

충청권 지역간 협력의 실태분석 및 정책적 함의: 4개 시·도별 ‘협력의제’ 분석을 중심으로

이 용 로, 신 회 권*

충남대학교

근간 지방자치가 가속화되면서 각 지방정부별 개별적 사업추진에 따른 비효율적 운영, 지역 간 과다경쟁, 분쟁·갈등이 나타나고 있어 협의와 협력을 통해 지역발전을 꾀하는 것이 긴요하나, 충청권(대전·세종·충남·충북)의 지역간 협력은 시너지 창출과 지역통합역량 구축에는 미흡하다는 평가가 존재한다. 이에 본연구는 지역간 협력에 관한 이론적 논의와 선행연구 검토 및 분석의 틀 정립을 토대로, 4개 시·도별 보도자료의 전수조사를 통한 ‘협력의제’를 중심으로 협력분야별 분석, 협력강도별 분석, 협력동기별 분석을 실시하였으며, 이와 관련한 논의를 거쳐 정책적 함의를 도출하였다. 분석결과, 충청권 4개 시·도는 협력이 상대적으로 용이하며, 비용부담이 크지 않고, 갈등·대립이 크지 않은 문화체육관광·교육 및 광역교통망 구축 등에 집중되었으며, 일부 자기 시·도의 ‘개별성 의제’를 적극 활용했음이 나타났다. 이와 관련하여, 충청권 지역간 협력의 제약과 가능성, 충청권 지역간 협력의 방향성(통합역량 강화), 충청권 지역간 협력과 사회통합(상생협력, 시너지 창출, 분절성·소지역주의 극복, 국가 차원의 통합역량 구축)을 정책적 함의로 도출하고, 결론을 내렸다.

주요어: 지역간 협력, 충청권, 협력의제, 통합역량, 사회통합

† 교신저자(Corresponding Author) : 신회권, 충남대학교 행정학부 교수, 대전광역시 유성구 대학로 99, 충남대학교 사회과학대학, E-mail : shinhg@cnu.ac.kr

이용로, 충남대학교 자치행정학과 박사수료(제1저자)

■ 최초투고일 : 2020년 8월 27일 ■ 심사마감일 : 2020년 10월 12일 ■ 게재확정일 : 2020년 10월 21일

1. 서론

지방자치가 가속화되면서 각 지방정부가 개별적으로 공공시설을 설치하고 서비스를 제공하거나 지역개발사업을 추진하다 보면 국가 전체적으로는 중복투자, 자원의 비효율적 운영과 지역간 서비스수혜의 차이, 지역간 과다경쟁, 분쟁과 갈등이 발생할 수 있다. 따라서 사전적 협의와 협력을 통해 지역발전을 기하는 것이 필요하다(김중성, 2012, 78쪽),

현재 충청권(대전·세종·충남·충북)의 지역간 협력은 국가발전 및 지역통합 차원에서 매우 중요하나, 대체로 지방정부(각 시·도) 개별적인 정책 및 사업추진으로 지역간 협력을 통한 시너지 창출에는 미흡하다는 평가가 존재한다.

이에 충청권 지역간 협력의 주요내용을 4개 시·도별 공식적 대외발표자료인 보도자료를 통해 협력의제를 추출, 이를 분석하여 충청권 지역간 통합역량 구축 및 사회통합 기반 강화와 관련한 정책적 함의를 도출하였다.

본연구의 범위는 핵심주제인 ‘지역간 협력’(regional cooperation)은 ‘지방정부간 협력’을 포괄하며, 이에 지역간 협력의 필요기반, 이론적 논의, 선행연구 검토, 분석의 틀을 설정하였다.

분석의 범위는 민선 7기 지방정부 출범 시점인 2018년 6월 13일부터 현재(2020년 8월 11일 기준) 까지 대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도, 충청북도의 보도자료 총 24,584건을 전수조사하여, 이 중 충청권 지역간 협력의 내용을 다룬 ‘협력의제’ 총 183건을 추출, 이를 분석 및 논의하였다.

연구의 방법은 문헌조사와 함께 충청권 4개 시·도의 보도자료 및 연도별 주요업무계획 등 실무자료의 활용과 특히 충청권 지역간 협력의 내용을 보도자료를 통해 추출한 협력의제를 중심으로 협력분야별 분석, 협력강도별 분석, 협력동기별 분

석을 실시하였으며, 다만 협력효과성 분석은 정책 평가적 성격이 강한 점을 감안, 제외하였다.

이에 충청권 지역간 협력의 실태분석은 먼저 지역간 협력의 필요성과 개념, 이론적 논의와 선행연구 검토 및 분석의 틀 정립을 토대로, 4개 시·도별로 보도자료의 전수조사와 ‘협력의제’의 추출 및 협력분야별 분석, 협력강도별 분석, 협력동기별 분석을 실시하였다.

특히, 본연구에서는 정책적 함의의 도출을 통해 충청권 지역간 협력의 제약과 가능성, 충청권 지역간 협력의 방향성(통합역량 강화), 충청권 지역간 협력과 사회통합(상생협력, 시너지 창출, 분절성·소지역주의 극복, 국가 차원의 통합역량)을 논의하고, 결론을 내렸다.

2. 지역간 협력의 이론적 논의 및 분석의 틀

1) 지역간 협력의 필요기반

(1) 지역간 협력과 광역행정

지역간 협력과 관련하여, 광역행정의 관점에서 우선 지방정부간 협력부터 살펴보기로 한다.

지역발전을 이룩하기 위한 전략의 하나로 중요하게 거론되고 있는 것이 지방정부 간 협력이다. 지방자치의 원칙적으로 자치고권이 적용되는 행정구역은 공간적 단위에서 이루어지는 행정작용이라는 점에서, 지방정부 간의 협력은 또 다른 운영방식이다. 즉, 지역발전을 비롯하여 지방정부가 수행하는 일련의 행정운영은 기본적으로 행정구역이라는 공간적 범위를 기준으로 국한되어 수행하는 것이 원칙이다(금창호, 2019, 6쪽).

그럼에도 불구하고, 지방정부 간의 협력이 지역

발전의 효과적인 전략으로 대두되는 것은 행정구역이 갖는 구조적 경직성과 연대·협력·연계의 효과적 측면에서 비롯되고 있다고 할 수 있다. 행정구역이 행정적 편의를 위하여 설정된 분절적 구조이나, 지역주민들의 실제 생활권은 이러한 행정구역과 별개로 형성, 변화되기 때문에 행정구역과 생활권역이 반드시 일치하지는 않을 뿐 아니라, 사실 지역발전을 비롯한 많은 행정기능들은 지방정부 간의 협력이 상대적으로 바람직한 효과를 수반하기 때문이다.

지방자치단체간 협력에는 두 가지 의미가 있는데, 하나는 지방자치단체간 발생하는 갈등·분쟁의 사후적 해결수단으로서의 협력이며, 또 하나는 공공서비스 제공이나 공공시설 설치 등의 광역행정이나 경제개발 등 협력사업으로서의 지방자치단체간 협력이다(김중성, 2012, 78쪽)!)

한편, 일반적으로 지방정부가 협력의 방식을 통해 행정서비스를 제공하는 목적은 직접적인 서비스 제공방식의 제약을 적절히 보완하는데 있다. 지방정부가 행정구역이라는 공간적 단위를 기준으로 독자적인 서비스 제공이 충분한 효과를 확보할 수 있다면, 대안적 방식의 수요는 크지 않을 것이지만, 현실적으로는 여러 이유로 인해 대안적인 공급방식의 수요가 제기되고 있다(금창호, 2019, 10-11쪽). 이는 지역발전에서도 잘 나타나고 있으며, 기본적으로 대안적 공급방식에 대한 필요성은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 개별 지방정부의 능력보완으로, 개별 지방정부는 당해 행정서비스의 자기완결적 제공을 기본으로 하고 있다. 그럼에도 불구하고 특정 행정서비스의 제공과 관련하여 개별 지방정부의 독자적 처리가 불가능한 경우가 발생한다. 이는 한

편으로 개별 지방정부의 행·재정 능력의 부족과 함께 다른 한편으로 행정서비스의 특성상 협력의 제공이 불가피한 측면 등에 기인하는 바 크다. 이처럼 개별 지방정부가 자기완결적 행정서비스 제공이 어려울 경우 그 능력을 보완하기 위해 협력적 공급방식의 활용이 요구된다.

둘째, 광역행정 서비스의 효과적인 제공으로 도시화·산업화, 정보화 및 교통망의 현저한 발달에 의해 주민의 생활권이 시·군 및 자치구라는 개별 지방정부의 행정구역을 넘어 계속 광역화되고 있다. 이로 인해 발생한 새로운 행정수요는 개별 지방정부의 행정구역을 넘어 별도로 처리해야 할 필요가 제기된다. 특히, 광역행정 수요에 대한 협력적 대응은 개별 지방정부의 능력을 보완하는 활용이 요구된다. 도시화·산업화로 행정구역이 갖는 의미가 점차 줄어들어지고 있으며, 특히 현행의 행정구역은 새로운 광역적 행정수요에 대처하기에는 현실적 한계가 있다. 다만 행정구역은 오랜 역사성과 지역적 정체성을 토대로 장기간 동안 형성되어 온 것이기 때문에 변경이 용이하지 않다.

셋째, 더욱이 민선단체장 체제에 따른 행정구역의 변경은 사실상 불가능하다. 단체장들은 주민들을 우선하면서 지역의 특성을 살리는 행정을 수행하고 있으나, 여전히 중앙정부의 예산배분에 의존하고 있고, 주민들의 생활문제를 관리하는 자치역량이 제대로 길러지지 않았다는 문제점은 여전하다(김찬동, 2019, 2쪽). 이와 관련하여 새로운 광역적 행정수요 증가와 행정구역의 경직성은 여러 국면에서 지역간 대립·갈등·분쟁을 야기하고 있으며, 따라서 이를 극복, 해소하는 효과적인 장치로서 협력적 공급방식의 활용이 요청되는 것이다.

1) 지방자치법에서도 첫 번째 의미의 협력에 대한 규정으로 제148조 내지 제150조에서 지방자치단체 상호간의 분쟁조정을 두고 있고, 두 번째 의미의 협력에 대한 규정으로 제151조 내지 제165조에서 지방자치단체간의 협력제도를 두고 있다(김중성, 2012, 78쪽).

넷째, 게다가 생활기반으로서의 환경의 가치가 강조되면서 기존 성장일변도 정책추진이 불가능해졌으며, 성장과 분배의 문제의식도 많이 변화되고 있다. 특히 지방분권의 강화에 따라 중앙정부 내지는 국가정책의 하위집행기능보다는 도시정부의 주체적 정책역량이 강조된다. 더욱이 과학기술의 급속한 발전은 세계를 하나의 생활권으로 묶고 있고, 혁신적 선도기술을 확보하려는 노력이 각국 중앙정부는 물론, 도시정부 차원에서도 진해되고 있다(신희권, 2007, 209-210쪽).

