

지방정부 간 협력을 위한 거버넌스 모형의 구상: 미국의 MPO 사례를 중심으로

Study on Developing Cooperative Local Governance Model
based on U.S. MPO Cases

우윤석 송실대학교 행정학부 조교수
Woo Yonnseuk Associate Professor, Dept. of Public Administration,
Soongsil Univ.
(wooyss@ssu.ac.kr)

목 차

I. 서론

II. 이론적 탐색: 지방정부 간 협력과 거버넌스

1. 거버넌스적 관점에서 본 지방정부 간 협력의 가능성
2. 지방정부 간 협력기제로서의 다층적 거버넌스

III. 우리나라 지방정부 협의체의 현황 및 문제점

1. 행정협의체
2. 지방자치단체조합

IV. 미국의 지방정부 협의체 사례분석

1. 연구대상 사례의 선정 및 개요
2. Metro 사례
3. SCAG 사례
4. 시사점과 한계

V. 우리나라 지방정부 간 협력적 거버넌스 모형의 구상

1. 모형정립의 전제
2. 협력적 거버넌스 모형의 구상
3. 협력적 거버넌스를 위한 갈등관리

VI. 결론 및 시사점

※ 본 논문은 송실대학교 교내연구비 지원으로 이루어졌음.

I. 서론

신정부 들어 5+2 광역경제권과 지방 행정구역 통폐합 논의가 대두되면서 지방정부 행정체제 개편에 대한 관심이 커지고 있다. 광역경제권 구상이나 행정구역 개편의 필요성이 큰 이유는 날로 다양화·광역화되는 도시행정의 공간적·내용적 범위를 기존의 행정구역체계가 효과적으로 뒷받침하지 못하고 있고, 지방자치제 도입 이후 개별 지자체를 중심으로 한 소지역이주의가 팽배하면서 불필요한 갈등과 비능률이 초래되고 규모의 경제도 떨어지고 있기 때문이다. 특히 난개발이나 무분별한 개발압력이 확산되기 쉬운 대도시권에 있어서는 중심도시와 인접도시 간의 상이한 행정구역 체계 때문에 효과적인 성장관리도 이루어지기 어려운 실정이다.

광역행정 수요에 대처하기 위해서는 통폐합(consolidation)을 통한 행정구역 개편의 필요성이 매우 큼에도 불구하고 통합되는 시·군 간의 관계나 선거구 개편 논의가 뒤따라야 하기 때문에 정치적 실현가능성이 높지 않다(이상수, 2003). 광역경제권의 경우 단기적으로는 기존의 행정구역을 개편하지 않고 자치단체장 간 협의체 구성을 우선 추진할 예정이기 때문에 큰 문제가 없으나 장기적으로 별도의 특별행정기관 설립을 추진하는 방안(국가균형발전위원회, 2008)이 시행될 경우 기존 행정구역 체계와의 충돌이 일어날 가능성이 크다. 따라서 광역적 행정수요에 효과적으로 대처하고 지방정부 간 협력이 가능하도록 하려면 가급적 정치지형도의 변화를 초래하지 않으면서 협력적 거버넌스 체계를 구축하는 것이 필요하다.

지방정부 간에 효율적으로 협력하고 사전에 갈등을 조절할 수 있는 거버넌스 체계를 구축할 수만 있다면 실행의 어려움이 큰 지방정부 관할권의 조정을 추진하지 않더라도 광역경제권이나 행정구역

개편의 효과를 충분히 볼 수 있기 때문이다. 이상수(2003)는 지방정부 간 상호 협력 관계의 형성을 통해 광역적 행정업무를 공동으로 처리해야 하는 필요성으로 다음 4가지를 제시하고 있다. 첫째, 행정의 광역화에 따른 지방정부 간 상호 의존성이 증가하면서 공동의사결정의 필요성이 늘어나고 있고, 둘째, 지역이기주의의 만연으로 인한 혐오시설 기피(NIMBY)와 유치갈등(PIMFY)과 같은 양상이 심화되고 있으며, 셋째, 지방정부별로 무분별한 개발이 이루어지는 것을 광역적인 차원에서 처리함으로써 난개발을 방지할 필요가 있기 때문이다. 마지막으로 지방정부마다 실리보다 헛된 명분에 집착하는 한견주의식 사업이 난무하고 사업 간 유사 중복에 따른 낭비도 매우 심하기 때문이다.

우리나라에도 지방자치법상 행정협의회나 지방자치단체조합과 같이 지방정부 간 협력체를 구성할 수 있는 제도적 근거는 이미 마련되어 있다. 그러나 여러 연구에서 지적한 것처럼 행정협의회나 지방자치단체조합의 역할과 기능이 제한적이고 운영실적도 매우 저조한 것으로 나타나고 있다(김영재, 2000; 박광덕, 1999; 신기현, 1998; 양현모·이준호, 2003; 이상수, 2003; 이원섭 외, 2005; 한승준, 2004). 행정협의회는 쟁점사항에 대한 조정 능력이 없어 단순한 협의체 수준에 머물고 있으며, 지방자치단체조합은 법적 성격이 모호하고 지분부담의 절충이 어려워 일부 사례를 제외하고 활성화가 거의 이루어지지 않고 있기 때문이다.

지방자치제 실시 이후 지방정부들은 지역경제 활성화를 위해 지역단위별 발전모델 개발과 역내 세수확대를 위한 각개전투에만 치중한 관계로 자치단체 간 공동협업을 통한 문제해결이나 지역 간 네트워크 구축은 이루어지지 못했고, 결과적으로 지방자치법상 지방정부 공동협의체의 구성이 제도화되어 있음에도 현실화된 사례를 찾아보기 어렵거나

일부 구성된 경우에도 단순한 협의기구 이상의 의미를 갖고 있지 못한 것이다(이상수, 2003). 지방정부 간 협의체 구성의 목적을 협력과 분쟁조정(박광덕, 1999)이라고 할 때 갈등관리 주체로서의 사전적 역할이 미흡한 점도 문제라고 할 수 있다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 다층적 거버넌스(Multi-Level Governance)의 이론적 검토와 미국 사례연구의 경험적 분석을 통해 지방정부 간 협력을 위한 거버넌스 모형을 제시하고자 한다. 지역을 대상으로 한 기존의 거버넌스 구축방안 연구(대표적으로 차미숙 외, 2003; 최영출 외, 2006 등 참조)들은 지역발전 차원에서 중앙 및 광역자치단체, 또는 자율조직 등 주체별 모형의 기본개념을 제시하거나 개별 지방정부를 중심으로 한 네트워크 모형을 분석하는 등에 그친 한계가 있으므로, 세계화와 지방화 시대에 정부협력의 새로운 모형으로 제시되고 있는 다층적 거버넌스 개념을 통해 다양한 층위의 다수정부가 협력하는 지방정부 협의체 거버넌스 모형을 구상하는 것은 새로운 의미가 있다고 보여진다.

다층적 거버넌스의 사례로서 본 연구가 주목하고자 하는 것은 미국의 지방정부 간 협력체다. 미국에서는 주정부와 시(City)·군(County) 단위 지방정부의 중간에 해당하는 지방정부 간 협의체를 중심으로 다층적 거버넌스를 구축하여 상호협력을 적극적으로 추진하고 있기 때문이다. 미국의 지방정부들이 공공서비스 계약, 특별구, 편의시설 공유, 비공식적 협상 등을 통해 지역의 문제를 공동으로 처리하고 조정하는 자발적 협의체를 구성하여 효율적으로 운영하고 있음(박광덕, 1999)에도 우리나라에 이를 체계적으로 소개한 연구는 찾아보기 어렵다. 미국의 지방정부 협의체는 우리나라의 행정협의체에 해당하는 COG(Council of Government)와 지방자치단체 조합과 유사한 MPO(Metropolitan Planning

Organization)의 성격을 동시에 갖는 경우가 많으므로 기존의 제도적 결함을 해소하는 데 유의미한 시사점을 제공할 수 있다고 본다. 물론 미국의 지방정부 간 관계와 우리나라의 지방정부 간 관계가 상이한 관계로 미국식 모델을 적용하는 것이 옳은가에 대한 의문이 제기될 수 있으나, 본 연구에서 주목하고자 하는 것이 미국의 지방자치나 지방정부가 아니라 지방정부 간 협의체가 실제 작동하는 거버넌스 체계이므로 큰 무리는 없을 것으로 생각한다.

이를 위해 본 연구는 우선 우리나라 지방정부 협의체의 문제점에 대해 살펴본 후 지방정부 협의체 거버넌스 구축을 위한 접근방법으로 다층적 거버넌스에 대해 검토하고자 한다. 이어 다층적 거버넌스에 해당하는 미국의 지방정부 협의체 사례로 Metro와 SCAG의 거버넌스 체계를 분석한다. 거버넌스 체계의 분석에 있어서 주안점은 구조(Structure)와 관계(Relationship)라고 할 수 있으므로 구조적 측면에서 인적 구조와 물적 구조에 해당하는 조직구성과 재원을, 관계 측면에서 내적 차원의 분쟁조정과 외적 차원의 시민참여를 중점적으로 살펴볼 것이다. 재원과 관련해서는 부분적으로 중앙정부와의 관계에 대한 분석도 포함될 것이다. 이러한 이론연구와 사례분석을 통해 도출된 시사점을 바탕으로 우리나라 지방정부의 협력적 거버넌스 모형을 제시하고자 한다.

II. 이론적 탐색: 지방정부 간 협력과 거버넌스

1. 거버넌스적 관점에서 본 지방정부 간 협력의 가능성

지방자치가 실시되면서 다음과 같은 이유로 인해 지방정부 간 수평적 협력과 분쟁조정 필요성은 계속 커지고 있다(양현모·이준호, 2003). 첫째,

재원의 한계에 따라 지방정부가 단독으로 행정서비스를 제공하기 어려운 경우가 많으므로 여러 지방정부가 협력하여 규모의 경제를 달성함으로써 중복투자를 막고 경비의 절감을 가져올 수 있기 때문이다. 둘째, 환경문제와 같이 지방자치단체의 경계를 넘어서는 외부성과 무임승차가 발생하는 업무는 어느 한 지역에 국한하여 해결할 수 없으므로 상호협력이 필수적이다. 그리고 마지막으로 주민들의 지역의식이 제고되면서 자신의 지역을 중심으로 한 지역이기주의가 확산되기 쉽기 때문이다.

중앙의 통제가 없는 지방자치제하에서 지방정부 간 협력이 가능할 것인가에 대해서는 거버넌스적 접근을 통해 답변할 수 있다. 거버넌스 개념은 초기에는 국가능력 제고를 지향하는 국정운영 체제 전반을 상징하는 의미로 사용되다가 1980년대 중반 이후부터는 좀더 참여적이며 시민사회 지향적인 개념으로 전환되었다. 전자의 경우를 Old Governance라고 한다면 후자를 New Governance라고 하여 양자를 구분할 수 있으나, 현재는 뉴거버넌스적인 의미로 사용하는 경우가 압도적이다(김석준 외, 2002). 거버넌스는 정부와 민간조직들 간의 신뢰를 기반으로 한 연계망을 통해 공공서비스를 공급하는 네트워크(Governance without Government)의 한 형태를 의미하며, 이러한 차원에서 국가와 시민, 정부와 민간, 조직과 시민사이의 관계망(Web of Relationships)으로도 정의(Frederickson, 1999)된다.

거버넌스는 ① 공공문제의 해결에 정부와 민간의 행위자와 조직이 모두 참여하고, ② 사회경제적 문제해결의 담당과 책임의 경계가 허물어지고 있고, ③ 집합적 행동에 관련된 당사자들 사이의 권력 의존관계를 중시하고, ④ 행위자들 간의 자율적인 네트워크가 존재하고, ⑤ 정부의 공식적인 권위에 의존하지 않고도 사회문제를 해결할 수 있다는

등의 가정에 기초(Stoker, 1998)하고 있으며, '시장 무정부상태(Market Anarchy)'와 '조직적 계층제(Organizational Hierarchy)'의 대안적인 조정 기제로 파악된다(Jessop, 1997; Rhodes, 2000).

