

강원특별자치도 폐광지역 지자체 간 협력사업의 방향 : 세출예산 및 협력의 우선순위 분석*

Direction of Cooperation Projects between Local Governments
in Abandoned Mine Areas in Gangwon State Government
: Analysis of Expenditure Budget and Cooperation Priorities

박재희**·김봉균***

Park, Jaehye·Kim, Bongkyun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론

강원특별자치도 폐광지역(삼척시, 태백시, 영월군, 정선군)은 급격한 인구감소 및 일자리 부족 등으로 인하여 지역 경기침체가 빠르게 진행되고 있는 지역으로 지자체 간 협력이 문제 해결의 방법으로 지속적으로 논의되고 있다. 이 연구는 폐광지역 지자체 간 협력사업 발굴의 방향을 제시하기 위해 지자체 분야별 세출 비중을 분석하고 협력의 필요성에 대한 우선순위를 분석하였다. 세출 비중 분석은 행정안전부의 '지방자치단체예산편성운영기준 별표9 세출예산 기능별 분류'에 근거하여 보건, 교통 및 물류, 사회복지 및 일반행정, 산업 및 중소기업, 문화 및 관광, 국토 및 지역개발 분야의 전체 세출예산 대비 차지하는 비중을 계산하였다. 협력의 필요성에 대한 우선순위 분석은 협력사업 분야에 대한 상대적 중요도를 AHP를 이용하여 측정하였다. 분석 결과, '문화

* 이 논문은 한국지방행정연구원 2022년 정책연구 과제인 「강원도 폐광지역 지자체 간 협력사무 발굴 및 추진전략」의 결과물을 토대로 작성함

** 제1저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

*** 교신저자, 강원대 교수

논문 접수일: 2024. 2. 6. 심사기간: 2024. 2. 6. ~ 2024. 3. 11. 게재확정일: 2024. 3. 11.

및 관광' 분야와 '수송 및 교통' 분야는 협력의 필요성은 높은 분야이지만, 세출 비중은 중간 정도이거나 낮은 수준이며, '산업 및 중소기업' 분야와 '국토 및 지역개발' 분야는 협력의 필요성과 세출 비중은 각각 중간 수준이다. '사회복지 및 일반 공공행정' 분야는 협력의 필요성은 낮으나, 세출 비중은 높은 수준이고, 보건 의료 분야는 협력의 필요성도 낮고 세출 비중도 낮은 수준이다. '수송 및 교통' 분야와 '문화 및 관광' 분야에 있어서는 세출 비중에 비하여 협력의 필요성이 높은 만큼 현 수준의 지자체 세출 비중을 늘려가는 것을 전략적으로 고려해 볼 수 있다. '산업 및 중소기업'과 '국토 및 지역개발' 분야는 협력사업의 목록을 재검토하여 지역경쟁력을 강화할 수 있는 사업을 우선적으로 추진해 나가야 할 것이다. '사회복지 및 일반 공공행정' 분야는 지자체 간 협력사업에 대한 우선순위를 재조정할 필요가 있을 것이다.

□ 주제어: 폐광지역, 세출 비중 분석, AHP 분석, 지자체 간 협력사업

The abandoned mine areas of Gangwon State Government (Samcheok-si, Taebaek-si, Yeongwol-gun, and Jeongseon-gun) are areas where the regional economic downturn is rapidly progressing due to rapid population decline and lack of jobs. Cooperation between local governments is continuously being discussed as a way to solve the problem.

This study analyzed the expenditure budgets of each local government sector and conducted a priority analysis on the need for cooperation in order to suggest a direction for discovering cooperation projects between local governments in abandoned mine areas.

Expenditure budget analysis is based on the Ministry of Public Administration and Security's Local Government Budget Preparation and Operation Standards Annex 9 'Expenditure Budget Classification' by function in the fields of culture and tourism, industry and small and medium-sized enterprises, land and regional development, social welfare and general administration, transportation and logistics, and health. The proportion of the total expenditure budget was calculated.

In the priority analysis of the need for cooperation, the relative importance of cooperation projects areas and functional groups was measured using AHP.

As a result of the analysis, the 'culture and tourism' and 'transport and transportation sectors' are areas with a high need for cooperation, but the proportion of expenditures is medium or low, and the 'industry and small and medium-sized businesses' and 'land and regional development' sectors are areas with a high need for cooperation. The need for cooperation and the proportion of expenditures are each at a medium level. In the field of 'social welfare and general public administration', the need for cooperation is low, but the proportion of expenditures

is high, and in the field of 'health and medical care', the need for cooperation is low and the proportion of expenditures is also low.

In the fields of 'transport and transportation' and 'culture and tourism', it can be strategically considered to increase the proportion of local government expenditures at the current level as the need for cooperation is higher than the proportion of expenditures. In the 'Industry, small and medium-sized enterprises', and 'the land and regional development' sectors, we should review the list of cooperative projects and prioritize projects that can strengthen regional competitiveness. In the field of 'social welfare and general public administration', we need to readjust the priorities for cooperation projects between local governments.

- Keywords: Abandoned Mine Area, Expenditure Budget Analysis, AHP Analysis, Cooperation Projects between Local Governments

I. 서론

현재 우리나라가 당면한 주요 문제 중 하나는 비수도권 지역의 인구감소와 이에 따른 지역 경제 침체이다. 지역경제 활력을 나타내는 경제 산업 및 사회문화 인프라와 인구는 수도권으로 집중되고 있는데, 예를 들어 2019년 기준 수도권 인구 비중은 50%를 넘어섰으며 이는 OECD 국가 중 가장 높은 수준에 해당한다(박진경 외, 2020). 1인당 지역 내 총생산(GRDP)의 경우 2012년에는 비수도권(32,380 천원)이 수도권(28,708 천원)보다 더 많았지만, 2022년에는 수도권(42,292천원)에 비해 비수도권(41,123)의 1인당 GRDP가 더 작은 상황이다. 비수도권 지역 중에서도 특히, 강원특별자치도(이하 강원도)의 4개 폐광지역(삼척시, 태백시, 영월군, 정선군)은 급격한 인구 감소 및 일자리 부족 등으로 인하여 지역 경기침체가 빠르게 진행되고 있는 지역이다. 폐광지역은 석탄산업 합리화에 따른 시세 위축으로 인구가 1985년에 비해 절반 이상이 감소하였다.¹⁾ 재정자립도 측면에서도 2022년 결산기준 강원도 폐광지역의 평균은 11.93%로 강원도 평균(21.80%)이나 전국 평균(39.66%)에 비해 현저히 낮다. 지역위기 심화를 단적으로 보여주고 있는 것은 학교 폐교의 급증으로, 1973~2023년 지역별 폐교 현황을 살펴보면 정선군 59개교, 영월군 55개교, 삼척시 45개교 지역에 집중된 것을 확인할 수 있다²⁾. 따라서 폐광지역 내 인구 유입 및 경기 활성화를 위한 지자체의 대응이 시급한 시점이다.

하지만 이러한 문제는 하나의 지자체가 관할구역 내에서 혼자 대응하기에는 역부족이라는 특징을 지니는데, 예를 들어 직장과 정주지역이 분리된 경우 해당 지자체뿐만 아니라 인근 지자체까지 연계하여 해결 방안을 모색해야 할 필요가 있다. 이러한 상황에서 2020년도 지방자치법 전부개정에 따라 특별지방자치단체를 포함한 다양한 지자체 간 협력제도의 기반이 마련되었는데, 2023년 6월 11일 출범한 강원특별자치도 시·군의 경우 공동 특례를 발굴하기 위하여 행정협의체 발족 등의 노력을 기울이고 있다. 이러한 변화에 따라 지자체 입장에서는 선택할 수 있는 제도가 많아진 측면이 있지만, 실제 협력사업을 추진하는 실무자들은 지자체 간 협력사업을 어떻게 발굴해야 할지 등에 대한 정책적 고민이 늘어났다고 할 수 있다.