이러한 도시 및 지역환경의 급속한 변화와 함께 행정구역에 따른 문제와 지방정부 간 협력의 효과를 기대, 확보하기 위한 전략으로 등장하고 있는 것이 바로 광역행정이라 할 수 있다.

(2) 지역간 협력의 유사개념

지역간 협력은 지방정부간 협력 보다는 좀 더 포괄적인 의미로 이해될 수 있다. 즉, ‘지방정부간 협력’(inter local governmental cooperation)은 행정기관 간 협력의 의미인데 반하여, ‘지역간 협력’(inter regional cooperation)은 그 지역의 인적·물적 자원 및 지역의 기반 전체를 포괄한다는 점에서 양자간에는 차이가 있다.

특히, ‘지자체간 협력’ 또는 ‘지방정부간 협력’은 서로 다른 지방자치단체가 공동의 이해관계가 있는 지역개발 관련 활동을 체계적인 상호협동을 통해 추진하여 이익을 공동으로 창출하고 공유하는 공공행위를 뜻한다고 할 수 있다.

그러므로 지역간 협력은 참여주체들이 각자의 목적달성을 위해 상호작용에 기초한 교환 및 협상을 통해 자원, 권한, 역량 등을 교환함으로써 상호 이익을 증진시키는 것을 의미하며(Günter Krumme, 2008, pp. 320-321), 지역간 협력은 다양한 수준의 지방정부가 대표성을 갖고 상호의존에 기초한

협력을 통해 자원, 권한, 역량 등을 결합, 생산함으로써 공동의 이익을 창출하는 공공서비스 제공 활동을 의미한다고 볼 수 있다.

지역간 협력은 참여하는 지방정부들이 동일한 목표달성을 위해 한정된 자원과 역량을 동원하여 목표 지향적 상호작용을 통한 공동생산(co-production)의 과정을 거쳐, 최종생산물 혹은 정책성과를 창출함으로써 공동이익을 향유하려는 속성을 지니며, 이에 지역간 협력의 개념으로는 행정구역의 경계를 넘어선 기능적 연계와 협력을 통한 지역간 상생발전으로 볼 수 있다.

한편, 협력(cooperation)은 특정한 목적을 달성하기 위해 서로 힘을 합하여 도움이라는 의미로, 자율적인 조직들 간에 개별적인 목표를 공동으로 성취하기 위한 긴밀한 관계로 정의된다(NAVER 지식백과, 2020). 협력은 국가, 기업, 지역, 개인 등 특정한 목적을 가진 둘 이상의 모든 사회주체 상호 간에 광범위하게 발생한다.

지역간 협력은 다양하게 정의할 수도 있으나 그 핵심개념은 ‘복수의 지역’, ‘공동의 목표 또는 이익’, ‘역할 및 책임의 분담’, ‘성과의 공유’ 등으로 개념화할 수 있다(차미숙, 2015, 16쪽).

2) 지역간 협력에 관한 이론적 논의

지역간 협력의 필요성과 유형, 효과 등과 관련하여 일반적으로 제시되고 있는 정부간 협력론, 경영학적 협력론, 지역간 협력론의 핵심적 개념을 살펴보면 다음과 같다(박양호, 2005, 284-285쪽; 차미숙, 2015, 19-30쪽).

먼저, 정부간 협력론은 규범적 차원에서 행정서비스의 효율화를 위한 설명모형으로 정부간 관계론, 광역행정론으로 구분된다.

정부간 관계론(inter-governmental relations: IGR)은 협력적 분리형, 중첩형 권위형, 내포적 권

위형으로 구분되며, 이러한 정부간 관계론과 유사 개념 광역행정(metropolitan administration) 개념이 있으나, 양자는 중심적 가치, 지방정부의 참여범위, 문제해결방식이나 역량 등에서 차이가 있다. 전통적 정부간 관계가 주로 법적, 제도적 측면의 상호관계를 중점적인 연구문제로 설정하고 있다면, 정부간 관리는 정책적 문제의 해결 측면을 강조한다(온라인행정학사전, 2020).

이에 비해 경영학적 협력론은 지역간 협력의 발생원인 및 배경을 설명하는 이론모형으로 파트너십모형, 교환모형, 공동생산모형, 활동공유모형 등으로 구분된다.

먼저 파트너십 모형(partnership model)에 의하면, 파트너십은 주체간 공통의 목적을 달성하기 위해 지속적으로 협력하는 행위 또는 조직형태이며, 파트너십은 협력활동에 대한 역할분담, 활동비용의 분담, 역할에 상응하는 이익향유 등 몇 가지 기본요소로 형성된다고 할 수 있다.

첫째, 교환모형(exchange model)에 따르면, 모든 조직은 기본적으로 자기의 이해관계에 따라 운영된다고 보고, 일정한 조직간 관계를 참여조직들이 관계유지를 통해 상호이익을 획득할 수 있다고 보여질 때 협력관계가 형성된다고 볼 수 있다(서정섭, 2011). 이는 상호이익의 정도가 클수록 상호작용 빈도가 높아지며, 지방정부간 행정협의회, 사무위탁 등은 교환모형의 측면에서 이루어지는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 협상모형(bargaining model)에 의하면, 지방정부간 협력은 공동의 문제를 해결하기 위해 협상이라는 수단을 통해 주고받는 교환관계이며, 수용가능한 대안을 창출하기 위해 상호간 입장을 조정하는 과정이다. 이러한 협상은 상호경쟁적인 동시에 상호보완적인 성격이 공존하는 경우에 발

생한다고 보는 것이다.

셋째, 공동생산모형(co-production model)은 지방정부가 공동생산 참여자로 직접 참여함으로써 이들간의 상호작용을 통해 각종 공공재나 공공서비스를 공동생산(co-production)하는 과정을 지칭한다.

넷째, 활동공유모형(activity sharing model)에 의하면 기업경영에서 활동을 공유하는 이유는 복수의 다른 참여주체들이 수행하는 사업들간의 연계에서 오는 이익이 그렇지 않은 경우에 비해 크기 때문으로 본다.²⁾

지역간 협력론은 지방정부의 협력사업 참여목적과 방법 등을 설명한 이론으로는 신지역주의의 지역간 협력론, 지방정부의 집단행동이론(Richard C. Feiock, 2013, p. 1), 공간통합을 위한 지역간 협력론 등으로 구분된다.

첫째, 신지역주의(new regionalism)의 지역간 협력론으로, 이 지역발전 패러다임의 핵심은 지역간 경쟁에서 행정구역의 중요성을 축소하는 것이다(김현호, 오은주, 2008, 12-15쪽). 즉, 신지역주의는 새로운 지방정부를 설립하거나 기존 지방정부들간의 협력을 통해 도시문제 및 지역문제를 해결하기 위하여 공통된 목표를 추구한다. 이에 지역경쟁력 강화를 위해 지방정부들의 다양한 협력을 촉진하도록 지방정부를 서로 연결, 연계하는 공식적 또는 비공식적 방법을 추구하며, 분절된 지방정부들의 통제되지 않은 개발에 의해 초래되는 부정적 외부성(negative externality)이나 과급효과를 지역협력 거버넌스를 통해 해결하고자 하며, 이를 통해 중심도시와 주변도시의 각종 문제를 개선하고자 한다(배용환, 2010, 204-205쪽).

둘째, 지방정부의 집단행동이론(institutional collective action framework)으로, 지방정부의

2) 지역간 협력의 이론적 배경으로 경영학에서의 '활동공유모형', 지역협력·제휴에서 '연결의 경제성, 시스템 경제성 이론' 및 '분리형 분업과 통합형 분업이론' 등을 참조할 수 있다(박양호, 이원섭 외, 2004).

행정구역의 분절로 발생하는 문제에 대응하기 위해 다수의 지방정부들이 자발적으로 협약·협의 등 집단행동을 실시하는 것이다. 지방정부간의 협력은 편익과 함께 정보공유, 기관이익 대표, 협상·비용분담, 집행 등과 관련한 거래비용을 감소시키며, 이러한 지방정부의 집단행동은 다양한 형태로 발생한다(Feiock, 2013). 지방정부가 합리적이라고 가정할 경우 서로 협력하는 것이 이론적으로는 어렵다고는 하나, 현실에서는 지방정부간 협력의 많은 예를 찾을 수 있으며, 거래비용에 따라 지방정부간 연결망 요인과 정치적 제도의 특징, 그리고 도시 자체의 특징들을 중심으로 살펴볼 수 있다(박형준, 2006, 122-123쪽).

셋째, 공간적 통합을 위한 지역간 협력론으로, 원래 지역간 협력은 공간적 상호작용을 촉진하는 조건으로 협력이 부재하거나 약하면 지역간 관계에서 전체행위자의 지원을 받지 못하여 공간적 통합성이 저해된다는 사실을 환기시킨다. 공간적 통합성의 기반으로 지역간 협력의지가 강조되고 있으나, 협력의 필요도 못지 않게 중요하다. 아울러 지역간 협력을 필요로 하는 상황과 실제 지역간 협력의 연계성은 약하지만 협력의지는 높은 상황 등을 구분해서 적절히 접근할 필요가 있다.

3) 선행연구의 검토

그동안 지역간 협력을 통한 지역개발에 대한 연구가 수행된 바 있다. 이러한 연구들은 주로 지역간 협력적 개발방식에서 비롯된 것이며, 따라서 그 필요성, 추진동기, 요소, 이론적 배경 등에 초점을 두고 있다.

그러나 이들 연구를 통해서도 지역간 협력적 개발방식이 작동하는 메커니즘과 협력방식의 성공 및 부진시스템을 판별하는 데 한계가 있으며, 특히 지역개발을 포함, 광범위한 지역간 협력의 문

제를 다루는 데에는 더욱 많은 정책적 고려를 해야 한다. 그럼에도 지역개발분야를 중심으로 이와 관련한 연구가 수행되어 있다.

먼저 “지방자치단체간 협력에 의한 지역개발발전근방식”의 연구(박양호, 2005, 283-294쪽)에 따르면, 지방자치단체간 협력을 통한 지역개발방식이 중요해지고 있으며, 복수의 지역이 공동의 이해관계가 있는 사업을 상호간 역할분담을 전제로 추진하게 되면 한정된 자원을 절약할 수 있고 참여지역이 공동체의식을 함양하게 되어 지역갈등을 미연에 방지할 수 있으며, 지방분권시대에 존재할 개연성이 높은 고립적 지역발전에서 탈피하고 생산적 지역발전을 위해 지역간 협력을 통한 개발방식이 중요함을 지적한 것이다.