제3의 사회적 조정 양식으로써 거버넌스는 시장과 달리 정치적 권위에 의한 강제가 존재하지만 계층제와는 달리 공식적인 권위에 의한 강제력이 아닌 자발적인 인정에 의해서 이루어지는 강제력에 의존하여 사회문제를 해결하며, 이러한 의미에서 거버넌스는 '보이는 협력하는 손(Visible Handshake)'으로 표현할 수 있다(Jessop, 1999; 이명석, 2006). 상부의 강요적 권위가 없는 상황에서 어떻게 거버넌스의 참여자들이 규칙을 준수하고 협력할 수 있는가에 대해 Bevir(2007)는 세 가지의 입장을 설명하고 있다. 우선 Hardin(1968)의 입장에서 보면 '공유지의 비극'을 방지하기 위해 서로가 인정하는 상호 강제시스템을 마련할 수 있다고 한다. Williamson(1979)에 의하면 '자유·시장'과 '계층제·국가'라고 하는 양분법적 형태 외에 새로운 자기실행적 패턴으로서의 거버넌스가 가능하며, 불확실성, 거래빈도, 투자의 특정성 등에 의한 거래비용에 따라 시장, 네트워크, 계층제 중 적합한 형태가 정해진다고 한다. Dowding et al.(2000)에 의하면 참여자들이 적대적 협력을 극복하고 조화를 이루어 내려면 참여자 간 연합을 통해 상호 이익을 누리고 외부성을 제거할 수 있는 국가의 역할이 중요하지만 사회시스템이 분화할수록 계층제적 형태는 적합하지 않기 때문에 공적 분야와 사적 분야의 주체가 상호 협력하는 비계층적 네트워크를 구성해야 한다고 한다.

Scharpf (1993)는 신제도주의(New Institutionalism)적 관점에서 사회가 더 복잡해질수록 일방향적 관계가 아닌 상호 의존적(Reciprocal Interdependency) 관계가 필요하므로

거버넌스 양식이 수직적 조정(Vertical Coordination)에서 수평적 조정(Horizontal Coordination)으로 변화하고 있다고 하면서, 계층적 조직이라 할지라도 어느 한 행위자가 다른 행위자들에게 우월권을 갖지 못하는 네트워크나 수평적 조정에 의존하게 된다고 한다. 이러한 네트워크에서 상부의 권위가 없더라도 조정과 안정성이 확보될 수 있는 것은 행위자들이 반복적으로 상호 작용하면서 신뢰를 형성하게 되고 이것이 불확실성을 줄일 수 있기 때문이다. 따라서 행위자들은 장기적 관점에서 이익을 얻을 수 있는 협력을 하기 위해 단기적 관점에서의 이익을 포기할 수 있어야 하며, 상호 신뢰(Mutual Trust)의 형성을 위해서는 서로 배신하기보다 상대방의 이익을 먼저 고려해야 할 경우도 생기게 된다. 따라서 지방정부 상호 간에 신뢰할 수 있는 거버넌스 체제를 구축할 경우 중앙의 통제나 계층적 조정의 부재하더라도 호혜적인 협력이 가능함을 알 수 있다.

2. 지방정부 간 협력기제로서의 다층적 거버넌스

거버넌스 개념에서 도출되는 특성인 관계망, 보이는 협력하는 손, 비계층적 네트워크, 수평적 조정, 상호신뢰 등을 바탕으로 지방정부 간 협력적 거버넌스의 모형으로 본 연구에서 주목하고자 하는 것은 다층적 거버넌스(Multi-Level Governance) 모형이다.

다층적 거버넌스는 ‘복수의 영역적 층위(Territorial Tiers)를 갖는 중첩된 정부(Nested Governments) 간의 지속적인 협상시스템(Continuous Negotiation System)’으로 정의(Marks, 1993)되며, EU의 구조와 정책을 분석하는 과정에서 처음 대두한 개념이다. 대조적으로 보았을 때 정부(Government)가 ‘중앙집권화된 정부

의 정치적 통제’라고 한다면, 다층적 거버넌스는 ‘통일적인 권위가 부재한 상황에서 사회적 관계의 조정’이라고 설명될 수 있다.

다층적 거버넌스는 세계화와 지방화에 따른 정부권한의 분산이 가져온 새로운 형태의 거버넌스로 다음과 같은 성격을 갖는다. 우선 형식적으로는 상호 독립적인 다수의 의사결정 중심들의 공존(Coexistence)을 칭하는 일반적 개념인 다중심성(Polycentricity: Ostrom et al, 1961)을 바탕으로 ‘참여자들이 상이한 집단적 실체들 간의 연계를 형성하거나 해체할 수 있는 다수 기회들의 동시발생’(McGinnis, 1999)을 의미한다. 또한 필요할 때 생겨나서 시민과 커뮤니티들이 탈퇴하거나 세원이 축소되는 등 그들이 제공하는 서비스에 대한 수요가 더 이상 존재하지 않을 때 단절되는 탄력적 단위인 기능적·중첩적·경쟁적 관할권(Functional, Overlapping, Competing, Jurisdictions : FOCJ)의 성격을 갖는다(Frey and Eichenberger, 1999).

분절(Fragmenting)과 통합(Integrating)의 동시적 상호 작용을 의미하는 분절적 통합(Fragmentation)으로서 국내와 국제 간 경계의 불명확화가 이루어지기도 한다(Rosenau, 1997). Bache and Flinders(2005b)는 다층적 거버넌스를 영국의 정치체(Polity)에 적용하면서 기존의 웨스트민스터 모델과 다층적 정치체(Multi-Level Polity)의 차이를 <표 1>과 같이 구별하고 있다.

Marks and Hooghe(2005)에 의하면 다층적 거버넌스는 다음과 같은 두 가지의 유형으로 나누어진다. Type I 다층적 거버넌스는 개별정책이 아닌 개별 정부(중앙, 지방정부, 세계정부)를 분석단위로 하며, 특정한 정책보다 특정한 관할권을 담당하는 정부별로 국제적 차원, 국가차원, 권역차원, 지방차원(International, National, Regional, local) 등으로 구분되므로 층위별로 소속이 서로 교

표 1_ 웨스트민스터 모델과 다층적 정치체

구분	웨스트민스터 모델	다층적 정치체
국가	• 중앙집권적(Centralized) 국가	• 분화된(Differentiated) 국가
일반원칙	• 계층제(Hierarchy) • 통제(Control) • 책임의 명확화	• 순환제(Heterarchy) • 조정(Steering) • 책임의 분산
외부차원	• 국가주권(National Sovereignty) • 외교정책	• 분산/ 협상된 주권 • 다층적 외교정책
내부차원	• 통일적 국가(Unitary State) • 강력한 집행부(Strong Executive) • 통일된 행정서비스 • 정치적 헌법(Political Constitution)	• 준연방적 국가 • 기관 간/ 다층적 협상 • 분산된 집행부(Segmented Executive) • 분산된 행정서비스 • 준사법적 헌법(Quasi-Judicial Constitution)

자료: Bache, Ian and Flinders, Matthew, 2005a, Conclusions and Implications, eds, Bache, I, and Flinders, M, *Multi-level Governance*, N.Y. : Oxford Univ. Press, p100.

차되지 않는다. 또한 관할권의 수준이 제한적이고 자의적으로 선택하는 것이 아니라 내생적으로 소속되며 시스템화 되면 영속성을 지니게 된다. 한편, Type II 다층적 거버넌스는 특정한 정책문제 해결에 필요한 공공서비스(표준의 설정, 유역 수질 관리, 무역분쟁 해결 등)를 제공하기 위해 구성되는 것으로 관할권의 경계가 중첩되거나 소속이 교차될 수 있다. 상하 간의 관할권 설정이나 주도적 행위자가 있기보다 다양한 민관 행위자가 협력하고 경쟁하는 형태이므로 다양한 규모의 관할권이 정해지며, 시민의 선호나 기능적 요구사항의 변화에 탄력적으로 대응해야 하므로 다양한 형태(직접 생산, 민간위탁, 지방보조, 다른 주체와의 연계 등)

의설계가 가능하다.

Bache and Flinders(2005)에 따르면 다층적 거버넌스 개념의 장점은 외부성, 규모의 경제, 생태적 틈새 또는 선호에 따라 관할권을 재단할 수 있는 '규모의 탄력성(Scale Flexibility)'에 있다고 한다. 아울러 다층적 거버넌스를 조직구성 원리로 활용함에 있어 비중첩적인 구성원들이 계층적으로 상위 계층에 연계되면서 일반적 목적의 관할권을 형성하는 Type I은 표출(Articulation)이나 갈등 해소(Resolution of Conflict)에 더 적합하고, 특정 정책을 중심으로 특정목적의 관할권을 형성하는 Type II의 경우 파레토균형(Pareto Optimality)에 더 적절하다고 한다.

이러한 유형분류에 따르면 지방정부 간 협력적 거버넌스를 구성함에 있어 집행력을 확보하거나 적극적인 갈등조정이 필요한 경우 Type I 방식을, 협력적 차원에서 기존의 행정구역에 얽매이지 않고 지방정부 간에 교차되는 기능중심적 협력체계를 구축하려면 Type II 방식을 선택하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 기존의 행정구역은 관할권과 중첩불가능성, 관할권의 제한, 영속적 구조 등을 지니고 있으므로 Type I의 특성을 갖고 있는 것은

표 2_ 다층적 거버넌스의 유형

Type I	Type II
<ul style="list-style-type: none"> • 일반적 목적의 관할권 • 교차하지 않는 멤버십 (Non-Intersecting) • 제한된 수준의 관할권 • 영속적인 구조 	<ul style="list-style-type: none"> • 과업 지향적 관할권 • 상호 교차하는 멤버십 • 무제한적 관할권 수준 (Jurisdictional Levels) • 탄력적 구조

자료: Marks, Gary and Hooghe, Liesbet, 2005. Contrasting Visions of Multi-level Governance, eds, Bache, Ian and Flinders, Matthew, *Multi-level Governance*, London: Oxford Univ. Press, p17.

로 해석할 수 있다. 이런 점에서 볼 때 Type I 유형의 거버넌스를 구축하는 것은 기존의 행정구역 체계에 새로운 위계를 추가하는 것으로 볼 수 있는 반면, Type II 거버넌스를 구축하는 것은 주어진 과업을 수행하기 위해 서로 소속이나 관할권이 중복되더라도 상호 교차하는 멤버십을 통해 탄력적으로 대응할 수 있는 협력체계를 구성하는 것이라고 볼 수 있다.

III. 우리나라 지방정부 협의체의 현황 및 문제점

우리나라 지방정부 간 협의체 구성의 일반적 근거는 지방자치법에서 찾아볼 수 있다. 동법에 의한 광역 행정 방식은 142조에 의한 행정협의회, 제149조에 의한 지방자치단체조합, 제151조에서 규정하고 있는 사무위탁, 그리고 제154조의 2에 의한 지방자치단체의 장 또는 지방의회 의장의 전국적 협의체 등을 들 수 있다. 이 중 사무위탁은 인식부족으로 크게 활용되고 있지 않고(양현모·이준호, 2003; 행정안전부, 2009) 협력이라기보다 일방적인 수탁에 그치고 있으며, 지방자치단체 장 또는 지방의회 의장 협의체는 행정처리를 위한 협의체라기보다 정치적 이익집단의 성격이 더 큰 실정이다. 따라서 본 연구에서는 행정협의체와 지방자치단체조합에 한정하여 현황과 문제점을 파악해 보고자 한다.

1. 행정협의회

1) 운영현황

현행 지방자치법(제152조 내지 제158조)에 따르면 행정협의회는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지

방자치단체 간에 구성할 수 있으며, 이 때 관계 지방자치단체 간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결을 각각 거친 다음 고시하도록 하고 있다. 행정협의회 구성 시 시·도가 구성원이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다.

이러한 행정협의회는 지방자치단체가 스스로 구성할 수도 있지만 공익상 필요한 경우 행정안전부장관이나 시·도지사가 관계 지방자치단체에 대하여 협의회를 구성하도록 권고할 수도 있다. 협의회의 조직은 규약으로 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체의 직원 중에서 선임하는 회장과 위원으로 구성한다. 회장의 역할은 협의회를 대표하여 회의를 소집하고 협의회의 사무를 총괄하는 것이다. 협의회에서 합의가 이루어지지 않은 사항에 대해서는 관계 지방자치단체의 장이 조정요청을 하면 시·도 간의 협의사항에 대하여는 행정안전부장관이, 시·군 및 자치구 간의 협의사항에 대하여는 시·도지사가 조정할 수 있도록 하고 있다. 다만, 관계되는 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 행정안전부장관이 조정하도록 한다. 이때 행정안전부장관이나 시·도지사가 조정을 하려면 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 한다. 협의회에서 협의나 사무처리가 이루어지면 협의회를 구성하는 관계 지방자치단체는 협의회가 결정한 사항에 따라 사무를 처리하여야 한다.

