민의 신뢰를 획득할 수 있다고 판단하였다.

둘째, 공익성의 완충역할을 기대할 수 있다는 것이다. 민간위탁처리의 경우 수익성 우선의 경향으로 인하여 공공성과 주민 편익성 등이 도외시 될 수 있으나 공단 위탁처리를 하게 되면 완전 민영화 이전 단계로서 능률성과 함께 공익성의 조화로 위탁에 따른 취약점 보완이 가능

하다.

셋째, 위탁처리 기관의 확보로 행정의 효율성을 제고 할 수 있다는 것이다. 사무를 민간위탁 처리하고 싶어도 대상기관이 적절치 않을 경우 행정으로서는 그대로 끌어안고 갈 수밖에 없으나 책임능력과 공신력을 바탕으로 한 공단이 설립되면 그 여력을 타 분야에 집중함으로써 행정의 효율을 높일 수 있다고 보았다.

넷째, 사무의 집중처리로 「규모의 경제」를 실현할 수 있다는 것이다. 즉, 지금과 같이 각각 지역별로 사무를 처리할 경우 인건비·기술·전문성 등에서 분산되어 낭비요인이 될 수 있으나 공단을 통해 집중처리 할 경우 전문화된 인력의 공동활용으로 규모의 경제도 실현할 수 있다고 보았다. 특히 전문인력의 광역적 운용 등으로 장기적으로는 인력감축도 가능할 것으로 판단하였다.

(4) 설립 추진과정 및 경위

충청남도 복합시설관리공단은 1999년 6월 30일 도 자체 「공단」설립 방안 검토에 착수하여 7월 19일 추진방안을 마련, 관련부서 실무협의를 통해 도지사에게 1차로 보고하였다. 도지사 보고과정에서 몇 가지 사항을 보완하여 종합검토안을 작성, 관련부서 실국장과 실과장이 참석한 가운데 보다 구체적인 실무검토를 하였으며, 9월 16일 도지사에게 중간 보고하였다.

그 뒤 9월 30일 시장군수협의회 개최시 시·군의 직영사업소는 민간위탁하는 것이 정부의 기본 방침이라는 도 입장을 설명하였고 이 자리에서 천안·아산을 제외한 기타 시장군수들이 “시·군의 지역여건상 당장 민간위탁은 어려운 실정이므로 도에서 과도기 동안 시·군 시설물을 일괄 위탁관리하는 「공단설립방안」을 검토해 달라”고 건의하였으며, 이에 따라 충청남도에서는 시장군수의 건의와 애로해결 차원에서 민간 수용여건이 성숙될 때까지 「복합 시설관리공단」 설립·운영방안을 본격적으로 검토하게 되었다.

1999년 10월 2차례의 도·시군 관련실과장 실무협의를 거쳐 기본 방향을 설정한 후 11월 8일 전문기관(한국 지방자치경영협회)에 설립 타당성 용역을 착수하였으며 충청남도는 기초자치단체의 독자성을 존중한다는 원칙아래 위탁사무는 시·군의 자율적 판단에 따르기로 하고 2000년 1월 설명회와 함께 용역결과를 토대로 시·군과 공단설립에 대하여 협의를 거쳐 6월

출범을 목표로 각종 절차를 추진하여 왔다.

그러나 천안시와 아산시가 자체공단을 설립키로 하는 등 도의 의견에 반대의사를 밝혔다. 특히 일부 시·군의 경우 위탁 운영하고 있는 민간기업과의 계약과 기업의 반발은 민선 자치단체장에게 부담으로 작용함으로서 참여를 주저하게 하였다. 이로 인해 총 위탁사무 중 전체 공단 위탁률은 63.9%에 불과하였다.

이처럼 추진 초부터 일부 시·군의 참여가 불투명해짐에 따라 시·군 관련 실과장 회의 개최, 시장군수협의회 안건 상정 등 다양한 노력을 전개하였으나 불참 시·군의 참여를 이끌어내지 못하고 참여를 밝혔던 시·군에서도 내부 사정을 이유로 소극적 태도를 보였다.

설립 초기에는 천안·아산을 제외한 14개 시·군 53개 시설 914명이 공단설립 참여에 긍정적이었으나 2000년 3월 말 시·군의 최종의견 수렴결과 5개 시·군이 추가로 불참의사를 밝혀 5개 시·군 24개 시설 503명이 줄어든 9개 시·군 29개 시설 411명만이 참여하게 됨에 따라 대외적인 설득논리와 추진 명분이 약화되게 되었으며, 특히 참여시설 대부분도 환경부문에 집중(시설수 대비 80%, 인원수 대비 89%)되는 문제점이 돌출하게 되어 환경부의 환경관리공단과 기능이 중복되는 등 효율성이 별로 없을 것으로 판단되었다.

그밖에 공단 설립으로 경영의 위기의식을 느낀 일부 민간업자들이 유사업종을 중심으로 공단설립 저지 연명 탄원서를 작성 집단민원을 야기하게 되었고, 일부 민간 경영 컨설팅 연구기관에서도 생존권 차원에서 적극적인 반대논리를 개발하여 민원을 제기하기도 하였다.

이에 따라 충청남도는 당초 의도했던 규모의 경제 실현이 불투명하고 공단 설립의 취지를 살리기가 사실상 어렵다고 판단되었다.

따라서 충청남도는 ①전 시·군의 참여 유도 후 공단설립을 강행하는 방안 ②참여 시·군 중심으로 공단을 설립하는 방안 ③순수 민간 위탁으로 정책을 전환하는 방안 ④완전 백지화하는 방안 등을 검토하였으나 결국, 당초 계획했던 복합시설관리공단 설립을 포기하고, 조직축소를 위해 환경시설의 민간 위탁을 추진하는 한편 나머지 시설도 민간에 위탁하도록 하는 등 정책추진 과정에서 실패를 솔직히 인정하고 2000년 5월 19일 언론인을 대상으로 정책조정의 불가피성 브리핑과 함께 도의회에 서면보고를 통해 정책방향을 재조정하게 되었다.

(5) 실패원인 분석

① 추진상황 분석

복합시설관리공단 추진과정에서 살펴본 바와 같이 우려되는 3가지 문제점이 나타났다. 첫째, 사실상 7개 시·군이 공단참여를 기피함으로써 기본취지와 설립 명분을 크게 약화시켰고, 둘째, 참여시·군의 위탁시설도 대부분 환경부문에 편중되어 「복합」의미가 퇴색되어 「환경시설관리공단」성격으로 개념이 축소되었으며, 셋째, 위탁대상시설에 근무하는 공무원의 반발과 시장군수의 참여 의지와 관심 결여로 원활한 추진에 한계가 있었다. 나타난 상황을 분석 요약하면 다음과 같다.

