

碩士學位論文

自治團體間の 政策協力 構築方案에 관한 研究

- 濟州地域을 中心으로 -

指導教授 梁 永 哲



110 593

濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

李 泰 成

20001年 1月

自治團體間の 政策協力 構築方案에 관한 研究

- 濟州地域을 中心으로 -

指導教授 梁 永 哲

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

2001年 1月 日



行政學科 地方自治專攻

李 泰 成

李泰成의 行政學 碩士學位 論文을 認准함.

2001年 1月 日

委 員 長 _____ 印

委 員 _____ 印

委 員 _____ 印

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 배경	1
제2절 연구의 방법 및 범위	2
1. 연구의 방법	2
2. 연구의 범위	4
3. 분석의 틀	4
제2장 정책협력 방안에 대한 이론 연구	7
제1절 정책협력의 의의	7
1. 정책협력의 개념	7
2. 정책협력의 필요성	9
제2절 정책협력의 유형	12
1. 정책협력의 일반적 유형	12
2. 지방자치법상의 정책협력 유형	31
3. 제주지역의 실질적 유형	34
제3절 선행연구 고찰	41
1. 협력 관계 중심의 연구	41
2. 갈등 관계 중심의 연구	43
3. 본 연구의 시각	46
제3장 정책협력에 관한 실증분석	47
제1절 조사 설계	47
1. 조사 목적	47
2. 조사 방법	47
3. 설문지 구성	49
제2절 분석결과	50
1. 자치단체간 협력에 대한 종합적 평가	50

2. 자치단체간 정책 비협력의 문제점	52
제3절 분석결과 요약 및 시사점	60
1. 분석결과 요약	60
2. 시사점	61
제4장 정책협력의 저해요인과 발전방안	62
제1절 사례로 본 실태분석	62
1. 사례 선정 기준	62
2. 광역과 기초자치단체간의 정책협력 실태	63
3. 기초자치단체간의 정책협력 실태	72
4. 기타 협력 사례 및 종합평가	75
제2절 정책협력구축의 저해요인	76
1. 행태적 측면	77
2. 제도적 측면	81
3. 환경적 측면	84
제3절 정책협력구축의 발전방안	89
1. 행태적 측면	89
2. 제도적 측면	92
3. 환경적 측면	99
제5장 결 론	101
□ 참고문헌	105
ABSTRACT	109
부록 1. 제주도내 자치단체간 정책협력 활성화 연구를 위한 설문조사지	114
부록 2. 제주권행정협의회 규약	117
부록 3. “더불어 함께하는 도시협의회” 기본 합의서	119
부록 4. 제주도지방분쟁조정위원회조례	120

표 목 차

〈표 2-1〉 이양 가능한 기능의 순위	20
〈표 2-2〉 광역행정의 접근방법 요약·정리	30
〈표 2-3〉 도시권행정협의회 구성 현황	35
〈표 2-4〉 구조기능론과 갈등론의 기본가정들	44
〈표 3-1〉 표본설계	48
〈표 3-2〉 종합적 평가	51
〈표 3-3〉 자치단체간 정책협력에 대한 전체적인 평가(자치단체별 분석)	52
〈표 3-4〉 예산의 중복 투입으로 인한 비용이 과다한 지출	53
〈표 3-5〉 예산의 중복 투입으로 인한 비용이 과다한 지출(자치단체간 분석)	53
〈표 3-6〉 화북공업단지 같은 토지이용의 비효율	54
〈표 3-7〉 화북공업단지 같은 토지이용의 비효율(자치단체간 분석)	55
〈표 3-8〉 이벤트, 축제 분리 개최로 행정의 전체적 능률 저하	56
〈표 3-9〉 이벤트, 축제 분리 개최로 행정의 전체적 능률 저하(자치단체간 분석)	56
〈표 3-10〉 자치단체간 역할 정립이 잘 안되게 됨	57
〈표 3-11〉 자치단체간 역할정립이 잘 안되게 됨(자치단체간 분석)	58
〈표 3-12〉 지역개발사업들이 지연되는 문제의 야기	59
〈표 3-13〉 지역개발사업들이 지연되는 문제의 야기(자치단체간 분석)	59
〈표 4-1〉 월드컵 경기장 건설과 관련한 도·시·군간 협력	64
〈표 4-2〉 월드컵 경기장 건설과 관련한 도·시·군간 협력(자치단체별 분석)	65
〈표 4-3〉 남제주군의 태권도 공원 유치 홍보활동 추진 실적	66
〈표 4-4〉 태권도 공원 유치관련 사례	67
〈표 4-5〉 태권도 공원 유치관련 사례(자치단체간 분석)	68
〈표 4-6〉 이호해수욕장 수상호텔 허가와 관련한 협력 사례	69
〈표 4-7〉 이호해수욕장 수상호텔 허가와 관련한 협력 사례(자치단체간 분석)	70
〈표 4-8〉 축제와 이벤트의 통폐합과 관련한 협력 사례	71
〈표 4-9〉 축제와 이벤트의 통폐합과 관련한 협력 사례(자치단체간 분석)	72
〈표 4-10〉 화북공업단지 이설과 관련한 협력 사례	73
〈표 4-11〉 화북공업단지 이설과 관련한 협력 사례(자치단체간 분석)	74
〈표 4-12〉 자치단체장간의 경쟁의식	78

〈표 4-13〉 자치단체장간의 경쟁의식(자치단체간 분석)	78
〈표 4-14〉 자치단체간의 역할 분담에 대한 인식 부족	79
〈표 4-15〉 자치단체간의 역할 분담에 대한 인식 부족(자치단체간 분석)	80
〈표 4-16〉 협력의 필요성에 대한 인식 부족 때문	81
〈표 4-17〉 협력의 필요성에 대한 인식 부족 때문(자치단체간 분석)	81
〈표 4-18〉 성과위주에 기인한 평가제도 때문	82
〈표 4-19〉 성과위주에 기인한 평가제도 때문(자치단체간 분석)	82
〈표 4-20〉 협력담당 전문공무원 부족과 협력 방법의 미흡	83
〈표 4-21〉 협력담당 전문공무원 부족과 협력방법의 미흡(자치단체간 분석)	84
〈표 4-22〉 협력 과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공의 미흡	85
〈표 4-23〉 협력 과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공의 미흡(자치단체간 분석)	85
〈표 4-24〉 중앙정부의 자치단체간 협력을 이끌어내려는 법적 노력의 미흡	86
〈표 4-25〉 중앙정부의 자치단체간 협력을 이끌어내려는 법적 노력의 미흡(자치단체간 분석)	87
〈표 4-26〉 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할 분담이 중시되어야	90
〈표 4-27〉 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할 분담이 중시되어야(자치단체간 분석)	90
〈표 4-28〉 도·시군간의 활발한 인사교류	92
〈표 4-29〉 도·시군간의 활발한 인사교류(자치단체간 분석)	92
〈표 4-30〉 지방자치단체 조합의 결성과 제도화	93
〈표 4-31〉 지방자치단체 조합의 결성과 제도화(자치단체간 분석)	94
〈표 4-32〉 국가보조금 우선 지원	99
〈표 4-33〉 국가 보조금 우선 지원(자치단체간 분석)	100

그림목차

〈그림 1-1〉 분석의 틀	5
----------------------	---

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 배경

과거 중앙집권시대에 지방자치단체들은 중앙정부의 지시나 계획에 따라 이를 충실히 이행하는 것이 주 역할이었다. 중앙정부에서 예산이 지원되고 그 계획을 집행하면 지역의 '삶의 질'은 향상되는 것으로 생각을 해왔던 것이다. 이러한 상황에서는 지방자치단체간 갈등이나 비협력적인 요소가 적었다. 왜냐하면 중앙정부의 지시가 이러한 문제를 축소시켰고, 문제를 제기하면 중앙정부가 강력한 조정역할을 담당했다.

그러나 지방자치 실시 이후 분권화 되면서 상황은 많이 달라졌다. 지방자치단체들의 의견이 다양해졌다. 그리고 자치단체간 협력을 해야 할 분야가 많음에도 불구하고 협력이 제대로 이루어지지 않아 갈등을 유발시키는 경우가 많아졌다. 최근에는 인접 자치단체간 경쟁이 심해지고 상급 자치단체와 갈등 요소를 간직하게 되면서 제도적인 협력의 필요함은 물론 지역주민과 공무원들이 상호간 정책협력의 필요성이 매우 높아졌다.

슈나이더(Mark Shneider)의 지적처럼 제주도도 자치단체간 독특한 사회 문화, 역사적 특성들이 자치단체간 정책협력에 영향을 미치고 있어서¹⁾ 갈등의 원인과 해결책은 물론 정책협력에 종합적인 관심을 가져야 할 상황에 이르렀다.

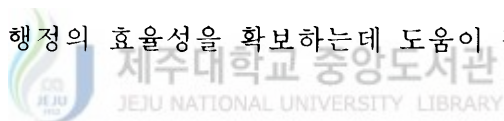
지방자치제도가 본격적으로 실시되면서 제주도에 민선 자치단체장들은 자치단체별 특성을 반영하는 많은 이벤트와 사업을 펴고 있다. 이러한 과정에서 성격이 비슷한 행사가 중복해서 자치단체별로 열리는가 하면 이벤트나

1) Mark Shneider, "Setting a Research Agenda for the Study of the America County," 「Public Administration Review 52」, March/April 1992, pp.173-182.

축제도 중복해서 시행되고 있다. 이러한 문제에 대해 공무원들뿐만 아니라 지역주민들은 제주도내 자치단체들간에 협력이 필요하다는 인식이 증가하여 이에 대한 체계적인 연구의 필요성이 제기되고 있다. 이러한 현상을 본 연구에서는 실증적으로 분석했다.

본 연구의 목적은 제주지역의 자치단체간 정책 관련 갈등의 원인을 찾아내고, 정책협력을 보다 활발하게 할 수 있는 방안을 찾는 것이다. 궁극적으로는 자치단체간 기능중복으로 인한 비용을 줄이고 지방자치제도가 지역에 바람직하게 정착되도록 하는 것이다. 또한 행정의 능률성을 확보하도록 하며 기초자치단체나 광역자치단체의 역할 분담이 제대로 이루어지도록 하려는 것이 목적이다.

궁극적으로 제주도내 각 자치단체들이 앞으로는 정책협력을 통하여 갈등 요소를 줄이고 행정의 효율성을 확보하는데 도움이 될 수 있을 것이다.



제2절 연구의 방법 및 범위

1. 연구의 방법

본 연구의 전체에 주로 사용하는 방법론은 '경험적 방법론'(Empirical method)이라 할 수 있다. 왜냐하면 제주도내 자치단체간 갈등 혹은 정책협력이 있었거나 필요했던 경험적 자료를 수집하여, 분석하고 설명과 해석하는 기법을 사용하고 있기 때문이다.²⁾

그리고 본 연구에서는 경험적 방법론에서 주로 사용되는 관찰법, 실험적 연구, 조사연구, 내용분석, 사례연구, 소시오메트리, 심층면접, 생활사 연구,

2) 정대연, 「사회과학방법론 사전」, 백의출판사, 1997, pp.56-57.

통계적 분석 중 조사연구, 사례연구, 통계적 분석 등을 사용하여 본 과학적이며 객관적인 연구가 될 수 있도록 했다.

조사는 공무원을 대상으로 실시했다. 공무원만을 조사대상으로 한 것은 자치단체간 정책협력 여부에 대한 내용은 매우 전문적이거나 관료적이어서 정책 집단 구성원인 공무원들이 가장 잘 알고 있다는 전제하에서다.

설문조사의 내용은 자치단체간 갈등이 있었던 사례, 자치단체간 갈등의 원인을 분석하는 것이다. 그리고 정책협력이 활성화되기 위해서는 어떻게 해야 하는지에 대한 개선 방안도 포함되었다.

이러한 경험적 접근방법을 사용하면서 이론연구 부분과 개선 방안을 모색하는 부분에서는 '기술적 접근방법'(Descriptive method)을 사용했다. 기술적 접근방법은 어떠한 현상과 분포를 관찰이나 면접을 통해서 찾아내고 결과를 요약·제시하는 방법이라 할 수 있다. 이 기술적 접근방법이 정밀성을 담보 받으려면 측정방법의 정확성이 요구되어지며 그 결과가 일반화되어야 한다. 본 연구에서는 이러한 내용에 충실하기 위해서 참고한 자료를 각주로 달아서 제시하였다.

기술적 접근방법을 사용하여 정리한 내용은 지방자치단체간 정책협력의 개념을 도출하는 부분과 정책협력의 필요성 연구 부분이다. 그리고 자치단체간 정책을 설명하는 이론을 통해서 정책협력이 갈등관계로 가는 현상에 초점을 맞추는지, 혹은 협력관계를 중심으로 하는 연구에 초점을 맞출 것인지 살펴보는 부분이다. 외국의 경우 어떻게 자치단체간 갈등을 해소하는지 그 방법을 살펴보는 데에도 기술적 방법을 사용했다. 마지막으로 설문조사를 통한 개선방안을 참고하고 그 외의 자료를 통해 정책협력 개선 방안을 모색하는데 기술적 방법을 사용했다.

2. 연구의 범위

본 연구는 정부간 관계(Inter-Governmental Relation : IGR)중에서 중앙정부-지방정부 간의 관계는 제외하고 지방자치단체 간의 관계를 중심으로 연구범위를 정했다. 제주도내 자치단체간 갈등관리가 연구초점이기 때문이다.

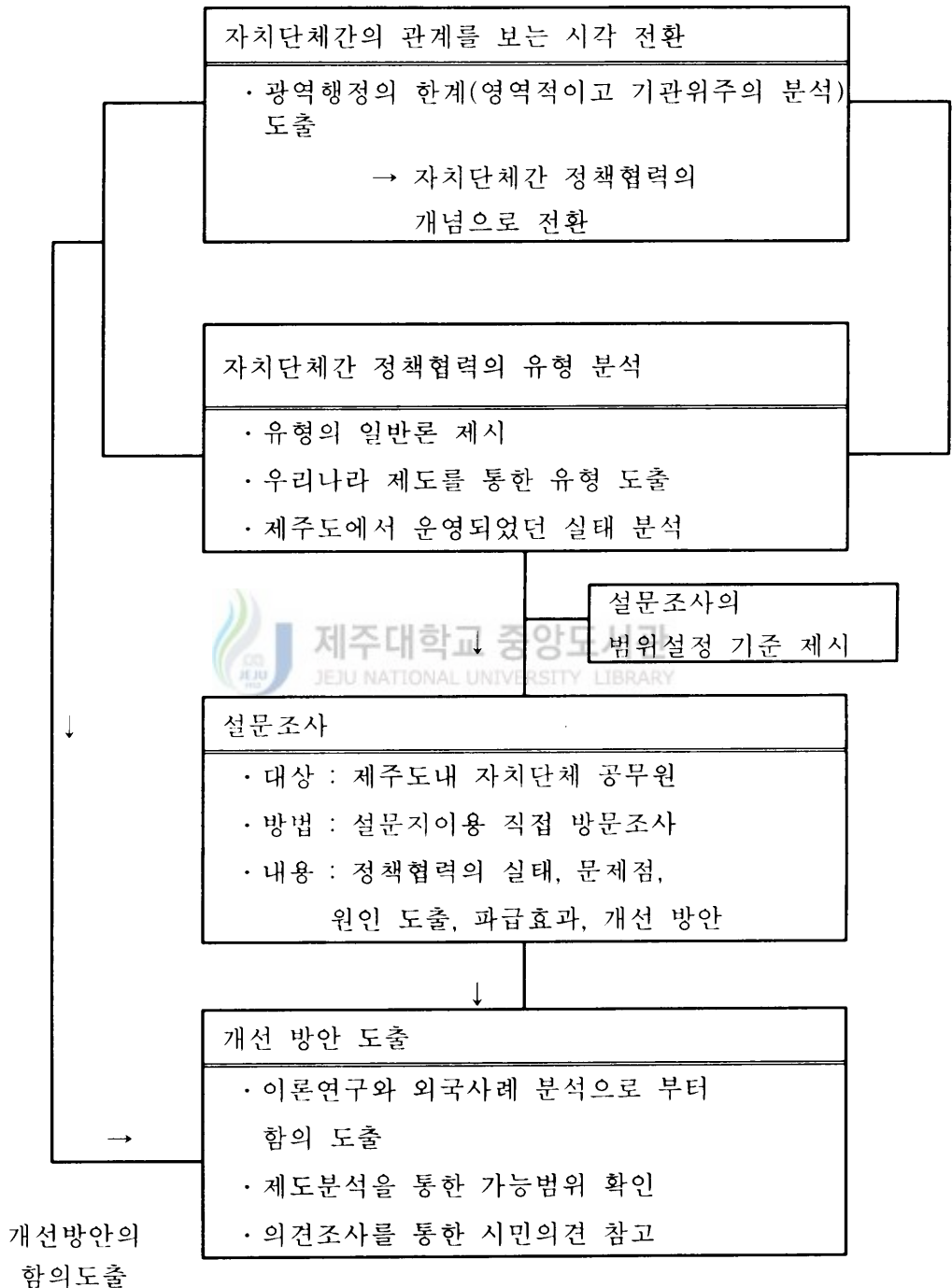
고려 대상이 되는 지방자치단체간의 관계에서도 광역자치단체와 광역자치단체간의 관계는 제외했다. 제주지역내 자치단체는 광역자치체로서 제주도, 기초자치체로서 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군이 있어서 광역자치단체와 기초자치단체간, 기초자치단체와 기초자치단체간 관계를 중심으로 연구하게 된다.

앞에서 제시한 것 처럼 연구의 지역적 범위는 주로 제주도내 자치단체에 한정하기로 했으나 우리나라 자치단체의 협력 사례와 외국의 사례 등을 분석하는 부분에서는 범위를 확대했다. 제주도 자치단체간 갈등관리를 위한 방안 수립에 참고할 수 있는 내용을 모색하기 위해서이다. 그렇지만 개선방안을 모색하는 부분은 주로 제주도에 적용할 수 있는 내용을 중심으로 하고 있기 때문에 연구의 범위는 주로 제주도에 한정된다고 할 수 있다.

3. 분석의 틀

본 연구는 크게 네 개의 과정으로 이루어졌다. 이 네 단계를 포함하는 분석의 틀을 설정해보면 다음 <그림 1-1>와 같이 구성할 수 있다.

첫째 단계에서는 자치단체간의 관계를 보는 시각을 전환시키는 것이다. 기존에는 자치단체간의 관계를 협력관계든 갈등관계든 대부분 광역행정이라는 개념을 통해서 보았다. 이 광역행정의 틀은 인접한 지역간의 자치단체간에 협력하는 경우에는 적실한 면도 없지 않지만 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계의 문제와 인접하지 않는 자치단체간 관계에서 협력을 요구하는



<그림 1-1> 분석의 틀

사안에 대한 분석에서는 한계에 부딪치고 있다. 따라서 광역행정의 범위를 조금 넓혀서 자치단체간 갈등관리와 정책협력이라는 틀로 분석하고 평가하고자 하는 당위성을 먼저 제시하게 된다.

둘째 단계에서는 자치단체간 갈등관리와 정책협력의 유형을 분석한다. 이때 광역행정의 개념을 인용하지만 정책협력 형태의 유형을 제시한다. 이 유형 일반론에서는 주로 외국의 경우로부터 참고할 수 있는 유형과 우리나라 지방자치법에 제시되고 있는 자치단체간 협력형태를 살펴 보게 된다. 구체적인 형태를 중심으로 살펴본 후 이러한 형태의 협력이 제주도에서는 어떻게 이루어지고 있는지를 제시한다.

셋째 단계에서는 앞의 두 단계에서 간직했던 문제의식을 중심으로 설문조사를 실시하고 제주도내 정책협력 실태를 분석하게 된다. 일반적인 논의는 어떠하며, 설문조사에 응했던 공무원들은 어떻게 생각하는지를 중심으로 살펴보게 될 것이다. 마지막으로는 개선 방안에 대해서 조사한다.

넷째 단계에서는 개선 방안 도출의 장이다. 여기에서는 이론 연구와 실증 분석을 통해 도출된 문제점들을 극복하고 지방자치단체간의 정책협력을 구축할 수 있는 방안들을 제시하였다.

제2장 정책협력 방안에 대한 이론 연구

제1절 정책협력의 의의

1. 정책협력의 개념

자치단체간 갈등관리와 정책협력의 개념을 접근하고자 할 경우 우리는 먼저 광역행정이라는 개념을 만나게 된다.

따라서 본 연구에서는 먼저 광역행정이라는 개념을 살펴 보고자 한다. 그렇지만 광역행정의 개념만으로는 자치단체간 갈등관리와 정책협력의 양자를 설명하기는 충분치 않다. 광역행정의 범위를 벗어나는 자치단체간의 관계는 자치단체간 갈등관리와 정책협력의 개념에 포함시켜 고찰하겠다.

광역행정(metropolitan administration)을 어원적으로 살펴보면 희랍어인 주변지역의 모도시를 의미하는 ‘메트로폴리스(metropolis)’에서 유래된 것이다. 즉 기존의 모도시 행정구역은 물론 그 영향권내에 있는 주변 도시 및 지역을 포함하여 행정업무를 종합적으로 처리함으로써 행정의 능률성과 민주성 및 경제성을 제고하고자 하는 도시행정관리기법이라고 할 수 있다.³⁾

현대 대도시지역의 발전은 도시화 과정에서 도시 인접지역과의 공간적 경계를 넘어선 상호의존 상태에서 진행되므로, 행정상으로 본 법적 경계(administrative boundary)를 단위로 한 접근방법보다는 새로운 개념의 광역권적 접근방법(regional approach)의 필요성이 증가하게 되었다.⁴⁾ 따라서 광

3) 박우서, “외국의 광역행정실태,” 「도시문제」 제18권 제7호, 1983.7. p.67 ;이 광역행정개념은 주로 김태진, “서비스의 광역공급을 위한 지방자치단체간 협력에 관한 연구-지방자치단체조합을 중심으로”, 연세대학교 대학원 행정학과 석사학위논문, 1995.12, p.8을 참조하였다.

4) 김 원, 「도시행정론」, 박영사, 1988, p.121.

역행정은 지방자치단체의 법정 행정처리 구역에만 국한되지 않고 그 구역을 넘어서 발생하는 일정한 행정 수요를 처리하기 위하여 기존의 행정구역은 물론, 그 영향권 내에 있는 주변의 자치단체를 포괄하는 광역을 대상으로 하여 행정업무를 통합적으로 처리함으로써 행정의 능률성·경제성·합목적성을 높이고자 하는 도시행정관리방식이라고 할 수 있다.⁵⁾

광역행정도 전체적으로 자치단체간의 관계를 중심으로 하기 때문에 자치단체간 갈등관리와 정책협력의 개념과 유사한 것으로 보이지만 광역행정에는 범위상 자치단체간 정책협력의 범위 보다 작다. 왜냐하면 광역행정의 경우는 기존의 행정구역과 인접한 행정구역이 연결된 경우에 한해서 자치단체간에 행정업무를 통합적으로 처리하는 것을 전제로 하고 있기 때문이다.

반면, 자치단체간 정책협력이라고 함은 다음 세 가지 측면에서 범위가 확대됨을 알 수 있다.

첫째, 광역행정의 개념을 포괄하는 것을 전제로 하되 반드시 인접한 행정구역이 아니라 하더라도 관계를 형성할 수 있다는 것을 포함한다. 예를 들어 광역자치단체와 기초자치단체간에 역할이 형성되는 경우에 적용할 수 있다는 것이다.

둘째, 행정업무를 통합적으로 하지 않더라도 협력은 이루어질 수 있다. 중복되는 업무의 경우 서로의 협의하에 어느 한 자치단체가 철회하면 되는 경우도 있을 수 있다.

셋째, 광역행정에서 처럼 시설위주의 업무 이외에도 적용할 수 있다. 예를 들어 쓰레기매립장과 같은 사안이 아니고 축제나 허가권과 같은 사안에도 적용할 수 있다.

이렇게 볼 때 본 연구에서는 “자치단체간 정책협력은 광역자치단체와 기초자치단체 관계없이 자치단체간에 시설에 대한 업무의 협조는 물론 허가권

5) 한원택, 「도시 및 지방행정론」, 법문사, 1990, p.135.

이나 축제 관련 사안 등 소프트웨어적인 측면에서도 서로 협의와 협력을 거쳐 행정의 비용을 줄이고 능률성을 확보하려는 활동”이라고 정의한다.

2. 정책협력의 필요성

1) 다양한 견해

지방자치단체간 갈등관리와 정책협력의 필요성은 여러 학자들에 의해서 다양하게 제시되고 있다. 그리고 학자들마다 필요성을 보는 시각도 다양하다. 비협력적 요소나 갈등적 요소의 제거에 초점을 맞추어 필요성을 주장하는 학자가 있는가하면 정책협력이 필요한 배경 중심의 주장을 하는 학자들도 있다. 그밖에 목표중심의 논의를 하는 학자들도 있다.

본 항에서는 여러 학자들의 주장을 중심으로 보편적인 자치단체간 협력의 필요성을 중심으로 살펴본 후 제주도의 경우는 어떠한 필요성이 있는지를 연구하겠다.

우선 Zimmerman은 정책협력의 필요성을 자치단체간 갈등요소의 제거에 초점을 맞추면서 다섯 가지로 설명했다. 첫째, 기관간의 갈등 해소. 둘째, 행정서비스의 중복문제 해결. 셋째, 특정 사업에 대한 재정의 부족의 해결. 넷째, 계획의 미비점 해결. 다섯째, 재정적인 문제도 협력을 통해서 보완하기 위해 자치단체간 정책협력이 필요하다고 주장하고 있다.⁶⁾

Lineberry와 Scharkansky는 Zimmerman과 같은 입장에서 문제에 초점을 맞추어서 정책협력의 필요성을 네 가지로 제시하고 있다. 첫째, 외부효과와 비경제성에 의한 문제 해결, 둘째, 재정적·행정적 불공평성의 해결, 셋째, 정치적 책임의 부재의식과 그에 의한 문제 해결, 넷째, 조정의 부재문제 해

6) Joseph F. Zimmerman(eds.), 「State and Local Government(5th)」, New York, Baren & Noble, Inc, 1967, pp.168-169.

결을 위해 자치단체간 정책협력이 필요하다고 주장하고 있다.⁷⁾

장지호는 갈등문제 해결이라는 측면 보다는 자치단체간 정책협력 논의가 나타나게 된 배경에 주로 초점을 맞추면서 네 가지로 제시하고 있다. 첫째, 사회·경제권역의 확대, 둘째, 복지국가의 실현, 셋째, 지역개발의 필요성, 넷째, 행정에 있어서 경제성의 요청을 들고 있다.⁸⁾

최창호는 장지호와 같은 맥락에서 정책협력이 필요하게 된 배경을 중심으로 여덟 가지를 제시하고 있다.⁹⁾ 첫째, 사회·경제권역의 확대, 둘째, 도시화의 급격한 진전, 셋째, 규모의 경제 요청, 넷째, 행정수준의 평준화 요청, 다섯째, 급격한 도시화, 여섯째, 대도시권내에 지역사이의 기능적 밀집성, 일곱째, 광역적 행정수요의 증대, 여덟째, 행·재정능력의 격차 등을 들고 있다.