행정안전부(2009)에 따르면 2007년 말 현재 행정협의회는 수도권행정협의회 등 7개의 광역행정협의회, 중부권행정협의회 등 53개의 기초행정협의회가 운영 중에 있다. 2007년 행정협의회 협의안건은 총 499건으로 일반행정 158건, 도로교통 37건, 물관리 48건, 지역개발 75건, 비선호시설 0건, 기타 82건

등으로 이 중 344건이 합의된 것으로 나타나고 있으나, 비선호시설은 안전 상정 자체가 안 된 점을 볼 때 실질적인 협상기구로 운영되고 있는지 의문이다.

2) 문제점

행정협의회외의 경우 법인격이 없어 권리의무의 주체가 될 수 없으므로 도시문제의 광역적 해결을 위한 느슨한 협의회의 성격만을 갖는 한계가 있고, 구성권역과 주민생활권이 불일치하는 경우도 많으며 협의사항에 대한 기속력이 미흡하여 사후관리가 소홀하고 일회적 협의에 그치는 실정이다. 뿐만 아니라 회의개최 실적이 저조하고 협의결과도 실무적인 차원에서 교환거래적으로 해결될 수 있는 소극적인 문제에 그칠 뿐 협회시설 입지나 비용부담 사항 등에 대한 조정역할은 미미한 수준에 그친다(이상수, 2003).

지방자치단체로부터의 자주성이나 주체성 확보가 미약하여 독자적 집행권한이 없으며, 선진국처럼 지역주민이 광역행정의 필요성에 따라 주민 스스로 설립한 기구가 아니라 중앙정부의 임의적 행정지시에 따라 설립될 수도 있는 하달적 기구의 성격을 띠고 있다(김영재, 2000).

신기현(1998)에 의하면 기본적으로 지방의회 의원이나 주민대표가 참여하지 않는 관계로 원활하게 협의사항을 이행하기 어렵고, 주민반대 등으로 추진이 곤란한 사항은 안전상정 자체를 기피하면서도 실무협의회에는 권한을 부여하지 않아 실무협의로 처리가 가능할 사항도 본회의 안전으로 상정하는 행정낭비를 초래했다고 하면서 집행력 결여, 인원과 재원의 부족, 자치단체별 인구와 재정 차이, 필요경비 부담원칙의 부재를 행정협의회가 정상적인 기능을 수행하지 못하는 이유로 제시하고 있다.

2. 지방자치단체조합

1) 운영현황

지방자치법 규정에 따르면(제159조 내지 164조) 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거친 후 시·도는 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있도록 하고 있다.

다만 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 지방자치단체조합은 행정협의회와 달리 법인격을 가지며, 지방자치단체조합규약으로 정하는 바에 따라 선임하는 지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장 및 사무직원을 둔다.

이때 관계 지방자치단체의 의회 의원과 그 지방자치단체의 장은 지방자치단체조합회의의 위원이나 지방자치단체조합장을 겸할 수 있다. 시·도가 구성원인 지방자치단체조합은 행정안전부장관의, 시·군 및 자치구가 구성원인 지방자치단체조합은 1차로 시·도지사의, 2차로 행정안전부장관의 지도·감독을 받는다.

다만 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 지도·감독을 받으며, 공익상 필요한 경우 행정안전부장관은 지방자치단체조합의 설립이나 해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있다. 행정안전부(2009)에 따르면 현재 <표 3>과 같은 8개의 지방자치단체조합이 설립되어 운영 중에 있다.

표 3_ 지방자치단체조합 설립현황

조합	구성원	설립목적	설립일
부산거제 간 연결도로 건설조합	부산, 경남	부산거제 간 연결도로 민자사업 총괄	2003.6.4
부산진해 경제자유구역청	부산, 경남	부산진해 경제자유구역 내 각종 인허가, 사무처리, 외자유치 등	2004.1.20
광양만권 경제자유구역청	전남, 경남	광양만권 경제자유구역 내 각종 인허가, 사무처리, 외자유치 등	2004.1.20
부산김해 경량전철조합	부산, 김해	부산, 김해 간 경량전철 건설운영 총괄	2004.2.16
수도권교통본부	서울, 인천, 경기	수도권 대중교통 광역화 추진운영	2005.2.4
황해 경제자유구역청	경기, 충남	경기, 충남 경제자유구역 내 각종 인허가, 사무처리, 외자유치 등	2008.6.10
대구경북 경제자유구역청	대구, 경북	대구, 경북 경제자유구역 내 각종 인허가, 사무처리, 외자유치 등	2008.6.10
지리산권 관광개발조합	남원, 장수, 곡성, 구례, 하동, 산청, 함양	지리산 인근 7개 시·군 관광개발사업 공동추진	-

2) 문제점

지방자치단체조합이 법인격을 갖는다는 장점에도 불구하고 지방자치단체조합으로 새로이 변경된 경제자유구역청을 제외하고 최근까지 거의 활성화되지 못했던 이유에 대해 이상수(2003)는 법체계에 문제가 있다는 점을 지적하고 있다. 지방자치법 제2조에서는 지방자치단체의 종류를 보통지방자치단체와 특별지방자치단체로 나누면서 보통지방자치단체는 특별시, 광역시, 도, 특별자치도, 시, 군, 구로 분명히 한 반면, 특별지방자치단체의 설치와 운영은 대통령령으로 정하는 것으로 위임한 후 시행령에서 특별한 규정을 두고 있지 않기 때문이다.

따라서 지방자치단체조합은 공법인의 성격을 가질 뿐 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 인정받지 못하는 관계로 조례나 규칙의 제정, 재원조달, 사무의 집행 등에서 지방자치단체와 동일한 권한이 인정되지 않고 조합의회의 설치, 직원의 채용, 조합의 지도 및 감독에 관한 수단과 방법 등에 대한 규정도 미비한 실정이다. 또한 조합원인 지방정부가 경비분담, 책임한계, 조합운영 등에 대해

이견이 있는 경우 이의를 신청할 수 있는 제도적 수단도 준비되어 있지 않다. 신기현(1998)에 의하면 중앙정부의 조정문화에 익숙한 지방자치단체들이 수평적 협력을 추구하기보다 특정 자치단체의 독자적인 사업을 추구하는 경향이 강하고 지분부담을 위한 협상에도 적극적으로 임하지 않는 행태가 지방자치단체조합의 활성화를 저해하는 주요 요인이라고 지적하고 있다.

IV. 미국의 지방정부 협의체 사례분석

1. 연구대상 사례의 선정 및 개요

본 연구에서 다층적 거버넌스의 지방정부 사례로 주목하고자 하는 것은 미국의 지방정부 협의체다. OECD 사례를 분석한 안영훈(2008)의 연구에 따르면 대도시권을 중심으로 한 지방정부 간 거버넌스 유형으로 새로운 자치계층을 신설하는 방안[스코틀랜드나 웨일즈의 지역정부(Regional Assembly), 런던대도시권기구(Greater London Authority) 등이 이에 해당]이나 다양한 형태의 협

력기구를 설치·운영하는 방안(영국의 Regional Development Authority처럼 중앙정부가 특별지방행정기관을 설치하거나, 독일처럼 지방정부 간 협력기구가 주체가 되고 중앙정부와 협력체계 유지), 민·관 협력체제를 운영하는 방안(프랑스 리옹, 캐나다 밴쿠버와 같이 민간부문으로부터 재정 지원을 받아 민관협력사업 추진) 등이 있다고 한다. 그러나 이러한 사례들은 일종의 광역지자체 또는 중앙정부의 직접적 관할을 받는 특별기구를 설립하는 방안이 주종을 이루고 있고 전통적으로 독립된 생활권을 영위해온 유럽의 지방자치 상황을 반영하고 있어 우리나라 현실에는 적합하지 않은 것으로 판단된다.

반면, 미국의 지방정부 협의체는 기존의 지방정부 기능과 일부 중첩적 기능을 수행하는 별도의 협의기구를 통해 고유의 광역행정 사무를 수행하는 다층적 거버넌스에 해당한다. 미국의 지방정부 협의체는 지방정부연합을 의미하는 Regional Planning Council과 Metropolitan Planning Organization 등이 있다. 전자의 경우 Association of Government 또는 Council of Government로도 불리며, 후자는 인구 5만 이상의 대도시권에 연방고속도로지원법(Federal Aid Highway Act of 1962)에 의해 설치하도록 되어 있으며, 많은 협의체가 RCP, COG와 MPO의 기능을 겸하고 있다(TRB, 2007). 2005년 현재 총 385개의 MPO가 존재(McKenzie, 2007)하고 있으며, 이와 같은 지방정부 간 협력을 연방정부 재정지원이 필수요건으로 하고 있다(김영재, 2000).

본 연구에서는 접근방법에 따라 유형을 나누어 사례분석을 시도하고자 한다. Porter(2008)에 의하면 성장관리(Growth Management)를 위한 지

방정부 차원의 접근방식은 상향식과 하향식으로 나누어진다. 상향식 접근방법을 취하는 경우 주정부나 지역기구(Regional Reviewing Agency)가 자치단체 계획(Local Plan)에 대해 상대적으로 낮은 수준의 영향력을 행사하게 되며, 버몬트주, 조지아주, 로드아일랜드주, 마인주, 워싱턴주 등이 이러한 형태에 해당한다고 한다. 하향식 접근방법을 취하는 경우 자치단체 계획의 전략이나 수단에 대해 주정부나 대도시권 협의체 기구가 상당한 수준의 리더십을 행사하게 되며, 플로리다주, 뉴저지주, 오리건주 등이 이에 해당한다. 이하에서는 상향식 접근방법의 사례로 일반적인 COG이자 MPO인 캘리포니아주의 SCAG(Southern California Association of Governments)를, 하향식 접근방법의 사례로 별도의 광역정부 형태인 포틀랜드주의 Metro 사례를 살펴보고자 한다.

Metro는 고유의 집행기능을 가진 유일한 지방정부협의체 사례(Porter, 2008)이며, SCAG은 미국 최대의 제조업 지대에 해당하는 권역을 대상으로 하고 있어(Choi, 2008) 산업정책과 지역정책을 연계하려고 하는 우리나라에 시사점이 많고 한국인 책임연구자가 근무하고 있어 대면인터뷰¹⁾를 통해 구체적인 사실관계를 파악할 수 있다는 장점이 있기 때문이다. COG나 MPO의 경우 규모면에서의 차이가 있을 뿐 운영 및 기능면에서는 큰 차이가 없으므로 SCAG 사례 분석이 나름대로 대표성을 가질 수 있다. 다층적 거버넌스의 형태로 보자면 Metro는 Type I에, SCAG은 Type II에 해당하는 것으로 구분할 수 있다. 우선 아래에서 양 기관의 개요를 요약하여 제시한다.

1) 대면인터뷰는 2008.7.29 10:00, SCAG 회의실에서 한국계 Simon Choi 외 4명을 대상으로 실시하였음.

