

# 충남과 주변 자치단체간 상생 발전방안

육동일 | 한국지방자치학회 차기 회장, 충남대 교수

## 1. 자치단체간 협력의 의의

국토의 중심에 위치한 지리적 장점과 행정중심복합도시 건설 확정 등으로 충청권이 정치, 행정, 지리적으로 명실상부한 국가의 중추지역으로 발돋움하고 있다.

특히 오는 2012년 공공기관 이전이 완료될 경우 행정중심 복합도시는 각 지역에 흩어져 있는 국가 공공기관의 '머리' 역할을 맡게 될 전망이다. 이에 따라 행정도시를 둘러싸고 있는 대전, 충남·북의 긴밀한 협력관계 유지는 물론 이를 바탕으로 타 시·도와의 광역단체간 협력유지와 타 시·군과의 기초단체간 교류 등 파트너십 구축이 새롭게 주목받고 있다.

우선 대전, 충남·북 3개 지자체의 긴밀한 협력관계 유지가 요구되며 이는 행정중심 복합도시 건설과 관련해 그 발판이 마련된 것으로 보여지며 호남고속철 분기역 문제로 빚어졌던 갈등을 봉합하는 것도 시급한 문제로 지적된다. 특히 행정중심 복합도시를 중심으로 대전, 천안, 청주를 잇는 초광역도시 육성이 우선적으로 선행되어야 한다.

이와 함께 3개 지자체의 협력을 바탕으로 영호남지방과는 기업도시 개발을 비롯해 관광문화자원 개발, 수자원 및 환경자원을 이용한 공동협력방안을 검토할 필요가 있다. 또 호남권과는 호남고속철 개통과 함께 편리한 교통체계를 바탕으로 다양한 교류가 가능할 것으로 보인다.

현재 위헌판결이후 신행정수도의 지속추진을 위해 대전·충남·북이 견고한 공조체계로 지금까지 공동대응하는 자세는 대단히 바람직한 일이다. 그러나 거기에 그쳐서는 의미와 효과가 없다. 신행정수도의 건설이 당초취지대로 국토의 균형발전을 통한 지방살리라면 그 효과가 극대화되기 위해서 3개 시도는 물론 경기, 정부까지 포함하여 지금까지의 유대와 협력을 더욱 다각화하면서 실질적 상생방안을 구체적으로 모색하고 또 실현해 나가야 할 것이다. 그 이유는 이렇다.

먼저 세계화 추세다. 지구촌 곳곳에서는 지금 경제의 세계화, 금융의 세계화 그리고 도시의 세계화가 치열하게 전개되고 있다. 특히 21세기 세계경제는 자본, 금융, 노동, 토지 등의 생산요소가 국

가적 경계를 넘어서 전 지구를 무대로 작동한다. 이 세계경제를 견인하고 대응하는 장소가 바로 세계도시인 것이다. 세계도시의 특징은 인구측면에서 100만 이상의 거대도시이며, 공간적 측면에서는 중심도시로부터 50~100km권에 이르는 거대도시화 지역이다. 이 대도시권은 국제적 기능을 수행하는 권역으로 발전하고 국토공간의 균형발전 차원에서 기능해야 한다. 대전은 이제 인구 145 만명을 넘어섰으며 그 지리적 영향권이 충남·북을 포괄하는 대도시권의 세계도시화를 지향해야 한다.

뉴욕, 런던, 동경, 터론토 대도시권 등은 세계 최상급의 국제화된 도시이며 모두 대단위 도시권역임과 관계해서는 안된다. 대전 충남·북은 대도시권역권 차원에서 주요 항공교통의 결절지로서 청주공항을 키우고 국제기구 또는 다국적 기업의 본사를 유치시키는데 주력해야 한다. 이처럼 충청권이 세계도시지역으로 발전하는 대신 인위적인 행정구역 속에 3개 시도가 안주해 버린다면 미래를 향한 비전과 희망을 가질 수 없다. 충청권은 대단위 권역속에서 경제의 활력과 주민들 삶의 질을 제고하는데 목표를 두고 교통, 취업, 환경, 교육, 치안, 지역개발 등의 문제를 지금부터 공동으로 해결해 나가야 한다.

