

지역협력촉진특별법 연구 및 시안

2009. 10.



연 구 진

연구책임

김선기(한국지방행정연구원 선임연구위원)

연구진

한표환(한국지방행정연구원 선임연구위원)

오은주(한국지방행정연구원 수석연구원)

이주희(지방행정연수원 교수)

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구 범위 및 방법	2
II. 지역협력 이론검토	4
1. 지역협력의 개념과 의의	4
2. 지역협력 관련 주요이론	8
III. 지역협력의 실태 및 사례분석	10
1. 지역협력의 실태	10
2. 지역협력사례와 성공요인	17
3. 갈등사례와 실패요인	35
IV. 지역협력 관련 현행제도의 검토	46
1. 지방자치법	46
2. 국가균형발전특별법	68
3. 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정	70
4. 기타 사업관련 개별법	73
V. 외국의 지역협력제도 검토	80
1. 미국의 지역협력제도	80
2. EU의 지역협력프로그램	85
3. 프랑스의 지역협력프로그램	88

VI. 지역협력촉진특별법 제정 방안	92
1. 법 제정의 필요성과 방향	92
2. 법안의 주요내용	94
3. 지방자치단체 상호간 협력촉진에 관한 법률(안)	105
<참고문헌>	116

표 목 차

<표 3-1> 민선이후 분쟁발생 현황('95~'07)	10
<표 3-2> 민선 이후 분쟁 주체별 현황	11
<표 3-3> 협력사업의 연도별 실태('95~07)	1
<표 3-4> 협력사업의 기관별 실태('95~07)	2
<표 3-5> 협력사업 분야별 실태('95~07)	2
<표 3-6> 분야별 추진하고 있거나 예정인 협력사업	3
<표 3-7> 각 분야별 세분사항	5
<표 3-8> 지자체간 협력사업의 협력방식	7
<표 3-9> Arnstein의 주민참여의 단계	30
<표 4-1> 지방자치법의 협력관련 제도개요	46
<표 4-2> 환경기초시설 빅딜현황 (2000.4.18 협약 당시)	51
<표 4-3> 행정협의회 구성추이	53
<표 4-4> 행정협의회 구성 사례	59
<표 4-5> 지방자치법의 협력관련 지원개요	67
<표 4-6> 국가균형발전 특별법의 협력관련 제도 개요	69
<표 4-8> 개별법의 사업유형별 협력관련 제도 개요	75
<표 4-9> 국고보조금 관계법령	77
<표 4-10> 지방교부세 관계법령표	78
<표 4-11> 지방재정투융자심사 관계법령	79

그림목차

<그림 3-1> 민선이후 분야별 분쟁현황('95~'07)	11
<그림 4-1> 우리나라 정부간 협력 및 분쟁조정제도	49
<그림 4-2> 지방자치단체조합의 설립절차	62

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

- 교통과 통신 기술의 발달로 자치단체간 인적, 물적 교류가 증대되고 생활권이 광역화되면서 지역간 협력의 필요성이 점차 증대하고 있는 추세임
- 특히 이명박 정부는 지역간 협력을 기초로 하는 광역경제권 중심의 전략을 통해 지역의 경쟁력을 제고하려는 신지역발전전략을 추진하고 있음
- 광역경제권 중심의 신지역발전전략은 기존의 시·도 행정구역을 초월하여 설정된 초광역개발권과 광역경제권은 물론, 시·군 단위의 기초생활권에서도 자치단체간 협력을 전제로 하고 있어 지역협력이 어느 때 보다 강조되고 있는 시점임
- 그러나 자치단체들은 오랜 동안 관할구역 위주의 행정관행이 고착화되어 있어 지역간 협력을 의도적으로 기피하거나 또는 협력을 최후의 수단으로 사용하는 소극적 태도를 보이고 있어 지역협력을 통한 행정의 광역적 대응이 쉽지 않은 실정
- 뿐만 아니라 국책사업 등 각종 지역개발사업의 추진이나 환경시설 등 협오시설의 설치 과정에서 이해 당사자간의 입지갈등(locational conflict)으로 인하여 적시추진이 어려운 경우가 자주 발생하는 반면, 지역발전에 도움이 되는 선호시설의 경우에는 경쟁적으로 유치하려는 경향을 보임으로써 시설이 과다 또는 과소 공급으로 인한 투자의 비효율이 발생
- 현행 지방자치법에서는 지역협력을 위한 다양한 광역행정 제도를 도입하고 있고 각종 개별법에서도 지역협력을 유도하기 위한 조치들을 부분적으로 규정하고 있지만 근본적 대응에 한계가 있음
- 따라서 지역간 협력을 촉진하기 위해서는 지역간 갈등을 예방하고 협력을 위한 합의형성이 원활하게 이루어질 수 있도록 절차, 기구, 재정지원 등에

관한 방안을 마련하고 이를 제도적으로 보장할 수 있는 특단의 통합적 범
규마련이 시급함

2) 연구 목적

- 지역간 협력을 촉진하기 위해서는 그간의 사례분석을 통해 성공요인과 실패요인을 분석하여 실패요인을 사전에 완화하고 성공요인을 제도로 보장하는 유인조치가 요구됨
- 당사자 간의 공동논의 방식과 절차를 마련함으로써 자율적 합의를 도출하도록 유도하며 합의형성이 원활하게 이루어지도록 행·재정적 인센티브를 부여할 필요가 있음
- 아울러 지역간 협력을 촉진하는데 필요한 제반 행재정적 지원조치를 범부처 차원에서 종합적이고 일관성있게 담당할 통합추진체계의 설치·운영이 요구됨
- 이 연구에서는 지역간 협력을 효과적으로 추진할 수 있는 시책을 정리하고 이를 제도적으로 보장할 수 있도록 지역협력촉진특별법의 시안을 마련하는데 목적이 있음¹⁾

2. 연구 범위 및 방법

□ 연구범위

- 이 연구에서 다루는 지역협력의 대상은 자치단체가 포함되어 수립·추진하는 모든 공공정책(제도의 제정·개정과 사업계획의 수립 및 시행)을 포함하지만 특히 자치단체 상호간 공동으로 추진하는 협력사업에 초점을 둬

1) 지역갈등 해소 및 지역협력 촉진에 관한 연구는 새 정부 출범 이후 몇 차례 추진된 바 있으며(김선기 외, 2008a; 환경분쟁연구소, 2008; 김선기 외, 2008b 등) 이 연구는 그 후속연구로서 법제도의 마련에 목적이 있다.

- 이 연구에서는 지역협력에 관한 이론, 실태, 사례, 외국 제도, 정책대안 등 지역협력에 관련된 다양한 기초연구를 포괄하여 다루고 있으나 궁극적으로는 지역협력을 촉진하기 위한 법률 제정을 목적으로 하는 제도연구에 초점을 두고 있음
- 즉, (가칭) 「지역협력촉진특별법」의 시안을 마련하는데 연구의 주요 목적이 있음

□ 연구방법

- 선행연구의 검토
 - 지역협력 및 갈등에 관한 기존 이론의 검토·정리
 - 지역협력 및 갈등의 각종 사례 분석을 통한 시사점과 성공요인 및 실패요인의 도출
 - 지역협력 추진방안에 관한 선행연구 검토를 통한 정책방안 도출
- 국내의 지역협력, 광역행정, 지역갈등조정에 관한 법제도 검토
 - 지방자치법, 국가균형발전특별법, 공공기관간 갈등의 예방과 해결에 관한 규정, 기타 개별법 등
 - 현행 제도의 개요, 특성 및 문제점 정리
- 외국의 지역협력제도의 검토
 - 미국의 규제협상법, 지역간 협력법, EU의 Interreg IV, 프랑스의 지역협력제도 등 외국의 지역협력제도 검토 및 시사점 정리
- 지역협력촉진특별법 시안의 작성
 - 지역협력 촉진시책의 법규화
 - 지역갈등, 지역협력, 법률 전문가 등 워크샵 개최

Ⅱ. 지역협력 이론검토

1. 지역협력의 개념과 의의

1) 지역협력의 개념

- 협력이란 각각의 단위들이 개별적 목적달성을 위해 상호작용에 기초한 교환 및 협상을 통해 자원, 권한 및 역할 등을 교환함으로써 상호이익을 증진시키는 것을 의미
 - 일방의 편파적이고 독점적인 이익관계가 아닌 협력당사자간 대등한 상호관계성을 유지하면서 공동이익과 목적을 달성하고자 하는 기본전제에서 출발
 - 지방자치단체간의 협력은 인접한 혹은 멀리 떨어져 있는 지방자치단체들이 시설설치, 경제 및 개발, 교류 및 행사, 행정서비스제공 등의 분야에서 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위해 긴밀한 상호 보완관계를 유지하는 가운데 공생적인 사업관계를 도모함으로써 상호이익을 증진
 - 개별 지방자치단체는 시·공간적으로 제한되어 있는 지역의 범주를 벗어나서 다른 지방자치단체와 상호의존(보완)적 관계의 구축을 통해 소기의 목표달성에 공동으로 대처함으로써 상호이익을 증진
 - 지방자치단체간의 협력은 참여 지방자치단체가 동일한 목표를 설정해 놓고 각각의 한정된 자원과 역량을 동원하여 목표지향적인 상호보완작용을 통한 공동생산적 과정을 거쳐 최종 생산물 혹은 성과를 창출함으로써 공동이익을 향유하는 공동생산적 접근의 속성을 지님
- 지방자치단체간의 협력은 다양한 수준의 지방자치단체가 상호의존작용에 기초한 교환 및 협상을 통해 자원, 권한 및 역할 등을 교환하여 상호간의 공동이익을 실현시켜 나가는 자율적이고 목적지향적인 활동임
- 지방자치단체간의 협력은 새로운 지방행정 환경변화에 능동적으로 대응하기 위한 필수조건

- 협력을 통하여 지방자치단체들은 각자의 비교우위를 최대한 활용하고 상호 보완함으로써 지방발전을 자율적으로 성취하는 내발적 발전을 구가할 수 있을 뿐만 아니라 공간적 외부성을 갖는 광역적 사업을 통해 무분별한 공공시설의 개별설치를 방지함으로써 중복투자에 따른 자원의 낭비를 방지

<표 2-1> 협력의 개념

학 자	내 용
Childers & Ruekert	둘 이상의 행위자들 간 공동행동을 통해서 조직내부와 조직 상호간의 목표를 동시에 달성하는데 필요한 공정한 자원교환.
Keohane	모든 행위자들 간의 상호 정책조정 과정을 통하여 참가자 모두에게 혜택이 돌아가도록 하려는 목적 지향적 행위.
Oye	상충적인 이익과 보완적인 이익이 혼합되는 상황 속에서 발생하는 것으로 상호 이익을 실현하기 위한 목적 지향적 행위.
Schermmer horn	자율적인 조직들 간의 개별적 목표의 공동 성취를 위한 긴밀한 관계로서 상호의존 관계를 통하여 각 구성 부분들이 그들의 업무와 활동을 달성하기 위해 자원, 권한 및 역할을 교환하여 상호이익을 증진시키는 행위.
Levine & White	서로 다른 자율적인 조직이 공동 생산, 제공, 자원이나 활동을 배당하기 위해 결합하는 것

2) 지역협력의 동기와 효과

(1) 지역협력의 동기

- 협력의 이유는 지역내 합리성을 추구하느냐 또는 상황적 관점에서 외부의 변화에 동종화를 추구하느냐로 구분
 - 지역내 합리성 추구에 대한 내용으로는 비용절감, 능률성, 이익, 상호 의존, 정보 기술, 문제 해결 등이 해당하고 안정성, 정통성, 증가된 국제화, 경제적 기술적 변화, 증가되는 경쟁 압력 등은 외부의 변화나 요소를 조직내부에 모방하는 동기부여가 됨

- 협동의 정당화에 대한 논거는 비교 문화적 접근에서 만들어진 것이 아니기 때문에 지역별로 지역간 협동이 활발해지는지에 대한 설명은 하지 못함
- Selsky(1991)은 협력의 이유와 정당화를 비용절감, 정보 교환과 공유, 협동 기회, 훈련과 교육기회에 있다고 주장
 - Oliver(1990)은 능률성, 안정성, 정통성, 호혜성, 비대칭성, Logsdon(1991)은 이익과 상호의존, Augustine(1998)은 정보기술, 변화하는 학습자 욕구, 경제 개발 압력, 새로운 경쟁자, 다양성, 국제화에 협동의 이유가 있다고 주장
- Gray(1985)는 격동적 환경에의 비적응적인 대응, 적대적 문제해결의 한계, 영역 수준의 상호의존성에서 협동의 이유를 제시
 - Gray(1989)는 급속한 경제적·기술적 변화, 저하하는 생산성과 증가되는 경쟁 압력, 지구적 상호의존, 기업, 정부, 그리고 노동간의 경제선 모호, 사회 프로그램을 위한 중앙정부의 수입 감소, 문제 해결을 위한 사법과 정 때문에 협동을 한다고 주장

(2) 지역협력의 효과

□ 공공행정의 효율성(efficiency) 제고

- 공공시설의 개별설치 등으로 인한 중복투자와 예산낭비를 미연에 방지함으로써 한정된 국가자원을 효율적으로 배분, 활용
- 특히 서비스의 공동생산 및 결합생산을 통하여 분산투자로 인한 행정의 거래비용(transaction costs)을 절감
 - 거래비용이란 경제주체가 최종적으로 공급하고 소비하는 재화와 서비스에 접근하는데 필요한 비용으로서 정부부문에 구조적으로 발생하는 서비스 공급 행정비용, 주민의 행정순응비용, 집단 의사결정비용, 정보비용 등 각종 거래비용을 절감하여 재정효율성을 증대(Fisher, 2007; 이창균, 하능식, 2008)
- 획일적인 자치단체 단위의 개별 서비스 공급으로 인한 시설의 유희화를 방지하고 지역간 공동이용을 통한 활용도를 극대화

□ 지역간 보완의 시너지(synergy) 창출

- 지역간 경쟁시대에는 자치단체 상호간에 비교우위를 살리고 부족한 단점을 보완함으로써 결합이득을 교환하는 상생전략이 필요
- 둘 이상의 서비스를 결합 생산함으로써 더 많은 산출량을 얻을 수 있는 범위의 경제(economies of scope)를 기대
 - 둘 이상의 재화와 서비스를 결합생산하는 생산함수에서 주어진 투입물을 사용하여 한 기관이 결합생산하는 경우에 두 기관이 별도로 생산하는 경우보다 더 많은 산출량을 기대
 - 결합생산에서는 하나의 투입물로 두개의 산출물(x, y)을 한 기관이 생산할 때 총 비용(TC)의 절감 즉, $TC(Q_x, Q_y) < TC(Q_x, 0) + Q_y(0, Q_y)$ 의 효과가 발생(Besanko, et. al., 2006)
- 단독생산이 어려운 지역갈등사업의 광역화를 통해 자치단체간 공동참여에 따른 시너지 창출

□ 제도적 역량(competence) 증대

- 자치단체가 개별적으로 공급하기 어려운 공공서비스를 공동 생산함으로써 사업규모와 사업추진역량을 증대
- 재원의 한계로 능률적 서비스를 제공할 수 없는 자치단체, 특히 시군구는 행정구역을 넘어서 주민의 생활권과 경제권에 따라 발생하는 광역적 사무에 대하여 협력을 통한 지역협력을 추구하는 것이 효과적임
- 공공서비스 공급을 위한 임계수요(critical thresholds)를 확보함으로써 규모의 경제(economies of scale)를 추구
 - 자치단체간 협력을 통하여 재화나 서비스의 생산규모를 확대할 경우 고정비용의 분산·감소를 통하여 생산비용을 절감하는 규모의 경제가 나타나는데, 특히 하수처리, 상수도과 같이 자본집약적 서비스의 경우에 효과가 두드러짐
 - 즉 생산과정에서 산출량이 증가함에 따라 평균비용(AC)의 하락 즉, $AC(Q_1) < AC(Q_2)$, 여기에서 $Q_1 < Q_2$ 의 효과가 발생

- 생활권 내 지방자치단체의 공동노력을 통해 역량을 배가함으로써 도시와 농촌, 대도시와 주변지역 간의 재정적 격차를 완화하고 행정서비스 수준을 균등화하여 공동의 이익을 추구
 - 자치단체 간의 협력에 의한 지역협력은 날로 치열해지는 자치단체 간의 경쟁에 능동적으로 대처하는 수단
 - 각 자치단체의 비교우위를 최대한 활용하고 보완함으로써 지역의 자율적, 내재적 발전을 가능케 함

2. 지역협력 관련 주요이론

1) 교환모형

- 자치단체들은 다른 자치단체와 상호작용을 통해 공동이익이나 소득을 얻을 수 있다고 판단할 때 협력적 관계형성의 동기를 갖음
 - 협력적 관계는 자원부족 문제 해결, 조직영역의 유지, 조직의 일처리 방식 존속에 도움이 되는 경우에 형성
 - 협력적 관계는 힘과 권력의 우위에 의해 강제로 이루어지는 교환관계가 아니라 자치단체 간에 서로 이익을 주고받음으로써 상호보완적 관계를 형성하는 교환관계임
- 협력적 관계의 빈도는 상호이익의 정도에 따라 결정되는 함수관계임
 - 자치단체 간에 상호이익의 정도가 높을수록 상호작용의 빈도는 높아지고, 상호이익의 정도가 낮은 경우에는 상호작용의 동기도 약해짐

2) 협상모형

- 자치단체간의 협력은 공동의 문제를 해결하기 위해 협상이라는 수단을 통해 주고받는 교환관계이고 수용 가능한 대안을 창출하기 위해 상호간의 입장을 조정하는 과정

- 협상은 상호경쟁적인 동시에 상호보완적 성격이 공존하는 곳에서 이루어짐
- 행정서비스의 공동제공, 편의시설의 공동설치 등 상호보완적 성격이 강한 상황의 협상은 상호이익을 증진시킬 수 있지만, 배타적 이익 또는 비선호시설의 설치와 같은 상호경쟁적인 상황에서 협상은 도중에 결렬되거나 결과에 불복할 가능성이 높음

3) 협력과정 모형

- 자치단체간의 협력은 급격한 환경변화에서 발생
 - 문제의 심각성, 직원들의 유대감, 외부지원 등과 같은 환경변화와 성취욕구가 협력의 동기를 유발
- 자치단체가 협력의 필요성을 느끼고 협력의사를 실행하기 위해서는 전문성과 제도가 뒷받침되어야 함
 - 즉, 재정적·정치적 이익, 문제해결, 불확실성 감소 등의 협력요인들이 구비 필요

4) 공동생산 모형

- 자치단체간의 협력은 상호작용을 통하여 공동의 성과를 창출하는 과정
 - 공동생산적 참여과정에서 자치단체간의 상호작용은 수평적 관계에 기초하여 분권화돼 있기 때문에 자원배분 등에 관한 의사결정 과정에서 상호조정과 협상과정을 거침
- 참여자간의 상호작용은 참여자의 개인적 속성 및 집단적 특성에 영향을 받음
 - 개인적 속성은 개인의 심리적, 내부적 특성과 그러한 특성을 둘러싼 상황요인들에 의해 결정
 - 집단적 특성은 상호의존성을 바탕으로 한 상호작용에 의해 결정

Ⅲ. 지역협력의 실태 및 사례분석

1. 지역협력의 실태

1) 지역협력사업의 추진실태

(1) 분쟁발생 실태

□ 연도별

- 민선 이후 현재까지 총 발생 216건으로 지자체간 분쟁이 163건, 중앙-지방간 분쟁이 53건
- 연평균 16.6건이 발생했으며, 200년 이후 분쟁이 감소하고 있는 추세이지만 이미 발생한 분쟁은 장기·고질화 경향을 띠고 있어 사회적 비용이 증가

<표 3-1> 민선이후 분쟁발생 현황('95~'07)

연도 건수	합계	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
분쟁발생 건수	216	10	27	16	15	22	18	9	21	11	7	19	14	10

□ 분쟁 주체별

- 특히 자치단체간 분쟁은 광역-광역간 분쟁이 80건, 기초-기초간 분쟁이 74건으로 대부분을 차지
- 사무의 연계가 많은 동종 자치단체간 분쟁이 주류를 이루고 있음

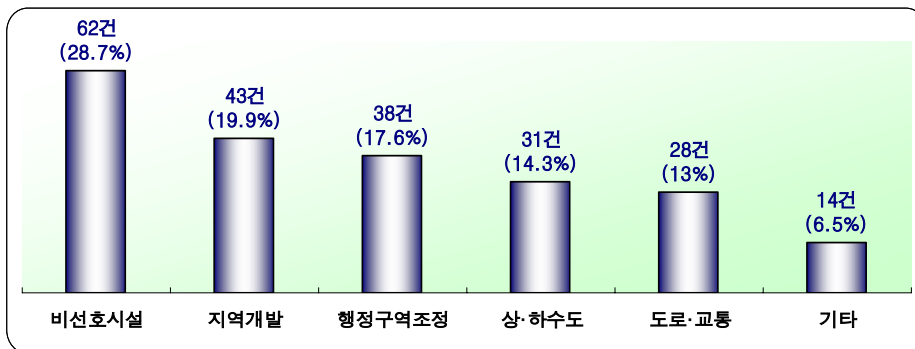
<표 3-2> 민선 이후 분쟁 주체별 현황

합 계	광역-광역간	기초-기초간	광역-기초간	중앙-지방 등
216	80	74	9	53

□ 사업내용별

- 혐오시설 설치·운영, 도로·교통시설 설치 등에 대한 자치단체간 협력이 이루어지고 있으나, 비선호시설에 대한 분쟁이 계속 증가 추세에 있음
 - 분쟁발생 유형은 화장장·납골시설, 폐기물처리시설, 행정 구역 확보 및 지역개발을 위한 지방자치단체간 분쟁 등이 다수를 차지
- 민선 이후 '07년 까지 분쟁 중 비선호시설 관련 분쟁이 62건(28.7%)으로 가장 많고 지역개발이 43건(19.9%), 행정구역조정이 38건(17.6%)을 차지

<그림 3-1> 민선이후 분야별 분쟁현황('95~'07)



(2) 협력사업 추진실태

□ 연도별

- 민선 이후 '95년부터 '07년까지의 협력사업(협약체결사업)은 총 281건이며 90년대 말 이후부터 약간의 증가추세를 보임

<표 3-3> 협력사업의 연도별 실태('95~'07)

합계	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
281	11	4	12	22	29	23	57	8	28	20	16	24	27

□ 협력기관별

- 민선 이후 '07년 까지 협력사업(협약에 의한 협력사업) 추진실태를 협력기관별로 보면 광역-광역간 협력이 178건, 기초-기초간 협력이 82건으로 동종 지자체간 협력이 92.5%를 차지
- '07년의 경우에도 전체 27건 중 21건이 광역-광역간 협력
 - 특히 지역별로는 대구-경북간 협력이 특히 두드러져 '07년 전체 27건 중 대구-경북간 협력사업이 14건을 차지

<표 3-4> 협력사업의 기관별 실태('95~07)

합 계	광역-광역간	광역-기초간	기초-기초간	지방-중앙 등
281 (100.0)	178 (63.3)	20 (7.1)	82 (29.2)	1 (0.4)

□ 사업내용별

- 전체 협력사업 281건 중 행정기능 및 지역개발이 71.9%로 대부분을 차지하는 반면, 분쟁·갈등의 주요 대상이 되는 환경 관련 사업은 협력이 부진
 - '07년 27건 중에서도 지역개발이 15건, 행정기능 등이 12건이며 여타 분야는 실적 전무
- 문화예술회관, 복지회관, 박물관, 체육관 등 선호시설의 설치·운영은 각 자치단체 중심으로 개별적으로 추진하고 있고, 자치단체간 협력 프로그램이 없어 공동활용이 극히 저조한 실정

<표 3-5> 협력사업 분야별 실태('95~07)

합 계	상수도관리	하수처리	폐기물처리	지역개발	행정기능 등
281 (100.0)	28 (10.0)	22 (7.8)	29 (10.3)	90 (32.0)	112 (39.9)

2) 지역협력사업 추진사례조사²⁾

(1) 사례의 분야별 유형

- 전체 조사대상 지자체에서 분야별로 추진하고 있거나 추진 예정인 협력사업에 대한 조사에 응답한 총 200개의 협력사업 사례를 유형별로 분석
- 협력사업 사례는 사례의 특성과 내용에 따라 9가지의 분야로 세분화
 - 혐오시설 설치·운영 : 광역쓰레기매립장·처리시설과 하수처리시설로 구분
 - 도로·교통시설 설치 : 철도관련사업, 도로 확포장 관련사업, 교통은행관련사업으로 구분
 - 지역경제·개발 : 관광관련사업과 산업·경제 관련사업으로 구분
 - 일반 행·재정 : 권역별 행정협의회와, 행정조정 관련사업으로 구분

<표 3-6> 분야별 추진하고 있거나 예정인 협력사업

구분	N=200
① 혐오시설 설치·운영	23
② 도로·교통시설 설치	21
③ 공공시설 설치·운영	11
④ 지역경제·개발	32
⑤ 교육 및 연구·개발	5
⑥ 친선교류	26
⑦ 물관리 및 환경보전	27
⑧ 행사개최	12
⑨ 일반 행·재정	43

2) 지역협력 추진사례에 관한 내용은 다음 보고서에서 인용하였음. 한국지방자치학회 (2008), 「지역간 협력사업 촉진 제도화연구 - 협력 의식조사와 제도개선을 중심으로 -」, 행정안전부

