

# 협력적 계획의 실행에 관한 연구: 미국 위스콘신을 사례로

## A Study on Implementing a Cooperative Urban Planning: A Case of Wisconsin in U.S.A.

김륜희<sup>1</sup> · 최상희<sup>2</sup> · 왕경순<sup>3</sup> · 김두환<sup>4</sup> · 윤인숙<sup>5</sup>

Ryoon-Hee Kim<sup>1</sup>, Sang-Hee Choi<sup>2</sup>, Kyung-Soon Wang<sup>3</sup>, Doo-Hwan Kim<sup>4</sup> and In-Sook Yoon<sup>5</sup>

(Received January 16, 2014 / Revised April 2, 2014 / Accepted April 3, 2014)

### 요 약

도시개발에 따른 외부효과 발생을 최소화하고 개발의 편익을 주변지역으로 확산하고자 하는 사회적 요구가 증가하면서 다양한 협력적 계획방식에 대한 논의가 증가하고 있다. 장기적으로는 협력적 계획을 뒷받침할 수 있는 법규 및 제도정비가 필요한 사항이지만 이에 앞서 미국사례의 협력적 계획이 실행될 수 있는 요소, 절차, 방법론 고찰을 통해 단일 행정구역 뿐만 아니라 여러 지자체에 걸쳐 도시개발이 이루어지는 복합경계신도시 등에 적용 가능한 협력적 계획의 대안과 시사점을 도출하고자 한다. 본 논문에서는 미국 위스콘신의 사례조사 및 분석을 통해 다음과 같은 시사점을 도출하였다. 먼저 다수 지자체 경계 구역 내 공동계획구역을 설정하여 복합경계신도시 등과 같은 특수지역에 협동계획을 위한 구역 설정이 필요하며, 이를 위한 도시 계획적 수단이 마련되어야 한다. 이와 함께 협력계획의 유연성을 높이기 위해서는 생활권 단위의 계획단위 설정과 커뮤니티 활성화를 위한 제도적 운영체계가 마련되어야 한다. 또한 지역의 성장으로 인하여 발생한 수익은 공동세를 통하여 약정된 비율로 각 지자체에 배분하는 등 소규모 지역에서의 서비스 공유 및 공동세를 운영하는 방안도 협력계획의 실천력을 확보하는 방안이 될 수 있을 것이다. 이와 함께 협력적 거버넌스 구축을 위해서 계획단계에서부터 이해관계자 참여와 중재인을 통한 갈등관리 방안이 마련되어야 하며, 도시기본계획 수준에서 협력계획의 실행 방안이 마련되어야 한다.

**주제어** : 협력적 계획, 복합경계신도시, 거버넌스, 공동계획구역

### ABSTRACT

As social needs are increasing to minimize the occurrence of external effect due to urban development and to diffuse the benefits of development to surrounding areas, diverse cooperative planning methods are increasingly being discussed. In the long term, laws and systems need to be refined to support cooperative planning, but prior to such development, elements, procedures, and methodologies wherein cooperative planning in U.S.A cases could be implemented were examined to derive the alternative to and implications of cooperative planning that can apply not only to single administrative districts but also to complex boundary new towns being developed by various local governments. This paper surveyed and analyzed the cases of Wisconsin State of the U.S.A, thereby deriving the following implications. First, joint planning areas should be established within the boundary area of various local governments to establish cooperative planning areas in special areas such as complex boundary new towns, and to this end, urban planning means should be prepared. Together with such efforts, to boost the flexibility of cooperative planning, life sphere unit-based planning unit should be established, and a well-organized operation system to activate communities should be prepared. Also, revenues, generated through regional growth, should be distributed to individual local governments through joint tax according to the agreed-upon ratios, and as such, measures to share services and operate joint tax in small-size regions should be secured. Together with such efforts, to establish cooperative governance, measures to manage conflicts through the participation by stakeholders and arbitrators should be prepared from the planning stage, and measures for implementing cooperative planning at the level of basic urban planning should be prepared.

**Key words**: Cooperative Planning, Complex Boundary New Town, Governance, Joint Planning Area

- 1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(주저자: egalias@lh.or.kr)
- 2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: urban@lh.or.kr)
- 3) Graduate Research Associate in School of City and Regional Planning, Georgia Institute of Technology
- 4) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원
- 5) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구위원

## 1. 서론

2000년 들어 패치 힐리(Patsy Healey)의 ‘협력적 계획 이론(Collaborative Planning Theory)’에 근거한 도시계획분야 연구가 활발하게 진행되었다. 특히, 기존 각 지자체의 독립적이고 개별적인 계획 및 개발이 주변 지자체의 개발방향을 고려하지 않아 불균형적인 성장을 야기한다는 문제점이 확산되면서 다수 지자체간 함께 협력적인 계획을 권장하는 움직임이 나타나고 있다. 해외에서는 지자체간 협력적 계획과 개발을 법으로 정하고, 다수 지자체간의 자발적인 협동 계획을 옹호하고 있으며, 전국적으로 장려되고 있는 스마트 성장(Smart Growth)과 연결하여 여러 지자체가 함께 경제 성장, 토지이용 계획, 교통계획 등을 하는 경우 보상을 지급하는 등 지자체간 협력적인 계획을 적극적으로 장려하고 있다. 사실 작은 여러 지자체들이 함께 공동으로 도시계획, 장비 구입, 서비스 계약 등을 수행할 경우, 행정 운용 및 장비조달 측면에서 상당한 비용절감 및 양질의 서비스를 제공할 수 있는 장점을 가지고 있어 그 경제적 절감효과는 단독 지자체가 할 경우보다 상당히 크다고 할 수 있다(Inform and Empower Center for Government Research, 2008).

한국에서도 이러한 논의들이 주로 지역 간 계획 및 공동개발의 경우나 연안 등 공동관리가 필요한 사례를 중심으로 이루어졌으며, 도시개발과정의 다양한 이해관계자들의 갈등과 조정에 초점이 맞추어져 있다. 최근에는 도시개발에 따른 외부효과 발생을 최소화하고 개발의 편익을 주변지역으로 확산하고자 하는 사회적 요구가 증가하면서 다양한 협력적 계획 방식과 적용의 필요성이 대두되고 있다. 특히 우리나라는 1995년 지방자치제도가 본격화 된 이후 행정구역을 근간으로 한 계획이 일반화되어 있어, 다수의 지자체에 걸친 도시개발사례<sup>1)</sup>(이하 복합경계신도시로 통일)의 특수성을 고려한 협력적 계획방안이 필요하다.

본 논문은 도시기반계획과 같은 단일 행정구역을 계획범위로 하는 계획 뿐 아니라 복합경계로 구성된 도시개발 수립 및 실행 과정에서 협력적 계획의 개념과 방법론을 어떻게 현실화 시킬 것인가에 대한 문제와 대안 모색에서 출발하고 있다. 장기적으로는 협력적 계획을 뒷받침 할 수 있는 법규 및 제도정비가 필요한 사항이지만 이에 앞서 미국사례의 협력적 계획이 실행될 수 있는 요소, 절차, 방법론 고찰을 통해 복합경계신도시에 적용 가능한 협력적 계획의 대안과 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 사례대상으로 미국을 선정한

이유는 기존의 각 지자체의 독립적인 계획 및 개발이 주변 지자체의 개발방향을 고려하지 않아 불균형적인 성장을 야기한다는 문제점 인식 아래 주정부 차원에서 일관적 지역계획 및 개발을 주도하고 있으며, 협력계획을 권장하는 움직임이 증가하고 있다. 특히 위스콘신주는 주(state)법 상으로 다수 지자체의 협력적인 발전을 도모할 것을 명시하고 있으며, 도시 종합계획에서도 지자체간의 협력을 계획의 한 요소로 중요하게 다루도록 하고 있다. 따라서 위스콘신의 사례연구는 우리나라에서 복합경계신도시와 같이 행정구역 경계가 갈등 요소로 나타날 수 있는 사례에 적용가능한 시사점을 도출할 수 있을 것이며, 협력적 계획을 위한 법률적, 도시계획적 대안의 함의점을 제공할 수 있을 것으로 판단하였다. 본 논문은 미국 위스콘신에서 적용된 협력적 계획요소와 운영수단을 살펴보고 이를 통해 복합경계신도시 등에 적용 가능한 실행방법과 시사점을 제시하고자 한다.

## 2. 선행연구 고찰

한국의 협력적 계획과 관련된 연구는 계획수립을 위한 거버넌스 형성과 계획의 실효성에 관한 연구들이 수행되었다.

김제국(2007)은 한국에서도 광역도시계획 등을 통해 협력적 계획이 수립되고 있지만, 계획의 합리성 및 실효성을 확보하기 어려운 조건<sup>2)</sup>에 있다는 것을 중앙정부에 의한 수도권 정비계획과 현재 수립된 광역도시계획의 특별한 수립 배경(개발제한구역의 조정 및 해제)을 사례로 분석하였다. 기존 연구들은 협력계획 사례를 분석하기 보다는 협력적 거버넌스 운영과정, 문제와 개선과제에 초점을 둔 연구가 대부분으로 서순탁과 민보경(2005)은 분당과 죽전의 도로 연결을 사례로 지역발전을 위한 협력적 거버넌스 형성과정을 살펴보고, 협력적 거버넌스 형성을 촉진하는 요소와 방해하는 요소가 무엇인지를 도출하였다. 이 연구에서는 관련 이해당사자들을 계획단계부터 파악하여 이들을 정책 초기단계부터 참여시키기 위한 노력이 필요하고 지역문제를 해결하기 위해서는 지역성을 활용하는 것이 필요하다고 보았다.<sup>3)</sup> 문채와 김광구

2) 뿐 아니라 2012년 5월 국토해양부는 국토계획 간 정합성을 검토함과 동시에 계획수립과정에서 미치는 각종 영향(경제, 사회, 환경 등)을 통합 평가하는 제도로서 국토계획평가를 도입하였다(국토교통부, 2012). 이에 인구 50만 이상 시·군의 도시기본계획 수립 및 변경 시 국토계획평가를 받도록 하고 있다.