다음, 디지털과 관련된 새로운 기술이 하루가 다르게 다가오고 있다. 핀란드의 수도 헬싱키에는 두 개의 도시가 있다. 하나는 현실세계에 존재하는 도시고, 다른 하나는 인터넷상에 구축된 가상도시이다. '사이버 헬싱키'는 오프라인상의 주택, 거리, 공원, 백화점, 관공서, 미술관 같은 도시 전체를 사이버상에 그대로 옮겨 놓았을 뿐만아니라 시시각각 변하는 도시 전체의 모습을 실시간으로 제공한다. 우리도 '리얼 사이버 대도시권'을 인터넷상에 구축한다면 충청권지역의 상생발전은 물론 지역주민들의 삶이 훨씬 편리해질 것이다.

## 2. 자치단체간 협력의 배경과 필요성

### 1) 지방자치단체간 협력의 개념

지방자치단체간 교류협력은 자율적인 지방자치단체들간의 개별적 목표의 공동적 성취를 위한 긴밀한 관계를 말한다. 다시 말해서 각각의 단위간 상호작용을 통하여 교환 및 협의과정이 이루어지며, 이는 상호신뢰와 의존관계를 통하여 각구성부분들이 그들의 업무와 활동을 달성하기 위해 자원, 권한 및 역할을 교환하여 상호이익을 증진시키는 것을 의미한다.

지방자치단체간 협력은 본래부터 지방자치단체 업무에 속하는 것을 공동으로 처리함으로써 지역주민에게 서비스 제공이나 시설공급 등의 혜택을 주기 위하여 두 개 이상의 지방자치단체가 협조, 정보교환, 순응하여 그들의 업무를 공동으로 처리하려는 활동이라고 할 수 있다.

## 2) 자치단체간 협력의 배경

지방자치제도가 도입되기 시작하던 1990년대 초반만 하더라도 지자체간에는 협력보다는 경쟁의식이 우선이었으며, 이에 따라 지자체간 경계지역에서는 크고 작은 갈등과 분쟁이 자주 발생하였다. 그러나, 민선 지방자치제가 실시된지 10년이 지난 지금 상황은 많이 바뀌고 있다. 지자체간에 소모적인 경쟁보다는 생산적인 협력이 중요하다는 분위기가 고조되고 있으며 행정구역 경계를 넘어선 지역개발협력 모델이 구체적으로 논의되고 있다.

한편, 2000년부터 시행되고 있는 제4차 국토종합개발계획에서는 지역간 공동발전을 통한 통합 국토의 실현을 중요한 정책목표로 설정하고 있다. 이를 위하여 국토계획에서는 지방자치단체간의 협력으로 지자체간 공동개발사업을 적극 발굴하고, 중앙정부가 이를 우선 지원하는 체계를 구축하도록 하고 있다. 2004년 1월에 발표된 신국토 구상에서는 지역간 공동번영을 위해서 지역간 상호협력 및 역할분담체계를 강화하는 한편, 지역간 협력사업에 대해서는 국가가 인프라, 예산 등을 우선적으로 지원하도록 하고 있다.

국토기본법과 국가균형발전특별법에서도 지역간 협력을 통한 공동발전을 촉진하는 규정을 명문화하고 있다. 국토기본법(제3조 3항)에서는 "국가 및 지방자치단체는 지역간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원함으로써 지역간의 화합과 공동번영을 도모하여야 한다"고 명시하고 있다. 국가균형발전특별법(제39조 2항)은 "정부는 둘 이상의 지방자치단체 관할구역에 효과가 미치는 사업을 당해 지자체가 공동으로 추진하는 경우에는 해당사업에 소요되는 경비를 예산 편성시 우선적으로 반영할 수 있다"는 내용을 담고 있다.

주요 선진국에서도 지자체간 공동발전 및 협력프로그램은 지역정책의 중요한 수단으로서 이에 대한 재정적, 제도적 지원기반을 갖추고 있다. EU에서는 지역간 협력프로그램으로 INTERREG III을 운용하고 있으며, 미국의 경우 지자체간 협력을 위하여 지역간 협력법(Interegional Cooperation Art)을 제정하여 운용하고 있다.

## 3) 자치단체간 협력의 필요성

지방자치단체간 협력은 본래부터 지방자치단체 업무에 속하는 것을 공동으로 처리함으로써 지역주민에게 서비스 제공이나 시설공급 등의 혜택을 주기 위하여 두 개 이상의 지방자치단체가 협조, 정보교환, 순응하여 그들의 업무를 공동으로 처리하려는 활동이라고 할 수 있다. 자치단체간 협력의 필요성을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 동일한 생활권내에서 경제적 여건의 차이는 지방자치단체간 재정력의 격차와 직결됨으로써 지방자치단체간 지나친 이기주의 내지 특수 이익의 강조로 불균형을 심화시켜 생활권 전체 차원의 이익을 감소시키는 부작용을 초래할 가능성을 높이게 된다.

