

## 사업주제, 자치계층, 행정구역에 따른 지방자치단체간 파트너십의 특징 비교분석

The Comparative Analysis of the Characteristics of Local Government  
Partnership by Subjects, Local Tier-systems, and Administrative Districts

권 자 경\*

Kwon, Ja-Kyung

### ■ 목 차 ■

- I. 들어가는 말
- II. 지방자치단체간 파트너십의 의의 및 유형의 기준
- III. 지방자치단체간 파트너십의 현황 및 유형별 사례
- IV. 자치계층, 행정구역별 지방자치단체간 파트너십 주제의 특징 분석
- V. 실증분석결과의 함의 및 결론

본 연구는 지방자치단체간 파트너십이 협력사업의 주제별, 자치계층별, 행정구역별로 서로 다른 양상을 보일 것이라는 전제하에 그 특징을 살펴보았다. 지방자치시대 개막이후 전국 협력사업 전수를 대상으로 교차분석을 실시한 결과 자치계층별로 추진하는 사업의 주제는 차이가 있는 것으로 분석되었고, 행정구역별로도 지방자치단체간 파트너십의 사업 주제에는 차이가 나타나는 것으로 파악되었다. 통계분석결과를 활용하여 광역자치단체와 기초자치단체는 각각 차별된 파트너십 전략을 구축할 필요가 있으며, 타 행정구역간 파트너십과 동일행정구역 내 파트너십에서도 서로 다른 행정환경을 고려한 대응이 필요함을 제안하였다.

□ 주제어: 지방자치단체간 파트너십, 협력사업의 주제, 자치계층, 행정구역

\* 연세대학교 국가관리연구원 연구교수

논문 접수일: 2011. 1. 10, 심사기간(1,2차): 2011. 1. 11 ~ 2011. 3. 28, 게재확정일: 2011. 3. 28

This study investigates characteristics of partnerships between local governments hypothesizing that they would differ according to subjects of collaborative projects, tiers of local government, and administrative jurisdictions. For this purpose, a complete enumeration of collaborative projects of Korean local governments from 1995 to 2007 years was performed using cross-tabulation analysis. The results of empirical analysis find statistically significant relationships between tier systems and subjects of collaborative projects and between administrative jurisdictions and subjects of collaborative systems. Based on these findings, the researcher recommends that upper- and lower-level local governments should build partnership strategies which are distinct from each other and that partnerships across administrative jurisdictions and partnerships within administrative jurisdictions should be treated differently considering different administrative environments.

□ Keywords: local government partnership, subject of collaborative project, local tier systems, administrative jurisdictions

## I. 들어가는 말

지식·정보화 사회에 교통 및 정보통신기술의 발달로 지리적 장소의 경계가 무색해졌다. 행정구역과 주민의 생산 및 소비가 이루어지는 기능적 생활공간의 범위가 불일치하게 된 것이다. 가령, 일터 및 학교, 여가 및 사회활동, 주거 공간 등이 불일치하고, 한 가족끼리도 생활 환경이 서로 다르다. 대도시권화의 가장 대표적인 현상으로 일터와 주거지의 격리와 장거리화로써 대부분의 일터는 중심도시에, 거주지는 도시경계를 넘어 교외 등 원거리에 분포하게 된다. 행정구역을 초월한 광역시대가 개막된 것이다. 신광역주의(New Regionalism) 하에서는 1개 지방자치단체 단독으로 처리할 수 없는 지역문제를 유발하게 된다. 예를 들면, 광역적 교통 혼잡 및 통근·통학의 수요에 대응하기 위하여 교외지역과 중심도시간 광역교통망이 구축되고, 대중교통 및 교통관리체계가 공동으로 운영된다. 또한 도시 기능의 광역화로 비용부담과 편익의 향유 간에 불일치를 초래하게 된다. 즉, 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 비용을 부담하는 주민과 이용하는 주민이 서로 다르다. 이러한 광역적 문제가 점차 증가하면서 지방행정체계의 변화와 지방자치단체간 협력에 대한 요구가 증가하고 있다.

신광역적 지역문제를 해결할 수 있는 방법 중 하나로 최근 고개를 들고 있는 것이 지방자

치단체간 파트너십이다. 현재의 행정구역에서 지방자치단체의 자율성을 충분히 보장하면서 광역적 문제를 해결할 수 있는 최적의 대안으로 경쟁과 협력의 상호작용인 지방자치단체간 파트너십에 주목하고자 한다. 그런데, 지방자치단체간 파트너십은 사업의 주제별, 자치계층별, 행정구역별로 차별적인 양상을 보일 수 있다. 이에 본 연구는 이러한 기준별로 지방자치단체간 파트너십이 어떠한 특징을 보이는지 실증적으로 분석하고, 그 결과에 입각하여 유형별로 지방자치단체간 파트너십의 활성화 방안을 제시하고자 한다.

## II. 지방자치단체간 파트너십의 의의 및 유형의 기준

### 1. 시대별 공공부문 파트너십 개념의 발전

파트너십은 정부간 수직적 관계에서 수평적 관계로 초점을 이동시켜 다자간 협력적 정책 결정을 정당화하였다(Bauer 2002, 770-74). 선진 외국의 공공부문 파트너십은 일찍이 1960년대 공공서비스를 민영화하는 과정에서 공·사파트너십(PPPs: Public-Private Partnerships)을 구성하면서 시작되었다<sup>1)</sup>. 1960년대와 70년대에는 공적 자원의 한계가 지속되면서 공공부문의 새로운 재정자원을 모색하기 위하여 다양한 기관간 파트너십을 고려하게 된 것이다(Lowndes and Skelcher 1998; Erridge and Greer 2002; Kapucu 2006). 영국은 1970년대 후반 지역발전을 위하여 어려운 쟁점들을 해결하는데 파트너십 메커니즘을 사용하였다. 초기 파트너십은 지방의 내부적 침체를 다루기 위하여 도입된 것으로 다분히 중앙과 지방정부의 관계 속에서 구성되었다. 그러다가 1980년대에는 지역발전에 시장의 기제를 도입하는 파트너십 양상이 나타났다. 당시 파트너십은 민간영역과 민간을 촉진시키는 중앙정부간 공·사 파트너십 배열이었다. 1990년대에는 파트너십이 민간영역에만 국한되지 않고 민간과 시민사회와의 파트너십, 정부간 파트너십 등 다자간 파트너십으로 확대되었다(Smith and Beazley 2000, 860). 공·사 파트너십은 정부, 민간기업, 비영리조직

1) 공·사 파트너십은 공공서비스의 생산과 제공에 민간의 관리기법을 도입하는 접근법으로 공공기관과 민간 사기업이 장기계약을 맺고 공동으로 사업을 추진하는 것이다. 구체적으로, 공·사 파트너십이란 ① 정부와 민간기업간 상호작용이 존재하고, ② 정부와 민간기업은 각각의 신분과 책임성에는 변화가 발생하지 않으면서, ③ 사회적이면서도 상업적인 특성을 지닌 목적을 상호 수렴하여, ④ 시너지 효과를 내는 개념이다. 공·사 파트너십은 공공서비스와 관련된 모든 시설들을 민간 사기업에 완전히 이전하는 민영화와는 구별된다(Kouwenhoven 1993, 120; 주재현 2006, 69).

과 지역사회가 지역문제를 해결하기 위하여 공동으로 논의하고 심의하며 공공정책을 전달하는 준자율적 조직형태(semi-autonomous organizational vehicles)로 공공자원을 조정하는 메커니즘과 공공자원을 전달하는 구조로서 중요한 통로의 역할을 담당하였다(Skelcher et al. 2005, 573-574). 1990년대 이후에는 다자간 파트너십이 정착되는 단계로 접어들었고, 신광역주의가 대두되어 국가경쟁력의 단위로 지역이 중심이 되면서 지방정부간 파트너십이 추진되고 있는 추세이다. Brown and Potoski(2003c, 442)의 연구에 따르면, 지방정부가 최근 공공서비스를 생산하는 다양한 방식에는 내부 자체 생산(internal production), 공동계약(joint contracting), 다른 지방정부와의 계약(contracts with other governments), 민간 기업과의 생산(contracts with private firms), 비영리조직과의 생산(contracts with non-profits)(Brown and Potoski 2003c, 441-468) 등이 있는데, 이중 council-manager governments<sup>2)</sup>에서는 비용적인 측면에서 민간기업과의 협력보다는 다른 지방정부와의 협력 및 공동계약 방식에 더 많이 의존하고 있다.

〈표 1〉 시대별 외국의 공공부문 파트너십의 발전

연대	파트너십의 내용
1960년대-1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공·사 파트너십(PPP: Public-Private Partnership) 도입</li> </ul>
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민영화(Privatism) 촉진, 민간 참여의 촉진으로 다자간 파트너십으로 진입&lt;양자간 파트너십(bilateral partnership)에서 다자간 파트너십(multilateral partnership)으로 이동&gt;</li> </ul>
1990년대 이후	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다자간 파트너십 정착</li> <li>• 신광역주의(New Regionalism)의 대두, 국가 경쟁력의 단위가 지역이 중심이 되면서 지방정부간 파트너십 활성화 추진</li> </ul>

자료: Kapucu(2006), Erridge and Greer(2002), Smith and Beazley(2000), Lowndes and Skelcher(1998), 진미윤·김성연(2005)의 논의를 종합하여 정리.