3) 네트워크 내 이해당사자들은 장기적인 관점을 가지고 행동하기 보다는 단기적인 경제적 손익이나 단기적인 이해관계에 따라 행동하는 경향이 있기 때문에 이를 감안한 정책설계나 갈등해결방안이 효과적이며 이해 당사자들 간의 협력을 이끌어내기 위해서는 상호신뢰가 바탕이 되어야 하는데, 한 번 어긋난 신뢰는 회복되기 어려우므로 초기단계부터 신뢰를 형성하는 것이 중요하다. 또한 다양한 이해당사자들의 협력을 이끌어내기 위한 사전적인 준비를 위해 제도적 장치가 필요하다.

1) 도청 이전을 목적으로 조성된 남악, 내포신도시와 국가균형발전특별법 일환으로 추진되었던 세종시와 혁신도시 등은 다수의 지자체에 걸쳐 사업이 추진된 대표적인 사례이며, 수도권 2기 신도시 중 위례신도시도 택지수급과정에서 서울 송파, 성남, 하남에 걸친 복합경계신도시로 개발 중이다.

(2006)는 기무사 과천 이전사업을 사례로 다자간협의체 운영 과정을 분석하여 협력적 거버넌스체계 구축의 성공요인을 도출하고 향후 도시계획 측면에서 협력적 거버넌스 모델을 모색하였다. 행위주체들 간의 상호작용 관계가 거버넌스 구축에 따라 초기 갈등관계에서 점차 협력관계로 변화하였으며 갈등 해소를 위한 거버넌스 구축에는 각 행위주체의 리더십이 중요한 역할을 하고 관리적 리더십, 카리스마적 리더십, 민주적 리더십 등 다양한 리더십이 필요하다고 보았으며,<sup>4)</sup> 이해당사자의 참여가 보장된 제도적 기반 구축이 필요하고 사업추진을 위한 제도적 절차 속에 이해당사자의 참여과정을 공식화할 필요가 있음을 강조하고 있다. 채종현과 김재근(2009)은 경기도 인천시 환경기초시설 입지갈등을 사례로 공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과를 연구하였다. 이 연구에서는 협력적 거버넌스의 효과변수인 의사결정의 효율성과 합의만족 수준을 보면, 효율성은 제도요인과 경제요인에 영향을 받고, 합의만족 수준은 제도요인과 협력적 거버넌스 수준에 직접적으로 영향을 받는 것으로 추정하였다. 한국에서 수행된 협력적 계획 관련 연구들은 갈등관리의 방안으로 접근한 경우가 대부분이고 사례연구 중심으로 사업에 내재된 거버넌스 구조를 밝히는데 초점을 두고 있다.

이에 반해 본 논문의 대상이 되는 미국사례와 관련한 한 연구로 이주현(2011)은 미국의 대도시권 협력적 거버넌스에 관한 실증연구를 수행하였다. 이 연구에서는 대도시권 내에서 효율적인 자원배분을 통한 높은 수준의 성장을 달성하는 것이 중요한 정책적 과제가 됨에 따라 대도시권 거버넌스가 가지고 있는 본질적인 문제점에 대한 구조적, 기능적 대안이 제시되고 있는데 구조통합론, 합리적 선택론, 광역거버넌스 이론 등이다. 이 연구에서는 이 세 가지 이론을 재구성하고, 실증적 연구를 검토함으로써, 미국 대도시권 거버넌스가 가진 문제에 대한 이해를 돕고 있다. 연구에서는 대도시권의 거버넌스 차이점에 대한 연구가설을 제시하고 지방자치단체들의 협력수준은 해당 자치단체들이 위치한 대도시권에 따라 차이가 있는지를 검증하였다.<sup>5)</sup> 중요한 것은 지방자치단체들

4) 기무사 이전사업은 법적 도시계획절차(개발제한구역관리계획 변경)에 의해 추진되었으나, 법적 도시계획절차의 이행 이전에 주민 등 관련 이해당사자의 합의형성이 더욱 중요하며, 이를 위한 제도적 기반 구축이 필요하다. 이 연구는 기무사 이전사업과 관련된 행위주체 간의 상호작용, 각 행위주체의 리더십, 도시계획관련 법 규정의 역할·한계 등을 분석하였으며 행위주체 간의 상호작용, 리더십, 제도적 기반의 3가지를 분석틀로 설정하였다.

5) 지방자치단체 간의 협력수준을 종속변수로 측정함으로써 지방자치단체 간의 협력수준을 측정하는 지표 제시, 대도시권 거버넌스 유형의 타당성을 검증, 지방자치단체의 협력에 미치는 요인들의 상대적 영향력을 측정하였다. Savitch & Vogel (1996)이 제시한 세 가지 유형을 각각 대표할 수 있는 미니애폴리스, 피츠버그, 세인트루이스 대도시권을 선정하였는데 대도시권 내 협력수준에 미치는 변수를 최대한 통제할 수 있도록 인구구성, 산업구조, 정치행정구조의 분권화 정도가 매우 비슷한 사례 대상지를 선정하였다.

의 협력의지가 단순한 비용과 편익의 비율이라는 계산에 따른 결과가 아니라 지방자치단체를 둘러싸고 있는 더 거시적인 정치, 문화적 요인에 의해 더 많은 영향을 받고 있음을 규명하였다. 지방자치단체간 공공서비스 협력 사례와 효과를 분석한 Hulst 등(2009)은 유럽8개국의 지방자치단체간 서비스 분담제도와 변화과정을 고찰하여 협력방식에 따른 효과를 규명하고자 하였으며, 공공서비스 제공을 위한 지자체간 별도 조직구성보다는 협정 방식에 대한 선호가 증가하고 있고, 정치적인 요인이 협력에 따른 효율성 증대, 서비스 규모의 경제 요인보다 영향력이 큰 것으로 분석하였다. 이 밖에 최상희 등(2012)에서는 프랑스 신도시개발 및 관리를 위한 꼬뮌협력체 기능적 변천과정을 고찰하여, 다수 지자체간 협력적 계획 체계와 운영을 통해 개발의 효과가 개발예정지구에 한정되는 것이 아닌 개발지구를 포함한 모도시 지역까지 공통의 목표 설정과 확산이 가능하다는 것과 이러한 확산효과를 촉진하고 효율적 도시관리를 위해서는 기존 지방자치법 등에서 규정하고 있는 행정협의회, 조합 등의 조직을 공간계획 단계에서부터 참여시킬 수 있는 거버넌스 체계 구축과 도시관리의 범위와 내용이 단순히 물리적 계획뿐만 아니라 지역 간 연대와 공동체성 회복을 위한 다양한 프로그램과 연계할 수 있는 방안 모색의 필요성을 제시하였다.

한국 선행연구들이 협력적 거버넌스를 구성하는 단계에서의 실효성을 평가하였다면, 해외에서 수행된 연구 또는 유럽 등을 사례로 한 연구에서는 협의체 기능적 분화과정과 효과를 평가하는 연구가 수행되었다. 본 연구는 미국 위스콘신주에서 시행하고 있는 협력적 계획을 유도하기 위한 다양한 계획적, 제도적 수단을 바탕으로 향후 한국의 협력적 계획수립의 근거를 제안한다는 점에서 차별성을 갖고 있다.

### 3. 단일 행정구역에 기초한 계획 수립의 문제점

#### 3.1 최근 위스콘신주의 계획 동향

미국 전역에 확산된 스마트 성장(Smart Growth)의 흐름에 맞춰 위스콘신주에서는 2003년부터 광역도시통계 지역(MSA) 안에 위치한 모든 지자체들이 최소한 인접한 지자체 혹은 카운티들과 두 개 이상의 계약을 공동으로 할 것을 의무로 하는 법을 통과시켰다. 또한 2004년부터는 기반시설 서비스를 다수 지자체가 공동으로 운영하여 요금을 절약한 경우, 예산법(Budget Repair Bill)에 따라 45백만 달러 예산 하에서 지방세 교부금(Local Shared Revenues)의 혜택을 받을 수 있게 하고 있다.

또한 지자체간 상호 협동에 의한 계획을 유도하고자, 1999-2001년의 주정부법인 「도시 및 지역 종합계획 및 스마트 성장 법(Comprehensive Planning & Smart Growth Law)」에 따라 9가지 계획요소를 지역종합계획에 포함할 것을 의무화하

고 있다. 9가지 계획 요소로는 ①지역이슈 및 균등기회(Issues and Opportunities), ②주택(Housing), ③교통(Transportation), ④도시 시설물(Uilities and Community Facilities), ⑤자연·문화적 자원(Natural and Cultural Facilities), ⑥고용창출 및 수익 증대(Economic Development), ⑦정부 간 협력(Intergovernmental Cooperation), ⑧토지 이용(Land Use), ⑨ 실천계획(Implementation) 을 포함한다.

