

전북발전연구원 워크숍

# 지방자치단체 간 정책협력 : 국내외 사례와 시사점

일시: 2008. 4. 26(토) 12:00~19:00

장소: 전북발전연구원 회의실



전북발전연구원  
JEONBUK DEVELOPMENT INSTITUTE



# 목 차

## 1. 워크숍 개요 / 1

## 2. 주제발표 / 3

- 제1주제 : 지방자치단체 간 협력개요 및 대전광역시 사례 / 5
  - (전북대학교 신기현 교수)
- 제2주제 : 자치단체 간 정책협력: 일본 사례와 시사점 / 21
  - (명지대학교 임승빈 교수)
- 제3주제 : 자치단체 간 정책협력: 영국 사례와 시사점 / 39
  - (부산동의대학교 김순은 교수)
- 제4주제 : 자치단체 간 정책협력: 프랑스 사례와 시사점 / 45
  - (충남대학교 최진혁 교수)
- 제5주제 : 기초자치단체와 광역자치단체 정책협력사례:  
파주 LCD 클러스터 조성사업 / 65
  - (한국공공정책연구원 김길수 실장)



# 워크숍 개요

## 1. 개최 개요

- 일시/장소 : 2008. 4. 26(토) 12: 00~19: 00/전북발전연구원회의실
- 대 주 제 : 지방자치단체 간 정책협력: 국내·외 사례와 시사점
- 참여인원 : 25명(연구진 3명, 발표자 외 관심분야 인사 등)
- 주 관 : 전북발전연구원

## 2. 시간계획

구 분	시 간	내 용	비 고
< 오 찬 >	12:00~13:15 (65')	· 오찬 및 준비 회의	지정 장소
	13:15~13:20 ( 5')	· 감사 인사	연구책임자
<주제 발표>	13:20~13:40 (20')	· 제1주제 국외 사례(미국) : 이수만 원장	진행: 연구진
	13:40~14:00 (20')	· 제2주제 국외 사례(일본) : 임승빈 교수	
	14:00~14:20 (20')	· 제3주제 국외 사례(영국) : 김순은 교수	
	14:20~14:30 (10')	· 티 타임	
	14:30~14:50 (20')	· 제4주제 국외 사례(프랑스) : 최진혁 교수	
	14:50~15:10 (20')	· 제5주제 국내 사례 : 신기현 교수	
<만 찬>	15:10~15:30 (20')	· 제6주제 국내 사례 : 김길수 실장	
	15:30~15:40 (10')	· 티 타임	
	15:40~16:40 (60')	· 자유 토론 : 발표자, 자문위원 및 연구진 등 참석자	
	18:00~19:00 (60')	· 만 찬	지정 장소

### 3. 세부계획

<개회오찬> 12:00~13:15 \* 진행 : 연구진

<워크숍> 13:15~15:30 \* 사회 : 전북발전연구원 안완기

#### ○ 주제발표 (13:20~15:30)

- 제1주제 : 자치단체 간 정책협력: 미국 사례와 시사점  
(지방경영연구원 이수만 원장)
- 제2주제 : 자치단체 간 정책협력: 일본 사례와 시사점  
(명지대학교 임승빈 교수)
- 제3주제 : 자치단체 간 정책협력: 영국 사례와 시사점  
(부산동의대학교 김순은 교수)
- 제4주제 : 자치단체 간 정책협력: 프랑스 사례와 시사점  
(충남대학교 최진혁 교수)
- 제5주제 : 자치단체 간 정책협력: 한국 사례와 시사점  
(전북대학교 신기현 교수)
- 제6주제 : 자치단체 간 정책협력: 한국 사례와 시사점  
(한국공공정책연구원 김길수 실장)

#### ○ 토 론 (15:40~16:40) : 자유 토론

#### < 만찬 > 18:00~19:00

- 장 소 : 지정장소
- 참 석 : 발표자, 자문위원 및 연구진 등
- 메 뉴 : 미 정

## 주 제 발 표

- 지방자치단체 간 협력개요 및 대전광역시 사례
  - (전북대학교 신기현 교수)
- 자치단체 간 정책협력: 일본 사례와 시사점
  - (명지대학교 임승빈 교수)
- 자치단체 간 정책협력: 영국 사례와 시사점
  - (부산동의대학교 김순은 교수)
- 자치단체 간 정책협력: 프랑스 사례와 시사점
  - (충남대학교 최진혁 교수)
- 자치단체 간 정책협력: 한국 사례와 시사점
  - (한국공공정책연구원 김길수 실장)





# 지방자치단체 간 협력개요 및 대전광역시 사례

신 기 현(전북대학교)

## I. 문제의 제기

- 전북도와 도내 시군 관계는 2단계 자치계층으로 되어 있어 상하급 기관의 성격을 보이지만 상하급 성격에도 불구하고 시군간의 정책협력이나 도와 시군간의 정책 협력은 일방적인 관계로 운영하기가 힘들게 되어 있음
- 이러한 현실에서 자치계층 개선과는 무관하게 상생을 기조로 협력관계를 구축하고 있는 대전권 사례를 통해 향후 전북도의 혁신도시, 기업도시 구축에 따른 도와 시군협력관계, 이명박 정부 이후 신지역발전 구상과 함께 강화될 광역경제권 운영 예고에 따른 타 시도 및 시군과의 협력까지를 감안한다는 점에서 “대전대도시권 정립에 따른 지방자치단체간 협력”을 사례로 하였음
- 일반적으로 국내의 지방자치단체간 협력은 행정구역 경계를 넘어선다는 점에서 광역행정 현상을 보이는데 이에 관련된 제도 시행은 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 자치단체장 등의 전국협의체,협약에 의한 공동사무처리, 광역계획 등 크게 여섯 가지 유형으로 파악할 수 있음

### 1) 사무위탁

- 사무위탁은 1988년 지방자치법이 제정될 때 명문화된 제도로서, 지방자치단체 또는 그 장은 소관사무의 일부를 다른 자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리할 수 있도록 규정하고 있음(지방자치법 제151조).
- 사무위탁은 자치단체간에 걸친 광역문제에 가장 간편하게 대응할 수 있다는 점에서 가장 유력한 협력 수단으로 지방자치단체의 협력 및 분업의 가능성을 확보하면서 지방자치단체조합과 같이 새로운 권리주체를 탄생시키지 않아 비용이 적게 들며 당사자의 의사에 따라 구체적인 내용의 결정이 가능하기 때문에 융통성과 적응성 등 큰 장점을 가지고 있음. 일반적으로 기존시설을 타 자치단체가 이용하는 경우, 타자치단체가 수행하는 것이 보다 효율적인 사무, 특정 자치단체만

이 수행할 수 있는 사무, 사무수행의 현지성을 높이려는 경우 등에 적합한 협력방식임. 사무위탁은 신속.간편하게 자치단체간 협력사무를 처리할 수 있는 매우 유용한 제도이나 제도에 대한 경험부족 및 협상문화의 미성숙 등으로 아직까지 크게 활용되지 못하고 있음. 현재로서도 정형화된 절차나 형식이 없이 관례에 따라 당사자 간 협약에 대부분의 결정사항이 위임되어 있어 적극적 활용을 제한하는 요인으로 작용함

## 2) 행정협의회

- 행정협의회제도는 지금까지 우리나라에서 가장 널리 활용되고 있는 자치단체간 협력방식임. 지방자치법에서 2이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 관계 자치단체간 협의회를 구성할 수 있도록 규정하고 있음(지방자치법 제152조). 행정협의회는 일반적으로 자치단체간의 협의에 의해 규약을 정하여 자발적으로 운영되는 협력방식에 기초하고 있지만 현행 지방자치법은 행정협의회 협의 및 사무처리의 효력에 관한 규정과 미합의사항에 대한 직권조정 에 관한 규정 등을 통해 보다 강한 법적 구속력을 부여하고 있는 것이 특징임. 행정협의회는 자치단체간 구역을 넘는 광역사무를 공동으로 처리함이 목적이지만 별개의 법인격을 갖지 아니하므로 권리의무의 주체가 아니고 관련자치단체의 독자성에 원칙적으로 제한을 두지 않는 느슨한 협력방식이고 행정협의회의 협력대상에 제한이 없기 때문에 가장 널리 활용되는 협력방식임. 다만 지방자치단체조합이나 사무위탁과 같이 행정기구 또는 사무처리의 간소화를 일차적인 목적으로 하는 것이 아니라 행정구역을 넘어서는 광역행정의 집행을 합리화하는데 목적을 두고 있어 집중적이고 본격적인 협력의 전 단계로서 의미가 큰 제도임.
- 2007년 3월말 현재 광역행정협의회는 수도권행정협의회 등 7개, 기초행정협의회는 중부권행정협의회 등 53개가 운영 중에 있는 것으로 되어 있음. 2006년의 행정협의회 협의안건은 총 356건으로, 안건별 유형을 보면 일반행정관련 54건, 도로교통 35건, 물관리 49건, 지역개발 126건, 비선호시설 11건, 기타 81건 이다. 이중 316건이 합의됨으로써 행정협의회가 자치단체 간 분쟁의 사전예방과 공동 관심사안의 해결에 있어서 유용한 협상기구로 운영되고 있음을 알 수 있음(2007참여정

부의 혁신과 분권, 2007년 4월, 정부혁신지방분권위원회)

- 행정협의회는 협력대상사무에 제한이 없어 주민의 생활영역이 점차 확대되어 가는 추세에 비추어 활용도가 계속 증가할 것으로 예상되지만 제도 자체가 갖는 분쟁해결 능력과 실무적 집행력의 부족이 문제점으로 지적되고 있음.

### 3) 지방자치단체조합

- 지방자치법에는 자치단체간 협력방식으로서 행정협의회와 다른 지방자치단체조합에 대해 규정하고 있다. 지방자치단체조합은 2이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 처리할 목적으로 관계지방자치단체의 협의를 거쳐 규약을 정하여 설립하는 공법상 사단법인으로 되어 있음(지방자치법 제159조). 지방자치단체조합은 사무의 공동처리를 위한 주체로서 특별히 법인격을 부여한 특별지방자치단체의 성격을 지니며, 독립된 행정주체로서 자신의 의사결정기관과 집행기관을 가지고 있어 별개의 법인격을 형성하지 않는 행정협의회에 비해 집행력이 뛰어나고 종국적인 사무 처리에 매우 유용한 협력수단임.
- 그러나 지방자치단체조합은 자치단체간 협력방식으로 활용이 부진한 편임. 국내에서 관심을 끌었던 자치단체조합은 1991년에 설립되어 2000년 7월까지 운영된 ‘수도권쓰레기매립지운영관리조합’인데 이 조합은 서울시, 인천시, 경기도가 김포 쓰레기매립지를 공동으로 관리.이용하기 위하여 설립하였지만 3개시도와 환경관리공단간 운영주도권다툼으로 인해 운영이 부실해지고, 비리와 민원발생, 인근주민과 마찰야기 등 여러 가지 문제점이 발생하여 수도권매립지관리공사의 설립과 함께 해체되었음. 자치단체조합이 협력수단으로서 활용이 극히 부진한 이유는 지방자치단체의 법적 성격이 불분명하고 조합의 설립 및 운영 관련하여 자치단체의 자율성이 매우 제약(행정처분권, 직원채용권, 파견공무원에 대한 선택.거부권 등)되어 있어 자치단체 입장에서 이 제도의 활용을 기피하고 있음.
- 2003년도에 자치정보화조합, 부산·거제간연결도로건설조합, 2004년도에는 부산·진해 경제자유구역청, 광양만권경제자유구역청, 부산·김해경량전철조합이 설립되었으며, 2005년도에는 수도권 광역 교통 체계를 효율적으로 운영하기 위해 서울·인천시 및 경기도를 구성원으로 하는 ‘수도권 교통조합’이 설립되어 총 6개의 지방자

치단체 조합이 운영 중에 있음(2007참여정부의 혁신과 분권, 2007년 4월, 정부혁신 지방분권위원회).

#### 4) 자치단체장 등의 전국협의체

- 1999년 지방자치법 개정에 따라 광역자치단체와 기초자치단체의 장 또는 지방의회 의장은 상호교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위해 시도지사, 시도회의의장, 시장·군수, 구청장, 시군구의회의 의장의 구분에 따라 각각 전국협의체를 설립할 수 있음(지방자치법 제165조). 현행 지방자치법은 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있도록 하였지만 아직 구체화된 형태는 존재하고 있지 않음. 그러나 자치단체연합체가 구성되는 경우 권역별로 시도지사, 시도회의의장, 시장·군수, 구청장, 시군구의회의 의장 등이 참여하는 권역별 연합체의 결성도 가능할 것으로 보여짐.

#### 5) 협약에 의한 공동사무처리

- 협약에 의한 공동사무처리란 자치단체간에 소관사무를 공동으로 협약 또는 협의를 통하여 처리하는 방식으로 좁은 의미의 자치단체간 협력사업이라고 할 수 있음. 이것은 협약의 당사자가 공법인이라는 점에서 사무위탁과 마찬가지로 공법상 계약에 해당하지만 사무위탁이 위임 또는 대리의 방식으로 자신의 사무일부를 타 자치단체에 위탁하는 협력방식인데 비해 공동사무처리는 공통의 사무를 직접 공동으로 처리하는 협력방식임. 또한 사무위탁이 원칙적으로 지방자치법의 규정에 근거를 두고 이루어지는 것에 비해 공동사무처리는 별도의 법적 근거 없이 사적 계약과 같이 당사자 간에 자유로운 의사에 따라 합의를 통해 공동사무를 처리할 수 있는 방식임. 자치단체로서는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 관련 자치단체들이 자기 책임 하에 협력의 형태를 선택할 수 있기 때문에 별다른 구속 없이 가장 간편하게 활용할 수 있는 유용한 협력수단임
- 지방자치단체간 협약에 의한 공동사무처리 방식은 인력 및 예산절감 뿐만 아니라 지역이기주의 극복을 통한 건전한 지방자치의 정착에 기여할 수 있는 효과적인 협력방식이지만 지방자치단체의 고유기능을 다른 기관에 이관하기를 기피하는 경

향이 강해서 아직 크게 활성화되지 못하고 있음. 그럼에도 불구하고 지역개발, 폐기물처리, 상수도관리, 하수도처리 등에 대해 기초-기초간 협력사업과 광역-광역간 협력사업 등 동일계층간의 수평적 협력사업이 활발하게 이뤄질 수 있음.

- 광역-기초단체간, 기초-기초단체간 협력사업으로 혐오시설 및 공공시설설치, 지역개발사업과 같은 물적시설에 관련된 사업과 지역행사, 친선교류 등과 같은 비물적, 소프트웨어적 사업 등이 포함될 수 있음.
- 협약에 의한 공동사무처리 방식은 협력대상, 협력형태, 협력내용 등에 특별한 제약이 없이 자치단체간 자유로운 합의에 기초하여 협력을 추진할 수 있다는 점에서 활용도가 높은 방식이지만 공동 사무처리 방식은 관행이나 관례에 따라 당사자 간의 합의에 의존하고, 협약을 체결하기 까지 합의에 이르는 과정에서 공무원들이 제도의 활용을 기피하는 경향이 있음.

## 6) 광역계획

- 광역계획제도는 2이상의 자치단체에 걸쳐 발생하는 토지이용, 공공시설공급 등 행정수요에 광역적이고 효과적으로 대처하기 위해 수립하는 계획을 총칭하는 것으로 현행 제도상 대표적인 광역계획은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)에 근거한 광역도시계획과 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률(이하 지역균형개발법)에 근거한 광역개발사업계획이 있음. 이밖에 대도시권 광역교통계획(대도시권 광역교통관리에 관한 특별법), 수도권정비계획(수도권정비계획법), 특정지역계획(지역균형개발법) 등이 광역계획의 성격을 지니고 있음.
- 광역계획은 자치단체간의 행정구역을 넘어서는 광역적 사무 또는 개발행위에 대해 법적계획이란 수단을 통해 사전에 관계 자치단체간의 협력을 담보한다는 데 큰 의의를 가지고 있지만 광역계획이 제도가 갖는 소기의 목적을 달성하기 위해서는 실천단계에서 자치단체간 협력을 촉진할 수 있는 수직, 수평적 조정.지원기능이 제 기능을 갖추지 못하고 있어 제도의 잠재적 효용성에도 불구하고 활용도가 높지 않았음.

## II. 대전대도시권 협력 사례

### 1. 대도시권 협력 개요

- 지방정부의 역량개발은 단일 지방정부차원에서 접근하기에는 한정된 인적 또는 물적 자원으로 인하여 많은 한계에 봉착하여 많은 지방정부들이 지역단위 또는 대도시단위를 중심으로 몇개의 인근지역을 하나의 단위로 하는 다양한 광역적 협력체계를 구축하려는 노력을 경주하고 있는 상황임
- 여러 선진 국가들은 지방정부의 행정구역 중심을 탈피하여 몇개의 지방정부가 연합하고, 연합 지방정부간 발전과 지역문제해결 차원에서 재원과 인력 그리고 정보 교류와 각종 지역개발사업 등을 추진하고 있는데 이러한 지방정부간 협력의 이유는 크게 예산의 확충, 인센티브 확보, 불확실성의 감소, 사업성과의 극대화 등과 관계가 있는 것으로 파악하고 있음
- 지방자치단체간 협력사업의 적극적인 추진은 다양한 긍정적인 효과가 있는데 가장 긍정적인 효과로서는 개별 지방자치단체의 재정력 및 전문성 부족 등으로 추진이 곤란한 사업에 대하여 협력체제의 구축을 통하여 서로 보완점을 발견할 수 있다는 점임
- 이러한 장점 때문에 국내에서는 현재 6개(①수도권: 서울.인천.경기, ②부산권: 부산.양산.김해, ③대구권: 대구.경산.영천.칠곡.고령.성주.군위.청도, ④광주권: 광주.나주.장성.담양.화순.함평,⑤대전권: 대전.공주.계룡.논산.연기.금산.옥천.청원.청주, ⑥마창진권: 마산.창원.진해.함안)의 광역도시권을 지정하여 권역별 공동발전의 활성화를 유도하고 있는 것으로 되어 있음<sup>1)</sup>
- 대전권과 관련해서는 1개 광역시(대전), 9개시(공주, 계룡, 논산, 보은, 연기, 금산, 옥천, 영동, 청원)의 지방자치단체가 포함됨.

---

1) 건설교통부장관은 2개 이상의 특별시.광역시.시 또는 군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 경우에는 인접한 2개 이상의 특별시.광역시.시 또는 군의 관할구역의 전부 또는 일부를 대통령이 정하는 바에 따라 광역계획권으로 지정할 수 있음(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제10조 제①항).

- 2020년을 목표연도로 하여 수립되는 대전권 광역도시계획은 대전광역시를 중심으로 충청북도 및 충청남도 일부 시·군지역을 하나의 도시권으로 묶어 광역도시권을 효율적으로 관리함으로써 무질서한 도시의 확산(sprawl)을 방지하고 도시간 기능을 상호 연계함으로써 적절한 성장 관리를 도모하며 장기적인 발전방향을 제시하기 위한 것임

## 2. 대전대도시권 협력의 추진

- 대전대도시권 지방자치단체 간의 협력증진을 위한 협의체의 추진은 도시 또는 지역이 새로운 경제단위로 부상하는 추세이고, 지역 스스로 특화된 자립경제기반 구축을 요구받고 있는 것이 시대 흐름이라는 것, 행정구역이 도시기능적 공간범위와 불일치하여 광역행정수요에 적극 대응치 못하는 사례가 빈번하다는 것, 인구·경제 활동 등이 행정구역 공간범위를 넘어서 폭넓게 이루어지고 있는 실정으로 이를 뒷받침할 필요성이 대두되고 있다는 것 등의 추진배경을 가지고 있음.
- 이러한 추진배경 하에 대전대도시권의 G9은 대전광역시와 생활권을 같이하는 인근 8개시·군이 지역의 공동 발전과 주민생활의 질 향상을 위해 협력사업을 공동으로 발굴하고 추진하기 위한 목적을 가지고 있음
- 대전대도시권 G9은 2007년 3월에 추진을 위한 구상을 시작으로 2007년 10월 현재 대전광역시와 인근 8개(공주시, 계룡시, 논산시, 옥천군, 영동군, 금산군, 연기군, 보은군) 자치단체가 공동발전협약(MOU)을 체결한 상태이며, 2차례의 실무협의회의 개최를 통하여, 협력을 위한 보다 진전된 단계로 진입하고 있음.<sup>2)</sup>
- 대전대도시권 G9은 ① 상생발전을 위한 방안 모색, ② 도로 시설·대중교통수단의 확충, ③ 문화·관광벨트 조성 추진, ④ 지역 주민의 생활서비스 이용편의 증진, ⑤ 특·농산품의 직거래 활성화, ⑥ 다양한 도·농 교류 지원, ⑦ 자연환경 보호, 방재, ⑧ 인접 자치단체간 공동협력 활성화, 그리고 ⑨ 기타 필요 사항 등 9개의 주요협력 분야임.

