

지방자치단체 협력사업에 관한 연구: 지방자치단체의 역량·규모·위치를 중심으로 한 협업 요인 분석

김 정 인

국문요약

본 연구는 「지방자치법」 제164조에 규정된 지방자치단체 간 협력사업의 형성에 영향을 미치는 협업 요인을 지방자치단체의 역량, 규모, 위치 차원에서 실증적으로 분석하였다. 그 결과, 지방자치단체의 협력사업은 여전히 미흡한 수준에 머물러 있었으며, 협력사업의 내용과 주체에 따라 차이가 나타났다. 또한 협력사업에 유의미한 영향을 미치는 협업 요인으로는 지방자치단체의 규모와 역량이 확인되었다. 특히 광역 지방자치단체일수록, 인구 규모가 클수록 지방자치단체 간 협력이 활성화되는 경향이 있었다. 더불어 지방자치단체의 재정적 역량(재정자주도)과 행정적 역량(공무원 수)이 높을수록 협업 수준이 증가하였으며, 지방자치단체장의 재임 기간과 성별 또한 협업에 유의미한 영향을 미쳤다. 반면, 지방자치단체의 위치(도시 여부 및 수도권 여부)는 협업에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과는 지방자치단체 간 협업을 활성화하기 위해 역량을 강화하고, 규모에 적합한 전략을 마련할 필요성을 시사한다는 점에서 의의를 지닌다.

주제어: 지방자치단체 간 협업, 지방자치단체 규모, 지방자치단체 역량, 지방자치단체 위치, 협력적 거버넌스

I. 서론

최근 우리 사회는 저출생과 고령화로 인한 인구 감소와 지역 소멸, 수도권과 비수도권 간 격차 심화, 선거를 의식한 단기적·이벤트성 사업의 난립 등으로 지방재정이 악화되는 다양한 지역성 난제(regional dilemma)에 직면하고 있다. 특히 지역 간 인구, 기회, 역량, 자원의 불균형으로 인해 지역성 난제가 고착화되고, 이를 해결하기 위한 지속적인 노력에도 불구하고 지역갈등이 반복적으로 재생산되면서 지역 격차가 더욱 심화하고 있다(Amin & Tomaney, 1995). 이제는 개별 지방자치단체의 노력만으로 이러한 문제를 해결하기 어려운 상황이며, 지역 간 경쟁만으로는 지역성 난제의 근본적 해소가 불가능하게 되었다. 이에 따라 지역 간 협업을 기반으로 공동 정책을 수립하는 등 협력적 지역 거버넌스의 필요성이 커지고 있다. 이러한 맥락에서 부울경 특별연합, 대구광역시와 경상북도의 행정통합, 광주광역시와 전라남도의 행정통합 논의 등이 최근 활발히 전개되고 있다(김대욱, 2023). 행정통합과 같은 지방자치단체 간 합병 방식뿐 아니라, 다양한 형태의 협력 모델도 「지방자치법」 등을 통해 제도적으로 뒷받침되고 있다.¹⁾

지방자치단체 간 협업의 필요성이 커지고 이를 지원하기 위한 제도적 장치가 점차 확충되고 있음에도 불구하고, 여전히 협업은 원활하게 이루어지지 않는 실정이다. 예를 들어, 부울경 특별연합이라는 특별지방자치단체는 초기 기대와 달리 해당 지방자치단체 간 이해관계의 차이로 인해 사실상 좌초되었다(서울신문, 2022). 이처럼 지방자치단체 조합이나 특별지방자치단체와 같이 행정안전부 승인과 지방의회 동의 등 상대적으로 엄격한 절차적 요건이 요구되는 협업뿐만 아니라, 비교적 절차적 부담이 적은 지방자치단체 간 협력사업조차도 활발하게 추진되지 못하고 있다.²⁾ 특히 「지방자치법」 제164조에 규정된 협력사업은 행정적·재정적 부담이 크지 않음에도 불구하고 운영이 활성화되지 못하는 상황이다.

따라서 본 연구는 「지방자치법」 제164조에 규정된 지방자치단체 간 협력사업의 증진 방안을 논의하고자 한다. 이제까지 지방자치단체 간 협업에 관한 선행연구들에 따르면, 협업에 대한 유인책 및 법적 강제력의 부족, 협업 과정에서의 책임소재 불분명으로 인한 행정적 혼란 우려, 지역이기주의 등이 협업을 저해하는 요인으로 지적되어 왔다(채경진·채원호, 2011; Yoder et al., 2021). 또한 지역 교통체계, 지역 관광, 환경 등 다양한 분야에서 지방자치단체 간 협업을 촉진하거나 저해하는 요인을 분석하는 연구들도 진행되었다(김진수·서순탁, 2012; 허유경 외, 2024). 예컨대, 수도권 대중교통체계 개편 사례에서는 행위자, 상호작용, 리더십과 같은 정책네트워크 요인과 공간적·사회적·기술적·제도적·조직적 환경 등의 정책적 요인이 협업에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이처럼 지방자치단체 간 협업에 관한 다양한 연구들이 이루어졌음에도 불구하고, 지방자치단체 간 협력사업과 이에 영향을 미칠 수 있는 협업 요인에 대한 연구는 아직 충분하지 않다. 특히 지방자치단체의 역량, 규모, 위치는 협력사업에 중요한 영향을 미치는 요인이지만, 이에 대한 연구는 상대적으로 미미한 측면이 있다. 지방자치단체의 행정적·재정적 역량, 협상력, 다양한 주민 수요에 대한 대응 능력, 지방자치단체 위치 등은 협업을 촉진할 수 있는 주요 요소임에도 불구하고, 이에 대한 논의가 충분히 이루어지지 못한 것이다(Andrew, 2009). 최근에는 지역성 난제가 점점 복잡해지고 심각해짐에 따라 지방자치단체의 역량·규모·위치에 더욱 중요한 요인으로 부각되고 있다. Rittel & Webber(1973)의 주장처럼 난제(wicked problems)는 문제 정의가 명확하지 않고, 이해관계자가 다수 존재하며, 과학적·기술적 해결만으로는 부족하고, 해결책에 대한 합의도 어려우며, 지속적인 조정과 협력이 필요하기 때문에 지방자치단체의 역량·규모·위치에 따라 협업의 양상과 성과가 달라질 수 있다. 이에 본 연구는 2023년 광역 및 기초 지방자치단체에서 추진된 실

1) 「지방자치법」 제8장은 지방자치단체 상호 간의 관계를 규정하며, 지방자치단체 간의 협력을 강조하고 있다. 특히 지방자치단체 간의 협력의무를 명시하고 있으며, 관계 중앙행정기관은 이러한 협력이 원활히 이루어질 수 있도록 지원하도록 규정하고 있다. 또한 지방자치단체 간에 분쟁이 발생할 경우, 분쟁조정위원회를 통해 효율적인 조정이 이루어지도록 하는 절차도 마련하고 있다.

2) 「지방자치법」은 지방자치단체 간 협력사업, 사무 위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체 등 다양한 협력제도를 명시함으로써 자치단체 간 협력 기반을 제도적으로 뒷받침하고 있다. 특히 164조(지방자치단체 상호 간의 협력)에서는 ① 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다. ② 관계 중앙행정기관의 장은 지방자치단체 간의 협력 활성화를 위하여 필요한 지원을 할 수 있다고 명시하고 있다.

제 협력사업을 분석하고, 이러한 협력사업에 지방자치단체의 역량·규모·위치가 어떠한 영향을 미쳤는지를 실증적으로 검토하였다. 앞으로 지역 소멸, 광역행정 문제, 지역 간 격차 등 지역성 난제는 더욱 심화할 가능성이 높아, 지방자치단체의 협력사업 증진 방안 마련이 점점 더 중요해질 것이다. 이와 관련해 본 연구의 결과는 중요한 기초 자료로도 활용될 수 있을 것이다.

II. 지방자치단체 간 협업에 관한 이론적 논의와 선행연구

1. 지방자치단체 간 협력사업 의의

「지방자치법」 제164조에 근거를 둔 지방자치단체 간 협력사업은 “행정업무의 광역성으로 인해 지방자치단체가 단독으로 처리하기 곤란하거나, 인적·물적 자원이 부족하거나, 중복 투자가 예상되는 경우 다른 지방자치단체와 협력하여 처리하는 사업”을 의미한다(행정안전부, 2024: 8). 지방자치단체 협력사업은 1988년 4월 6일 「지방자치법」 개정을 통해 처음 논의되었으며, 현재는 제 164조에 따라 운영되고 있다. 이에 따르면, 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 공동사무 처리에 관한 요청이나 사무 처리에 대한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청이 있을 경우, 법령의 범위 내에서 협력해야 한다고 규정하고 있다. 이러한 지방자치단체 간 협력사업은 지역 간 공동관심사에 관한 연구, 산업단지 조성, 기업 투자 설명회 개최 등 다양한 형태로 운영되고 있다.

