



경남형 시군 간 연계협력사업의 효율적인 운영방안



경남형 시군 간 연계협력사업의 효율적인 운영방안

연구진

김지수 | 한국지방행정연구원 부연구위원

김건위 | 한국지방행정연구원 연구위원



CONTENTS

I 서론

- | | |
|---------------|----|
| 1. 연구배경 및 필요성 | 04 |
| 2. 연구목적 및 방법 | 06 |

II 지방자치단체 간 협력제도 및 성공요인

- | | |
|--------------------------|----|
| 1. 지방자치단체 간 협력 유형 및 성공요인 | 08 |
| 2. 국내의 지방자치단체 간 협력 제도 | 14 |
| 3. 해외의 지방자치단체 간 협력제도 | 19 |

III 경상남도의 시군 간 연계협력사업 사례분석

- | | |
|---------------------------|----|
| 1. 분석범위 및 분석차원 | 26 |
| 2. 경상남도의 시군 간 연계협력사업 개괄 | 28 |
| 3. 경상남도의 시군 간 연계협력사업 사례분석 | 31 |

IV 경남형 시군 간 연계협력사업 효율화 방안

- | | |
|---------------------------|----|
| 1. 경남형 시군 간 연계협력사업 개선방안 | 38 |
| 2. 시군 간 연계협력사업을 위한 제도개선방안 | 41 |



서론

1. 연구배경 및 필요성

- 2019년 초 문재인대통령과 함께 하는 전국 시장·군수·구청장 오찬간담회에서 기초자치단체장들의 공통된 직면과제이자 정부와 함께 공동 대응해야 하는 정책문제로 제시된 쟁점은 인구소멸과 일자리창출 등 사회적 난제임(청와대, 2019)
- 인구소멸과 일자리 창출은 해당 지방자치단체의 지속가능성과 연계되는 근본적인 문제이지만, 각 기초자치단체가 독자적으로 문제해결을 위한 대안을 개발·적용하는 데에는 한계가 있는 경우가 많음
- 자치분권시대의 지방자치단체는 지역의 문제를 스스로 정의하고 해결할 수 있는 권한을 가지지만, 지방자치단체가 가지고 있는 고유한 자원의 한계로 인해 필연적으로 상호 연대와 협력을 통해 공동의 문제해결을 위한 노력을 하여야 함
 - 예컨대 지역을 기반으로 하는 산업을 유치·성장, 지역의 특산물의 생산·유통·마케팅, 관광객 유치 등과 같이 지역의 경제와 직결되는 정책의 경우 하나의 기초자치단체가 혼자의 힘으로 성과를 도출하는 데에는 한계가 있음
 - 기후변화, 미세먼지, 하천 수질보호 등과 같은 환경문제나 상하수도 및 광역교통망 등 선형 인프라 구축 등의 경우도 시군의 경계를 넘은 공동의 대응이 필요함
 - 환경기초시설(쓰레기처리, 하수처리 등) 및 장모시설 등 비선호시설 입지에 관해서도 2개 이상의 자치단체가 상호 협력해야 하는 상황이 다수 발생됨
- 자치분권위원회는 이와 같은 시대적 요구에 맞추어 '2019년도 자치분권 시행계획'에서 자치단체 간 협력 활성화 지원을 하나의 중요한 과업 중 하나로 삼고 있음

- 2020년부터는 지방자치단체 간 기관·시설의 공동설치 방안에 대한 검토를 시작할 예정이며, 지방자치단체 간 협약제도와 지방자치단체 조합제도 개선을 비롯한 다양한 지방자치단체 간 협력 활성화 목적의 행정지원방안에 대한 모색을 계속할 것임
- 이와 같은 맥락에서 최근 특별지방자치단체의 일종인 광역연합제도 등에 관한 논의가 진행되고 다양한 관련 해외사례를 검토하고 있으나, 현행법의 체계 하에서 적용의 한계는 여전히 존재함(금창호, 2018)

| 자치분권 시행계획 상의 지방자치단체 간 협력 활성화 과제 |

추진과제 4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 활성화
4-2. 자치단체 간 협력 활성화 지원

세부 추진과제	단위과제	2019년				'20년	'21년	'22년
		1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기			
새로운 협력 제도 마련	특별지방자치단체 제도 도입	_____						
	자치단체 간 협약제도 도입	_____						
	자치단체 간 기관·시설의 공동설치 검토					_____		
	행정협의회 제도 개선 추진	_____						
	지방자치단체 조합 제도 개선 추진	_____						
	행정적 지원 근거 및 방안 마련	_____						

출처 : 자치분권위원회, 2019 “2019년 자치분권 시행계획(전문)”

- 지방분권시대에 이와 같은 지방자치단체 간 협력 활성화는 중앙부처의 주도하게 이루어지는 것 보다 각 지방자치단체가 주도적인 역할을 하는 것이 필요함
 - 법제도적인 한계로 인해 지방자치단체 간 협력의 지속가능성 및 집행력 등을 담보 하는데 어려움이 있다면, 각 지방자치단체가 스스로의 필요와 전략적 목표달성을 위해 자발적으로 협력방안을 모색하는 것이 이상적임

- 그러나 초기 단계에서는 각 지방자치단체가 지역이 직면하고 있는 다양한 정책문제를 해결함에 있어 지리적·행정적 경계를 넘어 연계·협력하는 방식을 적극적으로 검토할 수 있도록 하는 토대의 마련이 필요함
- 광역자치단체는 기초자치단체 간 협력을 활성화함으로써 중앙행정기관에 비해 특정한 지역의 특수성과 문화를 반영한 맞춤형의 협력방안을 모색할 수 있으며, 동시에 기초자치단체에 비해 보다 넓은 시각에서 정책 및 사업을 추진할 수 있는 강점을 지니고 있음
- 따라서 경상남도가 주도적으로 “경남형 시군 간 연계협력사업”을 중점 추진하기 위한 방안을 모색하고 이를 실천하는 것은 지방분권시대의 시대적 요구와 일치하는 의미 있는 사업이라고 볼 수 있음
 - 다만, 광역자치단체가 주도하는 시군 간 연계협력사업을 선도적으로 실시하는 만큼 보다 정밀한 분석을 통해 실효성 있는 사업계획을 재설계(redesign)하는 것이 필요함
 - 따라서 이론적 논의와 국내외 제도 분석, 현행 경상남도의 시군 간 연계협력사업에 대한 심층분석을 통해 개선의 방안을 모색하는 것이 필요함

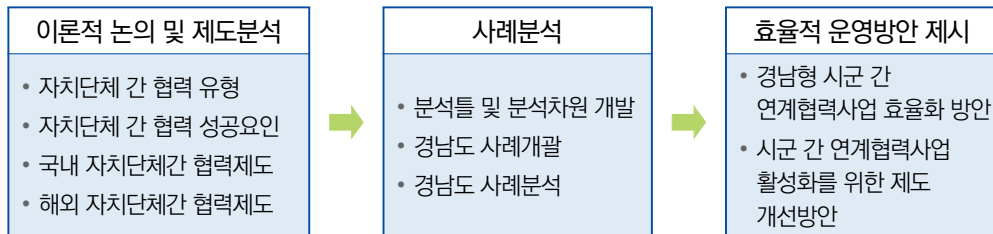
2. 연구목적 및 방법

- 본 연구의 목적은 “경남형 시군 간 연계협력사업”의 효율적 운영방안을 모색하는 것이며, 이를 위해 다음과 같은 연구를 실시함
 - 첫째, 이론적 논의를 통해 지방자치단체 간 협력 유형 및 성공요인을 도출
 - 둘째, 국내외 제도분석을 통한 시군 간 연계협력사업의 효율적 운영방안의 모색
 - 셋째, 현행 시군 간 연계협력사업 분석을 통해 성과와 개선필요 사항을 도출
 - 넷째, 연구결과를 종합하여 경남형 시군 간 연계협력사업의 효율적 운영방안 제시
- 이론적 논의 및 국내외 제도분석을 통해 도출한 분석차원을 현행 경상남도의 시군 간 연계협력사업 분석에서 적용함



- 본 연구의 결과라 할 수 있는 경남형 시군 간 연계협력사업의 효율적 운영방안은 크게 3가지 차원에서 제시됨
 - 첫째, 경남형 시군 간 연계협력사업의 효율화 방안 제시
 - 둘째, 시군 간 연계협력사업 활성화를 위한 제도 개선방안 제시

| 연구 흐름도 |





지방자치단체 간 협력제도 및 성공요인

1. 지방자치단체 간 협력 유형 및 성공요인

지방자치단체 간 협력의 개념 및 유형

- 지방자치단체 간 협력의 구조에 관한 이론적 논의는 1960년대 정부 간 관계(intergovernmental relations, IGR)로부터 출발함
 - 정부 간 관계는 모든 유형 및 수준의 정부 단위에서 발생하는 행위 및 상호작용의 형태로 보는 관점임(Anderson, 1960)¹⁾
 - 그러나 정부 간 관계는 역사적 관점에서 갈등적 관계 협력적 관계, 집권적 관계, 창조적 관계, 경쟁적 관계, 타산적 관계, 대립적 관계 등과 같은 다양한 형태가 존재함(Wright, 1988)
- 정부 간 협력적 관계는 정부 간 관계에 있어 ‘공동의 목적과 개별적 목적을 달성하기 위해 상호 보완적인 자원을 결합 또는 조정하는 역할·관계(Vigoda-Gadot, 2003)’를 의미하는 ‘협력’의 개념이 결합된 것임
 - 협력(collaboration)은 협조(cooperation)와 달리 상위의 전략목표 달성을 위해 협력을 하게 되는 각 정부가 대등한 공동결정자가 됨. 따라서 협력의 주체가 되는 각 정부는 모두 주도자 역할을 하며, 각각이 부담해야 하는 자원(인력 및 비용 등) 투입 강도가 상대적으로 높음. 따라서 강하고 안정된 연계를 비교적 장기적 관점에서 하게 됨
 - 이에 비해 협조는 전략목표 달성을 위한 전술적 차원에서 주도자와 협조자의 역할이 구분됨. 주된 책임을 지고 결정권을 가지는 정부와 이를 지원하는 역할을 하는

1) 이와 달리 주로 연방과 주(federal-state) 간 정치체제의 공식적·법적 구조의 틀 속에서 관계구조를 파악하는 것은 연방주의(federalism) 관점으로 분류됨(Cochran, 1993)



- 정부로 구성되어 있기 때문에 투입되는 자원의 규모도 차이가 큼. 따라서 비교적 느슨하고 불안정한 연계가 되어 단기적인 관점에서 연계가 이루어지는 경우가 많음
- 따라서 정부 간 협력 관계는 관계를 구축하는 모든 단위의 정부가 ‘협조’가 아닌 ‘협력’의 주체로서 역할을 수행할 수 있어야 함. 따라서 공동의 목표를 가질 필요가 있음

| 협력과 협조의 개념적 비교 |

구분	협력(Collaboration)	협조(Cooperation)
목적	전략적 목표 추구	전술적 목표추구
연계강도	강하고 안정된 연계	비교적 느슨하고 불안정한 연계
시간	비교적 장기적 연계	비교적 단기적 연계
당사자의 책임	주도자-주도자 관계	주도자-협조자 관계
당사자 간 관계	대등한 공동결정자	결정자-협조자
자원투입 강도	상대적으로 높음	상대적으로 낮음