정세욱은 목표중심의 논의를 하고 있다. 즉, 자치단체간 정책협력 결과 추구할 목표를 제시하는 논의라 할 수 있다. 그 내용을 보면 첫째, 사회 및 경제권역의 확대와 균질화, 둘째, 대도시와 배후지역 서비스의 균질화, 셋째, 대도시화, 넷째, 산업의 고도화, 다섯째, 지방분권주의와 중앙집권주의의 조화를 자치단체간 정책협력의 필요성으로 제시하고 있다.¹⁰⁾

도재진은 그의 박사학위 논문에서 갈등관리와 정책협력의 필요성을 다섯 가지로 제시하면서 정세욱과 같은 입장에서 목적론적 필요성을 제시하고 있다. 도재진의 주장을 보면 첫째, Robert C. Wood의 지적¹¹⁾을 받아들이면서

7) Robert L. Lineberry, and Ira Scharkansky(eds.), 「Urban Politics & Public Police(2nd)」, New York, Harper & Row, 1974, pp.128-130.

8) 장지호, 「지방행정론」, 대왕사, 1995, pp.412-415.

9) 최창호, 「지방자치학」, 삼영사, 1995, pp.208-210.


10) 정세욱, 「지방행정학」, 법문사, 1995, pp.291-294.

11) Robert C. Wood는 그의 논문에서 도시행정서비스를 능률적으로 제공하지 못하는 이유는 자치단체간 행·재정적 차이에 기인한다고 보고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 자치단체간 정책협력이 필요하다고 보는 것이다.

Robert C. Wood, "Metropolitan Government, in David L.Sills(ed.)," 「International Encyclopedia of Social Sciences, Vol.2.」, New York, The Macmillan Co. & The Free Press, 1968, p.461

행정의 능률성 확보를 위해서 자치단체간 협력은 필요하다고 보고 있다. 둘째, 행정서비스의 평준화를 들고 있다. 이 논의에서는 Lewis와 Taylor가 주장하고 있는 논의 중 농촌지역의 주민들도 도시지역에서 제공되는 행정서비스와 동등한 수준의 서비스를 원하고 있다는 논의를 하면서 행정서비스의 평준화를 자치단체간 정책협력의 필요성의 하나로 주장하고 있다.¹²⁾ 이외에도 셋째, 광역 도시문제의 해결, 넷째, 지역간 균형개발, 다섯째, 지역갈등의 조정 등을 제시하고 있다.

이들 학자들의 견해를 종합해 보면 자치단체간 정책협력의 필요성은 도시화·산업화가 진전되고 지방자치가 실시되면서 지방자치단체간의 갈등이 행정의 비능률성을 초래하고 있는 바 이러한 행정의 비능률성을 제거하는데 있다고 할 수 있다.



2) 제주지역에서 정책협력의 필요성

앞에서 언급한 여러 학자들이 주장하는 갈등관리와 정책협력의 필요성은 제주도에 적용된다. 그럼에도 불구하고 여기에서 제주지역에서 정책협력의 필요성이란 항목을 별도로 할애한 것은 제주지역의 경우 현장에서 지적되고 있는 논의들을 중심으로 그러한 내용을 모아보고자 하는 데에 의의가 있다.

본 연구가 그 동안 지방자치단체간 갈등관계와 정책협력의 노력을 관찰하면서 부족한 면들을 중심으로해서 갈등관리와 정책협력의 필요성을 정리하였다.

첫째, 중복업무의 조정을 통한 행정의 능률성 제고이다. 그 동안 광역자치단체와 기초자치단체간에 역할 업무가 제대로 분장되지 않아 비슷한 성격의

12) Edward B. Lewis & George A. Taylor, "Policy Making/Implementing Activities of Elected Country Executives and Appointed Country Administrators, Does from of Government Make a Difference?" 「International Journey of P.A., Vol, No.5, Marcel Dakker, Inc, New York, 1994, p.936.

사업이나 이벤트를 동시에 하는 현상들이 나타났다.

둘째, 경비의 절감이다. 이는 중복업무 조정과 비슷한 맥락이라 할 수 있다. 업무의 중복에서 오는 경비를 절감하기 위해 자치단체간의 정책협력이 필요하다는 것이다. 특히, 제주도내 자치단체들은 재정이 매우 열악하기 때문에 더욱 그렇다.

셋째, 대외적 업무의 추진력 제고를 위한 것이다. 최근 제주 지역개발 혹은 제주관광의 활성화를 위해서 자치단체별로 부단한 노력을 하고 있다. 외자 유치에 위한 노력을 제주도가 추진하는가 하면 제주 시도 국내외에서 외자 유치 설명회 등을 개최하고 있기도하다. 홍보활동도 마찬가지로 제주도와 제주시가 별도로 하고 있다. 이러한 노력에 대해 이를 협력해서 같이 한다면 목적 달성과 행사의 추진력이 훨씬 더 제고될 것이라는 전제에서 자치단체간 정책협력이 필요하다고 할 수 있겠다.¹³⁾



제2절 정책협력의 유형

1. 정책협력의 일반적 유형

본 연구에서는 우리나라의 광역행정체제 발전 연구에 도움이 될 만한 집중형, 분산형, 이원형의 세 가지에 대해서 성찰하고자 한다.¹⁴⁾

13) 본 연구에서 참고하고자 하는 선행연구는 주로 학위논문에 초점을 맞추었다. 본 연구가 학위논문이기도 하지만 기존 학위논문을 분석하고 그 위에 제주도 상황을 추가해서 논의의 확대를 도모하고자 하는 데에 의미를 부여했기 때문이다. 선행연구를 취합하고 연구하는 과정에서는 우리나라에서 1990년대 이후에 발간된 광역행정과 지방자치단체간 협력이나 갈등과 관련된 석·박사학위 논문을 국회도서관을 통해 검색한 후 등록되어 있고 접근이 가능한 논문을 중심으로 검토하였다.

14) 우리나라에서의 분류는 이러한 방식을 주로 채택하고 있으며, 본 연구에서는 도재진, “지방자치단체의 광역행정체제 발전방안에 관한 연구-경상북도 도시행정협의회를 중심으로” 대구대학교 대학원 지역사회개발학과 박사학위논문, 1999.6을 참고하여 정리하였다.

1) 집중형

집중형(consolidation model)은 하나의 대도시권 내에 여러 개의 다수 정부가 존재하는 것을 병리적 현상으로 본다. 특히 다수 정부로 인한 대도시의 분절된 정치구조는 공공서비스에 대한 주민의 욕구와 재원간의 부조화로 인하여 서비스 시설이 비능률적으로 제공될 수밖에 없으며,¹⁵⁾ 대도시권 내의 상호 독립적인 지방정부들은 각각 자신의 이해증진을 목표로 하게되므로 각 지방정부간의 불필요한 경쟁을 유발하게 되고, 지방정부간 정책의 부정합을 낳게 되어 대도시권 전역에 걸치는 광역적인 문제는 해결할 수 없다고 보는 입장이다.¹⁶⁾ 따라서 행정의 효율성을 극대화시키고 도시 공공서비스를 제공하는데 따르는 불균형을 해소하며, 더 나아가서는 개발과 성장을 효율적으로 관리하는 가장 효과적인 수단으로서 정치적 통합(political consolidation)을 강조하고 있는 것이다.

집중형은 분산형의 가장 큰 장점인 지역적 자발성을 인정하지 않으며, 이것은 오히려 광역적인 문제를 해결하는데 있어서 불필요한 거부권이라고 생각하고 있다.¹⁷⁾ 따라서 대도시권 행정을 통일적으로 계획하고 실행할 수 있는 단일의 통합 대도시권 정부의 설치를 주장하고 있는 것이다.

이와 같은 집중형의 장점으로는 ① 효율적인 도시 공공서비스의 생산과 공급 ② 대도시권내 균등한 행정서비스 제공 ③ 광역적 시각에서의 의사결정 ④ 광역계획에 따른 포괄적이고 조정된 사업의 시행 ⑤ 지방정부간의 기능적 충돌 배제 등을 들 수 있다. 단점으로는 ① 대도시권내에서 일률적이

15) D. Rusk, 「Cities Without Suburbs」, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press, 1993, p. 61.

16) Scott A. Bollens & Roger W. Caves, "Counties and Land-Use Regionalism : Model of Growth Governance," International Journal of Public Administration, Vol.17, No.5, Marcel Dekker, Inc., New York, 1994, pp. 853-854.

17) Luther H. Gulick, 「Metropolitan Problem and American Ideas」, N.Y., Alfred Knopf, 1962, p.123.

면서 분화된 행정서비스를 지속적으로 제공하기 어렵고 ② 행정서비스 기능의 분권화에 대한 압력이 발생한다는 것이다.¹⁸⁾

이러한 집중형의 접근방법에는 통합, 합병, 시·군 통합 등의 유형이 있다.

(1) 통합(consolidation)

통합이란 여러 개의 군소 지방자치단체를 통·폐합하여 하나의 단일정부를 만드는 것으로서, 주로 중심도시에 인근의 군소 지방자치단체를 통합시키는 것을 말한다. 이 방법은 법인격을 지닌 2개 이상의 지방자치단체를 통합하는 것을 말하는데, 합병과 함께 미국 및 캐나다에서는 19세기부터 20세기 중반까지 주로 사용한 방법으로 도시 성장에 따른 광역행정 업무를 해결하는데 많은 기여를 하였다. 특히 일본에서는 이 방법을 이용하여 기초자치단체인 시·정·촌의 수를 1991년 약 3천 개로 감소시켰다.

이와 같이 통합에 의한 방법을 시행하고자 하는 경우에는 보통 중심도시는 통합을 원하지만 인접지역의 지방자치단체는 독립적인 자치권이나 동질성, 조세기반 등을 이유로 반대하는 경향이 많다.¹⁹⁾

(2) 합병(annexation)

합병이란 중심도시에 도시화된 인접지역을 편입시키는 것을 말하는 데, 즉 중심도시의 관할 구역을 넓혀 광역문제를 해결하는 방식이다.²⁰⁾ 이러한 합병은 주로 미국에서 사용했던 방법으로 주요 대도시는 합병에 의하여 성장하였다.

18) York Willbern, "Unigovernment, Local Government Reorganization in Indianapolis," in the above ACIR Report, 1974, p.62.

19) Terry Christensen, 「Local Politics」, Belmont, California, Wordsworth Publishing Company, 1995, p.343.

20) 김종표, 「지방자치구역론」, 단국대학교 출판부, 1992, p.79.

미국의 경우 합병은 주(州) 의회의 특별법으로 가능하며, 특별법에 허용 절차가 없는 경우에는 ① 업무위임, ② 비법인 지방자치단체의 동의, ③ 위원회의 승인, ④ 사법부의 심사 등 4가지의 절차에 의하여 이루어 질 수도 있다.²¹⁾ 예를 들어 오클라호마市(Oklahoma City)는 1950년에 약 50평방 마일의 구역을 가지고 있었는데, 1970년에는 약 12배인 630여평방 마일로 확대되었다. 또한 휴스턴(Houston)은 뉴욕시 보다 훨씬 인구가 많도록 합병하였고, 달라스(Dallas), 캔자스市(Kansas City), 샌디에고(San Diego) 등이 뉴욕시 만큼 크게 합병되었다. 그러나 최근에 와서는 소규모의 편입을 제외하고는 합병에 의한 방법이 널리 사용되어지지 않고 있다.

(3) 시·군 통합(city-county consolidation)

시·군 통합에 의한 방법은 가장 급진적인 해결방식으로 합병이나 통합보다 더 광범위한 집권적인 접근방식이다.²²⁾ 시·군 통합에 의한 방법과 동일한 개념이나 군(County)을 중심으로 인접의 시(Municipality)를 통합시킨다는 것이 특징이다. 이러한 시·군 통합의 방식에는 3가지의 유형이 있다. ① 하나의 군과 여러 개의 시를 통합시켜 새로운 단일의 광역정부를 설치하는 유형, ② 시와 군의 대부분 기능은 통합하되 군의 일부기능은 그대로 존속시키는 유형, ③ 시와 군의 일부 기능만 통합하는 유형이다.

2) 분산형

분산형(polycentric model)은 중앙정부나 광역자치단체 보다는 기초자치단

21) David J. Mccarthy Jr., 「Local Government Law」, New York, West Publishing Company, 1990, pp.74-77.

22) J. C. Bollens, & H. J. Schmant(eds.), 「The Metropolis,」 「It's People Politics and Economic Life(4th)」, New York, Harper & Row, Publishers, 1982, p.311.

체 위주의 기능을 강화하고 관료제의 장점인 책임성을 확보할 수 있도록 다수의 정부를 구성하여 광역행정 업무를 해결하는 방식을 말한다.²³⁾ 이러한 방식은 대도시권 내에 있는 여러 지방정부의 분할을 인정하고 분할에 의한 분권화(decentralization) 및 분리(fragmentation)가 지방정부 상호간의 경쟁과 계약, 협력 등의 방식을 통하여 여러 가지 광역문제를 합리적으로 해결하는 기능을 수행한다.

분산형의 주요 특징으로는 의사시장(擬似市場, quasi market) 상황하의 경쟁관계를 전제로 하는 공공서비스의 분화와 수평적 정부관계에 대한 강조, 광역정부에 대한 광범위한 권한 부여 금지 등을 들 수 있다. 밑으로부터의(bottom-up) 광역행정 구성은 위로부터의(top-down) 통제 보다는 지역적 창의성을 더 많이 발휘할 수 있으며 주민들의 공공수요에 더 신속하게 대응할 수 있는 장점이 있고, 이러한 풀뿌리 광역주의는²⁴⁾ 주민들의 공간적 일체감이 더 깊은 곳에 나타나기 쉽다는 것이다.²⁵⁾

또한 정치적 통제가 많은 제도 보다는 효율적으로 공공재를 생산하고 공급할 수 있는 것이다.²⁶⁾ 그러나 전반적으로 협력(full-scale cooperation)을 불가능하게 하고 공공서비스 공급의 비효율성, 조세 부담의 불평등과 불균형한 행정서비스 수준 등이 문제점으로 지적된다.²⁷⁾ 이와 같은 분산형 접근 방법은 기존의 정치·행정체제와 행정구역은 그대로 유지하면서 지방자치단

23) Elinor Ostrom, 「Metropolitan Reform」, Propositions Drived from Two Traditions, Social Science Quarterly, Dec.1972, pp.474-493.

24) Reger B. Parks. "Counties in the Federal System," 「The Interlocal Connection」, Intergovernmental Perspective 17(Winter), 1991, pp.45-53.

25) Vincent L. Marando, & Mavis Mann, "Counties as Local Governemnts," 「Research Issues and Question, Journal of Urban Affair 13」, 1991, pp.45-53.

26) D. A. Kenyon & J. Kincaid(eds.), 「Competition among States and Local Governments」, Wahington, D.C., Urban Institute Press, 1991, p.45.

27) Reinhold P. Wolff, "The Curse of Multiplicity, in Philip Coulter(ed.)" 「Politics of Metropolitan Area」, N.Y., Thomas Y. Crowell, 1967, pp.247-256.

체간의 협의나 기능 이양을 통하여 광역사무를 처리하는 제도이다.

이 방법에는 합의·협정(interlocal agreement), 기능이양(transfer of functional responsibility), 협의회 구성(council of governments) 등의 세 가지 유형이 있다.

(1) 합의·협정(interlocal agreement)

합의·협정은 2개 이상의 지방자치단체가 단일 또는 복수의 서비스를 제공하기 위하여 협정을 체결하는 것을 말한다. 특히 대도시권 내의 도시정부들은 공동권한협정을 통한 새로운 기구를 설치하고 상·하수도과 같은 서비스를 제공하기 위하여 인력을 교류하며 비용을 분담하기도 하고, 협력의 내용도 상호원조 및 교육협력에서부터 공동조세 관리에 이르기까지 다양한 형태를 취하고 있다.²⁸⁾ 이러한 합의·협정은 세 가지의 형태가 있는데 ① 하나의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 지방자치단체에게 단일의 서비스를 제공하는 것이고, ② 둘 또는 그 이상의 지방자치단체가 공동으로 단일의 서비스를 관리하는 형태이며, ③ 둘 또는 그 이상의 지방자치단체가 비상사태의 경우 상호 원조 제공과 같은 대기계약(stand by contract)의 형태이다. 그런데 대부분의 합의·협정은 첫 번째의 형태로 이루어지고 있다.

합의·협정의 장점으로서는 ① 비교적 저렴한 비용으로 소규모 지방자치단체의 행정 서비스 수준을 높일 수 있으며, ② 지방자치단체의 기능과 조직의 중복을 피할 수 있어 규모의 경제성을 살릴 수 있고, ③ 계약을 통한 전문인력의 활용이 가능하며, ④ 정치구조의 현상 유지가 가능하므로 정치적 실현 가능성이 가장 높다는 것 등이다. 그러나 단점으로 지적될 수 있는 것은 ① 계약에 의하여 서비스가 제공되기 때문에 각 지방자치단체의 이해타

28) Terry Christensen, 「Local Politics」, Belmont, California, Wordsworth Publishing Company, 1995, p.341.

산에 좌우될 수 있고, ② 서비스를 제공하는 지방자치단체가 독점적인 행위를 할 위험성이 있으며, ③ 계약에 의한 것이므로 서비스 제공의 연속성이 보장되지 않는다는 점 등이다. 이러한 단점을 보강하기 위하여 州 정부나 연방정부의 참여가 필요한데, 참여의 궁극적인 목적은 계약의 연속성을 보장하고 임의성을 방지하는데 있다.²⁹⁾

이러한 합의·협정의 유형은 상호지원방식, 패키지 서비스 방식, 공동시설 및 서비스 방식 등이 있다.

① 상호지원방식(mutual aid)

상호지원방식은 가장 간단한 협력방식의 하나인데, 긴급상황이 발생할 경우에 서로 도와 줄 것을 협정하는 방식이다. 예를 들면 인접 지방자치단체의 경찰서간에 범인 체포를 위한 공조체제 유지나 더 나아가서는 공동으로 치안을 유지하기 위하여 협정을 체결하는 경우 등이다.³⁰⁾ 상호 지원방식은 필요시 복잡한 절차를 거치지 않고 상호 협조 할 수 있다는 점이 가장 큰 장점이다.

② 패키지 서비스 방식(package of services)

패키지 서비스 방식은 여러 개의 서비스를 묶어서 지원하는 방식인데, 이 방식은 주로 대도시 정부에서 채택하는 경우가 많으며 서비스를 지원하는 방법은 중심도시 정부가 주변의 지방정부에게 서비스를 제공하게 된다.

③ 공동시설 및 서비스 방식(joint facilities and services)

29) 안용식·김천영, 「지방정부간 협력관계론」, 1995, p.262.

30) Howard W. Hallman, 「Small and Large Together」, Governing the Metropolis Beverly Hills, Sage Publications, 1977, p.50.

공동시설 및 서비스 방식은 2개 또는 그 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정 시설을 설치하거나 운영하는 방식으로 협오시설이나 공항, 병원 등에 주로 이용된다.

그러나 이 방식은 비용 분담에 애로 사항이 있다.

(2) 기능이양(transfer of functional responsibility)

기능이양은 지방자치단체의 특정 기능을 다른 지방자치단체에게 이양하는 경우를 말한다. 이 방법은 주로 상위의 지방자치단체에게 이양하는 것이 보통이다. 기능이양방식은 해당 지방자치단체가 수행하기 곤란하거나 또는 규모가 더 큰 지방자치단체가 수행하는 것이 효과적일 경우, 그리고 규모가 더 작은 지방자치단체가 수행하는 것이 효과적이라고 판단 될 경우에 해당 기능과 책임을 동시에 이전하는 것을 말한다.³¹⁾

이러한 기능이양은 해당 지방자치단체가 자발적으로 할 수도 있고 법률에 의해 강제로 할 수도 있다. 특히 하나의 도시권에 포함되는 모든 지방자치단체가 특정 기능을 상위의 지방자치단체에게 이양하는 경우가 있는데 이러한 경우를 기능통합(functional consolidation)이라고 한다.

기능이양 방식은 합의·협정과 달리 기능을 이양 받는 지방자치단체가 그 기능에 관련되는 모든 책임과 권한, 정책 결정, 재원 조달, 관리 등 모든 것을 가지게 된다. 그러면 어떠한 기능을 어느 수준의 상위정부에게 이양하는가, 하는 기능이양 원칙이 중요하다. 기능이양의 일반적인 기준은 경제적 기준, 행정적 기준, 정치적 기준으로 구분하여 판단하게 된다.³²⁾ 경제적 기

31) Joseph F. Zimmerman, 「State-Local Relations」, A Partner Approach, New York, Praeger, 1983, p.53.

32) J. C. Bollens, & H. J. Schmant(eds.), 「The Metropolis,」 「It's People Politics and Economic Life(4th)」, New York, Harper & Row, Publishers, 1982. pp.164-165.

준은 광역 서비스를 공급함으로써 발생하는 각종 사회적 비용을 최소화시키고 규모의 경제에 따른 효과는 극대화 할 수 있도록 충분히 큰 관할구역을 가져야 한다. 행정적 기준은 광역서비스를 효과적으로 공급할 수 있도록 관할구역이 지리적으로 일치하여야 하며, 관련 지방자치단체간의 마찰을 조정하고 주민의 욕구를 충족시킬 수 있는 제도적인 장치가 보장되어야 한다. 정치적 기준은 이양된 기능의 수행과정에 대한 주민통제와 주민참여 기회가 제도적으로 보장될 수 있어야 한다.

이상과 같은 여러 가지 기능을 고려하여 볼 때 이양될 수 있는 도시 서비스의 순위는 <표 2-1>와 같다.

<표 2-1> 이양 가능한 기능의 순위

순위	기능
1	소방
2	공공교육
3	쓰레기 수거
4	공공도서관
5	경찰
6	위생
7	도시개발
8	주택
9	공원 및 위락시설
10	복지
11	병원
12	교통
13	계획
14	상·하수도
15	환경오염 방지

지방적

↑

↓

광역적

자료 : J. C. Bollens & H. J. Schmandt(eds.), op.cit., 1982, p.266.

그러나 상위 지방자치단체로 특정 기능을 이양시키는 방법이 쉽지 않은 이유는 각 지방자치단체가 그들의 고유권한을 양도하기를 꺼리기 때문이다.³³⁾

(3) 협의회 구성(Council of governments)

협회의 구성 방법은 가장 최근에 제도화된 지방자치단체간의 협력방식인데, 미국의 연방체제에서 보면 제 4의 계층(fourth component or layer)이라고 불리기도 한다.³⁴⁾

이러한 정부간 협의회 방식은 주로 대도시권 지역에서 공동으로 특정한 사무를 조사·연구하며 토론하여 공공정책을 결정하기 위한 자발적인 정부간 협의기구이다. 이 협의회 방식은 강제적인 집행력과 재정력을 가지고 있지 않으므로 일반적 의미의 지방자치단체는 아니다. 다만 광역적인 사무에 관한 지방자치단체간의 조정 역할만을 수행하는 것이다.

미국의 최초 협의회는 1954년 디트로이트(Detroit)지역의 Supervisors Inter-County Committee이며 그 후에 Washington, Atlanta, San Francisco 및 Seattle 등지에 설치되었으나 1965년까지 대도시권 지역(SMSA : Standard Metropolitan Statistical Area)에서 협의회가 설치된 곳은 9개에 불과하였다.³⁵⁾ 그러나 1965년 이후부터 협의회 설치의 증가가 급속하게 증가하여 1980년에는 약 670개에 달하였다.³⁶⁾

33) I. M. Barlow, 「Spatial Dimensions of Urban Government」, New York, Research Studies Press, 1981, p.121.

34) J. C. Bollens, & H. J. Schmant(eds.), "The Metropolis," 「It's People Politics and Economic Life(4th)」, New York, Harper & Row, Publishers, 1982. p.367.

35) J. C. Bollens, & H. J. Schmant(eds.), "The Metropolis," 「It's People Politics and Economic Life(4th)」, New York, Harper & Row, Publishers, 1982. p.368.

36) Terry Christensen, 「Local Politics」, Belmont, California, Wordsworth Publishing Company, 1995. p.341.

이와 같이 협회회의 설치가 활발하게 증가하게 된 이유는 크게 두 가지가 있다. 첫째는 협회회의가 단순한 협의기구에 불과하기 때문에 지방자치단체의 자율권을 침해하지도 않고 지방자치단체의 구조적 변화를 초래하지도 않게 되므로 어느 제도 보다도 채택하기 쉽다는 점이다. 둘째는 연방정부가 보조금을 신청할 때 각 협회회의로 하여금 보조금을 신청하는 사업에 대한 적절성을 검토하도록 하는 보조금 검토 권한을 부여함으로써 보조금 획득에 유리한 영향을 미치기 때문이다. 이러한 협회회의는 광역적인 목표를 달성하기 위한 조정적·자문적 역할을 수행할 수 있다는 긍정적인 평가가 있기는 하지만 한편으로는 비정부 단위로서 강제적인 재정권과 집행권이 없는 '이빨 없는 호랑이'(Teethless Tiger)로 인식되고 있다. 나아가서는 연방정부의 보조금을 쫓는 기구(Federal Grantpursuing Agency)로 전락할 수도 있다는 비판이 있다.

한편, 일본에서도 보통 지방공공단체의 일부사무나 보통 지방공공단체의 장 또는 위원회, 위원의 권한에 속하는 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 지방공공단체 협회회의를 설치할 수 있도록 규정하고 있는데, 그 종류는 관리집행협회, 연락조정협회, 계획작성협회 등 세 가지 종류가 있다.³⁷⁾

관리집행협회회의는 특정 사무의 일부를 공동으로 관리하고 집행하기 위한 목적으로 설치된다. 연락조정협회회의는 특정사무의 일부를 관리·집행하는데 있어서 연락조정을 효율적으로 하기 위하여 설치된다. 계획작성협회회의는 최근의 지방행정이 광역화되는 경향에 대처하고 지역개발을 종합적·계획적으로 추진하기 위하여 설치되는 협회회의이다.

3) 이원형

이원형(Federation model)은 집중형과 분산형의 중간형태로서 양자의

37) 秋田 周, 「新地方自治講座 3 : 執行機關・共同處理」, 1973, pp.486-487.

장·단점을 절충한 형태이다. 이원형을 주장하는 학자들의 논리를 요약하여 보면, 기존의 대도시권 광역행정체제에서 흔히 볼 수 있는 것은 광역지방자치단체는 권한이 없고 기초지방자치단체는 비효율적이어서 양자간에 어느 정도 조정할 필요가 있다고 본 것이다.³⁸⁾

이들은 또한 대도시권의 광역행정체제를 구축할 때에 지방자치단체간의 규제 없는 경쟁은 바람직하지 않다고 본 것이다.

