Working Paper 99-48

지역간 연계개발 촉진을 위한 광역행정방식 연구

차 미 숙

국 토 연 구 원

차 례

제1장 머 리 말 ····· 9
1. 연구의 배경 ····· 9
2. 연구의 목적과 범위 ····· 10

제2장 광역행정의 개념과 유형 ····· 11
1. 개념정립 ····· 11
2. 광역행정방식의 유형화와 특징 ····· 13
1) 광역행정방식의 구분기준 ····· 13
2) 광역행정방식 유형별 특징 ····· 13

제3장 광역행정방식의 활용실태와 동향 ····· 17
1. 우리나라 광역행정제도의 실태 ····· 17
1) 광역행정방식의 운영현황 ····· 17
2) 광역행정방식의 실태와 문제점 ····· 24
2. 외국의 광역행정방식 활용실태와 사례 ····· 23
1) 외국 광역행정방식 ····· 23
2) 외국의 광역행정방식 활용경향과 사례 ····· 24
3. 광역행정방식의 동향과 시사점 도출 ····· 33

제4장 지역간 연계개발 촉진수단으로서 광역행정방식 도입검토 ····· 35
1. 지역개발 여건변화와 지역협력 필요성 증대 ····· 35
1) 지역간 협력의 필요성 증대 ····· 35
2) 지역간 협력촉진을 위한 계획과제 ····· 36
2. 지역간 협력방식의 도입원칙과 대안 검토 ····· 37
1) 지역간 협력방식의 추구목표 ····· 37

2) 지역간 협력방식 도입의 기본원칙 ····· 37
3) 지역간 협력촉진을 위한 광역행정방식 대안 검토 ····· 38
3. 지역간 협력촉진을 위한 제도개선 방안 ····· 40
1) 기본방향 ····· 40
2) 집행력 강화를 위한 행.재정적 지원조치 ····· 40

제5장 결론 및 정책제언 ····· 43

참고문헌 ····· 45

표 차 례

<표 1> 광역행정과 정부간 관계 개념의 비교 ····· 12
<표 2> 광역행정방식의 유형과 특징 ····· 16
<표 3> 행정협의회 구성현황 ····· 18
<표 4> 수도권매립지 운영관리조합의 운영실태 ····· 19
<표 5> 광역적 환경관련 기초시설의 협약개발사례 ····· 20
<표 6> 광역시설 설치관련 법률비교 ····· 21
<표 7> 외국의 광역행정방식 ····· 24
<표 8> 캐스캐디아지역내 광역행정협의체 현황 ····· 32
<표 9> 중앙정부의 재정지원 조치비교 ····· 33
<표 10> 민선자치 이후의 정부간 분쟁방생실태 ····· 39

도 차 례

<도 1> 토론토 광역연합정부의 구성 ····· 27
<도 2> 일본 광역연합의 설치절차 ····· 29

제 I 장

머 리 말

1. 연구의 배경

○ 지방자치 지역개발을 둘러싼 여건변화에 따른 광역개발 행정수요의 증대와 효과적인 대응체제 미흡

- 지방자치단체가 점차 자율적인 정책결정 단위로 되면서 여러 자치단체에 걸쳐 있는 광역적 개발사업의 원활한 추진이 곤란할 뿐만 아니라 행정구역 단위별 서비스공급을 위한 지역개발사업 추진으로 국가 및 지역자원의 비효율적인 이용과 중복투자 초래
- 취약한 지방재정 하에서 광역적인 공동개발을 통하여 지역주민의 '삶의 질' 수준 제고 및 지역개발의 시너지 효과를 극대화하기 위하여 제4차 국토종합계획(안)에서는 「지역간 다원적인 협력과 제휴촉진」을 주요전략의 하나로 제시

・미국, 독일, 일본 등 선진국에서는 목적과 수행기능에 따라 다양한 유형의 광역행정방식을 활용하여 지방재정의 취약성 극복과 지역주민에 대한 원활한 서비스 공급에 크게 기여하고 있음

○ 고속화, 정보화에 따른 지역문제의 광역화와 공동대처의 필요성 증대

- 교통통신의 발달, 자동차 보급확산 등에 따른 교외화와 사회경제적 기능의 공간적 확산뿐만 아니라 교통, 용수, 하천, 환경, 토지이용 등 행정구역을 초월하여 지역간 공동대처가 요구되는 분야의 광역행정수요 급격히 증대

○ 무한경쟁시대의 협력네트워크 구축확산 및 지역협력 필요성 증대

- 무국경시대에 지구화된 경쟁체제에 대응하기 위하여 지역간 기능적 협력 및 제휴 네트워크 구축의 필요성 증대
- 거점개발방식의 일환으로 채택되어 온 광역개발계획은 중앙정부 차원의 개발전

략으로 자원활용의 효율성 차원에서 제기되어 왔으나, 지방자치단체의 역량강화와 더불어 지역간 자율적인 협력과 기능적 연대를 통한 지역개발 추진 등 자율적이고 수평적인 지역개발전략의 필요성 증대

2. 연구의 목적과 범위

○ 본 연구는 국토자원의 효율적인 이용과 지방자치단체의 역량 강화를 통하여 「경쟁력을 갖춘 개성있는 지역 창출」을 목적으로 지역간 연계개발 및 협력 촉진 수단의 도입을 모색하는데 목적을 둠

- 이를 위하여 첫째, 광역행정의 개념적 특성 및 유형화와 둘째, 국내외 광역행정방식 제도실태 및 외국의 광역행정 활용사례를 분석하며, 셋째, 제4차 국토종합계획(안)에서 지역개발전략으로 제시한 지역간 연계 및 협력촉진수단으로서 도입가능한 광역행정방식의 적용가능성을 타진토록 함

○ 본 연구는 광역서비스의 공동공급 및 이용 등에 일반적으로 활용되고 있는 광역행정방식에 한정하여 활용사례, 실태와 문제점에 범위를 한정하여 살펴봄으로써 지역간 연계개발 촉진수단으로서의 적용가능성을 탐색토록 함

제2장

광역행정의 개념과 유형

1. 개념정립

1) 광역행정의 개념

○ 광역행정(metropolitan administration)은 기존의 모도시 행정구역과 그 영향권 내에 있는 주변지역을 포함하여 행정업무를 종합적으로 처리함으로써 행정의 능률성・민주성・경제성을 도모하는 대도시관리(metropolitan governance) 기법으로 정의됨

- 여기서는 광역행정을 규모의 경제성 확보를 통해 행정구역의 경직성으로 인한 광역공급 및 이용시설의 비효율적 활용을 극복하고 지역개발의 시너지효과를 창출케하는 적극적 의미의 지역개발전략으로서, 정부간 협력관계(Intergovernmental Collaborative Relations)[1]와 유사한 개념으로 정의

1) 정부간 협력관계라는 용어는 단위정부의 수혜자들에게 서비스 혹은 시설을 제공하기 위하여 공동으로 가담하여 계약 혹은 협약을 할 때 나타나는 현상을 가리킨다. 이러한 유형의 협력관계를 공동계약(joint agreenments) 혹은 계약(contracts)이라고 하고, 일반적으로 이들을 포괄하여 정부간 협정(intergovernmental agreements)라는 용어를 사용한다. 정부간 협정의 실례로는 첫째, 하나 이상의 지방정부에서 여타 지방정부에 서비스나 시설을 제공할 수 있다. 둘째, 2개 혹은 그 이상의 지방정부들이 공동으로 기능을 수행하거나 혹은 시설을 운영할 수 있다. 셋째, 2개 혹은 그 이상의 지방정부들이 긴급상황이 생길 경우 상호지원을 할 수 있다. 넷째, 공동문제와 수요를 해결하는 것을 주요기능으로 하는 영구조직을 만들 수 있다. 이러한 정부간 협상의 이점은 다음과 같다. 첫째, 기존의 정부가 협정을 맺는 과정에 참여의 폭을 넓혀나감으로써 선거구민의 수요에 대해 보다 합리적인 대응책을 제공하기가 용이해진다. 둘째, 서비스를 통합함에 있어 기능중복과 조직의 신설을 피할 수 있어 개별 단위정부들이 처리하는 것 이상으로 규모의 경제를 가져올 수 있다. 셋째, 전문인력의 활용이 용이하며 서비스 및 시설의 양적.질적 향상을 가져온다. 이러한 이유로 인하여 개별 단위정부들은 제약을 감수하면서도 정부간 협력관계의 필요성을 인식하게 된다. 또한 정부간 협정방식은 크게 공식적 및 비공식적 협력관계방식으로 나뉜다. 공식적 협력관계방식으로는 상호원조(mutual aid), 서비스계약방식(contract services), 패키지서비스방식(package of services), 공동시설 및 서비스제공방식(joint facilities and services)이 있으며, 비공식적 협력관계방식에는 실무자간 회합,전화 등 접촉 등 다양항 방식이 포함된다. 김천영(1991:50-53).

2) 광역행정과 유사개념간 비교

○ 정부간 관계(Intergovernmental Relation:IGR)

- 정부간 관계는 “숨겨진 정부의 영역(the hidden dimension of government)”으로 “미연방체제 내에서 모든 정부(연방, 주, 지방정부 뿐만 아니라 특별구와 같은 모든 형태의 정부를 포함) 간의 활동이나 상호작용을 의미”(Anderson, 1955)
- 정부간 관계의 변화추이

・정부간 관계는 종래의 기본적인 법적 관계와 계층적 관계로부터 근린공동체와의 비공식적인 협력을 통해 지방정부의 일상적인 문제해결과 책임성을 공유하는 고도로 복잡한 체제로 변화(Henry, 1991)

수직적 관계 종래의 법적/계층적 관계	⇨	수평적 관계 공식적/비공식적 협력관계

○ 광역행정과 정부간 관계의 개념적 관계

- 광역행정과 정부간 관계는 중심가치, 참여정부의 범위, 처리기능, 문제해결 능력에 따라 차이를 지님

・접근방법 및 형태: 광역행정은 개별 정부단위를 중심으로 주변지역을 포함하는 이항분산적 형태를 보이는 반면, 정부간 관계는 개별 정부단위를 이어주는 관계에 초점을 두는 구조주의적 형태

・중심가치: 광역행정은 규모의 경제 확보를 통한 효율성을 중심가치로 삼지만, 정부간 관계는 형평성을 기반으로 하는 형평적 효율성에 초점

<표 1> 광역행정과 정부간 관계비교

구 분	광역행정	정부간 관계
접근방법	개체이동방식	구조조정방식
중심가치	효율성, 규모의 경제성	형평적 효율성
참여정부 범위	협소(인접 정부간)	광범위
처리기능	갈등적 기능	갈등,보완,균형발전기능
문제해결 능력	제한적	포괄적