출처 : 이시원·민병익(2011)의 연구를 보완하여 작성

- 지방자치단체 간 협력은 행정구역 범위와 지방자치단체의 수준에 따른 분류에 따르면 표와 같은 2×2 매트릭스에 따르게 됨

| 지방자치단체 협력 유형: 지방자치단체 종류별 |

		행정구역 범위	
		같은 시·도 내 협력	다른 시·도 간 협력
자치단체 수준	수직적 협력	같은 시·도 내 광역-기초 간 협력	다른 시·도 내 광역-기초 간 협력
	수평적 협력	같은 시·도 내 기초 간 협력	광역 간 협력 다른 시·도 내 기초 간 협력

출처 : 김선기·한표환, 2003

- 그러나 지방자치단체 간 협력이 대등한 공동결정자의 관계를 구축하여 지속성과 효과성을 담보하기 위해서는 협력실행체계에 대한 정밀한 설계가 필요함

- 수직적 협력(예: 중앙-지방, 광역-기초)에서 협력 지방자치단체 간 대등한 공동결정자 관계를 구축하는 것은 쉽지 않음
- 수평적 협력 관계(예: 시군 간, 광역 간)의 경우에도 상급지방자치단체나 중앙행정기관의 주도로 지방자치단체 간 협력을 하게 될 경우 협력의 주체가 되는 기초자치단체가 주도적 역할을 하는 데에는 한계가 있음
- 이시원·민병익(2011)의 연구에서는 기초-기초 간 수평적 결합이 성과가 가장 높게 나타났고, 광역-기초, 광역-광역 간 결합의 순으로 성과가 나타나기도 해, 수평-수직적 협력체계 외에도 협력실행체계가 성과에 영향을 미침
- 특히 아직 기초자치단체가 지방자치단체 간 협력의 효과를 체감하기 못하여 협력의 필요성을 인식하지 못하는 초기단계에서는 상급 자치단체에 의한 이니셔티브(initiative)의 제공과 동기부여가 필요함
 - 보충성 원칙에 따라 기초자치단체가 공동의 목표설정부터 책임까지 주도적인 역할을 하는 것이 바람직함
 - 그러나 기초자치단체의 적극적인 참여를 위해서는 상급기관인 광역자치단체가 지역 간 협력의 이니셔티브를 제공하고, 협력을 활성화하기 위한 행정적·재정적 지원을 하는 역할을 수행하는 것이 필요함
 - 예를 들어 ① 지방자치단체 간 연계·협력이 필요한 영역이 무엇인지에 대한 공동 논의의 장(예: 정기적 행정협의회 등)을 제공하거나, ② 상호 보유하고 있는 자원을 탐색할 수 있는 기회를 제공하는 역할을 하는 것이 필요함(전문가 자문회의, 2020.12.), 또한 ③ 협력에 장애가 되는 제도적·재정적 한계를 극복할 수 있는 방안을 모색하는 역할 등을 광역자치단체가 담당할 필요가 있음(전문가 자문회의, 2020.1.)

자치단체 간 협력 동기

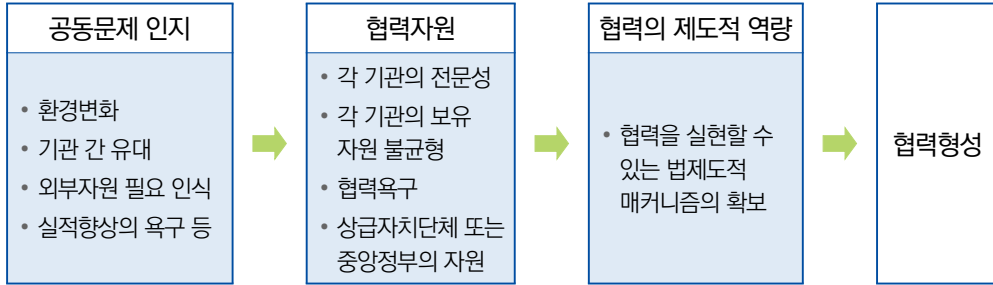
- 지방자치단체 간 협력의 동기에 관한 이론적 근거는 교환모형(exchange model), 협상모형(negotiation model), 협력과정모형(process model of cooperation), 공동생산적 접근모형(co-productive approach model) 등이 대표적임(김선기·한표환, 2003; 한승준, 2004)



- 교환모형: 협력은 본질적으로 조직 간 교환관계이며, 협력을 통해 서로의 자원을 교환함으로써 공동의 이익을 얻을 수 있다고 판단할 때 지방자치단체 간 협력이 이루어질 수 있다고 봄(Levin & White, 1961)
- 협상모형: 지방자치단체 간 협력은 공통의 문제에 대해 각 지방자치단체가 협상을 통해 수용가능한 대안을 만들기 위해 각자의 입장을 조정하는 과정이라고 봄
- 협력과정모형: 갑작스런 환경변화에 따라 협력의 필요성을 느끼고, 각 자치단체가 협력에 필요한 자원을 고려해 협력을 위한 제도적 메커니즘을 구축하는 것이 지방자치단체 간 협력이라고 봄(Weiss, 1987)
- 공동생산적 접근모형: 각 자치단체가 목표지향적인 상호작용을 통해 공동의 생산물을 산출하는 과정이 지방자치단체 간 협력이며, 참여자 간의 수평적 관계를 전제로 함(김선기·한표환, 2003)
- 지방자치단체 간 협력의 동기를 무엇으로 보는지에 따라 지방자치단체 간 협력 유도를 위한 정책도구가 달라질 수 있음. 그러나 지방자치단체 간 협력의 동기는 복잡적이며 맥락에 따라 변화될 수 있음
 - 협력과정모형은 지방자치단체 간 협력의 과정적 특징을 가장 잘 보여줄 수 있지만, 협력의 필요성을 느끼게 되는 계기는 갑작스런 환경변화 외에도 다양함(예: 기관 간 유대관계와 상호신뢰, 외부자원 필요성에 관한 인식, 협력을 통해서 보다 높은 실적을 달성하고자 하는 기관 내부의 욕구 등)
 - 협력자원 역시 대등한 관계 구축을 위해 각 기관은 특정 부문에 대한 전문성이 있고 동시에 보유하고 있는 자원이 서로 달라, 협력을 통해 시너지효과를 발생시킬 수 있을 것이라는 기대가 존재해야 함²⁾
 - 협력의 제도적 역할은 법적으로 규정되어 있는 제도 외에도 비공식적 연계도 가능하지만 협력의 강도 측면에서 차이가 있을 수 있음
 - 따라서 다음의 그림과 같이 지방자치단체 간 협력 형성은 공동문제에 대한 인지, 협력자원의 존재, 협력의 제도적 역량의 영향 등이 복합적으로 영향을 미친 결과라고 볼 수 있음³⁾

2) 내부자들의 협력욕구 상승과 협력을 통해 얻을 수 있는 상급 지방자치단체나 중앙행정기관의 지원 등도 협력자원이 될 수 있음

| 협력과정모형 |



출처 : 김선기·한표환, 2003의 내용을 재정리

지방자치단체 간 협력 성공요인

- 선행연구는 앞서 살펴본 이론적 논의를 바탕으로 다양한 국내 사례분석 및 공무원 인식분석 등을 통해 지방자치단체 간 협력의 성공요인을 논의해 왔음
- 박양호(2005)는 지방자치단체 간 연계·협력을 통해 수행된 지역개발사업에 대한 사례 분석을 통해 파트너십(Partnership), 동기부여(Motivation), 네트워크(Network), 열정과 리더십(Enthusiasm and Leadership), 지원(support), 외부(external) 등 6가지 요소를 제시함 (PMNELSE)
 - 지역 간 공동의 이해관계가 있고, 사업의 비용과 이익의 균등한 배분이 가능하고, 사업의 성격이 명확한 사업, 자치단체장의 관심과 의지, 실무자의 열정과 적극적 태도, 상호신뢰관계 구축을 위한 상설적 의사조정채널, 국가를 비롯한 다양한 민관 영역에서의 지원과 관심이 있다면 성공할 가능성이 높음
 - 반대로 갈등조정 매커니즘이 취약하거나 재원확보가 되지 않는 경우, 상대방에 대한 신뢰가 깨지거나 정치적 주도권대결 구도가 된 경우, 실무자들의 폐쇄적인 행정처리 방식, 협력사업에 대한 정보부족 등이 실패의 원인이 되었음

3) 그러나 실제 정책환경 하에서 협력형성과정은 그림과 같이 단계별 순차적 영향을 주는 선형(linear)관계가 아니라, 복잡계 (complex system) 안에서의 비선형 관계라고 보는 편이 더 적절함

| 박양호(2005)의 6가지 요인 |

구조	요인	의미
	파트너십(P)	수평적 파트너십을 형성하고, 단계별로 역할을 분담할 경우 협력사업이 활성화됨
	동기부여(M)	협력에 대한 지역사회의 정치·문화·사회적 동기가 있을 경우 협력사업이 활성화됨
	네트워크(N)	각종 협의회를 통해 긴밀한 네트워크가 형성되면 협력사업이 활성화됨
	열정과 리더십(E/L)	지역주민의 열망과 단체장의 리더십이 협력사업 활성화의 원인이 됨
	지원(S)	해당 지방자치단체 외에 국회의원, 의회, NGO, 주민, 타 공공기관의 지원이 있으면 협력사업이 활성화됨
	외부(E)	여론형성, 국민적 공감대, 사회적 분위기 등도 협력사업 활성화의 원인이 됨

출처 : 박양호(2005)의 내용을 요약하여 정리함

- 한표환·김선기(2003)는 지방자치단체 공무원에 대한 설문조사를 바탕으로 지방자치단체 간 협력사업의 성공과 실패요인을 7가지 측면(① 재정, ② 관리자의 가치관, ③ 정치적 영향력, ④ 문제해결 또는 서비스 개선, ⑤ 불확실성 해소, ⑥ 협력대상정보, ⑦ 법적 강제)에서 설명하였음
 - 지방자치단체 공무원이 인식하고 있는 지방자치단체 간 협력사업의 추진 동기는 비용절감 및 투자재원의 부족 등 재정적 원인이 가장 컸고, 다음으로 분쟁 및 갈등 해소, 관리자의 협력의지 등의 순으로 나타났으며, 이에 비해 단순한 정부 보조금 지원이나 권한 및 이권 증대, 법적 강제 등은 협력사업의 결정적 동기로 작용하고 있지 않다고 응답하였음
 - 지방자치단체 간 협력사업의 성공요인으로는 보조금지원 및 재정적 이익과 문제 해결 및 서비스 향상, 관리자의 협력에 대한 긍정적 인식, 내부역량의 보완 등이 가장 중요한 요인이었음
 - 그에 비해 실패요인으로는 과다비용 및 재정손실 발생, 관리자의 부정적 가치관, 협력으로 인한 분열과 불편 초래, 독자적 해결에 대한 자신감 등이 가장 중요한 요인이 되었음