- 가장 많은 사례는 일반 행·재정 분야로 43건이었으며 그다음은 지역경제·개발 분야 32건,물관리 및 환경보전 27건, 친선교류 26건, 혐오시설 설치·운영 23건의 순으로 나타남
- 구체적으로 각 분야별로 협력이 활성화되어 있는 사업은 다음과 같음
 - 혐오시설 설치·운영 분야에서는 광역 쓰레기매립장 및 처리시설이 대부분(23건 중 21건)을 차지하고 있으며 최근 이 시설에 대한 국가의 재정지원이 큰 역할을 한 것으로 판단
 - 공공시설 설치·운영 분야에서 가장 협력이 활발한 사업은 문화·체육 시설로 나타남
 - 지역경제·개발 분야에서는 관광사업의 지역간 협력이 가장 활성화되어 전체 32건 중 20건을 차지
 - 친선교류 분야는 전부가 자치단체간 자매결연으로 구성
 - 일반행·재정 분야에서는 행정협의회 운영이 대부분을 차지

<표 3-7> 각 분야별 세분사항

구분		N=200	주요사례
①현오시설 설치·운영		23	
	1.광역쓰레기매립장 및 처리시설	21	음성-진천, 청주-청원, 이천시 광역쓰레기처리시설
	2.하수처리시설	2	하남-서울시 하수처리시설
②도로·교통시설 설치		21	
	1. 철도관련	6	김해-부산 경전철, 인천-부천-서울 7호선 등
	2. 도로 확·포장관련	9	김해-양산 낙동대교, 부산-울산-경남도 광역교통망, 원주-횡성 도로 등
	3. 교통운영관련	6	청주-청원 교통신호 등
③공공시설 설치·운영		11	
	1. 문화·체육관련	9	창원-경남도 경남FC, 광주서구-충양 생물학습도서관
	2. 혁신도시건설	2	진천-음성, 전남도-광주
④지역경제·개발		32	
	1. 관광관련	20	지리산권 관광개발 7개시군, 가야문화권 시장군수협의회, 역사문화 관광벨트조성 등
	2. 산업·경제관련	12	부·울·경남 광역경제회의, 낙동강연안 지자체 연합 등
⑤교육 및 연구·개발		5	진주-창원-마산 교육기관 유치, 영주시 세계문화유산등록 등
⑥친선교류		26	지자체간 자매결연이 주를 이룸
⑦물 관리 및 환경보전		27	남강물관리, 섬진강환경협의회 7개지자체, 금강댐유역교류사업 등
⑧행사개최		12	람사르총회, 백제문화제, 소백산철쭉제, 삼도봉행사 등
⑨일반 행·재정		43	
	1. 권역별 행정협의회	37	동해권, 경산권, 중부내륙중심권, 충북북부권, 백두대간광역권행정협의회 등
	2. 행정조정관련	6	구간경계조정, LNG위성기지 건설반대 등

(2) 사례의 협력방식별 유형

- 각 협력사업의 협력방식을 분석한 결과 「협약(34%)」에 의한 협력방식이 전체 협력방식 중 가장 많은 것으로 나타남
 - 협약에 의한 협력사업 중 각각의 분야별로는 「친선교류(28.1%)」가 협약에 의한 협력방식을 가장 많고, 다음은 「협오시설 설치 · 운영(20.5%)」으로 나타남
 - 특히 친선교류의 경우는 대다수가 지자체간 자매결연이 차지하므로 협약에 의한 사업구도가 두드러진 것으로 판단
- 두 번째로 많이 차지하는 협력방식은 「행정협의회(33%)」였으며, 행정협의회방식을 가장 많이 택하고 있는 분야는 「일반 행 · 재정(30.3%)」이고, 다음은 「물 관리 및 환경보전(18.1%)」으로 나타남
 - 「일반 행 · 재정」 분야에 「행정협의회」 방식이 가장 많은 이유는 지자체간 행 · 재정적 지원 및 협력사업이 인접한 지자체간 또는 지역별, 권역별로 이루어지는 경우가 대다수를 차지
 - 따라서 이해관계나 처지가 유사한 지자체간 행정협의회가 쉽게 성사되며 협력관계 및 사업 조정을 위한 협의체의 필요성이 크기 때문으로 판단
- 「조합」의 협력방식을 택한 협력사업의 절반 이상이 「지역경제 · 개발(57.8%)」 분야였으며 「도로 · 교통시설(31.5%)」이 두 번째로 많았음
 - 특히 「조합」의 경우 다른 분야에서는 전혀 찾아볼 수 없거나 1~2개의 사례에만 적용
 - 이는 조합의 협력방식이 지역경제 · 개발과 도로 · 교통시설 분야에서 다른 협력방식에 비해 더 많은 선호도를 보이는 것으로 추정
- 기타 협력방식으로는 연합, 실과소간 협력, 단순우호교류, 유사협약, 지자체간 MOU체결 등이 제시

<표 3-8> 지자체간 협력사업의 협력방식

구분	N=200	주요분야
①협약	68(34%)	「친선교류(28.1%)」, 「협오시설 설치·운영(20.5%)」
②행정협의회	66(33%)	「일반 행·재정(30.3%)」, 「물 관리 및 환경보전(18.1%)」
③조합	19(9.5%)	「지역경제·개발(57.8%)」, 「도로·교통시설(31.5%)」
④사무위탁	2(1%)	하남-이천 소각장, 하남-서울 하수처리장
⑤기타	32(16%)	연합, 실과소간 협력, 단순우호교류, 유사협약, MOU 체결 등
⑥미기재	13(6.5%)	

2. 지역협력사례와 성공요인

1) 지역협력의 유형별 사례

(1) 기초-기초간 사례

□ 무안군과 함평군 환경관리종합센터 공동 설치

○ 기초내용분석

협력 집단	무안군	함평군
협력 내용	환경관리종합센터 시설 함평군 연접지역에 입지	함평군 매립시설 용량부족으로 신규 소각시설 설치 요망
협력 요인	무안군은 환경시설을 외곽지역에 위치하려고 하고 함평군은 신규 소각 시설을 요망하는 경우와 같이 이해관계가 서로 다른 때에는 상호 이익 의 교환 및 정부 지원으로 협력이 가능	

○ 추진경과

- 무안군의 환경관리종합센터 시설입지가 함평군 연접지역(엄다면)으로 확정('06년7월~'09년 1월)
- 폐기물관리법에 근거하여 매일 45톤의 소각물을 소각할 수 있는 용량의 시설물을 대지 51,257㎡, 건평 3,386㎡ 정도 규모로 건설 추진
- 전남의 중재로 소각시설을 광역화하고 도비와 국비 지원을 통하여 원만한 합의를 도출

○ 시사점

- 양 지자체간 주변 주민에 대한 적극적인 대처로 민원을 최소화
- 광역자치단체(전라남도)의 행정·재정지원 및 중재 노력이 결실
- 시설 사업비 외에 주변주민 지원사업 등으로 지방재원 과대소요 및 재정난 가중에 대해 중앙정부가 재정을 지원

□ 이천시 외 4개 시·군 광역소각장 협력

○ 기초내용분석

갈등 집단	이천시	여주군 외 3개 시·군
갈등 내용	이천시 호법면에 광역자원회수시설 설치, 호법면 주민들의 반대	광역소각장 추진 지원
갈등 원인	이천시 외 4개 시·도는 광역소각장 필요한 반면 이천시 호법면 주민들은 환경시설 입지에 따른 경제적, 심리적 손해에 따른 반대 표명함으로써 이해 차이에 따른 갈등이 표출되었으나 재정지원, 공모제, 협상방식 등을 통하여 최종 합의에 도달	

○ 추진경과

- 이천시 단독 소각장 설치를 위한 두 차례 시도는 해당 입지 주민의 반대로 실패

- 이천시는 여주군, 광주시, 하남시, 양평군 등 시·군 공동으로 광역소각장 설치를 추진
- 경기도가 이천시에 지역개발 예산을 우선 지원하는 등 인센티브와 공모, 협상 방식을 병행하여 주민 합의를 도출
- 동부권 광역자원회수시설은 이천시 호법면에 114,644㎡ 면적에 300톤/일 규모로서 928억 사업비(국비50%, 도비25%, 시군비 25%)를 들여 사업 추진

○ 시사점

- 상급기관의 광역소각장 추진지침에 따른 시군 협의가 있다 할지라도 주민들의 환경시설에 따른 경제적 지원이 부족하거나 사실관계에 대한 이해에서 차이가 있을 시 갈등 도출
- 부분적으로는 법적 소송까지 가는 등 우여곡절이 있었으나 결국 갈등을 해소하기 위하여 유사 소각장 견학하고, 잦은 간담회 개최는 물론, 실제적인 주민요구사항 수용하는 끈질긴 협의절차를 통하여 문제를 해결

□ 경산시와 청도군 생활폐기물 위생매립장 공동 이용

○ 기초내용분석

협력 집단	경산시	청도군
협력 내용	경산시 소각장을 청도군 인접지역에 설치	청도군도 쓰레기 처리시설이 필요하여 공동 처리 희망
협력 요인	환경시설과 같은 협오시설의 경우 공모를 통한 후보지를 신청받고 이해관계의 조정 등 적극적인 협의를 통해 협력이 가능	

○ 추진경과

- 경산시 소각장을 청도군과의 경계선에 설치하자 청도군 주민이 반대

- 청도군청이 주민에 대한 설득과 적극적인 중재로 양 자치단체의 주민 합의에 성공
- 경산시의 소각장에서 청도군 금산면의 쓰레기도 함께 처리하기로 합의

○ 시사점

- 양 자치단체가 서로 교환할 수 있는 이익이 있는 경우 합의 도달이 용이
- 특히 합의의 구체적 조건을 명시하여 주민 설득이 필요

※ 청도군의 협의조건

- 다이옥신 등 오염물질의 완벽한 정화시설 설치 및 운영
- 자원회수시설 설치사업 관련 경산시 주민과 동등한 지원
- 공고, 고시, 열람, 주민설명회 등 청도군 금천면에서 별도 개최
- 환경영향평가 대상지역에 청도군 금천면 갈지리 지역 포함
- 주민숙원사업비 10억원 이상 지원
- 소각시설 선진지 견학
- 주민감시원으로 청도군 금천면 갈지리 주민 채용
- 자원회수시설 인근 청도군 금산면 쓰레기 처리
- 자원회수시설 주변 피해 발생시 해결 및 보상

□ 안양천 유역 13개 지자체 수질개선사업

○ 기초내용분석

협력 집단	안양천 유역 13개 지자체 (경기도 : 안양시, 군포시, 의왕시, 과천시, 시흥시, 부천시 서울시 : 관악구, 동작구, 구로구, 금천구, 영등포구, 양천구)
협력 내용	안양천 수질오염과 주민편의시설 부족 문제를 인근 지자체가 연계하여 문제 해결
협력 요인	안양천이 개별 지자체의 노력으로 개선될 수 있는 사항이 아니며, 행정 구역을 달리하기 때문에 공통의 이해에 대한 인식을 공유

○ 추진경과

- 안양천 수질을 개선하고 주민들이 이용할 수 있는 수변공간을 조성하기 위해 서울시 구로구가 주변 지자체에 수질개선 협력사업을 제안
- 안양천수질개선대책협의회를 결성한 후, 규약을 마련하고 공동사업을 추진
- 경기도 관할 7개 지자체(의왕시, 군포시, 안양시, 과천시, 광명시, 시흥시, 부천시)와 서울시 관할 6개 지자체(관악구, 동작구, 구로구, 금천구, 영등포구, 양천구)가 10년 동안 협력하여 획기적으로 수질을 개선

○ 시사점

- 이해관계 대립이 분명하지 않고, 수질개선과 주민편의시설을 제공하는 경우 행정절차(협의회)에 의한 자율적 협력이 가능
- 공동의 이익이 있는 경우 갈등문제 해소뿐만 아니라 지속적으로 원활한 관리 운영이 가능

□ 문경시·상주시 수돗물 공급시설 공동활용

○ 기초내용분석

협력집단	문경시	상주시
협력내용	공급시설 확장, 급수구역 확대	수돗물 부족 해소
협력요인	<ul style="list-style-type: none"> - 이해관계 및 이익분배 방법의 개선 - 이전의 행정구역별 공공시설 중복투자 - 문경시의 잉여 수돗물의 급수지역을 상주시로 확대하여 협력 촉진 	

○ 추진경과

- 수돗물이 부족한 상주시가 문경시에 수돗물 공급을 요청하고 이건을 경상북도와 환경부에 설명과 함께 지원을 요청
- 환경부 수도권정비기본계획 변경 승인
- 양 지자체간 협약 체결을 통하여 지방재정이 열악한 인접 지자체간 수도사업의 경영 효율성 확보와 공급지역의 안정된 수자원 확보 등 협력 촉진

- 2009년에 양 지자체간 사업비를 확보하고 2010년부터 공사에 착수

○ 시사점

- 광역자치단체(경상북도)와 상급기관(환경부)의 행정·재정지원 및 적극적인 중재가 유효
- 문경시의 잉여 수돗물과 상주시의 부족 수돗물의 적정 배정을 통해 사업 효율성 제고
- 상수원보호구역(함창읍) 해제로 지역개발효과 및 주민불편 해소

□ 지리산권 4개 군의 장수벨트화사업

○ 기초내용분석

협력 집단	전라북도 순창군, 전라남도 담양군, 곡성군, 구례군 등 4개 기초자치단체
협력 내용	장수마을이라는 공통의 컨셉을 활용하여 도시은퇴자를 위한 장수거점개발 사업을 공동으로 추진
협력 요인	지역개발사업의 경우 공통의 이익이 있는 사업은 비교적 갈등이 적어 적시에 협의절차를 이행할 경우 공동으로 사업 추진이 용이

○ 추진경과

- 지리산권의 4개 자치단체(전라북도 순창군, 전남 담양군, 곡성군, 구례군)가 장수지역이라는 특성을 활용, 도시 은퇴노인을 위한 장수관련 거점시설 건립
- 서울대 의과대학 체력과학연구소에서 발의 및 계획단계 자문
- 순창군은 장수타운, 담양군은 장수과학대학, 구례군은 장수체험대학, 곡성군은 장수문화센터)를 건립
- 순창군이 제안하여 4개 기초자치단체간 '03.2월 장수벨트 행정협의회 운영규 체결

○ 시사점

- 그동안 섬진강 환경행정협의회, 지리산권 자치단체장 협의회 등을 통한 과거 협력 경험이 장수벨트화 사업 초기단계에서도 유리한 환경을 조성
- 사업추진을 위한 전문가집단으로 구체적인 협력사업의 내용과 타당성을 결정하기 위하여 서울대학교 의과대학 등에 연구용역 실시함으로써 객관적이고 과학적인 전문가집단의 조정을 통해 갈등을 사전에 해소

(2) 기초-광역간 사례

□ 부산시와 연제·동래·금정구의 온천천 수질개선

○ 기초내용분석

협력집단	부산시와 연제·동래·금정구
협력내용	온천천 수질오염과 시민 휴식공간 부족 문제를 인근 지자체가 협력하여 문제 해결
협력요인	온천천이 개별 지자체의 노력으로 개선될 수 있는 사항이 아니며, 행정구역을 달리하기 때문에 환경보존에 관한 양 지자체의 시민단체간 합의형성이 용이

○ 추진경과

- 부산시와 연제, 동래, 금정구와 관련 시민단체가 협력하여 온천천 수질을 개선하고 시민 휴식공간으로 정비
- 녹색도시 부산21 추진협의회 구성, 25개 시민단체 온천천 축제 개최, 온천천 살리기 행정협의회 구성 등 자치단체와 시민단체가 자발적인 협력기구의 설치를 통해 지역협력을 촉진

○ 시사점

- 이해관계 대립이 분명하지 않고, 수질개선과 주민편의시설을 제공하는 경우에는 기존의 행정절차(협의회)에 의한 자율적 협력이 가능
- 갈등문제 해소뿐만 아니라 향후 지속적으로 원활한 관리 운영도 가능

□ 서울시와 광명시간 환경기초시설 빅딜

○ 기초내용분석

협력집단	서울시와 경기도 광명시
협력내용	광명시 소각장과 서울시 하수처리장을 상호 공동 이용하기로 합의
협력요인	상호 기피시설에 대하여 서로간에 수요가 있을 때 이를 각각 해결하기 보다는 상호 교환하는 방식으로 해결하는 것이 총체적인 갈등을 줄이고 예산도 절감

○ 추진경과

- 서울시가 구로구 천왕동(광명시 경계지역)에 소각장 입지를 결정하자 광명시 주민이 반대하면서 갈등 표출
- 동일한 시기에 하수처리장 신설을 추진하던 광명시 의회에서 광명시 소각장과 서울시 하수처리장을 공동 이용하는 방안을 집행부에 건의
- 최초의 환경기초시설 빅딜로서 생활폐기물소각처리시설과 하수종말처리장을 서울시 구로구와 경기도 광명시가 공동 사용하기로 협의
- 서울시는 광명시에게 하수종말처리장을 이용토록 하는 대신에 광명시는 서울시 구로구의 생활쓰레기를 광명시 생활폐기물소각처리시설로 운반토록 합의
- 서울시, 광명시, 구로구간 환경기초시설 공동이용에 관한 규(협)약 체결

○ 시사점

- 광명시, 구로구, 서울시, 경기도가 발의단계에서부터 참여하여 수도권행정협의회에서 환경기초시설의 공동사용을 합의하는 선제적 역할 담당
- 서로 교환할 수 있는 공통의 이익이 존재하는 경우 지역협력이 용이하며 대표적인 시설간 빅딜(Big -Deal)로 알려져 있음
- 재정부담은 수익자부담원칙에 따라 자치단체간 협의를 통해 해결함으로써 중앙정부의 별도 지원이 불필요

(3) 광역-광역간 사례

□ 전남과 경남간 영호남 남도대교 건설사업

○ 주요내용분석

협력집단	전라남도과 경상남도
협력내용	구례군과 하동군을 잇는 교량을 양 도가 공동으로 추진함으로써 경제적 이익과 함께 지역통합의 부수적 효과를 창출
협력요인	지역간 물리적으로 연결되는 교통시설사업의 경우 서로 간에 수요가 있을 때 이를 각각 해결하기 보다는 공동 발의, 공동 계획 및 공동 추진하는 것이 예산확보에도 도움이 됨

○ 추진경과

- 전남 구례군 간전면과 경남 하동군 간 섬진강을 건너는 교량 건설(교량 건설 전에는 16km를 우회)을 전남과 경남이 공동 추진
- 1998년 10월 "영호남 시도지사 협력회의"를 통하여 전라남도과 경상남도 간 영호남 화합대교의 공동 건설협약 체결
- 직접적 경제효과 이외에도 생활서비스의 공동 활용 등 영호남 지역간 통합의 비경제적 효과를 거둠

○ 시사점

- 영호남 시도지사 협력회의에서 공동사업을 제안함으로써 후속 추진절차가 용이하게 진행
- 양 자치단체가 공동 협력사업으로 추진함으로써 중앙정부로부터 재원 조달이 쉽게 해결

□ 대구와 경북간 한방산업 육성사업

○ 주요내용분석

협력 집단	대구시와 경상북도
협력 내용	대구와 경북의 공통 전략산업인 한방산업을 육성하기 위하여 공동으로 협력하여 클러스터를 조성
협력 요인	- 대구, 경북이 특화된 전문분야를 분담함으로써 상호보완성과 시너지 를 발휘 - 중앙부처가 보조금 지원시 공동사업을 권장

○ 추진경과

- 대구와 경북의 전략산업인 한방산업(바이오) 육성을 위하여 공동 협력하여 2016년을 목표로 한방클러스터 구축
- 대구에 한방 관련 R&D시설 및 프로그램 활성화, 경북에는 한약재의 생산 및 유통시설 합리화 등 협력사업 추진³⁾
- 대구시와 경상북도가 2003년 4월에 대구·경북 한방산업 육성 공동기획단 구성(한방산업육성포럼 등 개최)
- 당초 대구와 경북 두 지자체가 개별적으로 보건복지부에 국고지원을 요청하였으나 보건복지부가 공동으로 한방산업육성사업을 추진하는 안을 제시하여 공동기획단 구성

○ 시사점

- 대구·경북 한방산업 육성 공동기획단을 구성하여 지자체, 지방의회, 대학, 상공인 등 관련 네트워크를 참여시킴으로써 성공적인 파트너십을 구축
- 대구와 경북의 한방관련 자원이 상호보완적이어서 협력이 상대적으로 용이하였으며 수평적 협력의 기반 제공

3) 대구: 한방산업단지 조성, 한방제품임상시험센터 및 한방산업연구원 건립
 경북: 한약자원개발센터 건립, 한약재 위한 농업기술센터 기능 강화
 대구·경북 공동: 한약재 국제교류활성화사업, 인력양성, R&D자금 지원

2) 지역협력의 성공요인

□ 지역협력사업에 대한 인센티브의 제공

- 행정구역의 분절로 인하여 지역협력사업에 대해 소극적 태도를 보이는 것이 일반적 성향이기 때문에 지역협력을 유도하기 위해서는 협력사업에 대해 인센티브를 제공할 필요가 있음
 - 특히 환경시설과 같은 혐오시설의 지역협력에 대해서는 원활한 입지선정을 위해 특단의 지원이 요구
- 지역협력사업에 대한 인센티브의 효과에 대해서는 기존의 많은 성공사례 및 담당공무원의 설문조사가 입증하고 있음(한국지방행정연구원, 2008; 환경분쟁연구소, 2008 등)
- 지역협력사업에 있어서 협력사업의 성공에 핵심이 되는 중앙정부의 별도의 인센티브 제공에 대해 최소한의 가이드라인이 제도화되어야 함
 - 현재는 일반폐기물시설에 대한 보조율 인상을 제외하고는 재정적 인센티브가 제도화되어 있지 않아 사례별로 가이드라인이 없으며 대체로 선례를 기준으로 삼고 있는 실정
 - 2009년 4월 22일 개정된 국가균형발전특별법 제39조제2항에서는 지역협력사업(둘 이상의 지방자치단체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업)에 대해 예산편성 시 우선 반영하고, 사업별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있다고 규정하고 있으나 구체적인 세부내용은 아직 정해진 바 없음
- 중앙정부 또는 시도의 재정지원과 함께 절차의 간소화, 의무 면제, 규제완화 등 행정적 인센티브 제공도 지역협력 유도에 실효성을 가짐(대구·경북의 한방산업 육성사업, 광명시와 서울시간 환경기초시설 빅딜, 울산시-울주군의 장사시설 등)
 - 상위 정부의 일방적 의사결정 보다는 행·재정 인센티브를 통한 공모를 활용하여 자발적 협력을 유도하는 것이 갈등을 최소화하는 효과적인 방법임

□ 지역간 교류를 통한 협력환경의 조성

- 지리산권의 장수벨트화사업, 광명시와 서울시간 환경기초시설 빅딜의 사례에서 보듯이 행정협의회, 자치단체장 협의회 등 자치단체간 협의체 운영을 통한 지속적인 협력관계 유지가 초기단계의 협력환경을 조성하는데 유리하게 작용
 - 기존의 지방자치법상 광역협력제도, 특히 협의회를 통해 평소에 지역간 문제에 대한 상호 협력적 분위기를 조성하는 것이 문제해결에 큰 도움
- 뿐만 아니라 지리산권의 장수벨트화사업과 대구·경북의 한방산업 육성사업 등의 사례에서 나타났듯이 지자체, 지방의회, 대학, 상공인 등 지역간·주체간 폭넓은 교류와 네트워크 구축이 지역협력의 성공에 중요한 역할을 수행
 - 자치단체의 일방적 추진보다는 다양한 지역내 이해관계자들을 추진과정에서 함께 참여시키는 거버넌스의 구축이 협력의 추진력을 보다 확보할 수 있음

□ 추진과정에서 주민참여 확대

- 입지선정 과정의 처음부터 끝까지 주민참여를 보장하고 확대하는 것이 매우 중요하며 특히 혐오시설의 입지에서는 협력을 이끌어 내는 관건임
 - 혐오시설의 입지를 주민들이 반대하는 주된 요인은 타당성 검토단계부터 정보를 공개하지 않는 폐쇄적 계획과 하향적 의사결정으로 의사결정과정의 주민참여가 거의 이루어지지 않았기 때문
 - 따라서 지금까지 혐오시설 입지선정 과정에서 명목상의 참여에 불과했던 주민참여를 실질적으로 확대할 필요
- 협력사업의 필요성과 타당성을 검토할 때부터 주민들이 참여하여 관련 정보를 주민들이 스스로 또는 주민들이 추천한 전문가를 통해 평가하고, 협상에 의한 합의로 문제를 해결하며, 시설의 완공 후 운영과정에도 주민참여 위원회 등을 구성하여 모니터링으로써 성공적 협력을 이끌어 낼 수 있음

- 주민참여에서는 참여 자체보다도 참여하는 주민에게 의사결정과정에서 어느 정도의 발언권과 권한을 부여하는가가 중요
- 특히 주민참여는 발의 단계인 초기부터 참여시키는 것이 불필요한 오해로 인한 갈등 증폭을 예방하고 협상을 원만히 진행할 수 있는 관건임
- 협오시설 입지갈등의 원인 중 하나는 주민의 참여시기가 늦어 사업시행자가 입지예정 지역의 기술적·경제적·법적 타당성을 검토하는 과정에서 주민의 참여를 배제한 채 입지를 결정·발표했기 때문
- 협력사업에 대한 타당성평가, 입지분석 등이 과학기술적으로 아무리 잘 이루어졌다 하더라도 절차의 공정성이 충분히 보장되지 않으면 결과에 대해 의구심을 갖게 됨
- 주민의 조기참여가 계획초기단계에서는 시간과 비용의 비효율을 초래할 수도 있지만 장기적으로는 협력사업의 성공을 가져오는 데 크게 기여.