이 중 7번째 항목은 정부 간 협조라는 요소가 계획에서 중요한 요인으로 부각되고 있음을 보여주며, 미국이 기존의 분산되고 개별적인 지자체 운영의 단점을 인식하고 인근 지자체간의 상호협력 및 코디네이션을 강조하고 있음을 알 수 있다. 이러한 정부 간 협동 계획이 주는 장점으로는 비용절감, 균형적인 지역성장, 지역 간 갈등 예측 및 예방, 소송 가능성 감소, 계획의 일관성, 미래 개발에의 예측 가능성 제공, 지역간의 이해심 향상, 주민 생활의 질 향상 등이 있다(Extension Local Government Center, 2000).

### 3.2 단독 지방자치단체 개발로 인한 문제점

위스콘신주의 익스텐션 지방 정부 센터(Extension local Government Center, 2000)에서는 각 지자체가 주변 경계를 서로 공유하는 지자체와 협의 없이 독립적으로 개발 계획을 할 경우 일어나게 될 문제점 등을 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 상반된 토지이용(Conflicting land uses)의 문제를 야기한다. 농장 등 자연지역과 근접하여 주거지역개발이 일어나는 경우 상반된 토지이용으로 인한 갈등이 일어날 수 있다. 둘째, 재정적 낭비(Fiscal concerns)를 초래한다. 주변과 연계되지 않은 상하수도 등의 기반시설 설치에 각 지자체마다 기반시설에 과다한 비용을 지출하게 하고, 학교 및 기타 시설이 과다 공급되어지는 문제점을 야기한다. 셋째, 보건 및 안전상의 문제(Health and safety concerns)를 야기한다. 거시적인 안목으로 계획해야 할 보건 및 교통계획이 지자체의 경계로 말미암아 주변지역과 연계되어 개발되지 않을 경우 수질 및 교통안전 등에 대한 계획 및 대책이 부실해 질 수 있다. 넷째, 자연 환경 및 문화자원의 손실(Loss of natural and cultural resources)을 야기한다. 각 지자체의 독단적 계획은 호수나 저수지의 오염, 역사적 빌딩의 파괴 등을 불러올 수 있다. 다섯째, 삶의 질과 커뮤니티 특성의 변화(Changes in quality of life and community character)를 야기한다. 교통 혼잡, 기존 도심의 낙후, 녹지공간의 새로운 개발 등의 예에서 볼 수 있듯이 단독 지자체의 개발과 다수 지자체간의 합동 개발은 미래 삶의 질과 커뮤니티 특성에 다른 변화를 가져올 수 있다. 여섯째, 사업 및 개발 유치를 위한 커뮤니티간의 경쟁(Competition between communities)을 초래한다. 지자체간 협조적인 개발 계획이 무시될 경우 상업 중심 단지, 고층 주거 단지 등 커뮤니티의 세원이자 경제적 기반이 되는 개발의 유치 경쟁이 지

자체간에 더욱 치열하게 되어 불필요한 행정 낭비를 가져올 수 있다.

도시 및 지역이 광범위하게 성장하기 위해서는 지자체간에 갈등이 없을 수만은 없다. 위스콘신주에서 일어나는 지역 성장에 따른 일반적인 갈등의 예로 시(city)나 빌리지(village) 주위에 있는 타운(town) 지역이 성장을 하고도 그 성장에 보조를 맞출 수 있는 상하수도 등의 기반시설 서비스를 제공받지 못하는 경우에 일어난다. 시나 빌리지는 병합 지역(incorporation area)으로 포함되어 도시기반시설 서비스가 제공되나, 시와 빌리지를 제외한 카운티의 나머지 지역과 타운의 경우는 비병합 지역(unincorporated area)으로 분류되어 도시기반시설 서비스가 제공되지 않기 때문이다. 따라서 주변의 시 및 빌리지는 기반시설 서비스 제공을 담보로 타운지역에 합병(annexation)을 요구할 것이다. 그러나 타운의 입장에서는 합병을 할 경우 시나 구역의 세원(tax base)을 잃기 때문에 합병을 선뜻 선택하기는 쉽지 않으며, 따라서 타운의 경계를 보존하면서 도시 기반시설 서비스를 제공받기 위하여 긴 법정싸움으로 이어질 자체 병합(incorporation)의 길을 택하게 된다. 따라서 위스콘신주에서 이러한 긴 법정과정을 거치지 않고도 비용 및 시간을 줄이고 능률적인 정부 간 협력 방안을 모색하게 된 것이다.

## 4. 지자체 간 협력적 계획 실행의 주요 쟁점들<sup>6)</sup>

### 4.1 다수 정부 간 협력적 계획 시 이슈가 될 사항들

앞서 언급하였듯이 도시 및 지역 종합계획법에 의한 도시 및 지역 계획 수립 시 9가지 계획 요소들이 포함되어야 한다.<sup>7)</sup> 이 중 7번째 항목인 정부 간 협력(Intergovernmental Cooperation)

- 6) 위스콘신 행정부(Wisconsin Department of Administration, 2002)에서는 각 지자체가 도시 및 지역 종합계획(Comprehensive Planning) 수립 시에 지자체간 협력을 도모할 목적으로 도시종합계획 가이드북(Intergovernment Cooperation: A Guide to Preparing the Intergovernmental Cooperation Element of a Local Comprehensive Plan)을 발행하였다. 이를 위해 이해관계자 및 전문가들로 구성된 위원회가 여섯 차례 만나서 정보를 제공하고 수정하는 과정을 거쳤다. 이하는 가이드북에서 제시하거나 언급된 내용들이다.
- 7) 도시 및 지역 종합 계획을 수립할 당시 최소한으로 갖추어야 할 계획 단계들로는 인접한 정부 기관들, 카운티(Counties), 학군(School Districts), RPC(Regional Planning Commissions), MPO(Metro politan Planning Organization), 주정부 기관(State agencies) 등이 있다. RPC는 광범위한 지역 계획 및 운영을 하는 지역 정부 기관으로 지역계획과 연구, 정보수집, 그리고 지방 커뮤니티의 계획, 연방 및 주 정부 프로그램, 직업 및 고용 창출 등의 일을 한다. 위스콘신은 9개의 RPC를 가지고 있으며, 이는 주 안에 있는 거의 모든 카운티와 지자체를 포함한다. MPO는 연방정부 기관으로 인구 50,000 이상의 광역도시통계 지역(MSA)에 장기 교통계획을 개발할 목적으로 연방 정부에 의하여 설립된 기관이다. 위스콘신에는 12개의 MPO가 존재한다.

계획 시 무엇을 이슈로 할지를 생각해 보아야 한다. 이에 대해 가이드북에서는 정부 간 협력에서 다루어져야 할 내용들이 다시 위의 각 계획요소 안에서 어떻게 반영되어야 할지를 고려할 것을 제시하고 있다.

#### 4.1.1 지역 이슈 및 균등기회(Issues and Opportunities)

다수 정부 간의 협력 계획 시 각 지역의 이슈 및 연령, 소득수준을 고려하여야 한다. 연령으로 해당지역의 주택구매, 직장, 학교, 서비스 등을 알 수 있고, 소득수준으로 어느 지역이 소득 불균형인지 도시서비스가 부족한지 알아 그에 대한 계획을 할 수 있을 것이다. 특히 저소득층이 많은 커뮤니티는 도시서비스에 대한 수요가 많은 반면 그 서비스에 대한 지불 능력이 떨어지므로 다른 지자체와 협조적 관계를 맺기에 어려움이 있을 것으로 예상된다.

#### 4.1.2 주택(Housing)

주택에 관련된 법규 및 규범들, 즉 최소대지 및 셋백 등의 규정이 각 지자체마다 다양하므로 검토되어야 한다. 또한 추가 주택개발 가능 용지가 어느 지역에 있는지도 중요한데, 이 경우 정부 간에 갈등의 요인이 될 수 있다. 즉, 개발 용지가 없는 시나 빌리지 측에서는 인접 타운에 있는 개발 용지를 합병하려 할 것이고, 개발 용지를 소유한 타운은 그 곳을 농지 및 환경 보존용 등 비개발 용지로 보전하려 할 수도 있기 때문이다.

#### 4.1.3 교통(Transportation)

연방정부의 지원을 받고 있는 광역도시통계 지역(MSA)의 교통계획은 각 MPO에 의하여 토지이용과 조화되는 교통계획을 실행하여야 한다. 이때 MPO는 학군(school district)과 연관하여 보행도로, 자전거도로 등을 계획해야 할 것이다.

교통 시설물과 관련, 자전거 도로, 보행도로 등은 필요불가결하게 다른 지자체를 가로지르게 되어있어 이를 조정하는 기관과 협약 등이 필요하다. 하지만 대부분의 지자체들이 그에 대한 조정단체 및 운용경험이 없어 보도의 연계성을 찾을 수가 없고, 따라서 지자체의 경계부분에서 보행도로가 갑자기 끊기는 사례를 종종 발견하게 된다.

#### 4.1.4 도시 시설물(Uilities and Community Facilities)

쓰레기 처리 및 재활용, 상하수도 등과 관련된 시설물은 입지, 허가, 개발, 운영 면에서 특수한 성질의 것이어서 인접 커뮤니티와 협조적인 관계가 필요하다. 학교 시설물도 지자체간 공동사용이 가능하다. 즉, 운동장 및 학교 도서관 등은 협약에 의해 공동 사용이 가능하며, 또한 등록 학생 수가 미달인 경우 인접 학교와 협동적으로 관리가 가능하다.

