| 연구보고서 2021- 09 |

지역 경쟁력 강화를 위한 지역간 협력 활성화 방안

이소영 · 박진경



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지역 경쟁력 강화를 위한 지역간 협력 활성화 방안

연구진 이 소 영(선임연구위원)
박 진 경(연 구 위 원)

발행일 2021년 12월 31일

발행인 김 일 재

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 문화공감 02-2266-1897~8

ISBN 978-89-7865-508-8

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서 문

PREFACE

문재인 정부 들어 국가균형발전정책에서도 수도권 집중 등 지역간 불균형 문제에 대응하고, 지자체 경계를 넘어선 연계·협력·공유로 지역사업의 성과를 제고하기 위해, 초광역 협력사업 등을 추진하고 있다. 균형발전사업이 기존 행정구역 단위의 정책과 투자만으로는 한계에 노정하게 되어, 초광역 문제를 광역행정으로 대응하기 위함이다. 향후 지역 경쟁력 강화를 위한 지역간 협력사업은 지역이 자율적으로 구상하고, 다양하고 유연한 추진체계 하에서 지역주도적으로 추진될 전망인데, 이러한 변화된 여건하에서 지역간 협력이 활성화될 수 있는 방안은 무엇인지 파악될 필요가 있다.

국가균형발전 차원에서 지역 경쟁력을 강화하기 위한 일환으로 지역간 협력사업의 추진이 중요한 과제임을 인식한 본 연구는 정부의 지역간 협력사업의 원활한 추진을 위한 제도적 지원방안을 도출하는 것을 연구의 목적으로 삼는다. 성공적인 지역간 협력을 촉진하는 요소로서 선행조건인 지역간 네트워크의 형성, 제도적 측면인 지역간 협력을 촉진하는 제도의 지원 여부, 다양한 행태적 측면 등을 분석하여, 지역간 협력을 활성화하는 제도적 지원 방안을 도출하였다.

지역간 협력 활성화의 기본방향으로, 지역의 자율성 강화, 지역맞춤형 차별적 전략 마련, 다양한 주체의 참여 증진을 제안하고, 추진전략으로 지역간 자율적 협력의 촉진, 지역간 협력사업 촉진 지원체계의 수립, 지역혁신주체 참여를 통한 민관협력체계 강화를 제안하고 있다. 무엇보다도 이상의 기본방향과 추진전략을 가동시키기 위한 제도적 개선방안으로 국가균형발전특별법의 구체적인 개정안까지 제안하고 있다는 점에서 연구의 의의가 있다고 믿는다.

이 연구가 현시점에 적합한 정책적 제언이 되기를 기대하면서 과제를 수행한 연구진의 노고에 감사를 표한다.

2021년 12월

한국지방행정연구원 원장 **김 일 재**

요 약

지역이 국가경쟁력의 요체를 이루는 신지역주의(new regionalism)의 대두에 따라 지역 경쟁력 강화의 일환으로 지역간 협력에 의한 규모의 경제 달성이 중요한 이슈가 되고 있다. 이에 따라 지역간 극심한 경쟁 가운데에서도 지방자치단체들은 지역발전을 위해 다른 지역이나 민간 부문 등과 적극적으로 협력하며 지역 경쟁력을 강화하려고 노력하고 있다.

본 연구는 국가균형발전 차원에서 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 일환으로 지역간 협력이 중요한 의제임을 인식하고, 지역간 협력 활성화를 위한 지원 방안을 모색하는 것을 연구의 목적으로 삼는다. 이를 위해 성공적인 지역간 협력을 촉진하는 요소로서 첫째, 선행조건으로서 지역간 네트워크의 형성, 둘째, 제도적 측면으로서 지역간 협력을 촉진하는 제도의 지원 여부, 세부적으로는 협력사업에 대한 중앙의 재정 지원, 협력 지원법 및 제도의 마련, 자치단체간 협력체의 구성 및 운영 여부, 의사결정 등에 대한 규칙의 명확성과 구체성, 다양한 주체가 참여하는 협력기제의 마련 등의 측면, 셋째, 행태적 측면으로서 협력의 동인이 되는 지역주체의 자발적 의지, 특정행위자의 주도성, 협력의 참여 정도, 협력주체간 상호작용의 정도 등 협력 참여자들의 행태적 측면을 분석하여, 지역간 협력을 활성화 하는 제도적 지원 방안을 도출하였다.

지역간 협력의 성공 조건 등에 관한 선행연구 분석을 통해 연구 분석틀을 도출하였는데, 주목할 만한 것은 성공적인 지역간 협력을 위한 선행조건, 즉 전제조건이 있다는 것이었다. 따라서 본 연구도 지역간 협력을 위한 선행조건으로서 협력을 추동시키는 기존 협력의 경험 및 기존 네트워크의 존재 여부를 먼저 분석하였다. 지역간 긴밀한 연계구조가 있는 지역일수록 지역간 협력이 활성화될 선행조건을 갖추고 있는 것이기 때문이다.

지역간 연계구조를 분석하기 위해서는 지역간 통행의 상관관계가 높은 지역들로 그룹화하여 연계구조를 파악할 수 있다. 지역간 상호작용은 시도단위와 시군단위로 구분하여 분석하였으며, 연계구조의 결절 역할을 하는 중심지와 중심지의 지배성 및 상대적 강도 등을 측정하였다. 국가교통OD의 총통행량 자료로 지역간 연계구조를 분석한 결과, 지역간 긴밀한 연계구조를 기구축하고 있는 부산-울산-경남 지역과 지리산권, 남해안남중권,

경북 동해안권 등을 대상으로 사례지역 협력 실태분석을 실시하였다.

분석결과, 본 연구에서 중요하게 제안하고 있는 선행조건으로 지역간 연계구조는 지역간 협력을 촉발하는 계기이자, 지역간 협력을 활성화하는 주요 요인임을 확인하였다. 지역간 긴밀한 연계구조를 형성하고 있다는 것은 동일한 경제·생활권을 구성하고 있어, 다양한 광역행정수요를 발생시켜 지역간 협력을 촉발시키는 선행조건이 될 뿐만 아니라, 지역간 연계구조의 형성 정도에 따라서 실제 지역간 협력의 범위 및 깊이, 즉 상호 협력의 계기, 참여 수준 정도 및 상호작용 등에도 깊이 영향을 끼치고 있음이 파악되었다.

지역간 협력을 활성화하는 행태적 요인으로 본 연구에서는 협력동기 및 의지와 참여수준 및 상호작용 측면에서 살펴보았다. 한국의 지역간 협력을 활성화하는 주요 요인으로 지적되고 있는 리더십의 경우, 각 영역에서 주도적인 행위자를 살펴보는 것으로 분석하였다. 분석결과, 지역간 협력의 필요성을 이슈화하고 협력사업에 이르기까지에 지방자치단체 리더십은 중요한 역할을 수행하고 있지만, 지역간 협력사업을 성공적으로 수행하는 데까지 리더십이 역할하는 데에는 한계가 있었다. 행태적 측면에서 가장 중요한 요인은 협력의 동기 및 의지이다. 지역간 협력 경험이 미약하고 성공적인 사업사례가 희박한 한국의 경우, 지역간 협력을 결정하고 착수하게 되는 계기가 되는 요인이 가장 중요하다. 한편, 참여수준 및 상호작용의 경우, 협력에 참여하는 참여자간 신뢰를 구축하여 협력을 지속·유지시키는데 기여하는 요인이다. 지역간 협력에 참여하는 지방자치단체가 공동의 혜택을 누리고 이익을 공유하게 하기 위해서는 협력 당사자들간에 신뢰가 구축되어 있어야 하는데, 이는 협력과정에서 서로 얼마나 폭넓게 또는 깊이 상호작용하고 있느냐와 관련이 있다. 이상 행태적 측면에서 공통적으로 나타나고 있는 제약요인은 민간부문의 참여가 저조하다는 것이다.

지역간 협력을 활성화하는 제도적 요인으로 중앙정부 차원의 제도와 자치단체 차원의 제도를 구분하여 살펴보았다. 먼저 한국의 지역간 협력을 촉진하는 주요 요인인 중앙정부의 재정 인센티브는 사례지역에서도 매우 강력하게 작용하고 있음을 확인하였다. 중앙정부에 의해 추진된 협력사업들이 현재까지 지속되어 오며, 관련 협력추진기구를 구성·지속

SUMMARY

하게 한 동인이 되기도 하였으며, 현재의 지역간 협력의 결속을 다지며 중앙정부에 대하여 국가보조사업을 요구하는 추동력이 되기도 하였다. 국가균형발전특별법이 주로 중앙정부의 재정 인센티브로 인해 지역간 협력을 촉진시킨 요인이 되는 제도였다면, 지역간 협력을 지속·유지하는데 기여한 관련법으로는 지방자치단체간 협력제도를 규정한 지방자치법이 있다. 행정협의회, 지방자치단체조합, 최근의 특별지방자치단체까지 현재 지역협력추진기구로 운영되고 있는 협력제도를 규정하고 있는 법률로서 지역이 필요에 따라 자율적으로 선택하여 운용하고 있다. 국가균형발전특별법이 수차례 개정되며 관련 정책이 폐기된 이후에도 협력기구는 존속되어 현재까지도 지역간 상생협력방안을 논의하고 있는 만큼 지방자치법에 의한 협력제도가 지역간 협력을 지속시키는 중요한 제도적 요인이다. 실제 지방자치단체 차원의 제도적 측면을 살펴보면, 지역간 협력의 초기단계에는 행정협의회에 의한 공동사업의 논의, 협약에 의한 협력사업의 추진 등의 경험을 하다가 지역간 협력의 성과가 확인되어 협력을 지속해야 할 필요성이 있을 때, 지방자치단체조합 등의 제도를 활용함을 알 수 있다.

이상의 분석결과를 토대로, 본 연구는 지역간 협력 활성화의 기본방향으로, 지역의 자율성 강화, 지역맞춤형 차별적 전략 마련, 다양한 주체의 참여 증진을 제안하고, 추진전략으로 지역간 자율적 협력의 촉진, 지역간 협력사업 촉진 지원체계의 수립, 지역혁신주체 참여를 통한 민관협력체계 강화를 제안하였다. 첫째, 지역간 자율적 협력을 촉진하기 위해서는 지역간 협력권의 유연적 구성과 지역간 협력사업 가이드라인 제공의 필요성을 제안하고 구체적으로 지역간 협력권의 개념을 재설정하여 관련법 개정안을 제시하였다. 둘째, 지역간 협력사업 촉진을 위한 지원체계 수립을 위해 먼저 지역간 협력사업의 재정 지원체계를 다양한 방안을 제안하였으며, 협력권 사업을 고려한 국가균형발전5개년 계획의 수립체계 변경안을 제시하고 관련법 개정안을 제시하였다. 마지막으로 지역혁신주체의 참여를 통한 민관협력체계 강화를 위해서는 지역혁신협의회 중심의 지역협력체계 강화 방안과 지역혁신 플랫폼을 활용한 지역혁신주체 참여 활성화 방안을 제안하였다.

차 례

CONTENTS

제1장 서 론 1

제1절 연구의 배경 및 목적 3

1. 연구배경 3
2. 연구목적 5
3. 선행연구와의 차별성 6

제2절 연구의 범위 및 방법 10

1. 연구범위 10
2. 연구방법 11

제2장 이론적 논의 13

제1절 지역간 협력의 의의 15

1. 지역 경쟁력 강화를 위한 지역간 협력의 중요성 15
2. 지역간 협력의 개념 및 유형 22

제2절 지역간 협력의 성공조건 26

1. 지역간 협력 모델 26
2. 지역간 협력의 성공요인 29

제3절 연구 분석틀의 도출 32

제3장 관련 제도 분석 35

제1절 지역간 협력 관련 법적 기반 37

1. 지역간 협력 관련 계획 수립 및 사업집행 관련 법률 37
2. 지방자치단체간 협력 관련법 45

CONTENTS

제2절 지역간 협력 관련 정책 51
1. 지역간 협력사업 관련 정책 동향 51
2. 지방자치단체간 협력제도 운영 현황 65
제3절 시사점 73
1. 지역간 협력 관련 지원법 73
2. 지역간 협력 관련 지원 정책 74

제4장 지역간 연계구조 분석 77

제1절 지역간 연계구조 분석개요 79
1. 분석목적 79
2. 분석자료 80
3. 분석방법 82
제2절 시도간 연계구조 분석 85
1. 시도간 연계권역 및 중심지 분석 85
2. 시도간 공간 상호작용 지수 분석 88
제3절 시군간 연계구조 분석 92
1. 시군간 연계권역 및 중심지 분석 92
2. 시군간 공간 상호작용 지수 분석 95
제4절 시사점 111

제5장 지역간 협력실태 분석 113

제1절 분석개요 115

제2절 부울경 사례분석 117

1. 지역간 협력 추진 경위 117
2. 지역간 연계구조 분석 119
3. 지역간 협력사업 관련 실태 분석 126
4. 지역간 협력 관련 제도 분석 138

제3절 시군 사례분석 149

1. 지리산권 관광개발 149
2. 남해안 남중권 발전 166
3. 경북 동해안 지진방재 공동사업 188

제4절 시사점 202

1. 선행조건 202
2. 행태적 측면 204
3. 제도적 측면 207

제6장 해외사례 분석 213

제1절 일본의 지역간 협력 지원제도 215

1. 정주자립권 정책 215
2. 광역연합제도 221

제2절 유럽의 지역간 협력 지원제도 229

1. EU의 Interreg 프로그램 229
2. 영국의 지방기업협의체(LEP) 234

CONTENTS

제3절 미국의 지역간 협력 지원제도 237
1. 지방자치단체간 협약 237
2. 지방자치단체간 협의체 239
제4절 시사점 242

제7장 지역간 협력 활성화 방안 245

제1절 기본방향 247
1. 지역의 자율성 강화 247
2. 지역맞춤형 차별적 전략 마련 249
3. 다양한 주체의 참여 증진 250
제2절 추진전략 252
1. 지역간 자율적 협력의 촉진 252
2. 지역간 협력사업 촉진을 위한 지원체계 수립 255
3. 지역혁신주체의 참여를 통한 민관협력체계 강화 259
제3절 제도적 개선방안 262
1. 관련 법적 개념의 확립 262
2. 지역간 협력 지원체계의 정비 263

참고문헌 266
부록 275
Abstract 303

표목차

CONTENTS

〈표 2-1〉 전통적 지역발전정책과 신지역주의적 지역발전정책 ····· 17
〈표 2-2〉 거점성장전략과 네트워크도시 전략 ····· 19
〈표 2-3〉 EU의 다중심성 개념의 적용체계 ····· 20
〈표 2-4〉 협력방식에 의한 분류 ····· 24
〈표 2-5〉 지역간 협력 성공 요인에 대한 선행연구 ····· 31

〈표 3-1〉 국토계획법상 광역시설 유형 ····· 38
〈표 3-2〉 국가균형발전특별법 기조 변화 ····· 39
〈표 3-3〉 지역간 협력사업 관련 규정 ····· 41
〈표 3-4〉 2022년 국가균형발전특별회계 예산안 지역자율계정 포괄보조사업 목록 ····· 42
〈표 3-5〉 지방자치단체간 협력제도 ····· 46
〈표 3-6〉 지방자치단체간 협력 관련 지방자치법 주요 개정내용 ····· 47
〈표 3-7〉 개정 지방자치법상의 특별지방자치단체 관련 내용 ····· 48
〈표 3-8〉 공동시설의 보조금 기준보조율 ····· 50
〈표 3-9〉 광역경제권별 발전계획 ····· 51
〈표 3-10〉 권역기반 연계협력사업의 지원현황 ····· 53
〈표 3-11〉 지역생활권 3대 유형 ····· 55
〈표 3-12〉 주요 생활권 사업 ····· 56
〈표 3-13〉 5대 분야 21개 실천과제 ····· 57
〈표 3-14〉 초광역 협력 프로젝트의 개념 ····· 60
〈표 3-15〉 초광역 협력 연구 프로젝트의 추진체계 ····· 61
〈표 3-16〉 2021 지역균형뉴딜 사업유형 ····· 63
〈표 3-17〉 행정협의회 현황('19. 09월 말 기준) ····· 68
〈표 3-18〉 권역별 광역권 행정협의회 구성 현황 ····· 69
〈표 3-19〉 지방자치단체조합 설립 현황('18.12.31 기준) ····· 71

CONTENTS

〈표 4-1〉 국가교통DB로 배포되는 교통자료 리스트 ····· 80
〈표 4-2〉 본 연구의 지역간 연계구조에 사용되는 여객 기종점(O/D) 통행량 자료 ····· 81
〈표 4-3〉 본 연구의 공간 상호작용 지수(Spatial Interaction Index) 측정방법 ····· 84
〈표 4-4〉 수도권을 제외한 14개 시도간 총목적통행량의 연계구조 ····· 85
〈표 4-5〉 수도권을 포함하는 17개 시도간 총목적통행량의 연계구조 ····· 87
〈표 4-6〉 수도권을 제외한 14개 시도의 출발기준 지배성 지수(DIT_i) ····· 88
〈표 4-7〉 수도권을 제외한 14개 시도의 도착기준 지배성 지수(DIT_j) ····· 89
〈표 4-8〉 수도권을 제외한 14개 시도간 상대적 강도 지수(RSI_{ij}) ····· 90
〈표 4-9〉 수도권을 제외한 14개 시도간 총목적통행량의 연계구조 ····· 93
〈표 4-10〉 수도권·광역시를 제외한 123개 시군의 출발기준 지배성 지수(DIT_i) ····· 96
〈표 4-11〉 수도권·광역시를 제외한 123개 시군의 도착기준 지배성 지수(DIT_j) ····· 97
〈표 4-12〉 수도권·광역시를 제외한 123개 시군간 통행량 순위 ····· 98
〈표 4-13〉 강원도 지배성과 상대적 강도 지수 ····· 99
〈표 4-14〉 충청북도 지배성과 상대적 강도 지수 ····· 101
〈표 4-15〉 충청남도 지배성과 상대적 강도 지수 ····· 102
〈표 4-16〉 전라북도 지배성과 상대적 강도 지수 ····· 103
〈표 4-17〉 전라남도 지배성과 상대적 강도 지수 ····· 105
〈표 4-18〉 경상북도 지배성과 상대적 강도 지수 ····· 107
〈표 4-19〉 경상남도 지배성과 상대적 강도 지수 ····· 109

〈표 5-1〉 사례지역 선정 ····· 116
〈표 5-2〉 부울경 발전협의회 주요 안건(2008년) ····· 118
〈표 5-3〉 부울경 지역의 도착 기준 지배성 지수(DIT_j) ····· 120
〈표 5-4〉 부울경 지역의 총통행량 기준 시군간 상대적 강도 지수(RSI_{ij}) ····· 121
〈표 5-5〉 부울경 지역의 출근·등교 기준 시군간 상대적 강도 지수(RSI_{ij}) ····· 122
〈표 5-6〉 부울경 지역의 업무 기준 시군간 상대적 강도 지수(RSI_{ij}) ····· 123
〈표 5-7〉 부울경 지역의 관광 기준 시군간 상대적 강도 지수(RSI_{ij}) ····· 123

〈표 5-8〉 부울경 메가시티 추진전략(2021) ····· 130
〈표 5-9〉 부울경 특별지방자치단체 설치 협약 내용 ····· 140
〈표 5-10〉 부산광역시 특별지방자치단체 설치 지원에 관한 조례 ····· 141
〈표 5-11〉 부산광역시 행정기구 설치 조례 ····· 142
〈표 5-12〉 부울경 지역의 지자체간 협력관련 조례 ····· 143
〈표 5-13〉 부울경 광역협력 조직 현황 ····· 146
〈표 5-14〉 부서별 정원 및 시도별 인원 배정 ····· 147
〈표 5-15〉 부서별 주요 업무(안) ····· 148
〈표 5-16〉 지리산권관광개발조합 연혁 ····· 150
〈표 5-17〉 지리산권 지역의 도착기준 지배성 지수(DIT_j) ····· 151
〈표 5-18〉 지리산권 지역의 부문별 시군간 상대적 강도 지수(RSI_{ij}) ····· 152
〈표 5-19〉 지리산권 관광개발조합의 공동 연계·협력사업 ····· 155
〈표 5-20〉 지리산권관광개발조합 규약 ····· 161
〈표 5-21〉 지리산권관광개발조합 주요 업무 ····· 164
〈표 5-22〉 지리산권관광개발조합 관련 업무 부서 ····· 164
〈표 5-23〉 지방자치단체조합과 특별지방자치단체의 특징 비교 ····· 165
〈표 5-24〉 지리산권관광개발조합 규약 등 변경(안) ····· 165
〈표 5-25〉 남해안남중권발전협의회 연혁 ····· 167
〈표 5-26〉 남해안 남중권 지역의 도착기준 지배성 지수(DIT_j) ····· 168
〈표 5-27〉 남해안 남중권 지역의 부문별 시군간 상대적 강도 지수(RSI_{ij}) ····· 169
〈표 5-28〉 광양만·진주권 광역개발계획 세부사업내용 ····· 172
〈표 5-29〉 동서 통합지대 조성 기본구상의 사업목록 ····· 176
〈표 5-30〉 남해안남중권발전협의회 정책건의 ····· 178
〈표 5-31〉 남중권 시티투어 정규코스 ····· 179
〈표 5-32〉 남해안남중권발전협의회 규약의 주요 내용 ····· 184
〈표 5-33〉 사무국 조직현황 및 담당 업무 ····· 187
〈표 5-34〉 경북 동해안 지역의 도착기준 지배성 지수(DIT_j) ····· 189

CONTENTS

〈표 5-35〉 경북 동해안 지역의 시군간 상대적 강도 지수(RSI_{ij}) ····· 189
〈표 5-36〉 경북동해안상생협의회 규약 주요 내용 ····· 199
〈표 5-37〉 경상북도교육청 지진재해 예방 및 대책에 관한 조례 주요 내용 ····· 200
〈표 5-38〉 지역간 협력의 성공 및 제약요인 ····· 210

〈표 6-1〉 일본의 정주자립권 도입 추이 ····· 216
〈표 6-2〉 정주자립권 정책의 주요 내용 ····· 218
〈표 6-3〉 정주자립권 형성 촉진을 위한 총무성의 재정·지원조치 ····· 219
〈표 6-4〉 정주자립권 형성 촉진을 위한 중앙부처별 지원 내용 ····· 220
〈표 6-5〉 일본의 광역연합 현황 ····· 221
〈표 6-6〉 일본의 광역연합제도 ····· 222
〈표 6-7〉 일본 광역연합 사업비 분담 기준의 유형 ····· 223
〈표 6-8〉 간사이 광역연합의회의 광역처리 사무 ····· 226
〈표 6-9〉 간사이 광역연합 세입구조(2021년) ····· 227
〈표 6-10〉 간사이 광역연합 지출구조(2021년) ····· 228
〈표 6-11〉 지역간 협력 촉진 목표를 위한 자금 구성 내역 ····· 233
〈표 6-12〉 LEP의 형태, 기능 및 우선순위 ····· 235

〈표 7-1〉 지역간 협력권의 개념 설정 ····· 252
〈표 7-2〉 국가균형발전5개년 계획 수립체계 변경안 ····· 256
〈표 7-3〉 한국지방자치협력대상 시상안 ····· 259
〈표 7-4〉 균특법상의 지역간 협력사업 관련 규정 변경안 ····· 262
〈표 7-5〉 균특법상의 계획수립체계 관련 규정 변경안 ····· 264
〈표 7-6〉 균특법상의 세출예산의 차등 지원 규정 변경안 ····· 265

그림목차

CONTENTS

〈그림 1-1〉 연구흐름도 ····· 12

〈그림 2-1〉 Bentrup의 지역간 협력모델 ····· 27
〈그림 2-2〉 Ansell & Gash의 협력적 거버넌스 모델 ····· 28
〈그림 2-3〉 연구 분석틀 ····· 34

〈그림 3-1〉 지역발전투자협약(계획협약)의 운영체계 ····· 44
〈그림 3-2〉 지역생활권 구성 현황 ····· 56
〈그림 3-3〉 초광역 협력사업 추진방향 ····· 60
〈그림 3-4〉 2020년 균형위 선정 기획지원 대상 ····· 62
〈그림 3-5〉 관계부처합동 초광역 협력 지원전략안 ····· 64
〈그림 3-6〉 협력사업 추진절차 ····· 65
〈그림 3-7〉 사무위탁 추진절차 ····· 67
〈그림 3-8〉 행정협의회 추진절차 ····· 68
〈그림 3-9〉 조합설립 추진절차 ····· 70
〈그림 3-10〉 특별지방자치단체 설치 추진절차 ····· 72

〈그림 4-1〉 요인분석을 활용한 연계통행권역 분석흐름도 ····· 83
〈그림 4-2〉 수도권을 제외한 14개 시도간 요인분석 결과 회전공간의 성분도표 ····· 86
〈그림 4-3〉 수도권을 포함한 17개 시도간 요인분석 결과 회전공간의 성분도표 ····· 87
〈그림 4-4〉 14개 시도의 시도별 지배성과 시도간 통행연결강도 ····· 91
〈그림 4-5〉 도지역의 123개 시군간 요인분석 결과 회전공간의 성분도표 ····· 95
〈그림 4-6〉 강원도의 시군별 지배성과 시군간 통행연결강도 ····· 100
〈그림 4-7〉 충청북도의 시군별 지배성과 시군간 통행연결강도 ····· 101
〈그림 4-8〉 충청남도의 시군별 지배성과 시군간 통행연결강도 ····· 102
〈그림 4-9〉 전라북도의 시군별 지배성과 시군간 통행연결강도 ····· 104
〈그림 4-10〉 전라남도의 시군별 지배성과 시군간 통행연결강도 ····· 106

CONTENTS

〈그림 4-11〉 경상북도의 시군별 지배성과 시군간 통행연결강도 ····· 108
〈그림 4-12〉 경상남도의 시군별 지배성과 시군간 통행연결강도 ····· 110

〈그림 5-1〉 부울경 지역의 총통행량 기준 지역간 연계구조 ····· 121
〈그림 5-2〉 부울경 지역의 부문별 지역간 연계구조 ····· 124
〈그림 5-3〉 부울경 지역의 지역간 연계구조(종합) ····· 125
〈그림 5-4〉 동남권 광역경제권 공간발전구상 ····· 127
〈그림 5-5〉 동남권 메가시티 개념 ····· 129
〈그림 5-6〉 동남권 메가시티 공간구상 ····· 129
〈그림 5-7〉 동남권 메가시티 키워드 트렌드 ····· 133
〈그림 5-8〉 동남권 메가시티 연관어 분석 ····· 134
〈그림 5-9〉 경상남도 종합계획상의 경남미래2040 비전 ····· 135
〈그림 5-10〉 동남권 메가시티 관계도 분석 ····· 136
〈그림 5-11〉 동남권 광역경제권 연관어 분석 ····· 137
〈그림 5-12〉 동남권 광역경제권 관계도 분석 ····· 138
〈그림 5-13〉 지리산권 지역의 부문별 지역간 연계구조 ····· 153
〈그림 5-14〉 지리산권 지역의 지역간 연계구조(종합) ····· 154
〈그림 5-15〉 지리산권 관광 키워드 트렌드 ····· 157
〈그림 5-16〉 지리산권 관광 연관어 분석 ····· 158
〈그림 5-17〉 지리산권 관광 관계도 분석 ····· 158
〈그림 5-18〉 지리산권 둘레길 지도 ····· 159
〈그림 5-19〉 남해안 남중권 지역의 부문별 지역간 연계구조 ····· 170
〈그림 5-20〉 남해안 남중권 지역의 지역간 연계구조(종합) ····· 171
〈그림 5-21〉 섬진강 일대 영호남 통합거점 조성계획 ····· 175
〈그림 5-22〉 남해안 남중권 발전 키워드 트렌드 ····· 181
〈그림 5-23〉 남해안 남중권 발전 연관어 분석 ····· 181
〈그림 5-24〉 남해안 남중권 발전 관계도 분석 ····· 183

〈그림 5-25〉 경북 동해안 지역의 부문별 지역간 연계구조 ····· 190
〈그림 5-26〉 경북 동해안 지역의 지역간 연계구조(종합) ····· 191
〈그림 5-27〉 경북 동해안 지진방재 공동사업 키워드 트렌드 ····· 194
〈그림 5-28〉 경북 동해안 지진방재 공동사업 연관어 분석 ····· 195
〈그림 5-29〉 경북 동해안 지진방재 공동사업 관계도 분석 ····· 196
〈그림 5-30〉 경북 동해안 공동사업 관계도 분석 ····· 197
〈그림 5-31〉 경북 동해안 공동사업 연관어 분석 ····· 198

〈그림 6-1〉 일본의 정주자립권 진행 현황 ····· 216
〈그림 6-2〉 간사이 광역연합의 구성 자치단체 ····· 225
〈그림 6-3〉 1990~2020년까지의 Interreg 발전 추이 ····· 230
〈그림 6-4〉 Interreg 유형별 지도 ····· 231
〈그림 6-5〉 InterregⅤ 주요 내용 및 성과 ····· 232
〈그림 6-6〉 COG의 연방정부 재원 확보 및 배분 과정(지역교통계획 사례) ····· 241

〈그림 7-1〉 지역간 협력 활성화를 위한 기본방향 및 전략 ····· 251
〈그림 7-2〉 협력권 사업을 고려한 국가균형발전5개년 계획의 수립체계 변경안 ····· 257
〈그림 7-3〉 광주전남 지역혁신플랫폼 비전 및 목표 ····· 261

제1장

서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법



지역 경쟁력 강화를 위한
지역간 협력 활성화 방안

KRILA
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구배경

지역이 국가경쟁력의 요체를 이루는 신지역주의(new regionalism)의 대두에 따라 지역 경쟁력 강화의 일환으로 지역간 협력에 의한 규모의 경제 달성이 중요한 이슈가 되고 있다. 이에 따라 지역간 극심한 경쟁 가운데에서도 지방자치단체들은 지역발전을 위해 다른 지역이나 민간 부문 등과 적극적으로 협력하며 지역 경쟁력을 강화하려고 노력하고 있다. 경쟁력 강화 요소로서 지역의 중요성을 강조한 오마에 겐이치(大前研一, 1995)는 국가보다는 인구 500만~1,000만 명 정도의 특성화된 산업을 보유한 도시 또는 지역이 글로벌 경제 주역으로 부상할 것임을 예견하기도 하였다. 도시지역(city-region), 도시국가(city-state), 지역국가(regional state), 수퍼 지역(super region) 등은 신지역주의적 지역발전정책에서 새로운 경쟁의 주체로 떠오른 규모의 경제에 기반한 지역들을 지칭하는 개념들이다(Ohmae, 2001: Scott, 2001).

지역발전에 대한 지역의 책임성이 증가하게 됨에 따라, 지방자치단체들이 해당 지역발전의 주도적 주체가 되어 가고 있다. 지방자치단체의 리더들이 지역발전을 위한 기업가를 자처함으로써 종래의 행정 마인드에서 비즈니스 마인드로 전환하여, 지역의 소득 및 일자리 창출, 지역경제 활성화를 위해 나서고 있는 기업가주의(entrepreneurialism)의 행태를 띠고 있는 것이다.

경제활동의 세계화 및 분권화에 따라 경제적 기능을 기반으로 하는 지역군(region state, city region)이 기업 경쟁력 창출과 핵심적 경제단위로 부상하고 있으나, 행정구역의 한계로 인하여 지역간 협력은 제약을 받고 있는 상황이다. 과거 한국의 지역발전정책 추진과정에서도 광역경제권 구상 등 지역간 협력 활성화를 위한 정책이 시도된 적이 있었으나,

고질적인 행정구역의 한계로 인하여 목적을 달성하지 못한 채 폐기된 바 있다. 그러나 행정구역을 넘어선 지역간 협력으로 규모의 경제를 확보하고 광역행정서비스로 인한 시너지 효과를 누리는 것은 제도적 한계에도 불구하고 여전히 중요한 과제이다.

최근, 문재인 정부의 국가균형발전정책에서도 수도권 집중 등 지역간 불균형 문제에 대응하고, 지자체 경계를 넘어선 연계·협력·공유로 지역사업의 성과를 제고하기 위해, 초광역 협력사업 등을 추진하고 있다(국가균형발전위원회, 2021). 균형발전사업이 기존 행정구역 단위의 정책과 투자만으로는 한계에 노정하게 되어, 초광역 문제를 광역행정으로 대응하기 위함이다.

수도권 수준의 경쟁력을 갖춘 지역경제·생활권역의 형성이라는 비전을 수립하고 초광역 협력 추진방향을 제시하여, 지역주도의 새로운 협력 프로젝트를 구상 중에 있는데, 법, 예산, 제도 등 구체적인 집행을 위한 제도적 대책은 아직 미흡한 실정이다. 2021년 5월 발표된 국가균형발전 11대 핵심 추진과제에 따르면(국가균형발전위원회, 2021a), 초광역 협력 프로젝트는 지역균형뉴딜과 함께 지역주도성을 강화하기 위한 추진과제의 일환으로 전개될 예정이다. 지역주도성 강화에 따라, 향후 국가균형발전정책 차원에서 추진되는 광역협력 프로젝트는 과거 정부와 달리, 중앙정부 주도하에 협력권역이 획정·추진되는 것이 아니라, 지역이 자율적으로 자치단체간 협력사업을 구상하고, 프로젝트를 추진하는 것으로 계획되고 있다.

따라서 향후 지역 경쟁력 강화를 위한 지역간 협력사업은 지역이 자율적으로 구상하고, 다양하고 유연한 추진체계 하에서 지역주도적으로 추진될 전망인데, 이러한 변화된 여건하에서 지역간 협력이 활성화될 수 있는 방안은 무엇인지 파악될 필요가 있다.

2. 연구목적

한국의 지방자치단체간 다양한 협력 사례에도 불구하고, 지역발전을 위한 지역간 협력 사례는 두드러지지 않은데, 이는 아직 지역발전 분야에서는 협력 경험이 축적되어 있지 않기 때문이다. 지역발전을 위한 지역간 협력은 지방자치단체간 협력뿐만 아니라 다양한 이해관계자들간의 협력 기반하에 추진되어야 하는데, 한국은 지역 내 상호 협력적 문화가 부족한 실정이다.

본 연구는 국가균형발전 차원에서 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 일환으로 지역간 협력이 중요한 의제임을 인식하고, 지역간 협력 활성화를 위한 지원 방안을 모색하는 것을 연구의 목적으로 삼는다. 구체적으로는 연구가 착수되기 시작한 시점에도 아직 구체화되지 않은 문재인 정부의 초광역 협력 프로젝트 등 지역간 협력사업의 원활한 추진을 위한 제도적 지원방안을 도출하는 것이 본 연구의 주된 목적이다.

이를 위해 성공적인 지역간 협력을 촉진하는 요소로서 첫째, 선행조건으로서 지역간 네트워크의 형성, 둘째, 제도적 측면으로서 지역간 협력을 촉진하는 제도의 지원 여부, 세부적으로는 협력사업에 대한 중앙의 재정 지원, 협력 지원법 및 제도의 마련, 자치단체간 협력체의 구성 및 운영 여부, 의사결정 등에 대한 규칙의 명확성과 구체성, 다양한 주체가 참여하는 협력기제의 마련 등의 측면, 셋째, 행태적 측면으로서 협력의 동인이 되는 지역주체의 자발적 의지, 특정행위자의 주도성, 협력의 참여 정도, 협력주체간 상호작용의 정도 등 협력 참여자들의 행태적 측면을 분석하여, 지역간 협력을 활성화 하는 제도적 지원방안을 도출하고자 한다.

3. 선행연구와의 차별성

지역간 협력 관련 선행연구를 검토한 결과, 크게 광역경제권 등 협력권역의 구상 등과 관련된 공간구조에 관한 연구, 법·제도적 개선방안을 도출한 연구, 조직 등 추진체계에 관한 연구, 지역간 협력의 성공요인 및 효과를 밝힌 연구, 기타 다양한 지역간 협력 활성화 전략을 수립한 연구로 대별될 수 있다(〈부록 1〉 참조).

광역협력권에 관한 연구는 이명박 정부 당시 5+2 광역경제권 정책이 추진되면서 광역경제권이 경쟁력을 갖게 하기 위한 다양한 정책연구들이 쏟아진 가운데, 다핵도시체계를 구축하고자 한 연구들이 유의미한 연구들이다. 초기에는 5+2 광역경제권을 중심으로 각 권역의 특성 및 잠재력을 파악하고 공간구조 재편방안을 제언하는 연구가 주를 이루었다면, 최근 들어서는 권역 설정의 유연성 및 자율성을 강조하는 연구가 대두되고 있다.

진종헌(2020)은 수도권 중심의 일극구조는 비효율적 계층적 공간구조를 끊임없이 재생산하므로, 국토를 다핵연계화(네트워크화) 할 수 있도록 초광역권으로 재편하여 글로벌 경쟁력을 강화할 필요가 있다고 주장하면서, 메가시티 리전(MCR: Mega-City Region) 전략을 수립할 필요가 있다고 제안한 바 있다. 단일중심도시의 거점성장전략(대도시권)은 이상적이긴 하지만, 서울과 같은 국제적 경쟁력을 지닌 단일 거점이 부재한 비수도권 지역에서는 현실성이 부족하므로, 상호의존과 협력체계의 시너지 효과를 추구할 수 있는 네트워크 도시(메가시티 리전)전략을 채택해야 함을 주장하고 있다. 결론적으로 광역권 경쟁력 강화를 위한 3+2+3 국토공간구조 재편전략을 제안하고 있는데, 수도권, 부산·울산·경남, 세종·대전·충청권 3개의 메가시티전략과 2개의 행정통합 광역권(대구·경북권, 광주·전남권), 3개의 강소권역(전북권, 강원권, 제주권)으로 구성되는 안이다.

강현수(2021) 역시 수도권 중심의 일극구조를 극복하기 위해 광역협력이 확대될 필요가 있다고 주장하면서, 이명박 정부에서 추진한 광역경제권 육성은 광역권을 중앙이 임의적으로 구획하여 기존 행정구역에 기반한 경직적인 권역 발전으로 지역의 자율성이 확보되지 않았음을 제기하며, 새로운 광역협력전략으로서 유연적 권역별 균형발전전략을 제안한 바 있다. 즉 새로운 광역협력사업은 지역이 주도하여 산업적, 기능적 연계 필요에 따라 유연적으로 권역을 설계하여 행정 중심이 아닌 다양한 민간 부문의 참여를 유도할 필요가

있다고 주장하였다.

다음으로 법·제도적 개선방안 도출 연구를 살펴보면, 지방자치단체간 협력 행정의 효율성을 제고하기 위해 광역행정제도를 재편하는 연구가 주를 이루고 있다.

안권욱(2012)은 3개 시도(부산/울산/경남)를 대상으로 자치단체간 협력체제 및 운용실태를 분석한 후 독일의 슈투트가르트광역연합(Verband Region Stuttgart, VRS)의 사례 분석을 통해 협력체제 강화를 위한 대안으로 광역연합제도 도입의 필요성을 제시한 바 있으며, 권세훈(2013)은 프랑스의 지방자치단체간 협력기구인 EPCI(Etablissement Public de cooperation intercommunale)의 역사적 변천과 기능을 통해 자치단체간 협력을 위해서는 제도적 특별 기구의 설립이 필요함을 시사하고 있다. 이후 저출산·고령화, 지방소멸 위기의 상황에서 행정효율성을 높이고 상호 시너지를 위해 자치단체간 상호 협력의 필요성을 언급하면서 선진국에서 적극 활용하고 있는 특별지방자치단체 제도 도입 필요를 제안한 연구도 다수 있다(강인호, 2019; 김수연, 2019; 2020; 조성호, 2020 등).

셋째, 협력적 거버넌스 체계 등 지역간 협력을 위한 추진체계 등을 수립하는 연구로서, 서구의 이론가들이 성공적인 협력적 거버넌스의 모형을 제안한 이래(Thomson and Perry, 2006; Ansell and Gash, 2008; Emerson et al., 2011), 국내 연구자들이 다양한 영역에서 이를 적용·실증하고자 시도한 연구들이다. 지역간 협력과 관련하여서는 협력적 거버넌스 구조 및 형성요인에 관한 연구가 주를 이루고 있다(주재복, 2011; 2013, 구교준 외, 2013; 조승현 외, 2017; 이용숙 외. 2020 등).

구교준 외(2013)는 협력적 거버넌스 모형과 성공사례분석을 통해 협력적 거버넌스를 위해서는 사업의 유형과 목적에 따라 협력의 내용 및 방식을 세분화하는 기능적 접근이 효과적이며, 한쪽 또는 양쪽 지자체에 뚜렷한 편익이 발생하는 경우 편익을 중심으로 지방자치단체간 협의를 통한 협력이 바람직하다고 보고 있다. 협력적 거버넌스 형성의 결정요인으로 관계요인(지방정부들 간의 관계), 조직요인(제도와 리더십), 상황요인(외부효과, 상호이익)이 있으며, 이를 통해 대전대도시권(G9) 협력사업을 평가한 결과, 대전대도시권 협력사업의 경우에는 위에 제시한 요건들을 제대로 충족하지 못한 것으로 나타났다. 특히 광역자치단체와 기초자치단체가 혼합된 거버넌스 구조의 경우에는 자원의 불균형으로 지속적인 협력이 어려우며, 신뢰구축 실패 및 예산의 부재 등 여러 문제가 복합적으로 나타

나는 것으로 분석하였다.

한편, 자치단체간 협력적 거버넌스 성공 요인에 관한 연구로 조승현 외(2017)는 지역개발의 욕구, 행위자들의 참여, 행위자들의 이해관계 조성, 각 행위자 간의 상호작용을 주요 변수로 하여 전라북도 서남권 광역화장시설 설치 사례를 분석하였다. 분석 결과 전라북도 서남권 광역화장시설은 행위자들의 자발적 참여로 성공적인 협력 로컬거버넌스가 이루어졌으며, 이해관계자와 각 행위자들 간 이해관계의 일치 등으로 인해 사업 추진과정에서 발생하는 여러 갈등을 성공적으로 해결한 사례로 분석되었다. 자치단체간 협력을 위해서는 참여 주체들 간의 원만한 협의 과정 및 충분한 협의 절차가 필수 요소이며, 사업방향과 사업내용 역시 상호 간의 합의가 필요하다고 보았다.

넷째, 지역간 협력의 중요성을 인지하고 지역간 협력의 성공요인을 도출한 연구들로서, 통계자료를 통해 요인을 설명해내거나(이성근 외, 2006; 박성호 외, 2012; 이인원, 2013; 김민정 외, 2020 등), 관계자 설문조사를 통해 요인을 밝힌 연구(권희재 외, 2002; 오은주 외, 2008; 김순은 외, 2009; 채원호 외, 2012; 박승규 외, 2015 등), 사례분석을 통해 성공요인을 도출한 연구(김길수, 2008; 사득환, 2020 등)들이 있다.

김민정 외(2020)는 지역행복생활권사업(174개)을 대상으로 226개 기초자치단체의 특성을 통해 자치단체간 협력에 영향을 주는 요인으로 자치단체간 협력빈도 등으로 분석하였다. 단체장의 소속정당 및 연임여부, 자치단체 유형, 재정자립도, 이웃한 자치단체 수가 협력의 빈도를 높이는 것으로 나타났으며 재정자립도와 자치단체 유형이 협력을 처음 발생시키는 요인으로 파악하였다. 오은주 외(2008)는 설문조사를 통해 지역간 경제협력사업의 성공요인으로 협력사업의 제도적 뒷받침, 단체장의 적극적 의지, 협력을 통한 권한 증진, 지역주민 및 기업의 적극적 의지, 협력사업 추진조직의 존재, 협력 관련 정보 전달, 중앙정부의 경제적 인센티브 등을 도출하고 있다. 사득환(2020)은 소백산권 상수도설치사업의 사례를 통해 성공적인 지역간 협력 요인으로, 문제 및 자원에 대한 상호의존성, 사회문화적 가치 공유, 중앙정부의 재정지원사업이 상승작용을 일으켜 공동 상수도 설치에 긍정적으로 작용하였으며, 주민민원 해결을 위한 광역 및 기초자치단체장의 강한 의지, 시군 담당 공무원들의 열정, 주민 및 언론의 지지 등도 지역간 협력체계 구축에 기여하였다고 제시하고 있다.

마지막으로 종합적인 관점에서 지역간 협력 활성화 방안을 도출하기 위한 다양한 연구들이 존재한다. 초기 연구자들이 지역간 협력 활성화를 위해 관련 이론 및 사례분석, 설문조사 등을 통해 주로 지방자치단체간 협력 활성화를 위한 정책방향 등을 제안한 이래(한표환 외, 2002; 김선기 외, 2003; 박양호 외, 2004; 2005; 송두범 외, 2006), 국가균형발전정책체계에서 광역협력권 제도들이 수립된 이후에는 광역경제권 및 행복생활권 등 관련 정책의 성공적 추진을 위한 연구가 주를 이루고 있다(차미숙 외, 2014; 송우경 외. 2014; 송미령 외, 2014; 김선기 외, 2015).

국가균형발전특별법 개정 이후 변화된 제도환경에서 지방자치단체간 협력에 대한 문제점을 통해 향후 협력제도의 활성화를 위한 합리적인 지원방안을 도출한 연구로는 최용환(2019)의 연구가 있다. 그는 지방자치단체간 협력사업의 문제점으로 자치단체간 협력제도의 실효성 부족, 기초자치단체간 광역적 정책대응에 따른 갈등 증가, 연계 협력 추진과정에서 이해관계자들 간의 차이, 연계 협력을 위한 여건 미비 등을 들고 있다. 이를 해결하기 위한 방안으로 자치단체간 연계를 통한 공유 행정서비스의 제공, 지방자치단체간 연계·협력 프로그램 운영, 다양한 형태의 협력제도 마련, 지방자치단체간 협력사업의 예산 운용, 제도적 기반 조성을 통한 지방자치단체간 협력 등을 제시하고 있다.

본 연구도 종합적인 관점에서 지역간 협력 활성화 방안을 도출하고자 하므로, 마지막 연구들과 궤를 같이하고 있으나, 지방자치법 및 국가균형발전특별법상의 협력제도 변화 이후, 변화된 제도적 여건하에서 지역간 협력 활성화 방안을 도출하고 있다는 점에서 선행연구와 차별점이 있으며, 단순한 제도연구를 통한 제도개선방안 아니라, 구체적 협력지역의 실태조사를 통한 협력 활성화 방안의 도출이라는 점에서 최용환(2019) 등과의 연구와도 차별성이 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구에서 지역간 협력의 범위는 먼저 주체로서의 대상 범위는 국가, 지방자치단체, 기업, 시민단체 등 다양한 제 주체가 참여하겠지만, 지방자치단체를 기준으로 지방자치단체간 협력을 대상범위로 삼는다. 따라서 국가와 지방자치단체간 협력, 지방자치단체와 기업간 협력 등은 지방자치단체간 협력의 사례에서 협력 주체로만 고려하도록 하며, 연구의 공간적 범위는 지역단위의 수준만을 고려하도록 한다.

지역간 협력의 선행조건이 될 지역간 연계구조를 파악하기 위해서는 전국 지방자치단체를 대상으로 분석하되, 본 연구의 초점이 수도권 집중을 완화할 목적으로 비수도권 지역간 협력 활성화를 도모하는 데에 있으므로, 수도권을 제외한 지역의 지역간 연계구조를 파악하도록 한다. 지역간 연계구조를 통해 서로 긴밀한 상호작용이 기 형성되어 있는 지방자치단체로 확인된 시도 및 시군을 대상으로 심층사례분석을 실시한다.

연구의 시간적 범위는 지역간 연계구조는 현재 시점의 상황을 반영해야 하므로 최신 분석자료를 활용하되, 심층사례분석은 민선 지방자치제도 실시 이후, 지역간 협력의 경험을 분석하도록 하며, 중장기 방안은 향후 10년간의 정책방안으로 모색하도록 한다.

연구의 내용적 범위는 지역간 협력 관련 이론 검토, 협력 관련 제도분석, 지역간 협력 실태분석, 지역간 협력 활성화를 위한 제도개선방안 등으로 구성된다. 자치단체간 협력대상 분야는 일반 행·재정, 친선교류부터 지역경제·개발 등 다양한 분야에 걸쳐 있겠지만, 본 연구에서는 지역발전 분야를 중심으로 살펴보도록 할 것이다.

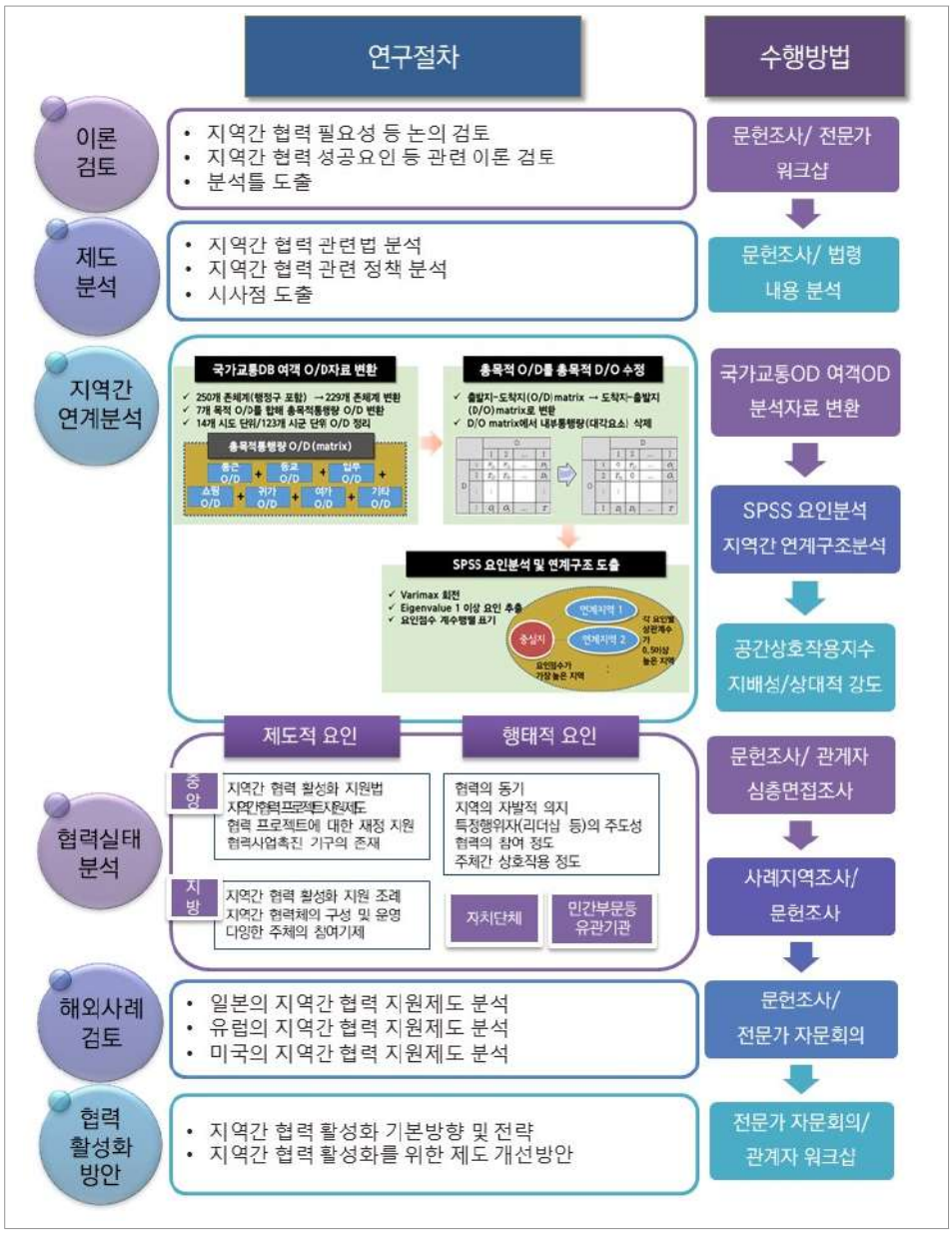
2. 연구방법

연구방법은 크게 문헌조사, 지역간 연계구조 분석, 사례지역조사, 그리고 주요 관계자 심층면접조사 등으로 이루어진다.

먼저, 문헌조사 및 선행연구 검토를 통해 지역간 협력 등 관련 이론 논의 및 지역간 협력의 성공조건 등을 밝히고, 지역간 협력을 활성화 시키는 선행조건으로서 지역간 연계구조 분석을 위해 지역간 통행량 OD자료를 활용하여 지역간 통행연계구조의 중심지와 지배성 및 상대적 강도를 측정하였다. 분석자료는 2021년 현재 국가교통DB에서 제공하고 있는 최신자료 OD자료(2018년 기준년도)를 사용하였으며, 지역간 연계구조를 밝히기 위해 사용한 분석방법은 요인분석(factor analysis)과 Limtanakool et al.(2007)의 공간 상호작용 지수(Spatial Interaction Index)이다. 요인분석은 분석대상이 되는 변수들의 기저를 이루는 구조(underlying structure)를 찾아내어 이를 통해 비슷한 성분(component)을 지닌 연계권역으로 분류하고 주요 요인 즉 연계권역의 중심지를 도출하기 위하여 사용되며, 공간 상호작용 지수는 지역간 공간적인 상호작용을 지역별로 측정하여 이를 상호비교하기 위하여 사용된다. 공간 상호작용 지수 중에서도 시도 및 시군 단위에서 개별 지역 통행량의 전체 크기를 의미하는 지배성 지수(DIT)와 전체 상호작용 대비 두 지역간 통행량, 즉 상호작용의 비율을 의미하는 상대적 강도 지수(RSI)를 활용하였다.

지역간 연계구조 분석을 통해 지역간 네트워크가 기 형성되어 있는 지역을 대상으로 사례지역조사 및 심층면접조사를 실시하여, 지역간 협력 활성화를 추동하는 요인이 무엇인지 실태를 분석하도록 한다. 지역간 협력 활성화에 영향을 미치는 관련 법 및 제도 분석은 국가법령정보 및 자치법규정보 시스템 등 인터넷 자료검색을 통해 분석하며, 관련 정책은 국가균형발전위원회, 해당 자치단체 등 공공기관의 홈페이지 및 문헌조사 등을 통해 분석한다. 그밖에 지방자치단체의 지역간 연계협력 관련 사업계획서 검토 및 관련 기관 홈페이지 및 문헌조사 등을 통해서도 실태를 밝힐 수 있다. 사례지역조사를 위한 구체적인 분석틀은 이론적 논의 분석 이후에 제2장에서 보다 상세히 기술하였다.

그림 1-1 연구흐름도


연구절차
수행방법
이론 검토
• 지역간 협력 필요성 등 논의 검토
• 지역간 협력 성공요인 등 관련 이론 검토
• 분석틀 도출
문헌조사/ 전문가 워크샵
제도 분석
• 지역간 협력 관련법 분석
• 지역간 협력 관련 정책 분석
• 시사점 도출
문헌조사/ 법령 내용 분석
지역간 연계분석
국가교통DB 여객 O/D자료 변환
✓ 250개 존체계(행정구 포함) → 229개 존체계 변환
✓ 7개 목적 O/D를 합쳐 총목적통행량 O/D 변환
✓ 14개 시도 단위/123개 시군 단위 O/D 정리
총목적통행량 O/D(matrix)
총목적 O/D를 총목적 D/O 수정
✓ 출발지-도착지(O/D) matrix → 도착지-출발지 (D/O) matrix로 변환
✓ D/O matrix에서 내부통행량(대각요소) 삭제
SPSS 요인분석 및 연계구조 도출
✓ Varimax 회전
✓ Eigenvalue 1 이상 요인 추출
✓ 요인점수 계수행렬 표기
연계지역 1
중심지
연계지역 2
각 요인별 상관계수가 0.50이상 높은 지역
요인점수가 가장 높은 지역
국가교통OD 여객OD 분석자료 변환
SPSS 요인분석 지역간 연계구조분석
공간상호작용지수 지배성/상대적 강도
협력실태 분석
제도적 요인
행태적 요인
중앙
지역간 협력 활성화 지원법
지역간협력프로젝트지원제도
협력 프로젝트에 대한 재정 지원
협력사업촉진 기구의 존재
협력의 동기
지역의 자발적 의지
특정행위자(리더십 등)의 주도성
협력의 참여 정도
주체간 상호작용 정도
지방
지역간 협력 활성화 지원 조례
지역간 협력체의 구성 및 운영
다양한 주체의 참여기제
자치단체
민간부문등 유관기관
문헌조사/ 관계자 심층면접조사
사례지역조사/ 문헌조사
해외사례 검토
• 일본의 지역간 협력 지원제도 분석
• 유럽의 지역간 협력 지원제도 분석
• 미국의 지역간 협력 지원제도 분석
문헌조사/ 전문가 자문회의
협력 활성화 방안
• 지역간 협력 활성화 기본방향 및 전략
• 지역간 협력 활성화를 위한 제도 개선방안
전문가 자문회의/ 관계자 워크샵

제2장

이론적 논의

제1절 지역간 협력의 의의

제2절 지역간 협력의 성공조건

제3절 연구 분석틀의 도출



지역 경쟁력 강화를 위한
지역간 협력 활성화 방안

KRILA
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제2장 이론적 논의

제1절 지역간 협력의 의의

1. 지역 경쟁력 강화를 위한 지역간 협력의 중요성

1) 지역의 개념 규정

지역발전 차원에서 언급되는 지역이란 자율적인 조직으로 지역적 동질성을 구성할 수 있고 주민들의 소속 의지와 주민 의식이 관할 지역 내에 존재하는 경우를 의미한다. 이와 동시에 국가의 하위 차원에서 지역은 문화, 역사 등의 구분이 가능하고 중앙정부에 대하여 자치권을 보유함으로써, 지정학적 공간이 되는 것처럼 복수적으로 사용 가능한 용어이다. 따라서 해외에서 지역을 표현하는 용어는(Region, Department, Community, Province 등) 다양한 공간적 범주를 담고 있다.

지역은 이러한 여러 공간적 개념들을 의미하는 동시에, 제도화된 시스템의 형태인 지방정부 또는 관할 지역을 근거로 활동하는 제도적 그룹 등 제도화된 것(Institutionalisation)들을 의미하기도 한다(국가균형발전위원회, 2020a). 일반적으로 중앙정부가 국민을 위해 제공하는 공공서비스는 중앙행정기관(중앙부처 및 소속 특별지방행정기관)들이 관할하는 전국적 범위를 대상으로 기능적 조건에 따라 공간적 범위에서 일어나는 것이며, 시도 및 시군구를 대표로 하는 지방자치단체도 일반적으로 법이 정한 근거에 의한 관할 행정구역을 중심으로 공공서비스를 제공하고 지역발전을 추진하는 것이다.

우리나라에서 이와 같은 지역이라는 개념을 적용하면, 지방자치법에 규정된 지방자치단체의 관할권을 의미한다. 그러나 지역발전정책 및 공공서비스의 제공은 법정 관할 행정구역 내에서만 국한되지 않으며, 이 때문에 다양한 광역적 행정 서비스가 추진되어 자치단체간 협력에 의한 권역이 기능적으로 설정되기도 한다. 우리나라에서는 이러한 공간적 개념은 생활권, 경제권 등에 의한 권역이라는 용어로 사용되기도 하나, 모두 지역이라는 공간

적 개념으로 지칭될 수 있는 것이다.

따라서 본 연구에서 사용되는 지역의 개념은 첫째, 지방자치법상에 규정된 지방자치단체의 행정구역을 의미하며, 둘째, 지역간 협력에 의해 기능적으로 설정된 다양한 제도적 권역을 포괄하는 것으로 한다.

한편, 법상으로 모호한 용어인 '광역'의 의미는 일반적으로 상급자치단체를 지칭하는 용어로 사용되고 있기는 하지만, 공간적 범위로서 지역과 비교하였을 때는 2개 이상의 시도 및 시군구 자치단체의 관할구역 범위를 넘어설 때 '광역 행정'이라는 용어로 사용하는 것이다. 그러나 공간적으로 사용되었을 때는 국가균형발전특별법 제2조 3항에서 규정한 광역협력권이 '지역의 경제발전과 성장잠재력 확충에 필요한 산업 및 교통 등의 협력사업 추진을 위하여 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도가 상호 협의하여 설정한 권역'이라고 지칭하고 있듯이, '지역'보다는 더 넓은 범위를 지칭하는 것으로, 대체로 2개 이상의 시도의 공간적 범위를 포함할 때 사용하고 있다.

본 연구에서 지칭하는 지역은 지역간 협력에 의해 기능적으로 설정된 다양한 제도적 권역을 포괄하는 의미로 사용할 것이므로, 광역이라는 법적으로 모호한 개념의 사용보다는 지역으로 통칭하여 지칭하도록 하겠다.

2) 글로벌 경제시대의 지역의 역할 증대

일반적으로 지역간 협력의 강조는 1970년대 신자유주의적 움직임과 같이 시작하였다. 레이거노믹스와 대처리즘으로 대표되는 당시의 신자유주의는 탈규제적인 정치경제, 복지국가의 축소 및 이윤의 극대화 등을 추구하며, 국가적, 지구적 규모에서 작동할 뿐만 아니라, 지역적 차원에서도 관철되고 있었다. 이러한 상황 속에서 세계도시(world city) 이론도 태동하여, 대체로 국민국가의 쇠퇴를 가정하고, 미국의 자유시장 모델이 전지구적으로 확장될 것이라고 주장된 바 있다(국가균형발전위원회, 2020b:17).

이러한 기업의 초국경적 확장과 이에 따른 기업의 유연적 관리방식이 특정 지역에 영향을 주고받으며, 지리적 경계를 넘나드는 경제적 흐름과 행정서비스의 수요가 그 이전과는 차원이 다를 정도로 발생하게 되었다. 과거 국가의 보호막 아래에 있던 개별 지역들은 무한경쟁의 세계시장 속에 편입하게 되었고, 이에 따라 경제활동의 주체로서 지역의 역할

이 보다 증가하게 된 것이다.

지역경제 발전에 대한 지역의 책임성이 증가하게 되자, 지역들은 해당 지역의 발전을 위한 자구책을 마련하기 위해, 기업가주의(entrepreneurialism)를 표방하기 시작하였다. 지방자치단체가 지역발전을 위한 기업가를 자처하게 됨으로써 종래의 행정 마인드 대신 비즈니스 마인드를 배가시켜 지역의 소득 및 일자리를 창출, 지역경제 활성화를 위해 노력하고 있다(오은주 외, 2008).

글로벌 경제에 따라 지역의 중요성이 증가하게 되고, 달라진 지역의 위상에 합당하게 지방정부의 역할도 변화되었다. 지방정부의 역할이 종래의 행정서비스 공급자 위치에서 지역발전을 위한 협력자 혹은 조력자로 변화하기 시작하였으며, 지역발전을 위해 다른 지역이나 민간부문 등과의 관계도 확장되어 가고 있다.

글로벌 경제 시대에서 지역의 중요성이 오히려 증가하는 현상이 나타남에 따라 지역경쟁력에 대한 관심도 높아졌으며, 이는 전통적 지역발전정책에서 신지역주의적 지역발전정책으로 전환되는 계기가 되었다. 신지역주의적 지역발전정책은 지역발전의 공간적 범위가 전통적인 정치·행정적 단위가 아닌, 기능적 지역단위인 경제적 지역을 대상으로 삼는다는 특징이 있다.

표 2-1 전통적 지역발전정책과 신지역주의적 지역발전정책

구분	전통적 지역발전정책	신지역주의적 지역발전
시기	1990년대 이전	1990년대 이후 세계화, 지식기반경제화 반영
정책목표	지역격차 완화를 위한 형평성 차원의 균형발전	지역별 특성 존중, 성과주의적 발전
경쟁대상	국내의 행정구역 (국내경제에서 비교우위)	유사규모의 지역권 (국제경제에서 절대우위)
공간범위	행정구역 단위	경제구역 단위
발전주체	중앙정부	보다넓은 지역단위의 지역연합체 + 민간
지원정책	중앙정부의 부처별 정책	지역별 통합적 정책
관심대상	행정적 서비스 지역	기능적 연계지역

출처 : 오은주·김현호(2008)

지역은 두 가지 측면에서 경쟁력 강화를 위한 중요한 수단으로 인식하게 되었는데, 하나는 지리적 근접성을 기본으로 하는 지역 경쟁력이며, 다른 하나는 지역의 규모를 기본으로 하는 지역 경쟁력이다(오은주 외, 2008). 전자는 경제활동의 주체가 특정한 지역에 집적함으로써 상호작용이 일어나고 이를 통해 발생하는 혁신으로 지역 경쟁력이 확보되는 점에 주목하는 것으로, 지역혁신체계나 클러스터이론으로 발전하였고, 후자는 지역 경쟁력 강화 요인을 지역의 규모에서 찾고 있으며, 광역경제권이나 다핵도시 등을 통해 구체화되고 있다(Hoylat et als, 2008). 지역 경쟁력 강화를 위한 지역간 협력이 중요함을 전제하고 있는 본 연구도 후자의 논의에 초점을 두고 있다 하겠다.

3) 초광역 지역 관련 논의

도시지역(city-region), 도시국가(city-state), 지역국가(regional state), 수퍼 지역(super region) 등은 신지역주의적 지역발전정책에서 새로운 경쟁의 주체로 떠오른 규모의 경제에 기반한 지역들을 지칭하는 개념이다(Ohmae, 2001: Scott, 2001). 경쟁력 강화 요소로서 지역의 중요성을 강조한 오마에 겐이치(大前研一, 1995)는 국가보다는 인구 500만~1,000만 명 정도의 특성화된 산업을 보유한 도시 또는 지역이 글로벌 경제 주역으로 부상할 것임을 예견하기도 하였다. 그는 전통적인 국가의 역할이 줄어들고 있으며, 정보 및 경제 교류결과, 지역국가는 국경선을 무시하고 발전할 것이라고 예측한 바 있다.

글로벌 경제의 트렌드가 되고 있는 메가시티 리전은 메가시티(Mega city)와 지역(Region)이 결합된 개념으로 하나 혹은 복수의 중심도시와 수십개의 중소도시로 구성된 네트워크 도시지역을 의미한다[1]. 메가시티 지역은 다중심 거대도시 지역(Polycentric Megacity Region)으로 단일중심으로 중심도시와 주변지역으로 구성되는 기존 대도시권(Metropolitan Regions)과 구분되는 개념이다(진종헌, 2020).

1) 메가시티(Mega Cities)는 인구 1천만 명 이상의 인구가 거주하며 글로벌 경제의 결절 기능을 수행하는 도시로서, 인구의 기준은 계속 변동되고 있다(300만 → 800만 → 1000만).

표 2-2 거점성장전략과 네트워크도시 전략

구분	거점성장전략(대도시권)	네트워크도시 전략(메가시티 리전)
도시간 연계특성	(수직적) 계층화	(수평적) 네트워크화
관계	지배종속관계	상호의존관계
도시체계	중심부-주변부 도시	네트워크 도시
도시서열 결정요인	중심성	결절성
비용요소	운송비용	정보비용
시장 경쟁체제	완전경쟁체제	불완전경쟁체제

출처 : 진종헌(2020)

메가시티 리전(Mega city region)에 대한 대표적 논의는 홀과 패인(Hall and Pain, 2006; Hall, 2009)인데, 유럽에서 복수 거점들간의 기능적 연계를 개념화하면서 나타났다. 그들에 따르면 메가시티 리전은 10~50개 도시들이 물리적으로 떨어져 있지만, 기능적으로는 1개 이상의 대도시권 주변으로 연계되고 클러스터화된 지역을 의미한다. 고차 생산자 서비스 섹터에서의 정보흐름과 통근 등을 바탕으로 유럽 8개 주요 대도시권들의 내외부 연계체계를 분석한 후, 고차 생산자 서비스 기능이 상호 연계되면서 새로운 기능을 갖게 된 도시지역이 다중심성을 가진 지역으로 확장되어 갈 수도 있다고 하였다. 또한 이들 지역은 국제적으로도 경쟁력 있는 경제공간으로서 잠재력을 가지고 있다고 한다.

한편, 1990년대 동아시아의 거대한 지리적 집중권역을 설명하기 위해 등장한 개념으로서, 중국의 주강 삼각주, 장강 삼각주, 그리고 일본의 도쿄-오사카(Tokaido) 등의 거대한 광역적 성장패턴을 묘사하기 위해 사용된 메가 리전(Mega region)이라는 개념도 있다(Hall, 2009; Harrion and Holyer, 2015). 대체로 인구 5백~8백만의 대도시로서 성장 속도가 매우 빠르고 주변 지역과 연계하여 성장한다는 특징을 지니는데(UN, 2011), 해리슨과 호일러(Harrison and Holyer, 2015)는 메가 리전은 거대한 인구규모와 외연적 도시확산 패턴이라는 개념으로 규정된다고 하였다.

1990년대까지 메가리전에 대한 논의는 방대한 지역에 걸친 도시지역의 연속성 또는 인구와 경제활동의 공간적 집적 등 주로 물리적·형태적 측면에 초점을 두고 있었다면,

2000년대 들어 재등장한 메가리전(Ross, 2009)은 지역간 연계에 기반한 지역의 광역화, 즉 기능적 측면에 초점을 두고 있다고 볼 수 있다(박경현 외, 2020). 즉 메가리전 개념의 재등장은 과거와 같은 물리적 집적 현상을 설명하기보다는 정보통신기술의 급속한 발달로 인한 지역간 기능적 연계를 설명하면서 메가시티 리전 등에서 논의되고 있는 다핵적 네트워크 도시구조를 설명하는데에도 활용되고 있다. 학자들마다 사용하는 개념은 다소 상이하지만, 공통된 사항은 경계가 없는(edgeless) 지역간 기능적 연계라고 볼 수 있다.

테일러와 페인(Taylor and Pain, 2007)은 메가리전 형성과정과 특성은 지역별로 다르기 때문에, 정책적 접근도 획일적이기 보다는 지역별 특성을 감안하여 기획되어야 한다고 강조하고 있다.

지역간 협력이 무엇보다도 중요했던 EU(1999)는 유럽공간개발전망(ESDP: European Spatial Development Perspective)에서 지역간 격차 극복을 이끌어내기 위해 다중심체계로 전환할 필요성을 제기하였다. EU(1999)가 제시한 다중심성 개념을 공간단위로 적용하면, 미시적 차원에서는 지역 내 기능적 도시간 연계를 의미하기도 하지만, 거시적 차원에서는 유럽 전체에서의 지역간 협력을 의미하기도 한다(박경현 외, 2020).

표 2-3 EU(1999)의 다중심성 개념의 적용체계

구분	Macro-level	Meso-level	Micro-level
적용	유럽 전체	초국적 국가단위, 지역간 차원	기능적 도시단위, 지역 내 차원
주요방향	펜타곤 지역*과 그 외 몇몇 추가지역을 글로벌 통합적으로 육성	도시권(City-regions) 통합 및 기능적 상호보완성 강화	지역 내 연결과 협력증진을 통한 경제적 역량 강화

출처 : 박경현 외(2020)
주 : 펜타곤 지역은 리버풀/런던-북이탈리아-파리/리옹-뮌헨/프랑크푸르트-베네룩스 연결지역을 의미

4) 국가균형발전정책 차원에서 지역간 협력의 중요성

메가시티 지역(Mega-city Region)의 개념의 도입은 프랑스가 유럽연합 시대를 맞이하면서, 6개 광역 권역을 설정한 것을 시작으로, 2006년 미국이 21세기 경쟁력 확보의 핵심으로 'America 2050'이라는 광역권 중심의 개발 전략을 발표하면서부터이다.(Miller et al., 2013). 사실 이러한 신자유주의적 입장의 세계도시론들은 경제성을 강조하면서, 규모의 경제와 직접의 경제를 추구해와, 결과적으로 국가균형발전정책과는 반대되는 입장을 취하게 되며, 일종의 성장거점 전략을 채택하게 하였다. 특히 도시화가 진전되면서, 특정 대도시 지역으로의 인구집중과 이로 인한 각종 공공서비스의 광역화는 부정적 측면도 수반될 수밖에 없었다(국가균형발전위원회, 2020b).

60년대 이후 중앙집권적 성장거점형 경제개발방식을 채택해온 우리나라는 불균형 발전의 결과 지역격차, 소득격차 등의 문제를 양산해 왔다. 특히 지역 불균형의 문제는 수도권의 과비대화, 도농간 격차 문제를 심화시켜 경제, 정치, 사회, 문화의 여러 측면에서 사회적 비용을 증대시켜 왔다(Gore, 1984). 노무현 정부 이후, 지역 불균형 문제를 완화하기 위한 다양한 국가균형발전정책들을 지속적으로 추진해 왔지만, 실효성은 미흡한 감이 없지 않다. 국민들이 피부에 와닿을 정도의 균형은 달성하지 못하고 있고, 수도권과 비수도권의 격차는 오히려 증대되어 왔기 때문이다(한정택, 2018).

4차 산업혁명, 디지털 경제의 대두 등 시대적 변화 속에서 기존 행정구역의 틀 내에서 공공서비스를 공급해야 하는 현재와 같은 경직된 체계 속에서는 균형발전과 자치분권을 동시에 추구하기 어렵다. 문재인 정부의 국정과제이기도 한 자치분권과 균형발전의 동시 추구를 위해서는 수도권의 과비대화에 보다 유연적인 대응할 수 있는 제도 운영이 필요한 시점이다.

인구의 도시집중, 자연재해 및 환경문제의 광역화 등 주민들의 다양한 행정수요에 단일 지방자치단체가 대응하기에는 한계가 발생하여, 지역간 협의와 공동의 노력을 통해 다양한 차원의 광역행정수요에 대응해오고 있으나, 이 또한 광역행정수요가 높은 수도권 위주로 경험이 축적되어 오고 있다. 국가균형발전을 고려한 지역 경쟁력을 강조하고자 한다면, 비수도권 지역에서도 메가시티 지역이 형성되어야 한다. 이를 통해 리차드슨(Richardson)이 말한 반자력적 기능(counter-magnet function)으로서 지방거점의 역할 수행이 가능해

진다.

즉 비수도권 지역의 메가시티 지역은 국토공간의 다핵화를 위한 주요 분산거점으로서 수도권의 과도한 집중을 억제하는 동시에, 기능적 지역단위의 경제권역의 수립으로서 독자적인 경쟁력을 갖추어 균형발전의 선도적 역할을 담당할 수 있게 될 것이다.(국가균형발전위원회, 2020b:21)

2. 지역간 협력의 개념 및 유형

1) 지역간 협력 관련 개념

선행연구에서 지역간 협력은 다양하게 정의되고 있으며, 일반적으로 지방자치단체간 협력과 동일한 개념으로 혼용하고 있는 경향이 있다. 공통의 개념으로는 '복수의 지역(지방자치단체)', '상호이익 증진', '상호 협력' 등이 핵심 키워드로 추출될 수 있다.

한표환 외(2002)는 자치단체간 협력이란 인접한 혹은 원격의 자치단체간 경제 및 개발, 교류 및 행사, 행정서비스 제공, 시설 설치 등의 분야에서 목표의 공동적 성취를 위해 긴밀한 상호보완 관계를 유지하여 공생적인 사업관계를 통해 상호이익을 증진시키는 것을 의미한다고 보았으며, 박양호 외(2004)는 지자체간 협력이란 서로 다른 자치단체가 공동의 이해관계가 있는 지역개발 관련 활동을 체계적인 상호협동을 통하여 추진하여 이익을 공동으로 창출하고 공유하는 행위라고 정의하여 협력의 대상을 지역개발로 한정하여 개념화하였다. 오은주 외(2008)는 지역간의 공동목표의 성취를 위한 긴밀한 관계를 지역간 협력으로 보았으며, 상호의존관계를 통해서 자원, 역할, 권한 등을 교환하여 상호이익을 증진시키는 과정이라고 이해하고 있다.

권영섭(2011)은 두 개 이상의 지역(거점, node)간에 동종 또는 이종의 콘텐츠로 서로 연계되어 잇는 것을 지역간 연계 협력으로 보았으며, 상호 힘을 합하여 거래비용을 줄이고 책임과 사업권한을 공유를 통해서 공동으로 편익을 창출하는 것을 의미한다고 보았으며, 연계는 거점간을 잇는 것이고 협력은 거점간 힘을 합하여 서로 돕는 것으로 연계·협력사업의 관점에서 지역간 협력에 대한 정의를 내리고 있다. 차미

숙 외(2014) 또한 지역간 연계협력이란 2개 이상의 지자체가 재원, 인력, 자원 등을 분담하여 추진하는 사업이나 활동이라고 정의하고, 특히 지역행복생활권 실현과 관련된 지역간 연계협력사업에 초점을 두고 있음을 밝히고 있다. 김현호(2012)는 지역간 연계협력을 다양한 수준의 지자체가 교환이나 협상을 통해서 권한, 역량, 자원 등을 교환함으로써 상호 공동이익을 실현시켜 나가는 것으로 보았으며, 이는 목적지향적이고 자율적인 활동이라고 정의하고 있다.

지역간 협력을 지방자치단체간 협력으로 조작적 정의하여 연구한 경향이 많지만, 엄밀한 의미에서 지역간 협력은 지자체간 협력보다 더 포괄적인 의미이다. 자치단체간 협력(inter local governmental cooperation)은 행정기관간 협력의 의미인데 반하여, 지역간 협력(inter regional cooperation)은 해당 지역의 인적·물적 자원 및 지역의 기반 전체를 포괄하는 것이기 때문이다(이용로 외, 2020).

본 연구는 지역의 개념을 지방자치법상에 규정된 지방자치단체의 행정구역을 의미하는 동시에, 지역간 협력에 의해 기능적으로 설정된 다양한 제도적 권역을 포괄하는 것으로 한다고 정의하였기 때문에, 지역간 협력에 대한 정의도 지역의 개념에서 파생하여 복수의 지역이 상호이익 증진을 위해 상호 협력하는 과정 및 활동이라고 정의내리도록 하겠다. 이 때 지역은 참여주체 중 하나인 지방자치단체의 행정구역인 동시에 다양한 제도적 권역을 포괄하는 것이므로, 관할 지역을 근거로 활동하는 제도화된 제도적 그룹 등이 존재한다면, 참여주체로서 다양한 제도적 기관들도 지역의 의미 속에 포함시켜 파악할 수 있을 것이다.

2) 지역간 협력의 유형

지역간 협력의 유형도 협력 주체, 대상, 협력방식, 범주, 자원동원 방식 등에 따라 다양한 유형으로 구분할 수 있다.

협력 주체로는 지방자치단체 유형에 따라 광역자치단체간 협력, 기초자치단체간 협력, 광역과 기초자치단체간 협력으로 구분될 수도 있으며, 협력대상이 되는 부문에 따라 자치단체의 협력사업 유형을 혐오시설, 도로·교통, 공공시설, 지역경제·개발, 교육 및 연구개발, 친선교류, 환경보전, 행사개최, 일반 행·재정 등으로 구분하기도 하며(한표환 외,

2003), 국가균형발전특별법 등 법적인 근거를 대상으로 하는 영역으로서 재난·재해, 환경보전, 역사문화, 보건·의료사업, 관광, 광역도시계획 등으로 제시하기도 한다(최용환, 2019).

협력의 유형을 현행법상의 협력방식의 제도상 근거에 따라 공법상 협력방식과 사법상 협력방식으로 유형화한 연구도 있는데(한표환 외, 2002), 공법상의 협력방식은 지방자치법 등에 근거를 두고 공동조직체가 구성되는지 여부에 따라 현행법상 설치 규정이 있는 지방자치단체조합, 행정협의회, 사무위탁, 협력사업 등으로 분류하는 연구가 많다. 최근 지방자치법 전면 개정에 따라 특별지방자치단체의 구성 또한 가능하여져서 공법상의 협력방식의 가능성이 보다 다양해지고 있다. 사법상의 협력방식은 지방자치단체가 그 사무를 공법적으로 수행하도록 규정되어 있는 경우를 제외하고는 모든 사법형식을 통해 서로 협력할 수 있는 방식으로서, 예컨대 자치단체간 협력을 위해 상법상 주식회사나 제3섹터 형태의 조직을 공동으로 설립하거나, 민법에 의한 사단법인이나 재단법인을 공동으로 설립하여 일정한 사무를 수행하는 방식이 해당된다. 보통 사법에 의한 자치단체간 협력은 경제 관련 사무에서 활발하게 나타나는데, 지방의 해외통상교류를 촉진하기 위해 자치단체와 지역상공인이 공동출자하여 주식회사 형태의 법인을 설립하는 경우를 예로 들 수 있다.

표 2-4 협력방식에 의한 분류

구분	내용	
공법상 형식	조직체 구성을 통한 협력	법인체를 통한 협력(지방자치단체조합)
		비법인체를 통한 협력(행정협의회, 전국협의체)
	조직체 구성이 없는 협력	사무위탁, 협력사업, 직원 파견, 정보제공 등
사법상 형식	조직체 구성을 통한 협력	상법상 주식회사나 제3섹터 형태 조직 공동 설립
		민법상 사단법인이나 재단법인 공동 설립
	조직체 구성이 없는 협력	기타 사법 형식을 통한 협력사업

출처 : 한표환 외(2002)를 참조하여 재작성

협력의 범주로는 지역단위 협력, 개별사업 협력, 네트워크 협력으로 구분할 수 있다(오은주 외, 2008). 지역단위 협력은 다수의 사업에 대해 지역 전체가 협력을 추진하는 유형으

로 과거 광역경제권, 행복생활권 등의 속한 지역들이 다수의 연계협력사업을 추진한 예를 들 수 있으며, 개별사업의 협력은 복수의 지역이 개별사업의 성공적 추진을 위해 협력하는 것으로서 대부분의 사업별 지역간 협력 사례들이 이에 속한다. 네트워크 협력은 공간적으로 분리된 지역이 단수 혹은 다수의 사업을 추진하기 위해 협력하는 형태로 최근에는 기능적 연계, 산업적 연계라는 용어로 표현되어(강현수, 2021), 연접한 지역간 협력이 아닌 지역간 협력을 강조할 때 활용되는 유형이기도 하다.

자원동원 방식으로는 자원 교환형과 자원 공유형의 지역간 협력으로 구분할 수 있다(정규호, 2002). 자원 교환형 지역간 협력은 지역이 필요한 영역에서 필요한 자원을 교환하는 낮은 단계의 협력방식이라면, 자원 공유형은 지역간 협력 영역을 형성하고 여기에 서로의 자원을 투입하는 보다 높은 단계의 협력방식이다(김현호 외, 2008). 주로 민관협력의 일반유형들로 민간부문과 공공부문이 지역경제 활성화나 공공서비스의 확대를 위해 각자가 보유하고 있는 자원들을 효율적으로 동원하고 활용하는 데에 초점이 맞추어져 있다.

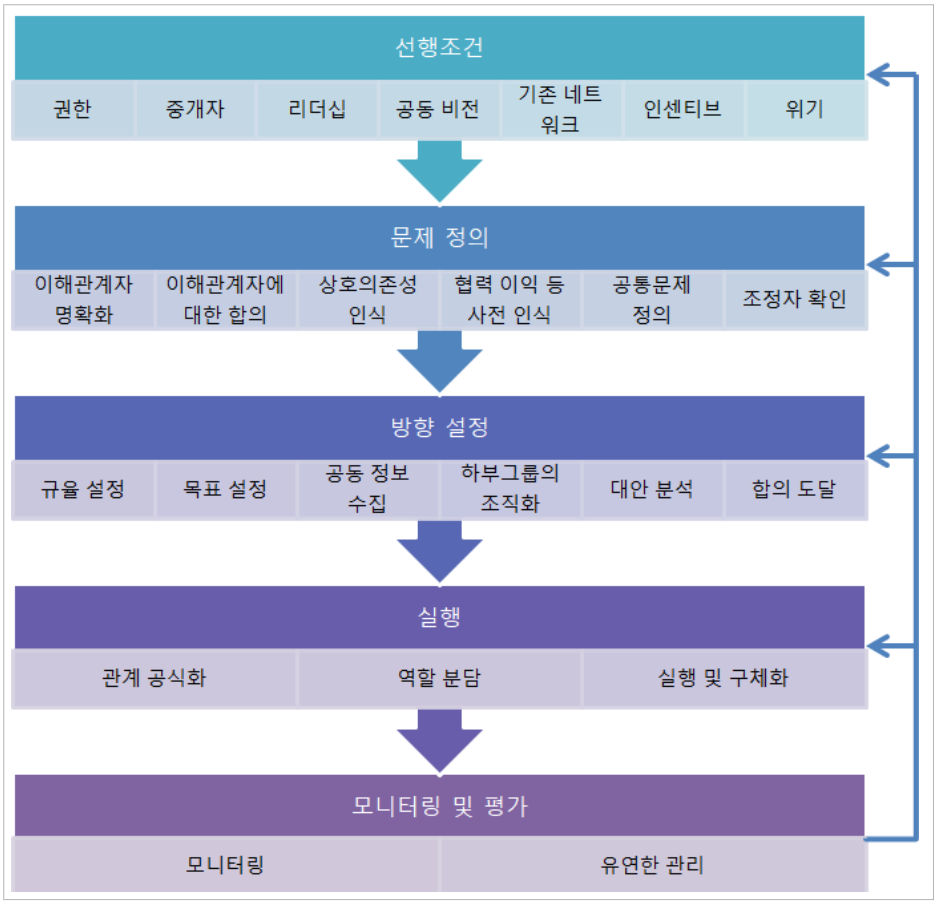
제2절 지역간 협력의 성공조건

1. 지역간 협력 모델

Weiss(1987)는 지역간 협력의 전제조건과 작동방법을 설명하면서, 지역간 협력이 작동되기 위해서는 지역간에 공유되는 문제가 있어야 하고, 이들 문제를 해결할 수 있는 자원이 존재해야 하며, 협력을 실행할 수 있는 제도적 역량이 구축되어야 한다고 하였다. 문제를 해결할 수 있는 자원에는 자본, 인력, 전문성 등이 포함되며, 협력을 실행할 수 있는 제도적 역량에는 실행규칙 및 법·제도적 기반이 포함된다(차미숙 외 2014). 또한 협력의 전 단계에 지역의 성과 창출을 요구하는 외부적인 힘(중앙정부 및 지역주민) 등이 작동한다고 보았다.

Bentrup(2001)은 지역간 협력을 선행조건, 문제설정, 방향설정, 실행, 모니터링 및 평가 등의 단계별로 설명하며, 협력을 위한 구체적인 실행력을 제고하는 모델을 제안하고 있다(김태영, 2016). 협력이 시작되는 선행조건은 리더십과 중개자, 기존 네트워크 등이 존재하는 상황에서 지역간 공동의 비전을 수립하고 협력을 촉발시키는 인센티브나 위기상황이 있을 때이다. 이후 지역간 협력 당사자들의 명확해지면, 공동의 문제를 인식하고 협력을 통한 이익을 인지하게 되고, 구체적인 협력을 위한 방향 설정을 하게 된다. 공동의 규율 및 목표를 설정하고, 공동으로 정보를 수집하여 대안을 분석하여 합의에 도달하게 되면, 구체적인 역할 분담을 통해 지역간 협력 과제를 실행하게 된다. 이후 전략 및 영향 모니터링 등을 통해 각 협력단계에 피드백하여 관리하게 된다. 벤트럽의 지역간 협력 모델은 환경계획 수립 시 적용되는 모델임을 제시한 것처럼, 구체적인 협력사업의 단계별 모델이라고 할 수 있다.

그림 2-1 Bentrup의 지역간 협력모델

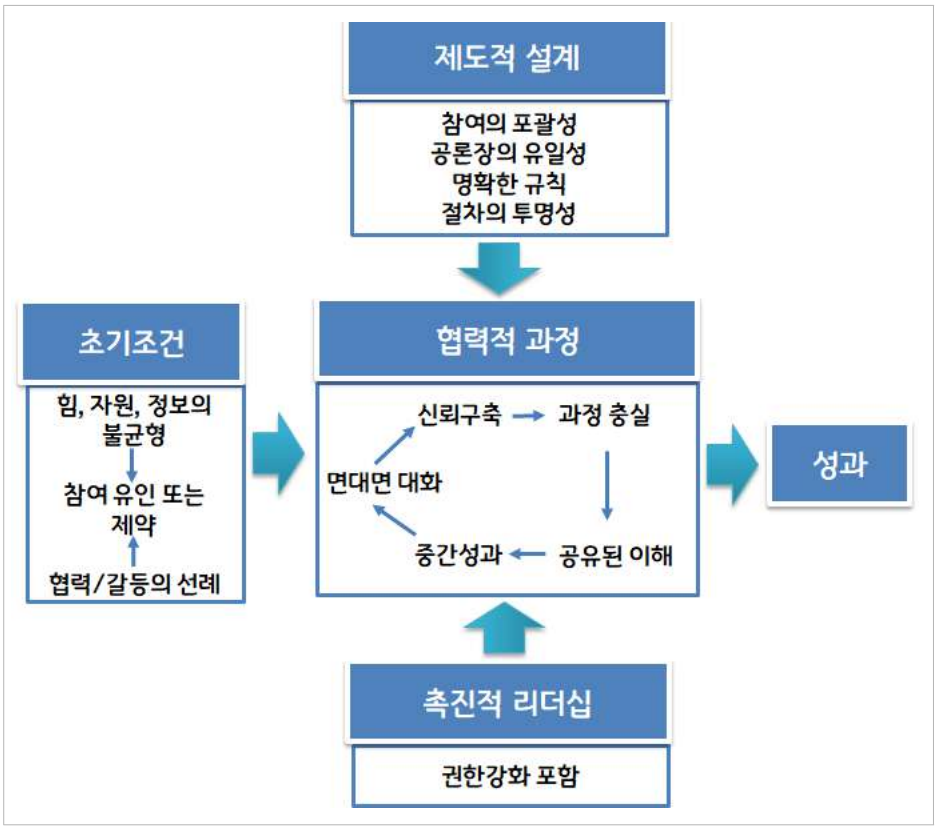


출처 : Bentrup(2001) 여기서는 차미숙 외(2014:26)를 참조하여 재작성

기존의 137개 협력 경험들의 문헌 사례를 메타 분석한 Ansell and Gash(2008)는 협력적 거버넌스의 성공 요인으로 변수와 변수들간의 관계를 종합하여 '협력적 거버넌스의 모형'을 제시한 바 있다. 이들은 협력적 거버넌스의 성공 여부에 영향을 미치는 주요 변수로 초기조건, 제도적 설계, 촉진적 리더십, 협력과정을 제시하고, 이 중에서 가장 핵심 변수를 협력과정으로 설정하고, 초기조건, 제도적 설계, 촉진적 리더십은 협력과정에 영향을 미치

는 변수로 파악하였다. 협력과정은 면대면 대화, 신뢰구축, 협력과정에의 충실, 공유된 이해, 중간성과 등으로 구성되며, 이 하위변수들의 수준에 따라 협력과정의 원활한 정도는 달라진다고 보았다.