2) 청원군은 군차원의 MOU를 체결하지는 않고 있지만, 개별사업에 대하여 G9에 참여하고 있음.

### 3. 대전광역도시권 자치단체 협력의 문제점

#### 1) 정책 및 제도와 관련된 문제점

##### □ 지역협력에 관한 법률규정의 복잡성

- 우리나라에서 지역(지방정부)간 협력사업에 관하여 규정한 직접적인 법률은 현재 없는 상태이며 개별 법률의 개별조항 차원에서 일부의 조항으로 다루고 있는 실정임.
- 첫째, [국토기본법]의 제3조제3항과 제16조의 규정을 통하여 지역간 공동발전을 위한 협력사업을 추진하는 경우에 중앙정부 및 해당 지방자치단체가 사업비 조달과 관련하여 재정상 책임을 져야 한다는 원칙을 내포하고 있지만 이러한 법의 규정은 원칙을 선언적으로 명시 하였을뿐 이를 구체화할 수 있는 시행령이나 시행규칙에 존재하지 않아, 대전광역도시권 G9의 경우에도 이 협의체를 운영하는데 소요되는 재정 또는 비용분담에 관한 내용을 명시하지 못하고 있는 실정임.
- 둘째, [국가균형발전특별법] 제39조 제2항에서는 지역간 협력과 관련하여 2개 이상의 지방자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 사업을 당해 지방자치단체가 공동으로 추진하는 경우에는 해당 사업에 소요되는 경비를 우선적으로 반영할 수 있다는 규정을 두고 있음은 물론 제20조에서 국가와 지방자치단체는 국가균형발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자부담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있음을 명시하고 있지만 이들 조항 역시 예산편성 시에 이미 협력 사업에 대한 계획이 수립되어 있어야 하고, 이 경우 기획예산처장관이 사업의 광역성과 지방정부의 재정상황을 고려하여 우선적으로 배정할 수 있는 임의적인 규정이지 강제규정은 아니라는 문제점을 가지고 있음. 이러한 관점으로 볼 때 대전대도시권 G9의 협력사업으로 추진하고 있는 28개 사업들은 그 성격상 이들 규정을 적용하기 어렵게 되어 있음을 알 수 있음.
- 셋째, [국토의계획및이용에관한법률]의 제10조에서는 지역간 협력사업과 관련하여 광역도시계획의 수립과 광역도시권의 지정할 수 있다는 것과 제45조에서는 관련 지방자치단체장들은 협약체결 또는 협의회 등의 구성을 통하여 광역시설을 설치 관리할 수 있게 되어 있다고 명시하고 있지만 협력사업 중 많은 부분이 [국토의계



획및이용에관한법률] 상의 광역시설(설치시설, 이용시설)<sup>3)</sup>에 해당되지 않고 있음.

- 넷째, [지역균형발전및지방중소기업육성에관한법률] 제4조의 규정에 의하여 지역을 광역적으로 개발할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 그 지역을 광역개발권역으로 지정하여 개발할 수 있게 하고 있음. 그러나 이러한 관점에서 대전대도시권의 G9의 추진은 동법에서 말하는 “광역개발권역 지정제도”의 적용을 거의 받지 않음에도 불구하고 [국토의계획및이용에관한법률]상의 “광역도시계획제도”와 개념정의에 있어서 혼란을 야기할 수 있다고 함.
- 다섯째, [지방자치법] 제8장은 지방자치단체 상호 간의 관계와 관련하여 협력과 분쟁조정, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 그리고 지방자치단체의 장등의 협의체 등에 관하여 규정해 놓고 있으며, 이 중에서도 행정협의회는 협의회를 구성한 관계지방자치단체가 협의회의 결정사항을 이행해야 하는 강한 구속력을 가지고 있음.
- 그러나 대도시권협의회의 경우 시군구와 연계한 권역의 설정 및 참여가 미흡하고 기초자치단체의 의견을 충분히 반영하지 못하는 문제점이 있으며, 행정협의회는 공무원만으로 구성이 되고 주민의 대표인 지방의회의원의 참여가 배제되어 있어 행정적 수준의 한계를 나타내고 있음.
- 지방정부간 행정협력제도의 경우에도 사무의 공동처리 혹은 사업의 공동추진을 권장하고 있으나 이에 소요되는 비용의 지원에 관한 언급이 없어서 당사자간 협의와 규약에 따라 사무처리비용을 부담하는 실정이어서 대전대도시권 G9의 협력 사업을 추진하는데 있어서도 예외 없이 나타나는 문제점으로 지적되고 있음.

## □ 지역간 협력에 대한 재정지원제도의 미비

- 지역(지방)간 협력사업에 대한 재정지원은 [보조금의예산및관리에관한법률], [지방채정법], 그리고 [지방교부세법] 중 특별교부세 등에서 규정하고 있어 자치단체간

---

3) 동법 상 설치시설은 도로, 철도, 운하, 광장, 녹지, 수도, 전기, 가스, 열공급설비, 방송통신시설, 공동구, 유류저장 및 송유설비, 하천, 하수도(하수종말처리시설 제외) 등이고, 이용시설은 항만, 공항, 자동차정류장, 공원, 유원지, 유통업무설비, 운동장, 문화시설, 체육시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 유수지, 화장장, 공동묘지, 납골시설, 도축장, 하수도(하수종말처리시설), 폐기물처리시설, 수질오염방지시설, 폐차장 등임.

협력사업을 추진하는 데에 소요되는 재원에 대한 지원제도가 전혀 없는 것은 아님. 그러나 이러한 재정지원제도의 실질적인 운영에 있어 지역간 협력사업에 관한 세부 지원지침이 명확하게 규정되어 있지 않고 협력사업 추진을 유도하는 인센티브가 결여되어 있어 실질적으로 재정지원제도를 적용하여 추진한 지역간 협력사업은 거의 없는 실정임.

- 대부분의 재정적 지원제도들이 협력사업에 대한 지원을 목적으로 하기 보다는 개별지방자치단체에 대한 지원을 고려한 제도들이기 때문에 지역간 또는 지방자치단체간 공동사업을 통한 협력을 촉진시키는 기능은 기대하기 어려운 실정임. 또한 지방자치단체간 협력사업에 대한 재정지원에 관한 단일 법률이 존재하고 있지 않기 때문에 재정지원을 받아 협력사업을 추진하려는 입장에서는 상당한 혼란을 야기할 수 있다는 문제점을 내포하고 있음.

## 2) 대전광역도시권 G9의 운영체제와 관련된 문제점

### □ 협력기반의 취약성

- 지역간 또는 지방자치단체간 협력을 지원하기 위한 국가적 차원의 정책 또는 제도적 기반이 취약한 상태라서 지역간 협력사업을 이끌어내는 유인책으로 작용하지 못하고 있음. 이처럼 대전대도시권 G9간 협력 또한 국가의 제도적 미비로 인하여 협력기반이 취약하고, 각 자치단체의 입장에서도 협력증진을 위한 최소한의 제도적(관련 조례 또는 규칙) 장치가 마련되어 있지 않고 있음.
- G9간 협력사업을 추진하기 위한 공식적인 장치는 [공동발전을 위한 협력 약정서]와 [대전+8개시군 공동발전을 위한 실무협의회 운영회칙] 등에 불과하며 그나마 이 두 협력서는 선언적 협약서(MOU)일 뿐만 아니라, 이들 협의체 운영에 소요되는 경비와 사무지원 기구에 대한 언급이 없어서 실효성을 담보하기가 어렵게 되어 있음.
- 대전대도시권 협의체는 G9 지방자치법에서 인정하는 행정협의회의 등과 같은 공식적인 협의체가 아니기 때문에 중앙정부부로 부터의 지원을 기대하기란 더욱더 많은 어려움이 있다. 따라서 국가의 각종 지역발전사업의 공동유치를 위한 전략을 구상하기가 매우 어려운 실정임.

- 대전대도시권 G9 협의체는 기관장협의회와 실무협의회가 구성되어 있어 광역시.시.군.구의 단체장의 기관장협의회와 자치단체기획관(대전광역시) 및 기획감사실장으로 구성된 실무협의회가 있지만 자치단체 장이 한자리에 모여서 거시적인 차원에서 원칙과 방향을 설정하는 것이 물리적으로 어려운 여건으로 되어 있음
- 아울러 이 협력체를 사무적으로 지원하는 전담기구에 대한 명문규정이 없고 단기간사와 서기를 공동회장(실무협의회)이 소속된 지방자치단체의 임직원 중에서 임명하도록 하고 있어 업무의 집중과 전문화가 부족하게 되어 있음

#### □ 협력과제(사업) 선정의 비체계성

- 대전대도시권 G9간 협력과제는 각 자치단체별 부서의 협력과제에 대한 수요조사를 통하여 발굴하고 있지만 협력의 필요성과 타당성의 확보를 위해 제안된 협력과제를 심의하거나 평가하는 지방자치단체는 거의 없는 실정임. 협력과제의 발굴과 관련하여 제기될 수 있는 문제점은 과제의 발굴과정에 지역의 주민단체와 전문가들의 참여가 거의 없다는 점임

#### □ 정책홍보의 단순성

- 대전대도시권 G9간 협력사업의 추진 배경과 성과에 대한 체계적인 홍보전략의 수립이 요구되고 있음. 2007년 5월 3일에 있었던 G9인 공동발전 협약식과 22일에 있었던 제1차 실무협의회회의개최에 대한 보도 또는 관련 인터뷰는 많은 방송이나 언론기관에서 대대적으로 다루었지만 그 이후에 언론의 관심을 지속적으로 이끌어낼 수 있는 전략이 요구되고 있으며, 기관장회의나 실무협의회가 개최되지 않더라도 협력추진과정에 대한 보도자료 등을 최소한 1달에 1회 정도는 생성하여 발표할 필요가 있는 것으로 나타났음.

#### □ 평가(모니터링)체제의 부재

사업의 평가는 설정된 활동의 목표를 중심으로 사업추진과정과 결과의 실태를 점검하여 사후관리하는 과정이라고 할 수 있음.

### Ⅲ. 대전대도시권 협력 사례의 시사점

#### 1. 협력기반 구축의 필요성

- 지역(지방자치단체) 간 협력의 증진을 위해서는 법규, 행정조직, 그리고 재정적인 기반 등 국가의 제도가 우선 정비되어야 하는 것으로 나타났다. 이것은 어느 한 지방자치단체 또는 대도시권 협의체만의 요구로 이루어 질 수는 없으며, 지방 4개단체 등을 통하여 지속적으로 문제점을 제기하고 지역간 협력의 증진이 국가의 통합을 위해서 순기능을 한다는 다양한 논거들을 개발하고 발표할 필요가 있다는 것임.
- 대전대도시권 G9 협력사업의 원활한 추진을 위해서는 행정적인 근거가 되는 법규의 제정이 시급히 요구된다는 점에서 자치단체별로 가칭 “대전대도시권 G9 협력 추진조례”를 제정할 것을 제안하고 있음

#### 2. 체계적인 협력과제의 발굴

- 사업발굴을 위한 거버넌스체제 구축
- 유형별 과제발굴 전략

#### 3. 협력사업에 대한 홍보수단의 다양화

- 체계적인 홍보계획의 수립
- 홍보수단의 다양화

#### 4. 협력사업의 평가체제 구축

- 협력사업 평가의 목적과 주체
- 협력사업의 평가내용

## 대전광역시와 ○○(시.군)과의 공동발전을 위한 협력 약정서

- 대전광역시와 ○○(시.군)(이하 ‘양 기관’이라 한다)은 지역의 공동 발전을 위해 행정구역 경계를 넘어선 협력이 필요하다는 인식을 같이 하면서, 이를 위해 상호 협력할 것을 합의하고 본 약정을 체결한다.

### 1. 협력 분야

- 가. 지역의 상생발전을 위한 방안 모색
- 나. 도로 시설·대중교통수단의 확충방안 공동 추진
- 다. 자연 및 문화자원을 활용한 문화·관광벨트 조성 추진
- 라. 권역 내 지역 주민의 생활서비스 이용편의 증진
- 마. 지역 특·농산품의 직거래 활성화 지원
- 바. 지자체, 시민, 단체, 기업체 등의 다양한 도·농 교류 지원
- 사. 권역 내 자연환경 보호, 방재에 관한 공동 협력
- 아. 기타 양 기관에서 상호 협력을 필요로 하는 사항 등

### 2. 업무협력 실무협의 창구 설치·운영

- 가. 양 기관은 위 협력분야 업무를 처리하기 위하여 다음과 같이 「실무협의 창구」를 둔다.
  - (1) 양 기관의 업무협의 창구는 기획부서(대전광역시: 기획관, ○○군: 기획감사실장)로 한다
  - (2) 양 기관의 실무협회는 분기 1회를 원칙으로 하고 필요시 합의에 의하여 수시 개최할 수 있다.
- 나. 협의 창구의 주요기능은 다음과 같다.
  - (1) 양 기관이 약정한 협력분야에 대한 추진방안 협의 등 협력사업의 구체화 및 추

진을 위한 실무 협의

(2) 그 밖의 양 기관의 업무 협력에 필요한 사항 협의

본 약정서는 대전광역시장과 ○○(시장.군수)가 서명하며 약정서를 교환함으로써 효력을 발생한다.

2007년 월 일

## 대전+8개시.군 공동발전을 위한 실무협의회 운영회칙

제정 2007. 5. 22

제1조 (목적) 대전과 8개 시.군의 공동발전을 위한 협약(2007. 5. 3)에 따라 협력사업의 구체적인 실행을 위해 「대전+8개 시.군 공동발전을 위한 실무협의회」(이하 “실무협의회”라 한다)를 설치 운영한다.

제2조(위원) 실무협의회 위원은 대전광역시와 5개 구청, 보은군, 옥천군, 영동군, 공주시, 논산시, 계룡시, 금산군, 연기군의 기획부서의 장으로 구성한다.

제3조(조직) ①실무협의회는 협의회장 2인과 위원으로 구성한다. ②회장은 당연직 회장 1인과 위원 중에서 선출된 1인(이하 “협의회장”이라 칭한다) 으로 하되 당연직 회장은 대전광역시 기획관이 된다. ③실무협의회장의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. ④위원이 자격을 상실한 경우에는 후임자가 위원의 지위를 자동 승계한다. 단, 선출된 협의회장이 자격을 상실한 경우에는 협의회에서 회장을 별도로 선출하되, 제3항의 임기를 적용한다. ⑤당연직회장과 협의회장(이하 “공동회장”이라 칭한다)은 협의회를 대표하며, 회의를 소집하고 협의회 사무를 총괄한다.

제4조(기능) 실무협의회는 다음 각호의 협력사항에 대해 협력사업을 발굴하고 구체적인 실행방안에 대해 협의한다.

1. 지역의 상생발전을 위한 방안 모색
2. 도로 시설.대중교통수단의 확충방안 공동 추진
3. 자연 및 문화자원을 활용한 문화.관광벨트 조성 추진
4. 권역 내 지역 주민의 생활서비스 이용편의 증진

5. 지역 특.농산품의 직거래 활성화 지원
6. 지자체, 시민, 단체, 기업체 등의 다양한 도.농 교류 지원
7. 권역 내 자연환경 보호, 방재에 관한 공동 협력
8. 연접 자치단체간 공동협력 활성화
9. 기타 상호 협력을 필요로 하는 사항 등

제5조(회의) ①회의는 정기회와 임시회로 구분한다. ② 정기회는 년 4회 개최함을 원칙으로 하되, 분기별로 구분하여 공동회장이 협의하여 소집한다. ③ 임시회는 구성 기관 과반수 이상 동의시 공동회장이 협의하여 소집한다. ④ 회의장소는 위원이 속한 지자체에서 윤번제로 개최할 수 있다.

제6조(사무처리) ①실무협의회의 사무를 처리하기 위하여 간사와 서기를 둔다. ② 간사와 서기는 공동회장이 소속한 지자체의 임직원 중에서 임명한다.

제7조(회의록 작성) 실무협의회의 간사는 회의록을 작성.관리하여야 한다.

제8조(자료제출 요구 등) 실무협의회는 그 사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 구성위원에 대하여 자료의 제출, 의견의 개진, 기타 필요한 협조를 요구할 수 있다.

제9조(경비부담) 실무협의회의 운영경비는 협의회에서 정하는 바에 의한다.

제10조(보칙) 실무협의회의 운영에 관하여 이 회칙에 정한 것 이외에 필요한 사항은 실무협의회에서 정하는 내용에 따른다.

부 칙: 이 회칙은 창립총회일 부터 시행한다.

## 참고자료

연구보고서 2007 - 14

대전대도시권 정립에 따른 지방자치단체간 협력에 관한 연구

대전발전연구원 자치정책연구부, 2007. 11





# 자치단체 간 정책협력: 일본 사례와 시사점

임 승 빈(명지대학교)

## I. 지방자치제도 개요

### 1. 메이지(明治)정부의 출현과 지방자치 개요<sup>4)</sup>

- 1945년 8월 패망한 일본에 진주한 미 점령당국은 우선 3D정책을 추진하였다고 일컬어진다. 즉 민주화(democratization)·비무장화(demilitarization)·지방분권화(decentralization)가 그것이었다. 이 방침은 곧 천황제 전제주의, 군부의 독주, 과도한 중앙집권체제를 군국주의 일본의 구성요인들로 지목하여 제거하고, 3D의 방향으로 개혁하려 한 것이다. 1947년의 지방자치법령이 발표될 때까지, 중앙집권적인 일본의 지방행정을 지탱해 온 근간은 1888년에서 1890년 사이에 공포된 ‘市制·町村制’ 그리고 ‘府縣制·郡制’이었다. 明治정부는 지방자치가 아닌 지방행정이라는 관점에서 중앙집권화의 효율적 통치를 위하여 지방을 재편한 것이었다. 중앙집권화는, 서양으로부터의 압력이 강하게 느껴지고 있는 明治初의 상황에서 조속하게 부국강병과 문명개화를 이루기 위하여 불가피한 방향으로 이해되고 있었다. 통일된 국가의 구심점으로서의 중앙정권이 그 권위와 영도력으로 전국적인 근대화를 추진해 나가야 한다는 것이었다. 德川時代 各藩으로 할거상태에 있던 것을 감안하면 明治 지도자들의 중앙집권화 욕구는 당연하였다고 하겠다.
- 반면 德川시대의 분할체제는 하부조직 - 자연촌락단위 - 에서는 ‘통치의 진공’을 가져왔다.<sup>5)</sup> 明治정부는 바로 町村과 같은 하부조직에 통일권력을 주입시킴으로써 중앙집권화의 실효를 거두어갔다. 물론 ‘통치의 진공’이 지방자치와 유사하게도 보이지만 상위기관에 대하여 독립적 태도를 갖추지 못했었다는 데에서, 또한 상위기관과는 다른 기준과 규범하에 움직여왔다는 데에서 근대적인 지방자치와는 차이가 있다. 오히려 明治이전, 지방 하부조직이 자립의욕을 결여하고 있었기 때문에

4) 임승빈(1997)과 임승빈(2007)에서 인용.