대표적으로 위스콘신의 에트릭 커뮤니티 센터(Ettrick Community Center)와 도서관이 그 한 예이다. 1999년 에트릭 초등학교 부지에 에트릭 빌리지(Village of Ettrick), 에트릭 타운(Town of Ettrick), 게일-에트릭-트렘펠리우 학군(Gale-Ettrick-Trempealeau School)이 공동 투자로 커뮤니티 센터와 도서관을 건설하였는데, 이는 타운과 빌리지에서 오랜 기간 갈망하던 시설로, 인근 주민들에게 다양한 주민 회의, 모임 등을 가질 수 있는 장소를 제공하였고, 학교 측에서도 커뮤니티 센터와 도서관을 학생들을 위한 식당, 체육관, 회의 장소 등으로 효율적으로 사용하고 있다.

#### 4.1.5 자연적 문화적 자원(Natural and Cultural Resources)

홍수와 같은 자연재해는 공동 관리가 필수적이다. 또한 환경 축(corridor)은 주변 지역과 연계된 계획이 필요하고, 공원역시 주, 카운티, 시, 빌리지, 타운이 모두 연계성을 갖도록 계획하는 것이 필요하다.

#### 4.1.6 고용창출 및 수익증대(Economic Development)

주변 지자체가 고용창출과 수익 증대 등 경제적인 목표를 위해 협력하는 것이 필요하다. 지역 내 관광투어에 투자할 사업이 있는지, 또는 기반시설 관련된 사업이 있는지 함께 고민을 해야 하고, 특히 직장이 집적된 곳을 파악하여 그 곳이 충분한 경제적 발전을 지향하고 있는지 고려하며, 지역 내 슈퍼마켓, 보건소, 우체국, 은행 등의 편의시설이 충분하지, 아니면 인근지역에서 구입하고 있는지 등도 파악하여야 한다.

#### 4.1.7 토지이용(Land Use)

현재의 토지이용 이용상태를 파악하고, 장래의 이용 패턴을 예측할 수 있어야 정부 간 협력적 계획이 가능할 것이다.

#### 4.1.8 실행수단(Implementation)

계획단계에서 실행수단으로 옮겨갈 때는 법규가 이웃한 자치구와 비교해서 어떻게 다른지를 먼저 살펴보아야 한다. 즉, 이웃한 자치구의 필지 규모, 셋백(set back), 디자인 기준 규정 등이 어떻게 다르게 설정되어 있는지 등을 살펴보아야 한다. 그런 다음 기존 계획의 실행수단과 인근 커뮤니티의 실행수단을 비교하여 지역에 적합한 수단을 선택하여야 할 것이다.

### 4.2 협력적 계획을 위한 절차 및 구조

위스콘신주에서 정한 도시 및 지역 종합계획법은 정부 간 협력적인 계획을 할 수 있도록 기본 골격을 제시하고 있다. 정부 간 협력적인 계획과 관련하여 주 정부(state government)로부터 지원을 받기로 되어 있는 커뮤니티는 정부 간 협력적 계획을 위해 “도시 및 지역 종합계획 그랜트 프로그램 클로

즈아웃 서류(Comprehensive Planning Grant Program Close-out form)”를 작성하여야 한다(표 1). 이는 심사를 받은 후 통과됨과 동시에 사업시행보조금을 받게 된다. 이 서류는 법률적인 요구사항들을 만족시키고 있는지를 확인하기 위한 것으로, 위에서 언급한 다수 정부 간 협조 계획 시 이슈가 될 8가지 사항들을 모두 각각 이 서류에 기재하여야 한다. 이 서류에는 크게 관련 여러 지자체의 자료 취합, 인근 지자체와의 관계 분석, 법규와 관련된 실천방법, 현존하는 혹은 잠재된 갈등요인 및 해결방법 등을 포함하고 있다. 서술하는 방법은 지자체마다 다른 현황을 고려하여 지역 상황, 필요성, 자원 등에 맞게 창의적으로 할 것을 요구하고 있다. 이러한 서류를 작성한 후 간단한 실행 절차로 다음의 3단계 과정을 제시하고 있다. 제1단계는 현황 파악단계로 여기에는 서로 영향을 미치는 인접한 지방자치단체의 파악, 해당지역과 관련된 각종 계획 및 협의서 등 검토, 해당지역과 관련된 각종 법률, 규율 등 검토, 해당 지역과 관련된 각종 정부 정책 검토, 해당 지역의 인구 추세 및 기타 동향 검토, 현존하는 그리고 잠재된 갈등 요인 등 취합이 포함된다.

제2단계는 분석단계로 1단계에서 취합한 정보를 지역에서 추구하고자 하는 계획과 연계하여 대안을 마련하고 평가하는 단계이다. 평가 시에는 가장 먼저 해결해야 할 이슈가 무엇인지 순위를 정하고, 누가 각 지자체를 대표할 것인지, 어떠한 절차로 이슈들을 해결할지 등을 다루고, 대안을 마련할 시에

는 대안들의 장단점이 무엇인지, 그리고 한 개의 대안을 정할지 여러 대안을 정할지 등을 결정해야 한다.

제3단계는 지자체간 협조를 위한 목적 및 정책 방향을 제시하는 단계이다. 도시 및 지역종합계획법에 따르면 정부 간 협력을 위해 목표, 실천사항, 정책, 도면, 프로그램 등을 기술하도록 하고 있는데 이러한 요소들은 1단계와 2단계에서 수행한 현황파악 및 분석으로부터 논리정연하게 유도되어 나와야 한다. 이와 동시에 전문가의 조언은 해당 커뮤니티와 인근 커뮤니티간의 상호 협력적인 관계를 유지하는데 도움이 될 것이다.

#### 4.3 도시 및 지역 계획 과정에서의 협력

도시 및 지역 계획 과정에서 이웃한 지자체 및 기타 단체가 서로 만나 협의하는 것만큼 가장 좋은 협력 방식은 없을 것이다. 이는 계획 시 어떠한 이슈들을 고려해야 하는지, 무엇을 위해서 계획을 해야 하는지 알려주기 때문이다. 이를 위해 위스콘신 주의 행정부에서는 여러 지자체가 함께 회의 진행시 다음의 사항을 고려해서 할 것을 권장하고 있다.

지역 미래에 대한 아이디어는 사람들에게서 나오므로 사람에게 관심 가질 것, 주민의 소리에 귀 기울일 것, 계획과정에 인근 지자체를 초대할 것, 인근 지자체에 계획안을 제공하여 조언을 받을 것, 정기적으로 회의를 가질 것, 조직(association)을 만들어 체계적으로 움직일 것, 정보와 데이터를 서로 공유할 것, 관련 교육을 제공할 것, 복합경계 부분에 합동계획지역(joint planning area)을 만들 것, 다수 지자체가 참여하는 계획을 장려할 것 등이다. 이 중 복합경계 부분에 합동계획지역을 만드는 것은 비록 두 커뮤니티가 서로 다른 계획을 가지고 있더라도 경계가 서로 만나는 지점이나 중복되는 곳은 합동계획지역으로 지정하여 서로 합의하에 계획을 하도록 하기 위해서이다. 합동계획지역면적은 크게는 수백 에이커에서 작게는 몇 개의 필지로 구성될 수 있다. 예를 들어 마쉬필드 시(City of Marshfield)와 카메론 타운(Town of Cameron)은 300 에이커 면적의 합동계획지역을 만들었다. 이 지역은 토지이용의 일관성을 유지할 수 있도록 협력적 경계 협약(cooperative boundary agreement)을 체결하고, 이 협약에 의해 시에서 3명, 타운에서 3명의 대표로 구성된 위원회를 구성하였다. 이 위원회는 한 달에 한 번 정기적인 모임을 가지며, 합동계획지역의 도시계획, 조닝과 관련된 도면 제작, 빌딩허가 승인, 제안된 토지구획 안 검토, 해당지역 도로 규정의 변경 안 검토 등의 의무를 이행하였다.

#### 5. 다수 지자체간 협력적 계획의 도시 계획적 실행 수단

정부 간 협력적 계획을 위한 실행수단으로는 조닝(zoning), 토지 이용 규제(land division regulation), 정부 간 협약(interg

표 1. Comprehensive Planning Grant Close-out Form

1. 공동계획을 위한 관련 지방자치단체목표, 실천사항, 정책, 도면, 프로그램취합					
구분	목표 (Goals)	실천사항 (Objectives)	정책 (Policies)	도면 (Maps)	프로그램 (Program)
공공설비 건설과 공공설비를 공유할 학군					
공공설비 건설과 공공설비를 공유할 인접한 다른 지방자치단체들					
2. 다른 지방자치단체와의 관계 분석					
학군(School districts)					
인접한 지방 정부 (Adjacent local government)					
지역(Region)					
주(State)					
기타 지방 자치 단체 (Other governmental units)					
3. 위스콘신주 법 66장 조항과 연관된 협력적 경계 계획 또는 협약					
4. 해당 지자체와 다른 지자체간의 기존 혹은 미래의 잠재된 갈등 요인들					
기존의 갈등					
잠재적 갈등					
갈등 해결 방법 및 과정을 기술할 것					

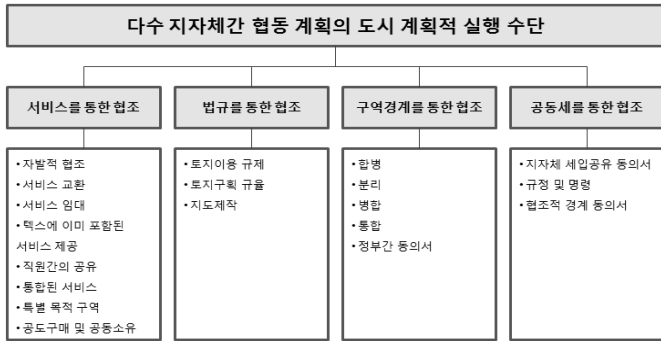


그림 1. 다수 지자체 간 협력적 계획의 실행 수단

overnmental agreement), 직원 및 장비 공유(sharing staff and equipment), 세입 공유(sharing revenue), 합병(annexation), 병합(incorporation), 분리(detachment), 통합(consolidation) 등의 여러 방법이 있다.

