

지방자치단체 광역행정체제에 대한 인식조사 : 현황과 대안을 중심으로

Analysis and Alternative Exploration of Inter-Local Government Collaboration

강인성* · 박치성**

Kang, In-Sung, Park, Chi-Sung

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 광역행정체제 평가 및 인식기준 도출을 위한 이론적 배경
- III. 광역행정체제의 평가 및 대안분석
- IV. 결론

지방자치제를 실시한지 10년이 넘는 시점에서 기존의 지방자치법에 명시된 광역행정체제에 대한 분석을 통해 새로운 광역행정체제의 도입과 발전을 모색할 필요성을 인식하였다. 즉 기존 광역행정체제에 대한 평가를 바탕으로 현 체제의 문제점을 극복하고 새로운 환경변화에 적합한 대안적 광역행정체제의 필요하다는 인식을 하게 되었다. 이러한 새로운 광역행정체제의 필요성을 바탕으로 효율성, 거래비용, 집단행동 등의 이론적 관점을 통해 기존 광역행정체제와 대안적 광역행정체제의 특성을 비교·평가하였다. 그리고 현행 광역행정체제와 대안 광역행정체제에 대한 실증분석을 시도하였다. 이 실증분석의 결과 현행 광역행정체제 가운데 행정협의회를 가장 많이 시행하고 있는 것으로 나타났고 세 가지 대안체제 가운데 지자체간 협약을 가장 높은 인식을 하는 것으로 나타났다. 끝으로 광역행정체제의 발전을 위해서 중앙정부의 지방자치단체에 대한 법제도적인 배려와 지방자치단체

논문 접수일: 2008년 8월 8일

* 한국지방행정연구원 수석연구원

** 중앙대학교 행정학과 조교수

의 적극적인 광역행정 노력이 필요할 것이다.

□ 주제어: 광역행정, 지방자치단체, 거버넌스

As local autonomy reaches its full growth in Korea, there is renewed interest in inter-local government collaboration which emphasizes the harmony between democracy and efficiency. This study focused on inter-local government collaboration in that it may obtain variety and autonomy of local government as well as develop local government institutions.

We review current operation situation and problems, empirical difference between provincial/metropolitan government and city government, and possibility of adopting alternative service delivery. For this, first of all, this study attempts to explain the significance and need of inter-local government with various theories with the analysis of current management and problems of inter-local government collaboration. With theoretical framework and case study, we do empirical study on current and alternative inter-local government collaboration. As for the empirical study, we survey local government officials who take charge of inter-local collaboration in 245 local governments.

□ Keywords: Inter-Local Collaboration, Local Government, Governance

I. 서론

1995년부터 추진된 행정구역개편, 특히 시군통합을 비롯한 도농통합의 행정구역의 수평적 확대는 광역행정수요의 증가를 가져왔다. 행정서비스의 내용들을 살펴보면 쓰레기와 폐기물처리 등의 혐오시설설치에서부터 교통과 지역개발에 이르기까지 주변자치단체와의 협력을 요구하는 광역행정서비스들이었다. 그러나 현재 단독 자치단체를 중심으로 지방행정이 이루어져야 한다는 고정관념을 유지한 까닭에 행정서비스 전달에 있어서 지자체간 협력보다는 대부분 구역 개편을 중심으로 한 시군통합과 같은 극단적 정책들이 추진되어 왔다.

이러한 광역행정서비스의 수요의 증가에 대하여 미국과 영국 등 외국의 사례를 보면 지방 공공서비스 전달체계의 개선을 위해 기존의 정형화된 지방정부의 영역을 넘어서서 다양한 전

달체제와 탄력적인 제도들이 도입되어 실시되고 있다. 이러한 제도들을 살펴보면 구역 개편 등 하드웨어적인 측면의 수정보다는 기존의 자치권을 인정하는 전제하에서 대안적 로컬 거버넌스 체제를 모색하고 있음을 시사하고 있다.

우리나라도 지방자치를 실시한지 벌써 10년이 훨씬 넘어 계속적으로 발전하고 있는 시점에 도달하였다. 지방자치가 더욱 성숙하기 위해서 획일성과 통일성을 강조하는 지방행정에서 다양성과 자율성을 강조하는 지방행정으로 나아가야 할 것이다. 이를 위해서는 기존의 지방자치법에 명시된 광역행정체제에 대한 평가 및 재검토 그리고 추가적으로 대안적 광역행정체제의 도입에 대한 연구가 필요하다. 이런 흐름을 반영하듯 2006년 국회에 지방자치단체조합을 미국의 특별자치구(Special District)와 유사한 특별지방자치단체화를 입법화하는 법안이 상정되기도 하였다.

광역행정체제와 관련된 선행연구를 보면 우선 조직기구적인 측면에서의 지방자치단체조합 연구(금창호, 1997·2004), 특별지방자치단체 도입 및 관계정립방안(이은재, 1997:1~19; 금창호 외, 2004), 민관협력 차원에서의 지역혁신협의회 연구(김석태·이영조, 2004:691~771), 광역행정대상 및 사무분류(김명국, 2002) 등 초점화되고 구체적인 사례연구 중심으로 이루어졌을 뿐 광역행정체제 전반을 조망하고 광역자치단체와 기초자치단체의 특수성을 비교 평가하며 발전적인 대안을 제시하는 연구는 아직 이루어지지 않았다. 또한 기존 연구들은 광역행정체제를 중심으로 한 지방행정 서비스 제공방식을 연구함에 있어서 대안적 제도들을 갈등 사례의 해결을 위한 목적의 일부로서 고려한 한계를 보인다. 이러한 선행연구들을 바탕으로 본 연구는 행정서비스의 효율성, 형평성, 책무성 등 수요대응적 목적을 위한 현 시대적인 요구에 부응하는 광역행정체제의 대안을 모색해 보는데 연구의 목적이 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 먼저 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 지자체간 협력사업 등 광역행정체제의 일환으로 지금까지 시행된 제도 및 정책들의 현황과 문제점을 분석하고 기존체제와 관련된 현황분석을 광역과 기초자치단체의 관점에서 실증적으로 실시하며, 대안적으로 제시할 수 있는 광역행정체제에 대한 인식분석을 시도하고자 한다. 특히 대안체제에 대한 실증적 인식분석에서 지방행정 서비스 체제의 효율성과 대응성, 형평성, 책무성의 관점에서 비교평가 하고자 한다. 아울러 현재 광역행정체제에 대한 평가에 따라 어떠한 대안을 더 선호하는지를 탐색한다. 즉 현재 또는 과거의 광역행정 실시결과에 대한 분석과 미래 대안에 대한 분석을 동시에 실시함으로써 이 두 가지 체제간의 상호관계를 분석하는 것이 또 하나의 목적이다.

II. 광역행정체제 평가 및 인식기준 도출을 위한 이론적 배경

1. 광역행정체제의 이론적 배경

광역행정은 미국의 경우 효율을 중시하는 진보주의와 형평과 민주적 거버넌스의 신진보주의 그리고 지역주의를 통한 지방행정의 광역화를 통해서 광역행정과 지역간 협력이 강조되고 있다. 즉, 현실적인 시군통합의 거래비용 문제의 인식 그리고 통합의 대안체제에 해당하는 지역간 협력을 바탕으로 한 다양한 광역행정체제의 제도적 선택에 많은 관심이 집중되고 있다(Carr, 2004).

광역행정의 기본동기는 집단행동에 근거한 상호이익과 이 과정에 참여한 지역의 행위자들의 경제적 또는 정치적 기회에서 엿볼 수 있다. 이러한 광역행정의 지역간 협력은 행정서비스의 전달과 생산의 효율성과 경제성 그리고 중복과잉의 문제를 해결하고 아울러 지방공무원들로 대변되는 개인들의 이해를 증진시킬 수 있다. 이러한 광역행정에 대해 <표 1>에 나타난 바와 같이 많은 학자들이 다양한 관점에서 문제제기와 필요성 등을 주장하였고 특히 행정의 경제성 및 거래비용 그리고 집단행동의 측면을 강조하고 있다. 즉, 생활권과 경제권 중심의 광역행정은 중복투자 와 규모의 비경제의 문제를 극복하여 경제적 효율을 확보하여 주민의 편익을 증진시킬 수 있다고 본다(송두범, 2004). 아울러 자치단체간의 공정성과 형평성에 입간한 수직적 또는 수평적 협력과 경쟁을 촉진하고 그 성과에 대한 공정한 배분을 도모한다는 측면에서 이전과는 다른 관계, 즉 간접적 관리, 수평적 경쟁, 그리고 상호의존적 협상관계로 전환함으로써 집단행동의 문제를 해결할 뿐만 아니라 새로운 환경변화에 능동적으로 대처할 수 있다(경기도, 1999:16~20).

