

기본과제 연구보고서 2011-5

# 협력적 지역거버넌스와 대전대도시권(G9) 광역행정 발전방안

A Study on the Collaborative Regional  
Governance for Daejeon Metropolitan Area  
Development

윤기석

연구진

연구책임

• 윤기석 / 대전발전연구원 연구위원

# - 목 차 -

<b>제1장 서론</b> .....	<b>7</b>
제1절 연구의 배경과 문제제기 .....	7
1. 연구의 배경과 필요성 .....	7
2. 문제제기 .....	8
제2절 연구의 목적과 범위 .....	9
1. 연구의 목적 .....	9
2. 연구의 대상과 범위 .....	10
 <b>제2장 자치단체 협력이론 및 선행연구 검토</b> .....	 <b>12</b>
제1절 신지역주의와 협력적 지역거버넌스 .....	13
1. 신지역주의 등장배경과 광역행정의 개념 .....	13
2. 광역행정과 협력적 지역거버넌스 .....	17
제2절 협력적 지역거버넌스 해외사례 .....	24
1. 유럽연합(EU) 지역협력프로그램 .....	24
2. 프랑스 대도시연합공동체 .....	26
3. 일본 광역행정협력 행정제도 .....	32
4. 해외사례 분석의 시사점 .....	37
제3절 선행연구 검토 및 분석 틀 .....	39
1. 선행연구 검토 .....	39
2. 분석요소 .....	42
3. 분석 틀 .....	47
 <b>제3장 G9 광역행정협력 추진현황 및 문제점</b> .....	 <b>49</b>
제1절 G9 협의체 .....	50
1. 설치목적 .....	50
2. 문제점 .....	54
제2절 지역혁신협의체 .....	54
1. 설치목적 .....	54

2. 추진실태 .....	57
2. 문제점 .....	59
제3절 충청권행정협의회 .....	60
1. 설치목적 .....	60
2. 추진실태 .....	61
2. 문제점 .....	62
제4절 분석의 종합 .....	63

## 제4장 협력적 지역거버넌스 활성화를 통한 G9 행정협력 발전방안

제1절 기본방향 .....	67
제2절 대전대도시권(G9) 행정협력 기반조성 .....	67
1. 자치단체장의 공감대 형성 및 리더쉽 .....	70
2. 「G9 자치단체협력현장」의 제정·운영을 통한 협력의 공감대 조성 .....	70
3. 지방자치법 개정을 통한 G9 협력사업의 제도적 기반 마련 .....	71
제3절 협력 지역거버넌스 지원체제의 구축 .....	72
1. G9 협의체 구축 및 운영의 내실화 확보 .....	72
2. G9 지역산업경제 공동의 협력사업 발굴 .....	73
3. 지역혁신협의체 기능의 활성화 .....	74

## 제5장 결론 및 정책적 제언

제1절 연구의 요약 .....	77
제2절 정책적 제언 .....	79

## 참 고 문 헌

81

## - 표 목 차 -

<표 1> 협력거버넌스의 개념 .....	2p
<표 2> 프랑스 대도시연합공동체현황 .....	2p
<표 3> 대전대도시권 G9 협의회 운영 실적 .....	5p
<표 4> G9 협력분야 .....	5p
<표 5> G9 주요협력 사업(2007) .....	5p
<표 6> G9 대전발전협의회 사업추진내용(2009~2011) .....	15p
<표 7> G9 대전발전협의회 예산 현황(2004~2011) .....	15p
<표 8> 대전대도시권 협력지역거버넌스 추진실태 .....	6p

## - 그림 목 차 -

[그림 1] 연구의 추진체계 .....	11p.
[그림 2] 리옹 대도시 연합공동체 .....	31p.
[그림 3] 오사카 Bay Area 추진체계 .....	36p.
[그림 4] 연구 분석의 틀 .....	48p.

## 제 1 장

### 서 론

제1절 연구의 배경과 문제제기  
제2절 연구의 목적과 범위

시키려는 노력을 다양한 협력체도로 구체화 하고 있다(안영훈, 2005).

## 제1장 서론

### 제1절 연구의 배경과 문제제기

#### 1. 연구의 배경과 필요성

현대국가의 행정환경은 매우 빠르게 변화하고 있다. 세계화, 정보화, 분권화, 그리고 국경의 경계를 초월하는 다양한 경제활동 등에 의한 환경의 변화는 중앙-지방 관계가 전통적인 통제, 감독과 같은 관계에서 상생협력의 패러다임으로 전환시키고 있다. 따라서 이와 같은 행정환경의 변화는 자치행정에도 과거와는 다른 광역행정이라는 새로운 형태를 보여주고 있다. 이를테면 최근의 추세는 자치행정의 대상과 범위가 어느 한 지역, 한 자치단체에만 적용된 경제·환경·교통·사회복지 정책이 아닌 지역 간 연계된 협력행정의 수요를 증가시키고 있다. 이에 따라 행정구역상 중첩된 지역수준에서는 자치단체 상호간의 협력이 자치행정의 매우 중요한 개념으로 대두되고 있다.

이러한 배경에서 자치단체 간 협력의 개념을 정의하면 이는 광역행정구역에 속하는 주민이 보다 향상된 삶의 질을 얻을 수 있도록 공동의 노력을 실천하는 것이며, 지역의 공동발전을 위하여 자치단체 간 재정·행정능력을 보완·조정하여 공동의 이해관계가 있는 자치단체들 간의 상생발전을 도모하는 것이라 하겠다. 따라서 협력관계에 있는 자치단체들은 광역행정구역에 속하는 자치단체 사무의 수혜범위를 일차

광역권 내에서의 자치단체 간 협력방식은 발전하는 정도에 따라서 제도적으로 다양하게 이루어진다. 자치단체 간 협력제도는 기본적으로 자치단체의 지역사무가 연계된 행정구역에서만 볼 수 있지만 해외사례에서 볼 수 있듯이 협력제도가 발전하게 되면 단계적인 병합 또는 사무수행체제를 통합하는 특별자치단체로서의 지위를 갖는 정도로까지 발전할 수 있다. 이와 같은 사실은 도로·교통·지역경제·지역개발을 비롯하여 지방행정에 이르기까지 한 자치단체와 주변 자치단체간의 특수한 환경적 요인에서 기인한다고 볼 수 있다. 그러나 이처럼 지방자치단체 간 협력사업의 수요가 큰 폭으로 증가하고 있음에도 불구하고 최근 행정구역 중심의 행정 및 지역개발의 강화로 자원의 중복과 낭비가 초래되어 개발사업 추진에 따른 갈등과 마찰이 빈번히 발생하고 있는 실정에 있다(김용웅, 2002; 34).

#### 2. 문제제기

이러한 배경에서 최근 전국적인 수준에서 지방행정체제 개편의 논의가 매우 활발히 진행되고 있는데 이것은 정보·통신 및 교통수단의 발달로 생활권역이 점차 확대되고 있기 때문이다. 그러나 지방행정체제의 개편은 두 가지 측면에서 상충된 주장이 이루어지고 있다. 예컨대 자치행정의 광역화가 확산된 상황에서 '규모의 경제'를 실현하기 위하여 행정구역의 통폐합이 필요하다는 입장과 기존의 지방행정구역을 통폐합하지 않더라도 행정구역의 틀 안에서 광역행정의 효율성을 충분히 제고할 수 있다는 입장이 있다. 위 상반된 주장은 각각 타당성이 있음에도 불구하고 개편의 논의가 통일성을 얻지 못하고 있는데 이것은 지방행정구역에 녹아있는 고유의 지리적 역

사성과 문화적 정체성 등과 같은 무형의 가치가 기능적인 가치와 충돌되고 있기 때문이다. 더욱이 자치단체들은 여전히 관할구역 위주의 행정관행에 젖어 협력을 의도적으로 외면하거나 최종의 수단으로 여기는 등 협력에 대한 부정적인 가치관과 자세를 보여주고 있어서 행정체계의 통폐합의 타당성이 더욱 공감을 얻고 있는 측면이 있다. 그러나 자치단체 간 협력이 활성화되면 지방행정체제 개편에 따른 기회비용을 상쇄할 수 있는 장점이 있다. 왜냐하면 자치단체 간 협력은 기존의 행정체계를 존속시키면서 광역행정구역의 현안 문제해결을 위해 공동의 노력을 할 수 있으며, 이 과정에서 재원부족, 기술적 한계, 전문성의 취약 등을 보완할 수 있고, 자치단체 간 상호비교우위를 조화롭게 접목시켜 사업추진의 시너지 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 이 보고서에서는 대전대도시권을 중심으로 광역행정의 실태를 조사해 보면서 문제점을 구명해 보고 광역차원의 행정협력을 활성화하는 방안을 제안하려는데 연구의 의의를 두고자 한다.

## 제2절 연구의 목적과 범위

### 1. 연구의 목적

앞에서 설명하였듯이 이 보고서는 지방행정구역 개편의 부담을 덜으면서 광역행정의 업무를 보다 효과적으로 수행할 수 있는 협력제도 개선방안을 모색하려는데 연구의 목적이 있다. 특히 우리나라보다 앞서서 지방자치단체 간 협력행정을 활발히 추진하여 지역개발의 성과를 극대화 하고 있는 해외 주요국(미국, 영국, 프랑스)의 협력제도 사례를 면밀히 조사한 후 제도 운영의 핵심 요인을 분석하고자 한다. 해외사례 분석을 통한 연구결과

는 궁극적으로 대전대도시권(G9) 협력시스템의 개선방안에 유용한 참고자료가 될 것으로 생각한다. 기본적으로 이 연구는 협력 지역거버넌스 활성화를 통한 대전대도시권 협력행정 개선방안에 초점을 둔다. 이를 위해 자치단체 간 협력기반조성 및 거버넌스 지원체제 정비를 통한 협력방법의 개선 등의 과제가 이 보고서의 주요 내용이 될 것이다.

### 2. 연구의 대상과 범위

첫째, 협력 지역거버넌스 이론에 대한 검토를 통해 거버넌스 이론이 광역행정 협력의 차원에서 왜 필요하며, 중요성이 어디에 있는가를 탐색한다.

둘째, 해외광역행정 협력사례(EU, 프랑스, 일본)를 심층적으로 분석하여 자치단체 간 운용되고 있는 협력제도의 메커니즘과 제도운영의 기반을 분석하여 시사점을 얻고자 한다.

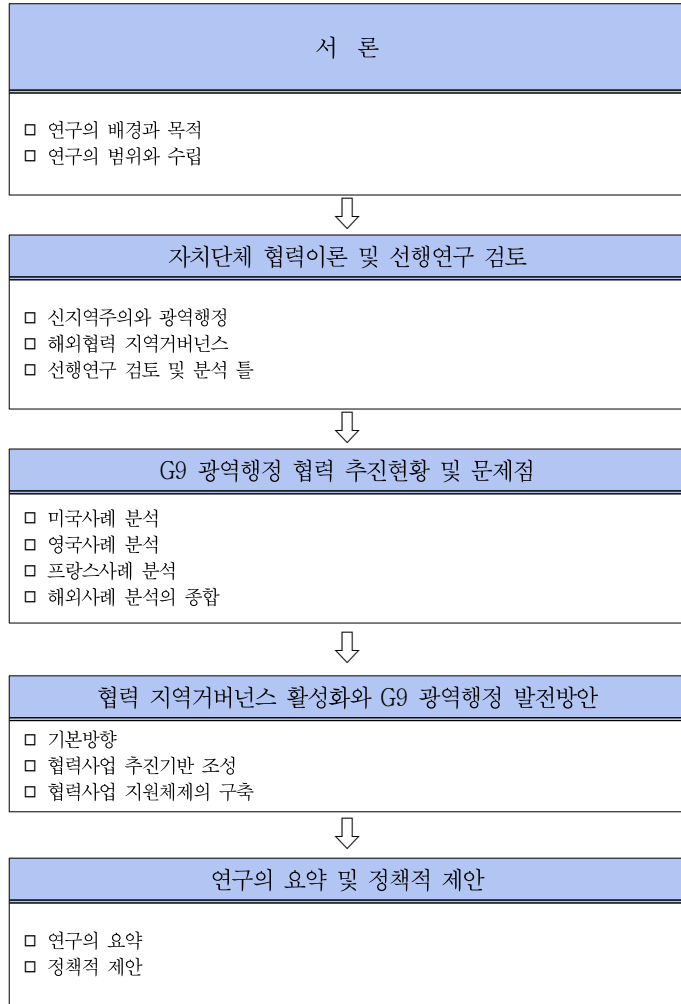
셋째, 대전대도시권(G9) 협의체, 광역시발전협의회, 충청권행정협의회 등에 대한 실태 분석을 통하여 협의기구의 추진실태와 제도운영의 한계와 문제점을 집중적으로 분석하여 제도개선방안의 기초자료로 활용한다.

넷째, 위와 같은 연구수행 절차를 통해 대전대도시권(G9)협력시스템 활성화 방안을 제시한다. 이와 관련하여 기본적으로 법·제도적 측면에서 보완해야 할 사안과 지역거버넌스 차원에서 자치단체 간 협력을 촉진시킬 수 있는 방안을 모색한다.

따라서 본 연구의 수행을 위한 연구체계는 아래의 <그림 1>에서 볼 수 있듯이 ① 자치단체 협력이론 및 선행연구 검토, ② G9 광역행정 협력 추진현황 및 문제점 ③ 협력 지역거버넌스 활성화와 G9 광역행정 발전방

안 ⑤ 연구의 요약 및 정책적 제언 등으로 구성된다.

<그림 1> 연구의 추진체계



## 제 2 장

### 자치단체 협력이론 및

### 선행연구 검토

제1절 신지역주의와 협력적 지역거버넌스

제2절 협력적 지역거버넌스 해외사례

제3절 선행연구 검토 및 분석 틀

## 제2장 자치단체 협력이론 논의 및 선행연구 검토

### 제1절 신지역주의와 협력적 지역거버넌스

#### 1. 신지역주의 등장배경과 광역행정의 개념

1990년대부터 지역개발의 새로운 접근방법으로 등장한 신지역주의(new regionalism) 이론은 서구 선진국을 비롯하여 우리나라 지역개발정책의 이론적 토대에 이르고 있다. 이론의 핵심은 지역이 경제 및 사회생활의 기본적 단위로서 지역개발은 물론 국가발전의 원동력이라는 것이다. 즉 정리하면 신지역주의는 세계화시대 지역경제의 활성화를 위한 개념으로써 신지역주의는 하향식 접근방법의 구지역주의(old regionalism)와 대조되는 것이며 상향식 지역개발 전략을 함축하고 있다. 즉 신지역주의에 의한 지역개발 전략은 지역 그 자체로서의 독립적 가치를 중시하는 반면 구지역주의는 지역을 국가의 하위요소 내지 중앙정부의 권위적 산물로 간주하고 있다.

이러한 배경에는 서구 선진국의 경우 지역발전의 성공적 요인은 지역이 지닌 독특한 사회적인 조건과 지역 간 관계에서 성공요인이 있다는 사실을 확인하였기 때문이다(Harrison, 2006; Scott and Storper, 2003). 이를테면 오늘날 세계화라는 국제적 환경에서 대도시 지역에서 발생하는 문제들은 단일 지역이 스스로 해결할 수 없으며, “사회적 관계의 조정”으로 해결될 수 있기 때문이다<sup>1)</sup>. 아점에서 신지역주의는 제도적 앙상블(institutional

ensembles), 사회적 조절 메카니즘(regulatory mechanism)(MacLeod and Goodwin, 1999) 등의 개념으로 설명되고 있다(배응환;2010).

이러한 맥락에서 지역차원에서 이루어지는 광역행정의 개념을 구체적으로 살펴볼 필요성이 있다. 광역행정(Metropolitan administration)이란, 일반적으로 지방공공서비스 수행의 공간적 범위가 하나의 자치단체에 국한되지 않고 주변 자치단체를 포괄하는 형태로 나타나는 것이며, 여러 자치정부의 행정권역을 포함하는 “광역적 범위에서 행정사무를 통합적으로 처리하는 도심권 중심의 자치정부(광역과 기초정부, 기초정부간) 상호협력에 의한 행정수행 방식을 의미한다(안영훈 2009).

따라서 우리나라의 경우 광역행정의 주체는 광역자치단체인 광역시도이고, 광역행정은 여러 기초자치단체의 관할행정구역을 포함하는 광범위한 지역권 내에서 행정업무를 종합적으로 처리하는 광역업무를 의미하며, 관할 광역권과 다른 광역권과의 관계에 있어서도 행정의 효과성, 경제성 및 민주성을 제고하는 차원에서의 총체적인 행정관리 수행체계를 의미한다.

따라서 광역행정체제라고 할 때에는 광역권인 도심지를 중심으로 대도시 권역이 여러 자치정부로 분할되어 발생하는 정치적 협력관계, 갈등을 해소하는 사무의 처리 등과 같은 일종의 ‘협력지역거버넌스’의 형성과 같은 의미로 설명할 수 있다. 정리하면 광역행정은 지역행정의 중심이 되는 광역자치단체, 기초자치단체간 발생하는 협력관계를 설명한다. 광역행정이 형성하게 된 배경을 살펴보면 아래처럼 네 가지의 관점에서 설명이 가능하다(안영훈 2009).

1) 정원식, “신지역주의 관점에서 참여정부와 이명박 정부의 지역개발정책의 비교분석”,

첫째, 교통 통신의 발달, 경제생활권 확대에 따른 주민행정수요에 대응하기 위하여 형성되었다. 교통 및 통신의 발전은 사람들로 하여금 사회·경제적 권역의 범위를 확대함으로써 중심도시를 기점으로 한 대도시권의 형성을 초래하였다. 도심지를 중심으로 한 지역 또는 가장 두드러진 사례인 대도시 내의 유동성 증가현상은 생활권과 자치정부의 행정구역과의 불일치 현상을 발생시켰고, 더불어 교통, 주택, 환경관련 행정서비스의 공급 처리 시설에 대한 광역적 접근이 불가피 하게 되었다. 말하자면, 도시권의 광역화 현상으로 인하여 이웃한 자치정부가 공동으로 행정서비스의 행정수요에 대응할 수 있는 광역적 행정서비스 공급체계를 구축하기 위한 제도적 장치가 시급하게 되었던 것이다. 그 결과 관련 지방자치단체들이 통합적인 행정서비스 공급체계를 구축하게 되었던 것이다.

둘째, 도시화의 추세에 따른 대응행정의 필요성에서 기인하였다. 교통 및 통신의 발달로 인한 도시화 현상이 가속화되어 도농행정구역이 통합되는 경향을 보여주고 있다. 이를테면 주민들의 생활이 주거지역과 경제활동 지역으로 분리되면서 기존의 행정구역 경계가 갖는 중요성이 낮아졌다. 따라서 도시화 추세에 따른 광역행정체제 구축의 필요성이 증가하였다.

