

# 자치단체간 협력사업 활성화 방안

A Study of Alternatives to Promoting Cooperative  
Projects among Local Governments

2002. 12.



---

연 구 진

한 표 환 (연구위원)

김 선 기 (연구위원)

김 필 두 (수석연구원)

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

## 서 문

자치단체간 교류가 활성화되고 지방행정의 각 분야에서 주변자치단체와의 협력사업 수요가 급속하게 증대되고 있다. 자치단체간 협력사업의 추진은 개별자치단체의 내부적 역량한계를 극복하고 비용절감과 중복투자의 방지는 물론 개발사업추진과 행정서비스제공 등에 있어 효율성과 사업연계성을 제고할 수 있다는 점에서 매우 큰 의의를 갖는다. 그러나 자치단체간 협력사업수요의 증가에도 불구하고 아직도 협력에 대한 부정적 가치관이나 태도 때문에 행정의 광역적, 탄력적, 능동적 대응이 어려워지고 있는 실정이다. 게다가 중앙정부차원에서 협력을 조장·촉진하는 법·제도적 기반이 취약하고 행·재정적 지원마저 미흡하여 기존 제도상 협력사업수단마저 실효성이 높지 않다.

본 연구는 자치단체간 협력사업의 활성화방안을 강구하는데 목적을 두고 있다. 연구목적을 구체적으로 실현하기 위해 지방자치단체간 협력의 이론적 배경과 협력사업의 추진실태 및 문제점을 살펴보고 자치단체간 협력관계 및 협력의 성공·실패요인에 관한 설문조사와 외국의 자치단체간 협력사례의 시사점을 토대로 다양한 정책대안을 제시하고 있다. 본 연구가 지방자치단체 협력사업을 직접 담당하는 실무자뿐만 아니라 관련 분야를 연구하는 학자들에게도 많은 도움이 되기를 바라며, 아울러 그동안 연구에 심혈을 기울인 집필진의 노고에 감사를 드린다.

2002년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

## 요 약

자치단체간 교류가 활성화되고 교통·통신수단의 발달로 생활권이 점차 광역화추세를 보임에 따라 지방행정의 각 분야에서 주변자치단체와의 협력사업 수요가 급속하게 증대되고 있다. 그러나 자치단체간 협력사업수요의 증가에도 불구하고 아직도 협력에 대한 부정적 가치관이나 태도 때문에 행정의 광역적, 탄력적, 능동적 대응이 어려워지고 있는 실정이다. 게다가 중앙정부차원에서 협력을 조장·촉진하는 법·제도적 기반이 취약하고 행정재정적 지원마저 미흡하여 기존 제도상 협력사업수단마저 실효성이 높지 않은 실정이다.

자치단체간 협력사업의 추진은 개별자치단체의 내부적 역량한계를 극복하고 비용절감과 중복투자의 방지는 물론 개발사업추진과 행정서비스제공 등에 있어 효율성과 사업연계성을 제고할 수 있다는 점에서 매우 큰 의의를 갖는다. 본 연구는 자치단체간 협력사업의 활성화방안을 강구하는데 목적을 두고 있다. 연구목적을 구체적으로 실현하기 위해 지방자치단체간 협력의 이론적 배경과 협력사업의 추진실태 및 문제점을 살펴보고 자치단체간 협력관계 및 협력의 성공·실패요인에 관한 설문조사와 외국의 자치단체간 협력사례의 시사점을 토대로 다양한 정책대안을 제시하고 있다. 협력사업의 활성화방안으로는 협력사업추진을 위한 기반조성, 기존 협력사업 추진방식의 개선, 협력사업 지원체제의 확립, 새로운 협력사업 추진방식의 도입 등에 관한 방안을 통해 협력사업 유형별 추진방식을 제시하였다.

먼저 제2장에서는 지방자치단체간 협력과 협력사업에 관한 이론적 검토를 하였다. 연구대상이 되는 자치단체간 협력과 협력사업에 관한 이론적 토

대로서 기존 이론 중에서 정부간 관계모형(Intergovernmental Relations Model), 교환모형(Exchange Model), 협상모형(Negotiation Model), 공동생산모형(Coproduction or Coproductive Approach Model), 협력과정 모형(Process Model of Cooperation) 등에 대해 상세하게 살펴보고 이에 기초하여 자치단체간 협력과 협력사업의 유형화를 시도하고 있다.

제3장은 자치단체간 협력사업 추진실태에 대한 분석으로써 행정자치부가 조사한 기초자료를 토대로 협력사업 유형별로 재분류작업을 시도하고 사무 위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등 현행 협력사업 제도별로 제도의 개요, 추진실태, 문제점 등을 정리하였다.

제4장에서는 제4장 자치단체간 협력관계의 평가와 협력사업의 성공·실패요인 등에 관한 설문조사를 실시하고 결과를 정리하였다. 첫째로는, 자치단체간 협력관계의 속성을 평가하고자 협력빈도, 목표달성, 협상주도권, 이익배분, 협력태도 등 다섯 가지 측면에서 협력관계의 특성을 살펴보았다. 둘째로는 자치단체간 협력사업의 동기, 성공요인 및 실패요인을 확인하기 위하여 협력사업의 유형별로 다양한 요인이 협력사업의 성공 및 실패에 어느 정도 작용하는지를 살펴보았다. 셋째로는 협력사업을 활성화하기 위한 정책대안 및 시사점을 도출하기 위하여 협력사업의 추진방향과 새로운 제도 도입에 대한 응답자의 평가를 조사하였다. 본 조사는 지방자치단체 광역행정 관련 담당공무원 264명을 대상으로 2002년 6월 중에 별도의 조사표양식에 따라 실시하였다.

조사결과 자치단체간 협력사업의 추진동기, 성공요인, 실패요인은 상호간에 밀접한 관련이 있는 것으로 나타났다. 대체로 외국의 선행연구와 비교해 볼 때 재정적 요인이 협력의 성공과 실패에 가장 중요한 변수로 작용하는 점은 우리의 경우도 마찬가지이지만 외국에 비해 관리자의 협력에 대한

가치관이 협력에 보다 큰 관건으로 인식하고 있는 것이 특징으로 나타났다.

제5장은 외국의 관련 제도 및 사례에 대한 고찰로써 일본, 미국, 영국, 독일 등 주요국가의 자치단체간 협력제도 및 적용사례를 살펴보고 정책적 시사점을 정리하였다. 여기에서는 구체적으로 일본의 자치단체간 행정협의회, 사무위탁, 자치단체조합, 지방개발사업단제도 등 미국의 정부간 계약제도, 정부간 연합의회(COGs: Council of Governments), 광역협의회(Metropolitan Council), 광역행정구(Metropolitan Authorities), 특별행정구(Special Districts) 등, 그리고 영국의 통합행정기관제도(Joint Committees), 지방자치단체연합체(LGA), 지역개발청(RDA), 독일의 행정협의회, 목적조합 등의 제도가 포함되어 있다.

끝으로 제6장은 자치단체간 협력사업의 활성화방안으로 협력사업추진을 위한 기반조성과 관련제도의 개선방안 및 협력사업 유형별 협력방식이 제안되어 있다. 먼저 기반조성과 관련하여 자치단체장 및 관련공무원의 인식전환을 강조하고 있다. 자치단체장을 비롯한 관련공무원들의 협력에 대한 부정적 가치관(태도)을 불식하고 심리적 만족도(협력의지)를 고양시키기 위해서는 무엇보다 자치단체장 및 관련공무원에 대한 지속적이고 체계적인 교육(학습)과 체험을 통하여 긍정적 가치관과 태도를 견지하도록 하는 방안이 강구되어야 한다. 이를 위하여 「자치단체 협력사업프로그램(가칭)」의 설치·운영, 「협력사업 우수사례 평가대회」의 개최, 국내외 협력사업 우수사례 전파 및 해외연수 등의 기회가 부여되어야 한다. 또한 협력사업관련 정보·지식교류의 활성화를 위해서는 광역단위의 협력사업 프로젝트팀(Project Team)을 설치·운영하거나 협력사업 D/B 구축 및 상호전달교류체제의 확보를 통해 협력사업과 관련하여 자치단체간에 정보나 지식이 원활하게 공유되어야 한다.

다음으로 지방자치단체간 협력사업 추진방식을 강화하기 위하여 행정협의회, 지방자치단체조합, 협약제도, 광역계획 등 현행 관련제도의 문제점에 근거한 개선사항을 구체적으로 제시하였다. 아울러 현행 제도의 결함을 보완하기 위하여 「지방정부협의회(Local Government Council)」, 광역지역개발공사, 「사전협의제도」, 「협력대상사업 정보공개제도(Information Open Pooling and Management)」, 자치단체간 시설교환(Big Deal)제도, 광역시설할당제 등 자치단체간 협력사업을 활성화할 수 있는 다양한 제도의 도입방안을 제시하였다.

자치단체간 협력사업추진 지원체제의 확립을 위해서는 우선적으로 협력사업의 제도적 근거가 되는 관련 법령의 정비가 급선무이며 지방자치법을 비롯해 도시계획법, 지역균형개발법 등 협력사업 관련 법제도의 개정방안을 제시하였다. 아울러 협력사업의 자발적 활성화를 유도하기 위하여 「자치단체 협력사업기금(가칭)」의 설치·운영, 협력사업에 대한 지방재정조정수단의 탄력적 적용, 협력사업에 대한 지방재정 투·융자심사기준 적용의 차별화, 지방채발행의 우선승인 등 재정지원대책을 강구하였다.

마지막으로 이상의 제도 및 정책적 고려사항을 토대로 자치단체간 협력사업유형별 추진방식을 제안하였다. 자치단체간 협력사업의 유형은 협력사업의 분야별로 10가지로 구분하였으며 국내에서 추진 경험과 실적, 향후 추진 가능성, 사회여건 변화, 행정관리나 주민수요의 변화 등을 감안하여 유형별로 가장 적합한 협력방식을 제시하고 각각에 대해 특성, 협력유발요인, 추진방식 등을 구체적으로 제시함으로써 자치단체의 실무행정에 참고가 될 수 있도록 배려 하였다.

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구목적 및 배경 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	3
1. 연구범위 .....	3
2. 연구방법 .....	4
제3절 연구의 접근틀 .....	5
제2장 지방자치단체간 협력의 이론적 배경과 협력사업 ...	7
제1절 자치단체간 협력의 의의와 필요성 .....	7
1. 자치단체간 협력의 의의 .....	7
2. 자치단체간 협력의 필요성 .....	9
제2절 자치단체간 협력의 이론적 토대 .....	11
1. 정부간 관계모형(Intergovernmental Relations Model) ..	11
2. 교환모형(Exchange Model) .....	14
3. 협상모형(Negotiation Model) .....	16
4. 공동생산 혹은 공동생산적 접근모형(Coproduction or Coproductive Approach Model) .....	19
5. 협력과정모형(Process Model of Cooperation) .....	21

제3절 자치단체간 협력과 협력사업 .....	24
1. 자치단체간 협력사업의 의의 .....	24
2. 자치단체간 협력사업의 분류 .....	25
3. 자치단체간 협력사업의 추진절차 .....	32
<b>제3장 지방자치단체간 협력사업의 추진실태와 문제점 ..</b>	<b>36</b>
제1절 사무위탁 .....	36
1. 제도의 개요 .....	36
2. 추진실태 .....	37
3. 제도의 한계 및 문제점 .....	38
제2절 행정협의회 .....	39
1. 제도의 개요 .....	39
2. 추진실태 .....	40
3. 제도의 한계 및 문제점 .....	44
제3절 지방자치단체조합 .....	45
1. 제도의 개요 .....	45
2. 추진실태 .....	47
3. 제도의 한계 및 문제점 .....	48
제4절 자치단체장 등의 전국협의체 .....	49
제5절 협약에 의한 공동사무처리(협력사업) .....	50
1. 제도의 개요 .....	50
2. 추진실태 .....	51
3. 제도의 한계 및 문제점 .....	52

제6절 광역계획 .....	54
1. 제도의 개요 .....	54
2. 추진실태 .....	58
3. 제도의 한계 및 문제점 .....	60

## 제4장 자치단체간 협력관계 및 협력의 성공·실패요인에

### 관한 조사 .....

제1절 조사개요 .....	63
1. 조사설계 .....	63
2. 응답자의 분포 .....	64
제2절 자치단체간 협력관계의 평가 .....	65
1. 협력관계의 평가 틀 .....	65
2. 자치단체간 협력관계에 대한 평가 .....	67
제3절 협력사업의 동기 및 성공·실패요인 .....	77
1. 협력사업의 동기 및 요인의 설정 .....	77
2. 협력사업의 동기 및 성공·실패요인 분석 .....	85
제4절 협력활성화를 위한 정책수단 .....	95
1. 협력활성화를 위한 정책개선 .....	95
2. 협력활성화를 위한 제도도입과 개선 .....	96

## 제5장 외국의 자치단체간 협력사례 .....

제1절 일본의 자치단체간 협력사례 .....	98
1. 자치단체간 협력제도 .....	98

2. 자치단체간 협력사례(長野縣 上田地域廣域連合 사례) .....	104
3. 長野縣 上田地域廣域連合 사례의 시사점 .....	110
제2절 미국의 자치단체간 협력사례 .....	114
1. 자치단체간 협력제도 .....	114
2. 미국의 연합의회 운영사례 (노스캐롤라이나주의 TJCOG) .....	119
3. 미국의 TJCOG의 시사점 .....	133
제3절 영국의 자치단체간 협력사례 .....	136
1. 자치단체간 협력제도 .....	136
2. 영국의 지역개발청(RDA) 사례(East Midlands) .....	140
3. RDA의 시사점 .....	147
제4절 독일의 자치단체간 협력사례 .....	151
1. 자치단체간 협력제도 .....	151
2. 독일의 목적조합 사례 .....	158
3. 독일의 자치단체간 협력사례의 시사점 .....	165
<b>제6장 자치단체간 협력사업의 활성화 방안 .....</b>	<b>167</b>
제1절 기본방향 .....	167
제2절 자치단체간 협력사업추진을 위한 기반조성 .....	168
1. 자치단체장 및 관련공무원의 인식전환 .....	168
2. 자치단체간 협력사업관련 정보·지식교류의 활성화 .....	170
3. 「자치단체협력헌장(가칭)」의 제정·운영 .....	173
제3절 지방자치단체간 협력사업추진방식의 강화 .....	174
1. 기존 협력사업 추진방식의 활성화 .....	174
2. 새로운 협력사업 추진방식의 도입 .....	181

제4절 자치단체간 협력사업추진 지원체제의 확립 .....	193
1. 관련법제의 보완·정비 .....	193
2. 재정지원수단의 강화 .....	195
제5절 자치단체간 협력사업유형별 추진방식 .....	204
1. 자치단체간 협력사업유형과 대상사업 선정 .....	204
2. 자치단체간 협력사업유형별 추진방식 .....	206
제7장 요약 및 정책건의 .....	219
제1절 요약 .....	219
제2절 정책건의 .....	221
【참고문헌】 .....	223
【Abstract】 .....	228
【부    록】 .....	231

# 표 목 차

- <표 2-1> 협력 자치단체 종류별 협력 유형 ..... 0
- <표 2-2> 협력사업의 특성별 분류 ..... 2
- <표 3-1> 사무위탁의 추진실태(1995~2001) ..... 3
- <표 3-2> 광역협의회 구성현황 ..... 4
- <표 3-3> 기초협의회 구성현황 ..... 4
- <표 3-4> 행정협의회 운영현황 ..... 2
- <표 3-5> 행정협의회 상정안건 분야(2001년) ..... 3
- <표 3-6> 행정협의회 상정안건 합의실적 ..... 4
- <표 3-7> 자치단체간 협력사업의 추진실태(1995~2001) ..... 5
- <표 3-8> 광역개발권역별 지정내용 ..... 5
- <표 3-9> 1, 2단계 광역개발사업의 개요 및 추진실적 ..... 6
- <표 4-1> 조사표 응답자의 분포 ..... 6
- <표 4-2> 협력사업 추진성과에 대한 평가 ..... 8
- <표 4-3> 자치단체 유형별 협력빈도 ..... 7
- <표 4-4> 자치단체 유형별 목표달성 만족도 ..... 7
- <표 4-5> 자치단체 유형별 협력사업의 협상주도권 ..... 7
- <표 4-6> 자치단체 유형별 협력사업의 이익배분 ..... 5
- <표 4-7> 협력대상 자치단체의 협력태도 ..... 7
- <표 4-8> 미국 지방정부 공무원의 협력여부 결정요인 ..... 8
- <표 4-9> 협력사업의 일반적 추진동기 ..... 8

<표 4-10> 협력사업 분야별 추진동기 .....	8
<표 4-11> 협력사업의 일반적 성공요인 .....	8
<표 4-12> 협력사업의 분야별 성공요인 .....	9
<표 4-13> 협력사업의 일반적 실패요인 .....	9
<표 4-14> 협력사업의 분야별 실패요인 .....	9
<표 4-15> 자치단체간 협력활성화를 위한 개선사항 .....	9
<표 4-16> 자치단체간 협력활성화를 위한 제도도입과 개선 .....	9
<표 5-1> 上田地域廣域連合에서 처리하는 사무내용 .....	19
<표 5-2> TJCOG의 수입내역 .....	132
<표 6-1> 지방자치단체조합, 지방공사, 광역지방개발공사의 비교 .....	183
<표 6-2> 협력사업 활성화를 위한 지방재정조정제도의 개선과제 .....	18
<표 6-3> 자치단체간 협력사업유형별 대상사업 .....	25
<표 6-4> 자치단체간 협력사업유형별 활성화방안 .....	28

# 그림 목차

<그림 1-1> 본 연구의 접근틀 .....	6
<그림 2-1> Wright의 연방-주-지방관계의 모형 .....	41
<그림 2-2> 상호작용(협력)의 조건과 이익 .....	5
<그림 2-3> 협상의 장 .....	8
<그림 2-4> 기관간 협력의 과정모델 .....	22
<그림 2-5> 지방자치단체간 협력방식의 종류 .....	6
<그림 2-6> 자치단체간 협력사업 추진절차 .....	3
<그림 4-1> 협력관계의 평가 틀 .....	7
<그림 4-2> 협력사업의 추진동기 .....	8
<그림 5-1> TJCOG 이사회 조직 .....	124
<그림 5-2> TJCOG 집행기관 조직 .....	125



# 제1장 서 론

## 제1절 연구목적 및 배경

최근에 자치단체간 인적, 물적 교류가 활성화되고 정보·통신 및 교통수단의 발달로 기존의 생활권역이 점차 외연 확산됨으로 인하여 광역화추세를 보이고 있다. 이에 더하여 지난 1995년부터 정부가 추진한 3차에 걸친 행정구역개편 특히, 도농통합에 의한 행정구역이 수평적으로 확대됨으로 인하여 혐오 및 위험시설의 설치에서부터 도로·교통, 지역경제·개발, 일반행·재정분야에 이르기까지 주변자치단체와의 협력사업 수요가 급속하게 증대되고 있다.<sup>1)</sup>

이와 같이 자치단체간 협력사업수요가 증가함에도 불구하고 자치단체들은 아직도 기존 관할구역 위주로 개별적 사업을 추진해온 관행에 젖어 협력을 의도적으로 기피하거나 협력을 최후의 수단으로 사용하는 등 협력에 대한 부정적 가치관이나 태도 때문에 행정의 광역적, 탄력적, 능동적 대응이 어려워지고 있는 실정이다. 이에 더하여 지방자치단체간 협력사업은 혐오시설 및 공공시설설치, 지역경제·개발사업, 행·재정서비스제공, 지역행사

1) 우리나라는 1994년 7월 4일 '경기도 남양주시등 33개 도농복합형태의 시 설치등에 관한 법률'이 국회본회의를 통과함에 따라 33개 시·군이 통합되어 1995년 1월 1일부터 운영되기 시작하였다. 그리고 1994년 12월 2일에 '전라남도 광양시 등 2개 도농복합형태의 시 설치에 관한 법률'이 국회를 통과함으로써 2개 시·군이 통합되어 1995년 1월 1일부터 시행하게 되었다. 1·2차 시·군통합에 이어 1995년 5월 4일 '경기도 평택시 등 5개 도농복합형태의 시 설치에 등에 관한 법률'이 국회를 통과하여 5개 시·군통합이 이루어져 5월 10일자로 시행되었고, 그 이후 1998년 4월 1일에 여수시, 여천시, 여천군이 여수시로 통합되어 2001년 12월 31일 현재 총 41개 통합시가 운영되고 있다.

및 이벤트사업 등 다양한 분야에서 수행될 수 있으나 중앙정부차원에서 현재 이를 조장·촉진하는 기반조성과 법·제도적 기반이 취약하고 행·재정적 지원마저 미흡하다. 특히, 기존에 마련된 행정협의회, 자치단체조합, 사무위탁(협약)등 각종 협력사업추진 수단이 있기는 하나 명맥만 유지할 뿐 실질적으로 활용할 수 있는 후속적 조치가 수반되지 않아 실효성이 그리 높지 않다.

자치단체간 협력사업의 적극적 추진은 다양한 긍정적 효과를 가져다 준다. 무엇보다도 개별자치단체의 내부적 역량한계 특히, 자원부족과 기술적, 기능적 전문성 취약 등을 극복할 수 있다. 자치단체간 유기적 협력관계 구축과 공동생산적 접근을 통하여 비용절감과 중복투자의 방지는 물론 개발사업추진과 행정서비스제공 등에 있어 효율성과 사업연계성을 제고할 수 있다. 아울러 자치단체간 상호 비교우위를 조화롭게 접목시킴으로써 사업추진의 시너지효과를 기대할 수 있는 잠재적 수요가 매우 큰 영역임에 틀림없다. 이러한 맥락에서 본 연구는 기존에 지역이기주의에 입각한 개별적 사업추진을 지양하고 자치단체간 긴밀한 협력관계에 기초한 공동적 대처방안을 협력가능성이 높은 분야에서 강구하고, 이의 활성화를 위한 기반조성과 지원체제 확립방안을 마련하고자 하는데 있다. 이러한 연구목적을 실현하기 위한 구체적 하위목표로는, 먼저 자치단체간 협력사업의 잠재적 대상 선정과 협력사업 활성화를 위한 기반(여건)조성에 주안점을 두고 두 번째, 협력사업별 실효성있는 사업추진을 보장하기 위해 추진방법과 함께 기존 협력방안의 개선이 필요시 새로운 협력방안을 추가로 도입하고자 한다. 그리고 자치단체간 협력사업의 원활한 추진을 위한 중앙정부차원의 관련법제의 수정·보완과 다양한 지원방안 특히, 재정적 지원방안을 강구하고자 한다.

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

본 연구를 효율적으로 수행하기 위해 연구범위를 확정할 필요가 있으며, 여기서는 대상적 범위와 내용적 범위로 구분하여 살펴보고자 한다. 본 연구의 대상적 범위를 확정하는 데는 상당한 어려움이 수반되는 바, 이는 협력사업의 종류가 워낙 다양하고 참여자치단체의 조합이 복잡하기 때문에 이를 하나의 잣대로 명확하게 확정하기가 쉽지 않다. 가능한 한 협력사업의 대상적 범위에서는 발생가능한 협력사업을 모두 포괄할 수 있는 분류기준을 제시하고자 시도하였다. 이에 따라 대상적 범위에는 자치단체간 협력사업에 참여하는 자치단체의 계층과 협력대상사업의 특성에 입각하여 그 범위를 확정한다. 전자에는 동급자치단체간 협력 즉, 광역-광역간, 기초-기초간 협력사업과 상이한 계층의 자치단체간 협력 즉, 광역-기초간 협력사업을 포함하고, 후자는 혐오시설 및 공공시설 설치, 지역개발사업 등과 같이 물적 시설에 관련한 사업과 지역행사, 친선교류 등과 같이 비물적, 소프트웨어적 사업을 포함한다.

한편, 본 연구에서 추구하고자 하는 내용을 확정하는 것으로 내용적 범위에는 크게 3가지가 포함된다. 즉, 협력사업 활성화기반 조성, 협력사업 추진방식의 보강, 그리고 협력사업 추진체제의 구축이 여기에 해당된다. 협력사업 활성화를 위한 기반구축은 자치단체가 협력을 시도하고자 할 경우, 이를 중개하고 촉진할 수 있는 기초적 인프라로서 자치단체장 및 관련공무원의 긍정적 가치관 형성, 정보·지식의 공유시스템 구축 등이 해당된다. 협력사업 추진방식의 보강은 기존 협력방식의 보강에서부터 새로운 협력방식

도입에 이르기까지 자치단체간 협력사업을 직접적, 실질적으로 추진하는 방법과 지원수단을 가르킨다. 끝으로 협력사업 추진체제의 구축에서는 앞서 제시된 다양한 협력지원방안들의 제도적 장치를 마련하기 위한 법제의 정비와 재정적 인센티브방안이 포함된다.

## 2. 연구방법

본 연구에 동원된 연구방법으로는 문헌조사와 설문조사이다. 먼저, 문헌조사에서는 국내외 관련 단행본 및 논문조사를 통하여 지방자치단체간 협력과 협력사업에 관한 이론적 검토를 하였다. 본 연구의 주요 목적인 협력사업 활성화방안을 도출하는데 있어 선진외국의 수범사례를 검토하기 위해 노력하였으나 동일한 사례자료를 찾기가 매우 어려워 유사한 사례를 가능한 범위안에서 수집·정리하였다. 그 외 기타 관련된 문헌을 조사하여 활성화방안을 도출하는데 참조하였다.

자치단체간 협력사업 추진실태를 파악하기 위해서 행자부가 제시한 기초자료를 토대로 협력사업 유형별로 재분류작업을 시도하였다. 자치단체간 협력사업에 실태조사와 협력의 성공·실패요인 확인, 그리고 협력사업 활성화를 위한 정책대안을 도출하기 위해 별도로 작성된 조사표에 의한 설문조사를 실시하였다. 조사기간은 2002년 6월 10일부터 6월 22일까지 전국 지방자치단체 광역행정관련 담당공무원을 대상으로 시·도는 32명, 시·군·구는 232명등 총 264명을 대상으로 조사를 실시하였다. 조사표에 대한 응답결과를 데이터베이스화한 다음 통계처리프로그램을 활용한 기술적 통계분석(descriptive statistical analysis)을 시도하여 획득하고자 하는 정보를 추출하였다.

### 제3절 연구의 접근틀

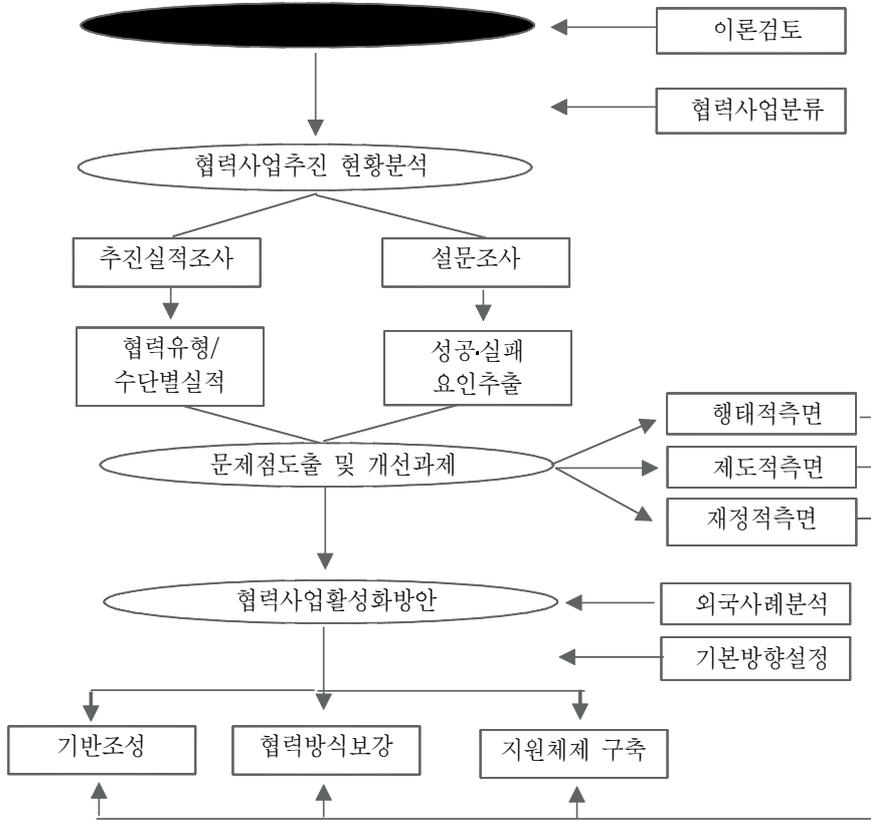
본 연구의 목적인 자치단체간 협력사업의 활성화방안을 도출하기 위한 접근틀을 제시하면 아래 <그림 1-1>과 같다. 본 연구에서의 접근틀은 연구 목적 달성을 위해 단계별로 반드시 분석·파악되어야 할 내용을 어떠한 관점에서 취급할 것인가를 전반적으로 표시하는 흐름도이다.

맨 먼저 본 연구에서 연구대상이 되는 자치단체간 협력과 협력사업에 관한 이론적 토대는 무엇이며 기존 이론들은 어떤 것이 있는가, 그리고 협력사업의 유형을 어떻게 구분하고 있는가를 상세하게 살펴볼 필요가 있다. 이에 기초하여 자치단체간 협력과 협력사업에 관하여 본 연구에서 나름대로의 정의와 유형화를 시도하고자 한다.

이러한 이론적 토대위에서 다음은 우리나라의 협력사업추진 현황을 분석하고자 한다. 추진현황의 분석과정에서 민선자치단체장 출범이후 지금까지 추진실적을 협력사업 유형별 및 협력수단별로 구분하여 파악하고자 한다. 한편으로는 협력사업의 추진동기, 성공 및 실패요인을 파악하고 향후 정책 방향에 관한 자치단체의 의견을 묻는 설문조사를 병행하고자 한다. 이는 협력사업추진실적의 이면(裏面)에 숨겨져있는 행태적(behavioral) 요인이 과연 어떻게 작용하고 있는가를 규명하기 위함이다.

다음 단계는 협력사업 추진실적과 설문조사의 분석을 통하여 나타난 문제점을 도출하고 이를 해결하기 위한 개선과제를 행태적, 제도적, 재정적 측면에서 각각 제시하고자 한다. 이러한 분야별 개선과제는 외국사례분석과 함께 협력사업 활성화방안을 추출하는데 환류된다.

<그림 1-1> 본 연구의 접근틀



마지막으로 협력사업 활성화의 기본방향을 거시적 차원에서 제시하고, 구체적인 활성화방안을 기반조성, 협력방식보강, 추진체제구축으로 구분하여 실효성 담보를 전제로 제시하고자 한다. 여기서 기존 협력사업지원을 위한 수단의 개선에서부터 새로운 지원수단의 도입에 이르기까지 다양한 활성화방안의 인벤토리(inventory)를 제시하지만, 실제 일선행정현장에서 활용할 수 있도록 개별 협력대상사업에 대해 가장 적합한 사업추진방법과 활성화방안을 구분하여 제시하고자 한다.

## 제2장 지방자치단체간 협력의 이론적 배경과 협력사업

### 제1절 자치단체간 협력의 의의와 필요성

#### 1. 자치단체간 협력의 의의

일반적으로 협력이란 “자율적인 조직들간의 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위한 긴밀한 관계(deliberate relations)”로 정의된다.<sup>2)</sup> 즉, 각각의 단위간의 상호작용을 통하여 협력의 내부적 과정인 교환 및 협상(exchange and negotiation)이 이루어지며, 이는 상호의존관계를 통하여 각 구성 부분들이 그들의 업무와 활동을 달성하기 위해 자원, 권한 및 역할을 교환하여 상호이익을 증진시키는 것을 의미한다. 결국, 협력이란 어느 일방의 편파적이고 독점적인 이익관계가 아닌, 협력당사자간의 대등한 상호관계성을 유지하면서 공동이익과 목적을 달성하고자 하는 기본전제에서 출발하게 된다. 물론 협력이라는 개념은 조정과 유사한 개념으로 종종 혼용하여 사용되기도 하지만 몇가지 점에서 차이가 있다. 즉, 협력은 조정에 비해 일회적이고 비공식적이며, 특히 협력의 결과 조직의 자율성이 거의 침해받지 않는다는 측면에서 다를 뿐만 아니라 협력은 비용도 조정에 비해 상대적으로 적게드는 특징을 가지고 있다.<sup>3)</sup>

2) 사득한(2002), “정부간 관계(IGR)변화와 지방정부간의 환경협력방안,” 「한국지방자치학회보」, 제14권, 제1호(통권 37호), p. 673.

3) Roger, David. L. and David A. Whetten(1982), Interorganization Coordination: Theory, Research, and Implementation. Ames: Iowa

협력은 사회를 구성하는 모든 사회실체간에 발생한다. 특정한 목적을 지닌 둘 이상의 사회실체간 예를 들면, 국가간, 지방정부간, 사회단체간, 사회기업간, 지역주민간에 의사와 의견의 소통 등을 토대로 상호간의 형태적, 제도적 협력, 또는 정신적·물질적 협력 등 주체와 대상에 따라 광범위하게 협력이 발생한다. 사회실체간 다양한 형태 혹은 대상에 따른 협력양상을 자치단체라는 사회실체에 국한시킬 때 이를 자치단체간 협력이라고 칭할 수 있다. 따라서 협력의 기본원칙들은 협력의 내용과 대상에 있어 다른 사회실체들간의 협력과 다소간의 차이가 있을지언정 자치단체간 협력에도 반드시 적용될 수 있을 것이다.

협력의 어의(語義)적 정의에 입각하여 본 연구에서 고찰하고자 하는 자치단체간 협력이란 인접한 혹은 원격되어 있는 자치단체간에 시설설치, 경제 및 개발, 교류 및 행사, 행정서비스제공 등의 분야에서 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위해 긴밀한 상호보완 관계를 유지하여 공생적인 사업관계를 통해 상호이익을 증진시키는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 개별자치단체는 시·공간적으로 제한되어 있는 지역의 범주를 벗어나서 다른 자치단체와 빈번한 상호의존(보완)적 관계를 구축하여 소기의 목표달성에 공동적으로 대처하여 상호이익을 증진시킬 수 있다. 자치단체간 협력은 참여자치단체가 동일한 목표를 설정해 놓고 각각의 한정된 자원과 역량을 동원하여 목표지향적인 상호보완작용을 통한 공동생산적 참여과정을 거쳐 최종 생산물 혹은 성과를 창출함으로써 공동이익을 향유하는 이른바 “공동생산적 접근(co-productive approach)”의 속성을 그대로 지니고 있다.<sup>4)</sup>

State University Press. p.12.

4) 공동생산(co-production)이란 AcKoff & Emery(1972)가 최초로 사용한 개념으로 본 연구에서는 협력대상이 되는 자치단체들이 참여자로서 공동생산과정에 직접적으로 참여함으로써 그들간에 상호작용을 통해서 각종 공공재 또는 공공서비스를

## 2. 자치단체간 협력의 필요성

자치단체간 협력의 필요성은 여러 가지 측면에서 제시될 수 있다. 먼저, 종래 중앙집권적 행정체제가 붕괴되고 분권화된 행정체제로 전환되는 과정에서 기존의 행정환경과는 판이하게 다른 새로운 변화에 능동적으로 대응하기 위해 자치단체간 협력관계 형성은 필수적으로 요구된다. 집중화된 행정체제 아래서 단순하고 획일적인 정부관계, 즉 중앙정부-지방정부간에 적용되던 통제수단과 관리방식은 분권화되고 다양화된 정부관계에서는 더 이상 효과적이지 못함에 따라 그에 상응하는 긴밀한 관계형성의 수단과 방안, 즉 정부간 협력체제를 강화할 필요성이 제기되고 있다. 자치단체간 공정한 게임룰(game rule)에 입각하여 수직적(광역과 기초간), 수평적(기초와 기초간) 경쟁을 촉진하고 과실(성과)의 공정배분을 도모함으로써 과거의 중앙정부에 의한 직접관리관계, 수직적 통제관계, 일방적 관계를 간접관리관계, 수평적 경쟁관계, 상호의존적 협상관계로 전환함으로써 세계화, 지방화, 정보화라는 새로운 환경변화에 능동적으로 대처할 수 있을 것이다.<sup>5)</sup>

두 번째로, 중앙정부의 획일적이고 편파적인 사회적 가치의 배분전략, 즉 하향식의 지방발전전략에서 벗어나 협력주체간의 공동이익을 지향하는 이른바, 공생전략(win-win strategies)형성이 필요하게 되었다. 수평적이고 대등한 관계에 입각한 발전전략인 공생적 발전전략의 추구는 심화되어가는 자치단체간 경쟁에 능동적으로 대처하기 위한 효과적인 수단으로서 기능할 수 있으며, 여기에는 자치단체간 협력관계 구축이 절대적으로 요구되는 것이다. 협력을 통하여 각자의 비교우위를 최대한 활용하고 상호보완시킴으로

창출하는 것으로 파악된다.

5) 경기도(1999), 「지방자치단체간 협력활성화 방안 연구」, pp. 16-20.

써 지방의 발전을 자율적으로 성취하는 이른바 내발적 발전(endogenous development)을 구가할 수 있다. 자치단체간 협력은 상호단점의 보완과 결합이득을 교환할 수 있는 중요한 수단으로서 기능할 수 있기 때문에 광역-광역간, 기초-기초간 수평적 상호경쟁 및 협상적 관계의 구축과 활성화를 도모해야 한다는 것이다. 이렇게 함으로써 자치단체 차원에서 경쟁력을 함양할 수 있고 이에 기초하여 국가적 차원에서는 전국적, 광역적 통합성을 확보할 수 있을 것이다.

세 번째로, 자치단체간 협력은 일정규모의 유·무형의 사업추진으로 구체화됨에 따라 결국 지역간 중복투자를 방지하고 규모의 경제효과를 기대할 수 있기 때문에 국가자원의 효율적 활용을 위해서 필요하다. 공간적 외부성(spatial externalities)을 가지면서 광역적 설치를 통해서 공동으로 활용할 수 있는 다양한 공공시설의 개별설치를 미연에 방지함으로써 중복투자로 인한 국가자원의 낭비를 방지할 수 있다. 아울러 지방자치단체 입장에서 인접자치단체와 행정서비스의 공동제공을 추진함으로써 경제성, 효율성, 효과성을 제고할 수 있다.<sup>6)</sup> 즉, 협력자치단체간에 보다 저렴한 비용으로 동일한 수준의 서비스제공이 가능해지거나, 동일한 비용으로 보다 높은 수준의 서비스제공이 가능하며, 자치단체가 개별적으로 공급하기 어려운 서비스의 경우 공동생산을 통해 서비스를 공급함으로써 주민만족을 도모할 수 있다는 잇점 때문에 자치단체간 협력이 선호된다.

끝으로, 자치단체간 협력은 협력과정에서 협상과 토론을 활성화시키기 때문에 협상과 토론문화 정착을 촉진할 수 있다. 우리나라에서 아직까지 협상과 토론문화가 정착되지 않은 것은 권력의 불균형, 사회적 신뢰성, 관행

6) McCall, C. H(1994). Local Government Cooperative Service Provision, Office of the State Comptroller, State of New York, p. 4.

등이 협상을 근본적으로 불가능하게 만들고 있기 때문이다. 협상은 특정한 공동문제에 대하여 서로간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해 나가는 과정으로서의 상호교환과 규칙, 그리고 합의를 그 주요 내용으로 한다. 협상은 상호의존관계와 협력이 가능한 통로로서 역할을 하기 때문에 활발한 협상을 통하여 자치단체간 협력증진을 도모하고, 협력과정에서 다양한 협상과 토론경험이 누적되어 종국적으로 협상과 토론문화가 정착되는데 기여할 수 있을 것이다.<sup>7)</sup>

## 제2절 자치단체간 협력의 이론적 토대

### 1. 정부간 관계모형(Intergovernmental Relations Model)

1960년대 이후 선진국 특히, 미국에서의 정부간 관계(IGR: Intergovernmental Relations)론은 정부간의 실질적 관계 변화를 설명하는 새로운 이론적 틀로 본격적으로 대두되기 시작하였다. 즉, 종래의 정부간 관계는 주로 연방정부와 지방정부간의 수직적, 일방적 관계에 초점을 맞추어 이들 두 계층의 정부가 별 상호작용없는 독자적인 기능의 수행에만 국한되었다. 그러나, 경제공황이후 연방정부의 기능이 확대되고 이로 인해 연방정부와 지방정부와의 관계가 급격히 변화하면서 정부간 관계는 연방정부와 지방정부간, 지방정부와 지방정부간의 상호작용을 지칭하는 것으로 전이(轉移)되었다. 결국 정부간 관계는 모든 계층의 모든 정부간의 관계를 포괄하

---

7) 사득환(2002), 전제서, pp.687-688.

는 개념으로, 정부를 구성하고 있는 인간요소, 즉 구성원과 구성원과의 상호작용이 중시되는 개념으로 발전하였다. 정부간 관계의 특성도 각 정부 구성원간의 관계를 일시적이거나 단편적인 것이 아니라 지속적이며 구조적인 것으로 보고 이에 대한 체계적인 관심을 강조하게 되었다.

정부간 관계에 대한 논의는 정부간 상호작용을 새롭게 정립할 필요성을 전제로 다양하게 전개되어 왔다. 이 가운데 특히, 중앙-지방간의 기능 및 사무, 재정 등과 관련하여 그것의 배분문제를 적극적으로 검토하여 정부간의 실질적인 관계변화를 뒷받침하고 이를 제도화하자는 논의는 지방자치 선진국에서 뿐만아니라 최근 우리나라에서도 활발하게 추진되고 있다.<sup>8)</sup> 그러나 정부간 관계 논의는 정부간의 기능배분은 물론 지방정부간 조정과 협력에 대한 논의까지 확대되고 있다. 즉, 광역-기초자치단체간의 뿐만아니라 광역-광역, 기초-기초자치단체간의 협력의 문제를 포함하는 추세이다. 왜냐하면 지방자치제의 진전은 필연적으로 지방정부간의 대등한 수평적 관계로의 변화를 초래하고, 이는 지방정부간의 권한 혹은 이해관계를 둘러싸고 분쟁과 협상 등 정치적 특성을 높게 띠고 있다고 판단한 결과이다. 이를 극복하고 원활한 상호작용을 정착시키기 위해서는 결국 수평적, 비권력적 대등관계에 입각한 사전적 해결수단으로 자치단체간 협력의 필요성이 더욱 높아질 수밖에 없다.

자치단체간 협력을 정부간 관계론적 맥락에서 구명하려고 할 경우 정부간 관계특성, 협력의 형태와 지속성 등을 유형화시킨 Wright(1978)의 모형이 훌륭한 준거틀을 제공한다. Wright(1978)는 정부간 관계를 협력적 분리형(seperated-authority model), 중첩적 권위형(overlapping authority

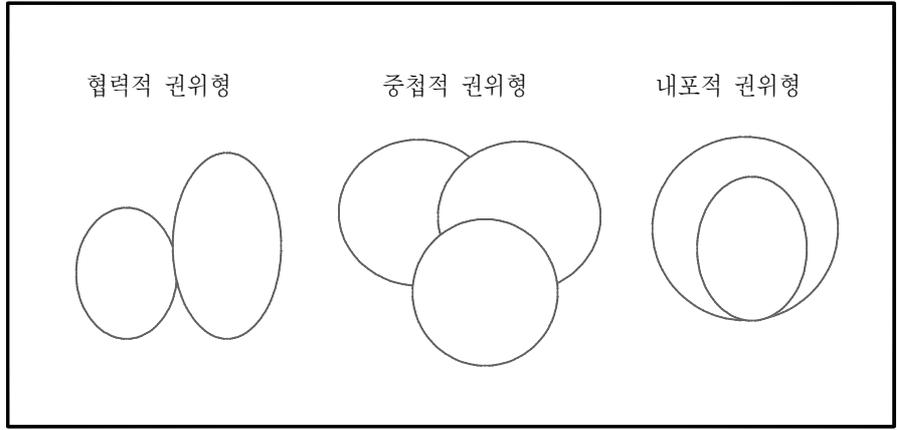
8) 유재원(1996), 안성호(1997), 홍준형(1998) 등이 중앙-지방간 그리고 광역-기초간의 기능 및 사무배분 나아가 자원배분 까지 적극적으로 검토되어야 한다고 주장하고 있다.

model), 내포적 권위형(inclusive authority model)으로 <그림 2-1>와 같이 구분하고 있다. 먼저 내포적 권위형은 과거 중앙집권적, 권위주의적 정치행정시스템하에서 지방정부가 중앙정부에 일방적으로 의존적이면서 위계적(hierarchical)인 관계에 있는 것을 말하여 전통적인 수직적, 통제적 관계가 그 특징이다. 협력적 권위형은 지방정부가 중앙정부와 독립적이면서 자율성을 띤 관계를 맺는 것을 지칭한다. 특히, 협력적 권위형은 중앙-지방정부간, 지방정부 상호간에 갈등과 분쟁이 표출되는 과도기적 정부관계를 의미하고 있다. 그리고 중첩형 권위형은 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간에 의존적이면서 협상관계가 형성되어 있는 최근의 정부간 관계를 대변한다. 이 모형은 Wright가 가장 이상적인 실천모형으로 제시한 것으로 지나치게 단순하다는 비판이 있으나,<sup>9)</sup> 제한된 권력분산, 상호의존성, 영역의 제한적 자율성, 협상·교환관계와 협력, 그리고 경쟁을 본질을 한다는 측면에서 의미가 크다. 이처럼 정부간 관계에 관한 논의는 지방정부간의 관계를 비권력적 측면에서의 협력관계를 본질로 하며, 그 속에 경쟁과 협력, 교환과 협상을 내재하고 있는 특징을 갖고 있다.

---

9) Wright, D.S(1988). op.cit, p. 40.

&lt;그림 2-1&gt; Wright의 연방-주-지방관계의 모형



## 2. 교환모형(Exchange Model)

자치단체간 협력은 교환모형(exchange model)의 입장에서 설명이 가능하다. 교환모형은 조직간의 관계를 교환이라는 관점에서 파악하고자 하는 모형으로 Levin and White(1961), Tuite(1972), White(1974)등이 주장하였다. 교환모형에 의하면, 모든 조직은 근본적으로 자기 이해관계(self-interest)에 따라 운영된다고 가정하고 일정한 조직들간의 관계는 참여조직들이 관계유지를 통해서 상호이익이나 소득(mutual benefits or gains)을 얻을 수 있다고 판단할 때 형성된다는 것이다. 즉, 특정조직은 독자적으로 존립하는 것보다는 상호작용을 통하여 조직목표를 쉽게 달성할 수 있다고 인식하기 때문에 내부적으로 다른 조직과 협력적 관계를 형성하고자 하는 동기가 부여된다는 것을 강조한다.

이러한 관계형성은 특히, 자원이 부족과 고갈 해결, 조직영역의 유지와

유통자원의 활용, 조직의 일처리방식을 존속 하고자 하는 경우에 그러한 경향이 더욱 강하게 나타나며,<sup>10)</sup> 이를 위한 조직간 상호작용은 고도의 갈등과 협상과는 달리 협력과 문제해결 측면에서 훨씬 강하게 현시되는 특성이 있다. 왜냐하면 해당조직은 공동이익을 극대화하기 위해 그들의 노력을 조정하려는 동기유발이 갈등적 국면이나 협상적 관계의 형성시보다 훨씬 강하게 나타나기 때문이다. 교환모형은 결국 조직간의 관계형성 특히, 협력적 관계구축을 힘과 권력적 우위에 의해 비자발적 혹은 강제적으로 발생하는 이른바 비대칭적 교환관계(asymmetrical exchange relationships)로 파악하는 것이 아니라, 조직간의 상호이익을 수수(收受)함으로써 상호보완적 혹은 상호의존적 관계를 자발적으로 형성하는 대칭적 교환관계(symmetrical exchange relationships)로 파악하고자 하였다.

<그림 2-2> 상호작용(협력)의 조건과 이익

		A 자치단체 이익	
		고	저
B 자치단체 이익	고	A	B
	저	C	D

자료: Schmidt, and Kochan(1977). op. cit., p.224.

10) Aiken, M and Jerald Hage(1968). "Organizational Interdependence and Inteorganizational Structure," American Sociologica Review, 33, p.916.

교환모형에 의하면 조직간 관계형성 특히, 협력적 관계의 빈도는 대칭적 상황에서 유발되는 상호이익의 정도에 따라 결정되는 함수관계로 파악되고 있다. 즉, 참여조직간 상호이익의 정도가 높으면 높을수록 상호작용의 빈도가 높아지는 반면 상호이익의 정도가 낮거나 별로 기대할 수 없는 경우에는 상호작용의 동기유발이 약해진다는 것이다. 이를 자치단체간 협력관계에도 원용해 보면 아래 <그림 2-2>와 같이 4가지 경우로 나타낼 수 있다. 참여자치단체간에 상호이익의 기대가 높은 A의 경우에는 협력과 같은 상호작용의 빈도수가 매우 높으며, 상호이익의 기대가 낮은 D의 경우에는 상호작용이 전혀 발생하지 않는다는 것을 예측할 수 있다. 이러한 대칭적 상황을 제외한 B와 C의 경우에는 참여자치단체간의 권력적 종속관계에 의해 상호이익의 정도가 결정되고 이에 따라 협력빈도수도 중간단계의 수준에 해당된다고 예측한다.<sup>11)</sup>

### 3. 협상모형(Negotiation Model)

협상이란 공통적이면서 상반되는 이익의 조합을 새롭게 변화시키려고 개인이나 조직, 그리고 국가가 명시적으로 상호작용하는 과정이나 행태로서

11) 비대칭적 상황에서 Schmidt and Kochan(1977)은 상호작용으로부터 얻는 이익이 낮다고 인식하는 조직이 상대조직을 다음과 같이 인식할 때 두 조직간의 상호작용 빈도수는 많아진다고 가정하고 있다.

- (a) 자기조직과 상응하는 목표를 지니고 있을 때
- (b) 자기조직의 기능수행에 중요하다고 판단될 때
- (c) 자기조직에 대해 많은 영향력을 가지고 있을 때 그리고
- (d) 협상과 갈등 지향적인 전술의 영향력을 활용함으로써 상대조직 이익추구에 공격적으로 행동할 때

지칭된다.<sup>12)</sup> 협상은 다수의 이해당사자들이 가능한 복수의 대안들 중에서 그들 전체가 수용할 수 있는 특정대안을 찾아가는 동태적 의사결정과정으로 이해된다. 협상론적 입장에서의 자치단체간 협력이란 어떤 공통된 문제에 대하여 관련 자치단체간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해나가는 협상과정으로 파악된다. 즉, 자치단체간 협력이라는 것은 협상이라는 수단을 통해 주고받는 하나의 교환관계로서 공통된 관심사나 갈등관리의 일환으로 수용가능한 행동대안을 형성하기 위해서 상호간의 입장을 조정하는 의사결정과정으로 파악될 수 있다.

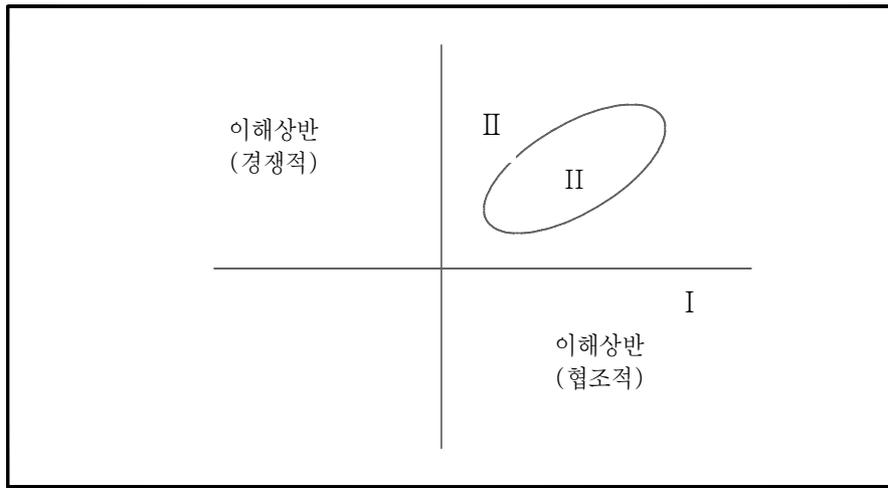
일반적으로 협력의 과정으로서의 협상이 일어나는 장은 당사자간의 이해가 상반되거나 경쟁적이며 심지어는 적대적인 측면이 있는 동시에 또 그 이해관계가 상호보완되거나 협조적이며 나아가서는 동반자적 측면을 내포하고 있는 것이 특색이다. <그림 2-3>에서와 같이 다면적 이해관계를 다루는데 효과적인 갈등관리 혹은 공동이해증진 전략으로서 협상은 타원안과 같이 상호보완적인 성격과 상호경쟁적인 성격이 공존하는 곳에서 협상활동은 진행된다. 여기서 상호보완적인 성격이 강한 즉, 공공서비스 공동제공, 생활편의시설의 공동설치 등의 상생적(win-win) 상황에서의 협상은 상호이익을 증진시킬 수 있는 반면, 이익유발시설 혹은 혐오시설 설치 등과 같은 상호경쟁적이거나 영합적(win-lose)상황에서의 협상은 투쟁적인 요소가 큰 협상상황으로 협상과정이 비효율적이며 갈등이 증폭되고 협상결과에 대해서도 당사자 모두가 불만을 가지는 경우가 허다하다. 협상론적 입장에서의 자치단체간 협력은 엄격한 의미로 해석한다면 바로 전자의 경우를 대부분 지칭하며 협력의 긍정적 효과를 포착하고자 한다. 후자의 경우는 자치단체간 협력의 실패 혹은 갈등적 협상과 유사한 상황으로 협력의 부정적 효과를

12) 이달곤(2000), 「협상론 - 협상의 과정, 구조, 그리고 전략」, 법문사, p. 15.

유발하는 것으로 받아들여 질 수 있다.

협상론적 입장에서의 자치단체간 협력은 협력의 긍정적 효과 즉, 상호이익의 증진에 치중하는 양상을 보이기는 하나 이러한 효과를 창출하는데 결정적인 영향을 주는 것이 바로 협상력이다.

<그림 2-3> 협상의 장



자료: 이달곤(2000). 전계서, p.18.

협상력은 상호작용과정에서 협상당사자는 자신의 이해에 관련된 정보를 통제하면서, 자신이 의도한 방향으로 상대방의 판단을 유도하는 힘 혹은 능력이다. 이러한 협상력은 의도된 협상결과를 만들어 낼 수 있는 능력으로 협상자원(negotiation resources)을 얼마나 효과적으로 동원하여 협상목표를 달성하는데 적절히 사용되는가에 따라 그 크기가 달라진다. 자치단체간 협력을 협상과정으로 파악할 경우 협상력은 상대방 혹은 상대자치단체와의 협상과정에서 상호이익을 증진하고 빈번한 상호작용을 도모하면서 가급적 피동

적, 갈등적 상호작용을 최소화할 수 있는가 하는 능력으로 파악될 수 있다. 이러한 협상력은 자치단체간의 권력적 관계, 내부적 행·재정역량, 협력당사자의 전문성등에 의해 직접적인 영향을 받으며 특히, 협상과 토론의 문화적 맥락이 깊이 개재되어 있다는 것은 부인할 수 없다.<sup>13)</sup>

#### 4. 공동생산 혹은 공동생산적 접근모형(Coproduction or Coproductive Approach Model)

공동생산이라는 개념은 Ackoff & Emery(1972)에 의해 최초로 사용되어 원래 공공정책에 영향을 받게되는 개인이나 집단은 각기 목적지향적인 고유한 특성을 가지고 있으며, 따라서 정책의 최종 산물 즉, 공공생산은 정책주체와 정책대상간의 목표지향적인 상호작용을 통한 공동생산적 참여과정을 거치기 때문이라고 지적하고 있다. 공동생산적 접근에서 자치단체간 협력은 참여자치단체가 목표지향적인 상호작용을 통한 공동생산을 창출하는 과정 즉, 공동생산적 참여과정으로 간주된다. 다시말해서 협력대상이 되는 자치단체들이 공동생산적 참여자로서 직접적으로 참여함으로써 그들간에 상호작용을 통해서 각종 공공재 또는 공공서비스를 생산하는 과정으로 파악된다. 여기서 공동생산적 참여자간 상호작용형태는 협상적 행태를 전제로 하는 교환거래적 행태가 주로 해당되나 부분적으로 갈등적 행태도 한정적으로 활용 될 수 있다.<sup>14)</sup>

13) 우리나라의 경우에는 우리사회에 존재하는 권력의 불균형, 사회적 신뢰성, 관행등이 협상을 근본적으로 불가능하게 만드는 것으로 아직 이러한 협상문화의 미정착이 지방정부간 문제해결을 어렵게 만들고 있다고 지적한다.(박호숙 2001)

14) Ackoff, R. and Fred E. Emery(1972). On Purposeful Systems. Chicago:

공동생산적 참여과정으로서 협력은 자치단체간 상호작용이 대칭화된 수평적 관계에 기초하고 의사결정의 패턴이 분권화되어 있어 사업시행과 관련된 자원배분이나 의사결정과정에 있어 자치단체간 조정·협상과정을 거친다. 따라서 공동생산모형에 의한 자치단체간 협력은 자치단체간에 공동으로 협력사업을 정의하고, 계획 및 설계, 그리고 추진을 다루는 공동참여적 과정으로, 그 적용영역도 협력요소 혹은 생산요소를 소유한 다양한 주체가 참여할 수 있음으로 점차 확대되는 추세에 있다. 예컨대, 이 모형에 의한 적용영역 가운데 하아드(hard)형과 소프트(soft)형 분야로 구분할 수 있는데, 종래에는 주로 소프트형에 활발하게 적용되어 왔으나, 하아드형인 도시재개발사업, 주거환경개선사업, 택지개발사업, 공업단지개발사업, 혐오시설 입지등에 까지 공동생산적 접근형의 협력영역이 확장되고 있다.<sup>15)</sup>

자치단체간 협력은 목표지향적 상호작용과정으로 이의 근본적인 작동 준거로는 갈등·협상과정을 상정하기도 하고 다른 한편으로는 교환거래과정을 제안하기도 한다. 대부분 협력이라는 상호작용과정은 조정·협상적 행태를 전제로 하는 교환거래관계로 참여자치단체간에 다양하게 교차되어 나타난다고 보고 있다.<sup>16)</sup> 여기서 공동생산적 참여자들간의 상호작용은 크게 참여자의 개인적 속성 및 참여자의 집단적 특성과 관련된 결정인자에 영향을 받는다. 개인적 속성은 개인의 심리적, 내부적 성향인 특성과 그러한 특성을 둘러싼 환경적 요인내지 상황적 특성(제도적, 정치·행정적, 경제적 요인)에 의해 결정되는 반면에, 집단적 특성은 영향(influence)과 상호의존성(interdependence)을 기준으로 상호작용적, 상호독립적, 반작용적(협

Aldine & Atherton, Inc. p. 18.

