협력적 행정서비스 전달을 위한 광역행정체제 연구

Inter-local Government Collaboration for Public Service Delivery: Service Delivery Alternatives

2007. 12.

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

강 인 성 (수석연구원)

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

서 문

지방자치제가 실시된 지 벌써 10년이 훨씬 넘어서 발전하고 있는 시점에서 획일성과 통일성을 강조하는 지방행정을 지양하고 다양성과 자율성을 강조하는 지방행정의 추세로 나아가고 있다. 이런 흐름 속에서 선진외국의 특별지방자치단체를 비롯한 다양한 광역행정체제가 주목을 받기 시작하였다.

현재까지는 단독 자치단체를 중심으로 지방행정이 이루어져야 한다는 고정관념을 유지한 까닭에 행정서비스 전달에 있어서 지자체간 협력보다는 대부분 구역 개편을 중심으로 한 시군통합과 같은 극단적 정책들을 추진해 온 것이 사실이다. 또한 1995년부터 추진된 행정구역개편, 특히 시군통합을 비롯한 도농통합의 행정구역의 수평적 확대는 주변자치단체와의 협력을 요구하는 광역행정서비스 수요의 증가를 가져왔다.

이러한 지방행정 환경의 변화와 현실적인 행정수요의 증가에 직면하여 이 연구가 국내외의 광역행정체제의 발전과 변혁을 위한 이론 및 실제의 기반 제공할 뿐만 아니라 향후 지방행정서비스 체계의 혁신을 시도하는데 선도적 역할을 할 것으로 기대한다.

2007년 12월

한국지방행정연구원 원장 **김 주 현**

요 약

지방자치의 성숙기에 들어선 우리의 지방자치의 흐름 속에서 민주성과 효율성의 조화를 강조하는 광역행정이 이전과 다른 시각에서 새롭게 부각되고 조명을 받고 있다. 이 연구는 지방자치제도의 다양성과 자율성을 확보하고 지속적인 제도발전의 중요한 한 축이라 할 수 있는 광역행정체제를 협력적인 행정서비스 전달의 관점에서 살펴 보았다.

이 연구는 먼저 기존 광역행정체제의 전반적인 개요와 운영상황과 문제점, 광역행정사업에 대한 광역자치단체와 기초자치단체간에 실증적 차이, 그리고 기존 광역행정체제의 문제점 보완 및 발전을 위한 대안체제의 도입가능성에 대한 문제제기에서 비롯되었다. 이 연구문제에 대한 해결책을 모색하기 위해서 먼저, 광역행정의 의의 및 필요성 배경을 소개하고 광역행정에 대한 다양한 이론들을 검토하였다. 그리고 국내의 광역행정체제의 현황과 문제점을 분석하고 외국의 광역행정체제의 사례분석과 시사점 도출을 통한 대안체제를 모색하였다.

이론고찰, 현황분석, 그리고 외국사례분석을 바탕으로 현행 광역행정체제의 현황적 실증분석과 대안 광역행정체제에 대한 실증적 인식분석을 시도하였다. 이 실증분석은 245개 광역과 기초지방자치단체 광역행정담당 공무원들에게 설문조사를 실시하여 이루어졌다.

현황적 실증분석에서 광역자치단체가 기초자치단체에 비해서 광역행정사업에 대해 긍정적인 평가를 하고 있었고 비용절감, 자치단체간 분쟁/갈등해소, 행정서비스의 효율성 증대 등을 광역행정사업 추진 동기로 보았다. 또한 광역행정의 성공요인으로 권한 및 이해관계의 명확화와 자치단체장 및 공무원의 적극적인 의지와 태도가 중요하다고 하였고, 장애요인으로 권한 및 이해관계의 축소 그리고 협력지자체에 대한 신뢰부족을 제시하였다. 한편, 대안 광역행정체제에

대한 인식분석에서는 광역자치단체에서는 특별자치구를 그리고 기초자치단체에서는 지역간협약을 선호하는 것으로 나타났다.

마지막으로 실증조사분석을 중심으로 광역과 기초자치단체의 차이를 고려하여 다음과 같이 정책건의를 할 수 있다. 자치단체장 및 관련 공무원의 인식전환, 자치단체간 협력사업관련 정보, 지식교류의 활성화, 재정지원수단의 강화, 광역행정체제의 법제도적 보완, 새로운 광역행정체제의 도입검토, 그리고 지역거버넌스의 협상과 조정 강화 등을 광역행정의 활성화와 발전을 위한 정책추진시 고려해 볼 필요가 있다.

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1

제1절 연구목적 ····· 1

제2절 연구범위와 방법 ····· 3
1. 연구범위 ····· 3
2. 연구방법 ····· 3

제3절 연구의 접근방법 ····· 4

제 2 장 이론적 고찰 ····· 6

제1절 광역행정의 의의 및 필요성 ····· 6
1. 광역행정의 의의 ····· 6
2. 광역행정의 필요성 ····· 8

제2절 광역행정의 배경 ····· 10
1. Neo-Progressive Movement와 광역행정 ····· 11
2. New Regionalism과 광역행정 ····· 12

제3절 광역행정의 이론적 논의 ····· 15
1. 협력과정이론 ····· 15
2. 광역행정과 집단행동이론 ····· 21
3. 광역행정과 거래비용이론 ····· 24

제4절 연구의 분석틀 ····· 29

제 3 장 국내 광역행정체제 ····· 31

제1절 사무위탁 ····· 31
1. 개요 ····· 31
2. 현황 ····· 32
3. 제도의 한계 및 문제점 ····· 33

제2절 행정협의회 ····· 34
1. 개요 ····· 34
2. 현황 ····· 35
3. 제도의 한계 및 문제점 ····· 40

제3절 지방자치단체조합 ····· 41
1. 개요 ····· 41
2. 현황 ····· 42
3. 제도의 한계 및 문제점 ····· 43

제4절 지방자치단체간 협력사업 ····· 44
1. 개요 ····· 44
2. 현황 ····· 45
3. 제도의 한계 및 문제점 ····· 46

제 4 장 외국 광역행정체제 ····· 48

제1절 협약형 ····· 48
1. 협약형 체제 ····· 48

제2절 협의회형 ····· 53
1. 협의회형 체제 ····· 53
2. 협의회 사례 ····· 54

제3절 조합형 ····· 57
1. 일본 조합형 ····· 57
2. 독일 조합형 ····· 59
3. 프랑스 조합형 ····· 64

제4절 특별자치구형 ····· 66
1. 미국 특별자치구형 ····· 66
2. 영국 특별자치구형 ····· 69

제5절 광역행정체제의 평가 및 대안체제 ····· 70
1. 평가적 측면 ····· 70
2. 대안적 측면 ····· 73

제 5 장 광역행정체제의 실증분석 ····· 75

제1절 조사설계 ····· 75
1. 조사개요 ····· 75
2. 설문조사 ····· 78

제2절 광역행정체제의 현황평가 및 대안분석 ····· 79
1. 광역행정체제의 현황평가 ····· 79
2. 대안체제에 대한 인식분석 ····· 101

제3절 요약 및 시사점 ····· 114

제 6 장 정책건의 ····· 120
1. 자치단체장 및 관련공무원의 인식전환 ····· 120
2. 자치단체간 협력사업관련 정보·지식교류의 활성화 ····· 121
3. 재정지원수단의 강화 ····· 122
4. 광역행정체제의 법제도적 보완 ····· 124
5. 새로운 광역행정체제의 도입 ····· 126
6. 지역거버넌스의 협상과 조정의 강화 ····· 128

제 7 장 결 론 ····· 130
1. 연구요약 ····· 130
2. 정책함의 ····· 131
3. 연구한계 ····· 132

참고문헌 ····· 133

Abstract ····· 141

부 록 ····· 143

광역지방행정사업에 관한 설문조사 ····· 143

표 목 차

〈표 3-1〉 사무위탁 연도별 현황 ····· 32
〈표 3-2〉 사무위탁 분야별 현황 ····· 32
〈표 3-3〉 사무위탁 위탁기관별 현황 ····· 32
〈표 3-4〉 광역행정협의회 ····· 35
〈표 3-5〉 기초행정협의회 ····· 36
〈표 3-6〉 권역별 협의회 ····· 37
〈표 3-7〉 기능별 협의회 ····· 38
〈표 3-8〉 지방자치단체조합 현황 ····· 42
〈표 3-9〉 경제자유구역청 현황 ····· 43
〈표 3-10〉 협력사업 연도별 현황 ····· 45
〈표 3-11〉 협력사업 분야별 현황 ····· 46
〈표 3-12〉 협력사업 기관별 현황 ····· 46
〈표 3-13〉 '06년도 협력분야별 현황 ····· 46
〈표 3-14〉 '06년도 협력기관별 현황 ····· 46
〈표 5-1〉 전체 응답자의 일반적 특성 ····· 76
〈표 5-2〉 응답자의 광역자치단체 지역별 분포 ····· 77
〈표 5-3〉 주요 조사내용 ····· 78
〈표 5-4〉 광역지방행정사업 실시 응답자의 일반적 특성 ····· 79
〈표 5-5〉 광역행정사업 실시 현황 ····· 80
〈표 5-6〉 전반적 광역지방행정 사업평가 ····· 82
〈표 5-7〉 광역지방행정의 경제적 효과 평가 (전체) ····· 83
〈표 5-8〉 광역지방행정의 경제적 효과 평가 (광역자치단체) ····· 83
〈표 5-9〉 광역지방행정 진행시 협상절차나 제도 (전체) ····· 85
〈표 5-10〉 광역지방행정 진행시 협상절차나 제도 (광역자치단체) ····· 86

〈표 5-11〉 타자치단체와 협력정도 (전체) ····· 87
〈표 5-12〉 타자치단체와 협력정도 (광역자치단체) ····· 87
〈표 5-13〉 광역행정의 관리와 집행수준 (전체) ····· 89
〈표 5-14〉 광역행정의 관리와 집행수준 (광역자치단체) ····· 89
〈표 5-15〉 광역행정의 상호이해관계 (전체) ····· 91
〈표 5-16〉 광역행정의 상호이해관계 (광역자치단체) ····· 91
〈표 5-17〉 광역행정사업을 추진하였던 동기 ····· 93
〈표 5-18〉 향후 광역행정사업을 (실시한다면) 추진할 동기 ····· 94
〈표 5-19〉 광역행정사업의 성공적 추진을 위한 요인 (전체) ····· 96
〈표 5-20〉 광역행정사업의 성공적 추진을 위한 요인(광역자치단체) ····· 97
〈표 5-21〉 광역행정사업의 장애요인 (전체) ····· 99
〈표 5-22〉 광역행정사업의 장애요인 (광역자치단체) ····· 99
〈표 5-23〉 기존 광역행정에 대한 대안체제 ····· 101
〈표 5-24〉 신규도입시 지방자치단체간 협력 가능성이 가장 높은 분야 ····· 102
〈표 5-25〉 현재의 광역사업을 포함하여 가장 적합한 광역 협력사업체제 ····· 104
〈표 5-26〉 도입시 가장 효율성이 높을 대안 광역행정체제 ····· 105
〈표 5-27〉 도입시 외부환경의 수요에 가장 잘 대응할 체제 ····· 106
〈표 5-28〉 도입시 행정서비스가 공평하게 전달될 체제 ····· 107
〈표 5-29〉 도입시 관련집단에게 책임성이 높을 체제 ····· 108
〈표 5-30〉 새로운 광역행정체제 도입시 의사결정에 영향력을 미치는 것 ····· 109
〈표 5-31〉 인접 자치단체가 도입했을 경우 도입가능한 체제 (전체) ····· 110
〈표 5-32〉 인접 자치단체가 도입했을 경우 도입가능한 체제 (광역자치단체) ····· 110
〈표 5-33〉 경쟁관계의 타 자치단체가 도입했을 경우 도입 가능성이 있는 체제 (전체) ····· 111
〈표 5-34〉 경쟁관계의 타 자치단체가 도입했을 경우 도입 가능성이 있는 체제 (광역자치단체) ····· 112
〈표 5-35〉 경쟁상대로 생각하는 타 자치단체의 기준 ····· 113
〈표 5-36〉 광역사업의 활용도 ····· 115

〈표 5-37〉 광역행정 사업 추진 동기 ····· 115
〈표 5-38〉 광역행정 성공요인의 상대적 중요도 ····· 116
〈표 5-39〉 광역행정 장애요인의 상대적 중요도 ····· 116
〈표 5-40〉 새로운 광역행정체제의 도입가능성 ····· 117
〈표 5-41〉 새로운 광역행정체제의 협력가능분야 ····· 118
〈표 6-1〉 지방자치단체조합과 특별자치구 ····· 127

그림목차

〈그림 1-1〉 연구체계도 ····· 5
〈그림 2-1〉 협력과정 모형틀 ····· 7
〈그림 2-2〉 자치단체간 협력 모형틀 ····· 20
〈그림 2-3〉 연구의 분석틀 ····· 30

제1장 서 론

제1절 연구목적

단독 자치단체를 중심으로 지방행정이 이루어져야 한다는 고정관념을 유지한 까닭에 행정서비스 전달에 있어서 지자체간 협력보다는 대부분 구역 개편을 중심으로 한 시군통합과 같은 극단적 정책들을 추진해 왔다. 또한 1995년부터 추진된 행정구역개편, 특히 시군통합을 비롯한 도농통합의 행정구역의 수평적 확대는 광역행정수요의 증가를 가져왔고 이 행정서비스의 내용들을 살펴보면 쓰레기와 폐기물처리 등의 협오시설설치에서부터 교통과 지역개발에 이르기까지 주변자치단체와의 협력을 요구하는 광역행정서비스들이었다.

이러한 광역행정서비스의 수요의 증가에 대하여 미국과 영국 등 외국의 사례를 보면 지방 공공서비스 전달체계의 개선을 위해 기존의 정형화된 지방정부의 영역을 넘어서서 다양한 전달체계와 탄력적인 제도들이 도입되어 실시하고 있다. 이러한 제도들은 구역 개편 등 하드웨어적인 측면의 수정보다는 기존의 자치권을 인정한 전제하에서 대안적 로컬 거버넌스 체제를 모색하고 있음을 시사하고 있다.

지방자치 실시한지 벌써 10년이 훨씬 넘어서 계속적으로 발전하고 있는 시점에서 획일성과 통일성을 강조하는 지방행정에서 다양성과 자율성을 강조하는 성숙한 지방행정을 나아가야 할 것이다. 이를 위해서는 기존의 지방자치법에 명시된 광역행정체제에 대한 평가 및 재검토 그리고 추가적으로 대안적 광역행정체제의 도입에 대한 연구가 필요하다고 하겠다. 이런 흐름을 반영하듯 지난해

국회에 지방자치단체조합을 미국의 Special District와 유사한 특별지방자치단체화를 입법화하는 법안이 상정되기도 하였다.

이 광역행정체제와 관련된 선행연구를 보면 우선 조직기구적인 측면에서의 지방자치단체조합 연구, 민관협력 차원에서의 지역혁신협의회 연구 등 초점화되고 구체적인 사례연구 중심으로 이루어져서 광역행정체제 전반을 조망하고 광역자치단체와 기초자치단체의 특수성을 비교 평가하며 발전적인 대안을 제시하는 연구는 아직 이루어지지 않았다. 또한 기존 연구들은 광역행정체제를 중심으로 한 지방행정 서비스 제공방식을 연구함에 있어서 대안적 제도들을 갈등 사례의 해결을 위한 목적으로 일부로서 고려하였다. 이러한 선행연구들을 발전시켜 이 연구는 행정서비스의 효율성, 형평성, 책무성 등 수요대응적 목적을 위한 현 시대적인 요구에 부응하는 광역행정체제의 대안을 모색해 보는데 연구의 목적이 있다.

이러한 관점에서 이 연구는 먼저 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 지자체간 협력사업 등 광역행정체제의 일환으로 지금까지 시행된 제도 및 정책들의 현황과 문제점을 분석하고 기존체제와 관련된 현황분석을 광역과 기초자치단체의 관점에서 실증적으로 실시하며 대안적으로 제시할 수 있는 광역행정체제에 대한 인식분석을 시도하고자 한다. 특히 대안체제에 대한 실증적 인식분석에서 지방행정 서비스 체제의 효율성과 대응성, 형평성, 책무성의 관점에서 비교평가하고자 한다.

끝으로 이 연구는 국내외의 광역행정체제의 발전과 변혁을 위한 제도전반에 대해 종합적으로 검토하고 비교 분석함으로써 이론적 기여 뿐만 아니라 향후 지방정부에서 행정서비스 체계의 혁신을 시도하는데 기본토대를 제공할 수 있을 것이다.

제2절 연구범위와 방법

1. 연구범위

우선 내용적 범위로 이 연구는 우리나라 지방자치법에 명시된 광역행정체제에 해당하는 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합과 자치법에 명시되어 있지 않지만 현재 자율적으로 이루어지고 있는 지방자치단체간 협력사업을 살펴 보고자 한다. 또한 향후 도입 가능성을 고려할 수 있는 지방자치단체간 협약(Interlocal Agreement), 정부협의회(Council of Government), 그리고 특별자치구(Special District) 등의 광역행정체제의 내용을 연구하자고 한다.

공간적 범위로 제주도와 2개의 소속 자치단체를 제외한 15개 광역자치단체와 230개 기초자치단체를 범위로 하여 현재 시행하고 있는 광역행정체제와 향후 시행 가능한 체제에 연구를 수행하고자 한다.

2. 연구방법

연구방법은 크게 문헌연구과 실증연구로 나누어서, 지역간 협력에 바탕을 둔 행정서비스 전달 체제에 대한 이론적 관점과 관련 이론들을 검토하는 문헌연구를 실시한다. 국내의 문헌연구를 통해서는 우리나라 지방정부들의 광역행정체제 및 운영에 대한 법제도, 현황, 그리고 문제점 등을 검토하게 된다. 외국의 문헌연구에서는 지방정부의 공공서비스 제공방식의 대안들을 다각화하기 위해 미국, 영국, 프랑스, 일본, 독일 등 외국에서 활용되는 다양한 제도들을 소개하고, 이들의 현황들을 검토하게 된다.

실증연구에서는 문헌연구의 이론 및 제도분석을 바탕으로 현행 광역행정체제에 대한 광역과 기초지자체의 평가와 대안적인 광역행정체제에 대한 인식 및 도입가능성 조사분석 틀을 구성하게 된다. 이 조사분석을 통해서 경제성, 거래비

용, 단체행동적 관점에서 제도별 장단점 또는 비교우위를 비교 분석하게 되며 지역의 서비스 수요를 효율적이고 대응성 있게 제공하면서 우리나라 실정에 부합하는 대안적 로컬거버넌스 체제 검토하고 정책적 시사점을 모색하고자 한다.

제3절 연구의 접근방법

광역행정은 지역간 협력을 통해서 집단편익에 근거한 공공이익과 지방 이해당사자들의 경제적, 정치적 기회제공을 통한 사적이익을 이끌어 낼 수 있다. 또한 행정의 능률성 및 효과성, 균형적인 지역개발, 참여거버넌스의 활성화 등을 꾀하는 광역행정이 필요하다고 볼 수 있다.

이러한 광역행정의 의의와 필요성을 바탕으로 지역간 협력체제는 지속적인 협력과정 속에서 상호신뢰를 증진하고 거래비용을 최소화 할 수 있을 때 발전할 수 있을 것이다. 이 연구에서는 이러한 광역행정의 기본전제를 인식하는 다음과 같은 문제점을 제기할 수 있다.

첫째, 기존 광역행정체제의 전반적인 개요와 운영상황은 어떠하며 제도상의 문제점은 없는가,

둘째, 기존 광역행정사업에 대한 현황적 실증분석에서 광역자치단체와 기초자치단체간에 어떠한 차이가 존재하는지,

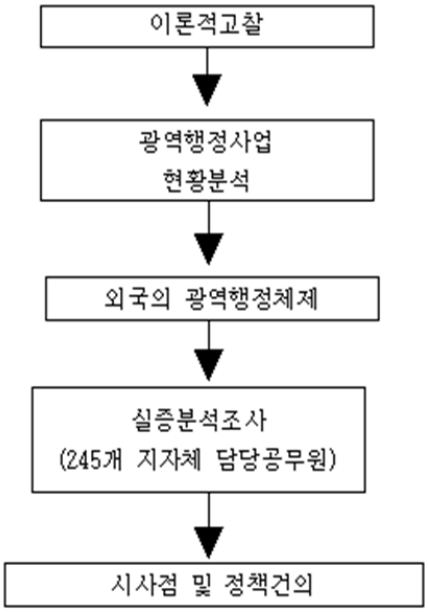
셋째, 기존 체제의 현황 및 문제점 분석 등을 통해서 문제점 보완과 발전을 위한 대안체제는 어떤 것이 있으며 도입가능성은 어떠한가?

위의 세가지 질문에 대한 답을 찾기 위해서 이 연구는 다음과 같은 연구의 접근을 시도하고자한다. <그림 1-1>에서 보듯이 먼저 이론적 고찰을 통해 광역행정의 의의 및 필요성 배경을 소개하고 광역행정에 대한 다양한 이론들을 검토하게 된다. 그리고 광역행정사업의 현황분석에서는 현행 광역행정체제들의 제도소개, 현황, 문제점 등을 다루게 된다. 기존의 우리나라와 현행 광역행정체제와 더불어 외국의 광역행정체제의 제도 및 사례분석을 위해 외국의 광역행정체제

의 논의를 거치게 된다.

이론고찰, 현황분석, 그리고 외국사례분석을 바탕으로 광역행정의 현재와 미래를 분석할 수 있는 중요 요인들을 추출하여 245개 광역과 기초지방자치단체 광역행정담당 공무원들에게 설문조사를 실시하여 실증분석을 하게 된다. 마지막으로 실증분석의 결과와 이론적 고찰을 통해 파악된 연구결과를 바탕으로 우리나라 광역행정체제에 대한 시사점을 발견하고 정책건의를 하는 연구의 접근이 이루어지게 된다.

〈그림 1-1〉 연구체계도



제2장 이론적 고찰

제1절 광역행정의 의의 및 필요성

1. 광역행정의 의의

지방자치단체들이 행정서비스의 제공과 전달에 있어서 서로 협력하는 동기는 집단편익에 근거한 공공이익과 지방 행위자들의 경제적 또는 정치적 기회에 근거한 사적이익에서 찾아 볼 수 있다. 지역간 협약은 행정서비스의 제공과 생산에 있어서 효율성과 규모의 경제를 이끌어 내고 중복과잉의 문제를 내재화함으로써 집단편익을 가져 온다. 아울러 협약들은 지방공무원들의 개인적인 이해를 증진시킬 수 있다.

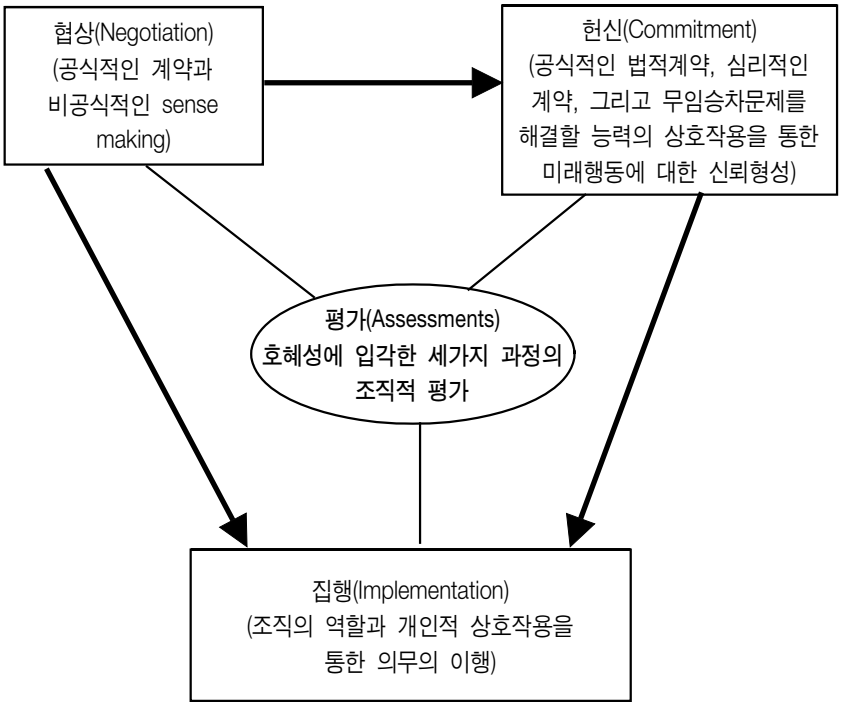
협력은 조직들이 공식적 그리고 비공식적으로 협상, 책임의 발전, 그리고 그러한 책임의 이행 등의 반복적인의 순서를 통해서 상호작용하며 시간을 거치면서 발생한다. 학자들은 협력과정을 연속적인 단계로 보았는데, Gray(1989)는 문제설정, 방향설정, 그리고 실행의 3단계의 과정으로 보았고, 그리고 Himmelman(1996)은 협력과정을 지역사회를 좀 더 낫게 만드는 것부터 권한이 부여된 협력을 통해서 지역사회를 변형시키는 범주에 이르는 전략의 연속으로 보았다.

Ring과 Van de Ven (1994)은 협력과정을 직선적이 아닌 반복적이고 주기적인 과정으로 인식하고 있다. 만일 협력에 관계된 조직들이 최소한의 협상을 하고, 집단행동에 관한 기대에 부응할 수 있다면, 초기의 행동과정을 거칠 것이다. 만

일 집단행동이 호혜적인 방식으로 진행되면, 참여 조직들은 상호책임을 계속 달성하고 확대할 것이다. 만일 이 책임들이 호혜적인 유형으로 실행되지 않는다면, 참여자들은 협상 또는 그들의 책임을 감소시키면서 협력에 수정을 가하게 될 것이다. 조직들이 그들의 목소리를 낼 것인지 그만두고 나갈 것인지는 협력에 관한 집합적 또는 통합적 관점을 가지고 있는 정도에 달려 있다. 협력은 재협상의 주기적인 과정을 의미한다.

Thomson(2001)에 의하면 협력이란 자율적인 행위자들이 공식적 그리고 비공식적 협상을 통해서 그들의 관계성의 구조와 함께 해결해야 할 이슈들에 대한 행동 및 의사결정의 규칙들을 만드는 상호작용의 과정을 말한다.

〈그림 2-1〉 협력과정 모형틀



출처: Ring and Van de Ven (1994) 응용

2. 광역행정의 필요성

자치단체간 협력을 바탕으로 한 광역행정연구에 있어서 많은 학자들이 광역행정의 문제제기와 더불어 필요성을 인식하였다. 이 연구들에 있어서 제기된 광역행정의 필요성을 행정 능률성 및 효과성, 지역개발격차의 완화, 그리고 정책참여거버넌스의 활성화의 세가지 측면에서 정리해 보면 다음과 같다.

1) 행정 능률성 및 효과성

과거의 중앙정부 주도하의 하향식의 경제개발 및 지역정책이 상향식 개발의 관점에서 도시와 농촌의 상호보완적인 관계를 가진 생활권과 경제권을 중심으로 정책이 추진되어야 한다. 이는 생활권과 경제권이 기능적으로 상호의존성과 독립성을 띤 자치단체로 구성된 동시에 전체적으로 상호복합적이며 권역내의 정치적, 기능적 통합을 이루는데 기여를 한다(송두범, 2004). 이러한 생활권과 경제권 중심의 개발 즉 광역행정은 낭비적인 중복투자, 서비스전달의 규모비경제의 문제를 극복함으로써 효율성을 확보하고, 생활권역에 속한 자치단체간의 한정된 자원을 효율적으로 활용하여 주민생활의 편익을 도모할 수 있다.

지방정부가 행정서비스를 전달함에 있어서 재원의 한계로 능률적 서비스 제공을 할 수 없는 경우가 있는데, 특히 시군구 구역을 넘어서 주민의 생활권과 경제권에 따라 발생하는 광역적 사무에 대하여 재원의 한계를 갖는 기초자치단체가 모든 업무를 스스로 처리하는 것보다 협력을 통한 광역행정을 추구하는 것이 효과적이다(양현모, 2002). 공간적 외부성을 가지면서 광역적 설치를 통해서 공동으로 활용할 수 있는 많은 공공시설의 중복설치를 방지하고 중복투자로 인한 국가자원의 낭비를 막을 수 있고 자치단체간 협력을 통한 광역행정으로 동일한 비용으로 보다 높은 수준의 서비스 제공이 가능하며, 지방정부가 단독으로 전달하기 어려운 서비스를 공동생산을 통해 전달함으로써 주민만족을 도모할 수 있는 장점이 있다.

2) 지역간 개발격차의 완화

생활권내 지방자치단체의 공동노력을 통하여 도시와 농촌, 대도시와 주변지역간의 재정적 격차를 완화하고 행정서비스를 균질화함으로써 공동이익을 추구할 수 있다. 중앙정부의 획일적이고 사회적 가치의 배분전략을 바탕으로 한 지방발전전략에서 벗어나 협동주체간의 공동이익을 지향하는 공생전략을 광역행정을 통해서 달성할 수 있다. 자치단체간의 협력에 의한 광역행정은 치열해져 가는 자치단체간 경쟁에 능동적으로 대처하는데 효과적이며 각자의 비교우위를 최대한 활용하고 상호보완함으로써 지역의 발전을 자율적으로 추구하는 내재적 발전을 가능하게 할 수 있다. 광역행정은 상호단점의 보완과 결합이득을 교환할 수 있는 중요한 수단이기 때문에 광역-광역간, 기초-기초간 수평적 상호경쟁 및 협상적 관계의 구축과 활성화를 도모해야 한다. 이를 통해 자치단체 차원에서 경쟁역량을 높일 수 있고 국가적 차원에서는 전국적, 광역적 통합성을 고취시킬 수 있다(한표환 외, 2002).

또한 정부간 공공재의 공급책임을 할당하는 경우 편익지역의 범위, 주민선호의 다양성, 규모의 경제 등의 기준에 대한 고려없이 지방자치단체간에 공동으로 부담해야 하는 경우 관련 지방정부의 지역개발을 위한 지방자치단체의 지출에 의한 편익이 갖는 외부효과의 비경제성이 발생하게 된다. 이러한 경우 광역행정체제를 통해서 관련 지방정부간에 자발적인 협상을 통해 편익을 받는 쪽이 비용을 더 부담함으로써 외부효과를 형평성 있게 대처해 나갈 수 있다(송두범, 2004).

3) 정책참여거버넌스의 활성화

중앙정부와 지방정부간에 적용되던 통제수단과 관리방식은 분권화되고 다양화된 정부관계에서는 더 이상 효과적이지 못하기 때문에 협력에 의한 광역행정방식의 정부협력체제의 필요성이 강하게 제기되고 있다. 자치단체간의 공정한 게임의 룰에 입각하여 수직적, 수평적 경쟁을 촉진하고 성과에 대한 공정배분을

도모함으로써 과거와는 다른 간접관리관계, 수평적 경쟁관계, 상호의존적 협상관계로 전환함으로써 새로운 환경변화에 능동적으로 대처할 수 있다(경기도, 1999).

광역지방행정체제의 구축은 상위정부의 활동에 영향력을 행사할 수도 있으며 상위정부의 입장에서도 자치단체들과 사전에 의견조율을 함으로써 갈등의 소지를 미연에 방지할 수 있다. 또한 상위정부에 대한 지방자치단체의 요구에 있어서 자치단체연합이나 협의회 등을 통해서 공동대응할 수 있다는 점에서 정책의 실현성을 높일 수 있다. 이와 같이 광역행정은 상위정부에 대한 정책결정과정에 지방정부가 적극적으로 참여하여 상위정부의 법령, 계획, 정책 등의 입안 및 실시에 연합조직을 통하여 참여하고 의견반영을 할 수 있다는 점에서 정책참여 거버넌스의 활성화를 꾀할 수 있다(송두범, 2004).

제2절 광역행정의 배경

많은 국가들에 있어서 도시지역의 직면한 문제들에 대한 해결책으로서 지방정부의 통합노력을 기울여 왔다. 미국에서 시군통합은 공공서비스 생산의 효율성을 높이는 수단으로서 지난 세기에 시도되었다. 70년대 중반에서 90년대 중반까지 제한된 통합활동에 이어서 신지역주의(New Regionalism) 지지자들은 시군통합에 대해서 재발견을 하게 되었다. 1980년대 전반에 걸쳐 단지 25회의 통합관련 주민투표가 행하여 졌지만, 1990년대에는 그 수의 거의 두배의 통합시도가 이루어 졌다(Blodgett, 1996).

통합에 대한 새로운 관심을 설명하기 어렵게 만드는 것은 통합노력이 지나친 소모비용이 많이 들고 논쟁적이며 거의 4분의 3의 시도가 실패로 돌아 갔다는 것이다. 게다가, 통합을 통해서 예상되었던 집단편익이 항상 나타나는 것은 아니었다. 제도적 선택은 본질적으로 정치적이다. 만일 다른 제도들이 다른 사회적 가치들의 배분에 대해서 편견을 갖는다면, 합리적인 의사결정자들은 결코 정

치적 갈등을 초래하려 하는 결정을 할 수 없다(Knott and Miller, 1987). 많은 행정학과 도시정치학 문헌들은 대도시의 거버넌스를 경쟁과 통합사이의 선택으로 묘사하는 것은 거의 항상 정부통합에 대한 다른 가능한 대안들이 있다는 점을 감안하면 잘못된 이분법이라고 볼 수 있다(Carr and Feiock, 2004).

1. Neo-Progressive Movement와 광역행정

19세기후반과 20세기초의 시정부개혁운동(The Municipal Reform Movement)은 부패를 줄이고 행정효율성을 향상시키고자 하였다. 시정부개혁은 정부조직들과 더불어 행정학자, 지역언론, 상공회의소 그리고 비즈니스 엘리트들에 의해서 주도되었다. 이와 유사한 연합이 시군통합에서도 활발하게 추진되어 왔다(Carr and Feiock, 2002; Johnson, 2000). 진보주의자들은 시군통합을 정부서비스의 단위비용을 줄이고 낭비와 중복을 제거함으로써 관리와 행정능률의 향상을 꾀하고 생산효율성을 증가시키는 규모의 경제를 달성하는 수단으로서 옹호하였다.

신진보주의라 불리는 최근의 활동들은 그것의 논리를 민주적 거버넌스, 경제발전, 그리고 형평을 위한 통합의 의미에 두고 있다(Lowery, 2001). 신보주의자들에 따르면, 통합은 증가된 참여와 책무성을 통해서 지방민주주의를 강화하고 지역경제발전을 위한 분화된 정부들사이의 조정 노력의 장애들을 극복하고 도시팽창과 같은 환경외부조건을 개선하는 메커니즘을 제공한다. 통합은 또한 대도시지역에 있어서 불평등과 소득격차를 줄이는 장치로 보여진다(Lowery, 2000; 2001). 그러나 지금까지의 연구 결과들은 실제적으로 통합의 성과는 별로 크지 않은 것으로 나타났다. 공공재에 대한 시장이론들은 분권화된 정부들이 통합된 정부들보다 더 능률적이고 시민사회에 근거한 민주적 거버넌스를 제공한다는 많은 경험적 증거들을 제시하였다(Oakerson, 1999). 진보주의 개혁자들의 서비스 제공의 규모의 경제, 중복업무의 감소, 더 큰 기술적 역량을 통합 비용절약의 주장은 지난 15년간의 경험적 연구에 의해서 신뢰를 잃어 왔다. 공공선택이론 학자들은 대도시정부 구조에 대해서 공공재와 공공서비스의 분배효율성의 관점에

서 통합의 이론적 대안을 제공하고 있다. 지방정부는 일반적으로 일반목적 정부가 분권화가 많이 된 지역에서 비용이 덜 지출된다고 보고 있다(Schneider, 1989).

협력규범이 분화된 정부와는 양립할 수 없다는 가정에 기초해서, 통합정부들이 지역의 문제를 가장 잘 반영할 수 있다고 가정하였다. Oakerson (1999)은 지방정부가 자발적인 협약과 조합의 연결망과 지방공공경제의 공급측을 구성하는 시민들에 의한 집단선택들을 통해서 여러 지역에 걸쳐 있는 도시들을 통합하기 위한 대도시 시민사회를 집단적으로 창설할 수 있다는 주장에 문제를 제기한다. 대도시 지역의 지역 파트너십의 형성과 활동은 지역거버넌스가 지역통합정부 없이 달성될 수 있다는 Oakerson의 결론을 지지하고 있다. 지역간 서비스협약을 통해 협력하는 분권화된 정부들은 지역문제를 제기하는 더 큰 지역계약 안에서 협력을 유지할 수 있다 (Feiock, Tao, and Johnson, 2004).

2. New Regionalism과 광역행정

통합지지자들은 그들의 관심을 지역(regional) 수준으로 옮겼고, 신진보주의(neo-progressiveness)는 기존 정부단위의 통합 또는 토지이용과 개발을 통제하는 권한을 지역정부에 부과하는 것은 더욱 더 잘 경제발전을 꾀하고 불평등을 줄이고, 그리고 사회적, 경제적, 환경적 외부효과를 가져올 수 있다고 주장한다 (Lowery, 2000). 이 관점은 분화된(fragmented) 지방정부가 효율성 기하고, 경제발전, 원활한 주택공급, 환경문제 또는 도시팽창의 문제를 해결하기 위해서 대규모화할 필요가 있다고 보고 있다(Rusk, 1993; Downs, 1994). 이러한 분화(fragmentation)가 협력을 가로막는 다는 가정은 분권화된 정부단위가 서비스에 있어서 규모의 경제를 달성하거나 한 커뮤니티의 정책선택이 다른 곳에 비용을 부과하는 외부효과나 과잉의 문제를 다룰 수 없을 것이라는 결론에 이르게 한다 (Olberding, 2002). 정부분화가 조정과 협력을 제한하다는 가정은 공공선택에 근거한 이론들이 협력 또는 집단행동보다는 경쟁에 중점을 두었기 때문에 거의 도

전을 받지 않아 왔다. 어떻게 분권화된 정부체제가 여러 주변 구역의 문제들을 해결하기 위해 협력할 것인지에 대한 설명은 경쟁 등을 통해서 분명하게 설명되지는 않아 왔다. Feiock(2004)은 경쟁과 협력은 지역의 활동의 주체들에 있어서 전략적 상호작용의 보완적인 형태라고 주장하였다. 자발적인 협약은 집단행동 문제들을 접하면서 지방정부 단위들간의 역동적인 정치적 계약과정에 나타난다.