## 2. 지방자치단체간 파트너십의 개념

파트너십에 대한 정의는 형성배경과 정치·사회적 환경에 따라 공식적-비공식적, 강제적-자발적, 순수 공익형-사업형, 정부와 민간, 정부간, 민간부문간 등 그 형태가 매우 다양하여 일률적으로 규정하기 어렵지만, 기본적으로 조직간 협력에 바탕을 두고 있다. 파트너십이란

2) 미국의 지방의회가 전문행정가를 임명하여 전문행정가가 지방정부를 운영하는 방식의 정부를 말한다.

두 개 이상의 조직이 상호신뢰에 입각하여 공동의 목표를 달성하기 위해 지속적으로 협력하는 하나의 조직형태를 말한다. 자율적 파트너십이란 둘 이상의 관련 주체에 의해 자발적으로 형성된 집합체로서 공통된 목적을 위하여 비교적 장기간의 상호노력으로 하나 이상의 프로젝트나 정책을 수립하고 활동을 함께하는 협력형태를 말한다(박형서·김준식 2002, 11-12).

지방자치단체간 파트너십의 특징은 첫째, 참여 지방자치단체가 독자적 주체성을 유지하면서 상대 파트너와 힘을 모으는 것이다. 따라서 일반적으로 파트너간 모든 사업분야에서 협력 관계가 조성되는 것이 아니라 특정사업에 국한하여 협력대상을 설정하게 된다. 둘째, 공동의 이익을 공유함과 동시에 책임을 공유하게 된다. 즉, 파트너간 자원, 기술, 재원 등을 공유하고, 업무협력의 결과 초래되는 위험과 성과도 분담하게 된다(염명배 2001, 84). 종합하면, 지방자치단체간 파트너십은 둘 이상의 지방자치단체가 공동의 목표를 달성하기 위해 인적·물적 자원을 분담하여 획득된 이익까지 상호공유하는 제반 과정과 결과의 조직배열이라고 정의할 수 있다(권자경·이종수 2010).

### 3. 지방자치단체간 파트너십 유형의 기준

우리나라에서 운영되고 있는 지방자치단체간 협력의 방식으로는 지방자치단체간 조합, 행정협의회, 사무위탁, 직원파견 및 인사교류, 정보 등의 제공, 주식회사 및 제3섹터의 공동설립, 사단법인 및 재단법인의 공동설립, 협력사업 등(김선기·한표환 2003, 112)이 있는데, 이 중 지방자치단체 고유의 공법적 지위를 유지하면서 자원공유 등으로 발생하는 결과물도 상호분담하는 일련의 협력적 과정과 결과에 가장 적합한 것은 협력사업이다(한표환 외 2002, 50; 이원섭 외 2005, 48). 지방자치단체간 파트너십은 가시적으로 협력사업에서 선명하게 나타나므로, 협력사업을 위주로 파트너십을 유형화하는데 필요한 기준을 살펴보고자 한다. 협력사업은 사업주체(권희재·김장기 2002; 한표환·김선기 2003; 박양호 2005; 조승현 2005), 자치계층 및 행정구역(김광주·최근열 1998; 김선기·한표환 2003; 홍석균·김장기 2002)에 따라 다르게 나타난다는 선행연구를 바탕으로 기존의 기준들을 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

#### 1) 사업주체

지방자치단체간 파트너십은 정책 내지 사업별로 협력이 이루어지는 조직배치로서, 사업의 주제에 따라 파트너십을 분류할 수 있다. 행정자치부(2004, 2007)와 행정안전부(2008)의 내부자료 「지방자치단체간 협력 현황」을 바탕으로 우리나라 전국 지방자치단체간 협력사업

을 주제별로 분류할 수 있다<sup>3)</sup>. 이에 본 연구자는 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 크게 '환경관련 사업', '지역경제 및 지역개발관련 사업', '일반행정관련 사업'의 세 가지로 구분하고자 한다. 먼저, '환경관련 사업'은 쓰레기처리 관련 사업, 하수처리, 물관리 및 환경보전 관련 사업으로 구성되는 사업들로 구성된다. 둘째, '지역경제 및 지역개발관련 사업'은 도로 및 교통시설 설치사업, 공공시설 설치 및 운영, 지역경제 및 지역개발 사업, 행사개최로 구성되는 사업들로 묶을 수 있다. 셋째, '일반행정관련 사업'은 교육 및 연구개발사업, 친선교류 사업, 일반행정 및 재정사업, 재난 및 소방관리 사업으로 구성된다.

<표 2> 사업주제별 분류 기준

대분류	소분류	구체적 내용
환경 관련사업	쓰레기처리	음식물쓰레기처리, 폐기물처리, 분뇨처리 등을 위한 소각장 및 매립장 공동운영, 자원회수시설 공동운영, 재활용시설 공동운영
	하수처리	하수처리장 공동운영
	물관리 및 환경보전	오염방지, 방역, 상수원비용부담, 광역상수도, 온천보전, 정수장, 오염측정망설치, 수질개선, 어업자원관리, 적조대응 등
지역경제 및 지역개발 관련사업	도로 및 교통시설 설치	교량 및 도로, 고속화도로 신설 및 확포장, 도시철도 연장 및 신설
	공공시설 설치 및 운영	복지회관, 박물관, 기념탑, 홍보관, 도서관, 병원, 소방학교, 교도소, 레크레이션센터, 운동장, 공연장, 환경기술개발센터, 지역정보센터 등 공동설치 및 운영
	지역경제 및 지역개발	관광, 판매유통, 산업개발, 에너지절약, 기술혁신, 해외시장개척, 외자유치, 경마장, 광역촬영장, 벤처조합, 문화유적관리, 관광개발, 택지개발, 경지정리, 카지노사업, 화물기지, 혁신도시건설 등의 공동개발
	행사개최	이벤트, 지역축제, 체육행사(월드컵, 아시안게임, 지역체전 등)
	교통노선 조정 및 운영	버스시계 요금조정, 버스노선조정, 통합교통카드 운영
일반행정 관련사업	교육 및 연구개발	공동용역, 광역개발(도시)계획수립, 시험, 연구원공동운영, 교육시설공동운영, 환경영향조사, 첨단기술산업 네트워크 등
	친선교류	문화, 예술, 체육, 청소년교류, 국제교류, 지역교류 협력
	일반행정 및 재정	구역조정, 조직, 인사, 관리, 위탁교육 등
	재난 및 소방관리	산불헬기공동이용, 경찰, 앰블런스 화재공동감시 및, 경보, 위험물질 긴급처리반

자료 : 행정자치부(2004, 2007), 행정안전부(2008) 내부자료(부록 2 참조)를 원자료로 분류.

3) 한표환·김선기(2003. 232-237)는 우리나라 지방자치단체간 협력사업을 협오시설, 도로·교통시설, 공공시설, 지역경제·개발, 교육 및 연구·개발, 친선교류, 물관리 및 환경보전, 행사개최, 일반 행·재정의 9가지로 구분하고 있다.

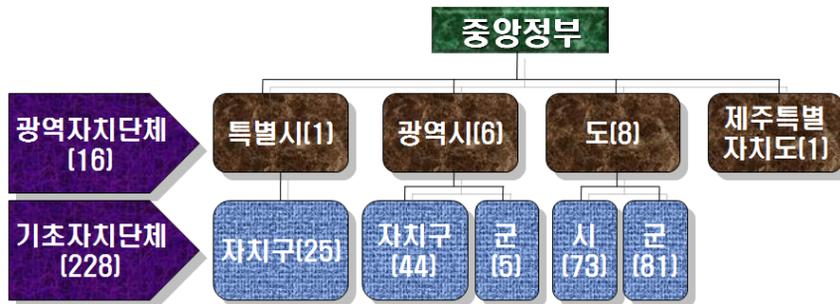
## 2) 자치계층 및 행정구역

지방자치단체의 계층은 단층제(one-tier system)와 중층제(multi-tier system)로 나뉘는데, 우리나라의 자치계층은 기본적으로 광역과 기초의 2층제로 나누어져있으며, 2006년 7월 출범한 제주특별자치도의 경우 단층제를 갖추고 있다<sup>4)</sup>(행정안전부 2010; 제주특별자치도 2010). 따라서, 자치계층을 기준으로 지방자치단체간 파트너십을 유형화하면 ‘광역-광역자치단체간 파트너십’, ‘광역-기초자치단체간 파트너십’, ‘기초-기초자치단체간 파트너십’으로 구분된다.