<표 3-9> Arnstein의 주민참여의 단계

단계	참여유형	참여형태
1단계	조작 (Manipulation)	- 주민참여라는 이름으로 사람들을 교육시키거나 그들의 지지를 얻기 위하여 자문위원회에 참여 - 진정한 주민참여라기보다 참여를 홍보수단으로 이용
2단계	치유 (Therapy)	- 주민참여라는 가면을 쓰고 반대집단을 치유하려는 것으로 반대 주민들을 환자와 동일시 - 갈등의 원인을 찾아내 해결하기보다 사회적 병리현상으로 보고 치유하는데 초점
3단계	정보제공 (informing)	- 주민들에게 그들의 권리, 책임 및 대안을 알리는 것이 진정한 주민참여를 향하는 첫 걸음 - 행정기관으로부터 주민에게로 정보의 일방적인 흐름을 강조하고 쌍방향(Feed back)이나 협상의 권한은 전혀 주지 않아 정보가 계획의 최종 단계에서 주어질 때 주민들은 영향을 미칠 기회를 거의 갖지 못함 - 보도자료, 포스터, 질문에 대한 답변 등으로 정보를 제공
4단계	의견수렴 (Consultation)	- 주민들의 의견을 듣는 것을 참여를 보장하는 방법으로 활용 - 의견 수렴의 방법으로는 여론조사, 설명회, 공청회 등이 활용 - 주민참여의 정도는 얼마나 많은 사람들이 회의에 참석하고, 설문지를 받고, 거기에 응답하는가에 의해 측정 - 주민들이 이것을 통해 무엇을 성취했는가보다 행정기관이 무엇을 얼마나 했는지가 참여의 증거로 인식
5단계	회유 (Placation)	- 주민들이 각종 위원회에 참여하여 영향력을 발휘하는 단계 - 위원회에 참여하는 주민들이 소속 공동체에 대한 책임이 없거나, 기득권 세력이 다수를 점유할 경우 이들은 다수결로 제압할 수 있음 - 행정기관이 주민들을 회유하는 정도는 위원회에 참여하는 주민들의 전문지식의 수준과, 지역공동체의 조직화 수준에 따라 상이
6단계	동반자 관계 (Partnership)	- 의사결정의 권력이 사실상 주민과 행정기관 간의 협상으로 재분배되는 단계로서 주민과 행정기관은 갈등을 해결하기 위해 정책위원회, 계획위원회와 같은 조직을 통해 의사결정의 권한과 책임을 공유 - 동반자 관계는 주민 대표의 조직화된 권력기반, 대표들의 노력에 대한 보상, 전문가들을 고용할 수 있는 자원 등을 보유할 때 실효성이 있음
7단계	권한위임 (Delegated Power)	- 주민과 공무원간의 협상으로서 중요한 계획에 관해 주민이 의사결정 권한을 갖는 단계 - 입장과 이해관계의 차이를 해결하기 위하여 행정기관은 압력이 아닌 협상을 하게 되며 협상으로 해소하지 못할 경우 주민투표 방식의 주민선택권을 부여함으로써 주민과 행정기관 간의 관계가 대등한 관계로 전환
8단계	주민직접관리 (Citizen Control)	- 주민들은 단순히 사업계획이나 정책을 결정할 수 있는 권한을 보장하는 정도가 아니라 주민들이 집행하고 관리하며 변화시키는 참여 단계 - 이미 일부 환경, 사회복지 분야 공공 서비스에서 실험적 조직의 활동이 나타나고 있음

참고 : Sherry R. Arnstein(1969), A Ladder of Citizen Participation, 환경분쟁연구소 (2008)에서 재정리

□ 지역공동체의 선택권 인정

- 협력사업이 원만하게 추진되기 위해서는 당해 지역에 이익이 되지 않는 결정에 대해 지역공동체가 거부할 수 있는 선택권이 기본적으로 부여되어야 함
 - 지역공동체의 반대 때문에 필요한 혐오시설의 자발적인 입지가 불가능하다고 믿는 사람들은 입지결정 과정에서 지역공동체와 협상하는 방법보다 입지결정이 이루어진 후 협상이 바람직하고, 협상내용도 혐오시설의 설치·운영조건에 초점을 맞춰야 한다고 주장
 - 그러나 법률 등에 의해 상위정부에서 일방적 결정하더라도 지역공동체가 불법 또는 초법적 수단들을 사용하여 지속적으로 반대할 경우 사실상 추진이 곤란
- 따라서 형평성을 제고하기 위해 지역공동체의 자율권을 인정함으로써 일방적 강제에 대한 두려움과 분노를 줄이고 자발적으로 협력에 참여하도록 유도
 - 지역공동체의 선택권은 민주주의 의기본일 뿐 아니라 협상 당사자들의 권한을 보다 대등한 것으로 만들어 절차의 형평성을 제고하며 비용과 편익이 균형을 이룰 수 있는 가능성을 높이는 데 기여함으로써 갈등을 완화

□ 위험과 손실에 대한 대책 및 보상체계 확립

- 지역협력사업의 추진에서 갈등을 줄이는 직접적인 방안으로는 사업으로 인하여 위험이나 손실이 발생하는 경우에는 이를 상쇄할만한 적절한 대책을 마련하거나 보상을 제공하는 것이며 최소한의 충분조건에 해당
 - 혐오시설을 포함한 대부분의 지역협력사업에서 갈등이 유발되는 가장 큰 근원은 비용과 편익의 공간적 불일치, 즉 공간적 외부성(spatial externalities)이 존재하기 때문임(김선기, 2008: 9-10)
 - 따라서 협력사업의 추진에서는 무엇보다도 이러한 비용-편익구조의 불균형을 완화할 수 있는 인센티브의 제공이 매우 중요

- 특히 혐오시설의 경우에는 기피원인이 되는 위험이나 손실에 대한 사전 대책마련이 선행되어야 하며 이를 협약으로 명시할 필요가 있음
- 혐오시설의 위험이나 손실에 대한 사전대책으로는 주민에 의한 감독과 통제, 감시활동, 긴급사태 대비훈련, 고발에 대한 보상, 안전요원의 상주, 시설의 가동중지, 벌칙규정, 시설의 폐쇄, 재산가치 손실에 대한 보험, 이행방법 등을 꼽을 수 있음(환경분쟁연구소, 2008)
- 손실에 대한 보상이란 과학기술적 방법으로 제거할 수 없는 사회·경제적 위험과 비용을 상쇄하기 위해 지역공동체에 제공하는 모든 형태의 반대급부를 말하며 건강, 안전에 대한 과학기술적 위험 뿐만 아니라 부정적 효과로 인한 자산가치의 하락과 같은 위험을 의미
- 보상으로는 직접보상, 간접보상, 혐오시설의 상쇄 등이 있음4)

□ 신뢰성있는 정보의 공개

- 협력사업의 추진이 실패하는 큰 이유 중 하나는 상호간 불신이기 때문에 신뢰성있는 정보의 공개가 필요
 - 불신은 과학기술적 불확실성으로 인한 불신과 입지선정 절차의 불공정으로 인한 불신으로 구별
- 협력사업에서 지역공동체의 신뢰가 한 번 붕괴되면 전반적인 틀의 변화를 가져오지 않는 한 신뢰를 되찾기는 거의 불가능(Covello, 1996)
- 신뢰성있는 정보가 공개되기 위해서는 전문가의 채용이나 공동 조사 등의 방법을 활용
- 특히 혐오시설 입지의 경우 지역공동체 스스로 신뢰할 만한 정보의 획득과 전문가의 고용이 가능할 때 정보에 대한 신뢰는 높아지고, 사업시행자와 대등한 입장에서 비선호시설의 입지선정 과정에 참여할 수 있음
 - 흔히 사업시행자가 제공하는 정보들을 토대로 협상에 참여할 경우 사업시행자가 자기에게 유리한 정보만을 제공하거나, 매우 늦게 제공하기 때문에 정보공개투명성과 공정성에 대한 불신을 유발

4) 혐오시설의 상쇄에는 시설의 지역할당제, 혐오시설간 교환(Big -Deal), 혐오시설과 선호시설의 패키지 설치 등이 포함된다.

□ 공모에 의한 입지선정

- 환경시설과 같이 지역간 갈등을 유발하는 시설의 협력사업에서 효과적인 수단의 하나는 공모제의 채택임
 - 혐오시설을 자발적으로 수용하려는 지역을 찾는 방식으로 입지희망 지역을 공개적으로 모집하고, 입지를 희망하는 지역들 중에서 최저의 보상을 요구하는 지역에 입지하는 공모와 경매방법임
- 공모제는 재정지원, 보상 및 사전 대책, 선호시설의 결합 공급 등 여타 지원시책과 병행할 경우 더욱 유효한 효과를 발휘할 수 있음
- 한편, 공모에 의한 입지선정 방식은 상대적으로 비용이 적게 들고 입지선정에 성공하는 대안이 될 수 있는 반면에 사회적·경제적 조건이 열악한 지역이 혐오시설을 받아들여야 하는 입지기회주의를 조장할 수 있다는 비판이 있음(Armour, 1992)

□ 제3의 조정자 활용

- 협력사업은 거시적인 정책결정에서 시작하여 구체적 입지나 설계의 결정으로 종결되는 길고도 복잡한 과정이며 이 기간 동안 협상이 순조롭게 진행되기 위해서는 중립적인 조정자의 역할이 필요
 - 제3자란 당사자들이 스스로 갈등을 관리할 수 있도록 조력할 목적으로 협상에 참여하는 중립적인 개인 또는 조직을 말함
 - 중립적인 제3자의 조정은 당사자들이 대화와 타협으로 문제를 해결하는 협상이 필요하다고 느낄 때 또는 당사자들 간의 자율적 협상이 교착상태에 빠졌을 때 사용하는 수단임
 - 조정자는 협상절차, 협상의제 선정, 협상규칙 제정, 이해관계의 절충, 대안 선택 등에 대해서 객관적인 3자의 입장에서 협상이 합의에 도달하도록 지원
- 중립적인 제3자의 개입은 다음 몇 가지 형태로 구분할 수 있음(Raiffa, 1982: 22-24)
 - 첫째, 대화의 촉매역할(facilitation)로서 당사자들이 만나서 대화로 해결

하도록 협상의 분위기를 조성하는 역할

- 둘째, 조정(mediation)의 역할로서 당사자들 스스로 문제의 원인을 찾아서 상호이익이 되는 해결책에 합의할 수 있도록 제3자가 도움을 주는 방식이며 조정자는 협상이 원활하게 진행되도록 도움을 줄 수 있으나 해결책을 강제할 권한은 없음
- 셋째, 중재(arbitration)의 역할로서 제3자가 당사자들의 주장을 토대로 증인, 참고인 청문 등 사실조사 과정을 거친 후 합리적인 해결책을 제안하는 것을 말하며 조정과 달리 중재는 당사자들의 사전합의나 관련 법률에 의해 중재자가 해결책을 강제할 권한이 있음
- 조정자의 기능은 다양한데 가장 중요한 기능으로는 절차의 진행, 의사소통, 합의도출 등을 꼽을 수 있음
- 조정자는 일차적으로 당사자들이 수용할 수 있는 사람으로서 중립성, 전문성과 경험, 협상절차의 설계 및 진행 능력을 갖춘 사람으로 선정
- 협상에 개입하는 조정자는 협상절차의 구성요소가 되어 협상결과에 영향을 미치는 중요한 역할을 수행할 뿐 아니라 협상에 익숙하지 않은 당사자 특히 주민들에게 협상절차를 교육하고 생산적인 상호작용을 지원하여 협상의 투명성과 공정성에 대한 지역공동체의 신뢰를 확보할 수 있는 장점이 있음

3. 갈등사례와 실패요인

1) 지역갈등의 유형별 사례

(1) 기초-기초간 사례

□ 용인시와 성남시간 하수처리장 갈등

○ 기초내용분석

갈등집단	용인시	성남시
갈등내용	토지공사, 용인시 수지 택지지구 하수처리장을 성남시 분당구 구미동에 설치 토지공사, 하수처리장 완공 후에도 계속되는 주민반대로 운영 포기	용인시 하수처리장 설치 반대
갈등원인	<ul style="list-style-type: none"> - 이해관계 분배 방법에 대해 서로 다른 입장 - 용인시는 환경시설을 원거리 지역에 입지하려는 의도 - 성남시는 타 지자체의 환경시설물 설립에 대한 몰이해, 환경시설물 로 인한 불편 민원 	

○ 추진경과

- 토지공사는 용인시 수지 택지지구 하수처리장을 성남시 분당구 구미동에 설치하고자 착공
- 성남시 구미동 주민들 22회에 걸쳐 설치반대 집회
- 하수처리장 완공 후에도 성남시 주민들의 반대로 시운전이 중단되고 운영을 포기
- 경기도 중재로 하수처리장 인수 후 해당 부지에 고등학교 설립을 추진함으로써 토지보상 및 시설 철거비 등으로 많은 예산 낭비

○ 시사점

- 이해관계의 분배가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 사업을 강행할 경

우 신속한 갈등해결이 없으면 결국 예산 낭비 초래

- 사업 초기단계에서 상급기관의 즉각적인 개입을 통한 조정 활동이 이루어질 필요성이 제기

□ 청주시와 청원군간 소각장 설치 갈등

○ 기초내용분석

갈등집단	청주시	청원군
갈등내용	소각장을 청원군 오송산업단지에 설치 예정	주민들 반대
갈등원인	인접지역간 협오시설의 입지에 따른 갈등은 무리한 추진보다는 현실적인 해법이 중요하며 가급적 행정구역 내에서 일차적인 해결방안을 모색하는 것이 필요	

○ 추진경과

- 청주시 소각장을 청원군 오송산업단지에 설치할 예정이었으나 청원군 주민 반대로 갈등 유발
- 결국 행정구역 내 청원군과 경계지역인 청주시 휴암동에 입지를 선정하여 흥덕구 휴암동에 71,870㎡ 면적에 200톤/일 규모의 소각물을 처리할 수 있는 소각장을 설립

○ 시사점

- 양 지자체간 소각장 공동 설치에 대한 합의가 있었다 할지라도 입지 지역 선정에 따른 협의 도출이 어려움
- 결과적으로 청주시와 청원군의 경계지역인 청주시 휴암동에 입지하게 되어 갈등 해소
- 환경시설 입지의 경우 입지 지역의 주민지원을 위한 방안이 현실적일수록 협력 가능성이 확대

□ 제천시·영월군 상수원보호구역 지정 갈등

○ 기초내용분석

갈등집단	제천시	영월군
갈등내용	평창강 상류 취수장 설치 추진	수량 부족 이유로 설치 반대
	상수원보호구역 지정 요청	요청 계속 거부
갈등원인	이해관계의 분배 문제(상수원보호구역 지정 시 영월군 땅값하락과 규제), 사실관계(수량부족 분석) 해석상 차이	

○ 추진경과

- 평창강 상류에 위치한 제천시가 취수장 설치를 추진하였으나 하류에 위치한 영월군의 수량 부족 등의 이유로 반대
- 대한 토목학회의 수량부족문제 공동 조사 용역결과에 대해 영월군이 불복하면서 제천시 관계자를 고발
- 제천시의 취수장 공사 완공 후 영월군에 상수원보호구역으로 지정을 요청하였지만 거부함으로써 분쟁이 발생

○ 시사점

- 생계에 직접적인 영향을 미치는 민감한 사업(제도)의 경우 갈등해소를 위한 중재, 사법적 처리 등의 협력기제로는 갈등해소 한계
- 과학적인 기술분석으로 수량 부족 등의 사실 관계가 확인되었다 할지라도 규제 지역주민들의 경제적 측면을 고려하지 않는 경우 협상이 이루어지기 어려움
- 상급기관의 취수장 관리 업무 이관(건교부→환경부)으로 중재의 연속성이 결여되어 중재효과 미미

□ 용인시와 성남시간 도로신설 갈등

○ 기초내용분석

갈등집단	용인시	성남시
갈등내용	건교부, 용인시 죽전지구 택지개발계획에 성남시와 연결하는 6차선 도로 신설	분당구 구미동 주민들의 반대로 공사중단
갈등원인	양 자치단체의 이해관계가 첨예하게 대립되고 이익의 분배 방법에 대해서도 서로 다른 입장을 굽히지 않아 상급기관의 조정에도 불구하고 분쟁 발생	

○ 추진경과

- 건설교통부, 용인시 죽전지구 택지개발계획에 성남시와 연결하는 6차선 도로신설에 대하여 성남시 분당구 구미동 주민들이 기존의 난개발에 따른 교통난 심화 등의 이유로 공사를 반대
- 건설교통부가 우회도로 또는 지하차도 등 타협안을 제시했으나 주민 거부로 무산
- 결과적으로 경찰 병력 보호 아래 잔여도로 7m 공사 완료

○ 시사점

- 도로분쟁의 원인은 택지개발 시 도로계획이 제대로 되지 않아 난개발이 되었기 때문인데, 이의 경우 갈등의 정도는 심각한 수준임
- 용인시와 성남시 주민들 각각의 시위가 경쟁적으로 발생하였고, 초기에 적절한 대처가 이루어 지지 않아 행정절차, 중재 및 사법처리 방식이 적합한 해결 방안이 되지 못하였음
- 결국 경찰병력을 동원하여 7m 도로의 연결을 완료하였지만 갈등은 여전히 존재하고 있는 상태

(2) 기초-광역간 사례

□ 서울시와 강남구간 소각장 광역화사업 갈등

○ 기초내용분석

갈등집단	서울시	강남구
갈등내용	강남구에 설치된 소각장의 이용·운영과 관련하여 서울시의 최초 약속 불이행으로 갈등 심화	
갈등원인	이해관계의 분배의 문제(소각장 가동률의 저조에 따른 쓰레기 반입 조건과 수수료 변동), 가치관 갈등(기관간의 약속 불이행)	

○ 추진경과

- 2001년 서울시가 강남구 일원동에 소각장을 설치할 때 강남구 쓰레기만 처리하고 운영적자는 서울시가 책임지기로 당초 약속
- 당초 예상과 달리 소각장 가동률이 30% 수준으로 하락하여 예산낭비 요인 발생
- 서울시가 당초 약속과 달리 조례를 개정하여 쓰레기 처리 수수료 인상과 함께 다른 지역 쓰레기 반입 조건을 합의에서 협의로 개정하자 소각장 인근 아파트 주민들의 반대와 강남구의 행정소송 제기
- 결국 강남구 소송이 기각되어 주민지원비를 확대하기로 하고 광역화에 합의

○ 시사점

- 서울시의 소각장 가동률의 저조에 따른 쓰레기 반입 조건과 수수료 변동 등과 같은 사항들을 행정 절차적으로 처리하여 기존에 강남구와 약속한 사항들을 불이행 할 경우에는 사법적 처리의 한계가 있음
- 다만 행정절차 중의 하나인 주민투표에 의한 접근 방법이 갈등 해결기제로 제대로 작동하여 비교적 쉽게 문제 해결이 가능하게 되었음

□ 김해시 공단조성과 부산시 상수원보호 갈등

○ 기초내용분석

갈등집단	부산시·양산시·환경단체	김해시
갈등내용	상수원 오염 등을 이유로 반대	낙동강 지류 소감천 상류 공단조성 추진
		환경부 중재로 소감천 유역을 수변구역으로 규제원칙으로 공단조성 협의하였으나 소감천 주변 김해시 주민 반대
갈등원인	이해관계의 분배 문제(소감천 주변 수변구역 설정으로 땅값하락과 규제), 사실관계(사전 환경성 검토) 해석 차이	

○ 추진경과

- 김해시가 낙동강 지류 소감천 상류에 공단조성을 추진하자 부산시·양산시·환경단체 등이 상수원 오염 이유로 반대
- 낙동강 본류 물금취수장 하류, 양산취수장 상류 지점에 부지면적 4만4천평 규모의 공단조성을 통하여 28개 제조업 입주 계획이었으나 반대에 직면
- 낙동강유역환경청의 사전환경성검토 부동의와 건교부의 사업추진 가능의 상반된 입장에 따라 각각 법원에 소송을 제기하였으나 1심과 2심의 판결이 다르게 나옴으로써 김해시와 부산시가 대법원에 상고를 제기한 상태

○ 시사점

- 주관 부처의 중재와 행정철차(협의회)로 갈등해소에 근접하였지만 수변지역 주민들의 경제적 이해관계에 관한 고려가 부족하여 원점으로 문제는 회귀
- 갈등해소 방안 제시할 때 다양한 주체들에 대한 이해관계를 과학적인 분석에 근거하여 조정할 필요성 제기

(3) 광역-광역간 사례

□ 대구시 공단조성을 둘러싼 부산·울산·경남과의 갈등

○ 기초내용분석

갈등집단	대구시	부산시·울산시·경상남도
갈등내용	낙동강 상류 공단조성 염색공장 이전	상수원 오염 이유로 공단조성 반대
갈등원인	이해관계 상충(대구시는 공약사항으로 염색공장 이전 수행, 타 지자체는 상수원 오염의 가능성 증대), 사실관계(상수원 오염 가능성) 해석 차이로 분쟁 발생	

○ 추진경과

- 대구시는 금호강유역 3공단과 서대구공단 등의 5천여 공장 이전을 목적으로 대구시 달성군 일대 300만평 규모, 1조 2,419억원 예산으로 사업계획(1995년~2000년)을 발표
- 대구시가 낙동강 상류 달성군에 위천공단을 조성하여 염색공장 이전을 실시하려 하자, 이로 인한 낙동강 하류 상수원수를 취수하는 부산시 등 하류 지역이 극렬 반대
- 환경부와 국회 등에서 공단의 규모 축소 등 조건부 공단설치를 제시하였으나 하류지역 반대
- 다각적인 중재안에도 불구하고 조정이 여의치 않아 국회에서 「낙동강 수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제정
- 결국 대구시는 위천국가공단을 포기하고 160만평 지방공단으로 축소하여 대구·경북 과학테크노폴리스 단지로 기능 전환

○ 시사점

- 광역자치단체 간의 갈등을 초래하는 사례는 기존의 갈등기구나 제도로서 문제해소 하는데 한계점 존재
- 이 사례의 경우도 특별법으로 처리하여 중앙정부가 지자체의 일부 사업을 간여할 있도록 조치함으로써 문제 해결에 접근

- 환경오염을 관리할 수 있도록 갈등 당사자들의 책임과 권한 부여를 마련할 필요성 제기

2) 지역협력의 실패요인

□ 지역협력 촉진을 위한 전략적 인센티브 미흡

- 광역도시계획, 광역개발사업 등 법적 협력사업들이 “권고협력”의 성격을 띠고 있어 다른 협력 유인책과의 결합이 없이 이들 선언적 규정만으로는 협력촉진에 한계
- 지방자치법에도 사무위탁, 협의회, 지방자치단체 조합 등 다양한 광역행정 제도를 도입하고 있으나 이러한 필요조건만으로 협력사업을 적극적으로 추진하기를 기대하기는 어려운 실정
- 선행연구 및 조사 결과 협력사업의 추진에서 가장 큰 성공요인은 재정적 인센티브의 부여를 꼽고 있지만 이러한 인센티브가 종합적이고 전략적으로 제도화되어 있지 못하여 지역협력에 대한 유인효과가 미흡
 - 일부 혐오시설의 경우 개별법(폐기물관리법 등)에서 재정적 인센티브를 부여하고 있으나 제한적이고 단편적이며 정부 차원의 체계적 지원프로그램을 통한 협력촉진의 전략적 접근이 결여
- 특히 협력의 가장 중요한 유인책인 재정적 인센티브에 대한 구체적인 제도적 장치가 결여

□ 자치단체의 지역협력에 대한 소극적 태도

- 지방행정의 의사결정집단(단체장, 의회 등)이 협력의 필요성은 수긍하면서도 막상 협력사업에 임해서는 “협력이 바람직한 것”이란 적극적이고 긍정적인 인식이 상당히 부족한 편임(한표환·김선기·김필두, 2002)
- 정치인으로서 민선 자치단체장의 경우 자신의 업적을 타 지역과 공유하기를 꺼리는 경향이 있으며 담당공무원도 협력으로 인하여 권한이나 이익이 축소될 것을 우려하여 협력에 소극적 태도를 보임

- 또한 협력사업의 추진이 단독사업 보다 이해관계의 조정 등 절차가 복잡하고 시간이 많이 소요되어 임기내 단기간에 가시적 성과를 선호하는 자치단체장으로서 협력사업을 거리는 경향이 있음
- 따라서 적극적으로 지역간 협력방안을 강구하기 보다는 단독으로 추진하다가 불가피한 경우에 이를 때 협력을 최후의 수단으로 고려하는 폐단이 나타남

□ 행정구역 단위의 분절적 공공서비스 공급시스템

- 자치단체의 공공서비스 공급에 대한 예산신청과 배분이 행정구역 단위로 이루어지는 관행이 고착화되어 협력의 동기유발이 미흡
- 즉, 굳이 협력을 하지 않더라도 자치단체별로 예산확보에 어려움을 겪지 않는 현행 예산배분시스템이 협력의 장애요인으로 작용
- 특히 문화, 복지, 체육시설 등의 경우 지역간 공동설치 또는 시설간 복합화를 통해 광역적 이용을 모색하기 보다는 인접한 동일 생활권이라도 행정구역이 다를 경우 무조건 유사시설을 중복적으로 설치함으로써 예산낭비를 초래
- 최근 활발히 거론되고 있는 지방행정체제 개편에 관한 논의도 바로 이러한 행정구역 단위의 낭비적, 중복적 예산배분 시스템에 기인하는 바 큼