이러한 광역행정의 동기와 주장하는 관점을 바탕으로 현행 광역행정체제를 성과평가, 경제성 및 거래비용, 그리고 집단행동 등의 관점에서 분석할 수 있다. 협력과정이론에 따르면 협력은 협력자들의 특성적인 장점을 최대화하고 단점을 최소화하는 동시에 비용을 효과적으로 관리하면서 지속적인 공동의 이익을 만들어 내려한다(Crosby & Bryson, 2005). 또한 협력의 목표를 달성했을 경우 지속할 필요성을 느끼지만 그렇지 않았을 경우 협력관계의 수정을 기하게 된다. 이런 맥락에서 성과평가가 광역행정체제 분석의 하나의 관점이 될 수 있다

광역행정에 있어서 무엇보다도 경제적인 관점에서 합리적인 비용으로 폭넓고 지속적인 공동이익을 만들어 내고 더 나은 세계에 대한 사람들의 깊은 관심과 바람을 가지게 하는 상호이익체제의 형성이 중요하다고 할 수 있다(Crosby & Bryson, 2005).

또한 거래비용의 관점에서 Feiock(2004)은 일반적으로 협력은 잠재적인 보상이 크고 협

상, 통제, 그리고 집행의 거래비용이 낮을 때 협력행동이 일어난다고 주장하고 있다. 광역행정에서의 협력도 이러한 거래비용의 문제에 따라 영향을 받을 수 있다. 이와 더불어 집단행동이론에 의하면 어느 한쪽이 더 많은 이익을 얻거나 또는 더 많은 피해를 보지 않도록 하는 가운데 협력이 일어날 수 있으며, 이를 통해서 집단행동의 문제를 해결하려고 하고 있다(Ostrom, 1990). 따라서 신뢰와 호혜성의 집단행동 관점에서 광역행정을 평가할 필요가 있을 것이다. 협력파트너들은 협력사업의 실패를 경험할 경우 편제를 재구성할 필요가 있다(Crosby & Bryson, 2005).

둘째, 대안적 광역행정사업 체제와 관련해서는 대안체제에 대한 현실가능성, 적합성, 효율성, 대응성, 형평성, 책임성의 관점에서 분석해 볼 수 있다. Emery와 Trist(1965)에 따르면 환경의 복잡성은 불확실성을 높이며, 이에 따라 조직의 안정성을 증가시키기 위해서 조직들 사이의 연계성이 필요하다고 주장하였다. 또한 연결메커니즘이 협력관계 형성에 영향을 미칠 수 있다. 중개하는 조직이나 합법적 전달자는 협력을 촉진시킬 수 있다(Gray, 1989; Waddock, 1986:273~300). 현실가능성 측면에서 광역행정의 협력관계는 권한이 막강한 스폰서, 문제에 대한 일반적 합의 또는 현존하는 네트워크와 같은 하나 또는 그 이상의 연계 메커니즘들이 초기 단계에 적절하게 이용될 때 현실적으로 성공할 가능성이 높다.

적합성과 관련하여 사회메커니즘과 더불어 거버넌스 구조유형의 적합성은 광역행정의 협력관계와 같은 네트워크 효과성에 영향을 미칠 것이다(Provan & Kenis, 2005). 제도이론에서 생존을 위해서 자원을 획득하고자 하는 조직은 제도환경에 알맞은 구조, 과정, 그리고 전략들을 세워야 한다고 주장하고 있다(Suchman, 1995:571~610).

Human과 Provan(2000)은 광역행정의 협력을 위해서 내부와 외부의 지원과 자원을 끌어 들일 수 있는 형태, 내부와 외부의 구성원들이 인식할 수 있는 실체, 그리고 자유로이 의사소통하는 구성원들 사이의 신뢰가 형성되는 상호작용으로서 협력네트워크의 합리성이 중요하다는 것을 발견하였다. 광역행정에 있어서 네트워크 크기와 구성원들간의 신뢰도와 같은 상황들은 어떤 유형이 알맞은가에 영향을 미치고, 그리고 관리적인 선택은 조건에 맞는 가장 알맞은 유형을 연결하는데 있어서 중요하다. 공식적, 비공식적 거버넌스 메커니즘은 협력 효과성에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

미국에 있어서 광역행정의 배경을 보면 시군통합과 관련하여 진보주의자들은 행정의 능률성과 규모의 경제에 비중을 두었으며, 신진보주의(Neo-Progressive)는 참여와 책무성을 강조하였다. 특히 대응성과 형평성에 있어서 최근의 신지역주의(New Regionalism)는 효율성, 형평성, 책무성과 더불어 주민들의 서비스 수요에 대응하는 서비스의 제공이 중요하다고 보고 있다(Carr & Feiock, 2003:47~53).

Page(2004)는 책임성 있는 협력은 그 결과를 문서화하고 어떻게 그 결과들이 시간이 지

나면서 변화하였는지에 대한 평가체계가 필요하다고 주장하고 있다. 또한 구체적인 행위자들과 중재를 측정하는 자료를 연결시키고, 이해관련 당사자들에게 중요한 성과정보를 제공하고 그리고 그 정보들을 운영을 개선하기 위해서 활용하는 결과관리체계를 필요하다고 보고 있다.

이상의 선행연구와 이론에 근거하여 이 연구는 아래의 <표 1>에 나와 있는 관점에 따라 광역행정체제를 분석하고자 한다.

<표 1> 광역행정체제분석의 구성요소

구분	분석관점	선행연구
광역행정체제 현황분석	성과평가	Crosby & Bryson(2005)
	경제성 및 거래비용	Feiock(2004), Carr(2004), Crosby & Bryson(2005)
	집단행동	Ostrom(1990), Crosby & Bryson(2005)
광역행정체제 대안분석	실현가능성	Emery & Trist(1965), Waddock(1986), Gray(1989), Lowery(2000)
	적합성	Suchman(1995), Provan and Kenis(2005)
	효율성	Rusk(1993), Downs(1994), Human & Provan(2000), Carr & Feiock(2003)
	대응성	Page(2004)
	공평성	Carr & Feiock(2003)
	책임성	Page(2004)

2. 광역행정체제의 제도유형

본 연구는 광역행정체제를 현행 광역행정체제에서 제시하는 네 가지 유형과 선진국에서 많이 사용되는 세 가지 유형으로 나누어 평가하고자 한다. 기존의 광역행정체제 유형과 대안 체제 유형에 대한 평가는 크게 상급정부 및 지방의회와의 관계, 법제도적인 측면, 그리고 제도운영적인 측면을 기준으로 살펴본다. 또한 법제도적인 측면에서 광역행정체제에 대한 조직, 인사, 운영에 대한 법적근거의 구체성, 실제 광역행정에 대한 공권력 및 집행력의 정도, 그리고 상급정부와의 관계면에서 자율성 등에 따라 각 기준의 높고 낮음을 평가하였다.

1) 현행 광역행정체제 제도유형

현재 우리나라에서 시행되고 있는 광역행정체제 제도유형은 크게 사무위탁, 행정협의회,

지방자치단체조합, 그리고 지방자치단체간 협력사업으로 구분된다. 먼저, 사무위탁은 서비스 계약의 개념(service agreement)에서 소극적인 범위의 협력제도에 해당된다. 한 자치단체가 자치사무를 타자치단체에 위탁한다는 측면에서 법적으로 구체적인 절차나 방식이 구체화되어 있지 않다. 따라서 제도 자체가 까다롭지 않고 당사자 간에 융통성이 큰 장점을 가진 반면 현실적용에 있어서는 정형화된 절차나 형식이 없이 관례에 따라 당사자간 협약에 대부분의 결정사항이 위임되어 있어 협력경험이 부족하고 협상문화가 발달하지 못한 우리나라에서는 오히려 제도적 융통성이 적극적 활용을 제한하는 요인으로 작용하고 있다.

둘째, 행정협의회는 사후적인 갈등해결적 역할에서 제도의 한계와 문제점을 찾아 볼 수 있다. 행정협의회는 협력대상사무에 제한이 없어 주민의 생활영역이 점차 확대되어 간 추세에 비추어 활용도가 계속 증가할 것으로 예상되지만 제도 자체가 갖는 분쟁해결능력과 실무적 집행력의 부족과 관련하여 본질적인 문제점이 해결과제로 지적되고 있다. 특히 사전협의를 통한 협력사업의 실시에 초점을 두기보다는 사후적인 갈등해결의 역할을 감당하다보면 지방 분쟁조정위원회의 기능과 역할에 있어서 제도의 차별화가 이루어지지 않을 수도 있다.