미국 도시지역에서 직면한 문제에 대한 지역적 접근법이 증가해 오고 있다(Downs, 1994; Brookings Institution, 2002). 대도시 지역의 지방제도들과 정부구성의 새로워진 관심은 정치학, 도시계획학, 행정학의 신지역주의(New Regionalism) 경향의 등장과 맥을 같이 한다. 일부 학자들은 지역주의는 지방정부 단위와 기능의 집권과 통합과 같은 대도시 지역에 대한 전통적인 정부의 처방을 가져온다고 보고 있다(Stephens and Wikstron, 2000; Savitich and Vogel, 2000). Savitch와 Vogel(2000)은 지역주의의 경쟁적인 형태로서 Government와 Governance를 비교하여 시군통합을 전자 즉 Government의 범주로 보았다. 통합은 지방정부의 구조개혁을 강조하는 진보주의 개혁전통에서 근거해서 주장을 펼치고 있다(Lowery, 2000). 20세기초의 진보개혁운동은 시정부의 정치를 주도해온 정당으로부터 지방정부의 통제를 빼앗기 위한 권한의 집중화에 의존하였다. 이 운동의 유산은 행정에 있어서 효율, 형평, 그리고 책무성을 증진하기 위한 수단으로서 집권과 정부통합을 계속적으로 지지해 왔다(Carr and Feiock, 2003).

진보주의와 신진보주의 개혁가들의 오랜 시군통합의 주장에도 불구하고, 지역 자치단체들은 빈번하게 다른 접근법들을 선호하고 정부통합을 꺼린다는 사실이다. Brierly(2004)는 만일 규모의 경제가 서비스의 지역생산으로부터 폭넓게 예상된다면 왜 기존의 정부들이 통합하기 보다는 새로운 정부들이 창설되는지에 문제를 제기한다. 그는 대규모의 정부들로부터 발생하는 높은 거래비용의 인식으로부터 새로운 정부를 선호하는 선택이 나온다고 주장한다. 그가 언급한 거래비용은 공공서비스의 생산과 공급의 일환으로서 발생한 결정의 흐름이다. 그는 거래비용은 독점통제권을 가진 조직들이 관료제 안에서 거래의 숫자와 범위를 극대화하기 때문에 대도시 정부에서 거래비용이 극대화 될 수 있다고 주장한

다. 그러므로 분배정책에 대한 단일의 메커니즘을 가진 중앙집권 정부로 기능을 통합하는 재조직은 조직안에서 그리고 주민과 서비스 제공자들 사이의 거래비용을 증가시킨다.

규모의 경제가 실현되더라도 통합된 관료제는 전형적으로 많은 지역에 서비스를 공급할 것이기 때문에 높은 조정비용에 의해서 규모의 경제가 상쇄될 것이다. 더욱이, 각 서비스는 다른 시장지역을 가질 수 있기 때문에, 각 서비스는 많은 수의 다른 지역에서 공급되어야만 한다. 그러므로, 지역사회는 시군통합을 따르는 딜레마에 빠지게 된다: 정부통합이 서비스 생산에 있어서 일인당 비용을 줄일 수 있지만 전체 비용을 증가시킬 수 있다. 대규모 조직에서 행정을 집권화하고자 하는 필요는 또한 접근을 감소시키고 단일의 서비스제공을 장려할 수 있다. 통합은 시민들이 다양한 서비스 부서들과 접촉함으로써 비용을 증가시키는 등 시민참여를 저해할 수 있다.

거의 30년전에 Vicent Marando(1979)는 학문적으로 시군통합의 대안을 검토를 시작해야 한다고 주장하였다. 이러한 주장은 시군통합이 단순히 대부분 지역에서 달성하기 어렵고 덜 급진적인 변화들은 정치적으로 실현가능하다는 인식에 근거를 두고 있다. Marando의 주장 이후로 통합에 대한 다른 접근법들이 통합과 유사한 편익을 제공할 수 있을 것이라는 경험적 증거들이 나타났다. 대안들로는 다른 정부와의 지역간 협약을 통해 서비스 계약을 맺는 것과 같은 거버넌스적 접근법 뿐만 아니라 시정부 합병과 특별서비스자치구와 같은 지역주의에 대한 정부조직적 접근법 그리고 지역협의회 또는 파트너십 등을 포함한다. 이들 대안 가운데 어떤 것도 시군통합론자들이 주장하는 편익 모두를 제공할 수 없지만 집합적으로 보면 이 대안들은 완전 정부통합의 편익과 많이 유사한 편익들을 얻을 수 있다. 또한 중요한 것은 각 대안들이 그 편익들을 시군통합보다 지역사회에 더 낮은 비용으로 제공할 수 있을 것이라는 것이다(Carr, 2004).

Feiock and Park(2006) 정부조직과 거버넌스 대안을 기능과 지리적 범위에 의해서 비교하였다. 정부조직과 거버넌스 접근법 모두 단일과 또는 다수 서비스에 적용될 수 있고 또한 County의 작은 하부지역부터 전체 County까지 지리적 범위

를 다양화 하였다.

<표 2-1> 정부유형과 서비스목적, 그리고 지리적 범위에 따른 대안분류

정부유형		정부조직형		거버넌스형	
서비스 기능과 목적		단일	다기능	단일	다기능
서비스 지리적 범위	협의	종속적 서비스특별 자치구	합병	서비스 협약	자치단체간 협약
	광의	County 전반 서비스특별 자치구	시군통합	대도시개발위원회 (Metropolitan Planning Org.) 지역파트너십 (Regional Partnership)	정부협의회 (Council of Government)

Feiock, Richard C. and Hyung-Jun Park. "New Regionalism in the U.S. Metropolitan Area: Consolidated Government and Alternative Institutions for Regional Governance."

제3절 광역행정의 이론적 논의

1. 협력과정이론

1) 협력의 초기 조건들

조직상호간의 작업은 한 조직이 다른 조직과 협동하고자 하는 필요성과 함께 특정한 환경조건들과 직접적으로 연결된다. Emery와 Trist(1965)는 환경의 복잡성은 불확실성을 감소시키고 조직의 안정성을 증가시키기 위해서 조직들 사이의 연계성이 필요하다고 주장하였다. 환경에서의 자원에 대한 의존을 줄이거나 거래비용을 감소시키기 위한 근본적인 필요가 조직간의 다양한 유형의 관계를 촉진시키게 된다. 따라서 협력관계는 혼란스러운 환경하에서 형성될 수 있을 것

이고 특히 협력관계의 형성과 유지는 경쟁적 그리고 제도적 환경하의 추진력과 한계상황에 영향을 받을 수 있다.

환경요인들이 조직간의 관계형성에 크게 영향을 미치지만 어떤 조직이 공공문제를 해결하는데 겪는 어려움의 정도에 따라 영향을 받기도 한다. 일반적으로 어느 한쪽의 약점 또는 실패를 극복하기 위해서 조직간의 서로 다른 강점에 의존하고 공공가치의 창조에 기여하고자 한다. 그러므로 공공정책가들은 공공문제를 해결하고자 하는 분리된 독자적인 노력이 실패하거나 실패할 가능성이 높을 경우, 그리고 잠재적 실패가 혼자의 힘으로 극복하기 어려울 경우 협력을 시도하게 된다.

또한 연결메커니즘이 협력관계 형성에 영향을 미칠 수 있다. 중개하는 조직이나 합법적 전달자는 협력을 촉진시킬 수 있다(Gray, 1989; Waddock, 1986). 중요한 연결메커니즘은 문제정의에 대한 초기의 합의이다. 합의는 사회문제를 해결하는데 있어서 갖게 될 몫이나 이익 그리고 얼마나 그 문제를 해결하는데 다른 조직을 필요로 하는지를 분명히 하는데 도움을 준다. 이전의 관계 또는 현존하는 네트워크는 다른 파트너들의 신뢰도를 평가하고 이해관련 당사자들의 적합성을 판단하는데 활용되기 때문에 중요하다. 파트너들이 과거에 긍정적인 방향으로 상호작용해왔다면, 사회적 메커니즘은 조정과 안전한 교환을 가능하게 할 것이다. 협력관계는 권한이 막강한 스폰서, 문제에 대한 일반적 합의 또는 현존하는 네트워크와 같은 하나 또는 그 이상의 연계메커니즘들이 초기 단계에 적절하게 이용될 때 성공할 가능성이 높다.

2) 과정요인

협력의 구성, 목적, 그리고 과정에 대한 비공식적인 합의는 도움이 되지만, 공식적인 합의는 책무성을 강화하는데 유용하다. 공식적 합의의 요소들은 광범위한 목적, 의무사항, 자원제공, 공식적 리더십지정, 구성원 명시, 의사결정구조, 그리고 지역의 조건과 벼화를 다루는 근본적인 유연성 등을 포함할 수 있을 것

이다(Crosby and Bryson, 2005a; Page, 2004). 즉, 협력의 초기합의 형식이나 내용과 더불어 그것들을 공식화하는데 사용된 과정들이 협력사업의 결과에 영향을 미친다.

협력은 공식적, 비공식적 리더들에게 다양한 역할을 제공한다(Crosby and Bryson, 2005b). 공식적 리더의 지위는 조정위원회의 공동의장, 협력조정자 또는 프로젝트 감독자를 포함한다. 이들 리더들은 공식적, 비공식적 권위, 비전, 협력에 대한 장기적 헌신, 정직, 관계적 그리고 정치적 기교가 필요하다(Crosby and Bryson, 2005a). 후원자와 옹호자의 두가지 리더의 역할이 중요시되는데 스폰서는 일상의 협력업무에 밀접하게 관여하지는 않지만 협력을 위해서 상당한 명성, 권위, 그리고 자원에 대한 접근권을 가지고 있는 사람들이다. 그리고 승리자는 협력이 지속되도록 꾸준히 관심을 가지고 과정상의 기술들을 협력의 목표를 달성하는데 도움이 되도록 활용하는 사람들이다. 협력을 통해서 비공식적인 리더십의 발전은 많은 참여자들이 종종 명확하고, 쉽게 집행되고, 집권적인 방향에 의존하지 않는 경향을 고려할 때 특히 중요하다고 볼 수 있다. 협력은 다양한 수준에서 헌신된 스폰서들과 공식 그리고 비공식의 리더십을 제공하는 효과적인 옹호자들이 있을 때 성공할 가능성이 높을 것이다.

제도이론에서 생존을 위해서 자원을 획득하고자 하는 조직은 제도환경에 알맞는 구조, 과정, 그리고 전략들을 세워야 한다고 주장하고 있다(Suchman, 1995). Human and Provan (2000)은 협력이나 네트워크를 위해서 내부와 외부의 지원과 자원을 끌어 들일 수 있는 형태의 네트워크의 정당성, 내부와 외부의 구성원들이 인식할 수 있는 실체로서 네트워크의 합리성, 그리고 네크워크 안에서 자유로이 의사소통하는 구성원들 사이의 신뢰가 형성되는 상호작용으로서 네트워크의 합리성이 중요하다는 것을 발견하였다.

신뢰관계는 협력의 가장 핵심이고 신뢰는 협력을 촉진시키고 협력이 가능하도록 잡아주는 윤활유와 접착제의 역할을 동시에 하게 된다. 신뢰는 대인관계 행태, 조직역량과 성과에 대한 자신감, 그리고 선의의 유대와 의식으로 구성할 수 있다(Chen and Graddy, 2005). 협력은 신뢰의 정도를 달리하면서 시작되지만

신뢰의 형성은 성공적인 사업을 위해 지속적으로 이루어져야 하는 조건들이다(Huxham and Vangen, 2005; Ring and Van de Ven, 1994). 협력파트너들은 정보와 지식을 공유하고 능력, 선의, 그리고 약속이행을 증명해 보임으로써 신뢰를 형성하게 된다(Arino and de la Torre, 1998; Merrill-Sands and Sheridan, 1996).

3) 구조와 거버넌스

조정과 통제활동의 일환으로서 거버넌스는 협력이 지속가능하도록 역할을 해야 한다. 네트워크 거버넌스는 사회메커니즘이 행태를 조정하고 통제하도록 하면서 네트워크수준의 가치, 규범, 그리고 신뢰를 발전시키는 빈번하고 구조화된 교환을 통해서 나타난다(Jones, Heserly, and Borgatti, 1997; Ostrom, 1990). 사회메커니즘과 더불어 거버넌스 구조유형 가운데 선택은 네트워크 효과성에 영향을 미칠 것이다(Provan and Kenis, 2005). 이들 유형은 의사결정이 구성원들의 규칙적인 회의 또는 비공식적이고 빈번한 상호작용을 통해서 이루어지는 자체 거버넌스 구조, 주요 의사결정과 조정활동을 제공하는 선도 조직, 그리고 네트워크 사무들을 감독하도록 형성된 개별적인 조직인 네트워크 행정조직을 포함한다. 네트워크 크기와 구성원들간의 신뢰정도와 같은 상황들은 어떤 유형이 알맞은가에 영향을 미치고, 그리고 관리적인 선택은 조건에 맞는 가장 알맞은 유형을 연결하는데 있어서 중요하다. 공식적, 비공식적 거버넌스 메커니즘은 협력 효과성에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

4) 성과

협력에 있어서 공공가치는 각 협력자들의 특성적인 장점을 활용하면서 한편으로는 협력자들의 특성적인 단점들을 최소화하고, 극복하고, 보충함으로써 창출될 수 있을 것이다. 다른 협력자들의 장점을 이용한다는 것은 논리적으로 비용을 효과적으로 관리하고 다양한 인간욕구와 열정에 주목하는 것과 연계되는 것처럼 보인다. 무엇보다도 합리적인 비용으로 폭넓고 지속적인 공동이익을 만

들어 내고 더 나은 세계에 대한 사람들의 깊은 관심과 바램을 가지게 하는 상호이익체제의 형성이 가치가 있다고 할 수 있다(Crosby and Bryson, 2005a).

Innes와 Booher(1999)는 협력의 노력은 세단계의 효과를 가지고 있다고 주장하였다. 첫 번째 효과는 협력의 직접적인 결과로서 바로 구별될 수 있으며 이 효과는 사회적, 지적, 정치적 자본의 창조; 고품질의 합의; 혁신적인 전략들을 포함하고 있다. 두 번째 효과는 협력이 잘 진행되고 있을 때 발생하거나 또는 노력의 공식적인 한계 밖에서 발생할 수 있다. 이 효과는 새로운 파트너십, 조정과 공동활동, 협력을 뛰어 넘는 공동학습, 합의의 실행, 관행의 변화, 그리고 인식의 변화 등을 포함한다. 마지막으로 세 번째 효과는 어느 정도 시간이 지날 때까지 명확하지 않을 수 있다. 이 효과는 새로운 협력; 파트너들 사이의 공동진화 및 발전 그리고 파괴적인 갈등 감소; 새로운 제도; 공공문제를 제기하는 새로운 규범과 사회적 자기발견; 그리고 담론의 새로운 양식 등을 포함한다. 한편 Gray(2000)는 성과에 관련된 항목들로 목표달성, 사회자본창출, 고유된 의미형성, 상호작용증가, 그리고 권력배분의 변경 등을 제시하였다.

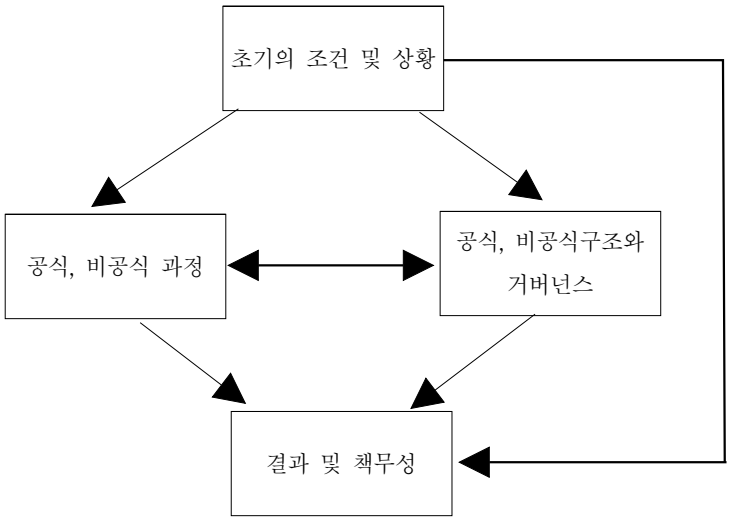
협력파트너들은 협력사업의 실패를 경험할 경우 편제를 재구성할 필요가 있다(Crosby and Bryson, 2005a). 성취하고자 하는 목표를 달성하지 못했을 경우 협력에 대한 지원을 저하시킬 수 있지만 일련의 성공들은 지원자들로 하여금 협력을 지속할 필요성을 망각하게 할 수 있다. 만일 커다란 목표달성이 불가능하다면, 협력은 전략들을 성취할 수 있는 작은 성공들을 조절해야만 한다. 크고 작건간에 성공사례는 공표되어야 하고 상호이익의 체계가 완전히 실행된 후에 리더들은 협력이 계속 되어야 할지, 수정되어야 할지, 아니면 중단되어야 하는지를 평가해야만 한다.

5) 책무성

책무성은 협력에 누가 누가에게 그리고 무엇에 대해서 책임을 져야 하는지가 불분명하기 때문에 협력에 있어서 특히 복잡한 이슈이다. 책무성은 투입, 과정, 그리고 산출과 관련될 수 있다. Page는 책임성 있는 협력은 그 결과를 문서화하

고 어떻게 그 결과들이 시간이 지나면서 변하였는지에 대한 평가체계가 필요하다고 주장하고 있다. 또한 구체적인 행위자들과 중재를 측정하는 자료를 연결시키고, 이해관련 당사자들에게 중요한 성과정보를 제공하고, 그리고 그 정보들을 운영을 개선하기 위해서 활용하는 결과관리체계를 필요로 한다. 이러한 체계를 실행하기 위해서는 협력파트너들은 성과를 증진시키기 위해서 결과를 측정하고 전략적으로 정보를 활용하는 능력과 더불어 주요 정치적 그리고 전문적 구성원들과의 강한 유대관계가 필요하다(Page, 2004). 협력은 투입, 과정, 산출을 추정할 수 있는 책임체계를 가지고, 자료를 수집하고 해석하고 이용하는 다양한 방법들을 활용하고, 주요 정치적 그리고 전문적 인사들과 긴밀한 관계를 형성하는 산출관리체계를 이용할 때 성공할 가능성이 높아진다.

〈그림 2-2〉 자치단체간 협력 모형틀



Bryson, John M., Barbara C. Crosby, and Melissa Middleton Stone, 2006. “The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature,” Public Administration Review. December 2006. P. 45

2. 광역행정과 집단행동이론

집단행동의 관점은 협력과정에 대해서 생각할 수 있는 특히 유용한 방법이다. Wood와 Gray(1991)는 선례(Antecedents)-과정(Process)-결과(Outcomes)의 틀을 가지고 협력을 논의하였다. 특히 과정에 있어서 다섯 가지 주요 차원을 설명하였다: 거버넌스(Governance), 집행(Administration), 조직자율성(Organizational Autonomy), 상호성(Mutuality), 그리고 신뢰와 호혜성의 규범(Norms of Trust & Reciprocity). 다섯가지 차원의 이동은 당사자들이 개별적으로 전용하는 한쪽으로부터 더 높은 수준의 공동이익을 얻거나 공동의 피해를 줄이려는 조정된 전략을 선택하는 한쪽으로 상황을 변화시키면서 집단행동의 문제를 해결하려고 노력할 때 발생한다(Ostrom, 1990). 이 다섯 가지 차원은 협력에 있어서 매우 중요한 측면들이고 정부관리자들과 그들의 파트너들은 집단행동의 문제들을 해결하기 위해서 이 측면들을 적절히 조화를 이룰 필요가 있다.

다섯가지 차원들 가운데 거버넌스와 집행은 구조적 차원이고, 상호성과 규범은 사회자본의 차원이고, 그리고 조직자율성은 기관차원이다. 집단행동과 관련하여 협력 당사자들이 어떤 차원에 중심을 두고 상호작용하는가에 대한 체계적인 분석을 통해 많은 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

1) 협력적 거버넌스 과정: 거버넌스차원

협력 당사자들은 그들의 행동과 관계를 지배하는 규칙에 대한 결정을 공동으로 어떻게 해야 하는지에 대해 이해해야 한다. 또한 공유된 권한정립을 통해서 협력적인 활동들과 목표들에 합의하는 구조들을 만들 필요가 있다. 당사자들이 협력하고자 할 때, 공동의사결정에 내재된 다양한 집단행동문제들-누가 의사결정을 할 자격이 있는지를 결정할 규칙들을 어떻게 세우고, 어떤 행동이 허용되고 제한되는지, 무슨 정보가 필요한지, 그리고 어떻게 비용과 편익인 배분될 것인지-을 다루는 선택을 한다. 이들 선택에 대한 성공은 그들 자신들과 서로를 관

리하고 의무를 다하지 않는 당사자들에 대한 신뢰할 만한 처벌을 부과하는 참여자들의 의지에 달려 있다. 협력파트너가 합의된 규칙을 지키는지 통제하기를 원하지 않는다면, 믿을만한 의무이행을 할 능력을 잃게 되고, 결국 공동의사결정이 어렵게 된다. Ostrom(1998)에 따르면 신뢰도에 대한 평판은 신뢰와 호혜성과 더불어 집단행동의 가능성을 증가시키는 요인이다. 대면적인 의사소통의 가치와 협력파트너들이 서로 공동의사결정에 필요한 평판을 높이면서 서로의 신뢰에 대한 의구심을 해소하게 하는 협력윤리의 형성은 신뢰할 만한 책무수행 과정과 아주 밀접하게 관련되어 있다.

2) 개인과 집단이익의 조화과정: 자율차원

협력 당사자들은 이중적인 정체성을 서로 공유한다. 그들은 그들 자신의 구별된 정체성들과 협력적 정체성으로부터 분리된 조직권한을 유지한다. 이러한 현실은 개별조직의 목표를 달성하고 협력적인 것으로부터 구분된 정체성을 유지하려는 self-interest와 협력목표를 달성하고 협력파트너와 그들의 이해당사자들에 대한 책무를 다하려는 collective interest 사이에서 본질적인 긴장감을 형성한다. Huxham(1996)은 이 긴장감을 자율성과 책무성의 딜레마로 보았고 협력이 자발적이기 때문에 파트너들은 일반적으로 그들의 협력목표에 대한 공헌이라는 의미에서 그들의 관여를 정당화하거나 또는 함께 협력하는 것을 그만둘 필요가 있다고 결론지었다.

협력목표가 개별파트너 조직의 자율적인 목표와 갈등을 일으킬 때, 정체성의 문제가 발생한다. 이 특별한 문제가 모든 파트너들에게 긴급하다고 인식되지 않을 경우, 개별적 조직의 목표가 협동목표보다 우선시 될 것이다.

이 자율차원은 공유된 통제와 개별적 통제를 대비시킨다. 협력에서 집합적 요소들은 파트너들이 개별통제를 유지함에 의해서 협력에 있어 자신의 정체성을 보호할 것을 제안한다. 다른 한편으로 공유된 통제는 그들 자신의 조직운영뿐만 아니라 그들이 협력에서 무엇을 제안할 수 있고 없는지에 대한 정보를 공유하고자 하는 의지를 포함한다.

3) 상호이익의 관계를 강화하는 과정: 상호성 차원

협력을 위해서 정보공유가 중요하지만 발전을 위한 충분조건은 아니다. 상호이익이 없이, 정보공유는 협력을 이끌지 못할 것이다. 상호성은 상호의존에 뿌리를 두고 있다. 협력을 하는 조직들은 이해를 달리하면서 또는 동질성 내지 개별 조직의 목표를 뛰어 넘는 이슈에 대한 올바른 인식과 관심에 기초한 공유된 이해를 바탕으로 호혜적인 상호의존을 경험해야 한다. 보완성은 네트워크의 당사자들이 다른 사람들의 희생으로 그들의 이익을 추구하는 권한을 포기하는데 동의하는 상황을 의미하며 순응은 상호작용의 작업방식으로 이해된다. 그것은 한쪽이 다른 쪽이 필요하거나 혜택을 받을 수 있는 독특한 자원을 가지고 있을 때 일어난다. 이러한 교환관계는 상호조직관계에서 잘 나타나고 자원의존이론에서 잘 설명된다.

상호성은 서로의 차이로부터 공동의 관점을 강화하는 토대를 제공한다. Wood와 Gray(1991)는 협력은 이해관련 당사자들이 그들 자신의 손해없이 다른 사람들의 차별화된 이해관계에 만족한다면 발생하게 된다. 조직행태를 연구하는 학자들은 협력에서 상호성을 이해관계를 차별화하는데 있어서 본질적인 갈등을 다루는 상호이익의 문제해결 기법으로 보고 있다. 서로의 필요에 근거한 차이로부터 협력파트너들의 합의가 강화되면 될수록, 그들이 협력할 수 있는 가능성은 더 커진다.

4) 사회자본규범을 형성하는 과정: 신뢰와 호혜성 차원

호혜성은 두가지 다른 방식으로 개념화 될 수 있는데, 하나는 단기적이고 상황의존적이고 다른 하나는 책무의 사회논리적 이해이다(Axelrod, 1984; Ostrom, 1990; Powell, 1990). 협력에서 개인파트너들은 종종 다른 파트너들이 같은 협력의지를 나타낼 때만 협력적으로 상호작용할 의지를 나타낸다. 이 “네가 하면 나도 한다”라는 정서는 파트너들이 초기의 불균형적 비용을 책무감으로부터 시간이 지남에 따라 비용과 편익의 분배가 균등하게 될것이라는 기대 때문에 감수할

의지가 있는 것과 같은 책임에 대한 인식 정도에 기초를 하고 있다.

Game이론의 반복된 상호작용에 대한 강조는 사회적 상호작용의 기초를 형성하고 호혜적인 교환에 의미를 부여하는 사회적, 문화적 원리에 기초한 책임의 장기적인 관점을 중요시 하고 있다(Powell, 1990). 더욱이, 시간이 지나면서, 협력 당사자들이 무엇이 가능하고 불가능한지를 학습하게 됨에 따라, “고도의 합리화된 신화”는 내재적인이고 도구적인 합리성을 획득하고 협력에 있어서 중요한 것으로 인식되는 개별파트너의 역할과 같은 호혜적인 교환의 기초를 형성하게 된다. 규범의 두 번째 측면인 신뢰는 호혜성과 밀접하게 관련되어 있고 다른 집단이 외부와 내부적으로 책임감있게 행동하는 믿음이 가는 노력을 하고, 그런 책임에 대한 어떤 협상이 진행되던 간에 정직하고, 가능한 기회가 있을 때에라도 다른 사람의 이해를 침해하지 않을 것이라는 개인집단들 사이의 공유된 믿음으로 정의될 수 있다(Cummings and Bromiley, 1996). 신뢰는 다른 조직형태보다도 더 빨리 복잡성과 거래비용을 감소시키기 때문에 협력의 가장 중요한 요소이다(Chiles and McMackin, 1996;Smith, 1995).

3. 광역행정과 거래비용이론

도시지역의 다기능적이고 분권화된 정부들은 규모의 경제와 정부간 과잉의 문제를 제기하게 된다(Ostrom, Tiebout and Warren, 1961). 지방정부들 사이의 협력은 정부기관들에게 일반화된 집단행동으로 볼 수 있다(Feiock, 2004). 이웃 지역이 신호등 체계와 관련해서 협약을 맺을때 협력의 범위는 적을 것이고 사회간접자본이나 지역개발을 위한 노력의 일환으로 협약을 맺을때 클 수 있다. 각 경우마다 잠재적인 보상이 크고 협상, 통제, 그리고 집행협의의 거래비용이 낮을 때 협력행동이 일어날 것으로 기대된다.

Coase Theorem (1960)에 따르면, 거래비용이 영(zero)일 때, 합리적인 거래당사자들은 자발적인 거래를 통해서 파레토 효율의 배분을 성취할 수 있을 것이다. 정부간 관계에 대해 이 Coase Theorem을 적용하면, 지방정부들 사이의 거래비용

이 낮을 때 공공재의 배분의 오류를 시정할 수 있다고 볼 수 있다. 이웃지역들의 과잉(spillover)효과를 다루기 위해서 정부들이 통합할 필요가 있는 것은 아니라고 말할 수 있다. 한 지역의 지역적으로 혜택이 가는 활동이 다른 지역들에 피해를 주거나 비용을 부과할 때, 관련된 지역들이 한 지역의 보상에 대해서 협상할 수 있을 것이다.

기관집단행동의 관점에서 장점은 참여자들이 상위수준의 정부개입 또는 통합된 정부를 창설할 필요 없이 상호문제의 해결에 참여하는 비용과 편익을 스스로 평가해야 하는 기회들을 고려하고 있다는 점이다. 공동편익의 분배에 대한 규칙하에서 현존하는 공동이익과 협약은 집단행동에 있어서 참여자의 행태의 지침을 제공한다. 지역협력이 상호거래를 통해서 관련 당사자들 사이에 이루어지면 이러한 상호협약은 파레토효율을 증진시킬 것이다. Coase(1960)는 정확한 재산권의 배분과 정보와 협상비용이 없다면, 두 당사자들은 그들 사이의 외부성을 내재화하는 정리를 할 수 있다고 보았다. Coase는 그의 분석을 두 당사자의 외부성을 뛰어 넘어서 더 큰 집단과 집합재로까지 확대하였다(Coase, 1988). Coase의 정리는 단지 지역외부효과만이 아닌 집단행동 상황에 대해 의미를 가지고 있다(Dixit and Olson, 2000).

정부들 사이의 자발적인 협약의 가능성이 일반적으로 도시정책문헌에서 빠져있다. 실현가능한 선택사항으로서 자발적인 협약에 대한 부정은 대개 이 선택이 비용이 많이 들고 불가능할 것이라는 거래비용의 문제들에 기인한다.

정보/조정비용: 성과에 대한 협력과 선호에 대한 보상이 일반적인 지식이 아니고, 심지어 협약으로부터 혜택을 받는 사람들에게 조차 알려지는 것은 아니다

협상비용: 당사자들이 거래를 통한 잉여이익의 배분에 동의하지 않을 수 있다;

집행/통제비용: 협약은 종종 집행비용이 많이 든다;

대리비용: 거래를 추진하는 대리인이 완벽하게 그 구성원들의 이해를 대표한다고 할 수는 없다.

지역의 일반목적의 정부와 지방정부 단위간의 통합 처방은 적어도 집단협약의 정보, 협상, 집행, 그리고 대리비용이 협력으로부터 발생하는 이익을 초과하

거나 적어도 통합체계의 집권화된 정책비용보다 크다는 가정에 바탕을 두고 있다(Carr and Feiock, 2004).

1) 정보/조정비용

조정은 종종 협력적 서비스 공급에 있어서 중요한 문제이다. 행위자들이 협력하기 위해서, 그들은 상호이익의 기회를 확인하고 누가 잠재적으로 좋은 파트너가 될 것인가에 대한 유용한 정보를 확보할 필요가 있다. 정보가 불완전하고 자원이 한정되어 있을때, 시행착오를 통해서 다른 행위자들을 찾는 것은 아주 비생산적이고 비효율적일 것이다. 그러므로, 정보비용은 정부들이 협력행위로부터 잠재적인 이익을 인식하는 것을 힘들게 만든다. 특히 서비스 성과를 측정하기 어렵거나 비용이 많이 들때 특히 그러하다.

공동이익이 필요조건이지만, 그러나 협력적 관계를 세워 나가는데 있어서 충분조건은 아니다(Libecap, 1989; Riker and Sened, 1991). 현재의 처지와 다른 행위자들의 가능한 미래의 처지에 대한 정보는 공동이익을 위한 활동을 조정하는데 필요하다. 만일 비용과 편익이 일반적인 지식이 아니라면, 당사자들은 그들의 이용 가능한 외부선택사항들의 상대적인 매력에 대한 서로의 관점들 또는 협력결과에 대한 자체 평가에 영향을 미침으로써 전략적 우월성을 추구할 것이다(Scharpf, 1997). 고정된 지리적 경계는 서비스 파트너를 선택하는데 있어서 지방정부의 유연성을 감소시키기 때문에, 그들은 활동들을 조정하고자 하는 민간조직들보다 이들 전략적 행태로부터 커다란 위험을 감수해야 할 것이다.

2) 협상비용

심지어 지방공무원들이 완전한 정보를 가지고 있는 곳에서도, 비용 또는 편익을 배분하는 공식 또는 절차에 대한 합의에 도달하는 것은 어려울 수 있다. 편익의 공평한 배분에 대한 협상은 행위자들 사이의 경제적 그리고 정치적 세력

의 불균형에 영향을 받을 수 있다(Heckathorn and Maser, 1987; Steinacker, 2004). 협상안은 현존하는 이익과 손해를 재발할 수 있다. 공평한 배분에 대한 정치적 그리고 사회적 규범은 도달할 수 있는 기술적으로 실현가능한 산출을 가로 막을 수 있다. 협상 참여자들은 공평한 거래에 대해 인정하고 때로는 세력이 강한 파트너가 불공평하게 혜택을 보는 것 처럼 보일 경우 협상을 거절한다는 실질적인 실험증거들이 있다(Roth, 1995).

시정부들의 거래의 입장이 다른 서비스필요와 생산능력 뿐만 아니라 지방정부 지도자들의 기관의 권력과 정치적 안전성이 차이가 있기 때문에 다르다고 볼 수 있다. 집합적인 서비스의 필요, 시의 적절성, 그리고 더 나은 성과를 위한 교환의지가 협력을 통한 이익배분을 협상하는데 있어서 거래입장을 갖게 한다. 각 지방정부는 집합적인 공급으로부터 공동의 이익을 원하면서 동시에 더 많은 몫의 혜택을 차지하고 싶어 한다. 협력의 가능성은 재화의 유형이 공동이익을 생산하는지와 시정부의 특징이 양립가능한 거래지위를 갖게 하는 지의 상황 맥락에 달려 있다.

3) 집행/통제비용

당사자 가운데 일부가 협약을 지키지 않으면 의무불이행이 일어나게 된다. 협약집행의 문제는 집행단계에서 일어 나지만, 집행문제에 대한 예측은 초기 협약과정에 비용을 추가하게 만든다. 시간이 지남에 따라 참여에 대한 선호도 달라지게 된다. 조건이 변하고 협약의 가치가 바뀌면서 몇몇 당사자들의 회피하고자 하는 생각이 들게 된다(Keohane and Martin, 1995). 다른 경로들에 있는, 예를 들면, 점차 쇠퇴해 가는 중심도시 또는 내부 외곽 vs. 급속히 성장하고 있는 교외, 시정부들은 서비스에 대한 선호가 시간이 지나면서 달라질 것이라고 예상할 수 있다. 그들의 이익이 분산될 가능성이 높으면 높을수록, 계약이 깨질 가능성은 더 낮아질 것이다. 특히 자산투자의 심각한 차이가 발생한다면 더욱 그러할 것이다. 지역들이 약속을 어길 가능성에 놓여 있을 때, 초기에 협약을 달성할 가

능성이 낮아진다.

계약당사자들이 의무불이행 하지 않을 것이라는 신뢰할 만한 헌신이 있지 않다면 집행비용이 많이 들 것이다. 더욱이 지역협약의 제3자의 집행은 법원이 지방정부 단위들 사이의 지역정부 협약 처리에 있어서 일관성을 보이지 않았기 때문에 불확실하다(Ellickson, 1979). 주정부의 비위임의 법적원칙이 거래비용과 전략적 행태의 위협을 극복하는 지방정부의 능력을 제한한다. Dillon's Rule은 지방정부들이 주정부 법률로부터 완전한 권한을 부여 받지 않은 활동들에 참여하는 것을 금하고 있다. 그럼에도 불구하고, 법원은 일반적으로 자치법 조항을 위반했다는 지역협약을 지지하였다(Gillette, 2000).

4) 대리비용

대리비용의 문제는 협약에 도달하는 비용뿐만 아니라 지역협약의 사회적 비용과 효율에도 영향을 미친다. 협약을 협상하는 공무원들이 대리인들이므로 Principal-Agent(지배자-대리인) 문제는 협력의 계산을 더욱 복잡하게 만든다. 대리비용은 지역협약을 협상하는 공무원들의 선호가 그들이 대표하는 시민들의 선호와 떨어져 있기 때문에 발생한다(Feiock, 2002). 대리비용이 나타나는 정도는 이들 조합들이 지방공무원들이 협력사업, 시기, 그리고 결과에 대한 불확실성의 가치를 두는데 영향을 미치기 때문에 공공기관의 구조, 권력, 그리고 정치적 안전성과 연계 될 수 있다.

대리비용은 지역거버넌스 정렬의 효율성과 성과에 의미를 갖는다. 지역의 제도들에 참여하는 지방공무원들은 그 지역정책이 지방에 미치는 편익과 비용에 유의한다. Gerber와 Gibson(2005)는 이들 고려가 지역거버넌스 정렬에 있어서 지역 vs. 지방편익이 강조되는 정도를 형성한다는 것을 발견했다.

제4절 연구의 분석틀

이론적 고찰을 통해서 현행 광역행정사업체제의 평가와 대안적 행정사업체제 도입을 위한 평가의 이론적 근거를 다음과 같이 찾아 볼 수 있었다.

현행 체제의 평가기준으로는 성과평가 및 만족도, 성공 및 실패요인, 경제성 및 거래비용, 그리고 단체행동 및 추진동기 등을 살펴볼 수 있다. 협력과정이론에서 협력은 협력자들의 특성적인 장점을 최대화하고 단점을 최소화하는 가운데 비용을 효과적으로 관리하는 가운데 지속적인 공동의 이익을 만들어 내려한다고 보고 있다(Crosby & Bryson, 2005a). 또한 협력의 목표를 달성했을 경우 지속할 필요성을 느끼지만 그렇지 않았을 경우 협력관계의 수정을 기하게 된다. 이런 맥락에서 성과평가와 성공요인은 좋은 평가 기준이 될 수 있다.