5) K. Steiner, *Local Government in Japan*(Staford University Press, 1965), p. 17.

明治시대에 들어와 중앙집권화는 수월하게 이루어졌다고 볼 수도 있다.

- 중앙집권화의 추진에 또한 간과할 수 없는 것은 황실의 존재였다. 이전부터, 일본이 봉건할거체제에 있을 때에도 하나의 국가나 민족으로 일본인들을 묶어준 것은 천황이었다. 이 천황을 明治 지도자들은 전치제도화하여 천황제 이념을 전국 곳곳에 침투시켜 놓을 만큼, 중앙집권화에 유리하게 이용하였고 또 그만한 기능을 갖고 있었다.
- 그러나 중앙집권화는 간단히, 단기간에 성취될 수는 없었다. 우선 이를 위하여는 고도로 전문화되고 훈련된 관료제가 발달하여야 하고 통신·교통 시설이 갖추어져야 하고 도시화도 상당히 이루어져야 하는데, 사실 明治 초기는 이에 대하여는 기능적으로 미비상태에 있었다.<sup>6)</sup> 明治 중기에 이르러서나 가능한 조건이었다. 또한 위로부터의 과도한 집권화 시책에 지방단위에서는 밑으로부터의 견제가 있었다. 곧 지방에서의 전통·관습의 영향이 그것이었고 새로운 정부에 기대하는 지방별 욕구의 분출도 또한 중앙집권화에 대한 견제요인으로 작용하였다. 지도층 내부에서도 일본의 전통적 농촌자치조직에 근대적인 서양식 지방자치조직을 접목시켜 보기 위하여 지방제도의 중앙에의 예속을 점진적으로 추진하자는 움직임이 없지 않았다. 이들의 간여로 과도한 집권화방향이 어느 정도 수정되고 지연되었던 것도 사실이다.
- 결국 지방제도정비의 필연성은 모두 인정사고 있는 것이었지만, 밑으로부터는 중앙정부에 대한 자립과 견제의 태세를 보이고 있었던 반면 중앙에서는 이에 대한 부정적 대응으로 나아가고 있었다. 지방통치형태가 기본골격을 갖추게 될 때까지는, 자치적 전통과 관습에 집착하려는 지방하부조직의 태도 및 자유 민권을 주장하는 정치운동과, 위로부터의 조직적인 통일된 지방제도를 수립하려는 중앙정부의 입장이 서로 대응하여 가는 과정이었다.
- 따라서 현대적 의미에서의 일본의 지방자치는 1946년에 제정되어 1947년부터 실시된 일본의 지방자치는 2차 대전의 승전국인 연합군사령부에 의하여 이루어졌다고 해도 과언이 아니다.
- 그러므로 전후 일본지방자치의 특성은 민주주의체제에 뿌리를 둔 근대적 지방자

---

6) M. B. Jansen et al. ed., *Japan in Transition : From Tokugawa to Meiji*(Princeton University Press, 1986), p. 16.

치의 시작이라고 할 수 있는 것이다. 지방자치와 관련된 전후개혁 가운데 주요한 내용들을 개관하면 다음과 같다.

- 첫째, 도도부현과 시정촌이라는 2층제의 행정단위 구성방법을 각각 주민에 의한 단체장민선과 지방의회민선이라는 기관대립형의 지방자치체를 실시하게 되었다. 자치단체기관구성은 크게 두 가지로 나누어 집행부와 의회가 각각 독립적으로 구성하는 기관대립형과 의회가 집행부를 관할하는 기관통합형이 있으나 전후 일본의 지방자치체는 전자를 택한 것이다.
- 둘째, 지방자치단체의 공무원을 종래에는 관리(국가공무원)로써 취급했으나 지방 공무원화시키고 그들의 임명권을 단체장에게 이양한 것이다. 이 결과 지방분권을 가속화시키게끔 되었다.
- 셋째, 明治시대 이후 지방자치단체를 장악해왔던 내무성이 해체된 사실이다. 이로써 자치단체를 실질적으로 관리하는 중앙부처가 소멸되어 자치단체의 자율성이 확보되게 되었다는 점이다. 그러나 완전한 자율성이 아니고 국가사무를 자치단체가 위임받아 처리하여야 하는 것이 명문화되었으며 이를 기관위임 사무라고 하여 지금까지 자치단체의 자율성을 제약하는 요인으로 작용하고 있는 것이다.

## 2. '90년대 지방분권화의 배경

'90년대 중반에 시작되어 2007년도 현재인 지금까지도 추진되고 있는 지방분권화가 추진된 배경으로는 본문에서 후술하겠으나 중앙과 지방정부 모두 막대한 재정적자, 중앙집권형 행정시스템의 제도적 피로, 변동하는 국제사회에 대한 적절한 대응, 도쿄 일극중심의 시정, 개성 있는 지역사회의 형성, 고령화와 저출산 문제에 대한 대응 등으로 집약될 수 있겠다.

### 1) 중앙과 지방정부의 재정적자

- 1970년대 석유과동을 계기로 비롯된 재정적자 상황이 1990년대에 접어들어 한층 악화되어 특히 1990년대 후반부터 중앙정부 및 지방자치단체의 누적 채무가 급증

하면서 국채의 누적액이 2001년도에는 GDP 대비 100%를 넘게 되었고 지방의 누적채무를 합치면 GDP 대비 136%에 이르게 되었다(<표 1> 참조). 이러한 누적채무의 규모 및 40% 내외의 국채 의존도는 OECD에 속한 다른 나라의 그것과는 비교가 안 될 정도로 최악의 수준으로 지적되고 있었다  
([http://www.mof.go.jp/con\\_03\\_g05.html](http://www.mof.go.jp/con_03_g05.html)).

<표-1> 장기채무 잔고의 추이 및 GDP 대비 비율

(단위 : 10억엔, %)

	1971	1987	1991	1998	2001	2002	2003
중앙정부	5,542 (6.7)	179,608 (50.0)	208,789 (44.2)	407,775 (81.0)	513,948 (104.1)	535,709 (109.4)	525,173 (106.4)
지방자치 단체	3,970 (4.8)	63,999 (17.8)	69,947 (14.8)	162,806 (32.3)	187,714 (38.0)	193,068 (39.4)	198,283 (40.2)
합계	9,513 (11.5)	237,693 (66.1)	278,063 (58.9)	552,794 (109.8)	673,132 (136.4)	698,054 (142.5)	691,620 (140.1)

자료 : 재무성 자료에 근거하여 작성함(<http://www.mof.go.jp/>)

주 : 1. 일반회계 대상

2. 2007년도는 예산, 그 외는 결산액 기준

- 이와 같은 중앙재정과 지방재정의 심각한 연동적 재정적자에는 복잡한 사회경제적 요인이 개재되어 있지만 직접적으로는 무엇보다 장기간의 경기침체 상황에서 경기회복을 위해 공채발행을 통한 공공투자사업을 확대해 온 결과라고 볼 수 있다. 그리고 그 과정에서 국고보조금과 지방교부세에 의한 재정지원을 통해 지방재정을 공공투자정책에 유도·동원해 온 전후 일본의 집권적 재원보장시스템에 의해 연동적 재정적자가 확대 재생산되어 온 측면이 크다.

## 2) 중앙집권형 행정시스템의 제도피로

- 전후 강화된 중앙집권형 행정시스템은 한정된 자원을 중앙에 집중하여 부문간·지역간에 중점적으로 배분하여 효율적으로 활용하는데 공헌하였지만, 한편으로는 권한·재원·인간·정보 등을 중앙에 과도하게 집중시켜 지방의 활력을 빼앗는다는 폐해도 있었다. 최근에 이러한 시스템은 제도피로에 빠져 오히려 폐해를 더욱 두드러지게 한 면이 있다.

### 3) 변동하는 국제사회에 대한 대응

- 냉전이 종결됨에 따라 국가가 담당해야 할 국제조정과제가 모든 행정분야에 걸쳐 격증해 왔다. 이에 각 성청의 대응능력을 높이기 위해서도 각 성청의 국내문제에 대한 깊은 관여에 따른 부담을 경감해야 한다.

### 4) 도쿄 일극중심의 시정

- 도쿄권역의 초과밀 상태에 대해 다극분산형의 국토형성을 실효성 있게 추진하기 위해서 우선은 정치 및 행정상의 결정권한을 지방으로 분산하고 이에 따라 도쿄 일극중심에서 벗어나 지역사회의 활력을 되찾을 필요가 있다.

### 5) 개성있는 지역사회의 형성

- 고도성장기간을 거쳐 많은 행정분야에서 내셔널 미니멈(national minimum; 국가가 국민에게 보장하는 최저한의 생활수준)의 목표수준을 달성했음에도 불구하고 국민의 대부분은 참 행복과 평안함을 실감하지 못하고 있다. 그러한 원인의 하나는 중앙집권형 행정시스템 하에서 전국을 획일적인 통일성과 공평성으로 과도하게 중시하다 보니 지역사회의 다양성이 경시되어 온 것에 기인한다. 내셔널 미니멈을 능가하는 행정서비스는 지역주민의 니즈를 반영한 자주적인 선택에 맡겨야 한다.

### 6) 고령화와 저출산 문제에 대한 대응

- 인구구성의 급격한 변동에 대응하는 각종 서비스의 공급체계의 구축은 행정서비스만으로 대응할 수 있는 것은 아니다. NPO, 자원봉사(volunteer), 나아가 민간기업의 참가를 통해 공사협동(公私協同)의 서비스 네트워크를 형성할 필요가 있다. 이는 국가의 각 성청별로 종적 분할에 의한 행정시스템으로는 실현할 수 없으며 주민들에게 지방공공단체인 시정촌(市町村)의 창의력에 맡길 필요가 있다.

### 3. 지방분권의 성과 및 시정촌 합병

#### 1) 지방분권개혁추진법의 제정

- 1999년 지방분권개혁의 성과를 “총론중의 서론” (成田, 1995), “미완성의 개혁” (西尾, 1999), “개혁의 제1단계” (新藤, 1999), “개혁의 제1라운드” (佐藤, 2002), 이상적 분권의 초기단계, 분권-분리모형의 하위단계 등으로 평가하였다. 이러한 평가는 1999년 지방분권 개혁이 매우 미흡하다는 것을 시사한다.
- 일본은 1999년 지방분권 개혁이 마무리된 직후부터 현재까지 제2의 지방분권 개혁을 위하여 부단히 노력하여 왔다. 2001년 지방분권추진위원회의 최종보고가 제출된 이후 지방분권추진위원회의 권고대로 2001년 7월 지방분권개혁추진회의가 발족되었다. 지방분권개혁추진회의는 2002년 중앙정부와 지방정부가 수행하여야 할 사무의 바람직한 방향에 대한 의견을 제출하였다. 2003년 6월 지방분권개혁추진회의는 재정개혁과 관련하여 3위일체의 개혁에 관한 의견을 제출하였다. 지방분권개혁추진회의는 2004년 5월 “행정개혁의 추진 등 행정체제의 정비에 관한 의견”을 제출하였다.
- 2005년 6월 지방6단체는 지방분권의 추진에 관하는 의견을 제출하였으며 중앙정부는 2005년 7월 지방6단체의 의견에 대한 답신을 회신하였다. 그 후 2006년 12월 제2의 지방분권개혁을 위한 지방분권개혁추진법을 제정하였다. 이 법에 기초하여 2007년 4월 지방분권개혁추진위원회가 발족되었고 지방분권개혁추진위원회는 2개월의 활동을 통해 2007년 5월 “지방분권개혁 추진에 관한 기본적 사고”라는 의견서를 제출하였다 (地方分權改革推進委員會, 2007).

#### 2) 지방분권개혁추진위원회의 개혁방향

- 2007년 4월 발족된 지방분권개혁추진위원회는 2007년 5월 지방분권에 임하는 위원회의 기본적 생각과 방향을 발표하였다. 4페이지의 짧은 보고서이지만 향후 지방분권개혁위원회의 활동방향과 향후 일본의 지방분권을 가늠할 수 있는 기본적인 틀임을 알 수 있다.
- 지방분권개혁추진위원회는 5개의 개혁 목표를 설정하였다. 이러한 목표는 제1차 개혁의 경우와 매우 유사한 것으로서 “분권형 사회로의 전환, 지방활력의 제고와

강력한 지방의 창출, 지방의 세·재정기본의 확립, 간소하고 효율적이며 강건한 행재정체제의 건립, 자기결정·자기책임, 수익과 부담의 명확화에 기초한 지방을 주역”으로라는 목표를 설정하였다.

- 이러한 목표를 달성하기 위하여 5개의 기본원칙을 수립하였다. “기초자치체 우선의 원칙, 명쾌, 간소·효율의 원칙, 자유와 책임, 자립과 연대의 원칙, 수익과 부담의 명확화, 투명성의 향상과 주민분위의 원칙”을 확립하였다.
- 지방분권개혁추진위원회는 상기의 목표와 기본원칙 하에서 중앙정부와 지방정부의 역할분담, 권한이양의 추진, 조례제정권의 확대, 중앙정 관여의 재검토, 중앙정부의 감독체제의 재정비 등을 연구·검토할 예정이다.
- 끝으로 상기의 지방분권 개혁이 중앙정부와 지방정부의 상호간 적극적인 노력이 전제되어야 한다는 점을 강조하였다. 향후의 개혁은 중앙정부와 지방정부의 협력에 의한 개혁임을 천명한 셈이다. 이러한 보고서에 대하여 지방6단체는 기본적으로 긍정적인 평가를 하면서도 재정분권의 모호성에 대하여 냉정하게 비판하였다. 지방6단체는 향후 국세와 지방세의 비율이 5:5로 전환되어야 한다고 주장하고 있다.

### 3) 중앙과 지방의 재정개혁: 3위 일체 개혁

- 지방재정 개혁의 어려움을 감지하였던 지방분권추진위원회는 재정분권은 제2 라운드로 넘기는 전략을 선택하였다. 삼위일체개혁이라는 용어는 지방분권추진위원회의 최종보고서에서 연유되었으며 구체적으로는 2002년 6월 각의에서 결정된 경제자문회의의 “경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 (제1차 기본방침)”에서 처음으로 언급되었다. 2003년 6월 지방분권개혁추진회의는 “3위일체 개혁에 관한 의견”을 제출하였고 2003년 6월 각의에서 결정된 “경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 (제2차 기본방침)”에서 구체적인 일정표가 제시되었다. 그 후 삼위일체개혁에 대한 제3차 기본방침이 2004년 6월 결정되었다. 삼위일체라는 용어는 정치가인 가다야마(片山)에 의하여 만들어진 조어이다. “삼위일체개혁”은 국고보조금과 부담금, 지방교부세, 지방세를 동시에 패키지를 다루자는 개혁으로서 지방분권개혁추진회의는 2003년 6월 국고보조금, 지방교부세, 지방세 등을 다루는 3위일체 개혁에 대한 의견을 제출하였다.

#### 4) 시·정·촌 합병과 도주제

##### □ 시·정·촌 합병

- 일본의 정부간 관계 및 지방분권과 관련된 또 하나의 이슈가 자치행정계층의 정비이다. 일본은 오랫동안 시·정·촌합병과 도주제에 관한 논의를 전개하여 왔다. 자치행정계층에 관한 이슈는 지방분권에 의하여 강화될 지방정부의 행·재정능력과 관련하여 논의되었다 (김순은, 2003, 2006).
- 일찍부터 시작된 일본의 시·정·촌합병은 현재에도 다양한 관점에서 불가피한 것으로 인식되고 있다. 저출산 노령화사회를 대비한 사회학적 관점, 교통·통신의 발달로 인한 광역행정의 관점, 지방분권을 담당할 자치능력의 관점, 재정적자를 축소할 수 있는 행정개혁의 관점에서 시·정·촌 합병은 중단없이 계속될 전망이다. 시·정·촌 합병은 자주적 합병론, 합병촉진론, 합병불가피론으로 발전되었다. 시·정·촌 합병을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 1995년 ‘시·정·촌합병 특례에 관한 법률’이 개정된 이후 1999년까지 합병건수가 3건에 불과하였다 (山崎, 2003). 1999년까지는 자주합병론의 시대였다고 할 수 있다.
- 그런데 1999년 지방분권 개혁이 가시화되면서 합병촉진론이 탄력을 받기 시작하였다. 합병촉진론은 주로 유인정책에 기초를 두었던 반면 2001년 이후에는 강제적인 조치를 보완한 합병불가피론이 제기되었다. 이를 제도적으로 뒷받침하기 위하여 2004년 5월 신합병특례법의 제정, 개정합병특례법, 지방자치법의 개정을 단행하였다. 시·정·촌의 개수가 1999년 3,229개였으며 2005년 현재 2,395개, 2006년에는 1,821개로 축소되었으며 2007년 현재에는 1,804개이며 10월에는 1801개를 목표로 하고 있다. 이 중에서 시는 782개, 정은 827개, 촌이 195개이다. 향후 1,000개를 목표로 합병을 추진하고 있다 (白藤, 2004).
- 2007년 7월 참의선거를 앞둔 각 정당별 공약을 보면 민주당은 현 중앙정부, 도·도부·현은 개편하지 않고 기초자치체를 300여개로 통폐합하는 공약을 제시하였다. 자민당은 다음 절의 도주제로의 개혁을 공약으로 제시하였다. 민주당에 비하여 자민당이 적극적으로 추진하려고 하는 도주제는 다음 절에서 논의하였다. 신문 보도에 의하면 자민당은 2009도까지는 보다 구체적인 개혁방안을 제시할 계획이다.



## II. 지방자치단체 간 정책협력 관계<sup>7)</sup>

### 1. 방사성폐기물 관리

- 일본은 1980년대부터 방사성폐기물 처분장을 준비하여 왔으며 90년 초에 방사성 폐기물처분장 건립에 성공하였다. 폐기물은 일본원연(주)의 로카쇼핵사이클시설 (폐기물·핵연료종합관리시설)에 운송되어 통합관리된다. 1992년 12월 완공되어 운영에 들어간 아오모리현 로카쇼촌 저준위방사성폐기물 처분장은 깊이 5m, 길이 115m, 폭 90m의 콘크리트 구조물에 방사성폐기물을 쌓아 처분하고 있는데, 최종 처분용량은 3백만 드럼규모이다.<sup>8)</sup> 일본 본토 최북단(동경으로부터 북동쪽으로 700km)에 위치하며, 대략 1,600명 정도가 이곳에서 작업을 하고 있다. 이 방사성 폐기물처분장은 지하 12m에 콘크리트 벽을 쌓고 폐기물드럼을 옆으로 낀 다음 틈새를 시멘트로 타설해 메우는 일종의 천층처분방식을 취하고 있다. 점토질 흙으로 방수처리를 하고 보통 흙으로 4m를 덮은 뒤 녹화사업을 한다.

### 2. 재정지원책 - 전원3법

- 일본은 발전소 주변지역 지원을 위해 74년 ‘전원 3법’ 을 제정 운영하고 있다. 방사성폐기물관리시설 주변 지역도 이 법에 따라 지원한다. ‘전원 3법’은 △전원개발 촉진세법 △전원개발촉진대책특별회계법 △발전용시설주변지역정비법 등을 총칭한 것이다. 이 법은 전원개발로 인한 이익을 입지 및 그 주변지역에 환원시킴으로써 지역경제를 활성화해 궁극적으로 원전을 비롯한 전원시설의 입지를 원활하게 추진하기 위한 제도이다. 우리나라의 ‘발전소주변지역 지원에 관한 법률’ 과 같은 취지다. 전원개발촉진세법은 원자력, 화력, 수력발전소 등 전원시설의 설치를 촉진하기 위한 재원을 확보하기 위해 전력회사에게 ‘전원개발촉진세’ 를 부과한다. 금액은 판매 전력량 1천kWh당 445엔정도이다. 전원개발촉진대책특별회계법은 전원

7) 소순창·임승빈 외(2006). 방사성 폐기물 처리장 부지선정사업. 중앙공무원교육원 정책사례연구보고서.