세 번째로 지방자치단체조합은 법인으로 지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장 및 사무직원을 둘 수 있으며 조합의 규약에 따라 중요 사무를 심의·의결하며 제공하는 서비스에 대한 사용료 또는 분담금을 조례의 범위 안에서 정하고 있다. 외국에서와 달리 활용이 극히 부진한 이유는 한마디로 지방자치단체의 법적 성격이 불분명한데다 조합의 설립 및 운영과 관련하여 자치단체의 자율성이 매우 제약되어 있어 자치단체 입장에서 이 제도의 활용을 기피한다는 데 있다.

네 번째로 자치단체간 협력사업은 지방자치법에 법제화되어 있지 않고 2개 이상의 지방자치단체가 협약 등을 체결하여 자기 책임하에 공동으로 사업을 추진하는 사업방식이라고 할 수 있다. 이 협력사업이 사무위탁과 다른 점은 사무위탁이 자신의 사무일부를 타자치단체에 계약 방식을 통하여 위임하는 것인데 비하여 이 협력사업은 공통의 사무를 직접 공동으로 처리한다는 데에 있다. 지방자치단체간 협력사업의 가장 큰 장점은 협력대상, 협력형태, 협력내용 등에 특별한 제약이 없이 자치단체 당사자간 자유로운 합의에 기초하여 협력을 추진할 수 있다는 점에서 자율성을 가장 많이 보장하는 제도라고 할 수 있다. 하지만 자치단체간의 상호신뢰와 신의성실에 입각한 자율성을 보장하는 협력체제이지만 다른 제도들과는 달리 아직까지 지방자치법 등 별도의 법률에 협력의 세부절차나 방식이 규정되어 있지 않고 있다.

<표 2> 현행 광역행정체제 제도유형

	사무위탁	행정협의회	지방자치단체조합	지방자치단체간 협력사업
법 조 항	지방자치법 제151조	지방자치법 제152조	지방자치법 제159조	없음
내 용	소관사무 일부 위탁 (사전협의를 통한 협력사업 실시)	분쟁해결 (사후처리)	공동사업/사무 (사전협의를 통한 협력사업 실시)	공동사업 (사전협의를 통한 협력사업 실시)
상급정부간 관계	보고	보고	승인	없음
지방의회의 검토	없음	없음	의결	없음
법 규 의 구 체 성	낮음	중간	중간	낮음
협력에 대한 구속력	낮음	낮음	높음	낮음
참여자치단체의 자율성	중간	중간	낮음	높음

요약하면 현행 지방정부간 수평적 협력을 위한 제도들은 제 기능을 하고 있지 못한 것으로 파악되며, 이에 따라 현행 제도들을 보완 발전시킨다는 측면에서 추가적인 협력방식의 도입의 필요성이 제기되고 있다(이승중, 2005).

2) 대안적 광역행정체제 제도유형

대안적 광역행정체제에서 제시되는 제도유형들은 국내의 네 가지 제도유형들과 전혀 동떨어진 새로운 광역행정체제라기 보다는 국내 체제들을 보완하고 발전시키는 가운데 도입을 추진해 볼 수 있는 제도들이다. 즉 국내의 사무위탁을 지역정부간 협약으로, 행정협의회를 정부협의회로, 그리고 지방자치단체조합을 특별자치구의 광역행정체제로 전환을 시도해 볼 수 있다.¹⁾

먼저, 지역정부간 협약(Interlocal Agreements)은 미국에서 널리 활용되고 있는 지방자치단체간 협력체제로서 한 자치단체가 타자치단체에 특정한 서비스를 제공하는 협약을 체결하여 서비스를 제공하고 그 대가로 사용료를 받는 광역행정체제이다 (Feiock & Park,

1) 이상의 3가지 이외의 지방정부간 협력방식으로는 자치단체연합(federation), 통합(consolidation) 또는 합병(annexation), 불간여(market coordination), 그리고 지역사회로의 분권화(community control) 등이 있다(Jones, 1983:208; 이승중, 2005:349 재인용). 이들 중 앞의 세 개는 지방정부의 자율성이 크게 침해되며, 비용이 많이 드는 단점이 있기 때문에 대안에서 제외하고, 불간여와 지역사회로의 분권화는 협력방식이 아니기 때문에 제외한다(이승중, 2005:349).

2006:71~90). 즉 2개 이상의 자치단체가 단일 또는 복수의 서비스를 제공하기 위하여 협정을 체결하는 방식으로 비교적 저렴한 비용으로 소규모 자치단체의 행정서비스수준을 높일 수 있으며, 자치단체의 기능과 조직의 중복을 피할 수 있어 규모의 경제성을 살릴 수 있다 또한 계약을 통한 전문인력의 활용이 가능하며 정치구조의 현상유지가 가능하지만, 계약에 의해 서비스가 제공되기 때문에 각 지방자치단체의 이해타산에 좌우될 수 있고, 서비스를 제공하는 자치단체가 독점행위를 할 위험이 있고, 서비스의 영속성이 보장되지 않을 수 있다.

둘째, 정부협의회(Council of Government)는 2개 이상의 자치단체가 각각 독립적인 법인격을 유지하면서 새로운 다목적의 정부를 창설하여 지역정책 및 계획기능과 같은 광역적인 업무를 처리하도록 하는 체제이다. 모든 광역적 사무를 단일의 기관에서 계획하고 집행함으로써 행정의 효과성을 유지할 수 있고, 거시적인 입장에서 지역간의 균형개발이나 주민복지수준의 균등화를 기할 수 있으며, 독자적인 행정권이나 기채권을 가지므로 업무를 탄력적으로 수행할 수 있다. 반면에 기존 자치단체의 권한을 침해할 수 있어 자치단체장의 저항을 초래할 수 있으며, 기존 자치단체와 명확한 기능배분이 이루어지지 않으면 업무의 중복을 가져올 수 있고, 행정집행에 대한 책임소재가 불명확하여 주민통제가 약화될 수 있다 (김명수 & 김주영, 2000:62~67).

<표 3> 대안적 광역행정체제 제도유형

	지역간협약 (Interlocal Agreement)	정부협의회 (Council of Government)	특별자치구 (Special District)
내 용	단일 또는 복수의 서비스제공에 대한 협정체결	복수의 자치단체가 광역정부를 설립	특별목적 자치단체구성 특정서비스제공
제도의 구체성	높음	높음	높음
상급정부간 관계	없음	재정보조	설립권
지방의회와의 관계	없음	의원참여	의원참여
협력에 대한 구속력	중간	중간	높음
경제성 및 효과성	높음	중간	높음
운영의 자율성	높음	높음	높음

셋째 대안체제로 특별자치구(Special District)는 일반자치단체(General-Purpose)와 달리 특정한 광역행정사무를 처리하는 특별목적(Special-Purpose)의 자치단체로서, 특정한 지역을 대상으로 소방, 상하수도, 교통, 공원, 여가 등 다양한 서비스 가운데 단일의 특정

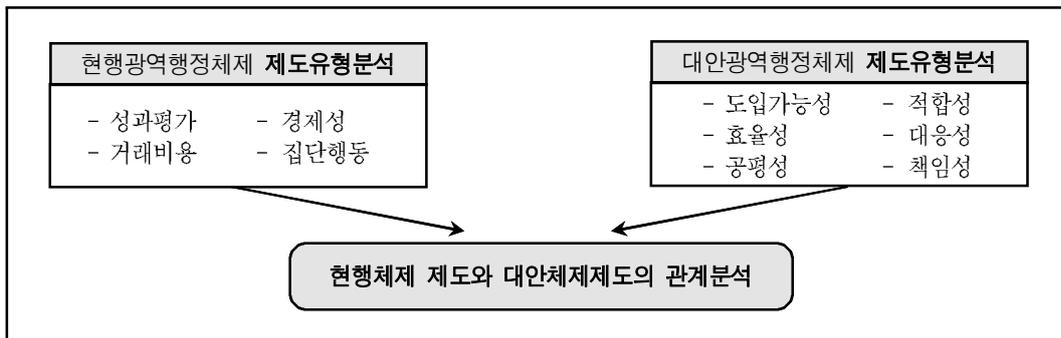
한 서비스를 제공하게 된다. 특별자치구는 정책결정권을 가진 이사회(governing board)를 가지고 있고 일반법, 특별법, 조례 또는 주지사 및 내각의 규정에 의해서 신설될 수 있다. 특별자치구는 전문분야에 지식과 경험을 가진 위원들을 임명하거나 선출하며 행정서비스 제공을 위한 재원 마련을 위해서 사용료, 수수료 징수, 지방채 발행 등의 권한을 부여받는다. 특별자치구의 구성이 수요권역과 서비스권역이 일치하여 용이하기 때문에 전문인력 확보와 운영의 효율화를 기할 수 있다. 하지만 지방정부체제의 분열과 할거를 조장하고 교통과 환경과 같이 상호 연결된 문제를 해결하는데 효과적이지 않다는 문제점이 있다(행정자치부, 2007).

