

지방정부간 교류협력관계의 기반조성에 관한 연구

: 강원도 일부 시·군을 중심으로

A Study on the Base Formation of Exchange Cooperation Between Local Governments

- Focusing on several Local Boroughs in Kangwondo -

권 희 재(Kwon, Hee-Jae) · 김 장 기(Kim, Jang-Gi)

(강원대 교수, 동우대 겸임교수)

<ABSTRACT>

The purpose of this article is to treat of, if any exchange cooperation is required, mutual relationship between local governments. The study examines the analysis results of surveying social units such as local servant, local enterprise, local community group and local inhabitant under local governments. In order to analyze viewpoints of each social unit, this study reviews pre-theoretical perspectives, analytical models, and research designs. The result of analysis indicates that exchange cooperation is requested for attracting, sustaining, and developing mutual relationship between local governments. In sum, the theoretical and practical implications of these analyses are discussed, proposing strategies for the based formation of exchange cooperation in local intergovernmental relation. The study suggests that the exchange cooperation of individual local governments should formulate the relationship of mutual profits, management models, and strategies and detailed practical processes among social units of local government.

I. 서 론

최근 지방자치에 적합한 지방정부의 특성은 다양성을 지닐 수 있어야만 한다. 지방자치는 권한구조의 분화에 따른 지방정부의 기반강화와 정치·행정관료에 의한 분권화된 정책적 책임을 강조한다. 지방자치는 중앙정부에 의한 힘의 관성력에서 벗어나 지방정부의 독립된 정책수립과 집행능력을 강화하는데 있다. 분권화된 지방정부는 중앙정부에 의해 종속되었던 왜소한 역할에서 벗어나, 지방정부 스스로 자치주민의 삶을 포괄적으로 책임지는 자율적인 행동능력과 관계된다. 즉 중앙집권화는 지역발전의 중추적인 역할을 중앙정부에 의해 독단적으로 허용되었다면(배준구, 2001:1-2), 지방분권화는 지방의 발전과 행복을 추구하는 지방정부의 자발적인 역할론을 강조할 수 있는 것이다.

그러나 현 상황에서 지방정부는 어느 정도 분권화된 권한구조를 유지하고 있더라도, 지방의 제한된 시·공간적인 범주에서 자치주민의 욕구에 부합할 수 있는 양질의 공공서비스를 공급하는 능력과 관련해서는 여전히 많은 의문점이 제기되고 있다. 다시 말해, 지방중심의

공공서비스는 자발적인 역할에 의존한 국내·외적인 경쟁과 협력, 그리고 공공서비스의 생산 및 공급자로서의 현실적인 능력에 의해 좌우될 수 있음을 간과하기는 어려울 것이다.

한편 지방정부는 새로운 발전전략으로 대내외적인 교류협력관계를 지향할 수 있어야만 한다는 논리가 보편화되고 있다(건설교통부, 1999)¹⁾. 이미 일부 지방정부는 타(他) 지방정부와의 교류협력관계에 따른 상호간의 공동목적을 달성하려는 발전전략으로 교류협력관계를 추진하고 있기도 하다²⁾. 지방정부는 공공서비스와 관련된 공동목적의 달성을 위한 상호간 발전전략, 또는 동일한 고객(주민)을 대상으로 한 공공서비스의 공동생산이라는 점에서 상당히 유기적인 교류협력관계를 요구하고 있다(Weiss, 1987:94-95). 이 뿐만 아니라 지방정부간 교류협력관계는 상호간 공동목적을 달성하기 위한 발전전략을 어떻게 공유할 것인가에 의해 교류협력대상자간의 사회적 발전격차(gab)를 능동적으로 조정할 수 있는 공동노력이 필요하다.

이러한 맥락에서 지방정부를 대상으로 한 교류협력관계의 기반조성에 대해 강원도의 일부 시·군 지방정부를 대상으로 검토해 보고자 한다. 최근 강원도는 중앙고속도로의 광역인프라 구축에 의해 지방정부간 교류협력관계의 필요성이 일부 지방정부를 중심으로 사회적 이슈(issue)로서 다루어지고 있다. 그러나 지금까지 강원도는 인적·물적 인프라의 취약성, 즉 지방정부간 교류협력관계를 이끌어낼 수 있는 적합한 매개통로를 구비하지 못하였다는 점에서 교류협력관계의 필요성, 발전단계, 그리고 사업전략에 대한 욕구가 어느 정도 가시화되고 있다³⁾.

그러므로 이 논문에서는 지방정부간 교류협력관계의 이론적 검토를 위해 관련 문헌조사에 기반을 두고 교류협력관계의 기반조성에 대한 분석모형을 마련해 보고자 하였다. 따라서 지방정부간 교류협력관계의 기반조성을 위해 일부 지방정부(2시·2군)⁴⁾에 소속된 사회적 실체(social units)를 대상으로 설문조사를 수행하였고, 지방정부간 교류협력의 실체인 관련집단별(지역주민, 지방공무원, 지역기업, 지역사회단체, 기타)로 수집된 자료를 분석하여 검증하고자 하였다.

-
- 1) 일반적으로 교류협력은 인종, 종교, 언어, 체제, 이념 등을 초월하여 개인, 집단, 기관, 기업, 국가 등 다양한 사회적 실체들의 상호간 우호적 협력과 이해증진, 공동의 이익도모를 추구하는 공식적·비공식적 협력관계로서 이해하고 있기도 하다(사득환, 2001).
 - 2) 최근 지방정부수준에서의 교류협력을 위한 시도는 중부내륙권 3도 협의회에 의한 '중부내륙권 발전 및 교류·협력 구상안'에서 발생하고 있으며, 특히 1994년 2월 24일 중부내륙권의 경우 시·군간 접경지역의 실질적인 교류협력을 도모하기 위하여 공동협의체로 영월군, 단양군, 영주시가 참여하는 지역개발공동협의체가 구성되었고, 부분별로 4개 부문 11건의 공동현안사업에 대한 협의를 이루어진 사례가 발생하고 있기도 하다(중부내륙권 3도 협의회, 2001). 또한 부산, 경남, 울산을 연계하는 '동남경제권 지역 잠재력 분석과 공동발전방안'등의 연구용역이 지방정부간의 공동부담하에 추진하고 있는 것으로 제시되고 있다(배준구, 2001).
 - 3) 중앙고속도로는 총 사업비 3조 6,659억원을 들였으며, 춘천~대구까지 3시간대의 생활권으로 정치, 경제, 관광문화, 사회, 교육 등 주변지역간의 상당한 교류가 발생할 것으로 예상된다. 특히 고속도로의 개통에 따른 연간 물류비용은 3,341억원정도 절감되고, 영동고속도로, 중부고속도로, 호남고속도로를 연계할 수 있는 생활권 구축이 가능한 것으로 평가하고 있다(<http://www.kwnews.co.kr>).
 - 4) 2시·2군은 중앙고속도로의 광역접근망이 관통하는 강원도의 시·군 지역으로 춘천시, 원주시, 홍천군, 횡성군을 의미한다. 특히 설문조사는 이들 지역에 거주하는 지방공무원, 지역기업, 지역단체, 지역주민 등 공공기관, 지역기업, 지역사회단체, 지역주민의 협조를 받아 무작위표본추출방법을 적용하여 조사하였다.