8) [http://callme.iwebschool.net/nuclear/waste\\_manage\(japan\).htm](http://callme.iwebschool.net/nuclear/waste_manage(japan).htm) 참조

개발촉진세법에 의한 수입을 정부의 일반회계에서 구분해 특별회계로 관리토록 규정하고 있다. 전원입지대책예산(190엔/1천kWh)과 전원다양화대책예산(255엔/1천kWh)으로 구분해 발전용 시설 주변지역의 정비와 안전대책 등 발전용 시설의 원활한 설치를 도모하기 위해 필요한 교부금이나 보조금을 지방정부에 교부한다. 발전용시설주변지역정비법은 발전용 시설 주변지역의 공공시설정비를 촉진, 지역주민의 복지향상을 도모하고 있다. 일정규모 및 요건에 해당하는 원자력, 화력, 수력 발전시설 등을 대상으로 해당 지방 자치단체가 작성한 정비계획에 따라 교부금을 교부한다. 전원 3법에 의한 전원지역 교부금은 △전원입지촉진대책교부금 △전원입지특별교부금 △수력발전시설주변지역교부금 △원자력발전안전대책 위탁비 △원자력발전안전대책 보조금 △원자력발전안전대책 교부금 등이다.

### 3. 방사성폐기물 처분장의 유치과정

- 로카쇼촌 지역은 마을 전체가 원자력관련시설(재처분장, 농축공장, 저준위폐기물 처분장, 고준위폐기물중간저장소)로 이루어져 있다. 이곳에서는 향후 50~60년까지 방사능검사를 할 수 있는 지하통로가 만들어져 있다. 일본원연(JNFL)에 따르면 이곳의 처분시설은 최소한 2,3백년은 폐기물이 외부와 접촉되지 않도록 설계가 되었고, 시간이 지나면 폐기물의 방사성물질이 자연상태와 비슷하게 돼 생태계에 아무런 영향도 미치지 않는다고 한다.<sup>9)</sup>
- 방사성폐기물 처분장이 운영되고 있는 아오모리현 로카쇼촌은 원래는 아주 낙후된 일본 본토 최북단에 위치한 농촌지역이었다. 이곳은 태평양을 면하고 있어 바람도 아주 강하게 불고 겨울도 길어서 농작물 재배에 적당하지 않다. 지금은 덜하지만 얼마 전까지도 로카쇼지역은 일본에서 가장 가난한 곳 중의 하나였다. 이곳에는 초등학교가 8개, 중학교가 5개가 있으나, 고등학교는 1개뿐이고 대학은 없다. 따라서 이곳의 아이들은 중학교를 마치면 대부분 현청 소재지인 아오모리 등 큰 지역으로 떠날 수밖에 없었다.
- 일본 중앙정부가 낙후된 지방을 발전시키기 위해 신전국종합개발계획을 결정한 것은 1969년 5월 30일이 없다. 이에 따라 대표적인 오지인 아오모리현 일대에 대

9) 한국경제 2000-12-07.

한 개발계획이 거론되기 시작하였다. 일본정부는 로카쇼 일대에 석유화학 콤비나트를 건설한다는 계획을 검토했다. 지역개발이 본격적으로 대두되자 로카쇼 지역주민들 사이에는 개발 찬성과 개발 반대로 갈등이 심화되었다. 찬반대립이 극대화되자, 찬성하는 측과 반대하는 측은 주민투표로 상대를 파면을 결정하는 주민소환을 발의했다. 1973년 로카쇼에서는 찬성과 반대파를 대표하는 두 사람을 놓고 주민소환을 실시하였으나, 근소한 차이로 두 사람 모두 위기를 모면하였다. 그러나 그 해 12월에 실시된 촌장선거에서 개발지파인 촌장이 당선되면서 지역의 분위기가 개발로 흐름을 타기 시작하였다. 촌장인 후루카와 시절 일본은 1차 오일쇼크(1973년)와 2차 오일쇼크(1979년)에 부딪혔다. 이 일을 계기로 일본 중앙정부는 석유화학 콤비나트 건설을 포기하고 석유비축기지 건설을 서둘렀다. 1979년 이러한 일본 중앙정부의 의지를 파악한 후루카와 촌장은 일본의 제1호 석유 비축기지를 로카쇼촌에 유치하는 데 성공했다. 이 단지의 시설규모가 축소되어 광대한 부지만이 남게 되었다. 이에 일본 전기사업연합일본정부와 아오모리현은 그 대책으로 전기사업연합회에 부지사용을 권고, 이에 전기사업연합회는 84년 4월 아오모리현에 핵연료주기 3개 시설을 로카쇼촌에 입지하고 싶다고 제의했다. 전기사업연합회는 84년 7월 아오모리현 로카쇼촌에 정식으로 입지신청을 제출, 1년후인 85년 4월 전기사업연합회는 아오모리현과 로카쇼촌으로부터 입지요청을 수락한다는 공식적인 회답을 받았다. 한편 입지요청을 받은 아오모리현과 로카쇼촌은 현과 촌내에 각각 안전성전문가협의회와 시설대책협의회를 설치하고 각계각층을 대상으로 핵연료주기 사업에 대한 합의를 얻어 나갔다. 또한 주민들도 연구회를 결성해 원자력을 알기 위한 노력과 함께 국내외 관련시설을 견학하는 등 관련 이해를 넓혀갔다. 그러나 초기에는 원자력시설유치를 주장한 주민들과 반대한 주민들이 주민소환 투표까지 치르는 갈등을 겪었다. 그러나 시간이 흐르면서 지역개발론이 우세를 점하게 되었고, 84년 11월에는 안전성전문가회의에서 핵연료주기3개 시설의 안전성에 대한 보고서를 작성해 아오모리현 지사에 제출했다. 85년에는 로카쇼촌 의회 및 현의회에서 사업을 유치하기로 결정했다. 이후 국회의 동의를 얻음으로써 그해 4월에 전기사업연합회에 공식적인 수락회답을 보냈다.

- 사실상 중앙정부가 부지를 먼저 결정하고 지방의회 및 국회 의결을 거쳐 확정된 것이다. 85년 4월에는 핵연료주기 사업자와 아오모리현 및 로카쇼촌 사이에 '핵연

료시설 입지협력기본협정' 이 체결됐으며 핵연료 주기사업이 무츠오가와라개발계획의 일환으로 추진될 것이라는 내각의 승인도 받았다.

- 85년 6월에는 환경 및 안전성평가를 위한 지질조사를 착수, 86년 8월 토지 매매계약을 체결했다. 88년 4월 과기처의 안전심사 결과 안전상의 문제가 없다는 판정을 받았으며 90년 2월 원자력위원회와 원자력안전위원회에 제2차 안전심사를 의뢰, 91년 11월 과기처로부터 정식 건설허가를 받아 92년 12월부터 운영을 개시했다.<sup>10)</sup>

#### 4. 로카쇼지역의 발전

- 로카쇼촌은 시설 입주로 인해 88년부터 99년까지 총 192억엔의 교부금을 받았다. 이 금액은 총 교부금의 45.4%에 해당한다.

<표-2> 로카쇼촌 인구증가현황

연도별	'75	'85	'95
인구수	11,321	11,003	11,063

<표-3> 로카쇼촌 1인당 소득

구 분	1인당 소득			1인당 소득비율		
	로카쇼	아오모리	일본전체	촌/현	촌/국가	현/국가
'70	239	379	586	63.1	40.8	64.7
'80	889	1,223	1,706	72.7	52.1	71.7
'85	1,214	1,563	2,104	77.7	57.7	74.3
'90	1,861	2,169	2,786	85.8	66.8	77.9
'93	3,052	2,320	2,990	131.6	102.1	77.6
'94	2,928	2,459	2,985	119.1	98.1	82.4

- 로카쇼촌은 교부금을 △학교, 향토관, 문화센터 설립 △상수도, 농업용수로 정비 △노인정 및 장애인 편의시설 건립 △야채저장고, 인공 어초 건설 △운동공원 조성 등 지역 산업진흥과 복지시설 확충 예산으로 활용하고 있다. 특히, 1997년 700여석의 객석을 갖춘 극장과 대소연회장, 3만권의 책을 소장한 도서관까지 갖춘 '로카쇼무라 문화교류플라자'를 지었다.

10) [http://www.keca.or.kr/home/1\\_magazine/000301.htm](http://www.keca.or.kr/home/1_magazine/000301.htm) 참조

- 일본은 농어촌지역의 인구감소 및 노령화 문제가 심각한데 로카쇼촌은 원자력시설입지로 취업기회가 증가해 이농 현상이 없어서 인구수가 오히려 증가하고 있다. 젊은층의 인구비율도 아오모리현 67개 촌 가운데 가장 높다.
- 지역주민들의 소득도 크게 향상됐다. 1인당 소득이 시설 입주 이전인 80년대초 일본 전국평균의 절반수준이었으나 현재는 일본평균과 비슷한 수준으로 성장했다. 우너자력시설 입주는 지방 재정에도 크게 기여했다. 로카쇼촌의 99년도 총 세입액은 83억엔 중 50억엔이 촌세이며, 이 가운데 약 80%를 일본원연(주)가 납부하고 있다. 로카쇼촌 주민들의 원자력시설에 대한 반응은 언급되었다시피 사업 초기에 반대도 심했다. 하지만 현재는 반대하는 주민이 거의 없다. 지난 91년 실시한 촌의회와 현지사 및 현의회 선거는 원자력시설 입지에 대한 찬반양론 가운데 치러졌는데, 선거결과 반대자는 모두 낙선하고 찬성자가 전원 당선됨으로써 결과적으로 주민들의 의사를 가장 잘 확인하는 계기가 됐다. 로카쇼지역은 지역발전과 함께 원자력이 통제될 수 있다는 인식을 확산시키는데 기여하였다.

## 5. 로카쇼 지역의 안전성 확보

- 로카쇼지역은 암반이 안정적이고 5,000톤 규모의 접안시설을 갖춘 무츠오가라와 항구가 가깝다는 점 등 핵주기시설로서 조건이 적합하였다. 게다가 1971년 석유공업기지로 개발하기 위한 넓은 부지가 확보돼 있는 유리한 조건이었다. 공업단지 입주가 부진하자, 1985년 일본원연(주)가 로카쇼유치를 본격 추진하였다. 당시 로카쇼촌 주민들은 시설대책협의회를 설치해 37개 항목의 요구조건을 협상하였고 이러한 요구조항은 지금까지도 추진 중이다.<sup>11)</sup> 건설 전 일본원연은 암석의 밀도·강도 샘플조사, 음파와 슈퍼컴퓨터를 이용한 해저암반의 지질조사, 시추, 갱도조사 등을 거쳐 암반이 단단하고 균열이 없는지를 조사했다. 또 1.2m두께의 철근 시멘트벽은 항공기 추락 사고에도 견뎌 낼 수 있는 지 실험을 거쳤다. 재처리공장의 핵심건물은 일반건물보다 지진에 3배 강하도록 설계되었고, 시설주위의 방사선수치 감시센터는 사업자와 지자체가 9곳에서 24시간 운영하며 해양·토양샘플 조사는 매달 실시해 공개한다.

---

11) 한국일보 2000-12-03 참조.

- 이러한 안전성확보를 위한 일본정부의 노력은 우리나라에도 시사하는 바가 크다. 일본의 아모리현 로카쇼시설은 저준위폐기물처분장으로서는 물론 핵연료의 농축 및 재처리까지 수행한다. 고준위폐기물임시저장시설까지 가지고 있는 로카쇼처분장은 우리나라가 지금 건설하고자 하는 저준위폐기물처분장보다 훨씬 잠재적으로 위험한 데도 불구하고 지역주민들에게 안전성에 관한 거의 절대적인 지지를 받고 있는 것이다. 초기에는 로카쇼지역 주민들의 반대도 많았으나, 일본의 재정지원책, 통일된 입법체계 및 지역의회와 일본원전의 안전성과 투명성 확보를 위한 노력이 지금의 방사성폐기물처분장 유치를 가능케 하였다고 본다고 해도 과언이 아니다. 그리고, 국가차원에서의 Review/Decide 접근 방법이 효과를 거두었다고도 볼 수 있다.

### Ⅲ. 지방자치단체 간 정책협력 사례

## Ⅳ. 정책협력 사례의 시사점(활용 방안)

### 1. 일본의 갈등관리 조정체계

- 일본의 경우 부성간에 정책을 둘러싼 갈등이 발생하는 경우에 먼저 부성간의 조정이나 갈등협의를 진행한 후 그래도 해결이 되지 않을 경우에는 내각부에 의한 정책조정 및 갈등관리 절차를 밟게 된다.

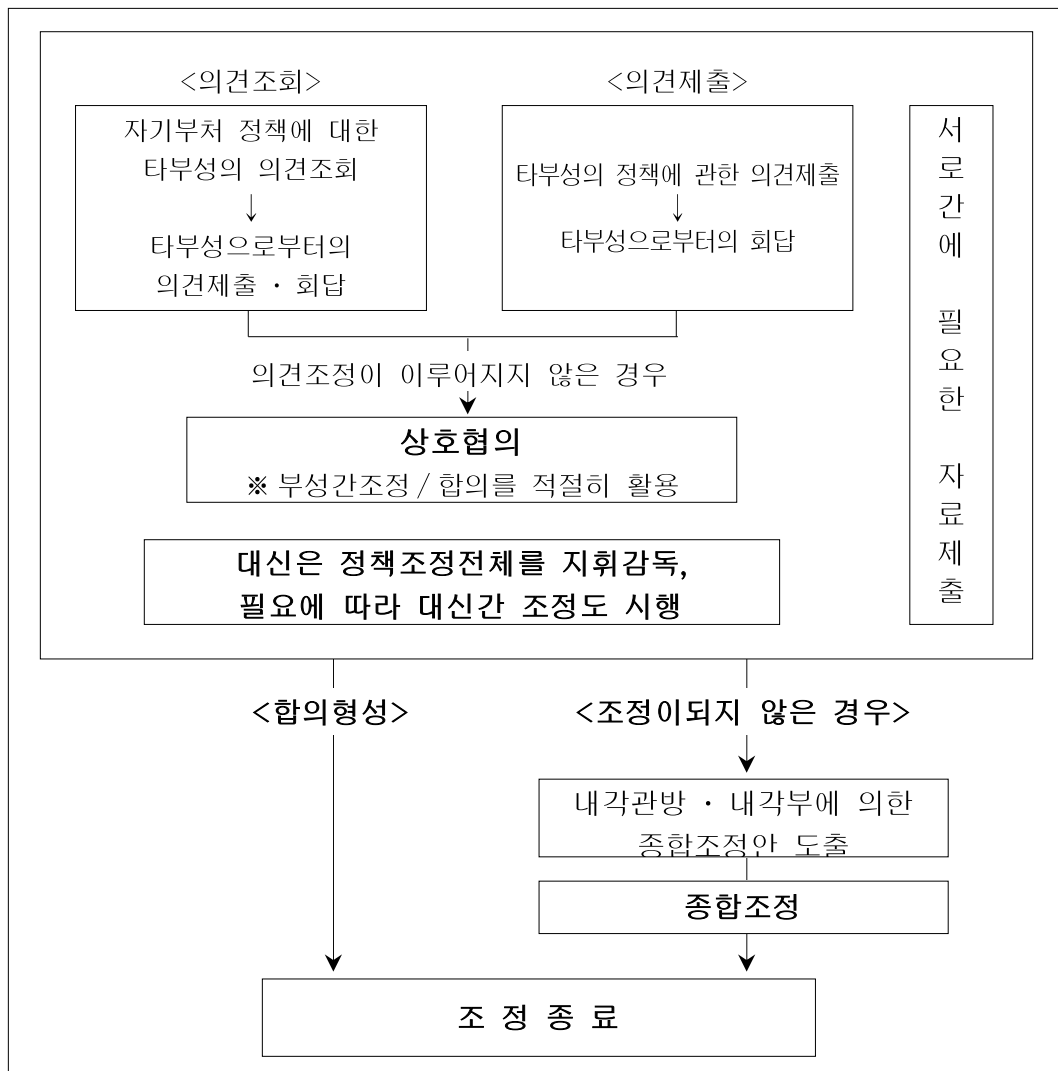
#### 1) 부성간의 정책조정 및 갈등관리

- 일본은 부처간 또는 정책을 둘러싸고 갈등이 발생했을 경우에는 먼저 부성 간의 상호조정을 먼저 하게 된다. 일본의 경우에도 부처간의 이견조정 때문에 어려움을 많이 겪은 후에 성청간의 조정을 중시하게 됐다.
- 예를 들어 건설성의 도로사업과 농림수산성의 농도·임도사업과 같이 유사한 사

업이나 시책이 조정되지 않은 채 시행되는 경우가 있었는데 이제는 부성간의 정책조정을 통해 해결하고 있고, 나아가 갈등사안을 둘러싸고 이견이 있는 경우에도 부성간의 조정체계를 통해 해결하고 있다.

- 부성간의 조정절차를 살펴보면, 먼저 쟁점이 되는 사안에 대해 의견조회와 의견제출을 하게 되고 그 과정에서 조정이 이루어질 수도 있지만 그렇지 않은 경우에는 상호협의 절차를 진행하고, 나아가 대신간의 조정도 시행한다. 대부분의 사안은 이 단계에서 이루어지지만 그렇지 않은 경우에는 다음의 내각부에 의한 조정절차로 넘어가게 된다.

<그림-1> 부성간 정책 및 갈등조정 체계

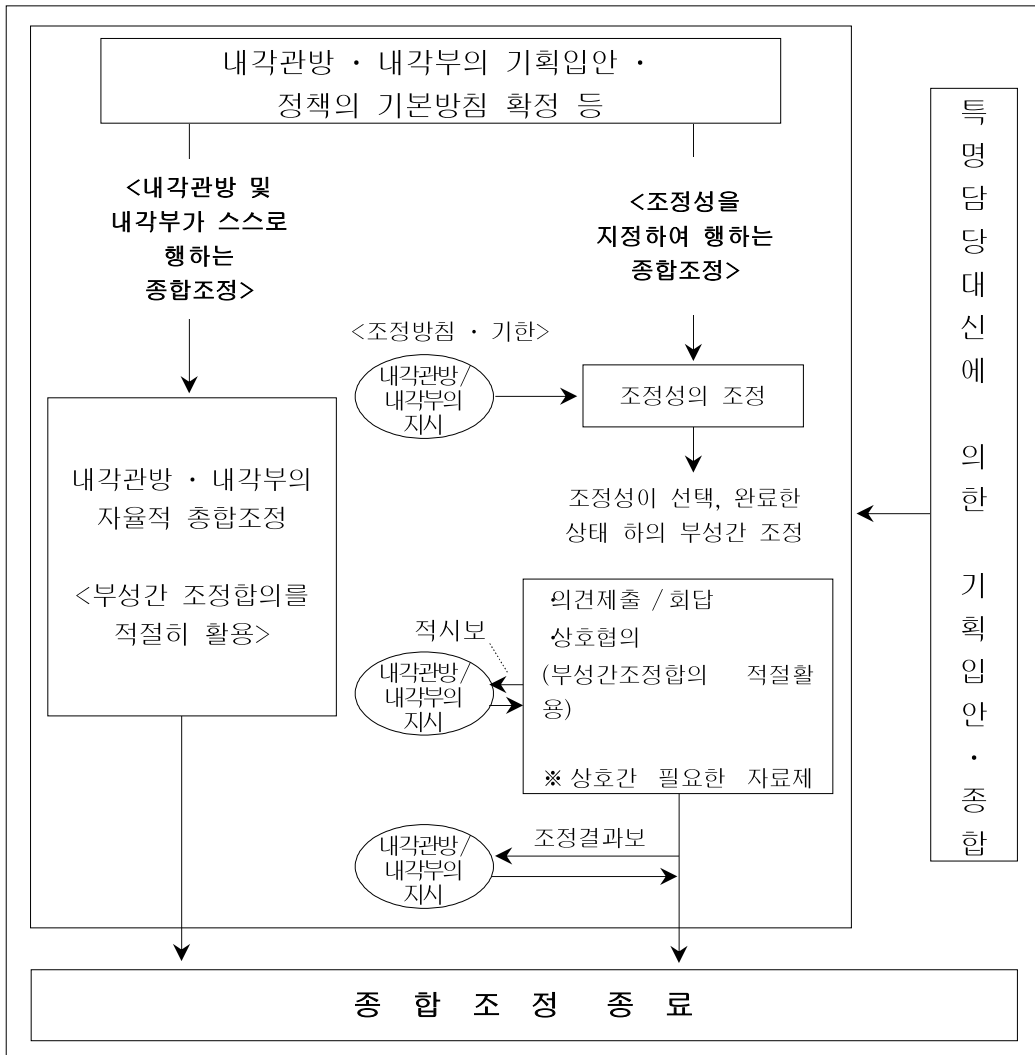


자료 : 박재희, 2004: 146.