- 참여실태
 - 당초 계획 : 14시군 53시설, 914명(천안, 아산 제외)
 - 참여 실태 : 9시군 28시설 411명(증감 △25시설 503명)
 - 참여율 극히 저조, 효율성·비용절감 효과 불투명
 - 계획대비 : 시설물 △47%, 인원수 △55%
 - 위탁확정 28개 시설중 23개가 환경부문으로 82.1% 점유
 - 운영이 용이하거나, 저비용 시설 → 시군 관리 희망
 - 민원이 유발되거나, 재정압박이 큰 시설 → 도 공단에 위탁
- ⇒ 이는 결국, 도정에 행·재정적 부담만 가중시킬 수 있다는 반증
(양호시설 → 시군, 부실시설 → 도)

② 참여율 부진 원인과 내외 환경 분석

(a) 문제의 흐름(1999년 9월 30일~2000년 4월까지)

① 구상 협의단계(99년 9월 30일, 시장군수협의회)에서는 구조조정 해법의 일환으로 접근하여 참여의사를 표시

② 시장군수, 언론, 관계공무원 설명회(2000년 1월~2월)에서 이견은 있었으나 관심은 그대

로 유지

㉔ 도에서 시·군 자율성을 부여하면서 최종의견 수렴 공문 시달(2000년 1월 25일) 이후 시·군의회의와 협의 지연 및 관련시설 근무직원의 동요 표출

㉕ 시군 의장단 설명회(2000년 3월 10일)와 시군 순회 독려(2000년 3월~4월)에도 불구하고 진척상황 없이 난항

㉖ 일부 업체(인쇄공협), NGO 단체(서산시), 연구기관(경영정보연구원) 등에서도 반발기류가 형성되어 역기능으로 작용

(b) 내외 환경(공기업 구조조정, 민간위탁의 시대적 분위기)

신문·방송 등 언론의 끈질긴 비판보도와 부정적 시각이 많았으며, 민선 시장군수의 공무원·민간단체에 대한 설득에 한계가 표출되었다. 또한 행정 홍보에도 불구하고 추진 공감대 형성이 여전히 미흡하였다.

또한, 행정자치부와 전문가 등의 반대입장과 회의적 의견이 제기되었고, 일부 시·도(충북, 경북 등 환경분야 중심)에서도 공단설립을 시도했으나 해당 공무원 반발 등으로 좌절된 바도 있어 이러한 내외적 환경들도 충청남도 복합시설관리공단 설립에 커다란 걸림돌로 작용한 것으로 분석되었다.

(c) 미참여 시·군별 내부입장과 동향

당초 제외되었던 천안·아산의 경우 천안시는 2001년 전국체전 종료후 에 위탁을 검토하는 것으로 내부적 방침을 결정한 바 있고, 천안과 인접한 아산시는 단독 시설관리공단설립 조례가 이미 시의회에서 보류 중에 있었으며, 2000년 3월 24일에는 행정자치부에서 관계관이 아산시를 방문하여 설립자제 권고를 통보하였다.

처음에는 참여키로 하였다가 나중에 추가 불참으로 방침을 결정한 5개 시·군들도 대체로 반대 또는 유보적 입장을 취하였다.

서산시는 대상시설 지역업체들의 입김이 작용한 시의회와 시민단체들의 반대에 따라 지역단체에 위탁하기로 방침을 결정하였고, 금산군과 연기군은 당장 참여하기보다는 전문기관의 타당성 검토결과에 따라 결정할 것이라는 이유를 들어 좀 더 지켜보자는 유보적인 입장을 취

하였다. 홍성군은 기본적으로 공단위탁의 반대입장을 분명히 하였고, 당진군은 2001년 5월 하수처리장 준공 후 위탁여부를 결정하기로 하였다.

(d) 관계기관 관계자·언론 등 안팎의 시각과 여론

행정자치부 관계부서(자치제도와, 공기업과) 관계자들은 공단설립은 결국, 단기적으로는 구조조정에 도움이 될지 모르나 장기적으로는 행정에 부실 덩어리만 안겨 줄 것이라는 의견을 보이면서 2000년 5월 신설법인의 설립 및 운영실태를 점검한 바도 있다.

도·시군 관련부서에서는 서로 상반된 의견을 제기하였다. 자치행정과 등 조직관리부서에서는 공단이라도 설립되어야 구조조정의 어려움을 덜 수 있으므로 가급적 빠른 시일 내에 추진해야 한다는 입장이었고, 확인평가 등 기획부서에서는 성급한 설립이 최선이 아니며 설립 후 후유증이 더 클 수가 있어 향후 도정 운영에 부담으로 작용할 소지가 있을 것이라는 분석결과를 보고하였다.

언론에서는 5개 시·군이 참여의사를 아직도 보류하고 있는 상황에서 반쪽 공단이 될 수밖에 없으므로 규모의 경제 등 당초 기대하는 효과를 거둘 수 없다는 시각이었다.

일부 민간단체와 연구기관은 민간위탁은 시대적 흐름이다. 이를 거스르는 공단설립은 정부의 공공부문 혁신방향과는 거꾸로 가는 것이라는 입장을 제기하였다.

종합하면 복합시설관리공단 설립을 둘러싼 지배적인 여론은 조직관리 부서를 제외한 안팎의 분위기는 신중한 접근과 정책보완·조정의 필요성을 끊임없이 제기하고 있었다.

(6) 시사점

이와 함께 실패를 초래한 원인을 살펴보면 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 지역협력사업에 대한 학습과 인식부족이다. 지금까지 모든 행정은 행정구역을 중심으로 이루어져 왔기 때문에 행정구역을 넘어서 협력하는 경험과 학습이 부족함에 따라 자치단체 간 협력에 대한 인식이 형성되지 못하였다.

둘째, 지역협력대상사업(복합시설관리공단)에 대한 이해 부족이다. 국내에서는 처음으로 설립되므로 개념이나 운영, 성과 등에 대해 이해도가 낮고 이로 인해 공단 자체에 대해 부정적인

편견을 가지기 쉽다.

셋째, 일부 시·군에서 대상사무 중 일부를 이미 민간위탁하고 있는 경우 이들을 당장 위탁하는 것은 어렵다. 특히, 환경시설의 경우 해당지역에 환경시설을 설치하는 것을 전제조건으로 일부시설의 민간위탁을 사전 합의한 경우도 있다.

넷째, 자체수입 증가 수단의 확보를 위해 직영하는 경우이다. 일부사업의 경우 미미하지만 규모의 경제를 통해 수익을 올리는 경우가 있어 시·군에서 직영의 유혹을 물리치기 어렵다.

다섯째, 잉여인력 해소 수단의 활용이다. 시기적으로 지방행정 구조조정과 일정이 중복되어 기초자치단체에서는 일부 시설의 자체관리를 통해 구조조정 인력을 해소하려고 하였다.

충청남도가 의욕적으로 추진했던 복합시설관리공단의 실패원인은 천안시와 아산시의 불참을 들 수 있다. 전체 공단사무에서 차지하는 비중이 약 15%에 달하는 천안시와 아산시는 자체 공단을 설립해 대상 사무를 모두 이관기로 해 공단설립에 결정적 영향을 주었다.

또한, 공단 설립 정책구상 자체가 내부적으로는 구조조정 인원해소 차원에서 태동되어 추진되었던 사안인 만큼 출발 자체에 문제가 있었으며 중앙정부의 강력한 구조조정과 민영화 정책을 역행하는 것으로 중앙과 민간, 연구기관들의 지지를 받지 못한 정책이었다. 따라서 이론적으로 효율성이 인정된 정책이었다 하더라도 대상공무원, 시민 등의 설득에도 한계가 있었다.

아무리 좋은 정책이라 하더라도 자치단체간 협력과 주민의 지지가 없으면 성공하기가 어렵다. 정책의 성공적 추진은 내부적 어려움 해소를 위한 미봉적 대책이 아닌 근본적 문제 해결차원에서 접근하여야 하며, 특히 오늘날 광역화되어가는 시대의 흐름에 따라 행정단위의 구분을 넘어서 복수의 지방자치단체에 걸쳐 행해지는 광역행정의 추진은 분명히 바람직하지만, 충분한 협의와 조정을 통해 이루어져야 한다.