3. 광역행정체제 제도유형 분석을 위한 분석틀

위 <표 1>의 구성요소를 중심으로 먼저 현행 제도에 대한 현황분석을 네 가지 관점에서 실시하고자 한다. 또한 대안제도의 설문구성에 있어서는 현행제도 평가의 관점, 즉 성과, 경제성, 거래비용, 집단행동의 관점을 조금 더 세분화하여 도입가능성, 적합성, 효율성, 대응성, 공정성, 책임성의 관점에서 대안분석을 시도하고자 한다. 이 연구는 광역행정체제 자체의 분석이 아닌 기존의 광역행정체제의 제도유형들에 대한 분석을 한다. 앞의 이론적 논의를 통하여 광역행정체제 제도유형 평가를 위한 분석틀을 아래의 <그림 1>로서 제시한다.

이 연구는 크게 세 가지 측면에서 실증연구가 실시된다. 첫째, 현행 광역행정사업 체제의 현황분석, 둘째, 대안 광역행정체제의 인식분석, 셋째, 현행 광역행정체제와 대안 광역행정체제 간의 상관관계에 대하여 분석한다. 즉 특정 광역행정사업에 대한 성과평가 및 만족도(또는 경제적 효율성)가 높은 경우, 세 가지의 대안 중 어느 대안을 더 선호하는가에 대한 분석을 실시한다. 동시에 이러한 분석을 함에 있어 광역자치단체와 전체 지방자치단체 간의 위의 세 가지 분석에 있어 차이가 있는지를 알아본다.

<그림 1> 연구의 분석틀



Ⅲ. 광역행정체제의 평가 및 대안분석

1. 자료수집

본 연구의 실증분석을 위하여 설문지를 이용하였다. 설문 대상으로 광역행정 관련 업무를 전담하여 수행하고 있는 공무원들만을 조사대상으로 선정하였다.²⁾ 설문지는 제주도를 제외한 광역시도, 자치시·군·구에 각 1부씩 총 245부를 배포하여 109부인 44.5%가 회수되었다.³⁾ 행정구역별로는 광역시도 15부, 자치시 33부, 자치군 38부, 자치구 23부를 회수하였다. 현행광역행정의 평가 분석에 있어서는 59개(23.6%)의 응답이 이용되었다. 즉 109개 자치단체 중 48개(44%)가 광역행정의 경험이 없었다고 응답하였고, 나머지 61개의 응답 중 2개의 설문은 이 부분에 있어서 응답의 신뢰성이 떨어지기 때문에 분석대상에서 제외하여 총 59개의 응답을 이용하여 현행 광역행정 평가에 대한 분석을 실시하였다. 즉 15개 광역자치단체 중 14개(93.3%), 230개 기초자치단체 중 45개(19.6%)가 현행 광역행정분석에 사용되었다. 그러나 미래 대안광역체제에 대한 인식분석에는 전체 응답인 109건이 사용되었다.

마지막으로 조사응답자들의 일반적 특성을 요약하면 절반이상이 40대 이상의 공무원들(59%)이었으며, 광역행정관련 업무경력은 절대다수인 87명(80%)이 3년 미만의 경험을 가진 것으로 나타났다. 마지막으로 대다수의 응답자가 남자(87%)이었으며 6-7급 직급(83%)에 속한 것으로 나타났다.

2. 광역행정체제의 평가

1) 광역행정사업의 전반적 실시현황

<표 4>에 나타나듯이 전체적으로 보았을 때, 지방자치단체들은 네 가지의 광역행정사업 중에서 행정협의회를 가장 많이 경험하고 있는 것으로 나타났다. 전체 지방자치단체와 광역

²⁾ 분석단위(조직)와 관찰단위(개인) 간의 차이에서 오는 오차를 최소화하고 대표성을 높이기 위하여 본 연구의 목적인 광역행정을 전담하는 공무원들을 조사대상으로 선정하였다. 아울러 설문내용을 통해 현행 및 대안 광역행정체제의 개요와 특성 그리고 장단점을 설명하여 응답자의 이해와 객관성을 높이고자 하였다.

³⁾ 설문은 총 2차에 걸쳐 실시되어 수집되었다. 1차로 2007년 6월 15일부터 6월 30일까지 80부가 수집되었고, 2차로 2007년 7월 20일부터 7월 30일까지 29부가 수집되어, 총 109부가 수집되었다.

자치단체를 비교하였을 때, 전반적으로 광역자치단체들이 네 가지 모든 사업에 있어서 더 많은 광역행정 관계를 유지하고 있는 것으로 나타났으며, 특히 자치단체조합의 경우 전체 6개의 자치단체 조합 중 4개가 광역자치단체가 진행하였던 사업으로 나타났고, 협력사업의 경우도 광역자치단체에서 상대적으로 높은 인식도를 보이는 광역협력사업 종류로 나타났다.

<표 4> 광역행정사업 실시 현황

(단위: 참여자치단체의 수)

	사무위탁	행정협의회	자치단체조합	협력사업
전체(59)	10(16.9%)	45(76.3%)	6(10.2%)	26(44%)
기초자치단체(45)	7(15.5%)	32(71.1%)	2(4.4%)	16(35.5%)
광역자치단체(14)	3(21.4%)	12(85.7%)	4(28.6%)	10(71.4%)

요약하면 행정협의회는 모든 지방자치단체들이 상대적으로 높은 인식도를 나타내는 광역행정체제이며, 사무위탁은 광역, 기초자치단체 모두에서 상대적으로 낮은 인식정도를 나타냈다. 그러나 자치단체조합과 협력사업은 광역자치단체 수준에서 높은 인식도를 보이는 반면, 기초자치단체에서는 낮은 인식도를 나타냈다.

2) 광역행정사업의 성과평가 및 만족도

<표 5>에 나타나듯이, 지금까지 경험하였던 광역지방행정 관계에 대하여 평가하는 항목에 있어서, 전체적으로는 광역지방행정사업에 대하여 보통이상의 긍정적인 반응(81%)이 높게 나타났다. 특히 광역자치단체들의 부정적인 반응은 단지 1건(7.1%)이었고, 광역행정사업을 통하여 어느 정도 소기의 목적을 달성하였다는 의견(57%)이 반수를 넘었다.

<표 5> 전반적 광역지방행정 사업평가

	전체	기초자치단체	광역자치단체
지극히 부진하다	1(1.7%)	1(2.2%)	0(0%)
별로없다	10(16.9%)	9(22.2%)	1(7.1%)
보통이다	22(37.3%)	17(37.8%)	5(35.7%)
어느정도 있다	24(40.7%)	17(37.8%)	7(50%)
상당한 편이다	2(3.4%)	1(2.2%)	1(7.1%)
합계	59(100.0%)	45(100%)	14(100.0%)

이러한 결과를 보았을 때, 전반적으로 지방자치단체들이 광역행정에 관심을 가지고 있고, 특히 광역자치단체가 기초자치단체보다 광역행정사업을 통해 더 활발한 성과를 거두고 있는 것으로 나타났다.

3) 광역행정사업의 경제성 및 거래비용

광역행정사업에 있어서 중요한 측면의 하나인 경제적 효과와 거래비용이론에서 제시되고 있는 협상비용 및 집행비용 등을 광역지방행정 사업의 경제적 측면, 제도적 측면, 관계적 측면에서 분석하면 다음과 같다.