<표 3> 자치계층별 파트너십의 유형

광역-광역간 파트너십	광역-기초간 파트너십	기초-기초간 파트너십
-------------	-------------	-------------

<그림 1> 우리나라 지방행정구역 및 계층 구조(2010년 11월 현재)



행정구역은 지방자치의 장소적 요소로 소극적으로는 지방자치단체의 권능을 지역적으로 한정시키며, 적극적으로는 그 구역 안에 거주하는 사람 및 구역과 일정한 장소적 관계를 가진 사물을 해당 자치단체의 권능에 복속시키는 의미가 부여된다(행정자치부 외 2006, 272). 2010년 11월 현재 우리나라의 지방행정구역은 광역자치단체로 특별시 1개, 광역시 6개, 도 8개, 특별자치도 1개, 자치구 69개(서울특별시 자치구 25개 + 광역시 자치구 44개), 시 73개<sup>5)</sup>, 군 86개(광역시의 군 5개, 일반군 81개)로 총 244개의 행정구역으로 짜여

4) 제주특별자치도는 2행정시·7읍·5면·31개동로 구성되어 있는데, 2행정시인 제주시와 서귀포시는 독립적 법인격을 가지는 자치단체가 아닌 행정편의상 구분된 행정시를 말한다.

5) 2010.1.1일자로 마산, 창원, 진해시가 창원시로 자율통합됨에 따라 그 이전에 일반시 75개에서 이후에 73개로 감소되었다.

져 있다. 『지방자치법』(법률 제10344호) 제3조 2항에 의거하여<sup>6)</sup> 16개 광역자치단체는 관할구역 안에 기초자치단체를 두는 바, 광역자치단체와 그 관할하는 기초자치단체를 하나의 동일 행정구역으로 간주하게 된다. 종합하면, 행정구역별로 지방자치단체간 파트너십은 ‘동일 행정구역내 지방자치단체간 파트너십’이 구축되는 경우와 ‘타 행정구역간 지방자치단체간 파트너십’이 구축되는 경우의 두 가지로 분류할 수 있다.

<표 4> 행정구역별 파트너십의 유형

동일 행정구역내 파트너십	타 행정구역간 파트너십
---------------	--------------

### Ⅲ. 지방자치단체간 파트너십의 현황 및 유형별 사례

#### 1. 지방자치단체간 파트너십의 현황

##### 1) 참여 지방자치단체의 규모에 따른 현황

행정자치부(2004, 2007)와 행정안전부(2008)는 우리나라가 본격적인 지방자치제도를 실시한 1995년부터 2007년 현재까지 추진된 총 276개의 지방자치단체간 협력사업의 현황을 조사해 왔다. 이 자료를 바탕으로 먼저 협력사업에 참여한 지방자치단체의 수를 기준으로 지방자치단체간 파트너십의 현황을 살펴보았다. 참여지방자치단체의 수는 파트너십에서 투자하게 되는 자원의 분담비율과 직결될 수 있기 때문에 중요한 변수로 다루어진다. 많은 지방자치단체가 참여하게 되면 그만큼 예산과 공무원 등 투입해야할 자원의 양은 지자체수 만큼 감소된다.

6) 『지방자치법』(법률 제10344호)제3조②항-특별시, 광역시, 도, 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 정부의 직할(直轄)로 두고, 시는 도의 관할 구역 안에, 군은 광역시나 도의 관할 구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 광역시의 관할 구역 안에 둔다.

<표 5> 참여지자체수별 전국 협력사업 현황(1995년~2007년)

구분	빈도	비율(%)	구분	빈도	비율(%)
2개 지자체간	168	60.9	9개 지자체간	3	1.1
3개 지자체간	64	23.2	10개 지자체간	1	.4
4개 지자체간	9	3.3	11개 지자체간	2	.7
5개 지자체간	12	4.3	12개 지자체간	1	.4
6개 지자체간	5	1.8	13개 지자체간	1	.4
7개 지자체간	3	1.1	16개 지자체간	3	1.1
8개 지자체간	3	1.1	24개 지자체간	1	.4
합계	276	100.0	-	-	-

주 : 1995년부터 2007년까지의 전국 협력사업을 대상으로 행정자치부(2004, 2007), 행정안전부(2008)의 내부자료로 분석함

본 연구의 분석결과, 위 <표 5>에서 보는 바와 같이, 2개 지방자치단체가 참여한 협력사업이 168개(60.9%)로 가장 많았고, 다음으로 3개 지방자치단체간 사업이 64개(23.2%)로 나타났다. 그 다음으로 5개 지방자치단체간 사업이 12개(4.3%), 4개 지방자치단체간 사업이 9개(3.3%), 6개 지방자치단체간 사업이 5개(1.8%) 순으로 각각 분석되었다. 단일 사업으로 가장 많은 지방자치단체가 참여한 사업은 24개 지방자치단체가 참여한 사업으로 1개(0.4%)로 기록되고 있다. 이와 같이 참여 지방자치단체 수를 기준으로 보면, 2-3개 지방자치단체간 파트너십의 전체의 84.1%를 차지하는 것으로 대체적으로 둘 내지 세 개의 지방자치단체간 파트너십이 구축되는 경우가 짙은 것을 알 수 있다. 종합하면, 대체적으로 참여 지방자치단체간 투입해야할 자원을 배분할 때 양등분이나 삼등분으로 이루어지는 경우가 약 80%이상으로 파악된다.

## 2) 시작시기 및 운영기간에 따른 현황

지방자치단체간 협력사업을 추진한 최초년도를 살펴보았다. 아래 <표 6>에서 보는 바와 같이 분석 결과, 2001년도에 46개 사업이 시작되어 가장 많은 사업이 출발한 것으로 나타났다. 그 다음으로 1999년에 32개, 1998년에 28개 사업, 2007년도에 27개 사업이 각각 시작되었으며, 2000년도, 2003년도, 2006년도에는 모두 24개 사업이 처음으로 추진되었다. 1995년부터 2007년까지 13년간 총 276개 사업 중 2008년 현재까지 계속 지속되고 있는 사업이 149개 사업으로 54.0%가 지속되고 있는 것으로 분석되었다. 지방자치단체간 협력

사업이 추진된 최초연도와 운영기간을 중심으로 교차분석을 실시한 결과, 46개 사업이 시작된 2001년도의 경우를 살펴보면 운영기간이 1년이었던 사업이 8개로 가장 많았고, 2~3년이었던 사업이 3개, 4~5년이었던 사업이 2개, 6~8년이었던 사업이 1개 9~10년이었던 사업이 2개, 11년 이상인 사업이 1개, 2001년에 시작하여 2008년 현재까지 계속되고 있는 사업이 29개로 각각 분석되었다. 지속율을 살펴보면, 2001년도에 46개 사업이 처음으로 시작되었는데, 2008년도까지 계속 추진되고 있는 사업이 29개, 종료된 사업이 17개로 63.0%의 지속율을 기록하고 있다. 전체적으로는 276개 사업 중 149개 사업만이 계속 추진되고 있어서 54.0%의 지속율을 보여준다. 이는 지방자치단체간 파트너십이 구축된 이후에 장기적으로 유지되기 위해서 갖추어야 할 요건들이 마련되지 못하다보니 단년도의 시도로 끝나는 경우가 비일비재하게 발생하는 것이다. 따라서, 파트너십을 새롭게 구축하는 것도 중요하지만, 한번 구축된 것이 계속 지속되기 위하여 갖추어야 할 요건들에 대해서도 관리가 필요하다.

<표 6> 최초연도와 운영기간별 전국 협력사업 현황(1995년~2007년)

운영기간 년도	1년 ①	2~3년 ②	4~5년 ③	6~8년 ④	9~10년 ⑤	11년 이상 ⑥	종료	계속 (A)	합계 (B)	지속율(%) (A/B)
1995년	1	1	3	2	2	2	11	7	18	38.9
1996년	1	1	-	-	1	-	3	2	5	40.0
1997년	1	2	1	-	-	-	4	6	10	60.0
1998년	-	10	3	4	-	1	18	10	28	35.7
1999년	4	9	2	1	1	-	17	15	32	46.9
2000년	8	3	-	-	-	-	11	13	24	54.2
2001년	8	3	2	1	2	1	17	29	46	63.0
2002년	3	1	1	1	-	-	6	1	7	14.3
2003년	11	1	3	1	1	-	17	7	24	29.2
2004년	3	1	1	-	-	-	5	11	16	68.8
2005년	9	2	2	-	-	-	13	2	15	13.3
2006년	4	1	-	-	-	-	5	19	24	79.2
2007년	-	-	-	-	-	-	0	27	27	100.0
합계	53	35	18	10	7	4	127	149	276	54.0