협력사업의 추진 과정은 사전 수요조사, 협력대상 사무 판단, 업무협의, 협약서 체결 등의 절차로 이루어진다(행정안전부, 2024: 9). 우선 첫 번째 단계인 사전 수요조사 단계에서는 지역에서 필요로 하는 협력 수요와 현황을 조사하고, 협력의 목적과 지역적 특성을 고려해 수요에 적합한 사업을 선정·발굴하며, 협력이 필요한 사업의 적합성, 타당성, 실행 가능성을 검토한다. 두 번째 단계는 협력대상 사무를 판단하는 절차로, 협력대상 사무에는 지역 주민의 수요가 있으나 예산 등의 문제로 단독으로는 충분한 공급이 어려운 사무, 다른 지방자치단체와 협력할 경우 주민 편의와 행정 효과를 높일 수 있는 사무, 행정서비스의 수혜 대상이 인근 지방자치단체에도 영향을 미치는 사무, 지역 간 갈등의 예방 및 해소에 기여할 수 있는 사무, 행정구역과 생활권이 불일치해 중복 투자와 행정 비효율을 개선할 수 있는 사무 등이 포함된다. 세 번째 단계는 업무협의 단계로, 이 과정에서는 해당 지방자치단체에 사무의 공동처리나 협의·조정·승인·지원 등을 요청하고, 사업 계획과 진행방법, 역할 분담 등에 대해 관계 지방자치단체와 충분히 소통·협의한다. 이때 비용 부담이 발생하면 지방자치단체별 부담 금액과 집행 방법을 논의하며, 특히 국고보조금을 지원받는 협력사업의 경우에는 지원 종료 이후에도 분담비 등을 통해 사업을 지속할 것인지 검토한다. 마지막 단계에서는 지방자치단체장에게 보고한 뒤 지방자치단체 간 양해각서(MOU) 체결과 공문서 발송이 이루어진다.

지방자치단체 간 협력사업이 이루어지는 과정을 살펴보면, 협력사업은 지방자치단체의 재정적·행정적 여건, 주민들의 행정수요, 공동문제 해결을 위한 거리적 접근성, 협력 과정에서 지방자

치단체가 부담해야 하는 비용 등에 영향을 받는다는 것을 알 수 있다. 보다 구체적인 협업 요인들은 아래에서 자세히 살펴보았다.

2. 지방자치단체 간 협업의 이론적 논의와 선행연구

1) 지방자치단체 간 협업에 관한 이론적 논의

지방자치단체 간 협업(inter-local governmental collaboration)은 두 개 이상의 지방자치단체가 공동의 문제를 해결하거나 주민에게 더 나은 행정서비스를 제공하기 위해 자발적으로 협력하는 것을 의미한다. 이는 공공서비스 및 기능을 조정하거나 공동으로 제공하기 위해 지방자치단체 간에 체결되는 공식적 또는 비공식적 합의나 협정을 포함한다(Andrew, 2009). 특히 광역적 성격을 지닌 행정업무의 경우, 지방자치단체가 단독으로 처리하기 어렵거나, 인적·물적 자원이 부족하거나, 중복 투자가 발생해 비효율성이 초래될 가능성이 높은 상황에서 지방자치단체 간 협력이 이루어진다(행정안전부, 2024).

대표적인 지방자치단체 간 협업의 이론적 근거로는 협력적 거버넌스(collaborative governance)와 정책네트워크(policy network)를 들 수 있다. 지방자치단체 간 협업은 참여자들 간의 수평적 관계와 협력의 가치를 우선하는 협력적 거버넌스를 기반으로 한다. 협력적 거버넌스는 공공기관이 공식적인 정책 결정 과정에서 비국가 행위자들과 함께 참여하고 협력하는 제도적 구조와 절차를 의미하며, 따라서 지방자치단체 간 협업의 이론적 토대가 될 수 있다(Ansell & Gash, 2008). 특히 최근의 지역 문제들은 복잡성과 불확실성이 높아 개별 지방자치단체에서 자체적으로 해결이 어렵고, 다수 기관의 참여와 협력이 필수적이다. 지방자치단체는 행정구역 단위로 분절되어 있지만, 환경, 교통, 재난, 인구 감소 등과 같은 지역성 난제들은 단일 자치단체의 역량을 넘어서는 초지역적 문제들이다. 협력적 거버넌스 이론은 이러한 문제를 해결하기 위해 다양한 주체 간 수평적 협력을 강조한다. 즉, 복잡한 문제 해결을 위해 지방자치단체 간 자발적이고 지속적인 협력체계가 필요하며, 이는 협력적 거버넌스의 핵심 가치와 긴밀하게 연결된다(Ansell & Gash, 2008). 또한 지방자치단체 간 협업이 원활히 이루어지기 위해서는 자발성, 상호성, 신뢰가 기반이 되어야 한다(Everingham et al., 2012). 협력적 거버넌스는 정부 주도의 일방향적 통치를 지양하고, 참여자 간 대등한 관계, 신뢰 구축, 공동 의사결정을 강조한다. 따라서 지방자치단체 간 협업이 성공적으로 이루어지기 위해서는 법적 강제력보다 신뢰에 기반한 자발적 참여가 중요하다. 특히 지방자치단체 간 협업은 공공가치와 공동 성과 창출을 증시하기 위해 협력적 거버넌스 이론에 기반을 둔다고 볼 수 있을 것이다(Picavet et al., 2023). 예를 들어, 대중교통 통합, 상수도 공동관리, 재난 대응 연계 등의 사례는 개별 자치단체의 이해를 넘어서는 공공가치 실현을 목표로 하며, 참여자 간 공동 목표 설정과 성과 공유를 증시하는 협력적 거버넌스를 통해 설명될 수 있는 것이다.

또한 지방자치단체 간 협업은 정책네트워크 이론으로도 설명할 수 있다(Hall, 1999). 정책네트워크 이론은 정책 과정이 단일한 정부 기관에 의해 일방적으로 결정되는 것이 아니라, 다수의 이

해관계자들이 지속적으로 상호작용하며 형성된다는 점을 강조한다(Rhodes, 1997; Marsh & Smith, 2000). 지방자치단체 간 협업 역시 정책의 형성과 집행이 여러 지방자치단체 행위자들의 상호작용 결과로 나타나며, 단일한 위계적 지시만으로 움직이기 어렵고, 다수 지방자치단체 간의 상호작용, 정보 교류, 자원 공유를 전제로 한다는 점에서 정책네트워크 관점으로 이해될 수 있다(Hall, 1999). 특히 정책네트워크 이론은 자원 의존성과 상호보완성에 주목한다(Marsh & Smith, 2000). 지방자치단체 간 협업을 원활하게 이루어지기 위해서는 각 행위자들이 서로의 자원에 의존하고 교환하며 협력해야 한다. 지방자치단체들은 행정, 재정, 인력 등의 자원들이 제한적이기 때문에, 효과적인 협업을 위해서는 자원의존과 상호교환이 필수적이다. 예를 들어, 대형 재난 대응이나 상수도 공동관리와 같은 영역에서는 개별 지방자치단체가 단독으로 대응하기 어려우며, 협업을 통해 자원을 상호보완해야 한다. 이러한 구조는 네트워크 기반의 교환 관계로 설명할 수 있다. 또한 정책네트워크 이론은 네트워크를 통해 공동 학습, 경험 공유, 제도적 혁신이 이루어진다는 점을 강조한다(Kickert et al., 1997). 즉, 정책네트워크는 정책 변화와 학습의 장으로서 기능하며, 지방자치단체 간 협업은 단순한 단발적 공동사업을 넘어서, 장기적으로 협력의 관성과 학습효과를 축적하는 구조라는 점에서 정책네트워크의 학습 모델과 밀접한 관련성이 있다고 할 수 있다.

2) 지방자치단체 간 협업에 관한 선행연구

협력적 거버넌스와 정책네트워크에 기반을 둔 지방자치단체 간 협업은 국내외 다수의 연구에서 활발히 논의되어 왔으며, 이러한 선행연구들은 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째, 지역성 난제를 효과적으로 해결하기 위해 지방자치단체 간 협업의 필요성을 강조하고 있다. 지방자치단체들이 공동의 문제를 단독으로 해결하기보다는 상호 협력을 통해 대응할 때, 주민에게 제공하는 행정서비스의 비용을 줄일 수 있다(Martin & Guarneros-Meza, 2013). Hawkins(2009)는 지방자치단체 간 공동사업(joint ventures)이 활성화될 수 있는 여러 조건을 제시했는데, 그 대표적인 논의로 협업이 이루어지면 규모의 경제 효과가 발생한다는 점을 들 수 있다. 규모의 경제 관점에서 보면, 협업을 통해 비용이 절감되어 주민들에게 더 효율적인 행정서비스를 제공할 수 있으며, 특히 충분한 자원을 보유하지 못한 지방자치단체일수록 협업의 긍정적 효과가 크다는 것이다. 지방자치단체는 더 이상 고립된 행위자(isolated actor)가 아니라 다양한 정책네트워크의 구성원이며(Picavet et al., 2023), 복잡한 문제 해결을 위해 지방자치단체 간 협업과 상호의존성 관리가 필수적인 것이다. 지방자치단체 간 협업은 단순한 계약이나 일회성 연합에 그치지 않고, 지속적인 관계와 공동 학습의 과정임을 강조하는 연구도 다수 존재한다(Agranoff & McGuire, 2003). 예를 들어, 수도권 대중교통 체계는 매우 복잡한 문제이기 때문에 이를 효과적으로 해결하기 위해서는 관련 지방자치단체 간의 협업이 무엇보다 중요하다(김진수·서순탁, 2012).

둘째, 지방자치단체 간 협업에 관한 선행연구들은 정책 분야별 사례연구가 다수를 차지하고 있다. 특히 환경, 대중교통, 재난, 상수도 등 지방자치단체가 단독으로 해결하기 어려운 난제를 중심으로 협업 사례를 분석한 연구들이 있다(김진수·서순탁, 2012; Martin & Guarneros-Meza, 2013;

Head et al., 2016). 이들 연구는 분야별 협업의 특징을 설명하고, 지방자치단체 간 협업의 적용 가능성을 다각도로 검토하였다. 예를 들어, 부울경 특별연합 사례³⁾를 통해 지방자치단체 간 협업이 원활하게 이루어지지 않은 원인을 분석하였다(허유경 외, 2024). 즉, 지방자치단체 간 권력·자원·지식의 불균형이 존재하거나, 직접적인 면대면 대화가 부족하고, 협업의 필요성은 공유했으나 실질적 이익이 분명하게 드러나지 않을 때 협업은 순조롭게 추진되지 않았다. 특히 부울경 특별연합 사례에서는 협업을 주도적으로 이끌 구체적인 법적·제도적 장치가 마련되지 않았으며, 부산, 울산, 경남의 각 자치단체장들이 중재와 촉진의 리더십을 발휘하기보다는 지역 이해관계자들의 요구에 더욱 민감하게 반응한 결과 협업이 실패로 귀결되었다.