① 경제적 효과

경제성 및 거래비용의 관점에서 살펴보았을 때, 전체 지방자치단체 29%가 각각 '광역지방 행정을 통한 경제적 효과가 별로 없었다'라고 응답하였으나 44.8%가 '경제적 효과를 이루어 내었다'고 응답하였다. 즉 전체 지방자치단체의 경우 경제적 효과가 있었다는 지자체가 효과가 미비하였다는 지자체보다 더 많은 것으로 나타났다. 이러한 결과가 주는 함의는 복잡한 정부사업을 하는데 있어서 단일의 지방정부가 실시하는 것보다는 협력사업에 의한 성과가 더 높다는 것을 보여주는 것이다.

<표 6> 광역지방행정의 경제적 효과

()안은 백분율(%)

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치단체조합		지자체간 협력사업	
	전체	광역	전체	광역	전체	광역	전체	광역	전체	광역
전혀없었다	6(6.9)	3(10.3)	1(10)	0(0)	3(6.7)	1(8.3)	1(16.7)	1(25)	1(3.8)	1(10)
미비하다	19(21.8)	2(6.9)	2(20)	0(0)	13(28.9)	1(8.3)	0(0)	0(0)	4(15.4)	1(10)
보통이다	23(26.4)	6(20.7)	3(30)	1(33.3)	11(24.4)	1(8.3)	1(16.7)	1(25)	8(30.8)	3(30)
어느정도 있다	32(36.8)	17(58.6)	3(30)	2(66.7)	16(35.6)	9(75)	3(50)	2(50)	10(38.5)	4(40)
상당하다	7(8)	1(3.4)	1(10)	0(0)	2(4.4)	0(0)	1(16.7)	0(0)	3(11.5)	1(10)
합계	87 (100)	29 (100)	10 (100)	3 (100)	45 (100)	12 (100)	6 (100)	4 (100)	26 (100)	10 (100)

광역자치단체의 경우 62%가 광역지방행정을 통하여 어느 정도 경제적 효과를 이루어내었다고 응답하여, 광역지방행정의 경우 기초자치단체보다 광역자치단체에 더욱 큰 경제적 효과

를 가져다 준 것으로 나타났다. 네 개의 광역행정 사업 중에서 사무위탁과 행정협의회는 광역자치단체의 수준에서는 매우 경제적 효과가 높았다(각각 67%, 75%)라고 평가되었다.

② 광역행정사업의 협상절차나 제도

광역행정사업의 협상절차나 제도에 대한 평가는 다음과 같다. 첫 번째, <표 7>에 나타나듯이, 광역사업 실시에 있어 협상절차나 제도에 대한 평가를 살펴보았을 때, 대부분의 응답이 '보통이다'(57%)라고 평가하였고, '아주 복잡하다'라는 평가는 단 한 건도 없었다. 구체적으로 전체 지방자치단체 35%의 응답이 광역행정의 현행 협상절차나 제도가 체계적이라고 평가하였고, 네 가지 사업 중에서 행정협의회가 상대적으로 상당히 체계적인 것으로 나타났다(전체에서 38%, 광역에서 50%), 지자체간 협력사업도 체계적인 것으로 나타났다(전체 36%, 광역에서 50%). 특이할 점은 지자체간 협력사업에 있어서 지방정부간 협력사업을 진행할 때 협상절차 및 제도가 매우 체계적이라는 응답이 상당하다는 점이다. 지자체간 협력사업은 다른 광역행정체제에 비해서 법규의 제약이나 협력에 대한 구속력이 상대적으로 약하고 자치단체간 자율성을 확보할 수 있다는 점에서 매우 체계적이라는 응답이 높게 나왔다고 추론할 수 있다.

그러나 지방자치단체조합의 경우에는 상당수의 응답(전체 33%, 광역 50%)이 제도가 복잡하다고 응답하여, 다른 세 가지의 광역사업에 비하여 제도적 복잡성이 높은 것으로 나타났다. 광역자치단체의 경우, 응답의 45%가 광역사업 진행시 현행제도가 체계적이라고 평가하고 있으며, 네 개의 광역사업 중 행정협의회와 지자체간 협력사업이 가장 체계적이라고 응답하였다.

<표 7> 광역지방행정 진행시 협상절차나 제도

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치단체조합		지자체간 협력사업	
	전체	광역	전체	광역	전체	광역	전체	광역	전체	광역
아주 복잡하다	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
복잡한 편이다	8(9.3)	3(10.3)	2(20)	0(0)	3(6.7)	1(8.3)	2(33.3)	2(50)	1(4)	0(0)
보통이다	49(57)	13(44.8)	6(60)	2(66.7)	25(55.6)	5(41.7)	3(50)	1(25)	15(60)	5(50)
체계적이다	27(31.4)	11(37.9)	2(20)	1(33.3)	17(37.8)	6(50)	1(16.7)	1(25)	7(28)	3(30)
아주 체계적이다	2(3.5)	2(6.9)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	2(8)	2(20)
합계	86 (100)	29 (100)	10 (100)	3 (100)	42 (100)	12 (100)	6 (100)	4 (100)	25 (100)	10 (100)

③ 광역행정사업 지자체간 협력수준

광역행정사업에 있어서 타지자체와의 협력정도를 보면, 첫 번째, 전체 지자체는 다른 지자체와 협력정도에 있어서 수동적이라고 상당히 많은 응답(15%)을 한 반면에, 광역자치단체는 단 한 건도 수동적이라고 평가하지 않았다. 즉 광역자치단체가 능동적으로 광역행정사업을 발의하는 반면, 기초자치단체의 경우, 수동적으로 광역단체나 다른 지방자치단체가 발의한 사업에 수동적으로 동참하는 경우가 많다는 것을 의미한다.

<표 8> 타자치단체와 협력정도

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치단체조합		지자체간협력사업	
	전체	광역	전체	광역	전체	광역	전체	광역	전체	광역
신뢰가 떨어진다	1(1.2)	0(0)	1(10)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
수동적이다	13(14.9)	0(0)	3(30)	0(0)	6(13.3)	0(0)	1(16.7)	0(0)	3(11.5)	0(0)
보통이다	32(36.8)	13(44.8)	5(50)	2(66.7)	17(37.8)	6(50)	2(33.3)	2(50)	8(30.8)	3(30)
협조적이다	38(43.7)	14(48.3)	1(10)	1(33.3)	21(46.7)	5(41.7)	3(50)	2(50)	13(50)	6(60)
적극적이고 신뢰가 간다	3(3.4)	2(6.9)	0(0)	0(0)	1(2.2)	1(8.3)	0(0)	0(0)	2(3.4)	1(10)
합계	87 (100)	29 (100)	100 (100)	3 (100)	45 (100)	12 (100)	6 (100)	4 (100)	26 (100)	10 (100)

구체적으로 살펴보면, 사무위탁의 경우 40%의 응답이 다른 지자체와 사무위탁 관계를 가졌을 경우에 신뢰가 떨어지거나 수동적인 관계라고 응답하여, 사무위탁 관계는 협력의 정도가 낮은 관계로 나타났다. 반면에 행정협의회, 지방자치단체조합과 지자체간 협력사업은 광역자치단체나 전체의 경우 모두에서 협력정도가 높은 것으로 나타났다.

④ 광역행정사업의 관리 및 집행수준

광역행정의 관리와 집행수준은 대부분의 응답자가 보통이라고 평가하였고(61%), 상대적으로 많은(26%) 응답이 수월하다고 응답하였다. 특히 행정협의회와 지자체간 협력사업의 경우 22%, 31%가 관리 및 집행수준이 수월한 편이라고 응답하였다. 그러나 광역자치단체의 경우에는 전체지방자치단체보다 더 높은 수준으로 관리가 수월하다(34.5%)고 응답하였다.

<표 9> 광역행정의 관리와 집행수준

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치 단체조합		지자체간 협력사업	
	전체	광역	전체	광역	전체	광역	전체	광역	전체	광역
아주 어렵다	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
약간 어렵다	11(12.6)	4(13.8)	1(10)	0(0)	8(17.8)	2(16.7)	0(0)	0(0)	2(3.4)	2(20)
보통이다	53(60.9)	15(51.7)	5(50)	2(15.4)	27(60)	7(58.3)	5(83.3)	3(75)	16(61.5)	3(30)
수월한 편이다	21(24.1)	8(27.5)	4(40)	1(7.7)	9(20)	2(16.7)	1(16.7)	1(25)	7(26.9)	4(40)
아주 수월하다	2(2.3)	2(6.9)	0(0)	0(0)	1(2.2)	1(8.3)	0(0)	0(0)	1(3.8)	1(10)
합계	87 (100)	29 (100)	10 (100)	3 (100)	45 (100)	12 (100)	6 (100)	4 (100)	26 (100)	10 (100)

요약하면, 지방자치단체들의 광역행정사업 기존제도에 대한 평가는 긍정적이었으며, 이러한 경향은 광역자치단체의 경우 더욱 긍정적인 평가를 하였다. 구체적으로 행정협의회와 지자체간 협력사업이 상대적으로 높은 수준의 제도화가 이루어진 것으로 나타났고, 지방자치단체조합의 경우에는 상대적으로 낮은 수준의 제도화가 이루어진 것으로 나타났다. 실제 관리의 측면에서는 지자체간 협력사업이 상대적으로 수월하게 진행관리가 되는 것으로 나타났고, 행정협의회의 경우 전체지방자치단체는 수월하다고 평가하는 반면에 광역자치단체는 그렇지 않은 것으로 나타났다.

