

# 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석: 대전 대도시권 협력사업을 중심으로\*

구교준\*\*  
김성배  
기정훈

## 국문요약

본 연구는 지역경쟁력 확보라는 측면에서 지역 간 협력을 어떻게 도모할 것인지에 대하여 논의하고 있다. 특히 협력적 거버넌스 이론과 실제 대표적인 성공사례로 꼽히는 트라이앵글 연합의회를 통하여 지역 간 협력이 작동하는 프로토 타입을 도출하고, 이를 바탕으로 우리나라의 대표적 지역 간 협력 사례의 하나인 대전대도시권 협력사업을 평가하였다.

협력적 거버넌스 이론과 실제 성공사례는 리더십과 상시조직, 독립예산, 참여 지자체간의 영향력과 자원의 균형, 외부효과가 존재하는 사업 대상 등을 지역 간 협력 성공의 필요조건으로 제시하고 있지만, 대전대도시권의 경우 이러한 요건들이 제대로 충족되지 못하였고 이는 협력 성과의 부재로 나타났다. 지역 간 협력사업으로서 대전대도시권이 가지는 문제는 하나의 사례에 그치는 것이 아니라 우리나라에서 현재 진행되고 있는 대부분의 지역 간 협력 사업이 직면하고 있는 공통적 문제라고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서 고찰한 협력적 거버넌스 이론과 성공사례는 지역경쟁력 제고를 위한 지역 간 협력을 도모하기 위한 중요한 정책적 함의를 제공한다고 할 수 있다.

**주제어:** 협력적 거버넌스, 지역 간 협력, 대전 대도시권

## 1. 서론

교통과 통신을 중심으로 한 기술발전과 EU, 아세안과 같은 거대 경제블록의 탄생은 지리적 경계와 공간의 의미를 퇴색시키고 세계화라고 하는 거대한 흐름을 탄생시켰다. 그러나 지리적 경계의 퇴색과 함께 국가경쟁력을 결정짓는 지리적 공간인 도시에 대한 관심과 중요성은 역설적으로 더욱 커지고 있다. 이는 경제활동의 공간적 집중으로 인해 발생하는 집적경제효과와 이것이 현실에서 발현되어 나타나는 클러스터 현상에 대한 많은 관심에서도 잘 드러난다. 이에 따라 영국, 독일, 프랑스 등 여러 선진국들은 인구와 산업이 집중된 대도시를 거점으로 인근 지역을 연계하여 집적경제효과를 극대화시키는 접근을 국가경쟁력 제고를 위한 중요한 전략의 일환으로 활용하고

\* 본 논문은 국토연구원의 지원을 받아 수행된 연구 과제 “지역 간 협력모형과 추진체제”의 내용 중 일부를 수정 보완한 것임.

\*\* 제1저자, 교신저자

있다(김동주 외, 2010).

거점도시와 인근 지역이 다양한 측면에서 연계하는 지역 간 협력과 도시 광역화 현상은 국경 없는 21세기 경쟁시대에 국가경쟁력을 결정지를 가장 중요한 메커니즘으로 작용할 가능성이 크다. 이러한 지역 간 협력은 여러 가지 측면에서 의의를 가지는데, 광역화를 통한 규모의 경제 실현, 그로 인한 지역경제의 효율성 제고, 상호 보완적인 비교우위 창출과 지역경쟁력 강화 등을 기대할 수 있다. 지역 간 협력의 대표적인 사례로 꼽을 수 있는 지역으로는 캐나다의 토론토 도시연합, 미국 노스캐롤라이나의 트라이앵글 연합의회 등을 들 수 있다.

이와 같이 미국을 비롯한 선진국에서는 지역경쟁력 제고 수단으로서 지역 간 협력 문제가 활발하게 논의되어 왔고 그 적용 가능성이 다양한 형태로 실험되고 있으나, 우리나라의 경우 다른 경쟁국들과 비교하여 지역 간 협력 모형에 관한 연구가 많지 않고 실제 성공 사례도 찾아보기 어려운 편이다. 이러한 현상의 원인으로는 여러 가지가 있을 수 있지만 우리나라 고유의 특성으로 지방자치로 독립성이 높아진 지방정부들의 지나친 지역이익 추구 경향이나 우리나라의 뿌리 깊은 중앙집권적 행정체제 전통 등을 들 수 있다. 지역 간 협력은 기본적으로 상호 이익을 위한 일종의 집합행동(collective action)이라고 볼 수 있는데(Feiock, 2009; Feiock, Steinacker, & Park, 2009), 이는 따라서 지역 이기주의가 강한 환경에선 기대하기 어려운 현상이다. 또한 우리나라는 중앙집권적 전통으로 인하여 지방자치가 이루어진 이후에도 지역 간 관계에서 지방 뿐 아니라 중앙정부의 역할을 고려하지 않을 수 없다. 지역 간 협력 연구에서 우리나라의 정치 행정적 맥락에 대한 고려가 반드시 필요한 이유이다.

이러한 논의를 바탕으로 본 연구는 국가경쟁력의 핵심 요소로서 지역경쟁력에 주목하고, 경쟁력 있는 지역발전을 도모할 수 있는 지역 간 협력 모형을 협력적 거버넌스 이론을 중심으로 고찰해 보고자 한다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 우선 다음 절에서는 지역 간 협력을 위한 이상적 모형을 1) 협력적 거버넌스 모형의 이론적 고찰과 2) 미국에서 가장 성공적인 지역 간 협력모델로 평가 받고 있는 트라이앵글 연합의회(Triangle J Council of Governments)에 대한 분석을 통해 구축하려 한다. 이러한 과정으로부터 도출된 모형은 이상적인 지역 간 협력의 프로토 타입으로서 다음 절에서 우리나라의 사례 분석을 위한 준거 틀로서의 역할을 할 것이다. 3절에서는 우리나라 지역 간 협력의 대표적인 사례로 많이 언급되는 대전대도시권(G9) 협력 사업을 앞 절에서 도출한 지역 간 협력의 프로토 타입과 비교 분석하고, 4절에서는 지역 간 협력의 효과적 작동을 위한 메커니즘을 디자인하기 위하여 요구되는 것이 무엇인지에 대한 정책적 함의를 검토한다. 마지막으로 5 절에서는 본 연구의 의의와 향후 연구방향에 대하여 논의한다.

## II. 협력적 거버넌스와 지역 간 협력

### 1. 협력적 거버넌스의 개념과 지역 간 협력의 유형

거버넌스는 국가 발전을 위한 경제적, 사회적 자원의 관리 방식을 의미하는데, 구조 뿐만 아니라 의사결정이 이루어지는 기능적인 과정을 중시한다. 이는 특히 기존의 정부 개념과는 달리 법과 제도, 시민사회 등과 같이 의사결정 과정에서 중요한 역할을 하는 광범위한 요인들을 모두 포괄한다(Lynn, Heinrich, & Hill, 2001). Ansell and Gash(2007)는 거버넌스에 대한 기존 연구들의 정의를 바탕으로 거버넌스가 가지는 특징을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 공공조직이나 공공기관이 중심에서 주도적인 역할을 한다. 둘째, 민간부문의 참여도 활발하게 이루어 진다. 셋째, 참여자들은 단순 자문이 아니라 공식적인 절차를 통한 의사결정 과정에 실질적으로 참여한다. 넷째, 의사결정 과정에서 충분한 논의를 통한 컨센서스를 추구한다. 다섯째, 협력의 대상은 정책 문제에서부터 공공관리에 이르기까지 다양하다.

이러한 거버넌스 연구는 특히 의사결정 과정에서 이루어지는 협상, 조정, 합의, 협력 및 동맹 등 의사결정 참여 주체들 간의 관계에 초점을 두고 있다(민병원, 2008). 거버넌스의 성격은 의사결정 참여자들 간 관계의 성격에 따라 갈등적 거버넌스와 협력적 거버넌스로 구분할 수 있는데, 갈등적 거버넌스는 이해관계를 가진 구성주체들이 상호배타적인 관계에서 서로 대립하고 갈등상태에 있는 상황을 설명하며, 협력적 거버넌스는 이해관계자들 간의 이해가 상당부분 일치하여 협력이 발생하는 상황을 설명한다(한국지방행정연구원, 2011). 다양한 거버넌스의 유형에 대한 정의가 학자마다 다르고 명확하지 않듯이 협력적 거버넌스 역시 그 정의가 학자마다 다른데, 특히 협력적 거버넌스를 정의하는 과정에서 그 범위를 어디까지 고려하느냐에 따라 조금씩 다른 의미를 가진다. 예를 들어 Shergold(2008)는 협력적 거버넌스를 단순히 조직간 협력이라고 정의하고 있는 반면, Agranoff(2007)는 이를 공공관리 네트워크의 개념으로 이해하고 있다. 여기서 공공관리 네트워크란 의도적으로 형성되어 자발적으로 운영되는 협력체제로서, 비계층적인 권위구조에 의존하면서 다양하고 원활한 의사소통 체계를 가진 사회문제 해결방식이다(이명석, 2010). Ansell & Gash(2007)는 좀 더 구체적으로 협력적 거버넌스를 하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공식적이고 의도적으로 이루어지는 집합적인 의사결정과 집행과정에서 민간부문의 이해관계자와 직접적인 상호작용을 통하여 공공 문제를 해결하는 것으로 정의하고 있다. 이러한 정의에 의하면 협력적 거버넌스를 정의함에 있어서 공공기관이 네트워크 형성 및 운영의 주체로 인식되고 있다고 볼 수 있다.

우리나라의 경우 1990년대 이후 거버넌스 관련 연구가 활발히 이루어졌는데, 특히 최근에는 지방정부 간 갈등 문제를 해결하기 위한 방안으로서 협력적 거버넌스 모형을 적극적으로 활용한 연구가 많이 소개되고 있다(임순미, 2010; 주재복, 2010; 주재복, 한부영, 2006). 우리나라에서는 지방자치단체간의 협력적 상황이 갈등의 발생을 배경으로 대부분 이루어진다고 볼 수 있는데, 이러한 점은 지역 간 협력의 발생 조건과 관련하여 중요한 시사점을 가진다. 지방자치단체 간의 갈등은 이익이나 손해가 공유되어 이를 지역 간에 어떻게 배분할 것인지에 관하여 의견 충돌이 있을 경우에 주로 발생한다. 이익과 손해의 귀속이 명확하다면 갈등의 소지가 없기 때문이다. 즉 긍정적 혹은 부정적 외부효과가 지역 간 협력의 필요조건으로 작용하는 것으로 볼 수 있다. 비슷한 맥락에서 Weiss(1987)도 미국의 지방정부 간 협력 사례에 대한 연구를 바탕으로 지역 간 협력관계가 지속되기 위한 몇 가지 전제조건을 제시하였는데, 1) 협력을 통해 완화시킬 수 있는 지역 간 공동의 문제가 존재하여야 하고, 2) 협력을 통한 문제해결을 위해 사용할 수 있는 자원이 있어야 하며, 3)

협력을 통해 문제를 해결하기 위한 제도적 절차가 마련되어 있어야 하고, 4) 외부로 부터의 유인(예를 들면 성과에 대한 요구 등)이 존재하여야 한다는 점이다.