셋째, 지방자치단체 간 협업은 광역행정(metropolitan administration)과 깊은 연관성을 지닌다(Zeemering, 2018). 광역행정은 두 개 이상의 지방자치단체가 행정수요의 효율성과 일관성을 높이기 위해 광범위한 지역 단위에서 행정을 수행하는 것을 의미한다(행정안전부, 2024). 특히 지방자치단체 간 협업은 교통, 환경, 범죄 등 개별 지방자치단체가 단독으로 해결하기 어려운 광역행정 서비스를 효과적으로 제공하기 위해 형성된다. 예를 들어, 서울시, 경기도, 인천시 등 수도권 광역자치단체들은 대중교통 체계라는 광역행정 과제에 대응하기 위해 협력 방안을 모색해 왔다(김진수·서순탁, 2012). 교통뿐 아니라 관광 분야에서도 광역행정의 효과를 높이기 위해 지방자치단체 간 협업이 이루어지고 있다. 서울과 강원 지역 간 지역 관광 상생협력 사례에서 지역 관광 협력 직원, 지역 관광 공무원, 지역연구원, 지역상생교류사업단 실무책임자 등 주요 이해관계자를 대상으로 심층 인터뷰를 실시하고, 관광 전문가를 대상으로 설문조사를 진행한 결과, 관광 분야의 광역행정을 달성하기 위해 관광 협력사업 발굴과 인프라 강화, 지역 관광 연계 상품 개발 및 마케팅 협력, 지역관광 협력체계 구축 등의 방안이 중요한 것으로 제시되었다(이승훈·배준호, 2022).

이와 같이 지방자치단체 간 협업에 관한 논의는 지역성 난제를 해결하기 위한 사례연구들을 중심으로 다양한 정책 분야를 다루는 특징이 있다. 하지만 이러한 기존 연구들과는 달리 본 연구는 지방자치단체의 역량, 규모, 위치가 협업에 미치는 영향을 분석하였다는 점에서 기존 선행연구와의 차별성을 지닌다고 할 수 있다.

3. 지방자치단체 역량, 규모, 위치가 협업에 미치는 영향

1) 지방자치단체 역량과 협업 관계

지방자치단체의 협업 정도는 해당 지방자치단체가 보유한 역량에 따라 달라질 수 있다. 특히 행정적·재정적 역량은 지방자치단체 간 협업을 촉진하는 중요한 요인이 된다(Nelles, 2013). 무엇보다 협업 과정에는 협상 비용, 행정 비용, 계약 비용 등 상당한 거래 비용이 수반되기 때문에, 재정적·행정적 역량이 부족한 지방자치단체는 협업을 원활히 추진하기 어렵다. 제도적 집합행동 이론

3) 부울경 특별연합은 2022년 4월 행정안전부 승인에 따라 특별지방자치단체의 행태로 출범하였지만, 세 광역지방자치단체(부산광역시, 울산광역시, 경상남도)의 광역의회에서 모두 특별연합 폐지규약안이 가결되어 현재 부울경 특별연합은 중단된 상태이다(허유경 외, 2024).

(institutional collective action)에 따르면, 협업은 비용이 따르는 각 주체의 전략적 행위로 이해되며, 지방자치단체가 협업 과정에서 발생하는 비용을 감내하고 리스크를 관리할 수 있는지가 협업의 성패를 좌우하는 중요한 요인이 된다(Feiock, 2007). 지방자치단체들이 공동 문제 해결을 위해 협업의 필요성에 공감하더라도, 이를 관리·조정할 수 있는 역량이 충분히 갖추어져 있지 않다면 협업은 원활히 이루어지기 어렵다. 반면, 예산과 인력이 풍부한 지방자치단체일수록 협업이 보다 원활하게 진행될 가능성이 높다.

보다 구체적으로, 지방자치단체의 예산 규모와 자주재원의 비율이 높을수록, 즉 재정적 역량이 클수록 협업 과정에서 초기 비용을 부담할 수 있어 협업을 주도하거나 선도할 가능성이 높다(Carr et al., 2008). 또한 지방자치단체의 공무원 수와 전문성 등 행정 역량이 높을수록 협업을 주도적으로 수행할 수 있다(McGuire & Silvia, 2010). 반면, 역량이 부족한 지방자치단체는 협업 과정에서 종속적이고 수동적으로 참여할 가능성이 높다. 이러한 점을 고려할 때, 지방자치단체의 재정적·행정적 역량은 협업의 형성과 추진에 긍정적인 영향을 미친다고 할 수 있을 것이다. 또한 지방자치단체장의 역량 역시 지방자치단체 간 협업에 중대한 영향을 미친다(Sønderskov, 2019).⁴⁾ 이러한 논의에 기반하여 다음과 같은 연구 가설들을 제시할 수 있다.

가설 1: 지방자치단체의 재정적 역량이 높을수록 지방자치단체 간 협업이 증가할 것이다.

가설 2: 지방자치단체의 행정적 역량이 높을수록 지방자치단체 간 협업이 증가할 것이다.

가설 3: 지방자치단체장의 역량이 높을수록 지방자치단체 간 협업이 증가할 것이다.

2) 지방자치단체 규모와 협업 관계

지방자치단체의 규모 역시 지방자치단체 간 협업에 유의미한 영향을 미칠 수 있다. 특히 지방자치단체가 직면한 행정서비스의 수요 규모는 협업에 중요한 요인이 된다(Bartoletti & Faccioli,

4) 특히 협력사업은 지방의회의 의결이나 행정안전부의 승인을 받지 않기 때문에, 지방자치단체장의 리더십이 매우 중요한 협업 요인이 된다. 지방자치단체장의 협업 리더십 수준이 높을수록 협업이 촉진될 가능성이 크다는 것이다. 특히 재임 기간이 길어질수록 단체장은 정책 수행과 행정 운영에 관한 폭넓은 경험을 축적하게 되며, 이러한 과정에서 타 지방자치단체와의 협력을 문제 해결의 효과적인 전략으로 인식할 가능성이 높아진다(유승원·조필규, 2015). 이러한 관점에서 볼 때, 초선 지방자치단체장에 비해 재선 이상의 단체장이 지방자치단체 간 협업에 보다 유의미하고 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있을 것이다. 또한 지방자치단체장의 이전 직업 역시 그들의 역량 형성에 유의미한 영향을 미친다. 이전 직업에 따라 단체장이 우선하는 정책의 방향과 우선순위가 달라질 수 있으며, 이로 인해 리더십 스타일과 업무 수행 방식이 달라져 다른 지방자치단체와의 협업에도 영향을 줄 수 있다(Guile & Unwin, 2022). 특히, 이전 직업이 정치인일 경우, 네트워크를 기반으로 협상·타협·관계 중심의 리더십을 중시하기 때문에 타 지방자치단체와의 협업이 활발하게 이루어지는 경향이 있다. 뿐만 아니라 성별과 연령과 같은 인구통계학적 요인도 지방자치단체장의 협업 행태에 영향을 미칠 수 있다. 실제로 미국 지방정부의 여성 시장은 남성에 비해 포용적 리더십과 네트워크 지향성이 상대적으로 높아, 협업적 태도를 보이고 다른 지방자치단체와의 협업도 더 활발하게 추진하는 것으로 나타났다(Whitaker, 2019). 또한 연령이 낮을수록 개방성과 참여 성향이 높아지며, 반대로 연령이 많을수록 기존 관행에 의존하는 경향이 크다(Berthin, 2014). 이러한 점을 종합하면, 연령이 낮은 지방자치단체장일수록 지방자치단체 간 협업에 보다 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다.

2016). 지방자치단체의 행정수요가 증가할수록 처리해야 할 업무가 더욱 다양해지며, 이러한 상황에서는 단독으로 모든 행정수요를 충족하기 어려워 타 지방자치단체와의 협업이 필수적으로 이루어질 수밖에 없다. 주민 수가 많은 지방자치단체일수록 다양한 행정서비스 수요를 충족하기 위해 협업을 필요로 하게 된다(Bel & Warner, 2015). 특히 최근에는 시민들의 참여가 확대되면서 지방정부가 주민들의 요구에 적극적으로 대응하게 되고, 이 과정에서 다른 지방자치단체와의 협업도 증가하는 경향이 나타나고 있다.

지방자치단체의 규모와 관련하여 광역자치단체인지, 혹은 기초자치단체인지도 협업에 유의미한 영향을 미칠 수 있을 것이다. 한국의 지방자치단체가 광역자치단체와 기초자치단체로 이루어진 2계층 구조임을 고려할 때, 광역자치단체는 기초자치단체보다 인구 규모가 클 뿐 아니라, 담당해야 할 정책 업무도 훨씬 다양하다. 특히 광역자치단체는 중앙정부와 기초자치단체를 연결하는 매개 역할을 수행하며, 기초자치단체에 비해 자율성과 협상력이 상대적으로 높다고 할 수 있다(강운호, 2000). 또한 광역자치단체는 정치적·경제적 자율성이 크기 때문에 협업을 보다 선택적으로 활용할 수 있으며, 협업 형성 과정에서 주도권을 가질 가능성도 상대적으로 높다(윤인주·양준석, 2016). 반면, 소규모 기초자치단체는 협업에 참여할 때 협상력이 낮아 경우에 따라서는 협업에서 배제되기도 한다. 이러한 점을 종합해 볼 때, 기초자치단체에 비해 광역자치단체에서 협업이 발생할 가능성이 더 높다고 할 수 있다. 이를 바탕으로 지방자치단체의 규모와 협업 간 관계에 관해 다음과 같은 연구 가설을 제시할 수 있다.