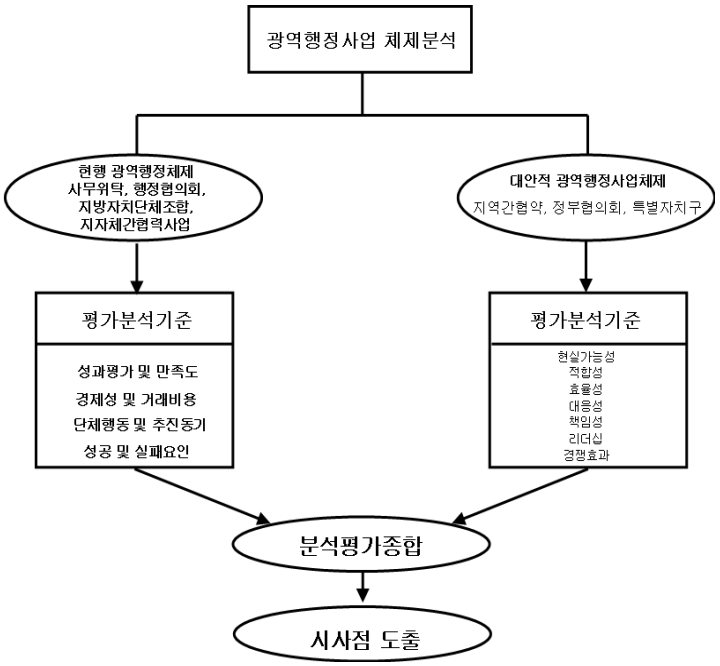
또한 거래비용의 관점에서 Feiock(2004)은 일반적으로 협력은 잠재적인 보상이 크고 협상, 통제, 그리고 집행의 거래비용이 낮을 때 협력행동이 일어난다고 주장하고 있다. 광역행정에서의 협력도 이러한 거래비용의 문제에 따라 영향을 받을 수 있다고 보고 있다. 이와 더불어 단체행동이론에 의하면 어느 한쪽이 더 많은 이익을 얻거나 또는 더 많은 피해를 보지 않도록 하는 가운데 협력이 일어날 수 있다고 이를 통해서 단체행동의 문제를 해결하려고 하고 있다(Ostrom, 1990). 따라서 신뢰와 호혜성의 단체행동 관점에서 광역행정을 평가할 필요가 있을 것이다.

대안적 광역행정사업 체제와 관련해서 대안체제에 대한 현실가능성, 적합성, 효율성, 대응성, 책임성, 리더십, 경쟁효과 등을 평가기준으로 살펴볼 수 있다. 광역행정의 배경을 보면 미국의 시군통합과 관련하여 진보주의자들은 행정의 능률성과 규모의 경제에 비중을 두었으며, 신진보주의는(Neo-Progressive)은 참여와 책무성을 강조하였다. 그리고 최근의 신지역주의(New Regionalism)는 효율성, 형평성, 책무성과 더불어 주민들의 서비스 수요에 대응하는 서비스의 제공이 중요하다고 보았다. 또한 이 중요한 요인들을 만족시킬 수 있는 현실적으로 실현

이 가능한 대안들에 많은 관심을 두었으며, 이들 대안의 선정에 있어서 의사결정에 영향을 미치는 지방정부의 리더십과 주변 지역의 경쟁효과을 고려하였다.

이와 같이 현행 및 대안 광역행정사업 체제의 평가를 위한 연구의 분석틀을 도식화하면 아래 <그림 2-3>과 같다.

〈그림 2-3〉 연구의 분석틀



제3장 국내 광역행정체제

제1절 사무위탁

1. 개요

지방자치법 제151조에 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다고 명시하고 있다. 또한 이 경우 지방자치단체의 장은 사무 위탁의 당사자가 시·도나 그 장이면 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구나 그 장이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 하도록 되어 있다.

사무위탁을 하기 위해서는 관련 지방자치단체간에 협의하여 규약을 정하고 고시과정을 거쳐야 한다. 이 규약에는 위탁사무의 내용과 범위, 관리, 비용 등에 관한 전반적인 사항을 담도록 되어 있다. 한편 지방자치단체나 그 장은 사무위탁을 변경하거나 해지하려면 관계 지방자치단체나 그 장과 협의하여 그 사실을 고시하고, 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 보고하도록 규정되어 있다.

이러한 사무위탁은 기존의 자치단체의 체제를 그대로 유지하면서 타자치단체와 협력이 가능하고 비용이 많이 들지 않아 경제적이며 의사결정 측면에서도 신속성과 유연성이 크다는 장점을 가지고 있다. 하지만 규약 제정시 지방의회의 참여가 법문화 되어 있지 않아 주민들의 의견반영이 원활히 이루어지지 않을 수 있고 규약의 내용으로 들어 가는 사무범위나 집행방법 등에 대한 구체적인 절차

나 규정이 또한 미비한 문제를 안고 있다. 또한 광역협력사업에 대한 경험이 많지 않아 중앙과 지방을 비롯한 계층간 또는 동일 계층간의 위탁 가능한 사무의 분류나 구분이 체계적으로 이루어지지 않고 있다.

2. 현황

2006년까지의 사무위탁 현황을 살펴 보면 아래표와 같다(행정자치부, 2006). 지난 10여년간 55건의 사무위탁이 이루어졌고 2000년도에 가장 많은 21건의 사무위탁이 이루어 졌으며 2006년에는 전무한 것으로 나타났다. 분야별 현황을 살펴보면 지난 10여년간 상하수도처리 관련 사무위탁이 23건으로 가장 많이 실행되었고 쓰레기처리가 12건으로 그 다음을 차지하였다. 위탁기관별 현황에 있어서는 기초자치단체간의 사무위탁이 가장 많은 34건을 차지 하였고 다음으로 광역자치단체간의 사무위탁이 14건 처리되었다. 주로 같은 계층 수준 즉 광역은 광역자치단체간에 그리고 기초는 기초자치단체와 사무위탁이 이루어진 것으로 나타났다.

〈표 3-1〉 사무위탁 연도별 현황

합계	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
55	2	1	2	2	5	21	5	5	10	1	1	-

〈표 3-2〉 사무위탁 분야별 현황

합계	상·하수 처리	쓰레기 처리	묘지	도로 건설	행정 기능	교 육	수익 사업
55	23	12	1	7	5	3	4

〈표 3-3〉 사무위탁 위탁기관별 현황

합계	광역-광역간	광역-기초간	기초-기초간	지방-민간간
55	14	7	34	-

3. 제도의 한계 및 문제점

사무위탁은 서비스계약의 개념(service agreement)에서 소극적인 범위의 협력제도에 해당된다. 한 자치단체가 자치사무를 타자치단체에 위탁한다는 측면에서 법적으로 구체적인 절차나 방식이 구체화되어 있지 않다. 따라서 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. 지방정부의 최고의사결정기관이어야 할 의회의 검토없이 집행부 중심으로 위탁이 이루어지는 것은 문제의 소지를 가지고 있다.

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. 너무 세부적인 세항을 법조문화하여 지방자치단체 협력을 훼손하는 것은 문제가 있지만 적어도 지자체의 조례 등을 통하여 법적인 제도지원이 이루어질 필요가 있다.

셋째, 중앙정부 차원에서 사무위탁에 적합하고 또한 가능한 사무를 파악하여 이를 적극적으로 위탁하도록 자치단체에 권장하는 정보공유체제나 유인체제가 미흡하여 활용이 부진하다. 중앙정부의 광역행정관련 부서에서 사무위탁의 현황 등을 파악하고는 있으나 실무수준을 넘어 행정서비스의 공공위탁과 민간위탁 모두를 포함한 사무위탁의 실효성과 효율성을 높일 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

제2절 행정협의회

1. 개요

지방자치법 제152조를 보면 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회(이하 "협의회"라 한다)를 구성할 수 있다고 명시하고 있다. 또한 행정협의회의 구성에 있어서 지방자치단체의 장은 시·도가 구성원이면 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원이면 시·도지사에게 이를 보고하도록 되어 있다.

우선 지방자치단체는 협의회를 구성하려면 관계 지방자치단체 간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결을 각각 거친 다음 고시하도록 법제화되어 있다. 사무위탁에서 미비되어 있는 지방의회의 의결과정을 거치도록 되어 있다. 아울러 행정자치부장관이나 시·도지사는 공익상 필요하면 관계 지방자치단체에 대하여 협의회를 구성하도록 권고할 수 있도록 하고 있다. 이 협의회의 규약에는 사무내용, 조직구성, 재정운용 등의 사항을 명시하도록 하고 있다.

또한 협의회에서 합의가 이루어지지 아니한 사항이 있을 경우에는 관계 지방자치단체의 장이 조정을 요청할 수 있게 되어 있다. 이 경우에 시·도 간의 협의사항에 대하여는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구 간의 협의사항에 대하여는 시·도지사가 조정할 수 있으나, 관계되는 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 행정자치부장관이 조정할 수 있게 되어 있다.

이 협력방식은 각 자치단체가 법인격을 가지고 권리주체로서 다양한 광역사무를 자발적으로 협의하여 처리할 수 있다는 장점이 있다. 아울러 규모의 경제를 통한 경제적 효율성과 합리성을 높이는데 기여할 수 있다. 한편, 법인격을 갖추지 않는 비상설기구인 관계로 협의회를 통한 합의사항이나 결정에 구속력이 약하고 분쟁해결능력과 실무적 집행력이 떨어진다는 단점을 가지고 있다.

2. 현황

1) 광역 및 기초행정협의회

2006년 12월 현재 행정협의회 구성현황을 살펴보면 아래표와 같다(행정자치부, 2006). 먼저 행정협의회는 광역행정협의회의 7개권역 22개 자치단체가 참여하고 있고 기초행정협의회는 크게 53개 권역의 221개 자치단체가 참여하고 있다. 또한 행정협의회 운영과 관련하여 권역별 협의회와 기능별 협의회로 나누어 살펴 볼 수 있다.

(1) 광역행정협의회

〈표 3-4〉 광역행정협의회

권역	자치단체	구성연월일
7개 권역	22개 자치단체	
수도권	서울특별시, 인천광역시, 경기도, 강원도, 충청북도	’ 88.11.16
부산권	부산광역시, 경상남도	’ 71. 9.22
대구 대도시권	대구광역시, 경상북도	’ 89. 4.19
광주·전남권	광주광역시, 전라남도	’ 89. 3.21
충청권	대전광역시, 충청북도, 충청남도	’ 95. 3. 3
황해권	인천광역시, 경기도, 충청남도, 전라북도, 전라남도,	’ 03. 2.21
호남권	광주광역시, 전라북도, 전라남도,	’ 04.12.15

(2) 기초행정협의회

〈표 3-5〉 기초행정협의회

시·도	참여 자치단체	권 역
합계	221개 자치단체	53개
경기	48개 자치단체	8개 권역 수원, 성남, 의정부, 중부, 평택, 동두천, 서부수도, 동부권
전남	41개 자치단체	8개 권역 서남해안, 순천, 여순순천광양, 북부, 남해, 영산강유역, 21세기 뉴리더행정협의회, 장수벨트권
경북	32개 자치단체	8개권역 동해, 북부, 경산, 고령성주, 구미, 상주문경, 원전소재지자체, 지역발전혁신권
경남	30개 자치단체	8개권역 마창연담, 진사연담, 울산도시, 한려수도, 밀창, 거창, 서낙동강, 서부권행정협의회
강원	24개 자치단체	7개권역 춘천, 치악, 강릉, 동해, 태백, 설악, 영평정권
충북	12개 자치단체	4개권역 청주, 북부, 중부, 남부권
충남	18개 자치단체	5개권역 천안, 보령, 서북해안, 중부, 백제금강권
전북	16개 자치단체	5개 권역 전주, 군산, 무진장, 남원, 군산서천권

2) 권역별협의회

권역별 협의회의 운영현황을 살펴 보면 협의안건은 2006년의 경우 거의 100여 건에 달하며 안건내용은 지역개발관련 안건이 43개로 가장 많아고 일반행정이 12건, 그리고 도로교통이 11건 등의 순서로 처리 되었다. 광주전남권 광역행정협의회가 가장 많은 14개의 안건을 상정하였고 다음으로 충청권 광역행정협의회와 북북권행정협의회가 12개의 안건을 상정하였다. 특히 원전소재지자체 행정협의회는 가장 많은 협의회를 개최하여 활발한 협의활동을 한 것으로 나타났다.

〈표 3-6〉 권역별 협의회

협의회명 (개최횟수)	상정 안건수	안 건 유 형					
		일반 행정	도로 교통	비선호 시설	물 관리	지역 개발	기타
총 계	97	12	11	10	5	43	16
광주·전남권 광역행정협의회(' 06.7.28)	14	1	2	-	1	8	2
충청권 광역행정협의회 (' 06.6.19, 12.11)	12	1	1	-	2	6	2
호남권 광역행정협의회 (' 06.12.14)	9	-	2	-	-	6	1
서부수도권행정협의회 ('06.2.16, 11.2)	2	-	1	-	-	-	1
경기중부권행정협의회 (' 06.6.27, 10.11, 12.13)	11	9	-	-	-	-	2
설악권행정협의회 (' 06.11.22)	4	-	1	-	-	1	2
중부권행정협의회(충북) (' 06.7.27, 11.2)	5	-	-	2	-	3	-
남부권행정협의회(충북) (' 06.2.13)	5	-	-	-	-	4	1
북부권행정협의회(충북) (' 06.2.23)	5	-	-	-	-	5	-
장수벨트행정협의회 (' 06.3.16)	3	-	-	-	-	2	1
서남해안권행정협의회 (' 06.11.15)	8	1	-	-	-	6	1
원전소재지자체행정협의회 (' 06.2.7,2.15,3.30,8.17,9.27)	7	-	-	7	-	-	-
북부권행정협의회 (' 06.4.5, 8.28, 11.28)	12	-	4	1	2	2	3

3) 기능별 협의회

기능별 행정협의회에 있어서는 259개의 안건을 상정하여 협의하였고 지역개발관련 안건내용이 가장 많았고 물관리와 일반행정 관련 안건도 많이 협의한 것으로 나타났다. 경기도시장군수협의회에서 32개의 가장 많은 안건을 상정하였고 다음으로 전국시도지사협의회가 30개의 안건을 상정하여 협의하였다. 협의회 개최 횟수를 살펴보면 한강수계 관리 실무위원회가 6차례의 협의회를 개최하였고 수도권대기질개선 광역협의회 실무협의회가 4차례의 협의회를 가졌다. 2006년의 경우 수질과 대기관련 광역행정이 중요성을 가지고 협의된 것으로 나타났다.

〈표 3-7〉 기능별 협의회

협의회명 (개최횟수)	상정 안건수	안 건 유 형					
		일반 행정	도로 교통	비선호 시설	물 관리	지역 개발	기타
총 계	259	42	24	1	44	83	65
전국 시도지사협의회 ('06.8.8)	30	15	3	-	1	4	7
수도권대기질개선광역협의회 실무협의회 ('06.4.4, 7.21, 8.31, 11.30)	17	-	5	-	-	-	12
한강수계 관리 실무위원회 ('06.2.20, 3.28, 5.16, 7.19, 11.1, 12.20)	21	-	-	-	21	-	-
잠실권역 물관리협의회 ('06.5.12, 12.21)	7	-	-	-	7	-	-
부울경발전협의회 ('06.6.22, 8.31, 11.24)	21	10	3	-	1	6	1
부울경광역교통실무협의회 ('06.2.23, 7.14)	5		5				
지역균형발전협의체 ('06.9.20, 12.11)	2						2
동남권관광협의회 ('06.3.7, 4.19, 12.22)	20					18	2
동해안권관광진흥협의회 ('06.2.23, 12.14)	14					12	2

〈표 계속〉

협의회명 (개최횟수)	상정 안건수	안 건 유 형					
		일반 행정	도로 교통	비선호 시설	물 관리	지역 개발	기타
경기도시장군수협의회 ('06.1.18, 7.20, 10.26)	32	12	1	1	1	2	15
중부내륙중심권행정협력회('06.11.15)	6		1			3	2
전국시도지사협의회 실무협의회('06.2.17)	2	2					
청주·청원광역행정실무자협의회 ('06.5.15, 10.19)	7	1	1				5
백제권관광 시장·군수협의회 ('06.3.8)	2					2	
금강권관광협의회 ('06.4.14, 11.8)	5					3	2
호남권정책협의회 ('06.12.14)	9		2			6	1
전국동주도시교류협의회 ('06.3.28, 6.8)	2						2
섬진강환경행정협의회 ('06.6.21, 7.27)	9				8		1
형산강살리기광역협의회 ('06.4.18, 11.21)	4				4		
경상북도시장군수협의회 ('06.1.27, 7.13, 9.12)	12	1	3		1	3	4
전국고추주산단지시장군수협의회 ('06.3.21, 8.25)	2						2
사과주산지 시장군수협의회('06.10.26)	4					2	2
남해안중심시군 부단체장 협의회 ('06.2.7, 3.21, 5.9)	4	1				1	2
서부경남관광협의회 ('06.2.21, 6.15, 9.20)	5					5	
전국마늘주산단지 시군광역협의회 ('06.11.23)	10					9	1
가야문화권지역 발전·혁신 광역협의회 ('06.12.12)	4					4	
지리산권자치단체장 협의회('06.2.1)	3					3	

3. 제도의 한계 및 문제점

행정협의회의 사후적인 갈등해결적 역할에서 제도의 한계와 문제점을 찾아볼 수 있다. 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. 특히 사전협의를 통한 협력사업의 실시에 초점을 두기보다는 사후적인 갈등해결의 역할을 감당하다보면 지방분쟁조정위원회의 기능과 역할에 있어서 제도의 차별화가 이루어지지 않을 수도 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 행정협의회의 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. 따라서 합의사항의 미이행시 이행촉구 및 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(김명현·유지태, 2000).

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. 따라서 이 협의회를 지방정부협의체로 발전시켜 환경, 교통, 지역개발 등 광역행정의 계획기능을 담당하는 상설기구화

하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

제3절 지방자치단체조합

1. 개요

지방자치법 제159조는 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다고 명시하고 있다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정자치부장관의 승인을 받도록 되어 있다.

지방자치단체조합은 법인으로 지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장 및 사무직원을 둘 수 있게 되어 있다. 지방자치단체조합회의의 위원과 지방자치단체조합장 및 사무직원은 지방자치단체조합규약으로 정하는 바에 따라 선임하게 된다. 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합의 규약으로 정하는 바에 따라 지방자치단체조합의 중요 사무를 심의·의결하며 지방자치단체조합이 제공하는 역무에 대한 사용료·수수료 또는 분담금을 조례의 범위 안에서 정할 수 있게 되어 있다.

지방자치단체조합장은 지방자치단체조합을 대표하며 지방자치단체조합의 사무를 총괄하도록 되어 있다. 지방자치단체조합의 규약에는 사무의 내용을 비롯하여 조직구성과 재정운용 그리고 운영에 관한 사항을 명시하도록 되어 있다. 이 조합의 지도·감독은 시·도가 구성원인 지방자치단체조합은 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구가 구성원인 지방자치단체조합은 1차로 시·도지사의, 2차로 행정자치부장관의 지도·감독을 받게 되어 있다. 그리고 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합일 경우에는 행정자치부장관의 지도·감독을 받게 되어 있다.

2. 현황

지방자치단체조합의 현황을 살펴보면 광양만권 경제자유구역청, 부산·진해 경제자유구역청, 인천경제자유구역청의 3개의 경제자유구역청과 지방자치정보화조합, 부산·거제간 연결도로건설조합, 부산·김해경량전철조합, 수도권교통조합의 4개의 조합을 운영하고 있다(행정자치부, 2006). 인천경제자유구역청의 경우는 지방자치단체조합의 법적요건인 2개이상의 지방자치단체가 설립주체가 아닌 인천시 내에 출장소를 설치한 성격을 가지고 있어서 지방자치단체조합으로 분류할 수 없다.

〈표 3-8〉 지방자치단체조합 현황

조합 명칭	지방자치 정보화조합 ('03. 1. 21)	광양만권 경제자유구역청 ('04. 1. 20)	부산·진해 경제자유구역청 ('04. 1. 20)	부산·거제간 연결도로건설조합 ('03. 6. 4)	부산·김해 경량전철조합 ('04. 2. 16)	수도권 교통조합 ('05.2.4)
구성	15 시도 (서울시 제외)	전라남도·경상남도	부산광역시·경상남도	부산광역시·경상남도	부산광역시·김해시	경기도·서울시·인천시
위치	서울시	전남도 관내 (민원처리지소 경남관내)	부산, 경남 관내 (영구청사 미정)	부산시 관내	김해시 관내	서울시
조합 회의	- 위원16인 (시·도 기획관리실장) - 의장·부의장 조합회의 선출 - 임기 2년	- 위원11인 (전남7, 경남3, 재경부1) - 임기2년(1회 연임) - 의장·부의장 조합회의 선출	- 위원13인 (부산6, 경남6, 재경부 1) - 임기 2년 (1회연임) - 의장·부의장, 조합회의 선출	- 위원7인 (시·도별 3인, 지방의원 및 조합장추천 1) - 임기 3년 (연임가) - 의장·부의장, 조합회의 선출	- 위원9인 (부산 4, 김해 4, 조합장 추천 1) - 임기2년(1회 연임) - 의장·부의장, 조합회의 선출	- 위원 15인 (서울5, 경기5,인천3,건교부2) - 의장·부의장, 조합회의 선출 - 임기2년
집행 기관	■ 조합장 행자부 장관 추천, 조합회의 의결·선임, 임기3년 (1회 연임)	■ 조합장 전남·경남지사 공동임명,임기3년 (연임가능)	■ 조합장 부산시장·경남 지사 공동임명, 임기3년(연임가능)	■ 조합장 경남도·부산시 순차 임명, 임기3년	■ 조합장 자치단체 협의 선임, 임기2년 (1회 연임가능)	■ 조합장 서울시, 경기도, 인천시 순차 임명
	■ 사무직원,조합장이 임명하는 고유직원 파견공무원	■ 사무직원,파견공무원	■ 사무직원,파견공무원	■ 사무직원,파견공무원	■ 사무직원,파견공무원	■ 사무직원 파견공무원과 조합에서 임용한 계약직 공무원

〈표 3-9〉 경제자유구역청 현황

구분	인 천	부산·진해	광양만권
위치	송도, 영종 및 청라일원 총 3개 지구	부산 강서구 및 경남 진해 일원 총 5개 지구	여수·순천·광양 및 경남 하동 일원 총 5개 지구
관계자치단체	연수구, 중구, 서구	부산 강서구, 경남 진해시	전남 여수시, 순천시, 광양시, 경남 하동시
기간	'20년까지 단계별 추진 - 1단계:'08년까지 - 2단계:'20년까지	'20년까지 단계별 추진 - 1-1단계:'06년까지 - 1-2단계:'10년까지 - 2단 계:'20년까지	'20년까지 단계별 추진 - 1단계:'10년까지 - 2단계:'15년까지 - 3단계:'20년까지
추정사업비	14조 7,610억원	7조 6,902억원	8조 1,000억원
재원조달	국고지원(21.4%) 지자체(45.7%) 민자·외자(6.7%) 한국토공(26.2%)	국고지원(27.7%) 지자체(40%) 민자·외자(32.3%)	국고지원(43.5%) 지자체(27.9%) 민자·외자(28.6%)
개발방법	공영개발방식 원칙 - 지역특성, 기능에 따라 사업방식 선정 - 부동산 가격 영향이 없을 경우 별도 인정 가능		
설립근거	경제자유구역법 제27조 및 인천광역시경제자유구역청 설치조례	경제자유구역법 제27조 및 부산·진해경제자유구역조합 규약 (지방자치법 제149조에 의거 행자부 승인)	경제자유구역법 제27조 및 광양만권경제자유구역조합 규약 (지방자치법 제149조에 의거 행자부 승인)
조직인력	3국 12과 1관 1옴브즈만 총 정원 307명	2본부 3부3팀 8과 1과 1옴브즈만 총 정원 155명	2본부 3부3팀 8과 1관 1옴브즈만 1사무소 총 정원 158명

출처: 지방자치법 일부개정법률안 검토보고서, 행정자치위원회, 2006. 12

3. 제도의 한계 및 문제점

지방자치단체조합이 외국에서와 달리 활용이 극히 부진한 이유는 한마디로 지방자치단체의 법적 성격이 불분명한데다 조합의 설립 및 운영과 관련하여 자

치단체의 자율성이 매우 제약되어 있어 자치단체 입장에서 이 제도의 활용을 기피한다는 데 있다.

첫째로는 위에서 지적한대로 자치단체로서 독립법인의 지위가 확실히 보장되지 않고 있고, 독립적 의결기관의 성격을 조합회의가 갖지 못하고 있다.

둘째, 조합구성에 있어서 선출직인 지방의회의원 중심이 아닌 공무원과 전문가가 참여하는 등 책임소재가 불분명하고 조합의 설립, 조직, 운영에 관한 법적 규정이 미비되어 있어 활동에 제약을 받을 수밖에 없다.

셋째, 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.

제4절 지방자치단체간 협력사업

1. 개요

자치단체간 협력사업은 지방자치법에 법제화되어 있지 않고 2개 이상의 지방자치단체가 협약 등을 체결하여 자기 책임하에 공동으로 사업을 추진하는 사업방식이라고 할 수 있다. 이 협력사업이 사무위탁과 다른 점은 사무위탁이 자신의 사무일부를 타자치단체에 계약 방식을 통하여 위임하는 것인데 비하여 이 협력사업은 공통의 사무를 직접 공동으로 처리한다는 데에 있다.

이 협력사업은 법적인 구속이 없이 기존의 행정구역을 유지한 채로 권리주체의 형성이나 변경을 요하지 않고 자발적으로 필요 당사자간에 계약을 통하여 사무를 처리할 수 있기 때문에 자율성과 융통성이 크다는 장점을 가지고 있다. 반면에 협력의 절차나 방식이 법제화가 안되어 있지 않고 당사자간의 자율적인 합의에 의존하기 때문에 합의도출 및 신의성실에 입각한 집행 등에 어려움이 있을 수 있다.

2. 현황

민선자치단체장 이후 지난 10년여간의 지방자치단체간 협력사업을 살펴 보면 아래표와 같다. 먼저 지금까지 전체 254개의 협력사업이 실시되었고 1999년도에 가장 많은 29건의 사업이 실시되었고 다음으로 2003년도에 28건의 협력사업이 실행되었다.

분야별로 협력사업의 현황을 살펴 보면 우선 단일 분야로 행정협의회나 사무위탁과 마찬가지로 지역개발 관련 협력사업이 75건으로 가장 많았고 행정기능을 포함한 기타의 분야가 100건으로 숫자적으로 가장 많은 사업이 실시되었다. 그 이외에도 폐기물처리(29), 상수도관리(28), 그리고 하수처리(22) 분야도 많은 사업이 이루어졌다.

협력기관별 현황을 보면 사무위탁에서와 마찬가지로 주로 같은 계층수준에서 협력사업이 수행되었다. 광역자치간의 협력사업이 전체 254건의 사업 가운데 157건으로 가장 많았고 기초자치단체간의 협력사업도 80건에 이르렀다. 반면에 계층수준을 달리하는 협력사업은 광역과 기초간의 사업이 16건 그리고 지방과 중앙정부간의 사업이 1건으로 활발하지 못한 것으로 나타났다.

2006년도의 현황을 살펴 보면 전체 26건의 협력사업 가운데 행정기능 관련 전반적인 사업이 14건으로 가장 많았고 다음으로 지역개발이 6건의 사업이 이루어졌다. 그리고 협력기관 현황에 있어서 주로 광역자치단체간의 협력사업이 이루어져서 전체 24건의 사업 가운데 20건의 사업이 진행된 것으로 나타났다.

1) 민선이후 협력사업 현황('95~'06)

〈표 3-10〉 협력사업 연도별 현황

합계	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
254	11	4	12	22	29	23	57	8	28	20	16	24

〈표 3-11〉 협력사업 분야별 현황

합 계	상수도 관리	하수처리	폐기물 처리	지역개발	행정 기능 등
254	28	22	29	75	100

〈표 3-12〉 협력사업 기관별 현황

합 계	광역-광역간	광역-기초간	기초-기초간	지방-중앙 등
254	157	16	80	1

2) '06년도 협력사업 현황

〈표 3-13〉 '06년도 협력분야별 현황

합 계	상수도 관리	하수처리	폐기물 처리	지역개발	행정 기능 등
24	1	1	2	6	14

〈표 3-14〉 '06년도 협력기관별 현황

합 계	광역-광역간	광역-기초간	기초-기초간	지방-중앙 등
24	20	1	3	-

3. 제도의 한계 및 문제점

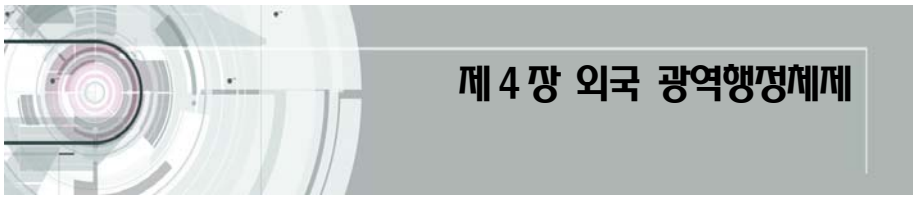
지방자치단체간 협력사업의 가장 큰 장점은 협력대상, 협력형태, 협력내용 등에 특별한 제약이 없이 자치단체 당사자간 자유로운 합의에 기초하여 협력을 추진할 수 있다는 점에서 자율성을 가장 많이 보장하는 제도라고 할 수 있다. 하지만 자치단체간의 상호신뢰와 신의성실에 입각한 자율성을 보장하는 협력체제인지만 다른 제도들과는 달리 아직까지 지방자치법 등 별도의 법률에 협력의 세부절차나 방식이 규정되어 있지 않고 있다. 모든 것을 당사자간의 합의에 의존하기 때문에 협약을 체결하기까지 합의에 이르는 과정이 쉽지 않은 문제점이 있

고, 앞에서 살펴본 사무위탁을 확대해석하고 준용하여 자치단체간 협약을 통해서 사업을 진행하고 있는 형편이다. 즉 자치단체간 협력사업의 유형별 표준모델이 정립, 보급되지 못한 채 관행이나 관례에 의존하고 있어 제도의 활성화에 제약을 받고 있다. 이러한 상황속에서 문제점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 협력사업의 활성화에 걸림돌은 협력사업을 통해 경제적 효율성이나 비용절감을 추구하기 보다는 확보된 예산은 지출하고 보자는 사고가 만연되어 있어 협력사업의 활성화를 위해 노력하기 보다는 많은 예산을 확보하여 사업수행과 비용지출에 만족하는 경우가 많다.

둘째, 자치단체의 장이나 담당 공무원이 자치단체간 협력사업으로 인해 권한이나 이권이 축소되거나 업적이나 성과가 퇴색하지 않을까 우려하는 것도 협력사업에 소극적인 이유로 작용한다. 또한 즉흥적이고 선거를 의식한 전시적이고 단기간 성과를 낼 수 있는 사업에 치중하는 경향이 있어서 시간과 노력이 소요되는 협력사업을 기피하는 경향이 있다.

셋째, 지역이기주의와 지리적경계에 사로잡혀 가급적 독자적인 사업추진하고 자치단체의 경계를 뛰어넘는 사업을 회피하는 경향이 뚜렷하다. 그리고 무엇보다도 자기 자치단체라는 편협한 인식 속에서 상대 자치단체에 대한 인내와 양보에 기반을 둔 협상전략과 문화가 형성되지 못해 협력사업을 위한 합의에 도달하지 못하고 중도에서 포기하는 수가 빈번하다.



제 4 장 외국 광역행정체제

제1절 협약형

1. 협약형 체제

미국에서 지방정부간 협력(interlocal agreement)은 2개 이상의 지방정부가 공동의 목표를 효율적으로 달성하기 위해서 필요한 행정서비스를 제공하거나 공동의 문제를 해결하기 위해서 협력하는 것을 의미한다. 지역간 협약은 2개 이상의 지방정부가 상하수도, 쓰레기, 소방, 도서관, 교도소, 도로, 인허가 등과 관련된 행정서비스 전달을 위해서 협약이나 계약을 맺는 형태이다. 이 방식은 중복되는 행정서비스를 규모의 경제 관점에서 해결하기 위해서 지방정부간 공동협약을 맺는 방식이며 관련 지방정부의 행정서비스의 수요와 공급적인 측면을 잘 반영할 수 있는 방식으로 평가되고 있다.

캘리포니아주의 경우 시정부가 카운티 정부와 계약을 체결하여 다양한 행정서비스를 카운티정부로부터 제공받고 있다. 카운티와의 계약은 많은 자본투자와 유지보수비용을 절감함에 의하여 시민들의 조세부담을 경감하기 위한 것으로 시정부들은 낮은 비용으로 더 나은 서비스를 제공하기 하고 자원을 공동으로 이용하기 위해서 공식적이건 비공식적으로 공동협정을 체결하고 있다. 주로 공동하수처리, 경찰통신시설, 수도공급, 공동구매 등과 같은 업무들이 중복을 피하고 효율성을 추구할 수 있는 업무들이며 공동행정행위법(Joint Exercise of Power Act)에 따라 각자 업무를 수행하는 두 도시는 또한 공동으로 업무를 수행할 수

도 있다. Gonzales시는 건축물 검사원을 공동으로 고용하는 세 도시 중 하나이며, Westminster시는 소방훈련과 정보통신을 공동으로 운영하는 네 도시 중 하나이며(대략 30%의 예산 절감효과), Upland시는 경찰무선급파(police radio dispatching)업무를 다른 세 도시와 공동으로 운영하고 있다. 이렇듯이 공동서비스를 협약을 체결하여 제공함에 의하여 규모가 작은 시들은 규모의 경제를 실현하고 있다(한국지방행정연구원, 2007).

2. 협약형 사례

1) Iowa 시정부의 지역간 협력

Iowa 중부의 Clive, Urbandale, 그리고 West Des Moines 세 도시정부들은 어떻게 협력을 강화하고 소방과 의료구조서비스를 개선할 것인지에 대해서 컨설팅을 받고 있다. city 매니저들은 성공적인 결과를 확신하고 있고 이는 그동안 매니저들과 조직들이 다양한 수준에서 높은 수준의 신뢰관계를 형성해 온 성공적인 협력의 분명한 성과들을 가지고 있기 때문이다.

가장 성공적인 사례는 Westcom Dispatch Center로서 Clive, Urbandale, 그리고 West Des Moines의 세 시정부들의 공공안전에 관련된 전화를 받고 경찰, 소방, 긴급의료구조 관련 담당자들을 파견하는 통합공공안전파견 시설이다. Westcom의 정책감독기구는 세 시정부들의 대표로 구성되어 있고 city 매니저가 의장을 맡고 있다. Clive시의 city매니저인 Dennis Henderson이 운영초반부터 의장을 맡아 왔고 협력사업체 운영에 대한 신뢰도가 아주 높아서 원래 교대로 의장을 맡기로 되어 있지만 별 이의 없이 지금까지 의장직을 수행하고 있다(Thurmaier, 2006).

2001년 1월 이전에 세 시정부들은 24시간 직원들이 대기하는 각기 분리된 독립적인 공공안전파견센터를 가지고 있었다. 이 세 시정부들의 센터들의 통합은 800MHz의 무선체계를 통하여 공공안전기관들 사이의 커뮤니케이션을 크게 개선하였다. 이 통합운영이 되기 까지 통합을 위한 기획, 정책개발, 법적인 과정, 그리고 많은 토론 등으로 18개월이 걸렸다. 이 센터의 운영비용은 각 도시에서

받은 전체 서비스전화의 비율에 따라 나눠서 부담하게 된다. 현재 Westcom은 Clive와 West Des Moines의 경계에 위치하였고 이 센터에는 15명의 정직원과 5명의 전화수신 및 파견지시자들이 근무하고 있다.

Westcom과 더불어 세 시정부들은 이웃근교의 West Des Moines, Clive, Urbandale, Windsor Heights, 그리고 Johnson 등과 협력하여 도시지역의 주택보수와 재활을 촉진하기 위한 West Help를 창설하였다. 협력도시들은 보조금을 받았고 공동으로 감독관과 관련된 행정비용을 지원하였다. Westcom과 West Help의 성공에 뒤이어 세 도시의 city매니저들은 가능한 소방과 긴급의료구조의 통합을 포함한 다른 서비스분야에도 협력해 왔다.

이 세 도시정부들의 협력에 있어서 교훈은 다음과 같다.

첫째, 매니저, 선출직 공무원, 그리고 실무자 수준에서 서로 신뢰를 했다. 특히 매니저들 사이의 신뢰정도가 높았고 Win-Win 전략을 위해서 그들의 관심과 문제들을 터놓고 말할 수 있었다.

둘째, 서로가 우호적인 관계에 있어서 서로 사교적이고 얼굴을 보고 만나면서 유대를 강화하는데 가치를 두었다. 그러므로 편익배분에 대한 의심을 없애고 협력을 강화할 수 있었다.

셋째, 지역주의적인 경향을 극복해야 했고 주민들을 위한 장기적인 효과성을 극대화하려고 생각해야 했다.

넷째, Westcom은 세 도시가 파트너로서 동등하게 소유와 통제권을 가지고 있었기에 성공할 수 있었다. 비록 West Des Moines가 더 많은 주민들을 가지고 있었지만 동등한 파트너십을 유지하였다. 만일 더 큰 도시들이 작은 도시들과 협력을 하고자 한다면 공동의 노력과 거버넌스를 통제하려 해서는 성공하기 쉽지 않다고 볼 수 있다.

다섯째, 시장과 의회의 정치적 지원은 필수적이고 도시들간의 협력문화의 분위기를 형성하고자 노력하였다. 각 시정부들은 협력을 편하게 받아 들이고 기꺼이 시행하고자 하였다.

여섯째, city 매니저들은 협력을 이끄는 전문가들로서 활약하였고 협력문화를

조직에 잘 인식시켜서 더 많은 협력이 가능하게 하였다.

2) Charlotte-Mecklenburg County의 사회간접자본 개발협력

1997년 Charlotte 시정부는 Mecklenburg County와 시설물의 공동이용에 협력하기로 선택하였다. 그 결과, Charlotte는 10년이상 엄청난 편익을 창출한 사회자본 개발 협력에 착수하게 되었다.