15) 이성근(1993), “공공정책과정에 있어서 공동생산적 참여의 집행과정과 결과에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 행정학 박사학위논문, p.19.

16) 상계서, p. 44.

상적, 중재적)으로 구분이 가능하다는 것이다.<sup>17)</sup> 이러한 개인적 그리고 집단적 특성에 입각한 상호작용 즉, 협력과정의 빈도와 강도는 개인이나 집단의 상호작용적 성향이 클 때 즉, 개인의 입장에서는 개인특성과 내부성향 그리고 환경적·상황적 요인이 복합화된 상황에서, 집단의 경우에는 영향력과 상호의존성이 큰 상호작용적 집단인 경우에 보다 활발하게 일어난다는 것이다. 결국 이러한 개인 혹은 집단특성 결정론적인 상호작용 혹은 협력 과정은 개인과 집단을 동시에 구성요소로 하는 자치단체의 경우에도 그 빈도와 결과를 그대로 적용할 수 있을 것이다.

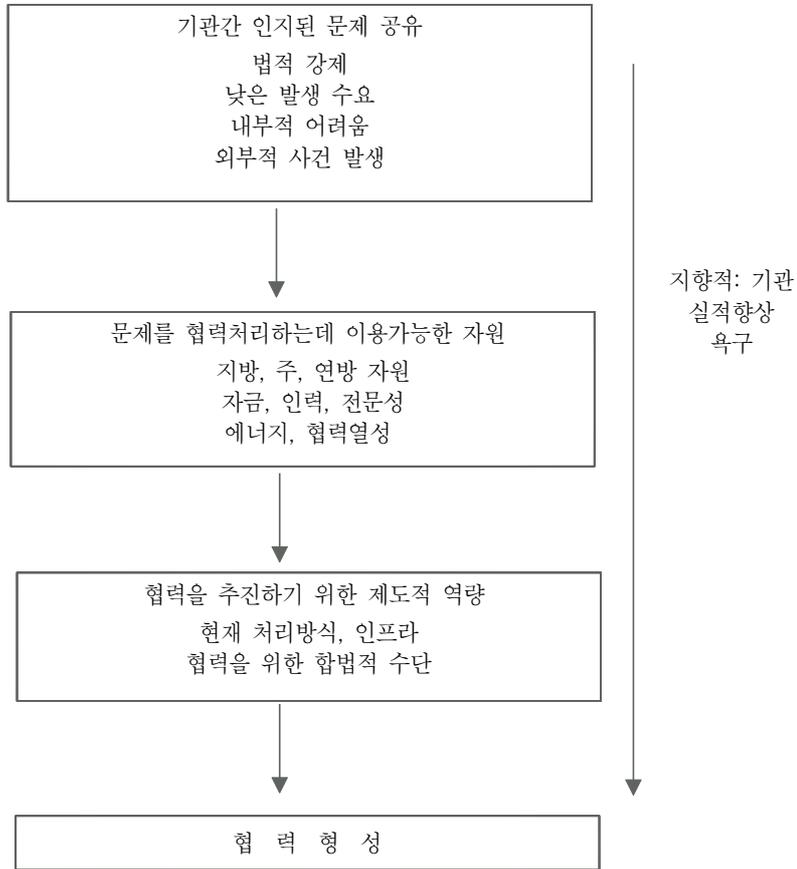
## 5. 협력과정모형(Process Model of Cooperation)

협력과정모형에서 자치단체간 협력은 협력을 형성·촉진하는 요인 혹은 지향적 힘(directional forces)들이 내부적으로 적절하면서 적시에 혼합되고 이들간의 상승적 작용을 통하여 외형적으로 나타난 결과로 보고 있다. 이러한 요인들은 별개로, 순차적으로 작용하는 것이 아니고 거의가 혼합적, 연속적으로 작용함으로써, 자치단체간 협력을 그 근처에 존재하는 조직간 관계의 사회경제적 맥락이나 행태적 맥락을 탈피하여 단순히 조직간의 관계 형성에 직접적으로 영향을 미치는 변수들의 상호작용으로 파악한다.

---

17) 상계서, pp. 23-25.

<그림 2-4> 기관간 협력의 과정모델



협력과정모형에서는 자치단체간 협력을 유인하는 가장 근본적인 힘은 간혹 산발적인 환경변화에 기인하기도 하고 부분적으로는 매우 체계적이기도 한다. 자치단체간 협력을 유발하는 산발적 힘은 예기치 않은 문제의 심각화, 단체간 직원들의 유대와 이의 활용가능성, 외부자금의 갑작스런 지원

등에 의하여 발생하는 경우가 많으며 이에 따라 자치단체간 협력이 용이하게 추진되는 경우가 많다.

한편, 협력형성의 체계적인 힘 혹은 동기는 바로 기관의 실적을 향상시키려는 욕구(performance demands)라고 파악하고 있다.<sup>18)</sup> 실적향상에 대한 새로운 욕구가 협력에의 장애를 극복하고 협력과정의 연속적 단계를 준수하는 동기로 작용한다는 것이다. 이러한 실적향상 욕구는 때로는 제도적 근거 즉, 관련법규 혹은 상급기관의 지시명령 등에 의존하는 경우가 있으며, 자치단체의 내부적 곤경이나 압력으로부터 도출되기도 한다. 어쨌든 실적향상 욕구로부터 출발하는 조직 혹은 자치단체간 협력은 협력의 실질적 형성과 가시적 효과를 담보하는데는 <그림 2-4>와 같은 몇단계의 독립된 절차를 밟는다.

일차적으로 어떤 조직 혹은 자치단체가 협력의 필요성을 느끼고 이를 선택하려고 할 경우, 협력의사를 실질적 협력형성으로 전환하기 위해서는 3가지의 사전조건과 외부유도(誘導)력이 필요하다는 것이다. 즉, 자치단체간에 전문성 그리고 협력의욕이 제대로 동원되지 않으면 실질적 협력은 실행에 옮겨지기가 불가능하다. 세 번째는 협력사업을 추진하기 위한 제도적 역량이 필요하며, 이는 현재 추진메카니즘을 활용하거나 새로운 제도적 인프라를 구축하는 것까지 포함한다. 여기서 중요한 것은 제도적 메카니즘의 합법성과 정당성을 확보하는 것으로 특히, 그것의 활용이 협력사업 목적을 위해 정당하다고 받아들여져야 한다. 상기 3가지의 전제조건이 반드시 충족되어야 협력과정의 연속적 단계를 밟을 수 있으며 이중 한가지 조건이라도 충족되지 못하는 경우에는 협력이 불가능해진다.

---

18) Weiss, J.A.(1987) "Pathways to Cooperation among Public Agencies," Journal of Policy Analysis and Management, Vol.7, No.1, p. 98.

협력과정모형은 종래의 앞서 지적된 협력모델보다는 자치단체간 협력의 패턴을 보다 정확하게 특징지우고 있다고 볼 수 있는데, 이는 바로 일선행정현장에서 직면하는 협력장애요인에 대하여 상당한 배려를 하고 이를 적절하게 취급함으로써 협력성과를 최대화할 수 있다고 판단하기 때문이다. 이런 맥락에서 협력과정모형은 자치단체간 협력적 노력이 성공하기 위해서는 절대불가결한 협력적 요인 즉, 재정적 잇점, 전문가적 판단, 정치적 잇점, 문제해결, 불확실성 경감, 그리고 법규준수를 모형안에 내재화시키고, 이들을 체계적으로 구분하여 단계에 따라 연결시킴으로써 협력성과를 기대하고자 하였다.

### 제3절 자치단체간 협력과 협력사업

#### 1. 자치단체간 협력사업의 의의

앞서 언급된 바와 같이, 협력이란 어느 일방의 편파적이고 독점적인 이익관계가 아닌, 협력당사자간의 대등한 상호관계성을 유지하면서 공동이익과 목적을 달성하고자 하는데서 출발하게 된다. 자치단체간 협력에는 지방자치단체가 수행하고 있는 모든 활동이 그 대상이 될 수 있으며, 특정한 활동을 중심으로 인접 혹은 원격자치단체와 협력관계가 실질적, 구체적으로 형성되어 공동으로 사업화하여 추진할 경우 이를 협력사업이라 지칭한다. 이러한 협력사업은 그 대상과 내용이 매우 광범위하여 다양한 기준에 의하여 분류될 수 있다. 가장 일반적으로는 협력사업의 외양적 형태에 따라 물리적 속성을 가지는 시설설치와 같은 유형적 협력사업과 무형적 특성을 가지는 친

선교류 등과 같은 소프트웨어적 협력사업으로 구분할 수 있다. 협력사업은 결국 공동추진을 통해 구체화되고 그 추진효과의 공유를 통하여 공동이익을 도모할 수 있으므로 이러한 과정에 개입되어 있는 관련기준들, 예를 들면 협력 방식, 협력 강제성, 협력 자치단체대상 등에 의해 분류되기도 한다.

## 2. 자치단체간 협력사업의 분류

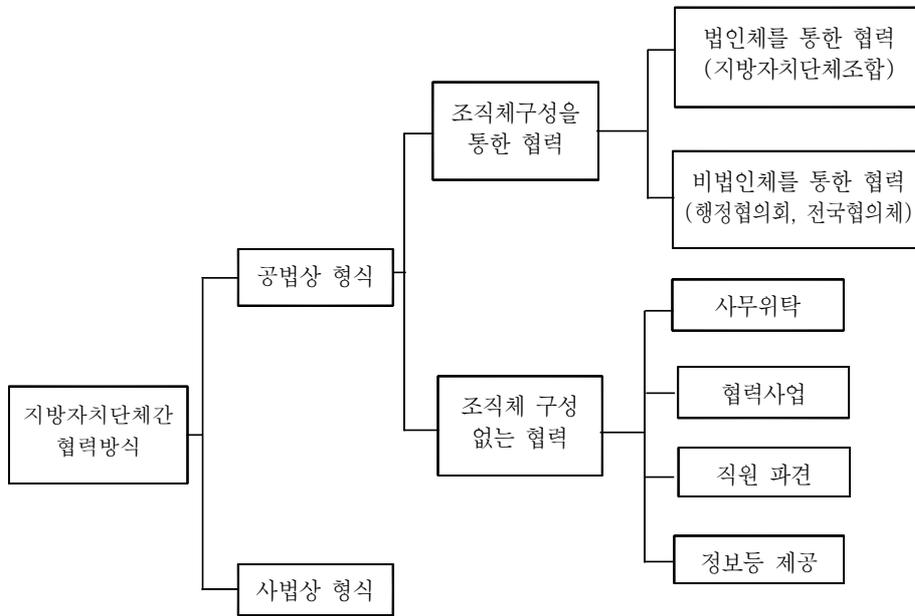
### 가. 협력방식에 의한 분류

#### 1) 공법상 협력방식

자치단체간 협력방식은 크게 협력방식의 제도상 근거에 따라 공법상 협력과 사법상 협력으로 대별할 수 있다. 공법상 자치단체간 협력방식은 「지방자치법」을 위시해서 □지방공무원법□ 등 지방자치 관련법에 근거를 두고 있으며 협력 자치단체간 상호합의에 의한 공동조직체가 구성되는지의 여부에 따라 두 가지 방식으로 나눌 수 있다.

먼저 조직체 구성을 통한 협력이란 관련 법에 따라 자치단체간 협력을 위한 별도의 조직(기구)을 설치하여 다른 자치단체와 소관사무를 공동으로 처리하는 방식으로써 이는 다시 조직체가 법인격을 갖는지의 여부에 따라 법인체를 통한 협력과 비법인체를 통한 협력으로 재분류할 수 있다. 현행 지방자치법은 법인체를 통한 협력방식으로 지방자치단체조합을 규정하고 있으며 비법인체를 통한 협력방식으로는 행정협의회와 지방자치단체장 등의 전국적 협의체를 규정하고 있다.

<그림 2-5> 지방자치단체간 협력방식의 종류



다음으로 조직체를 구성하지 않는 협력이란 자치단체간 협력을 위한 별도의 조직(기구)의 설치없이 다른 자치단체와 소관사무를 공동으로 협약 및 협의를 거쳐 처리하는 기능적 협력방식(functionaal cooperation)을 말한다. 구체적으로는 지방자치법에 규정되어 있는 사무위탁이나 □지방공무원법□에 근거를 둔 직원의 파견 등을 예로 들 수 있다(그림 2-5 참조).

## 2) 사법상 협력방식

지방자치단체는 그 임무를 고권적(공법적)으로 수행하도록 규정되어 있는 경우를 제외하고는 모든 사법형식을 통해 서로 협력할 수 있다. 예컨대

자치단체간 협력을 위해 상법상 주식회사나 제3섹터형태의 조직을 공동으로 설립할 수 있으며<sup>19)</sup> 민법에 의한 사단법인이나 재단법인을 공동으로 설립하여 일정한 사무를 수행하게 할 수 있다.<sup>20)</sup>

보통 사법에 의한 자치단체간 협력은 경제관련 사무에서 활발하게 나타나는데 국가감독을 직접적, 계속적으로 받는 공법상 조직보다 기동성과 적응성이 뛰어난 장점이 있다.

#### 나. 협력의 강제성에 따른 분류

자치단체간 협력은 협력의 강제성 여부에 따라 자발적 협력과 비자발적 협력(강제협력)으로 분류할 수 있다. 우선 자발적 협력이란 관계 자치단체의 자발적인 의사에 기초하여 협력이 추진되는 경우로써 지방자치단체간 협력은 자발적 협력이 원칙이다. 협력이란 공동의 목적과 이익을 위해 추진되는 것인 만큼 자치단체간 협력도 당사자의 자유의사에 따라 이루어지는 것은 매우 당연하다. 따라서 법에 강제협력이 명시된 경우를 제외하고는 모든 협력은 자발적 협력에 해당한다고 볼 수 있다.

그러나 이와 같은 협력의 자율성 원칙에도 불구하고 실질적으로 법에 의해 예외적으로 자치단체간 협력이 강제로 의무화되어 있는 경우가 없지 않다. 예를 들어 □지방자치법□ 제153조에 의하면 지방자치단체조합의 경우 행정자치부장관은 공익상 필요한 경우에 지방자치단체조합의 설립·해산

19) 지방의 해외통상교류를 촉진하기 위하여 자치단체와 지역상공인이 공동출자하여 주식회사형태의 법인을 설립하는 경우를 예로 들 수 있다.

20) 행정자치부 산하기관인 한국지방행정연구원, 한국자치단체국제화재단, 자치정보화지원재단 등은 지방자치단체의 공동 이익을 위하여 시도간 공동 출연으로 설립한 재단법인의 사례이며 기초자치단체간 사례로는 안양시와 군포시가 공동으로 설립한 재단법인인 지역정보센터를 들 수 있다.

또는 규약의 변경을 명할 수 있도록 규정함으로써 사실상 강제협력을 제도화하고 있다.

한편 지방자치단체조합의 경우와 같이 법률에 강제협력을 명시하고 있지는 않지만 법률의 규정에 의하여 2 이상의 자치단체에 걸쳐 광역적 개발을 목적으로 국가가 권역을 지정하는 경우도 강제성을 띤 협력의 사례라 할 수 있다. □국토의계획 및 이용에관한법률□ 제10조 제1항에서는 광역도시계획의 수립·집행을 위하여 건설교통부장관이 2 이상의 특별시, 광역시 또는 시와 군의 관할구역의 전부 또는 일부를 「광역계획권」을 지정할 수 있으며 제11조에서는 필요한 경우 직권으로 광역도시계획을 수립할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 □지역균형개발 및 지방중소기업육성에관한법률□ 제4조 제1항에 의거하여 건설교통부장관은 대도시권, 신산업지대권, 연담도시권 등에 광역적으로 개발할 필요가 있다고 인정되는 경우 2 이상의 자치단체를 포함하는 지역을 광역개발권역으로 지정하여 개발할 수 있으며 이 경우에도 필요한 경우 건설교통부장관이 직권으로 광역개발사업계획을 수립할 수 있도록 권한을 부여하고 있다(같은 법 제5조 제2항).<sup>21)</sup> 아울러 동 법에 의해 추진되고 있는 개발촉진지구개발이나 특정지역개발도 2 이상의 자치단체를 대상으로 하는 개발사업이면서 중앙정부가 직권으로 지구지정을 할 수 있도록 제도적으로 보장하고 있다는 점에서 광역권개발과 마찬가지로 어느 정도는 강제성이 부여되어 있다고 볼 수 있다.

국가에 의한 강제협력은 자치단체의 조직권 등 자치고권에 대한 특별한 침해가 될 수 있기 때문에 원칙적으로 법률에 의해서만 허용되며 급박하고

21) 광역도시계획이나 광역개발사업계획의 권역을 지정하거나 계획을 수립할 때 관계 지방자치단체의 의견을 듣거나 협의를 거치도록 부분적인 배려가 있기는 하지만 이는 단순히 절차요건에 불과하다(□국토의계획및이용에관한법률□ 제10조 제3항 및 □지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률□ 제4조 제3항 내지 제5조 제1항).

중대한 사유가 있을 때에 한해서 인정되어야 한다. 즉 협력의 절실한 필요성에도 불구하고 협력이 이루어지지 않는 경우에 동원할 수 있는 불가피한 보완적 수단으로 이해해야 하며 협력대상사무도 위임사무와 필요적 자치사무에 국한되어야 한다.<sup>22)</sup>

#### 다. 협력 자치단체 종류별 분류

협력 자치단체의 종류에 따라 자치단체간 협력을 분류하는 기준은 보는 관점에 따라 ①자치단체계층 기준과 ②행정구역상 소속 기준의 두 가지 기준에 따라 유형을 분류할 수 있다. 먼저 자치단체 계층기준에 의한 협력사업 분류는 협력 자치단체가 위치나 행정구역상 소속에 관계없이 자치단체계층의 동일여부에 따른 분류로써 수직적 협력과 수평적 협력으로 나눌 수 있다. 수직적 협력은 계층을 달리하는 자치단체간 협력으로써 광역자치단체와 기초자치단체간 협력이며 수평적 협력은 동일 계층의 자치단체간 협력으로 광역자치단체간 협력과 기초자치단체간 협력이 포함된다. 한편 행정구역상 소속을 기준으로 한 협력사업의 분류는 협력 자치단체의 계층적 위상에 관계없이 동일한 시도에 속하는지의 여부에 따른 분류로써 시도내 협력과 시도간 협력으로 구분된다.

따라서 모든 자치단체간 협력은 두 가지 기준이 동시에 적용되어 <표 2-1>과 같이 협력 자치단체의 종류에 따라 다섯 가지 유형으로 분류된다.

- ① 유형 : 시도를 같이하는 광역-기초간 협력
- ② 유형 : 시도를 달리하는 광역-기초간 협력
- ③ 유형 : 시도를 같이하는 기초자치단체간 협력

22) 김명현·유지태(2000) 「지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향」, 한국법제연구원, p. 21.

- ④ 유형 : 시도를 달리하는 광역자치단체간 협력
- ⑤ 유형 : 시도를 달리하는 기초자치단체간 협력

<표 2-1> 협력 자치단체 종류별 협력 유형

구 분		행정구역상 소속			
		같은 시도내 협력		다른 시도간 협력	
자치 단체 계층	수직적 협력	①유형	- 시도를 같이하는 광역 - 기초간 협력 예) 강원도와 태백, 삼척, 영월, 정선의 카지노 사업 공동참여	②유형	- 시도를 달리하는 광역 - 기초간 협력 예) 부산시와 경남 김해시의 김해교 재가설공사 공동 참여
	수평적 협력	③유형	- 시도를 같이하는 기초자치단체간 협력 예) 파주시와 김포시의 소각장과 매립장 공동설치	④유형	- 시도를 달리하는 광역 자치단체간 협력 예) 부산시와 경남의 광역 상수도 건설
				⑤유형	- 시도를 달리하는 기초 자치단체간 협력 예) 서울시 마포구와 경기 도 고양시의 폐기물처 리시설 협약

일반적으로 자치단체간 협력은 계층을 같이 할수록, 그리고 행정구역상 소속을 같이 할수록 업무의 유사성과 연관성이 크고 상호이해관계가 많으며 권한이 대등하기 때문에 발생하는 빈도가 높다. 참고로 2001년도 자치단체들의 협력사업(협약에 의한 공동사무처리) 총 158건의 분포를 협력자치단체 종류별로 보면 ①유형 10건(6.3%), ②유형 13건(8.2%), ③유형 58건(36.7%), ④유형 56건(35.4%), ⑤유형 21건(13.3%)으로 ③유형> ④유형> ⑤유형> ②유형> ①유형의 순으로 나타났다. 동일 계층의 자치단체간 협력이 전체의 85.4%를 차지하는 반면 동일 행정구역상 소속의 협력은

43.0%여서 계층의 동일성이 동일 행정구역의 소속보다 자치단체간 협력에 큰 영향을 미치고 있다. 특히 같은 수직적 협력 중에서는 시도를 같이하는 협력(①유형)보다 시도를 달리하는 협력(②유형)이 더 많은 것을 볼 수 있는데 우리 나라의 광역자치단체와 관할 기초자치단체간 비대칭적 권력관계에서 볼 때 다소 특이한 결과로 볼 수 있다.<sup>23)</sup>

#### 라. 기타 협력사업의 특성에 따른 분류

자치단체간 협력사업은 협력사업의 성격, 공간범역, 목적과 내용 등에 따라 다양한 유형으로 분류할 수 있다. 먼저 협력사업의 성격에서 보면 도로 건설이나 하천정비와 같은 물적 협력사업과 정보교류, 시설의 상호개방, 인사교류 등과 같은 비물적 협력사업으로 구분되는 바, 전자는 공동투자를 전제로 하는 적극적 협력형태이며 후자는 별도의 비용투자가 없는 소극적 협력형태이다.

협력사업은 공간범역에 따라 지리적 연속공간상의 협력사업과 지리적 불연속공간상의 협력사업으로 나눌 수 있는데 전자는 협력사업 자체 또는 영향권이 지리적으로 연속되어 있는 인접 자치단체간 협력을 말하며 후자는 인접되어 있지는 않지만 기능적으로 동질적이거나 보완적인 자치단체간 협력을 뜻한다. 대부분의 자치단체간 협력사업은 인접 자치단체간에 발생하는 것이 보통이지만 연구개발이나 정보통신 등의 분야와 같이 지리적 근접성(geographical proximity)이 별 의미가 없는 분야에서는 최근 들어 협력이 점차 활발해지고 있다.

23) 조직간 협력에 관한 권력의존적 접근(power-dependency approach)에서 볼 때 한 쪽이 협력을 원하고 다른 쪽이 그렇지 않을 경우 협력을 원하는 측의 권력이 강할수록 협력할 확률이 크다(Schmidt and Kochen 1977: 220).

이밖에도 자치단체간 협력사업은 협력의 목적이나 사업의 내용 또는 분야에 따라 다양한 형태로 분류된다. 예컨대 단순한 분쟁해결 차원의 협력사업이 있는가하면 보다 적극적으로 특정한 목적을 달성하기 위한 협력사업(광역적 지역개발사업, 국책사업에 대한 협력사업 등)이 있으며 사업의 내용이나 분야에 따라서도 교통, 환경, 산업·경제, 교육·훈련, 연구·개발 등의 협력사업으로 분류가 가능하다.

<표 2-2> 협력사업의 특성별 분류

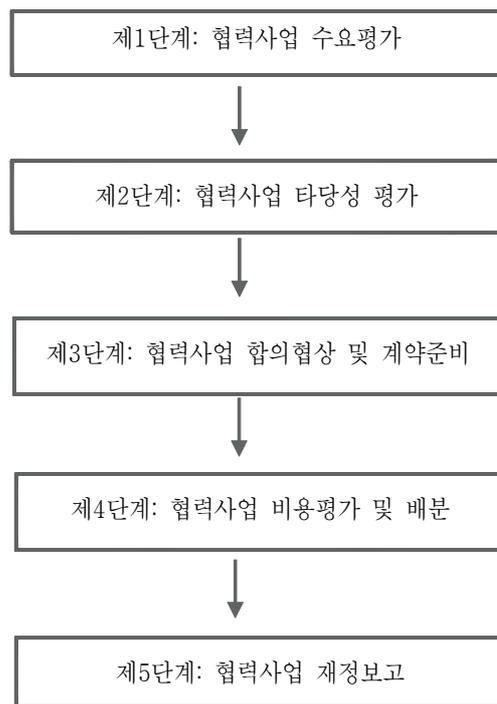
분류기준	협력사업의 종류(예시)
협력사업의 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 물적 협력사업(도로정비, 하천정비, 시설의 공동건설 등)</li> <li>- 비물적 협력사업(정보나 문화교류, 시설의 상호개방, 각종 이벤트의 제휴, 인사교류 등)</li> </ul>
협력사업의 공간범역	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지리적 연속공간상의 협력사업(인접 자치단체간 협력)</li> <li>- 지리적 불연속공간상의 협력사업(인접되어 있지 않으나 기능적으로 동질적이거나 상호보완가능한 지역간 협력)</li> </ul>
협력사업의 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분쟁해결 차원의 협력사업</li> <li>- 광역적 지역개발 차원의 협력사업</li> <li>- 국책사업에 대한 협력사업 등                             <ul style="list-style-type: none"> <li>•주력산업군집 형성을 위한 협력사업</li> <li>•신산업지대망 구축을 위한 협력사업</li> <li>•국토생태통합네트워크 구축을 위한 협력사업</li> <li>•하천유역권별 통합물관리체제 형성을 위한 협력사업</li> <li>•문화·관광지대 조성을 위한 협력사업 등</li> </ul> </li> </ul>

### 3. 자치단체간 협력사업의 추진절차

자치단체간 협력사업을 공동으로 추진하는 경우에 일정한 추진절차가 있다. 여기에는 협력사업수요평가, 협력사업타당성평가, 협력사업합의협상 및

계약체결, 비용평가 및 배분, 그리고 재정적 보고의 순으로 이루어지며, 각 단계가 종료되어야만 다음 단계로 이동하게 되나 긴급시에는 생략하는 경우가 빈번하다.

<그림 2-6> 자치단체간 협력사업 추진절차



제1단계로 「협력사업 수요평가」에서는 자치단체가 협력사업을 통해서 관련서비스를 비용효율적으로 혹은 만족효과적으로 제공할 수 있는가를 판단하는 것이다. 수요평가에서는 3가지의 핵심적 평가사항 즉, 비용절감, 효율

성증가, 신규서비스제공여부를 감안하여야 한다. 협력사업은 현재 독자적으로 수행하는 사업의 비용을 과연 절감할 수 있는가? 협력사업이 현재의 서비스제공 방식보다 훨씬 나아질 수 있는가? 그리고 협력사업이 주민들의 수요에도 불구하고 현재 제공하지 못하는 서비스를 제공할 수 있는가?가 여기에 해당된다. 만약에 협력대상이 되는 서비스에 대한 수요평가가 끝나 이들을 전부 혹은 일부 충족하는 경우 실질적인 협력단체를 모색하게 되는 바, 여기서는 인접자치단체가 일차적인 대상이 되고 대상서비스를 제공하지 않고 있는 자치단체도 협력대상이 될 수도 있다.

다음 「협력사업 타당성평가」 단계에서는 협력대상 자치단체가 선정된 후 합의계약을 체결하기 전에 사업의 타당성에 대한 평가를 실시하는 것이다. 사업타당성평가는 물론 복잡하고 장시간이 소요되는 작업이나 가급적 신속하게 이루어지는 것이 바람직하다. 사업타당성평가를 실시하는 경우에 몇가지 단계를 이행하는 것이 바람직하다. 즉,

- ① 협력사업(서비스제공)의 명확한 목표설정
- ② 서비스제공 방법과 서비스 수준(가급적 계량화)
- ③ 총비용과 분담비용
- ④ 협력의 경제적, 행정적, 운영타당성 평가 등

제3번째 「협력사업 합의협상 및 계약준비」 단계에서는 수요평가와 타당성평가가 끝난후에 합의계약을 위한 협상이 시작되어 최종 계약체결과 해당 자치단체의 의회승인까지 획득하는 것이다. 합의협상 및 계약준비 단계에서는 몇가지 중요하게 취급되어야 할 이슈가 있으며 이를 정리하면 다음과 같다. 먼저, 수입과 비용을 어떻게 배분할 것인가?, 인력을 어떻게 고용하고

그 보수는 어떻게 할 것인가?, 장비를 취득·소유·보관·운영·관리 및 임대 혹은 판매를 어떻게 할 것인가?, 채무에 대해 어떻게 대응하고, 누가 재무관리자가 될 것이며, 참여자치단체에 주기적 갱신과 재정적 보고의 범위와 시간을 어떻게 할 것인가?를 협상과정에서 신중하게 다루어야 한다. 끝으로 합의문에 대하여 참여자치단체의 검토가 반드시 이루어져야 한다.

다음으로 「협력사업 비용평가 및 배분」단계에서는 협력사업추진에 있어 중요한 쟁점이 되는 비용평가/배분을 하는 문제이다. 협력사업과 관련된 비용을 추정하고 이를 배분하는데 있어 최적의 방법은 없으나 참여자치단체의 회계방식과 정보수요 뿐만 아니라 사업특성에 따라 상이할 수 있다. 그러나 아래와 같은 기본적 지침은 반드시 충족되어야 하는 것으로 이를 열거하면,

- ① 계산의 용이성
- ② 필요정보의 구득용이성
- ③ 투명하고 공정한 결과
- ④ 시간준수

물론 협력사업비용을 결정하는데 가정 간단한 방법으로 사용되는 것이 바로 직접비용 방법으로 때로는 간단한 협력사업이나 긴급을 요하는 경우에 사용된다.

끝으로 「협력사업 재정보고」단계로 협력사업의 운영과 관련된 모든 정보, 즉 수입과 비용, 제공된 서비스와 기타 자료 등에 관한 것을 정리하여 참여자치단체나 외부보고를 위해 준비하는 것이다. 보고체계에 관한 사항은 미리 합의문에 포함시키는 것이 바람직하며, 그 합의문에는 어떠한 정보를 얼마나 자주 제공할 것인가를 분명하게 명시해야 한다.

## 제3장 지방자치단체간 협력사업의 추진실태와 문제점

### 제1절 사무위탁

#### 1. 제도의 개요

사무위탁은 1988년 지방자치법이 만들어질 때부터 명문화된 제도로서 현행 지방자치법 제141조에서는 지방자치단체 또는 그 장은 소관사무의 일부를 다른 자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리할 수 있도록 규정하고 있다. 사무위탁은 자치단체간에 걸친 광역문제에 가장 간편하게 대응할 수 있다는 점에서 가장 유력한 협력수단의 하나이다. 무엇보다도 지방자치단체의 협력 및 분업의 가능성을 확보하면서 지방자치단체조합과 같이 새로운 권리주체를 탄생시키지 않아 비용이 덜 들며 당사자의 의사에 따라 구체적인 내용의 결정이 가능하기 때문에 융통성과 적응성이 큰 장점을 가지고 있다.

사무위탁의 수요가 발생하면 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 이를 고시한 후 위탁처리할 수 있으며 동 법 제141조제3항에 사무위탁에 관한 규약에 포함할 사항을 규정하고 있다.

현행 사무위탁은 법적으로 공법상 계약에 해당하며 행정협정방식의 일환이면서 행정응원의 주요 수단이 되지만 지방자치법 제141조에 의하기 보다는 관례에 따른 협약의 체결, 조례, 규칙의 제정을 통해 시행되는 것이 대부분이다.<sup>24)</sup> 일반적으로 기존 시설을 타 자치단체가 이용하는 경우, 타 자치

24) 한표환(1997), 「광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단체간 협력방안」, 한국

단체가 수행하는 것이 보다 효율적인 사무, 특정 자치단체만이 수행할 수 있는 사무, 사무수행의 현지성을 높이려는 경우 등에 적합한 협력방식이다.

## 2. 추진실태

사무위탁은 신속·간편하게 자치단체간 협력사무를 처리할 수 있는 매우 유용한 제도이나 제도에 대한 경험부족 및 협상문화의 미성숙 등으로 아직까지 크게 활용되지 못하고 있는 형편이다.

행정자치부의 자료에 따르면 지방자치가 실시된 1995년 이후 지금까지 사무위탁의 총 실적은 38건으로 저조한 편이지만 최근 2000년부터 자치단체 종합평가의 평가항목에 사무위탁의 추진실적이 포함된 이후 사무위탁에 대한 인식이 전환되어 협력의 사례가 증가하는 추세에 있어 1995~1999년 12건이던 실적이 2000년 한 해 동안 21건으로 늘어났다. 위탁분야별로는 상하수처리장이 15건으로 가장 많고 그 다음이 도로건설 7건, 쓰레기소각장 6건, 행정기능 4건, 교육 3건, 수익사업 2건 등으로 나타나 상하수처리장이나 쓰레기소각장 등 공공시설의 공동설치·이용이 아직까지 주종을 이루고 있다. 협력기관별로는 광역-광역간 위탁이 12건, 기초-기초간 위탁이 25건으로 1건을 제외하고는 거의 대부분이 동일 계층의 자치단체간 수평적 협력으로 나타나고 있다.<sup>25)</sup>

지방행정연구원 연구보고서 제279권, p.31.

25) 사무위탁 총 38건 중 광역-기초간 위탁은 1건으로 1997년 고양시 창릉천 수계 생활오수를 서울시 난지하수처리장에서 처리하고 비용을 부담한 경우가 유일한 사례이다.

&lt;표 3-1&gt; 사무위탁의 추진실태(1995~2001)

계38(건)	연도별	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
		2	1	2	2	5	21	5
	분야별	상·하수처리	쓰레기 소각장	묘지	도로 건설	행정 기능	교육	수익 사업
		15	6	1	7	4	3	2
	위탁 기관별	광역-광역간	광역-기초간		기초-기초간	지방-민간간		
		12		1	25		-	

### 3. 제도의 한계 및 문제점

사무위탁은 제도 자체가 까다롭지 않고 당사간에 융통성이 큰 장점을 가진 반면 현실적용에 있어서는 정형화된 절차나 형식이 없이 관례에 따라 당사자간 협약에 대부분의 결정사항이 위임되어 있어 협력경험이 부족하고 협상문화가 발달하지 못한 우리 형편에서는 오히려 제도적 융통성이 적극적 활용을 제한하는 요인으로 작용하고 있다.

첫째, 자치단체간 협약의 체결이나 또는 규약의 제정 시 지방의회의 참여(의결을 거치도록 하는 등)가 제도화되어 있지 않아 규약의 내용에 대한 충분한 의견수렴이 미흡한 실정이다.

둘째, 사무위탁의 범위나 수탁사무의 사무집행방법 및 필요한 경비의 조달·지원방법 등 사무위탁 관련 구체적 법 규정이나 세부절차가 미흡한 채 모든 것을 협의에 따라 규약에서 정해야 하는 부담이 있다.

셋째, 중앙정부 차원에서 사무위탁에 적합하고 또한 가능한 사무를 파악하여 이를 적극적으로 위탁하도록 자치단체에 권장하는 정보공유체제나 유인체제가 미흡하여 활용이 부진하다.

## 제2절 행정협의회

### 1. 제도의 개요

지금까지 우리 나라에서 가장 널리 활용되고 있는 자치단체간 협력방식은 단연 행정협의회이다. 지방자치법 제142조에서는 2 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 관계 자치단체간 행정협의회를 구성할 수 있도록 규정하고 있다. 행정협의회는 1973년에 이미 법적 근거가 마련되어 1988년 지방자치법에 상세한 내용이 규정된 후 부분적 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 동 법(제142조~제148조)에서는 행정협의회의 구성, 조직, 규약, 자료제출 요구권, 협의사항의 조정, 협의 및 사무처리의 효력, 규약의 변경 및 폐지 등을 규정하고 있으며 시행령과 「행정협의회설치기준및운영규칙」(행정자치부령)에서도 보다 자세한 사항을 세부적으로 규정하고 있어 제도적 대비가 잘 되어 있는 편이다.

행정협의회는 일반적으로 자치단체간의 협의에 의해 규약을 정하여 자발적으로 운영되는 협력방식에 기초하고 있지만 우리 나라의 지방자치법은 행정협의회의 협의 및 사무처리의 효력에 관한 규정(제147조)과 미합의사항에 대한 직권조정에 관한 규정(제146조) 등을 통해 보다 강한 법적 구속력을 부여하고 있는 것이 특징이다.

행정협의회는 자치단체간 구역을 넘는 광역사무를 공동으로 처리함이 목적이지만 별개의 법인격을 갖지 아니하므로 권리의무의 주체가 아니고 관련 자치단체의 독자성에 원칙적으로 제한을 두지 않는 느슨한 협력방식인데다 행정협의회의 협력대상에 제한이 없기 때문에(자치사무가 원칙이지만) 가장 널리 활용되는 협력방식이다. 다만 지방자치단체조합이나 사무위탁과 같

이 행정기구 또는 사무처리의 간소화를 일차적인 목적으로 하는 것이 아니라 행정구역을 넘어서는 광역행정의 집행을 합리화하는데 목적을 두고 있어 보다 집중적이고 본격적인 협력의 전 단계로서 의미가 크다.

통상 행정협의회에 적합한 사무로는 자치단체의 전 구역에 걸쳐 공동으로 집행하는 것이 보다 합리적인 사무(예컨대 조세의 체납처분, 인사교류, 직원연수 등)와 개별적으로 처리하는 것보다 공동으로 집행하는 것이 행정을 능률적이고 경제적으로 처리할 수 있는 사무(물품의 집중구매, 농산물 검사사무 등)를 꼽을 수 있다.

## 2. 추진실태

### 가. 구성현황

행정협의회는 2001년 12월 현재 227개 자치단체가 소속되어 있는 55개 권역에 대해서 구성·운영되고 있다. 광역행정협의회는 1971년 부산권 광역행정협의회가 구성된 이래 수도권, 대구권, 광주·전남권, 대전·충청권 등 5개 권역에 행정협의회가 구성되어 있으며 울산과 제주를 제외한 14개 광역자치단체가 포함되어 있다. 기초행정협의회는 총 50개 권역에 213개 기초자치단체가 소속되어 있는데 경기 8권역, 강원 7권역, 충북 4권역, 충남 5권역, 전북 5권역, 전남 6권역, 경북 6권역, 경남 8권역, 제주 1권역 등으로써 거의 전국에 걸쳐 기초행정협의회가 구성되어 있음을 알 수 있다.

&lt;표 3-2&gt; 광역협의회 구성현황

권역	참여 자치단체	설립일자
5개 권역	14개 자치단체	
수도권	서울특별시, 인천광역시, 경기도, 강원도, 충청북도	'88.11.16
부산권	부산광역시, 경상남도	'71. 9.22
대구대도시권	대구광역시, 경상북도	'89. 4.19
광주·전남권	광주광역시, 전라남도	'89. 3.21
대전·충청권	대전광역시, 충청북도, 충청남도	'95. 3. 3

&lt;표 3-3&gt; 기초협의회 구성현황

시·도	권역수	권역명(참여자치단체수)
계	50개	213개 자치단체
경기	8개	수원권(4), 성남권(4), 의정부권(7), 중부권(7), 평택권(4), 동두천권(5), 서부수도권(7), 동부권(10)
강원	7개	춘천권(6), 원주권(6), 강릉권(2), 동해권(2), 태백권(5), 설악권(4), 영평정권(3)
충북	4개	청주권(2), 북부권(4), 중부권(3), 남부권(3)
충남	5개	천안권(3), 보령권(2), 서북해안권(3), 중부권(3), 백제·금강권(7)
전북	5개	전주권(5), 군산권(3), 무진장권(3), 남원권(3), 군산·서천권(2)
전남	6개	서남해안권(6), 순천권(4), 여순·순천·광양권(5), 북부권(6), 남해권(5), 영산강유역권(8)
경북	6개	동해권(5), 북부권(7), 경산권(3), 고령·성주권(2), 구미권(4), 상주·문경권(2)
경남	8개	마창연담권(6), 진삼연담권(3), 울산도시권(2), 한려수도권(6), 밀창권(2), 거창권(4), 서낙동강권(2), 서부권행정협의회(5)
제주	1개	제주권(4)

## 나. 운영현황

행정협의회의 운영실적을 보면 2001년 광역행정기능활성화지침이 시달되고 시도합동평가의 시책(지표)에 협의회 운영실적이 포함됨으로써 회의 개최 회수가 1998년 23회, 1999년 36회, 2000년 45회, 2001년 44회로 최근들어 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 또한 행정협의회의 상정안건도 1998년 111건에서 1999년 200건, 2000년 212건, 2001년 175건으로 지속적인 증가추세를 보여 자치단체간 협력수단으로써 행정협의회가 점차 활성화되고 있음을 볼 수 있다.

<표 3-4> 행정협의회의 운영현황

구 분	1998년 말			1999년 말			2000년 말			2001년 말		
	회의 개최	상정 안건	합의	회의 개최	상정 안건	합의	회의 개최	상정 안건	합의	회의 개최	상정 안건	합의
계	23	111	90	36	200	170	45	212	185	44	175	149
광역행정협의회의	4	44	35	6	55	47	5	50	50	5	38	37
기초행정협의회의	19	67	55	30	145	123	40	162	135	39	137	112

구체적으로 2001년의 실적을 기준으로 상정안건의 분야별 유형을 보면 물관리 분야가 37건 21.1%, 도로교통 분야가 31건 17.7%, 지역개발 분야 19건 10.9%, 재정분야 17건 9.7%, 혐오시설 분야가 15건 8.6%, 행정분야 2건 1.1%의 순이며 기타 문화, 예술, 교육, 체육, 방재, 방역 등 분류가 어려운 분야가 52건으로 나타나 행정협의회의 상정안건이 특별한 제한없이 매우 다양함을 알 수 있다.

&lt;표 3-5&gt; 행정협의회 상정안건 분야(2001년)

구 분	상 정 안건수	안건유형						
		행 정	재 정	도 로 교 통	협 오 시 설	물 관 리	지 역 개 발	기 타
계	175 (100.0)	2 (1.1)	17 (9.7)	31 (17.7)	15 (8.6)	37 (21.1)	19 (10.9)	52 (29.7)
광역행정 협의회	38	-	3	9	-	3	15	8
기초행정 협의회	137	2	14	22	15	34	4	44

주) 안건유형의 분야별 예시는 다음과 같다.

행정: 구역, 조직, 기능배분

재정: 과세, 관리/도로교통: 지하철, 교량, 항공

협오시설: 협오시설, 위험시설

물관리: 상수도, 댐, 상수원보호

지역개발: 공단, 택지, 공원, 관광단지, 공유수면 등

기타: 문화, 예술, 교육, 체육, 방역 등

상정된 안건의 합의실적을 보면 2001년 상정안건 175건 중 85%인 총 149건이 합의되었으며 이중 광역행정협의회는 38건 중 97%인 37건, 기초행정협의회는 137건 중 82%인 112건이 각각 합의를 도출하였다. 행정협의회 상정안건의 관계자치단체간 합의율은 1998년 82%에서 1999년 85%, 2000년 87%, 2001년 85%로 안정적인 수치를 보이고 있어 행정협의회가 지방자치단체간 협력에 매우 유용한 수단으로 점차 정착되고 있어 가고 있음을 알 수 있다.

&lt;표 3-6&gt; 행정협의회 상정안건 합의실적

구 분	상 정 안건수	합 의	검 토	미합의	합의율(%)
계	175	149	22	4	85
광역행정협의회	38	37	1	-	97
기초행정협의회	137	112	21	4	82

### 3. 제도의 한계 및 문제점

행정협의회는 협력대상사무에 제한이 없어 주민의 생활영역이 점차 확대되어 간 추세에 비추어 활용도가 계속 증가할 것으로 예상되어지지만 제도 자체가 갖는 분쟁해결능력과 실무적 집행력의 부족과 관련하여 본질적인 문제점이 해결과제로 지적되고 있다.

첫째, 행정협의회는 지방자치단체조합과 달리 협력을 위한 별도의 조직체를 구성하지 않는 비상설적 기구일 뿐 아니라 산하에 실무위원회도 구성되어 있지 않아 집행력이 미흡한 단점이 있다.

둘째, 제도의 초기부터 줄곧 지적되어 온 문제점으로써 행정협의회 합의사항이나 결정에 대해 구속력이 미흡하여 협력의 실효성이 저하된다는 점이 제도의 한계이다. 행정협의회는 복수의 지방자치단체의 결합이지만 별개의 법인격을 갖지 않으므로 권리의무의 주체가 될 수 없고 따라서 그 결정의 구속력도 인정되지 않는다.<sup>26)</sup> 따라서 합의사항의 미이행시 이행촉구 및

26) 김명현·유지태(2000), 전계서, p. 40.

손해배상(미이행으로 피해가 발생했을 시)을 위한 소송을 제기할 수 있을 뿐이다. 행정협의회에 의한 사무의 공동처리가 교착상태에 빠지는 것을 방지하기 위하여 합의가 이루어지지 않을 때 상급기관의 조정과 직무이행명령권 등을 규정하고 있지만 이 또한 당사자의 조정요청이 있을 경우에만 제한적으로 성립하는 조치로 근본적인 해결수단은 되지 못한다.<sup>27)</sup>

이에 대해 모든 합의사항에 구속력을 인정하자는 주장, 구속력을 인정하는 사항을 법규에 명시하자는 주장, 상급기관의 직권조정을 인정하자는 주장 등 다양한 대안이 제시되고 있으나 어느 것도 자치단체의 자율성을 침해할 소지가 있어 근본적 한계를 벗어나지 못하고 있다.

### 제3절 지방자치단체조합

#### 1. 제도의 개요

행정협의회와 대비되는 또다른 자치단체간 협력방식으로서 지방자치법은 지방자치단체조합에 대해 규정하고 있다.<sup>28)</sup> 지방자치단체조합은 2 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 처리할 목적으로 관계지방자치단체의 협의를 거쳐 규약을 정하여 설립하는 공법상 사단법인이다(지방자치

27) 이에 대해서는 합의사항에 대해 구속력을 인정하자는 주장, 구속력 인정을 반대하는 주장, 부분적으로 인정하자는 절충적 주장, 직권조정을 도입하자는 주장 등 다양한 입장이 제기되고 있음.

28) 지방자치법상 지방자치단체조합에 관한 규정을 근거로 전자정부법(제50조)이나 지방공기업법(제44조, 제45조) 등 개별법에서도 지방자치단체조합의 설립을 규정하고 있다.

법 제149조).<sup>29)</sup> 지방자치단체조합은 사무의 공동처리를 위한 주체로서 특별히 법인격을 부여한 특별지방자치단체의 성격을 지니며<sup>30)</sup> 독립된 행정주체로서 자신의 의사결정기관과 집행기관을 가지고 있어 별개의 법인격을 형성하지 않는 행정협의회에 비해 집행력이 뛰어나고 중국적인 사무처리에 매우 유용한 협력수단으로 평가받고 있다.

지방자치단체조합의 구성원은 지방자치단체이며(주민이나 자치단체의 장은 아님),<sup>31)</sup> 구성원이 되는 지방자치단체에 특별한 제한은 없다. 또한 처리사무의 종류도 자치사무는 물론 기관위임사무나 단체위임사무 모두가 가능하다.

지방자치단체조합의 설립방식은 임의설립과 강제설립으로 나눌 수 있는바, 지방자치법 제153조제2항에서는 행정자치부장관으로 하여금 공익상 필요한 경우에 지방자치단체조합의 설립을 강제로 명할 수 있도록 규정하고 있는 점이 지방자치단체조합이 타 협력방식과 다른 또 하나의 특징이다. 또

29) 우리 나라 지방자치법상 지방자치단체조합은 독일의 목적조합과 유사하며 광역자치단체의 성격을 갖는 독일의 지방자치단체조합과는 성격이 다르다.

30) 지방자치단체조합의 법적 지위와 관련하여 우리 나라의 지방자치단체조합이 특별지방자치단체에 해당하는지 여부에 대해서는 긍정론과 부정론이 대립되어 있어 결론이 분명치 않다. 이와 같이 지방자치단체조합의 법적 지위에 대해 견해가 양분되는 이유는 무엇보다도 현행 지방자치법이 특별지방자치단체와 지방자치단체조합을 분리 규정하고 있는데 기인하는 바 크다. 주무부처인 행정자치부의 최근 유권해석은 특별지방자치단체가 아니라는 부정적 입장으로 결론지어졌으나 법적 요건에도 불구하고 지방자치단체조합이 실질적으로 성격상 특별지방자치단체와 유사한 것만은 분명하다. 지방자치단체조합의 법적 지위에 관한 긍정적 입장과 부정적 입장에 대해서는 다음 문헌 참고. 행정자치부, 「자치정보화조합의 설립·운영방안」, 한국지방행정연구원, 2002, 8

31) 이 점이 독일의 목적조합과 다른 점으로서 독일의 목적조합은 지방자치단체 뿐 아니라 목적조합의 사무수행에 유익하고 공익상 배치되지 않는 범위에서 공법상 재단, 사단, 공법상 영조물, 사법상 자연인이나 법인도 구성원이 될 수 있다.

한 지방자치단체가 지방자치단체조합을 설립할 경우에는 규약을 정하여 지방의회의 의결을 거쳐야 하며 규약을 변경할 경우에는 행정자치부장관 등 상급기관의 승인을 얻도록 되어 있어 대체로 타 협력방식에 비해 규제가 강한 편이다.

## 2. 추진실태

지방자치단체조합은 프랑스, 독일, 일본 등 선진외국에서 광범위하게 활용되고 있는 것과는 대조적으로 우리 나라에서의 활용은 극히 부진한 실정이다. 1971년 경기도내 23개 시군으로 구성된 「통신사무조합」이 최초의 사례이지만 예산낭비와 비용분담 등의 이유로 제대로 된 활동을 하지 못한 채 1975년 곧 바로 해체되었다. 본격적인 지방자치단체조합으로는 1991년에 설립되어 2000년 7월까지 운영된 「수도권쓰레기매립지운영관리조합」을 꼽을 수 있다. 동 조합은 1991년 11월 7일 서울시, 인천시, 경기도가 김포쓰레기매립지를 공동으로 관리·이용하기 위하여 설립하였으나 이 역시 3개 시도와 환경관리공단간 운영주도권 다툼으로 인해 운영이 부실해지고, 비리와 민원발생, 인근주민과 마찰 야기 등 여러 가지 문제점이 발생하여 급기야 수도권매립지관리공사의 설립과 함께 업무를 이관하고 해체되고 말았다.

따라서 현재 운영중인 지방자치단체조합의 사례는 없다. 다만 최근 「전자정부법」 제50조 제1항에 따라 광역자치단체를 구성원으로 자치단체간 정보화사업을 공동추진하기 위하여 「자치정보화조합」의 설립을 추진하고 있는 것이 새로운 사례가 될 것이다. 지방자치법에 이미 광역행정수단으로서 지방자치단체조합의 설립근거가 규정되어 있음에도 굳이 전자정부법에 재차

설립근거를 명시한 것은 그동안 자치단체의 산발적 정보화 추진의 비효율성과 중복투자의 폐단이 누차 지적되어 왔던 터여서 향후 체계적이고 일관성 있는 전자정부 지원과 지역정보화 추진을 위해서는 보다 효과적으로 자치단체간 협력을 이끌어낼 수 있는 새로운 협력조직이 필요하다는 인식이 크게 작용된 결과이다.

### 3. 제도의 한계 및 문제점

지방자치단체조합이 외국에서와 달리 활용이 극히 부진한 이유는 한마디로 지방자치단체의 법적 성격이 불분명한데다 조합의 설립 및 운영과 관련하여 자치단체의 자율성이 매우 제약되어 있어 자치단체 입장에서 이 제도의 활용을 기피한다는 데 있다.

첫째로는 위에서 지적한대로 조합의 법적 지위가 불확실하고, 조합회의의 성격이 모호하며, 구성원인 지방자치단체간에 책임소재가 불분명한 등 조합의 설립, 조직, 운영에 관한 법적 규정이 미비되어 있어 활동에 제약을 받을 수밖에 없다.<sup>32)</sup> 다음으로는 행정자치부장관의 조합에 대한 설립승인권과 지나치게 강력한 감독권을 인정함으로써 조합의 자율성이 침해될 우려가 있을 뿐 아니라 조합의 설립과 운영에 대한 조합 자체의 자율성이 제약(행정처분권, 직원채용권, 파견공무원에 대한 선택·거부권 등의 제약)되어 있어 활용이 부진해지는 원인이 되고 있다.

32) 예컨대 지방교부세법 제2조에서는 지방교부세의 교부대상인 지방자치단체의 범위에 시도 및 시·군·구와 함께 지방자치단체조합을 포함하고 있어 지방자치단체조합에 대한 재정지원의 근거가 되고 있으며 이는 지방자치단체의 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 염두에 둔 것으로 추정되는 바, 지방자치법상 해석과 일치되지 않는 논란의 여지가 있다.

## 제4절 자치단체장 등의 전국협의체

1999년 지방자치법 개정에 따라 광역자치단체와 기초자치단체의 장 또는 지방의회 의장은 상호교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위해 시도지사, 시도의회의장, 시장·군수·구청장, 시군구의회의 의장의 구분에 따라 각각 전국협의체를 설립할 수 있게 되었다(지방자치법 제154조의2). 전국협의체는 상호간의 교류와 협력 및 공동의 문제를 협의하기 위한 법정단체이다.

전국협의체는 구성원간 행정경험을 교환하고 유사한 사무에 대해 가능한 지방행정의 단일화를 도모하여 상호이해와 합의행정을 촉진하며 이해대립을 사전 예방하고 조정의 장을 제공함과 아울러 국가와의 종적 관계를 시정함을 목적으로 한다. 전국협의체의 지방자치법상 가장 큰 기능은 정부에 대한 의견제출권이다. 지방자치법 제154조의2제3항은 전국협의체로 하여금 지방자치에 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정자치부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있도록 규정하고 있다.

그동안 지방자치가 실시된 이후 자치권의 확대 등 자치단체가 공동으로 대처해야 할 문제들이 많이 발생하면서 이러한 협의체의 필요성에 대한 인식이 높아 모든 자치단체들이 협의체 구성에 적극적으로 참여하고 있고 그 활동도 점차 활발해지고 있다. 다만 현행 지방자치법은 전국협의체의 의견제출권만을 보장하고 이에 대한 국가의 응답의무를 규정하고 있지 않는 바, 자치단체에 새로운 의무를 부과하거나 특정 자치단체에 중대한 영향을 미치는 국가의 시책에 대해서는 국가의 응답의무를 규정할 필요가 있다.

## 제5절 협약에 의한 공동사무처리(협력사업)

### 1. 제도의 개요

협약에 의한 공동사무처리란 자치단체간에 소관사무를 공동으로 협약 또는 협의를 통하여 처리하는 방식으로써 좁은 의미의 자치단체간 협력사업이라 할 수 있다(이하 ‘협력사업’으로 칭함). 협력사업은 협약의 당사자가 공법인이란 점에서 사무위탁과 마찬가지로 공법상 계약에 해당하지만 사무위탁이 위임 또는 대리 방식으로서 자신의 사무일부를 타 자치단체에 위탁하는 협력방식인데 비해 협력사업은 공통의 사무를 직접 공동으로 처리하는 협력방식이라는 점에서 성격상 차이가 있다. 또한 사무위탁이 원칙적으로 지방자치법의 규정에 근거를 두고 이루어지는 것에 비해 협력사업은 별도의 법적 근거 없이 사적 계약과 같이 당사자간에 자유로운 의사에 따라 합의를 통해 공동사무를 처리할 수 있는 방식이다. 이 방식은 기존의 행정관할권을 그대로 유지한 채 별도의 권리주체를 형성하지 않고도 당사자간의 계약체결로 공동사무를 처리할 수 있기 때문에 자율성과 융통성이 큰 편이다. 자치단체로서는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 관련 자치단체들이 자기 책임하에 협력의 형태를 선택할 수 있기 때문에 협력사업이야말로 별다른 구속없이 가장 간편하게 활용할 수 있는 유용한 수단으로 평가된다.

## 2. 추진실태

지방자치단체간 협력사업은 인력 및 예산절감 뿐 아니라 지역이기주의 극복을 통한 건전한 지방자치의 정착에 기여할 수 있는 효과적인 협력방식이지만 우리 나라의 행정풍토가 지방자치단체의 고유기능을 가급적 다른 기관에 이관하기를 기피하는 경향이 강해서 아직까지는 크게 활성화되지 못하고 있다. 협력사업을 활성화하기 위해 행정자치부에서는 2001년 최근까지의 협력사업에 대한 수범사례 127건을 자치단체에 배부한 바 있으며, 시도 합동평가 시 협력사업의 추진성과를 시책의 일환으로 평가함에 따라 2001년 한해 동안 57건의 협력사업이 추진되는 등 2001년 12월 말 현재 총 158건의 협력사업이 추진되었다.<sup>33)</sup>

<표 3-7> 자치단체간 협력사업의 추진실태(1995~2001)

(단위: 건, %)

	연도별	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
		계158(건) (100.0)	11 (7.0)	4 (2.5)	12 (7.6)	22 (13.9)	29 (18.4)	23 (14.6)
분야별	상수도 관리	하수처리		폐기물 처리		지역개발	행정기능 등	
	24 (15.2)	19 (12.0)		25 (15.8)		39 (24.7)	51 (32.3)	
협력 기관별	광역-광역간	광역-기초간		기초-기초간		지방-민간간		
	56 (35.4)	23 (14.6)		79 (50.0)		-		

33) 행정자치부(2002), 자치행정과 내부자료.