가설 4: 지방자치단체의 인구 규모가 클수록 지방자치단체 간 협업이 증가할 것이다.

가설 5: 광역자치단체가 기초자치단체보다 지방자치단체 간 협업이 더욱 활발할 것이다.

3) 지방자치단체 위치와 협업 관계

지방자치단체가 속해 있는 지역적 맥락 또한 지방자치단체 간 협업에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 무엇보다 협업 과정에는 다양한 거래 비용이 발생하기 때문에, 지방자치단체의 위치는 협업의 중요한 결정 요인으로 작용한다(Feiock, 2007). 예를 들어, 지리적으로 가까운 지방자치단체 간에는 협상·조율·실무회의 등의 협업 비용이 상대적으로 낮다. 반면, 물리적으로 멀리 떨어져 있거나 고립된 지방자치단체의 경우 시간과 비용 측면에서 협업 접근성이 떨어질 수 있다. 또한 협업은 정책 문제의 공동 소유(shared ownership)라는 특성을 가지며, 공통의 문제를 해결하기 위한 필요에 의해 비롯된다(Agranoff & McGuire, 2003). 지리적으로 인접한 지방자치단체일수록 상수원 공유, 대기오염, 교통 혼잡, 폐기물 처리, 산업단지 배치 등 유사한 정책 문제에 직면할 가능성이 높아, 공동 대응의 필요성이 커지고 협업 유인이 자연스럽게 증가할 수 있다.

또한 지방자치단체의 위치는 협업 네트워크 내에서 접속성(accessibility)과 중재 가능성에 영향을 미친다(Provan & Kenis, 2008). 중심 지역에 위치한 지방자치단체는 다른 지방자치단체들과의 연결 가능성이 높아 정책네트워크에서 높은 중심성(centrality)을 갖게 된다. 반면, 외곽에 위치하거나 고립된 지방자치단체는 네트워크에 원활히 편입되지 못해 정보 부족과 정책 소외에 직면할

위험이 있다. 특히 난제는 지역 간 경계 없이 확산되는 경향이 있어, 중심지나 거점도시에 위치한 지방자치단체는 문제의 집중지점이 되며 해결의 핵심 주체로 작동할 수 있다(Martin & Guarneros-Meza, 2013). 또한 지리적으로 인접한 지방자치단체들은 이러한 난제를 공동으로 인식하고, 공동 대응 체계를 구축할 가능성이 높다. 이에 반해 외곽이나 고립된 지방자치단체는 난제가 지역 경계 밖에서 유입되더라도 공동 대응을 위한 협상력이 부족해 수동적 대응에 머무를 가능성이 크다(Martin & Guarneros-Meza, 2013). 이를 종합적으로 고려할 때, 네트워크의 중심도와 밀집도가 높은 도시일수록 농촌 지역보다 난제가 발생할 확률이 높으며, 이를 해결하기 위해 타 지방자치단체와 협업할 가능성도 상대적으로 높아진다고 할 수 있다.

한국의 경우, 수도권 지역은 고밀도 인구나 공간적 밀집성으로 인해 인접한 지방자치단체의 수가 많으며, 이들 지방자치단체가 공유하고 있는 교통 혼잡, 대기오염, 생활폐기물 처리, 상·하수도, 치안 등 다양한 공동문제가 존재한다. 이러한 요인으로 인해 다른 지역에 비해 수도권 지방자치단체 간 협업의 필요성이 더욱 강조되는 것이다. 실제로 수도권 대중교통체계 개편 협력 사례나 공동 하수처리장 운영 사례가 대표적으로 제시될 수 있다(김진수·서순탁, 2012). 더 나아가 수도권 지방자치단체들은 교통 통행, 병원 이용, 물류 등 주민들의 일상생활과 밀접하게 연계된 정책에서 연속성을 확보하기가 용이하다. 이처럼 수도권은 경제권과 생활권이 광역적으로 긴밀히 연결되어 있어 개별 자치단체가 단독으로 문제를 해결하기 어렵다(강동희, 2001). 이에 따라 수도권 내 기초자치단체 간 협업뿐만 아니라, 광역과 기초 간 수직적 협업도 활발하게 이루어지고 있다. 또한 수도권 지역은 다른 지역에 비해 전문 인력, 정책 역량, 기획 능력이 상대적으로 높으며, 국책 연구기관, 공공기관, 민간 파트너가 집중되어 있어 다양한 협업 자원이 풍부하다. 이러한 요인들로 인해 수도권은 네트워크 기반 협업 환경이 상대적으로 우수하며, 타 지역보다 협업이 원활하게 이루어질 수 있다. 따라서 지방자치단체의 위치와 협업 간 관계에 관해 다음과 같은 연구가설을 제시할 수 있다.

가설 6: 도시 지역이 농촌 지역보다 지방자치단체 간 협업이 더욱 활발할 것이다.

가설 7: 수도권 지방자치단체가 비수도권 지방자치단체 보다 지방자치단체 간 협업이 더욱 활발할 것이다.

Ⅲ. 지방자치단체 협력사업에 관한 실증분석

1. 연구모형 및 변수설정

본 연구에서는 지방자치단체의 역량, 규모, 위치가 지방자치단체 간 협력사업에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 본 연구의 종속변수는 「지방자치법」 제164조에 근거한 지방자치단체 간 협력사업이며, 주요 독립변수는 지방자치단체의 역량, 규모, 위치이다. 보다 구체적으로, 본 연구에서는 주요 변수들을 다음과 같이 측정하였다.

종속변수인 지방자치단체 협력사업은 각 지방자치단체가 2023년 새로 생성한 협력사업의 전체 건수로 측정하였다. 더 나아가 본 연구에서는 협력사업의 유형을 행정구역상 소속과 지방자치단체의 계층에 따라 네 가지로 분류하였다(이형호·이석희, 2009). <표 1>에서 제시하듯이, 행정구역 소속은 같은 시도 내 협력과 다른 시도 간 협력으로 구분하였으며, 지방자치단체 계층은 수직적 협력과 수평적 협력으로 구분하였다. 이에 따라 협력사업은 다음과 같이 네 가지 유형으로 분류·측정되었다: ① 수직적-같은 시도 내 협력, ② 수직적-다른 시도 간 협력, ③ 수평적-같은 시도 내 협력, ④ 수평적-다른 시도 간 협력. 또한 전체 협력사업 건수도 별도로 측정하였다. 2023년 전체 신규 협력사업의 평균 건수는 1.45건으로 나타났다. 경기도 본청, 강원특별자치도 본청, 경기도 안산시 각각 8건으로 신규 협력사업 건수가 가장 많았으나, 다수의 지방자치단체들은 신규 협력사업 건수가 낮은 수준에 머물렀다.

보다 구체적으로, 첫 번째 유형인 수직적-같은 시도 내 협력사업은 광역자치단체와 기초자치단체 간 협력을 의미한다. 예를 들어, 광주시와 광주시 북구 간 협력사업인 'UAM 산업 육성을 위한 업무협약'과 'UAM 신기술 공동개발 및 실증사업 추진을 위한 협력사업' 등이 대표적 사례이다(평균 건수=0.38건). 두 번째 유형은 수직적-타 시도 간 협력사업으로, 대구광역시와 경상북도 경산시·영천시 간에 체결된 '어르신 통합 무임교통카드 관련 업무협약'이 대표적인 사례에 해당한다. 이 사업은 교통카드 발급관리 시스템을 공동으로 구축·운영하여 사업비를 절감하는 것을 목표로 한다. 해당 유형의 평균 건수는 0.05건으로, 다른 유형에 비해 빈도가 낮았다. 세 번째 유형은 수평적-같은 시도 내 협력사업으로, 같은 광역자치단체에 속한 기초자치단체 간 협력을 의미한다. 대표적인 사례로는 경기도 내 화성시, 안산시, 평택시, 시흥시, 김포시가 참여한 '깨끗한 경기바다 조성을 위한 경기바다 함께해 추진협약'이 있다(평균 건수=0.36건). 마지막으로 수평적-타 시도 간 협력사업은 광역자치단체 간 협력(예: 서울특별시·인천광역시·경기도 간 수도권 공동생활권 협의회 업무협약)과 타 시도에 소속된 기초자치단체 간 협력(예: 기초자치단체 간 우호교류 협약) 모두를 포함한다.⁵⁾ 이 유형의 평균 건수는 0.62건으로, 다른 유형에 비해 빈도가 가장 높았다.

〈표 1〉 지방자치단체 간 협력사업 유형 분석

구분		행정구역 소속	
		같은 시도 내 협력	다른 시도 간 협력
지방자치단체 계층	수직적 협력	- 시도를 같이하는 광역-기초 간 협력	- 시도를 달리하는 광역-기초 간 협력
	수평적 협력	- 시도를 같이하는 기초자치단체 간 협력	- 시도를 달리하는 광역자치단체 간 협력 - 시도를 달리하는 기초자치단체 간 협력

지방자치단체 협력사업에 영향을 미치는 첫 번째 독립변수인 지방자치단체의 역량은 기존 선행연구(예: Honadle, 2001; Nelles, 2013; Piña & Avellaneda, 2017)를 참고하여 재정적 역량, 행정적

5) 대표적인 기초지방자치단체 간 우호교류 협약으로, '증랑구-고흥군 우호교류 협약'이 있다. 이는 문화예술포럼을 통한 지역 간 소통과 화합의 장을 마련하고, 지역 관광자원 연계 및 활성화를 위한 협력, 우수농특산물 홍보, 교류 활성화를 바탕으로 한 민간 차원의 소통 확대 협력사업이다.