따라서 행정서비스의 불공평한 공급 및 예산낭비와 같은 문제를 해결하기 위하여 지역간의 정책지향성을 가시화 시키는 지역개발 정책, 나아가 지방자치단체간의 공조 및 협력체제가 필요하다.

둘째, 지역은 교통 및 통신 등의 발달로 인하여 지역이 폐쇄체제가 아닌 개방체제로 변화하게 됨으로써 지역간 유대성이 증대되고 있다. 즉, 지역에서 이루어지는 지역개발은 지역의 특성을 살리는 방향으로 계획이 입안되고 추진되어야 하는 것이 바람직하지만 자치행정 수요의 광역화 경향으로 인하여 중앙정부와 지방자치단체간의 수직적 통합을 유지하면서 지역간 수평적 통합이 가능하도록 협력과 유대, 기능분담을 통하여 상호지원하고 조정할 수 있어야 한다.

셋째, 지방자치가 지역의 자기완결성을 근간으로 하기 때문에 지역발전을 위한 각종 투자사업을 시행함에 있어서 개별 지방자치단체가 지출범위를 벗어나는 서비스의 공급요구에 직면하게 될 때 단위 정부간의 정치적, 행정적 책임의 분절성이 대두된다. 때문에 행정서비스의 소비주체인 지역주민에 대한 정치적, 행정적 책임의 전가 현상이 나타남과 동시에 행정주체간의 갈등을 야기하게 된다.

넷째, 규모의 경제와 관련한 기본적인 논리는 운영규모가 증가할 때 단위비용이 감소하고 총비용을 극소화하는 최적규모가 존재한다는 것이다. 이러한 측면에서 중앙주도적인 행정으로 인한 지방의 공공영역 축소를 막기 위하여 새로운 사회환경변화전략으로써 근린차원에서의 집합적 협력과 공동체적 유대의식의 강조는 생활환경에의 동등한 참여와 그 구성원간의 상호의존성을 회구하게 된다. 따라서 규모의 경제의 확보를 위해 기존 영역을 넘어서는 상당적 규모의 경제논리에 기초한 협력이 요구된다.

다섯째, 지방자치단체에 의하여 혐오시설을 입지시키는 경우 토지이용에 대한 주민의 저항에 나타나게 된다. 따라서 관련 지방자치단체의 협상과 조정이 요구되는데 지방자치단체간의 협력이 이와 같은 요구를 충족시킬 수 있는 수단 하나가 된다.

### 3. 자치단체간 협력방식의 유형

지방화, 고속·정보화 등 급격한 대내외적 여건변화에 따라 행정구역의 의미가 퇴색되어 가고 있는 반면, 점차 광역행정(metropolitan administration)이나 전략적 제휴, 네트워크의 중요성이 증대되고 있다. 이러한 맥락에서 지방자치의 본질을 훼손하지 않은 채 자원의 효율적인 이용을 도모하기 위하여 지역간 협력에 대한 다양한 방안들이 논의될 필요가 있다. 그러나 아직도 지역협력계획 등 지방의 자발적

인 필요성과 기능충족을 위한 계획제도가 구비되지 않아 이를 촉진하기 위한 제도화 방안이 우선적으로 검토될 필요가 있다.

지역협력은 다양한 방식을 통하여 이루어진다. 첫째, 지역간 공동투자 및 사업추진, 둘째, 개발신탁 설치, 셋째, 공동협약의 체결, 넷째, 공동추진방식의 채택, 다섯째, 공동기구의 설립, 그리고 전략적인 협력체제의 구축이다. 지역협력의 기대효과로는 지역개발 투자의 시너지 효과 극대화, 막대한 투자재원의 공동조달, 지역자원의 효율적 이용과 주민서비스 개선, 그리고 지역간 갈등해소와 사전분쟁예방 효과 등을 들 수 있다.

### 1) 지역협력방식

#### (1) 지역간 공동투자 및 개발신탁 방식

지역간 공동투자(development partnership or joint venture)는 막대한 재원이 요구되는 광역시설 및 지역개발사업 등의 추진을 위하여 자치단체가 공동으로 사업을 추진하는 협력방식이다. 대규모 항만과 공항, 광역공급처리 시설사업 등이 이에 해당한다. 개발신탁(development trust)은 2개 이상의 지방자치단체가 구체적인 시책과 사업을 원활히 추진하기 위하여 설치하는 협력방식이다.