자료: 안용식.김천영(1995), 지방정부간 협력관계론, 서울:대영출판사

・참여정부의 범위: 광역행정은 참여정부가 선택적으로 정해지는 경우가 대부분인 반면(예: 토론토권 도시연합체는 6개의 자치단체와 30개의 시 참여), 정부간 관계는 관계정립과 조정이 문제해결의 주된 방식이므로 다양한 형태의 정부가 광

범위하게 관련됨

・문제해결능력: 광역행정은 처리기능이 갈등적 기능을 우선시하는 제한적인 기능을 수행하는 반면, 정부간 관계는 갈등적 기능 뿐만 아니라 균형발전기능과 보완적 기능 등을 포괄하는 문제해결 능력

- 정부간 관계(IGR)는 수직적 측면과 수평적 측면을 동시에 지니고 있으며, 광역행정(metropolitan administration)은 수평적 정부간 관계의 한 측면을 일컬음

・수직적 측면은 위임과 재정적 관계를 중심으로 법률 내에서 이루어지는 관계인 반면, 수평적 측면은 경쟁과 협력의 역동성 하에서 이루어지는 동등한 체제로서 특별구, 조합, 연합 등 광역행정 형태로 나타남

2. 광역행정방식의 유형화와 특징

1) 광역행정방식의 구분기준

○ 광역행정방식의 유형은 공급 및 계획주체, 자치단체의 기구나 구조개편 정도 등에 따라 다양한 형태로 구분됨

- 공급목적 및 계획주체: 중앙정부 주도의 광역행정(한정된 자원의 효율적 이용, 일관된 서비스체계 제공; 광역계획이나 거점개발방식 형태로 구체화), 지방자치단체의 자율적 의사에 의한 광역행정(공동서비스 공급을 통한 규모의 경제성 확보)
- 구성 및 기구형태: 구역조정형, 협력・협의형, 전담기구 및 특정구역형
- 기존조직의 형태변화 초래유무: 기구개편이 요구되는 방식(행정구역 변경, 특별구, 조합, 연합 등), 기구 개편없이 가능한 방식(협의회, 협정, 사무위탁) 등

2) 광역행정박식 유형별 특징

(1) 주체별 광역행정방식 유형과 특징

○ 중앙정부 주도에 의한 광역행정방식

- 국가 전체적 차원에서 한정된 자원의 효율적인 이용도모를 목적으로 광역적으로 수행하는 개발방식

・일본의 지방광역권계획, 캐나다 토론토광역연합정부 구성 등 국가전체적 차원에서 광역적 행정수요에 대응하기 위하여 수행하는 방식

・우리나라에서는 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률[2]에 의거하여 광

역시와 주변지역, 공업단지와 배후지역, 연담도시권을 광역권으로 지정하여 토지이용 및 광역시설 등을 계획하는 광역권 개발계획(현재 8대광역권 지정·개발)이 있으며, 대도시권광역교통관리에 관한 특별법[3]에 의거하여 수도권 주변지역내 지역간 병목도로의 개설에 대하여 재정지원을 하는 수도권 광역교통기획단 및 광역교통계획 수립 운영

○ 지방자치단체간 자발적인 광역행정방식

- 행정협의회, 조합, 연합, 특별구 등 지방자치단체간의 공동 현안문제에 대응하고 규모의 경제를 도모하는 차원에서 자치단체간에 자발적이고 임의적으로 구성된 광역행정 및 서비스공급방식

(2) 구성 및 조직형태별 광역행정방식 유형과 특징

○ 구역조정형

- 행정구역의 편입, 합병, 분리를 통해 광역적인 행정수요에 대처하는 방식
  - 통합(편입): 법적 지위를 갖춘 대도시가 법인격을 획득하지 못한 주변지역을 중심도시의 관할경계내에 흡수시키는 방식
  - 합병: 법인격을 갖춘 다수의 도시 자치단체 가운데 규모가 영세한 주변 자치단체가 중심도시에 흡수되어 하나의 법인격을 가진 자치단체가 신설되는 방식
  - 분리: 기존의 행정구역으로부터 일정지역을 떼어내어 새로운 자치단체를 만드는 방식
- 중심도시와 주변지역의 통합적인 개발계획 수립을 통해 서비스의 혜택이 주변지역에 파급됨에 따라 나타나는 외부경제를 내재화하고, 소규모 자치단체의 통합

---

2) 광역개발계획에 포함되는 사업으로는 첫째, 산업입지, 주거단지, 위락 및 휴식공간 등 광역개발권역안의 토지이용에 관한 사항, 둘째, 교통시설, 용수공급시설, 하수도시설 등 광역적으로 이용하는 공공시설의 배치에 관한 사항, 셋째, 광역쓰레기처리장, 폐기물처리시설 등 설치에 관한 사항, 넷째, 관광자원개발, 환경보전에 관한 사항, 다섯째, 첫 번째와 네 번째 사업을 위하여 투자소요 규모에 관한 사항, 여섯째, 기타 광역개발권역의 종합적인 발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사항 등이다. 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 6조 및 시행령 7조 2항 참조.

3) 대도시권의 교통문제를 광역적인 차원에서 효율적으로 해결하기 위하여 1997년 4월10일 법률 제5333호로 제정.시행되고 있다. 여기서 대도시권이란 지방자치법 제2조1항1호의 규정에 의한 특별시와 광역시 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역으로 규정하고 있으나 현재는 이들 가운데 수도권의 교통문제를 최우선적으로 해결하기 위하여 서울특별시, 인천광역시, 경기도에 한정하고 있다. 이 법에서 규정하는 광역교통시설은 대도시권의 광역적인 교통수요를 처리하기 위한 교통시설로 2개이상의 지역에 걸친 광역도로, 도시철도 또는 철도, 광역전철역의 인근에 건설되는 주차장 등이다. 이들을 대상으로 하여 대도시권 광역교통계획을 5년단위로 수립토록 하고 있으며, 광역교통계획에 따라 지방자치단체장이 시행하는 광역교통시설(광역전철 제외)의 건설 및 개량에 필요한 비용은 특별법 제3조, 제10조 등에 의거하여 국고에서 보조하도록 한다. 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 참조.

을 통해 사무의 중복을 피하고, 규모의 경제를 달성할 수 있어 지역개발의 효율성을 제고할 수 있는 장점이 있는 반면, 합병에 대한 피합병지역 주민들의 반발로 정치적 실현가능성이 낮음

○ 협의조정형

- 자치단체간의 협의와 합의절차를 통해 광역적 행정수요에 대처하는 방식
  - 합의 및 협정(agreement): 2개이상의 정부가 단일 서비스 제공을 위해 서로 합의를 보는 것으로, 합의내용은 특정 도시시설을 대상으로 하지않고 구체적인 서비스를 계약내용으로 함
  - 기능이양(transfer): 도시권의 2개이상 자치단체가 광역문제를 공동으로 해결하기 위하여 각 자치단체의 권한에 속하는 사무의 일부 또는 전부를 상급단체에 공동위임하여 처리하는 방식
  - 협의회(council of governments): 2개이상의 자치단체가 자발적인 참여에 의하여 의견조정 및 협의체를 비상설화하고 이를 통해 광역문제를 해결하는 방식
- 기존의 관할권과 체제를 유지한 채 지방자치단체의 자발적이고 임의적인 협력을 통해 가능하므로 협의 전통이 구축된 사회체제에서는 활용도와 효과가 높은 반면, 지방자치나 협의전통이 일천한 체제에서는 광역행정을 통한 소기의 목적달성 곤란

○ 전담기구 및 별도구역형

- 기존의 지방자치단체와는 별도의 구역을 지정하거나 특별기구를 구성함으로써 지방자치단체의 기능을 보완하고, 특수한 행정수요나 공동개발에 대응하는 중층적인 광역행정방식
  - 연합(federation): 2개이상의 자치단체가 각각의 법인격을 유지하면서 광역적인 사무를 처리하기 위하여 새로운 광역자치단체를 설치하는 형태
  - 조합(association): 자치단체간의 자율적인 협정에 의거하여 규약을 정하고, 법인체를 구성하여 광역문제를 공동으로 처리하는 방식
  - 특별구(special district): 2개이상의 자치단체가 기존의 행정구역관할을 초월하는 광역구역을 정하고 전담기구를 통하여 광역문제를 공동으로 해결하는 방식
- 제공되는 서비스나 사안에 따라 별도 구역이나 기구를 설치함에 따라 전문적인 행정수요에의 대처가 가능하고 자치단체와 독립하여 중립적으로 효율적인 행정서비스를 제공할 수 있는 장점이 있는 반면, 기존 자치단체의 행정기능 축소촉진 및 책임과 권한귀속 논란야기

<표 2> 광역행정방식의 유형과 특징

유형	구역변경형	전담기구형		협의·조정형	
		특별자치단체	특별행정기관	협의체 구성	사무의 공동처리
방식	통합(consolidation),합병(annexation), 편입 등	연합(federation),특별구(special district),교육구(school district),조합(association),특별기구(authority)	지방공사(local cooperation),지방개발사업단,중앙부처의 지방행정기관	업무협의회, 광역정부협의회(council of governments)등	협정(agreement), 사무위탁, 기능이양 등
개념	자치단체의 실체에 변화초래(구조적 변화와 권한재분배)를 통한 광역행정 수요대처	기존 자치단체와는 다른 별도의 구역을 단위로 보통 자치단체를 보완하고 특수하고 전문적인 행정수요에 대응	국가나 지방자치단체의 특정 공공기관에 소속하여 일정지역을 대상으로 특수한 전문분야의 광역행정 수요에 대응	관련자치단체가 공동문제에 대처하기 위하여 자발적이고 협조적으로 구성한 임의단체적 성격 - 주로 지역정책과 광역정책 수립 업무 수행	행정협정이나 조례를 통해 복수의 지방자치단체가 상호간 기능적 협조체제 구축(특정정부가 다른 정부에 단일서비스 제공, 2이상의 정부가 연대하여 단일기능 또는 시설관리, 비상시 서로 돕는 대기계약 등)
특징	높은 경제적 효율성(행정적 능률성) 확보, 낮은 정치적 실현가능성	높은 경제적 효율성(규모의 경제성, 전문성), 낮은 정치적 실현가능성	높은 경제적 효율성(규모의 경제성, 전문성), 높은 정치적 실현가능성	낮은 행정적 능률성, 높은 정치적 실현가능성, 낮은 행정·제도적 실천가능성(낮은 집행력)	높은 경제적 효율성(규모의 경제성), 높은행정·제도적 실천가능성 (낮은 집행력)
장점	-규모의 경제로 서비스공급 효율 증대 -과세권과 서비스 이용 구역일치로 형평성제고 -서비스혜택의 인접지역 유출방지로 무임승차현상 최소화	-기존 행정구역을 유지하면서 서비스구역 확대 -규모의 경제로 운영관리 효율증대 -자치단체 지위를 인정하면서 절차간편		-전문화된 기관에 의한 효율적 문제해결 -업무의 탄력적, 효율적 운영(의결,집행, 기채권 등 보유) -지역간 불균형, 복지수준 등 거시적으로 균등화 가능	
단점	-관료화와 주민통제 약화 -기존자치단체 반발, 정치적 실현성 낮음	-자치단체간 협의조정 애로 -주민요구에의 대응성 부족 -법적 구속, 집행력 미약		-기존 자치단체 기구와의 업무분담문제 -권역내 교통문제의 책임분산 -기구, 인력 등 행정비용 소요	

자료: 김현식.이용우(1998).