지역 간 협력의 유형에 관한 문헌을 살펴보면 다양한 형태의 협력 메커니즘이 완전 시장경쟁과 행정구역의 통합이라는 양극단 사이에 정도의 차이를 가지면서 존재한다(Jonnes, 1983; 김길수, 2008; 이달곤, 2004). 우선 가장 통합성이 높은 메커니즘인 통합은 두 개 이상의 지자체가 법적, 행정적, 재정적 관할권을 하나로 합치는 것을 의미한다. 그러나 이러한 과정은 자율권을 유지하기 원하는 지방정부의 이해관계로 인하여 성공적으로 이루어지는 경우는 매우 드물다. 반대로 가장 통합성이 낮은 협력 메커니즘은 시장이다. 여러 개의 지자체들이 필요에 따라 공공서비스를 광역적 공공기구 없이 시장메커니즘에 바탕을 두고 공급하게 된다. 이 경우 보다 다양한 공공서비스 제공이 가능해지고, 따라서 Tiebout(1956)가 주장한 대로 공공서비스 공급의 효율성 제고를 기대할 수 있다. 이 두 협력 형식 사이에 연합, 협의회, 특별구, 협정 등 다양한 수준의 협력 모형이 존재한다.

한편 앞서서도 언급한 바와 같이 어떠한 패턴이건 지역 간 협력이 일어나는 배경에는 규모의 경제와 외부효과가 존재한다. 정(+)의 외부효과인 경우엔 혜택을 극대화하기 위해서 그리고 부(-)의 외부효과인 경우엔 비용을 최소화하기 위해서 지역 간 협력이 요구된다. 따라서 외부효과가 존재함에도 지역 간 협력이 원활하게 이루어지지 않는다면 외부효과로 인한 비효율을 감수해야만 한다. 한편 외부효과가 존재하지 않는 경우라면 지역 간 협력을 논의할 근거가 사라진다. 협력을 통해 각 지역에게 혜택으로 돌아가는 파이의 크기가 커지거나 비용 절감 효과가 있지 않다면 지방정부들이 굳이 협력을 모색할 이유가 없기 때문이다.

외부효과가 존재하는 경우라 하더라도 지역 간 협력의 유형과 수준은 달라질 수 있다. 좀 더 구체적으로 1) 두 지역 A와 B 모두에 비용이 발생하는 경우, 2) A와 B 중 한 지역에는 편익이 다른 한 지역에는 비용이 발생하는 경우, 3) 두 지역 모두에 편익이 발생하는 경우로 나누어 볼 수 있다(구교준 외, 2011). 우선 첫째로 두 지역 모두에 비용이 발생하는 경우엔 지역 수준에서의 협력을 기대하기 쉽지 않다. 화장장, 쓰레기 소각장, 원자력 폐기물 시설 등과 같은 각종 혐오시설의 입지가 좋은 예인데 이러한 성격의 사업에서는 지역 간 협력이 이루어지는 것은 거의 불가능하고 상위정부(예를 들면 중앙)의 조정, 즉 광역행정이 요구된다. 1995년에서 2007년 사이에 있었던 216건의 지역 간 분쟁 중 가장 많은 62건이 혐오시설의 입지와 관련된 분쟁이었다는 사실이 이를 잘 보여준다(한국지방행정연구원, 2008). 이러한 경우 흔히 고려되는 대안은 지역 간 통합이다. 통합을 통하여 외부효과를 내재화시킬 수 있으므로 효율적인 자원배분이 가능해진다는 논리이다. 그러나 행정적 통합을 통한 문제해결이 성공하는 사례는 그리 많지 않다. 미국에서도 대도시와 주변의 카운티를 엮는 합병 시도가 대부분 지나친 정치적 행정적 비용으로 인해 실패하였다(Carr & Feiock, 2004).

두 번째로 한쪽 지역에만 편익이 발생하는 경우엔 상황이 조금 달라질 수 있다. 이 경우에도 한쪽에 비용이 발생한다는 측면에서 자발적인 협력을 기대하기는 쉽지 않다. 하지만 다른 한쪽에 편익이 발생하므로 협력의 필요조건은 어느 정도 갖추어졌다고 볼 수 있다. 즉 편익을 가져가는 쪽에서 그 중 일부를 비용이 발생하는 쪽과 나눌 수 있다면, 이러한 비용과 편익의 적절한 거래를

통해 지역 간 협력을 이끌어 내는 것이 가능할 수도 있을 것이다. 다만 지역 간의 자발적 협력이 이루어질 수 있도록 거시적 제도 기반을 마련해 줄 필요는 있다.

마지막으로 두 지역 모두에 편익이 돌아가는 경우엔 지역 간 자발적 협력을 기대할 수 있다. 이는 1995년에서 2007년 사이에 있었던 총 281건의 지역 협력 사업 중 72%가 자원관리 및 지역개발 등 상호 편익을 중심으로 이루어진 사업이었다는 사실에서도 잘 드러난다(한국지방행정연구원, 2008). 다만 이 경우엔 긍정적 외부효과를 위하여 두 지역 간의 적극적 협력을 통한 집합행동이 요구되므로, 집합행동의 저해 요인이라고 볼 수 있는 거래비용 측면에서의 접근이 필요하다. 즉 지역 간 협력 과정에서 발생할 수 있는 거래비용을 최소화시켜 줄 수 있는 제도적 장치의 마련이 요구되는 것이다. 지금까지의 유형별 논의를 정리하면 아래 <표 1>과 같다.

**<표 1> 외부효과의 성격에 따른 사업구분과 지역 간 협력의 성격**

|                  |        | 지자체 A   |  |
|------------------|--------|---|--|
|                  |        | 비용(부정적 외부효과)  | 편익(긍정적 외부효과)   |
| 지<br>자<br>체<br>B | 비<br>용 | <b>A(광역행정: 통합)</b><br>중앙정부나 상위지자체 주도로 법적 권한에 기초하여 문제해결                          | <b>B(준광역행정: 연합체, 협의회)</b><br>광역차원에서 거시적 제도(규칙) 마련, 미시적 차원에서 자발적 협력을 통한 세부 규칙 마련              |
|                  | 편<br>익 | <b>B(준광역행정: 연합체, 협의회)</b><br>광역차원에서 거시적 제도(규칙) 마련, 미시적 차원에서 자발적 협력을 통한 세부 규칙 마련 | <b>C(자발적 협력: 협의회, 연합체, 특별구, 협정)</b><br>지자체 주도로 자발적 협력촉진을 위한 제도 마련, 예를 들면 거래비용 줄이기 위한 제도 마련 등 |

자료: 구교준 외(2011)를 수정함.

지역 간 협력을 위한 거버넌스 디자인에서 <표 1>이 주는 가장 큰 시사점은 지역 간 협력을 위한 거버넌스 구조로는 보편적 성격을 가진 광역화된 지방자치단체 보다는 사업의 유형과 목적에 따라 협력의 내용과 방식을 세분화하는 기능적 접근이 효과적일 수 있다는 점이다. 앞서서도 언급 하였듯이 행정통합을 통한 보편적 성격을 가진 광역자치단체의 형성은 성공한 사례도 적고 통합 이후에도 여러가지 문제가 발생할 가능성을 내포하고 있다. 따라서 <표 1>의 유형 B나 C와 같이 한쪽 내지는 양쪽에 뚜렷한 편익이 발생하는 경우, 이러한 편익을 중심으로 지자체 간의 협의를 통한 협력이 이루어지는 편이 보다 바람직하다고 볼 수 있다.

## 2. 협력적 거버넌스 형성의 결정요인

지금까지의 논의에서 드러난 지역 간 협력 문제의 요체는 외부효과와 이를 해결하기 위한 집합 행동이며, 지역 간 협력을 도출하기 위한 다양한 형태의 노력은 결국 지자체들이 직면하고 있는 집합행동의 문제를 어떻게 최소화시켜서 외부효과에 대응하는 자발적인 협력이 이루어질 수 있는 인센티브 구조를 만들어내느냐에 그 초점이 맞추어져 있다. 본 절에서는 기존 문헌에 대한 이론적 고찰과 함께 협력적 거버넌스의 성공사례라고 할 수 있는 미국의 Triangle J Council of Governments (TJCOG)에 대한 분석을 중심으로 좀 더 포괄적이고 종합적인 측면에서 협력적 거버

년스의 결정 모형을 제시하려 한다.<sup>1)</sup> 이와 같이 이론적 논의를 통해 협력적 거버넌스의 일반화된 모형을 도출하고, TJCOG 사례에 대한 분석을 통해 이를 검증 및 보완함으로써 협력적 거버넌스 모형의 완성도를 제고할 수 있을 것이다.

## 1) 관계요인

지역 간 협력의 가장 중요한 결정요인은 협력의 주체가 되는 지방정부들 간의 관계에서 찾을 수 있다. Ansell and Gash(2007)는 137개의 광범위한 협력사례 분석을 통하여 협력적 거버넌스가 성공적인 결과로 이어지기 위한 요인들과 이를 바탕으로 한 협력적 거버넌스 모델을 제시하였다. 여기서 특히 관심을 끄는 부분이 협력의 형성을 위한 초기조건인데, 협력에 참여하는 당사자들 간에 영향력과 자원에 많은 차이가 있다든지 혹은 이전의 협력과정에서 부정적인 경험이 있었다면 협력에 참여하는 인센티브가 달라질 수 있다는 것이다. 이러한 초기조건들의 중요성은 이미 많은 기존 연구들이 지적하고 있다(Short & Winter, 1999; Trett, Crowther, & O'Hara, 2003). Grey(1989)와 Warner(2006) 등도 갖은 맥락에서 영향력의 불균형이 협력에 방해가 될 수 있다고 강조하는데, 이들은 특히 자원이나 영향력의 불균형으로 인해 상호 간의 오해와 불신으로 이어질 수 있다는 점을 지적하고 있다. 이러한 불균형 문제는 당사자들 간의 협력을 이끌어 낼 수 있는 거버넌스 구조가 갖추어지지 않은 경우에 더욱 큰 협력의 장애요인으로 작용할 가능성이 높는데(English, 2000), 이러한 점은 지역 간 협력을 위한 지역적 거버넌스가 거의 존재하지 않는 우리나라의 경우 중요한 시사점을 가진다.

협력의 과정도 중요한 요인으로 지적된다. 협력 과정에서 특히 중요한 점은 이해관계자들의 지속적인 대면상호작용을 통한 신뢰형성과 이를 바탕으로 한 공유된 이익에 대한 인식, 그리고 실질적 협력의 성과가 선행관계가 아닌 일종의 선순환관계를 이룬다는 점이다(Huxham, 2000; Imperial, 2005). 이와 같은 협력 과정에서 신뢰의 중요성은 여러 국내 연구에서도 강조되었다(배귀희, 2006; 정문기, 2009; 조만형, 김이수, 2009). 특히 정문기(2009)는 우리나라 지자체들을 대상으로 한 설문 조사를 바탕으로 지역 간 협력에서 지자체 간 신뢰의 중요성을 실증적으로 증명하였으며, 주재복과 한부영(2006), 손호중(2005)도 비슷한 맥락에서 협력적 거버넌스 형성 과정에서 신뢰와 관련하여 참여성, 투명성, 책임성의 중요성을 강조하였다.