셋째, 규모의 경제실현의 필요성에 기인한다. 광역권 형성에 따른 지방 공공서비스의 제공 범위도 확대되었지만, 다른 한편으로는 규모의 경제에 대한 요청, 편익과 비용일치에 대한 요구 등 경제성원칙의 필요성에 의한 광역행정의 요구도 증대하였다. 도시화에 따른 주민의 증가에 대응하고 상하수도시설, 쓰레기매립장 등과 같은 행정을 시행하는데 있어서 여러 지방정부가 공동으로 광역적 서비스를 공급하는 규모의 경제가 필요하게 되었다. 이는 지방공공서비스의 공급체계를 통합시켜 지방공공서비스를 생산 및 공급하는 시설을 확장시킴으로써 경제적 능률성을 달성할 수 있는 이론

에 기초하였다. 즉 상하수도, 오물처리, 교통서비스 등은 전형적으로 자본집약적 지방공공서비스로써 공급범위가 크면 클수록 소비단위당 비용절감 효과 등이 발생하기 때문에 여러 자치정부가 참여하는 광역적 차원의 공동협력이 효과적으로 작용할 수 있기 때문이다.

넷째, 편익과 비용일치에 대한 요구에서 기인하였다. 단일의 자치행정 권역을 넘어 여러 자치정부를 하나의 서비스 공급단위로 구성하여 달성되는 규모의 경제는 다른 한편에서는 비용부담자와 이익수혜자의 불일치를 가져와 관련 자치정부간 이해조정 문제가 발생하는 경향이 있다. 특히 대도시권을 중심으로 해서 이러한 문제점이 더욱 두드러지게 나타나고 있기 때문에 외국의 경우 대도시권은 광역행정권을 형성하여 대응하였다. 광역시설의 비용부담이 한 지역의 주민에게만 집중될 경우 이들 주민의 반발로 시설의 입지선정 자체가 위협을 받게 되는 결과를 초래한다. 그렇기 때문에 이러한 지역 간의 이해조정은 결국 광역적 차원에서 관련 지방정부간의 협조체제로 해결할 필요성이 있기 때문이다.

그러나 엄격한 의미에서 우리나라 지방자치법에는 광역행정에 관한 정확한 개념적 정의는 없기때문에 일반적으로 2개 이상의 자치단체가 공동으로 수행하는 협력행정을 의미할 때 이를 '광역행정'의 개념으로 이해한다.

이와 같은 배경에서 '신지역주의(New regionalism)'에서는 다양한 이해 당사자들을 포함하는 이슈들, 특히 지방정부간 재정 불균형, 사회적 차별, 환경문제, 경제개발등과 같이 시급한 해결을 요하는 문제들을 해결하기 위하여 지역수준의 협력적 거버넌스의 중요성이 강조되고 있다(Savitsh and Vogel, 2000, 박형중, 이인원, 재인용). 이러한 '신지역주의(New regionalism)'의 환경에서 형성된 '거버넌스' 개념은 광범위한 지역의 문제



를 공식적인 방식으로 해결하는 지역정부(regional government) 대신 자율적인 조직간 협력(interorganization collaboration) 방식으로 문제를 해결하는 형태를 설명한다. 따라서 신지역주의 환경에서의 지방정부들은 고용자원을 거버넌스와 함께 공유하고, 위기상황은 물론 일상적인 공공재나 공공서비스 제공에 이르기까지 지역사회와 공동으로 대응하는 탈중앙집권적인 방식을 채택하고 있다(Feiock, Steinacker and Park, 2009).

## 2. 광역행정과 협력적 지역거버넌스

### 1) 협력적 지역거버넌스의 개념

이러한 맥락에서 ‘거버넌스’는 자치단체들 간 협동이 자발적이며 유연한 방식으로 수행되며, 개인이나 조직들이 수평적 결합을 통해 자율적으로 활동하는 상태를 의미한다. 대도시 지역 내 대표적 협력적 거버넌스의 한 형태는 자생적 거버넌스(self-governance)로, 이는 지역 내에 광범위하게 존재하는 다양한 요구들을 만족시키기 위한 실행계획을 개발함에 있어 다양한 층위(level)<sup>2)</sup>에 존재하는 정부조직뿐만 아니라 민간 혹은 비영리 조직까지가 네트워크의 형태로 포함된 통치구조를 의미한다(Wallis, 1991; Park and Oakerson, 2000). ‘신지역주의’학자들에 따르면 협력적 지역 거버넌스(collaborative regional governance)는 단순히 지역 내에서 제공되는 공공서비스의 질을 향상시키는 역할을 넘어서, 세계화 시대에 있어 지역경제의 국제경쟁력을 제고하는 결과를 가져올 수 있음을 주장한다. 실제

2) 여기서 층위(level)라 함은, 연방제하에서의 연방(federal)-주(state)-지방(local) 정부간의 관계를 의미하며, 거버넌스하에서 이들이 수직적 혹은 수평적인 관계로 자발적이며 유연한 방식으로 연결되어 있음을 의미한다(배응환;2010).

로, 일련의 경험적인 연구들은 협력적 지역 거버넌스가 가져오는 경제 파급효과 및 도심/부심 간의 사회경제적 연결 효과를 규명하고 있는데, 특히 지난 20여 년간 미국 내 대도시 지역에서의 도심지역의 소득과 부심지역 간의 소득 간의 상관관계가 갈수록 높아지고 있다는 다수의 연구결과를 검토하면, 협력적 지역 거버넌스가 가져오는 도심/부심 간의 사회경제적 연결 효과의 중요성은 매우 크다고 할 수 있다. 또한 최근의 연구결과는 부심내의 정치집단이나 이익집단의 이해관계가 도심내의 정치집단이나 이익집단의 이해관계와 밀접하게 동조화되는 경향이 있음을 밝히고 있는데, 이는 지역적 조정(coordination)과 협동(cooperation)이 일반적으로 생각하는 것보다는 훨씬 더 달성 가능한 것임을 설명한다(배응환;2010).

거버넌스의 개념은 학자마다 다양하게 논의되고 있으나, 대체로 다음과 같은 내용들로 요약 될 수 있다(Campbell, 1991; Kooiman & Viet, 1993; Rhodes, 1997; Resll, 1997; Stoker, 1999; Jessop, 2001).

첫째, 최소국가(the minimal state)의 의미이다. 최소국가론은 기존 국가의 역할, 기능, 구조에 큰 변화를 요구하는 거버넌스의 한 유형이다.

둘째, 사회적 사이버네틱 체계(socio-cybernetic system)로서 거버넌스의 의미이다. 정부(government)가 공식적 권위에 의해 지원을 받는 활동을 의미한다면, 거버넌스(governance)는 공유된 목표에 의해 지원을 받는 활동이며 정부조직 뿐만 아니라 비공식 내지 비정부 단체의 활동을 포함하는 포괄적인 활동이라 할 수 있다. 사이버네틱 체계로서의 거버넌스는 사회·정치·행정적 행위자들의 상호의존성을 강조하여 공공부문과 민간부문간의 경계가 모호해지는 점을 강조하고 있다.

셋째, 자기조직적 네트워크(self-organizing network)로서의 거버넌스이다. 거버넌스는 수직적 위계조직이 아닌 수평적 연계조직을 통한 주체들 간의 상호의존을 의미한다. 거버넌스는 이러한 상호의존성을 바탕으로 한

네트워크 형태의 협력을 의미하며, 정책결정과 집행이 정부, 시장, 시민사회의 역량을 수평적으로 연계해야 함을 시사한다.

넷째, 거버넌스는 민-관 파트너십(public-private partnership)을 의미한다. 여기서 민-관 파트너십이란 공공과 민간 간의 권력배분, 공공과 민간이 함께 일하면서 생기는 시너지 효과, 그리고 공공정책과정을 시민사회에 개방하고 시민사회에 대한 권한부여를 통한 새로운 정부-시민사회의 관계형성에 초점을 두고 있다. 정리하면 거버넌스의 개념은 다차원성과 복잡성을 특징으로 하면서 자율성, 상호의존성, 네트워크, 파트너십 등을 기본적인 요소로 한다.

따라서 협력적 거버넌스는 위에서 언급한 거버넌스의 한 유형으로서 협력이라는 가치를 지향하는 개념으로 이해할 수 있다. 그러나 거버넌스 개념 그 자체가 협력을 보장하거나 전제하는 것은 아니다. 가령, 정책유형에 따라 관련 행위자들은 상이하게 등장할 뿐만 아니라 이들의 이해관계도 조화 또는 상충되는 여러 이해관계유형이 나타나 행위자들의 상호작용에 따라 협력적 결과를 낼 수도 그렇지 않을 수도 있기 때문이다.<sup>3)</sup>

거버넌스 체제 내에서 참여와 분권을 강조하는 협력적 거버넌스는 서로 상이한 견해를 가지고 있는 다양한 이해당사자들로 구성된 사회에서 그 필요성이 더욱 커지고 있어, 갈등과 분쟁을 예방하거나 발생이후에 해결을 위한 기제로 적용될 수 있다. 이러한 관점에서 Huxham(2000)은 다른 조직들에 소속되어 있는 사람들과 함께 공동으로 작업해야 하는 사람들이 행위자로 포함되어 있는 거버넌스를 협력적 거버넌스라 규정하고, 구조적 복

3) 만약 행위자들 사이의 이해관계가 조화적이라면 행위자들의 상호작용은 원활하게 작동해 합리적인 정책결과를 도출할 수 있을 것이다. 이는 협력적 거버넌스가 가능함을 의미한다. 그러나 만약 행위자들 사이의 이해관계가 상충적이라면, 행위자들 간에는 문제해결을 둘러싸고 갈등이 조정되거나 갈등이 해결되는 경우가 나타날 수 있다. 행위자들 사이에 갈등이 지속하느냐 아니면 해결이 되느냐 하는 것은 행위자들의 상호작용이 어떻게 작동되느냐에 따라 영향을 받게 된다는 것이다.

잡성, 다양성의 차원에서 이를 논의하였다.

위의 논의들을 종합하여, 본 연구에서 지역발전을 위한 협력적 지역거버넌스의 개념을 정리하면 이는 “지역의 발전을 위해 지역수준에서 중앙정부, 지방정부(광역, 기초), 지역주민을 포함하는 각 행위주체들의 참여와 파트너십을 강조하여, 그들 간의 자발적이며 수평적으로 형성되는 상호협력에 바탕을 둔 문제해결방식”이라고 정의한다.

이러한 배경에서 본고에서 다루고자 하는 협력지역거버넌스의 개념은 기존의 설명되고 있는 거버넌스의 개념과 커다란 차이가 있는 개념이 아니다. 왜냐하면 배응환이 설명하듯이 협력지역거버넌스는 공간적 차원에서 이루어지는 다양한 형태의 파트너십의 형태이며, 이와 같은 파트너십은 지역정책결정과과정에서 중요한 정책을 결정하고 집행하는 데에 중요한 역할을 하고 있고, 이와 같은 협력지역거버넌스는 조직간 배열과 관련되어 나타나 는 경향이 있기 때문이다(배응환, 2010; 206). 따라서 일반적인 수준에서 협력거버넌스의 개념을 정확히 이해하게 되면 협력지역거버넌스의 개념을 또한 명확히 파악할 수 있는 계기가 될 수 있다. 예컨대 협력거버넌스의 탄생배경은 협력지역거버넌스 개념의 유용성과 매우 밀접한 연관성이 있기 때문이다. 또한 협력거버넌스는 대항관계를 협력관계로 변형시키는 기제이며, 기존의 공공기관위주의 폐쇄된 정책결정과정에 이해관계자를 관여시키는 것이다. 이처럼 다양하게 논의되고 있는 협력거버넌스를 정의하면 <표 1>처럼 정리할 수 있다.

**<표 1> 협력적 거버넌스의 개념**

학자	개념정의
Huxham (2000: 339)	어떤 행위자가 다른 조직에 있는 행위자들과의 관계 속에서 과업을 수행하는 거버넌스의 모든 형태나 용어
Innes & Booher (2003: 35)	전통적인 정치시스템에서 갈등이 있는 문제를 해결하는 방법일 뿐 아니라 그 시스템에서 행위자들 사이의 새로운 네트워크를 만들고 지식분포를 증가시키어 상호 만족스러운 정책을 산출하는 것
Thomson & Perry (2006: 23)	자율적인 행위자들이 그들의 관계를 지배하는 규칙과 구조 그리고 그들이 함께 다루어야 할 쟁점들을 결정하거나 활동하는 방법을 만들기 위해 공식적·비공식적 협상을 통해 상호작용하는 과정
Bryson, Crosby & Stone (2006: 44)	정부와 기업, 비수익조직, 공동체 그리고 시민이 관여하는 파트너십 또는 어느 한부분의 조직에 의해서는 달성할 수 없는 결과를 공동으로 이루기 위해 둘 또는 그 이상의 부문들에 속하는 조직들에 의해 정보와 자원 및 활동 그리고 역량을 연결하거나 공유하는 과정
Ansell & Gash (2007: 544)	공식적이고 합의지향적이며 상호적인 집합적 정책결정과정에 하나 또는 그 이상의 공공기관들이 직접적으로 비공식적인 이해관계자들을 관여시키는 통치배열
하미승, 전영상 (2007: 6)	국가·시민사회·시장의 3대 주체 중 어느 하나에 치우치는 것이 아니라 3대 주체를 중심으로 다양한 행위주체들의 참여를 통해 사회적 이해관계의 조정과 공공서비스의 공급을 수행하는 주체

정문기 (2009: 232)	다수의 이해관계자들이 공동목적 및 사회문제를 해결하기 위해 어느 정도 공식화된 구조와 권한을 가지는 공동행위
박형준, 이인원 (2009, 11)	지역 내에 광범위하게 존재하는 다양한 욕구들을 만족시키기 위한 실행계획을 개발함에 있어 다양한 층위에 존재하는 정부조직뿐 아니라 민간 혹은 비영리 조직까지가 네트워크로 포함된 통치구조
이명석, 배재현, 양세원 (2009: 147)	다양한 조직간의 수평적인 협력을 통하여 문제를 해결하는 방법
채중현, 김재근 (2009: 112)	자율성을 갖춘 행위자들이 공동의 문제해결을 위한 협위 및 관리노력의 수단으로 합의추구를 지향하는 숙의적 의사결정체계

출처: 배용환(2010), “신지역주의와 협력거버넌스”, 『한국행정학보』, 제44권 제4호, pp. 203~232.

위의 <표 1>에서 볼 수 있듯이 협력거버넌스의 일반적인 특징을 정리하면, 첫째, 거버넌스는 공공기관에 의해 발의된다. 둘째, 거버넌스의 참여자는 공공기관 외에 비정부행위자들도 포함될 수 있다. 셋째, 참여자들은 정책결정이나 공공관리에 직접 참여한다. 넷째, 거버넌스는 공식적으로 조직화되고 집합적으로 활동한다. 다섯째, 거버넌스는 동의를 실제로 달성되지 못할지라도 합의에 의한 결정을 하는 것을 목표로 한다. 여섯째, 협력의 초점은 공공정책이나 공공관리이다. 따라서 Huxham이 설명하듯이 협력은 공공기관의 활동목표를 달성하기 위해 발의된 것으로 복잡한 사회문제를 해결하는 방법이라 할 수 있다(Huxham; 2000, 339). 어떤 지역에서 공공기관은 민간부문과 연계하여 교육이나 복지 및 경제 등에 대한 정책을 수립하여 집행할 수 있기 때문이다. 정리하면 본 연구에서 논의할 ‘협력지역

거버넌스'는 신지역주의의 환경에서 지역에 속한 다수의 자치단체가 지역 정책의 공통된 목표를 달성하거나 이해관계를 조정하기 위하여 지역 전체적인 수준에서 참여하는 공식적인 행위자와 비공식적인 행위자들을 참여하게 하여 공동으로 정책을 결정하는 형태로 정의한다.

## 2) 광역행정에서의 협력적 지역거버넌스의 유용성

지역발전과 관련하여 거버넌스의 개념은 앞에서 다양하게 설명되어 왔기 때문에 이를 중복하여 설명할 필요성은 없다. 그러나 광역행정에서 의미하는 협력지역거버넌스의 개념은 다시 언급할 필요성이 있다. 이미 위에서 설명하였듯이 지역발전을 위한 새로운 패러다임으로 협력거버넌스에 기초한 전략적 탐색이 필요하기 때문이다<sup>4)</sup>. 이를테면 지역발전 및 광역행정에서 공동의 정책목표 달성 및 이해관계 조정을 위해서는 다층적 수준에서의 협력거버넌스가 필요하며(한승준 2007; 101), 이는 자치단체, 지역주민, 비영리단체, 영리단체 등 지역사회의 정책결정시스템에 적극적으로 관여하는 일반적 수준의 거버넌스가 아닌 도시지역에서의 상이한 자치단체, 시민사회, 기업부문 등을 모두 포괄하는 보다 확장된 의미로서의 개념, 즉 다차원적 수준의 거버넌스(multi level-governance)로서의 '협력지역거버넌스'의 개념이 필요한 것이다.

지역정책과 관련하여 지역거버넌스를 구성하고 있는 다수의 이해당사자

4) 거버넌스는 분석의 수준과 차원에 따라 다음과 같이 구분된다. 세계화의 물결과 함께 국가 간 지역공동체를 중심으로 또는 지정학적 한계를 초월하여 현안문제들을 찾기 위한 리저널 거버넌스(regional governance), 개별국가 내부에서 새로운 국적운영방안을 찾기 위한 내셔널 거버넌스(national governance), 지역공동체에서 시민참여와 지역발전을 모색하는 로컬 거버넌스(local governance) 등이 있다(강창현, 2002:315). 본 연구에서는 지역 수준에서 형성되는 거버넌스를 '지역거버넌스'라고 설명하며, 특히 광역협력행정의 효율성을 제고하는 측면에서 '협력 지역거버넌스'의 유용성을 강조한다.

들의 다양한 견해들을 조정하고 종합하는 것이 지역발전의 관건이 되고 있듯이 협력지역거버넌스는 지역의 사회적 이슈나 문제와 관련하여 나타나는 다양한 사회주체들의 연계를 통한 상호작용을 가능하게 한다. 따라서 지역발전을 위해서는 지역적인 이슈와 관련된 다양한 이해당사자들을 연계하고 갈등의 발생을 사전에 방지하고 조정할 수 있는 협력지역거버넌스의 체계 구축이 필요하다.

## 제2절 협력적 지역거버넌스 해외사례

해외 지방자치주요선진국에서는 다양한 형태의 협력 지역거버넌스가 실행되고 있다. 보다 구체적인 내용은 아래의 보는 바와 같이 다양한 유형을 보여주고 있다.

### 1. 유럽연합(EU) 지역협력프로그램(Interreg III)

유럽연합(EU)에서 지역협력프로그램은 국경지역 및 국가 간의 협력으로 전통적으로 장려되어 온 분야로서 낙후지역 활성화 정책과 함께 지역정책의 주요 사업으로 추진되고 있다. EU가 중심이 되고 개별 국가들이 연합전선을 구축하여 추진하고 있는 이른바 월경적(越境的) 지역개발은 그 대표적인 사례이며, 다양한 공간 위계별 협력 프로그램들이 진행되고 있다. 이러한, 지역협력프로그램을 통해 EU에서는 국경지역, 국제간, 지역 간 협력 및 균형발전을 촉진함으로써 경제·사회적 결속과 통합을 강화하는 역할을 하고 있다. 지역협력프로그램이 염두에 두는 가장 큰 원칙은 국경으로 인해 유럽통합과 지역 간 균형발전이 지장을 받아서는 안 된다는 것이

다. 그렇지만 현재 유럽에서 국경지역은 대체로 경제적, 사회적, 문화적 교류가 지리적으로 연속되지 못하고 국가정책에서도 소외되어 주변지역으로 침체된 지역이라는 특징을 지닌다(이원섭 외, 2005).