역량, 지방자치단체장 역량으로 구분해 측정하였다. 먼저 지방자치단체의 재정적 역량은 자치단체가 자율적으로 정책을 수립하고 서비스를 제공할 수 있는 재정적 여력을 의미하며, 협업에 중요한 영향을 미치는 변수로 간주된다(문동진, 2009). 재정역량이 높은 지방자치단체일수록 협업 과정에서 보다 주도적인 역할을 수행할 수 있다. 본 연구에서는 재정적 역량을 재정자립도(평균=19.1, 표준편차=11.1)와 재정자주도(평균=50.1, 표준편차=9.43)로 측정하였다. 둘째, 행정적 역량은 지방자치단체의 공무원 수로 측정하였다. 협력사업의 실무적 업무는 공무원에 의해 수행되기 때문에, 공무원 수는 행정역량의 중요한 지표가 된다(Honadle, 2001). 셋째, 지방자치단체장의 역량은 여러 변수로 측정하였다. 지방자치단체장의 재임기간이 길수록 업무 수행이 능숙해져 협력사업을 보다 원활하게 추진할 수 있으므로(유승원·조필규, 2015), 재선 이상 여부를 변수로 활용하였다(초선=0, 재선 이상=1, 평균=0.30, 표준편차=0.45). 또한 지방자치단체장의 이전 직업은 그들의 역량 형성에 중요한 영향을 미칠 수 있어(Guile & Unwin, 2022), 취임 이전 직업이 정치인인지 여부를 측정하였다(1=이전 직업이 정치인, 0=기타). 그 결과, 다수의 지방자치단체장이 정치인 출신으로 나타났다(평균=0.79, 표준편차=0.41). 추가로, 지방자치단체장의 성별과 연령 역시 역량에 영향을 줄 수 있는 만큼(Campos et al., 2004), 이를 함께 고려하였다. 성별은 남성을 0, 여성을 1로 코딩하였으며, 분석 결과 다수의 지방자치단체장이 남성이었다(평균=0.02, 표준편차=1.67). 연령은 실제 연령이며 평균 61.6세(표준편차=5.39)로 측정되었다.

두 번째 독립변수인 지방자치단체의 규모는 지방자치단체의 인구 수로 측정하였다. 지방자치단체의 인구가 많을수록 주민들의 행정수요가 다양해지며, 이에 효과적으로 대응하기 위해 타 지방자치단체와 협업할 가능성이 높아진다(Bartoletti & Faccioli, 2016). 따라서 본 연구에서는 각 지방자치단체의 인구 수를 규모 변수로 활용하였다. 또한, 광역자치단체와 기초자치단체는 규모 측면에서 큰 차이가 있으므로, 이를 구분하기 위해 광역자치단체를 1, 기초자치단체를 0으로 코딩하였다(평균=0.07, 표준편차=0.25).

마지막으로, 지방자치단체의 위치 변수는 해당 지방자치단체가 도시 또는 농촌에 위치해 있는지, 수도권 또는 비수도권에 속하는지를 측정하였다. 특히 지방자치단체의 수도권 여부는 협업에 영향을 미칠 수 있는 중요한 지리적 변수로 간주된다(유인혜·김호연, 2014). 수도권은 비수도권에 비해 지역 간 근접성이 높아 외부효과가 발생할 가능성이 크며, 이에 따라 타 지방자치단체와의 협업 필요성이 더욱 강조된다. 본 연구에서는 수도권 여부를 1(수도권)과 0(비수도권)으로 코딩하여 독립변수로 활용하였다(평균=0.28, 표준편차=0.45). 또한 지방자치단체 간 협업에 유의미한 영향을 미칠 수 있는 또 다른 변수는 도시 여부이다. 도시 지역은 농촌 지역보다 주민들의 행정수요가 다양하고, 광역행정이 발생할 가능성이 높다(Zeemering, 2018). 이에 따라 본 연구에서는 광역자치단체 본청, 시, 자치구를 도시(1로 코딩), 군을 농촌(0으로 코딩)으로 구분하였다(평균=0.68, 표준편차=0.46).

본 연구는 연구의 타당성을 높이기 위해 지방자치단체의 정치적 성향에 따라 협업 수준이 달라질 수 있다는 점을 고려하여, 정치적 변수를 통제변수로 포함하였다. 우선, 소속 정당은 정치인의 정치적 성향을 나타내는 대표적인 지표로 간주된다(Campbell, 1979). 이에 따라 지방자치단체장

의 정치적 성향은 소속 정당을 기준으로 측정하였다. 구체적으로, 지방자치단체장이 진보 성향의 정당에 소속된 경우 1, 보수 성향의 정당에 소속된 경우 0으로 코딩하였다(평균=0.42, 표준편차=1.09).⁶⁾ 지방자치단체장뿐만 아니라 지방의회의 정치적 성향도 지방자치단체 간 협업에 영향을 미칠 수 있으므로, 각 지방의회의 진보 정당 비율(전체 지방의원 중 진보 정당 소속 의원의 비율)을 측정하였다(평균=0.56, 표준편차=0.50). 또한 지방자치단체 간 협업은 지방자치단체장과 지방의회 간 협력 관계에 영향을 받기 때문에, 지방자치단체장과 지방의회 다수당의 일치 여부에 따라 단일정부(unified government)와 분점정부(divided government)로 구분하였다. 지방자치단체장과 지방의회 다수당이 동일한 정당에 속한 경우(단일정부)는 1로, 서로 다른 정당에 속한 경우(분점정부)는 0으로 코딩하였다(평균=0.69, 표준편차=0.46).⁷⁾

〈표 2〉 지방자치단체 협력사업과 관련된 변수 측정과 평균

구분	변수		측정	평균 (표준편차)	
종속 변수	지방자치단체 협력사업		2023년 지방자치단체의 신규 협력사업 전체 건수	1.45(1.62)	
			2023년도 수직적-같은 시도 협력사업 건수	.38(.90)	
			2023년도 수직적-타 시도 협력사업 건수	.05(.26)	
			2023년도 수평적-같은 시도 협력사업 건수	.36(.77)	
			2023년도 수평적-타 시도 협력사업 건수	.62(.84)	
독립 변수	지방자치 단체 역량	재정적 역량	지방자치단체의 재정자립도	19.1(11.1)	
			지방자치단체의 재정자주도	50.1(9.4)	
		행정적 역량	지방자치단체의 공무원 수(천명 단위)	1.28(1.02)	
			지방자치단체장 역량	지방자치단체장의 재선 여부(1=재선 이상, 0=초선)	.30(.45)
				지방자치단체장의 이전 직업(1=정치인, 0=기타)	.79(.41)
				지방자치단체장 성별(1=여성, 0=남성)	.02(1.67)
		지방자치단체장 실제 연령	61.6(5.39)		
	지방자치 단체 규모	지방자치단체 규모	지방자치단체 인구 규모(천명 단위)	418.1(1146.4)	
		광역자치단체 여부	광역자치단체=1, 기초자치단체=0	.07(.25)	
		지방자치 단체 위치	수도권 여부	수도권=1, 비수도권=0	.28(.45)
도시 여부	도시(시와 자치구)=1, 농촌(군)=0		.68(.46)		
통제 변수	정치적 성향	지방자치단체장 소속정당	진보정당=1, 보수정당=0	.42(1.09)	
		지방의회 진보정당 비율	진보정당 지방의회 의원 수/전체 지방의회 의원 수	.56(.50)	
		단일정부 여부	단일정부(지방자치단체장과 지방의회 다수당 일치)=1, 분점정부=0	.69(.46)	

6) 2023년 당시 지방자치단체장의 정당이 진보적 성향의 정당은 더불어 민주당, 진보당이었으며, 보수적 성향의 정당은 국민의힘이었다. 그리고 지방자치단체장의 정당이 무소속인 경우는 정치적 성향이 일관적이지 않아 본 연구에서 제외하였다.

7) 지방의회가 동일한 정당으로 구성된 경우 지방의회의 다수당이 존재하지 않아 이는 분점정부라고 간주하였다.

2. 자료수집 및 분석방법

위에서 제시한 변수들을 측정하기 위해, 본 연구는 각 지방자치단체, 행정안전부, 지방재정365, 각 지방의회, 중앙선거관리위원회에서 제공하는 2차 자료를 활용하였다. 2023년 지방자치단체의 신규 협력사업 건수는 광역 및 기초지방자치단체의 홈페이지와 행정안전부 자료를 기반으로 측정하였으며, 17개 광역자치단체와 226개 기초자치단체 등 총 243개 지방자치단체의 데이터를 수집하였다. 또한 지방자치단체의 역량, 규모, 위치에 관한 자료는 행정안전부가 운영하는 지방재정통합공개시스템(지방재정365), 제9기 지방의회 현황, 주민등록상 인구 통계, 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템 등을 활용하여 확보하였다. 그 외 필요한 자료들은 해당 지방자치단체 홈페이지에서 수집하였다. 본 연구의 분석 단위는 지방자치단체이며, 협력사업에 관한 연구가 핵심 내용으로 광역자치단체 본청과 기초자치단체(시·군·구) 모두를 포함하였다. 종속변수는 지방자치단체의 전체 협력사업 건수뿐만 아니라, 각 유형별 협력사업 건수를 모두 측정하였다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 역량, 규모, 위치가 종속변수에 미치는 영향을 회귀분석을 통해 검증하였다.