위스콘신주 행정부에서는 실행 가능한 수단을 ①서비스를 통한 협조(Cooperating with Services), ②법규를 통한 협조(Cooperating with Regulations),<sup>8)</sup> ③공동세입을 통한 협조(Cooperating by Sharing Revenue), ④구역 경계를 통한 협조(Cooperating with Boundaries) 4가지로 제시하고 있다. 하지만 정부 간에 발생하는 갈등은 복잡하기 때문에 한 가지 방법으로 해결하기보다는 여러 수단을 동시에 접근하는 방법으로 해결을 하여야 할 것이다.

### 5.1 서비스를 통한 협력(Cooperating with Services)

지자체간 공유할 수 있는 서비스들로는 계획 및 규율(조닝, 토지 경계, 빌딩 코드, 통행량 등), 경찰 구역, 소방 구역, 의료응급 대응, 재산세 수집, 거리 청소, 도로 건설 및 관리(제설작업, 잔디 관리 등 포함), 도서관, 레크리에이션 프로그램 및 시설물, 교통 시스템, 우수 관리, 공원 및 오픈스페이스 공간 취득, 주택, 응급상황 관리, 선거, 지도제작, 상하수도 등이 있다. 서비스를 통한 협조하는 방식으로는 다음과 같다.

첫째, 자발적인 협조(Voluntary assistance) 방식이 있다. 위스콘신주의 다수 지자체에서 구두로 약속하는 서비스를 흔히 볼 수 있는데, 경찰서, 소방서 등이 그러하다. 이는 응급상황의 경우에 제공되며 모든 이에 대해 혜택이 가는 것이다.

둘째, 서비스 교환(Trading services) 방식이다. 서비스 교환은 두 커뮤니티가 서로 서비스를 교환하는데 동의할 경우 성립된다.<sup>9)</sup>

8) 법규를 통한 협조는 조닝(zoning), 토지구획 규율(land division ordinance), 지도제작(official mapping)에 필요한 사항들을 설명하는바 본 보고서의 내용과 연관이 없다고 판단되어 본문 내에서 부연 설명은 생략함.

9) 위스콘신주의 경우 제설 작업 시 한 지자체는 직선도로만, 다른 지자체는 막힌 도로만, 또는 한 지자체는 도로 왼쪽 부분만 다른 지자체는 도로 오른쪽 부분만 제설 작업을 하기로 동의한다. 그리고 다른 성격의 서비스를 서로 교환하기도 한다. 메데리 타운(Town of

셋째, 서비스 임대(Renting equipment)방식이 있다. 인접 지자체에서 장비나 서비스를 임대하는 방식으로, 임대하는 지자체는 구입에 따른 비용을 절감할 수 있고, 임대해 주는 지자체는 수익 증가를 꾀할 수 있다. 특정 장비 구입에 대한 결정 방법으로는 주변 지자체에 설문지를 배포하여 알아보거나 전화를 걸어 알아보는 법이 있다.<sup>10)</sup>

넷째, 서비스 계약(Contracting) 방식이다. 서비스 계약은 인접한 지자체와 서비스 제공을 계약을 통해서 이루는 경우이다. 예로 경찰 구역, 소방 구역, 도시 종합 계획의 수립 등은 인근 지자체와 계약 하에 서비스를 제공 받을 수 있다.<sup>11)</sup>

다섯째, 세금에 이미 포함된 서비스를 제공(Routine county service)하는 것이다. 이미 세금이나 요금 등으로 타운에서 지불하고 카운티에서 제공하는 서비스로는 경찰구역, 카운티의 공공 보건 서비스, 카운티의 공원 등이 이에 해당된다.

여섯째, 지자체 간 직원을 공유(Sharing municipal staff)하는 방식도 있다. 록신 카운티(Rocine County)안에 있는 로체스터 타운(Town of Rochester)과 로체스터 빌리지(Village of Rochester)는 한 건물을 공유하면서 직원도 공유하고 있다. 한 직원이 일주일의 반은 로체스터 타운 소유의 동쪽 건물에서 나머지 한 주는 로체스터 빌리지의 소유인 서쪽 건물에서 근무한다.

일곱째, 통합된 서비스(Consolidating services) 방식이다. 한 지자체가 하나 이상의 다른 지자체에게 통합된 서비스를 공급할 것을 협약할 수 있는데 대표적인 예는 소방 구역이다. 위스콘신 주는 1,850개의 시, 빌리지, 타운 등의 지자체로 이루어졌지만, 오직 863개의 소방서가 존재하기 때문에 이 경우 지역 간 통합 서비스는 효율적이라 하겠다.

여덟째, 특별 목적 구역(Special purpose districts) 방식이다. 지자체들이 여러 서비스를 제공하는 반면 특별구역은 특정 서비스만을 제공하기 위해서 수립된다. 하지만 다른 지자체와 마찬가지로 특별구역도 합법적이고 독립적인 개체로 독자적인 지배권을 가지고 경계, 규율, 조세국 등을 가진다. 특별구역에서 제공되는 서비스로는 하수도, 교통, 공공설비, 우수처리, 저수지 구역, 폐기물 및 재활용품, 에너지 등이다. 또한 학교 구역(school districts)도 또한 교육만을 제공하기 때문에 하나의 특별구역으로 간주되어진다.<sup>12)</sup>

Medary)의 경우는 제설장비를 배르타운(Town of Barre)에서 빌려 쓰는 대신 선거 시 이용되는 투표 타운 카운트 장비를 빌려준다.

10) 비엔나 타운(Town of Vienna)은 데인 카운티(Dane County) 안의 주변 모든 지자체에 설문지를 이용하여 임대 가능한 장비 및 물품을 조사한 후, 비엔나 타운이 구입해야 할 장비 및 물품을 결정하여 물품 구입에 따른 비용을 절감할 수 있었다.

11) 그린베이시(City of Green Bay)는 스캇 타운(Town of Scott)의 위생구역(Sanitary District)으로부터 수돗물을 구입하여 그린베이시의 동부지역 일부에 이를 제공하고 있다.

12) 특별구역은 자치권을 가져 우수한 서비스를 제공하지만, 다른 한편으로 특별구역 경계 안에 하나 이상의 지자체가 존재하거나 또

아홉째, 공동구매 및 공동소유(Joint purchase and ownership of equipment) 방식이다. 필요한 장비를 인접 지자체와 공동으로 구매하여 공동 소유하는 경우이다. 이는 장비 공동구매를 통하지 않고는 혜택을 누릴 수 없는 지자체에 도움을 줄 뿐만 아니라, 장비 저장소 및 보험료 등의 감소를 가져오고, 최신 장비를 사용함으로써 인근 주민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있다. 그러나 필요할 때 장비를 사용할 수 없을 수도 있고 장비의 마모가 빠르다는 단점이 있다.

## 5.2 경계 조정을 통한 협력(Cooperating with Boundaries)

구역경계를 변경하는 방법에는 합병(Annexation), 분리(Detachment), 병합(Incorporation), 통합(Consolidation), 정부 간 협약(Intergovernmental Agreement)이 있다. 국제화 및 사이버거레가 일어나는 현시대에는 국가 및 지역의 경계를 따지는 것이 무의미해 보일 듯도 하지만 경계는 여전히 현대인에게도 중요한 영향을 미친다. 토지이용과 개발, 서비스, 세금, 정치권, 세입, 교통, 고용 등에 영향을 미치며, 더욱 중요하게는 지역성과 고향의 감정을 느끼게 하는 역할을 하기 때문이다. 위스콘신주의 도시 및 지역 종합계획법(Comprehensive Planning Law)에서는 지역 경계가 갈등 원인이 될 경우 이를 언급하도록 하고 있다. 또한 경계가 지역 주민과 서비스 제공자들에게 혼동을 줄 경우 이러한 문제에 대한 대책을 세워야 할 것을 당부하고 있다.

첫째, 합병(Annexation Information Resources)은 비병합된 지역(unincorporated areas)에서 인근 병합된 지역(incorporated areas)인 시나 빌리지 등으로 필지가 이전되는 것으로 필지 소유주에 의하여 제기되고, 시와 빌리지에서 합병을 할지 안 할지를 결정한다.