특히, 여기에서는 지역간 협력을 통한 지역개발방식을 도입, 이를 촉진하기 위해서는 지역간 성공적인 협력이 어떠한 메커니즘을 통해 이루어질 수 있는가에 대한 실증적 분석이 필수적이어야 한다는 점이 강조되었다.

이어서 “지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계·협력 활성화 방안 연구”(차미숙 외, 2015)는 지역간 연계·협력에 관한 본격적인 연구물이라고 할 수 있다. 우리나라에서는 서로 인접한 지역들에서 협력·상생보다 경쟁·갈등관계가 우세하여 중복투자과 같은 비효율이 발생하고 있으며, 공공서비스는 행정구역 단위로 단절·분절되어 지역주민에게 불편을 주는 경우가 비일비재하다는 것이다. 선진국과 달리 우리나라에는 아직도 지역간 연계·협력에 대한 공감대가 부족한 실정에서, 지역행복생활권이 행정구역을 뛰어넘는 주민들의 실제 생활권을 대상으로 권역을 구성, 권역 내 지방정부들이 연계·협력을 통해 공동목표를 세워 공동사업을 추진하고 그 성과를 공유하고자 하는 정책으로 추진된 바 있다.

이로부터 지역행복생활권의 실현에 필수적으로

요구되는 지역간 연계·협력의 활성화를 위한 지역간 연계·협력 추진 5개 사례조사를 통하여 협력촉진요인들을 심층 분석, 동기요인, 리더십 요인, 거버넌스역량 요인, 제도적 지원요인, 시너지 및 성과공유 경험 요인 등이 작용하였음을 실증적으로 확인, 제시하고 있다.

한편, “지방자치단체간 협력거버넌스의 영향요인에 관한 연구”(한치흠, 2020)에서는 지역행복생활권 정책과 관련한 협력성과를 분석하여, 협력거버넌스의 영향요인을 실증적으로 밝혔다. 이 외에도 충청권 지역간 협력에 관한 일부 선행연구들이 있다(백운성 외, 2013; 강영주, 2007; 김정연, 2007).

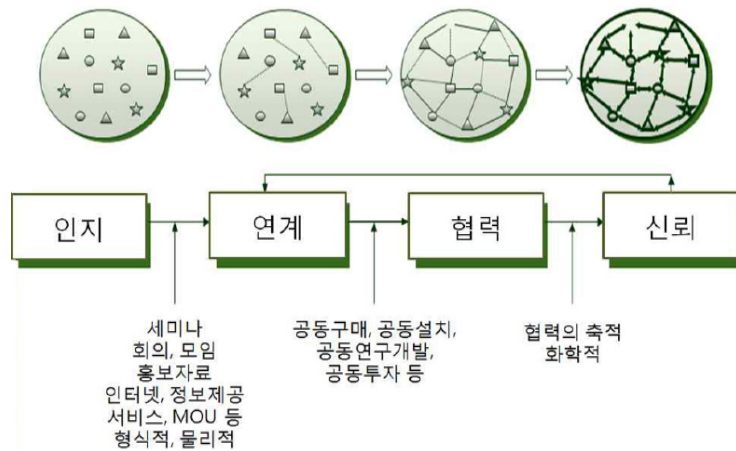
또한, 지방정부들 간의 활발한 연계·협력은 지역행복생활권의 성과를 좌우하는 핵심요소로 작용하며, 생활권 내 지역들이 기능과 자원을 상호연계함으로써 생활권 전체의 상생발전과 협력시너지를 창출할 수 있다.

그리고, “지역간 연계·협력 사업의 성공조건과 정부의 역할”(권영섭, 2011, 1-6쪽)에 따르면, 지역간 연계·협력을 위해서는 지역간 서로 공유되는 비전이나 문제가 전제되어야 하며, 공동의 목표달성을 위해 자원을 확보, 협력을 실행할 수 있는

제도적 역량이 갖춰져야 한다. 지역간 연계·협력의 형성은 ‘인지→연계→협력→신뢰’의 4단계를 거치며, 신뢰단계에 도달할 때 높은 성과가 나타난다고 보며, 이는 다음과 같다(<그림 1> 참조).

지역간 연계·협력의 개념은 과정 및 결과의 측면으로 볼 수 있는데, 과정 측면에서 지역간 연계·협력은 복수의 지방정부가 상호의존에 기초한 협력을 통해 자원, 권한, 역량 등을 결합, 생산하여 공동이익을 창출하는 과정을 말하며, 결과 측면에서 지역간 연계·협력은 참여 지방정부들이 동일한 목표달성을 위해 한정된 자원과 역량을 동원, 투입하여 목표지향적 상호작용을 통한 공동생산(co-production)의 과정을 거쳐 최종생산물(정책성과)를 창출, 상호이익을 공유하는 것으로 볼 수 있다(김현호, 2012, 25-60쪽).

이어서 “연대·협력기반 지역발전전략의 필요성과 추진방향”(금창호, 2019, 6-7쪽)에서는 지방정부의 행정서비스 공급은 공급의 주체 및 방식의 조합에 따라 크게 몇 가지 유형으로 구분된다. 행정서비스의 공급주체를 기준으로 단일·협력으로 구분하고, 행정서비스 공급방식을 기준으로 직접방식·간접방식으로 구분할 수 있다는 것



<그림 1> 지역간 연계·협력의 단계 구분

이다. 즉, 지방정부의 행정서비스 공급은 단일의 지방정부의 직접공급방식과 간접공급방식이 있고, 복수의 지방정부간 협력을 통한 직접공급방식과 간접공급방식으로 분류된다. 현실적으로 적용되는 단일한 직접공급이 지방정부가 직접 공공서비스를 제공한다는 점에서 원칙적인 공급방식이라면, 다른 경우는 직접공급방식의 한계를 보완하기 위해 활용하는 일종의 예외적 방식으로 간주할 수 있다. 이러한 지방정부의 행정서비스 공급방식의 구분은 다음과 같다(금창호, 2019, 7쪽) (<그림 2> 참조).

<그림 2>의 유형들을 행정서비스 공급의 핵심 요소인 비용부담과 공급주체를 기준으로 분류하면, 단일한 직접공급은 행정서비스의 비용부담과 공급을 특정의 지방정부가 모두 직접 담당하는 방식이며, 단일의 간접공급은 행정서비스의 비용을 지방정부가 부담하고, 해당비용으로 민간·비영리단체가 서비스를 공급하는 방식이다. 그러나 협력적 직접공급은 행정서비스의 비용과 공급을 복수의 지방정부가 공동으로 담당하는 방식이고, 협력적 간접공급은 행정서비스의 비용은 복수의 지방정부가 공동으로 부담하고 공급은 별도로 설치되는 행정기관이 담당하는 방식이다.

본연구에서는 지역간 협력을 지방정부간 협력

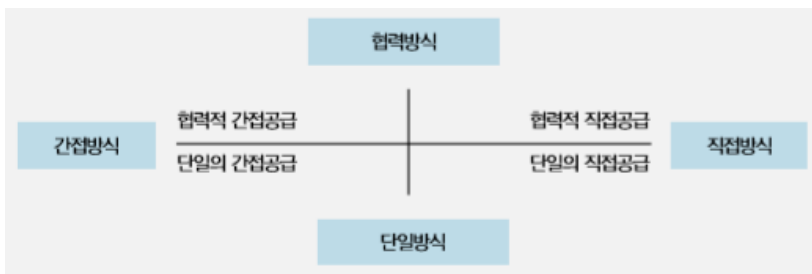
보다 더욱 포괄적인 의미로 사용하고자 하며, 이는 충청권 지역의 인적·물적자원 및 지역의 기반 전체를 대상으로 접근한다는 점에서 지역간 협력과 지방정부간 협력 간에는 차이가 있다³⁾ 그런데 본연구에서는 충청권 4개 시·도별 보도자료 중 ‘협력의제’를 중심으로 지역간 협력의 주안점이 어디에 있으며, 이는 어떠한 내용과 특징을 갖고 있는가를 심층분석한다는 점에서, 기존 연구와는 차별성이 있다고 할 수 있다.

4) 분석의 틀

(1) 분석의 전제

충청권 지역간 협력실태를 4개 시·도별 ‘협력의제’(cooperation agenda)를 중심으로 분석 및 정책적 함의를 도출하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 전제가 필요하다.

첫째, 충청권 지역은 생활공간에 기반한 지역정책 추진으로 주민의 서비스 욕구를 충족시키고, 생활권 내의 지방정부간 협력체계를 구축함으로써 충청권 지역간 신뢰관계 구축, 상생기반 강화, 도농연계 발전의 촉진을 기대할 수 있으며, 지역자원을 공동으로 활용하고 중복투자를 방지하여



<그림 2> 지방자치단체의 행정서비스 공급방식

3) 본연구에서는 지방정부와 지방자치단체를 동일한 의미로 사용한다.

공공자원의 효율적 이용이 가능해지며, 지역역량 강화를 통한 경쟁력에 촉진을 강조할 필요가 있다는 점이다.

둘째, 충청권의 지역간 협력을 이끌어내기 위해서는 대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도, 충청북도를 아우르는 협력·통합기반의 지역정책이 요구된다. 이는 단순히 행정경계로 구분하는 이분법적인 정책이 아닌 지역의 자원과 기능, 주민의 생활패턴과 의식 등을 폭넓게 고려하여 동질성 높은 생활권 형성과 함께 실질적 역할을 담당할 수 있는 협력적 거버넌스체계의 구축을 염두에 둘 필요가 있다는 점이다.

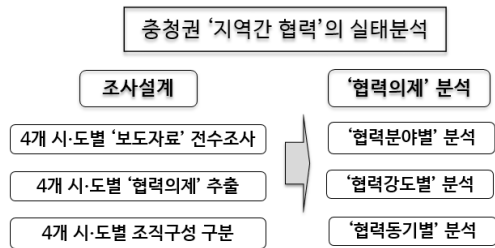
셋째, 최근 ‘행정수도’ 이전논의 등과 관련하여 세종특별자치시의 동향변화, 혁신도시 추가지정 및 지역인재 공공기관 의무채용 등과 관련한 대전광역시 및 충청남도의 최근동향, 다목적 방사광가속기 청주 오창 유치 등과 관련한 충청북도의 동향변화는 물론, 4개 시·도별 여러 개별 주요현안과 함께 충청권 공동현안인 광역교통망 구축 등과 관련한 4개 시·도별 입장에 주목할 필요가 있다는 점이다.