4) 광역행정사업의 집단행동

집단행동(collective action)이론에 따르면 협력자치단체간의 이해관계에 따라 협력이 지속될 수도 있고 중단될 수 있다. 이 주장에 근거해서 광역행정사업의 자치단체간의 상호이해관계 정도에 따른 광역행정의 협력관계를 분석하고자 한다.

사무위탁의 경우는 제도의 특성상 위임형식이기 때문에 지자체 상호간의 이해관계가 발생하기 힘들며, 다른 세 가지의 광역행정사업에 있어서도 대부분의 응답이 관련 지자체들의 관계가 균등하다고 평가(전체 71%, 광역단체 79%)하고 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 행정협의회와 지방자치단체조합의 상호이해관계에 있어서는 양자 모두 약 80%의 지자체들이 균등한 이해관계를 가지고 있다고 인식하였고 특히 지방자치단체조합의 광역자치단체들은 모두가 균등한 상호이해관계를 가지고 있다고 인식하였다. 반면에 지자체간 협력사업에 있어서는 전체적으로 60% 미만의 지자체들이 상호이해관계가 균등하다고 인식하고

있고 약 30% 정도의 지자체들이 타자치단체의 이해관계가 크다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표 10> 광역행정의 상호이해관계

	총계		사무위탁		행정협의회		지방자치단체조합		지자체간 협력사업	
	전체	광역	전체	광역	전체	광역	전체	광역	전체	광역
타지자체가 훨씬 크다	4(5.3)	0(0)	0(0)	0(0)	2(4.4)	0(0)	1(16.7)	0(0)	1(4)	0(0)
타지자체가 크다	15(19.7)	4(16.7)	0(0)	0(0)	8(17.8)	2(18.1)	0(0)	0(0)	7(28)	2(22.2)
양자가 균등하다	54(71)	19(79.2)	0(0)	0(0)	35(77.8)	9(81.8)	5(83.3)	4(100)	14(56)	6(66.7)
귀하의 자치단체가 크다	3(3.9)	1(4.1)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	3(12)	1(11.1)
귀하의 자치단체가 훨씬 크다	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)
합계	76(100)	24(100)	0(100)	0(.0)	45(100)	11(100)	6(100)	4(100)	25(100)	9(100)

이러한 제도들의 인식분석을 통해 볼 때 단체행동적 관점에서 상호이해관계가 유지된다면 지속적인 협력이 유지될 수 있다고 판단된다. 다만 지자체간 협력사업의 경우 타자치단체의 이해관계가 크다는 응답에 주목할 필요가 있다. 즉 법제화가 되어 있지 않은 상태에서 지자체 상호간의 협약 등에 의해서 진행되는 협력사업의 경우 협력지자체들이 성공과 실패에 따른 이해관계 및 갈등문제에 더욱 민감할 수 있을 것으로 이해된다.

3. 대안 광역행정체제에 대한 인식분석

1) 대안체제로서 도입가능성 및 적합성

기존의 경험과 자치단체의 현실을 고려하였을 때, 기존의 협력사업체제의 대안으로 가장 도입 가능성이 높은 외국의 광역행정체제로 지역간 협약이 압도적으로 높은 가능성을 가진 것으로 나타났다(75%). 특이할 점은 전체 지방자치단체의 경우 특별자치구가 대안으로서 가능성이 가장 낮게 나타났으나(11%), 광역자치단체의 수준에서는 상대적으로 높은 대안 가능성(20%)을 가진 것으로 나타났다.

<표 11> 대안체제로서 도입가능성 높고 가장 적합한 광역행정체제

	도입가능성		적합성	
	전체	광역자치단체	전체	광역자치단체
지역간 협약	80(74.7)	10(66.7)	53(49.5)	8(53.3)
정부협의회	15(14)	2(13.3)	14(13.0)	1(6.7)
특별자치구	12(11.2)	3(20)	10(9.3)	3(20)
사무위탁	-	-	4(3.7)	1(6.7)
행정협의회	-	-	20(18.5)	1(6.7)
지방자치단체조합	-	-	6(5.6)	1(6.7)
합계	107(100)	15(100.0)	107(100)	15(100.0)

또한, 현재의 광역사업을 포함하여 지방자치단체의 실정에 가장 적합한 광역 협력사업체 제 역시 지역간 협력이 높은 가능성을 가진 것으로 나타났다(전체 지자체 49.5%, 광역단체 53%). 그 뒤를 이어 현행 광역사업체제인 행정협의회가 언급되었다(전체 지자체 18.5%). 특히 현재 시행중인 사무위탁(4%)과 지방자치단체조합(6%)의 경우 정부협의회(13%)나 특별자치구(9%)에도 못 미치는 광역 협력사업체제로 파악되어, 현행 광역사업체제의 보완 이 시급한 것으로 나타났다.

2) 대안 광역행정체제의 효율성 및 수요대응성

아래의 <표 12>에서 보이듯이, 도입할 경우 가장 광역행정 체제로서 효율성이 높을 것으 로 예상되는 외국의 광역협력체제 역시 지역간 협력이 압도적으로 높은 광역협력체제로서의 가능성을 가진 것으로 파악되었다(전체 68%, 광역단체 73%).

<표 12> 도입시 가장 효율성이 높고 수용에 가장 잘 대응할 광역행정체제

	효율성		대응성	
	전체	광역자치단체	전체	광역자치단체
지역간 협약	74(67.9)	11(73.3)	55(50.4)	10(66.7)
정부협의회	19(17.4)	2(13.3)	24(22)	2(13.3)
특별자치구	16(14.7)	2(13.3)	29(26.6)	3(20)
합계	109(100.0)	15(100.0)	109(100.0)	15(100.0)

그리고 도입할 경우 주민을 포함한 외부환경의 수요에 가장 잘 대응할 수 있는 체제로서도 지역간 협약이 중요하게 나타났다(전체 50%, 광역단체 67%). 그러나 효율성과는 달리 정부협의회와 특별자치구 역시 어느 정도는 외부환경 수요에 잘 대응할 수 있는 체제인 것으로 나타났다(각각 22%, 27%).

3) 대안 광역행정체제의 공정성 및 책임성

도입할 경우 행정서비스가 특정집단에게 치우치지 않고 가장 공정하게 전달될 것으로 예상되는 체제로서 지역간 협약이 중요하게 나타났다(전체 37%, 광역단체 53%). 그러나 다른 체제인 정부협의회(34%)나 특별자치구(28%) 역시 행정서비스를 공정하게 전달할 수 있는 체제로서 평가되었으며, 특히 광역자치단체에서는 특별자치구가 상대적으로 높은 비율로(33%) 광역 행정서비스를 공정하게 전달할 수 있는 체제로 파악되었다.

아울러 도입할 경우 시민단체나 중앙정부 등 관련 집단에게 가장 책임성이 높을 것으로 예상되는 체제로서는 특별자치구가 가장 높게 나타났다(48%). 특히 광역자치단체의 응답에 있어서는 대다수(60%)의 응답이 특별자치구가 광역행정사업으로서 관련 집단의 이해관계를 잘 수용하여 책임성 높은 체제로 될 수 있는 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

<표 13> 도입시 행정서비스가 공정하게 전달되고 책임성이 높을 광역행정체제

	공정성		책임성	
	전체	광역자치단체	전체	광역자치단체
지역간 협약	40(36.7)	8(53.3)	29(26.6)	5(33.3)
정부협의회	37(33.9)	2(13.3)	28(25.7)	1(6.7)
특별자치구	31(28.4)	5(33.3)	52(47.7)	9(60)
합계	109(100)	15(100.0)	109(100)	15(100.0)

4. 광역행정실시현황과 대안체제간의 교차분석

이상의 분석을 바탕으로 광역행정을 실시하였던 지방자치단체들의 평가에 따라 어떠한 대안 체제에 대해 더 높은 인식정도를 가지는가를 분석한다. 즉 광역행정 실시에 대하여 만족하였던 자치단체와 만족수준이 낮은 자치단체 간, 광역행정 실시로 경제적 효과를 얻은 지방자치단체와 그렇지 못한 지방자치단체간, 마지막으로 현행 광역행정 수행에 있어 협조적이었던 지방자치단체와 그렇지 않은 지방자치단체들 간에 과연 대안체제에 대한 인식 차이가 있

는가를 분석하고, 이러한 차이가 주는 함의에 대하여 논의한다.