3. 지방자치단체 신규 협력사업 현황 분석

우선, 본 연구에서는 2023년 지방자치단체들의 신규 협력사업 현황을 분석하였다. 각 지방자치단체의 평균 협력사업 건수는 1.45건으로, 전반적으로 높지 않은 수준이었다. 2023년에 신규 협력사업이 전혀 없었던 지방자치단체는 전체의 33.7%였으며, 1건만 수행한 지방자치단체도 27.2%에 달했다. 즉, 신규 협력사업이 1건 이하인 지방자치단체가 전체의 60.9%를 차지하였다. 2023년도에 실시된 총 신규 협력사업 건수는 103건이었다.

신규 협력사업의 내용을 분석한 결과, 가장 자주 발생한 협력 유형은 '상생협력 및 자매도시에 관한 협력'이었다. 이는 총 41건으로 전체의 약 39.8%를 차지하였다. 지방자치단체 간 자매도시 및 결연 체결, 상생상품권 발행, 균형발전, 위케이션, 산학협력 등 상호 교류와 협력을 증진하는 사업이 주를 이루었다. 그다음으로 비중이 높은 유형은 '경제·개발·관광'과 관련된 협력사업으로, 총 23건(22.3%)이었다. 주요 내용은 산업 육성, 곤충산업단지 조성, 투자유치, 일자리 박람회 개최, 핵심 광물·반도체 기업 육성과 같은 산업 분야 협력, 도시개발·발전소 건립·지역 개발 등과 관련된 사업, 그리고 관광지 이용료, 지리산 활용, 광역 시티투어 추진 등이 포함되었다. 세 번째로 빈도가 높은 유형은 '교통' 관련 협력사업으로, 총 12건(약 11.6%)이었다. 주요 협력 사례는 수도권 광역이동 서비스, 지하철 이용 활성화, 어르신 통합무임 교통카드 발급, 모빌리티 특화도시 조성 등을 위한 업무협약이었다. <표 3>에서 제시된 바와 같이, 이 외에도 지방자치단체들은 '사회·문화·교육·의료', '환경·농업', '행정' 등 다양한 영역에서 협력사업을 추진하고 있었다.

또한 협력사업을 지방자치단체 간 주체 유형으로 분류한 결과, 가장 높은 비중을 차지한 유형은 '수평적-다른 시도 간 협력' 사업으로 총 42건(전체의 40.9%)이었다. '수평적-다른 시도 간 협력' 사업은 광역자치단체 간 협력사업과 기초자치단체 간 협력사업으로 구성되어 있었다. 그다음으로

빈도가 높은 유형은 '수평적-같은 시도 간 협력' 사업으로 총 30건(29.1%), 이어서 '수직적-같은 시도 간 협력' 사업이 총 26건(25.2%)이었다. 마지막으로 '수직적-다른 시도 간 협력' 사업은 총 5건(4.8%)으로 나타났다.

〈표 3〉 2023년 지방자치단체 간 신규 협력사업 현황 분석

구분		건수	내용
내용별 유형	상생협력·자매도시	41건 (39.8%)	- 자매도시 및 결연, 교류 및 상호협력, 영호남 상호협력 - 상생상품권, 균형발전, 충청권 협약, 위케이션, 소비촉진, 산학협력
	경제·개발·관광	23건 (22.3%)	- 예비타당성 면제, 산업육성, 곤충산업단지 육성, 투자유치, 일자리 박람회, 핵심광물, 반도체기업 육성, 산업특구 등 - 도시개발, 발전소 건립, 지역 개발, 역세권, KTX 환승, 지역이전, 독립공원 개발, 빈집개발, 공동화장장 및 공동장사장 건립, 관광지 이용료, 지리산 활용, 광역시티투어 등
	교통	12건 (11.6%)	- 수도권 광역이동 서비스, 철도이용, 지하철 협약, 어르신 통합무임 교통카드, 모빌리티 특화도시, 산복도로, 서울 3호선 연장, 경강선 연장, 경기남부광역철도, 4호선 증차, 신안산선, 공동통근버스 등
	사회문화·교육·의료	10건 (9.7%)	- 청소년 문화체험, 반려동물, 성매매 집결지 폐쇄, 국제포럼 개최, 홍어 유네스코 등재, 스마트 경로당, 소아중환자 진료 지원사업, 무상급식, 강남인터넷 사교육, 대학 협력 등
	환경·농업	9건 (8.7%)	- 광역상수도건설, 지방상수도, 다용기 재사용, 시화호, 안양천 조성, 깨끗한 서해 바다, 친환경 농업, 디지털 농업 등
	행정	8건 (7.7%)	- 주민자치회 교육훈련 프로그램, 고향사랑기부제, 특별자치시도, 법원이전, 청년참여, 데이터기반행정, 지역소멸 등
주체별 유형	수직적-같은 시도 협력	26건 (25.2%)	- 예: 청소년 자율공간 확충사업 추진을 위한 업무협약(광주-광주 북구)
	수직적-다른 시도 협력	5건 (4.8%)	- 예: 어르신 통합무임 교통카드 관련 업무협약(대구-경산-영천)
	수평적-같은 시도 협력	30건 (29.1%)	- 예: 디지털 농업 기반 고령지 스마트팜조성(삼척-태백)
	수평적-다른 시도 협력	42건 (40.9%)	- 예: 수도권 광역생활권협의회 업무협약(서울-경기-인천)
전체		103건	

4. 지방자치단체 협업 요인에 관한 실증분석

〈표 4〉에서는 지방자치단체의 협력사업에 영향을 미치는 요인을 지방자치단체의 역량, 규모, 위치 관점에서 살펴보았다. 〈모형 1〉은 전체 지방자치단체의 협력사업에 영향을 미치는 요인을 분석하였으며, 〈모형 2〉부터 〈모형 5〉까지는 협력사업의 유형별 영향 요인을 분석하였다. 특히 본 연구에서는 독립변수들 간 다중공선성을 VIF(Variance Inflation Factor)로 검토한 결과, 가장 큰 VIF 값이 3.47로 나타나 다중공선성 문제는 존재하지 않았다.

전체 지방자치단체의 협력사업에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과(〈모형 1〉), 지방자치단체의 규모와 역량이 협력사업에 가장 중요한 변수로 나타났다. 특히 지방자치단체장의 재선 여부와 광

역자치단체 여부가 통계적으로도 유의미한 영향을 미치는 변수로 확인되었다. 구체적으로, 지방자치단체장이 초선일수록, 그리고 광역자치단체일수록 협력사업 건수가 더 많은 것으로 나타났다.

그러나 협력사업에 영향을 미치는 요인은 협력 유형에 따라 다르게 나타났다. ‘수직적-같은 시도 간 협력’사업(〈모형 2〉)에서는 지방자치단체의 인구 규모와 광역자치단체 여부가 유의미한 변수였다. 즉, 인구가 많고 광역자치단체일수록 ‘수직적-같은 시도 간 협력’사업 건수가 증가하는 경향이 나타났다. 한편 ‘수직적-다른 시도 간 협력’사업(〈모형 3〉)에서는 지방자치단체의 공무원 수, 인구 규모, 광역자치단체 여부, 수도권 여부가 유의미한 영향을 미쳤다. 구체적으로, 공무원 수가 많을수록, 인구 수가 적을수록, 광역자치단체이면서 비수도권일수록 ‘수직적-다른 시도 간 협력’사업 건수가 증가하는 것으로 나타났다. ‘수평적-같은 시도 간 협력’사업(〈모형 4〉)에서는 재정자주도가 높을수록, 지방자치단체장이 남성일수록, 수도권에 위치할수록 협력사업 건수가 유의미하게 증가하였다. 마지막으로, ‘수평적-다른 시도 간 협력’사업(〈모형 5〉)에서는 지방자치단체장이 초선일수록, 그리고 광역자치단체일수록 협력사업 건수가 증가하는 경향이 확인되었다.

따라서 다음과 같은 분석 결과를 제시할 수 있다. 첫째, 지방자치단체의 규모 변수, 특히 광역자치단체 여부와 인구 규모가 협력사업에 영향을 미치는 중요한 요인으로 나타났다. 둘째, 지방자치단체의 역량 변수 또한 협력사업에 유의미한 영향을 미쳤다. 모든 역량 변수가 유의미한 것은 아니었으나, 재정적 역량(재정자주도), 행정적 역량(공무원 수), 지방자치단체장 역량(재선 여부와 성별)은 지방자치단체 간 협력사업을 증가시키는 유의미한 변수였다. 다만, 지방자치단체장의 역량에 있어서 초선일수록 협력사업에 더욱 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 지방자치단체의 위치 관련 변수들은 협력사업에 뚜렷한 영향을 미치지 못했다. 도시와 농촌의 차이는 모든 협력 유형에서 유의미하지 않았으며, 수도권 및 비수도권 여부도 일부 협력 유형에서만 제한적으로 영향을 미쳤다. 이러한 결과를 종합하면, 지방자치단체 역량과 관련된 가설 1과 가설 2는 일부 채택되었으나, 가설 3은 기각되었다. 지방자치단체 규모와 관련된 가설 4와 가설 5는 채택되었으며, 지방자치단체 위치와 관련된 가설 6과 가설 7은 기각되었다.