둘째, 분리(Detachment)는 합병의 반대로, 한 지자체의 일부에서 분리되어 다른 지자체로 이전되는 것이다. 분리는 시와 빌리지 간에 일어날 수 있고, 또는 시·빌리지와 타운 간에 일어날 수 있다. 분리는 합병만큼 사례가 빈번하지는 않지만 정부 간 협력과 관련하여 또 하나의 유용한 수단이 되기도 한다.

셋째, 병합(Incorporation)은 비병합된 지역(unincorporated areas)인 카운티나 타운에서 토지 소유주들 및 주민들에 의하여 병합(Incorporation)이 제기되어 새로운 시나 빌리지를 새로이 만드는 것을 의미한다. 병합은 법정에서 관련 탄원의 검토, 지자체 경계 검사부(Municipal Boundary Review, MBR)에 의한 검토, 해당 주민들의 투표 등의 과정을 거친다. 병합하는 사유는 타운에서 제공되지 못하는 향상된 도시서비스를 제공받음으로서 삶의 질 향상, 특정 자연자원에 대한 관리 및 보전 향상, 특정 공공 프로젝트 추진용이, 토지 소유주에 의

한 인접 시나 빌리지로의 합병을 방지하고 해당 지역의 경제 보존 등이다.

넷째, 통합(Consolidation)은 타운, 빌리지, 또는 시가 다른 타운, 빌리지, 또는 시와 함께 결합하는 것을 의미한다. 통합의 장점으로는 향상된 서비스, 안정적인 경계, 향상된 지역 특성, 경제·주택·문화 및 위락 등의 증진, 정치권의 강화, 교통 및 주택 등 광역적 계획을 효과적으로 계획하는데 있다. 이러한 장점에도 불구하고 위스콘신주에서의 통합사례는 빈번하지 않다. 1962년 그린베이시(City of Green Bay)와 프레블 타운(Town of Preble)에 일어난 통합이 마지막 사례이다. 하지만 정부 간 협력을 도모하는 효과적인 방법 중의 하나이다.

다섯째, 정부 간 협약(Intergovernmental Agreement, Sec. 66.0301, Wis. Stats)은 경계 변경에 대한 대안적인 방안으로 합병(annexation)이나 병합(incorporation)이 지자체간 이권다툼으로 이어지는 경향이 있는데 반해 정부 간 협약은 서로 이익을 나누고, 모두에게 혜택이 가는 방향에 초점을 맞추고 있다. 이 정부 간 협약은 지방자치단체 간에 협력 조약을 맺는 것이다. 위스콘신의 지방자치단체는 카운티(counties), 시(cities), 빌리지(villages), 타운(towns), 학군(school districts), 호수 구역(lake districts), 위생 구역(sanitary districts), 그 외에 주(states)까지도 포함하고 있다. 이 계약에 의하여 지자체 간에 어떻게 비용을 지불할 것인지, 어떤 지자체가 사업을 감독할 것인지, 계약 기간 및 만료일 등을 언제로 할 것인지를 협정한다. 이때 공동 위원회를 구성하여 이 모든 활동을 감독하게 할 수 있다.

이러한 정부 간 협약은 공동 계획(joint planning)을 수립하는 것이다. 둘 이상의 지자체기관이 계약을 설립하여 공동 계획을 수립하고, 상호 협의 하에 계획 자문단을 고용할 수 있다. 이러한 공동계획은 비용 절감을 가져올 뿐만 아니라 지역 간 경계를 넘어 일관적인 계획을 유도할 수 있는 장점을 가지고 있다. 예를 들면, 공동 계획으로 어떤 지역이 농지 및 자연보전 차원에서 보호되어야 하는지, 어떤 지역이 시장수요에 의하여 개발되어야 하는지, 어떻게 이러한 지역에서 서비스를 제공해야 하는지를 효율적으로 계획할 수 있는 것이다. 또한 정부 간 협약은 공공 서비스를 이웃한 지자체와 어떻게 공유할지를 정할 수 있다. 어떤 지역을 개발할지는 정부가 제공할 도시서비스와 밀접한 관계가 있기 때문에 이는 토지이용 계획 시에 적용되어야 한다. 그리고 정부 간 협약은 지자체의 지역 경계와 관련한 동의서를 수립할 수 있다. 예를 들어, 타운은 인접 시나 빌리지의 성장에 의하여 그 경계 안으로 합병되는 것을 반대하지 않는 대신, 시나 빌리지는 타운으로부터 합병 가능 지역 중 수익성 있는 지역은 합병하지 않을 것을 약속하는 것이다.

또한 이러한 정부 간 협약은 주 법 안에서 협력적 경계 협정

는 한 지자체의 일부가 구역 안에 포함되기도 하여 지자체간 경계 중복의 문제와 정부 간의 통합을 복잡하게 하는 단점이 있다.



들(Cooperative Boundary Agreements, Sec. 66.0307, Wis, Stats)과 규율과 명령(Stipulation and Order, Sec 66.0225, Wis, Stats)과도 밀접한 관계를 가지고 있다. 먼저 협력적 경계 협정들(Cooperative Boundary Agreements, Sec. 66.0307, Wis, Stats)은 위의 정부 간 협약(Intergovernmental Agreement)에서 법적으로 불확실한 부분을 보충하기 위하여 1991-1992년에 새로 수립된 것들이다. 특히 지자체간의 경계를 명확히 함으로써 서비스공급 동의서 등의 작성을 수월하게 할 수 있는 역할을 한다. 위스콘신 주의 다수 지자체에서는 인접한 지자체와 협동적으로 지역의 성장을 도모하고자 하는 경우에 지역 성장 관리 차원에서 협력적 경계 협정들을 사용하기 시작했다. 여기에는 도시 서비스 제공, 미래 합병에 관한 계획, 공동세에 관한 내용 등을 포괄한다. 하지만 지자체간의 기반설비 서비스를 공동으로 제공할 서비스 협정에 관련한 것이 대부분이다. 또한 지자체간의 경계 확정, 단계적 경계 변경 안, 경계가 변경되어야 할 상황 등을 포함한다. 이는 기존의 토지 소유주가 자신의 필지를 서로 편입시키던 종전의 합병방식을 지양하고, 대신 범위를 넓혀서 시, 빌리지, 타운 등이 함께 경계와 관련된 문제와 그와 관련된 개발들을 결정하도록 하는 지방 협력 체계의 구축을 지향하는 것이다. 비록 협정에서는 카운티 역할의 중요성을 언급하고 있지는 않지만, 계약을 가능하게 하는 기술 제공 및 공공과의 유대감을 지원하는 등의 활동에서 카운티의 역할이 중요하다. 이를 위해서는 기반시설 등의 공급, 합의된 경계 변경 사항, 협정의 유효기간 등을 포함하는 합동 계획(cooperative plan)을 먼저 세워야 한다. 또한 제안서를 가지고 먼저 공청회를 열고, 필요에 따라 전문가 자문회의를 거쳐야 하며, 지자체 경계 감독부(Municipal Boundary Review)의 최종 승인을 받아야 한다.

이 협정에 포함된 협력적 계획(cooperative plan)에 대한 규정들은 다음과 같다. 협력적 계획은 물리적인 개발 계획을 반드시 포함하고, 경계 및 서비스와 관련된 계획, 환경적인 영향 및 서민 주택 공급 등도 포함하고 있어야 한다. 협력적 계획은 연방, 주, 지방의 법 및 규율 등에 위배되어서는 안 된다. 협력적 계획 기간은 10년으로 하며, 위스콘신 행정부의 승인 하에 기간을 연장할 수 있다. 이를 위해서 주변 카운티, 공청회, 주민투표 가능성 등을 포함하여 다른 지자체에 통보하는 수단을 제공하여야 하며 위스콘신 행정부에 의하여 반드시 검토되고 승인되어야 한다.

이러한 협정들은 지자체간의 자치성을 가장 큰 특징으로 한다. 협정에 의하여 해결해야 할 이슈, 포함될 지역, 서비스에 관한 의무조항, 유효기간, 경계 확정 짓는 방법 등도 해당 커뮤니티에서 자체적으로 정할 수 있다. 즉, 공동 경계 협정에 의하여 합병의 규율 등은 적용될 필요가 없으며, 오직 해당 지역의 지자체간의 합의된 규율을 새로 만들 수 있는 것이다. 이 협정의 또 다른 특징이자 장점은 경계 변경 관련하

여 보다 포괄적이고 실행 가능한 사항을 제공한다는 것이다. 이 협정에 의하면 지자체간의 자치성이 잘 운영되어 법적인 소송이 필요 없고, 연방 및 주 법을 따르기 때문에 주와 지방간의 연계된 계획과 조정 등을 유도할 수 있는 것이다. 주민 참여 활성화를 위해 법에 의한 필수적인 절차들을 주민들이 쉽게 이해할 수 있도록 하였으며, 또한 계획에 참여할 수 있는 기회도 여러 번 부여하였기 때문이다. 하지만 이 협정은 복잡할 뿐만 아니라 협력하는 과정이 계획을 장기화하고 비용을 증가시킨다는 단점이 있다.