□ 일방적 의사결정으로 인한 갈등

- 대부분의 지역협력의 실패사례가 초기단계에서 정부 또는 자치단체가 일방적으로 의사결정을 한 후에 저항에 부딪혔을 때에야 뒤늦게 이해관계자를 참여시킴으로써 문제해결을 악화
- 이와 같이 과정의 효율성만을 중시한 소수 전문가들의 하향적 입지결정 방식을 결정-발표-방어(DAD, Decide - Announce - Defend)모형이라고 부르는데(Ducsik, 1981), 의사결정과정의 주민참여가 거의 없이 과학기술적 조사·연구와 위험평가를 토대로 시설 입지를 결정하고, 발표한 후, 주민들이 반발하면 방어하는 방식임

- 특히 혐오시설의 입지결정과정에서 관주도의 하향적 의사결정이 빈번하게 이루어짐
- 이러한 방식은 주민참여가 입지선정 결과를 발표한 후부터 공격과 방어의 형태로 이루어지기 때문에 사업시행자와 주민의 관계는 상호 신뢰의 협력적 관계가 아니라 상호 불신의 대립적 관계가 될 수밖에 없음.
- 뿐만 아니라 이해당사자에게 객관적이고 과학적인 정보와 자료를 충분히 공개하지 않음으로써 불확실성과 불신을 자초하여 갈등해결이 더욱 어려워짐
- 협력의 초기단계에서부터 이해관계자의 상반된 의견을 파악하고 조율해 나가는 과정의 민주성을 소홀히 함으로써 갈등을 증폭

□ 의사결정과정의 주민참여 부족

- 주민들은 정부의 계획안에 대해 충분한 정보를 얻고 자신의 관심사를 표명할 수 있는 민주적 권리를 행사지 못했다고 느끼면 결과의 합리성에 관계없이 결정을 수용하지 않는 경향이 있음
- 그럼에도 불구하고 상당수의 혐오시설의 입지과정에서 사업시행자의 단일한 인식, 정보 은폐, 협의절차의 부적절성, 법규 의존적 행태 등의 관행으로 주민 또는 이해관계자의 참여가 미흡한 실정임
 - 게다가 주민참여의 기회가 있더라도 초기에 대화가 이루어지지 못하고 사업계획과 입지가 결정된 후에 설명회나 공청회 등을 형식적으로 열게 되면 정보의 부족이나 왜곡 등으로 인해 불필요한 갈등이 유발될 소지가 큼
- 또한 지금까지 참여가 주민들이 의사결정과정에 직접 참여하기보다는 진행상황에 대한 정보를 제공받는 데 초점이 두어져 참여가 갖는 실질적인 의의를 살리기 어려움

□ 생산적 협상문화 미흡

- 지역간 권력 불균형과 사회적 신뢰성 부족 등으로 인하여 자치단체들이 건전한 협상문화를 정착시키는 경험축적이 미흡

- 사회 전체적으로 선의의 지역간 경쟁의 차원을 넘어선 배타적 지역이기주의가 팽배하여 생산적 협상문화의 형성을 저해
- 특히 바람직한 협상 모델이 정착되지 못한 채, 그릇된 선례로부터 잘못된 학습을 통해 협력사업에 대해서는 일단 반대부터 하고 보자는 공멸적 협상태도가 만연(박형서, 2005; 11)
 - 이른바 ‘고성불패’ (高聲不敗, too loud to lose)에 대한 그릇된 신념이 팽배해 있고 그로부터 잘못 전수된 학습효과가 매우 큼
 - 이러한 행태는 갈등현장에서 이해당사자간에 조정과 협상이라는 지극히 당연한 합의형성과정을 봉쇄해 버리는 결과를 초래

□ 위험과 손실에 대한 충분한 대비와 보상 미흡

- 협오(기피)시설 입지에 따른 비용과 편익은 지역 간에 차이가 있고 동일 지역의 개인 간에도 영향을 미치는 정도가 다르기 때문에 형평성 문제는 입지과정에 관련된 이해관계자들의 중요한 관심사임(Lover, 1995; Lawrence, 1996; Albrecht et al., 1996)
- 그럼에도 불구하고 갈등을 유발할 가능성이 큰 사업일수록 일방적 의사결정과 주민참여의 미흡으로 시설입지에 따른 위험에 대한 대비책과 손실에 대한 보상을 충분히 고려하지 못함으로써 불신과 갈등을 야기
- 협오시설에 관한 형평성은 과학기술적으로 불가피한 위험과 불확실성의 공평한 분담을 의미하며 알 권리, 선택할 권리, 보상받을 권리 등이 충분히 보장되지 않으면 협상이 결렬될 수밖에 없음
- 특히 협오시설의 경우 위험의 예방, 통제, 완화(저감)라는 안전성 문제를 먼저 해결하지 않으면 공평한 입지선정 방법으로서 보상의 의미가 반감
 - 우선적으로 예방 및 저감조치가 확보되었다는 확신이 선 다음에야 비로소 보상 문제가 제기될 수 있음
 - 따라서 사업시행자들이 보상을 통한 배분적·사회적 형평성에만 관심을 두고 환경적 안전성을 무시한 경우 갈등은 계속될 가능성이 높음

IV. 지역협력 관련 현행제도의 검토

1. 지방자치법

1) 협력제도 개요

- 현행 지방자치법에는 광역행정의 일환으로 자치단체간 행정협력을 직접적으로 촉진하기 위하여 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등의 비교적 다양한 제도적 장치를 두고 있음
 - 행정협의회를 제외하고는 활용이 적극적이지 못한 실정이나, 최근에 대규모 지역개발사업을 위해 지방자치단체조합을 설치하는 사례가 간간히 발생함

<표 4-1> 지방자치법의 협력관련 제도개요

조항		내 용
151조	사무 위탁	○ 규약에 포함할 내용 - 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체 - 위탁사무의 내용과 범위 - 위탁사무의 관리와 처리방법 - 위탁사무 경비의 부담과 지출방법 ○ 보고 - 시·도 : 행정안전부장관, 관계중앙행정기관의 장 - 시·군·구 : 시·도지사
152조	행정 협의회	○ 행정협의회 - 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리 ○ 구성절차 - 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결*을 각각 거친다음 고시 * 기초자치단체는 기초자치단체의회와 광역자치단체의회의 의결
159조	지방 자치 단체 조합	○ 지방자치단체조합 - 2개 이상의 지방자치단체가 사무를 공동으로 처리 ○ 구성절차 - 규약을 정하고 지방의회의 의결을 거쳐 - 시·군은 시·도지사, 시·도는 행정안전부장관의 승인 필요
148조 ~150조	분쟁 조정	○ 지방자치단체 상호간 분쟁조정 - 시·군간 분쟁조정: 시·도지사 - 시·도간 분쟁조정: 행정안전부 장관 ○ 분쟁조정위원회 설치·운영 - 행정안전부: 중앙분쟁조정위원회 - 시·도: 지방분쟁조정위원회

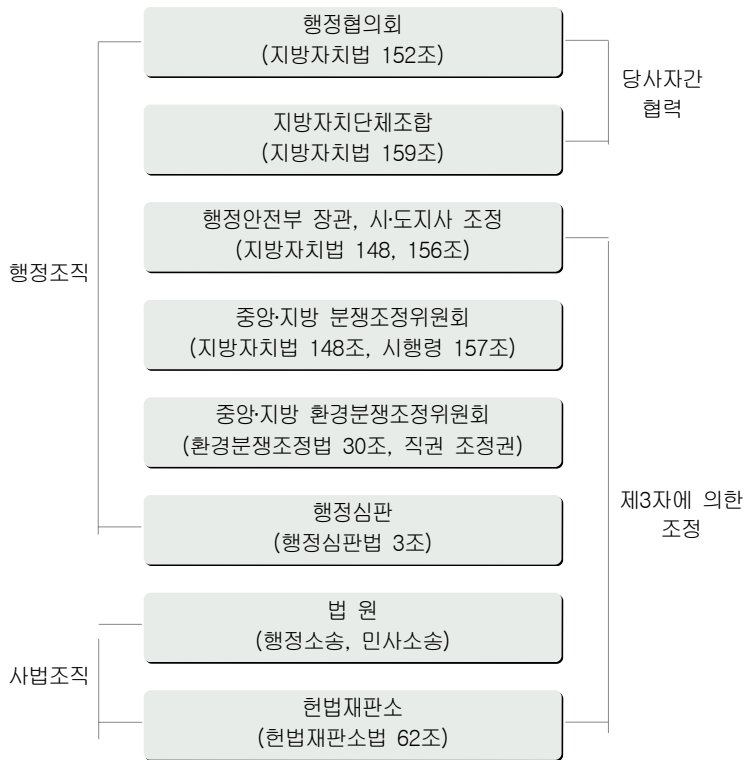
- 반면에, 자치단체간 협력을 간접적으로 촉진하기 위해 지방자치법 제147조에서 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다고 규정하고 있음
 - 그럼에도 불구하고 자치단체간 사무를 처리할 때 의견이 달라 협력이 제대로 이루어지지 않고 다툼이 발생하면 이들간의 분쟁을 조정할 수 있는 지방자치단체 상호간의 분쟁조정제도를 별도로 설치·운영하고 있음
- 지방자치법상에 자치단체간 협력제도는 다양하게 제시되어 있으나 활성화되어 있지 못한 실정으로, 개별 협력제도가 지닌 근본적 한계를 살펴보면 다음과 같음
 - 사무위탁은 정형화된 절차나 형식이 없이 관례에 따라 모든 것을 협의로 정하도록 위임하고 있어 제도의 활성화를 제약하고 있음
 - 행정협의회는 시·군간 협력에서 시·군 의회 뿐만 아니라 시·도 의회의 동의까지 받도록 되어 있어 절차가 너무 복잡하며 역사·항만·지역의 명칭 등 일부 주요사항들이 협의대상에서 누락되어 있음
 - 지방자치단체조합은 조합에 대한 시·도지사 또는 행안부장관의 설립 승인, 운영과정의 지도·감독, 행안부장관의 해산·규약변경 명령권 등 자치단체의 자율성과 창의성을 침해할 소지가 큼
 - 지방자치단체 상호간 분쟁조정제도는 당사자간의 대화와 타협을 중시하는 조정(mediation)이라기 보다는 제3자의 결정에 의존하는 재정(adjudication)에 가 까워 불이익을 받게 될지도 모르는 위험부담을 우려해 조정신청자체를 기피하고 있음

2) 제도별 현행체제와 문제점

(1) 분쟁조정

- 지방자치단체는 ‘한정된 재원으로 보다 양질의 서비스 제공(better services with less moneies)’하기 위하여 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리, 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청이 있는 때에는 법령의 범위 안에서 이를 협력
- ‘협의’의 요청은 같은 계층의 자치단체간에 행하여지는 수단이고, 조정·승인 또는 지원은 통상 기초자치단체가 감독기관인 광역자치단체에게 요청함으로써 이루어 짐
- 조정의 요청은 자치단체 상호간의 이해가 상반되어 협의가 이루어지지 않는 경우에(법 제148조), 승인의 요청은 법령에서 승인권을 보유하고 있는 기관에, 지원의 요청은 재정적·인적·물적 자원이나 기술을 제공해 줄 것을 청하는 것을 말함
- 조정·승인·지원의 요청은 형식상으로 볼 때 기초자치단체가 광역자치단체에게 요청하는 경우임
- 지방자치법 제166조 제2항에 의해서 이루어지는 국가나 광역자치단체의 직권재량으로 행해지는 재원지원이나 기술지원과는 그 성질이 본질적으로 다름

<그림 4-1> 우리나라 정부간 협력 및 분쟁조정제도



자료 : 삼성경제연구소 「함께 풀어나가는 지역갈등」, 1997, 292쪽

(2) 사무의 위탁

□ 사무의 위탁의 의의

- 지방자치단체 또는 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있음
- 이 경우에 지방자치단체의 장은 사무위탁의 당사자가 시·도 또는 그 장인 경우에는 행정안전부장관 및 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구 또는 그 장인 경우에는 시·도지사에게 이를 보고하여야 함(법 제 151조)

□ 사무의 위임·이양과 구별

- 행정사무의 위임이라 함은 국가 또는 지방자치단체가 그 소관 사무의 일부를 다른 주체에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 처리하도록 하는 것을 말함(행정사무의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조 참조)
- 행정상 대등한 당사자간의 사무의 위임을 특히 위탁이라고 하는데, 지방자치단체 또는 자치단체장이 대등한 관계에 있는 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 그 사무를 위탁하는 것을 규정하고 있음
- 사무의 이양은 사무 자체가 법률상 이전되는 것이나(제11조), 사무의 위탁은 수권규범의 변경 없이 위탁근거 규정에 의하여 이루어 짐

□ 사무위탁을 위한 규약의 내용

- 지방자치단체 또는 그 장이 사무를 위탁하고자 하는 때에는 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 다음에 열거하는 내용을 포함하는 규약을 정하여 이를 고시하여야 함
 - ① 사무를 위탁하는 지방자치단체 및 사무를 위탁받는 지방자치단체
 - ② 위탁사무의 내용과 범위
 - ③ 위탁사무의 관리와 처리방법
 - ④ 위탁사무의 관리 및 처리에 소요되는 경비의 부담 및 지출방법
 - ⑤ 기타 사무 위탁에 관하여 필요한 사항

□ 사무위탁 규약의 효과

- 지방자치단체 또는 그 장이 사무위탁 규약을 변경 또는 해지하고자 하는 때에는 관계 지방자치단체 또는 그 장과의 협의를 거쳐 이를 고시하고, 행정안전부장관 및 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 보고하여야 함
- 지방자치단체 또는 그 장이 사무위탁을 변경 또는 해지하고자 하는 때에는 관계 지방자치단체 또는 그 장과의 협의를 거쳐 이를 고시하고, 행정안전부장관 및 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 보고하여야 함

- 사무가 위탁된 경우에 사무의 관리 및 처리에 관한 조례 또는 규칙은 규약에 달리 정하여진 경우를 제외하고는 사무를 위탁받은 지방자치단체에 대하여도 적용됨

□ 환경기초시설의 자치단체 상호 위탁처리 사례

- 경기도 광명시와 서울특별시 구로구의 환경기초시설빅딜(big deal)
 - 서울특별시 구로구에서 발생하는 생활쓰레기중 가연성쓰레기는 광명시에서 건설한 생활폐기물소각장에서, 광명시에서 발생하는 생활하수는 서울특별시 하수처리장에서 처리하게 된 전국 최초의 지방자치단체간 폐기물 상호교환처리 사례

<표 4-2> 환경기초시설 빅딜현황 (2000.4.18 협약 당시)

시설구분	대상 환경기초시설	대상 지방자치단체
생활폐기물 소각처리 시설 (광명시)	·광명시 자원회수시설 - 위 치 : 가학동 산16-1 - 규 모 : 300톤/일 (150톤/일×2기) - 사업비 : 60,221백만원	·자치단체명 : 서울특별시 구로구 - 인 구 : 378,278명 - 쓰레기발생량 : 401톤/일 (가연성 120톤/일, 음식물84톤/일, 재활용 및 기타 197톤/일)
하수종말 처리시설 (서울특별시)	·서울시 가양하수종말처리장 - 위 치 : 강서구 마곡동 91 - 규 모 : 2,560천톤/일 - 사업비 : 745,500백만원	·자치단체명 : 광명시 - 인 구 : 340,344명 - 하수통합처리량 : 18만톤/일 (기존 : 10만톤, 환경빅딜에 의한 추가위탁처리량 : 8만톤/일)

- 환경기초시설빅딜에 의한 성과
 - 유사시설 중복투자 방지로 인한 예산절감 등의 재정적인 효과
 - 광명하수처리장건설계획과 구로구 소각장건설계획의 철회로 광명시와 구로구간, 광명시와 광명시민간의 집단민원과 갈등해결 효과

- 광명시 내부적으로도 하수처리장을 건설하지 않게 됨으로써 하수처리장 건설 예정부지 인근 지역주민들의 혐오시설 반대 집단민원을 사전 예방
- 시설부지의 타용도 전환사용 등

(3) 행정협의회

□ 행정협의회의 의의와 성격

- 지방자치단체가 인근 지방자치단체와 함께 특정 사무를 공동으로 처리하기 위하여 설치하는 협의기구
- 2개 이상의 지방자치단체간의 공동체적 협력체이지만 법인격을 갖는 것은 아니며, 자치단체로부터의 독립성도 원칙적으로 인정
- 그러나 법인격을 갖지 않기 때문에 권리와 의무의 귀속 주체가 될 수 없기 때문에 업무 수행에 한계가 지적되고 있음

□ 행정협의회 구성

- 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체의 행정협의회(이하 '협의회'라 함)를 구성할 수 있음
- 이 경우에 지방자치단체의 장은 시·도가 그 구성원인 경우에는 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원인 경우에는 시·도지사에게 이를 보고하여야 함
- 지방자치단체가 협의회를 구성하고자 할 때에는 관계 지방자치단체의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방자치단체의 의결을 각각 거친 다음 이를 고시
- 행정안전부장관 또는 시·도지사는 공익상 필요한 경우에는 관계 지방자치단체에 대하여 협의회의 구성을 권고할 수 있음

□ 구성기준과 특례

- 행정협의회는 광역계획 및 그 집행, 특수행정수요의 충족, 공공시설의 공동설치, 행정정보의 교환, 행정·재정업무의 조정 등의 필요를 참작하여 관계 지방자치단체간에 구성
- 행정협의회 중에서 수도권 행정협의회와 대도시권 행정협의회는 수도권과 대도시권 행정의 특수성을 감안하여 관련 시·도로 구성

□ 협의회의 협의사항

- 행정협의회의 협의사항으로 ① 도시계획의 수립 및 변경시행 ② 주택단지 및 공업단지의 조성 ③ 도로의 신설 및 개·보수 ④ 버스 노선의 신설변경 및 폐지 ⑤ 상·하수도 시설의 설치 ⑥ 환경오염 방지시설 및 감시에 관한 사항 ⑦ 자원의 개발, 이용 및 조사에 관한 사항 ⑧ 기타 공공시설의 설치, 관리에 관한 사항 ⑨ 제1호 내지 제8호 의 협의를 거치는 것이 바람직하다고 인정되는 사항을 규정하고 있음

□ 협의회 조직과 권한

- 협의회는 1인의 회장과 위원으로 구성함
 - 회장과 위원은 협의회의 규약이 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체의 직원 중에서 선임함
- 회장은 관행상 중심 자치단체의 장이 되는데, 회장은 협의회를 대표하며 회의를 소집하고 협의회의 사무를 총괄함
 - 회장이 사고가 있을 때에는 협의회 규약이 정하는 바에 따라 그 직무를 대행할 자를 선임함(제153조)
- 협의회의 회의는 정기 또는 수시로 개최함
 - 정기회는 상·하반기로 나누어 연2회 소집하고, 임시회는 규약이 정하는 바에 의하여 관계 지방자치단체의 장의 요구가 있는 때에 회장이 이를 소집함

- 행정안전부장관 또는 시·도지사는 협의회 개최의 필요성이 있다고 인정되는 협의회에 대하여 시·도가 구성원인 경우에는 행정안전부장관이, 시·군 또는 자치구가 구성원인 경우에는 시·도지사가 그 개최를 권고할 수 있음
- 회장은 회의가 있는 때마다 협의회 의 안건을 준비하여 관계 지방자치단체의 장에게 미리 배포하여야 하고, 협의회를 개최한 때에는 회의록을 작성
- 회장은 협의회 개최 후 14일 이내에 시·도가 구성원인 경우에는 행정안전부장관에게, 시·군 또는 자치구가 구성원인 경우에는 시·도지사에게 협의회 개최 상황을 보고
- 협의회는 구성자치단체간의 특정 사무를 공동으로 처리하기 위하여(법제 152조) 필요하다고 인정하면 관계지방자치단체장에 대하여 자료의 제출, 의견의 개진, 기타 필요한 협조를 요구할 수 있음
- 이러한 요구는 협의회가 법인격을 갖지 않는 기구이므로 구성 자치단체의 자발적인 협력과 합의를 바탕으로 운영되고 있음
- 협의회 의 이러한 요구에 대하여 관계 자치단체는 거부할 수 없다고 보아야 하지만 거부하더라도 제재 수단은 강구되어 있지 않음

□ 협의회 규약에 포함될 내용

- 협의회 의 규약에 포함되어야 할 일반적 필요적 사항은 다음과 같다(제154조)
 - 협의회 의 명칭인데 여기에는 기능과 목적에 걸 맞는 고유한 이름을 붙이되 끝에 “협의회”라는 용어가 포함되는 것이 바람직함
 - 협의회 를 구성하는 지방자치단체를 구체적으로 열거되어야 함
 - 협의회 가 처리하는 사무는 자치사무인 것이 보통이지만 기관위임사무라도 그 취지를 명확히 할 때는 가능하다고 봄
 - 협의회 의 조직과 회장 및 위원의 선임방법을 명시하여야 함
- 협의회 의 조직은 협의회 가 처리하는 사무를 담당하는 직원의 정수 신분, 근무 형태, 사무처리조직 등이 포함되어야 할 것임
 - 협의회 의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법이 포함되어야 함

- 협의회 운영이나 사무처리에 소요되는 경비는 구성자치단체의 예산으로 충당되어야 할 것이므로 이에 대한 자치단체간의 합의를 규약에 포함시켜야 할 것임
- 지출방법은 규약에서 정하기 나뉘지만, 대체로 관계지방자치단체장으로부터 지출명령권을 위임받아 그 예산을 집행하는 형식을 취할 수 있을 것임
- 기타 협의회 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항 등임

□ 협의회 이견에 대한 조정 및 자문

- 협의회가 처리할 사무에 관련되는 사항 중에서 관계 지방자치단체간에 이견이 있고, 그것이 관계 지방자치단체의 의사에 의하여 합의에 이르지 못하는 경우의 해결방안임
- 협의회가 이루어지지 않는 사항에는 협의회가 처리하는 사무에 직접 관련되는 사항(실질적 사항)은 물론 협의회 운영·관리·집행 방법에 관한 사항(형식적 사항)도 포함됨
 - 협의회에서 합의가 이루어지지 아니한 사항에 대하여 관계 지방자치단체의 장으로부터 조정요청이 있는 때라야 하며, 이는 광역행정수요의 처리를 자율적으로 해결함이 원칙이지만 그것이 불가 할 경우에 한해서 조정요청
 - 시·도간의 협의회사항에 대하여는 행정안전부장관이, 시·군 및 자치구간의 협의회사항에 대하여는 시·도지사가 이를 조정하며, 다만, 관계 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우 행정안전부장관이 이를 조정
 - 행정안전부장관 또는 시·도지사가 조정을 하고자 할 때에는 미리 관계 지방자치단체장의 의견을 들어 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 함⁵⁾

5) 관계중앙행정기관의 장과의 협의를 거치도록 한 것은 행정의 일관성을 확보하기 위한 것임

- 수도권 지역에서 서울특별시와 관련된 도로·교통·환경 등에 관한 계획수립과 그 집행에 있어서 관계 중앙행정기관의 장과 서울특별시장이 의견을 달리하는 경우에는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 국무총리가 이를 조정함(서울특별시행정특례에 관한법률 제5조 참조)
- 협의회는 협의사항에 관한 자문에 응하게 하기 위하여 자문위원을 둘 수 있음
- 자문위원은 국가의 특별행정기관의 장, 지방의회의원, 관련 공공단체의 장 및 관계 전문가 중에서 협의회의 승인을 얻어 회장이 위촉함⁶⁾
- 지방의회의원을 자문위원으로 한 이유는 협의사항에 대한 의회의 이해를 확보하기 위한 전략적 사항임
- 협의회에서 합의가 이루어지지 아니한 사항에 대하여 관계 지방자치단체의 장으로부터 조정요청이 있으면 시·도간의 협의사항에 대하여는 행정안전부장관이, 시군 및 자치구간의 협의사항에 대하여는 시도지사가 이를 조정하며, 다만, 관계 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 행정안전부장관이 이를 조정
- 행정안전부장관 또는 시·도지사가 분쟁을 조정하고자 할 때에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 지방자치단체중앙조정위원회 또는 지방자치단체지방분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 함
- 행정안전부장관 또는 시·도지사는 제1항의 조정을 결정한 때에는 이를 서면으로 지체 없이 관계 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 지방자치단체의 장은 그 조정결정사항을 이행하여야 함
- 조정결정사항 중 예산이 수반되는 사항의 경우에는 관계 지방자치단체는 이에 필요한 예산을 우선적으로 편성하여야 함
 - 이 경우 연차적으로 추진하여야 할 사항은 연도별 추진계획을 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 보고하여야 함
- 행정안전부장관 또는 시·도지사는 제1항의 조정결정에 의한 시설의 설치

6) 여기서 국가의 특별행정기관은 국가의 특별지방행정기관을 말함(예, 환경문제의 협의시 국가의 특별행정기관인 지방환경청장)

또는 직무(役務)의 제공으로 이익을 받거나 그 원인을 야기하였다고 인정되는 자치단체에 대하여 그 시설비 또는 운영비 등의 전부 또는 일부를 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 부담하게 할 수 있음(제148조 제3항내지 제6항)

□ 협의회결정사항의 구속력

- 협의회를 구성한 관계 지방자치단체는 협의회가 결정한 사항이나 행정안전부장관 또는 시·도지사가 조정한 사항이 있으면 이에 따라 그 사무를 처리하여야 함
- 협의회는 법인격을 가지고 있지 아니하므로 관계 지방자치단체 또는 그 장의 명의로 행하지 않으면 아니 됨
- 협의회와 관계 지방자치단체 또는 자치단체장의 관계는 대리관계하에서 사무를 처리하는 것이고, 그러한 사무의 처리는 관계 지방자치단체 또는 그 장이 행한 것으로 봄(법 제157조)
- 협의회결정사항을 관계 지방자치단체 또는 그 장이 이행하지 아니할 때 그것은 위법행위라 할 것이나 그 이행을 확보하는 수단은 지방자치법에 존재하지 않음
- 행정소송법에 의하여 공법상 당사자 소송을 통하여 그 의무 이행을 관철시킬 수 있을 것임
 - 의무 불이행으로 인한 손해배상책임도 당사자 소송으로 물을 수 있을 것임