주 1 : 1995년부터 2007년까지의 전국 협력사업을 대상으로 행정자치부(2004, 2007), 행정안전부(2008)의 내부자료로 분석함

주 2 : 종료 사업 수 = ① + ② + ③ + ④ + ⑤ + ⑥

### 3) 사업주제에 따른 현황

지방자치단체간 협력사업의 주제별로 분류할 수 있는데, 아래 <표 7>에서 보는 바와 같이 1995년부터 2007년까지 전국 지방자치단체간 협력사업의 현황을 살펴보았다. 분석 결과, 대분류로 '환경관련사업'이 75개(27.2%), '지역경제 및 지역개발관련사업'이 137개(49.6%), '일반행정관련사업'이 64개(23.2%)로 집계되었다. 소분류별로 살펴보면, 1) '쓰레기처리사업'이 24개(8.7%), 2) '하수처리사업'이 16개(5.8%), 3) '물관리 및 환경보전사업'이 35개(12.7%), 4) '도로 및 교통시설 설치사업'이 33개(12.0%), 5) '공공시설 설치 및 운영사업'이 12개(4.3%), 6) '지역경제 및 지역개발사업'이 67개(24.3%), 7) '행사개최사업'이 12개(4.3%), 8) '교통노선 조정 및 운영' 사업이 13개(4.7%), 9) '교육 및 연구개발사업'이 25개(9.1%), 10) '친선교류사업'이 10개(3.6%), 11) '일반행정 및 재정사업'이 18개(6.5%), 12) '재난 및 소방관리사업'이 11개(4.0%)로 각각 조사되었다. 종합하면, 산술적으로 협력사업의 대분류나 소분류 모두 지역경제 및 지역개발관련 및 협의의 지역경제 및 지역개발사업이 가장 많은 부분을 차지하고 있는데, 지방자치단체간 파트너십이 이전과는 달리 지역발전을 위한 하나의 수단으로 크게 쓰이고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 7> 주제별 전국 협력사업 현황(1995년~2007년)

주제		빈도		비율(%)	
대분류	소분류	대분류	소분류	대분류	소분류
환경 관련사업	쓰레기처리	75	24	27.2	8.7
	하수처리		16		5.8
	물관리 및 환경보전		35		12.7
지역경제 및 지역개발 관련사업	도로 및 교통시설 설치	137	33	49.6	12.0
	공공시설 설치 및 운영		12		4.3
	지역경제 및 지역개발		67		24.3
	행사개최		12		4.3
	교통노선 조정 및 운영		13		4.7
일반행정 관련사업	교육 및 연구개발	64	25	23.2	9.1
	친선교류		10		3.6
	일반행정 및 재정		18		6.5
	재난 및 소방관리		11		4.0
합계		276		100.0	

주 : 1995년부터 2007년까지의 전국 협력사업을 대상으로 행정자치부(2004, 2007), 행정안전부(2008)의 내부자료로 분석함

## 2. 분류기준에 따른 지방자치단체간 파트너십의 유형별 사례

상위에서 제시한 지방자치단체간 파트너십을 유형화하는데 사용하는 기준인 사업주제, 자치계층과 행정구역에 따라 협력사업의 예를 분류하면 아래 <표 8>과 같다. 지방자치단체간 파트너십으로 2008년 현재 진행 중에 있는 협력사업을 예로 삼았다.

<표 8> 자치계층, 행정구역에 따른 협력사업의 예

구분	동일 행정구역내		타 행정구역간	
	사업명	참여 지자체	사업명	참여 지자체
광역-광역	-	-	광역도로건설	광주-전남
			영산강, 섬진강 수계 수질보전 및 주민지원사업	광주-전북-전남
			충청권 IT 클러스터 구축	대전-충북-충남
			한강수계수질보전 및 관리	서울-경기-인천-강원-충북
광역-기초	음식물쓰레기, 소각장, 광역매립장 공동이용	부산시-16개 구·군	전주권 소각자원센터운영, 광역매립장조성	전주-김제-완주
	마창대교 및 접속도로 건설	경남-마산-창원	도시철도 양산선 연장	부산-양산
	산불방지헬기공동임차	울산시-5개구	김해 경전철 건설	부산-김해
	낙동강하구관리	부산-사하구-강서구	부산추모공원조성	부산-경남-양산
	강북재활용품선별처리 시설 건립	서울시-강북구	대구지하철 2호선 경산선 연장	대구-경북-경산
	탄광지역개발촉진지구 개발사업	강원도-삼척-정선-태백-영월	대구-창녕군에 수돗물 공급	대구-경북창녕군
	충북 북부권 관광홍보물제작	충북도-충주-제천-단양	정수장 공동이용	인천시-부천-시흥-광명
접경지역 개발	강원도-춘천-철원-화천-양구-인제-고성	여월택지-남부순환로간 도로개설	서울시-부천시	
기초-기초	동래구-수영구 선거, 행정구역조정	동래구-수영구	중부내륙 관광홍보물 공동제작	강원평창-영월-충북제천-단양-경북영주-봉화
	칠서정수장 공동이용	마산-합안-창원-창녕	소백산 철쭉제 공동개최	경북영주-충북단양
	고흥-여수간 연륙, 연도교 건설	고흥-여수	자매결연 및 직거래장터운영	경북봉화-부산연제

구분	동일 행정구역내		타 행정구역간	
	사업명	참여 지자체	사업명	참여 지자체
	장수벨트육성	곡성-담양-구례-순천	광명자원회수시설 공동이용	서울구로-경기광명
	오산시 위생환경사업소 공동이용	평택-오산	마늘산업육성	고흥-무안-해남-함평- 신안-영천-의성-창녕- 남해-서산-태안
	통합정수장 운영	안산-시흥	섬진강 환경보전	순천-광양-곡성-구례- 순창-하동-장수-진안- 임실-남원-남해
	안양 하수처리장 공동운영	안양-의왕-군포	발전소(원자력)주변지역 지원사업	경주-울진-기장-울주- 영광
	양천자원회수시설 공동이용	양천-강서-영등포	지리산권 광역관광개발	남원-장수-구례-곡성- 함양-산청-하동

주 1 : 2008년도 현재 진행 중에 있는 전국 협력사업을 조사하여 이를 대상으로 분류하였음.

#### IV. 자치계층, 행정구역별 지방자치단체간 파트너십 주제의 특징 분석

##### 1. 유형별 비교분석을 위한 가설 설정

이명박정부 들어 일부 학계에서는 광역자치단체와 기초자치단체의 수행 기능의 중복을 막고, 지역의 경쟁력을 강화하며, 규모의 경제 효과 등을 실천하기 위하여 경제·산업 측면을 중심으로 중추도시와 인접지역(광역자치단체의 道)을 협력, 연계, 통합시키려는 논의가 있다(이승중 2008)<sup>7)</sup>. 정치권에서는 16개 광역시·도 체제는 유지하면서 230개 기초 시·군·구를 50-60개로 통합하자는 의견, 16개 광역 시·도 체제를 폐지하고 기초를 70-80개로 통합하자는 의견, 16개 광역을 6-7개 권역으로 개편하자는 의견 등을 제안하였다(조선일보 2009.2.24). 이러한 모든 구상들은 긴 진통 끝에 2010년1월1일자로 마산·창원·진해시가 창원시로 자율통합되는 결과로 나타났다. 이러한 제반 논의와 최근의 행정구역 개편에서 보여지는 제반 사항들은 재의 행정구역에서는 행정구역과 기능의 범위가 불일치하여 보다 효율적인 개편을 요구하고 있음을 알 수 있다. 그런데, 1995년부터 민선지방자치제도를 본격적

7) 이승중(2008)은 지역불균형의 문제, 생활권과 행정구역의 불일치, 예산낭비 및 지역간 갈등, 국제경쟁력 취약, 광역행정의 곤란의 문제들을 해결하기 위하여 광역자치구역 개편을 제안하고 있다.

으로 시작하여 지방자치의 역사가 깊지 않은 우리로서는 아직까지 지방자치제도가 성숙하지 않은 상태에서 행정구역을 개편하려는 논의는 성급할 수 있다. 개별 지방자치단체의 자율성을 침해할 수 있어서 민주적인 방법이 아닐 수 있다(박우서 2001, 145; 박광덕 1999, 340; 양현모·이준호 2003, 179). 또한, 현실적으로 지방자치단체간 계층과 구역을 바꾸는 대안들은 정치적 실현 가능성 측면에서 장애요인을 가지고 있다. 이에, 행정구역의 통폐합과 같은 물리적, 하드웨어적 개편보다는 행정의 기능적 조정을 통한 소프트웨어적 개편을 이루어지는 것(임승빈 2008, 14)이 중복된 행정기능 소모 방지, 효율적인 지방행정의 실현, 지역의 특성을 살리는 민주적 행정 실현 등을 통한 지역 경쟁력 강화의 본래 취지를 실천할 수 있는 방향이라고 보아진다. 따라서, 행정구역 개편을 대대적으로 단행할 때 초래될 수 있는 혼란과 부작용을 고려한다면, 행정구역의 판도를 새로 짜는 것만이 대안이 아니라, 광역적인 문제를 해결하며 행정구역을 초월하여 기능적인 문제에 접근할 수 있는 대안이 필요하다. 바로, 본 연구는 지방자치단체간 파트너십을 통하여 이러한 문제들을 풀어갈 수 있음에 주목한다.