또한 통제변수로 포함된 지방자치단체의 정치적 성향은 전반적으로 협력사업과 유의미한 관계가 나타나지 않았다. 그러나 일부 협력사업 유형에서는 지방자치단체장이 진보 성향 정당 소속일수록, 지방의회의 진보정당 비율이 높을수록 협력사업 건수가 유의미하게 증가하는 경향이 확인되었다. 이를 종합하면, 지방자치단체의 정치적 성향이 진보적일수록 협력사업이 더 활발히 이루어질 가능성이 높다고 볼 수 있다.

〈표 4〉 지방자치단체 간 협력사업에 미치는 영향 요인 분석

독립변수			모형1 (전체)	유형 별 협력사업				VIF
				모형2	모형3	모형4	모형5	
			표준화 회귀계수					
지방자치 단체 역량	재정적 역량	재정 자립도	.157	.108	-.012	.132	.070	2.98
		재정 자주도	.082	.057	.044	.196**	-.095	1.59
	행정적 역량	공무원 수	-.034	-.143	.402***	-.104	.054	3.47
		지방자치 단체장 역량	재선 여부	-.112*	-.078	-.016	.005	-.121*
	이전 직업		-.02	.023	.047	.004	-.088	1.23
	성별		-.06	.005	.027	-.188***	.043	1.12
		연령	.01	.024	.012	-.059	.042	1.18
지방자치 단체 규모	지방자치단체 인구 규모		.151	.323***	-.246***	-.059	.072	2.70
	광역자치단체 여부		.338***	.231***	.403***	-.096	.366***	2.13
지방자치 단체 위치	수도권 여부		.112	-.103	-.144*	.354***	.051	1.78
	도시 여부		.001	-.016	.014	.077	-.048	2.21
정치적 성향	지방자치단체장 소속정당		.104*	.13*	-.099	.020	.065	1.24
	지방의회 진보정당 비율		.045	-.059	.010	.041	.107*	1.13
	단일정부 여부		.022	-.06	.015	-.023	.037	1.14
R2			.33***	.24***	.33***	.23***	.253**	

* p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01

IV. 결론 및 시사점

본 연구는 「지방자치법」 제164조에 규정된 지방자치단체 간 협력사업에 영향을 미치는 요인을 지방자치단체의 역량, 규모, 위치의 관점에서 살펴보았다. 그 결과, 2023년 광역 및 기초 지방자치단체의 신규 협력사업은 충분히 활성화되지 못한 것으로 나타났다. 신규 협력사업의 내용을 분석한 결과, '상생협력·자매도시', '경제·개발·관광', '교통' 분야의 협력사업이 다수를 차지하였으며, 이외에도 '사회문화·교육·의료', '환경·농업', '행정' 등 다양한 영역에서 협력사업이 추진되고 있었다. 협력사업의 주체 유형별로는 '수평적-다른 시도 간 협력' 사업이 가장 많은 비중을 차지하였으며, 그다음으로 '수평적-같은 시도 간 협력' 사업과 '수직적-같은 시도 간 협력' 사업 순으로 나타났다. 또한 지방자치단체의 협력사업에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 협력사업 유형에 따라 유의미한 변수는 다소 상이했으나, 전반적으로 지방자치단체의 규모와 역량이 중요한 영향 요인으로 확인되었다. 구체적으로, 지방자치단체가 광역자치단체일수록, 인구 규모가 클수록 협력사업이 발생할 가능성이 높았다. 또한 재정자립도가 높고 공무원 수가 많은 지방자치단체, 그리고 단체장이 초선이거나 남성일 경우 협력사업이 활발히 추진되는 경향이 나타났다. 반면, 지방자치단체의 위치, 즉 수도권 여부나 도시 여부는 협력사업에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는다.

것으로 분석되었다. 이러한 연구 결과를 바탕으로 본 연구에서는 다음과 같은 이론적 및 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 이론적 측면에 있어서 지방자치단체의 규모와 역량이 협업 증진에 영향을 미친다는 본 연구의 분석 결과는 협력적 거버넌스와 정책네트워크 이론의 근거를 뒷받침해 준다. 정책네트워크 이론에 따르면, 정책네트워크의 형성과 활성화는 참여 조직의 자원 보유 수준, 네트워크 중심성, 조정 능력에 달려 있다. 특히 규모가 큰 조직일수록 더 많은 자원(재정, 정보, 인력)을 보유하며, 타 조직과의 관계에서 중심적 위치(centrality)를 점하게 된다(Provan & Milward, 1995). 무엇보다 광역자치단체는 중앙정부와 기초자치단체, 그리고 기초자치단체들 간 연계를 매개하는 네트워크의 중심부 역할을 수행한다. 정책네트워크 이론에서 중심성은 정보 흐름, 신뢰 구축, 조정 능력의 선행조건으로 간주된다. 또한 네트워크의 지속성과 신뢰는 정책네트워크 유지의 핵심 조건이며, 규모가 큰 조직일수록 안정적 참여와 네트워크 유지에 필요한 역량을 갖출 가능성이 높다(Kenis & Schneider, 1991). 이러한 관점에서 볼 때, 지방자치단체의 규모가 협업 형성에 긍정적인 영향을 미친다는 본 연구의 결과는 협업 과정에서 정책네트워크 이론의 타당성을 실증적으로 뒷받침한다고 할 수 있다. 또한 협력적 거버넌스 이론에 따르면 협력의 성패는 참여 주체의 역량과 자원 투입 능력 등에 크게 영향을 받는다(Ansell & Gash, 2008). 이러한 관점에서 지방자치단체의 규모와 역량은 협업을 결정하는 중요한 요인이 될 수 있다. 규모가 크고 역량이 높은 지방자치단체는 타 지방자치단체와의 협업 과정에서 상대적으로 우월한 지위를 점하며, 협업을 주도적으로 추진할 수 있다. 또한 높은 역량과 규모는 자원의 안정적 공급을 가능하게 하여 협업의 지속성을 뒷받침하는 핵심 요인이 된다.

둘째, 정책적 차원에서 본 연구의 결과는 지방자치단체 간 협업을 증진시키기 위한 구체적인 방안을 제시해 준다. 우선, 지방자치단체의 규모와 역량을 고려한 협업 전략을 고려할 수 있다. 특히 본 연구의 분석 결과, 광역자치단체가 기초자치단체보다 협업에 더 유리하다는 점이 확인되었다. 일반적으로 광역자치단체는 기초자치단체에 비해 업무 자율성이 높아 협업 과정에서 상대적으로 유리한 위치에 있다. 따라서 지방자치단체 간 협업을 촉진하기 위한 제도 설계에 있어 기초자치단체보다는 광역자치단체를 협업의 허브로 삼아 협업 지원 방안(예: 협업 인센티브 제공 등)을 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다. 같은 맥락에서 기초자치단체의 협업 역량을 강화하는 방안도 마련되어야 할 것이다. 기초자치단체는 광역자치단체에 비해 협업 초기 비용이 많이 들고, 협상력과 자원이 제한적이어서 독자적으로 협업을 추진하는 데 어려움을 겪을 가능성이 높다. 이러한 어려움을 해소하기 위해 광역자치단체 차원에서 기초자치단체를 대상으로 협업 모델을 개발·확산·지원하는 정책을 검토할 필요가 있다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체 간 역량과 자원의 차이를 고려해, 기초자치단체에 더 많은 협업 인센티브를 제공하는 차등적 전략도 마련할 필요가 있을 것이다.

지방자치단체의 역량, 즉 재정적 역량, 행정적 역량, 지방자치단체장 역량이 지방자치단체 간 협업에 유의미한 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려해야 한다. 물론 협업의 유형에 따라 영향 요인이 다르게 나타나기는 했으나, 본 연구의 결과를 통해 재정자주도가 높고 공무원 수가 많을수록

협업이 더 원활하게 이루어졌으며, 지방자치단체장이 남성이면서 초선인 경우 협업이 활발히 이루어지는 경향이 확인되었다. 우선 지방자치단체의 재정적 역량이 높을수록 협업 과정에서 발생하는 비용을 충분히 감당할 수 있으며, 공무원 수가 많을수록 협업 업무를 담당할 인력이 확보되어 협업이 원활해질 수 있다(Carr et al., 2008; McGuire & Silvia, 2010). 이를 고려할 때 향후 지방자치단체 간 협업을 증진하기 위해서는 재정적·행정적 역량을 강화하는 방안을 마련할 필요가 있다. 구체적으로, 협업에 필요한 예산을 충분히 확보하고 협업 전담 인력을 배치·육성하는 지원이 요구된다. 또한 지방자치단체 간 협업은 단체장의 재선 여부에 따라 유의미하게 달라졌다. 본 연구의 결과에서는 지방자치단체장이 초선일 때 타 지방자치단체와의 협업이 더욱 활발히 이루어졌다. 기존 연구에서는 지방자치단체장의 재직 기간이 길수록 행정 및 정책 수행 리더십과 운영 경험에 축적되어 협력이 증가하는 것으로 나타났으나(유승원·조필규, 2015), 본 연구 결과는 그와는 반대로 오히려 초선 단체장일 수록 협력에 더 적극적인 태도를 보이는 것으로 나타났다. 이는 초선 단체장들이 성과를 내어 재선을 하고자 하는 목표 의지가 재선 이상의 단체장들보다 강하기 때문으로 해석할 수 있을 것이다. 따라서 초선 지방자치단체장들의 협업 동기를 높이기 위해, 취임 초기부터 협업 창구를 개설하고 관계를 형성할 수 있도록 제도적 지원을 강화할 필요가 있다. 아울러 초선 단체장을 대상으로 컨설팅, 공동사업 공모, 성과 홍보 등 협업 인센티브를 집중적으로 제공하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