1) 2017~2021년 폐광지역의 연평균 인구증가율의 경우 삼척시 -1.91%, 태백시 -2.87%, 영월군 -1.38%, 정선군 -1.68%로, 수도권 평균(0.30%)뿐 아니라 강원도 평균(-0.19%)보다 낮다. 또한 청년인구유출 또한 심각한 상황으로 같은 기간 동안 삼척시 -6.12%, 태백시 -5.72%, 영월군 -7.69%, 정선군 -4.26%의 청년순이동률을 보이고 있는데 이는 강원도 평균인 -1.45%에 비해 상당히 높은 수준이다.

2) 반면에 강원도 내 대도시 지역이라 할 수 있는 춘천시, 원주시, 강릉시의 학교 폐교(1973~2023) 수(춘천시: 29개교, 원주시: 25개교, 강릉시: 20개교)는 상대적으로 적은 것으로 나타났다(강원연구원, 2023)

이상의 배경하에 본 연구는 강원도 폐광지역을 대상으로 지자체 간 협력사업의 발굴 방향 및 추진 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 폐광지역 개발을 담당하는 도청 및 지자체 공무원들과의 논의를 통해 지자체 간 협력이 필요한 분야를 선정한 후, 각 분야가 전체 세출예산에서 차지하는 비중이 어느 정도인지를 파악하고 협력의 필요성에 대한 분야의 우선순위를 AHP 분석을 통해 도출하였다. 교육, 저출산, 일자리 등 특정 행정구역에 제한되지 않는 지역 난제들이 늘어나는 상황에서, 지자체 간 행정수요에 대한 대응체계를 마련하여 폐광지역의 행정서비스를 향상시키고 주민의 삶의 질을 제고할 수 있다는 점에서 본 연구의 중요성이 존재한다.

II. 이론적 논의

1. 지자체 간 협력제도의 의의

지방자치법 전부개정에 따라 특별지방자치단체 설치를 포함한 다양한 지자체 간 협력제도의 기반이 마련되었다. 지자체는 다른 지자체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다(「지방자치법」 제164조 제1항). 「지방자치법」에서 규정하고 있는 지자체 간 협력제도에는 행정협의회, 사무위탁, 지방자치단체조합, 지방자치단체의 장 등 협의체, 특별지방자치제 등이 있다. 이러한 지자체 간 협력제도의 방식은 단일체계 방식과 세부 사업추진 방식으로 구분해 볼 수 있다. 세부 사업추진 방식은 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체 조합, 협력사업 등을 포함하며 단일체계 방식의 대표적인 협력제도에는 특별지방자치단체가 있다.

사무위탁은 “지자체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체 그 장에게 위탁하여 처리”하는 방식을 의미한다(「지방자치법」 제168조 제1항). 사무위탁의 대상 사무는 이웃 지자체와 공동 이용이 가능한 분야들로서 수질 개선에 의한 환경보전 및 상하수도 관리와 쓰레기 처리 등 상호 긴밀한 협력이 요구되는 사무들이라고 할 수 있다(문설아, 2021). 사무위탁은 지자체의 협력 및 분업의 가능성을 확보하면서 지방자치단체조합과 같이 새로운 권리주체를 탄생시키지 않아 비용이 덜 들며 당사자의 의사에 따라 구체적인 내용의 결정이 가능하기 때문에 융통성과 적응성이 큰 장점을 가지고 있다(권오철·강영주, 2015). 반면, 위탁계약으로 다른 지자체에 환경협오 시설 등이 설치되는 경우에는 지역주민 간 갈등이 발생할 수 있고, 계약 문화가 발달하지 않은 상태에서 지자체 간 책임 전가 문제가 발생할 수 있으며, 사무위

탁에 따른 권한 축소와 재정적 부담 우려 등으로 활성화에는 부적합하다는 단점이 있다(문설아, 2021).

행정협의회는 “2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지자체 간”에 협의회를 구성하는 방식이다(「지방자치법」 제169조 제1항). 행정협의회는 지자체 간 구역을 넘는 광역사무를 공동으로 처리함이 목적이지만 별개의 법인격을 갖지 아니하므로 권리 의무의 주체가 아니고 관련 지자체의 독자성에 원칙적으로 제한을 두지 않는 느슨한 협력방식인데다 행정협의회는 협력대상에 제한이 없기 때문에 가장 널리 활용되는 협력방식이다(금창호, 2018).

지방자치단체조합은 2개 이상의 지자체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 지방의회의 의결을 거쳐 설립하는 공법상 법인이다(「지방자치법」 제176조 제1항, 제2항). 사무의 공동처리를 위한 주체로서 여타의 광역행정체도와 달리 법인격을 부여하고 있으며, 독립된 행정주체로서 자신의 의사결정 기관과 집행기관을 가지고 있어 별개의 법인격을 형성하지 않는 행정협의회에 비해 집행력이 뛰어나고 종국적인 사무처리에 매우 유용한 협력 수단으로 평가받고 있다(금창호, 2018).

지방자치단체의 장 등의 행정협의회체는「지방자치법」제182조에 의거, “지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 (...) 전국적 협의체를 설립할 수 있다.” 현재 대한민국시군자치구의회의장협의회, 대한민국시장군수구청장협의회, 대한민국시도의회의장협의회, 대한민국시도지사협의회 등 4개 협의체가 설립운영되고 있다.

특별지방자치단체는 보통지자체와 구별하여 2개 이상의 지자체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 구성하는 지자체를 의미한다. 이상 논의한 지자체 간 협력제도 유형을 표로 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 지방자치법에 규정된 지자체 간 협력제도

구분	운영목적 (근거 규정)
협력사업	지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무 처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력(「지방자치법」제164조)
사무위탁	지방자치단체 또는 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁·처리 가능(「지방자치법」 제168조)
행정협의회	지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간 행정협의회 구성(「지방자치법」 제169조~제175조)
지방자치단체조합	2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하여 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부장관의 승인, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합 설립 (「지방자치법」 제176조~181조)
지방자치단체장 등 협의체	지방자치단체장 또는 지방의회 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위해 전국적 협의체를 설립 (「지방자치법」제182조)
특별지방자치단체	2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 특별지방자치단체를 설치 가능하며 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관이 승인 (「지방자치법」 제199조~제211조)

출처: 국가법령정보센터 지방자치법[시행 2023.9.22.] (검색일: 2024.2.3.)

2. 지자체 간 협력제도의 성격

지자체 간 협력은 2개 이상의 자치단체 간에 이루어지며, 이러한 협력은 지자체 사무를 효율적·합목적적으로 수행하기 위한 주요한 수단이다. 협력의 목표는 협력에 참여하는 지자체들의 역량이 협력 전보다 더 많은 가치를 창출할 때 달성할 수 있게 된다.

이러한 지자체 간 협력제도의 장점으로는 행정의 유연성과 전문성 확보, 조직·사무·예산의 자율적인 운영, 협력사업 의제의 다양성 등이 있다. 첫째, 행정의 유연성과 전문성 확보를 통해 기존 지자체의 경직성을 보완할 수 있으며, 개별 지자체의 경계를 넘어 광역단위 행정체제 구축을 통해 정책문제를 해결할 수 있는 기반을 마련할 수 있다(박재희·이재용, 2022). 둘째, 특별지방자치단체의 경우는 다른 협력제도와 달리 집행기관 및 의결기관을 구성하기 때문에 조직·예산·사무의 자율적인 운영을 기반으로 특정 행정수요에 대한 독립적인 의사결정 및 집행력을 확보할 수 있다(박재희·라휘문, 2022). 셋째, 협력사업 의제의 다양성으로 지자체 간 협의를 바탕으로 다양한 방식의 협력사업 추진이 가능하다. 세부 사업추진 방식은 행정기구

를 복잡하게 설치할 필요가 없어 자치단체의 부담이 상대적으로 덜하며 사업추진 과정에서 시간 및 인력에 따른 비용을 절감할 수 있으며, 지자체 간 협력 목적이 명확한 경우에는 사업의 성격에 맞는 다양한 방식의 협력 기제를 활용할 수 있다. 특히, 인구·산업경제·일자리·교통·관광 정책 등 다양한 분야에서 지자체들이 개별적으로 대응하기 어려운 난제들을 해결할 수 있는 유용한 정책 수단으로 작동할 수 있다.