## 2) 내각부에 의한 정책조정 및 갈등관리

- 부성간에 정책조정이나 갈등을 둘러싼 협의가 원만하게 진행되지 못할 경우에는 내각관방 및 내각부가 나서서 조정을 하게 되는데 이는 우리나라의 정책조정협의체와 유사하다. 이 경우에도 2가지로 나뉘게 된다. 하나는 내각관방 및 내각부가 스스로 행하는 종합조정이고 다른 하나는 조정성을 지정하여 행하는 종합조정이다. 내각부가 스스로 행하는 종합조정은 부성간 조정합의를 활용해 자율적으로 조정하는 것이지만 조정성을 지정하여 행하는 종합조정은 부성간에 반드시 조정이 이루어져야 할 때에 활용된다.

<그림-2> 내각부에 의한 정책 및 갈등조정 체계



자료 : 박재희, 2004: 144.



### 3) 행정부내의 주요 갈등조정 기구

- 행정형 기구로는 중앙정부에서 운영하는 갈등조정기구로는 ‘공해 등 조정위원회’, ‘건설공사분쟁심사회’, ‘공해심사회’ 등이 있다. ‘공해 등 조정위원회’의 경우 처리하는 사안을 분류해보면, 전체의 90% 이상이 조정사건이고 재정사건은 10% 미만이다. 이는 우리나라가 전체의 90% 이상이 준사법적 결정에 의한 재정사건이고 당사자간의 합의를 유도하는 조정사건은 10% 미만인 것과 확연히 대별된다.<sup>12)</sup> 지방정부에서 운영하는 갈등조정기구로는 자치분쟁처리위원회가 있다.

<표-4> 일본의 행정부내의 갈등조정기구

구분	갈등조정기구	기관	갈등조정기구	기관
중앙정부	공해 등 갈등조정위원회	총리부	증권거래등감시위원회	대장성
	중앙노동위원회	노동성	총무성관구행정감찰국	총리부
	선원노동위원회	운수성	법무국인권옹호부	법무성
	중앙건설공사분쟁심사회	건설성	국세불복심판소	국세청
	공정거래위원회	총리부	공해심사회	환경성
	인사위원회	인사원	지방노동위원회	노동성
	건설공사분쟁심사회	건설성	국가지방분쟁처리위원회	총리부
	해난심판청	운수성	소비자피해구제위원회	
	전파감리심의회			
지방정부	자치분쟁처리위원회			

12) 나태준, 2004: 98.

## 2. 일본의 갈등관리 방식이 우리에게 주는 교훈

- 일본은 다른 선진국들에 비해 갈등관리 제도나 기구가 별로 발전하지 못하였다. 그러나 갈등에 따른 사회적 비용이 점차 증가하자 최근에 위에서 살펴본 바와 같이 대안적 분쟁해결을 촉진하는 법이 제정됐고 정부차원에서는 주민참여(PI, Public Involvement) 기법이 널리 연구되고 있다. 즉 갈등조정 필요성과 참여적 의사결정기법이 점차 확산되고 있음을 알 수 있다. 특히 철도나 도로건설과 관련해서는 PI 기법이 상당히 깊이 있게 연구되면서 활용되고 있다.
- 우리나라의 갈등관리 규정도 참여적 의사결정 기법과 갈등조정 방식이 포함되어 있지만 아직 제대로 활용되지 못하고 있다. 다양한 갈등현안에 이 같은 갈등예방 및 해결 기법들이 본격적으로 활용될 필요성이 있음을 일본에서의 갈등관리가 시사해주고 있다.

### <참고문헌>

임승빈(1996). “일본의 권력구조”, 『국제평화전략연구원』, 기획세미나 논문집-통일한국을 대비한 권력구조.

——(2007), 『지방자치론 제2판』(서울: 법문사)

# 자치단체 간 정책협력: 영국 사례와 시사점

김 순 은(부산동의대학교)

## I. 지방자치제도 개요

- 영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드로 구성된 단방제 국가임

### 1. 스코틀랜드와 북아일랜드

- 스코틀랜드지역에는 32개의 단층 지방정부가 존재하며 북아일랜드에는 26개의 하위 지방정부가 존재한다. 스코틀랜드 의회 (지역정부)와 32개의 unitary government가 작동하고 있다.

### 2. 웨일즈

- 웨일즈 지역에는 22개의 단층 지방정부와 733개의 공동체정부가 존재하고 있다. 단층 지방정부 상위에 웨일즈 의회가 활동하고 있다. 웨일즈 의회 (지역정부)와 21개 unitary government

### 3. 잉글랜드

- 잉글랜드에는 런던광역시(Greater London Authority), 32개의 런던자치구, 런던시(City of London)를 비롯하여 47개의 단층 지방정부(Unitary Authority), 34개의 광역 지방정부(카운티), 36개의 대도시 기초 지방정부(Metropolitan district), 283개의 비도시 기초지방정부(Non-metropolitan district), 8,200개의 패리쉬 정부가 있다.

## II. 지방자치단체 간 정책협력 관계

### 1. 지방자치연합회

#### 1) 잉글랜드와 웨일즈

##### □ 과거

- 우선 지방정부의 지리적 위치에 따라 대도시권역과 비대도시권역으로 구분되었다. 전자에는 런던구정부와 대도시권 구역정부를 포함한 대도시권협의회(Association of Metropolitan Authorities), 후자에는 광역 지방정부를 대표하는 카운티협의회(Association of County Council)와 비도시권 구역정부를 대표하는 구역정부협의회(Association of District Council)가 있었다. 런던지역에는 런던광역정부와 구정부를 대표하는 런던정부협의회(Association of London Government), 런던구정부를 대표하는 런던구정부협의회(London Boroughs Association)가 있었다. 이외에 잉글랜드의 교구를 대표하는 잉글랜드지역협의회(National Association of Local Councils), 웨일즈의 주민공동체를 대표하는 웨일즈지역공동체협의회(Welsh Association of Community and Town Councils)가 있었다.

##### □ 현재

- 현재 34개의 카운티정부, 36개의 대도시 구역정부, 47개의 잉글랜드 단일정부(unitary authorities), 32개의 런던구정부,<sup>1)</sup> 238개의 비대도시 구역정부, 22개의 웨일즈 단일정부가 회원으로 가입하고 있다. 이외에 지방정부연합회는 소방위원회, 경찰위원회, 공원위원회를 대표하고 있다.

#### 2) 스코트랜드

- 스코트랜드에서는 단일의 지방정부협의체가 구성되었다. 광역, 기초 지방정부가 모두 참여하는 스코트랜드지방정부협의회가 (Convention of Scottish Local Authorities) 구성되었다.

---

1) 런던광역시(Greater London Authority) 산하에는 32개의 구정부와 런던시가 있다.

## 2. 분쟁발생시

- 영국의 경우 행정사무가 배타적으로 분리되어 있기 때문에 광역과 기초지방정부 간의 분쟁소지는 크지 않으나 분쟁이 발생하였을 경우 대부분 사법적인 제도를 활용하고 있다. 사법부는 지방정부간의 분쟁에 대한 제소가 있을 경우 신속하게 처리하는 관행을 갖고 있다.

## Ⅲ. 지방자치단체 간 정책협력 사례

### 1. 영국의 협력체제 배경

- 영국은 다양한 제도적 기초에 지방정부간, 지방정부와 민간단체간의 협력을 지원하고 있다. 행정사무의 분리형을 취하고 있는 영국은 지방정부간의 업무중복이 흔지 않지만 최근 공동서비스 (Shared service)의 도입으로 정부간의 협력이 중요시되고 있다.
- 중앙정부, 특히 공동체·지방정부성은 지방정부간, 지방정부와 공공부문간의 협력을 지원하기 위하여 전략적 파트너십 TF를 통하여 많은 지원을 하고 있다. 구체적인 예로서 부총리실에서 2003년 발행한 Strategic Service Partnership-a Decision Maker's Guide는 주로 정책결정 및 집행과 관련된 고위 공직자를 위한 것이었다.
- 지방정부가 지방정부 및 공공부문, 민간부문 및 자원봉사 부문과의 협력을 지원하기 위하여 서비스 전달전달 파트너십의 구조 (Structures for service delivery partnership-technical notes)가 2002년 부총리실에서 출판되었으며 후에 공동체·지방정부성이 2006년 업데이트하였다.
- 서비스의 공동전달에 관련된 고용이슈를 다루기 위하여 2002년 부총리실에서 고용과 파트너십 (Employment and Partnership)이를 기술적 노트를 발행하였고 2006년 공동체·지방정부성이 업데이트하였다.

- 파트너십의 건전성을 점검하기 위하여 2003년 파트너십 평가 도구 (Partnership Assessment Tool)을 부총리실이 제공하였다. 2003년 부총리실이 아울러 파트너십에 있어서 위기관리라는 자문서를 발표하였다. 2004년에는 급여기제 (Payment Mechanism)을 통하여 보상과정에 관한 자문을 제공하였다.

## 2. 지방정부연합회의 지방정부간 협력에 대한 견해

- 지방정부연합회 (Local Government Association)는 최근 도입되고 있는 지역협약 (Local Area Agreement), 지역서비스 파트너십 (Local Service partnership), 지역서비스 위원회(Local Service Boards) 등을 지역간 협력의 틀로 보고 있다.
- 지역협약은 중앙정부와 지방정부간에 체결하는 3년 기간의 협약으로서 지방정부가 지역의 문제해결을 통하여 지역의 우선순위가 충족되는 방식을 설명한다. 아울러 중앙정부의 우선순위의 결정에도 도움이 된다.
- 지역협약은 지역의 전략적 파트너십과 중앙정부의 지역청 (Government Office)간에 체결된다. 지역의 전략적 파트너십은 지방정부, 공공부문, 자원봉사 부문이 협력하여 기능의 중복을 피하며 자원의 낭비와 비효율을 제거하고자 추진하는 협력체이다

## 3. 지방정부간 협력의 유형

- 공동서비스 (Shared service) (Local Government National Procure Strategy에 따름)는 크게 Partnering 과 Collaboration으로 구분할 수 있다 (Office of Deputy Prime Minister, 2003). 전자는 서비스를 제공하거나, 주요 프로젝트를 수행하거나 또는 자재를 구입함에 있어서 공공, 민간, 자원봉사 부문 등 공급자간의 지속가능하고 협력적인 관계를 의미한다.
- 후자는 지방정부간, 지방정부와 공공부문간간의 구매력을 종합하거나, 재화 또는 작업 또는 서비스를 공동으로 구매 또는 위탁하거나 생산하는 행위를 말한다. 상호협력은 공/사부문간의 협력을 의미하며 규모의 경제와 학습의 상승효과를 위해 유용하다. 공동 서비스 (Shared service)와 공동작업 (Joint working)이 상호협력의 중요한 요소이다.

## 1) 단일 지방정부내에 공동의 인사제도 (shared personnel and HR activities)를 집중화 또는 표준화

- 다수의 부처를 갖고 있는 지방정부내에 공동서비스의 실행에 지원을 주기 위한 기능을 집중화하는 것을 의미한다.
- Surry county의 경우 IBM이 제공하는 SAP 체제의 사용자에게 재정, 예산의 통제에 대한 정부 차원의 지원을 위하여 공동서비스 센터를 발전시켰다.

## 2) 전략적인 차원에서의 정부간 협력

- 전략적인 관점에서 지방정부는 직원간, 구성원간, 공공조직간에 다양한 형태의 연계를 통하여 공통의 목적을 추진하는 형태를 의미한다. 상호간의 의제와 신뢰를 구축하는데 매우 유용한 형태로서 이를 위하여 지역전략적 파트너십 (Local Strategic Partnership) 제도가 도입되어 있다. 지역전략적 파트너십은 범죄예방, 직업창출, 교육, 보건 및 주택의 이슈를 다루는데 매우 중요한 역할을 수행하고 있다.
- 지역협약제도 (Local Are Agreement)는 새로운 제도로써 2007년까지 지역과 국가의 우선순위에 따른 정책자원의 공동사용을 위하여 중앙자금의 지방정부로의 투입을 단순화하기 위한 것이다. 아울러 지역의 자율성을 제고하기 위한 제도로써 활용할 예정이다. 중앙정부가 최선의 정책을 수행한다는 철학을 지양하고 지역으로 하여금 지역의 발전에 기회를 제공하는 체제를 의미한다.

## 3) 전문성, 경비절감, 구매의 공동을 통한 공동서비스 제고

- 지방정부간의 전문성, 공동구매 등을 통한 효율성을 제고하고 있다. 지방정부간에는 상호협력을 위한 계약을 체결하고 계약에 의거하여 협력을 강화한다. 지방정부간의 공동작업은 업무의 투명성을 제고하는데 크게 기여한다.

#### 4) 지방정부간의 프랜차이즈 접근방식

- 특정지방정부가 여타의 정부에게 직접적으로 지원을 하거나 또는 방법론을 제공하는 방안이다. 성과가 좋은 지방정부가 성과가 나쁜 지방정부에게 자신들의 업무 노하우나 관행을 전달해주거나 직원을 파견하여 도와주는 방안이다.
- Kent County Council이 Swindon's social services를 사회복지서비스의 제고를 위하여 지원한 사례 등이 있다.

#### 5) 전문성 및 경비절감의 공유를 통한 공동 서비스 제공

- 2개의 지방정부가 주로 외부의 자금을 가지고 공동의 목표를 추구하는 경우에 활용되는 방안이다.

#### 6) 서로 상이한 공동 조직에 의한 공동 서비스 제공

- 보건 서비스와 사회복지 서비스 등 서로 상이한 서비스를 공동으로 제공하는 협력방식이다. 공동구매를 통한 공동작업, 지방정부와 NHS 등의 협력

#### 7) 지방정부의 수익제고를 위한 공동 거래센터의 설치

- 지방정부가 보유하고 있는 노하우, 기술, 자원 등을 수익을 위하여 거래 센터를 설치하는 사례이다. 예를 들면 Hertfordshire County Council의 봉급체제를 London Borough of Brent에 유상으로 지원하는 등이 있다.

#### 8) 지방정부가 민간부문과 협력하여 상업적 거래를 유지하는 파트너십 안

- 지방정부가 민간부문의 상업적 노하우를 활용하여 지방정부가 보유하고 있는 자산, 기술 및 노하우 등을 상품화하여 수익을 창출하는 방안이다.
- Westminster City Council등이 Vertex와 공동의 Wireless City Technology를 벤처기업을 창업한 사례 등이 있다.

#### 참 고 문 헌

Office of Deputy Prime Minister. (2003). National Procurement Strategy. London: HMSO.



# 자치단체간 정책협력: 프랑스 사례와 시사점

최진혁(충남대학교)

## I. 지방자치제도 개요

### 1. 단일국가에서 국가와 지방자치단체의 이중행정체제가 작동하는 지방정치행정구조

- 프랑스의 지방자치제도는 그들의 독특한 정치·행정체제로부터 비롯되는 바, 국가의 단일성체계에서 지방자치단체의 다양성을 동시에 추구하려는 이념에서부터 출발한다. 따라서 지방자치는 국가와 지방자치단체의 논리가 동시에 작용하는 이중행정체제 안에서 모색되어지고 있다. 즉, 한편으로는 국가가 중심이 되어 지방행정을 수행하려고 하는 방식에서 국가대표자인 도지사제도(le système de Préfet)를 도(Département), 지역(Région)단위에 두어 분산행정(Administration déconcentrée)의 요체로 활용하고 있으며, 또 한편으로는 지방자치단체가 민주시민과 지방행정을 수행하려는 방식에서 지방의회가 주체가 되어 자გი지역의 사무를 자율과 책임하에 처리하려는 분권행정(Administration décentralisée)을 추구하고 있다.
- 요컨대, 프랑스 지방조직은 정치·행정적 통합모델로 설명될 수 있는 바, 수직적 행정분야, 수평적 정치분야, 그리고 국가의 분야사업이 지방에 접목된 지역적 통합으로 이해될 수 있다. 즉, 프랑스의 지방행정조직은 같은 양의 집행기관과 의결기관을 만들어 내고, 이들 위에서 도청권한과 국가의 특별행정기관이 개입된다(그림1 참조). 그런데 지방정치공간의 기구중첩화에 따라 기구조직계층은 서로 중첩되고 중앙정치행정기구의 지점화로 지방에 자주 연계 침투되는 현상을 보이고 있다.
- 즉, 프랑스의 국가정치·행정, 지방정치·행정의 관계는 매우 밀접하다고 할 수 있는데, 이는 국가의 일원성 체계 안에서 지방정치·행정을 유지해나가려는 자코방주의와 나폴레옹주의의 오래된 역사성에서 비롯되고 있기 때문이다. 일반적으로 국가와 지방자치단체간의 연계성 확보차원에서 프랑스 지방정치·행정체제의 특징은 다음과 같다(최진혁, 2005 : 121).