County의 25번째 큰 도시인 Charlotte의 인구와 평방마일리지는 지난 10여년 동안 각각 36%와 35%가 성장하였다. 이 성장률에 맞추기 위해서 Charlotte 시정부는 25억달러의 사회기반시설 건설비를 5년동안 계획하였다. 상당한 재정적 제약하에서 사회간접자본 사업을 위한 개발과 집행은 바람직한 협력과정을 요구하게 되었다(Eagle & Cowherd, 2006).

1997년 Mecklenburg County 위원회와 Charlotte City 의회는 시설물의 공동사용을 지원하는 결의안을 채택하였다. 이 결의안은 Mecklenburg County 안의 모든 정치적 구역을 위한 간접자본프로그램의 개발과 집행에 책임이 있는 두 정부의 중간 관리자들로 구성된 협력공동이용 Task Force의 창설에 촉매역할을 하였다. 이 Task Force의 역할은 장기종합계획, 10년간의 간접자본수요, 그리고 5년간의 재정계획에 대해 정보를 검토하고 익히며 교환하는 것이었다. 그 Task Force의 목적은 잠재적인 협력기회를 파악하는 것이었고 아래의 구조화된 안건을 고려하기 위해서 매달 계속해서 만남을 가졌다.

전체 팀원들에게 간접자본개발 발의에 관해 교육시킬 수 있도록 선발된 기관 직원에 의해 준비된 프리젠테이션.

- 지방정부에 의해 발의된 토지개발개선을 위한 Task Force에게 요구된 승인
- 잠재적인 협력기회들에 대한 원탁회의

이들 모임의 큰 장점은 직원들에게 누가 간접자본프로그램을 개발하고 자금결정을 하는지를 알게 하는 기회를 제공하는 것이다. 이 정규적인 모임은 중간관리자들이 문자 그대로 수화기를 들고 바로 일처리 할 수 있도록 상호교류를 가능하

게 한다. Task Force의 업적은 아래의 성공적인 사례를 통해서 알 수 있다:

- 경제적 안정과 부양이 필요한 사업지역을 따라서 함께 위치한 경찰지구대, 구직연결센터, 그리고 도서관.
- 공원과 초등학교 입구에 위치한 합병 소방서.
- 초등학교와 함께 위치한 주차환승시설
- 도서관과 함께 위치한 마을회관
- 지역도서관과 연결된 고등학교 미디어센터.

Charlotte-Mecklenburg County의 간접자본계획 협력의 교훈은 협력의 노력을 선도하고 이끌 누군가를 지정하고, 분명하고 지속적으로 의사소통을 하고, 협력을 제도적 문화로 주입하는 일 등을 협력이 성공을 할 수 있었다는 것이다.

협력 노력을 옹호하고 중요성을 강조하는데 헌신한 직원을 갖는 것은 협력과 그 성과를 모든 조직의 수준에 있어서 가시화하고, 최우선 순위로 하고, 또 의미있게 하는데 있어서 아주 중요하다. Charlotte시의 간접자본개발 조정관은 유연성과 개방성을 가지고 이 노력을 주도하였다.

시 전반에 걸쳐 영향을 미치고 다수의 부서들의 협조를 요구하는 간접자본 프로젝트는 그 과정의 초기부터 조정과 의사소통을 필요시 한다. Charlotte에서 여러 부서가 동시에 간접자본개선 프로젝트를 요구했을 때 문제가 되었다. 그러므로, 집행에 있어서 조정이 가능한 때마다 선행적으로 제기된다. 간접자본개발 과정의 초기에 기대치에 대한 분명하고 명시적인 의사소통은 조정의 문제를 완화하는데 중요한 수단임이 증명되었다.

시정부의 계통을 걸쳐서 협력을 지원하는 문화를 갖는 것은 성공의 열쇠이고 모든 수준의 조직이 그 과정에 참여할 것을 요구한다. Charlotte시정부의 협력은 간접자본개발이 수행되는데 있어서 내재된 조직의 문화로 제도화되어 졌다.

공유된 필요와 결과에 대한 지속적인 관심없이는 협력을 실행하는 것이 어렵다. 결과는 바로 나오는 것이 아니고 시간이 많이 걸리며 과정에 대한 주인의식의 헌신 그리고 모든 당사자들이 혜택을 보는 결과를 성취하고자 하는 목적의 통합을 필요로 한다.

제2절 협의회형

1. 협의회형 체제

미국 거의 모든 지역에서 Council of Governments (COG)로 불리는 이 정부간 협의회를 설치 운영하고 있으며 1950년대부터 시작하여 1960-70년대에 와서 주정부의 적극적인 관심과 지원을 받게 되었다. 이 협의회는 관련 지역의 카운티와 시로 구성되는데 자치단체의 자발적인 의사로 참여와 탈퇴가 가능하고 집행기능이 없고 조사, 계획, 자문, 조정 기능만을 수행한다.

이 협의회는 관련 지방정부가 인구비율에 따라 기여금을 분담하는 방식과 연방정부의 보조금으로 운영되는 방식이 있다. 이 협의회에서 처리하는 사업으로는 대기 및 수질오염, 광역교통정책 및 계획수립, 쓰레기·폐수처리계획 수립, 대기문제, 노인복지, 지역개발계획 등의 수립에 관여한다.

지역협의회는 공해, 교통, 그리고 토지이용과 같은 문제가 시와 카운티의 경계를 넘기 때문에 지역기관(regional agencies)을 설립하여 이 지역문제를 다루고자 하는 취지에서 발전되었다. 수도, 교통과 같은 단일한 서비스를 제공하거나 지역계획을 담당하며 주의 대도시지역의 다목적을 수행하는 정부가 아니며, 계획을 수립할 뿐만 아니라 지역의 주민들에게 일정한 범위의 서비스를 직접적으로 제공하기도 한다.

2. 협의회 사례

1) 남가주자치단체연합 (Southern California Association of Government, SCAG)

SCAG는 1968년 미국 연방정부가 Metropolitan Planning Organization을 육성하려는 정책에 의해서 설립된 기구이다. 초기의 SCAG는 연방정부의 개발 프로그램을 검토하여 지역에 맞도록 조정하고 캘리포니아 주정부가 수립한 중저소득층 주택공급계획의 지역별 형평성을 검증하는 역할을 수행하였다. 점차 지역내의 여러 가지 문제를 그 지역의 각 자치단체장들이 모여 협의할 필요성이 제기되었고 그 결과로 행정구역의 경계를 넘어선 지역종합계획을 수립하게 되었다. 현재 SCAG는 경제, 성장관리, 교통이용, 환경, 주택, 인력자원, 재정, 수질, 에너지, 광역쓰레기 등과 관련된 전반적인 장기지역계획 및 전략개발, 정부간 갈등조정 및 협력촉진의 역할을 수행하고 있다. 지역종합계획, 정기지역교통계획, 남캘리포니아 유해폐기물관리계획, 지역주택수요추정, 환경영향평가 등의 연구가 상시 진행중이며 이러한 계획을 수립하고 변화를 점검하고 문제발생시에는 지역협의회를 통해서 계획을 수정 보완하며 필요에 따라 관계기관과 협조체제를 구축하고 있다.

SCAG는 시와 카운티의 대표들로 구성된 지역협의회의 통제를 받고 있고 이 지역협의회는 184개시와 6개의 카운티가 참여하고 있고 의장과 2인의 부의장을 두고 있다. 그리고 SCAG의 조직은 Executive Director와 Department Directors 그리고 3년 계약직 관리자와 직원들로 구성된다. SCAG의 수입은 연방정부의 교통계획 지원금, 주정부의 계획수립 지원금, 지방정부의 지원금, 주정부와 지방정부와의 계약에 바탕을 둔 연구용역비와 회비 등으로 구성된다. 이 중 80% 이상이 연방정부의 재원이며 일부는 주정부의 지원금이고 5% 정도의 소액만이 지방정부 부담금이다. SCGA의 지출은 자체 연구수행비와 산하 자치단체 또는 시 및 카운티 정부 산하의 연구기관에 대한 연구기능 이양과 그에 대한 지원금으로 이뤄진다(권오혁 외, 1998).

2) Bay지역정부협회(Association of Bay Area Government, ABAG)

ABAG는 토지이용, 주택, 환경, 경제개발에 관련된 자문역할을 담당하고 있으면 샌프란시스코만 지역의 시와 카운티가 운영하는 기관으로 1961년 지방통제, 장기계획, 지역현안 등에 대한 협력증진을 위해서 설립되었다. ABAG는 관련 시와 카운티정부에서 선출된 38명의 공무원으로 구성된 이사회에서 운영되고 있고 많은 업무가 이사회에서 임명한 위원회에서 수행되고 있다.

ABAG는 Bay 지역의 9개 카운티와 96개 시로 구성되어 있으며, 기능은 이 지역의 교통, 환경, 수자원, 주택, 그리고 도시문제에 대한 지역계획을 수립하는 것이다. 시와 카운티 정부의 연합으로서 주와 연방정부로부터 샌프란시tm코의 종합계획기구로 인정받고 있으며 수립된 지역계획은 이 지역의 주택, 경제개발, 환경오염관리, 교통, 레크레이션, 그리고 건강과 안전에 대한 계획의 지침을 제공한다. 또한 ABAG는 지방정부기관, 기업체, 시민단체등의 정책프로그램, 규제, 법규들에 토론의 장을 마련해 주는 워크샵과 컨퍼런스를 지원한다.

ABAG의 수입은 연방정부의 보조금, 주정부의 보조금, 여타 보조금, 지방정부의 회비, 서비스 프로그램의 수입 등으로 구성된다. SCAG와는 달리 연방정부의 보조금은 전체의 15% 남짓하고 주정부의 보조금도 15% 정도에 불과하다. 지방정부의 분담금은 각 지방정부의 인구수를 감안하여 책정되며 가장 많은 비중을 차지하고 있는 수입은 서비스 프로그램 수입으로 전체 수입의 거의 절반정도를 차지하고 있다. 지출은 주로 교육훈련을 비롯한 서비스 프로그램 수행, 지역계획, 지방정부간 조정협력 등에 소요된다(권오혁외, 1998).

3) 플로리다 지역개발협의회 (Regional Planning Council, RPC)

지역개발협의회(Regional Planning Council)는 플로리다에 존재하는 다중목적의 지역단위로서 지방정부간 협력을 통해서 성장을 위한 지방정부간의 해결책을 조정하는 동시에 한 지방정부의 영역을 넘어서는 성장과 관련된 문제를 다루며 지방정부에게 기술적 지원을 하고 각 지역에 있는 커뮤니티의 요구사항을 반

영하려는 목적에서 설립되었다(한국지방행정연구원, 2007).

플로리다의 지역개발협의회(RPCs)들은 지역주의의 영향으로 설립되었고 공공조직으로서 플로리다주의 지방정부들과 함께 플로리다의 미래에 대한 책임을 지게 된다. RPC는 주정부와 각 지역을 대표하는 지방정부 사이의 가교역할을 하며 협의회 의원들은 2/3는 시나 카운티 정부의 선출직의원들이고 1/3은 주지사에 의해서 임명되어 구성된다.

RPC는 다목적의 조직으로서 교통, 기획, 경제개발, 노인서비스, 주택, 인프라와 커뮤니티 개발 등 지역적으로 관련된 공통 이슈에 관심을 갖는 개인 이해관계자들과 다양한 지역, 부처들의 다양한 관점들을 수렴한다.

또한 지역개발을 관리하고 책임을 지는 각 지방정부간의 조정 및 전체기획을 제공하기 위해서 플로리다의 RPC Florida 주법 chpater 10에 의해서 운영되며 1985년에 Growth Management Act라고 알려진 일련의 법이 RPC가 Florida의 통합 성장관리 절차의 일부로서 지역정책을 도입하도록 RPC를 지도하고 있다. RPC는 지역의 지방정부의 계획들이 서로 보완되며 Comprehensive Regional Policy Plan에서 정의된 지역의 기준에 일치하는 지를 검토한다.

플로리다의 RPC는 기술지원을 제공하고 지방정부를 지원하기 위해서 설립되었고 지역간의 정보교환을 장려하며 지역 전반에 걸친 대중과 개인 이권을 위해서 편리한 정보를 제공한다.

플로리다의 RPC들은 주단위 네트워크에서 움직이며 Florida Regional Councils Association (FRCA)는 플로리다의 삶의 질을 증가시키고 보호하기 위해서 지역협력과 계획을 심도있게 논의하고 지역 활동과 일에 관한 정보교환을 위해서 한 달에 한 번 정기적인 회의를 소집한다.

제3절 조합형

1. 일본 조합형

1) 광역연합체제

일본에서 1995년에 실시된 광역연합은 지역의 다양하고 광범위한 요구에 효율적으로 대응하고 운영하기 위하여 광역적 행정권역을 설정하고 그 권역을 중심으로 설치된 자치단체조합의 일종이라고 할 수 있다. 즉 광역연합은 도도부현, 시정촌, 특별구가 설치할 수 있으며 이들 사무중에서 광역에 걸쳐서 수행하는 것이 적당하다고 판단되는 사업에 관해서 종합적이고 계획적인 광역행을 추진하는 것을 목적으로 하고 있다.

광역연합은 형식상으로 일부사무조합과 마찬가지로 지방자치법상의 특별지방공공단체중 지방공공단체의 조합에 속하기는 하지만, 광역연합에서는 종래 조직에는 없던 새로운 기능이 부여되고 있다는 점에서 종래 일부사무조합 성격의 범주를 넘어서는 것으로 판단된다. 즉, 일부사무조합은 사무의 공동처리방식의 한 형태로 구성자치단체의 기능을 보완하는 역할을 하는데 그치는 반면, 광역연합은 구성원으로서 주민을 명확히 규정하고 있으며, 협력관계를 조직하는 지방공공단체에 대해서 일정한 권고를 할 수 있고, 나아가서는 국가 등으로부터 권한이나 사무의 수임을 할 수 있다는 점에서 차이를 보인다(한표환 외, 2002).

일본에서는 광역연합의 설립을 장려하기 위해서 광역연합 설치시 700만엔의 특별교부세를 지원하고 공공시설의 정비사업에 대한 지역종합정비사업비(특별분)의 충당률을 75%에서 85%로 인상해 주는 등 다양한 인센티브를 제공하고 있다(송두범, 2004).

2) 광역연합사례

(1) 사가현 사가중부광역연합

1999년 사가중부광역연합이 설립되었고 처리업무는 개호보험에 관한 것, 내고장시정촌계획 책정, 내고장시정촌기금운용을 활용한 광역소프트사업, 시정촌권의 진흥정비사업, 지방검점도시지역기본계획책정, 소방에 관한 업무 등을 담당하고 있다.

이 광역연합의 구성은 광역연합장과 광역연합의회의장이 있으며 의회의원은 18개 시정촌의원들 가운데 선출된 의원들로 구성되며, 광역연합의 조례 및 예산심의, 광역연합 중요사항 결정 등을 담당한다. 의원의 정수는 26명이고 임기는 시정촌의회의원의 임기와 동일하며 개호·광역위원회, 소방위원회 등 2개의 상임위원회와 의회운영 등에 관한 사항을 처리하기 위한 운영위원회 등으로 구성되어 있다.

예산은 일반회계와 개호보험특별회계로 구성되어 있으며 일반회계는 개호보험운영경비, 내고장시정촌사무비, 소방경비 등이며, 특별회계는 개호보험 급부에 관한 경비로 구성되어 있다.

(2) 우에다 지역광역연합

1998년 우에다 지역광역행정사무조합을 중심으로 설립되었고 1시, 5정, 3촌으로 구성되었다. 주요 처리사무는 시정촌의 계획수립, 광역시정촌의 진흥정비사업, 소방관련사무, 화장장 설치, 관리 및 운영사무, 광역쓰리게 처리계획의 수립, 광역도로계획 및 토지이용계획 등을 포함하고 있다.

이 광역연합의 의원수는 우에다시에서 13명, 규모가 큰 2개의 정에서 각각 3명, 나머지 한 개의 정과 3개 촌에서 각각 2명씩 배정하였다. 광역연합의 의원은 각 시정촌 의회의 의원 중에서 선거로 선출하고 있으며 의회에는 총무위원회, 보건복지 위원회 등을 설치하여 관련 주요 사항을 사전에 협의, 조정하고 있다. 집행기관은 연합장 1명, 부연합장 8명으로 구성되어 있으며 관련 시정촌장의 투

표로 결정한다.

예산의 경우 처리사무별로 분담비율을 달리하는데, 시정촌권계획관련, 도서관정보, 개호인정 등은 20%의 균일부담과 80%의 인구규모별 부담하게 되어 있고, 특별양호는 30%를 균등하게 그리고 세대규모별로 70%를 부담하도록 되어 있다.

2. 독일 조합형

1) 조합형체제

독일의 목적조합은 지방자치단체의 공동협력제도 중에서 가장 구속력이 강한 법적 형태로 독자적인 결정권을 행사할 수 있으며 위임된 사무범위에서는 구성 지방자치단체를 대신하여 조례와 규칙 등을 제정할 수 있다. 목적조합의 구성원은 원칙적으로 개별 지방자치단체가 되며 공법상 계약의 형태로 되는 설립합의 과정을 거쳐 조합의 정관에 대한 합의, 감독기관의 승인, 법령상 예정된 공시절차를 거쳐 결성된다.

목적조합은 자유조합(Freiverband)과 의무조합(Pflichtverband)의 형태로 나뉘며 원칙적으로 목적조합은 자율적으로 구성된다. 이러한 조합에 맡겨진 수행사무들은 임의적인 자치사무나 의무적인 자치사무가 이에 해당한다. 그러나 개별주법이 정하고 있는 일정한 전제조건을 충족하는 경우에는 감독관청에 의한 의무조합이 결성될 수도 있다. 자유조합과 의무조합은 성립과정 뿐만 아니라 구성원의 측면에서도 구별된다. 즉 의무조합은 자유조합과는 달리 지방자치단체뿐만 아니라 자연인과 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 사무

는 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(한국법제연구원, 2000).

2) 조합형사례

(1) 하노버 광역조합(Zweckverband Grossraum Hannover)

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 제정함으로서 성립된 목적조합이기 때문에 주정부가 지원하는 특별한 성격을 띠고 있다.

하노버광역조합은 하노버시와 하노버군(Landkreis), 그리고 케른스타즈시 등 3개 구역 내에 28개 지방자치단체가 참여하고 있다. 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 두번 소집되며, 그 밖에 필요한 경우에도 소집되는데, 조합설립 후 첫 조합총회의 소집은 조합정관에 특별한 규정이 없는 한 감독관청이 소집한다. 목적조합의 집행기관인 조합장은 조합구성원인 지방자치단체나 지방자치단체조합의 집행기관의 장 가운데 조합총회에서 선출한다. 조합장은 소송적으로 그리고 소송외적으로 조

합을 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.

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.

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 구체적으로 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, 공중교통체계의 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 소나

무로 숲을 조성하고, 라이네 계곡의 개발, 쾌시베르데 산악지역 개발, 해발 400m 이상 지역의 산림녹화를 목적조합이 담당하여 쾌적한 생활공간과 휴양공간을 확보하였다.

하노버광역조합은 하노버기술센타(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(권오혁 외, 1998).

(2) 베직하임 산업지역 목적조합

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.

베직하임 목적조합은 목적조합총회와 조합장, 그리고 집행기관으로 구성되어 있다. 목적조합총회는 베직하임 5인, 겜리그하임 2인, 헤시그하임 2인, 뮨델스하임 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 두번 집회하며, 그 밖에 필요한 경우에도 소집되는데, 조합설립 후 첫 조합총회의 소집은

조합정관에 특별한 규정이 없는 한 감독관청이 소집한다.

목적조합의 집행기관인 조합장은 조합구성원인 지방자치단체나 지방자치단체조합의 집행기관의 장 중 조합총회에서 선출하는데, 베직하임목적조합의 경우, 목적조합의 총회는 1인의 조합장과 2인의 직무대행(부조합장)을 선임한다. 베직하임 목적조합은 사무집행을 위하여 행정기관을 두며, 공무원과 계약직 공무원을 임용할 수 있다. 자치단체에서 파견된 공무원을 둘 수도 있으며, 이에 대한 비율은 자치단체간 합의에 의해서 결정된다(권오혁 외, 1998).

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.

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.

그리고 이러한 사무를 공동으로 처리하기 위하여, 6개 지역의 산업지역 범위를 67ha로 제한하고 지역내의 레저와 휴양시설을 보완해 주며, 구역 내의 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. 프랑스 조합형

1) 조합형체제

프랑스에서 지방행정은 국가기구에 의해서 완전히 맡겨질 수 없으며 분권화된 자치단체에 의해서도 그 한계가 있기 때문에 자치단체간에 공통의 이해를 관리하기 위해 지방자치단체의 결합을 통한(계약방법) 자치단체간 협력을 발전시켜왔다. 이웃 자치단체간의 협력방식으로 각 꼼뮨자치단체가 그 능력(재원, 역량)을 초과하는 서비스의 기능을 보다 효율적으로 도모하고자 하는데 목적이 있고 협력 자치단체의 재정에 의해 재원을 확보하는 형태로 단일업무조합, 복수업무조합, 혼합조합 등이 있다. 단일업무 자치단체간 조합 (SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique)은: 1890년 3월 22일 법에 의하여 성립된 조합으로 한 가지 사업에 대한 협력으로 지방의회의 만장일치로 결성되며 상수도, 전력, 도로 등의 단일 사무기능을 수행한다. 복수업무 자치단체간 조합 (SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple)은 1959년 1월 5일 정령에 의해서 성립된 조합으로 여러 가지 사업에 대한 협력으로 과반수 이상을 동의를 필요로 하며 농촌 및 도시지역의 개발과 관련하여 지역개발연구, 도시개발계획, 주택개발, 설비건설, 환경정화, 쓰레기수거, 학교통학수송 등 다양한 사무를 담당한다(한국지방행정연구원, 2007). 혼합조합(Syndicats mixtes)은 기초와 광역의 자치단체들의 공동협력조합을 통한 사무집행방식으로 조합방식의 약 78% 정도는 상공회의소, 3%는 농업협동조합, 7% 직능상공회의소 등의 법인행태를 구성한다. 관광개발(겨울스포츠 센터, 무공해 자연 지역, 수상시설 유람항구), 스포츠 및 사회교육 시설, 산업 및 주거지역 개발, 수력과 정화 사업, 농촌과 가축 도축시장의 개발, 지역 자연공원, 대학 건물 건축, 중앙직업형성소 건립, 공동 교통관리 조직 등의 기능을 담당한다.

프랑스 지방자치단체 일반법규(Code général des collectivités territoriales)는 지방자치단체간 협력방식과 관련하여 모든 지방자치단체는 행정권한을 행사함에 있어 현행 법률이 정하는 형식과 조건에 따라 공공협력기관을 조직하는

데 협력할 수 있으며 꼼뮨자치단체간 협력은 단결권한의 범위 내에서 공동의 개발계획 등을 발전시키고자 하는 각 기초자치단체의 자유의사에 근거한다는 자치단체의 자율적 조합설립권을 보장하고 있다.

2) 조합형 사례

(1) 파리시 쓰레기조합

1984년 파리시가 중심이 되고 주변 4개 도자치단체와 82개 기초자치단체들이 '파리 도시지역 가정쓰레기처리 기초공동조합'이라는 가정쓰레기 처리를 위한 단일사무조합을 결성하였다. 이 조합은 3개 소각처리장, 1개 쓰레기분리장, 2개의 쓰레기 적하장을 운영하며 주민 약 5백만명에 대한 연간 280만톤의 쓰레기를 처리하고 있다.

쓰레기처리 기초공동조합의 조직구성은 구성자치단체의 인구에 비례하여 자치단체의원 중에서 대표의원으로 36명이 운영위원회를 구성하여 예산승인, 회계감사, 채무승인 등 조합운영의 결정권을 행사하고 있다. 집행부는 24명의 사무집행위원으로 파리시에서 12명, 다른 도 지역에서 12명을 선출하고 이중에서 조합이사장과 14명의 부이사장이 실제 운영을 책임지고 있다(한국지방행정연구원, 2002).

(2) 기초자치단체공동조합

파리시 북쪽에 98년 프랑스 월드컵 경기장이 위치한 '생드니'라는 지역에 1985년에 도자치단체와 3갱 기초자친단체가 혼합조합(Syndicat mixte)을 결성하여 자치단체협력사업들을 수행하였다. 하지만 그 정책효과가 미약하여 98년 월드컵 경기장 건설을 계기로 99년 법에 근거하여 10개의 기초자치단체들이 모여 2000년도에 Plaine Commune 기초자치단체공동조합을 설립하였다.

생드니 기초자치단체를 중심으로 내외국 민간기업유치를 위한 산업단지건설과 이를 위한 프랑스 및 외국 건설회사와의 협력유치 등을 사업목표로 하였다.

재원은 소속자치단체의 사업세분담을 기초로 40여명의 각 기초자치단체 소속공무원을 포함하여 60명의 행정인력을 갖추고 있다. 이 조합은 각 자치단체의 도시계획, 환경 및 투자계획과 고용정책 등에 대한 통합, 조정 및 대외적 홍보기능 등을 수행함으로써 외국기업 유치에 성공을 거두고 지역의 경제발전에도 이바지 하였다.

제4절 특별자치구형

1. 미국 특별자치구형

1) 특별자치구형 체제

미국에서 특별자치구는 독립적이며, 일반적인 정부와는 행정상/재정상 독립되어 존재하는 특수목적의 정부 단위이다. 특별자치구는 현재의 일반정부에서 공급되지 않는 특별 서비스를 공급하게 된다. 대부분 단일의 기능을 수행하지만, 몇몇의 경우는 법적으로 관련된 다수의 서비스 제공을 허용하기도 한다. 특별자치구가 제공하는 서비스의 범위는 의료/소방서비스부터 모기퇴치, 공동묘지 관리 등에 걸쳐서 광범위하며 대부분은 공식적으로 district 또는 authority라고 명칭으로 불린다.

미국에서 특별자치구는 시민들이 시나 카운티로부터 받을 수 없는 서비스를 제공하기 위하여 형성된 정부단위로 지방정부가 과세권이 없거나, 시민들이 원하는 서비스를 산출하는데 필요한 재원조달을 위한 대출권이 없을 때 필요하다. 시가 형성되지 않은 지역의 시민들은 다른 시에 합병되거나 시를 신설하는 대신에 특별자치구를 설치할 수도 있다. 이것은 다른 시정보와 합병을 하거나 새로운 시정부의 신설이 조세를 증가시킨다고 믿거나 시가 제공하는 서비스를 전부 받을 필요가 없다고 생각하는 경우에 설립하게 된다.

미국에서 학교자치구가 아닌 특별자치구는 다른 모든 자치단체를 합한 수의 2배 정도가 되면 이 특별자치구의 1/3은 종속자치구(dependent districts)이다. 즉, 이러한 특별자치구의 의사결정은 시의회나 카운티 수퍼바이저 이사회에서 이루어지게 된다.

일부 특별자치구는 서비스(공기업자치구)에 대해 직접 요금을 징수하기도 하며 재산세를 통해서 서비스에 대한 비용 충당하기도 한다. 기업형 특별자치구(enterprise districts)의 비용징수의 예는 쓰레기 수거료, 수도료, 전기료 등이 해당된다.

35,052개의 Special district 정부가 2002년에 보고되었으며 이중 90%이상이 단일 서비스 제공한다. 36% 이상의 특별자치구들이 가뭄과 홍수 조절, 관개시설, 토양 및 수자원보존 같은 자연자원과 관련된 기능을 수행하였고 두 번째로 빈번하게 수행되는 기능은 소방기능이었고 그 다음으로 주택 및 커뮤니티 개발과 하수처리 기능이 많이 수행되었다(U.S. Census Bureau, 2002).

2) 특별자치구형 사례

(1) The Port Authority of New York & New Jersey

뉴욕주와 뉴저지주에 걸쳐 있는 뉴욕항은 허드슨강을 운행하는 선박의 인가문제와 경계획정문제, 1911년 뉴욕항에서 각 지역에 이르는 철도운임 등의 문제를 놓고 연방정부의 독립규제위원회인 주간통상위원회(Interstate Commerce Commission)의 권고로 1917년 항만개발합동위원회(Joint Commission on Port and Harbor Development)를 구성하였으며, 1918년 동위원회는 항만개발을 위하여 런던항만청과 같은 항구적인 기구의 설치가 바람직하다는 취지의 보고서를 제출을 계기로 1921년 뉴욕항만청설치를 위한 합의를 도출하였다(www.panynj.com).

뉴욕-뉴저지항만청은 주법 및 두주간의 협약과 해당 자치단체의회의 승인을 얻어 설립되었으나 그후 이름을 뉴욕-뉴저지 항만청으로 1972년에 변경하였고 처음에는 교량사업과 터널사업으로 시작했으나 점차 그 분야를 확장하여 비행장

항만터미널, 내륙터미널, 철도, 부동산임대업 등에 까지 그 영역을 확장하였다

항만청의 조직은 의결기관으로서의 이사회가 있는데, 이사회는 양주(兩州)에서 선임하는 3명씩의 이사로 구성되며 이사장과 부이사장은 매년 호선된다. 이사회가 선임하는 사장은 이사회가 결정한 모든 사항을 총괄하며 그 밑에 총무, 섭외, 감사, 법제, 재무, 기획, 개발, 공무 등 7개의 막료기구가 있으며 계선기구로는 세계무역센터를 관장하는 세계무역부와 터널, 교량, 터미널, 철도운송, 항만, 산업개발 및 항공부가 있다.

뉴욕 및 뉴저지는 항만청의 설립단체로서 각각의 3명의 이사를 선임하고 있을 뿐만 아니라 이사회의 모든 결정에 대하여 지사는 거부권을 행사할 수 잇다. 항만청은 매년 그 운영과 조치에 대하여 보고서를 작성, 주정부 의회에 제출하여야 한다. 한편, 뉴욕시를 포함한 항만청의 관할구역내에 있는 일반지방자치단체는 이사회에 대표를 파견하고 있지는 않으나 밀접한 관계를 맺고 있다. 항만청은 뉴욕시와 뉴아크(Newark)시로부터 비행장을 임차하고 있을 뿐만이나라 관련 지방자치단체의 토지와 건물을 임차·사용하고 있다.

항만청은 뉴욕-뉴저지간 터널교량관할, 철도 및 통근자 교통시설 담당, 케네의 네워크, 라구아디아 및 테버보러 공항관할, 해저터미널운영, 맨하탄 세계무역센터 관할 등을 담당하고 있다.

뉴욕-뉴저지 항만청의 특징은 먼저 부여된 기능을 광역적인 기반을 토대로 매우 효과적이면서 경제적으로 수행하고 있으며, 운영비용은 서비스로부터 얻어지는 요금수입으로 충당되며 새로운 사업을 추진하기 위한 공채의 발행으로 충당되고 있다. 다른 특별지방자치단체가 자본지출에 관해서는 중앙정부나 지방자치단체로부터 보조를 받는 것이 상례이나 뉴욕-뉴저지 항만청은 자체적으로 충당하고 있다는 점에서 상당한 재정적 독립성을 갖고 있다. 그리고 뉴욕-뉴저지 항만청은 단일기능이 아닌 다목적 기능을 수행하는 광역특별구 이기는 하나 최근 조직내의 운영구조를 변화시켜 주민들의 의사에 민감하게 반응하기 위해 이사회를 주민들의 직접선거에 의해 구성하고 관리적 차원에서 분권화를 추진하고 의사결정권한을 실무를 담당하는 집행부서에 위임시키고 있다.

2. 영국 특별자치구형

1) 특별자치구형 체제

기관의 명칭에 “Authority” 또는 “Board” 등이 붙는 기관들을 말하며 법인적인 성격을 지니기 때문에 중앙정부의 통제를 받고 설립은 국회의 승인을 받는다. 인접자치단체간에 갈등을 빚고 있는 문제를 해결하거나 광역적인 행정서비스를 경제적으로 수행하기 위해서 설립된다.

기관의 구성은 구성자치단체에 소속된 지방의원들을 중심으로 임명되며 주로 대도시에 있는 기초자치단체들에서 많이 발견되며 런던구 자치단체의 London Fire and Civil Defense Authority가 하나의 예에 해당된다. 각 구성자치단체에 임명되는 위원들의 수는 1985년 지방정부법에 정해져 있으며 중앙정부의 승인에 의해 변경될 수 있다.

주로 대도시 기초자치단체들의 경찰, 소방, 교통, 쓰레기 분야와 관련된 서비스를 담당하고 구성 자치단체들이 공동위원회를 구성하여 주로 단일의 광역기능을 수행하게 된다. 1986년의 광역런던정부와 6개의 대도시 카운티정부의 폐지 이래로 20개의 공동위원회 형태의 특별자치단체가 설립되었다. 이 위원회는 구성자지단체에게 재정상의 명령을 내릴 수 있는 권한을 가지며 직원을 고용할 수 있는 권한을 가진다(임성일, 최영출. 2001).

2) 특별자치구형 사례: Tayside Valuation Joint Board

1996년에 설립되었고 스코틀랜드의 Dundee, Angus, Perth 그리고 Kinross 등 3개 지방정부가 공동으로 구성한 위원회이다. 이 위원회는 지방세인 Council Tax의 과표결정과 징수의 권한을 가지고 있다.

이 위원회는 15명의 지방의원들로 구성되어 있으며 인구비례로 Dundee 지방정부에서 6명, Angus에서 4명, 그리고 Perth & Kinross에서 5명으로 구성되어 있다. 이들 각 지방정부에서 선발된 지방의원들은 평가자와 유권자들 사이에서 연

결고리 역할을 하며 위원회의 업무를 협의하고 결정한다.

이 위원회는 법인격을 가지고 있으며 지방세 업무와 관련해서 기존의 지방자치단체로부터 독립적인 권한을 행사한다. 재정은 주로 자체재원 및 각 구성자치단체의 분담금으로 이루어지며, 인국, 면적, 서비스 수용자의 수 등의 기준에 따라 배분된다. 또한 각 구성자치단체에 대하여 재정출연을 강제할 권한을 가지고 있다.

이와 비슷한 특별자치단체 사례로 South Yorkshire의 13개 자치단체가 공동으로 설립아여 운영중인 South Yorkshire Police Authority, South Yorkshire Passenger Transport Authority, South Yorkshire Fire and Civil Service Authority, South Yorkshire Pensions Authority 등이 있다(임성일, 최영출. 2001).

제5절 광역행정체제의 평가 및 대안체제

1. 평가적 측면

외국의 많은 광역행정체제들을 크게 협약형, 협의회형, 조합형, 그리고 특별자치구형으로 나누어 이 체제들의 특성과 운영에 대해서 살펴보았다. 이 외국의 광역행정체제들의 비교평가를 통해서 시사하는 바를 아래와 같이 정리할 수 있다.

1) 협약형

지방정부간 공동협약을 통해서 행정서비스를 전달하는 협약형 체제사례에서 크게 두 가지의 시사점을 얻을 수 있다.

먼저, 지방정부의 시장과 의회가 정치적 지원을 아끼지 않았고 협력문화를 조성하고 여러 가지 행정절차나 관리의 편이성을 위해 노력하였다. 무엇보다도 협력을 기꺼이 받아들이려 하는 리더들의 의지와 헌신이 중요하였다. Charlotte-

Mecklenburg 협력의 경우, 협력사업을 이끌어갈 리더를 구체적으로 선정하고 리더를 중심으로 이해당사자들의 지속적인 의사소통을 해나갔다. 또한 리더들의 협력을 제도화하려는 일련의 노력과 헌신이 협력성공의 밑거름이 될 수 있었다.

다른 하나는 계약당사자에 해당하는 지방정부들 사이의 신뢰와 파트너십이 중요하다. 각 지방정부의 실무책임자들 사이의 신뢰도가 높았고 지속적인 만남과 대화를 통해서 협력의 파트너십을 유지할 수 있었다. 아울러 파트너십 유지를 위해서 소유와 관리의 형평성과 평등성이 중요하며 협력을 위한 공동의 노력과 거버넌스가 필수적이다. Iowa 시정부의 사례에서 West Des Moines 시정부는 지역의 작은 정부들과의 협력을 위해서 인구규모에도 불구하고 동등한 파트너십과 편익배분을 위해 헌신하였다.

2) 협의회형

Council of Governments(COG)로 불리는 정부간협의회의 사례를 통해서 재정적, 기술적 지원의 중요성을 발견할 수 있었다. 재정적 지원의 측면에서 제도적으로 다양한 측면에서 지원이 이루어졌는데 크게 지방정부들 자체적으로 인구비율에 때라 기여금을 분담하는 방식과 연방이나 중앙정부의 보조금으로 운영하는 방식이 있다.

SCAG의 경우 연방정부, 주정부, 그리고 지방정부의 재정적으로 운영이 되고 있는 반면에 ABAG는 연방과 주정부의 보조금의 수준을 낮추고 지방정부의 분담금 위주로 재정운영을 하였다. 협의회를 운영함에 있어 재정지원이 요구됨과 동시에 지원방식의 다양성을 살펴볼 필요가 있다.

또한 협의회의 운영을 위해서 기술 및 정보의 지원이 무엇보다도 중요하다. 플로리다 RPC 사례에서 보듯이, 협의회가 기술지원과 지역간 정보교환을 장려함으로써 네트워크를 통한 지역협력을 증진시킬 수 있다.

3) 조합형

광역연합이나 조합형태의 광역행정기관을 대표하는 조합형 사례에서 경제적 효율성과 조합설립의 제도적 확립이 중요성이 부각되었다. 독일의 목적조합의 경우 지역산업의 경제적 생산성, 고용창출 등 경제적인 측면을 중요하게 고려하였고 행정서비스의 효율성을 위해서 광역행정에서부터 일반행정업무에 이르기까지 광범위한 영역에서 사업을 추진하였다.

광역행정을 위한 조합제도의 활성화를 위해서 제도적 확립이 중요한데 일본의 광역연합 사례를 보면 광역연합의 설립을 장려하기 위해서 특별교부세를 지원하고 지역사업의 사업비에 대한 인센티브를 제공하는 등의 세제측면에서의 제도적 지원을 하였다. 한편 독일의 경우에는 지방정부간의 계약관계를 공법상으로 제도화하여 지방자치단체가 계약주체가 되며 설립합의과정과 조합정관의 합의, 감독기관의 승인, 공시절차 등에 대한 법제도를 확립하였다.