이러한 제도적 장점을 지닌 지자체 간 협력이 현실에서 잘 이루어지지 않는 이유는 다음과 같다. 첫째, 협력사업 발굴의 어려움이다. 단체장의 입장에서는 광역기능 중심의 대형사업을 수행하는 것이 재선에 도움이 되지 않는다고 판단할 수도 있으며, 작은 규모의 사업은 개별 지자체에서도 충분히 수행할 여력이 되는 것으로 굳이 지자체 간 협력을 수행하기 위해 노력할 필요가 없다. 둘째, 복잡한 의사결정 절차를 들 수 있다. 개별 지자체에서 추진하였다면, 개별 지자체의 승인만이 필요한 사업이 지자체 간 협력사업을 통해 추진되면, 복수의 지자체와 지자체 협의체까지 여러 단계의 의사결정 단계를 거치게 됨으로써 의사결정 비용이 늘어나게 된다. 셋째, 협력에 따른 이익 제고의 불확실성이다. 지자체가 타 지자체와 협력사업을 수행하였을 때 얻게 되는 편익이 비용보다 크다는 확실성이 있을 때 지자체는 협력할 수 있다. 편익과 비용의 크기에 대한 불확실성의 정도가 지자체별로 다를 때 지자체 간 협력이 이루어질 가능성은 적다.

3. 선행연구 검토

본 연구는 크게 폐광지역의 개발사업 활성화를 위한 지자체의 역할에 대해 살펴본 연구와 지자체 간 협력사업 방안에 대하여 살펴본 연구와 관련이 있다. 먼저 첫 번째 유형의 연구와 관련하여, 김용욱(2007)은 강원도 태백시와 정선군을 대상으로 지역경제 활성화를 위해 지역발전기구를 설립하여 공동으로 지역전략산업을 육성할 필요가 있음을 주장하였다. 구체적인 공동전략산업으로는 SWOT 분석 및 지역 행위주체자들의 인식 조사를 통해 도출한 친환경 건강농업 및 관광·휴양산업을 제시하였다. 장은교(2020)는 강원도 폐광지역의 특화산업 발굴을 위한 방향으로 지역자원 연계의 필요성에 대하여 강조하면서 폐광지역의 특화산업 연계 활성화 방안에 대해 구체적으로 제시하였는데, 석탄 가공 산업 연계의 경우 태백시의 원료산업지원 센터와 삼척시의 도계광업소 간 연계 방안 가능성 등에 대하여 논의하였다. 유원근·최호영(2011)의 연구는 지역산업연관표를 통해 폐광지역에 대한 개발지원사업의 경제적 파급효과를 평가하고 성장을 촉진하기 위한 대체산업 발굴 대안을 제시하였는데, 대체 산업 정착을 위한 정책 방안으로 규모의 경제, 지역 간 어메니티 연계 상품의 표준화·고품질화 등을 위해

지역 간 협력 모형 개발의 필요성을 주장하였다. 이 밖에 김학문(2001)은 폐광지역인 문경시의 활성화 사업으로 문화관광자원 활용을 주장하였고, 최흥규(2012)는 폐광지역에 따라 특성이 다른 상황에서 모든 폐광지역에 적용할 수 있는 일반적인 활성화 방향을 제시하였다. 김승희·문영기(2013)는 폐광지역 공공분야 관련 사업의 성과를, 고도인·조명래(2014)는 폐광지역 재생사업의 성과에 대하여 각각 평가하였다.

다음으로 지자체 간 협력사업 방안을 논의한 연구를 살펴보면 앞에서 설명한 협력제도 중 특히 특별지방자치단체 도입의 필요성 및 구체적인 설립 방안에 대해 논의하고 있는 연구들이 최근 들어 많이 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있다.³⁾ 이러한 연구들은 크게 제도의 도입 논거 및 도입방안 설계에 대하여 살펴본 연구와 특정 지역을 대상으로 협력제도의 적용 가능성에 대하여 살펴본 연구로 구분할 수 있다. 도입 논거에 관한 연구는 광역 행정수요에 대응할 수 있는 행정 체제로서 지자체 간 협력제도의 장점을 설명하고, 구체적인 입법화 방안 및 설계 내용을 제시하였다. 정재화(2006)는 광역행정수요에 대한 효과적인 대응을 위해 특별지방자치단체의 설치 및 운영에 관한 법 규정을 정비함으로써 실질적인 특별지방자치단체의 활성화를 꾀해야 한다고 주장하고 있다. 금창호(2018)의 연구는 광역행정 수요에 대응하기 위한 광역행정 체제로서 광역연합형 특별지방자치단체 개념을 설명하고, 특별지방자치단체의 입법형식과 입법 내용으로서 설립 주체, 설립 절차, 구역설정, 사무처리, 내부 규약, 기관구성 등의 사안 등을 구체적으로 설명하고 있다. 조성호(2018)는 일본과 미국의 사례를 바탕으로 행정구역 통합이 현실적으로 불가능한 상황에서 광역연합형 특별지방자치단체의 도입이 사회경제적 비용을 지불하지 않으면서 광역행정 수요에 효과적으로 대응할 수 있는 대안임을 주장하고 있다. 강인호(2019) 또한 해외사례를 바탕으로 지자체 간 협력의 이점을 설명하면서 이를 활성화 하기 위한 방안으로 특별지방자치단체의 필요성을 주장하고 있다. 김순은(2020)은 광역자치단체 간 협력을 촉진할 수 있는 다양한 체제들의 장점과 단점을 검토하면서 특별지방자치단체가 기존 자치단체의 권한 유지로 연합 형성의 추진이 용이하고 통합비용의 부담이 적다는 점에서 광역연합이나 초광역 지자체 등의 제도에 비해 상대적 우위가 있음을 주장하고 있다.⁴⁾ 특정 지역을 대상으로 협력제도의 적용을 시도한 연구의 경우 지역을 특정 지역권에 따라 구분하여 협력제도를 도입하여 운영할 것을 제안하고 있는데, 조성호

3) 특별지방자치단체 이외 다른 지자체 간 협력제도(조합, 사무위탁 등)에 대해 살펴본 연구는 권오철·강영주(2015), 서정섭(2011), 전성만·조기현(2019) 등을 참조

4) 특별지방자치단체를 포함하여 전반적인 협력사업 촉진을 위해 재정지원 제도의 필요성을 살펴본 연구도 존재하는데, 서정섭(2011)은 재정인센티브의 역할을 강조하며 협력 시 지자체의 재정지원을 위한 법률 신설, 협력사업에 대한 국고보조율 인상 등의 대안을 제안하고 있다. 전성만·조기현(2019)은 「지방자치법」에 지방 간 협력체계 지원조항 신설 및 지역발전상생기금 활용 등을 단기방안으로 언급하고 있고 목적제 신설 또는 현행 목적제의 확대 등을 장기방안으로 제안하고 있다.