먼저 연도별 추진실적을 보면 1997년까지는 실적이 연간 10건 내외로 미미하다가 1998년 이후부터 협력사업이 큰 폭으로 활성화되고 있음을 볼 수 있다. 전체 158건의 협력사업을 분야별로 보면 지역개발 24.7%, 폐기물처리 15.8%, 상수도관리 15.2%, 하수처리 12.0%의 순으로 나타났으며 나머지는 행정기능 등 기타분야의 협력이다. 협력기관별로는 기초 - 기초간 협력사업이 79건 50.0%로 전체의 절반을 차지하고 있고 다음으로 광역 - 광역간 협력사업이 56건으로 35.4%를 차지하고 있어 동일 계층간의 수평적 협력사업이 전체의 85.4%로서 대부분을 차지하고 있으며 광역 - 기초간 수직적 협력사업은 23건에 14.6%에 불과하다.

### 3. 제도의 한계 및 문제점

일서 언급한 바와 같이 협력사업은 협력대상, 협력형태, 협력내용 등에 특별한 제약이 없이 자치단체 당사자간 자유로운 합의에 기초하여 협력을 추진할 수 있다는 점에서 활용도가 매우 높은 제도이다. 하지만 협력사업은 다른 제도와 달리 지방자치법 등 별도의 법률에 협력의 세부절차나 방식이 규정되어 있지 않은 채 모든 것을 당사자간의 합의에 의존하기 때문에 협약을 체결하기까지 합의에 이르는 과정이 쉽지 않은 문제점이 있다.

우선 자치단체간 협력사업의 유형별 표준모델이 정립, 보급되지 못한 채 관행이나 관례에 의존하고 있어 제도의 활성화에 제약을 받고 있다. 특히 제도 자체의 문제점보다는 협약을 체결하기까지 합의에 이르는 과정에서 다음과 같은 공무원들의 행태상 문제점으로 인해 제도의 활용을 기피하는 경향을 보이고 있다.

첫째, 확보된 예산은 지출하고 보자는 사고가 만연되어 있어 예산절감에 대한 인식이 부족하다. 모든 사무처리의 비용개념이 결여되어 있어 경제적 효율성이나 비용절감보다는 사업수행과 비용지출에 만족하는 경우가 많다.

둘째, 무계획적이고 조급한 사업추진방식으로 인해 협력사업 추진에 소극적인 태도를 보인다. 즉흥적으로 사업을 계획하는 경우가 많은데 단기간에 가시적으로 사업을 완료하려다보니 시간과 노력이 소요되는 협력사업을 기피하는 경향이 있다.

셋째, 자치단체의 장이나 담당 공무원이 자치단체간 협력사업으로 인해 권한이나 이권이 축소되거나 업적이나 성과가 퇴색하지 않을까 우려하는 것도 협력사업에 소극적인 이유로 작용한다.

넷째, 지역이기주의에 사로잡혀 가급적 독자적인 사업추진을 강행하려는 경향이 뚜렷하다. 특히 체육시설 등 공공시설의 경우 인접 자치단체간 공동설치, 활용이 가능한데도 굳이 예산을 무리하게 확보하여 자체 시설을 확보하려는 사례가 많으며 이러한 경향은 민선 지방자치가 실시된 이후 더욱 강해지고 있다.

다섯째, 기본적으로 인내와 양보에 기반을 둔 협상전략과 문화가 형성되지 못해 협력사업을 위한 합의에 도달하지 못하고 중도에서 포기하는 수가 빈번하다.

## 제6절 광역계획

### 1. 제도의 개요

광역계획제도란 2 이상의 자치단체에 걸쳐 발생하는 토지이용, 공공시설 공급 등 행정수요에 광역적이고 효과적으로 대처하기 위해 수립하는 계획을 총칭한다. 현행 제도상 광역계획의 대표적 제도로는 광역도시계획(국토의계획및이용에관한법률 : 이하 ‘국토계획법’이라 함)과 광역개발사업계획(지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 : 이하 ‘지역균형개발법’이라 함)이 있으며 그밖에 관련계획으로는 대도시권광역교통계획(대도시권광역교통관리에관한특별법), 수도권정비계획(수도권정비계획법), 특정지역계획(지역균형개발법) 등이 광역계획의 성격을 부분적으로 지니고 있다.

먼저 광역도시계획과 광역개발사업계획을 제외한 유사계획에 대해 간략히 살펴보면 대도시권광역교통계획은 「대도시권광역교통관리에관한특별법」에 따라 2 이상의 자치단체에 걸쳐 시행하는 도로, 도시철도 또는 철도 및 주차장 등의 설치운영에 광역적 차원에서 효과적으로 대응하기 위한 계획이다. 교통시설에 국한된 광역사업으로 2001년에 기본계획이 수립되어 아직 본격적인 사업이 추진되지 못하고 있다. 수도권정비계획은 수도권의 인구 및 산업의 집중억제와 적정배치를 위하여 서울시, 인천시, 경기도 일원을 대상으로 수립, 시행하고 있는 계획으로서 사업계획이 아닌 토지이용계획의 성격을 가지며 자치단체간 협력을 목적으로 하고 있다기 보다는 행위제한, 부담금징수, 총량규제 등 수도권집중완화를 위한 규제계획에 해당한다.

특정지역계획은 2002년 2월 4일 「국토기본법」의 제정과 함께 폐지된 국토건설종합계획법 제6조에 따라 특정지역을 대상으로 수립한 개발계획으로

써 동 법의 폐지와 함께 지역균형개발법의 개정으로 동 법에서 특정지역을 관리하고 있다.<sup>34)</sup> 동 법 제26조의3에서는 지역의 균형적 발전을 촉진하기 위하여 필요한 경우에 건설교통부장관이 직접 또는 중앙행정기관의 장이나 광역시장·도지사의 요청에 의하여 2 이상의 자치단체에 걸쳐 특정지역을 지정하여 개발할 수 있도록 규정하고 있다. 특정지역은 1965년 서울·인천 특정지역을 지정한 이래 12개 지역이 지정, 개발되고 있다. 또한 같은 법에 의해 추진되고 있는 개발촉진지구 개발사업의 경우에도 동 법 제9조 제1항에서 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역의 개발을 촉진하기 위하여 2 이상의 시·군에 걸쳐 개발촉진지구를 지정할 수 있도록 제도화하고 있어 광역계획의 성격을 갖고 있는 제도이다. 개발촉진지구는 1996년에 7개 1차 지구가 지정된 것을 시작으로 낙후지역형 30개 지구, 균형개발형 2개 지구, 도농복합형 2개 지구가 각각 지정되어 있다.

그러나 특정지역개발과 개발촉진지구개발은 본래 제도의 취지 자체가 자치단체간 협력을 목적으로 만들어진 것은 아니며 특수한 사업의 목적달성에 필요한 경우 부분적으로 자치단체간에 걸쳐 지구지정을 할 뿐이며 중앙정부가 주도적으로 사업을 추진하고 있어 자치단체간 협력의 정도는 미약하다고 할 수 있다. 따라서 여기에서는 국토계획법에 의한 광역도시계획과 지역균형개발법에 의한 광역개발사업계획을 중심으로 제도의 개요와 추진실태 및 문제점을 살펴보기로 한다.

34) 정부는 국토기본법의 제정과 함께 2002년 1월 26일 지역균형개발법을 대폭 개정하여 동 법 제3장 제1절(개발촉진지구의 지정·개발)에 추가로 제1절의2(특정지역의 지정·개발)을 신설하고 개발촉진지구에 적용되는 일부 규정을 특정지역에 준용하는 등 개발촉진지구의 일환으로 특정지역개발사업을 지속할 예정이다.

### 가. 광역도시계획

광역도시계획은 개정 「도시계획법」(제11조~17조)에 2 이상의 도시의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 2 이상의 지방자치단체 관할구역의 전부 또는 일부에 대해 광역도시계획을 수립하도록 규정된 제도이다. 이 제도는 2002년 2월 4일 도시계획법과 국토이용관리법을 통합하여 새로 제정된 「국토의계획 및 이용에관한법률(법률 제6655호, 건설교통부)」에 그대로 승계되어 2003년 1월 1일부터 시행하도록 되어 있다.

광역도시계획은 광역계획권을 대상지역으로 시장·도지사가 공동으로 수립하여 건설교통부장관의 승인을 받거나 또는 건설교통부장관이 직권으로 수립하여 중앙도시계획위원회의 심의를 거치도록 되어 있으며(제11조), 그 과정에서 주민공청회를 거치고 지방의회 및 관할 시군의 의견을 듣도록 규정하고 있다(제14-15조). 계획내용에는 광역계획권에 대한 공간구조와 기능분담, 녹지관리체계와 환경보전, 광역시설의 배치, 규모, 설치, 경관계획, 시군 상호간 기능연계 등과 같이 행정구역과 도시계획구역을 넘어 광역적으로 검토, 처리해야 할 사항을 포함하도록 되어 있다(제12조). 아울러 국토계획법 제45조에서는 광역도시계획에 의한 광역시설의 설치, 관리를 위해 자치단체간 협약이나 협의회를 활용할 것을 규정하고 있으며<sup>35)</sup> 특히 환경오염시설 등 협오시설을 타 자치단체 관할 구역내에 설치하고자 할 때는 사업을 공동으로 시행하거나 타 자치단체에 필요한 자금을 지원할 것을 의무화하고 있다.

35) 이 때 광역시설이란 기반시설 중 광역적 정비체제가 필요한 시설로서 2 이상의 특별시, 광역시, 시 또는 군의 관할구역에 걸쳐거나 공동으로 이용하는 시설을 말한다(국토계획법 제2조).

### 나. 광역개발사업계획

광역개발사업은 광역시와 그 주변지역, 산업단지와 그 배후지역 또는 여러 도시가 상호인접하여 동일한 생활권을 이루고 있거나 자원의 공동개발 및 관리가 필요한 지역 등을 광역적으로 개발할 필요가 있다고 인정되는 경우에 그 지역을 광역개발권역으로 지정하여 개발할 수 있도록 규정한 제도로써 수도권에 대한 대응거점으로써 ①대도시권 ②신산업지대 ③연담도시권 등 3대 광역개발권역을 집중 개발하기 위한 목적을 갖고있다(지역균형개발법 제4조).

건설교통부장관이 광역개발권역을 지정할 때에는 관계중앙행정기관의 장 및 시도지사와 협의한 후 국토정책위원회(국토기본법 제26조에 의거)의 심의를 거치도록 규정되어 있으며 광역개발권역으로 지정된 시도지사는 관계시장 또는 군수의 의견을 들어 광역개발계획을 작성하여야 한다. 다만 이때 2이상의 광역시 또는 도에 걸쳐 광역개발권역이 지정된 경우 건설교통부장관이 직접 계획을 작성하거나 시도지사중에서 계획수립권자를 지정할 수 있으며 시도지사가 수립한 계획은 관계중앙행정기관의 장과 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐 이를 확정한다(제5조). 광역개발계획에는 토지이용, 광역적 공공시설의 배치, 광역쓰레기처리장, 폐기물처리시설등의 설치, 문화·관광자원 개발, 환경보전, 투자소요규모 등에 관한 사항을 포함하도록 규정되어 있으며(제6조) 계획에 의한 사업은 당해 사업과 관련된 각각의 법률이 정하는 절차에 따라 시행한다.

## 2. 추진실태

광역도시계획은 도시기본계획의 일종으로써 20년 단위의 장기계획으로 2001년 1월에 도시계획법이 도입된 이래 수도권, 부산권, 광주권, 대전권, 대구권, 마산·창원·진해권 등 6개 광역도시권을 대상으로 계획을 수립 중에 있으나 현재 개발제한구역조정 문제와 맞물려 계획수립이 지연되고 있는 실정이다. 개정 이전의 구 도시계획법에서도 광역시설의 설치를 위한 계획이 있었지만 실제로 수립된 사례는 없이 개정도시계획법의 광역도시계획으로 대체되었으며 다시 관련 법률의 통폐합과 함께 국토계획법에서 광역도시계획을 관리하고 있다.

한편 지역균형개발법에 의한 광역개발사업계획은 1994년 제도가 도입되어 같은 해 12월에 부산·경남권, 아산만권의 계획이 확정되고, 1998년 12월에 광주·목포권, 대전·청주권의 계획이 확정되었으며, 1999년 12월에 광양만·진주권, 대구·포항권, 군산·장항권, 강원·동해안권 등 총 8개 권역에 대한 계획이 확정, 추진되고 있다.<sup>36)</sup> 이를 유형별로 보면 대도시권이 4개 권역(부산·경남권, 대구·포항권, 광주·목포권, 대전·청주권), 신산업지대가 3개 권역(아산만권, 군산·장항권, 광양만·진주권), 연담도시권이 1개 권역(강원·동해안권)으로 분류된다.

36) 지역균형개발법에 의한 광역권 개발이 시행되기 이전에도 이미 제1차 국토종합개발계획에 따라 광주권 종합개발 I 단계사업('75~'78) 및 II 단계사업('79~'84)과 전주권 종합개발사업('80~'96)이 시행되고 있었으나 제3차 국토종합개발계획부터는 지역별 특성을 고려하여 지역균형개발법에 의해 사업을 추진하고 있다.

&lt;표 3-8&gt; 광역개발권역별 지정내용

광역권		인구 (만명)	면적 (km <sup>2</sup> )	행정구역	해당지역
대도시권	대전·청주권	261	6,768	1광역시3시 7군 2출장소	대전, 청주, 공주, 논산(일부)/청원, 괴산, 보은, 옥천, 영동, 금산, 연기/증평, 계룡
	광주·목포권	220	4,977	1광역시 2시 8군	광주, 목포, 나주/장성, 담양, 화순, 영암, 함평, 무안/해남, 신안 일부
	대구·포항권	428	9,869	1광역시 6시 7군	대구 / 포항, 경주, 구미, 김천, 경산, 영천 / 군위, 청도, 칠곡, 성주, 고령, 영덕, 울릉
	부산·경남권	629	5,090	2광역시 8시 1군	부산, 울산, 김해, 마산, 창원, 진해, 밀양, 장승포, 양산, 거제 /함안
신산업지대	아산만권	126	3,517	4개시 5개군	천안, 당진, 서산, 아산, 예산, 태안/평택, 화성, 안성
	군산·장항권	112	3,100	5개시 2개군	보령, 부여, 서천, 논산 / 군산, 익산, 김제
	광양만·진주권	136	4,544	5개시 4개군	광양, 순천, 여수, 고흥, 보성(별교)/진주 사천, 남해, 하동
연담도시형	강원·동해안권	65	4,921	5개시 5개군	강릉, 동해, 태백, 속초, 삼척, 평창, 정선, 인제, 고성, 양양

출처: [www.moct.go.kr/DH/mct\\_hpg/mcthpg\\_gp/Data/kunhyoung.htm](http://www.moct.go.kr/DH/mct_hpg/mcthpg_gp/Data/kunhyoung.htm)  
건설교통부 자료

1994과 1998년에 개발계획이 수립된 4개 권역은 1995년부터 사업이 착수되어 일부는 완료되었고 일부는 현재 시행중이거나 아직 미착수된 상태이며 1999년에 계획이 수립된 4개 권역은 계획이 확정되어 사업이 현재 착수단계에 있다.

&lt;표 3-9&gt; 1, 2단계 광역개발사업의 개요 및 추진실적

사업명	계획기간	개발방향	주요사업	총사업비	추진실적 ('99년 까지)
아산만권	'95~2011년 (17년)	-경인지역 기능분산 -서해안개발 교두보 확보	-배후주거단지개발 -국가공단 등 산업 단지 개발 -고속도로, 항만개발	24조324억원 (국고 52%, 지방비 10%, 민자 38%)	-총 52건 중 11건 완료, 28건 시행중, -총 사업비의 31.9% 투자
부산· 경남권	'95~2011년 (17년)	-수도권대응 거점육성	-재개발 및 전원도시 육성 -첨단산업단지 개발 -도로건설 및 가락신 항만 조성	40조1,076억원	-총 96건 중 16건 완료, 57건 시행중 -총 사업비의 22% 투자
광주· 목포권	'98~2011년 (14년)	-서남권 임해 형 신산업지 대 조성	-신도시 및 배후주거 단지 조성 -공장용지 개발 -고속도로, 철도 복 선화, 공항건설	30조9,614억원	-총 85건 중 7건 완료, 45건 시행중 -총 사업비의 28.1% 투자
대전· 청주권	'98~2011년 (14년)	-중추관리기 능 육성	-행정업무단지 조성 -첨단산업단지 조성 -고속도로 및 광역도 시전철망 정비	32조4,104억원	-총 65건 중 10건 완료, 50건 시행중 -총 사업비의 22.5% 투자

자료 : 건설교통부 자료

### 3. 제도의 한계 및 문제점

광역계획은 자치단체간의 행정구역을 넘어서는 광역적 사무 또는 개발행위에 대해 법적 계획이란 수단을 통해 사전에 관계 자치단체간의 협력을 담보한다는데 큰 의의를 갖고 있지만 광역계획이 제도가 갖는 소기의 목적을 달성하기 위해서는 실천단계에서 자치단체간 협력을 촉진할 수 있는 수직적 그리고 수평적 조정·지원기능이 제 기능을 갖추지 못하고 있어 제도의 잠재적 효용성에도 불구하고 현실적으로 활용도가 그리 높지 않다.

첫째, 광역계획에 대한 중앙 -지방간 수직적 조정·지원체제가 미흡한 점

을 꼽을 수 있다. 대부분의 지방행정이 기초 - 광역 - 중앙부처로 이어지는 수직적 의사결정구조에 따라 행정구역을 기준으로 하는 자치단체 단위(또는 자치단체의 사업부서 단위로)로 계획, 집행이 이루어지기 때문에 계획단계에서 자치단체간 협력에 대한 고려가 소홀할 수 밖에 없다(한표환: 45-46). 또한 광역계획을 통한 자치단체간 협력을 촉진, 유도할 수 있는 중앙정부 차원의 재정조정·지원이 미흡하여 관계 자치단체의 적극적 참여가 부진할 뿐 아니라<sup>37)</sup> 지원 자체도 중앙부처별로 자치단체 단위로 지원이 이루어지기 때문에 광역계획의 실현을 위한 재원의 통합지원 및 운영이 곤란하여 규모경제를 상실하거나 투자의 중복과 낭비의 소지가 없지 않다. 지역균형개발법에 의한 광역계획들의 경우는 중앙정부의 직접투자비중이 큰 편이지만 이 또한 대부분 국가가 필요로 하는 사업에 국한하고 있어 특별히 자치단체간 협력을 지원한다고 보기는 어렵다.

둘째, 자치단체 상호간의 수평적 조정·지원체제도 미흡하기는 마찬가지이다. 광역계획의 실천과정에서 동원되는 자치단체간 협력수단들의 문제점에 대해서는 위에서 이미 지적한 바 있지만 다양한 협력수단을 제도화해 놓고 있음에도 불구하고 여러 가지 문제점 등으로 인해 활용이 부진하여 광역계획의 수립과 집행에 제약요인이 되고 있다. 또한 광역계획이 자치단체간 협력수단으로 활용되기 위해서는 계획에 따른 지역간 편익과 손실에 대해 평가·배분체계가 정립되어야 하지만 이에 대한 축적된 경험이 부족하고 합

37) 예컨대 「대도시권광역교통관리특별법」에 의한 광역교통계획에서는 다른 교통계획에 앞서 우선적으로 적용되는 특례가 부여될 뿐 아니라 국고로 사업비의 50%를 재정지원하고 있어 자치단체의 적극적인 참여를 유도하고 있음이 참고가 된다. 반면에 국토계획법에 의한 광역도시계획의 수립 및 도시계획시설사업의 비용은 사업시행자(국가, 지방자치단체, 행정청이 아닌자)가 각각 부담함을 원칙으로 명시하고 있고 자치단체간 협력으로 추진하는 광역시설에 대해 별도로 중앙정부의 특별한 재정적 인센티브는 고려되어 있지 않다.

의된 구체적 기준도 결여되어 있어 분쟁과 마찰의 소지가 크고 이를 우려한 나머지 자치단체간 협력을 기피하는 경향이 있다. 다행히 새로 제정된 국토계획법에서는 이 문제에 대비하여 광역적 파급효과가 있는 도시계획시설사업에 대해 자치단체 상호간의 비용분담의 원칙을 구체적으로 규정하고 있으나<sup>38)</sup> 여타의 광역계획에서는 이에 대한 대응이 거의 없는 실정이다.

---

38) 국토계획법 제102조에서는 도시계획시설에 대한 자치단체간 비용분담의 원칙으로서 건설교통부장관, 시·도지사, 시장·군수는 그가 시행한 도시계획시설사업으로 인하여 현저히 이익을 받는 다른 지방자치단체가 있는 때에는 당해 도시계획시설사업에 소요된 비용의 일부를 그 이익을 받는 다른 지방자치단체와 협의하여 부담시킬 수 있도록 규정하고 있으며 협회가 성립되지 아니하는 경우 관할 도지사 또는 행정자치부 장관이 결정하는 바에 의하도록 규정하고 있다. 또한 제103조에서는 도시계획시설사업의 시행자와 관리자가 다를 경우 관리자가 도시계획시설사업으로 인하여 현저한 이익을 받은 때에는 당해 도시계획시설사업에 소요된 비용의 일부를 그에게 부담시킬 수 있도록 규정하고 있다.

## 제4장 자치단체간 협력관계 및 협력의 성공·실패요인에 관한 조사

### 제1절 조사 개요

#### 1. 조사 설계

본 연구에서는 자치단체간 협력사업의 추진실태 및 문제점과 관련하여 구체적으로 자치단체의 담당공무원들이 협력사업의 다양한 요소들에 대해 어떻게 평가하고 있는지를 파악하여 정책대안을 마련하는데 참고자료로 활용하기 위하여 조사를 실시하였다. 구체적으로 조사의 목적은 내용구성상 다음과 같이 크게 세 가지로 구분된다.

첫째, 자치단체간 협력관계의 속성을 여러 가지 측면에서 평가하고자 하는 바, 본 연구에서는 크게 ①협력빈도 ②목표달성 ③협상주도권 ④이익배분 ⑤협력태도 등 다섯 가지 특성을 살펴보았다.

둘째, 자치단체간 협력사업의 동기, 성공요인 및 실패요인의 확인을 위한 조사로서 협력사업의 유형별로 7가지 요인이 협력사업의 성공 및 실패에 어느 정도 작용하는지를 살펴보고자 한다.

셋째, 협력사업을 활성화하기 위한 정책대안 및 시사점을 도출하기 위하여 협력사업의 추진방향과 새로운 제도 도입에 대한 응답자의 평가를 조사하였다.

본 조사의 응답은 지방자치단체 광역행정 관련 담당공무원을 대상으로 하였으며 시도는 자치행정과와 기획관실 각 1명씩 32명, 시군구는 자치행

정과 1명씩 232명으로 총 264명에 대해 2002년 6월 중에 별도의 양식에 따라 작성된 설문조사서에 의거 조사를 실시하였다(조사서 양식과 조사내용은 부록 참조).

## 2. 응답자의 분포

본 조사는 전국 248개 자치단체의 광역행정 담당 공무원 262명을 대상으로 실시했으며 응답자의 자치단체별 분포를 보면 시도가 30명(12.3%), 시군구가 212명(87.7%)으로 합계 244명이며 자치단체 수에 비례하여 비교적 고르게 응답자가 분포되어 있다. 행정자치부의 협조를 얻어 행정자치부 - 시도 - 시군구의 계통에 따라 조사표를 배부, 취합한 결과 조사표 회수율은 92.4%로서 매우 높은 편이다. 다만 모든 문항에 대해 응답자가 모두 답변을 표시한 것은 아니며 문항에 따라 응답률에 차이가 있다. 응답자의 직급별 분포는 6~7급이 209명, 85.7%로 가장 많고 그 다음이 8~9급으로 33명, 13.5%이며 상위직급인 4~5급은 2명에 그치고 있다.

<표 4-1> 조사표 응답자의 분포

자치단체유형	계	광역자치단체			기초자치단체			
		소 계	특별·광역시	도	소 계	시	군	구
응답자수 (%)	244 (100.0)	30 (12.3)	13 (5.3)	17 (7.0)	212 (87.7)	68 (27.9)	80 (32.8)	66 (27.0)
직급	계	4~5급		6~7급		8~9급		
응답자수 (%)	244 (100.0)	2 (0.8)		209 (85.7)		33 (13.5)		

## 제2절 자치단체간 협력관계의 평가

### 1. 협력관계의 평가 틀

자치단체간 협력관계에 내포되어 있는 속성과 양상은 여러 가지 측면에서 살펴 볼 수 있으나 본 연구에서는 크게 다음과 같이 ①협력빈도 ②목표달성 ③협상주도권 ④이익배분 ⑤협력태도 등 다섯 가지 사항에 대해 특성을 살펴보았다.

- ①협력빈도 : 자치단체간 협력사업의 추진빈도
- ②목표달성 : 협력사업을 통한 목표달성의 만족도
- ③협상주도권 : 협력사업 추진과정에서 협상의 주도권 장악
- ④이익배분 : 협력사업에 따른 상호간 이익배분의 형평성
- ⑤협력태도 : 협력사업의 추진과정에서 상대방의 협력태도

자치단체간 협력관계의 양상은 협력대상 자치단체의 종류에 따라 차이가 있다는 전제하에 시도와 시군구의 협력대상 자치단체를 유형별로 세분화하여 협력관계의 양상을 상호 비교하였다. 즉 시도의 협력대상으로는 ①타 시도 ②관할 시군구 ③타 시도의 시군구로 구분하였으나 시군구의 협력대상으로는 ①관할하는 시도 ②타 시도 ③같은 시도의 시군구 ④타 시도의 시군구로 구분하였다.

일반적으로 자치단체간 협력관계(협력사업의 활성화정도)에는 협력대상 자치단체가 어떤 유형에 속하는지에 따라 차이가 있다는 전제하에 다음과 같이 협력관계에 대한 가설을 설정하였다.

- ①가설 I: 동일 유형의 자치단체간 협력은 서로 다른 유형의 자치단체간 협력보다 수행하는 사무가 유사하기 때문에 협력관계가 강하다.
- ②가설 II: 동일 계층의 자치단체간 협력은 서로 다른 계층의 자치단체간 협력보다 권력이 대등하기 때문에 협력관계가 강하다.<sup>39)</sup>
- ③가설 III: 같은 시도내 자치단체간 서로 다른 시도내 자치단체간 협력보다 협력은 협상과 조정이 용이하기 때문에 협력관계가 강하다.
- ④가설 IV: 인접 위치한 자치단체간 협력은 원격 위치한 자치단체간 협력보다 협력을 필요로 하는 문제가 많이 발생하기 때문에<sup>40)</sup> 협력관계가 강하다.

39) 이 가설에 대해서는 권력의존적 접근(power dependency approach)에서는 다른 견해를 보이고 있다. 즉 조직간 상호작용은 비대칭적이어서 한 쪽에서는 협력하려고 하면 다른 쪽에서는 그렇지 않기 때문에 협력의 동기부여가 된 쪽이 다른 쪽을 협력의 장으로 이끌 만큼 권력이 강해야 상호작용이 일어난다는 주장이다. 자신의 목표달성을 위해서는 다른 쪽의 희생이 어느 정도 불가피하기 때문에 내생적 동기가 낮은 집단에 대해 영향을 미칠 만큼 권력이 강해야 협력관계를 이끌어낼 수 있다. 아울러 비대칭적 권력관계의 협력에서는 상대방이 공통의 목표를 갖고 있거나 자기 조직에 영향력이 크거나 공격적 협상전략을 보일수록 협력관계가 발생할 가능성이 크다(Schmidt and Kochan, 1972: 220-224).

40) 예외적으로 지리적 근접성(locational proximity)에 관계없이 자치단체간 공동 S/W의 개발, 특정 작목 재배기술의 공동연구, 생산지와 판매지역의 협력 등과 같이 공통의 이익을 위해 원격지역간 협력이 이루어지는 사례가 있으며 지식정보화의 진전과 사회경제구조의 복잡화 추세에 따라 이런 사례는 향후 점차 늘어날 것으로 예상된다.

&lt;그림 4-1&gt; 협력관계의 평가 틀

가설	기준	협력관계	요인
가설Ⅰ	자치단체 유형	동일 유형 > 다른 유형 ←	사무 유사성
가설Ⅱ	자치단체 계층	동일 계층 > 다른 계층 ←	권력 대등성
가설Ⅲ	행정구역 관할	동일 시도 > 다른 시도 ←	조정 용이성
가설Ⅳ	지리적 위치	인접 위치 > 원격 위치 ←	협력 필요성

그러나 이상의 가설에서 사전에 유념해야 할 사항은 각 가설이 독립적이지 않다는 점이다. 협력관계를 갖는 모든 자치단체는 네 가지 가설의 조건이 동시에 해당되고 따라서 협력관계에 영향을 미치는 요인도 동시에 적용되기 때문에 각각의 가설을 개별적으로 분리하여 확인하는 것이 쉽지 않다는 제약이 있다.

## 2. 자치단체간 협력관계에 대한 평가

### 가. 협력사업 추진성과

자치단체간 협력관계에 대한 구체적인 평가에 앞서 총체적으로 자치단체간 협력사업의 그간 추진성과에 대한 담당 공무원들의 평가를 보면 <표

4-2>와 같다. 「그저 그렇다」가 41.7%, 「부진한 편이다」가 33.9%, 「활발한 편이다」가 12.4%, 「극히 미흡하다」가 11.2%, 「매우 활성화되었다」가 0.8%의 순으로 나타나 긍정적 평가가 13.2%인데 비해 부정적 평가가 45.1%로 나타나 일선 담당공무원의 자체 평가에서도 그동안 자치단체간 협력사업이 그다지 활성화되지 못했음을 밝히고 있다.

자치단체별로 보면 긍정적 평가가 시도는 15.6%, 시군구는 12.8%로서 시도가 약간 높지만 그다지 큰 차이를 보이지 않는 것에 비해 부정적 평가는 시도의 20.0%에 비해 시군구는 48.5%로 훨씬 높게 나타나 시도가 유보적 응답이 많은 대신 기초자치단체 차원에서는 협력사업이 더 부진했음을 보다 분명히 밝히고 있음을 볼 수 있다. 그리고 이러한 평가는 앞서 행정자치부의 협력사업실적에 관한 자료의 결과와도 대체로 일치하고 있다.

<표 4-2> 협력사업 추진성과에 대한 평가

(단위 : %)

추진성과	계	시 도	시군구
사업추진이 매우 활성화되었다	0.8	3.3	0.5
사업이 활발한 편이다	12.4	13.3	12.3
그저 그렇다	41.7	63.3	38.7
사업이 부진한 편이다	33.9	20.0	35.8
사업추진이 극히 미흡하다	11.2	-	12.7
소 계	100.0 (n=242)	100.0 (n=30)	100.0 (n=212)

주 : 이하의 표에서 n은 응답자 총수를 말함

## 나. 협력관계의 속성별 평가

### 1) 자치단체간 협력빈도

시도와 시군구의 자치단체간 협력사업의 추진빈도에 대한 자체 평가를 보면 시도는 93.3%가 연 3회 이상으로 응답한 반면 시군구는 37.1%에 그쳐 규모가 크고 사무가 많은 시도의 협력빈도가 훨씬 높은 것으로 나타나 위에서 살펴 본 총체적인 협력사업의 추진성과에 대한 평가와 일치하는 의견을 보이고 있다. 이러한 결과는 주민에 대한 민원업무가 주종을 이루고 있는 시군구와 달리 시도의 경우 타 자치단체와 협력을 요구하는 정책결정이나 사업추진이 더 빈번한데 기인하는 것으로 여겨진다.

구체적으로 자치단체간 협력빈도를 협력대상 자치단체의 유형별로 살펴 보면 시도의 경우에는 타 시도 → 관할 시군구 → 타 시도의 시군구의 순으로 나타났으며 시군구의 경우에는 같은 시도의 시군구 → 타 시도의 시군구 → 관할하는 시도 → 타 시도의 순으로 나타났다. 대체로 협력관계에 대한 평가 틀에서 설정한 가설들이 그대로 적용됨을 알 수 있으나 가설 I(유형)과 가설 II(계층)의 가설이 가설 III(관할)보다 강하게 적용됨을 볼 수 있다. 즉 우리 나라의 자치단체간 협력은 전적으로 수평적 협력 위주로 이루어지는 단면을 볼 수 있어 권력의존적 접근(power-dependency approach)이 주장하는 일부 가설에 대한 재평가가 필요하다.<sup>41)</sup>

---

41) Guetzkow H.(1966), "Relations among organizations", In R. V. Bowers(ed.), Studies on Behavior in Organizations, Athens: University of Georgia Press 1966; Schmidt S. M. and T. A. Kochan(1972), "The Concept of Conflict", Administrative Science Quarterly, Vol. 17.

&lt;표 4-3&gt; 자치단체 유형별 협력빈도

(단위 : %)

응답대상 자치단체	협력대상 자치단체	계	전혀없음	1~2회	3~5회	6~10회	10회 이상
시도-	공 통	100.0 (n=15)	-	6.7	20.0	46.7	26.7
	타 시도	100.0 (n=23)	4.3	8.7	34.8	21.7	30.4
	관할 시군구	100.0 (n=24)	8.3	25.0	16.7	12.5	37.5
	타 시도의 시군구	100.0 (n=24)	20.8	16.7	37.5	8.3	16.7
시군구-	공 통	100.0 (n=127 )	24.4	38.6	21.3	7.9	7.9
	관할하는 시도	100.0 (n=65)	64.6	13.8	12.3	1.5	7.7
	타 시도	100.0 (n=54)	79.6	14.8	5.6	-	-
	같은시도의 시군구	100.0 (n=118 )	30.5	44.9	16.9	2.5	5.1
	타 시도의 시군구	100.0 (n=98)	37.8	32.7	16.3	6.1	7.1

## 2) 협력을 통한 목표달성 정도

자치단체가 협력을 통해 의도했던 목표를 얼마나 달성했는지에 대한 평가에서는 시도의 40.0%가 협력을 통해 당초 목표를 달성한 것으로 긍정적 응답을 하고 부정적 응답은 13.3%인 것에 반해, 시군구는 19.6%만이 긍정적 평가를 내리고 31.8%가 협력을 통한 목표달성에 불만을 표시하고 있어 대조적 결과를 보이고 있다. 협력을 통한 목표달성의 만족도에는 여러 가지 변수가 작용하지만 특히 협상주도권, 이익배분, 상대방의 협력태도 등

과 밀접한 관련이 있는 바, 다음의 분석에서 나타나듯이 시군구가 시도에 비해 협상의 주도권이나 이익배분 등에서 대체로 불리한 위치에 놓여있다는 인식에 기인하는 것으로 판단된다.

<표 4-4> 자치단체 유형별 목표달성 만족도

(단위 : %)

응답대상 자치단체	협력대상 자치단체	계	매우 불만족	◀	◀	보통	◀	◀	매우 만족
			①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
시도-	공 통	100.0 (n=15)	-	-	13.3	46.7	33.3	6.7	-
	타 시도	100.0 (n=23)	-	8.7	8.7	43.5	26.1	-	13.0
	관할 시군구	100.0 (n=23)	4.2	4.2	8.3	45.8	20.8	8.3	8.3
	타 시도의 시군구	100.0 (n=19)	5.3	5.3	10.5	21.1	31.6	31.6	15.8
시군구-	공 통	100.0 (n=107)	7.5	10.3	14.0	48.6	14.0	0.9	4.7
	관할하는 시 도	100.0 (n=26)	11.5	7.7	3.8	53.8	15.4	-	7.7
	타 시도	100.0 (n=17)	23.5	11.8	5.9	52.9	-	-	5.9
	같은시도의 시군구	100.0 (n=89)	4.5	13.5	9.0	50.6	10.1	7.9	4.5
	타 시도의 시군구	100.0 (n=71)	7.0	11.3	15.5	45.1	18.3	-	2.8

구체적으로 협력대상 유형별 분석에서는 시도의 경우 유형에 따라 의미 있는 차이를 보이지 않고 있으나(시도의 표본이 크지 않은 데에도 원인이 있을 것임) 시군구의 경우 대체로 계층을 달리하는 시도보다는 같은 계층인 시군구와의 협력에서 만족도가 큰 것으로 나타났다. 따라서 이 경우에도 비

록 뚜렷하지는 않지만 가설Ⅱ(계층)와 가설Ⅲ(관할)이 적용되는 몇 가지 단서를 포착할 수 있는데 예컨대 계층과 관할을 동시에 달리하는 「시군구 - 타 시도간」 협력사업에서 목표달성의 만족도에 긍정적 평가를 내리는 시군구는 고작 5.9%에 불과한 것으로 나타났으며 이 경우는 네 가지 가설의 조건이 모두 불리한 경우에 해당한다.

### 3) 협상의 주도권

자치단체간 협력사업 추진과정에서 협상의 주도권을 누가 가지는지는 협력관계 상호간의 권력배분과 자원보유력(재정력 등)과 일차적으로 밀접한 연관이 있다. 그런 점에서 행재정적 권한과 능력이 비대칭적 관계에 있는 우리 나라의 지방자치단체들은 협력관계에서 협상의 주도권에 불균형이 야기될 가능성이 크다.

실제 조사결과에서 보면 시도와 시군구 공히 협상의 주도권을 쌍방이 공동으로 가진다는 의견이 각각 66.7%와 84.1%로 나타나 전반적으로는 비교적 대등한 협력관계를 보이고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이 결과는 앞서 살펴본 대로 우리 나라의 자치단체간 협력이 수평적 협력 위주로 추진되고 있음을 감안할 때 전체적인 평가의 의미가 제한적일 수밖에 없다. 즉 협력대상 자치단체의 공통에 대한 긍정적 총평과는 달리 협력대상 자치단체를 유형별로 구분하여 살펴보면 협상 주도권에 차이가 매우 큼을 볼 수 있다.

먼저 시도의 경우에는 상대방의 유형에 관계없이 대체로 협상의 주도권을 자신이 가지고 있다고 판단하는 비율이 높게 나타나며 특히 시군구와의 수직적 협력에서의 이 비율은 더욱 높게 나타나 스스로의 평가에서도 수직적 협력이 대등하지 못한 것으로 인식하고 있다. 반면 시군구의 경우에는 협력대상이 누구인지에 따라 협상의 주도권이 판이하게 달라짐을 볼 수 있

어 주목된다. 즉 권력과 자원 등이 비대칭적인(asymmetrical) 관계(행정적 종속관계)에 놓여있는 「시군구 - 관할하는 시도간」 협력사업에서는 40.0%가 협상의 주도권을 상대방이 가지며 자신이 주도권을 갖는다는 의견은 겨우 4.0%에 불과한 반면, 여타 유형의 자치단체간 협력사업에서는 대체로 양쪽이 공동으로 협상의 주도권을 가진다는 의견이 90% 이상으로 높게 나타나 극명한 대조를 보이고 있다.

<표 4-5> 자치단체 유형별 협력사업의 협상주도권

(단위 : %)

응답대상 자치단체	협력대상 자치단체	계	전적으로 상대방이	◀	양쪽이 공동으로	◀	전적으로 우리가
			①	②	③	④	⑤
시도-	공 통	100.0 (n=15)	-	6.7	66.7	26.7	-
	타 시도	100.0 (n=20)	-	10.0	45.0	30.0	15.0
	관할 시군구	100.0 (n=20)	-	-	40.0	45.0	15.0
	타 시도의 시군구	100.0 (n=19)	-	5.3	36.8	52.6	5.3
시군구-	공 통	100.0 (n=107)	4.7	2.8	84.1	5.6	2.8
	관할하는 시 도	100.0 (n=25)	24.0	16.0	56.0	4.0	-
	타 시도	100.0 (n=15)	6.7	-	93.3	-	-
	같은시도의 시군구	100.0 (n=89)	1.1	1.1	94.4	2.2	1.1
	타 시도의 시군구	100.0 (n=65)	3.1	1.5	90.8	4.6	-

#### 4) 협력사업의 자치단체간 이익배분

자치단체간 협력에서 상호간 공동이익(joint benefits)의 배분은 교환이론(exchange approach)이 제시하는 협력의 가장 큰 동기이자 필요성으로서 매우 중요한 의미가 있다.<sup>42)</sup> 사실 대부분의 조직간 협력의 발단은 독자적인 사무처리에 비해 협력을 통한 사무처리를 통해 순편익(net benefit)이 커질 것을 기대하는데서 시작된다. 마찬가지로 협력이 실패하거나 협력의 추진과정에서 협상이 결렬되는 가장 큰 이유도 다름 아닌 상호간의 이익 배분에서 비롯되는 마찰 때문이다.

전체적인 평가에서는 시도와 시군구 모두 공통적으로 자치단체간 협력사업에서 쌍방간에 이익배분이 비교적 균등한 것으로 평가하고 있어 시도는 66.7%, 시군구는 77.4%의 비율을 보이고 있다. 그러나 협력대상 자치단체별로는 다소 차이가 있어 시도의 경우, 같은 계층인 타 시도와의 협력에서는 이익배분이 균등하지만 시군구(특히 관할 시군구)와의 협력에서는 오히려 시군구에 더 많은 이익을 배려하고 있는 것으로 평가하고 있어 눈길을 끈다. 반면 시군구의 경우에는 대체로 이익배분이 균등하다는 의견이 지배적이면서도 관할하는 시도와의 협력에서 자신이 불리하다는 의견이 29.7%나 되어 동일한 사안에 대한 평가에 시도와 관할 시군구의 인식에 큰 차이가 있는 것을 볼 수 있다. 이와 같이 같은 사안에 대해서 협력 쌍방의 의견이 상반되거나 일치하지 않는 것은 서로간에 상대방에 대한 기대수준에 차이가 있기도 하거나 협상과정에서 이익배분에 대해 충분한 협의와 이해가 이루어지지 않았기 때문으로 추측된다. 아울러 배려의식과 피해의식에 기초한

42) White, P.E.(1974). "Intra- and interorganizational Studies," *Administration and Society*, 6: 105-152; Weiss, J.A.(1987) "Pathways to Cooperation among Public Agencies," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.7, No.1 pp. 94-117.

이익배분에 관한 상반된 인식이야말로 시도와 관할 시군구간 협력빈도가 가설Ⅲ의 예상과 달리 저조한 원인이 되는 것으로 생각된다.

<표 4-6> 자치단체 유형별 협력사업의 이익배분

(단위 : %)

응답대상 자치단체	협력대상 자치단체	계	매우 불리	◀	◀	균등	▶	▶	매우 유리
			①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
시도-	공 통	100.0 (n=15)	-	-	20.0	66.7	13.3	-	-
	타 시도	100.0 (n=20)	-	5.0	15.0	65.0	5.0	10.0	-
	관할 시군구	100.0 (n=20)	5.0	25.0	10.0	45.0	15.0	-	-
	타 시도의 시군구	100.0 (n=18)	5.6	5.6	16.7	61.1	11.1	-	-
시군구-	공 통	100.0 (n=106)	2.8	3.8	8.5	77.4	7.5	-	-
	관할하는 시 도	100.0 (n=24)	12.5	4.2	12.5	62.5	4.2	-	4.2
	타 시도	100.0 (n=4)	-	-	-	100.0	-	-	-
	같은시도의 시군구	100.0 (n=87)	2.3	1.1	9.2	82.8	3.4	1.1	-
	타 시도의 시군구	100.0 (n=66)	3.0	6.1	10.6	72.7	7.6	-	-

5) 협력대상 자치단체의 협력태도

대체로 협력대상 자치단체의 협력에 임하는 태도를 보면 시도와 시군구 모두의 경우 상대방의 태도가 협력적이라는 평가와 비협력적이라는 평가가 고르게 분포되어 있어 뚜렷한 방향성을 보이지 않고 있다. 이러한 경향은

&lt;표 4-7&gt; 협력대상 자치단체의 협력태도

(단위 : %)

응답대상 자치단체	협력대상 자치단체	계	매우 비협력적	◀	◀	보통	◀	◀	매우 협력적
			①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
시도-	공 통	100.0 (n=15)	-	13.3	20.0	26.7	40.0	-	-
	타 시도	100.0 (n=19)	5.3	5.3	36.8	15.8	26.3	-	10.5
	관할 시군구	100.0 (n=19)	-	5.3	26.3	31.6	31.6	-	5.3
	타 시도의 시군구	100.0 (n=18)	5.6	5.6	27.8	27.8	22.2	-	11.1
시군구-	공 통	100.0 (n=106)	6.6	8.5	11.3	43.4	13.2	7.5	9.4
	관할하는 시 도	100.0 (n=24)	-	4.2	4.2	58.3	12.5	8.3	12.5
	타 시도	100.0 (n=15)	6.7	13.3	6.7	66.7	-	6.7	-
	같은시도의 시군구	100.0 (n=88)	5.7	12.5	12.5	46.6	6.8	8.0	8.0
	타 시도의 시군구	100.0 (n=66)	3.0	7.6	12.1	45.5	15.2	9.1	7.6

협력대상 자치단체의 유형별로도 비슷하여 시군구 입장에서 관할하는 시도의 협력태도가 협력적이라는 의견이 다소 높은 것을 제외하면<sup>43)</sup> 별다른 큰 특징이 나타나지 않는다. 이와 같이 협력태도에 대한 평가가 제각기 다른 채 뚜렷한 패턴이나 특징을 보이지 않는 이유는 기본적으로 협력태도는

43) 시군구가 관할 시도와의 이익배분이나 협상주도권에 대해 불만을 표시하면서도 협상태도에 대해서는 긍정적 의견을 나타낸 것은 본 조사의 조사방법(행정자치부 - 시도 - 시군구의 수직적 계통을 통한 조사)에 영향을 받은 偏倚(bias)의 결과일 가능성이 있다.

협력대상 자치단체의 유형에 따른 집합적 요인보다는 자치단체의 특수한 입장이나 담당공무원의 성향 등 개별적 요인에 의존하는 바 크기 때문에 판단된다.

### 제3절 협력사업의 동기 및 성공·실패요인

#### 1. 협력사업의 동기 및 요인의 설정

##### 가. 협력사업의 추진동기

어떤 기관(agency)이 왜 다른 기관과 협력하려 하는지, 즉 기관의 협력추진여부에 영향을 미치는 동기에 대해 조직이론(organization theory)의 기존 문헌들은 대체로 여섯 가지 이유를 제시하고 있다.<sup>44)</sup> 우선 협력의 추진동기에 관하여 가장 잘 알려진 이론적 입장은 교환이론(exchange theory)으로써 기관간 협력을 비용-편익 계산(cost-benefit calculation)에 의한 자발적 거래로 보는 입장이다.<sup>45)</sup> 즉 협력으로 얻는 편익이 비용을 초과할 때 협력이 이루어진다는 논리에 바탕을 두고 있으며 현실적으로 가장 큰 설득력을 지니고 있다. 이 때 비용과 편익이 반드시 금전적(경제적) 척도에서만 고려되는 것은 아니며 심리적인 만족감이나 비물적인 효과도 같은 맥락에서 다루어질 수 있다 따라서 교환이론의 측면에서의 협력의 편익을 보다 세분화하면 ①재정적 자원, ②규범이나 가치관의 만족, ③정치적

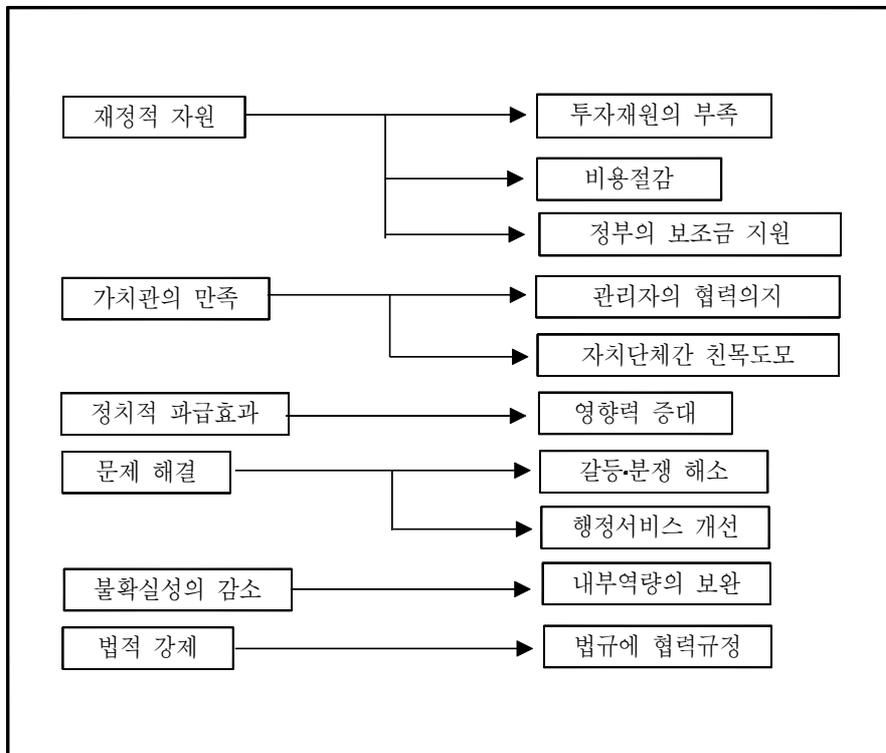
44) Weiss, J.A.(1987) "Pathways to Cooperation among Public Agencies," Journal of Policy Analysis and Management, Vol.7, No.1, pp. 98-104.

45) Cook K. S.(1977), "Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations", Sociological Quarterly, Vol.18.

과급효과(영향력)로 나누어 볼 수 있다.

교환이론과는 다른 측면에서(동시적이지는 않지만) 기존의 조직관계이론이 제시하는 협력의 또 다른 동기 또는 이유로는 ④문제해결, ⑤불확실성의 감소, ⑥법적 강제 등을 꼽을 수 있다.<sup>46)</sup> 본 조사에서는 이상의 여섯 가지 추진동기를 우리 나라의 지방행정 여건에 맞추어 좀 더 구체화하여 다음의 (그림 4-2>와 같이 10 가지 추진동기를 설정하였다

<그림 4-2> 협력사업의 추진동기



46) Weiss(1987), op.cit., p.99

## 나. 협력사업의 성공 및 실패요인

자치단체간 협력사업이 성공하는지 또는 실패하는지의 여부는 바로 협력사업의 추진동기가 협력 당사자간에 얼마나 충족되는지에 좌우된다. 때문에 협력사업의 성공 및 실패요인은 각각 협력사업의 추진동기로부터 논리적으로 도출할 수 있는 바, 협력의 성공 및 실패요인은 협력의 추진동기를 기준으로 한 상반된 조건이라 할 수 있다. 본 조사에서는 위에서 제시한 6가지 이론적인 협력의 추진동기에 「협력대상 사업 및 지역에 대한 정보의 사전공유」를 추가 요인으로 부가하여 다음과 같이 7가지 요인을 설정하였으며 구체적인 의미는 다음과 같다.<sup>47)</sup>

### 1) 재정적 자원

자치단체간 협력에서는 기관간 협력에 따른 자원 및 인력(재원으로 환산된 인력)측면의 이익 또는 손실이 협력여부를 결정하는 가장 중요한 요인이 된다. 기관간 협력은 일차적으로는 자원의 부족이 원인이 되어 발생하며 협력을 통해 재정적 순편익(net financial benefit)을 증대시키고자 하는 욕구가 협력의 동기가 된다.

일반적으로 협력을 통한 재정적 이익이나 비용절감은 두 가지 방식으로 실현되는데, 하나는 협력과정에서 외부재원(중앙정부 또는 기금 등)으로부터 지원되는 보조금(grants)이며, 다른 하나는 협력의 규모경제(economies of scale)에 따른 경제적 편익이다.<sup>48)</sup> 따라서 협력으로 얻어지는 재정적 이익이 클수록 협력에 대한 욕구도 커지고 그만큼 성공확률도 높아지는 대신 논리적으로

47) Weiss(1987), op.cit, pp. 99-109.

48) 이 경우 협력에 따른 규모경제의 사례로는 고가 장비의 공동구매나 특수전문인력의 공동활용을 꼽을 수 있다.

로 역추론할 때 협력이 실패하는 이유도 바로 재정적 손실, 즉 과도한 비용부담 때문으로 볼 수 있다.

## 2) 전문적 가치관

자치단체간 협력여부의 결정에는 자치단체장을 비롯한 관리자(staff)의 협력에 대한 전문적 가치관(professional values)이나 심리적 만족도(psychological gratification)가 중요한 역할을 한다. 즉 협력이 추진되기 위해서는 관리자가 기본적으로 ‘협력이란 바람직한 것□이란 긍정적 사고방식을 갖는 것이 우선적으로 필요하다. 특히 우리 나라와 같이 지방행정이 의사결정권자의 독단적인 선택에 크게 좌우되는 행정풍토에서는 더욱 중요한 영향력을 미치는 요인이 된다. 그 중에서도 자치단체장의 협력을 보는 시각이나 협력에 대한 가치관이 결정적 역할을 하며 그밖에도 지방의회 의원 또는 담당업무의 부서장의 생각도 영향력을 미치는 요인이다.

대체로 이와 같은 협력에 대한 가치관이나 만족도는 새로운 행정수요에 대해 같이 고민하고 경험을 공유하는 과정에서 형성되는 수가 많은 데 협력적 가치관이 반드시 협력에 따른 가시적(재정적) 이익의 발생여부와 관련이 있는 것은 아니며 어떤 형태로든지 관리자에게 만족을 줄 수 있으면 족하다. 따라서 관리자가 협력에 대한 기본적으로 부정적 가치관이나 태도를 갖고 있다면 협력의 시작단계에서는 물론 추진 중에도 협력이 실패하는 데 중요한 요인으로 작용할 것은 당연하다.<sup>49)</sup>

49) 예컨대 자치단체장이 소관사무에 대한 독자수행의 의지가 강하다든지 자치단체간 공동사무처리는 가급적 최후의 선택으로 고려하는 경향이 있는 경우를 말한다.

### 3) 정치적 과급효과 또는 영향력

일반적으로 관료들은 정치적 권한 또는 이익(political power or advantage)을 축적하거나 영향력을 확대하려는 경향이 강하다. 때문에 자치단체간 협력을 통해서 정치적 권한이나 영향력의 확대를 실현할 수 있을 때 협력이 쉽게 이루어지는 반면 협력으로 권한이나 영향력 또는 이권 등이 축소될 것으로 판단될 때에는 협력이 저항을 받게 된다. 특히 선거에 의존하는 자치단체장의 경우 자신의 업적을 공유하기를 꺼려한 나머지 협력에 부정적일 수가 있으며 실무자들의 경우에는 각종 이권이나 영향력이 축소되는 것을 우려하여 애초부터 단독 사무처리를 선호할 수도 있다.

### 4) 문제 해결 또는 서비스 개선

협력관계에서 재정적 이익을 강조하는 교환이론의 가정과는 달리 기능론자들(functional theorists)에 따르면 기관간 협력이 반드시 상호간의 순편익(net benefit)에 대한 계산에만 기초하여 이루어지는 것은 아니라는 견해가 있다. 오히려 협력은 기관이 당면한 특별한 문제를 해결하거나 또는 협력으로 행정성과를 크게 개선할 수 있을 때 발생하며 일단 이러한 수요가 충족된 후에는 비록 명백한 편익이 있을지라도 협력에 별 관심을 보이지 않는 경우가 많다는 주장이다.<sup>50)</sup>

특히 협력을 통해 당면한 문제를 해결하는데 부족한 내부역량을 보완할 수 있는 경우와 같이 기술적, 기능적 필요성을 충족할 수 있을 때 협력에 대한 욕구가 보다 강해진다. 예를 들어 자치단체간 협력을 통해 타 자치단체가 보유한 특수한 전문가나 새로운 기술, 독특한 프로그램 등을 활용할 수 있고 그로써 문제해결에 도움을 얻을 수 있다면 협력에 더욱 적극적으로 임

50) Weiss(1987), op.cit., p.103.

하게 된다. 나아가 비단 당면문제의 해결 뿐 아니라 협력을 통해서 주민에게 보다 나은 행정서비스를 제공할 수 있다면 협력의 정당성이 더욱 커질 것이 분명하다. 반면에 자치단체간 협력을 통해서도 문제해결에 별 도움이 되지 않거나 행정서비스 개선에 그다지 기여가 크지 않다고 판단되면 협력이 실패할 가능성이 커지게 된다.

#### 5) 불확실성 감소

흔히 기관간 협력은 외적인 수요에 대응하는 내부 역량에 확실성과 자신감이 결여되었을 때 불확실성을 감소(uncertainty reduction)시키기 위하여 추진되는 경우가 많다. 미래의 환경변화에 대한 확실한 예측이 어렵거나 재정부담 등 위험부담이 큰 경우 불확실성을 감소하고 부담을 분산시키기 위한 의도로 기관간 협력을 선택할 수 있다. 앞서 언급한 문제해결이나 재정적 이익의 추구도 궁극적으로 불확실성을 감소하고 상호의존도를 높일 수 있을 때 협력으로 발전하게 된다.

그러나 만일 협력으로 미래에 새로운 불확실성이 발생한다면 협력을 기피하게 될 것은 당연하다. 자치단체간 협력사업을 추진할 경우 장래의 결과가 불투명하다든지 협력으로 인해 상호간에 불편이 초래되거나 갈등, 마찰, 분열이 야기되는 경우에는 협력이 실패로 돌아갈 공산이 커진다.