이와 같은 이원형의 주요한 특징은 다기능적인 일반지방자치단체인 광역정부를 구성하는 것이며, 기초지방자치단체와 광역지방자치단체의 관계는 협조적으로 발전시킨다는 점이다.

이원형의 장점은 ① 중앙정부에 대한 영향력의 축소가 가능하고, ② 지역주민들의 행정에 대한 접근가능성이 높으며, ③ 광역문제에 대한 보다 높은 정치적 해결 가능성이 높고, ④ 광역문제에 대한 체계적이고 조직적인 해결이 가능하며, ⑤ 기초자치단체와 광역자치단체간에 합의적인(consensual) 역할 분담이 가능하다는 것이다.³⁹⁾

그러나 이원형의 문제점으로는 ① 기존의 지방자치단체와 명확한 기능배분이 이루어지지 않으면 기능중복을 가져와 행정의 낭비를 초래할 수 있고, ② 새로운 광역자치단체 신설로 인하여 기존의 지방자치단체에 대한 자율성을 침해할 우려가 있으며, ③ 행정집행에 대한 책임소재가 불명확하여 지방자치단체에 대한 주민들의 관심이 저하되고 이로 인하여 주민통제가 약화될 수 있다는 점 등이다.

이러한 이원형 접근방법으로는 연합체, 지방자치단체조합, 특별구, 공사 등의 네 가지 유형이 있다.

38) Alan K. Campbell, "Centralization or Decentralization : the Metropolitan Government Dilemma," Distroit, The Metropolitan fund, 1972, pp.8-15.

39) Alan Norton, 「The Government and Administration of Metropolitan Areas in Western Democracies」, 1983, pp.89-90.

(1) 연합체(federation)

연합체는 하나의 광역도시권내에 있는 둘 이상의 지방자치단체가 각각 독립적인 법인격을 유지하면서 새로운 다목적의 대도시정부를 창설하여 지역 정책 및 계획기능과 같은 광역적인 업무를 처리하도록 하는 방법을 말한다.⁴⁰⁾ 이 방법은 주로 캐나다에서 채택하고 있는데 그 대표적인 예가 토론토연합정부(The Municipality of Metropolitan Toronto)와 몬트리올도시공동체(Communaute Urbaine de Montreal)이다.⁴¹⁾

이러한 연합체를 만들 때 연합의 지역적 범위는 보통 카운티 정부간(inter-county)이며⁴²⁾ 1953년도에 창설된 캐나다의 토론토나 위니펙, 대도시연합 등이 여기에 해당된다. 대토론토시 정부는(Metropolitan Toronto)는 1954년에 창설된 광역정부로 토론토시와 인접한 13개 지방자치단체를 포함하고 있으며 각 지방자치단체를 대표하는 의원으로 구성된 의회를 중심으로 조직되어 있다.

대토론토시 광역정부가 담당하는 기능은 규모의 경제가 필요한 전략적이거나 혹은 대규모적인 계획이나, 교통, 대기, 상·하수도, 치안 등이며, 반면에 개별적인 지방정부는 소규모 계획이나 도로, 공원 및 기타 지방서비스를 책임지고 있다. 즉 이는 기능 수행상의 효율성을 높이려는 “기능적 총제”로 역할 분담이 되어 있음을 뜻한다.⁴³⁾

이러한 연합체 구성 방식의 장점은 ① 모든 광역적인 사무를 단일의 기관에서 계획하고 집행함으로써 행정의 효과성을 높일 수 있고 ② 거시적인 입

40) David J. Mccarthy Jr., 「Local Government Law」, New York, West Publishing Company, 1990, pp.88-90.

41) 한국지방행정연구원, 「수도권광역행정체제에 관한 연구」, 1990, pp.35-38.

42) J. C. Bollens & H. J. Schmant(eds.), 「The Metropolis,」 「It's People Politics and Economic Life(4th)」, New York, Harper & Row, Publishers, 1982, p.332.

43) Terry Christensen, 「Local Politics」, Belmont, California, Wordsworth Publishing Company, 1995, p.345.

장에서 지역간의 균형개발과 주민 복지 수준의 균등화를 기할 수 있으며 ③ 독자적인 재정권이나 기채권을 가지고 있으므로 업무를 탄력적으로 수행할 수 있다.

그러나 연합체 구성 방식의 단점은 ① 기존의 지방자치단체가 가지고 있는 권능을 침해할 우려가 있어 지방자치단체의 저항이나 반발을 초래할 수 있으며 ② 기존의 지방자치단체와 명확한 기능 배분이 이루어지지 않으면 광역정부와의 사이에 업무 중복으로 인하여 행정의 낭비를 가져올 수 있고 ③ 행정집행에 대한 책임 소재가 불명확하고 이로 인한 주민들의 관심이 저하되고 주민통제가 약화될 수 있다.

(2) 지방자치단체조합(Association of community)

지방자치단체조합은 지방자치단체의 사무 중에서 한 개 또는 수 개의 사무를 공동으로 처리하기 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 합의에 의한 규약을 만들어 설치하는 법인격을 가진 공공단체이다.

이 방법은 조합의 설립에 참여하는 모든 지방자치단체들에게 독자성과 자유로운 의사발언 및 평등성을 보장해 주고 있으며⁴⁴⁾ 기존의 지방자치단체를 구성원으로 하고 특정한 기능을 수행하기 때문에 특별지방자치단체라고도 한다. 이러한 지방자치단체조합에는 일부사무조합(또는 목적조합)과 복합사무조합의 두 가지 종류가 있다.

① 일부사무조합

2개 이상의 지방자치단체가 그 사무 중의 하나를 공동으로 처리하는 특별

44) 坂田期雄, 「地方制度の構造と實態」, 東京, ぎょうせい, 1978, p.126.

지방자치단체로서 고유의 직원을 두고, 독자적인 재산을 보유하며, 조례를 제정할 수 있다. 다만 구성원이 주민이 아니고 지방자치단체이므로 주민에 대한 직접적인 과세권은 없다. 이러한 일부사무조합의 대표적인 예로는 프랑스의 꼬뮌조합(syndicate de communes)을 들 수 있다.

그리고 조합의 설립에 참여하는 모든 지방자치단체는 개별성과 자유로운 의제 발의권 및 공평성이 보장되고 있다. 이러한 평등주의적인 대표성은 조합제도의 전형적인 특성으로 간주되고 있다. 꼬뮌조합의 관리는 해당 꼬뮌의회가 선출한 2명의 대표들로 구성되는 위원회가 관리한다.⁴⁵⁾

한편 독일에서는 지방자치단체(Gemeinde)나 지방자치단체조합(Gemeindeverband)이 그들의 개별적인 업무를 공동으로 처리하기 위하여 목적조합(Zweckverband)을 설치·운영하고 있다.⁴⁶⁾

일부사무조합의 통합에 의한 조직과 기구의 간소화와 정원 감축을 도모할 수 있고 계획의 수립단계에서부터 사업의 집행단계에 이르기까지 전 과정을 단일의 기구에서 담당하므로 보다 효과적인 업무수행이 가능한 것이다. 일부사무조합이 가지는 장점은 ① 법인격을 가진 독립적인 주체에 의한 광역 사무의 처리로 각 사무별 특성에 적합한 조합의 운영 방식을 채택할 수 있고 아울러 행정의 효과성을 높일 수 있다. ② 각 지방자치단체의 이익이 되는 사업을 위하여 조합이 구성되므로 각 지방자치단체의 자율성과 평등성이 보장될 수 있다는 것이다. 반면에 단점은 ① 조합의 난립으로 인하여 상호 관련되는 사무를 관할하는 조합간에 책임소재가 불분명해지고 ② 조합간에 사무처리가 중복되거나 또는 특정의 사무는 조합간에 서로 미루는 의타심에 의하여 사무의 공백이 생길 가능성이 있다.

45) 정세욱, “지방자치제 실시에 따른 지역개발행정체제,” 한국행정학회, 「한국행정학보」, 제23권 제2호, 1989, 12, pp.456-457.

46) 이기우, “독일의 목적조합,” 한국지방행정연구원, 「지방행정연구」, 제7권 제3호(통권 25호), 1992. 8, pp.103-120.

② 복합사무조합

여러 지방자치단체가 전기, 가스, 교통, 치수, 쓰레기, 분뇨, 상·하수도, 소방 등과 같은 도시공공사무를 공동으로 처리하고자 할 경우에 하나의 사무보다 일부사무조합을 설립하여 운영하던 제도를 보완하여 하나의 조합(단일의 지방자치단체조합)에서 여러 가지 도시공공사무를 복수로 처리하도록 한 제도로서 프랑스에서는 1959년부터 채택했고, 일본에서는 1974년부터 채택하여 운영하고 있는 제도이다.

즉, 종래에는 하나의 사무마다 일부사무조합을 결성해야 하므로 조합이 난립하고 책임 소재가 애매모호하며 중복이 발생하는 등의 문제점이 야기되었다. 이러한 폐단을 없애기 위하여 하나의 조합에서 복수의 사무를 처리하도록 한 것이 복합사무조합이다.

복합사무조합은 다수의 사무를 종합적으로 처리하므로 기능의 중복을 피할 수 있는 장점이 있으나 광역성이 큰 사무에는 적합하지 않으며 전문성이 저하될 수 있는 단점이 있다.

(3) 특별구(special district)

특별구는 특별한 광역행정사무를 처리하기 위하여 일반행정구역이나 지방자치구역과는 다른 별도의 구역을 설정하여 관할하는 지방자치단체를 구성하는 광역행정방식을 말한다.⁴⁷⁾ 이러한 특별구는 일정한 구역을 가지고 있으며 그 구역 내에 거주하는 주민 선거에 구성되는 의회와 과세권, 조례 제정권이 있으므로 일반적인 지방자치단체와 거의 유사하다. 그러나 그 기능이 단일하고 특별한 목적수행에 있다는 점에서 특별구라 불린다. 지방자치

47) 김종표, 「지방자치구역론」, 단국대학교 출판부, 1992, p.77.

단체조합은 지방자치단체간의 협의에 의하여 설립되므로 지방자치단체가 구성원이 되는 반면에, 특별구는 지방행정체제 또는 지방자치단체를 처음부터 그렇게 정하기 때문에⁴⁸⁾ 주민이 그 구성원이 된다는 점이 큰 차이점이다.

특별구의 종류에는 단일목적특별구와 다목적특별구의 두 가지 종류가 있다.

단일목적특별구는 지역의 문제를 보다 신속하고 탄력적으로 처리할 수 있다는 장점이 있으나 대도시권의 분절현상을 촉진시키고, 교통과 환경 등 분리시키기가 곤란한 문제의 해결에는 효과적이지 못하며, 지방행정을 종합적으로 처리하기에는 곤란한 문제점들이 있다.⁴⁹⁾ 따라서 이를 보완하기 위하여 등장한 수단이 특별광역구로서 다목적특별구이다.⁵⁰⁾

이러한 특별구의 장점은⁵¹⁾ ① 공공서비스를 위한 재원 마련이 용이하다. 즉, 특별구를 통한 사용료나 수수료 징수로 운영자금을 마련하며, 지방채를 발행할 수 있고, 연방이나 주정부의 기금을 확보하기가 용이하기 때문에 미국에서 널리 확산되고 있다.⁵²⁾ ② 구성이 용이하다. 즉, 주(州)의 수권법(Liberal Enabling Legislation)에 의하여 설치가 자유로우며 신속적인 경계 설정이 가능하여 수요권역과 서비스권역을 일치시키기가 쉽다는 것이다. ③ 하나의 목적을 가지고 있으므로 전문인력의 확보가 용이하고 운영의 효율화를 기할 수 있다.

그러나 단점으로는 ① 특별구의 재원은 사용료와 지방채에 의존하고 있어서 그 운영이 주민들의 시야로부터 가려져 보이지 않는 정부라는 비판이다. 즉,

48) R. C. Chandler & J. C. Plano, 「The Public Administration Dictionary」, New York, John Wiley & Sons, 1982, pp.221-222.

49) J. C. Bollens, & H. J. Schmant(eds.), 「The Metropolis, 「It's People Politics and Economic Life(4th)」, New York, Harper & Row, Publishers, 1982, pp.343-344.

50) J. C. Bollens, & H. J. Schmant(eds.), op.cit. 1982, pp.364-366.

51) ACIR, 「State and Local Roles in the Federal System」, U. S. Government Printing Office, Washington D. C., 1982, pp. 253-256.

52) Kathyryn A. Foster, 「Specialization in Government, The Uneven Use of Special Districts in Metropolitan Areas, 「Urban Affairs Review」 Volume 31, No.31, 1966, pp. 284-285.

특별구는 지역주민들로부터 흥미와 관심을 끌지 못하므로 집행부가 정책을 집행할 때에 일반주민 보다는 집행부 자신들이나 또는 계약을 맺는 상대방에게 혜택이 돌아가도록 하는 결정을 내리기 쉬운 사교클럽 같은 분위기를 만들 수 있다는 것이다. ② 소요가 있을 경우에는 필요에 따라 표준대도시통계구역(SMSA)에도 특별구를 설치하였기 때문에 특별구로 인하여 지방정부체제의 분열과 할거를 조장했으며, 지방정부 상호간에 협력과 조정이 어렵다는 것이다.

(4) 공사(Corporation)

공사는 특별한 목적을 달성하기 위하여 관계법령을 바탕으로 중앙정부가 명령하여 설치하는 것인데, 공사 설립이 필요한 해당 지방자치단체는 상호간에 협의하여 공사를 설치하도록 명령하는 것으로 영국의 도시개발공사가 그 예이다. 영국의 도시개발공사는 대도시권을 재건하기 위하여 설립되었는데 그 목적은 ① 토지와 건물의 이용도를 제고시키고, ② 새로운 산업의 유치를 촉진하며, ③ 고용창출을 증대시키며, ④ 주택과 공공시설을 확충하는데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 도시개발공사는 ① 토지 및 기타 재산의 취득과 관리, 처분권을 가지고, ② 건설이나 여러 가지 행위에 대한 실행권을 가지며, ③ 수도, 전기, 가스, 하수도 등의 서비스 공급권을 가지며, ④ 그밖에 필요한 권한이 부여되어 있다.

도시개발공사의 집행기관은 연방정부가 관련 단체와 협의하여 임명하며, 필요한 인원은 공사가 직접 채용한다. 그러나 도시개발공사는 한시적인 것으로 임무가 끝나면 해산되고, 계약에 의하여 공사의 일부 기능을 해당 지방자치단체에게 이관할 수도 있다. 또한 연방정부는 공사의 해산을 명할 수도 있다. 이러한 모든 사항들은 의회의 승인과 관련 지방자치단체간의 협의에 의하여 이루어지며, 현재 영국에는 Merseyside Development Corporation과 London Docklands Development Corporation이 설치되어 있다.

이상의 내용을 정리하면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 광역행정의 접근방법 요약·정리

접근방법	유형	내용 및 채택 사례
집중형	통합	<ul style="list-style-type: none"> • 여러개의 군소지방자치단체를 통폐합하여 하나의 단일정부화 • 일본의 시·정·촌의 폐지, 분합
	편입	<ul style="list-style-type: none"> • 중심 도시에 도시화된 인접지역을 편입시킴 • 20세기초 미국과 캐나다에서 주로 활용 (Oklahoma, Dallas, Kansas, San Diego)
	시·군 통합	<ul style="list-style-type: none"> • 미국에서 사용한 특별한 통합방식 • 군(County)을 중심으로 중심도시와 그 주변지역을 통합 • Nashville-Davidson County의 통합과 Jacksonville-Duval County의 통합
분산형	합의·협정	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체간 단일(복수)서비스 제공 협정 체결 • 생산자-소비자 협정, 상호부조 협정, 시설공유 협정
	기능이양 (상위정부대행)	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 사무의 권한을 상급지방자치단체에 이양 (재정이양만 하는 경우도 있음) • 도시·군개발체제(Urban County Development)나 종합시·군 계획 (Comprehensive Urban County Plan)에 의하여 이루어짐 • L. A. County와 Dade County가 대표적인 예
	협의회	<ul style="list-style-type: none"> • 광역서비스에 대한 협의와 자문 수행 • 계획권, 집행권, 예산권 등이 전혀 없음 • 미국의 Council of Government가 대표적인 • 최근에 계획권, 집행권 갖는 협의회 태동 (Twin Cities Model)
이원형	연합체	<ul style="list-style-type: none"> • 둘 이상의 지방자치단체가 각각의 법인격(관할구역)을 유지한채 광역사무만을 처리하기 위한 새로운 자치단체 실시 • 계획권과 집행권은 가지나 과세권은 없음 • 캐나다의 Toronto와 Montreal이 대표적인 예
	조합	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체를 구성원으로 하는 특별자치단체 • 프랑스, 독일, 일본에서 활용
	특별구	<ul style="list-style-type: none"> • 별도의 구역을 정하여 주민을 구성원으로 하는 특별지방자치단체 • 미국에서 주로 활용하며 계획권, 집행권, 과세권이 있음 • 단일목적특별구와 다기능특별구가 있음
	공사	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부와 지방자치단체가 협의하여 설치하는 한시적인 성격의 공공단체 • 영국의 도시개발공사가 대표적인 예

자료 : 한국지방자치학회(편), 「한국지방자치론」, 1995, pp.493-494, 재구성.

2. 지방자치법상의 정책협력 유형

우리나라 지방자치법에는 지방자치단체간 정책협력에 대한 내용을 규정하고 있다. 그러나 이러한 제도가 있음에도 불구하고 그 제도들이 효율적으로 이용되지 않고 있다.

본 항에서는 제도의 이해를 돕기 위해 지방자치법⁵³⁾에서 규정하고 있는 내용들 중 자치단체간 정책협력과 관련 있는 내용을 중심으로 정리하고자 한다.

1) 사무처리의 기본원칙

지방자치법 제8조(사무처리의 기본원칙)에는 자치단체간 사무처리의 기본원칙이 규정되어 있다. 제8조 제3항에는 지방자치단체는 법령이나 상급 지방자치단체의 조례에 위반하여 그 사무를 처리할 수 없도록 규정하고 있다. 따라서 중앙정부와 시·도(여기에서 시·도라 함은 특별시와 광역시 및 도를 말한다)간, 혹은 시·도나 시·군·구(여기에서 시·군·구라 함은 기초자치단체의 시와 군, 그리고 자치구를 의미한다)간의 문제는 법령이나 상급자치단체의 조례에 따름으로써 조정할 수 있는 메카니즘을 만들어 놓고 있다.

2) 지방자치단체의 종류별 사무배분 기준

동법 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분 기준)에는 사무배분에 대한 내용을 규정하고 있다. 그 내용을 살펴 보면 다음과 같다.

제1항에서는 지방자치단체의 종류별로 배분하는 기준을 규정하고 있다.

53) 본 연구에서 살펴보고 있는 지방자치법은 2000.1.12일자로 개정되어 법률 제 6115호로 공포된 법을 말한다.

먼저 시·도의 업무이다.

- 가. 행정처리결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무
- 나. 시·도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무
- 다. 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
- 라. 국가와 시·군 및 자치구 간의 연락·조정 등의 사무
- 마. 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무
- 바. 2개이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무

그리고 시·군 및 자치구에서는 위에서 제시한 이외의 사무를 처리할 수 있도록 하고 있다.

제3항에서는 시·도와 시·군 및 자치구는 그 사무를 처리함에 있어서 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 그 사무가 서로 경합되는 경우에는 시·군 및 자치구에서 우선적으로 처리하도록 하고 있다.

이러한 규정은 자치단체간의 업무를 구체적으로 배정하고 있어서 서로의 역할 정립에 문제가 없을 것처럼 보인다. 그러나 제8조에서는 상급자치단체의 조례에 따르도록 하면서 제10조 3항에서는 서로 경합되는 경우에는 시·군 및 자치구에서 우선적으로 처리하도록 하고 있다. 제10조 3항의 경우는 시·군 및 자치구가 우선적으로 하고자 하는 업무가 있을 경우 우선 처리하도록 함으로써 제8조의 내용과 충돌하는 면이 있다.

3) 분쟁조정위원회

동법 제140조 1과 2(분쟁조정과 지방자치단체분쟁조정위원회의 설치, 지

방자치단체중앙분쟁조정위원회의 설치)에는 분쟁조정위원회의 내용이 있다.

먼저 제140조에는 지방자치단체 상호간의 분쟁이 있을 경우 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 행정자치부장관 또는 시·도지사가 당사자의 신청에 의하여 이를 조정할 수 있도록 하고 있다. 다만, 그 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 당사자의 신청이 없는 때에도 직권으로 이를 조정할 수 있도록 하고 있다.

그리고 제140조 2에는 지방자치단체 분쟁조정위원회와 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회를 둘 수 있도록 하고 있다. 지방자치단체 분쟁조정위원회는 시·도지사 소속하에 두도록 하고 있으며 중앙분쟁조정위원회는 행정자치부에 두도록 하고 있다.

제주도에도 1994년 12월 5일 조례 제1931호로 제주도분쟁조정위원회 구성 및 운영조례가 개정되었고, 2000년 5월 10일 조례 제2251호로 전문개정되었다.⁵⁴⁾



4) 행정협의회

동법 제142조(행정협의회의 구성)에는 행정협의회를 구성할 수 있도록 규정하고 있다. 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체간의 행정협의회를 구성할 수 있도록 하고 있다.

5) 지방자치단체조합

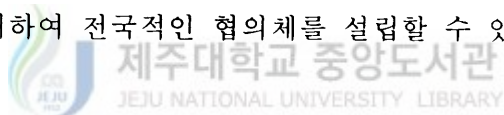
동법 제149조(지방자치단체조합의 설립)에는 지방자치단체 조합에 대한 내용이 규정되어 있다. 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사

54) 2000년 5월 10일 조례 제2251호로 전문개정된 조례안은 부록에 첨부되어 있다.

무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부 장관의 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 얻어 지방자치단체조합을 설립할 수 있도록 하고 있다. 다만, 조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 조합은 행정자치부 장관의 승인을 얻어야 하며, 조합은 법인 형식을 갖추도록 하고 있다.

6) 협의체

동법 제154조의 2(지방자치단체의 장 등의 협의체)에는 전국적인 협의체를 구성할 수 있는 내용을 규정하고 있다. 그 내용을 보면 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장은 상호간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 전국적인 협의체를 설립할 수 있다고 정하고 있다.



이상에서 살펴보았듯이 지방자치단체가 정책협력을 위한 제도들이 여러 가지 형태로 구성될 수 있도록 법률에 규정하고 있음을 알 수 있다. 실제 조직화 할 수 있는 내용도 많은데 위에서 살펴본 바와 같이 행정협의회, 지방자치단체조합, 협의체 등이 그러하다.

3. 제주지역의 실질적 유형

행정협의회는 1973년 3월 12일 「지방자치에관한임시조치법」에 의하여 법적 근거를 가지게 되었다. 그러나 이 행정협의회는 권역 설정은 물론 협의회 구성도 선진국과 같이 지방자치단체나 지역주민의 자발적인 의사에 의하여 설정된 것이 아니라 중앙정부의 지시에 의하여 일괄적으로 설립되어서⁵⁵⁾ 그

55) 도재진은 그의 박사학위논문에서 행정협의회가 중앙정부의 지시에 의해서 이루

실적이 많지 않은 것이 사실이다. 제주권 행정협의회의 경우 1981년 4월 14일에 설치되어 2000년 현재까지 총 9회의 회의를 소집하는데 그치고 있다.

우리나라 행정협의회 구성상황을 보면 다음 <표 2-3>와 같다.

<표 2-3> 도시권행정협의회 구성 현황

권역명	구성되는 지방자치단체
수도권	서울특별시, 인천광역시, 경기도, 강원도, 충청북도
부산권	부산광역시, 경상남도
대구대도시권	대구광역시, 경상북도
광주대도시권	광주광역시, 전라남도
대전·충청권	대전광역시, 충청북도, 충청남도
수원권	수원시, 의왕시, 화성군, 용인군
성남권	성남시, 하남시, 광주군, 용인군
의정부권	의정부, 고양시, 구리시, 남양주군, 양주군, 포천군, 가평군
안양권	안양시, 과천시, 광명시, 안산시, 시흥시, 군포시, 의왕시
평택권	평택시, 오산시, 화성군, 안성군
동두천권	동두천시, 양주군, 포천군, 파주군
서북수도권	부천시, 광명시, 시흥시, 김포군, 인천광역시(강화, 부평구)
춘천권	춘천시, 철원군, 화천군, 양구군(비상임 : 인제군, 홍천군)
원주권	원주시, 횡성군
강릉권	강릉시, 평창군
동해권	동해, 삼척(비상임 : 강릉시)
태백권	태백시, 영월, 정선군(비상임 : 삼척시, 봉화군)
설악권	속초시, 고성, 양양, 인제군
청주권	청주시, 청원군
제천권	제천시, 단양군
중부권	진천군, 괴산군, 음성군
남부권	보은군, 옥천군, 영동군
천안권	천안시, 아산시
백제권	연기군, 충주시, 논산군, 부여군
보령권	보령시, 서천군

어지고 있음을 적고 있다. 도재진, 전개논문, 1999.6. p.68.

서부 해안권	서산시, 태안군, 당진군
중부권	홍성군, 예산군, 청양군
전주권	전주, 김제, 완주군, 임실군
군산권	군산시, 익산시, 김제시
익산권	익산시, 김제시, 완주군
정읍권	정읍시, 임실군, 고창군, 부안군
남원권	남원, 임실, 순창, 장수군
김제권	김제시, 완주군, 부안군
무진장권	진안군, 장수군, 무주군
목포권	목포시, 해남군, 영암군, 무안군, 신안군
여수권	여수시, 여천시, 여천군
순천권	순천시, 광양시, 곡성군, 구례군
여순권	여수시, 순천시, 여천시, 광양시
북부권	나주시, 담양군, 화순군, 함평군, 영광군, 장성군
동해권	포항시, 경주시, 영덕군, 울진군, 울릉군
동부권	안동시, 영주시, 의성군, 청송군, 영양군, 예천군, 봉화군
경산권	경산시, 영천시, 청도군
고령·성주권	성주군, 고령군
구미권	김천시, 구미시, 군위군, 칠곡군
상주·문경권	상주시, 문경시
마·창연담권	창원시, 마산시, 진해시, 김해시, 함안군, 창녕군
진·삼연담권	진주시, 사천시, 고성군
울산권	울산시, 양산군
통영권	통영시, 거제시, 고성군
밀양권	밀양시, 창녕군
거창권	거창군, 함안군, 산청군, 함천군
남해·하동권	남해군, 하동군
제주권	제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군
총 53개 권역	총 174개 지방자치단체

자료 : 행정자치부, 「한국도시연감」, 1998.

1) 제주권 행정협의회

지방자치법 제142조에 규정되고 있는 제주권 행정협의회는 1981년 4월 14

일에 설치되었다. 이 행정협의회의 특징은 제도에 의한 지원과 중앙정부의 지원을 받는다는 것이다.