지방자치단체간 협력에 대해 사업의 주제, 자치계층, 행정구역별로 구분하여 살펴본 연구는 다음과 같다. 먼저 한표환·김선기(2003)에 따르면 협력사업을 혐오시설의 설치 및 운영, 도로·교통시설 설치, 공공시설 설치·운영, 지역경제·개발, 교육 및 연구·개발, 친선교류, 물 관리 및 환경보전, 행사개최, 일반 행·재정의 9가지로 분류하고 있다. 이러한 사업주제별로 협력사업을 추진하는 동기도 다르게 나타나며, 분야별로 성공요인과 실패요인도 다르게 나타남을 보여주었다. 그 밖에 박양호(2005)는 지역개발사업, 조승현(2005)은 환경사업, 권희재·김장기(2002)는 교류협력에서 각각 구분하여 지방자치단체간 파트너십의 활성화방안을 제안하였다. 이상의 선행연구들은 모두 특정 주제별로 지방자치단체간 파트너십이 다르게 형성된다는 것을 전제하고 있다는 것을 알 수 있다. 한편, 김선기·한표환(2003)은 자치단체의 계층과 행정구역 관할에 따라 지방자치단체간 협력관계의 강도가 다르게 나타난다는 것을 입증하였다<sup>8)</sup>. 김광주·최근열(1998)은 광역-기초 지방자치단체의 계층에 따라 협력관계가 달라진다는 전제를 두고 있으며, 홍석균·김장기(2002)는 광역, 기초 자치단체별로 협력관계의 영향요인이 다르게 나타남을 보여주었다. 종합하면, 기존 연구들은 지방자치단체간 파트너십에서 사업주제, 자치계층, 행정구역에 따라 서로 다른 파트너십의 모습을 갖추고 서로 다른 특징을 지닌다는 것을 전제하고 실제 그에 대한 중요성을 부여하고 있음을 알 수 있다. 이상의 논의와 선행연구들을 바탕으로 다음과 같이 두 개의 가설을 설정하고자 한다.

8) 그 외에도 자치단체유형의 동일성 여부, 지리적 인접성 여부에 따라 협력관계가 달라진다는 것을 입증하였다.

〈가설 1〉

귀무가설 : 자치계층에 상관없이 지방자치단체간 파트너십의 사업주제는 동일하다.

대립가설 : 자치계층별로 지방자치단체간 파트너십의 사업주제에는 차이가 있다.

〈가설 2〉

귀무가설 : 행정구역에 상관없이 지방자치단체간 파트너십의 사업주제는 동일하다.

대립가설 : 행정구역별로 지방자치단체간 파트너십의 사업주제에는 차이가 있다.

## 2. 실증분석 결과

자치계층에 따라 지방자치단체간 파트너십의 사업주제에 차이가 나타나는지, 또 행정구역별로 차이가 나는지를 알아보고자 본 연구는 교차분석을 실시하였다. 교차분석을 사용한 이유는 두 변수간의 연합사상(joint outcome)을 제시해주는 교차표(crosstabulation) 또는 연합유관표(joint contingency table)를 토대로 두 변수간에 관계가 있는지의 여부를 결정해주는 것으로, 실제 측정된 빈도와 이론적으로 추정된 빈도의 비교를 통해 두 변수의 상호 관련성을 판단케 하기(김태진 2008, 178-196) 때문이다. 변수간 독립성 또는 상호관련성의 판정을 통해 자료의 범주 사이에 관계가 있는지 여부를 결정케(김계수 2008, 413-428) 하여 본 연구의 가설을 검증하는데 적합한 실증연구방법으로 판단된다.

### 1) 자치계층별 파트너십 주제의 특징

지방자치단체간 파트너십이 자치계층에 따라 주제가 다르게 형성되는지, 아니면 자치계층에 상관없이 사업주제가 동일하게 편성되는지를 살펴보기 위해 자치계층과 파트너십 주제간 상호관련성을 분석하였다. 이를 위하여 자치계층과 사업주제간 교차분석을 실시하였다. 행정자치부(2004, 2007)와 행정안전부(2008)가 내부적으로 조사한 전국 지방자치단체간 협력사업이 분석 대상이었다. 교차분석 결과, 아래 〈표 9〉에서 보는 바와 같이, 자치계층과 협력사업의 대주제는  $\chi^2 = 42.628$ , d.f.=4, Sig.=.000, 자치계층과 협력사업의 소주제는  $\chi^2 = 85.454$ , d.f.=22, Sig.=.000로 각각 나타나 통계적으로 자치계층과 협력사업의 주제는 상호 관련성이 존재하는 것으로 분석되었다. 따라서, 귀무가설은 기각되고 ‘자치계층별로 지방자치단체간 파트너십의 사업주제에는 차이가 있다’는 대립가설이 채택되었다.

이에 자치계층별로 파트너십의 주제가 차별되게 형성된다는 것이 통계적으로 입증된 바, ‘광역자치단체간’ 협력사업이 136개(49.3%), ‘기초자치단체간’ 협력사업이 99개(35.9%),

‘광역-기초간’ 협력사업이 41개(14.9%)로, 이러한 자치계층별로 구체적으로 사업주제가 다음과 같이 구별되게 나타났다.

<표 9> 자치계층과 파트너십 주제의 교차표

구분			계층															
			광역-광역간				광역-기초간				기초-기초간				합계			
			빈도		비율(%)		빈도		비율(%)		빈도		비율(%)		빈도		비율(%)	
대분류	소분류	대분류	소분류	대분류	소분류	대분류	소분류	대분류	소분류	대분류	소분류	대분류	소분류	대분류	소분류	대분류	소분류	
주 제	환경 관련 사업	쓰레기처리	14	1	5.1	.4	14	3	5.1	1.1	47	20	17.0	7.2	75	24	27.2	8.7
		하수처리	14	1	5.1	.4	14	6	5.1	2.2	47	9	17.0	3.3	75	16	21.3	5.8
		물관리 및 환경보전	14	12	85.7	4.3	14	5	35.7	1.8	47	18	38.3	6.5	75	35	46.7	12.7
	지역 경제 및 개발 관련 사업	도로 및 교통 시설설치	83	15	18.1	5.4	21	9	42.9	3.3	33	9	27.3	3.3	137	33	23.3	12.0
		공공시설 설치 및 운영	83	7	8.4	2.5	21	2	9.5	.7	33	3	9.1	1.1	137	12	8.8	4.3
		지역경제 및 개발	83	47	56.6	17.0	21	5	23.8	1.8	33	15	45.5	5.4	137	67	49.0	24.3
		행사개최	83	10	12.0	3.6	21	2	9.5	.7	33	0	0.0	.0	137	12	8.8	4.3
		교통노선 조정 및 운영	83	4	4.8	1.4	21	3	14.3	1.1	33	6	18.2	2.2	137	13	9.5	4.7
	일반 행정 관련 사업	교육 및 연구 개발	39	20	51.3	7.2	6	0	0.0	.0	19	5	26.3	1.8	64	25	39.1	9.1
		친선교류	39	5	12.8	1.8	6	2	33.3	.7	19	3	15.8	1.1	64	10	15.6	3.6
		일반행정재정	39	12	30.8	4.3	6	1	16.7	.4	19	5	26.3	1.8	64	18	28.1	6.5
		재난 및 소방관리	39	2	5.1	.7	6	3	50.0	1.1	19	6	31.6	2.2	64	11	17.2	4.0
합계			136	49.3	41	14.9	99	35.9	276	100.0								

대분류 주제와 계층별 교차분석 결과:  $\chi^2 = 42.628$ , d.f.=4, Sig. = .000

소분류 주제와 계층별 교차분석 결과:  $\chi^2 = 85.454$ , d.f.=22, Sig. = .000

주 : 1995년부터 2007년까지의 전국 협력사업을 대상으로 행정자치부(2004, 2007), 행정안전부(2008)의 내부자료로 분석함

첫째, 자치계층에 따른 대분류 사업주제를 살펴보면, ‘광역-광역자치단체간’ 총 136개(49.3%)의 협력사업 중 ‘지역경제 및 지역개발관련사업’이 83개(30.1%)로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘일반행정관련사업’ 39개(14.1%), ‘환경관련사업’ 14개(5.1%) 순으로 나타났다. ‘광역-기초자치단체간’ 협력사업은 총 41(14.9%)개 중 ‘지역경제 및 지역개발관련사업’이 21개(7.6%)로 가장 많았고, 그 다음이 ‘환경관련사업’ 14개(5.1%)로 나타났고, ‘일반행

정관련사업'은 6개(2.2%)로 가장 낮게 나타났다. '기초-기초자치단체간' 협력사업은 총 99개(35.9%) 중 '환경관련사업'이 47개(17.0%)로 가장 많이 나타났으며, 그 다음으로 '지역경제 및 지역개발관련사업' 33개(12.0%), '일반행정관련사업' 19개(6.9%) 순으로 분석되었다. 종합하면, '광역-광역간' 협력사업과 '광역-기초간' 협력사업은 '지역경제 및 지역개발관련사업'이 가장 많이 추진되었으며, '기초-기초간' 협력사업에는 '환경관련사업'이 가장 많이 추진된 것을 볼 수 있다. 지방자치법 시행령(대통령령 제22564호 일부개정 2010. 12. 29) 제8조에 의거 계층별로 사무를 구부하고 있는데 지역경제육성사무의 경우 기초자치단체보다 광역자치단체의 사무와 책임으로 규정되어 있는 분야가 더 많다. 협력사업의 경우에도 지역경제 및 개발관련사업은 기초자치단체 보다는 광역자치단체의 몫이 더 큰 셈이므로, 이 분야에서 광역자치단체간 상호협력이 두드러지게 높게 나타난 것으로 해석할 수 있다9).