아래의 <표 14, 15, 16>에 나타난 바와 같이 전반적인 수준에서 대안광역체제로서 지역 간 협약을 가장 높게 인식하는 것으로 나타났으며(77.2%), 정부협의회와 특별자치구에 대한 인식은 낮은 편으로 나타났다(약 10~12% 정도). 그러나 현행 광역행정 사업실시 결과 긍정적인 결과를 얻은 경우(만족도가 높고, 경제효과가 높고, 협력수준이 높을수록) 정부협의회와 특별자치구에 대한 인식이 높은 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 상대적으로 광역사업에 만족도가 낮은 지방자치단체들이 지역간 협약에 대한 인식이 높은 것으로 나타났다(90%; 만족도가 높은 지방자치단체는 76%). 정부협의회와 정부협의회를 대안으로 인식하는 7곳의 지방자치단체 중 4곳(57.1%)이 현행 광역행정에 만족스런 평가를 한 것으로 나타났다. 특별자치구의 경우, 광역사업에 불만족을 가지는 지방자치단체는 한 곳도 대안으로 인식하지 않았으며, 기존 광역사업에서 만족감을 느꼈던 자치단체보다, 오히려 중립적인 지역자치단체에서 선호하는 것으로 나타났다.

<표 14> 현행 광역사업평가 만족도와 대안 광역체제 교차분석표

			대안 광역행정체제			전체
			지역간 협약	정부협의회	특별자치구	
광역 사업 평가 만족도	불만족	빈도	9	1	0	12
		광역사업평가 만족도의 %	90%	10%	0%	100.0%
		대안 광역행정체제의 %	20.5%	14.3%	0%	17.5%
	보통 (중립)	빈도	16	2	4	22
		광역사업평가 만족도의 %	72.7%	9.1%	18.2%	100.0%
		대안 광역행정체제의 %	36.4%	28.6%	66.7%	38.6%
	만족	빈도	19	4	2	25
		광역사업평가 만족도의 %	76.0%	16%	8%	100.0%
		대안 광역행정체제의 %	43.2%	57.1%	33.3%	43.9%
전체	빈도	44	7	6	57	
	광역사업평가 만족도의 %	77.2%	12.3%	10.5%	100.0%	
	대안 광역행정체제의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

둘째, 비용절감 효과를 보지 못한 지방자치단체들은 지역간 협약을 더 높게 인식(90.5%)하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 비용절감 효과를 경험하였던 지방자치단체들은 상대적으로 낮은(60%) 인식도를 나타내었다. 특별자치구와 정부협의회는 비용절감 효과가 있는 지방자치단체들이 상대적으로 높은 인식정도(각각 66.7%와 57.1%)를 보이고 있다.

<표 15> 현행 광역사업의 경제효과와 대안 광역체제 교차분석표

			대안 광역행정체제			전체
			지역간 협약	정부협의회	특별자치구	
경제 효과	비용절 감효과 없음	빈도	19	1	1	21
		경제효과의 %	90.5%	4.8%	4.8%	100.0%
		대안 광역행정체제의%	43.2%	14.3%	16.7%	36.8%
	보통	빈도	13	2	1	16
		경제효과의 %	81.3%	12.5%	6.3%	100.0%
		대안 광역행정체제의%	29.5%	28.6%	16.7%	28.1%
	비용절 감효과 있음	빈도	12	4	4	20
		경제효과의 %	60.0%	20.0%	20.0%	100.0%
		대안 광역행정체제의%	27.3%	57.1%	66.7%	35.1%
전체	빈도	44	7	6	57	
	경제효과의 %	77.2%	12.3%	10.5%	100.0%	
	대안 광역행정체제의%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

셋째, 협력수준에 있어서도, 현행 광역행정사업 실시결과 다른 지방자치단체와 비협조적인 경험을 하였던 지방자치단체가 상대적으로 지역간 협약에 대해 더 높은 인식도를 보이는 것으로 나타났다. 또한 광역행정사업에서 협조적이었을수록 상대적으로 정부협의회와 특별자치구를 더 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표 16> 현행 광역사업의 협력수준과 대안 광역체제 교차분석표

			대안 광역행정체제			전체
			지역간 협약	정부협의회	특별자치구	
협력 수준	비협조적 (신뢰가 떨어짐)	빈도	9	1	1	11
		협력수준의 %	81.8%	9.1%	9.1%	100.0%
		대안 광역행정체제의 %	20.5%	14.3%	16.7%	19.3%
	보통	빈도	13	3	2	18
		협력수준의 %	72.2%	16.7%	11.1%	100.0%
		대안 광역행정체제의 %	29.5%	42.9%	33.3%	31.6%
	협조적 (신뢰가 있음)	빈도	22	3	3	28
		협력수준의 %	78.6%	10.7%	10.7%	100.0%
		대안 광역행정체제의 %	50.0%	42.9%	50.0%	49.1%
전체	빈도	44	7	6	57	
	협력수준의 %	77.2%	12.3%	10.5%	100.0%	
	대안 광역행정체제의 %	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

IV. 결 론

제2장의 현행 제도유형의 분석에서 기존의 광역행정체제가 제 기능을 발휘하기 위해서는 제도의 보완과 추가적인 협력방식의 필요성이 제기되었다. 이러한 문제인식을 바탕으로 기존의 제도를 보완 발전시킨 대안 광역행정체제를 비교해 볼 때 여러 가지 기준에서 대안 광역행정체제의 도입을 고려하게 되었다. 이러한 논의의 흐름 속에서 이 연구는 현행 광역행정체제 네 가지 유형과 세 가지의 대안적 광역행정체제 제도유형에 대하여 광역행정체제를 운영하고 있는 실무자들이 어떻게 인식하고 있는가를 분석하고자 하였다. 아울러 이 인식분석을 심화시켜 현행제도에 대한 인식을 바탕으로 대안 광역행정제도에 도입에 대한 인식을 교차하여 분석하였다.

먼저 현행 광역행정체제에 대한 인식분석에서 행정협의회를 가장 많이 시행하고 있는 것으로 나타났고, 광역행정사업에 대한 성과에 대해서 대체적으로 긍정적인 인식을 가지고 있었고 특히 광역자치단체에서 활발한 성과를 인식하고 있었다. 그리고 광역행정사업의 경제성 및 거래비용의 측면에서 대체적으로 긍정적인 인식을 가지고 있었고 특히 광역자치단체에서 긍정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 또한 집단행동관점에서 협력지자체간에 상호이해관계가 균등하다는 인식이 높았고 특히 지자체간 협력사업의 경우 상호이해관계의 정도에 따라 영향을 받는 것으로 파악되었다. 이러한 대안체제에 대한 광역과 기초자치단체간의 인식 차이는 결국 집단행동이론의 상호이해관계에 따라 관련 당사자들의 인식과 필요성이 차별화된다고 볼 수 있다.

다음으로 대안 광역행정체제에 대한 인식분석에서 도입가능성이 가장 큰 대안체제는 지역간 협약으로 나타났다. 즉 경제적 효율성의 측면에서는 다른 두 가지의 체제와 비교하여 압도적으로 좋은 성과를 가져올 대안으로 파악되었고, 외부환경에 적응 가능성, 서비스의 공평성의 측면에서도 상대적으로 좋은 대안으로 평가받았다. 그러나 책임성에 있어서는 특별자치구가 가장 책임성이 높을 광역체제로 평가받았으며, 특히 서비스의 공평성의 측면에서도 상대적으로 좋은 대안으로 평가받았다. 결론적으로 세 가지 광역체제 중 지역간 협약이 대안으로서 도입가능성이 높으며, 특별자치구(특히 광역자치단체에서 인식이 높음)가 두 번째이며 정부협의회가 가장 낮은 것으로 나타났다.