그림 2-2 Ansell & Gash의 협력적 거버넌스 모델



출처 : Ansell & Gash(2008)

협력과정의 요소들은 병렬적으로 구성되는 것이 아니라 순환적이고 반복적인 과정을 거치는데, 대화를 통해 서로에 대한 이해가 증진되고 신뢰가 형성되며 이로 인해 협력과정에 충실히 참여하게 되는데, 이 과정에서 성과가 나타나게 된다. 초기조건의 차이도 협력

과정에 영향을 미치는데, 참여자들간의 힘, 자원, 주체들의 속성의 불균형으로 인한 정보의 불균형, 협력 및 갈등의 선례, 참여 인센티브 유무 여부가 있다. 제도적 설계는 협력과정의 절차적 정당성에 관한 변수로 협업의 기본 규칙, 거버넌스 참여자의 범위, 협력기간 등을 통해 협력과정에 영향을 미치며, 촉진적 리더십은 거버넌스의 기본 규칙을 설정하고, 신뢰를 형성하고, 대화를 통해 참여의 분위기를 조성하고 상호이익을 모색함으로써 협력과정에 영향을 끼치게 된다. 촉진적 리더십을 가진 리더는 약자의 참여를 유도하기 위해 일정 정도 권한을 분산할 수 있으며, 거버넌스의 규칙과 참여자를 정함으로써 거버넌스 조직 구성과 운영을 자율적으로 할 수 있다고 보았다.

2. 지역간 협력의 성공요인

Cappellin(1993)은 지역간 협력의 성공요인으로 상호 이해와 신뢰가 기반이 될 것, 공통의 자원을 함께 조화롭게 이용할 것, 범위의 경제를 도모할 것, 개별 지역의 경쟁력을 강화할 것, 지역간 경쟁을 제한하여 불필요한 경제적 갈등을 감소시킬 것, 기존에 네트워크 경제가 있을 것, 규모의 경제를 통하여 일정 수준의 규모를 달성할 것, 다양한 거래비용을 줄일 것 등을 제시하였다.

Leach & Pelkey(2002)는 지역간 협력의 활성화 요소에 대해 ① 펀드 및 재정지원, ② 효과적인 조정자, ③ 협력활동의 영역 및 의지, 신뢰 ④ 지역간의 낮은 갈등 ⑤ 관련기관의 대표 참여, ⑥ 절차 및 결정의 규정, ⑦ 정보 및 합의에 의한 결정, ⑧ 효과적인 의사소통과 적정한 지리적 범위 등으로 중요 순위까지 제시하기도 하였다.

지역간 협력의 성공요인을 제도적인 측면과 행태적인 측면으로 구분하여 설명하고 있는 학자(Jessop, 2000)도 있는데, 제도적인 측면으로 제도화 수준과 자원보유 수준을, 행태적인 측면으로 목표몰입 수준과 상호의존성 정도를 제시하고 있다. 제도화 수준은 지역간 협력을 위한 제도가 얼마나 잘 갖추어져 있는가를 의미하는 것으로 자치단체간 협력체의 구성, 역할분담과 업무배분, 의사결정 등에 대한 규칙의 명확성과 구체성, 파트너간의 협의를 통한 결정의 구속력 여부 등이 이에 포함된다. 지역들이 보유하고 있는 자원 수준으

로서는 중앙의 재원, 협력 파트너의 보유, 리더, 참여자의 수 등 인적자원, 전문성과 정보 등이 이에 해당된다. 행태적 측면 중 목표몰입 수준은 협력업무에 대한 자발성, 특정행위자의 주도, 협력의지 및 신뢰 등의 수준을 의미하며, 상호의존성은 협력 참여도, 협력의 강도 및 빈도, 상호작용의 정도로 설명된다.

한표환 외(2002)는 지방자치단체간 협력사업이 성공하기 위한 요인으로 협력빈도(자치단체간 협력사업의 추진빈도), 목표달성(협력사업을 통한 목표달성의 만족도), 협상주도권(협력사업 추진과정에서 협상의 주도권 장악), 이익배분(협력사업에 따른 상호간 이익배분의 형평성), 협력태도(협력사업의 추진과정에서 상대방의 협력태도) 등을 제시하였으며, 박양호 외(2004)는 지방자치단체간 협력사업이 성공하기 위한 요인으로서 파트너십 요소(수평적 파트너십), 동기부여 요소(지역특성화 클러스터), 네트워크 요소(지역내외 기관들과의 연계), 열정 및 리더십 요소(가치관, 열정, 의지), 지원요소(상위기관 및 관련기관의 협조), 외부요소(외부적 요소) 등을 제시하였다.

차미숙 외(2009)는 관련 이론 및 선행연구 검토, 정책포럼 등을 통해 지역간 협력의 성공요인으로 동기요인(지역사회여건, 사회·경제적·정치적 여건), 리더십 및 행태요인(지자체장의 의지, 실무자의 열정·관심 등), 거버넌스 역량 요인(추진주체간 협력기반, 지자체 내 부서간 협의 등), 제도적 지원요인(중앙 및 상위기관의 법령·예산지원 등), 시너지 및 성과공유경험 요인(사업의 경제성, 행정비용절감, 성과공유체계 등) 등이 중요하게 작용한다고 보았다.

표 2-5 지역간 협력 성공 요인에 대한 선행연구

구분	내용
Leach & Pelkey(2002)	펀드 및 재정지원, 효과적인 조정자, 협력활동의 영역 및 의지/신뢰, 지역간의 낮은 갈등, 관련기관의 대표 참여, 절차 및 결정의 규정, 정보 및 합의에 의한 결정, 효과적인 의사소통과 적정한 지리적 범위 등
Jessop(2000)	제도화 수준(자치단체간 협력체의 구성, 역할분담과 업무배분, 의사결정 등에 대한 규칙의 명확성과 구체성, 파트너간의 협의를 통한 결정의 구속력 여부 등), 자원보유 수준(중앙의 재원, 협력 파트너의 보유, 리더, 참여자의 수 등 인적자원, 전문성과 정보 등), 목표몰입 수준(협력업무에 대한 자발성, 특정행위자의 주도, 협력의지 및 신뢰 등), 상호의존성(협력 참여도, 협력의 강도 및 빈도, 상호작용의 정도)
한표환 외(2002)	협력빈도(자치단체간 협력사업의 추진빈도), 목표달성(협력사업을 통한 목표달성의 만족도), 협상주도권(협력사업 추진과정에서 협상의 주도권 장악), 이익배분(협력사업에 따른 상호간 이익배분의 형평성), 협력태도(협력사업의 추진과정에서 상대방의 협력태도)
박양호 외(2004)	파트너십 요소(수평적 파트너십), 동기부여 요소(지역특성화 클러스터), 네트워크 요소(지역내외 기관들과의 연계), 열정 및 리더십 요소(가치관, 열정, 의지), 지원요소(상위기관 및 관련기관의 협조), 외부요소(외부적 요소) 등
이환범 외(2006)	협력관계 구비성(협력목표 일치성, 협력 대상자 적합성 등), 협력관계 지향성(상호호혜성, 의존성, 이해성, 교류, 성과분배 등), 협력관계 제휴성(사무 유사성, 권력 다응성, 지역간 현안의 심각성 등), 협력관계 발전성(단체장의 추진의지, 정치적 성향, 갈등해결 의지, 정보 공유성 등)
조승현 외(2009)	지방통치 및 지역개발 욕구, 행위자들의 참여, 행위자간 이해관계, 각 행위자간 상호작용
차미숙 외(2009)	동기요인, 리더십 및 행태요인, 거버넌스 역량 요인, 제도적 지원요인, 시너지 및 성과공유경험 요인, 기타요인 등
이시원 외(2011)	비전 공유, 자원 확보, 협력 대상 간 신뢰, 지자체장 리더십 등
채경진(2011)	제도 요인, 지방정부의 능력, 참여, 신뢰
박성호 외(2012)	정치제도적 요인(정치제도 및 환경, 단체장 역할 및 동기), 경제자원적 요인(지역재정자원, 지역경제 수준), 행정관리적 요인(행정수요, 협력 경험)
채원호 외(2012)	지자체장의 의지, 실무자의 열정·관심 등
구교준 외(2013)	관계요인(지방정부들 간의 관계), 조직요인(제도와 리더십), 상황요인(상호 이익과 거래비용)
주재복(2013)	지방자치단체들의 직접 참여 및 협의과정, 이해관계의 공유, 직간접적으로 영향을 미치는 지역단체, 지역 주민, 지역 기업 등의 적극적인 참여
김정호 외(2017)	지역개발의 욕구, 행위자들의 참여, 이해관계, 각 행위자 간 상호작용
김민정 외(2020)	지방자치단체장의 요인(개인적 또는 정치적 성향, 연임여부 등), 지방자치단체의 요인(재정자립도, 인구수, 노인인구비율, 지자체 유형 등)

제3절 연구 분석틀의 도출

지역간 협력에 관한 선행연구를 검토한 결과, 지역간 협력의 성공 조건으로 크게 제도적 설계 및 행태적 요인 등이 제시되고 있는 가운데, 주목할 만한 것은 성공적인 지역간 협력을 위한 선행조건, 즉 전제조건이 있다는 점이다. Bentrup(2001)은 협력이 시작되는 선행조건으로 권한, 중개자, 리더십, 공동비전, 기존 네트워크, 인센티브, 위기 등을 제시하고 있으며, Ansell and Gash(2008)은 협력과정에 영향을 미치는 초기조건으로서 참여자들간의 힘, 자원, 주체들의 속성의 불균형으로 인한 정보의 불균형, 협력 및 갈등의 선례, 참여 인센티브 유무 여부 등을 제시하고 있다. 한국의 지역간 협력의 성공요인을 살펴보아도 주된 요인은 리더십과 인센티브인 가운데, 자치단체간 협력의 빈도, 즉 협력 경험에 대한 중요성을 밝힌 연구들이 눈에 띈다.

따라서 본 연구도 지역간 협력을 위한 선행조건으로서 협력을 추동시키는 기존 협력의 경험 및 기존 네트워크의 존재 여부를 분석하고자 한다. 지역간 긴밀한 연계구조가 있는 지역일수록 지역간 협력이 활성화될 선행조건을 갖추고 있는 것이기 때문이다. 한 지역이 시설의 공동이용을 모색하거나, 해당 지역이 보유한 자원을 상호 교환하여 이익을 극대화하고자 할 때, 협력의 대상이 되는 지역은 지역간 이동, 거래, 교류가 축적되어 있는 지역과 협력을 도모하는 것이 효과적일 수밖에 없다. 한국의 자치단체간 협력사업 현황(부록)을 살펴보면, 대체로 생활권을 공유하고 있는 인접한 자치단체들에서 협력 경험이 축적되고 있음을 알 수 있다.

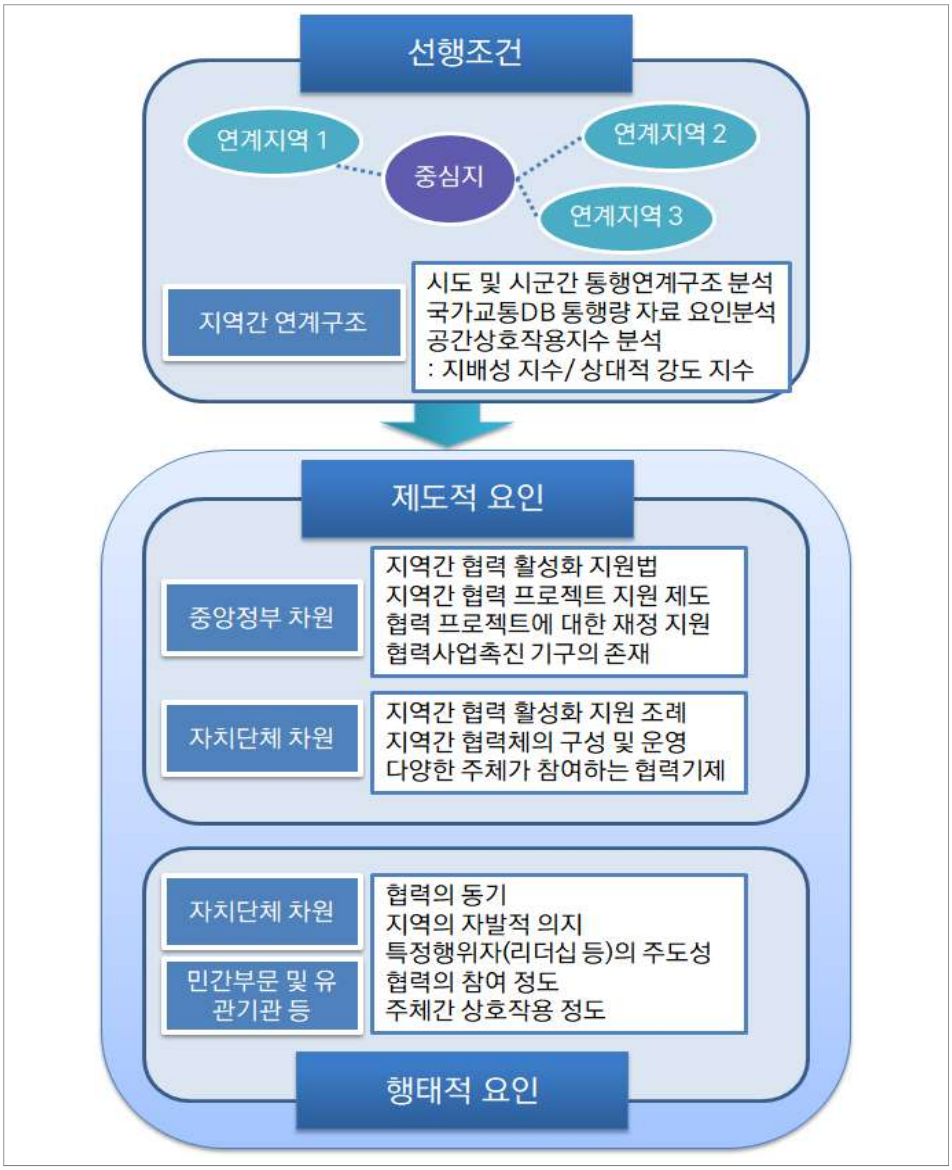
지역간 연계구조를 분석하기 위해서는 지역간 통행의 상관관계가 높은 지역들로 그룹화하여 연계구조를 파악할 수 있다. 지역간 상호작용은 시도단위와 시군단위로 구분하여 분석하도록 하며, 연계구조의 결절 역할을 하는 중심지와 중심지의 지배성 및 상대적 강도 등을 측정하도록 한다. 지배성과 상대적 강도는 Limtanakool et al.(2007)의 공간 상호작용 지수(Spatial Interaction Index)를 활용하여 분석하도록 한다.

지역간 연계 구조 분석을 통해 지역간 협력의 선행조건이 갖추어진 지역을 대상으로 성공적인 협력 요인으로 대별되는 제도적 측면과 행태적 측면을 살펴보고자 한다. 먼저 선행조건의 또 다른 축인 협력의 경험 등이 작동하고 있는지 해당 지역간 협력의 추진경위

및 협력사업의 경험 등을 살펴본 후, 제도적 측면으로는 지역간 협력을 위한 제도가 얼마나 잘 갖추어져 있는가에 대한 것으로서 지역간 협력 활성화를 위한 중앙정부의 법·제도적 지원 여부, 자치단체 차원의 조례 등 자치규약의 제정 여부 등을 살펴보도록 한다. 세부적으로는 협력사업에 대한 중앙의 재정 지원, 협력기구 및 협력 제도의 마련 등을 파악해볼 필요가 있다. 자치단체 차원에서는 자치단체간 협력체의 구성 및 운영 여부, 자치규약을 통한 규칙의 명확화 및 구체성, 다양한 주체가 참여하는 협력기제의 마련 등을 살펴볼 필요가 있다.

행태적 측면은 협력의 동인이 되는 지역의 자발적 의지, 특정행위자의 주도성, 협력의 참여 정도, 협력주체간 신뢰 및 상호작용의 정도 등 협력 참여자들의 행태적 측면을 살펴보는 것으로 분석대상은 주로 지방자치단체의 협력 주체를 대상으로 삼겠지만, 지방자치단체뿐만 아니라 다양한 유관기관의 행태도 함께 분석하도록 한다. 행태적 측면의 분석을 위해서는 뉴스검색분석 등을 활용하여 관계도 분석, 연관어 분석 등을 통해 협력의 동기 및 의지, 특정행위자의 주도성, 주체별 협력의 참여 정도 및 상호작용 정도 등을 파악하도록 한다.

그림 2-3 연구 분석틀


선행조건
연계지역 1
중심지
연계지역 2
연계지역 3
지역간 연계구조
시도 및 시군간 통행연계구조 분석
국가교통DB 통행량 자료 요인분석
공간상호작용지수 분석
: 지배성 지수/ 상대적 강도 지수
제도적 요인
중앙정부 차원
지역간 협력 활성화 지원법
지역간 협력 프로젝트 지원 제도
협력 프로젝트에 대한 재정 지원
협력사업촉진 기구의 존재
자치단체 차원
지역간 협력 활성화 지원 조례
지역간 협력체의 구성 및 운영
다양한 주체가 참여하는 협력기제
자치단체 차원
민간부문 및 유관기관 등
협력의 동기
지역의 자발적 의지
특정행위자(리더십 등)의 주도성
협력의 참여 정도
주체간 상호작용 정도
행태적 요인

제3장

관련 제도 분석

제1절 지역간 협력 관련 법적 기반

제2절 지역간 협력 관련 정책

제3절 시사점



지역 경쟁력 강화를 위한
지역간 협력 활성화 방안

KRILA
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제3장 관련 제도 분석

제1절 지역간 협력 관련 법적 기반

지역간 협력사업을 지원하는 법률은 크게 지역발전사업 계획수립 및 집행과 관련되는 법률과 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」, 중앙정부와 지자체의 예산편성기준 등의 재정지원과 관련된 법률 및 기준으로 구분할 수 있다. 국토계획 및 지역개발을 위한 지역발전사업 계획수립 및 집행관련 법률은 국토개발에 관한 최상위법률인 「국토기본법」과 참여정부 출범이후 제정된 「국가균형발전특별법」, 그리고 각종 도시계획의 근거가 되는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 지역개발사업을 지원하는 「지역개발 및 지원에 관한 법률(약칭 지역개발지원법)」을 들 수 있다. 기타 둘 이상의 자치단체에 걸쳐 발생하는 토지이용이나 공공시설 공급 등과 같은 행정수요에 광역적이고 효과적으로 대처하기 위해서 수립하는 광역계획에 관한 법률이 있다(박진경 외, 2016).

1. 지역간 협력 관련 계획 수립 및 사업집행 관련 법률

1) 국토 및 지역개발계획 관련법

「국토기본법」은 국토 및 지역개발에 있어 최상위 법률이라고 할 수 있으며, 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전 및 국민의 복리향상을 위해 이바지함을 목적으로 한다. 또한 「국토기본법」 3조 3항에 따르면 국가와 지방자치단체는 지역간의 교류협력을 촉진시키고 체계적으로 지원함으로써 지역간의 화합과 공동 번영을 도모해야 한다고 규정하고 있다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(약칭 국토계획법)」은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을

향상시키기 위한 목적을 가지고 있다.

국토계획법 제10조 광역계획권의 지정에 따르면, 국토부장관 또는 도지사는 둘 이상의 특별시·광역시 등 또는 시군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시켜 광역시설의 체계적 정비를 위해 필요한 경우 광역계획권으로 지정할 수 있도록 하고 있다. 광역계획권이 둘 이상의 시도의 관할 구역에 걸쳐 있는 경우, 국토교통부장관이 지정하고, 광역계획권이 도의 관할 구역인 경우에는 도지사가 지정한다.

국토계획법에 제2조 8항에서 규정하고 있는 광역시설은 기반시설 중에서 광역적인 정비체계가 필요한 시설로 둘 이상 시군의 관할 구역에 걸쳐 있는 시설이나 공동으로 이용하는 시설을 말한다.

표 3-1 국토계획법상 광역시설 유형

구분		내용
설치시설	둘 이상의 시군 관할구역에 걸치는 시설	도로·철도·광장·녹지, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구, 유류저장 및 송유설비, 하천·하수도(하수종말처리시설 제외)
이용시설	둘 이상의 시군이 공동으로 이용하는 시설	항만·공항·자동차정류장·공원·유원지·유통업무설비·문화시설·공공 필요성이 인정되는 체육시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설·유수지·장사시설·도축장·하수도(하수종말처리시설에 한함)·폐기물처리 및 재활용시설·수질오염방지시설·폐차장

출처 : 국토의계획및이용에관한법률 시행령 제3조(대통령령 제31803호) (검색일:2021.6.30.)

지역개발 및 지원에 관한 법률(약칭 지역개발지원법)」은 지역의 성장 잠재력 개발과 공공·민간의 투자 촉진을 통해 지역개발 사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 체계적·종합적으로 지원함으로써 지역경제 활성화 및 국토의 균형발전에 이바지함을 목적으로 제정되었다. 지역개발계획은 성장 잠재력을 보유한 낙후지역 또는 거점지역 등 그 인근 지역을 체계적·종합적으로 발전시키고 거점지역과 그 인근 지역을 연계하여 전략적 거점 육성 또는 특화산업 발전을 위해 시도지사가 수립하는 계획이다. 지역개발지원법 제7조에 따르면, 지역개발계획을 수립하고자하는 대상 지역이 둘 이상(시도)의 관할 구역에 걸쳐있

는 경우 관할 시도지사가 공동으로 수립하도록 규정하고 있다. 이 경우뿐만 아니라, 제3조 국가 및 지방자치단체의 책무에서 지방자치단체는 지역주민의 참여와 국가 및 다른 지방자치단체와의 상호협력을 통해 지역발전을 시킬 수 있도록 계획과 시책을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다.

2) 지역간 협력사업 관련법

국가균형발전특별법은 2004년 제정 이래, 정부의 국가균형발전정책 기조에 따라 개정을 반복해왔다. 국가균형발전을 위한 역대 추진정책을 살펴보면, 다양한 정책수단 중에 지역간 협력사업의 추진을 주된 정책 기조로 삼았던 기간도 있었으며, 광역경제권 및 기초생활권의 협력사업 추진을 위해 관련 추진체계 및 재정지원 등이 법적으로 명시되어 명확한 제도적 기반이 수립되었던 적도 있었다.

표 3-2 국가균형발전특별법 기조 변화

구분	노무현 정부 (03~08)	이명박 정부 (08~13)	박근혜 정부 (13~17)	문재인 정부 (17~현재)
정책목표	혁신주도의 공간적 균형발전 (기능분산형 국가균형발전)	지역의 경쟁력 강화 및 특화발전 (일자리 창출)	지역행복 및 삶의 질 향상 (HOPE)	지역주도 자립적 성장기반 마련 (지방분권형 국가균형발전)
정책수단	- 국가균형발전 5개년 계획(2004~2008) - 국가균형발전특별법 제정 - 국가균형발전특별회계 - 혁신정책 및 공간정책(혁신도시 조성)	- 지역발전 5개년 계획 (2009~2013) - 광역·지역발전특별회계 - 5+2 광역경제권 정책/기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 사업 추진	- 지역발전 5개년 계획 (2014~2018) - 지역발전특별회계 - 지역행복생활권 정책	- 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022) - 국가균형발전특별회계 - 혁신도시 2.0, 도시재생 뉴딜
추진체계	- 국가균형발전위원회 - 지역혁신협의회 (법정기구)	- 지역발전위원회 - 광역경제발전위원회 - 지역발전협의회 (임의기구)	- 지역발전위원회 - 지역생활권발전협의회(법정기구)	- 국가균형발전위원회 - 지역혁신협의회 (법정기구) - 균형발전상생회의

구분	노무현 정부 (03~08)	이명박 정부 (08~13)	박근혜 정부 (13~17)	문재인 정부 (17~현재)
특별회계	- 지역혁신계정 - 지역개발계정	- 광역발전계정 - 지역개발계정	- 경제발전계정 - 생활기반계정	- 지역지원계정 - 지역자율계정
협력사업	- 초광역경제권 구상	- 5+2 광역경제권 - 초점 : 국가경쟁력 강화	지역행복생활권 초점 : 주민 만족도	- 초광역협력 프로젝트 - 초점 : 지방경쟁력 강화
협력사업 재정지원		- 광역발전계정	- 생활기반계정	

출처 : 이소영(2020) 외 수정하여 재작성

2021년 6월 현재, 국가균형발전정책은 법률 제17597호의 국가균형발전특별법에 의해 추진되고 있는데, 현행 법률은 지역의 특성에 맞는 발전과 지역간 연계 및 협력 증진을 위한 지역간 협력사업과 관련한 내용을 제2조 등에서 규정하고 있다. 기초생활권, 광역협력권, 광역협력권산업 등이 이에 해당하며, 그밖에 세출예산의 차등지원, 지역발전투자협약 등의 제도적 기반을 통해 지역간 협력을 지원하고 있다.

기초생활권이란 지역 주민의 삶의 질 향상을 위해 일자리 및 교육, 문화, 복지, 주거, 안전, 환경 등의 필요한 생활기반 확충을 위해 시군구가 인근 시군구와 협의하여 설정한 권역을 말한다. 광역협력권은 지역의 경제발전 및 성장 잠재력 확충에 필요한 산업·교통 등의 협력사업 추진을 통해 시도가 상호 협의하여 설정한 권역이다. 광역협력권산업은 제11조 1항에 따라 선정된 산업으로 국가균형발전 및 국가경쟁력 향상에 기여도가 높은 광역협력권 산업을 의미한다. 국가의 성장잠재력과 경제성장 기여도가 높은 산업이면서, 지역 일자리 창출 및 경쟁력 강화에 중심적인 역할을 하는 산업, 지역의 발전역량을 강화시킬 수 있는 산업을 말하며, 시도지사는 관할 구역의 시장·군수·구청장과 협의하여 광역협력권의 산업으로 선정할 수 있다.

한편, 제7조 시도 발전계획의 수립 규정에서, 시도지사가 해당 시도의 특성 있는 발전과 경쟁력 향상을 위해 수립하는 시도계획에 포함되어야 하는 내용 중에 시도간 연계 협력 발전에 관한 사항이 있어, 시도가 자율적으로 시도간 연계 협력사업을 발굴하도록 체계화되어 있다고 볼 수 있다.

세출예산의 차등지원의 경우(제39조) 정부가 지방자치단체의 재정 상황이나 국가균형

발전위원회의 추진 실적의 평가에 따라 지방자치단체별로 지원규모나 보조비율 등에 차등을 두어 세출예산을 편성할 수 있는 제도인데, 특히, 둘 이상의 지방자치단체 구역에 효과가 미치는 사업을 공동으로 추진할 때에는 예산 편성을 우선 반영하고 사업별로는 지원규모 및 보조비율 등에 차등을 둘 수 있도록 하고 있다(제39조 2항)[2].

표 3-3 지역간 협력사업 관련 규정

조항	내용
제2조 2 (기초생활권)	- 지역 주민 삶의 질 향상을 위한 생활기반 확충(일자리·복지·주거 등)을 위해 시군구와 인근 시군구가 협의하여 설정한 권역
제2조 3 (광역협력권)	- 지역의 경제발전 및 성장잠재력 확충을 위해 필요한 산업·교통 등의 협력사업을 추진하기 위해 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도가 상호 협의하여 설정한 권역
제2조 5 (광역협력권산업)	- 국가균형발전 및 국가경쟁력 향상에 기여도가 높은 광역협력권의 산업으로서 제11조제1항에 따라 선정된 산업
제11조 1항 (지역산업 육성 등)	- 시도지사는 중앙행정기관의 장, 관할구역의 시군구의 시장·군수 등의 협의에 따라 시도 지역특화산업과 해당 광역협력권의 광역협력권산업을 선정
제7조 (시도 발전계획의 수립)	- 시도지사가 해당 시도의 특성 있는 발전과 경쟁력 향상을 위해 수립하는 시도계획에는 다음 내용이 포함되어야 함 ·(중략) 시도간 연계 협력 발전에 관한 사항
제20조 (지역발전투자협약의 체결 등)	- 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호 간 균형발전 사업의 공동 추진을 위해 지역발전투자협약 체결 - 지역발전투자협약 체결을 위해서는 국가균형발전위원회의 심의·의결을 거쳐야 함 - 사업 추진을 위해서는 국가균형발전특별회계를 우선 지원해야 하며, 매년 필요한 예산 편성 등 협약 이행을 위한 조치 필요
제39조 (세출예산의 차등지원)	- 정부는 회계 세출 예산 편성 시, 지방자치단체의 재정상황 등을 고려하여 지방자치단체별로 지원규모나 보조비율 등에 차등을 둘 수 있음

출처 : 국가균형발전특별법(법률 제17597호, 2021.06.09. 시행) 국가법령정보센터, 검색일(2021.6.11)

2) 2022년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침에 따르면, 둘 이상의 자치단체가 공동연계사업을 추진하는 경우, 각 자치단체의 예산신청한도 범위 내에서 국고보조율을 10%p 상향 적용이 가능하도록 운용하고 있다(기획재정부, 2021).

표 3-4 2022년 국가균형발전특별회계 예산안 지역자율계정 포괄보조사업 목록

구분	부처	세부사업명	보조율	예산 내역사업
시도 자율 편성 사업	국토부	① 도시형교통모델	50%	· 공공형 택시 지원 등
		② 주차환경 개선 지원	50%	· 공영주차장 건설 지원
	농식품부	③ 반려동물 인프라 구축	30~40%	· 동물보호센터 설치 지원
		④ 농촌형 교통모델	50%	· 농촌교통 지원
	농진청	⑤ 지역농촌지도사업 활성화 지원	50%	· 농촌지도기반 조성
	문체부	⑥ 문화시설 확충	40%	· 공공도서관 등(단, 작은도서관 조성 국비 70%)
		⑦ 체육진흥시설 지원	30%	· 생활체육공원 등
		⑧ 폐산업시설 등 유휴공간 문화재생	50%	· 폐산업시설 등 유휴공간 문화재생
	산림청	⑨ 산림휴양·녹색공간 조성	50%	· 지자체 자연휴양림 조성 등
		⑩ 임도시설(국유림 제외)	70%	· 임도시설(간선임도)
	해수부	⑪ 해양 및 수자원 관리	50%, 70%	· 연안정비 등
	행안부	⑫ 지역사회 활성화 기반 조성	50%	· 지역사회 활성화 공간 조성 및 조사연구
	환경부	⑬ 상수도시설 확충 및 관리	70%	· 도서지역 식수원 개발 등
시군구 자율 편성 사업	국토부	⑭ 성장촉진지역 개발	100%	· 지역개발 지원 등
		⑮ 도시활력증진지역 개발	50%	· 우리 동네 살리기
	농식품부	⑯ 일반농산어촌 개발	70%	· 농촌중심지 활성화 등
		⑰ 취약지역 생활여건 개조	70~80%	· 취약지역개선 등
	행안부	⑱ 특수상황지역 개발	80%	· 기초생활기반 확충 등

출처 : 기획재정부(2021)

매년 기획재정부가 발표하는 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침에 따르면, 자치단체 자율편성사업인 지역자율계정은 균특법 제34조 제2항에서 정한 대상사업의 틀에서, 부처 자율편성사업인 지역지원계정은 균특법 제35조 제2항에서 정한 대상사업의 틀에서 편성되고 있다. 이에 따라 지역자율계정은 〈표 3-4〉와 같이 편성되고 있으며, 지역지원계

정은 각 부처가 주도하는 사업이 편성되어 있는데, 지역간 협력사업과 관련된 예산은 ① 광역협력권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 융자, ② 광역협력권 활성화와 지역경쟁력 강화를 위한 조사·연구사업에 필요한 경비 등이다.

예산편성상으로는 지역간 협력사업은 부처편성사업에 일부 포함되어 있으며, 시도가 협력사업을 자율적으로 추진하는 경우, 지역자율계정 포괄보조사업 목록 중에 해당되는 경우 각 자치단체의 예산신청한도 범위 내에서 국고보조율 10%p 상향 적용이 가능하도록 운용하고 있어, 재정 인센티브 차원에서 강력한 지원체계라고는 할 수 없다.

지역발전투자협약의 체결(제20조)은 균형발전을 위해 사업을 공동으로 추진하기 위해 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호 간 사업내용·투자 분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있도록 한 규정으로서, 지역발전투자협약을 체결하기 위해서는 시도 지역혁신협의회의 심의를 거쳐 국가균형발전위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. 지역발전투자협약에 따라 사업을 추진하기 위해서 국가와 지방자치단체는 국가균형발전특별회계를 우선으로 지원받을 수 있도록, 매년 필요 예산의 편성 등 협약 이행을 위한 조치를 취해야 한다(제20조 2항).

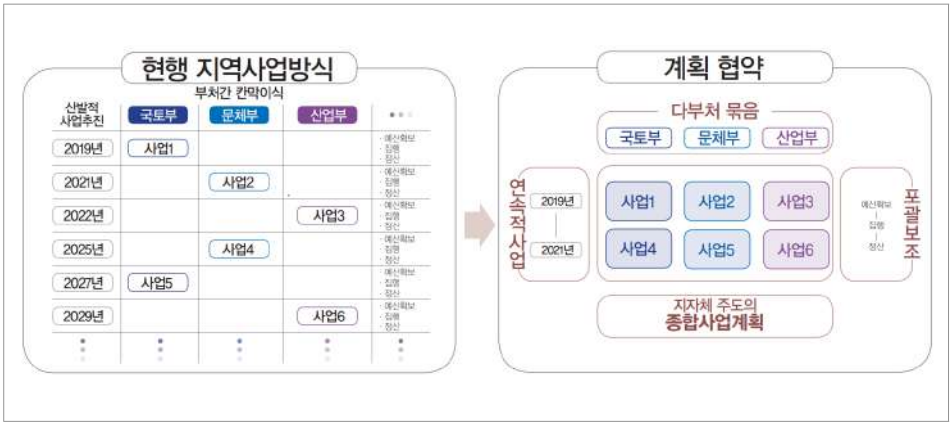
지역발전투자협약은 국가와 지방자치단체간의 협약이기도 하지만, 지방자치단체 상호간의 협약을 의미하기도 하는데, 법 시행령 제19조에 규정되어 있는 체결 절차 등을 살펴보면, 국가와 지방자치단체간의 협약 절차만 규정되어 있다. 해당 지방자치단체가 관계기관 협의 후에 국가균형발전위원회에 제출한 협약안은 관계 중앙행정기관의 장과 기획재정부장관에서 송부되어 의견을 제출받고, 국가균형발전위원회가 종합 검토의견을 작성하여, 이를 기초로 지역발전투자협약 체결안을 작성할 중앙행정기관 장을 정하여 체결안 작성을 요청하도록 하고 있다. 요청받은 중앙행정기관 장이 협약안을 제출한 지방자치단체 장과 협의한 후, 국가균형발전위원회 심의·의결을 거쳐 체결안을 작성하는 절차를 마련하고 있다.

법 시행령 제19조 9항에서는 시행령에서 규정한 사항 외에 지역발전투자협약의 체결과 운영 등에 필요한 사항은 국토교통부장관이 정한다고 규정하여, 국토부장관이 지역발전투자협약 운영지침(국토교통부 고시 제2019-631호)을 제정·운영하고 있다. 운영지침에는 지

역발전투자협약의 대상, 체결 절차, 이행, 변경, 해약, 지원 등에 관한 사항을 규정하고 있는데, 이 절차 규정에도 협약안 작성 주체는 지방자치단체장이며, 단독 또는 공동으로 작성할 수 있다는 규정 이외의 절차는 마련되어 있지 않다.

그간의 지역개발사업이 부처별 칸막이식으로 기획되고 일회성으로 지원되는 한계를 극복하기 위해 부처간 포괄지원협약의 제도를 마련하는데 초점을 두어, 지방자치단체간 지역발전투자협약을 체결하는 절차는 미비된 것이다.

그림 3-1 지역발전투자협약(계획협약)의 운영체계



출처 : 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019)

2. 지방자치단체간 협력 관련법

1) 지방자치단체 상호간 행정협력 관련법[3)]

「지방자치법」은 국가와 지방자치단체 사이의 기본적 관계를 정하고, 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정함으로써 지방자치행정을 민주적·능률적으로 수행하게 하고 지방을 균형있게 발전시켜 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 목적을 가진 법률이다(제1조).

지방자치단체 상호 간의 관계를 위해서는 제8장 1절에 지방자치단체간의 협력과 분쟁조정에 관한 규정을 정하고 있다. 지방자치단체 상호 간의 협력을 위해 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력해야 한다. 지방자치단체의 종류에는 특별시·광역시·특별자치시도와 시군구가 있으며, 지방자치단체 외에 특정한 목적 수행을 위해 특별지방자치단체를 설치·운영할 수 있다. 협력 사항에는 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 지방자치단체의 장 등의 협의체 등이 있다.

지방자치단체는 소관 사무 일부를 다른 지방자치단체에 위탁하여 처리할 수 있도록 사무를 위탁할 수 있으며, 지방자치단체(또는 장)는 사무위탁을 위해서 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정한 후 고시해야 한다. 사무위탁에 관한 규약에는 위탁 사무의 내용과 범위, 관리와 처리방법, 경비 부담과 지출방법 등이 사항이 포함되어 있다.

또한 2개 이상의 지방자치단체가 관련된 사무를 공동으로 처리하기 위해서 관계 지방자치단체간 행정협의회를 구성할 수 있으며, 지방자치단체가 협의회를 구성하기 위해서는 지방자치단체간 협의에 따라 규약을 정한 후 지방의회의 의결을 각각 거쳐야 한다.

한편, 둘 이상의 지방자치단체는 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동 처리하기 위해서 규약을 정하고 지방의회의 의결을 거쳐 지방자치단체조합을 설립할 수 있다. 지방자치단체조합은 법인으로 하며, 이때에 시도는 행정안전부장관의 승인을 받아야 하고 시군구

3) 2021년 6월 현재 지방자치법은 법률 제16057호이나, 지방자치법의 전면 개정으로 2022년 1월 13일부터 법률 제18092호의 지방자치법이 시행될 예정이므로, 본 연구에서 지방자치법의 규정은 별도로 표기하지 않는 한 22년 1월 시행예정인 법률 제18092호 개정안으로 분석하도록 하겠다(국가법령정보센터, 검색일(2021.6.2.).

는 시도지사의 승인을 받아야 설립이 가능하다.

지방자치단체장 등의 협의체는 지방자치단체장이나 지방의회 의장이 상호 간 교류 및 협력 증진, 공동의 문제를 협의하기 위해 전국적 협의체를 설립하는 것으로 규정한 조항이다.

표 3-5 지방자치단체간 협력제도

관련법률		조항	내용
지방자치법	사무위탁	제168조	제168조(사무의 위탁)
	행정협의회	제169~158조	제169조(행정협의회의 구성) 제170조(협의회의 조직) 제171조(협의회의 규약) 제172조(협의회의 자료제출 요구 등) 제173조(협의사항의 조정) 제174조(협의회의 협의 및 사무처리의 효력 제175조(협의회의 규약변경 및 폐지)
	지방자치 단체조합	제176~181조	제176조(지방자치단체조합의 설립) 제177조(지방자치단체조합의 조직) 제178조(지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장의 권한) 제179조(지방자치단체조합의 규약) 제180조(지방자치단체조합의 지도·감독) 제181조(지방자치단체조합의 규약변경 및 해산)
	지방자치단체의 장 등의 협의체	제182조	제182조(지방자치단체의 장 등의 협의체)

출처 : 지방자치법(법률 제18092호, 2022.1.13. 시행) (국가법령정보센터, 검색일(2021.6.2.)

2021년 6월 현재 법률과 2022년 1월 시행 예정인 지방자치법 개정안의 주요 변경내용을 살펴보면, 다음 표와 같다.

표 3-6 지방자치단체간 협력 관련 지방자치법 주요 개정내용

구분	구법안	제59차 개정법(2022)	비고
자치단체 상호간 협력	제147조 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력해야 함	164조 ① 좌동 ② 관계 중앙행정기관의 장은 지방자치단체간의 협력 활성화를 위하여 필요한 지원을 할 수 있음	2항 신설
행정협의회의 구성	제152조 ① 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체간의 행정협의회를 구성할 수 있음 이 경우 지방자치단체의 장은 시도가 구성원이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시군 또는 자치구가 구성원이면 시도지사에게 이를 보고하여야 함 ② 지방자치단체는 협의회를 구성하려면 관계 지방자치단체간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결을 각각 거친 다음 고시해야 함	제169조 ① 좌동 ② 지방자치단체는 협의회를 구성하려면 관계 지방자치단체간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회에 각각 보고한 다음 고시하여야 함 ③ 행정안전부장관이나 시도지사는 공익상 필요하면 관계 지방자치단체에 대하여 협의회를 구성하도록 권고할 수 있음	설립 시 지방의회 의결에서 보고로 간소화
국가-지방간 협력	-	제183조 국가와 지방자치단체는 주민에 대한 균형적인 공공서비스 제공과 지역간 균형발전을 위하여 협력하여야 함	조문 신설
특별지방자치단체	-	제12장 특별지방자치단체 신설	제12장 신설

출처 : 지방자치법(법률 제16057호) 및 지방자치법(법률 제18092호, 2022.1.13. 시행) (국가법령정보센터, 검색일(2021.6.2.)

먼저, 자치단체 상호간 협력에 대한 규정은 제2항이 신설되었다. 관계 중앙행정기관의 장은 지방자치단체간의 협력 활성화를 위하여 필요한 지원을 할 수 있다는 규정이다. 두 번째, 행정협의회의 구성에 있어 제2항이 개정되어 지방의회 의결에서 보고로 간소화 되었다. 또한 제3항의 신설로 행정안전부 장관이나 시도지사는 공익상 필요하면 관계 지방자치단체에서 협의회 구성을 권고할 수 있다. 세 번째, 국가와 지방간 협력과 관련하

여 제183조에 조문이 신설되었다. 제183조 국가-지방자치단체간 협력 규정에 따르면 국가와 지방자치단체는 주민에 대한 균형적인 공공서비스 제공과 지역간 균형발전을 위하여 협력해야 한다. 마지막으로 지방자치단체간 상호 협력과 관련하여 특별지방자치단체 관련 조항이 신설되었다. 제12장 특별지방자치단체 설치는 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있으며, 특별지방자치단체는 법인으로 설치한다(제199조).

표 3-7 개정 지방자치법상의 특별지방자치단체 관련 내용

구분	내용	비고
제2조 지방자치단체의 종류	① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구 ② 지방자치단체인 구는 특별시와 광역시의 관할 구역의 구만을 말하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시군과 다르게 할 수 있다. ③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있음 이 경우 특별지방자치단체의 설치 등에 관하여는 제12장에서 정하는 바에 따름	특별지방자치단체 설치 근거 제3항 개정
제12장 특별지방자치단체	제199조 설치 제200조 설치 권고 등 제201조 구역 제202조 규약 등 제203조 기본계획 등 제204조 의회의 조직 등 제205조 집행기관의 조직 제206조 경비의 부담 제207조 사무처리 상황 등의 통지 제208조 가입 및 탈퇴 제209조 해산 제210조 지방자치단체에 관한 규정의 준용 제211조 다른 법률과의 관계	신설

출처 : 지방자치법(법률 제18092호)

특별지방자치단체 설치는 2개 이상의 지방자치단체가 특정한 목적을 위해 공동으로 사무처리 할 필요가 있을 때 설립할 수 있다. 상호 협의에 따른 규정을 정하여 지방자치단체

의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아 특별지방자치단체를 구성할 수 있으며, 특별지방자치단체는 법인으로 한다(제199조). 또한 행정안전부장관은 지방자치단체에 대하여 공익상 필요하다고 인정될 경우 특별지방자치단체의 설치·해산·규약 변경을 권고할 수 있다(제200조). 특별지방자치단체의 구역은 구성 지방자치단체의 구역을 합한 것으로 하며, 특별한 사정이 있을 때에는 해당 자치단체의 일부 구역만을 구역으로 할 수 있다. 특별지방자치단체의 장은 관련 소관 업무 처리를 위해 기본계획을 수립하여야 하며 특별지방자치단체 의회의 의결을 받아야 하며 특별지방자치단체는 수립된 기본계획에 따라서 사무를 처리해야 한다(제203조). 특별지방자치단체 운영·사무처리에 필요한 경비는 구성된 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하며, 이에 따라 구성 지방자치단체가 분담한다. 또한 구성 지방자치단체는 경비에 대하여 특별회계를 설치·운영해야 한다(제206조).

2) 지역간 공동사업의 재정 지원 관련법

지역간 공동사업의 재정 지원에 있어 협력이 필요한 경우에 있어 보조금이나 교부세 등을 차등 지원할 수 있도록 규정하고 있으며, 보조금이나 교부세에 차등기준 보조율을 지급할 수 있게 규정하고 있다. 특히, 둘 이상의 지자체 관할 구역에 있어 지자체가 공동으로 추진하는 사업의 경우에는 정부에서 예산 편성을 우선 반영할 수 있으며, 사업별로 보조비율과 지원규모 등에 차등을 둘 수 있다. 관련 법률은 「지방교부세법」, 「지방재정법」, 「보조금 관리에 관한 법률」이 있다. 그러나 지역간 협력사업 추진을 위한 재원 마련의 경우, 국가균형발전특별법에 관련 조항이 있으나 지역간 사업 추진을 위해서는 미비하다(차미숙 외, 2014).

지방재정법에서 국가는 정책상 또는 지방자치단체의 재정 사정상 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 자치단체에 보조금을 교부할 수 있도록(제23조) 규정하고 있다. 특별교부세의 경우에는 지방교부세법 제9조에 따라 기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우 특별교부세 재원의 100분의 40에 해당하는 금액을 교부할 수 있다. 또한 특별교부세 재원의 100분의 10에 해당하는 금액을 국가와 지방자치단체간 시급한 협력이나 국가적 장려사업, 지역 역점시책 등 특별

한 재정수요가 있을 경우에 특별교부세를 교부할 수 있도록 규정하고 있다.

보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준 보조율은 보조금 관리에 관한 법률 제9조에 따라 보조금이 지급되는 대상 사업, 경비의 종목, 국고 보조율 및 금액을 매년 예산으로 정하는데, 지방자치단체에 대한 보조금의 경우, 대통령령으로 정하고 있다. 법 시행령 제4조에 따르면, 공동시설의 경우 기준 보조율을 상향 적용하고 있다. 폐기물 처리시설의 경우, 서울특별시 30%, 광역시 40%, 시군구 및 도서지역 50%를 적용하고 있으며, 가축분뇨 공공처리시설의 경우에는 광역시 60%, 광역시(군지역) 80%, 시군구 80%, 지역단위통합관리센터(전지역) 70% 보조율을 적용하고 있다.

표 3-8 공동시설의 보조금 기준보조율

구분	기준보조율(%)	비고
폐기물 처리시설	- 서울특별시 : 30 - 광역시 : 40 - 시군 및 도서지역 : 50	- 서울특별시·광역시는 공동시설만 지원 - 시군의 단독시설 및 도서지역의 매립시설은 30% 지원
가축분뇨 공공처리시설 설치	- 광역시 : 60 - 광역시(군지역) : 80 - 시군구 : 80 - 지역단위 통합관리 센터(전지역) : 70	

출처 : 보조금 관리에 관한 법률 시행령 제4조(별표 1) (국가법령정보센터, 검색일(2021.6.2.))

제2절 지역간 협력 관련 정책

1. 지역간 협력사업 관련 정책 동향

1) 광역경제권 정책

광역경제권 정책은 연혁법률 제9629호로 2009년 개정된 「국가균형발전특별법」에 근거한 이명박 정부의 지역발전정책으로, 구 지역발전위원회가 2008년부터 전국을 5+2 광역경제권으로 구분하여 지역발전 5개년 계획을 수립·추진하였다.

전국을 인구 5백만 명 이상인 수도권, 충청권, 호남권, 동남권, 대경권의 5대 광역경제권과 5백만 명 미만인 강원권, 제주권의 2대 특별경제권으로 구분하여, 각 권역별 협력을 강화함과 동시에 권역별 특화발전을 통한 글로벌 경쟁력 향상이라는 목표로 추진된 정책이다.

광역경제권 활성화를 위해 정부는 광역경제권별로 1~2개의 대표 선도 산업을 육성하여 산업육성, 인력양성, 인프라 확충(3대 추진 전략) 등을 종합적으로 추진하였으며, 전략의 핵심은 시도간 분절되었던 산업·경제적 관계를 복원시키고 광역경제권의 선도 산업 및 시도 전략산업을 중심으로 경쟁력 있는 산업클러스터를 육성하는 것이었다. 시도 단위로 지원하던 사업들을 광역경제권 단위로 확대하여 성과를 극대화 하고 동시에 수도권 단일 성장에서 벗어나 국가 내 복수의 성장 발전 거점을 형성하고자 한 것이다.

표 3-9 광역경제권별 발전계획

구분	내용	선도 프로젝트
충청권	과학기술과 첨단산업의 중심, 대한민국 실리콘 밸리	- (산업) NEW IT, 의약 바이오 - (인력) 충남대, 한국기술교육대, 호서대, 순천향대 - (SOC) 물류고속도로, 세종시, 대전-세종시-오송 신교통수단, 서해안 복선전철, 동서4축 고속도로
호남권	21세기 문화예술과 친환경 녹색산업의 창조지역	- (산업) 신재생에너지, 친환경부품소재 - (인력) 전남대, 목포대, 전북대, 조선대 - (SOC) 호남고속철도, 새만금 개발, 여수 EXPO, 서남해안 연육교, 광주외곽순환도로 등
동남권	환태평양 시대의 기간산업 및 물류	- (산업) 수송기계, 융합부품소재

구분	내용	선도 프로젝트
	중심지	- (인력) 부산대, 부경대, 창원대, 한국해양대 - (SOC) 경전선 복선전철, 도서8축 고속도로, 동북아 제2허브공항, 마산-거제 연육교, 부산외곽순환도로
대경권	전통문화와 첨단 지식산업의 신성장지대	- (산업) 그린에너지, IT융복합 - (인력) 경북대, 영남대, 계명대, 금오공대 - (SOC) 대구외곽순환도로, 동서5축·동서6축 간선도로, 남북7축 고속도로, 3대 문화권조성
수도권	선진 일류국가를 선도하는 글로벌 비즈니스 허브	- (SOC) 제2외곽순환도로, 원시-소사-대곡 복선전철, 인천지하철 2호선
강원권	환동해권 관광·휴양 및 웰빙산업의 프론티어	- (산업) 의료융합, 의료관광 - (인력) 강원대, 한림대 - (SOC) 동서2출 고속도로, 남북7축 고속도로, 원주 - 강릉철도, 제2영동 고속도로
제주권	아시아 최고 수준의 국제자유도시	- (산업) 물산업, 관광레저 - (인력) 제주대 - (SOC) 서귀포 크루즈항, 제주해양과학관, 영어교육도시

출처 : 지식경제부(2009), 지역발전 5개년 계획(안)

광역경제권 발전전략 및 계획 수립, 자치단체간 광역연계사업 발굴, 광역권 사업의 관리 및 평가 등을 위해 광역경제권발전위원회를 설치하였다. 시도는 균특법 제28조 및 시행령 제32조와 제32조의2에 근거하여 운영준칙 범위 내에서 자율적 합의를 통해 광역경제권발전위원회(이하 광역위원회), 사무국, 자문단을 구성하도록 규정되었다(국가균형발전특별법 법률 제9629호 및 국가균형발전특별법 시행령 제21515호).

한편, 광역경제권이라는 권역을 기반으로 다양한 연계협력사업들이 추진되었는데, 중앙부처가 직접 추진한 광역경제권 선도사업 이외에 광역경제권 연계협력사업은 행정구역을 초월한 광역경제권내 또는 광역경제권간 연계협력과제를 지원하는 사업으로서, R&D, 산업지원 분야 및 문화관광 분야 과제도 일부 지원하였다. 지역에서 발굴한 과제에 대해 광역위원회가 우선순위를 정해 지역발전위원회에 제출하면, 심의를 통해 선정된 과제에 국비 50% 이내로 사업비가 지원되었다. 2010년부터 2012년에 걸쳐 총 56개 연계협력사업에 2,690억원이 지원되었으며, R&D사업과 비R&D의 재원부담 조건은 상이하게 설계되었다. 광역경제권 뿐만 아니라, 기초생활권 및 초광역개발권으로 발굴된 연계협력사업까지

포함하면 2010년부터 2012년까지 총 67개의 연계협력사업이 발굴되어 총 3,326억 원의 사업비가 투자되었다(지역발전위원회, 2012).

표 3-10 권역기반 연계협력사업의 지원현황

구분	2010년	2011년	2012년	비고
기초생활권 (시군)	-	83억 원 (10개)	123억 원 (12개, 신규 2개)	지역계정
광역경제권 (시도)	540억 원 (30개)	1,000억 원 (46개, 신규 16개)	1,150억 원 (46개, 신규 150억)	광역계정
초광역개발권 (광역권간)	67억 원 (5개)	148억 원 (6개, 신규 1개)	215억 원 (9개, 신규 3개)	광역계정
계	607억 원 (35개)	1,231억 원 (62개)	1,488억 원 (67+α)	

출처 : 지역발전위원회(2012), 내부자료, 여기서는 김선기 외(2013)에서 재인용

분야별로는 2010년에는 기계·금속, 전기·전자·IT, 바이오·의료·화학, 문화·관광·농식품 등 다양한 분야의 사업을 지원하였으나, 2011년에는 R&D 중심으로 예산이 편성되었다. (광역경제권 연계협력사업 상세내역은 〈부록 2〉 참조).

국가균형발전특별법 제9629호(2009년 개정) 제30조에서는 광역경제권의 경쟁력 향상을 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위해 광역·지역발전특별회계를 설치하고 광역발전계정과 지역개발계정으로 회계를 관리하였는데, 광역경제권 연계협력사업은 부처편성계정인 광역계정사업으로 추진되었다. 즉 광역경제권 연계협력사업으로 선정되면, 지식경제부, 문화관광부, 농식품부 등 연계협력사업 관계부처가 사업비를 편성하여 해당 사업을 추진하는 시도에 배분하여 운용하였다. 광역위원회는 예산을 집행할 수 있는 기구가 아니어서, 연계협력사업 발굴 및 협의, 사업평가 등의 역할만을 수행하는 한계를 지니고 있었다.

시도간 행정구역 단위로 분절되었던 산업·경제적 관계를 복원시키고 경쟁력 있는 산업클러스터를 육성하여 성과를 극대화하고 수도권 단일 성장에서 벗어나 국가내 복수의 성장거점을 형성하고자 한 광역경제권 정책은 지방자치단체간 협력의 경험을 증폭시킨 유례없던 정책이었으나, 중앙정부에 의해 획일적으로 구성된 5+2 광역경제권의 경직적 구성으

로 지역의 자율성 저해, 광역경제권별로 다양한 연계협력사업이 발굴되었으나 예산신청과 배분은 여전히 시도단위에서 집행된 분절적 구조, 협력의 필요성은 인식하면서도 자치단체 차원의 적극적인 협력의 의지 및 노력의 저조, 협력의 주요한 유인책인 재정적 인센티브에 대한 제도적 장치의 결여 등으로 광역경제권 정책에 의한 연계협력사업의 성과는 높이 평가되지 못한 채, 정책 종료되었다.

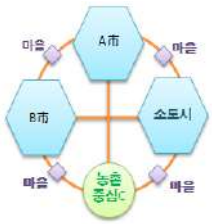
2) 지역행복생활권 정책

지역행복생활권 활성화 정책은 지역주민이 실생활 속에서 느끼는 불편함을 해소하고 주민의 행복 증진에 필수적인 기초생활 인프라를 확충하는 정책으로 지역이 주도하고 자치단체간 협력을 통해 추진되는 지역주도의 협력적 패키지 정책이다. 지역행복생활권은 기존의 행정구역의 경계를 초월하여 주민들의 행복 증진에 필요한 일자리·의료·복지·교육·문화 등 기본생활 서비스를 충족시켜 행복한 삶을 누릴 수 있도록 주민체감형 삶의 질 향상을 위해 기획된 지역발전정책이었다.

2014년 개정된 국가균형발전특별(법률 제12215호/ 이하 지역행복생활권의 해당되는 법률 조문) 제2조에서는 '지역생활권이란 지역 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화·복지·주거·안전·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 시군구가 인근 시군구와 협의하여 설정한 권역'이라고 규정하여, 지역생활권정책은 정책 설계 시부터 자치단체간 협력을 전제로 한 지역발전정책이었다.

지역생활권은 구성은 자치단체의 성격과 생활권 위계에 따라 중추도시생활권, 도농연계생활권, 농어촌 생활권 세가지 유형으로 구분하였다. 중추도시생활권은 광역시 등과 같이 지역의 중추기능을 수행하는 대도시로 인구가 50만 명 이상인 지역이 인근 지역과 동일한 생활권을 형성하고 있는 경우로, 도농연계생활권은 지역의 거점기능을 수행하는 중소도시와 연계성이 높은 농어촌 지역으로 인구 10만 명~50만 명 전후의 생활권으로 구성되었다. 농어촌생활권은 소도시와 소도시 인근의 농촌지역으로 농어촌 성격이 강한 지리적·기능적으로 상호 연계된 생활권이 해당하며 인구 10만 명 전후 규모의 생활권이다(지역발전위원회, 2013).

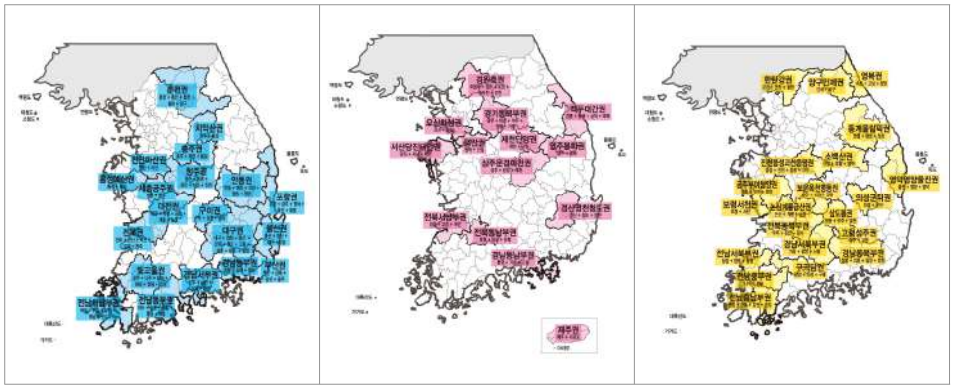
표 3-11 지역생활권 3대 유형

구분		도농연계생활권	농어촌생활권
대도시중심형	네트워크도시형		
			
• 대도시 근교생활권 - 각 도시는 생활고차 서비스 기능을 보유 - 근교 도시들은 필요한 기능을 상호보완	• 중소규모 도시가 모여 있는 곳에 설정 - 중심성을 갖는 도시와 주변도시를 기능적으로 연계 - 개별도시는 고차 기능의 완결성이 떨어져 만족스러운 서비스 제공 제한	• 중심도시와 여러 농촌중심지를 연계하여 설정 - 가장 일반적인 생활권 유형 - 중심도시가 주변지역에 고차 서비스나 경제·교육 등의 거점 기능을 수행	• 특별한 중심도시가 없이 농촌지역을 연계하여 설정 - 농촌중심지간 기능별 특화 및 역할분담이 중요

출처 : 지역발전위원회(2013), 여기서는 김선기 외(2015b)에서 재인용

이상의 구성원칙에 따라 2014년 56개 지역행복생활권을 구성하였으며, 2015년 인천·경기 등에 시범생활권이 추가로 구성되어, 총 63개 지역생활권이 구성되었다. 유형별로 보면 중추도시생활권이 20개, 도농연계생활권이 14개, 농어촌생활권이 21개, 시범생활권이 8개로 구성되었으며, 시도별로는 경북이 11개 지역생활권으로 가장 많으며, 다음 강원, 충남, 전남이 각각 6개씩 지역생활권을 구성한 것으로 나타났다.

그림 3-2 지역생활권 구성 현황



중추도시생활권(20개) 도농연계생활권(14개) 농어촌생활권(21개)

출처 : 김선기 외(2015b)
주 : 시범생활권은 제외

표 3-12 주요 생활권 사업

구분	주요 내용
① 생활권 기반확충 및 노후·안전 시설 정비	도심낙후지역 정비/농어촌 상하수도 보급/버스정보 제공/석면슬레이트 지붕철거/지방도로 구조개선 등
② 일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고	도시 유휴인력과 농어촌연계/귀농·귀촌활성화 서비스/노후산단 구조고도화/산업혁신지원센터 구축 등
③ 교육여건 개선	농어촌 거점별 우수학교 선정/읍면동 행복학습센터 운영/지방기업 맞춤형 R&D 인력양성 등
④ 문화·환경여건 개선	작은도서관·생활문화센터 운영/문화특화지역조성/위생적인 폐기물시설 설치/지방하천 생태복원 등
⑤ 사각없는 지역복지·의료체계 구축	복지전달체계 강화/복지담당 공무원 6천 명 확충/응급의료 네트워크 강화 등

출처 : 지역발전위원회·산업통상자원부(2014)
주 : 생활기반조성 756건, 문화·환경 334건, 지역경제활력 제고 208건, 안전 100건, 의료·복지·교육 90건 등 총 1,488건의 생활권 사업 선정

지역생활권별로 주민의 삶의 질을 개선할 수 있는 기초생활서비스를 지원하기 위해, 지역발전위원회는 5대 생활권 사업을 추진하였다. 자치단체가 협업을 통해 ① 생활권 기반

확충 및 노후·안전시설 정비, ② 일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고, ③ 교육여건 개선, ④ 문화·환경여건 개선, ⑤ 지역복지·의료체계구축 분야의 연계협력사업을 발굴하면, 중앙정부가 재정을 지원하는 체계이다.

표 3-13 5대 분야 21개 실천과제

분야	실천과제
지역생활권 활성화	- 지역주도 협력사업 확충 - 주민 체감 생활 인프라 구축 - 지역중심지 활력증진 - 지역 교통·물류망 개선
일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고	- 일자리 창출 중심의 지역대표산업 육성 - 지역투자 촉진 기반 확대 - 산업단지 고도화로 창조경제 구현 - 지역기반 연구 활성화로 창조경제 지역 확산 - 지역성장 거점도시 조성 - 농산어업 경쟁력 강화
교육여건 개선 및 창의적 인재양성	- 지방 초·중교 교육환경 개선 - 창의적 인재를 키우는 지방대학 육성 - 일과 학습 병행을 통한 지역인재 양성 - 100세 시대 지역 평생학습체제 구축
지역문화 융성, 생태복원	- 지역문화역량강화 및 특성화 지원 - 맞춤형 문화서비스를 통한 문화격차 해소 - 지역 관광산업 육성 - 생태·자연환경 보전·활용
사각없는 지역 복지·의료	- 주민밀착형 복지전달체계 구축 - 수혜자 특성을 반영한 맞춤형 복지시책 추진 - 취약지역 응급의료체계 구축 및 응급의료 인프라 확충

출처 : 지역발전위원회·산업통상자원부(2014)

시장·군수·구청장은 해당 지역생활권의 특성 있는 발전과 지역 주민의 삶의 질 향상을 위하여 지역생활권발전계획을 공동으로 수립하도록 되어 있으며, 정부와 시도지사는 지역발전계획과 시도계획이 확정되면, 확정된 내용에 따라 지역생활권계획을 보완하도록 요청할 수 있게 법률 개정하였다(균특법 제7조의2). 지역생활권에 관해 중요한 사항들을 협의·조정하기 위해 시도 생활권발전협의회를 구성하도록 하였으며(국가균형발전 특별법 제29조), 시도 생활권발전협의회가 지역생활권의 발전계획의 수립이나 추진 지원, 지역생활

권 협력사업 발굴, 지역생활권 권역 설정 및 사업에 관한 사항, 지역생활권과 관련된 연구·조사·분석 등에 대한 사항을 협의·조정한다(국가균형발전 특별법 시행령 제32조(대통령령 제25249호).

이에 따라 지역생활권발전계획은 생활권 기반, 일자리 및 지역경제, 교육, 문화·생태·복지·의료 등 5대 중점 분야별로 수립되었으며, 시군은 생활권 사업을 단독과제와 연계협력과제로 구분하여 제안하면, 심사를 통해 정부예산이 지원되었다. 계획상의 생활권 과제와 별도로 생활권 선도사업이 추진되었는데, 생활권 선도사업은 자치단체간 연계·협력을 통해 공동으로 추진하는 사업에 한해서만 재정을 지원하는 것으로 지역발전위원회가 관계부처와 공동으로 지방자치단체 대상 공모사업으로 추진하였다.

지역생활권발전계획은 균특법에 규정되어 있는 법정계획이었지만, 자치단체의 자율에 일임하여 생활권정책의 추진을 위한 청사진 제시가 목적이어서, 제안된 사업이 모두 재정사업에 반영된 것은 아니었다. 이는 법정계획이었음에도 연도별 시행계획에 대한 균특법의 별도 규정이 없었다는 점에서도 시사하는 바가 크다.

이에 따라, 자치단체는 선정되면 바로 예산이 투입되는 지역생활권 선도사업 등의 정부공모사업 선정에 더 노력을 기울였으며, 해당 공모사업의 자치단체 연계는 56개 지역생활권과 일치한 경우도 있지만, 생활권의 경계를 넘어선 연계협력사업 발굴도 가능하다는 조건하에, 자치단체가 자율적으로 협력권을 재구성하여 제안하기도 하였다. 생활권 선도사업은 사업당 30억 원 이내에서 소용 비용의 70%를 국고 지원(30%는 지방비 매칭)받을 수 있으며, 5대 중점분야의 경우 10% 우대 지원하여 사실상 국비 80%를 지원받을 수 있는 사업이었다[4]. 지역생활권 선도사업은 이명박 정부가 2013년 신설한 자치단체 연계협력사업을 확대·개편한 것으로 현재까지 이어지고 있는 대부분의 자치단체 연계협력사업의 토대가 되고 있다.

63개 생활권별로 지역생활권발전계획을 공동 수립할 경우, 지역생활권에 관한 중요 사항을 협의하기 위해 지역생활권 협의체를 설치·운영하도록 추진하였으며, 해당 협의체는

4) 기획재정부(2014), 지역발전특별회계 예산편성지침에 따르면, 시군구 자율편성사업의 포괄보조사업으로서 지역행복생활권협력사업을 신설하여 국고보조율 80~90%로 운용하였다. 재정자주도가 전국평균 이하인 자치단체의 경우 국비를 90%까지 지원하였다.

균특법상에 규정된 협의체가 아니어서, 정부는 지역생활권 선도사업을 공모 선정할 당시 자치단체가 자율적으로 생활권협의회(지방자치법상의 행정협의회 또는 협약을 통한 생활권협의체)를 구성·운영하도록 유도하였다. 2015년 기준, 63개 생활권 중에서 39개 생활권이 지역생활권 협의체를 구성하였으며, 행정협의회로 구성한 사례도 24개나 되었다(〈부록 3〉 참조). 이후 자치단체간 협력제도에서 살펴보겠지만, 2019년 현재 기초자치단체 수준에서 구성된 29개의 행정협의회 중 대부분의 협의회가 이 시기에 구성되었다고 볼 수 있다.

이명박 정부의 광역경제권정책이 시도간 협력사업을 촉진시킨 계기되는 정책이었다면, 지역행복생활권정책은 시군구간 연계협력사업을 촉진시킨 계기되었다. 특히 국비 80%가 지원되는 생활권 선도사업의 경우, 자치단체의 관심도가 집중하여 지역생활권정책은 생활권 선도사업으로 이끌려진 사업이라 해도 과언이 아니다. 행정구역을 넘어선 자치단체간 연계협력방식의 강조에 따라 생활권협의체를 구성하고 자치단체간 재원을 분담하며 구체적인 협력사업의 경험을 축적했다는데 의의가 있지만, 이는 중앙정부의 공모사업이라는 강력한 재정 인센티브의 제공으로 추동된 것이어서, 지역생활권정책의 기획단계에서 강조되었던 자치단체의 자율적 추진은 희석되었다. 또한 지역생활권발전계획의 수립, 생활권 과제 발굴 등 주요 정책들이 중앙정부에 의해 획정된 63개 생활권별로 추진되어, 63개 생활권을 넘어선 연계협력은 오히려 제약받는 한계에 봉착되었다.

3) 초광역 협력 프로젝트

2019년 수도권 집중이 더욱 심화되고 비수도권 지역의 인구감소로 지방소멸위기 등의 문제가 대두되자, 문재인 정부는 자치단체 경계를 넘어선 연계·협력·공유로 지역사업 성과를 제고하고, 수도권 수준의 경쟁력을 갖춘 지역경제·생활권역 형성을 위해 초광역 협력사업을 추진하고자 하였다. 과거 광역권 정책과 사업의 한계를 극복하기 위해 중앙정부 주도의 하향식 권역 설정을 지양하고, 지역이 자율적으로 필요사업을 발굴하도록 2019년 9월~10월 초광역 협력사업 수요조사를 실시하였다. 국책연구원 및 시도 연구원 등을 대상으로 수요조사를 실시한 결과, 58개 프로젝트가 제안되었고 프로젝트의 타당성, 효과성,

구체성을 제고하기 위해 2020년 9월, 초광역 협력 프로젝트 발굴 및 지원을 위한 연구용역비 10억 원을 책정하였다. 13개 초광역 협력 프로젝트가 선정되어, 지역주도로 협력 프로젝트를 기획할 수 있도록 기획비를 지원하였다. 본 연구 프로젝트는 21년 1월부터 6월까지 수행되어, 지역별로 초광역 협력 추진전략이 수립된다(국가균형발전위원회, 2021b).

그림 3-3 초광역 협력사업 추진방향



출처 : 국가균형발전위원회(2021b)

표 3-14 초광역 협력 프로젝트의 개념

구분	내용
개념	① 단일 지방자치단체의 행정구역을 넘는 정책 및 행정 수요에 대응하기 위해 ② 복수의 지방자치단체가 공동으로 또는 협조하여 추진하는 사업으로서 ③ 초광역적 경제·생활권역의 형성·발전에 기여할 수 있는 사업
분야	산업·교통·물류·문화·관광·환경·보건·복지·안전·교육 등 전 분야
추진주체	광역지자체간 협력 외에도, 광역-기초, 기초-기초 자치단체간의 협력 프로젝트도 신청 가능
예시	○○권 물류플랫폼 조성, △△권 재난관리체계 구축, ◇◇강 수역 공동활용, ○○산 관광벨트 조성, △△해안 공동정화 사업, ◇◇권 광역교통망 구축, ○○생활권 광역 관리체계 구축 등

출처 : 국가균형발전위원회(2020), 2020년도 초광역 협력프로젝트 발굴 및 기획지원 사업 공고문

2021년 6월 현재, 초광역 협력 프로젝트는 지역의 필요사업 수요조사 및 기획지원 대상

연구프로젝트 선정, 연구프로젝트 완료 등의 사업만 실시되고 있으며, 구체적인 사업추진 단계에까지 이르지 못하고 있으므로, 구체적인 추진체계를 살펴볼 수는 없으며 초광역 협력 연구 프로젝트 수행체계를 살펴보면 다음과 같다.

표 3-15 초광역 협력 연구 프로젝트의 추진체계

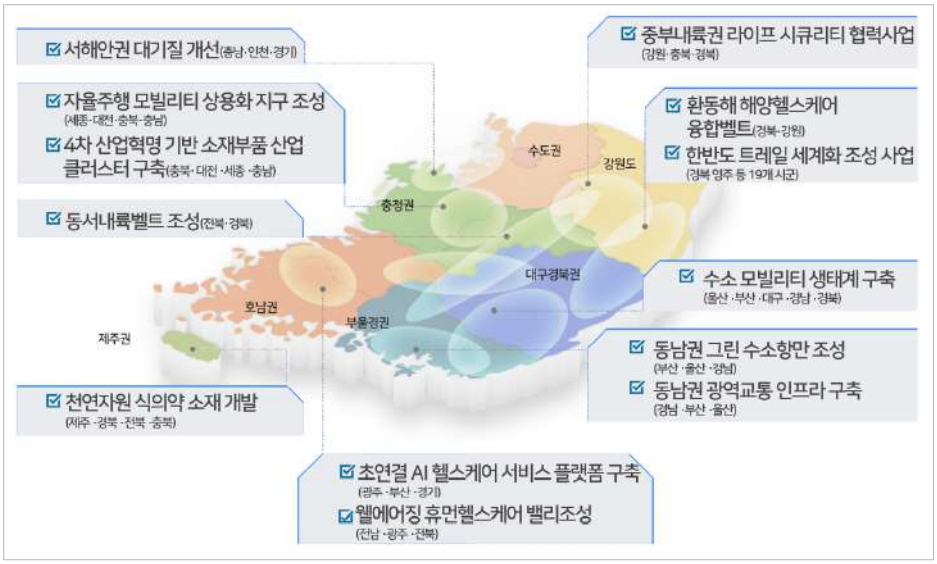
구분	내용
국가균형발전위원회	사업 운영 전반 총괄, 정책수립 등
한국산업기술진흥원	사업 전반 관리, 선정위원회 운영지원, 선정 프로젝트에 대한 협약체결 및 기획예산 지원 등
한국능률협회컨설팅	사업설명회 개최 지원, 초광역 협력 프로젝트 발굴 및 기획 관련 상시적 컨설팅 지원 등
광역·기초지자체	프로젝트 발굴, 사업신청 및 제안, 협정체결, 보조금 청구 및 수령, 지원과제 선정 시 기획연구 관리 등
프로젝트 기획 연구기관	프로젝트 발굴 및 계획서 작성 지원, 지원과제 선정 시 기획연구 수행 등

출처 : 국가균형발전위원회(2020), 2020년도 초광역 협력프로젝트 발굴 및 기획지원 사업 공고문

초광역 협력 프로젝트로 선정되어 기획비를 지원받은 13개 사업은 강원·충북·경북의 중부내륙권 라이프 시큐리티 협력사업, 경남·부산·울산의 동남권 광역교통 인프라 구축, 전남·광주·전북의 웰에이징 휴먼헬스케어 밸리 조성, 충북·대전·세종·충남의 4차 산업혁명기반 소재부품 산업 클러스터 구축, 충남·인천·경기의 서해안권 대기질 개선 사업 등이다.

사업기반 유연한 권역 설정, 계획 수립 및 전 과정에서의 지역주도성 강화 등을 기조로 삼고 있으나, 2021년 6월 현재 발표된 내용들을 살펴보면(강현수, 2021; 주진형, 2021; 진종헌, 2021), 여전히 지역주도적인 협력체계가 아닌 중앙주도적인 협력체계로 제안되고 있다. 지방자치단체간 현행 협력제도의 활용을 제안하지만, 현행 제도의 장단점만 나열되어 있을 뿐, 지방자치단체가 구체적으로 활용할 수 있는 협력제도가 고려되지 않아 지방자치단체간 협력체계 수립이 어려운 실정이다.

그림 3-4 2020년 균형위 선정 기획지원 대상



출처 : 국가균형발전위원회(2021a)

한편 2021년 7월, 문재인 정부는 한국판 뉴딜을 지역으로 확산하고 수도권 초집중 및 지방소멸 위기를 대응하기 위해, 지역균형뉴딜 추가사업을 발굴·지원하기로 하였다. 지역균형뉴딜 추진동력 확보와 자발적 참여 확산으로 주민이 체감할 수 있는 추가사업을 적극적으로 발굴하기 위하여, 자치단체 단위의 개별사업 외에 지역협력사업을 발굴하여 국가균형발전에 기여하기로 한 것이다.

2021년 7월 발표된 지역균형뉴딜 추가사업은 한국판 뉴딜과 정합하고, 지역 일자리 창출 및 삶의 질 개선 효과가 높아 지역균형발전 성과가 기대되는 사업으로서, 자치단체가 기획하여 부처에 제안하는 상향식(bottom-up) 제안 사업, 자치단체 자체사업에 국비 매칭이 필요한 사업, 디지털·그린 뉴딜과 구체적으로 연계·통합이 가능한 사업들이 대상이 된다(국가균형발전위원회, 2021.7).

2020년 추진된 지역균형뉴딜 사업은 단일 시도 및 시군구가 제안한 단독사업만으로 구성되었지만, 2021년부터는 복수의 지방자치단체가 연계협력사업으로 제안하는 사업도

포함되었다. 사업유형은 디지털·그린 기술을 ① 산업·에너지, ② 생활인프라·공공서비스, ③ 문화·관광, ④ 농림·수산 분야와 연계하여 시너지를 낼 수 있는 사업군으로 유형화하였다.

표 3-16 2021 지역균형뉴딜 사업유형

구분	내용
산업·에너지	디지털·그린 기술을 개발 또는 기존 산업에 적용시켜 일자리 창출 및 매출증가 도모, 사회적 경제 활성화
생활인프라·공공서비스	디지털·그린 기술을 활용하여 주민편의시설·생활스마트시티(HW)를 구축하거나 공공·행정 서비스(SW)를 개선하여 주민 삶의 질 개선
문화·관광	디지털·그린 기술을 문화·관광산업과 연계하여 상품 개발, 관광객 유치, 도시재생, 지역경제 활성화 실현
농림·수산	디지털·그린 기술과 연계한 농림·수산분야의 산업 활성화 및 소득 증대

출처 : 국가균형발전위원회(2021.7)(검색일: 2021년7월21일)

2021년 7월, 최종 선정된 지역균형뉴딜 추가사업은 총 40건인데, 40건 중 연계협력사업은 1건[5]만 선정되었다.

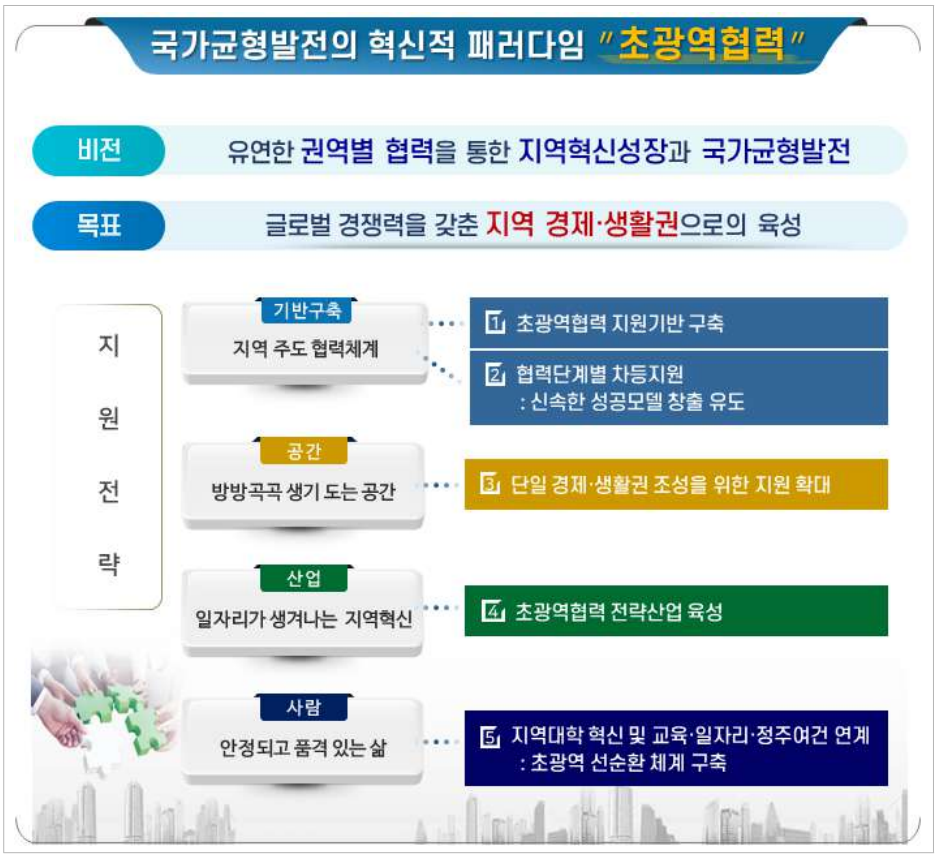
한편, 2021년 10월 발표된 관계부처합동 초광역협력 지원전략안을 살펴보면, 지역주도 협력체계를 기본으로 삼되, 지역간 협력단계별 차등지원으로 성공모델을 창출하는 전략안을 마련하고 있다. 초광역협력의 지속성을 담보할 수 있도록, 협력의 초기과정에는 행정협의회 등 유연한 형태의 추진체계를 활용하되, 사업의 고도화단계에서는 특별지방자치단체 및 행정통합 등이 적합할 것을 전제로, 특별지방자치단체의 원활한 설치 및 안정적 운영을 위한 지원방안을 제시하고 있다. 이를 위해 특별지방자치단체 설립 준비 소요재원을 특별교부세로 지원하고, 관련 계획 수립 시 기획 비용을 지원하는 등 지원방안을 강구하고 있다.

초광역 협력사업 예산편성과 관련하여서는, 광역간 연계협력을 통한 시너지 창출 가능 사업군을 'SOC(광역교통망 구축), 경제(산업기반 조성), 문화관광(광역관광개발사업), 교육

5) 추가사업으로 116건이 신청되어 40건이 선정되었는데, 이 가운데 연계협력사업은 4건 신청되어 전남 구례, 곡성, 광양과 경남 하동이 신청한 스마트 통합관광플랫폼 구축사업 1건만 선정됨

(RIS)'으로 대별하여, 지역지원계정에서 국가보조율을 상향하여 지원하는 안을 마련하고 있다.

그림 3-5 관계부처합동 초광역 협력 지원전략안



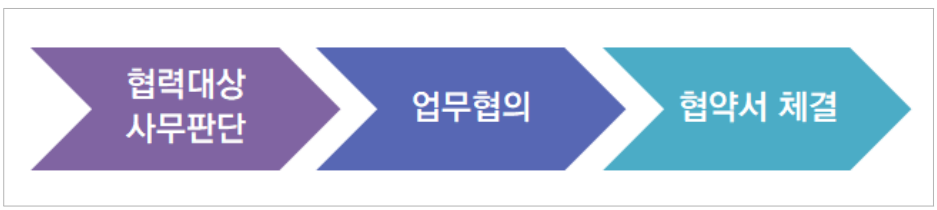
출처 : 관계부처합동(2021.10)

2. 지방자치단체간 협력제도 운영 현황[6)]

1) 협력사업(협약에 의한 공동사무처리)

협력사업은 행정업무의 광역성으로 인해 지방자치단체가 단독으로 처리하기 곤란하거나 중복투자가 예상되는 경우, 인적·물적 자원이 부족한 경우 다른 지방자치단체와 협력하여 함께 사업을 처리하는 것을 말한다. 지방자치법 제164조에 따르면 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다. 협력사업의 유형에는 자매도시 결연, 대중교통 무료환승, 공동 마케팅 등 다양한 부문에서 활용되고 있다(〈부록 4〉 참조). 지방자치법의 협력제도들 중에는 절차가 가장 간소하여, 가장 많이 활용되고 있는 사례이기도 하다.

그림 3-6 협력사업 추진절차



협력사업의 절차는 크게 협력대상 사무 판단, 업무협의, 협약서 체결의 단계를 거친다. 다른 지방자치단체와 함께 협력사업을 추진하는 경우, 주민의 편의나 예산 절감 등 행정효과를 배가시킬 수 있는지 판단해야 하며, 행정서비스의 수혜 대상이 인근의 자치단체에 영향을 미치는지 지역간 갈등을 예방 또는 해소할 수 있는 사무인지도 판단해야 한다. 그 다음 사무의 공동처리 또는 업무의 협의·조정·승인·지원 등을 요청해야 한다. 진행방법 및 절차, 부담해야 하는 비용 발생 시 지방자치단체별 부담 금액, 집행방법 등 지방자치단

6) 행정안전부의 2019년도 지방자치단체 협력·갈등관리 업무 편람의 내용을 토대로 개정법률의 규정에 의거하여 재작성함

체간 업무협의가 이루어져야 한다. 업무 협의가 된 이후 지방자치단체장 보고 및 자치단체간 MOU체결, 공문서 발송 등 협약서를 체결해야 한다.

지방자치단체간 대표적인 협력사업(2019년 기준)으로는 거창 승강기 밸리를 활용한 세계승강기 허브도시 조성사업(거창-합천-경남소방본부), 신(新)북방경제협력사업 공동추진(포항-경주-영덕-울진-울릉), 지역상생청년일자리 사업(서울-경북), 충북 중부4군 공동발전을 위한 공유도시 협약(괴산-증평-진천-음성) 등이 있으며, 이는 지역간 협력사업을 통해 경제 활성화를 도모하기 위한 목적으로 추진된 사례이다. 또한 대구-경산-영천 광역환승 시스템 구축사업처럼 지역간 대중교통 광역 무료환승(대구-경산-영천) 등의 사업은 대중교통이용의 편의 제공으로 지역주민의 삶의 질 제고를 위해 협력한 사례이다.

2) 사무위탁

사무위탁은 업무의 중복 방지 등 예산절감 효과를 높이기 위해 지방자치단체 또는 그 장이 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁·처리하는 것을 목적으로 한다. 지방자치법 제168조 제1항에 따라 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리할 수 있다.

업무의 협력이나 분업을 원하는 지방자치단체들이 협력 내용을 구체적으로 결정할 수 있기 때문에 융통성과 자율성이 확보되며, 지방자치단체조합과 같은 권리 주체의 설립이 필요 없어 비용적 측면에서도 절약이 된다. 사무위탁 대상에는 쓰레기처리 및 상·하수도 등과 같은 환경시설에 있어 인근 지방자치단체와 공동이용이 가능한 분야나 환경보전, 수질개선 등 인근 지방자치단체와의 공조 및 공동사용을 위한 공공시설물 설치 분야가 있다. 추진절차는 협의, 규약제정, 고시, 보고 등으로 이루어진다.

협의과정에서는 관계된 지방자치단체와의 사무위탁과 관련된 내용을 협의하거나 협의대상에 대한 사무 판단을 한다. 이는 중복을 피하면서 효율적인 업무 수행을 가능하게 한다. 그 이후 지방자치단체간 협의를 통해 규약을 제정하고 협의된 규약은 지방자치단체 홈페이지 게시판에 게재하여야 한다. 사무가 위탁된 경우 사무의 관리·처리 등에 관한 조례나 규칙은 규약에 정해진 경우를 제외하고는 사무를 위탁받은 지방자치단체에도 적용

된다. 사무의 위탁을 처리하기로 결정된 이후에는 행정안전부장관과 중앙행정기관의 장에게 보고해야 하며, 추진 당사자가 시군구청장인 경우에는 시도지사에게 해당 사항을 보고해야 한다.

그림 3-7 사무위탁 추진절차



사무위탁 운영 사례는 1989년 남양주시가 포천지역에서 시작되는 왕숙천 유역의 하수처리를 구리시 하수처리장에서 처리하도록 위탁하는 것을 시작으로 여러 자치단체에서 소관 사무의 일부를 타 자치단체에 위탁·처리하는데 활용되고 있다(〈부록 5〉 참조). 자치단체간 하수처리, 폐기물처리, 쓰레기 처리뿐만 아니라 상수도 정수 공급, 환경관리소 광역이용, 공무원 교육 훈련, 복지업무 위탁 등 다양한 형태로 사무위탁이 이루어지고 있다.

3) 행정협의회

행정협의회는 광역계획 및 그 집행, 공공시설의 공동설치, 행정정보의 교환, 특수행정수요의 충족, 행정·재정업무의 조정 등의 필요를 고려하여 지방자치단체간 관계를 구성한다. 지방자치단체가 2개 이상의 관련된 특정 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 설치하는 협의기구이지만 법인은 아니다. 행정협의회는 지방자치법 제169조 제1항에 근거하여 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치에 관련된 사무의 일부를 공동을 처리하기 위하여 관계 지방자치단체간의 행정협의회를 구성할 수 있다.

그림 3-8 행정협의회 추진절차



행정협의회는 협의, 규약제정, 지방의회 보고, 고시, 보고의 단계로 추진된다. 행정협의회는 특정 사무를 공동으로 처리하기 위해서 관련 지방자치단체와 협의를 해야 하며, 여기에는 경비의 부담 방법, 처리 사무, 기타 협의회 운영 등의 사항이 포함되어야 한다. 협의가 이루어진 후에는 지방자치단체간 관련 규약을 제정해야 하며, 협의를 통해 작성된 규약을 지방의회에게 보고해야 한다. 지방자치법이 개정되기 이전에는 제정된 규약에 대해 지방의회의 의결을 받도록 하고 있었는데, 보고만 하면 되도록 간소화되었다.

각 지방의회에서 보고된 내용은 지방자치단체 홈페이지 게시판에 게재해야 하며, 시도보, 시군구보 등 공보에 게재해야 한다. 행정협의회는 협의회 구성일로부터 10일 이내에 시도는 행안부 및 중앙행정기관의 장에게, 시군구의 경우에는 시도지사에게 보고해야 한다. 회의 개최의 경우에는 14일 이내에 협의회 개최 상황을 보고해야 한다.

2019년 현재 행정협의회 구성 현황은 총 92건으로, 1995년 민선자치단체 출범 이래 협력사업 다음으로 가장 많이 활용되어 온 협력제도이다.

표 3-17 행정협의회 현황 ('19. 09월 말 기준)

구분	계	권역별		기능별
		광역권	기초권	
누계	92	9	29	54

출처 : 행정안전부(2019)

시도 경계를 넘는 광역권 행정협의회는 총 9건으로 주로 자치단체간 상생발전을 모색하는 과정에서 구성된 행정협의회이며, 기초지역권 행정협의회는 총 29건으로 지역행복생활

권정책이 추진되는 과정에서 구성된 사례가 많다(〈부록〉 참조). 기능별 행정협의회는 총 54건으로 전국동주도시 교류협의회, 전국대도시시장협의회, 전국평생학습도시협의회, 대한민국건강도시협의회, 전국혁신도시협의회, 접경지역시장군수협의회, 한국세계유산도시협의회, 폐광지역시장군수협의회, 전국다문화도시협의회, 대한민국아름다운섬발전협의회, 전국농어촌지역군수협의회, 유니세프아동친화도시추진지방정부협의회, 한국인권도시행정협의회, 혁신교육지방정부협의회 등 기능적으로 특화된 지역들간 교류의 목적으로 구성된 것이 많으며, 그 외 지역간 협력의 목적으로 구성된 경우, 관광부문에서 활성화된 사례가 많다(〈부록 6〉 참조).

표 3-18 권역별 광역권 행정협의회 구성 현황

협의회명	구성일자	참여 지자체명
광주전남상생발전위원회	'89.3.27	광주, 전남
서부수도권 행정협의회	'93.9.25	서울시 강서구, 양천구, 구로구, 경기도 부천시, 광명시, 김포시, 인천시, 계양구, 서구, 강화군
충청권행정협의회	'95.3.3	대전, 세종, 충북, 충남
서천군·군산시 행정협의회	'97.8.1	군산시, 서천군
호남권정책협의회	'04.12.15	광주, 전북, 전남
G14 대전충청광역권 공동발전협의회	'07.5.3	대전(5개 자치구 포함), 충북 청주, 보은, 옥천, 영동, 충남 공주, 논산, 계룡, 금산
빛고을생활권행정협의회	'15.10.1	광주광역시, 광주 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구, 전남 나주시, 담양군, 화순군, 함평군, 장성군
중부권정책협의회	'16.6.21	경북, 대전, 세종, 충남, 충북, 강원, 전북
동해남부권해오름동맹상생협의회	'17.7.27	울산, 포항, 경주

출처: 행정안전부(2019)

4) 지방자치단체조합

지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 목적으로 설립된 법인체로 지방자치단체조합의 법인격을 부여하고 있으나, 조례제정권은 인정되지 않는다. 지방자치단체조합과 행정협의회는 지방사무를 지방자치단체가 공동으로 처리하는 점에서는 같지만 법인격 유무에 따라 차이가 있다. 지방자치단체조

합은 지방자치법 제176조 제1·2항에 근거한다.