넷째, 이러한 충청권 4개 시·도별 주요동향은 언론을 통해 접근해 볼 수도 있겠으나, 공식적인 언론공개용 보도자료를 통해 4개 시·도별 기본입장과 정책방향을 보다 공신력 있게 분석할 수 있다는 점에서, 본연구에서는 민선 7기 출범(2018. 6. 13) 이후 현재(2020. 8. 11 기준)까지 충청권 4개 시·도의 보도자료 전체인 총 24,584건 중 ‘지역간 협력’ 관련 보도자료인 ‘협력의제’를 추출, 총 183건(0.83%)을 대상으로 지역간 협력실태를 분석한다는 점이다.

(2) 분석의 틀 정립

‘협력의제’의 분석은 충청권 4개 시·도별 협력

분야별(field of cooperation) 분석은 행정업무별 기능적 협력분야를 말하며, 협력강도별(strength of cooperation) 분석은 개별 협력의제의 반복 개시건수(회수)를 통해 나타난 협력의 강도를 말하고, 협력동기별(motivation for cooperation) 분석은 4개 시·도 공통의제(충청권 공동필요) 또는 개별 시·도 자체의제(자기지역 필요)로 구분, ‘통합성의제’ vs ‘개별성의제’로 분석한 것을 말한다.



<그림 3> 분석의 틀

3. 충청권 지역간 협력의 실태분석

1) 4개 시·도별 ‘협력의제’ 분석결과

(1) 종합분석 결과

민선 7기 출범(2018. 6. 13) 이후 현재(2020. 8. 11 기준)까지 충청권 ‘지역간 협력’과 관련, 4개 시·도별 보도자료는 총 24,584건이며, ‘지역간 협력’ 관련 보도자료인 ‘협력의제’ 건수는 총 183건으로 나타났다(평균 0.83%).

이를 충청권 4개 시·도별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대전광역시의 총 보도자료 수 5,361건 중, ‘충청권 지역간 협력’ 관련 보도자료 수는 총 45건으로 0.84% 수준이었다.

둘째, 세종특별자치시의 총 보도자료 수 9,759

건 중, ‘충청권 지역간 협력’ 관련 보도자료 수는 총 41건으로 0.42% 수준이었다.

셋째, 충청남도의 총 보도자료 수 5,090건 중, ‘충청권 지역간 협력’ 관련 보도자료 수는 총 52건으로 1.03% 수준이었다.

넷째, 충청북도의 총 보도자료 수 4,374건 중, ‘충청권 지역간 협력’ 관련 보도자료 수는 총 45건으로 1.03% 수준이었다.

<표 1> 충청권 4개 시·도별 ‘협력의제’ 분석 결과 (2020. 8. 11. 현재 기준)

| 시·도별 | 총 보도자료 건수(A) | ‘지역간 협력’ 관련 보도자료 건수(B) | 비율 (B/A) |
|---------|--------------|------------------------|----------|
| 대전광역시 | 5,361건 | 45건 | 0.84% |
| 세종특별자치시 | 9,759건 | 41건 | 0.42% |
| 충청남도 | 5,090건 | 52건 | 1.03% |
| 충청북도 | 4,374건 | 45건 | 1.03% |
| 계 | 24,584건 | 183건 | 평균 0.83% |

(2) 4개 시·도별 조직구성 구분

충청권 4개 시·도별 지역간 협력의 분석을 위한 ‘협력분야’를 구분하기 위해서는 4개 시·도별 조직현황 검토를 통해 주요 조직분야별(실·국·본부)로 그룹핑이 필요하다.

첫째, 대전광역시는 2실, 7국, 3본부 체제이며, 기획조정실, 시민안전실, 자치분권국, 시민공동체국, 일자리경제국, 과학산업국, 보건복지국, 문화체육관광국, 교통건설국, 트랩도시광역본부, 도시재생주택본부, 소방본부로 구성·운영되고 있다.

둘째, 세종특별자치시는 2실, 6국, 2본부 체제이며, 이는 기획조정실, 시민안전실, 자치분권국, 경제산업국, 보건복지국, 환경복지국, 문화체육관광국, 도

시성장본부, 건설교통국, 소방본부로 구성·운영되고 있다.

셋째, 충청남도는 4실, 8국, 1본부 체제이며, 기획조정실, 재난안전실, 경제실, 저출산보장복지실, 자치행정국, 공동체지원국, 미래산업국, 농림축산국, 해양수산국, 기후환경국, 문화체육관광국, 건설교통국, 소방본부로 구성·운영되고 있다.

넷째, 충청북도는 2실 9국 1본부 체제이며, 이는 기획관리실, 재난안전실, 행정국, 경제통상국, 신성장산업국, 바이오산업국, 농정국, 보건복지국, 환경산림국, 문화체육관광국, 균형건설국, 소방본부로 구성·운영되고 있다.

이에 따라 4개 시·도별 유사·유관업무 수행 조직(실·국·본부)을 그룹핑 해 보면 크게 5개 분야로 구분할 수 있으며, 이는 기획·행정·공동체분야, 산업경제·과학미래분야, 보건복지·환경복지분야, 문화체육관광·교육분야, 건설교통·재난소방분야로 구분될 수 있다. 다만 교육 분야에서는 평생교육, 인재육성, 대학지원 등을 제외한 교육자치는 교육청 소관(유·초·중등 교육)이어서 배제하였다.⁴⁾

(3) 4개 시·도별 협력의제 중 ‘협력분야별’ 분석 결과

충청권 4개 시·도별 지역간 협력 관련 총 183건 ‘협력의제’의 분야별 분석결과를 보면, 문화체육관광·교육분야(66건/36.07%), 건설교통·재난소방분야(45건/24.59%), 기획·행정·공동체분야(39건/21.31%), 산업경제·과학미래분야(19건/10.38%), 보건복지·환경복지분야(14건/7.65%) 순으로 나타났다.

첫째, 기획·행정·공동체분야는 세종(14건/35.90%),

4) 『지방교육자치에 관한 법률, 제20조 및 『지방교육자치에 관한 법률 시행령, 제6조 참조.

<표 2> 충청권 4개 시·도별 ‘협력의제’ 분석을 위한 행정조직별 구분
(2020. 8. 11 현재 기준)

| 시·도별 분야별 | 대전광역시 (2실 7국 3본부) | 세종특별자치시 (2실 6국 2본부) | 충청남도 (4실 8국 1본부) | 충청북도 (2실 9국 1본부) |
|-------------|--|----------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| 기획·행정·공동체 | 기획조정실 자치분권국 시민공동체국 | 기획조정실 자치분권국 | 기획조정실 자치행정국 공동체지원국 | 기획관리실 행정국 |
| 산업경제·과학미래 | 일자리경제국 과학산업국 | 경제산업국 | 경제실 미래산업국 농림축산국 해양수산국 | 경제통상국 신성장산업국 바이오산업국 농정국 |
| 보건복지·환경녹지 | 보건복지국 | 보건복지국 환경녹지국 | 저출산보건복지실 기후환경국 | 보건복지국 환경산림국 |
| 문화체육관광·교육* | 문화체육관광국 | 문화체육관광국 | 문화체육관광국 | 문화체육관광국 |
| 건설교통·재난소방 | 교통건설국 트랩도시광역본부 도시재생주택본부 시민안전실 소방본부 | 도시성장본부 건설교통국 시민안전실 소방본부 | 건설교통국 재난안전실 소방본부 | 균형건설국 재난안전실 소방본부 |

충북(11건/28.21%), 충남(8건/20.51%), 대전(6건/15.38%) 순이었다.

둘째, 산업경제·과학미래분야는 충남/충북(7건/36.84%), 대전(3건/15.79%), 세종(2건/10.53%) 순이었다.

셋째, 보건복지·환경녹지분야는 충남(6건/42.86%), 대전/세종(3건/21.43%), 충북(2건/14.29%) 순이었다.

넷째, 문화체육관광·교육분야는 대전(20건/30.30%), 세종/충남(16건/24.24%), 충북(14건/21.21%) 순이었다.

다섯째, 건설교통·재난소방분야는 충남(15건/28.85%), 대전(13건/28.89%), 충북(11건/24.44%), 세종(13건/28.89%) 순이었다.

이를 구체적인 ‘협력의제’의 주요 협력분야별로 분석해 보면 다음과 같다.

① 기획·행정·공동체 분야

첫째, 세종특별자치시(14건)는 ‘행정수도 완성’

관련 충청권 상생협력 관련 6건, 충청권 상생발전을 위한 충청권실무협의회 관련 1건, 대전·세종 정책 및 연구협력 관련 2건, 세종-청주/공주 상생협력 협약 정책간담회 개최 관련 5건이었다.

둘째, 충청북도(11건)는 ‘다목적 방사광가속기’ 충청권(충북 오창) 유치 관련 6건, 충청권(충북) 역량 강화 및 행정수도 완성지지 관련 3건, 충청권행정협의회 및 국비해결 관련 2건이었다.

셋째, 충청남도(8건)는 국비지원 충청권 시·도지사 공동건의문 채택 관련 1건, 충청권 시·도지사 교차특강 관련 3건, 충청남도 세종사무소 개소 관련 2건, 충청 미래정책제정 제안 관련 1건, 청년회의소 맞손잡기 관련 1건이었다.

넷째, 대전광역시(6건)는 충청권 4개 시·도 상생협력협약 관련 2건, G14 충청권 공동발전실무협의회 관련 1건, 충청권 당정협의회 관련 1건, 대전·세종 정책엑스포 관련 1건, 충청권 지역 군부대와 상생발전사업 추진 관련 1건이었다.

② 산업경제·과학미래 분야

첫째, 충청남도(7건)는 충청권 국방산업발전 및 국방클러스터 구축 관련 2건, '지역경제 살리기' 17개 시·도 힘 결집 관련 1건, 충청권 혁신성장·새로운 산업전략 마련 집중 관련 1건, 세종·충남 여성경제인 '이웃사랑 실천' 관련 1건, 3농정책 연대·협력 공동선언 관련 1건, 연 27조 소득역외유출 대응책 마련 관련 1건이었다.

둘째, 충청북도(7건)는 충청권 중소벤처기업박람회 개최 관련 2건, 충청권 자활생산물 전시 판매 관련 1건, 충청권 경제계, 방사광가속기 충북 오창 유치 건의 관련 1건, 중부정보보호지원센터 충청권 이노비즈기업 정보보호 지원 및 충청권 융합보안연구회 개최 관련 2건, 미래해양과학관 유치추진위원회 및 서명운동 서명식 관련 1건이었다.

셋째, 대전광역시(3건)는 충청권 3개 시·도 베트남서 우수기업 판로확대 및 18회 충청권 중소벤처기업박람회 개최 관련 1건, 충청기업(대전·충남·충북) 우수제품 보기 코엑스 참가 독려 관련 1건, 대덕특구 '테마형 스마트시티 조성' 관련 1건이었다.