- 이와 같은 연구는 우양호·강성철(2006)과 김순은 외(2009), 한국행정연구원(2013)의 연구에서도 유사하게 나타나, ① 재정적 손익의 발생, ② 관리자의 협력에 대한 의지, ③ 문제해결 또는 예기치 않은 분열·불편의 경험 등이 결정적인 영향요인으로 연구되었음. 또한 ④ 행정협의회나 지방자치단체조합과 같은 제도적 장치 및 협력기구의 운영이 협력의 지속가능성에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났음
- 이시원·민병익(2011)의 연구에서 설문에 응답한 실무자들은 지방자치단체 간 협력에 있어 ① 지역협력사업의 비전공유와 ② 협력필요성에 대한 단체장의 리더십이 있는 경우라도, ③ 사업추진을 위한 구체적인 실행계획수립과 ④ 실행체계로서 인적·물적 자원확보, ⑤ 자치단체 간 정보교류 및 신뢰관계형성 등의 측면에서 한계가 있어 지속가능하고 실효성 있는 협력이 어렵다는 의견을 제시하기도 하였음

2. 국내의 지방자치단체 간 협력 제도

지방자치법에 근거한 자치단체 간 협력제도

- 「지방자치법」은 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 업무처리에 관한 협의·조정·승인·지원 요청을 받으면 법령의 범위 내에서 협력해야 한다고 규정함(제147조)
- 행정안전부의 광역행정 업무편람에 따르면, 지방자치단체 간 협력은 ‘협력사업, 사무 위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 지방자치단체의 장 등의 협의체’ 등 5가지로 규정됨(행정안전부, 2013)
- 그러나 위 조문에서 규정된 ‘협력’은 개념적으로 ‘협조’에 가까우며, 특히 협력사업의 경우 자치단체 간 협약서(MOU) 체결 및 협의 동의 공문서 발송 등으로 종결되어 형식적인 협력에 그치는 원인이 됨

4) 서정섭(2011)은 가장 큰 영향을 미치는 ‘재정’에 관해 지방자치단체 간 협력사업의 유인을 위해 ① 협력에 관한 법령 기반 구축, ② 협력사업으로 운영된 국고보조사업에 대한 재정적 인센티브 강화, ③ 자율적 협력을 유도하기 위한 세·재정시스템 구축, ④ 지역상생발전기금을 통한 도의 협력사업 특별회계 운영 등을 제시함



- 사무위탁은 특정 자치단체의 사무 중 일부를 다른 자치단체에 위탁해 처리하는 것으로, 주로 인근 자치단체 간 공동사용을 위한 공공시설물 설치, 환경보전 및 수질개선 등 인근자치단체와 공조가 필요한 경우에 한해 활용됨. 따라서 비교적 장기적 관점의 협력이 요구됨
- 행정협의회는 자치단체 간 정보교환, 업무조정, 특정사무의 일부에 대한 공동처리 등을 목적으로 한 협의기구이나, 법인이 아니므로 집행력 있는 실행기구를 가지고 있지는 않아 해당 사무의 처리는 각 지방자치단체의 장이 이행하게 됨. 따라서 그 자체만으로는 실행력을 담보하기 어려우므로 활용방식에 따라 성과가 상이하게 나타남
- 지방자치단체조합은 2개 이상의 자치단체가 구성원이 되어 공동으로 사무를 처리할 목적으로 설립된 법인체로서, 조례제정권한은 없으나 행정협의회와 비교 시 집행력을 담보할 수 있음
- 지방자치단체의 장 등의 협의체는 의견교류 및 협력을 증진하기 위한 목적에서 설립되며, 거시적 차원의 비전을 공유하는 데 적합함

| 광역행정 업무편람 상의 지방자치단체 간 협력방법 |

유형	개념
협력사업	<ul style="list-style-type: none"> • 개념: 행정업무의 광역성으로 인해 지방자치단체가 단독으로 처리하기 곤란하거나 인적·물적 자원이 부족하거나, 중복투자가 예상되는 경우 다른 지방자치단체와 협력하여 처리(지방자치법 제147조) • 대상: 다른 지방자치단체와 협려시 예산절감 및 주민편의 등 행정효과가 배가되거나, 행정서비스 수혜대상이 인근 지방자치단체 등에 영향을 미치거나, 지역 간 갈등예방 및 해소에 기여할 수 있는 사무(예: 지역 간 공동 관심사에 대한 연구용역, 박람회개최, 산업단지조성 등) • 방법: 업무협의를 거쳐 협약서(MOU) 체결
사무위탁	<ul style="list-style-type: none"> • 개념: 업무의 중복 방지 등 예산절감 효과를 높이기 위해 당해 지방자치단체 사무의 일부를 다른 자치단체에 위탁하여 처리(지방자치법 제151조 제1항) • 대상: 인근 지방자치단체의 시설 등 이용을 통해 기능과 조직의 중복을 피하고 효율적인 업무수행이 가능하거나, 인근 지방자치단체에 대한 사무 위탁·처리를 통해 저렴한 비용으로 행정서비스를 제공할 수 있는 효과적인 방법인 경우(예: 상하수도·쓰레기처리 등 환경시설에 대한 인근지방자치단체와의 공동이용, 환경보전·수질개선 등에 대한 공조, 공동사용을 위한 공공시설물 설치 등) • 방법: 업무협의를 거쳐 규약을 제정하고 이를 고시 + 상급기관 보고

유형	개념
행정협의회	<ul style="list-style-type: none"> 개념: 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무 일부를 공동으로 처리하기 위해 관계지방자치단체가 설치하는 비법인 협의기구(지방자치법 제152조 제1항) 사무처리의 효력: 협의회는 법인격이 없으므로 관계 지방자치단체장의 명으로 시행하고, 협의회와 지방자치단체(장)의 관계는 대리관계로서 사무의 처리는 지방자치단체(장)가 이행한 것으로 봄 예시: 수도권행정협의회, 영남권 시도지사협의회, 지리산권 단체장협의회, 가야문화권 행정협의회, 전국동주도시 교류협력회의, 전국고추주산지 시장군수협의회, 대한민국 아름다운 섬 발전협의회 등 방법: 업무협의를 거쳐 규약을 제정하고, 지방의회 의결을 받아 고시 + 중심지방자치단체가 상급기관에 보고
지방자치단체조합	<ul style="list-style-type: none"> 개념: 2개 이상의 지방자치단체가 구성원이 되어 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 목적으로 설립된 법인체(지방자치법 제159조) 조직구성: 의결기관인 조합회의, 집행기관의 장인 조합장, 업무처리에 필요한 사무직원 배치가 가능함 예시: 대구경북 경제자유구역청, 지리산권 관광개발조합, 지역상생 발전기금조합, 수도권 교통본부 등 방법: 업무협의를 거쳐 규약을 제정하고, 지방의회 의결을 받아 조합설립을 신청·승인받음 (해산시에도 조합회의·지방의회의결·취득재산처분·조합해산승인·해산등기 등의 과정이 필요)
지방자치단체 장 등의 협의체	<ul style="list-style-type: none"> 개념: 지방자치단체의 장이나 지방의회 의장 상호간 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협력하기 위해 구성된 협의체(지방자치법 제165조) 예시: 전국시·도지사협의회, 전국시장·군수·구청장 협의회, 전국 시·도의회 의장협의회 등 의견제출 및 처리: 지방자치단체 직접적 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정안전부 장관, 국회 등에 제출할 수 있음

출처 : 행정안전부(2013)의 내용을 요약하여 정리함

- 그러나 상기 표와 같은 국내의 지방자치단체 간 협력 제도는 협력의 지속가능성과 책임성 측면에서 한계가 있어, 협력의 필요성·실효성을 체감하지 못함
 - 첫째, 협력을 통해 달성하고자 하는 목표가 비교적 추상적·포괄적임
 - 둘째, 협력의 과정에서 도출된 결과, 합의 등에 대한 이행의 법적 책임이 모호한 경우가 나타남
 - 셋째, 정책 아젠다를 이슈화하는 데에는 효과적이거나, 실행을 위한 집행조직·예산·인력의 확보에 한계가 있음



- 넷째, 기관장/관리자/실무자의 의지와 외부환경변화에 따라 협력의 지속가능성이 낮은 특성을 보임
- 그 결과 지방자치단체 간 협력은 관련 지방자치단체가 공동의 목표를 달성하기 위한 목적의 법인격을 설립·운영한다고 하더라도, 조직·인력·예산을 비롯한 포괄적 측면의 자율성·책임성을 확보하는 데 한계가 있다고 볼 수 있음
- 대부분의 경우, 공동의 정책 아젠다를 도출하고 이슈화 하는 역할을 하는데 머물거나, 각자가 사업을 추진하는데 필요한 추가적 재원을 마련하기 위한 목적에서 낮은 수준의 지방자치단체 간 협력을 하는데 그치게 됨

지방자치단체 간 협력 활성화를 위한 재정지원제도

- 앞서 살펴본 바와 같이 지방자치단체 간 협력의 필요성 인식이 비교적 낮기 때문에, 정부는 지방자치단체 간 협력의 활성화를 위한 방법으로 재정적 인센티브를 제공하는 방식을 활용하고 있음
- 대표적인 지방자치단체 간 협력 활성화를 위한 재정지원제도는 다음과 같음
- 첫째, 「국가균형발전 특별법」에서는 지방자치단체 간 균형발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위해 사업내용 및 투자분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있으며(국가균형발전위원회 심의·의결 필요), 이 때 국가와 지방자치단체가 해당 사업에 대해 국가균형발전특별회계를 우선 지원하고 매년 필요 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하도록 되어 있음(제20조)
- 또한 둘 이상의 지방자치단체 관할구역에 효과를 미치는 사업을 해당 자치단체가 공동으로 추진할 경우, 그에 대해서는 예산편성 시 우선 반영하고 지원규모 및 보조 비율에 대해서 차등지원 하도록 함(동법 제39조)
- 둘째, 「지방재정법」에서는 시도가 정책상 필요하다고 인정되는 때, 예산의 범위 내에서 시·군 교부금을 교부할 수 있는데(제23조), 이때 정책상 필요한 지방자치단체 간 협력 사업을 지원할 수 있음