제3장

광역행정방식의 활용실태와 동향

1. 우리나라 광역행정제도의 실태

(1) 광역행정방식의 운영현황

○ 광역행정수요에 대처하기 위하여 구역변경, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체 조합, 자치단체간 협약, 광역교통계획 등의 방식이 지방자치법[4], 대도시권광역교통관리에 관한 특별법, 도시계획법[5] 등에 규정되어 있음

○ 구역 변경

- 구역 변경은 지자체의 편입, 합병, 시·군통합, 분리를 통해 도시성장에 따르는 광역적인 행정수요에 대처하는 광역행정방식으로(지방자치법 제4, 5조), 도농통합시와 여수-여천시-여천군의 3여 택시사업구역통합 사례[6]가 있음
- 서비스공급지역과 수혜지역을 일치시키고, 규모가 영세한 소규모 자치단체의 통

4) 우리나라의 광역행정제도는 지방자치법 제8조(지방자치단체 상호간 관계) 규정을 근간으로 하고 있다. 현행 지방자치법에 규정된 광역행정제도로는 지방자치단체 상호간의 협력(법 139조), 지방자치단체 상호간의 분쟁조정(법 140조), 사무위탁(법 141조), 행정협의회(법 142조-148조), 지방자치단체조합(법 149-150조) 등이 있다.

5) 도시계획법에서는 광역시설에 대한 정의와 이들 광역시설의 설치 및 관리에 관한 내용을 규정하고 있다. 여기서 광역시설이란 2이상의 도시계획구역을 대상으로 하는 광역계획 구역안에서 광역계획에 의하여 설치하는 시설로서 2가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫째, 둘이상의 도시계획구역에 걸쳐서 설치하는 시설로 도로, 광장, 철도, 하천, 운하, 녹지, 수도, 공동구, 전기공급설비, 가스공급설비, 유류저장 및 송유설비, 열공급설비, 방송통신시설이 있으며, 둘째, 둘이상의 시(특별시, 광역시 포함).군이 공동으로 이용하는 시설로 공항, 공원, 운동장, 유원지, 공동묘지, 화장장, 폐기물처리시설, 수질오염방지시설, 유통업무설비, 수도, 하수도(종말처리장에 한정), 도살장, 유수지시설, 폐차장 등이 있다. 도시계획법 제2조-11조, 20조 참조.

6) 여수시, 여천시, 여천군은 여수반도권의 동일생활권임에도 불구하고 행정구역이 나뉘어 있어 시.군간을 왕래하는 주민은 물론 관광객의 운송비용 지출과다 등 불편함과 불만사항이 제기되어 왔다. 이에 3여시,군의 택시사업구역을 통합하여 지역주민과 관광객의 교통편의를 제공하는 한편, 시민화합과 새여수 관광이미지를 제고하였다.

합을 통해 사무의 중복을 피하고, 규모의 경제성을 달성할 수 있어 도시관리의 능률성을 제고할 수 있는 장점이 있는 반면, 피합병지역 주민의 반발이 커서 정치적 실현가능성이 낮고 지방자치의 본질을 왜곡시킬 수 있는 단점이 있음

○ 행정협의회

- 지자체가 인근 지자체와 함께 특정사무를 공동으로 처리하기 위하여 설치하는 협의기구로서(지방자치법 제142조), 광역계획·집행, 특수 행정수요의 충족, 공공시설의 공동설치, 행정정보의 교환, 행정·재정업무 조정 등의 필요를 참작하여 구성(지방자치법 시행령48조)

·수도권과 4개의 대도시권 행정협의회, 49개의 도시권행정협의회 등 54개의 행정협의회가 구성되어 있음

- 행정협의회는 별개의 법인격을 지니지 않고 관련자치단체가 본래의 지위를 유지하면서 공동으로 사무를 처리할 수 있고, 절차가 간편하다는 장점이 있는 반면, 강제적인 이행규정이 없어 구속력이 약하며, 합의가 이루어진 사항마저 대부분 지엽적인 문제에 국한되어 실질적인 문제해결능력이 미흡한 실정

<표 3> 행정협의회 구성현황

구 분		협의회수	행정협의회(괄호안은 가입단체수)
광역협의회 (5개)	서울	1	수도권(5): 서울, 인천, 경기, 강원, 충북
	부산	1	부산권(2): 부산, 경남
	대구	1	대구권(2): 대구, 경북
	광주	1	광주권(2): 광주, 전남
	대전	1	대전·충청권(3): 대전, 충북, 충남 등 - 14개자치단체 가입
기초협의회 (49개) -연담도시권:23개 -단핵도시권:26개	경기	7	수도권(4), 성남권(4), 안양권(7), 의정부권(7) 동두천권(5), 평택권(4), 서부수도권(7)
	강원	6	춘천권(6), 원주권(6), 강릉권(2), 동해권(2) 태백권(5), 설악권(4)
	충북	4	청주권(2), 제천권(2), 중부권(3), 남부권(3)
	충남	5	천안권(2), 백제권(4), 보령권(2), 중부권(3) 서북해안권(3)
	전북	6	전주권(5), 군산권(3), 정읍권(4), 남원권(4), 김제권(3), 무진장권(3)
	전남	6	목포권(5), 여수권(3), 순천권(4), 여순권(5), 북부권(6), 남해권(5)
	경북	7	동해권(5), 안동도시권(5), 영주권(2), 경산권(3), 고령 성주권(2), 구미권(4), 상주문경권(2)
	경남	7	마창연담권(6), 진산연담권(3), 울진권(2), 통영(3), 밀양권(2), 거창권(4), 남해하동권(4)
	제주	1	제주권(4) 등 - 186개 자치단체 가입

○ 지방자치단체 조합

- 2이상의 자치단체가 하나 또는 2이상의 사무를 처리하기 위하여 관련자치단체 간의 합의에 의하여 결합한 공법상의 사단법인(지방자치법 제149조)으로, 특정 사무를 공동으로 처리하기 위한 자치단체 상호간 협력방식이라는 점에서 행정협의회와 유사하나 자체 의결 및 집행기능을 가진다는 점에서 차이가 있음

・시군통신조합(1970~74년)이후 현재는 수도권매립지운영관리조합만이 설립・운영되고 있음. 수도권매립지운영관리조합은 1991년 서울, 인천, 경기도내 20개 시・군으로 구성되어 쓰레기처리문제를 둘러싼 수도권 지역내 자치단체간 분쟁조정에 크게 기여하고 있음

- 관련 지자체와 별개의 권리주체로서 권리와 의무의 귀속주체로서, 자체 의사결정기관과 집행기관을 지니고 있어 다른 협력방식에 비해 효율적이며 유용한 협력형태이나, 법적 지위가 명확하게 정립되어 있지 않고, 조합에 대한 지도와 감독범위가 불합리하고, 조합설립 분야의 구체성이 결여되어 있으며, 조합과 자치단체간의 관계가 불명확하고 운영의 책임소재 불명확 등 제도적・운영적 측면의 문제점이 있음

<표 4> 수도권매립지 운영관리조합의 운영실태

구 성		개 요
조직	의결기구 (조합회의)	○ 회원구성: 11명 위원(의장, 부의장 포함) 서울시 소속 5명, 인천시 소속 3명, 경기도 소속 3명 ・실무위원회(위원장은 조합위원중 선임, 위원은 서울, 인천, 경기의 3개 시・도 폐기물담당과장으로 구성) ○ 회원임기: 2년 ○ 기 능: 조합회의에서는 조합조례의 제정 및 개폐, 조합예산의 확정 및 결산승인, 폐기물반입료 및 시도 부담금 결정, 기타 조합운영에 관한 주요사항 등을 심의・의결
	집행기구 (사무국)	○ 상근조합장: 관련 지방자치단체에 근무하는 2-3급 공무원 선임 (서울시, 인천시, 경기도 순으로 윤번제로 수행) ○ 사무국: 2과 5계 구성(시・도별로 파견된 서울시 11명, 인천시 11명, 경기도 10명 구성)
운 영		○ 수도권매립지 건설 및 보완공사를 시행하고 매립지의 운영과 관리를 담당(지방자치법 제149조와 조합규약) ○ 계량대, 침출수처리장의 운영, 부대공사 등 조합에서 환경관리공단에 위탁한 사무의 지도・감독 ○ 조합의 경비부담 원칙: 조합의 경비는 폐기물반입료, 지방자치단체의 부담금 및 기타 수입금으로 충당하고, 각 자치단체별 반입량 비율에 따라 매립지 설치와 운영관리비용을 분담

○ 사무 위탁

- 지자체가 다른 지자체와 협의하여 다른 지자체나 그 장에게 소관사무의 일부를 위임처리하는 광역행정방식의 하나로 사무위탁 방식에는 위임(delegation)과 대리(mandate)형태가 있음(지방자치법 제141조).[7)]

・현재 사무위탁에 의한 지방정부간의 협력은 광역지방정부와 기초지방정부간의 협력이 주종을 이루며, 공공시설의 이용에 관한 것에 일부 활용되고 있으나 전체적으로 사무위탁의 활용도는 그다지 높지않은 편임