복합시설관리공단의 설립 무산은 민선자치가 점차 자리를 굳혀가면서 광역자치단체의 영향력이 상대적으로 위축되었다는 점을 단적으로 드러낸 것으로 앞으로 이 같은 현상은 더욱 확대될 것으로 보여져 광역자치단체의 위상과 기능 보완 및 광역·기초자치단체간 기능적 협력관계 강화를 위한 국가차원의 제도적 보완책 강구가 필요하다고 생각된다.

제 4 장 지방자치단체간 협력사업의 효율적 추진방안

1. 기본방향

본 연구에서는 앞에서 살펴본 자치단체간 협력사업이 성공 및 실패사례분석을 통해 자치단체간 협력사업의 효율적 추진방안을 다음과 같이 제시하였다.¹⁹⁾

첫째, 협력기반의 조성 및 확충과 관련하여 신행정수도건설과정에 구축된 충청권 지방자치단체간 협력적 틀의 계승적 발전, 지방자치단체간 비공식적 교류를 통한 사회자본 형성, 자치단체간 협력사업에 대한 인식공유, 자치단체간 협력현장 제정, 경제우위산업의 협력방안, 협력사업에 대한 정보의 적극적 공개 등을 제안하였다.

둘째, 협력방법의 보완 및 개선과 관련하여 지방자치단체간 갈등유발 안건은 민간주도의 협

19) 이종화(2000)는 자치단체간 협력·제휴의 활성화를 위한 정책과제로 다음과 같이 제안하고 있다.

첫째, 행정기관을 위시한 다양한 주체의 참여형태로 진행되어야 하며 이를 위해 관민의 다양한 협력·제휴네트워크의 창출이 필요한데, 지방정부간 협력네트워크 구축, 민간합동 혹은 민간주도 광역공생네트워크 활성화, 중앙정부 부처간의 조정 및 중앙과 지역간 긴밀한 협의체제 구축이 필요하다고 주장한다.

둘째, 다양한 지역간 협력·제휴 시범사업의 발굴 및 확산이 필요하다.

셋째, 지역간 협력·제휴 사업 활성화를 위한 지원재원마련이 필요하다.

넷째, 자치체간 협력·제휴절차의 제도화 즉, 지역간 협력·제휴를 위한 계획수립, 협력계획이나 협력을 추진시킬 수 있는 방향에서 자치협력현장 제정, 지방자치단체간 의무적 협의제도 도입이 필요하다고 주장한다.

홍석균·손호중(2002)은 교류·협력을 위한 새로운 논리 개발, 교류·협력능력의 내실화(지방정부의 경제적 및 재정적 능력제고, 지방정부조직 재편과 전문인력 확보, 지방정부의 효율적 물리적 자원활용, 지방정부차원의 적극적인 새로운 기술 도입, 적시성의 포착능력 향상), 지방정부권 교류·협력제도개선(행정협의회 제도의 보완, 특별지방자치단체의 적극활용, 협약제도의 도입과 활용, 지방정부간 협력체제의 강화) 등을 제안하고 있다.

력을 통한 해결노력, 사업의 협력형태에 따라 단계적으로 추진, 상급자치단체의 통합조정 및 지원, 다양한 주체들의 적극적 참여유도, 협력사업 관련업무의 연속성과 전문성 확보, 협력사업의 모니터링 및 평가체계 구축 등을 제안하였다.

셋째, 협력제도의 정비 및 보완과 관련하여 충청권 특성을 반영하는 특정목적의 기능별 협의체 구성 및 운영, 협력을 위한 실무기구의 구성 및 운영, 행정구역을 넘어서는 공동시설운영 시범사업 추진, 협력을 위한 기금조성, 새로운 형태의 특별자치단체 도입필요 등을 제안하였다.

2. 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 투기 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 목적 달성은 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 제공하기 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 포함한 민간부문의 정보교류, 공동연구 등 활발한 교류가 전제되어야 하면, 이러한 경험의 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.²⁰⁾

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

(3) 자치단체간 협력사업에 대한 인식공유

지방자치단체간 협력사업에 대한 필요한 인식과 이를 통해 얻어지는 지역발전효과가 무엇인지에 대한 확신을 지역사회가 공유하고, 협력을 통해 해결되어야 할 지역과제가 무엇인지에 대한 공동문제의식이 형성되어야 한다.

지방자치단체간 협력을 촉진하기 위해서는 먼저 협력하는 자치단체나 지역주민들끼리 교류하고 지역에 대한 상호 이해와 공감을 깊게하고 협력을 추진하려는 의식을 양성하는 것이 중요하다.

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

(4) 자치단체간 협력현장 제정

자치단체 상호간 갈등을 미연에 방지하고 분쟁을 원만하게 해소하며, 수평적관계에 입각하여 다양한 협력증진을 도모하는 것을 내용으로 하는 기본협적으로서의 성격을 지니는 자치단체 협력현장을 제정하여 자치단체간 협력의 기본틀을 형성할 필요가 있다.

현장의 실효성 확보를 위해서 자치단체간 공동결정, 공동사업, 행정협의, 정보교류, 인적교류, 물적교류, 분쟁해소절차의 기본원칙과 의사진행 및 결정의 기본원칙 등을 주요내용으로 규정하여 자치단체간 헌법과 같은 위상을 갖도록 하는 것이 바람직하다.²¹⁾

(5) 경쟁우위산업의 협력방안

자치단체의 특성에 부합하고 지속가능한 경쟁우위를 가진 핵심산업군을 선택하여 특화하고 여타산업은 분업전략을 통해 타지역에 과감히 양보함으로써 경제의 비효율성을 최대한 억제하고, 지역간 장기적인 공동이익을 도모하는 것이 양 지역에 유리한 성공요인으로 작용할 수 있다.

자치단체는 전략산업을 특화육성하고 각자 비교열위에 있는 산업은 과감히 다른 지역에 양보하는 산업간 협력을 통해 광역권 자급자족경제체제를 구축하고, 중복투자 및 자원낭비를 최소화하면서 역내분업과 역외교역을 통해 공동의 지역이익을 확대한다.

(6) 협력사업에 대한 정보의 적극적 공개

지역주민이나 공무원들은 자치단체 홍보매체, 지역언론매체 등을 통해 자치단체간 협력사업을 추진한다는 사실은 어느 정도 인지하지만, 구체적으로 어떠한 사업이 추진될 것인가에 대해서는 인지하지 못함에 따라 이에 대한 정보제공 및 홍보방안의 모색이 필요하다.

특히, 관광과 관련한 협력사업의 경우 외부방문객이나 여행사, 지역사회 등을 대상으로 하고 있기 때문에 이들에 대한 정보제공 및 홍보를 다양한 매체를 통해 추진한다.

21) 경기도, 지방자치단체간 협력활성화 방안 연구, 1999, pp.237~239.

뿐만 아니라 그간의 협력사업의 추진경과나 성과 등에 대해서도 워크숍, 세미나, 언론매체 발표 등을 통해 자연스럽게 홍보할 필요가 있다.

2) 협력방법의 보완 및 개선

(1) 갈등유발 사건은 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 해결 방안을 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 적응단계 → 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 중요하다²²⁾.