넷째, 세종특별자치시(2건)는 충청권 남북경협 공동전략 모색 관련 1건, 청년사회경제실태조사 관련 1건이었다.

③ 보건복지·환경녹지 분야

첫째, 충청남도(6건)는 노후 석탄화력 폐쇄·혁신도시 지정 '합심', 충청 4개 시·도 공동선언문 채택 관련 1건, '그린뉴딜·해양신산업' 국회 협조 요청, 충청권 예산정책협의회서 현안설명 관련 1건, 국가기후환경회의 미세먼지 대책 지원 요청, 충청권 미세먼지 대응 거점 인프라 구축 관련 1건, 금강 유역 승천천 맑은 물 되찾기 관련 1건, 자살예방 위해 지역언론과 머리 맞대, 대전·세

종·충남 기자협회와 공동세미나 관련 1건, 환경공단 충청본부와 MOU...경단녀 취업 지원 등 합심 관련 1건이었다.

둘째, 대전광역시(3건)는 대전-세종, '상생백신'으로 코로나 위기 함께 극복 관련 1건, 충청권 의료지도의사 공동운영 업무협약 체결 관련 1건, 대전·충남·충북 보건환경연구원 간 중부권역 감염병 검사분야 공동대응 체계 구축 관련 1건이었다.

셋째, 세종특별자치시(3건)는 강원도 산불피해 복구에 충청인 힘 결집 관련 1건, 세종보 처리방안 지역 주민설명회 의견 청취 관련 1건, 충청권, 물관리 패러다임 대응 머리 맞댄다 관련 1건이었다.

넷째, 충청북도(2건)는 충청권 시·도지사 미래해양학관 건립, 시멘트 지역자원시설세 신설에 한목소리 관련 1건, 인생나눔교실 충청권 기획사업, 특별한 멘토링 운영 관련 1건이었다.

④ 문화체육관광·교육 분야

첫째, 대전광역시(20건)는 대청호 명품 오백리길 걷기 축제 및 대청호 오백리길 관광활성화 방안 연구용역 관련 2건, 대전·세종 관광 스타트업 공모전 온라인 설명회 관련 1건, 대한민국 테마여행 10선 '금강백제권역' 우수권역 선정 및 금강백제권역의 새로운 테마관광 프로그램 운영 관련 2건, 충청유교문화권 광역관광개발사업 원동력 확보 관련 1건, 호남선 특별열차에서 만나는 색다른 '공연, 문화철도, 지역을 잇다' 개최 관련 1건, 대전·세종 '지역관광기업 지원센터' 문체부 공모사업 최종 선정 관련 1건, 충청권관광진흥협의회 초청 필리핀 뷰티관광 팸투어 관련 1건, 충청권, 2027 하계유니버시아드 및 2030 하계 아시안게임 공동유치 관련 2건, 공공기관 지역인재 의무채용 시행, 대전-충청권, 지역인재 채용 광역화 추진 관련 5건, 대전-세종-충남-충남대 협력기반 지역혁신 포럼 및 지역-

대학-기업, 상생발전 및 지역인재 육성 관련 4건이었다.

둘째, 세종특별자치시(16건)는 충청권, 2030 아시안게임 공동유치 성명, 충청권 4개 시·도 2030 AG 유치 무산” 아시안게임 공동성명서 및 2027 하계유니버시아드 충청권 공동유치 관련 3건, 충청권, 지역인재 의무채용 확대 힘 결집, 지역인재 채용협약 관련 1건, 공주대 4-2 생활권 공동캠퍼스 입주 약속, 공동캠퍼스 입주 합의각서 체결 관련 1건, 충청권 청년들 “우리가 노는 물 우리가 만든다”, 청년공동체 네트워크파티 관련 1건, 그리고 세종-공주 순환형 시티투어 활성화 ‘시동’ 및 미혼남녀 인연만들기 참가자 모집 관련 2건, 세종시 새롭동-공주시 금학동, 세종시 고운동-공주시 유구읍, 세종시 장군면-공주시 의당면·월송동, 세종시 보람동-공주시 사곡면 자매결연 및 주민자치·문화교류 강화 관련 6건, 세종시 고운동-당진시 당진3동 자매결연 관련 1건, 세종시-청주시 문화도시 도약, 문화협력 이행협약 관련 1건이었다.

셋째, 충청남도(16건)는 충남·대전 포함, 백제문화권역 ‘테마여행 10선 우수권역’ 선정 관련 1건, 공자 적장손 ‘충청유교문화’ 국제포럼, 유교문화권 상생협력을 통한 충청유교 콘텐츠 공유, 돈암서원 유네스코 세계유산 등재 및 충청유교문화원 착공기념, 충청유교문화권 광역관광개발사업 본격 추진 관련 5건, 충청권·수도권 파워블로거 서해안 해양 문화역사 탐방 관련 1건, 충청권 아시안게임 대전·세종·충청 560만 충청인 희망날아가, 충청권 아시안게임 공동개최 무산 이후 대책 등 상생발전 모색, 충청권 아시안게임 공동개최 무산 이후 대책 등 상생발전 모색 관련 3건, 충남지사 세종 호수공원에서 열린 충청마라톤 개막 축하 관련 1건, 축구종합센터 후보지 ‘1순위’ 충청이 해냈다 관련 1건, 그리고 대전·세종·충남·

충북 공공기관 지역인재 채용범위 통합(광역화) 추진 관련 1건, 지자체-대학 지역혁신체계 구축, 충남-대전-세종-충남대 협약...교육부 공모 공동추진 관련 1건, 충남도립대-우송정보대-대전보건대 후진학선도사업 선정 맞손 관련 1건, 충남도립대, 전국도립대총장협의회 개최 및 공동발전 방안 모색 관련 1건이었다.

넷째, 충청북도(14건)는 충청권 문화다양성 확산을 위한 정책포럼 관련 1건, 2027 하계유니버시아드 충청권 공동유치 협약체결 및 유치합의, 2030 충청권 아시안게임 유치 관련 560만 충청인에게 드리는 말씀, 문체부장관 및 OCA 사무총장 만나 2030 하계아시안게임 충청권 유치 건의 관련 10건, 충청권 4개 시·도지사, 지역인재채용 광역화 업무협약 체결 및 충청권 공공기관 취업 확대 실마리 풀려 관련 2건, 충청권 대학(전문대학)협의회, 방사광가속기 충북 유치 공동건의 관련 1건이었다.

⑤ 건설교통·재난소방 분야

첫째, 충청남도(15건)는 혁신도시 지정 및 공공기관 이전 ‘충청권 역량 결집’, 충청권 당정협 및 국토부 지원 요청 관련 3건, 서부내륙고속도로, 수도권전철 독립기념관 연장, 내포·공주역~세종 광역도로, 서해선 직결 국가철도망 구축 충청권 4개 시·도 공동 건의문 채택, 가로림만 교량 건설 공동건의문 채택, 충청권 광역철도 건설사업 추진 관련 7건, 천안-아산 정차역·NFC 천안유치’ 충청권 공동건의 관련 1건, 제5차 국토종합계획 관련 충청권 공청회서 ‘복지수도 충남’ 발전방안 관련 1건, 국토종합계획에 ‘환황해권 선도사업’ 지역 핵심전략사업 추진 관련 1건, 충남대 내포캠퍼스 ‘윤곽’ 나왔다 관련 1건, 고속도로와 철도정책지도 발간, 지역 간 사통팔달 교통망 구축 관련 1건이었다.

둘째, 대전광역시(13건)는 대전·충남 혁신도시 추가지정에 충청권 총력대응 및 혁신도시 지정 균특법 개정안 국회 통과 관련 3건, 대전시와 세종시간 광역도로망 신설, 보령-대전-보은 고속도로 건설, 충청권 광역철도 기본계획 기재부 통과 및 충청권광역철도 1단계 건설사업 추진, 충청권 광역 고속망 구축 관련 6건, 대전시, 충청권 최초 바우처택시 운행 관련 1건, 행복도시 광역권 상생발전 및 행복청-충청권 상생협력 활동 잔결음 관련 2건, 대전시-국토부, 충청권 주거복지 현안 간담회 개최 관련 1건이었다.

셋째, 충청북도(11건)는 청주국제공항 활성화를 위한 재도약 발판 및 청주공항 LCC 면허발급에 충청권 시·도지사 한 목소리 관련 2건, 행복도시-청주국제공항 연결도로 국가계획 반영, KTX·ITX 세종역 추진계획 발표 관련 충북도 입장표명, 오송연결선, 충북선과 호남 및 경부고속선, 충청권 광역철도 문화관광벨트 2단계 추진 공동협력 관련 5건, 행복도시 광역권 상생발전을 충북에서 제4차 국가균형발전 5개년 계획 세종 충청권 토론회 개최, 세종시 빨대효과 대응 정주여건 개선 TF 회의 개최, 균형위-충청권 시·군, 균형발전정책

추진을 위한 소통창구 마련 관련 4건이었다.

넷째, 세종특별자치시(6건)는 행정수도 세종-혁신도시 함께 균형발전 선도 및 국가균형발전 이끌 충청권 협력방안 모색 관련 2건, ITX세종역 설치로 충청권 상생발전 이끌 것 관련 1건, 세종-청주 고속도 에타면제 및 세종-인접 지자체(천안) 광역버스 정보시스템 구축 관련 2건, 상생협력 업무협약 및 시민안전 심포지엄 개최 관련 1건이었다.

이를 종합적으로 살펴보면, 대전의 공공기관 지역인재 의무채용 시행, 대전-충청권, 지역인재 채용 광역화 추진 관련 5건 및 상생발전 및 지역인재 육성 관련 4건, 세종의 세종시-공주시/당진시/청주시 자매결연 및 문화협력 관련 8건, 충남의 충청유교문화권 및 백제문화권역 상생협력, 테마관광사업 추진 관련 5건, 충남의 혁신도시 지정 및 충청권 광역철도망, 도로망 구축 관련 7건 등이다(<표 3> 참조).