그림 3-9 조합설립 추진절차



지방자치단체조합 설립을 위해서는 기본계획 수립 및 자치단체간 규약 내용, 조합장 및 사무기구의 구성, 경비 부담, 조합장 선임방법 등 협의를 거쳐 협의사항에 대한 규약을 제정한다. 제정된 규약 관련 사항은 지방의회의 의결을 받고, 조합설립을 신청한 후 승인을 받는다. 조합장 및 조합원 임용, 각종 규정 등이 마련되면 조합을 설립하여 운영한다. 조합회의는 조합의 규약에 따라 조합의 중요 사무를 심의·의결한다. 조합의 해산의 경우에도 해당 자치단체간 협의를 통해 이루어지며, 조합의 운영과 관련된 각종 규정을 폐지하는 규정안을 조합회의 및 지방의회에서 의결한다. 취득 재산의 처분의 경우에는 자산·사무이관 계획에 따라 단계별로 관리를 전환하거나 사무이관한다. 각 지방자치단체 의회에서 조합의 해산을 신청하면 행정안전부는 절차적·형식적 요건의 적합 여부를 심의 한 후 이를 승인한다. 승인이 나면 관할 세무서 등에서 해산등기 절차를 이행한다.

지방자치단체조합은 1991년 수도권매립지운영관리조합이 설립된 이래 다수 조합의 설립 사례가 있지만, 전술한 협력제도들에 비해 활용 빈도는 낮다. 이는 기초자치단체의 규모 과대, 지방자치단체조합의 법적 지위의 불분명 및 지방자치단체간 책임소재 불확실, 자치단체의 자율성 제약 등의 이유로 지방자치단체 입장에서 이 제도의 활용을 기피한다는데 있다(금창호, 2018).

지방자치단체조합은 1991년 이후 총11개가 설치되었으나, 이 가운데 수도권매립지운영관리조합과 자치정보화조합 및 부산-거제간연결도로건설조합 등은 폐지되었다. 수도권매립지운영관리조합은 2000년에 지방공사로 전환되었고, 자치정보화조합은 2008년에 특수

법인인 한국지역정보개발원으로 법적 지위가 변경되었으며, 부산-거제간연결도로건설조합과 부산-김해경량전철조합은 설립목적이 달성되어 2011년 해산되었다.

표 3-19 지방자치단체조합 설립 현황('18.12.31 기준)

명칭	구성원	목적	승인일자
부산·진해 경제자유구역청	부산, 경남	- 부산·진해 경제자유구역 내 각종 인·허가사무 및 외자유치 등	'04. 1.20
광양만권 경제자유구역청	전남, 경남	- 광양만권 경제자유구역 내 각종 인·허가사무 및 외자유치 등	'04. 1.20
수도권 교통본부	서울, 인천, 경기	- 수도권 교통 광역교통 추진 운영	'05. 2. 4
대구·경북 경제자유구역청	대구, 경북	- 대구·경북 경제자유구역 내 각종 인·허가사무 및 외자유치 등	'08. 6.10
지리산권 관광개발조합	남원, 장수, 구례, 곡성, 함양, 산청, 하동	- 지리산 인근 7개 시군 관광개발사업 공동 추진	'08. 9. 5
지역상생 발전기금조합	17개 시도	- 수도권 규제 합리화 이익을 지방상생발전 재원으로 활용	'10. 5. 3
천안·아산 상생협력 센터 관리조합	천안시 아산시	- 천안아산상생협력센터 운영의 효율성 및 독자성 확보	'17. 11. 29
강원 남부권 관광개발 조합	태백, 횡성, 영월, 평창, 정선	- 강원남부권 광역 관광개발사업의 효율적 추진	'18. 3. 8

출처 : 행정안전부(2019)

주1: '수도권매립지운영관리조합('91.11.7)'은 『수도권매립지공사』로 전환('00.7.22) '자치정보화조합('03.1.21)'은 특수법인인 『한국지역정보개발원』으로 전환('08. 2.21)

주2: (해산) '부산거제간연결도로건설조합'(부산광역시-경남도, '11. 6. 8), '부산·김해경량전철조합'(부산광역시-김해시, '11.12.29), '황해경제자유구역청'(경기도-충남도, '14.12.30)

5) 특별지방자치단체

지방자치법 개정에 따라 설치 가능해진 특별지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.

그림 3-10 특별지방자치단체 설치 추진절차



특별지방자치단체 규약에는 ① 특별지방자치단체의 목적, ② 특별지방자치단체의 명칭, ③ 구성 지방자치단체, ④ 특별지방자치단체의 관할 구역, ⑤ 특별지방자치단체의 사무소의 위치, ⑥ 특별지방자치단체의 사무, ⑦ 특별지방자치단체의 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항, ⑧ 특별지방자치단체의 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법, ⑨ 특별지방자치단체의 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법, ⑩ 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법, ⑪ 특별지방자치단체의 사무처리 개시일 등을 포함해야 하며, 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받으면 지체 없이 이를 고시해야 한다(법 제202조).

2020년 12월 지방자치법 개정안이 국회를 통과하여 특별지방자치단체 설치 근거가 마련된 이후, 특별지방자치단체 설치를 위해 가장 적극적으로 움직이고 있는 지역은 부산, 울산, 경남이다. 2021년 9월 현재, 설치를 위한 규약을 마련 중에 있으며, 행정안전부의 규약 승인이 완료되면, 2022년 상반기에 국내 최초 특별지방자치단체가 설치될 예정이다.

제3절 시사점

1. 지역간 협력 관련 지원법

국토 및 지역개발의 최상위 법률이라고 할 수 있는 국토기본법 제3조 3항에서 지방자치단체는 지역간 교류협력을 촉진시키고 체계적으로 지원함으로써 지역간의 화합과 공동번영을 도모해야 한다고 규정하고 있어, 지역간 협력의 중요성 및 이에 대한 지원의 필요 등에 대한 근거는 마련되어 있다고 볼 수 있다. 이 뿐만 아니라 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등은 둘 이상의 지방자치단체의 광역시설을 체계적으로 정비할 필요가 있는 경우 광역계획권을 지정하여 해당 지방자치단체가 광역도시계획을 수립하도록 규정하고 있어서 국토의 이용과 보전을 위한 공간의 장기발전방향을 제시하는 국토 및 도시계획을 지원하는 관련법에서도 지역간 공동 설치 및 이용시설에 대한 지역간 공동 계획을 수립하도록 지원하는 근거 규정이 마련되어 있다.

이상의 법률은 국토이용에 대한 선언적인 법률이자 장기적 발전방향성을 제시하는 장기발전계획의 성격이므로, 이념형에 가까운 비전계획의 기능은 수행하나, 지방자치단체로 하여금 실제로 지역간 협력에 이르도록, 예를 들면 둘 이상의 지방자치단체가 계획한 공동설치 및 이용시설을 실제로 함께 설치하여 이용하도록 집행하는 데까지 이르도록 하는 실천계획의 역할은 수행하지 못하는 한계가 있다.

지역간 협력을 계획하여 실제로 집행에 이르기까지 하는데 기여하는 법률은 수립된 계획사업에 대해 국가균형발전특별회계의 예산을 투입하는 국가균형발전특별법이다. 기초생활권, 광역협력권 등 지역간 연계 협력 증진을 위한 법적 근거를 마련하고, 세출예산의 차등지원 규정을 두어, 둘 이상의 지방자치단체에 효과가 미치는 사업을 공동으로 추진할 때에는 예산 편성을 우선 반영하고 사업별로는 지원규모 및 보조비율 등에 차등을 둘 수 있도록 하고 있으며(제39조 2항), 기획재정부의 예산안 편성지침에서도 공동연계사업의 경우 국고보조율 10%p 상향 적용되도록 운용하고 있다.

기획재정부의 예산안 편성지침에 따르면, 지역간 협력사업과 관련된 예산은 광역협력권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업 및 광역협력권 활성화와 지역경쟁력 강화를 위한 조사·연구사업 등으로 부처편성사업인 지역지원계정에 포함되

어 있다. 예산편성상으로는 지역간 협력사업은 부처편성사업에 일부 포함되어 있으며, 시도가 협력사업을 자율적으로 추진하는 경우, 지역자율계정 포괄보조사업 목록 중에 해당되는 경우 각 자치단체의 예산신청한도 범위 내에서 국고보조율 10%p 상향 적용이 가능하도록 운용하고 있어, 재정 인센티브 차원에서 강력한 지원체계라고는 할 수 없다.

또한 균형발전을 위해 사업을 공동으로 추진하기 위해 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호 간 사업내용·투자 분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있도록 지역발전투자협약의 체결(제20조) 규정도 마련하고 있다. 그런데 법 시행령 제19조에 규정되어 있는 체결 절차 등을 살펴보면, 국가와 지방자치단체간의 협약 절차만 규정되어 있으며, 지방자치단체 상호간의 협약 절차는 제시되어 있지 않아, 사실상 이 법률의 효력은 국가와 지방자치단체간의 협력만을 지원하는 한계를 보이고 있다. 그간의 지역개발사업이 부처별 칸막이식으로 기획되고 일회성으로 지원되는 한계를 극복하기 위해 부처간 포괄지원협약의 제도를 마련하는데 초점을 둔 것인데, 지방자치단체간 지역발전투자협약을 체결하는 절차는 미비된 것이다.

국가균형발전특별법은 정권의 변화가 있을 때마다 법률 개정을 통하여 지역간 협력을 지원하는 근거 조항이 변화되었는데, 이에 따라 지역간 협력 활성화의 정도도 영향을 받을 수밖에 없었다. 이에 대한 구체적인 내용은 다음에서 살펴보도록 하겠다.

2. 지역간 협력 관련 지원 정책

국가균형발전특별법상의 지역간 협력사업의 연혁은 이명박 정부 당시의 5+2 광역경제권발전정책이 대표적이었다. 광역경제권 발전전략 및 계획 수립, 자치단체간 광역연계사업 발굴 등을 위해 광역경제권발전위원회를 설치하였으며, 광역경제권 기반하에 다양한 연계협력사업들이 추진되었다. 2010년부터 2012년에 걸쳐 총 56개의 연계협력사업에 2,690억 원이 지원되어, 시도간 연계협력사업이 추진되었는데, 행정협의회의 형태로 구성된 광역경제권발전위원회는 예산을 집행할 수 있는 기구가 아니어서 사업추진에 애로사항이 많았다.

이러한 한계를 극복하기 광역경제권발전위원회의 운영개선방안 등이 다각적으로 모색되기도 하였는데(이소영 외, 2009; 김선기 외, 2013 등), 근본적으로 자치단체 협력제도의 구성형태를 규정하고 있는 지방자치법에서 제안하고 있는 지방자치단체간 협력기구의 운용형태가 제약적이어서 운영의 돌파구가 마련되지 못한 채, 광역경제권정책은 종료되었다. 지방자치단체간 협력의 경험을 증폭시킨 유례없던 정책이었으나, 중앙정부에 의해 획일적으로 구성된 5+2 광역경제권의 경직적 구성으로 지역의 자율성 저해, 광역경제권별로 다양한 연계협력사업이 발굴되었으나 예산신청과 배분은 여전히 시도단위에서 집행된 분절적 구조, 협력의 필요성은 인식하면서도 자치단체 차원의 적극적인 협력의 의지 및 노력의 저조, 협력의 주요한 유인책인 재정적 인센티브에 대한 제도적 장치의 결여 등의 한계가 극복될 필요가 있다.

광역경제권 발전정책이 주로 시도간 협력사업을 경험하게 한 정책이었다면, 지역행복생활권정책은 시군구간 협력사업을 활성화시킨 정책이었다. 시장·군수·구청장이 해당 지역생활권을 대상으로 지역생활권발전계획을 공동으로 수립하도록 되어 있으며, 지역생활권에 관해 중요한 사항들을 협의·조정하기 위해 시도 생활권발전협의회를 구성·운영하였다. 지역생활권발전계획은 균특법에 규정되어 있는 법정계획이었지만, 자치단체의 자율적 생활권정책의 청사진 제시가 목적이어서, 계획된 사업이 모두 재정사업에 반영된 것은 아니었다. 이에 따라 지방자치단체들은 선정되면 바로 예산이 투입되는 지역생활권 선도사업 등의 정부 공모사업 선정에 더 노력을 기울였으며, 공모사업 제안을 위해 자치단체가 자율적으로 협력권을 재구성하여 제안하기도 하였다. 생활권 선도사업은 사업당 30억 원 이내에서 소용 비용의 80%를 국고 지원받을 수 있어, 자치단체가 공모사업에 적극적으로 참여하였다. 자치단체로 하여금 지역간 협력사업을 발굴하도록 유인되었던 제도는 기초생활권발전계획의 수립보다는 지역생활권 선도사업이어서, 지역간 협력 활성화를 유인하는데 중앙의 재정 지원이 큰 영향력이 끼침을 알 수 있는 부분이었다(김선기 외, 2015; 박승규 외 2015 등).

한편, 지역생활권 선도사업 공모 선정 당시, 자치단체로 하여금 자율적으로 생활권협의회를 구성·운영하도록 유도하여, 2015년 기준 63개 생활권 중에서 24개 생활권이 지방자치법상의 행정협의회를 구성하였는데, 현재 기초자치단체 단위에서 구성되어 있는 기능별

및 권역별 행정협의회 중 20개 협의회가 지역행복생활권정책이 추진된 2014년 이후에 설립되어 2019년 현재까지 운영 중에 있다.

지역행복생활권정책 추진으로 기초자치단체간 협력 경험을 촉진시킨 계기가 되기는 하였지만, 본 사업도 중앙정부의 공모사업으로 추동된 것이라, 기획단계에서 강조되었던 자치단체의 자율적 추진은 희석되었으며, 주요 정책들이 중앙정부에 의해 획정된 63개 생활권별로 추진되어, 63개 생활권을 넘어선 연계협력은 오히려 제약받는 한계에 봉착되었다.

이 뿐만 아니라 지방자치법에서도 지방자치단체 상호간 협력에 관한 사항을 규정하여, 지방자치단체가 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이 있으면 법령의 범위에서 협력하도록 규정하고 있다.

문재인 정부 들어서 수도권 집중이 더욱 심화되자, 수도권 수준의 경쟁력을 갖춘 지역경제·생활권역 형성을 위해 초광역 협력사업을 추진하고자 하고 있다. 과거 정부의 광역권 정책의 한계를 극복하기 위해 중앙정부 주도의 하향식 권역 설정을 지양하고, 지역이 자율적으로 필요사업을 발굴하도록 기획하여, 2020년 9월, 초광역 협력 프로젝트 발굴 및 지원을 위해 13개 초광역 협력 프로젝트에 연구기획비를 지원한 바 있다. 2021년 6월 현재, 13개 초광역 협력계획이 수립되었으나, 구체적인 사업추진단계에까지 이르지 못하고 있다. 국가균형발전 비전회의 등에서 추진방향 등이 제안되고 있지만(강현수, 2021; 주진형, 2021; 진종헌, 2021), 여전히 지역주도적인 협력체계가 아닌 중앙주도적인 협력체계로 제안되고 있다.

한편, 2021년 7월, 지역균형뉴딜 추가·발굴사업에는 자치단체 연계협력사업도 포함하여 신청받았으나, 신청 자체가 저조하여 단 1건의 연계협력사업만 선정되었다. 자치단체간 연계협력사업이 활성화될 수 있는 지원방향이 모색될 필요가 있다.

이상의 국가균형발전특별법으로 추동된 지역간 협력 지원 정책을 살펴본 결과, 제도적으로 마련된 지역간 협력 프로젝트는 지역간 협력을 촉발하고 활성화시키는 계기가 되었지만, 프로젝트 종료 이후에까지 지속적인 지역간 협력을 유도하는 데에는 한계가 노정되어 있었다. 지속적인 지역간 협력을 모색하기 위해서는 현존하는 지방자치단체간 협력제도 속에서 지역간 협력을 활성화할 수 있는 방안이 연계되어야 하며, 균특사업으로 추진되는 경우 현재 제도의 한계를 개선할 방안이 모색될 필요가 있다.

제4장

지역간 연계구조 분석

제1절 지역간 연계구조 분석개요

제2절 시도간 연계구조 분석

제3절 시군간 연계구조 분석

제4절 시사점



지역 경쟁력 강화를 위한
지역간 협력 활성화 방안

KRILA
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제4장 지역간 연계구조 분석

제1절 지역간 연계구조 분석개요

1. 분석목적

지역간 경제적·사회적·문화적 상호작용(spatial interaction)은 공간상에서 사람, 상품, 돈, 정보, 서비스 등의 흐름으로 나타나게 되고, 지역간 네트워크는 이러한 수많은 지역간 상호작용을 전제로 구성되게 된다. 이때 지역간 상호작용은 주로 사람(human interaction)에 초점을 맞추게 되는데, 인구이동(Coombes et al., 2005[7], 권영섭 외, 2008 등)이나 교통통행량 자료(Limtanakool et al., 2007[8]; 김광익 외, 2008; 이미홍 외, 2019 등) 등을 활용하여 이를 분석하는 것이 보통이다. 본 연구는 전입과 전출에 기반한 인구이동자료보다는 우리나라 지역간 통행량 기종점(O/D) 자료를 활용하여 사람의 지역간 상호작용을 바탕으로 한 지역간 연계구조를 분석하고자 한다.

공간상에서 나타나는 지역간 연계구조는 모든 지역에서 상호작용이 발생하기 때문에 특정한 한 지역으로 일방적인 이동은 거의 존재하지 않는다(김광익 외, 2008: 101). 전체 지역간 연계구조를 분석하기 위해서는 지역간 사람의 통행량 흐름에 있어서 상관관계가 높은 지역들로 그룹화하여 연계구조를 파악할 필요가 있다. 지역간 상호작용이 많고 통행이 빈번하게 일어나는 지역일수록 긴밀하게 연계되어 있으므로 협력사업을 추진할 유인이 되기 때문이다. 이에 지역간 상호작용은 시도 단위와 시군 단위로 구분하여 통행연계구조를 분석하고, 중심지와 지배성 및 상대적인 통행연결강도를 측정하도록 한다.

---

7) Coombes et al.(2005)은 지역간 양방향 인구이동 비중으로 지역간 상호작용을 측정하였으며, 내부이동을 제외한 지역간 인구이동이 5% 이상일 때 지역간 연계가 긴밀하다고 판단하였다.

8) Limtanakool et al.(2007)은 유럽의 장거리 통행량 자료(European longdistance travel mobility database)를 활용하여 지역간 상호작용을 파악할 수 있는 지수를 만들고, 이를 통해 공간 상호작용 특성을 파악하였다.

2. 분석자료

지역간 연계구조를 분석하는데 사용되는 교통 통행량 자료는 한국교통연구원 국가교통DB센터에서 구축·배포하는 교통수요 분석 기초자료(2020) 중 여객 기종점(O/D) 통행량 자료이다. 2021년 현재 국가교통DB에서 가장 최신의 여객 기종점(O/D) 통행량 자료는 2018년을 기준년도로, 지역간 존체계는 행정구역상 시군구(자치구와 행정구 포함) 단위를 기준으로 250개 존으로 설정되어 있다. 250×250 여객 기종점(O/D) 통행량 매트릭스(matrix)에서 행은 출발지(Origin)로 각 지역에서 발생한 통행량을 나타내고, 열은 도착지(Destination)로 각 지역에서 도착한 통행량을 나타내며, 대각선은 지역(Zone) 내 내부통행량을 의미한다.

표 4-1 국가교통DB로 배포되는 교통자료 리스트

구분	전국 지역간	지방 5대 권역
존체계	250개 시군구 (자치구와 행정구 포함)	내부 : 읍·면·동 외부 : 시군구
기종점(O/D) 통행량 (기준연도, 장래연도)	- 목적O/D(7개 목적) : 출근, 등교, 업무, 쇼핑, 귀가, 여가/오락/친지방문, 기타 - 주수단O/D(6개 주수단) : 승용차, 버스, 일반철도/지하철, KTX, 항공, 해운	- PA목적O/D(8개 PA목적) : 가정기반 출퇴근, 등하교, 학원, 쇼핑, 기타, 비가정기반 업무, 쇼핑, 기타 - 주수단O/D(6개 주수단) : 도보/자전거, 승용차, 버스, 철도/지하철, 택시, 기타
Network	- Highway Network - Highway+Transit Network - Transit Line - 부가자료	
통행비용함수/ 유료도로 가중치	- 통행비용함수 - 유료도로 가중치 : 유료도로 본선 가중치, 요금소 가중치(폐쇄식/개방식)	
장래사회경제지표	- 인구, 5-24세 인구, 15세 이상 인구, 취업자수, 종사자수, 초중고 수용학생수, 대학생수	
재차인원	- 승용차, 버스 재차인원	
AADT 환산계수	- AADT 환산계수	
접근수단O/D	승용차, 버스	승용차, 택시, 버스

출처 : 한국교통연구원(2020), 교통수요 분석 기초자료 배포 설명자료.

본 연구에서 지역간 연계구조를 분석하기 위한 공간단위는 수도권을 제외한 14개 시도 및 수도권·광역시를 제외한 123개 시군으로 구분된다. 대부분 지역에서 시도간 분석의 경우 수도권이 포함되면 수도권과의 통행연계구조가, 시군간 분석의 경우에는 수도권 또는 주변 광역시와의 통행연계구조가 높게 나타난다. 그러나 본 연구는 비수도권의 지방자치단체간 지역연계구조에 관심이 있으므로 이를 모두 제외하였다.

이에 행정구가 포함되어 있는 250개 존체계를 226개 기초자치단체와 제주시, 서귀포시, 세종시를 포함하는 229개 존체계로 변환하고, 250×250 여객 기종점(O/D) 통행량 매트릭스(matrix)를 229×229 여객 기종점(O/D) 통행량 매트릭스(matrix)로 변환한 다음 시도 단위는 수도권 지역을, 시군 단위는 수도권 및 광역시 지역을 제외하고 분석하였다. 국가교통DB에서 250개 존체계에 별도로 포함되어 있는 행정구는 경기 수원시, 성남시, 안양시, 안산시, 고양시, 용인시, 충북 청주시, 충남 천안시, 전북 전주시, 경북 포항시, 경남 창원시의 11개 시군에 위치해 있다.

국가교통DB에서 여객 O/D는 목적 O/D와 수단 O/D로 구분되는데, 목적 O/D는 통근, 등교, 업무, 쇼핑, 귀가, 여가/오락/친지방문, 기타의 7개 목적으로, 수단 O/D는 승용차, 버스, 일반철도/지하철, KTX, 항공, 해운의 6개 주수단으로 구분된다. 본 연구에서 지역간 연계분석의 대상은 7개 목적 통행이다. 7개 목적 통행은 필수 통행과 비필수 통행으로 구분가능한데, 통근, 등교, 업무 통행을 필수 통행으로, 쇼핑, 귀가, 여가/오락/친지방문, 기타 통행을 비필수 통행으로 구분하였으며, 7개 목적 통행을 모두 합한 총목적통행량을 기준으로 지역간 통행연계구조를 분석하였다.

표 4-2 본 연구의 지역간 연계구조에 사용되는 여객 기종점(O/D) 통행량 자료

공간단위	대상지역	분석자료
시도 (14개)	부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주, 세종 (수도권 제외)	14개 존별 목적 O/D (통근, 등교, 업무, 쇼핑, 귀가, 여가/오락/친지방문, 기타)
시군 (123개)	수도권을 제외한 시, 군	123개 존별 목적 O/D (통근, 등교, 업무, 쇼핑, 귀가, 여가/오락/친지방문, 기타)

출처 : 한국교통연구원(2020), 교통수요 분석 기초자료 배포 설명자료.

3. 분석방법

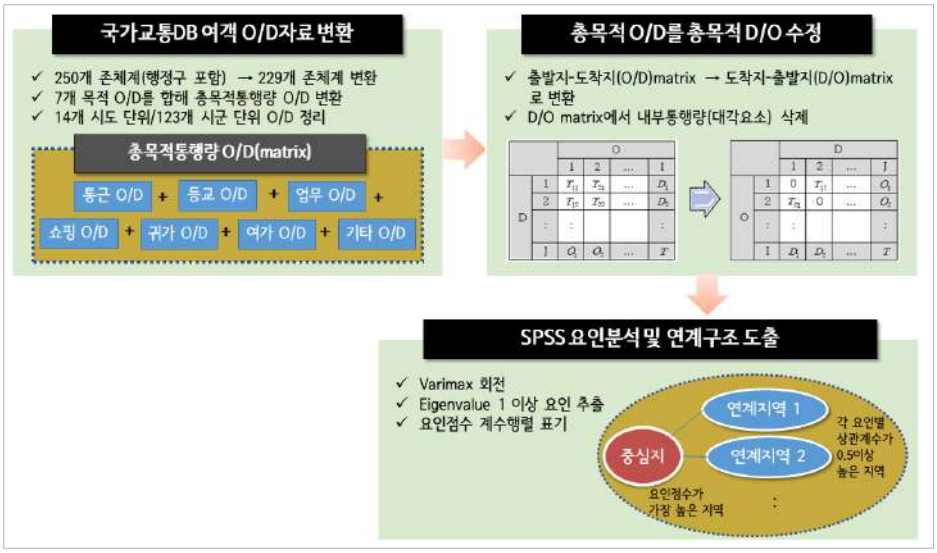
본 연구에서 지역간 연계구조를 분석하기 위하여 사용한 기법은 요인분석(factor analysis)과 Limtanakool et al.(2007)의 공간 상호작용 지수(Spatial Interaction Index)이다. 요인분석은 분석대상이 되는 변수들의 기저를 이루는 구조(underlying structure)를 찾아내어 이를 통해 비슷한 성분(component)을 지닌 연계권역으로 분류하고 주요 요인, 즉 연계권역의 중심지를 도출하기 위하여 사용되며, 공간 상호작용 지수(Spatial Interaction Index)는 지역간 공간적인 상호작용을 지역별로 측정하여 이를 상호비교하기 위하여 사용된다. 공간 상호작용 지수 중에서 시도 단위에서 그리고 시군 단위에서 개별 지역 통행량의 전체 크기를 의미하는 지배성 지수(DIT)와 전체 상호작용 대비 두 지역간 통행량, 즉 상호작용의 비율을 의미하는 상대적 강도 지수(RSI)를 활용한다.

먼저 요인분석(factor analysis)을 통해 통행량이 연계되어 있는 지역권역을 분류하는 방법은 SPSS에서 일반적으로 널리 사용되고 있는 베리맥스(Varimax) 회전방식을 사용하였으며, 요인을 추출하기 위한 고유치(eigenvalue)[9]는 "1"이상이 되도록 채택하였다.

국가교통DB의 통근, 등교, 업무, 쇼핑, 귀가, 여가/오락/친지방문, 기타의 7개 229×229 목적 O/D를 모두 합친 총목적 O/D를 구하면 각 열에 해당하는 총도착통행량은 각 지역의 통행량 흐름을 유도하는 지역의 흡인력이라 할 수 있다. 요인분석으로 지역연계권역을 분류할 때 각 지역의 총출발통행량보다는 총도착통행량이 지역의 흡인력을 의미하기 때문에 총목적통행량의 출발지-도착지 행렬(O/D matrix)를 도착지-출발지 행렬(D/O matrix)로 변환한 다음 SPSS를 활용하여 요인분석을 수행하였다. 요인행렬의 열(column)의 분산합을 최대화하여 열(요인)을 단순화시키는 베리맥스(Varimax) 회전방식을 사용하게 되면 분석결과 요인점수가 가장 높은 지역은 지역연계권역에서 중심지 즉 주요 도착지가 되며, 각 요인과 상관계수가 높은 지역들은 요인점수가 가장 높은 특정지역을 중심지로 하는 주요 연계지역으로 볼 수 있다.

9) 고유치(eigenvalue)는 한 요인의 설명력을 나타내는데, 한 요인에 대한 '요인적재값의 제곱합'을 말한다. 그러므로 고유치가 크다는 것은 그 요인이 변수들의 분산을 잘 설명한다는 것을 의미하며, 고유치를 기준으로 보통 "1"이상을 갖는 요인의 수만큼 추출한다(이학식·임지훈, 2017: 402).

그림 4-1 요인분석을 활용한 연계통행권역 분석흐름도



다음으로 Limtanakool et al.(2007)의 공간 상호작용 지수(Spatial Interaction Index)는 지역간 공간적인 상호작용을 측정하기 위한 지표로 공식에 의해 산정되며, 엔트로피 지수(EI, Entropy Index), 지배성 지수(DIT, Dominance Index), 상대적 강도 지수(RSI, Relative Strength Index), 그리고 노드 대칭성 지수(NSI, Node Symmetry Index)와 링크 대칭성 지수(LSI, Link Symmetry Index)로 구분된다.

이러한 지수는 측정수준에 따라서 네트워크(network), 노드(node), 링크(link)의 세 그룹으로 분류할 수 있는데, 엔트로피 지수(EI)는 네트워크(network) 수준에서의 지수라고 할 수 있다. 전체 지역간 상호작용이 네트워크의 모든 링크에 균등하게 분산되는 정도를 측정하는데, 0에 가까울수록 지역간 상호작용이 하나의 링크에 집중되어 있음을 의미하며, 1에 가까울수록 다중심 네트워크, 즉 위계적 구조가 없음을 의미한다. 지배성 지수(DIT)와 노드 대칭성 지수(NSI, Node Symmetry Index)는 노드(node) 수준에서의 지수라고 할 수 있는데, 지배성 지수(DIT)는 전체 네트워크에서 노드의 참여 정도를 의미한다. 즉 전체 통행량 중에서 특정 노드(지역)가 나타내는 통행량의 비중을 나타내는 것으로 지배성 지수

(DIT)가 0에 가까울수록 지배력이 없는 지역으로 간주할 수 있으며, 0인 경우에는 이 네트워크에서 존재하지 않는 노드라고 볼 수 있다. 상대적 강도 지수(RSI)와 링크 대칭성 지수(LSI)는 링크(link) 수준에서의 지수로 상대적 강도 지수(RSI)는 네트워크 내에서 모든 링크들의 통행량에 대한 해당 링크의 통행량 비율을 의미한다. 상대적 강도 지수(RSI)는 네트워크 내 전체 상호작용에 대한 두 노드 사이의 상호작용 비율을 측정하는 것으로 이 값이 1에 가까울수록 링크의 강도가 높은 반면 이 값이 0인 경우 링크는 존재하지 않는다. 노드의 링크의 대칭성 지수는 출발하는 통행량과 도착하는 통행량 흐름의 대칭성을 각기 노드와 링크 수준에서 나타내는 지수이다.

본 연구에서는 지역연계권역은 베리맥스 회전을 통한 요인분석으로 분석하도록 하고, 공간 상호작용 지수(Spatial Interaction Index) 중에서 개별 지역 통행량의 전체 크기를 의미하는 지배성 지수(DIT)와 전체 통행량 대비 두 지역간 통행량, 즉 지역간 통행의 상호작용의 비율을 의미하는 상대적 강도 지수(RSI)를 활용하여 분석하도록 한다.

표 4-3 본 연구의 공간 상호작용 지수(Spatial Interaction Index) 측정방법

지수	지배성 지수(DIT_i)	상대적 강도 지수(RSI_{ij})
수식	$\frac{T_i}{\left(\sum_{j=1}^{J} T_j / J\right)}$ $0 \le DIT_i < \infty$	$\frac{t_{ij}}{\left(\sum_{i=1}^{I}\sum_{j=1}^{J} t_{ij}\right)}$ $0 \le RSI_{ij} \le 1$
설명	0이면 해당 노드는 네트워크에 존재하지 않음	0이면 해당 링크는 존재하지 않음

주 : T_i, T_j : i와 j 노드에 관련되는 총통행량
t_{ij} : i 지역에서 출발하여 j 지역에 도착하는 통행량
출처 : Limtanakool et al.(2007)

제2절 시도간 연계구조 분석

1. 시도간 연계권역 및 중심지 분석

1) 수도권을 제외한 14개 시도의 연계권역 분석

서울, 인천, 경기를 제외하고, 14개 시도의 총목적 O/D를 도착지를 기준으로 행렬을 변환하여 총목적 D/O를 생성한 다음 SPSS로 베리맥스 회전을 적용한 요인분석을 수행한 결과는 다음과 같다. 고유치(eigenvalue)로 1을 이용한 결과 7개 요인이 도출되었고, 7개의 요인은 전체 분산의 87.4%를 설명하는 것으로 분석되었다.

요인점수의 계수행렬 분석결과 제1요인은 대전으로 고유치는 3.30이고, 제2요인은 부산(3.10), 제3요인은 전남(3.28), 제4요인은 충북(3.07), 제5요인은 경북(2.66), 제6요인은 광주(3.21), 그리고 제7요인은 경남(3.22)으로 나타났다. 수도권을 제외하고 전국적으로 대전을 중심으로 대전-충남-충북-세종-강원 권역과 부산과 경남을 중심으로 부산-경남-울산-제주 권역, 광주와 전남을 중심으로 광주-전남-전북 권역, 그리고 경북을 중심으로 대구-경북 권역으로 통행연계구조가 형성되고 있다고 볼 수 있다.

표 4-4 수도권을 제외한 14개 시도간 총목적통행량의 연계구조

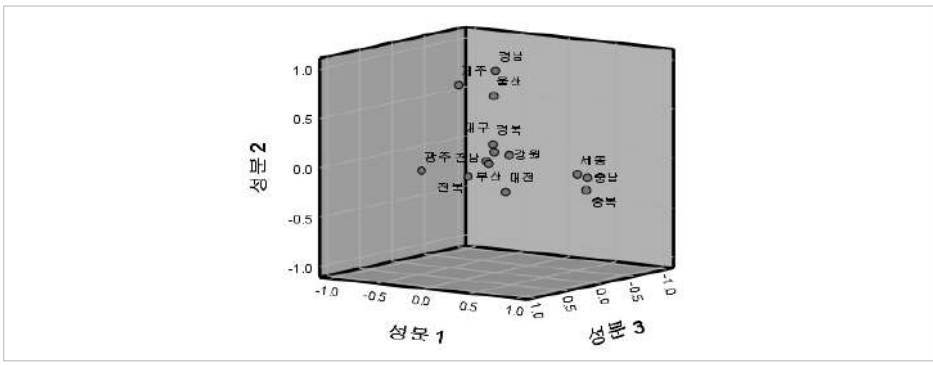
구분	중심지	주요 연계지역
제1요인	대전(3.30)	충남(0.94), 충북(0.92), 세종(0.90)
제2요인	부산(3.10)	경남(0.91), 제주(0.84), 울산(0.64)
제3요인	전남(3.28)	광주(0.95), 전북(0.71)
제4요인	충북(3.07)	강원(0.89), 대전(0.71)
제5요인	경북(2.66)	대구(0.78)
제6요인	광주(3.21)	전남(0.93)
제7요인	경남(3.22)	부산(0.94)

주 : 1) 설명된 총분산의 누적 % = 87.401
2) 중심지의 ( )는 요인점수이고, 주요 연계지역의 ( )는 요인과의 상관계수임

제1요인은 대전으로 대전을 중심지로 한 통행연계구조는 충남, 충북, 세종이 묶이고,

제4요인인 충북을 중심지로 한 통행연계구조에서는 대전과 강원이 연계지역으로 기능을 하고 있는 것으로 나타났다. 또한 제2요인인 부산의 경우 부산이 중심지인 경우에는 경남과 울산, 제주가 모두 연계지역으로 기능을 하고 있지만 제7요인인 경남이 중심지인 경우에는 부산이 연계지역이어서 작게는 부산과 경남, 그리고 크게는 부산과 경남, 울산, 제주까지도 연계되는 구조를 보인다고 볼 수 있다. 마찬가지로 제6요인인 광주가 중심지인 경우에는 주로 전남이 주요 연계되는 구조를 형성하고 있지만 제3요인인 전남이 중심지인 경우에는 광주와 전북까지 지역간 많은 상호작용이 발생하고 있어 같은 권역으로 구분할 수 있다.

그림 4-2 **수도권을 제외한 14개 시도간 요인분석 결과 회전공간의 성분도표**



2) 수도권을 포함한 17개 시도의 연계권역 분석

수도권을 포함하는 경우에는 통행연계구조가 다소 다르게 분석되는 것을 다음과 같이 알 수 있다. 수도권을 포함하는 17개 시도의 총목적 D/O를 SPSS로 베리맥스 회전을 적용하여 요인분석을 수행하면 14개 시도와 마찬가지로 7개 요인이 도출되었고, 7개의 요인은 전체 분산의 82.6%를 설명하는 것으로 분석되어 설명된 총분산의 누적 %는 14개 시도보다 다소 낮아졌다. 17개 시도의 총목적통행량으로 지역연계구조를 분석한 결과 수도권을 제외한 분석결과와 마찬가지로 전라권은 광주-전남을 중심으로 전북이 연계지역 구조를 형

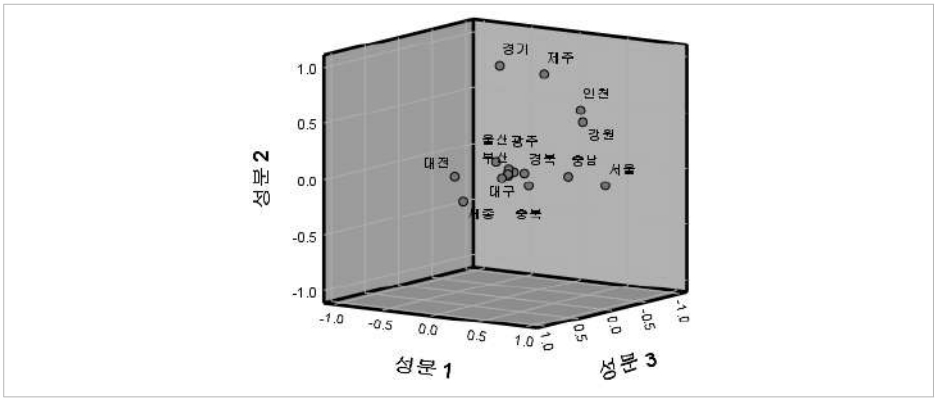
성하고, 경상권은 부산-경남을 중심으로 연계지역 구조를 형성하는 것으로 나타났다. 그러나 수도권의 경우 제1요인은 경기, 제2요인은 서울이어서 경기를 중심으로 서울, 인천, 충북, 충남, 강원이 연계지역으로 기능을 하고 있고, 서울을 중심으로 경기와 제주가 연계지역으로 기능을 하고 있어 크게 서울-경기를 중심으로 서울-경기-인천-강원-충북-충남-제주가 연계권역을 형성하고 있다. 그 외 대전-세종 권역과 대구-경북 권역으로 구분할 수 있다.

표 4-5 수도권을 포함하는 17개 시도간 총목적통행량의 연계구조

구분	중심지	주요 연계지역
제1요인	경기(3.70)	서울(0.94), 충남(0.89), 강원(0.80), 인천(0.75), 충북(0.67)
제2요인	서울(3.78)	경기(0.98), 제주(0.92)
제3요인	대전(2.35)	세종(0.84)
제4요인	경북(2.65)	울산(0.87), 대구(0.74), 부산(0.58)
제5요인	전남(3.69)	광주(0.95), 전북(0.65)
제6요인	광주(3.64)	전북(0.54), 전남(0.95)
제7요인	부산(3.46)	경남(0.90)

주 : 1) 설명된 총분산의 누적 % = 82.564
2) 중심지의 ( )는 요인점수이고, 주요 연계지역의 ( )는 요인과의 상관계수임

그림 4-3 수도권을 포함한 17개 시도간 요인분석 결과 회전공간의 성분도표



2. 시도간 공간 상호작용 지수 분석

1) 수도권을 제외한 14개 시도의 지배성 지수 분석

Limtanakool et al.(2007)의 공간 상호작용 지수(Spatial Interaction Index) 중에서 시도 단위에서 먼저 개별 지역 통행량의 전체 크기를 의미하는 지배성 지수(DIT)를 측정하면 다음과 같다. 각 노드, 즉 개별 지역의 지배성 지수(DIT)는 총출발통행량과 총도착통행량을 기준으로 각각 산정(DIT_i와 DIT_j)할 수 있으며, DIT_i는 전체 통행량 중에서 해당 지역의 총출발통행량 비중을, DIT_j는 전체 통행량 중에서 해당 지역의 총도착통행량 비중을 의미한다.

표 4-6 수도권을 제외한 14개 시도의 출발기준 지배성 지수(DIT_i)

구분	출근	등교	업무	여가/오락/친지방문	필수통행 (출근, 등교, 업무)	비필수통행 (귀가, 여가, 쇼핑, 기타)	총목적 통행량 (출발)
부산	2.40	0.84	0.73	1.66	1.68	1.86	1.80
대구	2.62	5.67	1.20	1.48	2.39	1.20	1.63
광주	1.49	0.89	0.86	1.15	1.22	0.78	0.94
대전	1.13	0.41	2.16	1.54	1.43	1.04	1.18
울산	0.58	0.72	0.35	0.69	0.51	0.79	0.69
세종	0.57	0.38	0.58	0.33	0.56	0.66	0.62
강원	0.11	0.07	0.14	0.21	0.11	0.20	0.17
충북	0.50	0.26	1.70	1.07	0.90	0.71	0.77
충남	0.34	0.62	1.37	1.13	0.73	0.86	0.81
전북	0.20	0.22	0.78	0.74	0.40	0.46	0.44
전남	0.65	0.61	0.83	0.90	0.71	1.21	1.03
경북	1.12	1.35	2.17	1.18	1.51	2.14	1.91
경남	2.30	1.96	1.10	1.89	1.85	2.01	1.95
제주	-	-	0.03	0.04	0.01	0.08	0.06

주: $DIT_i = T_i / \left(\sum_{j=1}^{J} T_j / J \right)$, T_i, T_j 는 각각 i와 j 지역에 관련되는 출발통행량과 도착통행량

표 4-7 수도권을 제외한 14개 시도의 도착기준 지배성 지수(DIT_j)

구분	출근	등교	업무	여가/오락/친지방문	필수통행 (출근, 등교, 업무)	비필수통행 (귀가, 여가, 쇼핑, 기타)	총목적 통행량 (도착)
부산	2.02	2.17	0.69	1.73	1.57	1.94	1.81
대구	0.90	1.30	2.07	0.70	1.34	1.82	1.65
광주	0.63	0.59	0.93	0.71	0.73	1.03	0.92
대전	0.78	0.89	1.86	1.26	1.17	1.22	1.20
울산	1.00	0.29	0.26	0.40	0.68	0.65	0.66
세종	0.68	0.15	1.02	0.58	0.75	0.53	0.61
강원	0.08	0.14	0.15	0.25	0.11	0.18	0.16
충북	0.53	0.24	1.32	0.84	0.78	0.79	0.79
충남	0.61	0.35	1.54	1.31	0.91	0.77	0.82
전북	0.10	0.17	0.77	0.89	0.34	0.47	0.42
전남	1.59	0.94	0.79	1.59	1.25	0.94	1.05
경북	2.91	5.86	1.27	1.72	2.60	1.54	1.92
경남	2.17	0.91	1.26	1.72	1.74	2.06	1.95
제주	0.00	0.00	0.07	0.32	0.03	0.08	0.06

주 : $DIT_j = T_j / \left(\sum_{i=1}^{I} T_i / I \right)$, T_i, T_j 는 각각 i와 j 지역에 관련되는 출발통행량과 도착통행량

표에서 보는 바와 같이 출발기준 총목적통행량의 지배성 지수(DIT_i)와 도착기준 지배성 지수(DIT_j)는 모두 경남이 1.95로 가장 큰 것으로 나타났고, 그 다음으로는 경북, 부산 순으로 나타났다. 경북과 부산은 출발 통행량보다 도착 통행량을 기준으로 했을 때 지배성 지수가 다소 더 증가하는 것으로 나타났다.

출근, 등교, 업무 통행을 필수 통행으로 구분했을 때 도착기준 지배성 지수(DIT_j)는 경남(1.74)보다 경북(2.06)이 더 높았으나 여가/오락, 친지방문과 귀가, 쇼핑 등 비필수 통행 지배성 지수는 경남(2.06)과 부산(1.94)이 훨씬 더 높았다. 특히, 여가/오락/친지방문 등 일반적으로 관광을 목적으로 한 통행량의 경우 도착기준 지배성 지수(DIT_j)는 비수도권에서 부산이 1.73으로 가장 높은 것으로 나타났다.

2) 수도권을 제외한 14개 시도의 상대적 강도 지수 분석

서울, 인천, 경기의 수도권을 제외하고, 14개 시도의 지역간 연결되는 통행량을 나타내는 상대적 강도 지수(RSI_{ij})를 측정하여 비교해보면 경남과 부산간 총목적통행량이 가장 많아서 상대적 강도 지수(RSI_{ij})는 19.82로 가장 높은 것으로 나타났다. 경남과 부산간 통행량 다음으로는 경북-대구가 19.60으로 높고, 그 다음으로는 전남-광주가 10.83으로 높았다. 상대적 강도 지수(RSI_{ij})는 지역간 링크에 걸리는 통행량이라고 할 수 있는데, 전체 통행량 중에서 해당 링크의 통행연결강도를 계산하는 값이다. 절대적인 일일 총목적통행량을 살펴보면 2018년을 기준으로 경남에서 부산으로 가능 통행량이 41만 7,904통행으로 가장 많았고, 경북에서 대구로 가는 통행량은 41만 3,296통행, 그리고 전남에서 광주로 가는 통행량이 22만 8,296통행이었다.

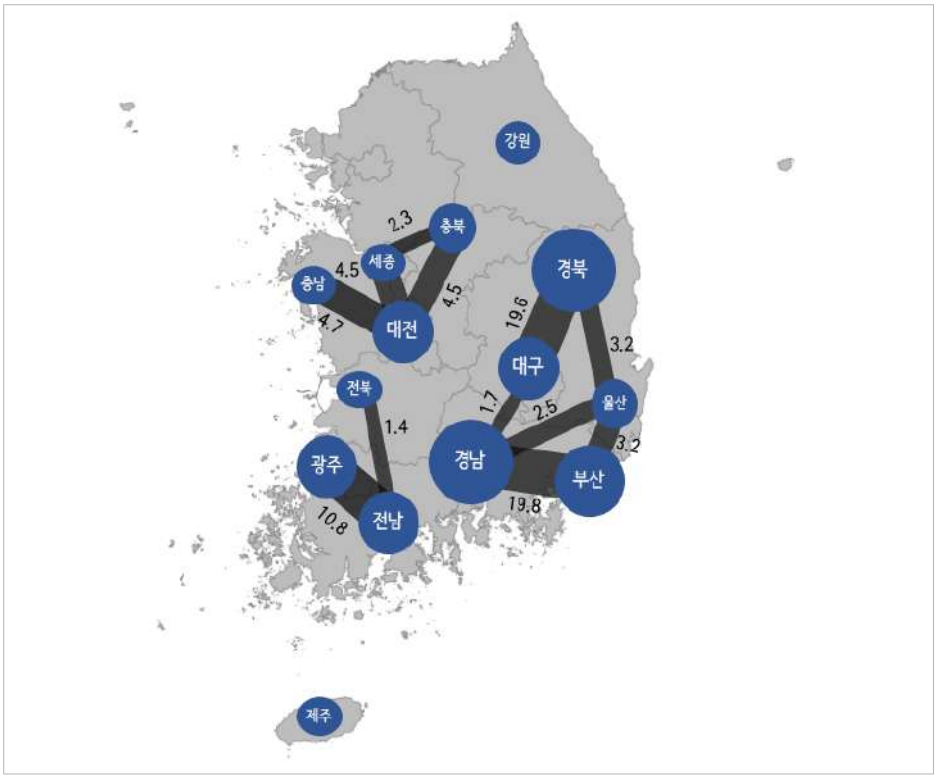
표 4-8 수도권을 제외한 14개 시도간 상대적 강도 지수(RSI_{ij})

순위	지역	상대적 강도 지수 (RSI_{ij})	순위	지역	상대적 강도 지수 (RSI_{ij})
1	경남-부산	19.82	9	경남-울산	2.51
2	경북-대구	19.60	10	세종-충북	2.25
3	전남-광주	10.83	11	세종-충남	1.82
4	충남-대전	5.67	12	충남-충북	1.77
5	세종-대전	4.54	13	경남-대구	1.74
6	충북-대전	4.53	14	경남-경북	1.44
7	경북-울산	3.20	15	전북-충남	1.40
8	울산-부산	3.17	16	경남-전남	1.00

주 : 1) $t_{ij}/\left(\sum_{i=1}^{I}\sum_{j=1}^{J}t_{ij}\right)*100$, t_{ij}는 i 지역에서 출발하여 j 지역에 도착하는 통행량

2) 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 지역만 제시하였음

그림 4-4 14개 시도의 시도별 지배성과 시도간 통행연결강도



주 : 1) 도착기준의 한방향 상대적 강도 지수(RSI_{ij})를 산정함
2) 상대적 통행강도 지수가 1.00 이상인 지역만 표현함

SPSS에서의 요인분석에 의한 권역구분과 도착기준 지배성 지수(DIT_j) 및 지역간 상대적 통행강도 지수(RSI_{ij})를 종합해보면 수도권을 제외한 14개 시도의 경우 부산을 중심으로 한 부산-경남-울산 권역과 대전을 중심으로 한 대전-충남-충북-세종 권역, 그리고 전남을 중심으로 한 전남-광주-전북 권역을 연계권역으로 구분할 수 있다. 또한 경북을 중심으로 대구-경북을 지역연계권역으로 구분할 수 있다. 울산의 경우 부산 및 경북과의 통행량이 비슷하게 많지만 대구와의 연계구조는 미미한 것으로 나타나고 있다.

제3절 시군간 연계구조 분석

1. 시군간 연계권역 및 중심지 분석

서울·인천·경기의 수도권과 부산·대구·광주·대전·울산·세종의 광역시 및 특별자치시를 제외하고, 강원, 충북·충남, 전북·전남, 경북·경남, 제주의 8개 시도에 포함되어 있는 123개 시군을 대상으로 베리맥스 회전을 적용한 요인분석 결과 고유치 1이상은 41개 요인으로 도출되었고, 총설명량은 81.5%로 나타났다.

제1요인의 고유치는 10.38로 요인점수의 계수행렬 분석 결과 전주를 도착지로 하는 통행연계구조로 나타났으며, 전주를 도착지로 하는 출발지가 많기 때문에 제1요인의 고유치와 설명량은 높게 나타난다. 전북의 경우에는 제1요인인 전주(10.38)를 중심으로 완주, 임실, 진안, 정읍, 남원 등 11개 시군이 연계되고 있으며, 제28요인인 남원(8.84)이 순창과 연계되고 있어 사실상 전주를 중심으로 대부분의 주변 시군이 연계되는 구조를 나타내고 있다. 특히, 제13요인인 군산의 고유치는 8.78로 군산을 중심지로 했을 때 충남 부여와 전남 함평, 그리고 전북 전주가 연계되는 구조를 나타내고 있다.

제2요인은 순천으로 고유치는 10.66으로 높게 나타났으며, 이 외에도 전남의 경우 제4요인은 목포(10.38), 제25요인은 해남(6.55), 제30요인은 무안(7.61)으로 나타났다. 크게 순천을 중심으로 광양-여수-보성-구례-고흥-화순-곡성이, 목포를 중심으로 무안-영암-신안-진도-강진이 연계되는 구조를 보이고 있으며, 무안을 중심으로 목포-나주가 통행연계권역을 형성하고 있다고 볼 수 있다.

강원도의 경우에는 제8요인이 춘천(9.97), 제9요인은 속초(10.47), 제11요인은 삼척(9.20), 제18요인이 강릉(6.79), 제23요인은 원주(9.76)로 춘천을 중심으로 홍천-화천-양구-철원이, 속초를 중심으로는 고성-양양-인제-강릉이, 삼척을 중심으로는 동해-태백-경북 울진, 그리고 강릉을 중심으로 삼척-정선-평창이 연계권역을 형성하고 있다. 원주의 경우 횡성-춘천과 연계되는 구조를 보이고 있으나, 특히, 제15요인인 충북 제천(9.90)을 중심으로 한 연계권역에서도 충북 제천-단양-강원 영월-강원 원주가 시도를 넘나들며 또 하나의 연계권역을 형성하고 있다.

표 4-9 수도권을 제외한 14개 시도간 총목적통행량의 연계구조

구분	중심지	주요 연계지역
제1요인	전주시(10.38)	완주군(0.98), 임실군(0.95), 진안군(0.94), 정읍시(0.93), 무주군(0.90), 김제시(0.89), 군산시(0.85), 익산시(0.72), 부안군(0.68), 장수군(0.68), 남원시(0.67)
제2요인	순천시(10.66)	광양시(0.97), 여수시(0.96), 보성군(0.95), 구례군(0.94), 고흥군(0.90), 화순군(0.79), 곡성군(0.61)
제3요인	창원시(10.66)	함안군(0.96), 김해시(0.94), 창녕군(0.92), 의령군(0.81), 진주시(0.79), 밀양시(0.74)
제4요인	목포시(10.38)	무안군(0.99), 영암군(0.98), 신안군(0.97), 진도군(0.89), 강진군(0.58)
제5요인	청주시(10.16)	진천군(0.95), 증평군(0.94), 보은군(0.91), 괴산군(0.78), 충주시(0.56), 옥천군(0.46)
제6요인	안동시(10.49)	청송군(0.93), 의성군(0.92), 영양군(0.92), 예천군(0.89), 영주시(0.65)
제7요인	진주시(10.20)	산청군(0.93), 하동군(0.90), 합천군(0.87), 함양군(0.80)
제8요인	춘천시(9.97)	홍천군(0.92), 화천군(0.90), 양구군(0.83), 철원군(0.77)
제9요인	속초시(10.47)	고성군(0.96), 양양군(0.82), 인제군(0.74), 강릉시(0.51)
제10요인	논산시(10.60)	금산군(0.97), 계룡시(0.96), 당진시(0.58)
제11요인	삼척시(9.20)	동해시(0.85), 태백시(0.82), 울진군(0.74)
제12요인	청양군(8.38)	홍성군(0.91), 보령시(0.77), 서산시(0.70)
제13요인	군산시(8.78)	부여군(0.74), 함평군(0.70), 전주시(0.65)
제14요인	구미시(10.44)	김천시(0.95), 칠곡군(0.94), 상주시(0.50)
제15요인	제천시(9.90)	단양군(0.93), 영월군(0.92), 원주시(0.39)
제16요인	서산시(9.20)	태안군(0.93), 예산군(0.85), 청양군(0.65)
제17요인	통영시(10.18)	거제시(0.95), 고성군(0.87), 사천시(0.62)
제18요인	강릉시(6.79)	삼척시(0.78), 정선군(0.70), 평창군(0.61)
제19요인	봉화군(7.61)	영덕군(0.93), 울릉군(0.79), 경주시(0.67)
제20요인	칠곡군(9.56)	구미시(0.97), 성주군(0.95), 고령군(0.41)
제21요인	고창군(9.30)	장성군(0.93), 영광군(0.87)
제22요인	김해시(10.40)	창원시(0.91), 양산시(0.86)
제23요인	원주시(9.76)	횡성군(0.90), 춘천시(0.59)
제24요인	경산시(10.36)	영천시(0.96), 청도군(0.91)
제25요인	해남군(6.55)	완도군(0.79), 장흥군(0.73)

구분	중심지	주요 연계지역
제26요인	영천시(9.95)	경산시(0.93), 군위군(0.86)
제27요인	충주시(7.08)	음성군(0.82), 청주시(0.68), 제천시(0.57)
제28요인	남원시(8.84)	순창군(0.89)
제29요인	천안시(10.26)	아산시(0.93), 공주시(0.67)
제30요인	무안군(7.61)	목포시(0.89), 나주시(0.61)
제31요인	금산군(7.78)	논산시(0.84), 서천군(0.59)
제32요인	영주시(8.57)	안동시(0.81), 봉화군(0.78)
제33요인	사천시(7.69)	남해군(0.75), 통영시(0.74)
제34요인	옥천군(9.66)	영동군(0.92)
제35요인	고성군(1.92)	담양군(-0.86)
제36요인	광양시(7.87)	순천시(0.83)
제37요인	아산시(7.92)	천안시(0.73)
제38요인	경주시(8.40)	포항시(0.77)
제39요인	상주시(10.28)	문경시(0.96)
제40요인	고성군(2.42)	제주시(-0.90)
제41요인	함양군(1.76)	서귀포시(-0.94)

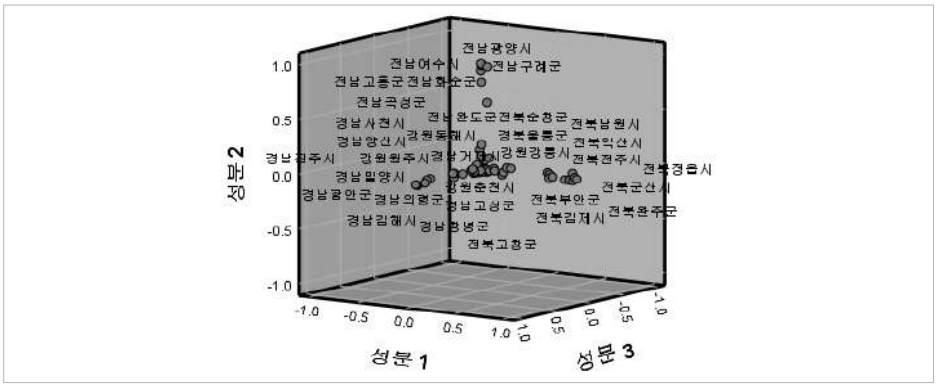
주 : 1) 설명된 총분산의 누적 % = 81.503
2) 중심지의 ( )는 요인점수이고, 주요 연계지역의 ( )는 요인과의 상관계수임
3) 음영은 시도를 넘어선 통행연계지역임

충청권의 경우 먼저 충북은 제5요인인 청주(10.16)를 중심으로 진천-증평-보은-괴산-충주-옥천이 연계지역으로 기능을 하고 있고, 제27요인인 충주(7.08)를 중심으로 음성-청주-제천이 연계지역으로 기능을 하고 있으나 앞서 설명한 바와 같이 제천의 경우 단양시와 강원 영월군과 원주시와 연계되는 구조도 가지고 있다. 충남의 경우 제10요인인 논산(10.60)을 중심으로 금산-계룡-당진이 연계되고 있으며, 제31요인인 금산(7.78)을 중심으로 논산-서천이 연계되고 있어 논산-금산-계룡-당진-서천까지도 연계되고 있는 구조를 보이고 있다고 볼 수 있다. 또한 제16요인인 서산(9.20)을 중심으로는 태안-예산-청양이, 제29요인인 천안(10.26)을 중심으로는 아산-공주가 연계권역을 형성하고 있다.

경상권의 경우에는 제3요인인 창원의 고유치가 10.66으로 가장 크게 나타나고 있으며, 그 다음으로는 제6요인인 안동(10.49), 진주(10.20), 구미(10.44) 순으로 나타나고 있다. 제3요인인 창원을 중심지로는 함안-김해-창녕-의령-진주-밀양이 연계지역으로 기능을 하

고 있으며, 제7요인인 진주를 중심지로는 산청-하동-합천-함양이 연계지역으로 기능을 하고 있다. 그 외 제17요인인 통영(10.18)을 중심으로 거제-고성-사천이 연계되어 있다. 경북의 경우에는 안동(10.49)을 중심지로 청송-의성-영양-예천-영주가 연계권역을 형성하고 있고, 제14요인인 구미(10.44)를 중심지로 해서는 김천-칠곡-상주가 연계권역으로 묶이고 있다.

그림 4-5 **도지역의 123개 시군간 요인분석 결과 회전공간의 성분도표**



2. 시군간 공간 상호작용 지수 분석

1) 123개 시군의 지배성 지수 분석

수도권과 광역시에 속한 시군을 제외하고, 전국 123개 시군을 대상으로 도착통행량의 전체 크기를 의미하는 지배성 지수(DIT_i와 DIT_j)를 제시하면 다음과 같다. 구체적으로 DIT_i는 전체 통행량 중에서 해당 지역의 총출발통행량 비중을, DIT_j는 전체 통행량 중에서 해당 지역의 총도착통행량 비중을 의미한다. 123개 시군 중에서 출발기준 총목적통행량의 지배성 지수(DIT_i)와 도착기준 지배성 지수(DIT_j)가 가장 큰 지역은 충남 천안시와 아산시인 것으로 나타났다. 천안시의 DIT_i는 5.70이고 DIT_j는 5.95이며, 아산시의 DIT_i와 DIT_j는 각각 5.29와 5.17이다. 천안시와 아산시 다음으로는 경남 창원시의 총목적통행

량 측면에서 지배력이 큰 것으로 나타났는데, DIT_j는 5.12이다. 한편 전북 전주시도 DIT_j가 4.95로 지배력이 큰 편인 것으로 나타났으며, 전북에서는 전주시 다음으로 익산시와 완주군이 각각 DIT_j가 2.44와 2.32로 큰 편인 것으로 나타났다. 전남에서는 순천시와 목포시가, 충북에서는 청주시, 경북에서는 구미시가 지배력이 높은 것으로 나타났다.

표 4-10 수도권·광역시를 제외한 123개 시군의 출발기준 지배성 지수(DIT_i)

구분	출근	등교	업무	여가/오락/친지방문	필수통행 (출근, 등교, 업무)	비필수통행 (귀가, 여가, 쇼핑, 기타)	총목적 통행량 (출발)
충남 천안시	8.20	8.89	4.26	2.16	6.93	4.97	5.70
충남 아산시	3.09	0.57	6.61	5.56	4.08	6.01	5.29
경남 창원시	6.74	2.70	3.93	4.42	5.51	4.88	5.12
전북 전주시	6.70	7.72	3.61	3.58	5.74	4.32	4.85
충북 청주시	4.05	2.33	6.10	3.04	4.61	2.77	3.46
전남 순천시	5.10	1.27	1.16	2.68	3.50	3.18	3.30
전남 목포시	4.22	5.16	1.26	1.41	3.30	3.27	3.28
경남 김해시	5.37	1.99	1.99	1.05	3.99	2.64	3.14
경북 구미시	3.28	5.42	2.30	2.60	3.11	2.97	3.02
제주 제주시	3.05	1.09	1.32	11.02	2.33	3.25	2.91
제주 서귀포시	1.03	4.62	1.20	9.63	1.34	3.65	2.79
전북 익산시	3.88	7.45	1.32	1.77	3.28	2.35	2.70
전북 완주군	2.88	2.26	1.32	1.54	2.31	2.60	2.49
경남 진주시	0.91	0.48	3.98	2.48	1.90	2.41	2.22
경북 칠곡군	4.41	2.73	1.62	1.03	3.36	1.25	2.04
전남 광양시	2.42	4.13	0.64	1.48	1.95	2.01	1.99
전북 군산시	0.89	7.26	2.17	1.43	1.78	2.09	1.97
전남 무안군	2.72	1.36	0.78	0.88	1.97	1.59	1.73
경북 경주시	1.59	1.56	0.83	0.99	1.33	1.95	1.72
경북 포항시	1.97	4.53	1.07	2.35	1.85	1.54	1.66

주 : 1) $DIT_i = T_i / \left(\sum_{j=1}^{J} T_j / J \right)$, T_i, T_j 는 각각 i와 j 지역에 관련되는 출발통행량과 도착통행량

2) 가장 지배력이 높은 지역 20개를 제시하였음

표 4-11 수도권·광역시를 제외한 123개 시군의 도착기준 지배성 지수(DIT_j)

구분	출근	등교	업무	여가/오락/친지방문	필수통행 (출근, 등교, 업무)	비필수통행 (귀가, 여가, 쇼핑, 기타)	총목적 통행량 (도착)
충남 천안시	3.26	0.70	8.49	6.96	4.82	6.63	5.95
충남 아산시	8.34	8.37	1.86	1.42	6.18	4.58	5.17
경남 창원시	7.64	2.62	4.02	2.34	6.07	4.56	5.12
전북 전주시	4.07	11.17	3.25	4.24	4.31	5.33	4.95
전남 순천시	2.10	12.11	1.26	3.07	2.54	3.67	3.25
경남 김해시	3.03	2.57	3.29	1.67	3.09	3.17	3.14
전남 목포시	3.78	1.58	1.29	3.62	2.79	3.18	3.03
충북 청주시	1.06	2.55	5.24	2.19	2.57	3.28	3.01
경북 구미시	4.68	2.36	2.15	1.08	3.66	2.58	2.99
제주 제주시	1.03	4.62	1.38	10.65	1.41	3.79	2.90
제주 서귀포시	3.05	1.09	1.31	11.30	2.33	3.09	2.80
전북 익산시	1.92	9.12	2.13	1.83	2.51	2.40	2.44
전북 완주군	3.93	1.42	1.20	1.49	2.83	2.01	2.32
경북 칠곡군	1.55	0.22	1.47	0.99	1.43	2.48	2.09
전남 광양시	2.62	0.54	0.63	1.15	1.80	2.20	2.05
경남 진주시	1.44	4.11	3.73	1.92	2.40	1.84	2.05
전남 무안군	1.86	6.38	0.74	0.88	1.82	2.06	1.97
전북 군산시	2.76	4.34	1.29	0.66	2.38	1.68	1.94
경북 경주시	1.88	4.04	0.65	1.66	1.63	1.86	1.77
경북 포항시	1.30	0.99	1.02	0.95	1.19	1.83	1.59

주 : 1) $DIT_j = T_j / \left(\sum_{i=1}^{I} T_i / I \right)$, T_i, T_j 는 각각 i와 j 지역에 관련되는 출발통행량과 도착통행량

2) 가장 지배력이 높은 지역 20개를 제시하였음

도착지를 기준으로 출근, 등교, 업무의 필수통행량의 경우에는 충남 천안시보다는 충남 아산시와 경남 창원시의 지배력이 가장 큰 반면 관광목적 통행량이 포함되어 있는 여가/오락/친지방문 목적의 도착통행량의 경우 제주도가 가장 크고, 제주도를 제외하면 충남 천안시의 DIT_j가 6.96, 전북 전주시가 4.24, 전남 목포시가 3.62, 전남 순천시가 3.07로 크게

나타났다. 여가와 쇼핑을 비롯한 비필수통행량을 모두 합하여 지배력을 살펴보면 충남 천안시의 DIT_j가 6.63으로 가장 컸고, 전북 전주시 5.33, 충남 아산시 4.58, 경남 창원시 4.56 순으로 나타났다. 출근, 등교, 업무의 필수통행량은 전북 전주시와 경북 구미시, 경남 김해시, 전북 완주군과 전남 목포시의 지배력도 큰 편이다.

2) 123개 시군의 상대적 강도 지수 분석

A지역에서 출발하여 B지역으로 도착하는 통행량과 B지역에서 출발하여 A지역으로 도착하는 통행량을 모두 고려하지 않고, 도착을 기준으로 한방향의 통행량만을 고려했을 때, 2018년 기준 총목적통행량은 일일 2,158천통행이며, 이 중에서 지역간 목적통행량이 가장 많은 지역은 충남 아산시와 충남 천안시 통행량이 전체 7.6%를 차지하여 가장 많은 것으로 나타났다.

제주도의 제주시와 서귀포시의 경우 존체계에 별도로 고려하였으나 행정구에 속하기 때문에 이를 제외하면 전북 전주시와 완주시의 통행량이 천안시와 아산시 다음으로 많았고, 창원시와 김해시도 전체 통행량의 2.6%를 차지하여 많은 편으로 나타났다.

표 4-12 수도권·광역시를 제외한 123개 시군간 통행량 순위

지역간 목적통행량			비중	지역간 목적통행량			비중
충남 아산시	충남 천안시	164,727	7.6%	전남 영암군	전남 목포시	26,541	1.2%
제주 서귀포시	제주 제주시	96,040	4.4%	경북 구미시	경북 김천시	26,151	1.2%
전북 완주군	전북 전주시	58,027	2.7%	전북 익산시	전북 전주시	25,911	1.2%
경남 김해시	경남 창원시	55,281	2.6%	충북 진천군	충북 청주시	23,454	1.1%
경북 칠곡군	경북 구미시	54,419	2.5%	전북 군산시	전북 전주시	22,834	1.1%
전남 무안군	전남 목포시	51,422	2.4%	전북 익산시	전북 군산시	22,832	1.1%
전남 광양시	전남 순천시	48,695	2.3%	경남 거제시	경남 통영시	19,624	0.9%
경북 경주시	경북 포항시	39,066	1.8%	강원 고성군	강원 속초시	19,543	0.9%
경남 함안군	경남 창원시	33,561	1.6%	경남 진주시	경남 창원시	19,196	0.9%
전남 순천시	전남 여수시	29,148	1.4%	경남 고성군	경남 통영시	18,378	0.9%

주 : 1) 한방향의 통행만 고려하여 비중 산정
2) 가장 통행량이 많은 지역 20개를 제시하였음

도지역을 대상으로 도별로 각각 지배성 지수(DIT_j)와 상대적 강도 지수(RSI_{ij})를 산출하고, 베리맥스 회전한 요인분석 결과 중심지와 주요 연계권역을 함께 비교해보면 다음과 같다.

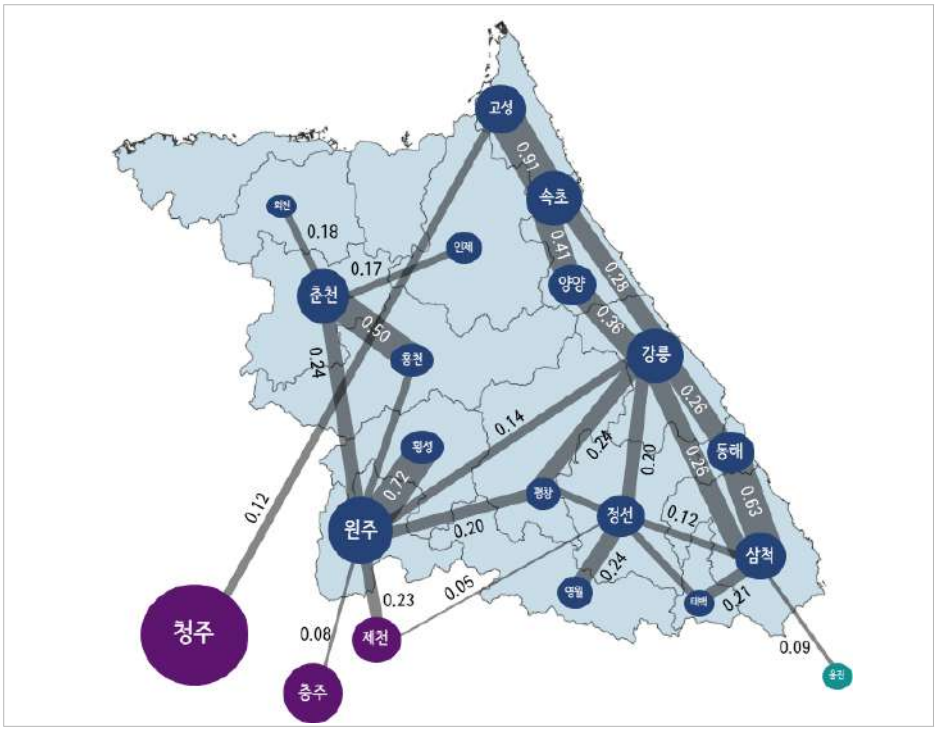
먼저 강원도는 원주시의 지배력이 가장 높은 것으로 나타났고, 속초-고성간 상대적 통행강도가 0.91로 가장 높다. 고성-속초 다음으로는 원주-횡성간 통행강도가 0.72로 높고, 동해-삼척도 0.63으로 높게 나타났다. 요인분석 결과 강원도의 경우 지리적인 특성으로 원주, 춘천, 속초, 삼척, 강릉이 중심지로 도출되었고, 특히, 원주와 충북 제천간 통행강도가 0.23으로 도내 타 지역과의 통행강도와 비교했을 때 높다는 특징을 보이고 있다. 충북 제천은 원주시와도 연계되어 있지만 정선군과도 통행강도가 0.05로 연결되어 있어 연계구조를 보이고 있다.

표 4-13 강원도 지배성과 상대적 강도 지수

지배성 지수(DIT_j)			상대적 강도 지수(RSI_{ij})					
No.	지역	지배성	순위	지역	강도	순위	지역	강도
1	춘천시	1.05	1	속초-고성	0.91	19	원주-홍천	0.18
2	원주시	1.46	2	원주-횡성	0.72	20	춘천-인제	0.17
3	강릉시	1.28	3	동해-삼척	0.63	21	원주-강릉	0.14
4	동해시	0.69	4	춘천-홍천	0.50	22	춘천-양구	0.14
5	태백시	0.41	5	속초-양양	0.41	23	고성-청주	0.12
6	속초시	1.34	6	강릉-양양	0.36	24	삼척-정선	0.12
7	삼척시	0.93	7	강릉-속초	0.28	25	평창-정선	0.10
8	홍천군	0.59	8	강릉-동해	0.26	26	삼척-울진	0.09
9	횡성군	0.60	9	강릉-삼척	0.26	27	원주-충주	0.08
10	영월군	0.40	10	춘천-원주	0.24	28	정선-제천	0.05
11	평창군	0.50	11	영월-정선	0.24	·	·	·
12	정선군	0.63	12	강릉-평창	0.24	·	·	·
13	철원군	0.12	13	원주-제천	0.23	·	·	·
14	화천군	0.27	14	태백-삼척	0.21	·	·	·
15	양구군	0.26	15	원주-평창	0.20	·	·	·
16	인제군	0.47	16	강릉-정선	0.20	·	·	·
17	고성군	0.73	17	춘천-화천	0.18	·	·	·
18	양양군	0.76	18	태백-정선	0.18	·	·	·

주 : 1) 상대적 강도 지수는 도내 통행의 경우 0.1 이상, 도간 통행의 경우에는 0.05 이상을 제시함
2) 음영지역은 지배성이 가장 강한 지역과 타 시도가 포함된 지역을 말함

그림 4-6 **강원도의 시군별 지배성과 시군간 통행연결강도**



주 : 상대적 강도 지수는 도내 통행의 경우 0.1 이상, 도간 통행의 경우에는 0.05 이상을 제시함

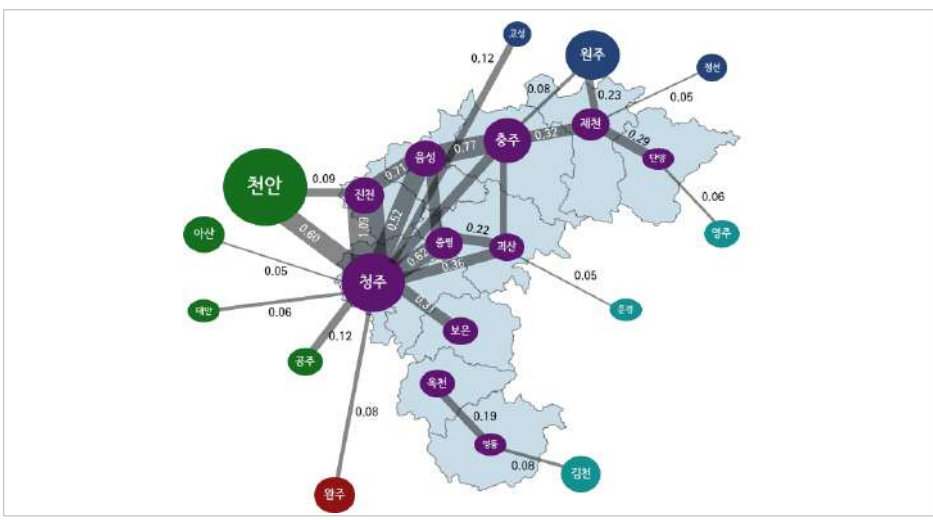
충청권의 경우에는 충북은 청주시의 지배성 지수(DIT_j)가 3.01로 가장 높았고, 충남은 천안시의 지배성 지수(DIT_j)가 5.95로 가장 높았다. 충북의 경우 요인분석 결과와 마찬가지로 청주시를 중심지로 하여 진천, 증평, 보은, 괴산, 음성이 하나의 권역을 형성하고 있으며, 청주시는 천안과의 통행강도도 0.60으로 도내 통행강도와 비교했을 때 높은 편이다. 충주시를 중심으로 하는 연계권역은 충주, 제천까지도 연결되어 있는 특징을 보이고 있다. 충남의 경우에는 천안시의 지배성 지수(DIT_j)는 상당히 높지만 요인분석 결과에서도 알 수 있는 바와 같이 제28요인인 천안시를 도착지로 하는 출발지는 그리 많지 않아서 고유치와 설명량이 높게 나타나지 않는다. 천안시는 아산시와의 통행강도가 7.63으로 동일한 생활권을 형성하고 있는 것으로 판단된다.

표 4-14 충청북도 지배성과 상대적 강도 지수

지배성 지수(DIT_j)			상대적 강도 지수(RSI_{ij})					
No.	지역	지배성	순위	지역	강도	순위	지역	강도
1	청주시	3.01	1	청주-진천	1.09	15	충주-괴산	0.16
2	충주시	1.23	2	충주-음성	0.77	16	증평-음성	0.15
3	제천시	0.94	3	진천-음성	0.71	17	청주-공주	0.12
4	보은군	0.36	4	청주-증평	0.62	18	청주-고성	0.12
5	옥천군	0.31	5	청주-천안	0.60	19	진천-천안	0.09
6	영동군	0.26	6	청주-음성	0.52	20	청주-완주	0.08
7	증평군	1.03	7	청주-괴산	0.36	21	영동-김천	0.08
8	진천군	1.40	8	충주-제천	0.32	22	충주-원주	0.08
9	괴산군	0.60	9	청주-보은	0.31	23	청주-태안	0.06
10	음성군	1.45	10	제천-단양	0.29	24	단양-영주	0.06
11	단양군	0.30	11	청주-충주	0.27	25	괴산-문경	0.05
			12	제천-원주	0.23	26	청주-아산	0.05
			13	증평-괴산	0.22	27	제천-정선	0.05
			14	옥천-영동	0.19			

주 : 1) 상대적 강도 지수는 도내 통행의 경우 0.1 이상, 도간 통행의 경우에는 0.05 이상을 제시함
2) 음영지역은 지배성이 가장 강한 지역과 타 시도가 포함된 지역을 말함

그림 4-7 충청북도의 시군별 지배성과 시군간 통행연결강도



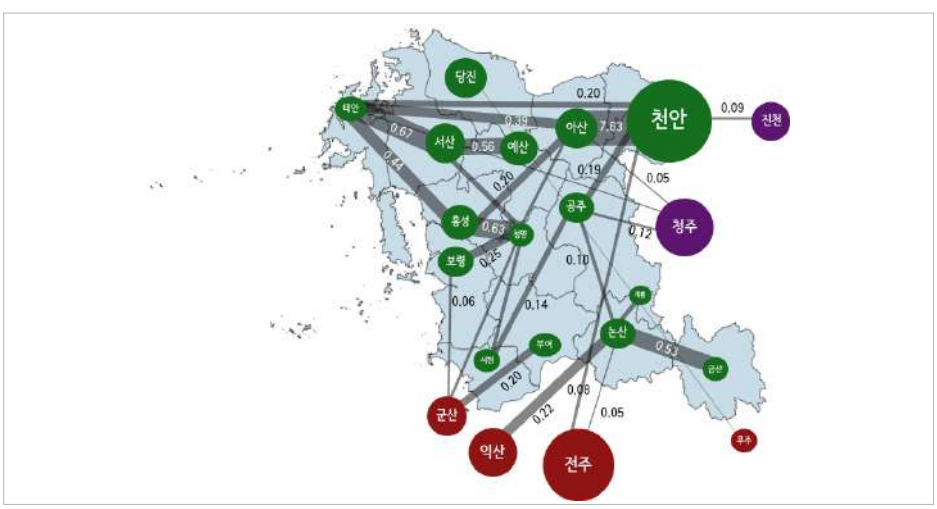
주 : 상대적 강도 지수는 도내 통행의 경우 0.1 이상, 도간 통행의 경우에는 0.05 이상을 제시함

표 4-15 충청남도 지배성과 상대적 강도 지수

지배성 지수(DIT_j)			상대적 강도 지수(RSI_{ij})					
No.	지역	지배성	순위	지역	강도	순위	지역	강도
1	천안시	5.95	1	천안-아산	7.63	16	천안홍성	0.13
2	공주시	0.53	2	서산-태안	0.67	17	공주-청주	0.12
3	보령시	0.47	3	청양-홍성	0.63	18	서천-청양	0.11
4	아산시	5.17	4	서산-예산	0.56	19	아산-청양	0.11
5	서산시	1.03	5	논산-금산	0.53	20	논산-계룡	0.11
6	논산시	0.84	6	홍성-태안	0.44	21	공주-논산	0.10
7	계룡시	0.14	7	아산-태안	0.39	22	천안-진천	0.09
8	금산군	0.21	8	보령-청양	0.25	23	천안-전주	0.08
9	부여군	0.49	9	논산-익산	0.22	24	청양-군산	0.07
10	서천군	0.31	10	아산-홍성	0.20	25	보령-군산	0.06
11	청양군	0.29	11	천안-태안	0.20	26	천안-청주	0.60
12	홍성군	1.01	12	부여-군산	0.20	27	태안-청주	0.06
13	예산군	1.06	13	천안-공주	0.19	28	당진-무주	0.05
14	태안군	0.50	14	서산-청양	0.15	29	논산-전주	0.05
15	당진시	1.21	15	공주-서천	0.14	30	아산-청주	0.05

주 : 1) 상대적 강도 지수는 도내 통행의 경우 0.1 이상, 도간 통행의 경우에는 0.05 이상을 제시함
2) 음영지역은 지배성이 가장 강한 지역과 타 시도가 포함된 지역을 말함

그림 4-8 충청남도의 시군별 지배성과 시군간 통행연결강도



주 : 상대적 강도 지수는 도내 통행의 경우 0.1 이상, 도간 통행의 경우에는 0.05 이상을 제시함

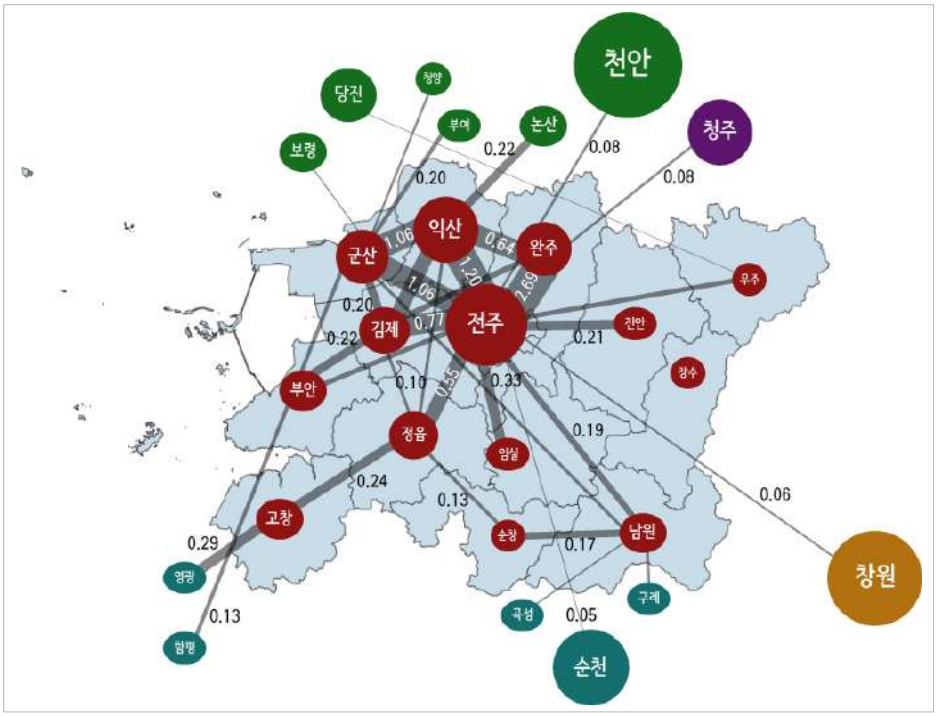
전라권의 경우 먼저 전북은 요인분석과 마찬가지로 전주시를 중심으로 하는 강한 통행 연계구조를 보이고 있다. 전주시의 지배성 지수(DIT_j)는 4.95로 지배성 지수가 두 번째로 높은 군산시의 2.6배에 해당한다. 그만큼 전북에서는 전주시가 차지하는 지배력이 상당히 높다고 볼 수 있으며, 전주시는 전주시를 도착지로 하는 출발지가 많기 때문에 제1요인의 고유치와 설명량도 높게 나타났다. 완주, 임실, 진안, 정읍, 무주, 김제, 군산, 익산, 부안, 장수, 남원 등 대부분의 시군이 연계되어 있는 구조다. 특히, 전주-완주의 상대적 강도 지수(RSI_{ij})가 2.69로 도내 통행강도 중 가장 높고, 전주-익산의 1.20과 비교하면 2.2배 높게 나타나고 있다. 전주시를 중심으로 한 통행연계권역 중에서 특히 완주시와의 연계구조가 강하게 나타나고 있다.

표 4-16 전라북도 지배성과 상대적 강도 지수

지배성 지수(DIT_j)			상대적 강도 지수(RSI_{ij})					
No.	지역	지배성	순위	지역	강도	순위	지역	강도
1	전주시	4.95	1	전주-완주	2.69	19	전주-부안	0.16
2	군산시	1.94	2	전주-익산	1.20	20	김제-완주	0.15
3	익산시	2.44	3	전주-군산	1.06	21	전주-무주	0.15
4	정읍시	0.96	4	군산-익산	1.06	22	군산-함평	0.13
5	남원시	0.73	5	전주-김제	0.77	23	정읍-순창	0.13
6	김제시	1.31	6	익산-완주	0.64	24	군산-남원	0.11
7	완주군	2.32	7	전주-정읍	0.55	25	정읍-김제	0.10
8	진안군	0.32	8	익산-김제	0.46	26	익산-정읍	0.10
9	무주군	0.23	9	전주-임실	0.33	27	완주-청주	0.08
10	장수군	0.20	10	고창-영광	0.29	28	전주-천안	0.08
11	임실군	0.39	11	정읍-고창	0.24	29	군산-청양	0.07
12	순창군	0.32	12	김제-부안	0.22	30	남원-곡성	0.06
13	고창군	0.54	13	익산-논산	0.22	31	전주-창원	0.06
14	부안군	0.44	14	전주-진안	0.21	32	남원-구례	0.06
			15	군산-김제	0.20	33	군산-보령	0.06
			16	군산-부여	0.20	34	전주-순천	0.05
			17	전주-남원	0.19	35	전주-논산	0.05
			18	남원-순창	0.17	36	무주-당진	0.05

주 : 1) 상대적 강도 지수는 도내 통행의 경우 0.1 이상, 도간 통행의 경우에는 0.05 이상을 제시함
2) 음영지역은 지배성이 가장 강한 지역과 타 시도가 포함된 지역을 말함

그림 4-9 **전라북도의 시군별 지배성과 시군간 통행연결강도**



주 : 상대적 강도 지수는 도내 통행의 경우 0.1 이상, 도간 통행의 경우에는 0.05 이상을 제시함

전남의 경우에는 순천시와 목포시의 지배성 지수(DIT_j)가 각각 3.25와 3.03으로 가장 높고 또한 비슷하게 나타나고 있다. 상대적 강도 지수(RSI_{ij}) 역시 목포-무안과 순천-광양의 통행강도가 각각 2.38과 2.26으로 가장 높으면서 비슷하게 나타나고 있어 전남의 경우에는 순천시와 목포시를 중심지로 하는 2개의 뚜렷한 통행연계권역이 나타나고 있다고 볼 수 있다.

요인분석 결과에서 중심지는 전남의 경우 순천시, 목포시, 해남군, 무안군으로 나타났으나, 고유치와 설명량이 높게 나타난 중심지는 순천시와 목포시였다. 크게 순천시를 중심으로 광양-여수-보성-구례-고흥-화순이, 목포시를 중심으로 무안-영암-나주-신안-해남-강진-진도-완도가 연계되는 구조를 보이고 있다. 순천시를 중심으로 한 연계권역에서는 광

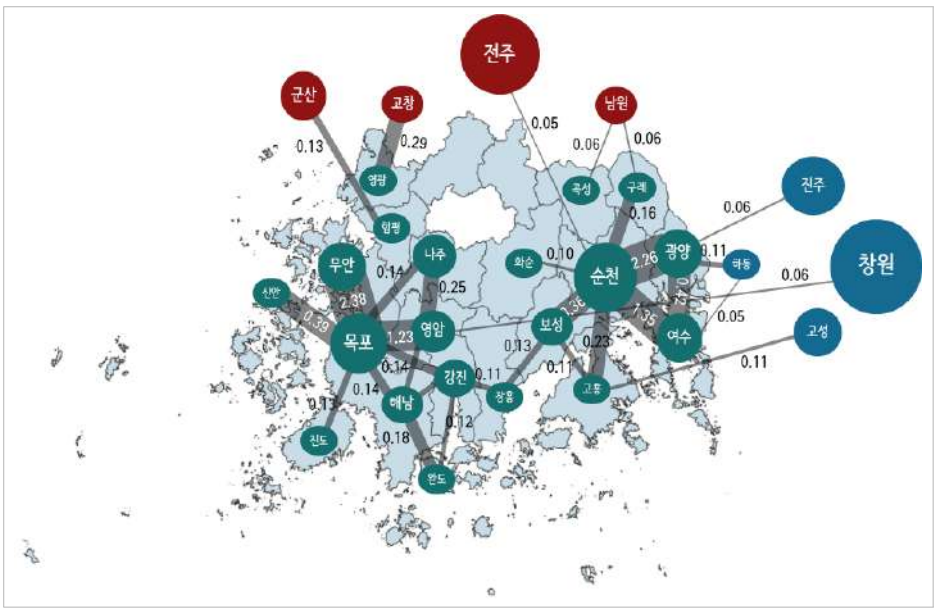
양시가 경남 진주와 하동군, 고흥군이 경남 고성군과 연결되어 있으며, 전북 전주시와 남원시간 연계도 이어지고는 있으나 도내 연계구조와 비교하면 미미한 편이다. 타 시도 중에서 영광군이 전북 고창군과의 상대적 강도 지수(RSI_{ij})가 0.29로 상대적으로 높은 편이고, 함평군은 전북 군산시와 상대적 강도 지수(RSI_{ij})가 0.13으로 다소 높다.

표 4-17 전라남도 지배성과 상대적 강도 지수

지배성 지수(DIT_j)			상대적 강도 지수(RSI_{ij})					
No.	지역	지배성	순위	지역	강도	순위	지역	강도
1	목포시	3.03	1	목포-무안	2.38	23	광양-하동	0.11
2	여수시	1.34	2	순천-광양	2.26	24	고흥-고성	0.11
3	순천시	3.25	3	여수-순천	1.35	25	순천-화순	0.10
4	나주시	0.58	4	목포-영암	1.23	26	영암-창원	0.06
5	광양시	2.05	5	여수-광양	0.42	27	광양-진주	0.06
6	담양군	0.13	6	목포-신안	0.39	28	곡성-남원	0.06
7	곡성군	0.21	7	순천-보성	0.36	29	구례-남원	0.06
8	구례군	0.27	8	영광-고창	0.29	30	여수-하동	0.05
9	고흥군	0.38	9	나주-영암	0.25	31	순천-전주	0.05
10	보성군	0.43	10	순천-고흥	0.23			
11	화순군	0.21	11	해남-완도	0.18			
12	장흥군	0.29	12	순천-구례	0.16			
13	강진군	0.44	13	목포-해남	0.14			
14	해남군	0.51	14	목포-강진	0.14			
15	영암군	1.17	15	목포-나주	0.14			
16	무안군	1.97	16	강진-해남	0.13			
17	함평군	0.29	17	목포-진도	0.13			
18	영광군	0.32	18	보성-장흥	0.13			
19	장성군	0.09	19	함평-군산	0.13			
29	완도군	0.36	20	완도-강진	0.12			
21	진도군	0.16	21	해남-영암	0.12			
22	신안군	0.32	22	장흥-강진	0.11			

주 : 1) 상대적 강도 지수는 도내 통행의 경우 0.1 이상, 도간 통행의 경우에는 0.05 이상을 제시함
2) 음영지역은 지배성이 가장 강한 지역과 타 시도가 포함된 지역을 말함

그림 4-10 전라남도의 시군별 지배성과 시군간 통행연결강도



주 : 상대적 강도 지수는 도내 통행의 경우 0.1 이상, 도간 통행의 경우에는 0.05 이상을 제시함

경상권의 경우 먼저 경북은 지배성 지수(DIT_j)는 구미시가 2.99로 가장 높고 그 다음으로는 칠곡군이 2.09, 경주시 1.77, 포항시 1.59 순으로 높게 나타나고 있다. 상대적 강도 지수(RSI_{ij})는 구미-칠곡이 2.52로 가장 높았고, 그 다음으로는 포항-경주가 1.81, 김천-구미가 1.21로 높은 것으로 나타났다.