지역협력 프로그램인 Interreg<sup>5)</sup> III는 대상지역에 따라 국경지역 협력(Interreg III A), 국가간 협력(Interreg III B), 지역간 협력(Interreg III C) 등 3가지 유형으로 추진되고 있다. 이상 세 가지 유형의 지역협력 프로그램을 추진하는 목적은 국경지역, 국제간, 지역간 협력 및 균형발전을 촉진함으로써 EU의 경제·사회적 결속과 통합을 강화하기 위한 것이다.

먼저, 국경지역 협력(Interreg III A) 프로그램은, 국경의 인접지역들이 공동전략을 통하여 통합적인 지역발전을 촉진하도록 하기 위한 프로그램이고 국가간 협력(Interreg III B) 프로그램은 국가, 지역, 지방의 기관들이 협력함으로써 개별 국가를 초월하여 유럽연합의 조화로운 통합발전에 기여하도록 하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 그리고 지역간 협력(Interreg III C) 프로그램은, 국가 및 지역 간에 대규모 정보교환 및 경험공유 네트워크를 구성하여 지역개발 정책수단의 효과를 제고하고 지역발전 및 결속 정책, 지역개발기법의 개선을 위한 협력이다.

지역 간 협력프로그램은 2000~2006년 계획기간 중 새로 도입된 제도이다. 지역협력 프로그램은 EU차원의 구조 기금 특별 프로그램으로 추진되며, 재원은 지역개발기금(ERDF)에서 지원하는데 2000~2006년 기간 중 48.75억 유로를 계상하고 있다. 전체 배분을 살펴보면, Interreg III A에 전체 자금의 67%를 배정하고 있으며, Interreg III B에는 27%를, 그리고 Interreg III C에는 6%의 자금을 지원하고 있다(정재희 외 3인, 2005).

EU 지역협력프로그램은 유럽 지역 간에 대규모 정보 및 노하우의 교환

5) 'Interreg'은 International Regions'를 줄인 신조어로서, EU의 지역간 협력제도를 이르는 용어이다.

과 지식의 공유를 통해 유럽연합의 지역발전 및 결속을 증진하기 위해 추진하고 있는 정책 및 정책수단의 효과를 제고하기 위한 것이다. 특히 지리적으로 분리된 지역이 접촉하여 관계를 구축하고 경험의 공유와 네트워크를 통하여 유럽연합 및 다른 나라들이 균형적이고 조화로우며 지속가능한 발전을 도모하고 있다.

지역 간 협력프로그램이 작동하는 구조는 지역기관 및 기타 공공기관이 지역 간 협력을 통해 다른 기관들의 경험에 접근할 수 있도록 하여, 개별 구조 기금 프로젝트의 효과를 유럽 전역에 전파하도록 하는 것이다. 접근 방식은 상호간의 경험 교류를 통해 자신의 약점을 보완하고 지역프로그램에서 교훈을 얻으며, 특히 지역개발 지원 구조 기금 프로그램과의 시너지를 창조하는 전략적인 방식을 취하고 있다. EU 지역협력프로그램은 지역간 협력 경험 및 모범사례를 서로 교환하고 서로 다른 정책 수단과 프로젝트 접근방식으로부터 축적된 경험을 활용하여 상호간의 학습을 통해 지역의 교류 및 협력을 증진하고 있다.

또한 EU 지역협력프로그램은 도시, 농촌, 국경, 쇠퇴지역 등에서 나타나는 문제들이 유럽전역에서 유사한 속성을 갖는다는 인식에 기초하여 유사한 문제 및 과제를 안고 있는 지역들이 정책수단 및 프로젝트 개발에 관한 해결방안을 공유하도록 유도하고 있다(정재희 외 3인, 2005).

## 2. 프랑스 대도시연합공동체

프랑스는 유럽국가 중에서 기초자치단체의 수가 가장 많은 국가이다(기

초자치단체, 3,6000). 이처럼 혼재된 기초자치단체의 수는 지리적 여건에 따라 자치업무를 수행하는 과정에서 갈등요인이 상당히 많이 발생하는 경향이 있다. 이러한 문제점을 근본적으로 해결하기 위하여 프랑스 정부는 1966년 12월 31일 법령 제정을 통해 대도시연합공동체(la Communauté urbaine)를 제도화 하였다. 법령제정의 목적은 기초자치단체간 협력을 통해 자치사무의 원활한 수행과 지역발전의 성과를 극대화 하려는 것이다. 즉, 합리적인 협업방식의 업무 수행을 통해 자치행정을 효율적으로 운영하며 공동사업에 필요한 예산지원을 보다 효과적으로 집행하려는 것이다. 위 법령에 따라 프랑스는 최초로 4개의 대도시연합공동체를 출범시켰고(Lyon, Lille, Bordeaux et Strasbourg), 그 후에 10개의 대도시 협력체가 탄생하였다(Alençon, Arras, Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Le Mans, Nancy, Marseille et Nantes). 그러나 그 후 개정된 1999년 7월 12일 법령(La loi 99-586 du 12 juillet 1999)은 대도시경제협력체가 아무런 준거 기준 없이 설치되는 것을 방지하기 위하여 대도시연합공동체가 되기 위해서는 최소 500,000명 이상의 지역주민 수를 확보해야 하고 협력체에 가입하려는 기초자치단체는 최소 50,000명 이상의 주민 수를 확보해야만 협력체로서의 법적지위를 받을 수 있도록 제한 규정을 정하였다. 다음의 <표2>는 프랑스 대도시연합공동체의 현황을 정리한 것이다. 2008년 4월 18일 현재 프랑스 대도시연합공동체 의장은 스트라스부르크(Strasbourg) 시장이 의장직을 맡고 있다.

<표2> 프랑스대도시연합공동체현황

대도시공동조합체	설치년도	기초자치단체 수	주민 수
Lyon	1966.12.31	57	1,217,583
Lille	1966.12.31	85	1,091,438
Marseille	2000.07.31	18	981,769
Bordeaux	1966.12.31	27	659,998
Nantes	2000.12.31	24	579,802
Strasbourg	1966.12.31	28	452,609
Nancy	1995.12.31	20	266,268
Brest	1973.05.24	8	213,545
Dunkerque	1968.10.21	18	208,705
Le Mans	1971.11.19	9	194,138
Le Creusot-Montceau-les-Mines	1970.01.13	18	95,500
Arras	1998.09.01	24	93,500
Cherbourg	1970.10.02	5	91,717
Alençon	1996.12.31	19	49,957
Toulouse	2008. 7.07	25	1,000,000

출처: <http://fr.wikipedia.org/wiki/communaute%c3%A9-urbaine>

1966년 12월 31일 제정된 법령에 따라 프랑스 대도시권협력체의 기관 구성과 사무분장, 예산확보를 조사하면 다음과 같다.

### 1) 기관구성 및 사무분장

대도시연합공동체의 정책결정은 연합체에 속한 기초자치단체의 의원들로 구성된 협력의회(un conseil de communauté)에서 의사결정이 이루어진다.

즉 하나의 대도시연합공동체가 출범될 경우 협력체에 속한 기초자치단체는 법령이 정하는 바에 따라 특정분야의 자치사무의 집행결정 권한을 협력체에 위임하게 된다. 이를 구체적으로 살펴보면, 첫째는 지역의 문화·사회·경제분야와 관련된 공통의 이해관계 해결, 둘째 지역정비 사업 및 도시교통 문제, 셋째 지역 내의 임대주택 관리 문제(gestion de l'habitat social), 및 도시정책(politique de la ville), 넷째 상하수도처리, 공동묘원 관리, 도축 등과 같은 공통의 자치행정 사무, 다섯째 쓰레기 수거 및 처리, 공해, 소음문제 등과 같은 환경문제를 지역협력 사무로 간주하고 이에 대한 공동의 의사결정을 한다.

## 2) 예산

대도시연합공동체의 예산은 원칙적으로 3개의 세목에 의해서 확보되고 있다. 우선 지방세에 기초하여 독자적인 과세권을 가짐으로 해서 재정의 자율성을 확보하고 있다. 또한 기존의 자치단체와는 별도로 중앙정부에서 교부하는 경상교부금을 받아 부족한 재원을 마련하고 있다(안영훈 2002: 159). 연합체 재원확보 수단을 보다 구체적으로 설명하면, 첫째, 기초자치단체가 협력체에게 위임하는 사업세(la taxe professionnelle), 둘째, 부가가치세(fiscalité additionnelle), 셋째, 중앙정부가 지원하는 보조금(une dotation de l'Etat) 등으로 재원을 마련하여 지역공동사업비로 충당한다.

## 3) 권한 및 의사결정

도시연합공동체의 대표적인 사무권한은 크게 다섯 가지의 틀 안에서 이루어진다. 공동의 경제사회문화 개발 및 발전, 지역개발, 주거관련 사회균

형 정책, 도시정책, 공공시설 및 서비스 관리, 환경보호 및 정주 권 보전정책 등이다. 의사결정은 앞 절에서 밝힌 바처럼 협력체 협의회에서 결정되느냐 협의회에 상정되어진 사안은 과반 수 이상의 표결을 통하여 공동사업으로 추진을 받는다. 협의회의 연중 회기는 전국 협력체별로 탄력적으로 운영되고 있으나 일반적으로 년 간 10회 정도 개최되고 있는 것으로 판단된다. 리옹 대도시연합공동체의 경우 년 10회 정도 협의회가 개최되어 지역 현안사업에 대한 의사결정을 하고 있다. 협의회는 실무를 관장하는 집행부서가 있는데 의장 및 부의장(협의회에서 선출), 그리고 상임위원회가 구성되어 있어 실무를 총괄하고 있다. 일례로 리옹의 경우에 협의회 부의장은 특정분야의 자치사무 관리에 책임을 갖고 업무를 수행하고 있다. 예컨대, 도시환경, 쓰레기처리, 재정, 지역유적지 관리, 도시교통 등과 같은 업무를 총괄하고 있다.

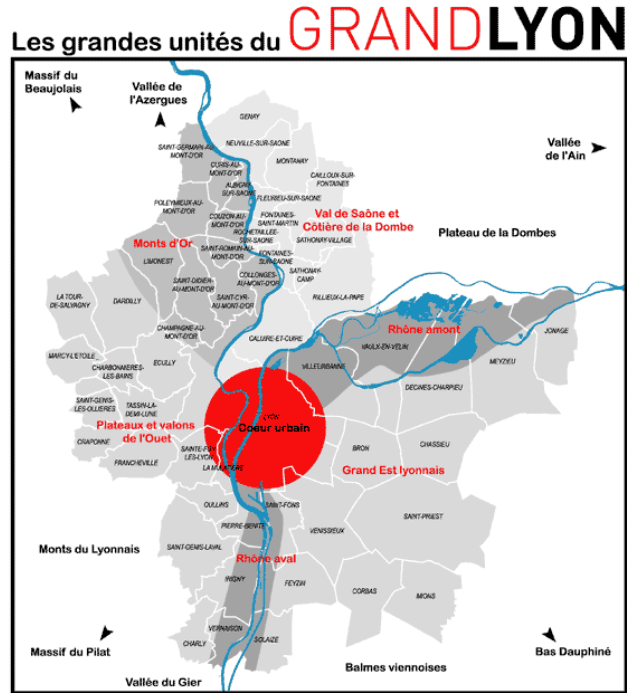
## 4) 사례분석 : 리옹 대도시 광역권 공동조합(Grand Lyon)

리옹은 프랑스 제2의 대도시로서 1966년 법 제정에 따라 국내에서 최초로 대도시연합공동체를 제도화한 지역이다. 리옹은 1966년에 설치된 다른 도시지역(Lille, Bordeaux et Strasbourg)과는 달리 역사적으로 상당한 자치역량을 발휘하면서 자율적인 역량에 기초하여 성장한 대도시 지역으로 평가 받고 있다. 리옹의 대도시연합공동체는 주변 57개의 기초자치단체를 중심으로 협정을 체결하여 협력기구를 구성하였고(Grand Lyon, Greater Lyon) 2008년 현재 인구 수 약 130만 명을 확보하고 있다<sup>6)</sup>. 리옹 도시권역의 성공적인 수범사례는 프랑스 전국의 여러 대도시의 벤치마킹의 대상이 되고 있다. 예컨대 보르도(Bordeaux), 릴(Lille), 스트라스부르크(Strasbourg) 등과 같은 대도시연합공동체가 리옹의 사례를 벤치마킹하고

6) <http://www.grandlyon.com/Communaute-urbaine-de-Lyon.365.0.html>

있다.

<그림 2> 리옹 대도시연합공동체



리옹은 1967년부터 대도시연합공동체를 구성하여 주민 5만 이상의 기초 자치단체들을 회원으로 하여, 세분화 된 프랑스 기초자치단체 계층에 대하여 경제의 규모에 의한 효율성을 제고하고자 지방정부간 협약방식에 의한 자율적인 대규모 경제권을 형성하였다. 이 대도시광역 경제권은 공공서비스의 공급(전달)체계의 개선 뿐 만 아니라 공간계획, 공공건설, 교통, 교통

흐름 제어, 상하수도,물관리, 쓰레기처리, 소방 등의 분야를 효율적으로 총괄 관리해 오고 있다. 추진체계는 회원이 되는 기초자치단체 의회에서 각각 3명의 대표의원을 선출해서 Grand Lyon 지역협의체를 구성하였다. 이 지역협의체의 의장 겸 집행기관의 장은 이 지역의 대표적 역할을 수행하고 있는 리옹시의 시장이 총괄적으로 책임을 지고 있다.

### 3. 일본 광역행정협력제도

일본의 경우 자치단체 간 광역행정협력제도로는 「광역연합제도」를 들 수 있다. 이 제도는 다양한 광역행정 수요에 적절하고 효율적으로 대응함과 동시에 중앙정부로부터 권한을 이양 받을 체제를 정비하기 위하여 1995년 지방자치법 개정을 통하여 조합제도로 시작된 후 2001년에 29개 도부현(道府縣)에 74개의 광역연합으로 발족하였다.

#### 1) 기관구성 및 사무분장

광역연합제도는 지방공공단체의 조합의 하나로 출발한 후 더욱 광범위한 광역행정사무를. 이를테면 중전 조합이 가지고 있던 사무의 공동처리에만 머무르지 않고, 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당하다고 인정되는 사무에 대하여 광역계획을 작성하거나 연락 조정하는 업무를 수행하고 있다. 광역연합은 도·도·부·현, 시·정·촌, 특별구가 설치할 수 있고, 이러한 지자체의 사무 중에서 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당하다고 인정되는 사안에 대하여 광역계획을 작성하고 종합적·계획적으로 광역행정을 추진하는 특별지방자치단체이다. 최근에는 광역연합을 보다 효율적으로 추진해



나가기 위해 별도의 공동사업 추진기구를 발족시키는 움직임도 있다. 오사카를 중심으로 하는 칸사이지방의 칸사이 광역기구가 그 예로서 들 수 있는데, 이는 칸사이 2부 7 4정령지정도시와 일부 경제계 대표가 개별적으로 운영해 오던 8개의 광역연계조직을 통합·정리하면서 새롭게 출범한 조직이다. 칸사이 광역기구 출범이 가지는 의의는 크게 다음의 세 가지로 요약해 볼 수 있다.

첫째, 기존 광역연계의 강화를 목적으로 한다. 현행의 광역연계조직들은 칸사이지방의 관광진흥·문화발신·지역개발 등 각각의 설립목적을 갖고 출발하였지만, 조직간 업무 중복의 과다, 개별 조직의 예산 한정, 기능의 한정, 조직의 유연성 결여 등과 같은 한계를 안고 있었다. 따라서 이를 극복하기 위하여 정책자문의 기능 충실, 연계된 광역업무의 효율성 추진, 사업실시의 재검토 등을 통해 광역업무 연계를 한층 강화해 나가도록 추진하고 있다.

둘째, 칸사이지방이 주도적으로 추진 중인 분권개혁을 전국에 전파하는 것을 목적으로 하고 있다. 지방분권개혁을 한층 더 선도하는 광역모델을 구축하기 위해서, 도주제(道州制)<sup>7)</sup> 도입의 前단계로서 ‘칸사이광역연합’의 실현을 위한 추진동력에 상응하는 대처를 강구한다.

셋째, 칸사이지방의 광역 거버넌스(governance)의 구축을 목적으로 하고 있다. 위에서 설명한 두 개의 목적을 달성하기 위해서 칸사이지방의 지자

7) 전국 47개 시도부현을 지역별로 묶어 각각의 지역마다「道」 또는 「州」를 두되 궁극적으로는 시도부현제를 폐지하는 것을 골자로 하는 지방행정구역 재편성하는 안을 가리키며, 아직 법률적으로 정비된 제도는 아니다. 시정촌을 합병해서 행·재정적 능력이 있는 효율적인 지자체로 만든 다음에 홋카이도는 그대로 두고 그 외의 도·부·현을 지역마다 통합·정리해서 전국을 10개 전후의 광역적 지자체인 ○○주(예를 들면, 關西州, 東北州 등)로 재편성하는 것이다(이정석, 2007).

체와 경제계 대표 주도의 정책입안 및 관리, 그리고 신속한 의사결정과 기동적·효율적인 사업운영 등을 위해 새로운 거버넌스 체계를 구축하고 있다(이정석, 2007).

## 2) 사례분석 : 오사카만 베이에리어(Bay Area) 개발정비

이와 같은 일본의 광역연합 사례로 칸사이지역 오사카만 Bay Area를 들 수 있다. 오사카만 Bay Area<sup>8)</sup>는 역사적으로 대륙문화와의 교류에 있어서 창구 역할을 담당했으며, 근세에 이르러 일본 전역의 물자가 집결하는 거점으로 경제적·문화가 발전하였고, 특히 전후에는 항만·중화학공업의 중심 기지로서 일본의 경제발전을 견인해 왔다. 경제·사회적 전황기를 맞아 오사카만을 중심으로 한 칸사이(關西) 지역에 대한 새로운 기대가 높아져 가는 시점에서 오사카만을 중심으로 한 광역개발사업의 필요성이 대두되었다. 따라서 칸사이지역 광역사업의 의의는 아래의 네 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 지역차원의 협력거버넌스 연계에 의한 발전전략을 수립하였다. 즉 지역개발의 실정에 적합한 제도의 모색·수립을 통하여 협력의 효과를 극대화하였다.

둘째, 오사카만 임해지역 개발정비는 칸사이경제연합회가 수립의 주체가 되어 1989년에 제안된 “Great Bay Area Renaissance 構想”에서 시작된 이후 광역 및 기초자치단체 등 행정기관과 각계각층의 전문가집단이 참여하여 현재에 이르고 있다. 따라서 중앙이 아닌 지역으로부터, 또한 지방정

8) 일본에서의 공식적인 명칭은 “大阪湾ベイエリア開發整備”이며, 본 연구에서는 “오사카만 bay area 개발정비”로 번역하였음(이정석, 2007).

부가 아닌 민간으로부터 광역적 협력개발의 필요성과 비전이 제시되었다는 점에 의의가 있다.

셋째, 광역적인 지역을 대상으로 지역의 특성을 살린 글로벌 수준의 광역개발계획을 종합적·계획적으로 정비하고, 새로운 지역개발시스템으로 광역적·종합적 개발정비의 선도적 모델을 제시하였다.