(4) 4개 시·도별 협력의제 중 ‘협력강도별’ 분석 결과

‘협력강도별’ 분석은 동일한 협력의제의 보도자

<표 3> 충청권 4개 시·도별 ‘협력분야별’ 분석 결과

(2020. 8. 11. 현재 기준)

| 구분 | 기획·행정·공동체 | 산업경제·과학미래 | 보건복지·환경녹지 | 문화체육관광·교육 | 건설교통·재난소방 | 소계 |
|---------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 대전광역시 | 6건 (15.38%) | 3건 (15.79%) | 3건 (21.43%) | 20건 (30.30%) | 13건 (28.89%) | 45건 (24.59%) |
| 세종특별자치시 | 14건 (35.90%) | 2건 (10.53%) | 3건 (21.43%) | 16건 (24.24%) | 6건 (13.33%) | 41건 (22.40%) |
| 충청남도 | 8건 (20.51%) | 7건 (36.84%) | 6건 (42.86%) | 16건 (24.24%) | 15건 (33.33%) | 52건 (28.42%) |
| 충청북도 | 11건 (28.21%) | 7건 (36.84%) | 2건 (14.29%) | 14건 (21.21%) | 11건 (24.44%) | 45건 (24.59%) |
| 소계 | 39건 (21.31%) | 19건 (10.38%) | 14건 (7.65%) | 66건 (36.07%) | 45건 (24.59%) | 183건 (100%) |

(범례) 15건 이상 10건 이상 5건 이상

<표 4> 충청권 4개 시·도별 ‘협력강도별’ 분석 결과

(2020. 8. 11. 현재 기준)

| 구분 | 기획·행정·공동체 | 산업경제·과학미래 | 보건복지·환경녹지 | 문화체육관광·교육 | 건설교통·재난소방 | 소계 |
|---------|-----------------|----------------|-----------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 대전광역시 | 2건 (9.09%) | 2건 (33.33%) | - | 2건 (8.00%) | 11건 (33.33%) | 17건 (19.77%) |
| 세종특별자치시 | 6건 (27.27%) | - | - | 3건 (12.00%) | 4건 (12.12%) | 13건 (15.12%) |
| 충청남도 | 3건 (13.64%) | 2건 (33.33%) | - | 8건 (32.00%) | 10건 (30.30%) | 23건 (26.74%) |
| 충청북도 | 11건 (50.00%) | 2건 (33.33%) | - | 12건 (48.00%) | 8건 (24.24%) | 33건 (38.37%) |
| 소계 | 22건 (25.58%) | 6건 (6.98%) | - | 25건 (29.07%) | 33건 (38.37%) | 86건 (100%) |

(범례) 10건(회) 반복 이상 5건(회) 반복 이상 3건(회) 반복 이상

료 관련 건수 및 반복횟수로 분석(‘강한 의제’ vs ‘약한 의제’)한 것이며, 이를 구체적인 ‘협력강도별’로 분석해 보면 다음과 같다(<표 4> 참조).

① 기획·행정·공동체 분야

첫째, 충청북도(11건)는 ‘다목적 방사광가속기’ 충청권(충북 오창) 유치 관련 6건, 충청권(충북) 역량 강화 및 행정수도 완성지지 관련 3건, 충청권행정협의회 및 국비해결 관련 2건이었다.

둘째, 세종특별자치시(6건)는 ‘행정수도 완성’ 관련 충청권 상생협력 관련 6건이었다.

셋째, 충청남도(3건)는 충청권 시·도지사 교차특강 관련 3건이었다.

넷째, 대전광역시(2건)는 충청권 4개 시·도 상생협력협약 관련 2건이었다.

② 산업경제·과학미래 분야

첫째, 대전광역시(2건)는 충청권 중소기업박람회 개최 및 우수제품 보기 코엑스 참가 관련 2건이었다.

둘째, 충청남도(2건)는 충청권 국방산업발전 및

국방클러스터 구축 관련 2건이었다.

셋째, 충청북도(2건)는 충청권 중소벤처기업박람회 개최 관련 2건이었다.

넷째, 세종특별자치시는 보도자료에 관련내용이 나타나지 않았다.

③ 보건복지·환경녹지 분야

대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도, 충청북도 공히 보건복지·환경녹지 분야에서는 보도자료에 관련내용이 나타나지 않았다.

④ 문화체육관광·교육 분야

첫째, 충청북도(12건)는 충청권 아시안게임 공동유치 관련 10건, 충청권 지역인재채용 광역화 업무협약 체결 및 공공기관 취업확대 관련 2건이었다.

둘째, 충청남도(8건)는 충청유교문화권 상생협력 및 콘텐츠 공유 관련 5건, 충청권 아시안게임 공동유치 관련 3건이었다.

셋째, 세종특별자치시(3건)는 충청권 아시안게임 공동유치 관련 3건이었다.

넷째, 대전광역시(2건)는 대청호 명품 오백리길 활성화 방안 관련 2건, ‘금강백제권역’ 테마관광 프로그램 운영 관련 2건이었다.

⑤ 건설교통·재난소방 분야

첫째, 충청남도(10건)는 혁신도시 지정 및 공공기관 이전 충청권 역량결집 관련 3건, 충청권 광역교통망 및 철도망 구축 관련 7건이었다.

둘째, 대전광역시(11건)는 혁신도시 추가지정 충청권 총력대응 관련 3건, 충청권 광역교통망 및 철도망 구축 관련 6건, 행복도시 충청광역권 상생발전 관련 2건이었다.

셋째, 충청북도(8건)는 청주국제공항 활성화 관련 2건, 충북선 철도망 구축 및 관련 KTX·ITX 세종역 추진계획의 충북도 입장 관련 5건이었다.

넷째, 세종특별자치시(4건)는 국가균형발전 및 충청권 협력방안 모색 관련 2건, 세종-청주고속도 예타면제 및 세종-인접 지자체(천안) 광역버스 정보시스템 구축 관련 2건이었다.

이를 종합적으로 보면, 충북의 충청권 아시안게임 공동유치 관련 10건, 충남의 충청권 광역교통망 및 철도망 구축 관련 7건, 충북의 다목적 방사광가속기’ 충청권 유치 관련 6건, 대전의 충청권 광역교통망 및 철도망 구축 관련 6건 등이 보도자료의 반복건수(회수)가 높게 나타났다.

그러나 보건복지·환경녹지 분야에서는 보도자료의 협력의제 반복건수가 나타나지 않았다.

(5) 4개 시·도별 협력의제 중 ‘협력동기별’

분석 결과

‘협력동기별’ 분석은 충청권 4개 시·도의 공동의제(충청권 공동 필요) 또는 개별 시·도 자체의제(자기지역의 필요)로 구분하였고, 이는 ‘통합성의제’와 ‘개별성의제’로 분석하였다.

① 기획·행정·공동체 분야

첫째, 충청북도(3건 vs 6건)는 ‘통합성의제’로서 충청권(충북) 역량 강화 및 행정수도 완성지치 관련 3건, ‘개별성의제’로서는 다목적 방사광가속기’ 충청권(충북 청주 오창) 유치 관련 6건이었다.

둘째, 세종특별자치시(6건)는 ‘통합성의제’로서 ‘통합성의제’로서는 ‘행정수도 완성’ 관련 충청권 상생협력 관련 6건이었다.

셋째, 대전광역시(3건)는 ‘통합성의제’로서 충청권 4개 시·도 상생협력사업 ‘공동협약’ 및 4개 시·도지사, 충청권 상생발전을 위한 ‘한목소리’ 3건이었다.

넷째, 충청남도(3건)는 ‘통합성의제’로서 충청권 시·도지사의 교차특강 관련 3건이나, 충청북도가 교차특강에서 누락되어 ‘제한적 통합성의제’로 나타났다.

② 산업경제·과학미래 분야

첫째, 대전광역시(2건)는 ‘통합성의제’로서 충청기업(대전·충남·충북) 우수제품 코엑스 참가 및 충청권 3개 시·도 우수 중소기업박람회 개최 관련 2건이었다.

둘째, 세종특별시는 3건 미만으로 제외되었다.

셋째, 충청남도(2건)는 ‘개별성의제’로서 충청권 국방산업발전 및 국방클러스터 구축 관련 2건이었다.

넷째, 충청북도(2건)는 ‘통합성의제’로서 충청권 중소기업박람회 개최 관련 2건이었다.

③ 보건복지·환경녹지 분야

첫째, 대전광역시(2건)는 ‘통합성의제’로서 충청권 감염병 검사분야의 공동대응 체계구축 및 의료지도의사 공동운영 업무협약 체결 관련 2건이었다.

둘째, 세종특별자치시, 충청남도, 충청북도의 ‘통

합성 의제'로서 보도자료에 관련내용이 나타나지 않았다.

④ 문화체육관광·교육 분야

첫째, 충청북도(12건)는 '통합성 의제'로서 충청권 아시안게임 공동유치 관련 10건, 충청권 지역 인재채용 광역화 업무협약 체결 및 공공기관 취업확대 관련 2건이었다.

둘째, 충청남도(3건 vs 5건)는 '통합성 의제'로서 충청권 아시안게임 공동유치 관련 3건, '개별성 의제'로서 충청유교문화권 상생협력 및 콘텐츠 공유 관련 5건이었다.

셋째, 세종특별자치시(3건)는 '통합성 의제'로서 충청권 아시안게임 공동유치 관련 3건이었다.

넷째, 대전광역시(2건)는 '개별성 의제'로서 대청호 명품 오백리길 활성화 관련 및 '금강백제권역' 테마관광 프로그램 운영 관련 2건이었다.

⑤ 건설교통·재난소방 분야

첫째, 충청남도(7건 vs 3건)는 '통합성 의제'로서 충청권 광역교통망 및 철도망 구축 관련 7건, '개별성 의제'로서 혁신도시 지정 및 공공기관 이전 충청권 역량결집 관련 3건이었다.

둘째, 대전광역시(6건 vs 3건)는 '통합성 의제'로서 충청권 광역교통망 및 철도망 구축 관련 6건, '개별성 의제'로서 혁신도시 추가지정 충청권(대전) 총력대응 관련 3건이었다(<표 5> 참조).

셋째, 충청북도(7건)는 '개별성 의제'로서 충북선 철도망 구축 및 관련 KTX·ITX 세종역 추진계획의 충북도 입장 관련 5건 및 청주국제공항 활성화 관련 2건이었다.

넷째, 세종특별자치시(2건)는 '통합성 의제'로서 국가균형발전 및 충청권 협력방안 모색 관련 2건이었다.

이를 종합적으로 보면, '통합성 의제'로서 충북의 충청권 아시안게임 공동유치 관련 10건과 충청권 지역인재채용 광역화 업무협약 체결 및 공공기관 취업확대 관련 2건, 충남의 충청권 광역교통망 및 철도망 구축 관련 7건, 대전의 충청권 광역교통망 및 철도망 구축 관련 6건 등이다.

이에 비해 '개별성 의제'로서 충북의 충북선 철도망 구축 및 관련 KTX·ITX 세종역 추진계획의 충북도 입장 관련 5건 및 청주국제공항 활성화 관련 2건, '다목적 방사광가속기' 충청권(충북 청주 오창) 유치 관련 6건, 충남의 충청유교문화권 상생협력 및 콘텐츠 공유 관련 5건 등이다.