- 새로운 권리주체를 만들지 않으므로 비용이 적게 들고, 협력내용이 당사자간의 협의에 의해 결정되므로 융통성과 적용성이 강한 장점이 있는 반면, 사무위탁에 따른 기능축소와 비용부담 문제가 있음

○ 지방자치단체간 협약

- 자치단체간 협약체결을 통하여 광역개발사업을 수행할 수 있도록 규정되어 있음(도시계획법 제20조). 광역시설은 2이상의 도시계획구역에 걸쳐 설치되는 시설과 2이상의 시・군(특별시, 광역시 포함)이 공동으로 이용하는 시설에 대하여 시설 설치 및 설치에 따른 사업비 분담에 관하여 협력 추진하는 방식
- 최근 환경기초시설 및 광역위생매립지 설치와 관련하여 인접한 자치단체간에 협약체결을 통한 사업추진 사례가 증대하는 경향

・1988～96년간 마산시 등 87개 시・도에서 33개 광역위생매립지 공동 조성

・1995～97년간 한강, 낙동강, 영산강 수계 310개소의 환경기초시설 설치관련 사업비 분담문제를 포함한 주요사항 협약체결

<표 5> 광역적 환경관련 기초시설의 협약개발사례

사업명	내 용
광역위생매립지	- 33개소(1988～1996) - 대상지역: 마산시 등 87개 시.군 - 추진방식: 자치단체협약
환경기초시설	- 총 310개소(하수 166, 분뇨 28, 공단폐수 55, 축산폐수 61) - 대상지역: 한강, 낙동강, 금강, 영산강, 기타 수계 - 계획기간: 1995～1997 - 추진방식: 자치단체협약

자료: 한표환(1998:31)

7) 위임은 당해 업무의 수행에 관한 권리와 의무를 수임 자치단체로 이전되고 수임자는 업무를 수행하며 위임자는 당해 업무를 수행할 수 있는 권한을 상실하고 그에 대한 행정적인 책임은 수임자가 진다. 반면, 대리는 수탁자치단체는 위탁자치단체의 사무로 수행하며 사무의 이전은 없다.

○ 광역시설, 광역개발계획, 대도시권광역교통기획단

- 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에서 국토의 합리적인 이용·개발·보전을 위하여 광역개발권역을 지정하여 광역개발사업계획 수립토록 규정

<표 6> 광역시설 설치관련 법률비교

구 분	도시계획법	지역균형개발및지방중소기업 육성에 관한 법률
구역, 권역지정	2이상의 도시계획구역을 광역계획구역으로 지정	광역시와 주변지역, 공업단지와 배후지역, 연담도시권을 광역권으로 지정
계획내용	도시별 기능분담, 환경보전에 관한 사항, 광역시설배치와 규모 등	토지이용, 광역시설 등
계획권자	시도지사(시장,군수협의하에 지정)	시도지사, 건설교통부장관

- 대도시권 광역교통관리에관한특별법(1997)에서는 대도시권의 교통문제를 광역적인 차원에서 효율적으로 해결하기 위하여 광역교통계획과 광역교통시설을 규정하고 있으며, 광역교통기획단을 설치하여 대도시권의 광역적인 교통수요를 처리하기 위한 방안을 강구하고 있음

·1998년현재 수도권내 34개의 지자체간 병목도로 가운데 6개 광역도로 재정지원

·지원기금: 교통시설특별회계법 개정 및 광역교통계정을 신설하고 교통세액 중 2%를 지원기금으로 배정하여 재원의 안정성 확보

·지원내역: 광역전철(설계비와 용지비 전액과 공사비의 50%국비지원), 광역도로(건설 및 개량비의 50%국비지원), 환승주차장(건설 및 개량비의 30%범위내 국비지원)

(2) 광역행정방식의 활용경향과 문제점

○ 광역행정수요의 증대에도 대응하여 다양한 광역행정방식이 활성화되어 있지 못할 뿐만 아니라 지역개발을 위한 지역간 연계 및 협력수단으로서 활용 미흡

- 우리나라는 합병, 시군통합 등 행정구역 변경과 행정협의회에 의한 광역행정방식이 일반적으로 채택·활용되어 왔으나 제도적 지원 및 집행장치 결여로 활용실적이 미흡한 실정

- 1990년대 이후 민선자치의 실시와 더불어 사무위탁 및 기능이양과 수도권매립지조합과 같은 지방자치단체조합이 결성·운영되고 있으며, 지역간 연계도로 개설관련 분쟁 소지를 해소함으로써 지역간 연계개발을 지원하기 위한 중앙정부 차

원의 광역교통계획이 활용 제시되고 있음

- 최근 지역개발의 시너지효과 제고와 적극적인 지역개발전략의 일환으로 동남권 산업도시연합[8](환경보전, 산업, 인프라, 문화예술, 국제화 등의 분야에서 7개 광역 및 기초자치단체간 연합), 수도권행정협의회를 구성하는 지역들간의 수도권 광역관광루트 공동개발, 지리산권 주변 7개 시·군의 통합관광개발[9] 등 광역행정방식 도입 논의가 점차 활발해지고 있음

○ 경직적인 행정계층체제와 지방자치단체의 자율적인 정책결정 및 재정력 취약으로 인하여 급격히 증대되고 있는 광역행정수요에 대응하기 위한 다양한 광역행정방식의 설립에 한계가 있을 뿐만 아니라 행정구역을 초월한 지역간 협력에 대한 인식과 제도기반 결여

- 최근 자치단체들이 취약한 재정력 극복과 규모의 경제성, 행정의 능률성 확보 차원에서 지역간 협력방안에 관심을 갖게 되었으나, 외국에서와 같이 법률적, 재정적 지원제도 등 협력촉진을 위한 종합적인 지원조치가 구비되어 있지 않고 개별법에 의거하여 부분적으로 이루어지고 있는 실정

<도시계획법>

· 비용부담원칙: 도시계획 및 도시계획사업에 관한 비용은 도시계획법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 국가가 시행하는 경우에는 국고에서, 지방자치단체장이 시행하는 경우는 당해 지방자치단체가, 그리고 행정청이 아닌 자가 시행하는 경우는 그 시행자가 부담토록 함

· 보조 또는 융자

- 행정청이 시행하는 광역시설에 대한 기초조사 및 도시계획사업의 시행에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 국고에서 보조하거나 융자할 수 있음
  : 보조금(기초조사는 80%이하, 도시계획사업의 경우 공사비의 50%이하. 다만 재개발사업 또는 도시개발예정구역 조성사업의 경우는 80%이내)
- 행정청이 아닌 자가 시행하는 도시계획사업에 소요되는 비용의 일부, 즉 당해 도시계획사업 공사비의 1/3이하 범위내에서 국가 또는 자치단체가 보조할 수 있음(도시계획법 66조 2항)

8) 산업도시간 연합체를 결성하여 산업경쟁력을 강화하고 연합발전 전략을 구축하여 시너지효과를 창출하기 위하여 구미-대구-포항-울산-부산-창원-거제를 잇는 산업도시간 새로운 협력체 구상으로, 기초적인 연합체 설립구상이 검토된 바 있다. 이에대한 연구는 한국지방행정연구원의 '산업경쟁력 강화를 위한 도시간 협력체제 구축방안-동남권 산업도시를 중심으로(1998)'를 참조할 것.

9) 지리산이라는 명산과 섬진강을 끼고있는 주변 7개 시.군의 동질성을 제고시키고 국내외적으로 지리산권역의 잠재력과 관광매력, 이미지를 적극적으로 제고시켜 관련 정부로부터의 지원과 협력강화를 유도하기 위하여 지리산권 7개 시.군(총면적 4,471.2㎢, 전북 남원시,장수군, 전남 곡성군,구례군, 경남 하동군, 산청군, 함양군)이 공동으로 관광진흥기본계획을 수립하였다. 구체적인 내용은 지리산권 자치단체장 협의회의 '지리산권 관광진흥 기본계획(1999)'을 참조할 것.

<대도시권 광역교통관리에 관한 특별법>

· 광역교통계획에 따라 자치단체장이 시행하는 광역교통시설(광역전철 제외)의 건설 및 개량에 필요한 비용은 국고에서 보조
- 광역도로: 당해 광역도로의 건설.개량에 필요한 비용의 50%
- 주차장: 당해 주차장의 건설.개량에 필요한 비용의 30% 범위안에서 건설교통부장관리 위원회의 심의를 거쳐 정하는 비율
- 광역전철: 당해 광역전철의 건설 및 개량에 필요한 비용은 국가와 지방자치단체가 분담(대도시권광역교통관리에 관한 특별법 시행령 13조)

2. 외국의 광역행정방식 활용실태와 사례

1) 외국의 광역행정방식

○ 미 국
- 계약, 협정(contract, agreement), 광역정부협의회(council of governments:COG), 광역행정구(metropolitan authority), 광역계획기관(MPO), 특별구(special district), 다목적특별행정구, 구역변경·분리·합병(consolidation, segregation, annexation), 도시연합(federation)

○ 일 본
- 공공시설의 구역외 설치 및 지방공공단체의 공동시설 이용, 지방공공단체의 협의권, 지방공공단체의 기관 등 공동설치, 상호구제사업의 경영위탁, 사무위탁, 일부사무조합, 광역연합, 재산구, 지방개발사업단, 시정촌 합병·통합 등

○ 독 일
- 지방자치단체간 작업공동체, 행정협정, 목적조합, 공법적 특수조합, 도시 및 게마인데 연합, 독일 군협의회

○ 영 국
- 동일 계층의 자치단체간 협력, 공동위원회 설치, 임시적 조직 및 항구적 기관설치, 독립적 재정권을 지닌 공동기관 구성, 재정권의 구성단체에 대한 유보, 특정목적 및 일반목적을 위한 기구설치, 지방자치단체의 임의적·의무적 결성단체