따라서 오사카만 임해지역 개발정비의 법적 근거가 되는 “오사카만 임해지역 개발정비법”에 따른 개발계획은 기존의 도시계획법 체계와는 다른 새로운 개발기법을 제시하고 있다. 2005년 현재, 개발정비법에 의해 지정된 17개 개발지구의 약 70% 정도가 개발 완료되었다는 추진기구의 자체 평가는, 민간의 참여를 보다 활성화할 수 있도록 만들어진 개발기법의 역할이 매우 중요한 역할을 수행했다는 사실을 설명한다.

### ① 오사카만 광역행정협력 추진과정

오사카만 광역협력이 최초로 제안된 것은 1987년으로, 당시 국토청의 킨키(近畿)개발추진협의회에서 새로운 킨키의 창생계획(Subaru Plan)을 발표한 것이 그 시초로 볼 수 있다. 이후, 제4차 전국종합개발계획에서 오사카만 지역의 개발정비계획이 삽입되었고, 1989년에는 (사)간사이경제연합회가 “Great Bay Area Renaissance 구상”을 발표하는 등 민간부문에서의 참여가 가시화 되었다. 조직체계는 7개 부현지사, 3개 시장, 경제단체 대표, 전문가 등으로 구성된 오사카만 Bay Area 개발추진협의회가 1989년 발족하였다. 이후, 1991년 (재)오사카만 Bay Area 개발추진기구가 설립되었고, 1992년에는 「오사카만 임해지역개발정비법」이 제정되어 법적인 뒷받침을 확보하였다. 따라서 동법이 제정된 후 지난 1993년부터 2003년

까지 다양한 정책계획과 이에 따른 사업추진을 통해 광역개발사업이 구체화되고 있다.

### ② 추진체계

현재 본 사업을 담당하고 있는 조직은 재단법인 오사카 Bay Area 추진기구((財)大阪湾 開發推進機構)이다. 추진기구는 아래의 <그림 3>에서 볼 수 있듯이 재단법인 오사카 Bay Area가 오사카만지역의 종합적 개발정비에 관한 조사연구, 기획입안 및 합의형성의 촉진, 오사카만지역과 내륙부와의 일체적 개발정비에 관한 조사연구, 기획입안 및 합의형성의 촉진 등의 업무를 수행하고 있다.

<그림 3> 오사카 Bay area 추진체계



#### 4. 해외사례 분석의 시사점

지금까지 설명한 유럽연합, 프랑스, 일본의 광역행정 협력사례는 분권과 균형발전, 자율협력을 추구하는 우리나라의 현실에 적지 않은 시사점을 주고 있다. 유럽연합(EU)의 경우 '지역협력프로그램'은 유럽의 국경 접경지역에서 오랜 기간 동안 장려되어 온 프로그램으로서 낙후지역의 활성화를 추진하는 것은 물론이거니와 지역개발정책의 주요 사업으로 추진되고 있다. 따라서 EU가 중심이 되고 개별 국가들이 연합전선을 구축하여 추진하고 있는 이른바 월경적(越境的) 지역개발은 다양한 공간 위계별 협력 프로그램들로 진행되고 있으며, 이러한 지역협력프로그램을 통해 EU에서는 국경지역, 국제간, 지역 간 협력 및 균형발전을 촉진함으로써 경제·사회적 결속과 통합을 강화하는 역할을 하고 있는 사실을 확인할 수 있다.

프랑스의 경우는 대도시연합공동체(la Communauté urbaine)를 제도화하였다. 법령제정의 목적은 기초자치단체간 협력을 통해 자치사무의 원활한 수행과 지역발전의 성과를 극대화 하려는 것이다. 즉, 합리적인 협업방식의 업무 수행을 통해 자치행정을 효율적으로 운영하며 공동사업에 필요한 예산지원을 보다 효과적으로 집행하려는 취지에서 이와 같은 대도시연합공동체를 제도적으로 마련하였다.

일본의 경우 보다 더 제도적인 방식으로 접근하여 광역행정협력을 활성화시키고 있다. 이를테면 일본에서 자치단체 간 협력에 관한 제도는 '광역연합제도'로 설명할 수 있는데 이 제도의 기원은 다양한 광역행정 수요에 적절하고 효율적으로 대응함과 동시에 중앙정부로부터 권한을 이양 받을 체제를 정비하기 위하여 1995년 지방자치법상의 조합으로부터 출발하였다. 따라서 광역연합제도는 「지방공공단체의 조합」의 하나로서 만들어졌으나 그 후 이 기구보다 더 탄력적이고 기동적인 광역행정기구로서의 역할을 수행하고 있다. 이를테면 '광역연합제도'는 과거에 조합이 가지고 있던

사무의 공동처리에만 머무르지 않고, 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당하다고 인정되는 광역사무에 대하여 광역계획을 작성하거나 연락·조정하는 업무를 수행하고 있다. 광역연합은 도·도·부·현, 시·정·촌, 특별구를 설치할 수 있고, 이러한 지자체의 사무 중에서 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당하다고 인정되는 것에 관해서 광역계획을 작성하고 종합적·계획적으로 광역행정을 추진하기 위해 설립하는 「특별지방자치단체」로의 법적 성격을 가지고 있다.

따라서 위와 같은 해외광역행정 협력사례 조사를 통해 얻을 수 있는 시사점을 정리한다면 크게 세 가지의 틀 안에서 설명할 수 있다. 첫째, 광역행정차원에서 협력거버넌스를 활성화시키고 광역행정의 목표달성을 위해서는 법적 성격을 갖는 제도화된 일련의 협의기구의 설치가 필요하다는 사실이다. 프랑스의 '대도시연합공동체'와 일본의 '광역연합제도'의 성격은 이와 관련하여 시사하는 바가 크다. 둘째, 광역협의체 기구는 자치단체 간 합의한 정책결정의 추진을 위해 자체적인 재정기금을 확보하여야 한다는 것이다. 물론 프랑스의 사례에서 볼 수 있듯이 광역행정협력 사업에 충당되는 재원 중 일부를 중앙정부로부터 지원 받을 수도 있겠으나 우리나라의 경우에는 현실적으로 어려우므로 광역자치단체가 출연한 기금으로 공동사업에 필요한 재원을 만들고 이를 기초로 해서 협력 사업을 펼치는 것을 고려해 볼만 하다. 셋째, 자치단체 간 협의체가 구성되고 공동사업을 추진하기 위한 협의체가 구성되면 의사결정의 문제가 발생할 수 있다. 비록 자치단체 간 상생발전을 위한 공동정책을 추진한다하더라도 각 자치단체의 이해관계를 모두 초월하여 이상적인 의사결정을 기대하는 것은 무리일 수 있다. 따라서 민주적이고 합리적인 의사결정과정과 결정방식에 대한 제도적인 규범을 정할 필요성이 있다고 하겠다. 따라서 협의체에 해당하는 각 자치단체의 대표자는 지방의회 의원 뿐 아니라 시민단체의 대표 등 주민의 대표가 참여하는 민관의 대표가 모두 참여하는 지역차원의 협력

거버넌스가 반영되어야 한다고 생각한다.

## 제4절 선행연구 검토 및 분석 틀

### 1. 선행연구 검토

앞에서 설명하였듯이 기존의 협력 지역거버넌스에 대한 선행연구는 다양한 측면에서 이루어졌다. 선행연구는 크게 지역 간 협력의 이론에 대한 연구, 사례분석, 협력을 활성화하기 위한 제도 기반 구축에 대한 연구로 분류할 수 있다. 위와 같은 선행연구의 특징을 정리하면 아래와 같다.

첫째, 지역 간 협력이론에 대한 연구는 협력의 개념, 유형, 중요 요소 등을 지적하고 있다. 이 중 김용웅(2001)의 연구는 지역협력의 유형을 종합발전형 지역협력, 자원이용 및 관리형, 기능적 연계 및 보완형 등으로 구분하고 지역 간 연계 및 협력을 강화하기 위해 지역 간 공동혜택이 기대되는 분야를 대상으로 지역 간 연계와 협력을 강화할 수 있는 종합전략을 수립하여 지역간 지식 및 정보교류, 공동투자 및 기술개발 등 지역 간 연계, 지역 간 협력체계 및 네트워크 형성, 지자체의 자율과 책임을 증대시킬 수 있는 분권화의 체계구축이 중요하다고 지적하고 있다.

또한, 이종화(2003)는 현재의 지역 간 협력은 인적교류 중심, 관주도, 전담조직의 부재, 협력내용의 단순성 등에서 문제점이 있다고 지적하면서, 지역 간 협력의 성공요건으로 협력의식의 고양, 협력의 습관 확립, 다양한 주체의 참여, 전담조직 및 재정적 지원 장치의 마련 등을 지적하고 있다.

둘째, 사례분석에 대한 연구들은 주로 자치단체간의 포괄적인 분야에서의 협력의 실태와 문제점의 분석에 초점을 두고 있다. 이 부류의 연구에서

의 김선태·한표환(2003)의 연구는 자치단체의 협력사업을 유형별로 분석하여 협력의 추진동기가 협력사업의 유형별로 성공요소를 제시하고, 협력사업의 기반구축을 위해 협력에 대한 긍정적 가치관의 형성, 투자재원 및 전문인력의 확보, 정보 등 자원배분체계 보완의 중요성을 지적하고 있다. 최용환(2003)의 연구에서는 지방정부간 협력의 법적 근거로 지방자치법과, 도시계획법, 지역균형개발법, 국가균형발전특별법 등을 언급하면서 지방정부간 협력대상의 분야로 생태보전, 환경관리, 농업 및 역사문화, 보건복지의료사업, 관광자원개발, 광역도시계획으로 구분하고 있다.

셋째, 협력의 제도에 대한 연구들은 협력을 보다 효율적으로 지원하기 위한 제도개발에 초점을 맞추고 있다. 이를테면 한국지방행정연구원(2002)의 연구는 협력현황 분석을 통해 제도개선의 도출을 위해 행정협의회, 지방자치단체조합, 자치단체 전국협의회, 협약에 의한 공동사무처리, 광역도시계획 등의 제도를 분석하고 있다. 그리고 국토연구원(2005)의 연구는 지역 간 공동발전을 한국적 현실에서 실천할 수 있는 제도적 기반을 구축하는 방안을 다루고 있다. 이를 위해 공동협력을 위한 제도분석을 토대로 수도권과, 비수도권, 광역자치단체간, 기초자치단체간의 공동발전을 활성화하기 위한 재정·조직·법률 등의 방안을 제시하고 있다.

따라서 현재까지 수행된 지역협력에 대한 선행연구들은 크게 두 가지 측면에서의 의의가 있다고 하겠다. 하나는 지역 간 협력의 개념, 유형, 특징 등에 대한 연구를 축적시켜 이 분야에 대한 지평을 확장시키는데 기여했고, 다른 하나는 자치단체의 중복투자 등을 방지함으로써 공동의 발전을 도모하는데 정책적 시사점을 주고 있다(오은주·김현호; 2008, 17).

그럼에도 불구하고 선행연구는 한계를 보여주고 있다. 하나는 협력의 주체를 정부 간의 주체로 한정시켜 지역협력의 방안을 모색하는 점에 있고, 즉 이 경우는 이론연구이든 제도연구이든 동일하게 적용되고 있다. 다른 하나는 우리사회에서 증가하고 있는 지역간의 경제발전에 대한 협력, 특히

행정구역을 초월하여 이루어지는 생활경제권에서 일어나는 다층적수준의 협력 지역거버넌스에 대한 연구가 부족한 점이라 수 있다. 비록 주재복 (2004)의 협력적 지역거버넌스의 연구에서 안양천 수질개선사례를 통해 거버넌스 형성을 위해서는 자율관리규칙이 중요하며, 관련 이해관계자들의 자발적 참여와 상호협력, 상호 신뢰관계를 구축함으로써 거버넌스가 형성 된다고 설명하였고, 지역경제 협력연구와 관련하여 박우서(2002)의 연구가 뉴욕 실리콘앨리<sup>9)</sup>와 영국 셰필드 CIQ<sup>10)</sup>를 사례로, 지방적 차원의 민관협력거버넌스를 구성하는 요소로 정책결정에서의 협력, 광범위한 이해당사자의 참여, 행위자의 원만한 관계 구축, 지역적 이미지 형성, 지역적 지식의 사용 등이 필요하며, 민관협력적 거버넌스는 지속적인 상호조정 (mutual-coordination)과 학습, 시행착오를 통해 구축된다고 연구하였지만 이들 연구들은 거버넌스 형성에서의 변화를 사회구조와 관련지어 분석하는 과정적 차원을 중시하지 않고 현상이나 상황 위주로 파악하고 있다는데에 한계가 있다. 왜냐하면 거버넌스는 다양한 차원의 이해당사자들이 참여하여 협의와 합의과정을 통해 자율적으로 조정해나가는 과정이며 시간의 흐름에 따라 이해당사자들의 관계가 변화될 수 있기 때문에 행위자들 간의 상호작용에 대한 이해와 더불어 협의의 과정적인 측면을 분석할 필요가 있기 때문이다. 그러므로 본 연구는 광역행정협력의 차원에서 필요한 협력 지역거버넌스의 중요성을 설명하고 다층적인 수준에서 이루어지고 있는 거버넌스의 특징과 구성요소를 설명하고 분석하여, 이를 기초로 대전대도시권(G9) 광역행정 협력 활성화를 위한 개선방안을 모색하는 데에 의의를 두고자 한다.

9) 뉴욕 실리콘 앨리(Silicon Alley)- 멀티미디어 콘텐츠산업 메카: 지방정부와 민간의 협력적 거버넌스가 성공한 사례

10) 셰필드 CIQ(Cultural Industries Quarter)- 지역문화산업육성전략, 셰필드 문화산업지구 프로젝트: 민관협력적 개발방식을 통해 도시경제 활성화에 성공한 사례(ex. cultural power center)

## 2. 분석요소

앞에서 살펴본 협력적 거버넌스에 대한 이론 및 선행연구 검토를 통해 본 연구는 지역발전을 위한 협력지역거버넌스의 구성요소로 네트워크, 파트너십, 지역성, 제도 등을 제안한다. 이에 대한 구체적인 내용을 설명하면 다음과 같다.

거버넌스의 특징인 네트워크는 다양한 행위자들에 의해 구성되어 있으며, 거버넌스는 이러한 다양한 행위자들이 공식적 권위 없이도 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조종형태이다.

파트너십은 행위자들간 의사소통을 통해 형성될 수 있고, 자원의 교환, 시장적 거래, 재정지원등과 같은 경제적인 메커니즘을 통해서 형성되기도 한다. 지역성은 지역적 지식(박우서, 2002; 최홍석·홍성만, 2004)과 지역공동체(배응환, 2002)등으로 나타날 수 있다(조영석,2003).

### 1) 네트워크

#### (1) 다수의 행위자

행위자는 정책과정에 자신의 주장을 반영하고자 하는 정책행위자를 의미한다. 정책네트워크의 행위자는 정책전개과정에서 자신의 목표를 달성하고자 하는 정책참여자이다(양재대, 2003:26).

정책네트워크 내 행위자들의 영향력이 모두 같은 것은 아니다. 또한 이들 간의 참여나 역할 역시 모두 똑같이 발생하는 것은 아니다. 이러한 이유는 각 행위자들의 특성과 지위에 따라 동원할 수 있는 자원이 각기 다르며, 어떤 자원을 어떻게 동원하고 활용하느냐에 따라 행위자들의 영향력이 달라질 수 있기 때문이다. 이러한 행위자들의 영향력은 네트워크 내에서

고정불변한 것이 아니라 정책적 자원의 동원능력이나 상황에 따라 변하기도 한다.

## (2) 상호작용

거버넌스에 있어서 네트워크 형태는 기본적으로 각 행위자들이 균형을 유지하면서 밀고 당기고 하는 과정 속에서 형성되는데, 이러한 네트워크의 특징을 상호의존성의 구조(structure of interdependence)로 설명한다(Frederickson, 2000; 이은구 외, 2003).

행위자들의 다양한 참여방식을 통해 상호작용이 이루어지는데, 이러한 상호작용을 갈등과 협력의 관계로 설명한다(양재대, 2003). 그러나 본 연구에서는 협력을 적극적인 의지를 가지고 공동으로 해결하고자 하는 노력의 차원으로 보아, 이러한 협력의 개념을 단순히 이해관계가 같거나 입장이 같아서 일치되는 행동을 하는 것과는 구별하고자 한다. 여기서는 네트워크 내의 행위자들의 각자의 이해관계에 따라 상호작용을 형성한다고 보며, 이러한 상호작용의 유형으로는 연합(coalition), 대립(opposition), 중립(neutrality)등의 관계가 나타난다고 한다. 상황, 제도 등에 의해서 또는 필요에 의해서 의견을 같이 하는 행위자들 사이에서 연합관계가 나타나고, 서로 이해관계가 상반되어서 반대의 주장을 하는 행위자들 간에는 대립관계가 형성된다. 그리고 보다 객관적인 입장에서 중재하는 역할을 하는 행위자들이 나타나는데, 이들은 다른 행위자들과 연합적이지도 않고, 대립적이지도 않은 중립적인 관계를 형성한다.

## 2) 파트너십

거버넌스를 구성하고 있는 네트워크 체제는 단순한 협조체제라기 보다는 여러 행위자들 간의 갈등과 협력적 관계 속에서 이루어지는 비판적 협력체제(critical partnership)라 할 수 있다. 따라서 네트워크 체제는 공공정책의 형성과 집행에 있어 긍정적인 결과를 낳기도 하겠지만 때로는 부정적 결과를 초래할 수도 있다(이은구외, 2003:47). 본 연구에서는 네트워크 내에서 갈등을 줄이고 협력을 이끌어내는 것을 파트너십이라 본다.

### (1) 의사소통

거버넌스 이론의 핵심은 행정학 패러다임과 근본적인 차이를 보이는 바람직한 거버넌스 즉 '거버넌스의 논리(logic of governance)'에 있다. 이를 신거버넌스라고도 하는데, 신거버넌스는 시장이 추구하는 절차적 합리성(procedural rationality)과 국가가 추구하는 실체적 합리성(reflective rationality)이다. 즉, 신거버넌스는 소수에 의한 결정이나 보이지 않는 손에 의한 결정보다 대화, 협상, 조정 등을 통한 타협이나 동의(consensus)에 더 큰 가치를 둔다(Jessop,2000: 15; 이명석, 2002: 331 재인용).

### (2) 경제적 수단

정책에 따른 비용과 편익의 불균등한 분포에 대한 예상은 정책의 시행으로 인해 손해를 보는 자들의 정책을 반대하는 원인이 된다. 특히 비선호시설의 입지의 경우 시설의 설치로 얻는 편익은 보다 넓은 지역으로 분산되는 반면 사회적 비용은 해당입지지역에 집중되기 때문에 적절한 보상이 제공되지 않으면 지역주민의 반발을 사게 된다. 그러나 적절한 피해보상이 제공되면 그러한 용이성은 상당히 낮아지며, 집단적인 반발을 사전에 예방할 수도 있다. 그러므로 경제적 보상 혹은 자원의 교환으로 파트너십이 형

성될 수 있다(Stoker, 1999; Lynn, 2001; 조승현, 2002).