표 4_ 양 기관의 개요

구분	하향식	상향식
사례	<ul style="list-style-type: none"> • 포틀랜드주의 Metro 	<ul style="list-style-type: none"> • 캘리포니아주의 SCAG
구성	<ul style="list-style-type: none"> • 지역에서 선거로 선출되는 의원(Councilor)으로 구성 • 3개의 카운티(Clackamas, Multnomah and Washington)와 25개의 시를 관할 	<ul style="list-style-type: none"> • 6개 카운티와 188개의 시 대표로 구성
설립연도	<ul style="list-style-type: none"> • 1979년(컬럼비아 지방정부협의체(Columbia Region Association of Governments)와 대도시 서비스지구(Metropolitan Service District)를 통합) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1965년(56개 시와 5개 카운티의 선출직 공무원들이 모여 남부캘리포니아의 지역발전 협의회 개최)
목표	<ul style="list-style-type: none"> • 살고, 일하고, 즐길 수 있는 지역형성 • 쾌적한 환경조성 • 경제 활성화 • 효율적인 정부 	<ul style="list-style-type: none"> • 남캘리포니아지역에서의 경제성장과 개인 삶의 행복, 살기좋은 공동체 구현을 위해 장기 지역계획과 전략 수립, 양질의 지역정보 제공 및 가공, 지역 내 갈등해소와 신뢰구축, 창의성과 기회를 제공하는 교육 및 근로여건 조성 등을 추진
거버넌스 체계	<ul style="list-style-type: none"> • 메트로의회(Metro Council): 의장을 포함한 7인의 위원(Councilor)으로 구성되는 최고의사결정 기구 • 주민참여 분과위원회 • 정책자문 분과위원회 • 기술자문 분과위원회 • 자연지역프로그램성과평가 분과위원회 • Blue Ribbon(자전거 및 도보네트워크) 분과위원회 • 교통정책연합자문 분과위원회 • 대용량대중교통(High Capacity Transit) 분과위원회 • 교통정책대안 분과위원회 • 지역통행옵션(Regional Travel Options) 분과위원회 • 고품폐기물자문 분과위원회 • 시민감사자문 분과위원회 • Smith and Bybee 습지관리 분과위원회 	<ul style="list-style-type: none"> • 총회(General Assembly) • 집행의회(Regional council) • 교통 분과위원회 • 에너지 및 환경 분과위원회 • 공동체·경제 및 인적자원개발 분과위원회
주요재원	<ul style="list-style-type: none"> • 재원의 주요 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 전기이월(The Beginning Fund Balance) 등: 채권, 수익 등을 포함한 전기이월 - 현금수입: 전체 재원의 50%를 차지하며, 이 중 45%는 고품폐기물처리 등을 통한 수수료 수입 - 재산세(Property Tax) - 소비세(Excise Tax) - 기타 교부금(Grants), 이자수입, 기부금 등 • Metro가 스스로 세금을 부과하거나 채권을 발행할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 연방정부지원금(81%, 주정부 경유) • 주정부(2%) • 지방정부(4%) • 지방정부 매칭펀드(10%) • 회비(3%)
협의체 성격	<ul style="list-style-type: none"> • 포틀랜드 대도시권의 지역정부(Regional Government) • 미국에서 지역주민의 직접선거로 구성되는 유일한 지역기구 	<ul style="list-style-type: none"> • Metropolitan Planning Organization • Regional Transportation Planning Agency • Council of Government
운영	<ul style="list-style-type: none"> • 매주 두 차례의 Council 미팅 	<ul style="list-style-type: none"> • 월별 집행의회 및 연례 총회 개최
주요기능	<ul style="list-style-type: none"> • 성장관리 및 장기계획 수립 • 교통계획, 정주지 수복, 폐기물처리와 자원 재활용, 자연보전지역 보호, 동물원관리, 전시, 컨벤션, 공연 예술 시설관리 • Regional Framework 계획의 수립(지역교통 및 대중교통시스템, 도시성장권역의 수정 및 관리, 도시설계 및 정주지 패턴, 성장관리 및 토지이용계획 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 대기질 관리 • 종합청사진계획 수립(Compass Blueprint) • 지역교통계획(Regional Transportation Plan) 수립 • 지역종합계획(Regional Comprehensive Plan) 수립 • 지역현황 보고서(State of the Region Report)의 발간

2. Metro 사례²⁾

1) 개요 및 기능

Metro는 과거 컬럼비아 지방정부협의체(Columbia Region Association of Governments)와 대도시 서비스지구(Metropolitan Service District)를 통합하여 1979년부터 운영되어 왔으며, 1992년에 자치조례(home-rule charter)를 제정하여 주요 기능을 지역의 삶과 환경의 질 보전 및 향상을 위한 계획 및 정책결정으로 하고 명칭도 Metro로 수정한 바 있다. 관할범위는 오레건에 속한 4개의 카운티(Clackamas County, Multnomah County, Washington County, Yamhill County)와 워싱턴에 속한 2개의 카운티(Clark County, Skamania County)이며, 2007년 추계 기준 215만 9,720명의 인구가 거주하는 미국에서 23번째로 큰 대도시권에 해당한다. 주요 기능은 토지이용계획의 수립, 포틀랜드 지역의 도시성장권역(도시와 지역을 구분하는 법적 경계) 관리, 도시확산의 감소, 지역교통 시스템의 계획, 모지를 포함한 공원시설 관리, 쓰레기 처리 및 재생산 시설관리, 컨벤션센터, 동물원, 문화시설 등의 관리, 어류 및 동물서식지 보호, 지역 내 GIS 관리 및 토지이용시스템 유지 등이다.

2) 구조적 측면의 거버넌스

최고 의사결정기구인 메트로의회(Metro Council)이며, 모든 의사결정권한을 보유하고 있다. 의회는 관할지역에서 선거로 선출된 의회의장(Council President)과 각 구역(District)별로 선출되는 6명

의 이사(Councilor)로 구성되는데 임기는 각 4년이다. 의장은 회의주재, 의회 어젠다의 설정, 위원회 구성 및 임명권을 갖는다. 부의장은 매년 의회의 1월 첫째 월요일 첫 번째 미팅에서 선출된다. 수석 집행이사(Chief Operating Officer)와 법무관(Attorney)은 의회에서 지명되고, 감사(Auditor)는 관할지역에서 선거로 선출되며 임기는 4년이다. 의회의 정기모임은 회기 중 화요일과 목요일 2시에 개최되고, 긴급회의나 특별회의 등 비정기적 모임은 의장의 요청에 따라 개최된다. 의사결정은 과반수 출석과 과반수 찬성으로 이루어지는 의결(Resolution)의 형태로 확정되며, 특별한 기한표시가 없는 한 의결된 날로부터 효력을 발생한다.

의회 산하에 시장에서 평범한 시민까지 다양한 위원으로 구성되는 실무위원회가 있는데, 특이한 점은 일반 시민 대표가 대부분의 위원회에 멤버로 포함되어 있고 위원회별로 구체적인 모임일정을 사전에 정해두고 있다는 점이다. 예를 들어 시민참여 위원회(Committee for Citizen Involvement)는 20명의 시민들로 구성되며 메트로의 시민참여 활동 개발, 집행, 평가를 담당한다. 위원회는 매달 첫 번째 수요일 오후 6시에 개최된다. 정책자문위원회(Policy Advisory Committee)는 28명의 지방정부 대표와 시민들로 구성되며, 이 중 시민대표는 3명이다. 위원회는 매달 둘째와 넷째 수요일 오후 5시에 개최되며, 주요 정책에 대한 자문역할을 수행한다.

기술자문위원회(Technical Advisory Committee)는 계획가, 사업가, 시민 등 37명의 위원(시민 3명)으로 구성되며 구체적인 기술적 지원을 담당한다. 위원회는 첫째와 셋째 수요일 오전 9시 30분에 개최된다. 이 외에 자연지역프로그램 성과

2) 주로 다음의 보고서를 참고하여 작성되었음. Metro, 2008, Adopted Budget Summary; Metro, 2007, Comprehensive Annual Financial Report; State of Oregon, 2007, Annual Financial Report; Metro, 2003, Metro Charter; Metro, 2008, Metro Code.

평가위원회(Natural Areas Program Performance Oversight Committee), 교통부문 자문위원회(Joint Policy Advisory Committee on Transportation), 교통정책 대안위원회(Transportation Policy Alternatives Committee), 쓰레기처리위원회(Solid Waste Advisory Committee) 등 10개의 위원회가 구성되었고 위원회 산하에 고용량트랜짓위원회(High Capacity Transit Subcommittee)를 비롯한 두 개의 하위위원회가 구성되어 있다. Metro의 재원 중 54%는 입장료, 쓰레기 처리 등을 통한 현금수입이 차지한다. 또한 4,600만 불에 해당하는 세금수입이 있는데 의회 사무국 운영, 선거비용, 로비스트 활동과 같은 정부적 활동(Governmental Activities)은 대부분 이와 같은 재산세(Property Taxes)나 소비세(Excise Taxes) 등에서 충당된다. 그 외에 중앙정부와 주정부로부터의 그랜트, 이자수입, 기부금 수입 등이 주요 재원에 해당한다.

3) 관계적 측면의 거버넌스

주정부, Metro, 지방정부와의 관계는 각 주체들이 행하는 사업내용을 통해 간접적으로 파악할 수 있다. 주요 업무에 해당하는 교통부문을 중심으로 각 기관별 주요 사업내용 및 투자를 보면, 주정부는 고속도로나 철도시설건설 같은 대규모 사업을, Metro는 지역교통계획 수립 및 집행과 대중교통 운영을, 지방정부는 주차시설이나 가로등 시설과 같은 소규모 사업을 주로 담당하고 있음을 알 수 있다. 주정부의 경우 고속도로 건설 및 유지(53%), 대중교통 및 철도시설 건설 및 운영(19%), 카운티나 시에 대한

보조(17.5%) 등에 투자된다. Metro의 교통을 포함한 계획(Planning) 분야 예산은 2,420만 8,755달러로 전체 예산의 9.98%를 차지하며, 주요 사업은 지역교통대안 프로그램(Regional Travel Options), 대용량 트랜짓 계획, 기반시설 설치, 지역교통계획(Regional Transportation Plan) 및 대도시교통개선계획(Metropolitan Transportation Improvement Program) 수립, 교통연구 및 모델링 등이다. 포틀랜드 시정부의 교통부문 투자 규모는 1억 4,274만 7,110달러로 전체 시 예산의 9%를 차지하며, 대부분 주차와 가로등 사업 등에 투자되고 있다. 따라서 교통이라는 중첩적 정책을 영역을 나누어 Type I 형태로 계획·집행하고 있으며, Metro는 권역차원에서의 구체적인 계획수립과 집행을 담당하고 있음을 알 수 있다.

Metro는 일반시민들의 참여를 제도화하기 위해 시민참여위원회가 구성되어 있고 각 위원회 별로 일정 수의 시민대표가 반드시 참석하도록 하고 있다. 뿐만 아니라 분기에 5시간 이상 활동하는 모든 로비스트들을 등록하도록 1999년 규약(Metro Code)을 개정하여 적법한 로비활동을 인정하고 있다. 여기서 로비란 입법활동이나 의회의 긍정적 지지를 얻기 위해 문서 또는 구두로 영향력을 행사하는 활동을 의미하며, Metro 직원과 로비스트를 대상으로 한 윤리규정도 마련한 바 있다.

3. SCAG 사례³⁾

1) 개요 및 기능

SCAG은 1965년 설립된 COG이자 MPO로서 통행

3) 주로 다음의 보고서와 대면인터뷰 내용을 중심으로 작성되었음. SCAG, 2007, Overall Work Program; Simon Choi, 2008, L.A. Metropolitan Government Planning; SCAG, 2008, Your Guide to SCAG; SCAG, 2008, Regional Transportation Plan.

패턴에 대한 자료의 수집, 인구성장 예측, 통행패턴 예측을 위한 모델링 등의 업무를 수행하고 있다.

SCAG은 남부캘리포니아 지역의 6개 카운티와 188개 시의 지방정부 대표들로 구성되어 있으며, 거주인구 1,800만 명으로 미국인구 전체 인구의 3.6%, 캘리포니아 인구의 49%를 차지하며, 면적은 3만 8,000평방 마일로 남한과 유사한 크기로 세계에서 10번째로 큰 경제규모(6,690억 달러)의 미국 최대 제조업 지역에 해당한다. SCAG은 캘리포니아 대기질위원회(California Air Resources Board) 및 남해안 대기질 관리지구(South Coast Air Quality Management District) 등에 교통분야와 사회경제분야의 데이터 취합 및 제공을 통해 대기질을 관리하는 데 중요한 역할을 담당하며, 고속도로 및 대중교통 사업에 대한 연방정부의 지원을 얻기 위해 청정대기법(Clean Air Act)에서 규정하고 있는 적합성 평가(Conformity Determination)를 위한 분석작업(자료수집 및 모델링 등)을 수행하고 있다.

또한 지역이 성장을 지속하고 토지이용계획과 교통계획을 통합하는 혁신적 계획수립에 참고할 수 있도록 종합청사진계획(Compass Blueprint)을 제시하고 있다. SCAG은 연방 및 주법에 따라 4년 단위 장기 지역교통계획(Regional Transportation Plan)을 수립할 뿐 아니라, 토지이용, 주택, 오픈스페이스, 에너지, 대기질, 경제 등의 분야를 포괄하여 지방정부와 민간이 도시계획 수립과 개발사업을 추진하는 데 적용되는 지역종합계획(Regional Comprehensive Plan)도 수립하고 있다.