<표 5> 충청권 4개 시·도별 '협력동기별' 분석 결과

(2020. 8. 11. 현재 기준)

| 구분 | 기획·행정·공동체 | | 산업경제·과학미래 | | 보건복지·환경녹지 | | 문화체육 관광·교육 | | 건설교통·재난소방 | | 소계 | |
|----|-----------------|----------------|---------------|----------------|---------------|--------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 통합성 의제 | 개별성 의제 | 통합성 의제 | 개별성 의제 | 통합성 의제 | 개별성 의제 | 통합성 의제 | 개별성 의제 | 통합성 의제 | 개별성 의제 | 통합성 의제 | 개별성 의제 |
| 대전 | 3건 (20.00%) | - | 2건 (100%) | - | 2건 (100%) | - | 2건 (10.00%) | - | 6건 (40.00%) | 3건 (23.08%) | 15건 (27.78%) | 3건 (10.71%) |
| 세종 | 6건 (40.00%) | - | - | - | - | - | 3건 (15.00%) | - | 2건 (13.33%) | - | 11건 (20.37%) | - |
| 충남 | 3건 (20.00%) | - | - | 2건 (50.00%) | - | - | 3건 (15.00%) | 5건 (100%) | 7건 (46.67%) | 3건 (23.08%) | 13건 (24.07%) | 10건 (35.71%) |
| 충북 | 3건 (20.00%) | 6건 (100%) | - | 2건 (%) | - | - | 12건 (60.00%) | - | - | 7건 (53.85%) | 15건 (27.78%) | 15건 (53.57%) |
| 소계 | 15건 (27.78%) | 6건 (21.43%) | 2건 (3.70%) | 4건 (14.29%) | 2건 (3.70%) | - | 20건 (37.03%) | 5건 (17.86%) | 15건 (27.78%) | 13건 (46.43%) | 54건 (100%) | 28건 (100%) |

(범례) 통합성 의제: 10건 이상 5건 이상 3건 이상
 개별성 의제: 10건 이상 5건 이상 3건 이상

4. 논의 및 정책적 함의

1) 분석결과의 논의

(1) 협력분야별 분석 관련

앞서 충청권 4개 시·도별 ‘협력분야별’ 분석 결과를 보면, 문화체육관광·교육 분야의 협력의제가 전체의 1/2을 넘는 많은 비율을 보이고 있으며(66건, 36.07%), 이중에서 대전이 가장 많고, 세종·충남이 다음이며, 충북 순으로 나타났다.

이와 같이 문화체육관광·교육 분야가 전체적으로 협력분야가 많은 것은 다른 분야에 비해 협력하기가 상대적으로 용이하며, 또한 협력비용의 부담이 크지 않기 때문인 것으로 보여진다.

특히 대전·세종·충남·충북의 공공기관 지역인재 의무채용 시행 및 충청권 지역인재 채용 광역화 추진이나 상생발전 및 지역인재 육성 관련 협력의제는 사실상 동일·유사한 협력사안으로 높은 비중을 차지했으며, 더욱이 세종의 경우 집중적으로 인근 공주시와 자매결연 및 문화협력 추진이 높은 비율로 나타났다. 또한 충남을 중심으로 충청유교문화권 및 대전의 백제문화권역 상생협력 테마관광사업 추진도 협력의제 비율이 높게 나왔다.

이어서 건설교통·재난소방 분야(45건, 24.59%, 주로 건설교통 부문)와 관련하여, 대전(원도심)과 충남(내포신도시)의 경우 혁신도시 추가 지정을 포함하여 충청권 광역철도망 및 도로망 구축은 대체로 충청권 광역화 교통인프라로 많은 비용부담에 불구하고 정부지원과 관련하여 협력의제로 채택, 동일한 목소리를 냈다고 해석해 볼 수 있다.

또한 기획·행정·공동체 분야(39건, 21.31%)는 ‘행정수도 완성 지지 성명’ 및 ‘충청권행정(실무)협의회’와 같은 협력의제가 상대적으로 많았으

며, 이와 관련하여 충청권 상생협력을 촉구한 측면이 강하게 나타났다고 볼 수 있다.

그러나 보건복지·환경녹지 분야(14건, 7.65%)는 협력의제가 가장 적게 나타났으며, 산업경제·과학미래 분야(19건, 10.38%)가 그 다음이었는데, 이는 4개 시·도별 협력의제 보다는 개별적으로 접근한 결과로 보여진다.

(2) 협력강도별 분석 관련

협력강도별 분석 결과, 건설교통·재난소방 분야(33건, 38.37%, 주로 건설교통 부문)의 협력강도가 가장 높았으며, 그 다음은 문화체육관광·교육 분야(25건, 29.07%)였으며, 기획·행정·공동체 분야(22건, 25.58%)와 산업경제·과학미래 분야(6건, 6.98%)로 나타났으며, 보건복지·환경녹지 분야는 보도자료에 관련내용이 전혀 나타나지 않았다.

충청권 아시아게임 공동유치 관련 충청권 4개 시·도 공동성명이 대표적이며, 충북의 ‘다목적 방사광가속기’ 충청권 유치 노력도 협력강도가 매우 높게 나타난 경우이다. 또한 충남과 대전의 충청권 광역교통망 및 철도망 구축 관련 협력의제로 많이 나타났다. 이에 비해 세종은 전반적으로 협력강도가 높게 나타나지 않았다.

특히, 보건복지·환경녹지 분야에서는 협력의제의 반복건수(회수)가 2건 미만으로 분석결과에서는 나타나지 않았으며, 다만 산업경제·과학미래 분야도 미미한 수준으로 나타나, 협력강도가 높은 분야와는 크게 대조를 이루고 있다.

(3) 협력동기별 분석 관련

협력동기별 분석 결과, ‘통합성 의제’의 문화체육관광·교육 분야(20건, 37.03%)가 가장 높게

나타나 충청권 ‘통합성 의제’의 성격으로 표출되었으며, 이 중에서 충북의 충청권 아시안게임 공동유치와 대전·충남의 충청권 광역교통망 구축에서 ‘통합성 의제’로 나타난 경우이다.

이에 반해, ‘개별성 의제’로서 충북의 충북선 철도망 구축과 KTX·ITX 세종역 추진계획에 대한 충북의 입장표명, 청주국제공항 활성화, 특히 다목적 방사광가속기 충청권(충북 청주 오창) 유치는 충청권의 ‘개별성 의제’의 성격이 짙으며, 충남의 충청유교문화권 상생협력 및 콘텐츠 공유도 동일한 경우로 볼 수 있다.

2) 정책적 함의

(1) 충청권 지역간 협력의 제약과 가능성

충청권 지역간 협력 관련 4개 시·도별로 분석한 ‘협력분야별’, ‘협력강도별’, ‘협력동기별’ 분석결과와 관련하여, 다음과 같이 충청권 지역간 협력의 제약(constraints)과 가능성(possibility)에 대한 정책적 함의(policy implications)를 도출할 수 있다.

첫째, 충청권 지역간 협력의 제약이라는 측면에서 보면, 무엇보다도 협력분야의 제약(보건복지·환경녹지 분야 및 산업경제·과학미래 분야)을 들 수 있다. 이들 분야가 실질적인 충청광역생활권의 주요내용을 이루는 산업경제(유통·금융·부동산 등 포함)와 보건복지(코로나 사태 대응 포함) 및 환경녹지(생태계, 수자원 포함) 분야임에도 불구하고, 4개 시·도별로 각기 개별적으로 접근한 결과, 충청권의 광역적 정책효과는 매우 제약적이며, 따라서 통합적 시너지 효과는 기대하기 힘들다는 것이다.

둘째, 이러한 충청권 지역간 협력의 제약이라는 경험적 근거는 ‘협력동기별 분석’ 결과를 통해 잘 시사 받을 수 있듯이, 외형적으로는 협력강도가 높게 나오면서도 실상은 ‘개별성 의제’의 성격인 경우가 여기에 해당된다. 따라서 이러한 ‘개별성 의제’가 충청권 협력의제로 표출되는 이유나 배경 또는 그러한 메커니즘을 밝혀볼 필요가 있다.⁵⁾

셋째, 그러나 이번 협력의제 실태분석 결과를 충청권 지역간 협력의 가능성이라는 점에서 보면, 앞으로 긍정적인 기대와 함께 실질적인 지역간 협력의 확대·확장이라는 공동목표를 충분히 가질 수 있을 것으로 사료된다.

(2) 충청권 지역간 협력의 방향성

앞서 충청권 지역간 협력의 제약 및 가능성과 관련하여, 충청권 지역간 협력의 방향성은 다음과 같은 측면을 고려하여 설정될 필요가 있다.

첫째, 협력분야는 현재 ‘명목가치’가 큰 분야에서 ‘실질가치’가 큰 분야로 점차 이행·전환해야 한다는 것이다. 즉 현재 지역간 협력이 상대적으로 용이한 문화체육관광·교육 분야와 국가지원을 전제로 한 충청권 광역교통망 구축사업 이외에도, 실질가치가 큰 보건복지·환경녹지 및 산업경제·과학미래 분야에 충청권 4개 시·도의 공동노력과 공동투자가 늘어나야 한다는 것이다.

둘째, 앞서 논의한 각 시·도별 ‘개별성 의제’를 ‘통합성 의제’로 전환하려는 근본적 발상과 정책적 노력이 필요하다. 물론 협력사안의 성격이나 처해진 상황적 특성을 감안해야 하나, 이를 중·장기적으로 보면 ‘개별성 의제’는 지탱

5) 이는 앞서 이론적 논의에서 ‘지방정부의 집단행동’ 등의 논거를 통해 설명이 가능하다(Richard C. Eiock, 2013, p. 1).

력이나 정당성 측면에서 한계를 갖을 수밖에 없다. 따라서 ‘개별성 의제’를 ‘통합성 의제’로 전환하기 위한 기획단계부터 충청권 4개 시·도와 함께 긴밀한 정책협의를 거쳐 구체적인 행정조정 및 실무진행에 능동적으로 임할 필요가 있다.

셋째, 충청권 4개 시·도의 협력의제를 기획·조정, 이를 충청권 공동체로 일궈가는 행정분야의 역할이 매우 중요하다는 것이다. 이는 협력의제 분석과 연동, 협력분야를 행정조직별로 ‘그룹핑’하여 ‘기획·행정·공동체 분야’로 설정한 바 있는 바, 충청권행정(실무)협의회의 운영을 포함, 중앙정부 및 당·정협의 추진, 중·장기 전략수립·조정, 연구원·대학·산업 연계 R&D 기능 수행 등 충청권 지역간 협력과 지속가능한 발전을 위한 견인차 역할에 내실을 기해야 할 것이다.