### 3) 지역성(locality)

지역수준에서 형성되는 거버넌스에서는 그 지역의 맥락적 요인이 크게 작용한다. 지역에서의 거버넌스는 모든 지역에서 동일하게 형성되는 것이 아니라 지역의 고유한 특성에 따라 다양하게 나타나기 때문이다. 그러므로 그 지역만의 고유한 지역성을 활용하는 것이 필요한데, 이는 '실천적 지식' 또는 지역적 지식(local knowledge)'으로 개념화될 수 있다(박우서, 2002: 38-39).

#### (1) 지역의 역사

지역은 고유한 역사를 보유하고 있다. 그러한 역사는 다른 지역의 경험과는 구별되는 것이며, 지역수준에서 거버넌스가 형성되기 위해서는 그러한 역사적 경험을 파악하는 것이 의미가 있다. 특히 환경갈등을 둘러싸고 이른바 님비(NIMBY)와 같은 문제에 봉착하여 지방적 차원의 문제인식과 해결능력을 갖추기 위해서는 전문지식뿐 아니라 지역적 경험과 역사가 소홀히 취급되어서는 아니될 것이다.

#### (2) 공동체 의식

지역구성원들은 지역공동체 안에서 사회적 상호작용을 하면서 공동의 유대를 형성하고, 사회적 자본을 축적하여 서로에 대한 신뢰를 구축할 수 있다. 강한 유대는 친밀하고, 특별한 관계이며 장기간의 상호작용을 통하여 많은 이해(interest)를 공유하고 있다(Wellman & Wortley, 1990). 그러므로 지역구성원간의 신뢰를 전제로 한 협동은 협력적 거버넌스의 근간이 될

수 있다.

### 4) 제도

지역발전을 위한 협력적 거버넌스가 형성되기 위해서는 이해당사자들의 참여나 합의에 대한 필요성과 노력뿐 아니라 참여와 협의를 이끌어낼 수 있는 제도적 역량이 갖추어져야 한다. 지역발전을 위한 협력을 구축하기 위해서는 법적 근거에 의한 절차적 타당성이 확보되어야 하며, 서로 다른 자치단체간에도 원활한 협력이 이루어지기 위한 제도가 필요하다. 또한 이해당사자간 대립되는 의견 발생시 이를 원활하게 조정하고 중재할 수 있는 수단이 확보되어야 한다.

#### (1) 법적근거

다양한 이해당사자들간의 협력을 이끌어내기 위해서는 토론의 과정을 거쳐 합의를 이끌어내는 것이 중요하지만, 연성적 기반(soft infrastructure)에만 의존하는 것으로는 충분하지 않다. E. OStrom(1990)은 합의를 이끌어내기 위해서는 내부요소뿐만 아니라 외부의 제도적 요소들에 많이 의존하고 있다고 강조한다. Innes(1994)는 협력과정을 통해 이루어진 합의결과에 대해서 정당성을 부여하는 정치·행정·법적 과정에 유의해야 한다고 한다(권원용·서순탁, 2004: 340). 그러므로 이해당사자들의 합의형성을 촉진할 수 있는 제도를 법적인 근거로 마련하는 것이 필요하다.

#### (2) 조정 및 중재

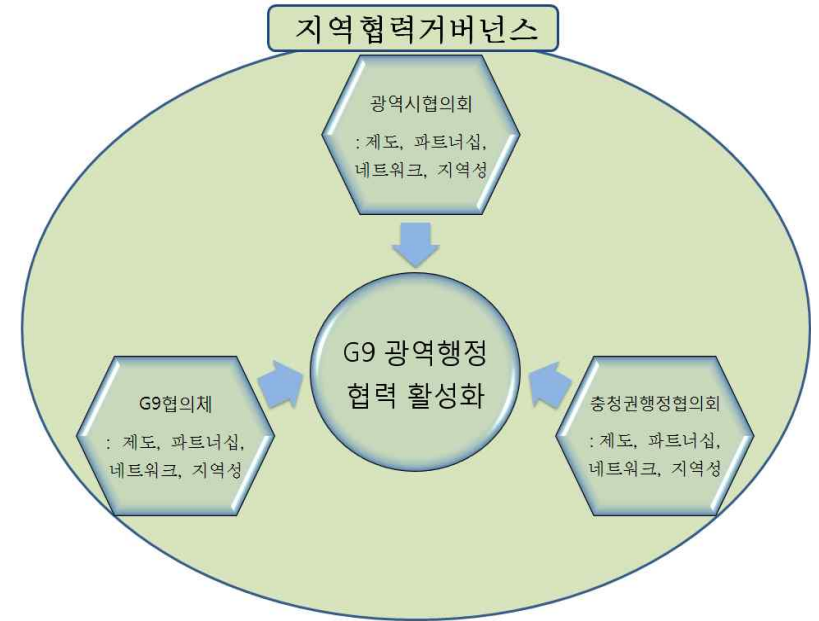
<그림 4> 연구의 분석 틀

조정(mediation)은 모든 결정을 이해당사자들이 스스로 내리는 것으로 이때 중재인은 단지 이해당사자들이 건설적인 대화를 통해 오해를 풀고 얽힌 문제를 함께 풀 수 있도록 돕는 역할을 하게 된다. 중재(arbitration)의 경우, 제3자(주로 학자·공직자 등 해당 분야 전문가)가 해결책을 결정하여 이해당사자들에게 제시 또는 강제하는 일종의 약식 재판이다(박명현, 2004: 32).

네트워크를 구성하고 있는 이해당사자들의 갈등이 발생할 경우 조정과 중재의 과정을 통해 해결하는 것이 필요하다. 이러한 것이 제도로서 뒷받침되어야 조정과 중재 기관이 권위를 가지며, 그 내용도 설득력을 갖춰 협력을 이끌어낼 수 있을 것이다.

### 3. 분석 틀

따라서 이 보고서는 위와 같은 분석요소에 기초하여 대전대도시권(G9) 협력지역거버넌스의 실태와 이를 통한 협력활성화 방안을 모색하고자 한다. 특히 대전은 최근 과학비즈니스 벨트 충청권 유치 및 세종시 건설과 관련하여 대전대도시권의 협력이 그 어느 때 보다 중요한 시점에 있다. 보다 구체적으로 본 보고서에서의 연구 분석 틀을 제시하면 다음의 <그림 2>와 같다. 우선 선행연구에 대한 충분한 검토와 협력지역거버넌스 사례분석을 통해 시사점을 도출한다. 그런 다음 협력지역거버넌스 구성요소(네트워크, 파트너십, 지역성, 제도)를 분석의 좌표로 설정하여 기존 대전대도시권(G9)에서 이루어지고 있는 협력제도 운영에 대한 종합적인 실태를 파악한다. 이와 같은 분석결과에 기초하여 실질적으로 대전대도시권(G9) 광역행정협력이 활성화되고 상생·발전할 수 있는 발전방안을 제시한다.





## 제 3 장

# 대전대도시권(G9) 광역행정협력 추진현황 및 문제점

### 제1절 대전대도시권(G9) 협의회

#### 제2절 지역발전협의회

#### 제3절 충청권행정협의회

#### 제4절 종합정리

## 제3장 대전대도시권(G9) 광역행정협력 추진현황 및 문제점

### 제1절 G9 협의회

#### 1. 설치 목적

대전대도시권(G9) 협의회는 대전광역시와 생활권을 함께하는 인접 8개 시군이 지역의 공동발전을 위한 목적으로 구성된 협력체이다. G9(11)은 2007년 5월 발족이후 2011년 10월 현재 대전광역시와 인근 8개(공주시, 계룡시, 논산시, 옥천군, 영동군, 금산군, 연기군, 보은군) 자치단체가 공동발전협약(MOU)을 체결한 상태로<sup>12)</sup>, 그동안 총 11회의차례의 회의를 개최하였다(기관장 4회, 실무회의 7회). G9 협의체 설치 목적은 광역행정환경의 변화 속에서 기존의 행정구역이 도시의 기능적 공간범위와 불일치하고 광역행정수요에 적극 대응하지 못하는 사례를 극복하기 위한 대안으로 출범하였다.

따라서 대전광역시에서는 '07년 5월 「G9 공동발전 협약식」을 추진한 이래 지역의 공동발전 전략 모색 및 상호 협력을 추진하였고 도로시설, 대중교통 확충방안 등 8개 공동추진 사항 확정하였다.

11) G9(9개의 Group)은 대전대도시권 내의 대전광역시(5개구 포함) + 인접 8개시·군(보은, 옥천, 영동, 공주, 논산, 계룡, 금산, 연기) 간의 협의체를 말한다.

12) 청원군은 군차원의 MOU를 체결하지는 않고 있지만, 문화관광벨트 조성 등 개별사업에 대하여 G9에 참여하고 있다.

**<표3> 대전대도시권 G9 협의회 운영 실적**

- 협력 필요성 인식, 협력 방안 구상 / 2007. 3
- 재전 향우회장 모임, 여론 수렴 / 2007. 4.
- 대전광역시 서한문 전달 및 협력제안 / 2007. 4. 19~ 4. 23
- 상호 협력 방안에 대한 실무 협의 / 2007. 4. 24~ 4. 29
- 공동 발전을 위한 협약식 및 1차 기관장 회의 / 2007. 5. 3
- 실무협의회 구성, 제1차 회의 / 2007. 5. 22
- 제2차 실무협의회 개최 / 2007. 7. 27
- 제2차 기관장 회의 / 2007. 12. 4
- 제3차 실무협의회 개최 / 2008. 4. 18
- 제4차 실무협의회 개최 / 2008. 8. 12
- 제5차 실무협의회 개최 / 2008. 11. 19
- 제3차 기관장 회의 / 2008. 12. 22

**2. 추진실태**

대전대도시권(G9) 협의체는 아직은 초기단계로서 자치단체 간 협약(MOU)을 근간으로 하고 있다. 협력의 창구는 참여기관별 기획부서로 지정하였으며, 실무협의회(기관별 기획부서장 위원, 분기 1회)와 기관장회의(연 2회)를 통해 협력과제의 발굴·추진상황을 점검할 수 있도록 제도화하고 있다.

자치단체 간 협력분야는 도·농간의 상호 기능을 보완하고 서로 도울 수 있는 분야를 9개 분야로 정하고 협력 사업 발굴 및 제안을 권장하고 있다. 아래의 <표4>는 G9 협력분야를 설명하고 있다.

**<표4> G9 협력 분야**

1. 상생발전을 위한 방안 모색
2. 도로 시설·대중교통수단의 확충
3. 문화·관광벨트 조성 추진
4. 지역 주민의 생활서비스 이용편의 증진
5. 특·농산품의 직거래 활성화
6. 다양한 도·농 교류 지원
7. 자연환경 보호, 방재
8. 연접 자치단체간 공동협력 활성화
9. 기타 필요 사항 등

G9 협력사업의 주요 추진실적으로는 아래의 <표2>에서 보는 바와 같이 2007년도 경우 전체 협력과제 19건(공통협력과제 6건, 개별협력과제 13건) 중 추진완료 된 협력과제 1건, 협약체결 1건 등이며, 2008년의 경우는 행정자치부로부터 1억 5천만원의 특별교부금을 지원받아, 이를 G9 구성원들과 함께 지역 간 비교우위를 통한 실질적 상생협력방안을 모색하고자 ‘공동협력사업계획’을 마련 추진하였다. '08년 공동협력사업계획은 ① G9 광역생활권(관광·축제·특산품) 공동 홍보물 제작·배포 ② 문화행사와 함께하는 우수 농·특산물 축제 한마당 개최 ③ G9 프로젝트 전용 홈페이지 구축 ④ 향후 발전방안 및 신규과제 발굴을 위한 발표·토론회, Work-shop 개최 등을 추진하였다.

<표5> G9 주요 협력사업 내용(2007)

과제 성격	과제명 (제안 지자체)		
공통 협력 과제 (6)	지역축제/휴양지홍보 상호지원시스템 구축	사과나무 주말가족체험 투어 홍보(보은군)	
		민주지산자연휴양림 이용 협조(영동군)	
		축제 및 농/특산물 홍보장소 제공(논산시)	
	지역 농/특산물 판로지원	보은황토 농산물 직거래장터 운영(보은군)	
		우수 농/특산물의 직거래 활성화 지원 (공주시)	
		축제 및 농/특산물 홍보장소 제공(논산시)	
	'시·군의 날' 운영	'시·군의 날' 운영 방안(논산시)	
	대형 산불발생시 상호지원	대형 산불발생시 상호지원 방안(공주시)	
	계획관리지역 지정으로 수도권 기업등 유치공조	대전인접지 계획관리지역 지정으로 수도권 기업 등 유치공조(대전광역시)	
	시내버스노선 확대운영	대전 시내버스 노선연장(옥천군)	
대전 시내버스 노선조정(계룡시)			
개별 협력 과제 (13)	현충원입구~희망교차로 광역도로사업추진(대전광역시, 공주시)		
	대전~논산(별곡길)광역도로사업추진(대전광역시, 논산시)		
	대전권광역버스정보시스템(BIS)구축(대전, 공주, 연기, 논산, 옥천)		
	감천수질개선 공동대처(대전광역시, 계룡시)		
	만인산 와인캐슬 건립제안(대전광역시, 금산군)		
	규제(GB,환경규제)극복을 위한 공동연대(옥천군, 대전광역시 동구)		
	대청호/금강을 활용한 공동발전방안 연구(옥천군, 대전광역시 동구)		
	금산↔대전간 시외버스 노선변경(대전광역시, 금산군)		
	대전인접 자연발생 유원지 편의시설 공동설치(대전광역시, 금산군)		
	생활쓰레기 불법투기 근절 협조(대전광역시, 금산군)		
	대전광역시 상수도 공급방안(대전광역시, 연기군)		
	대전↔청주공항 고속도로 건설제안 (대전광역시, 연기군)		
	전염병공동관리 연계방안(대전광역시, 연기군)		
추진 완료된 협력과제(1개) / 상수도 공급요금 협약체결(대전광역시, 계룡시)			

## 2. 문제점

그러나 G9 협의체는 대전대도시권 최초의 협력사업 추진기관으로 가시적인 성과를 거두기는 하였으나 사업의 방식은 참여 자치단체 간 선언적 의미의 성격을 극복하지 못한 실정에 있다. 또한 정책의 결정과 집행을 강제할 수 있는 구속력이 없는 관계로 협력사업의 한계를 보여주고 있다. G9 협력의 한계로 제시할 수 있는 내용을 크게 세 가지 차원에서 정리하면, 첫째, G9 협력의 연속성과 실행력을 확보하기 위하여 합의된 정책의 집행을 강제할 수 있는 제도적 기반 및 구속력이 없다. 둘째, 공동사업 추진을 위한 재원확보가 미비하다. 즉 안정된 재원확보는 정책과제의 발굴과 지속적인 사업추진을 위해 매우 중요한 사안이지만 재원의 부족으로 G9 권역 교통망 확충, 도로개설 등과 같은 대규모 예산이 소요되는 사업추진의 어려움이 있다. 셋째, 지속적이고 시민 등 수요자 중심의 연계 협력 사업이 부재하다. 실질적으로 협력 사업은 농·축산물 축제 등 1회성 행사 위주의 사업이 대부분이므로 연속성을 가진 공동사업 추진이 어려운 실정에 있다.

## 제2절 지역혁신협의회

### 1. 설치 목적

지역혁신협의회는 2004년 1월 16일 법률 제7061호로 「국가균형발전특별법」에 의해 설치된 지역수준의 민관협치의 협의체이다. 동 법의 제정 배경은 참여정부에서 '진국이 고루 잘 사는 균형적인 국가'를 건설하기 위한 '국가균형발전'을 국정과제로 삼으면서 이를 위한 지역혁신체계

의 필요성으로 추진되었다.

동 법 제정에 따라 광역자치단체는 지역혁신협의회를 의무적으로 구성하도록 하고 기초자치단체는 지역의 자율적 판단에 따라 구성할 수 있도록 하였다. 지역혁신협의회는 산·학·연·관·민 등 지역을 기반으로 활동하는 다양한 혁신주체들이 연계하여 활동하는 다양한 유형의 지역혁신체계들을 망라하는 대표 협의체의 위상을 가지며, 지역발전의 비전과 목표수립, 추진과제의 선정, 지역발전사업에 대한 우선순위 검토 등의 업무를 수행하면서 지역단위에서의 균형발전정책과 조정자(coordinator)로서의 역할을 수행하게 하였다. 더불어 지역혁신주체들 간의 네트워킹을 주도하여 지역혁신체계 형성을 촉진하는 형성자(facilitator)로서의 역할, 지역사회의 혁신 분위기를 확산하고 혁신역량을 강화하는 혁신주도자(innovator)로서의 역할, 그리고 지역과 중앙이 원활하게 의사소통할 수 있도록 가교(linker)의 역할 등을 수행하도록 정하였다. 이러한 네가지 임무는 지역혁신의 내부역량 강화 및 내생적 지역발전 달성을 위한 필수요건이나 법적으로는 명시되어 있지 않은 포괄적 개념이다.

지역혁신협의회는 구성을 보면 위원은 지방분권과 자치의 정신에 따라 자치단체장의 자율적 판단으로 선정하고 있으며, 협의회의 운영은 전적으로 협의회 자체의 판단에 따라 이루어지게 하고 있다. 정부의 역할은 자립적 지역발전의 비전과 지역혁신발전전략 수립의 방법론을 제시하고, 전국 의장단 회의를 지원하며, 다양한 형태의 교육활동을 뒷받침하는 데 국한하고 있다.

지역혁신협의회는 지역에 산재한 다양한 문제에 대응하여 지역의 내생적 발전을 추진하기 위해 공동 학습과 혁신 창출에 체계적으로 참여하는 긴밀한 협력체제라고 할 수 있다. 이를테면 특정 지역 내에 다양한 부문과 지역에 걸쳐 여러 개의 지역혁신체계가 구축되는

경우 지역혁신협의회는 이러한 모든 지역혁신체계를 망라하는 지역 전체 수준에서의 대표체계를 나타낸다고 말할 수 있다.

이러한 배경에서 시도 지역혁신협의회가 구성되었고 광역자치단체의 '지역혁신협의회'와 기초자치단체 수준의 '지역혁신협의회'가 설치되었다. 그러나 광역자치단체의 지역혁신협의회 설치에 강제규정이 없는 반면, 기초자치단체의 지역혁신협의회 설치에 임의규정이 있다. 시도 지역혁신협의회는 의장 1인과 지역혁신에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 시도지사가 위촉하는 위원으로 구성한다. 의장은 위원 중에서 호선하도록 하고 있으며, 시·도협의회의 효율적 운영을 위하여 분과협의회를 설치할 수 있도록 하였다. 2 이상의 시도지사가 상호협력하여 2 이상의 관할구역을 대상으로 하는 지역혁신발전계획을 수립하여 추진하고자 하는 경우에는 공동으로 지역혁신협의회를 운영할 수 있도록 하였다.