회장은 제주시장이며, 구성 위원들은 서귀포시장, 북제주군수, 남제주군수로 구성되어 있다. 회의시 배석할 수 있는 위원들로는 각 시·군 관계공무원(실·국장 및 실·과장)이다. 자문위원으로는 제주도교육청 교육감, 한국통신제주사업본부장, 한국전력공사 제주지사장, 제주개발건설사무소장, 제주지방해운항만청장, 한국토지개발공사 제주지사장, 교수(안건에 따른 관련 교수) 들로 계획되어 있다.

행정협의회는 첫째, 광역사업계획의 수립 및 변경사항 협의, 둘째, 도시화에 대처한 협력, 셋째, 자원의 개발이용 및 조사에 관한 사항 등 협의에 대한 내용등을 협의하도록 되어 있다.

설치과정만을 정리해서 보면 다음과 같다. 1981년 2월 27일부터 도시권행정협의회 운영 활성화 지침을 시달 받은 후 같은 해 4월 14일에 제주도시권행정협의회가 설치되었음을 알 수 있다.

- 1981년 2월 27일 도시권행정협의회 운영 활성화 지침 시달(제주도)
- 1981년 3월 16일 도시권행정협의회 운영 지침 수립
- 1981년 4월 14일 제주도시권행정협의회 설치
- 1981년 4월 28일 제주도시권행정협의회 자문위원 위촉
- 1981년 8월 13일 제주도시권행정협의회 규약 개정
 - 서귀포시 신설 구성
- 1988년 10월 19일 제주권행정협의회 규약 개정
 - 설치 기준 및 운영규칙 개정
- 1993년 3월 11일 제주권행정협의회 규약 개정

자료 : 제주시, 기획실 내부자료, 2000.11.

그리고 제주권행정협의회는 2000년 10월 현재까지 총 9회의 회의를 개최

하였다. 평균 2년에 1회의 회의를 개최한 것에 불과하다.

회의의 주요 내용은 다음과 같다.

- 1981년 4월 14일(제주시청 회의실)
 - 안건 - 제주권행정협의회 자체 시행 계획
 - 제주권행정협의회 규약 결정
 - 자문위원 선정 등
- 1981년 6월 20일(남제주군청 회의실)
 - 안건 - 광령 무수천 유원지 조성 계획
- 1981년 8월 31일(북제주군청 회의실)
 - 안건 - 어업지도선 운영건
- 1982년 6월 30일(제주시청 상황실)
 - 안건 - 광령 무수천 유원지 개발 계획
- 1982년 11월 10일(서귀포시청 상황실)
 - 안건 - 광령 무수천 유원지 개발 계획
 - 분노종말처리장 지역 조정
 - 제2우회군도 연결도로 확장사업 추진
- 1984년 9월 21일(제주시청 상황실)
 - 안건 - 분노종말처리장 이용지역 조정
- 1985년 5월 3일(남제주군청 회의실)
 - 안건 - 성산포항 공중변소 및 대합실 신축 공사
- 1993년 3월 11일(제주시청 시장실)
 - 안건 : 규약정비 외 7건
- 1994년 4월 28일(제주시청 시장실)
 - 안건 : 제주애향묘지 이용안내 협조외 3건

자료 : 제주시, 기획실 내부자료, 2000.11.

2) 더불어 함께 하는 도시협의회

‘더불어 함께 하는 도시협의회’는 제주시와 공주시, 광양시, 수원시, 전주

시, 청주시, 구미시, 창원시 등의 참여하여 구성된 협의회이다.

이 도시협의회는 협의회가 필요한 국내 도시간에 자율적으로 구성했다는 것이다. 이 협의회의 구성 목적은 첫째, 국내 주요 도시간 우호협력을 위한 교류를 통해 공조 체제 형성 및 미래지향적 도시간 협력방안 모색과 둘째, 협력을 통한 우수 시책사업 상호연찬 등 공동번영을 위한 기반 구축에 있다.

처음 구성은 수원시에서 1997년 9월 30일에 제안하고 전주시에서 개최했다. 이 당시 참여했던 도시는 공주시, 광양시, 수원시, 전주시, 청주시 였다. 첫 회의에서 '더불어 함께하는 도시협의회'의 기본 합의서를 구성하고 서명을 했다.

제주시는 1999년 10월 19일에 청주시에서 개최되었던 회의에서 가입 논의를 통하여 2000년 3월 4일 광양시에 개최된 회의에서 가입하게 되었다.

그 추진 과정을 보면 다음과 같다.



- 1997년 9월 30일(전주시)
 - 안건 - 기본합의서 서명
- 1999년 4월 28일(수원시)
 - 안건 - 우수시책등 정보공유
- 1999년 10월 19일(청주시)
 - 안건 - 우수시책 등 정보공유
 - 제주시, 춘천시 추가 가입 논의
- 2000년 3월 4일(광양시)
 - 안건 - 제주시, 춘천시 추가 가입, 공무원 교류근무 협의
 - 도시간 문화예술 교류
- 2000년 5월 31일(공주시)
 - 안건 - 참여 희망 도시 추가 가입 논의
- 2000년 8월 29일(제주시)
 - 안건 - 구미시, 창원시 추가 가입
 - 기본합의서 서명, 우수시책 등 정보 공유

자료 : 제주시, 기획실 내부자료, 2000.11.

제주시를 중심으로 그 동안 추진사항을 살펴 보면 첫째, 도시별 공무원 교류근무가 있다. 제주시 공무원 2명을 보내어 교류근무했는데 전주시에는 자원봉사분야에 자치행정담당관실 8급 1명을 2000년 9월 18일부터 9월 23일 까지 6일간 파견했다. 그리고 2000년 10월 11일에는 제주시와 전주시간 자원봉사단체협의회 자매결연을 체결했다.

청주시에는 정보분야에 정보화기획단 1명을 2000년 10월 9일에서 10월 14일까지 6일간 파견하여 근무시켰다.

제주시에는 광양시에서 2명이 2000년 9월 25일부터 10월 7일까지 2주간 방문하여 근무하였다. 제주시에 근무하면서 살펴본 분야는 환경, 문화, 관광, 녹지 등이다.

둘째, 도시간 문화교류이다. 2000 청주인쇄출판박람회시 도시별 문화예술 공연을 실시했다. 제주시에서는 제주민속관광타운의 민속관광예술단이 2000년 10월 8일, 2000 청주인쇄출판박람회 야외무대에서 “탐라의 풍요”라는 제목의 공연을 실시했다.

셋째, ‘더불어 함께하는 도시협의회’간 시책들이 교류되거나 받아들여진 내용들이 있다. 제주시에서 반영한 시책은 수원시의 선진지 공중화장실정책이다. 시청내 공중화장실 및 관광지 공중화장실 시설 개선을 추진중이다. 그리고 구미시의 음식물쓰레기자원화 정책을 활용할 계획이다. 이는 오리사육을 통해서 음식물쓰레기를 처리코자 하는 것인데 2001년도 사업으로 8천만원의 예산을 투입할 계획이다.

제주시의 정책을 반영한 도시들도 있다. 24시간 운영하는 도서관은 수원시에서 도입하여 운영하고 있으며, 구미시에서는 제주시의 시정 홍보 멀티슬라이드를 벤치마킹했다. 전주시에서는 제주시의 꽃 위탁관리 및 공원화장실 관리방안을 채택하고 있다.

이상에서 살펴 보았듯이 ‘더불어 함께하는 도시협의회’는 외부의 영향 즉,

강압이나 제도적인 틀 때문에 만들어진 것이 아니라 자치단체들의 자율적인 노력에 의해 만들어진 것이므로 실질적인 사업과 제도에 대한 교류가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

제3절 선행연구 고찰

1. 협력 관계 중심의 연구

1) 협력 관계 중심시각의 맥락

자치단체들은 국가라는 하나의 체계속에서 상호간에 협력할 경우 기존의 문제를 해결할 수 있으며 능률도 높일 수 있을 것이라는 시각에서 출발하는 입장이다. 이러한 맥락은 Durkheim과 Parsons로 대표되는 구조기능주의자들이 주장하는 바와 비슷하다.

이들 구조기능주의자들은 체계란 상호 관련이 있고 상호 의존적인 부분 요소들(parts, elements)로 구성된 하나의 전체(the whole)를 뜻하며, 전체와 부분들도 역시 상호 관련·상호 의존하는 것이다. 그리고 체계는 균형을 유지하고자 하는 성향이 있는 것으로 간주하고 있다.⁵⁶⁾

따라서 지방자치단체간 갈등관리와 정책협력 관계를 분석하는 경우에도 기본적인 전제로 자치단체간에는 갈등 보다는 협력하려는 의지가 많다고 본다. 그리고 제도적으로나 혹은 협력기법이 제기능을 한다면 자치단체간에는 갈등 보다는 협력이 이루어질 수 있다고 보게 된다.

56) 김경동, 「현대의 사회학」, 박영사, 1997, p.606.

2) 선행 연구

대부분 자치단체간 정책협력 관계에 대한 논의는 최근에 넘비현상이라든가, 자치단체간 경쟁으로 인해 주로 갈등론적 입장에서 보는 경우가 많다. 그렇지만 제도적인 접근을 통해서 기존의 제도가 개선되면 정책협력이 보다 나아질 것이라는 측면에서 접근하는 기능론적 접근의 연구도 있다.

김태진은 그의 논문의 제목을 “서비스의 광역공급을 위한 지방자치단체간 협력에 관한 연구 - 지방자치단체조합을 중심으로”라고 정한 뒤 지방자치단체간 협력에 관해 연구했다.⁵⁷⁾ 지방자치단체조합의 제도를 소개하고 김포 쓰레기매립지조합을 대상으로 하고 있다. 그의 연구는 광역행정체제의 접근 방법을 평가한 후 사례 분석에서 채택한 지방자치단체 조합의 운영 실태를 파악하여 혐오 및 기피시설을 유치하는데 적합한 광역행정체제의 여부를 분석하고 지방자치단체조합의 바람직한 운영에 대한 방안을 모색하는 것으로 구성하고 있다.

이 논문은 기존의 광역행정이라는 틀 속에서 연구한 한계를 가지고 있다. 앞서도 살펴 보았지만 광역행정이라는 틀은 인접한 지역간의 쓰레기 처리 시설이나 지하철 등 토지이용이나 환경과 관련한 주제를 중심으로 하고 있는 것이어서 상급 자치단체와의 관계나 인접하지 않은 자치단체와의 관계 등에 대한 논의에는 제약이 있는 것이다.

도재진은 논문에서 경상북도 도시권행정협의회를 중심으로해서 기존 협력 실태를 분석하고 앞으로의 발전 방안에 대한 논의를 하고 있다.⁵⁸⁾ 이러한 틀은 앞의 김태진 논문 처럼 자치단체간 협력체제를 중심으로 살펴보는 것

57) 김태진, “서비스의 광역공급을 위한 지방자치단체간 협력에 관한 연구-지방자치단체조합을 중심으로” 연세대학교 대학원 행정학과 석사학위논문, 1995.12.

58) 도재진, “지방자치단체의 광역행정체제 발전방안에 관한 연구-경상북도 도시권 행정협의회를 중심으로-” 대구대학교 대학원 지역사회개발학과 박사학위논문, 1999.6.

이므로 근본적으로 갈등을 전제로 하지 않고 협력체제를 이용한 활동을 먼저 분석하고 앞으로 이러한 활동이 더 잘 되려면 어떠한 해야 할지를 살펴보는 기능론적 맥락이라 할 수 있다.

2. 갈등 관계 중심의 연구

1) 연구의 관점

지방자치단체간에는 갈등적인 요소가 많아서 이를 해결하기 위해 자치단체간 협력이 필요하다는 입장이며, 그 갈등을 해소하기 위해서는 제도적으로 어떤 절차가 필요한가에 대한 논의를 주로 하는 측면이다.

이 이론은 앞에서 살펴본 기능주의적 입장에서 협력관계를 설명했던 이론에 반기를 들면서 사회나 조직의 바탕을 이해 관심을 달리하는 집단 사이에서 일어나는 갈등에서 찾으려는 노력이 일환으로 나타났다. 갈등이론의 기원은 Marx의 변증법적 계급갈등의 이론에서 찾아볼 수 있으나 이러한 경제적 계급간의 갈등에서 개념을 확대시킨 사람이 Ralf Dahrendorf이다. 그는 사회질서는 갈등하는 이해 관심을 지닌 집단들 사이에서 한 집단이 다른 집단을 강제로 복종시키는 관계에서 성립하며, 갈등으로 말미암아 사회변동이 일어난다고 주장한다.

본 연구의 경우 지방자치단체간에 복종과 예속의 논리로 설명하고자 하는 것은 아니지만 Dahrendorf가 주장하는 갈등이 사회변동과 변화를 추구하는 메카니즘이라는 것에서 하나의 분석틀을 제공받기 위하여 갈등론을 살펴보는 것이다.⁵⁹⁾ 따라서 앞에서 살펴본 협력관계를 중심으로 보는 구조기능론적 입장과 갈등론적 입장의 기본가정을 살펴 보면 <표 2-4>같이 정리할 수 있다.

59) 김경동, 「현대의 사회학」, 박영사, 1997, pp.613-614.

<표 2-4> 구조기능론과 갈등론의 기본가정들

구조기능론	갈등론
① 모든 사회는 상대적으로 지속적이고 안정된 부분요소들의 구조이다.	① 모든 사회는 시시각각으로 변화과정을 겪게 마련이다. 따라서 사회변동은 편재한다(아무 때 어디서나 일어난다).
② 모든 사회는 부분요소들이 잘 통합된 구조이다.	② 모든 사회는 언제나 비합의와 갈등을 나타낸다. 따라서 사회적 갈등이 편재한다.
③ 사회의 모든 부분요소는 어떤 기능을 수행한다. 즉 사회가 체계로서 유지되는 데에 기여한다.	③ 사회의 모든 부분요소는 사회의 와해(瓦解)와 변동에 기여한다.
④ 모든 기능적인 사회구조는 그 성원들 사이의 가치관의 동의에 바탕을 두고 있다.	④ 모든 사회는 일부 성원들에 의한 다른 성원들의 강제에 그 바탕을 두고 있다.

자료 : Ralf Dahrendorf, 「Class and Class Conflict in Industrial Society」, (Stanford, Cal.: Stanford), 1959, pp.161-162 ; 김경동, 「현대의 사회학」, 박영사, 1997, p.613에서 재인용.

이 갈등론적 시각의 이론에서는 지방자치단체간에는 갈등이 내재하고 있으며, 갈등과 그 해결 과정에서 지방자치단체간의 발전이 있을 것이라는 논리를 지니고 있음을 알 수 있다. 실제, 이러한 갈등론적 시각에서는 현재 도농통합시 등 정책협력이 필요하다고 주장하는 이론의 배후에는 또 다른 이면이 있다고 해석하기도 한다. 예를 들어 도농통합적 협력이 배후에는 도시의 쓰레기문제 등을 농촌에서 해결하기 위해 통합함으로써 도시의 문제를 농촌으로 전이시키고자 한다는 비판을 하는 것이다.

2) 선행 연구

먼저, 김호진은 그의 논문에서 지방자치단체 기관간의 분쟁을 헌법재판소의 관할업무에 포함되어 있다는 점에 초점을 맞추어 연구를 하고 있다.⁶⁰⁾

따라서 지방자치법 개정을 통해 지방자치 분쟁의 문제를 해결할 수 있도록 해야 한다는 주장을 하고 있다. 그러면서 향후 지방자치의 활성화에 따라 예상되는 지역간 이해 대립 또는 분쟁의 폭주, 이로 인한 법원 등 관할기관들의 부담 가중 등을 고려할 때, 앞으로 지속적으로 효과적 해결을 위한 입법적 노력이 추구되어야 할 것이라고 강조하고 있다.

정중완도 그의 논문에서 갈등관계를 중심으로 자치단체간 관계를 살펴 보면서 갈등해소 방안에 대한 연구를 하고 있다.⁶¹⁾ 성남시와 인접한 서울시 송파구와 용인시의 환경분쟁 사례에 대해서 논의하고 있다. 그는 환경분쟁 해결책이 제시되고 실행되어야만 지방자치제의 성공적인 정착을 기대할 수 있다고 주장하면서 자치단체간 협력이 가능한 광역권내의 일관성 있는 행정협력체제를 증진시켜 나가도록 해야 한다고 주장하고 있다.

박상진도 정중완과 비슷한 맥락에서 논의를 하고 있는데, 그는 대구 위천공단 조성분쟁과 제천 장곡취수장 건립분쟁을 사례로 채택했다.⁶²⁾ 그는 지방자치단체간의 분쟁의 원인을 일곱 가지로 제시하고 있다. 첫째, 지방자치제의 본질적 측면, 둘째, 지방자치단체의 자율성 및 독립성의 강화, 셋째, 지방자치단체간 상호의존성의 증가, 넷째, 지역이기주의의 심화 현상, 다섯째, 정책의 우선 순위와 상호인지의 차이, 여섯째, 예산 및 비용 부담의 문제, 일곱째, 기능 배분상의 문제 등으로 제시하면서 이러한 원인으로 인하여 지방자치단체 상호간의 충돌이 발생하고 그것이 지방자치단체간의 분쟁을 유발시킨다고 설명하고 있다. 분쟁조정방안으로는 다섯 가지의 방안을 제시하고 있지만 그가 제시하는 보편적 대책 보다는 지역마다의 특수한 상황에 맞

60) 김호진, “지방자치단체 기관상호간의 법적분쟁,” 경북대학교 대학원 법학과 석사학위논문, 1997.12.

61) 정중완, “지방자치단체간의 갈등해소방안에 관한 연구-성남시와 인접한(서울시 송파구, 용인시)환경분쟁사례를 중심으로-” 경원대학교 행정대학원 행정학과 석사학위논문, 1999.12.

62) 박상진, “지방자치단체간의 분쟁조정에 관한 연구,” 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 석사학위논문, 1996.8.

는 대책 강구를 제안하고 있다.

이상도는 분쟁조정메카니즘 설정에 초점을 두고 연구했다.⁶³⁾ 분쟁 사례로는 의정부 지하철 차량기지 분쟁, 제천시 취수장 분쟁, 군포시 쓰레기 반입 중지 사례 등 세 가지의 사례를 가지고 분석했다.

이상의 논문들은 주로 자치단체간의 갈등을 지역이기주의에 의한 것으로 보는 경향이 있다. 그리고 앞의 논문들의 대상으로 하고 있는 사례들은 갈등이 표출되어 문제를 야기했던 사례를 중심으로 하고 있다. 이에 반해 본 연구에서 정한 사례는 갈등이 첨예하게 대두되었던 사례 보다는 정책협력이 내재해있거나 정책협력이 이루어졌으면 효율성이 높았을 것이라고 생각되는 사례를 중심으로 하고 있다.

3. 본 연구의 시각



본 연구의 제목을 “자치단체간의 정책협력 구축방안에 관한 연구”라고 설정한 것은 제주도의 자치단체간 정책협력에 문제가 있다는 것을 전제로 한 것이다. 따라서 본 연구는 자치단체간 관계를 갈등이 내재하고 있을 것이라는 가정을 전제로 하고 있다. 즉 앞에서 살펴본 맥락 중 갈등관계에서 출발한다고 할 수 있다.

그렇지만 본 연구가 비판으로서 그치는 것이 아니라 그 동안 제주도내에서 자치단체간 협력이 필요했던 사업을 중심으로 협력이 이루어지지 않은 면을 평가하고, 그 원인을 조사하여 앞으로 어떻게 하면 이러한 문제를 해결할 수 있을지에 대한 방안을 제시하는 데 초점을 두고 있다.

이렇게 보면 논의의 시작점은 갈등론적 시각에서 출발하지만 정책협력방안을 모색하는 측면에서는 협력관계 중심이론을 같이 고려하는 연구라 할 수 있다.

63) 이상도, “지방자치단체간의 분쟁조정 메카니즘에 관한 연구,” 서울대학교 행정대학원 행정학과 석사학위논문, 1997.2.

제3장 정책협력에 관한 실증분석

제1절 조사 설계

1. 조사 목적

본 설문조사의 목적은 제주도 자치단체간 갈등관리와 정책협력이 바람직하게 이루어지기 위한 방안을 설정하기 위한 자료를 구축하기 위한 것이다. 이러한 목적하에 먼저, 갈등관계에 있던 사례에 대해서 정책협력이 이루어진 정도에 대한 평가를 한다. 그리고 그 원인이 어디에 있었는지를 살펴볼게 된다. 다음으로는 정책협력이 제대로 이루어지기 위해서는 어떠한 방안이 있는지를 설문조사를 통해서 탐색하고자 하는 것이다.

2. 조사 방법

실증분석을 위한 설문조사는 2000년 11월 3일부터 11월 10일까지 직접 자치단체를 방문하여 배부하고 회수하는 방법을 사용하였다. 이는 집락표본추출방법으로서 자치단체를 제주도와 제주시, 서귀포시, 북제주군과 남제주군으로 나누어서 실시하였다. 자치단체내에서는 단순무작위표본추출방법을 사용했고, 각 항목에 대해서는 연령별, 담당업무별 등을 여러 계층으로 나누어서 모집단의 구성범위와 유사한 비율이 나오도록 실시하는 할당표본추출방법을 사용하였다.⁶⁴⁾

표본의 수 결정은 Krejcie와 Morgan의 다음식 (1)을 이용하였다.⁶⁵⁾ 실증분석

64) 안영섭, 「사회과학방법론총설」, 법문사, 1996, pp.340~389에서 참고.

65) Krejcie, R. V., & Morgan, D. W., "Determining sample size for research activities," *Educational and Psychological Measurement*, 30, (1970), pp.607-610 ; Isaac, Stephen and Michael, William B., *Handbook in Research and Evaluation*, (California : Educational and Industrial Testing Services, 1995), pp. 199~201.

을 위한 표본의 수는 모집단의 수와 관계를 가진다. 그래서 모집단을 먼저 파악하고, 식을 통해서 표본을 결정하는 방법을 채택했다. Krejcie와 Morgan은 응답에서의 '예'와 '아니오'라는 대답이 일어날 확률 0.5라는 것을 전제로 하며, 유의수준은 0.05로 잡고 이때 χ^2 값 3.841을 조건으로 기준식을 만들었다.

$$S = \frac{\chi^2 NP(1-P)}{d^2(N-1) + \chi^2 P(1-P)} \quad (1)$$

여기에서 S : 표본의 크기
 N : 모집단의 크기
 P : 응답에서 '예'와 '아니오'라는 대답이 일어날 확률 0.5
 d : 유의수준 0.05
 χ^2 : 유의수준 0.05에서 χ^2 의 값 3.841

제주도의 공무원 총수는 2000년 10월 23일 현재 4,376이다. 모집단을 4,376명으로 하여 앞의 Krejcie와 Morgan의 식에서 표본의 크기를 계산했을 경우 354개의 크기가 나온다. 그리고 식 (1)에 따르면 100,000이상의 모집단의 경우 384라는 표본의 수에 수렴되는 것으로 나타난다. 따라서 본 연구에서는 통계적으로 유의한 수준의 표본을 충족시키고, 100,000이상의 모집단에도 적용할 수 있는 표본 384개 이상을 확보하도록 하였다.

따라서 전체 표본을 400여개로 선정하고 이를 자치단체별 공무원 인원별로 분산하여 설정하도록 하였다. 그 표본의 내용은 다음 <표 3-1>와 같다.

<표 3-1> 표본설계

지방자치단체	공무원 수	표본 할당	배부수	유효표본 수
제주도	1,410(32.2%)	129	140	117
제주시	1,089(24.9%)	99	110	104
서귀포시	598(13.7%)	55	60	51
북제주군	702(16.0%)	64	70	63
남제주군	577(13.2%)	53	60	58
계	4,376	400	440	393

자료 : 공무원현황은 제주도청 정책기획실 내부자료이며, 2000년 10월 23일 현재 자료임.

그리고 본 연구에서 수집된 자료의 통계처리는 데이터 코딩과정을 거쳐 사회과학통계처리를 위한 통계프로그램을 이용하였다.

3. 설문지 구성

설문 구성은 크게 네 단계로 나누어 구성했다.

첫째는 갈등관계 혹은 정책협력이 있었던 사례에 대한 의견을 묻는 내용이다. 여기에서는 ① 월드컵경기장 건설과 관련한 도·시·군간의 협력정도, ② 태권도 공원 유치와 관련하여 도·시·군간 협력, ③ 이호해수욕장 수상호텔허가와 관련한 제주도와 제주시간 협력, ④ 화북공업단지 이설과 관련 제주시와 북제주군간의 협력, ⑤ 축제와 이벤트의 통폐합과 관련 제주도와 4개 시·군간의 협력정도를 물었다.

둘째, 자치단체간 협력이 이루어지지 않아서 야기한 문제들에 대한 내용을 물었다. 그 문제들은 다음과 같다.

- ① 예산의 중복투입으로 인한 비용이 과다하게 지출되었다.
- ② 화북공업단지 같은 경우 토지지용이 비효율적으로 되고 있다.
- ③ 이벤트·축제 분리개최로 행정의 전체적 능률이 저하되었다.
- ④ 자치단체간 역할정립이 잘 안되게 되었다.
- ⑤ 지역개발사업들이 지연되는 문제가 야기되었다.

셋째, 자치단체간 협력이 이루어지지 않은 원인을 물었다. 즉, 갈등의 원인이라 할 수 있다. 문항 구성은 다음과 같다.

- ① 자치단체장간의 경쟁의식 때문이다.
- ② 자치단체간의 역할 분담에 대한 인식 부족 때문이다.
- ③ 협력의 필요성에 대한 인식 부족 때문이다.
- ④ 성과 위주에 기인한 평가제도 때문이다.
- ⑤ 협력담당 전문공무원부족과 협력방법의 미흡 때문이다.

⑥ 협력과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공미흡 때문이다.

⑦ 중앙정부가 자치단체간 협력을 이끌어내려는 법적 노력의 미흡 때문이다.

넷째, 갈등관계가 해소되고 협력이 잘 이루어지게 하기 위한 방안을 평가하는 항목으로 구성했다. 그 설문 항목은 다음과 같다.

① 자치단체간 협력에 의한 사업에 대해서는 국가가 보조금을 우선 지원해야 한다.

② 지방자치단체 조합의 결성 및 제도화가 이루어져야 한다.

③ 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할 분담이 중시되어야 한다.

④ 도·시군간의 활발한 인사교류가 이루어져야 한다.

마지막으로 일반사항은 나이와 소속, 부서, 근무년수, 직급 등을 중심으로 구성하였다.



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제2절 분석결과

1. 자치단체간 협력에 대한 종합적 평가

자치단체간 협력에 대한 평가는 우선 전체적인 질문을 먼저 하고 개별 질문을 실시했다. 제주도내 자치단체간에 정책협력이 전반적으로 어떠한가를 먼저 물었다. 그 다음으로 본 연구에서 선정한 정책 사례를 중심으로 각각의 평가를 실시했다. 그리고 마지막으로 조사자들이 느끼는 정책협력이 잘 이루어졌던 사례와 갈등이 있었던 사례를 정리하여 제시하는 방법으로 구성했다.