4) 특별자치구형

미국의 School District와 같이 특화되고 선별적인 공공서비스를 제공하게 되는 특별자치구형의 사례에서는 제도운영의 민주성과 실효성을 중요하게 여겼다. 미국의 뉴욕-뉴저지 항만청의 경우 이사회와 집행부의 구성과 경영의 차별화와 분권화를 시도하였다. 이사회의 경우 지방의회 구성과 같이 주민직선에 의해 책임성 있는 이사회를 만들었고 관리집행의 효율성을 높이기 위해서 집행부서에 의사결정권한을 위임하는 기관구성과 운영방식을 채택하였다.

한편 영국의 특별자치구의 사례를 보면 지방세 업무와 관련해서 관련 지방자치단체로부터 독립적인 권한을 가지고 있었으며 광역행정의 실효성을 높이기 위해서 구성자치단체들에 대하여 재정출연을 강제할 권한을 가지기도 하였다. 이러한 권한부여와 행사를 통해서 참여 자치단체들이 단체행동(collective action)의 측면에서 무임승차를 방지하고 협력적인 파트너십을 강화할 수 있었다.

2. 대안적 측면

국내 광역행정체제로 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 지자체간 협력사업의 현황과 문제점을 분석해 보고 외국의 체제에 대해서 평가를 해보는 가운데 다음과 같은 대안 광역행정체제를 모색해 볼 수 있다. 이 대안체제들은 국내의 체제들과 전혀 동떨어진 새로운 광역행정체제라기 보다는 국내 체제들의 보완하고 발전시키는 가운데 도입을 추진해 볼 수 있는 제도들이라고 할 수 있다. 국내의 사무위탁을 지역정부간 협약으로, 행정협의회를 지역협의회를 정부협의회로, 그리고 지방자치단체조합을 특별자치구의 광역행정체제로 전환을 시도해 볼 수 있다.

1) 지역정부간 협약(Interlocal Agreements)

2개 이상의 자치단체가 단일 또는 복수의 서비스를 제공하기 위하여 협정을 체결하는 방식으로 비교적 저렴한 비용으로 소규모 자치단체의 행정서비스수준을 높일 수 있으며, 자치단체의 기능과 조직의 중복을 피할 수 있어 규모의 경제성을 살릴 수 있다. 또한 계약을 통한 전문인력의 활용이 가능하며, 정치구조의 현상유지가 가능하지만 계약에 의해 서비스가 제공되기 때문에 각 지방자치단체의 이해타산에 좌우될 수 있고, 서비스를 제공하는 자치단체가 독점행위를 할 위험이 있고, 서비스의 영속성이 보장되지 않을 수 있다.

미국에서 널리 활용되고 있는 지방자치단체간 협력체제로서 한 자치단체가 타자치단체에 특정한 서비스를 제공하는 협약을 체결하여 서비스를 제공하고 그 대가로 사용료를 받는 지방정부간 협약제도이다.

2) 정부협의회(Regional Organization)

2개 이상의 자치단체가 각각 독립적인 법인격을 유지하면서 새로운 다목적의 정부를 창설하여 지역정책 및 계획기능과 같은 광역적인 업무를 처리하도록 하

는 체제를 말한다. 모든 광역적 사무를 단일의 기관에서 계획하고 집행함으로써 행정의 효과성을 유지할 수 있고, 거시적인 입장에서 지역간의 균형개발이나 주민복지수준의 균등화를 기할 수 있으며, 독자적인 행정권이나 기채권을 가지므로 업무를 탄력적으로 수행할 수 있다. 기존의 자치단체의 권한을 침해할 수 있어 자치단체장의 저항을 초래할 수 있으며, 기존 자치단체와 명확한 기능배분이 이루어 지지 않으면 업무의 중복을 가져 올 수 있고, 행정집행에 대한 책임소재가 불명확하여 주민통제가 약화될 수 있다.

3) 특별자치구(Special Districts)

일반자치단체(General-Purpose)와 달리 특정한 광역행정사무를 처리하는 특별목적(Special-Purpose)의 자치단체로서 특별자치구(Special District)는 특정한 지역을 대상으로 소방, 상하수도, 교통, 공원, 여가 등 다양한 서비스 가운데 단일의 특정한 서비스를 제공하게 된다. 특별자치구는 정책결정권을 가진 이사회(governing board)를 가지고 있고 일반법, 특별법, 조례 또는 주지사 도는 내각의 규정에 의해서 신설될 수 있다. 특별자치구는 전문분야에 지식과 경험을 가진 위원들을 임명하거나 선출하며 행정서비스 제공을 위한 재원 마련을 위해서 사용료, 수수료 징수, 지방채 발행 등의 권한을 부여받는다. 특별자치구의 구성이 수요권역과 서비스권역이 일치하여 용이하고 전문인력확보와 운영의 효율화를 기할 수 있다. 지방정부체제의 분열과 할거를 조장하고 교통과 환경과 같이 상호연결된 문제를 해결하는데 효과적이지 않다는 문제점이 있다.

제 5 장 광역행정체제의 실증분석

제1절 조사설계

1. 조사개요

본 연구는 지방자치단체의 광역지방행정 사업 실시현황을 파악하고, 동시에 지방정부의 효율성 향상을 위하여 도입 가능한 광역지방행정 사업에 대한 광역행정 담당 공무원들의 인식분석을 통하여 미래 도입 가능한 광역행정전략을 파악하기 위해서 광역행정 관련 업무를 수행하고 있는 공무원들을 조사대상으로 선정하였다.

이러한 분석을 위한 설문지는 제주도를 제외한 광역시도, 자치 시·군·구에 각 1부씩 총 246부를 배포하여 108부인 43.9%를 회수하였다. 행정구역별로는 광역시도 14부, 자치시 33부, 자치군 38부, 자치구 23부를 회수하였다.

조사응답자들의 일반적 특성을 요약하면 절반이상이 40대 이상의 공무원들(59%)이었으며, 광역행정관련 업무경력은 절대다수인 85명(79%)이 3년 미만의 경험을 가진 것으로 나타났다. 마지막으로 대다수의 응답자가 남자(86%)이었으며 6-7급 직급(82%)에 속한 것으로 나타났다.

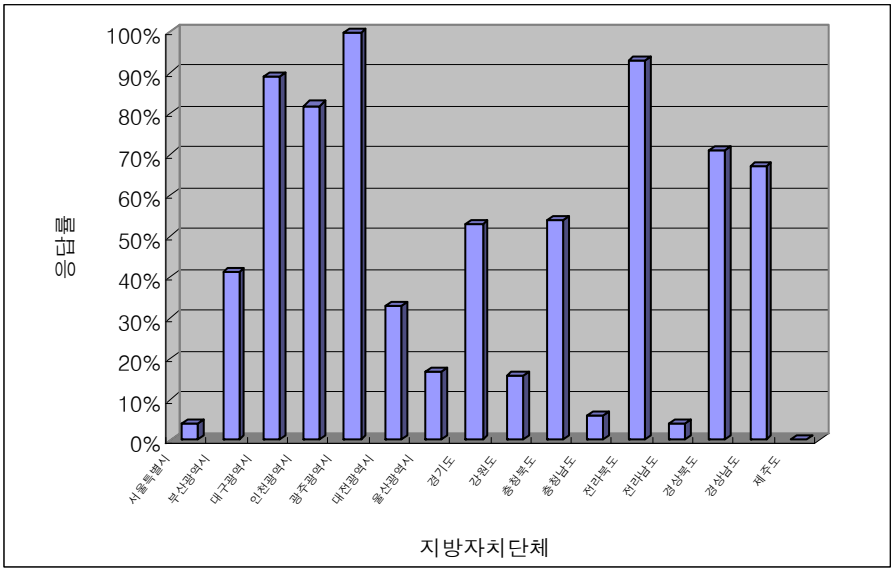
〈표 5-1〉 전체 응답자의 일반적 특성

구분	유형	빈도(명)	비율(%)
연령	20대이상 30세이하	8	7.4
	30대 이상 40세이하	36	33.3
	40대이상 50세이하	62	57.4
	50대이상 60세이하	1	0.9
	미응답	1	0.9
성별	남자	93	86.1
	여자	14	13.0
	미응답	1	.9
소속자치단체	특별시 또는 광역시	7	6.5
	도	7	6.5
	시	33	30.6
	군	38	35.2
	구	23	21.3
직급	8-9급	19	17.8
	6-7급	88	82.2
	미응답	1	0.9
광역행정관련 업무경력	1년이상 3년미만	85	78.7
	3년이상 5년미만	5	4.6
	5년이상 7년미만	2	1.9
	9년이상	14	13.0
	미응답	2	1.9
합계		108	100.0

지역별 조사응답자의 분포를 살펴보면 광주광역시는 100%의 응답율을 보였고, 전라북도가 93%, 대구광역시가 89%, 인천광역시가 82%등으로 높은 응답률을 보인반면에, 제주도는 한 부도 응답하지 않았고, 서울특별시, 전라남도, 충청남도, 울산광역시는 광역자치단체 각 1부씩만이 응답되었다. 요약하면 지역별로 응답률 편차가 심하게 나타나는 것으로 나타났으며, 특히 지방자치단체의 경우 지역별 응답차이가 크게 나타났다.

〈표 5-2〉 응답자의 광역자치단체 지역별 분포

	총수	빈도	퍼센트 (빈도/총수)	유효 퍼센트 (응답내)
서울특별시	26	1	4%	.9
부산광역시	17	7	41%	6.5
대구광역시	9	8	89%	7.4
인천광역시	11	9	82%	8.3
광주광역시	6	6	100%	5.6
대전광역시	6	2	33%	1.9
울산광역시	6	1	17%	.9
경기도	32	17	53%	15.7
강원도	19	3	16%	2.8
충청북도	13	7	54%	6.5
충청남도	17	1	6%	.9
전라북도	15	14	93%	13.0
전라남도	23	1	4%	.9
경상북도	24	17	71%	15.7
경상남도	21	14	67%	13.0
제주도	3	0	0%	0
합계	248	108	44%	100



2. 설문조사

본 연구의 설문조사 내용은 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 첫째는 기존 광역행정체제에 대한 평가부분이고 둘째는 미래 도입 가능한 광역행정체제에 대한 공무원들의 인식조사 부분이다. 현재 광역행정체제의 전반적 체제현황, 광역행정사업의 효과평가, 추진동기, 성공 및 장애요인을 설문조사하고자 하였다. 그리고 향후 광역행정체제와 관련하여 도입가능한 체제, 대안체제들의 적합성, 대안체제에 대한 의사결정, 그리고 대안체제에 대한 인접 자치단체와의 관계 등을 조사하고자 하였다. 이들 조사내용의 구성은 이론적 고찰의 제시한 거래비용(transaction costs)과 단체행동(collective action) 이론을 중심으로 효율성, 대응성, 책임성 등을 조사분석하고자 하였다.

설문조사 내용을 중심으로 분석체제, 평가기준, 평가방향 등을 도식화해서 나타내면 아래 <그림 5-1>의 광역행정체제 분석틀과 같다.

〈표 5-3〉 주요 조사내용

구분	주요내용	구성요소
기존 광역행정체제에 대한 평가	○ 광역행정사업의 전반적 실시현황 ○ 광역행정사업의 효과 평가 ○ 광역지방행정 추진동기 ○ 광역지방행정 성공/장애요인에 대한 인식 분석	성가평가 및 만족도 경제성 및 거래비용 단체행동/추진동기 성공 및 실패요인
대안 광역행정체제에 대한 인식	○ 도입 가능한 광역행정체제 ○ 대안체제로서 새로운 광역체제 적합성 평가 ○ 새로운 광역체제 도입의 의사결정 ○ 새로운 광역행정과 타 자치단체와의 관계	현실가능성 적합성 효율성 대응성 책임성 리더십 경쟁효과

제2절 광역행정체제의 현황평가 및 대안분석

1. 광역행정체제의 현황평가

1) 광역행정의 경험이 있는 지방자치단체의 기술적 특성

〈표 5-4〉 광역지방행정사업 실시 응답자의 일반적 특성

구분	유형	빈도(명)	비율(%)
연령	20대이상 30세이하	1	1.7
	30대이상 40세이하	20	33.3
	40대이상 50세이하	37	61.7
	50대이상 60세이하	1	1.7
	미응답	1	1.7
성별	남자	52	86.7
	여자	7	11.7
	미응답	1	1.7
소속자치단체	특별시 또는 광역시	6	10
	도	7	11.7
	시	15	25
	군	25	41.7
	구	7	11.7
직급	8-9급	9	15.0
	6-7급	50	83.3
	시스템 결측값	1	1.7
광역행정관련 업무경력	1년이상 3년미만	45	75
	3년이상 5년미만	2	3.3
	5년이상 7년미만	1	1.7
	9년이상	10	16.7
	미응답	2	3.3
합계		60	100.0

설문결과 광역지방행정사업을 실시한 경험을 가진 지방자치단체는 총 응답(108개) 중 55.6%인 60개 지방자치단체로 나타났다. 행정구역별로는 광역시도 13(92.9%[1]), 자치시 15(45.4%), 자치군 25(65.8%), 자치구 7(30%) 곳에서 광역지방행정사업의 경험이 있는 것으로 나타났다. 이는 광역시도에서 압도적으로 많은 정도의 광역지방행정사업이 이루어지고 있는 것으로 나타났으며, 자치시와 자치구의 수준에서는 상대적으로 매우 낮은 광역지방행정사업을 실시하고 있는 것으로 나타났다.

조사응답자들의 일반적 특성을 요약하면 40대 이상의 공무원들(64%)이 다수이었으며, 광역행정관련 업무경력은 절대다수인 45명(75%)이 3년 미만의 경험을 가진 것으로 나타났다. 마지막으로 대다수의 응답자가 남자(87%)이었으며 6-7급 직급(83%)에 속한 것으로 나타났다.

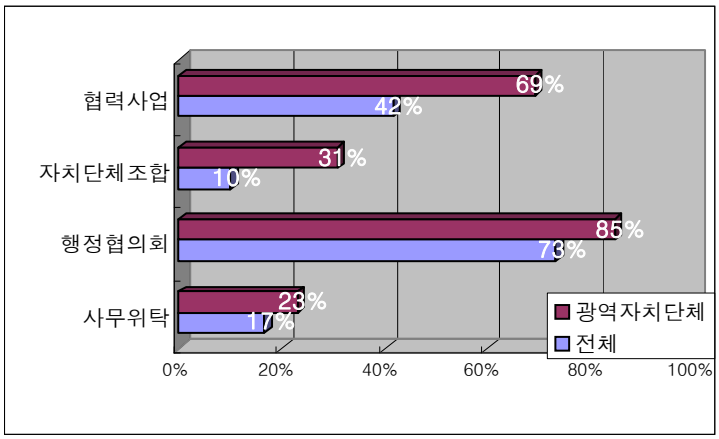
2) 광역행정사업의 전반적 실시현황

<표 5-5>에 나타나듯이 전체적으로 보았을 때, 지방자치단체들은 네 가지의 광역행정사업 중에서 행정협의회를 가장 많이 경험하고 있는 것으로 나타났다. 전체 지방자치단체와 광역자치단체를 비교하였을 때, 전반적으로 광역자치단체들이 네 가지 모든 사업에 있어서 더 많은 광역행정 관계를 유지하고 있는 것으로 나타났으며, 특히 자치단체조합의 경우 전체 6개의 자치단체 조합 중 4개가 광역자치단체가 진행하였던 사업으로 나타났고, 협력사업의 경우도 광역자치단체에서 상대적으로 많이 선호하는 광역협력사업 종류로 나타났다.

〈표 5-5〉 광역행정사업 실시 현황

	사무위탁	행정협의회	자치단체조합	협력사업
전체	10(16.7%)	44(73.3%)	6(10%)	25(41.7%)
광역자치단체	3(23.1%)	11(84.6%)	4(30.8%)	9(69.2%)

1) (광역지방행정 경험있는 광역단체/광역단체 전체응답)*100. 다른 지방자치단체도 같음.



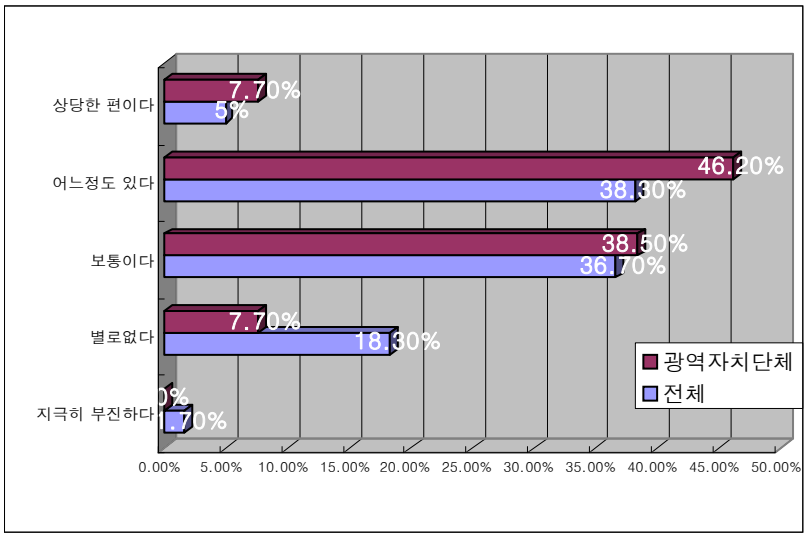
요약하면 행정협의회는 모든 지방자치단체들이 상대적으로 많이 선호하는 광역행정체제이며, 사무위탁은 광역, 기초자치단체 모두에서 선호도가 상대적으로 낮게 나타났다. 그러나 자치단체조합과 협력사업은 광역자치단체에서 선호도가 높은 반면, 기초자치단체에서는 선호도가 낮은 것으로 나타났다.

3) 광역행정사업의 성과평가 및 만족도

<표 5-6>에 나타나듯이, 지금까지 경험하였던 광역지방행정 관계에 대하여 평가하는 항목에 있어서, 전체적으로는 광역지방행정사업에 대하여 보통이상의 긍정적인 반응(80%)이 높게 나타났으며, 특히 광역자치단체들의 부정적인 반응은 단지 1건(7.7%)이었고, 광역행정사업을 통하여 어느 정도 소기의 목적을 달성하였다는 의견(54%)이 과반수를 넘었다.

〈표 5-6〉 전반적 광역지방행정 사업평가

	전체		광역자치단체	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
지극히 부진하다	1	1.7	0	0
별로없다	11	18.3	1	7.7
보통이다	22	36.7	5	38.5
어느정도 있다	23	38.3	6	46.2
상당한 편이다	3	5.0	1	7.7
합계	60	100.0	13	100.0



이러한 결과를 보았을 때, 전반적으로 지방자치단체들이 광역행정에 관심을 가지고 있고, 특히 광역자치단체가 기초자치단체보다 광역행정사업을 더 활발한 성과를 거두고 있는 것으로 나타났다.

4) 광역행정사업의 경제성 및 거래비용

광역행정사업에 있어서 중요한 측면의 하나인 경제적 효과와 거래비용이론에서 제시되고 있는 협상비용 및 집행비용 등을 광역지방행정 사업의 경제적 측면, 제도적 측면, 관계적 측면에서 분석하면 다음과 같다.

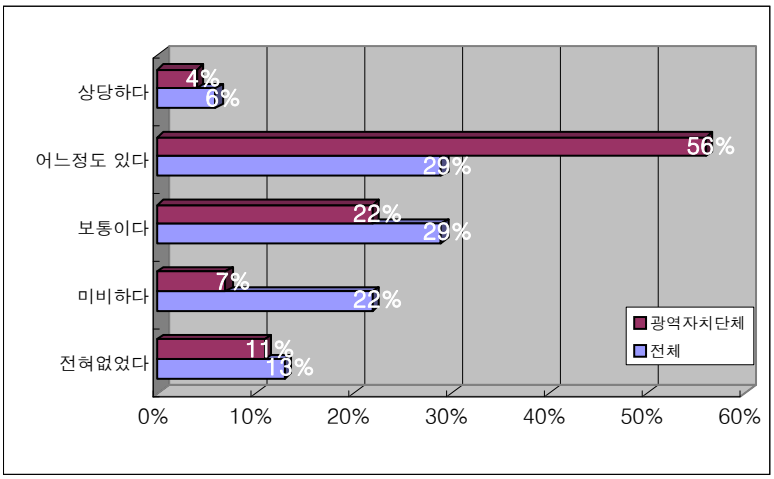
(1) 경제적 효과 평가

〈표 5-7〉 광역지방행정의 경제적 효과 평가 (전체)

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치 단체조합		지자체간 협력사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
전혀없었다	14	13%	3	5.0	3	5.0	5	8.3	3	5.0
미비하다	25	22%	4	6.7	13	21.7	2	3.3	6	10.0
보통이다	33	29%	6	10.0	14	23.3	3	5.0	10	16.7
어느정도 있다	33	29%	3	5.0	16	26.7	4	6.7	10	16.7
상당하다	7	6%	1	1.7	2	3.3	1	1.7	3	5.0
미응답			43	71.7	12	20.0	45	75	28	46.7
합계	112	100%	60	100.0	60	100.0	60	100.0	60	100.0

〈표 5-8〉 광역지방행정의 경제적 효과 평가 (광역자치단체)

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치 단체조합		지자체간 협력사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
전혀없었다	3	11%	0	0	1	7.7	1	7.7	1	7.7
미비하다	2	7%	0	0	1	7.7	0	0	1	7.7
보통이다	6	22%	1	7.7	1	7.7	1	7.7	3	23.1
어느정도 있다	15	56%	2	15.4	8	61.5	2	15.4	3	23.1
상당하다	1	4%	0	0	0	0	0	0	1	7.7
미응답			10	76.9	2	15.4	9	69.2	4	30.8
합계	27	100%	13	100.0	13	100.0	13	100.0	13	100.0



경제성 및 거래비용의 관점에서 살펴보았을 때, 전체 지방자치단체 35%가 각각 '광역지방행정을 통한 경제적 효과가 별로 없었다'와 '경제적 효과를 이루어내었다'고 응답하였다(<표 5-7> 참조). 그러나 광역자치단체의 경우 60%가 광역지방행정을 통하여 어느 정도 경제적 효과를 이루어내었다고 응답하여, 광역지방행정의 경우 기초자치단체보다 광역자치단체에 더욱 큰 경제적 효과를 가져다준 것으로 나타났다(<표 5-8> 참조). 네 개의 광역행정 사업 중에서 행정협의회는 광역자치단체의 수준에서는 매우 경제적 효과가 높았다(62%)라고 평가되었다.

특이할 점은 지방자치단체조합의 경험이 있었던 15개의 지방자치단체 중 1/3인 5개의 지방자치단체가 경제적 효과가 전혀 없었다고 응답하였음을 보았을 때(또한 경제적 효과가 미비하다가 2개), 네 가지 광역사업 중에서 지방자치단체조합의 경우 상대적으로 경제적 효과가 낮게 나타난 것으로 파악된다.

요약하면 전체 지방자치단체의 경우 경제적 효과가 있었다는 지자체와 효과가 미비하였다는 지자체가 거의 반반 정도로 나타났다. 그러나 광역자치단체에 한정하여 보았을 경우에는 전반적으로 광역행정사업이 양의 경제적 효과를 가져온 것으로 나타났으며, 이중에서도 행정협의회와 지자체간 협력사업이 큰 경제적 효과가 있는 것으로 나타났다.

(2) 광역행정사업의 협상절차나 제도

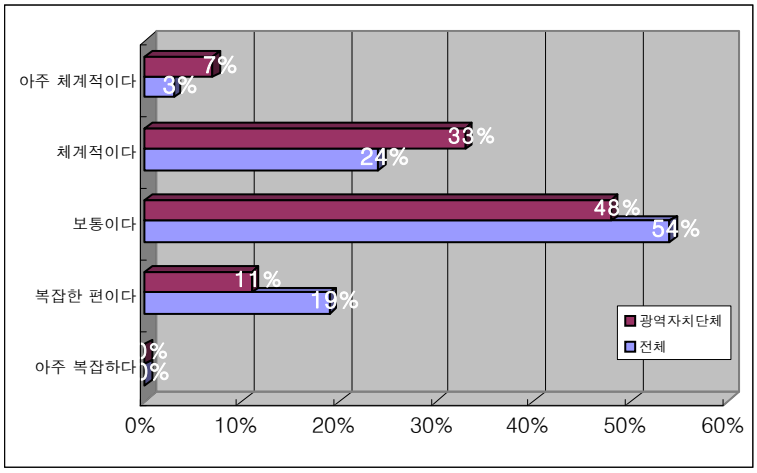
광역행정사업의 협상절차나 제도에 대한 평가는 다음과 같다. 첫 번째, <표 5-9>에 나타나듯이, 광역사업 실시에 있어 협상절차나 제도에 대한 평가를 살펴보았을 때, 대부분의 응답의 보통이다(54%)라고 평가하였고, 아주 복잡하다라는 평가는 단 한 건도 없었다. 구체적으로 전체 지방자치단체 27%의 응답이 광역행정의 현행 협상절차나 제도가 체계적이라고 평가하였고, 네 가지 사업 중에서 행정협의회가 상대적으로 상당히 체계적인 것으로 나타났고(미응답을 제외하고 35.4%), 지자체간 협력사업도 체계적인 것으로 나타났다(미응답을 제외하고 30%). 그러나 지방자치단체조합의 경우에는 미응답을 제외한 응답의 50%가 제도가 복잡하다고 응답하여, 다른 세 가지의 광역사업에 비하여 제도적 복잡성이 높은 것으로 나타났다. 광역자치단체의 경우, 응답의 40%가 광역사업 진행시 현행제도가 체계적이라고 평가하고 있으며, 네 개의 광역사업 중 행정협의회와 지자체간 협력사업이 체계적이라고 응답하였다(<표 5-10> 참조).

〈표 5-9〉 광역지방행정 진행시 협상절차나 제도 (전체)

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치 단체조합		지자체간 협력사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
아주 복잡하다	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0
복잡한 편이다	21	19%	6	10.0	3	5.0	7	11.7	5	8.3
보통이다	59	54%	9	15.0	28	46.7	6	10.0	16	26.7
체계적이다	26	24%	2	3.3	16	26.7	1	1.7	7	11.7
아주 체계적이다	3	3%	0	0	1	1.7	0	0	2	3.3
미응답			43	71.7	12	20.0	46	76.7	30	50.0
합계	109	100%	60	100.0	60	100.0	60	100.0	60	100.0

〈표 5-10〉 광역지방행정 진행시 협상절차나 제도 (광역자치단체)

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치 단체조합		지자체간 협력사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
아주 복잡하다	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0
복잡한 편이다	3	11%	0	0	1	7.7	2	15.4	0	0
보통이다	13	48%	2	15.4	5	38.5	1	7.7	5	38.5
체계적이다	9	33%	1	7.7	5	38.5	1	7.7	2	15.4
아주 체계적이다	2	7%	0	0	0	0	0	0	2	15.4
미응답			10	76.9	2	15.4	9	69.2	4	30.8
합계	27	100%	13	100.0	13	100.0	13	100.0	13	100.0



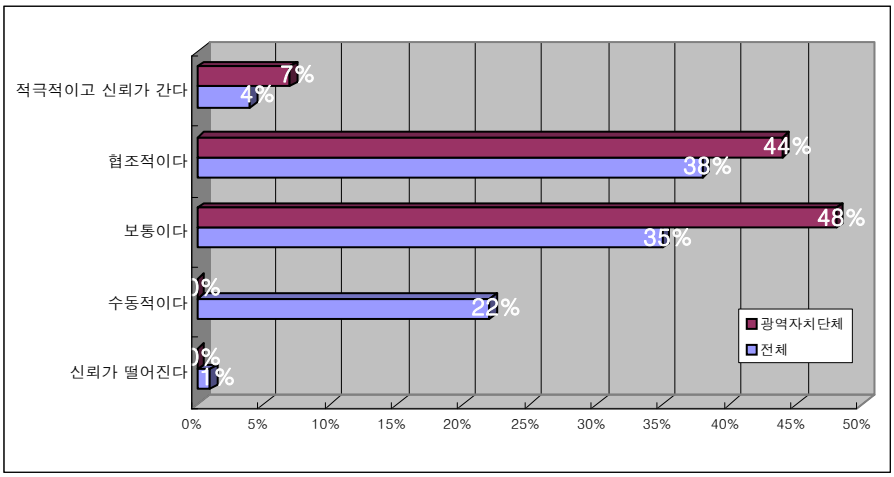
(3) 광역행정사업 지자체간 협력수준

〈표 5-11〉 타자치단체와 협력정도 (전체)

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치 단체조합		지자체간 협력사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
신뢰가 떨어진다	1	1%	1	1.7	0	0	0	0	0	0
수동적이다	24	22%	7	11.7	6	10.0	5	8.3	6	10.0
보통이다	39	35%	6	10.0	18	30.0	5	8.3	10	16.7
협조적이다	42	38%	3	5.0	22	36.7	4	6.7	13	21.7
적극적이고 신뢰가 간다	4	4%	0	0	2	3.3	0	0	2	3.3
미응답			43	71.7	12	20.0	46	76.7	29	48.3
합계	110	100%	60	100.0	60	100.0	60	100.0	60	100.0

〈표 5-12〉 타자치단체와 협력정도 (광역자치단체)

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치 단체조합		지자체간 협력사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
신뢰가 떨어진다	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0
수동적이다	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0
보통이다	13	48%	2	15.4	6	46.2	2	15.4	3	23.1
협조적이다	12	44%	1	7.7	4	30.8	2	15.4	5	38.5
적극적이고 신뢰가 간다	2	7%	0	0	1	7.7	0	0	1	7.7
미응답			10	76.9	2	15.4	9	69.2	4	30.8
합계	27	100%	13	100.0	13	100.0	13	100.0	13	100.0



광역행정사업에 있어서 타지차체와의 협력정도를 보면, 첫 번째, 전체 지자체는 다른 지자체와 협력정도에 있어서 수동적이라고 상당히 많은 응답(22%)을 한 반면에, 광역자치단체는 단 한 건도 수동적이라고 평가하지 않았다. 즉 광역자치단체가 능동적으로 광역행정사업을 발의하는 반면, 기초자치단체의 경우, 수동적으로 광역단체나 다른 지방자치단체가 발의한 사업에 수동적으로 동참하는 경우가 많다는 것을 의미한다.

구체적으로 보았을 때, 사무위탁의 경우 결측치를 제외한 47%의 응답이 다른 지자체와 사무위탁 관계를 가졌을 경우에 신뢰가 떨어지거나 수동적인 관계라고 응답하여, 사무위탁 관계는 협력의 정도가 낮은 관계로 나타났다. 반면에 행정협의회와 지자체간 협력사업은 광역자치단체나 전체의 경우 모두에서 협력정도가 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 지방자치단체조합의 경우 광역자치단체의 경우 협력정도를 협조적 또는 보통이라고 평가한 반면에 전체지방자치단체에 있어서는 결측치를 제외한 35.7%가 수동적이라고 응답하여 대조적이었다.

(4) 광역행정사업의 관리 및 집행수준

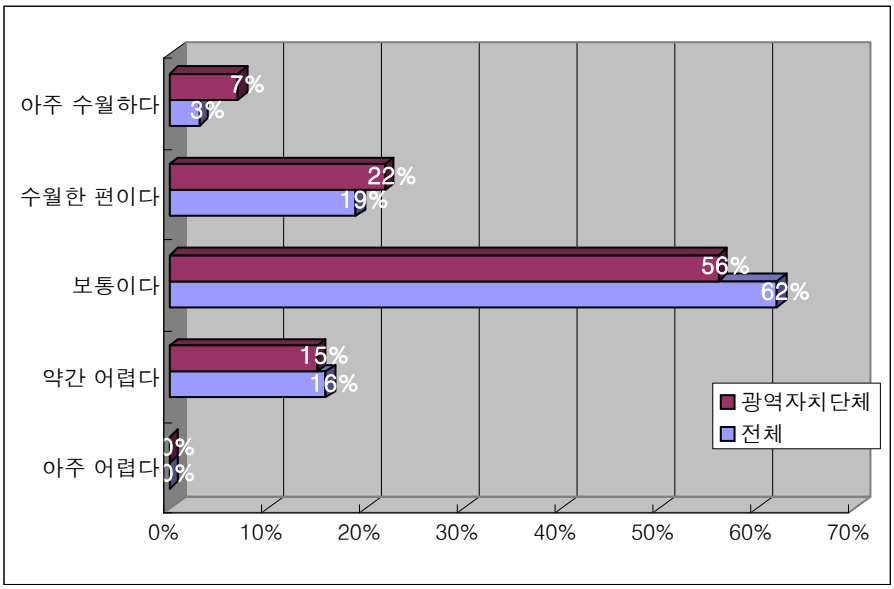
광역행정의 관리와 집행수준은 대부분의 응답자가 보통이라고 평가하였고(62%), 상대적으로 조금 많은(22%) 응답이 수월하다고 응답하였다. 특히 행정협의회와 지자체간 협력사업의 경우 미응답을 제외한 23.4%, 22.6%가 관리 및 집행수준이 수월한 편이라고 응답하였다(아래 <표 5-13> 참조).

〈표 5-13〉 광역행정의 관리와 집행수준 (전체)

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치 단체조합		지자체간 협력사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
아주 어렵다	0	0%			0	0	0	0	0	0
약간 어렵다	18	16%	3	5.0	9	15.0	2	3.3	4	6.7
보통이다	68	62%	9	15.0	27	45.0	12	20.0	20	33.3
수월한 편이다	21	19%	5	8.3	9	15.0	1	1.7	6	10.0
아주 수월하다	3	3%	0	0	2	3.3	0	0	1	1.7
미응답			43	71.7	13	21.7	45	75.0	29	48.3
합계	110	100%	60	100.0	60	100.0	60	100.0	60	100.0

〈표 5-14〉 광역행정의 관리와 집행수준 (광역자치단체)

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치 단체조합		지자체간 협력사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
아주 어렵다	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0
약간 어렵다	4	15%	0	0	2	15.4	0	0	2	15.4
보통이다	15	56%	2	15.4	7	53.8	3	23.1	3	23.1
수월한 편이다	6	22%	1	7.7	1	7.7	1	7.7	3	23.1
아주 수월하다	2	7%	0	0	1	7.7	0	0	1	7.7
미응답			10	76.9	2	15.4	9	69.2	4	30.8
합계	27	100%	13	100.0	13	100.0	13	100.0	13	100.0



그러나 광역자치단체의 경우에는 전체지방자치단체보다 더 높은 수준으로 관리가 수월하다(29%)고 응답하였다(<표 5-14> 참조). 특이할 사항은 전체 지방자치단체에서와는 달리 광역자치단체들은 행정협의회의 관리 및 집행수준을 상대적으로 높게 평가하지 않았다(관리가 수월하다는 응답이 전체응답 11개 중에서 2개: 18%, 전체응답에서는 23.4%). 그러나 지자체간 협력사업은 전체 지방자치단체와 마찬가지로 관리 및 집행수준이 매우 수월하다고 나타났다(미응답을 제외한 44.4%).

요약하면, 지방자치단체들의 광역행정사업 기존제도에 대한 평가는 긍정적이었으며, 이러한 경향은 광역단체의 경우 더욱 긍정적인 평가를 하였다. 구체적으로 행정협의회와 지자체간 협력사업이 상대적으로 높은 수준의 제도화가 이루어진 것으로 나타났고, 지방자치단체조합의 경우에는 상대적으로 낮은 수준의 제도화가 이루어진 것으로 나타났다. 실제 관리의 측면에서는 지자체간 협력사업이 상대적으로 수월하게 진행관리가 되는 것으로 나타났고, 행정협의회의 경우 전체지방자치단체는 수월하다고 평가하는 반면에 광역자치단체는 그렇지 않은 것으로 나타났다.

5) 광역행정사업의 단체행동 및 추진동기

단체행동(collective action)이론에 따르면 협력자치단체간의 이해관계에 따라 협력이 지속될 수도 있고 중단될 수 있다. 이 주장에 근거해서 광역행정사업의 자치단체간의 상호이해관계 정도와 더불어 어떤 동기에서 광역행정의 협력을 추진하게 되었고 또한 앞으로 추진할 것인지를 살펴보고자 한다.

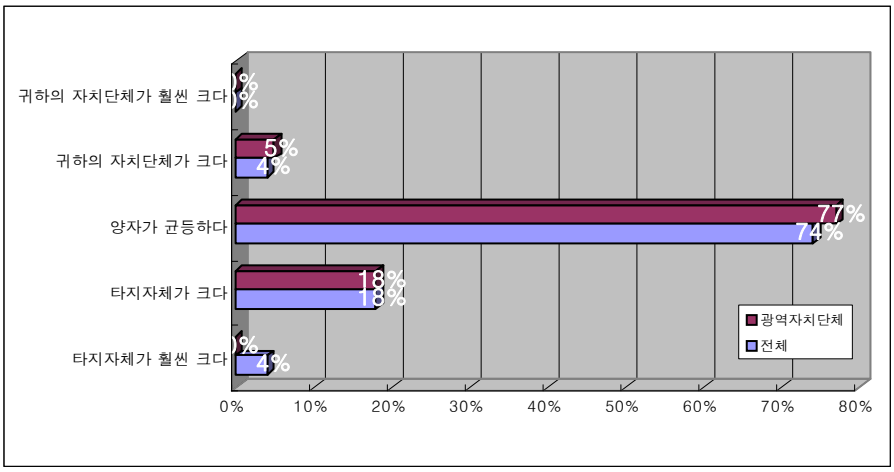
(1) 상호이해관계

〈표 5-15〉 광역행정의 상호이해관계 (전체)

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치 단체조합		지자체간 협력사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
타지자체가 훨씬 크다	4	4%	0	0	2	3.3	1	1.7	1	1.7
타지자체가 크다	16	18%	0	0	9	15.0	0	0	7	11.7
양자가 균등하다	67	74%	0	0	36	60.0	12	20.0	19	31.7
귀하의 자치단체가 크다	4	4%	0	0	0	0	1	1.7	3	5.0
귀하의 자치단체가 훨씬 크다	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0
미응답			60	100	13	21.7	46	76.7	30	50.0
합계	91	100%	60	100.0	60	100.0	60	100.0	60	100.0

〈표 5-16〉 광역행정의 상호이해관계 (광역자치단체)

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치 단체조합		지자체간 협력사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
타지자체가 훨씬 크다	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0
타지자체가 크다	4	18%	0	0	2	15.4	0	0	2	15.4
양자가 균등하다	17	77%	0	0	8	61.5	4	30.8	5	38.5
귀하의 자치단체가 크다	1	5%	0	0	0	0	0	0	1	7.7
귀하의 자치단체가 훨씬 크다	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0
미응답			13	100	3	23.1	9	69.2	4	30.8
합계	22	100%	13	100.0	13	100.0	13	100.0	13	100.0



사무위탁의 경우는 제도의 특성상 위임형식이기 때문에 지자체 상호간의 이해관계가 발생하기 힘들며, 다른 세 가지의 광역행정사업에 있어서도 대부분의 응답이 관련 지자체들의 관계가 균등하다고 평가(전체 74%, 광역단체 77%)하고 있는 것으로 나타났다(위의 <표 5-15>, <5-16> 참조). 이 제도들은 단체행동적 관점에서 상호이해관계가 유지된다면 계속적인 협력이 유지될 수 있다고 판단된다.