- 단, 이 때 민간에 지원하는 보조사업의 재원으로는 활용할 수 없으며(동법 제29조의3), 행사성 경비와 용역비·경상경비 등 시설비 외 사업에 대해서는 지원 불가능
- 셋째, 「지방교부세법」에서는 특별교부세의 교부 기준으로 ① 기준재정수요액의 산정 방법으로 파악할 수 없는 지역 현안에 대해 특별한 재정수요가 있는 경우(지역현안수요, 특별교부세 재원의 40%, 1호), ② 국가적 장려사업과 국가, 지방자치단체 간 시급한 협력이 필요한 사업, ③ 지역 역점시책, ④ 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 자치단체의 경우(시책수요, 특별교부세 재원의 10%, 3호)에 대해 특별교부세 재원의 일정비율을 교부할 수 있도록 함(제9조 제1항)
 - 이 때 제1호의 사유로 특별교부세를 교부하는 것은 지방공공시설의 설치 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우로 제한되어 있는 반면, 제3호의 사유에 따른 특별교부세 교부는 비교적 제한범위가 완화됨(동법 시행령 제9조의2)
 - 따라서 제1호 지역현안수요에 따른 특별교부세지원을 활용해 자치단체 간 협력을 지원하게 되면, 협력의 목적이 제한될 수밖에 없음
 - 그러므로 이와 같은 범규정상의 범위를 넘는 다양한 시군 간 연계협력사업 활성화를 위한 자원마련을 위해서는 행정안전부 및 광역자치단체의 적극적인 노력을 통한 별도의 예산확보가 필요한 실정임
- 그러나 현행법 상 지방자치단체 간 협력의 법제도적 기반이 취약한 상태이기 때문에 이와 같은 제한된 형태의 재정적 인센티브 제공 외의 다양한 방안을 모색하는데 한계가 있음
 - 법제도적 환경 기반이 다른 해외의 사례를 국내에 도입한다고 하더라도 그 실효성을 확보하는 데 한계가 있게 됨

| 시군 조정교부금 지원 가능·불가능 사업 |

지원가능	지원불가능
<ul style="list-style-type: none"> 지역개발사업: 도로, 항만, 하천정비, 상하수도, 방파제 등 생활편익사업: 교량가설, 체육시설, 공원조성 등 재해복구사업: 시군 예비비로 충당하기 곤란한 경우 재해재난예방사업: 위험도로·교량·하천정비, 저수지 보강 등 도세징수·각종 평가 등 우수 시군에 대한 인센티브로 지원하는 사업 낙후지역개발사업: 마을진입로 및 안길 정비, 농수로 정비 등 	<ul style="list-style-type: none"> 민간에 지원하는 보조사업 (민간법인, 종교시설, 민간단체 등) 특정 개인에게 지원하는 일체의 사업 각종 행사성 경비 용역비, 경상경비 등 시설비 외 사업 학교지원 예산 시군(소속기관 포함) 청사유지보수 사업: 사무실 개보수, 장비구입비, 운영비, 차량 및 물품구입비 등

출처 : 박양호(2005)의 내용을 요약하여 정리함

3. 해외의 지방자치단체 간 협력제도

독일 슈투트가르트 광역연합

- 국내의 기초자치단체 간 협력은 대체로 행정협의회·업무협약 등과 같은 느슨한 연계·협력체계로서 각 자치단체의 적극적인 노력 없이는 실효성과 구속력을 지닌 연계·협력체계라고 보기 어려움
- 그러나 독일의 경우, 넥카강 유형의 지방자치단체 간 협력을 위해 단순히 각 지방자치단체가 참여하는 행정협의회 방식으로 초광역차원의 공간이용계획을 수립하기 위한 지역 간 연계·협력 기구인 ‘넥카중류 광역조합’을 설치하고, ‘광역조합의회’를 운영하였다가 자치단체 간 이해관계만 참여하게 대립되는 경험을 하였음(안권욱, 2012)
- 따라서 이와 같은 한계를 극복하기 위해 「슈투트가르트광역연합 설치에 관한 법률 (Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart)」에 따라 광역연합을 설치하였음. 광역연합이 기존의 행정협의회 방식의 연계·협력과 다른 차이점은 다음과 같음 (Steinacher, 1998; 안권욱, 2012)

- (차이점 1) 광역연합의회 구성원을 주민의 직접선거로 선출하여, 각 지역의 대표가 아닌 연합의 대표로서 새로운 정체성을 부여함. 단, 광역연합회의 구성원은 주민이 아니라 6개 광역지방자치단체임
- (차이점 2) 계획수립 뿐만 아니라 집행기능을 겸함으로써 결정에 대한 집행력을 담보함. 보통의 지방자치단체가 가지는 조례제정권한을 가지며, 특정 분야에 대한 지역 간 연합 프로젝트⁵⁾를 수행함으로써 연합의 필요성과 의미를 체험을 통해 경험하도록 함
- (차이점 3) 지역포럼을 운영하여 지역시민(노동계, 환경연대, 학계, 기업인, 연구단체, 정치계 등)의 정기적 소통체계를 만들고, 광역연합의 비전·목표 수립과 전문적 컨설팅, 정책 및 계획에 대한 감시·견제의 기능을 수행할 수 있음
- (비교) 국내의 지방자치단체조합의 경우, 독자적인 의결기구이나 구성원이 구성 자치단체의 공무원이나 지방의원, 자치단체 장 등으로 구성되어 있어 각 지역의 이익을 넘은 초월적 협력을 구하는데 한계가 있으며, 의결기관·집행기관으로서의 독립된 역할을 수행하는 데 한계가 있고, 재정⁶⁾·인사의 독립성 역시 확보하지 못하고 있음. 또한 지방자치단체 간 연계·협력에 대한 지역주민 차원의 역할을 부여하고 이를 활용함으로써 협력의 시너지효과를 확대하는 기능에 대해서도 아직 미미한 상황임 (Steinacher, 1998)
- 이와 같은 제도적인 기반의 차이로 인해 독일의 사례를 국내에 직접적으로 적용하는 데에는 한계가 있으나, 어떤 유형의 사업에 대해 기초자치단체 간 연계·협력이 필요한지를 탐색하는 데에는 의미 있는 역할을 할 수 있음
 - (유형1) 도시계획수립(Regionalplanung) 및 광역교통망(Regionalverkehr)

5) 예를 들어 신교통수단 개발 프로젝트인 '모빌리스트(Mobilist)'를 통해 기업과 각 지역 대학, 다양한 지방자치단체가 함께 4천 3백만 마르크의 사업재원을 마련하고 4년간의 프로젝트를 통해 자동차기술개발을 하여 지역경제성장의 바탕을 이룸(안권욱, 2012). 바이오산업육성 프로젝트의 경우 로이틀링엔(Reutlingen)시와 튀빙엔(Tübingen)시에 위치한 바이오산업 육성을 통해 광역연합 전반의 경제성상을 이루는 것을 목표로 75개 연구소, 50개 기업, 지방자치단체, 공공기관, 은행 등 24개 기관 및 사회단체가 참여하여 7백만 마르크 이상의 사업재원을 마련하고 3개 시에 12개 신규회사를 설립하는 성과를 거둠(안권욱, 2012)

6) 독일의 광역연합 사례에서는 스스로 대중교통운영수입, 연방 및 주 정부 보조금, 지방세 중 일부를 광역연합에 할당하는 방식, 각종 프로젝트 기부금 등으로 안정적·독립적 재정을 확보함(슈투트가르트광역연합 설치에 관한 법률; 안권욱, 2012 재인용)

- (유형2) 경제육성(예: 자동차·선박·기계공학·에너지 및 환경기술·정보기술·항공우주 등의 분야에 대한 산업클러스터지원) 및 관광마케팅
- (유형3) 광역연합의회 재적의원 2/3 이상 찬성 시 폐기물처리, 국제박람회 행사유치 및 추진, 국제회담이나 문화·스포츠 행사 유치 및 추진 등 다양한 영역에 대해 연계·협력이 가능함
- 또한 자치단체 간 연대를 넘어 기업과 시민사회, 대학 등과의 연계·협력을 통해 보다 풍부한 자원과 전문성을 확보할 수 있는 방안을 모색할 수 있을 것임

프랑스 지방자치단체 간 협력체

- 프랑스의 경우 각 지방자치단체의 독립성을 유지하면서 각 지방자치단체의 지역적·재정적 한계를 넘어 시설물을 설치하거나 사업을 할 수 있도록 하는 방안을 모색하였음. 그러나 협력체의 가입여부가 각 자치단체의 자율에 맡겨져 있어 형식적인 협력체가 존재하는 사례가 많아 인구규모별 특징을 고려하여 다음과 같이 인구규모별로 자치단체 간 공동체를 운영하는 사례가 있음
 - 인구 5만 미만 꼬뮌 공동체(Communauté de Communes, CC), 인구 5만 이상 50만 미만 인구밀집지역 공동체(Communauté d'Agglomération, CA), 인구 50만 이상 도시공동체(Communauté Urbaine, CU) 등 3가지 유형(배준구, 2008)
 - 운영체계 및 재원확보 방안은 상호 동일하나(하단의 표에서 '공통'으로 표기), 수행할 수 있는 사업의 범위가 인구규모가 큰 공동체일수록 다양해짐

| 프랑스의 지방자치단체 간 공동체 |

구분	CC	CA	CU
기준	• 인구 5만 미만	• 인구 5만 이상 50만 미만	• 인구 50만 이상
설립(공통)	• 기초자치단체 발의 또는 국가발의		
운영(공통)	• 가입 기초자치단체 의원으로 구성된 위원회		
위원회 의석수(공통)	• 가입 기초자치단체 인구수에 비례		
의결(공통)	• 위원회 의원 2/3 이상 동의		

구분	CC	CA	CU
재원(공통)	• 지방세 일부와 국가교부금 등		
의무사업	• 도시계획, 경제개발	• 도시계획, 경제개발 • 주택, 주거환경 균형개발	• 경제·사회·문화개발 • 주택정책, 도시계획 • 주거환경 균형개발 • 공공서비스, 생활환경 • 환경보전
선택사업	• 환경보호, 주거 및 생활환경, 도로, 문화·체육시설 및 유아·초등교육시설 중 택1	• 도로 및 주차장, 하수처리, 상수공급, 환경보호 및 생활환경, 문화·체육 중 택3	• 없음

출처 : 한승준(2004)의 내용을 재정리

- 각 공동체는 재원으로서 지방세의 일부 및 지방자치단체로부터 이전된 사무에 상응하는 금액만큼의 세금 또는 국가교부금 등을 활용할 수 있음(한승준, 2004)
 - 특히 공동체에 속한 기초자치단체가 서로 단일사업소세율(Taxe Professionnelle Unique)을 적용하도록 함으로써 상호 기업유치 경합을 하지 않고 해당 공동체 전체의 경제활동에 유익한 최적지에 기업을 배치할 수 있도록 유도하고 있음(한국지방자치단체국제화재단, 2004; 한승준, 2004)
 - 중앙정부는 경상운영교부금(Dotation Globale de Fonctionnement)를 통해 공동체 형성 및 활성화를 위한 재정적 기반을 마련함
- 이와 같은 프랑스의 사례는 도적인 기반의 차이로 인해 국내에 직접 적용되는 데에는 한계가 있지만, 중앙정부 차원에서 지방자치단체 간 협력을 위해 필요한 재원을 지원해주는 안정적인 제도적 기반을 마련하여야 한데 의미가 있으며, 지역의 인구규모 별로 수행 가능한 협력의 범위가 차별화될 수 있으므로 이를 시군 간 연계협력 사업 선정 시 고려할 필요가 있다는 시사점을 제공함

일본 지방자치단체 간 협력체

- 일본의 경우 공식적 광역행정은 「일본 지방자치법」에 명시된 일부사무조합, 전부사무조합, 역장⁷⁾사무조합, 광역연합 등 4가지 종류이며, 이 중 가장 많이 활용된 것은