한편 전국 시도 지역혁신협의회는 구성현황을 검토하면 시도 협의회의 경우, 2003년에 대구·경북(6. 25)과 충북(11. 17)이 설립한 이후 서울이 최종적으로 설립(2004년 5월 28일)하여 현재 전국 14개의 광역 협의회 구성이 완료되었다. 이들 중에서 대구·경북과 광주·전남은 초광역으로 구성했고 기타 12개 시·도는 지역단위로 협의회를 구성하여 운영 중이다. 그러나 시도 지역혁신협의회 업무는 2008년 국가균형발전특별법 개정을 통해 설치된 「지역발전위원회」의 설치에 따라 업무의 범위가 상당히 축소되었다. 「지역발전위원회」는 대통령의 자문기구로써 지역발전의 효율적 추진을 위해 중앙정부가 수립한 지역발전계획을 기획, 평가, 교육, 컨설팅 지원 등 광범위한 기능을 수행하고 있다.

## 2. 추진실태

한편 지역혁신위원회의 추진성과를 전국적 차원이 아닌 대전대도시권 차원에서 검토하면 대전발전협의회는 혁신주체들 간의 네트워킹과 지역 내 의견수렴을 중심으로 하는 지역혁신체계 형성자(facilitator)로서의 역할을 활발하게 수행해 왔다고 할 수 있다. 산·학·연·관 혁신주체들 간의 만남을 통한 교류와 정보교환을 촉진하기 위해 협의회 회의, 워크숍, 토론회, 간담회 등 다양한 형태로 추진했다. 이들 활동은 공간적으로 시도 지역을 넘어 초광역적으로 이루어지고 있기도 하며, 또한 시도 내 시군구 지역혁신협의회와의 협력사업도 이루어지고 있다. 구체적으로 아래의 <표 6>에서 볼 수 있듯이 2009년도에는 세미나 7건, 포럼 및 워크숍 4건, 교류 및 연구사업 6건, 위탁사업 1건을 추진하였고, 2010년도에는 세미나 6건, 포럼 및 워크숍 5건, 교류 및 연구사업 4건 등의 사업을 추진하였다. 그러나 대전대도시권(G9) 협력사업과 관련된 세미나, 워크숍, 포럼 등은 매우 적은 수에 불과하였다.

<표 6> 대전발전협의회 사업추진 내용(2009~2011)

		2009	2010	2011
세미나 포럼 워크숍	세미나	<ul style="list-style-type: none"> <li>충청광역경제권 발전계획과 광역경제권 사업 방향</li> <li>사회복지 환경변화와 정책과제</li> <li>세종시 건설, 어떻게 해야 하나?</li> <li>G9프로젝트 및 광역연계 사업에 대한 설명과 논리</li> <li>대전지역혁신클러스터 당면과제와 전망</li> <li>무지개프로젝트 평가와 발전방안</li> <li>대전시 정체성과 개방화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공연구부문 기술사업화와 대덕특구</li> <li>충남도청 이전과 발전방안</li> <li>국제과학비즈니스벨트 성공적 추진을 위한 충청권 협력방안</li> <li>의료관광 활성화 방안</li> <li>대전 충남지방자치학회 동계학술세미나</li> <li>대전 충남 지역경제활성화 방안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국제과학비즈니스벨트의 성공적 추진과 국가과학기술체제의 도약</li> <li>국제과학비즈니스벨트와 충청권 협력방안</li> <li>G9대전충청권 공동발전을 위한 연계협력방안</li> </ul>
	포럼	<ul style="list-style-type: none"> <li>세종시 정부안 전문가 자문회의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1차 충청광역경제권포럼</li> <li>연합 지역발전포럼</li> <li>충남도청 이전 후 중구도심활성화 전략</li> <li>충남도청 이전 터 어떻게 활용할 것인가?</li> </ul>	
	워크숍	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역경제활성화 분과 제1차 워크숍</li> <li>대덕연구개발특구 정책기획공동체 연구</li> <li>지역경제활성화 분과 제2차 워크숍</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기술-사회 시스템 전환기의 대덕연구개발특구 발전모델의 모색</li> </ul>	
교류사업	교류회	<ul style="list-style-type: none"> <li>클러스터 근로자 한마음 대회</li> <li>대전지역 클러스터 활성화 및 교류회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역경제활성화를 위한 다산경제사상탐구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대전의 혁신리더를 위한 Book Digest 34권 발간</li> </ul>
	회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>대전지역혁신 정책기획협의회 구성을 위한 간담회</li> <li>세종시 정부안 전문가 자문회의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전 미국상무부 차관 초청 좌담회</li> </ul>	
	총회	<ul style="list-style-type: none"> <li>대전광역개발협의회 총회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대전광역개발협의회 제2차 총회</li> <li>대전광역개발협의회 임의총회 및 세미나</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대전광역개발협의회 제3차 총회</li> </ul>
연구사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>대덕연구개발특구 환경변화에 따른 대응전략</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기술-사회 시스템 전환기의 대덕연구개발특구 발전모델의 모색</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대전시와 개발도상국간 공적개발원조(ODA)협력방안-라오스를 중심으로</li> </ul>	
위탁사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정중심복합도시 수정(안) 및 시군통합에 대한 조사연구 및 심층분석</li> </ul>			

### 3. 문제점

그러나 운영과정에서 확인할 수 있는 지역혁신협의회 운영의 문제점을 정리하면, 첫째, 법률의 개정으로 지역수준의 협력사업이 지속성을 가지지 못하고 단절된 상태를 지적하지 아니할 수 없다. 이를테면 지역혁신위원회의 기능을 대체하는 '지역발전위원회'가 대통령 소속으로 설치된 이후 지역혁신위원의 기능이 매우 축소된 사실이 이를 설명한다.

둘째, 혁신위원회 예산확보의 어려움도 지역차원의 협력사업을 활성화시키지 못하는 요인으로 지적할 수 있다. 아래의 <표 7>에서 볼 수 있듯이 대전광역시 발전협의회는 경우 예산은 2009년부터 감소하는 추세를 보여주고 있다.

<표 7> 대전발전협의회 예산현황 (2004~2011)

(단위: 백만원)

	2004	2005~2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계
국비	40	40	40	45	83	40	35	323
시비	50	100	50	50	50	50	35	385
합계	90	140	90	95	133	90	70	708

## 제3절 충청권행정협의회

### 1. 설치 목적

다른 한편 행정협의회는 현재 가장 잘 알려진 자치단체간 협력 방식이라 할 수 있다. 충청권행정협의회 운영방식을 살펴보면 다음과 같다. 우선 지방자치법 제142조에서는 2 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 관계 자치단체간 행정협의회를 구성할 수 있도록 규정하고 있다. 행정협의회는 1973년에 이미 법적 근거가 마련되어 1988년 지방자치법에 상세한 내용이 규정된 후 부분적 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 동 법(제142조~제148조)에서는 행정협의회 구성, 조직, 규약, 자료제출요구권, 협의사항의 조정, 협의 및 사무처리의 효력, 규약의 변경 및 폐지 등을 규정하고 있으며 시행령과 「행정협의회설치기준및운영규칙」(행정자치부령)에서도 보다 자세한 사항을 세부적으로 규정하고 있어 제도적 정비가 잘 되어 있는 편이다.

행정협의회는 일반적으로 자치단체 간 협의에 따라 규약을 정하여 자발적으로 운영하는 협력방식에 기초하고 있지만 우리나라의 지방자치법은 행정협의회 협의 및 사무처리의 효력에 관한 규정(제147조)과 미협의사항에 대한 직권조정에 관한 규정(제146조) 등을 통해 보다 강한 법적 구속력을 부여하고 있는 것이 특징이다. 행정협의회는 자치단체 간 구역을 넘는 광역사무를 공동으로 처리함이 목적이지만 별개의 법인격을 갖지 아니하므로 권리의무의 주체는 아니고 관련자치단체의 독자성에 원칙적으로 제한을 두지 않는 느슨한 형태의 협력방식이고, 행정협의회 협의대상에 제한이 없기 때문에(자치사무가 원칙이지만) 가장 널리 활용되고 있는 협력방식이다.

한편, ‘충청권행정협의회’는 지방자치법 제 142조의 규정에 의하여 충청권광역지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리함으로써 권역 안의 균형 있는 발전과 광역행정의 효율적인 사무추진을 도모하기 위한 목적으로 1995년 3월 3일 설치되었다. 처음에는 “대전·충청권행정협의회”라는 명칭을 사용하였으나, 제11회 행정협의회에서 “충청권행정협의회”로 변경을 합의함에 따라 현재는 충청권행정협의회로 사용하고 있다.

## 2. 추진실태

대전-충북-충남간의 협력은 3개 시·도 자체단체장으로 구성된 충청권행정협의회에 상정된 안건을 중심으로 이루어지고 있다. 충청권행정협의회는 충청권광역지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리함으로써 권역안의 균형 있는 발전과 광역행정의 효율적인 사무추진을 도모하기 위한 목적으로 설치·운영하고 있다.

충청권광역행정협의회의 구체적 기능을 협의회 규약을 중심으로 살펴보면 도시계획의 수립 및 변경시행, 공공시설의 설치 및 관리에 관한 사항, 주택단지 및 공업단지 등의 조성, 환경오염 방지시설 운영 및 감시에 관한 사항, 시·도간 연결버스 노선의 신설·변경·폐지 등 교통망에 관한 사항, 도로의 신설 및 개수·보수 등에 관한 사항, 상·하수도 설치관리 및 이용에 관한 사항, 자원의 개발, 이용 및 조사에 관한 사항, 농림수산물의 유통·판매 등의 협조에 관한 사항, 금강유역개발 및 이용, 오염방지에 관한 사항, 기타 광역행정 개발 및 광역행정 수행 상 필요한 사항 등을 들 수 있다. 2010년 8월 현재 충청권행정협의회는 총 21회를 개최하여, 119건의 협력과제에 합의하여 추진 중에 있다<sup>13)</sup>.

13) 대전시청 정책기획과 내부자료. 2010. 10.

충청행정협의회의 운영실적을 보면, 2000년 이전까지는 광역교통망 등 사회간접자본 확충, 관광루트 개발 등 관광개발 활성화, 중소기업제품 판매기회전 등 지역경제활성화와 금강수질보전에 공동대처 등 지역환경보전 등과 관련된 사업이 주가 되었고, 2000년 이후에는 수도권 규제완화에 공동대응, 광역교통망구축과 청주공항활성화, 관광마케팅활성화와, 특히 2004년에는 신행정수도건설에 따른 협력 등과 관련된 사업이 주로 논의되고 있다. 그리고 최근 2010년에는 대통령 공약사항인 국제과학비즈니스벨트 조성, 광역철도망 구축 등을 위한 공동이행 결의문을 채택하였다.

## 3. 문제점

그러나 충청권행정협의회는 제도자체가 갖는 분쟁해결능력과 실무적 집행력의 부족과 같은 문제점을 드러내고 있다.

첫째, 행정협의회는 협력을 위한 별도의 전담조직을 구성하지 않은 비상설적인 기구의 성격이어서 자치단체 간 협력업무의 지속성을 확보하기 어려운 실정에 있다.

둘째, 행정협의회 합의사항이나 결정에 대해 구속력이 미흡하여 협력의 실효성이 확보하기 어려운 형편에 있다. 즉 행정협의회는 복수의 지방자치단체의 결합이지만 별개의 법인격을 갖지 않으므로 권리의무의 주체가 될 수 없고 따라서 협의회 결정이 구속력을 얻기 어려운 형편이다. 따라서 합의사항이 이루어지지 않을 경우 이행촉구 및 손해배상 (미이행으로 피해가 발생했을 시)을 위한 소송을 제기할 수 있을 뿐이고 합의가 이루어지지 않을 때 당사자의 조정요청이 있을 경우에만 제한적으로 성립하는 조치가 있으나 근본적인 해결수단은 되지 못한다(김명현·유지태 2000).

### 제3절 분석의 종합

따라서 위와 같은 대전대도시권을 중심으로 이루어지는 광역행정협력 사례를 앞에서 제시한 분석의 기준, 이를테면 제도적 수준, 파트너쉽, 거버넌스 행위자 간의 네트워크, 지역성, 재정적 수준 등과 같은 좌표를 기준으로 분석한 결과 이를 정리하면, 아래의 <표 8>에서 볼 수 있듯이 대전대도시권의 전체적인 협력수준을 가늠할 수 있다. 첫째, 제도적인 수준에서는 G9 협의회를 제외하곤 충청권 행정협의회와 지역혁신협의회 모두 제도적 기반을 확보하고 있는 것으로 확인되었다. 충청권행정협의회는 지방자치법, 그리고 지역혁신협의회는 국가균형발전특별법에 의해 제도적인 틀을 확보하였다. 그럼에도 불구하고 실무를 전담하는 전담조직이 설치되지 않은 현실은 제도 설치의 취지와 제도운영의 실질적인 성과를 얻기에는 한계가 있음을 확인하였다.

<표 8> 대전대도시권 협력적 지역거버넌스 추진실태 분석

	제도	파트너쉽	네트워크	지역성	재정
G9 협의회	×	△	△	○	×
대전발전협의회	○	△	△	○	×
충청권행정협의회	○	△	△	○	×

둘째, 협력 사업이 파트너쉽 관계에 의한 종합적인 협력 사업으로 발전하지 못하고 단순협력의 형태를 보여주는 경향을 보여주고 있다. 일반적으로 협력·제휴의 방식 및 강도는 단순협력의 형태에서부터, 공공투자 및 지역사회발전통합의 형태로 단계적으로 협력·제휴의 강도가 강화되는 경향이 있다. 그러나 대전대도시권 자치단체 간 협력·제휴사업의 내용은 국가사업의 경우 중앙정부가 재정을 지원하는 형태, 도 사업의 경우 지도 단속, 시설물공동설치, 재원공동부담 등의 형태로 추진되는 경향이 있다. 게다가 자치단체 간 협력은 예술단 교류공연, 대단위 행사 참여 등 단순협력의 범위를 벗어나지 못하고 있으며, 시설의 공동설치와 이용, 공동투자 단계 등 보다 고강도의 협력·제휴 사업으로의 지속성을 가지고 이행되지 못하는 한계가 있다.

셋째, 지역거버넌스에 의한 자치단체 간 협력 사업이 수요자 중심의 사업이 아닌 자치단체 위주의 협력 사업이 대부분을 차지하여 민간부문의 협력을 이끌어내는 데에 한계가 있다. 즉 지역 간 협력·제휴는 행정기관, 민간단체, 기업, 대학 등 다양한 주체들의 참여에 의해 이루어지는 것이 정책의 내실화와 협력사업의 성과를 거두기에 바람직한 방식이라 할 수 있으나 현재 대전발전협의회에서 추진하는 포럼, 세미나, 연구사업 등을 제외한 다른 협의회에서에서 추진하는 사업은 지역의 다층적 차원에서의 참여자를 포괄하는 파트너쉽이 결여되어 있는 경향을 보여주고 있다.

넷째, 재정이 수반되지 않는 사업이 대부분을 차지한다. 지방자치 단체 간 협력에서 재정적 지원은 필수적인 요소이다. 그러나 기본적으로 지방자치단체의 재정여건이 취약하기 때문에 가능한 한 많은 재정이 수반되지 않는 사업을 중심으로 교류 협력 사업을 추진하고 있다. 대전대도시권 협력사업도 자치단체에서 재정분담이 필요한 사업보다는 중앙정부로부터 재정적인 지원이 필요한 사업을 중심으로 추진하고 있다. 이처럼 재정이 수반되는 협력·제휴 사업이



활발하게 이루어지지 못하는 원인은 광역 및 자치단체의 투자 재원을 지속적으로 확보하지 못하는 어려움이 있고 또한 재정투자를 결정하였을 경우 이를 전담하는 조직이 없기 때문에 사업집행에 어려움이 있다.

## 제 4 장

---

### 협력적 지역거버넌스 활성화를 통한 대전대도시권(G9) 광역행정협력 발전방안

---

#### 제1절 기본방향

제2절 대전대도시권(G9) 행정협력 기반 조성

제3절 협력적 지역거버넌스 지원체제의 확립

---

## 제4장 협력적 지역거버넌스 활성화를 통한 대전대도시권(G9) 광역행정협력 발전방안

### 제1절 기본방향

#### 1. 협력사업 내실화를 위한 전담조직의 설치

대전대도시권 광역행정협력 사업의 활성화를 위해서는 기본적인 방향설정이 필요하다. 우선 협력지역거버넌스 활성화를 통한 협력사업의 성과를 거두기 위해서는 법·제도적인 측면에서의 개선방안 뿐아니라 협력사업을 총괄하는 전담조직이 필요하다. 기본적으로 G9 광역연계사업 추진의 연속성과 성과를 거두기 위해서는 이를 관리하고 모니터링할 수 있는 사업관리조직이 필요하기 때문이다. 앞에서 보았듯이 프랑스나 일본의 경우는 광역협력사업 추진과 관련하여 ‘특별지방자치기관’을 설치하고 위 기관은 전반적인 협력사업을 총괄하는 기능을 이행하고 있음을 확인하였다. 협력사업 추진과 관련된 전담조직이 설치되어 있는가 설치되어 있지 않는가의 여부는 협력사업의 내실화와 지속성을 평가할 수 있는 중요한 지표이기 때문이다. 대전대도시권 협의체의 의장은 대전광역시장이 겸직하는 것이 타당하며 별도의 사무처를 설치하고 협의회의 구성원은 지방의원을 비롯한 주민대표, 시민단체, 전문가 등으로 구성되어 수요자 중심의 연계협력 사업을 발굴하고 추진과정에서의 공신력을 확보해야 한다고 생각한다. 그러나 현행의 지방자치법의 환경에서 ‘특별지방자치기관’의 설치에 법 개정 뿐아니라 현실적으로 상당한 제약이 존재하고 있다는 점을 감안할 때, 지방의 자율성이 훼손되지 않

며, 실현가능성이 보장되는 체계적인 제도적 여건 마련이 필요하다.

#### 2. 재정적 측면

그리고 자치단체 간 협력사업을 추진하는 과정에서 발생하는 애로사항의 하나는 사업추진과정에서 필요한 투자재원의 확보이다. 즉 협력사업의 공동추진으로 소요되는 재원부담을 경감하는 방안을 강구하여 자치단체의 참여를 활발히 유인해야 하기 때문이다.

이러한 취지에서 「자치단체협력기금」의 설치·운영은 하나의 좋은 대안이 될 수 있다.

「자치단체협력기금」이란 자치단체간 협력사업을 촉진하기 위해 사업추진에 소요되는 투자자금의 일부를 대전대도시권 자치단체들이 출연하는 형태로 설치된 자금원(源)이다. 기금을 어디에 설치할 것인가는 결국 기금관리를 집중적 혹은 분산적 방식으로 할 것인가와 직결된 문제로 대전광역시차원과 ‘특별지방자치단체(가칭)’ 차원으로 고려할 수 있다. 그러나 현재와 같이 협력사업 필요성에 대한 인식의 미흡, 협력사업 추진제도의 미비, 자치단체의 기금출연능력 취약 등으로 사업추진 여건이 조성되지 않은 초기단계에는 한시적으로 대전광역시에 기금을 설치하여 운영하는 집중화방식을 선택하고, 여건성숙이 이루어지는 정착화단계에서는 ‘특별지방자치단체’에 설치하여 분산화된 관리시스템을 유지하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

협력사업 투자수요에 대응하여 사업을 신속하고 일관성 있게 추진할 수 있는 안정적인 자금공급원으로서의 「자치단체협력기금」을 설치할 경우에 재원은,

- ① 중앙정부의 출연금
- ② 공공관리기금으로부터의 차입
- ③ 일반회계 전입금(국비보조금)
- ④ 채권발행
- ⑤ 기타 관련기금 및 특별회계로부터의 전입금

### 3. 협력적 지역거버넌스 측면

앞에서 보았듯이 거버넌스를 구성하고 있는 네트워크 체제는 단순한 협조체제라기 보다는 여러 행위자들 간의 갈등과 협력적 관계 속에서 이루어지는 비판적인 협력체제라 할 수 있다. 따라서 네트워크 체제는 공공정책의 형성과 집행에 있어 긍정적인 결과를 낳기도 하겠지만 때로는 부정적인 결과를 초래할 수도 있다(이은구의, 2003:47). 따라서 광역협력 활성화를 위해서는 위와 같은 사실들을 충분히 고려해야 할 것이며, 대화, 협상, 조정 등을 통한 타협이나 동의를 통하여 협력사업 추진과정에서 발생할 수 있는 갈등과 이해관계의 충돌 등을 피하고 네트워크 내에서 갈등을 줄여 협력을 이끌어내는 파트너십을 강화방안이 필요하다.