공무원들은 제주도내 지방자치단체간 정책협력이 잘되고 있지 않는 것으로 생각하고 있다. 잘되고 있지 않는 것으로 생각하는 비율이 38.8%이고 잘

되고 있다고 생각하는 비율은 15.1%이다.

<표 3-2> 종합적 평가

문항	자치단체간의 정책협력은 지역발전에 있어서 우선 이루어져야 할 사항입니다. 현재 제주도내 자치단체간(도와 시·군, 또는 시·군간)정책협력은 잘 되고 있다고 생각하십니까?		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	전혀 그렇지 않는 것 같다	25	6.5
②	그렇지 않는 것 같다	124	32.3
③	그저 그렇다	177	46.1
④	잘 되고 있는 것 같다	52	13.5
⑤	아주 잘 되고 있는 것 같다	6	1.6
계		384	100

자치단체간 정책협력에 대한 전체적인 평가를 자치단체별 소속 공무원들이 의견을 달리하고 있는 지에 대해 조사하였다. 평점으로 보면 자치단체 공무원들이 서로 다르게 의견을 제시하는 것 같지만 통계학적으로는 차이가 없는 것으로 나타났다.(유의도 0.083)⁶⁶⁾

자치단체별 분석에서는 제주도청 공무원들이 후한 점수를 주고 있다.(평균 점 2.81) 가장 낮은 점수를 주고 있는 자치단체는 서귀포시 공무원들이었다.(평균 점 2.52)

66) 참고로 유의수준이 0.05이하가 되면 통계학적으로 집단별로 차이가 있다고 할 수 있다.

<표 3-3> 자치단체간 정책협력에 대한 전체적인 평가(자치단체별 분석)

문항		제주도내 자치단체간 정책협력은 잘 되고 있다고 생각하십니까?				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치 단체	제주도	110	2.85	0.72	2.082	0.083
	제주시	98	2.59	0.81		
	서귀포시	50	2.52	0.84		
	북제주군	62	2.81	0.88		
	남제주군	57	2.74	1.01		
계		377	2.71	0.84		

2. 자치단체간 정책 비협력의 문제점

자치단체간 비협력이 야기한 문제점들은 많다. 자치단체별로 중복하는 사업의 경우는 예산의 낭비를 초래하게 된다. 그리고 혐오시설의 입지와 관련하여 협력이 이루어지지 않은 경우는 토지이용의 비효율성을 야기하게 된다. 행정의 능률성 저하나 자치단체간 역할 정립의 미흡으로 체계상의 문제를 가져오기도 한다. 인허가와 관련하여 협력이 이루어지지 않은 경우는 개발사업 착수의 지연으로 투자 자본은 물론 지역주민들까지 피해를 보게될 수도 있다. 본 연구에서는 이와 같이 예상되는 문제점들을 공무원들에게 설문조사를 통해 의견을 들었다.

1) 예산 중복 투입

자치단체간 비협력 결과 '예산의 중복 투입으로 인한 비용이 과다하게 지

출되었는가'라는 질문에 평점 2.39점으로 그렇다는 의견쪽으로 의견을 나타내고 있다. '그렇다'고 대답한 입장은 61.3%이며, '그렇지 않다'고 대답한 비율은 12.5%에 지나지 않았다.

<표 3-4> 예산의 중복 투입으로 인한 비용이 과다한 지출

문항	예산의 중복투입으로 인한 비용이 과다하게 지출되었다		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 그렇다	50	12.7
②	그렇다	191	48.6
③	그저 그렇다	103	26.2
④	그렇지 않다	47	12.0
⑤	전혀 그렇지 않다	2	0.5
계		393	100

<표 3-5> 예산의 중복 투입으로 인한 비용이 과다한 지출

(자치단체간 분석)

문항		예산의 중복투입으로 인한 비용이 과다하게 지출되었다.				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치단체	제주도	115	2.55	0.84	1.988	0.096
	제주시	102	2.24	0.89		
	서귀포시	50	2.32	0.79		
	북제주군	61	2.34	0.87		
	남제주군	58	2.47	0.94		
계		386	2.39	0.87		

이를 자치단체간 공무원별로 분석한 결과는 통계학적으로는 차이가 없는 것으로 나타났다.(유의수준 0.096).

상대적으로 제주도 소속 공무원이 2.55점으로 ‘그렇지 않다’는 의견을 보였다. 제주시 공무원이 상대적으로 ‘그렇다’는 의견으로 평균 2.24점으로 나타났다.

2) 토지의 비효율적 이용

자치단체간 비협력의 결과 ‘화북공업단지 같은 토지이용이 비효율적으로 되고 있다’는 의견에 평점 2.57점으로 ‘다소 그렇다’는 의견을 보이고 있다.

‘그렇다’고 보는 비율이 48.2%였으며, ‘그렇지 않다’는 의견은 10.7%로 나타나고 있다.



<표 3-6> 화북공업단지 같은 토지이용의 비효율

문항	화북공업단지 같은 토지이용이 비효율적으로 되고 있다		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 그렇다	18	4.8
②	그렇다	163	43.4
③	그저 그렇다	155	41.2
④	그렇지 않다	39	10.4
⑤	전혀 그렇지 않다	1	0.3
계		376	100

자치단체간 공무원들의 의견은 통계학적으로 차이가 있는 것으로 나타났다.(유의수준 0.035)

서귀포시 소속 공무원이 상대적으로 '그렇지 않다'는 경향을 보이고 있다. 평점 2.72점이다. 가장 '그렇다'고 보는 의견은 해당 소속자치단체인 제주시 소속 공무원이었으며 평점 2.40점을 나타냈다.

이는 제주시 공무원들의 경우 화북공업단지 이전이 이루어지지않아 제주시 동부의 개발이 지연되고 있다고 인식하고 있는 결과라 할 수 있다.

<표 3-7> 화북공업단지 같은 토지이용의 비효율(자치단체간 분석)

문항		화북공업단지와 같은 경우 토지이용이 비효율적으로 되고 있다				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치단체	제주도	115	2.67	0.73	2.617	0.035
	제주시	101	2.40	0.74		
	서귀포시	43	2.72	0.67		
	북제주군	58	2.50	0.80		
	남제주군	52	2.65	0.79		
계		369	2.57	0.75		

3) 행정의 능률 저하

자치단체간 비협력의 결과 이벤트, 축제 분리 개최로 행정의 전체적 능률이 저하되었다는 의견이 지배적이었다. '그렇다'는 의견이 많아서 평점이 2.19점을 나타내었다.

'그렇다'고 하는 의견이 70.6%이며, '그렇지 않다'는 의견이 8.7%였다.

<표 3-8> 이벤트, 축제 분리 개최로 행정의 전체적 능률 저하

문항	이벤트, 축제 분리 개최로 행정의 전체적 능률이 저하되었다		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 그렇다	76	19.4
②	그렇다	200	51.2
③	그저 그렇다	81	20.7
④	그렇지 않다	31	7.9
⑤	전혀 그렇지 않다	3	0.8
계		391	100

자치단체간 협력이 이루어지지 않은 결과 '이벤트, 축제 분리 개최로 행정의 전체적 능률이 저하되었다'는 의견에 대해 자치단체간 소속 공무원별 분석에서는 통계학적으로 차이가 있는 것으로 나타났다.(유의수준 0.004)

<표 3-9> 이벤트, 축제 분리 개최로 행정의 전체적 능률 저하
(자치단체간 분석)

문항		이벤트·축제 분리 개최로 행정의 전체적 능률이 저하되었다.				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치 단체	제주도	117	2.22	0.72	3.918	0.004
	제주시	101	2.01	0.78		
	서귀포시	49	2.29	0.74		
	북제주군	59	2.08	0.99		
	남제주군	58	2.53	1.11		
계		384	2.20	0.86		

제주시 공무원이 ‘가장 그렇다’는 의견을 보이고 있어서 2.01점을 나타내고 있다. 반면 남제주군은 2.53점으로 상대적으로 긍정적인 평가를 하고 있다.

이는 남제주군의 경우 ‘2000년 밀레니엄축제’를 제주도와 협의하여 진행하였고, 제주도와 중앙정부의 지원을 받았기 때문에 상대적으로 긍정적인 평가를 하는 것으로 해석할 수 있다. 반면 제주시 공무원들의 경우 제주도와 협력이 이루어지지 않아서 문제가 있다는 비판을 받은 것과 제주도의 지원을 받지 않았다는 인식 때문에 상대적으로 부정적인 의견을 나타낸 것으로 파악할 수 있다.

4) 자치단체간 역할정립에 문제 야기

자치단체간 협력이 이루어지지 않아 자치단체간 역할정립에 문제를 야기하게 되었다는 의견에 대해서도 ‘그렇다’는 의견을 보이고 있다. 평점 2.43점이다.

‘그렇다’는 의견을 피력한 비중은 56.9%였다. ‘그렇지 않다’고 부정하는 비율은 8.4%에 지나지 않았다.

<표 3-10> 자치단체간 역할 정립이 잘 안되게 됨

문항	자치단체간 역할 정립이 잘 안되게 되었다		
	내 용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 그렇다	34	8.7
②	그렇다	188	48.2
③	그저 그렇다	134	34.4
④	그렇지 않다	32	8.2
⑤	전혀 그렇지 않다	2	0.2
계		391	100

자치단체간 역할 정립이 잘 안되게 되었다는 의견을 자치단체별로 분석한 결과 통계학적으로는 자치단체별로 의견이 없는 것으로 나타났다.(유의수준 0.127)

북제주군 소속 공무원의 경우 자치단체간 역할 정립이 문제가 많이 생겼다는 의견에 가장 많은 점수를 주고 있다. 그래서 평점은 2.31점이며, 상대적으로 '그렇지 않다'는 의견을 보인 경우는 서귀포시청의 경우이며, 평점은 2.65점으로 나타났다.

<표 3-11> 자치단체간 역할정립이 잘 안되게 됨(자치단체간 분석)

문항		자치단체간 역할정립이 잘 안되게 되었다				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치 단체	제주도	115	2.45	0.67	1.805	0.127
	제주시	102	2.34	0.81		
	서귀포시	49	2.65	0.72		
	북제주군	59	2.31	0.86		
	남제주군	58	2.48	0.86		
계		383	2.43	0.78		

5) 지역개발사업의 지연

자치단체간 협력이 잘 되지 않아 지역개발사업들이 지연되는 문제가 많았는가라는 질문에 '그렇다'고 하는 경향이 많았다. 평점 2.49점이다.

'그렇다'고 대답한 비율은 55.8%이며, '그렇지 않다'고 대답한 비율은 11.8%에 지나지 않았다.

<표 3-12> 지역개발사업들이 지연되는 문제의 야기

문항	지역개발사업들이 지연되는 문제가 야기되었다		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 그렇다	28	7.2
②	그렇다	190	48.6
③	그저 그렇다	127	32.5
④	그렇지 않다	44	11.3
⑤	전혀 그렇지 않다	2	0.5
계		381	100

이를 자치단체간 소속 공무원별로 분석한 결과 통계학적으로 차이가 있는 것으로 나타났다.(유의수준 0.044)

그래도 긍정적인 평가를 한 곳은 남제주군 소속 공무원들이다. 평점 2.72점이다. 반면 가장 낮은 점수를 주고 있는 공무원들은 북제주군 소속 공무원들이다. 평점 2.32점이다.

<표 3-13> 지역개발사업들이 지연되는 문제의 야기(자치단체간 분석)

문항		지역개발사업들이 지연되는 문제가 야기되었다				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치 단체	제주도	116	2.55	0.77	2.475	0.044
	제주시	102	2.39	0.73		
	서귀포시	49	2.49	0.87		
	북제주군	59	2.32	0.86		
	남제주군	58	2.72	0.81		
계		384	2.49	0.80		

제3절 분석결과 요약 및 시사점

1. 분석결과 요약

제주지역 자치단체간 협력에 대한 평가를 실시한 결과 잘 되고 있지 않은 것으로 평가받았다. 이는 공무원들이 자치단체간에 협력이 제대로 이루어지지 않아서 문제가 있음을 인지하고 있다는 것을 의미한다. 잘되고 있지 않은 것으로 생각하는 비율이 38.8%인 반면, 잘되고 있다고 생각하는 비율은 15.1%에 지나지 않기 때문이다.

이러한 내용을 구체적으로 파악하기 위해서 개별적인 사업에 대한 평가를 실시했다. 개별적인 사업 평가에서는 평점이 많은 경우 그러한 정도가 작아서 다소 긍정적인 의미를 포함하고 있는 것을 의미한다. 그리고 평점이 작은 경우 그러한 문제가 많이 노정되고 있음을 의미한다. 따라서 평점이 작은 것은 부정적인 의미를 포함한다.

이벤트, 축제 분리 개최로 행정의 전체적 능률이 저하되었다.	2.19점
예산의 중복 투입으로 인한 비용이 과다하게 지출되었다.	2.39점
자치단체간 역할 정립이 잘 안되게 되었다.	2.44점
지역개발사업들이 지연되는 사례가 야기되었다.	2.49점
화북공업단지 같은 토지이용이 비효율적으로 이루어지고 있다.	2.58점

공무원들의 의견을 종합하면 행정의 전체적 능률의 저하가 가장 심각한 것으로 보고 있다. 토지이용의 비효율적 문제는 그 중에서도 가장 정도가 약한 것으로 나타나고 있다.

자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않아 생긴 문제에 대한 질문에서도 남제주군 소속 공무원들은 보다 관대하다는 것을 알 수 있었다.

2. 시사점

제주도는 우리나라의 1%라고 하는 논의를 한다. 이는 우리나라인구의 1%인 만큼 정치적으로도 1%, 경제적으로도 1%라는 제약조건의 표현이다. 이러한 제약조건은 지방자치시대가 도래하면서 더욱 큰 문제를 야기하고 있다.

타 지방자치단체에서는 정치적인 역량, 즉 투표권을 가진 인구, 국회의원 수 등 정치적인 힘을 가지고 중앙정부의 정책결정에 영향을 미치고 있다. 제주도는 국회의원 3명, 투표권 전체의 1%인 아주 열악한 조건이다. 따라서 여러 가지 중앙정부의 정책 중 지방에 대한 지원이 타 지방자치단체가 받는 것으로 결정되고 있는 실정이다. 예를 들면 내국인 출입 오픈카지노에 대한 유치실패가 그렇고, 각종 국고보조금지원에서의 제약을 받는 것이 그렇다.

앞으로도 중앙의 결정은 지역형평성의 논리에 따라 제주도에로의 지원보다는 타 자치단체로의 지원이 더 많아질 것은 당연한 이치라고 할 수 있다.

이러한 상황에서 본 연구의 실증분석을 통한 시사점은 제주지역 자치단체들이 협력적 활동이 많아야 한다는 점이다. 제주지역을 위한 정책의 경우 자치단체간 협력이 잘 이루어지고, 그 전제하에 중앙정부로부터 제도적인 지원이나 경제적인 지원을 받을 수 있도록 해야한다. 이와 같이 제주지역의 협력이 여러 가지 제약조건을 보상할 수 있으리라 생각한다. 앞으로는 제주지역내의 자치단체들이 협력방안을 모색하는 작업이 필요할 것이며, 이러한 점에서 본 연구는 큰 의의가 있을 것이다.

제4장 정책협력의 저해요인과 발전방안

제1절 사례로 본 실태분석

1. 사례 선정 기준

본 설문조사는 제주도내 지방자치단체간에 갈등과 정책협력사례에 대한 의견을 조사하는 것이다.

설문조사와 사례 분석을 위한 사례 선정기준은 크게 두 가지로 나누었다. 첫째는 기초자치단체와 광역자치단체간에 갈등관계 혹은 정책협력관계에 있는 사례를 선정하였다. 둘째, 기초자치단체간에 갈등관계 혹은 정책협력관계에 있는 사례를 선정하였다.

기초자치단체와 광역자치단체간에 갈등관계 혹은 협력관계에 있던 사례는 네 가지를 선정했다. 첫째는 월드컵 축구경기 유치 및 경기장 건설과 관련한 사례이다. 이 경우는 축구경기 유치시 협력과 연습경기장 운영에 대한 협의 등을 중심으로 한 것이다. 둘째는 태권도 공원유치와 관련한 사례이다. 이는 태권도공원 유치에 제주도와 남제주군이 노력했던 사례이다. 셋째는 이호해수욕장 수상호텔 허가와 관련한 한 사례이다. 이는 갈등관계로 해석되는 사례이다. 넷째는 축제와 이벤트의 통폐합과 관련하여 논의되는 사례이다. 시·군간에는 물론 광역자치단체와 시·군간에 유사한 축제가 개최되는 사안에 대한 것을 중심으로 평가하고자 하는 것이다.

기초자치단체간에 갈등이나 협력이 있었던 사례로는 화북공업단지 이설과 관련한 사례를 선정했다. 제주시가 북제주군에 공업단지 이설에 대한 논의를 했으나 협의를 이루지 못해 해결 방안을 찾지 못하고 있는 사안이다.

이러한 사례 이외에도 여러 가지 갈등관계나 협력관계에 있었던 사례들이

있을 수 있다. 본 설문조사에서 제시하지 못한 사례는 단답식 문항을 구성하여 협력이 잘 이루어졌던 사례와 협력이 잘 이루어지지 않았던 사례에 대해서 제시하도록 구성하였다.

2. 광역과 기초자치단체간의 정책협력 실태

1) 월드컵 경기장 건설 관련 사례

월드컵 축구대회는 제주월드컵경기장(서귀포 법환동)에서 2002년 6월 8일(토요일) 8시 30분, 6월 12일(수요일) 8시 30분, 15일(토요일) 3시 30분에 개최한다. 예선전 2경기, 16강전 1경기를 한다.

월드컵경기과 관련하여 제주도와 서귀포시 사이에는 재원의 협조가 있었다. 총재원 1,251억원이 소요되며, 체육진흥기금 285억원, 도비 345.5억원, 시비 620.5억원으로 충당하고 있다. 월드컵경기 유치 당시는 국비 지원없이 순공사비를 지방비(도비 50%, 시비 50%)로 건설키로 했었다. 후에 체육진흥기금 324억원을 지원하여 2000년 3월 16일 285억원을 중앙정부에서 지원해 주기로 결정함으로써 지방비 부담이 경감되었다.⁶⁷⁾

시·군간의 협의내용 사항을 보면 1999년 5월 7일에는 제주시장과 남제주군수와 협의를 하였다. 협의내용은 2002년 월드컵 축구대회 연습경기장 사용 및 시설개보수 가능여부에 대한 협의이다. 제주시장은 제주종합경기장을 연습경기장으로 사용 가능하다고 답신했다. 남제주군수도 남원종합운동장을 현상태로 사용할 경우 사용이 가능하며, 시설개보수계획은 없다고 회신했다.

2000년 1월 13일에는 제주시장과 남제주군수에게 2002년 월드컵축구대회 준비캠프(연습경기장)사용 협의와 시설 개보수 요청을 신청했다. 제주시장은 제주종합운동장 주경기장을 연습경기장으로 사용 가능하다고 했으며, 시설 개

67) 서귀포시 월드컵추진기획단, 내부자료, 2000.11.

보수 요청에 대한 회신은 하지 않았다. 남제주군수의 경우는 1999년 5월 17일에 회신한 내용과 마찬가지로 남원종합운동장을 현상태로 사용할 경우 사용 가능하며, 운동장 시설 개보수는 재정 형편상 계획이 없다고 회신했다.⁶⁸⁾

월드컵경기 유치와 경기장 건설시 제주도와 시·군간의 협력, 조추첨행사 유치 등과 관련하여 제주도와 서귀포시간에 협력이나 타 시·군간에 협력이 잘 이루어졌는지에 대해 질문하였다. 전체 평점은 3.23점으로 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다. '잘 이루어지지 않았다'고 대답하는 경우 21.6%였으나 '잘 이루어졌다'고 긍정적으로 대답하는 경우가 38.8%였다.

<표 4-1> 월드컵 경기장 건설과 관련한 도·시·군간 협력

문항	월드컵 경기장 건설과 관련하여 도·시·군간 협력		
보기	내 용	빈도(명)	비율(%)
①	전혀 이루어지지 않았다	9	2.3
②	거의 이루어지지 않았다	77	19.3
③	그저 그렇다	158	39.6
④	조금 이루어졌다	125	31.3
⑤	매우 잘 이루어 졌다	30	7.5
계		399	100

자치단체별로 공무원들은 통계학적으로는 다른 의견을 나타내고 있다.(유의수준 0.000)

월드컵 경기장 건설과 관련하여 제주도 소속 공무원은 평균 3.67점을 나타내어 가장 긍정적인 의견을 나타내었다. 반면 해당 자치단체인 서귀포시 공무원들은 가장 낮은 점수를 나타내고 있다.(평점 2.59) 이는 경기장 건설과 관련하여 각종 지원에 대해 제주도와 그외 시·군이 지원이 별로 없었다

68) 서귀포시 월드컵추진기획단, 내부자료, 2000.11.

는 것을 직접 느끼고 있음을 나타내는 것이라 할 수 있다.

<표 4-2> 월드컵 경기장 건설과 관련한 도·시·군간 협력
(자치단체별 분석)

문항		월드컵 경기장건설과 관련하여 도·시·군간 협력이 잘 되었다고 생각하십니까?				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치단체	제주도	117	3.67	0.79	16.560	0.000
	제주시	104	3.02	0.87		
	서귀포시	51	2.59	0.90		
	북제주군	62	3.23	0.89		
	남제주군	58	3.26	0.85		
계		392	3.22	0.92		

2) 태권도 공원 유치관련 사례

최근 남제주군과 제주도가 노력하고 있는 태권도 공원 유치 관련한 사례이다. 문화관광부의 계획은 태권도를 21세기 국가전략 상품화하고 세계적인 명소로 개발하여 한국관광의 도약에 기여하기 위해 태권도 공원을 조성하고자 하는 사업이다. 규모는 100만평 내외에 2000억원 이상을 투여할 계획이다. 사업 기간은 2000년부터 2007년까지 8여년에 걸쳐서 추진하는 것으로 계획하고 있다.

남제주군에서는 대정읍 보성리 산 1번지와 그 주변 11필지(군유지) 4,210천㎡(1,273천평)를 부지로 선정하여 유치사업을 추진하고 있다.

남제주군에서 태권도공원 제주유치 홍보 활동 추진 내용을 정리하면 다음 표와 같다. 69)

69) 제주도태권도공원유치추진위원회, 내부자료, 2000.11.

<표 4-3> 남제주군의 태권도 공원 유치 홍보활동 추진 실적

- 2000.5.30. 태권도공원 후보지 추천
- 2000.6.16. 태권도공원 제주유치 범 도민추진위원회 구성
- 2000.6.19. 제주도태권도공원유치추진위원회 간담회
- 2000.6.29. 태권도공원 제주유치 설명회 개최(서울세종문화회관)
- 2000.7.5. 태권도공원 후보지 설명회(서울프레스센터)
- 2000.7.5. 태권도공원 제주유치홍보 계획수립
- 2000.7.9. 미국 태권도의 아버지 이준구회장 태권도공원 후보지 방문
- 2000.7.10. 남제주군의회 태권도공원 제주유치 건의문 채택
- 2000.7.12. 남제주군지역 사회단체장 초청 유치설명회 개최
- 2000.7.14. 태권도공원 제주유치관련 기관·단체 홍보협조 의뢰
- 2000.7.15. 서울제주도민회 태권도공원 유치추진위원회 구성
- 2000.7.18. 태권도공원 제주유치 서명 운동 전개
- 2000.7.21. 지역주민대표 초청 태권도공원 제주유치 설명회개최
- 2000.7.31. 제주도태권도공원유치추진위원회 회의개최
- 2000.8.6. 태권도공원 제주유치 기원 걷기대회 개최
- 2000.8.8. 태권도공원 조성에 따른 공청회 참석
- 2000.8.9. 태권도공원 제주유치를 위한 간담회 개최
- 2000.8.11. 태권도공원 후보지 현지답사
- 2000.8.14. 태권도공원 제주유치에 따른 케이블 TV대담 홍보
- 2000.8.16. 제주도태권도공원유치추진위원회 중 재정분과회의 개최
- 2000.8.18. 재경연론인클럽회장단과 간담회개최
- 2000.8.20. 김기형교수, 김창완기자 초청 간담회
- 2000.8.22. 태권도공원 제주유치를 위한 KBS라디오 대담방송
- 2000.8.24. 국회관광위원회 및 세계태권도연맹총재 방문
- 2000.8.29. 문광부 주최 태권도공원 조성사업관련 토론회 참석
- 2000.8.30. 태권도공원 제주유치관련 관광호텔 현수막 홍보전개
- 2000.9.1. 태권도공원 제주유치관련 제주도항운노조 서명운동전개
- 2000.9.5. 세계태권도연맹가입국태권도협회장들에게 홍보물 발송
- 2000.9.9. 제주도태권도공원유치추진위원회 임원회의 및 고문, 위원 추가위촉
- 2000.9.14. 제주도태권도공원유치추진위원회 회장단 간담회
- 2000.9.15. 제주도태권도공원유치추진위원회 임원회의 개최
- 2000.9.19. 서울제주도민회방문 태권도 공원 제주유치 대책회의
- 2000.9.25. 태권도공원 제주유치관련 코리아헤럴드신문사 기자회견
- 2000.9.25. 남북장관급회담 내·외신취재기자 만찬시 태권도공원 제주유치 설명회
- 2000.9.26-10.1 시드니올림픽 현장에서 태권도공원 제주유치홍보
- 2000.9.27. 남북장관급회담관련 만찬시 태권도공원 제주유치홍보
- 2000.9.29. 한라문화제 행사기간 태권도공원 제주유치 홍보
- 2000.10.2-10.9. 태권도공원 제주 유치홍보 신문광고
- 2000.10.11-10.18. 전국체육대회기간 태권도공원 제주유치 홍보
- 2000.10.25. 태권도공원 제주유치 서명운동 참여기관·단체 감사 서한문발송
- 2000.11.2. 태권도 발원지 제29사단 창설기념비 발굴 착수
- 2000.11.8. 제주도태권도공원유치추진위원회 임원회의 개최

자료 : 제주도태권도공원유치추진위원회, 내부자료, 2000.11.

이 사례에 대해 공무원들에게 자치단체간 협력이 어느 정도였는지를 질문하였다. 공무원 전체의 입장은 평균 3.22점으로 긍정적이었다.

부정적으로 대답한 공무원은 ‘전혀 이루어지지 않았다’라고 대답한 경우와 ‘거의 이루어지지 않았다’라고 대답한 두 층인데 합하여 23.1%이다.

반면, 긍정적으로 대답한 공무원은 ‘조금 이루어졌다’라고 대답한 층과 ‘매우 잘 이루어졌다’라고 대답한 층이다. 긍정적으로 대답한 비율은 40%에 달했다.