외(2020)는 경기도의 지역경쟁력을 강화하기 위한 방안으로 기초자치단체를 대상으로 한 4대 권역별 기초연합형 특별지방자치단체 도입과 함께 특별지방자치단체가 수행해야 할 기능과 사무를 제시하고 있다. 조성호(2020)는 침체된 수도권 광역행정을 활성화하기 위한 방안으로 수도권 광역연합형 특별자치단체 도입이 필요함을 언급하면서 일본과 미국의 사례분석을 바탕으로 수도권 광역연합형 특별자치단체의 설립목적, 기관구성, 사무, 재원조달 방안 등에 대하여 언급하고 있다. 반면 김상봉(2020)은 수도권의 대응극 형성을 위해 세종특별자치시 및 주변 대도시가 협력하여 광역권네트워크를 구축할 필요가 있음을 주장하며 이를 위한 구체적인 거버넌스 모형을 제시하고 있다. 최용환 외.(2021) 또한 수도권 집중화에 대응하기 위한 광역 연합의 중요성을 언급하면서 미국, 영국, 프랑스, 일본 등 구체적인 해외사례를 바탕으로 충청권 특별지방자치단체 구축과 이를 위한 설립 방안을 제시하고 있다.⁵⁾

이상의 관련 선행연구들을 검토하였을 때 다음의 사실을 발견할 수 있다. 먼저 폐광지역 발전과 관련하여 새로운 개발사업의 필요성 및 구체적인 개발사업을 제시하거나 기존 개발사업의 성과를 평가한 연구는 다수 존재하지만, 이들 사업의 지자체 간 연계 및 협력방안에 대해 살펴본 연구는 상대적으로 드물다. 특별지방자치단체에 대하여 살펴본 선행연구들의 경우에서도 대부분의 연구가 미국이나 일본 등 해외사례조사 결과를 바탕으로 우리나라의 실정에 맞는 설계 방안 및 적용 가능성에 대해 분석하고 있다. 또한 기존 연구의 경우 지자체 간 협력과 관련하여 협력이 필요한 사무 범위뿐만 아니라 조직체제나 재원 조달 방안 등 다양한 이슈에 대하여 포괄적으로 살펴보고 있다는 특징이 있다.

이러한 점에 비추어 볼 때, 본 연구는 폐광지역의 발전을 위해서는 지자체 간 연계 및 협력이 필요하다는 전제하에 지자체 간 협력사업의 발굴 방향 및 추진 방안에 대해 구체적으로 살펴보았다는 점에서 차이점을 가진다. 또한 지자체 간 협력제도와 관련한 다양한 이슈 중에서도 실제 협력제도가 활용되는 사업에 초점을 맞춰 분석을 수행하였다. 새로운 유형의 지자체 간 협력제도가 담당할 사업을 발굴하는 과정은 아직 구성되지 않은 지자체를 상정하고 이들이 수행할 광역사업을 도출하는 과정이기 때문에 귀납적, 연역적, 사례적용 등 다양한 방식을 활용하여 종합적으로 발굴·검토할 수 있다. 본 연구는 지자체 간 협력 가능 분야의 세출 비중 분석 및 협력의 필요성 분석을 통해 협력사업 발굴 방향을 실증적으로 제시하였다는 점에서 해외사례를 바탕으로 협력 사무를 제시한 기존의 연구들과 차이가 존재한다.

5) 한편 지자체간 협력사업에 대해 평가한 연구도 존재하는데, 구교준 외.(2013)는 미국의 트라이앵글 연합의회의 성공사례를 바탕으로 우리나라의 대전도시권 협력사업을 리더십, 상시조직, 독립예산, 참여 단체간의 영향력과 자원의 균형 등의 측면에서 평가하였다.

Ⅲ. 연구설계

본 연구에서는 폐광지역 지자체 간 협력사업 발굴과 이를 원활히 수행하기 위한 제언을 목적으로 다음의 단계를 통해 분석을 시도하였다. 1단계에서는 지자체 간 협력사업의 대상 분야를 파악하였다. 2단계에서는 1단계에서 검토한 대상 분야의 세출이 전체 세출에서 차지하는 비중이 어느 정도인지에 대하여 파악하였다. 3단계에서는 1단계를 통해 도출된 협력사업 분야를 대상으로 계층화 분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 적용하여 협력사업의 우선순위를 파악하였다. 마지막으로 2단계에서의 세출예산 비중 분석 결과와 3단계에서의 우선순위 분석 결과를 종합하여 협력사업을 촉진하기 위한 정책적 시사점을 도출하였다. 각 단계의 구체적인 내용은 다음과 같다.

1단계 협력사업의 대상 분야에 대한 파악의 경우 폐광지역 개발사업을 기획하는 도청 및 시군 담당 공무원과의 논의를 통해 폐광지역 중장기 발전계획 상의 산업 및 중소기업 분야, 문화 및 관광 분야, 사회복지 및 일반 공공행정 분야, 국토 및 지역개발 분야, 보건 분야, 교통 및 물류 분야로 분석 대상을 한정하였다.

2단계 세출 분석은 행정안전부의 ‘지방자치단체예산편성운영기준 별표9 세출예산 기능별 분류’에 근거하여 산업 및 중소기업 분야, 문화 및 관광 분야, 사회복지 및 일반 공공행정 분야, 국토 및 지역개발 분야, 보건 분야, 교통 및 물류 분야의 전체 세출예산 대비 차지하는 비중을 계산하였다. 이를 통해 각 지자체의 상대적인 우선순위 분야 및 기능을 간접적으로 확인할 수 있다.

3단계 협력의 필요성 우선순위 분석에서는 협력사업 분야 군에 대한 상대적 중요도를 AHP를 이용하여 측정하였다. 폐광지역 협력사업은 문화 및 관광, 산업 및 중소기업, 국토 및 지역개발 등으로 범주화되어 있고 이들 상위 범주 하에 구체적인 정책사업들이 체계화되어 있어 계층적 구조에 따른 사업의 중요도 분석이 적절하다고 볼 수 있다(박재희, 2023). 설문 조사는 폐광지역 4개 지자체 6개 분야별 주무팀장, 주무과장, 해당 국장, 그리고 본청 기획조정 및 광역행정 부서의 담당자, 지역연구원 및 지역혁신기관 담당자 36인을 대상으로 2022년 7월 5일부터 7월 11일까지 실시하였고 AHP 프로그램('I Make It')을 활용하였다. 조사 결과 총 응답 부수는 36부이며, 설문에 응하지 않거나 응답의 일관성 지수(consistency index)가 기준 이하인 11부의 응답을 제외한 유효응답 25부(유효응답율 69.4%)를 대상으로 협력사업의 중요도를 분석하였다.

AHP 기법은 여러 대안에 대한 쌍대 비교시 이전적 일관성이 얼마나 유지될 수 있느냐가 관건인데, 일관성 지수(Consistency Ratio)가 0.1이하인 경우 응답이 합리적인 일관성을 가지고 있는 것으로 판단한다(고길곤·하혜영, 2008). 본 연구는 AHP 프로그램("I Make It")에

서 자동으로 일관성 지수가 0.1 이하인 응답만을 합리적인 일관성을 갖는 것으로 판단하여 결과값을 제시하였다.

상대적 중요도는 리커트 척도(9점)를 이용하여 측정하였는데, 상생협력가능성⁶⁾, 효율성⁷⁾, 광역성⁸⁾의 관점에서 지자체별로 어떤 분야가 폐광지역 자치단체 간 협력사업으로 적절한지 판단하도록 하였다. 구체적인 설문 조사 형식은 <그림-1>에 제시되어 있다.