□ 협의회결정사항의 규약변경 및 폐지

- 지방자치단체가 협의회결정사항의 규약을 변경하거나 협의회를 폐지하려면 지방자치단체의 장은 시·도가 그 구성원인 경우에는 행정안전부장관과 관계중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원인 경우에는 시·도지사에게 이를 보고하여야 함

7) 김철용외, 『주석 지방자치법』(한국사법행정학회, 1997), 507-508쪽 참조

- 협의회회 규약을 변경하고자 할 때에는 관계지방자치단체간의 협의에 따라 규약을 변경하여 정하여 관계지방의회의 의결을 각각 거친 다음 이를 고시하여야 함
- 관계 지방자치단체간의 협의에 따라 폐지를 결정하고 관계 지방의회의 의결을 거쳐 이를 고시하여야 함 (제158조)
- 이 법령에 규정한 것 외에 협의회회 운영에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정하도록 하였는데 그 규정이 「행정협의회 구성 및 운영규칙」임

□ 행정협의회회 유형과 구성사례

- 2002년말을 기준으로 할 때 14개의 자치단체가 구성원인 5개의 광역행정협의회회와 213개의 자치단체가 구성원인 50개의 기초행정협의회회가 있음(아래 <표-3> 참고)
- 특별행정협의회(법령상 용어가 아님)로는 10개의 자치단체가 구성원으로 되어 있는 환경행정협의회로 나눌 수 있음

<표 4-3> 행정협의회회 구성추이

협의회명	'97년말	'98년말	'99년말	'02년말	비 고
계	54	55	54	55	227개 단체
광역행정협의회	5	5	5	5	14개 단체
기초행정협의회	49	50	49	50	213개 단체

<표4-4> 행정협의회 구성 사례

사·도	권역명	구성 자치단체	구성년월일
합계	55개	227개 자치단체	
	5개 권역	14개 자치단체	
서울	수도권	서울특별시, 인천광역시, 경기도, 강원도, 충청북도	'88. 11. 16
부산	부산권	부산광역시, 경상남도	'71.9. 22
대구	대구 대도시권	대구광역시, 경상북도	'87. 10.26
광주	광주·전남권	대구광역시, 경상북도	'89. 3. 21
대전	대전·충청권	대전광역시, 충청북도, 충청남도	'95. 3. 3
광역 기초 (부산)	1개 권역	2개 자치단체	
	서낙동강권	부산 강서구, 경남 김해시	'96.10.10
	8개 권역	38개 자치단체	
	수원권	수원시, 의왕시, 화성시, 용인시	'81. 4. 21
	성남권	성남시, 하남시, 광주시, 용인시	'81. 4. 28
	의정부권	의정부시, 고양시, 구리시, 남양주시, 양주, 포천, 가평	'81. 4. 10
	충부권	안양시, 광명시, 안산시, 과천시, 시흥시, 군포시, 의왕시	'81. 8. 28
	평택권	평택시, 오산시, 화성시, 안성시	'88.10.19
	동두천권	동두천시, 양주군, 파주군, 연천군, 포천군	'81. 9. 4
	서부수도권	서울강서구, 부천시, 광명시, 시흥시, 김포군, 인천광역시(강화군, 부평구, 계양구)	'94.11.14
	동부권	성남시, 구리시, 남양주시, 하남시, 용인시, 이천시, 여주시, 광주시, 가평군, 양평군	'95.10.18

자료 : 행정안전부, 자치행정과, 내부자료(2002)

□ 협의회 제도의 문제점

- 민선 이후 자치단체간 협력 분위기 감소로 협의회별로 개최율이 저조하고, 소극적으로 운영되고 있음

- 자치단체 상호간에 단순한 협조를 구하거나 경미한 사항 위주로 협의가 운영되며 협의사항에 대한 법적 기속력 결여로 실효성이 미흡
- 이러한 협의회의 운영실적이 저조한 이면에는 다음과 같은 문제점이 있기 때문임
 - ① 협의회의 회의에서 각 지방자치단체의 이기주의적 대응으로 합의도출이 어려움
 - ② 협의회의 구성 자치단체 상호간에 업무분담 및 비용부담을 협의만으로 는 원만한 해결을 기대하기 어려움
 - ③ 협의회의 권한 중에 계획권, 의결권, 집행권이 없기 때문에 협의회의 합의가 형식화되는 경우도 나타나고 있음
 - ④ 협의회를 운영하는 실무 부서가 없어서 임기응변적으로 운영되고 있음
 - ⑤ 협의회의 구성원에 지방의원을 구성원에서 사실상 배제하고 있어서 의 회의 의견을 반영하는 데 소극적이기 때문에 자치단체 집행기관간의 합의 사항을 의회에서 반대하는 사례도 나타나고 있는 실정임

(4) 지방자치단체조합

□ 지방자치단체조합의 의의

- 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 구성원이 되어 하나 또는 둘 이상의 지방사무를 공동으로 처리할 목적으로 설립된 법인체를 말함
- 지방자치단체의 일부 사무를 공동처리하기 위하여 설치한 것은 일부 사무 목적조합, 복수의 사무를 공동으로 처리하기 위하여 조합을 설치한 것을 복합사무조합이라고 부름
- 지방자치단체조합은 고유의 관할구역·사무·기구 및 재산을 보유하고 자기 책임 하에 관련업무를 처리하는 권리와 의무를 가지지만, 보통 지방자치단체에 비하여 2차적이고 임의적인 존재임
- 지방자치단체조합의 구성원은 주민이 아니라 조합에 참가하는 지방자치단체이고 그 권능이 포괄적이 아니라, 제한적이며 해산에 있어서도 임의성

이 인정됨

- 외국에서는 지방자치단체간 소방 학교, 쓰레기 처리, 문화재 보호, 상수도, 하수도, 또는 상·하수도 관리를 목적으로 하는 조합 등이 있음
- 우리나라의 지방자치단체조합의 예로는 경기도에 1970년부터 1974년 사이에 존재한 시·군 통신조합이 최초로 설립되어 활동한 바 있으며 1991년 서울특별시, 인천광역시, 경기도로 구성된 '수도권매립지운영관리조합'을 구성하여 10년 정도 존속하여 운영되어 왔으나, 2000년 7월 1일부터는 국가공사로 그 법적 지위를 바꾸었음(수도권매립지관리공사의 설립 및 운영에 관한 법률 부칙)
- 우리나라에서 지방자치단체조합 제도가 활용되지 않는 이유는 지방자치를 본격적으로 실시한 기간이 일천하여 지방자치단체 상호간 사무를 공동 처리하는 협력문화가 형성되지 못했기 때문임
 - 그 이면에는 오랜 중앙집권시대에 자치단체 상호간에 문제를 상급기관의 일방적인 지시이행과 각 사무별로 특별지방행정기관(국가의 일선기관)을 설치하여 해결하여 왔기 때문임
 - 그러나 지방의 문제는 어디까지나 지방자치단체가 상호 협력체제를 구축하여 해결하는 것이 자치의 본질을 구현하는 지름길이 되는 것임

□ 지방자치단체조합의 성질

- 지방자치단체조합은 법인으로 함
 - 자치단체 조합은 지방사무를 지방자치단체가 공동으로 처리하는 점에서는 같지만, 법인격을 갖고 있다는 점에서 그렇지 못한 행정협의회와 차이가 있음
 - 조합이 법인격을 갖고 있기 때문에 스스로 의사결정기관과 집행기관을 갖고 그 의사를 외부에 표시할 수 있는 권리능력과 행위능력을 갖고 있음
- 둘 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무 처리에 관하여 권리·의무주체가 되는 점에서, 지역 주민을 구성원으로 하는 것이 아니고, 지방자치단체를 구성원으로 하는 점에서 어느 지방자치단체와는 다른 특

정이 있는 것임

- 따라서 지방자치단체조합을 많은 나라에서는 특별지방자치단체로 그 지위를 인정하고 있음
- 우리나라 지방자치단체조합은 특별지방자치단체인가에 대해서는 논란이 제기되고 있음
 - 왜냐하면, 지방자치단체 외의 특정한 목적을 수행하기 위하여 설치하는 법인체가 특별지방자치단체(지방자치법 제2조 제3항)이므로 지방자치단체조합도 이 범주에 속함
 - 지방자치법 제2조 제4항은 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있지만 대통령령에는 아무런 규정을 두지 않았음
- 강학상으로는 특별지방자치단체로서의 지위를 갖지만, 법률상으로는 아직 특별지방자치단체의 지위는 갖지 못하고 있다고 보아야 할 것임

□ 지방자치단체조합의 설립 절차

- 2개 이상의 지방자치단체가 구성원이 되는 법인격을 가진 조합의 규약을 정하여 해당 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 얻어 지방자치단체조합을 설립할 수 있음
- 다만, 조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 조합은 해당 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 얻어야 함

<그림 4-2> 지방자치단체조합의 설립절차



※ 공익상 필요시 행정안전부장관이 조합의 설립을 명할 수 있음(법 163조 ②)

- 자치단체는 지방공기업의 경영에 관한 사무를 공동으로 처리하기 위하여 규약을 정하여 조합을 설치할 수 있음
- 조합규약을 정하려면 해당 지방의회의 의결을 거쳐 시·군·자치구를 조합원으로 할 때에는 시·도지사, 광역시·도를 조합원으로 할 때에는 행정안전부장관, 서울특별시를 조합원으로 할 때에는 국무총리의 승인을 각각 얻어야 함(지방공기업법 제44조)

□ 지방자치단체 조합의 기관

- 지방자치단체 조합에는 의결기관으로서 조합회의와 집행기관의 장인 조합장과 업무를 처리하는데 필요한 사무직원을 둔
- 조합회의의 위원과 조합장 및 사무직원은 조합규약이 정하는 바에 따라 선임
- 관계 지방자치단체의 의회의원과 그 지방자치단체의 장은 조합회의의 위원 또는 조합장을 겸할 수 있음(법 제160조): 예컨대, 구 수도권매립지운영관리조합의 조합회의 위원은 11인을 정수로 하되, 서울특별시 5인·인천광역시 3인·경기도 3인으로 함
- 위원은 서울특별시, 인천광역시 경기도의 폐기물 담당국장 각 1인, 시·도 의회에서 선출한 의원 8인으로 구성됨(동규약 제6조)
- 조합장은 일반직 2~3급 지방공무원으로 하되, 서울특별시, 인천광역시, 경기도순으로 하며, 해당 지방자치단체장이 임명하는 자로 함(동 규약 제12조)
- 조합회의는 조합의 규약이 정하는 바에 따라 조합의 중요사무를 심의·의결함
 - 예컨대, 수도권매립지운영관리조합회의는 ① 조합운영에 필요한 조례의 제정 및 개폐 ② 예산의 심의확정과 결산의 승인 ③ 매립지의 운영·관리방법의 결정 ④ 관계지방자치단체의 폐기물 반입료 결정 ⑤ 관계지방자치단체의 부담금 결정 ⑥ 중요재산의 취득·관리·처분 ⑦ 기타 조합회의에서 의결하여야 할 중요한 사항에 대하여 의결함(제161조)

- 조합회의는 조합이 제공하는 역무(役務) 등에 대한 사용료·수수료 또는 분담금을 제139조 제1항의 규정에 의한 조례의 범위 안에서 정할 수 있음
 - 수도권매립지운영관리조합의 경비는 폐기물 반입료, 지방자치단체의 부담금 및 기타 수익금으로 충당함⁸⁾
 - 조합장은 조합을 대표하며 조합의 사무를 통할함(법 제161조)⁹⁾
 - 이들 조합장의 권한 중 규칙제정권에 대해서는 지방자치법령에서 정한 바가 없이 조합회의에 조합운영에 필요한 조례제정 및 개폐의 권한을 인정하고 있는 바, 이는 순번제 조합장의 신분을 고려한 조치라고 생각함

□ 지방자치단체 조합의 규약

- 조합의 규약에는 ① 조합의 명칭 ② 조합을 구성하는 지방자치단체 ③ 사무소의 위치 ④ 조합의 사무 ⑤ 조합회의의 조직 및 위원의 선임방법 ⑥ 집행기관의 조직 및 선임방법 ⑦ 조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법 ⑧ 기타 조합의 구성 및 운영에 관한 사항 등이 포함되어야 함¹⁰⁾
- 수도권 매립지운영관리조합 규약의 내용
 - 제1장 총칙, 제1조(목적), 제2조(조합의 명칭), 제4조(사무소의 위치), 제5조(조합의 사무), 제2장 조합회의, 제6조(조합회의 구성), 제7조(의장 및 부의장), 제8조(조합회의의결사항), 제9조(조합회의 행정사무 감사 및 조사권), 제10조(조합회의 종류), 제11조(의사 및 의사정족수), 제3장 집행기관, 제12조(조합장), 제13조(사무기구), 제14조(감사 : 삭제됨), 제4장 재무, 제15조(조합경비), 제16조(예산편성 및 집행), 제17조(결산), 제18조(기타), 제5장 보칙, 제19조(매립지운영위탁), 제20조(지도감독), 부칙 등

8) 조합의 매립의 설치 및 운영관리에 필요한 비용은 1994년부터는 폐기물반입량의 비율로 정함

9) 수도권매립지운영관리조합장은 조합을 대표하며 조합사무를 통할하며, 조합회의에 예산안과 결산서류를 제출함

10) 지방자치단체조합이 그 규약에 의하여 당해 조합의 구성원인 지방자치단체에 대부하기 위하여 지방채를 기채하는 경우에 그 기재한 지방채에 대하여는 당해 조합과 조합의 구성원인 지방자치단체가 그 상환과 이자 지급에 대하여 연대책임을 짐(지방재정법 제9조)

□ 지방자치단체 조합의 지도·감독

- 시·도가 구성원인 지방자치단체 조합은 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구가 구성원인 조합은 1차로 시·도지사, 2차로 행정안전부장관의 지도·감독을 받음
 - 이는 다른 지방자치단체와 똑같은 지도·감독권을 행사함
 - 다만, 조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 조합은 행정안전부장관의 지도·감독을 받음
- 행정안전부장관은 공익상 필요한 경우에는 조합의 설립·해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있음(법 제163조)
 - 지방자치단체조합의 해산명령권을 행정안전부장관에게 부여하고 있음을 볼 때, 보통지방자치단체의 지위보다는 매우 약하게 규정하고 있음

□ 지방자치단체 조합 규약 변경 또는 해산

- 조합의 규약을 변경하거나 해산하고자 할 때에는 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 얻어야 함
 - 다만 조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 조합의 경우에는 해당 지방의회의 의결과 행정안전부장관의 승인을 얻어야 함
- 조합은 해산할 경우에는 그 재산의 처분은 관계 지방자치단체의 협의에 의함(제164조)

(5) 지방자치단체의 전국적 협의체

□ 자치단체의 전국적 협의체 설립의 목적

- 자치단체 전국적 협의체의 설립 목적은 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장의 상호 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하는데 있음

□ 자치단체의 전국적 협의체 및 연합체

- 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장의 전국적 협의체는 ① 시·도지사 ② 시·도의회의 의장 ③ 시장·군수·자치구청장 ④ 시·군·자치구회의의 의장으로 구분하여 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있음
- 4개 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있음
- 4개 협의체는 법인이 아니고, 다만, 목적 수행을 위한 임의 단체적 성격을 갖고 있음
- 협의체를 설립하였을 때에는 이를 행정안전부 장관에게 신고하여야 함

□ 전국적 협의체 및 연합체 결성의 신고

- 이러한 전국적 협의체를 설립한 때에는 당해 협의체의 대표자는 이를 지체 없이 행정안전부장관에게 신고하여야 함
- 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장이 전국적 협의체를 설립한 때에는 ① 설립취지 ② 협의체의 명칭 ③ 협의체의 조직과 운영 등에 관하여 정한 사항 ④ 창립총회 회의록 ⑤ 대표자·임원 및 회원 성명 등을 행정안전부장관에게 신고하여야 함 • 신고사항이 변경된 경우에도 또한 같음

□ 전국적 협의체의 책무

- 전국적 협의체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정안전부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있음
- 4개 전국적 협의체는 협의체나 그 대표자의 명의로 특정 정당이나 후보자를 지지·반대하거나 지지·반대하게 하는 행위를 하여서는 아니 됨

3) 협력지원

- 지방자치법에서는 자치단체 당사자간 협력을 촉진하는 제도적 장치는 비교적 구체적으로 마련되어 있으나 지역간 협력을 조정 또는 지원하기 위한 중앙행정기관의 장 또는 시도지사의 역할에 대해서는 구체적 규정이 미비함
- 다만, 지방자치법 제166조에 자치단체사무에 대한 중앙부처와 시도의 지도·지원에 관한 규정이 있으나 개별 자치단체사무에 대해서만 권고·지도·지원을 규정하고 있음
 - 즉, 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요하면 지방자치단체에 자료의 제출을 요구할 수 있도록 하였으며,
 - 국가나 시·도는 지방자치단체가 그 지방자치단체의 사무를 처리하는 데에 필요하다고 인정하면 재정지원이나 기술지원을 할 수 있도록 하였음

<표 4-5> 지방자치법의 협력관련 지원개요

조항		내용
166조	지방자치단체의 사무지도와 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도, 자료제출 요구 ○ 재정지원이나 기술지원 <ul style="list-style-type: none"> - 국가나 시·도는 지방자치단체의 사무를 처리하는 데에 필요하다고 인정시 가능

2. 국가균형발전특별법

1) 협력제도

- 현행 국가균형발전 특별법에서는 지역간 협력을 통한 공동사업 추진을 촉진하기 위해서 지방자치단체 상호간 지역발전투자협약제도를 도입하고, 협약을 이행하기 위한 조치를 취하도록 규정하고 있음
 - 즉, 국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호 간에 지역발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자 분담 등이 포함된 지역발전투자협약(이하 "지역발전투자협약"이라 한다)을 체결할 수 있도록 규정,
 - 국가와 지방자치단체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 취하도록 규정함
- 국가균형발전 특별법에서는 지역간 협력을 통한 공동사업 추진과 관련하여 이행력을 담보하기 위한 제도적 장치만을 규정할 뿐, 지자체 상호간 협력 활성화를 위해 공동사업의 개별적 특성에 부합하는 다양한 협력기제가 제시되지 못하고 있는 실정임
 - 특히, 지역발전투자협약은 상호간 이해관계 일치, 의무적 재정분담 등이 전제됨으로 일부사업에 국한될 가능성이 높아 광범위한 분야에까지 확대하기는 어려움이 있음
- 지역간 상생발전 및 광역경제권 개발 등이 지역발전의 새로운 정책아젠더로 부상함에 따라 국가균형발전 특별법에 지역간 협력촉진에 관한 제도적 틀을 보강하고 다양한 협력기제를 마련할 필요가 있음
 - 특히, 새 정부의 신지역개발정책의 기초가 지역간 협력에 이론적 토대를 두고 있고 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권에 대한 지역발전을 지역간 협력에 크게 의존할 것으로 판단됨으로 이에 대한 보강작업이 요구됨

2) 협력 인센티브

- 국가균형발전 특별법 제29조에서는 자치단체 상호간 협력을 기초로 지역 발전사업을 공동으로 추진하는 경우에 정부는 예산편성 우선반영 제도, 세출예산차등지원 제도를 규정하고 있음
 - 즉, 둘 이상의 지방자치단체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지방 자치단체가 공동으로 추진하는 사업이나,
 - 광역·지역발전특별회계 지역개발계정사업 중 둘 이상의 시설을 복합화 하여 공동으로 건설하는 사업에 대해 차등 지원을 할 수 있도록 규정함
- 지방자치단체간 협력을 통한 공동사업 추진을 활성화하기 위해서는 현재 공동사업에 적용되는 지원규모 및 보조율을 대폭적으로 상향조정할 필요가 있음
 - 특히, 자치단체간 공동사업의 추진으로 현저한 재정적 이익이 발생하지 않으면 협상협력을 기피하는 현상이 보편화되어 있음으로 이를 실질적으로 보장 할 수 있는 지원책이 필요함

<표 4-6> 국가균형발전 특별법의 협력관련 제도 개요

조항		내 용
20조	지역투자 발전협약 체결	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역발전 공동사업 추진 협약체결 <ul style="list-style-type: none"> - 국가와 지방자치단체간 공동사업 - 지방자치단체 상호간 공동사업 ○ 협약내용 및 협약이행 조치 <ul style="list-style-type: none"> - 사업내용 및 투자 분담 등 포함 - 예산편성 등
39조	세출예산 차등	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산편성 우선반영 및 지원규모·보조비율 등 차등지원 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 상호간 공동사업 - 지역개발계정 시설복합화 사업

3. 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정

1) 협력제도

- 정부는 2007년 2월 12일 국무회의에서 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'(대통령령 제19886호)을 제정하여 이해관계자들이 직접 참여하는 해결방식을 공공갈등 해결의 새로운 수단으로 도입
- 이 규정은 이해관계자들이 대화의 당사자로서 문제해결의 주체가 된다는 점에서 행정기관의 결정이나 법원의 판결과 다르고, 이해관계자들이 소수 일지라도 합의와 승복을 지향한다는 점에서 다수결에 의한 결정과 차이가 있음
 - 미국에서 많이 활용하고 있는 협상(Negotiation)과 조정(Mediation) 등 이해관계자들이 주도하는 분쟁해결방식(ADR, Alternative Dispute Resolution)을 우리나라도 대통령령으로 제도화
- 규정에서는 갈등 예방 및 해결을 위한 다섯 가지 주요 원칙을 제시
 - 갈등 당사자는 대화와 타협을 통한 자율적 해결에 노력하며 중앙행정기관은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인의 신뢰를 확보하도록 노력(제5조)
 - 중앙행정기관은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인 일반시민 또는 전문가의 실질적 참여를 보장(제6조)
 - 중앙행정기관은 공공정책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 또다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여야 함(제7조)
 - 중앙행정기관은 이해관계인이 공공정책의 취지와 내용을 충분히 이해하도록 정보를 공개·공유하여야 함(제8조)
 - 중앙행정기관은 공공정책을 수립·추진할 때 지속가능한 발전을 위한 요소를 고려(제9조)
- 이 규정은 당사자간의 협의절차를 제도화하고 있는 진일보한 제도이긴 하지만 몇 가지 점에서 제도의 한계가 있음
 - 법률의 형식이 아니라 행정기관의 역할, 책무, 절차 등을 규정한 행정입법으

로서의 행정조직의 내부에만 적용되는 대통령령의 형식을 취하고 있음

- 적극적 의미의 협력축진이 아닌 소극적 의미에서 갈등의 예방 및 해결에 cg점을 두고 있음
- 주로 중앙행정기관의 공공정책의 수립·추진에서 발생하는 갈등에 중점을 두고 있어 지역협력과는 다소 괴리가 있음¹¹⁾

<표 4-7> 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 요약

조항	내용
갈등영향분석 (10조)	<ul style="list-style-type: none"> - 공공정책의 개요 및 기대효과, - 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용, - 관련 단체 및 전문가의 의견, - 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점, - 갈등으로 인한 사회적 영향, - 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
갈등관리 심의위원회 (11,12조)	<ul style="list-style-type: none"> - 위원장 포함 11인 이내 - 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수 참여
참여적 의사결정방법 (15조)	<ul style="list-style-type: none"> - 이해관계인·일반시민, 전문가 등이 참여하는 의사결정방법 - 합의회의, 시민배심원, 공론조사
갈등조정 협의회 (16, 17조)	<ul style="list-style-type: none"> - 필요한 경우 사안별로 갈등조정협의회(이하 "협의회") 구성, 운영 - 의장 1인, 관계 중앙행정기관 및 이해관계인으로 구성 - 필요한 경우 관련단체와 전문가 협의회 참석
협의회 의장 (18,19조)	<ul style="list-style-type: none"> - 중립성과 공정성 - 지원·촉진 역할 - 갈등사안과 이해관계가 없는 자 중 당사자 간의 합의에 의해 선정
협의회 기본규칙 (20조)	<ul style="list-style-type: none"> - 목적, - 당사자의 범위, - 협의회 의장의 선정, - 진행일정, - 협의절차, - 협의결과문의 작성, - 협의회 운영비용 부담
협의결과문 (21조)	<ul style="list-style-type: none"> - 법령 등에 위배되거나 중대한 공익을 침해하지 않아야 함 - 협의결과 성실 이행
협의절차공개 (22조)	<ul style="list-style-type: none"> - 비공개 원칙 - 당사자 합의로 공개 가능

11) 제3조제2항에 지방자치단체와 그 밖의 공공기관에 대한 같은 취지의 준용에 관한 규정을 두고 있다 •

2) 갈등완화조치

- 이 규정에서는 갈등예방의 조치로서 갈등영향분석과 갈등관리심의위원회의 설치를 규정
 - 중앙행정기관은 공공정책의 수립·시행·변경과 관련하여 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있는 경우 사전에 갈등영향분석을 실시¹²⁾
 - 중앙행정기관에는 소관사무와 관련하여 갈등관리에 관한 사항을 심의하기 위하여 11인 이내의 위원으로 구성하는 갈등관리심의위원회를 설치·운영하며 필요한 경우 이해관계인, 일반시민, 전문가의 참여를 통한 의사결정방식을 채택할 수 있음
- 중앙행정기관에 공공정책으로 이해 발생한 갈등해결을 위하여 갈등조정협의회를 구성·운영
 - 당사자간의 합의에 따라 당해 사안과 직접 관련이 없는 제3자를 의장으로 선임
 - 협의회의 구성 및 운영에 관한 규칙을 제정
 - 중앙행정기관은 협의결과를 성실하게 이행하도록 노력할 의무를 부여

12) 갈등영향분석서에는 ①공공정책의 개요 및 기대효과, ②이해관계인의 확인 및 의견조사내용, ③관련단체 및 전문가의 의견, ④갈등유발요인 및 예상되는 쟁점, ⑤갈등으로 인한 사회적 영향, ⑥갈등의 예방·해결을 위한 구체적 계획, ⑦그밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항 등이 포함되어야 한다(규정 제10조제3항) .