○ 프랑스
- 단식사무조합, 복식사무조합, 연합구, 도시공동체, 협약, 지방자치단체 협의회 등

<표 7> 외국의 광역행정방식

적용방식	국가	적용지역	적용 근거	추진형태 및 내용
구역변경	일본	도도부현 시정촌	-시정촌합병특례에 관한 법률, 신시정촌건설촉진법률	-의회의결(도도부현) → 자치대신에 신고 -지방공공단체의 신청 → 자치대신 결정
	미국	전지역	-주정부특별법, 주민투표, 주정부법원결정, 위원회결정, 일반규정의 편입조건	-합병(annexation),시군통합(city-county consolidation), 분리(segregation)
도시연합 (federation)	캐나다	토론토	-토론토광역정부법(The Municipality of Metropolitan Toronto Act, 1953)	-토론토대도시권에 관한 왕립위원회 설치(1963) ·급증하는 도시기반시설 정비를 위하여 재정적으로 취약한 자치단체가 공동대처 -토론토권 광역정부(The Municipality of Metropolitan Toronto)설치 -세계 주요대도시에서 채택 활용(런던도시연합, 파리도시연합, 서독게마인데 도시연합 등)
	일본	도도부현,시정촌,특별구	-지방자치법 개정(1994)	-다양한 광역적 요구에 유연하게 대응하는 동시에 권한이양 수용체제 정비 목적으로 시행 -문화, 환경, 복지분야에서 자치단체의 개별추진에 따른 재정부담을 줄이기 위해 시도 -현재, 다양한 규모의 20개 광역연합 구성(3만명~100만명 이상)
특별구 (special district, Metropolitan Authority)	미국	주(하와이, 알라스카 제외)	-독립정부형태(주민과반수 이상 동의) -위원임명(주지사, 지방정부통치제, 주민직선)	-단일목적특별구(single purpose special district), 다목적특별구(multi-purpose special district): 미국 뉴욕-뉴저지항만청(river authority),Transit Authority -국가에 따라 특별구, 도시구, 기관의 공동설치, 광역행정구 등
	일본	동경도	-동경도제의 시행에 따라 구동경시가 폐지되고, 구동경시 지역의 기초행정기구(1943)	-특별지방공공단체 형태
자치단체 조합 (Association)	독일	게마인데	-지방협력법(Gesetz uber kommunale Zusanmmenarbeit) -게마인데별 임의적 혹은 강제적 법률	-목적조합(Zweckverband): 특정목적의 과제를 수행하기 위하여 구성된 게마인데와 게마인데연합의 공법적 결합체 -상하수도,쓰레기수거·처분, 소방대설치, 교통, 휴양·리조트시설 등 업무수행을 위해 232개의 목적조합 설립(1981)
	일본	도도부현 시정촌	-자치대신, 지사 허가	-일부사무조합, 복합사무조합, 관청사무조합 등 -공단조성 등 사무의 공동처리에 빈번히 활용

적용방식	국가	적용지역	적용근거	추진형태 및 내용
지방개발 사업단, 지방공사	일본	관계자치 단체간 공동설치	-지방자치법	-지역개발 요청증대에 따른 종합적으로 수행하기 위한 지방공공단체 사무의 새로운 공동처리방식(1963) -주택, 공업용수도, 도로, 항만, 상하수도, 공원녹지 등 공공시설을 건설하는데 필요한 용지, 공장용지, 주택용지의 취득 및 조성, 토지구획정리사업 수행 -일정사업을 당해지역의 종합개발계획에 의거하여 체계적이고 종합적으로 실시하는 단체
	영국	특정지역	-중앙정부와 특정지역 자치단체간 협의	-도시개발공사 -대도시권 재건을 위해 설립
계약, 협정 (Contract, Aggrement)	미국	주	-협약	-상수공급, 쓰레기처리, 화재예방,도서관,교도소 등 공동이용 -특정정부가 다른정부에 단일서비스 제공, 2이상의 정부가 연대하여 단일기능 또는 시설관리, 비상시 서로 돕는 대기계약
	프랑스	국가-레지옹간 계획계약(plan contract)	-계획의 개혁에 대한 법률(reforme de la Planification, 1982)	-지역계획과 국가계획의 조화로운 추진 ・구체적인 사업실행계획, 하부구조, 공동시설 설치, 생산활동지원, 취업문제에 우선비중, 내생적 개발 견지
정부협의회 (Council of Government)	미국	메트로폴리탄지역 등	-주특별법, 정부간 조례, 비영리법인체 등	-지방정부간 의사소통, 협력, 조정, 자문역할; 지역적 대변인, 지역정책결정자 성격 수행 -SCAG, ABAG 등 다수

2) 외국의 광역행정방식 활용경향과 사례

○ 광역행정방식의 활용유형은 자치수준, 수행기능, 추구목적 등에 따라 상이하게 활용되고 있으며 규모의 경제성 및 효율성, 참여도 등 실현정도가 다양함

- 여기서는 지역개발을 비롯한 지역공동의 문제에 대처하기 위한 지역개발전략 내지 지역간 협력방식에 초점을 두어 다루고자 함
- 이에따라 인접 지역간의 연합이나 기능적 통합을 전제로 한 도시연합, 특별구, 조합 등 향후 제4차국토계획을 수립하는데 있어서 적용 가능하거나 바람직한 사례 소개

① 토론토 도시연합(Federation)

○ 설립배경

- 2차대전 이후 급격한 인구증가와 도시화 추세에 따라 토론토시의 외연적 확산과 주변지역의 도시문제 대두, 그리고 도시기반시설 정비에 대한 자치단체의 재정적 대처능력 취약

○ 준사법적이고 행정적 권한을 지닌 온타리오주자치위원회는 자치단체간 공통된 사무를 처리하기 위하여 토론토권 광역정부의 설치를 제안하였으며, 이에 따라 온타리오주정부는 토론토권 광역정부법(The Municipality of Metropolitan Toronto Act, 1953)을 제정하여 토론토방식이라 불리우는 광역연합정부 설립

- 토론토지역에서 중심도시인 토론토시는 지속적으로 정체현상을 나타내는 반면, 주변자치단체가 급속하게 성장함에 따라 광역정부 운영에 있어서 평등화 요구
  ⇒ 문제해결을 위하여 토론토 대도시권에 관한 왕립위원회(The Royal Commission of Metropolitan Toronto, 1967)를 설치하여 자치단체 통합 및 주변 자치단체 대표 증원

○ 구성 자치단체: 온타리오주 정부내 Great Toronto Area지역을 구성하는 5개의 지역정부(Regional Government)의 하나이고, 토론토광역정부는 6개의 지방정부(City of Toronto 590,215명, City of North York 550,678명, City of Scabourough 461,261명, City of Etobocoke 295,051명, City of York 131,610명, Bourough of East York 96,705명)로 구성

- 토론토도시연합의 총면적 624.4㎢, 총인구 2,216천명

○ 조직 및 집행기구: 토론토연합정부는 각 자치단체를 대표하는 의원으로 구성된 의회(Council)를 중심으로 한 위원회형의 기관구성형태를 취하며, 의회는 집행위원회와 6개의 상임위원회가 설치

- 의회: 의결 및 집행기관으로서 주요정책을 결정하며 세입·세출 승인수행하며 34명(자치단체 규모에 기초 할당)의 의원으로 구성. 각 자치단체위원회장인 시장을 제외한 의원은 주민직선에 의해 매3년마다 선출
- 집행위원회(Executive Committee): 연합정부의 재정, 인사, 재산을 조정·통제하는 역할 수행
- 정책우선순위위원회(Policy and Priorities Commission): 광역정부 정책의 우선순

위를 평가하는 의회 자문위원회

- 상임위원회(Standing Committee): 복지·주택상임위원회(복지시설, 구급서비스, 주택 및 의회 등에서 위임한 사무), 경제개발 및 계획위원회(권역내 계획과 개발), 입법·면허위원회(조례와 규칙 등 입법사항과 공익문제, 인허가), 공원·오락·재산위원회(공원, 오락지역 및 시설의 건설·유지관리), 교통위원회(교통정책의 입안 및 교통계획 실시), 공공사업위원회(상수공급, 하수 및 폐기물처리에 관한 사무)로 구성

<도 1> 토론토 광역연합정부의 구성

○ 토론토도시연합과 토론도시(구성자치단체) 정부의 관계

- 연합정부와 시정부간의 사무배분은 원칙적으로 광역적인 사무처리가 요구되는 사무는 연합정부가, 지방적인 사무는 각 시정부에서, 그리고 합동적인 사무는 쌍방이 관할처리

·소방, 위락, 전기공급, 선거사무는 시정부 사무; 경찰, 대중교통수단, 구급, 기채는 연합정부 사무; 상하수도, 교육은 연합정부와 시정부의 협력적 사무

○ 토론토도시연합의 문제점 및 한계

- 구성자치단체의 기능을 약화시킬 우려가 있고, 광역업무와 고유사무의 구분논란 여지가 있으며, 주민동의에 기초하므로 정치적 실현가능성이 낮음

② 특별구(Special District, Metropolitan Authority)

○ 미국에서 보편적으로 널리 활용되는 광역행정방식으로 현재 34,683여개(1997년)의 특별구 설치 운영

- Transit Authority(시카고), the Metropolitan Transit Authority(보스톤), the Port of NewYork Authority(뉴욕), Metropolitan Water District(남부 캘리포니아),

NewYork Metropolitan Transportation Council(뉴욕) 등

○ 특별구는 목적에 따라 학교구(school district)와 천연자원개발, 소방, 상하수도, 도서관, 항만, 공항, 고속도로 등 광역도시행정 전반에 관한 업무를 수행하는 비학교구(non-school district)와, 제공하는 서비스 수에 따라 단일목적 특별구(single purpose special district)와 다목적특별구(multi-purpose special district)로 분류

○ 특별구는 특수목적을 위하여 설치된 특별자치단체로 재정 및 행정의 자율성은 물론 재산권을 지니며, 특정 기능에 국한되므로 정치적 실현가능성이 높고 대규모 단위의 서비스 제공이 가능하여 규모의 경제성을 살릴 수 있는 장점이 있는 반면, 특수한 문제의 해결을 위하여 설립되므로 복합적인 문제해결이 불가능하고, 특별구의 구성과 조직내 주민의 영향력 행사가 어렵고, 일단 구성되면 해체가 어려워 기능이전의 영구화 문제 우려

③ 지방자치단체 조합(일본의 광역연합, 독일의 목적조합)