<그림 1> 폐광지역 지자체 간 협력 분야 간 우선순위 구분

협력 분야 (A)	A가 더 중요								모두 중요	B가 더 중요								협력 분야 (B)
	매우 중요				약간 중요					약간 중요				매우 중요				
	9	8	7	6	5	4	3	2		2	3	4	5	6	7	8	9	
산업 및 중소기업									1								문화 및 관광	
산업 및 중소기업																	국토·지역개발	
산업 및 중소기업																	사회복지 및 일반행정	
산업 및 중소기업																	보건	
산업 및 중소기업																	교통·물류	
문화 및 관광																	국토·지역개발	
문화 및 관광																	사회복지 및 일반행정	
문화 및 관광																	보건	
문화 및 관광																	교통·물류	
사회복지 및 일반행정																	국토·지역개발	
사회복지 및 일반행정																	보건	
사회복지 및 일반행정																	교통·물류	
국토·지역개발																	보건	
국토·지역개발																	교통·물류	
보건																	교통·물류	

- 6) 상생협력가능성은 강원도 폐광지역의 어느 특정 지자체 이익을 주지 않고 구성 자치단체들의 상생을 포괄하는 분야를 판단하는 기준이다.
- 7) 효율성은 두 개 이상의 지자체에서 서비스를 제공할 때 비용이 적어지는지 분야를 판단하는 기준이다.
- 8) 광역성은 폐광지역 네 개 지자체 간 협력이 전제되는 사업이거나 협력의 필요성이 높은 사업에 해당되는 분야를 판단하는 기준이다.

IV. 분석 결과

1. 폐광지역 세출 분석

폐광지역 지자체의 분야별 세출 비중을 분석한 결과(〈표-2〉)는 다음과 같다. 산업 및 중소기업 분야의 세출 비중은 계속 증가하는 추세를 보이고 있다. 다만, 삼척시는 2020년에 비하여 2021년 비중이 감소하였다(7.13%→5.37%). 2021년 기준으로 산업 및 중소기업 분야 세출 비중이 가장 큰 지자체는 정선군이며 가장 낮은 지자체는 삼척시이다. 2020년에는 삼척시가 가장 큰 비중(7.13%)을 차지하였으나, 지자체 간 차이는 상대적으로 작게 나타나고 있다. 정선군은 2020년에 비해 산업 및 중소기업 분야의 전체 세출 비중이 두 배 이상 증가하였다(6.37%→13.22%). 문화 및 관광 분야의 세출 비중을 살펴보면, 2018년부터 2021년까지 감소 추세에 있다. 2021년 기준 영월군이 9.45%로 가장 크고 정선군이 6.97%로 가장 낮은 것으로 나타났다. 태백시와 삼척시는 문화 및 관광 분야의 세출예산 비중(2021년 기준)이 2020년보다 증가하였다. 사회복지 및 일반행정 분야의 세출 비중(2021년 기준)은 태백시가 가장 크며(35.34%), 정선군, 영월군, 삼척시 순이다. 태백시는 2018년, 2019년, 그리고 2020년에도 가장 비중이 큰 지자체로 나타났다. 국토 및 지역개발 분야의 세출 비중(2021년 기준)은 영월군이 가장 크며(12.75%), 삼척시, 정선군, 태백시 순으로 나타났다. 삼척시, 정선군, 태백시는 국토 및 지역개발 비중(2021년 기준)이 2020년에 비하여 감소하였다. 2020년 기준으로는 정선군이 가장 크며(12.7%), 영월군, 삼척시, 태백시 순으로 나타났다. 보건의료 분야의 세출 비중(2021년 기준)은 정선군(2.97%)이 가장 크며, 태백시(1.69%), 영월군(1.46%), 삼척시(1.38%) 순이며, 보건의료 분야의 세출 비중은 2018년부터 2021년까지 4% 미만으로 나타났다. 교통 및 물류 분야의 세출 비중(2021년 기준)은 삼척시가 가장 크며, 태백시, 영월군, 정선군 순으로 나타나고 있다. 삼척시는 2018년, 2019년, 그리고 2020년에도 가장 비중이 큰 지자체로 나타났다.

요약하면, 영월군은 국토 및 지역개발 분야와 문화 및 관광 분야에서 폐광지역에서 세출 비중이 가장 큰 지자체로 나타났다. 삼척시는 교통 및 물류 분야에서 세출 비중이 가장 큰 지자체이며, 국토 및 지역개발 분야에서 세출 비중 순위가 상대적으로 높게(2순위) 나타났다. 정선군은 산업 및 중소기업 분야에서, 태백시는 사회복지 및 일반행정 분야에서 세출 비중이 가장 큰 지자체로 나타났다.

〈표 2〉 폐광지역 지자체 분야별 세출 비중

(단위: 백만원)

분야	연도	지자체			
		삼척시	태백시	영월군	정선군
산업·중소기업	2018	28,676 (5.5%)	17,874 (6.3%)	11,505 (2.9%)	14,198 (3.6%)
	2019	28,468 (4.4%)	28,153 (7.80%)	25,630 (5.3%)	16,024 (3.6%)
	2020	53,605 (7.1%)	49,176 (13.2%)	32,351 (6.9%)	30,730 (6.4%)
	2021	38,817 (5.4%)	36,071 (9.5%)	40,270 (8.8%)	30,655 (6.5%)
문화 및 관광	2018	54,414 (10.4%)	23,843 (8.4%)	45,134 (11.4%)	39,997 (10.0%)
	2019	79,970 (12.5%)	27,217 (7.5%)	45,294 (9.4%)	45,083 (10.0%)
	2020	53,964 (7.2%)	25,939 (7.0%)	48,619 (10.4%)	33,250 (6.9%)
	2021	59,811 (8.3%)	31,844 (8.4%)	43,069 (9.5%)	29,647 (6.3%)
사회복지 및 일반행정	2018	143,055 (27.2%)	107,418 (37.6%)	118,653 (30.0%)	109,620 (27.4%)
	2019	168,385 (26.2%)	151,344 (42.0%)	160,684 (33.5%)	132,760 (29.5%)
	2020	197,206 (26.3%)	117,917 (31.7%)	125,334 (26.9%)	132,192 (27.4%)
	2021	199,991 (27.7%)	134,569 (35.3%)	126,719 (27.8%)	138,152 (29.1%)
국토 및 지역개발	2018	37,260 (7.1%)	19,120 (6.7%)	43,695 (11.1%)	43,676 (10.9%)
	2019	56,495 (8.8%)	21,736 (6.0%)	53,772 (11.2%)	49,837 (11.1%)
	2020	75,748 (10.1%)	35,117 (9.4%)	52,720 (11.3%)	61,315 (12.7%)
	2021	70,636 (9.8%)	34,409 (9.0%)	58,127 (12.8%)	47,229 (10.0%)

분야	연도	지자체			
		삼척시	태백시	영월군	정선군
보건의료	2018	9,645 (1.8%)	5,412 (1.9%)	5,695 (1.4%)	15,298 (3.8%)
	2019	8,958 (1.4%)	5,283 (1.5%)	6,025 (1.3%)	17,343 (3.9%)
	2020	10,634 (1.4%)	9,474 (2.6%)	6,374 (1.4%)	16,708 (3.5%)
	2021	9,971 (1.4%)	6,439 (1.7%)	6,647 (1.5%)	14,062 (3.0%)
교통 및 물류	2018	33,164 (6.3%)	19,170 (6.7%)	15,676 (4.0%)	18,236 (4.6%)
	2019	38,955 (6.1%)	16,844 (4.7%)	18,636 (3.9%)	20,836 (4.6%)
	2020	66,294 (8.9%)	17,460 (4.7%)	27,953 (6.0%)	24,182 (5.0%)
	2021	58,124 (8.04%)	18,109 (4.8%)	17,817 (3.9%)	26,188 (5.5%)

주: 데이터는 행정안전부 지방재정연감에서 수집하였고 괄호 안은 전체 세출에서 차지하는 비중을 표시

전체 세출에서의 분야별 비중을 2018~2021년 사이의 평균값을 이용하여 살펴보면 다음과 같다.