요인분석 결과 고유치와 설명량이 높게 나타난 중심지는 제6요인인 안동시와 제14요인인 구미시였다. 경북의 경우에는 전라권과 같이 뚜렷한 통행연계권역을 나타내고 있지 않은 특징을 보이고 있으며, 크게 안동시와 구미시를 중심으로 한 통행연계권역으로 나눌 수 있다. 안동시의 경우 지배성 지수(DIT_j)가 0.92로 그리 크지는 않지만 안동시를 중심으로 청송-의성-영양-예천-영주가 통행연계권역을 형성하고 있으며, 영주시는 봉화군과 충북 단양군과도 연계되어 있다. 또한 구미시를 중심으로는 김천-상주-칠곡이 통행연계권역을 형성하고 있으며, 구미시는 경산시와의 상대적 강도 지수(RSI_{ij})가 0.24로 다소 높은

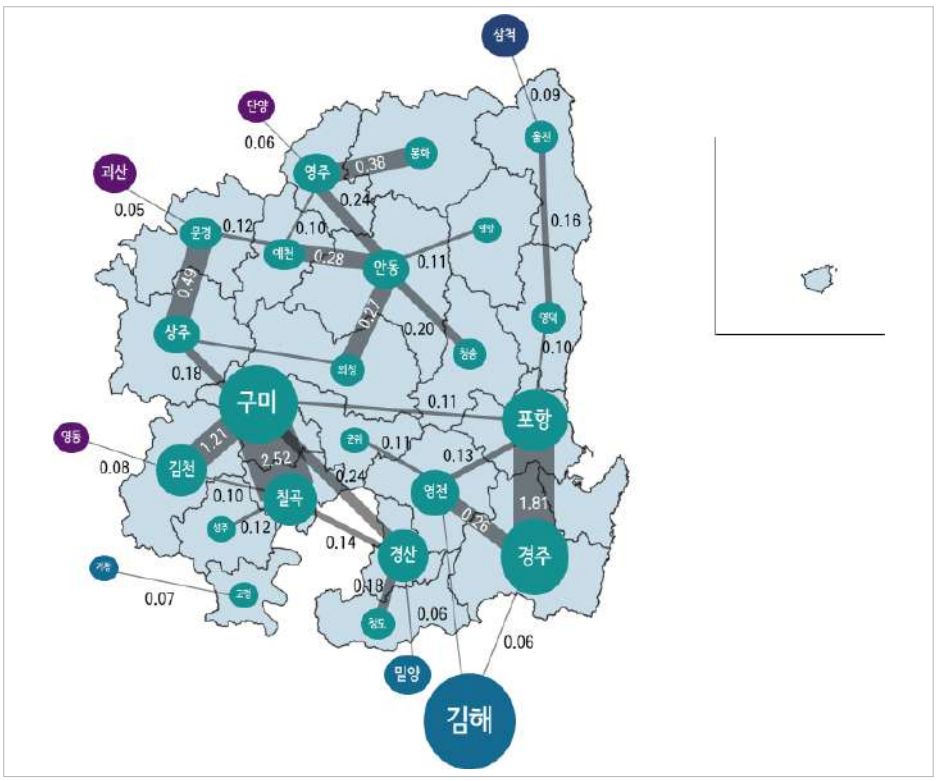
편이다. 타 시도와는 울진군이 강원 삼척시와, 영주시가 충북 단양군과, 문경시가 충북 괴산군과, 김천시가 충북 영동군과 경주시 및 영천군이 경남 김해시와 그리고 경산시가 경남 밀양시와 상대적 강도 지수(RSI_{ij})가 0.05 이상으로 연계되어 있다.

표 4-18 경상북도 지배성과 상대적 강도 지수

지배성 지수(DIT_j)			상대적 강도 지수(RSI_{ij})					
No.	지역	지배성	순위	지역	강도	순위	지역	강도
1	포항시	1.59	1	구미-칠곡	2.52	24	포항-영덕	0.10
2	경주시	1.77	2	포항-경주	1.81	25	영주-예천	0.10
3	김천시	1.06	3	김천-구미	1.21	26	울진-삼척	0.09
4	안동시	0.92	4	상주-문경	0.49	27	김천-영동	0.08
5	구미시	2.99	5	영주-봉화	0.38	28	고령-거창	0.07
6	영주시	0.61	6	안동-예천	0.28	29	경주-김해	0.06
7	영천시	0.99	7	안동-의성	0.27	30	영천-김해	0.06
8	상주시	0.67	8	경주-영천	0.26	31	경산-밀양	0.06
9	문경시	0.57	9	안동-영주	0.24	32	영주-단양	0.06
10	경산시	1.22	10	구미-경산	0.24	33	문경-괴산	0.05
11	군위군	0.20	11	안동-청송	0.20			
12	의성군	0.37	12	구미-상주	0.18			
13	청송군	0.30	13	경산-청도	0.18			
14	영양군	0.12	14	영덕-울진	0.16			
15	영덕군	0.36	15	경산-칠곡	0.14			
16	청도군	0.27	16	포항-영천	0.13			
17	고령군	0.25	17	성주-칠곡	0.12			
18	성주군	0.19	18	문경-예천	0.12			
19	칠곡군	2.09	19	영천-군위	0.11			
20	예천군	0.38	20	상주-의성	0.11			
21	봉화군	0.34	21	안동-영양	0.11			
22	울진군	0.28	22	포항-구미	0.11			
23	울릉군	0.03	23	김천-칠곡	0.10			

주 : 1) 상대적 강도 지수는 도내 통행의 경우 0.1 이상, 도간 통행의 경우에는 0.05 이상을 제시함
2) 음영지역은 지배성이 가장 강한 지역과 타 시도가 포함된 지역을 말함

그림 4-11 경상북도의 시군별 지배성과 시군간 통행연결강도



주 : 상대적 강도 지수는 도내 통행의 경우 0.1 이상, 도간 통행의 경우에는 0.05 이상을 제시함

경남의 경우에는 지배성 지수(DIT_j)는 창원시가 5.12로 가장 높았고, 김해시와 진주시도 각각 3.14와 2.05로 높게 나타났다. 상대적 강도 지수(RSI_{ij})는 창원-김해가 2.56으로 가장 높았고, 그 다음으로는 창원-함안도 1.55로 높았다. 거제-통영, 창원-진주도 각각 0.91과 0.89로 높은 편이다.

요인분석 결과 창원시는 제3요인으로 고유치와 설명량이 가장 높게 나타나 경남에서 가장 뚜렷한 통행연계권역을 나타내고 있다. 창원시를 중심지로 하여 김해-함안-밀양-창녕-의령-양산이 통행연계권역으로 기능을 하고 있으며, 제7요인인 진주시를 중심으로는 산청-하동-합천-함양이 연계지역으로 기능을 하고 있다. 통영시와 거제시, 통영시와 고성

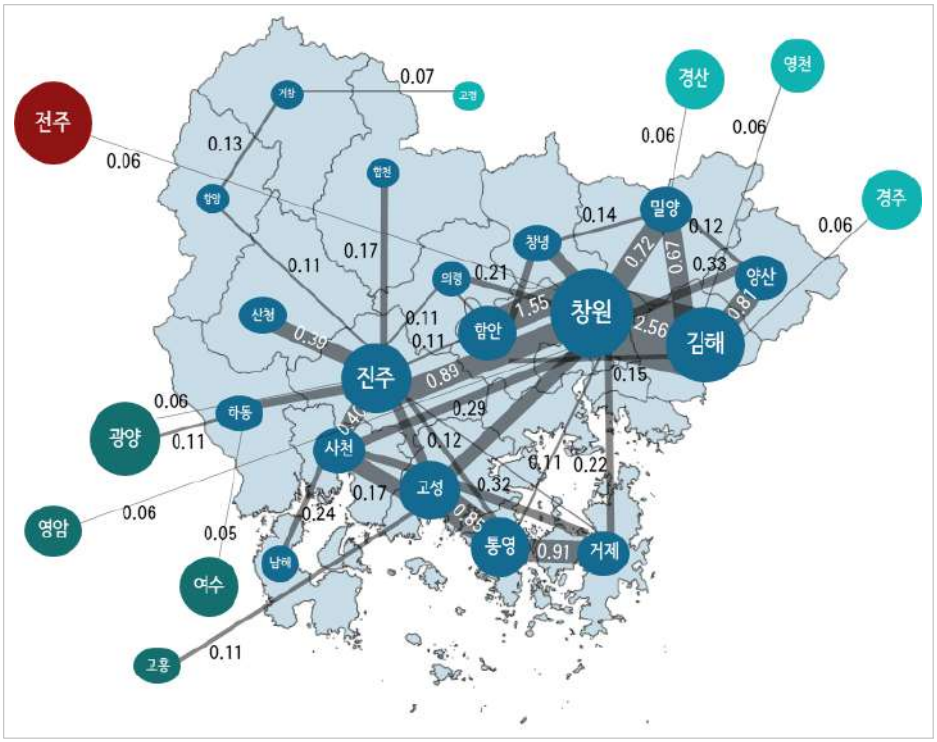
군의 상대적 강도 지수(RSI_{ij})도 각각 0.91과 0.85로 다소 높은 편이어서 요인분석 결과 제17요인인 통영시를 중심으로 거제-고성-사천이 또 다른 통행연계권역을 형성하고 있다고도 볼 수 있다. 통영시를 중심으로 하는 통행연계권역은 창원시나 진주시와 비교하여 지리적으로 남쪽으로 다소 떨어져 있다.

표 4-19 경상남도 지배성과 상대적 강도 지수

지배성 지수(DIT_j)			상대적 강도 지수(RSI_{ij})					
No.	지역	지배성	순위	지역	강도	순위	지역	강도
1	창원시	5.12	1	창원-김해	2.56	24	김해-함안	0.15
2	진주시	2.05	2	창원-함안	1.55	25	밀양-창녕	0.14
3	통영시	1.57	3	통영-거제	0.91	26	함안-창녕	0.13
4	사천시	1.09	4	창원-진주	0.89	27	함양-거창	0.13
5	김해시	3.14	5	통영-고성	0.85	28	진주-통영	0.12
6	밀양시	1.08	6	김해-양산	0.81	29	밀양-양산	0.12
7	거제시	1.11	7	창원-밀양	0.72	30	진주-의령	0.11
8	양산시	1.18	8	김해-밀양	0.67	31	창원-통영	0.11
9	의령군	0.39	9	진주-사천	0.40	32	진주-함안	0.11
10	함안군	1.44	10	진주-산청	0.39	33	진주-함양	0.11
11	창녕군	0.66	11	창원-창녕	0.37	34	의령-함안	0.11
12	고성군	1.25	12	창원-고성	0.35	35	하동-광양	0.11
13	남해군	0.31	13	진주-하동	0.34	36	고성-고흥	0.11
14	하동군	0.48	14	창원-양산	0.33	37	진주-거제	0.10
15	산청군	0.46	15	거제-고성	0.32	38	거창-고령	0.07
16	함양군	0.29	16	창원-사천	0.29	39	창원-전주	0.06
17	거창군	0.25	17	통영-사천	0.29	40	진주-광양	0.06
18	합천군	0.36	18	사천-남해	0.24	41	창원-영암	0.06
			19	진주-고성	0.23	42	김해-경주	0.06
			20	창원-거제	0.22	43	김해-영천	0.06
			21	창원-의령	0.21	44	밀양-경산	0.06
			22	사천-고성	0.17	45	하동-여수	0.05
			23	진주-합천	0.17			

주 : 1) 상대적 강도 지수는 도내 통행의 경우 0.1 이상, 도간 통행의 경우에는 0.05 이상을 제시함
2) 음영지역은 지배성이 가장 강한 지역과 타 시도가 포함된 지역을 말함

그림 4-12 경상남도의 시군별 지배성과 시군간 통행연결강도



주 : 상대적 강도 지수는 도내 통행의 경우 0.1 이상, 도간 통행의 경우에는 0.05 이상을 제시함

제주도의 경우에는 지배성 지수(DIT_j)는 제주시가 2.90, 서귀포시가 2.80으로 높고, 제주시와 서귀포시간 상대적 강도 지수(RSI_{ij})는 4.45로 높지만 나머지 121개 시군과는 상대적 강도 지수(RSI_{ij})가 모두 낮아 별도로 제시하지 않았다. 요인분석 결과에서도 제40요인인 고성군과 제41요인인 함양군과 (-) 상관관계를 보이고 있을 뿐 타 시군과의 연계구조가 나타나지 않는다.

제4절 시사점

국가교통OD의 총통행량 자료로 지역간 연계구조를 분석한 결과, 비수도권의 시도간 연계권역은 대전을 중심으로 대전-충남-충북-세종-강원 권역과 부산과 경남을 중심으로 부산-경남-울산-제주 권역, 광주와 전남을 중심으로 광주-전남-전북 권역, 그리고 경북을 중심으로 대구-경북 권역으로 연계구조가 형성되고 있다고 볼 수 있다. 권역을 형성하는 주요 중심지역의 지배성과 연결지역간의 상대적 강도를 측정한 결과, 지배성과 상대적 강도가 가장 강하게 나타나고 있는 지역은 경남과 부산지역이었으며, 다음으로 경북-대구, 전남-광주지역이었다.

요인분석의 의한 권역 구분과 지배성 및 상대적 강도 지수의 결과를 종합해보면, 부산을 중심으로 한 부산-경남-울산 권역과 대전을 중심으로 한 대전-충남-충북-세종 권역, 그리고 전남을 중심으로 한 전남-광주-전북 권역을 연계권역으로 구분할 수 있다. 또한 경북을 중심으로 대구-경북을 지역연계권역으로 구분할 수 있다. 울산의 경우 부산 및 경북과의 통행량이 비슷하게 많지만 대구와의 연계구조는 미미한 것으로 나타나 대구-경북-울산 권역보다는 부산-경남-울산 권역으로 설정되는 것이다. 지배성 및 상대적 강도가 미약하나, 강원지역은 요인분석에 의한 연계구조상으로는 충북-강원-대전지역권으로 구성가능하다.

수도권의 대극지역으로서 메가시티 지역 육성을 전제로 한다면, 시도간 자율적 권역의 설정이라고 하지만, 지역간 연계구조상, 한국의 초광역권 구상은 ① 부산-경남-울산권, ② 대전-세종-충남-충북-강원권, ③ 전남-광주-전북권, ④ 대구-경북권 4개 권역 또는 ① 부산-경남-울산권-대구-경북권, ② 대전-세종-충남-충북-강원권, ③ 전남-광주-전북권 3개 권역으로 육성될 수 있다. 다만 지역간 협력 활성화의 여타의 요인들을 함께 고려한다면, 4개 권역이 지역의 실정을 반영한 권역 구상이라고 할 수 있겠다. 이후 실태분석에서는 제1요인이자 가장 강력한 연계구조를 보이고 있는 부산-울산-경남 지역을 대상으로 심층 사례분석을 실시할 것이다.

한편, 시군간 분석은 총통행량이 많은 주요 도시들이 권역의 중심지를 형성하고 있는 가운데, 강원권은 원주를 중심으로 한 원주권, 춘천을 중심으로 한 춘천권, 강릉을 중심으

로 한 강릉권, 속초를 중심으로 한 속초권, 삼척을 중심으로 한 삼척권 등이 형성된 가운데, 원주를 중심으로는 원주-횡성-춘천 권역뿐만 아니라, 원주-영월-제천-단양 등 강원권을 넘어서는 연계권역을 형성하기도 하였다. 충청권의 경우, 천안권, 청주권, 충주권, 논산권, 금산권, 서산권 등이 형성되어 있으며, 전북권의 경우, 전주권, 남원권, 군산권, 순천권, 목포권, 무안권 등이 형성되어 있으며, 경상권의 경우, 창원권, 진주권, 통영권, 안동권, 구미권 등이 확인된다.

요인분석의 의한 권역 구분과 지배성 및 상대적 강도 지수의 결과를 종합해보면, 강원도는 원주시의 지배력이 가장 높은 가운데, 춘천-화천-양구-철원-원주-횡성의 영서축과 고성-속초-양양-강릉-동해-삼척의 영동축의 남북 연계구조가 눈에 띄는 구조인 가운데, 강릉-삼척-정선-평창권과, 원주-영월-충북 제천-단양의 강원-충청 연계권도 확인된다. 충청권의 경우, 청주시와 천안시의 지배력이 높은 가운데, 청주-진천-증평-보은-괴산-음성, 청주-천안, 충주-음성-청주-제천, 제천-단양-강원 영월-원주, 논산-금산-계룡-당진-서천, 서산-태안-예산-청양, 천안-아산-공주 등의 연계권이 파악된다. 전라권의 경우, 전주시의 강한 지배력으로 인해, 전북의 경우는 전주-완주-임실-진안-정읍-무주-김제-군산-익산-부안-장수-남원 등 11개 시군 및 남원-순창이 연계되어 사실상 전주를 중심으로 대부분의 주변 시군이 연계되는 구조를 보이고 있으며, 군산-충남 부여-전남 함평-전북 전주가 연계되는 구조도 확인되었다. 전남의 경우 순천시와 목포시의 지배력이 높은 가운데, 순천-광양-여수-보성-구례-고흥-화순-곡성, 목포-무안-영암-신안-진도-강진, 무안-목포-나주 권역이 형성되어 있었다. 경상권의 경우, 구미시와 창원시의 지배력이 높은 가운데, 안동-청송-의성-영양-예천-영주, 구미-김천-칠곡-상주, 창원-함안-김해-창녕-의령-진주-밀양, 진주-산청-하동-합천-함양, 통영-거제-고성-사천 등의 권역이 확인되었다.

시도간 연계구조와 달리 시군간 연계구조는 중심성을 갖는 도시의 위치에 따라 다양한 네트워크 구조가 확인되어 획일적인 생활권의 구성이 무의미해진다. 한 지역이 서로 다른 생활권역에 포함되기도 하며, 느슨한 연계의 넓은 지역의 네트워크를 보이는 지역이 있는가 하면, 매우 강한 연계성으로 인해 동일 생활권으로 여겨지는 권역도 발견된다. 시군의 지역간 협력은 인위적으로 설정된 권역 내에서 실행되기보다는 다양한 연계구조에 따라 다양한 지역과 다양한 영역에서 연계협력사업이 이루어지는 것이 더 효율적일 수 있다.

제5장

지역간 협력실태 분석

제1절 분석개요

제2절 부울경 사례분석

제3절 시군 사례분석

제4절 시사점



지역 경쟁력 강화를 위한
지역간 협력 활성화 방안

KRILA
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제5장 지역간 협력실태 분석

제1절 분석개요

제4장의 분석결과, 지역간 협력 활성화의 선행조건으로서 지역간 긴밀한 연계구조를 기구축하고 있는 지역은 시도의 경우 부산-울산-경남 지역이 대표적이었으며, 시군의 경우 권역별로 다양한 연계구조를 보이고 있었다. 따라서 다양한 사례지역을 대상으로 지역간 협력실태를 분석하는 것이 가능하겠지만, 연구의 제약상 본 연구에서는 다음의 기준으로 선별된 지역을 대상으로 지역간 협력실태를 분석하고자 한다.

첫째, 지역간 협력은 다양한 측면에서 다층적으로 나타나고 있지만, 분석의 용이성 측면에서 광역자치단체간 협력과 기초자치단체간 협력의 수평적 협력 차원만 선정하도록 한다.

둘째, 본 연구가 대상으로 삼고 있는 지역간 협력은 단일 기능의 협력이기보다는 복합기능의 협력인 경우 대부분이지만, 각 사업 부문의 특성을 파악하기 위해, 여러 협력대상 중, 단일 기능의 협력사업에 초점을 두고 분석하도록 하겠다. 실제 대상지역은 산업, 교통, 관광 등 다양한 영역에 있어 협력의 경험들을 축적하고 있겠지만, 각 지역별로 현재 주요하게 다루고 있는 협력사업을 추출하여 분석대상으로 삼도록 한다.

셋째, 자치단체간 협력의 작동 매커니즘을 다양한 자치단체간 협력제도의 활용면에서 살펴볼 수 있도록 현재 운용 중인 자치단체간 협력제도, 즉 특별지방자치단체, 지방자치단체조합, 행정협의회, 협약을 통한 협력사업 등을 고려하여 사례지역을 선정하도록 한다.

이에 따라 광역자치단체간 협력 사례로는 동남권 메가시티 전략을 특별지방자치단체의 설치를 통해 추진하고 있는 부울경 지역을 선정하였으며, 해당 지역의 협력 사례는 과거 이명박 정부의 광역경제권발전정책으로부터 추동된 경험이 축적되어 있으므로, 산업부문을 중심으로 살펴보도록 한다. 기초자치단체간 협력으로는 현재 지리산권관광개발조합에 의해 지리산권 관광개발 협력사업을 추진하고 있는 지리산권 지역을 관광부문을 중심으로

살펴보며, 행정협의회와 협력사업의 사례는 다수이나, 선행조건으로서 지역간 연계구조가 긴밀한 여수-순천-남해안권 지역을 대상으로 한 교통 협력 사례, 동해안권 지진방재 공동대응 등의 협력사업을 추진하고 있는 동해안권 지역을 사례를 대상으로 한다.

표 5-1 사례지역 선정

해당 지역	지역간 네트워크	사업부문	자치단체간 협력제도
부울경(동남권)	광역자치단체간 협력	산업	특별지방자치단체
지리산권	기초자치단체간 협력	관광	지방자치단체조합
남해안남중권	기초자치단체간 협력	교통	행정협의회
경북 동해안권	기초자치단체간 협력	방재	협력사업

제2장에서 제시한 연구분석틀을 토대로 하되, 중앙정부 차원의 제도적 요인에 대해서는 제3장에서, 지역간 연계구조의 선행조건에 대해서는 제4장에서 분석하였으므로, 본 장에서는 선정된 사례지역을 대상으로 지역간 협력실태를 분석하도록 한다.

일반현황으로서 사례지역의 지역간 협력의 추진 경위를 간략히 살펴본 이후, 제4장에서 분석한 지역간 연계구조가 사례지역에 대해서는 구체적으로 어떻게 나타나고 있는지 보다 심층적으로 분석하여, 협력의 선행조건에 대해 보다 면밀히 살펴보도록 한다.

한편, 각 지역별로 지역간 협력 활성화를 위한 지방자치단체 차원의 제도적 지원을 살펴보기 위해, 관련 조례 및 협력기구의 운영실태 등을 살펴보았으며, 구체적인 협력 내용을 파악하기 위해 제3장에서 살펴본 국가균형발전정책 차원에서 수립된 각종 계획서 상의 협력계획을 포함하여, 사례지역 관련 지역협력 추진조직에 의해 수행되고 있는 협력사업의 내용을 살펴보았다.

협력의 동기, 의지, 특정행위자의 주도성, 협력의 참여 및 상호작용 정도 등 협력의 행태적 측면을 살펴보기 위해서, 뉴스검색 빅데이터 분석 서비스를 제공하고 있는 한국언론진흥재단의 BIG Kinds(www.bigkinds.or.kr) 서비스를 활용하여, 해당 지역의 협력 실태를 1차적으로 분석하였으며, 보다 구체적인 협력 매커니즘에 대해서는 해당 지역의 각종 회의록 검토, 관계자 심층면접조사 등을 통해 파악하였다.

제2절 부울경 사례분석

1. 지역간 협력 추진 경위

생활·경제권이 인접한 부울경 지역의 상호 협력의 역사는 타 지역에 비해 비교적 오래되었다. 부산권(부산, 경남)의 공동 현안에 대해 상호협조 및 공동 대응에 합의하고, 부산권 행정협의회가 1967년 1월 12일에 구성된 바 있다. 1967년 행정협의회가 구성되긴 하였으나 1973년 7월 26일에 제1차 회의가 시작되었으며, 2004년 4월까지 총 10회밖에 개최되지 않았다. 울산이 1997년 7월 광역시로 승격함에 따라 부산·울산·경남 3개 시도 공동현안 간담회를 운영하였으며, 2006년 이후 연 2회 정도 개최하여 3개 시도가 순회하여 개최하고 있다(오은주 외, 2008).

2008년 당시 제8차 부울경 발전협의회 주요 안건을 살펴보면(〈표 5-2〉 참조), 해당 지역 행사의 홍보 및 참여에 관한 협조 요청 등 일반적 교류 협력사업을 제외하면, 대부분 산업 및 물류, SOC 건설에 대한 공동 추진에 관한 사항이다. 동남권 신공항 건설, 남해안 고속철도 건설 등은 현재까지도 사업 실행을 위해 공동 노력을 기울이고 있는 사업분야이기도 하다. 초기에는 행정협의회에서 합의되거나 토의된 내용에 대해 별도의 규약을 마련하거나, 재원을 확보하여 적극적으로 공동의 사업을 추진하였다기보다는 역사적으로 한 생활권이었던 지역 내 여러 현안들을 공유하고 상호 협력하는 공식적인 협력의 장이 마련된 것이었다는 데에 더 의의가 있다,

이후 이명박 정부의 광역경제권정책이 추진되면서, 부울경 발전협의회와 별도로, 동남권 광역경제권 강화를 위한 별도 조직이 균특법에 따라 조직·구성되었으며, 보다 본격적인 협력사업이 추진되기 시작하였다. 주목할 만한 것은 동남권 광역협력체계 구축을 위하여 지역주민이 원하는 방향으로 지역발전을 도모할 필요성에 따라 일부 시민단체가 2008년 4월15일 '부울경 시민사회단체 협의회'를 공식 출범하여, 시민사회단체 영역에서도 협력의 토대를 마련하기 시작하였다는 점이다(오은주 외, 2008).

현재 부울경 지역은 수도권 지역의 대극 발전의 축으로서 '또 하나의 수도권 부울경 메가시티'라는 슬로건 하에, 수도권과 경쟁할 수 있는 제2의 수도권으로서 부산, 울산, 경남을 하나로 묶은 메가시티를 구축하는 전략을 추진 중에 있다.

표 5-2 부울경 발전협의회 주요 안건(2008년)

구분	상세내용
합의사항 추진상황	· 동남권 신공항 건설 · 부전~마산 복선전철 건설 · 동해남부선 복선전철화사업 광역지정 해제 · 시장개척단 공동 파견 · 부산 디자인센터 공동 이용 · 동남권 자동차산업 공동발전 도모 · 적조피해 예방대책 공동 추진 · 해외사무소 공동 이용 · 울산 정밀화학지원센터 공동 이용 · 동남광역권 순회 채용박람회 공동 개최 · 부산외곽순환 고속도로 조기 건설 · 부울경 발전연구원의 공동연구 추진 · 지역경제교육센터의 확대 운영 · 남해안 고속화 철도 건설 · 함양~울산간 고속국도 건설 추진(밀양~울산 구간) · 울산(굴화)~경남(양산 북청)간 광역경전철 구축 · 울산(무거동)~경남(양산 웅상)~부산(노포)간 광역전철 조기 개통 · 동남권 광역관광 공동 마케팅 추진 · 동남권 핵심사업 공동연구 개발
토의의제	· 부울경 발전협의회 분과위 설치(부산, 울산) · 첨단 의료복합단지 동남권 공동 유치(부산, 경남) · 동남권 BT 지원기관 공동 이용 · 동남경제권 발전을 위한 협력조례 공동제정 · 동남권 주력산업 전문인력 풀 구축 활용 · 2009 울산세계옹기문화엑스포 개최 협조(울산)
협조사항	· 2008 국제 환경에너지 산업전 개최(부산) · 2008 부산 국제모터쇼 개최 협조 · 제8회 부산 국제건축문화제 개최 지원 · 동남권 국제수산무역 EXPO 육성 · 2008 부울경 채용박람회 개최 · 2008 대한민국 국제 요트대전 참여 및 홍보 협조 · 2008 람사르 총회 참여 및 홍보 협조 · 2009 제45회 울산 세계양궁선수권 대회 · 2020 하계 올림픽 부산 유치 추진 협조

출처 : 오은주 외(2008)

2. 지역간 연계구조 분석

1) 총통행량 기준 지역간 연계구조 분석

국가교통 DB의 교통수요 분석 기초자료(2020) 중 2018년 기준의 여객 기종점(O/D) 통행량에서 부산, 울산, 그리고 경남 18개 시군의 총도착통행량 기준 지배성 지수(DIT_j)는 부산시가 5.43으로 가장 커서 전체 네트워크에서 부산시의 지배력이 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 부산시 다음으로는 경남 창원시(2.86), 김해시(2.67), 양산시(2.58) 순으로 총도착통행량의 전체 크기가 커서 지배성 지수(DIT_j)가 크게 나타나고 있다. 이때 개별 지역의 도착 통행량 기준 지배성 지수(DIT_j)는 전체 통행량 중에서 해당 지역의 총도착통행량 비중을 의미하며, 부산광역시와 울산광역시에 속해 있는 자치구는 본 연구에서 별도로 고려하지 않았다. 또한 총출발통행량보다는 총도착통행량이 각 지역의 통행량 흐름을 유도하는 흡입력이라 할 수 있기 때문에 본 절에서는 총도착통행량을 기준으로 지배성 지수(DIT_j)를 산정하였다.

지역간 연계구조 분석에서 지역간 공간적 상호작용은 목적별로 구분하여 살펴볼 수 있다. 즉 국가교통 DB에서 목적O/D는 출근, 등교, 업무, 쇼핑, 귀가, 여가/오락/친지방문, 기타의 7개 목적으로 구분되어 있기 때문에 출근과 등교를 합하여 필수통행으로 구분하고, 여가/오락/친지방문 및 쇼핑 목적통행량을 합하여 비필수통행, 특히 관광목적 통행으로 구분하게 되면 총통행량뿐만 아니라 부문별 지역간 연계구조를 파악할 수 있게 된다. 본 연구에서는 총통행량과 별도로 출근·등교, 업무, 그리고 관광목적통행량을 부문별로 구분하여 분석하고 종합하여 지역간 연계구조를 분석하도록 한다.

부문별로 전체 크기, 즉 지배성 지수(DIT_j)를 먼저 살펴보면 출근·등교 목적통행량과 관광 목적통행량의 경우에는 여전히 부산시의 지배력이 가장 큰 것으로 나타나고 있지만 업무 목적통행량의 경우에는 김해시(2.66)와 창원시(2.57), 그리고 진주시(2.50)의 지배력이 부울경 지역에서는 큰 것으로 나타났다. 출근·등교 목적통행량의 경우에는 부산시(5.31) 다음으로 창원시(3.27)와 김해시(2.85), 울산시(2.09)가, 관광 목적통행량의 경우에는 부산시(5.77) 다음으로 경남 양산시(3.17)와 김해시(2.82), 창원시(2.77) 순으로 통행량 비중이 큰 것으로 나타나고 있다.

표 5-3 부울경 지역의 도착 기준 지배성 지수(DIT_j)

구분	출근·등교	업무	관광	총목적
부산광역시	5.31	2.35	5.77	5.43
울산광역시	2.09	0.32	0.99	1.27
경남 창원시	3.27	2.57	2.77	2.86
경남 진주시	0.57	2.50	0.49	0.82
경남 통영시	0.27	1.02	0.77	0.62
경남 사천시	0.32	1.18	0.30	0.41
경남 김해시	2.85	2.66	2.82	2.67
경남 밀양시	0.17	1.06	0.63	0.51
경남 거제시	0.84	0.82	0.39	0.54
경남 양산시	1.88	0.98	3.17	2.58
경남 의령군	0.06	0.19	0.18	0.16
경남 함안군	1.16	0.86	0.23	0.56
경남 창녕군	0.20	0.50	0.29	0.27
경남 고성군	0.67	1.30	0.29	0.48
경남 남해군	0.02	0.24	0.22	0.16
경남 하동군	0.07	0.49	0.13	0.16
경남 산청군	0.05	0.32	0.25	0.20
경남 함양군	0.04	0.20	0.11	0.09
경남 거창군	0.14	0.24	0.02	0.08
경남 합천군	0.03	0.20	0.17	0.13

주 : 1) $DIT_j = T_j / \left(\sum_{i=1}^{I} T_i / I \right)$, T_i, T_j 는 각각 i와 j 지역에 관련되는 출발통행량과 도착통행량

2) 국가교통DB에서 총목적통행량은 출근, 등교, 업무, 여가/오락/친지방문, 쇼핑, 귀가, 기타의 7개 목적통행량으로 구분됨

3) 관광 목적통행량은 여가/오락/친지방문 목적통행량과 쇼핑 목적통행량을 합산하여 구하였음

부울경 20개 시군의 지역간 총통행량의 상대적 강도 지수(RSI_{ij})는 방향성을 고려하였을 때 부산시에서 양산시로 가고, 오는 통행량이 가장 많아서 지수가 가장 큰 것으로 나타났다. 부산시와 양산시 간 통행량 다음으로는 부산시와 김해시, 창원시와 부산시, 그리고 울산시와 부산시 순으로 나타났다. 이는 총통행량을 기준으로 했을 때 부산시와 양산시, 부산시와 김해시, 부산시와 창원시, 부산시와 울산시, 그리고 창원시와 김해시, 울산시와 양산시 순으로 큰 연계구조가 형성되어 있어 지역간 상호작용이 빈번하다는 의미다.

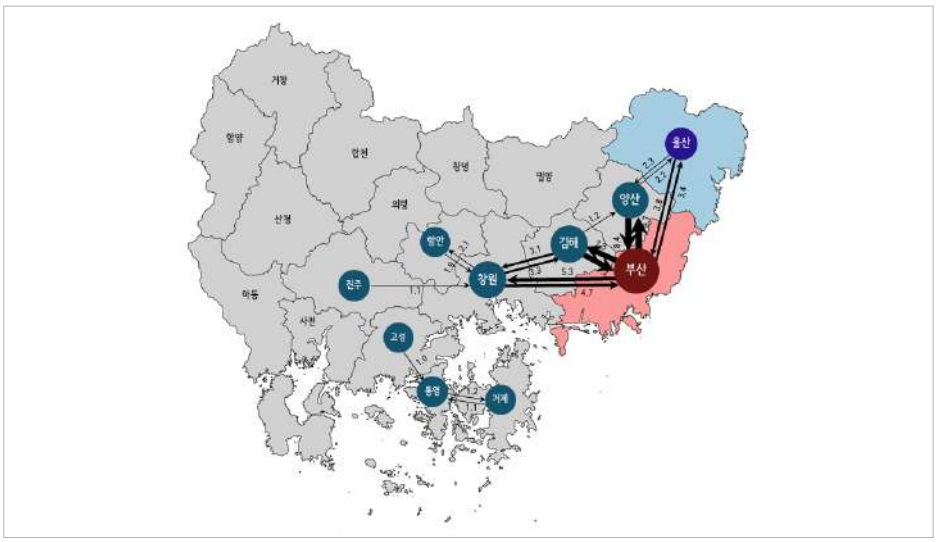
표 5-4 부울경 지역의 총통행량 기준 시군간 상대적 강도 지수(RSI_{ij})

순위	지역	RSI_{ij}	순위	지역	RSI_{ij}
1	부산→양산	8.64	11	울산→양산	2.32
2	양산→부산	8.39	12	양산→울산	2.16
3	부산→김해	7.28	13	창원→함안	2.06
4	김해→부산	7.15	14	함안→창원	1.88
5	창원→부산	5.31	15	통영→거제	1.18
6	부산→창원	4.71	16	김해→양산	1.18
7	울산→부산	3.75	17	거제→통영	1.10
8	부산→울산	3.37	18	진주→창원	1.07
9	창원→김해	3.29	19	고성→통영	1.03
10	김해→창원	3.10			

주 : 1) $RSI_{ij} = t_{ij} / \left(\sum_{i=1}^{I} \sum_{j=1}^{J} t_{ij} \right) * 100$, t_{ij}는 i 지역에서 출발하여 j 지역에 도착하는 통행량

2) 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 경우만 제시하였음

그림 5-1 부울경 지역의 총통행량 기준 지역간 연계구조



주 : 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 지역만 제시하였음

2) 부문별 지역간 연계구조 분석 및 종합

출근·등교와 업무, 관광으로 부문을 구분하여 부울경 지역의 공간적 연계구조를 분석해 보면 먼저 출근·등교 부문의 경우 부산시와 김해시의 지역간 상호작용이 가장 많고, 그 다음으로는 부산시와 양산시, 부산시와 창원시 순으로 나타났다. 창원시와 부산시의 경우 출근·등교 목적으로 주로 창원시에서 부산시로 가는 통행량이 많은 것으로 나타났고, 김해시와 창원시의 경우 김해시에서 창원시로, 부산시와 울산시의 경우 부산시에서 울산시로 가는 통행량이 많아서 이들 지역간 연계구조는 정확한 대칭구조를 나타내고 있지는 않다.

표 5-5 부울경 지역의 출근·등교 기준 시군간 상대적 강도 지수(RSI_{ij})

순위	지역	RSI_{ij}	순위	지역	RSI_{ij}
1	김해→부산	8.79	10	양산→울산	4.08
2	부산→김해	8.72	11	통영→거제	2.48
3	부산→양산	8.14	12	창원→김해	2.36
4	양산→부산	7.91	13	밀양→창원	1.77
5	창원→부산	7.02	14	울산→부산	1.60
6	김해→창원	6.99	15	통영→고성	1.49
7	부산→울산	6.04	16	양산→김해	1.45
8	창원→함안	4.75	17	창원→진주	1.08
9	부산→창원	4.41			

주 : 1) $RSI_{ij} = t_{ij} / \left(\sum_{i=1}^{I} \sum_{j=1}^{J} t_{ij} \right) * 100$, t_{ij}는 i 지역에서 출발하여 j 지역에 도착하는 통행량

2) 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 경우만 제시하였음

다음으로 업무 부문의 경우에는 거창, 함양, 합천, 산청, 의령 등 대체적으로 서부경남지역을 제외하고는 김해시와 창원시, 진주시, 부산시를 중심으로 다양한 지역간 연계구조를 보이고 있다. 특히, 방향성을 가진다는 특징을 나타내고 있는데, 양산시에서 김해시로, 부산시에서 김해시로, 밀양시에서 김해시로 가는 강도가 높았고, 진주시와 창원시의 경우에는 상호 업무 연계가 되어 있는 것으로 나타났다.

표 5-6 부울경 지역의 업무 기준 시군간 상대적 강도 지수(RSI_{ij})

순위	지역	RSI_{ij}	순위	지역	RSI_{ij}
1	양산→김해	4.07	16	사천→진주	1.86
2	진주→창원	3.52	17	양산→부산	1.85
3	부산→김해	3.51	18	울산→밀양	1.76
4	창원→진주	3.38	19	거제→고성	1.49
5	밀양→김해	2.88	20	창원→사천	1.47
6	창원→부산	2.65	21	울산→양산	1.43
7	부산→양산	2.62	22	진주→하동	1.42
8	고성→통영	2.40	23	부산→창원	1.40
9	김해→밀양	2.39	24	고성→진주	1.26
10	진주→사천	2.35	25	고성→거제	1.23
11	통영→고성	2.35	26	거제→부산	1.08
12	함안→창원	2.14	27	부산→거제	1.06
13	사천→창원	2.12	28	창원→창녕	1.05
14	창원→함안	2.06	29	하동→진주	1.05
15	김해→부산	1.90			

주 : 1) $RSI_{ij} = t_{ij} / \left(\sum_{i=1}^{I} \sum_{j=1}^{J} t_{ij} \right) * 100$, t_{ij}는 i 지역에서 출발하여 j 지역에 도착하는 통행량

2) 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 경우만 제시하였음

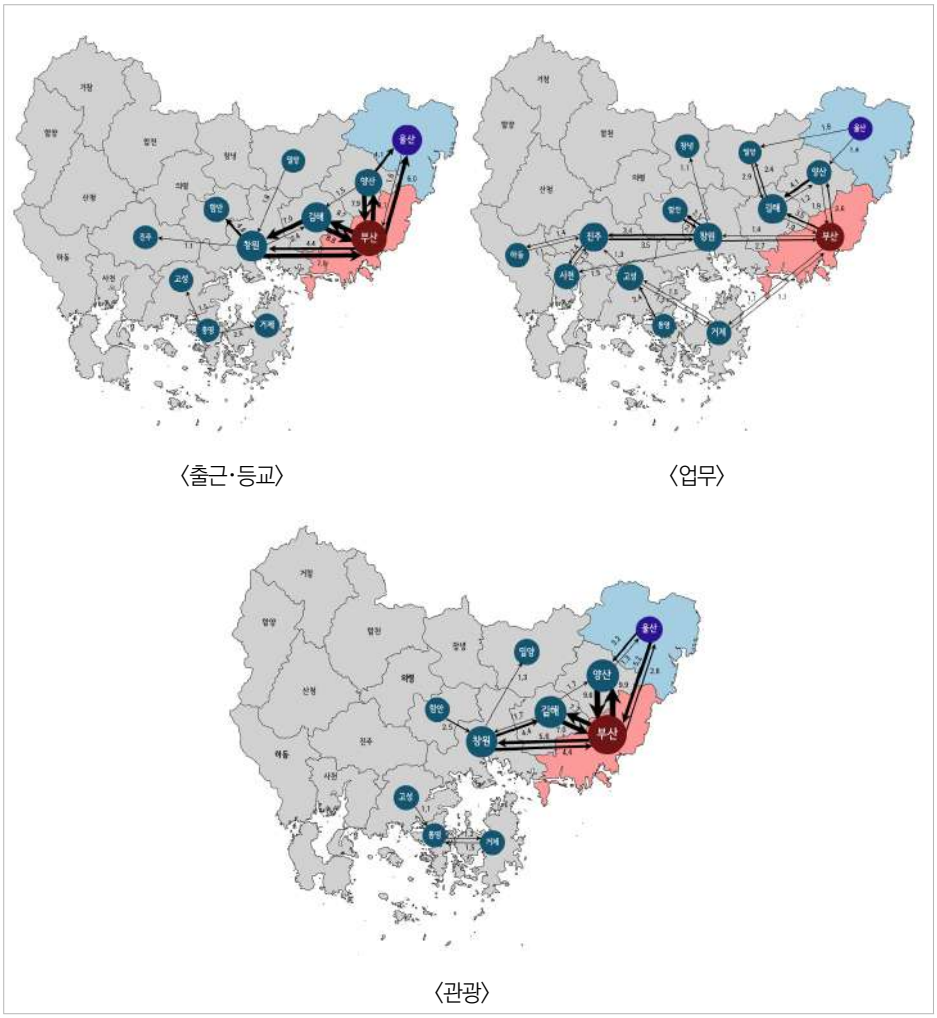
표 5-7 부울경 지역의 관광 기준 시군간 상대적 강도 지수(RSI_{ij})

순위	지역	RSI_{ij}	순위	지역	RSI_{ij}
1	부산→양산	9.92	10	부산→울산	2.55
2	양산→부산	9.55	11	함안→창원	2.46
3	부산→김해	7.73	12	김해→창원	1.68
4	김해→부산	7.04	13	김해→양산	1.68
5	부산→창원	5.62	14	거제→통영	1.53
6	울산→부산	5.22	15	창원→밀양	1.28
7	창원→김해	4.43	16	양산→울산	1.27
8	창원→부산	4.41	17	고성→통영	1.14
9	울산→양산	3.18			

주 : 1) $RSI_{ij} = t_{ij} / \left(\sum_{i=1}^{I} \sum_{j=1}^{J} t_{ij} \right) * 100$, t_{ij}는 i 지역에서 출발하여 j 지역에 도착하는 통행량

2) 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 경우만 제시하였음

그림 5-2 부울경 지역의 부문별 지역간 연계구조

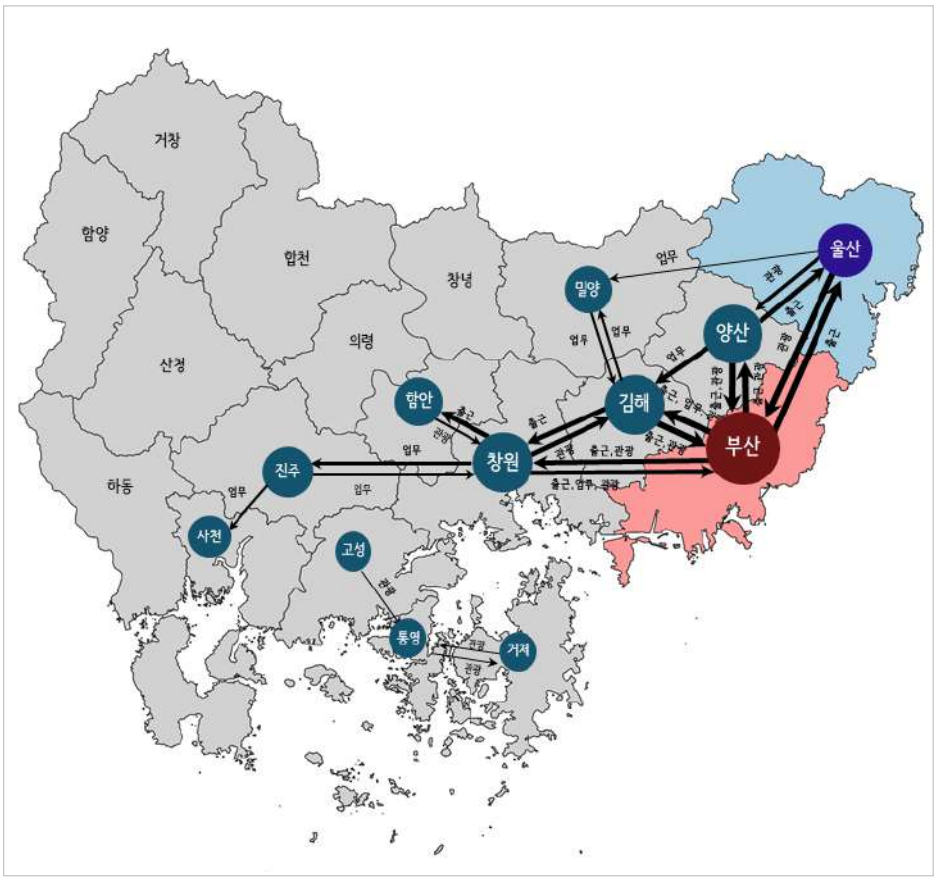


주 : 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 지역만 제시하였음

여가, 친지방문, 쇼핑 등 관광부문에 있어서는 부산시, 양산시, 김해시, 창원시를 중심으로 울산시까지 연계되어 있는 구조를 보이고 있는데, 부산시와 양산시, 김해시, 창원시의 경우 쌍방향 연계가 되어 있으나 창원시와 김해시의 경우 주로 창원시에서 김해시로 관광

을 목적으로 통행하는 빈도가 높고, 부산시와 울산시의 경우에는 울산에서 부산으로 관광하는 빈도가 높은 것으로 나타났다.

그림 5-3 부울경 지역의 지역간 연계구조(종합)



주 : 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 지역만 제시하였음

총목적통행량 및 출근·등교, 업무, 관광목적을 구분하여 지역간 연계구조를 분석한 다음 종합해보면 전체적으로 부울경 지역의 경우 부산시와 김해시, 양산시, 창원시, 그리고 울산시를 중심으로 부산시와 울산시, 그리고 동남부 경남의 지역간 연계가 활발한 것으로

분석된다. 거창군과 함양군, 합천군과 산청군, 하동군, 창녕군과 의령군 등 서부경남지역의 경우에는 이들 지역에 비해서 지역간 연계구조가 뚜렷이 나타나지는 않는 특징을 보이고 있다.

총통행량으로만 본다면 부산시와 양산시, 부산시와 김해시, 부산시와 창원시의 지역간 연계구조가 가장 뚜렷이 나타나지만 이를 출근·등교, 업무, 관광부문으로 쪼개서 살펴보면 지역간 연계구조는 부문별로 차이를 나타내고 있음을 알 수 있다. 부산시와 양산시, 부산시와 김해시, 부산시와 창원시는 출근·등교 및 관광부문의 지역간 연계구조가 뚜렷하지만 업무부문의 경우에는 창원시에서 부산시로, 부산시에서 김해시로의 연계구조가 뚜렷이 나타나고 있다. 또한 부산시와 울산시의 경우에는 부산시에서 울산시로는 출근이나 등교를 하는 경우가 많은 반면 울산시에서 부산시로는 관광을 위한 통행빈도가 높은 것으로 나타나고 있다. 진주시의 경우에는 창원시를 중심으로 업무통행이 많은 것으로 나타나며, 하동군이나 사천시, 고성군 등은 진주시와의 업무통행이 빈번하게 일어나고 있다.

3. 지역간 협력사업 관련 실태 분석

1) 지역간 협력사업

현재 부울경 메가시티 전략은 구상 및 계획의 단계이므로, 구체적인 부울경 지역간 협력사업의 추진 경험은 동남권 광역경제권정책의 사업추진에서부터 살펴볼 필요가 있다. 균특사업은 5년간 계속사업으로서, 이명박 정부 당시 수립된 지역발전 5개년계획(2009~2013)에서는 지역의 글로벌 경쟁력 확보를 위하여 광역경제권 발전계획을 기초로 한 지역발전계획이 수립되었다. 이에 따라, 부산, 울산, 경남으로 구성된 동남권 광역경제권 발전계획은 동남권 광역경제권발전위원회가 수립하였다. 광역·지역발전특별회계와 연계된 5년 단위의 중기 실행계획은 예산과 연동된 집행력 높은 법정 실천계획이었으므로, 대부분의 지역들이 광역경제권 발전계획을 수립하며, 구체적인 지역간 협력사업을 모색하기 시작하였다.

2009년 수립된 동남권 광역경제권 발전계획의 비전은 '환태평양 시대의 기간산업 및 물류 중심지'로서 남동 해안권 중심으로 기구축되어 왔던 기간산업을 중심으로 수립된 발전전략으로서, 기본적인 발전방향은 현재 수립되고 있는 부울경 메가시티 전략에까지 이어지고 있다고 볼 수 있다. 추진 목표는 첫째, 고부가 클러스터 형성과 융합기지화, 둘째, 물류·교통 등 신성장벨트 구축, 셋째, 첨단 해양산업의 세계 일류화, 넷째, 글로벌 경제 네트워크 구축이었다. 광역권 주요 선도산업은 수송기계, 융합부품소재였으며, 4대 산업 발전축은 물류·국제비즈니스축(부산대도시권), 자동차·조선축(울산대도시권), 로봇·기계, 해양플랜축(진해만 환상권), 항공우주·소재축(사천만 환상권)으로 구상되었다. 공간발전구상도에서도 알 수 있듯이, 동남권 광역경제권이라고는 하나, 시도간 협력사업이라기보다는 동남권 광역경제권하에서 부산, 울산, 경남이 각각 추진한 산업발전축이었다.

그림 5-4 동남권 광역경제권 공간발전구상



출처 : 제2차 지역발전 5개년계획(2009)

시행계획을 통해 살펴본 광역경제권 지역산업 육성부문 추진실적을 살펴보면, 2009년 동남권 광역경제권 선도산업으로는 해양플랜트, 그린카, 기계기반 부품소재,

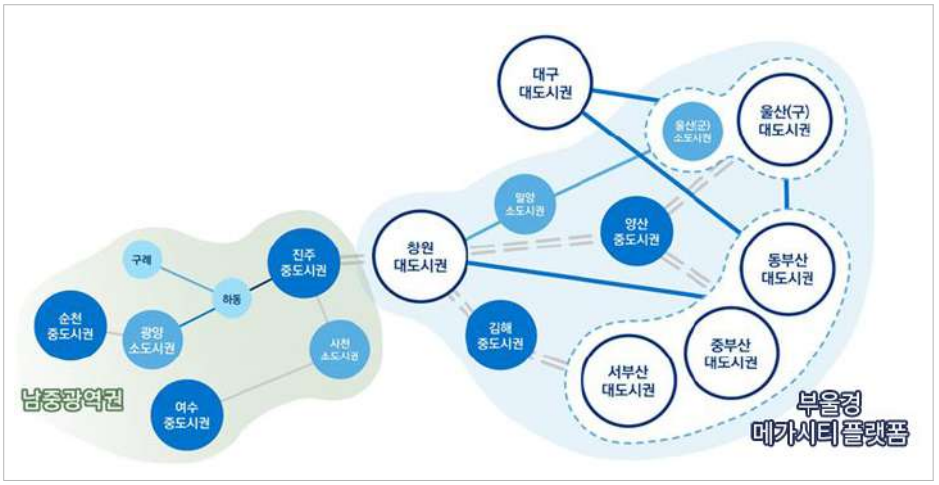
안전편의 부품소재 핵심기술개발 등 4개 분야 74건 사업에 총 383억 원이 지원되었으며, 2010년에는 이를 더욱 확대하여 총 80개 과제에 553.4억 원을 지원받았으며, 2011년에는 총 64개 과제에 455억 원을 지원받았다. 2012년, 2단계 광역선도산업은 4대 산업군 8대 프로젝트로 개편되어 에너지플랜트, 그린화학소재, 수송기계, 조선해양 부문으로 총 113개 과제에 571억 원이 지원되었다. 이에 따라, 2013년 동남권 광역발전권 시행계획 기준, 지역전략산업 육성으로 부산광역시는 4대 핵심전략산업으로 해양산업, 기계부품소재산업, 관광컨벤션 사업, 영상·IT산업을 육성하였으며, 울산광역시는 자동차, 정밀화학, 조선해양 및 2차 전지산업 등을 4대 전략산업으로 육성하였으며, 경남은 지식기반 기계산업, 로봇산업, 지능형 홈산업, 바이오산업 등을 전략산업으로 육성하였다(지역발전위원회, 각 년도 시행계획).

이상 동남권 광역경제권발전계획상의 지역산업 육성으로 살펴본 결과, 동남권 광역경제권발전정책은 3개 시도가 함께 발전계획을 구상하고, 광역적 연계협력방안을 모색했다는 데 의의가 있지만, 실제로 추진된 사업내용을 살펴보면, 시도별로 각각 지역전략산업을 육성하였다(〈부록 7〉 동남권 광역경제권발전 시행계획 2010년 지역산업부문 단위사업내역). 광역경제권별로 다양한 연계협력사업이 발굴되었으나, 실제 예산신청과 배분은 여전히 시도단위에서 집행된 분절적 구조로 인하여, 동남권 발전을 추동할 대표적 경제협력사업이라고 뚜렷이 내세울만한 사업 없이 3개 시도별로 분절적으로 추진되고 말았다,

이후 2019년부터 추진되어 오고 있는 부울경 메가시티 전략은 수도권 집중 해소를 위해 수도권과 경쟁할 수 있는 광역권을 형성하는 전략으로서, 1차적으로는 부산, 울산, 경남의 세 지역으로 형성되는 지역간 연계발전이나, 주변 광역권, 즉 대구경북권과 호남권과의 유연한 네트워크를 통해 확장 가능한 메가시티로 구상하고 있다.

3개 지역이 공동으로 수립한 동남권 발전계획인 동남권 메가시티 구축전략을 살펴보면(하경준, 2021), 글로벌 경쟁력을 갖춘 동북아 8대 광역경제권으로의 도약을 목적으로 먼저 3개 지역이 연합하여 거점도시로 뭉치고 영향권을 네트워크화하여 대도시권(부산, 울산, 창원)을 중심으로 중도시권(김해, 양산 등), 소도시권(밀양 등)과 연계하는 전략이다. 부울경 메가시티는 주변 광역권와도 유연한 네트워크를 형성하여 확장가능한 광역체계를 형성한다는 것이다.

그림 5-5 동남권 메가시티 개념



출처 : 부산광역시 홈페이지(https://www.busan.go.kr/megacity01) (검색일: 2021년 7월 27일)

그림 5-6 동남권 메가시티 공간구상



출처 : 경상남도(2021), 제4차 경상남도 종합계획

이를 위해 광역집행기관을 통해 3개 지역이 함께 구상하는 실행하는 행정 공동체의 구축, 교통망 구축을 통해 공간의 한계를 넘어 함께 생활하는 생활공동체의 형성, 광역권을 대표하는 경제산업의 대전환을 통해 함께 번영하는 경제 공동체의 구현, 함께 즐길 수 있는 문화 공동체 기반 마련을 실행계획으로 수립하였다.

표 5-8 부울경 메가시티 추진전략(2021)

구분		상세내용
생활 공동체	광역교통체계 구축	• 편리한 광역교통망 구축으로 하나의 생활권 연계 ① 광역철도 - 부울경 메가시티 급행철도 건설, 부전-마산 복선전철 전동열차 병행 운행 - 부울경 순환철도 건설, 부산-양산-울산 광역철도, 남부내륙(김천~거제) 철도 건설 등 ② 광역도로 - 통영(도남)-거제(연초) 국도 5호선 건설, 남해-연수 해저터널(국토 77호선) 건설 - 진주 정촌-사천 축동(국동 33호선) 4차로 신설공사, 거제-마산(해상구간) 국도 5호선 건설 - 초정-화명간 광역도로 공사, 동김해-식만JCT 광역도로 공사, 부산신항-김해JC간 고속국도 건설, 함양-울산 고속국도 건설 ③ 대중교통체계 구축 - 간선급행버스체계 구축, 부울경 통합 광역환승할인제 도입, 도내 대중교통 광역환승 할인제 확대, 부전-마산간 광역철도 연계 대중교통 환승체계 구축, 광역환승센터 개발 등
	먹거리 공동체 실현	• 부울경 먹거리공동체 실현, 부울경 광역 푸드플랜 공동 추진 - 지역 먹거리 생산-유통-소비 안정적인 체계 구축
	오픈 평생교육 혁신 플랫폼 구축	• 인재를 지역이 함께 키우는 지역혁신 플랫폼 - 경남형 공유대학 학사과정을 거쳐 경쟁력 있는 우수 인재양성, 공유대학 경쟁력 강화로 지역 인재와 기업이 지역에서 성장 가능 - 초광역 거점모델로 부산-울산의 인적자원·산업기반과 융합하고 협력하는 교육 분야 플랫폼으로 확대 • 지방정부가 함께 책임지는 교육 - 지역혁신 플랫폼을 통한 교육혁신과 지역기업과 함께 인재를 양성하여 산업혁신을 이끌고 평생교육으로 지역에 공헌하는 교육체계 구축
경제 공동체	동북아 물류 허브 구축	• 동북아 물류 허브 구축 - 항만, 철도, 공항이 결합한 트라이포트 시스템 구축 · 진해신항, 신공항, 대륙횡단철도 등 기반 인프라 추진 • 스마트 산업단지, 물류 R&D 센터, 스마트 물류단지 조성

구분		상세내용
		- 경제자유구역 확대, 관련 제도 개선
	부울경 수소경제권 구축	• 대규모 수소생산시스템을 확충*하고 수소배관망**을 연결하여 부울경을 수소경제 동맹으로 구축 * (경남) 도시가스 활용한 추출수소 생산설비 확충, (부산) 수전해 활용 그린수소 생산설비 실증, (울산) 부생수소 생산 설비 확충 **1차 경남(창원)~부산~울산/ 2차 경남(창원)~경남(통영)
	아시아 스타트업 벨트 구축	• 창업지원생태계 조성 • 스타트업에 투자할 부울경 창업펀드 조성
문화 공동체	남해안 역사문화관광 벨트 구축	• 역사문화 동질성과 천혜의 산악·해양 관광자원 활용 - 해양리조트, 해양레포츠, 연안크루즈, 섬 등 해양자원 - 낙동강-태화강 생태 투어, 영남 알프스 산악레저·휴양 - 선사·가야·유교문화 및 근현대 역사문화 자원
	아시아 문화 허브 조성	• 부울경 아시아 문화 허브 비엔날레 개최 - 창원 케이팝 월드 페스티벌, 진주 코리아드라마페스티벌, 통영 국제음악제, 부산 국제영화제, 울주 산악영화제 등 한류 콘텐츠 활용
	낙동강 생태 인문 관광벨트 구성	• 생태관광 명소화 : 우포늪~을숙도 생태 힐링 루트 조성, 낙동강 인문로드 조성 등 • 부울경 국제정원박람회 개최 • 국가정원 지정 등록
행정 공동체	부울경 거버넌스 구축	• 부울경 특별지방자치단체 출범(2022)

출처 : 경상남도 홈페이지(https://www.gyeongnam.go.kr) (검색일: 2021년 7월 27일)

동남권 메가시티의 실현을 위해서 무엇보다 중요한 것은 광역교통체계 구축으로 지역간 연계성을 강화하는 것이었으므로, 부울경 지역은 메가 프로젝트의 재원 조달을 위해 2020년 국가균형발전위원회의 초광역 프로젝트 기획 지원 공모사업 등에 적극적으로 지원하여 3개 사업에 기획예산 비용이 지원되기도 하였다.

2) 협력의 동기 및 의지

중앙정부 차원에서 추진되었던 광역경제권발전정책과는 다르게, 부울경 메가시티 전략은 해당 지역이 주도하여 추진되어 왔다. 2018년 6월, 동남권 관문공항 건설 등 각종 분야의 상생협력을 위하여, 부울경 세 자치단체가 동남권 상생협약을 체결한 뒤, 2019년 3월

동남권 상생발전협의회를 새롭게 구성하였다. 2019년 3월 21일, 제1회 동남권 상생발전협의회를 개최하여 균형발전, 교통, 관광, 경제, 안전, 먹거리 등 6개 분야의 공동협력과제에 대한 협약을 체결하였다. 이후 동남권 상생발전협의회 부단체장 회의를 개최하여 수소공동체 구성, 공동연구 추진, 행정협의회 구성 등의 협의 안건을 채택하면서, 지역간 협력사업을 구체화해간다. 2019년 12월, 제2회 동남권 상생발전협의회 실무협의회를 개최하여, 공동 인구정책의 수립, 5G 융복합 산업 육성, 창업지원 등에 대한 협력사업을 신규과제를 채택한 후, 구체적인 협력사업을 추진을 위해 2020년 3월, 동남권 발전계획에 대한 공동연구를 착수하였다(부산광역시, 2021).

이 과정에서 2019년 10월, 동남권 협력 프로젝트 추진을 국가균형발전위원회에 제안하였으며, 동남권 광역교통실무협의회를 구성·운영하여 광역교통 현안을 정부에 수시 건의하기도 하였다. 2019년 9월, 동남권 광역관광본부를 개소하여 동남권 광역관광 활성화를 위한 작업도 동시에 추진하면서, 동남권 미세먼지 대책협의회 구성 및 운영(2019년 4월~), 동남권 대기관리권역 준비협의회 구성 및 운영(2019년 8월~), 동남권 수소경제권 워킹그룹 및 실무협의회 구성 및 운영(2019년 8월~) 등 각 분야별 실무협의를 추진해오고 있다(하경준, 2021).

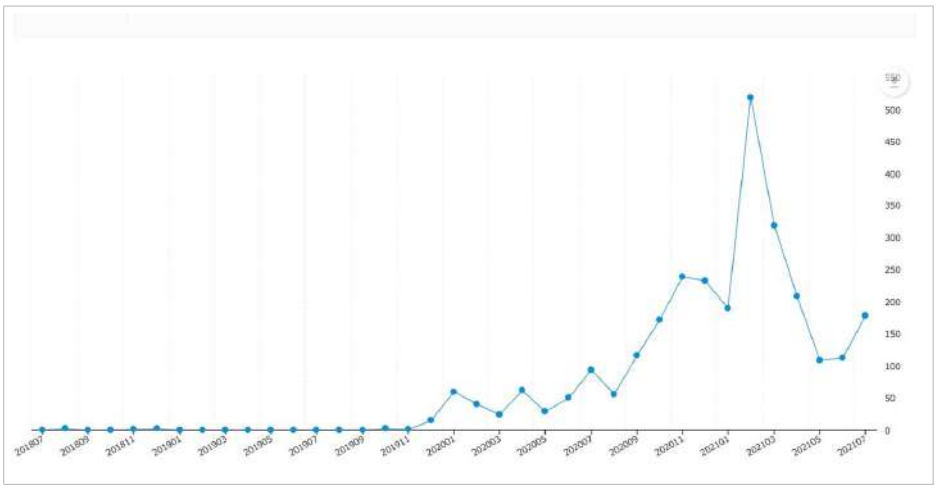
동남권 메가시티 전략은 부산, 울산, 경남 모두 홈페이지상에서 부울경 메가시티의 배너를 설치하고 부울경 메가시티의 필요성과 메가시티 추진전략 등을 게시하며, 적극적으로 상호 협력하고 있다. 메가시티 전략의 필요성에서 강조되고 있듯이, 세 지역이 메가시티 구상에 협력하고 있는 강력한 동기는 과도한 수도권 집중 문제를 해소하기 위해 비수도권 지역의 거대 거점을 형성하기 위함이다. 즉 국가의 균형적 발전을 위해 세 지역이 자발적으로 협력하고자 적극적으로 논의의 장에 나오기 시작한 것이다.

자치단체의 협력 의지 및 리더십 등 특정행위자의 주도성 등 협력 행태는 관련 뉴스검색 등을 통해 보다 명확히 파악 가능한데, 빅카인즈(BIG Kinds)가 제공하는 뉴스검색·분석 서비스를 통해 동남권 메가시티로 분석한 결과,[10] 동남권 메가시티의 협력 의지가 대외적

10) 동남권 메가시티가 논의되기 시작한 2018년부터 2021년까지 3년간 기사를 검색한 결과, 부울경 메가시티 검색결과는 1,776건, 동남권 메가시티 검색결과는 2,923건으로 나타나 동남권 메가시티 검색결과로 분석

으로 표출되기 시작한 것은 2019년 하반기부터 시작되어, 2021년 상반기에 강하게 상승되고 있음을 알 수 있다. 2019년 하반기는 동남권 상생발전협의회 실무협의회 등을 통한 협력의제 발굴이 본격화되기 시작한 시점이며, 2021년 상반기는 그동안 준비되어 왔던 부울경 메가시티 전략이 발표되고, 더불어 부울경 특별지방자치단체 설치를 위한 논의가 시작된 시점이기도 하다. 한편, 국가균형발전위원회의 초광역 프로젝트 발굴 및 추진방향에 관한 공론의 장이 적극적으로 개최되기 시작한 시기와도 맞물려 있다.

그림 5-7 **동남권 메가시티 키워드 트렌드**



3) 참여 수준 및 상호작용

부울경 지역간 협력사업 관련, 참여 수준 및 상호작용을 살펴보기 위해, 역시 빅카인즈(BIG Kinds)가 제공하는 뉴스검색·분석 서비스를 통해 동남권 메가시티로 관련 연관어를 분석한 결과[11], 주요 주체인 부산, 울산, 경남이 나란히 추출되어 동남권 메가시티 전략에

11) 빅 카인즈가 제공하는 워드 클라우드 연관어 분석은 토픽랭크 알고리즘에 기반하여 가중치가 적용된 결과임. 토픽랭크는 키워드 검색 결과에 대해 공시적 분석과 워드 클러스터링을 하여 동적으로 상호작용하는 시맨틱 네트워크를 생성하는 알고리즘임. 제시된 키워드의 배열은 의미적 유사도 수식에

참여하는 세 주체가 모두 대등한 위치에서 상호 협력하고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고, 세 자치단체장 중 김경수 전 경남도지사와 관련된 기사가 많이 노출된 것으로 나타나 동남권 메가시티 협력사업에 있어서는 경남의 주도성이 주목된다. 실제로 동일기간 '김경수', '메가시티'로 뉴스를 검색한 결과 또한 총 1,346건으로 나타나 동남권 메가시티 사업을 추진해간 강력한 리더십이 확인된다.

그림 5-8 동남권 메가시티 연관어 분석



2021년 수립한 제4차 경상남도 종합계획상의 경남미래2040 비전을 살펴보면, '지속가능한 지역국가, 더 좋은 경남'으로 제시하여, 경남만의 미래비전이 아닌 자립적인 경제권을 형성하고 정책적 자기결정권을 가진 지방정부로서 '지역국가'를 표방하고 있다. 도의 미래비전을 제시하며, 동남권 메가시티를 통한 강한 지방정부를 내세워 김경수 전 도지사의 강력한 추진 의지를 엿볼 수 있다.

따라 결정됨

그림 5-9 **경상남도 종합계획상의 경남미래2040 비전**



출처 : 경상남도(2021), 제4차 경상남도 종합계획

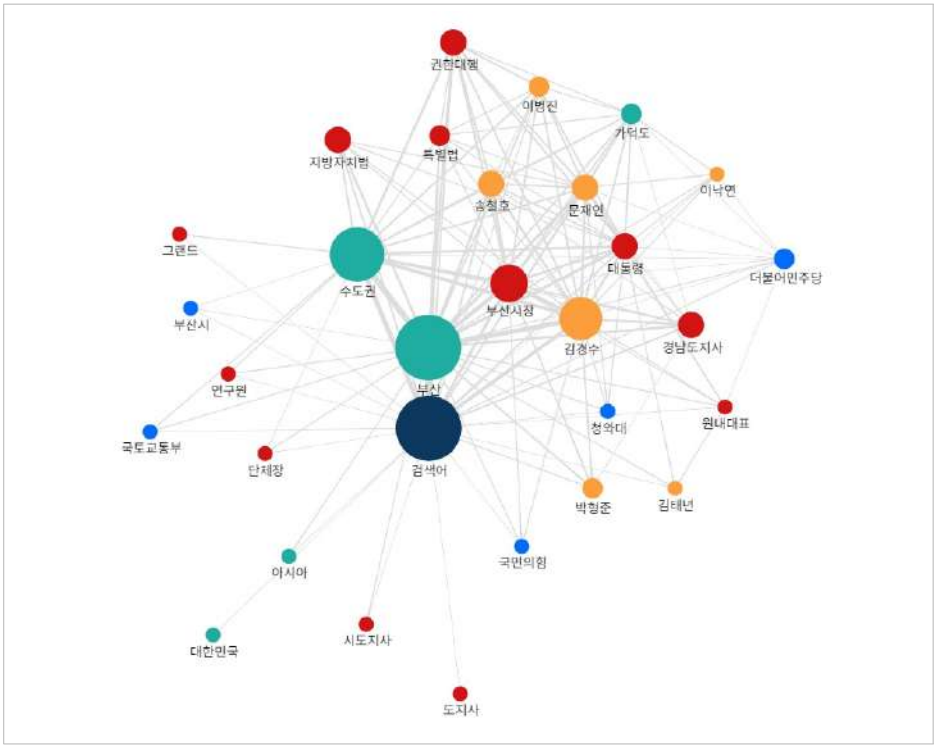
2021년 7월 27일, 김경수 전 경남지사가 재수감되면서, 도지사직을 내려놓아야 했을 때, 동남권 메가시티의 기획자가 수감되어 추진 동력을 잃지 않을까 하는 우려도 나타났을 만큼 동남권 메가시티 협력사업의 주도적 인물이었던 것도 사실이다. 그러나 부울경 지역 협력은 수도권의 대극체제로서 동남권 메가시티를 육성한다는 보다 더 강력한 협력 동기에 의해 추동되는 전략이어서, 주된 기획자의 수감에도 불구하고 강한 지역 연대로 여야를 가리지 않고 전폭적인 지지를 받고 있다. 그만큼 균형발전에 대한 지역의 의지가 강하게 나타나고 있는 것이다[12].

또한 동남권 메가시티 관련 관계도 분석결과를 살펴보면, 가장 관련도가 높은 키워드는

12) 김지사가 수감된 뒤 메가시티 정책이 동력이 잃을 수도 있다는 우려가 나올만한 상황이다. 실제 부산시 의회는 김 전 지사가 수감되는 날 곧바로 성명을 내고 '부울경 특별지방자치단체 추진이 경남지사 공백에 영향을 받아서는 안된다'고 목소리를 높였다. (메가시티 동력 되살아날까, 내일신문, 2021년7월28일자)

부산인데, 역사적으로 부울경 지역을 이끌어오던 거점지역으로서의 부산의 역할이 가장 강력하였기 때문에, 동남권 메가시티의 기획자였던 김경수 전 경남도지사가 더 이상 역할할 수 없다 할지라도 이 협력사업의 추동력은 지속될 수 있는 것이다. 주목할 만한 것은 동남권 메가시티 전략은 부산, 울산, 경남 지역이 주도하여 시작된 협력 프로젝트이므로, 연관어 및 관계도 분석상 중앙정부의 역할이 두드러져 있지 않다. 이는 중앙정부가 주도하였던 동남권 광역경제권정책의 관계도 결과와 비교해보면 더욱 명확해진다.

그림 5-10 동남권 메가시티 관계도 분석



동남권 광역경제권으로 분석한 결과[13], 연관어는 부산, 울산, 경남 뿐만 아니라 동시에

13) 동남권 광역경제권발전정책이 추진된 2008년부터 2013년까지 6년간 기사를 검색한 결과, 2,468건

함께 추진되었던 대경권, 호남권, 충청권 등이 함께 연관되어 있고, 당시 중앙정부 차원에서 추진되었던 광역경제권 선도산업의 주무부서인 지식경제부가 지역의 리더십보다 더 두드러지게 나타나고 있다.

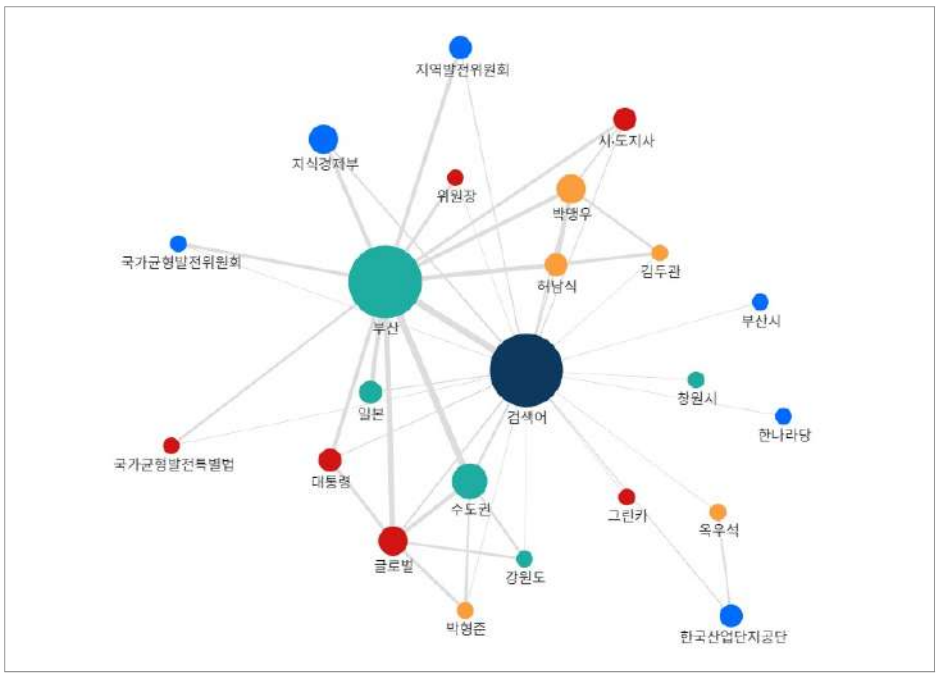
그림 5-11 동남권 광역경제권 연관어 분석



동남권 광역경제권 관계도 분석을 통해서도 지역발전위원회, 지식경제부 등이 주요기관으로 나타나고 있으며, 그린카 등 주요 사업과 유관한 기관으로서 한국산업단지공단 등의 역할이 자치단체 유관기관보다 더 두드러지게 나타나고 있다. 다만, 동남권 광역경제권의 있어서도 가장 긴밀한 관계도는 부산으로서 동남권의 핵심 거점기능으로 인해 지역간 협력에 있어서도 주도적인 역할을 수행해왔음을 알 수 있다.

의 검색결과 분석

그림 5-12 동남권 광역경제권 관계도 분석



4. 지역간 협력 관련 제도 분석

1) 관련 자치규약

기존의 부울경 행정협의회는 지방자치법에 의거하여 구성되기는 하였으나, 비상설기구로 안건이 있을 경우에만 협의를 하였으며, 부산-울산-경남간 어떠한 규약을 마련하지 않은 채로 운영되고 있었다(오은주 외, 2008).

이후 2009년 4월 국가균형발전특별법의 개정으로 추진되던 광역경제권발전정책의 추진을 위해 2009년 10월 6일 동남권 광역경제권발전위원회가 출범되었다. 동남권 광역경제권발전위원회는 지방자치법에 근거한 협력조직이 아닌 균특법 제28조 규정에 의한 법정 기구여서 별도의 조례를 마련하지 않고, 균특법 및 광역경제권발전위원회 운영 규정에

따라 구성·운영되었다(이소영 외, 2009).

특이할만한 점은 동남권 광역경제권발전위원회가 가동되던 시기에 경상남도의회에서 동남권광역연합 추진 특별위원회 구성을 결의하였다는 점이다. 2012년 2월, 김부영 의원이 발의한 동남권광역연합 추진 특별위원회 구성 결의안에 따르면, 부울경 3개 시도간 상생협력을 목적으로 하는 초광역 수준의 광역연방지방정부로서 (가칭)동남권광역연합의 설치를 위한 각종 행·재정적 지원을 위하여 경상남도의회에 '동남권 광역연합 추진 특별위원회'를 구성한다는 것이다. 2010년 10월 제정된 '지방행정체제 개편에 관한 특별법'이 시군구 통폐합을 통하여 기초자치단체를 광역화함과 동시에 도의 기능약화 및 광역시의 분할·폐지 등을 시사하며, 2012년 당시 특별법의 개편위원회를 중심으로 도의 지위 및 기능을 검토하여 2013년에 도의 개편 시안을 확정할 계획이어서, 이에 대한 대응책으로 초광역 수준의 지방정부의 기능 및 역할을 마련할 움직임을 보인 것이다. 따라서 3개 시도간의 자원분쟁과 비생산적인 경쟁 및 갈등 해소를 위한 기반으로 (가칭)동남권광역연합의 설치를 지방의회 차원에서 준비한 것이다. 이를 위해 경상남도의회 위원회 조례 제7조 특별위원회 구성에 따라 동남권광역연합 추진 특별위원회 구성을 추진하였다.

특별위원회의 구체적인 활동사항은 동남권광역연합 설치를 위해 해당 3개 시도간 협력을 견인하는 기능, 관련 연구 및 공론화 등 행·재정적 지원 기능, 광역연합 설치와 관련하여 필요한 법률 개정을 위해 국회 및 중앙부처 등을 상대로 한 입법활동, 동남권광역연합의 설치를 위한 3개 시도간의 협력 및 협의 등으로 규정되었다.

광역연합 설치와 관련된 지역으로부터의 의지가 반영되어, 2020년 12월 특별지방자치단체 설치 근거가 마련된 지방자치법 개정안이 국회를 통과되었으며, 2022년 1월 시행에 앞서, 2021년 7월, 부울경 특별지방자치단체 설치를 위한 합동추진단이 출범하게 된다. 출범식에서 부울경 시도지사와 시도의회 의장이 6자 협약을 체결하고, 부울경 특별지방자치단체 설치를 위해 서로 협력하고 지원할 것을 약속했다. 주요 협약내용은 부울경 특별지방자치단체 설치를 위한 규약 제정, 조례 및 규칙 제·개정, 행·재정 지원, 시도민 공감대 형성, 국가지원 공동 건의 등에 대한 상호 협력과 지원 등의 내용을 담고 있다[14].

14) 한겨레신문 2021년 7월 29일자

표 5-9 부울경 특별지방자치단체 설치 협약 내용

구분	내용
제1조(목적)	본 협약은 '부울경 메가시티' 실현을 위해 부울경간 초광역협력사무를 처리하는 「부울경 특별지방자치단체」 설치를 목적으로 한다.
제2조(협력사항)	부울경은 제1조에 따라 다음 각 호의 사항이 원활하게 수행될 수 있도록 상호 긴밀히 협력하고 지원한다. 1. 「부울경 특별지방자치단체」 규약 제정 2. 「부울경 특별지방자치단체」 설치와 관련된 조례·규칙 제·개정 3. 「부울경 특별지방자치단체」 설치에 관한 행정 및 재정 지원 4. 「부울경 특별지방자치단체」 설치에 대한 시도민 공감대 형성 5. 「부울경 특별지방자치단체」 설치·운영에 관한 국가지원 공동 건의 6. 그 밖에 「부울경 특별지방자치단체」
제3조(협약의 유효기간)	제3조(협약의 유효기간) 본 협약은 서명한 날부터 효력이 발생하고, 「부울경 특별지방자치단체」출범 시까지 유효한 것으로 본다.
제4조(협약의 이행·준수)	제4조(협약의 이행·준수) 본 협약서에 명시되지 않은 사항은 상호 협의하여 결정하며, 신뢰를 바탕으로 협약의 내용을 성실히 이행하고 준수한다.

출처 : 세계환경신문(2021.08.01.일자), "부울경 특별지방자치단체 합동추진단 개소식 개최"

2021년 7월 부산광역시는 특별지방자치단체 설치 지원에 관한 조례를 제정하여 특별지방자치단체 설치 지원에 관한 사항을 규정하였다(조례 제6432호). 초광역 협력사무를 처리하는 특별지방자치단체의 설치 지원에 관한 조례임을 밝히고(제1조), 부산광역시장은 이를 위해 예산을 확보하고 관련 시책을 마련해야 할 책무가 있음을 규정하고 있다(제2조). 특별지방자치단체를 구성하게 되는 단체, 즉 경남과 울산과 협의하여 사무처 구성에 필요한 조직 및 인력 지원의 근거를 마련하고, 필요한 경우 소속 공무원을 파견할 수 있도록 하고 있다(제3조). 또한 특별지방자치단체의 설치 준비 및 운영에 관한 경비와 특별지방자치단체 소관 사무 추진에 필요한 사업비를 예산의 범위에서 지원할 수 있는 근거 규정도 마련하고, 이 때 경비와 사업비는 구성 지방자치단체간 협의하여 분담하도록 예산에 대한 지원 근거도 마련하였다(제4조). 또한 특별지방자치단체 설치 관련 의견 수렴을 위하여 관계 전문가뿐만 아니라 일반시민도 참여하는 자문단을 운영하는 규정도 마련하고 있다(제5조).

표 5-10 부산광역시 특별지방자치단체 설치 지원에 관한 조례

구분	내용
제1조 (목적)	이 조례는 초광역 협력사무를 처리하는 특별지방자치단체의 설치 지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조 (책무)	① 시장은 기존 행정구역을 넘어서는 정책 및 행정수요에 대응하기 위해 예산을 확보하고 관련 시책을 마련하여 추진하여야 한다. ② 시장은 특별지방자치단체의 원활한 설치와 운영을 위하여 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체와 적극 협력하여야 한다.
제3조 (조직 및 인력의 지원)	① 시장은 행정안전부 및 구성 지방자치단체와 협의하여 특별지방자치단체 설치를 위한 준비 및 특별지방자치단체 사무처 구성에 필요한 조직과 인력을 지원할 수 있다. ② 시장은 특별지방자치단체의 원활한 업무추진을 위하여 필요한 경우에는 「지방공무원법」에 따라 소속 공무원을 파견 근무하게 할 수 있다.
제4조 (예산의 지원)	① 시장은 특별지방자치단체의 설치 준비 및 운영에 관한 경비와 특별지방자치단체 소관 사무 추진에 필요한 사업비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. ② 제1항에 따른 경비와 사업비는 구성 지방자치단체간 협의하여 분담한다.
제5조 (특별지방자치단체 자문단 운영)	① 시장은 특별지방자치단체 설치 관련 의견수렴 및 자문, 홍보를 위하여 관계 전문가와 일반시민 등이 참여하는 특별지방자치단체 자문단을 구성·운영할 수 있다. ② 자문단은 30명 내외로 구성하며 단장은 위원 중에 호선한다. ③ 자문단 회의는 분기별 정기회의와 필요시 수시회의로 개최하며, 자문단은 특별지방자치단체 설치 전까지 운영한다.

출처 : 부산광역시 조례 제6432호

부산광역시는 부울경 특별지방자치단체합동추진단 설치를 위한 한시기구 신설을 위해 「부산광역시 행정기구 설치 조례」를 개정하여, 부울경특별지방자치단체합동추진단 사무국을 설치하고, 사무국에 대한 사무 규정도 마련하고 있다(2021.7.7.).

표 5-11 부산광역시 행정기구 설치 조례

구분	관련 내용
제3조 (실·국·본부의 설치)	① 시 행정사무를 처리하기 위하여 행정부시장 밑에 기획조정실, 시민안전실, 도시균형발전실, 도시계획국, 건축주택국, 교통국, 문화체육국, 사회복지국, 여성가족국, 시민건강국, 행정자치국 및 부울경특별지방자치단체합동추진단 사무국을 둔다. 〈개정 2019. 7. 10., 2021. 7. 7.〉
제14조2 (부울경특별지방자치단체합동추진단 사무국)	• 부울경특별지방자치단체 설치 등에 관한 사무를 수행하기 위하여 부울경특별지방자치단체합동추진단 사무국을 한시적으로 두고, 사무국장은 다음 사항을 분장한다. 1. 특별지방자치단체 설치 및 운영·지원 등에 관한 사항 2. 부울경특별지방자치단체합동추진단 사무국 운영 등에 관한 사항 [본조신설 2021. 7. 7.] 〈부칙〉 제14조의2 에 따른 부울경특별지방자치단체합동추진단 사무국의 존속기한은 2022년 7월 6일까지로 한다.

출처 : 부산광역시 홈페이지(https://www.busan.go.kr/)

부울경 지역간 협력을 위한 조례뿐만 아니라, 부산, 울산, 경남의 지자체간 협력 관련 조례를 살펴보면, 교통, 관광, 환경, 식품 등 다양한 영역에서 다양한 지역과의 협력체계 구축을 위한 조례가 제정·운영되고 있음을 알 수 있다. 국가 및 타 지방자치단체, 공공기관과의 협력체계 뿐만 아니라, 시민단체 등과 협력체계 구축 등도 규정되어 있는 조례가 있으며, 협력체계 구축 시 주민의견 수렴을 내용으로 하는 조례도 발견된다. 물론 개별사업에 대한 협력은 부산, 울산, 경남 지역뿐만 아니라, 다양한 지방자치단체들과의 연계협력도 고려된 조례들이어서, 각 지역별로 협력의 대상이 다양하게 구성되어 있음을 알 수 있다.

표 5-12 부울경 지역의 지자체간 협력관련 조례

구분		내용
부산광역시 도심철도시설 이전 추진에 관한 조례	제8조 (협력체계 구축)	시장은 도심철도시설 이전을 위하여 중앙행정기관, 다른 지방자치단체 및 시민단체 등과 협력체계를 구축하여 도심철도시설 이전이 될 수 있도록 노력하여야 한다.
부산역 및 부산신항역의 유라시아철도 출발역 추진에 관한 조례	제6조 (협력체계의 구축)	시장은 유라시아철도 출발역 추진을 위하여 중앙행정기관, 다른 지방자치단체, 공공기관 및 시민단체 등과 협력체계를 구축할 수 있다.
울산광역시 공정관광 육성 및 지원 조례	제12조(협력체계 구축 등)	① 시장은 공정관광 육성 및 지원에 필요한 경우 구·군, 다른 지방자치단체, 공공기관 및 관련 단체 등과 협력체계를 구축할 수 있다. ② 시장은 공정관광 육성 및 지원을 위하여 주민의 의견을 수렴할 수 있다.
경상남도 농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 조례	제10조(상생협력사업	② 도지사는 경상남도 농산물 판매활성화 및 지자체간 상생협력을 위하여 다른 지방자치단체와 농산물 직거래사업을 실시할 수 있다.
경상남도 지속가능발전 기본 조례	제20조(국내외 협력)	① 도지사는 지속가능발전을 효율적으로 실현하기 위하여 시민사회, 산업계, 학계, 중앙행정기관, 지방자치단체 등과 상호 협력하여야 한다.
경상남도 기후변화 대응에 관한 조례	제9조(협력체계 구축)	① 도지사는 정부기관, 지방자치단체, 관련 기관·단체 등과 기후변화 대응에 관한 정보교환, 기술의 교류 등을 위한 협력체계를 구축할 수 있다.
경상남도 미세먼지 저감 및 관리에 관한 조례	제13조(협력체계의 구축)	도지사는 미세먼지 및 미세먼지 생성물질의 배출을 저감하고 관리하기 위하여 지방자치단체 및 관련 기관·단체 등과 협력체계를 구축할 수 있다.
경상남도 영상산업 육성 조례	제13조(협력체제 구축)	도지사는 영상산업 육성정책을 효율적으로 추진하기 위하여 국내외 영상위원회나 제작사 등과 교류·협력하거나, 다른 지방자치단체와 상호 협력체제를 구축할 수 있다.
경상남도 식품안전 기본 조례	제19조(국가 및 다른 지방자치단체 등과 협력)	① 도지사는 정부기관, 다른 지방자치단체, 민간단체 등과 식품안전에 관한 정보·기술의 교류 및 협력을 통해 식품안전 수준의 향상에 노력해야 한다.
경상남도 환경 기본 조례	제25조(국가 및 다른 지방자치단체와의 협력)	도지사는 환경보전을 위하여 광역적인 대처가 필요한 시책에 대해서는 국가 또는 다른 지방자치단체와 협력하여 그 추진에 노력하여야 한다.

출처 : 국가법령정보센터, 검색일(2021.8.)

2) 추진 조직

부울경 지역간 협력의 추진 경위에 따른 협력추진 조직들을 살펴보면, 부울경 행정협의회, 사업별 지방자치단체조합, 동남권광역경제발전위원회, 그리고 현재의 특별지방자치단체 설치까지 다양한 협력제도들을 활용하고 있다. 국가균형발전특별법상의 설립 근거가 있었던 동남권광역경제발전위원회를 제외하고는 모두 지방자치법에 근거를 둔 협력 제도이다.

부울경의 사례뿐만 아니라 대부분의 자치단체의 지역간 협력의 초기의 협력기구는 행정협의회를 통해 협의를 시작한다. 구성 절차 등이 간소하여 집행력은 미약하더라도 지역간 현안 이슈를 함께 협의하고, 공동의 노력을 기울이는 초기 협력기반으로는 유용한 협력제도이기 때문이다. 3개 지역 전체 발전을 위한 행정협의회 뿐만 아니라, 광역교통, 지역경제, 광역관광 등 기능적 협의회의 구성 및 운영도 활발하게 추진되어 왔다.

