

지역간 연계 · 협력사업을 통한 상생발전



김 인 구
(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, 결합생산을 통하여 투입 대비 추가이익의 시너지를 창출해야 한다. 또한 자치단체가 개별적으로 공급하기 어려운 공공서비스를 공동 생산함으로써 사업규모와 추진역량을 중대시키고 임계수요(criticalthreshold)를 확보함으로써 규모의 경제(economies of scale)를 실현해야 한다.

II. 지역간 연계협력사업 추진실태

1. 지역간 연계협력사업의 추진현황

정부는 지역발전5개년계획을 수립한 직후인 2010년부터 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 등 지역발전정책의 권역유형별로 시범공모사업의 형태로 연계협력사업을 추진해 왔다. 이미 2010년과 2011년에 총 62개 사업에 대해 1,838억원을 지원하였으며, 2012년에는 신규사업 5개를 추가하여 67개 사업에 대해 1,488억원을 지원하고 있다. 먼저 기초생활권 연계협력사업의 경우 시 · 도의 1차 평가와 지역발전위원회

역적...에 광역경제권 선도산업과 전 · 후방... 기대할 수 있는 시 · 도간... 우수 광역경제권 연계협력사업... 광역위원회가 시 · 도에서... 제출하게 되면 지정부... 평가, KIAT 평가, 지역발전... 1년... 마다 사업평가 후 계속지원... 시작으로 매년 지원규모를 늘... 시군, 집경지역 등을 대상으로 시

〈표 1〉 연계협력사업 추진현황

구 분	2010년	2011년	2012년	광특계정
기초생활권 (시 · 군)	-	83억원 (10개)	123억원 (12개, 신규 2개)	지역계정
광역경제권 (시 · 도)	540억원 (30개)	1,000억원 (46개, 신규 16개)	1,150억원 (46개, 신규 150억)	광역계정
초광역개발권 (광역권간)	67억원 (5개)	148억원 (6개, 신규 1개)	215억원 (9개, 신규 3개)	광역계정
계	607억원 (35개)	1,231억원 (62개)	1,488억원 (67+α)	



이러한 경우 주요 합의사항의 이행을 제도적으로 담보하기 위하여 합의를 작성하여 협력협약(MOU)을 체결해야 한다. 만약 협약을 체결한 연계협력사업이 투자를 수반하는 사업인 경우, 관계 자치단체가 참여하는 공동추진기구를 설립하여 사업을 시행하는 것이 통례이다. 공동추진기구의 형태는 여러 가지가 있으나 일차적으로 고려할 수 있는 대안은 지방자치법상 지방자치단체조합을 설립하는 방안이며, 이미 선례가 축적되어 있기 때문에 비교적 적용이 수월한 대안이다. 또한 관련 자치단체 또는 지방자치단체조합으로부터 연계협력사업을 위탁받아 실무적으로 추진할 지방공기업, 사업단 등 특수목적법인(SPC)을 설립할 수 있다.

셋째, 연계협력사업의 활성화에는 **재원조달 및 재정지원이 가장 중요한 관건**이다. 많은 경험적 연구들이 지역간 연계협력의 가장 큰 유인동기로서 중앙정부의 재정적 지원을 꼽고 있다. 따라서 연계협력사업에 대한 효과적인 재정지원을 위해서는 **중앙정부의 재정지원이 아닌 지역 간 연계협력사업 자체를 지원하는 별도의 재원마련이**

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.

주민들의 생활패턴은 광역화된 지가 오래이며, 지역 그리고 국가간 경제 및 교류활동의 범위도 행정구역을 벗어난지 오래입니다. 5+2 광역경제권은 현 정부의 지역경쟁력 강화라는 정책기조의 가장 핵심적인 지역발전정책이라고 할 수 있습니다. 정부는 2009