## 2. 일률적인 지방자치체제

- 프랑스의 지방자치체제는 일률적으로 모든 지방자치단체에 통합된 조직(l'organisation intégrée) 내에 의결기관(지방의회), 집행기관(집행위원회와 의장)을 배열하고있다(그림2 참조). 즉, 외형상 의원내각제도의 형상에 따라 의결기능과 집행기능을 사실상 한 기관에서 담당하는 기관통합 형태를 채택하며 내용상 두 기능을 대립시키고 있다. 따라서 집행기관의 장은 지방의회에 의하여 선출되는 간접선거방식을 띠게 된다.<sup>1)</sup> 이 경우 두 권한사이의 연결고리는 보통 자치단체장의 내각(정치담당부 : le Cabinet)에 의해 보장되어 긴밀한 관계를 형성하게 된다.<sup>2)</sup> 이 모델은 두 권한을 완전히 분리시키는 것이 아니라 두 기능의 조화된 권한을 이루어 함께 업무를 수행하고자 하는 것이다. 그러나 또 한편으로는 권력분립의 원칙에 따라 두 권한이 분리되고 있기 때문에 권한의 부드러운 분리(La séparation "souple" du pouvoir)형으로 설명할 수 있다.<sup>3)</sup> 이는 시읍면의회(le

- 
- 1) 자세한 내용은 저자의 논문을 참조할 것. 최진혁(1999), 「프랑스 지방선거체제와 투표방식에 관한 연구」, 『한국지방자치학회보』, 제11권 3호.
  - 2) 국가수준에서 의원내각제의 경우 입법기능과 집행기능간의 연결고리는 내각의 정치담당국(Le Cabinet des Ministres)에 의해 보장받는다. 그는 국가원수(Chef de l'Etat)에 의해 임명되고 내각을 조정하기 때문에 집행권한을 획득하기도 한다. 그러나 그는 입법권에 마찬가지로 종속한다. 왜냐하면 의회에 정치적으로 책임자이기 때문이다. 따라서 다수당이 더 이상 지지를 하지 못하게 될 경우 그는 물러설 수밖에 없다. 의회에 대한 정부각료의 이러한 정치적 책임은 의회제도의 위험성을 설명하는 것이다(Philippe, 1989 : 55).
  - 3) 한국은 기초, 광역자치단체를 막론하고 일률적인 지방정치행정체제의 기관대립형 모델(Le type de séparation d'un organe délibérant et d'un organe exécutif)을 취하고 있다. 즉, 권력분립(La séparation du pouvoir)의 원칙에 입각하여 지방자치단체의 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관에 분담시켜 기관간에 견제와 균형(contre-pouvoir : checks & balances)의 논리를 추구하고자 한다. 그런데 집행기관의 구성방법을 기준으로 볼 때 우리의 경우 1995년 이후로는 자치 단체장을 주민직선으로 선출하였기에 집행기관 직선형인 기관대립모델이라고 해석할 수 있을 것이다. 이 모델은 두 권한 사이에 원칙적으로 조직화된 연결고리가 없다는 점에서 권한의 경직된 분리(La séparation "rigide" du pouvoir)형으로 설명할 수 있을 것이다. 반면에 프랑스는 광역자치단체와 기초자치단체가 다른 모습의 기관형태, 즉 기관통합형(Le type d'unification d'un organe délibérant et d'un organe exécutif)의 광역자치단체, 기관대립형의 기초자치단체를 구성하였다. 그러나 1982년 지방분권화 정책 이후 광역자치단체인 도(Département), 지역(Région)의 기관구성형태가 기초자치단체인 시읍면(Commune)의 그것에 많이 접근하고 있음을 인식하게 된다(Bécet, 1992 : 167-168). 즉, 그동안 국가대표(représentant de l'Etat)인 도지사(le préfet)가 수행하였던 집행기능을 도의회의장(le président du conseil général)에게 이전함으로써 그들의 고유사무는 이제 도의회의장이 그 자치단체의 집행기관의 장(le chef de l'organe exécutif)으로서 의회와 분리하여 수행하게 되었다는 점이다(최진혁, 1999 : 58).

conseil municipal)가 소수당에 처한 시읍면장(le maire)을 자동적으로 면직시킬 수 없고 시읍면장도 시읍면의회를 해산할 수 없다는 법적 사실에 연유하고 있다.

- 환언하면 프랑스 지방자치단체의 기관구성형태는 통합된 조직 내에 두 기관(의결, 집행)이 배열되어 있는 통합모델을 보이고 있다. 즉, 모든 자치단체에 의회(의결기관)와 집행위원회와 의장(집행기관)이 존재한다. 이러한 모델을 권한의 부드러운 분립모델(*la séparation souple du pouvoir*)이나 의회제도(*le parlementarisme*)와 대통령제도(*le présidentielisme*)의 혼합모델이라고 칭한다. 왜냐하면 의원내각제도의 형상에 따른 지방의회에 의하여 선출되는 집행기관의 장(간접선거)이기에 기관통합형태를 띠지만 의결기능과 집행기능을 대립시키고 있기에 권한의 분립형태를 기준으로 볼 때 부드러운 분립형태로 간주할 수 있기 때문이다. 의원내각제측면은 두개의 권한이 존재함과 구분된 두 권한사이에 합의제도의 결합된 세 기관이 존재함에 있다. 대통령제 측면은 강한 집행기관의 주위로 유기적으로 결합되어지는 점이다. 그러나 지방자치단체 형태에 따라 매우 중요하다. 즉 시읍면장은 도의회 지역의회 의장이 행사하는 권한보다는 더 중요한 권한을 행사한다는 점이다. 이러한 우월적 위치는 시읍면장을 선거명부의 선두로 지휘하게 하는 보통선거에 의해 정당성을 부여받는다. 즉 시읍면장이 시읍면 의회에서 선출된다고 하나 이미 선거 전에 시읍면장으로 선출될 정당 명부 1번이 그 당 명부의 의원후보를 쥐고 있기에 자연적으로 강력한 집행기관의 장으로서의 역할을 수행하게 된다. 이러한 대중적 지명은 개인적이고 불안정한 정치구조를 만드는 지방의회 의장을 사라지게 한다는 것이다.<sup>4)</sup>
- 요컨대, 외형상 의원내각제도의 형상에 따라 의결기능과 집행기능을 사실상 한 기관에서 담당하는 기관통합형을 채택하며 내용상 두 기능을 대립시키고 있다(통합속의 분리형태).<sup>5)</sup> 그런데, 보다 엄격하게 구분하자면 광역자치단체와 기초자치단

---

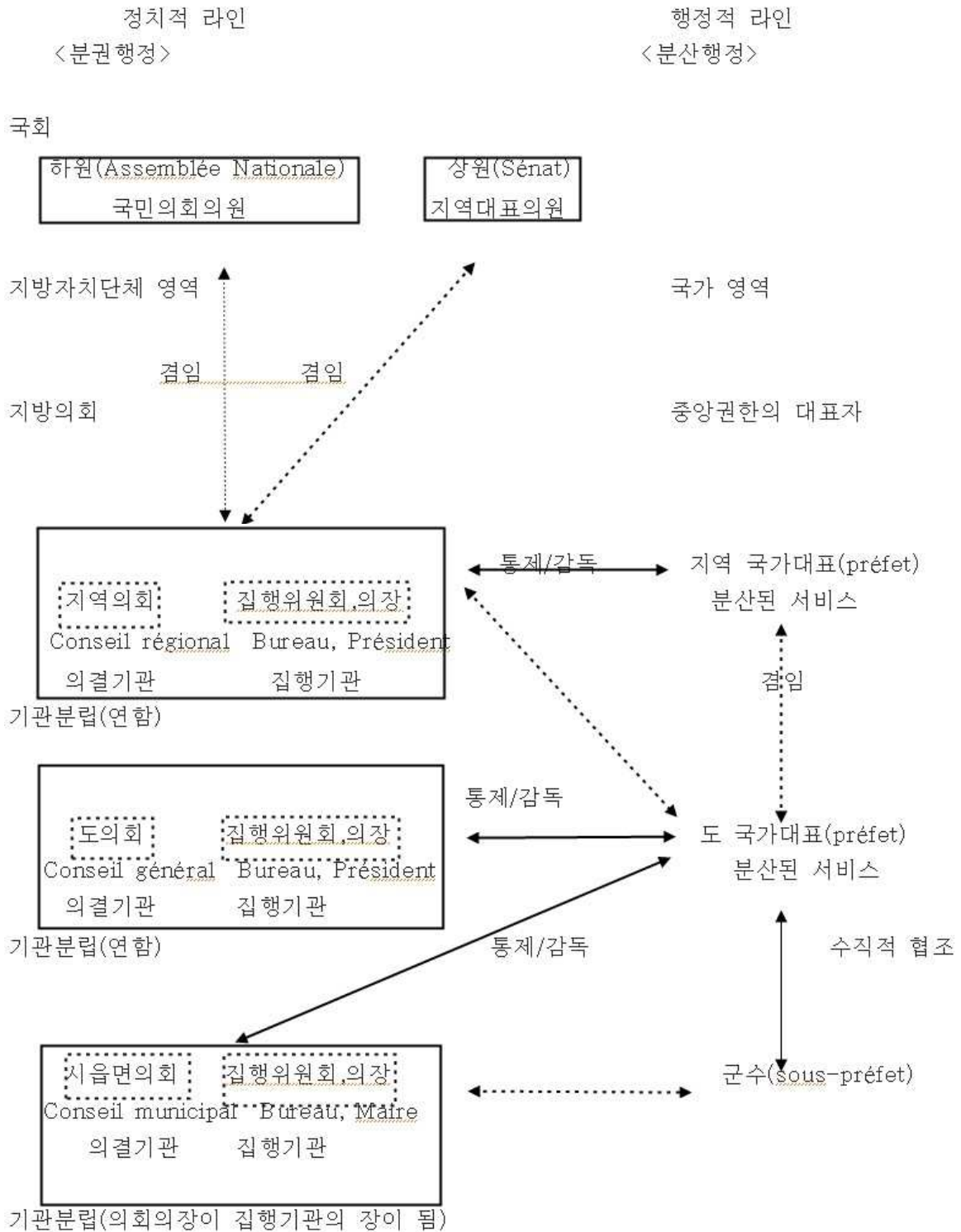
4) Yves Mény, "Modèle présidentiel et exécutifs locaux," in Nicholas Wahl et Jean-Louis Quermonne(sous la direction de), *La France Présidentielle* (Paris : Presses de sciences po, 1995), pp. 198-199.

5) 집행기관과 의결기관 두 권한을 완전히 분리시키는 것이 아니라 두 기능의 조화된 권한을 추구하려는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 또 한편으로는 내용상으로 볼 때 권력분립의 원칙에 따라 두 권한을 분리하여 견제와 균형의 원리를 적용하려는 것으로 파악할 수 있다. 그런 측면에서 권한의 완전한 대립형(경직된 분립형)과 비교하여 볼 때 '권한의 부드러운 분립형(*la séparation souple du pouvoir*)'으로 설명할 수 있다(최진혁, 1999 : 59-61).

체가 서로 다른 모습의 기관형태를 띤다고 할 수 있다. 즉 도 단위에서는 도의회의장이 집행기관의 장으로서의 역할을 못하고 국가로부터 임명된 국가대표인 도지사가 그 역할을 수행하였던 반면 시읍면단위에서는 주민으로부터 선출된 시읍면의회의장이 집행기관의 장으로서의 역할을 강력하게 수행할 수 있기 때문이다. 그러나 1982년 지방분권화 정책 이후 광역자치단체인 도, 지역의 기관구성형태가 기초자치단체의 시읍면의 그것에 많이 접근하고 있다. 즉, 도 단위에서 그동안 국가대표인 도지사가 수행하였던 집행기능을 도의회의장에게 이전함으로써 그들의 고유사무는 이제 도의회의장이 그 자치단체의집기관의 장으로서 의회와 분립하여 수행하게 되었다. 지역단위도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

- 이렇듯, 프랑스 지방자치단체 기관구성은 권력분립원칙에 기초한 집행기관과 의결기관의 공존, 행정의 정치권한에 종속하는 법률적 원칙, 지방행정에 있어 이중행정의 존재(정부의 정책을 집행하는 국가대표, 지방의회의원의 국가대표감독하의 지방분권행정)를 특징으로 하고 있다. 이러한 기능적 구조적 규칙은 혁명적 자코방주의(Jacobinisme)와 중앙집권을 대변하는 정통적 공화국 이념적 요소의 총체에 의해서 키워져 나가고 있다고 할 수 있다.

<그림-1> 지방자치단체기관구성형태 : 기관통합형(연한 기관분립형 :  
분권행정과 분산행정의 조화)



○ 특별지방자치단체 : 특별구, 도시공동체, 시읍면공동체도 지방의회 구성과 같은 방식으로 존재한다.

## II. (국가) 지방자치단체 간 정책협력 관계

### 1. 국가와 지방자치단체간의 연계 : 상원의 역할

- 지방의회는 국가의 의사가 수직적으로 침투되는 행정영역과는 달리 수평적 정치 영역 안에 존재하게 된다. 왜냐하면 원칙상 서로 다른 지방자치단체 간에 재정적 사무를 제외하고(보조금 배분) 계서적 관계가 성립되지 않기 때문이다. 이는 주민에 의해 선거로 그 정당성을 부여받았기 때문이다. 주민에 의해 선출된 지방의회 의원이 자율과 책임으로 그들의 의결에 따라 그 지역의 사무를 처리하게 되는 것이다. 요컨대, 지역주민의 의사에 따라 기관선임이 이루어지고, 이들 기관에 의해 자치단체의 이해에 관련된 모든 사무를 자율과 책임으로 수행하게 된다. 따라서 이를 분권화된 행정(Administration décentralisée)으로 표현할 수 있다.
- 이러한 맥락에서 국가의 의사가 정치적 라인에서 어떻게 연계되고 있는가를 살펴 보면 국회의 상원(Sénat)의 구성을 보면 알 수 있게 된다. 즉, 프랑스 상원은 헌법에 의하여 지방자치단체를 대표하는 기관으로 존재하고 있다(제34조 2항). 상원의 임기는 9년으로 3년마다 1/3씩 개선하고 있는데, 상원의원은 각 도(département)에서 선거인단(collège électoral)에 의해 선출된다. 그런데 선거인단은 국회의원(députés), 지역의회의원(conseillers régionaux), 도의회의원(conseillers généraux), 시의회대표(délégués des conseils municipaux)로 구성된다.<sup>6)</sup> 따라서 상원의 의사가 지방과 매우 밀접하게 연계되어있음을 확인할 수 있다. 또한 하원(Assemblée Nationale)의 경우도 겸임제도에 의해 지방자치단체와 밀접한 연계성을 유지하고 있다(후술). 뿐만 아니라 각각의 지방의회는 각종 시민연합체와 위원

---

6) 국회의원(국민의회) 557명, 지역의회의원 1,340명, 도의회의원 3,800명에 비하여 시의회대표는 약 110,000명에 이른다. 시의회대표자의 수는 주민수와 시대표성의 중요도에 비례하여 정해진다. 주민 9,000명 미만인 시읍면에서는 1명 내지 15명의 대표를 선출한다. 주민 9,000명에서 30,999명 이하의 시읍면에서는 모든 시의회의원이 선거인단이 된다. 주민 31,000명 이상의 시읍면에서는 시의회의원에 추가하여 30,000명에서 1,000명이 넘을 때마다 1명의 추가대표(délégués supplémentaires)를 선출한다. 대표의 선출방식은 주민 9,000명 이하의 시읍면에서는 3회 다수대표제(scrutin majoritaire à trois tours)로 하고 있다. 주민 30,000명 이상의 시읍면에서는 최대잔여식 비례대표제(représentation proportionnelle à la plus forte reste)로 선출된다.

회제도를 통하여 광역의회와 기초의회간, 기초의회간, 광역의회간에 연계성이 활성화되어 있다.

- 각 상원의원은 국가를 대표하지만 동시에 도의 대표(le représentant d'un département)로 존재한다. 도의원들에 의한 선출자, 즉 선출받은 자의 선출자(grands électeurs)로서 도의원들의 대변인으로 활동하며 중앙권력 옆에서 지방의 이해를 대변하는 역할을 수행한다. 상이한 도자치단체에서 온 서로 상치되는 지방경험을 가지고 있는 상원의원 전체는 지방이해와 국가이해를 조정할 수 있다. 2002년 5월 현재 상원의원의 지방직 현황은 다음과 같다(표1 참조).

<표-1> 상원의원의 지방직 현황(2002년 5월)

	지방직(Mandats)	수(Nombre)
시읍면(Municipaux)	시읍면장(Maires)	131
	시읍면의원(Conseillers municipaux)	67
	소계	198
도(Departementaux)	도의회회장(Présidents du conseil général)	36
	도의회의원(Conseillers généraux)	101
	소계	137
지역(Regionaux)	지역의회회장(Présidents du conseil régional)	10
	지역의회의원(Conseillers régionaux)	29
	소계	39

자료 : www.senat.fr(2004.9.25)

- 상원의원은 지방문제에 정통해 있어야 한다. 지방주민의 어려움에 주의 깊게 대처해 그들의 요구를 잘 인식하여 입법화를 시도한다. 이 때 국가의 이해와 지방의 이해를 잘 조정할 수 있도록 주민들과 의원들과의 격의 없는 대화를 주도한다. 따라서 각 상원의원은 매주말에 각기 자기 지역구에 돌아가 주민과의 자리를 주도하게 된다. 회기 중에는 목요일 업무가 끝난 뒤(저녁/야간회기를 제외하고) 금, 토, 일, 월요일에 지방의원들과의 대화를 하고 지방문제를 이슈화하는 활동을 하며, 화요일 아침에 파리에 돌아오는 행보를 보이고 있다(www.senat.fr 2004.9.25).
- 요컨대 프랑스의 상원은 하나의 입법부 안에 프랑스의 지방자치단체를 대표하는 것으로 동일한 하나의 문제를 국가와 지방자치단체의 두 시각에서 조절하게 하는 제도적 장치로 간주된다. 그런 배경에서 지방자치단체에 관계되는 법률안은 상원의원에 의해 검토되고, 상임위원회가 특별히 지방자치단체의 재정상황을 체크하게 된다.

## 2. 수직적 관계의 행정영역

- 국가의 의사가 직접적으로 전달되는 분산화된 국가행정서비스 사이에 구체적 계층적 조직과 함께 수직적으로 이루어지는 행정분야이다. 따라서 이를 분산화된 행정(Administration déconcentrée)이라 표현할 수 있다. 그런 측면에서 국가의 의사가 지방행정에 어떤 기구를 통하여 어떻게 전달되는가를 살펴보면 도지사제도를 제일의적으로 하고 있고, 다음으로 특별행정기관을 통해 수행하고 있음을 알 수 있다. 한편 지방자치단체에 대해 권한 있는 국가기관으로 정부산하에 있는 위원회 제도를 활용하여 국가와 지방자치단체와의 연계성을 보완하고 있다.

### 1) 국가대표/도지사제도(le système de Préfet)

- 1982년의 지방분권법을 통한 지방자치단체의 개혁은 도지사의 조정역할을 확대/강화하면서 도 단위 수준에서 보다 확대된 책임성을 확보하려는 목적이었다. 이제 도지사는 도내에서 각 중앙행정부서와 그들 전체로서 정부를 대표하는 지위를 가지게 되었다.
  - 국가의 행정서비스의 책임자 : 국가이해 담당, 법의 존중, 공공질서 준수, 정부의 결정과 법규를 집행하는데 주의한다.
  - 시읍면자치단체, 도자치단체, 도에 위치하고 있는 영조물기관, 국가의 공공기관의 행정통제를 담당한다.
- 반면에 일련의 검증업무는 그의 권한밖에 있다. 교육통제, 선생님들의 인적 관리, 입법업무의 감독행위, 공공지출의 지불, 세금의 결정 및 징수 등이 그것이다. 또한 도지사는 회계감사업무를 맡는 기관과 법무부에 관련된 서비스에 대해 통제를 행사하지 못한다.
- 도의 도지사는 경제적 분야에 마찬가지로 참여한다. 지역의 도지사와 연계(협력)하여 국가발전계획과 국토개발계획분야에서 국가가 취한 조치를 시행한다. 기업 재설립이나 발전을 위해 도움을 요청할시 의무적으로 자문해야 한다.

---

7) 6개 상임위원회가 존재한다. ① 문화사업위원회 : 52명, ② 경제 및 계획사업 위원회 : 78명, ③ 외국, 국방, 군비사업 위원회 : 52명, ④ 사회사업 위원회 : 52명, ⑤재정, 예산통제, 국가의 경제회계 위원회 : 43명, ⑥ 헌법, 입법, 일반선거, 규제 및 일반행정 위원회 : 44명



- 프랑스 지방행정 수행방식은 국가의 대표기관으로서 국가권력의 상징이라고 할 수 있는 도지사제도를 통하여 실현되었다. 1982년 지방분권개혁 이전의 도지사는 다음과 같은 기능을 수행하였다(표2 참조). 그러나 미테랑 사회당 정권의 지방분권개혁으로 ①,②기능은 지속되었으나 ③,⑤기능은 철폐되었고, ④기능은 수정·보완되었다. 요컨대, 오늘날 도지사는 국가와 지방을 매개하는 기관으로 국가통합, 민주국가, 분산국가, 분권국가의 행정적 틀을 구축하는 핵심적 기구로 간주된다.