#### 6) 협력대상정보의 공유

자치단체간 협력사업을 활성화시키는 요인 중 하나는 협력대상이 되는 기관과 협력이 가능한 사업에 관한 정보가 서로간에 얼마나 공개되고 공유되는냐이다. 어느 자치단체가 어떤 사업에서 협력을 원하고 있는지에 관한 상세한 정보가 사전에 공개되고 공유될 경우 협력의 추진이 보다 용이해지

고 또한 활성화될 수 있다. 반면 협력대상이 되는 기관 및 사업에 관한 정보가 단절되어 탐색비용이 크면 사업을 적기에 수행하기 어려워져 협력사업의 추진이 지지부진해지거나 아예 협력 자체의 추진을 기피하게 된다.

#### 7) 법적 강제

법령에 자치단체간 협력이 규정되어 있는 경우 실질적으로 여기에 구속을 받게 될 수밖에 없다. 하지만 대부분의 기관이 제로 법적 강제(legal mandate)를 협력의 요인으로 인식하는 경우는 많지 않다. 지방자치법에 강제협력이 명시되어 있는 지방자치단체조합의 경우를 예외로 치면 광역도시계획, 광역개발사업계획, 특정지역계획, 개발촉진지구계획 등 ‘권고협력□의 성격을 띠는 제도들은 법령에 자치단체간 협력이 규정되어 있다는 것만으로 다른 요인과의 결합이 없이 협력이 이루어지기는 어렵다. 협력이란 자발적 합의에 근거하는 것이 원칙이기 때문에 법적 강제가 그 자체만으로 협력의 요인으로 작용할 여지는 크지 않으며 마찬가지로 법령에 협력에 관한 규정이 없다는 이유만으로 협력이 실패할 소지도 크지 않다. 요컨대 이 요인은 다른 요인과 함께 복합적으로 작용할 때 영향력을 갖는다고 볼 수 있다.

참고로 미국의 지방정부기관 공무원을 대상으로 이상의 6가지 요인(협력대상정보의 공유는 제외)이 기관간 협력여부를 결정하는데 미치는 영향을 조사한 결과를 보면 <표 4-8>과 같다. 전체적으로는 협력의 추진동기가 협력의 실패보다는 성공에 보다 큰 영향을 미치는 것으로 인식하고 있다.

&lt;표 4-8&gt; 미국 지방정부 공무원의 협력여부 결정요인

성공/실패요인	성공하는 경우	영향 정도	실패하는 경우	영향 정도
재정적 자원	-재정적 편익 발생	58	-재정적 과도한 비용	18
전문적가치관	-협력에 대한 관리자의 긍정적 가치관과 심리적 만족	34	-독자적 행정수행에 대한 선호	25
정치적 이익	-정치적 영향력 증대	12	-이권이나 정치적 권한의 축소	10
문제해결	-문제 해결에 도움	58	-문제해결에 도움이 되지 않는 경우	54
	-행정서비스 질 향상	73	-독자해결에 대한 자신감	12
불확실성감소	-상호의존을 통한 불확실성 감소	27	-장래 불확실성 발생	10
			-불편, 분열 초래	19
법적 강제	-법령에 규정	21	-법령에 미규정	0

주 : 영향정도 숫자는 총응답자 67명 중 해당요인(복수 응답 포함)을 꼽은 사람 수  
출처 : Weiss(1987) p.101의 표 재구성

구체적으로 협력의 성공에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 「행정서비스 질 향상」이며 그 다음으로는 「재정적 편익 발생」, 「문제해결」, 「전문적 가치관」, 「불확실성 감소」 등의 순으로 영향력이 큰 것으로 나타났으며 협력의 실패에 대해서는 「문제해결에 도움이 되지 않음」이 가장 큰 요인이고 「독자수행 선호」, 「분열, 불편 초래」, 「재정적 과다 비용」 등이 비교적 높은 영향력을 가진 요인으로 나타났다.

## 2. 협력사업의 동기 및 성공·실패요인 분석

### 가. 협력사업의 추진동기

#### 1) 협력사업의 일반적 추진동기

모든 분야의 협력사업을 망라하여 일반적인 추진동기를 보면 1순위로 선정된 동기 중에는 「비용절감(23.8%)」, 「투자재원의 부족(21.7%)」, 「분쟁·갈등 해소(20.4%)」, 「관리자의 협력의지(15.7%)」 등이 꼽혔으며 2순위로는 「분쟁·갈등 해소(23.1%)」, 「비용절감(19.3%)」등을, 3순위로는 역시 「분쟁·갈등 해소(21.61%)」를 지적하고 있어 대체로 우리 나라의 자치단체간 협력에서는 비용절감등 재정적 이익과 분쟁해소 등 문제해결 및 관리자의 협력의지 등이 협력사업을 추진하는 가장 큰 동기로 나타났다.

<표 4-9> 협력사업의 일반적 추진동기

(단위 : %)

추진동기	1순위	2순위	3순위
계	100.0(n=235)	100.0(n=238)	100.0(236)
투자재원의 부족	21.7	5.9	5.5
비용절감	23.8	19.3	5.9
정부의 보조금지원	2.6	7.6	5.9
관리자의 협력의지	15.7	13.0	7.2
권한 등 영향력 증대	3.4	6.7	3.0
분쟁, 갈등 해소	20.4	23.1	21.6
행정서비스 개선	3.0	7.1	7.2
내부역량의 보완	1.3	5.5	11.0
자치단체간 친목도모	4.7	6.7	15.3
법규에 협력 규정	3.4	5.0	17.4

## 2) 협력사업별 추진동기

자치단체간 협력사업에 대한 전체적인 의견은 역시 비용절감과 관리자의 협력의지 등이 주요 추진동기로 지적되고 있으나 협력분야별로 구체적으로 살펴보면 분야에 따라 중요도에 다소간의 특징적인 변이가 나타나고 있다.

첫째, 혐오시설의 설치·운영이나 물관리 및 환경보전과 같은 이해가 첨예하게 대립되는 환경관리분야는 「분쟁·갈등 해소」와 「비용절감」이 자치단체간 주요 협력동기로 작용하고 있다.

둘째, 교통시설이나 공공시설 등 시설물설치분야와 같이 많은 예산이 투입되는 사업에서는 역시 「투자재원 부족」과 「비용절감」을 협력의 가장 큰 추진동기로 인식하고 있다.

셋째, 지역경제·개발이나 교육 및 연구개발과 같이 경험과 노하우를 필요로 하는 분야에서는 내부역량의 보완을 중요시 여기는 것으로 나타났다.

넷째, 친선교류나 행사개최와 같은 단순 협력에서는 「친목도모」와 「관리자의 협력의지」가 주요 동기로 작용하고 있다.

&lt;표 4-10&gt; 협력사업 분야별 추진동기

(단위 : %)

협력분야 \ 동 기	계	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
협오시설의 설치·운영	100.0 (n=209)	6.7	25.4	6.7	4.8	1.4	44.0	3.3	2.4	4.3	5.3
도로·교통 시설 설치	100.0 (n=204)	24.0	22.5	17.2	4.9	2.9	6.9	12.7	2.5	0.5	5.9
공공시설 설치·운영	100.0 (n=203)	14.3	20.7	12.3	13.3	3.4	2.5	23.6	2.0	7.4	0.5
지역경제· 개발	100.0 (n=203)	9.4	18.7	3.9	14.3	13.8	1.5	5.9	21.2	8.4	3.0
교육 및 연구·개발	100.0 (n=201)	7.0	20.9	11.9	10.0	5.5	0.5	7.0	32.8	1.0	3.5
친선교류	100.0 (n=212)	0.5	2.8	1.4	25.0	1.4	4.2	4.7	4.7	54.7	0.5
물관리 및 환경보전	100.0 (n=205)	14.6	26.3	8.3	6.8	4.9	21.0	4.9	2.4	1.5	9.3
행사 개최	100.0 (n=206)	1.5	12.6	3.4	25.7	0.5	1.9	3.9	3.9	46.1	0.5
일반 행·재정	100.0 (n=208)	1.9	18.8	1.9	28.4	6.3	4.3	16.3	15.9	2.4	3.8

주 1 : 협력사업별 예시는 아래와 같음(보다 상세한 예시는 <표 6-2> 참조)

- 협오시설의 설치·운영 : 쓰레기처리, 폐기물처리, 분뇨처리, 하수처리, 청소 등
- 도로·교통시설의 설치 : 교량, 도로 등
- 공공시설의 설치·운영 : 복지회관, 홍보관 등
- 지역경제·개발 : 취업, 관광, 판매유통, 산업개발, 에너지절약, 기술혁신, 해외시장개척 등
- 교육 및 연구개발 : 용역, 시험, 교육시설운영 등
- 친선교류 : 문화, 예술, 체육, 청소년, 국제 교류 등
- 물관리 및 환경보전 : 오염방지, 방역, 상수원비용분담, 광역상수도 등
- 행사 개최 : 이벤트, 지역축제 등
- 일반 행·재정 : 구역, 조직, 인사, 공동구매, 관리 등

주 2 : 협력동기의 번호별 내용은 아래와 같음

- ① 투자재원의 부족
- ② 비용 절감
- ③ 정부의 보조금 지원
- ④ 자치단체장 등 관리자의 협력의지
- ⑤ 권한, 이권 등 영향력 증대
- ⑥ 자치단체간 분쟁·갈등 해소
- ⑦ 행정서비스 개선
- ⑧ 인력, 기술, 노하우 등 보완
- ⑨ 자치단체간 우의와 친목 도모
- ⑩ 협력사업이 지정되어 있거나 법규에 협력이 규정

한편 「보조금 지원」, 「권한 및 이권의 증대」, 「법적 규정」 등의 협력추진 동기는 모든 분야의 협력에 결정적 동기로 작용하지 못하는 것으로 나타났다. 다만 이 경우 법적 규정이 모든 분야에 걸쳐 협력의 추진동기로서 별 역할을 하지 못하는 것은 우리 나라 경우 제도적으로 협력이 의무 또는 권고 사항으로 규정되어 있는 경우가 별로 없고 추진된 사례 또한 적기 때문으로 여겨진다. 참고로 각 협력분야별로 응답자의 20% 이상이 지적한 주요 추진 동기를 정리하면 다음과 같다.

- 협오시설의 설치·운영(분쟁·갈등 해소, 비용절감)
- 도로·교통시설의 설치(투자재원 부족, 비용절감)
- 공공시설의 설치·운영(행정서비스 개선, 비용절감)
- 지역경제·개발(내부역량의 보완)
- 교육 및 연구개발(내부역량 보완, 비용절감)
- 친선교류(자치단체간 친목도모, 관리자의 협력의지)
- 물관리 및 환경보전(비용절감, 분쟁·갈등 해소)
- 행사 개최(자치단체간 친목도모, 관리자의 협력의지)
- 일반 행·재정(관리자의 협력의지)

## 나. 협력사업의 성공요인

### 1) 협력사업의 일반적 성공요인

협력사업의 성공요인에 대한 순위를 평점화한 결과를 보면 「보조금 지원 및 재정적 이익」, 「문제해결 및 서비스향상」, 「관리자의 협력에 대한 긍정적 가치관」 등이 주요 요인으로 나타났다.<sup>51)</sup> 시도의 경우에는 「관리자의 긍정적 가치관」, 「보조금지원 및 재정적 이익」, 「문제해결 및 서비스 향상」의 순이며, 시군구의 경우에는 「보조금지원 및 재정적 이익」, 「문제해결 및 서비스향상」, 관리자의 긍정적 가치관의 순으로 나타나 약간의 순위변동은 있지만 중요도에서 별반 차이를 보이지 않고 있다. 반면 「협력정보의 사전공유」와 「협력에 대한 법적 규정」은 협력사업의 결정적 성공요인으로 크게 작용하지 못하고 있음을 볼 수 있다.

<표 4-11> 협력사업의 일반적 성공요인

성공요인	계		시도		시군구	
	평점	순위	평점	순위	평점	순위
보조금지원 및 재정적 이익	2.87	1	2.86	2	2.66	1
관리자의 긍정적 가치관	3.04	3	2.82	1	3.07	3
권한이나 이해관계 증대	3.80	4	3.54	4	3.84	4
문제해결 및 서비스향상	2.90	2	3.17	3	2.86	2
내부역량의 보완	4.34	5	4.72	5	4.34	5
협력대상정보의 사전공개	5.60	7	5.17	6	5.59	7
법규에 협력 규정	5.52	6	5.54	7	5.51	6

주: 가장 중요한 요인이 평점 1.0, 가장 덜 중요한 요인이 7.0으로 평점이 낮을수록 협력에 중요한 요인임

51) 이 경우 평점은 각 평가자의 매긴 성공요인에 대한 서열을 평균하여 평점으로 사용한 것으로서 요인간 우열을 예시적으로 보여줄 뿐 통계학적으로 각 요인의 영향력을 상대적으로 나타내주는 것은 아님

## 2) 협력사업별 성공요인

전체적으로는 앞서 밝힌 바와 같이 「보조금 지원 및 재정적 이익」, 「문제해결 및 서비스향상」, 「관리자의 협력에 대한 긍정적 가치관」 및 「내부역량의 보완」 등이 협력사업의 주요 성공요인으로 지적되었으나 협력분야별로 살펴보면 분야의 성격에 따라 요인별 중요도에서 다소 차이가 발견되고 있다.

우선 각종 시설의 설치·운영과 같이 비용부담이 큰 사업의 경우에는 재정적 이익이 가장 큰 요인으로 작용하고, 친선교류, 행사개최 등과 같이 협력 자체에 의미가 큰 경우에는 관리자의 긍정적 가치관이 보다 중요한 요인이 되며, 지역경제·개발, 교육 및 연구·개발 등과 같이 사업추진에 정해진 관행과 틀이 없이 경험이 중요시되는 사업의 경우에는 전문인력이나 노하우 등의 내부역량의 보완에 기여가 클수록 협력이 성공적으로 추진되는 것으로 평가하고 있다.

&lt;표 4-12&gt; 협력사업의 분야별 성공요인

(단위 : %)

협력분야 \ 동 기	계	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
협오시설의 설치·운영	100.0 (n=205)	37.1	17.6	5.9	33.2	5.4	0.5	0.5
도로·교통시설 설치	100.0 (n=207)	48.3	18.4	9.7	14.0	5.3	2.4	1.9
공공시설 설치·운영	100.0 (n=201)	30.3	26.9	11.4	20.4	8.5	1.5	1.0
지역 경제·개발	100.0 (n=205)	25.4	21.5	16.1	8.9	22.9	3.9	1.5
교육 및 연구·개발	100.0 (n=203)	22.2	15.3	12.3	8.4	31.5	6.4	3.9
친선교류	100.0 (n=213)	9.4	44.6	13.6	11.3	16.4	3.8	0.9
물관리 및 환경보전	100.0 (n=206)	36.4	15.0	10.2	25.7	4.4	1.9	6.3
행사 개최	100.0 (n=202)	14.9	43.1	12.9	8.9	13.9	4.5	2.0
일반 행·재정	100.0 (n=204)	10.8	32.4	12.3	9.8	26.0	2.0	6.9

주 1 : 협력사업별 예시는 <표 4-11> 하단의 주1과 같음

2 : 협력 성공요인의 번호별 내용은 아래와 같음

- ① 정부의 보조금이 지원되거나 협력에 따른 재정적 이익이 있는 경우
- ② 자치단체장 등 관리자가 협력사업에 대해 긍정적 생각을 갖고 있는 경우
- ③ 협력으로 권한이나 이해관계 등에 영향력이 커지는 경우
- ④ 분쟁해소 등 특수한 문제의 해결에 도움이 되거나 서비스가 향상되는 경우
- ⑤ 협력을 통해 인력, 기술, 노하우 등 내부역량을 보완할 수 있는 경우
- ⑥ 협력대상 사업이 지정되어 있거나 대상기관에 대한 정보를 사전에 아는 경우
- ⑦ 법규에 협력의무나 권유가 규정되어 있는 경우

## 다. 협력사업의 실패요인

### 1) 협력사업의 일반적 실패요인

협력사업이 추진되지 않거나 또는 추진 도중에 실패하는 요인에 대한 자치단체 담당 공무원들의 순위 평점결과를 보면 「과다비용과 재정손실」, 「관리자의 협력에 대한 부정적 가치관」, 「협력으로 인한 분열과 불편 초래」 등이 높은 순위의 실패요인으로 지적되고 있으며 시도의 경우에는 「독자해결에 대한 자신감」도 중요한 실패요인 중 하나로 꼽고 있다. 반면 협력사업의 성공요인과 마찬가지로 「협력대상 정보의 부족」이나 「법규에 미지정」은 그 자체가 협력을 제약하는 큰 요인은 되지 못하는 것으로 나타났다.

<표 4-13> 협력사업의 일반적 실패요인

실패요인	계		시도		시군구	
	평점	순위	평점	순위	평점	순위
과다비용 및 재정손실	2.29	1	2.52	2	2.27	1
관리자의 부정적 가치관	2.63	2	2.46	1	2.65	2
권한이나 이해관계 축소	3.81	5	3.72	5	3.82	5
독자적 해결에 대한 자신감	3.68	4	3.44	3	3.71	4
협력으로 분열, 불편 초래	3.57	3	3.66	4	3.55	3
협력대상정보의 부족	5.83	6	6.00	6	5.81	6
법규에 협력 미규정	6.18	7	6.43	7	6.15	7

주: 가장 중요한 요인이 평점 1.0, 가장 덜 중요한 요인이 7.0으로 평점이 낮을수록 실패에 중요한 요인임

2) 협력사업별 실패요인

전체적인 경향은 「과다비용 및 재정손실」과 「관리자의 협력에 대한 부정적 가치관」이 사업 분야를 막론하고 공통적으로 협력이 실패하는 중요한 요인이라고 판단하고 있으며 분야별 성공요인의 결과보다도 더욱 뚜렷한 패턴을 보이고 있다.

<표 4-14> 협력사업의 분야별 실패요인

(단위 : %)

협력분야 \ 동 기	계	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
협오시설의 설치·운영	100.0 (n=204)	36.3	15.7	5.4	10.3	27.9	2.9	1.5
도로·교통시설 설치	100.0 (n=201)	53.7	14.4	7.5	8.5	11.9	2.5	1.5
공공시설 설치·운영	100.0 (n=202)	34.7	23.3	11.9	11.9	13.4	3.0	2.0
지역 경제·개발	100.0 (n=206)	28.6	19.4	12.6	14.1	15.0	8.3	1.9
교육 및 연구·개발	100.0 (n=203)	21.2	22.2	11.8	15.8	15.8	9.4	3.9
친선교류	100.0 (n=206)	9.7	42.2	12.1	12.1	11.7	9.2	2.9
물관리 및 환경보전	100.0 (n=203)	42.4	11.3	7.4	10.8	20.7	2.5	4.9
행사 개최	100.0 (n=203)	14.3	43.8	7.9	12.3	14.3	4.9	2.5
일반 행·재정	100.0 (n=201)	14.4	36.8	14.9	12.4	11.4	5.5	4.5

주 1 : 협력사업별 예시는 <표 4-11> 하단의 주1과 같음

2 : 협력 실패요인의 번호별 내용은 아래와 같음

- ① 협력사업에 과다한 비용이 들거나 협력으로 재정손실이 발생하는 경우
- ② 자치단체장 등 관리자가 협력사업에 부정적 생각을 갖고 있거나 독자적 행정 수행을 선호하는 경우

- ③ 협력으로 권한이나 이해관계에 대한 영향력이 축소되는 경우
- ④ 협력으로 당면한 문제의 해결에 도움이 되지 않거나 독자적 해결에 자신감이 있는 경우
- ⑤ 협력사업의 추진으로 예기치 않은 문제가 발생하거나 분열, 불편이 초래되는 경우
- ⑥ 협력대상 사업이나 기관에 대한 정보가 부족할 경우
- ⑦ 법규에 협력의무나 권유가 규정되어 있지 않은 경우

다만 협오시설의 설치·운영분야와 물관리 및 환경보전분야와 같이 협력 대상 자치단체와의 이해관계가 첨예하게 대립되는 사업분야에서는 「협력으로 인한 분열과 불편 초래」를 중요한 실패요인으로 보고 있음이 특징이다. 또한 친선교류나 행사개최 등은 자치단체장 등 관리자가 협력에 부정적인 생각을 갖고 있을 경우 협력사업 추진에 결정적 악영향을 미치는 것으로 판단하고 있다.

## 라. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 자치단체간 협력사업의 추진동기, 성공요인, 실패요인은 상호간에 밀접한 관련이 있는 것으로 나타났다. 즉 앞서 분석의 틀에서 제시한 바와 같이 협력사업을 추진하고자 하는 이유 또는 동기가 충족될수록 협력이 원활하게 추진되는 반면 그렇지 못할 때에는 협력이 부진해지는 것으로 판단하고 있음을 볼 수 있다.

대체로 외국의 선행연구와 비교해 볼 때 재정적 요인이 협력의 성공과 실패에 가장 중요한 변수로 작용하는 점은 우리 나라의 경우도 마찬가지이다. 그러나 외국의 예에서는 문제해결(행정서비스 개선 포함)을 협력의 중요한 요인으로 파악하는 것과 달리 우리의 경우에는 관리자의 협력에 대한 가치관이 협력에 보다 큰 관건으로 인식하고 있는 것이 특징으로 나타났다.

## 제4절 협력활성화를 위한 정책수단

### 1. 협력활성화를 위한 정책개선

#### 가. 협력활성화를 위한 정책방안에 관한 의견

자치단체간 협력사업의 활성화를 위해서는 행태, 자원, 제도의 세 가지 측면에서의 현상에 대한 문제인식으로부터 정책대안이 모색되어야 한다.

첫째, 행태의 측면에서는 자치단체장을 위시해서 담당공무원, 지방의회 의원 등 자치단체간 협력을 주도하고 협력에 관한 의사결정에 관여하는 주체들이 갖는 협력에 대한 그릇된 인식과 부정적 가치관 및 행태를 전환시켜 기본적으로 자치단체간 협력이란 바람직한 것이란 인식을 심어주는 것이 관건이다.

둘째, 자원의 측면에서 자치단체간 협력이 원활히 추진될 수 있도록 보완이 이루어져야 한다. 즉 자치단체간 협력에 영향을 미치는 투자재원, 전문인력, 협력정보 등의 배분체계에 대한 보완이 필요하다.

셋째, 제도의 측면에서 협력활성화를 위한 긍정적 행태와 합리적 자원배분을 조장할 수 있도록 제도의 뒷받침이 이루어져야 한다.

본 연구에서는 협력사업추진을 위한 여건조성, 협력사업 추진방식의 강화, 협력사업추진을 위한 지원체제 확립 등 세 가지 방향에서 정책대안을 선정하여 의견을 수렴하였다.

자치단체간 협력사업 활성화를 위해 우선적으로 개선되어야 할 사항으로는 전체의 40.9%가 「자치단체장 및 공무원의 인식전환」을 1순위로 꼽고 있어 행태 측면에서의 개선을 가장 중요시하고 있음을 알 수 있으며 그밖에 「중앙정부의 행·재정적 지원강화」, 「협력사업에 대한 정보공유」등이 중요

한 개선사항으로 지적되었다. 총체적으로 볼 때 자치단체 담당공무원들은 행태와 자원 측면에서의 개선을 중요시 여기고 있는 반면 제도적 측면의 개선에는 상대적으로 큰 관심과 기대를 표시하지 않고 있음이 특징이다.

<표 4-15> 자치단체간 협력활성화를 위한 개선사항

개 선 사 항	1순위	2순위	3순위
계	100.0 (n=232)	100.0 (n=233)	100.0(231)
자치단체장 및 공무원의 인식전환	40.9	14.6	16.0
자치단체간 인적교류 촉진	4.7	12.0	7.8
협력대상사업에 대한 정보공유	11.6	18.9	16.9
자치단체협력현장 제정 및 이행강제	3.0	5.6	5.6
기존 협력제도의 보완	6.5	11.2	9.1
표준협약안의 제정 및 활용	1.7	4.7	3.9
새로운 협력제도의 도입	4.7	13.7	10.0
중앙정부의 행·재정지원 강화	26.7	19.3	30.7

## 2. 협력활성화를 위한 제도도입과 개선

자치단체간 협력사업의 활성화를 위한 기존 제도의 개선 및 새로운 제도의 도입에 관한 의견을 보면 「국고보조 등 우대지원」, 「협력사업의 사전협의제도」, 「협력정보의 공개 및 관리체제 구축」등의 정책이 우선순위가 높게

나온 반면 새로운 제도의 도입이나 직접지원(국고보조금 등)을 제외한 간접적 재정지원시책에는 큰 기대를 하지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 기본적으로 협력사업의 부진이 제도의 결핍에 크게 기인한다고 보지 않기 때문으로 추정된다. 요컨대 협력사업의 촉진에 필요한 제도는 현재의 수준으로도 어느 정도는 충족하고 있다고 판단하고 있는 것으로 보이며 아울러 새로운 제도의 내용에 대한 상세한 정보부족과 낮은 인지도도 결과에 한 몫을 했을 것으로 판단된다. 다만 최근 일부 자치단체의 환경관련 시설의 설치·운영분야에서 시도되고 있는 자치단체간 시설교환(빅딜)제도에 대해서는 어느 정도의 관심을 표시하고 있음이 주목된다.

<표 4-16> 자치단체간 협력활성화를 위한 제도도입과 개선

제도 및 정책	1순위	2순위	3순위
계	100.0 (n=232)	100.0 (n=232)	100.0 (n=231)
협력사업의 사전협의제도	22.4	15.1	17.3
협력정보 공개 및 관리체계 구축	18.1	22.0	19.5
자치단체간 시설교환(빅딜)제도	8.2	13.8	10.8
광역시설 지역할당제	3.9	8.6	4.8
광역연합 설치	3.4	8.6	6.5
광역지역개발공사의 설치	6.0	4.7	3.5
국고보조 등 우대지원	37.9	16.8	25.1
지방채발행의 우선승인	-	3.0	3.9
지방재정투융자심사의 차별적 적용	-	7.3	8.7

## 제5장 외국의 자치단체간 협력사례

### 제1절 일본의 자치단체간 협력사례

#### 1. 자치단체간 협력제도

##### 가. 자치단체간 행정협의회

일본의 보통지방공공단체는 자치단체사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관련 자치단체간 규약을 정하여 우리나라의 지방자치단체 행정협의회에 해당하는 보통지방공공단체간 협의회를 설치하고 있다(일본 지방자치법 제252조의 2 제1항).

협의회는 보통지방공공단체 사무의 일부 또는 지방자치단체장, 위원회 및 위원의 권한에 속하는 사무의 일부를 공동으로 관리 및 집행하기 위한 관리집행협의회, 관련 사무의 관리 및 집행을 위하여 연락과 조정을 담당하는 연락조정협의회, 광역에 걸쳐 종합적인 계획을 공동으로 작성하기 위한 계획작성협의회 등 3종류가 있다.

협의회를 설치하고자 할 때는 관련된 자치단체들이 협의하여 규약을 정하고 그 규약을 고시함과 동시에 도도부현이 가입하는 경우에는 총무대신, 그 외의 경우에는 도도부현 지사에게 신고하여야 한다(지방자치법 제252조의 2).

협의회는 관련 자치단체의 직원 중에서 규약으로 정하는 방법에 따라서 선임된 상근 또는 비상근 회장과 위원으로 조직되며, 회장은 협의회를 대표하고 관련 사무를 정리한다(지방자치법 제252조의 3). 또한, 규약에 따라

서 집행기관의 부속기관 또는 보조기관으로 서기, 전문위원, 기타 직원을 둘 수 있으며(지방자치법 제252조의 7), 이들은 선임권자가 속한 자치단체의 직원으로 간주한다.

협의회는 법인격을 가지고 있지는 않지만, 협의회가 관련 자치단체 혹은 단체장의 이름으로 수행한 사무는 그 자치단체가 집행한 것과 같은 효력을 지닌다(지방자치법 제252조의 19).

현재 도도부현이 가입하고 있는 협의회로는 복권협의회, 댐관리협의회, 회관관리협의회 등이 있으며, 시정촌으로 구성된 협의회로는 지역개발계획, 교육사업, 후생복지, 산업진흥, 환경위생, 세금징수 등과 관련된 것들이 있다.

#### 나. 자치단체간 사무위탁

지방자치단체가 협의를 통하여 규약을 정하고 그 자치단체 사무의 일부를 다른 자치단체로 하여금 수행하게 하는 제도가 사무위탁이다. 사무위탁의 절차는 일반적인 자치단체간 협의회 설치절차와 동일하다(지방자치법 제252조의 14).

사무위탁의 방식에는 위임과 대리가 있는데, 위임은 당해 업무의 수행에 관한 권리와 의무를 수임자치단체에게 위임하고 수임자는 자신의 이름으로 업무를 수행하며, 위임자는 당해 업무를 수행할 수 있는 권한을 상실하고 그에 대한 행정적인 책임은 수임자가 진다. 반면 대리는 수탁자치단체가 위탁자치단체의 사무를 위탁자치단체의 명의로 수행하며 사무의 이전은 없는 것으로 한다.

사무위탁에 의한 지방자치단체간의 협력은 새로운 권리주체를 탄생시키지 아니하고 이에 따른 기관을 조직기관을 조직하지 아니 함으로써 지방자치단체조합에 비하여 비용이 덜 드는 협력방식이다. 따라서 현재 상당히 많

은 자치단체가 이 사무위탁방식을 채택하고 있다. 도도부현의 경우는 주로 공평사무, 직원채용사무, 직원연수 등을 위하여 사무위탁제도를 활용하고, 시정촌의 경우는 교육, 환경위생, 방제 등과 관련된 사무의 수행을 위하여 사무위탁제도를 채택하고 있다.

#### 다. 자치단체조합

일본의 자치단체조합은 2개 이상의 자치단체가 단독으로 처리하기보다는 공동으로 처리하는 것이 능률적이라고 판단되는 사무의 수행을 위하여 협의에 의하여 규약을 정하고 특정사무를 공동으로 처리하는 제도이다.

자치단체조합의 구성원은 주민이 아니고 조합을 구성하는 자치단체라는 특성을 가지며, 보통지방공공단체와는 별개의 독자적인 법인격을 가진다는 점에서 협의회나 지방개발사업단 등 다른 사무공동처리방식과 구별된다. 자치단체조합은 지방자치단체로서의 고유한 구역, 사무, 기능 등을 가지지만, 단순한 사무의 공동처리를 위한 단체이므로 일본의 보통지방공공단체 보다는 이차적이 편의적인 조직체이다.

일본의 자치단체조합은 공동으로 처리하는 사무의 범위에 따라서 지방공공단체조합을 일부사무조합, 광역연합, 전부사무조합, 역장조합 등으로 구분된다(지방자치법 제 284조).

##### 1) 일부사무조합

일부사무조합은 보통지방공공단체 혹은 특별구가 처리하는 사무 혹은 기관위임사무의 일부를 2개 이상의 보통지방공공단체 혹은 특별구가 공동으로 처리하기 위하여 설치된 자치단체조합이다. 자치단체조합의 대부분은 일부사무조합이므로 통상 자치단체조합은 일부사무조합으로 간주된다.

일부사무조합의 설립은 임의설립과 강제설립 등 2가지가 있는데, 일부사무조합의 임의설립은 보편적인 일부사무조합의 설립원칙에 속하는 것으로 관계 지방공공단체의 협의에 의하여 규약을 정하고 도도부현이 가입하는 경우에는 총무대신, 기타의 경우에는 도도부현지사의 허가를 받아서 설치한다. 반면에 강제설립은 임의설립의 예외로서 공익상 필요하다고 인정되는 경우, 도도부현지사가 관련 시정촌 및 특별구의 의회와 상의하여 규약을 정하여 일부사무조합을 강제로 설립하는 것을 말한다(지방자치법 제 248조 제4항, 시행령 제211조 제1항). 다만, 관계 시정촌과 특별구의 수가 20개를 초과할 경우에는 시정촌과 특별구의 의회 대신에 도도부현의회와 상의하여 규약을 정하고 일부사무조합을 설립할 수 있다.

일부사무조합은 도도부현이 가입한 조합, 시와 특별구가 가입하고 도도부현이 가입하지 않은 조합, 정촌만이 가입한 조합 등으로 구분된다.

일부사무조합의 의회의원, 조합장, 기타 사무직원은 의원겸직금지(지방자치법 제92조 제2항), 장의 겸직금지(지방자치법 제141조 제2항), 감사위원의 겸직금지(지방자치법 제196조 제2항) 등과 같은 겸직금지규정에 관계없이 조합을 구성하는 관련 지방공공단체의 의회의원, 지방공공단체장, 기타 직책을 겸할 수 있다(지방자치법 제287조 제3항).

일부사무조합에서는 1개의 사무만을 공동으로 처리하는 것을 원칙으로 하지만, 관련 공공단체가 공동으로 처리하여야 할 사무가 여러 개 존재할 경우(예를 들면, 분뇨처리, 쓰레기처리, 상수원 관리 등)에는 이를 단일한 조합에서 처리할 수 있도록 복합적 일부사무조합을 인정하고 있다(지방자치법 제285조. 다만, 도도부현과 특별구에는 복합적 일부사무조합을 인정하지 않고 있음). 복합적 일부사무조합은 설립, 규약, 해산 등에 관해서는 보통의 일부사무조합의 경우와 같으나, 다음과 같은 특례조항을 두고 있다.

- 특정한 사무에 대하여 조합의회에서 의결할 때는 그 특정한 사무와 관련된 시정촌이나 특별구에서 선출된 의원 과반수의 찬성을 얻어야 함
- 복합적 일부사무조합에는 일부사무조합의 조합장 대신에 합의제 집행기관인 이사회를 둘 수 있음

## 2) 광역연합

광역연합은 비능률적이고 중복적으로 증가해 가는 일부사무조합(長野縣의 경우, 120개 시정촌이 138개의 일부사무조합을 결성함)을 효율적으로 통합 운영하기 위하여 광역적 행정권역을 설정하고 그 권역을 중심으로 설치된 자치단체조합의 일종이다. 따라서 광역연합은 설립절차, 조직구성 등에서 일부사무조합과 동일하지만, 처리대상사무의 범위가 일부사무조합보다 광범위하고 법령이나 정령에 그 설립근거를 두고 있다. 특히 다양해 가는 광역행정수요에 적절하고 효과적으로 대응하기 위하여 광역적인 계획을 중시하고 국가나 도도부현으로부터 대폭적인 권한을 위임받고 있다.

복수의 사무를 동시에 처리한다는 점에서 복합적 일부사무조합과 유사하나, 복합적 일부사무조합의 경우 공동처리 사무들이 관련 지방공공단체 모두와 관련되어 있지만(예를 들면, 3가지 사무를 처리한다면, 이들 사무가 모두 관련 지방공공단체의 사무들임), 광역연합의 경우는 관련 지방공공단체와 무관한 사무들도 일부 포함되어 있다. 예를 들면, 長野縣(나가노현)의 上田(우에다)지역광역연합의 경우, 18개 공동처리사무 중 2개 사무만이 9개 관련 지방공공단체 모두와 관련이 있고, 11개 사무는 8개 지방공공단체와 관련이 있으며 나머지 사무는 일부 지방공공단체만 관련이 있다. 광역연합은 1996년 4월 1일 大分(오오이타)현에서 처음 설치되어 점차 전국적으로 확산되어 가고 있다.

### 3) 전부사무조합

전부사무조합은 일부사무조합의 설립 절차와 동일하지만, 정촌에 한하여 설립할 수 있는 자치단체조합이다.

전부사무조합은 관련 정촌의 사무를 모두 공동으로 처리하기 때문에 전부사무조합이 설치되면 관련 정촌의 의회와 집행기관은 자동 소멸된다. 조합내에 각각의 정촌이 존재하고 조합의 해산 또는 탈퇴로 인하여 의회와 집행기관을 재구성할 수 있다는 점에서 정촌병합과는 다르다. 현재 일본의 전부사무조합의 운영사례는 없다.

### 4) 역장조합

역장사무조합은 일부사무조합의 설립 절차와 동일하지만, 정촌에 한하여 설립할 수 있는 자치단체조합의 일종이다.

역장사무조합은 관련 정촌의 행정사무를 모두 공동으로 처리하기 위하여 설립된다. 따라서 역장사무조합이 설치되면 관련 정촌의 집행기관은 자동 소멸된다. 다만, 조직, 인사 등 행정관청의 사무만을 대상으로 한다는 점에서 전부사무조합과는 구별된다. 현재 역장사무조합의 운영사례는 없다.

## 라. 지방개발사업단제도

일본의 지방개발사업단은 2개 이상의 보통지방공공단체가 공동으로 지역의 종합개발사업을 추진하기 위하여 관련 보통공공단체로부터 사업실시 권한을 위임받은 특별지방공공단체이다.

일본의 지방개발사업단은 의회대신에 이사제도를 채택함으로써 조직체계를 간소화하여 의사결정을 신속하게 내리고 집행능력을 제고하는 한편, 예산제도와 회계제도에 있어서 특례를 인정함으로써 탄력적인 사업운영에 도

움을 주는 제도이다.

지방개발사업단은 관련 자치단체로부터 위탁받은 사업만을 실시하고 수탁사업이 완료되면 자동적으로 해산되는 한시적 조직으로 지방개발사업단이 추진할 수 있는 사업은 대체로 대규모적 건설사업인데, 그 사업의 범위는 다음과 같다.

- 주택, 공업용수도, 도로, 항만, 수도, 하수도, 공원녹지 등
- 위의 시설이 이용할 토지, 공장용지, 기타용지의 취득 또는 조성
- 지방자치단체의 사무와 장의 권한에 속하는 토지구획정리사업과 관련된 국가사무

## 2. 자치단체간 협력사례(長野縣 上田地域廣域連合 사례)

### 가. 광역연합화의 동향과 배경

長野縣은 전형적인 산지지형으로 산업구조는 농업을 기반으로 하면서 2차산업과 3차산업이 발달되어 있고 산이나 계곡으로 분리된 분지를 중심으로 하여 독특한 문화나 산업, 지역사회 등을 형성하고 있다.

1999년 4월 현재 현의 총인구는 220만 정도이고 약간씩 증가추세에 있으나 산간지역은 과소화와 고령화 등의 영향으로 쇠퇴현상을 보이고 있다.長野縣은 120개의 시정촌(17개 시, 30개 정, 73개 촌)으로 구성되는데, 그 중 인구가 5천명 미만인 소규모 정촌이 42개, 과소지역진흥특별조치법의 적용을 받는 지역이 51개 지역(1개시, 50개 정촌), 준과소지역은 17개 정촌에 달한다. 따라서 長野縣은 시정촌 병합이나 광역연합의 구성에 유리한 조건들을 갖추고 있다.

長野縣에서는 현의 중심도시(현청소재지)인 長野市가 1999년 4월 1일 중핵시로 지정됨에 따라 지방분권화 작업을 비롯한 행정체제 전반에 대한 개혁에 박차를 가하기 시작하였다. 이에 따라 長野縣은 1960년대 전반부터 자치성이 추진해 온 “광역시정촌권” 지정시책<sup>52)</sup>에 적극적으로 호응하였다.

長野縣에서는 1968년 9월 佐久지구와 飯伊지구가 최초로 광역시정촌권으로 지정받은 이래 10개의 광역시정촌권이 설정되어 있다.

일본의 자치단체 일부사무조합의 역사는 명치개혁기까지 거슬러 올라간다. 그 이후에 엄청난 수의 일부사무조합이 설치되어 일본 지방자치단체간의 협력사업은 일부사무조합 중심으로 추진되었다. 長野縣의 경우, 1990년

52) ‘광역시정촌권’의 설정목적은 관계 시정촌이 공동으로 책정한 광역시정촌 계획에 근거하여 사업을 실시하는 것인데, 시설의 공동처리 뿐만 아니고 광역적인 계획 하에 여러 종류의 시설을 종합적으로 시스템화하는 것을 포함하는 것으로 시정촌 상호간의 협력방식 가운데 법적 제도는 아니지만 일본에서 현재 가장 보편적으로 활용되고 있는 제도가 ‘광역시정촌권’을 활용한 제도이다. 광역시정촌권은 사회경제의 발전, 교통통신수단의 발달 등과 함께 주민의 일상적인 생활권이 광역화됨에 따라서 종합적인 시정촌 행정을 추진할 필요성에 부응하여 만들어진 광역행정체제라고 할 수 있다. 광역시정촌권을 설치하고자 할 때는 도도부현의 지사가 시정촌과 협의하고 총무대신과 협의하여 설치할 수 있다(廣域市町村圏 振興整備措置要綱). 총무성에서 정한 광역시정촌권의 설치기준은 다음과 같다.

- 인구규모가 10만 이상일 것
- 주민의 일상적인 생활수요가 거의 충족될 수 있도록 도시와 농어촌 지역이 포함되는 권역일 것
- 중심시가지가 형성되어 있을 것
- 중심시가지와 권역 내의 타 시가지 등과 연락될 수 있는 교통통신시설이 준비되어 있을 것

‘광역시정촌권’은 대도시지역을 포함하지 않는 시정촌의 광역행정을 처리하기 위해 설립된 제도이지만, 대도시 주변지역의 광역행정시스템 구축을 위하여 대도시지역에도 점차적으로 확산되고 있다. 이 ‘광역시정촌권’설정은 국토개발정책을 효과적으로 달성하기 위한 전제조건 중의 하나로 중앙정부의 주도로 추진되고 있다(村上博·自治体問題研究所 편, 廣域連合と一部事務組合, 自治体研究社, 1999: 1.).

4월을 기점으로 하여 최고조에 다달아서 120개의 시정촌에 138개의 일부 사무조합이 설치·운영되고 있었다. 그런데 1990년대에 들어 와서 長野縣의 지방과에서는 일부사무조합은 주민들의 일상생활권의 확대, 지역사회의 일체적 형성 경향, 나날이 높아지는 주민의 행정서비스에 대한 욕구수준, 광역행정의 필요성 증대 등으로 인하여 일부사무조합이 수행하고 있는 역할에 대하여 재검토하게 되었다. 하나의 광역행정권역 내에 복수의 유사한 사무를 처리하는 별도의 일부사무조합이 설치되거나 구성 시정촌이 동일한 여러 개의 일부사무조합이 존재하게 됨에 따라서 일부사무조합이 공동으로 처리하는 사무가 복잡하게 얽혀서 행정이 복잡하게 되고 통제가 불충분하며 책임소재가 불명확하게 되었음은 물론, 구성단체상호간의 연락조정도 불충분하게 되었다. 이에 따라서 일부사무조합의 존재가 경비의 절감이나 사무의 능률화를 오히려 방해하는 사례까지 등장하였고 일부사무조합의 통합·복합화가 행정의 중요한 과제로 제기되었다.<sup>53)</sup>

長野縣에서도 이러한 광역시정촌권을 중심으로한 광역연합정책의 추진추세에 따라서 일부사무조합이 정리·통합·연합화되어 2000년 4월 현재 124개로 줄어들었으며, 앞으로는 1/4인 33개 정도로 정리될 것으로 보이는데, 최종적으로는1권역 1사무조합을 목표로 하고 있다.

#### 나. 上田(우에다)地域광역연합의 설립 개요

일본의1971년 설정된 광역시정촌권을 중심으로 설립된 上田(우에다)地域광역연합은 일본에서는 2번째, 長野縣에서는 첫 번째로 설립되었다.

長野縣의 上田(우에다)地域광역연합은 중심도시인 上田市(우에다시)를 중심으로 5町 3村으로 구성되어 있다.

53) 長野縣(1991), 一部事務組合の統合·複合化に関する報告書, p.5

### 1) 설립요청

현의 요청을 郡町村會에서 받아들여서 중심도시인 上田市の 市長에게 적극적으로 권유함으로써 본격적인 광역연합의 발족을 준비하게 되었다. 지역의 과소문제를 안고 있는 중소 자치단체의 호응을 얻어서 이들 자치단체들이 합의를 통하여 광역연합을 선택하여 추진하는 아래로부터의 추진형식을 선택하였다.

### 2) 설립과정

광역연합설립과정에서 결정적인 역할을 수행한 것은 검토회의와 전문부회였다.<sup>54)</sup>

검토회의는 관련 각 시정촌의 기획과장이나 총무과장급으로 구성되었으며, 권역내의 현황분석과 광역연합화에 대한 시나리오 작성 등에 관하여 협의하고 그 결과를 바탕으로 광역연합제도의 기본적인 골격을 완성하고 제도 도입에 대한 타당성을 설명한 내용의 보고서를 작성하여 현에 보고하였다.

전문부회는 환경위생, 보건복지, 지역정보, 지역개발 등 4개 부회로 구성되었다. 전문부회의는 각 분야별 관련 과장급과 上田廣域事務局長 등으로 구성되어 있다. 전문부회에서는 검토회의에서 작성한 광역연합제도의 기본적인 골격을 바탕으로 하여 검토회의에서 제기한 다음과 같은 각 분야별 구체적인 활동내용을 검토하였다.

- 환경분야 : 다이옥신 관계, 쓰레기 소각장의 잔유물 처리, 포장용기 재활용 관계
- 보건복지분야 : 개호보험

54) 村上博·自治体問題研究所 編(1999), 廣域連合と一部事務組合, 自治体研究社, pp. 45-49.

- 지역정보분야 : 도서관정보네트워크, 주민포등 자동교부, 공공시설 안내·예약 시스템
- 지역개발분야 : 토지이용, 간선도로망

이상의 분야별 검토의견을 보고서로 작성하여 현의 지방과에 제출하였다.

지방의회의 협조를 얻기 위한 대책으로 의원 대상의 세미나, 설명회, 강연회 등을 개최하였으나, 의원 개개인에 대한 설득작업은 미흡하여 관련 기초자치단체 의회에서 광역연합화에 대하여 논의된 내용을 보면, 의원들이 광역연합화의 내용에 대하여 충분히 이해하지 못하고 있어서 의원에 대한 홍보가 형식에 그쳤다.

주민에 대한 홍보를 위한 특별한 조치는 취하지 않고 上田廣域行政事務組合에서 「上小」라는 홍보지를 발간하고 만화 등 일반적인 홍보전단, 홍보책자 등을 통하여 광역연합의 효과를 홍보하였으며 광역연합이 발족된 후에는 「うえだ廣域廣報」라는 홍보지를 발간하였으나, 해당 자치단체의 일반 공무원조차도 광역연합에 대한 확실한 인식이 결여되어 있었다.

현의 지방과에서는 검토회의와 전문부회의의 보고서와 지방의원과 주민들을 대상으로 한 홍보결과를 바탕으로 하여 광역연합, 시정촌합병, 광역사무조합 등 3가지 자치단체간 협력방안을 제시하고 광역연합이 가장 좋은 방안이라는 합의를 유도하는 방식으로 광역연합제도를 도입하였다.

### 3) 광역연합의 발족

上田地域廣域連合은 1998년 4월 1일에 上田地域廣域行政事務組合을 중심으로 依田口廣域行政事務組合을 통합하여 발족하였다. 통합되기 전인 3월 31일부로 관련 조합(일부사무조합 등)은 각각의 지방의회에서 해산절차를 밟았다. 上田地域廣域連合은 1시, 5町, 3村 등으로 구성되었다.

다. 上田(우에다)地域광역연합의 처리사무

上田地域廣域連合에서 처리하는 사무는 크게 기존의 上田地域廣域行政事務組合과 依田□廣域行政事務組合에서 처리하던 사무와 광역연합의 발족과 더불어 새롭게 추가된 사무 등으로 구성되어 있다. 다음의 <표 5-1>은 上田地域廣域連合에서 처리하는 사무내용이다.

<표 5-1> 上田地域廣域連合에서 처리하는 사무내용

기존의 처리사무		새롭게 추가된 사무
上田地域廣域行政事務組合	依田□廣域行政事務組合	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시정촌계획의 수립</li> <li>○ 광역시정촌의 진흥정비사업</li> <li>○ 소방관련 사무</li> <li>○ 윤번제 병원운영사업비보조</li> <li>○ 노동자복지센터, 잔조관, 분뇨처리장, 전염병동, 쓰레기소각장, 장례식장, 요양노인홈, 특별요양노인홈 등 시설의 관리 및 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 화장장의 설치, 관리 및 운영 사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 광역쓰레기 처리계획 수립</li> <li>○ 요개호 인정·요지원인정에 관한 사무</li> <li>○ 도서관 정보네트워크의 정비 및 운영</li> <li>○ 광역적인 간선도로망 구상·계획수립 및 운영</li> <li>○ 관계 시정촌의 토지이용계획 조정</li> <li>○ 광역적인 조사연구</li> </ul>

라. 上田(우에다)地域광역연합의 조직구성

전체 12조로 되어 있는 광역연합의 규약에 의하면, 광역연합의 의원수는 참여 자치단체의 인구, 면적 등을 고려하여 중심도시인 上田市에서 13명, 그 다음으로 큰 2개의 정에서 각각 3명, 나머지 정촌에서 각각 2명씩 배정하였다. 의원은 각 시정촌 의회의 의원 중에서 선거로 선출하고 있다.

정례회는 2월과 10월 등 2차례 개최하고 있으며, 임시회의는 필요하다고

인정되면 수시로 개최할 수 있다.

의회에는 총무위원회, 보건복지위원회 등을 설치하여 관련 주요 사항을 사전에 협의·조정하고 있다.

집행기관은 연합장 1명, 부연합장 8명으로 구성되어 있으며 관련 시정촌장의 투표로 결정한다. 사무국에는 사무국장과 사무차장을 두고 있는데, 사무국장과 사무차장을 비롯한 7명의 직원을 上田市에서 파견하였고, 나머지 5명은 기타 정촌에서 파견하였다. 99년 4월부터는 사무차장제를 폐지하고 과제를 도입하여 총무과와 기획과를 두고 총무과 밑에는 개호보험계를 신설하였다.

#### 마. 上田(우에다)地域광역연합의 경비부담

경비의 부담비율은 처리사무별로 규정되어 있는데, 시정촌권계획관련, 도서관정보, 개호인정 등은 균등(20%), 인구규모별(80%) 등으로 하고 있으며, 특별양호는 균등부담(30%), 세대규모별(70%) 등으로 규정하고 있다. 쓰레기소각장, 화장장 등의 건설비나 관리운영비 부담비율은 따로 규정을 두고 있다.

### 3. 長野縣 上田地域廣域連合 사례의 시사점

광역연합은 비능률적이고 중복적으로 증가해 가는 일부사무조합(長野縣의 경우, 120개 시정촌이 138개의 일부사무조합을 결성함)을 효율적으로 통합 운영하기 위한 조치에서 출발하였다. 광역연합은 다양해 가는 광역행

정수요에 적절하고 효과적으로 대응하기 위하여 광역적인 계획을 중시하고 국가나 도도부현으로부터 대폭적인 권한을 위임받고 있다는 장점을 가지고 있다. 「上田地域廣域聯合」을 통하여 우리가 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.<sup>55)</sup>

### 가. 개호보험

2000년 4월부터 새롭게 실시된 개호보험제도에 의해서 모든 자치단체에는 개호인정심사회를 설치하고 권한을 위임받아서 필요한 2차 판정을 내려야 하는데, 규모가 작고 영세한 정촌에서는 이러한 전문적인 업무를 수행할 능력이 없었다. 따라서 후생성은 개호보험제도의 광역적 관리체제의 정비를 각 도도부현에 지시하였는데, 나가노현이 앞장서서 이를 추진하고 있다. 나가노현은 97년 8월 총무부장과 사회부장의 연명으로 「개호보험제도에 관한 전문검토회 설치」를 관할 시정촌장에게 의뢰하였다. 이것은 광역권을 단위로 해서 광역행정추진 연구회가 구성하도록 하는 것인데, 이렇게 해서 「上田地域광역연합검토회-복지부회」가 관련 시정촌의 담당과장을 구성원으로 해서 설치되었다.

복지부회의 검토작업도중에 나타난 문제점은 지역마다 기존의 서비스시스템이 차이가 많이 난다는 것이다. 예를 들면, 眞田町과 東部町은 인구수에 비하여 재택개호서비스를 위한 전문인력들이 많이 배치되어 있고, 武石村에는 재택의료제도가 다른 시정촌에 비하여 잘 정비되어 있는 등 일반적으로 소규모 정촌일수록 관내의 노인문제에 관한 실태파악이 잘 되어 있고, 그 대책도 비교적 잘 추진되고 있어서 규모가 큰 중심도시(上田市) 보다 서

55) 상계서, pp. 45-55.

비스가 앞서고 있다. 그런데, 대부분의 시책이 중심도시(上田市)를 축으로 형성되어 있기 때문에 서비스체제가 잘 구축된 지역에는 도움이 되지 않고 오히려 피해를 줄 수 있는 역평준화의 우려가 있다.

#### 나. 쓰레기와 다이옥신

급격히 부상하는 다이옥신 문제를 해결하기 위하여 후생성은 1997년 4월 쓰레기처리 광역화계획을 발표하고 최소 100톤 이상, 24시간 가동 가능한 소각시설에만 보조금을 지급하겠다고 결정하였고 98년 「리사이클법」에서도 제조업체에 의한 회수인도장소를 전국적으로 600여 개소로 한정하였는데, 이는 광역연합 설치에 박차를 가하는 조치가 되었다.

후생성의 조치에 따라서 규모가 작은 자치단체는 대규모 소각시설을 가진 자치단체에 의존할 수 밖에 없게 되는데, 上田地域の 경우, 1985년도에 설치된 上田市の 소각로와 1993년도에 설치된 東部町の 소각로를 개량·확대하는 작업을 수행하였다. 1톤 규모의 쓰레기 소각로의 설치비는 약 1억 엔인데, 上田地域廣域聯合의 경우, 200톤 규모를 갖추어야 하므로 200억 엔의 설치비가 필요하고 내구연한이 20년이므로 20년 후에 다시 200억 엔이 필요하므로 매년 20억엔을 20년동안 적립하여야 한다는 부담이 있었으나, 이를 소속 9개 자치단체가 분담하여 부담을 경감시켰다.

대형 소각장에서는 복지시설에 뜨거운 물과 전기를 공급하는 부수적인 서비스를 제공하는데, 이를 계속적으로 추진하기 위하여 대량의 쓰레기를 계속적으로 공급받아야 하는 모순이 발생하고 있어서 문제점으로 지적되고 있다(이는 쓰레기 감량화 시책과 다이옥신 감량화 시책에 역행).

#### 다. 개발계획

上田地域廣域聯合의 광역계획은 98년 12월 의회의 의결을 거쳐서 99년도부터 시행되었다. 이 광역계획은 주민생활과 밀접한 관련이 있는 인프라를 구축하는 것이기 때문에 쓰레기처리계획과 마찬가지로 주민참가방식으로 추진되고 있다.

그러나, 국토개발이라는 거시적인 시각에서 보면, 집권적인 요소의 강화도 필요하다. 중앙정부의 입장에서 미래의 국토사회를 개발·구상하는 경우, 도로, 각종 건축물, 골프장 등 하드적인 개발과 개호보험, 정보화 등으로 대표되는 소프트적인 개발이 포함되는데, 이는 행정의 광역화와 집권화를 통하여 달성이 가능하다. 이를 위하여 싱크탱크 역할을 할 수 있는 전문가 집단의 참여가 필요한데, 上田地域廣域聯合의 경우, 나가노현이 수도권과 인접한 환경도시라는 점을 감안하여 인근 經井澤을 포함한 佐久권역과 마찬가지로 신시대의 종합적 개발 적지로서의 전략적 계획을 수립하였다.

#### 라. 소방

소방의 광역화는 누구나 인정하는 업무중의 하나이다. 上田地域廣域聯合의 경우도 소방업무는 최대의 직원과 재정을 가지고 운영되는 업무가 되었다. 松本廣域消防組을 중심으로 통합 운영되는 上田地域廣域聯合의 소방본부는 대규모 화재에 효과적으로 대처할 수 있는 인력과 장비를 갖추게 되었다. 다만, 소방직 공무원이 소속 시정촌에서 다른 지역으로 근무지를 이동하는 경우 임금의 격차문제를 발생시키고, 인간관계에서도 문제점을 유발하고 있다.

## 제2절 미국의 자치단체간 협력사례

### 1. 자치단체간 협력제도

미국의 주 내부에서의 지방정부간 협력제도는 정부간 계약제도, 정부간 연합의회, 광역협의회, 광역행정구, 특별행정구 등이 있는데, 계약방식에 의한 협력제도를 많이 채택하고 있다.

#### 가. 정부간 계약제도

미국에서 가장 보편적으로 활용되고 있는 자치단체간 협력제도는 특정 자치단체가 다른 자치단체에 특정한 서비스를 제공하는 법적 계약을 체결하고 서비스를 제공하는 한편, 그 대가로 사용료를 받는 정부간 계약제도(contracting out)이다. 정부간 계약제도는 소규모 자치단체에서 자체적으로 서비스를 생산할 경우 많은 비용이 들기 때문에 이미 그 서비스 생산 시설을 갖추고 있는 자치단체에 서비스제공을 의뢰하게 되면 저렴한 비용으로 서비스 수준을 향상시킬 수 있게 된다. 또한, 기능의 중복과 조직신설을 피하면서 계약을 통하여 전문인력을 활용할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

다만, 계약에 의해서 제공되는 서비스가 광역적 이해보다는 지역적 이해에 근거할 수 있으며, 서비스 제공자가 서비스의 질과 양, 가격 등을 마음대로 조정하는 독점적 행위를 할 위험이 있다. 또한, 서비스의 제공이 계약에 의하기 때문에 영속성이 보장되지 않는다는 단점도 가지고 있다(이를 방지하기 위하여 연방정부가 중재).

계약의 대상이 되는 서비스는 상수도사업, 쓰레기처리사업, 소방업무, 도

서관업무, 교도소업무 등이다. 대표적인 정부간 계약으로는 캘리포니아주의 Lakewood가 시로 승격되면서 모든 정부서비스를 인근의 L.A.카운티로부터 구입하기로 한 계약을 들 수 있다.<sup>56)</sup>

#### 나. 정부간 연합의회(COGs: Council of Governments)

정부간 연합의회제도는 여러 지방자치단체의 장들이 광역적 문제에 대한 이해증진과 해결방안을 공동으로 모색하기 위하여 자발적인 합의를 통하여 구성한 협의회(연방 또는 주정부의 대표들도 참여)이다.