## 제2절 대전대도시권(G9) 광역행정협력 기반 조성

### 1. 자치단체장의 공감대 형성 및 리더쉽

대전대도시권 자치단체 간 협력과 관련하여 가장 중요한 행위자는 단체장이라 할 수 있다. 이와 관련하여 단체장의 리더쉽은 매우 중요한 과제이며, 단체장의 관심과 의지여부에 따라 광역행정 협력의 정도가 판가름될 수 있기 때문이다. 따라서 대전시와 G9 간 성공적인 협력 사업을 위해서는 대전시와 G9간 서로 연계사업을 추진할 수 있는 여건조성이 되어야 하는데 이 중 각 시·군 단체장의 공감대가 우선적으로 형성되어야 한다. 이러한 바탕에서 산업, 지원수단, 거버넌스 등 모든 측면에서 G9 시·군간 역할분담이 이루어지고 협력 사업이 계속적으로 추진될 수 있다. 왜냐하면 앞에서 보았듯이 자치단체장의 관심과 의지는 공무원 조직의 협력사업 업무추진에 대한 관심과 열의 등에 실질적인 영향을 주는 가장 큰 요인이며, 협력사업의 성과를 가능하게 하는 중요한 정치적 요인이기 때문에 자치단체장의 관심과 의지를 제고시키기 위해서는 협력과제에 대하여 정기 또는 수시로 추진상황을 보고하는 것뿐만 아니라 협력 사업에 대한 지속적인 평가 및 모니터링을 통하여 우수사례를 발굴하여 포상하며, 이를 지역주민에게 폭 넓게 홍보하는 리더쉽이 있어야 할 것이다(한표환·김선기·김필두 2002; 168-170).

### 2. 「G9 자치단체협력헌장」의 제정·운영을 통한 협력의 공감대 조성

이러한 맥락에서 G9 시·군간 협력사업의 활성화를 위한 ‘협력헌장’의 제정이 필요하다. 왜냐하면 앞에서 보았듯이 그동안 G9 연계

사업은 주로 선언적인 내용이 대다수였고 사업추진의 지속성이 결여되었던 점을 지적한다면 이와 같은 「G9 자치단체협력현장」을 마련할 필요성이 있다. 「G9 자치단체협력현장」을 제정하게 되면 위 현장은 실질적인 실효성을 확보하는 협력현장이 되어야 하며 현장의 실효성 확보를 위해 자치단체 간 공동결정, 공동사업, 행정협의, 정보교류, 인적자원교류, 물적자원 및 재정의 교류, 분쟁해소절차의 기본원칙과 의사진행 및 결정의 기본원칙 등의 주요내용이 반영되는 자치단체 간 협력행정의 상위규범으로 규정되어야 한다. 따라서 일반적으로 볼 수 있는 협력현장의 선언적 특성을 불식시키고 자치단체 간 실질적인 협력의 제도적 틀로 정착시키기 위하여 일반 행정서비스현장에서와 같이 주민을 대상으로 공공서비스의 구체적인 이행 기준을 설정하고 이를 반드시 준수하도록 제반 노력을 강구하며 이를 준수치 못했을 경우에는 이에 상응하는 대내외적 제재조치(예를 들면, 인사조치, 변상조치 등)를 정하는 것이 바람직하다

### 3. 지방자치법 개정을 통한 G9 협력사업의 제도적 기반 마련

대전대도시권 광역행정의 활성화를 위한 가장 기본적인 요소는 무엇보다도 협력 사업을 공동으로 추진할 수 있는 법적인 근거가 필요하다. 법적인 근거는 조례의 제·개정을 비롯하여 전국적 차원의 지방자치법 개정을 통하여 G9 협력사업의 활성화 뿐 아니라 이와 유사한 자치단체 간 공동의 협력사업 추진을 위하여 필요한 제도적 요건을 마련하여야 한다. 앞 장의 해외사례에서 살펴본바듯이 프랑스의 경우 1966년 12월 법령을 제정하여 대도시연합공동체를 설치하였고, 일본의 경우 1995년 지방자치법 개정을 통하여 조합제도를 운영하고 있다. 우리나라의 경우에도 현재 「지방자치법」에는 자치단체 간 협력에 관한 조항, 이를테면 행정협의회, 자치단체조합, 등에 관한 방안이 없는

것은 아니지만 이를 구체적으로 실현하기 위한 제도적 방안 즉, 구체적인 적용에 필요한 후속적 사항이 미흡하여 선언적인 내용을 담고 있는 경향이 있다. 따라서 「지방자치법」의 개정을 통하여 자치단체 간 공동의 협력 사업을 원활히 추진할 수 있고 실효성을 확보할 수 있는 사안을 구체적인 시행령으로 정할 필요성이 있다. 이를테면, 첫째, 협력사업 활성화를 위한 여건 조성을 위하여 「자치단체협력현장」의 제정에 관한 내용이 법제의 정비로 보완되어야 한다. 둘째, 기존의 광역행정 협력사업의 주체가 되는 행정협의회는 이행력을 확보할 수 있도록 관련 법률을 정비하고, 특별지방자치단체로서의 자격이 부여되지 않은 조합은 그 위상을 강화하여 우리 실정에 맞는 조합설치가 활성화되도록 강구해야 한다. 셋째, 협력사업의 의무적 사전협의제도와 협력대상사업에 대한 관련정보의 공개제도도 제도적으로 규정할 필요성이 있다. 따라서 위와 같은 제도정비 사항은 현행 「지방자치법」의 기존 조항을 개정하거나 새로이 추가하여 광역행정 협력사업이 활성화될 수 있는 기본적 틀이 될 수 있도록 하여야 할 것이다(윤기석, 2010:66).

## 제3절 협력적 지역거버넌스 지원체제 구축

### 1. G9 협의체 구축 및 운영의 내실화 확보

앞 절에서 논의한 대안들은 공동협력사업의 원활한 추진을 위하여 대전대도시권 뿐 아니라 다른 지역에서도 적용 가능한 광역협력사업의 기초가 되는 일반적인 제도적 요건이라 할 수 있다. 그러나 이번 절에서는 보다 구체적으로 대전대도시권에 국한시켜 제시해보는 정책

적 제안이며, 이를 지원체제의 관점에서 설명하면 첫째, G9 공동협력 사업이 보다 실효성을 확보하고 지속적으로 추진되어지기 위해서는 이를 전담하는 전담 실무조직의 설치가 필요하다. 비록 대전시를 비롯하여 각 시·군에 광역행정을 전담하는 기구가 설치되어 있기는 하나 개별적으로 속해 있는 까닭에 유기적인 협력 업무를 수행하는 데에 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 자치단체 간 협력사업의 활성화를 위해서는 「G9 협의체」를 상설기구로 설치하여 지역의 공동 협력사업의 의제를 발굴·논의하고 기획·집행하는 실무전담기구로서의 위상을 확립해야 한다. 위 협의체에는 각 시·군의 공무원들에 의해서만 구성되어지는 것이 아니라 관련 지방의회, 관련 시민단체 대표, 민간단체의 대표 등으로 구성하여 협력적 지역거버넌스에 의한 의사결정기구로서의 역할을 수행하는 곳이어야 한다.

그리고 「G9 협의체」가 상시적으로 설치되면 “사전협의제도”를 도입하여 특정자치단체가 인근자치단체 혹은 해당 주민의 권한, 사업, 행정 등 이해관계가 직접적으로 영향을 주는 사업을 계획 혹은 집행할 경우 해당 자치단체에 사안의 내용을 알려 이에 대한 의견을 적극적으로 수렴하여 사안별로 협의절차를 거치는 파트너십 협력행정을 촉진시켜 공동사업의 생산성을 제고시킬 수 있을 것이다.

## 2. G9 지역산업경제 공동의 협력사업 발굴

또한 대전대도시권 공동의 협력 사업은 수요자 중심의 협력사업이 되어야 한다. 이를 위하여 G9 시·군의 특수성에 기초하여 산업, 지원수단, 거버넌스 등 다양한 측면에서의 협력사업의 발굴이 필요하다. 가령 대전시의 경우는 연구개발, 지식기반산업, 지식서비스업, 정주여건 등에 강점이 있다면 G9은 중소기업 위주의 제조업과 특용작물을 포함하는 농림업이다. 그러나 이와 같은 상이한 도시적 성격은 현재와 같은 융합시대에 즈음하여 시너지 효과를 거둘 수 있는 이점이 있다.

즉 대전은 지식기반제조업과 지식서비스산업을 특화시키어 G9의 제조기능과 연계함으로써 지역발전의 시너지 효과를 얻을 수 있다(강병수, 2011; 89). 그러나 G9 공동의 협력사업의 초점은 공동의 현안과제이면서 갈등의 여지가 비교적 크게 나타나는 님비사업, 즉 하수도 및 하수처리장, 쓰레기처리장 건설, 공동묘지 등과 같은 사업에 공동의 해결방안을 모색하는 데에 주안점을 두어 갈등과 이견을 조정하여 공동의 이익을 취할 수 있는 좌표를 제시하는 것이 바람직하다.

## 3. 협력적 지역거버넌스 활성화를 통한 지역발전협회의 기능의 활성화

그리고 수요자 중심의 G9 공동사업 발굴을 위해서는 G9 시·군, 대학, 기업, 시민단체로 구성된 협력과제 발굴지원팀의 활동이 필요하다. 이러한 맥락에서 “지역혁신위원회”기능의 활성화가 매우 필요한 시점에 와있다고 할 수 있다. 앞장에서 보았듯이 지역혁신협의회는 지난 2004년 1월 16일 「국가균형특별법」에 의해 설치된 이대 산·학·연·관·민 등 지역을 기반으로 활동하는 다양한 주체들이 연계하여 활동하는 협의체의 위상을 가지며 활동하였고, 지역발전의 비전과 목표수립, 추진과제의 선정, 지역발전사업에 대한 우선순위 검토 등의 업무를 수행하면서 지역단위에서의 균형발전정책과 조정자(coordinator)로서의 역할을 수행하였다. 그러나 2008년 「국가균형특별법」의 개정에 따라 지역혁신협의회 기능이 위축되었고 지역혁신협의회 명칭도 지역발전협의회로 변경하게 됨에 따라 본래의 기능이 약화되었음을 확인할 수 있다. 이러한 배경에서 현행 ‘지역발전협의회’의 기능을 활성화시킬 필요성이 있다. 이를테면, 정부, 자치단체, 전문가, 시민단체 등이 참여하는 정기적인 학술대회 및 토론회를 개최하여 지역사회의 수요자 중심의 사업과제를 발굴하고 자치단체의

사업 시책에 대하여 지역주민의 의견을 수렴하는 통로로써의 기능을 회복해야 하고 동시에 광역 연계 사업 등 중앙정부의 지역발전 정책에 부응한 협력과제에 대한 토론 및 다양한 의견을 제시하는 민관협치의 거버넌스 기구로 활용할 필요성이 있다.

## 제 5 장

### 결론 및 정책적 제안

---

제1절 연구의 요약

제2절 정책적 제안

---

## 제5장 결론 및 정책적 제안

### 제1절 연구의 요약

최근 전국적인 수준에서 지방행정체제 개편의 논의가 매우 활발히 진행되고 있다. 이러한 배경에는 정보·통신 및 교통수단의 발달로 생활권역이 점차 확대되고 있기 때문이다. 그러나 지방행정체제의 개편은 두 가지 측면에서 상충된 주장이 이루어지고 있다. 예컨대 자치행정의 광역화가 확산된 상황에서 '규모의 경제'를 실현하기 위하여 행정구역의 통폐합이 필요하다는 입장과 기존의 지방행정구역을 통폐합하지 않더라도 행정구역의 틀 안에서 광역행정의 효율성을 충분히 제고할 수 있다는 입장이 있다. 위와 같은 상반된 주장은 각각 타당성이 있음에도 불구하고 개편의 논의가 통일성을 얻지 못하고 있는데 이것은 지방행정구역에 녹아있는 고유의 지리적 역사성과 문화적 정체성 등과 같은 무형의 가치가 기능적인 가치와 충돌되고 있기 때문이다. 더욱이 자치단체들은 여전히 관할구역 위주의 행정관행에 갇혀 협력을 의도적으로 외면하거나 최종의 수단으로 여기는 등 협력에 대한 부정적인 가치관과 자세를 보여주고 있어서 행정체제의 통폐합의 타당성이 더욱 공감을 얻고 있는 측면이 있다. 그러나 자치단체 간 협력이 활성화되면 지방행정체제 개편에 따른 기회비용을 상쇄할 수 있는 장점이 있다. 왜냐하면 자치단체 간 협력은 기존의 행정체제를 존속시키면서 광역행정구역의 현안 문제해결을 위해 공동의 노력을 할 수 있으며, 이 과정에서 자원부족, 기술적 한계, 전문성의 취약 등을 보완할 수 있고, 자치단체 간 상호비교우위를 조화롭게 접목시켜 사업추진의 시너지 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 이 보고서에서는 대전대도시권을 중심으로 광역행정의 실태를 조사해 보면서 문제점을 구명해 보고 광역차원의

행정협력을 활성화하는 방안을 제안하려는데 연구의 의의를 두고자 한다.

특히 우리나라보다 앞서서 지방자치단체 간 협력행정을 활발히 추진하여 지역개발의 성과를 극대화 하고 있는 해외 주요국(미국, 영국, 프랑스)의 협력제도 사례를 면밀히 조사한 후 제도 운영의 핵심 요인을 분석하고자 한다. 해외사례 분석을 통한 연구결과는 궁극적으로 대전대도시권(G9) 협력시스템의 개선방안에 유용한 참고자료가 될 것으로 생각한다. 기본적으로 이 연구는 협력 지역거버넌스 활성화를 통한 대전대도시권 협력행정 개선방안에 초점을 둔다. 이를 위해 자치단체 간 협력기반조성 및 거버넌스 지원체제 정비를 통한 협력방법의 개선 등의 과제가 이 보고서의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 협력 지역거버넌스 이론에 대한 검토를 통해 거버넌스 이론이 광역행정 협력의 차원에서 왜 필요하며, 중요성이 어디에 있는가를 탐색한다.

둘째, 해외광역행정 협력사례(EU, 프랑스, 일본)를 심층적으로 분석하여 자치단체 간 운용되고 있는 협력제도의 메커니즘과 제도운용의 기반을 분석하여 시사점을 얻고자 한다.

셋째, 대전대도시권(G9) 협의체, 광역시발전협의회, 충청권행정협의회 등에 대한 실태 분석을 통하여 협의기구의 추진실태와 제도운영의 한계와 문제점을 집중적으로 분석하여 제도개선방안의 기초자료로 활용한다.

넷째, 위와 같은 연구수행 절차를 통해 대전대도시권(G9)협력시스템 활성화 방안을 제시한다. 이와 관련하여 기본적으로 법·제도적 측면에서 보완해야 할 사안과 지역거버넌스 차원에서 자치단체 간 협력을 촉진시킬 수 있는 방안을 모색한다.

## 제2절 정책적 제안

보고서를 정리하는 차원에서 대전대도시권의 협력체계 활성화 방안을 제안하면 크게 네 가지의 틀에서 설명할 수 있다.

첫째, 전국적인 수준에서 광역행정 협력의 활성화를 위해서는 지방자치법의 개정이 필요하고 지역적인 수준에서는 대전 대도시권 G9 협력 조례 제정 등과 같은 제도적 개선방안이 따라야 한다고 생각한다. 이를테면 지금까지 살펴본 바와 같이 G9 협의회 의사결정사항에 대한 법적 구속력 부여, 협의회에 지방의회 참여허용, 광역-기초자치단체협의회 구성, 협의회 사무국 설치 등은 지방자치법 개정에 따른 제도개선 사안이며, 기타 G9 협의회 합의결과에 대한 사후관리 강화 등과 같은 내용은 대전시를 비롯한 관련 자치단체의 조례 제정사항이라 할 수 있다.

둘째, 협약제도의 적극적 도입과 활용이다. 자치단체 간 협약은 기존의 정치·행정체제와 이에 따른 행정구역별 관할권은 그대로 유지하면서 새로운 권리주체를 형성하지 않고 관련자치단체간에 계약체결을 통하여 협력 사업을 추진하기 때문에 광역행정사무에 대해 탄력적으로 대응할 수 있는 장점이 있다. 그러나 자치단체 간 협약제도의 활성화를 위해서는 무엇보다도 법적 근거의 명확성이 필요하다. 특히, 자치단체 간에 협력을 체결하는 경우에 사업시행절차, 개발일정, 재원부담, 협력의 내용과 의무이행, 권한관계 등을 명확하게 규정하여 협력사업의 집행력을 강화할 수 있어야 하며, 개별 사업별로 협약이 체결될 때 공공기관 혹은 자치단체간의 역할분담이 분명하고 연차별 예산의 확보는 물론 사업시행이 구체화될 수 있도록 법·제도적 기반마련이 갖추어 져야 한다.

셋째, 지역거버넌스 차원에서 자치단체간 협력과제 발굴은 지역주

민의 편익과 생활을 중심으로 과제를 선정 추진하는 것이 최우선적으로 고려되어야 할 사항이다. 즉 수요자 중심의 협력 연계사업을 펼쳐야 한다. 이를 위하여 ① 광역생활권내 자치단체(의회)-대학-기업(중소기업)-시민단체 협력체계 구축 지원방안 ② 공동 협력사업 발굴을 위해 G9 참여 자치단체가 참여하는 공동연구팀 구성·운영 ③ G9 관련 정기적인 학술대회 및 토론회 개최(전문가+학계+언론계+정부) ④ G9 지역민을 대상으로 한 지역민제안 공모사업 선정 추진 등을 제안할 수 있다. 특히, 지역발전연구의 역할과 협력강화를 통하여 이와 같은 협력 지역거버넌스 파트너십의 효과를 극대화시킬 필요성이 있다.

넷째, 광역협력 사업의 안정적이고 지속적인 추진을 위하여 공동협력기금의 설치·운영방안이 필요하다. 프랑스의 경우 자치단체의 재정운용의 구조는 우리나라와는 다른 방식을 채택하고 있으므로 비교할 수 있는 사안은 아니지만 중앙정부로부터 재정지원을 받고 있는 대도시연합공동체의 운용 방식은 우리의 실정에 미루어 비추어 볼 때 의미가 있다고 할 수 있다. 따라서 우리의 경우 좀 더 포괄적인 방식에 의해 재정확충 방안을 모색할 필요성이 있다. 이러한 재정확충 방안은 ① 중앙정부의 지원(지방교부금 확대, 국고보조금, 인센티브 지원 등) ② G9 지역발전 협력기금 설치(참여자치단체 회비, 사업비 분담 등) 등으로 제안할 수 있지만 궁극적으로 중앙정부의 지원을 바탕으로 한 수익자부담원칙을 가져야 한다고 생각한다.