<표 4-4> 태권도 공원 유치관련 사례

문항	태권도공원 유치와 관련하여 도·시·군간 협력		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	전혀 이루어지지 않았다	13	3.3
②	거의 이루어지지 않았다	79	19.8
③	그저 그렇다	155	38.9
④	조금 이루어졌다	111	27.9
⑤	매우 잘 이루어 졌다	40	10.1
계		398	100

태권도 공원 유치와 관련하여 자치단체간별로 공무원들의 의견을 나누어 분석하였다. 태권도 공원 유치와 관련하여 자치단체간별 공무원들은 통계학적으로 다른 의견을 보이고 있다.(유의수준 0.000)

가장 높은 점수를 주고 있는 자치단체는 남제주군으로 3.71점이었다. 본 태권도 공원 유치와 관련하여 해당 자치단체인 남제주군은 타 자치단체에 비해 만족하는 경향을 나타내고 있음을 알 수 있다.

그리고 상급자치단체인 제주도의 경우도 평점 3.55점으로서 긍정적인 반응을 보이고 있다. 최종결론이 나온 것은 아니지만 제주도와 남제주군 그리

고 그외 타 시·군이 협력하여 진행되고 있음을 나타내주는 경향성이라 할 수 있다.

<표 4-5> 태권도 공원 유치관련 사례(자치단체간 분석)

문 항		태권도 공원 유치와 관련하여 도·시·군간 협력이 잘 되었다고 생각하십니까?				
구 분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치 단체	제주도	117	3.55	0.90	15.438	0.000
	제주시	104	2.97	0.84		
	서귀포시	50	2.78	0.95		
	북제주군	62	2.82	1.02		
	남제주군	58	3.71	0.96		
계		391	3.20	0.98		

3) 이호해수욕장 수상호텔 허가 관련 사례

이호해수욕장 수상호텔 허가를 놓고 제주시가 신청한 것을 제주도가 결정 짓지 못하고 문화관광부에 의뢰한 결과 문화관광부가 수상호텔은 등록되지 않은 선박도 가능하다는 해석을 함으로써 허가를 내어주게 된 사례이다.⁷⁰⁾

제주도는 사업계획 심의에서 '수상관광호텔은 수상에 구조물 또는 선박을 고정하거나 계류시켜 영업을 하는 형태'라고 규정한 관광진흥법에 따라 '선박'에 대해 '등록된 선박'으로 해석, 연 1회 정기검사를 반드시 받도록 규정했다. 제주도는 또 선박이 고정적으로 정박하기 때문에 건축물이나 공작물 처럼 환경영향평가 대상으로 해석했다.

70) 제민일보, 2000.9.4일자. 제주일보, 2000.9.14일자.

이에 대해 문화관광부는 이에 따른 유권해석을 통해 '수상관광호텔은 등록되지 않은 선박도 가능하다'는 견해를 제주도와 시에 회시함에 따라 제주도가 허가를 하게 되었다.

이호해수욕장 수상호텔 허가와 관련하여서는 평점 2.97점으로 가운데 점수인 3점보다 낮아 다소 부정적인 시각을 나타내고 있다. 긍정적인 평가를 하는 경우는 22.5%였으며, 부정적인 평가를 하는 비율은 25.7%로 나타났다.

<표 4-6> 이호해수욕장 수상호텔허가와 관련한 협력 사례

문항	이호해수욕장 수상호텔허가와 관련한 제주도와 제주시간 협력		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	전혀 이루어지지 않았다	17	4.5
②	거의 이루어지지 않았다	81	21.2
③	그저 그렇다	198	51.8
④	조금 이루어졌다	70	18.3
⑤	매우 잘 이루어 졌다	16	4.2
계		382	100

자치단체간 분석에서 자치단체간 의견은 통계학적으로 다른 것으로 나타났다.(유의수준 0.000)

제주도는 가장 긍정적인 점수를 주어 평점 3.27점으로 나타났다. 그 다음이 제주시로 평균 3.00점을 주고 있다. 여론상에서는 제주시와 제주도가 협력이 잘 이루어지지 않은 것으로 평가하고 있어서 제주시의 경우 부정적인 의견을 가질 것으로 예측되었지만 실제 설문조사에서는 제주도 다음으로 긍정적인 평가를 하고 있다. 평점 3점은 가운데 점수이므로 엄격하게 보면 제주시의 경우 긍정도 부정도 하지 않은 경우라 할 수 있다.

<표 4-7> 이호해수욕장 수상호텔허가와 관련한 협력사례
(자치단체간 분석)

문항		이호해수욕장 수상호텔허가와 관련한 제주도와 제주시간의 협력이 잘 되었다고 생각하십니까?				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치단체	제주도	115	3.27	0.83	8.586	0.000
	제주시	104	3.00	0.95		
	서귀포시	45	2.69	0.70		
	북제주군	59	2.58	0.83		
	남제주군	52	2.87	0.66		
계		375	2.96	0.86		



4) 축제와 이벤트 통폐합 관련 사례

제주도내에는 최근들어 자치단체별로 축제가 많이 이루어지고 있다. 특히 민선시대이후 유사한 축제와 행사가 많아지면서 예산을 낭비하고 있다는 지적도 있다.⁷¹⁾

2000년 중 축제 분산개최로 시간과 인력, 예산을 낭비한 대표적 축제는 2000년 밀레이엄축제이다. 새천년을 기념한다는 명목으로 제주도를 비롯 4개 시·군이 경쟁적으로 축제를 개최했다.

제주도와 남제주군은 3억 7천만원을 투입해 '성산일출제'를 개최했다. 제주시도 2억 8천만원을 투입하여 '새천년시민대화합축제'를 개최했다. 서귀포시는 2천7백만원을 들여 '송년 및 2000년 해맞이 축제'를 벌였다. 성격이 비슷한 축제를 서로 경쟁적으로 개최하면서 도민 통합을 저해하는 결과를 초

71) 제주타임스, 2000.10.27일자.

래한 것은 자치단체별로 협력이 이루어지지 않은 결과라 할 수 있다.

<표 4-8> 축제와 이벤트의 통폐합과 관련한 협력 사례

문항	축제와 이벤트의 통폐합과 관련 제주도 4개 시·군간의 협력		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	전혀 이루어지지 않았다	51	12.8
②	거의 이루어지지 않았다	128	32.1
③	그저 그렇다	140	35.1
④	조금 이루어졌다	68	17.0
⑤	매우 잘 이루어 졌다	12	3.0
계		399	100

이렇게 축제가 자치단체별로 개최되는 과정에서 자치단체간 협력이 이루어졌었는지에 대한 의견을 조사했다. 평점 2.65점으로 부정적이었다. 이는 본 설문지에서 조사된 자치단체간 협력 조사결과 사례 중 가장 낮은 평가를 하고 있다. 부정적인 의견의 비율은 44.9%이며, 긍정적인 의견은 20.0%에 지나지 않았다.

축제와 이벤트의 통폐합과 관련한 협력 사례를 자치단체 소속 공무원별로 분석하여 조사하였다.

제주도 소속 공무원들이 가장 높은 점수를 주었다. 평점 2.93점이다. 그렇지만 이 점수도 가운데 점수 보다는 낮으므로 다소 부정적인 의견을 보이고 있는 것으로 해석할 수 있다. 그 다음이 남제주군으로서 2.81점을 나타내고 있다. 이는 ‘성산일출제’를 같이 치루고 지원을 받았다는 측면에서 타 자치단체에 비해 다소 긍정적인 점수를 주고 있는 것으로 해석할 수 있다.

가장 낮은 점수로는 제주시 공무원들의 대답으로서 평점 2.31점이다. 이는 대부분의 여론에서 축제 협력이 잘 이루어지지 않은 사례를 ‘2000년 밀레니

업축제'로 들고 있으며, 그 대상지자체가 제주도와 제주시였으며, 계속해서 평가를 받고 있어서 이러한 의견을 제시한 것으로 해석할 수 있다.

<표 4-9> 축제와 이벤트의 통폐합과 관련한 협력 사례(자치단체간 분석)

문항		축제와 이벤트의 통폐합과 관련 제주도와 4개 시·군간의 협력이 잘 되었다고 생각하십니까?				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치단체	제주도	117	2.93	0.87	6.554	0.000
	제주시	104	2.31	1.03		
	서귀포시	50	2.46	0.86		
	북제주군	63	2.65	0.97		
	남제주군	58	2.81	1.13		
계		392	2.64	1.00		

3. 기초자치단체간의 정책협력 실태

1) 화북공업단지 이설 관련 사례

화북공업단지에는 2000년 현재 231개업체(공해배출업체 71개소, 일반업체 160개소)가 입주하고 있다.⁷²⁾

1994년 수립된 제주도종합개발계획에서 화북공업단지 이설과 관련된 내용들을 언급하고 있다.

이 화북공업단지의 문제점으로는 '주택에 인접해 있기 때문에 공장에서 발생한 폐수, 분진, 소음으로 인근 주민의 피해는 심각한 지경에 이르고 있다. 특히 화북공업지구에서 배출되는 폐수는 제주시 해변을 오염시키고 있

72) 제주시, "2021년 제주도시기본계획(안)," 2000, p.101.

으며, 또한 분진이 많이 발생하는 연탄공장이나 레미콘 제조업체의 설립으로 인하여 공해의 피해가 더 커지고 있는 실정이다. 또한 제주시의 미관을 많이 해치고 있다'라고 평가하고 있다.⁷³⁾

이에 대해 장기적 면에서 화북공업지구의 공장 이설을 추진하고 창업 중소기업을 위하여 제주도 인근에 30만평 규모의 공업단지 조성이 필요하다고 언급하고 있다.⁷⁴⁾

그리고 도시별 정비 방향에서는 화북공업지역에 대하여 환경영향평가를 실시하고, 그 이전 가능성을 검토한다는 방침을 세우고 있다.⁷⁵⁾

<표 4-10> 화북공업단지 이설과 관련한 협력 사례

문항	화북공업단지 이설과 관련 제주도와 북제주군간의 협력		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	전혀 이루어지지 않았다	20	5.2
②	거의 이루어지지 않았다	102	26.4
③	그저 그렇다	197	51.0
④	조금 이루어졌다	60	15.5
⑤	매우 잘 이루어 졌다	7	1.8
계		386	100

제주시에서도 종합개발계획 실시계획과 2021년 기준 제주도시기본계획(안)에서도 검토하고 있으나 타시군의 협력이 이루어지지 않아 이 화북공업지역을 준주거지역으로 상향조정하여 자율적으로 이전되도록 유도하는 방침을 세우고 있으며,⁷⁶⁾ 달리 적절한 방법이 없어 정책적 결정에 의존할 수 밖

73) 제주도, “제주도 종합개발계획,” 1994, p.261.

74) 제주도, 상계서, 1994, p.264.

75) 제주도, 상계서, 1994, p.261.

에 없는 사안이 되고 있다.⁷⁷⁾

이 화북공업단지 이설과 관련하여 제주시와 북제주군간에 협력이 잘 되었느냐는 평가에서 전체 공무원은 다소 부정적인 평가를 하고 있다. 평균 2.82점으로 가운데 점수보다 낮은 경우로서 부정적인 점수를 의미한다.

비율로 보면 부정적인 평가를 하는 비율이 31.6%였으며, 17.3%는 긍정적인 평가를 하고 있다.

화북공업단지 관련한 협력 사례를 자치단체별로는 어떠한 의견 차이를 보이고 있는 지를 분석했다. 통계학적으로는 차이가 있는 것으로 나타났다.(유의수준 0.006)

해당 자치단체인 제주시는 평균 2.59점으로 가장 낮았다. 이는 제주시가 ‘북제주군으로 화북공업단지를 이설해갔으면 좋겠다’는 의견을 가지고 있으나 이러한 의지가 반영되지 못한 것에 대한 부정적인 표현이라 해석할 수 있다.

제주도는 평점 3.00점으로 가운데 점수를 주고 있으며, 북제주군도 2.83점으로 다소 부정적인 의견을 보이고 있다.

<표 4-11> 화북공업단지 이설과 관련한 협력 사례(자치단체간 분석)

문항		화북공업단지 이설과 관련 제주시와 북제주군간의 협력이 잘 되었다고 생각하십니까?				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치 단체	제주도	114	3.00	0.85	3.653	0.006
	제주시	104	2.59	0.81		
	서귀포시	46	2.80	0.72		
	북제주군	60	2.83	0.87		
	남제주군	55	2.85	0.68		
계		379	2.82	0.81		

76) 제주시, “2021년 제주도시기본계획(안),” 2000, pp.100-103.

77) 제민일보, 2000.5.3 일자.

4. 기타 협력 사례 및 종합평가

설문조사시 기타의견으로 협력이 잘 이루어졌던 사례와 갈등관계에 있던 사례를 나누어 주관식으로 물어보았다. 그 내용을 본 연구에서는 자치단체간 갈등 사례와 자치단체간 협력 사례라는 항목으로 정리하였다.

1) 자치단체간 갈등 사례

본 항에서는 자치단체간에 갈등을 겪고 있는 사업이나 혹은 정책협력이 잘 이루어지지 않았다고 제시한 사례를 정리하였다.

설문조사 항목에 축제와 이벤트행사의 문제를 제시했음에도 불구하고 새해맞이 2000년 1월 1일 행사 개최에서 갈등적 요소가 가장 많았던 것으로 지적하고 있다. 이외에도 축제와 관련한 지적이 많았다. 예를 들면 '2000 제주 랠리'와 '가면축제', '한라문화제', '여름축제' 등을 지적하고 있다.

그리고 컨벤션센터 건설 시·군분담금, 정보통신원 제주분원유치와 관련 제주도와 제주시간의 갈등, 감귤에 대한 정책, 감귤복합가공공장, 태권도공원유치기원 건강걷기 대회, 월드컵보조경기장 사용 등에서 자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않은 것으로 지적하고 있다.

2) 자치단체간 협력사례

제주도내 자치단체간 협력이 잘 이루어진 사례도 적지 않다. 공무원들이 협력이 잘 이루어진 사례로 제시해준 경우는 광역상수도사업, 소년체전 개최, 전국체전 개최, 섬문화축제, 제주은행 소액도민주주 보호정책, 이질확산 방지 공동노력, 성사되지는 않았지만 아셈 대회 유치 과정, 감귤간벌사업 등이다.

이들 사업들은 주로 광역자치단체가 주축이 되었던 사업이라는 것이 특징이다. 즉 광역자치단체가 추진하는 사업의 경우 협력이 이루어질 수 있는

가능성이 많다는 것을 알 수 있다.

3) 종합 평가

가장 후한 점수를 주고 있는 사례는 월드컵 경기장 건설(평점 3.23)과 태권도 공원 유치와 관련한 사례였다.(평점 3.22) 그 다음은 이호해수욕장 수상호텔허가와 관련한 사례로서 평균 2.97점이며 이는 평균 점수 3점 보다 낮은 점수로서 다소 부정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 화북공업단지 이설과 관련하여서는 2.82점이며, 축제와 이벤트의 통계합과 관련한 협력의 경우는 가장 낮은 점수인 2.65점을 주고 있다.

제주도청 공무원들의 경우 자치단체간 협력사업의 협력 정도에 대한 평가에서 모든 사안에 대해 가장 긍정적인 점수를 주고 있다. 물론 모든 항목에서 평점 이상의 점수를 주고 있는 것이다.

반면 기초자치단체의 경우 자신이 소속한 관청의 사안에 대한 평가의 경우 월드컵 경기장과 관련한 서귀포시는 가장 낮은 점수를 주었다. 반면 태권도 공원과 관련하여 남제주군은 가장 높은 점수를 주고 있다.

이호해수욕장 수상호텔 허가와 관련하여서는 제주시가 제주도 다음으로 점수를 주고 있다. 화북공업단지 이설과 관련하여서는 제주시가 가장 낮은 점수를 주었다. 즉 자기가 소속한 자치단체의 사안에 대해서는 대부분 낮은 점수를 주고 있음에 반해 태권도 공원의 경우만 남제주군의 입장에서 보면 제주도나 그외 자치단체가 잘 협력해준 것으로 나타나고 있다.

제2절 정책협력구축의 저해요인

제주도의 최근 지방정치의 모습은 경쟁의 양태라고 할 수 있다. 축제나 이벤트 사업에서의 경쟁은 물론 국가로부터 보조금을 획득하거나 각종 시상

에서 우위를 차지하려는 경쟁이 많다. 그 외에도 각종 투자 자본을 끌어들이려는 노력도 경쟁의 모습을 보이고 있는 실정이다. 이러한 자치단체장들의 경쟁이나 자치단체간의 경쟁의식이 정책협력의 장애 요인이라 할 수 있다. 이외에도 자치단체간의 역할 분담에 대한 인식 부족, 협력의 필요성에 대한 인식 부족 등이 자치단체간 갈등을 일으키는 요인이 되었다.

그리고 앞서도 논의했지만 중앙정부에서 성과 위주의 평가제도가 인접 지방자치단체간에도 경쟁과 갈등을 야기하는 요인이 되었다고 할 수 있다. 지방자치체 실시 이후에는 국가 보조 사업도 제안서를 제출토록하고 과거의 경험과 해당지역의 타당성을 분석하여 결정하고 있어서 자치단체간의 경쟁과 갈등은 더 많아지는 추세이다. 그리고 협력담당 전문공무원 부족과 협상이나 협의 등의 협력방법의 미흡도 하나의 원인이다.

다음은 중앙정부의 노력 미흡으로 인한 갈등의 발생의 형태이다. 자치단체간에 협력에 의해서 어렵게 이루어진 사업의 경우가 있으면 국가가 보다 많은 예산을 지원하거나 부대시설 혹은 사회간접자본 시설을 더 투자해 주는 인센티브제도 등이 있어야 하는데 미흡하다는 것이다. 그리고 중앙정부가 자치단체간 협력을 이끌어내려는 법적 노력의 미흡하기 때문이라는 것도 원인이 되고 있다. 이외에도 더 많이 있겠으나 본 연구에서는 이러한 항목을 중심으로 공무원들에게 조사하여 원인을 파악하려고 했다.

1. 행태적 측면

1) 자치단체장간의 경쟁의식

자치단체간 원인 분석에서 자치단체장간의 경쟁의식 때문이라는 의견에 대해서는 평점 2.12점으로 '매우 그렇다'는 의견이 지배적이다.

'그렇다'는 의견이 77.9%으로 지배적이었으며, '그렇지 않다'는 의견은

6.8%에 지나지 않았다.

<표 4-12> 자치단체장간의 경쟁의식

문항	자치단체장 간의 경쟁의식 때문이다		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 그렇다	69	17.5
②	그렇다	238	60.4
③	그저 그렇다	60	15.2
④	그렇지 않다	25	6.3
⑤	전혀 그렇지 않다	2	0.5
계		394	100

자치단체간 협력이 이루어지지 않은 원인이 자치단체장간의 경쟁의식 때문이라고 대답한 내용이 자치단체간 소속 공무원들간에는 통계학적으로 의견의 차이가 없었다.(유의수준 0.102)

매우 그렇다고 생각하는 자치단체는 북제주군으로서 평점 1.93점이며, 그래도 상대적으로 그렇지 않다고 생각하는 자치단체는 남제주군이다. 평점 2.27점으로 나타났다.

<표 4-13> 자치단체장간의 경쟁의식(자치단체간 분석)

문항		자치단체간 협력이 잘 되지 않는 원인은 자치단체장 간의 경쟁의식 때문이다.				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치 단체	제주도	117	2.16	0.63	1.946	0.102
	제주시	103	2.04	0.80		
	서귀포시	50	2.22	0.79		
	북제주군	61	1.93	0.85		
	남제주군	56	2.27	0.90		
계		387	2.12	0.78		

설문에서 기타사항으로 제시된 내용에는 제주도가 주관이 되어 추진하는 정책은 4개 시·군이 어쩔 수 없이 목적달성을 위해 적극적인 노력을 기울이게 된다는 의견을 보이고 있다. 반면 기초자치단체가 주관이 되어서 추진하는 정책은 제주도에서 소극적이어서 그 내용을 잘 모를 뿐 아니라 관심도 가지지 않는다는 의견을 제시하고 있다.

이러한 의견에서 알 수 있는 것은 광역자치단체인 제주도가 기초자치단체와 경쟁할 것이 아니라 포용하고 기초자치단체를 지원하는 정책을 지향하는 것이 바람직하다는 것이다.

2) 자치단체간 역할분담에 대한 인식 부족

자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않은 원인은 자치단체간의 역할 분담에 대한 인식 부족에 기인한 것이라는 대답이 평점 2.51점으로 '그렇다'는 의견이 많았다.

'그렇다'고 하는 비율은 58.3%였으며, '그렇지 않다'고 대답한 비율은 15.2%에 지나지 않았다.

<표 4-14> 자치단체간의 역할 분담에 대한 인식 부족

문항	자치단체간의 역할분담에 대한 인식부족이다		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 그렇다	36	9.2
②	그렇다	193	49.1
③	그저 그렇다	104	26.5
④	그렇지 않다	56	14.2
⑤	전혀 그렇지 않다	4	1.0
계		393	100

자치단체간 역할 분담에 대한 인식 부족 때문에 자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않았다는 의견에 대해서 자치단체별 소속 공무원들 사이에는 통계학적으로 의견이 차이가 없는 것으로 나타났다.(유의수준 0.904)

<표 4-15> 자치단체간의 역할 분담에 대한 인식 부족(자치단체간 분석)

문항		자치단체간 협력이 잘 되지 않는 원인은 자치단체간 역할분담에 대한 인식 부족 때문이다				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치단체	제주도	117	2.56	0.89	0.259	0.904
	제주시	102	2.47	1.19		
	서귀포시	49	2.53	0.92		
	북제주군	61	2.43	0.94		
	남제주군	57	2.56	0.85		
계		386	2.51	0.98		

3) 협력의 필요성에 대한 인식부족

자치단체간 협력의 필요성에 대한 인식 부족 때문에 자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않았다고 대답하는 경향은 다른 질문에 비해서는 상대적으로 작았다. 평점 2.70점이다.

‘그렇다’고 대답한 비율은 48.9%였으며, ‘그렇지 않다’고 대답한 비율은 25.3%였다.

자치단체간 협력의 필요성에 대한 인식 부족 때문에 자치단체간 협력이 부족했다는 의견에 대한 자치단체간 소속 공무원들의 의견은 통계학적으로 자치단체별로 차이가 없는 것으로 나타났다.(유의수준 0.645)

<표 4-16> 협력의 필요성에 대한 인식 부족 때문

문항	협력의 필요성에 대한 인식부족 때문이다		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 그렇다	32	8.2
②	그렇다	159	40.7
③	그저 그렇다	101	25.8
④	그렇지 않다	91	23.3
⑤	전혀 그렇지 않다	8	2.0
계		391	100

<표 4-17> 협력의 필요성에 대한 인식 부족 때문(자치단체간 분석)

문항		자치단체간 협력이 잘 되지 않는 원인은 협력의 필요성에 대한 인식부족 때문이다				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치단체	제주도	116	2.76	0.88	0.625	0.645
	제주시	101	2.64	1.11		
	서귀포시	49	2.61	1.04		
	북제주군	61	2.82	0.97		
	남제주군	56	2.61	0.86		
계		384	2.70	0.98		

2. 제도적 측면

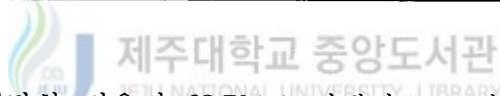
1) 성과위주에 기인한 평가제도 때문

자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않은 이유가 성과 위주에 기인한 평가

제도 때문이라고 대답한 비율은 ‘그렇다’는 비율이 많았다. 평점 2.29점이다.

<표 4-18> 성과위주에 기인한 평가제도 때문

문항	성과위주에 기인한 평가제도 때문이다		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 그렇다	62	15.8
②	그렇다	204	51.9
③	그저 그렇다	82	20.9
④	그렇지 않다	42	10.7
⑤	전혀 그렇지 않다	2	0.8
계		393	100



‘그렇다’고 대답한 비율이 62.7%로 절대적으로 많았으며, ‘그렇지 않다’는 비율이 11.5%로 상대적으로 작았다.

<표 4-19> 성과위주에 기인한 평가제도 때문(자치단체간 분석)

문항		자치단체간 협력이 잘 되지 않는 원인은 성과위주에 기인한 평가제도 때문이다.				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치단체	제주도	117	2.41	0.91	2.176	0.071
	제주시	101	2.18	0.83		
	서귀포시	49	2.47	0.92		
	북제주군	61	2.23	0.84		
	남제주군	58	2.10	0.91		
계		386	2.28	0.89		

자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않은 이유가 성과 위주에 기인한 평가제도 때문이라는 의견을 자치단체별로 분석한 결과 통계학적으로는 차이가 없는 것으로 나타났다.(유의수준 0.071)

그러나 제주시 공무원들(평점 2.18점)과 남제주군 공무원들(평점 2.10점)은 성과 위주에 기인한 평가제도 때문에 자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않는다는 의견에 초점을 두고 있다.

2) 협력담당 전문공무원 부족과 협력 방법의 미흡

자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않은 이유가 자치단체간 협력담당 전문공무원이 부족하여서 그렇고 협력 방법의 미흡 때문이라고 대답한 비율이 다소 많았다. 평점 2.59점이다.

‘그렇다’고 대답한 비율은 51.5%이며, ‘그렇지 않다’고 대답한 비율은 19.3%로 나타났다.

<표 4-20> 협력담당 전문공무원 부족과 협력 방법의 미흡

문항	협력담당 전문공무원의 부족과 협력방법의 미흡 때문이다		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 그렇다	41	10.4
②	그렇다	162	41.1
③	그저 그렇다	115	29.2
④	그렇지 않다	69	17.5
⑤	전혀 그렇지 않다	7	1.8
계		394	100

자치단체간 협력이 자치단체의 협력담당 전문공무원의 부족과 협력 방법

의 미흡 때문이라는 의견에 대해 자치단체별 소속 공무원들의 의견에는 차이가 없는지에 대한 분석에서 통계학적으로 차이가 있는 것으로 나타났다. (유의수준 0.027)

‘그렇지 않다’고 대답한 자치단체 중 가장 관대한 단체는 제주도청이다. 평점 2.78점이다. ‘그렇다’고 대답하며 전문공무원의 부재가 협력의 부재라는 의견을 상대적으로 많이 보인 자치단체는 제주시와 남제주군이며 두 자치단체 평점 모두 2.43점이다.

<표 4-21> 협력담당 전문공무원 부족과 협력방법의 미흡(자치단체간 분석)

문항		자치단체간 협력이 잘 되지 않는 원인은 협력담당 전문공무원의 부족과 협력 방법의 미흡 때문이다.				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치단체	제주도	116	2.78	1.01	2.778	0.027
	제주시	102	2.43	0.92		
	서귀포시	50	2.52	0.93		
	북제주군	61	2.43	0.85		
	남제주군	58	2.72	0.95		
계		387	2.59	0.95		

3. 환경적 측면

1) 협력과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공 미흡

자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않은 이유가 협력 과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공의 미흡이라는 의견은 상대적으로 많지 않은 편이다. 평

점 2.79점이다.

‘그렇다’고 대답한 비율은 40.4%였으며, ‘그렇지 않다’고 대답한 비율은 23.6%로 나타났다.