4. 기타 사업관련 개별법

1) 사업유형별

(1) 폐기물처리시설: 「폐기물관리법」 및 「폐기물처리시설설치촉진및주변 지역지원에 관한법률」

- 소각장, 매립지 등 폐기물처리시설의 지역간 협력에 대해서는 「폐기물관리법」과 「폐기물 처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원에 관한 법률」에서 규정하고 있음
- 특히, 폐기물처리시설의 입지선정과 관련하여 쓰레기처리시설의 입지가 타 자치단체의 경계와 2km이내일 경우 협의를 의무화하고 협의를 결렬될 경우 중앙분쟁조정위원회에 조정을 신청토록 하고 있음
- 그러나 위원회의 조정결과는 양 당사자 모두 수락해야 효력이 발생하지만 협의대상 자치단체가 조정안의 수락을 거부함으로써 조정이 결렬되는 경우도 발생할 수 있음

(2) 장사시설: 「장사등에 관한법률」

- 묘지, 화장시설, 봉안시설 및 자연장지 등 장사시설의 수급계획에 대한 지역간 협력에 대해서는 「장사 등에 관한 법률」에 근거를 마련하고 있음
- 특히, 둘 이상의 자치단체들이 공동으로 장사시설을 설치하는 과정에서 갈등이 발생할 경우 보건복지부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 조정하도록 규정하고 있음
- 동법에서는 중앙행정기관 상호간의 협의·조정 에 대해서는 규정하고 있으나 정작 중요한 이전 단계의 자치단체간 협의조정에 대해서는 절차 등에 관하여 규정이 미흡함

(3) 수자원관리: 「수도법」

- 둘 이상의 자치단체간 상수원보호구역의 지정에 대해서는 「수도법」 과 동법 시행령 및 상수원관리규칙에 근거를 규정하고 있음
- 상수원보호구역이 둘 이상의 시·군 또는 시·도에 걸쳐 있을 때는 보호구역지정을 추진하는 시·군 또는 시·도가 보호필요구역의 시·군 또는 시·도와 협의하도록 「수도법」에 따라 상수원관리규칙에 규정하고 있음
- 그러나 실질적으로는 협의만 의무화하고 있을 뿐 자치단체간의 협의절차에 관한 규정은 미비하며, 2회 이상 협의해도 합의가 성립되지 않으면 시·군 상수원보호구역은 시·도지사가, 시·도 상수원보호구역은 환경부장관이 행정안전부장관과 협의하여 결정하도록 규정하고 있음
 - 자치단체간의 자발적 협력에 의한 문제해결보다 상위기관의 직권 결정에 의존하는 경향이 큼
- 따라서 자치단체간 합의가 되지 않은 상태에서 상위기관이 일방적으로 직권결정할 때 상수원보호구역 지정이나 변경으로 불이익을 받게 될 자치단체가 결정에 불복할 경우 오히려 갈등이 심화될 가능성이 높아 상위기관도 결정을 회피함으로써 제도의 실효성이 저하되고 있음

(4) 광역시설 및 광역개발사업: 「국토의계획및이용에관한법률」 및 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 광역도시계획을 시도지사가 공동으로 수립하고(제11조) 계획에 따른 광역시설 배치(제12조) 및 광역시설 설치를 위한 협약체결 등(제45조)을 규정하고 있음
 - 이때 환경시설 등 혐오시설을 타 자치단체의 관할구역 내에 설치하는 경우 필요한 자금지원을 의무화함
- 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」에서는 지역간 협력이 필요한 광역적 지역개발사업으로 광역개발제도와 특정지역개발제도를 규정하고 있음

- 그러나 자치단체간 협의에 의해 계획의 공동 수립에 관한 선언적 규정만 있을 뿐 구체적인 협의절차나 지원사항에 대해서는 제도가 미비되어 있어 지역간 협력을 증진시키는데 충분한 역할을 수행하고 있지 못함
- 그 결과 지역간 협력의 사례도 극히 초보적 수준의 협력에 머무르고 있음

<표 4-8> 개별법의 사업유형별 협력관련 제도 개요

관계법령		조항	내 용
폐기물 처리시설	폐기물관리법	5조	○ 광역폐기물 처리시설 - 자치단체 공동으로 설치·운영 가능
	폐기물처리시설설 치촉진및주변 지역지원등에 관한법률	9조	○ 폐기물처리시설의 입지선정 - 시설로부터 자치단체 경계까지 2km 이내의 자치단체장과 협의 의무 - 협이가 이루어지지 않으면 중앙환경분쟁조정위원회에 조정 신청
장사시설	장사등에관한 법률	5조	○ 장사시설의 공동설치 - 장사시설의 공동설치 관련 지역 간 갈등조정 - 보건복지부장관이 관계 중앙행정기관의장과 협의, 결정
수자원 관리	상수원관리규칙	5조	○ 상수원보호구역의 지정신청 - 인접 자치단체에 보호필요구역이 있으면 인접 자치단체장과 협의
		6조	○ 상수원보호구역의 지정 - 둘 이상의 시·도에 걸치면 관계 시·도지사가 협의하여 지정
		7조	○ 2회 이상 협의해도 안 될 경우의 결정 - 시·군의 협의 불성립 → 시·도가 결정 - 시·도의 협의 불성립 → 환경부장관이 행정안전부장관과 협의하여 결정
광역시설 및 광역개발 사업	국토의계획및 이용에관한법률	45조	○ 광역시설의 설치·관리 - 시장·군수는 협약을 체결하거나 협의회 등을 구성하여 광역시설을 설치·관리 - 혐오시설의 광역화의 경우 비용을 지원
	지역균형개발및지 방중소기업육성에 관한법률	4조	○ 광역개발권역의 지정 및 계획수립 - 상호인접하여 동일한 생활권을 이루거나 자원의 공동개발 및 관리가 필요한 지역
		5조	- 둘 이상의 시도에 걸친 광역개발권역은 공동으로 계획수립
		26조의4	○ 특정지역개발계획의 공동 수립 - 둘 이상의 시도에 걸쳐 특정지역이 지정된 경우 공동으로 계획 수립
개발제한 구역관리	개발제한구역의지 정및관리에관 한특별조치법	11조	○ 개발제한구역 관리계획 - 개발제한구역이 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있으면 공동으로 관리계획을 수립하거나 협의하여 수립할 자를 지정 - 협이가 성립되지 아니하면 국토해양부장관이 관리계획을 수립할 자를 지정

(5) 개발제한구역관리: 「개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법」

- 개발제한구역이 둘 이상의 특별시·광역시·도에 걸쳐 있으면 관계 시·도지사가 공동으로 관리계획을 수립하거나 협의하여 관리계획을 수립할 자를 정하도록 규정하고 있음
 - 자치단체간 협의에 대한 선언적 규정만 있을 뿐 구체적인 협의절차에 관한 규정은 미비함
- 또한 관계 시·도지사가 협의를 하였으나 협이가 성립되지 아니하면 국토해양부장관이 관리계획을 수립할 자를 지정한다는 규정은 시·도지사간의 자율적 협의를 촉구하려는 의미이지만 실제로 국토해양부장관이 수립할 자를 지정할 경우 자치단체간의 갈등이 자치단체와 국가의 갈등으로 발전할 가능성이 높음

2) 협력 인센티브

(1) 「보조금의예산및관리에관한법률 및 시행령」

- 현행 「보조금의예산및관리에관한법률 및 시행령」에서는 지방자치단체간의 협력을 촉진하기 위한 인센티브제도는 광역소각시설에 대한 차등지원 제도가 유일함
 - 환경부는 시·군 단독 소각시설에 대해서는 30%, 광역 소각시설에는 50%를 지원함으로써 지방자치단체간 공동시설 설치를 촉진하고 있음
- 그러나 광역매립지, 광역 하수처리장, 광역 장사시설 등 지방자치단체간에 공동으로 설치할 수 있는 광역시설에 대한 차등지원 제도는 없음
- 한편, 지방문예회관과, 종합운동장, 실내체육관 등은 시설의 규모나 광역화 여부에 관계없이 정액보조 또는 30%를 보조하고 있는 실정으로 국고보조금에 차등을 두지 않으면 지방자치단체마다 경쟁적으로 설치함으로써 과잉투자가 우려됨

<표 4-9> 국고보조금 관계법령

관계법령	조항	개정안
보조금의예산및관리에 관한법률시행령 제4조 별표 “기준보조율”	36호	○ 매립지 - 시·군 : 공동시설 50%, 단독시설 30%
	64호	○ 지방문예회관 - 시·군 : 공동시설 50%, 단독시설 정액
	68호	○ 지방체육시설 - 시·군 : 공동시설 50%, 단독시설 30%

(2) 「지방교부세법 및 시행령」

- 현행 「지방교부세법 및 시행령」에서는 지방자치단체간의 협력을 촉진하기 위해 지원하고 있는 특별한 인센티브 제도는 사실상 존재하지 않고 있음
- 비록 지방자치단체간의 협력을 통하여 공동사업을 추진하더라도 보통교부세를 산정하는 경우에는 단독사업과 구분하지 않고 동일한 측정항목 및 측정단위를 해당 지자체에 각각 적용함
- 즉, 공공시설의 공동 설치·운영, 수자원관리, 행정구역 경계조정 등 지방자치단체간 협력을 통한 공동사업 추진에 적극적으로 참여한 자치단체에 대한 교부세 산정시 인센티브 제도가 결여되어 있음

<표 4-10> 지방교부세 관계법령

관계법령	조항	내 용
지방교부세법	7조	○ 보통교부세 기준재정소요액 - 측정항목과 측정단위를 기준으로 산정
	9조	○ 특별교부세 - 행정안전부장관이 지방행정 및 재정운용실적이 우수한 지방자치단체지원을 위한 재원으로 사용
시행령	5조	○ 보통교부세 측정항목 및 측정단위(별표1) - 일반행정비 : 인건비, 일반관리비, 안전관리비 - 문화환경비 : 문화관광비, 환경보호비, 보건비 - 사회복지비 : 기초생활보장비, 노인복지비, 영유아·청소년 복지비, 장애인복지비, 일반사회복지비 - 경제개발비 : 농림수산비, 지역경제비, 도로개량비, 도로유지비, 교통관리비, 지역개발비
	9조의2	○ 특별교부세 교부대상 자치단체 - 행정·재정분야 운용실적 평가 우수 자치단체 - 주민복지·지역경제·지역개발·민원서비스·정보화 등의 분야에서 우수한 실적 자치단체 - 국가정책의 추진에 적극적으로 협력하는 등의 사유로 행정안전부장관이 인정하는 자치단체

(3) 「지방재정법 및 시행령, 지방재정투융자사업심사규칙」

- 현행 「지방재정법 및 시행령」 그리고 지방재정투융자사업심사규칙에서는 지방자치단체간의 협력을 촉진하기 위해 지원하고 있는 특별한 우대조치는 존재하지 않음
- 지방자치단체 상호간의 협력을 통하여 공동사업을 추진하더라도 해당 지자체별로 단독사업과 동일하게 취급하고 있음
 - 공공시설의 공동설치·운영등 지방자치단체간의 협력을 통한 공동사업 추진에 있어 별도의 지방재정투융자 심사기준 즉, 지역간 협력수준을 적용하고 있지 않음

<표 4-11> 지방재정투융자심사 관계법령

관계법령	조항	내 용
지방재정법	37조	○ 재정투융자사업에 대한 심사
시행령	41조	○ 재정투융자사업에 대한 심사 - 행정안전부령이 정하는 규모 이상의 투·융자사업은 행정안전부장관 또는 시·도지사가 투자심사
지방재정투융자사업심사규칙	2조	○ 투자심사기준 - 투자사업의 필요성 및 타당성 - 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성 - 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성 - 소요자금조달 또는 원리금 상환능력 - 재정·경제적 효율성 등

V. 외국의 지역협력제도 검토

1. 미국의 지역협력제도

(1) 지역간 협력법(Interlocal Cooperation Act)

□ 협력 형태와 협력의 범위

- 미국의 지방정부들이 상호간 협력사업을 추진하는 가장 보편적인 형태는 계약(contract)을 체결하는 것임
- 지방정부간 계약 형태는 다음의 3가지임
 - ① 계약: 상호합의한 가격으로 지방정부가 다른 지방정부에 서비스를 공급하는 경우
 - ② 협약 체결: 2개 이상의 지방정부가 합동으로 서비스를 제공하기 위하여 계획에서부터 재원 조달, 공급까지를 포괄하는 협약을 체결하는 경우
 - ③ 상호서비스 협약: 지방정부들 간 비용 지불없이 상호 서비스를 주고받는 경우 (예: 응급서비스 지원)
- 상기 계약 형태는 서비스계약에서 끝나기도 하지만 별도의 행정기구나 조직을 설립하는 형태로 나아가기도 함
- 협력범위와 역할 분담이 이루어진 이후 협약서 제출이 있더라도 계약의 불분명성으로 지방정부간 마찰이 야기되기도 함

□ 주정부 수준에서의 협력법

- 지역간 협력법은 주정부 차원에서 관할 각급 지방정부 및 관련 기관의 협력을 증진하기 위하여 1960년대 후반부터 법률을 제정
 - Utah 1965, Washington 1967, Texas 1991, Nebraska 1998 등

- 지자체간 협력법의 내용은 다음과 같음
 - 협약 당사자 및 공동추진기구의 권한, 협약 내용 범위, 주정부 협약 승인에 관한 사항, 재원 및 인력 사용 및 제공에 관한 사항, 법률 해석에 관한 사항, 주정부 지원에 관한 사항 등
- 협약의 목적은 서비스 및 시설 공급, 경제발전, 자원 활용 등 광범위함
 - 건축물관리, 교육, 보건, 공원·여가, 치안, 소방, 교정, 교통, 토지이용, 행정, 경제개발, 연료수송 등
- 협약을 체결할 수 있는 공공기관의 범위는 하부행정단위, 공공기관, 지방정부, 지방공사, 특수목적지구, 지방서비스지구, 주정부기관, 연방정부기관 등 매우 포괄적임

□ 펜실베니아주의 Intergovernmental Cooperation Law

- ※ 1968년 지방정부간 협력의 잠재력을 제약하는 펜실베니아법(Pennsylvania Constitution)의 조항을 개정하면서, 지방정부 간 협력을 법적으로 공식화
 - Title 53 of the Pennsylvania Consolidated Statutes에서 지방정부간 협력을 명시

<p>□ 펜실베니아주의 정부간 협력에 대한 법안의 구성내용</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 . 법안의 범위 2 . 정의 3 . 정부간 협력의 권한 부여 4 . 정부간 협력 5 . 규정 6 . 발의권과 주민투표 7 . 규정의 내용 8 . 공동구매입찰 9 . 직접 구매 10 . 민간 교육시설과의 공동구매 11 . 문헌상 또는 구두상의 가격 견적 의무조항 12 . 분할계약금지 13 . 형사처벌 14 . 지방정부위원회(Local Government Commission)의 협약 검토 15 . 공동협력 협약의 효력
--

- 정의(2항)
 - 상기 법에서 “지방정부”는 카운티, 각종 도시(city), 자치구(borough), 학교(school district), 기타 유사한 목적을 지닌 조직들을 의미
- 정부간 협력의 권한 부여(3항)
 - 일반적인 규칙: 법 적용 대상은 펜실베이니아 주 소속의 2개 이상의 지방정부 또는 다른 주에 위치한 유사한 조직과 협력하는 지방정부 등으로, 다른 지역과 협력하는 경우도 포함시키고 있음
 - 공동협약(joint agreements): 목적 달성을 위해서 지방정부 또는 해당 조직은 공동협약을 맺을 수 있음
- 정부간 협력(4항)
 - 지자체(municipality) 또는 해당 지역에 발의와 주민투표가 요구되는 조직들은 하나나 그 이상의 다른 지방정부, 연방정부 또는 주정부 등에 기능, 권력, 책무 등을 위임하거나 전가할 수 있음
- 규정(5항)
 - 지자체가 상기 기능, 권한, 책무 이양 등을 추진할 때는 규정에 기반하여야 함
- 발의권과 주민투표(6항)
 - 발의: 그 다음 선거로부터 90일 이전에 선출직 공무원에 의해서 발의될 수 있으며, 이 때 해당 지역의 선거권자(주지사 선거 기준)의 5%이상의 서명을 받은 청원서를 같이 제출해야 함
 - 주민투표: 주민투표가 부쳐지고 다수결의 원칙에 의거하여 효력이 발생
- 규정의 내용(7항)
 - 다른 지방정부, council of governments, 컨소시엄, 기타 유사조직과 정부간 협력 또는 기능, 권한, 책무의 이양을 추진하는 지방정부가 채택한 규정은 다음을 규정지음
 - (1) 지방정부, 주정부, 연방정부 등과의 협약 조건
 - (2) 협약기간

- (3) 협약 권한과 범위 등을 포함하여 협약의 목적과 목표
- (4) 협약 달성을 위한 재원조달 방안 및 범위
- (5) 협약 수행에 필요한 조직 구조
- (6) 실질 자산 또는 인력이 획득, 관리, 폐기되는 방식
- (7) 이 법안에 의해 만들어진 entity는 사회보장, 집단 보험, 고용인 편익 등의 수혜 대상
- 공동구매입찰(8항)
 - 10,000불 이상의 비용 지출은 계약에 의거하고 경쟁입찰에 대한 조건이 부과됨
- 직접 구매(9항)
 - 8항의 공동구매 이외에 필요한 경우 기존 법 조항과 무관하게 서비스나 재화를 구매할 수 있음
- 민간 교육시설과의 공동구매(10항)
 - 어떤 지방정부이든 규정에 의거하여 사립 학교, 비영리 인력교육서비스 기관 등과 함께 재화 및 서비스를 공동구매할 수 있음
 - 학교, 대학, 상기 기관들은 경쟁입찰 등의 규칙에서 제외될 수 있음
- 문헌상 또는 구두상의 가격 견적 의무조항(11항)
 - 4000불이상의 계약에 대해서는 모두 문헌상 또는 구두상(전화녹음)의 견적 의무조항이 있음
- 분할계약 금지(12항)
 - 경쟁입찰을 위한 공고 등을 피하기 위해 위도적으로 계약을 분할시키는 것을 금지
- 형사처벌(13항)
 - 분할계약 금지를 위반했을 경우 형사처벌
- 지방정부위원회(Local Government Commission)의 협약 검토(14항)
 - 협력을 위한 협약은 지방정부위원회의 검토와 권고안을 받게 되어 있음

- 위원회는 60일 이내에 협약이 주정부(펜실베이니아)의 법과 양립하고 적절한 지를 60일 이내에 결정
 - 만약 위원회가 60일 이내에 권고안을 작성하지 못할 경우에는 협약을 승인
- 공동협력 협약의 효력(15항)

(2) 정부간 협력법(Intergovernmental Cooperation Act)

- 1968년 연방정부는 각급 정부활동의 원활한 협력 및 협조체계를 구축함으로써 연방제의 효율을 증대시키고자 정부간 협력법을 연방정부(연방법)차원에서 제정
- 이 법은 각주의 지역간 협력법을 활성화는 계기로 작용
- 정부간 협력법의 주요내용
 - 연방정부의 보조금 집행체계 개선에 관한 사항
 - 연방정부의 지방정부에 대한 전문·기술서비스 제공에 관한 사항
 - 정부간 정책 및 프로그램 시행의 협력에 관한 사항
 - 도시지역의 토지이용에 관한 연방과 지방간 협력에 관한 사항
 - 연방정부의 보조금 프로그램의 심사·평가에 관한 사항 등

(3) 미국의 규제협상법

- 미국에는 지역간 분쟁 및 갈등을 해소하기 위하여 행정분쟁조정법과 규제협상법 등 2가지 법적 장치를 구비(환경분쟁연구소, 2008)
 - 행정분쟁조정법(Administrative Dispute Resolution Act)은 갈등이 발생하였을 경우 적용되는 것에 비해, 규제협상법(Negotiated Rule-making Act)은 제도화 이전에 갈등을 미연에 방지하고 상호이해가 다른 파트너들 간의 협력을 추진

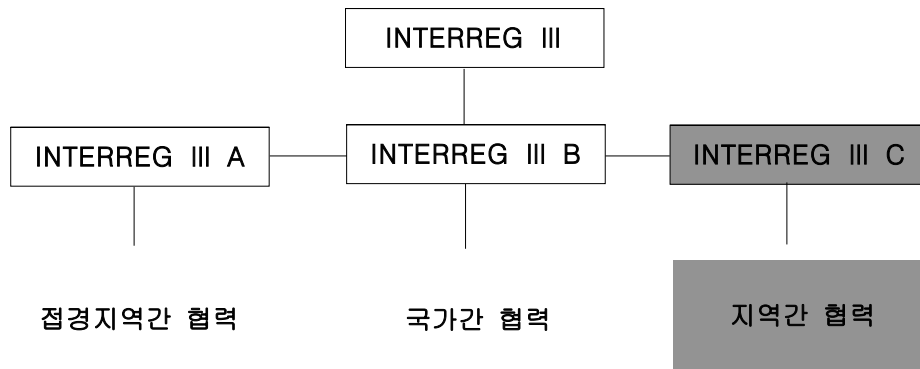
- 행정분쟁조정법은 중재자를 적극 활용하도록 권장
 - 행정기관 간에 갈등이 발생했을 때 중립적인 중재자를 당사자들의 합의로 선정하고, 이 중재자가 청문회를 통해 증인신문과 증거조사 등의 사실확인 과정을 거친 후 합의안을 제시
 - 행정기관 간 분쟁에 적극 활용 가능
- 규제협상법 민간 이해당사자들을 포괄하므로, 행정기관 간 갈등해소에 적용되는 행정분쟁조정법보다 적용영역이 상대적으로 넓음
 - 규제협상법은 입법예고 전에 미리 이해관계자들의 의견을 수렴하고, 필요하면 이해관계자들이 참여하는 협상위원회를 구성하여 여기서 합의한 수정안을 입법예고함으로써, 시행과정에서 발생하는 시위와 소송 등에 의한 이해관계자들의 규제저항을 최소화
 - 규제협상법의 내용은 (1) 규제협상위원회의 구성여부 판단, (2) 갈등영향 분석의 활용, (3) 규제협상위원회의 구성 공고, (4) 규제협상위원회의 구성, (5) 규제협상위원회의 운영, (6) 진행자의 선정, (7) 분석자와 진행자의 중립성과 공정성, (8) 갈등해결지원센터의 지원 등으로 구성

2. EU의 지역협력프로그램

□ EU의 지역간 협력프로그램 개요

- 유럽연합은 국경지역, 국가간, 지역간 협력을 촉진하기 위하여 지역협력프로그램(Interreg III, 정식명칭은 Interreg Community Initiative)을 추진
- Interreg III는 대상지역에 따라 3가지 형태로 추진되고 있으며, Interreg III A는 국경지역 협력, Interreg III B는 국가간 협력, Interreg III C는 지역간 협력 등으로 2000~2006년 동안 약 28·8억 유로가 투자되었음

<그림 5-1> 제1차 계획기간동안의 유럽연합의 Interreg 프로그램의 유형



- Interreg III는 유럽의 지역간에 대규모의 정보 및 노하우의 교환과 지식의 공유를 촉진하여 지역간 결속을 증진시키는 것으로, 모범사례를 서로 교환하고 상이한 정책수단과 프로젝트 접근방식에서 축적된 경험을 교류, 협력하는 것임
- 이 가운데 지역간 협력프로그램인 Interreg III C는 2000~200년 계획기간 중에 새롭게 도입된 제도로, 재원은 지역개발기금(ERDF)에서 지원

□ Interreg III의 운용형태

- 지역간 협력의 운용형태는 지역단위협력(Regional Framework Operation: RFO), 개별 협력프로젝트, 네트워크협력 등 3가지로 구분됨
- 지역단위협력(RFO)
 - RFO는 지역개발방법 및 프로젝트 기반 활동에 관한 경험을 서로 교환하는 유형으로, 지역협력기구(RFO)는 프로젝트 기반 활동의 교환을 위해 참여기관들이 성장할 수 있는 교류 및 학습과정을 개발하면서 협력을 위한 미니프로그램을 수립함
 - 최소 3개국(회원국 2개국)으로 구성

- 참여지역을 포괄하는 지역간 협력전략, 활동의 목표 및 기대효과, 협력이 반드시 필요한 주제에 중점, RFO가 지원하는 프로젝트 유형 설명, 파트너간의 재원분담(선도기관이 최대 40% 분담), 기준정책금리, 내부 프로젝트 승인을 위한 평가 기준 등을 제출하여 신청해야 함
- 지역개발기금의 출연금은 50만-500만 유로로 협력프로그램 예산의 50-80%를 RFO에 배정

○ 개별 협력프로젝트

- 프로젝트 기반활동의 경험을 교류하고 단순한 지식 전파뿐만 아니라 프로젝트의 일부를 공유, 협력 추구함으로써 프로젝트 결과를 다른 지역에 이식하여 실행
- 최소 3개국(2개국이 회원국)으로 파트너 구성하며 선도기관의 재원이 40%가 최대임
- 출연금은 20만-100만 유로이며, 예산의 10-30%를 협력프로젝트에 배정

○ 네트워크 협력

- 유럽연합 내외부 지역간에 프로젝트 시행방법 및 개발에 관한 연계를 추구하는 유형으로, 네트워크에 필요한 세미나, 회의, 데이터베이스 구축, 학습여행, 직원교류 등을 지원
- 최소 5개국의 파트너(3개국은 회원국)로 구성
- 협력프로그램 예산의 10-20%를 네트워크 협력에 배정