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

구 분	목 표	주 체	방 식	내 용
1단계 (상호기반 조성)	상호간 협력여 건 및 내적기반 조성	공공부문 민간부문	지방정부주도형 지역주민주도형 지역기업주도형 지역단체주도형	<ul style="list-style-type: none"> • 내적 측면에서 민·관 공감대 형성 • 법적·제도적 여건탐색 • 협력제휴대상자 탐색 (접촉/협의) • 비공식적 정보교환
2단계 (협력·제휴 신뢰)	협력·제휴사 업의 발굴 및 탐색			<ul style="list-style-type: none"> • 협력·제휴협의체 구성 • 협력·제휴사업의 탐색 • 협력·제휴우선순위 사업 선정 • 협력·제휴사업의 내용 선정
3단계 (협력·제휴 적응)	협력·제휴의 사업적응			<ul style="list-style-type: none"> • 협력·제휴사업의 부분적 실행 • 협력·제휴사업의 확대
4단계 (공생적 협력·제휴)	협력·제휴의 지속화			<ul style="list-style-type: none"> • 협력·제휴주체간 협력사업의 성과평가 • 협력·제휴사업의 지속적 토착화 • 신규 협력·제휴사업의 모색

자료 : 권희재, 지방정부간 교류협력의 접근방법과 실증적 조사연구 : 중앙고속도로의 개통과 중부내륙권 3도 및 18개 시·군의 교류협력을 중심으로, 지역개발연구, 제9집, 강원대학교 지역개발연구소, 2001, p.16.

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 넘비시설을 공동으로 설치하는 등 단계적으로 추진할 필요가 있다.

(3) 상급자치단체의 통합조정 및 지원

광역자치단체가 기초자치단체간의 협력사업의 자율성 보장 및 간섭배제라는 차원에서 지나친 관여는 바람직하지 않지만, 사업의 이해관계를 통합적으로 조정하고, 재정지원·정보제공 등의 기능을 적극적으로 수행할 필요가 있다.

(4) 다양한 주체들의 적극적 참여유도

자치단체가 주도하는 협력사업은 초기단계에는 매우 중요한 것으로 판단되나, 협력사업에 의한 이익을 발생시키기 위해서는 전문가, 주민, 관련업체들을 중심으로 지역사회 참여분위기 확산을 유도하는 것이 바람직하다.

(5) 협력사업 관련업무의 연속성과 전문성 확보

협력사업을 담당하는 공무원의 잦은 부서이동은 협력업무의 연속성과 업무의 전문성 확보에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 일정한 성과를 산출할 때까지 협력사업과 관련된 업무에 근무하게 하는 것이 바람직하다.

(6) 협력사업의 모니터링 및 평가체계 구축

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

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

3) 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 안전을 도출하여 협력안전으로 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 협력안전으로 상정하기보다는 소수의 안전이라 하더라도 협력의 파급효과가 큰 안전을 중심으로 실무기구를 중심으로 협력의 실천가능성을 추진해 나가는 것이 바람직하다.

일본의 광역연합에서 가장 활발한 영역은 개호보험(의료복지)과 환경(쓰레기 처리) 분야이다. 우리 나라의 경우 박광덕의 연구²³⁾에서 환경, 위생, 관광부문이 바람직한 협의안전이라는 결과를 보이고 있으며, 충청권행정협의회에 대한 3개 지방자치단체공무원조사²⁴⁾ 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, 충남북부권은 산업경제, 충남내륙지역은 그린투어리즘, 백제문화권은 역사·문화, 관광 등을 중심으로 한 기능별 협의회를 활성화하는 것이 바람직할 것이다.

23) 박광덕, "지방자치단체간 행정협의회이 바람직한 방향설정에 관한 연구 : 충북북부행정협의회를 중심으로", 공공정책연구, 제5권, 1999, pp.344~345.

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

서해안권 해양관광협의체 구성 및 전환 모색

현재 서해안권 8개 기초자치단체가 ‘서해안권행정협의회’를 구성·운영하고 있으나, 활성화 되지 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 해결과제라는 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) 행정구역을 넘어서는 시설공동운영 시범사업 추진

지방자치단체간 다양한 형태의 협력사업을 지속적으로 추진하게 되면, 자치단체간의 신뢰형성과 함께 시설공동운영을 통해 행정효율성을 높일 수 있는 방안모색으로 점차 협력강도를 높여 나갈 수 있다.

앞에서 살펴본 '충청남도 복합시설관리공단' 사례는 협력사업에 대한 공감대 형성이 부족한 상태의 공동시설 설치에 성공하기 어렵다는 교훈을 보여주고 있다.

따라서 충청남도내 자치단체중 공동시설운영에 대한 수요조사를 실시한 후 소수의 자치단체가 참여하는 공동시설운영 시범사업을 시도할 필요가 있다. 이러한 시범사업이 성공적으로 추진된다면 보다 많은 자치단체가 협력하는 형태의 공동사업으로 이행하는 것이 바람직하다.

'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 광역도시생 활권을 형성하고 있다.

그러나 두 지역은 협력보다는 환경기초시설 등 광역시설을 개별적으로 설치·운영하고 있으며, 도시개발도 두 지역간 협력 없이 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, 교통망정비 계획, 실버타운 조성, 복지시설, 묘지관리업무, 체육시설, 관광개발 등의 광역시설을 공동으로 운영하기 위한 방안을 연구해볼 필요가 있다.

(4) 협력을 위한 기금조성

현행 '남북협력기금법'과 같이 지방자치단체간의 협력을 위한 법률이나 조례를 제정함으로써, 지방자치단체간 협력에 필요한 재정을 안정적으로 확보하는 장치가 필요하다.

지방자치단체간 협력을 위한 기금의 용도는 시설의 공동설치 등과 같은 물리적 사업재원이 아니라, 주민간 협력, 문화·학술·스포츠분야 등 협력기반 구축을 위해 우선적으로 지원될 필

요가 있다.

(5) 새로운 형태의 특별자치단체 도입 필요

현재 우리나라의 지방자치단체간 협력은 ‘행정협의회’, ‘사무위탁’, ‘지방자치단체 조합’ 등의 형태로 이루어지고 있다.

그러나 현재의 지역협의체는 자치단체장 위주로 구성되어 지방의회의 참여 제한, 협의사항에 대한 구속력 결여, 협의사항 불이행에 대한 강제수단 결여, 협의체 사무국 기능의 미흡 등의 한계가 있다.

따라서 프랑스식 지방자치단체간 협력체 제도나 일본의 광역연합제도(광역행정제도) 등 특별자치단체의 도입가능성을 검토하고, 지방자치법에 제시된 지방자치단체조합과 관련된 조항을 보다 구체적으로 보완하여 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

제 5 장 결론 및 정책제언

1. 결론

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

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 중복투자와 자원낭비를 억제하고 지역화합을 통한 장기적인 공동이익을 도모함으로써 윈-윈 시너지효과를 노릴 수 있기 때문이다.

본 연구는 이러한 배경 하에서 충청남도 지방자치단체간 협력사업의 실태 및 문제점 분석, 성공 및 실패사례분석을 통해 지역협력사업이 효율적 추진방안을 모색하기 위해 진행하였다.

우선, 지방자치단체간 협력의 의의와 필요성, 자치단체간 협력이론, 지방자치단체간 협력방식을 살펴본 다음, 미국과 일본의 지역협력사례를 검토하였다.

외국사례분석결과 내부조직과 유관조직의 구축, 자치단체간 비공식 형태의 상호교류 활성화 등을 통한 신뢰구축, 다양한 형태의 재정지원을 통한 협력 유도 등을 특징으로 들 수 있었다.

또한, 광역자치단체간 협력사업은 ‘충청권행정협의회’, ‘충남-전북교류협력회의’, ‘황해권시도지사협의회’에서 협의한 안건, 기초자치단체간 협력사업은 ‘서해안권행정협의회’, ‘3도 3지

방자치단체간 행정협력회', '백제권관광벨트화 추진 지방자치단체장 협의회', '전국온천지역 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 인접자치단체가 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 문제점으로 중앙정부 및 상급자치단체 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.

한편, 충청남도 지방자치단체가 추진한 협력사업 중 성공 및 실패사례 분석을 통해 시사점을 분석하였다.