둘째, 자치계층에 따른 소분류 주제의 차이를 살펴본 결과, '광역-광역자치단체간' 협력사업 총 136개(49.3%) 중 '지역경제 및 지역개발사업'이 47개(17.0%)로 가장 많이 나타났고, 그 다음으로 '교육 및 연구개발사업' 20개(7.2%), '일반행정 및 재정사업' 12개(4.3%), '물관리 및 환경보전사업' 12개(4.3%) 등의 순으로 분석되었다. '광역-기초자치단체간' 협력사업 총 41개(14.9%) 중 '도로 및 교통시설설치'가 9개(3.3%)로 가장 많이 나타났고, 그 다음으로 '지역경제 및 지역개발사업' 5개(1.8%)로 분석되었다. '기초-기초자치단체간' 협력

9) 지방자치법 시행령(대통령령 제22564호(감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 시행령) 일부개정 2010. 12. 29.) 제8조의 별표1

구분	시·도사무(광역자치단체사무)	시·군·자치구 사무(기초자치단체사무)
지역경제 육성지원	1) 지역경제 육성계획의 수립	1) 지역경제 육성 세부계획의 수립·시행
	2) 지역경제 관련 정책의 종합조정	2) 지방공업개발 장려 및 지원
	3) 공장정비 특별구역 내의 공업정비 실시계획 수립·시행	3) 지방공업단지의 조성·관리
	4) 지방공업단지의 조성·관리	4) 지역경제 육성을 위한 자금·세제 등의 지원
	5) 지방공업 장려지구 조성사업시행	5) 농공지구의 지정·공고
	6) 지역경제 육성을 위한 자금·세제 등의 지원	6) 농공지구의 조성·분양 및 관리
	7) 농공지구 생산제품의 판매지원	7) 농공지구 입주업체 승인 및 그 사업계획 승인
	8) 지역 민간경제 부문에 대한 산업기술정보의 제공	8) 농공지구 생산제품의 판매지원
	9) 상공회의소 등 상공단체의 육성·지원	9) 지역상공단체의 지도·육성
	10) 생산 및 유통시설의 적정배치	10) 주민 지역경제 교육 및 홍보
	11) 유통산업 근대화 사업의 시행 및 지원	11) 유통산업 근대화 사업의 시행 및 지원
	12) 유통단지의 조성 및 운영·관리(도의 경우는 제외한다)	12) 유통단지의 조성 및 운영관리(자치구의 경우는 제외한다)
	13) 지방유통 근대화 추진위원회의 설치·운영	13) 시장 개설허가
	14) 대규모 소매점 개설허가(백화점, 쇼핑센터, 대형점)	14) 시장관리자 지정
	15) 도매센터 개설허가	
	16) 연쇄화 사업자 지정	
	17) 지방도·소매업진흥 심의위원회의 설치·운영	

사업 총 99개(35.9%) 중 '쓰레기처리사업'이 20개(7.2%)로 가장 많이 나타났고, 그 다음으로 '물관리 및 환경보전사업' 18개(6.5%)로 분석되었다.

## 2) 행정구역별 파트너십 주제의 특징

행정구역별로 지방자치단체간 파트너십의 주제에 차이가 나타나는지 살펴보기 위해 교차분석을 실시한 결과는 아래 <표 10>에서 보는 바와 같다. 양 변수간 교차분석 검정결과,  $\chi^2 = 46.001$ , d.f.=2, Sig.=.000로 나타나 통계적으로 두 요인간 상호관련성이 존재하는 것으로 분석된 것으로, 귀무가설이 기각되고 대립가설이 채택되어 '행정구역별로 지방자치단체간 파트너십의 사업주제에는 차이가 있다'는 것이 통계적으로 입증되었다. 행정구역별로 살펴보면 총 276개 사업(100%) 중 '타 행정구역간' 협력사업이 185개(67.0%), '동일 행정구역내' 협력사업이 91개(33.0%)로 분석되어 '타 행정구역간' 파트너십이 '동일 행정구역내' 파트너십 보다 많이 나타났고, 이러한 행정구역별 범주와 파트너십 주제의 범주 사이에 구체적으로 다음과 같은 해석이 가능하다.

첫째, '타 행정구역간' 지방자치단체들 사이의 협력사업은 총 185개(67.0%)가 추진되었는데 대분류 사업주제별로 범주화하면 이 중 '지역경제 및 지역개발관련 사업'이 111개(40.2%)로 가장 많이 선택되었으며, 다음으로 '일반행정관련사업'이 47개(17.0%), '환경관련사업'이 27개(9.8%) 순으로 나타났다. '동일 행정구역내' 지방자치단체간에는 총 91개(33.0%) 사업에 추진되었는데 이 중 '환경관련사업'이 48개(17.4%)로 가장 많이 추진되었고, 다음으로 '지역경제 및 개발관련사업'이 26개(9.4%), '일반행정관련사업'이 17개(6.2%) 순으로 나타났다. '타 행정구역간' 파트너십의 경우 '지역경제 및 지역개발관련 사업'에서 기존 경험을 많이 얻을 수 있으며, '동일 행정구역내' 지방자치단체간 연계망에서는 '환경관련사업'을 통한 파트너십에서 네트워크 효과가 보다 크게 나타나는 것으로 해석된다.

둘째, '타 행정구역간' 협력사업 총 185개(67.0%)는 소분류 사업주제 중 '지역경제 및 지역개발사업'이 56개(20.3%)로 가장 많이 추진되었으며, 그 다음으로 '도로 및 교통시설설치' 25개(9.1%), '교육 및 연구개발사업' 20개(7.2%), '물관리 및 환경보전사업' 18개(6.5%), '일반 행정 및 재정' 15개(5.4%), '행사개최' 12개(4.3%), '친선교류' 10개(3.6%) 등의 순으로 나타났다. '동일 행정구역내' 협력사업 총 91개(33.0%) 중 '쓰레기처리사업'이 20개(7.2%)로 가장 많이 이루어졌으며, 그 다음으로 '물관리 및 환경보전사업' 17개(6.2%), '하수처리사업' 과 '지역경제 및 지역개발사업'이 동일하게 11개(4.0%), '재난 및 소방관리사업' 9개(3.3%) 등의 순으로 나타났다. 이로써 '타 행정구역간' 지방자치단체들은 사업예산규모가 비교적 커서 부족한 재정을 보완할 수 있으며 지역을 연계하는 사업들이

많이 추진되는 것으로 해석할 수 있으며, '동일 행정구역내' 지방자치단체들은 지리상 인근 지역에 위치한다는 조건을 적극 활용한 사업들이 주류를 이루고 있음을 알 수 있다.

<표 10> 행정구역과 파트너십 주제의 교차표

구분			행정구역											
			타행정구역간				동일행정구역내				합계			
			빈도		비율(%)		빈도		비율(%)		빈도		비율(%)	
대분류	소분류	대분류	소분류	대분류	소분류	대분류	소분류	대분류	소분류	대분류	소분류	대분류	소분류	
주제	환경 관련 사업	쓰레기처리	4	1.4	20	7.2	24	8.7						
		하수처리	27	9.8	11	4.0	75	27.2	16	5.8				
		물관리및환경보전	18	6.5	17	6.2	35	12.7						
	지역 경제 및 개발 관련 사업	도로및교통시설설치	25	9.1	8	2.9	33	12.0						
		공공시설설치및운영	9	3.3	3	1.1	12	4.3						
		지역경제및개발	111	40.2	26	9.4	137	49.6	67	24.3				
		행사개최	12	4.3	0	.0	12	4.3						
		교통노선조정및운영	9	3.3	4	1.4	13	4.7						
	일반 행정 관련 사업	교육및연구개발	20	7.2	5	1.8	25	9.1						
		친선교류	47	17.0	17	6.2	64	23.2	10	3.6				
		일반행정재정	15	5.4	3	1.1	18	6.5						
		재난및소방관리	2	.7	9	3.3	11	4.0						
	합계			185	67.0	91	33.0	276	100.0					

대분류 주제와 행정구역별 교차분석 결과:  $\chi^2 = 46.001$ , d.f.=2, Sig.=.000  
 소분류 주제와 행정구역별 교차분석 결과:  $\chi^2 = 77.250$ , d.f.=11, Sig.=.000

주 : 1995년부터 2007년까지의 전국 협력사업을 대상으로 행정자치부(2004, 2007), 행정안전부(2008)의 내부자료로 분석함.

## V. 실증분석결과의 함의 및 결론

본 연구는 지방자치단체간 파트너십이 사업주제, 자치계층, 행정구역에 따라 어떠한 양상을 보이는지 1995년부터 2007년까지 전국 협력사업 전수를 대상으로 분석하였다. 세 변수의 각 범주가 통계적으로 의미있는 차이점을 밝혀내는지 알아보는데 적합한 교차분석을 실

시한 결과, 자치계층별로 파트너십의 주제가 상이하게 나타날 것이며, 행정구역에 따라서도 파트너십의 주제가 구별될 것이라는 가설이 채택되었다.