연합의회는 해당 지역의 카운티와 시 등으로 구성되는데, 주 경계를 초월하여 다른 지역의 주정부나 지방정부도 참여할 수 있다. 연합의회는 자치단체의 자발적인 의사로 참여와 탈퇴가 가능하고 다른 정부가 연합의회와의 연합도 가능하다. 연합의회에는 집행기능이 없고 조사, 계획, 충고, 자문, 조정 기능 등만을 수행하고 있다.

연합의회는 참여 자치단체가 인구비례로 분담하는 기여금과 연방정부의 보조금으로 운영된다. 연방정부는 연합의회 직원채용, 광역계획수립, 기타 연합의 운영 등에 필요한 경비를 보조하고 있다. 또한, 연방정부는 지방정부가 사업수행을 위한 보조금을 연방정부에 신청할 때, 해당 지역의 연합의회로부터 평가를 받도록 하고 그 평가를 근거로 하여 보조금을 지급하고 있다. 이는 지방정부의 사업이 연합의회가 작성한 광역계획과 합치되도록 유도하고 연합의회의 활성화를 돕기 위한 조치이다.

연합의회에서 다루는 사업으로는 대기 및 수질 오염 대처, 광역적 교통정책 및 계획 수립, 쓰레기·폐수 등의 처리계획 수립, 대기정화계획·노인복지프로그램·지역개발계획 등의 수립 등을 들 수 있다.

56) 유재원(1996), 「수평적 정부간 협력체제 구축방안」, 한국행정연구원, 1995, p. 72.

대표적인 연합의회로는 캘리포니아 지방정부간 권한의 공동실시에 관한 법(California Joint Exercise of Powers Act)을 근거로 9개 카운티와 94개 자치단체가 참여한 ABAG(the Association of Bay Area Government)를 들 수 있다. ABAG에서는 대도시의 광역적인 문제에 대한 연구와 적절한 광역계획을 수립하여 관련 지방정부에 권고하는 기능을 수행하고 있다.

연합의회는 기존의 정부기능을 그대로 인정하는 것이므로 정치적으로 실현 가능성이 높고 도시계획과 도시문제연구 등 광역적 차원에서 공통의 관심사를 논의하고 정보를 교환하는 과정에서 공통적으로 관련된 문제와 행정수요 등을 파악하고 해결책을 강구하기 위한 구성원들간의 공감대 형성이 쉽다.

반면에, 구성을 위한 강제규정이 없어서 자치단체의 자발적인 참여에 의존하고 있으며, 결정사항에 대한 법적 구속력이 없기 때문에 연합의회의 결정사항을 지방정부가 무시할 경우에 대책이 없다는 단점을 가지고 있다. 또한, 의사결정시에 모든 참여 자치단체에 똑같이 한 표를 주고 있어서 규모가 큰 지방정부의 불만을 사고 있으며, 연방정부의 지원에 지나치게 의존하고 있어서 연방정부의 보조금이 삭감될 경우 기능이 크게 위축될 수 있다는 한계점을 가지고 있다.<sup>57)</sup>

#### 다. 광역협의회(Metropolitan Council)

광역협의회는 참여 자치단체의 장 또는 지방의회 대표로 구성되는 법률에 근거를 둔 자치단체간 협의기구이다.

광역협의회는 집행기능이 없고 계획수립기능만 가지고 있지만 수립된 계

57) 행정자치부(2002), 「2001년도 광역행정 추진현황 및 분석」, pp. 42-44.

획은 관련 자치단체에 대하여 법적 구속력을 가진다. 따라서 광역개발계획인 대도시개발지침을 작성하여 권역내의 토지개발 및 이용을 통제하는 한편, 이 지침을 위반하는 지방정부의 개발사업에 대해서 거부권을 행사할 수 있다.

광역협의회에는 최고의사결정기관인 평의회를 두고 있는데, 주지사가 임명하는 평의원과 주 상원에서 승인하는 평의원으로 구성되며, 의장은 상근직으로 주지사가 임명한다. 또한, 광역협의회에는 협의회의 운영을 위한 사무국을 두고 있으며, 자문위원회 등을 설치하고 있다.

광역협의회는 구성 지방정부의 분담금으로 운영되는 것이 아니고 독립적인 기채권과 과세권을 가지고 있어서 재정을 자체 조달하고 있으며, 부족한 부분은 연방정부와 주 정부로부터 보조를 받고 있다.

광역협의회의 주요 기능은 다음과 같다.<sup>58)</sup>

- 광역정책추진을 위한 기준 설정
- 주의회의 명령사업 직접 관리
- 광역정책관련 정보의 수집·배포, 문제발생 시 해결책 제시

#### 라. 광역행정구(Metropolitan Authorities)

광역행정구는 항만·공항 등 교통시설, 쓰레기 처리 및 상수도 공급 등 광역적인 사무처리 기능을 수행하기 위하여 조직된 기구로서 주민의 추인없이 주법에 의거하여 설치되는 지방정부간 협력기구이다.

광역행정구의 재원은 사용자료, 임대료 등으로 충당되고 경우에 따라서는

58) 상계서, pp. 45-47.

조세수입을 갖기도 한다. 광역행정구는 특수목적을 수행하기 위하여 설치되므로 헌법의 개정없이 주 법으로만 설치가 가능하며, 관련 자치단체의 해당 기능만 이전하므로 정치적으로 실현이 가능하다. 또한, 대규모 서비스의 제공이 가능하여 규모의 경제를 이룰 수 있다는 장점을 가지고 있다.

반면에 특수 단일목적으로 위해 설치되었기 때문에 복합적인 문제해결은 불가능하고, 일단 광역행정구가 구성되면 해체가 어렵기 때문에 자치단체의 기능이전이 고착화될 우려가 있다. 또한, 사용료 징수와 지방채 발행을 통하여 재원을 조달하기 때문에 획기적인 서비스 개선을 기대하기가 어렵다.

광역행정구의 대표적인 사례로는 시카고의 교통청, 보스톤의 교통청, 뉴욕의 항만청, 남부캘리포니아의 광역상수도청 등을 들 수 있다.<sup>59)</sup>

#### 마. 특별행정구(Special Districts)

특별행정구는 자치단체와 지역주민의 동의를 얻어서 행정서비스를 대상지역에 제공하기 위하여 설치되는 지방정부간 협력제도의 하나이다. 특별행정구는 하나의 서비스를 제공할 목적으로 설치되는 단일목적 특별구와 다양한 서비스를 제공하기 위하여 설치된 다목적 특별행정구 등으로 나눌 수 있다.

특별행정구는 구역은 시나 카운티를 중심으로 형성되지만 주의 경계선을 넘어서 설치되기도 한다. 특별행정구는 독립정부의 자격을 갖추고 있기 때문에 설립을 위해서는 구역내 주민 과반수 이상의 동의를 얻어야 한다.

특별행정구는 규제기능 보다는 서비스 제공기능을 주로 수행하고 있는데, 특별행정구에서 수행하는 기능으로는 교육, 항만시설, 하수처리, 상수도공급, 홍수방지, 오염방지, 광역계획 등이 있다.

특별행정구의 위원은 선출직으로 구성되는 교육구를 제외하고 대개는 카

59) 박우서(2001), 「지방자치와 광역행정」, 대영문화사, pp.157-158.

운티 정부가 임명하고 특별행정구 자체에서 임명하기도 한다.

특별행정구는 행정적으로나 재정적으로 자율성을 보유하고 있으며, 재원은 서비스요금, 가구당 부과되는 사용료, 연방정부의 기부금 등으로 조달하고 있다(교육특별구의 경우는 과세권과 기채권이 부여됨).

특별행정구의 설치를 통하여 단일목적용을 가진 수 개의 광역행정구의 설치가 불필요하게 되었으며, 주민의 동의를 근거로 하기 때문에 주민의 요구에 쉽게 대응할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

반면에, 설치시에 주민투표가 요구되므로 설치가 용이하지 않으며, 수행하는 기능이 다목적이고 포괄적이기 때문에 기존의 지방자치단체의 기능을 대체한다는 부정적인 인식을 주어 정치적인 실현 가능성이 희박하다는 단점을 가지고 있다.

## 2. 미국의 연합의회 운영사례 (노스캐롤라이나주의 TJCOG)

### 가. 연합의회의 개념

연합의회란 다층관리적 지역사회(multi-jurisdictional regional community)를 지향하는 법적 지위를 가진 다목적 공적 조직으로, 지방 혹은 주정부의 법률, 협정 등의 방법에 기초하여 관련된 인접한 여러 지방정부들이 모여서 설치하고 직접 유지관리하는 조직이다.

연합의회는 커뮤니케이션, 계획, 정책작성, 조정, 기술적 원조 등을 통하여 시, town, county, 경우에 따라서는 주의 경계를 초월한 문제나 주민의 욕구를 해결하기 위한 관련 지방정부나 지역주민에게 서비스를 제공하는 조직이다.

연합회의의 주요 사업은 교통계획, 경제개발, 정부간조정, 직업훈련, 물 공급계획, 정보서비스, 도시기반조성 등이 있으며, 협의회를 구성하는 지방 정부로부터 재원을 조달하고 있다. 연합회의는 지방정부의 공선공무원 혹은 지방정부나 주정부가 임명한 대표자로 구성한다.<sup>60)</sup>

## 나. 노스캐롤라이나주의 연합의회

### 1) 연합회의의 설치배경

노스캐롤라이나주 연합회의의 공식명칭은 선도광역기구(Lead Regional Organization : LRO)이지만, 일반적으로는 그 지역의 특징에 맞게 개별적인 명칭을 사용하는데 그 대표적인 예가 정부간 연합의회(COG; Council of Governments)이다. 노스캐롤라이나의 경우에는 18개에 달하는 연합의회가 있는데, 이사회들의 구성원들이 지방정부의 공선직 공직자에 한정(18개 중 13개)하기 때문에 대부분의 연합회의의 명칭이 COG로 되어 있다.<sup>61)</sup>

1960년대 연방정부는 연방사업보조금을 주는 조건으로 연방정부기관에게 광역계획 혹은 지역전체계획의 수립을 요구하였다. 그 전까지 연방정부기관들은 독자적으로 혹은 주의 관련 행정기관과 함께 사업을 추진하였으나, 지방분권이 가속화됨에 따라서 특정한 County의 사업을 관리하기 위하여 연방정부는 제각기 필요에 의하여 “Multi-County”조직의 형성을 장려하게 된 것이다. 이렇게 연방정부나 주정부의 사업별로 설립된 “Multi-County”

60) NARC(1985). National Association of Regional Council, Directory of Regional Council 85-86, Washinton D.C. p. 3.

61) Warren, J.W.(1982). Municipal Government in North Carolina, Chapel Hill: Institute of Government, pp. 16-17.

조직은 다른 사업이 설정한 구역이나 조직을 고려하는 일이 없이 지리적인 경계선을 근거로 하였는데, 다른 기관이 사업수행을 위하여 설정한 구역이나 조직을 고려하지 않고 설치하였기 때문에 수많은 행정기관의 중복과 남설을 가져오게 되었다.<sup>62)</sup>

이에 주 의회는 1968년 정부간협력법을 제정하여 연방사업을 추진할 때 연방정부·주정부와 지방정부간의 밀접한 협조체제 구축을 요구하였고, 그 후, 캐롤라이나주정부는 광역사업에 대한 연방정부의 관여, 카운티·자치단체·주간의 경제적·사회적 상호의존성의 증가 등에 대비한 통일적인 조직 체계 정비의 필요성 인식하였다. 이에 따라 주 의회는 카운티, 시, 타운, 연방기관, 다수 주위원회, 사적기관 등과 협력하여 주 전체를 커버하는 광역 계획기구의 개발을 주 행정관리청에 위탁하였으며, 1970년 주지사의 명령으로 17개의 광역계획기구를 설치하게 되었다.<sup>63)</sup>

## 2) LRO의 지정

LRO의 지정기준은 도시의 중심지와 그 주변지역과의 경제적·사회적 상호관계성, 카운티와 자치단체(최저 3개 이상, 인구 10만 이상) 사이의 기존의 공동사업 존재, 산맥이나 강 등과 같은 지리적인 특성 등을 고려하여 결정한 것이다. LRO의 지정자는 노스캐롤라이나 주의 행정관리청 장관으로 하고, LRO의 임무는 능률적인 광역계획 수립과 집행에 필요한 리더십 제공, 사업에 대한 정보제공, 사전심사, 자문 기능, 종합적인 사업계

62) 노스캐롤라이나주의 경우, 7개의 지역개발구, 11개의 종합보건계획기관, 19개의 종합지역인력계획구, 21개의 법집행계획단위, 2개의 광역계획기관, 4개의 정부협의회 등이 설치되었음(Edmund P. Regan 1975: 32).

63) Edmund, P.R.(1975). An Analysis of the Project Notification and Review System in North Carolina's Multi-County Planning Regions, the University of North Carolina., p. 38.

획, 광역개발계획, 주전체개발계획 등과의 일치 및 이들 사업을 운영하는 연간작업계획의 개발, 이들 임무수행을 위한 예산과 인력자원 확보 등으로 되어 있다.

LRO의 재원은 광역협의회의 요청으로 광역경제개발, 커뮤니티개발 등을 위한 기술원조에 사용한다는 조건으로 주의회에서 보조금 제공을 승인하였다(87년, 88년 2년동안 매년 99만달러 지원).

#### 다. 트라이앵글정부간 연합의회(TJCOG)

##### 1) 개요

트라이앵글은 캐롤라이나주 중앙부에 위치한 3개 카운티로 구성되어 있는데, 전체면적은 3,314평방마일이고 인구는 1980년 기준 67만2천명 정도이다. 트라이앵글은 대도시권을 연결하는 교통의 요충지인 피드몬트의 동부에 위치해 있다.

트라이앵글정부간 연합의회(TJCOG)라고 부르는 이유는 중심을 이루는 3개 카운티(카운티 내의 3개의 중심대학)를 직선으로 연결하면 삼각형의 모양이 되기 때문이다. 이들 삼각형의 꼭지점은 더햄(Durham)카운티의 더햄시, 웨이크(Wake)카운티의 롤리, 오렌지(Orange)카운티의 차펠힐(Chapel Hill) 등이다. 이 삼각지역은 반도체연구의 중심지로서 더햄의 듀크대학, 롤리의 노스캐롤라이나 주립대학(NCSU), 차펠힐의 노스캐롤라이나 대학 등 3개의 대학을 중심으로 한 16개의 대학이 산재해 있어서 세계적으로 유명한 하이테크산업의 연구개발 거점지로서의 역할을 수행하고 있다.

## 2) 목적

TJCOG은 노스캐롤라이나주의 다른 연합의회와 마찬가지로 조례제정, 과세, 경찰력의 제공 등 일반적인 정부활동을 하는 권한이 없기 때문에 지방정부가 아닌 카운티와 자치단체들의 자주적인 임의조직이다.

TJCOG의 설치목적은 지역의 중요문제를 논의하는 포럼으로서 공통된 문제해결을 위한 정보와 아이디어 교환장소, 기획기구로서의 기능 등을 수행하기 위한 것이다.

## 3) 사업과 연구영역

현재 TJCOG의 주된 사업과 연구영역은 다음과 같다.<sup>64)</sup>

- 공통된 개발계획의 사전 심사
- 지역의 토지이용계획의 수립
- 지방정부의 계획수립 지원
- 교통계획 수립 : 농촌도로, 공항, 승합교통 등
- 수질오염방지 계획 수립
- 주택건설계획수립 및 조사
- 노인대책사업 : 지방의회를 통하여 서비스 제공
- 영양대책사업
- 구급의료서비스
- 고형폐기물, 위험폐기물처리계획

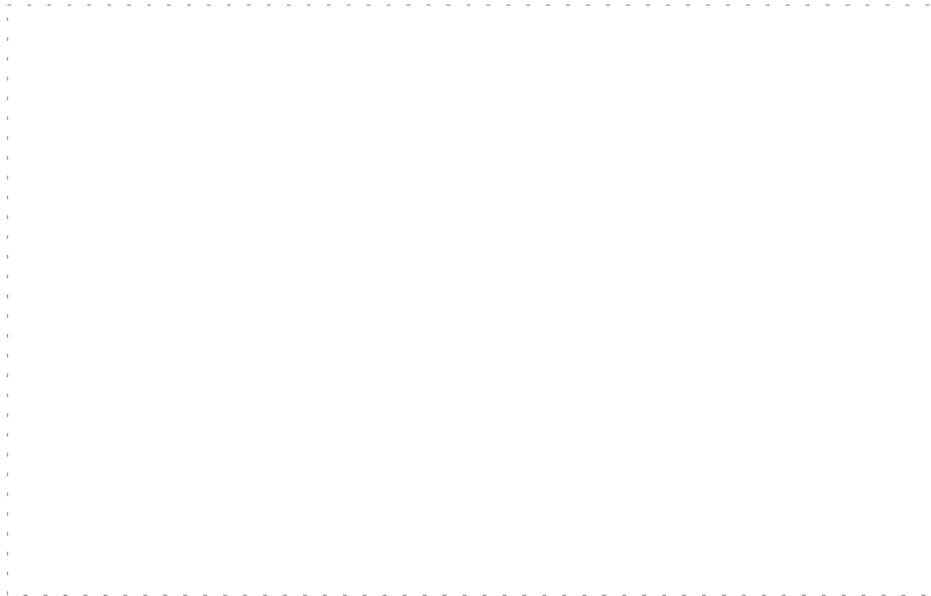
---

64) NC Department of Administration(1989). Regional Council in North Carolina, Regional Council of NC. pp. 30-31.

## 4) 의회의 구성과 재원

지역에는 6개 카운티와 30개의 자치단체 등 모두 36개의 지방정부가 있다. 각 지방정부는 1인의 대표자를 협의회에 보내고 있는데, 정적으로는 6개 카운티와 28개 지방정부가 대표자를 파견하고 있고 2개 지방정부는 대표자를 파견하고 있지 않다(대표를 보내고 있지 않는 지방정부도 대리인의 출석을 인정하고 있음). 따라서 34명의 위원(6개 카운티와 28개 지방정부에서 대표자를 파견)으로 TJCOG위원회를 구성하고 있다. TJCOG의 대표자는 각각의 자치단체, 카운티의회 혹은 이사회의 공선직 공무원(카운셀러, 커미셔너) 등이다. TJCOG 의장과 부의장, 총무 등은 대표자들 중에서 선출한다.

<그림 5-1> TJCOG 이사회 조직



<그림 5-2> TJCOG 집행기관 조직



정례위원회는 매월 4번째 수요일 오후 7시 30분에 개최되고, 기타 운영에 관한 사항은 12명으로 구성된 이사회에서 처리한다.

조직내부의 관리운영은 디렉터인 사무국장이 맡고 있다. 사무국에는 토

지이용기획자, 영양학전문가, 주택플래너, 긴급의료서비스플래너, 노인복지 서비스전문가, 교통전문가, 수자원·수질전문가 등 23명의 분야별 전문가가 근무하고 있다. TJCOG의 구성과 조직은 다음의 <그림 5-1>과 <그림 5-2 >와 같다.

TJCOG의 재원은 구성원인 지방정부가 인구비례로 내는 연회비, 주정부가 특정한 프로젝트에 대하여 계약형식으로 지원하는 자원, 자체수익사업, 기타 수입 등으로 구성되어 있다.

#### 5) 사업성과(성공사례)

##### 가) 개요

RTP(Research Triangle Park)는 미국의 실리콘벨리에 버금가는 최첨단 하이테크산업 연구단지로서 낙후된 지역경제재생에 결정적인 역할을 한 TJCOG의 가장 성공한 사업 중의 하나로 꼽힌다. RTP(Research Triangle Park)는 더햄의 듀크대학, 롤리의 노스캐롤라이나 주립대학(NCSU), 차펠힐의 노스캐롤라이나 대학(UNC) 등 3개의 대학을 꼭지점으로 하여 연결한 삼각형의 중심부에 위치한 6,700에이커의 부지 위에 설치된 연구단지를 말한다. RTP 내에는 약 50개의 연구조직이 들어와 있고, 32,000명의 연구인력이 일하고 있다. 처음부터 RTP는 국내기업과 다국적기업의 연구개발기지의 유치를 목적으로 하여 계획적으로 추진되었다. 그 결과 포춘(Fortunes)지가 선정한 세계적인 50대 기업에 드는 IBM, 데이터제너럴, 듀폰 등의 기업과 住友 등과 같은 외국기업체도 입주해 있다. 이들 연구개발(R&D)조직은 인구밀도가 낮은 삼림지대에 대규모적인 저층 건축물들로 구성되어 있다.

## 나) RTP의 성립배경과 과정

노스캐롤라이나주는 1950년대 중반까지 1인당 소득이 미국 주중 끝에서 2번째로 낮은 주였다. 주의 고용기반은 담배, 섬유, 가구산업, 농업 등 노동 집약적인 저임금의 쇠퇴산업에 집중되었다.

질 높은 연구능력을 가진 3개 유명대학과 16개의 주립대학을 가지고 있어서 고도의 기술을 지닌 과학자와 엔지니어를 배출하고도 이를 받아줄 직장이 없어서 두뇌유출이 심한 편이었다.

처음에는 노스캐롤라이나 대학(UNC)의 사회과학연구소가 주축이 되어 3개 대학이 공동으로 참여하는 「지역연구센터」의 설치를 포드재단에 제안하고 협의과정에서 지역의 대학연합회까지 참여범위를 확대하여 「연구개발 지역자원센터」를 제안하였으나, 규모가 지나치게 커지는 바람에 계획에만 그치게 되었다. 그 후, 지역의 주 산업인 섬유학재단 이사인 건설회사 부사장이 주의 기업유치업무를 담당하게 되어 「연구를 위한 조건 - 노스캐롤라이나의 RT(Research Triangle)」이라는 홍보물을 대학과 기업체에 배포하였다.<sup>65)</sup> 동시에 새롭게 취임한 실업가 출신 주지사에게 RTP개발계획안을 보고하자 주지사는 쇠퇴하는 노동집약적 산업구조를 개선하고 고급두뇌의 외부유출을 방지할 수 있는 좋은 계획이라고 하여 3개의 중심대학, 주정부, 실업계 등이 서로 협력하여 계획을 적극적으로 추진할 것을 요청하였다. RTP계획을 구체적으로 추진하기 위하여 주지사는 1954년 RTP 프로젝트 자문위원회를 설치하고 와코비아 은행의 전행장을 위원장으로 위촉하였다. 자문위원은 주 재무장관, 듀크대학과 노스캐롤라이나 대학의 학장, 실업계의 대표들로 구성하여 중심대학, 주정부, 실업계의 상호협력을 강조

65) 井出義光(1987), “リサーチトライアングルパーク-南部工業發展の例-”, アメリカ南部の夢, 有斐閣. pp. 159-178.

하였다. 자문위원회는 특정연구분야를 강화시키기 위하여 3개 연구대학의 교수진을 활용하고 타 지역의 산업연구기관을 집중적으로 유치한다는 보고서를 1년 후 주지사에게 제출하였다. 여기에는 연구시설에 인접하여 생산시설도 설치하고 지역경제발전을 주의 주변부까지 확산시킨다는 전략도 포함되어 있었다. 또한, 3개 대학의 학부장 이나 교수로 실무작업반을 구성하고 3개 대학과 트라이앵글지역의 과학자수, 연구시설의 실태 등에 대하여 조사를 실시하고 RT구상의 정책목표를 설정하는 한편, 상근관리운영담당자를 선정하였다.

자문위원회는 1956년 RTC(Research Triangle Commitee)로 명칭을 바꾸고 면세조치를 받을 수 있는 비영리법인으로 등록하였다. RTC는 보고서를 통하여 다음과 같은 연구자원과 환경을 기업이나 정부기관에 소개하고 RT의 중앙에 리서치 파크를 건설하고 기업과 정부를 위한 위탁연구를 수행하는 연구소의 설립을 제안하였다.<sup>66)</sup>

- 900명의 전문가와 다양한 연구시설이 있어서 장기적으로 이 프로젝트를 수행하기 위한 충분한 인력장원과 시설이 있음을 확인
- RT의 기본 컨셉을 결정하고 노스캐롤라이나주가 기업의 연구활동발전에 적합한 교육, 연구, 교통·통신시설 등을 갖추고 있다는 것을 확인
- 연구센터의 설립, 사무국의 설치, RTC 운영(연구·조사) 등을 위한 상근관리운영담당자 확보

---

66) Luger, Michael I., & Goldstein, Harvey A.(1990). Technology in the Garden: Research Park and Regional Economic Development, Chapel Hill: Department of City and Regional Plannig, University of North Carolina., p.69.

상근관리운영담당자는 3개 대학의 협조를 얻어서 주내 각 대학의 과학기술연구 잠재력에 관한 상세한 자료와 RT구역의 일반적인 정보를 책자로 작성하여 전미기업연구기관목록에 수록되어 있는 기업체의 대표자를 만나서 전달하고 협조를 구하였다. 여기에 RT구역의 상공회의소도 협조하였다. 그러나, 계획이 확실하게 수립된 것이 아니고 토지도 확보되지 않은 상태에 있었기 때문에 기업들에게 연구기관 후보지로서 강한 인상을 주지 못하였다. 그럼에도 불구하고 10개월 정도의 시간이 지나고 나서 몇몇 기업체가 긍정적인 반응을 보였다.

주지사는 부지매입을 위한 자금확보와 계획 실현을 위한 회사의 설립을 섬유업계의 실력자에게 의뢰하여 1957년 9월 「파인랜드 컴퍼니」라는 회사가 설립되고 RTP의 부지매수가 시작되었다. 그러나, 원래 계획했던 1600헥타르(750만 달러)에 달하는 용지매입이 절반정도 달성된 시점에서 더햄 시장이 수도공급협력을 거절하고 다른 토지매입에 대한 협력자가 나타나지 않아서 위기에 봉착하자 주지사는 자문위원장과 와쿠비아은행 데이비드 회장에게 사태의 검토를 의뢰하였다. 데이비드 회장은 이러한 위기상황을 극복하기 위하여 다음과 같은 대안을 내놓았다.

- 민간금융기관, 기업 등은 물론 개인에 이르기까지 전체 노스캐롤라이나 주민을 대상으로 모금활동을 전개
- 모아진 기금의 운영모체로 비영리재단법인인 RT재단(RTC를 개혁) 설립
- 재단은 기존의 파인랜드 컴퍼니가 소유하고 있던 토지를 인수하고 나머지 토지도 구입
- 재단의 재정기반이 확립되면, 그 토지들을 기업체의 연구소 부지로 매각하고 그 수익금은 3개 대학과 RTI의 연구비로 사용

이러한 대안은 성공을 거두어서 노스캐롤라이나의 장래에 투자한 은행, 기업, 개인자금 총액은 1958년 말에는 150만불이 모금되고 1960년 초에는 200만불에 이르렀다. 이 기금을 바탕으로 해서 1958년 12월에 비영리법인인 RTF(Research Triangle Foundation)가 설립되고 최초의 입주 연구기관인 RTI(Research Triangle Institute)가 들어섰다. RTI는 대학과 기업의 연구를 연결시켜 주는 비영리기관으로 스탠포드 리서치 연구소를 모델로 설립하였다. 이 연구소는 3개 대학의 학장과 교수를 포함한 지역유지로 구성된 이사회에서 운영을 맡고 있다.<sup>67)</sup>

#### 다) RT지역계획위원회

RT지역계획위원회(Research Triangle Regional Planning Commission: RTRPC)는 TJCOG의 전신으로 1959년 주법을 기초로 하여 설립된 정부간 광역협의체로 더햄, 오렌지, 웨이크 등 3개 카운티로 구성되었다. 각각의 구성원은 카운티 이사회의 의장을 포함한 각 카운티에서 2명(총 6명), 시장을 포함한 롤리, 더햄, 차펠 힐 등 동시에서 각각 2명(총 6명), 주지사가 임명한 3명(각 카운티에서 1명씩) 등 총 15명이다. RTRPC의 목적은 각종 정부간 혹은 구역내의 지방·사적기관간의 계획 조정, 토지이용, 주택, 유희공간이용, 교통 등에 관한 계획 등과 관련하여 지방정부에 대한 원조, 사적 공익사업시설, 저수지, 수질오염통제시설 등의 수요와 배치 등에 관한 권고 등을 행하는 것이다.

RT지역계획위원회는 광역적인 지역경제개발과 밀접한 관련이 있는 것으로 지방정부간의 토지이용, 교통, 상수도공급 등과 관련된 계획들을 공동수립하거나 조정하는 기능을 담당하고 있다.<sup>68)</sup>

67) 상계서, pp. 70-71.

1970년 7월, 주지사는 지사명령을 통하여 그 동안 주정부의 각종사업을 추진하던 70여개의 구역을 17개의 구역으로 통합하고 연방정부의 보조금과 기획창구를 단일화하는 조치를 취하였다. 이에 따라서 주지사는 모든 주와 연방행정기관에 대하여 될 수 있는 한 빠른 시일 안에 통합된 17개의 구역에 맞게 사업을 추진할 수 있는 조치를 취할 것을 요청하였다. 1971에는 주입법을 통하여 17개의 구역에 각각 1개씩의 LRO(Lead Regional Organization)를 설치하였으며, TJCOG도 LRO로 지정받기에 이르렀다.

#### 라) TJCOG의 재정

##### ① 수입

TJCOG의 재원은 연방정부 보조금, 주정부 보조금, 지방정부 출자금, 지방정부 특별출자금, 현물·계약서비스, 이자소득, 사업소득, 잡수입 등으로 구성되어 있다. 다음의 <표 5-2>는 TJCOG의 수입내역이다.

TJCOG의 수입합계는 1988년의 경우, 약 405만 달러로 인구 80만명 정도인 6개의 카운티와 26개 자치단체를 포괄하는 도시권을 조정한다는 목적을 가진 사업비로서는 결코 적은 액수가 아니다. 그러나, 지방정부간의 광역협의회라는 점에서는 자율성을 확보한다는 차원에서 지방정부의 부담액이 많은 비중을 차지하여야 하는데, 연방 및 주정부보조금이 74.4%를 차지하고 지방정부의 출자금은 16.8%를 차지하고 있어서 연방 및 주정부에 대한 의존도가 높게 나타나고 있다.

---

68) 상계서. pp. 72-73.

<표 5-2> TJCOG의 수입내역

(단위: 천달러, %)

수입내역	연 도								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
연방정부 보조금	1,675 (65.6)	1,874 (66.5)	1,866 (65.8)	1,866 (62.9)	2,070 (65.9)	2,344 (70.2)	2,313 (68.0)	2,165 (63.9)	2,676 (66.1)
주정부 보조금	77 (3.0)	167 (5.9)	162 (5.7)	138 (4.6)	128 (4.1)	174 (5.2)	190 (5.6)	303 (8.9)	338 (8.3)
지방정부 출자금	267 (10.4)	285 (10.1)	352 (12.4)	352 (11.9)	352 (11.2)	381 (11.4)	406 (11.9)	452 (13.3)	477 (11.8)
지방특별 출자금	263 (10.3)	247 (8.8)	233 (8.2)	362 (12.2)	239 (7.6)	152 (4.6)	182 (5.3)	143 (4.2)	201 (5.0)
현물계약 서비스	98 (3.8)	77 (2.7)	93 (3.3)	72 (2.4)	100 (3.2)	72 (2.2)	68 (2.0)	48 (1.4)	57 (1.4)
이자소득	4 (0.2)	9 (0.3)	10 (0.4)	4 (0.1)	10 (0.3)	10 (0.3)	7 (0.2)	12 (0.4)	5 (0.1)
사업소득	170 (6.7)	125 (4.4)	117 (4.1)	174 (5.9)	237 (7.5)	203 (6.1)	235 (6.9)	267 (7.9)	290 (7.2)
잡수입		32 (1.1)	3 (0.1)		4 (0.1)	2			5 (0.1)
합 계	2,554 (100.0)	2,816 (100.0)	2,836 (100.0)	2,968 (100.0)	3,140 (100.0)	3,338 (100.0)	3,402 (100.0)	3,390 (100.0)	4,049 (100.0)

② 지출

TJCOG의 지출항목은 지방도시시설개발, 교통관계사업, 노인관계사업, 커뮤니티개발, 경제개발서비스 등이다. TJCOG 지출의 특징은 목적별 지출항목이 매우 많다는 것과 지출액수가 비교적 작다는 것이다. 그 중에서도 비교적 지출액수가 큰 것은 노인관련사업중 계약사회서비스와 건강증진 관련모임, 교통관계사업의 승합버스사업, 경제개발서비스 등이다. 이들 사업은 시계열적으로 연속성이 있는 사업의 비용이 경상경비적 성격을 가지고 있으며, 연방정부나 주정부의 보조금으로 충당된다는 특징을 가지고 있다.<sup>69)</sup>

### 3. 미국의 TJCOG의 시사점

미국에서는 계약방식에 의한 협력제도를 자치단체간 협력제도로 가장 많이 채택하고 있다. 이들 계약은 주법 등을 근거로 하기도 하지만, 비법률적인 수단으로 자치단체협력현장을 근거로 하여 체결되는 경우도 많다. 이는 법률에 구속되지 않고 자치단체의 자유로운 의사에 의하여 참여를 장려하기 위한 조치라고 생각된다. 여기서는 TJCOG를 중심으로 미국의 자치단체간 협력사례가 우리에게 주는 시사점을 살펴보기로 한다.

TJCOG의 RTP(Research Triangle Park)가 성공을 거둘 수 있었던 중요한 요인으로 우리에게 시사점을 줄 수 있는 것들은 다음과 같다.<sup>70)</sup>

첫째, 노스캐롤라이나주의 경우, 지역에 따라서 광역협의회가 제공하고 있는 서비스의 종류가 다양하다. 보조금신청사전심사제도를 채택하여 조합적인 기획조정은 연방정부와 주정부에서 중앙집권적으로 추진하고, 구체적으로 제공되는 서비스의 내용은 광역협의회 of 구성원인 지방정부가 위임하여 결정하는 지방분권주의적 방식을 선택하고 있어 어느 정도 성공을 거두었다고 평가되고 있다.<sup>71)</sup>

둘째, 구역의 넓이와 확실한 구획선 등이 중요하다는 것이 다시 한번 확인되었다. 지리적인 규모와 경제적인 규모의 밸런스를 어떻게 설정하느냐가 광역협의회 of 실질적인 기능과 직접적인 관련이 있기 때문이다.

69) 고령자서비스사업은 1988년도의 경우, 거의 연방보조금에 의존하고 있으며, 노인 관련사업과 승합버스는 연방이 3분의 2, 주정부가 3분의 1을 담당하고 있다. 다만, 경제개발의 경우, 주정부와 지방정부 모두가 TJCOG에 거는 기대가 큰 만큼, 절반은 지방정부의 회비와 사업수입으로 충당하고 있다.

70) Triangle J of Council Government(1982). Forcus on Tomorrow: Project 2000 to Maintain Quality of Life.

71) 小池治(1989), *アメリカの政策過程と政府間關係*, p. 124.

TJCOG의 경우, 보유자원을 극대화시킬 수 있는 구역을 삼각점으로 연결하여 그 중심지를 택하여 설정하였다는 점이 성공의 비결이라고 할 수 있다.

셋째, 광역협의회 의회조직, 이사회 등 집행조직 등도 협의회 성공에 크게 영향을 미친다. 광역협의회운영의 노우하우는 광역협의회의 전통과 역사와도 밀접하게 관련이 된다. TJCOG의 경우도 경영에 대한 전문적인 지식을 가진 은행장이나 기업가들을 영입하여 노우하우를 충분히 활용하고 충분한 시간적인 여유를 가지고 이를 축적해 나감으로써 시행착오를 최소화하였다.

넷째, 집행부서의 리더십도 사업의 성공에 중대한 영향을 미친다. TJCOG의 경우, 공식조직과 세공식 조직을 총 가동할 수 있는 적극적인 리더십을 발휘하여 사업을 성공으로 이끌었다. 즉, 대학교수 출신인 상근관리 운영담당자(사무국장)가 3개 대학의 협조를 얻어서 주내 각 대학의 과학기술연구 잠재력에 관한 상세한 자료와 RT구역의 일반적인 정보를 책자로 작성하여 미국전역기업연구기관목록에 수록되어 있는 기업체의 대표자를 만나서 전달하고 협조를 구하는 등 TJCOG 설립전 단계부터 적극적인 리더십을 발휘하였고, 주지사 역시 부지매입을 위한 자금확보와 계획실현을 위한 회사의 설립을 섬유업계의 실력자에게 적극적으로 의뢰하고, RTP의 부지매수가 위기에 봉착하자 자문위원장과 와쿠비아은행 데이비드 회장에게 사태의 조속한 해결을 위하여 적극적으로 나서줄 것을 요청하는 등 적극적인 리더십을 발휘하였다.

그러나, TJCOG도 다음과 같은 몇가지 문제점을 가지고 있다.<sup>72)</sup>

72) 村上芳夫(1993), *アメリカにおける廣域行政と政府間關係*, 九州大學出版會, pp. 248-249.

첫째, 사업추진에 있어서 광역적인 영역에 적합한 사업이 있고 적합하지 않은 사업이 있다. 예를 들면, 수도사업, 환경보호, 교통 등의 서비스제공은 광역적인 영역에 적합하지만, 보건관련 서비스, 복지관련 서비스 등은 구역의 범위가 좁을수록 유리한데, 이들에 대한 배려가 없이 종합적이고 복합적인 서비스를 추진하였다.

둘째, 광역협의회의 위상이 모호하다는 문제점이 있다. 주민에게 이중 부담을 줄지도 모르는 광역정부가 카운티와 자치단체 사이에 존재하는 것에 대하여 반감을 가지는 주민이 많다. 또한, 연방과 주정부로부터의 보조금에 의존하고 있기 때문에 독자적인 사업추진에 한계가 있고, 조직구성 단체에 경제적인 부담을 줄 경우에 협조가 쉽지가 않다는 문제점도 가지고 있다.

셋째, 광역협의회가 광역적인 문제해결과 구역의 잠재적인 가능성을 고려한 장기적 전망에 많은 관심을 가져야 함에도 불구하고 RTP(Research Triangle Park)와 같은 단기적인 프로젝트에 치중하는 경향이 있다. 따라서 광역협의회의 기본 설립취지인 장기적인 지역종합플랜 작성 등의 기능이 경시될 우려가 있다.

넷째, 연방정부는 주정부가 TJCOG 사업에 적극적으로 협조하고 유기적인 협력관계를 유지할 것을 강조하고 있으나, 사업의 책임소재와 권한위임의 관계에서 그렇지 못한 경우도 많이 발생하고 있다. 예를 들면, 주의 환경관리청은 TJCOG와 상당히 우호적인 관계를 유지하고 있는 반면, 주의 운수성은 지극히 집권적인 체제를 유지하여 고속도로 건설계획이나, 도로건설 계획 과정에서 TJCOG에 권한을 위임해 주는데 소극적이거나 TJCOG와의 적극적인 협의를 기피하는 실정이다. 노인대책이나 구급의료의 경우에도 주정부가 TJCOG를 지원하고 있지만, TJCOG와 협의를 거치지 않은 구성 지방정부에 대한 일방적인 지원조치가 많다.

## 제3절 영국의 자치단체간 협력사례

### 1. 자치단체간 협력제도

#### 가. 통합행정기관제도(Joint Committees·Joint Authorities)

영국에서는 행정서비스의 효율적인 수행과 비용절감 등을 위해 지방자치단체간의 협정을 통하여 특정한 서비스를 공동으로 수행하기 위한 기관을 설치하고 있다. 대표적인 통합행정기관으로는 통합소방기관, LPAC, LRC 등을 들 수 있다.

County에 설치된 통합소방기관은 단일 자치단체와 같이 여러 자치단체의 소방업무를 통합하여 수행하고 있다. 웨일즈의 경우, 3개의 통합 소방기관이 설치되어 있다.

LPAC(London Planning Advisory Committee)는 지방자치법에 의해서 설립된 기관으로 모든 런던의 Borough가 구성원이 되고 있는 통합행정기관이다. 여기에서는 전략적인 토지이용, 교통계획 등에 관하여 정부와 Borough의 자문에 응하고 있다. 이 기구는 2000년 7월에 GLA(광역런던정부)에 통합되었다.

LRC(London Research Centre)는 지방자치법을 근거로 하여 설립된 통합행정기관으로 런던의 모든 Borough가 참여하고 있다. LRC는 런던 관련 정보, 통계 및 조사사업 서비스 등을 Borough에 제공해 주는 기능을 수행하고 있다. 이 기구도 역시 2000년 7월에 GLA(광역런던정부)에 통합되었다.

### 나. 지방자치단체연합체(LGA: Local Government Association)

영국의 지방자치단체연합(LGA: Local Government Association)은 1997년 4월 기존의 County, District Council, Metropolitan Authority 협의회를 통합하여 발족한 자치단체간 협력기구이다. LGA에는 잉글랜드와 웨일즈의 410개 자치단체가 회원으로 가입해 있다.

LGA의 설치목적은 다음과 같다.<sup>73)</sup>

- 자치단체의 보호, 촉진, 지원 등
- 자치단체의 이익대변, 자치단체문제를 중앙정부와 협의
- 자치단체 발전, 효율적인 내부관리 등을 위한 정책형성
- 자치단체의 공통 관심사항을 논의하기 위한 포럼 형성
- 자치단체간 협력대상사업에 대한 정보공개 및 정보 공유

### 다. 광역런던정부(GLA: Great London Association)

영국의 광역런던정부( Great London Authority : GLA)는 런던시와 32개의 Boroughs로 구성된 자치단체간 협의기구로 GLA는 직선 시장과 각 선거구에서 선출된 25명의 의원으로 구성된 의회형태의 자치단체간 협의기구이다.

GLA에는 런던시장의 책임하에 런던개발청, 런던교통청, 런던소방 및 응급계획청, 광역경찰청 등의 집행기관이 설치되어 있고 시장이 지명하는 광역의회 의원들로 위원회를 구성하여 운영하고 있다.

---

73) 행정자치부(2000), 전게서, p.p. 30-32.

광역런던의회의 기능은 계획, 소방, 교통, 관광증진, 스포츠 및 예술, 보건, 투자, 경제개발 및 재개발, 경찰, 환경부문 등에서의 서비스 증진 등이다.

#### 라. 지역개발청(RDA: Regional Development Agencies)

영국은 지방경제발전정책과 지역개발정책을 효율적으로 추진하기 위한 전담 기구로서 잉글랜드 내의 9개 지역에 새로운 RDA를 1999년 4월 1일부터 설치하였다.

RDA는 지역개발을 위한 비전의 상실, 책임성의 저하, 기관 및 기능의 중복 등의 문제점들이 통합성의 결여에서 비롯된 것으로 보고 이러한 문제점을 해결하기 위한 강력한 통합성을 가진 기구로서 탄생하게 된 것이다.

RDA는 정부의 재정지원을 받아 운영되며 그 업무와 관련하여 해당 장관에게 책임을 지는 공공단체로서의 지위를 가진다.

RDA는 지역내 모든 관련기관 및 단체들과의 협력을 통해 지역경제개발, 지역사회발전 등 해당 지역의 정치·경제·사회·환경 등 모든 분야에 걸친 종합적인 발전전략을 수립하고 그 집행과정을 점검하는 기능을 수행한다. RDA는 기존의 카운티 등이 담당하기에는 지나치게 크고 중앙정부가 개입하기에는 적절하지 못한 규모의 지역문제를 효과적으로 해결하기 위하여 설치된 기구이다. 현재, RDA는 중앙정부, 정부투자기관, 중앙정부의 지역통합사무소 등에서 수행하던 기능 중 상당부분을 이양 받아서 수행하고 있는데, 그 주요 기능은 다음과 같다.<sup>74)</sup>

- 지역경제개발전략의 수립 및 집행
- 경제개발 및 투자이익의 극대화 및 지정배분을 통한 사회경제 재개발

74) 국토연구원(2000), 「광역도시계획과 관리에 대한 국제비교연구」, pp.18-19.

- 단일통합예산제 운영
- 낙후지역의 경제개발 및 도농등 지역간 통합
- EU구조기금의 관리
- 지역투자사업의 조정
- 지역별 선별지원에 관한 장관 자문
- 기업연계망형성 등 기업활동지원
- 개발용지에 대한 계획수립과 강제구입
- 민관협력에 의한 투자 촉진
- 영국투자촉진국과의 협조를 통한 지역홍보활동
- 기술이전촉진 및 지역내 기술개선사업
- 환경보호
- 범죄예방 및 공공위생
- 대학 및 평생교육
- 관광, 문화, 스포츠 등과 관련된 인프라 구축사업
- 자치단체간 협력대상사업에 대한 정보공개 및 정보 공유

RDA는 이사회와 집행부로 구성되는데, 이사회는 구성원은 기업, 노조, 지방정부 등 각각 다른 분야의 다양한 기술과 경험을 가진 인사들로 구성된다. 이사회는 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 이사장을 두는데, 이사장은 해당지역에 적합한 다양한 지식과 경험을 가진 기업인 출신 중에서 선임한다.

RDA의 일상업무는 수석행정관을 장으로 하는 집행부에서 담당한다. 수석행정관은 업무수행과 관련하여 해당 장관에게 보고하여야 하며, 공공회계 위원회와 감사원의 점검과 감사를 통하여 업무추진에 대한 책임을 진다.

RDA는 기존의 중앙정부 등의 기능을 위임받게 됨에 따라서 기존의 낙후 지역개발위원회나 지역통합사무소 등으로부터 업무와 관련된 인력 등을 인계받았다. 중앙정부는 RDA의 활동을 구체적으로 정하는 지침 등을 사전에 제시하여 RDA를 통제하기보다는 필요에 따라서 안내, 조언, 조정 등의 조치를 취한다.

## 2. 영국의 지역개발청(RDA) 사례(East Midlands)

### 가. 지역개발청(RDA)의 설치배경

RDA는 잉글랜드<sup>75)</sup> 전역을 아홉 개 권역<sup>76)</sup>으로 나눠 경제개발업무를 수행하는 각종 기구들을 통폐합해 1998년<sup>77)</sup> 출범시킨 조직이다. 우리나라 남한 면적보다 약간 큰 정도인 잉글랜드는 광역 런던을 포함해 총 50개의 카운티급 지방정부로 행정구역이 나뉘어져 있다. 이렇게 행정단위가 잘게 쪼개져 있다보니 광역행정의 필요성이 늘 존재하게 되었다. 하지만 풀뿌리 지방자치의 전통이 견고한 실정에서 자치제도의 근간을 흔들 행정구역 통합보다는 경제정책 분야에서의 광역적인 조율이 가능하게 함으로써 실질적 통합효과를 꾀하자는 구상이 RDA의 설치배경이라고 할 수 있다.

75) 아래의 지방분권화 항목에서 살펴겠지만, 잉글랜드 이외의 웨일즈와 스코틀랜드에는 이미 독자 지역의회 및 자치내각이 탄생하여 일정한 조세권까지 부여받아 실질적인 자율 통치가 이루어지고 있다.

76) 이와 같은 잉글랜드 지역구분은 대체적으로 1946년의 표준재정지역(Standard Treasury Regions), 1965년의 지역경제계획지역(Regional Economic Planning Regions) 지정시의 구분을 따른 것이다.

77) 이 가운데 런던개발청은 런던시장 선거 후인 2000년에 직선 런던시장의 지휘 아래 구성, 설치되었다.

## 나. RDA의 개요

### 1) 조직

RDA의 인적 구성을 보면 블레어 정부의 지역균형개발 정책이 지향하는 목표가 잘 드러난다. 우선 이는 카운실과 같은 직선 선출직으로 구성된 정부조직이 아니다. 그렇지만 정부의 예산지원을 받는다. 민간조직도 아닌 것이다. 대부분의 실무 조직은 과거 중앙정부의 지방조직 인력을 흡수한 형태이지만, 소속 카운티의 경제관료, 선출직 정치가, 지역내 기업가, 학계, 민간 대표까지 두루 참여시켜 인적 구성으로 보자면 그야말로 지방 수준의 ‘무지개연합’(rainbow coalition)이라고 할 만하다. 그렇다고 우리나라의 위원회처럼 임시기구 성격도 아니다. 상설기구로서 전략기획 기능에 특화해 사업결정권과 예산집행권을 행사할 뿐만 아니라, 대부분 RDA 대표가 민간 기업 경력자들로 충원된 데서 보이듯 민간의 아이디어, 민간 활력을 가미하여 기존 관료조직 일변도의 행정체계에 새로운 생명력으로 활용하자는 뉴레이버다운 발상이 깃든 전형적 준정부기구인 것이다.

### 2) 사업

RDA는 사업방식에 있어서도 파트너십을 특히 강조한다. 즉 일선 산업체, 카운티 및 지방정부, 주민조직 등 다양한 파트너들과 긴밀하게 협의하여 발전전략을 수립하고 있으며, 집행과정에서도 이러한 원칙이 적용된다. 파트너십 중심의 사업 추진은 “RDA가 지역의 부를 만드는 게 아니다. 현장의 업계와 주민들이 만들어 내는 것이다”(East Midlands 지역개발청 인터뷰)라는 인식에 따른 것이다. 즉 RDA는 실질적 경제주체들 사이의 원활한 의사소통과 네트워크를 불러일으킬 ‘촉매제’로 기능하겠다는 뜻이다.

### 3) 예산

RDA에 대한 중앙정부의 예산지원도 전례없이 가히 획기적이다. 올해 12억 파운드에 이르는 예산배정액을 2002-2003 회계연도에는 17억 파운드로 증액할 예정이며, 특히 예산 운영방식에 있어서도 RDA에 대한 특별 배려가 눈에 띈다. 중앙부처들만 행사할 수 있는 재무성에 대한 예산신청권을 특별히 RDA에 허용해 주어 독립적 예산 편성이 가능하도록 해주었는가 하면, 배당되는 예산도 각 사업별 지원이 아니라 총량 지원(Single-pot Budget) 방식을 택해 각 RDA별 사업계획(corporate plan)에 따라 자율적으로 우선 순위를 정해 집행할 수 있도록 해 준 것이다.

## 다. East Midlands Development Agency(EMDA)의 사례

### 1) 개요

EMDA(East Midlands개발청)은 광역개발사업의 효율적인 추진을 위하여 1999년 4월에 정부에 의하여 잉글랜드지역에 설립된 9개의 광역지역개발청 중의 하나이다. EMDA에는 Derbyshire, Leicestershire, Lincolnshire, Northamptonshire, Nottinghamshire, Rutland 등 6개의 지방정부가 참여하고 있다. EMDA 관할지역의 인구는 영국 전체 인구의 약 7%인 4백2십만 명에 이르고 있으며, 면적은 잉글랜드 전체 면적의 12%를 차지하고 있다. 이 지역은 과거 20년 동안 영국의 지역총생산(GDP)의 7%를 차지해 왔으며, 영국의 평균 경제성장률보다 높은 수치를 기록해 왔다.<sup>78)</sup> 이 지역은 기계산업, 식품, 음료, 섬유산업 등을 기반산업으로 하여 다양한 산업들이 입지해 있으며 영국시장과 유럽시장에 빠른 속도로 접근해 가는 전략적 요충 지역이다. 또

78) EMDA1(2002). A guide to East Midlands Development Agency, p. 9.

한, 전세계적으로 이름이 널리 알려진 폴스로이스사, 부츠(Boots)사, 토요타와 같은 다국적 기업 등이 입지해 있으며, 8개의 세계 정상급 대학이 입지해 있어서 인적자원공급을 위한 교육과 기술개발 및 연구부문에 있어서 영국의 다른 지역을 선도하고 있다.

EMDA의 설립목적은 EMDA지역의 경제개발전략 수립, 산업경쟁력 강화, 산업기술기재 개발, 지역내 투자의 유도, 지역공동체 부활, 토지 및 건물의 재개발 등을 통하여 2010년까지 유럽 내에서 최고 20위 권에 드는 지역으로 만드는 것이다.<sup>79)</sup>

## 2) 주요사업

EMDA가 2010년까지 연차적인 사업계획에 따라 추진할 “지역주민을 통한 지역변영 달성”을 위한 주요 사업은 다음과 같다.<sup>80)</sup>

### 가) 인력개발

지역의 경제성장에 기여하고 사업이익을 극대화시킬 수 있는 인재를 양성하여 지역발전의 동반자로 삼는다.

### 나) 지역내 투자 유도

지역내 투자유치팀의 가동하여 국제적인 투자가를 지역발전의 동반자로 초빙하는 노력을 기울인다. 이를 위하여 관련분야의 새로운 인력의 보충을 비롯하여 각종 인프라를 구축하여 투자가들에게 최적의 투자환경을 제공하려고 노력하고 있다.

79) 상계서, p. 2.

80) 상계서. pp. 3-4.

#### 다) 농촌지역의 재생

지속가능한 커뮤니티를 육성하고 토지와 부존자원을 관리하기 위한 전략적인 차원에서 낙후된 농촌과 농촌지역의 재생을 위한 전략과 프로젝트를 수립하고 재정지원을 포함한 각종 지원조치를 강구하고 있다.

#### 라) 유럽 등 다른 지역과의 교류

EMDA지역발전전략의 효과적인 추진을 위하여 유럽을 비롯한 영국의 다른 지역으로부터의 지지와 협력을 얻기 위하여 유럽 등 다른 여러 지역을 발전의 파트너로 삼고 유럽의 노동력과 자본의 유치에 적극적으로 노력하고 있다. 이를 기반으로 하여 유럽시장의 개척, 개발전략 수립, 지역관측소의 설치 등을 위한 연구조사활동을 계속한다.

### 3) 사업성과

2000년도와 2001년도에 EMDA에서 추진한 사업성과는 다음과 같다.<sup>81)</sup>

#### 가) 지역의 상징물 개발

잉글랜드의 EMDA지역 주민의 지역적 자긍심을 심어줄 수 있는 지역적 특색과 이미지를 살린 상징물(로고)을 개발하였다. 이 상징물은 지방의회의 승인을 얻어서 현재 각종 EMDA의 홍보물에 수록되어 있고 편지지나 메모장의 모서리에 인쇄되어 있으며, 각종 상품에도 부착되어서 지역을 널리 홍보하는 역할을 담당하고 있다.

---

81) EMDA3(2002). Business Plan 2001-2002

#### 나) 인력자원 확보

EMDA지역의 핵심사업인 모터스포츠, 건강관리산업, 음식산업, 섬유의복산업 등 4개 산업의 육성에 필요한 전문인력자원을 충분히 확보하기 위하여 공적부문과 사적부문이 네트워크를 형성하여 전문인력의 훈련과 양성에 노력하였다. 또한, 이들 산업에 효율적으로 전문인력을 공급하기 위하여 교육과 산업을 연결시키는 비즈니스 인큐베이션 프로그램을 개발하였다.

#### 다) 지역 내 투자유도

EMDA지역의 발전전략에 동참할 수 있도록 정보통신, 소프트웨어, 전화통신 등의 고성장 첨단산업분야와 음식·음료산업분야 등이 발달된 북아메리카와 의 투자제휴를 추진 중이다. 또한, 동남아시아의 일본, 타이완, 한국(남한) 등과의 전략적 제휴관계를 지속적으로 유지하여 지역내 투자유치에 노력하고 있다.

인도-영국무역위원회(EMIBTC)를 설립하여 인도와의 국제무역통로를 마련하고 주요기술분야에 대한 EMDA지역내 인도 투자기회를 확대시키고 있다.

또한, 독일어를 사용하는 스칸디아반도의 유럽 제국에 투자자문사무소를 설치하여 투자상담을 실시하는 한편, 다른 유럽시장에도 투자를 위한 지속적인 홍보활동을 강화하고 있다.

#### 라) 토지와 부존자원 확보

EMDA는 지방정부의 협조를 얻어서 사적분야에서는 불가능한 공장용지 등으로 적합한 토지를 사전에 내부재원으로 매입하여 투자가들의 수요에 적극적으로 대응하고 있다. 즉, 도심지의 환경적 가치가 높은 대지, 입지조건

이 좋은 공공용지 등 투자가들에게는 경제적인 부담을 가중시킬 수 있는 토지를 매입하여 투자가들에게 적절하게 제공하고 있다. 예를 들면, Manton Colliery, Pride Park의 동쪽 끝 부분, Markham의 고용성장지역, Shirebrook 등의 지역을 투자가들을 위하여 확보하고 있다.

#### 마) 지역공동체의 부활

EMDA의 지속가능한 개발전략에는 농촌지역을 되살리고 도시지역을 부흥시키는 것도 포함되어 있다. 그 중의 하나가 ‘우리농촌과 도시실행계획(Our Rural and Urban Action Plan)’인데, 이 계획은 지속가능한 지역공동체를 형성해 나가는 것을 목적으로 하고 있다. 반면에, Alliance 탄광촌개발계획(Coalfield Alliance Action Plan)은 과거의 탄광지역으로 낙후되고 소외된 Alliance 지역사회에 생기를 불어넣는 구체적인 작업을 우선적으로 추진하는 것이다.

농촌실행계획(The Rural Action Plan)을 활용한 농촌지역의 개발은 전략적으로 지역내외의 투자자들이 투자여부를 결정하는 중요한 단서가 된다. 따라서 농촌중심지역인 6개의 town으로 구성된 교외지역연합체를 설치하여 농촌지역사회의 부활의 일환으로 비어있는 농가와 농장을 양도받았다. 이어서 평가단을 파견하여 타당성조사를 마친 후, 농가건물과 농장건물을 개축하여 농산물 관련산업 자문서비스센터를 설립하여 농촌의 소규모사업에 대한 지원을 추진하는 한편, 이를 외부의 투자자와 연결시키는 작업을 추진하고 있다.

