

김 선 기

(한국지방행정연구원 선임연구위원)



I. 지역간 연계 · 협력의 확대 필요성

현 정부의 지역발전정책의 핵심 키워드는 광역화전략 즉, “사업구역의 광역화를 통한 지역경쟁력 강화전략”이며 광역화전략의 성공적 운영기제는 다름 아닌 지역간 연계 · 협력에 있다. 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권 등 3차원적 계획권역은 명칭, 목표, 수준은 서로 달라도 지역간 연계 · 협력을 운영 매카니즘으로 전제하고 있는 점은 동일하다.

협력이란 그동안 여러 연구자들에 의해 다양하게 정의되어 왔는데 대체로 볼 때 각각의 단위들이 개별적 목적달성을 위해 상호작용에 기초한 협상을 통해 자원, 권한 및 역할 등을 교환함으로써 상호 이익을 증진시키는 것을 의미한다. 따라서 지역간 연계협력사업이란 “둘 이상의 자치단체가 공통의 이익과 목적을 위하여 공동으로 추진하는 지역발전사업”으로 규정할 수 있다. 이 때 협력하는 자치단체는 광역자치단체 상호간, 광역-기초 자치단체 간, 기초자치단체 상호간의 관계는 물론, 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권 등 권역간 연계 · 협력도 포함하는 실용적 개념으로 폭넓게 이해할 필요가 있다. 이미 우리에게 다가온 고령화 · 저성장 시대에는 자치단체가 독자적으로 지역발전사업을 추진하는데 동원할 수 있는 인력과 재정에 압박을 받기 때문에 가급적 중앙-지방간 협력사업, 자치단체간 협력사업, 사업(시설)의 융복합화사업 등 다양한 방식의 연계협력방식을 추진함으로써 부족한 인적, 물적 사업역량을 보완하고 한정된 지역발전 투자재원을 보다 효율적으로 배분하도록 노력해야 한다. 구체적으로 지역간 연계협력사업을 통하여 중복투자와 예산낭비를 방지해야 할 뿐 아니라 분산투자 로 인한 거래비용(transaction cost)을 절감하고 공공투자의 효율성을 제고해야 하며, 결합

2. 연계협력사업의 추진과정의 평가

정부에서 광역적 지역발전정책의 일환으로 지역간 연계협력을 강조하고 의욕적으로 사업을 추진하고 있으나 아직도 행정구역 단위의 투자가 관행화되어 있는 상황이어서 전반적으로 연계협력사업의 추진성과는 미흡한 수준이다. 첫째, 계획수립 마감, 연계협력 사업의 평가, 예산 반영 등을 염두에 두고 짧은 기간 동안 한시적으로 연계협력사업을 발굴하다보니 즉흥적으로 급조된(ad hoc basis) 계획이 많아 발굴건수에 비해 사업계획의 충실도와 실현가능성 등이 매우 취약한 편이다. 협력에 의한 지역발전은 시간을 정해두고 마감하는 사안이 아니라 지속적으로 추진해야 할 특징을 지니고 있으나 계획수립 단계에 임박해서 연계협력사업을 발굴하는 경우, 협의조정에 시간이 촉박하기 때문에 합의형성에 이르지 못 채, 단순한 구상 또는 제안 수준에 머물 수밖에 없다. 둘째, 연계협력사업의 선정과정이 중앙 위주의 하향적 방식으로 진행되고 있어 그 지역이나 권역만이 가지고 있는 경쟁력 있는 고유한 사업이 발굴되지 못하는 경향이 있고, 시너지 효과의 극대화에도 한계를 보이고 있으며, 특히 지역이나 권역의 자발적인 노력이나 지역주민의 참여도 부족하다. 셋째, 연계협력사업에 대한 인센티브의 부족으로 연계협력의 추진을 위한 동기부여가 미흡한 형편이다.

연계협력사업에 대한 별도의 투자재원이 부족하고 인센티브도 미약하여 자치단체에서 사업 발굴에 소극적인 태도를 보이고 있다. 연계협력사업 예산이 자치단체 단독사업 예산과 동일한 계정에 반영되기 때문에 자치단체 입장에서는 지원한도 내에서 굳이 복잡하고 번거로운 연계협력사업을 기획하기 보다는 단독사업을 선호할 수밖에 없으며, 현재와 같이 기존 사업예산을 활용할 경우 당해 사업목적에 구속받아 다양한 사업의 발굴과 지원이 제도적으로 곤란하다. 넷째, 군특법(제28조제2항)에 따라 연계협력사업의 발굴과 재원분담 등을 책임지고 있는 광역위원회의 추진역량이 부족하고, 광역위원회와 시도간 협력체계가 미흡하여 연계협력사업 발굴이나 협의·조정 등의 역할 수행이 미약하며, 부처마다 사업추진방식도 서로 달라 자치단체에서 다수 부처에 관련된 융복합형 연계협력사업의 발굴 및 집행이 현실적으로 곤란한 실정이다.

Ⅲ. 연계협력사업의 활성화방안

원칙적으로 협력은 당사자간 자율적 의사에 기초하는 것이 원칙이기 때문에 자율적 협력을 유도하여 합의 형성에 도달할 수 있도록 중앙정부 및 자치단체의 지원·조정 과정이 필요하다. 즉, 중앙정부와 자치단체가 초기 단계에서부터 합의

마지막으로 지역협력촉진을 위한 제도화가 필요하다. 중장기적으로 지역 간 연계협력사업을 촉진하고 또한 지속적으로 추진하기 위해서는 연계협력사업을 제도적으로 지원할 수 있도록 지역협력 촉진에 관한 기본법을 제정할 필요가 있다. 기본법 제정을 통하여 지역 간 협력사업을 체계적으로 지원함으로써 협력의 동기부여, 합의형성을 위한 공론의 장 마련, 협력절차의 진행 등을 활성화할 수 있기 때문이다. 기본법에는 법률의 목적, 협력사업의 유형, 지원대상 분야, 협력계획의 수립, 협의절차, 재원지원, 추진체계, 지역 간 협약 등의 내용을 규정하여 지역간 연계협력사업을 총괄적으로 지원할 수 있는 제도기반을 구축해야 한다.

그리고 국가간 경제 및 교류활동의 범위도 현 정부의 지역경쟁력 강화라는 정책기조의 실현을 위하여 2009년 전국을 7개로 나눈 광역경제권을 설정하기 위한 정책을 지속적으로 추진 중에 있습니다.

육성과 시·도간 연계 협력 추진 등을 통한 추진합니다. 서울특별시장·인천광역시장·경기도지사 등 15인의 위원으로 구성되어 있습니다. 전문가단이 싱크탱크(think tank)역할을 하