이와 같이 본 연구는 실제 지방자치단체의 신규 협력사업을 살펴보고, 지방자치단체의 역량, 규모, 위치가 이에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다는 점에서 의의를 지닌다. 그럼에도 불구하고 자료 수집과 변수 설정 측면에서 다음과 같은 한계가 있다. 우선, 본 연구는 자료 수집의 제약으로 인해 지방자치단체 협업을 2023년 신규 협력사업에만 초점을 맞추어 분석하였다. 이로 인해 지방자치단체 협력사업에 대한 종단적 분석이 이루어지지 못하였으며, 협업을 「지방자치법」 제 164조에 규정된 협력사업에 한정해 살펴보았다는 점에서 한계가 있을 수 있다. 향후 연구에서는 다년간의 종단적 분석을 수행할 필요가 있을 것이다. 또한 협력사업 이외에도 지방자치단체 간 행정협의회, 지방자치단체 조합, 사무위탁 등의 다양한 협업 사례를 추가로 연구해 보완할 필요가 있다. 이러한 자료 수집의 한계에도 불구하고, 본 연구는 지방자치단체 간 협업을 객관적인 2차 자료를 활용해 분석하였다는 점에서 의의를 지니며, 그 결과는 향후 지방자치단체 협업 증진에 유의미한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강동희. (2001). 지역경제정책의 지역간 협력에 관한 실증적 연구: 수도권과 비수도권을 중심으로: 수도권과 비수도권을 중심으로. 「지역연구」, 17(1): 1-18.
- 강운호. (2000). 정부간 정책선택의 차이: 광역과 기초자치단체간 사회복지지출 비교분석. 「한국행정학보」, 34(3): 353-370.

- 김대욱. (2023). 광역행정통합 정책사례연구. 「한국지방행정학보」, 20(1): 27-48.
- 김진수·서순탁. (2012). 협력적 거버넌스 관점에서 본 광역행정 사례분석: 수도권 대중교통체계 개편을 중심으로: 수도권 대중교통체계 개편을 중심으로. 「국토연구」, 74: 93-109.
- 문동진. (2009). 지역 간 격차에 영향을 미치는 지방재정역량의 구성요소에 관한 연구. 「국가정책 연구」, 23(1): 29-79.
- 서울신문. (2022). 부울경 특별연합 해산 본격화에 커지는 반대 목소리. 2022년 11월 26일자.
- 유승원·조필규. (2015). 지방자치단체장과 재정평가: 광역단체장의 정치적협력, 기업가경력과 책임기간을 중심으로: 광역단체장의 정치적협력, 기업가경력과 책임기간을 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4): 1-21.
- 유인혜·김호연. (2014). 서울지역 집적경제 효과의 타지역 전이에 관한 연구. 「국토계획」, 49(1): 137-160.
- 윤인주·양준석. (2016). 광역자치단체의 사회복지예산 결정요인 분석. 「한국정책과학학회보」, 20(3): 115-139.
- 이승훈·배준호. (2022). 지역관광 상생협력 활성화를 위한 전략 방향 연구: 서울-강원 지역간 관광협력을 중심으로. 「관광레저연구」, 34(5): 115-132.
- 이형호·이석희. (2009). 지방자치단체 중심의 지역협력사업 활성화 방안. 「한국지방자치연구」, 11(2): 1-22.
- 채경진·채원호. (2011). 지방정부간 협력의 영향요인에 관한 연구: 경기도 동부권 광역자원회수시설 설치사례를 중심으로: 경기도 동부권 광역자원회수시설 설치사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 15(1): 97-117.
- 행정안전부. (2024). 지방자치단체 협력·분쟁조정 업무편람.
- 허유경·김지수·강민규. (2024). 협력적 거버넌스 관점을 통한 부울경 특별연합 사례연구 부산, 울산, 경남 광역시도 의회 회의록 분석을 중심으로. 「도시행정학보」, 37(4): 27-56.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Amin, A., & Tomaney, J. (1995). The regional dilemma in a neo-liberal Europe. *European Urban and Regional Studies*, 2(2): 171-188.
- Andrew, S. A. (2009). Regional integration through contracting networks: An empirical analysis of institutional collection action framework. *Urban Affairs Review*, 44(3): 378-402.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Bartoletti, R., & Faccioli, F. (2016). Public engagement, local policies, and citizens' participation: An Italian case study of civic collaboration. *Social Media and Society*, 2(3): 1-11.
- Bel, G., & Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1): 52-67.

- Berthin, G. (2014). Youth political participation in local governments: initial evidence from Latin America. *Social and Economic Studies*, 63: 107-142.
- Campbell, D. T. (1979). Assessing the impact of planned social change. *Evaluation and Program Planning*, 2(1): 67-90.
- Campos, A., Pérez-Fabello, M. J., & Gómez-Juncal, R. (2004). Gender and age differences in measured and self-perceived imaging capacity. *Personality and Individual Differences*, 37(7): 1383-1389.
- Carr, J. B., Gerber, E. R., & Lupher, E. W. (2008). *Explaining horizontal and vertical cooperation on public services in Michigan: The role of local fiscal capacity*. East Lansing: Metropolitan Affairs in Michigan, Michigan State University Press.
- Everingham, J. A., Warburton, J., Cuthill, M., & Bartlett, H. (2012). Collaborative governance of ageing: Challenges for local government in partnering with the seniors' sector. *Local Government Studies*, 38(2): 161-181.
- Feiock, R. C. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1): 47-63.
- Guile, D., & Unwin, L. (2022). Expertise as a 'capacity for action': reframing vocational knowledge from the perspective of work. *Journal of Vocational Education & Training*, 74(1): 31-49.
- Hall, C. M. (1999). Rethinking collaboration and partnership: A public policy perspective. *Journal of Sustainable Tourism*, 7(3-4): 274-289.
- Hawkins, C. V. (2009). Prospects for and barriers to local government joint ventures. *State and Local Government Review*, 41(2): 108-119.
- Honadle, B. W. (2001). Theoretical and practical issues of local government capacity in an era of devolution. *Journal of Regional Analysis & Policy*, 31(1): 77-90.
- Kenis, P., & Schneider, V. (1991) 'Policy networks and policy analysis', in B. Marin, R. Mayntz (eds), *Policy Networks*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, 25-59.
- Kickert, W. J. M., Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*.
- Marsh, D., & Smith, M. (2000). Understanding policy networks: towards a dialectical approach. *Political Studies*, 48(1): 4-21.
- Martin, S., & Guarneros-Meza, V. (2013). Governing local partnerships: does external steering help local agencies address wicked problems?. *Policy & Politics*, 41(4): 585-603.
- McGuire, M., & Silvia, C. (2010). The effect of problem severity, managerial and organizational capacity, and agency structure on intergovernmental collaboration: Evidence from local emergency management. *Public Administration Review*, 70(2): 279-288.
- Nelles, J. (2013). Cooperation and capacity? Exploring the sources and limits of city-region governance partnerships. *International Journal of Urban and Regional Research*,

37(4): 1349-1367.

- Picavet, M. E. B., de Macedo, L. S., Bellezoni, R. A., & Puppim de Oliveira, J. A. (2023). How can Transnational Municipal Networks foster local collaborative governance regimes for environmental management? *Environmental Management*, 71(3): 505-522.
- Piña, G., & Avellaneda, C. N. (2017). *Local government effectiveness: Assessing the role of administrative capacity*. Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1): 1-33.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2): 155-169.
- Whitaker, C. (2019). *The episcopal awakening: Black power and the struggle for racial inclusion*. Doctoral dissertation, Drew University.
- Yoder, L., Ward, A. S., Spak, S., & Dalrymple, K. E. (2021). Local government perspectives on collaborative governance: A comparative analysis of Iowa's watershed management authorities. *Policy Studies Journal*, 49(4): 1087-1109.
- Zeemering, E. S. (2018). Collaborative local governance: Building metropolitan services, vision, and teamwork. *Handbook of American Public Administration*, 392-408.

김정인(金貞忍): 미국 조지아 대학교에서 인사혁신 논문으로 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 수원대학교 행정학 전공 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인사정책, 조직행태, 갈등관리 등이다. 최근 저서로는 '인간과 조직을 위한 행정학', '뉴노멀 시대, 위협과 정부 책임성: 안전사회 건설을 위하여' 등이 있다.(jungink@suwon.ac.kr)

Abstract

An Empirical Analysis of Factors Shaping Intergovernmental Collaboration among Local Authorities: Focusing on Administrative Capacity, Jurisdictional Size, and Spatial Characteristics

Kim, Jungin

This study empirically analyzed the factors influencing the formation of new intergovernmental collaborative projects among local governments, as stipulated in Article 164 of the Local Autonomy Act, focusing on the dimensions of organizational capacity, scale, and location. The results indicate that the development of new collaborative initiatives among local governments remains at a relatively limited level, with notable variation depending on the content of the collaboration and the actors involved. Among the factors examined, the size and capacity of local governments were found to have significant effects on the initiation of new collaborative projects. In particular, metropolitan local governments and those with larger populations tended to engage more actively in intergovernmental collaboration. Furthermore, higher fiscal capacity (measured by fiscal independence) and greater administrative capacity (measured by the number of public officials) were associated with increased levels of collaboration. The tenure and gender of the local government head also had statistically significant impacts on collaborative activities. In contrast, the geographical location of the local government—specifically, whether it was situated in an urban area or within the capital region—did not have a statistically significant effect. These findings underscore the importance of enhancing the capacity of local governments and formulating strategies tailored to their scale in order to promote more robust intergovernmental cooperation.

Key Words: capacity of local governments, collaborative governance, intergovernmental collaboration among local governments, location of local governments, size of local governments