지역 간 협력에 있어서 이러한 관계 요인의 중요성은 TJCOG의 사례에서도 잘 드러난다. 우선 TJCOG는 노스캐롤라이나 주의 J 지역(주 전체를 17개의 지역으로 나누고 알파벳으로 구분함)에

1) Triangle J Council of Governments(TJCOG)는 미국의 노스캐롤라이나주를 구성하는 17개 연합의회 중의 하나로서 1959년 이래로 현재까지 지역의 토지 이용 및 인프라에 대한 장기계획, 오염물질에 대한 예방, 수자원 등 에너지 및 환경, 경제발전 등의 계획을 둘러싼 다양한 내용의 종합적인 개발 전략을 만들어 내고 있다. TJCOG는 지역의 정치 행정적 경계를 초월하는 지역복지 및 지역개발 문제를 효율적으로 해결하고자 하는 목적으로 만들어졌으며, 주요 기능으로는 1) 공통문제 해결을 위한 프로젝트 발굴, 지역 간 관계 정립을 위한 정보 공유, 2) 효율적인 지역 공통의 서비스 제공을 위한 조율, 3) 지역 계획 프로젝트의 관리, 4) 각 지역소재 기관 발전 및 유지를 위한 제언, 휴먼서비스(human service) 공급과 이를 위한 지원구조 마련, 그리고 5) 기술지원 및 자료 제공 등을 들 수 있다(Triangle J Council of Governments, 2011).

속해 있는 일곱 개 카운티로 이루어져 있다. 우리나라에 비유하자면 기초 자치단체의 연합체이라고 볼 수 있다. 따라서 법적, 정치적 영향력이나 자원에 있어서 지역 간의 차이가 크지 않으며, 따라서 횡적 협력에 유리한 관계구조를 가지고 있다. 또한 TJCOG에 참여하는 지역 간의 신뢰 형성을 위하여 적어도 1년에 12회, 매월 네 번째 수요일에 대의원위원회와 집행위원회를 번갈아가며 시행하고 있으며, 기관에서는 뉴스레터, 보도자료, 연간보고서 및 기타 간행물을 제작하여 발간하고 있다(Triangle J Council of Governments, 2011).

## 2) 조직요인

협력적 거버넌스를 위한 또 다른 조건으로 제도와 리더십을 들 수 있다. 제도는 협력이 이루어지기 위한 제도적 장치를 의미하는데, 특히 협력과정에서 공개되고 포괄적인 참여를 담보할 수 있는 제도의 중요성을 언급하고 있다(Gunton & Day, 2003; Plummer & Fitzgibbon, 2004). 이러한 제도는 이해관계자들의 참여를 독려한다는 측면에서 협력적 거버넌스의 중요한 요소가 된다. 비슷한 맥락에서 강재호 외(2005)는 지방정부 간 협력시 제도적 기반의 부재가 중요한 협력의 실패 혹은 갈등의 요인이 될 수 있음을 지적하고 있다. 또한 많은 연구들이 이해관계자들을 협력을 논의하기 위한 테이블에 불러 앉히는 협력적 리더십의 중요성을 강조한다(Heikkila & Gerlak, 2005; Imperial, 2005). 이러한 협력적 리더십은 이해관계자의 참여를 독려하고, 상호이익의 가능성을 탐구하며, 실질적 자원의 투자를 통해 협력이 실제로 이루어질 수 있도록 하는 촉매 역할을 한다.

한편 리더십과 함께 빼놓을 수 없는 협력의 성공 요인 중 하나가 독립적인 조직과 예산이라고 할 수 있다. TJCOG에서 시행 중인 다양한 지역 간 협력 프로그램이 무늬만 협력이 아닌 실제 성공 사례로 평가되는 이유도 독립 조직과 예산에서 찾을 수 있다. TJCOG의 거버넌스 구조는 중요한 의사결정을 하는 지역대표위원회(Board of Delegates)와 실제 프로그램을 집행하는 독립조직으로 구성되어 있다. TJCOG의 행정적 책임은 executive director가 가지며, 매년 예결산과 성과보고를 지역대표위원회에 한다. 즉 TJCOG는 참여 지역의 지방자치단체들로 구성된 독립된 지역 행정 기관이라고 볼 수 있다. 참여 지자체들의 고유기능은 유지하면서 집합적인 행동이 필요한 지역계획과 같은 분야의 업무를 담당하는 지역 조직에 해당하며, 이를 통해 이해관계자 간의 거래비용 감소에 기여한다. 단 독립기관으로서 TJCOG의 탄생은 자발적인 노력과 함께 상위정부인 주정부의 제도적 뒷받침을 통해 가능했다. 1970년 노스캐롤라이나주의 주지사였던 Bob Scott은 지역 수준의 문제해결을 위하여 주 전체를 17개의 지역으로 구분하고 각 지역을 관장하는 Council of Governments를 설치하였다. TJCOG는 이중 J 지역을 관장하는 Council of Governments이다.

TJCOG의 독립적인 성격은 예산을 통해서도 잘 드러난다. 앞서서도 언급하였듯이 TJCOG는 지역 수준의 협력 프로그램을 위하여 독립예산을 확보하고 있으며, 그 규모는 2012년 현재 \$15,142,276 수준이다. 2013년 예산계획을 살펴보면 전체 예산 중 약 60%가 노후복지 서비스, 약물 및 알콜중독 프로그램과 같이 지역주민들을 대상으로 한 일종의 복지서비스가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 36%가 지역계획 분야에 배정되어 있다. 한편 세입구조를 살펴보면 약 73%가 연방 및 주 정부에서 그랜트 형식으로 각종 프로그램에 지원하는 재원으로 가장 큰 부분을

차지하고 있다(Triangle J Council of Governments, 2012).

### 3) 상황요인

Feiock(2009)은 지역 간 경제개발협력 참여에 관한 설문을 바탕으로 협력사업 참여에 대한 지자체의 결정을 상호이익과 거래비용이라는 측면에서 분석하였다. 즉 상호이익이 클수록 그리고 거래비용이 적을수록 지역 간 협력사업에의 참여가능성이 높아질 것이라는 가정 하에, 특히 거래비용의 어떤 측면이 지역 간 경제개발협력 사업 참여 여부에 중요한 영향을 미치는지 살펴보았다. 분석결과에 의하면 예측한 대로 상호이익이 클수록, 이익분할비용(상호이익을 어떻게 나눌 것이지의 문제로서 관련 지역 간의 이질성이 높을수록 이익분할 과정의 비용은 커짐), 기관비용(지자체간 협상 과정이 얼마나 용이한가의 문제로서 지역 간 유사성이 적을수록 협상과정의 비용은 커짐), 정보비용(협력의 대상이 되는 상대방에 대해 얼마나 알고 있는지의 문제로서 상호접촉이 적을수록 서로 알아가는데 들어가는 비용은 커짐)이 적을수록 지역 간 경제개발협력사업 참여의 가능성이 높아진다. 따라서 지역 간 협력의 촉진을 위해선 앞에서 언급한 바와 같이 상호(혹은 적어도 한쪽에) 이익이 존재하는 사업에 대하여 이를 어떻게 나눌지 등에 대한 협상과정의 비용을 줄여줄 수 있는 제도적 장치가 필요하다고 할 수 있다.

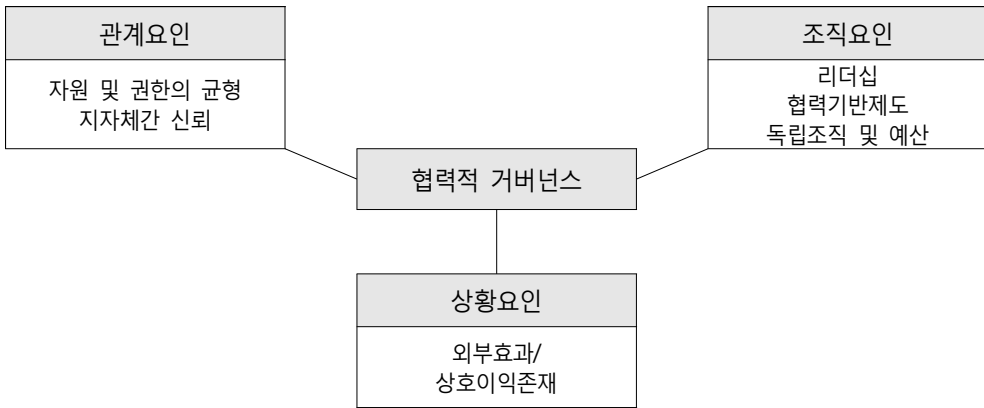
이러한 측면에서 TJCOG의 기능이 지역복지서비스와 함께 상대적으로 외부효과가 큰 지역계획 서비스 분야에 초점이 맞추어져 있다는 점은 중요한 시사점을 가진다. TJCOG는 지역복지서비스 측면에서 노인복지 및 약물 및 알콜 프로그램 등을 운영하고 있으며, 특히 지역계획의 측면에서는 개발과 인프라, 경제발전, 에너지 및 환경, 수자원 관리의 네 개 분야에서 해당 지역의 발전을 위한 협력자, 조정자, 관리자, 행정가, 조연가의 역할을 하며 다양한 협력사업을 진행해 나가고 있다. 우선 개발과 인프라 부문에서는 경제개발 솔루션 제공을 위해 지역사회의 다양한 이해관계자와 함께 여러가지 사업을 발굴하고 관리한다. 장기적인 지역의 전략을 마련하는 것을 목적으로 하며, 1) 정보의 공유, 관계 형성, 프로젝트 발굴과 연구를 위한 협력, 2) 효율적인 지역 인프라 서비스의 조정, 3) 지역 계획 프로젝트의 관리, 4) 지역기관의 발전, 문제해결을 위한 행정, 5) 기술적 지원과 자료의 제공 등을 내용으로 하고 있다. 둘째, 경제발전 부문에서는 자유무역지구 설정과 같은 트라이앵글 지역의 경제 발전을 위한 전략을 마련하고 있으며, 셋째로 지속가능한 에너지의 활용과 환경의 보전을 위한 부문에서는 에너지, 교통 및 폐기물 감소 등의 지속 가능성에 초점을 두고 지역 쓰레기 줄이기 프로그램, 녹색 비즈니스 프로그램, 지속가능성장 프로그램 등을 다루고 있다. 마지막으로 수자원 관리를 위한 부문은 J지역에 포함되는 두 개의 강(Cape Fear강 유역, Neuse강 유역)과 두 개의 호수(Jordan호수, Falls호수), 지하수, 다목적 저수지의 수자원을 주민들에게 제공/관리하는 것에 대한 전반적인 업무를 담당하는데 깨끗한 물 교육 프로그램, 수자원 모니터링 프로그램 등을 운영하고 있다. 이러한 TJCOG의 기능적 특성은 여러 행정구역을 아우르는 지역 수준 조직의 성공을 위하여 눈여겨 보아야 할 부분 중의 하나이다. 지자체간 협력을 위해선 이론적 논의에서도 언급한 바와 같이 기존 지자체의 업무영역과 겹치지 않도록 대상사업의 성격을 행정적인 경계를 넘어서는 외부효과가 존재하는 부분으로 한정하여 몇몇 부분으로 초점을 맞출 필요가 있는데



TJCOG의 사업 영역 사례가 이를 잘 보여준다.

지금까지의 논의를 종합하면 협력적 거버넌스의 형성을 위한 결정요인은 <그림 1>과 같이 요약될 수 있다. 우선 지자체간 관계요인의 측면에서 협력사업을 시도하는 지자체 간에 높은 상호신뢰가 형성되어야 하고 자원 및 권한에 균형이 있어야 한다. 둘째, 조직요인의 측면에서는 협력사업을 추진하는 지자체장의 리더십과 이를 바탕으로 협력기반 제도의 확립, 독립된 조직 및 예산의 확보 등이 요구된다. 마지막으로 상황요인의 측면에서 협력사업이 외부효과를 통해 상호이익을 가져올 수 있어야 한다.