<표-2> 도지사의 기능(역할)변화

지방분권개혁 이전의 도지사의 역할	지방분권개혁 이후
①도단위 지역에서 국가의 대표이다.	지속
②자기지역에서 특별행정기관서비스(각 행정부 서비스)를 조정한다.	지속
③지방자치단체의 행정적 후견인이다.	철폐
④그런 측면에서 행정재판의 기능을 담당하였다. (재의요구, 사전통제)	수정/보완
⑤도, 지역의 집행기관으로 존재하였다.	철폐

## 2) 특별행정기관

- 국가의 중앙서비스는 행정의 욕구를 충족시키기에 충분하지 못하기 때문에 지역적으로 다른 지점의 연계 필요성은 불가피하다. 이러한 목적으로 프랑스의 국가행정은 지역수준에 국가기관을 설치하여 이런 유형의 분산서비스를 활용하고 있다. 도청과 정부부처를 이용한 분산된 서비스가 그것이다. 행정분산의 확대는 프랑스 행정의 특징 중 하나이다. 도에 위치한 특별행정서비스는 도지사에게 의해 지휘된다(지역수준도 같은 상황). 즉, 도지사는 도와 지역 내에서 국가서비스의 활동을 대표한다. 이러한 맥락에서 지방자치단체의 모든 행위는 합법성의 통제를 행하기 위해 도지사에게 이송되어진다. 일반적으로 분산된 서비스의 형태는 두 가지로 구분하고 있다(Dupuy et Thoenig, 1983 : 23-27). 즉, 정부부처서비스에 연결된 특수한 분산서비스와 도지사의 계서적 권위에 종속하는 일반적 권한에 해당하는 분산서비스가 그것이다.

## □ 특수 분산서비스(정부부처 분산서비스) : 도 수준의 분산 서비스

- ① 장비시설과(DDE : la direction départementale de l'équipement),
- ② 농림과(DDAF : la direction départementale de l'agriculture et la forêt),
- ③ 위생사회사업과(DDASS : la direction départementale des affaires sanitaires et sociales),
- ④ 청소년 스포츠과(DDJS : la direction départementale jeunesse et sports),
- ⑤ 노동고용과(DDTE : la direction départementale du travail et de l'emploi),

## □ 일반적 권한의 특별행정서비스(도청기구)

- ① 경제행위 및 조정국(Direction de la coordination et de l'action économique) : 직업형성; 도시계획, 교통; 도시정치.
  - ② 지방자치국(Direction des collectivités locales) : 합법성통제, 예산통제; 자치단체간 관계.
  - ③ 규제국(Direction de la réglementation) : 호적; 도로소통 및 안전; 외국인.
  - ④ 일반행정국(Direction de l'administration générale) : 숙소; 선거, 특별행정; 국가재정, 법률 군사무.
- 도 수준의 서비스와 도에 배분하는 국가 서비스간의 조정은 도의회의장과 도내의 국가대표가 공동으로 행한다. 투자 조정 회의는 1년에 적어도 두 번 갖는다(지방자치단체 총괄법규 3142-1).

## □ 지방자치단체에 대해 권한 있는 국가기관

지방자치단체에 대해 권한을 행사할 수 있는 국가기관으로 대표적인 것은 지방재정위원회, 지방의회의원형성에 관한 국가위원회, 장래운영에 관련한 국가위원회 등이 있다.

(1) 지방재정위원회(le comité des finances locales)

○ 지방재정위원회는 국회의원과 지방의회의원(레지옹, 데빠르트망, 꼬뮌, 꼬뮌결합체), 국가행정을 대표하는 인사가 함께 구성원이 되어 설립된다(지방자치단체 총괄법규 1211-1). 그 구성원은 다음과 같다.

- ① 하원에서 선출된 2명의 국회의원
- ② 상원에서 선출된 2명의 상원의원
- ③ 지역의회의장단에 의해 선출된 2명의 지역의회의장
- ④ 도의회의장단에 의해 선출된 4명의 도의회의장
- ⑤ 시읍면단체의장단에 의해 선출된 6명의 시읍면단체의장
- ⑥ 프랑스 시읍면장단에 의해 선출된 15명의 시읍면장 (적어도 해외지역의 도를 위해 1명, 해외식민지를 위해 1명, 관광지역의 시읍면을 위해 1명, 주민 2000명 미만 시읍면을 위해 3명은 확보되어야 한다)
- ⑦ 정부령에 의해 지명된 11명의 국가대표(도지사)

○ 이 위원회에서 선출된 위원장이 회의를 진행하고, 이 위원회는 3년마다 교체된다. 불가피한 경우 지방재정위원회구성원은 국가대표공직자를 제외하고 하나 혹은 여러 개의 위원회 회의에 교체될 수 있다. 즉,

- ① 상원의원이나 하원의원인 경우 대신할 수 있는 상원의원이나 하원 의원으로 교체할 수 있다.
- ② 시읍면장인 경우 그의 보좌역으로 대체할 수 있다.
- ③ 도의회의장, 시읍면연합의장인 경우 그들의 부의장으로 교체할 수 있다.

○ 한편 지방재정위원회는 정부와 국회에 지방자치단체에 관련한 지방재정법 계획안의 발전에 필요한 분석을 제공하는 역할을 수행한다.

(2) 지방의회의원 형성에 관한 국가위원회(Le Conseil national de la formation des élus locaux)

- 지방의원들이 이 위원회를 지휘하는데, 그 구성은 자격 있는 인사로서 적어도 그 구성원의 절반은 지방의원의 대표자들로 하고 있다. 이 위원회는 지방의원 권한에 관련된 지방의원형성에 대해 일반적인 방향을 규정하는 임무를 가진다. 또한 승인 요구에 대한 사전의견제시를 규정하는 임무를 맡는다.

### Ⅲ. 지방자치단체 간 정책협력 사례

#### 1. 지방자치단체간의 협력체계

- 여러 시읍면 자치단체간에 공통의 이해를 관리하기 위해 프랑스는 지방자치단체의 결합을 통한(계약방법) 자치단체간 협력을 발전시켜왔다. 지방행정은 국가기구에 의해서 완전히 맡겨질 수 없으며 분권화된 자치단체에 의해서도 그 한계가 있다. 이는 재정수단의 처리에 따라 보통 두 가지 형태로 구분된다. 즉, 참가 자치단체의 재정에 의해 재원을 확보하는 협회(la forme associative)의 형태(단일업무조합, 복수업무조합, 혼합조합)와 직접세에 의한 재원을 확보하는 연합(la forme fédérative)의 형태(특별구, 도시공동체, 신합병조합, 시읍면공동체, 시공동체, 합병공동체<sup>8)</sup>)가 그것이다. 이는 지방분권화 정책이후 지방행정 수행에 그들의 고민과 의지를 읽을 수 있는 대목이다(1992년 2월6일 공화국의 지방행정에 관한 법률).

#### 1) 형태

##### □ 조합(Syndicat)

- 같은 계층의 지방자치단체를 연합하는 시읍면 조합은 시읍면의회의 다수의 발의로 성립될 수 있다. 관계된 주민의 절반이상을 대표하는 시읍면의회의원 2/3(그 반대도 성립)의 찬성으로 성립된다. 서로 다른 계층의 지방자치단체를 연합하는 혼합조합의 경우도 시읍면조합의 경우와 같다(시읍면법규 Art. L. 163-1). 시읍면 조합은 해당되는 시읍면의회에서 2명의 대표로 구성되는 하나의 위원회에 의하여

8) 시읍면자치단체간 협력의 강화 및 단순화에 관한 1999년 7월 12일 법률에 의거 새로운 시읍면자치단체간 결합의 형태로 합병공동체(les communautés d'agglomération)를 창설하였다.

관리되며, 시읍면자치단체의 의무적 출자에 의해서 계상되는 고유한 예산을 운용하며 조합에 의해서 관리되는 서비스의 사용자에게 징수하는 세금을 처리한다.

- ① 단일업무 자치단체간 조합 (SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique) : 1890년 3월 22일 법에 의하여 성립된 조합으로 한 가지 사업에 대한 협력으로 만장일치를 요구한다.
- ② 복수업무 자치단체간 조합 (SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple) : 1959년 1월 5일 정령에 의해서 성립된 조합으로 여러 가지 사업에 대한 협력으로 과반수 이상을 요구한다.
- ③ 혼합조합(Syndicats mixtes) : 다음과 같이 여러 분야에 개입한다. 관광개발(겨울스포츠 쉼터, 무공해 자연 지역, 수상시설 유람항구), 스포츠 및 사회교육 시설, 산업 및 주거지역 개발, 수력과 정화 사업, 농촌과 가축 도축시장의 개발, 지역 자연공원, 대학 건물 건축, 중앙직업형성소 건립, 공동 교통관리 조직이 그것이다.

## □ 특별구(Districts)

- 원래 도시지역의 품문자치단체(시읍면)를 결합하는데 필요하여 추진되었다. 특별구는 시읍면조합과 다음 두 가지 면에서 상이하다. 재정의 특수성과 시읍면의회의 결정으로 그들에게 이전하겠다는 권한만을 갖는 것이 아니고 그들만의 독특한 권한을 갖는다는 점이다.

## □ 도시 공동체(Communautés urbaines)

- 도시공동체는 도시개발을 다루고 여러 도시 시읍면 합병의 장비와 관리를 조정하기 위해 설립되었다. 이 공공단체는 주민 5만 명 이상의 시읍면 합병을 결합하는 것이다. 이 도시공동체는 4가지 직접세에 과해지는 과세권(자치재정권)으로 매우 자치적이다.

## □ 시읍면 공동체(Communautés de communes)

- 시읍면간의 조정의 새로운 공영조물기관이다. 이는 자치단체간 연대영역 내에 농촌지역의 개발의 공통 계획을 마련하기 위해 시읍면을 연합하는 것이다(농촌지역 개발 중점).

## □ 시공동체(Communautés de villes)

- 이는 시읍면간 조정 공영조물기관으로서 도시연대경계 안에 있는 시읍면을 주민 2만 명 이상의 합병으로 관계된 발전을 위해 연합하는 것이다(도시외곽지역개발 중점).

## □ 새로운 합병조합. 신도시(Syndicat d'agglomération nouvelle) :

- 농촌지역 안에서 도시건설은 그냥 잠만 자는 도시에 그쳐서는 안되고 직장과 거주지가 공존해야 한다는 요구에 부응해야하는 필요성이 제기되었다. 파리 외곽도시로 Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart, Evry를 들 수 있다. 그 외 큰 도시지역(Lille, Rouen, Lyon, Marseille) 외곽에서 볼 수 있다. Lille-Est, Le Vaudreuil près de Rouen, l'Isle d'Abeau près de Lyon, l'Etang-de-Berre-Fos près de Marseille.

## 2) 자치단체간 협력방식의 현황 및 특징

### □ 보다 강화되고 단순화된 시읍면 자치단체간 협력방식의 현황

- 2002년 1월 1일 현재, 프랑스 시읍면자치단체의 3/4은 2,174개의 재정적 독립성을 갖는 자치단체간 협력 구조 중의 하나의 구성원이 된다. 이들 시읍면 자치단체에 전체 인구의 3/4에 해당하는 4천 5백만 주민이 생활하고 있다. 120개의 합병공동체와 14개의 도시공동체가 약 2천 2백만에 달하는 주민을 하나의 공동체로 재결합하였다. 이들 공동체는 도시지역 인구의 50%를 커버하고 있는데, 이것이 1999년 7월 12일 법의 목적을 구성하게 한 요인이 되고 있다. 이 비율은 일드프랑스 지역을 제외하면 65%가 되는 것이다. 동시에 시읍면공동체는 시읍면간 협력형태

를 더욱 강화하고 이제부터 시읍면자치단체간 협력의 기초구조를 구성하고 있다.

- ① 독립된 세재원을 갖는 시읍면자치단체 협력영조물기관이 확대되고 있다.
- ② 시읍면 자치단체의 약 3/4이 시읍면자치단체간 협력에 참여하고 있다.
- ③ 도시합병공동체와 도시공동체는 주민 5만명 이상의 도시지역 인구의 50%를 커버하고 있다.
- ④ 주민의 절반정도가 단일사업세 제도하에 생활하고 있다.
- ⑤ 단일사업소세는 이들 자치단체간 결합에서 가장 중요한 재원이 되고 있다.

## □ 자치단체간 협력방식의 특징

- ① 도시지역에서의 시읍면자치단체간의 발전이 추구되었다.
- ② 지역의 시읍면 자치단체간 조합망 추구는 농촌지역에서도 인구를 조밀화하게 하였다.
- ③ 단일 사업소세 제도를 일반화(la généralisation du régime fiscal de la taxe professionnelle)하였다.

## 2. 새로운 협력구조 구상

1922년 2월 6일 법률에 의해 창설된 새로운 영역

### 1) 시읍면간 협력 도위원회(la commission départementale de coopération intercommunale)

- 시읍면간협력도위원회의 진전은 시읍면 연대의 주변부 안에서 발전의 공동계획안을 구상하는 시읍면의 자유의지에 기초하고 있다(지방자치법 Art L. 5210-1).

## □ 구성

- 시읍면간협력도위원회는 도지사가 주재한다. 1명의 총괄보고자와 시읍면장 중에 선출된 의원인 2명의 보좌역이 보좌한다.
- 시읍면간협력도위원회는 다음을 구성한다.

- 시읍면장, 부시읍면장(보좌역), 시읍면의회의원의 60% ; 도의 그 위치를 점하고 있는 협력영조물법인의 대표자의 20% ; 도의회 대표자, 도안에서 선출된 지역의 회의 15%+5%

## □ 역할

- 항시적인 특징으로 도 안에서 시읍면간협력의 상태를 제정하고 유지하는 것으로 이 위원회는 만남, 정보제공의 장과 의견교환의 장으로서 일종의 시읍면간 관찰자(observatoire de l'intercommunalité)로서 기능한다.
- 본질적이지만 일시적인 특징으로 미래지향적 자료로서 시읍면간 협력의 도계획안을 생성하는 역할이다.

## □ 과정

- 법률출판을 계산하여 6개월 이내 이 위원회는 시읍면의 제안(협력방식, 동반)을 접수한다.
- 위원회는 시읍면간협력의 도계획안을 제안한다.
- 이들 제안들은 시읍면과 협력영조물기관의 의결기관에 알린다.
- 시읍면과 영조물기관은 이들 제안에 대해 의견을 제시한다.
- 위원회는 경우에 따라서는 새로운 의결과정을 거친다.

## IV. 정책협력 사례의 시사점(활용 방안)

1. 국가와 지방자치단체, 지방자치단체간 관계가 국가의 통일성 내에서 유기적인 협조 내지 연계성이 활성화 되어있는 정치행정구조 : 정책협력 극대화

### 2. 특별지방자치단체의 활용

- 프랑스는 여러 시읍면 기초자치단체간에 공통의 이해를 관리하기 위해 지방자치



단체의 결합을 통한(계약방법) 자치단체간 협력을 발전시켜왔다. 왜냐하면 지방행정은 국가기구에 의해서 완전히 맡겨질 수 없으며 분권화된 자치단체에 의해서도 그 한계가 있다는 점을 깨달았기 때문이다. 이는 재정수단의 처리에 따라 보통 두 가지 형태로 구분되는데, 참가 자치단체의 재정에 의해 재원을 확보하는 협회(la forme associative)의 형태(단일업무조합, 복수업무조합, 혼합조합)와 직접세에 의한 재원을 확보하는 연합(la forme fédérative)의 형태(특별구, 도시공동체, 신탐병조합, 시읍면공동체, 시공동체)가 그것이다.

- 이와 같은 시읍면간의 결합상황은 시읍면 조합 수의 줄기찬 증가로 나타난다. 1972년부터 자치재정을 확보한 자치단체 결합체들이 프랑스 지방행정에 나타났다(<표-3>참조). 이러한 결합체들은 시읍면의회에 의해 개입된 이후 한 위원회에 의하여 관리된다.
- 요컨대, 프랑스의 시읍면간의 결합방식에 의한 지방행정 수행은 매우 활성화되어 있다. 왜냐하면 프랑스는 그들의 과도한 세분화된 시읍면의 나뉘어짐으로 인한 고충을 해결해야 하였기 때문이다. 즉 프랑스의 지역간 협력에 의한 방식의 지방행정 수행방식은 해당되는 지방의회의 합의에 의해 매우 활성화되어 있다. 지방의회의 결정에 의해 이 조합에 필요한 권한과 자원을 이전하게 된다. 그러나 너무 많은 조합이 중첩되어 그 실효성이 의문시될 우려가 있음은 프랑스 조합운영의 한계가 되고 있다.

### 3. 자유스러운 행정(자치행정)구현에 부응하는 기능배분체계에서의 정책협력

- 국가와 지방자치단체간, 광역자치단체와 기초자치단체간의 정책협력은 이들 간의 자유스러운 행정을 어떻게 하면 구축할 수 있겠는가의 논리에서 비롯된다. 따라서 이들 간의 기능배분원칙을 제시하고 있는바, 예를 들면 지방자치단체간의 감독금 지원칙, 총체적 이양의 원칙 등이 바로 그것이다.

### 4. 명백하고 확장된 권한의 추구 // 선도지방자치단체의 활용

- 명백한 기능배분과 확대된 권한을 향유하기 위해서 총체적 이양의 원칙과 권한의 유연한 배분을 시도하고 있다. 즉, 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체간의 계약

화를 통해 보완적으로 권한배분의 유연성을 확보하게 하고 있다. 뿐만 아니라 선  
도지방자치단체를 활용하여 지방자치단체의 권한개입의 중복으로 오는 혼란을 배  
제하고자 하였다. 국가와 지방자치단체간의 권한배분에 있어 유사한 권한의 총체  
적 이양의 목적은 그동안의 경험에서 볼 때 달성하기 어렵다는 것을 알게 되었고,  
따라서 입법관은 주민에게 제공하는 서비스를 향상시키기 위해 협력동반체(les  
partenariats)를 조직하게 되었다.

- 선도지방자치단체(collectivité <<chefs de file>>)의 지명은 (기존의 자치단체간의  
공동 분할하여 행사되는 권한) 동반권한(compétences partagées)영역에서 추구된  
정책의 연계성(조화성)을 실현시키는데 유용하게 활용할 수 있을 것이다.

## 5. 고유한 세원을 확보하는 자치단체간의 협력체(l'intercommunalité fiscalitépropre) 확보

<표-3> 자치단체간 협력조합의 변화 / 지방자치단체의 결합 추이,  
지방자치단체 집합체의 종류 및 수

	1972	1988	1992	1993	1995	1999	2000	2001
-SVU	9289	11967	14596	nd	14490	14885	nd	nd
-SIVOM	1243	2076	2478	nd	2298	2165	nd	nd
-SM					1107	1464	nd	nd
Districts	95	153	214	252*	324	307	281	171
CU	9	9	9	9	9	12	12	14
CC				193	756	1348	1493	1717
CV				3	4	5	1	0
SAN		9	9	9	9	9	9	8
CA							50	90
ngfp(고유세를 가진 통합 수)				466	1102	1681	1846	2000
ncr(통합된 공문수)				5071	11516	19127	21328	23486
인구(백만)				16	25	33	37	40,3

\*고유세(fiscalité propre)를 가짐.

ngfp : nombre de groupements à fiscalité propre

ncr : nombre de communes regroupées

자료 : Ministère de l'intérieur, DGCL. (2002 : 16).