우선, 성공사례로 충남·전북의 금강권 6개 기초자치단체간 관광협력사업은 공동계획, 재원의 공동분담, 발생이익의 공유와 함께 그 결과에 대한 공동책임이라는 측면에서 보다 진일보한 협력사례라고 할 수 있다.

이러한 협력사업으로 관광객의 증가하였고, 그 결과 관광산업활성화가 이루어졌다는 명백한 증거가 수집되지 않아 완전한 성공사례라고 할 수 없지만, 협력사업의 발의 및 계획, 집행 단계 등의 과정이 협력사업의 전형을 보이고 있다는 점에서 성과산출의 여부에 관계없이 성공 사례라고 할 수 있다.

향후, 다양한 형태의 협력내용 발굴, 광역자치단체의 지속적인 관심, 민간부분의 적극적 참여, 관광관련기관과의 파트너십 등이 이루어진다면 협력의 시너지 효과가 발생할 수 있을 것이며, 협력을 시작하고 하는 부분에 모범사례가 될 수 있을 것으로 판단된다.

협력이 성공적으로 진행되고 있는 요인은 다음과 같이 들 수 있다.

첫째, 관광의 특성상 광역적인 조정이 필요하고, 비교적 동질적인 관광문화권을 공유한다는 인식에 대해 참여자치단체들이 공감하고 있다.

둘째, 참여하고 있는 자치단체들은 수직적인 관계가 아니라 수평적인 관계를 형성하고 있다.

셋째, 자치단체가 감당할 수 있는 재정규모일 뿐 아니라 자치단체간 동일하게 부과되었으며, 이를 통해 홍보책자·관광지도·선진지역 벤치마킹 등 실질적인 성과가 산출되고 있다.

넷째, 처음에는 충청남도과 전라북도 등 광역자치단체에서 협력사업을 주도하였으나, 점차 협력당사자인 기초단체로 주도권을 이양함으로써 기초단체간 협력사업으로 발전하였다.

다섯째, 자치단체에 적극적인 의지와 함께 지역대학, 민간기업 등의 적극적인 참여의지가 있었다.

반면, 협력실패사례로 충남북합시설관리공단 설립사업은 지역협력사업에 대한 학습과 인식, 경험부족, 협력대상사업(북합시설관리공단)에 대한 이해 부족, 기존협력사업에 대한 광역화의 어려움, 시·군의 직영을 통한 재정확충 기대, 잉여인력 해소수단의 활용 등을 들 수 있다.

연구결과 다음과 자치단체 협력사업을 효율적 추진방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 협력기반의 조성 및 확충과 관련하여 신행정수도 건설과정에 구축된 협력적 틀의 계승적 발전, 지방정부간 비공식적 교류를 통한 사회자본형성, 자치단체간 협력사업에 대한 인식공유, 자치단체간 협력현장 제정, 경쟁우위산업의 협력방안, 협력사업에 대한 정보의 적극적 공개 등을 제안하였다.

둘째, 협력방법의 보완 및 개선과 관련하여 갈등유발안건을 민간주도의 협력을 통해 해결노력, 사업의 협력형태에 따라 단계적으로 추진, 상급자치단체의 통합조정 및 지원, 다양한 주체들의 적극적 참여, 협력사업 관련업무의 연속성과 전문성 확보, 협력사업의 평가체계 구축 등을 제안하였다.

셋째, 협력제도의 정비 및 보완과 관련하여 충청권 특성을 반영하는 특정목적의 기능별 협의체 구성 및 운영, 협력을 위한 실무기구의 구성 및 운영, 행정구역을 넘어서는 시설공동운영 시범사업 추진, 협력을 위한 기금조성, 새로운 형태의 특별자치단체 도입 필요 등을 제안하였다.

그러나 이 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 즉, 사례대상으로 충청남도와 시·군의 협력사

업을 대상으로 하였으며, 그것도 행정협의회 등 협의체를 통한 협력사례에 한정함으로써 민간 차원의 협력, 조직체를 구성하지 않는 형태의 협력, 학교·기업 등을 통한 협력은 연구내용에 포함하지 못한 한계가 있다.

또한, 지방자치단체간 협력사업은 지방분권적 차원에서 문제의 예측 및 이에 대한 개선방향을 제시하는 것도 중요하지만 이러한 측면을 다루지 못하였다.

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.

2. 정책제언

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 투기 등에 대한 공동대처 등 공조관계를 유지해 왔다.

헌법재판소의 ‘신행정수도건설특별법’의 위헌결정으로 충청권 신행정수도건설이라는 목적 달성은 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 제공하기 위해서는 3개 시·도간의 공동협력은 더욱더 강화될 필요가 있다.

2) ‘충청권 공동발전방안’ 실천을 위한 협력기구 구성·운영

‘충청권행정협의회’에서 국토연구원에 의뢰하여 수립한 충청권 공동발전방안 연구에서는

충청권 산업경쟁력 강화와 산업네트워크 구축, 충청권 광역교통체계 구축과 지역협력방안, 충청권 관광산업 활성화와 지역협력방안 등 3개 부문의 발전방향과 전략, 협력·제휴방안과 수단을 제시하고 있다.

부문별 협력사업의 주요추진시책의 효율적 달성을 위해 산업부문의 경우 충청권 산업발전 협의체 구축운영, 중앙정부·3개시도 공동출자와 기금출연을 통한 공동기구의 설치운영, 교통부문의 충청권광역교통행정협의회의 구축, 충청권 광역교통기구 설치운영, 관광부문의 충청권 관광진흥행정협의회의 및 민관협의기구 설치, 충청권 관광진흥공동기구 설치운영 등을 제안하고 있다.

그러나 이러한 협력기구의 설치가 가시화되고 있지 않아 ‘충청권행정협의회의’의 정식협약안건으로 상정하여 구체적인 설치방안을 검토하는 것이 바람직하다.

3) 협력을 위한 실무기구의 구성 및 운영

‘행정협의회의’, ‘자치단체장 협의회’, ‘시도지사협의회의’ 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.

따라서, 협력을 실무적으로 추진해가기 위한 기구를 협의체 산하에 설치하여 협력을 보다 체계적, 계획적으로 추진하는 방안을 검토한다. 즉, 충청권행정협의회의에 산하에 충청권행정협의회의 실무지원단 등이 하나의 방안이 될 수 있다.

4) 자치단체간 갈등요소는 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 주도로 추진하는 것보다 시간이 걸리더라도 민간단체 등 민간부분의 역할을 통해 공동의 해결 방안을 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.

< 참 고 문 헌 >

- 경기도, 지방자치단체간 협력활성화 방안 연구, 1999.
- 권오일, 「지역개발을 위한 자치단체간 협력체제 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.
- 김정현, 1998년도 춘계 학술대회발표논문집 : 지방정부간 협력을 위한 도시권 협의체의 합리적 구성방안, 한국정부학회 (구 대구경북행정학회), 1998 년도 춘계학술대회발표논문집, 1998.
- 김천영, “지방공기업의 광역적 사업과 외부성 문제”, 지방재정정보, 창간호, 한국지방재정학회, 1996.
- 박양호, 제4차 국토종합계획과 지역간 협력·제휴의 유도, 국토, 2000.2.
- 박혜자, 광주·전남 공동발전을 위한 협력체제의 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·섬진강환경 행정협의회 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, 2000.2.

_____, 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

한국지방행정연구원, 수도권광역행정체제에 관한 연구, 1990.

한국지방행정연구원, 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.