**<그림 1> 협력적 거버넌스 형성의 결정요인**



### III. 우리나라 사례 분석: 대전대도시권(G9) 협력사업을 중심으로

앞 절에서의 분석은 지역 간 협력의 이론과 성공사례를 중심으로 어떤 배경과 조건에서 성공적인 지역 간 협력이 이루어질 수 있는지에 대한 프로토 타입을 제시해 준다. 본 절에서는 이러한 이해를 바탕으로 우리나라의 대표적인 행정협의회 기반의 지역 간 협력사업이라고 할 수 있는 대전대도시권 협력사업의 사례를 분석한다.

#### 1. 행정협의회 현황

지방자치단체간의 협력은 본래 해당 지방자치단체에 속한 업무나 내용을 자원 및 역량의 문제로 인하여 인근 지자체와 협력하여 해결하는 것으로 법적으로는 우리나라 지방자치법 제152조(행정협의회회의의 구성)부터 158조(협의회회의의 규약변경 및 폐지)에 이를 규정하고 있다. 본 규정에 의하면 지자체 간의 협력적 거버넌스를 형성하기 위해서는 지방자치법 규정에 의하여 중앙정부에 보고하여야 하며, 법률에서 정하는 바와 같이 행정협의회를 구성하여야 함이 필수적이다. 2011년 12월 기준

행정안전부에 설립신고 된 행정협회의 현황은 권역별 기준으로 광역협의회 11개, 기초협의회 28개와 기능별 기준으로 광역협의회 5개, 기초협의회 33개가 존재한다([첨부 1], [첨부 2] 참조).

김필두, 류영아(2008)에 따르면 2006년 12월 31일 현재, 우리나라에는 광역행정협의회 7개, 기초행정협의회 53개로 총 60개의 행정협의회가 구성되어 있다. 이 협의회에서 2006년 한 해 동안 다루어진 안건은 약 100여건으로 지역개발관련 안건이 가장 많았다. 이는 자치단체간의 협력이 대부분 지역의 개발과 발전 등 경제적 상생을 위한 목적으로 가장 많이 활용되고 있음을 말해준다. 그 다음으로는 일반행정관련 안건, 수자원관리관련 안건, 도로교통관련 안건 순으로 많이 처리되었다. 즉 앞에서도 언급하였듯이 한편 혹은 양쪽에 이익이 존재하는 경우 이러한 이익을 중심으로 기능적 협력이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 다만 60개의 협의회 기구를 통해 단지 100여건의 협력안건만이 다루어졌다는 점은 지역 간 협력 사업이 그다지 활발하게 추진되고 있지는 않으며, 경우에 따라서 무늬만 협력의 형태를 띠는 경우도 있음을 암시한다.

한편 신창현(2008)은 협약에 의한 모든 협력 사항을 1995년부터 2007년까지의 협력주체를 기준으로 살펴보고 있는데, 우리나라의 지방자치단체 간 행정협력 사항 전체 281건 중 63.3%(178건)가 광역자치단체와 광역자치단체간의 협력으로 가장 높게 나타남을 알 수 있다. 다음으로는 기초자치단체와 인근 기초자치단체와의 협력이 82건(29.2%)이며, 광역자치단체와 기초자치단체, 지방자치단체와 중앙정부와의 협력은 각각 20건(7.1%), 1건(0.4%)로 나타났다. 즉, 우리나라에서는 광역-기초자치단체의 협력, 지방-중앙정부의 협력보다는 광역-광역자치단체의 협력, 기초-기초자치단체의 협력이 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 앞에서 살펴 본 Ansell & Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모델을 통해서도 잘 설명된다. Ansell & Gash가 협력의 전제 조건으로 강조한 요인 중의 하나인 영향력과 자원의 불균형 문제인데, 광역과 기초 혹은 중앙과 지방 간에는 기본적으로 영향력과 자원에 있어 매우 큰 차이가 존재하기 때문에 원활한 지역 간 협력의 가능성이 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

## 2. 대전대도시권(G9) 협력사업 개요

대전대도시권 협력사업은 우리나라 도시권 지역 간 협력의 대표적인 사례로서 많이 언급된다. 대전대도시권 협의회의 설립은 도시의 광역화와 함께 행정구역이 도시기능의 공간적 구조와 일치하지 않고 이로 인해 행정수요에 적절히 대응하지 못하는 문제점으로부터 출발하였다. 대전대도시권의 중심인 대전광역시와 수도권과 영호남 지역을 연결하는 국토의 중심지이면서 교통의 주요 결절점을 형성하는 교통의 요충지이며, 호남고속도로, 경부고속도로, 중부고속도로 등 국토 교통의 남북축을 형성하는 중심지로서 경부고속철도와 함께 호남고속철도 개통 시에는 교통의 요지로서 기능이 더욱 강화될 것으로 기대된다. 이러한 상황에서 대전대도시권은 대전이 가지는 특징을 인근의 자원, 문화, 예술, 생태, 농업, 관광 등과 연계하여 지역 전체의 비교우위와 경쟁력 제고를 가져올 것으로 기대할 수 있다. 좀 더 구체적으로 대전대도시권의 성장과 발전은 다음과 같은 의의를 가진다. 첫째, 도시 또는 지역이 새로운 경제단위로 부상할 수 있고 둘째, 지역 스스로 특화된 자

립경제기반을 구축할 수 있으며. 셋째, 행정구역이 도시기능적 공간범위와 불일치하여 나타났던 광역행정수요의 불일치를 적극적으로 해결할 수 있을 뿐만 아니라. 넷째, 인구 및 경제활동 등이 행정구역의 공간범위를 넘어서 폭넓게 이루어지고 있는 상황에서 이를 통해 나타나는 문제점을 보다 효과적으로 해결할 수 있다(대전발전연구원, 2007).

본 사업을 위하여 대전광역시와 인근 8개 자치단체(공주시, 계룡시, 논산시, 옥천군, 영동군, 금산군, 연기군, 보은군)가 대전대도시권(G9) 협의회를 구성하고<sup>2)</sup> 2007년 발족 이후 2013년 말까지 기관장 회의를 4회 실무회의를 9회 개최하였다. 실무회 회장은 당연직으로 대전시 기획관리실장과 선출직으로 나머지 지자체 대표 중 1인이 공동으로 맡아서 운영되는데, 이러한 구조는 광역자치단체와 기초자치단체로 구성되어 영향력과 자원의 불균형이 존재하는 상황에서 대전시의 독주를 막기 위한 장치로서 2007년 1회 실무협의회에서 도입되었다(구교준 외, 2011).

실무협의회에서는 지역의 자원 공동 활용 및 상호지원, 각 지역의 농/특산물 판매 협조 등과 같이 대전대도시권을 구성하는 모든 지역이 서로 간의 기능을 보완하고 협력하여 해결할 수 있는 사안을 공동협력과제로 지정하고 문제 해결 및 개발 방안을 모색하고 있다. 실무협의회 업무는 각 참여 지자체의 기획관리 담당부서가 전담하고 있는데, 협의회에서 합의된 내용은 다시 각 지자체 의회의 의결을 거쳐 실행에 옮겨진다. 2012년 현재 대전대도시권이 공동협력과제로 지정하고 관심을 가지는 사안은 대략 12개 정도이다. 또한 대전광역시를 포함하는 총 9개 지역의 기능 및 특색을 고려한 개별협력과제를 발굴하여 이를 개선하고, 문제를 해결할 수 있는 방안 역시 실무협의회를 통해 이루어지고 있다. 대전대도시권에서 다루는 개별협력과제는 약 13개 사업으로 대전광역시와 인근 1개, 혹은 2개 지역 간의 인접 혹은 유사 사업으로 인해 나타나는 문제를 해결하는데 중점을 둔다고 할 수 있다(<표 2> 참조).

**<표 2> 대전대도시권 협력사업 내용**

| 과제성격           |                              | 과제명(제안지자체)                                 |
|----------------|------------------------------|--|
| 공동협력과제<br>(12) | 지역축제/휴양지홍보<br>상호지원시스템 구축     | 사과나무 주말가족체험 투어 홍보(보은군)                     |
|                |                              | 민주지산자연휴양림 이용 협조(영동군)                       |
|                |                              | 축제 및 농/특산물 홍보장소 제공(논산시)                    |
|                | 지역 농/특산물<br>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 상호 지원               | 대형 산불발생시 상호지원 방안(공주시)                      |
|                | 계획관리지역<br>지정으로 수도권 기업 등 유치공조 | 대전인접지 계획관리지역 지정으로 수도권 기업 등 유치공조<br>(대전광역시) |
|                | 시내버스노선 확대운영                  | 대전 시내버스 노선연장(옥천군)                          |
|                |                              | 대전 시내버스 노선조정(계룡시)                          |

2) 2012년 현재 연기군은 세종시에 편입되면서 대전대도시권 협의회에서 제외됨.

|                                    |                                 |
|------------------------------------|---------------------------------|
| 개<br>별<br>협<br>력<br>과<br>제<br>(13) | 현충원 입구 ~ 희망교차로 광역도로사업 추진(대전광역시) |
|                                    | 대전~논산(벌곡길)광역도로사업추진(대전광역시, 논산시)  |
|                                    | 대전권광역버스정보시스템(BIS)구축(대전광역시)      |
|                                    | 갑천수질개선 공동대처(대전광역시)              |
|                                    | 만인산 와인캐슬 건립제안(대전광역시)            |
|                                    | 규제(GB, 환경규제)극복을 위한 공동연대(옥천군)    |
|                                    | 대청호/금강을 활용한 공동발전방안 연구(옥천군)      |
|                                    | 금산↔대전간 시외버스 노선변경(금산군)           |
|                                    | 대전인접 자연발생 유원지 편의시설 공동설치(금산군)    |
|                                    | 생활쓰레기 불법투기 근절 협조(금산군)           |
|                                    | 대전광역시 상수도 공급방안(연기군)             |
|                                    | 대전↔청주공항 고속도로 건설제안(연기군)          |
|                                    | 전염병공동관리 연계방안(연기군)               |
| 추진완료<br>과제(1)                      | 상수도 공급요금 협약체결(계룡시)              |
| 장기검토<br>/추진<br>과제(2)               | 국립 영동국악원 유치 협조(영동군)             |
|                                    | 대전 공설화장장 사용료 조정 방안(연기군)         |

자료: 서정섭(2011)

### 3. 대전대도시권 협력사업의 문제점

대전대도시권 협력사업은 다른 지역보다 앞서 시작된 지역 간 연계 협력 사업으로 주목을 받아 왔지만 구조적 기능적인 한계로 인하여 몇몇 예외를 제외하고는 아직까지 이렇다 할 지속가능한 성과를 내고 있지는 못하고 있다. 대전대도시권 협력사업의 구조적 문제점을 앞에서 제시한 성공적 협력적 거버넌스의 프로토 타입과 비교하여 도출하기 위하여 관련 문헌 검토 및 대전대도시권 협력사업에 참여하고 있는 9개 지자체 11명의 사업담당자들과 심층 전화인터뷰를 진행하였다. 사업담당자들의 주된 업무는 공동협력과제, 개발협력과제를 발굴하는 것이었으며, 인터뷰는 대전대도시권 협력사업의 추진체계는 어떠한지, 이를 통해 협력과제의 발굴과 추진이 얼마나 원활하게 이루어지는지, 협력의 어려움이 있다면 주요인은 무엇인지 등에 대한 내용을 중심으로 이루어졌다.