도시 실행계획(The Urban Action Plan)을 통하여 EMDA는 하위수주의 지방들을 연계하여 점진적인 도시부흥전략을 추진하고 있다. 우선은 Corby, Derby, Leicester, Lincoln, Nottingham 등을 위한 마스터플랜을 작성하

고 마스터플랜에 따라서 중앙정부와 지방정부가 파트너가 되어 Corby와 Leicester 도시지역의 재개발사업에 착수하였다. 재개발사업에는 편의시설의 확보, 서비스에 대한 접근성 등에 중점을 둔 사업들이 포함되어 있다.

### 3. RDA의 시사점

RDA는 초창기 환경·교통·지역성(DETR, 지금은 DTLR) 산하기관이었으나, 2001년부터 중앙정부의 산업담당 부처인 통산성(DTI) 산하기관으로 이관되었다. DTI와 RDA가 낙후지역 개발을 통한 지역균형발전 달성을 위해 시행중인 갖가지 역점 사업들은 크게 기술재교육, 자금지원, 혁신장려, 창업 지원 등의 네 갈래로 대별해 볼 수 있다.<sup>82)</sup>

#### 가. 기술재교육

가령, 북동부 지역의 조선, 철강, 화학산업 중심지들의 쇠퇴에도 불구하고 이들 지역에 소규모 고용기회는 존재하고 늘어나고 있으며, 따라서 실업상태에 있는 노동력을 재취업시키기 위한 기술재교육이 필수적이라는 인식 아래 다양한 재취업·재교육 프로그램 실험이 진행 중이다.

과거와 같이 일률적인 기술교육 프로그램이어서는 안된다는 반성 아래, 현장 수요자 중심으로 재교육이 이뤄지도록 하기 위해 Frameworks for Regional Employment and Skills Action을 구성해 DTI와 RDA가 교육담당부처(DfEE), 연금담당부처(DWP)와 협력 사업 중이다.

82) 이 내용은 2001년 5월에 발간된 DTI의 <기업·숙련·혁신 백서>와 DTI 지역정책 담당관과의 인터뷰 내용을 정리한 것이다.

### 나. 자금지원

영국에서도 중소기업이 은행자금을 얻어 사업하기란 쉽지 않다. 그래서 Regional Venture Capital Fund (7,900만 파운드), Small Business Service (5,000만 파운드), Community Development Venture Fund 등을 조성, 운영중이다. 특히 Community Development Venture Fund는 전국적으로 88개 빈곤지역에 소재한 사업체 지원금으로 쓰인다.

### 다. 혁신

대학 등의 연구성과를 기업화하기 위해 모범사례인 캠브리지 대학 사례를 바탕으로 클러스터링(clustering) 장려 정책에 대한 후속 작업이 추진중이다. 예컨대, 맨체스터나 리버풀은 좋은 대학도 있고 화학산업 등 토착산업도 있는데 이 두 혁신 거점 사이의 연계가 원활하지 못했으며, 현재 추진중인 과학전략(Science Strategy)는 이런 점을 개선하고자 하는 시도이다. 또 각 지역별로 잠재적 혁신거점으로 성장할 수 있는 대표산업단지(centres of excellence)를 파악해 전국적 정책 마련에 활용할 예정이며, 현재 9개 RDA 중 7개 지역에서 추진중이다.

이와 관련해 RDA에 배정된 예산은 클러스터 지원금으로 책정된 Innovative Clusters Fund 1,500만 파운드, Regional Innovation Fund 중 일부인 3,500만 파운드 등이다. 2001년 발간된 <기업·숙련·혁신 백서>와 병행해 수행된 전국 클러스터 현황 지도화 작업의 후속작업으로 현재 지역별 지도화 작업이 각 RDA별로 진행중인데, 이를 통해 지역내 클러스터 현황을 세밀하게 파악하여, 지역경제발전에서 이들 클러스터들이 보다 큰 역할을 할 수 있도록 조건을 마련하고 홍보, 인식 제고 등의 각종 장려책을 펼친다는 것이다.

## 라. 창업지원

7,500만 파운드 규모의 기금을 조성해 기업 창업 및 인큐베이션 지원 자금으로 활용중이다. 특히 자금 지원의 효율을 극대화하기 위해 문제지역에 투자가 집중될 수 있도록 각종 시범사업이 진행 중인데, 특히 미국 보스턴에서 기원한 ICIC(Initiative for Competitive Inner City) 프로그램과의 긴밀한 협력관계 속에서 시범사업이 펼쳐지고 있는 ‘도시성장전략’(City Growth Strategies)<sup>83)</sup>이 그간 부정적 이미지로만 그려지던 도시내부의

83) ‘도시성장전략’ 프로그램은 2001년 12월, 전국의 RDA를 통해 추천받은 12개 후보 도시 가운데 4개 시범사업지역(Nottingham, St Helens, Plymouth, London내 몇몇 지구)을 선정해 DTI의 SBS가 운영하는 Phoenix Fund에서 150만 파운드를 지원해 2년 예정으로 사업이 추진중이다. 이 프로그램의 창시자인 미국 Harvard Business School의 마이클 포터(Michael Porter, 이 사업과 관련된 그의 대표적인 논문으로 Harvard Business Review, May-June, 1995에 실린 “The competitive advantage of the inner city”를 참조할 것) 교수가 영국 DTI의 클러스터추진기구에 초빙된 것을 계기로 하여 미국 ICIC와의 긴밀한 협력 아래 사업이 펼쳐졌다.

개략적으로 말해 이제까지 도심부 이너시티의 재활성화(regeneration) 사업이 너무 물리적 측면의 주거환경개선에만 치중했다는 반성 아래, 신규기업 창업, 기존기업 장려, 이러한 과정에서의 재활성화 관련 파트너들이 기여할 수 있는 방안 등을 담은 ‘Business Plan’을 마련할 수 있도록 지원한다는 것이다. 이 과정에서 이너시티 리더(커뮤니티 리더 및 비즈니스 리더)들에게 클러스터의 중요성을 일깨우고 네트워크를 결성해 이너시티의 잠재적 가능성(입지 이점, 기존 수요기반의 이점, 클러스터의 이점, 인적 자원의 이점)을 극대화한다는 구상이다.

사업추진과정은 우선 각 사업지역별로 프로젝트 매니저를 임명하고, 전략기획단(Strategic Teams)을 구성하며, ICIC의 협력 아래 미국 사례에 대한 집중 교육 과정을 거치고(담당 실무자 및 지역 대표들 대상), 영국내 시범사업지구 담당자들의 워크숍, 미국에서 사업중인 도시들(사업 최적 인구 20만)과의 연합체 결성을 통한 상호교육 등을 수행한다. 현재 지원된 예산은 이 단계의 연구지원금으로 책정되었다. 2단계는 연구 및 전략개발 과정이며, 3단계는 재활성화지역 커뮤니티로의 전략 전파 및 수행과정으로 제시되어 있다. 자세한 내용은 [www.sbs.gov.uk](http://www.sbs.gov.uk)를 참조하라.

잠재력에 주목한 긍정적 정책전환을 보여주고 있어 흥미롭다.

지역별 광역계획기구의 설치는 이번이 처음이 아니다. 1965년 지정된 지역경제계획지역별로 설립되었던 지역경제계획위원회(Regional Economic Planning Councils)와 지역경제계획청(Regional Economic Planning Boards)의 선례가 있는 것이다. 하지만 이들 기구들은 결정권 결여, 계획 전문성의 부족, 재정적 지원의 부족 등으로 인해 해당지역 단위의 전략적 개발계획 수립 및 집행에 한계를 드러낸 반면, 최근의 지역개발청 제도는 중앙정부의 강력한 재정지원, 전문가 시스템과 민간부문 리더십의 결합, 광범위한 파트너십 중심의 계획과정 도입 등을 통해 지역경제전략에 바탕한 체계적이고 조직적인 지역경제발전을 주도하고 있는 것으로 평가된다.

균형발전을 파트너십에서 공공의 역할은 점점 더 '주도자'에서 '촉매제'로 바뀌고 있다. 물론 강력한 리더십없는 파트너십은 자칫 혼선과 고비용을 초래할 수 있다. 그럼에도 불구하고 영국의 경험으로부터 독불장군 식의 사업 추진으로 구설수에 올랐던 UDC 실험 끝에 최근의 파트너십 정책들이 출현하였음을 상기해야 할 것이다. 각종 도심부 '재활성화' 파트너십이나 '도시성장전략' 프로젝트의 경우에서처럼 지역의 파트너들을 한 데 모아 필요한 정보를 공유하고 아이디어를 교환하여 최상의 지역개발전략을 도출해 최적의 방법으로 집행해 나가자는 취지가 영국 지역균형발전정책이 이미 깊이 뿌리내렸음을 주의깊게 살펴야 한다. 이런 파트너십의 제도적 뒷받침이 있었기에 각종 입체적 시책들이 효율적으로 펼쳐질 수 있게 된 것이다.

## 제4절 독일의 자치단체간 협력사례

### 1. 자치단체간 협력제도

독일의 지방자치단체 상호간의 협력제도로는 법률로 인정되고 있는 사무협의회(Arbeitsgemeinschaft), 목적합의체(Zweckvereinbarung), 목적조합(Zweckverband), 행정협의회(Verwaltungsgemeinschaft)의 네가지 유형을 들 수 있다.<sup>84)</sup>

이 가운데 행정협의회는 다른 유형과는 달리 원칙적으로 구성원들의 의사에도 불구하고 법률에 의하여 설립이 강제되는 반면 다른 유형들은 원칙적으로 자유로운 의사에 의하여 설립된다는 점에 차이가 있다. 또한 행정협의회는 법률에 의하여 위임된 모든 사무에 대하여 권한을 갖는 반면에 다른 유형들은 공법적인 계약에 의하여 합의된 특정된 사무에 대해서만 수행권한을 갖게 되는 점도 차이라고 할 수 있다. 그 밖에 행정협의회와 목적조합만이 공법인의 성질을 갖게 되는 점도 다른 유형의 경우와 다른 점이다. 다만 어느 유형이나 공통된 점은 이러한 공동협력제도는 개별 지방자치단체의 존속에 영향을 미치지 않고 기능한다는 점에 있다(Gernot Lissack, a.a.O., S.240f.). 독일의 행정실무상 이러한 유형 가운데 행정협의회의 비중이 가장 큰 것으로 평가되고 있다.

84) 사무협의회는 한국법제상 행정협의회에, 목적합의체는 사무의 위탁·공공시설의 공동이용 및 구역외 설치 등에, 목적조합은 지방자치단체조합에 상당하는 지방자치단체간 협력방식이라고 할 수 있다. 그리고 독일법제상 행정협의회는 한국법제에는 아직 도입되지 않은 것으로 일본 법제상 지방자치단체 집행기관의 공동설치(일본 지방자치법 제252조의7 내지 제252조의13)에 상당하는 지방자치단체간 협력방식이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 공동협력제도의 유형에 대해서는 민주주의적 통제요소들이 무시되고 있다는 점에서 비판도 제기되고 있다. 예컨대 공동협력체의 사무에 대해서는 주민발안이나 주민결정의 대상이 되지 못하고 있으며 목적조합의 개별적인 조직들은 직접적으로 그 대표기관이 선출되는 것이 아니라 간접적인 정당성을 받고 있을 뿐이다.<sup>85)</sup>

독일에서는 지방자치단체의 공동협력제도의 법률적 기초에 대해서 개별주에서 이에 관한 별도의 법체제를 갖추고 있는 것이 보통이다. 예컨대 바이에른주의 경우는 □지방자치단체 공동사무처리에 관한 법률□(Gesetz über Kommunale Zusammenarbeit: KommZG)이 제정되어 있다.

#### 가. 행정협의회

독일의 행정협의회는 1971년의 구역변경작업(Gebietsreform)의 범위에서 지방자치단체의 자치행정을 강화하기 위한 목적의 법률에 의하여 개별주의 지방자치법에 수용된 것이다.<sup>86)</sup> 따라서 행정협의회는 지방자치단체에 대한 개혁과정에서 어느 게마인데가 자치사무나 위임사무를 정상적으로 수행할 수 없는 재정적 또는 행정적 상태에 있는 게마인데를 행정협의회로 강제편입시켰다. 이러한 지방자치단체들은 행정협의회에 편입됨으로써 절감되는 행정과업수행의 부담을 전문적인 인력의 도움하에 지역적인 자치행정사무 수행에 전력할 수 있게 된다.

행정협의회는 구성원은 크라이스(Kreis)에 속하는 지방자치단체인 게마인

85) Franz-Ludwig Knemeyer(2000), Bayerisches Kommunalrecht, 10 Aufl. p.311.

86) 2000년 현재 독일 바이에른 주의 경우에는 2056개의 게마인데가 있으며, 이중 1003개의 게마인데가 319의 행정협의회에 가입되어 있다고 한다. 이에 대해서는 Vgl. Franz-Ludwig Knemeyer, a.a.O., S.310.

테가 되지만, 구성원인 지방자치단체로부터 독립한 영토고권(Gebietshoheit)이 부여되고 있지 않으므로 새로운 지방자치단체라고 할 수 없다.

행정협의회는 법률 자체에 의하여 구성되고 해체된다. 따라서 게마인테의 행정협의회에의 편입 및 해체는 입법자가 정하게 된다. 이러한 편입조치에 대해 게마인테는 민중소송(Popularklage)을 통하여 다룰 수 있다(예컨대 바이에른 주 헌법 제98조 4문 참조).

행정협의회 구성 게마인테는 행정협의회에 소속되어도 원칙적으로 여전히 자치사무의 수행권한을 보유한다. 그러나 행정협의회에게도 통상적인 사무에 대한 수행권한이 주어진다. 또한 구성 게마인테는 모든 자치사무에 대해 일정한 예외적 사무를 제외하고는 결정을 내리는 권한을 보유하게 되며 이때에 행정협의회에는 구성 게마인테가 발령한 결정사항에 구속되어 이를 준비하고 집행하는 권한이 주어진다. 따라서 모든 중요한 결정은 권한이 있는 게마인테가 스스로 내리고 행정협의회는 행정기술적인 사무만을 수행하게 된다.

통상적인 사무의 수행권은 행정협의회 권한으로 주어지므로 시장의 권한은 이 범위에서는 축소된다. 따라서 시장에게는 게마인테에 있어서 근본적으로 중요한 의미를 갖는 사무에 대한 수행권한만 주어지게 된다.

자치사무 영역에서의 게마인테 의회 결정내용의 집행은 행정협의회에 주어지게 된다. 그러나 이 경우에도 시장은 지방의회와 위원회를 소집하고 일정을 설정하고 의회의 의장역할을 수행하게 된다. 또한 위법한 내용의 지방의회 의결에 대한 이의제기권한은 행정사무처리에 관한 기술적 문제가 아니라 지방자치단체의 의사형성에 관한 문제이므로 시장의 권한에 주어진다. 그러나 위임사무의 경우에는 시장은 사무수행에 대한 감독권을 행사할 수 있게 된다.

행정협의회는 구성 계마인테의 위임사무 영역의 과제수행에 대한 단독 책임이 존재한다. 이러한 사무에 해당하는 것으로서는 호적관청의 사무, 여권담당사무, 선거의 지원사무 등이 해당한다. 따라서 이러한 사무영역에서는 구성 계마인테는 그 수행권한을 상실하게 되는 데 이는 구성 계마인테로 하여금 불필요한 사무수행의 부담을 경감하게 하여 자치사무 영역에 전념하도록 하기 위한 것이다. 구성 계마인테는 이러한 사무에 대해서는 감독지시권이 없으며 행정협의회는 사무수행처리에 관하여 구성 계마인테에 대한 정보제공의무가 존재한다. 그러나 이때에도 조레나 명령의 제정권한은 위임되지 못한다.

행정협의회는 총회와 행정협의회 대표로 조직된다. 행정협의회는 총회에 의하여 주요 사항이 결정되는 체제를 취한다. 따라서 행정협의회에는 의결기관으로서의 성격을 갖는 위원회는 존재할 수 없으며 자문기관으로서의 성격을 갖는 위원회만이 존재하게 된다.

총회는 구성 계마인테의 대표에 의하여 조직된다. 이때의 계마인테 대표는 시장과 지방의회에 의하여 파견된 대표가 포함되며 따라서 구성 계마인테는 적어도 둘 이상의 대표를 총회에 파견하게 된다. 이때에 구성 계마인테의 시장은 자동적으로 행정협의회 총회의 구성원이 된다. 총회는 구성 계마인테의 시장 중에서 1인을 행정협의회 대표로 선출하게 된다.

행정협의회가 구성 계마인테의 자치사무 영역의 사무를 처리하는 경우에는 적법성여부에 대해 감독기관에 의한 감독권의 대상이 되고, 위임사무 영역에 해당하는 사무를 처리하는 경우에는 합목적성여부에 대한 감독권의 대상이 된다. 이때의 감독주체로서는 Landratsamt가 된다.<sup>87)</sup>

87) 한국법제연구원(2000), 「지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향」, pp. 62-69.

## 나. 사무협의회

독일의 사무협의회는 지방자치단체간의 공동협력을 위한 형태 중에 가장 느슨한 형태로서 사무협의회에 의해서 행해지는 협력의 경우에는 사무의 수행과 권한의 행사와 관련하여 권한의 이전이 전혀 나타나지 않게 된다. 사무협의회는 구속력이 다소 강한 목적합의체나 목적조합을 결성하기 위한 준비목적으로 구성되는 경우도 존재한다.

사무협의회는 유형에는 보통사무협의회와 특별사무협의회가 있다.

보통사무협의회(einfache Arbeitsgemeinschaft)는 구성이 강제적이지 않으며 구성을 하도록 권고된다. 따라서 보통사무협의회는 조언하거나 추천하는 역할을 수행하며 보통사무협의회 결정내용에 대한 구속력은 발생하지 않는다.

특별사무협의회(besondere Arbeitsgemeinschaft)의 경우 역시 보통사무협의회와 마찬가지로 사무나 권한의 이양은 발생하지 않으며 새로운 법인이 만들어지지 않는다. 따라서 원칙적으로 특별사무협의회에 대해서도 보통사무협의회에 대해 관한 규정들이 적용되게 된다.

그러나 특별사무협의회는 협의회 결정의 구속력이 어느 정도 발생한다는 점에서 보통사무협의회와 차이가 있다. 이러한 구속력은 일정한 전제조건을 충족하는 경우에만 발생하는 데 그 전제조건으로서는 ①특별사무협의회를 구성하게 만든 공법상 계약내용에 의하여 이러한 구속력발생에 대하여 합의되어 있고, ②사무협의회 결정추천행위가 존재하며, ③모든 구성 지방자치단체의 기관들이 이러한 구속력발생에 대하여 동의하는 경우일 것이 필요로 된다. 그러나 일정한 경우에는 구성 지방자치단체의 기관 등의 과반수 찬성에 의해서도 구속력이 발생할 수 있다.<sup>88)</sup>

88) 상계서, pp. 70-71.

#### 다. 목적합의체

독일의 목적합의체는 사무협의회와 마찬가지로 새로운 법인격이 만들지 않고 자치단체간의 공법적인 대등한 계약의 형태로 결성된다.

목적합의체의 유형은 사무수행권한을 다른 구성 지방자치단체에게 넘겨 사무를 수행하게 하는 경우와 다른 지방자치단체와 공동적으로 사무를 수행하는 경우로 나눌 수 있다.

전자의 경우는 목적합의체의 조직을 통하여 일정한 고권행사가 구성되고 지방자치단체로부터 일정한 다른 지방자치단체로 이전하게 된다는 점에서 사무협의회와 차이가 있다. 이로 인하여 목적합의체의 조직을 통하여 특정 지방자치단체는 자신의 영토영역을 넘어서서 다른 지방자치단체의 구역에 대해서도 고권을 행사할 수 있게 된다. 이에 따라서 사무의 수행권한을 이양한 지방자치단체로서는 이러한 사무를 수행할 법적 의무를 면제 받게 된다.

감독관청은 경우에 따라 의무적으로 합의체 구성을 강제할 수도 있다 (Pflichtvereinbarung). 이는 법률 등에 의하여 의무적으로 수행하여야 하는 사무를 지방자치단체가 재정적인 여건 등으로 수행할 수 없을 때에 재정적으로 여유가 있는 지방자치단체가 재정적으로 약한 지방자치단체와 협력하려고 하지 않는 경우에 이를 의무적으로 강제하는 것을 말한다. 그러나 이러한 행위는 행정행위로서의 성질을 갖게 되므로 이러한 조치에 반발하는 지방자치단체로서는 행정소송을 제기할 수 있게 된다.<sup>89)</sup>

---

89) 상계서. pp. 71-74.

## 라. 목적조합

독일의 목적조합은 지방자치단체의 공동협력제도 중에서 가장 구속력이 강한 법적 형태이다. 이때에 고권 행사는 이러한 새로운 권리주체에게 이전하며 목적조합 그 자체는 공법상 법인의 성격을 갖게 된다. 목적조합은 독자적인 고권(高權)을 행사할 수 있으며 위임된 사무범위에서는 구성 지방자치단체를 대신하여 조례와 규칙 등을 제정할 수 있다.

목적조합의 구성원은 원칙적으로 개별 지방자치단체가 된다. 이때에 구성 지방자치단체는 목적조합에 대한 조합정관을 작성하여 통제하게 되는 바, 이는 관련 법률에 대하여 부차적인 효력을 가지며 목적조합의 내부법률 관계를 규율하게 된다.

목적조합은 공법상 계약의 형태로 되는 설립합의과정을 거쳐 조합의 정관에 대한 합의, 감독기관의 승인, 법령상 예정된 공시절차를 거쳐 결성된다. 이러한 조합의 결성을 통하여 사무의 수행권한은 새로운 공법인에게 이전하게 된다. 목적조합의 구성원은 게마인데, 란트크라이스, 베찌크(Bezirk) 및 그 밖의 다른 공법상 법인이다. 자연인이나 사법상 법인도 조합의 사무수행이 이를 통하여 촉진되고 공익에 반하지 않는 한 그 구성원이 될 수 있다.

목적조합은 자유조합(Freiverband)과 의무조합(Pflichtverband)의 형태로 대별할 수 있다. 원칙적으로 목적조합은 자율적으로 구성된다. 이러한 조합에 맡겨진 수행사무들은 임의적인 자치사무나 의무적인 자치사무가 이에 해당한다. 그러나 개별 주법이 정하고 있는 일정한 전제조건을 충족하는 경우에는 감독관청에 의한 의무조합이 결성될 수도 있다.

자유조합과 의무조합은 성립과정 뿐만 아니라 구성원의 측면에서도 구별된다. 즉 의무조합은 자유조합과는 달리 지방자치단체 뿐만 아니라 자연인

과 그 이외의 공법상 법인도 일정한 전제요건하에 구성원이 될 수 있다.

공동협력체로서 목적조합의 가장 중요한 효과는 목적조합은 정관에서 결정된 사무수행의 권한 및 의무를 갖게 된다는 점, 목적조합의 구성 지방자치단체들은 이전한 사무수행의 의무로부터 배제된다는 점, 법률규정에 의하여 위임된 사무는 사무수행에 필요한 권한과 같이 이전된다는 점 등이다. 이에 따라 위임된 사무수행을 위한 정관 및 행정입법제정권한도 같이 이전된다.

목적조합의 기관으로는 조합총회와 조합의장이 있다. 이외에도 목적조합은 조합위원회 등을 구성할 수 있다. 목적조합은 경제활동을 할 수 있으며 이에 대해서는 개별 주의 법률들이 규정하고 있다.<sup>90)</sup>

## 2. 독일의 목적조합 사례

### 가. 하노버 광역조합(Zweckverband Grossraum Hannover)

#### 1) 설립목적

하노버광역조합은 1967년 주거지역과 대중교통의 문제를 해결하기 위하여 대중교통정보에 대한 데이터베이스를 구축하여 대중교통, 지하철과 철도의 효과적인 운영과 쾌적한 주거환경을 설정하기 위하여 설립된 의무조합형태의 목적조합이다.

일반적으로 목적조합의 설립은 자치단체간 합의에 의하여 성립되지만, 하노버 광역조합은 주 정부에서 목적조합성립법을 제정함으로써 성립된 목적조합이기 때문에 주정부가 지원하는 특별한 성격을 띠고 있다.

90) 상계서. pp. 74-80.

## 2) 기관구성

하노버광역조합은 하노버시와 하노버군(Landkreis), 그리고 케른스타르츠시 등 3개 구역 내에 28개 지방자치단체가 참여하고 있다. 이곳은 매년 세계 최대의 전자박람회인 하노버박람회(Hannover Messe)가 정기적으로 열리는 지역으로 유명하다. 유럽의 전자산업의 새로운 기술이 하노버박람회를 통하여 공개되고 박람회 개최 후 유럽의 컴퓨터의 가격형성이 이루어지며, 2000년 세계산업박람회의 개최지로 선정되었고, 이를 위한 준비를 하고 있다. 이곳은 인구 110만 명으로 니더작센주의 인구 15%에 해당되며, 주민총생산은 니더작센 주의 20%에 해당되는, 산업적으로 매우 중요한 지역이다.

하노버광역조합은 의결기관인 조합총회와 집행기관인 조합장으로 구성된다. 조합총회는 조합구성원의 대표자로 구성되며, 모든 조합의 구성원은 최소한 1명의 대표자를 조합총회에 보낸다. 현재 하노버광역조합 조합의 조합원 총회는 75명의 대의원으로 구성되어 있다. 조합의 행정은 140명의 직원이 담당하고 있다.

조합총회에는 의장과 부의장을 두는 바, 조합구성원인 지방자치단체나 지방자치단체조합의 대표자 중에서 선출한다. 조합총회는 매 회계년도에 두 번 소집되며, 그 밖에 필요한 경우에도 소집되는데, 조합설립 후 첫 조합총회의 소집은 조합정관에 특별한 규정이 없는 한 감독관청이 소집한다.

조합총회의 구성원이 선거나 의결권을 행사할 시에는 그들을 파견한 조합구성원 의회의 의결에 구속된다. 조합총회의 의사정족수는 지방자치단체나 지방자치단체조합의 대표자의 출석이 의결권수의 1/2 이상이어야 하고, 조합정관은 의결요건에 대하여 다른 규정을 할 수 있으며, 조합총회의 의결사항은 주로 조합의 예산안과 결산안 및 조합장의 면책에 관한 것이다.

목적조합의 집행기관인 조합장은 조합구성원인 지방자치단체나 지방자치단체조합의 집행기관의 장 가운데 조합총회에서 선출한다. 조합장은 소송적으로 그리고 소송외적으로 조합을 대표하고, 조합의 일상적인 업무를 집행하며, 법률의 규정이나 조합정관 및 조합총회의 의결에 따라서 그밖의 업무를 수행한다.

목적조합의 집행기관인 조합장을 보좌하고 사업의 원활한 집행을 위한 사무국에는 조합구성원인 지방자치단체로부터 파견된 공무원과 조합이 채용한 계약직 공무원이 근무하고 있다. 파견공무원과 계약직 공무원의 비율은 자치단체간 합의에 의하여 정하고, 조합의 정관 규정에 따라서 조합장이 공개 채용한다. 하노버광역교통조합의 경우, 계약직 공무원으로 140명이 채용되어 있다.

### 3) 재원

목적조합의 재원은 국가보조금, 양여금, 제3자의 기부금 등으로 구성되어 있으나 각 조합마다 규약에 따라서 조금씩 다르다. 하노버광역조합은 주정부가 법률을 제정하여 설치한 목적조합이므로 주정부로부터 재정지원을 받고 있다.

### 4) 사업

목적조합의 사무는 원래 그 구성원인 지방자치단체에 속하는 특정한 사무에 한정되고, 국가사무는 당초부터 목적조합의 사무가 될 수 없다. 즉 목적조합은 지방자치단체의 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 설립된 것이기 때문에 이른바 기관차용(Organleibe)에 의하여 수행되는 사무는 목적조합의 사무가 될 수 없다는 것이다. 목적조합이 처리하고 있는 사무를 구

체적으로 살펴보면, 학교, 병원, 위락시설, 상·하수도, 쓰레기수거, 공원, 교통, 수로·제방공사 등의 광역행정에서부터 재정행정과 같은 일반행정업무에 이르기까지 광범위하다. 또한, 조합의 규약에서 정한 범위의 목적사업뿐만 아니고 관련사업을 함께 추진하기도 한다.

하노버광역조합은 1970년부터 1980년까지 목적조합의 명칭이 “광역 대중교통 하노버”(Großraum-Verkehr Hannover)로 불리었듯이, 대중교통 체계의 통합과 조정을 통하여 교통서비스를 향상시키는 것이 조합의 본래 기능이다. 구체적으로는 대중교통의 네트워크와 노선계획, 노선연결의 조정, 요금체계의 통합, 그리고 홍보와 광고를 통한 교통정보제공과 할인조건의 조정 등이 조합의 사업에 포함되었다. 그러나, 하노버광역조합은 지역적 경계를 넘는 휴양시설의 계획과 설립을 담당하였으며, 지역경제를 활성화하고 산업단지와 주거공간의 연계를 위한 기능도 수행하고 있다. 이에 따라 북해 주변의 늪지를 전나무 자작나무와 소나무로 숲을 조성하고, 라이네 계곡의 개발, 뤼시베르데 산악지역 개발, 해발 400m 이상 지역의 산림녹화를 목적조합이 담당하여 쾌적한 생활공간과 휴양공간을 확보하였다.

하노버광역조합은 하노버기술센터(Technologie Centrum Hannover GmbH)와 연계하여 지역경제를 활성화하고 산업단지와 주거공간의 연계를 위하여 새로운 기업정착을 위한 교육프로그램을 운영하고 있고 전문지식을 조언하기 위한 기능을 수행하고 있다. 또한, 1993년 4월부터 하노버지역 용지개발회사와 연합하여 기업체를 위한 단지개발과 주거용 택지개발을 추진하고 있다.<sup>91)</sup>

91) 한국지방행정연구원(1999), 「산업경쟁력 강화를 위한 도시간 협력체제 구축방안」. pp. 22-23.

## 나. 베직하임 산업지역 목적조합

### 1) 설립목적

베직하임목적조합은 넥카강 중류지역과 푸랑켄 지역의 베직하임 등 6개 지방자치단체들(Besigheim, Gemmrigheim, Hessigheim, Mundelsheim Walheim, Neckarwestheim)이 설립하였다.

베직하임 산업지역 목적조합은 지역산업의 경제적 생산성을 높이고, 지역의 고용창출과 공동의 환경보호, 주택문제의 공동해결을 위한 목적으로 설치되었다.

### 2) 기관구성

베직하임 목적조합은 목적조합총회와 조합장, 그리고 집행기관으로 구성되어 있다.

목적조합총회는 베직하임 5인, 겐리그하임 2인, 헤시그하임 2인, 문텔스하임 2인, 넥카베스트하임 2인, 발하임 2인의 회원으로 구성되어 있다. 조합구성원인 지방자치단체나 지방자치단체조합이 대표자를 선정하는 방법은 지방의회가 그들의 임기와 동일한 임기로 지방의회의원이나 지방공무원을 대표자로 선출되며, 여러 명의 대표자를 선출하는 경우에는 비례선거의 원칙이 적용된다. 베직하임 목적조합의 경우, 표결권의 숫자도 대의원 숫자와 같으며, 시장이나 부시장이 회원으로 참여할 수 있으며, 그 외의 대의원은 주의 자치법이 정한 직무대행규정에 따르고 있다.

조합총회에는 의장과 부의장을 두는 바, 조합구성원인 지방자치단체나 지방자치단체조합의 대표자 중에서 선출한다. 조합총회는 매 회계년도에 두 번 집회하며, 그 밖에 필요한 경우에도 소집되는데, 조합설립 후 첫 조합총회의 소집은 조합정관에 특별한 규정이 없는 한 감독관청이 소집한다.

조합총회의 구성원이 선거나 의결권을 행사할 시에는 그들을 파견한 조합구성원 의회의 의결에 구속되는데, 조합총회의 의사정족수는 지방자치단체나 지방자치단체조합의 대표자의 출석이 의결권수의 1/2 이상이어야 하고, 조합정관은 의결요건에 대하여 다른 규정을 할 수 있으며, 조합총회의 의결사항은 주로 조합의 예산안과 결산안 및 조합장의 면책에 관한 것이다.

목적조합의 집행기관인 조합장은 조합구성원인 지방자치단체나 지방자치단체조합의 집행기관의 장 중 조합총회에서 선출하는데, 배직하임목적조합의 경우, 목적조합의 총회는 1인의 조합장과 2인의 직무대행(부조합장)을 선임한다.

조합장은 대외적으로 목적조합을 대표하며, 목적조합의 행정을 총괄한다. 조례에 명시된 조합장의 권리는

- 재정수입에 의한 지출 중 항목이 설정되어 있는 경우 30,000마르크까지는 독자적으로 결정할 수 있으며,
- 예산계획이 없는 경우는 10,000마르크까지 지출을 결정,
- 6개월 미만의 기간소요 사무의 결정,
- 6개월 이상 사업 중 50,000마르크 이하의 비용이 소요되는 사무의 결정,
- 6,000마르크 미만의 임대차 계약,
- 하급직 공무원이나 계약직 공무원의 채용결정,
- 총회의 휴회 시 긴급상황에 대한 지출을 결정할 수 있으며, 사후보고의 의무를 지고 있다.

배직하임 목적조합은 사무집행을 위하여 행정기관을 두며, 공무원과 계약직 공무원을 임용할 수 있다. 자치단체에서 파견된 공무원을 둘 수도 있으며, 이에 대한 비율은 자치단체간 합의에 의해서 결정된다.<sup>92)</sup>

92) 상계서. pp. 26-27.

### 3) 재원

베직하임 목적조합의 재정은 국가보조금, 양여금, 제3자의 기부금이나 재산의 관리 또는 신용대출에 의해서 운영될 수 없으며, 자치단체의 부담금으로 운영된다.

하노버 목적조합은 주정부가 법률을 제정하여 설치하였으며, 주정부의 재정지원을 받고 있으나, 베직하임 목적조합은 자치단체들이 공동으로 운영하는 것을 원칙으로 하고 있다.

재산에 관한 재정운영은 특별회계에 의하며, 재정부담률은 조례에 명문으로 규정하고 있다. 자치단체의 부담율은 베직하임 40%, 쾰리그하임 17%, 헤시그하임 7%, 문텔스하임 17%, 넥카베스트하임 7%, 발하임 12%로를 부담하며, 이에 대한 비율은 조례에 명시하고 있다.<sup>93)</sup>

### 4) 사업

목적조합의 사무는 원래 그 구성원인 지방자치단체에 속하는 특정한 사무에 한정되고, 국가사무는 당초부터 목적조합의 사무가 될 수 없다. 즉, 목적조합은 지방자치단체의 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 설립된 것이기 때문에 이른바 기관차용(Organleibe)에 의하여 수행되는 사무는 목적조합의 사무가 될 수 없다는 것이다. 그러나 지방자치단체의 사무에 속하는 한 그것이 자치사무이건 위임사무이건 불문하며, 위임사무만을 위한 목적조합도 허용된다.

베직하임 목적조합은 산업지역을 위한 베직하임 시와 오토마스하임 시의 주택건설계획, 산업지역에서 필요한 용수의 공동개발과 하수의 공동처리, 공업과 상업단지의 공동개발과 지역개발의 지원 및 행정지원 등을 수행하고 있다.

93) 상계서. p. 27.

그리고 이러한 사무를 공동으로 처리하기 위하여, 6개 지역의 산업지역 범위를 67ha로 제한하고 지역내의 레저와 휴양시설을 보완해 주며, 구역내의 용도변경이나 공업지역의 교환 등을 연방공간계획법의 범위 내에서 수행할 수 있도록 지원하고 있다. 산업지역에서 필요한 전력과 에너지수급을 자치단체와 공동으로 개발지원하며, 이들 공공시설을 이용할 경우 수수료나 사용료를 부과할 것을 목적조합조례에 명시하고 있다.

회원 자치단체는 지정구역 이외 지역의 시설이나 산업발전이 필요한 경우 이를 지원하여 당해 목적조합의 목표를 달성하도록 조력해야 하며, 외부 자치단체의 특별한 요구가 있는 경우 이를 고지하여야 할 의무도 가지고 있다.

### 3. 독일의 자치단체간 협력사례의 시사점

독일은 앞에서 본 바와 같이 수행하는 사무의 유형에 따라 그리고 지방자치단체의 규모에 따라 매우 다양한 형태의 협력제도를 만들어왔다. 그리고 이제는 이들 제도시행에 따른 경험을 검토하여 개별적인 문제들을 점검하는 수준에 와있다고 평가된다. 최근에 독일에서 전개되고 있는 공동협력제도에 대한 헌법적 검토나 개개의 구체적인 법적 문제점에 대한 검토 그리고 유럽의 정치적 통합에 따라 국경을 이웃하고 있는 다른 국가의 지방자치단체와의 상호협력제도의 모색 등은 그 예로서 들 수 있을 것이다.

그러나 독일의 제도들이 다 그러하듯이 지방자치단체 상호간의 공동협력 제도에서도 독일이 철저한 규범적 작업을 기초로 하고 있는 점은 우리가 간과하여서는 안 되는 점이라고 생각된다. 모든 제도의 개별적 내용들에 대해 지나칠 정도로 개별 주들이 근거 법률 및 행정입법규정 등을 마련하여 엄격

한 규범적 통제하에 두고 있으며 학계에서의 모든 논의들이 이러한 근거규범에 기초하여 논의되고 있는 점은 우리가 보완하여야 할 내용이라고 평가된다.

다만 독일의 제도에서 공동협력제도의 장점만을 강조한 탓에 개별 지방자치단체의 개별적 이해관계가 경우에 따라서 간과되고 있는 점은 경계하여야 할 내용이라고 생각된다. 이러한 예로서는 목적조합으로부터 개별 지방자치단체가 탈퇴하는 것이 매우 용이하지 않은 점 등이 제시될 수 있을 것이다.<sup>94)</sup>

하노버광역조합은 목적조합의 필요성과 성과 면에서 독일의 모범 사례로 꼽힌다. 하노버 광역조합의 장기 비전은 통합적 생활공간과 교통체계의 개발에서부터, 세계화 속에서 지역적 특수전문영역을 개발하는 것이며, 지역특화를 위한 전문화 영역, 특히 교통관계, 박람회, 국제회의, 에너지, 보수교육 등에 중점을 두어왔다.

정치적, 경제적 조건의 변화에 대응하고, 목표달성을 위한 역량강화와 지역 내 산업경쟁력의 증진에 조합이 주요한 역할을 수행하였으며, 그 결과 구역 내의 연구능력이 향상되었다고 평가할 수 있다.

지역적으로는 하노버, 부라운슈바이히, 괴팅겐(대학도시)을 삼각 연결하는 연구기능의 도입으로, 변혁을 위한 충분한 역량을 가지고 있으며, 이에 대한 활용이 가능할 것으로 판단된다. 또한 합리적이고 통합적인 교통관리, 농업지역의 연합적 발전, 그리고 자연적, 구조적, 소외된 구역에 대한 부담 균등화를 통하여 균형적 발전과 수혜의 평준화를 유도하는 등의 성과를 거두었다.

---

94) 한국법제연구원(2000), 전게서, p.81.

## 제6장 자치단체간 협력사업의 활성화 방안

### 제1절 기본방향

자치단체간 협력사업을 활성화하기 위한 방안은 지금까지 다양하게 제시되어 왔으나 향후 협력사업수요를 충족시키는데 있어 우리나라 자치단체의 특수적 상황과 제약을 충분히 반영하고 그 활용에 있어 현실적 타당성을 담보할 수 있는 구체적인 방안을 강구하기 위해 기본적 방향의 설정이 요구된다.

먼저, 자치단체간 협력사업의 활성화는 자치단체가 자율적 메카니즘에 의해 스스로 협력사업발굴과 협력방식을 모색하는데 있어 상당한 현실적인 제약과 부정적 관행이 존재하고 있다는 점을 감안할 때, 가급적 지방의 자율성을 훼손시키지 않으면서 정치적 실현가능성이 보장되는 범위안에서 중앙정부의 준개입과 체계적인 유인수단이 요구된다고 판단됨으로 이를 위한 구체적인 방안을 마련한다.

두 번째, 자치단체간 협력사업의 활성화방안은 정부간 관계론(IGR) 차원에서의 규범적 처방 즉, 제도적 틀과 접근방식의 강구보다는 최근 제기되고 있는 정부간 관리론(IGM)차원에서 자치단체간 일상적 상호작용 촉진, 협력문화·기술 공유, 협력참여자의 행태적 개선등 협력적 소프트웨어 개발에 초점을 맞춘 실무적이며 현장적용성이 높은 방안을 마련하는 것이 바람직하다. 다시말해서, 협력사업의 활성화방안을 기존 혹은 새로히 거론되는 공식적, 거시적 제도중심의 방안강구와 함께 자치단체간 상호협력을 위한 준비과정과 실질적 추진과정에서 현시(顯示)되는 자치단체장 및 관계 공무원의 행태적 요인 분석을 병행함으로써 미시적이고 운용적 방안강구에 중점

을 두고자 한다.

세 번째, 자치단체간 협력대상사업은 그 내용과 범위가 매우 광범위하여 이들을 전부 포괄하는 협력방안을 제시하기 보다는 그 내용과 특성이 유사한 사업을 단일유형으로 범주화하여 개별유형마다 다양한 협력활성화방식 가운데 가장 적합하고 효용성이 높은 방식을 선별하여 제시함으로써 협력사업추진의 현장성과 실현성을 제고하고자 한다.

## 제2절 자치단체간 협력사업추진을 위한 기반조성

### 1. 자치단체장 및 관련공무원의 인식전환

앞서 자치단체간 협력사업의 추진동기, 성공 및 실패요인의 실증분석에서 밝혀진 바와 같이, 자치단체장을 비롯한 관련공무원들의 협력에 대한 전문적 가치관(태도), 심리적 만족도(협력의지)등과 같은 행태적 성향에 의해 크게 좌우되고 있다. 이러한 성향은 새로운 행정수요에 대해 같이 고민하고 경험을 공유하는 과정에서 형성되나, 반드시 협력에 따른 가시적인 재정적 이익의 발생여부와 반드시 관련이 있는 것은 아니다. 예컨대 자치단체장이 소관업무에 대한 독자수행의 의지가 강하여 협력을 통한 공동사무처리가 최후의 선택으로 고려되는 경향이 있다든지, 타자치단체가 주도하는 사업에 피동적으로 따라가는데 대해 부정적 인식을 가지는 경우에 이러한 성향이 강해진다고 볼 수 있다.

협력사업추진과 관련된 공무원의 경우에도 공동수행방식이 자율권 즉, 권한이나 영향권의 침해를 우려하거나, 문제해결 및 서비스개선에 별다른

도움이 되지 않을 것이라는 부정적 견해를 갖는다든지, 혹은 인근 자치단체와의 긴장 및 경쟁관계가 유지되어 곤경에 빠질 것이라는 등의 이유로 현실적으로 회피하는 경향이 있다. 협력사업추진에 관한 이와같은 경향을 불식하기 위해서는 자치단체장 및 관련공무원에 대한 지속적이고 체계적인 교육(학습)과 체험을 통하여 긍정적 가치관과 태도를 견지하도록 하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

#### 가. 「자치단체 협력사업프로그램(가칭)」설치·운영

자치단체장이나 관련공무원에게 자치단체간 협력의 긍정적이고 전향적 효과를 부각시키고 아울러 협력추진을 염두에 둔 전략적 사고형성을 위해서 교육·연수프로그램 개발하는 것이 필요하다. 즉, 광역행정의 일환으로 자치단체간 협력의 필요성과 이론적 근거등을 기초로 협력의 긍정적 측면을 부각시키고 이를 전략적으로 활용하는 지식과 기술을 체계적으로 교과목화하여 교육훈련을 하거나, 선진외국이나 다른 지방정부에서 활용하고 있는 자치단체간 협력의 정책방향이나 개념 그리고 구체적인 벤치마킹사례 등을 접할 수 있는 연찬회와 워크샵을 개최하는 방안이 추천된다. 이 경우에 자치단체장은 국가전문행정연수원에 「자치단체간 협력사업프로그램(가칭)」을 설치하여 운영하고, 관련공무원은 시·도산하 공무원교육원에서 관련과정을 설치하여 담당하는 것이 바람직 할 것이다.

#### 나. 「협력사업 우수사례 평가대회」 개최

자치단체간 협력사업에 대한 자치단체장과 관련공무원의 관심을 불러일으키고 자치단체간 경쟁적 분위기를 확산을 통하여 협력사업추진 여건을 조성

하기 위한 일환으로 행정자치부가 주관이 되어 협력사업 우수사례를 평가 시상하는 대회를 개최한다. 이 경우에 전국 자치단체를 대상으로 우수사례를 개별적으로 접수받거나 혹은 현재 행정자치부가 □평가기본법□에 의거하여 매년 실시하고 있는 광역자치단체종합평가시에 광역행정분야의 우수사례를 대상으로 내부 심의절차를 거쳐 선정할 수 있다.

#### 다. 국내외 협력사업 우수사례 전파 및 해외연수

국내외의 협력사업사례 가운데 우수사례를 사업유형별로 선정하여 벤치마킹자료로 활용토록 책자발간, 행사부 홈페이지 게재, 비디오테이프 및 시디롬(CD-Rom) 제작 등 각종 홍보자료를 개발하여 벤치마킹자료로 보급한다. 그리고 외국의 협력사업사례 가운데 수범적인 사례를 몇군데 선정하여 자치단체 관계공무원들의 현지연수를 실시함으로써 협력가능성이 높은 사업발굴과 추진과정에서 축적된 노하우나 기술을 간접적으로 체험하는 기회를 제공한다.

## 2. 자치단체간 협력사업관련 정보·지식교류의 활성화

자치단체간 협력사업추진을 위한 기반조성과 관련하여 협력사업을 중심으로 개별자치단체가 조직차원에서 축적해온 핵심적인 지식·정보 및 기술을 일정한 상호전달 체계를 통하여 수시로 교류하는 것이다. 이렇게 함으로써 협력사업추진에 있어 신속한 의사결정과 전문성확보를 용이하게 하고 또한 이들을 획득하는데 소요되는 비용을 절감할 수 있는 잇점이 발생한다. 특히 앞서 분석된 바와 같이, 협력사업의 성공적 추진에 전문적 지식과 노

하우, 기술, 인력등 자치단체의 내부역량이 절대적으로 요구되는 지역경제·개발, 교육 및 연구·개발, 일반행·재정분야의 협력사업을 추진하는데 있어서는 취득비용(acquisition cost)과 학습비용(learning cost)을 경감시켜줄 수 있기 때문에 이들의 원활한 교류는 더욱 중요하다.

협력사업추진과 관련되어 개별적으로 축적되어온 자치단체의 정보와 지식 등의 교류체계는 공동작업을 통한 교류와 정보전달 매체를 통한 교류로 대별될 수 있다. 전자의 경우에는 사·공간적 제약 때문에 특수한 상황하에서는 활용될 수 있으나 향후 협력사업의 대상과 참여빈도수가 계속 증가할 것을 감안할 때 전달매체를 통한 교류에 주안점을 두어야 할 것으로 판단된다.

#### 가. 광역단위의 협력사업 프로젝트팀(Project Team) 설치·운영

협력사업추진과 관련된 구체적인 정보나 지식의 공유작업은 실제적인 작업을 통해 이루어진다. 즉, 행동을 통한 학습(learning by doing)에 의하여 가장 실질적이고 적합한 지식과 정보의 교류와 습득을 위해 공동작업팀 혹은 프로젝트팀을 설치할 필요가 있다.

공동프로젝트팀은 협력사업추진과 관련된 실질적인 경험과 노하우를 가진 인력을 시·도본청, 시·군·구로부터 선발하여 일정규모의 상시 인력풀(pool)을 광역자치단체 수준에서 형성하여 자치단체 요구가 있든지 때로는 필요시에 해당자치단체와 공동으로 작업을 추진하도록 한다. 이는 자치단체간 협력사업에 요구되는 전문적 지식과 기술을 겸비한 인력을 자체적으로 확보하거나 직접적인 인사교류를 통하지 않고도 쉽게 확보할 수 있는 이른바 간접적 인사교류에 속한다. 프로젝트팀은 또한 협력사업 우수사례의 수집·발간, 협력사업의 표준메뉴얼 개발, 시·군·구 협력사업에 관한 지도·자문등 협력사업추진과 관련된 지원기능을 담당한다.

### 나. 협력사업 D/B 구축 및 상호전달교류체제 확보

자치단체간 협력사업에 관한 정보나 지식의 신속한 교류와 학습, 그리고 자치단체의 의사결정을 지원하기 위해서 자치단체간 정보통신시스템을 통한 상호전달체제를 구축할 필요가 있다. 현재 시·도본청과 시·군·구간에 구축된 기본적 통신망을 활용하여 근거리통신망을 구축하여 협력사업관련 정보나 지식을 상호 공유할 수 있도록 한다. 물론 고부가가치의 근거리통신망(intranet) 구축은 협력사업 목적만을 위한 것이 아니고 자치단체 사무 자동화, 업무처리 효율화, 행정정보 공유등을 위해서 그 필요성이 줄곧 제기되고 있는 실정이기 때문에 향후 이의 활용을 협력사업분야에 까지 확대 적용하는 것이 바람직하다.

협력사업과 관련하여 자치단체간에 정보나 지식의 원활한 교류를 위해서 이와 관련된 정보와 지식을 상호 공동으로 이용할 수 있는 기본적인 데이터베이스가 구축되어야 할 것이다. 이를 위해 현재 정부에서 추진중인 시·군·구 행정종합정보시스템 구축사업<sup>95)</sup>과 병행하여 기존 개발된 21개 업무영역외에 협력사업 영역을 추가하여 개별자치단체가 개발한 데이터베이스를 상호 공유함으로써 관련정보와 지식을 활용할 수 있도록 한다.

95) 지방전자정부 실현을 위해 정부가 추진중인 시군구 행정종합정보화사업은 시군구 업무관련 법제도 정비 및 행정사무 처리절차간소화, 행정 및 민원사무를 지원하는 21개 영역 종합정보시스템 개발/보급, 각종 행정정보의 공동활동등을 목표로 1998년 1월부터 5개년 계획으로 추진중에 있다. 사업의 추진일정은 1단계 시범사업(98.1-99.8), 2단계 시범사업확대(99.9-2000.12), 3단계 전국확산보급(2000.1-2002)으로 구분되어 있다.(안임상 1999: 23)

### 3. 「자치단체협력헌장(가칭)」의 제정·운영

자치단체 상호간에 갈등을 미연에 방지하고 분쟁을 원만하게 해소하며, 그리고 다양한 협력증진을 도모하는 것을 내용으로 하는 기본협정으로서의 성격을 지니는 자치단체협력헌장을 제정하여 자치단체간 협력의 기본 틀을 형성한다. 광역자치단체가 주도하고 관할 시·군·구의 참여를 적극적으로 유도하는 방식으로 체결하여 공포하도록 한다. 자치단체협력헌장이 체결·공포되면 비법적 수단을 동원하여 이행강제력을 확보할 수 있는 새로운 제도적 장치를 만드는 것이다.

자치단체협력헌장은 본질적으로 선언적 성격을 갖고 있기 때문에 실효성 확보가 제일 관건이 된다. 헌장의 실효성 확보를 위해 자치단체간 공동결정, 공동사업, 행정협의, 정보교류, 인적자원교류, 물적자원 및 재정의 교류, 분쟁해소절차의 기본원칙과 의사진행 및 결정의 기본원칙 등을 중요 내용으로 규정하여 자치단체간 헌법과 같은 위상을 갖도록 한다.<sup>96)</sup> 자치단체협력헌장의 선언적 특성을 불식시키고 자치단체간 실질적 협력의 제도적 틀로서 정착시키기 위해서는, 일반 행정서비스헌장에서와 같이 주민을 대상으로 공공서비스의 구체적인 이행기준을 설정하고 이를 반드시 준수하도록 제반 노력을 강구하며 이를 준수치 못했을 경우에는 이에 상응하는 대내외적 제재조치(예를 들면, 인사조치, 변상조치등)를 하는 것이 바람직하다. 즉, 자치단체간 협정, 계약등 법적 효력이 있는 합의를 어느 일방이 파기한 경우에 대한 재정적 제재조치, 관련 담당자에 대한 인사상 불이익 등의 벌칙조항을 명문화하여 헌장의 법적 실효성과 제도운영 성과를 제고하도록 한다.

자치단체협력헌장의 이행력을 담보하기 위한 방법으로 헌장이행평가를

96) 경기도(1999), 「지방자치단체간 협력활성화 방안 연구」. p.238.

정기적으로 실시하여 그 결과에 기초하여 행·재정적 인센티브를 부여하는 방안을 도입할 수 있다. 행정자치부 주관으로 광역단위의 자치단체협력현장을 제정과정(자치단체 참여 및 의견수렴, 심의위원회구성등), 이행실적(협력사업예산지출 및 추진실적), 그리고 사후관리(평가결과환류)분야의 평가기준을 설정하고 이에 따라 정량 혹은 정성평가를 통하여 우수한 자치단체에 대하여 협력사업자금의 국고지원, 협력사업관련 사무처리절차의 특례인정등과 같은 인센티브를 제공한다.

### 제3절 지방자치단체간 협력사업추진방식의 강화

#### 1. 기존 협력사업 추진방식의 활성화

##### 가. 행정협의회의 제도적 보완

□지방자치법□ 제142조제1항과 □도시계획법□ 제20조 4항에 의거한 행정협의회는 급속한 산업화·도시화에 따른 생활권의 광역화로 도시교통시설, 환경보전시설, 혐오시설 등과 같이 이용대상과 편익의 수혜범위가 광역적이어서 규모경제의 확보가 절실히 요구되는 시설사업의 경우 인접 자치단체들간의 공동계획 및 설치·관리를 통한 수평적 협력을 도출함으로써 행정의 효율성과 형평성을 확보할 수 있는 유효한 수단이 될 수 있다. 다만, 행정협의회는 비상설기구로 의결권, 집행권 및 예산권을 가지지 못하기 때문에 광역적이면서 대규모적인 협력사업보다는 실무적 차원에서 해결될 수 있는 지역적, 소극적 사업에 대한 합의를 도출하고 있다. 동시에 협의결과에 대해 구

속력이 없기 때문에 운영효율이 떨어지고 주민반발이 있는 경우에는 사업집행이 어려우며 광역계획 등 중앙정부의 승인사항은 건의에 그치는 경우가 많다.

이와 같이 행정협의회 자체가 법인격을 갖지 않는 단순한 협의기구에 불과하기 때문에 운영상의 여러 폐단이 발생하고 있는 바, 이를 해결하기 위해 기존에 제시된 방안으로는,<sup>97)</sup>

- ① 행정협의회 운영의 정상화(연 2회 정례화 및 독려)
- ② 합의결과에 대한 사후관리 강화(사안별 카드화, 미합의사항 추적관리 및 해결방안 지도등)
- ③ 결정사항에 대한 법적 구속력 부여
- ④ 행정협의회에 지방의회 참여허용
- ⑤ 광역-기초자치단체협의회 구성
- ⑥ 협의회 사무국 및 실무협의회 구성 등이 해당된다.

그러나 행정협의회의 실질적 운영활성화를 결정지우는 것은 바로 결정사항에 대한 법적 구속력, 즉 이행력을 확보하는 것이다. 현실적 여건하에서 이러한 문제를 해결할 수 있는 하나의 대안은 「지방자치단체분쟁조정위원회」를 준사법적 기관으로 격상시켜 여기서 이루어진 조정과 재정은 법적 구속력을 확보하는 것이다. 즉, 합의당사자 일방이 행정협의회에서 이어진 결정사항을 이행하지 않을 경우 이를 분쟁조정위원회의 조정과 재정을 거쳐 구속력을 갖도록 하자는 것이다. 이 경우에 행정협의회의 모든 합의사항에 대하여 모든 결정사항으로 인정하지 말고 구속력이 인정되는 결정의 요건·형식등에 관한 사항을 입법적인 차원에서 명확하게 할 필요가 있다.<sup>98)</sup>

97) 한국법제연구원(2000), 전게서. pp. 83-84.

### 나. 지방자치단체조합의 활성화

외국에서는 자치단체조합제도가 높은 효용성을 인정받음에도 불구하고 우리나라의 현행 □지방자치법□하에서는 활성화를 제약하는 몇몇 요인들 때문에 설령 조합이 설립되더라도 제도자체가 지향하는 본래의 취지를 충분히 살릴 수가 없는 실정이다. 따라서 자치단체조합제도의 활용을 촉진시키고 전반적인 운영여건의 개선을 위해 법제의 정비나 설립영역의 확대 등 몇가지 요건이 선결되어야 한다.

먼저, 법제적 측면에서 보면, 자치단체조합을 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 부여하여 법적 기능을 확대하는 것이 필요하다. 이 경우 지방자치단체와의 법령상 준용관계를 명백하게 설정하여야 하고 동시에 지방자치단체조합의 준립근거가 되는 규약에 현행의 필요적 기재사항 뿐만 아니라 임의적 기재사항을 명시하는 조합규약의 일반적 준칙을 마련하여야 한다. 이렇게 함으로써 자치단체간 조합의 설치·운영을 위한 규약제정의 편의를 도모할 수 있고 전국적인 규약의 통일적 제정을 기할 수 있다.<sup>98)</sup>

두 번째, 현행 □지방자치법□ 체계를 정비하여 지방자치단체조합이 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 갖게 되면 조합조직의 효율적 구성·운영을 위해서 조합의회 및 집행기관의 구성과 운영에 관한 사항을 조합규약의 필요적 기재사항으로 반드시 명시하도록 해야 할 것이며<sup>100)</sup>, 현재 결여되어 있는 조합에 대한 국가의 지도·감독 범위를 명확하게 해야 할 것이다.

98) 경기도(1999), 전계서, pp. 246-247.

99) 한국지방행정연구원(1993), 「특별지방자치단체의 설치·운영의 활성화방안」, pp.158-169.

100) 조합의회의 구성과 운영에 관한 사항으로는 조합의회의 조직, 조합의회의원의 선임, 조합의회의원의 겸직 등이 있고 집행기관의 구성 및 운영에 관한 사항으로는 집행기관의 조직, 집행기관장(조합장)의 선임, 집행기관의 권한 및 사무집행 등에 관한 사항을 지적할 수 있다(한국지방행정연구원 1993: 172-174).