#### (2) 공동협약 및 제휴 추진

공동협약(joint agreements), 제휴(coalitions)는 지방자치단체의 시책과 사업추진을 독자적으로 수행하면서도 공동발전 차원에서 상호협력, 조정을 하는 협력방식이다. 공동의 정책목표를 지니고 있을 때 상호부담이 없이 협력할 수 있는 방안이다.

#### (3) 공동추진협력

공동추진협력(promotional partnership)은 관광 및 산업진흥을 공동으로 추진함으로써 시너지 효과를 높이는 협력방식이다. 여기에는 문화 및 체육행사등의 공동 또는 협력개최 등이 포함된다.

#### (4) 공동기구의 설치

공동기구(agency partnership)의 설치는 지역간에 공동의 조직이나 기구를 설치하고, 공동의 사업을 추진하게 하는 방식이다. 여러 시·군, 시·도를 포함하는 지역개발기구, 지역관광진흥기구 등이 이에 해당한다.

#### (5) 전략적 제휴 · 협력

전략적 동반자 관계(strategic partnership)는 특정목적을 위한 선택적인 협력관계의 형성을 의미한다. 전반적인 발전목표와 시책추진에 있어서 특정한 분야의 필요성이 공동으로 대두되는 경우에 한하여 협력관계를 유지한다.

### 2) 외국의 지역협력 계획 적용사례

지역협력 촉진이나 지역공동전략 수립을 위한 외국의 적용사례는 종합적인 지역협력계획 형태와 산업, 교통, 관광 등 부문별 지역협력계획 내지 지역공동개발사업의 추진에 의한 협력형태로 크게 나눌 수 있다.

종합적인 지역협력계획은 인접지역간의 지역협의체 및 연구기관의 설치를 통하여 광역적인 장기발전 전략과 공동발전을 위한 방안을 강구하기 위하여 수립된다. 미국 뉴욕-뉴저지-코네티컷 등 3개의 인접주가 뉴욕-뉴저지 항만청(Port Authority of New York-New Jersey), 3개 지역의 인프라 공급은행(Tri-State Infrastructure Bank), 지역 교통기구(Regional Transportation Authority)의 운영 · 관리 등 지역공동의 현안문제 해결을 위해 수립하는 장기적인 지역공동계획(Tri-State Regional Plan)사례와 미국의 2개 광역협의체와 인접 캐나다 광역협의체간 대규모 협력형태인 Cascadia Forum에 의한 장기적 공동계획수립사례 등을 들 수 있다.

## 4. 자치단체간 협력사업의 실태와 문제점

### 1) 협력사업의 개요

지금까지 진행되고 있는 충청권 지방자치단체의 협력사업 개요는 다음과 같다.

첫째, 광역자치단체간 협력사업은 대전 충북 충남이 참여하는 「충청권협의회」와 충남 · 전북이 참여하는 「충남-전북교류협력회의」, 인천광역시 · 경기도 · 충청남도 · 전라북도 · 전라남도가 참여하는 「황해권시도지사협의회」를 통해 이루어지고 있다.

「충청권협의회」는 1995년부터 설치 운영되고 있으며, 2004년 9월 현재 총 14회 개최, 82개 협력과제에 합의하였다. 또한 「충남-전북교류협력회의」는 2002년에 구성되어 2004년 9월 현재 총 4회 개최, 31건의 안건을 합의하였다. 한편 「황해권시도지사협의회」는 2003년에 창립하였으며, 5개 분야 세부사업

을 협력사업으로 선정하였다.

광역자치단체간 협력사업은 지방자치, 지역경제, 도로교통, 물관리, 환경보전, 문화관광, 농업소득보전 등을 중심으로 이루어지고 있으며, 혐오시설 및 공공시설 설치 운영, 교육 및 연구개발 등에 대한 협력은 이루어지지 않고 있다.

둘째, 기초자치단체간 협력사업도 행정협의회, 발전협의회, 행정협력회 등의 이름으로 지역협의체를 구성하여 이루어지고 있다.

충청남도 천안시·아산시·경기도 평택시·안성시가 참여하는 「중부권공동발전협의회」, 충청남도 천안시, 경기도 안성시, 충청북도 진천군이 참여하는 「3도 3시 균형협력회」, 대전시 유성구·충청남도 공주시·금산군·부여군·전라북도 무주군이 참여하는 「백제권 5개 지방자치단체 관광벨트」, 대전 유성구·충남 예산군·아산시 등 전국 8개 기초자치단체가 참여하는 「전국온천지역 자치단체장협의회」, 강원도 동해시, 경상남도 고성군, 충청남도 태안군이 참여하는 「3개 해안행정교류회」 등이 대표적이다.