#### 1) 관계요인 측면

대전대도시권 협력사업에서 관계적 측면에서의 문제점으로 들 수 있는 것은 참여 지자체간 영향력과 자원의 불균형이다. 앞 절에서 제시한 협력적 거버넌스의 프로토 타입에 의하면 원활한 협력이 이루어지기 위해선 이해관계자들 사이에 영향력과 자원이 균형 있게 존재하여야 한다. 협력 참여자 중 어느 한 쪽이 구조적으로 월등히 큰 영향력과 자원을 가지고 있다면, 힘의 불균형을 염려하는 나머지 참여자들의 자발적인 협력을 기대하기는 쉽지 않다.

이는 TJCOG의 사례에서도 잘 드러난다. TJCOG에 참여하는 지자체들은 크기와 영향력 면에서 크게 차이가 나지 않는 카운티 정부들이다. 상위정부인 주정부는 협력의 촉매자로서 재정 및 제도

적 지원 등의 역할을 했을 뿐 직접 협력의 대상으로 참여하는 것은 아니다. 그러나 대전대도시권 협의회의 경우 광역단체인 대전과 기초단체인 시, 군들이 모여 있어 자원과 영향력에서 큰 차이를 보인다. 실제로 이러한 힘의 차이로 인한 대전시의 지나친 독주를 견제하기 위하여 협의회 회장을 상임직과 선출직으로 나누어 공동회장체제를 운영하고 있다. 실질적인 협력 과정에서도 어려움이 나타날 수 있는데 아무래도 인적 물적 자원이 보다 풍부하고 크기도 큰 광역시와 이와 비교할 때 훨씬 열악한 기초 시군의 경우 서로 원하는 협력사업의 스케일에서 차이가 존재하며, 사업 담당자들은 이러한 의견 차이를 협력이 잘 이루어지지 않는 중요한 이유 중의 하나로 들고 있다. 이러한 문제 때문에 담당자들은 각 지자체의 중요 의사결정자들을 한자리로 모으는 것 자체도 쉽지 않은 일이라고 입을 모은다. 이는 2007년에 협의회가 구성된 이후 7년 간 기관장 회의를 개최한 횟수가 4회에 지나지 않는다는 사실에서도 잘 드러난다. 바로 이점이 도시권 지역 간 협력 모형 구축의 가장 큰 걸림돌이라고 할 수 있다. 구조적으로 도시권 지역 간 협력은 핵이 되는 광역시와 그 주변의 기초자치단체 간의 협력을 통해 이루어지기 때문이다. 따라서 도시권 지역 간 협력의 촉진을 위해선 영향력과 자원에 있어 이와 같은 구조적 불균형이 존재할 때 이를 어떻게 해소해 줄 것인가에 대한 고민이 필요하다.

관계적 측면의 또 다른 중요한 문제점 중의 하나는 지자체 간의 신뢰이다. 협력당사자들 간의 신뢰는 하루 아침에 이루어지는 것은 아니며, 지속적인 상호작용과 이를 통해 쌓인 작은 성공 사례들을 통해서 가능해진다. 작은 규모의 사업이라도 하나 둘씩 성공 사례가 쌓이게 되면 협력 당사자들 간의 신뢰가 형성되는데 씨앗으로서 역할을 한다. 따라서 지역 간 협력이 일회성으로 그치지 않기 위해선 작은 규모로라도 중요한 성공사례들이 지속적으로 누적되고 이를 통해 상호신뢰가 자리잡아야 하는 것이다. 이러한 성공사례들은 협력에 참여하는 이해관계자들의 긍정적인 이전 경험으로 자리하고 협력 참여의 중요한 인센티브로서 작용한다. 또한 작은 성공의 축적을 통해 쌓인 상호신뢰를 바탕으로 더 크고 중요한 협력사업을 추진하는 것이 가능해진다. 작은 성공의 부재 속에서 이러한 신뢰와 협력의 선순환을 형성하기란 매우 어려운 일이다.

현재 대전 대도시권이 가지고 있는 거버넌스 구조 속에서는 작은 규모에서라도 신뢰 형성을 위한 이러한 지속적인 성공이 이루어지기 쉽지 않으며, 따라서 협력의 선순환을 기대하는 것도 어려운 실정이다. 우선 절대적인 상호작용의 횟수가 적다. 2007년에 G9이 형성된 이후 7년 간 공식 회의의 횟수는 기관장회의 4회, 실무회의 9회에 지나지 않는다. 신뢰 형성을 목적으로 매월 1회 대의 원위원회와 집행위원회를 번갈아 개최하는 TJCOG의 사례와 대조되는 부분이다. 또한 실무회의라 하더라도 참석자가 협력업무의 담당자가 아니라 참여 시군의 기획관들로 이루어지며, 따라서 당장 필요한 협력사업보다는 선언적이고 장기적인 차원에서의 협력주제 발굴을 주목적으로 한다. 사업담당자들이 상호작용할 수 있는 공식적인 채널은 거의 만들어져 있지 않은 것이다. 인터뷰에 응한 사업담당자들에 따르면, 이러한 이유에서 실무회의를 통해 선언적으로 만들어지는 다양한 협력 안건들이 실제로는 예산 및 환경 등의 제약으로 인하여 성공적인 협력사업으로 이어지지 못하고 있다. 이러한 상황에서 앞서서도 언급하였듯이 지자체간 영향력과 자원의 불균형 하에서 이루어지는 협력사업은 대부분 그 동력이 외부에 있는(예를 들면 중앙정부의 협력사업에 대한 인센티브 제공 등) 단발성 사업이며, 따라서 지속적인 작은 성공을 기대하기 어려운 구조를 가지고 있는 것이다.

## 2) 조직요인 측면

대전 대도시권의 사례 뿐 아니라 우리나라 지자체 간의 지역 간 협력이 제대로 이루어지지 못하는 가장 큰 원인은 다양한 조직요인에서 찾을 수 있다. 우선 첫째, 협력을 위한 협의회의 제도적 기반이 약하다. 아직까지 대전대도시권 협의회의 근간은 협력을 위한 지자체 조례내지는 규칙이 아니라 지자체간 MOU이며, 기관장 회의와 실무협의회를 통해 협력과제를 발굴하고 추진상황을 모니터링 하는 형식으로 운영되고 있다. 특히 MOU 상에는 협의체 운영을 위한 비용조달 등에 대한 세부적 내용이 거의 포함되어 있지 않아서 협의회의 지속가능성에도 의문이 제기된다. 즉 현재의 제도는 실제로 협력을 강제할 수 있는 아무런 법적 기반을 가지고 있지 못하며, 실질적으로 선연적 의미 이상의 효력을 가질 수 없다.

둘째, 지역 간 협력에 있어서 참여를 독려하고 상호이익의 가능성을 적극적으로 탐구하는 협력적 리더십의 중요성(Heikkila & Gerlak, 2005; Imperial, 2005)에도 불구하고, 대전대도시권 협의회는 협력적 리더십을 이끌어내기 어려운 거버넌스 구조를 가지고 있다. 앞서서도 언급하였듯이 지역 간 협력을 위해서 가장 중요한 요인 중의 하나는 협력을 이끌어내는 리더십인데, 이를 위해선 G9 협의회에 참여하는 지자체장들이 한자리에 모여 협력의 비전을 공유하고 방향성을 제시하여 실무 단계에서의 협력이 실제로 굴러갈 수 있도록 실질적인 힘을 실어주는 노력이 필요하다. 그러나 기관장 회의를 규정하는 규칙이 없다 보니 기관장들이 자주 모이는 것을 기대하기 어렵고, 지역 간 협력에 대한 기관장의 의지가 없이는 제도도 빈약한 상황에서 실질적인 협력을 기대하는 것도 무리이다.

셋째, 비슷한 맥락에서 상시조직의 부재로 협력적 과정을 만드는 것이 쉽지 않다. 대전대도시권 협의회에서는 기관장협의회와 별도로 운영되는 실무협의회가 다양한 협력사업을 추진하는 핵심 기능을 맡고 있는데, 상시조직으로 운영되는 것이 아니다 보니(참여 지자체의 기획관리 부서에서 각각 업무를 전담함) 지속적인 대면접촉을 통한 상호작용을 기대하기 어렵다. 실제로 대부분의 사업 담당자들이 전담 상시조직이 존재하지 않으므로 협력사업 보다는 원래 자신들이 속한 상시조직의 어젠다에 더 많은 관심과 노력을 기울일 수 밖에 없다고 언급하였다. 앞에서 제시한 협력적 거버넌스 모델에서 과정의 측면에서 중시되었던 부분이 바로 지속적 대면접촉과 이를 통한 신뢰형성인데 상시조직의 부재가 이를 더욱 어렵게 만드는 것이다. 지역 간 협력의 성공사례로 살펴 보았던 TJCOG의 경우 참여 지자체의 대표들이 의사결정을 위한 협의체를(Board of Delegates) 구성하고는 있지만 이와 동시에 상근 인력과 독립예산이 확보된 상시조직으로 운영되고 있음은 대전 대도시권과 극명하게 대조되는 사실이다.

넷째, 독립예산이 확보되어 있지 않다. 앞서서도 언급하였듯이 대전대도시권 협력사업은 MOU 기반사업이며, 따라서 사업추진을 위한 독립적인 예산이 존재하지 않는다. 대전대도시권 수준에서 추진한 사업 중 성공적이었다고 평가되는 사업은(예를 들면 광역연계협력사업으로서 대청호연계협력 사업) 예외 없이 중앙정부의 재정지원을 바탕으로 이루어졌으며, 중앙정부의 예산지원이 없는 경우엔 협력사업의 원활한 진행이 이루어지지 않고 있다. 재정적인 뒷받침이 없는 상태에서 협력 사업을 추진하기는 쉽지 않기 때문에 각 지자체의 대전대도시권 사업 담당자들은 이구동성으로 재

정지원의 부재를 협력 부진의 제일 원인으로 꼽고 있다. 이는 TJCOG와 상당히 대비되는 부분이다. TJCOG는 2012-2013년의 독립적인 사업 예산으로 매년 1,500만 달러 이상을 확보하고 있으며, 이는 연방정부와 주정부, 그리고 TJCOG에 참여하는 지방정부의 기여를 통하여 마련된다(Triangle J Council of Governments, 2012).

### 3) 상황요인 측면

지역 간 협력은 앞의 <표 1>에서 제시한 바와 같이 사업의 형태에 따라 협력의 모양새가 달라질 수 있다. 특히 지속적인 지역 간 자발적 협력이 이루어지기 위해선 외부효과와 형태로 상호이익이 존재하는 경우로 한정될 수 있다. 그리고 이러한 경우는 교통, 경제개발 등 몇몇 특정사업 분야로 한정된다. 앞에서 살펴 본 TJCOG의 경우에도 집중 협력분야를 지역협력과 지역복지 등으로 한정하고 있다. 이와 같은 이유에서 지역 간 협력이 일어날 수 있는 사업분야는 거의 정해져 있다고 해도 과언이 아니다.