세 번째, 향후 지방행정의 광역화에 대비하여 인접자치단체간에 단일의 특정한 공동사무 뿐만 아니라 상호관련된 복수의 사무를 공동으로 처리하는 복합적 사무처리조합에 대한 설치근거조항을 명시하는 것이 필요하다.

지방자치의 역사와 자치경험이 일천한 우리나라의 경우 자치단체간 협력에 의한 개발사업추진을 위한 조합제도가 최적대안으로 예단하기는 너무 이르다고 볼 수 있으나, 독일이나 일본의 성공적 활용사례 등을 감안해 볼 때 법·제도적 정비를 통해 향후 협력사업수단으로 활용하는 데는 충분한 가치가 있다고 판단된다. 그러나 자치단체조합의 공동설립과 운영은 다음의 몇 가지 사항을 사전에 충분히 고려함으로써 제도도입 기반을 확충하고 운영효율화를 도모해야 할 것이다.<sup>101)</sup>

첫 번째, 자치단체간 협력에 의해 설치되는 시설이 제공하는 서비스에 대한 수요의 양과 질 그리고 지방자치단체의 자율화의 성숙도 등에 따라 조합유형을 점진적으로 선택 및 활용할 수 있도록 초기에는 단일목적의 일부사무조합 방식 위주로 조합을 구성하도록 하는 것이 바람직하다.

두 번째, 독일이나 일본의 경우와 같이 거의 모든 협력사업에 대해 개별적으로 자치단체조합을 구성하는 방식은 조합의 난립을 초래함으로써 운영의 효율성을 저하시킬 가능성이 있으므로 동일수준의 자치단체간 또는 광역자치단체를 달리하는 기초자치단체간에 유사한 협력사업을 종합적으로 처리할 수 있는 통합적 기능의 조합방식을 적극 활용토록 한다.

세 번째, 협력사업의 고유 특성에 따라 개별적으로 조합제도를 활용하는 것이 바람직하나 광역성이 낮은 시설유형으로서 행정서비스수요가 특히 많은 광역시설에 대해서는 선별적으로 조합을 구성하여 공동처리하는 것이 바람직하다.

101) 한국지방행정연구원(1997), 「광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단체간 협력방안」. pp. 81-82.

#### 다. 협약제도의 적극적 도입과 활용

특정한 사업의 자치단체간 협력추진을 촉진하기 위한 개별적, 기능적 접근방안의 하나가 자치단체간 협약을 체결하는 것이다. 자치단체간 협약은 기존의 정치·행정체제와 이에 따른 행정구역별 관할권은 그대로 유지하면서 새로운 권리주체를 형성하지 않고 관계자치단체간에 계약체결을 통하여 협력사업을 추진하는 것이다.

자치단체간 협약제도의 활성화를 위해서는 무엇보다도 법적 근거의 명확화를 도모해야 할 것이다. 특히, 협약제도의 활성화가 기대되는 □도시계획법□에 의거한 광역시설사업의 경우, 협약은 동법에서 규정한 광역시설이라는 물리적 인공물에만 국한되어 있고 대상지역도 도시계획구역으로 한정함으로써 소극적으로 운용될 우려가 매우 높아 앞으로 생활권역의 광역화 등에 부응하는 광역적 사업의 포괄적 범위에 적극적으로 활용하기에는 내부적 한계를 가지고 있다. 따라서 □지방자치법□상의 관련규정을 보완하여 자치단체간 협약제도를 법제화할 필요가 있다고 판단된다.

이를 위해서 중앙정부차원에서는 □지방자치법□ 제141조에 의거한 자치단체협약제도가 종래의 서비스공급 지향에서 벗어나 광역적 사업 및 행사 개최에도 적극 활용될 수 있도록 협약체결이 가능한 사무의 종류를 아래와 같이 나누어서 제시하는 것이 바람직 할 것이다. 이 경우에 중앙정부는 유형별로 「표준협약안을 개발하여 제시함과 동시에 경비부담기준을 마련하여 이의 활용을 적극적으로 권장하고 계약당사자간에 분쟁의 발생시 조정자로서의 역할을 수행해야 할 것이다.

- ① 서비스제공분야: 용수공급, 하수처리, 공공시설 공동사용, 행정기능  
(세금부과 및 징수등)

- ② 규모경제고려분야: 상수도, 쓰레기처리장, 화장장, 납골당, 박물관등
- ③ 광역적 시설 설치·운영분야: 도로, 항만, 공항, 철도, 주택 및 공업단지, 관광단지 등
- ④ 행사 및 이벤트개최분야: 박람회, 문화축제, 체육행사 등

자치단체간 협약체결에 의한 협력사업의 공동추진은 정부나 지방자치단체가 개별적으로 시행하면서 서로 협력해야 하거나 선후연관관계가 있는 사업, 공동으로 수행하는 사업, 민관이 공동으로 수행할 필요가 있는 사업의 경우에 적용할 수 있다. 특히, 자치단체간에 협약을 체결하는 경우에 사업시행절차, 개발일정, 재원부담, 협력의 내용과 의무이행, 권한관계 등에 대해서 명확하게 규정함으로써 협력사업의 집행력은 강화할 수 있다. 또한 개별 개발사업별로 협약이 체결됨으로써 공공기관 혹은 자치단체간의 역할분담이 분명하고 연차별 예산의 확보는 물론 사업시행이 구체화될 수 있다.

광역적 사무 및 사업의 협력추진을 위해 자치단체간 협약을 체결하는 경우 표준협약서안에 포함될 구체적이고 정형화된 내용은 일률적으로 제시할 수는 없으나 다음에 관한 내용은 기본적으로 포함되어야 한다.

- ① 협약체결의 목적
- ② 협력사업의 주체
- ③ 협력사업의 계획년도(시행기간)
- ④ 협력사업에 의한 서비스제공의 구체적 범위 및 내용(혹은 설치시설의 범위 및 위치)
- ⑤ 협력사업의 사업비분담, 분담비율조정, 분담시기 및 방법
- ⑥ 협력사업비의 정산

- ⑦ 협력사업에 의한 서비스공급 유지(혹은 설치시설의 관리)
- ⑧ 위약에 따른 책임
- ⑨ 협약서의 효력발생 및 기타 제반사항 등

#### 라. 광역계획체제의 강화

광역계획체제는 광역적 수요에 대처하기 위한 본격적인 법제도적 대응수단으로 이의 계획수립과 운영과정을 강화한다는 것은 관련자치단체간 분쟁과 갈등의 사전예방적 측면 뿐만아니라 이들이 공동으로 광역시설사업을 추진하기 위한 사전계획적 토대를 구축함으로써 자치단체간 협력을 사전조장 및 유도하기 위함이다. 그러나 이러한 본질적 취지에도 불구하고 광역계획체제가 자치단체간 자발적 협력과 합의를 토대로한 협력적 계획제도(collaborative planning system)로서 정착할 수 있는 제도적 장치가 미흡한 것이 현실이다.<sup>102)</sup>

먼저, 광역계획(광역도시계획, 광역권개발계획)을 둘러싼 자치단체간 협력을 조장·유도하기 위한 일환으로 현실적으로, 광역계획수립에 관한 자치단체 특히, 도의 실질적 권한을 강화할 필요가 있다. 특히, 광역도시권의 설정에 있어 자치단체의 생활권 내지 상호교류권적 관점과 중앙정부의 성장관리적 관점의 첨예한 대립<sup>103)</sup>을 피하고 지방화시대에 부합하는 지방적 지역계획(local regional planning)으로서의 제 모습을 발휘하기 위해서는 지

102) 협력계획이란 계획수립과정에서 이해당사자들간의 협력과 적극적인 참여를 바탕으로 수립하는 자율적인 공간계획으로, 특히 계획의 수립과정에서 참여자간의 효율적인 의사소통과 교호작용, 합리적인 갈등의 조정, 그리고 지역자원의 효율적인 동원을 증시한다(Healey 1997: 91).

103) 예를 들어, 수도권 광역도시권 설정과 지정문제를 둘러싸고 건설교통부와 경기도의 첨예 대립이 그 대표적인 사례이다.(강창석 2001: 86)

정권한을 광역자치단체에 이양하는 것이 바람직 할 것이다.

광역계획에 포함될 핵심적 내용인 광역토지이용계획이나 광역공급 및 이용시설배치계획 등과 관련하여 자치단체간 합의와 조정을 도출할 수 있는 적절한 협의기제가 광역행정협의회 이외에는 없기 때문에 지역간 협력계획이 아니라 자칫 중앙정부의 목적과 지침에 따르는 하향식 계획사조(思潮)를 그대로 반영하게 된다. 이러한 경향은 계획수립기간이 장기이고 수정불가능한 경우에는 계획내용을 변경하기가 용이하지 않음으로 더욱 경계를 해야할 사항이다. 따라서 광역계획의 수립과정에서 최종 승인권은 중앙정부가 가지더라도 광역자치단체의 조정권한을 대폭적으로 강화하여 지방자치단체간에 적합함 수준의 합의유도장치를 확보함으로써 자치단체의 자발적인 참여와 협력에 기초한 계획안을 도출할 수 있도록 한다.

## 2. 새로운 협력사업 추진방식의 도입

### 가. 협력추진조직기구(체)의 구성

#### 1) 「지방정부협의회(Local Government Council)」 설치

자치단체간 협력사업추진을 중앙정부에 의해 설치·운영되는 제도적 기제에 의하지 않고 자치단체의 자율적 참여와 협조를 통하여 실현할 수 있는 방안으로 지방정부협의회를 설치하는 것이다. 지방정부협의회는 영국의 지방자치단체연합(Local Government Association)<sup>104)</sup> 혹은 프랑스의 기

104) 지방자치단체연합(LGA: Local Government Association)은 1997년 4월 기존의 County, District Council, Metropolitan Authority 협의회를 통합하여 발족하여 잉글랜드와 웨일즈의 410개 자치단체가 회원으로 강비하고 있다. 주

초자치단체공동체<sup>105)</sup>와 유사한 기구로, 회원 자치단체간 협력이나 분쟁이 발생할 경우에 분야별로 개입하여 일정한 게임원칙(rule of game)에 따라 자치단체간의 이해와 갈등을 조정·중재하는 역할을 담당한다.

지방정부협의회에서는 자치단체간 협력현장 제정 등과 같은 협력의 거시적, 원론적인 틀을 형성하고 나아가 협의회차원의 문제와 2개이상의 회원 자치단체를 포괄하는 광역적인 이슈에 대해 사전에 논의·조정함으로써 그 해결방안을 모색하는 기능을 수행한다. 여기서 도출된 결론을 바탕으로 중앙정부 혹은 다른 자치단체가 이에 부합하는 광역적 사무처리와 관련된 정책방향을 수립하도록 제시하고, 광역사업의 실제 수행을 통하여 자치단체간 협력과 연계를 강화시키는 역할을 한다.

지방정부협의회는 현재 「지방자치법」 제154조의2에 의거, 설치할 수 있는 자치단체장 등 전국협의체를 갈음하여 관련권한을 부여하는 방식을 검토할 수 있다. 아니면 새로운 법인형태의 「전국지방자치단체연합회」설치를 법제화하여 이러한 기능을 담당하게 할 수 있다. 이를 신설하는 경우에는 자치단체간 협력사업추진과 관련된 사항뿐만 아니라 국회나 행정부가 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 주요 정책결정, 예산배분, 입법을 마련하고자 할 경우 의무적으로 사전에 자치단체의 이익대변, 의견개진 및 협의를 할 수 있는 제도적 장치를 동시에 마련하는 것이 바람직 할 것이다.

요 기능은 자치단체의 이익을 대변하고 자치단체문제를 중앙정부와 협의하며, 자치단체 발전과 효율적인 내부관리 등을 위한 정책형성과 자치단체간 협력등 공동 관심사항을 논의하기 위한 포럼을 형성하는 등 중앙정부와 지자체간 중계기능과 지방자치단체간 조정기능을 수행한다.

105) 기초자치단체간 공동체는 재정적인 결합이나 서비스 경영 보다는 전략적인 행정사무 추진을 위하여 설립되었다. 자치단체의 자발적인 의사에 의하여 협력사업을 추진 (의무사항이 없음)하고, 지역개발과 발전을 위한 공동계획안 마련, 공동경제개발활동, 환경보호, 삶의 질 향상, 주택정책, 문화스포츠정책 등과 관련된 문제에 공동으로 대처하고 있다.

2) 광역지역개발공사의 설치

광역지방개발공사란 2개 이상 지방자치단체의 협력하에 개발 및 시설사업을 추진하기 위해서 상호간 협의를 통한 규약을 제정해 설치하는 별도의 법인격을 지니는 기업경영형 특별지방자치단체를 말한다.<sup>106)</sup> 이러한 광역지방개발공사는 광역적 개발 및 시설수요의 증가, 개발사업의 능률적·탄력적 수행과 개발사무의 공동처리의 필요성이 입증됨에 따라 일반자치단체와는 다른 별도의 신축적, 전문적인 조직이면서 광역적 개발업무를 자치단체로부터 위탁받아 처리하는 특별지방자치단체로 고유의 법인격을 지니고 있다.

광역지방개발공사와 자치단체조합 그리고 일반적인 지방공사와의 차이점을 비교하면 아래 <표 6-1>과 같다.

<표 6-1> 지방자치단체조합, 지방공사, 광역지방개발공사의 비교

구 분	지방자치단체조합	지방공사	광역지방개발공사
설립 근거	지방자치법	지방공기업법	지방자치법에 명시*
법적 지위	특별지방자치단체	자치단체출자법인	특별지방자치단체*
설립 주체	2개이상의 지방자치단체	단일의 지방자치단체	2개이상의 지방자치단체
설립 목적	사무의공동처리	공기업사무의 능률적수행	광역적 지역개발 및 자치단체 위탁개발사무

자료: 한국지방행정연구원, 광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단체간 협력방안, 1997, 91.

주: 「지방자치법」의 개정을 전제로함

광역지방개발공사는 현재 자치단체간 지방공사의 공동설립에 관한 규정인 「지방공기업법」 제50조의 법취지를 현실화할 수 있는 방안임과 동시에

106) 한국지방행정연구원(1997). 전게서. pp. 90-94.

조합제도의 기능을 보완하고 광역적 개발 및 시설수요에 대응할 수 있는 제도<sup>107)</sup>로 그 설치근거는 현행 「지방자치법」을 개정하여 광역지방개발공사를 특별지방자치단체로서 설치·운영이 가능하도록 한다. 광역지방개발공사는 2개이상의 자치단체가 참여하는 광역수준에서 설치하는 것이 바람직하나, 회원자치단체 의회의 의결을 통한 뒤 상호협의를 거쳐 마련된 규약에 공사의 정관을 첨부하여 행자부장관의 설립인가를 받아 설치토록하는 것이 바람직하다.<sup>108)</sup>

광역지방개발공사는 2개 이상의 자치단체에 걸치는 광역개발 및 시설사업을 전문적이고 종합적으로 실시함으로써 개발사업의 능률성과 탄력성을 제고하려는 특별지방자치단체로 다음의 공동사업을 수행한다.

- ① 주택 및 공단의 조성·개발사업
- ② 토지구획정리사업, 공유수면매립사업, 항만사업
- ③ 도로, 상하수도, 환경기초시설, 공동시설
- ④ 기타 법령으로 정한 광역적 개발사업

107) 현행 지방공기업법은 제50조에서 2개이상의 지방자치단체 상호간에 지방공사를 공동으로 설치할 수 있도록 하여 광역지방공사의 설치에 관한 법적 근거를 제공하고 있으나 이에 의거한 자자치단체간 광역지방공사의 설립은 현재까지 전무한 실정이다.

108) 1989년이래 지방자치단체가 취약한 지방재정을 보완하고 자치시대에 경영행정을 추구한다는 취지아래 지방자치단체가 주체가되어 국가공사인 토지공사, 주택공사, 수자원공사와 기능적 역할 분담하에 시·도단위의 소규모 개발사업을 추진·시행하고 있는 산하기구로 광역지방개발공사와 성격이 유사한 공영개발사업단(최근에는 도시개발공사로 개칭)이 있다. 그런데, 공영개발사업단은 사업범위가 협소하고 효율적이고 전문적인 지역개발기능을 수행하는 데 한계가 있기 때문에 이의 발전적 개편의 일환으로 자치단체 상호간에 협력을 통해 별도의 법인격을 지닌 광역지방개발공사를 설치·운영함으로써 광역적 개발사업의 전문적·종합적 실시가 가능하고 대규모 개발사업 추진의 능률성과 탄력성을 제고할 수 있을 것이다.

일본의 「지방개발사업단」을 참고하여 광역지방개발공사의 조직, 재무관리, 사업계획을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 조직은 규약의 필요적 기재사항으로 그 특성상 의결기관(의회)을 두지 않고 사업의 종합적, 능률적 추진을 위해 집행기관과 의결기관을 일원화한 이사회제를 채택하는 것이 바람직하다.

- ① 이사장: 개발공사를 대표하고 사무를 통할
- ② 이사회: 개발공사의 중요사항을 심의·의결
- ③ 겸직가능: 개발공사의 이사 및 감사에 대한 겸직금지의 특례인정

광역지방개발공사의 재무관리는 먼저 공사의 운영경비는 구성지방자치단체의 부담금 및 출자금 그리고 기채로 충당하고, 재무관리의 회계방식으로는 특정사업의 회계는 지방공기업의 회계원칙에 의거 발생주의에 입각한 복식부기에 의한 기업회계방식(독립채산원칙)을 택하며 그외는 일반지방자치단체의 일반회계방식, 즉 현금주의에 입각한 공회계방식을 채택하도록 한다.

광역지방개발공사의 규약에는 필요적 기재사항을 반드시 포함시켜야 하는 데, 이를 구체적으로 열거해보면 공사명칭, 공사 구성지방자치단체, 사무소위치, 개발사업계획 및 공동처리사항, 조직 및 운영에 관한 사항, 그리고 구성지방자치단체의 출자, 재정, 기타공사의 운영에 관한 사항이 된다.

광역지방개발공사의 구성자치단체는 의결을 통한 협의를 거쳐 광역개발사업 및 공동처리사항 등 공사가 시행해야 할 구체적인 사업계획을 결정하여 규약으로 정하고, 이에 대한 사업계획을 공사에 통지하여 사업을 추진해야 한다. 당해 사업계획서에는 구체적으로 다음과 같은 사항을 포함시켜야 한다.

- ① 구성지방자치단체가 위탁한 사업의 종류
- ② 재정계획
- ③ 구성지방자치단체가 부담할 경비내용
- ④ 공사가 기채할 수 있는 지방채의 총액
- ⑤ 기채하는 지방채의 상환에 관한 사항
- ⑥ 수탁사업
- ⑦ 기타 필요한 사항

## 나. 협력사업추진제도의 활성화

### 1) 「사전 협의제도」의 도입

자치단체간 협력사업의 활성화를 위한 기존제도의 개선외에 새로운 제도의 도입과 관련하여 자치단체가 가장 많은 관심을 표명한 것이 바로 협력사업의 사전협의제도이다.

협력사업의 사전협의제도란 특정자치단체가 인근자치단체 혹은 해당 주민의 권한, 사업, 행정 등 이해관계에 직접적으로 영향을 주는 사업을 계획 혹은 집행할 경우 해당 자치단체에 사안의 내용을 알려 이에 대한 의견을 적극적으로 수렴하며 사안별로 협의절차를 거치는 제도이다. 이러한 협의제도는 근본적으로 특정사업의 시행으로 인하여 주변자치단체에게 미치는 공간적 외부효과(external effects) 즉, 외부불경제(external diseconomies), 누출효과(spillover effects), 무임승차효과(free rider effects)을 가급적 내부화시켜 그 비용과 편익을 관련 자치단체간에 공유하자는 취지에서 도입의 필요성이 제기된다. 물론 사전협의제도는 규정된 사항에 대한 이해관련 자치단체와의 사전협의를 강제하는 제도이지만 반드시 합의를 맺거나 협의의 결과를 강제적으로 도출하는 제도는 아니기 때문에 협의결과를 도출하지 못한 경우에 이에 대한 재제조치를 부과하지는 못한다.

사전협의제도를 도입한 경우에 그 법적 근거를 어디에 마련할 것인가 하는 문제는 이원적으로 접근하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 사전협의제도에 대한 선언적 근거를 마련하기 위해 앞서 언급된 「자치단체간협력헌장」에 이를 명문화하고, 이의 실질적 효력을 담보할 수 있도록 개별적 법적 근거를 마련하는 것이 바람직할 것이다. 현재 「도시계획법」, 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」 등에 사전협의제도적 요소를 일부 담고 있으나<sup>109)</sup> 그 대상이 너무 제한적이고 비강제적 특성을 담고 있어 실효성에 의문을 제기하는 경우가 많아 보다 포괄적 대상과 의무적 특성을 지닌 법규를 마련하는 것이 제도정착을 위해 필요하다. 이 경우에 현재 「지방자치법」의 자치단체간 협력관련 조항을 개정하여 도입의 근거를 마련하는 것이 바람직할 것이다.

사전협의제도를 도입할 경우에 그 대상은, 협의제도의 비효율적 측면과 효용성에 대한 불확실성 등을 감안하여 기존에 개별법에 의해 부분적으로 적용되고 있는 사항과 광역적 파급효과가 큰 사업의 시행전 협의가 절실하게 요구되는 사항(예를 들면, 혐오시설설치, 도로·교통시설, 물관리 및 환경보전, 해외시장개척 및 투자유치, 지역축제등)에 대해서만 적용하는 이른바 포지티브시스템(positive system)을 채택한다. 제도적 효용성에 대한 공감대가 확산됨에 따라 장기적으로는 인접자치단체 및 관할 주민의 이해관계에 영향을 미치지만 규정되지 않은 사업도 사전협의 적용대상으로 하는 이른바 네거티브시스템(negative system)으로 전환하는 것이 바람직하다.<sup>110)</sup>

109) 「도시계획법」에 의한 광역도시계획과 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」에 의한 광역권개발계획을 자치단체가 수립할때 이해관련 자치단체와 사전에 협의조정을 하여 그 의견을 반영하되, 합의에 도달하지 않는 경우에는 관련중앙부서가 수립토록 되어있다.

110) 경기도(1999). 전계서. p.241.

## 2) 「협력대상사업 정보공개제도(Information Open Pooling and Management)」의 도입

협력사업의 활성화를 위해서 자치단체간 협력대상사업에 관한 정보교류 및 공유가 필수적으로 요구된다. 지방자치실시 이후에 자치단체간 경쟁체제가 정착되면서 인접 혹은 원격자치단체에 관한 쌍방적 정보교류나 정보공유가 빈번하지 못하다는 점을 감안할 때, 상대 자치단체의 협력의사를 사전에 타진해보기 위해서 협력대상사업에 관한 기초(혹은 근거)정보의 제공이 필요하다.

현재 자치단체가 주민복지향상을 위해 다양한 분야의 투자 및 개발사업에 대한 기본적 구상은 장기발전계획, 도시기본계획, 그리고 광역계획 등에 포함되어 있고, 여기에 입각한 연도별 투자재원조달을 위해 5년 단위의 중기재정계획을 자체적으로 수립하고 있다. 이들 향후 투자 및 개발사업 가운데는 해당 자치단체가 독자적으로 추진하기보다는 인접자치단체와 협력적 관계를 형성하여 추진하는 것이 상호간에 이익을 유발하는 경우가 허다하다. 따라서 자치단체의 투자사업과 관련된 상위차원의 구상계획(idea plan)과 이의 연도별 추진을 위한 중기재정계획에 포함되어 있는 다양한 협력가능한 사업에 대한 정보를 자치단체별로 사전에 공개함으로써 다른 자치단체의 참여동기를 부여하고 이에 대한 계획적 접근이 가능하도록 유도하는 제도적 장치가 필요하다. 즉, 자치단체간 협력대상사업에 관한 상세한 정보를 자치단체별로 데이터베이스화하여 이를 공개·활용하는 이른바 「협력대상사업 정보공개제도」를 도입하고자 한다.

「협력대상사업 정보공개제도」를 도입하는 경우에 개별자치단체의 협력가능사업에 대한 주요 사항을 데이터베이스화하여 시·군·구 행정종합정보화망에 올려서 정보를 공개하는 이른바 분산화된 운영시스템을 구축하여 사

이버공간상에서 자율적으로 발굴·연결하는 방안을 채택할 수 있다. 아니면, 광역자치단체가 관할 시·군·구의 협력가능사업에 관한 사항을 취합하여 단일화된 데이터베이스를 구축하여 협력대상사업을 지속적으로 발굴하여 이해관련 자치단체를 연결시켜주는 집중화된 정보공유시스템을 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

### 3) 자치단체간 시설교환(Big Deal)제도의 도입

빅딜(Big Deal)이란 ‘덩치가 큰 거래’라는 뜻의 합성 영어로, 경제위기 속에서 산업경쟁력을 높이기 위해 대기업간에 대형사업을 맞바꾼다는 의미로 정부의 기업구조조정 수단으로 활용되고 있다.<sup>111)</sup> 동일한 맥락에서 자치단체간 시설교환제도란 일정한 규모경제효과가 작용하고 상호보완적으로 활용할 수 있는 광역적 환경시설 특히, 혐오시설을 인접 자치단체간에 개별적으로 설치하지 않고 상호간 협약을 통해 시설교환에 의해 공동설치하고 활용하는 방식을 지칭한다.<sup>112)</sup>

자치단체간 시설교환의 성과는 몇가지 측면에서 평가될 수 있다. 먼저, 환경기초시설과 같은 광역시설의 경우에 독자적 설치에 따른 비용부담을 경

111) 빅딜과 같은 용어는 영어의 비즈니스 스와프(business swap), 곧 사업교환이 있다.

112) 우리나라 최초의 자치단체간 시설빅딜 사례로는 경기도 광명시와 서울시 구로간의 환경기초시설공동이용에 관한 규(협)약체결이다. 광명시와 구로구는 2000년 4월 광명시에서 발생하는 생활하수 18톤을 구로구 가양동 하수처리장에서 처리하는 대신, 구로구에서 발생하는 음식쓰레기 50톤과 생활쓰레기 150톤 등 200톤의 쓰레기를 광명시 가학동 쓰레기 소각장에 반입한다는 「환경시설교환합의」를 체결, 6월부터 시행할 예정이었다. 그의 서울, 인천, 경기등 3개 시도 수도권행정협의회는 이들 3개지역 기초자치단체 즉, 서울 강서구, 인천 계양구, 부천 대장동의 공동소각장을 건설, 경남 창원시와 마산시가 쓰레기와 산업폐기물, 하수종말처리장을 공동으로 사용하는 방안을 추진하는등 시설교환방식이 점차 확산되는 조짐을 보이고 있다.

감시키고 유사시설의 중복투자를 방지함으로써 예산절감 등의 재정적인 효과를 거둘 수 있다. 또한 환경기초시설이 유발하는 공간적 외부성(externalities)으로 개별설치에 따른 집단민원과 갈등 등 주민반발을 극복하게 할 수 있는 가능성을 제공한다. 다시 말해서, 인접자치단체가 개별적으로 설치예정인 환경기초시설의 인근주민들의 시설반대 집단민원을 사전 예방할 수 있고 오히려 그 부지를 이익유발시설로 대체 사용할 수 있는 기회를 제공하기 때문에 시설설치를 둘러싼 자치단체와 자치단체간 또는 자치단체 내부 주민간의 다툼현상과 갈등을 쉽게 극복할 수 있다.

자치단체간 시설교환은 상호보완적인 시설의 설치를 현재 대부분 사법상의 협약체결을 통해 추진하고 있다. 따라서 자치단체의 사무처리를 인접단체에 상호위탁하여 처리함으로써 일종의 사무위탁과 유사한 효과를 거둘 수 있다. 아직 본 제도가 정착화되지 않고 개별시설별로 접근되고 있기 때문에 표준화된 절차를 구비하지는 못하고 있다. 협약체결시에 상대시설의 설치 및 이용에 따른 비용배분, 서비스를 제공하는 지역범위와 이용시간 등을 포함하는 조건들에 관한 주요 내용을 담은 시설교환 표준협약을 마련하여 제공하는 것이 바람직하다. 아울러 시설교환에 의한 공동시설의 설치 혹은 이용시에 설치비용과 운영비용을 과감하게 지원함으로써 이를 도입을 촉진할 수 있을 것이다.

#### 4) 광역계획에 의한 광역시설할당제 도입

자치단체가 광역적 성격을 띠는 혐오시설 혹은 위험시설을 기피하는 근본적인 이유는 이들 시설설치에 대한 비용과 편익의 공평한 배분가치가 갖추어져 있지 않으며, 특히 피해와 부담에 대한 보상장치가 결여되어 있기 때문이다.<sup>113)</sup> 혐오시설 설치·운영에 따른 직접적인 비용과 피해 이외에

지가하락, 주변 환경악화, 보상불만 등 간접적인 비용 역시 개입되어 있다.

동시에 자치단체가 이러한 시설들을 광역적으로 설치하지 아니하고 개별적으로 설치하는 경우 규모경제효과를 거둘 수 없을 뿐만 아니라 중복투자로 인한 비효율적인 재정투자가 문제시 될 수 있다. 이와 같이 광역적인 시설설치와 관련하여 끊임없이 제기되는 설치비용과 발생편익의 배분갈등을 해소하고 이의 형평화를 도모하고 재원투자의 효율적 사용을 위해서 강제적인 협력방식의 일환으로 광역시설의 지역별 할당제를 도입할 수 있다.<sup>114)</sup>

광역시설할당제는 해당자치단체가 협력하여 광역시설을 설치하되 개별적으로 혐오시설이던 이익유발시설이든 간에 하나의 시설을 설치하는 경우 인접자치단체가 다른 시설을 윤번적으로 돌아가며 설치·운영함으로써 갈등소지와 개별적 비효율성을 줄이고 규모의 경제효과를 기대할 수 있는 일종의 비용 및 편익의 공동부담(sharing)방식이다. 거리적으로 인접한 일정개수의 기초자치단체로 구성된 시설이용권을 설정하여 광역적인 특성을 지닌 혐오시설/이익유발시설을 상위자치단체, 즉 광역자치단체의 주관하에 우선적으로 설치할 선도자치단체를 지정하고 나머지를 윤번적으로 지정하여 설치토록 유도한다.

자치단체간 강제적 협력방식으로서의 광역시설할당제를 도입하는 경우에는 관련자치단체들을 대상으로 시설설치를 적절하게 배분할 수 있는 강력한 유도장치가 필요하다. 광역자치단체가 어느정도 강제성을 가지고 시설배분

113) 하혜수(2000), “지방자치단체간 협력활성화를 위한 정책제언,” 『지방자치』, p.18.

114) 경기도(1999:288)에 의하면 광역시설할당제를 도입하고 있는 국가로는 영국, 미국, 일본등이 있으며, 영국의 경우에는 윤번제를 채택하여 광역시설을 지역별로 안배하며 미국은 이용가능한 최고기술(BAT)을 도입하여 냄새, 안전도, 오염도 등을 제거하여 광역시설의 신뢰도를 지고하고 있으며, 끝으로 일본은 수용가능하고 공개적인 방법을 사용하여 입지 자치단체나 주민이 반대할 경우 무리하게 추진하지 않으며 동의를 확보한 연후에 추진하고 있다.

을 할 수 있는 방안으로는 지역계획적 기법을 활용하는 것이 바람직하다. 즉, 현재 광역도시권이나 광역개발권을 대상으로 광역계획 특히, 주요 시설 배치계획을 수립할 때 혐오시설/이익유발시설의 인벤토리(inventory)를 작성하고 이를 자치단체별로 적정배분이 되도록 시·도의 강력한 계획조정 및 결정권한을 행사할 수 있도록 하는 것이다. 물론 조정·결정과정에서 자치단체간 이해관계가 첨예하게 대립되고 주민들의 집단반발에 대응하여 할당대상시설들의 비용과 편익을 최대한 이용가능한 최고기술(best available technology)을 사용하여 객관적으로 제시하고 이에 입각하여 자율적 협의·조정과정을 거치되, 정해진 기간안에 최종 합의에 도달하지 않는 경우에는 시도가 개입하여 최종적으로 결정한다.

지역할당제가 적용되는 광역시설의 설치와 관리운영을 담당할 기구를 독자적으로 설치하여 사업추진의 일관성과 효율성을 확보하도록 한다. 광역계획에 의거하여 자치단체가 할당받은 혐오기피시설을 개별적으로 설치하는 경우에 자칫 설치과정에서 주민들의 집단반발에 밀려 사업지연이 일어날 개연성이 충분히 있기 때문에 상위수준의 독립된 기관을 구성하여 추진하는 것이 바람직 할 것이다. 이를 위해 앞서 언급된 바와 같이, 여러 자치단체가 공동으로 출자하여 설치한 「광역개발공사」가 하나의 적합한 대안이 될 수 있을 것이다. 그렇치 않은 경우에는 광역시설의 특성에 따라 비용과 부담을 공평하게 하기 위해 일정주기를 기초로 할당제에 의거하여 설치한 다른 시설을 돌려가며 운영하는 윤번제를 도입하는 것을 생각해 볼 수 있다.

## 제4절 자치단체간 협력사업추진 지원체제의 확립

### 1. 관련법제의 보완·정비

#### 가. 「지방자치법」의 개정

자치단체간 협력사업의 공동추진을 촉진하기 위한 법적 근거는 신규입법에 의하지 않을 경우에는 「지방자치법」이 근간이 될 수 밖에 없다. 현재 「지방자치법」에는 자치단체간 협력에 관한 조항이 들어있고 이를 구체적으로 실현하기 위한 제도적 기제 즉, 행정협의회, 자치단체조합, 사무위탁등에 관한 방안도 제시되고 있다. 본법에서 제시된 다양한 협력방안에도 불구하고 이의 현실적 활용이 매우 미흡하며, 일부 기제의 경우에는 구체적 적용에 필요한 후속적 사항이 갖추어지지 않아 선언적 내용을 담고 있는 경우도 있다.

본 연구에서 제시되고 있는 자치단체간 협력사업의 활성화 방안가운데 「지방자치법」의 개정을 통해서 그 실효성을 확보할 수 있는 내용을 정리해보면 다음과 같다. 먼저, 협력사업 활성화를 위한 기반(여건)조성을 위하여 「자치단체협력헌장」의 제정에 관한 내용이 포함되어야 한다. 기존 협력사업 방식들 가운데 행정협의회는 이행력을 확보할 수 있도록 하고, 특별지방자치단체로서의 자격을 부여되지 않은 조합은 그 위상을 강화하여 우리실정에 맞는 조합설치가 활성화되도록, 그리고 기능적 협력방식인 사무위탁(협약)은 그 적용대상을 유형화하고 각 유형별로 특히, 광역시설과 관련한 표준협약안을 제시함으로써 그 활용기회를 확대할 수 있도록 한다 관련조항들을 보완해야 한다.

한편, 기존의 협력방식 이외에 새로운 제도나 방식을 도입하기 위한 법제도적 보완사항을 살펴보면 다음과 같다. 협력사업의 자율적 참여와 추진을

촉진하기 위한 지방정부협의회의 설치, 광역시설의 공동설치와 사후관리를 전담하는 광역개발공사의 구성, 그리고 협력사업의 의무적 사전협의제도와 협력대상사업에 대한 관련정보의 공개제도가 여기에 해당한다. 이러한 사항들은 기존 조항을 개정하거나 새로이 추가함으로써 협력사업을 활성화할 수 있는 다양한 메뉴를 제시하고, 사업유형별로 적절하게 선정하여 활용함으로써 그 성과를 제고할 수 있다.

#### 나. 「도시계획법」 및 「지역균형발전 및 지방중소기업육성에 관한법률」의 개정

자치단체간 협력사업 가운데 상당수가 광역계획가운데 주요시설의 배치 계획에 포함된 사업에 해당된다. 따라서 계획적 기법을 잘 활용함으로써 자치단체간 큰 마찰과 갈등없이 광역적 시설을 설치·운영하는데 기여할 수 있다. 우선, 「도시계획법」에 의한 광역도시계획이나 「지역균형발전법」에 의한 광역권개발계획의 수립과정에서 시·도의 계획고권, 즉 강력한 조정권과 결정권을 부여함으로써 광역시설설치를 둘러싼 유도적 혹은 강제적 협력을 유도할 수 있다.

광역계획체제에서의 시·도권한의 강화나 광역계획에의 시설할당제 도입은 광역적 시설설치를 자치단체간 사전자율에 맡겨서 최종적 합의가 이루어지지 않을 경우에 상급자치단체가 개입하여 사후조정하기 위함이다. 따라서 상급자치단체의 조정과 결정과정에서는 해당자치단체가 충분히 설득이 되고 최종적 조정에 수긍할 수 있도록 비용과 편익의 분석에 객관적이고 타당한 기법이 동원되어야 하며, 이러한 내용들이 관련법의 개정시 동시에 포함되어야 할 것이다.

## 2. 재정지원수단의 강화

### 가. 「자치단체 협력사업기금(가칭)」의 설치·운영

자치단체간 협력사업을 공동으로 추진하는 가장 설득력있는 동기는 바로 사업추진과 관련된 비용절감이나 투자재원 부족을 극복하기 위함이다. 즉, 협력사업의 공동추진으로 서비스의 제공비용을 절감하거나 시설설치에 소요되는 재원부담을 경감하는 등 재정적 이익이 발생할 경우 가장 활발하게 이루어진다. 따라서 협력사업 추진과정에서 재정적 이익이 실질적으로 발생하고 보장될 수 있도록 제도적 장치를 만드는 것이 필요하다. 이러한 취지에 따라 「자치단체협력사업기금」의 설치·운영이 하나의 좋은 대안이 될 수 있다.

「자치단체협력사업기금」이란 자치단체간 협력사업을 촉진하기 위해 사업추진에 소요되는 투자자금의 일부를 정부차원에서 지원하기 위해 설치된 자금원(源)이다. 기금을 어디에 설치할 것인가는 결국 기금관리를 집중적 혹은 분산적 방식으로 할 것인가와 직결된 문제로 중앙정부차원과 광역자치단체차원을 염두에 둘 수 있다. 중앙단위에 설치한다는 것은 기금관리의 효율성과 일관성을 유지할 수 있는 반면, 전국 획일적 운영으로 지역특성과 여건이 경시될 가능성이 높다. 분산적 관리시스템에 의한 광역자치단체 관리는 어느정도의 자율성과 지역특성 반영이 가능하지만 기금규모가 영세화될 가능성이 높다. 현재와 같이 협력사업 필요성에 대한 인식의 미흡, 협력사업 추진제도의 미비, 자치단체의 기금출연능력 취약등으로 사업추진 여건이 조성되지 않은 초기단계에는 중앙단위에 기금을 설치하여 운영하는 집중화방식을 선택하고, 여건성숙이 이루어지고 정착화단계에서는 광역자치단체에 설치하여 분산화된 관리시스템을 유지하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

협력사업 투자수요에 대응하여 사업을 신속하고 일관성있게 추진할 수 있는 안정적인 자금공급원으로서의 「자치단체협력사업기금」을 설치할 경우에 재원은,

- ① 중앙정부의 출연금
- ② 공공관리기금으로부터의 차입
- ③ 일반회계 전입금(국비보조금)
- ④ 지방양여금 일부
- ⑤ 채권발행
- ⑥ 기타 관련기금 및 특별회계로부터의 전입금등으로 한다.

「자치단체협력사업기금」의 효율적 운영을 위해 위원장, 관련부처공무원, 자치단체대표, 민간전문가등이 참여하는 일정규모의 「기금관리위원회」를 설치한다. 행정자치부장관을 위원장으로 하고 건설교통부, 기획예산처, 문화관광부, 산업자원부, 농림부등 관련부처의 차관과 시·도지사 대표, 그리고 학식과 덕망이 있는 민간인으로 구성된다. 본 위원회에서는 매년 기금운영의 기본방침 설정, 분기별 자금배분 및 지원기준 설정, 기금운용실적 평가, 협력사업추진계획의 심사, 기타 주요 사항을 심의·의결하는 기능을 수행한다. 기금의 운영절차는 먼저, 당해연도 동안의 총가용규모를 분기별로 적의 배분하고 해당자치단체로부터 공동사업추진계획을 제출받아 「기금관리위원회」가 일정한 심사를 거친후에 직접지원 혹은 용자방식을 통해 자금을 제공한다.

### 나. 협력사업에 대한 지방재정조정수단의 운영개선

중앙정부가 인접자치단체에 까지 파급효과가 미치는 사업을 상호협력하여 추진하도록 유도할 수 있는 수단을 몇가지 보유하고 있다. 먼저, 수직적 의사결정 과정상으로는 행정적으로 관련자치단체가 입안하는 지역사업의 추진계획을 상위정부차원의 심사·조정 과정에서 가능한 한 협력추진을 유도하기 위해 개입하는 것이다.<sup>115)</sup> 그리고 재정적 조정수단으로는 지방재정 조정재원들의 배분규칙을 조정·보완하여 사업추진의 협력화·광역화를 가급적 유도하는 것이다.

이는 기존의 제도적 조정기제를 그대로 유지한 상태에서 운용의 묘를 살려 협력사업 추진효과를 제고할 수 있는 방안으로 급격한 제도적 변화를 야기하지 않는다는 장점이 있다. 그런데 협력사업의 추진을 중앙정부차원에서 개입하거나 유도하려고 할 때 앞에서 언급된 다양한 기제들은 각기 개별적으로 활용하여 통합효과를 창출하는 것 보다 양자를 적절히 혼용함으로써 상호간 연쇄작용에 따른 긍정적 통합효과를 기대하는 것이 훨씬 바람직할 것이다. 특히, 향후 지방자치제가 성숙될 수록 중앙단위에서의 행정지침을 통한 개입의 여지는 대폭 감소할 것이고 아울러 지방의 거센 반발로 그 실효성을 담보하기 힘들 것이라는 예상속에서 협력사업의 공동추진을 위한 가장 강력한 유인수단으로 부각될 수 있는 것이 바로 재정조정제도가 될 것이다.

현재 중앙정부가 지방재정조정기제로 운영하고 있는 국고보조금, 지방교부세, 지방양여금 등과 같은 제도적 장치들의 배분규칙을 조정하여 개별 관할구역을 준거로 하고 있는 사업추진을 가급적 협력화될 수 있도록 유도해

115) 중앙단위의 국가계획 예를들면, 국토종합계획, 산업발전기본계획, 관광개발 기본계획등을 수립할 때, 파급효과가 광역적인 사업은 사전에 관련자치단체들과의 협의·조정을 거쳐서 협력사업으로 공동추진하도록 유도하는 것을 말한다.

야 할 것이다. 이들 각기의 지방재정조정수단들에 대해서 협력사업의 자치단체간 공동추진을 유도하기 위한 개선과제를 제시하면 아래 <표 6-2>에서 보는 바와 같다.

<표 6-2> 협력사업 활성화를 위한 지방재정조정제도의 개선과제

재정조정제도	개 선 과 제
국고보조금	<ul style="list-style-type: none"> <li>·협력사업투자의 지원우선권 부여 및 유인책강구</li> <li>·공동설치된 시설의 운영보조금 지급</li> <li>·중심도시의 중심성 반영                         <ul style="list-style-type: none"> <li>-생활권개념에 입각한 시설의 공급계획수립</li> <li>-주변의 잠재적 수요를 포괄하는 투자계획수립</li> </ul> </li> </ul>
지방교부세	<ul style="list-style-type: none"> <li>·기준재정 산정방식의 개선                         <ul style="list-style-type: none"> <li>-관할구역중심에서 시설이용권 중심으로 전환</li> <li>-주변의 잠재적 수요를 포괄하는 수요산정방식 도입</li> <li>-표준도시 규모기준의 다양화</li> </ul> </li> </ul>
지방양여금	<ul style="list-style-type: none"> <li>·광역권역을 포괄한 공동추진계획의 수립유도</li> <li>·지원대상사업 심사과정에서 협력사업의 우선선정</li> </ul>

먼저, 국고보조금이나 지방양여금의 대상사업 심사과정에 있어 협력사업의 경우 우선적으로 지원함과 동시에 생활권개념 혹은 이용권에 입각한 시설의 광역적 공급계획과 투자계획 수립을 가급적 유도한다. 협력사업의 추진으로 설치된 시설의 운영지원을 위한 지방교부세의 산정기준도 관할구역 중심에서 시설이용권 기준으로 전환하는 등 배분시 광역수요를 적절하게 반영할 수 있도록 개선하는 것이 바람직할 것이다.

#### 다. 협력사업의 지방재정 투·융자심사기준 적용 차별화

「지방재정법」 제30조 ③에 의거하여 현재 지방자치단체의 장은 투·융자사업의 계획(혹은 예산편성)단계에서 투자의 적격성 여부를 중앙정부 혹은 지방자치단체 차원에서 판단하기 위해 투자심사를 하도록 되어 있다. 「지방재정법시행령」 제30조제2항·제4항 및 제5항의 규정에 의하여 재정투·융자사업에 대해 적용하고 있는 투·융자심사기준등에 관한 필요한 사항을 규정하기 위해 1991년 6월에 「지방재정투·융자사업심사규칙」을 제정하면서 그 기준을 아래 5가지로 제시되고 있다.<sup>116)</sup> 중앙의뢰심사가 아닌 자체심사나 시·도의뢰심사의 경우에는 위에서 제시된 5가지 기본적 기준외에 투·융자사업의 주민숙원·수혜도·사업요구도와 사업규모 및 사업비의 적정성을 추가기준으로 선정하여 심사하는 경우도 있다.<sup>117)</sup>

- ① 투자사업의 필요성 및 타당성
- ② 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성
- ③ 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성
- ④ 소요자금 조달 및 원리금 상환능력
- ⑤ 재정·경제적 효율성등

116) 「지방재정투·융자사업심사규칙」 제2조(투자심사기준)

117) 「지방재정투·융자사업심사규칙」 제3조에 의하면 투자심사는 자체심사, 시·도의뢰심사, 중앙의뢰심사 3가지로 구분하고 있다.

1. 자체심사: 사업비 30억원미만(시·군·구의 경우)와 사업비 200억원미만(시·도의 경우)의 신규투자사업과 사업비전액을 자체제원으로 부담하는 신규투자사업
2. 시·도의뢰심사: 시·군·구의 사업비 30억원이상 200억원미만의 신규투자사업, 2이상의 시·군·구와 관련된 사업
3. 중앙의뢰심사: 시도 또는 시·군·구의 사업비 200억원 이상의 신규투자사업, 2이상의 시도와 관련되는 사업, 외국의 자본이 도입되는 사업

그러나, 이들 심사기준이 획일적으로 적용되어 중앙의뢰심사와 시도의뢰 심사간의 차별성이 확보되지 않고, 객관적 비교가 어려워 사업별·지역별 특성을 제대로 반영하지 못하고 있는 실정이다.<sup>118)</sup> 현재의 투융자사업의 심사분석이 단위사업의 심사분석 중심으로 이루어지고 우선순위 결정이 소홀히 다루어지고 있으며, 우선순위를 매기는 경우에도 부문내에서는 우선순위에 한정되고 모든 부문을 포함한 전체의 우선순위는 거의 매겨지지 않고 있는 실정이다.<sup>119)</sup> 따라서 협력사업의 경우에는 심사기준적용이나 우선순위 책정에서 다소 경시되고, 특히 대규모 단독사업과 비교하여 상대적으로 불리하게 심사될 가능성이 많다.

자치단체간 협력사업의 추진은 사업자체의 파급효과 뿐만 아니라 상호 특성을 달리하는 자치단체가 협력하여 공동추진한다는 취지를 감안하여 심사과정을 대폭적으로 개선하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 협력사업의 경우에는 사업의 특수성과 파급성을 감안하여 단독사업과는 달리 첫 번째 심사기준인 투자사업의 필요성 및 시급성의 기준을 가중차별화하여 적용하고 투자사업순위를 우선적으로 확보토록 운영하는 것이 바람직하다. 두번째로, 자체심사대상사업 관련하여 전액 시·군·구 혹은 시·도 자체재원으로 추진되는 협력사업의 경우에는 현재의 의무적 심사를 특별한 경우를 제외하고 심사대상에서 제외하는 것이 바람직하다. 왜냐하면, 자체사업비의 심사를 강화하는 것은 전시성 혹은 이벤트성 사업추진과 관련한 재정낭비를 막아는데 있으므로 자치단체간 협력사업은 낭비적 요소가 훨씬 적을 것으로 예상되기 때문이다. 의뢰심사의 경우에도 현재 2개이상의 기초 및 광역단체가 공동추진하는 사업의 심사규모, 즉 시군구의 10억원과 시도의 10억원이

118) 강원도(2001). 「지방자치제도발전 연구」. p. 243.

119) 상계서. p. 241.

너무 적게 설정되어 있어 심사최소규모를 대폭 상향조정할 필요가 있다. 현재와 같이 영세규모의 협력사업에 해서도 엄격한 투융자심사를 거치게 되면 오히려 공동추진의욕을 저하시킬 가능성이 있기 때문에 협력사업규모를 대폭 확대(예를 들면, 50억이상)시키고 심사기준 적용도 완화시키는 것이 바람직할 것이다.

#### 라. 지방채발행의 우선승인

중앙정부가 지방재정조정장치를 운영하는 과정에서 협력사업의 자치단체간 공동추진을 저해하는 요인을 과감하게 제거함으로써 협력사업의 효율적 추진을 촉진하는 한편, 시설의 공동설치를 위한 투자재원을 용이하게 조달하는 방안을 모색함으로써 관련자치단체가 공동공급계획의 실천성을 쉽게 확보할 수 있도록 해야한다. 이의 일환으로 현행 지방채발행제도의 운영과정에서 사업의 협력추진에 대한 정책적 배려가 주어지는 방안이 마련되어야 할 것이다.

현재 지방자치단체가 지방채를 발행할 수 있는 법적 근거는 「지방자치법」과 「지방재정법」에 의하고 그 중에서도 지방채의 적채조건(혹은 발행조건)은 「지방자치법」 제115조에 지방자치단체의 항구적 이익이 되는 경우와 비상재해복구 등의 필요가 있는 경우 행정자치부장관의 승인을 받은 범위안에서 지방의회의 의결을 얻어 발행할 수 있도록 포괄적으로 규정되어 있다. 행정자치부는 지방채발행을 원하는 자치단체에 대하여 지방채발행계획을 요구하고 이를 수립하는데 기초가 되는 지방채발행계획수립지침을 시달한다.

지방채의 발행대상은 「지방재정법시행령」 제6조의 2에 규정되어 있는데,<sup>120)</sup> 그 중 공익성이 우선하는 공용·공공용시설의 설치는 적채사업으로 분류되어 적채단체로서의 일정한 발행기준<sup>121)</sup>만 충족시키면 기재승인을

받을 수 있도록 되어 있다.

그러나, 지방자치단체의 재정여건은 지방채발행기준을 모두 충족시키고 있는 상황임에도 불구하고 지방채발행이 활성화되지 못하고 소극적, 경직적으로 운영되고 있는 이유는 지방재정의 건전성에 지나치게 집착한 나머지 비모채주의를 견지하려는 경향이 뚜렷하고,<sup>122)</sup> 이에 입각하여 승인부서의 자의적 판단 혹은 재량권이 상당정도 개입하고 있음을 알 수 있다. 따라서 개별자치단체나 관련자치단체가 협력사업추진을 위해 지방채발행을 신청하는 경우 승인부서의 기채승인 심사과정에서 광역적 과급효과의 확보와 주민편의 제공이라는 측면에서 우선적으로 승인이 될 수 있도록 심사에 관한 운용내규를 제도화 내지 공론화하는 것이 바람직하다. 이렇게 함으로써 자치단체간 협력사업추진에 소요되는 재원조달을 용이하게 하여 공동계획과 집행의 연계성을 강화할 수 있는 반면, 인접자치단체의 개별투자로 부터 파생

120) 「지방재정법시행령」 제6조의 2에 의하면 지방채발행대상은 공용·공공용시설의 설치, 당해사업의 수익금으로 원리상환이 가능한 사업, 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 재해예방 및 복구사업, 기발행한 지방채의 차환, 그리고 기타 주민의 복지증진 등을 위하여 필요하다고 인정되는 사업이다, 그리고 「지방재정법시행령」 제6조의2의 ②에서 행정자치부장관은 지방채발행을 승인신청한 지방자치단체가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 「지방자치법」 제115조의 규정에 의한 지방채발행의 승인을 제한할 수 있다.

1. 지방채원리금의 상환이 연체된 경우
2. 지방채원리금의 상환부담이 과중하여 재정상태가 어려운 경우
3. 사실과 다른 신청으로 지방채발행의 승인을 얻었거나 승인을 얻지 아니하고 지방채를 발행한 사실이 있는 경우

121) 적체단체기준으로는 지방채원리금상환의 연체가 없는 단체, 채무상환비율이 20% 이하인 단체, 기준 전년도 실질수지비율이 -10% 이상인 단체, 기준년도의 지방세 징수전망이 기준전년도에 비하여 90%이상인 단체이거나 기준전년도의 지방세 징수실적이 전전년도에 비하여 90%이상인 단체, 승인없이 기채하거나 허위 신청으로 기채승인을 받지 않는 단체이다.

122) 상계서, p. 213.

되는 부작용 즉, 중복투자와 규모불경제 등의 문제를 해소하면서 협력사업 추진의 기반을 강화할 수 있다.

#### 마. 협력가격(cooperative pricing)체제구축을 통한 공동구매

자치단체가 기본적 업무를 수행하는데는 수많은 재화와 서비스가 필요하다. 자치단체는 필요한 재화나 서비스를 일정한 절차에 따라 구매하여 공급받고 있다. 즉, 「조달사업에 관한 법률」제2조에 의하면 지방자치단체는 “수요기관”으로 분류되어 동법시행령 제14조에 따라 자치단체의 장은 수요물자를 필요로 할 때 조달청장에게 그 구매·공급을 요청하여야 한다. 다만, 수요기관에서 공통적으로 필요로 하는 건설용 자재를 제외한 물자로서 지방자치단체의 장이 관할지역에 소재한 업체로부터 직접 구매하는 것이 가격이 저렴하고 품질이 우수하다고 판단하여 신속히 구매하고자 하는 경우 수요물자를 직접구매할 수 있다. 자치단체의 물자구매가 시간적인 여유가 있고 그 수량이 대량인 경우에는 조달청에 일정한 수수료를 지불하고 염가로 구매하게 되면 통상 예산절감효과를 얻을 수 있다. 그러나 직접구매인 경우에는 구매물량의 과소에 따라 시장협상력(market bargaining power)이 달라지게 됨으로 물자가격과 품질도 그에 따라 가변적이라고 볼 수 있다. 현지 직접구매의 경우에 특정자치단체가 필요한 재화나 서비스를 인접한 자치단체와 공동으로 구매하는 방법 즉, 협력가격체제를 구축함으로써 시장협상력을 제고할 수 있으며, 이에 따라 보다 염가양질을 보장받을 수 있다. 협력가격체제는 법률 및 회계, 엔지니어링 등과 같은 전문서비스는 물론 재료 혹은 공급품 구매를 위해 공동협약하에 효율적, 경제적으로 구매하는 방법이 될 수 있다.<sup>123)</sup> 협력가격에 의한 공동구매는 특히, 사무비품, 연료기름이나 겨울도로재료와 같이 대규모 조달을 요구하는 경우에 규모경제효과가 작용

하기 때문에 예산절감효과를 가져올 수 있다. 뿐만 아니라, 협력구매는 중복적 행정절차를 간소화함으로써 행정비용을 절약할 수 있고 경험공유로 인하여 구매품의 보다 나은 사양(specifications)을 개발하여 공급자간의 경쟁을 촉발할 수 있다는 잇점이 있다.

인접한 자치단체와 협력가격(cooperative pricing)체제를 구축하는 경우에 윤번제로 협력자치단체 가운데 한 자치단체가 전문서비스, 공급품, 그리고 재료의 구매를 위해 입찰공고를 하고 입찰을 접수한 뒤, 협력자치단체 간 상호협약하에 내부 심사절차를 거쳐 구매를 결정하도록 한다.

## 제5절 자치단체간 협력사업유형별 추진방식

### 1. 자치단체간 협력사업유형과 대상사업 선정

지금까지 자치단체간 협력사업을 촉진하기 위해서 기존 제도의 개선에서부터 새로운 제도의 도입과 재정적 지원수단의 강구에 이르기까지 다양하게 제시해 보았다. 여기서 제시된 활성화방안들이 모든 협력사업에 획일적으로 적용되는 것이 아니라 협력사업의 기본적 특성, 자치단체의 추진여건 및 역량에 따라 각각 그 효용과 실질적인 효과가 상이하게 나타날 가능성이 많다. 물론 현재 그리고 향후에 추진될 협력사업 하나하나 마다 앞서 제시된 추진방안들을 대응시켜 사업추진의 효과를 극대화시키고 그 방향성을 제시하는 것이 바람직하나, 수많은 협력사업을 열거하여 개별적으로 정리한다는 것이 현실적으로 불가능하다. 따라서 협력사업가운데 성격이 유사한 것들을

---

123) McCall, C. H(1994). Local Government Cooperative Service Provision, Office of the State Comptroller, State of New York.. p.40.

유형화하여 그러한 유형에 해당하는 대상가능사업을 선정하고 이들을 가장 효율적으로 추진할 수 있는 공통적 방안을 도출하고자 한다.

먼저, 자치단체간 협력사업의 유형화는 제3장에서 이미 언급된 것처럼 크게 9가지로 유형화하고자 한다. 각 유형에 해당하는 협력대상사업을 기존에 국내에서 추진된 협력사업실적과 각종 문헌들을 중심으로 정리해 보면 <표 6-3>과 같다.

협력대상사업을 일차적으로 국내에서 추진해본 경험과 실적이 있고 향후에도 계속 추진될 수 있는 것을 우선적으로 선택하였다. 여기다가 향후 사회여건변화에 따라 행정관리나 주민수요 측면에서 충분히 대두될 수 있는 협력사업을 선진외국으로부터 벤치마킹하여 추가로 포함 시켰다.