지방자치단체조합의 경우, 부울경 전체 지역으로 대상으로 한 협력제도는 활용된 적이 없으나, 도로 및 경전철 건설 등 사업추진의 필요에 따라 부산 및 경남의 기초지방자치단체간 협력제도를 활용되었다가 해산되기도 하였으며, 부산·진해경제자유구역청의 경우에서처럼 현재까지 운영되고 있는 사례도 있다. 부울경 전체 지역을 대상으로 한 사례가 아니더라도 부산-경남간은 경제협력, 광역교통 인프라 구축 등의 필요에 따라 다양한 협력사업의 경험이 축적되고 있었으며, 지역간 협력제도의 시범 운영의 장이라 할 만큼 현존하는 협력제도를 잘 활용하고 있던 지역이었다.

그럼에도 불구하고, 축적된 협력의 경험들은 국가, 지방자치단체, 공공기관간 협력에 한정되어 있었다. 이후 이명박 정부의 광역경제권정책이 추진되면서, 부울경 행정협의회와 별도로, 동남권 광역경제권발전위원회가 균특법에 따라 조직·구성되어, 보다 본격적인 협력사업이 추진되기 시작될 무렵, 동남권 광역협력체계 구축을 위하여 지역주민이 원하는 방향으로 지역발전을 도모할 필요성에 따라 일부 시민단체가 2008년 4월15일 '부울경 시민사회단체 협의회'를 공식 출범하여, 시민사회단체 영역에서도 협력의 토대를 마련하기 시작하게 된다.

2012년 6월 개최된 동남권 광역행정체계 방향과 과제 진단을 위한 토론회에서는 3개 지역간 다양한 협력제도가 활용되고 있지만, 민관협력체계에서 볼 때, 자치권이나 의결

등 법적·제도적 한계로 현안 해결에 실패한 것이라는 주장도 제기되었다. 지방자치단체조합이 지자체간 관계성을 제도화한 수준의 정도가 가장 높은 체제지만, 해당 지자체의 지휘를 받아야 하고 재정·인사의 독립성이 없는 등 제도적 한계로 인해 일본 간사이권과 같은 광역연합제도를 도입해야 현재 3개 시도의 지역 현안을 풀수 있다고 제안하고 있다.[15] 앞서 살펴본 바와 같이. 경남의 동남권광역연합추진특위가 구성된 시기와 맞물려, 중앙정부 주도의 행정체계개편과 광역경제권정책이 추진되던 시기에, 시민사회 일각에서는 동남권이 앞으로 나아가야 할 방향은 광역거버넌스 구축을 통해 분야별, 기능별 정책 방안들을 포괄적으로 점검해야 한다는 의견이 제기되기 시작했던 것이다.

현재 지방자치법 개정을 통한 특별지방자치단체의 설치는 부울경 지역의 지난 10여 년간의 지속적인 문제 제기와 광역행정기구의 설립 필요성에 부응하여 마련된 것이라고 해도 과언이 아니다.

부울경 메가시티 전략은 최근 더욱 확대되어, 2021년 7월 영남권미래발전협의회를 구성하여, 부울경뿐만 아니라, 대구 경북지역과도 함께 협력체계를 구축하여 지방분권과 지역균형발전을 위한 영남권 상생번영 협약서를 체결하기도 하였다. 광역지방자치단체장들이 참석하여 영남권 현안사항에 대한 협의를 위해, 영남권 발전방안 공동연구 중간보고, 영남권 광역교통망 구축, 영남권 안전한 물관리체계 구축, 낙동강 역사문화관광벨트 조성 등 영남권 현안과제에 대한 최종보고 등을 주제로 2021 영남미래포럼을 개최하기도 하였다.

15) 경남신문 2012년 6월 22일자 "경남부산울산 민관협력체계 사실상 실패했다"(안권욱 경남대 교수는 다양한 협력 시스템이 운용되고 있지만, 사실상 3개 시도는 부산항 신항 명칭 등 총 7개 현안에 대해 갈등을 빚고 있으며, 이 중 교통분야를 빼고는 협력하지 못하는 등 사실상 실패라고 진단하고 있다. 한편 동남권광역경제발전위원회에 대해서는 지방자치단체조합과 같은 권리·의무의 주체가 아니며 의결기관도 없고 합의사항에 대한 구속력도 없다고 주장하였다.)

표 5-13 부울경 광역협력 조직 현황

구분		부울경 협력조직 현황	근거법
제도적 협력기구	협의회	• 부울경발전협의회(민선7기 이전) • 부울경 시도지사간담회 • 동남권광역교통실무협의회(임의협의체) • 부울경경제관계관협의회→영남권경제관계관협의회 • 동남권상생발전협의회(임의협의체) • 동남권관광협의회(동남권광역관광본부 설치) • 동남권상생협력행정협의회 • 영남권미래발전협의회	• 지방자치법
	지방자치 단체조합	• 부산·거제간 연결도로 건설조합 • 부산·김해경량전철조합 • 부산·진해경제자유구역청 • 지역상생발전기금조합	• 지방자치법
	광역경제 발전위원회	• 동남권광역경제발전위원회 • 동남권유관기관협의회 • 동남권광역교통협의회 • 동남권선도·산업양성사업협의회 • 동남권100년포럼	• 국가균형발전 특별법
	특별지방 자치단체	• 부울경 특별지방자치단체 (설치 준비중)	• 지방자치법
민관 차원의 협력조직		• 동남권경제협의회	
민간 차원의 협력조직		• 동남권상생발전포럼 • 동남권발전협의회 • 부울경시민사회단체협의회	

출처 : 금성근 외(2019)를 참조하여 수정

한편, 2021년 7월 특별지방자치단체 설치를 위해 출범한 부울경 특별지방자치단체 합동추진단은 부울경 초광역 협력사업을 추진하는 기구로 부울경 특별지방자치단체 설치를 목표로 출범된 조직이다. 3개 시도에서 합동추진단에 직원을 파견하여, 1년 한시로 1국 2과 6팀 25명의 기구로 운영된다. 추진단이 중심이 되어 특별자치단체 기본계획 수립과 규약 제정, 광역의회 설치 종합계획 수립 등의 업무를 공동으로 추진하게 된다.[16]

16) 한겨레신문 2021년 7월 29일자

표 5-14 부서별 정원 및 시도별 인원 배정

구분		계	3급	4급	5급	6급	7급
부서별 정원	계	25	1	2	6	10	6
	광역행정과	14	1	1	3	5	4
	광역사업과	11		1	3	5	2
시도별 인원배정	계	25	1	2	6	10	6
	부산광역시	9	1		2	3	3
	울산광역시	8		1	2	3	2
	경상남도	8		1	2	4	1

출처 : 경상남도(2021), 부울경 초광역협력 추진상황보고

부울경 합동추진단은 울산광역시에 사무실을 두고 조직은 부산광역시에 설치하였다. 합동추진단 기구는 부산광역시에 한시 기구로 설치되며, 1국 2과 6팀, 25명으로 구성된다. 실무를 총괄하는 사무국은 부울경 부단체장이 공동단장을 맡으며, 분야별 준비과제는 2과 6팀에서 담당한다. 근무인력은 부산(9명), 울산(8명), 경남(8명)에서 파견한 공무원으로 구성된다. 합동추진단에서는 특별지방자치단체 규약안과 내부 규정안 제정, 공동으로 수행할 사무발굴과 이를 실행할 기본계획의 수립 등 주요 과제를 준비하게 되며, 사무실 공사가 완료되고 한시기구 설치 조례 개정 등 입법과 행정절차가 마무리되는 7월 말부터 본격 운영되고 있다(경상남도, 2021).

표 5-15 부서별 주요 업무(안)

부서명	팀명	주요기능
광역 행정과	광역 행정팀	• 특별지방자치단체 기본계획 수립 및 추진 • 특별지방자치단체 성과관리 및 성과지표 개발 ◦특별지방자치단체 조직·인력 운용(집행기관, 파견인력 등)계획 수립 • 특별지방자치단체 예산·회계 운용계획 수립, 금고 선정 • 특별지방자치단체 공유재산, 물품 청사설치 계획 수립 • 합동추진단 전자결재, 예산·회계 등 정보시스템 개발·도입 • 대시민 홍보계획 수립 및 시도민 참여방안 마련 • 방송사 인터뷰·대담·토론 자료 및 언론사 보도자료 작성 • 유관기관(협회 등) 홍보자료 작성, 특별지방자치단체 백서 발간
	대외 협력팀	• 동남권 상생발전협의회 운영, 시도 공동협의회 구성 및 운영 • 특별지방자치단체 설치 관련 대외협력(국회, 중앙부처 등) • 국가위원회(국가균형발전위원회, 자치분권위원회) 지원 협력 • 부울경 민간협의회·시민참여단, 지역혁신협의회 운영 • 특별지방자치단체 설치 자문단, 민관협의체 구성 및 운영 • 정책포럼, 공청회·토론회 개최, 시도민 여론조사
	의회 홍보팀	• 특별지방자치단체 의회 구성계획 및 의사일정 계획 수립 • 특별지방자치단체 회기운영, 행정사무감사, 예산편성 및 결산 운영 • 특별지방자치단체 광역의회 운영 조례 등 제정
광역 사업과	광역 제도팀	• 특별지방자치단체 제도정비 연구용역 추진 • 특별지방자치단체 자치법규, 규약, 운영규정, 사무운영 등 정비 • 특별지방자치단체 행·재정 지원제도 개선 및 건의
	국가사무이양팀	• 국가사무(특별지방행정기관) 현황 조사·분석 • 광역교통(도로, 철도 등) 기본계획 수립 및 추진 • 위임대상 사무 발굴, 위임계획 수립 등
	광역사업 발굴팀	• 특별지방자치단체 사무위임 추진 전략 및 계획 수립 • 자치사무 현황 조사·분석, 공동사무(사업) 추진 계획 수립 및 발굴 • 광역 산업·경제 활성화 기본계획 수립 및 지원
중앙협력관		• 특별지방자치단체 지원 관련 중앙부처 협의 • 특별지방행정기관 등 국가사무 이관관련 협의

출처 : 경상남도(2021), 부울경 초광역협력 추진상황보고

제3절 시군 사례분석

1. 지리산권 관광개발

1) 지역간 협력의 추진 경위

지리산권은 자연·생태적으로는 우리나라 최초의 국립공원인 지리산을 중심으로 섬진강, 경호강 등 천혜의 자연환경을 공유하는 지역으로, 역사적으로도 지리산 주변에서 생산되고 있는 농산물을 교환하기 위해 강을 이용한 수로가 발달되어, 이를 중심으로 시장이 형성되면서 지역간 교류가 자연스럽게 형성되어 온 지역이다. 행정구역으로는 전북, 전남, 경남 등 3개도에 걸치고 있으며, 지리산권관광개발조합의 구성 자치단체로는 전북 남원시·장수군, 전남 구례군·곡성군, 경남 산청군·함양군·하동군 등 지리산 7개 시군으로 구성되어 있다.

지리산 주변 7개 시군은 수려한 자연환경은 소재하고 있으나, 열악한 생활기반시설, 지역기반산업의 저조 등으로 전형적인 낙후지역으로서 지방자치제도가 본격적으로 도입된 이후, 상호업무협조를 위해 지리산권자치단체협의회를 구성(1998년 10월)한다. 이 과정에서 낙후된 지역경제를 관광분야 개발로 살려야 한다는 공감대가 형성되었고, 7개 자치단체가 자체적으로 지리산권관광진흥 기본계획(1999)을 수립하기도 하였다(이소영 외, 2016).

이는 지리산 통합문화권으로 제시되어 제4차 국토종합계획(2000~2020), 제2차 관광개발 기본계획(2002~2011), 관광진흥 5개년 계획(2004~2008) 등에 포함되어 2006년 문화체육관광부의 '지리산권 광역관광개발계획(2008~2017)'으로 확정되었다(이응호, 2019).

2006년 당시 문화관광부가 수립한 6대 광역권 관광개발 중 한 권역으로 수립된 지리산권 광역관광개발계획에 따라 7개 시군에 2008년부터 2017년까지 10년간 16개 공동연계사업에 630여억 원의 예산을 투입하는 계획이 수립되었다. 이 공동연계사업 추진을 위해 지리산권관광개발조합이 조기에 설립되도록 요청한 결과, 2007년 6월 지리산권관광개발조합이 구성되었다(지역발전위원회, 2013).

표 5-16 지리산권관광개발조합 연혁

년도	내용
2018	- 1차 지리산권 7개 시군 자치단체장 연석회의 개최 - 지자체 간 상생협력·갈등관리 우수시책 경진대회 최우수 수상
2017	- 2018년 이후 지리산권관광개발조합 계속 운영키로 협의 (7개 시군 시장·군수 연석회의) - 2018년에 한하여 2017년 조합 조직을 그대로 운영키로 협의 (7개 시군 시장·군수 연석회의)
2015	지리산권 공동발전을 위한 7개시군 시장·군수 연석회의 개최
2008	- 조합 기구 정원(안) 용역(한국행정학회) - 시, 군의회 규약(안) 의결(원안 가결) - 기구 정원(안)에 의한 협정 체결(자치단체장협의회) - 조합 설립 기구 정원 승인 신청(행정안전부) - 조합 설립 승인 및 기구 정원 조정(행정안전부) ※ 2과 7팀 28명 => 2과 4팀 21명 - 조정된 인원 배분 재협정 체결(자치단체장협의회) - 조합 인력 배분 현황 제출(행정안전부) - 조합 파견 인력 시군별 인사발령 - 지리산권 관광개발조합 창립 행사 - 제1회 지리산권관광개발조합회의(임시회) 개최
2007	- '지방자치단체조합' 설립추진 결정(자치단체장협의회) - 조합 설립추진 기획단(7명) 운영 - 조합 규약(안) 7개 시군 의견수렴, 조합 규약(안) 사전 검토(행정안전부)
2006	'지리산권 광역관광개발계획' 확정(문화체육관광부) ※ 공동연계 사업 추진을 위한 '자치단체조합 조속히 설립' 권고
2001	지리산문화권 개발 => '제4차 국토종합계획' 및 '제2차 관광 개발 기본계획' 반영
1999	'지리산권 관광진흥기본계획' 수립
1998	'지리산권 자치단체장협의회' 구성(7개 시군)

출처 : 지리산권관광개발조합 홈페이지(http://www.jirisantour.go.kr/)

2) 지역간 연계구조 분석

지리산권에 포함되어 있는 전북 남원시와 장수군, 전남 곡성군과 구례군, 경남 하동군과 산청군, 함양군의 7개 시군 지역의 총도착통행량 기준 지배성 지수(DIT_j)는 전북 남원시가 2.37로 가장 지배력이 큰 것으로 나타나고 있다. 부문별로는 남원시가 출근·등교와 업무 부문에서는 총목적통행량과 마찬가지로 가장 지배력이 크지만 관광 부문의 경우에는 전북 장수군의 크기가 가장 크게 나타나고 있다. 부문별로 출근·등교 부문의 경우 전북 남원시(3.26)와 전남 구례군(1.05)의 지배력이 크고, 업무 부문의 경우 전북 남원시(2.57)와 경남 함양군(1.73), 그리고 관광부문의 경우 전북 남원시(1.45)와 전북 장수군(1.62) 순으로 나타났다.

표 5-17 지리산권 지역의 도착기준 지배성 지수(DIT_j)

구분	출근·등교	업무	관광	총목적
전북 남원시	3.26	2.57	1.45	2.37
전북 장수군	0.08	0.67	1.62	0.98
전남 곡성군	0.46	0.23	0.75	0.60
전남 구례군	1.05	0.27	0.89	0.91
경남 하동군	0.60	0.67	0.43	0.53
경남 산청군	0.79	0.85	0.87	0.74
경남 함양군	0.78	1.73	0.99	0.88

주 : 1) $DIT_j = T_j / \left(\sum_{i=1}^{I} T_i / I \right)$, T_i, T_j 는 각각 i와 j 지역에 관련되는 출발통행량과 도착통행량

2) 국가교통DB에서 총목적통행량은 출근, 등교, 업무, 여가/오락/친지방문, 쇼핑, 귀가, 기타의 7개 목적통행량으로 구분됨

3) 관광 목적통행량은 여가/오락/친지방문 목적통행량과 쇼핑 목적통행량을 합산하여 구하였음

지리산권 지역에 포함되어 있는 7개 시군은 전체적으로 가운데 지리산을 둘러싸고 활발한 연계구조를 보이고 있다. 총통행량의 상대적 강도 지수(RSI_{ij})는 전북 남원시와 장수군의 지수가 가장 커서 이들 지역의 상호작용이 가장 많은 것으로 나타났으며, 전북 남원시와 전남 곡성군, 전남 구례군, 그리고 경남 함양군과 산청군의 전체 연계구조도 뚜렷하게 나타나고 있다.

표 5-18 지리산권 지역의 부문별 시군간 상대적 강도 지수(RSI_{ij})

부문	순위	지역	RSI_{ij}	순위	지역	RSI_{ij}
총목적	1	남원→장수	12.22	9	남원→곡성	4.55
	2	장수→남원	11.99	10	남원→함양	4.48
	3	곡성→남원	8.14	11	하동→구례	4.00
	4	남원→구례	8.09	12	산청→하동	3.48
	5	구례→남원	7.68	13	하동→산청	3.47
	6	산청→함양	6.43	14	구례→하동	3.25
	7	함양→산청	6.34	15	함양→장수	1.44
	8	함양→남원	4.89	16	장수→함양	1.38
출근·등교	1	장수→남원	23.45	7	구례→하동	6.29
	2	남원→구례	14.35	8	함양→남원	5.81
	3	함양→산청	10.59	9	남원→곡성	5.40
	4	구례→남원	10.46	10	산청→하동	1.85
	5	산청→함양	8.95	11	남원→함양	1.14
	6	곡성→남원	6.39			
업무	1	함양→남원	29.45	9	곡성→구례	1.91
	2	남원→함양	13.77	10	함양→산청	1.60
	3	장수→함양	8.23	11	산청→함양	1.40
	4	함양→장수	7.76	12	구례→곡성	1.39
	5	하동→산청	6.90	13	장수→남원	1.33
	6	산청→하동	6.41	14	하동→남원	1.18
	7	산청→남원	3.45	15	함양→하동	1.10
	8	남원→산청	2.62	16	하동→곡성	1.03
관광	1	남원→장수	21.63	8	남원→구례	5.14
	2	곡성→남원	10.25	9	남원→함양	5.10
	3	남원→곡성	9.86	10	하동→산청	4.69
	4	산청→함양	7.86	11	함양→남원	3.21
	5	함양→산청	7.12	12	구례→하동	2.98
	6	하동→구례	6.78	13	산청→하동	2.31
	7	구례→남원	5.74	14	함양→장수	1.16

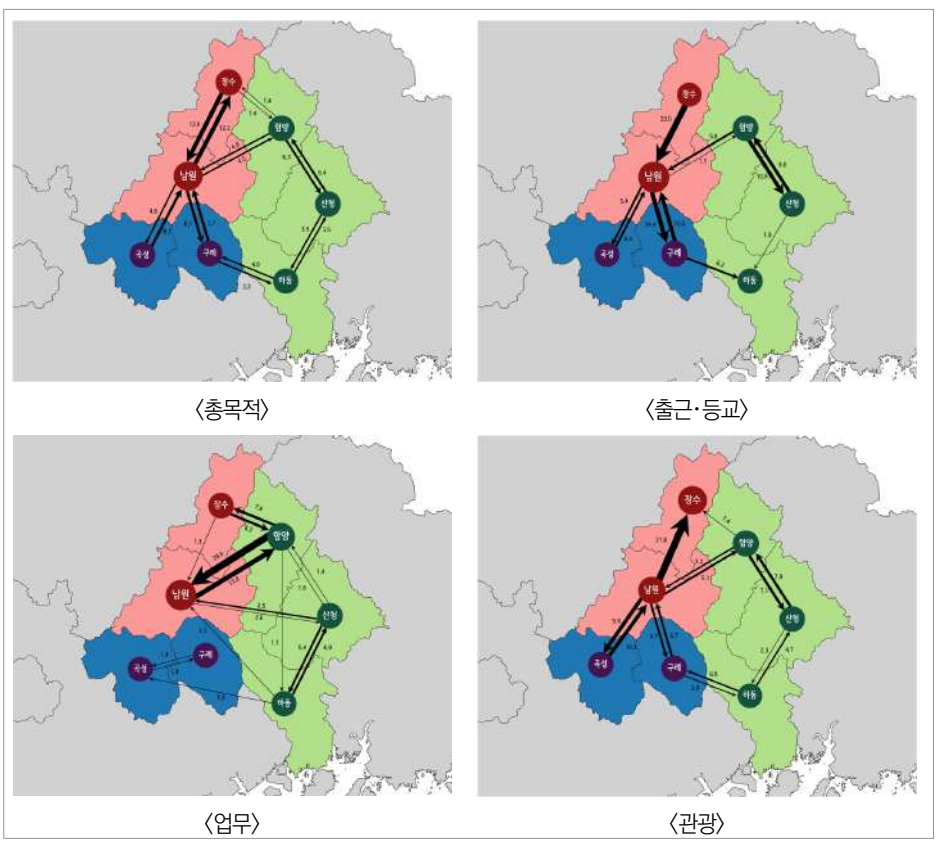
주 : 1) $RSI_{ij} = t_{ij} / \left(\sum_{i=1}^{I} \sum_{j=1}^{J} t_{ij} \right) * 100$, t_{ij}는 i 지역에서 출발하여 j 지역에 도착하는 통행량

2) 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 경우만 제시하였음

부문별로는 다소 상이한 특징을 보이는데, 출근·등교 부문의 경우에는 전북 남원시를 중심으로 장수군과 전남 구례군 및 곡성군이 연계구조를 형성하고 있으며, 경남 함양군에서도 전북 남원시와 연계된 구조를 보인다. 그러나 업무 부문에 있어서는 전남에 속해

있는 구례군이나 곡성군보다는 전북 남원시와 경남 함양군을 중심으로 연계되는 구조를 보이고 있으며, 관광 부문의 경우에는 지리산을 둘러싸고 다이아몬드 구조를 형성하며 공간적으로 상호작용을 하고 있다.

그림 5-13 지리산권 지역의 부문별 지역간 연계구조



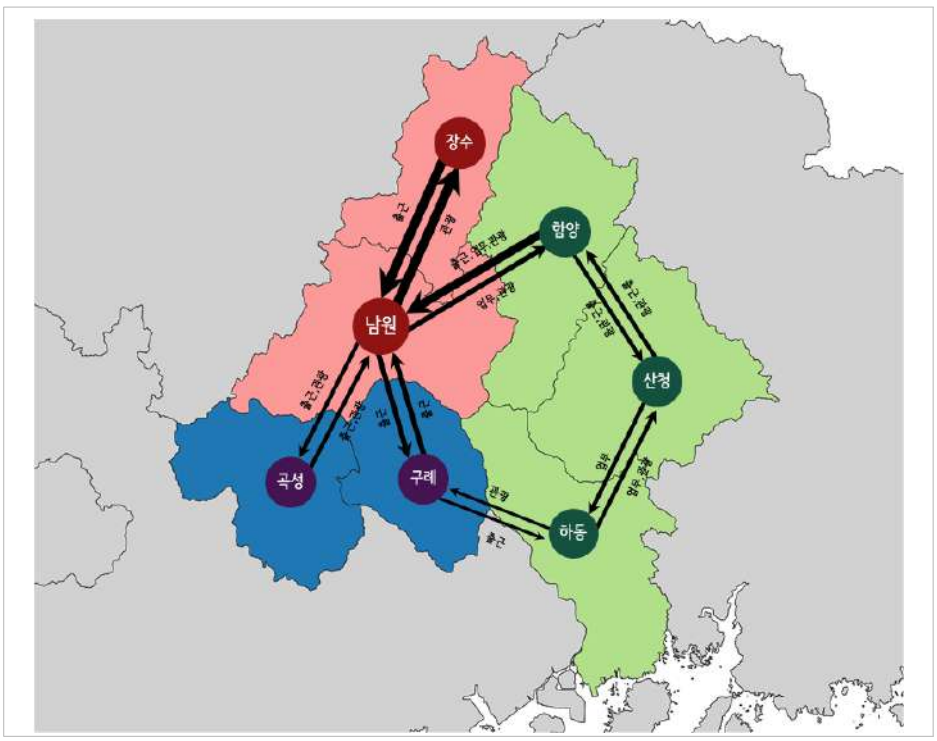
주 : 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 지역만 제시하였음

이들 지리산권 7개 시군 지역의 지역간 연계구조를 종합하면 기본적으로는 전북 남원시를 중심으로 출근·등교 통행이 활발하게 이루어지고 있는데 같은 행정구역에 속해 있는 장수군뿐만 아니라 전남 곡성군과 구례군이 전북 남원시와 통근·통학 생활권으로 연계되

어 있다고 볼 수 있다.

반면 업무목적의 경우에는 7개 시군이 지리산을 넘나들며 통행이 이루어지고는 있으나, 업무 통행량의 경우 전남 곡성군과 구례군의 연계구조는 다소 미미하게 나타나고 있다. 그러나 관광 부문에 있어서는 전북 남원시에서 전북 장수군으로의 통행이 다수를 차지하지만 전남 곡성군과 전남 구례군으로, 그리고 전북 남원시에서 경남 함양군으로의 연계 등 전북, 전남, 경남의 세 개 행정구역을 넘나드는 공간상의 활발한 상호작용을 하고 있는 것으로 분석되었다.

그림 5-14 지리산권 지역의 지역간 연계구조(종합)



주 : 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 지역만 제시하였음

3) 지역간 협력사업의 추진실태 분석

(1) 지역간 협력사업

지리산권관광개발조합의 출범 배경이 된 지리산권 광역관광개발 공동연계사업은 총 16개 분야 43개 세부사업으로 구성되어 있다. 16개 사업 중 관광교통체계 개선, 환경영향 모니터링 구축, 경관관리체계 구축, 국립공원 보호관리체계 구축, 관광개발 갈등관리체계 구축, 지역관광혁신체계 구축 등 6개 사업은 비예산사업으로 추진되었으며, 관광상품개발, 관광기반정비, 관광교통안내체계개선 등에 대부분의 사업비가 투입되었다.

표 5-19 지리산권 관광개발조합의 공동 연계·협력사업

구분	사업 부문	사업기간	세부 내용
관광상품개발	지리산권 연계 관광상품 개발	'09~'17	테마별·지역별 연계 관광코스 개발
			광역 연계 관광코스 개발
			여행상품 발굴 및 판매 촉진
	지리산권 통합 축제 개최	'10~'14	지리산권 통합 축제 개최
			시군별 대표 축제 개선
	지리산권 방문의 해 추진	'12~'14	2012 지리산권 방문의 해 마스터플랜 수립 및 전담조직 구성
			예비 홍보사업 추진 및 관광 서비스 인프라 개선
			2012 지리산권 방문의 해 축제 및 이벤트 개최
	지리산권 7品 7味 육성	'09~'17	7品 7味 선정 및 발굴
			7品 7味 홍보 및 육성 지원
관광기반정비	농촌문화관광마을 시범조성	'09~'17	농촌 문화관광 시범마을 선정
			농촌문화 관광마을 마스터플랜 수립 및 어메니티 개발
			농촌관광 통한 농산물 지역순환 시스템 구축
	타운 투어리즘 존 시범조성	'10~'14	남원, 곡성에 시범 조성
			시범사업의 지리산권 확대
	지리산권 중저가 관광숙박시설 육성	'09~'10	지리산권 숙박업 협의회(가칭) 구성 지원
			지리산권 관광숙박시설 등급제 도입
			민박·펜션 운영교육 및 경영지도
관광교통안내체계개선	관광 교통체계 개선	'09~'14	광역 관광교통체계 개선
			역내 관광교통체계 개선
			신규 관광교통수단 도입
	지리산권 관광 순환로 조성	'09~'13	3개 권역(산악권, 수변권, 산악·수변권), 9개 루트 설정
			소규모 휴식 공간 및 안내시설 설치
	지리산권 관광정보화	'09~'11	지리산권 관광정보 및 예약 웹사이트 구축

구분	사업 부문	사업기간	세부 내용
	시범지역 구축		무인 관광안내 시스템 구축
자연환경보전	환경영향 모니터링체계 구축	'09~'17	환경영향 모니터링 위원회 운영
			환경영향 모니터링 지침 작성
			환경마크제(Eco-Label) 도입
	경관관리체계 구축	'09~'17	관광개발 경관심사위원회 설립
			유형별 경관 시범지구 조성
			경관협정 체결
	국립공원 보호·관리체계 구축	'09~'11	국립공원 생태관광 프로그램 개발
			관광해설 기능 강화
			관광활동 관리지침 작성
지역사회참여촉진	관광개발 갈등관리체계 구축	'09~'17	갈등예측을 위한 갈등영향 분석
			갈등해결 시스템 구축
			지리산권 갈등조정위원회 운영
	지역관광혁신체계 구축	'09~'17	산학연 관광개발사업 공동 추진
			지리산권 농촌관광 클러스터 육성
			관광혁신 우수사례 공모전 개최 및 지원시스템 구축
	지리산권 관광아카데미 운영	'09~'17	전문 교과과정 개설
			연구 프로그램 추진
			온·오프라인 인력은행 구축

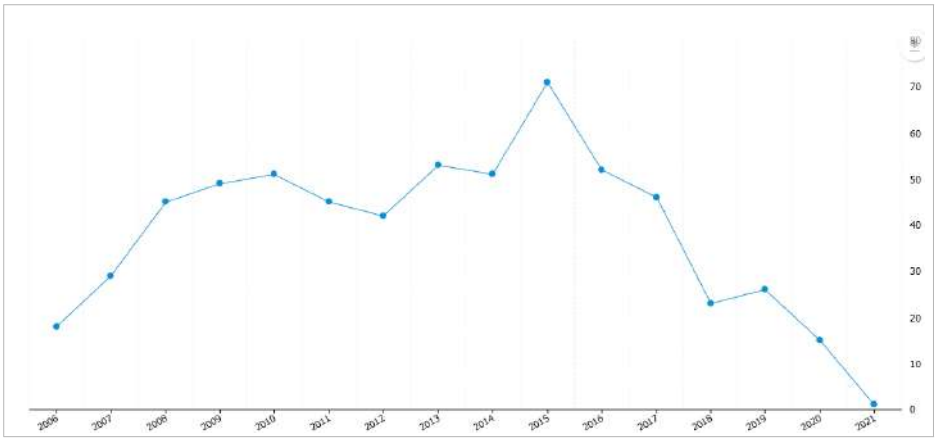
출처 : 지리산권 관광개발조합 내부자료.

(2) 협력의 동기 및 의지

지리산권관광개발[17]과 관련된 키워드 트렌드를 살펴보면, 지리산권 광역관광개발계획이 확정된 2006년부터 지리산권관광개발조합이 설립된 2008년까지 관련 이슈들이 큰 폭으로 증가하였음을 알 수 있다. 특히, 2015년에는 급증하고 있는 중국인 관광객 및 해외관광객의 지리산권 유치를 위한 적극적인 마케팅과 지리산 케이블카 공동유치 합의(함양·산청)에 따라 관련 키워드가 크게 증가하였음을 알 수 있다. 그 이후부터 관련 논의가 감소하다 2019년 전면적인 지방자치법 개정을 앞두고 '특별지방자치단체 도입에 따른 지리산권관광개발조합의 효율적 운영 및 발전' 등을 위한 토론과 관련 이슈가 증가하였다.

17) 지리산권 광역관광개발계획이 확정된 2006년부터 현재(2021년 08월 19일)까지의 기사를 검색한 결과, 지리산권 관광 검색결과는 710건, 지리산권 관광개발 검색결과는 587건으로 나타나 '지리산권 관광' 검색결과로 분석

그림 5-15 지리산권 관광 키워드 트렌드



협력의 동기는 관광객 유치를 통해 지역경제 활성화를 도모하려는 것임이 해당 이슈 검색을 통해 확인 가능하다.

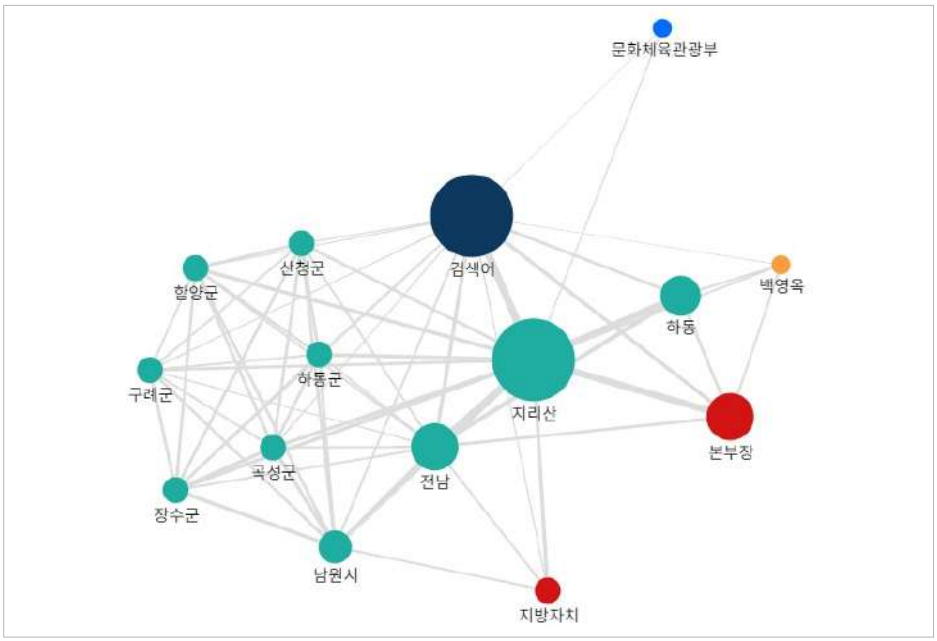
지리산권 관광과 관련된 연관어 및 관계도 분석을 실시한 결과, 주요 주체인 전북, 전남, 경남과 7개 시군이 주요 키워드로 추출되어, 지리산관광개발을 위해 지역간 상호 협력하고 있음을 알 수 있다. 주요 연관어 중에서 두드러진 시군은 남원시로서, 지리산권관광개발조합 설립 초기 당시부터, 사무실을 무상 대여하는 등 적극적인 역할을 담당해왔다.

또한 지리산권 관광의 주요 역할 수행자로서 검색된 〈본부장〉은 지리산권관광개발조합 본부장으로서, 지리산권관광개발조합이 지리산권 관광을 위한 주요 주체였음이 확인된다. 2014년부터 2016년까지 본부장을 역임한 백영옥, 박태갑, 조지환 등이 주요 연관어로 검색되고 있는데, 2014년은 지리산권 방문의 해를 추진하면서, 주요 역할을 담당하였고, 2015년은 중국 관광객 등 해외 시장을 타겟으로 한 적극적인 마케팅 노력을 기울였던 결과이다. 한편 구례군과 서기동 구례군수가 기사에 자주 언급된 계기는 구례군이 자연드림파크 등 대규모 관광개발사업 등을 추진하면서서, 지리산권의 거점도시로서 기능하겠다고 선포한 연유임으로, 지역간 협력의 의지라기보다는 구례군의 지역발전 의지로 해석할 수 있다.

그림 5-16 지리산권 관광 연관어 분석



그림 5-17 지리산권 관광 관계도 분석



(3) 참여수준 및 상호작용

지리산권 관광의 관계도 분석을 살펴보면, 전북 남원시·장수군, 전남 구례군·곡성군, 경남 산청군·함양군·하동군 7개 시군이 연관되어 있음이 확인되어, 지리산권 관광개발을 위해 7개 시군이 지역경제 활성화·지역발전·업무협약 체결 등 상호 협력·노력하고 있음을 알 수 있다. 또한 7개 시군의 상호작용처럼 강하지는 않지만, 지리산권 광역관광개발계획 등을 수립하며, 관련 사업예산을 지원한 문화체육관광부와의 관계도 확인된다.

7개 시군이 지리산권관광개발조합을 구성하여 조합을 통한 관광개발 사업 및 마케팅은 활발하게 추진되고 있으나, 개별 시군의 참여수준과 상호작용을 살펴보면, 서로 상이하다. 앞서 살펴본 바대로, 남원시가 지역간 연계구조에 있어서도, 협력의 추진력에 있어서도 주요한 역할을 하고 있으나, 나머지 6개 시군 중 곡성군의 상호작용이 희박하다.

그림 5-18 지리산권 둘레길 지도



출처 : 지리산권관광개발조합 홈페이지 (검색일: 2021년9월17일)

연관어 분석 결과를 살펴보면, 남원, 장수, 구례, 산청, 함양, 하동 등은 확인되는데, 곡성군이 나타나고 있지 않다. 7개 시군 중 지리산권 둘레길 등을 둘러싼 5개 시군, 즉 남원, 함양, 산청, 하동, 구례는 실제 관광객 이동통행으로서도 긴밀히 연계되어 있으며, 관광 등 총통행량에 있어 다이아몬드 구조의 공간 연계성을 보이고 있으나, 장수와 곡성은 남원과의 연계만 긴밀할 뿐 타 지역과의 연계성은 확인되지 않는다. 전북 장수군은 남원시와 관광 등 총통행량에 있어 긴밀한 연계를 보이지만, 전남 곡성군은 업무 등의 영역에서는 남원시와 긴밀히 연계되어 있지 않으며, 같은 전남 지역인 구례군과는 거의 기능적으로는 연계되어 있지 않은 실정이다.

지리산권관광개발조합 구성 자치단체로서 7개 시군의 협력관계는 동등하지만, 7개 자치단체별 상호작용은 상이함을 알 수 있다. 지리산권관광개발조합의 대표적 공동사업의 하나인 지리산권 둘레길의 주요 코스에서 동떨어진 전북 장수군과 전남 곡성군의 연계가 나머지 5개 시군에 비해서는 미약한 특성을 보이고 있다.

4) 지역간 협력 관련 제도 분석

(1) 관련 자치규약

7개 시군이 제도적 기반으로서 자치규약을 제정하고자 한 움직임은 2007년 지리산권관광개발조합을 구성하기 위해서 7개 시군이 지리산권자치단체조합추진기획단의 조합설립과 관련된 자료의 수집 및 지리산권관광개발조합 규약안을 작성하면서부터이다. 2007년 11월, 행정안전부에 사전 심사를 의뢰한 결과, 지방자치단체조합이 별도의 법인이라 하더라도 지방자치단체가 모여서 구성한 조합이므로, 예산, 회계, 공유재산 및 물품의 운영은 지방자치단체에 적용되는 관련법 규정을 따르도록 의견을 제시하였다. 행정안전부의 심의 의견에 따라 조합규약을 조정하여 7개 시군 지방의회에 의결을 요청하여, 최종적으로 2008년 7월, 7개 시군 지방의회의 의결을 받고, 2008년 9월, 지방자치법 규정에 의해 지리산권관광개발조합 설립이 승인되었다.

지리산권관광개발조합은 당시 『지방자치법』 제160조(지방자치단체조합의 조직)과 『지방자치법』 제161조(지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장의 권한), 지리산권관광개발조합 규약(제2장 조합회의)에 근거하고 있다.

표 5-20 지리산권관광개발조합 규약

구분		내용
제1장 총칙	제1조 (목적)	이 규약은 지리산권 광역 관광개발사업을 효율적으로 추진하기 위하여 지방자치법 제159조의 규정에 의한 지방자치단체조합의 설립 및 운영에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.
	제2조 (명칭)	이 조합은 "지리산권관광개발 조합"이라 한다.
	제3조 (구성)	이 조합은 전라북도 남원시와 장수군, 전라남도 곡성군과 구례군, 경상남도 하동군과 산청군 및 함양군을 구성원으로 한다.
	제4조 (위치)	이 조합의 사무소는 전라북도 남원시 관내에 둔다.
	제5조 (사무)	- 지리산권 관광개발 종합계획 수립에 관한 사무 - 지리산권 관광개발 협의·조정에 관한 사무 - 지리산권 광역 관광개발계획 공동연계사업에 관한 사무 - 관광개발과 관련하여 조합원이 합의하여 조합에 위임한 사무 - 기타 조합의 관리운영을 위하여 필요한 사무 - 조합은 사무를 처리함에 있어 권한과 독립성을 가지며, 처리된 사무에 대하여 책임을 진다.
제2장 조합회의	제6조 (구성 및 자격)	- 조합에는 조합운영의 주요사항을 심의·의결하기 위하여 조합회의를 둔다. - 조합회의는 8인의 위원으로 구성하며, 위원은 다음 각호의 자가 된다. : 문화체육관광부에서 추천하는 1인 : 조합원 자치단체가 추천하는 각 1인 - 위원의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다. - 위원의 결격사유에 관하여는 지방공무원법 제31조의 규정을 준용한다. - 위원의 결원이 생겼을 때에는 그 위원을 추천한 지방자치단체 또는 기관에서 즉시 새로운 위원을 추천하여야 한다.
	제7조 (의장 및 부의장)	- 조합회의는 위원 중에서 의장과 부의장 각 1인을 선출하며, 그 임기는 1년으로 한다. - 의장은 조합회의를 대표하고 조합회의를 관장한다. - 부의장은 의장을 보좌하고, 의장의 궐위 또는 사고 시 그 직무를 대행한다. - 의장 또는 부의장이 궐위된 경우 보궐 선출된 의장 또는 부의장의 임기는 전임자의 남은 임기 동안으로 한다.
	제8조 (의결 사항)	- 조합규약의 개정안 - 조합운영에 필요한 규정의 제정·개정 및 폐지 - 예산의 심의·확정과 결산의 승인

구분		내용
		- 결산검사를 위한 검사위원의 선임 - 지방자치단체간 협의조정을 요하는 중요사항 - 기타 조합운영과 관련된 중요한 사항
	제9조 (회의)	- 조합회의의 회의는 정기회와 임시회로 구분하되, 정기회는 매년 하반기 중에 개최하며, 임시회는 의장이 필요하다고 인정하거나 조합장 또는 조합회의 재적위원 3분의 1이상의 요구가 있을 때 의장이 소집한다. - 조합회의는 안건을 심의·의결함에 있어 필요한 경우 관계전문가, 공무원, 이해관계인 등의 의견을 들을 수 있다.
제3장 집행 기관	제12조 (조합장)	- 조합에는 조합장을 두며, 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. - 조합장은 조합원 지방자치단체의 장이 협의하여 공동으로 임명한다. - 조합장은 조합을 대표하고 조합 사무를 통할한다.
	제13조 (사무 기구)	- 조합에는 조합 및 조합회의의 사무를 처리하기 위하여 사무 기구와 사무직원을 둔다. - 사무직원은 조합원인 지방자치단체 등에서 파견된 공무원과 조합에서 임용한 계약직 직원으로 구성한다. - 조합의 사무기구와 정원은 조합의 규정으로 정한다.
제4장 재무	제14조 (경비 부담)	- 조합의 경비는 정부의 지원금, 조합원인 지방자치단체의 분담금 및 기타 수입금 등으로 한다. - 조합의 운영에 필요한 경비는 조합원이 균분하여 부담한다. - 조합의 사업추진에 소요되는 비용은 관계되는 지방자치단체의 지역 내에서 시행되는 사업의 실제 소요되는 사업비를 기준으로 분담하는 것을 원칙으로 하되, 개별사업별로 구체적인 사업비 분담기준은 조합회의에서 정한다.
	제15조 (예산·회 계 등)	- 조합장은 예산안을 편성하여 조합회의에 제출하고 조합회의는 이를 심의·확정한다. - 조합장은 제1항의 규정에 의하여 확정된 예산을 매 회계연도 개시 90일 전까지 조합원인 지방자치단체에 통보하여야 한다. - 조합장은 예산의 편성 및 집행, 재무회계, 물품관리 등에 관한 사항은 「지방재정법」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 「공유재산 및 물품관리법」 등 관련 법령에 의한다.
	제16조 (결산)	- 조합장은 출납폐쇄 후 3월 이내(5월 31일)에 결산서 및 증빙서류를 작성하고, 조합회의가 선임한 검사위원의 검사의견서를 첨부하여 다음연도 조합회의의 승인을 얻어야 한다. - 조합장은 제1항의 규정에 의하여 승인을 얻은 날부터 10일 이내에 조합원인 지방자치단체에 통보하여야 한다. - 제1항의 검사위원은 2인 이내로 하되, 선임과 운영에 관하여 필요한 사항은 조합의 규정으로 정한다.
	제17조 (처분)	조합소유의 동산 및 부동산에 대하여는 「공유재산 및 물품관리법」에 따라 처분하며, 필요시 조합원인 지방자치단체의 협의에 의한다.

출처 : 지리산권관광개발조합 홈페이지(http://www.jirisantour.go.kr/) (검색일: 2021년 8월)

지리산권관광개발조합 규약에 따라 7개 시군은 조합의 명칭, 사무소의 위치, 공동사무, 조합회의, 집행기관, 재무 등에 의한 운영원칙을 수립하여, 현재까지 조합을 운영하고 있다. 집행기관으로서 조합장과 사무기구를 둘 수 있도록 규정하여, 조합장은 임기 2년으로 지방자치단체 장이 협의하여 공동으로 임명하며, 사무기구에서 일하는 직원은 지방자치단체 등에서 파견된 공무원과 조합에서 임용한 계약직 지원으로 구성하도록 규정하고 있다(규약 제3장). 협력사무에서 중요한 경비부담 등은 제4장 재무 등에서 규정하여, 조합의 경비는 정부의 지원금, 조합원인 지방자치단체의 분담금 및 기타 수입금 등으로 하며, 조합의 운영에 필요한 경비는 조합원이 균분하여 부담하도록 규정하고 있다.

(2) 추진 조직

지리산권관광개발조합이 출범되기 이전에는 7개 시군의 지리산권 자치단체장협의회가 협력방안에 대해 논의하였다. 2007년 자치단체장협의회에서 지방자치단체조합을 설립키로 협의하고, 조합 설립 추진을 위한 기획단을 구성·운영하였다. 각 시군에서 파견된 7명의 공무원들이 조합 규약(안)을 마련하고, 각 시군의 의견을 수렴하는 등 협력 초기단계의 업무를 수행하였다. 2008년, 각 시군의회에서 규약안이 의결되어, 자치단체장협의회가 기구 정원안에 대해 협정을 체결하고, 지리산권관광개발조합이 출범되기 이전의 주요 논의사항을 협의·결정해갔다.

2009년 11월 지리산권관광개발조합 창립 행사 개최 당시에는 7개 시군이 각각 3명의 직원을 파견하여 21명의 직원으로 구성하였으며, 직급별 파견 인원에 대한 시군 조율이 어려워 각 시군에서 직급별 추첨을 통해 최종적으로 확정하는 것으로 협정서를 작성하기도 하였다. 조합에서 파견된 직원과 기획단에서 근무하던 일부 직원이 잔류하여 남원시가 무상으로 제공한 남원시 수도사업소 3층에 조합 사무실을 개소하고, 사무실 운영예산은 7개 시군이 공동으로 부담하였다(지역발전위원회, 2013)

2021년 8월 현재, 지리산권관광개발조합은 2과 4팀으로 구성되어 있으며, 지리산권 관광개발에 관한 공동의 사무를 수행하고 있다. 3개 도와 구성 자치단체들에서 조합 업무를 지원하는 부서는 모두 '관광' 관련 조직이다.

표 5-21 지리산권관광개발조합 주요 업무

구분	주요 업무
관리과	• 주요 업무 계획 수립에 관한 사항 • 조합의 조직, 정원 및 인력관리에 관한 사항 • 복무관리 및 복리후생 증진에 관한 사항 • 조합 세출예산의 경리 및 결산 조합의 재산, 물품 관리에 관한 사항 • 지리산권 관광 아카데미 개설 및 운영에 관한 사항 • 지리산권 방문의 해 추진에 관한 사항 • 조합의 세입, 세출예산에 관한 사항 • 조합규약 및 운영규정에 관한 사항 • 입찰, 계약, 조달, 금고 등 회계총괄에 관한 사항 • 조합 홈페이지 및 전자문서시스템에 관한 사항 • 지역 관광혁신 체계 구축에 관한 사항 • 지리산권 관광정보화 시범지역 구축에 관한 사항 • 기타 조합 일반 서무에 관한 사항
기반사업과	• 관광 개발 갈등 관리 체계 구축에 관한 사항 • 지리산권 중저가 관광숙박시설 육성에 관한 사항 • 농촌문화 관광마을 시범 조성에 관한 사항 • 지리산권 관광 순환로 조성에 관한 사항 • 기타 지리산권 관광 개발 사업에 관한 사항 • 지리산권 연계 관광 상품 개발에 관한 사항 • 지리산권 7품 7미 육성에 관한 사항 • 타운투어리즘 시범 조성 사업 • 에코빌리지 조성 사업

출처 : 지리산권관광개발조합 홈페이지(http://www.jirisantour.go.kr/) (검색일: 2021년 8월)

표 5-22 지리산권관광개발조합 관련 업무 부서

구분		관련 부서
광역지자체	전라남도	관광과
	전라북도	-
	경상남도	관광진흥과
시군	남원	관광과
	장수	행정지원과(파견)
	곡성	관광과
	구례	관광정책팀, 파견
	하동	관광진흥과
	산청	관광진흥과
	함양	문화관광과(파견)

조합 운영의 주요 사항을 심의의결하는 조합회의는 조합원, 즉 자치단체에서 추천하는 위원으로 구성되는데, 2021년 9월 현재, 조합회의는 부단체장들로 구성되어 있다.

표 5-23 지방자치단체조합과 특별지방자치단체의 특징 비교

구분	지방자치단체조합	특별지방자치단체
구성단체	2개 이상 지방자치단체	
의결기관	조합회의	의회
조례 제정권	×	○
기관장의 임용권	×	○
직원구성	파견직원	소속직원+파견직원
주민참여	×	조례제정 및 개폐 청구, 감사청구 등 관련규정 준용

출처 : 국회 행정안전위원회

한편, 2021년 6월, 지리산권관광개발조합은 '2040 지리산권 중장기 종합계획 수립' 연구용역 최종보고회를 개최하면서, 지리산권 특별지방자치단체 설치 추진방안을 발표하였다. 지리산권관광개발조합이 설립목적 및 명칭에 나타나 있듯이, 지리산권 '광역관광개발' 사업의 효율적 추진을 위해 설립된 것이어서, 관광뿐만 아니라 광역교통, 지역개발, 광역의료 등의 사무를 발굴하여 공동 대응하기 위해 제시되었다. 7개 시군은 지리산권특별지방자치단체 설치를 위한 업무협약을 체결하고, 관련 실무적 논의를 지속하고 있다. 2021년 9월에는 지리산권 특별지방자치단체 설치 추진을 위해 지리산권관광개발조합회의 위원 간담회를 개최하며, 부단체장들간의 추진방안을 논의한 바도 있다.

표 5-24 지리산권관광개발조합 규약 등 변경(안)

항목	현행	변경(안)
조합명	지리산권 관광개발조합	지리산권 특별지방자치단체조합
공동사무	관광개발	문화, 체육, 관광, 교통, 산업 등
조합장	서기관(임명직)	단체장(겸임 가능)
조합회의	부단체장	의원(겸임 가능)
사무기구	서기관 이하	단장급 개방형(행정안전부, 도 인력 파견)

출처 : 지리산권 관광개발조합(2018); 이응호(2018)

2. 남해안 남중권 발전

1) 지역간 협력의 추진경위

남해안남중권발전협의회는 2011년 설립된 광역 행정협의회로 남해안남중권발전협의회는 동북아 경제·물류·휴양 허브의 핵심지역인 남해안남중권의 종합발전 및 동서화합, 그리고 남해안 선벨트 사업의 효율적 추진을 위해서 발족된 공동 협의체이다. 남해안남중권발전협의회는 전라남도 여수시, 광양시, 순천시, 보성군, 고흥군과 경상남도 진주시, 사천시, 하동군, 남해군 등 영호남 남해안 중심지역의 9개 시군으로 구성되어 있다.

남해안남중권 9개 시군이 상호 협력하게 된 배경은 1999년 당시 '지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률'에 의거하여 수립된 광양만·진주권 광역개발계획이 확정되어(1999년~2011년) 광역개발사업이 추진되면서부터이다. 당시 전국에 8대 광역권 개발사업이 추진되었는데, 기존의 행정구역 중심의 사업계획에서 벗어나 생활권 단위 중심으로 지역산업 기반 및 광역교통시설을 종합적으로 육성하기 위해 마련된 계획이었다. 전남 여수시, 광양시, 순천시, 고흥군, 보성군(벌교읍) 5개 시군과 경남 진주시, 사천시, 하동군, 남해군 4개 시군을 대상으로 수립된 광양만·진주권 광역개발계획은 대상 지역을 광역적으로 국제물류 거점, 국제관광벨트 및 신산업지대 형성을 통해 지역경제의 거점으로 기능하게 할 사업계획들로 구성되었다. 구체적인 사업의 추진은 개별법령에 따라 개별 부처에서 추진되는 것이어서, 이후 사업비 및 사업기간 등은 수시 변경되어, 2009년10월23일 고시된 광양만·진주권 광역개발계획 변경 내용에 따르면, 사업기간은 1999~2011(13년) → 2009~2020년(11년)으로 변경되었다(국토해양부 고시 제2009-1019호).

한편, 2009년에는 동서남해안 및 내륙발전 특별법을 근거로 남해안을 해양관광, 휴양거점, 경제물류거점, 동서통합 및 지역발전의 거점으로 육성하는 계획이 구상되어, 2010년 남해안권 발전종합계획이 수립되기도 하였다. 특별법 제5조 및 6조의 근거에 따라 본 계획은 부산, 전남, 경남의 3개 시도지사가 계획안을 입안하고 국토해양부장관이 동서남해안권발전위원회 심의를 거쳐 결정한 계획이다. 형식상으로는 지방자치단체간 협력을 통해 공동 입안한 계획이어서, 본 계획을 수립하며, 2010년 8월 남중권사업 추진협의체가 설립되는 계기가 되었다. 남해안권발전종합계획이 확정된 이후 남중권 9개 시군은 기존의 광

양만·진주권 광역발전협의회를 승계하여 남해안 남중권 발전협의회를 구성하기로 합의하고, 이를 위한 규약 개정 등 실무 협의를 지속적으로 갖기도 하였다.

2011년 5월 3일, 남해안 남중권 9개 시군이 상생협력과 공동번영을 위해 합의하고, 남해안 선벨트사업의 효율적 추진을 위한 초광역 개발계획의 성공모델로 자리매김하기 위해 남중권발전협의회를 출범시켰다.

표 5-25 남해안남중권발전협의회 연혁

구분	내용
1999~2011	• 광양만·진주권 광역개발계획 수립 - 전남 동부권(5개)과 경남서부권(4개)를 동북아 물류산업의 거점으로 개발하여 지역 경제 활성화 및 동서지역 통합을 목적으로 하는 계획
2009.12	• 남해안권 선벨트 기본구상 수립 - 동서남해안 및 내륙발전 특별법을 근거로 남해안을 해양관광, 휴양거점, 경제물류거점, 동서통합 및 지역발전의 거점으로 육성하는 계획
2010.05	• 남해안권 발전 종합계획 수립 - 남해안권 선벨트 기본구상을 좀더 구체화한 광역개발계획으로 남중권을 대상으로 첨단도시, 문화도시를 조성하고 한려대교를 건립하는 등의 사업을 포함함. • 남해안권발전종합계획 확정(동서남해안권 발전위원회)
2010.08	• 남중권사업 추진 협의체 설립
2011.05	• 남해안남중권발전협의회 창립식 및 제1차 정기회(하동군)
2013.11	• 동서통합지대 기본구상 수립 - 섬진강 양안에 동서통합지대를 조성하여 산업육성과 문화교류, 연계교통망 확충을 통해 동서화합과 신성장거점으로 육성하고자 하는 계획
2013~2020.12	• 제2회 ~ 제17회 정기회

출처 : 남해안남중권발전협의회 홈페이지(http://njg.or.kr/) (검색일: 2021년 8월)

2) 지역간 연계구조 분석

남해안 남중권에 포함되어 있는 전남 여수시와 순천시, 광양시, 고흥군과 경남 진주시와 사천시, 남해군, 하동군의 9개 시군 지역의 총도착통행량의 크기는 전남 순천시가 3.01로 가장 크고, 전남 광양시(2.15), 전남 여수시(1.34) 순으로 나타나고 있다. 출근·등교와 업무 부문에서는 총목적통행량과 마찬가지로 전남 순천시의 지배력이 가장 크지만 업무 부문에 있어서는 전남 순천시보다 경남 진주시의 총도착통행량 기준 지배성 지수(DIT_j)가 2.46으로 가장 큰 것으로 나타났다. 출근·등교와 관광 부문의 경우 전남 순천시와 전남 광양시, 전남 여수시 순으로 지배력이 큰 반면 업무 부문의 경우 경남 진주시와 사천시, 하동군 등 경남에 속해있는 시군의 지배력이 큰 것으로 나타난다.

표 5-26 남해안 남중권 지역의 도착기준 지배성 지수(DIT_j)

구분	출근·등교	업무	관광	총목적
	2.12	0.31	1.17	1.34
전남 순천시	2.68	1.02	3.39	3.01
전남 광양시	2.16	0.42	2.45	2.15
전남 고흥군	0.05	0.75	0.31	0.28
전남 보성군	0.82	0.22	0.07	0.33
경남 진주시	0.40	2.46	0.53	0.64
경남 사천시	0.47	1.89	0.32	0.57
경남 남해군	0.04	0.54	0.38	0.26
경남 하동군	0.26	1.39	0.37	0.43

주 : 1) $DIT_j = T_j / \left(\sum_{i=1}^{I} T_i / I \right)$, T_i, T_j 는 각각 i와 j 지역에 관련되는 출발통행량과 도착통행량

2) 국가교통DB에서 총목적통행량은 출근, 등교, 업무, 여가/오락/친지방문, 쇼핑, 귀가, 기타의 7개 목적통행량으로 구분됨

3) 관광 목적통행량은 여가/오락/친지방문 목적통행량과 쇼핑 목적통행량을 합산하여 구하였음

지역간 통행량의 상대적 강도 지수(RSI_{ij})는 전남 순천시와 전남 광양시, 그리고 전남 순천시와 전남 여수시가 10 이상으로 크게 나타나서 이들 지역간 연계구조가 뚜렷하게 나타나고 있다. 또한 경남 진주시를 중심으로 경남 사천시와 하동군의 통행이 빈번하게

발생하여 연계구조를 형성하고 있으나, 남해안 남중권 지역의 시도간 연계, 즉 전남과 경남간 연계구조가 뚜렷하게 나타나고 있다고는 볼 수 없다.

표 5-27 남해안 남중권 지역의 부문별 시군간 상대적 강도 지수(RSI_{ij})

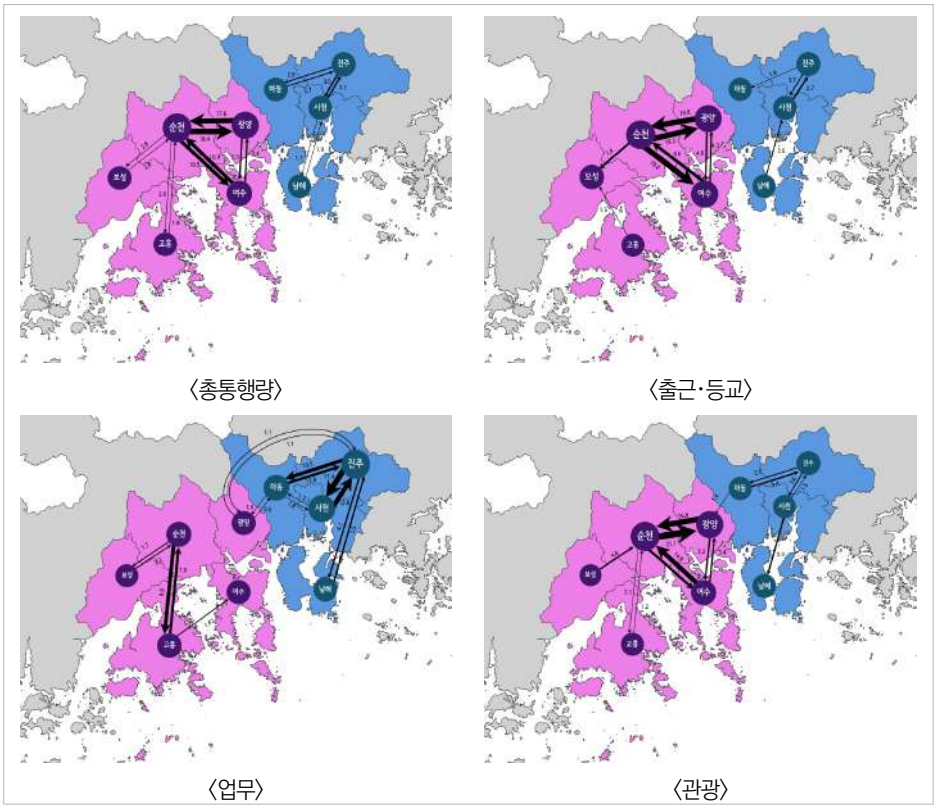
부문	순위	지역	RSI_{ij}	순위	지역	RSI_{ij}
총목적	1	순천→광양	18.38	9	진주→하동	2.89
	2	광양→순천	17.58	10	보성→순천	2.84
	3	여수→순천	10.93	11	순천→보성	2.82
	4	순천→여수	10.52	12	하동→진주	2.67
	5	진주→사천	3.52	13	순천→고흥	2.04
	6	여수→광양	3.43	14	남해→사천	1.88
	7	광양→여수	3.28	15	고흥→순천	1.83
	8	사천→진주	3.08	16	사천→남해	1.72
출근·등교	1	광양→순천	19.76	7	광양→여수	4.57
	2	순천→광양	19.21	8	사천→진주	3.72
	3	순천→여수	18.96	9	진주→사천	2.69
	4	여수→순천	8.96	10	남해→사천	2.51
	5	순천→보성	7.41	11	진주→하동	1.81
	6	여수→광양	4.71	12	고흥→보성	1.46
업무	1	진주→사천	17.36	9	보성→순천	2.20
	2	사천→진주	13.76	10	사천→하동	2.10
	3	진주→하동	10.46	11	광양→하동	1.96
	4	고흥→순천	7.88	12	하동→사천	1.77
	5	하동→진주	7.79	13	순천→보성	1.72
	6	순천→고흥	6.63	14	하동→광양	1.49
	7	진주→남해	4.06	15	고흥→여수	1.42
	8	남해→진주	3.54	16	진주→광양	1.10
관광	1	순천→광양	21.14	9	광양→여수	3.19
	2	광양→순천	16.61	10	진주→사천	2.55
	3	여수→순천	14.76	11	진주→하동	2.51
	4	순천→여수	8.63	12	순천→고흥	2.13
	5	보성→순천	4.81	13	사천→진주	1.45
	6	하동→진주	3.43	14	하동→광양	1.38
	7	여수→광양	3.39	15	고흥→순천	1.24
	8	사천→남해	3.26			

주 : 1) $RSI_{ij} = t_{ij} / \left(\sum_{i=1}^{I} \sum_{j=1}^{J} t_{ij} \right) * 100$, t_{ij}는 i 지역에서 출발하여 j 지역에 도착하는 통행량

2) 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 경우만 제시하였음

출근·등교 목적과 관광 목적 통행량의 경우에도 총목적통행량과 비슷한 경향을 보이고 있는데, 주로 전남의 경우 순천시와 광양시, 여수시를 중심으로, 그리고 경남의 경우 진주시를 중심으로 생활권을 각각 형성하고 있는 것으로 분석된다. 다만 업무목적의 경우에는 경남 진주시를 중심으로 경남 사천시와 하동군의 연계구조가 뚜렷하게 나타나지만 일부 전남 광양시가 순천시나 여수시보다는 경남 진주시와의 연계구조를 형성하고 있는 것으로 보인다.

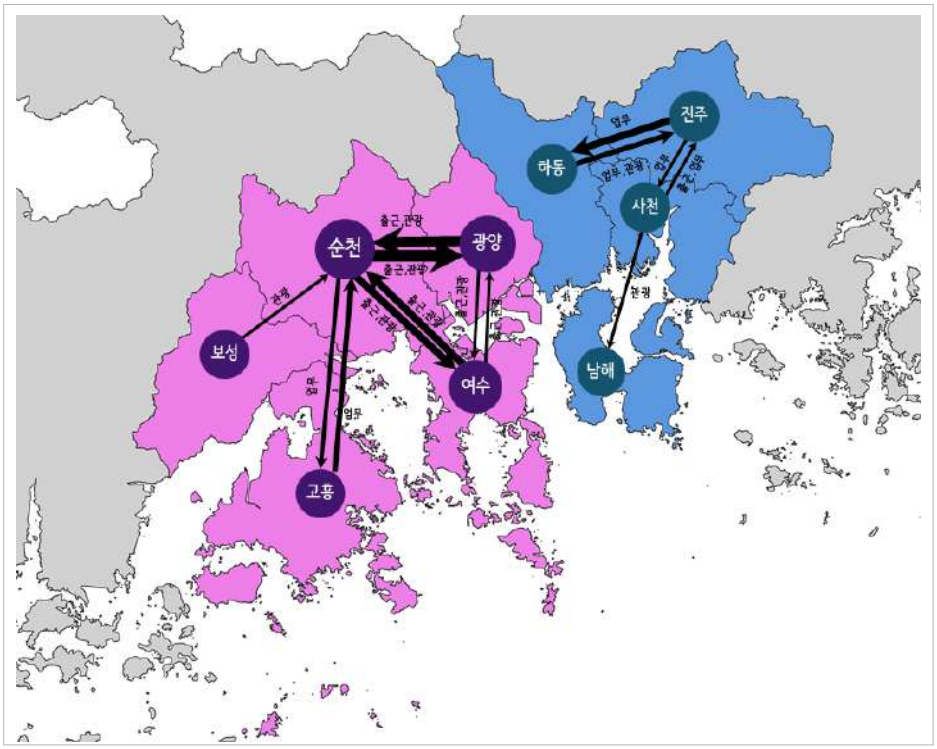
그림 5-19 남해안 남중권 지역의 부문별 지역간 연계구조



주 : 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 지역만 제시하였음

남해안 남중권의 9개 시군 지역은 전체적으로 시도 간에 행정구역을 초월하는 뚜렷한 연계구조를 형성하고 있지는 않다. 전남지역의 5개 시군은 순천시와 여수시, 광양시를 중심으로 통근, 통학, 관광 생활권을 뚜렷하게 형성하고 있으며, 경남지역의 4개 시군은 진주시를 중심으로 진주시와 사천시, 진주시와 하동군 등 진주시와의 연계구조를 형성하고 있으며, 전남지역에 비해 연결강도는 다소 약한 것으로 분석된다. 다만 전남 광양시의 경우 경남 진주시와 업무적으로 약한 공간적 연계구조를 형성하고 있는 것으로 나타나고 있다.

그림 5-20 남해안 남중권 지역의 지역간 연계구조(종합)



주 : 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 지역만 제시하였음

3) 지역간 협력 관련 실태 분석

(1) 지역간 협력사업

남해안 남중권 지역간 협력의 추진배경이 된 광양만·진주권 광역개발계획에 따르면(국토해양부 고시 제2009-1019호), 2009년부터 2020년까지 총 85개 사업에 39.2조 원이 투입되는 대규모 광역개발사업으로 추진되었다. 도시개발 및 정비 등 15개 사업에 8.3조 원, 산업구조 고도화 및 산업입지 등 14개 사업에 7.3조 원, 교통 및 물류 등 42개 사업에 22.6조 원, 관광개발 등 7개 사업에 0.71조 원, 폐수종말처리장, 상수도 설치 등 공급처리시설 4개 사업에 0.22조 원, 환경보전 3개 사업에 0.16조 원의 사업비가 투입되는 계획내용이다. 사업비의 대부분이 국비 및 민자로 조달되고, 지방비는 전체 39.2조 원 중 1.9조 원만 충당되는 사업이어서, 지역간 협력사업으로서 추진된 것이라고 보기는 어렵다.

표 5-28 광양만·진주권 광역개발계획 세부사업내용

구분	주요 사업	총액(백만 원)	국비	지방비	민자
총계		39,244,913	25,483,231	1,877,633	11,884,049
도시개발	여수 신항지구조성사업	8,274,672	1,842,400	1,127,134	5,305,138
	순천대~청암대간 교육문화벨트사업				
	광양항컨테이너부두배후지 1단계				
	광양항컨테이너부두배후지 2단계				
	진주 혁신도시건설				
	사천 신시가지				
	남해조선소 배후단지 조성사업				
산업입지	광양 초남2산업단지	7,272,490	1,000,160	310,411	5,961,920
	고흥 중형조선단지				
	고흥 우주항공클러스터				
	광양 황금산단				
	여수 율촌2산업단지/ 율촌3산업단지				
	순천 해룡산단				
	진주 정촌지방산업단지				
	사천 광포만산단				
	사천 항공우주산업 특화단지 조성사업				
	남해 조선단지 조성				
	하동 갈사산업단지/ 대송산업단지				
고속	진주권 남해고속도로확장(진주~마산)	5,230,200	5,230,200	0	0

구분	주요 사업	총액(백만 원)	국비	지방비	민자
국도	광양만권 목포~광양고속국도				
	광양만권 전주~광양고속국도				
국도/국지도		777,300	718,240	59,060	0
국도대체도로		1,325,952	1,266,302	59,650	0
지방도/교량 등		3,225,190	3,055,290	147,400	22,500
철도	광양만권 경전선(동순천~광양) 개량	5,134,800	5,134,800	0	0
	경전선(보성~진주) 복선전철화				
	여수 율촌 I 산단인입철도				
	광양항 서측 인입철도건설				
	광양만권 전라선(순천~여수)개량				
	광양만권 전라선(익산~순천)복선전철화				
	진주권 김천~진주간철도건설사업				
항만 등	광양복합물류유통단지	6,921,175	6,921,175	0	0
	여수항 정비				
	고흥 나로도항/ 녹동항 정비				
	사천 삼천포항 정비				
	남해 미조(북)항 정비				
	광양 컨테이너부두 건설				
	여수 율촌 컨테이너부두 건설				
관광 개발	여수항 워터프론트	707,397	85,485	48,621	573,291
	여수 오션리조트				
	순천 순천만 자연생태공원				
	고흥 내발나로도지구				
	사천 실안관광지				
	사천 조선막사발 도예지 복원				
	남해 관음포 해양관광휴양지				
공급처리 시설	여수 율촌 제 I 산단 폐수종말처리장	216,940	181,540	14,200	21,200
	여수 화양지구 상수도 설치				
	여수 화양지구 하수도 설치				
	진주권 남강(Ⅲ)광역상수도 신설				
환경	순천 소각장	158,797	47,639	111,158	0
	순천 쓰레기 매립장				
	진주 소각장				

출처 : 국토해양부 고시 제2009-1019호 내용을 참조하여 재작성

이후 동서남해안 및 내륙발전 특별법을 근거로 2010년 수립된 남해안권 발전종합계획은 법적 근거에 따라, 부산, 전남, 경남의 3개 시도지사가 계획안을 입안하였는데, 공간적 범위는 부산, 전남, 경남의 해안선에 연접한 35개 기초자치단체를 대상으로 하고 있어서,

부산의 10개 구군, 전남의 16개 시군, 경남의 9개 시군이 해당되는 범역이다. 본 계획을 수립하며, 2010년 8월 남중권사업 추진협의체가 설립되었는데, 동서통합 및 지역발전거점 육성을 위해 남중권에 동서 통합지대를 조성하고자 하는 계획이 입안되었기 때문이다.

남중권 동서통합지대의 기본구상에 따르면(국토해양부 외, 2010), 남중권은 영호남의 경계에 분포되어 있는 지역으로 전남 여수, 순천, 광양, 경남 사천, 하동, 남해 등이 해당되는 지역으로, 2012 세계여수박람회 개최를 계기로 남해안의 해안자원을 세계적으로 홍보하여, 해양 휴양관광의 명소화를 추진한다는 계획내용을 담고 있다. 단기적으로는 남중권을 중심으로 동서간 상생발전 및 인적·물적 교류를 촉진하는 상징적인 사업으로서, 섬진강변을 중심으로 스토리텔링형 테마로드 등을 조성하고, 중장기적으로는 남중권을 남해안권의 발전 및 중추거점으로 육성하기 위한 동서통합·문화예술지대를 조성한다는 것이다.

광양만·진주권 광역개발계획은 당시 국토해양부에 의해 교통 및 물류 및 도시개발 등 인프라 사업 위주의 사업계획을 수립하였으나, 남해안권 발전종합계획상의 남중권의 개발구상은 해양 휴양관광의 명소화라는 관광개발계획으로 구상되었다.

남해안권 발전종합계획상의 하나의 구상이었던 남중권 동서통합지대는 이후 박근혜 정부의 대통령 지역공약의 실현으로서 국토교통부에 의해 '동서통합지대 조성 기본구상(2013)'이 마련되었다. 영호남 접경지역인 섬진강 양쪽 주변에 문화관광지대 및 신성장 산업벨트 등을 조성하여 남해안 창조경제의 신성장 거점으로 육성한다는 본 사업계획의 대상지역은 남해안남중권발전협의회 9개 시군과는 다른 경남 진주시·사천시·하동군·남해군과 전남 순천시·광양시·여수시·구례군 등 8개 시군을 사업으로 삼고 있다. 경남 4개 시군은 동일하나, 전남의 경우, 고흥군과 보성군 대신 섬진강변의 구례군으로 대체되었다. 해당 사업지구를 대상으로 2020년까지 동서 연계형 문화관광지대 조성, 동서 연계형 글로벌 신성장 산업벨트 구축, 동서간 연계를 위한 교통 인프라 확충, 동서통합지대의 맞춤형 추진체계 강화, 소통과 화합의 동서간 교류협력 활성화 등 5개 분야 43개 사업에 약 8천 660억 원을 투입할 계획을 수립하였다.

그림 5-21 섬진강 일대 영호남 통합거점 조성계획



출처 : 국토교통부(2013), 동서통합지대 조성 기본구상, 연합뉴스 2013년 12월 30일자에서 재인용

국토교통부가 수립한 기본구상이 실현되기 위해서는 개별사업은 개별법령에 따라 개별부처에서 추진되는 것이어서, 사업계획이 계획대로 집행되었는지는 별개의 문제이다. 2016년 박근혜 정부 4년차에 접어들어 사업의 진척도가 미진하다는 지적이 언론을 통해 제기되었으며, 실제 추진사항을 살펴본 결과, 당시 국토교통부의 '동서 남해안 및 내륙권 발전기획단'의 소관 선도사업으로 10개 사업이 추진 중이었는데, 동서 통합지대 조성 사업 중에서는 '섬진강 뱃길 복원 및 수상레저기반 조성사업'만 문화관광체육부의 관광진흥개발기금의 용역비 예산만 반영되었을 뿐이었다. 국토부에서 기본구상을 발표하며, 예산당국에 지속적으로 예산 반영을 신청하였지만, 예산확보에 실패한 것이다.

표 5-29 동서 통합지대 조성 기본구상의 사업목록

구분	단위사업	세부사업		지역	소관부처
동서 연계형 문화 관광 지대 조성	섬진강 양안의 문화관광 기반 확충	섬진강 화합의 길 조성	섬진강 꽃마중길 조성	구례	국토부
			섬진강 뱃길 복원 및 수상레저 기반 조성	광양, 하동, 구례	국토부
			섬진강 하늘길 동서케이블카 설치	광양, 하동	국토부
		섬진강 문화예술회랑지대 조성		광양, 하동	문화, 국토부
		섬진강 경관보전 및 생태관리		광양, 하동, 구례	국토부
	광양만 해양관광 기반 확충	광양만 해상관광 루트개발	여수 엑스포항, 서상항, 노량항 상호연계	여수, 하동, 남해	해수부
			이순신 해전길, 한려수도길, 다도해길 관광자원화	남해안	문화부
		국제관광 여건정비 및 자원개발	여수엑스포항 여객항 기능 확충	여수	해수부
			남해 동서기록문화교류단지 조성	남해	문화부
			남해 재일동포 귀향마을 조성	남해	문화부
			남해 국가별 테마거리 조성	남해	국토부
		여수관광 중심지 개발	남해안 복합해양센터 설립	여수	해수부
			엑스포 마리나 조성	여수	해수부
			기타 편의시설 유치	여수	지자체
		순천정원 박람회 사후활동	친환경 관람탑승시설 설치	순천	지자체
			히스토리 공원 및 캠핑빌리지 조성	순천	산림, 국토부
동서 연계형 신성장 산업 벨트 구축	해양 플랜트 신산업 벨트 조성	하동 해양 플랜트 RDE&P Complex 구축	해양플랜트 폭발/화재 시험기술개발 기반 구축	하동	산업부
			심해자원 생산설비 운영성능 실증베드 구축	하동	산업부
			해양플랜트 대학원대학교 설립	하동	교육부
		전남 중소형 조선수리산업 육성		여수 등	지자체
	항공 우주산업 신산업 벨트 조성	진주 사천 항공산업 거점 확충		진주, 사천	국토부
		경남 항공우주복합재 시험평가분석시스템 구축		사천	산업부
		항공산업 특화단지 지원		미정	산업부
		고흥 우주항공산업 기반 확충		(고흥)	지자체
		고흥 우주랜드 조성		(고흥)	국토부
	미래소재 산업거점	광양만권 미래형 소재산업 거점육성		광양만권	산업부
		광양 신소재 관련 연구기관 유치		광양	지자체
	농축산업 6차산업화	차문화산업 델타지역 조성		하동, 구례	농식품부
		6차산업 관련 공동연구 추진		공동	농식품부
교통 인프라 확충	동서교류 촉진 교통	한려대교 가설		여수, 남해	국토부
		광주 송정-순천 전철화 사업		순천	국토부
		보성-임성리 철도 건설		(보성, 목포)	국토부

구분	단위사업	세부사업	지역	소관부처
및 연계	인프라 확충	동서통합대교 건설	광양, 하동	국토부
		구 남해고속도로 섬진강교 보수 재개통	광양, 하동	국토부
소통과 화합의 동서간 교류 협력 활성화	동서 주민간 교류협력 강화	문화예술스포츠 교류협력 강화 및 축제 연계성 강화	하동, 광양, 구례	국토, 문화부
		동서통합대상 시상식	공동	지자체, 국토
		시민단체 운영 활성화	공동	지자체
	거점대학 교류협력 강화	동서통합지대 지속가능한 공동연구 추진	공동	해수부 등
		경상대+순천대 교류협력 강화	공동	교육부
		남해안벨트 5개 국립대 교류협력 활성화	공동	교육부
	지자체간 교류강화	지자체 직원간 인사교류 강화	공동	지자체
		동서통합 명예도민증 발급 사업	공동	지자체
지원조직 설치		(가칭)동서통합활성화지원센터 설립 운영	공동	지자체, 국토

출처 : 국토교통부(2013)

중앙부처 주도로 수립된 광역사업계획의 이행이 불확실해지자, 2015년 7월, 남해안남중권발전협의회가 상생발전포럼을 개최하면서 발전방안을 논의하고, 동서통합사업에 실질적 행·재정적 지원을 건의하고 남중권 한마음 문화융상사업을 비롯한 3대 연계협력사업을 국가사업으로 확정하여 집중 육성해 달라는 '동서통합지대 조성사업 이행 촉구 공동선언문'을 채택하기도 하였다. 이후 다양한 공동건의문 제안은 남해안남중권발전협의회의 주요 활동 중 하나가 되었다.

남해안남중권발전협의회가 대정부에 건의한 정책건의내용을 살펴보면, 환경보존, 관광산업 활성화 등에 대한 내용도 포함되어 있지만, 대부분 교통 인프라 구축의 조속한 시행을 건의하는 내용이 많다. 동서 통합지대 조성을 위해 현재 단절되어 있는 영호남 지역간 교류 활성화를 위해 교통 인프라 개선이 필요하다고 판단한 것이다.

표 5-30 남해안남중권발전협의회 정책건의

No.	건의 시기	건의 내용
1	2015.7.23	· 동서 통합지대 조성 촉구
2	2016.3.17	· 경전선 광주 송정~순천 구간의 복선 전철화 사업의 조속한 시행 · 남해고속도로 노선 중 선형이 불량한 광양시 구간(12.15km) 대한 노선이설(개량) 사업 추진
3	2016.3.17	· 남해안 동서교류 동서 해저터널 건설 촉구
4	2016.7.19	· 남해안 관광산업 활성화를 위한 정책 건의
5	2016.12.14	· 전라선 KTX 증편, 수서발 SRT 전라선 운행 추가 및 전라선 고속철도사업의 조속한 추진 · 경전선(광주 송정~순천) 직선·전철화 사업 조시 시행 · 보성~임성리 구간의 단선 비전철화 사업을 복선 전철화 사업으로 변경 시행 남중권 상생 실크로드 실현을 위한 국도 77호선 노선변경 반영
6	2017.4.12	· 섬진강 생태보전을 위한 정책 건의
7	2018.7	· 남해고속도로 순천~광양~하동~사천 구간 확장사업 및 선형개량 사업 시행 · 국도 2호선(사천시~광양시), 19호선(하동군~구례군) 4차 확장사업 시행 · 진주~하동~광양 구간 경전선 전철화사업 조기 착공
8	2019.1.14	· 국토균형발전을 위한 여수~남해 도로(해저터널) 건설사업 반영 · 남해안 남중권 지역의 도로망 개선 건의 · 서부경남 KTX(남부내륙철도) 조기 착공 시행 · 2022년 UN기후변화협약당사국총회를 영호남 남중권 공동개최 유치 건의 · 남해안 남중권 지역(광양시)에 중소기업 연수원 설립
9	2019.5.22	· 남해안 지역의 국도77호선 미개통 구간 조기 연결 건의 · 섬진강 복합형 휴게소 조성 건의 · 섬진강 문화예술벨트 조성을 위한 국비 지원 건의 · 섬진강 화합의 인도교 건설 건의
10	2020.8.10	· 인천국제공항공사법 개정 반대 결의문
11	2020.11.18	· 2020 남중권 공동협력사업 정책건의를 위한 국무총리실 방문
12	2021.2	· 여수~남해 해저터널 건설 촉구 공동 건의문
13	2021.4.15	· 『일본 후쿠시마 원전 방사능 오염수』 해양방류 결정에 대한 규탄 성명서

출처 : 남해안남중권발전협의회 홈페이지(http://njg.or.kr/)

한편, 남해안남중권발전협의회가 추진하고 있는 주요 공동협력사업은 광역 시티투어 운영사업이다. 지역 내 우수 관광자원을 연계한 광역관광교통 프로그램인 '남중권 누비GO' 사업은 관광객이 투어코스를 자유롭게 선택하여 지역의 핵심 관광지를 방문할 수 있도록 교통편의를 제공하는 시티투어사업이다. 2021년 9월 현재는 코로나 19 확산으로 운행을 임시 중단하고 있으나, 협의회가 역점으로 추진하고 있는 공동협력사업이다. 정규노선,

단체노선, 특별노선을 운영하고 있는데, 상시 운영되는 정규노선 코스를 살펴보면, 영호남 지역의 관광거점을 연계하는 투어코스를 제공하여, 관광객이 자율적으로 선택하여 이용할 수 있도록 하고 있다. 지역간 대중교통 연결이 불편한 지역관광에서, 교통 편의성을 제공하기 위해 공동협력하고 있는 사업이다.

표 5-31 남중권 시티투어 정규코스

구분	코스	코스
제 1코스	여수-진주	여수시민회관→순천법원→사천바다케이블카→진주중앙시장→진주성→경남수목원/산림박물관→순천법원→여수시민회관
제 2코스	여수-사천	여수시민회관→순천법원→이순신순국공원→독일마을/원예예술촌→삼동면→창선삼천포대교→사천바다케이블카→사천항공우주박물관→순천법원→여수시민회관
제 3코스	여수-하동	여수시민회관→순천법원→진주성→촉석루후문→최참판댁→화개장터→지리산쌍계사→순천법원→여수시민회관
제 4코스	진주-여수	전주시청→사천종합운동장→순천만국가정원→여수엑스포→오동도→이순신대교전망대→사천종합운동장→진주시청
제 5코스	진주-광양	진주시청→사천종합운동장→광양와인동굴→순천만드라마촬영장→순천만습지입구→순천만습지→낙안읍성민속마을→사천종합운동장→진주시청
제 6코스	진주-보성	진주시청→사천종합운동장→보성녹차/한국차박물관→녹차골향토시장→팔영산편백치유의숲→조화대교~팔영대교→이순신대교전망대→사천종합운동장→진주시청

출처 : 남해안남중권발전협의회 홈페이지(http://njg.or.kr/)

(2) 협력의 동기 및 의지

광양만·진주권 광역개발사업, 남해안 선벨트 구상 등 남해안 남중권 지역이 상호 협력하게 된 다양한 배경이 있겠지만, 남해안남중권발전협의회가 발족되게 된 계기가 가장 강력한 협력의 동기 및 의지라 할 수 있겠다. 2010년 제정된 남해안남중권발전협의회 규약에 따르면, 본 협의회의 설치 목적은 '정부가 제시한 공동사업 등을 추진하고 동서화합의 선도적 상징지역으로 발전시키기 위함이라고 제시하고 있다. 비수도권 지역의 지역간 협력의 목적의 일반적 목적인 지역발전의 목적도 있었겠지만, 남해안남중권 지역은 동서화합이라는 보다 상징적인 목적을 보다 표방하고 있었다.

남해안 남중권 발전[18]과 관련하여 뉴스분석을 한 결과, 남해안 남중권 발전을 위한 논의가 이루어지는 2010년에는 관련 이슈가 증가하였다가 그 이후에는 관련 키워드들이 다소 감소하는 경향을 보이고 있다. 그러다가 2019년에 남해안 발전을 위해 영호남 9개 시군(고흥군, 광양시, 남해군, 보성군, 사천시, 순천시, 여수시, 진주시, 하동군)이 지역 현안 문제 해결 및 발전을 위해 10가지 사업 제안을 중앙정부에 건의하고 정기회의를 진행함에 따라 관련 키워드가 증가하였다. 2020년에는 남해안남중권발전협의회가 '기후변화당사국총회(COP28) 유치'를 추진하는 등 상생발전을 위한 공동사업에 협력하기로 함에 따라 관련 이슈가 더욱 증가하였으며, 2021년에는 경상남도가 생활 경제권이 겹치는 서부 경남과 동부 전남지역을 연계하는 '남해안 남중권 발전전략' 수립을 추진함에 따라 관련 키워드가 다시 증가하고 있음을 알 수 있다.

남해안남중권 발전 관련 연관어 분석을 살펴보면, 영호남 9개 시군이 연관어 분석으로 함께 나타나고 있으며, '동서화합', '협의회', '공동건의문' 등이 연관어로 검색되어, 9개 시군이 동서화합을 목적으로 협의회 중심으로 협력하고 있음이 파악되었다. 9개 시군의 연합의 시초가 정부에 의해 추진된 광양만·진주권 광역개발계획의 대상범위 지역인 9개 시군이었으므로, 9개 시군 중 특별히 협의회를 이끌어가고 있는 리더격의 지방자치단체는 발견되지 않는다.

김영록 전남지사가 여수를 중심으로 2022년 제28차 UN기후변화협약 당사국총회(COP28) 개최 유치를 앞장서고 있어, 관련 키워드들이 확인되고 있다. 남해안 남중권 발전과 관련하여서는 관련 계획만 수립만 중앙부처의 역할은 두드러지게 나타나고 있지 않으며, 영호남 9개 시군과 협의회를 중심으로 활동하고 있음이 확인된다.

18) 남해안남중권발전협의회 발족이 제안된 2010년부터 현재(2021년 08월 19일)까지 기사를 검색한 결과, 남해안남중권발전 관련 검색결과는 723건, 남해안남중권발전협의회 385건으로 나타나, '남해안 남중권 발전' 검색결과로 분석

그림 5-22 남해안 남중권 발전 키워드 트렌드

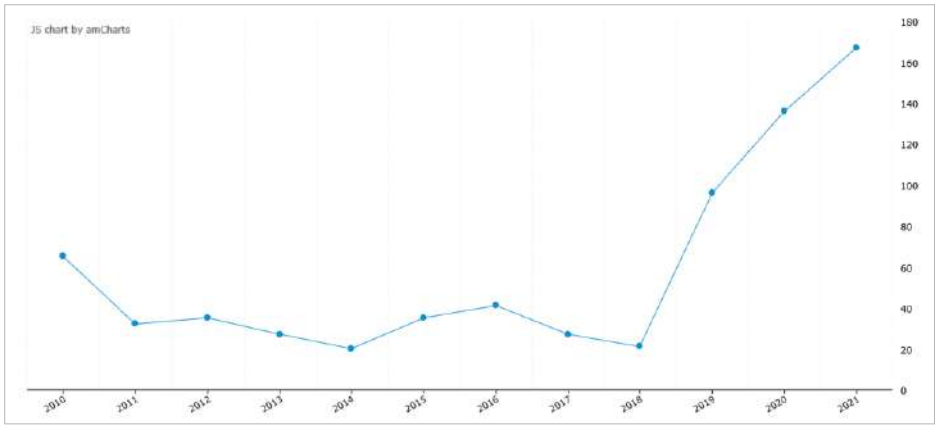


그림 5-23 남해안 남중권 발전 연관어 분석



남해안 남중권 발전 관련 관계도 분석을 실시한 결과를 살펴보면, 전남이 가장 관련도가 높은 키워드로 나타나고 있음을 알 수 있다. 전남은 남해안남중권 발전에 있어 주요한 역할을 하고 있음을 보여주고 있는데, 2012년 세계여수박람회 개최를 계기로 남해안의 해안자원을 세계적으로 홍보하며 해양 휴양관광의 명소화를 추진하는 관련 내용을 추진해 왔을 뿐 아니라, 2013년에 답보상태였던 남중권개발(남해안선벨트)에 정부의 지원이 필요하다는 정책건의도 이끌어왔기 때문이다. 시군 중심의 연계협력에 있어서도 도의 역할이 실제함이 확인되는 키워드이다.

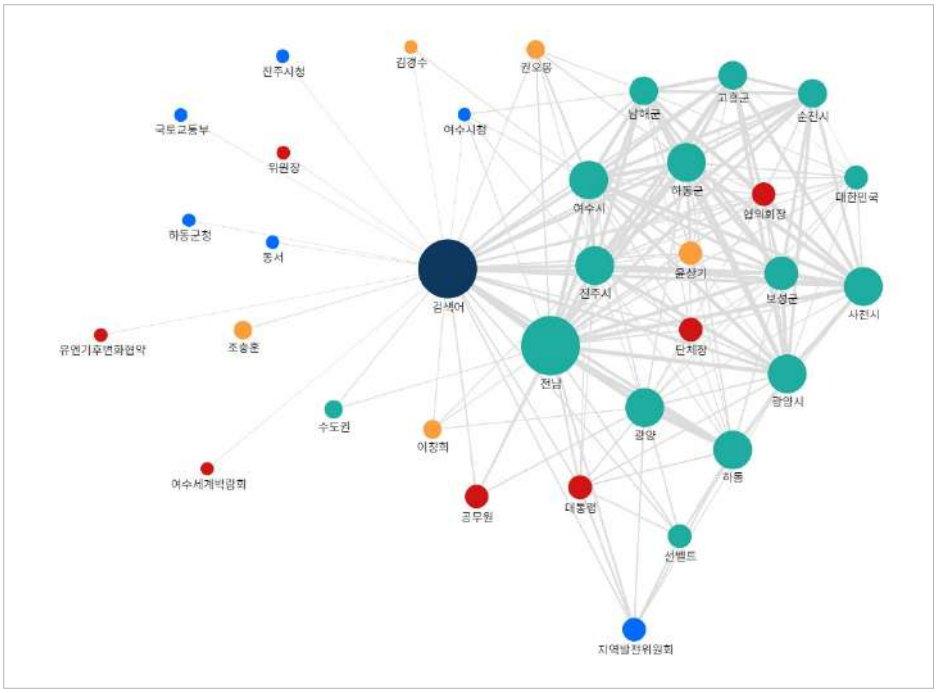
(3) 참여수준 및 상호작용

관계도 분석에 따르면, 남해안남중권발전협의회에 속한 9개 시군은 모두 긴밀하게 상호협력하고 있음을 알 수 있다. 남해안남중권발전협의회장은 호선에 의해 선출하고, 협의회 사무소는 협의회장의 관할구역 내에 두는 것을 원칙으로 하였기 때문에, 9개 시군간 동등한 관계에서 협력이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

2011년 제1회 협의회장을 맡은 광양시 이후, 사천시, 순천시, 진주시, 여수시가 협의회를 이끌었고, 2020년 8월부터 현재까지 하동군이 협의회장을 맡고 있다. 관계도 분석상에서 중심성이 크게 나타나고 있는 여수, 광양, 진주, 사천, 하동 등이 이에 해당한다. 고흥, 보성, 남해 등의 역할이 크게 두드러지지 않는 것은 아직 협의회장을 맡지 않았기 때문일 수도 있고, 광양권 및 진주권의 두 중심세력권내에서 기능적 연계가 미약하기 때문일 수도 있다.