(2) 광역행정사업의 추진동기

광역지방행정 사업을 추진하였던 경험이 있는 60개의 지방자치단체들의 광역행정 추진동기를 살펴보면, 행정서비스 효율성증대가 가장 큰 이유였으며(23%), 지역거버넌스 향상과 자치단체간 분쟁/갈등해소(각 15%), 단체장의 의지(13%) 등이 주요한 추진동기로 작용하였던 것으로 나타났다(아래 <표 5-17> 참조).

〈표 5-17〉 광역행정사업을 추진하였던 동기

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치단체 조합		지자체간협력 사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
재원부족	4	4%	1	1.7	0	0	0	0	3	5.0
비용절감	10	10%	1	1.7	0	0	2	3.3	7	11.7
정부의 보조금지원	4	4%	0	0	2	3.3	1	1.7	1	1.7
단체장의 의지	13	13%	0	0	8	13.3	1	1.7	4	6.7
권한/이권의 증대	2	2%	1	1.7	1	1.7	0	0	0	0
자치단체간 분쟁/갈등 해소	16	15%	1	1.7	11	18.3	1	1.7	3	5.0
행정서비스의 효율성증대	24	23%	8	13.3	11	18.3	2	3.3	3	5.0
인력/기술/ 노하우	3	3%	1	1.7	1	1.7	1	1.7	0	0
지역거버넌스 향상	16	15%	1	1.7	5	8.3	3	5.0	7	11.7
지정된 협력사업 계획이나 법규영향	10	10%	2	3.3	7	11.7	0	0	1	1.7
기타	2	2%	0	0	0	0	2	3.3	0	0
미응답			46	16.7	14	23.3	47	78.3	31	51.7
합계	104	100%	60	100.0	60	100.0	60	100.0	60	100.0

사무위탁의 경우 미응답을 제외한 57.1%가 행정서비스 효율성증대가 추진동기라고 응답하여, 사무위탁 사업을 하는 경우 대부분이 서비스 효율성 증대 때문에 사업을 하는 것으로 나타났다. 그러나 행정협의회의 경우에 있어서는 서비스 효율성 증대이외에, 자치단체간 분쟁/갈등해소(18%), 단체장의 의지(13%), 지정된 협력 사업계획이나 법규영향(12%) 등 다양한 동기로 인하여 사업이 실시되었던 것으로 나타났다. 특이한 사항은 지자체간 협력사업의 경우 다른 사업들과 사업추진 동기가 다른 것으로 나타났다. 즉 비용절감(12%)과 지역 거버넌스 향상(12%)이 지자체간 협력사업의 주요한 동기가 되는 것으로 나타났다.

미래에 광역행정사업을 추진하게 된다면 그 사업의 추진 동기는 무엇이 될 것인가에 대한 질문에 대하여 행정서비스 효율성 증대(21%), 자치단체간 분쟁/

갈등 해소(17%), 비용절감(15%), 지역거버넌스 향상(11%) 등이 중요한 추진동기가 될 것이라고 응답하였다(<표 13 참조). 사업별로 살펴보면, 사무위탁의 경우 행정서비스 효율성증대(25%)와 비용절감(22%)이 가장 큰 사업추진 동기로 작용할 것이며, 행정협의회의 경우 자치단체간 분쟁/갈등 해소(20%), 행정서비스 효율성 증대(13%) 그리고 지역거버넌스 향상(13%)이 사업추진 동기가 될 것으로 전망하였다. 지방자치단체조합의 경우 행정서비스 효율성 증대(17%), 자치단체간 분쟁/갈등 해소(16%), 마지막으로 지자체간 협력사업의 경우 자치단체간 분쟁/갈등 해소(14%)와 지역거버넌스 향상(13%)이 사업추진동기로 작용할 것으로 예상되었다.

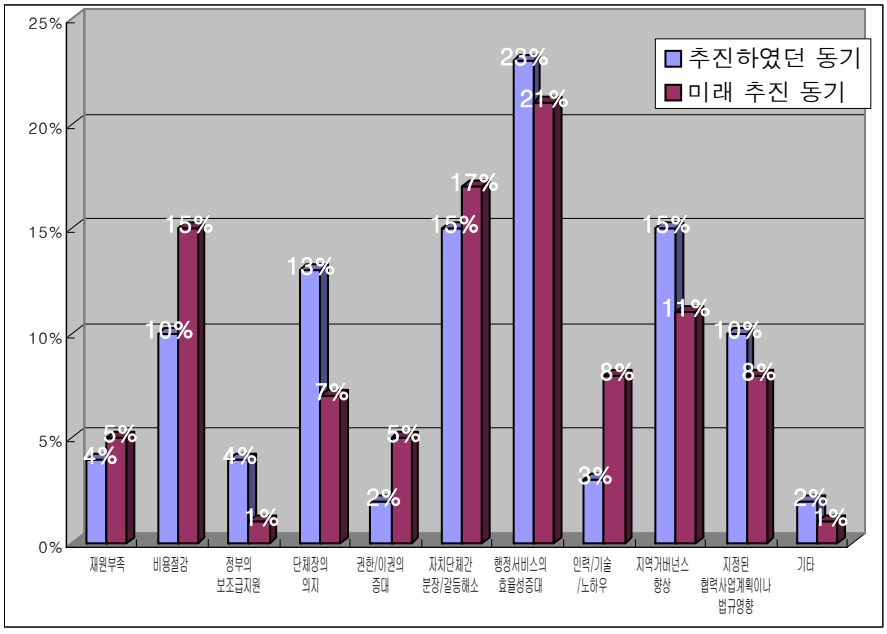
이 결과는 각각의 광역행정체제의 특성과 목표에 응답자들이 인식을 같이 하고 있다고 볼 수 있으며 구체적으로 사무위탁은 서비스의 효율성증대를, 행정협의회는 분쟁/갈등해소에, 지방자치단체조합은 효율성과 갈등해소 모두를, 그리고 지자체간 협력사업은 분쟁/갈등해소와 지역거버넌스 향상에 각각 초점을 두고 있는 것으로 나타났다.

〈표 5-18〉 향후 광역행정사업을 (실시한다면) 추진할 동기

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치단체조합		지자체간협력사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
재원부족	18	5%	4	3.7	2	1.9	9	8.3	3	2.8
비용절감	49	15%	24	22.2	10	9.3	3	2.8	12	11.1
정부의 보조금지원	5	1%	1	.9	2	1.9	0	0	2	1.9
단체장의 의지	23	7%	3	2.8	7	6.5	6	5.6	7	6.5
권한/이권의 증대	17	5%	4	3.7	9	8.3	1	.9	3	2.8
자치단체간 분쟁/갈등 해소	57	17%	3	2.8	22	20.4	17	15.7	15	13.9
행정서비스의 효율성증대	72	21%	27	25.0	14	13.0	18	16.7	13	12.0
인력/기술/ 노하우	28	8%	6	5.6	7	6.5	6	5.6	9	8.3

〈표 계속〉

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치단체 조합		지자체간협력 사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
지역거버넌스 향상	36	11%	0	0	14	13.0	8	7.4	14	13.0
지정된 협력사업 계획이나 법규영향	28	8%	6	5.6	9	8.3	6	5.6	7	6.5
기타	2	1%	0	0	0	0	2	1.9	0	0
미응답			30	27.8	12	11.1	32	29.6	23	21.3
합계	335	100%	108	100.0	108	100.0	108	100.0	108	100.0



6) 광역지방행정 성공/장애요인

실제로 광역행정사업을 실시하게 될 경우 광역지방행정 사업의 성공을 위한 요인과 장애로 다가올 수 있는 요인에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

(1) 광역지방행정 사업의 성공요인

〈표 5-19〉 광역행정사업의 성공적 추진을 위한 요인 (전체)

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치단체 조합		지자체간협력 사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
중앙정부의 재정적지원	55	16%	15	13.9	9	8.3	14	13.0	17	15.7
단체장의 태도	61	18%	11	10.2	32	29.6	8	7.4	10	9.3
권한 및 이해관계	80	23%	16	14.8	26	24.1	18	16.7	20	18.5
갈등해소	38	11%	1	.9	15	13.9	11	10.2	11	10.2
기술/인력 등 내부역량	40	12%	17	15.7	4	3.7	13	12.0	6	5.6
사업자체 및 협력 대상기관에 대한 정보	25	7%	6	5.6	2	1.9	3	2.8	14	13.0
법적인 제도화 및 지원	47	14%	15	13.9	10	9.3	11	10.2	11	10.2
미응답			27	25.0	10	9.3	29	26.9	19	17.6
합계	346	100%	108	100.0	108	100.0	108	100.0	108	100.0

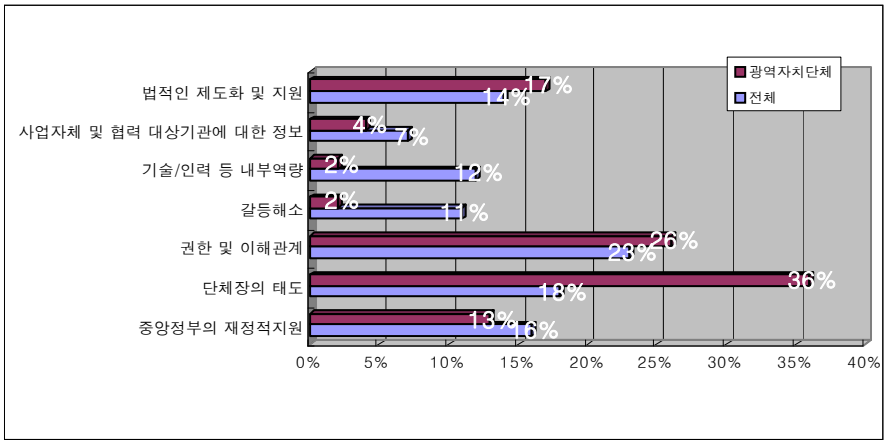
위의 <표 5-19>에 나타나듯이, 광역행정사업이 성공적으로 추진, 실시되기 위한 요인은 지자체간 권한 및 이해관계의 조정(23%)과 자치단체의 단체장의 태도(18%) 등이 가장 중요한 요인으로 나타났다. 특히 광역행정 사업 동기에 있어서 단체장의 의지는 그리 중요하지 않은 요소로 나타났지만(<표 5-18>, 7%), 성공적 추진을 위하여 단체장의 태도는 매우 중요한 요인(18%)으로 나타났다. 구체적으로 보았을 때 권한 및 이해관계는 네 가지 광역사업을 실시하는데 있어서 모두 중요한 성공요인으로 나타났고, 단체장의 태도는 다른 광역행정사업보다도 행정협의회의 성공을 위하여 중요한 요인으로 나타났다(30%). 또한 법적인 제도화 및 지원은 네 가지 모든 광역사업에 있어서 필요한 요인으로 나타났다. 마지막으로 중앙정부의 재정적 지원은 행정협의회를 제외하고 나머지 세 가지 광역사업에 있어서 중요한 성공요인으로 작용할 것으로 나타났다.

특이할 사항은 기술 및 인력 등 내부역량의 강화 부분은 사무위탁(16%)과 지방자치단체조합(12%)의 성공을 위한 요인으로 나타났지만 다른 두 가지 광역행

정 성공에 대하여는 거의 기여를 하지 않는 요소로 나타났다. 또한 지자체간 협력사업의 성공을 위하여 사업자체 및 협력 대상기관에 대한 정보가 충분히 있어야 하는 것으로 나타났으나(13%), 이 성공요인은 다른 세 가지 사업에는 크게 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다.

〈표 5-20〉 광역행정사업의 성공적 추진을 위한 요인(광역자치단체)

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치단체 조합		지자체간협력 사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
중앙정부의 재정적지원	6	13%	0	0	2	14.3	1	7.1	3	21.4
단체장의 태도	17	36%	2	14.3	8	57.1	3	21.4	4	28.6
권한 및 이해관계	12	26%	2	14.3	3	21.4	3	21.4	4	28.6
갈등해소	1	2%	0	0	0	0	1	7.1	0	0
기술/인력 등 내부역량	1	2%	0	0	0	0	1	7.1	0	0
사업자체 및 협력대상 기관에 대한 정보	2	4%	2	14.3	0	0	0	0	0	0
법적인 제도화 및 지원	8	17%	4	28.6	1	7.1	2	14.3	1	7.1
미응답			4	28.6	0	0	3	21.4	2	14.3
합계	47	100%	14	100.0	14	100.0	14	100	14	100



위의 <표 5-20>에 나타나듯이, 광역자치단체의 경우 단체장의 태도가 가장 중요한 광역행정 성공요인으로 보았으며(36%), 권한 및 이해관계(26%), 법적인 제도화 및 지원(17%), 중앙정부의 재정적 지원(13%) 등 역시 중요한 요인으로 나타났다. 특히 행정협의회의 경우에는 단체장의 태도가 매우 중요한 성공요인으로 나타났다(57%). 사무위탁의 경우 법적인 제도화 및 지원(29%)을 성공요인으로 꼽았으나 기초자치단체와는 다르게 기술/인력 등 내부역량(0%)은 성공요인으로 보지 않았다. 또한 지자체간 협력사업의 성공요인으로 중요하게 나타났던 사업자체 및 협력대상기관에 대한 정보는 광역자치단체 수준에서는 전혀 성공요인(0%)으로 언급되지 않는 차이를 나타냈다.

요약하면 무엇보다도 광역행정 협력 지자체간의 권한 및 이해관계의 명확화와 지방자치단체의 단체장의 광역협력 관계에 대한 적극적인 태도가 광역행정 성공의 주요 열쇠로 작용하는 것으로 나타났다. 권한 및 이해관계의 명확화는 네 개 모든 광역사업에 중요한 성공요인으로 나타났으며, 행정협의회의 성공을 위해서는 단체장의 태도가 매우 중요한 것으로 나타났다. 둘째, 광역자치단체와 기초자치단체와의 차이가 나타난 성공요인은 갈등해소와 기술/인력 등 내부역량이다. 전체 지방자치단체 수준에서는 내부역량이 12%, 갈등해소가 11%로 상대적으로 중요한 성공요인으로 나타난 반면, 광역자치단체 수준에서는 각 2%씩으로 나타났다. 광역자치단체는 상대적으로 광역사업 실시에 있어서 갈등관계를 겪지 않는 것으로 보이며, 지자체의 규모가 큰 만큼, 이미 내부역량을 충분히 갖추고 있기 때문에 이러한 두 가지 요인의 중요성이 떨어지는 것으로 해석된다.

(2) 광역지방행정 사업의 장애요인

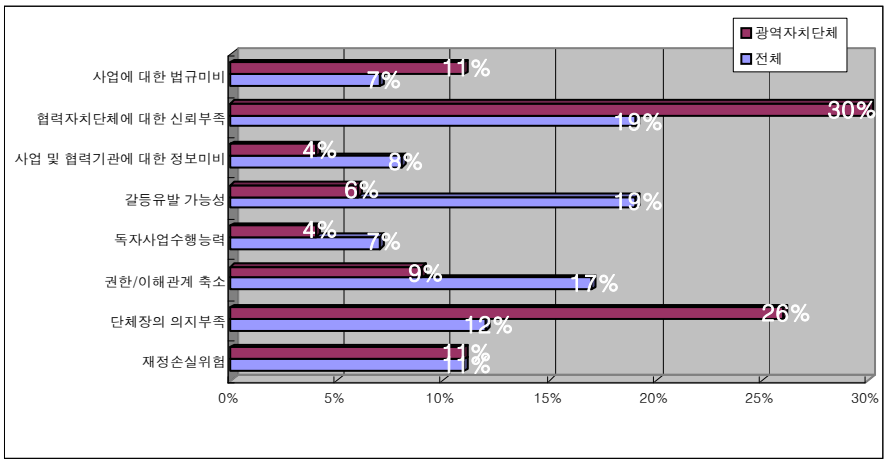
광역행정사업의 장애요인은 무엇인가에 대한 인식조사에 대한 분석은 아래의 <표 5-21>과 <표 5-22>와 같다.

〈표 5-21〉 광역행정사업의 장애요인 (전체)

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치단체 조합		지자체간협력 사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
재정손실위험	39	11%	21	19.4	5	4.6	7	6.5	6	5.6
단체장의 의지부족	42	12%	7	6.5	22	20.4	5	4.6	8	7.4
권한/이해관계 축소	59	17%	25	23.1	20	18.5	11	10.2	3	2.8
독자사업수행능력	25	7%	9	8.3	6	5.6	9	8.3	1	.9
갈등유발 가능성	65	19%	2	1.9	19	17.6	23	21.3	21	19.4
사업 및 협력기관에 대한 정보미비	26	8%	4	3.7	6	5.6	6	5.6	10	9.3
협력자치단체에 대한 신뢰부족	65	19%	4	3.7	18	16.7	10	9.3	33	30.6
사업에 대한 법규미비	25	7%	9	8.3	2	1.9	7	6.5	7	6.5
기타	1	0	0	0	0	0	1	0.9	0	0
미응답			27	25.0	10	9.3	29	26.9	19	17.6
합계	346	100	108	100	108	100	108	100	108	100

〈표 5-22〉 광역행정사업의 장애요인 (광역자치단체)

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치 단체조합		지자체간 협력사업	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
재정손실위험	5	11%	3	21.4	1	7.1	0	0	1	7.1
단체장의 의지부족	12	26%	2	14.3	6	42.9	2	14.3	2	14.3
권한/이해관계 축소	4	9%	1	7.1	1	7.1	1	7.1	1	7.1
독자사업수행능력	2	4%	1	7.1	0	0	1	7.1	0	0
갈등유발 가능성	3	6%	0	0	1	7.1	1	7.1	1	7.1
사업 및 협력기관에 대한 정보미비	2	4%	0	0	1	7.1	0	0	1	7.1
협력자치단체에 대한 신뢰부족	14	30%	1	7.1	3	21.4	5	35.7	5	35.7
사업에 대한 법규미비	5	11%	2	14.3	1	7.1	1	7.1	1	7.1
미응답			4	28.6	0	0	3	21.4	2	14.3
합계	47	100%	14	100.0	14	100.0	14	100.0	14	100.0



전체 지방자치단체의 응답을 살펴보았을 때, 협력자치단체에 대한 신뢰부족(19%), 갈등유발 가능성(19%), 그리고 권한/이해관계의 축소(17%)가 광역행정 사업을 하는데 있어서 가장 큰 장애요인으로 나타났다(<표 5-21> 참조). 광역자치단체의 경우에 있어서는 전체와 마찬가지로 협력자치단체에 대한 신뢰부족(30%)이 가장 큰 장애요인이라고 응답하였으나, 기초자치단체들과는 다르게 단체장의 의지부족(26%)을 광역행정의 매우 중요한 장애요인으로 생각하고 있는 반면에 권한/이해관계 축소(9%)와 갈등유발 가능성(6%)은 중요한 장애요인으로 여기지 않는 것으로 나타났다(<표 5-22> 참조). 이는 정부간 관계에 있어 수직적인 차원에서 기초자치단체보다 상위에 위치한 광역자치단체들이 기초자치단체들보다 상대적으로 권한이나 이해관계 협상에 있어 유리한 위치에 있다는 것을 보여주는 것이다.

구체적으로 살펴보면, 사무위탁의 경우 권한/이해관계 축소(23%)와 재정손실위험(19%) 등 자치단체에 직접적으로 손해가 될 수 있는 요인들이 장애요인으로 나타난 반면, 사무위탁을 실시할 때, 지자체간 갈등유발 가능성(2%)은 상당히 낮은 것으로 나타났다. 행정협의회의 경우 단체장의 의지부족(20%), 권한/이해관계의 축소(19%), 갈등유발가능성(18%), 협력자치단체에 대한 신뢰부족(17%) 등이 정부간 행정협의회 장애요인으로 될 수 있는 것으로 나타났다. 지방자치단

체조합의 경우 다른 요인들보다 갈등유발 가능성(21%)이 매우 높은 비율로 단체조합의 성공적 수행에 방해가 될 요인으로 나타났으며, 지자체간 협력사업의 경우 협력자치단체에 대한 신뢰부족(31%)과 갈등유발 가능성(19%)이 매우 큰 장애요인으로 나타났다.

광역자치단체의 경우는 행정협의회의 장애요인으로 단체장의 의지부족이 매우 큰 영향을 미친다고 응답하였고(42.9%), 협력자치단체의 신뢰부족이 장애요인이 되는 사업은 지방자치단체조합(35.7%)과 지자체간 협력사업(35.7%)으로 나타났다.

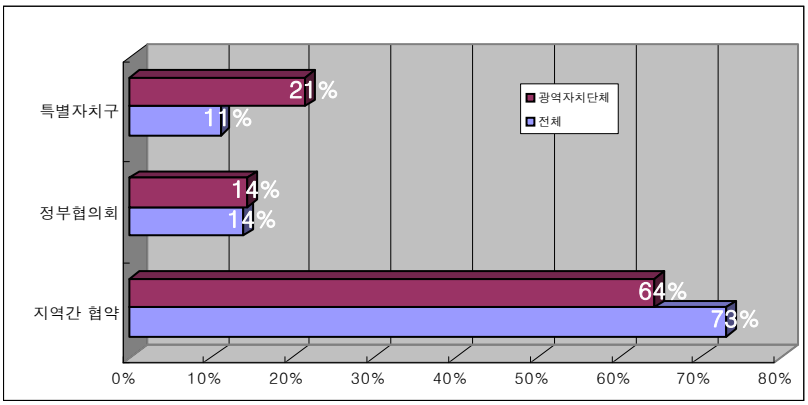
2. 대안체제에 대한 인식분석

1) 대안체제로서 도입가능성

<표 5-23>에서 나타나듯이, 기존의 경험과 자치단체의 현실을 고려하였을 때, 기존의 협력사업체제의 대안으로 가장 도입 가능성이 높은 외국의 광역행정체제로 지역간 협약이 압도적으로 높은 가능성을 가진 것으로 나타났다(73%). 특이할 점은 전체 지방자치단체의 경우 특별자치구가 대안으로서 가능성이 가장 낮게 나타났으나(11%), 광역자치단체의 수준에서는 상대적으로 높은 대안 가능성(21%)을 가진 것으로 나타났다.

〈표 5-23〉 기존 광역행정에 대한 대안체제

		전체		광역자치단체	
		빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
유효	지역간 협약	79	73.1	9	64.3
	정부협의회	15	13.9	2	14.3
	특별자치구	12	11.1	3	21.4
	합계	106	98.1	14	100.0
미응답		2	1.9	0	0
합계		108	100.0	14	100.0



2) 대안 광역행정체제의 협력가능 분야

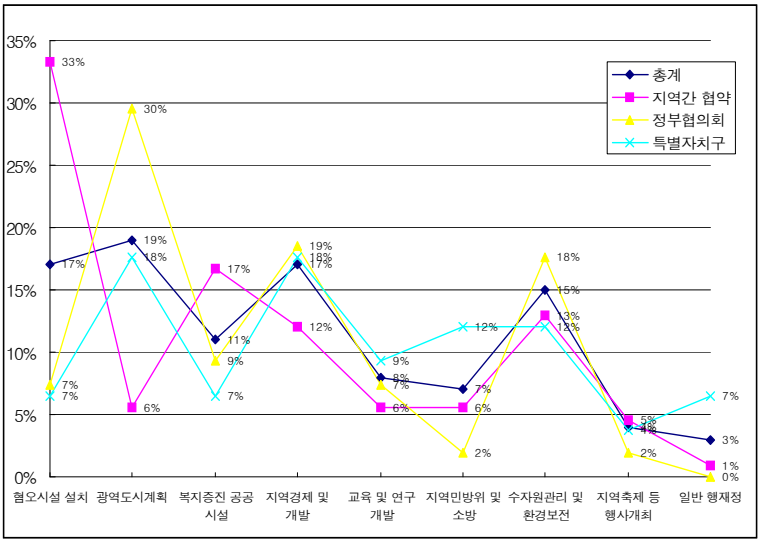
외국의 광역지방행정체제인 지역간 협약, 정부협의회, 특별자치구를 도입하였을 때 우리나라의 지방자치단체간 협력 가능성이 가장 높은 분야를 분석한 결과는 아래의 <표 5-24>과 같다. 제시된 대부분의 광역 협력사업 가능분야에서 위의 세 가지 광역사업이 적용될 수 있다고 응답되었으나, 일반 행재정(3%), 지역축제 등 행사개최(4%) 등의 사업에 있어서는 신규 광역사업이 도입되더라도 협력가능성이 낮은 것으로 나타났다. 반면에 광역도시계획(19%), 혐오시설 설치(17%), 지역경제 및 개발(17%), 수자원관리 및 환경보전(15%) 등의 사업이 새로운 광역행정체제를 통하여 지자체간 협력사업으로 될 가능성이 높은 것으로 나타났다(아래 <표 5-24> 참조).

〈표 5-24〉 신규도입시 지방자치단체간 협력 가능성이 가장 높은 분야

협력가능분야	총계		지역간협약		정부협의회		특별자치구	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
혐오시설 설치	51	17	36	33.3	8	7.4	7	6.5
광역도시계획	57	19	6	5.6	32	29.6	19	17.6
복지증진 공공시설	35	11	18	16.7	10	9.3	7	6.5

〈표 계속〉

협력가능분야	총계		지역간협약		정부협의회		특별자치구	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
지역경제 및 개발	52	17	13	12.0	20	18.5	19	17.6
교육 및 연구개발	24	8	6	5.6	8	7.4	10	9.3
지역민방위 및 소방	21	7	6	5.6	2	1.9	13	12.0
수자원관리 및 환경보전	46	15	14	13.0	19	17.6	13	12.0
지역축제 등 행사개최	11	4	5	4.6	2	1.9	4	3.7
일반 행재정	8	3	1	.9	0	0	7	6.5
미응답			3	2.8	7	6.5	9	8.3
합계	305	100	108	100.0	108	100.0	108	100.0



구체적으로 살펴보면, 지역간 협약을 통하여 협력 가능한 사업분야로는 혐오시설 설치가 매우 높게 나타났으며(33%), 다른 사업과 비교하여 복지증진 공공시설 협력사업이 지역간 협약을 통하여 이루어질 수 있는 것으로 나타났다(17%). 정부협의회의 경우 광역도시계획에 매우 유용한 광역협력사업 체계가 될 것으로 나타났으며(30%), 이어 지역경제 및 개발(19%)과 수자원 관리 및 환경보

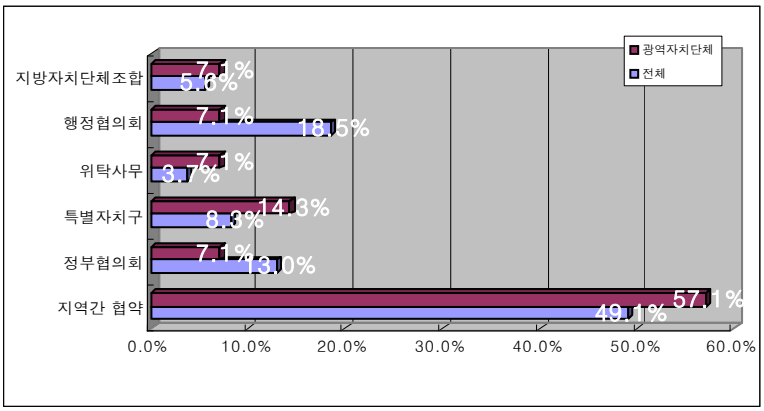
전 사업(18%)에 있어서도 지자체간 협력을 이끌어 낼 것으로 기대된다. 특별자치구의 경우 광역도시계획(18%)과 지역경제 및 개발 사업(18%) 등에서 유용한 협력체제가 될 것으로 예상되었고, 다른 두 가지의 새로운 광역체제와는 달리 지역민방위 및 소방 사업에 있어서 상대적으로 높은 수준의 협력이 이루어 질 것으로 예상되었다(다른 두 광역체제는 각각 6%, 2%만이 협력 가능성이 높다고 응답한 반면 특별자치구에서는 12%가 협력가능성이 높다고 응답).

3) 광역행정체제의 적합성

<표 5-25>에서 나타나듯이, 현실을 고려하였을 때, 현재의 광역사업을 포함하여 지방자치단체의 실정에 가장 적합한 광역 협력사업체제 역시 지역간 협약이 높은 가능성을 가진 것으로 나타났다(전체 지자체 49%, 광역단체 57%). 그 뒤를 이어 현행 광역사업체제인 행정협의회가 언급되었다(전체 지자체 19%). 특히 현재 시행중인 위탁사무(4%)와 지방자치단체조합(6%)의 경우 정부협의회(13%)나 특별자치구(8%)에도 못 미치는 광역 협력사업체제로 파악되어, 현행 광역사업체제의 보완이 시급한 것으로 나타났다.

〈표 5-25〉 현재의 광역사업을 포함하여 가장 적합한 광역 협력사업체제

		전체		광역자치단체	
		빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
유효	지역간 협약	53	49.1	8	57.1
	정부협의회	14	13.0	1	7.1
	특별자치구	9	8.3	2	14.3
	사무위탁	4	3.7	1	7.1
	행정협의회	20	18.5	1	7.1
	지방자치단체조합	6	5.6	1	7.1
	합계	106	98.1	14	100.0
미응답		2	1.9	0	0
합계		108	100.0	14	100.0



4) 대안 광역행정체제의 효율성

아래의 <표 5-26>에서 보이듯이, 도입할 경우 가장 광역행정 체제로서 효율성이 높을 것으로 예상되는 외국의 광역협력체제 역시 지역간 협력이 압도적으로 높은 광역협력체제로서의 가능성을 가진 것으로 파악되었다(전체 68%, 광역단체 71%).

〈표 5-26〉 도입시 가장 효율성이 높을 대안 광역행정체제

	전체		광역자치단체	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
지역간 협약	73	67.6	10	71.4
정부협의회	19	17.6	2	14.3
특별자치구	16	14.8	2	14.3
합계	108	100.0	14	100.0

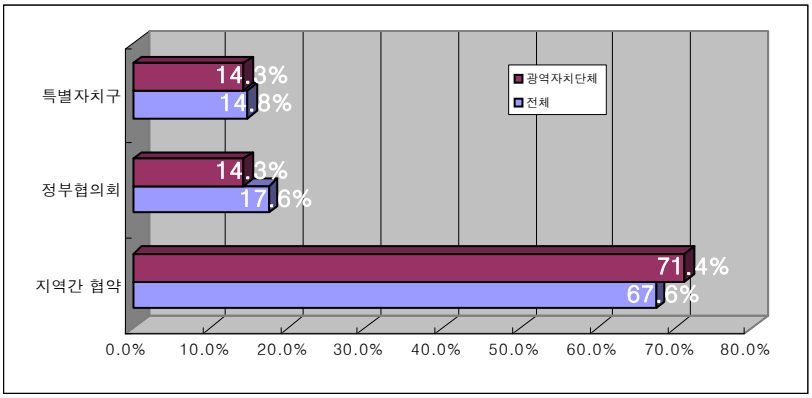
5) 대안 광역행정체제의 수요대응성

아래의 <표 5-27>에서 보이듯이, 도입할 경우 주민을 포함한 외부환경의 수요에 가장 잘 대응할 수 있는 체제로서도 지역간 협약이 중요하게 나타났다(전체

50%, 광역단체 64%). 그러나 효율성과는 달리 정부협의회와 특별자치구 역시 어느정도는 외부환경 수요에 잘 대응할 수 있는 체제인 것으로 나타났다(각각 22%, 27%).

〈표 5-27〉 도입시 외부환경의 수요에 가장 잘 대응할 체제

	전체		광역자치단체	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
지역간 협약	54	50.0	9	64.3
정부협의회	24	22.2	2	14.3
특별자치구	29	26.9	3	21.4
미응답	1	0.9	0	0
합계	108	100.0	14	100.0



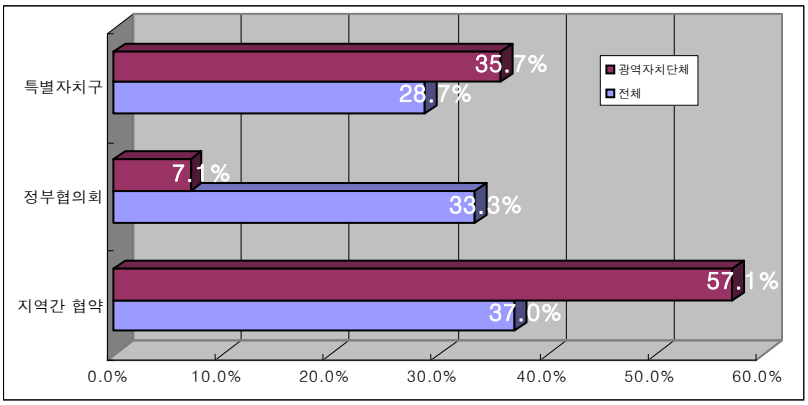
6) 대안 광역행정체제의 공평성

<표 5-28>에 나타나듯이, 도입할 경우 행정서비스가 특정집단에게 치우치지 않고 가장 공평하게 전달될 것으로 예상되는 체제로서도 지역간 협약이 중요하게 나타났다(전체 37%, 광역단체 57%). 그러나 다른 체제인 정부협의회(33%)나 특별자치구(29%) 역시 행정서비스를 공평하게 전달할 수 있는 체제로서 평가되

었으며, 특히 광역자치단체에서는 특별자치구가 상대적으로 높은 비율로(36%) 광역 행정서비스를 공평하게 전달할 수 있는 체제로 파악되었다.

〈표 5-28〉 도입시 행정서비스가 공평하게 전달될 체제

	전체		광역자치단체	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
지역간 협약	40	37.0	8	57.1
정부협의회	36	33.3	1	7.1
특별자치구	31	28.7	5	35.7
미응답	1	.9	0	0
합계	108	100	14	100.0

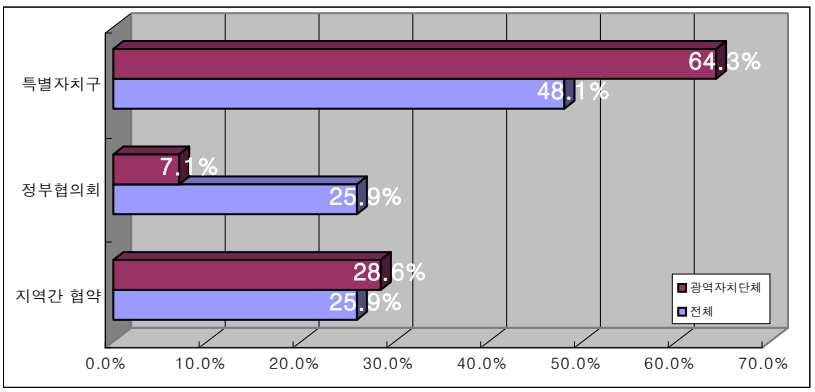


7) 대안 광역행정체제의 책임성

아래의 <표 5-29>에 나타나듯이, 도입할 경우 시민단체나 중앙정부 등 관련 집단에게 가장 책임성이 높을 것으로 예상되는 체제로서는 특별자치구가 가장 높게 나타났다(48%). 특히 광역자치단체의 응답에 있어서는 대다수(64%)의 응답이 특별자치구가 광역행정사업으로서 관련집단의 이해관계를 잘 수용하여 책임성 높은 체제로 될 수 있는 것으로 파악된다.

〈표 5-29〉 도입시 관련집단에게 책임성이 높을 체제

	전체		광역자치단체	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
지역간 협약	28	25.9	4	28.6
정부협의회	28	25.9	1	7.1
특별자치구	52	48.1	9	64.3
합계	108	100	14	100.0

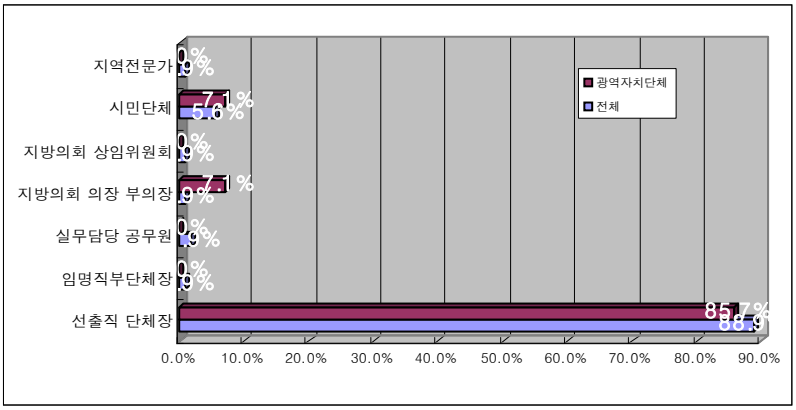


8) 대안 광역체제 도입의 의사결정

도입하려고 할 경우 의사결정에 가장 큰 영향력을 미치는 집단은 누구인가에 대한 질문에 대하여 절대다수의 응답(89%)이 선출직 단체장의 영향력이 크다고 답하였다. 이외 특이할 사항은 약 6%의 응답이 시민단체가 의사결정에 있어서의 영향력이 크다고 응답하였다. 이는 현재 민관 거버넌스 체제로 이행하는 행정체제의 일면을 보여주는 것으로 판단된다.