다음으로 규율과 명령(Stipulation and Order, Sec 66.0225, Wis, Stats)은 경계 협약 진행 절차를 제공하며, 경계와 관련된 소송에 기반을 제공한다. 이는 시, 빌리지, 타운 등의 지방자치 단체 간의 구역 경계에 대한 분쟁이 있을 시에 법정에서 공동 구역 경계를 명확하게 결정하는 기준이 된다. 법정에서의 경계로 인한 분쟁은 합병, 병합, 통합 등을 포함한다. 경계 변경 협정이 통과되면 법정에서 최종적인 경계를 확정짓게 되는데, 이때에는 관계된 지자체의 대표들이 모두 동의하여야 한다. 또한, 주민 투표가 변경될 경계에 영향을 미칠 수 있는 바, 주민의 20% 이상이 새로이 변경될 경계에 반대하는 경우 모든 것이 무효가 될 수 있다.

경우에 따라서는 협력적 경계 협정과 규율 및 명령은 함께 적용되기도 한다. 즉 소송으로 제기된 문제를 해결하고 난 후, 서비스, 비용 및 세입 공유 등의 자세한 조항을 포함하는 공동 경계 협정을 체결하기 때문이다.

### 5.3 세입 공유를 통한 협력(Cooperating by Sharing Revenue)

지자체간 협약은 서로 인접한 시, 빌리지, 타운 등 다수 지자체가 공동으로 계획 개발한 지역성장으로 부터의 공동 수익금이 생겼을 때, 어떤 비율로 분배할지를 정하고 있다. 지자체간 세입 공유(municipal revenue sharing)는 세금과 특별요금(special charges)등에서 나오는 수익금을 공유하는 것을 의미한다. 세금은 재산세(property taxes)와 룸텍스<sup>13)</sup>(room taxes) 등을 포함하고, 특별요금은 부동산에 제공되는 서비스에 대한 요금 등을 포함한다.

이를 위해서 최소한 2개 이상의 지자체가 참여하여야 하고, 그 지자체는 서로 인접하고 있어야 하며 수립된 세입 공유 협정(Revenue sharing agreement)을 위해서는 세입 공유 동의서의 유효 기간은 반드시 10년 이하로 한다, 세입 공유 동의서에 포함될 지역을 명확히 한다, 세입 배분을 위한 공식 및 날짜를 구체적으로 정한다, 세입 공유 동의서를 어떻게 해제

13) 룸 텍스(room taxes)는 위스콘신 지자체에서 승인된 숙박업계에 부과되는 세금으로 숙박료의 0-8%를 지불하게 하는 것이다. 본래 이 세금의 취지는 관광업의 활성화를 위한 자본으로 이용함이 목적이었으나 최근에는 룸 텍스의 70%는 관광업에 투자되고, 나머지 30%는 지자체가 자체적으로 필요한 분야에 사용한다.

할지에 대하여 구체적으로 정한다 등의 내용이 포함된다.

이는 새로운 개발지에 대한 지자체간 경쟁과 합병에서 일어나는 갈등을 해결하고, 시, 빌리지, 그리고 인접한 타운이 서로 협조하여 지역 성장을 도모하도록 하여준다. 예를 들어, 시나 빌리지가 상하수도 등의 기반시설 서비스를 인접한 타운에 새로 개발될 상업단지나 주거단지에 제공하고, 타운에서는 그 대가로 새로 개발된 지역에서 발생한 세입원(재산세와 톨텍스)의 일정 부분을 시나 빌리지에 주는 것이다. 따라서 세입 공유는 여러 지자체가 상호관계를 향상시키고, 주

민들에게는 향상된 서비스를 제공하며, 지역 전체적인 기능을 증진시키는 역할을 한다. 또한 세입 공유는 한 지역의 경제적인 발전이 주변 모든 커뮤니티에게 이익을 주고 지역 내 문제점을 공동으로 책임을 지게 하는 역할도 한다. 따라서 세입 공유는 지역 간 경제 성장의 균등화를 도모하여 지역 간 경제적 격차를 줄이고 불필요한 경쟁을 감소시키게 한다. 위스콘신은 거의 100년 역사의 주-지방 간의 세입 공유의 경험을 가지고 있는 주이다. 이를 통해서 지방 세율을 균형적으로 조정하고 위스콘신 주의 모든 주민들에게 기본적인 서비스를 제공하는데 기여하고 있다. 지방-지방 간의 세입 공유는 주-지방간의 세입공유 사례보다는 흔하지 않지만, 지자체간의 세입공유를 효율적으로 적용한다면 작은 지자체간에 일어날 갈등을 효율적으로 해결하리라 본다.

다음으로 위스콘신 주 법에 규정된 세입 공유에 관한 사항들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지자체간 세입 공유 협정들(Municipal Revenue Sharing Agreements, Sec. 66.0305, Wis.

표 2. 구역 경계변경 법령 및 협약 비교-1

구분	합병	정부 간 협약	법정 경계 협정
상용되는 개념	-	정부 간 협력	법 조항과 법원 명령
전형적인 용도	타운의 필지가 근접한 도시나 빌리지에서 도시 서비스를 지급 받기 위하여 시나 빌리지로 편입	인접한 다수 지자체간 도시 서비스 공급에 관한 협약	타운과 인접한 시 및 빌리지 간의 합병과 관련된 분쟁을 해결
대상	서비스	서비스, 경계	경계
경계변경과 관련된 조항	있음	없음	있음
단계적 경계변경과 관련된 조항	없음	없음	없음
공동세 관련조항	없음	없음	있음
통지 의무	있음	없음	있음
공청회 의무	없음	없음	없음
주민 투표 조항	특정한 경우 있음	없음	있음(판결 내리 전 필수조건으로서 영향권이 미치는 지역 선거권자들의 주민 투표 가능)
결정권자	참석한 지자체들	참석한 지자체들	소송에 관여된 지자체들, 판사, 해당 주민들 (주민투표를 주민이 요구한 경우)
검토 및 조연자	참석한 지자체들	참석한 지자체들	소송에 관여된 지자체들, 판사, 해당 주민들 (주민투표를 주민이 요구한 경우)
주 공무원의 감독 의무	없음(50,000 이상의 인구의 카운티 안에서의 합병 예외)	없음	없음
도시계획의 의무조항	없음	없음	없음
즉시적 효력	있음	있음	있음(하지만 소송이 필수전제 요건임)

표 3. 구역 경계변경 법령 및 협약 비교-2

구분	세입 공유 협정	협력적 경계 협정
상용되는 개념	-	협력적 계획에 의한 경계 협정
전형적인 용도	다수 지자체가 공동으로 계획한 개발로 인한 지역성장으로 부터의 공동 수익금을 어떤 비율로 분배할지를 지정	다수 지자체가 함께 지역 성장 공동 관리 차원에서 지방협력체계 구축하여 협의적인 계획을 함
대상	세입 공유	경계, 서비스, 세입 공유
경계변경과 관련된 조항	있음, 유효기간은 참석자에 의하여 고정됨(최소10년)	있음, 유효기간은 참석자에 의하여 고정됨(최소 10년 또는 필요에 의하여 연장 가능)
단계적 경계변경과 관련된 조항	없음	있음
공동세와 관련된 조항	있음	있음
통지 의무	있음	있음
공청회 의무	있음	있음
주민 투표 조항	있음	있음(해당 커뮤니티의 조언차원에서의 주민투표)
결정권자	참석한 지자체들	참석한 지자체들, MBR
검토 및 조연자	참석한 지자체들, 주민들	참석한 지자체들, MBR 재판관할 주 공무원, RPC, 카운티주민들
주 공무원의 감독 의무	없음	있음(위스콘신 행정부서와 다른 관련 부서의 검토)
도시계획의 의무조항	없음	있음
즉시적 효력	있음	없음(장기적이고 체계적인 계획이 요구됨)

Stats)이 있다. 이는 유일하게 세입에 관하여 언급한 조항으로 인접한 커뮤니티와 세금과 요금 등을 공유할 수 있음을 허가하고 있으며, 청문회, 주민투표(제안된 경우만), 동의서의 유효기간, 어떤 세입원을 공유할지와 어떻게 공유할지에 대한 사항, 중요한 날짜를 필수요건으로 하고 있다.

둘째, 규정 및 명령들(Stipulations and Orders, Sec. 66.0225, Wis.Stats)이 있다. 앞에서 언급하였듯이 경계에 관한 분쟁이 일어났을 때 사용 가능하다. 이 규정에 의하여 지자체간에 세입을 교환하는데 동의할 수 있다. 예를 들어 버링톤 시(City of Burlington)와 버링톤 타운(Town of Burlington)은 이 Sec. 66.0225 규정으로 2년간의 합병에 관한 분쟁을 해결하였다. 협정에 의하면 타운이 합병으로 인하여 잃게 되는 세입을 첫째에는 시로부터 100퍼센트 보상을 받고, 다음해부터 4년간 연간 20퍼센트씩 감소하는 액수를 보상액으로 받게 된다.

셋째, 협력적 경계 협정(Cooperative Boundary Agreement, Sec. 66.0307, Wis. Stats)에 의하여 지자체간 경계에 관련된 분쟁을 해결할 수 있으며, 해당 토지에 대한 세입 교환, 서비스에 대한 세입 교환 등을 동의할 수 있다. 레이신(Racine)지역은 레이신 시, 여러 타운과 빌리지, 그리고 하수구 특별 구역이 몰려 있는 곳으로 레이신 지역 관할 하수 처리 시설의 확장과 레이신 주 외곽의 새로운 개발지와 관련하여 2년간의 법정 싸움이 이어졌다. 이와 관련하여 하수 및 우수 처리 관리와 관련한 지자체간의 경계문제, 조닝문제, 신규 개발지에서 발생하는 세입 공유를 어떻게 조절할지 등 여러 문제들이 얽히게 되었다. 2002년 레이신 시는 하수 처리 시설의 확장으로 인하여 약 74million 달러에 해당하는 세입을 주변 지자체에서 향후 30년간 받는 것으로 하며 해결되었다. 이러한 시와 여러 지자체간의 동의과정으로 지역 경제와 사회복지에 손해를 줄 수 있는 긴 소송을 방지할 수 있었고, 또한 지역간의 협조는 연방정부로부터 보조금을 받아내는데 성공하여 시설 확장사업을 쉽게 할 수 있었다.