앞서 기능적 연계분석에 따르면, 기능적 연계 측면에서는 광양-여수-순천간의 연계성과 진주-사천-하동간의 연계성은 강하나, 두 세력권 속에서 고흥과 보성, 남해의 연계는 미약하게 나타나고 있었다. 고흥과 보성은 순천에만 연계되어 있고 남해는 사천에만 연계되어 있다.

그림 5-24 남해안 남중권 발전 관계도 분석



또한 남해안 종합발전계획과 별도로 수립된 동서 통합지대 조성 구상에는 보성과 고흥 대신 구례군이 대상지역으로 들어와 있어서, 사업내용별로 협력하는 지방자치단체가 다변화될 수밖에 없음도 파악된다. 그럼에도 남해안남중권발전협의회를 통한 9개 시군간의 협력체계가 공고화되어, 동서 통합지대 구상 시 동서연계형 신성장 산업벨트 구상 및 교통 인프라 구축에는 고흥군과 보성군의 사업도 포함시켜 계획내용을 수립하고 있다.

4) 지역간 협력 관련 제도 분석

(1) 관련 자치규약

남해안남중권발전협의회는 정부의 제4차 국토종합계획에 따라 광양만·진주권 광역개발 계획과 연계한 남해안군 발전 종합계획, 공동사업 추진 등 동서화합의 선도적 상징지역으로 발전시키기 위해 구성되었으며, 남해안남중권발전협의회 구성 및 운영에 필요한 사항을 규정하기 위해 이를 2010년 09월 「남해안남중권발전협의회 규약」을 제정하였다. 이후 세차례 개정을 거쳐 2019년 11월 개정된 이후로 현재의 규약을 유지하고 있다.

자치규약에서 9개 시군으로 남해안남중권발전협의회가 설치됨을 규정하고(제2조), 사무소의 위치, 협의회의 사업, 회장 선출 및 회의 운영방식, 사무국의 설치, 재정 분담방식 등을 상세하게 마련하고 있다.

표 5-32 남해안남중권발전협의회 규약의 주요 내용

구분		내용
제1장 (총칙)	제1조 (목적)	광양만·진주권 광역개발 계획과 연계한 남해안권 발전 종합계획, 동서통합 지대 기본 구상에서 제시한 공동사업 등을 추진하고 동서화합의 선도적 상징지역으로 발전시키기 위하여 남해안남중권발전협의회구성 및 운영에 필요한 사항을 규정
	제2조 (설치)	전라남도 여수시, 순천시, 광양시, 고흥군, 보성군과 경상남도 진주시, 사천시, 남해군, 하동군(‘이하 “남해안 남중권”이라 한다)은 서로 합의하에 제 1조 목적 달성을 위해 남해안남중권발전협의회를 설치한다.
	제3조 (사무소)	협의회 사무소는 협의회장 관할구역 내 두는 것을 원칙으로 하되 협의회 의결로 변경할 수 있다.
	제4조 (사업)	협의회는 다음 각 호의 사업을 시행한다. 1. 광역개발 및 해양자원의 공동개발에 관한 사항 2. 동서화합과 2개 시군 이상 연계사업 또는 도시계획 수립·변경에 관한 사항 3. 공동현안 관련 의견 수렴 및 관계기관 건의 4. 남해안 남중권 발전 관련 조사 연구 및 자료 수집 5. 화합과 교류에 관한 사항 6. 그 밖에 남해안 남중권의 발전에 관한 사항
제2장 (조직	제6조 (임원 구성)	① 본회의 원활한 운영을 위하여 회장 1인, 부회장 2인을 둔다. ② 부회장은 시군 소속(전라남도, 경상남도)별 각 1인을 둔다.

구분		내용
및 운영)	제8조 (임기 및 선출)	① 회장 및 부회장은 호선에 의해 선출하고, 임기는 각 2년으로 하며, 협의회의 의결을 거쳐 1회에 한하여 연임할 수 있다. ② 보궐에 의한 임원의 임기는 전임자의 남은 기간으로 한다.
제3장 (회의)	제9조 (회의)	협의회는 정기회의, 임시회의, 임원단회의, 실무협의회로 한다. 1. 정기회의 : 연 2회로 하되, 상·하반기에 회장이 소집한다. 2. 임시회의 : 회장이 소집한다. 3. 임원단회의 : 필요 안건 발생 시 회장이 소집한다. 4. 실무협의회 : 안건 발생 시 실무협의회 위원장이 소집한다.
	제10조 (실무 협의회)	① 협의회의 효율적인 운영을 위하여 실무협의회를 구성·운영한다. ② 실무협의회는 남해안 남중권의 광역행정업무를 담당하는 부서의 장과 안건 관련 부서의 장을 위원으로 구성한다. ③ 실무협의회 위원장은 회장이 속한 시군의 광역행정업무를 담당하는 부서의 장 또는 사무국장이 된다. ④ 실무협의회 위원장은 협의 안건의 실무검토 의견서를 협의회에 제출하고 협의회의 회의에서 그 내용을 보고해야 한다.
제4장 (사무국)	제15조 (사무국)	① 협의회의 사무를 원활하게 처리하기 위해 사무국을 설치하고, 사무국장과 사무직원을 두며, 시·군에 공무원 파견을 요청할 수 있다. ② 1항에 따른 공무원 파견 대상 시군은 다음과 같다. 1. 협의회장 소속 시군 공무원 1인 2. 부회장 소속 시군 공무원 각 1인 9
	제16조 (사무국 업무)	1. 동서통합지대 조성 및 남해안 남중권 연계·협력사업 총괄 2. 협의회 정기회의 등 회의 운영 3. 남해안 남중권 상생발전 포럼 등 민·관 협력사업 추진 4. 남해안 남중권 화합을 위한 교류·협력사업 5. 제4조 규정에 따른 사업을 추진하기 위한 조사·연구 등 6. 예산 편성 및 집행·결산에 관한 사항
제5장 (재정)	제18조 (재원)	협의회의 재정은 다음 각 호의 수입금으로 충당한다. 1. 연회비 2. 특별회비, 기부금 3. 기타수입, 적립금이자

출처 : 남해안남중권발전협의회 홈페이지(http://njg.or.kr/)

한편, 남해안남중권발전협의회 규약이외에도 남해안 남중권의 협력사업을 지원하는 개별조례도 존재하는데, 2020년 4월 전남이 제정한 제28차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP28) 유치 지원조례이다. 전남이 당사국 총회를 남해안 남중권에 유치하기 위해 필요한 사항을 정하기 위해 제정된 본 조례는 전남도지사가 총회 유치를 지원하기 위하여 범시민적 참여를 유도하고 유치 전략을 마련하는 것을 규정하고 있다. COP28 유치를 위해 유치계획을 수립하고(제3조), 유치위원회를 설치·운영하며(제4조), COP28 유치를 위한 관련

기관·단체와의 협력 및 공동사업 등에 예산을 지원할 수 있는 근거도 마련하는 한편(제5조), 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 지방자치단체 및 유치 관련 기관·단체 등과 상시적인 협력채계를 구축·운영해야 할 것 등을 규정(제8조)하고 있다[19].

(2) 추진 조직

남해안남중권발전협의회 사무소는 협의회장 관할구역 내 두는 것을 원칙으로 한다. 이에 따라, 협의회장이 변경될 때마다 사무소의 위치가 회장직을 수행하는 관할구역으로 이전되고 있다. 또한 남해안남중권발전협의회는 협의회의 사무를 원활하게 처리하기 위해 사무국을 설치하고, 사무국장과 사무직원을 두며, 시군에 공무원 파견을 요청할 수 있게 하고 있다(규약 제15조). 사무국장과 직원 복무 및 채용 등에 관한 사항은 지방공무원법 관련 규정을 준용한다. 파견 공무원은 협의회장 소속 시군 공무원 1인과 부회장 소속 시군 공무원 각 1인 9명으로 총 10명이다.

남해안남중권발전협의회 사무국의 주요 업무는 동서통합지대 조성 및 남해안 남중권 연계·협력사업, 협의회 정기회의 등 회의 운영, 남해안 남중권 상생발전 포럼 등 민·관협력사업추진 및 교류·협력사업 등이며, 협의회의 재정은 연회비, 특별회비 등 수입금으로 충당한다. 정기회의 등 협의체 위주로 운영하는 일반적인 행정협의회와 다르게 남해안남중권발전협회의는 규약을 통해 사무국을 설치하고, 분담금을 통해 공동사업도 추진하는 등 협력기구를 통한 협력이 활성화되어 있는 편이다. 사무국의 조직은 기획팀과 사업팀으로 구성되어, 주요사업인 광역시티투어는 사업팀에서 주관하고 있다.

19) 제28차 유엔기후변화협약 당사국총회 유치 지원 조례(조례 제5033호) 및 개정 조례 제5358호 참조

표 5-33 사무국 조직현황 및 담당 업무

직위	담당업무
사무국장	• 사무국 업무 총괄
기획팀	• 실무회, 정기회 운영 • 예산 편성, 집행, 결산 • 국내외 타 기관 협력 • 공동사업 추진 - 지역 공동판매장 운영 - 농특산물 홍보 활동 - 문화·예술 행사 - 공무원 인사교류 추진
사업팀	• 시군 연계협력사업 추진 • 시군 공동건의 및 청원 • 공동사업 추진 - 공무원 교육 - 광역 시티투어 운영 - 생활체육 교류전

출처 : 남해안남중권발전협의회 홈페이지(http://njg.or.kr/)

3. 경북 동해안 지진방재 공동사업

1) 지역간 협력의 추진경위

2017년 11월 15일, 경북 포항시 북구 흥해읍 지역에서 규모 5.5의 지진이 발생하여, 수많은 건물이 파손되고, 주민이 부상하는 등 큰 지진 피해를 입는 상황이 발생하였다. 2016년 9월 12일에도 경주에서 비슷한 규모의 지진이 발생하였는데, 경주에 비해 포항지역은 큰 피해를 입게 되어, 11월16일 예정된 2018년 대학수학능력시험을 일주일 연기하는 사태까지 이르게 되었다.

이후에도 경북 동해안 지역에서는 크고 작은 지진이 빈번하게 발생하여 2019년에만 해도 포항(규모 4.1), 울진(규모 3.8), 영덕(규모 3.1) 등 규모 3.0 이상의 동해 해역 지진이 3차례나 발생하였으며, 일부 전문가들은 동해안의 지진 및 해일에 의한 피해 가능성을 제기하기도 하였다. 이에 동해안 지역의 포항, 경주, 영덕, 울진, 울릉 5개 시군이 지진에 대한 공동대비로 방재역량을 높이는데 힘을 합치기로 한다. 경북 동해안상생협의회의 일원이기도 한 5개 시군의 재난(지진)담당자들이 2019년 6월 27일 포항시에 모여, '경북 동해안상생협의회 지진방재 공동대응 회의'를 개최하였다. 지진은 다른 재난과 달리 예측이 어렵고 피해가 광범위하게 발생하기 때문에 인접해 있는 지역간의 공동대응이 매우 중요하므로, 5개 시군이 동해 해역지진 대비 광역 협조체계를 구축하기 위해 협력하기로 한 자리이다.[20]

2019년 9월 30일, 경북동해안 상생협의회 정기회의에서 5개 시군은 행정·경제, 문화·관광, 건설·SOC, 해양·농수산, 복지·환경 5대 분야의 발전방향에 대해 논의하는 자리에서, 특히 동해안 일대 단층에서 해역지진이 다수 발생함에 따라 '경북동해안상생협의회 지진방재 및 공동대응단'을 구성해, 지진발생 시 인력·물자·장비 등에 대해 협력·지원하고, 지진대비 교육훈련 프로그램을 공동 개발하기로 하였다.[21]

20) 영남경제신문 2019년 6월 29일자 참조
21) 일요서울 2019년 10월 1일자 참조

2) 지역간 연계구조 분석

경북 동해안 지역에 포함되어 있는 포항시, 경주시, 영덕군, 울진군, 울릉군의 경우에는 섬지역인 울릉군의 통행량은 미미하고, 업무와 관광 부문의 경우 포항시가, 출근·등교 부문의 경우 경주시의 지배력이 가장 큰 것으로 나타났다. 총목적통행량의 경우 포항시와 경주시의 총도착통행량 기준 지배성 지수(DIT_j)가 각각 2.20과 2.16으로 비슷하게 나타났고, 이들 두 지역을 제외한 다른 지역들은 사실상 지배력이 높은 지역으로 볼 수는 없다.

표 5-34 경북 동해안 지역의 도착기준 지배성 지수(DIT_j)

구분	출근·등교	업무	관광	총목적
경북 포항시	1.80	3.05	2.38	2.20
경북 경주시	2.85	1.51	1.82	2.16
경북 영덕군	0.23	0.31	0.42	0.35
경북 울진군	0.11	0.11	0.35	0.26
경북 울릉군	-	0.01	0.04	0.02

주 : $DIT_j = T_j / \left(\sum_{i=1}^{I} T_i / I \right)$, T_i, T_j 는 각각 i와 j 지역에 관련되는 출발통행량과 도착통행량

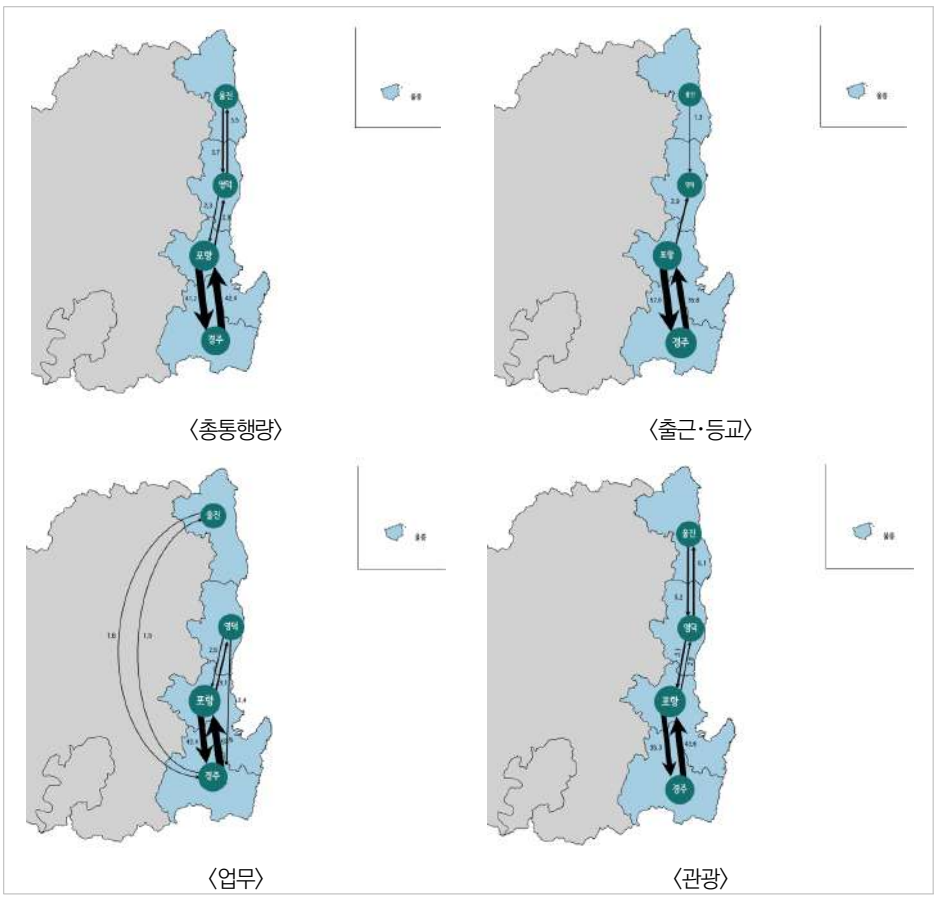
표 5-35 경북 동해안 지역의 시군간 상대적 강도 지수(RSI_{ij})

순위	총목적		출근·등교		업무		관광	
	지역	RSI_{ij}	지역	RSI_{ij}	지역	RSI_{ij}	지역	RSI_{ij}
1	포항→경주	42.40	포항→경주	57.02	경주→포항	59.64	경주→포항	43.55
2	경주→포항	41.16	경주→포항	35.60	포항→경주	26.24	포항→경주	35.32
3	울진→영덕	3.70	포항→영덕	2.90	포항→영덕	3.06	울진→영덕	5.16
4	영덕→울진	3.52	울진→영덕	1.25	경주→영덕	2.58	영덕→울진	5.12
5	포항→영덕	2.94	.	.	영덕→경주	2.43	영덕→포항	3.12
6	영덕→포항	2.26	.	.	울진→경주	1.62	포항→영덕	2.91
7	.	.	.	.	경주→울진	1.47	.	.

주 : 1) $RSI_{ij} = t_{ij} / \left(\sum_{i=1}^{I} \sum_{j=1}^{J} t_{ij} \right) * 100$, t_{ij}는 i 지역에서 출발하여 j 지역에 도착하는 통행량

2) 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 경우만 제시하였음

그림 5-25 경북 동해안 지역의 부문별 지역간 연계구조



주 : 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 지역만 제시하였음

경북 동해안권 5개 시군은 지형적인 특성상 전체적인 지역간 연계구조를 보이고 있다고는 볼 수 없고, 포항시와 경주시의 경우에만 뚜렷한 연계구조를 보이고 있다고 볼 수 있다. 포항시와 경주시를 제외하면 업무적으로는 포항시와 영덕시, 경주시와 울진군이 다소 미미한 공간적 연계구조를 나타내고 있고, 관광 부문에 있어서는 울진군과 영덕군, 포항시와 영덕군이 연계구조를 형성하고 있다. 타 지역 사례와 비교했을 때 출근·등교나 업무 부문

에 있어서는 다소 미미한 연계구조를 형성하고 있으나 관광 부문에 있어서는 총통행량의 상대적 강도 지수(RSI_{ij})가 높은 편이다.

그림 5-26 경북 동해안 지역의 지역간 연계구조(종합)



주 : 상대적 강도 지수가 1.00 이상인 지역만 제시하였음

3) 지역간 협력 관련 실태 분석

(1) 지역간 협력사업

경북 동해안 지진방재 공동사업은 '경북동해안상생협의회 지진방재 및 공동대응단'을 구성해, 지진발생 시 인력·물자·장비 등에 대해 협력·지원하고, 지진대비 교육훈련 프로그램을 공동 개발하는 것 이상의 사업이 추진되고 있지는 않다.

경북 동해안 일대 지진 발생이후, 지방자치단체 차원의 지진 대책마련은 중앙정부를 상대로 한 제도개선에 역량이 집중되어 있었다. 지방비로만 추진해오던 공공시설물 내진보강사업 등에 국비지원이 가능하도록 정부에 제도개선 마련을 건의하는 등 국가차원의 지진방재대책 마련을 지속적으로 요구해왔다.

관련 사업의 추진 또한 시군 차원에서 진행되기보다는 경북도 차원에서 마련하여, 2016년 9월 경상북도에서 지진대응 5개년 종합대책을 마련하기도 하였다. 2016년 경주에서 발생한 지진을 계기로 한반도가 더 이상 지진으로부터 안전한 지대가 아니라는 인식이 확산되고 있는 가운데, 도 차원의 종합대책을 발표한 것이다. 공공시설물 내진율을 36%에서 70%로, 민간 건축물 내진율도 34%에서 50%로 향상시키고, 기상청에서 운영하고 있는 도내 지진관측소도 23개소에서 40개소로 확대하기로 협의토록 한다. 또한 도내 79개소에서 운영중인 지진해일 경보시스템도 150개소로 확대하고, 운동장·공원·공터 등을 대상으로 지정되어 있는 지진대피소도 745개소에서 1,000개소로 확대하기로 한다. 한편, 지진·해일에 대한 매뉴얼을 전면적으로 재점검하고, 지진관련 각종 위험 · 보존시설, 장비, 대피시설 등을 망라한 종합 데이터베이스를 구축하기로 한다(경북제일신보, 2016년9월23일자).

대책마련에 앞서, 경상북도는 교수, 전문가, 관련 기관 관계자가 참여하는 '경상북도 지진대책위원회'를 열고, 이번 대책에 대한 실효성을 점검하는 등 지진 방재를 위한 구체적인 대안 마련을 위한 민관협의체도 구성·운영한 바 있다.

한편, 동해안 지진방재 공동사업은 경북 5개 시군뿐만 아니라, 포항·경주·울산 3개 도시 협의체인 해오름동맹상생협의회[22]도 공동협력사업에 적극 나서기로 협의하고 있다.

22) 포항·울산·경주는 지난 2016년 6월 포항~울산 고속도로 개통을 계기로 '해오름동맹'을 결성했다. 3개 도시가 동해안 일출 명소라는 점에 착안해 '해오름'이라는 이름을 붙였다. 이들 도시는 매년 정기

2018년 10월, 협의회에서 2019년 공동협력을 위한 신규사업 5건과 계속사업 16건을 포함하여 3대 분야 총 21개 사업을 확정하였는데, 5개 신규사업으로 ①지진방재 및 대응 공동협력단 운영, ② 해오름동맹 자동차부품 기업 해외판로 지원사업, ③해오름동맹 벤처기업 혁신포럼 개최, ④산림병해충 공동방제 협의체 구성, ⑤광역환승할인제 도입 등이 논의되었다(프레시안 2018년 10월 10일자). 지진방재 및 대응 공동협력단 운영사업과 관련하여서 세 도시는 2018년 중으로 공동협력단 발대식을 갖고, 지진방재 및 공동대응 세부실천과제 개발에 적극 나서는 등 광역적인 대비·협조체계를 구축하기로 하였다.

(2) 협력의 동기 및 의지

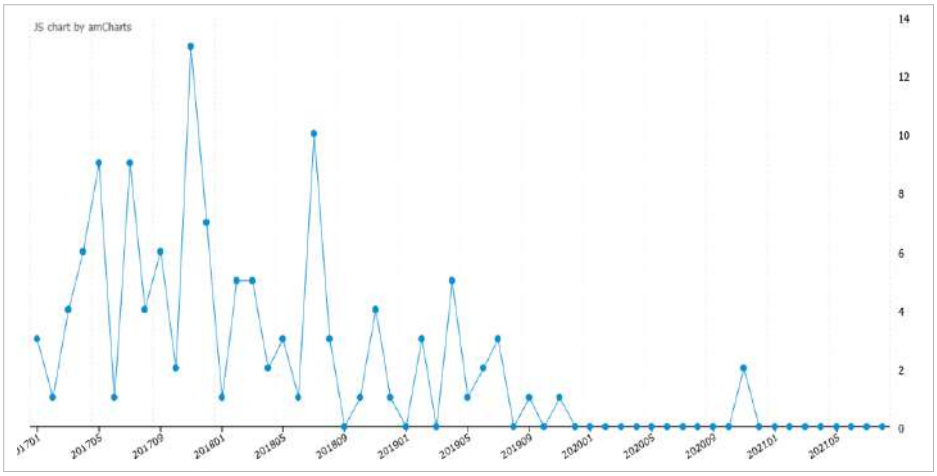
경북 동해안 지진방재 공동사업의 협력의 계기는 물론 유례없는 동해안 지역의 지진이었다. 이에 따라 경북 동해안 5개 시군뿐만 아니라 경상북도 자체 대책 및 동해안 해파랑 동맹지역 등의 지진방재 공동사업 등 다양한 지방자치단체들의 자구 노력과 협력의 계기가 마련되었다.

경북동해안 지진방재[23] 공동사업과 관련한 기사내용을 분석한 결과를 살펴보면, 2017년~2018년은 포항시가 경주 지진으로 인해 시민의 불안감 해소 및 경북지역 내 노후 원전에 대한 불안감 등을 해소하기 위해 전문 연구기관 유치에 나섬에 따라 관련 키워드가 높게 나타나고 있다. 2019년 상반기에는 경북동해안상생협의회 정기회의를 통해 지진 방재 및 공동대응단 운영과 같은 신규 사업 제안에 따라 상승하고 있음을 알 수 있다.

적으로 회의를 열어 지역발전을 위한 협력사업 발굴 및 국비확보에 공동 대응하고 있다(국민일보, 2018년 12월 24일자).

23) 경북 동해안 지진 방재 관련 논의가 이루어진 2017년부터 현재까지 기사를 검색한 결과, 총 119건으로 나타남.

그림 5-27 경북 동해안 지진방재 공동사업 키워드 트렌드



경북 동해안 지진방재 공동사업과 관련된 연관어 분석 결과를 살펴보면, 울릉과 영덕을 제외한 주요 주체인 경주, 포항, 울진이 추출되었으며, 세 지역이 주축이 되어 상호 협력하고 있음을 알 수 있다. 또한, 문재인정부의 탈원전 정책과 맞물리면서 경북의 숙원사업인 지진대책 사업이나 원자력 관련 사업이 정부 예산안 등에 반영되지 않아 사업 좌초 위기에 놓임에 따라 관련 연관어들이 도출되고 있다.

즉 경북 동해안 지진방재 공동사업의 협력의 계기는 지진 및 원자력 관련 사업 등과 맞물린 지역의 여러 위기 상황을 타개하기 위한 지자체 차원의 대응책이었으며, 경주, 포항, 울진 등 위기상황에 더욱 민감한 지역의 협력의 의지가 더 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 울릉과 영덕 등은 나머지 세 지역에 비해 지진방재에 대한 필요성이 크지 않았지만, 2015년부터 동해안권 상생발전을 위해 설립된 경북동해안상생협의회의 소속 단체의 일원으로서 공감대를 형성하고 함께 협력하고 있는 것으로 나타나고 있다.

그림 5-28 경북 동해안 지진방재 공동사업 연관어 분석

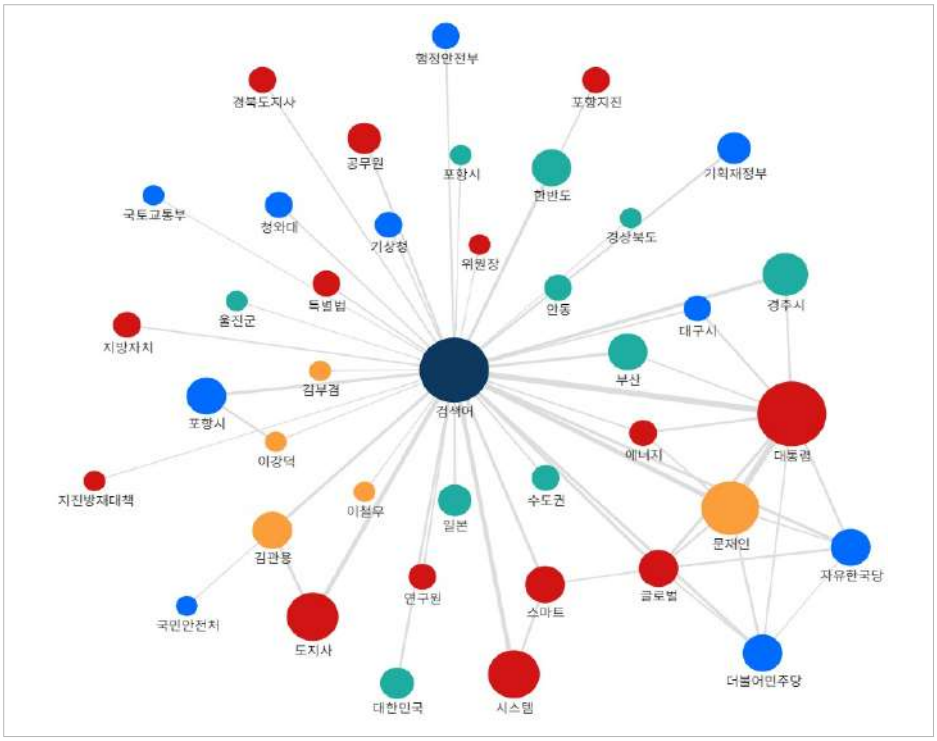


(3) 참여수준 및 상호작용

경북 동해안 지진방재 공동사업 관련 관계도 분석 결과를 살펴보면, 많은 키워드들이 상호 관계가 있음을 알 수 있다. 특히 경북도지사들은 지진방재를 위해 정부에 대책마련을 요청하는 노력을 펼쳤다. 2017년 김관용 경북도지사는 문재인 대통령에게 경주와 포항지역 지진 방재를 위한 국가 차원의 대 특별대책을 건의하였으며, 이철우 경북도지사는 2018년 정부서울청사를 방문하여 국비 예산확보 등을 위한 노력을 펼쳤다.

이에 따라 5개 시군에 비해 경북도지사, 대통령의 관련 키워드의 강도가 크게 나타나고 있으며, 유관 중앙부처인 행정안전부, 국민안전처, 기획재정부 등과의 상호관계도 발견되고 있다. 5개 시군 중에서는 역시 경주시와 포항시의 관계도가 가장 강하게 나타나고 있으며, 울진군 등은 확인되나, 영덕과 울릉군의 키워드는 발견되지 않는다. 경북 동해안 지진방재 공동사업에 있어서는 해당 사업과 직접적인 관련성이 높은 경주, 포항, 울진의 참여수준과 상호작용은 높게 나타나는데 반해, 영덕군과 울릉군의 역할은 낮게 나타나고 있다.

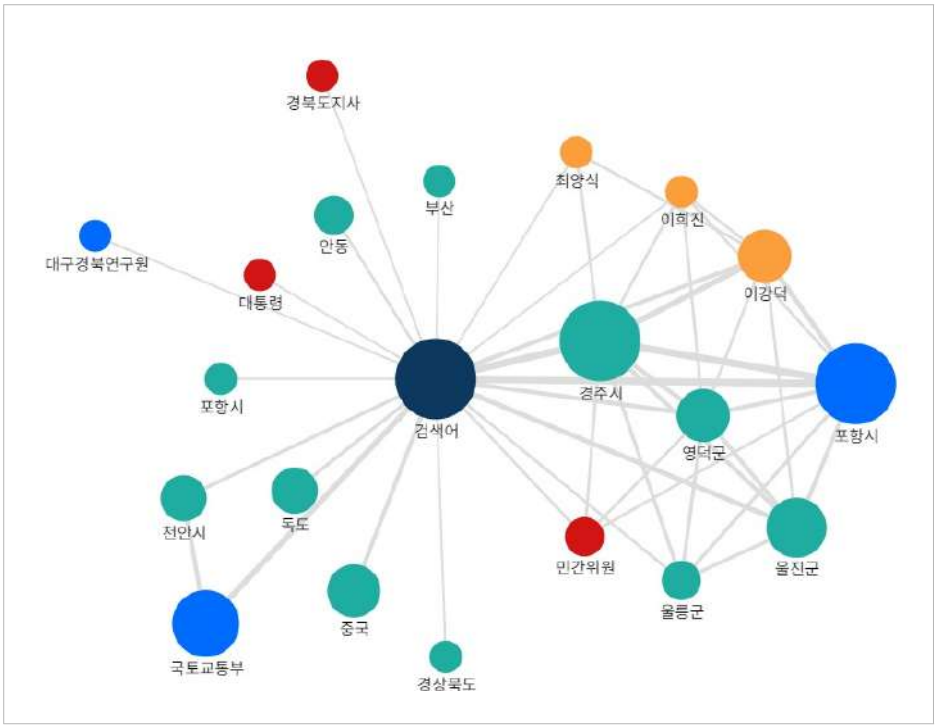
그림 5-29 경북 동해안 지진방재 공동사업 관계도 분석



단 지진방재 공동사업이 아닌 5개 시군의 일반적인 공동사업에 있어서는 다른 관계도를 보이고 있다. 경북 동해안 공동사업[24]과 관련하여 키워드 분석을 한 결과를 살펴보면, 강도는 상이하지만, 5개 시군이 긴밀하게 상호작용하고 있음이 확인된다. 이 경우에도 포항과 경주의 영향력이 크고 다음으로 울진, 영덕으로 나타나고 있으며, 울릉군은 상대적으로 강도가 낮게 나타나고 있다. 이는 시군간 기능적 연계분석에서도 나타났듯이, 도서지역인 울릉군이 나머지 4개 지역에 비해 상호 연계구조가 낮게 나타나는 것과 무관하지 않다.

24) 경북동해안상생협의회가 발족된 2015년부터 현재(2021년 08월 19일)까지 기사를 검색한 결과, 경북 동해안 공동 사업 관련 검색결과는 610건, 경북동해안상생 관련 검색결과는 403건, 경북동해안상생협의회 관련 검색결과는 70건으로 '경북동해안 공동사업'검색결과로 분석

그림 5-30 경북 동해안 공동사업 관계도 분석



한편, 경북 동해안 공동사업 연관어를 분석한 결과를 살펴보면, 5개 시군과 5개 시군의 행정협의회의 시작이었던 지역행복생활권의 키워드뿐만 아니라, 경주-포항-울산 등 해파랑 상생지역뿐만 아니라, 강원, 충북, 충남, 대구 등 다양한 지역들이 연관어로 분석된다. 경북 동해안 지역의 연계협력사업이 경북 해안지역 5개 시군뿐만 아니라, 강원, 울산과도 연관되어 있을 뿐 아니라, 중부권 동서횡단철도와 관련된 지역 숙원사업에 있어서도 충북, 충남과도 협력하고 있음을 알 수 있다.

개별 사업단위로 지역간 협력 실태를 살펴본다 할지라도, 협력 양상은 대상지역의 범위, 대상사업의 범위에 있어서 다양하게 구성되고 있음을 알 수 있다.

그림 5-31 경북 동해안 공동사업 연관어 분석



4) 지역간 협력 관련 제도 분석

(1) 관련 자치규약

경북 동해안 지진방재 공동사업은 아직 초기단계여서 본 사업추진만을 위한 자치규약이 마련되어 있지는 않으나, 2015년 5개 시군의 상생협력을 지원하기 위한 행정협의회의 규약이 마련되어 있기는 하다.

2015년 11월, 경북동해안상생협의회는 5개 시군(포항·경주·울진·영덕·울릉)이 창립총회를 시작으로 상생발전을 위한 사업발굴 및 추진을 위해 매년 정례회의를 개최하고 있다[25]. 관련 규약의 고시 내용을 살펴보면, 경북동해안상생협의회는 2015년 지방자치법 제152조 및 동법 시행령 제95조에 따라 지방자치단체 상호간 공동발전과 지역행복생활권 사업의 선제적 대응을 위해 포항, 경주, 울진, 영덕, 울릉 5개 시군을 구성원으로 설치하고

25) 아주경제신문 2019년 10월 1일자

있다.

표 5-36 경북동해안상생협의회 규약 주요 내용

구분	내용
제1조 (목적)	지방자치단체 상호 간 공동발전과 지역행복생활권 사업의 선제적 대응과 특색 있는 지역발전의 청사진을 제시하기 위해 포항·경주·영덕·울진·울릉 지역행복생활권행정협의회(이하 "협의회"라 한다) 설치와 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제4조 (사무소 위치)	협의회 사무소는 회장이 속한 지방자치단체에 둔다.
제5조 (조직)	① 협의회는 회장 1명을 포함하여 20인 이내의 회원으로 구성한다. ② 협의회 회원은 각 지방자치단체장과 5개 시군별 추천한 민간전문가로 구성한다. ③ 회장은 포항시장, 경주시장, 영덕군수, 울진군수, 울릉군수 순으로 한다.
제6조 (임기)	① 회장의 임기는 2년으로 한다.
제7조 (처리사무 및 기능)	이 협의회는 다음 각 호의 사항을 협의·결정한다. 1. 상생발전 목표와 비전의 설정 2. 지역행복생활권 발전계획 수립에 관한 사항 3. 공동사업 발굴 및 추진에 관한 사항 4. 지역행복생활권의 공동번영을 위하여 상호 협력해야 할 사항 5. 재원의 분담 및 투입 등 행정협력의 확보에 관한 사항 6. 지역행복생활권 관련 제반 사항
제9조 (회의)	① 협의회의 회의는 정기회와 임시회로 구분한다. ② 정기회는 연 2회로 하며, 상·하반기에 회장이 소집한다. 등
제14조 (경비부담)	① 협의회와 실무협의회의 운영에 소요되는 경비는 협의회 운영비로 부담하는 것을 원칙으로 하며, 특별한 사유가 있을 때에는 협의회에서 정하는 바에 따른다. ② 협의회에서 결정한 공동사무의 처리 또는 공동사업의 추진에 따른 부담액은 그 때마다 협의하여 결정한다. ③ 간사는 매 정기회 시 경비 또는 부담액의 수입·지출사항을 보고하여야 한다.
제16조 (실무협의회)	① 협의회의 효율적인 운영을 위하여 실무협의회를 둔다. ② 실무협의회 회원은 협의회 소속 자치단체의 행복생활권 업무를 담당하는 부서장과 협의 의안 관련 부서장으로 한다. ③ 실무협의회 회장은 생활권협의회 회장이 속한 자치단체의 행복생활권 업무를 담당하는 부서장이 된다.

출처 : 울릉군 고시 제2015-7호.(포항·경주·영덕·울진·울릉 지역행복생활권행정협의회 규약)

2015년 당시 정부의 지역행복생활권 정책 추진을 위해 구성·운영된 행정협의회이기는 하나, 정부 정책변화에 따라 협의회를 해산하기보다는 당면 현안과제를 논의하며 협력기

반으로서 제 기능을 담당하고 있다. 경북 동해안 지진방재 공동사업에 대한 논의 또한 별도의 협력기제 하에서 논의되기보다는 경북동해안상생협의회 지진방재 공동회의를 통해 논의하고 이후 공동사업의 일환으로 구성된 지진방재 및 공동대응단 또한 경북동해안상생협의회 산하 기구로 구성되었다.

한편, 지진방재 공동사업으로서 5개 시군이 주요하게 추진하는 사업내용으로 지진대비 교육·훈련 프로그램의 공동 개발이 있는데, 이와 관련된 유관 조례로 2020년 6월 제정된 경상북도교육청 지진재해 예방 및 대책에 관한 조례가 있다. 포항 지진 당시 큰 피해를 입었던 관할 학교 학생 및 교직원을 대상으로 지진대응 교육 및 훈련을 실시하는 것이 중요하다는 대책에 따라 경상북도교육청이 마련한 조례로서, 관련 교육 및 훈련의 실시, 경상북도 및 시장, 군수 등 관련 기관과의 협력체계 구축, 관련 예산 지원 등을 규정하고 있다.

표 5-37 경상북도교육청 지진재해 예방 및 대책에 관한 조례 주요 내용

구분	내용
제4조 (지진대응 교육훈련 등)	① 경상북도교육감은 관할 학교의 학생, 교직원 등을 대상으로 지진 대응 교육 및 훈련을 실시한다. ② 학교의 장은 안전체험 시설 등을 이용하여 지진 대응 훈련이 체험형 안전교육이 될 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 교육감은 지진 재난과 지역특성을 고려한 교육 프로그램 개발 및 연구를 지원할 수 있다.
제5조 (지진대응 협력체계 구축)	교육감은 소속 기관 및 학교의 지진 대응이 원활히 이루어질 수 있도록 다음 각 호의 사항에 대해 경상북도지사 및 시장·군수, 관련 기관의 장 등과 협력체계를 구축할 수 있다. 1. 소속 기관 및 학교에 지진경보를 즉시 전파할 수 있는 재난 예보·경보 및 원격방송 시설의 설치·운영 2. 소속 기관 및 학교의 학생과 교직원의 지진 대비 교육·훈련에 필요한 안전체험 시설 등의 활용
제8조 (예산지원 등)	① 교육감은 지진의 예방과 대비·대응·복구 등을 원활히 추진하기 위하여 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. ② 교육감은 위험도 평가의 원활한 지원을 위하여 공무원을 제외한 평가지원단 단원에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

출처 : 경상북도 조례 제4346호(검색일: 2021년 9월 27일)

(2) 추진 조직

협의회 자체는 회장 1명을 포함하여 20인 이내의 회원으로 구성하며, 협의회 회원은 각 지방자치단체장과 5개 시군이 추천한 민간전문가로 구성되는데, 협의회는 5개 분과, 즉 행정·경제, 문화·관광, 건설·SOC, 해양·농수산, 복지·환경으로 구성되어 있다.

경북 동해안 지진방재 공동사업은 경북동해안상생협의회 산하 구조 속에서 논의를 통해 추진되고 있는데, 5개 분과와는 별도로 협의회 산하에 구성된 지진방재 및 공동대응단이 공동안건을 논의하고 있다. 본 회의에 참석하는 관계자는 5개 시군의 관련 국과장이 참석하여 공동안건을 논의하고 있다.

제4절 시사점

이상의 사례분석을 통하여 지역간 협력을 활성화할 수 있는 요인으로서 세가지 차원, 즉 지역간 연계구조 및 협력의 경험 등 선행조건, 협력의 동기 및 의지, 참여수준 및 상호작용 등 행태적 측면, 관련법 및 자치규약 등을 통한 중앙 및 지방자치단체 차원의 제도적 지원과 협력을 위한 추진조직 등의 추진체계 마련 등의 제도적 측면을 살펴보았다. 각각의 시사점은 다음과 같다.

1. 선행조건

본 연구에서 중요하게 제안하고 있는 선행조건으로 지역간 연계구조는 지역간 협력을 촉발하는 계기이자, 지역간 협력을 활성화하는 주요 요인임을 확인하였다. 지역간 긴밀한 연계구조를 형성하고 있다는 것은 동일한 경제·생활권을 구성하고 있어, 다양한 광역행정 수요를 발생시켜 지역간 협력을 촉발시키는 선행조건이 될 뿐만 아니라, 지역간 연계구조의 형성 정도에 따라서 실제 지역간 협력의 범위 및 깊이, 즉 상호 협력의 계기, 참여수준 정도 및 상호작용 등에도 깊이 영향을 끼치고 있음이 파악되었다.

부울경의 경우 전국 단위에서 수도권을 제외하면 지역간 연계구조가 가장 긴밀한 지역으로서 지역간 강력한 상호연계성은 부산 및 경남의 자치단체장의 변화에도 불구하고 동남권 메가시티 전략 추진과 지방자치법 개정에 따른 특별지방자치단체 설치에 이르기까지 지역간 협력의 추진력의 원천이 되고 있다. 지리산권, 남해안남중권, 경북 동해안권의 경우에도 지역간 연계구조가 확인되어 지역간 협력의 토대가 되고 있음을 확인할 수 있다.

한편, 협력 자치단체별 지역간 연계구조의 상대적 강도는 상이할 수밖에 없는데, 이 구조에 따라 실제 협력의 상호작용이 영향을 받는다는 것은 지역간 연계구조가 지역간 협력의 성공요인이 되기도 하지만, 미흡한 연계구조의 경우 지역간 협력의 제약이 될 수도 있다는 것을 시사해준다. 부울경의 경우 주요 도시간 (부산~양산/부산~김해/부산~창원/부산~울산/울산~양산 등) 연계성은 높으나, 서부 경남지역(거창,산청,함양,합천,의령,창녕,하동)의 경우 지역간 연계성 낮은데, 낙후지역인 서부 경남지역의 경우 동남권 광역경제권 발전정책에서도 동남권 메가시티 전략에서도 상대적으로 협력사업에서 배제되고 있는 실

정이다. 지리산권의 경우 남원을 중심으로 지리산 둘레길을 둘러싼 5개 시군의 관광 연계 구조는 확립되어 있으나, 7개 시군 중 전북 장수와 전남 곡성은 중심지인 남원과만 연계되어 있을 뿐 나머지 지역과의 연계구조가 미흡하다. 이에 따라, 지역간 협력의 정도에 있어서도 7개 시군 중 곡성군의 상호관계가 희박하게 나타나고 있다. 지역간 협력이 성공적으로 추진되기 위해서는 주요 거점도시를 중심으로 한 협력의 추진도 중요하겠지만, 상대적으로 소외받고 있는 낙후지역에 대한 배려가 있어야 함을 시사해준다.

다만, 지역간 연계구조의 선행조건이 중요한 요인이라고 하지만, 협력사업의 대상부문에 따라 영향 정도가 상이할 수 있다. 산업과 관광 부문은 지역간 연계구조의 확립이 협력사업의 성공적 추진에 필수적인 요인이라 할 수 있지만, 본 연구에서 살펴본 교통 및 방재의 경우, 기존 지역간 연계구조의 형성은 다소 다른 차원을 구성하고 있다. 해당 사례지역에 있어서도 지역간 연계구조가 형성되어 있는 곳에서 협력사업이 추진되고 있었지만, 남해안남중권의 경우, 9개 시군 중 호남권인 광양만권과 영남권인 진주권의 영역 내 연계만 강력할 뿐 호남권과 영남권의 상호 연계구조는 미흡하였는데, 이러한 단절 구조로 인하여, 해당 지역은 동서 통합이라는 협력동기와 의지가 발현되고 구체적인 협력사업으로서 동서 화합을 위한 교통인프라 구축이 주요사업으로 제안되고 있다. 교통부문의 경우 지역간 연계구조의 확립은 부울경의 경우에서와 같이 광역교통수요로 인한 추가 협력사업에 대한 동기도 추동하지만, 지역간 단절로 인한 연계구조의 미비는 교통 인프라 구축을 통한 지역 발전을 도모하기 위한 동기로 작용하기도 한다. 동해안 지진방재부문의 경우, 실질적 협력의 계기는 지진발생이었기 때문에, 지진이 발생하는 지진대를 형성하고 있는 지역과 지진 발생으로 지역에 큰 위협이 존재하는 지역의 구조가 본 연구에서 제안하는 지역간 연계구조보다 더 중요한 선행조건이다.

한편 또 다른 선행조건인 협력 경험의 축적 정도는 모든 사례지역에 있어서 공통적으로 중요한 요인으로 작용하고 있는데, 협력 경험이 많으면 많을수록 성공적인 협력을 추진할 것이라는 일반적 전제조건 이외에도 특수한 역사·문화적인 요인도 발견되었다. 즉 부울경의 협력의 경험은 민선 지방자치제도 수립 이전인 1967년부터 최초의 행정협의회를 구성하는 등 오랜 협력의 역사가 축적되어 있었으며, 지리산권의 경우, 역사적으로 지리산의 생산물 교환을 위해 강을 이용한 수로 발달 및 이로 인한 지역간 교류의 형성이라는 더

오랜 협력의 문화가 지속되고 있었던 것이다.

협력의 경험이 제약이 되는 경우는 오랜 중앙집권적인 사업추진방식으로 인해, 지역간 협력의 경험에 있어서도 중앙정부 의존적인 행태를 보이고 있다는 점이다. 대부분의 지역에 있어서 중앙정부에 의해 지역간 협력사업이 추진될 때에는 협력사업이 활발하게 추진되다가 중앙정부에 의한 정책추진이 중단될 때에는 지역간 협력사업 또한 추동력을 잃고 있다. 과거 중앙 의존적인 사업추진방식으로 인해, 지방자치단체들이 자발적 협력 동기와 추진의지를 갖고 협력사업을 추진함에도 불구하고 주요 사업에 대해서는 국가 보조금에 의존하는 경향을 띠는 것도 제한적인 협력의 경험만 존재하기 때문이다. 물론 지역간 협력의 추진동인으로 중앙의 재정 인센티브는 중요한 요인으로 작용하지만, 성공적인 지역간 협력을 위해서는 지방자치단체의 자부담 사업 추진경험이 더 중요한 요인이라고 할 수 있다.

2. 행태적 측면

지역간 협력을 활성화하는 행태적 요인으로 본 연구에서는 협력동기 및 의지와 참여수준 및 상호작용 측면에서 살펴보았다. 한국의 지역간 협력을 활성화하는 주요 요인으로 지적되고 있는 리더십의 경우, 각 영역에서 주도적인 행위자를 살펴보는 것으로 분석하였다.

분석결과, 지역간 협력의 필요성을 이슈화하고 협력사업에 이르기까지에 지방자치단체 리더십은 중요한 역할을 수행하고 있지만, 지역간 협력사업을 성공적으로 수행하는 데까지 리더십이 역할하는 데에는 한계가 있었다. 지역발전을 도모하는 지역간 협력사업은 일반적인 교류협력사업과는 다르게 장기적인 프로젝트인 경우가 많아, 기획에서부터 실제 집행 및 관리단계에 이르기까지 최소 10여년이 걸리는 것이 허다하다. 사업내용과 범위가 비교적 단순하였던 지리산권관광개발사업 또한 1998년 지역간 협의회 구성으로 기획이 시작되어, 계획된 사업이 마무리된 시점은 2017년으로 20여년간 해당 협력사업이 추진되었으며, 현재도 또다른 형식의 지역간 협력이 협의되고 있는 중이다. 4년마다 선출되는 민선

지방자치단체장의 경우 지역간 협력사업을 지속적으로 추진하는데 리더십의 한계가 있을 수밖에 없다. 부울경 메가시티 사업의 경우에도 사업추진과정에서 부산과 경남의 단체장이 변경되었지만, 사업의 추동력을 잃지 않은 것은 리더십 이외에 더 강력한 부울경 지역의 동남권 발전을 향한 의지가 내재되어 있었기 때문에 가능한 것이었다.

행태적 측면에서 가장 중요한 요인은 협력의 동기 및 의지이다. 지역간 협력 경험이 미약하고 성공적인 사업사례가 희박한 한국의 경우, 지역간 협력을 결정하고 착수하게 되는 계기가 되는 요인이 가장 중요하다. 본 연구의 목적이 균형발전을 위한 지역발전부문으로 협력대상을 한정한 탓도 있겠지만, 분석대상이 된 네 가지 사례 중 세가지 사례의 협력동기는 해당 지역의 지역발전을 도모하는 것이었다. 세부적으로는 부울경의 경우, 수도권에 대응하는 비수도권의 강력한 거점을 형성하는 것이고, 지리산권의 경우, 상대적으로 낙후된 지역의 지역발전을 위해 공동 관광개발사업을 추진하는 것이었다. 남해안 지역의 다른 지역과 다르게 남해안 남중권 지역은 특별히 지역발전에 더하여 동서화합의 선도적 상징지역으로 발전하기 위하여 지역간 협력을 추진하고 있다. 대체로 한국의 지역간 협력의 동기는 지역발전을 위해 상호 경쟁관계라 할지라도 필요에 따라 협력을 시작하게 되는 계기가 많다. 물론 환경, 방재, 의료, 복지 등 다른 사업부문에 있어서는 공동으로 광역행정서비스체계를 구축하여 서비스 전달체계의 효율화를 도모하기 위해 협력사업을 시작하는 계기도 있을 것이다.

한편, 참여수준 및 상호작용의 경우, 협력에 참여하는 참여자간 신뢰를 구축하여 협력을 지속·유지시키는데 기여하는 요인이다. 지역간 협력에 참여하는 지방자치단체가 공동의 혜택을 누리고 이익을 공유하게 하기 위해서는 협력 당사자들간에 신뢰가 구축되어 있어야 하는데, 이는 협력과정에서 서로 얼마나 폭넓게 또는 깊이 상호작용하고 있느냐와 관련이 있다. 본 연구가 사례로 삼은 대상지역의 경우, 어느 정도 협력의 경험이 축적되어 있는 지역들이어서, 대부분 행정협의회의 구성 경험이 존재하고 있었다. 협의회의 참여 자치단체들을 중심으로 상호 협력하고 있었으며, 언론에 비추어진 협력 양태들에 있어서도 대부분 동등한 수준에서 상호 협력하고 있음을 알 수 있다. 자치단체들간의 상호작용의 정도는 다소 상이한데, 부울경의 경우 역사적으로는 부산이 주도적인 역할을 수행하다가 동남권 메가시티의 경우 경남 도지사가 주도적으로 기획하는 등 부산 및 경남간의 협력관

계가 깊게 나타난다.

지리산권관광개발조합의 경우, 초기단계부터 남원시가 주도적인 역할을 수행하였으며 조합의 사무실 위치 등은 남원시에 위치하고 있어 남원시를 중심으로 나머지 6개 시군과 상호작용하고 있음이 발견된다. 공동사업의 경우 7개 시군이 분담하고 공동으로 사업을 추진하고 있지만, 언론기사 분석을 통한 관계도를 살펴보면, 7개 시군중 전남 곡성군과의 상호관계가 희박한 편이다. 지리산권 7개 시군은 전북, 전남, 경남 3개도에 걸친 협력구조여서, 전북 내 시군간, 전남 내 시군간, 경남 내 시군간 긴밀한 상호관계가 중요한데, 타 시군에 비해 전남 구례-곡성간 연계구조가 미흡한 것과 관계가 있어 보인다. 한편, 지리산권관광개발조합에 의한 지리산권 공동관광개발사업에 대해서는 상호 협조 및 신뢰관계가 구축되어 있지만, 지리산권 케이블카 유치 등에 대해서는 상호 경쟁관계(남원, 함양, 산청, 구례)가 되어 지리산권 거점도시를 선점하려는 경쟁은 지속되고 있는 것이 제약요인으로 작용하기도 한다.

남해안남중권의 경우도 9개 시군이 협의회 구성을 통해 동등한 참여구조 속에서 긴밀하게 상호 협력하는 것으로 나타나고 있는데, 9개 시군 중 협의회장 경험이 없는 고흥, 보성, 남해의 역할이 상대적으로 미약하게 나타나고 있으며, 광양권(광양/여수/순천) 및 진주권(진주/사천/하동)의 두 중심세력을 중심으로 강하게 연계되어 있음을 알 수 있다. 한편, 언론기사분석 관계도를 살펴보면, 9개 시군 외에 전남의 역할이 두드러지는데, 이는 세계여수박람회 개최, 기후변화당사국총회(COP28) 유치 등에 전남도가 지원 역할을 주도적으로 수행하고 있기 때문이었다. 경북 동해안권 방재사업의 경우에도 5개 협의회 회원들이 동등한 구조에서 참여하고 있으나, 지진방재와 직접적인 관련성이 높은 경주, 포항, 울진의 참여수준과 상호작용이 상대적으로 강하게 나타나고 있다. 또한 관련 정부대책 마련 요구 등으로 경북 도지사의 주도적 역할이 역시 확인되고 있었다.

이상 행태적 측면에서 공통적으로 나타나고 있는 제약요인은 민간부문의 참여가 저조하다는 것이다. 언론기사분석에서도 대부분의 관계기관은 관련 부처 등으로 나타나고 있으며, 일부 사업의 경우 사업의 특수성에 따라 한국산업단지공단 등과 협력관계를 갖고 있는 것으로 나타나고 있으나, 이 또한 중앙단위의 공공기관으로서 대부분의 지역이 지역간 협력사업 추진에 있어서 민관간의 상호작용이 부재함을 알 수 있었다.

3. 제도적 측면

지역간 협력을 활성화하는 제도적 요인으로 중앙정부 차원의 제도와 자치단체 차원의 제도를 구분하여, 중앙정부 차원의 관련법 및 정책 등은 제3장에서 전반적으로 분석한 후, 해당 사례지역에서 관련 제도가 구체적으로 지역간 협력 활성화에 기여하고 있는지, 그리고 각각의 사례지역에서 자치단체 차원에서 규정한 각종 자치규약들 및 지역간 협력 기제들에 대해서도 살펴보았다.

먼저 한국의 지역간 협력을 촉진하는 주요 요인인 중앙정부의 재정 인센티브는 사례지역에서도 매우 강력하게 작용하고 있음을 확인하였다. 중앙정부에 의해 추진된 협력사업들이 현재까지 지속되어 오며, 관련 협력추진기구를 구성·지속하게 한 동인이 되기도 하였으며, 현재의 지역간 협력의 결속을 다지며 중앙정부에 대하여 국가보조사업을 요구하는 추동력이 되기도 하였다. 남해안남중권의 경우에서처럼 구 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 및 동서남해안 및 내륙발전 특별법 등 타 법률에 의해 추진된 사업도 있었지만, 대체로 과거 국가균형발전특별법에 의하여 추진한 지역간 협력 정책들이 지금까지도 지속되고 있는 경우가 많다. 시도간 연계협력의 경우 이명박 정부의 광역경제권발전정책이 지속적으로 영향을 끼치고 있으며, 시군구간 연계협력의 경우 박근혜 정부의 지역행복생활권정책 당시 수립된 협력의 기제들이 현재까지 운영되고 있는 경향을 보인다. 즉 국가균형발전특별법에 의한 균특회계 사업들이 현재의 지역간 협력사업의 계기가 된 것이다. 부울경의 동남권 메가시티의 전신격인 동남권 광역경제권 협력사업의 추진경험이 지역간 협력을 촉진시켜왔으며, 지리산권 광역관광개발계획의 재정 지원도 대부분 균특회계에 의해 지원되었다. 남해안남중권 사업의 경우 타 법률과 일반회계에 의한 지원사업이 많지만, 기초생활권-광역경제권-동서남해안벨트 등 초광역권 발전정책의 기획은 구 지역발전위원회(현 국가균형발전위원회)에 의해 마련된 것이었다. 경북 동해안 지역에서 지진이 발생하여 지진방재를 위한 광역행정체계 구축을 위한 논의의 장이 되었던 경북 동해안상생협의회는 2015년 지역행복생활권 사업추진을 위해 구성 및 운영된 것이었다.

국가균형발전특별법이 주로 중앙정부의 재정 인센티브로 인해 지역간 협력을 촉진시킨

요인이 되는 제도였다면, 지역간 협력을 지속·유지하는데 기여한 관련법으로는 지방자치단체간 협력제도를 규정한 지방자치법이 있다. 행정협의회, 지방자치단체조합, 최근의 특별지방자치단체까지 현재 지역협력추진기구로 운영되고 있는 협력제도를 규정하고 있는 법률로서 지역이 필요에 따라 자율적으로 선택하여 운용하고 있다. 지역간 협력사업을 추진해온 국가균형발전위원회도 협력추진체계의 필요에 따라 광역경제권발전위원회의 설치 등을 국가균형발전특별법에 규정하기도 하였는데, 이후 법개정으로 광역경제권발전위원회는 모두 폐지되었다. 박근혜 정부 당시 수립한 지역행복생활권정책 추진 당시에는 균특법상의 추진체계는 시도 생활권발전계획을 심의하는 시도 생활권발전협의회만 균특법상의 법적 기구로 구성하였으며, 실제 63개 지역생활권사업의 추진은 지방자치법에 의한 행정협의회를 구성하여 사업을 구상하도록 유도하였다. 현재 경북동해안상생협의회처럼 처음 구성은 중앙부처 정책에 의해 시작되었을 수 있으나, 이후 관련법이 개정되어 해당 정책이 폐기된 이후에도 협력기구는 존속되어 현재까지는 협의회를 통해 매년 5개 시군이 상생협력방안을 논의하고 있는 만큼 지방자치법에 의한 협력제도가 지역간 협력을 지속시키는 중요한 제도적 요인이다.

실제 지방자치단체 차원의 제도적 측면을 살펴보면, 지역간 협력추진기구를 운영하기 위해 지방자치법상의 협력제도를 조례 등 자치규약에 의해 구성·운영하고 있음이 파악된다. 부울경의 경우 다양한 지역간 협력사업을 추진 중에 있어 지방자치법에 의한 다양한 협력제도를 모두 운영하고 있는데, 현재 추진 중인 동남권 메가시티 사업의 경우에서는 먼저 기존의 3개 자치단체를 대상으로 한 행정협의회가 운영되고 있었음에도 2019년 새롭게 동남권 상생협약을 체결하고 동남권 상생발전협의회를 구성하여, 동남권 메가시티 조성을 위한 구체적인 공동협력과제를 논의하기 시작하였다. 주요한 전략의 하나로서 행정공동체의 수립, 즉 광역연합제도의 도입이 있었으므로 해당 지역의 요구가 반영되고 지방자치법이 개정되어 특별지방자치단체의 설치 근거가 마련된다. 이 과정에서 도 의회 차원에서도 지방자치법에 의거한 도의회 내 특별위원회 등을 설치하여 동남권광역연합 추진특별위원회를 구성하는 등 새로운 광역연합제도 마련을 위해 공동의 노력을 기울였다. 현재 부울경 특별지방자치단체 설치 협약을 마련하고, 부산 특별지방자치단체 설치 지원에 관한 조례 등을 마련하여 부울경 특별지방자치단체 설치를 위한 노력 중에 있다.

지리산권 지역의 경우 98년 지리산권자치단체협의회를 먼저 구성하고 지리산권 지역발전을 위해 자체 관광진흥계획 등을 수립한 이후, 국가보조사업 추진을 위해 중앙정부의 권고에 의해 지리산권관광개발조합을 조기 구성하게 된다. 행정안전부의 지침 등에 의해 지리산권관광개발조합 규약을 마련하고 2008년 조합을 최종 승인받아 현재까지 운용하고 있으며, 특별지방자치단체 설치 규정이 새롭게 마련된 이후 현재는 지방자치단체조합에서 특별지방자치단체의 구성으로 다시 제도의 변화를 도모하고 있다. 남해안남중권과 경북동해안 지역은 각각 지방자치법상의 행정협의회인 남해안남중권발전협의회와 경북동해안상생협의회를 구성·운영하고 있는데, 구체적인 운영방식은 협의 규약에 따라 지역여건에 맞게 운용되고 있다. 남해안남중권발전협의회는 협의회의 사무처리를 위한 사무국을 설치할 수 있도록 운영하고 있으며, 9개 시군이 균분하여 광역시티투어사업도 사무국 사업팀에서 추진하고 있다. 경북동해안상생협의회는 전형적인 행정협의회의 구성 및 운영 지침을 따라 운용되고 있어 별도의 사무국 등이 설치되지 않고 실무협의회를 통해 공동사업 등이 협의되는 구조여서, 경북 동해안 지진방재사업의 경우도 행정협의회 산하 실무협의회의 형태로 5개 시군이 협력사업을 논의하고 있다.

지역간 협력의 초기단계에는 행정협의회에 의한 공동사업의 논의, 협약에 의한 협력사업의 추진 등의 경험을 하다가 이후 지역간 협력의 성과가 확인되어, 협력을 더욱 지속해야할 필요성이 있을 때, 설립 절차가 다소 복잡하기는 하나 안정적인 지방자치단체조합 등의 제도를 활용함을 알 수 있다. 즉 협력의 추진단계별로 활용하는 협력제도 또한 변화되고 있는 추세이다.

제도적 측면에서 나타난 협력의 제약 요인으로는 협력적 지역발전사업을 지원하는 근거법인 국가균형발전특별법의 잦은 개정으로 어렵게 구성된 지역협력기구가 정책변화에 따라 폐지되기도 하는 등 지속적인 지역협력 발전정책이 부재하다는 것이다. 국가균형발전정책 차원에서 추진되었던 국가보조사업이 지역간 협력에 강력한 동기를 부여한 것이 실제하므로, 균특회계상의 지역발전사업 성과를 제고하기 위해서도 지속적인 지역협력사업이 추진될 수 있는 제도적 근거가 마련될 필요가 있을 것이다.

또한 행태적 측면에서와 마찬가지로 제도적 측면에서도 행정기관 위주의 협력으로 민간부문의 참여가 제한적인 것이 관련 규약 및 추진체계에서도 확인되고 있다.

표 5-38 지역간 협력의 성공 및 제약요인

구분	구성요소		성공요인	제약요인
부울경 산업부문	선행조건	지역간 연계구조	- 지역간 연계구조가 가장 긴밀한 지역으로 동일 생활권 형성	- 주요 도시간(부산~양산/부산~김해/부산~창원/부산~울산/울산~양산 등) 연계성은 높으나, 서부 경남지역(거창, 산청, 함양, 합천, 의령, 창녕, 하동)과의 연계성 낮음
		협력의 경험	- 1967년 최초 행정협의회 구성 등 비교적 오랜 역사의 협력의 경험 축적 - 광역경제권발전정책 추진에 따른 동남권 광역경제권 협력사업 추진경험 축적	- 중앙정부 정책변화에 따른 광역경제권 등 기존 협력체계의 추진 중단(광역경제권발전위원회 폐지)
	행태적 측면	협력동기 및 의지	- 수도권에 대응하는 비수도권 지역의 거대 거점 형성의 강력한 협력동기 - 21년 4월 부산시장 재선출에도 부울경 협력 의지 지속	- 21년 7월 김경수 전 경남지사의 면직으로 추동력 위기 - 강력한 지역 추진의지에도 불구하고 광역교통 인프라, 물류 허브 구축 등 주요사업추진의 재원마련에 대해서는 중앙 의존적
		참여수준 및 상호작용	- 부산/울산/경남 주체간 대등한 위치의 상호 협력 - 역사적으로는 부산이 주도적 역할 수행 - 동남권 메가시티 추진의 경우 김경수 전 경남지사의 주도적 기획	- 동남권 광역경제권의 경우 중앙정부(지식경제부) 위주 사업추진 및 유관기관도 중앙단위 기관(한국산업단지공단 등) 역할 주도
	제도적 측면	관련법	- 지방자치법에 의한 다양한 협력제도 운영 경험 - 지방자치법 개정에 의한 특별지방자치단체 설치 근거 마련	- 국가균형발전특별법에 의한 일관된 협력사업 지원 미흡
		자치규약	- 경남 도의회에서 조례에 의한 (가칭)동남권광역연합 추진 특별위원회 구성 - 부울경특별지방자치단체 설치 협약 마련 - 부산 특별지방자치단체 설치 지원에 관한 조례에 의한 설치 지원	- 초기 부울경 행정협의회는 자치규약 없이 일반적 교류업무만 추진 - 개별 사업단위로 마련된 개별 지방자치단체 협력 관련 조례에서 산업 관련 조례는 미비
		추진체계	- 부울경 행정협의회, 사업별 지방자치단체조합, 동남권광역경제발전위원회, 특별지방자치단체 설치 등 다양한 협력제도에 의한 추진기구 운용 경험 - 협력 초기단계에는 행정협의회를 통해 협의 시작한 후, 추진 사업별로 지방자치단체조합 등 적합한 조직 운용 - 시민사회영역에서 광역연합제도 도입추	- 행정기관 위주의 협력으로 민간부문의 참여 제약적 - 일부 시민단체가 부울경 시민사회단체 협의회를 공식 출범하기도 하였으나, 공공기관의 협력추진 조직과 연계되지 못함

구분	구성요소		성공요인	제약요인
			진으로 특별지방자치단체 설치근거 마련	
지리산권 관광부문	선행조건	지역간 연계구조	- 7개 시군의 지역간 연계구조 형성 - 특히 지리산 둘레길을 둘러싼 5개 시군의 관광 연계구조 확인	- 7개 시군 중 전북 장수와 전남 곡성은 7개 시군의 중심지인 남원과만 연계되어 있음
		협력의 경험	- 역사적으로 지리산의 생산물 교환을 위해 강을 이용한 수로 발달 및 지역간 교류 형성 - 98년 지리산권자치단체협의회를 구성하고 자체 지리산권관광진흥계획 수립	- 실제 지리산권 관광개발사업 추진을 위해서는 중앙정부 재원 및 사업에 의존 - 문광부의 지리산권 광역관광개발계획 수립 및 사업 추진
	행태적 측면	협력동기 및 의지	- 지리산 인근 낙후지역의 지역발전을 도모하기 위한 상호 협력 - 낙후지역 발전방향으로서 지리산권 관광자원을 활용한 공동 관광개발사업 추진	- 국가보조사업 추진을 위한 지리산권 관광개발조합의 조기 구성
		참여수준 및 상호작용	- 7개 시군의 동등한 참여구조 - 전북, 전남, 경남 등 광역자치단체의 지원 - 남원시의 주도적 역할	- 문화부의 사업 추진 외에는 개별 자치단체별 개발사업추진으로 지리산권 거점도시 선점을 위한 경쟁 지속 - 7개 시군 중 곡성군과의 상호관계가 희박한 편
	제도적 측면	관련법	- 지방자치법에 의한 지방자치단체조합 운영으로 강력한 추진 동력 마련	- 지리산권관광개발조합 설립 승인 절차 복잡
		자치규약	- 지리산권관광개발조합 규약 마련으로 추진력 확보 - 규약에 의해 조합의 명칭, 사무소 위치, 공동사무, 재무 등에 의한 원칙 수립 - 사무실 운영경비 등 자부담 예산에 대하여는 시군이 균분하여 공동 부담	- 조합의 재정 및 인사 독립권 제약 - 지리산권관광개발조합 규약 이외에 7개 시군의 지역간 개별 협력사업을 도모하는 관련 조례 미비
		추진체계	- 초기단계에는 지리산권 자치단체장협의회에서 협력방안 논의 - 지리산권관광개발조합에 의한 공동사업 추진	- 관광사업 외에 다양한 영역의 협력사업 추진 한계 - 행정기관 위주의 협력으로 민간부문의 참여 제약적
남해안 남중권 교통부문	선행조건	지역간 연계구조	- 순천/광양/여수간 강한 연계 - 진주/사천/하동간 강한 연계 - 업무 목적으로 광양- 진주간 연계구조	- 9개 시군중 광양만권과 진주권 각각의 연계구조는 강하나, 호남권과 영남권간 연계구조는 미약
		협력의 경험	- 99년 광양만·진주권 광역개발계획 사업 대상지역 - 09년 남해안권 발전종합계획 사업추진 - 10년 남중권사업 추진협의체 구성	- 국토부 장관이 계획 입안 - 3개 시도지사가 계획 입안 - 형식상의 자치단체간 협력사업
	행태	협력동기	- 남중권 동서통합지대 조성으로 동서화합	- 중앙부처 주도의 개발사업 추진에 의

구분	구성요소		성공요인	제약요인
	적 측면	및 의지	의 선도적 상징지역 발전 - 개발사업의 조속한 이행을 촉진하기 위한 지역간 협력 의지	한 협력 시작 - 국고보조사업 이외의 자체사업 미흡
		참여수준 및 상호작용	- 9개 시군의 동등한 참여구조 및 긴밀한 상호 협력 - 세계여수박람회 개최, 기후변화당사국총회 유치 등으로 전남의 지원 역할	- 9개 시군 중 협의회장의 경험이 없는 고흥, 보성, 남해의 역할 미약 - 광양/여수/순천 및 진주/사천/하동의 두 중심세력과의 연계성 미약
	제도적 측면	관련법	- 동서남해안 및 내륙발전 특별법에 의한 3개 시도지사의 남해안권 발전종합계획의 수립	- 구 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에 의거한 중앙정부 주도의 광역개발계획 추진
		자치규약	- 남해안남중권발전협의회 규약 제정으로 9개 시군의 동등한 참여 원칙 마련	- 협의회장 역할을 수행하지 못한 자치단체의 상대적 역할 저조
		추진체계	- 협의회의 사무처리를 위한 사무국 설치 - 주요사업인 광역시티투어사업은 사업팀에서 주관	- 행정기관 위주의 협력으로 민간부문의 참여 제약적
경북 동해안권 방재 부문	선행 조건	지역간 연계구조	- 포항/경주간 강력한 연계구조를 중심으로 지역간 연계구조 확인	- 도서지역인 울릉군의 연계구조 미흡
		협력의 경험	- 15년 지역행복생활권 사업추진에 의한 경북동해안상생협의회 구성 및 운영	- 자체사업 추진보다는 중앙정부를 상대로 한 공모사업 위주의 사업 운용
	행태적 측면	협력동기 및 의지	- 2016년 이후 경북 동해안 지역의 대규모 지진발생으로 공동대응 마련 필요	- 대규모 자연재해로 인해 국가차원의 대책마련 요구 위주로 협력 추진
		참여수준 및 상호작용	- 지진방재사업과 직접적 관련성이 높은 경주, 포항, 울진의 참여수준과 상호작용이 강함 - 정부대책 마련 요구 등으로 경북 도지사의 주도적 역할	- 사업내용에 있어서 상대적 관심이 미약한 영덕과 울릉군의 역할 미흡
	제도적 측면	관련법	- 지방자치법에 의한 경북동해안상생협의회의 구성	- 해당 시군이 속한 행정협의회의 다양화
		자치규약	- 경북동해안상생협의회 규약에 의한 협의회 운영 - 지진대응 교육 및 훈련 실시를 위해 20년 경북교육청 지진재해 예방 및 대책에 관한 조례 제정	- 자치규약 마련의 계기가 되었던 지역행복생활권 사업 중단
		추진체계	- 경북동해안상생협의회 산하 지진방재 및 공동대응단 구성 - 지진방재대응의 특성상 다양한 유관기관의 참여	- 협의회 이외에 지진방재 협력사업을 주도하는 추진체계 미흡

제6장

해외사례 분석

제1절 일본의 지역간 협력 지원제도

제2절 유럽의 지역간 협력 지원제도

제3절 미국의 지역간 협력 지원제도

제4절 시사점



지역 경쟁력 강화를 위한
지역간 협력 활성화 방안

KRILA
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제6장 해외사례 분석

제1절 일본의 지역간 협력 지원제도

1. 정주자립권 정책

1) 도입배경 및 정책동향

2001년 출범한 고이즈미 내각은 5차 전국총합계획에서 자립과 경쟁을 통한 '지역의 개성 있는 발전'을 비전으로 지역정책을 '자립'에 초점을 두고 지역의 자율적 판단 및 재원을 통해 '매력 있는 지역 만들기'를 장려하며 지방의 자율적 자립능력 배양을 정책의 초점으로 삼았다. 이후 2008년 1월 후쿠다(福田) 총리는 시정방침 연설을 통해 "지방도시 및 주변 지역을 포함하는 권역별로 생활에 필요한 기능을 확보함으로써 인구 유출 억제 방책을 추진하겠다"고 선언하였고 이를 통해 총무성 주도로 '정주자립권 구상 연구회'가 설치되었다. 연구회를 통해 정주자립권 정책 입안이 검토되었으며, 2009년부터 일본은 정주자립권 구상 시책을 추진하였다. 일본의 정주자립권 정책은 기초자치단체 주도로 "중심지"의 도시 기능과 주변 지역의 역사, 문화, 자연환경 등 지역의 자원을 활용하고 기업이나 NPO 등 민간을 포함하여 상호 역할을 분담, 연계·협력하여 지역주민의 삶의 질을 제고하기 위해 필요한 생활기능을 확보하는 정책이다. 정주자립권은 지방권에서 도시권으로의 인구 유출 방지 및 지방권으로의 인구이동, 교류 창출 등을 통해 권역 전체의 활성화를 도모하는 것을 목표로 삼는다.

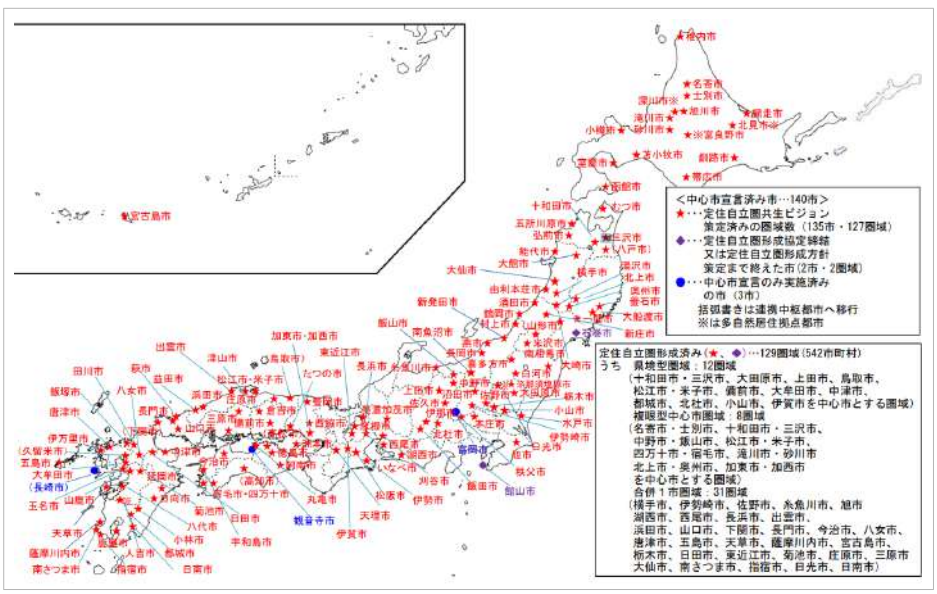
2021년 4월 기준으로 중심지 선언을 마친 자치단체는 총 140개이며, 정주자립권 공생비전을 책정한 자치단체는 127개이며, 정주자립권 형성 협정체결을 하거나 방침을 책정한 권역은 129개 권역이다.

표 6-1 일본의 정주자립권 도입 추이

구분	2009년	2014년	2018	2021
중심지 선언을 마친 지자체	16개 자치단체	97개 자치단체	134개 자치단체	140개 자치단체
정주자립권 공생비전을 책정한 지자체	1개 자치단체	82개 자치단체	118개 자치단체	127개 자치단체
정주자립권 형성 협약체결이나 방침을 책정한 지역	5개 권역	82개 권역	121개 권역 (510개 시정촌)	129권역 (542개 시정촌)

출처 : 차미숙(2014), 권규상 외(2018), 총무성 홈페이지자료(全国の定住自立圏構想の取組状況について) (검색일:2021.07.19.)

그림 6-1 일본의 정주자립권 진행 현황



출처 : 총무성자료(全国の定住自立圏構想の取組状況について, 2021.04.01. 기준)

2) 주요 지원내용 및 운영사례

정주자립권의 주체는 기본적으로 개별 시정촌 단위로 이루어지며, 정주자립권의 행정 절차는 ① 중심지 선언, ② 정주자립권 형성 협정체결, ③ 정주자립권 공생비전 책정, ④ 사업추진 및 지원의 순으로 진행된다. 중심지의 경우 인구 5만 명(최소 4만 명) 이상이어야 되며, 주·야간 비율이 1이상인 3대 도시권[26] 이외의 도시가 중심적 역할을 수행하겠다는 의사를 명시하는 경우 중심지 선언 및 선언서를 공표한다. 선언 후에는 선언 중심지 및 중심지와 근접해있는 시정촌(선언 중심지로의 통근통학비율이 0.1 이상 등)이 자율적으로 체결한다. 특히 정주자립권을 통해 지역 전체의 활성화를 추구하기 위한 전체 사업을 연계하는 사항들을 지역의 실정에 따라 보다 구체적으로 규정한다. 그리고 협정을 체결한 중심지와 인근 시정촌의 관련 구성원들과 구체적으로 관련 사업비, 정주자립 공생비전 기간, 성과지표 등을 기재하여 정주자립권 공생비전을 책정한다.

정주자립권의 주요 정책으로는 크게 결속 및 네트워크 강화, 생활 기능의 강화, 권역 매니지먼트 능력의 강화 세 가지로 볼 수 있다. 각 지역은 세 가지 관점에서 대응 방안을 하나 이상 구체적으로 규정하도록 하고 있다. 먼저, 생활 기능의 강화를 위한 정책으로는 의료, 복지, 환경, 산업진흥, 교육 등이 있으며, 결속 및 네트워크 강화정책에는 지역공공교통, 교통 인프라 정비, 교류 및 이주 촉진, 지산지소, ICT인프라 정비 및 활용이 있다. 마지막으로 권역관리능력의 강화를 위한 정책에는 외부전문가 초빙이나 합동연수·인사교류 등이 있다.

2016년도부터는 공생비전 협정에 의거하여 추진하는 사업에 대한 성과지표(KPI)를 설정하였으며, 성과지표 설정에 있어서는 개별 사업 단위 또는 복수 사업을 포함하여 시책 단위로 설정하고 각 정책분야마다 기본 목표를 설정해야 한다. 권역공생비전 간담회의 논의를 거쳐 각 권역의 특성을 고려하여 KPI를 설정하고, 이를 통해 검증의 타당성 및 객관성을 확보해야 한다.

26) 수도권: 가나가와현, 도쿄도, 지바현, 사이타마현/ 나고야도시권: 미에현, 아이치현, 기후현, 오사카도시권: 나라현, 효고현, 오사카부, 교토부

표 6-2 정주자립권 정책의 주요 내용

정책분야	주요 내용	
시정촌 간 역할분담에 의한 생활기능 강화	의료	・125개 권역 ・의사파견, 적정 진료 개발, 휴일 야간 진료소 운영 등
	복지	・121개 권역 ・개호 노인복지, 육아, 장애인 등 지원
	교육	・108개 권역 ・도서관 네트워크 구축, 공공시설 상호 이용, 문화·스포츠 교류 등
	산업진흥	・124개 권역 ・광역 관광루트의 설정, 기업 유치, 농산물의 브랜드화 등
	환경	・65개 권역 ・바이오 매스의 활용, 저탄소 사회 형성 촉진 등
시정촌 간의 관계 및 네트워크 강화	지역 대중교통	・125개 권역 ・지역 대중교통의 네트워크화, 버스 노선의 유지 등
	ICT 인프라 정비·활용	・47개 권역 ・메일 전달을 통한 권역 정보 공유 등
	교통인프라 정비	・84개 권역 ・생활 도로의 정비 등
	지산지소 (로컬푸드)	・52개 권역 ・학교 급식에 지역 특산물 활용, 농수산물직판장 정비 등
	교류 이주	・107개 권역 ・공동 빈집 뱅크, 권역 이벤트 정보 공유 및 참여 촉진 등
권역 관리 능력 강화	합동연수·인사 교류	・112개 권역 ・인재육성, (외부) 행정 및 민간인재 확보, 권역 내에 있는 시정촌 직원 등과의 교류 등

출처 : 총무성 (全国の定住自立圏構想の取組状況について, 2021.04.01. 기준)

정주자립권 형성 촉진을 위한 정책 추진을 위해 총무성을 중심으로 경제산업성, 국토교통성, 농림수산성, 문부과학성 등 관계성·청이 재정조치 및 사업을 지원하고 있다. 총무성의 재정·지원조치에는 중심지 및 주변 지자체의 대응에 포괄적 재정 조치, 지역 활성화 사업채 충당, 외부인재의 활용에 대한 재정조치, 정주자립권 민간활력 창출 펀드 형성 사업, 지역종합정비자금(고향융자) 등이 있다.

표 6-3 정주자립권 형성 촉진을 위한 총무성의 재정·지원조치

<table>
<tr><th>구분</th><th>지원목적</th><th>지원대상</th><th>조치액</th></tr>
<tr><td>중심시 및 주변 자치단체의 대응에 대한 포괄적 재정(특별교부세)</td><td>공생비전 간담회 소요 비용, 정주자립권 공생비전에 의해 추진하는 사업 비용</td><td>공생비전 책정 및 정주자립권 협정체결 중심지와 주변 자치단체</td><td>・중심시 : 기본 1개 시당 8,500만 엔(인구, 면적 등 감안하여 상한액 산정)
・주변 자치단체 : 1개 자치단체 당 연간 1,500만 엔 상한(2014년 10월 기준)</td></tr>
<tr><td>지역활성화 사업채 충당</td><td>정주자립군 추진사업 대상</td><td>권역 전체(필요불가결한 인프라 정비에 충당)</td><td>충당률 90%
교부세 산입률 30%</td></tr>
<tr><td>외부인재 활용을 위한 재정조치(특별교부세)</td><td colspan="3">・권역외로부터 전문성을 가진 인재활용으로 최대 3년간 700만 엔(상한) 지원
・신진 기업인 유치를 통한 신진기업인 지역교류 프로그램 운영에 1인 상한 350만 엔 경비지원</td></tr>
<tr><td>정주자립권 민간활력 창출펀드 형성사업</td><td>공익법인 등 민간사업자 등에 채무보증, 융자, 투자 등을 위한 자금</td><td>공생비전책정 및 정주자립권 협정체결 중심지와 주변 자치단체</td><td>상환이자의 50%에 특별 교부세, 펀드형성에 일반단독사업채를 충당(90%)</td></tr>
<tr><td>지역종합정비자금 (고향융자)</td><td colspan="3">・공생비전에 의거하여 대응과 관련된 사업을 추진하는 민간사업자의 및 융자비율 및 고향융장 한도 인상(대부한도 증액)
<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>일반지역</th><th>정주자립권</th></tr>
<tr><td rowspan="2">일반 시설</td><td>도도부현, 지정도시</td><td>24억 엔</td><td>37.5억 엔</td></tr>
<tr><td>시정촌</td><td>6억 엔</td><td>9.3억 엔</td></tr>
<tr><td rowspan="2">복합시설</td><td>도도부현, 지정도시</td><td>36억 엔</td><td>56억 엔</td></tr>
<tr><td>시정촌</td><td>9억 엔</td><td>14억 엔</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>개별 시책에서의 재정조치</td><td colspan="3">・병원진료 제휴·연대 등에 의한 지역 의료 확보에 대해 재정조치
・벽지 원격의료에 대한 특별교부세 주치율 인상(일반지역 0.6, 정주 자립권 0.8, 상한액 800만 엔)</td></tr>
<tr><td>기타</td><td colspan="3">・정주자립군 형성에 대응한 변지(邊地)도 점수의 산정 요소로 추가(중심시까지의 거리 산정 가능)</td></tr>
</table>

출처 : 차미숙(2014)

중앙관계 부처 차원에서의 정주자립권 형성을 촉진하기 위한 지원조치로는 내각부의 특정지역 재생사업비 교부금, 총부성의 정보통신이용환경 정비추진금, 경제산업성의 대내직접투자 촉진 지역 활성화 사업비, 국토교통성의 사회자본정비종합 교부금 등이 있다.

표 6-4 정주자립권 형성 촉진을 위한 중앙부처별 지원 내용

부처	지원명(사업)	지원대상	조치액(2014년 기준)
내각부	특정지역 재생사업비 교부금	정주자립권 구상의 모든 정책 분야	・교부대상 : 도도부현, 시정촌 ・정부예산 : 2억 엔 ・보조율 : 정책, 1/2
총무성	정보통신이용환경 정비추진 교부금	ICT 인프라정비 관련 분야	・교부대상 : 조건불리지역을 포함하고 있는 시정촌 ・정부예산 : 5억 1000만 엔 ・보조율 : 1/3
경제산업성	대내 직접투자 촉진 지역 활성화 사업비	정주자립권 구상의 생활 가능 분야 산업진흥 관련 사업	・교부대상 : 민간단체 등 ・정부예산 : 25억 엔 중 일부 ・보조율 : 1/2 이내
국토교통성	사회자본정비종합 교부금	자치단체가 작성한 사회자본종합정비계획에 의거한 사업	・교부대상 : 지방공공단체 ・정부예산 : 9123억 6200만 엔 ・보조율 : 정액
농림수산성	도시농촌 공생·대류 종합대책 교부금	정주자립권 구상의 결속 및 네트워크 강화부문의 지역내외 주민과 교류이주 촉진 관련 사업 분야	・교부대상 : NPO, 지역협의회, 농업법인 ・정부예산 : 21억 엔 ・보조율 : 정책, 1/2
	농산어촌활성화 프로젝트 지원교부금		・교부대상 : 도도부현, 시정촌, 농림어업자가 조직하는 단체 ・정부예산 : 65억 4000만 엔 ・보조율 : 정책, 1/2
문부과학성	학교시설환경개선교부금	교육 관련 사업(정주자립권 구상의 생활기능 강화), 공립 의무교육학과에서 학교 급식시설 정비 소요비용 일부 보조·지원)	・교부대상 : 도도부현, 시구정촌, 일부사무조합 ・정부예산 : 793억 200만 엔 중 일부 ・보조율 : 1/2, 1/3
	공립학교에서의 귀국·외국인 아동에 대한 지원 사업	귀국·외국인 아동학생의 지도 및 지원을 위해 공립학교로의 수용 촉진, 지원체계 정비, 일본어 지도 충실 등	・교부대상 : 도도부현, 지정도시, 중핵시 ・정부예산 : 9억 9000만 엔 ・보조율 : 1/3
후생노동성	수도시설 정비사업	수도용수공급사업/수도사업을 경영하는 자치단체	・교부대상 : 도도부현, 지정도시, 일부사무조합 ・정부예산 : 254억 2300만 엔 ・보조율 : 1/2, 1/3, 1/4, 4/10 정책

출처 : http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/yeizyu; 차미숙(2014)

2. 광역연합제도

1) 도입배경 및 정책동향

일본의 광역연합은 지방자치단체간 다양한 광역적 요구를 보다 효율적이고 유연하게 대응하기 위해 1995년 6월부터 시행하고 있는 제도이다. 광역연합제도는 기존의 일부사무조합이 가지는 한계를 보완하고 보다 광역적·종합적인 역할 수행 및 국가로부터의 권한이양요구를 통해 분권강화를 이루기 위한 것이 주요 도입배경이다.

광역연합의 설치 절차는 일부 사무조합과 같으며, 자치단체간 협의에 의해 규약을 정하고 각 지방자치단체의 의회의결을 거쳐야 한다. 규약을 정할 때에는 광역연합의 명칭, 광역연합을 조직하는 지방자치단체, 구역, 사무, 항목, 사무소 위치 등의 내용이 필수적으로 포함되어야 한다. 또한 광역자치단체가 포함되는 광역연합은 총무대신(総務大臣)에게 허가신청을 해야 하며, 시정촌만의 광역연합은 도도부현지사에게 허가신청을 할 수 있다.

일본의 광역연합은 2018년 기준 총 116개가 운영(2016년 7월 기준과 동일)되고 있다. 광역-기초 자치단체로 구성된 광역연합은 6개이고, 기초자치단체간 구성된 광역연합은 110개이다. 광역연합에 참여하는 지방자치단체수는 총 2,359단체이며, 모든 지방자치단체가 최소 1개 또는 그 이상의 광역연합에 가입되어 있다(금창호, 2018).

표 6-5 일본의 광역연합 현황

구분		광역 연합수	광역연합 참여 자치단체수
도도부현·시정촌 상호간	단일 도도부현과 해당 시정촌 참여	5	209
	복수의 도도부현 참여	1	12
시정촌 상호간	단일 도도부현내	110	2,138
합계		116	2,359

출처 : 금창호(2018)

116개 광역연합 중에는 강제설립된 경우도 포함되어 있는데, 일본의 광역연합은 지방자치법상 근거에 의하여 임의설립되는 것을 원칙으로 하지만, 개별법에서 광역연합 설립을

강제하는 경우 의무적으로 설립해야 하는 경우도 있다. 현재 강제설립된 광역연합은 고령자의 의료 확보에 관한 법률에 의거하여, 전체 도도부현에 1개씩 설립된 '후기고령자의료광역연합' 47개가 있다. 이외의 69개는 지방자치법의 근거로 임의설립된 광역연합이다.