2) 구조적 측면의 거버넌스

SCAG은 총회(General Assembly)와 지역의회(Regional Council) 및 정책위원회(Policy Committee)로 구성된다. 총회는 매년 1회 전체 지

방정부 대표들이 모여 정책문제를 구체화하는 논의의 장(Forum)으로 차기 연도 사업계획과 예산 승인, 의장과 부의장 선출, 정책협의, 조례의 제정과 개정 등을 담당하고 있다. 총회의 의장은 주로 카운티의 대표들이 돌아가면서 맡고 있어 소규모 시의 대표들은 의장이 될 수 있는 피선거권을 사실상 행사하지 않고 있다.

지역의회는 6개의 카운티와 188개 시의 선출직 공무원, 카운티 교통위원회, 인디언 자치정부 대표 등으로 구성되며 실질적 의사결정을 담당하는 행정기구(Governing Body)의 역할을 담당한다. 의사결정 활동은 지역의회 산하의 정책위원회를 통해 구체화되는데, 교통위원회(Transportation Committee), 지역경제 및 인간개발위원회(Community Economic and Human Development Committee), 에너지 및 환경위원회(Energy and Environment Committee)의 3개 정책위원회와 이들을 지원하는 행정위원회(Executive / Administrative Committee)가 구성되어 있다. 모든 이슈의 골자(Nuts and Bolts)는 정책위원회에서 논의되며, 지역의회에 상정되는 의제들은 반드시 정책위원회의 협의를 우선적으로 거치도록 되어 있다.

교통위원회는 도로, 고속도로, 트랜짓, 공항, 항만 등 교통분야에 관련된 지역차원의 정책과 프로그램을 검토한다. 지역경제 및 인간개발위원회는 주택, 경제개발, 토지이용, 성장전망과 같은 지역발전과 관련된 지역정책을 검토하며, 에너지 및 환경위원회는 대기 및 수질, 쓰레기 처리, 정주권 보전, 환경정의, 환경영향평가와 같은 환경 및 에너지 관련 정책을 협의한다. 정책위원회에는 지역의회 구성원 외에 다양한 이해관계자들도 참여하며, 지역의회 소속원들은 각 위원회에 소속되어 2년 임기로 활동하게 된다. 한편, 각 정책분과위원

회 산하에는 항공, 투자, 조례 등 13개 분야를 대상으로 별도의 TF(Task Force) 또는 분과위원회(Subcommittee)를 구성하여 세부정책 문제를 다루도록 하고 있다. 한편 SCAG의 예산구조는 매우 단순한 편이다. 재원 중 대부분인 81%를 연방정부에서 지원받고 있으며, 기타 지역의 매칭펀드 10%, 지역재정(Local Funding) 4%, 회원납입금 3%, 주정부 지원 2%으로 구성되어 있다. 이러한 구조를 볼 때 SCAG은 연방정부 재원의 지방정부 전달을 위한 통로(Channel) 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다.

3) 관계적 측면의 거버넌스

지방정부를 대표하는 SCAG 회원들은 다양한 지역 계획(Regional Plan)을 수립하는 과정에서 각 지역의 이해관계를 대변하고 상호 협의하게 되며, 계획이 수립되면 계획이 정한 범위 내에서 토지이용 계획과 같은 지방정부의 집행활동을 수행하게 된다.

SCAG이 지방정부들의 하위 계획을 수립하여 지역계획을 수립하므로 SCAG은 계획수립 주체(Planning Agency)이고 지방정부는 집행주체(Planning Implementation)라고 할 수 있다. 정책 위원회에서 실무적이고 심층적인 협의를 거치고도 의견의 일치가 이루어지지 않을 때는 지방정부의 선출직 대표들이 정치적 타협(Political Negotiation)을 시도하게 되고, 최종적으로는 지역 의회나 총회에서 다수결 방식으로 의사결정을 내리게 된다. 사안에 따라서는 수년간의 의사결정 기간이 소요되기도 하나 기본적으로 합의에 의한 결정이라는 범주를 벗어나지 않도록 하고 있다.

SCAG은 직접적인 규제나 권한행사를 하지 않는 대신 대기질 관리에 있어서 사전동의

(Confirmation)나 예산배정을 위한 사업의 우선순위 선정 등을 통해 간접적인 영향력을 행사하게 된다. 연방정부의 지원금은 직접적으로 지원되지 않고 주정부를 경유하여 지원되며 SCAG이 사업예산을 각 지방정부로 재배정하는 역할을 담당하게 된다. 주정부는 SCAG에 대한 감사권을 가지고 있지만 권한이 미미하고 예산지원도 거의 없는 실정이다. 아울러 계획은 과정(Planning is Process)이라는 관점하에 참여적 계획수립(Participatory Planning)을 의무화하고 설문조사, 워크숍 등을 통해 주민의견을 구체적으로 수렴하고 있다. 시민평가와 환류(Citizen Review and Feedback)를 위해 각종 계획을 소개하는 컨퍼런스, 공개포럼을 개최하고 있고, 매달 개최되는 지역의회 개최 이전에 시민의견(Public Comments)을 접수하고 있으며, 별도의 웹페이지를 통해 회의일정 공지, 의견수렴 등을 실시하고 있다. 주민들도 지역의 발전시나리오를 직접 구상하는 시나리오 워크숍이나 성장게임(Growth Game) 등에 주도적으로 참여하고 있다.

3. 시사점과 한계

미국의 지방정부 협의체로서 일반적인 형태는 SCAG과 같은 상향식에 해당한다. Metro의 경우 별도의 선거를 통해 의장을 선출하는 등 특별행정기관의 성격을 띠고 있기 때문이다. 그러나 거버넌스 구조를 볼 때는 양자가 공통적 성격을 갖고 있는바, 대내적으로 의회 또는 총회의 형태인 최고의 사결정기구를 두고 있다는 점이다.

협의체를 구성하는 지방정부는 동등한 자격으로 의회 내지 총회에 참여하게 되며, 협의체의 최종 의사결정은 의회나 총회에서 이루어지게 된다. 한편, 실무적인 사항에 대해서는 의회나 총회 산하의 분과별 위원회에서 충분한 협의를 거치게 되어 있으며

협의체에 속한 사무국 등에서 자료조사나 전문적인 정책검토를 수행하고 있다. 각종 위원회에는 일반 시민 또는 로비스트들의 참여를 제도화하여 다양한 의견을 수렴하고 있다. 협의체가 활동하는 데 필요한 예산은 자체조달과 연방정부 내지 주정부 지원을 통해 형성하며, 협의체가 지방정부 예산배분의 통로(Channel)가 되도록 함으로써 독자적인 기능과 위상을 정립하고 있다. 주정부나 연방정부는 재원 보조 등을 통한 간접적 지원에 그치며 협의회를 구성하는 지방정부는 협의회에서 결정되는 종합계획의 범위 내에서 자체적인 사항을 결정하고 집행하는 구조로 이루어져 있는 것을 알 수 있다.

그러나 이러한 지방정부 협의체가 갖는 한계도 존재한다. Porter(2008)에 따르면 미국은 전통적으로 정부 구조의 최하위 단계에서 의사결정이 이루어지는 것을 선호해 왔기 때문에 이러한 광역적 차원의 합의노력이 지방정부들에게 간섭(Meddling)으로 작용하면서 그들의 저항을 불러오게 된다고 한다. 결과적으로 지방정부 협의체가 생존하기 위해 지방정부에 의존하게 되면서 광역적 계획(Regionwide Planning)도 새로운 전략을 제시하기보다 지방정부 계획을 짜집기(Stitching Together)하게 되고 내용도 공허하고 알맹이 없는(Airy and Toothless) 수준에 그친다고 한다. 조재성(2004)은 주정부와 지방정부, 지방정부 협의체 간에 서로 정책목표가 상충하는 갈등을 겪기도 하고 개발욕구와 성장관리를 위한 규제차원에서 재정적 충돌을 빚기도 한다고 지적한다. 지방자치제도 하에서는 불가피하게 발생하는 이러한 문제점에도 불구하고 미국이 지방정부 간 협의체를 통해 합의형성 노력을 계속하고 있는 점이 더 중요한 시

사점이라고 본다.

V. 우리나라 지방정부 간 협력적 거버넌스 모형의 구상

1. 모형정립의 전제

우리나라에 지방자치제도가 본격화되면서 풀뿌리 민주주의 형성에 기여한 바도 크지만 지자체장의 정치적 입지 확보를 위해 지방정부 간 불필요한 경쟁이 심화⁴⁾되면서 재원의 효율적인 배분이나 광역적 지방행정 정책의 효과성이 저하된다는 문제점도 나타나고 있다. 따라서 지방정부 간 협력적 거버넌스를 형성함으로써 새로운 광역적 행정수요에 적극적으로 대처함은 물론 갈등상황의 발생을 미연에 방지할 필요가 있다.

우리나라의 기존 지방정부 협의체가 갖는 한계를 극복하고 미국 지방정부 협의체 사례의 시사점을 반영한 지방정부 간 협력적 거버넌스를 구상함에 있어서 전제요건을 살펴보면 다음과 같다. 우선 단순한 협의체적 성격을 갖는 경우와 일정 수준의 집행력을 갖는 특별행정기관의 성격을 갖는 경우를 구별하는 것이 필요하다. 협의체가 구성되는 권역에 따라 상호 협의수준에서 문제를 해결할 수 있는 경우와 기존의 지방정부 사무와 분리된 별도의 집행이 필요한 경우가 다를 것이기 때문이다.

전자의 경우 일반적인 MPO 형태이자 Type II의 다층적 거버넌스가 될 것이고, 후자의 경우 Metro 형태이자 Type I의 다층적 거버넌스 모형이 될 것이다. 두 번째로 작은 정부를 추구하는 현 정부의 정책이념에 따라 새로운 조직의 신설은 가

4) 예를 들어 인구규모가 작아 이용수요가 부족한 군지역임에도 불구하고 인근 군지역과 공동으로 군민체육관을 건설하기보다 단독으로 군민체육관을 신설하거나, 관광자원 개발 시에도 패키지형 상품을 개발하기보다 독자적이고 중복적인 축제를 양산하는 사례 등을 그 예로 지적할 수 있음.

급적 지양하고, 새로운 조직을 신설하는 기구중심적(Agent-Centered) 접근보다 기존의 조직과 인력·예산을 활용하여 미션을 수행할 수 있는 임무중심적(Mission-Driven) 접근을 우선하는 것이 필요하다. 셋째, 관련 지자체와 주민들의 의견을 폭넓게 수용함으로써 수직적·하향적·사후참여적(Hierarchical·Top-down·Post-Participating) 의사결정보다 수평적·상향적·사전참여적(Horizontal·Bottom-up·Prior-Participating) 의사결정 방식을 우선할 필요가 있다. 넷째, 타율적인 조정·중재보다 시간이 걸리더라도 자율적인 협의방식을 우선하는 효과적인 갈등관리의 가능성을 확대할 필요가 있다. 마지막으로 지방정부의 자율성을 최대한 확대하여 중앙정부의 역할을 명령과 통제(Command and Control)보다 지방정부를 지원하는 분권적·지원적 역할에 한정할 필요가 있다.

이하에서는 이러한 전제조건을 감안하여 대내외적 거버넌스, 법적 지위 및 근거, 재원의 확보를 중심으로 지방정부 간 협력적 거버넌스 구축을 위한 기본 모형을 제시하고, 관련된 주요 이슈를 언급하고자 한다.