산업 및 중소기업 분야(평균값 6.4%)는 태백시 9.2%, 삼척시 5.6%, 정선군 5.0%, 영월군 6.0%이다. 문화 및 관광 분야(평균값 9.0%)는 태백시 7.8%, 삼척시 9.6%, 정선군 8.3%, 영월군 10.2%이다. 사회복지 및 일반공공행정 분야(평균값 15.2%)는 태백시 18.3%, 삼척시 13.4%, 정선군 14.2%, 영월군 14.8%이다. 국토 및 지역개발 분야(평균값 9.2%)는 태백시 8.0%, 삼척시 8.5%, 정선군 9.7%, 영월군 10.4%이다. 보건의료 분야(평균값 2.1%)는 태백시 1.9%, 삼척시 1.5%, 정선군 3.5%, 영월군 1.4%이다. 교통 및 물류 분야는(평균값 5.5%) 삼척시 7.3%, 태백시 5.2%, 영월군 4.4%, 정선군 4.9%이다.

분야별 세출 비중에 근거하여 지자체의 분야별 협력사업의 우선순위를 파악하면 다음과 같다. '상' 그룹에는 사회복지 및 일반 공공행정이 분류되며, '중' 그룹에는 산업 및 중소기업, 문화 및 관광, 국토 및 지역개발이 분류되며, '하' 그룹에는 보건의료, 수송 및 교통이 분류된다.⁹⁾ <표-3>에 이상의 내용이 정리되어 있다.

⁹⁾ 평균 최대값(15.17)에서 최소값(2.08)을 뺀 후 3으로 나누어 세 개 그룹(상·중·하)이 포함되는 범위를 도출하였고, '상' 그룹은 10.80%~15.17%, '중' 그룹은 6.44%~10.80%, 그리고 '하' 그룹은 2.08%~6.44%를 포함한다.

〈표 3〉 2018~2021년 분야별 세출 비중의 우선순위

구분	삼척시	태백시	영월군	정선군	평균	순위	분류
사회복지 및 일반 공공행정	13.4%	18.3%	14.8%	14.2%	15.2%	1	상
산업 및 중소기업	5.6%	9.2%	6.0%	5.0%	6.4%	4	중
문화 및 관광	9.6%	7.8%	10.2%	8.3%	9.0%	3	중
국토 및 지역개발	8.5%	8.0%	10.4%	9.7%	9.2%	2	중
보건의료	1.5%	1.9%	1.4%	3.5%	2.1%	6	하
수송 및 교통	7.3%	5.2%	4.4%	4.9%	5.5%	5	하

2. 폐광지역 지자체 간 협력의 우선순위 분석

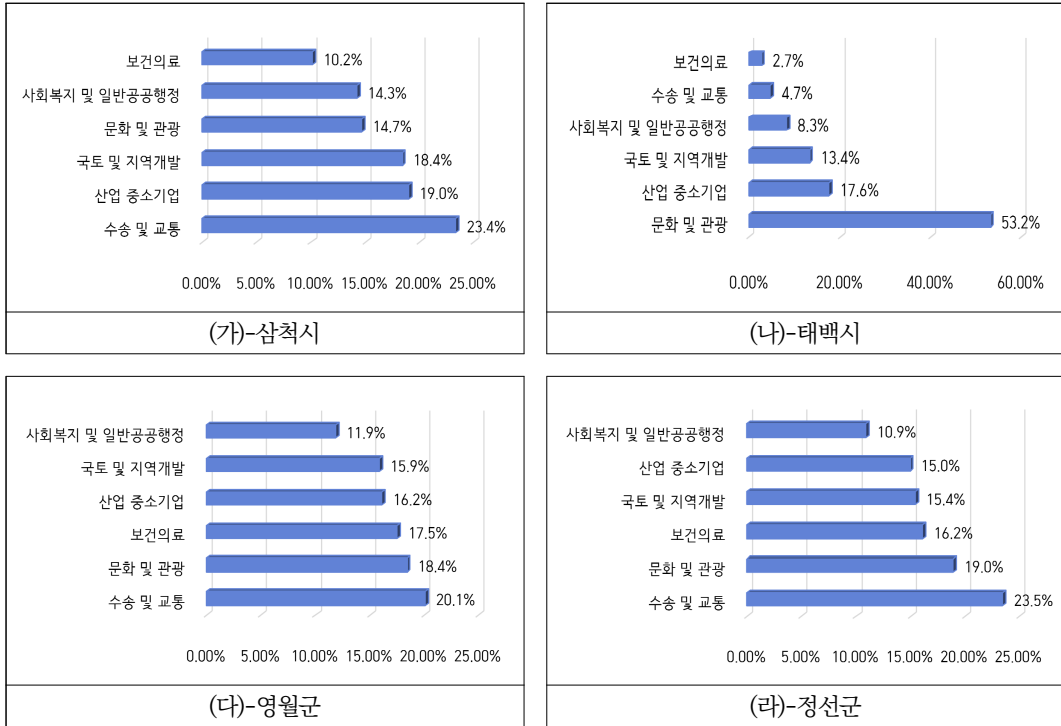
다음으로 지자체별 협력이 필요한 분야에 대한 분석 결과이다. 태백시는 문화 및 관광 분야에 대한 협력의 필요성이 가장 높았으며(53.20%), 산업 및 중소기업(17.60%), 국토 및 지역개발(13.40%), 사회복지 및 일반공공행정(8.31%), 수송 및 교통(4.70%), 보건의료(2.70%) 순으로 나타났다.

삼척시는 수송 및 교통분야에 대한 협력의 필요성이 가장 높았으며(23.40%), 산업 및 중소기업(19.0%), 국토 및 지역개발(18.40%), 문화 및 관광(14.70%), 사회복지 및 일반공공행정(14.30%), 보건의료(10.20%) 순으로 나타났다.

정선군은 수송 및 교통 분야에 대한 협력의 필요성이 가장 높았으며(23.50%), 문화 및 관광(19.0%), 보건의료(16.20%), 국토 및 지역개발(15.40%), 산업 및 중소기업(15.0%), 사회복지 및 일반공공행정(10.90%) 순으로 나타났다.

영월군의 경우 수송 및 교통 분야에 대한 협력의 필요성이 가장 높았으며(20.10%), 문화 및 관광(18.40%), 보건의료(17.50%), 산업 및 중소기업(16.20%), 국토 및 지역개발(15.90%), 사회복지 및 일반공공행정(11.90%) 순으로 나타났다.

〈그림 2〉 지자체에 따른 분야별 우선순위



〈그림 2〉에 나타난 결과를 바탕으로 분야별 협력의 필요성 우선순위를 살펴보면 다음과 같다. 산업 및 중소기업 분야는 태백시 2순위, 삼척시 2순위, 정선군 5순위, 영월군 4순위로 나타났고, 문화 및 관광 분야는 태백시 1순위, 삼척시 4순위, 정선군 2순위, 영월군 2순위로 나타났다. 사회복지 및 일반행정 분야는 태백시 4순위, 삼척시 5순위, 정선군 6순위, 영월군 6순위로 나타났으며, 국토 및 지역개발 분야는 태백시 3순위, 삼척시 3순위, 정선군 4순위, 영월군 5순위로 나타났다. 다음으로 수송 및 교통 분야는 태백시 5순위, 삼척시 1순위, 정선군 1순위, 영월군 1순위이며, 보건의료 분야는 태백시 6순위, 삼척시 6순위, 정선군 3순위, 영월군 3순위로 나타났다.

순위의 평균값을 이용하여 분야별 우선순위를 계산하면 다음과 같다. 순위 평균의 최고값은 5.25이고 최저값은 2이다. 세출 분석과 마찬가지로 방법을 이용하여 상중하 그룹으로 분류한 후 분야별 협력의 필요성 순위를 도출하면, ‘상’ 그룹에는 문화 및 관광 분야와 수송 및 교통 분야가 분류되며, ‘중’ 그룹에는 산업 및 중소기업과 국토 및 지역개발 분야가 분류되며, ‘하’ 그룹에는 보건의료와 사회복지 및 일반공공행정 분야가 분류되는 것으로 나타났다. 〈표 4〉에 이상의 내용이 정리되어 있다.