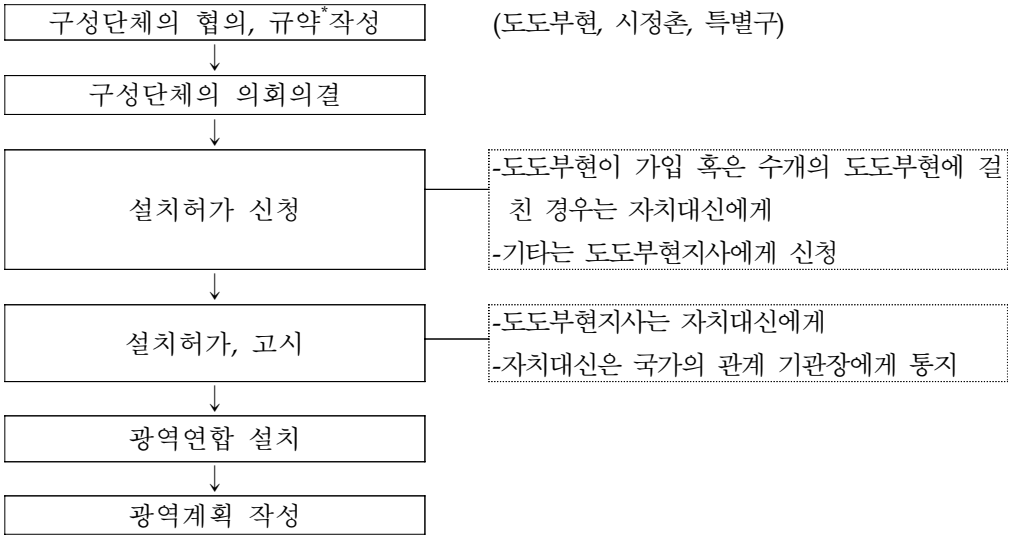
○ 일본의 조합결성 경향

- 1889년 정촌조합으로 시작되어, 1974년 지방자치법 개정이후 일부사무조합 외에 복합사무조합이 제도화되었음. 복수의 자치단체가 사무의 일부 또는 전부를 공동으로 처리하기 위하여 설치하는 특별자치단체로서 법인성격을 지니며, 주로 환경, 위생(폐기물, 분뇨, 상수도)에 관련된 서비스의 광역적 공급을 위해 설치되었으며, 방재(소방, 수방, 재해)나 복지(노인복지, 특수병원)관련 조합이 다수 설치되어 운영되고 있음
- 최근 일본의 지방자치단체 조합은 군소조합의 난립으로 조합 구성자치단체 상호간의 조정 뿐만 아니라 조합들간의 연계성 확보가 곤란한 실정. 현재는 군소조합들이 통합되어 대형화하는 추세를 보임

○ 廣域聯合의 설립

- 다양한 광역적 요구에 유연하고 효율적으로 대응하는 동시에 권한이양의 수용체제를 정비하기 위해 시행되었으며, 지방자치법 개정(1994)에 의하여 지방공공단체 조합의 한 유형으로 창설
  · 일본은 보통지방공공단체와 특별지방공공단체로 구성되며, 특별지방공공단체는

특별구, 지방공공단체조합(지방자치법 제284～293의2), 재산구(동법 294～297), 지방개발사업단(동법 298～318)의 4가지 종류. 이 가운데 지방공공단체조합에는 일부사무조합, 광역연합, 전무사무조합, 관청사무조합 포함



<도 2> 일본 광역연합의 설치절차

※ 규약은 광역연합의 명칭, 구성단체, 구역, 처리사무, 광역계획의 항목, 사무소 설치, 의회의 조직, 의원선거의 방법, 집행기관의 조직과 선거방법, 경비지불방법 등의 항목으로 구성

- 구성단체 및 기능: 도도부현, 시정촌, 특별구가 설치할 수 있고, 이들 사무가 지역적으로 광역에 걸쳐서 처리되어야 한다고 인정되는 경우 광역계획을 작성하여 종합적·계획적으로 광역행정 추진. 특히 쓰레기처리나 소방 등의 사무를 중심으로 문화, 환경, 복지분야에서 광범위하게 업무처리
- 설치현황 및 규모: 1997년부터 현재까지 20개 광역연합 설치 (홋카이도현 空却中部廣域聯合, 하코다대국공립대廣域聯合, 아오모리현 쓰기루廣域聯合, 나가노현 上田地域廣域聯合, 마쓰모도廣域聯合, 이와테현 氣仙廣域聯合, 미에현 이가개호보험廣域聯合, 가하다오쿠이세지원회廣域聯合, 나라현 사쿠라이우다廣域聯合, 난와廣域聯合, 도쿠시마현 도쿠시마廣域聯合, 돗토리현 돗토리중부廣域聯合, 오이타현 히가시쿠니사키廣域聯合, 규신廣域聯合, 오노廣域聯合, 다케나오이리廣域聯合, 구마모토현 기쿠지廣域聯合, 우키廣域聯合, 사가현 사가중부廣域聯合, 고치현 주게이廣域聯合)

- 3~4개의 市·町으로 구성되어 인구 3만명의 광역연합에서 부터 70여개의 町·村으로 구성되어 인구 100만명을 넘는 광역연합도 있어 다양한 규모로 구성

○ 광역연합과 국가 및 구성자치단체와의 관계
- 광역연합과 상위기관과의 관계: 국가 또는 도도부현은 광역연합에 대하여 직접 권한과 사무위임을 행할 수 있으며, 도도부현이 가입한 광역연합은 국가에게, 그리고 기타 광역연합은 도도부현 지사에게 권한과 사무의 위임을 요청할 수 있음
- 광역연합과 구성자치단체간 관계: 광역연합은 구성자치단체에 규약변경을 요청하고, 광역계획을 책정하여 실시를 권고할 수 있음. 단 광역계획은 여타 법정계획과 조화가 보장되도록 함. 또한 광역연합은 국가의 지방행정기관, 도도부현 지사, 지역의 공공단체 대표로 구성되는 협의회 설치 가능

○ 광역연합에 대한 중앙정부의 재정적 지원조치
- 광역연합 구성자치단체에게 특별교부세와 광역계획에 기초하여 고도의 광역적 조정을 거쳐 실시되는 공공시설의 정비사업에 대하여 지역종합정비사업채의 충당율을 높일 수 있는 재정적 혜택이 부여

○ 광역연합에 대한 평가
- 예산절감, 지역간 분쟁해결, 고품질의 행정서비스 제공의 장점이 있는 반면, 광역연합과 구성자치단체간의 책임소재 모호와 행정책임전가 문제 우려

* 독일의 목적조합(Zweckverband)
- 특정사무를 복수의 자치단체가 공동으로 수행하기 위해 설치하는 공법상의 단체로 임의조합과 의무조합으로 구분. 의무조합은 광역적인 대응이 필요함에도 불구하고 자치단체에 의해 임의적으로 설치되지 않는 경우에 자치단체 감독기관이나 입법자가 목적조합의 설치를 명할 수 있음.
- 소방, 국민학교 건설, 묘지 등 소규모적 공동사무에 한정하여 업무를 수행하여 왔으나, 점차 대규모 사업, 도시계획, 교통, 하수처리 등 광역사업 위주로 조합이 결성되는 추세

④ 정부간협의회(Council of Governments)

○ 정부협의회(COGs)는 미국에서 흔히 활용되고 있는 광역행정기구의 하나로서, 주

로 대도시권역 내의 문제를 해결하기 위해 구성된 자발적인 협의체로 “제4의 정부계층”으로 불리기도 함. 1954년 디트로이트에서 구성되기 시작하여 활발하게 운영되고 있지만, 연방정부의 대도시권계획에 대한 보조금 인센티브가 있기 전까지는 활동이 미미한 편이었음

・1970년대이후 활발히 설치되어 현재 미국에는 700여개의 지역정부간 협의회가 있고, 250여개의 대도시간 정부협의회가 구성되어 있음

○ 수행 기능

- 당초 정부간협의회는 집행권과 과세권이 없고 운영에 소요되는 재원은 구성자치단체의 기부금이나 연방정부의 보조금으로 운영되어 독자적인 사업수행이 곤란할 뿐만 아니라 협의회 활동이 연방정부 지원에 크게 의존하여 기능적인 한계를 지니고 있었으나, 현재는 지방정부의 광역행정기능이 증가함에 따라 정부협의회의 책임과 지역정책 결정주체로의 이행이 두드러짐

・현재 연방정부는 지방정부 사업이 정부협의회에서 작성한 광역계획에 합치되도록 유도하기 위하여 지방정부가 사업수행을 위해 연방정부 보조금 신청시, 당해 지역 정부협의회의 평가에 근거하여 보조금 지급을 결정

- 정부협의회는 지역정부의 협조를 위한 포럼을 구성하여 지역적 차원에 적합한 사업을 주도하고, 지방정부가 주정부나 연방정부보조금 신청서에 대한 검토와 조정역할, 지역계획 수립을 통하여 지역정부간 조정기능 담당, 광역행정사업(multi-jurisdictional public program)의 집행기구 역할 수행

○ 재원조달

- 회원정부의 기금, 서비스요금, 특정사업관련 주정부와 연방정부 보조금으로 구성

○ 대표사례: Southern California Association of Governments(SCAG)

- 6개의 카운티와 184개 시로 구성된 지역교통계획기관으로서 700여개 지역정부협의회 가운데 가장 큰 연방정부 공인 광역도시계획기구(Metropolitan Planning Organization)
- 법률서비스, 정부 및 공공관계, 계획과 정책, 예측・분석・감시, 공동교통이용, 경제 등 6개 실무부서로 구성되어 있으며, 교통계획기구이지만 경제, 성장관리, 교통이용, 환경, 주택, 인력자원, 재정, 수질, 에너지, 광역쓰레기에 관한 전반적인 장기지역계획 및 전략개발, 갈등조정과 정부간 신뢰조장 역할 수행
- 정부협의회의 역할은 지속적이고 종합적이고 협의가 이루어진 교통계획(3C), 인구예측・토지이용・고용・교통・환경에 대한 계획, 연방청정대기법 준수감시, 연

방보조금사업에 대한 정부간 공인협의체, 환경영향평가서 검토, 연방수질오염방지법에 의거 공인된 하수처리관리 계획기구, 주법에 의한 지역주택수요평가, 기타 정부협의회와 더불어 폐수처리관리계획 등

⑤ 광역행정방식간 협력체

○ Cascadia Forum 사례

- 미국 PSRC(Puget Sound Region Council) + Metro Potland + 캐나다 GVRD(Greater Vancouver Regional District) 등 28,000㎢에 달하는 면적
- 광역행정방식간의 협력을 통해 거대 광역행정체제를 형성하여 광역적인 공통문제인 교통, 관광, 무역, 도시화에 대처하기 위하여 미국과 캐나다에 걸친 세 개의 광역행정기구들이 연합한 형태

○ 광역행정협력체간의 협력과 효과

- 광역지역간 고속철도 건설을 위한 잠정적이고 전략적인 협력형태로서, 북서회랑계획(Northwest corridor option plan)을 세워 지역간 미래고속철도 마련과 포럼의 지속을 위해 무역문제 공동대응(세금혜택), 국제이벤트사업(시애틀올림픽, 국제박람회 등)의 유치를 통한 긍정적 효과 기대

