

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 매커니즘으로 전제하고 있는 점은 동일하다.

협력이란 다양한 이해관계가 조화롭게 조율되어 왔는데 대체로 볼 때 각각의 단위들이

개별적 목

이익을 증

이익과 목적

단체는 광역

개발권, 광역

필요가 있다.

추진하는데 동

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 자원분담 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 합의형성에 이르는 전 단계를 체계적으로 관리·지원함으로써 동기유발 → 협의·조정 → 합의형성 → 성공모델 확산의 선순환 구조를 유도하고 궁극적으로 전 자치단체에 연계협력사업을 정착시켜야 한다.

첫째, 상시적 연계협력사업 발굴시스템을 정착시켜야 한다. 계획수립 단계에 임박해서 연계협력사업을 발굴하는 경우, 계획수립이 줄속으로 이루어질 수밖에 없으므로 계획수립 단계 이전에 연중 상시적인 사업발굴체계가 필요하며, 매년 사업의 발굴, 협의·조정, 합의도출 등의 과정을 거쳐 사업화를 성사시키는 상시적 절차를 운용해야 한다. 상시적 사업발굴을 위해서는 협력대상사업에 대한 체계적 정보 제공이 필요하며 지역발전위원회와 광역위원회는 지역별 협력대상자원 및 협력대상사업에 대한 정기적인 조사·분석을 통하여 협력사업에 대한 인벤토리(inventory)를 구축하고 다양한 정보를 자치단체에 제공함으로써 협력의 동기를 유발하고 추진과정에서 나타나는 갈등과 시행착오를 감소시킬 필요가 있다.

둘째, 사업별로 효율적인 연계협력사업의 추진체계가 구축되어야 한다. 잠재적으로 연계협력사업이 발굴되면 일차적으로 해당 자치단체 간에 예비회의 또는 실무협의회를 개최하여 사업의 타당성 및 협력사업화 가능성 등에 대해서 협의를 진행하여야 한다. 협의회의 협의·조정과정을 거쳐 합의를 도출한 경우 주요 합의사항의 이행을 제도적으로 담보하기 위하여 합의서를 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 자원조달 및 재정지원이 가장 중요한 관건이다. 많은 경험적 연구들이 지역간 연계협력의 가장 큰 유인동기로서 중앙정부의 재정적 지원을 꼽고 있다. 따라서 연계협력사업에 대한 효과적인 재정지원을 위해서는 행정구역단위의 재정지원이 아닌 지역 간 연계협력사업 자체를 지원하는 별도의 자원마련이 필요하다. 따라서 연계협력사업에 대해서는 광특회계뿐만 아니라 기존 국고보조금을 차등적으로 우대할 뿐 아니라 연계협력사업 공모에 지원하는 예산도 증액할 필요가 있다. 별도의 안정적인 지원재원의 확보에 대해서는 다각적인 방안의 검토를 통해 최적의 대안을 도출해야 하는데, 우선 고려할 수 있는 방안으로는 광특회계에 연계협력계정 신설, 광특회계 지역개발계정에 연계협력사업 항목 신설, 중앙과 지방의 특정 자원과 연계하여 세출항목 설치 등을 생각할 수 있으며, 보다 근본적이고 안정적인 대안으로 연계협력사업 지원을 위한 별도의 기금을 설치하는 방안을 적극 고려해야 한다.

넷째, 지역간 연계협력 프로그램을 제도화할 필요가 있다. 연계협력사업을 지