〈표 4〉 분야별 지자체 간 협력의 필요성 우선순위

구분	태백	삼척	정선	영월	순위 평균	순위	분류
문화 및 관광	1	4	2	2	2.25	2	상
수송 및 교통	5	1	1	1	2	1	상
산업 및 중소기업	2	2	5	4	3.25	3	중
국토 및 지역개발	3	3	4	5	3.75	4	중
보건 의료	6	6	3	3	4.5	5	하
사회복지 및 일반 공공행정	4	5	6	6	5.25	6	하

3. 종합 결과

〈표 3〉의 분야별 세출 비중 결과와 〈표-4〉의 협력의 필요성 우선순위 결과를 교차하면 〈표 5〉와 같이 나타낼 수 있다. 산업 및 중소기업 분야는 협력의 필요성은 중간 수준이고 세출의 비중도 중간 수준이다. 문화 및 관광 분야는 협력의 필요성은 높지만, 세출 비중은 중간 수준이다. 사회복지 및 일반 공공행정 분야는 협력의 필요성은 낮은 수준이지만, 세출 비중은 높은 수준이다. 국토 및 지역개발 분야는 협력의 필요성은 중간 수준이며, 세출 비중도 중간 수준이다. 보건의료 분야는 협력의 필요성은 낮은 수준이고 세출 비중도 낮은 수준이다. 수송 및 교통 분야는 협력의 필요성은 높은 수준이지만, 세출 비중은 낮은 수준이다.

〈표 5〉 세출 비중과 협력의 필요성

협력의 필요성 \ 세출 비중	상	중	하
상		문화 및 관광	수송 및 교통
중		산업 및 중소기업, 국토 및 지역개발	
하	사회복지 및 일반 공공행정		보건의료

V. 결론

본 연구는 폐광지역의 경쟁력 강화를 위한 지자체 협력사업의 방향을 제시하기 위해 폐광 지역 자치단체의 분야별 세출 및 협력의 우선순위에 대하여 분석하였다. 분석 결과를 바탕으로 협력사업의 방향을 제안하면 다음과 같다.

수송 및 교통 분야와 문화 및 관광 분야는 협력의 필요성이 높은 분야이나, 세출비중은 중간 또는 낮은 수준이다. 이들 분야에 있어서는 협력의 필요성이 높은 만큼 현 수준의 지자체 세출 비중을 늘려가는 것을 전략적으로 고려해 볼 수 있다. 구체적으로 수송 및 교통 분야에서는 폐광지역 접근성 향상을 위한 광역도로, 광역철도, 환승센터 등 광역교통망 조성(버스승강장 및 대중교통 시설 설치에 대한 국비 및 도비 지원 확대), 소외지역 맞춤형 교통지원을 위한 수요 응답형 대중교통 도입, 건설 및 화물운송 분야 활성화를 위한 공영차고지 운영 등이 필요하다.

문화 및 관광 분야는 폐광지역 관광 자원을 공동으로 개발할 수 있는 전략이 필요하다. 관광 자원 개발 시 인접 시·군 상품과 연계한 관광 코스 개발, 시·군 연계 걷기 길 조성 등 문화관광 서비스를 공동으로 기획할 수 있다.

산업 및 중소기업과 국토 및 지역개발 분야는 협력의 필요성과 세출 비중은 각각 중간 수준이다. 폐광지역은 개별 사업을 통한 이익 추구가 아닌 공동이익을 위한 광역적 협력사업의 구상 및 개발이 필요하다. 산업인력 양성 시 특정 시·군 소재 인력양성 기관 및 시설(문화 및 체육시설, 교육시설)을 공동으로 활용할 수 있다. 이를 기반으로 지자체 간 정기적인 협의를 통해 대체 산업을 육성하고 지역개발사업의 중복을 방지할 수 있다. 이들 분야의 협력사업 목록을 재검토하여 지역경쟁력을 강화할 수 있는 사업을 우선적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 이러한 노력을 통해 기업 유치 및 창업 활성화, 폐광지역 우수 인재 양성 등 지역경제 활성화 방안을 함께 모색할 수 있으며, 지역거점 육성을 위한 전략사업의 선정 및 지원과 관련해서도 협력을 할 수 있다. 1·2차 원자재 생산지가 여러 시·군에 분산되어 있는 경우 공급사슬(supply chain)을 통한 지자체 간 지역산업의 연계를 통해 규모의 경제 및 표준화를 도모할 수 있다.

사회복지 및 일반공공행정 분야는 협력의 필요성은 낮은 수준이지만, 세출 비중은 높은 수준이다. 지자체 간 협력사업에 대한 우선순위를 재조정할 필요가 있을 것이다. 다만, 지역 맞춤형 사업추진을 위해서 공공 및 민간의 의견을 충분히 수렴하여 취약계층 지원, 폐광 기금 운영 및 복지서비스 수준에 대한 논의가 진행되어야 할 것이다.

이러한 사업들이 원활하게 추진되기 위해서는 지자체 간 협력제도의 설계 및 이행과정에서

폐광지역 주민들의 의견을 사전에 수렴하는 절차가 필요하다. 폐광지역 특별법 개정을 통한 폐광지역 개발에 대한 특례 규정 마련 시 이해관계자의 의견을 폭넓게 청취하여야 한다. 사업 특례별로 지자체 간 협력모델을 유연하게 설정하고 재정적 지원방안을 검토한 후, 지자체가 자율적으로 협력사업을 추진할 수 있도록 협력제도별 추진 절차 및 내용에 대한 가이드라인도 마련되어야 할 것이다.

인구감소지역 지원 및 강원특별자치도 특례와의 연계도 필요하다. 인구감소지역 지원을 위한 특례 중 폐광지역에 적용되는 부분에 대한 조례 제·개정을 준비하여야 하며, 폐광지역 지자체 간 협력사업 추진 시 강원특별자치도 권역별 개발사업과 연계하는 전략도 필요하다. 폐광지역을 대상으로 논의될 수 있는 사업 특례 분야는 산지기반(운탄고도길 관광산업, 산악기반 바이오매스에너지 산업), 토지기반(아고산대 항노화식물 재배업 관련), 자연기반(산림휴양치유 관련 레포엔터테인먼트 산업) 등이다. 폐광지역에 방치되어 있는 석탄, 중석, 경석의 업사이클링을 통한 일자리 확보 방안을 공동 사업화하기 위한 특례도 제안해 볼 수 있을 것이다.¹⁰⁾

본 연구 결과는 폐광지역 담당 공무원 및 지역 연구원 담당자의 주관적인 판단에 근거하고 있기 때문에 조사 대상을 시민단체 및 언론사를 포함한 지역의 오피니언 리더들을 포함하였을 때 협력사업의 판단 순위가 달라질 수 있다.¹¹⁾ 지역별로 폐광 시점이 달라 지역소멸 현상에 대한 예산 지출도 달라질 수밖에 없는데 2022년 4월 기준 세출예산 데이터에 근거하여 분석하였기 때문에 폐광 시점에 따른 지역별 예산 대응을 충분하게 고려하지 못한 것도 연구의 한계점이다. 향후 연구에서는 폐광지역 국외 선진사례 검토를 통해 폐광지역 경제 활성화를 위한 사업 및 정책에 대해서도 제안해 볼 수 있을 것이다.

10) 폐광지역에 방치된 석탄, 중석, 경석 등은 미관을 저해하고 물리·화학적 환경오염원이어서 막대한 관리 및 정화비용이 소요되고 있음. 현재 업사이클링 기술이 실용화되어 있음에도 불구하고 폐기물관리법상 경석은 폐기물이기 때문에 업사이클링이 불가능한 상태임. 폐광지역 단체 간 분산형 공동 사업을 추진하기 위해 특례를 제안해 볼 수 있음(강원연구원 A박사님 인터뷰, 2022. 9.21.)