(3) 충청권 지역간 협력과 사회통합 역량 구축

충청권 지역간 협력의 기본적인 방향과 추진목표는 바로 사회통합에 있으며, 이를 가능케 하기 위해서는 충청권 구성원의 사회통합 역량(social integration competency)의 확보가 긴요하다.

첫째, 충청권 인구는 553만 5,070명(2020년 7월 현재)에 달하여 수도권, 영남권에 이어 전국적으로 큰 권역으로 성장했으나, 그만큼 사회경제적 기반과 경쟁력을 갖추고 있는가에 대해서는 반문의 여지가 적지 않은 것이 사실이다.

둘째, 세종특별자치시가 출범하여 급속히 성장하면서 충청권에는 많은 변화가 계속되었으며, 대전·충남·충북에는 연쇄적으로 파급이 미쳤다. 이러한 외적 변화에 상응하는 내적 역량이 확보되어야 하나, 현실은 그렇지 못하다는 지적이 적지 않다.

셋째, 우선은 충청권 4개 시·도 각자의 역량 구축이 필요하고 또 중요하다. 그러나 충청권의

지역간 협력을 통한 광역적 차원의 역량구축은 개별 4개 시·도의 역량을 배가시키고, 이를 지속 가능하게 하는 ‘기반역량’(base competency)으로 작용한다는 점에서, 충청권 지역간 협력은 매우 중요하다.

넷째, 충청권 지역간 협력과 사회통합 역량은 상생·협력의 촉진, 시너지 증진, 분절성(시·도 간 소지역주의) 극복, 그리고 국가적 차원에서 통합역량을 갖춘 충청권역으로 자리매김 할 수 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

5. 결 론

1) 연구의 결과 및 한계

본연구는 충청권 지역간 협력의 실태분석과 함께 정책적 함의를 도출하기 위해 4개 시·도별 ‘협력의제’ 분석을 중심으로 수행하였다. 이를 위해 연구의 이론적 논거가 되는 지역간 협력의 필요성과 개념구조, 관련이론의 논의, 선행연구의 검토와 함께 분석의 틀을 정립하고, 이를 토대로 일련의 분석을 실시하였으며, 이와 관련하여 정책적 함의를 도출하였다.

본연구를 수행한 결과를 보면 다음과 같다.

첫째, 지역간 협력은 개별 지방정부나 주요 언론을 통해 제기되는 ‘이슈중심적 접근’도 필요하지만, 이는 구체적으로 개별 지방정부의 공식적 언론보도자료의 체계적 분석을 통해 상당부분 밝혀질 수 있음이 확인되었다는 점이다. 이러한 점에서 본연구에서 사용한 보도자료 중 ‘협력의제’의 분석은 ‘발견적 장치’(heuristic device)라고 볼 수 있을 것이다.

둘째, 충청권 4개 시·도별로 협력의제 분석을 ‘협력분야별’, ‘협력강도별’, ‘협력동기별’ 분석으로

나누어 실시한 결과, 충청권 4개 시·도는 협력이 상대적으로 용이하며, 비용이나 정책추진 부담이 그다지 많지 않고, 갈등·대립이 대체로 없는 분야에 집중되었으며, 그러면서 일부·특정사안은 자기시·도의 ‘개별성 의제’를 나름대로 긴히 활용했음을 볼 수 있다. 그러나 이러한 정책적 동기(의도)를 밝히기에는 한계가 있었다.

셋째, 보도자료 중 ‘협력의제’에 대한 분석만으로는 충청권 4개 시·도의 지역간 협력의 실상을 파악하기에는 접근방법상 한계가 있으며, 따라서 충청권 4개 시·도의 지역주민과 공무원을 대상으로 실제 인식조사를 통해 검증할 필요가 있다. 이는 보도자료가 다분히 대외적·공식적·포섭적 성격이 짙기 때문에, 이에 대해 지역주민과 공무원들은 현장에서 어떻게 인식하고 있는가를 확인해 볼 필요가 있다.

2) 향후과제 및 정책제언

본 연구를 마치면서 향후과제와 정책제언을 덧붙이면 다음과 같다.

첫째, 충청권 협력의제의 분석결과와 관련하여, ‘명목가치’보다 ‘실질가치’로의 전환과 함께 충청권 4개 시·도의 통합역량 구축을 통한 사회통합 및 국가적 차원의 광역적 기반 강화를 위한 실효성 있는 정책프로그램의 구상·개발이 필요하다.

둘째, 충청권 지역간 협력의 강화 및 통합역량 구축을 위해 기존의 충청권행정(실무)협의회 차원을 넘어 4개 시·도가 긴밀하게 상시 협력하는 융합기반의 행정·연구·산업·NGO 간 정책커버넌스 구축, 운영이 필요하며(박종관 외, 2014), 이와 관련한 충청권 통합적 전략산업, 환경생태, 문화관광, 지역·도시기반, 방재·안전관리 계획 수립 및 공동추진이 요청된다.

참 고 문 헌

- 강영주 (2007). 지역간 상생발전의 성공요인 분석: 사례분석을 중심으로. <열린충남>, 7월호, 충남발전연구원
 권영섭 (2011). 지역 간 연계·협력 사업의 성공조건과 정부의 역할. <국토>, 357, 국토연구원.
 금창호 (2019. 7). 연대·협력기반 지역발전전략의 필요성과 추진방향. <국토>, 453, 국토연구원.
 김용웅 (2000). 광역권 개발에서의 지역간 협력·제휴방향. <국토연구>, 220, 국토연구원.
 김용웅 (2001). 지역간 연계협력의 이론적 배경과 발전방향. 이정식·김용웅(편저), <세계화와 지역발전>, 국토연구원 총서③, 한울 아카데미.
 김정연 (2007). 충청권의 지역여건과 공동발전 방안. <열린충남>, 7월호, 충남발전연구원.
 김종성 (2009). 지방자치단체의 자치조직권에 대한 중앙의 통제제도: 총액인건비제의 도입을 중심으로. <사회과학연구>, 20(1), 충남대학교 사회과학연구소.
 김종성 (2012). 지방자치단체간 협력제도에 관한 연구. <지방자치법연구>, 33(12-1), 한국지방자치법학회
 김찬동 (2019). 지방분권개헌과 주민자치권. <한국지방자치학회보>, 31(1), 한국지방자치학회.
 김현호 (2012). 지역간 협력발전정책의 비판적 검토와 새정부 정책의 과제. <한국지역개발학회보>, 25(4)한국지역개발학회.
 김현호 (2012. 6. 19). 지역간 연계협력사업 추진현황 및 발전방향. <대충청권 연계협력 토론회 자료집>대전발전연

구원.

김현호·오은주 (2008). <지역간 경제협력의 실태분석과 활성화 방안>. 한국지방행정연구원.

박양호 (2005). 지방자치단체간 협력에 의한 지역개발접근방식에 대한 고찰: 지역간 협력의 실증적 메커니즘을 중심으로. <환경논총>, 43, 서울대학교 환경대학원.

박양호·이원섭 외 (2004). <통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(II): 지방자치단체간 협력을 통한 품발전 방안>, 국토연구원.

박중관 외 (2014. 8). <충청권 상설협력기구 설립 타당성 연구>, 충청권상설협력기구설립기획단.

박형준 (2006). 지역경제발전 조인트벤처와 지방정부간 협동. <한국지방자치학회보>, 18(3), 대한지방자치학회.

배용환 (2010). 신지역주의와 협력거버넌스: 광역경제권 설계의 전제. <한국행정학보>, 44(4), 한국행정학회.

백운성 외 (2013). <지방주도형 충청광역경제권 상생발전 전략: 충청광역경제권 상생발전의 필요성과 시범사업 발굴>, 충청남도·충남발전연구원.

신희권 (2007). 시민참여형 도심재생모델의 정립. <정치·정보연구>, 10(1), 한국정치정보학회.

신희권 외 (2001). <시민행정과 정부>. 서울: 대영문화사.

오용준 외 (2012. 2). <충청남도와 세종시 간 상생발전 연구>. 충남발전연구원.

유 훈·신희권·이재원 (2015). <지방재정론(신판)>. 서울: 법문사.

차미숙 외 (2014. 12). <지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화방안 연구>. 국토연구원.

차미숙·이원섭·임은선 (2015). 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력사업 활성화방안. <국토정책 Brief>, 513, 국토연구원.

최진혁·신희권 외 (2008). 국책사업유치전략과 매뉴얼구축에 관한 연구: 대전광역시를 중심으로. <대전세종포럼>, 26, 대전발전연구원.

한치흠 (2020). 지방자치단체 간 협력 거버넌스의 영향요인에 관한 연구. 충남대학교 박사학위논문.

Feiock, Richard C. (2005). Institutional Collective Action and Local Governance, Askew School of Public Administration and Policy & Devoe Moore Center, Program in Local Governance, Florida State University.

Feiock, Richard C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1).

Feiock, Richard C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Studies Journal*, 41(3).

Krumme, Günter (2008). The Inter-regional Corporation and the Region. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 61(1).

Ledingham, J. (2001). Government-community Relationship: Extending the Relational Theory of Public Relations. *Public Relations Review*, 27(2).

Analysis on the Actual Condition of Inter-regional Cooperation and Policy Implications in the Chungcheong Region: Focusing on the Analysis of 'Cooperation Agendas' by Four Cities and Provinces

Yongro Lee, Hee-Guon Shin

Chungnam National University

Although it is essential to seek regional development through consultation and cooperation as inefficient operation, excessive competition among regions, and conflict among local governments are emerging as local autonomy accelerates in recent years, inter-regional cooperation in the Chungcheong region (Daejeon, Sejong, South Chungcheong Province and North Chungcheong Province) is insufficient to create synergy and build regional integration capabilities. Based on the theoretical discussion on inter-regional cooperation and the establishment of the framework from prior research review and analysis, this study conducted analysis by cooperation field, analysis by cooperation strength, and analysis by cooperation motivation, focusing on the 'cooperative agendas' through the full investigation of press releases by four cities and provinces, and derived policy implications through such discussions. As a result of the analysis, it is revealed that the four cities and provinces in the Chungcheong region focused on culture, sports and tourism, education, and the establishment of a wide-area transportation network, which are relatively easy to cooperate, low cost, and low conflict, and actively utilized the "individual agenda" of some of their own cities and provinces. In this regard as a conclusion, the constraints and possibilities of inter-regional cooperation in the Chungcheong region, the direction of inter-regional cooperation (strengthening of integrated capabilities), cooperation and social integration(co-prosperity cooperation, creation of synergy, overcoming divisional regionalism), and the establishment of integrated capabilities at the national level were drawn in policy implications.

Keywords: Regional Cooperation, Chungcheong Region, Cooperation Agenda, Integrated Capability, Social Integration