지역 간 협력 사업의 형태와 관련된 이론적 논의와는 달리, <표 2>에 제시된 대전대도시권 협의회의 협력과제를 살펴보면 사업의 형태와 협력의 원칙이 제대로 적용되지 않음을 알 수 있다. 개별협력과제의 경우엔 일반적인 협력대상으로 많이 언급되는 교통, 경제개발 분야의 사업이 많이 눈에 띄는 반면, 공동협력과제의 경우 홍보성 성격을 띤 일회성 사업도 다수 포함되어 있다. 상호이익을 위한 지속적인 공동 협력 보다는 보여주기 사업이 우선 협력대상이 된다는 의미이다. 이러한 현상은 앞에서 지적한 여러가지 문제들과 상호 연관되어 있다고 볼 수 있다. 협력을 위한 제도적 장치나 상시조직, 독립예산이 확보되어 있지 않은 상황에서 일회성 홍보사업을 중심으로 협력이 이루어지는 것은 어찌 보면 당연한 귀결이라고도 할 수 있다. 그러나 이와 같이 일회성 홍보사업 중심의 지역 간 협력은 지속적인 상호관계를 통한 상호신뢰 형성과 상호이익에 바탕을 둔 협력 증진이라는 선순환 구조를 만들지 못하며, 따라서 지역 간 협력의 정착에는 그다지 큰 도움을 주지 못한다. 이 점이 바로 대전대도시권 협의회의 협력사업을 성공이라고 이야기하기 어려운 중요한 이유 중의 하나이다.

## IV. 지역 간 협력 제고를 위한 메커니즘 디자인

본 연구는 지역경쟁력 확보라는 측면에서 지역 간 협력을 어떻게 도모할 것인지에 대하여 논의하였다. 특히 협력적 거버넌스 이론과 실제 대표적인 성공사례로 꼽히는 트라이앵글 연합의회를 통하여 지역 간 협력이 작동하는 프로토 타입을 도출하고, 이를 바탕으로 우리나라의 대표적 지역 간 협력 사례의 하나인 대전대도시권 협력사업을 평가하였다. 지금까지의 논의를 종합하여 지역 간 협력을 도모하기 위한 정책적 함의를 법제도적, 재정적, 정치적 측면에서 다음과 같이 제시할 수 있다.

## 1. 법적, 제도적 측면

지금까지 협력적 거버넌스를 통해 지역 간 협력을 모색할 수 있는 방안을 이론적인 측면과 미국의 TJCOG를 통하여 살펴보고, 이를 바탕으로 우리나라의 대전대도시권 협의회의 거버넌스 구조와 운영 현황 등을 비판적으로 평가하였다. 협력적 거버넌스 이론과 TJCOG 사례 분석을 통해 도출한 지역 간 협력의 프로토 타입에 의하면 협력의 가장 중요한 조건은 지역 간 협력사업을 전담하는 기관의 존재이다. 미국의 사례 뿐 아니라 프랑스와 일본의 경우에도 광역 규모의 협력사업을 추진하기 위하여 이를 관장하는 특별지방자치기관을 설치 운영하고 있다(윤기석, 2011). 이러한 기관의 형태는 참여 지자체의 고유기능을 유지하면서 외부효과가 존재하는 광역사업을 전담하는 특별지방자치단체의 형태가 바람직할 것으로 판단된다. TJCOG의 성공사례와 대전대도시권 협의회와의 차이점 중 가장 두드러지는 부분이 바로 지역 간 협력을 견인하는 전담조직의 유무인데, 지난 수십년 간의 경험에서 미루어 알 수 있듯이 지역 간 협력의 거래비용을 낮춰주고 협력사업을 주도적으로 견인해 나갈 수 있는 제도적 기반의 마련은 지역 간 협력을 위한 최소한의 필요조건이라고 할 수 있다. 실제로 2007년 대전발전연구원(2007)의 설문조사에 의하면 협력사업의 전제조건과 협력사업 촉진을 위해 가장 시급한 점에 대한 질문에 대하여 지방의원 및 지방공무원들은 행정 재정적 공동지원체계 구축, 국가의 법제도 정비, 지자체간 협력을 규율하는 단일법 제정 등을 가장 중요하게 지적하였다. 다만 지역 간 협력을 위한 전담 기관을 도입할 경우 기존 자치단체의 고유기능과 차별화되는 기능을 외부효과가 존재하는 광역기능을 중심으로 명확하게 정의하여야 할 것이다.

한편 이와 같은 협력 전담기관의 도입을 위해선 지역 간 협력의 성격을 규정하는 법적, 제도적 기반이 필요한데, 우리나라의 경우 이 문제는 1) 지방자치단체간 조례, 2) 현행 지방자치법 159조에서 규정하고 있는 조합, 3) 지방자치법 2조에서 설치의 근거 규정을 제시하고 있는 특별지방자치단체 등의 형태를 통해 해결이 가능할 것이다. 우선 지방자치단체간 조례의 경우 회원의 자격 및 의무, 사무기구 관련 규정, 재정관련 규정, 협력사업 선정 규정 등을 둠으로써 대전대도시권 협의체와 같이 현재 법적 구속력을 가지고 있지 못하는 지역 간 협력 사업에 어느 정도의 실효적 강제 효과를 가져올 수 있을 것으로 보인다. 실제로 위에서 언급한 대전발전연구원의 설문에 의하면 응답자의 74.4%가 조례제정에 찬성하고 있는 것으로 나타났다(대전발전연구원, 2007). 조합의 경우 외국사례에서는 원칙적으로 특별지방자치단체의 일종으로 포함되나, 우리나라의 경우 특별지방자치단체에 대한 법령의 미비로 아직 특별지방자치단체로서의 지위를 얻고 있지 못하고 있다(금창호 외, 2005). 현행 지방자치법 2조에서 특별지방자치단체의 설치 운영에 관한 사항은 대통령령을 통해 정하는 것으로 위임하고 있으나 아직 특별지방자치단체의 설치와 운영에 관한 대통령령이 마련되지 못하고 있기 때문이다. 따라서 조합이나 특별지방자치단체를 통해 이 문제를 해결하려 할 경우 이들의 설치 운영을 규정하는 법령의 정비가 우선적으로 진행되어야 한다.

이러한 전담 기관의 신설은 여러 가지 기대효과를 가져올 수 있는데, 가장 중요한 효과가 거래비용 절감을 통해 집합행동의 딜레마를 해소시킨다는 점이다. 집합행동을 필요로 하는 경우 이를 단순히 지역 간의 자발적 협력에 맡겨 놓으면 협력이 잘 일어나지 않는 경우가 대부분이다. 이는



앞에서도 언급하였듯이 협력을 위한 거래비용의 존재에 기인하는 바가 크다. 전담기관의 신설은 바로 거래비용의 해소를 통해 협력이 원활하게 작동할 수 있는 토대를 마련해 준다. 또한 전담기관을 통해 고유의 협력사업이 지속적으로 추진됨으로써 대면접촉을 통한 지역 내 신뢰형성이 가능해지고, 작은 규모의 성공이 축적될 경우 협력의 선순환으로 연결되는 것까지 기대할 수 있다.

## 2. 재정적 측면

법적 제도적 측면과 함께 고려되어야 하는 부분이 재정적 측면이다. 물론 법적, 제도적인 측면의 논의에서와 같이 독립적인 기관이 만들어질 경우엔 예산이 그에 따라 함께 조정되어야 할 것이다. 그러나 그렇지 못할 경우 한정된 범위에서 협력사업을 위한 예산의 확보가 지역 간 협력의 성패를 결정하는 중요한 요인이 될 것이다. 예를 들어 대전대도시권 협력사업에서도 소요 비용에 대한 합의나 규정이 참여 지자체들 사이에 마련되어 있지 않기 때문에 협력사업이 활성화되지 못하는 측면도 크다. 따라서 재정적 측면의 논의에서는 법적 제도적으로 독립된 기관을 통해 협력사업을 진행하기 어려울 경우 차선책으로 재정적인 측면에서 어떤 방안을 고려해 볼 수 있을지를 중점적으로 다룬다.

첫째, 협력사업에 참여하는 지자체간 비용부담에 관한 원칙의 확립을 들 수 있다. 우선 수혜를 받는 지자체들의 수익자 부담원칙을 생각해 볼 수 있는데 이 경우엔 특정사업을 추진하는 지역이 투자재원을 분담하는 것이다. 단 이러한 원칙은 영향력이나 자원의 불균형이 존재하는 경우엔 적용하기 어렵다. 재정능력의 차이에 따른 고려가 필요하기 때문이다. 따라서 이러한 원칙은 기초자치단체 간의 협력에 주로 적용될 수 있을 것이다. 앞에서 언급했던 대전대도시권 공무원들과 지방의회 의원들을 대상으로 한 설문에서도 응답자의 71.8%가 이와 같은 수익자 부담 원칙에 원칙적으로 찬성하고 있는 것으로 미루어보아 이러한 재정부담의 원칙에 대한 동의를 이끌어내는 것은 그리 어렵지 않을 것으로 판단된다.

둘째로 지역협력기금의 설치를 들 수 있다. 법제적인 환경도 중요하지만 그것이 여의치 않을 경우 협력을 위한 재정적인 유인을 만들어 줄 필요가 있다. 지역협력기금은 지자체간의 자발적 협력을 유도하기 위한 좋은 유인이 될 수 있을 것으로 기대된다. 주된 방법으로는 협력사업에 참여하는 지자체들끼리 협력기금에 출연하고 이에 따라 중앙정부가 매칭보조금 형식으로 지원해 주는 형식을 생각해 볼 수 있다. 다만 이 경우 협력기금을 어떤 식으로 지자체들 간에 분담할 것인가가 중요한 이슈가 될 것인데, 참여 지자체들 간의 충분한 논의를 통하여 인구규모나 재정자립도 등을 기준으로 분담율을 결정할 수 있을 것이다.

셋째, 지역 간 협력사업 예산의 별도 운용을 들 수 있다. 대표적인 우리나라 지역 간 연계협력사업인 대전대도시권의 사례에서도 알 수 있듯이 지역 간 연계의 가장 어려운 문제점은 2개 이상 지자체의 공동의 투자에 대한 비용 부담이다. 공동의 투자 이후에 공동의 이익이 기대되더라도 현실적으로 지자체들의 투자 결정이 쉽지 않은데, 이는 사업의 성공으로 인한 혜택이 어떻게 배분될 것인지에 대한 불확실성 때문이라고 볼 수 있다. 하지만 이러한 상황은 지역 간 연계사업에서는

불가피하게 발생하게 된다. 따라서 지역 간 연계협력사업의 촉진을 위해선 지역별 협력사업 예산의 별도 확보와 이용이 적극적으로 고려되어야 한다. 현재 대전대도시권의 운영에서도 알 수 있듯이, ‘대청호연계협력사업’은 특정 지자체의 직접적인 발전 혹은 이익이 보장되지 않는 경우임에도 불구하고 실제 사업을 위한 예산이 집행, 운용되고 있다. 이 경우는 대청호 주변 지자체가 직접 시, 군의 예산을 각출하여 사용하지 않고, 협력사업을 위한 기획재정부의 별도 재정지원이 이루어졌기 때문이다. 이처럼 인근 지자체 공동의 발전을 위하여 필수적으로 시행하여야 하는 사업의 경우임에도 불구하고 투자대비 이익에 대한 손익계산에 의해 사업 집행이 지체되는 것을 막기 위해서는 부처별 사업 이외에 연계협력사업을 목적으로 사용할 수 있는 별도의 예산확보가 필요하다.

넷째로 협력기금의 마련 수단으로서도 고려해 볼 수 있는 또 다른 대안 중의 하나가 협력채권의 발행이다. 지역 간 협력을 위한 지자체간 조례를 마련한 수준이라면 공동 협력사업의 재원마련을 위한 공동채권을 발행하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이를 위해서는 이해당사자 간에 상당한 수준의 신뢰와 협력사업 자체에 대한 의지를 필요로 하므로, 공동채권 발행이 성사된다면 보다 원활한 협력사업의 진행을 기대해 볼 수 있을 것이다.