<표 8> Cascadia지역내 광역행정협의체 현황

구 분	PSRC	Metro Potland	GVRD
구성단체	-4개 카운티, 58개의 시와 타운으로 구성(300만명)	-3개 카운티와 24개 시(120만명)	-20개시와 2개의 선거구(180만명)
조직특성	집행력을 지닌 정부간협의회(COGs)	직접선출된 지역정부 -도시연합(Federation)과 정부협의회(COGs)의 중간적 성격	특별구(Special District) 성격의 협의체
기능,역할	-계획기능 -집행기능(교통, 성장관리) ・지역교통 및 토지이용 통합계획수립, 다카운티 계획정책, 지역계획기초자료 생산 및 제공, 기술적 원조, 지역문제 토론의 장 제공 등	-계획기능 -서비스전달기능 -정책집행기능 ・성장관리, 교통, 토지이용계획, 쓰레기관리, 지역공원운영과 녹지프로그램, 각 지방정부에 대한 기술서비스 제공	-서비스전달기능 ・하수,상수특별구의 단일목적특별구의 통합형식에서 현재는 다수 기능(11개 기능)추가
주요산업	-항공업(시애틀)	-도소매무역, 서비스업, 관광, 농업	-상업,서비스업, 농업

3. 광역행정방식의 동향과 시사점 도출

○ 정치·사회적 여건과 자치 발달수준에 따라 다양한 광역행정방식과 제도가 채택되어 활용

- 협의 전통이 강한 미국은 정부간협의회와 특별구, 광역행정구 등 자치단체간의 협의에 기초한 협의 방식이, 이중성과 지역주의로 이해되는 캐나다의 광역행정은 토론토식 광역행정체제라 불리우는 연합 방식이, 그리고 일본과 독일은 자치단체간의 규약에 의거한 조합 방식이 주요 광역행정방식으로 활용되고 있음

○ 기능적 구역의 중첩으로 행정구역의 유연성 증대와 정보화와 고속화에 따른 이동성 증대로 지역간 협력의 지리적 범위 확대

- 지역간 협력의 지리적인 범역에 있어서 국내 지역간의 협력단계를 넘어 국경을 초월한 광역행정체제간 협력으로 확대

○ 자치단체간 협력촉진을 위한 중앙정부의 재정적 지원조치 확대

- 자치단체간 협력을 통하여 공동이용시설의 설치 등을 촉구하기 위하여 중앙정부의 재정지원 증대

·미국의 정부협의회는 연방정부의 대도시권계획에 대한 보조금 인센티브가 있기 전까지는 활동이 미미한 편이었으나, 연방정부의 보조금이 제공되면서 활성화

·일본 광역연합은 재정적으로 취약한 자치단체들이 재정적인 측면에서 정부의 인센티브에 근거하여 통합 활성화 추세

<표 9> 중앙정부의 재정지원 조치비교(미국 정부협의회와 일본의 조합)

구 분	협 의 회	조 합
대표사례	정부간협의회(미국)	광역연합(일본)
기 능	-	의결권, 집행권
중앙정부 재정지원	공동개발사업에 대한 연방 및 주정부 보조금 지급	구성단체당 일정액의 특별교부세 부여, 공동시설의 정비사업에 대한 지역종합정비사업채의 충당율 높일 수 있는 혜택부여

제4장

지역간 협력촉진수단으로서 광역행정방식 도입검토

1. 지역개발 여건변화와 지역협력 필요성 증대

1) 지역간 협력의 필요성 증대

○ 지방자치의 실시와 지역간 경쟁 및 개발경합으로 자원의 비효율적 이용과 지역간, 정부계층간 갈등 및 분쟁 증대

- 민선자치 이후 3년간(1995~1998년) 발생한 정부간 분쟁사례는 총154건이며, 이 가운데 정부간 분쟁사례가 100건(65%)에 이르고 있으며, 분쟁대상내용에 있어서도 지역간 연계도로, 광역시설, 하천관련 분쟁 등 지역개발분쟁이 전체 분쟁사례의 80%정도를 차지함

<표 10> 민선자치 이후의 정부간 분쟁발생실태

분 쟁 유 형			발생건수(%)	
총 계			154(100.0)	
분쟁주체별	중앙정부-지방자치단체간		54(35.1)	
	지방자치단체 상호간		100(64.9)	
분쟁대상내용별	지방행·재정분야		32(20.8)	
	지역개발분야		122(79.2)	(100.0)
		혐오시설	33	(27.0)
		도로 및 광역공급시설	47	(38.5)
		하천관련	30	(24.6)
		지역개발사업관련	12	(9.8)

자료: 김용웅외, 지방자치시대의 분쟁사례집, 1999.

○ 지방재정의 취약성에 따른 지역개발 역량의 격차 심화
- 지방자치단체간 수평적 재정불균형 심각
・지방자치단체의 전체평균 재정자립도(1995년 결산기준)는 68.9%이며, 서울시 85.4%, 광역시 77.1%, 도 51.0%, 시 76.1%, 군 50.3%이며
・지방고유재원인 지방세입 기준으로는 전국평균 50.9%, 지역별로 21.6%(전남)에서 83.6%(서울)로 수평적인 재정불균형이 심각한 실정
- 지역주민의 서비스 요구수준과 지방정부 재정수입간 격차 심화
・지방세 수입의 영세성으로 인하여 지방자치단체는 지역주민이 요구하는 최소한도의 공공서비스 수준과 이를 충족시키는데 필요한 지방정부 수입간의 격차를 의미하는 만성적인 재정격차 경험

○ 지방자치단체의 잠재력, 쇄신성 및 경영능력에 따라 새로운 지역격차 발생
- 자치단체장의 주민선출에 따라 주민들의 행정수요에 부응하기 위하여 적극적인 지역경영 및 개발전략의 필요성 증대
- 지역간 경쟁과 협력양상의 다양화에 따라 지역과 지역간 격차문제 심화

2) 지역간 협력촉진을 위한 계획과제

○ 지방자치단체간 공정한 경쟁과 협력기반 구축
- 지방자치단체와 지역개발을 둘러싼 여건변화 전망에 의거하여 제4차 국토계획(안)의 지역개발부문은 주요계획과제로 지역의 자립역량 강화를 위한 지역간 협력촉진과 지역간 공정경쟁 보장을 위한 중앙지원 및 조정역할 증대를 제시
-『자유로운 경쟁과 협력을 통한 개성적인 지역의 창출』을 지역개발 목표로
-『지역간 협력 및 제휴를 통한 지역개발의 시너지효과 고양』을 지역개발의 기본방향으로 설정하여, 자립적인 지역단위를 기반으로 다양한 지역협력체 구축을 제시하였음

○ 지방자치단체의 자율적인 참여와 협력 지원을 위한 제도적 체제마련
- 지역의 참여와 연대에 의한 지역네트워크 형성을 위하여 환경, 자원 및 유역관리에 공동대응하기 위한 지역연합체, 지역간 공동계획 및 개발을 통해 성과를 상호 공유할 수 있는 공동개발사업 추진형 지역연합체, 광역서비스 공급을 위한 지역연합체 형성 등을 제시
・산업도시연합, 문화코리도(관광도시연합) 등 다양한 지역협력체를 지역개발전략

으로 채택하기에 앞서 구체적으로 참여자치단체의 단위, 협력형태, 기존 행정체계와의 상충 및 법적 지위문제, 도입의 예상효과, 조직구성 및 운영상의 문제 등 적용가능성 및 집행력 제고를 위한 재정적·제도적 지원조치에 대한 검토 요구

2. 지역간 협력방식의 도입원칙과 대안 검토

1) 지역간 협력방식의 추구목표

○ 정부간 분쟁의 해결
- 민선자치단체 장 선출이후 지역간 개발경합과 경쟁으로 자원의 중복적·비효율적인 이용을 초래하는 지역간 갈등과 분쟁해소(소극적이고 단기적인 차원의 지역간 협력)

○ 지역개발의 시너지효과 창출
- 기능적이고 통합적인 접근을 통하여 행정구역에 기초한 자치단체별 행정 및 개발업무 수행으로 인한 재정낭비와 자원의 비효율적 이용 해소(적극적인 차원의 지역간 협력)

○ 지방자치단체의 역량강화
- 광역적인 문제에 대한 공동대처로 규모의 경제 및 행정수행의 효율성 확보
- 지방자치의 재정적 취약성 극복과 지방자치 역량의 강화(적극적이고 포괄적인 차원의 지역간 협력)

2) 지역간 협력방식 도입의 기본원칙

○ 자발적인 협력
- 지방자치 이념을 저해하지 않는 범위 내에서 지역간 협력이 이루어지도록 지방자치단체의 고유권한 유지와 지역주민의 참여를 우선시 함

○ 규모의 경제성 확보와 지방재정의 취약성 극복
- 규모의 경제성 확보와 아울러 지역개발의 시너지효과를 극대화할 수 있는 범위 내에서 협력함으로써 지역주민의 행정수요 충족과 지방재정의 취약성 극복

○ 협력방식의 단계별 도입

- 단기적으로는 현재의 조직개편이 없는 상태에서 가능한 협력체 방식에서 장기적으로는 행정구역 등 행정체제의 개편을 통한 협력방식의 도입 전제

○ 중앙정부의 조정 및 촉진역할 강화

- 중앙정부 주도에 의한 광역계획 수립 등 수직적인 관계에서 탈피하되, 중앙정부는 지역간의 자발적인 협력을 촉진하는 방안으로서 재정적인 인센티브제를 활성화하고, 지방자치단체간 공평비용부담 원칙을 설정하여 제시

3) 지역간 협력촉진을 위한 광역행정방식 대안 검토

○ 제4차 국토계획(안)에서 지역개발전략으로 제시한 지역간 협력체의 적합한 유형과 도입가능성을 모색

- 중앙정부에 의하여 자원의 효율적인 이용과 지역개발효과 측면에서 광역권개발계획, 광역교통계획 등이 채택된 바 있으나, 이들은 지방의 자율적인 협력보다 중앙정부의 광역적 계획의 일환으로 시도되었으므로 수평적 정부간 협력관계 대안의 모색에서는 제외함
- 지역개발전략으로 활용가능한 방식은 협의체 방식의 협력체, 조합방식의 협력체, 연합방식의 협력체로 크게 유형화할 수 있음