2. 협력적 거버넌스 모형의 구상

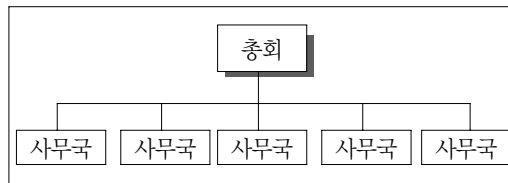
1) 대내 및 대외적 거버넌스

(1) MPO형 거버넌스

권역에 포함된 지방정부는 서로 동등한 지위를 갖는 협의회 회원(Member)으로서의 자격을 보유하며, 협의회는 회원들이 서로 공통사항을 협의할 수 있는 공식적 공간(Forum)인 총회를 중심으로 분과위원회와 기술지원단으로 구성한다. 각 회원은 총회와 분과위원회에 속하도록 하고 총회는 연 1~2

회, 분과위원회는 월 1~2회의 정례회의를 개최토록 하되, 총회는 회원기관의 선출직 장(시장·군수)이 참여하여 연차별 사업계획 수립 및 심의, 예산안 의결, 분과위에서 의결된 사항의 확정 등을 담당토록 한다. 한편, 분과위원회는 회원기관의 임명직 공무원이 참여하여 광역적 개발, 교통, 환경, 상하수도, 쓰레기 처리 등 주요 현안 사항에 대해 심의하도록 한다. 불성실한 회의개최를 막기 위해 각종 위원회 회의는 사전에 일시를 정해 두고 정기적으로 개최하도록 해야 할 것이다. 분과위원회의 의사결정에 필요한 전문적 자문과 기술·행정지원을 담당하기 위해 분야별 전문가로 구성하는 사무국을 두는 것이 필요하다. 사무국은 별도의 기구를 구성하기보다 광역자치단체 산하의 연구원 조직을 적극적으로 활용하는 것이 조직신설의 부담을 덜 수 있을 것이다.

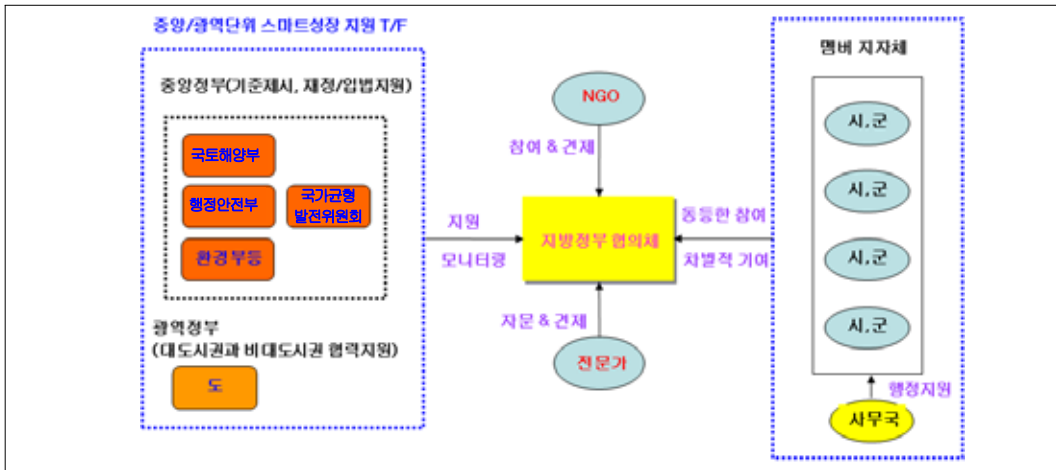
그림 1 _ MPO형 협의체의 대내적 거버넌스



의결권 행사에 있어서는 각 지방정부가 모두 동등한 한 표를 행사하는 방안과 인구나 재정규모의 상대적 크기에 따라 의결권을 차등화하는 방안이 있을 것이나, 협의체적 장점을 살리는 차원에서 동등한 의결권을 부여하는 것이 바람직하다.

대외적 거버넌스에 있어서 협의회는 외부적으로 대도시권을 대표하되 중앙정부와 도는 협의회에 대해 규제·감독자가 아닌 협의·지원자로서의 수평적 거버넌스를 형성할 필요가 있다. 이를 위해 중앙정부 간에 지방정부 협의체를 지원하기 위한 별도의 협의기구를 구성하여 중앙정부 차원에서

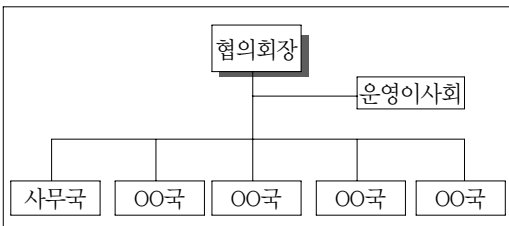
그림 2_MPO형 협의체의 대외적 거버넌스



필요한 사항을 협의하거나 심의·지원하도록 한다. 이를 종합하여 MPO형 협의체의 거버넌스 구조

를 도식화하면 <그림 2>와 같다.

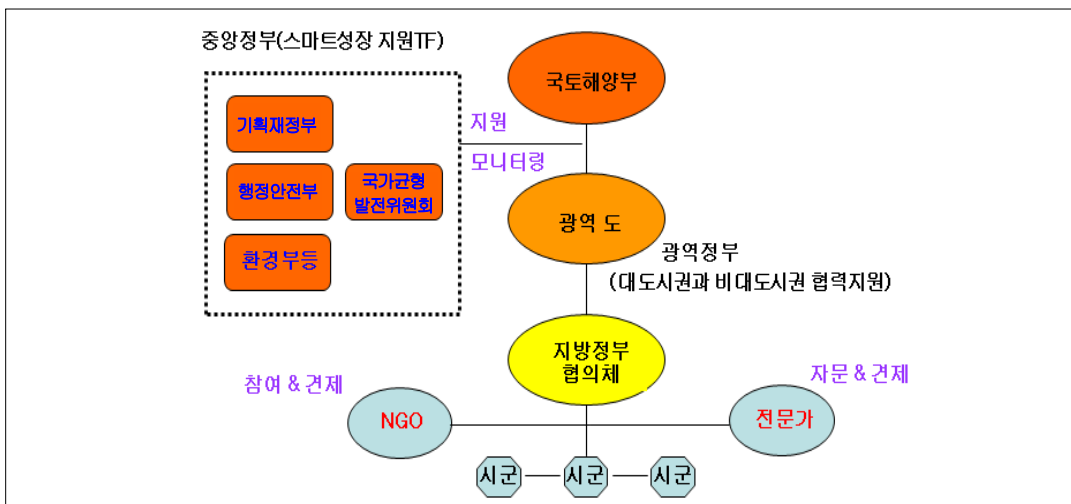
그림 3_Metro형 협의체의 대내적 거버넌스



(2) Metro형 거버넌스

Metro형은 독립적 행정관청으로서 협의회장이 집행업무를 총괄하되 최고 의사결정기구로 운영이사회를 두고 시장·군수가 이사로 참석하는 방안을 고려할 수 있다. 운영이사회 산하에 분야별 실·국을 두고 권역 전체를 대상으로 한 광역적 사무를 처리하되 시·군 공무원 대표는 비상임으로, 시·

그림 4_Metro형 협의체의 대외적 거버넌스



군 파견 공무원과 협의회 소속 별도 공무원은 상임직으로 활동하도록 할 수 있다. 실·국의 분야는 광역적 개발, 교통, 환경, 상하수도, 쓰레기 처리 등 주요 이슈를 중심으로 구성할 수 있다.

협회의장의 선임방식에 대해서는 도·군과 상이한 별도의 지방정부에 해당하므로 권역 주민의 선거를 통해 선출하는 방안과 관계 중앙정부 또는 도지사가 임명하는 방안, 권역에 속한 시·군의 장 가운데 호선하는 방안이 있을 수 있으며 행정권과 집행력을 확보하는 차원에서 단기적으로는 임명직으로 하되 별도의 행정기구인 점을 감안하여 장기적으로는 선출직으로 하는 것이 바람직하다.

시 대외적으로 협의회장은 도나 시·군과 별도의 기능을 수행하는 광역적 행정기구 역할을 담당하고 중앙정부와 도는 필요한 경우 지원과 모니터링을 수행하고 이를 위해 MPO형의 경우와 마찬가지로 지원협의체를 구성하는 것이 필요하다. 이를 종합한 거버넌스 체계를 도식화하면 <그림 4>와 같다.

2) 법적 지위 및 근거

(1) MPO형 거버넌스

MPO형의 법적 근거를 지방자치법상 행정협의회로 할 경우 현행과 같은 유명무실함이 그대로 반복될 우려가 있다. 따라서 설립여부를 임의적으로 하지 말고 난개발 방지와 같은 성장관리, 낙후지역의 개발촉진 등 일정 요건에 해당하는 필요성이 있는 경우 강행규정으로 변경하여야 한다. 아울러 행정안전부장관이나 도지사의 지도감독 규정을 삭제하여 지방정부가 스스로 문제를 해결해 나가도록 유도해야 한다. 공간정책을 보다 효과적으로 수립하기 위해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이나 「수도권정비계획법」, 「국토기본법」, 또는 「특별법」에 별도의 설치근거를 마련하는 방안도 가능하다. 법

령에서 역할에 대한 근거도 명확히 할 필요가 있다. 특히 중앙정부 예산지원의 전제조건으로 협의체를 구성하도록 한다거나 예산지원의 통로로 활용하는 방안이 필요하며, 필수적으로 협의해야 할 사항과 협의체 내에서 자율적으로 정할 수 있는 사항을 구별하여 규정해 두어야 할 것이다.

(2) Metro형 거버넌스

현행 지방자치단체조합의 법적 성격이 불분명하여 구성과 운영이 원활하지 않은 문제를 방지하기 위해서 별도의 집행력을 갖는 Metro형은 법률적 지위를 명확히 할 필요가 있다. 이를 위해 「지방자치법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「수도권정비계획법」, 또는 「국토기본법」에 특별행정기관으로서의 설치근거를 마련하는 방안과 「경제자유구역 지정 및 운영에 관한 법률」에 의한 경제자유구역청과 같이 별도의 「특별법」을 제정하는 방안을 검토할 수 있다. 이때 역할범위에 대한 규정을 분명히 하되, Metro형이 Type I에 해당하는 다층적 거버넌스 구조이므로 지방정부와 다른 업무범위를 갖도록 해야 한다. 구체적이고 명확한 업무구분이 어려울 경우 동일한 내용을 대상으로 하더라도 계획수립과 집행으로 역할을 구분하거나 계획의 차원을 달리하는 등의 차별화 방안이 필요하다. 뿐만 아니라 중앙정부와도 업무범위에 차별을 두어야 하는 바, 중앙정부의 지역사무소 내지 집행기구화 되지 않도록 필요한 기능의 과감한 이양을 확대해야 한다.

3) 재원의 확보

그간 지역발전을 위한 지역 간 협력사업이 중앙정부 차원에서 강조되어 왔음에도 불구하고 세부적인 지원지침이 규정되지 않고 협력사업 추진을 유도하는 인센티브가 결여되어 있기 때문에 지자체

간 협력사업 촉진을 위한 적용사례가 거의 없는 실정이다. 국고보조금이나 지방교부세와 같은 지방 재정조정제도에서도 지역 간 공동사업을 유도하는 절차가 마련되지 않아 실질적인 촉진효과가 매우 미약했다고 볼 수 있다(이원섭 외, 2005). 따라서 단순히 지방정부가 간에 부담금처럼 재원을 출연하는 수준을 넘어서 국가균형발전특별회계(이하 균특회계) 지역개발계정에 속한 권역 내 시·군의 사업예산을 공동으로 활용(Pooling)하는 방안을 강구할 필요가 있다.

이를 위해 균특회계 예산을 신청할 때 개별 시·군 단위가 아닌 협의체 권역 단위로 사업예산을 신청·집행하도록 절차를 개선하는 것이 요청된다. 한편 새로운 재원형성을 가정할 경우 기존 시·도세나 시·군세의 일부를 협의체 권역내 시·군이 공동세원으로 활용하는 방안도 가능한 바, 세원규모나 재정자립도에 비례하여 공동세원으로 출연하는 것이 형평성에 맞을 것으로 판단된다.

장기적으로는 권역별 재정자립도를 감안하여 재정여건이 풍족한 권역에서 일종의 부담금을 징수하여 재정여건이 어려운 권역에 지원하거나 미국처럼 별도의 세목을 신설하는 방안을 강구할 필요가 있다. 아울러 지방정부에 대한 중앙정부 재정 지원 시 개별 지방정부가 아니라 지방정부 협의체를 대상으로 지원하고, 지방정부 협의체가 지역계획의 우선순위에 따라 지방정부에 재배분하는 역할과 권한부여가 필요하다.

3. 협력적 거버넌스를 위한 갈등관리

1) 기본방향

지방정부 간 협력적 거버넌스의 구축목적은 광역적 행정수요의 변화에 적극적으로 대처하는 것은

물론 권역 내 또는 권역 간에 발생할 수 있는 갈등 상황을 미연에 방지하는 것이라고 할 수 있다. 거버넌스 체제하에서 공공갈등의 문제를 해결하는데 필요한 것은 합의형성의 프로세스를 확립하는 것(윤종설, 2007)이라고 할 수 있으며, 이런 점에서 미국의 지방정부 협의체 거버넌스에 있어서도 갈등해소(Appeals and Conflict Resolution)가 중요한 이슈로 자리잡고 있다(Porter, 2008).