### 3. 정치적 측면

마지막으로 고려해 볼 수 있는 부분이 정치적 측면이다. 앞의 이론 장에서도 언급하였듯이 지역 간 협력의 중요한 조건의 하나로 들 수 있는 부분이 지자체장 사이의 공감대 형성과 이를 통한 협력적 리더십의 발휘이다. 앞의 법제도적 혹은 재정적 측면과 달리 정치적 측면의 고려는 상징적인 성격을 띠는 부분이 강하다. 따라서 여기서는 지자체장들 사이의 지속적인 대면접촉을 유도할 수 있는 단체장협의회나 협력선언 등의 필요성을 강조할 수 있다. 또한 지자체장이 가진 지역 간 협력에 대한 관심을 보여줄 수 있는 협력사업 모니터링 시스템이나 사업홍보 등도 고려해야 할 부분이다.

다만 이러한 과정에서 특히 신경써야 하는 부분이 영향력과 자원의 균형 문제인데, 앞에서도 언급한 바와 같이 협력 파트너들 간에 영향력과 자원에 있어서 지나치게 큰 차이가 존재하면 지자체장들 사이의 공감대 형성과 협력적 리더십의 발휘가 쉽지 않다. 그리고 이와 같은 상황 하에서라면 작은 사업의 지속적인 성공을 통한 신뢰구축이라는 선순환의 형성도 기대하기 어려울 것이다. 따라서 협력의 대상을 선정함에 있어 이러한 정치적인 측면에 대한 고려도 반드시 이루어져야 한다.

## V. 결론

본 연구는 지역경쟁력 확보라는 측면에서 지역 간 협력을 어떻게 도모할 것인지에 대하여 논의하고 있다. 특히 협력적 거버넌스 이론과 실제 대표적인 성공사례로 꼽히는 미국 노스캐롤라이나 주의 트라이앵글 연합의회를 통하여 지역 간 협력이 작동하는 프로토 타입을 도출하고, 이를 바탕

으로 우리나라의 대표적 지역 간 협력 사례의 하나인 대전대도시권 협력사업을 평가하였다.

협력적 거버넌스 이론과 실제 성공사례를 통해 도출된 프로토 타입은 자원 및 권한의 균형과 지자체간의 신뢰와 같은 관계요인, 리더십, 협력기반제도, 독립조직 및 예산과 같은 조직요인, 외부 효과와 상호이익존재와 같은 상황요인을 중심으로 지역 간 협력 성공의 필요조건을 제시하고 있다. 그러나 대전대도시권 협력사업의 경우 이러한 요인들이 제대로 충족되지 못하였고 이는 협력 성과의 부재로 나타났다. 특히 광역자치단체와 기초자치단체가 혼합된 거버넌스 구조는 영향력과 자원의 불균형으로 인해 지속적인 협력을 위한 상호작용을 어렵게 만들고 이는 신뢰구축의 실패와 독립조직 및 예산의 부재와 연결되는 등 각각의 문제가 독립적이라기 보다는 서로 밀접하게 연관된 복잡한 양상을 보이고 있다. 따라서 이러한 문제점들을 극복하고 지속가능한 지역 간 협력을 도모하기 위해서는 협력사업을 전담하는 전담기구의 신설과 이를 뒷받침하는 법적 제도적 보완 및 독립예산의 확보라는 조직측면의 접근을 중심으로 영향력과 자원이 균형을 이룰 수 있는 협력 파트너의 선정과 지속적인 공동이익 사업을 발굴하려는 협력적 리더십 등이 요구된다.

지역 간 협력사업으로서 대전대도시권이 가지는 이와 같은 문제는 하나의 사례에 그치는 것이 아니라 우리나라에서 현재 진행되고 있는 대부분의 지역 간 협력 사업이 직면하고 있는 공통적 문제라고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서 고찰한 지역 간 협력을 위한 프로토 타입은 지역경쟁력 제고를 위한 지역 간 협력을 도모하기 위한 중요한 정책적 함의를 제공한다고 할 수 있다.

## 참고문헌

- 강재호·김상구·조정현·우양호. (2005). 선호시설 유치를 둘러싼 지방정부 간 갈등사례의 비교 분석. 「지방정부연구」, 9(2): 61-87
- 구교준·김태은·조광래. (2011). 「도시권 육성을 위한 지역 간 협력 추진시스템 연구」. 서울: 한국지역학회.
- 금창호·라휘문·홍준현. (2005). 「경제자유구역청의 특별지방자치단체화 방안」. 서울: 한국행정학회.
- 김길수. (2008). 광역행정 실효화를 위한 특별지방자치단체의 도입에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 22(2): 425-446.
- 김동주·김현식·구정은·강민규·최인혜. (2010). 「글로벌 도시권 육성 방안 연구」. 안양: 국토연구원.
- 김필두·유영아. (2008). 「지방자치단체간 상생을 위한 협력 활성화 방안 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 대전발전연구원. (2007). 「대전대도시권 정립에 따른 지방자치단체간 협력에 관한 연구」. 대전: 대전발전연구원.
- 민병원. (2008). 네트워크 국가의 거버넌스 실험: 유럽연합의 개방형 조정방식을 중심으로. 「국가전략」, 14: 113-139.
- 배귀희. (2006). 협력적 거버넌스 강화를 위한 조직 학습의 성공요인에 관한 연구. 「한국행정논집」, 18(1): 233-257.
- 서정섭. (2011). 지방자치단체간 협력사업의 유인기제로서 재정기반 구축에 관한 연구. 「지방행정연구」, 25(1): 189-214.

- 손호중. (2005). 「정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거물 처리장 입지사례를 중심으로」. 영남대학교 대학원 박사학위 논문.
- 신창현. (2008). 「지역협력사업 유형화 및 갈등해결방안 연구」. 서울: 행정안전부.
- 윤기석. (2011). 「협력적 지역거버넌스와 대전대도시권 광역행정 발전방안」. 대전: 대전발전연구원.
- 이달곤. (2004). 「지방정부론」. 서울: 박영사.
- 이명석. (2010). 협력적 거버넌스와 공공성. 「현대사회와 행정」, 20: 23-53.
- 임순미. (2010). 정부 간 관계에서의 갈등관리와 협력적 거버넌스. 「동북아연구」, 11: 101-120.
- 정문기. (2009). 지역경제개발의 협력거버넌스. 「한국행정학보」, 43(3): 229-250.
- 조만형·김이수. (2009). 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구 간 환경기초시설 빅딜 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 215-239
- 주재복. (2010). 협력적 로컬 거버넌스의 구축을 통한 지역갈등 관리. 「충북경제 Issue & Trend」, 3: 51-19.
- 주재복·한부영. (2006). 「갈등 유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 한국지방행정연구원. (2008). 「지방자치단체간 협력사업 활성화 방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_ . (2011). 「지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- Agranoff, R. (2007). *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, D.C.: Gerogetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13: 1-29.
- Carr, J. B., & Feiock, R. (2004). *Reshaping the Local Landscape: Perspective on City County Consolidation*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- English. (2000). Who are the stakeholders in environmental risk decisions? *Risk, Health, Safety and Environment*, 11: 243-254.
- Feiock, R. (2009). Metropolitan governance and institutional collective action. *Urban Affairs Review*, 44: 356-377.
- Feiock, R., Steinacker, A., & Park, H. J. (2009). Institutional collective action and economic development joint ventures. *Public Administration Review*, 69: 256-270.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multi-Party Problems*. San Francisco: Josey-Bass.
- Gunton, T. I., & Day, J. C. (2003). The theory and practice of collaborative planning in resource and environmental management. *Environments*, 31: 5-19.
- Heikkila, T., & Gerlak, A. K. (2005). The formation of large scale collaborative resource management institutions: Clarifying the roles of stakeholders, science, and institutions. *Policy Studies Journal*, 33: 583-612.
- Huxham, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management*, 2: 337-357.
- Imperial, M. (2005). Using collaboration as a governance strategy: Lessons from six watershed management programs. *Administration and Society*, 37: 281-320.
- Jonnes, B. D. (1983). *Governing Urban America: A Policy Focus*. Canada: Little Brown.

- Lynn, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Plummer, R., & Fitzgibbon, J. (2004). Co-management of natural resources: A proposed framework. *Environmental Management*, 33: 876-885.
- Shergold, P. (2008). Getting through collaboration. In J. O'Flynn & J. Wanna (Eds.), *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?* (pp. 13-22). Canberra: ANU E Press.
- Short, C., & Winter, M. (1999). The problem of common land: Towards stakeholder governance. *Journal of Environmental Planning and Management*, 42: 613-630.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- Trett, L., Crowther, J., & O'Hara, P. (2003). Collaborative partnerships in community education. *Journal of Education Policy*, 18: 37-51.
- Triangle J Council of Governments. (2011). *Charting the Course for the Next Fifty Years: 2011 Annual Report*. Research Triangle Park: Triangle J Council of Government.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Charting the Course for the Next Fifty Years: FY 2012-2013 Budget*. Research Triangle Park: Triangle J Council of Government.
- Warner, J. F. (2006). Participatory management, popular knowledge, and community empowerment: The case of sea urchin harvesting in the Vieux-Fort area of St. Lucia. *Human Ecology*, 25: 29-46.
- Weiss, J. A. (1987). Pathway to cooperation among public agencies. *Journal of Policy Analysis and Management*, 7: 94-117.

**구교준(具敎俊)**: University of North Carolina at Chapel Hill에서 도시계획학 박사 학위를 취득하였으며, 세계은행 컨설턴트, Cleveland State Univ 조교수를 거쳐 현재 고려대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책분석, 지역개발, 혁신클러스터 등이며, 최근 논문으로는 “A pitfall of private participation in infrastructure: A case of power service in developing countries”(American Review of Public Administration 2013), “용인 가능한 지역간 격차와 지역정책”(한국행정학보, 2012) 등이 있다(jkoo@korea.ac.kr).

**김성배(金聖培)**: Harvard University에서 도시계획학 박사 학위를 취득하였으며, 국토연구원 연구위원을 거쳐 현재 숭실대학교 행정학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 도시행정, 지방행정, 신제도경제학 및 게임이론 등이며, 주요 논문으로는 “한국의 지방자치제도는 시장 친화적인가?”, “시장보호형 연방제 모형에 기초한 비교제도분석”(한국지방자치학회보, 2011), “용인 가능한 지역간 격차와 지역정책”(한국행정학보, 2012) 등이 있다(graal@ssu.ac.kr).

**기정훈(奇正勳)**: University of Southern California에서 도시계획학 박사 학위를 취득하였으며, 밀켄연구소 연구위원을 거쳐 현재 명지대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 환경계획, 도시행정, 공간통계 및 지리정보시스템 등이며, 최근 논문으로는 “통합 청주시 출현에 따른 충북도내 지역 간 균형발전”(한국정책연구, 2013), “인구감소 지역의 지역쇠퇴에 대한 분석”(국토계획, 2012) 등이 있다(johnki@mju.ac.kr).