〈표 5-30〉 새로운 광역행정체제 도입시 의사결정에 영향력을 미치는 것

	전체		광역자치단체	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
선출직 단체장	96	88.9	12	85.7
임명직부단체장	1	.9	0	0
실무담당 공무원	2	1.9	0	0
지방의회 의장 부의장	1	.9	1	7.1
지방의회 상임위원회	1	.9	0	0
시민단체	6	5.6	1	7.1
지역전문가	1	.9	0	0
합계	108	100.0	14	100



9) 대안 광역행정체제 도입의 지리적 경계효과

전반적으로 보았을 때, 지리적으로 경계를 접하고 있는 인근 자치단체가 새로운 광역행정체제를 도입했을 경우 같은 광역행정체제를 도입할 가능성이 조금 높은 것으로 나타났다(가능성이 없다가 29%, 가능성이 있다가 36%). 그러나 세부적으로 살펴보았을 때는 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 지역간 협약의 경우 도입가능성(54%)과 적극도입가능성(6%)이 매우 높고, 전혀 가능성이 없다

가 0%인 반면에 상대적으로 정부협의회와 특별자치구의 도입가능성은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다(<표 5-31> 참조).

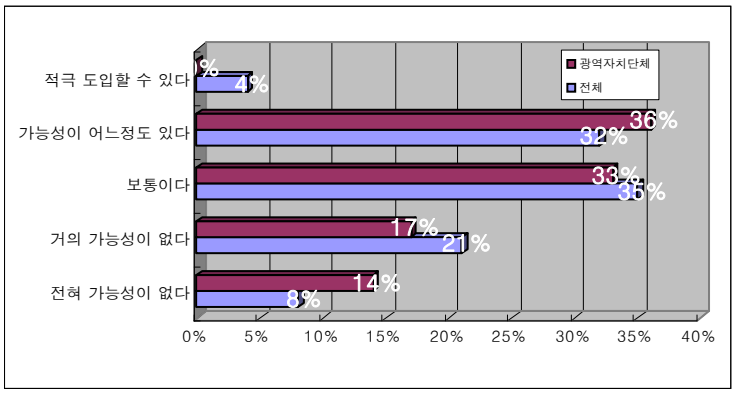
〈표 5-31〉 인접 자치단체가 도입했을 경우 도입가능한 체제 (전체)

	총계		지역간협약		정부협의회		특별자치구	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
전혀 가능성이 없다	25	8	0	0	9	8.3	16	14.8
거의 가능성이 없다	65	21	8	7.4	28	25.9	29	26.9
보통이다	107	35	34	31.5	40	37.0	33	30.6
가능성이 어느정도 있다	100	32	58	53.7	22	20.4	20	18.5
적극 도입할 수 있다	11	4	6	5.6	2	1.9	3	2.8
미응답			2	1.9	7	6.5	7	6.5
합계	308	100	108	100.0	108	100.0	108	100.0

이러한 경향은 광역자치단체의 경우 더 극명하게 드러나고 있다. 즉 지역간협약의 경우 도입가능성이 없다고 답한 비율일 0%인 반면, 정부협의회는 50%, 특별자치구는 43%에 달하는 것으로 나타났다(<표 5-32> 참조).

〈표 5-32〉 인접 자치단체가 도입했을 경우 도입가능한 체제 (광역자치단체)

	총계		지역간협약		정부협의회		특별자치구	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
전혀 가능성이 없다	6	14	0	0	3	21.4	3	21.4
거의 가능성이 없다	7	17	0	0	4	28.6	3	21.4
보통이다	14	33	5	35.7	5	35.7	4	28.6
가능성이 어느정도 있다	15	36	9	64.3	2	14.3	4	28.6
적극 도입할 수 있다	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	42	100	14	100.0	14	100.0	14	100.0



10) 대안 광역행정체제 도입의 경쟁효과

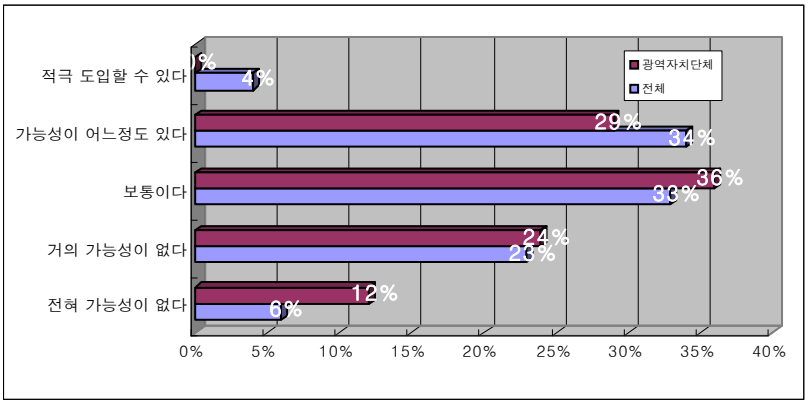
<표 5-33>에 나타나듯이, 전반적으로 살펴보았을 때, 경쟁관계에 있는 타 자치단체가 도입했을 경우, 도입을 고려할 가능성이 있는 체제와 그 정도는 인접 자치단체가 도입하였을 경우와 유사하게 나타났다. 경쟁관계에 있는 지자체가 새로운 광역체제를 도입할 경우, 같은 체제를 도입할 가능성이 38%, 도입할 가능성이 없는 경우가 29%로 나타났지만, 지역간 협약의 경우에는 약 55%가 도입할 가능성이 있는 것으로 응답을 하였고, 나머지 두 개의 광역체제는 도입할 가능성이 상대적으로 더 낮은 것으로 나타났다.

〈표 5-33〉 경쟁관계의 타 자치단체가 도입했을 경우 도입 가능성이 있는 체제 (전체)

	총계		지역간협약		정부협의회		특별자치구	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
전혀 가능성이 없다	18	6	2	1.9	6	5.6	10	9.3
거의 가능성이 없다	70	23	13	12.0	28	25.9	29	26.9
보통이다	100	33	33	30.6	36	33.3	31	28.7
가능성이 어느정도 있다	105	34	52	48.1	26	24.1	27	25.0
적극 도입할 수 있다	13	4	6	5.6	4	3.7	3	2.8
미응답			2	1.9	8	7.4	8	7.4
합계	306	100	108	100.0	108	100.0	108	100.0

〈표 5-34〉 경쟁관계의 타 자치단체가 도입했을 경우 도입 가능성이 있는 체제 (광역자치단체)

	총계		지역간협약		정부협의회		특별자치구	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
전혀 가능성이 없다	5	12	0	0	3	21.4	2	14.3
거의 가능성이 없다	10	24	2	14.3	4	28.6	4	28.6
보통이다	15	36	5	35.7	5	35.7	5	35.7
가능성이 어느정도 있다	12	29	7	50.0	2	14.3	3	21.4
적극 도입할 수 있다	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	42	100	14	100.0	14	100.0	14	100.0



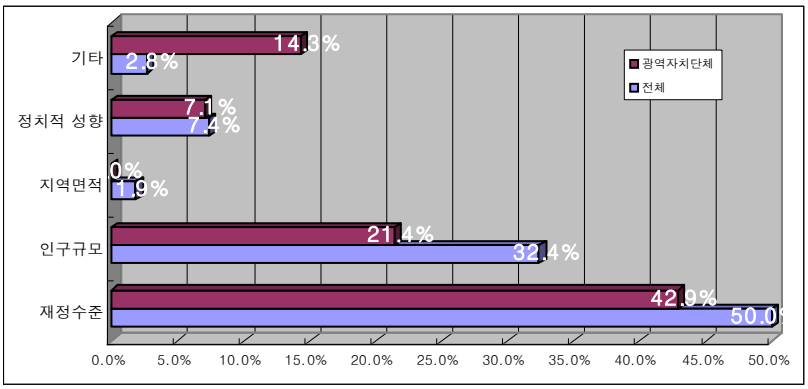
광역자치단체의 경우, 전체지방자치단체와의 의견과는 약간 다르게 나타났다. 즉 경쟁관계에 있는 다른 지자체가 새로운 광역행정체제를 도입할 경우, 그 행정체제를 도입하지 않겠다는 의견이 약간 높게 나타났다(36% 대 29%). 그러나 세부적으로 보면, 지역간 협약의 경우, 경쟁 지자체가 도입하여도, 도입할 경우가 과반수(50%)인 경우, 다른 두 개의 새로운 광역행정체제의 경우 도입하지 않겠다는 의견이 더 많게 나타났다.

요약하면, 다른 지방자치단체들과의 관계아래에서 판단할 때, 지방자치단체들은 세 가지의 새로운 광역행정체제 중에서 지역간 협약을 가장 선호하는 것으

로 나타났다. 즉 인접 자치단체나 경쟁 자치단체가 먼저 도입하였을 경우 같이 도입을 고려할 체제로서는 지역간 협약이 가장 높게 나타났다. 그러나 정부협의회와 특별자치구의 경우 도입할 가능성과 도입하지 않을 가능성 간의 차이가 크지 않기 때문에(<표 5-33>에서 볼 때 정부협의회의 경우 6%, 특별자치구의 경우 8%), 지방자치단체가 처해진 특수한 성격이나 환경에 따라 유연성있게 정부협의회와 특별자치구 역시 도입이 가능한 것으로 보인다. 즉 앞의 <표 5-34>에서 나타났듯이 광역도시계획이나 지역경제 개발사업 등에 관련된 광역협동체제로는 정부협의회가 도입되는 것이 적당하고 지역 민방위 및 소방 사업에 관련된 광역협동체제로는 특별자치구가 도입되는 것이 바람직하다. 특이할 점은 기초자치단체들과는 달리 광역자치단체의 경우 다른 지방자치단체들이 도입을 하는 것에 따라 적극 도입할 가능성이 전혀 없는 것으로 나타났다. 즉 다른 지방자치단체들이 도입을 하였을 경우 도입을 고려할 가능성은 어느 정도 되지만, 적극적으로 다른 지방자치단체들의 의사결정에 뒤쫓아 가지는 않겠다는 것을 나타낸다.

〈표 5-35〉 경쟁상대로 생각하는 타 자치단체의 기준

기준	전체		광역자치단체	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
재정수준	54	50.0	6	42.9
인구규모	35	32.4	3	21.4
지역면적	2	1.9	0	0
정치적 성향	8	7.4	1	7.1
기타	3	2.8	2	14.3
미응답	6	5.6	2	14.3
합계	108	100.0	14	100



마지막으로 <표 5-35>에 나타나듯이, 경쟁상대로 생각하는 타 자치단체의 기준은 무엇보다도 재정수준(50%)과 인구규모(32%)로 나타났다. 즉 지방정부의 실질적인 규모를 나타내는 예산과 인구규모가 자신들의 지자체와 비슷한 다른 지자체를 경쟁상대로 고려할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 그러나 지역면적(2%)이나 정치적 성향(8%) 등에 따라서는 다른 자치단체가 경쟁관계로 고려되지 않게 됨을 알 수 있다.

제3절 요약 및 시사점

첫째, 광역행정사업의 전반적 실시현황을 보았을 때, 광역자치단체가 기초자치단체보다 광역행정사업을 더 적극적으로 활용하고 있으며, 동시에 광역행정사업을 통하여 더 큰 성과를 이루고 있는 것으로 나타났다. 네 가지의 기존 광역행정 사업 중에서 행정협의회는 모든 지방자치단체들이 상대적으로 많이 선호하는 광역행정체제이며, 사무위탁은 광역, 기초자치단체 모두에서 선호도가 상대적으로 낮게 나타났다. 그러나 자치단체조합과 지자체간 협력사업은 광역자치단체에서 선호도가 높은 반면, 기초자치단체에서는 선호도가 낮은 것으로 나타났다.

〈표 5-36〉 광역사업의 활용도

	사무위탁	행정협의회	자치단체조합	지자체간 협력사업
광역자치단체	×	○	○	○
기초자치단체(전체)	×	○	×	×

* ○: 적극활용(선호도가 높은) 광역사업 ×: 활용도가 낮은 광역사업

둘째, 위의 <표 5-36>에서도 나타나듯이, 기초자치단체들보다 광역자치단체들이 광역행정 사업의 효과를 더 많이 보고 있으며, 현행 제도나 절차에 있어서도 더욱 만족하고 있는 것으로 나타났다. 또한 네 가지의 광역협력 사업 중에서 행정협의회에 대한 평가가 가장 높은 것으로 나타났다.

셋째, 광역행정 사업을 실시하는 데 있어 추진동기로 작용할 수 있는 요인들로 크게 비용절감, 자치단체간 분쟁/갈등해소, 행정서비스 효율성 증대, 지역거버넌스 향상 등 네 가지 요인이 가장 중요한 것으로 나타났다. 비용절감이 동기가 될 수 있는 사업은 사무위탁이며, 자치단체간 분쟁/갈등해소는 행정협의회, 지방자치단체조합, 지자체간 협력사업, 행정서비스 효율성 증대는 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 지역거버넌스 향상의 경우 행정협의회와 지자체간 협력사업에 적당한 동기가 될 수 있는 것으로 나타났다(<표 5-37> 참조).

〈표 5-37〉 광역행정 사업 추진 동기

	비용절감	자치단체간 분쟁/갈등해소	행정서비스 효율성 증대	지역거버넌스 향상
사무위탁	○		○	
행정협의회		○	○	○
자치단체조합		○	○	
지자체간 협력사업		○		○

넷째, 광역행정 사업이 성공하기 위한 요인으로 기초, 광역자치단체 모두, 지자체간의 권한 및 이해관계의 명확화와 지방자치단체의 단체장의 광역협력 관

계에 대한 적극적인 태도를 중요시하는 것으로 나타났다. 권한 및 이해관계의 명확화는 네 개 모든 광역사업에 중요한 성공요인으로 나타났으며, 행정협의회의 성공을 위해서는 단체장의 태도가 매우 중요한 것으로 나타났다. 아래의 <표 5-38>는 광역행정 사업의 성공을 위한 요인들의 상대적 중요도를 정리한 것이다.

〈표 5-38〉 광역행정 성공요인의 상대적 중요도

	사무위탁	행정협의회	지방자치 단체조합	지자체간 협력사업
중앙정부의 재정적지원	○	×	○	○
단체장의 태도	△	○	×	△
권한 및 이해관계	○	○	○	○
갈등해소	×	○	△	△
기술/인력 등 내부역량	○	×	○	×
사업자체 및 협력대상 기관에 대한 정보	×	×	×	○
법적인 제도화 및 지원	○	△	△	△

아래의 <표 5-39>에 정리되었듯이, 광역행정 사업의 수행시 장애요인으로 대두될 수 있는 요인들로 권한, 이해관계의 축소와 협력자치단체에 대한 신뢰부족이 가장 큰 장애요인이 되는 것으로 나타났다. 사무위탁과 지방자치단체조합의 경우 상대적으로 적은 수의 장애요인을 가지는 서으로 나타났으며, 현재 가장 널리 이용되고 있는 행정협의회가 성공하기 위한 장애요인역시 가장 많은 것으로 타났다.

〈표 5-39〉 광역행정 장애요인의 상대적 중요도

	사무위탁	행정협의회	지방자치 단체조합	지자체간 협력사업
재정손실위험	○	×	×	×
단체장의 의지부족	×	○	×	×
권한/이해관계 축소	○	○	△	×

〈표 계속〉

	사무위탁	행정협의회	지방자치 단체조합	지자체간 협력사업
독자사업수행능력	×	×	×	×
갈등유발 가능성	×	○	○	○
사업 및 협력기관에 대한 정보미비	×	×	×	○
협력자치단체에 대한 신뢰부족	×	○	△	○
사업에 대한 법규미비	×	×	×	×

다섯째, 도입 가능한 외국의 광역행정 체제 세 가지(지역간 협약, 정부협의회, 특별자치구) 중에서 가장 현실적으로 도입 가능한 대안으로는 지역간 협약인 것으로 나타났다. 특히 지방자치단체의 광역사업으로서 지역간 협약은 효율성이 가장 높게 나타날 것으로 예상되고 있으며, 도입시 외부수요에도 잘 적응할 것으로 예상되고, 광역행정 서비스 공급의 측면에서도 모든 시민에게 공평하게 돌아갈 수 있는 대안체제로서 평가되었다. 아래의 <표 5-40>은 효율성, 외부환경 수요에 대한 대응성, 행정서비스 전달의 공평성, 그리고 책임성이라는 네 개의 측면에서 새로운 광역행정체제를 비교하였을 때의 결과를 정리한 것이다.

〈표 5-40〉 새로운 광역행정체제의 도입가능성

	지역간 협약	정부협의회	특별자치구
도입 가능성 순위	1	3	2
효율성	○	×	×
외부환경 수요	○	×	×
공평성	△	△	△
책임성	△	△	○

본 연구에서 제시된 세 가지 외국의 광역행정체제 중에서 우리나라에 도입가능성이 가장 큰 것은 지역간 협약으로 나타났다. 즉 경제적 효율성의 측면에서

는 다른 두 가지의 체제와 비교하여 압도적으로 좋은 성과를 가져올 대안으로 파악되었고, 외부환경에 적응 가능성, 서비스의 공평성의 측면에서도 상대적으로 좋은 대안으로 평가받았다. 그러나 책임성에 있어서는 특별자치구가 가장 책임성이 높을 광역체제로 평가받았으며, 특히 서비스의 공평성의 측면에서도 상대적으로 좋은 대안으로 평가받았다. 결론적으로 세 가지 광역체제 중 지역간 협약이 대안으로서 도입가능성이 높으며, 특별자치구(특히 광역자치단체가 선호)가 두 번째이며, 정부협의회가 가장 낮은 것으로 나타났다.

여섯째, 향후 광역행정체제로서 채택을 검토해 볼 수 있는 세가지 제도들이 과연 어느 분야에서 협력가능한지를 살펴 보았을때 제도별 상대적 협력가능성 수준을 <표 5-41>와 같이 정리할 수 있다. 먼저, 지역간 협약에서는 쓰레기나 폐기물처리와 같은 혐오시설 설치와 관련된 분야와 각종 복지관련 시설분야에서 지자체간 협력사업을 협약을 통해서 가능하다고 보았다. 정부간 협의회의 경우는 광역도시계획, 지역경제 및 개발, 수자원관리 및 환경보전분야에서 상대적으로 협력가능 정도가 높은 것으로 나타났다. 그리고 특별자치구에서는 광역도시계획과 지역경제 및 개발분야가 지자체간 협력이 가능한 것으로 나타나서 정부간협의회와 두가지 분야에서 중복되었다. 제도별 협력가능분야를 종합해 볼때, 우선 외국의 광역행정체제에서 이 제도들이 실제 적용된 분야와 유사하게 우리나라에서도 유사한 분야에서 각 제도들이 도입될 수 있는 것으로 나타났다. 또한 현행 제도들의 문제점을 개선하고 발전시킨다는 점에서 지역간 협력사업을 지역간 협약으로, 행정협의회를 정부협의회로, 그리고 지방자치단체조합을 특별자치구로 제도변화를 검토해 볼 수 있을 것이다.

〈표 5-41〉 새로운 광역행정체제의 협력가능분야

협력가능분야	지역간 협약	정부협의회	특별자치구
혐오시설 설치	○	△	X
광역도시계획	X	○	○
복지증진 공공시설	○	△	X

〈표 계속〉

협력가능분야	지역간 협약	정부협의회	특별자치구
지역경제 및 개발	△	○	○
교육 및 연구개발	X	△	△
지역민방위 및 소방	X	X	△
수자원관리 및 환경보전	△	○	△
지역축제 등 행사개최	X	X	X
일반 행재정	X	X	X

마지막으로 광역행정 사업의 성공을 위한 숨어있는 요인으로서 지방자치단체의 단체장의 역할이 있다. 먼저 광역행정 사업의 추진동기와 성공요인 중 큰 차이를 보이는 것이 자치단체장의 의지 및 태도이다. 즉 단체장들이 지자체간 광역사업을 시작하는데 크게 선구적인 모습을 보이지는 않지만, 일단 광역사업이 시작되면, 단체장들이 어떠한 태도로 사업에 임하느냐에 따라 성공여부가 결정된다는 것이다. 또한 새로운 광역행정 사업을 도입할 때는 단체장의 의지가 절대적으로 중요한 것으로 나타났다. 이는 지방자치 단체장의 정치적 고려에 의하여 광역행정 사업이 시작될 가능성이 매우 높다는 것을 의미한다.

단체장의 태도에 의하여 일단 시작된 광역사업이 방해받는 정도는 기초단체에서는 상대적으로 적게 나왔지만, 광역자치단체의 수준에서는 단체장의 광역사업에 대한 태도에 따라 사업에 큰 차질도 가져 올 수 있는 것으로 나타났다. 이러한 자치단체장의 광역행정의 전 과정에 있어서의 영향력을 고려할 때, 단체장의 정치적 입장과 비슷한 타 자치단체와 광역사업을 시작하게 될 가능성이 높을 것으로 예상된다. 즉 광역행정사업의 타당성 분석을 통한 합리적인 의사결정 과정에 의한 광역행정 사업의 실시보다는, 단체장의 정치적 입지에 의해 사업이 실시될 가능성이 농후한 것이다.

제6장 정책건의

1. 자치단체장 및 관련공무원의 인식전환

앞서 광역행정사업의 성공적 추진을 위한 요인과 장애요인의 실증분석에서 밝혀진 바와 같이, 지방자치단체장의 의지와 태도가 중요하며 협력지자체간의 권한 및 이해관계의 명확화가 중요하다. 즉, 지방자치단체장을 비롯한 관련공무원들의 협력에 대한 전문적 가치관(태도), 심리적 만족도(협력의지)등과 같은 행태적 성향에 의해 크게 좌우되고 있다. 광역행정의 성과평가 및 만족도에 있어서 광역자치단체가 기초자치단체에 비해서 상대적으로 높게 평가하고 있는 것으로 나타났는데 기초자치단체의 단체장과 공무원들의 광역행정체제에 대한 더욱 적극적인 관심과 태도가 중요하다고 할 수 있다.

자치단체장들이 광역행정을 추진하는데 있어서 선도적인 역할을 수행하려고 노력하지는 않지만 일단 광역행정사업이 시작되면 단체장들의 태도여하에 따라 성공여부가 결정될 수 있으며 향후 새로운 광역행정사업을 도입할 경우 단체장의 의지가 절대적이라고 할 수 있다. 광역행정을 통한 협력의 필요성은 새로운 행정수요가 발생하고 대응하는 과정에서 제기되나 자치단체장이 소관업무에 대한 독자수행의 의지가 강하여 협력을 통한 공동사무처리가 최후의 선택방안이 된다든지, 타자치단체가 주도하는 사업에 수동적으로 따라가는데 대해 부정적 인식을 가지는 경우에는 오히려 장애요인으로 작용할 수 있다.

또한 광역행정사업을 추진함에 있어 협력자치단체간의 권한 및 이해관계가 중요하게 작용하는 데 특히 협력사업추진과 관련된 공무원의 권한이나 영향권의 침해할 수 있다거나, 공무원들이 협력사업이 문제해결 및 서비스개선에 별다

른 도움이 되지 못하고 오히려 인근 자치단체와의 긴장 및 경쟁관계가 유지될 것이라는 부정적인 견해로 협력을 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.

2. 자치단체간 협력사업관련 정보·지식교류의 활성화

광역행정사업의 장애요인 가운데 협력자치단체에 대한 신뢰부족과 갈등유발 가능성이 큰 비중을 차지하고 있다. 이러한 신뢰와 갈등의 문제를 잘 처리하면서 협력사업을 진행하기 위한 방안으로 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.

정보·지식교류의 활성화를 위해 구체적인 방안으로 광역행정팀 신설과 협력사업 Data Base 구축을 시도해 볼 수 있다. 먼저 광역행정 업무를 팀제화하여 협력자치단체간의 정보와 지식의 교류가 원활하게 이루어지게 할 수 있다. 특히 광역자치단체의 경우 광역행정업무를 담당하는 공무원이 있지만 이 업무를 확대하여 광역행정팀 수준에서 협력사업 우수사례의 수집·발간, 협력사업의 표준메뉴얼 개발, 시·군·구 협력사업에 관한 지도·자문등 협력사업추진과 관련된 지원기능을 담당할 수 있다.

또한 자치단체간에 정보나 지식의 원활한 교류를 위해서 협력과 관련된 정보와 지식을 상호 공동으로 이용할 수 있는 기본적인 데이터 베이스가 구축되어야 하고 이를 통해 협력사업에 관한 정보나 지식의 신속한 교류와 학습, 그리고 자치단체의 의사결정을 지원하기 위해서 자치단체간 정보통신시스템을 통한 상호전달체계가 이루어져야 한다. 제도적으로 협력대상사업 정보공개제도 도입을

통해 협력대상사업에 관한 상세한 정보를 자치단체별로 데이터베이스화하여 이를 공개·활용하는 방안을 강구할 수 있다. 협력대상사업의 정보공개는 두가지 방법으로 이루어질 수 있는데, 첫 번째는 개별자치단체의 협력가능사업에 대한 주요 사항을 데이터베이스화하여 시·군·구 행정종합정보화망에 올려서 정보를 공개하는 이른바 분산화된 운영시스템을 구축하여 사이버공간상에서 자율적으로 발굴·연결하는 방법이고, 두 번째는 광역자치단체가 관할 시·군·구의 협력가능사업에 관한 사항을 취합하여 단일화된 데이터베이스를 구축하여 협력대상사업을 지속적으로 발굴하여 이해관련 자치단체를 연결시켜주는 집중화된 정보공유시스템을 운영하는 방법이 있다.

3. 재정지원수단의 강화

광역행정사업의 경제성에 대한 평가에 있어서 광역자치단체가 기초자치단체보다 사업의 경제적 효과가 높다는 평가가 나왔다. 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체에서도 경제적 효과를 높이기 위해서는 광역행정사업에 대한 재정지원을 강화할 필요가 있다. 지방자치단체가 광역행정사업을 추진했던 가장 큰 동기중의 하나가 행정서비스의 효율성증대와 비용절감이었고 향후 성공적인 사업추진을 위해서 중앙정부의 재정지원이 필요하다는 의견이 실증조사에서 나타난 바와 같이 재정지원수단이 광역행정사업에 있어서 아주 중요한 역할을 하고 있다. 즉, 광역행정사업은 행정서비스를 제공하는데 비용을 절감하고 시설설치에 소요되는 재원부담을 경감하는 등 비용절감과 효율성이 증대될때 활발하게 이루어질 수 있다. 따라서 협력사업 추진과정에서 비용절감을 통한 재정적 이익이 실질적으로 발생하고 보장될 수 있는 재정지원 방안을 강구해야 한다. 재정지원을 강화할 수 있는 방안으로 크게 자치단체협력사업기금, 지방재정조정수단의 운영개선, 그리고 지방채우선 발행승인 등의 방법을 모색해 볼 수 있다(한표환 외, 2002).

자치단체협력사업기금이란 자치단체간 협력사업을 촉진하기 위해 사업추진

에 소요되는 투자자금의 일부를 정부차원에서 지원하기 위해 설치된 자금원(源)이다. 현재와 같이 협력사업 필요성에 대한 인식의 미흡, 협력사업 추진제도의 미비, 자치단체의 기금출연능력 취약등으로 사업추진 여건이 조성되지 않은 초기단계에서는 일본의 광역연합의 사례에서와 같이 중앙정부의 재정지원을 강화할 필요가 있다. 협력사업 투자수요에 대응하여 사업을 신속하고 일관성있게 추진할 수 있는 안정적인 자금공급원으로서의 자치단체협력사업기금을 설치할 경우에 재원은 중앙정부의 출연금, 공공관리기금으로부터의 차입, 일반회계 전입금(국비보조금), 채권발행, 기타 관련기금 및 특별회계로부터의 전입금등으로 할 수 있다.

다음으로 중앙정부가 인접자치단체에 까지 파급효과가 미치는 사업을 상호협력하여 추진하도록 유도할 수 있는 수단중의 하나는 협력사업에 대한 지방재정조정수단의 운영개선방안이다. 먼저, 수직적 의사결정 과정상으로나 행정적으로 관련자치단체가 입안하는 지역사업의 추진계획을 상위정부차원의 심사·조정 과정에서 가능한 한 협력추진을 유도하기 위해 개입하는 것이다. 그리고 재정적 조정수단으로는 지방재정 조정재원들의 배분규칙을 조정·보완하여 사업추진의 협력화·광역화를 가급적 유도하는 것이다. 국고보조금의 대상사업 심사과정에 있어 협력사업의 경우 우선적으로 지원함과 동시에 생활권개념 혹은 이용권에 입각한 시설의 광역적 공급계획과 투자계획 수립을 가급적 유도하며 협력사업의 추진으로 설치된 시설의 운영지원을 위한 지방교부세의 산정기준도 관할구역중심에서 시설이용권 기준으로 전환하는 등 배분시 광역수요를 적절하게 반영할 수 있도록 개선하는 것이 바람직할 것이다.

지방채발행의 우선승인을 통한 재정지원을 강화하는 방안의 경우 중앙정부가 지방재정조정장치를 운영하는 과정에서 협력사업의 자치단체간 공동추진을 저해하는 요인을 과감하게 제거하고 시설의 공동설치를 위한 투자재원을 용이하게 조달하여 협력사업의 효율적 추진이 이루어지게 할 수 있다. 현재 지방자치단체의 재정여건은 지방채발행기준을 모두 충족시키고 있는 상황임에도 불구하고 지방채발행이 활성화되지 못하고 소극적, 경직적으로 운영되고 있다. 따라서

개별자치단체나 관련자치단체가 협력사업추진을 위해 지방채발행을 신청하는 경우 승인부서의 기채승인 심사과정에서 광역적 파급효과의 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 강화함과 동시에 인접자치단체의 개별투자로 부터 파생되는 부작용 즉, 중복투자와 규모불경제 등의 문제를 해소하면서 협력사업추진의 기반을 강화할 수 있다.

4. 광역행정체제의 법제도적 보완

기존의 광역행정체제 즉 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 지역간 협력사업에 대해 법제도적으로 보완해야 할 사항을 살펴보면 아래와 같다. 먼저, 사무위탁의 경우 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. 너무 세부적인 세항을 법조문화하여 지방자치단체 협력을 훼손하는 것은 문제가 있지만 적어도 지자체의 조례 등을 통하여 법적인 제도지원이 이루어질 필요가 있다. 그리고 중앙정부 차원에서 사무위탁에 적합하고 또한 가능한 사무를 파악하여 이를 적극적으로 위탁하도록 자치단체에 권장하는 정보공유체제나 유인체제가 미흡하여 활용이 부진하다. 중앙정부의 광역행정관련 부서에서 사무위탁의 현황 등을 파악하고는 있으나 실무수준을 넘는 공공위탁과 민간위탁 모두를 포함한 사무위탁의 실효성과 효율성을 높일 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

행정협의회는 제도의 초기부터 줄곧 지적되어 온 문제점으로써 행정협의회의 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. 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. 따라서 이 협의회를 지방정부협의체로 발전시켜 환경, 교통, 지역개발 등 광역행정의 계획기능을 담당하는 상설기구화하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

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. 법제적 측면에서 보면, 자치단체조합을 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 부여하여 법적 기능을 확대하는 것이 필요하다. 이 경우 지방자치단체와의 법령상 준용관계를 명백하게 설정하여야 하고 동시에 지방자치단체조합의 존립근거가 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.

지방자치단체간 협력사업은 자치단체간의 상호신뢰와 신의성실에 입각한 자율성을 보장하는 협력체제인지만 다른 제도들과는 달리 아직까지 지방자치법 등 별도의 법률에 협력의 세부절차나 방식이 규정되어 있지 않고 있다. 자치단체간 협약제도의 활성화를 위해서는 무엇보다도 법적 근거의 명확화를 도모해야 할 것이다. 특히, 협약제도의 활성화가 기대되는 도시계획법에 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 지방자치법상의 관련규정을 보완하여 자치단체간 협약제도를 법제화할 필요가 있다고 판단된다.

5. 새로운 광역행정체제의 도입

기존의 광역행정체제의 대안으로서 지역간협약(Inter-local Agreement)를 가장 선호하였고 광역자치단체의 경우 특별자치구(Special District)에 대한 선호가 높은 것으로 나타났다. 즉 광역자치단체의 경우 특별자치구 도입의 가능성을 그리고 기초자치단체의 경우 지역간협에 대한 검토의 필요성이 있을 것이다. 또한 두가지 대안체제와 함께 정부협의회(Council of Government)에 대해서 새로운 광역행정체제로서 도입을 검토해 볼 수 있다.

먼저, 지역간 협약은 기존의 정치·행정체제와 이에 따른 행정구역별 관할권은 그대로 유지하면서 새로운 권리주체를 형성하지 않고 관계자치단체간에 계약체결을 통하여 협력사업을 추진하는 것이다. 이를 위해서 중앙정부차원에서는 지방자치법에 의거한 자치단체협약제도가 종래의 서비스공급 지향에서 벗어나 광역적 사업 및 행사개최에도 적극 활용될 수 있도록 협약체결이 가능한 사무의 종류와 유형별로 표준협약안을 개발하여 제시함과 동시에 경비부담기준을 마련하여 이의 활용을 적극적으로 권장하고 계약당사자간에 분쟁의 발생시 조정자로서의 역할을 수행해야 할 것이다.

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.

다음으로 지방정부협의회에 대해서 살펴보면 자치단체간 협력사업추진을 중앙정부에 의해 설치·운영되는 제도적 기제에 의하지 않고 자치단체의 자율적 참여와 협조를 통하여 실현할 수 있는 방안이다. 지방정부협의회에서는 자치단

체간 협력헌장 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.

끝으로 특별자치구(Special District)는 지방자치단체조합의 한계를 극복하기 위하여 제도적으로 요구되는 특별지방자치단체와 유사한 제도이다. 일반자치단체(General-Purpose)와 달리 특정한 광역행정사무를 처리하는 특별목적(Special-Purpose)의 자치단체로서 특별자치구(Special District)는 특정한 지역을 대상으로 소방, 상하수도, 교통, 공원, 여가 등 다양한 서비스 가운데 단일의 특정한 서비스를 제공하게 된다. 2개 이상 지방자치단체의 협력하에 행정서비스를 전달하기 위해서 상호간 협의를 통한 규약을 제정해 설치하는 별도의 법인격을 지니는 특별지방자치단체라고 말할 수 있다.

〈표 6-1〉 지방자치단체조합과 특별자치구

구분	지방자치단체조합	특별자치구(Special District)
설치주체	2개 이상 지방자치단체	2개 이상 지방자치단체
법적성격	공법인	지방자치단체와 동등한 공법인
승인권자	시·도지사 또는 행정자치부장관	행정자치부장관
처리사무	하나 또는 둘 이상의 사무	지방자치단체 사무의 일부 - 시·도 또는 국가사무의 위임 가능
의결기관	조합회의 ※ 지방의회에 대비되는 의결기관 아님 - 조합회의 위원은 규약이 정하는 바에 따라 선임 - 규약이 정하는 바에 따라 조합의 중요사무를 심의·의결 - 조례제정권 없음	의회 ※ 독립적 의결기관인 의회 - 규약이 정하는 바에 따라 구성 (자치단체 지방의회의원이 겸직) - 사무처리와 관련한 중요사무를 심의·의결 - 조례제정권 보유

〈표 계속〉

구분	지방자치단체조합	특별자치구(Special District)
집행기관의 장	규약이 정하는 바에 따라 선임 - 직원에 대한 임용권 없음	규약이 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 의회에서 선출 - 소속직원에 대한 임용권 행사
직원구성	구성지자체 파견공무원	특별지자체 소속 직원, 구성 지자체파견공무원
재정부담	분담금, 사용료·수수료, 기채발행권	분담금, 사용료·수수료, 기채발행권 - 국가의 재정적 지원 근거 명시
설치기관과의 관계	의존적 - 사무처리 관련 사전·사후 통제	독립적 - 중요 의결사항 사전·사후 통지 - 주요결정에 대한 이의신청
준용규정	지방자치법 일반규정 준용 불가능	지방자치법 일반규정 준용

6. 지역거버넌스의 협상과 조정의 강화

광역행정사업에 대한 실증분석에서 사업추진 동기에서 지역거버넌스향상과 자치단체간 분쟁과 갈등해소의 목적에서 협력사업을 추진하였다고 답하였다. 또한 향후 광역행정사업을 추진의 목적을 자치단체간 갈등해소를 통한 지역거버넌스의 향상에 두었다.

정부간 관계는 일방적 지시와 통제형태로는 유지될 수 없으며 기본적으로 상호의존과 협력적 동반자 관계를 지향해야 한다. 거버넌스에 있어 자율적 참여를 통한 지방분권이 내실을 거두기 위해서는 기획단계에서부터 구체적인 정책개발 및 사업착수 과정에 이르기까지 적극적으로 참여할 수 있는 가능성을 만들어 놓아야 한다. 특정 사업을 기획하고 여기에 필요한 재원의 조달 및 관리, 사업성과의 배분에 있어 중앙정부나 특정 지방정부만이 주도하여 권한이나 영향력이 행사되지 않도록 주의하여야 할 것이다. 정책과 정책을 시행하기 위한 사업에 참여하는데 있어 모든 참여주체에게 공평하고 동일한 기회가 보장되어야 한다.

결국, 거버넌스적 정부간 관계는 상위정부 혹은 정부간 공동해결, 협력적 해결이라는 차원에서 생각할 수 있지만 한걸음 더 나아가 문제 당사자간의 자기

조직화와 자기통제 등을 통한 자율적 문제해결이라는 측면까지 고려해 볼 수 있다. 즉, 국가 혹은 상위 정부의 권력으로부터 자율성을 가지고 문제의 당사자가 스스로 해결해 나가는 것이다. 현재는 국가의 과도한 개입을 자제하고 민간이나 시장원리를 통해 문제해결을 시도하고 있는 신자유주의 철학이 지배하고 있는 단계이므로 상호신뢰와 타협을 통한 자율해결의 원칙을 우선시하고 그 이후에 조정에 들어가야 한다.

정부간 협상과 조정이라는 협력적인 관점에서 거버넌스를 살펴보면, 정치적·사회경제적·행정적, 그리고 전문분야별 이해의 갈등관계가 상존하기 때문에 관리를 책임져야 할 지방정부의 입장에서는 정책과 이해관계자로서의 다양한 의사결정참여자간의 수직적. 수평적 분화에 의한 의견의 차이를 극복하고 통일해야 하는 조정의 기능이 매우 중요한 역할로 대두되고 있다. 지방정부에 의한 규제 위주의 전통적인 관리로부터 관리주체 상호간 자율적 조정과 협력을 강조하는 방향으로 전환되는 시점에 있다. 이 시점에서, 협상과 조정과정 및 방식에 있어 지역주민이나 시민사회단체, 대중매체 등 다양한 참여주체들의 자율적 의지에 기초한 관리가 중요하게 간주되고 있다. 조정은 하되 중앙 또는 지방정부 주도의 규제가 아닌 참여 당사자들 스스로의 필요와 의지에 따라 조정이 이루어져야 할 것이며 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부는 관리과정에 있어 더 이상 조정의 주도적 역할을 수행하지 않도록 요구되고 있다. 중앙정부를 비롯한 지방정부, NGO, 지역주민 모두가 조정에 참여할 수는 있으나 일방적인 관리와 감독의 주도권을 갖는 것이 아닌 하나의 주체로서 관여할 필요가 있다.