□ Interreg IV C로의 변화

- 2007년 EU는 새로운 계획기간(2007-2013)을 맞이하여, Interreg III C를 Interreg IV C로 변환시켰음
- 이러한 변화에 따른 Interreg IV C는 두 가지 차이점을 갖게 되었음
 - 첫째, 종래의 Interreg III C가 4가지 프로그램 영역으로 구분되어 실행되었으나 Interreg IV C는 1개의 유럽 전체 프로그램으로 통합되었음

- 둘째, 지역개발관행에서 2가지 집중영역을 갖게 되었는데, 첫째 '혁신과 지식경제', 둘째 '환경과 리스크 방지'임

3. 프랑스의 지역협력프로그램

□ 계획계약제도

- 지역간 협력사업을 추진할 때에, 의회의장이 지방자치단체 집행기관의 장과 유사한 역할을 수행
 - 프랑스는 지방분권시스템을 강화하기 위하여 중앙에서 산출, 파견하는 레지옹 지사와 지방선거에 기초한 지역의회라는 이원적 체계를 유지하고, 지역 의회의장이 종래에 지사가 수행했던 집행기능을 수행
- 협력사업을 추진할 때, 해당 지방자치단체 또는 지방자치단체와 중앙정부간의 계획계약을 체결
- 계획계약 체결시, 레지옹 지사는 중앙정부 대표로 그리고 지역의회 의장은 지방자치단체 대표로 계획계약안에 서명
 - 계획계약제도에서 재정투자 원칙은 국가, 지방정부간 협의와 DATAR에 의한 조정을 통해서 투자액이 결정되며, 구체적인 사업프로젝트와 프로그램에 대한 계약이 결정
- 계획계약에 의거한 협력사업이 완료되었을 때 평가가 중앙정부와 레지옹 정부 각각의 수준에서 평가가 이루어지는 이원적 시스템을 취하고 있음
 - 레지옹 지역정부에서는 국토계획발전레지옹협의회의 한 분과인 레지옹 평가조정위원회에서 평가를 수행(레지옹 지역정부의 국장, 해당 지역 발전담당관이 공동 주재)
 - 의회의원과 전문가 등이 참여하는데 국가차원에서는 국가평가기관이 평가를 담당하여 중앙부처와 DATAR의 대표가 참여하여, 레지옹평가조정위원회가 제출한 평가안을 검토
- 이러한 계획계약제도는 중앙정부와 지방정부 간 수직적 관계에서의 지역개발사업 추진의 제도적 틀을 제공하고 있음

- 정부간 계약이라는 틀로 사업을 추진하고 있으므로, 중앙과 지방 간 수직적 관계 뿐만 아니라, 지방과 지방간, 중앙-지방-지방 간 공동사업 추진하는 데 있어서 계약형태로 추진하는 데 하나의 본보기를 보여주는 것으로 평가될 수 있음

□ 광역적 계획권역과 MIIAT

- 프랑스 역시 광역계획권역을 설정하고 광역권내 지역간 협력방안을 모색하고 있음
- 프랑스 DATAR에서는 향후 2020년을 겨냥하면서 ‘2020프랑스계획’을 제안하고 전국을 6개의 대(大)지역(Grandes Regions)으로 분할하고 이들 권역들에 대한 계획적 개발을 추진하고 있음
 - 대지역은 행정구역인 레지옹과는 구별되는 계획권역으로, 대규모 강유역을 지리적 범위로 하여 6개로 구분
 - Grand Est(동부권), Grand Sud-Est(남동부권), Grand Sud-Ouest(남서부권), Grand Ouest(서부권), Pays Nord(북부권), Bassin parisien(파리권) 등
- 중앙부처와 지역간 협력을 공고히 하기 위하여 MIIAT(국토개발계획 부처간 및 지역간사업단, Missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire)가 1997년 12월 15일 신설
 - 1997년 국토개발계획부처간위원회(Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire)에 의하여 MIIAT 신설을 결정
 - MIIAT는 레지옹 임명도지사를 중심으로한 레지옹간 협력체제로 DATAR의 예산으로 운영됨
 - MIIAT의 주 기능은 지역간 연구시스템을 제공하는 것으로, 이를 기초로 공공서비스계획, 2000-2006년 국가-레지옹간 계획계약 등 지역계획을 수립
 - 1998년에 실험적으로 2개의 MIIAT가 설치되었음(Grand Sud-Est지역과 Grand Sud-Ouest 지역)
- MIIAT는 2개이상의 레지옹을 아우르면서 국가사업을 위주로 사업을 추진하기 때문에 국가기구적 성격을 갖고 있음

- 따라서 본질적으로는 지방자치단체간 협력으로 보기 힘들

□ 기초자치단체간 협력

- 프랑스의 기초자치단체는 코뮌(commune)으로 19세기 이래 다양한 형식의 코뮌간 협력방식이 발달해왔으며 유럽연합의 역할 강화와 지방분권의 강화로 코뮌간 협력이 활성화되고 있음
- 대표적인 협력체로는 조합(syndicat), 코뮌협력체(commuauté), 코뮌협력체연합(pays, agglomération)이 있음
- 조합은 가장 기초적인 협력형태로 우리나라의 지방자치단체조합에 해당되며 종류는 다음과 같음
 - SIVU(syndicat intercommunal à vocation unique): 단일 사업을 위한 코뮌간 수평적 협력체
 - SIVOM(syndicat intercommunal à vocation multiple): 2개 이상 사업의 공동추진을 위한 코뮌간 수평적 협력체
 - SM(syndicat mixte): 코뮌, 광역자치단체(département, région), 상공회의소 등이 참여하는 수직적 형태의 협력체
- 코뮌협력체는 결성되는 지역 성격과 총인구규모에 따라 3가지로 구분
 - 농촌형 코뮌협력체(총인구 5만 이하지역), 도시형 코뮌협력체(총인구 5만~50만), 대도시형 코뮌협력체(총인구 50만이상의 대도시권역)
 - 이들 코뮌협력체는 준지방자치단체로서 기능하면서, 코뮌을 대신하여 권한을 행사하고 지방세의 일부를 징수하여 자체 사업비로 충당
 - 권한 영역은 도시계획, 경제정책, 도시사회계층간 융합정책, 환경정책, 주택정책, 상하수서비스, 쓰레기 수거·처리, 문화·체육시설 건설과 관리, 도로 건설관리 등
- 코뮌협력체연합은 여러 개의 코뮌협력체를 묶은 협력체로 위계상 가장 높은 형태의 협력 형태임

- 도농연합체는 중소도시와 주변 농촌배후지를 포함하는 지역에서 결성
 - 도시권연합체는 순수한 도시지역만을 대상
 - 주요 역할은 광역도시계획과 광역개발계획의 공동수립
 - 공동개발계획을 토대로 협력체연합이 국가, 레지옹과 개발계약을 체결하며, 이 계약내용은 국가와 레지옹간의 개발계약(Contrat de Plan Etat et Région)에 반영
- 기초자치단체간 협력체 구성을 지원하기 위하여 프랑스 국가는 협력 공간의 규모와 성격, 협력체의 권한과 세제, 결성과 운영의 원칙 등에 대한 내용을 제도화하여 코뮌간 협력의 제도적 틀을 마련하고 재정지원을 수행하고 있음
- 특히 협력체의 권한이나 공간적 성격에 대한 규정을 포괄적 수준으로 기술하여 유연성과 융통성을 보장
 - 코뮌간 협력체 활성화의 성공요인인 중앙정부로부터의 재정적 지원은 DGF(Dotation Globale de Fonctionnement)라는 보조금 지급을 통하여 이루어짐
 - 우리나라의 특별교부세와 유사한 것으로 DGF가 협력체에게 지급되고 이를 기반으로 협력체가 주요 사업들을 추진
 - 또다른 성공요인은 협력체들이 준자치단체 성격을 띠어서 세금을 징수하고 독자 권한을 가지고 있다는 것임

VI. 지역협력촉진특별법 제정 방안

1. 법 제정의 필요성과 방향

1) 법 제정의 필요성

- 지역간 협력사업 추진에 관한 국가와 지방의 책무, 협력대상과 절차, 협력 계획의 수립, 협력협약 체결, 협력사업 주체, 협력촉진 지원시책, 협력기금 설치 및 운용 등을 종합적으로 규정한 (가칭) 「지방자치단체간 협력촉진 및 지원에 관한 법률」의 제정을 적극 검토
- 현행 지역협력에 관련된 제도는 개별 법령에서 제각기 다루고 있으나 대부분이 선언적 또는 권고적 사항으로 규정되어 있어 실천성과 구속력이 매우 미흡한 실정
 - 지방자치법에 분쟁조정위원회의 규정이 있으나 당사자간 조정 (mediation) 보다는 제3자의 결정에 의존하는 재정(adjudication)에 가까운 제도로서 활용이 제한적임
 - 국가균형발전특별법은 2009년 전면 개정시 지역협력에 관한 재정지원 등 일부 조항의 보강이 이루어졌으나 이명박 정부의 신 지역발전정책에서 강조하는 지역간 협력을 획기적으로 촉진시키기에는 미흡
 - 국토기본법, 국토계획법 등 상위법에서는 지역간 협력을 선언적 규정으로 처리하고 있으며 실천적 세부사항에 대한 구체적 추진지침이나 법적 구속력이 부족
 - 「폐기물처리시설의설치촉진및주변지역지원등에관한법률」, 「장사등에 관한법률」, 「수도법」에 의한 상수원관리규칙 등의 개별 제도에서도 모두 협의를 권고하는 규정만 있을 뿐 협의를 원활하게 추진하는 데 필요한 절차에 관한 규정은 없음
- 또한 지역협력의 수단으로서 가장 적극적인 활용이 기대되는 당사자간 협약방식(협회의 협력사업)의 경우 별도의 법률에 따라 협력의 세부절차나

협력방식이 규정되어 있지 않은 채, 당사자간 합의에만 의존하고 있어 미국의 지역간 협력법과 같이 구체적인 협약에 관한 절차 및 책임관계에 대해 별도로 규정할 필요가 있음

- 따라서 지역협력의 촉진에 요구되는 대상, 절차, 계획, 기구, 지원 등 제반 사항을 종합적으로 규정하는 별도의 기본법의 제정이 필요

2) 법 제정의 기본방향

- 지역의 정체성이 형성된 지방자치단체 상호간에 걸친 사업의 시행이나 공동으로 이용할 수 있는 공공시설을 공동으로 설치함으로써 사업의 효율적인 시행, 규모의 경제 확보, 중복투자의 예방을 도모하는 협력을 촉진하는 체제를 구축
- 지방자치단체가 각자의 입장에서 사업을 추진하는 현실을 바꾸기 위하여 지방자치단체가 협력해야 할 대상사업을 규정하고, 이에 관계되는 사업이나 공공시설의 설치를 자치단체 상호간에 협의체를 구성하여 지역협력사업계획을 수립하여 이를 집행
- 지방자치단체 상호간에 협력하는 사업을 국가균형발전특별법에 의한 지역발전협약에 의한 사업과 이 법에 의한 지역협력협약으로 2원화 하되 이 법은 시군구간의 협력사업에 중점을 둠
- 지역협력사업을 원활하게 추진하고 공동으로 건설한 공공시설을 효율적으로 이용관리하기 위한 주체로서 지방자치법상, 특별지방자치단체, 지방자치단체 조합, 지방공사 등을 활용하되 적절한 주체가 아닐 경우에는 이 법에서 지역협력사업단을 설립
- 지역간 협력을 촉진하기 위하여 재정적 지원수단으로 국가균형발전특별법에 의한 광역·지역발전특별회계상의 세출예산의 차등지원을 받도록 하거나, 지방교부세법에 의하여 특별교부세를 배정
- 지방자치단체는 지역협력사업을 기획·지원하기 위하여 “지역협력기금”을 설치·운영

- 이상의 기본방향을 수용하여 지역협력사업에 공통적으로 적용되는 협력절차, 협력기구, 협약체결, 협력지원사항 등에 관한 절차법 중심의 기본법을 제정

2. 법안의 주요내용

1) 지역협력의 개념 및 사업범위

- 협력이란 '각각의 단위들이 개별적 목적달성을 위해 상호작용에 기초한 교환 및 협상을 통해 자원, 권한 및 역할 등을 교환함으로써 상호이익을 증진시키는 것'을 의미함
 - 일방의 편파적이고 독점적인 이익관계가 아닌 협력당사자간 대등한 상호관계성을 유지하면서 공동이익과 목적을 달성하고자 하는 기본전제에서 출발
- 지역협력이란 “둘 이상의 지방자치단체가 공통의 이익과 목적을 위하여 공동으로 지역개발사업을 추진하는 것”으로 규정하며 자치단체 상호간 자발적 의사에 의한 협력을 대상으로 함
 - 지역협력은 둘 이상의 지방자치단체들이 시설설치, 경제 및 개발, 교류 및 행사, 행정서비스제공 등의 분야에서 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위해 긴밀한 상호 보완관계를 유지하는 가운데 공생적인 사업관계를 도모
 - 개별 지방자치단체는 시·공간적으로 제한되어 있는 지역의 범주를 벗어나서 다른 자치단체와 상호의존(보완)적 관계의 구축을 통해 소기의 목표달성에 공동으로 대처함으로써 상호이익의 증진
 - 지역협력은 다양한 수준의 지방자치단체가 상호의존작용에 기초한 교환 및 협상을 통해 자원, 권한 및 역할 등을 교환하여 상호간의 공동이익을 실현시켜 나가는 자율적이고 목적지향적인 활동
 - 지역협력을 통하여 자치단체들은 각자의 비교우위를 최대한 활용하고 상호보완함으로써 지방발전을 자율적으로 성취하는 내발적 발전을 추구

- 또한 공간적 외부성(spatial externalities)을 갖는 광역적 사업의 공동 추진을 통해 무분별한 공공시설의 개별설치를 방지함으로써 중복투자에 따른 자원의 낭비를 방지
- 이때 지역협력의 대상은 환경시설, 복지시설, 장사시설, 공공시설 등의 공동 설치, 지역개발사업(산업단지, 문화·관광사업 등)의 공동 추진은 물론 마케팅, 행사, 구매 등 활동의 공동 추진을 포함

2) 지역협력을 지원하기 위한 국가 등의 책무

○ 국가의 책무(제4조)

- 국가와 지방자치단체는 시도의 협력협의회회의의 심의를 거쳐 시·도지사가 승인한 지역협력사업에 대하여 필요한 기술과 예산을 지원
- 지역협력사업이 본래의 목적을 달성하지 못하고 지연되고 있거나 목적달성이 어렵다고 판단될 때에는 주무부처 장관은 관계 지방자치단체 장에게 지방자치법 제169조부터 제170조까지 정한 필요한 권고와 조치를 할 수 있음

○ 지방자치단체의 책무(제5조)

- 지방자치단체는 지역협력사업의 기획, 공공시설의 확보, 증진, 설비 및 운영 등에 필요한 자금을 조달하기 위하여 정부, 시·도, 시·군·구 또는 공공기관(이하 “협력공공기관”이라 부른다)으로부터 보조금 또는 융자금에 대한 협력계약을 체결하거나 협력을 제안할 수 있음
- 지방자치단체는 지역협력사업과 관련된 모든 기술, 설계 및 조사, 도안, 시공도서, 설계명세서 작성에 필요한 비용 등 모든 자금에 대하여 정부 또는 지방자치단체의 협력요청을 승락할 수 있으며, 타 법률에 의하여 제공 가능한 모든 지원 및 협력을 위한 모든 조치들을 취할 권한이 있음
- 지방자치단체는 지역협력사업, 지역협력사업계획 및 그에 관련된 모든 계획과 관련하여 협력공공기관과의 공동으로 공공시설의 운영, 설비의 증진, 처분 또는 서비스 계약 및 확보를 위하여 협약을 체결하여 시행할 수 있으며, 협력공공기관과의 협약으로 보조금 또는 기부금을 받을

권한이 있음

○ 지방자치단체장의 책무(제6조)

- 지방자치단체장은 지방의회의 동의를 얻어 협력 공공기관의 비용부담 없이 지역협력사업 또는 공공시설의 확보, 증진 또는 설비에 요구되는 토지, 지역권 및 도로를 확보 및 제공하기 위하여 협력공공기관과의 협약을 체결할 권한을 가짐
- 지방자치단체장은 지역협력사업 또는 지역협력사업계획에 관련된 시설의 운영이나 유지, 이용에 따른 비용이나 서비스 생산비용의 일부를 관계된 공공기관이 지불하는 협약을 체결할 권한을 가짐
- 시·군·구간 지역협력사업이 본래의 목적을 달성하지 못하고 방치되고 있다고 판단될 때에는 시·도지사는 관계 지방자치단체장에게 지방자치법 제169조에서 제170조까지 정한 필요한 권고와 조치를 할 수 있음
- 지방자치단체장은 공동 공공시설의 확보 증진, 설비, 유지관리와 관련하여 발생하는 피해에 관하여 제기되는 보상청구에 대하여 협력공공기관은 책임을 지지 않는다는 내용의 협약을 체결할 수 있음
- 지방자치단체장은 협력 공공기관과의 체결한 지역협력협약을 위반할 수 없음

3) 지역협력대상과 절차

- 지방자치단체는 공공사업이 지방자치단체에 걸쳐 시행되거나, 사업실시의 영향이 다른 자치단체에 미치는 경우와 공공시설을 공동으로 설치하여 공동으로 이용할 수 있도록 상호간 협력(제7조)
 - 환경보전과 관리, 광역교통계획 및 개발, 공공시설 공동 설치와 이용, 관리, 에너지 개발과 관리, 광역상수도, 하수도, 환경기초시설 등 도시 기반 시설의 설치 및 관리, 지역 상품의 마케팅 사업, 지역축제 및 문화 이벤트 사업, 산업입지 및 관광개발, 특정 상품의 공동구매, 교육프로그램의 설치·운영 등

- 지역협력대상별(2개 이상의 협력 사업을 한 주체가 함께 수행)로 지역협력사업을 추진할 필요가 있는 경우에는 지방자치단체가 자발적이거나 국가 또는 시·도지사가 지역협력사업을 시행할 것을 권고할 수 있도록 한다(제8조 제1항)
- 지역협력사업을 추진하는 지방자치단체장은 지방자치법 제152조에 의한 행정협의회가 아닌 관계 지방자치단체장의 합의만으로 협의체를 구성하여 지역협력사업계획을 수립(제8조 제1항)
- 지역협력사업계획에 따라 지역협력협약을 체결하여 그에 따라 사업을 수행(제8조 제3항)

4) 지역협력사업계획의 수립

- 지역협력 협의체는 지역협력사업계획을 수립하고, 사업계획에는 협력방법, 사업목적, 사업기간, 사업주체 및 구성방법, 사업수단, 재원조달계획, 사업효과, 연차별 추진일정, 협력시 예상되는 문제점과 대책 등을 포함
- 지역협력사업계획은 국가균형발전특별법 제7조의 시·도발전계획, 제7조의 2의 기초생활권발전계획 및 다른 법률에 의하여 수립된 계획과 합목적적으로 조화되어야 함
- 지방자치단체는 지역협력사업계획을 수립함에 있어서 소요되는 예산은 관련 법률(국가균형발전특별법, 보조금 예산 및 관리에 관한 법률 등)에 기초하여 정부의 보조를 받거나 각 지방자치단체의 재정력에 기초하여 분담
- 지역협력사업계획은 시·도의 지역협력협의회의 심의를 거쳐 시·도지사가 결정하며, 이를 관계 시·군·구 의회가 승인하면, 지방자치법 제152조에 의한 행정협의회 또는 제159조에 의한 지방자치단체 조합의 구성절차를 거친 것으로 간주
- 시·도에는 시·군·구 상호간 지역협력사업을 효율적인 추진을 위해 필요한 정보와 지식을 지원하고 지역협력사업계획에 대한 자문하기 위하여 “시·도협력협의회”(이하 협의회)를 설치
 - 협의회는 협력사업에 대한 전문성을 가진 위원 9인으로 구성하며 공무

원인 위원은 과반수를 넘지 않아야 함

- 위원은 협력대상 사안에 대한 전문가로서 시장·군수·구청장이 3인을, 시·도지사가 2인을 위촉하되 위원장은 시·도지사가 담당

5) 지역협력협약의 체결

- 시·군·구 상호간에 체결된 지역협력협약은 매년 3월15일까지 그 내용을 시·도지사를 거쳐 행정안전부장관에게 보고
- 시·도 상호간에 체결된 지역협력협약은 매년 2월15까지 관계 중앙행정기관에 보고
- 국가와 지방자치단체는 지역협력협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 함
- 지역협력협약을 체결할 때에는 문서로 하되 다음 각호의 내용을 포함
 - 협약의 목적, 관계 지방자치단체별 책무, 사업비 분담, 사업으로 조성되는 시설의 운영관리비 및 재산관리 분담, 예산편성과 집행, 사업비 정산, 운영위원회 설치·운영, 협약 위반시 책임, 협약내용의 변경과 의견의 조정, 협약의 효력, 운영세칙의 위임 등
- 둘 이상의 지방자치단체가 협약으로 추진하는 지역협력사업의 비용부담은 사업으로 얻어지는 공익에 비례하여야 하고, 협력으로 이익을 얻는 지방자치단체와 희생을 하게 되는 지방자치단체가 있을 경우에는 그 편익과 비용을 감안하여 부담과 보상을 협약으로 결정(제12조 제1항)
- 정부가 비용의 50% 이상을 지원한 지역협력사업에 대하여 지방자치단체장은 주무 부처 장관에게 매년 사업의 성과를 보고(제12조 제2항)
- 지방자치단체가 다른 지방자치단체에게 무상으로 행정서비스를 제공하는 협약을 체결할 수 있으나, 무상으로 제공되는 행정서비스 인하여 발생한 문제에 대한 책임은 협약을 맺은 관계 지방자치단체가 인과관계에 따라 비례적으로 부담(제13조)

6) 지역협력사업의 추진주체

(1) 개요

- 지방자치단체 상호간 협력사업을 추진하는 주체는 지방자치법 제2조에 의한 특별지방자치단체, 제159조에 의한 지방자치단체 조합, 지방공기업법 제2장의 지방직영기업, 제3장의 지방공사, 제4장의 지방공단이 될 수 있음(제14조)
- 이들 현행법상의 주체가 부적절하다고 판단 될 때에는 별도의 지역개발협력사업단을 구성하여 사업을 추진할 수 있음
- 설치 주체는 법인격을 갖는 지방자치단체로 한정하고, 둘 이상의 지방자치단체가 그 사무의 일부를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 지방자치단체가 협의에 따른 규약을 제정하여 당해 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부 장관의 승인을 얻어 설치

(2) 기존 제도에 의한 추진주체의 한계

□ 특별지방자치단체를 주체로 할 경우의 문제점

- 지방자치단체의 사무 중 특정의 제한된 사무 및 시설을 효율적·광역적으로 처리·운영하는 특별지방자치단체를 설치할 수 있으나 이는 정부가 대통령령으로 정해야 할 사항임
- 기관 구성은 기관운영의 효율성과 주민대표성을 동시에 고려하여 대립형을 취하면서 직선에 따른 사회적·경제적 비용을 최소화하기 위해 간선제를 채택함이 타당
- 특별지방자치단체 제도는 외국의 경우에는 많은 사례가 있으나 우리나라는 지방자치법상 제도가 구체화 되어 있지 않을 뿐만 아니라, 설립절차가 간단하지 않을 것으로 예상되어 협력 촉진수단으로는 상대적으로 부적합
- 현재 지방자치단체조합으로 운영되고 있는 3개의 경제자유구역청, 수도권 교통조합을 특별지방자치단체로 전환하여 자치단체로서의 지위를 부여함이 타당할 것으로 생각됨

□ 행정협의회를 사업주체로 할 경우의 문제점

- 앞서 살핀 바 있는 지방자치법상 행정협의회는 민선 이후 자치단체간 협력분위기 감소로 협의회별로 개최율이 저조하고, 소극적으로 운영
- 자치단체 상호간에 단순한 협조를 구하거나 경미한 사항 위주로 협의회가 운영되며 협의회사항에 대한 법적 구속력 결여로 실효성이 미흡하다는 지적이 많음
- 협의회 운영실적이 저조한 이면에는 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있음
 - 협의회 회의에서 각 지방자치단체의 이기주의적 대응으로 합의도출이 어려운 실정
 - 협의회 구성 자치단체 상호간에 업무분담 및 비용부담을 협의만으로는 원만한 해결을 기대하기 어려움
 - 협의회 권한 중에 계획권, 의결권, 집행권이 없기 때문에 협의회 합의가 형식화되는 경우도 있음
 - 협의회를 운영하는 실무 부서가 없어서 임기응변적으로 운영되고 있음
 - 협의회 구성원에 지방의원을 구성원에서 사실상 배제하고 있어서 의회의 의견을 반영하는데 소극적이기 때문에 자치단체 집행기관간의 합의 사항을 의회에서 반대하는 사례도 나타나고 있음
- 이러한 문제를 감안하여 협의회는 협력수단을 구체화를 모색하기 위한 사전적 수단으로 활용될 수 있는 바, 지역협력사업계획을 수립하는 주체로 활용이 가능

□ 지방자치단체 조합을 사업주체로 할 경우의 문제점

- 현재 7개의 지방자치단체 조합이 구성되어 있지만, 그 설립절차가 복잡하고 어렵기 때문에 잘 활용되지 못한 현실을 감안하여 지방자치단체 조합의 설립절차를 완화 할 수 있는 의제절차를 마련하여 지방자치단체 상호간 협력수단으로 활용