기초자치단체간 협력사업은 주민간 친목도모, 민간단체 교류, 공동방역, 문화예술 및 관광, 스포츠, 지방자치 등을 중심으로 이루어지고 있다.

### (1) 광역지방자치단체간 협력사업

#### 가. 대전-충북-충남간 협력현황 분석

대전-충북-충남간의 협력은 3개 시도 지방자치단체장으로 구성된 "충청권행정협의회"에 상정된 안건을 중심으로 이루어지고 있다. "충청권행정협의회"는 충청권광역지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리함으로써, 권역 안의 균형있는 발전과 광역행정의 효율적인 사무추진을 도모하기 위한 목적으로 1995년 3월 3일 설치 운영하고 있다.

#### 나. 충남, 전북간 협력현황 분석

충남, 전북 지역간 긴밀한 유대와 협조체제를 유지하는 가운데 양 지역간 협력 제휴를 통하여 공동발전을 도모하고 화합분위기를 조성하기 위해 충청남도와 전라북도 등 2개 광역지방자치단체와 9개 기초지방자치단체가 참여하여 2002년 10월 "충남-전북교류협력회"를 구성하여 운영하고 있다.

#### 다. 황해권 시도지사협의회

황해권 5개 시도는 황해를 중심으로 지리적, 문화적 동질성이 강하고 서해안고속도로 개통으로 그 관계가 한층 긴밀해짐에 따라 지역현안사업의 공동추진 등 발전방안 모색과 교류협력의 필요성

이 꾸준히 제기되어왔다.

2002년 11월 7일 5개 시도지사가 (가칭)황해권도지사협의회 구성 운영에 합의하고, 실무위원회에서 협의안건 등에 대해 협의하였다.

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

#### 라. 서해안권행정협의회

서해안권행정협의회는 광역시설 및 자원의 공동개발 등 광역행정수요가 날로 증가됨에 따라 시군간 현안협의와 대응방안을 모색함으로써 공동의 이익을 도모하고 지방자치단체간 협력과 우의를 돈독히 함으로써 각 지방자치단체의 행정효율을 높이기 위해 보령시, 서산시, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군, 당진군 등 서해안 8개 기초지방자치단체가 참여하여 2003년 4월 17일 결성하였다.

#### 마. 3도 3지방지방자치단체간 행정협력회

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

#### 바. 백제권 관광벨트화 추진 지방자치단체장협의회

참여지방자치단체는 대전 유성구, 충남 공주시, 금산군, 부여군, 전북 무주군 등이며 구성목적은 다양한 관광수요에 능동적으로 대처, 관광상품의 공동개발을 통한 관광산업생산성 제고 등이다.

#### 사. 전국은천지역 지방자치단체장협의회

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

## 2) 협력사업의 문제점

지금까지 시행된 협력사업에서 나타난 한계와 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기초지방자치단체간 협력사업의 경우 창립된 이후 협력사업이 이루어지고 있지 않은 경우가 대부분이어서 선언적이고 상징적인 의미에 머무를 가능성이 크다. 협력사업의 특성상 일회성 행사를 통한 목적 달성은 거의 불가능한 실정이다.



둘째, 충청권 지방자치단체간 협력사업 내용을 살펴보면 지방자치, 산업경제, 관광, 사회간접자본, 교통, 하천, 환경 등 일반행정의 모든 사업을 대상으로 하고 있다.

셋째, 대부분이 개별사업위주로 제시되어 있어서 사업을 통해 추구하고자 하는 공동발전목표가 불명확한 점은 개별사업에 대한 목표달성 이후의 새로운 협력 제휴사업도 개별사업의 형태로 선정될 수밖에 없어 협력 제휴사업 자체가 파편화되고 분절화 될 가능성이 내재되어 있다.

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

다섯째, 지역간 협력 제휴는 행정기관, 민간단체, 기업, 대학 등 다양한 주체들의 참여에 의해 이루어지는 것이 바람직하지만, 충청권 및 충남-전북간 협력 제휴는 광역 및 기초지방자치단체 등 관 주도 협력사업으로 추진되고 있다. 민간차원의 협력 제휴는 재정적인 어려움 등으로 인해 행정의존적이고, 체계적으로 추진되지 못하고 있으며, 친선교류차원에 한정되고 있다.