## 6. 결론 및 시사점

지금까지 위스콘신주 사례를 통해 도시계획 과정에서 협력적 계획의 실행방안 및 경계조정 등 지자체 간 협력방안에 살펴보았다. 위스콘신주와 같이 지속적으로 성장이 예상되는 지역에서는 도시 계획 및 개발, 토지이용과 관련하여 지속적인 논쟁거리가 있으며, 이에 수반하여 정부 간의 갈등도 피할 수 없는 일이다. 인접한 커뮤니티간의 협조적인 개발 계획은 경계를 넘어서 지역 간의 갈등을 줄일 수 있고, 커뮤니티 간에 같은 방향으로 개발이 일어날 수 있게 도와준다. 본문에서 살펴본 위스콘신주 사례는 우리나라의 다수 지자체의 개발 시 일어날 수 있는 복합 경계로 인한 갈등 및 대책에 관하여 몇 가지 시사점을 제공하고 있다.

첫째, 경계와 관련한 여러 가지 법적인 조치들은 자치단체 간에 일어날 갈등들을 어떻게 해결해야 할지 효과적인 수단으로 이용되어지고 있다. 또한 이러한 법적인 수단을 통해서 커뮤니티는 함께 계획하는 방법을 터득하고, 어느 곳에 성장이 일어나야하는지에 대해서도 이성적으로 결정을 할 수 있게 된다. 또한 법적인 절차상 많은 부분이 주민의 참여와 투표를 가능하게 하고 있어 계획인과 주민 모두가 경계변경과 관련된 사항과 공공 서비스가 어떻게 새로운 개발지에 공급되어지는 지도 알게 하여 열린 계획을 가능하게 하고 있다. 더 나아가 이렇게 함께 계획하고 일하면서 지자체들도 좀 더 광범위한 시각으로 좀 더 많은 커뮤니티에게 이익이 되는 계획이 무엇인지 고려하게 하는 효과가 있다.

둘째, 위스콘신 행정부에서 각 지자체가 도시 및 지역 종합계획을 수립 시 여러 지자체간의 협력적인 계획을 할 수 있도록 지침을 발행하여 효과적으로 이용할 수 있도록 도와주고 있다. 또한 이 지침에는 다수 지자체가 협동계획을 할 경우 실천 가능한 도시계획적 수단들을 제공함으로써 각 지자체의 행정 담당자가 관련 업무에서 시간 절약 및 더 나아가 정책의 개선방안도 제시할 것으로 기대된다.

셋째, 다수 지자체의 경계가 만나는 지점에서 개발이 일어날 경우는 위스콘신 주의 정부 간 협약에서 나오는 지자체의 경계를 넘어서 계획, 즉 공동계획구역(joint planning area)을 만들어 서로 합의하에 협력적으로 계획을 하는 방법을 고려해 볼 수 있을 것이다. 또는 복합 경계가 만나는 지역에 기존 다수 지자체의 경계를 유지하되 정부 간 협정을 통해 서비스 공급과 공동체 활용에 집중하여 지역 개발이 균형 잡히고 전체적 발전을 증진시키도록 하는 방법도 있다. 즉 새로 개발될 지역에 특정 도시기반 시설이 발달된 지자체에서는 그 도시 서비스를 제공하고, 그 개발된 지역의 성장으로 인하여 발생한 수익은 공동체를 통하여 약정된 비율로 각 지자체에 배분하는 등 소규모 지역에서의 서비스 공유 및 공동체를 운영하는 방안이 대안으로 적용될 수도 있을 것이다.

넷째, 이 글에서 언급하지 않았지만 정부 간 협약을 개발하기 위해서는 경계와 관련하여 갈등이 발생한 경우 이해관계가 없는 중재인이 필요로 함을 법에서 명시하고 있는 점도 우리나라 복합경계 도시개발과 관련하여 중요한 시사점이 될 수 있다. 이러한 중재인은 어느 커뮤니티에 속해 있지 않고 결과와 관련한 이익이 없어야 하며, 한쪽으로 치우침 없이 중재적인 위치에서 대화를 이끌어갈 수 있어야 한다. 가능한 중재인으로는 전문적 중재인, 카운티 계획부의 공무원, 지역 계획 위원회 직원, 주 공무원, 은퇴한 또는 활동 중인 판사나 검사 등이 있다.

다섯째, 복합 경계에 대한 효과적인 관리 운영의 방안에 대한 연구에서 더 나아가 위스콘신 주에서 법제화한 다수 지자체의 협동적인 운영에 의한 계획이 세금 및 서비스에 대한

과급효과에 어떠한 영향을 미치는지 분석하는 연구가 차후에 필요하다 하겠다. 최근 뉴욕 주를 대상으로 1개의 시와 2개의 인접한 타운이 통합(consolidation)할 경우 도시 서비스(소방과 상하수도) 공유로 얼마큼의 비용 절감을 가져오는지 조사한 결과 매년 약 15~30만달러 정도가 절감된다고 예측하였다. 이와 같이 단독 지자체의 개발이 다수 지자체의 협동적인 개발과 비교해서 세금의 증감과 서비스 공급의 질적인 향상 등의 정도를 분석하여 다수 지자체의 공동개발계획의 효과를 실증적으로 제시한다면 복합경계에 대한 관리방안의 중요성과 체계적인 발전이 이루어지리라 본다.

앞서 선행연구 고찰에서 살펴보았지만 한국의 경우 협력적 계획의 개념이 계획단계부터 적용되기 어려운 제도적 환경을 가지고 있다. 법적, 제도적으로 의무사항이 아닐뿐더러 5년 주기 지방자치단체장 선거는 이러한 필요성을 어렵게 하기도 한다. 따라서 갈등이 발생한 이후 이를 해결하려는 관점에서 협력적 거버넌스 개념이 적용되어왔다. 그러나 대부분의 협력적 거버넌스의 문제점으로 지적되듯 계획단계에서부터 협력적 계획에 대한 훈련이 없는 한 그 형식성의 한계로부터 벗어나기 어렵다. 이러한 점에서 이 논문은 도시기본계획 수준에서 어떻게 협력적 계획을 실행할 수 있는지를 매우 자세하게 보여준다는 점에서 그 의의가 있다. 또한 계획의 수립 및 실행 시 발생 가능한 도시 및 지역 간 갈등을 해결하는 다양한 기제들을 제시하고 있다는 점에서도 중요한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 도시기본계획을 비롯하여 본 논문의 문제의식이 된 복합경계 신도시 개발계획 수립 시 이러한 기준들이 한국에서도 만들어지는데 도움이 되길 바란다.

## 참고문헌

1. 국토해양부(2012), 「국토계획평가제도 안내」.
2. 김제국(2007), 「수도권 광역계획의 합리적 수립과 실현방안 연구」, 경기개발연구원.
3. 김진수, 서순탁(2012), “협력적 거버넌스 관점에서 본 광역행정 사례분석”, 「국토연구」, 74: 93~109.
4. 문채, 김광구(2006), “협력적 거버넌스 구축에 관한 연구: 기무사 과천 이전사업을 사례로”, 「대한국토계획학회지」, 41(6): 177~193.
5. 서순탁, 민보경(2005), “지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당-죽전도로연결을 중심으로”, 「지역사회발전학회 논문집」, 30(2): 25~44.
6. 이주현(2011), 「대도시권의 협력적 거버넌스에 관한 실증연구: 미국사례를 중심으로」, 서울시정개발연구원.
7. 채종현, 김재근(2009), “공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례”, 「지방행정연구」, 23(4): 107~136.
8. 최상희, 김두환, 윤인숙, 서진원, 김문희(2012), “프랑스 신도시 개발 및 관리에서 꼬민협력체에 관한 연구”, 「LHI Journal」, 3(4): 369~378.
9. 최상희 등(2011), 「복합경계신도시의 협력적 관리·운영방안 연구(I)」, 토지주택연구원
10. Hulst, R., A. van Montfort, A. Haveri, J. Airaksinen and J. Kelly (2009), “Institutional Shifts In Inter-Municipal Service Delivery; an analysis of developments in eight Western European countries”, *Public Organization Review*, 9(3): 263~285.
11. Inform and Empower Center for Government Research (2008), *Opportunity to Use Shared Services and Consolidation Strategies to Improve Efficiency, Effectiveness and Equity in Local Government - Observations from Tree City/Town Groups in Upstate New York*.
12. Local Government Center (2000), *Wisconsin Statutory Authority for Boundary and Related Agreement*, University of Wisconsin-Extension.
13. U.S. Census Bureau (2011), *Metropolitan & Micropolitan Statistical Area*.
14. Wisconsin Department of Administration (2002), *Intergovernment Cooperation: A Guide to Preparing the Intergovernmental Cooperation Element of a Local Comprehensive Plan*.
15. <http://www.census.gov/population/www/metroareas/metroarea.html>