- 지방자치단체조합은 항구적인 지역협력 수단으로 훌륭한 제도적 장치이므로 사업 추진과 사업후 관리까지 필요한 사업의 경우에 이 법(안)에 의한 “지역협력계획”에서 지역협력주체로 “지방자치단체조합”을 선택하는 경우 조합설립이 상급기관의 승인받은 것으로 의제 처리

(3) 사업주체로서의 지역협력사업단 신설

- 현행 지방자치법에는 “지역협력사업단”제도는 존재하지 않지만 이 제도는 한시적인 지역협력주체로 활용할 수 있는 수단으로 판단되어 이를 본 법(안)에서 제도화함
- 둘 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 사업을 실시하기 위하여 공법인으로서 “지역협력사업단을 설치·운영(제15조)
 - 지역협력사업단은 지방자치법 제159조의 지방자치단체조합의 예에 따라 설립
 - 지역개발사업단은 의결기관으로서 이사회와 집행기관의 장으로서 이사장을 둔
 - 지역협력사업단 이사회는 관계 지방자치단체의 지방의회가 추천한 지방의원 3인, 자치단체장이 추천한 지방공무원 3인씩 추천으로 구성
 - 지역협력사업단은 관계 자치단체로부터 위탁받은 사업만을 실시하고 수탁사업이 완료되면 해산하되 해산 사실을 공고
 - 이사장은 관계 지방자치단체장이 협의하여 임명
- 지역협력사업단은 지역협력협약과 지역협력사업단의 규약이 정하는 바에 따라 결정된 지역협력사업을 추진(제16조)
- 지역협력사업단의 규약은 다음의 사항이 포함(제17조)
 - 지역협력사업단의 명칭, 참여 지방자치단체의 명칭, 사무소의 위치, 이사와 감사의 정수, 이사장, 이사, 감사 등의 선임 및 해임방법과 임기, 지역협력사업단 직원의 신분제 관한 사항, 지역협력사업단의 운영경비 관련사항, 관계 지방자치단체의 출자에 관한 사항, 지역협력사업단의 존속기간, 해산에 따른 권리의무의 승계에 관한 사항 등

- 지역협력사업단의 재무는 특정사업과 그 이외의 사업으로 구분하되, 특정사업에 대한 회계는 지방공기업 회계방식으로 처리하여 독립채산제를 원칙으로 함(제18조)
- 지역협력사업단의 운영경비는 관계 지방자치단체의 출자금과 지방재정법 제11조에 의한 지방채 발행으로 충당(제18조)

7) 지역협력 촉진시책

- 지역협력사업에 대한 행정적 지원(제19조)
 - 지방자치단체의 장은 지역간 협력을 위한 사업의 시행과 관련된 법령 등 제도의 불합리한 규제에 대하여 주무부장관에게 개선을 요구할 수 있음
 - 주무부장관은 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사의 의견을 들어 특별한 사유가 없는 한 필요한 규제개선 조치를 하여야 함
 - 주무부장관은 관계 중앙행정기관 장, 관련 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보
- 지역협력사업에 대한 국가의 재정지원(제20조)
 - 정부는 지방자치단체의 지역협력사업이 국가균형발전특별법 제34조 제2항 및 제39조 제2항1호에 해당되어 사업 추진에 필요한 예산 보조를 신청한 경우에는 예산을 편성에 우선적으로 반영하고 보조비율 등을 차등 지원
 - 정부는 재정지원 신청을 받은 해당 지역협력사업에 대한 보조에 대해서 「보조금 예산 및 관리에 관한 법률」이 정한 사업별 보조비율을 차등적으로 적용할 수 있음
- 지방재정특례(제21조)
 - 지방자치단체장은 행정안전부장관에게 협력사업계획 수립을 위한 예산 지원 요청 할 수 있음
 - 행정안전부장관은 제1항의 요청에 대하여 지방교부세법에 의한 보통교부세의 산정에 특례를 인정하여 세출예산을 지원

- 지역협력사업의 주체는 지역협력사업에 필요한 예산을 행정안전부장관에게 지방교부세법 제9조에 의한 특별교부세로 지원을 신청할 수 있으며 예산의 범위 안에서 재원을 다른 세출예산에 우선하여 특별교부세를 배정
- 지방자치단체는 지역협력사업에 필요한 재정지원을 관계 중앙행정기관의 장에게 신청할 수 있음
- 지방재정투융자 심사 및 타당성 조사 특례(제22조)
 - 지역협력사업에 대한 지방재정법 제37조에 의거한 지방재정투융자 심사는 사업의 필요성과 시급성의 기준을 단독 사업과 차별화하여 사업 순위를 우선적으로 적용
 - 시·군·구 혹은 시·도가 지역협력사업을 전액 자체 재원으로 추진할 경우에는 대통령령이 정하는 사업규모이하는 의무적 투융자심사대상에서 제외할 수 있음
- 지방채 발행 특례(제23조)
 - 지역협력주체는 지방재정법 제11조가 정하는 바에 따라 지역협력사업에 필요한 재원을 확보하기 위하여 지방채를 발행할 수 있음
 - 지역협력주체가 지방재정법과 동시행령으로 정하는 발행한도를 넘어 행정안전부장관의 승인이 필요한 경우에는 우선적으로 처리하여야 함
 - 행정안전부장관은 지역협력사업에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 지방재정법 제11조 제3항에 의한 지방채 발행 총액한도를 초과하여도 지방채 발행 승인 심사를 생략할 수 있음

8) 지역협력기금의 설치·운영

- 정부는 지역협력사업을 재정적으로 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 특별회계기금 등의 여유자금, 지방자치단체기금관리기본법에 의한 지역상생기금과 일반회계 전출금 등으로 지역협력기금을 설치할 수 있음
- 지역협력기금의 자산이 부족할 경우에는 채권 발행 등을 통해 재원을 확보
- 지역협력기금은 행정안전부장관이 관리·운영함

- 지역협력기금의 설치 및 관리·운용에 관하여 필요한 사항은 대통령령에서 세부적으로 정함

9) 책임과 의무, 분쟁조정 등

- 지역협력주체간의 역할 분담 및 책임이행(제25조)
 - 지역협력사업은 주체간 역할을 분담하여 처리하고 그 결과에 대한 책임을 이행하여야 함
- 협력사업의 분쟁 조정(제26조)
 - 이 법(안)에 의하여 지역발전협력사업과 관련하여 분쟁이 생긴 때에는 지방자치법 제148조에 의한 분쟁조정위원회에 조정을 신청할 수 있음
- 지역협력협약의 중단과 파기로 인한 책임(제27조)
 - 지역협력협약의 중단과 파기에 따른 채권과 채무는 협약에 따라 승계
 - 지역협력협약의 일방적 중단과 파기 때문에 특정 지방자치단체가 손해가 발생하였을 경우에는 원인을 제공한 지방자치단체가 이를 부담
 - 지역협력협약의 중단과 파기로 관계 지방자치단체간의 다툼이 있을 때에는 지방자치법 제148조의 규정에 따라 지방자치단체간 조정을 신청
- 집행명령(제28조)
 - 이 법의 집행에 필요한 사항은 대통령령으로 정함

3. 지방자치단체 상호간 협력촉진에 관한 법률(안)

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 법은 국가와 지방자치단체 상호간 지방자치단체 상호간의 자율적 협력을 촉진하기 위하여 그 절차와 수단을 규정함으로써 행정서비스를 효율적으로 생산하여 주민들에게 전달함으로써 주민의 삶의 질적 수준의 향상을 도모하는데 목적이 있다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “지역협력사업”이란 둘 이상의 지방자치단체가 공통의 이익과 목적을 위하여 공동으로 협력하여 추진하는 사업을 말한다.
2. “지역협력협약”이란 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 공공서비스를 제공하기 위한 사업의 계획, 시행 및 관리, 공공시설의 설치, 관리 및 운영까지 상호 협력을 목적으로 체결하는 계약을 말한다.

제3조(다른 법률과의 관계) ① 지방자치단체 상호간의 지역협력과 관련하여 이 법에서 정하지 않는 사항은 지방자치법과 국가균형발전특별법을 적용한다.

② 개별법에서 정한 내용과 이 법이 상충될 때에는 이 법을 우선 적용한다.

제2장 국가와 지방자치단체의 책무

제4조(국가의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 제10조에 의한 시·도의 협력 협의회의 심의를 거쳐 시·도지사가 승인한 지역협력사업에 대하여 필요한 기술과 예산을 지원하여야 한다.

② 지역협력사업이 본래의 목적을 달성하지 못하고 방치되고 있거나 목적 달성이 어렵다고 판단될 때에는 주무부장관은 관계 지방자치단체 장에게 지방자치법 제169조부터 제170조까지 정한 필요한 권고와 조치를 할 수 있다.

제5조(지방자치단체의 책무) ① 지방자치단체는 지역협력사업의 기획, 확장, 증진, 설비, 유지 및 운영에 필요한 자금을 조달하기 위하여 정부, 시·도, 시·군·구 또는 공공기관(이하 “협력공공기관”이라 부른다)으로부터 보조금 또는 융자금에 대한 협력계약을 체결하거나 협력을 제안할 수 있다.

② 지방자치단체는 지역협력사업과 관련된 모든 기술, 설계 및 조사, 도안, 시공도서, 설계명세서 작성에 필요한 비용 등 모든 자금에 대하여 정부 또는 지방자치단체의 협력요청을 승락할 수 있으며, 타 법률에 의하여 제공 가능한 지원 및 협력을 위한 모든 조치들을 취할 권한이 있다.

③ 지방자치단체는 지역협력사업, 지역협력사업계획 및 그에 관련된 모든 계획과 관련하여 협력공공기관과의 공동으로 공공시설의 운영, 설비의 증진, 처분 또는 서비스 계약 및 확보를 위하여 협약을 체결하여 시행할 수 있으며, 협력공공기관과의 계약이나 협약으로 보조금 또는 기부금을 받을 권한이 있다.

제6조(지방자치단체장의 책무) ① 지방자치단체장은 지방의회의 동의를 얻어 협력공공기관의 비용부담 없이 지역협력사업 또는 공공시설의 확보, 증진 또는 설비에 요구되는 토지, 지역권 및 도로를 확보 및 제공하기 위하여 협력공공기관과의 협약을 체결할 권한을 가진다.

② 지방자치단체장은 지역협력사업 또는 지역협력사업계획에 관련된 시설의 운영이나 유지, 이용에 따른 비용이나 서비스 생산비용의 일부를 관계된 공공기관이 주기적으로 지불한다는 협약을 체결할 권한을 가진다.

③ 시·군·구간 지역협력사업이 본래의 목적을 달성하지 못하고 방치되고 있다고 판단될 때에는 시·도지사는 관계 시장·군수·구청장에게 지방자치법 제169조에서 제170조까지 정한 필요한 권고와 조치를 할 수 있다.

- ④ 지방자치단체장은 공동 공공시설의 확보 증진, 설비, 유지관리와 관련하여 발생하는 피해에 관하여 제기되는 보상청구에 대하여 협력공공기관은 책임을 지지 않는다는 내용의 협약을 체결할 수 있다.
- ⑤ 지방자치단체장은 협력공공기관과의 체결한 지역협력협약을 이행하여야 한다.

제3장 지역협력대상과 지역협력사업계획

제7조(지역협력대상) ① 지방자치단체는 다음 각호의 사업이 다른 지방자치단체에 걸쳐 시행되거나, 다른 지방자치단체에 영향을 크게 미치는 경우에는 상호간 사전에 협의·협력하여야 한다.

1. 공공시설 공동 설치와 이용, 관리
 2. 광역 상수도, 하수도, 환경기초시설 등 도시기반시설의 설치 및 관리
 3. 광역교통계획 및 개발
 4. 사회교육프로그램 개발 및 운영
 5. 산업입지 및 관광개발
 6. 에너지 개발과 관리
 7. 지역 상품의 마케팅 사업
 8. 지역 축제 및 문화 이벤트 사업
 9. 특정 상품의 공동구매
 10. 환경보전과 관리
 11. 기타 대통령으로 정하는 계획, 사업이나 공공시설의 설치와 관리
- ② 제1항의 각호의 협력대상은 2개 이상의 대상을 협력사업으로 추진할 수 있다.
- ③ 제1항의 각호의 협력대상 중에서 국가와 지방자치단체, 국가공기업과 지방자치단체간의 지역협력사업 중에서 다른 법률에 의하여 협약이 체결된 대상에 대하여는 이 법을 적용하지 않는다.

제8조(지역협력사업의 추진절차) ① 제7조 제1항의 지역협력대상은 하나 또는 두 개 이상의 협력대상에 대하여 협력사업을 추진할 필요가 있는 경우에는 관계 지방자치단체장은 지방자치법 제152조에 의한 행정협의회나 관계 지방자치단체장이 상호 합의로써 협의체를 구성하여 제9조의 지역협력사업계획을 수립할 수 있다.

② 제1항의 지역협력사업계획에 따라 지방자치단체는 제11조의 지역협력협약을 체결하여야 한다.

③ 제2항의 지역협력협약에 정한 바에 따라 제14조의 지역협력사업주체는 지역협력사업을 시행하여야 한다.

④ 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 제7조의 협력대상에 대하여 지방자치단체장이 지역협력사업을 추진하지 않을 때에는 이를 권고하거나 공모하여 사업을 추진 할 수 있다.

⑤ 제4항의 지역협력사업의 공모의 대상과 절차에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(지역협력사업계획) ① 제8조 제1항의 협의체는 지역협력대상의 전부 또는 일부에 대하여 지역협력사업계획(이하 “사업계획”이라고 한다)을 수립 한다.

② 사업계획에는 협력방법, 사업목적, 사업기간, 사업주체 및 구성방법, 사업수단, 자원조달계획, 사업효과, 연차별 추진일정, 협력시 예상되는 문제점과 대책 등이 포함되어야 한다.

③ 사업계획은 국가균형발전특별법 제7조의 시·도발전계획, 제7조의2의 기초생활권발전계획과 다른 법률에 의하여 수립된 계획과 합목적으로 조화되어야 한다.

④ 지방자치단체는 제1항의 사업계획을 수립함에 있어서 소요되는 예산은 국가균형발전특별법 제34조 제2항 제2호에 의하여 정부의 보조를 받거나 관계 지방자치단체의 재정력에 기초하여 분담하여야 한다.

⑤ 사업계획은 제10조의 각 시·도의 협력협의회의 심의를 거쳐 시·도지사가 결정하며, 이를 관계 시·군·구 의회가 승인하면, 지방자치법 제152조에

의한 행정협의회 또는 제159조에 의한 지방자치단체 조합 구성절차를 거친 것으로 본다.

- 제10조(시·도의 협력협의회) ① 시·도에는 시·군·구 상호간 지역협력사업을 효율적인 추진을 위하여 필요한 정보와 지식을 지원하고 제8조의 지역협력사업과 제9조의 사업계획을 자문하기 위하여 시·도에 “시·도협력협의회”(이하 협의회“라 한다)를 둔다.
- ② 협의회는 협력사업에 대한 전문성을 가진 위원 9인으로 구성하며 공무원인 위원은 과반수를 넘어서는 아니 된다.
- ③ 위원은 협력대상 사안에 대한 전문가로서 시장·군수·구청장이 3인을, 도지사가 2인을 위촉하되 위원장은 도지사가 된다.
- ④ 협의회외의 구성과 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4장 지역협력협약

- 제11조(지역협력협약) ① 시·군·구 상호간에 체결된 지역협력협약은 매년 3월15일까지 그 내용을 시·도지사를 거쳐 행정안전부장관에게 보고하여야 한다.
- ② 시·도 상호간에 체결된 지역협력협약은 매년 2월15까지 국가균형발전특별법 제28조에 의한 광역경제권발전위원회 및 관계 중앙행정기관의 장에게 보고하여야 한다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 지역협력협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 한다.
- ④ 제1항의 지역협력협약을 체결할 때에는 문서로 하되 다음 각호의 내용이 포함되어야 한다.

1. 협약의 목적
2. 관계 지방자치단체별 책무

3. 사업비 분담
4. 사업으로 조성되는 시설의 운영관리비 및 재산관리 분담
5. 예산편성과 집행
6. 사업비 정산
7. 운영위원회 설치·운영
8. 협약 위반시 책임
9. 협약내용의 변경과 의견의 조정
10. 협약의 효력
11. 운영세칙의 위임
12. 기타 대통령령으로 정하는 사항

제12조(지역협력협약의 비용분담과 보고) ① 둘 이상의 지방자치단체가 협약으로 추진하는 지역협력사업의 비용부담은 사업으로 얻어지는 이익에 비례하여야 하고, 협력으로 이익을 얻는 지방자치단체와 희생을 하게 되는 지방자치단체가 있을 경우에는 그 편익과 희생을 감안하여 부담금과 보상금의 규모를 협약으로 결정하여야 한다.

② 지방자치단체장은 정부가 비용의 50% 이상을 지원한 지역협력사업중 대통령령으로 정하는 사업의 성과를 주무부장관에게 매년 보고하여야 한다.

제13조(무상서비스 지역협력협약) ① 지방자치단체는 다른 지방자치단체에게 무상으로 행정서비스를 제공하는 협약을 체결할 수 있다.

② 제1항의 무상으로 제공되는 행정서비스 인하여 발생한 문제에 대한 책임은 협력 공공기관의 인과관계의 정도에 따라 비례적으로 부담하여야 한다.

제5장 지역협력사업 주체 및 지역협력사업단 등

제14조(지역협력사업 주체) ① 지방자치단체 상호간 협력사업을 추진하는 주체는 지방자치법 제2조에 의한 특별지방자치단체, 동법 제159조에 의한 지방자치단체 조합, 지방공기업법의 제2장 지방직영기업, 제3장 지방공사, 제4장 지방공단이 될 수 있다.

② 제1항의 주체가 부적절하다고 판단 될 때에는 제15조에 의한 지역협력사업단을 구성할 수 있다.

제15조(지역협력사업단의 설치) ① 2 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 사업을 한시적으로 시행하기 위하여 공법인인 지역협력사업단을 설치·운영할 수 있다.

② 지역협력사업단은 지방자치법 제159조의 지방자치단체조합의 예에 따라 설립한다.

③ 지역협력사업단은 의결기관으로서 이사회와 집행기관의 장으로서 이사장을 둔다.

④ 지역협력사업단 이사회는 관계 지방자치단체의 지방의회가 선출하는 지방의원 3인 지방자치단체장이 추천한 지방자치단체 소속 공무원 3인을 추천하여 구성한다.

⑤ 지역협력사업단은 관계 지방자치단체로부터 위탁받은 사업만을 실시하고 수탁사업이 완료되면 해산하고 해산 사실을 공고하여야 한다.

⑥ 이사장은 관계 지방자치단체장이 상호 협의하여 임명한다.

제16조(지역협력사업단이 추진하는 사업) 지역협력사업단은 지역협력협약과 제17조가 정하는 규약이 정하는 바에 따라 제8조에 의한 지역협력사업을 추진한다.

제17조 (지역협력사업단 규약) 지역협력사업단의 규약에는 다음 각호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 지역협력사업단의 명칭,
2. 참여 지방자치단체
3. 사무소의 위치
4. 이사와 감사의 정수
5. 이사장, 이사, 감사 등의 선임 및 해임방법과 임기
6. 지역협력사업단 직원의 신분에 관한 사항
7. 지역협력사업단의 경비관련사항,
8. 관계 지방자치단체의 출자에 관한 사항
9. 해산에 따른 권리·의무의 승계에 관한 사항

제18조(지역협력사업단의 재무) ① 지역협력사업단의 재무는 특정사업과 그 이외의 사업으로 구분하여 회계한다.

- ② 특정사업에 대한 회계는 지방공기업 회계방식으로 처리하여 독립채산제를 원칙으로 한다.
- ③ 지역협력사업단의 운영경비는 관계 지방자치단체의 출자금과 지방재정법 제11조에 의한 지방채 발행으로 충당한다.

제6장 지역협력촉진시책

제19조(지역협력사업에 대한 행정적 지원) ① 지방자치단체의 장은 지역간 협력을 위한 사업의 시행과 관련된 법령 등 제도의 불합리한 규제에 대하여 주무부장관에게 개선을 요구할 수 있다.

- ② 제1항의 요구와 관련하여 주무부장관은 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사의 의견을 들어 특별한 사유가 없는 한 필요한 규제개선 조치

를 하여야 한다.

- ③ 주무부장관은 관계 중앙행정기관 장, 관련 시도지사 및 지방자치단체장에게 통보하여야 한다.
- ④ 지역협력사업에 필요한 규제 개선 등의 요구 및 조치 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조(지역협력사업에 대한 국가의 재정지원) ① 정부는 지방자치단체의 지역협력사업이 국가균형발전특별법 제34조 제2항 및 제39조 제2항1호에 해당되면 그에 따라 세출예산을 지원하여야 한다.

- ② 정부는 이 법에 의하여 지방자치단체가 지역협력사업을 추진하는데 필요한 예산 보조를 신청한 경우에는 예산을 편성할 때 우선적으로 반영하여야 한다.
- ③ 제2항의 신청을 받은 정부는 해당 지역협력사업에 대한 보조는 보조금 예산 및 관리에 관한 법률이 정한 사업별 보조비율을 차등적으로 적용할 수 있다

제21조(지방재정특례) ① 지방자치단체장은 행정안전부장관에게 협력사업계획 수립을 위한 예산지원요청을 할 수 있다.

- ② 행정안전부장관은 제1항의 요청에 대하여 지방교부세법에 의한 보통교부세의 산정에 특례를 인정하여 세출예산을 지원하여야 한다.
- ③ 제14조의 지역협력사업의 주체는 지역협력사업에 필요한 예산을 행정안전부장관에게 지방교부세법 제9조에 의한 특별교부세로 세출예산의 지원을 신청할 수 있다.
- ④ 제3항의 신청을 받은 행정안전부장관은 예산의 범위 안에서 재원을 다른 세출예산에 우선하여 특별교부세를 배정하여야 한다.
- ⑤ 지방자치단체는 지역협력사업에 필요한 재정지원을 관계 중앙행정기관의 장에게 신청할 수 있다.

제22조 (지방재정투융자 심사 및 타당성 조사 특례) ① 지역협력사업에 대한 지방재정법 제37조에 의거한 지방재정투융자 심사는 사업의 필요성과 시급성의 기준을 단독 사업과 차별화하여 사업 순위를 우선적으로 적용한다.

② 시·군·구 혹은 시·도가 지역협력사업을 전액 자체 재원으로 추진할 경우에는 대통령령이 정하는 사업규모이하는 의무적 투융자심사대상에서 제외할 수 있다.

제23조(지방채 발행 특례) ① 제14조의 지역협력주체는 지방재정법 제11조가 정하는 바에 따라 지역협력사업에 필요한 재원을 확보하기 위하여 지방채를 발행할 수 있다.

② 제1항에 따라 지방재정법과 동시행령으로 정하는 발행한도를 넘어 행정안전부장관의 승인이 필요한 경우에는 우선적으로 처리하여야 한다.

③ 행정안전부장관은 지역협력사업에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 지방재정법 제11조 제3항에 의한 지방채 발행 총액한도를 초과하여도 지방채 발행 승인 심사를 생략할 수 있다.

제24조(지역협력기금) ① 정부는 지역협력사업을 재정적으로 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 특별회계기금 등의 여유자금, 지방자치단체기금 관리기본법에 의한 지역발전협력기금과 일반회계 전출금 등으로 기금을 마련하고 자산이 부족할 경우에는 채권 발행 등을 통해 재원을 확보하여 지역협력기금을 설치할 수 있다.

② 지역협력기금은 행정안전부장관이 관리·운용한다.

③ 지역협력기금의 설치 및 관리·운용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7장 보 칙

제25조(지역협력주체간의 역할 분담 및 책임이행) 지역협력주체간의 역할을 분담하여 처리하고 그 결과에 대한 책임을 이행하여야 한다.

제26조(협력사업의 분쟁 조정) 이 법에 의하여 지역발전협력사업과 관련하여 분쟁이 생긴 때에는 지방자치법 제148조에 의한 분쟁조정위원회의 조정을 신청할 수 있다.

제27조(지역협력협약의 중단과 파기로 인한 책임) ① 지역협력협약의 중단과 파기에 따른 채권과 채무는 협약에 따라 승계한다.

② 지역협력협약의 일방적 중단과 파기 때문에 특정 지방자치단체가 손해가 발생하였을 경우에는 원인을 제공한 지방자치단체가 이를 부담하여야 한다.

③ 제1항과 제2항과 관련하여 관계 지방자치단체간의 다툼이 있을 때에는 지방자치법 제148조의 규정에 따라 지방자치단체가 조정을 신청할 수 있다.

제28조(집행명령) 이법의 집행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부 칙

제1조 시행일 이 법은 공포일로부터 시행한다.

제2조 (이하 생략)

<참고문헌>

- 강인성(2007), 「협력적 행정서비스 전달을 위한 지역협력체제 연구」, 한국 지방행정연구원 연구보고서 제401권
- 김선기 외(2008), 「지역간 협력사업의 활성화 촉진방안」, 한국지방행정연구원 정책과제
- 김선기 외(2008), 「지역갈등사업 협력 원활화 종합대책」, 한국지방행정연구원 정책과제
- 전재경(2007), “갈등관리 법제의 구조와 대응방안”, 「월간 국토」
- 한표환·김선기·김필두(2002), 「자치단체간 협력사업의 활성화 방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서 제350권
- 홍성만 외(2008), 「공공갈등 관리기능 및 조직체제 재설계방안」, 행정안전부
- 환경분쟁연구소(2008), 「지역협력사업의 유형화 및 갈등해소방안 연구」, 행정안전부
- 행정안전부(2008), 「지방자치단체 관련 분쟁 현황」
- (2008), 「상생협력 갈등관리 우수사례집」