여섯째, 충청권 및 충남-전북의 협력 제휴사업도 지방자치단체에서 재정분담이 필요한 사업보다는, 중앙정부로부터 재정적인 지원이 필요한 사업중심으로 추진하고 있다.

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

## 5. 자치단체간 협력사업의 방향과 과제

### 1) 광역행정기반의 제도적 구축과 지방재정의 확충을 위한 제도개선

우리나라의 지방자치단체간 협력을 위한 제도는 현행법상 행정협의회, 자치단체조합, 사무위탁, 광역계획, 지방자치단체장 등의 협의체가 중심을 이루고 있다. 이러한 제도는 다른 선진국에 비하여 다양성과 신축성이 결여된 점이 있으며 특히 제도(행정, 재정, 계획 등) 상호간의 연계가 부족할 뿐만 아니라 법적 지위가 결여되어 강력한 집행력과 책임성을 담보할 수 없게 되어 있다. 그 결과 지방자치단체간 협력제도는 행정협의회에 주로 의존해왔고, 선진국에서 많이 활용되고 있는 지방자치단체조합도 단지 2개가 설립되었을 뿐이고 그것도 제대로 운영되지 못하여 해체된 상태에 있다.

광역권 형성에는 여러 지방자치단체가 관련되므로 개별지역차원의 행정으로는 한계가 있다. 이를 극복하기 위해서 지역간 광역행정협의체 구성이 효과적일 것이다. 지역별 광역권 형성을 위한 광역행정협의체는 광역지자체와 시·군 기초자치단체가 함께 참여하여 구성할 수 있을 것이다. 이 경우 광역별 공간적 범위에 해당되는 지자체가 모두 참여하는 것이 바람직할 것이다.

특히 광역권의 취약지대를 집중 육성하기 위해서는 지자체의 재정능력이 확충되어야 한다. 이를 위해 법인세 등 국세의 일부를 공동자금화(공동세 형태)하여 광역권 형성과 관련된 재정취약 지자체에 차등적으로 지원할 수 있을 것이다. 즉, 국고보조금 지방양여금, 특별교부세의 일부를 광역권 형성을 위한 지자체 지원재원으로 활용해 나가야 한다. 이 경우 광역권 전체의 발전 정도를 고려하여 차등적으로 지원함이 바람직하다.

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

## 2) 도의 분쟁조정능력 강화

자치단체들간 이해가 첨예한 부분에 대해서는 협의는 말할 것도 없고, 행정협의회 안건으로 상정되지도 못하는 경우가 많았다. 이에 대하여 행정협의회 관계자들은 광역시·도가 나서주기를 희망하는 반면, 광역시·도에서는 개입을 꺼리거나 방관적 입장을 보이고 있었다.

따라서 행정협의회에서 협의가 곤란한 사항은 중앙정부나 상급지방자치체인 도에서 적극적으로 조정·중재하여 행정협의회 자체적으로 해결하지 못하는 부분을 보완할 수 있어야 한다.

현재 시도별로 분쟁조정위원회가 구성되어 있어 분쟁조정 절차가 마련되어 있지만, 그 이전에 광역시·도 또는 중앙정부에서 협의회 운영에 참여하는 적극성이 요구된다. 다만, 광역시·도나 중앙정부가 개입하여 조정을 할 경우에도 강제적인 방식보다는 서로간의 이해를 절충하고 타협안을 도출하는 조정능력을 통한 방식이어야 한다.

## 3) 지역협력계획 제도의 도입

지역간 협력촉진을 위한 지역협력계획의 제도화를 위한 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 지역협력계획은 관련 지방자치단체의 자발적 욕구와 선도에 의하여 수립여부가 결정되고, 추진

되는 자율적인 계획이 되도록 한다.

둘째, 지역협력계획은 다양한 공간범위와 목적을 지닌 계획으로 운영될 수 있는 유연적 체계와 제도를 갖추도록 한다. 여기는 시·도를 포함한 광역적 지역협력계획에서부터 시·군 협력계획까지, 그리고 종합발전계획에서부터 개별부문별 지역협력계획까지, 그리고 단순 전략계획에서부터 구체적인 사업추진을 위한 계획까지 필요에 따라 공간적 범위와 형태를 달리할 수 있어야 한다.

셋째, 지역협력계획제도는 기존의 공간계획제도를 연계시켜 중복계획의 수립을 방지하도록 한다. 종합발전계획 차원에서 지역협력계획이 수립되는 경우, 유사한 성격의 공간계획은 지역협력계획으로 대체할 수 있도록 하여야 한다. 따라서 지역협력계획이 수립된 경우, 유사한 법정계획의 수립여부는 지방자치단체의 자율적인 판단에 따르도록 한다.