이로써 광역-광역, 광역-기초, 기초-기초별로 협력사업에 대한 주제가 차별되게 편성되었음을 알 수 있었고, 동일 행정구역내 지방자치단체와 타 행정구역간 지방자치단체간에 추진하는 파트너십의 주제도 상이하게 형성됨이 확인되었다. 이러한 실증분석결과를 바탕으로 다음과 같은 함의를 도출하였다.

<표 11> 가설검정 결과

가설			채택여부	변수간 상호관련성
1	귀무	자치계층에 상관없이 지방자치단체간 파트너십의 사업주제는 동일하다.	기각	자치계층, 사업주제 : 상호관련성 有
	대립	자치계층별로 지방자치단체간 파트너십의 사업주제에는 차이가 있다.	채택	
2	귀무	행정구역에 상관없이 지방자치단체간 파트너십의 사업주제는 동일하다.	기각	행정구역, 사업주제 : 상호관련성 有
	대립	행정구역별로 지방자치단체간 파트너십의 사업주제에는 차이가 있다.	채택	

## 1. 자치계층별 지방자치단체간 파트너십 구축의 방향

자치계층별로 본 연구의 <표 9>에서 보는 바와 같이 '광역-광역 자치단체간'에 추진된 파트너십이 다른 계층별 파트너십보다 양적으로 가장 많았다. 이 '광역-광역 자치단체간' 파트너십에서는 대주제별로 '지역경제 및 개발관련사업'이 가장 많이 추진된 것으로 분석되었다. 지역경제 및 개발사업으로 대구-경북간 한방산업진흥사업, 대구경북과학기술연구원 설립, 모바일필드테스트베드구축, 섬유진흥산업(밀라노 프로젝트) 등이 있으며, 부산-울산-경남간 부울경 경제관계관 협의, 부울경 발전협의, 시장개척단 공동파견 등, 부산-경남간 거가대로 연결사업, 경마공원내 공원화사업, 부산진해경제자유구역 계획 및 운영 등, 광주-전남간 공동혁신도시 건설, 홍보마케팅 등, 대전-충북-충남간 충청권 IT클러스터 구축 및 운영, 해외 시장 공동개척 등이 대표적인 지역경제협력사업들이다. 최근 서울 및 경기도의 수도권으로 인구 및 각종 기능들이 집중되면서 상대적으로 이러한 기능들을 잃어버린 비수도권들이 지역경제부활을 꿈꾸며 광역자치단체간 활발한 파트너십을 구축하고 있다. 단독으로 사업을 추진하는 효과보다는 광역적으로 지역경제개발을 추진하여 힘을 결집할 때 시너지 효과를 볼 수

있다는 것을 알기 때문이다. 광역간 파트너십이 가장 활발한 만큼, 광역자치단체라면 타 광역자치단체와 파트너십을 형성할 때 이미 추진되고 있는 협력사업의 사례를 적극 활용하면 각종 비용을 감소시킬 수 있다. 이미 형성된 거래 및 교환관계가 존재한다는 것은 협력사업 참여 광역자치단체간 파트너십 추진에 필요한 각종 정보비용, 협약체결비용, 사업설계비용, 공식적·비공식적 의사소통비용, 사업완료 후 평가 및 보상비용 등의 각종 거래비용이 이미 정례화되어 있다는 것을 의미하기에 추후 보완이나 개선에 들어가는 비용을 추가하면 무난히 새로운 파트너십도 비교적 용이하게 시작될 것이고 진행될 수 있다. 사업주제면에서 새롭게 광역자치단체간 협력사업을 설계할 시 지역경제 및 개발관련사업을 추진하는 것이 절차면에서 쉽게 접근할 수 있고, 그 경제적 효과 또한 직접적으로 나타날 수 있겠지만, 광역자치단체들이 파트너십을 주도하고 있는 현 상황에서 본다면 사업주제를 보다 다채롭게 운영할 필요가 있다.

두 번째 활발하게 진행되었던 자치계층인 '기초-기초 자치단체간' 파트너십에서는 '환경관련사업'이 가장 많은 비율을 차지하고 있는 것이 두드러진 특징이다. 기초자치단체의 사무 중 쓰레기처리, 하수처리, 물관리 및 환경보전의 사무는 대개 막대한 시설설치 비용 및 유지관리비용이 소요되는데 기초지방자치단체 단독의 예산으로는 매우 부담이 된다. 따라서, 이를 해결할 수 있는 최적의 방안이 인근 기초자치단체와 공동으로 추진하여 서로 부족한 예산을 보완하는 것이다. 실제 우리나라 기초지방자치단체간 협력사업에서도 드러난 바와 같이 환경관련사업의 경우 보다 활발하게 파트너십이 구축되어야겠다. 비용편익분석을 통해 사전에 단독보다 공동으로 사업을 추진하는 것이 비용절감효과가 크다는 것을 객관적으로 확인하고, 인근 기초지방자치단체와 접촉하여야겠다. 또한, 이미 기초지방자치단체간 각종 환경관련시설을 공동으로 설치 및 사용하는 것이 비용절감효과가 컸다는 것이 입증된 만큼 아직까지 기초간 파트너십이 구축되지 않은 지역에까지 홍보 및 교육이 적극 이루어져야겠다. 전 국토의 효율적인 이용차원에서 광역자치단체 및 중앙정부의 인센티브 제공 등의 유도도 필요하다.

세 번째로 '광역-기초 자치단체간' 파트너십은 자치계층별로 가장 적게 추진되었는데, 그 중에서도 소분류별로 도로 및 교통시설설치사업이 가장 많이 이루어진 것을 알 수 있다. 도와 시·군은 지방도 건설시 건설비용을 분담(예, 전남-나주 지방도건설, 경남-창원-마산간 마창대교(국도대체우회도로) 건설사업)하게 되며, 광역시와 같은 대도시와 일반시의 연결로 광역도로 건설시 건설비용의 공동부담(예, 부산-김해 광역도로 건설, 서울-부천시간 남부순환로-여월택지간 도로건설) 등에서 두드러지게 파트너십이 구축된 모습을 볼 수 있다. 그 밖에도 부산-양산시간 부산도시철도 2호선 양산선 연장사업, 부산-김해 경전철 건설사업 등도 이에 해당한다. 광역-기초지방자치단체간에는 주로 대도시와 중·소도시 및 농촌지역을 잇는 연계망을 건설하는데 공동대응이 잘 이루어진 것으로 볼 수 있다. 특히 도로의 연결은 단독

으로 추진되는 사항이 절대 아니어서 도로가 맞닿기 위해 이어지는 지방자치단체와의 협력이 필수적으로 요구된다. 원만한 파트너십 이 형성된다면 부족한 재원의 보충은 물론 지역과 지역을 연계하는 네트워크 효과가 확실히 드러날 수 있다. 기존 경험 속에서 절차와 과정들을 표준화하여 차기 사업에 열람 및 참조가 되도록 전국적인 공조가 요청된다. 그 다음으로 대구-창녕군, 대구-칠곡군의 공동 수도물 공급, 인천-부산-시흥-광명시의 정수장 공동이용과 같은 '물관리 및 환경보전'사업과 부산-경남-양산시의 추모공원조성사업, 전남-목포간 남악 신도시 택지개발사업과 같은 '지역경제 및 개발'사업이 같이 공동으로 두 번째를 차지하는 것으로 분석되었다. 마찬가지로 물관리 및 환경보전 사업과 지역경제 및 개발사업은 막대한 재원이 요구되는 사업들로서 광역과 기초자치단체가 지역발전을 위해 예산을 공동으로 부담하는 가운데 공조한다면 사업의 지속성과 신속성 등이 발휘될 수 있으므로 이 부문에서의 파트너십도 계속적으로 진행되어야 할 것으로 보인다.

## 2. 행정구역별 지방자치단체간 파트너십 구축의 방향

행정구역별로 본 연구의 <표 10>에서 보는 바와 같이 '타 행정구역간' 파트너십에서는 대분류별로 '지역경제 및 개발관련사업'이 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, '동일행정구역내' 파트너십에서는 '환경관련사업'이 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

'타 행정구역간' 파트너십은 동일한 행정구역내 지방자치단체간 협력사업보다 예산 및 인력자원 활용 등에서 서로 다른 구조를 가지고 있기 때문에 서로의 자원을 대응하기가 보다 어렵다고 볼 수 있다. 본 실증분석결과 지역경제 및 개발, 도로 및 교통시설설치, 교육및연구개발 등의 부문에서는 타 행정구역간 파트너십이 동일 행정구역내 파트너십 보다 많은 비율을 차지하고 있는데, 이는 행정처리상의 불편함을 뛰어넘어 부족한 자원을 보완하고, 타 행정구역의 자치단체와 네트워크를 구축할 수 있다는 이점을 이용하는데 우선시 둔 결과라고 볼 수 있다. 특히 서로 다른 조직환경에서 사무를 추진해야 하므로, 서로의 환경과 조직문화 등을 학습하는 데에도 도움이 될 수 있다.