그리고 기존 광역사업에 대하여 부정적인 경험을 많이 하였던 지방자치단체들이 상대적으로 지역간 협약을 더 높은 선호를 보이는 것으로 나타났다. 기존의 광역행정체제인 행정협의회, 지방자치단체조합, 지방자치단체간 협력사업 등에 만족하지 않은 지방자치단체에서 대안체제를 고려하게 될 경우 기존의 체제와 전혀 다른 대안체제보다는 기존의 광역사업을 실시

했던 경험으로 익숙해져 있는 제도에 관심을 가질 가능성이 높다. 즉, 대안 광역행정체제 가운데 기존의 지방자치단체간 협력사업과 유사한 제도인 지역간 협약을 다른 대안보다 선호할 수 있을 것이다.

반면에 비록 숫자는 적었지만, 기존 광역사업 실시에서 긍정적인 경험을 하였던 지방자치단체들은 정부협의회와 특별자치구를 상대적으로 더 많이 선호하는 것으로 나타났다. 광역사업실시에 대해 불만족하였던 지방자치단체의 경우 보수적인 접근방법으로 대안체제를 선택했던 경향과는 달리 다양한 광역행정체제를 제도적으로 채택하고자 할 것이다. 즉, 지금까지의 광역사업에 대한 긍정적인 경험을 바탕으로 새로운 대안 광역행정체제에 대한 신뢰와 사업의 성공적인 수행의 자신감에서 기존의 제도들과 다른 차원의 제도인 정부협의회와 특별자치구에 대한 선호를 보일 수 있을 것이다.

이러한 연구결과를 중심으로 정책적 함의를 살펴보면 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 지역간 협약은 기존의 정치·행정체제와 이에 따른 행정구역별 관할권은 그대로 유지하면서 새로운 권리주체를 형성하지 않고 관계자치단체간에 계약체결을 통하여 협력사업을 추진하는 것이다. 이를 위해서 중앙정부차원에서는 지방자치법에 의거한 자치단체협약제도가 종래의 서비스공급 지향에서 벗어나 광역적 사업 및 행사개최에도 적극 활용될 수 있도록 협약체결이 가능한 사무의 종류와 유형별로 표준협약안을 개발하여 제시함과 동시에 경비 부담기준을 마련하여 이의 활용을 적극적으로 권장하고 계약당사자간에 분쟁발생시 조정자로서의 역할을 수행해야 할 것이다.

둘째, 지방정부협의회는 자치단체간 협력사업 추진을 중앙정부에 의해 설치·운영되는 제도적 기제에 의하지 않고 자치단체의 자율적 참여와 협조를 통하여 실현할 수 있는 방안이다. 지방정부협의회에서는 자치단체간 협력현장 제정 등과 같은 협력의 거시적, 원론적인 틀을 형성하고 나아가 협의회차원의 문제와 2개 이상의 회원 자치단체를 포괄하는 광역적인 이슈에 대해 사전에 논의·조정함으로써 그 해결방안을 모색하는 기능을 수행한다. 여기서 도출된 결론을 바탕으로 중앙정부 혹은 다른 자치단체가 이에 부합하는 광역적 사무처리와 관련된 정책방향을 수립하도록 제시하고, 광역사업의 실제 수행을 통하여 자치단체간 협력과 연계를 강화시키는 방향으로 나아가야 한다.

끝으로 특별자치구(Special District)는 지방자치단체조합의 한계를 극복하기 위하여 제도적으로 요구되는 특별지방자치단체와 유사한 제도이다. 일반자치단체(General-Purpose)와 달리 특정한 광역행정사무를 처리하는 특별목적(Special-Purpose)의 자치단체로서 특별자치구는 특정한 지역을 대상으로 소방, 상하수도, 교통, 공원, 여가 등 다양한 서비스 가운데 단일의 특정한 서비스를 효율적으로 제공할 수 있는 장점이 있다. 이를 위해 지방자치단체가 기득권과 자기영역경계에만 너무 연연하지 말고 타자치단체와 협력하에 규약을 제정해

설치하는 별도의 법인격을 지니는 특별지방자치단체를 제도화하고 운영하는데 적극적 자세를 취해야 할 것이다.

이 연구는 우리나라 광역행정체제 전반을 파악하고 가능성 있는 선진광역행정 대안을 탐색하는데 의미를 두고 큰 틀을 조망해 본 시론적 연구라 자평해 볼 수 있다. 따라서 현행의 여러 가지 광역행정체제들을 개별적으로 깊이 있게 분석하거나 또는 다양한 광역행정체제의 대안들에 대한 각각의 세부적이고 분석적인 연구는 향후 계속되는 연구를 통해서 발전시켜 나가야 할 것이다.

K C I

【 참고문헌 】

- 경기도. 1999. 「지방자치단체간 협력활성화 방안」, pp. 16-20.
- 금창호 외. 2004. 「특별지방자치단체의 도입방안. 이제는 지방분권시대」. 참여정부 지방분권과 제 2003 자료집.
- 금창호. 1997. 「지방자치단체조합의 활성화 방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서 제 246권.
- 김명국. 2002. 「광역행정의 대상 시설과 사무 분류의 기준」, 사회과학연구 제9권: 안양대학교 사회과학연구소.
- 김명수·김주영. 2000. 해외리포트: 미국의 광역행정체제, 「국토」. pp. 62-67.
- 김명현·유지태. 2000. 「지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향」, 한국법제연구원.
- 김석태·이영조. 2004. 광역시·도 통합론 비판과 그 대안으로서 광역거버넌스의 가능성, 「한국행정논집」. 16(4): 691-771.
- 이승중. 2005. 「지방자치론」. 서울: 박영사.
- 이은재. 1997. 특별지방행정기관과 지방자치단체간 관계정립방안, 「지방행정연구」. 12(3): 1-19.
- 송두범. 2004. 「지방자치단체간 협력사업의 추진실태와 개선방안」, 충남발전연구원.
- 행정자치부. 2007. 「외국의 지방행정체제개편 사례연구」(II), 한국지방행정연구원.
- Brierly, A. B. 2004. "Issues of scale and transaction costs in city-county consolidation." In J. B. Carr & R. C. Feiock(Eds.), *Reshaping the local landscape: Perspectives on city-county consolidation and its alternatives*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Carr, J. B. 2004. "Whose game do we play? Local government boundary change and metropolitan governance." In R. C. Feiock, (Ed.) *Decentralized governance: The organization of governments in metropolitan areas*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Carr, J. B. and R. C. Feiock. 2003. "Annexation." In J. Rabin(Ed.), *Encyclopedia of public administration and policy*, pp 47-53. New York: Marcel Dekker.
- Carr, J. B., and R. C. Feiock. 2002. "Who becomes involved in city-county consolidation? Findings from county officials in 25 communities." *State and Local Government Review*, 34: 78-95.
- Carr, J. B., and R. C. Feiock. (Eds.) 2004. *Reshaping the local landscape: Perspectives on city-county consolidation and its alternatives*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Crosby, Barbara C., and John M. Bryson. 2005. *Leadership for the Common Good*:

- Tackling Public Problems in a Shared-Power World*. 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Emery, Fred, and Eric Trist. 1965. "The Causal Texture of Organizational Environments." *Human Relations*, 18: 21 -32.
- Feiock, R. C. 2004. *Metropolitan governance: Conflict, competition and cooperation*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Feiock, R. C., and Hyung-Jun Park. 2006. "New Regionalism in the U.S. Metropolitan Area: Consolidated Government and Alternative Institutions for Regional Governance." 「국토연구」. 5: 71-90
- Gray, Barbara. 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Human, S. E., and K. Provan. 2000. "Legitimacy Building in the Evolution of Small-Firm Multilateral Networks: A Comparative Study of Success and Demise." *Administrative Science Quarterly*, 45(2): 327 -65.
- Johnson, L. S. 2000. "Regional Governance through City-County Consolidation: Actors, Incentives, and Constitutional Rules." A paper presented at the annual meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management, Seattle, WA., November 2-4.
- Knott, J., and Gary Miller. 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Page, Stephen. 2004. "Measuring Accountability for Results in Interagency Collaboratives." *Public Administration Review*, 64(5): 591 -606.
- Provan, Keith G., and Patrick Kenis. 2005. "Modes of Network Governance and Implications for Public Network Management." A paper presented at the Eighth National Public Management Research Conference, Los Angeles, CA, September 29 -October 1.
- Suchman, M. C. 1995. "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches." *Academy of Management Review*, 20(3): 571-610.
- Waddock, Sandra. 1986. "Public-Private Partnership as Social Product and Process." *Research in Corporate Social Performance and Policy*, 8: 273-300.