넷째, 지역협력계획제도의 정착과 활성화를 위하여 지역협력계획에 의한 사업에 대한 중앙정부의 재정지원 우선제를 채택하도록 한다. 여기에는 투자의 우선순위 뿐만 아니라 재정지원의 종류와 규모에 있어 지원폭 확대 등을 위한 제도적 수단의 확보가 필요하다.

마지막으로 지역협력계획이 이해당사자간 협력과 제휴관계 속에서 효율적으로 집행될 수 있는 제도적 수단을 확보하도록 한다. 이를 위해서 중앙정부, 지방정부 및 민간부문간 투자협약제도 등이 검토될 수 있다.

#### 4) 광역권 형성을 위한 제도적 기반 구축

##### (1) 지역간 협력 및 제휴방식에 의한 추진제도의 도입

행정구역을 초월하여 다수의 지역이 대도시 광역권에 포함되므로 지역간 협력·제휴방식에 의한 광역권 발전의 공동노력이 계획 측면, 투자 측면 등에서 필수적이다. 기존의 행정구역을 넘어서 다양한 지역간 협력·제휴에 의한 프로젝트 유형은 여러 가지가 있을 수 있다. 예를 들면, 지역간 생태환경축의 공동형성사업, 지역간 관광문화벨트사업, 지역간 산업지대망 구축사업, 그리고 여러 지역이 공동으로 사용하는 광역시설사업(기간교통망, 물류시설 등)을 들 수 있다.

##### (2) 국가와 지자체간의 투자협약제도의 도입

광역권 구축사업을 효율적이고도 안정적으로 추진하기 위해서는 중앙정부와 지자체간에 주요 프로젝트의 공동추진방식이 요구된다. 광역권 형성은 중앙정부 단독으로 하는 것이 아니라 중앙정부, 지자체, 민간이 공동으로 해나가는 것이다. 이 경우, 지자체의 매커니즘을 반영하여 국가와 지자체간의 공동추진방식으로서 프랑스에서 성공적으로 추진되고 있는 [계획계약(Plan Contract)]

방식을 도입할 수 있을 것이다. 즉 광역권 구축에 효율적인 프로젝트에 대하여 지자체와 중앙정부가 협의하여 계획기간, 사업계획, 투자분담, 연차별 투자규모 등에 대하여 중앙정부와 관련 지자체가 협약을 맺어 추진하는 방식이 실효를 거둘 수 있을 것이다. 중앙정부와 지자체는 협약에 의거하여 예산을 우선적으로 배정할 수 있도록 협약사업에 대한 예산의 안정적, 우선적 배정제도가 필요할 것이다.

### (3) 광역행정기반의 제도적 구축과 지방재정의 확충을 위한 제도개선

광역권 형성에는 여러 지방자치단체가 관련되므로 개별지역차원의 행정으로는 한계가 있다. 이를 극복하기 위해서 지역간 광역행정협의체 구성이 효과적일 것이다. 지역별 광역권 형성을 위한 광역행정협의체는 광역지자체와 시·군 기초자치단체가 함께 참여하여 구성할 수 있을 것이다. 이 경우 광역별 공간적 범위에 해당되는 지자체가 모두 참여하는 것이 바람직할 것이다.

특히 광역권의 취약지대를 집중 육성하기 위해서는 지자체의 재정능력이 확충되어야 한다. 이를 위해 법인세 등 국세의 일부를 공동자금화(공동세 형태)하여 광역권 형성과 관련된 재정취약 지자체에 차등적으로 지원할 수 있을 것이다. 즉, 국고보조금 지방양여금, 특별교부세의 일부를 광역권 형성을 위한 지자체 지원재원으로 활용해 나가야 한다. 이 경우 광역권 전체의 발전 정도를 고려하여 차등적으로 지원함이 바람직하다.

### (4) 지역간 협력법(Interregional Cooperation Act) 제정

서로 인접한 지자체간 협력네트워크 구축을 촉진하기 위해서는 별도의 법률인 「지역간 협력법」의 제정이 효과적인 수단이 될 수 있다. 즉, 지자체들이 지역개발사업을 위한 중복투자와 과도한 경쟁에서 탈피하여 비교우위를 지니는 분야에 역량을 집중할 수 있을 뿐 아니라, 지자체간의 공동사업을 유도함으로써 자원이용의 효율성을 제고시킬 수 있을 것이다.