## 참 고 문 헌

- 강은순. (2008), 「광역거버넌스 체계 구축에 관한 연구 : 남해안시대 프로젝트를 중심으로」, 김해: 인제대 대학원.
- 고병호. (2010), “국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론” 「한국도시행정학회 도시행정학보」
- 권영섭·신정철. (2006), 「지방도시의 경쟁력강화를 위한 지역혁신사업의 효율적 추진방안 연구」, 서울: 국토연구원.
- 권오혁. (2005), “참여정부의 신지역주의적 산업정책에 대한 비판적 고찰” 「지역개발학회지」, 17(4): 1-20.
- 권오혁. (2006), “신지역주의 비판에 대한 반론” 「대한국토·도시계획학회지 국토 계획」 41(1): 21-40.
- 고용부. (2001), “지역경제권의 대외개방성과 우리의 대응전략” 「한국무역학회 무역학회지」, 26(1).
- 국무총리실·보건복지가족부. (2009), 「첨단의료복합단지 선정정보도자료」.
- 김동주 외 5인. (2009), 「국가의 글로벌 경쟁력강화를 위한 광역경제권 발전방안연구」, 서울: 국토연구원.
- 김병준. (2009), 「지방자치론」, 서울: 법문사.
- 김선배. (2008), “광역경제권발전의 핵심전략 - 글로벌 경쟁거점과 지역경쟁거점의 연계육성” 「산업경제분석」, 30-41.
- 김영수. (2008), “광역경제권중심의 지역산업발전전략” 「2008년 국가균형발전위원회 세미나 발표논문」.
- 김정연·한상욱·임형빈·박상철·송지현. (2009), 「당진-대전 및 서천-공

- 주 고속도로 주변지역의 여건변화와 발전전략」 충남: 충남발전연구원.
- 김주한·김선배·최윤희. (2003), 「바이오클러스터의 성공조건과 발전방안」, 서울: 산 업연구원.
- 나기산 외 공역. (1993), 「정책분석론」, 서울: 법문사.
- 노화준. (2003), 「정책학원론」, 서울: 박영사.
- 대통령직인수위. (2008), 「신정부의 창조적 광역발전전략안」.
- 대한국토도시계획학회. (2008), 「행정중심복합도시와 인근도시와의 상생발전전략수립 보고서」, 충남: 행정중심복합도시건설청.
- 박경원. (2004), “분권화와 지역거버넌스: 협력(collabolation) 모형을 기반으로” 「현대사회와 행정」, 14(2): 29-52, 한국국정관리학회.
- 박선희. (2007), “신지역주의와 아셈: 세 가지 층위의 지역” 「유럽연구」, 25(3): 109-133.
- 박재욱. (2008), “광역경제권의 통합·협력을 위한 광역거버넌스의 이론적 논의” 「지방행정연구」, 22(3): 3-29.
- 박형준·이인원. (2009), “지역개발정책수단으로서 협력적 지역거버넌스의 형성: 승리연합모형을 통한 지역파트너십형성 모형설정” 「한국정책학회보」, 18(2): 7-36.
- 박형준·장형준. (2009), “지방정부간 수자원서비스 협력연결망에 관한 연구: 서비스의 거래비용적 특성과 네트워크 구조변수를 중심으로”, 「한국행정학보」 43(2): 121-145.
- 배웅환. (2001), “정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색” 「한국행정연구」, 10(3): 258-298.
- 배웅환. (2008), “신지역주의차원의 협력거버넌스설계” 「2008년 충청광역경제권연구회 1차 토론회 발표논문」: 41-63.
- 배웅환. (2010), “신지역주의와 협력거버넌스: 광역경제권 설계의 전제” 「한국행정학보」, 44(4): 203-232.
- 서순탁·민보경. (2005), “지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연

구: 분당-죽전 도로 연결을 중심으로」 「지역사회발전학회논문집」, 30(2): 25-44.

손명환. (2003), “신지역주의와 동북아시아” 「경영경제연구」, 25(2): 59-73.

손수석. (1999), “신지역주의의 전개와 한국의 지역주의정책” 「한국무역학회 무역 학회지」, 24(3): 31-54.

송하율·김찬준. (2010), “광역경제권 선도산업 육성의 성과제고를 위한 정책과제” 「KIET 산업경제」, 8월: 40-50.

안영훈. (2008), “광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스체제” 「한국지방자치학회 춘계학술대회 발표논문」.

오은주·김찬기. (2007), “지역경제발전을 위한 협력 거버넌스 활성화 방안 : 기업도시 사례로”, 「한국지방행정연구원」.

육동일. (2010), 「지방자치의 길을 찾다」, 대전: 비주얼스톰.

윤윤규·이재호. (2004), 「지역산업육성과 지역혁신체계구축에 관한 연구」, 서울: 한국개발연구원.

이명석·배재현·양세진. (2009), “협력적 거버넌스와 정부의 역할: 사회적 기업사례를 중심으로” 「한국정책학회보」, 18(4): 145-171.

이원섭. (2008), “경제권 구축방향과 과제” 「지역경제」, 6-25.

이원형. (2009), “의료산업의 전략적 첨단화가 시급하다: 첨단의료복합단지의 성공 조건” 「VIP Report(현대경제연구원)」, 408호: 1-19.

임형빈. (2009), “충청권 경제모형 구축연구 II: 충청 광역경제권의 전략산업간 연계구조 분석 「기본연구」 충남: 충남발전연구원.

장재홍. (2008), 「광역경제권 발전전략과 과제」, 서울: 국가균형발전위원회.

정문기. (2009), “지역경제개발의 협력거버넌스” 「한국행정학보」, 43(3): 229-250.

정원식. (2009), “신지역주의 관점에서 참여정부와 이명박 정부의 지역개발정책의 비교분석” 「한국정책과학학회보」, 13(3): 23-53.

정정길 외. (2003), 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.

조명래. (2006), “자치시대 지역주의의 양상과 쟁점: 신지역주의와 지역민주주의의 문제를 중심으로” 「한국지역개발학회지」, 18(2): 43-70.

지식경제부. (2009), 「지역발전5개년계획안 보도자료」.

채종현·김재근. (2009), “공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설입지갈등사례” 「지방행정연구」, 23(4): 107-136.

최영출. (2008), “해외 광역경제권 추진체계와 시사점: 영국의 사례” 「한국산업기술재단학회 연합 심포지엄자료집」.

최재현. (2005), “세계화시대의 지역과 지역정체성에 대한 개념적 이해” 「한국도시지리학회지」, 8(2): 1-17.

최진혁. (2008), “경제발전을 위한 광역자체단체의 구상- 프랑스사례를 중심으로” 「한국지방자치학회 춘계학술대회 발표논문」.

최홍. (2009), “광역경제권 출범과 지역기업의 대응과제” 「SERI 경제포커스」, 252호: 1-13, 서울: 삼성경제연구소.

충청남도. (2009), 「2008 도정백서」, 대전: 충청남도.

충청북도. (2009), 「오송첨단의료복합단지 글로벌수준의 단지조성과 발전계획」.

하미승·전영상. (2007), “협력적 거버넌스에 대한 공무원태도의 결정요인분석” 「한국행정연구」, 16(1): 3-40.

한국개발연구원. (2007), 「첨단의료복합단지 조성사업」, 서울: 한국개발연구원.

현근·전영상. (2007), “중앙정부의 지역개발정책에서 기인된 협력적 로컬 거버넌스의 형성사례 비교분석: 광명시 광명역활성화운동 사례와 충주시 공공기관 유치운동 사례를 중심으로” 「정책분석평가학회보」, 18(1): 293-325.

- Ansell, Chris. & Gash, Alison. (2007), Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 543–571.
- Argyris, Chris. (1993). Knowledge for Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change. San Francisco: Jossey-Bass.
- Blatner, K., Carroll, M., Daniels, S. & Walker, G. (2001). Evaluating the Application of Collaborative Learning to the Wenatchee Fire Recovery Planning Effort. *Environmental Impact Assessment Review*, 21: 221–236.
- Brudney, Jeffrey, Chung-rae Cho, & Deil Wright. (2009), Understanding the collaborative public manager. *In the collaborative public manager: New idea for the twenty-first century*, O'Leary, Rosemary & L.Blomgren Bingham. ed. 117–136. Washington, D.C.:Georgetown University Press.
- Cerny, P. (1997). "Communication", in R.A.W. Rhodes, The new governance: governing without government, *Political Studies*. 45.
- Clarke, Susan E. & Gaile, Gary L. (1997). Local Politics in a global Era : Thinking Locally Acting Globally. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*:28–43.
- Clingermayer, James C. & Richard C. Feiock. (2001). *Institutional Constraint Policy Choice : An Exploration of Local Governance*. NY.Albany:SUNY press.
- Cole, A. and John, P. (2001). Local Governance in England and France, London:Routledge.
- Connelly, David, Jing Zhang, & Sue Faerman. (2008). The paradoxical nature of collaboraton. In *Big Ideas in collaborative public Management*, Bingham, L.Blomgren and Rosemary O'Leary. ed. 17–35. New York:M.E.Sharpe, Inc.
- DATAR. (2002). *Les Contrats de plan Etat-region*, Paris: Documentation fraçaise.
- Danson, M., Halkier H., and Cameron, G. (2000). Governance, Institutional Change and Regional Development. *Urban and regional Planning and Development*. Ashgate Publishing Company.
- Digaetano, A., Strom, E. (2003). Comparative urban governance:An Intergrated Approach. *Urban Affairs Review*, 38(3):356–395.
- Duran, P. and Thoeing, J. -C. (1996). L'etat et la gestion publique territoriale, *Revue Francaise de Science Politique*. 45(4).
- Duran, P. & Thoening, H. (1996). L'Etat et la gestion publique territorial. *Revue Francaise de Science Politique*, 46(4):580–600.
- Feiock, Richard C. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1):49–65.
- Frant, Howard. (1996). High-power and low-power incentives in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(3):365–381.
- Gaudin, J. -P. (1996). Les politiques publiques entre arenes professionnelles et dispositions citoyennes, paper presented

- to the French Political Science Association conference, Aix-en-Provence.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Gouverner par contrat:l'action publique en question*, Paris:Presses de Science Po.
- Gazley, Beth. (2008). *Intersectoral collaboration and the motivation to collaborate : Toward an intergrated Theory. In Big Ideas in Collaborative Public Management*, Bingham, L.Blomgren and Rosemary O`Leary. ed.36-54. New York:M.E.Sharpe, Inc.
- Gazley, Beth, & Jeffrey Brudney. (2007). The purpose (and perils) of government-nonprofits partnership. *Nonprofit and Voluntary Sector Quanterly*, 36(3):389-415.
- Gray, Barbara. (1985). Conditions facilitating interorganizational collaboration. *Human Relation*, 38(10):911-936.
- \_\_\_\_\_. (1989). *Collaborating : Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco:Jossey-Bass.
- Guibal, M. & Rapp, L. (1995). *Contrats des collectivites locales*, Paris: Francis Lefebvre.
- Hicklin, Alisa, Laurence O`Toole, Kenneth Meier, & Scott Robinson, Calming the Storms. In the collaborative public manager: *New ideas for the twenty-first century*, O`Leary, Rosemary & L.Blomglen Bingham. ed. 95-116. Washington, D.C.:Georgetown University Press.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Intergration*, Lanham, MD:Rowman and Littlefield Publishers.
- Jessop, B. (2000). Governance failure, in g. Stoker (ed.) *The New Politics of British Local Governance*, Basingstoke:Macmillan.
- John, Peter. (2001). *Local Governance in Western Europe*. SAGE Publishcations:London
- Jones, G. W. ed. (1982). *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*, Aldershot:Gower.
- Jouve, B and Lefevre, C. (1999). De la gourvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l`aciton publique en Europe. *Revue Rfacaise de Science Politique*, Vol. 49, No.6.
- Keating, M. & Loughlin, J. (1997). (eds.) *The Political Economy of Regionalism*, London:Frank Cass.
- Kernaghan, Kenneth. (1993). Partnership and public administration: Conceptual and practical consideration. *Canadian Public Administration*, 36(1):57-76.
- Kickert, W. J. H., E. H. Klijn. & J. F. M. Koppenjan(eds.). (1997). *Managing Complex Networks:Strategies for the Public Sector*. London:Sage.
- Kickert, W. & Koppenjan, J. (1997). Public Management and Network Management:An Alternative to Anglo-American Managerialism. *Public Administration*. 75:731-752
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance:New Government-Society Interactions*. London:Sage Publication.
- \_\_\_\_\_. (1994). *Modern Governance, New government-society Interactions*, London:Sage Publications.
- \_\_\_\_\_. (2000). Societal Governance : Levels, Modes and Orders

of Social–Political Interaction. in Pierre, J. (ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press.

Koven, Steven, & Thomas Lyons. (2003). *Economic Development : Strategies and Local Practice*. Washington, D.C.: The International City/County Management Association.

La Documentation Francaise. (2002). *Les collectivites locales en France*. Paris:Documentation Francaise.

Lasker, R. D., Weiss, E. S. & Miller, R. (2001). Partnership Synergy : A Pratical Frame for studying and strengthening the collaborative advantage, *The Milbank Quarterly*, 79(2).

Leacy, R. & Percy–Smith J. (2001). *Local government in Britain*. Palgrave.

Leacy, R. & Percy–Smith J. (2001). *Local governance in Britain*. Palaglave. *Lettre du mission du Science Politique*. 45(1).

Le Gales, P. (1995). Du gouvernement local á la gouvernance urbaine, *Revue Francaise de Science Politique*, Vol.45, No.1

Le Gales, P. and Mawson, J. (1995). "Contracts versus competitive bidding" rationalizing urban policy programmes in England and France. *Journal of European Public Policy*, Vol. 2

Lorrain, D. (1993). Apres la decentralisation:l`action publique flexible, *Sociologie du Travail*.3.

Mabieau, A. (1997). Les genies invisibles du local : faux–semblants et dynamiques de la decentralisaiton. *Revue Fracaise de Science Politique*. 47(4).

Mann, M (1986). *The Resource of Social Power : A History of Power from the Beginning to A. D. 1760*. Cambridge:

Cambridge University Press.

Marcou, G. (1999). La gouvernance et la ville. paper presented to the FREVILLE colloquium on Gouvernance locale, Lille.

Marin, B. and Maynz, R. (eds) (1001). *Policy Networks*, Frankfurt:Campus.

Mayntz, R. (1993). Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradagm, in J. Kooiman (ed.) *Modern Governance*, London:Sage.

Mescheriakoff, A. S. (1995). La planification Francaise, entre centralisation et decentralisation. *Revue francaise de droit adminisstratif*. 11(5)

Minisere de l`interieur et de l`amenagement de territoire/DGGL. (2007). Les Collectivites locales en chiffres.

Mossberger, K. and Stoker, G. (2001). The Evolution of Urban regime theory:The challenge of conceptualization. *Urabn Affairs Review*, 36(6):810–835.

Moreau, J., (2002). *Administraton regionale, departemetale et municipale*, Paris, Memetos Dalloz.

Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London:Sage.

Nicholls, W. J. (2005). Power and Governance : Metropolitan Governance in France, *Urban studies*, 42(4):783–800.

O`Leary, Rosemary & L.Blomglen Bingham. (2009). ed. The collaborative public manager : *New ideas for the twenty–first century*. Washington, D.C.:Georgetown University Press.

O`Tooles, L. (1997). *Treating Networks Seriously:Pratical &*

- Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1):45–52.
- Peters, B. G. and Pierre, J. (2000). *Governance, politics and the state*. London:Macmillan Press Ltd.
- Peters, B. & Pierre, J. (2000). Is there a Governance Theory?. Paper Presented at IPSA World Congress, Quebec, August 1–6.
- Peter, J. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London:SAGE.
- Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding Governance, in J. Pierre. ed., *Debating Governance*. London:SAGE.
- Pierre, J. & Peters. B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London:Macmillan Press Ltd.
- Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding Governance. in J. Pierre. ed., *Debating Governance*. London: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*. 44(4)
- \_\_\_\_\_. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexity and Accountability*. Bristol, PA: Open University Press.
- Richards, D. and Smith, M., (2002). *Governance and public Policy in the United Kingdom*. New York:Oxford University Press.
- Salet, W., Thornley, A. & Kreukels, A. (2003). *Metropolitan Governance and Spatial Planning:Comparative Case studies of European City–Region*. London and New York:Spon Press.
- Selden, Sally, Jessica Sowa, & Jodi Sandfort. (2006). The impact of nonprofit collaboration in early child care and education on management and program outcomes. *Public Administration Review*, 66(3):412–425.
- Stoker, G. (ed.) (1991). *The Politics of Local Government*. London:Macmillan.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory : five propositions. *International Social Science Journal*. 50(1).
- Stoker, G. (ed.) (1991). *The Politics of Local Government*, London:Macmillan.
- \_\_\_\_\_. (1998). Governance as Theory: Five propositions, *International Social Science Journal*, 50(1).
- Storom. E. (1996). In Search of the growth coalition:American urban theorys and the redevelopment of Berlin, *Urban Affairs Review*, 31(4):455–481.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory:Five Propositions, *International Social Science Journal*. 50(1):17–28.
- Strother, Stuart, Steven Koven, David Howarth, & Zhenfeng Pan. (2009). Building human capital through public–private cooperation: The case of mertopolitan college. *Economic Development Quarterly*, 18(4):343–353.
- TUGI. (2001). *Good Governance Issue Report Card–Solid Waste Collection & Disposal*.
- Weick, Karl E. (1995). *Sensemaking in organization*. Thousands Oakes:Sage Publications.
- Williamson, Oliver. (1996). *The mechanism of governance*. New

York:Oxford University Press.

Wilson, D. & Game, C. (1998). *Local Government in the United Kingdom, England*, U.K.:Macmillan Press LTD.

Wright, D. S. (1978). *Understanding Intergovernmental relations*. California: Books- Cole Publishing Co.

Wright, D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, California:Brooks/Cole Publishing Company.

Zimmerman, J. (1995). *State-Local Relations*. Westport, Connecticut:Praeger Publishers.

<http://www.premier-ministre.gouv.fr>

<http://www.datar.gouv.fr>

[www.dgcl.interieur.gouv.fr/publication/CL\\_en\\_chiffres\\_2007](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/publication/CL_en_chiffres_2007).

<http://www.toulouse7.com/2008/07/06/communaute-urbaine-de-toulouse>

<http://www.grandlyon.com/Communaute-urbaine-de-Lyon.365.0.html>

기본과제연구보고서 2010-5

---

## 협력적 지역거버넌스와 대전대도시권 광역행정협력 발전방안

---

발행인 이 창 기  
발행일 2011년 11월  
발행처 대전발전연구원  
302-846 대전광역시 서구 월평본1길 39(월평동160-20)  
전화: 042-530-3500 팩스: 042-530-3528  
홈페이지 : <http://www.djdi.re.kr>

---

인쇄: TEL FAX

---

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.  
출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.