【 부 록 】 충남·전북교류협력회의 주요협력내용

1. 협의안건별 주요협력내용

☐ 중앙정부 건의

과제(발의기관)	주요협력내용
호남고속철도 노선분기점 관련 공동대응(충남·전북)	<ul style="list-style-type: none"> • 최적의 직결노선 건설을 전제한 천안분기 신설을 위해 전북과 충남이 협력하여 공동대응 방안 마련 - 양도간 : 건교부 및 각계에 강력한 건의 등 - 양도도민·단체간: 의회, 학계, 전문가, 시민단체 등이 참여하는 심포지엄 개최 등
국도 77호선 군장대교 건설(전북)	<ul style="list-style-type: none"> • 군산자유무역지역 지정, 산업단지 조성 등에 맞추어 조기착수되도록 충남도와 협력, 중앙부처 공동건의 - 2003년도 예비타당성조사 용역추진 건의
장항국가산업단지 조성사업 추진활성화(충남)	<ul style="list-style-type: none"> • 장항국가산업단지의 조속한 착공이 이루어질 수 있도록 양도가 협력하여 중앙정부에 지속적인 건의
금강하구둑 쓰레기 처리공동대처(군산, 서천)	<ul style="list-style-type: none"> • 수면관리기관(농어촌기반공사)에서 수거, 자치단체에서 지원 • 쓰레기 처리비용이 국고에서 지원될 수 있도록 공동노력 • 생활쓰레기가 90% 이상으로 대청소 실시 필요
백제문화권 특정지역 개발사업 공동대응 (충남, 익산, 부여)	<ul style="list-style-type: none"> • 국비예산 확보 공동대응 - 중앙부처를 상대로 2005년 사업완료에 필요한 금액 지원요구 - 국회를 상대로 자치단체 요구액 반영 노력 • 민간자본 유치 여건 개선 마련 - 2005년까지 기반시설 및 문화유적지 정비사업 완료 • 백제문화 위상제고 노력 - 백제문화고증연구, 세미나, 학술회의 등 공동·교차계획 - 백제문화연구 전문가, 대학의 공동협력체 구성
금강수계 규제지역 수계관리기금 지원확대 (진안, 무주)	<ul style="list-style-type: none"> • 금강수계관리기금에서 규제지역의 환경기초시설 운영비 지원 비율 상향조정을 공동건의 - 운영비 지원기준 : 현재 70%에서 100%로 조정 • 금강수계법 시행으로 자치단체 관리업무 증가에 따른 전문관리인력(행정·환경·토목직)지원을 중앙부처에 공동요청
충남·전북간 국도 화·포장사업 공동대응(충남)	<ul style="list-style-type: none"> • 연계 국도의 조기 화·포장 추진 노력 - 양도 공동으로 중앙부처에 건의 - 상호정보요구 등 원활한 협력체제 유지
무주(내도 앞섬)~금산(방우리)간 도로 화·포장(무주, 금산)	<ul style="list-style-type: none"> • 건설교통부 및 수자원공사에 양 자치단체가 금강수계 치수사업비를 우선 지원토록 건의 • 주생활권이 무주인 금산군 방우리 주민의 오랜 숙원사업이므로 양 자치단체의 적극적인 공조 협조

□ 도 차원의 협력·제휴

협력과제(발의기관)	주요협력내용
Package관광상품 및 관광벨트 추진 (논산, 익산, 금산, 부여, 진안, 무주)	<ul style="list-style-type: none"> • 패키지 관광상품 공동개발·연계 -금산 인삼시장, 무주 덕유산 리조트, 진안 마이산 용담댐 등을 연계한 패키지 관광상품을 상호 협력개발 • 백제문화권 관광벨트 추진 -논산 계백·건원묘역, 부여 부소산 왕릉, 익산 미륵사지 등을 연계한 관광벨트를 조성
금강 건강마라톤 대회 (군산, 익산, 서천)	<ul style="list-style-type: none"> • 공인기관에 마라톤대회 개최 가능여부 진단의뢰 -거리별(5km, 10km, 하프마라톤, 풀코스마라톤)최적코스 선정 • 대한체육회, 육상연맹, 언론사, 민간단체 및 동호회 등 마라톤 관련 기관·단체의 폭넓은 참여 유도 • 세부사항에 대한 검토후 예산반영 등 행사개최 공동준비
문화예술교류공연 (충남 부여)	<ul style="list-style-type: none"> • 양도 예술단 및 민간단체간 교류공연 추진방안 공동협의 -상호관계기관·단체간 협의체를 구성, 세부사항 협의추진 (공연종류, 횟수, 장소, 방법, 내용, 비용분담 등) -음악, 무용, 연극, 회화, 공예 등 다양한 분야에 걸쳐 상호 민관교류 및 협력증진을 위해 공동노력 강화 • 정기적인 교차공연 외에 각종 대회·행사시 초청공연, 협연 등 실시 • 백제문화 향기를 널리 전파시킬 수 있는 행사 및 프로그램개최 및 연구 등 공동실시
대둔산 도립공원 협력관리 (충청남도)	<ul style="list-style-type: none"> • 대둔산 개발에 필요한 국비지원 요청시 공동대응 • 타지역 등산로, 공원시설 등도 안내표지판·팜플렛에 기재 -대둔산 등산객들에게 전지역 탐방을 위한 편의제공 • 안내표지판 및 안내팜플렛 등 제작시 공동제작·활용 • 각 지역별 하산로의 연계교통망 구축 -지역간 셔틀버스 운행 등 추진

협력과제(발의기관)	주요협력내용
금강하구 철새서식환경 조성 (충남, 군산, 서천)	<ul style="list-style-type: none"> • 철새보호 및 주민피해 방지대책 공동수립 추진 - 하천부지, 공한지를 활용한 철새 먹이농장 조성 - 수생식물 생태학습장, 갈대밭 등 조성 • 철새관련 공동학술연구 - 철새 서식지, 먹이, 환경 및 종·개체 등 공동조사 • 멸종위기 조류 등 밀렵행위 합동 단속 - 밀렵감시반 합동편성·단속으로 철새 서식환경 조성 • 철새탐조 등 생태관광을 통한 관광소득 증대 및 환경보전의식 제고
산불예방 및 진화협조체제 확립 (논산)	<ul style="list-style-type: none"> • 인접기관간 산불방지 공동협의회 구성·운영 정례화 - 사전 산불예방 공조체제유지 및 초동 진화태세 확립으로 자원과 인명피해 최소화 • 인접지역간 마을단위 신고망 및 진화대 협조체제 유지 - 인접자치단체간 상호협조체제 및 일체감 형성 • 인접지역간 산불 취약지구 및 특별관리자 등 상호정보교환을 통한 상호 감시활동체제 유지 및 강화 - 산림자원보호 및 산불예방에 대한 범국민적 공감대 형성
악성 가축전염병 공동대처 (군산)	<ul style="list-style-type: none"> • 긴급 가축전염병 발생시 인접 시 군간 주요도로 합동방역대 설치 등 공동방역체제 구성 • 방역협의회 구성 등을 통한 사전정보교환으로 가축전염병 사전예방과 발생시 공동대처방안 모색
민간차원의 협력·제휴증진 (충남, 전북)	<ul style="list-style-type: none"> • 양도간 분야별 민간기관·단체·협회의 협력·제휴강화 - 경제분야 : 상공회의소, 경실련, 소비자단체협의회, 벤처기업협회, 농어민단체 등 - 사회분야 : YMCA, JC, 로타리클럽, 여성단체협의회, 노인회, 바르게 살기협의회, 새마을운동본부 등 - 문화분야 : 예총, 생활체육협의회, 시민문화발전모임, 우리밀살리기운동본부 등 - 환경분야 : 녹색연합, 환경운동연합, 그린훼밀리, 생명의 숲가꾸기운동본부 등 - 학술분야 : 국공립 및 사립대학, 연구소 등 <p>⇒ 민간차원에서 교류협력이 증진되도록 지원방안 모색 및 다양한 채널을 통한 교류협력 유도</p>