11) 2023 폐광지역 발전포럼 종합토론의 내용을 요약하면 다음과 같음. 언론사 A 이사: 시·군의 발전방향과 폐광지역 정책을 연계할 수 있는 거버넌스 구축이 필요하며, 주민들의 적극적인 의견개진을 통해 지자체가 협력하여 정선 래프팅, 탄광지역 관광거리 등 지역의 재미있는 요소들을 풍부하게 만들어야 함. 대학교 B 교수: 지역의 역사와 문화를 보존하고 관광자원화할 방안이 필요함. 더불어 폐광지역 연구 시스템을 갖추어 축적된 지식 기반으로 통찰력 지닌 연구가 지속적으로 이루어져야 함. 4개 시군의 거버넌스가 정비되고 연구 방향이 설계될 때 지역발전을 위한 인력 육성이 가능할 것임. 연구원 C 박사: 지역주민의 의견이 반영되어야 함. 카지노 규제를 푸는 특례도 필요함. 공단 D 임직원: 지역의 강점을 극대화하는 대체 산업 투입이 필요하며 중기계획을 통해 발굴해 나가야 함. D 주민단체위원장: 폐특법이 지역발전과 연계될 수 있는 실질적인 특별법의 지위를 가져야 함. 강원특별자치도의 도정 목표에 폐광지를 우선순위로 설정하여, 도 차원의 폐광지역 경제 활성화 정책이 필요함. 폐광지의 경석을 환경부에서는 폐기물로 보나, 경석을 자원으로 활용하며 이용 가치가 매우 큼(강원일보, [2023 폐광지역 발전포럼 종합토론] (2023.11.20)).

【참고문헌】

- 강인호. (2019). 지자체 간 연계·협력 촉진을 위한 특별지방자치단체 활용 방안. 「국토」, 453: 20-25.
- 고길곤·하혜영. (2008). 정책학 연구에서 AHP 분석기법의 적용과 활용. 「한국정책학회보」, 17(1): 287-329.
- 고도인·조명래. (2014). 폐광지역 재생사업의 현황과 성과분석: 태백시 등 7개 시·군을 중심으로. 「GRI 연구논총」, 16(3): 305-328.
- 구교준·김성배·기정훈. (2013). 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석: 대전 대도시권 협력사업을 중심으로. 「지방정부연구」, 17(3): 23-46.
- 권오철·강영주. (2015). 「지자체 공공위탁의 운영실태 및 개선방안」. 한국지방행정연구원 기본연구 과제.
- 금창호. (2018). 「광역연합제도의 도입방안 연구」. 한국지방행정연구원 기본보고서.
- 김상봉. (2020). 대도시권 광역거버넌스형 행정체제 구축-가칭) 국가행정수도 광역도시권을 중심으로-. 「한국지방자치학회보」, 32(3): 25-55.
- 김순은. (2021). 우리나라 광역자치단체의 발전현황과 협력방안. 「공공정책」, 190: 11-14.
- 김승희·문영기. (2013). 폐광지역 개발사업 성과분석과 지역개발 방향에 관한 연구. 「사회과학연구」, 52(1): 155-188.
- 김용욱. (2007). 강원도 폐광지역 공동지역혁신을 위한 전략산업 연계방안. 「한국지역개발학회지」, 19(1): 43-70.
- 김학문. (2001). 지방자치단체 특수시책/경북 문경시: 폐광지역에서 관광, 휴양도시로-폐광지역 활성화 사례. 「지방행정」, 50(568): 47-54.
- 문설아·임승빈. (2023). 지방정부 간 협력적 거버넌스 구축방안에 관한 연구: 지리산권관광개발조합을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 37(3): 75-105.
- 박서화. (2023). 「2023 폐광지역 발전포럼 종합토론」. 강원일보, 2023.11.20.
- 박재희. (2022). 특별지방자치단체 사무발굴 및 자원 조달방안. 「공공정책」, 203: 57-60.
- 박재희·라휘문. (2022). 특별지방자치단체 사무발굴의 논리 및 행·재정적 지원방안. 「한국지방자치학회보」, 34(1): 57-85.
- 박재희·이재용. (2022). 「강원도 폐광지역 지자체 간 협력사무 발굴 및 추진방안」. 한국지방행정연구원 정책연구과제.
- 박재희. (2023). 충청권 지역경쟁력 강화를 위한 초광역협력 사업의 우선순위 분석. 「지방행정연구」, 37(1): 225-250.
- 박진경·김도형. (2020). 「인구감소대응 지자체 청년유입 및 정착정책 추진방안」. 한국지방행정연구

원 기본연구과제.

- 서정섭. (2011). 지자체간 협력사업의 유인기재로서 재정기반 구축에 관한 연구. 「지방행정연구」, 25(1): 189-214.
- 유영심. (2023) 「유휴재산(폐교) 활용방안(삼흥분교)」. 강원연구원 현안과제.
- 유원근·최호영. (2011). 폐광지역 개발 지원사업의 경제성 제고를 위한 정책 방안: 강원남부 폐광 지역의 경제적 파급효과 분석을 중심으로. 「한국산학기술학회 논문지」, 12(1): 151-159.
- 장은교. (2020). 폐광지역 특화산업 발굴 및 정책과제. 「한국정책학회 동계학술발표논문집」, 1-25.
- 전성만·조기현. (2019). 「지자체간 상호협력촉진을 위한 재정협력제도 방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구과제.
- 정재화. (2006). 우리나라 특별지방자치단체의 활성화 방향. 「정부행정」, 7(1): 29-50.
- 조성호. (2018). 광역연합형 특별지방자치단체의 도입. 「지방행정」, 67(775): 28-31.
- 조성호. (2020). 수도권 광역연합형 특별자치단체 설립방안. 「GRI 연구논총」, 22(3): 149-182.
- 조성호·이상훈·조응래·이정훈·고재경·윤태웅·윤준희·백정미·문영훈. (2020). 「기초연합형 특별 지방자치단체 도입방안」. 경기연구원 정책연구.
- 최용환·안영훈·정용일·하동현. (2021). 「충청광역연합형 특별지방행정기관 설립방안」. 충북연구원 연구보고서.
- 최흥규. (2012). 폐광지역 활성화 방법 연구. 「한국정책연구」, 12(1): 261-276.

박 재 희: 미국 Virginia Commonwealth University에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 한국지방행정연구원 자치분권제도실 부연구위원으로 재직 중이며 지방자치분권연구센터장을 겸하고 있다. 주요 관심 분야는 조직 및 인사관리, 분권 정책 등이고, 최근 논문으로 「충청권 지역경쟁력 강화를 위한 초광역협력 사업의 우선순위 분석(지방행정연구, 2023)」, 「윤석열 정부의 지방분권 국정과제 및 실천과제의 평가(한국정책연구, 2022)」, 「정책수단으로써 문재인정부 자치분권정책의 전략과 과제 간 정합성 분석(한국행정학회보, 2022)」 등이 있다(jpark@krila.re.kr).

김 봉 균: 미국 University of Tennessee에서 경제학 박사를 취득하고, 현재 강원대학교 경제학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 보건·환경관련 정책평가 등이며, 최근 논문으로는 「코로나 19 사태가 청소년 비만에 미치는 영향에 대한 연구: 비수도권 및 성별에 따른 차이를 중심으로(2023)」, 「지역 고령친화적 거주환경 평가 사례연구: 강원도를 대상으로(2023)」 등이 있다(bongkyunkim@kangwon.ac.kr).

〈부록 1〉 AHP 설문 응답자 기본 현황

구분		현황
근무기관	지자체	31
	지역 연구원	2
	지역 혁신기관(TP 등)	3
근무지역	삼척	6
	영월	8
	태백	6
	정선	6
	춘천	10
직급	4급	2
	6급	10
	7급	10
	8급	4
	9급	5
	기타(민간)	5