## 참고문헌

- 최진혁 외(2005). 자립적 지역발전모델, 대영문화사.
- Auby, Jean-Bernard et Jean-François.(1990). Droit des collectivités locales, Paris : P.U.F..
- Baguenard, Jacques.(1996). La décentralisation. Paris : P.U.F.
- Baguenard Jacques et Becet Jean-marie.(1995). La démocratie locale. Paris : P.U.F.
- Bécet, Jean-Marie.(1996). Les compétences de la commune. CNFPT, Les collectivités locales en France, Paris : La documentation française.
- BIS(Bulletin d'informations statistiques) de la D.G.C.L. (2008). N59.
- Code général des collectivités territoriales.(2007). Paris: Dalloz
- Direction générale des collectivités locales.(2008). Les collectivités locales en chiffres 2008.
- Fonrojet, Severin.(2004). "L'organisation territoriale : quelle répartition des compétences?," Cahiers français n318, Paris : la documentation française.
- Gontcharoff, Georges.(1994). connaissance des institutions publiques, Paris : Harmattan.
- Greffé, Xavier.(1992). La décentralisation, Paris : La découverte.
- Lebreton, Jean-Pierre.(1991). L'administration territoriale : les collectivités locales, documents d'études n2.03, Paris : La documentation française.
- Luchaire, François et Yves.(1983). Le droit de la décentralisation. Paris : P.U.F.
- Moquay, Patrick.(1996). L'intercommunalité en 12 facteurs, Paris : Syros.
- Moreau, Jacques.(1995). Administration régionale, départementale et municipale, 11édition, Paris : Dalloz.
- Rapports officiels.(2000). Refonder l'action publique locale. Paris : La documentation française.
- Rivero, Jean.(1990). droit administratif. Paris : Dalloz.
- Verpeaux, Michel.(1996). Les lois de décentralisation depuis 1982. CNFPT, Les collectivités locales en France, Paris : La documentation française.

[Http://www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)(검색일 : 2008. 4. 22).



# 기초자치단체와 광역자치단체 정책협력사례 : 파주 LCD클러스터 조성사업

김 길 수(한국공공정책연구원)

## I. 파주 LCD산업단지란?

- 세계최대 LCD클러스터인 ‘파주 LCD산업단지’는 140만평의 부지 위에 LG디스플레이(이전 명칭 LG필립스)를 비롯한 LG계열사와 협력사 등이 입지하여 2006년부터 7세대 LCD 등을 생산하고 있다.
- 파주시 월롱·탄현면 일원 112만㎡에 자리하고 있는 파주LCD 산업단지는 LG-Philips LCD(이하에서는 LPL로 줄임) 공장이 가동될 50만평의 월롱지구와 협력업체들이 입주하게 될 60만평의 문산단지로 조성되고 있으며, 문산지구는 외국인투자기업 협력단지인 당동지구와 국내기업 협력단지인 선유지구로 구분된다. LPL사는 지난 2006년 1월1일 제품 양산을 시작으로 4개월 여 간의 초기 생산 기간을 거쳐 같은해 4월 준공식을 갖고 디스플레이 핵심 시설인 파주 7세대 LCD 생산 공장을 가동했다.
- 파주 7세대 LCD 생산 공장은 가로 205m, 세로 213m로 1개 층의 평면 면적만 국제규격 축구 경기장 6개의 면적과 맞먹는다. 총 7층의 공장 건물은 높이가 62m로 일반 아파트로는 20층에 해당하며, 연면적이 9만3천평으로 세계 최대 규모를 자랑하는 LCD 생산 시설이 파주에 들어선 것이다. LG-Philips LCD는 이 공장에만 총 5조3천억원을 투자했다.
- 파주 디스플레이 클러스터는 LG-Philips LCD의 TFT LCD 패널 생산 공장이 들어서면 본 단지와 유리기관, 부품, 장비 등 후방 산업의 협력업체 단지, 그리고 LG전자의 LCD TV 공장 등 전방 산업 시설까지 갖춘 총 140만평 규모의 일관생산 체제의 디스플레이 전문 클러스터로 구축될 계획이다.
- 이와 맞물려 지난 11월 부지 조성공사에 들어가 2009년 완공될 예정으로 LG전자와 화학, 이노텍, 마이크론 등 4개 계열사가 2012년까지 2조원을 투자해 공장을

설립하고 7천여 명을 고용해 TFT-LCD 완제품 및 부품생산에 돌입할 예정이다. 생산라인이 본격적으로 가동되면 5조6천억원의 매출과 50억달러의 수출이 이뤄질 것이다. 또 파주시 문산읍 선유리와 파주읍 향양리 일원에 39만7천여평의 문산지구 역시 파주 LCD 산업단지 지원을 위한 협력단지를 2009년까지 조성할 계획이다.

- 경기도는 파주 LCD 산업단지 조성으로 국내외 대규모 자금투자로 인한 경제활성화에 따른 비용이 25조원에 이르며, 고용창출 3만5천명(본 단지 2만5천명 협력단지 1만명), 2012년 기준으로 연간 수출효과가 120억 달러에 이를 것으로 내다보고 있다(경기일보, 2007년 12월 19일).
- 파주 LCD산업단지로 인해 2000년에 초등학교 37개교에서 2007년 50개교로, 중학교는 15개교에서 19개교로, 고등학교는 10개교에서 13개교로 증가하였다. 또한 월릉면 미군 에드워드기지가 있던 곳에 이화여대 교육연구복합단지가 들어서는 것을 비롯해서 서강대는 파주 문산읍 선유리의 미군반환 공여지 캠프 자이언트 일대 198만여㎡ 부지에 제2캠퍼스를 세울 예정이다.

## II. LPL 유치과정

다국적 기업인 LPL의 유치과정을 당시 파주시 이준원시장은 이렇게 피력하였다.

“LG필립스 LCD사의 차세대 LCD공장 파주시 유치는 치열한 국제 경쟁의 승리였습니다. 내용을 잘 모르는 사람들은 그저 운 좋게 지역간 경쟁에서 이긴 것으로 얘기하고 있습니다만 한국과 대만, 중국 등 3개국 이 벌인 이번 유치경쟁은 사실 숨막히는 격전이었습니다.”(영남일보 2004년 2월 9일)

- 1990년 LG전자는 안양연구소에서 LCD연구를 시작하여 1996년 경북 구미에서 LCD 양산을 개시하였다. 이후 Philips사와 50:50의 투자로 LG Philips사를 설립하고 2003년 중국 남경에 모듈공장을 설립하였다. LPL이 7세대 공장을 건설하기 위해 부지를 물색하기 이전에 구미시에는 5개의 공장이 가동중이었다.
- LPL은 LCD제품의 90%이상을 항공을 통해 수출하고 있어 물류비용의 절감과 고급인력 확보가 쉬운 곳을 7세대 LCD를 생산할 부지로 물색하였다. LPL은 2002년

5월부터 우리나라 수도권과 중국과 대만 등 해외지역 대상으로 투자후보지를 검토하였다. 한국에서는 경기도가 산업단지로 개발을 추진 중인 화성 발안단지, 평택 현곡단지 그리고 용인, 화성, 평택, 김포 등 성장관리지역 내 개별부지 그리고 파주 월롱지구를 검토대상으로 선정하였다. 그 중 LPL은 화성 발안 산업단지 또는 현곡산업단지에 입지를 원했다.

- LPL이 2002년 9월 파주시가 추진하던 외국인전용침단산업단지에 관심을 보인다는 정보에 접한 파주시는 부시장을 팀장으로 9개의 태스크포스팀을 구성하여 LPL를 유치하려고 하였으며, 경기도는 비교적 낙후된 접경지역에 외국인 투자기업의 대규모 공장을 유치할 경우 수도권의 균형발전을 해결할 수 있으며, 남북교류사업에 있어서 긍정적인 효과에 따른 중앙부처의 지원 등을 종합적으로 고려하여 접경지역인 파주를 제1의 후보지로 선정하고 협의를 하였다. 경기도는 경제투자관리실장을 팀장으로 6개의 태스크포스팀을 구성하여 지원하였다.
- 경기도와 파주시는 LPL을 설득하기 위해 지속적인 프리젠테이션과 투자협약 등의 유치활동을 전개한 결과 파주지역을 최종 부호지로 선정하고 2003년 2월 4일 투자양해각서를 체결하였다.
- TFT-LCD 산업은 국가전략 산업인 10대 차세대 성장 동력으로 대규모 투자로 인해 전후방효과가 큼 기간산업이다. 또한 세대교체가 급속히 이루어지는 특성이 있어 국제경쟁력 확보를 위해서는 투자시기가 매우 중요하다. 경기도는 LPL사와 MOU 체결까지 어렵게 진행했다. 그러나 동 프로젝트를 성공하기까지는 공업배치 및 공장설립에 관한 법률(이하에서는 공배법으로 줄임) 시행령 개정 및 군사협약, 인프라 국고 지원 등 중앙 부처 및 유관기관과 협의 등으로 극복해야 할 현안과제가 너무나 많이 남아있었다.
- 당초 LG. Philips LCD사는 투자 양해각서 체결시 공장착공 일정을 2004년 10월로 계획하였으나, TFT-LCD 시장의 급변으로 2004년 상반기로 단축해 달라는 요청을 했다. 이를 위해 도에서는 2단계 T/F(task force) 팀을 구성하고 산자부에 건의 하여 산업자원부 주관으로 15개 부처(기관)로 구성된 중앙지원반과 관련기관이 네트워크를 구축하여 합동으로 지원하였다. 특히 도에서는 동 프로젝트를 주요 역점사업으로 지정하여 전략적으로 추진한 결과 50만평 규모의 산업단지를 기본계획 수립부터 실시계획 승인까지 1년여 만에 완료하고, 2004년 3월18일 산업단지 기공식 및 공장 착공식을 개최할 수 있었다.

### Ⅲ. 산업단지 조성에 따른 장애요인 극복

#### 1) 공배법 시행령 개정

- 경기도는 정부 수도권 규제정책으로 인해 국내 대기기업의 입지는 원천적으로 불가능하며 외국인 대기기업에 대해서도 24개 첨단업종 중 외국인투자비율 51%이상인 대기기업에 대하여 한시적(2001년 12월 31일)으로 공장의 신·증축을 허용하고 있었다. 사실상 대규모 외국인 투자기업 유치에 불가능하다. 경기도는 이러한 규제를 규정한 공배법 시행령 개정을 지속적으로 협의하였다. 그 결과 2003년 12월 31일까지 한시적으로 수도권 성장관리지역내의 입지를 허용하도록 공배법 시행령이 개정됨으로써 LPL과 투자협약이 가능하였다.
- 그런데 이 규정도 2003년 말까지 산업단지를 조성 완료하고 입주계약을 체결하는데 1년도 안 되는 기간 내에는 산업단지 조성이 불가능하고, 외국인 투자비율이 50%인 기업이 기업확장 등으로 기업공개할 경우 외국인 투자비율이 낮아지게 되어 증설이 불가능하기 때문에 비율완화가 필요하였다.
- 이 문제를 해결하기 위해 손학규 경기도지사는 지휘보고를 통해 "금년 말(2003년)에 만료되는 한시규정이 없어질 경우 이제는 LPL사와 같은 유망 외국기업의 투자유치는 처음부터 상담할 기회조차 없어질 것"이라면서 "수도권 규제가 꼭 필요하더라도 첨단 업종의 외국인투자의 가능성에 대한 길을 열어 두어야 한다"고 주장했다. 뿐만 아니라 "98년 도입된 첨단업종의 외국인투자기업 규제완화가 IMF 외환위기 극복에 크게 기여하였던 경험을 다시한번 깊게 음미해 볼 때"라고 강조하고 "공배법을 개정하여 첨단 업종의 외국인투자 허용의 시한을 철폐하여 주실 것을 간곡히 건의한다"고 하였다.
- 손 도지사의 주장은 당시 외국인투자기업의 신·증설을 투자비율 50% 이상인 25개 업종에 대해서만 2003년까지 한시적으로 허용하고 있던 공배법을 개정하여, 투자비율 30% 이상인 첨단 업종에 대해서 만큼은 한시규정을 철폐하자는 것이었다. 이렇게 되면 외국인 투자비율이 30% 이상인 첨단기업은 2003년 이후에도 얼마든지 투자유치를 할 수 있으며 LPL사의 경우에도 기업공개 등을 통해 지분변화가



생기는 것과 상관없이 프로젝트를 계속 추진해 나갈 수가 있었다.

- 이러한 개정 당위성을 피력한 지휘보고와 관련부처 방문 설득, 경제정책조정회의 안건 상정으로 2003년 7월 1일 산업입지 활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령이 개정되어 LPL 투자유치를 원활하게 추진할 수 있게 되었다.

## 2) 군사협의를

- 당초 파주 LCD 산업단지 예정부지가 군사시설 보호구역에 위치하고 있어 개발계획 수립 시 군사협의를 하였는데 산업단지 규모가 크고 공장건물이 높아(80M정도) 군부대에서는 군 작전상 개발을 허용할 수 없다는 입장이었다. 군 협의를 위해 제2부지사를 비롯한 관계공무원이 수차례 관할부대 및 합참 등을 방문하여 개발의 당위성을 설명하고 협조 요청하였다. 관련부대에서는 산업단지 예정부지에 군사시설이 위치하고 있으며, 군 작전상 도저히 불가능하다는 입장을 견지하여 LPL 투자유치가 무산될 위기에 봉착하였다.
- 이를 해결하기위해 재정경제부 주관의 관련부처 실무(국장급)간담회와 파주 LCD 산업단지 현장(월릉산)에서 군단장 등 군 관계자가 참석한 작전성 회의를 개최한 결과 군 작전에 지장이 없는 범위 내에서 시행자가 대체 군사 시설물을 구축하는 조건으로 개발계획을 허용한다는 협의결과를 도출하였으며, 특히 문산 LCD 협력단지의 경우 당초 1개지역(당동지구)에 50만평 규모의 산업단지를 조성키로 한 것을 2개지역(당동·선유지역)으로 분리하여 개발하도록 협의하였다.

## 3) 문화재 시굴·발굴조사

- 파주 LCD 산업단지의 시굴조사는 대상지역이 7개구역 81,388평(90필지)으로 조성기간 단축을 위한 사전 시굴이 불가피하여 토지사용승낙서를 미리 확보해야 했다.
- 30여명의 토지소유자들로부터 토지사용승낙서를 획득하기 위해 시행자(파주시·경기지방공사) 직원들이 3명씩 1개조로 총 7개조를 편성하여 토지소유자들을 일일이 찾아다녔으며 일부 토지소유자의 경우 토지보상가격에 대한 불만으로 사전 동의를 거부하여 직원들이 3일동안 토지소유자 집 앞에 주야 교대로 대기하고서야 토지사용승낙서를 받아낼 수 있었다.

- 문화재 시굴과정에서 일부지역에 삼국시대 및 조선시대 유물(기와편, 토기편 등)이 출토되어 발굴인원을 추가로 투입하여 발굴을 추진하고 공장착공 일정 단축을 위해 1단계 공장건축 예정부지에 대하여는 5천여평 규모의 대형 천막을 설치하고 겨울철 발굴을 추진하였다. 보존을 요하는 문화재가 발굴되어 이를 단지 내 공원에 이전 복원하는 것으로 결정하고 문화재 발굴을 완료할 수 있었다.

#### 4) 묘지이장

- 산업단지 예정 부지에 총 432기 묘지(유연 346, 무연 86)가 분포되어 있었으며 그중 1단계 공사지역에만 88기가 분포되어 있었다. 유연분묘에 대하여는 인근 공·사설 묘지 또는 납골묘(연고자와 협의)에 이장하고, 무연분묘에 대하여는 이장할 대체 부지를 물색해 주고, 군사협의 및 인·허가에 필요한 행정 처리를 대행해 주는 등 편의를 제공해 주었다. 산업단지 조성에 어려움이 있었으나 묘지별로 담당공무원을 지정하여 이장을 독려한 결과 산업단지 착공식 이전에 이장 완료할 수 있었다.

#### 5) 인프라 시설 지원

- 산업단지 조성에 있어 가장 중요한 것은 공장가동에 불편이 없도록 인프라시설을 지원하는 것이다. 당초 중앙정부에서는 관련 인프라시설이 수도권지역에는 지원이 불가하다는 입장이었으나 관련부처를 수차례 방문하여 접경지역에 따른 예외규정 적용을 지속적으로 협의한 결과 공업용수 및 폐수종말처리장, 진입도로 사업비에 대하여 국비를 지원받아 추진하게 되었다.
- LG.Philips LCD사와 MOU 체결 시에는 관련 인프라를 2006.6월까지 공급해 주기로 하였으나 이후 2차례나 단축을 요구하여 수차례 관련기관과 협의를 통해 2005.6월까지 1년을 단축하여 공급하는 것으로 추진하였다. 폐수종말처리장의 공정기간 단축을 위해 환경영향평가 협의와 병행하여 기본계획을 수립하고 환경관리공단에 위탁하여 추진하였다. 진입도로의 경우 국비 지원결정이 늦어져 일부 사업비를 도비로 우선 추진하여 일정을 맞추었다.

## IV. 투자유치 성공요인

### 1) 투자기업에 대한 철저한 정보 분석과 신뢰 구축

- 경기도는 LG. Philips LCD사의 과주 공장 유치를 위해 생산제품에 대한 생산요소와 공급체계 등을 사전에 치밀하게 분석하여 공장입지를 선정하는데 도움을 주었다. 특히 LG. Philips LCD사에서 검토하고 있던 중국, 대만 등과의 차별화된 투자환경(공항접근 편리성과 고급 기술인력 확보, 남북철도 연결 등 편리한 교통망과 인근지역의 고양국제전시장, 개성공단 등)과 향후 발전가능성에 대한 입증자료 제시와 유치활동으로 성공 할 수 있었다.
- 또한 LG. Philips LCD사에게 신뢰를 주기위해 회사에서 요구하는 자료를 정확 신속하게 제공한 것은 물론이고 투자협의 과정에 대한 보안을 지켜주었다.

### 2) 프로젝트 유치를 위한 강력한 의지 및 조직정비

- 산업단지 지정을 위한 작업에 착수하면서, 그동안 활동해 오던 T/F(task force)의 조직은 재정비하고 2단계로 새로 구성했다. 기존 인력을 잔존 배치하여 활용하고, 과주시 공무원 1명을 상주시키는 한편 역할과 권한을 확대했다. 또한 보다 효율적인 업무 지원이 가능하도록 종합 상황반을 구성하였다. 반장과 더불어 전담자를 따로 댄으로써 불필요한 업무 혼선을 줄일 수 있었다. 인프라, 중앙부처, 농지, 산림, 환경 등의 분야별로 치밀한 대응이 가능해 졌다.
- 특히 산업단지 조성 기간을 최대한 단축하기 위해 과주 LCD지방산업단지를 2004년 주요 역점 시책 중 제 1순위로 지정하여 도지사가 직접 추진사항을 정기 또는 수시로 점검함으로써 관련부서의 적극적인 협조 분위기를 조성하였다. 행정부지사를 비롯한 도의 실 · 국장급 간부들을 중심으로 구성된 '중앙대응반'에서는 중앙부처의 관련 부서별 담당을 지정하여 대응하였다.

### 3) 중앙 정부의 전폭적인 지원

- 경제정책조정회의에서 필립스의 파주공장 설립을 허용하겠다는 정부방침이 발표되기까지 수차례 재정경제부 및 산업자원부를 방문 협의하였다. 그 결과 LG Philips LCD사의 원활한 증액투자과 공장설립을 지원하기 위해서 관계부처 합동으로 특별지원반인 ‘정부지원반’을 구성하게 되었다.
- 정부지원반은 산업자원부의 무역투자실장이 총괄하고, 14개의 부처 및 유관기관에서 24명의 담당자들이 참여했다. 여기서 공배법 시행령 개정, 군사협약, 인프라 지원은 물론이고 산업단지 지정 절차, 수도권정비위원회 심의, 실시계획 정차 등에 있어서 관련 부처의 적극적인 협조를 이끌어 내는 데 많은 역할을 하였다.

### 4) 관련기관(경기도·중앙정부·파주시)과의 협력체계 구축

- 파주 LCD지방산업단지를 조성하는 과정에서 개발계획 승인 등을 위해 30여개 기관(부서)과의 협력이 필요했다. 경기도 2단계 T/F(task force)를 비롯한 산업자원부를 중심으로 한 중앙지원반과 파주시 T/F(task force)와 긴밀한 협력 체계를 유지했다. 현행 사항인 공배법 시행령 개정 및 군사협약 등 산업 단지 지정에 장애가 되는 요소들을 순차적으로 해결하였다.