□ 시·군 차원의 협력·제휴

협력과제(발의기관)	주요협력내용
군산시·서천군 행정협의회 활성화 (군산, 서천)	<ul style="list-style-type: none"> • 금강연안의 환경보존 대책, 철새보호방안 등 양 시군의 공동문제를 행정협의회를 통하여 결정하고 공동해결방안 모색 • 각종 행사교류 및 민간교류 활성화를 기하고 상호공동발전을 도모
도계지역 시내·농어촌버스 운행 확대(완주, 진안 논산, 금산, 서천)	<ul style="list-style-type: none"> • 운송조합 협약에 의거 운행중인 버스노선이 상호 도계지역을 넘어 운행할 수 있도록 행정적인 지원협조(해당시군간) • 관련업체 및 시군간 협의 난항시 도간 조정협의 추진
배터재 주변공동개발 (완주, 금산)	<ul style="list-style-type: none"> • 도계지역 상징물(안내판, 화합기념비 등) 공동제작 설치 • 배터재 전망대 설치 • 휴게시설, 공원(화단) 조성 • 충남, 전북 특산물 판매장 설치운영
주천 무릉~남이 대양 도로개설 (진안군)	<ul style="list-style-type: none"> • 공사발주의 경우 경계까지 양 도에서 책임추진 • 공사추진일정, 설계, 타당성 조사 등에 실무협의추진 (진안군, 금산군)

□ 지속검토·추진사항

협력과제(발의기관)	주요협력내용
용담댐 물상수원 확보 및 물관리 공동대처(금산군)	<ul style="list-style-type: none"> • 용담댐 물 상수원관리 양도간 지속적인 협의·조정 실시 • 금산군 상수도 취수원 녹지방지대책 협조요청 • 홍수기 용담댐 물관리 : 종합방재정보시스템 공동구축 협의
공동조업수역 조정 및 어업질서 협력 (군산, 서천)	<ul style="list-style-type: none"> • 단기적으로는 상호 충분한 협의를 통해 <ul style="list-style-type: none"> -무분별한 어구설치 예방을 위한 어구설치 제한기준 마련 -수산자원 고갈방지를 위해 관할해면의 효율적인 관리와 대하 등 수산종묘의 지속적인 방류 등 공동추진을 통해 ⇒상호합의를 바탕으로 한 어업질서를 확립, 고동이행 • 장기적으로는 양도 관계자간 협의체를 구성 <ul style="list-style-type: none"> -양도 해상의 일정구간을 공동조업수역으로 지정, 해상도계 분쟁을 근원적으로 해소하는 방안 검토·협의

2. 협의안건 주요추진 내용

□ 중앙정부 건의

협력과제(발의기관)	주요추진내용
호남고속철도 노선분기점 관련 공동대응(충남·전북)	<ul style="list-style-type: none"> • 충남 및 전북이 호남고속철도 천안분기 조기확정 건의 - 건설교통부, 대통령직인수위원회 • 분기역 위치는 신행정수도이전과 연계검토 - 대통령업무보고시
국도 77호선 군장대교 건설(전북)	<ul style="list-style-type: none"> • 국도확충 5개년계획에 군장대교 포함 건의(건교부) • 공동합의문 채택 - 기존노선(새만금~개야도~서천 비인)을 장항단지로 변경 • 기획예산처, 건설교통부 방문 건의
장항국가산업단지 조성사업 추진활성화(충남)	<ul style="list-style-type: none"> • 2004년 호안·진입도로사업비 133억원 반영(기획예산처)
금강하구둑 쓰레기 처리공동대처(군산, 서천)	<ul style="list-style-type: none"> • 금강수계관리기금에서 처리비지원 건의 - 금강수계관리위원회 • 관련기관 수거대책회의 - 서천·군산·군산해양청·농업기반공사 • 금강주변일제 대청소, 금강쓰레기 수거사업
백제문화권 특정지역 개발사업 공동대응 (충남, 익산, 부여)	<ul style="list-style-type: none"> • 양도 공동합의문 채택 • 백제권개발지원위원회(위원장 : 국무총리)개최 • 백제문화권개발계획변경(안) 양도 공동작성
금강수계 규제지역 수계관리기금 지원확대 (진안, 무주)	<ul style="list-style-type: none"> • 환경기초시설설치·운영비 지원대상지역 조정건의 - 금강수계관리위원회 • 수질오염총량제 전담인력 보강지시(행자부) - 전북 32명, 충남 28명
충남·전북간 국도 확·포장사업 공동대응(충남)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 간선도로망 조기시행 건의 • 사업우선순위 및 투자재원대책 미결정 상태(건설교통부)
무주(내도앞섬)~금산 (방우리)간 도로 확·포장(무주, 금산)	<ul style="list-style-type: none"> • 금강수계치수사업으로 금강전도제 개수공사 착공

□ 도 차원의 협력·제휴

협력과제(발의기관)	주요 협력 내용
Package관광상품 및 관광벨트 추진 (논산, 익산, 금산, 부여, 진안, 무주)	<ul style="list-style-type: none"> • ‘금강권 관광협의회’ 구성 합의 • ‘백제문화유적권역협의회’ 개최, 추진사업 등 협의 (공주, 부여, 논산, 서천, 익산, 군산) • ‘중부권금강협의회’ 구성 개최, 공동홍보물 제작 등 협의 (금산, 완주, 진안, 무주) • 백제문화권 문화관광 투어 실시
금강 건강마라톤 대회(군산, 익산, 서천)	<ul style="list-style-type: none"> • 기존의 ‘서천~군산간 금강 달리기 대회’ 활성화 - 2003.10.3 제2회 대회에서 3천명 참가
문화예술교류공연 (충남 부여)	<ul style="list-style-type: none"> • 군산 벚꽃 예술제, 진안 마이산벚꽃축제, 무주 반딧불축제, 익산 보석문화축제에 충남국악단 참가 • 한산 모시문화제, 금산 인삼축제, 강경 젓갈축제에 전북 도립국악단 참가
대둔산 도립공원 협력관리(충청남도)	<ul style="list-style-type: none"> • 안내표지판 제작 및 설치(25개소) • 홍보물 공동제작·활용 • 지역간 순환버스운행 합의(논산 양촌-대둔산)
금강하구 철새서식환경 조성(충남, 군산, 서천)	<ul style="list-style-type: none"> • 철새서식환경 조성 - 철새 먹이농장 조성, 흑한기 먹이주기 • 밀렵행위 단속반 구성 및 합동단속 : 2개반 16명 • 금강생태체험현장 운영 - 마서지역에 금강 철새탐조대·금강환경교육센터 운영 - 군산지역에 철새조망대 설치완료(11층 54m)
산불예방 및 진화협조체제 확립(논산)	<ul style="list-style-type: none"> • 산불연접지 산불요인 제거 : 논·밭두렁 소각 • 산불예방 홍보공동 추진 : 서한문, 앰프방송, 차량계도 • 초동진화를 위한 공조체제강화 및 상호 감시활동체제 유지 - 진화대 200명, 진화차 12대
악성 가축전염병 공동대처(군산)	<ul style="list-style-type: none"> • 인접 시·군간 현지 합동방역대책협의회 개최 • 돼지콜레라 발생에 따른 통제초소 설치 운영
민간차원의 협력·제휴증진 (충남, 전북)	<ul style="list-style-type: none"> • 문화예술 교류공연협의(양도국악단 교류공연) • 바르게 살기운동협의회 교류방안 협의 • 새마을도지회 교류방안 협의