'동일행정구역내' 지방자치단체간 쓰레기처리, 하수처리, 물관리 및 환경보전 등에 협력사업이 활발한 것은 지리적으로 근접하다는 것이 가장 주된 동기로 작용한 것이다. 환경관련사업의 경우 지역간 이기주의 및 행정기관과 주민간 갈등과 마찰이 빚어질 수 있는 예민한 부문인데 동일 행정구역내에서의 파트너십이 이루어 질 경우 광역자치단체가 매개가 되어 조정 및 중재가 가능하다는 이점이 있다. 이에 동일한 행정구역내에서 지방자치단체간 파트너십이 적극 활용될 수 있도록 장기적인 장치를 마련하는 것이 필요하다.

### 3. 사업주제별 지방자치단체간 파트너십 구축의 방향

파트너십의 사업주제별로 본 연구의 <표 7>에서 보는 바와 같이 ‘지역경제 및 지역개발사업’, ‘물관리 및 환경보전’, ‘도로 및 교통시설 설치’, ‘교육 및 연구개발’, ‘쓰레기처리’ 순으로 협력이 많이 이루어지는 것을 볼 수 있다. 중앙집권시대에서는 대체적으로 혐오시설이거나 지역기피시설들이 많은 쓰레기 및 하수처리 등 환경부문 사업에서 중앙에서 지방으로 하향식의사결정이 전달되어 비교적 무난히 진행되었지만, 지방자치시대가 전개된 이후 개별 지방자치단체에게도 법인격의 자율성이 주어지면서 지방자치단체간 이기주의가 발동되고 공공기관 간 이해관계를 넘어 지방자치단체와 지역주민간 대립이 벌어지면서 공공사업이 장기적으로 지연되는 사례가 증가하였다. 그러나, 2000년대 이후 최근 지역경쟁력 향상을 위해 지역발전에 도움이 되는 사업을 적극적으로 찾아 나서는 모습을 보게 된다. 본 연구결과에서도 보듯이 대표적인 것이 지방자치단체간 파트너십의 주제 중 지역경제 및 지역개발사업에 지방자치단체들이 보다 적극적으로 나서고 있다는 것이다. 실제 지방자치단체간 협력사업을 추진할 경우 아이디어를 공유하고, 부족한 인적·물적 자원을 보완하며, 긍정적 네트워크 효과가 발휘되어 지역의 이미지가 향상되는 이점을 얻게 된다는 것을 지방자치단체들도 학습하고 있다. 대구-경북간 희망경제펀드, 광역자치단체별 시장개척단 공동운영, 해외사무소 공동이용, 권역별 관광개발 및 진흥·홍보마케팅, 경제자유구역 공동운영, 국제공항공동유치, 택지개발, 지구개발 등에 여러 지방자치단체간 공동으로 참여하는 파트너십을 발휘하고 있다. 무한경쟁 시대에 지방자치단체도 단독으로의 역량으로는 치열한 경쟁에서 살아남기 어렵고, 사업의 추진 목적이 일치하는 지방자치단체를 발로 찾아나서 공동으로 협력할 때 부족한 역량을 파트너로부터 보충 받아 치열한 경쟁에서 살아남게 되는 것이다. 따라서, 지방자치단체들도 타 지방정부와 협력하여 사업을 추진할 수 있는 프로그램들을 꾸준히 개발하고 추진하여야겠다. 지역발전에 기여하고 있는 기존의 협력사업은 장기적으로 이어나가면서, 지역경쟁력 향상을 위해 참신한 협력사업을 계속 발굴하는 노력이 필요하다.

## 【참고문헌】

- 권자경·이종수. (2010). 지방자치단체간 파트너십의 결정요인과 성과에 관한 실증연구-자원의존 관점을 중심으로-. 『지방정부연구』, 14(1): 37-62.
- 권희재·김장기. (2002). 지방정부간 교류협력관계의 기반조성에 관한 연구: 강원도 일부 시·군을 중심으로. 『지방행정연구』, 16(2): 87-108.
- 김계수. (2008). 『Excel 2007을 이용한 통계분석』. 서울: 한나래아카데미.
- 김광주·최근열. (1998). 지방자치단체간 수평적 협력관계모색-경산시를 중심으로-. 『한국행정논총』, 10(2): 433-452.
- 김선기·한표환. (2003). 자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향. 『한국지방자치학회보』, 15(2): 107-126.
- 김병준. (2009). 『지방자치론』. 서울: 법문사.
- 김태진. (2008). 『SPSS WIN 10.0을 이용한 행정계량분석의 이론과 활용』. 서울: 대영문화사.
- 박광덕. (1999). 지방자치단체간 행정협의회의 바람직한 방향설정에 관한 연구: 충북북부권행정협의회를 중심으로. 『공공정책연구』, 5: 323-348.
- 박양호. (2005). 지방자치단체간 협력에 의한 지역개발접근방식에 대한 고찰. 『지역논총』, 43: 283-294.
- 박우서. (2001). 『지방자치와 광역행정』. 서울: 대영문화사.
- 박형서·김준식. (2002). 『외국 강유역에 있어서 자율적 파트너십 활용에 관한 연구』. 국토연구원. 국토연 2002-25.
- 양현모·이준호. (2003). 지방자치단체간 협력을 위한 행정협의회 활성화 방안-영산강유역권행정협의회·섬진강환경행정협의회 사례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 15(4): 175-194.
- 염명배. (2001). 일본 사례로 본 지방자치단체 간 전략적 제휴의 가능성 모색. 『한국지방재정학회』, 6(1): 81-115.
- 우종덕. (2007). 행정구역 확대 논의의 타당성 검토. 『지방행정연구』, 21(2): 179-197.
- 이달곤. (1995). 행정계층 및 구역의 개편방향에 관한 연구. 『행정논총』, 33(1): 145-159.
- 이원섭·양하백·정옥주·박인권. (2005). 『통합국토를 향한 지역 간 공동발전 방안 연구(Ⅲ) -제도 기반 구축을 중심으로-』. 국토연구원.
- 임승빈. (2010). 『지방자치론』. 서울: 법문사.
- 임승빈. 2008. 자치행정 구역개편의 이론적 고찰과 광역자치단체의 위상. 한국지방자치학회 기획 세미나 발제문. 2008.10.23. 1-17.
- 조승현. (2005). 지방정부간 환경협력에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』, 16(1): 425-444.

- 진미윤·김성연. (2005). 도시·지역개발사업의 파트너십 활성화 방안. 국토연구원 연구성과발표회 내부자료.
- 한표환·김선기. (2003). 자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방안. 『한국행정학보』. 37(3): 217-239.
- 한표환·김선기·김필두. (2002). 『지방자치단체간 협력사업 활성화 방안』. 한국지방행정연구원.
- 홍석균·김장기. (2002). 지방정부간 협력관계의 영향요인에 관한 연구-광역, 시·군 자치단체를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』. 13(3): 167-183.
- 국토연구원. (2005). 지방자치단체간 협력사업 현황.
- 행정안전부. (2010). 행정안전 통계연보.
- 행정안전부. (2008). 광역행정 추진현황 및 분석. 행정안전부 내부 자료.
- 행정자치부. (2004). 광역행정 추진현황 및 분석. 행정자치부 내부 자료.
- 행정자치부. (2007). 광역행정 추진현황 및 분석. 행정자치부 내부 자료.
- 행정안전부. (2008). 상생협력·갈등관리 : 우수사례집.
- 행정자치부·정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원. (2006). 『민선 지방자치 10년 평가 I (1995-2005)』.
- 행정자치부·정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원. (2006a). 『민선 지방자치 10년 평가 II(1995-2005)』.
- 지방자치법(법률 제10344호 일부개정 2010. 06. 08.)
- 지방자치법 시행령(대통령령 제22564호(감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 시행령) 일부개정 2010. 12. 29.) 제8조의 별표1
- 제주특별자치도 <http://www.jeju.go.kr>
- 조선일보 2009.2.24.
- Bauer, W. M. (2002). The EU 'Partnership Principle': Still a Sustainable Governance Device across Multiple Administrative Arenas?. *Public Administration*, 80(4): 769-789.
- Brown, T. L. and M. Potoski. (2002). Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach. *Journal of Policy Analysis and Management*. 22: 275-297.
- Erridge, A. and J. Greer. (2002). Partnerships and Public Procurement: Building Social Capital Through Supply Relations. *Public Administration*. 80(3): 503-522.
- Lowndes, V. and C. Skelcher. (1998). The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*. 76(2): 313-333.

- Kapucu, N. (2006). Public-Nonprofit Partnerships for Collective Action in Dynamic Contexts of Emergencies. *Public Administration*, 84(1): 205-220.
- Smith, M. and M. Beazley. (2000). Progressive Regimes, Partnerships and the Involvement of Local Communities: A Framework for Evaluation. *Public Administration*, 78(4): 855-878.
- Skelcher, C., N. Mathur and M. Smith. (2005). The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy. *Public Administration*, 83(3): 573-596.