청소·상하수도·화장장·오수처리·쓰레기처리시설 등의 설치 및 운영에서 일부 사무를 인근 지방자치단체가 공동으로 시행하도록 하는 조합을 설립하는 일부사무조합 방식임(박재욱, 2012)

- 한국과의 차이점은 광역연합이 해당 사무분야에 대해서는 사무를 이양 받아 직접 사업을 추진할 수 있다는 점이며, 독일 등의 사례와 마찬가지로 광역연합의 장과 의회를 주민이 직접 선출⁸⁾하는 것이 가능함(박재욱, 2012)
- 따라서 다양한 사례 속에서 지역 간 연계·협력의 지속가능성과 조정기능 활성화를 위한 사례를 찾아볼 수 있음(박재욱, 2012)
 - 예를 들어 간사이광역기구의 경우, 방재부문은 효고현, 관광부문은 교토부, 산업 영역은 오사카부, 환경영역은 사가현 등 핵심적인 역할을 수행하는 지역을 특화 하는 방식으로 운영함으로써 상호 조정 및 협력에 있어 균형을 유지하고 있음
 - 홋카이도·도후쿠미래전략회의는 지방자치단체 뿐만 아니라 지역 상공회의소연합, 동북경제연합회, 일본정책투자은행 등이 함께하여 관광객 유치를 위한 활동을 통합하여 실시하고 있음. 이를 통해 개별적인 마케팅의 한계를 넘어설 수 있음
 - 후쿠오카도시권 연계 광역행정서비스는 물 부족에 따른 수도공급문제 해결을 위해 지방자치단체 간 연계협력체계를 구축한 것을 시작으로 이후 환경, 교통, 쓰레기, 도로, 방재, 구급의료, 공항건설 등에 대한 다양한 광역연계를 추진하고 있음
- 성공적인 기초자치단체 간 연계협력이 이루어진 일본사례의 공통된 특징은 다음과 같이 세 가지로 요약될 수 있음
 - 첫째, 지역 간 연합을 통해서만 문제가 해소될 수 있는 쟁점을 먼저 협력의 아젠다로 삼고, 이후 관계가 강화됨에 따라 그 밖의 다양한 분야에서 연계협력을 시도하였 다는 점임
 - 둘째, 다양한 자치단체가 각자의 주력분야를 정하고 상호 협력함으로써 수평적 관계인 자치단체 간 상호 조정기능을 강화하였다는 점도 특징임

7) 지방자치단체장 및 집행기관을 말함(박재욱, 2012)

8) 아직까지는 구성 지방자치단체의 장 및 의회 구성원으로부터 선출되는 방식을 일반적으로 채택하는 경우가 대부분임 (박재욱, 2012)

- 셋째, 독일이나 프랑스 사례에서도 볼 수 있듯이 자치단체 간 연계뿐만 아니라 해당 지역의 기업, 상공회의소 등과 같이 지역경제의 중추적 역할을 수행하는 민간 영역 간 연계를 함께 도모했다는 점임
- 이와 같은 일본사례의 특징은 제도적 차원에서 차이가 있기는 하나, 국내에서의 시군 간 연계협력 방안 모색에 고려할 수 있음

해외의 지방자치단체 간 협력제도 분석에 따른 시사점

- 독일·프랑스·일본 등 해외의 지방자치단체 간 협력제도를 살펴본 결과 그 공통점은 다음과 같음
 - 가장 핵심적인 특징은 지방자치단체 간 협력을 위해 관련 지방자치단체로 구성된 특수한 형태의 지방자치단체가 새롭게 구성되고, 공동의 목표에 대한 논의와 결정, 집행과 성과평가, 책임 등의 전반적인 영역을 담당하게 된다는 점임
 - 따라서 국내의 지방자치단체 간 협력제도가 가지는 근본적인 한계(예를 들어 인력·예산을 비롯한 포괄적 측면의 자율성·책임성을 확보하는 데 한계가 있어 낮은 수준의 협력만 하게 되는 것 등)를 극복할 수 있음
 - 예를 들어 공동의 목표로 삼는 사업/정책 수행을 위해 별도의 지방세 징수를 통해 재정적 기반을 마련한다거나, 의결기관의 구성원을 선거를 통해 선출함으로써 각 지방자치단체의 대표가 아닌 협력체의 대표로서 새로운 정체성을 부여함으로써 공동의 목표달성을 위한 협력을 활성화하는 등이 대표적임
- 따라서 이와 같은 공통적 특징을 국내에 적용하기 위해서는 법제도적인 기반의 마련이 선제되어야 함
- 그러나 현행법 체계 내에서 지방자치단체 간 협력을 활성화하기 위한 시사점도 도출되었음
 - 첫째, 지방자치단체 간 협력을 통해 개별적인 자치단체가 이루기 어려운 공동의 목표(예: 지역경제 활성화, 공동 환경시설 설치 및 운영, 강 수질개선 및 광역교통망 관련 계획



수립 등)를 달성한 성공경험이 지방자치단체 간 협력 필요성에 관한 인식 변화에 영향을 미침

- 둘째, 지방자치단체 간 협력에 대한 중앙정부, 광역자치단체 등 상급기관의 지원을 통해 안정적인 재원을 확보할 수 있는 방안을 모색함
- 셋째, 지방자치단체 간 각 지역의 이익을 넘은 초월적 협력을 구하기 위해 주민, 기업, 대학, 언론은 물론 지역사회 오피니언리더의 적극적 참여와 협력을 추구함
- 넷째, 정밀한 분석을 통해 의미 있는 성과도출이 가능한 지방자치단체 간 협력의 영역을 연구하고 명확한 목표의식 하에 협력체계를 운영
- 다섯째, 지방자치단체 수준별(인구규모, 경제수준 등), 협력 지방자치단체 간 관계별(수직-수평 등) 협력이 가능한 사업 영역을 세분화함
- 여섯째, 다양한 의제에 대한 협력관계 구축을 통해 각 지방자치단체가 주도적 역할을 하는 의제를 선정함으로써 기관 간 균형성, 성과에 대한 책임성, 협력의 지속가능성 등을 제고함
- 일곱째, 1차적으로 지역 간 연합을 통해서만 문제가 해결될 수 있는 현안이슈를 먼저 협력의 아젠다로 삼고, 이후 관계가 강화됨에 따라 다양한 분야의 협력을 시도 하는 점진적인 방식을 활용함



경상남도의 시군 간 연계협력사업 사례분석

1. 분석범위 및 분석차원

분석범위

- 본 연구는 경남형 시군 간 연계협력사업의 효율적 운영방안을 연구하는 것을 목표로 삼고 있으므로, 김선기·한표환(2003)의 지방자치단체 협력 유형 중 같은 시·도 내 수평적 협력(기초 간)을 사례 분석의 공간적 범위로 삼음
 - 그러나 제언부분에서는 다양한 관계 속에서 효율적 운영방안을 개발하기 위해 다른 시도 간 수평적 협력관계나 중앙-광역 간 연계협력방안을 복합적으로 고려함

| 분석범위 1: 공간적 분석범위 |

		행정구역 범위	
		같은 시·도 내 협력	다른 시·도 간 협력
자치단체 수준	수직적 협력	같은 시·도 내 광역-기초 간 협력	다른 시·도 내 광역-기초 간 협력
	수평적 협력	같은 시·도 내 기초 간 협력	광역 간 협력 다른 시·도 내 기초 간 협력

- 분석의 시간적 범위는 2019년부터 2020년 1월 현재까지로, 경상남도의 시군 간 연계 협력사업 추진의 기간임

분석차원

- 제3장의 사례분석은 경상남도의 시군 간 연계협력사업 사례에 대한 분석을 실시함으로써 현재의 문제점과 미래의 개선방안을 복합적으로 도출하고자 함
- 이를 위해 선행연구를 통해 도출한 지방자치단체 간 협력사업의 성공·실패요인을 종합하여 다음과 같은 분석 틀을 개발함

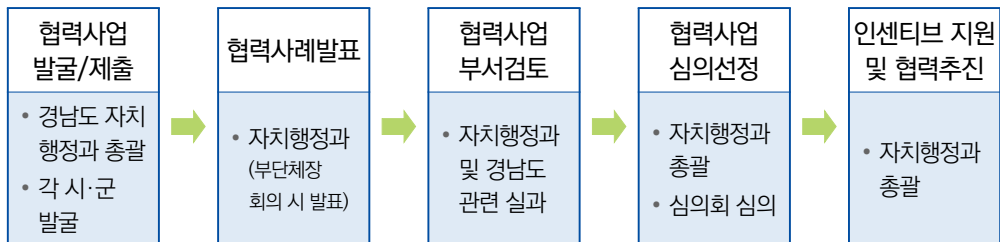
| 분석 차원 |

차원	기준	세부분석 사항
환경차원	관심도 및 분위기	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체 간 협력에 대한 사회적 관심도 • 협력사업을 통해 달성하고자 하는 사업목표의 정책적·사회적 중요성
	환경변화	<ul style="list-style-type: none"> • 급작스러운 환경변화에 따른 협력 필요성 발생 • 각 자치단체 기관장의 소속정당 변화
제도차원	법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> • 협력의 법적 구속력 및 법적 근거의 명확성
	협력추진체계	<ul style="list-style-type: none"> • 협력을 위한 인력·예산의 충분성 • 협력을 위한 실행조직 유무
	협력유인제도	<ul style="list-style-type: none"> • 협력 유인을 위한 국가 및 광역자치단체의 유인정책 유무 • 협력에 대한 인사·평가 차원의 보상제도 유무
행위자차원	동기부여	<ul style="list-style-type: none"> • 협력할 경우 예산절감 또는 예산확대의 효과 발생 정도 • 협력할 경우 보다 큰 성과 발생 정도 • 협력할 경우 각 지방자치단체가 보유하지 못한 자원 또는 전문성 확보 여부
	기관장/관리자/실무자의 의지	<ul style="list-style-type: none"> • 협력에 대한 기관장/관리자/실무자의 의지
	신뢰관계	<ul style="list-style-type: none"> • 기관 간 상호 신뢰관계 형성여부(기관장 간, 실무자 상호 간 포함)
협력관계차원	비전과 목표 공유	<ul style="list-style-type: none"> • 각 지방자치단체가 상호 협력사업의 비전과 목표를 공유하는지 여부
	업무/자원/책임의 균등한 분배	<ul style="list-style-type: none"> • 각 지방자치단체가 협력을 위한 업무·자원·책임을 균등하게 분배하고 있는지 여부
	상시적·수평적 커뮤니케이션	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 상호 간 상시적·수평적 소통이 이루어지는지 여부
성과차원	재정적 손익 발생	<ul style="list-style-type: none"> • 협력을 통해 재정적 편익이 발생되었는지 여부
	문제해결/분열·불편의 경험	<ul style="list-style-type: none"> • 협력을 통해 문제가 해결되었는지 여부 • 또는 협력을 통해 분열과 불편을 경험하고 있는지 여부