지방정부 간 협력적 거버넌스를 통한 성공적인 갈등관리가 이루어지려면 몇 가지 고려해야 할 점이 있다. 우선 갈등에 대한 기본시각의 변화가 필요하다. 최근의 통합적 시각에서 보듯이 갈등은 사회적 기능분화에 따른 자연스러운 현상인 동시에 새로운 변화와 발전의 원동력(박재희, 2004)이기 때문에 반드시 제거되어야 한다는 생각을 바꾸는 것이 필요하며, 갈등상황이 발생했을 때 무조건 해결하려고만 할 것이 아니라 그 과정에서 서로의 입장을 이해하는 긍정적 기능을 강화하고 부정적 기능을 축소하려는 노력이 더 중요하게 여겨져야 한다.

충분한 시간적 여유의 제공도 중요하다. 선진국에서는 개발사업 등을 둘러싸고 갈등이 야기될 경우 수 년의 시간을 두고 지속적인 협의를 해 나가는 것이 일반적이나 우리나라는 지나치게 성급한 해결을 시도하려는 경향이 있으며, 결과적으로 단 몇 차례의 협의만 거친 후 성급하게 갈등을 해결하려는 과정에서 갈등이 더 심각해지고 단기적인 성과에만 집착하기 쉽다. 따라서 시간적 스펙트럼을 넓게 잡고 합리적 대안을 모색해 나가려는 노력이 중요하다.

자체적 해결을 최우선으로 해야 한다. 행정기관 간의 갈등이 발생할 경우 우리나라에서는 상급기관이 개입하여 조정하거나 중재하는 것이 일반적이기 때문에 자체적인 해결기회를 갖기 어렵다. 따라서 상급행정기관의 개입은 가급적 억제토록 하고 필요한 경우 갈등조정을 위한 객관적인 제3자적 기능을

수행하는 것에 그치는 것이 바람직하다. 마지막으로 법제도적 해결장치보다 상호 협력의 방법을 습득할 필요가 있다. 직권조정과 같은 법제도적 방법을 활용할 경우 갈등이 일시적으로 해소될 수는 있으나 결과적으로 더 큰 갈등의 불씨로 키질 수 있기 때문이다. 따라서 갈등당사자 간에 합의에 의한 해결이 가능하도록 상호 협력하는 방법을 학습하는 것에 더 큰 중점을 둘 필요가 있다.

2) 갈등발생의 유형화

본 연구에서는 지방정부 간 공공갈등을 주체에 따라 다음과 같이 네 가지 유형으로 구별하고자 한다.

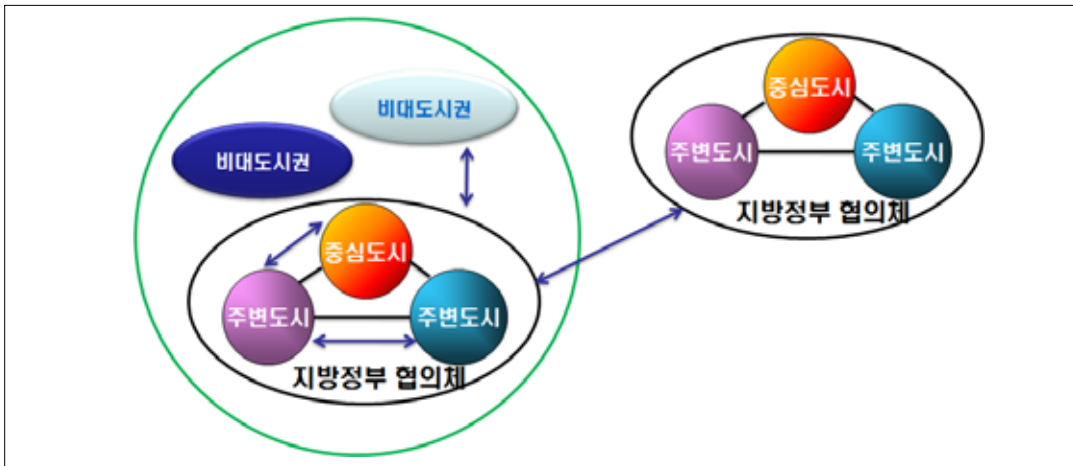
우선 지방정부 협의체 내에서 중심도시와 주변도시 간의 갈등이 발생할 수 있다. 중심도시에 비해 상대적으로 열악한 위치에 있는 주변도시들이 중심도시의 더 많은 기여를 요구하는 과정에서 발생할 수 있는 갈등이다. 두 번째는 협의체 내에 있는 주변도시 간의 갈등이다. 협의체를 대상으로 한 중앙정부의 지원 등이 있을 때 유리한 조건은 유지하고 불리한 조건은 회피하려는 NIMBY(Not In My Back Yard)와 IMFY(In My Front Yard)적 갈등

등이라고 할 수 있다. 세 번째는 협의체 간의 갈등이다. 기존의 수도권과 비수도권인 지방대도시의 갈등처럼 국가적 차원의 차별적 정책에 기인하는 갈등이라고 할 수 있다. 마지막으로 협의체와 협의체에 속하지 않은 인근 지역과의 갈등이다. 협의체를 대상으로 중앙정부의 지원이나 협력이 있을 때 이러한 지원대상에서 소외된 지역이 제기할 수 있는 갈등이라고 할 수 있다. 이러한 유형은 크게 협의체 내부적 갈등과 협의체 외부적 갈등으로 크게 양분할 수 있다.

3) 대내적 갈등관리

협의체를 구성하는 지자체 간 갈등은 협의체 구성원 간 합의를 통해 자체 해결하는 것을 원칙으로 하고 합의가 이루어지지 않은 경우 다수결 원칙에 따라 최종결정을 내리도록 해야 한다. 협의체를 넘는 광역적인 문제가 갈등의 원인인 경우 향후 협의체가 속하게 될 광역경제권 협의체에서 합의하도록 하고 합의가 이루어지지 않는 경우 역시 광역경제권을 구성하는 지방정부 간 다수결의 원칙에 따라 최종결정을 내리도록 한다. 한편, 중앙정부는

그림 5_주체별 갈등의 유형화



대도시권과 중앙정부 간에 갈등이 발생된 경우에도 한하여 관여하도록 하며, 이때 갈등관리 절차는 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’을 준용하고 국무총리실의 갈등관리 매뉴얼을 협의체 현황에 맞게 수정하여 갈등 상황 발생 시에 적용하는 방안도 고려할 필요가 있다.

갈등관리에 필요한 운영체계를 제도화하기 위해 협의회 산하에 갈등관련 지자체의 실무 공무원과 전문가, 주민대표가 참여하는 TF를 사안별로 구성하여 갈등관리 및 사실확인에 필요한 연구용역을 실시하고 TF의 결론을 전체 협의체 회의에 상정하여 지자체장들이 협의 및 표결로 결정해야 할 것이다. TF와 전체 회의에서는 다음과 같은 갈등관리 사항⁵⁾을 이행하는 데 중점을 두어야 한다.

- 사전논의: 이해 당사자 간 입장차가 큰 안건의 경우 의견교환 등을 통해 사전조율하여 사전 의견 통일 불발에 따른 불필요한 논쟁발생을 억제
- 정보공유: 관련 법령 및 전문분야 정보를 상시교류하여 이해당사자 간 정보 비대칭을 해소하고 서로 상이한 정보에 의존함으로써 사실관계에 대한 갈등이 발생하는 것을 방지
- 다차원 논의: 현안에 대한 전체적 조망과 상호연관성을 파악하여 다양한 쟁점을 종합적으로 검토
- 즉시이행: 결정된 사항은 즉각적으로 이행하여 상호신뢰를 증진하고 역할분담을 통한 공조체제를 지속적으로 유지
- 이견조정: 집중토론, 연구용역, 자문, TF팀 운영 등을 통해 이견충돌의 원인을 파악하고 적절한 조정방안을 도입
- 유기적 결합: TF팀 결과의 전체 회의 수렴, 전체

회의 결과의 TF팀 위임 등 TF팀과 전체 회의와의 유기적 연계를 통한 전문성과 통합성의 유지

한편, 갈등관리는 사전적 예방을 위한 조치가 중요하다. 따라서 갈등을 야기할 가능성이 있는 사안에 대해 관계 지자체의 공무원과 전문가, 주민대표 등이 참여하는 조정위원회를 설치하여 운영하고 조정위원회 주관으로 갈등영향분석 등을 사전에 실시하고 이해관계가 있는 지자체와 관계인에게 관련 정보를 충실하게 제공하려는 노력을 기울여야 할 것이다.

4) 대외적 갈등관리

복수의 협의체가 단일 광역경제권에 속해 있거나 협의체와 인근 비협의체 지역 간 갈등이 발생하는 경우 광역경제권 협의체에서 합의하도록 하고 합의가 이루어지지 않는 경우 다수결 원칙에 따라 최종결정을 내리는 것이 바람직하다. 단일 광역경제권에 속하지 않는 협의체 간 갈등은 해당 협의체 간 자율협의를 최대한 유도하되, 자율협의를 이루어지지 않을 경우 국가적 차원의 조정노력이 필요하므로 「지방자치법」에 의한 자치단체 간 분쟁해결 조정절차를 준용해야 할 것이다.

갈등관리를 위한 운영체계의 마련을 위해 협의체 내부 갈등관리와 마찬가지로 갈등관련 협의체의 실무 공무원과 전문가, 주민대표가 참여하는 TF를 사안별로 구성하여 운영하고 갈등관리 및 사실확인에 필요한 연구, TF의 결론을 대도시권 협의체 간 전체 회의에 상정하여 협의체장 간의 협의를 최대한 유도, 사전논의에서 유기적 결합에 이르는 갈

5) 다음에서 제시된 절차는 시화지구 지속가능발전협의회에서 민관협력체 운영 시 실제 적용되었던 사례를 중심으로 재구성하였음. 상세한 내용은 한국수자원공사(2008), 시화지구 지속가능발전협의회 운영 참조.

등관리 사항을 이행토록 해야 한다. 아울러 사전적 예방을 위한 조치도 동일한 방식으로 수행할 수 있을 것이다.

VI. 결론 및 시사점

본 연구에서는 신정부 들어 추진되고 있는 광역경제권이나 지방행정구역 개편의 중간단계로서 기존 지방행정 체제 내에서 달성할 수 있는 협력적 거버넌스 모형을 다층적 거버넌스 모형과 미국의 지방정부 협의체 사례를 참고하여 구축하였다. 본 연구에서는 두 가지의 거버넌스 모형을 제시하였는데 Metro형은 집행력과 법적 지위를 갖춘 Type I 다층적 거버넌스로 개념화하였고, 일반적인 MPO형은 협력과 갈등관리에 중점을 둔 Type II 다층적 거버넌스로 개념화하였다. 광역경제권이나 지방행정구역 개편이 정치적 제약요인이 많음에 비해 본 연구에서 제시된 협력적 거버넌스 모형은 정치적 제약이나 커다란 제도변화 없이 기존 법령의 일부 제개정을 통해 현실화할 수 있는 장점이 있다. 두 모형의 특징과 장단점은 <표 5>와 같이 요약될 수 있다.

아울러 협의체 내외부에서 발생할 수 있는 공공갈등을 유형화하고 이에 필요한 갈등관리의 기본

방향을 제시함으로써 자율적이고 협력적인 거버넌스가 구현될 수 있는 요건도 제시하였다. 이를 통해 기존의 행정협의회나 지방자치단체조합이 갖는 지방정부 간 협력기구로서의 한계를 개선할 수 있으며, 광역경제권(mega)과 행정구역 개편(micro)의 중간단계(meso)적 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다. 특히 성장관리가 필요한 대도시권에 적용할 경우 협의체이자 지역발전의 주체로 기능할 수 있는 거버넌스 구축이 가능할 수 있다. 단기적으로는 이러한 거버넌스 구조를 기존 행정협의회와 지방자치단체조합이 갖는 문제점을 개선하는데 활용할 수도 있다. 예컨대 실질적 협의기구로서 기능하지 못하는 행정협의회에 MPO형 거버넌스 개념을 도입하여 정례적 협의와 갈등관리를 시도하고, 법적 성격이 모호한 지방자치단체조합에 Metro형 거버넌스 개념을 도입함으로써 광역적 계획수립 및 집행기능을 부여할 수 있을 것이다.