2) 주요 지원내용 및 운영사례

광역연합제도는 광역적으로 행정 처리를 해야 하는 사무들 또는 단체 간 동일 사무가 아니어도 광역적인 행정 처리가 필요하다고 인정되는 사무에 대해 설치 가능하다. 광역연합의 사무는 크게 설립당초 규약에 의한 기본수행 사무, 구성 자치단체의 처리요청에 의한 수행사무, 광역연합 사무와 관련된 상급기관 관련 권한의 일부를 요구하는 수행 사무 등으로 나눌 수 있다. 광역연합 간 공동 사무 처리의 범위는 쓰레기 처리 등과 같은 단일사무부터 관광·문화, 방재, 의료, 환경, 자격시험 등의 복수사무까지 매우 다양하다.

표 6-6 일본의 광역연합제도

구분	광역연합
구성단체	시정촌, 도도부현, 특별구
설치목적	- 지방공공단체가 광역적인 행정 처리가 필요하다고 인정되는 사무 - 광역계획 작성 및 필요 연락 조정 도모, 계획적·종합적 사무 처리
처리사무	- 광역적으로 행정처리해야하는 사무 - 단체 간 동일 사무가 아니어도 됨
국가등으로부터 사무위임 등	- 국가·도도부현은 행정기관 장의 권한에 속한 사무 중 광역연합의 사무에 관해서는 해당 광역연합이 처리할 수 있음 - 도도부현이 가입한 광역연합은 사무의 일부를 처리하도록 국가 행정기관 장에게 요청할 수 있음
구성 단체와의 관계 등	- 구성단체에 규약 변경 요청 가능 - 광역연합은 도도부현 지사, 지방공공단체, 국가의 지방행정기관 등으로 구성된 협의회 설치 가능 - 광역계획 책정 및 실시에 대해 구성단체에게 권고 할 수 있음
설치 절차	- 의회의 의결을 통해 규약 결정 - 도도부현 지사의 허가를 얻어 설치 가능
직접청구	- 보통지방공공단체로 인정받고 있는 직접청구와 같은 제도 설치 - 광역연합에 대한 규약변경에 대해 구성단체에 요청할 수 있음(광역연합의 구역 내 주소를 가진 사람)
조직	- 의회 장 또는 이사회(집행기관)

구분	광역연합
	- 감사위원회, 공평위원회, 선거관리위원회 필요
의원 등의 선출방법	- 의회의 의원 또는 장은 직·간접 선출 모두 가능

출처 : 금창호(2018)

광역연합의 재원조달은 구성단체들에서 각출한 분담금과 지방자치단체 조합 이용자들의 사용료나 수수료로 구성된다. 분담금의 배분 기준은 인구·평균·사업비 기준을 적용하는 것을 기본으로 한다.

표 6-7 일본 광역연합 사업비 분담 기준의 유형

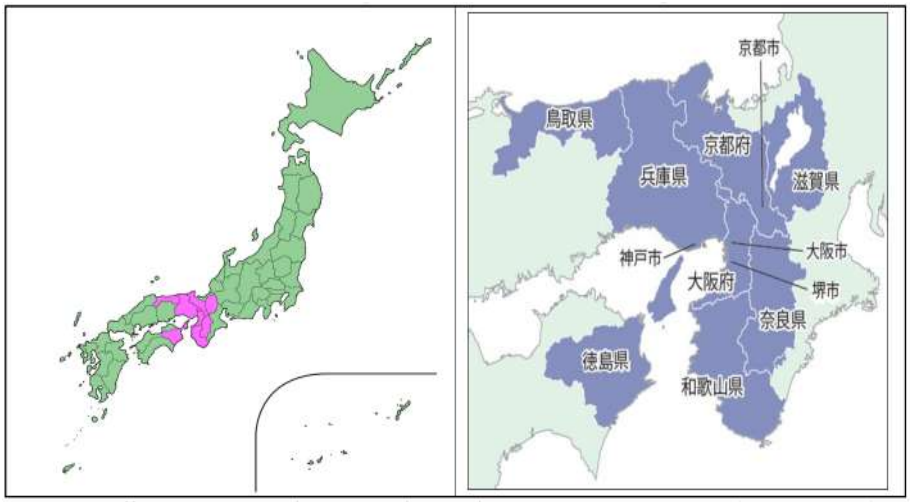
구분	분담기준	적용 예	
		분담기준	해당사무
단일 기준	인구기준	세대할(100%)	키오광역연합: 지역고도정보화시설 설치/관리사무
		인구할(100%)	간사이광역연합: 광역의료, 광역방재, 광역환경보전
	사업비/ 대상기준	전년도 지방교부세의 소방비 기준재정수요액할(100%)	키오광역연합: 소방사무
		사업비할(100%)	카오광역연합: 공공사인 설치/관리사무(해당자치단체 관련경비, 광역공공사인은 인구할80%, 균등할 20%)
		수험자수할(100%)	간사이광역연합: 면허업무/자격시험
	평균기준	균등할(100%)	간사이광역연합: 총무/기획업무비
복수 기준	2기준	인구할(50%)+ 사업소수할(50%)	광역산업진흥(간사이광역연합)
		인구할(50%)+ 숙박시설수할(50%)	광역관광/문화진흥(간사이광역연합)
		균등할(10%)+ 인구할(90%)	지역진흥정비(나가노광역연합)
	3기준	균등할(10%)+ 인구할(20%)+ 배출량(70%)	카오광역연합: 쓰레기처리시설관리운영비(키오클린센터, 시설정비비용은 인구할 80%, 균등할 20%)
기타	광역연합의 의결을 경유하여 광역연합장이 별도로 정함		키오광역연합: 공공토목사업중 토목사업비(일반관리비는 균등할 20%, 인구할 80%)

출처 : 금창호(2018)
주 : 간사이광역연합, 키오광역연합, 나가노광역연합의 규약상 분담기준을 토대로 작성

광역연합제도의 대표적인 사례로는 간사이 광역연합(關西廣域聯合)이 있다. 간사이 광역연합은 일본 최초의 광역연합체로 일본의 지방자치법에 따라 설립되었다. 간사이 부·현 및 지정시가 연합하여 설립된 특별지방자치단체이다(2010년 12월 1일). 도쿄 중심의 발전에 비해 상대적으로 침체되어 있던 간사이 지역이 특단의 조치가 필요하다는 인식하에, 지방분권형 지역사회의 실현을 위한 주체적 행동을 지향하기 위해 광역연합을 설립하게 되었다. 구체적인 설립목적으로는 행정구역을 넘어선 광역적 과제를 해결하는 한편, 특별행정기관으로부터 사무이양을 적극적으로 추진하는 데에 있었다.

2021년 현재 간사이 광역연합은 '2부(府) 6현(縣) 4시(市)'로 구성되어 있으며, 12개 지방자치단체의 총인구는 2,067만 명(총무성, 2020년 1월 1일 기준)에 이른다(박관규 외, 2021). 간사이 광역연합을 구성하는 지방정부 중 2부(府)는 교토부와 오사카부, 6현(縣)은 도쿠시마현, 효고현, 시가현, 나라현, 돗토리현, 와카야마현이며, 4시(市)는 고베시, 오사카시, 교토시, 사카이시이다. 간사이 광역연합은 '2부(府) 6현(縣) 4시(市)'로 구성(2021년 1월 기준)되어 있으며, 지방정부 2부(府)는 교토부와 오사카부, 6현(縣)은 도쿠시마현, 돗토리현, 효고현, 와카야마현, 시가현, 및 나라현이며, 4시(市)는 교토시, 오사카시, 사카이시, 고베시이다. 간사이 광역연합의 조직은 구성 자치단체의 직원을 파견하거나 의원 겸직으로 이루어져 있다. 간사이 광역연합의 기능 및 사무는 ① 산업진흥 ② 관광·문화·스포츠 진흥 ③ 의료 ④ 방재 ⑤ 환경보전 ⑥ 자격시험·면허 그리고 ⑦ 직원연수이다. 광역연합사무국은 본부 사무국 1개, 기능 중심 분야별 사무국 6개, 특수분야 사무국 3개로 이루어져 있다.

그림 6-2 **간사이 광역연합의 구성 자치단체**



출처 : 조성호 외(2019)

관할구역은 기본적으로 해당 행정구역을 관할구역으로 하고 있으나, 분야에 따라 관할구역이 일부 조정될 수 있다. 예를 들면, 나라현의 경우 공동 사무처리사항 중에서 광역방재와 광역관광 및 문화의 2개 사무에 대해서만 가입되어 있다.

표 6-8 간사이 광역연합의회의 광역처리 사무

광역처리사무 분야	주요내용
광역방재	• 대규모 광역재해를 상정한 광역대응 추진 • 재해 시 물자공급의 원활화 추진 • 간사이 광역대응 및 간사이 방재·감재 계획 및 복구 요강 등의 발전 • 방재 분야의 인재육성 등 • 간사이 광역응원(대응) 훈련실시
광역관광·문화·스포츠 진흥	• 관민 일체의 광역연계 DMO 대전 추진 등 • 「도쿄올림픽·패럴림픽」과 「월드 마스터스 게임 2021 간사이」 등을 위한 관광 활동의 추진 • 전략적 프로모션 전개 • 간사이 관광·문화 진흥계획의 전략적 추진 • 다양한 광역관광 전개를 통한 간사이 관광객 유치
광역산업진흥	• 지역의 매력을 살린 지역 경제 활성화 등 • 간사이 잠재력 발신 강화 • '간사이 광역산업 발전'의 착실한 추진 • 고부가 가치화에 의한 중소기업 등의 성장 지원 • 간사이 장점을 살린 이노베이션 환경 기능 강화
광역의료	• 재해 시 광역의료체제 강화 등 • 광역구급의료체제 활용(닥터헬기 등) • 간사이 광역응급의료 제휴 계획 추진
광역환경보전	• 순환형 사회 만들기 추진 • 저탄소 사회 만들기 추진 • 재생 가능 에너지 확대 • 환경인재육성 추진 등 • 자연공생형 사회 만들기 추진 • 간사이 광역환경보전 계획 추진
자격시험·면허	• 독물 연극 물 취급자·등록판매자 실험 실시 • 조리사·제과위생사 시험의 실시, 준 간호사·시험 실시, 면허 교부 등
광역직원 연수	• 정책형성 능력 연수 실시 • 인터넷을 활용한 연수 실시 등 교육효율과 추진 등 • 구성 자치단체 주최 교육에 상호참여(단체 맞춤형 연수)

출처 : 조성호 외(2019)

간사이 광역연합은 중앙정부로부터 국고보조금을 받고 있으며, 국가사무 위탁수행을 통한 비용을 보전 받고 있다. 또한 간사이 광역연합은 자체 조세수입(Tax Revenue)이 없는 반면, 수수료나 사용료 등과 같은 세외수입은 가지고 있다. 간사이 광역연합의 주요 재원은 연합지방정부가 납부하는 부담금, 국고보조금, 사용료와 수

수료, 전입금 등이다.

표 6-9 간사이 광역연합 세입구조(2021년)

(단위: 천 엔, %)

구분		예산		주요내용	비고
		비중	금액		
자체 수입	재산운용 수입	0.0	5	-	12.%
	사용료 및 수수료	8.6	208,123	6가지 분류의 면허, 등록 수수료	
	기부금	0.0	1	고향세로 불리는 주민의 기부금	
	기타수입	2.1	49,929	-	
	예금이자	0.0	1	예금 등에 의한 이자수입	
	전입금	1.3	33,410	다른회계(기금)으로부터 전입금	
	이월금	0.0	1	전년도 이월금	
보조금	국고위탁금	0.5	11,000	국가위임사무 수행을 위한 비용	32.%
	국고 보조금	31.5	761,389	중앙정부로부터의 국비 보조금	
지방정부분담금 (부담금)		56.0	1,356,146	광역연합 참여 지방정부 부담금	56%
합계		100.0	2,420,005	-	100%

출처 : 대한민국도지사협의회 홈페이지(https://www.gaok.or.k) (검색일: 2021년 7월 21일)

반면, 일본 간사이 광역연합의 세출을 보면, 크게 의회비와 총무비와 같은 경상비와 사업 추진을 위한 사업비 및 기타비용으로 구분된다. 경상비는 크게 4가지(의회비, 기획관리비, 선거비, 감사위원비)로 나누어져 있으며, 사업비는 9개(광역방재비, 관광·문화진흥비, 스포츠 진흥비, 산업진흥비 등), 기타 2개(공채비, 여비비)로 구성되어 있다.

표 6-10 간사이 광역연합 지출구조(2021년)

(단위: 천 엔, %)

구분		예산		주요내용	비고
		비중	금액		
사업비	의료비	64.2	1,554,180	응급의료용 헬리콥터 운영 등	84.0
	자격시험·면허비	10.0	239,987	간호사, 조리사, 제과위생사 등 지원	
	관광·문화 진흥비	3.8	92,797	관광 관련 통계, 안내표시 통일 등	
	환경보전비	1.8	44,352	온실가스 배출 점검, 폐기물재사용 등	
	산업진흥비	1.6	37,841	산업 광고, 신산업 기관 지원 등	
	광역방재비	1.0	23,583	방재훈련, 물자, 및 자재 비축 등	
	스포츠 진흥비	0.8	20,157	스포츠 대회 유치 및 지원 등	
	농림수산 진흥비	0.6	14,867	구역 내 소비 및 수요 확대 등	
	광역지원 연수비	0.2	3,987	광역사무에 대한 직원 연수비 지원	
경상비	기획관리비	15.1	366,380	사무 기획에 따른 관리비	15.8
	의회비	0.7	16,345	의회 수행을 위한 경비	
	감사위원비	0.0	408	감사위원 2인에 대한 지출비	
	선거비	0.0	120	의회 구성에 따른 선거지출비	
기타	여비비	0.2	5,000	-	0.2
	공채비	0.0	1	-	

출처 : 대한민국도지사협의회 홈페이지(https://www.gaok.or.k) (검색일: 2021년 7월 21일)

제2절 유럽의 지역간 협력 지원제도

1. EU의 Interreg 프로그램

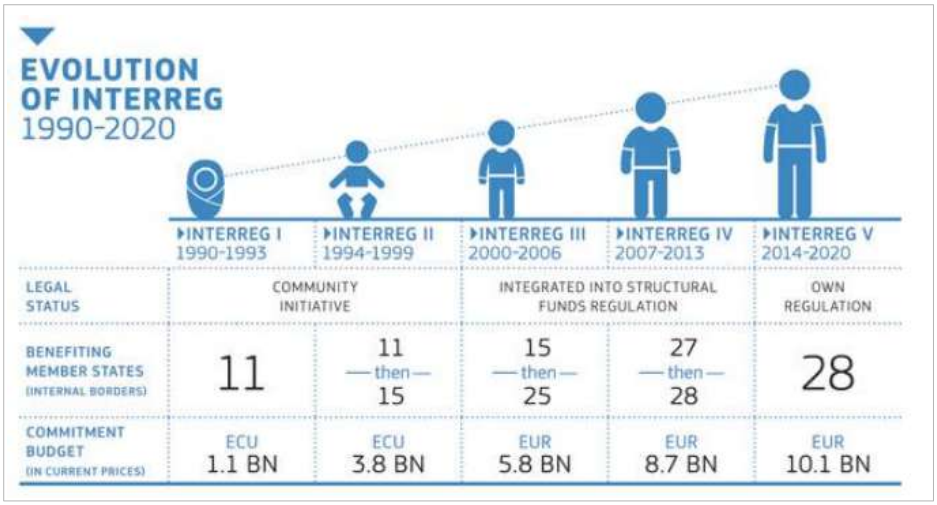
1) 도입배경 및 정책동향

Interreg은 유럽연합의 지역 내·외 협력 촉진을 위해 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund)이 지원하는 프로그램을 말한다. 유럽연합(EU)은 국경 지역 및 유럽국가 간 협력 장려 정책으로 지역협력 프로그램을 운영하고 있다. Interreg은 EU 회원국 간 협력 촉진을 통해 EU 전체 지역에 공정한 사회·경제·문화 발전을 이루는 것을 목적으로 하며, 초국가간 협력 및 지역간 협력으로 확장되었다.

Interreg 프로젝트는 유럽연합 전체의 경제, 사회, 지역개발 등을 촉진하기 위해 건강, 환경, 교육, 운송, 연구, 지속가능 에너지 등 공동 문제를 함께 해결하고 공유 솔루션을 찾는데 목표를 두고 있다. 이 프로그램은 1989년에 시작되었으며 Interreg Ⅰ(1989~1993년), Interreg Ⅱ(1994~1999년), Interreg Ⅲ(2000~2006년), Interreg Ⅳ(2007~2013년), Interreg Ⅴ(2014~2020년)의 단계를 거쳐 진화되어 왔다. Interreg 프로젝트는 추진 되어온 기간 동안 성공적으로 평가되고 있다. Interreg Ⅰ은 11억 유로의 예산으로 시작하여 Interreg Ⅱ 38억 유로, Interreg Ⅲ 56억 유로, Interreg Ⅳ 87억 유로, Interreg Ⅳ 101억 유로로 예산이 점차 커지고 있다. 특히 Interreg Ⅴ 기간 동안에는 27개의 EU 회원국들, EFTA[27] 국가들, 18개 이웃 국가들 등이 참여하고 있다.

27) EFTA(European Free Trade Agreement): 스위스, 아이슬랜드, 노르웨이, 리히텐스타인

그림 6-3 1990~2020년까지의 Interreg 발전 추이

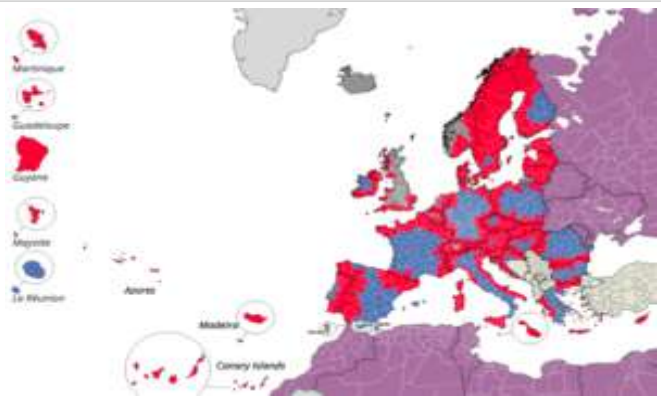


출처 : https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/; 박천수(2020)

2) Interreg 주요 지원내용 및 운영사례

Interreg 프로그램은 경계지역간 협력(Cross border), 초국가간 협력(Transnational), 지역간 협력(Interregional) 3가지 유형으로 구성되어 있다. 경계지역간 협력(Cross border, 60 programmes)은 'Interreg A'로 NUTS 3 지역 중에서 근접해있거나 직접 맞닿아 있는 서로 다른 지역들 간 협력을 지원한다. 세부적으로 60개 프로그램으로 구성되어 있다. 초국가간 협력(Transnational, 15 programmes)은 'Interreg B'이며, EU의 여러 국가 지역을 포함하는 보다 큰 영역으로 EU내에서 공동의 문제 해결을 위한 공동접근방식을 취하며, 이를 통해 더 나은 협력 및 지역개발을 촉진하고자 한다. 세부적으로 15개 프로그램으로 구성되어 있다. 지역간 협력(Interregional, 4 programmes)은 'Interreg C'로 Interreg Europe, Urbact, Espon and Interact 등 4개 협력 프로그램이 있다. Interreg C는 범유럽(pan-European)프로그램으로 지리적으로 가장 광범위한 지역을 포괄한다. 4개의 세부 프로그램으로 구성되어 있다.

그림 6-4 Interreg 유형별 지도



Interreg A : 경계지역간(cross-border) 협력 프로그램



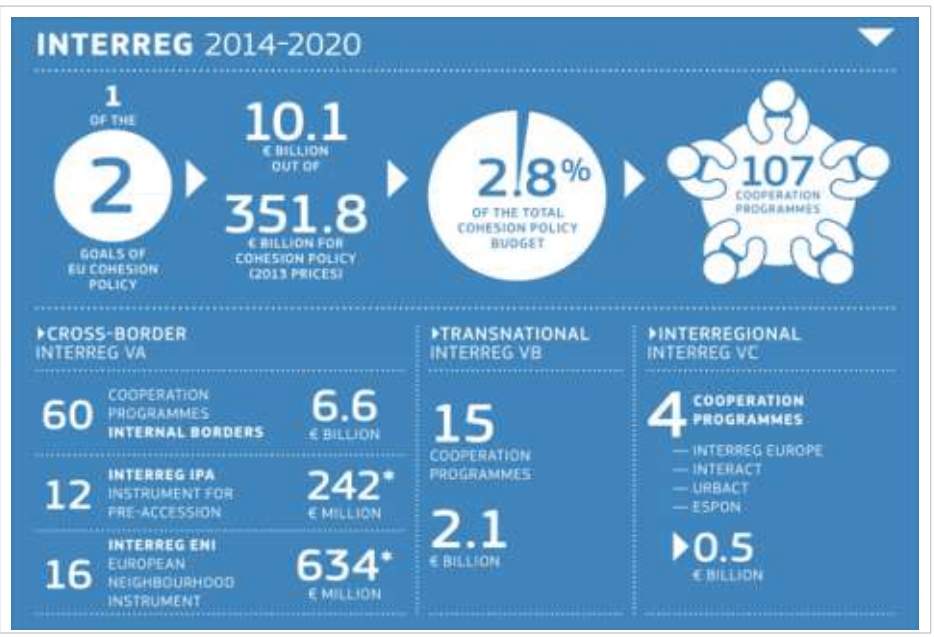
Interreg B : 초국가간(transnational) 협력 프로그램



Interreg C : 지역간 협력(Interregional Cooperation) 프로그램

출처: https://interreg.eu/about-interreg/

그림 6-5 Interreg V 주요 내용 및 성과



출처 : https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/

Interreg V는 지역간 협력 프로그램은 3개의 네트워킹 프로그램(Urbact III, Interact III and ESPON)과 INTERREG Europe 프로그램을 통해 상호 다른 국가의 지역 및 기관간 경험을 교환한다. Interreg Ⅳ의 핵심요소는 단순화(simplification), 핵심 요소는 집중(concentration), 결과지향적(results orientation) 세 가지로 볼 수 있다. Interreg V는 ERDF 규정에 명시된 11가지 투자 우선 순위를 기반으로 하며, 우선 순위 중 4가지 주제별 목표에 예산의 최소 80%를 집중 투자한다.

Interreg V 기간 동안에는 사회 및 경제적 파트너, 지역과 지역간 협력 프로그램(100개 이상)에 101억 유로의 예산을 투자한다. 예산에는 EU 외부 국경협력 프로그램에 참여할 수 있는 ERDF할당도 포함되어 있다.

Interreg는 2021-2027 기간 동안 유럽 전 지역의 지역간 협력을 위한 지원 정책을 추진할 계획[28]에 있다. 특히, 프로그래밍 위원회를 구성하여 전반적인 프로세스 및 프로그

램 내용 등 공식적 결정과 주제별 우선순위를 선택하고자 하였으며, 위원회는 29개 파트너 국가의 대표로 구성되어 있다. Interreg는 외부 전분가 고용으로 새로운 프로그램을 개편할 예정이다. 그러나 Interreg는 유럽위원회와 공동사무국이 참여하지만 의사결정권한은 가지고 있지 않다.

또한, Interreg 프로그램은 '더 나은 협력 거버넌스(better cooperation governance)'라는 세부목표 달성을 위해 공공기관 및 이해관계자의 제도적 역량 강화와 접경지역의 법적 문제와 기타 장애물을 해결하기 위해서 시민, 기관 및 시민사회 행위자 간 법적·행정적 협력을 촉진하여 공공행정을 강화하고자 하고 있다. 또한 상호 신뢰 구축, 거시 지역 전략과 해역 전략, 기타 지역 전략을 실행하기 위해 제도적으로 공공기관 및 이해 관계자의 역량을 강화, 모든 분야에서 더 나은 협력 거버넌스 지원을 위한 기타 조치 등을 세부 내용으로 하고 있다.

표 6-11 지역간 협력 촉진 목표를 위한 자금 구성 내역

구분	금액(단위: 유로)	비율
ETC 경계지역간 협력 (cross-border co-operation)	6,527,233,465	72%
ETC 초국가간 협력 (transnational co-operation)	1,646,078,232	18%
ETC 지역간 협력 (interregional co-operation)	552,252,469	6%
ETC 가장 외곽지역 (outermost co-operation)	315,794,936	3%

출처 : https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y/

Interreg 2021~2027의 자금지원계획은 90억 유로로 이 중 72%가 경계지역간 협력 프로그램에 배정되어 있다. 그 다음으로 초국가간 협력에 18%, 지역간 협력에 6%의 비중으로 자금을 지원할 계획에 있으며, 외곽지역간 협력 프로그램에도 3% 지원 계획이다.

28) Interreg 2021-2027 프로그램의 세부 내용은 아직 공식적으로 발표되지 않고 있어(2021.9.25.일 검색 기준), 개괄적 내용만 소개함

2. 영국의 지방기업협의체(LEP)

1) 도입배경 및 정책동향

영국의 지방기업협의체(LEP)는 지방에서 일자리 창출과 경제성장을 선도하기 위해 설치된 지방정부와 기업간 자발적인 협력체이다. 영국은 2010년 총선거에서 노동당 정권이 보수당 중심의 연합정권으로 13년 만에 교체된 후 영국의 지역발전정책으로 지방기업체(Local enterprise partnerships)를 도입하였다. 연합정권은 지방이 통제하여 정책을 전달하고 중앙정부는 전체 프레임워크(framework)를 형성하고 전략적 접근을 하는 것이 바람직하다고 보았다. 중앙정부 주도로 지역발전정책을 지속하는 것이 재정적으로 부담이 되어 지방중소기업에 초점을 둔 지역정책을 펼쳤다. 즉, 정부주도에서 민간주도로 전환하여 지방 스스로가 지방의 성장을 위해 민간기업과 협력(공공-민간협력)한 것이다.

LEP는 국가나 광역지역(region)이 가지고 있었던 권한 및 재원을 지방분권·권한 이양 등을 통해 지역(local)과 커뮤니티로 이전하는 것을 핵심으로 하며, LEP의 형태는 자치단체, 공공기관, 대학, 자선단체, 사회적 기업, 민간기업 등이 있다. 이들은 일반적으로 자치단체와 파트너십 형태이다. 이사회의 절반은 기업체 관계자로 구성되었으며, 관련 분야(민간)의 리더를 이사회 의장으로 선출한다. 민간기업의 경우에는 LEP 참여를 통해서 직접적으로 얻는 편익은 없으나 인력양성, 공공지출 증가 등 간접적인 편익을 얻게 된다.

표 6-12 LEP의 형태, 기능 및 우선순위

형태(Form)	기능(Funtions)	우선순위(Priorities)
- 기업과 시민사회 지도자 간 협력형태(파트너십 이사화에 동수 대표로 구성되는 것이 일반적) - 파트너십에 의한 정책전달에 있어 적절한 책임성 확보 - 비공식적 형태의 파트너십 대두	- 민간부문을 향해 경제 재균형화 지원 - 기업을 위해 적절한 환경 창출 지원 - 계획 및 주거, 인프라 우선순위, 지역 교통, 고용 및 기업, 지역관광 등 다양한 분야에서 역할 수행 - 지역경제에 우선순위를 둔 전략적 리더십 제공	- Sector support - Enterprise enablement - Business growth - Knowledge economy - Innovation hubs

출처 : Lee Pugais et al(2012); 차미숙(2014)

자치단체 협력 규정에 있어 지방자치법(Localism Act 2011)에 새로 도입된 협력의무 조항이 있어 개별 행정구역을 넘어 나타나는 이슈에 관한 계획을 수립할 경우에는 관계 기관들이 상호 협력해야 한다. 영국의 공간계획 및 정책수립에 관한 국가지침(Natinal Planning Policy Framework, NPPF 제178조~제181조)에서도 복수의 행정구역을 대상으로 하는 계획의 경우 관련 기관들 간 협력의무를 규정하고 있다(차미숙 외, 2014).

2) 주요 지원내용 및 운영사례

LEP 제도의 실효성 증진을 위해 지역성장기금(Regional Growth Fund), 성장지역기금(Growing Places Fund), 유럽연합 구조투자기금(European Structure and Investment Funds), 성장협상 등을 통해 재정적 지원을 한다. 지역성장기금은 2020년 중반까지 160억 파운드의 민간투자와 57.3만 개의 일자리 효과를 창출할 것으로 예상되고 있다. 성장지역기금은 2011년 도입된 것으로 주택건설, 지역의 일자리 창출, 지역 경제성장 등의 촉진에 필요한 인프라 건설을 지원한다. 유럽연합의 구조 및 투자기금을 통해 중소기업, 저탄소, 혁신, 고용, 사회통합 등 사업을 지원한다. 마지막으로 성장협상

은 주택건설, 일자리 창출, 교통 및 정보네트워크 등과 같은 인프라 건설과 관련된 사업을 지원한다.

지방기업협의체 운영사례에는 Coast to Capital LEP와 Buckinghamshire Thames LEP(BTV LEP)가 있다. 먼저 Coast to Capital LEP 경우 17개 기초자치단체로 구성되어 있으며 상이한 5개 경제권역(Brighton and Hove, London Borough of Croydon, Gatwick Diamond, East Surrey, Lewes and West Sussex)으로 구성된 협의체이며, Coast to Capital LEP는 기업체에 직접 지원이 아닌 전략경제계획의 수립 및 기업체 대상의 자문(skills strategy, consultation)을 중점으로 수행하고 있다(차미숙 외, 2014). 이 LEP는 전략경제계획(strategic economic plan)을 수립을 통해 지역발전을 도모하고 있으며, 향후 25년간 1만 개의 고용창출을 목표로 하고 있다. 예산은 EU구조기금(ESF, ERDF), 지역성장기금(RGF), Growth Fund & Equility를 활용한다. 주로 기업성장, 외국기업투자 유치 및 수출업무, 교육훈련, 관광 등이다.

두 번째, Buckinghamshire Thames LEP의 설립 목적은 고용창출이다. 기업체와 대학을 연계하고 다양한 외국투자기업의 유치 관련 업무를 수행하고 있다. BTV LEPs는 안정된 분위기에서 성장하고 기존의 강점을 더욱 발전시켜 성장을 위한 정부의 계획을 실현하는 것(차미숙, 2014)을 목표로 하고 있다. 또한 BTV LEPs는 기업을 위한 최적의 환경 조성과 지역 내 공동 협력의 사업을 조화롭게 하는데 초점을 두고 있다. BTV LEP는 기초지자체, 민간부문, 기업체 등으로 구성되어 있으며, 민간기업이 이사회 대표를 맡는다.

제3절 미국의 지역간 협력 지원제도

1. 지방자치단체간 협약

1) 도입배경 및 정책동향

미국 지방자치단체들 간 상호 협력을 증진하기 위한 가장 보편적인 방법은 상호 인접한 지역들간 협약을 체결하는 것이다. 미국의 자치단체들이 협약이나 계약을 체결하는 목적은 경제발전, 서비스 및 시설의 공급, 자연자원 활용 등의 협력을 유도함으로써 지방정부의 효율성 및 주 전체의 복지를 증대함에 있다. 일정한 구역의 소방, 상수도, 하수처리 등 지방정부에서 제공하지 않거나 제공하기 어려운 특정업무(하나 또는 둘 이상의)를 지원한다.

상호 인접한 지역들 간 협약을 체결하는 방식에는 세 가지 형태가 있다. 첫째, 지방정부가 타 지방정부에 대해 상호 합의한 가격에 서비스를 공급하는 내용을 공식화한 계약체결, 둘째 2개 이상의 지방정부가 합동으로 관할 지역의 융자, 계획, 협약 등 서비스 공급을 위해 체결하는 것이며, 마지막으로 참여 지방정부들 간 상호 서비스를 주고받음에 있어 비용을 지불하지 않는 것이다.

자치단체간 협력법의 구성이나 내용은 주마다 대체로 유사하며, 미국의 자치단체간 협력에 따라 체결되는 지방정부 간 협약은 양허계약(understood contract), 서비스계약(service contract), 합동협약(joint agreement) 세 가지 유형으로 구분된다. 양허계약은 비공식적 양허 형태로 상호간 지원을 협약하나 문서화 되어있지 않기 때문에 강제성은 없는 계약이다. 서비스계약은 가장 일반적인 정부 간 계약으로 서비스를 공급하는 데에 따른 대가를 지불하는 것으로 계약조건은 협상을 통해 정하며 협약 문서를 통해 공식화한다. 합동협약은 서비스계약과 유사하지만 특정기능의 수행·운영 등을 위해 행정기구를 설립한다. 합동계약은 계약서로 작성할 수 있으며 조례에 의해 승인되고 필요에 따라 탄력적으로 계획의 수립이 가능하다.

미국의 지역간 협력 정책은 지역사회 문제해결을 위해 지역간 연계협력 프로그램이 광범위하게 확산되어 미국의 거의 모든 자치단체가 시정부, 특구, 카운티, 병원,

학교, 비영리단체 등과 연계협력사업에 참여하고 있다. 또한 1970~80년대에는 특정 문제에 대해 해당 자치단체들이 협력하는 형태가 대부분이었으나 이후에는 다수의 참여자들이 다양한 문제를 포괄적으로 접근(complex arrangement)하는 방식으로 변했으며 사업의 기간에 있어서도 한정된 문제를 단기간으로 해결하는 것에서 장기간·지속적으로 관리하는 등 지역간 연계협력이 다양해졌다.

2) 주요 지원내용 및 운영사례

미국의 지방자치단체들이 지역간 협력을 목적으로 활용하고 있는 정책 수단은 매우 다양하다. 실행가능성이 용이하고 지역간 구조적 변화를 최소화하는 전략은 주정부 지역계획 및 개발지구(State Planning and Development Districts), 연방정부지원 단일목적 지역개발기구(Federally Encouraged Single-Purpose Regional Bodies), 지자체간 서비스 계약(Interlocal Service Contracts), 공동권한협약(Joint Powers Agreement), 비공식적 협력(Informal Cooperation), 정부협의체(Council of Governments), 계약(Contracting) 등이 있다. 반면 집행에 있어 구조적 변화에 의해 복잡한 조정 수단이 필요한 전략으로는 행정구역 통합(Merger/Consolidation), 지역특별구(Local Special Districts), 합병(Annexation), 기능이양(Transfer of Functions) 등이 있다(차미숙 외, 2014).

미국의 주 정부들은 다양한 정부간 협력제도 시행 시 주 법령에 근거하여 시행한다. 미국의 지역간 협력 정책의 운영 사례로 아이오와(Iowa)주 사례를 살펴보면, 아이오와주(1965년)는 정부 Iowa Code 28e를 공식 채택·승인하여 이를 근거로 다른 지방정부와 지역사회서비스, 교통·순찰, 용수시스템, 화재대응, 정보서비스, 교육훈련, 대중교통 등 다양한 사업을 추진하였다. 미국이 지역간 협력을 추진하는 이유는 지방정부의 공공서비스를 제공함에 있어 효과성과 효율성을 향상시키고자 하는 이유가 가장 크며 그 다음으로는 지방자치단체의 재정여건이다.

지역간 협력사업을 성공적으로 집행하기 위해서는 자치단체의 담당 실무자들이 지역간 협력사업을 체결함으로써 자치단체 담당 실무자들 간 사회적 관계 형성 정도

및 공공서비스 제공의 효율성 및 효과성이 증진될 것이라는 믿음 등이 영향을 미친다.

또한 지역간 협력사업이 성공적으로 운영되기 위해서는 재정지원이 필요하다. 참여 자치단체간 비용분담의 방법은 지역의 상황이나 사업 성격에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 이에 미국은 자치단체간 협력사업 추진 시 자체조달방식(Self-Supporting Programs), 수익창출방식(Income Producing Programs), 자치단체간 재정분담의 세 가지 방법으로 추진하고 있다. 먼저, 자체조달방식은 쓰레기처리나 수자원 공급 등의 사업에서 많이 사용되며 서비스에 대해 요금체계를 정하여 발생하는 비용이나 운영경비 등을 감당하기 충분한 수입을 창출한다. 둘째, 수익창출방식은 레크리에이션 사업에서 이용료나 리그 참여 비용, 도서대출 이용료 및 연체료, 복사서비스, 대중교통 등의 방법을 통해 부과하는 방법으로 지역간 협력사업으로 수익을 창출하지만 모든 비용을 충당하기 어려운 경우가 많다. 그러나 주로 연방정부나 주정부를 통해서 보조금을 받는 경우들이 많기 때문에 자치단체의 부담은 크지 않다. 셋째, 자치단체간 재정분담은 지역간 협력사업 시 공동재정으로 운영되는 경우 균등배분, 자산가치 평가에 의한 배분, 인구규모에 따른 배분, 이용자수 에 의한 배분, 직접세금 부여에 의한 비용배분 방법들 중 선택할 수 있다.

2. 지방자치단체간 협의체

1) 도입배경 및 정책동향

미국은 협력적 지역발전계획의 제도로 1950년대부터 정부간 협의체(Council of Government)를 구성하고 있다. 정부간 협의체(COG)는 설립 초기에는 단순히 지역계획에 참여하는 것이었으나 그 책임 범위가 복잡해짐에 따라 지방정부의 입장을 대변하고 옹호하는 주요 기관으로 역할이 확대되었다. COG의 구성은 지방정부(주로 카운티)의 연합체이다. COG의 역할은 대중교통효율화법(Surface Transportation Efficiency Act, 1991; ISTEA) 이후 COG의 광역계획지역의 교통계획을 기존의 발전계획과 연계·수립·집행함으로써 대도시권의 포괄적 계획 수립에 있어 COG 역할을 확대하였다. 종합계획을 수립하는

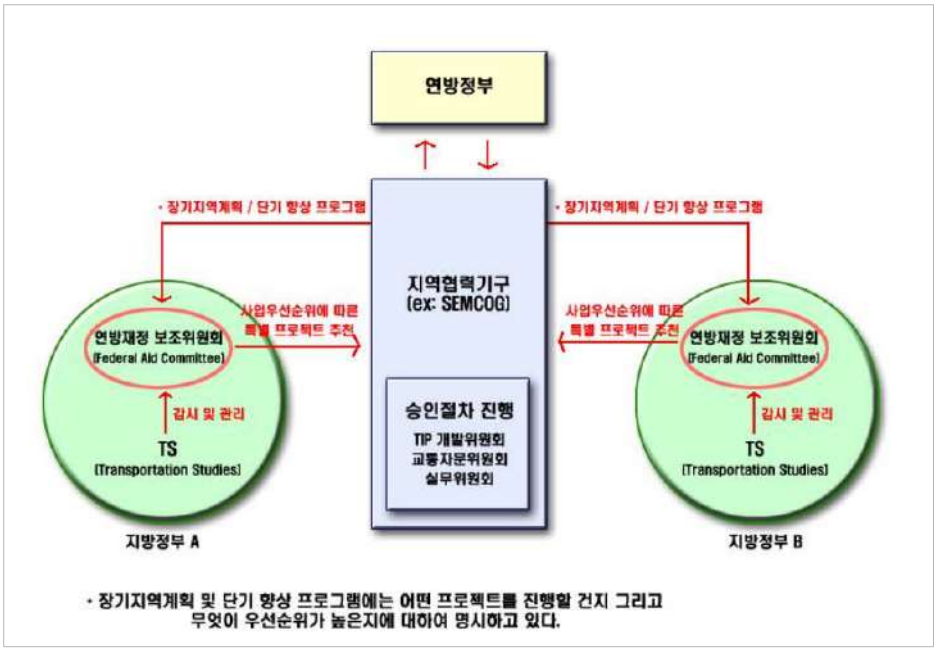
데 있어 COG는 참여 지방정부 간 원할한 소통과 협상의 장을 제공한다.

2) 주요 지원내용 및 운영사례

정부간 협의체(COG)의 사례로는 SEMCOG 사례가 있다. SEMCOG는 산하 정책결정기관으로 일반의회(General Assembly)와 실무집행위원회(Executive committee)로 이원화 되어 있고 산하 지역의 지역대표위원들은 두 개 기관 중 한 곳 또는 두 곳 모두에서 활동한다. 일반의회(General Assembly)는 산하 지역커뮤니티 대표자와 대리자로 구성되고 COG의 연간 프로그램 예산 채택 및 조례 수정 등의 업무를 수행한다. 또한 지역계획에 대한 승인을 최종적으로 검토·결정한다. 반면, 실무집행위원회(Executive committee)는 COG의 운영을 모니터링한다. 또한 실무집행위원은 COG의 최고 위원회이자 재정담당부서로 지역문제에 관한 계획 등을 제의하거나 토론·검토하며, 입법적인 입장 및 정책적인 입장에서 조치를 취한다. 정책채택에 있어서는 기술담당 자문위원회(advisory council)가 맡는다. 기술담당 자문위원회는 사업 커뮤니티, 환경단체 등 각 분야에서 실제 활동하고 있는 사람들로 구성되어 있어 전문성이 보장되며, 정책결정에 있어 현장에 필요한 내용이나 정보를 제공한다.

연방정부로부터 재정 지원을 받고자 할 때에는 연방재정보조위원회(Federal-Aid Committee; FAC)와 긴밀한 협력이 필요하다. FAC는 SEMCOG 산하 각 카운티에 구성되어 있기 때문이다. SEMCOG은 장기 지역교통계획(Long-range Regional Transportation Plan)과 단기교통개선프로그램(Short-range Transportation Improvement Program)을 세우고 정보를 FAC로 보낸다. FAC는 계획 내용 및 재정확보 방안을 검토한 후에 우선순위에 따라 SEMCOG에 재정 지원을 받을 사업을 추천한다. 추천된 계획은 SEMCOG의 산하 소위원회의 검토를 거쳐 확정된다. SEMCOG의 경우 연방 정부의 지원금을 배분할 때 특정 공식에 기초하여 할당액을 계산한다.

그림 6-6 COG의 연방정부 재원 확보 및 배분 과정(지역교통계획 사례)



출처 : 차미숙(2010)

제4절 시사점

일본의 지역간 협력제도는 생활권을 함께하는 지방자치단체가 권역을 형성하여 정주자립권 등 형성된 권역에 속한 자치단체간 협력을 지향하는 체계이다. 광역연합제도의 경우에도 자치단체가 임의적으로 구성하고, 공동처리사무에 따라 관할 구역이 조정되는 특성이 있지만, 기본적으로 구성 자치단체가 광역연합제도라는 광역행정권역에 속하여 권역에 속한 자치단체간 공동사무를 추진하는 제도이다. 일종의 협력권역이 구성되는 것인데, 협력권역 내 자치단체간 지속적인 연대와 협력사무를 추진할 수 있는 장점이 있는 반면, 협력권에 속하지 않는 자치단체와의 유연적 협력체계 구축의 가능성은 낮다는 단점이 있다.

EU의 지역간 협력 촉진 프로그램인 Interreg는 EU의 지침에 따라 회원국과 회원국 자치단체들이 사업 신청을 하여 추진된다는 점에서 지역주도적이지 않지만, 유럽의 통합과 균형발전을 위해 EU에 있어서도 경험이 축적되지 않은 지역간 협력을 촉진하기 위한 제도였다는 점에서 한국의 상황에 시사하는 바가 크다. 지역간 협력이 무르익지 않은 지역을 대상으로 하였을 때는 안정적이나 권역 경직적인 협력권 제도보다는 협력 프로그램을 경험하게 함으로써, 지역간 협력을 촉진시키는데 기여할 수 있다.

영국의 지방기업협의체 제도는 중앙정부 위주의 지역발전정책이 지역주도로 전환된 계기가 되었다는데 의의가 있다. 보수 정권이 지역발전정책에 대한 국가재정 낭비를 저감시킬 목적에서 권한과 재원을 지방 이양한 것이기는 했지만, 결과적으로 로컬 단위에서 민관협력 거버넌스의 구축을 활성화시킨 제도라고 볼 수 있다. 특히 지방기업협의체는 자치단체, 공공기관, 대학, 자선단체, 사회적 기업, 민간기업 등으로 구성되어 지역발전의 주체가 지방정부에서 지역기업 등 민간부문으로 전환되었다는 것이 중요하다. 이사회의 절반은 기업체 관계자로 구성되고 해당 민간분야의 리더가 이사회 의장으로 선출되는 등 민간의 역할을 강화시킨 제도였다.

미국의 지방자치단체간 협약과 지방자치단체간 협의체 제도는 운영방식에 있어서는 상이하지만, 한국의 지방자치법에 규정된 협력제도와 유사성이 있다. 한국도 협약체결에 의한 협력사례가 미국에서와 같이 다양하게 나타나고 있다. 다만, 미국의 지방자치단체간 협의체는 연방정부로부터 재정 지원을 받아 사업을 추진할 수 있다는 점에서 한국의 행정

협의회보다는 지방자치단체조합의 형식에 더 가까우나 세부적인 운영방식은 상이하다.

각국에서 추진되고 있는 지역간 협력제도를 살펴보면, 국가별 정치, 경제, 사회적 여건 등에 따라 제도간 차이는 나타나겠지만, 공통 특성은 지역간 협력의 효과에 공감하나, 실제 추진과정에서의 어려움이 있기 때문에 제도적으로 지역간 협력을 지원하고자 노력하고 있다는 점이다. 한국의 지방자치법과 같은 법률 규정으로 협력 제도를 법제화 하고 있는 경우도 있지만, 지역간 협력을 촉진하기 위해 적극적으로 협력사업을 추진하고 재정지원을 하는 경우도 있다. 특히 지역간 협력 활성화를 위한 중앙정부의 재정 지원 등은 공통적으로 발견되는 유인책인데, 선정된 사업비로 지원하는 방안, 정액/정률 보조금으로 지원하는 방안 등 다양하게 적용되고 있다.

지방자치법 개정안에 따르면, 한국의 지방자치단체간 상호 협력에 대해서도 중앙정부가 협력 활성화를 위해서 필요한 지원을 할 수 있다고 규정하고 있는데(164조 2항), 이에 대한 구체적인 방안이 마련될 필요가 있을 것이다.

제7장

지역간 협력 활성화 방안

제1절 기본방향

제2절 추진전략

제3절 제도적 개선방안



지역 경쟁력 강화를 위한
지역간 협력 활성화 방안

KRILA
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제7장 지역간 협력 활성화 방안

제1절 기본방향

1. 지역의 자율성 강화

광역경제권발전정책 및 지역행복생활권정책 등 지난 정부의 국가균형발전정책에 의해 추진되던 지역간 협력사업은 여러 성과에도 불구하고 지속적으로 추진되지 못하였는데, 여러 한계 중에 가장 지적받고 있었던 것이 중앙정부에 의해 획일적으로 구성되었던 협력권의 경직적 설정으로 지역의 자율성을 저해했다는 것이었다. 지역 스스로 지역간 연계협력사업을 발굴·추진하도록 하였다고는 하나, 5+2 광역경제권, 63개 지역생활권 등 중앙정부가 설계한 협력권을 넘어선 자율적인 연계협력사업의 성과는 미미하였다. 협력추진기구 또한 균특법령에 의한 법정기구로서 광역경제권발전위원회 및 시도 생활권발전협의회 등을 구성·운영하도록 하였지만, 각 정부에 의해 중점적으로 추진되던 정책의 종료에 따라 균특법의 개정으로 구축되어온 협력추진체계도 반복적으로 폐기되어 왔다.

그럼에도 불구하고 지역간 협력 사례분석을 통해 살펴본 바에 의하면, 지방자치단체들은 지방자치법상의 다양한 협력제도들을 활용하여 지역간 협력사업을 지속적으로 추진하고 있었다. 지역간 협력사업의 경우 기획부터 집행, 실제 사업의 종료에 이르기까지 지난한 시간이 소요됨을 고려할 때, 법률의 개정으로 지역발전 추진체계의 전면 개편을 반복해온 국가균형발전특별법에 의존하기보다는 지역간 협력의 추진체계에 있어서는 지속적으로 존치하고 있는 지방자치법상의 기존의 지역간 협력 제도를 활용하되, 균특법 차원에서는 균특법의 추진체계 속에서 지역간 협력이 보다 활성될 수 있는 방안을 모색하는 것이 보다 적절할 것이다.

본 연구는 국가균형발전 차원에서 지역간 협력을 활성화하기 위한 지원 방안을 모색하는 것이 목적이므로, 기본적으로 지역간 활성화의 방안도 국가균형발전정책 차원에서 지

원 방안을 모색하도록 할 것이다. 이 때 가장 중요한 원칙은 과거 정부가 반복적으로 실행하였던 중앙정부의 하향식 경직적 권역 설정을 지양하고, 최대한 지방자치단체가 자율적으로 협력권역을 구성하며, 지역간 협력사업을 추진하도록 지역의 자율성을 강화하는 것이다.

문재인 정부 들어 새롭게 추진된 초광역 협력사업의 추진방향에 있어서도 인위적·획일적 권역 설정을 지양하고 프로젝트 기반의 유연한 권역 설정을 최우선의 원칙으로 표방하고 있다. 그럼에도 불구하고 가시적인 성과가 나타나고 있지 않은 이유는 초광역 프로젝트의 지역의 개념, 사업내용의 범위 등 어떤 방식의 사업인지에 대한 가이드라인이 전무한 채, 지역이 주도적으로 초광역 협력 프로젝트를 추진하도록 한데 있다.

지역이 자율적으로 협력사업을 추진하고자 한다면, 현재 지방자치법상 협력제도를 활용하여, 지방자치단체가 저마다 자부담으로 자율적으로 협력사업을 추진할 수 있다. 국가균형발전정책 차원에서 추진되고 있는 초광역 협력 프로젝트에 관심을 가지고 연구기획사업 등에 공모하는 이유는 지방재정이 열악한 지방자치단체들이 지역발전을 도모하기 위해 균특회계사업이라는 국가보조사업을 지원받기 위해서이다. 주지하다시피, 중앙정부의 재정 인센티브는 지역간 협력사업을 촉발하는 강력한 추진 동인이 되기 때문이다. 그러나 2021년 10월 현재까지도 초광역 협력 프로젝트를 지원하는 구체적인 지침이 마련되고 있지 않은 한계를 보이고 있다.

지역이 자율적이고 유연적으로 권역을 구상할 수 있도록 하되, 중앙정부 차원에서는 지역간 협력을 촉진할 수 있는 지원방안을 강구할 필요가 있는 것이다. 사례지역 분석에서 보았듯이 자치단체간 협력구조는 협력대상 사업별로 다변화하며, 유연적으로 구성되는 양상을 보이고 있다. 남해안남중권의 경우 발전협의회는 9개 시군으로 구성되었으나, 남해안 종합발전계획에서는 9개 시군뿐만 아니라 3개 시도 35개 시군구가 포함되는 협력사업을 추진하였으며, 남중권 동서 통합지대 구상에서는 9개 시군 중 2개군은 제외되고 대신 구례군이 대상지역에 포함되는 등 협력사업별로 협력권을 유연적으로 구성하고 있다. 따라서 중앙정부 차원에서 인위적으로 협력권을 구상하면, 현재 자율적으로 추진되고 있는 사업에 오히려 제약이 될 수도 있다.

2. 지역맞춤형 차별적 전략 마련

지방자치법상의 다양한 협력제도들은 기초자치단체 및 광역자치단체의 구분 없이 둘 이상의 지방자치단체들을 대상으로 하는 포괄적인 협력 제도들을 규정하고 있다. 그러나 지역간 협력사업은 작게는 둘 이상의 기초자치단체간의 단일부문 협력사업부터 남해안 종합발전사업처럼 3개 시도 35개 시군구가 포함되는 종합부문 협력사업까지 협력의 대상 지역 및 사업부문이 다양하게 구성될 수밖에 없다. 즉 현재 지방자치법상으로 설계되어 있는 협력제도 및 협력지침만으로는 지역간 협력을 활성화하는데 크게 기여할 수 없는 실정이다.

적어도 시군구 단위에서의 협력 및 시도 단위에서의 협력을 어떻게 지원할 것인지는 최소한의 지원체계가 수립되어야 한다. 과거 균특법 상의 추진경험으로는 지역행복생활권 연계협력사업은 기초지방자치단체간 협력사업의 지원체계이며, 광역경제권 연계협력사업은 광역지방자치단체간 협력사업의 지원체계이다. 균특법상의 각각의 추진체계는 균특법의 개정으로 폐기되었고, 현행 균특법은 협력사업의 추진체계에 대해서는 법상으로 별도 규정하고 있지 않으며, 지방자치법의 여러 협력제도를 활용하도록 유도하고 있다.

현행 균특법상 지역간 협력에 관한 규정은 균특법 제2조의 2에서 시군구간에 협의하여 설정한 권역으로서 기초생활권과 제2조의 3에서 시도가 상호 협의하여 설정한 권역으로서 광역협력권의 규정만이 존재할 뿐이다. 지역간 협력사업을 지원하는 어떠한 근거조항도 마련되어 있지 않아, 지방자치단체들은 자신의 행정구역내의 신규사업만을 발굴할 뿐, 추진하기 어려운 지역간 협력사업을 적극적으로 추진할 유인책이 작동되고 있지 않다.

또한 법상의 규정에서 광역협력권은 시도가 상호 협의하여 설정한 권역이어서 시도간 협력사업을 유도하는 개념이라고 이해되나, 제2조의 5 광역협력권산업 개념 규정에서는 시도지사가 중앙정부 및 관할구역의 시군구와 협의하여 선정하는 광역협력권의 '산업'이라고만 규정하여 광역협력권 사업은 산업부문의 지원체계만 규정되어 있는 한계도 있다.

국가균형발전정책의 추진체계 내에서 시군구 및 시도간 협력사업을 지원할 수 있는 지역맞춤형 차별적 지원체계를 수립할 필요가 있는 것이다.

3. 다양한 주체의 참여 증진

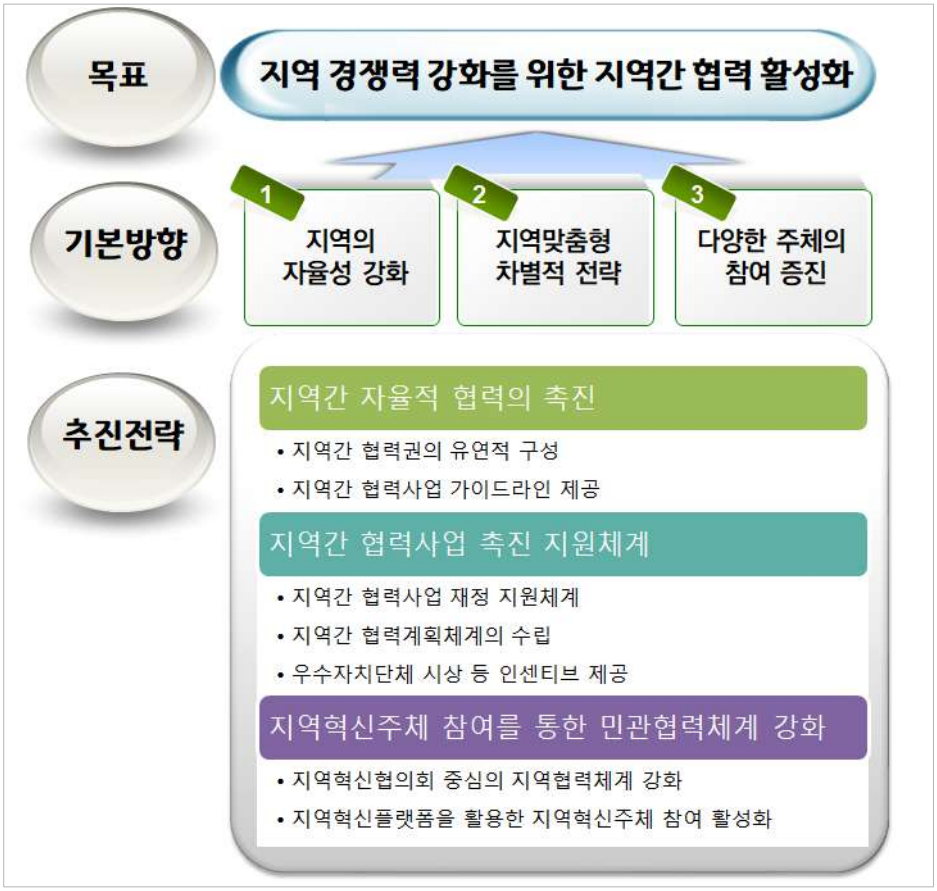
지역 경쟁력 강화를 위한 지역간 협력 활성화는 지방자치단체간 협력 증진만을 의미하는 것이 아니다. 글로벌 경제 시대에 지역의 역할이 중요해지고 해당 지역의 발전의 주체가 지역이 된다는 의미는 중앙정부에 비해 지방정부의 역할이 강화된다는 것을 의미할 뿐만 아니라 지역단위의 지역연합체, 즉 지방자치단체와 민간부문간의 민관협의체가 지역 발전에 중요한 역할을 할 것이라는 것을 전제하고 있기도 하다.

그러나 한국의 경우, 지역간 협력사업 또한 중앙주도적으로 수행된 경험이 많아, 지방자치단체보다는 중앙정부가, 민간보다는 공공의 역할이 주도해간 경험이 더 많다. 사례분석의 경우에서도 지방자치단체간 협력제도를 활용한 지방자치단체간 협력사업의 경험은 축적되어 가고 있음에도, 이 과정에서 민간부문의 참여까지 고려하여 민관 거버넌스를 구축한 사례는 부재하였다. 지역간 협력사업의 추진과정에서 민간의 참여는 기획단계에서 전문가집단이 연구용역사업을 위탁받아 협력사업 발굴을 지원하거나, 지방자치단체간 공동협력사업으로 기획된 이후 집행과정에서 사업을 위탁받아 추진하는 정도에 불과하며, 민간영역에서 해당 지역에 속한 경제 주체들이 민관협력을 통한 지역연합체를 형성하여 지역간 협력을 도모하는 경우는 사례는 부재하다.

최근 들어, 국가균형발전정책에 있어서도 민간의 혁신적인 아이디어를 정책에 수렴하기 위한 노력들이 실행되고 있는데, 기존 지역혁신협의회의 재구축뿐만 아니라, 지역혁신가를 양성하여 지역혁신 주도의 핵심 주체로 성장할 수 있도록 지원하는 한편, 다양한 리빙랩(Living Lab) 사업들을 지원하여 우리사회가 직면한 여러 지역문제를 해결하는데, 시민주도의 참여형 연구개발모델을 수립하고자 노력하고 있다. 다양한 지역혁신플랫폼, 지역문제해결플랫폼, 사회혁신플랫폼 등 이름도 다양한 혁신플랫폼들을 구축하면서 민간의 혁신역량을 집결시키려는 노력을 해오고 있다. 관계자 인터뷰에 따르면, 우리나라에서 실행되고 있는 리빙랩 사업들은 마을단위에서 마을문제를 해결하기 위한 지역주민의 아이디어 수렴창구의 역할을 수행하는 정도이지, 지역산업정책 등에 활용될 만한 수준의 내용들이 플랫폼을 통해 수행하는 데에는 한계가 있다고 밝힌 바 있다.

즉 한 지역이 지역발전을 위한 개별정책 하나를 수행하는 데에도 지역혁신체계는 작동하지 않은 수준이어서, 둘 이상의 지역이 연합하여 지역발전정책을 도모하는 지역간 협력 프로젝트의 경우, 민간의 주도적 참여를 통해 실현되는 것은 더욱 힘든 과정일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 민간부문의 다양한 혁신주체들과 연계하여 지역간 협력사업을 추진하는 것은 여전히 중요한 과제이므로 현재의 여건 속에서 민간의 다양한 주체들이 참여하여 지역협력사업이 추진될 수 있도록 지원 방안을 강구할 필요가 있다.

그림 7-1 **지역간 협력 활성화를 위한 기본방향 및 전략**



제2절 추진전략

1. 지역간 자율적 협력의 촉진

1) 지역간 협력권의 유연적 구성

중앙정부에 의해 하향식 경직적 협력권을 설정하여 지역간 협력사업을 추진하는 것이 아니라, 지방자치단체간 자율적 유연적 협력권을 구상하여 지역간 협력사업을 추진하는 것이 현재 초광역 협력 프로젝트의 기본방향이었다. 이에 따라 광역자치단체간 협력사업뿐만 아니라 기초자치단체간 협력사업도 초광역 협력 프로젝트의 범위에 포함되는 등, 초광역 협력 프로젝트의 개념 및 범위 등에 대해서 지방자치단체들의 혼란이 가중되었다.

현재의 균특법의 관련 개념과 과거의 협력사업 추진경험에 따르면, 기초자치단체간의 협력사업은 기초생활권 사업, 광역자치단체간의 협력사업은 광역협력권 사업으로 이해되므로, 초광역 프로젝트 협력사업은 두 가지 범주를 뛰어넘는 사업범위, 즉 과거 이명박 정부의 초광역벨트사업이 연상될 수밖에 없다. 초광역 협력사업에 대해서는 균특법상 개념조차 규정되지 않은 상황이어서, 사업을 추진하려는 지역 입장에서는 구체적인 사업지침 등이 필요할 수밖에 없는데, 과거처럼 중앙정부의 인위적으로 권역을 설정하지는 않더라도, 참여 자치단체별 협력의 범위를 규정지은 사업범위의 설계 등 최소한의 제도적 지원은 강구될 필요가 있다.

현재의 법체계 내에서 또는 균특법 개정을 통해서 지역의 이해를 도모할 수 있는 협력권의 개념화는 다음과 같다.

표 7-1 지역간 협력권의 개념 설정

구분	내용
기초협력권	- 시군구가 지역간 상호 협력 증진을 위해 타 시군구와 상호 협의하여 설정한 권역
초광역협력권	- 시도가 지역 경쟁력 강화 등을 위해 타 시도와 지역 협력사업을 추진하기 위해 상호 협의하여 설정한 권역

현재 균특법 제2조의 2의 기초생활권의 개념은 지역주민 삶의 질 향상을 위한 생활기반 확충(일자리 및 교육·문화·복지·주거·안전·환경 등)을 위해 시군구와 인근 시군구가 협의하여 설정한 권역이라고 설계되어 사업범위를 '주민 삶의 질 향상을 위한 생활기반 확충'에 한정할 수 있으므로, 지역범위만을 개념화할 필요가 있다. 즉 기초자치단체간 협의하여 설정하는 권역이라는 개념으로 '기초협력권'이라고 개념화할 수 있다. 한편, 현재 법상으로 혼동의 여지가 있는 광역협력권은 시도가 상호협의하는 권역 이외에 광역협력권산업이라는 개념이 법적으로 규정되어 있어 개념 혼동을 배제하고, 현재 추진 중에 있는 초광역 협력프로젝트의 지역범위를 규정할 수 있도록 초광역협력권이라고 재규정할 필요가 있다.

소위 광역행정서비스라고 지칭될 때 광역권은 행정구역을 넘어선 권역을 의미하므로 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체의 행정구역을 넘어선 개념으로도 활용되므로, 개념에 혼동을 주지 않고, 광역자치단체를 넘어선 협력이라는 개념을 명확화하기 위해 초광역협력권이라고 설정할 수 있다. 또한 초월한다는 개념이므로, 현재 메가시티 리전 등에서 확장적으로 사용되고 있는 광범위한 지역을 대상으로 하는 협력사업까지 포괄할 수 있다.

2) 지역간 협력사업 가이드라인 제공

지역간 협력권의 개념을 재정립하고, 협력권 사업에 대한 재정 지원방안을 마련한 후, 중앙부처 차원에서는 지방자치단체가 자율적으로 협력사업을 추진할 수 있도록 상세한 절차 및 내용을 담은 지역간 협력사업 가이드라인을 제공할 필요가 있다.

현재 행정안전부에게 제공하고 있는 지방자치단체 협력·갈등관리 업무 편람은 지방자치법상의 협력제도에 대한 간략한 소개와 각 협력제도를 활용하고 있는 사례목록만을 제공하고 있으며, 현 국가균형발전위원회는 자율적 초광역 협력 프로젝트 사업추진의 원칙에 따라 별도의 가이드라인을 제시하고 있지 않다.

그러나 국가균형발전차원에서 지역간 협력사업에도 국가균형발전특별회계상의 국고를 지원할 계획이라면, 관련한 사업 지침이 사전에 제안되어야 한다. 협력권의 구성 등을 지방자치단체에서 자율적으로 추진한다고 할지라도, 구성방안, 사업체계 및 절차, 우수사례

등 지방자치단체의 사업에 필요한 내용들을 중심으로 상세한 사업 가이드라인을 제시되어야 한다.

먼저, 지역간 협력을 활성화하기 위해서 정부는 지역이 자율적으로 협력권을 구성할 수 있도록 성공적인 지역간 협력을 이끌 수 있는 선행조건에 대한 참고사항을 지침으로 제시할 수 있을 것이다.

본 연구에서 살펴본 바에 따르면, 성공적인 지역협력의 선행조건으로 지역간 기능적 연계구조의 형성과 지역간 협력의 경험 축적 등은 한국의 지역간 협력에도 주요한 요인으로 확인된 바, 지역간 협력 프로젝트 구상 및 발굴 시 시도 및 시군구간 기능적 연계구조에 대한 분석결과를 활용할 수 있도록 전 국토를 대상으로 해당 정보를 사전에 제공하는 것이다. 시도연구원들이 수행하는 지역간 기능구조 분석은 지역 내 연결구조만을 분석하게 되니, 타 지역간의 연계구조 등을 쉽고 면밀하게 파악할 수 있도록 기본 정보처럼 제공할 수 있는 것이다.

기능적 연계구조 분석을 참고하여 해당 지역들이 긴밀한 연계구조가 형성되어 있는 지역과 협력사업을 추진한다면 성공 가능성이 높아질 수 있다. 지역간 연계구조가 형성되어 있지 않은 지역의 경우에도 남해안남중권발전협의회와 같이 동서 통합을 목적으로 협력사업은 발굴될 수 있다. 중요한 것은 행정구역을 넘어선 지역간 협력을 도모할 경우, 협력대상으로 고려하는 지역간의 기능적 연계구조를 면밀히 분석하여 협력사업을 발굴할 필요가 있다는 것이다.

또한 현재 법체계에서 마련되어 있는 지역발전투자협약 제도의 경우, 법 시행령 제19조에 규정되어 있는 체결 절차 등을 살펴보면, 국가와 지방자치단체간의 협약 절차만 규정되어 있으며, 지방자치단체 상호간의 협약 절차는 제시되어 있지 않아, 국가와 지방자치단체간의 협력만을 지원하는 한계를 보이고 있다. 실제로 중앙정부가 지역간 협력사업을 촉진하기 위해 지역발전투자협약 사업공모 당시, 지역협력사업에 대해서는 가점제도를 운영하는 등의 인센티브를 마련하였으나, 이를 활용하여 제안한 지방자치단체는 거창군 등과 진천군 등의 단 2건의 사업에 불과하였다. 지방자치단체가 지역발전투자협약을 활용하여 지역협력사업을 추진하는 경우, 지방자치단체 상호간의 어떠한 절차를 준비해야 하는지도 가이드라인이 제공될 필요가 있다.

한편, 지역간 협력의 경험은 우수사례를 선정하여 최초의 혁신적인 사업기획 아이디어가 어떻게 창출되었는지, 기획-집행-관리단계에서 각 주체별로 어떠한 역할을 수행하였는지, 특히 전문가, 지역기업, 중간지원조직, 시민사회영역 등 민간부문과는 어떻게 상호협력하고 있는지에 대한 사례집을 제공할 필요도 있을 것이다.

2. 지역간 협력사업 촉진을 위한 지원체계 수립

1) 지역간 협력사업 재정 지원체계

지역간 협력사업의 성공적 추진 요건 중 중요한 요인으로 중앙정부의 재정 인센티브가 있다. 중앙정부의 재정 인센티브는 지역간 협력사업을 촉발시키는 중요한 계기가 되므로, 현 단계에서도 주요하게 고려되어야 하는 요인이다. 재정 인센티브를 지원하는 다양한 방안이 제안될 수 있겠지만, 본 연구는 국가균형발전정책 차원에서는 지역간 협력사업을 모색하였으므로 재정 방안 또한 국가균형발전특별회계 내에서 지원방안을 모색하도록 하겠다.

현행법 상에 균특회계의 세출예산의 경우, 지방자치단체의 재정 상황이나 국가균형발전위원회의 추진 실적의 평가에 따라 지방자치단체별로 지원규모나 보조비율 등에 차등을 두어 예산 편성할 수 있다. 특히, 둘 이상의 지방자치단체 구역에 효과가 미치는 사업을 공동으로 추진할 때에는 예산 편성을 우선 반영하고 사업별로는 지원규모 및 보조비율 등에 차등을 둘 수 있도록 하고 있다(균특법 제39조). 2022년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침에 따르면, 둘 이상의 자치단체가 공동연계사업을 추진하는 경우, 각 자치단체의 예산신청한도 범위 내에서 국고보조율을 10%p 상향 적용이 가능하도록 운용하고 있지만, 이 정도의 재정 인센티브로는 지역협력사업이 촉진되지 않았다.

협력권 사업이 발굴된 경우, 국고보조율을 상향하여 신규사업으로 배정될 수 있도록 균특회계 계정 또는 포괄보조금 내역 내에서 지원체계가 마련되어야 할 필요가 있다.

현재 법상의 균특회계 편성체계는 지역자율계정, 지역지원계정, 세종특별자치시계정, 제주특별자치도계정 등이 구성되어 있다. 부처 직접편성사업인 지역지원계정을 지역협력

계정으로 개편하여, 부처가 추진하는 지역발전사업의 효과를 극대화하기 위해 부처편성사업은 지역협력사업의 관점에서 추진하도록 재편하는 방안이 가능하다. 그러나 이 방식은 중앙부처의 국고보조금 지원에 자치단체가 지나치게 종속될 우려가 있다.

또 다른 방안으로는 지방자치단체가 자율편성하는 지역자율계정의 포괄보조금으로 지역간 협력사업을 추가하되, 본 예산은 지역별로 설정되어 있는 예산 한도 내에서 추가하는 것이 아니라, 한도 외 예산으로 추가하여 지역이 자유롭게 설계할 수 있도록 지원하는 방안이 모색될 수 있다. 이 때 시군구 협력사업과 시도 협력사업을 어디에 편성하는지에 대한 문제가 남을 수 있는데, 시군구자율편성사업이 현재처럼 부처의 관리·감독 안에서 자유롭지 못하다면, 지역협력사업은 시도자율편성사업에 포괄보조금을 지원되는 것이 바람직하다.

2) 지역간 협력계획체계의 수립

현행법 체계 내에서 시군구가 기초생활권상의 협력계획을 수립하고, 시도가 광역협력권 발전사업을 수립할 경우 이 계획은 모두 균특법 제7조내 시도 발전계획에서 수립된다. 시도 발전계획은 시도지사가 해당 시도의 특성 있는 발전과 경쟁력 향상을 위해 수립하는 계획으로 시도간 연계협력발전에 관한 사항도 이 계획 속에 담도록 하고 있다. 그러나 시도의 단독사업에 비해 시도간 협력사업은 훨씬 어렵고 복잡한 과정을 거쳐 수립해야 하므로, 과거에 수립한 계획의 계속사업이 아닌 이상, 지방자치단체는 신규사업으로 지역간 협력사업의 발굴 노력을 기울이지 않고 있다.

표 7-2 국가균형발전5개년 계획 수립체계 변경안

구분	현행	변경안
기초협력권	- 시군구가 협의하여 설정하는 기초생활권 권역에 대한 계획 미수립	- 시군구가 기초협력권발전5개년계획 수립
시도	- 시도지사가 시도발전계획 수립	- 시도지사가 시도발전계획 수립
초광역협력권	- 없음	- 시도지사가 초광역협력권계획 수립

그림 7-2 **협력권 사업을 고려한 국가균형발전5개년 계획의 수립체계 변경안**

수립절차	주체	내용
계획수립 매뉴얼의 작성·송부	균형위	• 관련 중앙행정기관의 협조
⇓		• 자치단체 지침 시달, 설명회 개최
기초협력권발전계획(안) 작성	시장·군수	• 기초협력권발전5개년계획 및 시행계획(안) 수립
⇓		• 시군구 지역혁신협의회 심의(임의)
시도계획(안) 작성 (기초협력권발전계획안 조정/ 초광역협력권발전계획안 협의)	시도지사	• 기초협력권발전계획(안)의 조정 • 시도 자체사업과 기초협력권발전사업 및 초광역협력권발전사업을 종합하여 시도발전계획(안) 작성
⇓		• 시도 지역혁신협의회 심의
초광역협력권발전계획(안) 수립 (시도별 취합·조정)	시도지사 균형위	• 시도계획(안)의 심의·조정 • 시도 사업과 초광역협력권발전사업을 종합하여 계획(안) 작성
⇓		• 관련 부처 검토
최종계획안 작성	균형위	• 부문별 계획과 시도계획(초광역협력권발전사업 포함)을 종합하여 균형발전5개년계획 작성
⇓		• 균형위 본회의 심의
국무회의 의결 및 대통령 승인	정부	• 국가균형발전5개년계획 확정

향후 국가균형발전정책 차원에서 지역간 협력 프로젝트의 기획·발굴이 중요한 정책수단으로 결정되고 협력사업에 대한 강력한 재정 인센티브도 마련된다면, 지역간 협력사업

도 적극적으로 국가균형발전5개년계획에 반영되도록 계획수립체계에서 절차를 상세히 제시할 필요가 있다. 시군구가 지역간 협력사업을 추진하고자 한다면, 관련 시군구와 협의하여 기초협력권발전5개년계획을 수립하며, 시도가 지역간 협력사업을 추진하고자 한다면, 관련 시도와 협의하여 초광역협력권발전계획을 수립하도록 한다. 현재 법체계에서 변경되는 내용은 기초협력발전5개년계획이 법정 계획을 수립되는 것과 시도 발전계획 내에 또는 추가로 초광역협력권발전5개년계획을 수립하도록 하는 것이다.

3) 우수 자치단체 시상 등 인센티브 제공

최근 개정된 지방자치법에 의하면 지방자치단체 상호간 협력 증진을 위하여 법 제164조 2항이 신설되었다. 2항에 따르면, 관계 중앙행정기관의 장은 지방자치단체간의 협력 활성화를 위하여 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다. 중앙정부에 의한 재정 인센티브가 지역간 협력을 촉발시키는 사전적 인센티브의 역할을 하고 있다면, 성공적인 지역간 협력사업을 추진한 지방자치단체에 대해 중앙정부가 우수 자치단체에 시상제도를 마련하는 등의 사후적 인센티브를 제공할 수도 있을 것이다.

사후 인센티브 제공방안도 첫째, 행정안전부 지방자치단체 합동평가 시 우수 지역협력사례 지표 추가방안, 둘째, 지역협력부문 정부포상 지침 마련 등 다양한 방안이 논의될 수 있겠으나, 여기는 시상 자체가 지역간 협력 활성화를 위한 홍보·교육·컨설팅의 장으로 활용 가능하도록 (가칭)한국지방자치협력대상을 제안하도록 한다.

지역간 성공적인 협력 추진으로 지역 경쟁력 강화에 기여하고 지역주민의 삶의 질을 증진하며, 예산의 효율적 운영 등 우수한 성과를 창출한 지방자치단체를 대상으로 한국지방자치협력대상을 제정, 관계 기관과 공직자 등을 대상으로 선정하여 시상하며, 시상식과 함께 한국지방자치협력대전을 개최하여 우수협력사례박람회 등을 통하여 우수사례에 대해 지역이 상호 이해 및 학습할 수 있는 장으로 운영한다.

표 7-3 한국지방자치협력대상 시상안

구분	시상 명칭		대상
지방자치단체 기관부문	종합대상		시군구 부문/ 시도 부문
	부문대상	지역산업경제 부문	시군구 부문/ 시도 부문
		문화관광 부문	시군구 부문/ 시도 부문
		보건복지 부문	시군구 부문/ 시도 부문
		환경방재 부문	시군구 부문/ 시도 부문
		광역교통 부문	시군구 부문/ 시도 부문
개인부문	단체장	최고협력대상	지방자치단체장
	공무원	소통협력상	지방공무원
	공로상	지역협력특별상	지역간 협력 활성화에 공헌한 학회, 연구기관, 단체, 기업 등 민간단체
		특별공로상	지역간 협력 활성화에 기여한 개인

3. 지역혁신주체의 참여를 통한 민관협력체계 강화

1) 지역혁신협의회 중심의 지역협력체계 강화

지방자치단체 중심으로 지역협력사업이 추진되고 있는 한계에서 벗어나, 다양한 민간부문의 참여를 활성화시키기 위해서는 현 체계에서 작동 가능한 지역 거버넌스 체계를 활용하는 방안을 강구해볼 수 있다. 현재 균특법 제28조는 시도계획 및 시도가 추진하는 국가균형발전시책 등을 심의하기 하기 시도지사 소속으로 시도 지역혁신협의회를 두도록 하고 있다. 법 시행령 제32조에서는 시도 지역혁신협의회는 20명 이내의 위원으로 구성하며, 시도 공무원, 시도 지방의회 의원뿐만 아니라, 대학, 연구기관, 기업, 공공기관 및 비영리단체 등이 추천한 위원들로 구성하도록 하여, 국가균형발전과 지역혁신의 민간 전문가들로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 또한 시도지사는 시도 협의회의 심의를 지원하기 위해 시도지사 소속으로 시도 지역혁신지원단을 둘 수 있도록 하고 있다.

현재는 시도 내 사업 등만 심의하는 역할을 하고 있지만, 지역혁신협의회를 중심으로 지역간 협력사업이 발굴·심의되는 시스템이 갖추어진다면, 민관 지역협력체계가 공고화될 수 있다. 먼저 시도 지역혁신협의회가 심의·의결하는 사업 중 지역간 협력사업에 대한 심의가 추가되어야 할 것이며, 시도 지역혁신협의회가 지역간 협력사업에 대한 다양한 의제도 발굴할 수 있도록 이를 지원하는 시도 지역혁신지원단의 역할도 강화될 필요가 있다.

현재 국가균형발전위원회를 중심으로 운용하고 있는 전국 지역혁신협의회 네트워크 활동도, 지역별로 상호 협력할 수 있는 실질적인 소통의 장으로 기능할 수 있도록 다양한 권역별로 네트워크 활동을 지원할 수도 있으며, 지역간 협력사업의 경우 특별분과위원회를 구성하여, 지역간 협력사업 의제를 중점적으로 논의할 수 있는 틀도 마련될 필요가 있다.

한편, 시도지사가 상호 협의하에 소속 지역혁신협의회간의 상호 협력체계를 구축할 수 있는 근거를 마련하여, 초광역혁신협의회를 설치·구성할 수 있도록 하는 제도 개선방안도 강구해볼 수 있을 것이다.

2) 지역혁신 플랫폼을 활용한 지역혁신주체의 참여 활성화

지역간 협력 의제 발굴은 전문적인 지식을 기반으로 구체적인 사업화 방안이 도출될 수 있으므로, 지역사회를 기반으로 하는 다양한 (지역)사회혁신 플랫폼을 활용하여서는 적절한 지역혁신주체의 참여를 유도할 수 없다. 현재 구축되어 있는 플랫폼 중에 지자체-대학 협력기반의 지역혁신플랫폼은 플랫폼 자체가 지역연계형으로 구축된 사례들이 있으므로 지역혁신 플랫폼을 활용하여 지역간 협력 프로젝트에 다양한 지역혁신주체의 참여를 유도할 수 있다.

2020년부터 지역이 기획·실행하고 교육부가 지원하는 방식의 지자체-대학 협력기반 지역혁신 플랫폼 사업은 지자체가 대학·기업 등 지역혁신 주체들과 함께 지역의 여건과 현안을 반영한 '지역혁신 핵심분야'를 발굴하고, 대학이 주체적인 역할을 할 수 있는 과제를 추진하도록 지원하는 방식이다. 2020년 경남, 충북, 광주-전남 플랫폼 외에도, 2021년

4개 지자체로 확대 선정하고 복수형 및 전환형 플랫폼으로 선정하도록 하고 있어 지역간 협력사업 시스템으로 활용되기에 보다 적절한 플랫폼이다. 지역혁신플랫폼은 기본적으로 지자체, 대학 등 지역혁신주체간 협업체계를 구축하는데 목표가 있으므로, 관련 사업 및 보유 자원에 관한 정보를 취합·관리하여 사업개선 및 연계방안 도출에 활용될 수 있다.

2020년 선정된 광주·전남 지역혁신 플랫폼은 복수형, 즉 지역간 연계형 플랫폼으로 구성되어 광주-전남간 협력사업을 의제화 하는데 적극적으로 활용될 수 있다. 다만, 본 플랫폼은 중앙정부와 광주, 전남으로부터 약 5년간 600억 원의 예산을 지원받아 구축한 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업의 일환으로 운영되고 있어, 지역의 핵심분야인 에너지 신산업과 미래형 운송기기 산업에 필요한 인재양성, 기술개발, 기업지원사업 추진에 특화되어 있어 다양한 부문의 협력사업이 논의되기에는 한계가 있다.

그러나 공공부문 위주의 지역협력 경험의 한계를 보이고 있는 한국의 지역간 협력체계에서는 다양한 지역혁신주체가 참여하는 지역연계형 플랫폼이 구축된 것만으로도 의의가 있으므로 기 구축된 플랫폼을 활용하여 지역간 협력사업을 적극적으로 발굴하도록 한다.

그림 7-3 광주전남 지역혁신플랫폼 비전 및 목표



출처 : 광주전남지역혁신플랫폼(https://www.gjrip.or.kr) (검색일: 2021년 10월 1일)

제3절 제도적 개선방안

이상의 추진전략이 수행되기 위해서는 현재 국가균형발전특별법상의 관련 법적 규정 등이 변경될 수밖에 없는데, 균특법을 중심으로 제도적 개선방안을 제안하면 다음과 같다.

1. 관련 법적 개념의 확립

현재 법체계에서는 초광역 협력 프로젝트를 포함, 본 연구에서 제안하고 있는 지역간 협력사업을 추진할 법적 규정 등이 마련되어 있지 않다. 현재 지역간 협력사업에 대한 법적 규정은 과거 정부에서 추진해온 계속사업들이 국가균형발전사업에 포함되어 있어, 협력사업에 대한 체계적 구상 없이 관련 용어를 나열하고 있다.

표 7-4 균특법상의 지역간 협력사업 관련 규정 변경안

조항	현행법 규정	개선방안
제2조 2 기초생활권 및 기초협력권	- 기초생활권이란 지역 주민 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화·복지·주거·안전·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 시군구가 인근 시군구와 협의하여 설정한 권역을 말한다.	- 기초생활권이란 지역 주민 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화·복지·주거·안전·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 **시군구가 설정한 권역을 말한다.**
	- 신설	- **기초협력권이란 시군구가 지역간 상호 협력 증진을 위해 타 시군구와 상호 협의하여 설정한 권역을 말한다.**
제2조 3 초광역협력권	- 광역협력권이란 지역의 경제발전 및 성장잠재력 확충을 위해 필요한 산업·교통 등의 협력사업을 추진하기 위해 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도가 상호 협의하여 설정한 권역을 말한다.	- **삭제** - **관련 내용은 광역협력권산업에서 재규정**
	- 신설	- **초광역협력권이란 시도가 지역 경쟁력 강화 등을 위해 타 시도와 지역 협력사업을 추진하기 위해 상호 협의하여 설정한 권역을 말한다.**

본 연구에서는 시군구간 사업 및 시도간 사업의 협력권을 기초협력권 및 초광역협력권으로 제안한 바 있다. 이에 대한 개념을 균특법 상에서 규정하기 위해서는 현재 규정되어 있는 기초생활권 개념이 재정립될 필요가 있다. 기초생활권은 시군구 단위의 기초생활권 생활기반 확충 사업을 지원하기 위해 균특회계 세출예산(균특법 제34조)에 규정되어 있어, 관련 개념을 삭제하기 보다는 시군구 단위사업임을 명확하게 정의하고, 시군구간에 협의하여 설정한 권역의 개념은 삭제하고, 기초협력권 개념으로 규정하도록 한다.

또한 현재 추진되고 있는 광역협력권산업의 반영을 위해 모호하게 규정되어 있는 광역협력권 및 광역협력권산업에 대한 규정도 사업내용에 관한 개념은 광역협력권산업에서 규정하도록 하고, 협력권에 대한 개념은 초광역협력권으로 시도가 타 시도와 상호 협의하여 설정한 권역을 지칭하도록 한다. 구체적인 사업을 나열하는 것은 해당 권역내 협력사업을 제약하는 것이기 때문에, 지방자치단체가 자율적으로 사업내용을 구성할 수 있도록 법상의 규정은 협력지역의 범위와 주체만을 규정하도록 하는 것이다.

2. 지역간 협력 지원체계의 정비

현재 국가균형발전5개년계획에서는 법정 계획의 내용으로 지역간 협력 활성화에 관한 사항이 부재하여, 중앙부처가 지역간 협력사업을 촉진하기 위한 법적 근거가 미비하므로 이에 대한 법적 체계를 정비할 필요가 있다.

먼저 국가균형발전5개년계획 수립이 규정되어 있는 제4조 제2항의 계획내용에 관한 사항으로 지역간 협력 활성화에 관한 사항을 추가할 필요가 있다.

또한 현재 법체계에서 지방자치단체가 수립하는 법정 계획은 시도계획만이 규정되어 있는데, 지역간 협력사업 추진을 위해서는 초광역협력권발전계획의 수립과 기초협력권발전계획의 수립 관련 규정이 마련되어야 한다. 과거 광역경제권발전계획 등의 수립과 지역생활권발전계획의 수립 근거가 마련되었던 제6조와 제7조의 2가 삭제되어 현재 법체계 내에서는 조문이 없으므로, 현 체계상에서는 각 조에서 관련 계획의 신설 규정을 둘 수가 있다. 즉 제6조에서 초광역협력권발전계획의 수립을, 제7조의 2조에서 기초협력권발전계

획의 수립 규정을 둘 수 있다. 또한 현 법률체계에 따라, 해당 계획에 대한 정부와 시도지사의 예산 지원 근거 규정도 마련할 수 있다.

표 7-5 균특법상의 계획수립체계 관련 규정 변경안

조항	현행법 규정	개선방안
제4조 국가균형발전 5개년계획의 수립	② 국가균형발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. - 국가균형발전의 목표에 관한 사항 - 지역혁신체계의 구축 및 활성화에 관한 사항 - 주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화에 관한 사항 - 중략	② 국가균형발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. - 국가균형발전의 목표에 관한 사항 - 지역혁신체계의 구축 및 활성화에 관한 사항 - **지역간 협력 활성화에 관한 사항** - 주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화에 관한 사항
제6조	없음	- **시도지사는 지역 경쟁력 강화를 위해 필요한 경우, 타 시도와 협력하여 초광역협력권발전계획을 수립할 수 있다**
제7조의 2	없음	- **시장·군수·구청장은 지역 경쟁력 강화를 위해 필요한 경우, 타 시군구와 협력하여 기초협력권발전계획을 수립할 수 있다. 이 경우 정부와 시도지사는 수립된 지역 기초협력권발전계획에 대하여 예산의 범위에서 지원할 수 있다.** - **정부와 시도지사는 시도계획이 확정되면, 그 확정된 내용에 적합하게 기초협력권발전계획을 수정보완하도록 시장·군수·구청장에게 요청할 수 있다.**

중앙의 재정 인센티브를 보다 강력하게 지원할 경우, 현재 부처편성사업인 지역지원계정을 지역협력계정으로 변경하여, 부처 지원 균형발전사업에 대해서는 지역간 연계협력사업으로 신규사업을 마련하도록 국가균형발전정책을 전면 개편할 수도 있다. 계정의 변경 없이 균특회계 각 계정 내 포괄보조금 사업을 지역간 협력사업을 추진할 경우 별도의 법률 근거는 제34조 등에서 규정하고 있는 세출 항목에 관련 조문을 추가하면 될 것이다.

표 7-6 균특법상의 세출예산의 차등 지원 규정 변경안

조항	현행법 규정	개선방안
제32조 계정의 구분	- 회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 구분한다.	- 회계는 지역자율계정, **지역협력계정**, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 구분한다.
제34조 2항 지역자율계정의 세출	② 회계의 지역자율계정의 세출은 다음 각 호와 같다 1. 지방자치단체의 다음 각 목의 사업에 대한 보조 가. 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 및 도시활력증진지역 등의 개발사업으로서 다음 각각의 사항을 통합하여 실시하는 기초생활권 생활기반의 확충과 관련한 사업 중략	② 회계의 지역자율계정의 세출은 다음 각 호와 같다 1. 지방자치단체의 다음 각 목의 사업에 대한 보조 가. 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 및 도시활력증진지역 등의 개발사업으로서 다음 각각의 사항을 통합하여 실시하는 기초생활권 생활기반의 확충과 관련한 사업 **나. 지역간 협력 활성화에 관한 사항**

참고문헌

〈국내문헌〉

권규상 외. (2018).「컴팩트-네트워크 도시의 실천방안과추진과제」. 국토연구원.

강성권. (2013). 지역 간 연계협력사업의 성공 방안.「BDI 정책포커스」, 218: 1-16.

강인호. (2019). 지방자치단체 간 연계협력 촉진을 위한 특별지방자치단체 활용 방안.「국토(PLANNING AND POLICY)」. 국토연구원.

강현수. (2021). 유연한 권역별 균형발전전략 추진방향.「2021 국가균형발전 비전회의 」. 국가균형발전위원회(2021.3.24.).

고병호 외. (1998). 중부권의 산업구조분석과 자치단체간 경제협렵방안 연구.「한국지역개발학회지」, 10(1): 49-63.

구교준 외. (2013). 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석-대전 대도시권 협력사업을 중심으로.「지방정부연구」, 17(3), 한국지방정부학회.

국가균형발전위원회. (2020a).「지역균형발전을 위한 준광역단위의 협력적 거버넌스 구축 방안 연구」.

국가균형발전위원회. (2020b).「국가균형발전을 위한 초광역협력사업 추진전략」.

국가균형발전위원회. (2021a). 문재인 정부 4년간의 균형발전정책 및 향후계획.「국가균형발전포럼(2021.5.11.)」.

국가균형발전위원회. (2021b). 문재인 정부 4년간의 균형발전정책.「국가균형발전포럼(2021.5.11.)」.

권세훈. (2013). 지방자치단체간 협력과 협력기구의 발전-프랑스를 중심으로.「법학논고」 43, 경북대학교 법학연구원.

권영섭. (2011). 광역경제권 연계·협력사업의 실효성 제고방안.「국토정책브리프」, 제326호(2011.5.30.). 국토연구원.

권영섭 외. (2008).「미래 국토균형발전을 위한 다핵도시체계 확립과 육성 방안」. 국토연구원.

권자경 외. (2012). 지방자치단체간 공공서비스 시설 공동이용 활성화에 관한 연구-광역자치단체간 성공사례 분석을 토대로.「지방정부연구」, 16(1): 23-46.

금성근. (2006). 자치단체간 협력체계의 재구축.「부산발전포럼」, 2006(99): 23-26.

금성근 외. (2019).「부울경 광역권 형성 촉진방안-광역 거버넌스를 중심으로」. 부산연구원.

금창호. (2018).「광역연합제도의 도입방안 연구」. 한국지방행정연구원.

금창호. (2019). 연대·협력기반 지역발전 전략의 필요성과 추진 방향.「국토(PLANNING AND POLICY)」, 6-12. 국토연구원.

김광익 외. (2008).「국토경쟁력 강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전구상」. 국토연구원.

김광주 외. (1998). 지방자치단체간 수평적 협력관계 모색-경산시를 중심으로.「한국행정논집」, 10(2): 433-452.

김동주 외. (2009).「국토의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 광역경제권 발전방안 연구」. 국토연구원.

김명연. (2005). 지방자치단체 상호간 협력체제의 강화를 위한 법제정비방향.「지방자치법연구」, 5(1): 218-251.