「지역간 협력법」은 광역 또는 기초지자체들이 지역개발사업을 공동으로 추진할 수 있도록 하기 위한 법적 기반을 제공하여, 국토기본법, 국가균형발전특별법 등에 규정된 지역간 협력을 구체화 시킬 수 있을 것이다. 또한, 기존의 지방자치법이 규정하는 지자체간 행정협력을 위한 제도적 장치에 대한 보완적인 성격을 갖게 될 것이다.

### 5) 신행정수도건설 과제에 구축된 협력적 틀의 계승적 발전

충청권 3개 광역자치단체에서는 '충청권협의회'를 중심으로 신행정수도건설 충청권 건설 타당성 논리를 공동으로 연구하고, 국민의 공감대 형성을 위한 공동노력, 공정한 입지평가를 위한 공동노력, 민단단

체차원의 협력을 위한 행정적 지원, 토지이용규제부동산 투기 등에 대한 공동대처 등 공조관계를 유지해왔다.

현재, 정부에서는 신행정수도에 대응할 만한 시책개발을 위해 다양한 논의를 계속하고 있는 만큼 이에 대해서도 충청권 3개 시도는 공동으로 대응하고, 공동번영을 위한 논리를 지속적으로 개발하여 제공하기 위해서는 3개 시도간의 공동협력은 더욱더 강화될 필요가 있다.

## 6. 맺음말

21세기에는 세계화, 고속정보화, 지방화 등 대내외적 여건변화에 따라 행정구역의 의미가 퇴색되어가고 있는 반면 점차 지역간 협력행정이나 전략적 제휴, 네트워크의 중요성은 증대하고 있는 것이다. 지역간 공동투자, 공동협약, 개발신탁 등 지역협력의 방안도 다양해지고 있다.

대전시는 최근 대전 연구개발 특구의 육성을 통해 대한민국 과학기술의 메카로서의 위치를 확고히 할 절호의 기회를 맞고 있다. 그런데 대덕특구가 성공하려면 충남·북과 협력해서 자금, 인력, 기술 등이 교류되어야 하며 특구개발의 파급효과가 대전은 물론 충남·북에 까지 극대화되도록 준비단계부터 같이 검토해야 한다. 또 충남이 백제권·내포문화권개발을 비롯한 4대전략산업 육성 계획들도 대전시와 같이 협조해 나갈 때 성공가능성이 더욱 높아진다.

요컨대 신행정수도 문제를 공동대처해 나가는 대전·충남은 물론 경기, 전북과 함께 이번 계기를 통해 꼭 닫혀있는 행정구역을 넘어 공무원간, 대학간, 기업간, NGO간의 상호교류와 협력을 더욱 활성화시켜 나갈 필요가 있다. 지역권역권은 함께 발전해야 한다. 따로 따로의 발전은 한계가 있다. 지금부터 같이 머리를 맞대고 미래를 설계해야 할 것이다.

- 김종식, '대도시권 행정협의회의 실효성 확보 방안'에 관한 연구, 『지방의 혁신전략』, 한국지방자치학회 2005년도 하계학술대회 발표논문, 2005. 8.
- 송두범, '지방자치단체간 협력사업의 추진실태와 개선방안', 『열린충남』30호, 충남발전연구원, 2005. 4.
- 육종일, '대전광역도시권의 과제와 발전방안', 『사회과학연구』제12권, 충남대사회과학연구소, 2001. 12.
- 육종일, '시·도 통합의 교훈과 과제', 『자치발전』한국자치개발연구원, 2001.
- 육종일, '지방분권 촉진을 위한 도·시군 협력방안', 『도·시군 협력방안 토론회』, 발표논문, 충청남도, 2003. 1.
- 육종일, 『행정도시가 희망이다』, 충남대출판부, 2005.
- 충남발전연구원, 『충남의 미래비전 및 핵심전략』, 2005. 4.
- 충남발전연구원·전북발전연구원, 『전북·충남 공동발전을 위한 로드맵』, 2004. 8.
- 충남발전연구원·전북발전연구원, 『충남·경기 상생발전의 잠재력과 과제』, 2005. 7.
- 충남발전연구원편, 『충남지역 연구』, 2005.
- 충남발전협의회·충남발전연구원, 『행정중심 복합도시 건설에 따른 충남지역 발전방안』, 2005. 4.
- 충청남도·충남지역혁신협의회, 『신행정수도의 건설과 충청권 지역혁신 촉진방안』, 2005. 2.