[첨부 1] 권역별 행정협의회 현황

| 구분                       | 협의회 명칭        | 구성일자                 | 참여단체                           |  |
|--------------------------|---------------|----------------------|--------------------------------|--|
| 광역<br>행정<br>협의회<br>(11개) | 수도권행정협의회      | 1988.11              | 서울, 인천, 경기, 강원, 충북             |  |
|                          | 대구대도시권행정협의회   | 1989. 4              | 대구, 경북                         |  |
|                          | 광주·전남광역행정협의회  | 1989. 3              | 광주, 전남                         |  |
|                          | 대전·충청권행정협의회   | 1995. 3              | 대전, 충남, 충북                     |  |
|                          | 충청권광역경제발전위원회  | 2011. 8              | 대전, 충남, 충북                     |  |
|                          | 호남권 정책협의회     | 2004.12              | 광주, 전북, 전남                     |  |
|                          | 영·호남 시도지사 협의회 | 1998.11              | 부산, 대구, 광주, 울산, 전북, 전남, 경북, 경남 |  |
|                          | 영남권 시도지사회의    | 2007. 9              | 부산, 대구, 울산, 경북, 경남             |  |
|                          | 황해권 시·도지사협의회  | 2003. 2              | 인천, 경기, 충남, 전북, 전남             |  |
|                          | 중부내륙권 3도 협력회  | 1999. 3              | 강원, 충북, 경북                     |  |
|                          | 동해권 시도지사 협의회  | 2004.11              | 울산, 강원, 경북                     |  |
| 기초<br>행정<br>협의회<br>(28개) | 경기<br>(7)     | 동두천권행정협의회            | 1996. 6                        | 파주시, 포천시, 양주시, 동두천시, 연천군                   |
|                          |               | 서해안권시장협의회            | 2009.10                        | 화성시, 시흥시, 안산시, 평택시, 김포시                    |
|                          |               | 남부권시장협의회             | 2007.10                        | 수원시, 용인시, 화성시, 평택시, 오산시, 의왕시, 안성시          |
|                          |               | 경기도 시장군수협의회          | 1996. 6                        | 경기도 31개 시군                                 |
|                          |               | 중부권행정협의회             | 1981. 8                        | 안양시, 안산시, 광명시, 시흥시, 군포시, 과천시, 의왕시          |
|                          |               | 의정부권행정협의회            | 1981. 4                        | 의정부시, 고양시, 구리시, 포천시, 남양주시, 양주시, 가평군        |
|                          |               | 안산시·시흥시 공동발전을 위한 협의회 | 2010. 9                        | 안산시, 시흥시                                   |
|                          | 강원<br>(1)     | 설악권행정협의회             | 1975. 3                        | 속초시, 인제군, 고성군, 양양군                         |
|                          | 충북<br>(1)     | 청주·청원광역행정협의회         | 1987.11                        | 청주시, 청원군                                   |
|                          | 전북<br>(3)     | 전주권 행정협의회            | 1996. 5                        | 전주시, 익산시, 김제시, 완주군, 임실군                    |
|                          |               | 서남권 관광행정협의회          | 2003.10                        | 정읍시, 부안군, 고창군                              |
|                          |               | 무진장권 행정협의회           | 1997. 1                        | 장수군, 무주군, 진안군                              |
|                          | 전남<br>(4)     | 여수·순천·광양시행정협의회       | 1986. 5                        | 여수시, 순천시, 광양시                              |
|                          |               | 북부권 행정협의회            | 1995. 4                        | 나주, 담양, 화순, 함평, 영광, 장성                     |
|                          |               | 남해안권 행정협의회           | 1995.12                        | 강진, 장흥, 보성, 고흥, 완도                         |
|                          | 경북<br>(4)     | 서남해안권 행정협의회          | 1996.12                        | 목포, 해남, 영암, 무안, 완도, 진도, 강진, 신안             |
|                          |               | 경북 시장·군수협의회          | 1999. 7                        | 도내 23개 시·군                                 |
|                          |               | 북부권 행정협의회            | 1995. 8                        | 안동, 영주, 상주, 문경, 의성, 청송, 영양, 영덕, 예천, 봉화, 울진 |
|                          |               | 경산권 행정협의회            | 1995. 4                        | 영천시, 경산시, 청도군                              |
|                          | 경남<br>(3)     | 경산·영천시행정협의회          | 2008. 5                        | 영천시, 경산시                                   |
| 서부권행정 협의회                |               | 2000. 8              | 진주시, 사천시, 고성군, 하동군, 산청군        |  |
| 서북부경남행정협의회               |               | 2001. 5              | 함양군, 산청군, 합천군, 거창군             |  |
|                          | 산청 함양공동현안 협의회 | 2004. 9              | 함양군, 산청군                       |  |

자료: 행정안전부 내부자료 (2011)

[첨부 2] 기능별 행정협의회 현황

| 구분                       | 협의회 명칭                        | 구성일자                                       | 참여단체   |
|--------------------------|-------------------------------|--|--|
| 광역<br>행정<br>협의회<br>(5개)  | 수도권 관광진흥협의회                   | 1999. 1                                    | 서울, 인천, 경기, 강원, 충북   |
|                          | 클리어협의회                        | 2011. 7                                    | 서울, 인천, 경기   |
|                          | 잠실권역 물관리협의회                   | 1999. 9                                    | 서울, 구리, 남양주, 하남, 포천  |
|                          | G9 대전·충청 광역권<br>공동발전협의회       | 2007. 5                                    | 대전시, 보은군, 옥천군, 영동군, 공주시,<br>논산시, 계룡시, 금산군, 연기군                             |
|                          | 시가문화권 보존·복원<br>행정 협의회         | 1998.10                                    | 전남도 및 담양군, 광주시 및 북구  |
| 기초<br>행정<br>협의회<br>(33개) | 탄천·양재천유역<br>환경행정협의회           | 2000. 8                                    | (서울) 강남구, 서초구, 송파구,<br>(경기) 성남시, 과천시, 용인시                                  |
|                          | 중랑천 생태하천협의회                   | 2011. 6                                    | 광진, 중랑, 노원, 성동, 도봉, 성북, 동대문, 의정부   |
|                          | 안양천수질개선대책협의회                  | 1999. 4                                    | (서울) 구로, 강서, 관악, 금천, 동작, 양천, 영등포,<br>(경기) 안양, 광명, 군포, 부천, 시흥, 의왕           |
|                          | 환경행정협의회                       | 2000. 4                                    | 종로, 마포, 서대문, 은평  |
|                          | 서울 ~ 춘천간 고속도로 통행료<br>할인 행정협의회 | 2011. 1                                    | 가평군, 춘천시, 화천군, 홍천군, 양구군  |
|                          | 전국 대도시시장협의회                   | 2003. 4                                    | 수원, 성남, 고양, 부천, 안양, 용인, 안산, 남양주, 청주, 천안, 전주, 포<br>항, 창원                    |
|                          | 동부권 광역자원회수시설<br>공동설치 운영위원회    | 2004. 4                                    | 광주시, 하남시, 여주군, 양평군, 이천시  |
|                          | 백두대간행정협력회                     | 2008. 8                                    | 영월군, 태백시, 정선군, 평창군   |
|                          | 전국댐소재지<br>시장·군수·구청장 협의회       | 2011.11                                    | 대덕구, 춘천, 횡성, 화천, 충주, 보령, 진안, 임실, 부안, 순천, 광양, 장<br>흥 안동, 영천, 청도, 진주, 밀양, 합천 |
|                          | 동주도시교류협의회                     | 2003. 6                                    | 광주, 파주, 양주, 원주, 청주, 충주, 공주, 전주, 나주, 경주, 상주, 영주,<br>진주, 제주                  |
|                          | 전국고추주산지<br>시장군수협의회            | 2004. 7                                    | 영월, 충주, 제천, 괴산, 음성, 단양, 태안, 고창, 임실, 해남, 안동, 의성,<br>영양, 청송, 봉화, 예천          |
|                          | 남부권관광협의회                      | 2004. 1                                    | 보은군, 옥천군, 영동군  |
|                          | 금강권담양역공동발전협의회                 | 2008. 6                                    | 대전 동구, 대덕구, 옥천군, 청원군, 보은군, 영동군, 금산군, 무주군, 장<br>수군, 진안군                     |
|                          | 3도3군관광벨트협의회                   | 2007.12                                    | (충북)영동군 (경북)김천시 (전북)무주군  |
|                          | 삼도 봉천역공동발전협의회                 | 2009. 1                                    | (충북)영동군 (경북)김천시 (전북)무주군  |
|                          | 백제문화권관광벨트협의회                  | 2002. 5                                    | 금산, 공주, 부여, 유성구, 무주군   |
|                          | 노령산맥권 광행정협의회                  | 2007. 9                                    | 정읍시, 고창군, 순창군, 담양군, 장성군  |
|                          | 남해안 남중권발전협의회                  | 2011. 5                                    | 여수, 순천, 광양, 고흥, 보성, 남해, 하동, 진주사천   |
|                          | 영산강유역권 행정협의회                  | 1999. 3                                    | 목포, 나주, 담양, 화순, 영암, 무안, 함평, 장성   |
|                          | 나남발전행정협의회                     | 2008. 5                                    | 나주, 광주 남구  |
|                          | 21세기뉴리더행정협의회                  | 2002. 8                                    | 나주, 무안, 함평   |
|                          | 가야문화권 지역발전<br>시장·군수 협의회       | 2005. 6                                    | 고령, 성주, 달성, 거창 의령, 함양, 합천, 산청 창녕, 남원, 장수, 순천<br>하동, 여수, 광양                 |
|                          | 섬진강 환경행정협의회                   | 1998.12                                    | 순천, 광양, 곡성, 구례 순창, 하동, 장수, 진안 임실, 남원, 남해, 6개<br>특별기관                       |
|                          | 장수벨트행정협의회                     | 2003. 2                                    | 곡성, 담양, 구례, 순창   |
|                          | 원전소재 차지단체 행정협의회               | 2004. 5                                    | 경주, 기장, 울주, 울진, 영광   |
|                          | 사과주산지<br>시장·군수협의회             | 2005. 6                                    | 영주, 안동, 의성, 청송, 문경, 봉화, 상주, 포항, 예천, 군위, 영천, 영덕,<br>영양, 김천, 경주              |
|                          | 전국 마늘주산지<br>시장·군수협의회          | 1996. 5                                    | 서산, 태안, 고흥, 해남, 무안, 함평, 신안, 영천, 의성, 창녕, 남해                                 |
| 진·사연담도시권협의회              | 1999. 2                       | 진주시, 사천시                                   |  |
| 서부경남 관광진흥협의회             | 2005. 9                       | 진주, 통영, 사천, 거제, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천 |  |
| 가야문화권 행정협의회              | 1998. 3                       | 김해시, 함안군, 고성군, 상주시, 고령군, 성주군               |  |

자료: 행정안전부 내부자료(2011)

**Abstract**

**Analysis of Regional Collaborations based on the Collaborative Governance Model: A Case of the Daejeon Metropolitan Area Collaboration Projects**

Koo, Jun  
Kim, Sung-bae  
Ki, Junghoon

This study examines an approach to facilitate regional collaborations, which is often considered a key to the regional competitiveness. In particular, the study develops a prototype for the regional collaboration based upon the theory and a successful case (i.e., Triangle J Council of Governments) and attempts to evaluate the case of Daejeon Metropolitan Area collaboration projects. The proposed prototype presents leadership, permanent organization, independent budget, balance of resource and power among participants, and presence of externalities as necessary conditions for the success of collaborations. However, Daejeon Metropolitan Area does not satisfy such conditions in many respects. The problems that the Daejeon Metropolitan Area face are common in other regions. Therefore, the findings from this study can offer important policy implications for the central and local governments, which aim to promote regional collaborations.

Key Words: Collaborative Governance, Regional Collaboration, Daejeon Metropolitan Area