2. 경상남도의 시군 간 연계협력사업 개괄

- 경상남도의 시군 간 연계협력 사업은 다음과 같이 지리적으로 인접한 시·군을 중심으로 연계협력 벨트를 만들고, 관광, 환경, 산업 등 분야별로 수요가 많은 사업을 위주로 발굴되었음
 - 첫째, 시군 간 공동 현안 해결을 위해 연계협력이 필요한 사업
 - 둘째, 시군 간 연계협력을 통한 성과제고가 예상되는 사업
 - 셋째, 단독으로는 사업의 목표가 달성되기 어려운 사업
 - 넷째, 시군 간 현안해결을 위해 갈등조정이 필요한 사업
- 2019년 사업의 사업추진 프로세스는 다음과 같으며, 총 20억 원(도비 10억, 시·군비 10억)을 투입해 신청사업 중 심의위원회의 심의를 거쳐 12개 신청사업 중 7개 사업을 선정하고, 예산을 지원하였음
 - 첫째, 권역별 광역시티투어(제안: 사천, 협력: 통영, 거제, 고성, 남해, 하동)
 - 둘째, 황매산권 관광협력(제안: 합천, 협력: 산청)
 - 셋째, 남해·노량대교 조성(제안: 남해, 협력: 하동)
 - 넷째, 통영·사천·고성 봄맞이 협업 공연(제안: 고성, 협력: 사천, 통영)
 - 다섯째, 기업가 고향 관광(제안: 진주, 협력: 함안, 의령)
 - 여섯째, 기장권역 관광벨트(제안: 의령, 협력: 창녕, 함안)
 - 일곱째, 우리마을 1cm 문화센터(제안: 함안, 협력: 창원)

| 2019년 추진절차 |



출처 : 경남도청 “경남형 시군 간 연계협력 추진계획(2019)” 중 발췌

- 시군 간 연계협력사업 선정을 위한 선정 심의위원회는 3명의 공무원(행정국장, 문화체육국장, 서부권개발국장)과 6명의 민간전문가(보조금 심의위원 2명, 주민참여 예산위원 2명, 도시관련 전문가 2명)로 구성되었으며, 협력사례발표는 부단체장회의 시 경남도청 내 소관부서 실과장이 하였음
 - 심의를 위한 기준은 적절성, 실현가능성, 효과성, 지속성 등 4개 분야에 대한 각 심사위원의 정성적 점수를 합산한 산술평균(최고 및 최저점 제외)으로 정하였고, 사업별 사업비는 선정 심의위원회가 조정 가능하도록 하였음
- 인센티브 지원을 위한 예산은 시군 조정교부금 등이며, 지역개발사업, 생활편의사업, 재해복구사업, 낙후지역 개발사업 등 주로 시설설치와 개발관련 사업이 주가 되었음

| 심의기준 |

항목	점수배점	심의기준
사업계획 타당성·적절성 (30)	15	• 시군 간 연계협력사업 계획이 시군 간 공동 현안해결 및 상생 등 협력사업의 목적에 맞게 적절하게 수립되었는가? * 협력사업 목적 등 타당성 검토 등
	15	• 협력사업 계획수립이 필요성, 시군 간 협업을 통한 구체적 사업내용 등이 포함되어 계획이 적절하게 수립되었는가?
실현 가능성 (30)	15	• 협력사업 계획이 사업 수행 시 실제 실현가능한 사업내용인가? * 시군 간 동의여부 및 도 소관부서 검토의견 참고
	15	• 사업 추진일정, 사업내용 등 연계협력 시군의 사업수행 의지, 노력도 등 충분히 반영되었는가? * 추진일정 및 예산확보 등 확인
효과성 (20)	10	• 인접 생활권역 연계협력으로 시너지효과 창출이 가능한 사업인가?
	10	• 시군 간 공동 현안과제(관광, 교통, 시설공유 등) 분야별로 수요가 많은 사업으로 주민생활에 직접적인 영향을 미치는 사업인지?
운영관리의 지속성 (20)	15	• 향후 행정협의체 구성·운영 등 지속 발전 가능한 사업인지?
	5	• (가점) 시군 간 연계협력사업 업무협약(MOU)을 체결한 사업인지?
합계	100	

출처 : 경남도청 “경남형 시군 간 연계협력사업 선정 심의위원회 심의자료(2019)” 중 발췌

- 선정 자치단체는 상호 연계협력 추진에 대한 업무협약(MOU)을 체결하였으며, 행정협의회를 구성하여(시군의회 의결사항) 지속적·실질적 협력을 담보하고자 함

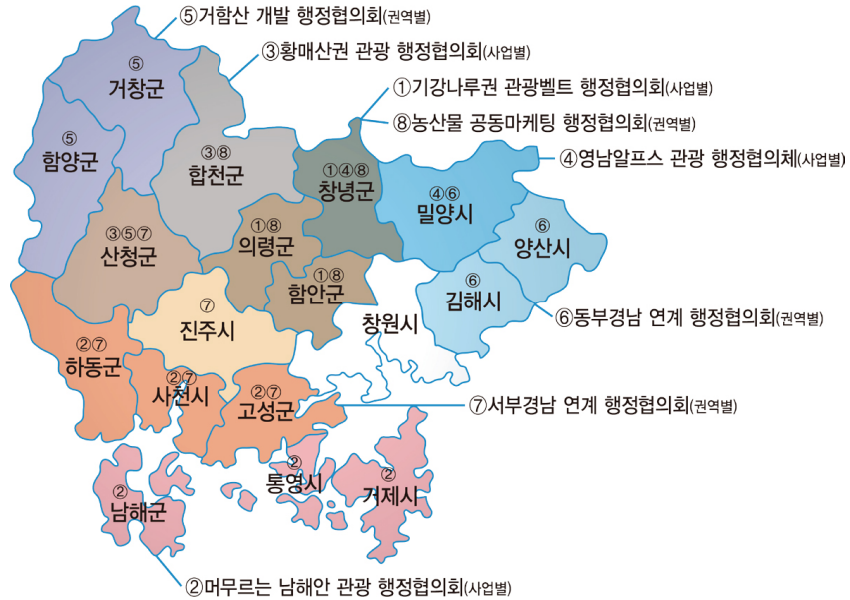
| 선정자치단체의 연계협력 추진에 대한 업무협약(MOU) |



출처 : 경남도청 내부자료

- 시군 간 연계협력사업에 대한 적극적인 참여와 관심을 제고하기 위하여, 사업별·권역별 행정협의체를 운영하도록 유도하고, 협의체 구성·운영시군을 사업선정 시 가점 등 인센티브 제공을 하도록 함으로써 총 8가지 시·군 행정협의체 구성을 제안함
 - 경제·관광·행정협력 등 시군 간 연계협력사업의 구심점 역할을 할 수 있도록 시군 의견 수렴 후 도가 직접 나서 행정협의체 구성을 제안함
 - 지리·문화적 인접 생활권 중심의 권역별 연계협력을 추진하고 행정협의체 운영 시군에 대해서는 사업선정 시 가산점 등 인센티브를 제공함
 - 예를 들어 진주·사천의 경우 사천공항 활성화 업무를 공동추진하고 있으며, 통영·거제·고성은 3개 시군의 축제를 연계하여 상생발전방안을 모색하고 있음
 - 이와 같은 사례는 집행력을 담보하는데 한계가 있는 행정협의체 운영에 있어서 실효성을 제고하기 위한 방안으로 의미가 있음. 각 자치단체가 협업의 필요성을 제고하고 적극적으로 협력 가능 사업을 탐색하도록 하는 인센티브와 연계하였기 때문임

경남도의 권역별 시·군 행정협의체 구성 제안



번호	주요협력내용
①	• 낙동강권역 통합 관광벨트 조성, 3개 군 연결교통망 구축 등
②	• 남해안 관광개발 등 지역경제 활성화, 지역 간 연계 관광벨트 조성 등
③	• 황매산 철쭉축제 행사시 인접 시군 간 협력 등
④	• 영남알프스와 인근 시군 관광인프라 연계 및 지역경제 활성화 등
⑤	• 한방향노화 산업 육성 및 연구개발 지원, 지리산권 개발, 향노화 산업 등 관광휴양벨트 조성 등
⑥	• 동부경남의 지역특성을 활용한 관광·산업 등에 대한 연계사업
⑦	• 서부경남의 지역산업 육성 등 연계협력
⑧	• 지역 특산물 활용 농산물 공동마케팅 산업 연계 도모 등

출처 : 경남도청, “경남형 권역·사업별 행정협의체 구성 제안”(19.9.17)

3. 경상남도의 시군 간 연계협력사업 사례분석

- 5개 분석차원(① 환경차원, ② 제도차원, ③ 행위자차원, ④ 협력관계차원, ⑤ 성과차원)을 적용하여 경상남도의 시군 간 연계협력사업을 분석한 결과는 다음과 같음

환경차원 분석결과

- 환경차원에서 분석한 결과, 전반적으로 자치단체 간 협력에 대한 관심도가 높고 해당 지역의 인구감소 문제 해결 및 지역경제 활성화 등의 목표달성을 개선할 수 있는 대안 중 하나로 정책적·사회적 중요성이 높은 것으로 나타남. 또한 민선7기 지방선거 결과에 따른 환경변화 역시 영향을 미침
 - (자치단체 간 협력에 대한 사회적 관심도) 자치분권위원회의 “2019 자치분권 시행 계획”에서 ‘자치단체 간 협약제도 도입’, ‘자치단체 간 기관·시설 공동설치 검토’, ‘행정협의회 제도개선 추진’, ‘지방자치단체 조합 제도 개선 추진’ 등과 같이 지역 간 연계가 주요 추진과제 중 하나로 선정되는 등 사회적 관심도 제고
 - (협력사업을 통해 달성하고자 하는 사업목표의 정책적·사회적 중요성) 협력사업을 통해 달성하고자 하는 목표가 ‘인구감소 문제와 고령화라는 지역이 가지고 있는 경제성장의 걸림돌을 지역 간 연계협력을 통해 해소하고자 하는 것’임. 따라서 경상남도 전역의 경제성장과 사업 시너지 효과 개선이라는 정책적·사회적으로 중요한 목표를 가지고 있음. 예산의 부족이나 지역 간 불필요한 경쟁, 지역별 보유 자원의 차이 등으로 개별자치단체가 수행할 경우 발생할 수 있는 성과를 보다 증진시키고, 현안해결을 위한 방안을 새롭게 모색할 수 있다는 점에서 사업목표달성을 개선할 수 있음
 - (환경변화) 조선·해운 밀집지역인 경남지역 구조조정 여파로 지역경제에 어려움이 발생되었고, 민선7기 지방선거에 따라 지방자치단체장 및 지방의원의 소속정당 비율이 변화되었음. 그 결과 경제활성화를 위해 지역 간 연대 필요성이 높아짐

| 환경차원 분석결과 |

기준	세부분석 사항	분석결과
관심도 및 분위기	• 자치단체 간 협력에 대한 사회적 관심도	높음
	• 협력사업을 통해 달성하고자 하는 사업목표의 정책적·사회적 중요성	높음
환경변화	• 급작스러운 환경변화에 따른 협력 필요성 발생	발생
	• 각 자치단체 기관장의 소속정당 변화	발생