제7장 결 론

1. 연구요약

지방자치의 성숙기에 들어선 우리의 지방자치의 흐름 속에서 민주성과 효율성의 조화를 강조하는 광역행정이 이전과 다른 시각에서 새롭게 부각되고 조명을 받고 있다. 이 연구는 지방자치제도의 다양성과 자율성을 확보하고 지속적인 제도발전의 중요한 한 축이라 할 수 있는 광역행정체제를 협력적인 행정서비스 전달의 관점에서 살펴 보았다.

이 연구는 먼저 기존 광역행정체제의 전반적인 개요와 운영상황과 문제점, 광역행정사업에 대한 광역자치단체와 기초자치단체간에 실증적 차이, 그리고 기존 광역행정체제의 문제점 보완 및 발전을 위한 대안체제의 도입가능성에 대한 문제제기에서 비롯되었다. 이 연구문제에 대한 해결책을 모색하기 위해서먼저, 광역행정의 의의 및 필요성 배경을 소개하고 광역행정에 대한 다양한 이론들을 검토하였다. 그리고 국내의 광역행정체제의 현황과 문제점을 분석하고 외국의 광역행정체제의 사례분석과 시사점 도출을 통한 대안체제를 모색하였다.

이론고찰, 현황분석, 그리고 외국사례분석을 바탕으로 현행 광역행정체제의 현황적 실증분석과 대안 광역행정체제에 대한 실증적 인식분석을 시도하였다. 이 실증분석은 245개 광역과 기초지방자치단체 광역행정담당 공무원들에게 설문조사를 실시하여 이루어졌다.

2. 정책함의

현황적 실증분석에서 광역자치단체가 기초자치단체에 비해서 광역행정사업에 대해 긍정적인 평가를 하고 있었고 비용절감, 자치단체간 분쟁/갈등해소, 행정서비스의 효율성 증대 등을 광역행정사업 추진 동기로 보았다. 또한 광역행정의 성공요인으로 권한 및 이해관계의 명확화와 자치단체장 및 공무원의 적극적인 의지와 태도가 중요하다고 하였고, 장애요인으로 권한 및 이해관계의 축소 그리고 협력지자체에 대한 신뢰부족을 제시하였다. 이러한 분석결과를 통해 광역자치단체와 기초자치단체의 광역행정에 대한 효과성의 차이를 나타냈다. 광역의 경우 계속적인 사업추진을 통한 성공사례를 창출할 필요가 있고 기초자치단체의 경우에는 광역행정사업에 대한 관심과 적극적인 태도가 요구된다고 할 수 있다. 이를 위해 중앙정부의 광역행정사업의 장려와 더불어 재정적 지원 노력이 절실할 것이다. 궁극적으로 광역행정의 활성화는 광역행정사업의 경제적인 효과의 극대화와 지자체단의 협력거버넌스에 달려 있다고 볼 수 있다.

한편, 대안 광역행정체제에 대한 인식분석에서는 광역자치단체에서는 특별자치구를 그리고 기초자치단체에서는 지역간협약을 선호하는 것으로 나타났다. 현황평가 결과에서 광역행정의 활성화를 위한 경제성과 거버넌스의 향상을 대안체제인 특별자치구와 지역간협약 제도의 도입을 통해서 달성할 수 있을 것이다. 즉, 경제성 측면에서 광역자치단체의 특별자치구의 도입을 그리고 거버넌스 측면에서 기초자치단체의 지역간 협약의 도입을 통해서 광역행정의 활성화를 꾀할 수 있을 것이다. 마지막으로 실증조사분석을 중심으로 광역과 기초자치단체의 차이를 고려하여 다음과 같이 정책건의를 할 수 있다. 자치단체장 및 관련 공무원의 인식전환, 자치단체간 협력사업관련 정보, 지식교류의 활성화, 재정지원수단의 강화, 광역행정체제의 법제도적 보완, 새로운 광역행정체제의 도입검토, 그리고 지역거버넌스의 협상과 조정 강화 등을 광역행정의 활성화와 발전을 위한 정책추진시 고려해 볼 필요가 있다.

3. 연구한계

이 연구는 선행 연구들의 광역행정체제들이 각 체제들에 대한 개별적이고 제도적인 연구를 발전시켜 모든 현행 체제들을 단체행동과 거래비용의 정치경제학적 관점을 도입하여 분석한 새로운 시도의 연구라는 학문적 기여를 하였다. 다만 분석의 대상 및 관점을 광역행정담당 공무원과 광역/기초지자체로 한정하였다는 한계성을 가지고 있다. 향후 연구에서는 분석대상 및 관심을 다양화하여 자치단체장, 공무원, 지역주민 등을 실증분석에 포함시키고 중앙의 관점도 살펴볼 필요가 있을 것이다. 또한 단체행동과 거래비용의 관점을 실증분석에서 더욱 심화할 수 있다면 연구의 의의가 더욱 커질 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

경기도. 1999.「지방자치단체간 협력활성화방안」, pp. 16-20.

권오혁, 한부영, 한표환. 1998.「산업경쟁력 강화를 위한 도시간 협력체제 구축 방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서 98-24(제313권). pp. 22-27, pp. 36-42

금창호 외. 2004.「특별지방자치단체의 도입방안. 이제는 지방분권시대」. 참여정부 지방분권과제 2003 자료집

금창호. 1997.「지방자치단체조합의 활성화 방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서 제246권

금창호. 2004.「지방자치단체조합 활용요건의 비교분석」. 지방행정연구

김명국. 2002.「광역행정의 대상 시설과 사무 분류의 기준」. 사회과학연구 제9권

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

김병국. 1997.「영국의 지방행정계층구조 개편과정 분석」. 한국지방행정연구원

김석태, 이영조. 2004.「광역시·도 통합론 비판과 그 대안으로서 광역거버넌스의 가능성」. 한국행정논집 제16권 제4호, pp. 691-771

송두범, 2004.「지방자치단체간 협력사업의 추진실태와 개선방안」, 충남발전연구원

임성일, 최영출. 2001.「영국의 지방정부와 공공개혁」. 서울:법경사. pp. 227-233

한국법제연구원. 2000.「지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향」. pp. 74-80

한국지방행정연구원. 2002.「지방자치단체 조합제도 발전방안」. pp. 149-166

한국지방행정연구원. 2007.「지방행정체제 개편 사례연구」(II), pp. 31-34, pp. 94-99, pp. 215-216

한표환, 김선기, 김필두. 2002.「자치단체간 협력사업 활성화 방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서 2002-06(제350권)

한표환. 1997.「광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단체간 협력방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서 97-8(제279권)

행정자치부. 2000.「선진외국의 지방자치제도」(I), (II)

행정자치부. 2006.「광역지방행정사업관련 통계자료」

Arino, Africa, and Jose de la Torre. 1998 . Learning from Failure: Towards an Evolutionary Model of Collaborative Ventures. Organization Science 9(3): 306–25.

Axelrod, Robert. 1984 . The Evolution of Cooperation . Princeton, NJ : Princeton University Press.

Brierly, A. B. 2004. Issues of scale and transaction costs in city-county consolidation. In J. B. Carr&R. C. Feiock(Eds.), Reshaping the local landscape: Perspectives on city-county consolidation and its alternatives. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Brookings Institution. 2002. “Beyond merger: A competitive vision for the regional city of Louisville”. Washington, D.C. : Brookings Institution Press.

Bryson, John M., Barbara C. Crosby, and Melissa Middleton Stone, 2006. “The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature,” Public Administration Review 66(6):44-55. December 2006.

Carr, J. B. & Feiock, R. C. 2003. Annexation. In J. Rabin(Ed.), Encyclopedia of public administration and policy: pp47-53. New York : Marcel Dekker.

Carr, J. B. 2004. Whose game do we play? Local government boundary change and

metropolitan governance. In'R. C. Feiock(Ed.) Decentralized governance: The organization of governments in metropolitan areas. Washington, D.C. : Georgetown University Press.

Carr, J. B.,&Feiock, R. C. (Eds.) 2004. Reshaping the local landscape: Perspectives on city-county consolidation and its alternatives. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Carr, Jered B. and Richard C. Feiock. 2004. City-County Consolidation and Its Alternatives. Armonk, New York, London, England: M.E. Sharpe

Chen, Bin, and Elizabeth A. Graddy. 2005. Inter-Organizational Collaborations For Public Service Delivery: A Framework of Preconditions, Processes, and Perceived Outcomes. Paper presented at the 2005 ARNOVA Conference, November 17-19, Washington, DC.

Chiles, Todd H., and John F. McMackin. 1996. Integrating Variable Risk Preferences, Trust, and Transaction Cost Economics. Academy of Management Review 21(1): 73 -96.

Coase, R. 1960. The problem of social cost. Journal of Law and Economics, 3(1), 1-44.

Coase, R. 1988. The firm, the market and the law. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Conceptions and Multiple Methods . In Perspectives on Collaboration , edited by David Faulkner and Mark de Rond, 243-60. New York : Oxford University Press .

Crosby, Barbara C., and John M. Bryson. 2005a. Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World . 2nd ed. San Francisco : Jossey-Bass .

_____. 2005b . A Leadership Framework for Cross-Sector Collaboration . Public Management Review7 (2): 177-201.

Cummings, L. L., and Philip Bromiley. 1996. The Organizational Trust Inventory. In

Trust in Organizations, edited by Roderick M. Kramer and Tom R. Tyler, 302-30. Th ousand Oaks, CA : Sage Publications.

Dixit, A., & Olson, M. 2000. Does voluntary participation undermine the Coase Theorem? Journal of Public Economics, 76, 309-335.

Eagle, Kim and Philip Cowherd. 2006. “Collaborative Capital Planning in Charlotte-Mecklenburg County, North Carolina.” Public Administration Review, Vol.62, No.5, pp.146-147

Ellickson, R. 1979. Public property rights: Vicarious intergovernmental rights and liabilities as a technique for correcting intergovernmental spillovers. In D. Rubinfeld (Ed.), Essays on the law and economics of local governments. COUPE Papers on Public Economics. Washington, DC: Urban Institute.

Emery, Fred, and Eric Trist. 1965. The Causal Texture of Organizational Environments. Human Relations 18 : 21-32.

Fahim, Mayraj. “US voters are not convinced that big is better in local government.” www.citymayors.com

Feiock, R. C. 2002. A quasi-market framework for local economic development competition. Journal of Urban Affairs, 24, 123-142.

Feiock, R. C. 2004. Metropolitan governance: Conflict, competition and cooperation. Washington DC: Georgetown University Press.

Feiock, Richard C., and Hyung-Jun Park(2006), “New Regionalism in the U.S. Metropolitan Area: Consolidated Government and Alternative Institutions for Regional Governance”,「국토연구」 제 51권, pp.71-90

Friedrichsen, Sharon. 2006. “Collaborative Public Management in San Francisco.” Public Administration Review 66(6):150-151. December 2006.

Frug, Gerald E. 2002. “Beyond Regional Government”, Harvard Law Review, Vol.115, No.7, pp.1763-1836

Fuller, Mark W. 1991. “City-County Consolidation Issues in Colorado: The GRIP

Studies", Public Productivity & Management Review, Vol.15, No.1, pp.71-76

Gerber, E., & Gibson, C. C. 2005. Balancing competing interests in American regional government. Paper presented for the Program in American Democracy Speaker Series, Notre Dame University, February 1, 2005.

Gillette, C. P. 2000. Regionalization and interlocal bargains. NYU Law Review, 76, 190-271.

Gonzalez, Oscar. 2000. "Previous Consolidation Efforts in the Global Metropolitan Region of El Paso, Texas", PAQ(summer), pp.246-274

_____. 2000. Assessing Inter-Organizational Collaboration: Multiple Gray, Barbara. 1989. Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems. San Francisco :Jossey-Bass.

Gray, Barbara. 1989. Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems. San Francisco :Jossey-Bass.

Heckathorn, Douglas, and Steven Maser. 1987. Bargaining and the Sources of TransactionCosts: The Case of Government Regulation. Journal of Law, Economics, and Organization 3: 69-98.

Himmelman, Arthur T. 1996. On the Theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social Justice. In Creating Collaborative Advantage, edited by Chris Huxham, 19-43. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Human, Sherrie E., and K. Provan. 2000. Legitimacy Building in the Evolution of Small-Firm Multilateral Networks: A Comparative Study of Success and Demise . Administrative Science Quarterly 45(2): 327-65.

Huxham, Chris, and Siv Vangen. 2005. Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage. New York: Routledge.

Huxham, Chris. 1996. Collaboration and Collaborative Advantage. In Creating Collaborative Advantage, edited by Chris Huxham, 1-18. Thousand Oaks,

CA : Sage Publications.

Innes, Judith E., and David E. Booher. 1999. Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning . Journal of the American Planning Association 65 (4): 412–23.

Jones, Candace, William Hesterly, and Stephen Borgatti. 1997. A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. Academy of Management Review 22 (4): 911–45.

Kenefake, Scott M.. 2003. City/County Consolidation-An Idea Whose Time Has Come? Kansas Association of Counties Research Report.

Keohane, R., & Martin, L. 1995. The promise of institutionalist theory. International Security, 20(1), 29–-51.

Leland, Suzanne M. and Kurt Thurmaier. 2004, Case Studies of City-County Consolidation. Armonk, New York, London, England: M.E. Sharpe

Libecap, G. 1989. Contracting for property rights. New York: Cambridge University Press.

Marando, V. 1979. “City-county consolidation: Reform,regionalism, referenda, and requiem.” Western Political Quarterly 32: pp409-421.

Marando, Vincent L. 1979, “City-County Consolidation: Reform, Regionalism, Referenda and Requiem”, The Western Political Quarterly, Vol.32, No.4, pp.409-421

Marando, Vincent L., and Daniel K. Wanamaker(1972), “Political & Social Variables in City-County Consolidation Referenda”, Polity, Vol.4, No.4, pp.512-522

Martin, Richard. 1993. A quiet revolution: Jacksonville-Duval County consolidation and the dynamics of political reform. White Pub. Co

Merrill-Sands, Deborah, and Bridgette Sheridan. 1996. Developing and Managing Collaborative Alliances: Lessons from a Review of the Literature.

Organizational Change Briefing Note 3. Boston : Simmons Institute for Leadership and Change.

Ostrom, Elinor. 1990. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge : Cambridge University Press.

_____. 1998. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action American Political Science Review 92 (1): 1-22.

Page, Stephen. 2004. Measuring Accountability for Results in Interagency Collaboratives . Public Administration Review 64 (5): 591-606.

Powell, Walter W. 1990. Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In Research in Organizational Behavior, vol. 12, edited by Barry M. Staw and Larry L. Cummings, 295-336. Greenwich, CT : JAI Press.

Provan, Keith G., and Patrick Kenis. 2005. Modes of Network Governance and Implications for Public Network Management. Paper presented at the Eighth National Public Management Research Conference, Los Angeles, CA, September 29-October 1. http://pmranet.org [accessed August 17, 2006].

Riker, W., and Sened, I. 1991. A political theory of the origin of property rights: Airport slots. American Journal of Political Science, 35(4), 951-969.

Ring, Peter Smith, and Andrew H. Van de Ven. 1994. Development Processes of Cooperative Interorganizational Relationships. Academy of Management Review 19 (1): 90-118 .

Roth, A. 1995. Bargaining experiments. In Roth, A.,&Kagel, J. K. (Eds.), Handbook of experimental economics. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Savitch, Hank V. and Vogel, Ronald. 2000. “Metropolitan consolidation versus metropolitan governance in Louisville”. State and Local Government Review 32(3) : pp. 198-212.

Scharpf, F. W. 1997. Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research. Boulder, CO:’Westview Press.

Selden, Sally Coleman and Richard W. Campbell. 2000, “The Expenditure Impacts of Unification in a Small Georgia County: A Contingency Perspective of

City-County Consolidation", PAQ (summer), pp.169-201

Smith, Steven Rathgeb. 1995. Social Capital, Community Coalitions, and the Role of Institutions. Durham, NC: Duke University, Sanford Institute of Public Policy.

Steinacker, A. 2004. Game theoretic models of metropolitan cooperation. In R. C. Feiock (Ed.), Metropolitan Governance: Conflict, competition and cooperation. Washington, DC: Georgetown University Press.

Stephens. G. R. and N. Wickstron. 2000. Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future. Oxford UK: Oxford University Press.

Suchman, M. C. 1995. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. Academy of Management Review 20(3): 571–610. Waddock, Sandra. 1986. Public–Private Partnership as Social Product and Process . Research in Corporate Social Performance and Policy 8 :273–300.

Thomson, Ann Marie. 2001a. Collaboration: Meaning and Measurement . Ph.D. diss., Indiana University. Bloomington .

Thomson, A. Marrie and James L. Perry. 2006. "Collaboration Processes: Inside the Black Box." Public Administration Review 66(6):20-32. December 2006.

Thurmaier, Kurt and Curtis Wood. 2002. "Interlocal Agreements as Overlapping Social Networks: Picket-Fence Regionalism in Metropolitan Kansas City", Public Administration Review, Vol.62, No.5, pp.585-598

Thurmaier, Kurt. 2006. "High-Intensity Interlocal Collaboration in Three Iowa Cities." Public Administration Review 66(6):144-146. December 2006 .

U.S. Census Bureau. 2002. "Census of Governments."

Wood, Donna, and Barbara Gray. 1991. Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. Journal of Applied Behavioral Science 27 (2):139–62.

▌Abstract

Inter-local Government Collaboration for Public Service Delivery : Service Delivery Alternatives

As local autonomy reaches its full growth in Korea, there is renewed interests in inter-local government collaboration which emphasizes the harmony between democracy and efficiency. This study focused on inter-local government collaboration in that it may obtain variety and autonomy of local government as well as develop local government institutions.

We review current operation situation and problems, empirical difference between provincial/metropolitan government and city government, and possibility of adopting alternative service delivery. For this, first of all, this study attempts to explain the significance and need of inter-local government with various theories. In addition, we analyze current management and problems of inter-local government collaboration and study foreign inter-governmental cases. Based on theory and practice of inter-local government collaboration, we tried to find alternative service delivery system for inter-local government.

With theoretical framework and case study, we do empirical study on current and alternative inter-local government collaboration. As for the empirical study, we survey local government officials who take charge of inter-local collaboration in 245 local governments.

As a result of empirical study, we found that provincial/metropolitan government

have more preference for inter-local government collaboration. Their motivation of inter-local government collaboration is cost saving, conflict resolution, and efficiency increase. For success of collaboration, it is important to clarify benefit and authority between local governments and have government leaders who have a strong will and attitude toward inter-local collaboration. In addition, obstacles of collaboration are reduction of power and benefit and lack of confidence between local governments. Meanwhile, provincial and metropolitan governments prefer to special district and city government to inter-local agreement among the alternative service delivery systems.

Finally, we suggest some policy recommendations. Following recommendations would be important considerations to adopt and develop inter-local government policies: attitude change of government leaders and officials, collaboration project information between local governments, active knowledge sharing, financial support, legislative and institutional support, adoption of alternative service delivery, and negotiation and coordination in local governance.

부 록

〈광역지방행정사업에 관한 설문조사〉

안녕하십니까?

국정시책합동평가를 담당하고 있는 한국지방행정연구원에서는 행정자치부의 협조로 광역지방행정사업에 대한 설문조사를 실시하게 되었습니다. 이 조사연구를 통해서 지방자치단체의 효율적인 행정서비스 전달을 위한 광역지방행정사업에 대한 현황과 대안 등에 대해서 현장 경험이 풍부하신 공무원 여러분들의 고견을 듣고자 합니다. 본 설문조사는 전국 248개 지방자치단체의 광역행정 관련 담당 공무원분들을 대상으로 설문조사가 실시되는 바 종합적연 광역행정 연구에 큰 기여를 할 것으로 예상됩니다.

아울러 설문조사를 통해서 수집된 정보는 한국지방행정연구원의 기본연구과제의 순수학술연구를 위해서 유용하게 활용되게 됩니다. 설문답변 예상 소요 시간은 15분 내외이며 수집된 자료는 집단통계처리로 익명성이 보장될 뿐만 아니라 개별 설문의 응답내용의 보안이 유지됨을 밝혀 드립니다.

선생님들 한분 한분의 고견이 본 과제수행에 있어서 너무나 중요합니다. 부디 바쁜 행정업무로 공사다망하시겠지만 끝까지 솔직하게 답변해 주시면 감사하겠습니다. 협조해 주셔서 다시 한 번 감사드리고 선생님과 소속 자치단체의 무궁한 발전을 기원합니다. 감사합니다.

2007년 6월

한국지방행정연구원 정책연구실 수석연구원 강인성
연구진 문의처: 02)3488-7372 (전화) 02) 3488-7364 (팩스)
iik3411@krila.re.kr

* 아래는 기존 광역지방행정체제에 대한 설명입니다. 이 설명을 참고하시면서 설문에 응답해 주시기 바랍니다.

❑ **사무의 위탁**
지방자치단체 또는 그 장은 ***소관사무의 일부***를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 ***위탁하여 처리***하게 할 수 있다.

❑ **행정협의회**
지방자치단체는 ***2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리*** 하기 위하여 관계지방자치단체간의 행정협의회를 구성할 수 있다.

❑ **지방자치단체조합**
2개 이상의 지방자치단체가 ***하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로*** 처리할 필요가 있을 때에는 ***규약을 정하여*** 당해 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 얻어 지방자치단체조합을 설립할 수 있다.

❑ **지방자치단체간 협력사업**
2개 이상의 지방자치단체가 ***'협약' 등을 체결***하여 공동으로 사업을 추진할 수 있다.

1. 귀하의 자치단체에서 시행하거나 경험이 있는 광역지방행정사업은 다음 중 어떤 것 입니까? 해당 사업 모두를 적어 주십시오.
   1) 사무위탁 2) 행정협의회 3) 지방자치단체조합
   4) 협력사업 5) 시행한 경험 없다
   => "시행한 경험이 없다"라고 답하신 분께서는 2번-8번 문항은 답하지 마시고 바로 9번 문항으로 가서 응답해 주시기 바랍니다.

<성과평가 및 만족도>

2. 귀하는 지금까지 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 협력사업 등의 전반적인 광역지방행정 사업성과에 대해서 어떻게 평가하십니까? ( )

1) 지극히 부진하다.
2) 별로 없다.
3) 보통이다.
4) 어느 정도 있다.
5) 상당한 편이다.

<경제성 및 거래비용>

* 귀하의 자치단체는 타 자치단체와의 광역지방행정사업(예. 상수도관리, 폐기물처리 등)을 통해 비용절감 등 경제적 효과가 있었습니까?

		전혀 없었다	미비하다	보통이다	어느정도 있다	상당하다
3-1	사무위탁	①	②	③	④	⑤
3-2	행정협의회	①	②	③	④	⑤
3-3	지방자치단체조합	①	②	③	④	⑤
3-4	지자체간협력사업	①	②	③	④	⑤

* 귀하의 자치단체가 타 자치단체와 광역지방행정사업을 협상을 진행할 때 협상절차나 제도들은 어떠합니까?

		아주 복잡하다	복잡한편이다	보통이다	체계적이다	아주 체계적이다
4-1	사무위탁	①	②	③	④	⑤
4-2	행정협의회	①	②	③	④	⑤
4-3	지방자치단체조합	①	②	③	④	⑤
4-4	지자체간협력사업	①	②	③	④	⑤

* 귀하의 자치단체가 타 자치단체와 광역지방행정사업을 추진해 나갈 때 타 자치단체의 협력수준은 어떠합니까?

		신뢰가 떨어진다	수동적이다	보통이다	협조적이다	적극적이고 신뢰가 간다
5-1	사무위탁	①	②	③	④	⑤
5-2	행정협의회	①	②	③	④	⑤
5-3	지방자치단체조합	①	②	③	④	⑤
5-4	지자체간협력사업	①	②	③	④	⑤

* 귀하의 자치단체가 타 자치단체와 실시하는 광역지방행정사업의 관리와 집행 수준은 어떠하십니까?

		아주 어렵다	약간 어렵다	보통이다	수월한 편이다	아주 수월하다
6-1	사무위탁	①	②	③	④	⑤
6-2	행정협의회	①	②	③	④	⑤
6-3	지방자치단체조합	①	②	③	④	⑤
6-4	지자체간협력사업	①	②	③	④	⑤

<단체행동 및 추진동기>

* 귀하의 자치단체가 타 자치단체와 광역지방행정사업을 추진할 때 상호이해관계는 어떠합니까?

		타지자체가 훨씬 크다	타지자체가 크다	양자가 균등하다	귀하의 자치단체가 크다	귀하의 자치단체가 훨씬 크다
7-1	사무위탁	①	②	③	④	⑤
7-2	행정협의회	①	②	③	④	⑤
7-3	지방자치단체조합	①	②	③	④	⑤
7-4	지자체간협력사업	①	②	③	④	⑤

* 귀하의 자치단체가 타 자치단체와 광역지방행정사업 경험이 있으시다면 그 사업을 추진하게 된 동기는 무엇입니까? 가장 중요하다고 생각하는 한가지를 아래 <보기> 가운데 찾아 아래표에 각각 그 번호를 적어주십시오.

<보기> 1) 재원부족
2) 비용절감
3) 정부의 보조금지원
4) 단체장의 의지
5) 권한/이권의 증대
6) 자치단체간 분쟁/갈등해소
7) 행정서비스의 효율성증대
8) 인력/기술/노하우
9) 지역거버넌스 향상
10) 지정된 협력사업계획이나 법규영향
11) 기타 _____

		1순위
8-1	사무위탁	
8-2	행정협의회	
8-3	지방자치단체조합	
8-4	지자체간협력사업	

* 귀하의 자치단체가 타 자치단체와 광역지방행정사업을 비롯한 다양한 광역지방행정체제의 사업을 앞으로 추진하게 된다면 그 사업의 추진 동기는 무엇입니까? 가장 중요하다고 생각하는 한가지를 아래 <보기> 가운데 찾아 아래표에 그 번호를 각각 적어주십시오.

<보기> 1) 재원부족
2) 비용절감
3) 정부의 보조금지원
4) 단체장의 의지

5) 권한/이권의 증대
6) 자치단체간 분쟁/갈등해소
7) 행정서비스의 효율성증대
8) 인력/기술/노하우
9) 지역거버넌스 향상
10) 지정된 협력사업계획이나 법규영향
11) 기타 _____

		1순위
9-1	사무위탁	
9-2	행정협의회	
9-3	지방자치단체조합	
9-4	지자체간협력사업	

<성공 및 실패요인>

* 귀하의 자치단체가 타 자치단체와 광역지방행정사업에 대한 성공적인 추진을 위해서 중요하다고 생각하시는 바는 무엇입니까? 가장 중요하다고 생각하는 한가지를 아래 <보기> 가운데 찾아 아래표에 각각 그 번호를 적어주십시오.

<보기> 1) 중앙정부의 재정적 지원
2) 단체장의 태도
3) 권한 및 이해관계
4) 갈등해소
5) 기술/인력 등 내부역량
6) 사업자체 및 협력대상기관에 대한 정보
7) 법적인 제도화 및 지원
8) 기타 _____

		1순위
10-1	사무위탁	
10-2	행정협의회	
10-3	지방자치단체조합	
10-4	지자체간협력사업	

* 귀하의 자치단체가 타 자치단체와 광역지방행정사업을 추진하려는데 있어서 장애요인으로 작용할 수 있는 바가 무엇이라고 생각하십니까? 가장 중요하다고 생각하는 한가지를 아래 <보기> 가운데 찾아 아래표에 각각 그 번호를 적어주십시오.

<보기> 1) 재정손실위험
2) 단체장의 의지부족
3) 권한/이해관계 축소
4) 독자사업수행능력
5) 갈등유발 가능성
6) 사업 및 협력기관에 대한 정보미비
7) 협력자치단체에 대한 신뢰부족
8) 사업에 대한 법규미비
9) 기타 _____

		1순위
11-1	사무위탁	
11-2	행정협의회	
11-3	지방자치단체조합	
11-4	지자체간협력사업	

12. 11번 문항과 관련하여 귀하의 자치단체가 타 자치단체와 협력사업(광역지방행정체제의 사업)을 추진한 경험이 있으시거나 또는 앞으로 추진한다는 가정 하에서 협력사업추진의 애로사항이나 고려해야 할 바로는 무엇이 있겠습니까?

( )

* 아래의 세가지 제도는 미국을 비롯한 외국에서 광역지방행정체제로 시행되고 있는 제도들입니다. 각 제도에 대한 간략한 소개를 읽으시고 아래의 설문에 답변해 주시기 바랍니다.

❑ **지역간협약**(Inter-local Agreement)

2개 이상의 자치단체가 단일 또는 복수의 서비스를 제공하기 위하여 협정을 체결하는 것. 비교적 저렴한 비용으로 소규모 자치단체의 행정서비스수준을 높일 수 있으며, 자치단체의 기능과 조직의 중복을 피할 수 있어 규모의 경제성을 살릴 수 있고, 계약을 통한 전문인력의 활용이 가능하며, 정치구조의 현상유지가 가능하다. 계약에 의해 서비스가 제공되기 때문에 각 지방자치단체의 이해타산에 좌우될 수 있고, 서비스를 제공하는 자치단체가 독점행위를 할 위험이 있고, 서비스의 영속성이 보장되지 않을 수 있다.

❑ **정부협의회**(Council of Government)

2개 이상의 자치단체가 각각 독립적인 법인격을 유지하면서 새로운 다목적의 정부를 창설하여 지역정책 및 계획기능과 같은 광역적인 업무를 처리하도록 하는 것. 모든 광역적 사무를 단일의 기관에서 계획하고 집행함으로써 행정의 효과성을 유지할 수 있고, 거시적인 입장에서 지역간의 균형개발이나 주민복지수준의 균등화를 기할 수 있으며, 독자적인 행정권이나 기채권을 가지므로 업무를 탄력적으로 수행할 수 있다. 기존의 자치단체의 권한을 침해할 수 있어 자치단체장의 저항을 초래할 수 있으며, 기존 자치단체와 명확한 기능배분이 이루어 지지 않으면 업무의 중복을 가져 올 수 있고, 행정집행에 대한 책임소재가 불명확하여 주민통제가 약화될 수 있다.

❑ **특별자치구**(Special District)

일반자치단체(General-Purpose)와 달리 특정한 광역행정사무를 처리하는 특별목적(Special-Purpose)의 자치단체. 특별자치구는 특정한 지역을 대상으로 소방, 상하수도, 교통, 공원, 여가 등 다양한 서비스 가운데 단일의 특정한 서비스를 제공하게 된다. 행정서비스 제공을 위한 재원 마련이 사용료, 수수료 징수, 지방채 발행등으로 용이하고 자치단체의 구성이 수요권역과 서비스권역이 일치하여 용이하고 전문인력확보와 운영의 효율화를 기할 수 있다. 지방정부체제의 분열과 할거를 조장하고 교통과 환경과 같이 상호연결된 문제를 해결하는데 효과적이지 않다.

* 귀하의 자치단체에서 위에서 설명한 새로운 협력체제(지역간협약, 정부협의회, 특별자치구)의 도입을 통해서 협력이 가능하다고 생각되는 분야는 어떤 것이라고 생각하십니까? 가장 가능성이 높다고 생각하시는 것 한가지를 아래 <보기> 가운데 찾아 아래표에 각각 그 번호를 적어주십시오.

<보기> 1) 협오시설설치
2) 광역도시계획
3) 복지증진 공공시설
4) 지역경제 및 개발 (취업, 관광, 해외시장개척 등)
5) 교육 및 연구·개발 (용역, 시험, 교육시설운영 등)
6) 지역민방위 및 소방
7) 수자원관리 및 환경보전
8) 지역축제 등 행사개최
9) 일반 행·재정 (조직, 인사, 공동구매, 관리 등)
10) 기타_____

		1순위
13-1	지역간협약	
13-2	정부협의회	
13-3	특별자치구	

14. 귀하의 자치단체의 광역지방행정체제(사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합)의 경험과 자치단체의 현실을 고려할 경우 기존의 협력사업체제(광역지방행정체제)에 대한 대안으로서 도입 가능하다고 생각되는 체제는 어떤 것 입니까? ( )

1) 지역간협약(Inter-local Agreement)
2) 정부협의회(Council of Government)
3) 특별자치구(Special District)

15. 귀하의 자치단체의 현실을 고려할 경우 가장 적합하다고 생각되는 협력사업체제(광역지방행정체제)는 어떤 것 입니까? ( )
    1) 지역간협약(Inter-local Agreement)
    2) 정부협의회(Council of Government)
    3) 특별자치구(Special District)
    4) 위탁사무
    5) 행정협의회
    6) 지방자치단체조합

16. 귀하의 자치단체의 협력사업체제(광역지방행정체제)로 도입할 경우 효율성이 가장 높을 것 같다고 생각되는 체제는 다음 중 어느 것 입니까? ( )
    1) 지역간협약(Inter-local Agreement)
    2) 정부협의회(Council of Government)
    3) 특별자치구(Special District)

17. 귀하의 자치단체의 협력사업체제(광역지방행정체제)로 도입할 경우 주민을 포함한 외부환경의 수요에 가장 잘 대응할 수 있을 것 같다고 생각되는 체제는 다음 중 어느 것 입니까? ( )
    1) 지역간협약(Inter-local Agreement)
    2) 정부협의회(Council of Government)
    3) 특별자치구(Special District)

18. 귀하의 자치단체의 협력사업체제(광역지방행정체제)로 도입할 경우 행정서비스를 특정집단이나 지역에 치우치지 않고 가장 공평하게 전달할 수 있을 것 같은 체제는 다음 중 어느 것 입니까? ( )
    1) 지역간협약(Inter-local Agreement)
    2) 정부협의회(Council of Government)
    3) 특별자치구(Special District)

19. 귀하의 자치단체의 협력사업체제(광역지방행정체제)로 도입할 경우 시민단체나 중앙정부 등 관련 집단들에 대해서 가장 책임성이 높을 것이라고 생각되는 체제는 다음 중 어느 것 입니까? ( )

1) 지역간협약(Inter-local Agreement)
2) 정부협의회(Council of Government)
3) 특별자치구(Special District)

20. 귀하의 자치단체에서 새로운 협력사업체제(광역지방행정체제)를 도입할 경우 의사결정에 누가 가장 큰 영향력을 미치게 됩니까? ( )

1) 선출직단체장 (시장, 도지사, 구청장, 군수 등)
2) 임명직부단체장 (부시장, 부지사, 부구청장, 부군수 등)
3) 실무담당공무원
4) 지방의회 의장, 부의장
5) 지방의회 상임위원회
6) 시민단체
7) 지역전문가 (대학교수 등)
8) 지역민간기업
9) 기타 _____

* 귀하의 자치단체와 경계를 접하고 있는 타 자치단체에서 새로운 광역지방행정체제(협력사업체제)를 도입해서 시행할 경우 그 체제의 도입을 고려할 가능성이 있습니까?

		전혀 가능성이없다	거의 가능성이없다	보통이다	가능성이 어느 정도 있다	적극 도입할 수 있다
21-1	지역간협약	①	②	③	④	⑤
21-2	정부협의회	①	②	③	④	⑤
21-3	특별자치구	①	②	③	④	⑤

* 귀하의 자치단체와 경쟁상대로 있는 타 자치단체에서 새로운 광역지방행정체제(협력사업체제)를 도입해서 시행할 경우 그 체제의 도입을 고려할 가능성이 있습니까?

		전혀 가능성이없다	거의 가능성이없다	보통이다	가능성이 어느 정도 있다	적극 도입할 수 있다
22-1	지역간협약	①	②	③	④	⑤
22-2	정부협의회	①	②	③	④	⑤
22-3	특별자치구	①	②	③	④	⑤

23. 위의 20번 문항에서 귀하의 자치단체가 타 자치단체를 경쟁 상대로 생각할 때 그 기준은 무엇입니까? ( )

1) 재정수준
2) 인구규모
3) 지역면적
4) 정치적 성향
5) ( ) 기타_____

* 선생님께서 응답하신 내용은 통계 분석 이외의 목적에 활용되거나 제3자에게 유출되는 일은 절대 없을 것을 약속 드리며, 통계법 제13조 비밀보호조항에 의거하여 개인의 비밀에 속하는 사항은 엄격하게 보호됩니다.

<일반사항>

24. 귀하가 근무하는 자치단체는 다음 중 어느 단체에 속합니까?

1) ( ) 특별시 또는 광역시
2) ( ) 도
3) ( ) 시
4) ( ) 군
5) ( ) 구

25. 귀하의 직급은 어디에 해당합니까?

1) ( ) 8-9급
2) ( ) 6-7급
3) ( ) 4-5급
4) ( ) 3급 이상

26. 광역행정관련 업무를 담당하신 경력이 얼마나 되십니까?

1) ( ) 1년 이상-3년 미만
2) ( ) 3년 이상-5년 미만
3) ( ) 5년 이상-7년 미만
4) ( ) 7년 이상-9년 미만
5) ( ) 9년 이상

27. 성별 1) ( ) 남자 2) ( ) 여자

28. 연령

1) ( ) 20대 이상-30세 이하
2) ( ) 30대 이상-40세 이하
3) ( ) 40대 이상-50세 이하
4) ( ) 50대 이상-60세 이하
5) ( ) 60대 이상

<지금까지 성실하게 설문에 응해 주셔서 진심으로 감사 드립니다.>

협력적 행정서비스 전달을 위한 광역행정체제 연구

발행일 : 2007년 12월 31일
발행인 : 김 주 현
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울특별시 서초구 서초동 1552-13
Tel : 02)3488-7300
판매처 : 정부간행물판매센타
Tel. 02)394-0337
http://www.gpcbooks.co.kr
인쇄처 : 크리홍보주식회사
Tel. 02)737-5377

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-301-5