김민정 외. (2020). 지방정부간 협력의 발생과 활성화의 영향요인-영과잉 가산자료 분석을 중심으로.「현대사회와 행정」, 30(1). 한국국정관리학회.

김상민 외. (2018).「사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안」. 한국지방행정연구원.

김선기 외. (2003). 자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향.「한국지방자치학회보」, 15(2): 107-126.

김선기 외. (2013).「미래를 창조하는 지역간 상생협력과 공동발전전략」. 5+2 광역경제권 발전위원회.

김선기 외. (2014).「지역생활권 삶의 질 분석 및 지역격차 해소방안」. 한국지방행정연구원.

김선기 외. (2015a).「지역행복생활권 협력사업 성과창출방안」. 한국지방행정연구원.

김선기 외. (2015b).「지역생활권 운영실태 및 선도사업 평가지표 개발」. 한국지방행정연구원.

김수연. (2019). 지방자치단체 간 협력 추진 실태와 과제.「국토」, 13-19.

김수연. (2020). 지방자치단체 간 협력체계 구축을 위한 법적 과제. 「지방자치법연구」, 20(1). 한국지방자치법학회.

김순은 외. (2009). 지방정부간 협력방안에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 21(1): 97-119.

김예성 외. (2020). 지방자치단체 광역연합 추진현황과 향후 과제. 「이슈와 논점」, 제1801호, 국회입법조사처.

김재선. (2019). 지방자치단체 협력을 위한 조직과 운영방식에 관한 연구-미국의 사례연구를 중심으로. 「지방자치법연구」, 18(3). 한국지방자치법학회.

김정호 외. (2017). 협력적 로컬거버넌스의 성공요인에 관한 연구, 전라북도 서남권 과역화 장시설을 대상으로. 「한국자치행정학보」, 31(4). 한국자치행정학회.

김진수 외. (2012). 협력적 거버넌스 관점에서 본 광역행정 사례분석-수도권 대중교통체계 개편을 중심으로. 「국토연구」, 93-109.

김종성. (2011). 지방자치법상 지방자치단체간 협력제도에 관한 연구. 「서울행정학회 학술대회자료집」, 787-809.

김종성. (2012). 지방자치단체간 협력제도에 관한 연구. 「지방자치법연구」, 12(1): 77-105.

김필두 외. (2008). 「지방자치단체간 상생을 위한 협력 활성화 방안 연구」. 한국지방행정연구원.

김현호. (2012). 지역간 연계협력사업 추진현황 및 발전방향. 「지자체간 연계협력 활성화를 위한 대충청권 연계협력토론회 자료집」. 지역발전위원회.

맹다미 외. (2010). 「서울시 중심지체계 개편에 따른 생활중심의 도입방안 연구」. 서울시정개발연구원.

박관규 외. (2021). 「광역연합형 특별지방자치단체의 기능과 재정구조 분석: 일본 간사이 광역연합 사례」. 대한민국시도지사협의회.

박경현 외. (2020). 「국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전 방향」. 국토연구원.

박성호 외. (2012). 지방정부간 지역경제개발 협력요인에 관한 실증적 분석. 「한국행정학보」, 46(2): 185-212. 한국행정학회.

박승규 외. (2015). 지역생활권 연계협력사업의 성과요인 분석. 「한국지역개발학회지」, 27(5): 59-79.

박양호 외. (2004). 「통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅱ): 지방자치단체간 협력

을 통한 공동발전방안」. 국토연구원.
박진경 외. (2016).「지방자치단체간 지역발전사업 갈등관리방안」. 한국지방행정연구원.
박천수. (2020).「지역단체 간 협약 제도 마련-미국 등의 사례와 시사점」. 행정안전부.
배준구. (2001). 지방자치단체간 협력을 위한 제도적 정비방안.「사회과학연구」, 17(1): 44-45.
사득환. (2020). 지방정부간 물관리정책과 협력적 거버넌스-소백산권 상수도 설치사업을 중심으로.「한국공공관리학보」, 35(1). 한국공공관리학회.
서정섭. (2010). 지방자치단체 간 연계협력사업 추진을 위한 재정적 기반구축 방안.「한국지방재정학회 세미나자료집」, 1:22.
서정섭. (2011). 지방자치단체간 협력사업의 유인기재로서 재정기반 구축에 관한 연구.「지방행정연구」, 25(1): 189-214.
성주인 외. (2013).「농어촌 정주공간의 변화와 정책과제(Ⅱ)」. 한국농촌경제연구원.
송미령 외. (2014).「지역 간 연계협력 현황을 통해서 본 지역행복생활권 정책 과제」. 한국농촌경제연구원.
송우경 외. (2014). 지역간 연계협력사업의 추진실태와 개선방향-광역권 연계협력사업을 중심으로.「산업경제분석」, 69:79.
송우경 외. (2013).「광역경제권 연계·협력사업의 실태와 활성화 방안 연구」. 산업연구원.
송두범 외. (2006). 지방자치단체간 협력사업 추진 실태와 개선방안-충청권을 중심으로.「한국비교정부학보」, 10(2): 127-148.
신희권. (2001). 자치단체간 경제협력 증진방안.「학술세미나」, 3-21, 충북연구원.
안권욱. (2012). 동남광역경제권 지방자치단체간 협력체제와 발전방안-지방자치단체간 협력체제의 대안으로서 독일 슈투트가르트광역연합을 중심으로.「한국지방정부학회 학술대회자료집」. 한국지방정부학회.
양현모 외. (2003). 지방자치단체간 협력을 위한 행정협의회 활성화방안-영산강유역권행정협의회·섬진강환경행정협의회 사례를 중심으로.「한국지방자치학회보」, 15(4): 175-194.
오은주 외. (2008).「지역간 경제협력의 실태분석과 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.
이상광. (1995). 광역계획과 지방자치단체간의 협력방안.「국토」, 17-22.
이성근 외. (2006). 효율적 공공서비스 공급을 위한 자치단체간 협력간 설정-경상북도 23

개 시군을 대상으로. 「도시행정학보」, 19(2): 3-23.
이소영 외. (2009). 「광역경제권발전위원회 운영개선방안」. 한국지방행정연구원.
이소영 외. (2016). 「평택항과 연계한 3개시 상생협력 발전방안」. 한국지방행정연구원.
이소영. (2020). 포용성 강화를 위한 국가균형발전정책 추진방안. 「2020 대한민국 균형발전 정책박람회」. 국가균형발전위원회(2020.11.11.).
이시원 외. (2011). 지방정부간 협력체제의 전략적 관리방안. 「지방정부연구」, 15(3): 207-233.
이용로 외. (2020). 충청권 지역간 협력의 시래분석 및 정책적 함의: 4개 시도별 협력의제 분석을 중심으로. 「사회과학연구」, 31(4): 207-229.
이용숙 외. (2020). 협력적 거버넌스 성공을 위한 조건들-서울시 동북4구 사례를 중심으로. 「공간과사회」, 30(4): 208-249.
이원섭 외. (2005). 「통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅲ): 제도기반 구축을 중심으로」. 국토연구원.
이응호. (2019). 지리산권관광개발조합 운영 사례와 과제. 「국토」, 2019년 7월호
이인원. (2013). 지방정부간 협력 네트워크 형성에 영향을 미치는 요인에 대한 탐색적 분석-네트워크 중심성과 지방정부의 속성변수 간 상관관계를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(2): 117-139.
이학식 외. (2017). 「SPSS 24 매뉴얼」. 집현재.
이환범 외. (2006). 광역발전을 이한 지방자치단체간 협력관계에 미치는 영향요인 분석. 「지방정부연구」, 10(1). 한국지방정부학회.
전오진 외. (2014). 지방정부간 협력사업의 활성화 방안-천안·아산시를 중심으로. 「한국갈등관리연구」, 1(2): 85-109.
정규호. (2002). 「지속가능성을 위한 도시 거버넌스 체계에서 합의형성에 관한 연구」. 서울대학교 박사학위논문.
정성훈. (2009). 초광역개발권의 개발방향과 관리방안. 「한국사진지리학회지」, 19(4): 189-197.
정희윤 외. (2011). 「지역생활권 중심의 새로운 균형발전정책과 지역상생방안」. 서울시정개발연구원.
조성호. (2019). 「수도권 광역행정청 설립방안」, 경기연구원.

조성호. (2020). 지자체 연계·협력을 위한 특별지방자치단체 활용. 「월간 공공정책」, 183. 한국자치학회.

조승현 외. (2007). 협력적 로컬거버넌스의 형성요인에 관한 연구-전주천 자연형 하천 조성사업을 중심으로. 「한국정치학회보」, 10(1): 258-278.

조승현 외. (2009). 협력적 로컬거버넌스의 성공요인에 관한 연구-지안군 도화동산조성사례를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 23(1), 한국자치행정학회.

주성돈. (2014). 사회적기업 활성화를 위한 기초자치단체간 협력방안-경기도 11개 도농복합시를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 28(4): 61-90.

주재복 외. (2003). 지방정부간 협약을 통한 공유재 관리-안양천 유역의 지방정부간 수질개선사례를 중심으로. 「정부학연구」, 9(2): 12-152.

주재복. (2013). 지방자치단체 간 협력적 거버넌스 성공 요인 분석-안양천수질개선대책협의회 사례를중심으로. 「한국정책연구」, 13(3). 경인행정학회.

주진형. (2021). 초광역협력사업 추진 및 지원방안. 「2021 국가균형발전 비전회의 」. 국가균형발전위원회(2021.3.24.).

지역발전위원회. (2013). 「지방자치단체간 연계협력사업 편람」.

진종헌. (2020). 행정수도완성과 국가균형발전: 광역권 메가시티 전략을 중심으로. 「세종특별자치시 국가균형발전지원센터 창립토론회 자료집(2020.10.5.)」.

진종헌. (2021). 분권형 균형발전을 위한 초광역권 전략. 「한국판 뉴딜 경청·공감 강원토론회 자료집(2021.6.23.)」.

차미숙 외. (2009). 「지역개발사업의 통합적 추진모형 (Ⅱ)-총괄보고서」. 국토연구원.

차미숙 외. (2010). 「지역경쟁력 강화를 위한 지역발전계획제도 운영실태와 개선방안-총괄보고서」. 국토연구원.

차미숙 외. (2014). 「지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안 연구」. 국토연구원.

채경진. (2011). 지방정부간 협력의 영향요인에 관한 연구-경기도 동부권 광역자원회수시설 설치사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 15(1). 한국지방정부학회.

채원호 외. (2012). 지자체간 협력사업 성과의 영향요인에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 23(3). 서울행정학회.

최용환. (2019). 「지방자치단체간 협력 활성화를 위한 지원방안」. 충북연구원.

최우용. (2019). 지방자치법상 지방자치단체조합에 관한 한·일 비교.「한국지방자치법연구」, 19(1): 27-70.

하경준 (2021). 동남권 메가시티 구축 전략.「2021 국가균형발전 비전회의 」. 국가균형발전위원회(2021.3.24.).

한정택. (2018). 지방분권·균형발전에 대한 권역별 인식 격차에 관한 연구.「2018 대한민국 균형발전정책박람회 발표자료집」. 국가균형발전위원회.

한표환 외. (2002).「자치단체간 협력사업 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.

한표환 외. (2003). 자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방향.「한국행정학보」, 37(3): 217-239.

최용환. (2019).「지방자치단체간 협력 활성화를 위한 지원방안」. 충북연구원.

홍석균 외. (2002). 지방정부간 협력관계의 영향요인에 과한 연구-광역, 시군, 자치단체를 중심으로.「한국사회와 행정연구」, 13(3): 167-183.

〈국외문헌〉

Ansell, C. and A. Gash. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 18(4): 543-571.

Bentrupt, G. (2001). Evaluation of a Collaboraive Model: A Case Study Analysis of Watershed Planning in the Intermountain West. *Environmental Management*, 27(5)

Cappellin, R. (1993). Interregional Cooperation in Europe: An Introduction, R, Cappellin, & P.W.J. Batey (eds). *Regional Networks, Border Regions and European Integration*, London: Pion Ltd.

Coombes, M., D. Charles, S. Raybould and C. Wymer. (2005). City Regions and Polycentricity: the East Midlands Urban Network, CURDS: 1-52.

Emerson, K.T. Nabatchi and S. Balogh. (2011). An integrative framework for collaborative governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1-29.

Hall, P. and Pain, K. (2006). *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-city Regions in Europe*. London: Routledge.

Hall, P. (2009). Looking Backward, Looking Forward: The City Region of the Mid-21st

Century. *Regional Studies*. 43(6): 803-817.

Harrison, J. and Hoyler, M. (2015). Megaregions: foundation, frailties, futures. In Harrison, J. and Hoyler, M.(eds.), *Megaregions: Globalization's New Urban Form?* Cheltenham, UK and Norhampton, MA, USA: Edward Elgar. 1-28

Jessop, B. (2000). The State and the Contradictions of the Knowledge-Driven Economy, in J.R. Bryson et als(ed.), *Knowledge, Space, Economy*, London: Routledge.

Limtanakool, N., M. Dijst and T. Schwanen. (2007). A Theoretical Framework and Methodology for Characterising National Urban Systems on the Basis of Flows of People: Empirical Evidence for France and Germany, *Urban Studies*, 44(11): 2123–2145.

Ohmae, K. (2001). How to Invite Prosperity from the Global Economy into a Region in A, Scott(ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press: 33-43.

Ross, C. L. (ed.). (2009). *Megaregions: Planning for global Competitiveness*. Washington, DC: Island Press.

Taylor, P. J. and Pain, K. (2007). Polycentric Mega-city regions: Exploratory Research from Western Europe. In Todorovich, P. (ed.), *The Healdsburg Research Seminar on Megaregions*. Healdsburg, USA: Lincoln Institute of Land Policy and Regional Plan Association. 59-67.

Thomson, A.M. and J.L. Perry. (2006). Collaboration processes: Inside the black box, *Public Administration Review*, 66(1): 20-32.

United Nations. (2011). *World urbanization prospects - the 2011 revisions*, https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/WUP2011_Report.pdf (Accessed Nov. 25, 2020).

Weiss, J.A. (1987). Pathways to Cooperation among Public Agencies. J*ournal of Policy Analysis and Management*, 7(1): 94-117.

〈기타자료〉

국가균형발전위원회·산업자원부. (2004). 제1차 국가균형발전 5개년계획.

국가균형발전위원회·산업통상자원부. (2019). 제4차 국가균형발전 5개년계획.
국가균형발전위원회. (2021.7). 지역균형뉴딜 추진현황과 정책과제.
국토해양부 외. (2010). 남해안권발전 종합계획.
국토교통부. (2013). 동서통합지대 조성 기본구상.
기획재정부. (2014). 2016년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침.
기획재정부. (2021). 2022년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침.
경상남도. (2021). 제4차 경상남도 종합계획.
지역발전위원회·지식경제부. (2009). 지역발전 5개년계획(2009-2013).
지역발전위원회. (2013). 지역행복생활권 가이드라인.
지역발전위원회·지식경제부. (2009). 지역발전 5개년계획(2009-2013).
지역발전위원회·지식경제부. (2010). 2010년도 지역발전 시행계획.
지역발전위원회·지식경제부. (2011). 2011년도 부문별 지역발전시행계획 및 광역경제권 발전 시행계획.
지역발전위원회·지식경제부. (2012). 2012년도 부문별 지역발전시행계획 및 광역경제권 발전 시행계획.
지역발전위원회·지식경제부. (2012). 2013년도 부문별 지역발전시행계획 및 광역경제권 발전 시행계획.
지역발전위원회·산업통상자원부. (2014). 지역발전 5개년계획(2014-2018).
행정안전부. (2016). 지방자치단체 협력·갈등관리 업무 편람.
행정안전부. (2019). 지방자치단체 협력·갈등관리 업무 편람.

〈온라인자료〉

경상남도 홈페이지(https://www.gyeongnam.go.kr)
지리산권관광개발조합 홈페이지 (http://www.jirisantour.go.kr)
남해안남중권발전협의회 홈페이지(http://njg.or.kr/)

부록

〈부록 1〉 지역간 협력 관련 선행연구 목록

구분	저자	분석방법	논문내용
협력권 등 공간 구조	권영섭 외 (2008)	기술통계 사례분석	• 국토균형발전을 위해서는 단핵보다는 다핵이 유용하므로, 다핵 도시체계를 확립하기 위한 전략 도출 • 5+2 광역경제권을 기준으로 도시집적 및 연계 특성 파악 : 노동시장, 통근통학, 인구이동 DB 분석 • 동남권 대상 학생, 공무원, 기업설문조사하여 잠재력 분석 : 통행, 업무, 고객-공급자, 수입-지출, 정보통신 연계 등
	김광익 외 (2008)	기술통계	• 광역경제권 구분을 위한 지역간 통행연계 분석 : 16개 시도 및 165개 시군을 공간단위로 분석하여 광역 및 지역통행권역 파악 • 광역경제권 구분을 위한 지역간 산업연계 분석 : 제조업과 서비스업을 대상으로 16개 시도간 지역산업연계 분석 실시 및 광역 산업연계권역 파악
	김동주 외 (2009)	기술통계 설문조사	• 5+2 광역경제권의 성공적 추진을 위해 발전 잠재력 분석 • 인구규모, 1인당 GRDP, 고학력 노동자 비중, R&D, 공간 수위성 등의 지표로 5개 광역경제권 경쟁력 분석 • 소득 및 인구규모별 경쟁력(1인당 GRDP) 결정요인 분석 • 전문가 설문조사 : 광역경제권별 경쟁력 강화 전략 • 글로벌 경쟁력을 갖기 위한 공간구조 구축방안 및 협력적 추진체계 구축방안 제시
	정성훈 (2009)	문헌연구	• 초광역개발권 정책의 개발방향과 관리방안 제시 • 균특법 등 관련법 및 관련계획을 검토한 결과, 정부의 구상안의 보완점 제시
	맹다미 외 (2010)	문헌연구 해외사례 분석	• 생활 중심지 개념 도입을 위한 주민생활서비스 공급방안 도출 • 도시기본계획 등 관련 계획 중심지체계 비교후 생활밀착형 생활중심지 도입 필요 제시
	정희윤 외 (2011)	기술통계 설문조사	• 이명박 정부의 지역균형발전정책의 한계 극복을 위한 새로운 지역균형발전정책 모색 • 주민생활과 직결되는 기초생활권정책의 실태 및 만족도 분석 • 새로운 지역생활권 정책 도입과 운용방안 제시
	성주인 외 (2013)	기술통계 설문조사	• 농어촌 과소화, 공동화에 따른 정주공간의 변화 실태 분석 • 마을 및 중심지 정주여건과 기능변화 파악 : 인구 DB, 농림어업총조사 DB, 인구이동 및 통근·통학권 분석

구분	저자	분석방법	논문내용
			• 소생활권 거점의 범위와 기능, 연계실태를 파악하기 위한 사례지역 설문조사 • 농어촌 정주공간의 지속발전을 위한 시군간 연계권 설정 및 읍면 중심지 전략 등 소생활권 구성 정책제안
	진종헌 (2020)	문헌연구 국내외 사례분석	• 글로벌 경쟁력 강화를 위해 국토의 다핵연계화(메가시티 리전) 전략 필요 • 수도권 중심의 일극체계 극복을 위해 비수도권 메가시티 리전을 수립하는 3+2+3 국토공간구조 재편 전략 제안
	강현수 (2021)	문헌연구	• 균형발전을 위한 광역협력의 필요성 • 중앙주도의 경직된 광역권 수립이 아닌 지역주도의 유연적 광역권역의 설정 및 균형발전사업 추진
법/제도 개선 방안	배준구 (2001)	문헌연구	• 우리나라 자치단체간 협력제도 현황 분석 및 향후 지역간 협력을 위한 제도적 정비방안 제시 • 행정협의회, 지방자치단체조합, 사무위탁, 광역계획, 지방자치단체장 등 협의체
	이원섭 외 (2005)	문헌연구	• 지역개발사업 및 자치단체간 행정협력 관련 지역간 공동발전제도 현황 및 문제점 파악 • 외국의 지역간 공동발전제도 분석 • 지역간 협력법 제정 등 제도 개선방안 제안
	김명연 (2005)	문헌연구	• 지역간 협력에 의한 사무처리제도의 의의와 필요성 및 헌법적 보장 내용과 한계 고찰
	서정섭 (2011)	문헌연구	• 법령 및 예산 관련 제도를 중심으로 지방자치단체간 협력의 제도적 차원에서 분석
	김종성 (2012)	문헌연구	• 지방자치단체간 협력을 증진시키기 위해서는 자발성과 자율성에 기초한 제도 개선 필요 제시
	안권욱 (2012)	사례분석	• 부산/울산/경남 3개 시도를 대상으로 지방자치단체간 협력체제와 운용실태 분석 • 협력체제의 대안으로서 독일 슈투트가르트 광역연합 사례를 검토하여 광역연합제도 도입의 필요성 제시
	권세훈 (2013)	문헌연구	• 지방자치단체간 협력을 위해 지방자치단체들이 독립성을 가진 공법주체로서 관할권의 독립이 전제되어야 함 • 프랑스의 지방자치단체 협력법인(EPCI) 사례를 검토하여, 법률로서 제도적 특별한 기구 창설 필요 제안
	김수연 (2019)	문헌연구	• 소멸위기에 있는 지방의 경쟁력 강화를 위해 지방자치단체간 협력 필요 • 기존 지방자치단체간 상호 협력제도(협력사업의 추진, 사무의 위탁, 행정협의회 구성, 지방자치단체 조합 등) 검토 및 제도 개선방안 제시
	강인호 (2019)	문헌연구	• 연계·협력 활성화를 위한 새로운 제도 – 특별지방자치단체 활용 – 제시

구분	저자	분석방법	논문내용
	김수연 (2020)	문헌연구	• 광역행정 수요의 증대와 행정 효율성 제고, 지방분권의 강화와 협력, 지방자치단체간 갈등 사전 예방 효과 위한 특별지방자치단체의 도입과 법적 과제 제시
	조성호 (2020)	문헌연구	• 특별지방자치단체 도입 위한 선진국 모델연구 : 미국형, 일본형 • 미국형은 광역계획의 성격이 강하며, 일본형 특별자치단체는 광역사업이 주류
	김예성 외 (2020)	문헌연구	• 지역별 특성을 고려한 새로운 광역협력사업의 발굴과 광역협력사업 기금 조성과 같은 예산지원 방안은 향후 광역연합의 제도의 성공을 위해 필요함
거버넌스 등 추진 체계	주재복 외 (2003)	사례분석	• 안양천 수질 개선 과정에서 안양천수질개선대책협의회의 구성을 통한 안양천 유역 지방자치단체간 협력이 중요함을 시사 • 공공재 관리의 자율규칙과 지방정부간 협력요인 : 참여 및 경제규칙, 자기조직화 규칙, 집합적 선택 규칙, 정보규칙, 비용분담규칙, 감시규칙, 상벌규칙
	주재복 (2004)	사례분석	• 협력적 거버넌스의 성공적 운영 요인 : 지방자치단체별 역할과 책임의 명확한 설정, 거버넌스 당사자 간 비용이익 분담원칙 확립, 거버넌스 운영의 투명성 확보를 위한 상호감시체계 구축, 거버넌스 당사자 간 합의된 운영규칙 및 절차의 사전적 마련, 정확한 정보의 제공 및 공유를 통한 상호 신뢰관계 형성 • 안양천 연도별 BOD 변화 추이, 공동추진사업 및 주요 활동, 안양천수질개선대책협의회 구축을 위한 주요 활동 등 분석
	주재복 (2011), 주재복 (2013)	사례분석	• 지방자치단체간 협력적 거버넌스 성공 사례 분석 • 협력적 거버넌스 성공 요인 : 이해당사자(지방자치단체)의 직접적인 참여 유도 및 참여자 간 공동의 목표 합의, 직간접적인 이해관계자의 참여활동 장려 등 • 지역주민의 만족도 및 광역적인 지역사업의 효율성을 높이는데 있어 지방자치단체간 협력적 거버넌스가 효과가 높음
	한승준 (2006)	사례분석	• 행태적 측면 : 상호의존성 수준, 목표몰입의 수준 • 제도적 측면 : 자원보유 및 제도화 수준
	금성근 (2006)	사례분석	• 자치단체는 인근지역과 경쟁하는 것이 아니라 인근 지역과 협력하여 타 광역권과 경쟁해야 함 • 초광역권 경쟁시대의 인근 자치단체와의 관계는 '대립과 경쟁'에서 '보완과 협력'으로, '근공원친(近攻遠親)'에서 '근친원공(近親遠攻)'으로의 인식전환 필요 제시
	조승현 외 (2007)	사례분석	• 로컬 거버넌스의 형성 요인 : 신뢰, 중립성 및 공정성을 유지하는 중재자의 역할, 정보교환 및 결합의 장 운영, 사회자본의 활성화
	구교준 외 (2013)	사례분석	• 상황요인 : 외부효과, 상호이익존재 • 관계요인 : 자원 및 권한의 균형 지자체간 신뢰 • 조직요인 : 협력기반제도, 리더십, 독립조직 및 예산

구분	저자	분석방법	논문내용
			• 거버넌스 형성을 위해서는 이해당사자의 책임감과 리더십이 중요하며, 독립적인 예산을 통해 균형적인 의사결정 방식을 유지하는 것이 중요
	김정호 외 (2017)	사례분석	• 분석변수 : 지역개발욕구, 행위자들의 참여, 행위자들의 이해관계, 각 행위자간의 상호설정 • 협력적 로컬거버넌스의 성공요인 : 참여주체들 간의 원만한 협의 과정과 충분한 협의 절차
	김재선 (2019)	사례연구	• 미국의 지방분권 제도 개관, 미국 지방자치단체 협력을 위한 연합조직, 미국 지방자치단체 협력을 위한 개별사례를 검토
	이용숙 외 (2020)	사례연구	• 서울시 동북4구 사례를 중심으로 협력적 거버넌스 성공을 위한 조건 – 자율성과 합의 – 탐색 • 기반조건 : 협력에 대한 암묵적 규범과 의사결정구조 • 지속조건 : 혜택의 공정한 배분 기제(핵심조건), 반복된 협력과 중간의 작은 성과, 공유된 내부통제(보완조건) • 결과조건 : 호혜성과 신뢰에 기반한 사회규범
성공요인	권희재 외 (2002)	설문조사	• 강원도의 일부 시/군을 중심으로 공무원, 주민, 기업, 사회단체 등 교류협력주체 집단을 대상으로 조사 • Likert 5점 척도 • 구성요인(3요인, 8항목) : 교류협력의 필요성(필요성, 기여도, 영향력), 교류협력의 발전단계(현행 발전단계), 교류협력의 사업전략(사업목표, 사업주체, 사업방식, 사업내용)
	홍석균 외 (2002)	설문조사	• 광역 시/군/구의 지방공무원 대상으로 무작위표본추출법 활용(상관분석, 회귀분석) • Likert 5점 척도 • 독립요인(영향요인) : 선행조건(협력절차와 과정의 적합여부, 협력대상자의 적합여부, 협력목표의 상호간 일치여부, 협력관계구축의 요구 수준, 협력대상자의 자원보유 조건), 적용규범(상호간의 호혜성, 이해성, 의존성, 사회변화의 적응성, 협력성과의 공정한 분배성, 수평적 의사소통성) • 종속요인(협력관계) : 협력관계의 구축전략, 협력사업의 추진내용
	이성근 외 (2006)	기술통계	• 경북 23개 시군의 공공서비스 공급실태 분석 – 시설당 인구규모를 평균값과 변이계수로 사용 • 시군별 공공서비스 공급실태 분석을 위해 기능적 측면에서 산업 및 경제, 보건 및 복지, 문화/체육, 생활/환경, 행/재정 다섯 부문으로 구분 • 자치단체간 협력공간 설정을 위해 거리, 교통량의 변수를 중심으로 군집분석 후 협력공간 설정 – 거리는 시군간 직선거리 기준, 교통량은 한국개발연구(2001)원 O-D표 활용

구분	저자	분석방법	논문내용
	이환범 외 (2006)	설문조사	• 지방자치단체간 협력관계에 영향을 미치는 독립변인(협력관계 구비성, 지향성, 제휴성, 발전성)과 종속변인(지자체간 광역적 협력수준)을 측정하기 위해 25개 항목으로 구성 • Likert 5점 척도 사용, 대구광역시와 인근 7개 시/군(경산시, 영천시, 칠곡군, 성주군, 고령군, 청도군)을 대상으로 광역행정 관련 담당공무원 대상 설문 • 분석기법 : 신뢰도 분석, 요인분석, 상관분석, 다중회귀분석
	오은주 외 (2008)	사례분석 설문조사	• 경제협력을 위한 주요 요인 : 정보, 추진기구, 재정 지원, 법률기반, 참여주체, 리더십 • 공무원 설문조사 : 협력의 필요성, 경제협력 활성화 정도, 영역별 협력 정도, 협력주체와의 관계 등
	이시원 (2008)	문헌연구	• 협력은 복수의 행위주체(개인, 조직, 정부), 협력의 조건은 비전의 공유, 자원, 자율성과 권한 • 접근방법 : 정치적, 사회문화적, 관리론적 접근방법 • 전략적 협력관리 방안 : 과정적 측면(계획, 실행, 점검), 실체적/내용적 측면(계획관리, 추진체계관리, 자원관리, 의사소통 및 정보관리 등), 시간적 측면(속도와 안정성)
	김길수 (2008)	사례분석	• 파주 LCD클러스터조성사업, 지방정부간 상호협력적 관계 구축을 통해 민간기업의 대형투자를 유치한 사례 • 장애요인 극복 : 공배법 시행령 개정, 문화재 시굴/발굴조사, 묘지이장, 군사협의 • 투자유치 성공요인 : 투자기업에 대한 철저한 정보 분석과 신뢰구축, 프로젝트 유치를 위한 강력한 의지 및 조직 정비, 중앙정부의 전폭적인 지원
	조승현 외 (2009)	사례분석	• 분석요인 : 지방통치 및 지역개발 욕구, 행위자들의 참여, 행위자간의 이해관계, 각 행위자간의 상호작용
	김순은 외 (2009)	설문조사	• 협력사업의 특성분석(9개 영역), 지방정부간 협력사업의 동기(10개, 1~3순위 선택), 성공요인과 실패요인(각 8개) • 협력사업 : 도로/교통시설 설치, 공공시설 설치/운영, 지역경제/개발, 혐오시설 설치/운영 등 • 협력사업 추진 동기 : 투자재원의 부족, 비용절감, 정부보조금 지원, 지자체장의 의지 등 • 성공요인/실패요인 : 재정적 이익이 있을 시, 지자체장의 의지, 협력에 의한 영향력 증대, 분쟁해소 등의 문제해결 등
	채경진 (2011)	설문조사	• 지방정부간 협력의 영향요인 : 참여, 신뢰, 능력(지방정부), 제도요인, 지방정부간 협력
	박성호 외 (2012)	기술통계 네트워크 분석	• 지방정부간 협력요인 실증분석을 통한 이론과 현실의 차이 논의 • 요인(독립변수) : 정치제도적(단체장 득표율, 장-의회 정당일치, 단체장 재선), 경제차원적(경제개발비, 사업체비중, 조사자 비중), 행정관리(인구밀도, 기존 협력 참여 경험)

구분	저자	분석방법	논문내용
			• 협력 : 연결정도 중심성(지수), 가중연결정도 중심성(지수) • 통제변수 : 수도권 여부
	채원호 외 (2012)	설문조사	• 전국 광역 및 기초자치단체 협력사업 담당 공무원을 대상으로 설문조사, Likert 5점척도, 기술통계, 요인분석, 신뢰성 분석, 인과모형 검증 • 분석 변수 : 잠재변수(정부능력, 참여, 신뢰, 행/재정적 지원), 종속변수(협력사업의 성과) • 종속변수 : 협력사업의 목표달성도, 주민만족도, 협력사업을 통한 행정비용절감 등 • 잠재변수 : (정부능력) 협상능력, 단체장의 역할, 갈등조정능력, 의회협조정도 / (신뢰) 상위정부신뢰, 홍보진실성, 협의내용변경빈도 / (참여) 의사소통, 주민참여, 이해관계자참여, 반대단체의견반영 / (행.재정적지원) 재정적인센티브, 제도적 장치, 법제화정도
	송우경 외 (2013)	설문조사 통계분석	• 광역권 연계협력사업을 대상으로 주요 성과 분석을 통한 지역간 연계협력사업 활성화를 위한 정책방향 및 과제 도출 • 2013년에 종료된 광역권 연계협력사업을 대상으로 성과분석(사업성과, 문제점 및 제약요인), 제도분석(관련법, 재원, 추진체계, 가이드라인 등) • 기술통계를 통한 사업성과(우수/부진사업)와 설명요인(추진주체, 공간범위, 사업분야, 사업규모, 연계협력 경험유무 등) 연관성 유무 파악
	강성권 (2013)	국내/외 사례분석	• 연계협력사업의 유형 : 공동사업추진형·자원공유형·컨트롤형·네트워크형 등
	이인원 (2013)	실증분석 (중심성/ 네트워크 분석)	• 대상 : 미국 내 플로리다 주에 위치한 올랜도 대도시 지역 내 지방정부 • 속성변수 기초 통계(인구규모, 소득수준, 인종구성, 정치제도, 상위행정구역)
	김선기 외 (2015a)	설문조사	• 지자체간 연계협력사업의 추진실태 분석/평가, 성과창출요인 도출 • 설문조사, 지역생활권 6대분야 및 5대 중점 분야별 사업의 만족도 측정, 이항로짓모형 활용 • 종속변수(10개) : 전반적 만족도, 인프라 확충, 소득증대, 지역투자 및 산업발전, 교육여건개선 등 • 독립변수(만족도 결정요인, 13개) : 기획, 집행, 성과 단계별 분석(상시적 협력시스템 구축, 자원 공동 활용, 생활권협의체 기능 강화, 보조금 지원체계 개편, 교육 및 모니터링 등)
	김민정 외 (2020)	기술통계	• 협력적 영향요인 : 지방자치단체장, 지방자치단체 • 지방자치단체장 세부요인 : 개인적 속성변수(연령, 소속정당), 정치적 맥락변수(득표율, 연임여부, 의회의 다수당과 지자체장의 다수상의 일치여부)

구분	저자	분석방법	논문내용
			• 지방자치단체의 세부요인 : 규모/행정수요적 변수(재정자립도, 인구수, 노인인구비율), 제도적 변수(지차체 유형, 이웃한 타 지자체 수) • 분석방법 : ZIP 분석과 ZINB 분석
	사득환 (2020)	사례연구	• 성공 사례로서 소백산권 상수도 설치사업 평가 • ACF모형을 적용하여 소백산권 상수도설치사업 분석(행정단위 : 3개의 광역지자체, 3개의 기초지자체, 3개의 면과 3개의 리) • 영향 요인 : 안정된 변수, 외부사건, 장기적 연합기회구조, 행위자의 단기적 제약과 자원이 정책하위체제에 영향을 미쳐 지방정부간 협력적 거버넌스 창출
기타 지역 협력 활성화 방안	이상광 (1995)	문헌연구	• 지방자치제도의 본격 실시에 대비하여 광역계획과 지방자치단체간 역할 분담 제시 • 도로/교통시설, 상수도/수자원 이용, 하수처리
	고병호 외 (1998)	실태분석	• 대전, 충남, 충북 등 3개 시/도를 대상으로 중부권 경제협력방안 연구 • 인구규모의 변화, 산업별 취업구조 및 생산구조, 지역성장기여율 분석(지역 내 총생산), 경제기반분석(특화도 분석), 생산성 분석 등 시행
	김광주 외 (1998)	사례조사	• 1996년 민선자치단체장 선거 이후부터 1998년 지방선거전까지 경산시와 인근 기초자치단체간 전개된 수평적 관계 분석을 통한 상호 협력 모색 • 기초통계비교, 경산시와 관련된 갈등/협력 사례 분석을 통한 지방자치단체간 수평적 협력관계 모색
	신희권 (2001)	사례분석	• 지방공공서비스의 외부성 사례 : 2000년 4월, 서울 구로구와 경기도 광명시의 '혐오시설 빅딜, 자치단체간 혐오시설 '윈-윈 게임' 사례 • 지역경제 활성화 관련 사례 : 독일 자아부르겐市, 네덜란드 엔세데市, 영국 노스타인사이드
	한표환 외 (2002)	설문조사 해외사례	• 지방자치단체 광역행정관련 담당공무원 대상 • 자치단체간 협력관계 속성 : 이익배분, 협상주도권, 목표달성, 협력태도, 협력빈도, • 협력빈도 : 자치단체간 협력사업의 추진빈도 • 협상주도권 : 협력사업 추진과정에서 주도권 장악 • 이익배분 : 협력사업에 따른 상호간 이익배분의 형평성 • 협력태도 : 협력사업의 추진과정에서 상대방의 협력태도 • 목표달성 : 협력사업을 통한 목표달성의 만족도
	김선기 외 (2003)	설문조사	• 자치단체간 협력관계 속성 : 이익배분, 협력태도, 협력빈도, 목표달성, 협상주도권 • 자치단체간 협력활성화를 위한 정책방향 : 자치단체간 협력활성화 기반 조성, 지방자치단체간 협력방식 강화, 자치단체간 협력지원체제 확립

구분	저자	분석방법	논문내용
	양현모 외 (2003)	사례/ 인터뷰 분석	• 영산강유역권행정협외희와 섬진강환경행정협의회 사례를 중심으로 협의회의 구성과 운영 비교, 행정협의회 운영의 활성화 방안 모색 • 문헌조사, 사례분석, 담당공무원 개인 인터뷰 등 • 분석내용 : 목표에 대한 공동인식, 재원분담능력, 자치단체장 및 실무부서장의 관심과 의지, 관계 외부기관의 참여, 지역주민 여론
	박양호 외 (2004)	사례분석	• 국내외 사례분석 : 협력사업 성과의 가시화와 공유, 인식의 전환과 리더십, 성공가능성 높은 협력사업의 선정, 지역간 경쟁요인 제거와 문제 조정 기능 강화, 수평적 파트너쉽과 명확한 역할분담, 그리고 제도적 지원 • 자치단체간 협력 활성화를 위한 방안으로 협력 프로그램 도입 및 제도적 기반 구축 제안
	박양호 (2005)	사례분석	• 산업입지, 관광, 교통, 수자원, 환경, 도시기반시설 등, 협력진행4단계로 인과관계 규명(발의, 계획, 집행, 이익공유) • 지자체간 협력사업 성공 요인 6가지 : 파트너쉽, 동기부여, 네트워크, 열정과 리더쉽, 지원(Supports), 외부 요소
	송두범 외 (2006)	현황분석	• 지방자치단체의 협력유형으로 III유형(시도를 같이하는 기초자치단체간 협력), IV유형(시도를 달리하는 광역자치단체간 협력), V유형(시도를 달리하는 기초자치단체간 협력)으로 충청권 지방자치단체간 협력사업 분석 • 협력사업의 목적, 성격, 공간범역, 추진주체 등 분석을 통한 지자체간 효율적 추진방안 제시
	김필두 외 (2008)	문헌연구	• 상생협력 제도별 운영현황 분석, 제도적 기반 마련
	이주헌 외 (2009)	사례분석	• 서울시와 경기도 간 관계를 거시적관점과 미시적 관점으로 분석 • 거시적 관점 : 서울시와 경기도 간 존재하는 외부효과를 추정하기 위한 조세, 교통부문의 비용발생과 편익 귀착 분석 • 미시적 관점 : 서울시와 경기도 간 갈등 현안인 난지물재생센터(하수처리시설)와 승화원(장사시설)의 갈등 요인 규명 등과 같은 사례분석
	서정섭 (2010)	문헌연구	• 재정적 기반구축 방안 : 재정지원 관련 법령정비, 국고보조사업의 재정인센티브 강화, 지방세/재정시스템 구축(자치단체간 Tax-sharing, 특별교부세 지원 등), 지역상생발전기금의 활용
	김종성 (2011)	문헌연구6	• 지방자치단체간 협력제도(협력협의단계, 보고 및 승인단계, 사무처리단계, 감독 및 해산단계) 비교분석 및 개선방안

구분	저자	분석방법	논문내용
	이시원 외 (2011)	설문조사	• 경남도청, 부산광역시청, 대구광역시청 3개 광역자치단체의 지역협력 관련 부서 근무 공무원 대상 • 분석기법 : 빈도분석, 기술통계, t-test, 분산분석, 상관관계분석, 다중회귀분석 등 • 지방정부간 협력의 접근방법 : 정치적, 사회/문화적, 관리적 접근방법 • 협력구축을 위한 선결적 조건 : 비전의 공유, 자원의 확보, 협력대상간 신뢰, 자치단체장의 리더십 • 전략적 협력체제관리 : 합리적 계획의 수립, 추진체계의 구축과 관리, 내부 협력체계의 구축, 프로그램 규모의 적절성, 의사소통을 통한 정보의 교류
	김진수 외 (2012)	기술통계 네트워크 분석	• 정책네트워크 : 행위자, 상호작용, 리더십 • 정책적 환경 : 공간·사회적 환경, 기술적 환경, 제도 및 조직적 환경
	권자경 외 (2012)	사례분석	• 공공서비스 시설 공동이용 성공사례 분석을 통한 성공요인 도출 • 전략적 과정, 공유된 제도, 공유된 자원 • 대구-경북연구원 공동운영, 부산-거제간 연결도로 건설사업 사례
	차미숙 외 (2014)	사례연구	• 해외사례, 국내사례, 정책실무자 설문조사 등을 통한 지역간 연계협력 활성화 정책방안 제시 • 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 추진원칙으로 효과성, 지속성, 효율성, 자율성 제시
	송우경 외 (2014)	설문조사	• 광역권 연계협력사업을 대상으로 사업성과 분석(우수/부진사업 구분, 정량적/정성적 성분석) • 실태분석을 토대로 개선방향과 과제 모색 • 국내 연계협력사업은 전반적으로 제도적 기반취약하며 연계협력사업의 추진단계에서도 문제점과 제약 요인이 있음 • 지역간 연계협력사업의 활성화를 위해 제도적(법, 재원, 추진체계, 가이드라인 등) 토대 구축 중요
	송미령 외 (2014)	문헌조사	• 지역간 연계협력의 기본방향 : 연계협력 지자체 모두에게 편익 발생, 행정구역 칸막이식 물량 공급 지양, 다양한 주체에 의한 접근 지향, 관리/운영 및 성과를 고려한 사업 발굴과 추진 등
	주성돈 (2014)	실태분석	• 31개 경기도 시/군의 사회적 기업과 총 11개 도농복합시의 사회적 기업 운영 분석 • 도시 유형별(대도시, 도농복합시, 농촌지역)으로 비교 분석-대도시 접근성, 인구이동률, 도시화율, 산업경제구조 등
	전오진 외 (2014)	사례분석	• 천안시와 아산시 간 갈등 사례 : 천안시 백성동 쓰레기 소각장 조성사업, KTX 역사명칭, 택시영업구역

구분	저자	분석방법	논문내용
	김선기 외 (2015b)	설문조사 통계분석	• 지역행복생활권사업 정책현황 및 추진실태 분석 • 사업담당 공무원 대상 설문조사 실시 • 정책 만족도 및 결정요인 분석 • 성과에 영향을 미치는 요인으로 자원의 공동활용, 주민의견 수렴, 단체장 관심, 보조금 지원, 협의체 기능 강화 등 도출되어 단계별 성과창출 방안 제시
	금창호 (2019)	문헌연구	• 연대·협력을 통한 지역발전은 지방자치단체의 여건이나 지역발전의 내용 등에 따라서 탄력적이고도 다양한 방법의 적용이 기본적인 구조로 활용될 필요가 있음
	최용환 (2019)	설문조사	• 자치단체간 협력사업에 대한 인식조사(조사대상 : 충청북도, 시/군 공무원) • 기술통계(인구통계, 자치단체간 협력관련 인식조사, 연계협력사업의 중요도, 추진과정의 어려움 등), 지방자치단체간 협력이 필요한 분야, 지바자치단체간 협력이 성공하기 위한 인식, 자치단체간 협력을 촉진하기 위한 제도화 분석 • 지방자치단체간 협력제도 활성화를 위한 지원방안으로는 특별지방자치단체의 구성 등 다양한 형태의 협력제도 마련, 지자체간 연계를 통한 공유 행정서비스 제공, 지자체간 협력사업의 예산 운용(정부간 협약 체결 등), 지자체 간 연계/협력 활성화를 위한 프로그램 운영, 지자체간 협력을 위한 제도적 기반 조성 필요
	이용로외 (2020)	실태분석 (미디어 분석)	• 4개 시도별 보도자료의 전수조사를 통해 협력강도별 분석, 협력분야별 분석, 협력동기별 분석 • 충청권 지역간 협력의 제약과 가능성, 지역간 협력의 방향성 등 도출

〈부록 2〉 2010년 광역경제권 연계협력사업 현황 (단위: 억원)

과제명	참여 지자체	'10	'11	'12
고용창출형 IMT산업 혁신클러스터 육성사업	서울, 경기, 인천, 창원	30	25.5	25.5
지능형 로봇서비스산업 지원사업	인천, 서울, 경기, 대구	20	15.5	19
한방약초 신시장 창출을 위한 광역적 연계협력 기반조성	평창, 함양, 제천, 안동, 문경, 상주, 금산 진안, 산청, 장흥, 영천, 강화	10	7.0	9.5
미래사회 적응을 위한 대충청권 녹색생태관광사업	대전, 충북, 충남, 공주	12	9.3	10.7
충청권 패키징 산업 육성사업	대전, 충남, 충북	28	23.8	24.9
태양전지의 효율 극대화를 위한 전자전달 증대장치 개발	충남, 아산, 대전	9	6.3	7.7
석회석 자원 등을 활용한 저탄소산업 육성사업	충북, 충남, 대전, 단양	20	17.0	19
New-IT 부품과 부품산업용 금형 열처리 기술지원	충남, 충북, 대전, 천안	17	17.0	14.5
생체진단 의료기기용 핵심센서 및 키트 개발사업	충북, 충남, 대전, 원주	10	7.8	8.9
글로벌 그린몰드메카 구축사업	광주, 전북, 전남	18	15.3	16
헬스케어 소재 국제상호인증 제품화 지원사업	광주, 전남, 전북, 화순	28	28.0	28
eco-인쇄전자 사업화 촉진 지원사업	광주, 전북, 전남, 순천	23	19.6	19.6
고비강도 소재응용 근린부품 실용화사업	광주, 전남, 전북	28	21.7	26.6
청정기술 활용 피톤치드의 기능성을 이용한 의류제품 개발 및 사업화	전북, 익산, 장성	11	7.7	9.8
천일염 생산자, 소비자 직거래 체제 운영지원 사업	고창, 무안, 영광, 마포	7	5.4	6.7
승용, 상용 전기자동차 겸용 급속 충전 시스템 개발사업	광주, 전남, 전북	10.5	8.9	9.3
선박의 안전 항해를 위한 근거리/원거리 RADAR 시스템 개발 및 상용화	부산, 울산	23	19.6	23
BLCD모터 표준화 및 표준모델보급 사업	경남, 부산, 울산	30	23.3	28.5
전자파환경 유해성 대책 Green Belt 사업	부산, 경남, 대구, 경북	11.5	8.1	10.2
부생가스를 이용한 녹색기술 실용화 기술개발사업	부산, 울산, 경남	25	25.0	21.3
대경권 블루골드 클러스터 구축사업	대구, 경북	16	12.4	14.2
BY2C 연계협력사업	봉화,영양,청송, 영월	10	8.5	9.5
덴탈소재 및 치과기공 클러스터 활성화 사업	대구, 경북	25	25.0	22.3
대경 자동차부품소재 상용화 및 구조전환 지원사업	경북, 경산, 영천, 대구	26	22.1	26
인플루엔자 백신원료 맞춤형 생산시설 구축	경북, 안동, 대구	20	14.0	19
힐링용 로컬푸드 활성화 사업	대구, 경북	8	6.2	8
차세대 마그네슘 제련 국산화를 통한 초경량부품소재개발 광역연계사업	강원, 강릉, 원주, 인천, 충남, 전남	23	17.8	20.5
DMZ 인접지역의 커뮤니티 비즈니스형	강원, 철원, 화천, 양구,	7	6.0	6.7

과제명	참여 지자체	'10	'11	'12
지리공원(Geopark) 조성 사업	인제, 고성			
증강체험형 개별/관광/테마파크 상품 생산기반확립	제주시, 서귀포, 제주도	9.5	9.5	9.5
제주유배문화의 녹색관광자원화를 위한 스토리텔링 콘텐츠 개발사업	제주시, 서귀포, 제주도	4.5	3.5	4.3

〈부록 2〉 2011년 광역경제권 연계협력사업 현황 (단위: 억원)

과제명	참여 지자체	'11	'12
스마트프로덕트 신산업육성사업	경기, 부산, 서울, 경북	30	28.5
의약바이오 글로벌 실용화 연계 지원 사업	충북, 대전, 충남	45	40.1
리튬이온전지 부품소재 국산화	충남, 충북, 대전	35	33.3
터치 융·복합산업 클러스터 육성사업	광주, 전북, 전남	45	38.3
탄소섬유 기반 해양 스포츠·레저장비 개발	전북, 전남, 부산	35	35
3G-Bio 연계 친환경 생물소재 고도화 사업	전남, 광주, 인천	30	28.5
IT융합 금형기술 고도화 사업	대구, 경북	35	33.3
백두대간Greenmine비즈니스구축사업	경북, 강원	30	25.5
수송용 소재산업 기술개발사업	대구, 경북, 부산	20	20
동남권 해상풍력부품 실용화 개발사업	경남, 부산, 울산	35	31.2
대중소 연계형 이차전지 핵심소재 실용화사업	울산, 경남, 경북, 구미	30	26.7
뿌리산업 지원을 위한 IT 융합 로봇 생태계 조성	부산, 경남, 경북	23	20.5
해양플랜트 Subsea 초고압 시험인증 구축 사업	경남, 부산, 울산	20	17.8
구조용 부품·소재 상용화 개발 및 플랫폼 구축	강원, 전남, 대구	35	33.3
제주권 광역연계 코스메틱 클러스터 활성	제주, 경기, 경북	50	44.5
가축질병제어를 위한 Bio Security System 개발	경북, 충남, 강원	50	47.5

출처 : 지역발전위원회(2012)

〈부록 2〉 2012년 광역경제권 연계협력사업 현황 (단위: 억원)

과제명	참여 지자체	'12
한라-지리산 천연물자원 기반 약물성 정보DB구축 및 신약개발	서울, 경기, 제주, 산청, 진주	15
태양광 시스템 열화진단 및 발전성능 향상 기술개발	대전, 충북, 충남	15
기능성 화학소재 플랫폼 구축 및 상용화 지원	대전, 충북, 충남, 울산, 전남, 안산	15
호남·충청권 연계 시니어케어 식의약제품 개발	무주, 장수, 순창, 전남, 순천, 장흥, 충북	15
열응용 뿌리산업의 제조공정혁신 지원	대구, 경북, 영천, 고령	15
식물공장 산업생태계 조성 지원	대구, 경북, 군위	15
원전기자재 글로벌 역량강화를 위한 기술지원 기반구축	울산, 포항	15
플라즈마 기반 대형 Display용 Flexible 방열시트 개발	강원, 철원, 경기	15
오대산 권역의 웰니스 상품개발 지원	강릉, 평창, 홍천, 양양	15
전기차 산업 활성화를 위한 차량부품 및 운영 시스템 개발	제주, 전남	15

출처 : 지역발전위원회(2012)

〈부록 3〉 지역생활권별 생활권 협의체 구성현황 (2015년 현재)

시도	생활권	구성방법	비 고
서울	서경시범생활권	MOU	시범생활권
울산	울산중추생활권	MOU	
경기	평화도시생활권	MOU	
	생명안전도시생활권	MOU	
	경원축생활권	행정협의회	규약고시
	동북부생활권	행정협의회	규약고시
	동남부생활권	행정협의회	규약고시
	평안생활권	행정협의회	규약고시
강원	춘천중추생활권	MOU	
	치악산중축생활권	MOU	
	동계올림픽생활권	MOU	
	양구인제생활권	MOU	
	영북생활권	MOU	
	백두대간생활권	MOU	

시도	생활권	구성방법	비 고
충북	청주중추생활권	MOU	
	충주중추생활권	MOU	
	진천음성괴산생활권	MOU	
	제천단양생활권	MOU	
	보은옥천영동권	MOU	
충남	천안아산중추생활권	행정협의회	규약고시
	공주부여청양생활권	행정협의회	규약고시
전북	전북중추생활권	행정협의회	규약고시
	서남부생활권	행정협의회	규약고시
	동남부생활권	행정협의회	규약고시
	동북부생활권	행정협의회	규약고시
전남	서북부생활권	행정협의회	규약고시
	중부생활권	행정협의회	규약고시
	구곡담생활권	행정협의회	규약고시
	서남부생활권	행정협의회	규약고시
	동부생활권	행정협의회	규약고시
	중남부생활권	행정협의회	규약고시
경북	포항중추생활권	행정협의회	규약고시
	안동중추생활권	행정협의회	규약고시
	영주봉화생활권	행정협의회	규약고시
	상주문경예천생활권	행정협의회	규약고시
	고령성주생활권	행정협의회	규약고시
	의성군위생활권	행정협의회	규약고시
	영덕영양생활권	행정협의회	규약고시
	소백산권	행정협의회	규약고시

〈부록 4〉 2019 신규 협력사업

업무명	관련기관	협력 내용 및 효과
'혁신로드'를 통한 상호정책 연수/ 교류	서울, 경북	정책우수사례 공유
「대구-경산-영천」 광역 환승 시스템 구축사업	경산, 대구, 영천	대구-경산-영천간 대중교통 광역무료환승 시행에 따른 대중교통이용편의 증진
거창 승강기 밸리를 활용한 세계승강기 허브도시조성	거창, 합천, 경남(소방본부)	합천 국민안전체험관(승강기안전체험관)과 거창 승강기밸리 연계관광 프로그램 운영
경기 남부권 미세먼지 공동협의체 구성	경기도, 화성, 평택, 오산, 이천, 안성,여주	경기 남부권 미세먼지 저감을 위한 공동 대응
경북 동해안 빅데이터 구축 및 공유	포항, 경주, 영덕, 울진, 울릉	고객의 니즈에 맞는 관광 동해안 조성 및 관광객 유치

업무명	관련기관	협력 내용 및 효과
경북동해안 대표 문화 콘텐츠 교류공연 추진	포항, 경주, 영덕, 울진, 울릉	시군민에게 문화예술 향유 기회 확대·제공
교외선운행재개 및 복선전철화사업	경기도, 양주, 고양, 의정부	교통불편 해소와 지역경제 활성화를 위한 공동노력/ 사업시행을 위한 상호 행정지원
귀농희망 서울시민을 위한 맞춤형 지원	서울, 경북	도시민 농촌 유치 홍보 및 다양한 지원 정책으로 농촌 인구 유입
김포시-인천서구 상생발전을 위한 업무 협력	경기 김포, 인천 서구	양 도시간 우호협력 증진과 정보 공유 및 공동 발전방안 모색
농산물 직거래 활성화	서울, 경북	지역 농식품의 홍보를 통한 이미지 극대화
동해 ·삼척지역 공동화장시설건립	동해, 삼척	동해시 화장장 이전·신축 추진/ 동해·삼척 시민편의 증진
문화관광 상생 콘텐츠 발굴 및 공동마케팅 추진	서울, 경북	문화예술단체 교류 및 관광 콘텐츠 공동 발굴 등
사회적경제 통합아카데미 운영	인천 부평구, 연수구,미추홀구,동구	인천시 4개구 통합 아카데미 운영으로 과정별 참여율 제고 및 예산절감
상주 감꽃마을 서울캠핑장 조성	상주, 서울	폐교를 활용한 도시민 초청 지역의 수려한 자연경관 등 다양한 농촌체험
상주 서울농장 운영지원	상주, 서울	귀농귀촌 교육과 도농교류 체험의 플랫폼으로서의 서울 농장을 운영
서울관광재단-경상북도문화관광사 제휴 협력	서울, 경북	협력 프로젝트 발굴 및 협업사업 추진
신(新)북방경제협력사업 공동추진	포항, 경주, 영덕, 울진, 울릉	신(新)북방시대에 따른 동해안 5개시군 상생(경제·해양·관광 등) 협력 공동 사업 추진을 통한 지역경제 활성화 도모
안동시-송파구 도농 상생 공공급식 지원 업무협약	안동, 송파	직거래로 산지 농산물을 송파구 공공급식 시설에 공급/ 안정적인 판로확보 및 친환경 식자재 공급
어업지도선 운영비 지원건의	포항, 경주, 영덕, 울진, 울릉	신고제 요건 강화를 위한 법령 개정 건의
옥정포천선 광역철도 건설사업	경기도, 양주, 포천	옥정포천선 광역철도의 신속한 추진
우리마을 1cm문화센터 사업	함안, 창원, 경남	행정구역을 벗어나 양 지자체(함안군 칠원읍-창원시 내서읍) 간 협업하여 공유할 수 있는 문화, 복지시설 구축과 프로그램 운영을 통하여 양 지역 주민들 간 교류증진으로 소통과 화합을 도모
잠수어업인 진료비지원사업 지침개정건의	포항, 경주, 영덕, 울진, 울릉	지침을 개정하여 개인 진료 횟수 및 진료비 한도 기준 마련
지역상생청년일자리 사업 (고용형)	서울, 경북	서울거주 청년대상 지역기업 근로경험 지원

업무명	관련기관	협력 내용 및 효과
지역상생청년일자리 사업 (창업형)	서울, 경북	청년 유입을 통한 일자리 창출 및 지역경제 활성화
지역의 좋은일자리 만들기	거제, 통영, 고성	공동기업유치 및 지역기업의 일자리 창출 컨설팅 시행
지진방재 및 공동대응단 운영	포항, 경주, 영덕, 울진, 울릉	공동대응체계 구축으로 방재역량 강화
진천음성광역폐기물 재활용선별시설 증설사업 협약	진천, 음성	재활용 선별시설을 진천군, 음성군이 광역시설로 추진하여 환경기초시설 중복투자 비용 절감
충북 중부4군 공동발전을 위한 공유도시 협약	괴산, 증평, 진천, 음성	동일 생활권인 중부4군 지역의 한정된 자원과 자산을 공동 활용하여 발전 효율성 극대화
친환경 농산물 학교급식 확대	서울, 경북	경북 친환경농산물 서울시 학교급식 확대 공급으로 농산물 판로 확대
통영·거제·고성 공동관광마케팅추진	통영, 거제, 고성	관광정보 교환 및 홍보관 공동이용으로 지역상생 및 균형발전을 도모하고 관광마케팅의 시너지 효과 극대화
폐교활용 서울시민 자연체험 시설 조성	서울, 경북	지역 내 폐교활용 숙박형 자연체험시설 조성·운영
하남시-신안군 자매도시 협약	하남, 신안	체험학습 및 독서문화 교류 등 청소년 중심 교류/ 농·특산물 직거래 활성화 및 힐링장소 제공 등 시민편익 증진/ 체육·문화·관광·경제·행정 등 상호협력
해오름동맹 벤처·창업기업 혁신포럼	포항, 경주, 울산	벤처창업 기업들의 정보교류 및 네트워크 강화

출처 : 행정안전부(2019)

〈부록 5〉 사무위탁 운영 현황 ('19.9.30 기준)

연번	업무명	관련기관		연도	위탁 내용 및 효과
		위탁	수탁		
1	하수처리	남양주시	구리시	'89	포천지역에서 시작되는 왕숙천 유역의 하수를 구리시 하수처리장에서 처리
2	하수도 사용료 부과징수 사무위탁	울산	양산시	'99	울산시가 관할구역인 웅상지역의 하수도 사용료 부과·징수사무를 양산시에 위탁
3	안양 하수종말 처리장 위탁운영	군포시 의왕시	안양시	'98	안양하수종말처리장에서 인근 군포시와 의왕시에서 나오는 오폐수를 통합처리

연번	업무명	관련기관		연도	위탁 내용 및 효과
		위탁	수탁		
4	충청소방학교 소방공무원 교육 훈련	대전 세종 충북	충남	'99	충남소방학교를 충청소방 학교로 개칭하고 대전, 세종, 충북, 충남 소방공무원 교육을 전담, 3개 시도는 운영비를 공동부담
5	웅상지역 하수도사용료 부과 징수사무 위탁	울산	양산시	'99	양산시 웅상지역의 하수도 사용료 부과·징수 사무를 양산시에 수탁
6	마산광역 상수도 공동사용	함안군	창원시	'00	함안군 생활용수 일부를 창원 칠서정수장에서 공급
7	창녕군 상수도 공급협약	창녕군	대구	'00	대구인접지역의 경우 대구상수관로 인입 후 사용 수도요금 지급
8	쓰레기소각장 사용	의왕시	과천시	'00	의왕시의 가연성쓰레기를 과천소각장에 반입 처리하여 소각장 운영의 효율성 제고(과천시) 및 쓰레기 운반 처리비 절감(의왕시)
9	폐기물처리시설 설치/운영	남양주시 구리시	남양주시 구리시	'00	쓰레기매립장(남양주)과 쓰레기소각장(구리)을 양 시에 각각 설치, 상호 보완 사용하여 지역주민 갈등 해소 및 예산 절감
10	쓰레기위생처리시설 광역화	김포시	파주시	'00	파주시와 김포시의 쓰레기를 파주시에서 건설중인 파주시 쓰레기위생처리시설에 통합 소각 및 매립처리
11	하수처리	가평군	남양주시	'01	가평군에서 발생하는 하수를 남양주시 화도하수종말처리장으로 유입처리
12	밀양댐 상류지역 수질 보전대책협약	울산시 밀양시 창녕군	양산시	'01	밀양댐 상수원보호구역 지정 및 관리, 하수처리시설 설치, 하수처리구역 관리, 주민지원사업비 사용. 밀양댐 저수지 및 상류지역의 효과적인 관리와 수질보전
13	하수공동처리	서울	부천시	'04	구로구 항동지역 발생하수(1,252톤/일)를 부천시 역곡하수처리장으로 위탁처리
14	점촌·함창 하수처리	상주시	문경시	'07	함창읍의 하수를 인접한 문경 점촌하수 처리장으로 이송처리하고 처리비용을 부담, 인력감축 및 예산절감(시설비, 운영비 등)
15	소방공무원 교육훈련	세종	충남	'12	소방공무원 교육훈련 제반업무로 인력비용 절감
16	보건·환경 검사업무	세종 충남	충북	'12	보건·환경 관련 시험, 검사로 인력, 비용 절감
17	지방공무원 교육훈련	세종	충남	'12	공무원 교육훈련 제반 업무 위탁, 비용 절감

연번	업무명	관련기관		연도	위탁 내용 및 효과
		위탁	수탁		
18	지방공무원 임용시험 문제출제	세종	충남	'13	지방공무원 공채 필기시험 문제출제로 인력비용 절감
19	생활폐기물 광역화사업	강릉시 삼척시	태백	'13	강릉·삼척시 생활폐기물 태백시에 위탁처리
20	울주군 이천리 지역 공공하수도 사용료 부과·징수 등에 관한 협약	양산시	울산시	'16	양산시 하수처리구역관할인 울주군 상북면 이천지역의 하수도 사용료 부과·징수사무를 울산광역시에 수탁
21	공동화장 시설건립	횡성군 여주군	원주시	'16	경제성과 효율성을 갖춘 화장시설 추진
22	강원남부권 5개 시군 음식물류 폐기물 처리시설 광역화 사업	삼척시 동해시 영월군 정선군	태백시	'16	환경기초시설의 광역화로 안정적인 음식물 폐기물 처리 및 민원최소화, 재정절감, 운영 효율성 제고
23	함창 상수도 정수공급	상주시	문경시	'16	문경시의 여유분의 정수를 인근 함창읍으로 공급하고, 사용료를 지급(시설비, 운영비 절감)
24	관악고용복지 플러스센터 업무협약	관악	구로	'17	고용복지원스톱서비스
25	환경기초시설 슬러지 위탁처리	가평군	양평군	'17	가평군 하수슬러지(50톤/일) 수탁/ 시설용량은 40톤/일으로 2개 시군(양평군, 가평군) 경제성 제고
26	군포 환경관리소 광역이용	의왕시	군포시	'17	의왕시의 가연성 생활 쓰레기를 군포시 소각장에 반입 처리하여 소각장 운영의 효율성 제고 및 쓰레기처리비 절감
27	복지업무에 관한 위탁	청송	안동	'17	안동시 고용복지센터에서 청송군 주민의 맞춤형 복지 상담을 위한 사무위탁

출처 : 행정안전부(2019)

〈부록 6〉 기초지역권 행정협의회

협의회명	구성일자	참여 지자체명
합계	29개	
서울	1개	
동북4구 행정협의회	2016.04.19.	성북구, 강북구, 도봉구, 노원구
경기	5개	
경기중부권행정협의회	1981.08.28.	안양시, 안산시, 광명시, 시흥시, 군포시, 과천시, 의왕시
경기동부권 시장군수협의회	1995.10.18.	용인시, 성남시, 남양주, 광주시, 이천시, 하남시, 구리시, 여주시, 양평군, 가평군
경기도시장군수협의회	1996.06.28.	경기도 31개 시군
경기동북부 생활권행정협의회	2014.02.11.	이천시, 광주시, 여주시, 양평군, 가평군
경원축지역 행복생활권협의회	2014.01.28.	동두천, 의정부, 양주, 포천, 연천
강원	3개	
설악권 행정협의회	1975.03.18	속초시, 인제군, 고성군, 양양군
백두대간행정협력	2008.06.16.	태백시,영월군,정선군, 평창군
한탄강지역행복 생활권협의회	2016.04.15	포천시, 연천군, 철원군
충남	1개	
환황해권 행정협의회	2015.06.16.	서산시, 보령시, 당진시, 태안군, 서천군, 홍성군
전북	3개	
무진장 행복생활권협의회	2014.01.17.	무주군, 진안군, 장수군
전라북도동부권 시장군수협의회	2015.04.17.	남원시, 임실군, 순창군 무주군, 진안군, 장수군
임순남 행복생활권행정협의회	2015.05.01.	남원시, 임실군, 순창군
전남	11개	
여수순천광양시 행정협의회	1986.05.01.	여수시, 순천시, 광양시
서남해안권 행정협의회	1996.12.24.	목포시, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 완도군, 진도군, 신안군
전라남도 시장·군수 협의회	1998. 12. 1.	목포시, 여수시, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군
영산강유역권 행정협의회	1999.03.11.	목포시, 나주시, 담양군, 화순군, 영암군, 무안군, 함평군, 장성군

협의회명	구성일자	참여 지자체명
남해안남중권 발전협의회	2011.05.03	여수시, 순천시, 광양시, 고흥군, 보성군, 진주시, 사천시, 남해군, 하동군
전남중부 행복생활권협의회	2014.03.24	나주시, 화순군
전남동부생활권협의회	2014.05.09.	여수시, 순천시, 광양시, 고흥군, 보성군
상생협력정책협의회	2014.07.18	강진군, 장흥군, 영암군
서북지역 행복생활권협의회	2014.08.05.	장성군, 함평군, 영광군
구곡담지역 행복생활권협의회	2014.12.02.	구례군, 곡성군, 담양군
득량만권 장보고행정협의회	2016.09.08.	고흥군, 보성군, 장흥군
경북	4개	
삼도봉생활권 협의회	2014.03.04	김천, 무주, 영동
포항-경주행정협의회	2015.02.12	경주, 포항
경북동해안상생협의회	2015.11.24	경주, 포항, 영덕, 울진, 울릉
경상북도 중·서부권 행정협의회	2017.03.27	김천, 구미, 상주, 군위, 의성, 고령, 성주, 칠곡
경남	1개	
거제-통영-고성 행정협의회	2018.12.17	거제시, 통영시, 고성군

자료: 행정안전부(2019)

〈부록 6〉 기능별 협의회

협의회명	구성일자	참여 지자체명
남해안 시도광역관광협의회	1994.08.25.	제주, 부산, 경남, 전남
더불어함께하는 도시협의회	1997.09.30.	수원시, 강릉시, 청주시, 공주시, 전주시, 제주시
섬진강 환경 행정협의회	1997.12.26.	곡성군, 광양시, 구례군, 남원시, 남해군, 순창군, 순천시, 임실군, 장수군, 진안군, 하동군
충청소방학교 공동운영 행정협의회	1998.9.5.	대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도
안양천수질개선대책 협의회	1999.04.29.	구로구, 강서구, 관악구, 금천구, 동작구, 양천구, 영등포구, 안양시, 광명시, 군포시, 부천시, 시흥시, 의왕시
수도권관광 진흥협의회	1999.01.27.	충북, 서울, 경기, 인천, 강원
동남권관광협의회	2001.07.	부산, 울산, 경남
장수벨트행정협의회	2003.02.06.	순창군, 곡성군, 담양군, 구례군
전국동주도시 교류협의회	2003.06.24.	제주시, 광주시, 파주시, 양주시, 여주시, 원주시, 청주시, 충주시, 공주시, 전주시, 나주시, 경주시, 영주시, 상주시, 진주시
전북 서남권 관광행정협의회	2003.10.20.	부안군, 정읍시, 고창군
전국대도시시장협의회	2003.04.13.	수원, 고양, 용인, 성남, 부천, 안양, 안산, 화성, 남양주, 청주, 천안, 전주, 포항, 김해
동해안권관광진흥협의회	2004.01.30.	부산, 울산, 강원, 경북
전국평생학습 도시협의회	2004.09.10.	관악구, 양천구, 성북구, 영등포구, 강동구, 강서구, 마포구, 은평구, 금천구, 송파구, 서대문구, 강남구, 노원구, 도봉구, 용산구, 해운대구, 연제구, 사상구, 영도구, 부산진구, 부산남구, 사하구, 부산서구, 금정구, 기장군, 부산동구, 달서구, 대구 동구, 수성구, 대구 북구, 연수구, 부평구, 인천 남구, 인천 남동구, 인천 서구, 광주 남구, 광주 동구, 광주 광산구, 광주 북구, 광주 서구, 유성구, 대덕구, 대전 동구, 대전 서구, 울주군, 울산 중구, 울산북구, 울산동구, 광명시, 부천시, 이천시, 수원시, 구리시, 안산시, 용인시, 시흥시, 평택시, 과천시, 안양시, 남양주시, 포천시, 군포시, 의정부시, 김포시, 성남시, 화성시, 양주시, 의왕시, 가평군, 고양시, 양평군, 연천군, 오산시, 영월군, 삼척시, 화천군, 강릉시, 횡성군, 동해시, 평창군, 인제군, 홍천군, 철원군, 청주시, 제천시, 단양군, 진천군, 음성군, 옥천군, 증평군, 충주시, 금산군, 부여군, 태안군, 아산시, 서산시, 서천군, 천안시, 당진시, 홍성군, 예산군, 논산시, 공주시, 진안군, 전주시, 익산시, 김제시, 남원시, 정읍시, 군산시, 완주군, 순천시, 목포시, 무안군, 신안군,

협의회명	구성일자	참여 지자체명
		여수시, 광양시, 곡성군, 강진군, 영암군, 담양군, 화순군, 고흥군, 안동시, 칠곡군, 경산시, 구미시, 포항시, 경주시, 영주시, 청도군, 김천시, 거창군, 창원시, 김해시, 남해군, 양산시, 하동군, 진주시, 통영시, 창녕군, 합천군, 함안군, 제주시, 서귀포시
남부권관광협의회	2004.01.24	영동군, 보은군, 옥천군
원전소재지방자치단체 행정협의회	2004.03.04.	부산 기장군, 울주군, 영광군, 경주시, 울진군
전국고추주산단지 시장군수협의회	2004.07.06.	영월군, 충주시, 제천시, 괴산군, 음성군, 단양군, 태안군, 임실군, 고창군, 해남군, 안동시, 의성군, 청송군, 영양군, 예천군, 봉화군
충청권관광진흥협의회	2004.3.30.	대전·세종·충남·충북
사과주산지 시장·군수 협의회	2005.06.28	영주, 안동, 의성, 청송, 문경, 봉화, 상주, 포항, 예천, 군위, 영천, 영덕, 영양, 김천, 경주
가야문화권 지역발전 시장·군수협의회	2005.06.03.	대구 달성군, 고령군, 성주군, 상주시, 의령군, 함양군, 창녕군, 산청군, 거창군, 합천군, 함안군, 하동군, 고성군, 김해시, 장수군, 남원시, 임실군, 구례군, 광양시, 여수시, 순천시, 곡성군, 진안군, 완주군, 창원시
서부경남관광 진흥협의회	2005.09.08.	산청군, 진주시, 통영시, 사천시, 거제시, 고성군, 남해군, 하동군, 함양군, 거창군, 합천군
대한민국 건강도시협의회	2006.09.14.	서울특별시, 강남구, 도봉구, 성동구, 성북구, 동작구, 중구, 서대문구, 영등포구, 송파구, 구로구, 종로구, 강동구, 중랑구, 용산구, 관악구, 동대문구, 강서구, 양천구, 금천구, 강북구, 서초구, 은평구, 노원구, 마포구, 광진구, 부산진구, 부산광역시, 수영구, 기장군, 대구 수성구, 인천 연수구, 미추홀구, 동구, 서구, 남구, 광산구, 유성구, 울산광역시, 세종특별자치시, 화성시, 부천시, 광명시, 의왕시, 양평군, 시흥시, 수원시, 안성시, 용인시, 고양시, 오산시, 성남시, 양주시, 안산시, 의정부시, 광주시, 원주시, 양구군, 속초시, 제천시, 진천군, 보은군, 충주시, 금산군, 서산시, 부여군, 천안시, 당진시, 아산시, 논산시, 홍성군, 예산군, 무주군, 장수군, 진안군, 군산시, 남원시, 장흥군, 완도군, 순천시, 광양시, 안동시, 구미시, 고령군, 경산시, 포항시, 상주시, 울진군, 경주시, 군위군, 남해군, 진주시, 창원시, 양산시, 하동군, 통영시, 거창군, 제주특별자치도, 제천시, 진천군, 보은군, 충주시, 금산군, 서산시, 부여군, 천안시, 당진시, 아산시, 논산시, 홍성군, 무주군, 장수군, 진안군, 군산시, 남원시, 장흥군, 완도군, 순천시, 광양시, 안동시, 구미시, 고령군, 경산시, 포항시, 상주시, 울진군, 경주시, 군위군, 남해군, 진주시 창원시, 양산시, 하동군,

협의회명	구성일자	참여 지자체명
		통영시, 거창군, 제주특별자치도
전국혁신도시(지구) 협의회	2006.12.15.	대구 동구, 울산 중구, 원주시, 진천군, 음성군, 전주시, 완주군, 나주시, 김천시, 진주시, 제주도 서귀포시
호수문화관광권 광역관광협의회	2007.11.27.	춘천시, 화천군, 홍천군, 양구군, 인제군
접경지역 시장·군수협의회	2008.04.28.	인천 강화군, 옹진군, 파주시, 김포시, 연천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군
한국세계유산 도시협의회	2010.11.29.	서울 종로구, 성북구, 인천 강화군, 수원시, 광주시, 공주시, 부여군, 익산시, 고창군, 화순군, 경주시, 안동시, 합천군
폐광지역 시장군수협의회	2010.12.20.	태백시,삼척시,영월군, 정선군
춘천권역 서울춘천고속도로 통행료 지원 행정협의회	2011.01.03.	춘천시, 홍천군, 화천군, 양구군, 가평군
전국댐소재지 시장군수구청장협의회	2011.11.10.	대전대덕구, 춘천시, 횡성군, 화천군, 충주시, 보령군, 진안군, 임실군, 부안군, 순천시, 광양시, 장흥군, 안동시, 영천시, 청도군, 진주시, 밀양시, 합천군, 군위군
전국다문화도시협의회	2012.11.07.	구로구, 종로구, 성동구, 서대문구, 강서구, 영등포구, 금천구, 인천남동, 안산시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 평택시, 고양시, 남양주시, 시흥시, 용인시, 김포시, 화성시, 광주시, 포천시, 천안시, 아산시, 광산구, 김해시
경부선 지하화 추진 행정협의회	2012.12 21.	안양시, 금천구, 구로구, 동작구, 영등포구, 군포시, 용산구
대한민국아름다운섬 발전협의회	2012.03.15.	인천 옹진군, 강화군, 여수시, 보령군, 고흥군, 완도군, 진도군, 신안군, 울릉군, 남해군
전국농어촌 지역군수협의회	2012.11.02.	인천 강화군, 옹진군, 가평군, 양평군, 연천군, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군, 보은군, 영동군, 증평군, 음성군, 단양군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 청도군, 예천군, 봉화군, 울릉군, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군
전국 사회연대경제 지방정부 행정협의회	2013.3.20.	서울 성동구,성북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 금천구, 동작구, 강동구, 인천 남구, 부평구, 광주 서구, 남구, 광산구, 대전 서구, 유성구,

협의회명	구성일자	참여 지자체명
		수원시, 성남시, 부천시, 화성시, 시흥시, 김포시, 광명시, 아산시, 논산시, 당진시, 전주시, 완주군, 여수시, 담양군, 해남군
금강 수상관광 상생발전협의회	2013.07.09.	부여군, 논산시, 익산시, 서천군
금강수상관광 상생발전협의회	2013.01.10.	익산시, 논산시, 서천군, 부여군
전국사회연대경제 지방정부협의회	2013.03.20.	서울 성동구, 성북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 금천구, 동작구, 강동구, 인천 남 구, 부평구, 광주 서구, 남구, 광산구, 대전 서구, 유성구, 수원시, 성남시, 부천시, 화성시, 시흥시, 김포시, 광명시, 아산시, 논산시, 당진시, 전주시, 완주군, 여수시, 담양군, 해남군
국내관광 선도 도시간 관광교류협의회	2015.03.12	대구 중구, 목포, 강진, 청송, 청도, 고령, 합천
대한민국 의병도시협의회	2015.09.02.	서울 성북구, 인천 남구, 울산 북구, 광주 광산구, 대전 유 성구, 안산시, 이천시, 가평군, 영월군, 횡성군, 제천시, 충주시, 단양군, 보은군, 아산시, 당진시, 금산군, 청양군, 홍성군, 경주시, 영주시, 문경시, 청송군, 봉화군, 울릉군, 진주시, 완주군, 무주군, 고창군, 나주시, 광양시, 담양군, 구례군, 보성군, 영암군
동서고속도로추진협의회	2015.01.21.	단양군, 평택시, 태백시, 안성시, 동해시, 삼척시, 영월군, 정선군, 충주시, 제천시, 진천군, 음성군
고운최치원인문관광 도시연합협의회	2015.07.23.	보령시, 서산시, 군산시, 경주시, 문경시, 의성군, 창원 시, 함양군, 합천군
마을만들기 지방정부협의회	2015.09.10.	서울특별시, 광주광역시, 경기도, 강원도, 서울 종로구, 중 구, 성동구, 광진구, 동대문구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로 구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 강동구, 인천 남구, 부평구, 광주 서구, 남구, 북구, 광산구, 수원시, 부천시, 안산시, 시흥시, 김포시, 광명시, 군포시, 오산시, 안성시, 강릉시, 평창군, 정선군, 천안시, 아산시, 논산시, 전주시, 정읍시, 완주군, 무주군, 진안군, 담양군, 해남군, 사천시, 함안군, 거창군, 합천군
동서통합남도순례길 행정협의회	2015.10.26.	순천시, 광양시, 창원시, 진주시, 사천시, 김해시, 함안 군, 하동군
유니세프 아동친화도시추진 지방정부협의회	2015.09.14.	서울시 종로구, 성동구, 광진구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 서대문구, 강서구, 금천구, 송파구, 강동구, 중구, 구로구, 관악구, 양천구, 동대문구, 은평구, 마포구, 영등 포구, 용산구, 강남구, 부산시 금정구, 사하구, 인천시 인

협의회명	구성일자	참여 지자체명
		천 동구, 인천 서구, 광주시, 광주 동구, 광주 서구, 대구 중구, 달서구, 유성구, 대덕구, 대전 서구, 세종시, 충주시, 음성군, 옥천군, 제천시, 청주시, 증평군, 진천군, 보령시, 아산시, 당진시, 논산시, 천안시, 홍성군, 부여군, 수원시, 광명시 오산시, 시흥시, 화성시, 부천시, 용인시, 안산시, 이천시, 평택시, 성남시, 군포시, 횡성군, 원주시, 춘천시, 전주시, 군산시, 완주군, 익산시, 광양시, 순천시, 화순군, 장흥군, 구미시, 영주시, 포항시, 칠곡군, 김해시, 창원시
자치분권 지방정부협의회	2016.01.22.	서울시, 성북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 금천구, 강동구, 강북구, 강서구, 마포구, 광진구, 미추홀구, 부평구, 계양구, 광주 서구, 광산구, 남구, 대전 서구, 유성구, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 안산시, 오산시, 시흥시, 김포시, 양평군, 구리시, 여주시, 화성시, 논산시, 아산시, 완주군, 진안군, 영암군, 여수시, 연제구
사회성과보상사업 지방정부협의회	2016.11.1	서울시, 강동구, 강북구, 도봉구, 성동구, 성북구, 은평구, 강서구, 보은군, 부여군, 서대문구, 성남시, 수원시, 양평군, 완주군, 전주시, 제주도, 평택시, 행정안전부
젠트리피케이션 방지와 지속가능한 공동체를 위한 지방정부협의회	2016.06.26	(서울) 종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 강남구, 강동구, (부산) 중구, (대구) 중구, (광주) 광산구, 남구, (인천) 미추홀구, (경기도) 수원시, 안산시, 오산시, 시흥시, 김포시, 화성시, 양주시,(충북) 제천시, 증평군, 진천군, (충남) 천안시, 아산시, 논산시, 당진시,(전북) 전주시, 익산시, 순창군,(전남) 담양군, 구례군,(경북) 포항시
고려인삼시군협의회	2016.06.01.	인천 강화군, 파주시, 김포시, 이천시, 안성시, 포천시, 홍천군, 증평군, 음성군, 서산시, 금산군, 부여군, 진안군, 고창군, 영암군, 영주시
남부내륙철도건설사업 조기착수를 위한 행정협의회	2016.12.26.	김천시, 성주군, 고령군, 진주시, 거제시, 통영시, 고성군, 의령군, 합천군
한국인권도시 행정협의회	2017.12.07.	경기 광명시, 수원시, 시흥시, 오산시, 광주 광산구, 남구 ,동구 ,북구, 서구, 서울 강동구, 구로구, 노원구, 도봉구, 서대문구, 성동구, 성북구, 양천구, 은평구, 인천 남구, 부평구, 전남 여수시, 전북 완주군, 전주시, 정읍시, 충남 아산시
충청산업문화철도 (보령선) 행정협의회	2017.07.27.	세종, 보령, 공주, 부여, 청양
전국 책읽는 도시	2018.11.28.	강북구, 고창군, 공주시, 광양시, 구로구, 구미시, 군포시,

협의회명	구성일자	참여 지자체명
협의회		금천구, 김포시, 김해시, 논산시, 당진시, 미주홀구, 서산시, 순천시, 아산시, 안산시, 양천구, 완주군, 울진군, 전주시, 제천시, 증평군, 창원시, 천안시, 청주시, 포천시, 포항시
혁신교육 지방정부협의회	2018.03.31.	종로구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구, 부산 북구, 연제구, 인천 미추홀구, 광주 서구, 대전 대덕구, 울산 중구, 수원시, 고양시, 안산시, 안양시, 화성시, 의정부시, 시흥시, 김포시, 광명시, 오산시, 여주시, 구리시, 원주시, 홍천군, 보은군, 공주시, 논산시, 당진시, 여수시, 순천시, 곡성군, 구례군,
특례군법제화추진 협의회	2019.09.16.	단양군, 옹진군, 화천군, 양양군, 양구군, 고성군, 인제군, 평창군, 정선군, 영월군, 홍천군, 진안군, 장수군, 임실군, 순창군, 무주군, 구례군, 곡성군, 영양군, 울릉군, 청송군, 군위군, 봉화군, 의령군
참여민주주의 지방정부협의회	2019.08.23.	서울 성동구, 부산 금정구, 인천 동구, 광주 남구, 경기도 안산, 화성, 남양주, 안양, 이천, 오산, 과천, 충남 논산, 경남 거제

자료: 행정안전부(2019)

〈부록 7〉 동남권 광역경제권발전 시행계획 2010년 지역산업부문 단위사업 예산

(단위: 백만 원)

사업명	국비					지방비	민자	합계	비고
	일반회계	특별회계		기타	소계				
		광역계정	지역계정						
지역특화산업		6,200			6,200	3,549	211	9,960	경남
창업보육센터건립지원		800			800	875	1,328	3,003	경남
지역전략산업육성(R&D 포함)		28,620			28,620	15,256	4,473	48,349	경남
지역SW산업진흥									
- 부산SW산업진흥지원사업		1,800			1,800	1,190	330	3,320	부산
- 지역SW산업진흥		500			500	370		870	울산
- 지역SW산업진흥지원		360			360	290	500	1,150	경남
테크노파크조성									경남
해양산업 안정성 확보 기반구축		2,100			2,100	1,700		3,800	부산
해양바이오산업									
- 해양바이오식품 및 소재산업기술개발		2,100			2,100	195		2,295	부산
- 해양바이오 마케팅 활성화		400			400	267	200	867	부산
- 해양바이오 산학연계 기술지원사업		540			540	360		900	부산
- 해양생물사업 육성센터 기술지원사업		257			257	200		457	부산
전략산업기획단 운영사업									
- 전략산업기획단 운영사업		900			900	450		1,350	부산
- 울산전략산업기획단 운영사업		900			900	400		1,300	울산
지역혁신센터사업		700			700	250	1,571	2,521	경남
동의대학교 전자세라믹스 지역혁신센터		800			800	200	300	1,300	부산
블루바이오소재개발 및 실용화지원지역혁신센터		1,000			1,000	200	1,295	2,495	부산
신소형 재가공청정개발 지역혁신센터		665			665	200	253	1,118	부산
고기능성밸브 기술지원 지역혁신센터		1,000			1,000	200	250	1,450	부산
유비쿼터스 어플라이언스 지역혁신센터		400			400	200	200	800	부산
첨단아케이드게임 지역혁신센터		1,000			1,000	200	65	1,265	부산
융합부품소재 생산기술 지원사업		256			256	200	120	576	부산
부산테크노파크 지역혁신거점		800			800	800		1,600	부산

사업명	국비					지방비	민자	합계	비고
	일반회계	특별회계		기타	소계				
		광역계정	지역계정						
육성사업									
컨테이너화물 안전수송기술 개발 클러스터 사업	·	1,446	·	·	1,446	232	413	2,091	부산
스마트전자부품 기술지원센터 구축	·	1,700	·	·	1,700	3,000	·	4,700	부산
극미세기계 가공기술기반 구축	·	400	·	·	400	300	·	700	부산
부산스마트 전기전자부품 기술인력양성 사업	·	480	·	·	480	320	·	800	부산
부산전략산업 기술지원사업	·	1,800	·	·	1,800	1,190	330	3,320	부산
고부가가치 수송기계부품 기술개발	·	7,820	·	·	7,820	609	2,810	11,239	부산
고기능성 초정밀 융합부품 기술개발	·	3,550	·	·	3,550	260	1,270	5,080	부산
자동차부품 안정성평가 기반구축	·	1,000	·	·	1,000	800	·	1,800	부산
첨단 선박전자장비 국제공인시험 기반구축	·	600	·	·	600	500	·	1,100	부산
생체역학기반 성능평가시스템 구축사업	·	·	·	·					부산
우리브랜드 신발명품화 사업	·	·	·	·					부산
컬러플렉시블 LCD패널 및 응용기기 개발	·	1,300	·	·	1,300	·	·	1,300	부산
플렉시블 전자소자용 기능성 고분자소재기술개발	·	560	·	·	560	·	·	560	부산
해양로봇센터 설립	·		·	·		200	150	350	부산
해양미세조류이용 바이오디젤원료 생산	·	·	·	·		135	150	285	부산
첨단화학소재 지역전략산업	3,508	·	·	·	3,508	·	598	4,106	울산
수요맞춤형 소재실용화사업	·	220	·	·	220	660	200	1,080	울산
정밀화학글로벌마케팅 역량강화사업	·	350	·	·	350	260	220	830	울산
계	3,508	73,324			76,832	36,018	17,237	130,087	

Abstract

Measures to Revitalize Inter-Regional Cooperation for Strengthening Regional Competitiveness

This research recognizes that inter-regional cooperation is essential to strengthening regional competitiveness for balanced national development. Therefore, the purpose of this study is to develop supporting measures to revitalize inter-regional cooperation. For successful regional cooperation, the following factors are considered to devise institutional supporting measures: 1) prerequisites such as existing inter-regional network; 2) institutional aspects including detailed financial support from central government for cooperation projects, institutional preparedness such as legislating cooperation support laws, clarity of rules and operations on decision-making, and cooperation mechanisms involving various actors; and 3) behavioral aspects, such as the voluntary will of local actors, the initiative of specific actors, the degree of participation in cooperation, and the degree of interaction between the actors.

The theoretical review discusses the importance of inter-regional cooperation in the global economic era and the theories of Mega-City Regions. Then it develops an analytical fr□□amework through analyzing previous studies on requirements of successful inter-regional cooperation. The linkage structure between regions can be identified by grouping regions based on the high correlation of inter-region travel. The

interactions between regions were analyzed by dividing them into city and county units. The dominance and relative intensity of the center and center that serve as nodules of the linkage structure were measured. The analysis used traffic data of the National Transportation OD. It was conducted for the cases that showed existing linkage structures, including the Busan-Ulsan-Gyeongnam region, Jirisan region, the Southern Coastal-South Central region, and Gyeongbuk-East Coast region.

The analysis confirmed that the existing inter-regional linkage structure is a critical trigger for inter-regional cooperation and a significant factor in activating inter-regional cooperation. Having a close regional linkage structure reflects that the regions share the same economic and living area. It creates various regional administrative demands, triggers regional cooperation, and affects the scope and depth of cooperation, which is the level of participation and interaction.

This study examined the motivation, willingness, level of participation, and interaction as the behavioral aspect that activates inter-regional cooperation. The leadership, which is pointed out as a major factor in revitalizing cooperation between regions in Korea, was examined by analyzing the leading actors in each area. The result showed that local government leadership plays an essential role in raising the need for inter-regional cooperation and reaching cooperation projects. Still, there was also a limit to the role of leadership in successfully carrying out inter-regional cooperation projects. The most important factor in the behavioral aspect is the motivation and willingness to cooperate. In the case of Korea, where the experience of inter-regional cooperation is weak and successful cases are rare, the factor that serves as an opportunity to decide and launch inter-regional cooperation is the most important. The

limitation in the behavioral aspect is limited participation of the private sector.

The institutional aspect of revitalizing inter-regional cooperation analyzed both central and local governments. The analysis confirmed that the central government's financial incentives are the primary factor in promoting inter-regional cooperation. The central government's financial incentives based on Special Act on Balanced National Development promoted inter-regional cooperation while the Local Autonomy Act contributed to maintaining the cooperation. The limitation in the institutional aspect is the absence of continuous regional cooperation development policies and the limited participation of the private sector.

Based on the analysis, this study proposed basic principles as 1) strengthening regional autonomy, 2) preparing regional discrimination strategies, and 3) promoting the participation of various actors. The strategies include 1) promoting autonomous inter-regional cooperation, 2) establishing a support system for promoting inter-regional cooperation projects, and 3) strengthening public-private partnership through participation of local innovation subjects.