제도차원 분석결과

- 제도차원에서 분석한 결과, 타 지역과 달리 도가 주도적으로 지방자치단체 간 연계 협력사업을 추진하기 위해 예산을 확보해 지원하고, 연계협력의 실효성을 확보하기 위해 행정협의회와 업무협약을 적극 활용함
 - (법적 근거) 「지방재정법」에 따른 시군 조정교부금을 활용하여 협력에 대한 재정적 유인을 제공하고 있음. 그러나 시군 조정교부금을 통해 지원할 수 있는 사업의 유형이 법률 상 제한되어 있어, 시군이 원하는 다양한 사업 중 일정한 범위의 사업에만 지원이 가능함. 따라서 이 범위를 넘어서는 사업에 대한 지원을 위해서는 별도의 도비를 활용해야 하는 상황임
 - (협력추진체계) 협력을 위해 도비 10억, 시군비 10억이 투입되며, 2020년에 총액 30억으로 확대 예정임. 그러나 실효성 있는 연계협력사업 추진을 위해 단순히 사업비 지원에 그치는 것이 아니라, 업무협약 및 행정협의회 운영, 진행상황에 대한 모니터링 등의 업무를 수행해야 하기 때문에 경남도 자치행정과 1명의 담당자가 수행하기에는 상당한 업무량을 가지고 있음. 따라서 이를 실행하기 위한 실행조직이 도와 각 시·군에 확보될 필요가 있음
 - (협력유인제도) 협력을 유인하기 위한 정책이 시군 조정교부금 등과 같은 예산지원 방식 외에 뚜렷하게 나타나지 않음. 행정안전부 차원에서도 도의 시군 간 연계협력 사업 추진, 도 경계를 넘어선 시군 간, 광역 간 연계 지원사업을 개발함으로써 보다 풍성한 재원의 확보와 다양한 연계협력사업의 개발을 유도할 필요가 있음. 시군 간 연계협력사업 참여 담당자 및 부서에 대해 인사평가·평가 차원에서의 인센티브 지급이 필요함(예: 정부업무평가의 경우 협업에 대한 별도의 가산점을 부가하고 있음)

| 제도차원 분석결과 |

기준	세부분석 사항	분석결과
법적 근거	• 협력의 법적 구속력 및 법적 근거의 명확성	법적 구속력 있음(법적 근거 명확하나, 지원범위 제한적임)
협력추진체계	• 협력을 위한 인력·예산의 충분성 • 협력을 위한 실행조직 유무	인력 및 실행조직 부족 예산 충분
협력유인제도	• 협력 유인을 위한 국가 및 광역자치단체의 유인정책 유무 • 협력에 대한 인사·평가 차원의 보상제도 유무	시군조정교부금 및 예산지원 외 유인정책 부재 인사·평가차원의 보상부재

행위자차원 분석결과

- 행위자차원에서 분석한 결과, 협력을 통한 예산확대효과 발생과 협력이 보다 큰 성과 발생 등에 대해서 인식하고 있음. 또한 아직 초기단계이기는 하는 행정협의회와 업무 협약을 통해 신뢰관계를 구축하고 있음
 - (동기부여) 각 시·군 입장에서 시군 간 연계협력사업을 살펴보면, 협력을 통해 기존에 계획·집행 중인 사업 예산이 보다 확대되는 효과가 발생되며, 이를 통해 보다 큰 성과를 발생할 수 있을 것이라는 점에 대한 공감대는 확보하였음. 그러나 예산의 한계 등으로 인해 각 자치단체가 바라는 사업에 대한 충분히 지원하기에는 한계가 있을 수밖에 없는 실정임. 또한 각 시군의 상황이 크게 다르지 않아, 협력을 통해 해당 지방자치단체가 보유하지 못한 자원과 전문성을 타 자치단체와의 협력·연대를 통해 확보하기 보다는 각자가 가지고 있는 자원의 규모를 확대하고 추가적인 재원을 얻는데 그친다고 인식하고 있음
 - (기관장/관리자/실무자의 의지) 시군의 경우, 시군 간 연계협력을 통해 발생될 수 있는 시너지 효과에 대한 인식이 아직 부족해 적극적인 연계·협력의 의지는 부족함. 따라서 도 차원에서 그 필요성과 의미를 체감할 수 있도록 적극적으로 관리하고 있는 실정임. 경남형 권역·사업별 행정협의체 구성은 이와 같은 도청의 노력 중 하나임. 따라서 장기적으로 효과를 체감한다면 시군 실무자들의 인식이 변화될 수 있을 것으로 판단됨

- (신뢰관계) 아직 진행이 채 1년에 이르지 못하였으므로, 현재는 신뢰관계 형성 초기 단계라고 볼 수 있음. 현재까지는 주기적인 행정협의체와 실무자 간 소통을 통해 신뢰관계를 형성하고 있음

| 행위자차원 분석결과 |

기준	세부분석 사항	분석결과
동기부여	<ul style="list-style-type: none"> • 협력할 경우 예산절감 또는 예산확대의 효과 발생 정도 • 협력할 경우 보다 큰 성과 발생 정도 	예산확대효과/성과개선 등에 대한 인식은 있으나 예산절감 인식은 미미함
	<ul style="list-style-type: none"> • 협력할 경우 각 지방자치단체가 보유하지 못한 자원 또는 전문성 확보 여부 	자원 및 전문성 부족 부분 확보에 대한 인식 미미
기관장/관리자/실무자의 의지	<ul style="list-style-type: none"> • 협력에 대한 기관장/관리자/실무자의 의지 	부족 (체감을 위해 도가 노력 중)
신뢰관계	<ul style="list-style-type: none"> • 기관 간 상호 신뢰관계 형성여부(기관장 간, 실무자 상호 간 포함) 	형성 초기단계

협력관계차원 분석결과

- 협력관계차원에서 분석한 결과, 각 자치단체가 비전과 목표를 공유하고, 상시적·수평적 커뮤니케이션을 하고 있음. 또한 업무·자원·책임의 균등한 분배를 추구하고 있으나 아직 사업 초기 단계로 가시적인 성과 도출에는 한계가 있음
- (비전과 목표 공유) 각 자치단체가 상호 협력사업의 비전과 목표를 공유하고 함께 계획을 수립함
- (업무/자원/책임의 균등한 분배) 사업 초기인 현재 단계에서는 이를 균등하게 분배할 것을 추구하고 있으나, 예를 들어 어떤 한 지역이 중도포기하거나 소극적인 협력을 할 때, 실패했을 때 등에 대한 대안이 제도적으로 마련되어 있는 것은 아님
- (상시적·수평적 커뮤니케이션) 자치단체 간 상시적·수평적 소통이 이루어지도록 하기 위해 정기적인 행정협의체를 운영하고 있으나, 실질적으로 긴밀한 협력이 이루어지기 위해서는 도와 각 시군 실무자들의 역할이 큼

| 협력관계차원 분석결과 |

기준	세부분석 사항	분석결과
비전과 목표 공유	• 각 자치단체가 상호 협력사업의 비전과 목표를 공유하는지 여부	공유함
업무/자원/책임의 균등한 분배	• 각 자치단체가 협력을 위한 업무·자원·책임을 균등하게 분배하고 있는지 여부	균등한 분배를 추구하고 있으나, 소극적 행위 또는 실패에 대한 대안 부재
상시적·수평적 커뮤니케이션	• 자치단체 상호 간 상시적·수평적 소통이 이루어지는지 여부	정기 행정협의체 운영 실질적 협력은 실무자들의 업무수행방식에 따라 달라짐

성과차원 분석결과

- 성과차원에서 분석한 결과, 협력을 통해 예산확대라는 재정적 편익이 발생된 것은 분명하나, 협력에 따른 순수 효과에 대한 측정 및 협력과정에서 발생할 수 있는 문제·불편의 해결 경험 등은 사업 초기단계이기 때문에 아직 분석이 불가능한 상황임
- 그러나 현재의 시점을 기준으로 볼 때 아직까지는 재정적 손실이나 문제발생 등이 나타난 사례는 없음

| 성과차원 분석결과 |

기준	세부분석 사항	분석결과
재정적 손익 발생	• 협력을 통해 재정적 편익이 발생되었는지 여부	예산확대 발생 협력의 순수효과 측정은 아직 불가능
문제해결/분열·불편의 경험	• 협력을 통해 문제가 해결되었는지 여부 • 또는 협력을 통해 분열과 불편을 경험하고 있는지 여부	사업초기단계로 문제해결/분열·불편 경험 등의 사례는 아직 없음

분석결과 종합 및 시사점

- 이와 같은 분석결과를 종합해 보면, 경상남도의 시군 간 연계협력사업은 매우 초기 단계로서 기존에 광역차원에서 시군 간 연계를 이와 같이 적극적으로 시도한 사례가 없어 선도적인 사업이라고 볼 수 있음



- 특히 아직 그 필요성 등에 대한 인식이 낮은 상황임을 고려할 때, 경상남도의 시군 간 연계협력사업이 시군 실무자들의 필요성 인식 제고 및 연계협력사업 발굴을 위해 의미 있는 역할을 할 수 있다는 점을 확인할 수 있음
- 그러나 시군의 입장에서 볼 때, 광역자치단체의 예산지원을 통해 시군 간 연계협력 사업을 하게 될 경우 각각의 자치단체가 개별 사업을 추진할 때와 비교해 예산이 확대된다는 점 외에 체감할 수 있는 경제적 효과나 정책문제해결 등의 성과는 아직 까지 나타나지 않음
- 따라서 성공사례·우수사례의 발굴을 통해 시군이 시군 간 연계협력사업의 효과를 체감할 수 있도록 하는 것이 필요함. 우수한 선행 사례의 발굴이 각 시군의 보다 적극적인 참여와 활동에 원동력이 될 수 있기 때문임
- 따라서 경남형 시군 간 연계협력사업의 효율화 방안을 모색하는 것이 필요함
 - 광역자치단체가 시군 간 협력에 대한 이니셔티브를 부여하고, 시군이 지방자치단체 간 협력 필요성을 인식하고 시도할 수 있는 정책적 유인을 제공하는 것이 필요한 시점이기 때문임
 - 이를 위해 첫째, 향후 시군 간 연계협력사업의 유형을 다양화하는 것이 필요함
 - 둘째, 시군 간 연계협력사업 발굴과 지원, 관리 등을 위해 광역자치단체 내 전담팀 구성 등의 적극적 투입도 검토해 볼 필요가 있음
- 동시에 국내외 지방자치단체 간 협력제도에 대한 분석결과 및 이론적 논의를 바탕으로 중앙정부(행정안전부 등)가 제도적 기반을 마련하는 것이 필요함
 - 광역의 경계를 넘는 협력에 대한 지원, 광역 간 연대에 대한 지원, 광역의 산하 시군에 대한 연대협력 지원사업에 대한 중앙정부의 지원 등이 필요함