<표 4-22> 협력 과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공의 미흡

문항	협력 과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공의 미흡 때문이다		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 그렇다	25	6.4
②	그렇다	133	34.0
③	그저 그렇다	141	36.1
④	그렇지 않다	82	21.0
⑤	전혀 그렇지 않다	10	2.6
계		391	100

<표 4-23> 협력 과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공의 미흡
(자치단체간 분석)

문항		자치단체간 협력이 잘 되지 않는 원인은 협력 과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공 미흡 때문이다.				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치단체	제주도	117	2.89	0.97	1.720	0.145
	제주시	101	2.70	0.85		
	서귀포시	47	2.57	0.88		
	북제주군	61	2.77	0.99		
	남제주군	58	2.97	0.92		
계		384	2.79	0.93		

자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않은 이유가 협력 과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공의 미흡이라는 의견에 대해 자치단체별로 의견이 다른지를 알아보았다. 유의수준 0.145로 통계학적으로는 자치단체간의 차이가 없는 것으로 나타났다.

남제주군 공무원들이 상대적으로 ‘그렇지 않다’는 의견을 피력했고,(평점 2.97점) 서귀포시 공무원들이 ‘그렇다’는 의견을 피력했다.(평점 2.57점)

2) 중앙정부의 자치단체간 협력을 이끌어내려는 법적 노력의 미흡

자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않은 이유는 중앙정부의 자치단체간 협력을 이끌어 내려는 법적 노력이 미흡하여 그렇게 되었다는 의견에 대해 다소 ‘그렇다’는 의견을 보이고 있다. 평점 2.50점이다.

‘그렇다’는 의견이 55.0%이며, ‘그렇지 않다’고 대답한 비율이 13.5%로 나타났다.

<표 4-24> 중앙정부의 자치단체간 협력을 이끌어내려는 법적 노력의 미흡

문항	중앙정부가 자치단체간 협력을 이끌어내려는 법적 노력의 미흡 때문이다		
	내용	빈도(명)	비율(%)
①	매우 그렇다	38	9.7
②	그렇다	178	45.3
③	그저 그렇다	124	31.6
④	그렇지 않다	48	12.2
⑤	전혀 그렇지 않다	5	1.3
계		393	100

자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않은 이유는 중앙정부의 자치단체간 협력을 이끌어 내려는 법적 노력이 미흡하여 그렇게 되었다는 의견에 대해 자치단체별 소속 공무원들은 다른 의견을 보이는 지에 대해 조사했다. 자치단체 공무원별로 의견의 차이는 없는 것으로 나타났다.(유의수준 0.088)

제주도 소속 공무원들이 가장 관대하여 평점 2.65점으로 상대적으로 다소 '그렇지 않다'는 의견을 보인 반면 '그렇다'고 대답한 대상은 자치단체는 서귀포시 소속 공무원들로서 평점 2.29점이다.

<표 4-25> 중앙정부의 자치단체간 협력을 이끌어내려는 법적 노력의 미흡
(자치단체간 분석)

문항		자치단체간 협력이 잘 되지 않는 원인은 중앙정부가 자치단체간 협력을 이끌어내려는 법적 노력의 미흡 때문이다.				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치단체	제주도	117	2.65	0.91	2.040	0.088
	제주시	102	2.42	0.80		
	서귀포시	48	2.29	0.71		
	북제주군	61	2.43	0.88		
	남제주군	58	2.59	0.96		
계		386	2.50	0.87		

4. 자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않은 원인에 대한 종합 평가

자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않은 원인에 대한 평점은 점수가 낮을수록 그 원인이 심각도가 크다는 것을 의미한다. 반면 점수가 높을수록 원인으로서의 심각도가 낮은 것을 의미한다. 따라서 점수가 낮으면 그 원인이

크다는 것을 의미하는 것으로

자치단체장간의 경쟁의식	2.12점
성과위주에 기인한 평가제도 때문	2.29점
중앙정부가 자치단체간 협력을 이끌어내려는 법적 노력의 미흡	2.50점
자치단체간의 역할분담에 대한 인식 부족	2.51점
협력담당 전문공무원의 부족과 협력방법의 미흡	2.59점
협력의 필요성에 대한 인식 부족	2.70점
협력과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공의 미흡	2.79점

가장 큰 원인으로 자치단체장간의 경쟁의식 때문이라는 의견이 지배적이다. 그리고 성과위주에 기인한 평가제도 때문에 지방자치단체간 협력에 문제가 많이 생기고 있다는 의견도 많다. 이 중에서도 협력 과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공의 미흡은 큰 영향을 미치지 않은 것으로 보고 있으나 그래도 가운데 점수인 3점 보다는 작아서 영향이 있음을 알 수 있다.

설문조사시 기타 사항에 주관식으로 대답한 의견을 가지고 자치단체간 협력이 잘되지않은 원인을 추가하여 정리하였다. 그 내용을 보면 다음과 같다.

- 1) 광역과 기초의회 의원의 역할 분담이 안되고 있는 것
- 2) 광역자치단체는 도비 보조 등의 방법으로 시·군을 통합하려는 노력 보다는 직접 사업을 집행하는 행태
- 3) 구조적·제도적으로 역할 분담이 되지 않은 점으로 인한 따로따로 의식과 경쟁의식

여기에서 알 수 있는 것은 제도적인 원인 이외에도 지방의회 의원의 역할 분담이 제대로 이루어져야 한다는 것이다. 그리고 광역자치단체의 역할에

대한 지적이 주로 많았다는 것도 하나의 특징이라 할 수 있다.

제3절 정책협력구축의 발전방안

자치단체간 정책협력을 위한 방안은 주로 제도적인 측면을 중심으로 제시했다. 그리고 설문조사에서 제시되었던 내용을 먼저 방안으로 제시하고, 추가적으로 연구 과정에서 찾을 수 있었던 방안을 제시했다. 이벤트와 축제의 통합에 대한 것은 제도적인 방안은 아니지만 설문조사에서 공무원들이 많이 강조하는 내용이어서 제시했다.

정책협력 방안을 모색할 때 주로 고려했던 원칙은 앞의 제 2장 이론연구에서 살펴볼 수 있었던 Zimmerman이 제시한 정책협력의 필요성의 맥락에서 찾았다. 즉 서비스의 중복문제 해결, 자치단체간 재정부족을 협력해서 해결, 경쟁과 갈등의 해결에 두었다.

1. 행태적 측면

1) 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할분담의 중시

자치단체간 협력이 잘 되기 위해서는 역할 분담이 중시되어야 한다는 의견이 절대적이었다. 평점 4.06점이다.

비율을 보면 ‘그렇다’는 비율이 절대적이어서 80.3%로 나타났다. 그리고 ‘그렇지 않다’는 의견은 3.0%에 불과했다.

자치단체간 협력이 잘 되기 위해서는 역할 분담이 중시되어야 한다는 의견이 자치단체별 소속 공무원간에는 의견이 다른 지를 분석하였다. 통계학적으로는 차이가 없는 것으로 나타났다.(유의수준 0.057)

<표 4-26> 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할 분담이 중시되어야

문항	광역자치단체와 기초자치단체간의 역할 분담이 중시되어야 한다		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	전혀 그렇지 않다	0	0
②	그렇지 않다	12	3.0
③	그저 그렇다	55	13.8
④	그렇다	219	54.8
⑤	매우 그렇다	102	25.5
계		339	100

가장 긍정적인 경향을 보이는 곳은 북제주군 소속 공무원이었으며, 4.26점이었다. 그리고 상대적으로 부정적인 의견을 보인 곳은 평점 3.86점인 남제주군 소속공무원이었다.

<표 4-27> 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할 분담이 중시되어야
(자치단체간 분석)

문항		광역자치단체와 기초자치단체간의 역할 분담이 중시되어야 자치 단체간 협력이 잘 될 수 있다.				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치 단체	제주도	114	4.07	0.62	2.318	0.057
	제주시	102	4.05	0.68		
	서귀포시	49	4.04	0.64		
	북제주군	61	4.26	0.70		
	남제주군	57	3.86	1.01		
계		383	4.06	0.73		

이는 지방자치법 제10조에 지방자치단체의 종류별 사무배분기준에 충실하게 운영하는 것이 바람직하다는 것을 의미한다. 80.3%가 찬성을 하고 있다.

크게 생각하면 제주도는 산업·경제기능 등을 위주로 담당하고 광역적 해결이 필요한 사업을 주로 담당하는 것이 바람직하다 하겠다.

반면, 시·군의 역할을 위해서는 업무분장을 제도상에서 할 수 있도록 하여 갈등 해소는 물론 비능률을 최소화할 수 있도록 해야 하겠다.

앞에서도 살펴보았지만 지방자치법 제10조에는 광역자치단체의 역할을 개연적으로만 정리하고 있다. 따라서 역할 분담에 대한 의견이 차이를 보일 수 있도록 되어 있다. 추후 지방자치법 개정시에는 역할 분담을 보다 구체적으로 정리하여 갈등을 최소화할 수 있도록 해야 할 것이다.

2) 도·시군간의 활발한 인사교류

자치단체간 협력이 잘 이루어지기 위해서는 자치단체간에 인사교류가 활발해야 한다는 의견에는 다소 긍정적인 의견을 피력하고 있다. 평균 3.88점이다.

‘그렇다’고 대답한 비율은 73.8%로서 긍정적인 의견을 나타내고 있음을 알 수 있다.

자치단체간 협력이 잘 이루어지기 위해서는 자치단체간에 인사교류가 활발해야 한다는 의견에 대해 자치단체별 소속 공무원들의 의견에는 차이가 있는지를 조사한 결과 통계학적으로 의견에 차이가 있는 것으로 나타났다.(유의수준 0.010)

남제주군 공무원들이 가장 높은 점수를 주고 있어서 평점 4.14점이며, 제주도 공무원들이 3.68점으로 가장 낮은 점수를 주고 있다. 이는 제주도청의 경우 교류가 상대적으로 지위를 낮게 할 우려가 있음을 짐작한 결과라 해석할 수 있다.

<표 4-28> 도·시군간의 활발한 인사교류

문항	도·시군간의 활발한 인사교류가 이루어져야 한다		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	전혀 그렇지 않다	6	1.5
②	그렇지 않다	16	4.1
③	그저 그렇다	80	20.5
④	그렇다	206	52.8
⑤	매우 그렇다	82	21.0
계		390	100

<표 4-29> 도·시군간의 활발한 인사교류(자치단체간 분석)

문항		도·시·군간의 활발한 인사교류가 이루어져야 자치단체간 협력이 잘 될 수 있다.				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치단체	제주도	114	3.68	0.79	3.381	0.010
	제주시	103	3.87	0.86		
	서귀포시	50	3.86	0.97		
	북제주군	61	4.02	0.83		
	남제주군	57	4.14	0.74		
계		385	3.88	0.84		

2. 제도적 측면

1) 지방자치단체 조합의 결성과 제도화

앞에서도 살펴보았지만 우리나라 지방자치법 제149조에는 법인 형식을 갖

는 지방자치단체 조합을 설립할 수 있도록 되어 있다. 그 목적은 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 설립하는 것이다. 규약을 정하고, 시·군간에 조합을 설립할 경우 도의회의 의결을 거쳐 도지사의 승인을 얻으면 된다.

이러한 지방자치단체 조합의 결성과 제도화가 이루어져야 자치단체가 협력이 잘 이루어질 수 있다는 의견에는 평점 3.76점으로 다른 방안에 비해 찬성하는 비율이 높지 않다.

‘그렇다’고 대답한 비율은 69.7%이며, ‘그렇지 않다’고 대답한 비율은 8.5%로 나타났다.

<표 4-30> 지방자치단체 조합의 결성과 제도화

문항	지방자치단체 조합의 결성 및 제도화가 이루어져야 한다		
보기	내용	빈도(명)	비율(%)
①	전혀 그렇지 않다	4	1.0
②	그렇지 않다	33	8.5
③	그저 그렇다	81	20.8
④	그렇다	205	52.7
⑤	매우 그렇다	66	17.0
계		389	100

지방자치단체 조합의 결성과 제도화가 잘 이루어지면 자치단체간 협력이 잘 이루어질 것이라는 의견에 대해 자치단체별 소속 공무원들간의 의견이 다른지를 조사하였다. 통계학적으로는 차이가 없는 것으로 나타났다.(유의수준 0.632)

<표 4-31> 지방자치단체 조합의 결성과 제도화(자치단체간 분석)

문항		지방자치단체 조합의 결성 및 제도화가 이루어져야 자치단체간 협력이 잘 될 수 있다.				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치단체	제주도	114	3.74	0.80	0.644	0.632
	제주시	103	3.86	0.83		
	서귀포시	49	3.71	0.82		
	북제주군	61	3.67	1.04		
	남제주군	57	3.82	0.91		
계		384	3.77	0.87		

제주도의 경우도 보다 적극적인 협의체 형식을 조합으로 구성하여 운영하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

북제주군과 남제주군은 동부와 서부가 떨어져 있는 비지적(飛地的) 형태여서 동군(東郡)과 서군(西郡)으로 개편하자는 논의가 있다. 이 통합에 대한 필요성은 자치단체간 권한을 집중시켜 효율적인 도시 공공서비스의 생산과 공급, 균등한 행정서비스 제공, 광역적 시각에서의 의사결정, 광역계획에 따른 포괄적이고 조정된 사업의 시행, 지방정부간의 기능적 충돌 배제 등이 있다.

그리고 이외에 여러 가지 형태의 자치단체간 협력체계를 논의하고 있다. 이러한 논의는 구조적인 개편을 요구하는 것이어서 저항이 클 수도 있고, 이외에도 군청 소재지의 결정 등 갈등 요소가 있다. 따라서 구조적인 개편 이전에 갈등을 최소화하고 자치단체간 협력을 유도하기 위해서는 1단계 사업으로 지방자치단체간 조합을 구성하는 것이 좋은 방안이라 할 수 있다.

이론연구에서 살펴본 것처럼 지방자치단체조합이 성공하려면 하위체계로

개별적인 업무를 공동으로 처리하기 위한 목적조합(Zweckverband)을 설치하고 운영하는 것이 선행되어야 할 것이다. 별도의 조합을 두어 사업을 관리하고 지속시킬 수 있도록 유도해야 한다.

2) 공사형태의 기관설립을 통한 조정

지방자치단체간에 상호 협의하여 지방공사를 설립하는 방안을 모색할 수 있다. 제주도의 경우 지방개발공사가 있어서 감귤과 삼다수 사업을 하고 있다. 이렇게 수익사업 위주의 공사 형태가 아니라 여기에서 제안하는 것은 사회간접자본시설과 관련한 공사이다.

예를 들면 광역상수도사업의 경우 제주도에 광역상수도사업본부를 두고 운영하고 있다.

이미 제 1단계 사업이 2000년 11월 완성되어 운영되고 있다. 그 내용을 보면 1994년 7월 시작하였고, 사업비는 총 1,310억원이 소요되었다. 국비는 996억원, 지방비는 314억원으로 충당되었다. 사업 내용은 수원 14개소 80공이며, 가압시설은 4개소 80천톤/일이다. 정수시설은 5개소에 용량은 135천톤/일이며, 관로는 131km이다.

그리고 제 2단계 사업은 2005년에 완공할 계획이며, 사업비는 총 1000억원이 소요될 계획이다. 국비는 760억원이며, 지방비는 240억원이다. 사업 내용은 수원 100천톤/일이며, 관로는 100km를 계획하고 있다.

그러나 문제는 기존에 4개 시·군이 이미 정수시설을 갖추고 있다는 것이다. 제주도에서 많은 돈을 투자해서 광역상수도사업을 운영해도 기초자치단체가 적극적으로 이용하지 않는 문제가 있다. 그리고 앞으로도 이러한 문제는 남아 있을 것이다.

해결방안은 4개 시·군이 공동출자하는 공사를 설립하는 것도 하나의 방안이라 할 수 있다. 이러한 공사는 시내·외버스에도 적용될 수 있다. 1997

년 1월 “제주도 전구역 시내버스 구간화 방안”을 수립하여 운영했다. 그러나 지금은 다시 원상태로 복귀한 상태이다. 이러한 교통정책은 노선의 수익과 관련되어 있기 때문이라 사료된다.⁷⁸⁾ 앞으로는 대중교통의 공영화가 논의될 것이며, 그 필요성이 대두될 것이다. 이러한 대중교통의 공영화를 위한 공사의 설립을 논의할 때도 제주도와 4개 시·군이 공동출자하여 운영하는 형태의 공사를 설립하여 시내·외버스의 공영화를 시도할 필요가 있다.

3) 제주도지방분쟁조정위원회의 활성화

제주도지방분쟁조정위원회는 앞서도 살펴보았듯이 조례가 제정되어 있고 의원은 구성되어 있지만 분쟁조정위원회를 개최해달라는 시·군의 요청이 없었고, 제주도의 직권 사항으로 분쟁 조정할 사안도 없었다. 따라서 5년 동안 회의를 1건도 개최한 적이 없다.

분쟁조정위원회라는 명칭에서 오는 갈등관계적 측면의 부정적인 분위기가 분쟁조정위원회를 선호하지 않는 것이라는 생각이다. 명칭 변경이 가능하면 변경하는 것이 바람직하겠다. 혹은 명칭을 개칭하지 않더라도 작은 사안에 대한 논의라도 할 수 있으면 자주 위원회를 개최하여 협의하는 것이 바람직할 것이다.

4) 광역자치단체와 시·군간의 협력체 구성

지방자치법에는 사무배분, 분쟁조정위원회, 협의회, 조합 등을 구성할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 광역자치단체와 시·군간의 갈등에 대한 관리체계는 사무배분 정도의 소극적인 방안을 제외하고는 없는 실정이다.

중앙집권적 정치체제하에서는 광역자치단체와 기초자치단체간에 갈등의

78) 교통개발연구원, “제주도 전구역 시내버스 구간화 방안,” 1997.1.

소지가 적었으나 지방자치 실시 이후에는 광역자치단체와 기초자치단체간에 갈등이 늘어나고 있는 실정이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 '광역자치단체와 시·군간의 협력체'를 구성할 필요가 있다.

지금까지는 도지사와 시장·군수회의로 그치고 있는 실정이다. 그렇지만 부문별로 성과별로 협의할 사항들이 구체적으로 논의될 수 있도록 협력체를 구성하고, 그 밑에 성과별 협력단위를 만드는 것이 바람직하겠다.

예를 들면 일본의 경우에서 처럼 관리집행협의회, 연락조정협의회, 계획작성협의회 등을 구성하여 광역자치단체와 기초자치단체간에 협력을 하는 방안이다. 제주도에 적용한다면 '축제와 이벤트 계획작성협의회'를 구성하여 운영할 수 있다. 그리고 '성공적인 월드컵 축구경기 개최를 위한 관리집행협의회'를 구성한다거나 '이용만족도 제고를 위한 대중교통 연락조정 협의회'를 구성하여 운영할 수 있다.



5) 시·군간 업무의 합의 혹은 협정(interlocal agreement)

앞에서도 살펴보았지만 통합과 같은 구조적인 접근은 현실적이지 않다. 왜냐하면 지방자치제도가 제대로 자리잡지도 않은 상태에서 지방자치의 근본을 흔드는 통합은 바람직하지 않은 것이다. 대신 자치단체간에는 분산형을 추구하되 합의 혹은 협정을 통해서 협력을 이끌어내는 방법을 고려할 수 있다.

합의 혹은 협정은 여러 지방자치단체가 단일 또는 복수의 서비스를 제공하기 위하여 협정을 체결하는 것을 말한다.

제주도에 적용할 수 있는 것은 '축제와 이벤트행사를 위한 협정'을 체결하고, 축제담당 공무원들을 중심으로 센터를 건립하여 공동 운영하는 방안이다. 협정을 통해서 협력하는 방식이므로 구조적인 갈등 없이 협의에 의하여 활동할 수 있다. 그리고 그 조직이나 협정의 내용도 수정과 변경을 협의에

의하여 할 수 있으므로 큰 제약 없이 운용이 용이하고 현실화시킬 수 있다는 장점이 있다.

6) 기능 이양

기존에 기능 이양이나 권한 위임이라고 하면 상급기관이 하급기관에 이양하는 것이 일반적이었다. 그러나 여기에서의 기능 이양은 기초자치단체의 업무 중 광역적으로 해결해야 할 것은 광역자치단체에 이양하자는 것이다. 설문조사에서도 자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않은 원인 중 자치단체간의 역할분담에 대한 인식 부족이 2.51점으로 다른 요인들보다 많이 지적되고 있다.

기능 이양이 제대로 되기 위해서는 기초자치단체와 광역자치단체간에 역할 인식이 전제되어야 한다. 그 다음 광역자치단체가 그것을 수용하여 광역적으로 해결할 의지를 가지는 것이다. 제주도의 예를 들면 광역상수도사업이 적격하지는 않지만 부분적으로 참고할 수 있는 사례라 할 수 있다.

7) 이벤트와 축제행사, 그리고 홍보의 일원화

이벤트와 축제행사 등에 대한 협력이 필요하다. 설문조사에서도 선정된 사례 중 가장 낮은 점수를 받고 있다. 협력이 잘 이루어지지 않았다는 의견이 44.9%이며, 긍정적인 평가는 20.0%에 지나지 않았다.

축제에 대한 협력이 이루어지지 않는 것과 자치단체별로 많은 축제를 추진하는 것, 비슷한 축제를 중복해서 추진하는 것에 부정적인 시각이 높다. 앞으로는 이벤트와 축제 진행을 위한 협의체를 구성하는게 바람직하다. 협의체에서 시기와 내용을 조정하고 지원과 협력방법을 마련하는 것이다.

축제에 대한 홍보도 광역자치단체에서 담당할 필요가 있다. 기초자치단체별로 홍보할 경우 홍보비의 부족으로 규모의 효과를 추구할 수 없다. 광역

자치단체는 기초자치단체의 행사에 대한 규제 보다는 홍보비의 지원 등을 통해 축제행사가 광역자치단체의 협력하에 중복되지 않고 비효율이 제거될 수 있도록 해야 한다.

3. 환경적 측면

1) 국가 보조금 우선 지원

국가 보조금 우선 지원이 많이 이루어져야 한다는 의견은 매우 많았다. 평점 4.03점으로 나타났다. 자치단체간 협력이 필요한 사업이거나 협력이 이루어져서 광역적으로 추진되고 있는 사업에 대해서 국가 보조금이 우선 지원될 경우 협력이 보다 활성화 될 것이라는 맥락에서 조사했다.

자치단체간 협력에 의한 사업에 대해서는 국가 보조금을 우선 지원해야 한다는 의견에 '그렇다'고 대답한 비율이 82.9%였다. '그렇지 않다'고 대답한 비율은 4.1%로 나타났다.

<표 4-32> 국가보조금 우선 지원

문항	자치단체간 협력에 의한 사업에 대해서는 국가가 보조금을 우선 지원해야 한다		
	내용	빈도(명)	비율(%)
①	전혀 그렇지 않다	2	0.5
②	그렇지 않다	14	3.6
③	그저 그렇다	51	13.0
④	그렇다	229	58.6
⑤	매우 그렇다	95	24.3
계		391	100

국가 보조금이 우선 지원되어야 자치단체간 협력이 잘 이루어질 것이라는 의견에 대해 자치단체별 소속 공무원들의 의견은 어떠한 지에 대해 조사했다. 자치단체별 공무원간의 의견의 차이는 통계학적으로는 없는 것으로 나타났다.

<표 4-33> 국가 보조금 우선 지원(자치단체간 분석)

문항		자치단체간 협력에 의한 사업에 대해서는 국가가 보조금을 우선 지원해야 자치단체간 협력이 잘 될 수 있다.				
구분		N	평균	표준편차	통계량	유의수준
지방자치 단체	제주도	114	4.02	0.73	2.182	0.070
	제주시	104	4.14	0.63		
	서귀포시	50	4.00	0.61		
	북제주군	61	4.08	0.74		
	남제주군	57	3.79	1.05		
계		386	4.03	0.75		

제5장 결 론

제주지역의 자치단체간 정책협력을 활성화 하여 자치단체간 업무중복으로 일어나는 낭비요인을 줄이는 것은 물론 지방자치제도가 지역에 바람직하게 정착되고, 행정의 능률성을 확보하도록 하는 단초를 제공하기 위해 본 연구는 이루어졌다.

이러한 목적을 달성하기 위해서 본 연구에서는 기존의 연구논문들과 외국의 사례, 자치단체간 조합을 구성하고, 협의회를 구성해서 활동했던 사례를 조사하였다.

이러한 기초연구를 바탕으로 설문을 구성하여 조사한 결과 공무원들은 제주도내 지방자치단체간 정책협력이 잘되고 있지 않는 것으로 생각하고 있는 것으로 나타났다. 응답자 비율을 보면 잘되고 있지 않는 것으로 생각하는 공무원이 38.8%이고 잘되고 있다고 생각하는 공무원은 15.1%였다.

정책협력을 평가하는 항목에서 가장 후한 점수를 주고 있는 사례는 월드컵 경기장 건설(평점 3.23)과 태권도 공원 유치와 관련한 사례였다.(평점 3.22) 그 다음은 이호해수욕장 수상호텔 허가와 관련한 사례로서 평균 2.97점이며 이는 평균점수 3점보다 낮은 점수로서 다소 부정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 화북공업단지 이설과 관련하여서는 2.82점이며, 축제와 이벤트의 통폐합과 관련한 협력의 경우는 가장 낮은 점수인 2.65점을 주고 있다.

제주도청 공무원들의 경우 자치단체간 협력사업의 협력 정도에 대한 평가에서 모든 사안에 대해 가장 긍정적인 점수를 주고 있다. 물론 모든 항목에서 평점이상의 점수를 주고 있는 것이다.

반면 기초자치단체의 경우 자기소속기관의 사안에 대한 평가의 경우 월드컵 경기장과 관련한 서귀포시는 가장 낮은 점수를 주었다. 반면 태권도 공원과 관련하여 남제주군은 가장 높은 점수를 주고 있는 것이 특징이다.

자치단체간 협력이 잘 되지 않아서 야기한 문제점에 대한 종합 평가의 순위는 다음과 같았다. 평점이 많은 경우 긍정적인 의미를 포함하고 있으며, 평점이 작은 경우 부정적인 시각을 갖고 있음을 의미한다.

이벤트, 축제 분리 개최로 행정의 전체적 능률이 저하되었다.	2.19점
예산의 중복 투입으로 인한 비용이 과다하게 지출되었다.	2.39점
자치단체간 역할 정립이 잘 안되게 되었다.	2.44점
지역개발사업들이 지연되는 문제가 야기되었다.	2.49점
화북공업단지 같은 토지이용이 비효율적으로 이루어지고 있다.	2.58점

공무원들의 의견을 종합하면 행정의 전체적 능률의 저하를 가장 심각한 것으로 보고 있다. 토지 이용의 비효율적인 사항은 그 중에서도 가장 정도가 약한 것으로 나타나고 있다.

자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않은 원인에 대한 종합 평가에서는 다음과 같은 순위로 나타났다. 자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않은 원인에 대한 평점은 점수가 낮을수록 그 원인이 심각도가 크다는 것을 의미한다. 반면 점수가 높을수록 원인으로서의 심각도가 낮은 것을 의미한다. 따라서 점수가 낮으면 그 원인이 크다는 것을 의미하는 것이다.