우리나라에서 지방자치제도가 실시된 지 10년을 넘으면서 풀뿌리 민주주의가 정착할 수 있는 기틀을 마련했다는 성과를 거두었지만, 민선자치단체장 간의 경쟁이 심화되면서 인접 시군 간에도 정책협약이 이루어지지 않거나 소지역 이기주의에 기반한 회피갈등과 유치갈등이 심화되는 부작용도 발생하고 있

표 5_ 양 모형의 특징

구분	MPO형	Metro형
성격	협의기구	협의 + 집행기구
다층적 거버넌스	Type I	Type II
구성	지방정부 대표	지방정부 대표 + 별도 상임직(임명 또는 선출)
최고의사 결정기구	총회	협의회장
설립여부	강행규정	
재원	출연금, 예산 pooling, 공동세원, 교차보조, 별도세목	
장점	자율적 협의에 유리	적극적 집행에 유리
단점	실질적 집행력 확보에 애로	기존 지방정부 계층구조와 중첩될 우려
활용 예	대도시권 성장관리 협의기구	낙후지역 개발촉진 기구

다. 특히 성장관리(Growth Management)가 필요한 대도시권역에서는 중심도시와 주변지역 간에 협력적 거버넌스가 부재한 관계로 지속가능한 동반성장의 가능성이 낮은 실정이다.

본 연구는 다층적 거버넌스 모형이라는 이론적 기반과 미국의 지방정부 협의체라는 경험적 사례를 통해 우리나라 실정에 맞는 지방정부 간의 협력적 거버넌스 모형을 제시함으로써 이러한 문제점을 일부나마 해소할 수 있는 데 기여할 수 있다고 본다. 물론 본 연구에서 제시된 지방정부 간 협력적 거버넌스 모형이 연구자의 판단에 따라 규범적인 차원에서 구상된 관계로 객관성과 엄밀성의 제약이라는 한계가 있음을 부인하기는 어렵다. 미국의 사례를 분석함에 있어서도 실증자료의 제약으로 이론적 분석틀이 완벽하지 않다는 문제도 있다. 향후 유럽 사례와의 비교연구라든가 보다 경험적인 분석기법의 적용 등을 통해 더욱 정교한 지방정부 간 협력적 거버넌스 모델이 구축될 수 있기를 희망한다.

참고문헌

국가균형발전위원회. 2008. 광역경제권 활성화 전략. 보도자료. [2008.9.10]
 김석준 외. 2002. "거버넌스의 이해". 서울: 대영문화사
 김영재. 2000. "지방자치단체 간 행정협의회의 효율적인 운영방안". 전북행정정보 제14권 제2호. 전북행정학회. pp71-98.
 박광덕. 1999. "지방자치단체 간 행정협의회의 바람직한 방향설정에 관한 연구: 충청북부권 행정협의회를 중심으로". 공공정책연구 제5권. 한국공공정책학회. pp323-348.

박재희. 2004. 중앙행정부처의 갈등관리방안. 서울 : 한국행정연구원.
 신기현. 1998. "지방자치단체협의체의 역할갈등". 한국동북아논총 제7집. 한국동북아학회. pp227-257.
 안영훈. 2008. 광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체제. 서울 : 한국지방행정연구원.
 양현모 · 이준호. 2003. "지방자치단체 간 협력을 위한 행정협의회 활성화방안: 영산강유역권행정협의회 · 섬진강환경행정협의회 사례를 중심으로". 한국지방자치학회보 제15권 제4호. 한국지방자치학회. pp175-194.
 윤종철. 2007. 정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안. 서울 : 한국행정연구원
 이명석. 2006. 공공선택의 이론과 응용-행정학으로서의 공공선택이론. 서울 : 붕명출판사
 이상수. 2003. "지방자치단체 간 사무의 공동처리를 위한 협력방안 연구: 정보화사업을 중심으로". 지방정부연구 제7권 제1호. 한국지방정부학회. pp137-161.
 이원섭 · 양하백 · 정옥주 · 박인권. 2005. 통합국토를 향한 지역 간 공동발전방안 연구(III). 경기 : 국토연구원.
 조재성. 2004. 미국의 도시계획. 서울 : 한올아카데미.
 차미숙 · 박형서 · 정윤희. 2003. 지역발전을 위한 거버넌스 체계 구축 및 운용방안 연구. 경기 : 국토연구원.
 최 광 외. 2006. 공공선택의 이론과 응용. 서울 : 붕명출판사
 최영출 · 김병식 · 김보흠 · 배정환 · 안성호 · 엄태석 · 이정주. 2006. 지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스. 서울 : 대영문화사.
 한승준. 2004. "자치단체 간 협력의 강화에 관한 연구: 프랑스의 자치단체 간 협력제도를 중심으로". 현대사회와 행정제 14권 제2호 한국구정관리학회. pp205-225.
 행정안전부. 2009. 2008 행정안전백서. 서울 : 행정안전부.
 Bache, Ian and Flinders, Matthew. 2005a. Conclusions and Implications. eds. Bache, I. and Flinders, M. *Multi-level Governance*. N. Y. : Oxford Univ. Press.
 _____. 2005b. Multi-level Governance and British Politics. eds. Bache, I. and Flinders, M. *Multi-level Governance*. N. Y. : Oxford Univ. Press.
 Bevir, M. 2007. Theories of Governance. ed. M. Bevir. *Public Governance*. London : SAGE.
 Choi, Simon. 2008. *L. A. Metropolitan Growth Planning*. L. A. : SCAG.
 Dowding, Keith et al. 2000. Understanding Urban Governance-The Contribution of Rational Choice. ed. Gerry Stoker. *Power and Participation: The New Politics of Local Governance*. pp91-116.
 Frey, Bruno and Eichenberger, Reiner. 1999. *The New Democratic Federalism for Europe-Functional*.

- Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cheltenham : Edward Elgar.
- Hardin, Garrett, 1968. "The Tragedy of the Commons". *Science* vol.162, pp1243-1248.
- Jessop, B. 1997. The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance, eds, Amin, A. and Hausner, J. *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Lyme, U.S.: Edward Elgar.
- _____. 1999. The Dynamics of Partnership and Governance Failure, ed. Stoker, G. *The New Politics of Local Governance in Britain*, Oxford : Oxford Univ. Press
- Marks, G. 1993. Structural Policy and Multi-level Governance in the EC, eds, Cafruny, A. and Rosenthal, G. *The State of the European Community*, vol.2, Harlow: Longman.
- Marks, Gary and Hooghe, Liesbet, 2005. Contrasting Visions of Multi-level Governance, eds, Bache, Ian and Flinders, Matthew. *Multi-level Governance*. London: Oxford Univ. Press.
- McGinnis, M. 1999. *Polycentric Governance and Development-Reading from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Michigan: Univ. of Michigan Press.
- McKenzie, Jim. 2007. The State of the MPO. In Transportation Research Board. "The Metropolitan Planning Organization, Present and Future". *Conference Proceedings 39*, Aug.27-29, 2006, Keck Center of the National Academies, Washington D.C.
- Metro. 2008. Adopted Budget Summary.(<http://www.metro-region.org>)
- _____. 2008. Metro Code.(<http://www.metro-region.org>)
- _____. 2007. Comprehensive Annual Financial Report. (<http://www.metro-region.org>)
- _____. 2003. Metro Charter.(<http://www.metro-region.org>)
- Ostrom, V., Tiebout, C. and Warren, R. 1961. "The Organization of Government in Metropolitan Areas - A Theoretical Inquiry". *American Political Science Review* vol.55, pp831-842.
- Porter, Douglas, 2008. *Managing Growth in America's Communities*. London : Island Press
- Rhodes, R.A.W. 1996. "The New Governance - Governing without Government". *Political Studies* vol.44, pp652-667.
- Rosenau, J. 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge Univ. Press
- SCAG. 2008. *Your Guide to SCAG*.(www.scag.ca.gov)
- _____. 2008. *Regional Transportation Plan*.(www.scag.ca.gov)
- _____. 2007. *Overall Work Program*.(www.scag.ca.gov)
- Scharpf, F. 1993. Coordination in Hierarchies and Networks, ed. F. W. Scharpf. *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Tennessee: Westview Press Inc. pp125-165.
- Simon Choi 2008, L.A. *Metropolitan Government Planning*. PPT Presentation Material at SCAG, 2008,7,29
- State of Oregon. 2007. *Annual Financial Report*. (www.oregon.gov)
- Stoker, G. 1995. Regime Theory and Urban Politics, eds, Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H. *Theories of Urban Politics*. London : Sage Publication.
- _____. 1998. Governance as Theory-Five Propositions, International. *Social Science Journal*, vol.155. Published in UNESCO
- Transportation Research Board. 2007. *The Metropolitan Planning Organization, Present and Future*. *Conference Proceedings 39*, Aug.27-29, 2006, Keck Center of the National Academies, Washington D.C.
- Williamson, Oliver. 1979. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations". *The Journal of Law and Economics* vol.22, pp233-261.

-
- 논문 접수일: 2009. 2. 3
 - 심사 시작일: 2009. 2. 6
 - 심사 완료일: 2009. 3.18

ABSTRACT

Study on Developing Cooperative Local Governance Model Based on U.S. MPO Cases

Keywords: Council of Governments, MPO, Multi-level Governance, Conflict Management

Since inauguration of new government, 5+2 Mega Economic Region Plan and reshuffling of local government administration system have been highlighted among academia and public policy networks. Considering political resistance, it would be more desirable to cope with expanded public service demand without changing jurisdictional boundaries through developing cooperative governance model. This study tries to develop cooperative governance model among local governments, particularly for those within metropolitan regions, in this transient phase. For this, we scrutinized related theories and found Multi-governance model is appropriate for this intergovernmental governance. Also, we applied case study approach to benchmark best practice from council of government, i.e. Metropolitan Planning Organization, in US. For this, Metro and SCAG were selected and analysed to find suitable implications. Based on these, we developed two types of intergovernmental models according to their authorities which could be applied for Korean situation and identified main issues in terms of inter and intra-relational governance, legal status and budgetary basis. As another main issue is how to resolve conflict among members of governance, we identified possible aspects of conflict and suggested future direction of conflict management. We believe this study could contribute to achieving cooperation among local governments within this framework and.

지방정부 간 협력을 위한 거버넌스 모형의 구상: 미국의 MPO 사례를 중심으로

주제어: 지방정부 협력체, 다층적 거버넌스, 갈등관리

신정부 들어 5+2 광역경제권과 행정구역개편 논의가 대두되면서 지방정부 행정구역 개편에 대한 관심이 커지고 있다. 제도개선에 대한 행정적 필요성이 크에도 불구하고 정치적 실현가능성이 낮은 점을 감안할 때 보다 바람직한 대안은 행정구역 체계를 변경하기보다 가급적 정치적 지형도의 변화를 초래하지 않으면서 행정구역을 넘는 행정서비스의 제공이 가능하도록 하는 것이다. 본 연구에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 지방정부 간 협력을 위한 거버넌스 체계의 구축방안을 제시하였다. 우선 이론적 검토를 통해 다층적 거버넌스가 지방정부 간 협력적 거버넌스에 적합함을 확인하고, 사례연구 접근법(Case Study Approach)을 활용하여 미국의 지방정부 간 다층적 협력체인 COG(Council of Government)와 MPO(Metropolitan Planning Organization) 사례를 분석하였다. 이론연구와 사례분석을 통해 도출된 시사점을 바탕으로 대도시를 중심으로 한 우리나라 지방정부의 협력적 거버넌스 모형을 대내외적 거버넌스, 법적 지위, 자원조달을 중심으로 제시하였다. 광역경제권이나 지방행정구역 개편이 정치적 제약요인이 많음에 비해 본 연구에서 제시된 협력적 거버넌스 모형은 정치적 제약이나 커다란 제도변화 없이 기존 제도적 범위 내에서 현실화할 수 있다는 장점이 있다. 아울러 협의체 내외부에서 발생할 수 있는 공공갈등을 유형화하고 이에 필요한 갈등관리의 기본방향을 제시함으로써 자율적이고 협력적인 거버넌스가 구현될 수 있는 요건도 제시하였다.