IV 경남형 시군 간 연계협력사업 효율화 방안

1. 경남형 시군 간 연계협력사업 개선방안

(환경차원) 시군 간 연계협력사업 분야 세분화를 통한 참여활성화

- 시군 간 연계협력사업을 위한 분야를 보다 확대·세분화하여, 관심을 제고하고 협력 사업을 통해 달성하고자 하는 사업목표의 정책적·사회적 중요성을 확보함
- 2019년도 선정사례를 살펴보면, 각 시군이 연계사업을 위해 필요한 시설을 설치하는 것을 내용으로 삼는 사업이 상당한 비중을 차지하고 있는데, 시군의 연계협력 수요를 살펴보면, 지역특산물 및 관광자원에 대한 공동마케팅, 축제 등이 많은 비중을 차지함. 따라서 이와 같은 다양한 시군 간 연계협력사업의 수요를 고려해 사업분야를 다양화할 수 있는 방안 모색이 필요함
- 해외사례에서 볼 수 있듯이 문화·관광·체육, 산업·일자리, 도시·주택, 복지, 교통, 환경 등 분야를 나누어 다양한 부문의 사업이 선정될 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있음

(제도차원) 시군 간 연계협력사업의 지속가능성 확보 방안 모색

- 시군 간 연계협력사업 운영 과정에서 발생할 수 있는 갈등에 대한 조정기능을 확보할 필요가 있음
 - 경남도청이 재정지원을 하고 있는 상급기관으로서 중재·조정기능을 수행할 수 있음



- 각 시군에 대해 협력 초기부터 각자의 역할과 책임을 구체적·명시적으로 정할 필요가 있으며, 이에 대한 성과관리(목표대비 이행실태점검 및 평가)체계를 구축하는 것이 필요함
- 인접지역 간 다양한 쟁점에 대한 연계협력사업을 할 수 있도록 하고, 각 시군이 특정 쟁점별로 주도적 역할을 수행할 수 있도록 역할을 배분하는 방식도 고려해 볼 수 있음

(제도·행위자차원) 시군 간 연계협력사업 인력·조직 확충과 유인정책 개발

- 시군 간 연계협력사업 수행을 위해 도청의 인력 및 조직을 확대할 필요가 있음
 - 실질적인 연계협력 필요 사업 발굴을 위한 사전 워크숍 및 의견조사, 선정심의과정의 진행, 선정자치단체의 연계·협력 지원 및 모니터링, 갈등조정 등 포괄적인 역할을 통해 지속가능한 연계협력체계를 구축할 수 있도록 지원하기 위해 도청의 인력 및 조직 확충이 필요함
 - 특히 경남도가 제안한 권역·사업별 행정협의체 등이 활성화되기 위해서는 상시적인 관리인력이 필요할 것으로 판단됨
- 동시에 각 시군에서도 연계협력사업이 기타 지방자치단체사업에서 주력 사업으로서의 역할을 할 수 있도록 책임부서를 명확하게 하고 해당 부서 및 담당자의 성과관리 체계와 연계하여 실무자들의 적극적인 참여를 위한 유인정책을 개발할 필요가 있음
 - 연계·협력사업 수행을 위한 노력에 대해 정부업무평가 상의 인센티브 지급 모델을 참고하여 기관(장)평가 및 근무성적평가에서 인센티브를 지급할 필요가 있음

(행위자차원) 인구규모와 지역경제를 고려한 시군 간 연계협력사업 개발

- 프랑스의 경우 인구규모에 따라 유사자치단체 간 연계·협력을 제도화하고 있으나, 국내의 경우 인구과소지역 간 연계협력사업은 실질적인 협력의 효과를 발휘하는데 한계가 있을 수 있음
- 따라서 오히려 일본과 같이 상호 유동인구가 많은 지역 간 연계, 인구규모가 큰 자치단체와 인근의 인구과소 지방자치단체 간 연계 등을 통해 주민의 필요를 반영한 연계협력방안 모색 필요
 - 예를 들어 경남지역의 경제적 중심역할을 하는 대도시와 인근 지역 간 교통분야의 연계협력을 하고, 그 방안을 주민참여방식으로 모색하는 것도 하나의 방법임

(행위자·성과차원) 시군 간 연계협력사업을 통한 갈등해소 사례 발굴

- 통영시 추모공원 현대화사업 등과 같이 시군 간 연계협력사업을 통해 갈등을 해소할 수 있는 사례를 적극적으로 발굴하여 성공사례를 만드는 것이 필요
 - 성공사례의 발굴은 그 자체로 주변 자치단체의 다양한 연계협력사업 시도의 가능성을 열어줄 수 있음

(협력관계차원) 시군 간 연계협력사업 발굴을 위한 워크숍·토론회 개최 필요

- 도 차원에서 시군 간 연계협력사업 발굴을 목표로 한 시군공무원 및 도공무원 워크숍, 토론회 등을 활성화함으로써 실무자들이 실효성을 느낄 수 있는 다양한 사례를 발굴하는 과정이 필요함
- 도의 주민제안 시스템, 주민참여 숙의과정 등을 활용하여 시군 간 협력이 필요한 사업에 대한 제안을 함으로써 수요에 맞는 사업분야를 발굴하는 과정을 검토해 볼 필요가 있음



2. 시군 간 연계협력사업을 위한 제도개선방안

시군 간 연계협력의 구속력 강화 방안 모색 필요

- 해외사례를 살펴보면, 시군 간 연계협력이 추상적·거시적인 비전을 공유하는데 그치지 않고 구속력 있는 정책결정과 집행을 담보할 수 있도록 하는 제도적 기반을 마련하고 있음
- 그러나 현행법에 기반한 행정협의회와 지방자치단체조합 등은 법적으로 해외사례와 같은 수준의 높은 구속력 확보에 한계가 있음. 따라서 현재로서는 시군 간 연계협력이 각 지방자치단체 기관장 및 실무자의 의지에 따라 느슨한 협력관계가 구축되는 상황이 대부분임
- 따라서 장기적으로 지방자치단체 간 연계·협력에 대한 법 개정 및 시군 조정교부금 등 지방자치단체 간 연계·협력을 위한 사업에 광역자치단체가 투입할 수 있는 예산을 확보할 수 있도록 하는 법 개정이 필요할 것으로 판단됨
 - 이때 지원가능 사업의 범위를 보다 현행법 보다 폭넓게 조정하는 것을 검토할 필요가 있음(서정섭, 2011)
- 또한 법 개정이 이루어지기 전이라도 선정심의위원회에 제출하게 되는 계획서에 연계협력사업 선정 이후 이를 실질적으로 추진하기 위한 조직의 구성, 구체적인 목표 및 시행계획, 성과평가 등의 방법을 적시하도록 하거나, 업무협약 시 이와 같은 내용이 구체적으로 명시되도록 함으로써 연계·협력의 지속가능성을 확보하기 위한 방안을 모색할 필요가 있음

시군 간 연계협력에 대한 중앙정부의 역할 강화 필요

- 경남도가 시군 간 연계협력사업을 위해 필요한 재원을 마련하는데 한계가 있기 때문에 중앙정부에서도 경남도와 같은 광역자치단체의 시군 간 연계협력사업을 지원하기 위한 기금 또는 보조금을 마련하는 방안을 모색할 필요가 있음

- 개별 국비지원사업에서 지방자치단체 간 공동사업 추진 시 기준보조율의 일정 비율을 인상하는 인센티브를 지급하고 있으나, 협력으로 인해 소모되는 행정적 비용을 고려할 때 이를 감수할 정도로 충분한 규모라고 보기 어려움(서정섭, 2011)
- 시·군이 공동으로 연계·협력사업을 추진할 경우 이를 위해 추가적인 재원을 확보할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 필요함
 - 해외사례에서는 공통적으로 연계·협력을 위한 자원확보를 위해 기금마련, 지방세의 일부 활용 등과 같은 방안을 명시적으로 규정하고 있음
- 시군 간 연계협력사업에 대한 중앙정부차원의 관심 제고 필요
 - 지방자치단체 간 연계·협력은 자치분권위원회의 자치분권계획 중 한 영역을 차지하고 있으나, 집중적인 조명을 받고 있지는 못함
 - 중앙정부 차원에서 시·군 연계·협력사업에 대한 관심을 높이고, 우수사례를 발굴하여 이를 확산하는 노력이 필요함. 특히 개별 자치단체가 자율적으로 상호 연계·협력하는 사업 우수사례를 발굴하는 것도 중요하지만 경남도와 같이 광역자치단체가 기초자치단체 간 연계·협력을 활성화하기 위한 시도에 대해서도 의미있는 우수사례로서 발굴·확산하는 것이 필요할 것임



Ⅱ 참고문헌 Ⅱ

경상남도. 2019. 경남형 시군 간 연계협력 추진계획. 경상남도.

경상남도. 2019. 경남형 시군 간 연계협력사업 선정 심의위원회 심의자료. 2019. 11. 04.

금창호. 2018. 광역연합제도의 도입방안 연구. 한국지방행정연구원 연구보고서 2018-2.

김선기·한표환. 2003. 자치단체 간 협력관계의 실태분석과 정책방향. 한국지방자치학회보. 15(2): 107-126.

김순은·채원호·최진혁·김선기. 2009. 지방정부 간 협력방안에 관한 연구. 한국지방자치학회보. 21(1): 97-119.

박양호. 2005. 지방자치단체 간 협력에 의한 지역개발접근방식에 대한 고찰. 환경논총. 43: 283-294.

박재욱. 2011. 일본 규슈지역 후쿠오카시 도시광역권의 연계협력과 광역거버넌스. 지방정부연구. 16(2): 41-65.

배준구. 2008. 프랑스의 지역발전을 위한 지역간 협력체. 사회과학연구. 24(3): 273-292.

서정섭. 2011. 지방자치단체 간 협력사업의 유인기제로서 재정기반 구축에 관한 연구. 지방행정연구. 25(1): 189-214.

안권욱. 2012. 동남광역경제권 지방자치단체 간 협력체제와 발전방안: 지방자치단체 간 협력체제의 대안으로서 독일 슈투트가르트 광역연합을 중심으로. 한국지방정부학회 학술대회자료집. 489-517.

우양호·강성철. 2006. 지방정부 간 생산적 협력관계 구축의 성공조건. 한국지방자치학회보. 18(3): 77-101.

이시원·민병익. 2011. 지방정부 간 협력체제의 전략적 관리방안. 지방정부연구. 15(3): 207-233.

자치분권위원회. 2019. 2019년 자치분권 시행계획. 2019. 3.

청와대. 2019. 전국 시장·군수·구청장 초청 오찬 간담회. 2019. 2. 8.

한국지방자치단체국제화재단. 2004. 프랑스의 지방행정기관 개관 I.

한국행정연구원. 2013. 행정협업제도 마련을 위한 연구. 2013. 8.

한승준. 2004. 자치단체 간 협력의 강화에 관한 연구: 프랑스의 자치단체 간 협력체제를 중심으로. 현대사회와 행정. 14(2): 205-225.

행정안전부. 2013. 2013년도 지방자치단체 광역행정 업무편람. 행정안전부.

Anderson, W. 1960. Intergovernmental Relations in Review. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Cochran, C. E. 1003. American Public Policy: An Introduction(4th ed.). NY: St. Martin's.

Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart(GVRS).

Steinacher B. 1998. "Der Verband Region Stuttgart", in: Der Bürger im Staat, Stuttgart: L&B, 1-17.

Vigoda-Gadot, E. 2003. Managing Collaboration in Public Administration, Westport, Connecticut: Praeger.

Wright, D. S. 1988. Understanding Intergovernmental Relations 3rd. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.