자치단체장 간의 경쟁의식	2.12점
성과위주에 기인한 평가제도 때문	2.29점
중앙정부가 자치단체간 협력을 이끌어내려는 법적 노력의 미흡	2.50점
자치단체간의 역할 분담에 대한 인식 부족	2.51점
협력담당 전문공무원의 부족과 협력 방법의 미흡	2.59점
협력의 필요성에 대한 인식 부족	2.70점
협력 과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공의 미흡	2.79점

자치단체간 협력이 잘 이루어지지 않은 가장 큰 원인은 자치단체장 간의 경쟁의식 때문이라는 의견이 지배적이다. 그리고 성과 위주에 기인한 평가 제도로 인해 지방자치단체간 협력이 잘 안된다는 의견도 많다. 이 중에서도 협력 과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공의 미흡은 큰 영향을 미치지 않은 것으로 보고 있으나 가운데 점수 3점보다는 낮아서 영향이 있음을 알 수 있다.

마지막으로 자치단체간 협력을 위한 방안에 대해서는 본 연구에서 제시한 방안에 대해 다음과 같이 평가하고 있다.

지방자치단체 조합의 결성 및 제도화가

이루어져야 한다.	3.76점
도·시군간의 활발한 인사교류가 이루어져야 한다.	3.88점
자치단체간 협력에 의한 사업에 대해서는 국가가	
보조금을 우선 지원해야 한다.	4.03점
광역자치단체와 기초자치단체간의 역할 분담이	
중시되어야 한다.	4.06점

가장 중요한 방안으로는 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할 분담이 중시되어야 한다는 것이다. 평점 4.06점이다. 이러한 방안 중에서 지방자치단체 조합의 결성 및 제도화가 이루어져야 한다는 의견은 3.76점으로 낮았다.

이외에도 공사형태의 기관을 설립하여 갈등관계에 있거나 정책협력이 필요한 사업을 수행하는 것을 고려할 수 있다. 그리고 제주도분쟁조정위원회를 활성화시켜서 갈등의 소지가 있는 사업은 협의를 통해서 해결하는 방법을 모색하는 것이 바람직하다.

그리고 기초자치단체와 광역자치단체간의 협의방식으로는 자치단체장간 회의가 있으나 실무선에서도 협의할 수 있는 협의체를 구성하는 방안이 논

의되어야 할 것이다.

본 연구를 마치면서 바라는 바는 앞으로 지방자치단체가 보다 성숙하기 위해서 자치단체간 협력이 잘 이루어져야 하는데, 자치단체간 역할 분담에 대해서 자치단체장 뿐만 아니라 소속 공무원들도 인지하고 있어야 한다는 점을 강조하고자 한다. 아울러 설문조사에서도 나타났듯이 자치단체장간의 경쟁의식을 자제하고 도민과 지역주민을 위한 행정에 충실할 필요가 있다는 것을 제안한다.

본 연구의 한계점으로는 본 연구자가 자치단체간 정책협력 사례의 담당실무자가 아니어서 근본적인 갈등이나 협력관계를 파악하기 어려웠다는 점이다. 물론 2차 자료와 면접을 통해서 분석하였으나 한계가 있었다. 앞으로 이러한 협력사례의 해당실무자들이 더 깊은 연구를 하여 자치단체간 협력에 도움이 될 수 있도록 했으면 하는 바램이다.



□ 참고문헌

1. 국내문헌 및 논문

김경동, 「현대의 사회학」, 박영사, 1997.

김 원, 「도시행정론」, 박영사, 1988.

김종표, 「지방자치구역론」, 단국대학교 출판부, 1992.

안영섭, 「사회과학방법론총설」, 법문사, 1996.

안용식·김천영, 「지방정부간 협력관계론」, 1995.

장지호, 「지방행정론」, 대왕사, 1995.

정대연, 「사회과학방법론 사전」, 백의출판사, 1997.

정세욱, 「지방행정학」, 법문사, 1995.

최창호, 「지방자치학」, 삼영사, 1995.

한국지방행정연구원, 「수도권광역행정체제에 관한 연구」, 1990.

한원택, 「도시 및 지방행정론」, 법문사, 1990.

교통개발연구원, “제주도 전구역 시내버스 구간화 방안,” 1997.1.

김태진, “서비스의 광역공급을 위한 지방자치단체간 협력에 관한 연구-지방자치단체조합을 중심으로” 연세대학교 대학원 행정학과 석사학위논문, 1995.12.

김호진, “지방자치단체 기관상호간의 법적분쟁,” 경북대학교 대학원 법학과 석사학위논문, 1997.12.

도재진, “지방자치단체의 광역행정체제 발전방안에 관한 연구-경상북도 도시권행정협의회를 중심으로-” 대구대학교 대학원 지역사회개발학과 박사학위논문, 1999.6.

박상진, “지방자치단체간의 분쟁조정에 관한 연구,” 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 석사학위논문, 1996.8.

박우서, “외국의 광역행정실태,” 「도시문제」 제18권 제7호, 1983.7.

이기우, “독일의 목적조합,” 한국지방행정연구원, 「지방행정연구」, 제7권 제3호(통권 25호), 1992. 8.

이상도, “지방자치단체간의 분쟁조정 메카니즘에 관한 연구,” 서울대학교 행

- 정대학원 행정학과 석사학위논문, 1997.2.
- 정세욱, “지방자치제 실시에 따른 지역개발행체제,” 한국행정학회, 「한국행정학보」, 제23권 제2호, ” 1989, 12.
- 정중완, “지방자치단체간의 갈등해소방안에 관한 연구-성남시와 인접한(서울시 송파구, 용인시)환경분쟁사례를 중심으로-” 경원대학교 행정대학원 행정학과 석사학위논문, 1999.12.
- 제주도, “제주도 종합개발계획,” 1994.
- 제주시, “2021년 제주시기본계획(안),” 2000.

2. 외국문헌 및 논문

- 秋田 周, 「新地方自治講座 3 : 執行機關・共同處理」, 1973.
- 坂田期雄, 「地方制度の構造と實態」, 東京, ぎょうせい, 1978.
- ACIR, 「State and Local Roles in the Federal System」, U. S. Government Prenting Office, Washington D. C., 1982.
- Barlow, I. M., 「Spatial Dimensions of Urban Government」, New York, Research Studies Press, 1981.
- Chandler, R. C. & J. C. Plano, 「The Public Administration Dictionary」, New York, John Wiley & Sons, 1982.
- Christensen, Terry, 「Local Politics」, Belmont, California, Wordsworth Publishing Company, 1995.
- Gulick, Luther H., 「Metropolitan Problem and American Ideas」, N.Y., Alfred Knopf, 1962.
- Hallman, Howard W., 「Small and Large Together」, Govering the Metropolis Beverly Hills, Sage Publications, 1977, p.50.
- Kenyon, D. A. & J. Kincaid(eds.), 「Competition among States and Local Governments」, Wahington, D.C., Urban Institute Press, 1991.
- Lineberry, Robert L. and Ira Scharkansky(eds.), 「Urban Politics & Public Police(2nd)」, New York, Harper & Row, 1974.
- Mccarthy Jr., David J., 「Local Government Law」, New York, West Publishing Company, 1990.

- Norton, Alan, 「The Government and Administration of Metropolitan Areas in Western Democracies」, 1983.
- Ostrom, Elinor, 「Metropolitan Reform」, Propositions Drived from Two Traditions, Social Science Quarterly, Dec.1972.
- Page, Stephen, 「Transport for Tourism」, London and New York : Routledge, 1994.
- Rusk, D., 「Cities Without Suburbs」, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press, 1993.
- Zimmerman, Joseph F.(eds.), 「State and Local Government(5th)」, New York, Baren & Noble, Inc, 1967.
- Zimmerman, Joseph F., 「State-Local Relations」, A Partner Approach, New York, Praeger, 1983.
- Bollens, J. C. & H. J. Schmant(eds.), "The Metropolis," 「It's People Politics and Economic Life(4th)」, New York, Harper & Row, Publishers, 1982. JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY
- Bollens, Scott A. & Roger W. Caves, "Counties and Land-Use Regionalism : Model of Growth Governance," International Journal of Public Administration, Vol.17, No.5, Marcel Dekker, Inc., New York, 1994.
- Campbell, Alan K., "Centralization or Decentralization : the Metropolitan Government Dilemma," Distroit, The Metropolitan fund, 1972.
- Foster, Kathyryn A. "Specialization in Government, The Uneven Use of Special Districts in Metropolitan Areas, " 「Urban Affairs Review」 Volume 31, No.31, 1966.
- Lewis, Edward B. & George A. Taylor, "Policy Making/Implementing Activities of Elected Country Executives and Appointed Country Administrators, Does from of Government Make a Difference?" 「International Journey of P.A., Vol, No.5, Marcel Dakker, Inc, New York, 1994, p.936.
- Marando, Vincent L. & Mavis Mann, "Counties as Local Governemts," 「Research Issues and Question, Journal of Urban Affair 13」,

1991, pp.45-53.

Parks, Reger B., "Counties in the Federal System," 「The Interlocal Connection」, Intergovernmental Perspective 17(Winter), 1991.

Shneider, Mark, "Setting a Research Agenda for the Study of the America County," 「Public Administration Review 52」, March/April 1992.

Willbern, York, "Unigovernment, Local Government Reorganization in Indianapolis," in the above ACIR Report, 1974.

Wolff, Reinhold P. "The Curse of Multiplicity, in Philip Coulter(ed.)" 「Politics of Metropolitan Area」, N.Y., Thomas Y. Crowell, 1967.

Wood, Robert C., "Metropolitan Government, in David L.Sills(ed.)" 「International Encyclopedia of Social Sciences, Vol.2.」, New York, The Macmillan Co. & The Free Press, 1968.



ABSTRACT

The Study on the Searching for the Active Method for the Policy Cooperation among the Local Autonomy Governments

Lee, Tae Sung

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Cheju, South Korea

(Supervised by Professor Yang, Young Cheal)

The Purpose of this study is both to search the policy-related cause among the local autonomy governments and to search the active method for the policy cooperation. Ultimately, cutting down the expenses by overlapped autonomy governments and setting the system of the autonomy governments are desirable. In addition, pursuing the efficiency of administrations and establishing the role share between municipal and provincial governments are purposed.

As the system of the autonomy governments has been in force, the heads of autonomy governments in Jeju island regardless of the governments size are running numerous events and works which reflect the characteristic of the autonomy governments. Going through these processes, similar works, events, and festivals among autonomy governments have been implemented. As public officials' recognition for cooperation among autonomy governments has been increased, this study analyzed the above trend.

This study grasped concrete realities of both conflicts and cooperation

among autonomy governments by surveying questionnaire, and tried to find alternatives based on the contents of questionnaire. This process has a significance of presenting the solution and confirming the contents of conflicts and cooperation which had been in an argument before this study.

This study can be a guiding principle for the driving force both for reducing conflicts through policy cooperation and insuring the efficiency of administration.

This study consists of the four parts. In the first phase the viewpoint of relationship among autonomy governments is to be converted. In the second phase conflict management and types of policy cooperation among autonomy governments are analyzed. In the third phase the questionnaire centered on the issues raised by above two phase is surveyed, and the realities of policy cooperation in Jeju island are analyzed. The target for questionnaire is the public officials. The methods of survey is to interview the public officials. The contents of survey are mainly to evaluate the degree of policy cooperation among autonomy governments in Jeju island. The problems and causes of policy cooperations are drew, and derived effects are surveyed. The method of improvement is lastly surveyed.

The fourth phase deals with the methods of improvement.

The public officials thought that the policy cooperation among autonomy governments were not in the good condition according to the result of this study. The proportion of the negative and the positive is 38.8% to 15.1%.

The most positive score in the categories of policy cooperations was found in the building of stadium for world cup (average 3.23) and in the attraction of Tagwondo park (average 3.22). The category about permission of sea hotel in Iho beach scored 2.97 which was below average 3.0 so that this category was more or less negatively evaluated.

The category of movement for Hwabuk Industrial Complex was scored 2.82, and the cooperation for integrating festivals events was scored 2.65 which was the most negative score.

The public officials in the Jeju Provincial Government generally grades the most positive score about the degree of cooperation among autonomy governments. This showed that all categories were graded above the average.

As the municipal governments evaluate the their own works, Sogwipo city marked the lowest score to the building of the world cup stadium. As contrasted with Sogwipo city, Namjeju county graded the highest score to the attraction of Tagwondo park which was his own work.

The ranking of the comprehensive evaluation for the cause raised by the ill policy cooperation among autonomy governments follows. The high average shows the positive meanings while the low average means the negative aspects.

The superactiveness of events and festivals lowered whole efficiency of administration	2.19
The expenses caused by overlapped budget were excessively used	2.39
The role share among autonomy governments was not worked	2.44
The problems of delayed regional development were raised	2.49
The land use like Hwabuk Industrial Complex was in inefficiency way	2.58

Acording to the opinion of the public officials, the lowering of the administrative efficiency was regarded the most seriously. The inefficiency of the land use was the least seriously.

In the comprehensive evaluation about reason why the cooperation among autonomy governmnets is not harmonized how the following

consequence. The average score of reason why the cooperation among autonomy governments isn't harmonized means the degree of seriousness is high as the score is low. The degree of seriousness is low as the score is high.

The competitive spirit among heads of autonomy governments	2.12
Evaluation system caused by the piecework system	2.29
Central government's insufficiency of legal effort in asking autonomy governments for cooperation	2.50
Lack of recognition about role share among autonomy governments	2.51
Lack of professional officers for cooperation parts and insufficiency of cooperation methods	2.59
Lack of recognition about the need for cooperation	2.70
Central government's insufficiency of offering incentives for cooperation process	2.79

That the opinion of the most serious reason is the competitive spirit is dominant. In addition, many opinions show there are problems caused by the evaluation system derived from the piecework system. The central government's insufficiency for cooperation process doesn't have a great impact, but the average score indicates the impact regardless of the low score.

Finally, the categories of the cooperation among autonomy governments suggested by this study are evaluated as follows.

Organization and systematization of an association among autonomy governments	3.76
Active personnel transfer among autonomy governments should be forced	3.88
Central government should give subsidy th works which are related to cooperation among autonomy governments	4.03
The role share between municipal and provincial governments should be laid stress on	4.06

The average score is 4.06. The opinion which organization and systematization of an association should be forced marked 3.76 score.

Besides the above opinions, the establishment of non-government organization which does works for both conflict and cooperation could be considered. In addition, it is recommended that conflicting works should be controlled through the consultation by activating the committee of Jeju Provincial Dispute mediation.

Even though there is a conference among the heads of autonomy governments as the way of consultation, a plan which officials in charge can consult each other should be discussed.

After finishing this study, the role share among autonomy governments should be recognized by both the heads of governments and officials in charge as the system of autonomy governments develops. As shown in questionnaire, the control of competition spirit among autonomy governments and the need of the faithful administration for residents are recommended.

As the limit of this study, the fundamental conflicts and cooperation are difficult to understand because the researcher isn't officials in charge for above matters. The analysis through the secondary data and interview of course shows limit. The researcher hopes to find the advanced way for cooperation among autonomy governments by depth research.

부록 1. 제주도내 자치단체간 정책협력 활성화 연구를 위한 설문조사지

안녕하십니까?

저는 제주대학교 행정대학원에서 석사과정에 다니고 있는 이태성입니다. 저는 이번 석사학위 졸업논문을 제출하기 위해서 다음과 같은 설문을 부탁드립니다.

설문지는 선생님의 인적사항을 구체적으로 묻지 않을 뿐 아니라 내용은 통계처리 되어 사용되기 때문에 신상에 부담이 전혀 안될 것입니다.

바쁘시더라도 제주도의 발전에 기여하신다는 마음으로 설문에 대답 해주시면 감사하겠습니다.

고맙습니다.

제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

이 태 성(740-7420)

자치단체간의 정책협력은 지역발전에 있어서 우선 이루어져야 할 사항입니다. 현재 제주도내 자치단체간(도와 시·군, 또는 시·군간)정책협력은 잘 되고 있다고 생각하십니까?

- ① 아주 잘 되고 있는 것 같다. ② 잘 되고 있는 것 같다. ③ 그저 그렇다.
④ 그렇지 않는 것 같다. ⑤ 전혀 그렇지 않는 것 같다.

다음 사례들에 대해서 정책협력이 잘 되었다고 생각하십니까?

항 목	응 답				
	협력이 잘 되었다.	협력이 조금 이루어졌다.	그저 그렇다.	협력이 거의 이루어지지 않았다.	협력이 전혀 이루어지지 않았다.
1. 월드컵 경기장 건설과 관련하여 도·시·군간 협력	①	②	③	④	⑤
2. 태권도 공원 유치와 관련하여 도·시·군간 협력	①	②	③	④	⑤
3. 이호해수욕장 수상호텔허가와 관련한 제주도와 제주시간 협력	①	②	③	④	⑤
4. 화북공업단지 이설과 관련 제주시와 북제주군간의 협력	①	②	③	④	⑤
5. 축제와 이벤트의 통폐합과 관련 제주도와 4개 시·군간의 협력	①	②	③	④	⑤

* 기타 정책협력이 잘 되었던 사례나 잘 되지 않았던 사례가 있으시면 적어 주십시오.

1. 협력이 잘 이루어졌던 사례

()

2. 협력이 잘 이루어지지 않았던 사례

()

다음은 자치단체간 협력이 잘 되지 않아서 야기한 문제점들입니다. 평가 해주십시오.

항 목	응 답	매우 그렇다.	그렇다.	그저 그렇다.	그렇지 않다.	전혀 그렇지 않다.
1. 예산의 중복투입으로 인한 비용이 과다하게 지출 되었다.		①	②	③	④	⑤
2. 화북공업단지같은 경우 토지이용이 비효율적으로 되고 있다.		①	②	③	④	⑤
3. 이벤트·축제 분리개최로 행정의 전체적 능률이 저하되었다.		①	②	③	④	⑤
4. 자치단체간 역할정립이 잘 안되게 되었다.		①	②	③	④	⑤
5. 지역개발사업들이 지연되는 문제가 야기되었다.		①	②	③	④	⑤

* 기타 다른 의견이 있으시면 말씀해 주십시오.

()

다음은 자치단체간 협력이 잘 되지 않은 원인을 모아본 것입니다. 어떻게 생각하십니까?

항 목	응 답	매우 그렇다.	그렇다.	그저 그렇다.	그렇지 않다.	전혀 그렇지 않다.
1. 자치단체장간의 경쟁의식 때문이다.		①	②	③	④	⑤
2. 자치단체간의 역할분담에 대한 인식 부족 때문이다.		①	②	③	④	⑤
3. 협력의 필요성에 대한 인식부족 때문이다.		①	②	③	④	⑤
4. 성과위주에 기인한 평가제도 때문이다.		①	②	③	④	⑤
5. 협력담당 전문공무원부족과 협력방법의 미흡 때문이다.		①	②	③	④	⑤
6. 협력과정에 대한 중앙정부의 인센티브 제공미흡 때문이다.		①	②	③	④	⑤
7. 중앙정부가 자치단체간 협력을 이끌어 내려는 법적 노력의 미흡 때문이다.		①	②	③	④	⑤

* 기타 다른 의견이 있으시면 말씀해 주십시오.

()

다음은 자치단체간 협력이 잘 되기 위한 방안입니다. 어떻게 생각하십니까?

항 목	응 답	매우 그렇다.	그렇다.	그저 그렇다.	그렇지 않다.	전혀 그렇지 않다.
1. 자치단체간 협력에 의한 사업에 대해서는 국가가 보조금을 우선 지원해야 한다.		①	②	③	④	⑤
2. 지방자치단체 조합의 결성 및 제도화가 이루어져야 한다.		①	②	③	④	⑤
3. 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할분담이 중시되어야 한다.		①	②	③	④	⑤
4. 도·시군간의 활발한 인사교류가 이루어져야 한다.		①	②	③	④	⑤

다음은 일반사항입니다.

1. 선생님의 나이는?

- ① 30세 이하 ② 31세 40세 까지 ③ 41세 50세 까지 ④ 51세 이상

2. 선생님의 소속은?

- ① 제주도청 ② 제주시청 ③ 서귀포시청 ④ 북제주군청 ⑤ 남제주군청

3. 선생님이 근무하시는 부서는? 한가지만 대답해 주십시오.

- ① 기획, 공보, 세무, 회계, 총무 등 ② 문화, 관광, 체육 등
③ 산업, 경제 등 ④ 도시, 교통, 건설, 환경 등 ⑤ 정보 및 기타

4. 선생님은 몇 년 동안 공무원에 재직하셨습니다?

- ① 5년 이하 ② 6-10년 ③ 11-15년 ④ 16년-20년 ⑤ 21년 이상

5. 선생님의 직급은?

- ① 8급·9급 ② 6급·7급 ③ 4급·5급 ④ 3급이상

* 거듭 감사드립니다.

부록 2. 제주권 행정협의회 규약

제1조(목적) 이 규약은 지방자치법 시행령 제48조 및 제54조의 규정에 따른 행정협의회의 구성 및 운영규칙 제8조의 규정에 의거 행정협의회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(명칭) 이 행정협의회는 “제주권 행정협의회”(이하 “협의회”라 한다)라 칭한다.

제3조(위치) 협의회는 제주시에 둔다.

제4조(구성) ① 본 협의회는 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군으로 구성한다.

② 회장은 제주시장으로 하며 위원은 서귀포시장, 북제주군수, 남제주군수로 한다.

③ 회장은 협의회를 대표하며 회의를 소집하고 협의회의 실무를 총괄한다.

제5조(협의사항) 협의회는 시·군간에 관련되는 다음 각호의 사항에 관하여 협의한다.

1. 도시계획의 수립 및 변경 시행
2. 주택단지 및 공업단지 조성
3. 도로의 신설 및 개수·보수
4. 버스노선의 신설, 변경 및 폐지
5. 상·하수도 시설의 설치
6. 환경오염 방지시설 및 감시에 관한 사항
7. 자원의 개발, 이용 및 조사에 관한 사항
8. 지역경제 현안에 관한 사항
9. 기타 공공시설의 설치, 관리에 관한 사항
10. 제1호 내지 제8호외에 협의회의 협의를 거치는 것이 바람직하다고 인정되는 사항.

제6조(회의) ① 협의회회의는 정기회의와 수시회의로구분하고, 정기회의는 매년 2월부터 3월 사이와 8월부터 9월 사이에 각 1회 개최하며, 수시회의는 관계 지방자치단체의 장이 요구가 있는 때에 의장이 이를 소집한다.

② 각 위원은 회의안건을 사전에 실무협의회회의를 거쳐 회의개최 10일 전에 의장에게 서면으로 제출하여야 한다.

③ 위원을 대리하여 참석한 대리위원도 토의와 표결권을 가진다.

제7조(배석위원) ① 협의회에는 배석위원을 들 수 있다.

② 배석위원은 상정협의 안건을 관장하고 있는 각 시·군의 실·국장 및 실·과장으로 한다.

③ 협의회를 원활하게 운영하기 위하여 제주도의 공무원이 참석할 수 있다.

④ 상정안건에 따라 자문위원 중 전문가 약간명을 참석 시킬 수 있다.

⑤ 배석위원은 회의에는 참석하되 표결권을 가지지 아니한다.

제8조(협의사항의 처리) 협의회에서 합의 결정된 사항은 각 시·군에서 성실히 준수하고 신속히 수행하여야 한다.

제9조(협의사항의 조정) 지방자치법 제146조의 규정에 의한 조정 요청은 협의회에서 2회 이상 협의를 하여도 합의가 이루어지지 아니하는 경우에 한하여 의장이 조정 요청한다.

제10조(회의록의 작성) ① 협의회회의 회의록은 간사의 책임아래 작성, 기록 보관한다.

② 회의록은 다음회의에 보고하고 각 위원의 서명을 받아야 한다.

제11조(실무협의회) ① 협의회에는 제주시 기획실장, 서귀포시 부시장, 북제주군 부군수, 남제주군 부군수를 위원으로 하는 실무협의회를 둔다.

② 실무협의회는 협의회회의 협의사항을 미리 검토하고 협의회에 검토의 건서를 제출하여야 한다.

③ 실무협의회는 회의 안건이 있는 시·군에서 실무를 총괄한다.

부록 3. “더불어 함께하는 도시협의회” 기본 합의서

더불어 함께하는 도시협의회 기 본 합 의 서

국내 주요 도시간의 우호협력을 바탕으로 인적·물적·정보 등 지속적인 도시 교류를 통하여 상호간의 공조체제를 형성하고, 시민의 삶의 질 향상에 기여함과 동시에 21세기 미래지향적인 도시간 협력방안을 모색하기 위하여 다음과 같이 합의한다.

1. 본회의 명칭은 “더불어 함께하는 도시협의회”라 칭한다.(약칭은 “더함시”라 한다.)
2. 본회의 구성은 9개도시(공주, 광양, 구미, 수원, 전주, 제주, 창원, 청주, 춘천)의 시장으로 하며, 추가회원 영입은 회원 전원의 합의로 결정한다.
3. 본회의 정례회의는 연2회(상, 하반기)9개도시를 순회 개최하되 개최하는 도시에서 주관하며, 수시회의는 별도 합의에 의한다.
4. 도시별 우수·특수시책사업 및 주요 관심사항 등을 발표하고 허심탄회한 대화로써 교류의 폭을 넓혀 나간다.
5. 도시간의 공동추진사업은 실무관계자가 상호협의를 거쳐 확정 추진한다.
6. 모든 회원은 본 회의에서 결정한 사항을 성실히 이행한다.

2000년 8월 28일

공 주 시 장
광 양 시 장
구 미 시 장
수 원 시 장
전 주 시 장

제 주 시 장
창 원 시 장
청 주 시 장
춘 천 시 장

부록 4. 제주도지방분쟁조정위원회조례

제1조(목적) 이 조례는 지방자치법(이하 “법”이라 한다) 제140조의 2 및 동 법시행령 제47조의 11의 규정에 의하여 제주도지방분쟁조정위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(당연직 위원) 법 제140조의 제6항의 규정에 의한 제주도지방분쟁조정위원회(이하 “위원회”라 한다)의 당연직위원은 기획관리실장·자치경제국장·환경건설국장·농수축산국장 및 관광문화국장으로 한다.

제3조(간사) 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 제주도 소속공무원중에서 위원장이 임명한다.

제4조(회의록) ① 위원회의 간사는 다음 각호의 사항을 위원회의 회의록으로 작성 비치하여야 한다.

1. 회의일시 및 장소
2. 출석위원 및 참석자 명단
3. 토의사항 및 진행사항
4. 위원 및 참석자의 발언요지
5. 의결사항
6. 기타 중요한 사항

② 위원회의 간사는 회의록을 작성한 후 회의에 참석한 위원이 서명 또는 날인을 받아 위원장에게 보고하여야 한다.

제5조(운영세칙) 이 조례에 규정된 사항외에 위원회 운영등에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.