<표 6-3> 자치단체간 협력사업유형별 대상사업

협력사업유형	대 상 사 업	비 고
협오시설 설치·운영	음식물쓰레기처리, 폐기물처리(소각장, 매립장), 분뇨처리, 하수처리, 자원회수(재활용품선별), 발전소(원자력, 화력)	광역권 설치포함
도로·교통 시설 설치	교량, 도로(광역도로, 관통도로)신설 및 확포장, 고속화도로, 도시철도연장	
공공시설 설치·운영	복지회관, 박물관, 기념탑, 홍보관, 도서관, 병원(종합, 특수) 소방학교, 교도소, 레크리에이션센터, 운동장, 공연장, 환경기술개발센터, 지역정보센터	
지역경제 개발	관광, 판매유통, 산업개발, 에너지절약, 기술혁신, 해외시장개척, 외자유치, 경마장, 광역촬영장, 벤처 조합, 문화유적관리, 관광개발, 경지정리, 카지노 사업, 화물기지	관광홍보포함
교육 및 연구·개발	공동용역, 광역개발(도시)계획수립, 시험, 연구원공동 운영, 교육시설공동운영, 환경영향조사, 첨단기술산업 네트워크	공무원 교육제외
친선교류	문화, 예술, 체육, 청소년, 국제교류, 지역교류협력	
물관리 및 환경보전	오염방지, 방역, 상수원비용분담, 광역상수도, 온천보전, 정수장, 오염측정망설치, 수질개선, 어업자원관리, 적조대응	
행사개최	이벤트, 지역축제, 체육행사(월드컵, 아시안게임, 체전), 뉴밀레니엄공동프로젝트, Expo개최	
일반행정 및 재정	구역, 조직, 인사(교류, 전문가고용), 위탁교육, 관리, 경찰, 앰블런스, 화재공동감시·경보, 위험물질긴급 처리반, 공동구매(비품, 장비), 헬기공동임차, 버스시계 요금조정, 버스노선조정, 통합교통카드	

## 2. 자치단체간 협력사업유형별 추진방식

자치단체간 협력사업을 활성화하기 위한 적절한 방안을 협력사업유형별로 제시하기 전에 협력사업의 전반적인 추진여건과 기반을 조성하는 것이 무엇보다도 중요하다. 제3장에서 분석된 바와 같이, 자치단체간 협력사업의 추진동기는 구체적 방안과 직결되는 것도 있지만 모든 협력사업의 기초적인 인프라의 성격을 띠고 있는 것도 많다.

우리나라와 같이 협력문화가 정착되지 않은 환경에서 자치단체장 혹은 관련공무원의 협력의지와 협력에 대한 긍정적인 태도형성이 제일 중요하다. 아울러 협력의지가 비록 있더라도 협력사업의 대상발굴 및 추진기법 등과 관련된 다양한 정보와 지식의 결함 역시 장애요인이 되고 있다. 「지방정부 협의회」를 구성하여 협력사업추진과 관련된 정책개발 및 공동대처, 정보교환, 사전 분쟁조정 등과 같이 협력여건을 범자치단체차원으로 확산시키고, 규범적 성격이나마 「자치단체협력헌장」을 제정하여 협력사업추진에 대한 선언적 의지를 표명한다. 그외에 협력사업의 의무적 사전협의, 그리고 재정적 지원 등이 협력사업의 추진의지를 실질적 행동으로 연결시켜주는 촉매적 역할을 할 것으로 판단된다. 이러한 방안들은 협력사업추진의 기반을 강화하는 것들로 모든 협력사업에 공통적으로 적용되는 것이라고 볼 수 있다. 그외 협력사업유형별로 가시적 효과를 거둘 수 있는 가장 적합한 추진방법과 활성화방안을 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 혐오시설

#### 1) 특성

쓰레기처리장, 하수종말처리장 등과 같은 혐오 혹은 기피시설은 설치자

체에 대규모 투자가 요구가 요구될 뿐만 아니라 광역적 과급효과로 인해지가하락, 악취 등 간접적인 비용 때문에 독자설치를 기피하는 시설이다. 다시말해서 혐오시설 설치에 따른 비용과 편익의 공평한 배분체계가 갖추어져 있지 않으며 특히, 피해와 부담에 대한 보상체계가 결여되어 있기 때문에 설치에 어려움이 수반되고 설치에 따르는 주민보상에 막대한 재원이 소요된다. 따라서 이러한 시설들은 독자적으로 설치하는 것보다는 인근 영향권에 있는 자치단체들과 공동의 설치하는 대표적인 광역시설에 해당된다.

## 2) 협력유발요인

혐오시설설치와 같이 비용부담이 큰 사업의 경우에 자치단체간 협력적 요인은 바로 재정적 이익이다. 다시 말해서, 혐오시설의 공동설치에 대한 정부의 보조금이 지급되거나 협력에 따른 경비분담으로 재정적 부담경감이 이루어지는 경우에는 활성화될 수 있다. 그리고 혐오시설설치를 둘러싼 지역내 분쟁을 오히려 외부적 협력을 통하여 해소하는 등 특수한 문제의 해결에 도움이 되거나, 독자적으로 설치하여 운영할 때의 서비스보다 그 질이 크게 향상되는 경우에는 협력이 촉진된다.

## 3) 추진방식

혐오 및 위험시설의 자치단체간 협력추진을 촉진하기 위해서는 모든 협력대상사업에 공통적으로 적용되는 기반조성 이외에 특별히 강구되어야 할 방안은 바로 설치비용의 과감한 지원이다. 협력추진을 위한 조직으로 시도협력인 경우에는 기존 협력방식 가운데 자치단체조합이 시설운영의 전문성과 효율성 확보를 위해 선호되고, 기초자치단체간에는 협약에 의한 협력추진이 선호된다. 혐오시설설치를 둘러싼 원활한 협력을 위해서 자치단체간

사업교환과 광역시설할당제의 적극적 활용이 추천되고, 특히 시·도의 광역 계획권한을 강화하여 시설설치를 둘러싼 자치단체간의 조정력을 강화할 필요가 있다.

## 나. 도로·교통시설

### 1) 특성

관할구역을 초월하여 인접자치단체와의 원활한 인적, 물적 교류를 도모하기 위한 도로·교통시설은 상호간의 이익을 유발하는 시설로 협력추진의 가능성이 매우 높다. 다만, 자치단체간 도로·교통시설 설치의 경우에는 비용이 많이 소요되기 때문에 이의 확보가 가장 큰 관건이고, 동시에 새로이 설치되는 도로·교통시설 주변지역 사람들에 대한 보상비를 둘러싼 주민민원 발생이 빈번하여 협력의지를 저하시키는 경우가 많다.

### 2) 협력유발요인

자치단체간 협력을 통하여 도로·교통시설을 설치하는데 제일 중요하게 작용하는 요인은 바로 투자재원지원을 통한 재정적 부담의 완화이다. 다시 말해서, 개별추진에 수반되는 과도한 비용부담을 재정적 지원을 통해 완화시켜주는 경우에 공동추진이 보다 활발하게 이루어질 수 있다는 것이다. 도로·시설설치의 경우에는 여타와는 달리 관리자의 협력의지 또한 중요하다. 예를 들면, 자치단체장의 정치적 고려가 개입하여 협력설치 자체에 대한 의지나 우선순위가 낮다든지 공동추진은 최후의 선택으로 고려하는 경우에는 공동추진이 어렵게 된다.

### 3) 추진방식

도로·교통관련 시설의 협력설치를 촉진하는 방안으로는 투자사업비확보를 용이하게 하는 것이다. 이를 위해서 「자치단체협력사업기금」을 통한 지원이나 국고보조금 혹은 지방양여금의 지원방식 개선도 병행되어야 한다. 도로·교통관련시설의 협력적 설치를 위한 추진방식으로는 시·도단위의 광역지역개발공사나 기초자치단체간에는 협약제도를 활용하며 특히, 광역도시권내에서 이들의 설치를 공동추진토록 하기 위해 해당자치단체간 조정을 할 수 있는 강력한 권한을 상급기관 즉, 광역자치단체에 부여하는 것이 필요하다.

## 다. 공공시설

### 1) 특성

복지회관, 박물관, 도서관등의 공공시설은 주민들의 복지향상과 삶의 질을 향상하기 위해 자치단체가 설치하는 공공서비스시설에 해당한다. 이러한 시설들은 주민들의 서비스편의 증진과 직결되어 있고 어느정도 인구규모가 확보되면 독자적으로 설치·운영하는 것이 효율적이기 때문에 나홀로 설치하려는 경향이 높다. 그러나 초기 설치단계에 비용에 많이 소요되고 자치단체가 개별적으로 동시에 설치함으로써 중복투자의 비난이 높고, 일정한 인구규모를 확보해야 관리의 효율성을 확보하고 서비스의 질을 개선할 수 있다.

### 2) 협력유발요인

공공시설을 인접자치단체와 공동으로 추진하는 가장 근본적인 이유는 설치에 따른 비용절감이다. 다시말해서, 인접자치단체와 공동설치에 대한 정부의 재정적 보조가 이루어져 비용경감이 확실한 경우에 활성화된다. 그리

고 자치단체장의 협력의지도 공동설치에 직접적으로 영향을 미치고, 협력설치로 인하여 제공되는 서비스의 질이 크게 개선되는 경우에 협력추진이 빈번해진다.

### 3) 추진방식

자치단체간 협력을 통한 공공시설의 설치에 투자비지원을 통하여 비용절감효과를 실현할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 협력기금의 지원을 통하여 지방재정이전장치를 통한 지원강화가 제일 급선무다. 이분야 시설의 협력추진을 전담하는 주체로는 관련자치단체간 특수목적조합이나 투자협약에 의한 방법이 가장 선호된다. 공공시설은 주민편익을 증진시키고 지역의 입장에서는 이익을 유발하기 때문에 과도한 유치(설치)경쟁이 오히려 협력을 저해할 가능성이 크다. 따라서 이를 사전에 예방하고 상위차원에서 지역간 적정배분을 할 수 있는 제도적 장치 즉, 광역시설할당제의 도입과 광역계획권한(시설배치계획조정권)확보를 통하여 추진하는 것이 지역간 갈등을 해소한다.

## 라. 지역경제·개발

### 1) 특성

지역경제 및 개발관련 사업에는 산업진흥, 기술혁신, 투자유치 등과 같은 소프트웨어적 성격을 지니는 것과 관광개발, 경마장, 화물기지등 하드웨어적 성격의 물리적 시설개발이 포함된다. 이들 사업이나 시설들은 해당지역에 상호이익을 유발하기 때문에 협력추진동기가 상당히 높으나, 소프트웨어적 사업은 전문인력, 기술, 노하우등 내부역량이 사업성패를 결정하고 하드웨어적 개발은 투자비조달이 중요하다.

## 2) 협력유발요인

지역경제 및 개발가운데 소프트웨어사업 분야는 내부역량을 상호보완할 수 있는 경우에 자치단체간 협력이 활성화되고, 하드웨어측면의 시설개발은 관리자의 협력의지와 비용절감이 협력사업에 능동적 참여를 유발한다. 아울러 공동으로 시설개발을 통해 관리자가 정치적 권한이나 이익이나 영향력을 확대할 수 있을 경우에 보다 적극적으로 참여하게 된다.

## 3) 추진방식

지역경제 및 개발관련 협력사업의 추진은 자치단체간 정기적, 공식적 정보 및 지식교류와 재정지원이 활성화의 관건이 된다. 특히, 정보와 지식교류를 위해서는 협력사업관련 D/B의 구축, 전문가 등 인사교류, 프로젝트팀 구성이 절실하게 요구된다. 협력사업의 추진방식으로는 특수목적으로 지닌 자치단체조합이나 사안별로 자치단체가 협약에 의존하는 것이 바람직하다. 때로는 예산이 수반되지 않거나 사업비가 적게 소요되는 협력사업의 경우에는 행정협의회를 통하여 합의된 사항을 상호추진하는 방안도 활용될 수 있다.

## 마. 교육 및 연구개발

### 1) 특성

인접한 자치단체간에 내부적으로 취약한 전문성, 기술, 정보 등 역량강화를 통해 공통적 관심사항 즉, 개발계획수립, 환경영향조사, 기술협력네트워크구축 등에 대하여 공동으로 대처하는 사업이다. 마찬가지로 위탁교육 등과 같이 외부적 교육자원 및 노하우를 상호교환하여 활용함으로써 교육성과를 높이기 위한 사업이다.

## 2) 협력유발요인

교육 및 연구·개발관련 사업의 협력추진은 부족한 내부역량을 보완할 수 있는 인력, 기술, 노하우 등을 상호교환·이용할 수 있을 때 활발하게 이루어진다. 또한 공통적 이해관계가 있는 사항이나 광역계획수립 등 공동처리사무의 경우에는 개별추진에 따른 비용부담보다는 협력추진을 통해서 비용절감효과를 기대할 수 있으면 협력은 활성화된다.

## 3) 추진방식

교육 및 연구·개발사업의 자치단체간 협력은 재정적 지원과 함께 내부적으로 취약한 역량을 보완할 수 있는 계기를 가지게 되면 활성화될 수 있다. 따라서 정보와 지식교류를 통하여 내부역량의 외연확장을 도모하며, 구체적으로 협력사업관련 D/B의 구축, 전문가 등 인사교류, 프로젝트팀 구성이 절실하게 요구된다. 협력추진방식은 대부분이 단기적, 일과성 성격을 띠는 사업들이 많기 때문에 사안별로 자치단체간 협약체결이 가장 바람직할 것이다. 장기적 특성을 가지면서 다수 자치단체가 참여하는 특수목적 예를 들면, 첨단산업네트워크조성 등과 같은 사업은 자치단체간 조합을 결성하여 공동연구개발, 정보·기술교류, 기업 D/B구축 등을 수행할 수 있다.

## 바. 친선교류

### 1) 특성

문화, 예술, 체육 등의 국내외 자치단체간 친선교류는 대부분 자치단체간 우의와 친목을 도모할 목적으로 이루어진다. 친선교류를 통하여 자치단체 상호간의 이해증진은 물론 외연적 확대를 도모할 수 있다. 자치단체간 국내외 교류가 활발하게 진행됨으로써 이를 토대로 다른 분야로 확대되어 상호취약

한 부문의 보완·발전은 물론 벤치마킹을 손쉽게 할 수 있는 기회를 제공한다. 대부분의 친선교류사업은 자치단체장의 의지에 입각하여 이루어진다.

## 2) 협력유발요인

자치단체간 친선교류사업은 자치단체장 등 관리자가 교류사업에 대해 긍정적인 생각을 갖고 적극적으로 추진할 경우 활성화된다. 자치단체간 친목도모나 우의증진이라는 단순한 목적외에 교류사업을 통해 자치단체의 내부적 관리역량을 보완하고 발전잠재력을 개발할 수 있는 기회를 갖고자 할 경우에 더욱 활발하게 추진될 수 있다.

## 3) 추진방식

자치단체간 친선교류사업을 활성화하는데 있어 결정적 요소는 바로 자치단체장 등 관리자의 교류협력의지이다. 관리자가 교류사업에 대한 긍정적 인식과 적극적 의지 형성에 도움이 되는 교류사례 전파, 워크샵개최, 교육 등을 정기적으로 실시하는 것이 바람직하다. 친선교류는 시설설치와 같이 대규모 사업비용이 소요되지 않기 때문에 재정적 지원이 교류활성화에 그렇게까지 영향력을 미치지 않는다. 친선도모와 우의증진이라는 단순한 목적외에 자치단체 내부역량보완을 위한 복합적 목적의 교류사업을 추진할 경우에 교류대상 자치단체를 선정하는데 있어 필요한 국내외 정보를 제공하는 것이 매우 중요하다. 교류사업의 추진은 사업별로 자치단체간에 교류협약의 체결에 의해 이루어져야 한다.

## 사. 물관리 및 환경보전

### 1) 특성

자치단체간 협력이 가장 빈번하게 이루어지는 사업유형으로 환경오염방지사업과 광역상수도사업, 정수장공동이용사업 등이 여기에 해당된다. 자치단체가 관련사업에 개별적으로 대처하는데는 비용이 과다하게 들어가고 인근자치단체가 그로부터 발생하는 편익에 무임승차할 수 있어, 비용과 편익의 공정한 배분체계가 형성되지 않아 자치단체간 분쟁과 갈등이 자주 발생한다. 따라서 비용과 편익의 공정한 배분을 위해서 자치단체간 협력추진이 요구되는 광역사업으로서의 특성을 지닌다.

### 2) 협력유발요인

물관리 및 환경보전관련 사업의 협력추진을 유도하는 중요한 요인으로는 비용절감과 자치단체간 분쟁·갈등의 해소이다. 이분야의 사업들은 대부분 독자추진의 경우에 막대한 투자재원이 소요되기 때문에 재정부담 경감을 위해서 공동적으로 추진하게 된다. 그리고 상수원, 정수장 등의 이용·관리와 관련하여 상호합의하에 비용분담을 하고 공동적으로 대처함으로써 자치단체간 갈등·분쟁을 해결하는 돌파구를 찾을 수 있다.

### 3) 추진방식

막대한 사업비가 소요되는 물관리 및 환경보전사업의 자치단체간 협력추진을 활성화하기 위한 가장 중요한 수단은 재정적 지원이다. 정부보조나 지원을 통한 사업비용의 절감이 가시화될 때 관련자치단체가 가장 적극적으로 추진하게 된다. 상수원공동이용 혹은 광역상수도사업등 상수원확보 및 공급사업은 이를 둘러싼 자치단체간 분쟁을 미연에 방지하고 비용절감은 물론

주민들에게 보다 나은 서비스를 제공하기 위해 광역권계획에 반드시 포함하여 공동 추진토록 해야한다. 이 분야의 협력사업은 여러 자치단체가 관여되는 경우에 특수목적의 자치단체조합을 설치하여 추진하는 것이 바람직하여, 시설의 공동설치 및 이용을 위한 비용분담에 관한 사항은 자치단체간 협약을 체결하여 추진하는 것이 바람직하다.

## 아. 행사개최

### 1) 특성

지역축제 및 각종 이벤트(행사)의 개최는 지역의 역사·문화적 유산을 계승·발전시키고 지역공동체의식을 함양하기 위해 인접자치단체와 공동으로 추진하는 경우가 빈번하다. 지역행사개최는 무엇보다도 자치단체장의 공동개최 의지가 가장 중요하게 작용하고 그렇지 않은 경우에는 독자적 추진을 한다. 지역행사의 공동개최를 통하여 행사자체의 목적실현 뿐만 아니라 자치단체간 친목도모와 우의증진을 다질 수 있는 계기를 가지게 된다. 이러한 행사들은 자치단체간 교류의 일환으로 추진되는 경우도 많다.

### 2) 협력유발요인

동일한 문화권에 속하거나 생활권이 중첩된 인접한 자치단체가 우의와 친목을 도모하기 위한 효과적인 방안 가운데 가장 손쉽게 활용할 수 있는 방안이 바로 지역행사를 공동으로 개최하는 것이다. 지역행사를 단독으로 개최하여 얻는 효과보다 공동으로 개최함으로써 얻는 시너지효과가 큰 경우에 관리자는 공동개최를 적극적으로 추진하게 된다. 행사개최비용이 과다하여 공동개최를 통하여 비용절감효과를 거둘 수 있다면 공동개최를 위한 노력이 더욱 활발하게 된다.

### 3) 추진방식

지역행사의 공동개최에서 관리자의 긍정적 가치관 혹은 협력의지가 중요한 요인임으로 이의 형성을 지원하는 방안, 즉 사례전파, 워크샵개최, 교육 등을 정기적으로 실시하는 것이 바람직하다. 행사에 참여함으로써 얻을 수 있는 반대급부 예를 들면, 공동체의식 함양, 노하우전수, 관련정보수집 등에 대한 확신감을 갖도록 해야한다. 한편, 행사개최는 반드시 비용부담을 수반하므로 공동개최시에 국고보조나 기금을 통한 재정적 지원을 제공함으로써 활성화할 수 있다. 지역행사의 공동개최는 일과성을 가지고 있음으로 항구적 추진방식보다는 협약체결을 통하여 역할분담 및 비용부담을 명확하게 하는 것이 바람직하다.

## 자. 일반행정·재정

### 1) 특성

일반행정과 재정분야의 자치단체간 협력사업의 추진은 매우 다양하게 이루어진다. 조직, 인사, 교육 등의 내부관리에서 부터 치안, 화재 등 공공서비스제공과 버스요금조정 등에 이르기까지 많은 분야에서 서비스제공비용 절감, 서비스개선, 그리고 취약한 내부역량을 채우기 위해 협력사업이 추진된다. 재정분야 역시 물자 및 장비의 공동구매와 임대 등의 사업과 같이 협력을 통한 비용절감을 기대하면서 이루어지고 있다. 이러한 협력사업의 추진은 자치단체장의 강력한 협력의지가 없이는 거의 불가능하다.

### 2) 협력유발요인

일반행정·재정관련 사업의 자치단체간 협력에서 가장 중요한 것은 관리자의 협력에 대한 가치관이나 태도가 매우 적극적일 때 가장 활발하게 이루어

진다. 또한 협력을 통해 내부역량을 보완하고 서비스가 크게 개선되거나 서비스공급과 재정운용의 비용절감효과를 기대할 수 있을 때 협력욕구가 강하게 일어난다.

### 3) 추진방식

자치단체간에 행·재정분야의 협력사업을 촉진하기 위해서는 관리자의 협력에 대한 부정적 가치관 혹은 태도를 불식시키고 이를 긍정적으로 전환시키는 전략이 필요하다. 협력을 통하여 조직내부에 취약한 역량을 보강하고 서비스개선과 비용절감을 얻을 수 있다는 확신감을 주입할 수 있는 교육 프로그램과 직접체험사례를 개발해야 한다. 행·재정분야의 협력사업은 사안별로 관련자치단체와 협약체결을 통하여, 예산 비수반사업은 행정협의회를 통한 합의를 토대로 추진하는 것이 바람직하다. 특히, 외부물자 및 전문 서비스조달은 공동구매(cooperative purchasing)체제를 구축하여 시장협상력을 제고하면 비용절감이 확연해진다.

## 차. 종합

지금까지 협력사업 유형별로 살펴본 활성화방안을 정리해보면 아래 <표 6-4>와 같다. 모든 협력사업에 공통적으로 적용되는 이른바, 협력사업기반 구축과 관련된 방안을 제외하고 협력사업유형별 특성, 협력유발요인의 분석에 입각하여 가장 적합한 방안들을 제시한 것이다. 일부 활성화방안 가운데 기반구축과 중복되는 방안이 제시되는 경우에는 그 중요성이 특별히 강조되기 때문이다.

<표 6-4> 자치단체간 협력사업유형별 활성화방안

사업유형	기반구축	추진방법 및 활성화방안
협오시설 설치·운영	·자치단체장 등 관리자 인식전환 (교육연수, 평가대 회, 우수사례전파등) ·협력사업 관련 정보 지식교류(프로젝트 팀운영, 협력사업 D/B구축) ·자치단체 협력현장 제정 ·지방정부협의회 설치 ·협력대상사업 정보 공개제도도입 ·자치단체 협력사업 기금 설치 ·재정적 인센티브제 공( 재정조정제도 개선, 투융자심사차 별화, 지방채발행 완화)	·추진방법: 자치단체조합, 협약 ·방안: 협력기금지원, 사전협의제, 빅딜, 시설 할당제, 광역계획권한강화
도로·교통 시설 설치		·추진방법: 광역지역개발공사, 협약 ·방안: 협력기금지원, 사전협의제, 광역계획 체제강화
공공시설 설치·운영		·추진방법: 자치단체조합, 협약 ·방안: 시설할당제, 사전협의제, 광역계획 체 제강화
지역경제· 개발		·추진방법: 자치단체조합, 협약, 행정협의회 ·방안: 기술정보·지식·인력·노하우교류
교육 및 연구·개발		·추진방법: 협약, 자치단체조합(산업진흥) ·방안: 재정인센티브, 기술정보·지식· 인력·노하우교류
친선교류		·추진방법: 협약 ·방안: 관리자 교육연수, 정보제공
물관리 및 환경보전		·추진방법: 자치단체조합, 협약 ·방안: 협력기금지원, 사전협의제, 광역계획 체제강화
행사개최		·추진방법: 협약 ·방안: 관리자 교육연수, 재정인센티브
일반행정 및 재정		·추진방법: 협약, 행정협의회 ·방안: 관리자 교육연수, 협력가격체제

## 제7장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

최근 생활권역의 확산과 광역화추세에 따라 자치단체간 협력사업수요가 증가함에도 불구하고 자치단체들은 아직도 기존 관할구역 위주로 개별적 사업을 추진해온 관행에 젖어 협력을 의도적으로 기피하거나 협력을 최후의 수단으로 폄하하는 등 협력에 대한 부정적 가치관이나 태도 때문에 행정의 광역적, 탄력적, 능동적 대응이 어려워지고 있는 실정이다. 이에 더하여 지방자치단체간 협력사업은 다양한 분야에서 수행될 수 있으나 중앙정부차원에서 현재 이를 조장·촉진하는 기반조성과 법·제도적 기반이 취약하고 행·재정적 지원마저 미흡하다. 이러한 맥락에서 본 연구는 기존 구역이기주의에 입각한 개별적 사업추진을 지양하고 자치단체간 긴밀한 협력관계에 기초한 공동적 대처방안을 활성화하기 위한 기반조성과 지원체제 확립방안을 마련하고자 시도되었다. 본 연구의 내용을 요약해 보면 다음과 같다.

자치단체간 협력의 이론적 기초는 다양하게 제시될 수 있으나, 여기서는 정부간 관계모형, 교환모형, 협상모형, 공동생산적 접근모형, 그리고 협력과정모형의 관점에서 자치단체간 협력을 새롭게 조명해보고자 하였다. 나아가 자치단체간 협력사업의 의의와 유형, 그리고 추진방법 및 절차에 관한 이론적 맥락을 체계적으로 정리하였다. 특히, 자치단체간 협력사업의 유형은 조직체구성, 협력강제성, 협력자치단체 종류, 협력사업 성격 등 다양한 기준에 입각한 분류를 제시하였으며 이 가운데 본연구에서는 협력사업의 성격을 분류기준으로 삼아 10개 유형으로 구분하였다.

자치단체간 협력실태 분석을 위해 기존 협력방식에 대한 실적검토와 협력사업추진과 관련된 행태적 요인규명을 위한 설문조사에 의존하였다. 기존 협력방식 즉, 협의회, 자치단체조합, 사무위탁(협약), 자치단체장 등의 전국협의체에 의한 추진실적은 전반적으로 취약한 것으로 입증되었으나, 다만 협약에 의한 협력사업추진이 최근 다소 증가하는 추세를 보이고 있다. 기존 협력방식의 비활성화는 협력사업에 관한 경험일천은 물론 제도자체의 제약이 크게 관련되어 있다는 것이 밝혀졌다. 한편, 협력사업추진과 관련된 행태적 요인, 특히 협력사업의 성공 혹은 실패요인을 위한 설문조사에서는 재정적 요인 즉, 비용절감과 재정지원이 협력사업추진을 결정하는 핵심적 요소로 그리고 자치단체장 등 관리자의 협력의지 내지 가치관이 중요한 관건으로 인식되고 있다. 그외 내부역량의 취약, 지역내 갈등해소 등이 협력사업에 따라 부가적으로 개입되어 있다는 것을 파악할 수 있었다.

실증분석 결과와 외국사례의 벤치마킹을 통하여 자치단체간 협력사업을 활성화하기 위한 정책방안을 협력사업 활성화기반 조성, 협력사업 추진방식의 보장, 그리고 협력사업 추진체제의 구축으로 구분하여 제시하였다. 먼저, 협력사업 활성화를 위한 기반구축은 자치단체가 협력을 시도하고자 할 경우, 이를 중개하고 촉진할 수 있는 기초적 인프라로서 자치단체장 및 관련공무원의 긍정적 가치관 형성, 정보·지식의 공유시스템 구축등이 제안되었다.

협력사업추진방식의 보장에서는 기존 협력방식의 내용적, 제도적 보완에서부터 새로운 협력방식 도입에 이르기까지 자치단체간 협력사업을 직접적, 실질적으로 추진하는 방법과 지원수단을 제안하였다. 끝으로 협력사업 추진체제의 구축에서는 앞서 제시된 다양한 협력지원 방안들의 제도적 장치를 마련하기 위한 법제의 정비와 재정적 인센티브 방안을 제시하였다.

## 제2절 정책건의

자치단체간 협력사업의 활성화를 위해 본연구에서 제안한 구체적 방안들이 실질적으로 구현되기 위해서는 관련법규의 정비는 물론 새로운 지원방안 도입을 위한 정책적 노력이 필요하다. 협력사업 촉진을 위한 정책적 건의를 본연구에서 도출된 활성화방안을 중심으로 정리해 보면 다음과 같다.

자치단체 협력사업 활성화를 위한 정책적 건의는 크게 3가지 관점에서 정리해 볼 수 있으며 이의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 자치단체간 협력사업추진을 위한 기반조성을 위해 자치단체장 및 관련공무원의 인식전환을 위한 정책적 노력이 필요하다. 이를 위해 「자치단체 협력사업프로그램(가칭)」설치·운영하거나, 「협력사업 우수사례 평가대회」 개최 그리고 국내외 협력사업 우수사례 전파 및 해외연수 사업이 필요하다.

자치단체간 협력사업관련 정보·지식교류의 활성화 역시 협력사업 기반조성을 위해서 필수적인 것으로, 여기에는 광역단위의 협력사업 프로젝트팀(Project Team)을 설치·운영한다든지 아니면 협력사업 D/B 구축 및 상호전달교류체제를 구축하여 필요한 정보와 지식을 제때에 공급해주는 노력이 필요하다. 마지막으로 자치단체 상호간에 갈등을 미연에 방지하고 분쟁을 원만하게 해소하며, 그리고 다양한 협력증진을 도모하는 것을 내용으로 하는 기본협정으로서의 성격을 지니는 자치단체협력헌장을 제정하여 자치단체간 협력의 기본틀을 형성한다.

다음으로 자치단체간 협력사업 추진방식의 강화를 위해서는 기존 협력방식을 획기적으로 개선하여 이를 적극 활용토록 한다. 즉, 행정협의회의 이행력 강화, 지방자치단체조합의 특별지방자치단체화, 그리고 표준협약안의 적극적 도입과 활용을 위한 제도적 보완이 필요하다. 그리고 현재 취약한

광역자치단체의 광역사업 조정권 확보를 위해 광역계획체제를 강화한다.

이러한 기존 협력방식외에 「지방정부협의회(Local Government Council)」와 광역지역개발공사와 같이 새로운 협력사업 추진조직을 구성하는 방안에 대한 정책적 검토가 요구되고, 「사전협의제도」, 「협력대상사업 정보공개제도(Information Open Pooling and Management)」, 자치단체간 시설교환(Big Deal)제도, 광역계획에 의한 광역시설할당제 등을 협력사업 추진제도의 보장차원에서 도입할 것을 제안한다.

끝으로 자치단체간 협력사업추진 지원체제의 확립을 위해서는 먼저, 협력사업활성화를 위한 기존 추진방식의 보강이나 새로운 추진방식 및 지원방안들에 대한 정책적 검토에 입각하여 이들을 제도화하려고 할 경우에 「지방자치법」 및 「도시계획법」의 정비가 우선적으로 요구된다. 「지방자치법」에는 기존 협력방식의 대폭적인 손질과 함께 새로이 제안된 내용들, 즉 자치단체 헌장제정, 사전협의제, 지방정부협의회 설치 등 협력기반조성과 관련된 사항을 보완한다. 「도시계획법」에는 광역도시계획 수립과정에서 시·도의 협의권한을 강화하도록 하고, 상위차원에서 광역시설 설치를 조정할 수 있도록 시설할당제 등을 도입하도록 한다.

그리고 재정지원수단을 강화하기 위해 「자치단체 협력사업기금(가칭)」의 조성은 중앙정부차원에서 반드시 이루어져야 하고, 협력사업에 대한 현행 지방재정조정수단 예컨대 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세의 운영개선, 협력사업의 지방재정 투·융자심사기준 적용 차별화, 지방채발행의 우선승인, 협력가격(cooperative pricing)체제구축을 통한 공동구매등을 전향적으로 검토해야 한다.

## 【참고문헌】

### 1. 국내문헌

- 강원도(2001). 「지방자치제도발전 연구」
- 강창석(2001). 「광역도시계획재도에 대한 평가」, 한국행정연구원.
- 국토연구원(2000), 「광역도시계획과 관리에 대한 국제비교연구」
- 경기도(1999), 「지방자치단체간 협력활성화 방안 연구」
- 김명현·유지태(2000), 「지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향」. 한국법제연구원, p. 21.
- 김성호(1997), 「지방자치단체의 국가정책결정참여방안」, 한국지방행정연구원
- 박우서(2001), 「지방자치와 광역행정」, 대영문화사
- 박호숙(2001), “중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리전략으로서의 협상론적 접근,” 「한국사회와 행정연구」 12(2)
- 사득한(2002), “정부간 관계(IGR)변화와 지방정부간의 환경협력방안,” 「한국지방자치학회보」, 제14권, 제1호(통권 37호)
- 안성호(1997), “중앙정부와 시군구자치구간의 관계: 수직적 관계(2)”, 정세욱교수화갑기념논문집 간행위원회(편), 대영문화사
- 안임상(1999), “정보공유와 정보서비스 확대방안,” 자치정보지원재단창립 1주년 기념 제2회 자치정보화 세미나
- 유재원(1996), 「수평적 정부간 협력체제 구축방안」, 한국행정연구원.
- 이달곤(2000), 「협상론 - 협상의 과정, 구조, 그리고 전략」, 법문사
- 이성근(1993), “공공정책과정에 있어서 공동생산적 참여의 집행과정과 결

- 과에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 행정학 박사학위논문
- 하혜수(2000), “지방자치단체간 협력활성화를 위한 정책제언,” 「지방자치」  
한국법제연구원(2000). 「지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개  
선방향」
- 한국지방행정연구원(1993), 「특별지방자치단체의 설치운영의 활성화방안」
- 한국지방행정연구원(1997), 「광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단  
체인 협력방안」
- 한국지방행정연구원(1999), 「산업경쟁력 강화를 위한 도시간 협력체제  
구축방안」
- 한표환(1997), 「광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단체간 협력방  
안」, 한국지방행정연구원 연구보고서 제279권
- 행정자치부(2002), 「2001년도 광역행정 추진현황 및 분석」
- 홍정선(2000), 「지방자치법학」, 법영사
- 홍준형(1998), “광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능 조정방안,” 「공  
공부문 혁신을 위한 연구(Ⅲ)」, 한국조세연구원

## 2. 국외문헌

- Ackoff, R. and Fred E. Emery(1972). *On Purposeful Systems*.  
Chicago: Aldine & Atherton, Inc.
- Aiken, M and Jerald Hage(1968). “Organizational Interdependence  
and Inteoorga nizational Structure,” *American Sociologica  
Review*, 33: 912-930.
- Cook K. S.(1977), “Exchange and Power in Networks of

- Interorganizational Relations”, *Sociological Quarterly*,  
Vol. 18
- EMDA1(2000), *East Midlands Prosperity through East Midlands People-Economic Development Strategy for the East Midlands 2000-2010-*, 2002
- EMDA2(2002). *A guide to East Midlands Development Agency*
- EMDA3(2002). *Business Plan 2001-2002*
- Edmund, P.R.(1975) *An Analysis of the Project Notification and Review System in North Carolina's Multi-County Planning Regions*, the University of North Carolina.
- Franz Ludwig Knemeyer(2000), *Bayerisches Kommunalrecht*, 10 Aufl.
- Guetzkow H.(1966), “Relations among organizations”, In R. V. Bowers(ed.), *Studies on Behavior in Organizations*, Athens: University of Georgia Press
- Healey, P.(1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. MacMillian Press. 1997.
- Levin, S. and Paul White(1961). “Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships,” *Administrative Science Quarterly*, 5: 583-601.
- Luger, Michael I., & Goldstein, Harvey A.(1990). *Technology in the Garden: Research Park and Regional Economic Development*, Chapel Hill: Department of City and

- Regional Plannig, University of North Carolina.
- McCall, C. H(1994). *Local Government Cooperative Service Provision*, Office of the State Comptroller, State of New York.
- NARC(1985). *National Association of Regional Council*, Directory of Regional Council 85-86, Washinton D.C.
- NC Department of Administration(1989). *Regional Council in North Carolina*, Regional Council of NC.
- Roger, David L. and David A. Wheaten(1982), *Interorganization Coordination: Theory, Research, and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Schmidt S. M. and T. A. Kochan(1972), "The Concept of Conflict", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17
- Schmidt S. M. and T. A. Kochan(1977), "Interorganizational Relationships : Patters and Motivations", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 22, June
- Schmidt,S. M. and T. Kochan(1977). "Interorganizational Relationships: Patterns and Motivations," *Administrative Science Quarterly*, Vol 22, No 2, 220-234
- Triangle J of Council Government(1982). *Forcus on Tomorrow: Project 2000 to Maintain Quality of Life*.
- Tuite, M.F.(1972). "Toward a Theory of Joint Decision-making,"in M. Tuite, Roger Chisholm, and Matthew, *Interorganizational Decision Making*. 9-19, Chicago: Aldine.

- Warren, J.W.(1982). *Municipal Government in North Carolina*, Chapel Hill: Institute of Government.
- Weiss, J.A.(1987) “Pathways to Cooperation among Public Agencies,” *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.7, No.1, 94-117
- White, P.E.(1974). “Intra- and interorganizational Studies,” *Administration and Society*, 6: 105-152.
- Wright, D.S.(1978) *Understanding Intergovernmental Relations*. North Scituate, Mass: Duxbury: Press.
- Wright, D.S(1988). *Understanding Intergovernmental Relations(3rd ed.)*, California, Pacific Grove: Brooks-Cole Publishing Co.
- 小池治(1989), アメリカの政策過程と政府間関係
- 自治体国際化協会(CLAIR)(1999), メガシティートロントの發足
- 長野縣(1991), 一部事務組合の統合・複合化に関する報告書
- 井出義光(1987), “リサーチトライアングルパーク-南部工業發展の例-”, アメリカ南部の夢, 有斐閣
- 村上博・自治体問題研究所 編(1999), 廣域連合と一部事務組合, 自治体研究社
- 村上芳夫(1993), アメリカにおける廣域行政と政府間關係, 九州大學出版會
- 地方自治關係實務研究會(2000), 「地方自治關係實務辭典」, 東京: 第一法規

## 【Abstract】

### A Study of Alternatives to Promoting Cooperative Projects Among Local Governments

This study is designed to provide a variety of alternatives to promote cooperative projects among local governments. To achieve this research purpose, an analysis of actual conditions and problems of intergovernmental cooperative projects is followed by the description of their theoretical backgrounds. A questionnaire survey also constitutes an important part of this study to illuminate the “success” and “failure” factors with regard to intergovernmental cooperative projects. Along with this survey, a review of foreign case studies is done to derive useful policy implications and alternatives. As far as alternatives to promoting cooperative projects are concerned, a new approach is provided basing upon four broadly categorized recommendations – those exemplified by the establishment of foundations for cooperative projects, improvement of means of previous cooperative projects, establishment of supporting systems for cooperative projects, and an introduction of new means of performing cooperative projects.

In Chapter 2, a theoretical inquiry into intergovernmental cooperation and cooperative projects is made founded upon four

models – Intergovernmental Relations Model, Exchange Model, Negotiation Model, Coproduction or Coproductive Approach Model, Process Model of Cooperation. This inquiry provides a basis for categorizing cooperation and cooperative projects among local governments.

Chapter 3 aims to reclassify cooperative projects into new categories through the analysis of the present situation and problems of intergovernmental cooperative projects using basic data filed up by MOGAHA. The abstract, actual conditions, and problems of current cooperative projects systems such as function commission, area-wide council, local authority trust is also included in this portion.

A survey questionnaire is conducted in Chapter 4 to examine the “success” and “failure” factors associated with intergovernmental cooperative relations and evaluate their performance. The survey results indicate that there exists a close relationship among motivations, successful performance, and failure factors. In our situation, financial subsidies have become the most important factor in determining the success and failure of cooperative relations, as is the case with foreign countries. An attitude toward cooperation tends to become more important as compared to foreign countries in performing intergovernmental cooperative projects.

Concluding with Chapter 5, both relevant means for

implementing projects and useful alternatives in relation to the establishment of infrastructure and institution building are suggested to promote intergovernmental cooperation. Above all, an emphasis is put upon cognitive transformation concerning cooperative projects possessed by the CEO and public officials. To delete negative views and enhance cooperative wills, a consistent education system is required for bringing up positive values and attitudes. As a means of this, intergovernmental cooperative programs including information exchange and overseas training are needed. The composition of project team as well as the construction of a related database are recommended. New means of intergovernmental cooperative projects such as LGC, Metropolitan Development Agency, Pre-agreement, Information Open Pooling and Management, Big Deal, Quota Allocation, are also suggested to compensate shortcomings of the present cooperative projects system. A legal framework within which to perform cooperative projects efficiently is also suggested to establish a supporting system for intergovernmental cooperative projects. Financial incentives are also recommended to promote intergovernmental cooperative projects vigorously. In conclusion, new means of performing intergovernmental cooperative projects are proposed in accordance with 10 categories in consideration of various conditions and factors.

## 【부 록】 자치단체간 협력에 관한 설문조사서

안녕하십니까?

행정자치부와 한국지방행정연구원은 □지방자치단체간 협력사업의 활성화방안□에 관한 정책연구를 공동으로 수행하고 있습니다. 본 연구의 효과적인 수행을 위하여 자치단체간 협력관계를 파악하고 협력의 성공 및 실패요인과 협력활성화를 위한 정책방안 등에 관하여 지방자치단체 관계관의 의견을 수렴하여 이를 정책결정 및 제도개선에 반영하고자 설문조사를 실시하오니 바쁘시더라도 성실한 답변을 부탁드립니다.

※ 응답은 선택한 문항 보기의 ( )에 √표하시거나 직접 기입해 주시기 바랍니다.

※ 본 조사내용은 집단적으로 통계 처리되어 조사목적에 한해서만 활용되며 기관별 응답내용은 보안을 유지합니다.

※ 이 조사서는 접수하는대로 신속하게 작성하시어 바로 회신해주시기 바랍니다.

〈문의처〉

\* 우 137-070, 서울특별시 서초구 서초동 1552-13

한국지방행정연구원 지역정책팀 연구위원 김선기

(☎ 02-3488-7342, Fax 02-3488-7309, 이메일 sun@krila.re.kr)

\* 행정자치부 자치행정과 광역행정담당 류순구

(☎02-3703-4821, 이메일 willowsg@mogaha.go.kr)

※ 본 조사에서 사용하는 “협력”이란 “2 개 이상의 지방자치단체가 각자의 목표를 공동으로 성취하고 상호이익을 증대시키기 위해 긴밀한 관계를 유지하는 것”을 말하며 “협력사업”이란 “협력에 의해 공동으로 사무를 처리(혹은 사업을 수행)하는 것”을 의미함

※ 구체적으로 협력사업이란 지방자치법 등 법령에 따라 행정협의회, 지방자치단체조합, 사무위탁, 협약, 광역계획 등의 방식에 따라 업무를 공동 처리하는 것을 말하며 연구성격상 분쟁 조정, 인적 교류, 정보 제공, 단순 협의 등은 제외함

I. 일반사항

<I-1> 귀하가 근무하는 자치단체는 다음 중 어느 단체에 속합니까?

- ( ) ① 광역시
- ( ) ② 도
- ( ) ③ 시
- ( ) ④ 군
- ( ) ⑤ 구

<I-2> 귀하의 직급은 어디에 해당합니까?

- ( ) ① 8~9급
- ( ) ② 6~7급
- ( ) ③ 4~5급
- ( ) ④ 3급 이상

<I-3> 귀하는 지금까지 자치단체간 각종 협력사업의 추진성과에 대해 어떻게 평가하십니까?

- ( ) ① 협력사업의 추진이 매우 활성화되었다.
- ( ) ② 협력사업이 활발한 편이다.
- ( ) ③ 그저 그렇다
- ( ) ④ 협력사업이 부진한 편이다.
- ( ) ⑤ 협력사업의 추진이 극히 미흡하다.

## II. 자치단체간 협력관계

▶ 시·도의 경우만 응답하시고, 시·군·구의 경우는 <II-2>로 가십시오

<II-1> 귀하가 근무하는 자치단체에서 타 자치단체와 협력사업을 추진할 때 다음과 같은 사항에 대해 어떻게 평가하십니까?

※ 아래 5가지 질문에 대한 협력대상 자치단체별 응답을 3쪽 <시·도 응답표>의 해당 란에 번호를 적어주십시오.

<II-1-1> (협력빈도) 민선 지방자치제 출범이후 귀하가 근무하는 자치단체는 타 자치단체와 얼마나 자주 협력사업을 추진해 왔습니까?

- |        |        |        |         |          |
|--------|--------|--------|---------|----------|
| (전혀없음) | (1~2회) | (3~5회) | (6~10회) | (10회 이상) |
| ①      | ②      | ③      | ④       | ⑤        |

<II-1-2> (목표달성) 귀하가 근무하는 자치단체는 타 자치단체와의 협력사업을 통해 비용절감등 당초의 목표달성에 어느 정도 만족하십니까?

- |          |   |      |   |         |
|----------|---|------|---|---------|
| (매우 불만족) |   | (보통) |   | (매우 만족) |
| ①        | ② | ③    | ④ | ⑤       |
|          |   |      |   | ⑥       |
|          |   |      |   | ⑦       |

<II-1-3> (협상주도권) 귀하가 근무하는 자치단체에서 타 자치단체와 협력사업을 추진할 때 어느 쪽이 협상의 주도권을 갖는 편입니까?

- |             |   |            |   |            |
|-------------|---|------------|---|------------|
| (전적으로 상대방이) |   | (양쪽이 공동으로) |   | (전적으로 우리가) |
| ①           | ② | ③          | ④ | ⑤          |

<II-1-4> (이익배분) 귀하가 근무하는 자치단체에서 타 자치단체와 협력사업을 추진할 때 서로간에 이익이 어떻습니까

- |          |   |      |   |          |
|----------|---|------|---|----------|
| (매우 불리함) |   | (균등) |   | (매우 유리함) |
| ①        | ② | ③    | ④ | ⑤        |
|          |   |      |   | ⑥        |
|          |   |      |   | ⑦        |

<II-1-5> (협력태도) 귀하가 근무하는 자치단체에서 협력사업을 추진할 때 타 자치단체의 협력태도는 어떻습니까?

- |           |   |      |   |          |
|-----------|---|------|---|----------|
| (매우 비협력적) |   | (보통) |   | (매우 협력적) |
| ①         | ② | ③    | ④ | ⑤        |
|           |   |      |   | ⑥        |
|           |   |      |   | ⑦        |

※ 시·도 응답 요령 : 예를 들어 귀하가 근무하는 자치단체와 관할 시·군·구와의 협력관계에 관한 문항 <II-1-2>의 답이 ⑥번이면 아래 <시·도 응답표>의 (답 1-2-b) 에 ⑥을 적어주십시오.

<시·도 응답표>

구 분	문항(Ⅱ-1-1) (협력빈도)	문항(Ⅱ-1-2) (목표달성)	문항(Ⅱ-1-3) (협상주도권)	문항(Ⅱ-1-4) (이익배분)	문항(Ⅱ-1-5) (협력태도)
타 시도 (a)	(답 1-1-a)	(답 1-2-a)	(답 1-3-a)	(답 1-4-a)	(답 1-5-a)
관할 시군구(b)	(답 1-1-b)	(답 1-2-b)	(답 1-3-b)	(답 1-4-b)	(답 1-5-b)
타 시도의 시군구(c)	(답 1-1-c)	(답 1-2-c)	(답 1-3-c)	(답 1-4-c)	(답 1-5-c)

▶ 시·군·구의 경우에만 응답해 주십시오

<Ⅱ-2> 귀하가 근무하는 자치단체에서 타 자치단체와 협력사업을 추진할 때 다음과 같은 사항에 대해 어떻게 평가하십니까?

※ 아래 5가지 질문에 대한 협력대상 자치단체별 응답을 5쪽 <시·군·구 응답표>의 해당 란에 번호를 적어주십시오.

<Ⅱ-2-1> (협력빈도) 민선 지방자치제 출범이후 귀하가 근무하는 자치단체는 타 자치단체와 얼마나 자주 협력사업을 추진해 왔습니까?

- (전혀없음)      (1~2회)      (3~5회)      (6~10회)      (10회 이상)
- ①                      ②                      ③                      ④                      ⑤



<시·군·구 응답표>

구 분	문항(Ⅱ-2-1) (협력빈도)	문항(Ⅱ-2-2) (목표달성)	문항(Ⅱ-2-3) (협상주도권)	문항(Ⅱ-2-4) (이익배분)	문항(Ⅱ-2-5) (협력태도)
*관할하는 시도(a)	(답 2-1-a)	(답 2-2-a)	(답 2-3-a)	(답 2-4-a)	(답 2-5-a)
타 시도(b)	(답 2-1-b)	(답 2-2-b)	(답 2-3-b)	(답 2-4-b)	(답 2-5-b)
같은시도의 시군구(c)	(답 2-1-c)	(답 2-2-c)	(답 2-3-c)	(답 2-4-c)	(답 2-5-c)
타 시도의 시군구(d)	(답 2-1-d)	(답 2-2-d)	(답 2-3-d)	(답 2-4-d)	(답 2-5-d)

\* 관할하는 시도란 귀 자치단체(시·군·구)가 속해 있는 광역자치단체(시·도)를 말함

Ⅲ. 협력사업의 동기 및 성공·실패요인

<Ⅲ-1> 일반적으로 자치단체간 협력사업이 추진되는 동기로는 다음 중 무엇이 중요하다고 생각하십니까? 중요한 순서대로 3가지만 골라 번호를 적어주십시오. ( ) ( ) ( )

- ① 투자재원의 부족
- ② 비용 절감

- ③ 정부의 보조금 지원
- ④ 자치단체장 등 관리자의 협력의지
- ⑤ 권한, 이권 등 영향력 증대
- ⑥ 자치단체간 분쟁·갈등 해소
- ⑦ 행정서비스 개선
- ⑧ 인력, 기술, 노하우 등 보완
- ⑨ 자치단체간 우의와 친목 도모
- ⑩ 협력사업이 지정되어 있거나 법규에 협력이 규정(광역개발계획 수립 등)
- ⑪ 기 타 \_\_\_\_\_

<III-2> 일반적으로 자치단체간 협력사업의 추진이 성공하는데 중요한 요인은 무엇이라고 생각하십니까? 중요한 순서대로 ( )안에 일련번호를 적어 주십시오.

- ( ) ① 정부의 보조금이 지원되거나 협력에 따른 재정적 이익이 있는 경우
- ( ) ② 자치단체장 등 관리자가 협력사업에 대해 긍정적 생각을 갖고 있는 경우
- ( ) ③ 협력으로 권한이나 이해관계 등에 영향력이 커지는 경우
- ( ) ④ 분쟁해소 등 특수한 문제의 해결에 도움이 되거나 서비스가 향상되는 경우
- ( ) ⑤ 협력을 통해 인력, 기술, 노하우 등 내부역량을 보완할 수 있는 경우
- ( ) ⑥ 협력대상 사업이 지정되어 있거나 대상기관에 대한 정보를 사전에 아는 경우
- ( ) ⑦ 법규에 협력의무나 권유가 규정되어 있는 경우
- ( ) ⑧ 기 타 \_\_\_\_\_

<Ⅲ-3> 일반적으로 자치단체간 협력사업의 추진이 실패하는데 중요한 요인은 무엇이라고 보십니까? 중요한 순서대로 ( )안에 일련번호를 적어 주십시오.

- ( ) ① 협력사업에 과도한 비용이 들거나 협력으로 재정손실이 발생하는 경우
- ( ) ② 자치단체장 등 관리자가 협력사업에 부정적 생각을 갖고 있거나 독자적 행정수행을 선호하는 경우
- ( ) ③ 협력으로 권한이나 이해관계에 대한 영향력이 축소되는 경우
- ( ) ④ 협력으로 당면한 문제의 해결에 도움이 되지 않거나 독자적 해결에 자신감이 있는 경우
- ( ) ⑤ 협력사업의 추진으로 예기치 않은 문제가 발생하거나 분열, 불편이 초래되는 경우
- ( ) ⑥ 협력대상 사업이나 기관에 대한 정보가 부족할 경우
- ( ) ⑦ 법규에 협력의무나 권유가 규정되어 있지 않은 경우
- ( ) ⑧ 기타 \_\_\_\_\_

IV. 협력사업의 유형별 추진동기, 사례 및 성공·실패요인

<IV-1> 아래 표의 각 협력사업 분야별 협력동기, 성공요인, 실패요인을 앞의 문항<Ⅲ-1>~<Ⅲ-3>의 보기 중에서 가장 중요하다고 생각하는 것의 번호를 각각 하나씩 선택하여 적어 주십시오.

구 분	협력동기 <문항Ⅲ-1>	성공요인 <문항Ⅲ-2>	실패요인 <문항Ⅲ-3>
협오시설 설치·운영 (쓰레기처리, 폐기물처리, 분뇨처리, 하수처리 등)			
도로·교통시설 설치 (교량, 도로 등)			
공공시설 설치·운영 (복지회관, 홍보관 등)			
지역 경제·개발 (취업, 관광, 판매유통, 산업개발, 에너지절약, 기술혁신, 해외시장개척 등)			
교육 및 연구·개발 (용역, 시험, 교육시설운영 등)			
친선교류 (문화, 예술, 체육, 청소년, 국제교류 등)			
물관리 및 환경보전 (오염방지, 방역, 상수원비용분담, 광역상수도 등)			
행사 개최 (이벤트, 지역축제 등)			
일반 행·재정 (구역, 조직, 인사, 공동구매, 관리 등)			

<IV-2> 다음 각 협력사업 분야에서 귀하가 근무하는 자치단체에 성공사례와 실패사례가 있는 경우 대표적 사업명을 한 가지씩 적어주십시오.

구 분	성공 사례	실패 사례
협오시설 설치·운영 (쓰레기처리, 폐기물처리, 분뇨처리, 하수처리 등)		
도로·교통시설 설치 (교량, 도로 등)		
공공시설 설치·운영 (복지회관, 홍보관 등)		
지역 경제·개발 (취업, 관광, 판매유통, 산업개발, 에너지절약, 기술혁신, 해외시장개척 등)		
교육 및 연구·개발 (용역, 시험, 교육시설운영 등)		
친선교류 (문화, 예술, 체육, 청소년, 국제교류 등)		
물관리 및 환경보전 (오염방지, 방역, 상수원비용분담, 광역상수도 등)		
행사 개최 (이벤트, 지역축제 등)		
일반 행·재정 (구역, 조직, 인사, 공동구매, 관리 등)		

V. 협력사업의 성공을 위한 정책수단

<V-1> 자치단체간 협력사업을 활성화하기 위해서는 다음 중 어느 것이 개선되어야한다고 생각하십니까? 중요한 순서대로 3가지만 골라 번호를 적어주십시오. ( ) ( ) ( )

- ① 자치단체장 및 공무원의 인식전환
- ② 자치단체간 인적 교류 촉진
- ③ 협력대상사업에 대한 정보공유
- ④ 자치단체협력헌장 제정 및 이행강제
- ⑤ 기존 협력사업 관련제도(행정협의회, 조합, 사무위탁, 협약등)의 보완
- ⑥ 표준 협약안의 제정 및 활용
- ⑦ 새로운 협력제도(예: 광역연합, 광역도시개발공사 등)의 도입
- ⑧ 협력사업에 대한 중앙정부 행·재정 지원 강화
- ⑨ 기타\_\_\_\_\_

<V-2> 자치단체간 협력사업을 활성화하기 위해 새로운 제도를 도입할 경우 어느 제도가 가장 효과적이라고 생각하십니까? 중요한 순서대로 3가지를 골라 번호를 적어주십시오.( ) ( ) ( )

- ① 협력사업의 사전협의제도
- ② 협력정보 공개 및 관리체제 구축
- ③ 자치단체간 시설교환(빅딜)제도
- ④ 광역시설 지역할당제
- ⑤ 특별지방자치단체로서 광역연합의 설치
- ⑥ 광역지역개발공사 설치
- ⑦ 국고보조 등 지원금의 우대지원
- ⑧ 지방채발행의 우선승인

⑨ 지방재정투융자심사의 차별적 적용

⑩ 기타 \_\_\_\_\_

<V-3> 귀하가 근무하는 자치단체에서 다음 각 분야별로 금년 중에 추진하고 있거나 예정인 협력사업이 있으면 사업명, 협력대상기관, 협력방식 등을 적어주십시오.

구 분	협력사업명	협력대상기관 (광역시, 도, 시, 군, 자치구)	협력방식 (행정협의회, 사무위탁, 협약, 조합, 기타)
협오시설 설치·운영			
도로·교통시설 설치			
공공시설 설치·운영			
지역경제·개발			
교육 및 연구·개발			
친선교류			
물관리 및 환경 보전			
행사개최			
일반행·재정			

VI. 협력사업 활성화를 위한 정책제언 및 건의

<VI-1> 귀하께서 광역행정 또는 자치단체간 협력사업의 활성화를 위한 정책제언이나 건의하시고 싶은 의견이 있으시면 아래에 적어주시기 바랍니다.

---

---

---

♣ 성실하게 답변해 주셔서 감사합니다.

자치단체간 협력사업 활성화 방안

---

---

발행일 : 2002년 12월 31일

발행인 : 김 흥 래

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정DB센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드.컴

Tel. 02)2272-8125

E-mail: [hprint@unitel.co.kr](mailto:hprint@unitel.co.kr)

---

\* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.  
ISBN 89-7865-249-2 93350