□ 시·군 차원의 협력·제휴

협력과제(발의기관)	주요 협력 내용
군산시·서천군 행정협의회 활성화 (군산, 서천)	<ul style="list-style-type: none"> • 2003년 제1회 군산시·서천군 행정협의회 개최 -협의안건 : 악성가축전염병 공동대처 방안 등 7건 -연구과제 : 금강하구언 쓰레기 공동처리 -중앙건의 : 금강광역권개발계획 수립에 따른 협력체제 구축 등 3건
도계지역 시내·농어촌버스 운행 확대(완주, 진안, 논산, 금산, 서천)	<ul style="list-style-type: none"> • 2개 노선운행합의, 운행계획서 및 동의서 교환(논산·완주) • 3개 노선 연장합의(진안, 금산)
배터제주변공동개발 (완주, 금산)	<ul style="list-style-type: none"> • 배터제 전망대 및 휴게실, 화단조성계획 수립 • 도계안내표지판 설치관련 현장방문 및 추진계획 협의
주천 무릉~남이 대양 도로개설(진안군)	<ul style="list-style-type: none"> • 금간구간 실시계획 완료 • 전북구간 행정자치부 양여금 사업으로 확정, 군도정비사업 장기 계획 수립

□ 지속검토·추진사항

협력과제(발의기관)	주요 협력 내용
용담댐 물상수원 확보 및 물관리 공동대처(금산군)	<ul style="list-style-type: none"> • 용담댐 용수의 합리적 이용 및 배분용역 발주
공동조업수역 조정 및 어업질서 협력(군산, 서천)	<ul style="list-style-type: none"> • 서해안 시도해양수산협의회 창립 -공동조업수역 및 어업질서 협력 등 공동관심사 협의 • 충남·전북 해상불법어업 합동단속 실시

3. 협의안건 향후 추진계획

협 력 과 제	향후 추진계획
I. 공동방문단 구성 재건의	
1. 충남·전북간 국도 확 포 장사업 공동대응	• 제2차 국도건설 5개년계획에 사업우선순위 조정 위해 공조
2. 국도 77호 「군·장대교 건설	• 건교부의 서해안고속도로 주변 개발계획에 포함시켰으며, 조기착공을 위해 공동노력
II. 지속점검 추진	
1. 「장항국가산업단지」 조성 사업 활성화	• 호안도로 및 진입도로 1·2호선 공사착수(2004.10) • 분양가 인하를 위한 국고지원방안 강구공동노력
2. 「백제문화권 종합개발사 업」 공동 대응	• 백제권개발지원위원회 협의사항이 수용될 수 있도록 공동 노력 - 국회 및 중앙정부를 상대로 예산확보활동 적극전개
3. 「공동조업구역」 조정 및 어업질서 확립	• 해양수산부 해상경계설정 계획에 따라 지속협의 추진 • 도계 인근해역에서의 불법어업 단속 등 어업지도 협력
4. 호남고속철도 원안분 기」 조기확정	• 신행정수도 입지와 연계하여 양도가 유기적인 협력체계 구 축으로 고속철 분기역을 천안으로 조속결정 촉구
5. 「금강하구둑」 쓰레기 공동대처	• 수면·해역관리기관간 합리적 역할분담으로 효율적 처리 - 수면(농업기반고상), 해역(군산지방해양수산청), 운반처리(군 산시, 서천군) • 양 도 공동으로 쓰레기처리비 국고지원 지속건의
6. 「금강수계규제지역 수계 관리기금」 지원확대	• 금강수계관리위원회에 환경기초시설 설치·운영비 지원비용 • 지원대상지역이 확대 조정되도록 공동협력
7. 꽃게 금어기 규정 개정	• 관계법령 개정시 합리적인 금어기 설정 지속건의
8. 남이 건천리 ~운주 산북 리간 도로 확·포장	• 양도가 지속적으로 관심을 갖고 2005년도 본 예산에 소요 사업비 공동반영 추진
9. 군산 ~서천간 국도 4호선 도로연결	• 국토연구원에서 수행중인 용역결과에 따라 대응방안 강구

협 력 과 제		향후 추진계획
Ⅲ. 정상추진		
1. 대둔산 도립공원 협력관리		<ul style="list-style-type: none"> • 시설물 정비시 안내팜플렛 등 홍보물 공동제작활용 • 대둔산 도립공원 셔틀버스 운행확대 추진 • 대둔산 테마관광코스 공동개발
2. 배티재 주변 공동개발		<ul style="list-style-type: none"> • 도계 안내표지판 설치 대상지 선정 및 사업추진(2004.6-12) • 도계지역 상징물(화합기념비, 전적비소개 등)지속협의 • 배티재 전망대 설치 및 주변지역 성역화사업 공동추진
3. 야생조수 보호 공동대처		<ul style="list-style-type: none"> • 밀렵행위 근절을 위한 민·관·군 유기적 감시체계 확대 • 체계적 밀렵단속을 위한 정보교환 및 정기회의 개최(월1회) • 엽구수거 및 먹이주기행상 공동개최(월1회)
Ⅳ. 신규건의 및 협력·제휴사항		
1. 「신행정수도 건설」추진공조체제 구축		<ul style="list-style-type: none"> • 신행정수도 충청권 건설 당초계획대로 이행추구 및 건의 • 양 지역간 공조를 통한 언론과 시민단체의 협조·지원당부
2. 군산철새축제 「충남관광홍보관」 설치·운영		<ul style="list-style-type: none"> • 철새축제 기간중 주행사장에 충청남도 또는 서천군의 관광홍보관 설치·협조 • 군산시 철새축제 관련 홍보물에 서천지역의 먹거리와 볼거리 등을 연계운영하는 홍보방안 강구
3. 부여지역 「문화예술축제」 참가협조		<ul style="list-style-type: none"> • 양대축제 참석 및 한국민속예술제에 전북도립국악단 공연협조 • 양 도민의 관심과 유관기관·단체 등 참여홍보활동 전개
4. 「2006금산세계인삼엑스포」 홍보 공동노력		<ul style="list-style-type: none"> • 인삼재배는 금산뿐만 아니라 전북지역도 많이 재배하므로 주민소득 증대차원에서 지역을 초월한 인삼엑스포 홍보활동 전개
5. 탑정호 유입쓰레기 저감방안 공동추진		<ul style="list-style-type: none"> • 하천변 쓰레기 적치 및 투기행위 계도·단속 실시 • 행락철에 민·관 합동으로 논산천 및 장선천 대청결운동 추진
6. 「2004군산자동차부품엑스포」 참가 협조		<ul style="list-style-type: none"> • 전북·충남지역 소재 자동차관련 기업의 엑스포 참가노력 • 양 도민의 관심과 유관기관·단체 등 참여홍보활동 전개

자료 : 충청남도, 제4회 충남·전북교류협력회의, 2004에서 재작성.

충발연 04-01 · 지방자치단체간 협력사업의 추진실태와 개선방안

글쓴이 · 송두범 / 발행자 · 김용-웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2004년 10월 31일 / 발행 · 2004년 10월 31일

주소 · 대전광역시 유성구 상대동 138-42 (305-313)

전화 · 042-824-7921(도시지역연구부) 042-824-7910(대표) / 팩스 · 042-824-7817

SIBN · 89-89552-43-5 93320

<http://www.cdi.re.kr>

©2004. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.