○ 협의체 방식의 협력체

- 구성자치단체의 자발성과 고유권한을 유지할 수 있고, 경제적 효율성을 도모할 수 있고, 기존 행정체제의 변화가 없는 상태에서도 구성이 가능한 장점이 있는 반면, 집행수단의 강제성 결여로 효과성 면에서 미흡한 단점이 있음
- 현재 우리나라에서 규정되어 있는 행정협의회에 이행을 확보할 수 있는 유도장치가 마련된다면, 단기적인 측면에서 도입가능성이 가장 높은 협력방식
- 자치단체간 협력유도를 위한 장치로는 중앙정부의 재정적 지원조치가 크게 효과적임. 이를 통하여 자치단체들은 고유성과 협의에 기반을 두고 재정적 취약을 극복할 수 있으며, 다양한 계층간의 협의체 구성도 가능함

○ 조합 방식의 협력체

- 구성자치단체의 자발성에 근거하므로 고유권한을 유지한 채, 특정목적을 공동으로 수행하기 위하여 자치단체별로 대표를 파견하여 구성되는 방식

- 규모의 경제성 실현으로 경제적 효율성이 매우 높으며, 구성자치단체의 대표로 구성된 집행, 의결기구를 마련함에 따라 행정적 실현가능성이 높음
- 현행 법제상 조합이 규정되어 있으므로 행정적 제도개편에 따른 집행곤란의 문제가 적어 단기적으로 도입이 가능한 협력방식

○ 특별구 방식의 협력체
- 특수 목적을 수행하기 위하여 별도의 기구를 설정함에 따라 자치단체의 고유성에 침해를 받을 소지가 있으나 비교적 자치단체의 자발성에 근거하는 편이며, 규모의 경제성 확보가 가능
- 특별자치단체 형태로서 규정되어 있지 않으므로 별도의 법규마련이 요구되며, 기존 행정체제와의 병립에 따른 제반 문제들에 대한 조치가 요구되므로 단기적 혹은 중기적인 차원에서 도입이 가능한 협력방식

○ 연합 방식의 협력체
- 기존 자치단체와 별도의 계층을 형성함에 따라 구성자치단체의 고유권한이 침해되어 “연합체 정부의 출장소화”할 우려가 있을 뿐만 아니라 제도적 개편 및 행정계층 제체의 중층제화를 초래함에 따라 지방자치의 역사가 일천한 우리의 현실에는 적용에 무리가 있으므로 단기적으로 도입이 어려울 것으로 판단되는 협력방식
- 장기적으로 행정계층 체계의 전면적인 개편이 이루어지고, 자치단체들의 자립성이 강화된 이후에 도입검토 가능

<표 10> 지역간 협력방식 유형별 대안검토

구 분	협의회형 협력체	특수목적형 협력체		연합형 협력체
		특별구형 협력체	조합형 협력체	
자치단체의 자발성, 고유성 유지	가능	가능	가능	곤란 (자치체고유권한 침해가능)
경제적 효율성 (규모의 경제성)	높음	매우높음	매우높음	매우높음
행정적 실현가능성 (제도개편요구)	높음	보통	높음	낮음
집행력 수준 (집행수단여부)	낮음	높음	높음	매우높음
도입가능 시기	단기적	단기, 중기적	단기적	장기적
준거가능한 외국사례	미국의 정부협의회 (COG)	미국의 광역행정구, 특별구	일본의 광역연합, 공업단지조성 조합	캐나다의 토론토권도시연합

3. 지역간 협력촉진을 위한 제도개선 방안

1) 기본방향

○ 수직적 협력기능의 활성화
- 중앙정부와 지방자치단체, 상하 지방자치단체간 개발협약제 채택
- 지방자치단체에 입법권, 집행권, 특수목적 수행에 따른 징세권 등 중앙정부와 협상(bargaining)을 위한 자율결정권 최대한 부여

○ 수평적 지역간 협력기능의 활성화
- 지역간 상설협의기구의 집행력 강화
- 지역간 협력계획제도의 활성화와 계획수립에 따른 중앙정부의 재정지원
- 지역간 공동시설 및 광역개발사업의 설정 지원, 공동운영·관리체계 구축
  ·공동개발사업 유형별 내지 분야별로 적합한 지역간 협력방식 채택

2) 집행력 강화를 위한 행·재정적 지원조치

○ 행정체계 및 지원법제의 개편
- 중앙정부와 지방자치단체, 상-하층 지방자치단체간 개발협약제 채택
- 정부간 관계법, 정부간 협력촉진지원법 등 수평적 자치단체간의 자유로운 협력 및 중앙정부의 제반 지원조치를 규정하는 법규 제정
·단기적으로 도입가능한 조합형 협력방식을 활성화하기 위해서 조합에 대한 현행 지방자치법 규정의 구체화 필요(조합의 구성, 운영, 사무처리범위, 설립영역 등)
·중장기적으로 도입가능한 특별구, 연합체형 협력방식의 도입을 위해 현행 법 체계를 보다 수평적 지역간 협력을 유도하는 방향으로 개편요구
·지역간 협력지원을 위한 분야 및 범위 등을 규정한 법규 제정

○ 재정적 지원방안
- 지역간 협력사업 추진에 대한 중앙정부의 재정지원 강화
·공동추진계획의 수립유도를 위한 인센티브 부여
·공동시설 투자의 지원우선권 부여
·광역적 공공시설의 운영보조금 지급(지방교부세 제도의 운영시 주변지역의 잠재

적 수요를 포괄하는 수요산정방식 도입)

・공동사업 추진시, 지방채 발행[10]의 우선승인 및 충당율 제고

・광역행정특별기금의 설치 확대

- 지역협력체 추진사업에 대한 행・재정적 우선지원

・조세감면, 인력지원, 규제완화 등

10) 1996년 행정자치부가 지방자치단체에 시달한 지방채발행계획 수립지침은 첫째, 채무비 비율이 20%를 넘지 않아야 하고, 둘째, 기준년도의 지방세 징수전망 또는 기준전년도의 지방세 징수실적이 기준전년도에 비하여 90%이상이어야 하며, 셋째, 기준전년도의 실질수지비율이 -10%미만이어서는 안되고, 넷째, 순지방비로 상환해야 할 채무연계가 없어야 하며, 마지막으로 승인없이 기채한 사실이 있거나 허위자료 등에 의하여 기채승인을 받은 사실이 있는 경우 등 기채제한조치 중에 있지 않아야 한다고 지방채 발행조건을 제시하고 있다(한표환, 1998:103).

제5장

결론 및 정책제언

○ 지방자치, 정보화와 고속화 등 지역개발을 둘러싼 여건변화에 따른 광역적 개발행정 수요증대와 지방자치단체의 취약한 재정상태를 극복하여 개발의 규모의 경제성, 효율성을 도모하기 위하여 새로운 지역간 협력방식 요구 증대

○ 지역간 협력방식과 제도는 각국의 정치·행정체제 특성과 발달수준, 사회경제적 여건정도에 따라 다양한 방식을 채택 활용

- 기존의 구조변화를 수반하는 합병, 통합, 연합방식과 구조변화를 수반하지 않는 협정, 계약, 특별구, 정부협의회, 조합방식으로 크게 구분할 수 있으며 각 국가별로 상이한 방식을 채택하고 있으며, 지역간 협력촉진을 위한 중앙정부의 재정적 지원이 중요한 역할을 하는 것으로 나타났음

○ 제4차 국토종합계획(안)에서는 지방자치단체의 공정한 경쟁과 협력기반 구축을 주요 계획과제로 설정

- 광역적인 공동개발을 통하여 취약한 지방재정을 극복하고, 지역개발의 궁극적인 목표인 지역주민의 '삶의 질' 수준 제고 및 지역개발의 시너지 효과를 극대화하기 위하여, 제4차 국토종합계획(안)에서는 지역개발전략의 하나로 지역간 협력방식의 도입 및 활성화를 제시하고 있음

· 지역간 협력방식의 추구목표: 정부간 분쟁해결, 지역개발의 시너지효과 창출, 그리고 지방자치단체의 자치역량 강화

· 지역간 협력방식 도입의 기본원칙: 자치단체의 자발적 협력유도, 규모의 경제성 확보와 지방재정의 취약성 극복, 행정체계 등 현실을 감안한 단계별 도입, 중앙정부의 조정역할 강화

○ 지역간 협력방식의 추구목표와 도입원칙에 의거하여 지역간 협력방식 유형별 대안을 검토한 결과,

- 단기적으로 협의체 방식과 조합 방식, 특별구 방식을 통한 지역간 협력체 형성이 가능할 것으로 판단되며,
- 장기적으로 지방자치의 역량 강화와 행정체제의 개편을 전제로 할 때 연합방식의 협력체가 고려될 수 있음

○ 지역간 협력을 촉진하기 위해서는 목적, 수행기능에 따라 적합한 지역간 협력 및 광역행정방식의 도입과 아울러 중앙정부의 재정적, 기술적 조정·지원제도의 확립이 전제되어야 함

참고 문헌

김갑성외, 1997. 함께 풀어가는 지역갈등. 삼성경제연구소.

김용웅외, 1999, 지방자치시대의 분쟁사례집:분쟁의 발생실태와 해결, 행정자치부・국토연구원・한국지방행정연구원.

김현식・이용우・조판기, 1998, 대도시권 계획과 효율적 관리방안 연구, 국토개발연구원.

노정현・박우서・박경원, 1992, 지방자치시대의 도시행정, 나남출판사.

한표환, 1997, 광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단체간 협력방안, 한국지방행정연구원.

행정자치부, 1998, 광역행정 발전 및 법 제정을 위한 연구논문집.

Dommel, P.R., 1991, "Intergovernmental Relations," In *Managing Local Government:Public Administration in Practice*, SAGE Publication, 135-155.

Hein, C.J. and Joyce M.Keys, 1974, *Regional Governmental Arrangements in Metropolitan Areas: Nine Case Studies*, Washington,D.C., U.S.Government Printing Offices.

National Academy of Public Administration, 1980, *Metropolitan Government: A Handbook for Local Government Study Commissions,* Washington D.C.

The Cascadia Institute and the Discovery Institute, 1996, *Cascadia Metropolitan Forum Data Book*, Seattle, W.A. 5.

Wright, Deil. S., 1983, "Intergovernmental Relations in the 1980s: A New Phase of IGR," In *Intergovernmental Relations in the 1980s,* edited by Richard H.Leach, 15-32.