

지역간 연계 · 협력사업을 통한 상생발전



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 분산투자로 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

1. 지역간 연계협력사업의 추진

정부는 지역발전5개년계획을 수립한 이후 지역발전정책의 권역유형별로 사업을 추진해왔다. 2011년에 총 62개 사업에 대해 1,488억 원의 예산을 편성하고, 2012년에는 67개 사업에 대해 1,488억 원의 예산을 편성하고, 2013년에는 1차 평가와 지역발전위원회의 2차 검토를 거쳐 우수사업을 선정하고, 2010년 자치단체가 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 등 광역화사업에 대한 평가와 관계부처 검토를 통해 선정된 사업을 2011년 지역개발계정에서 재정출연으로 편성하고, 2012년에는 광역경제권 연계협력사업, 초광역개발권 연계협력사업, 행정구역을 초월한 광역적 사업 등 광역화사업에 대한 기대할 수 있는 시 · 도간 연계

편
시군, 점령지역 등을 대상으로 시범사업에 내용을

〈표 1〉 연계협력

구 분	2010년	2011년	2012년	광특계정
기초생활권 (시 · 군)		839 (10개)		
광역경제권 (시 · 도)	540 (30개)	1,000 (46개, 신)		
초광역개발권 (광역권간)	67 (5개)	148 (6개, 신)		
계	607 (38개)	1,237 (62개)		

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

주민들의 생활패턴은 광역화된 지가 오래이며, 수도권과 지방의 공간 경제 및 교류활동의 범위도 행정구역을 벗어난지 오래입니다. 5+2 광역경제권은 지역경쟁력 강화라는 정책기조의 가장 핵심적인 지역발전정책이라고 할 수 있습니다. 수도권과 전국을 7개로 나눈 광역경제권을 육성하여 국토균형발전 뿐 아니라 국가경쟁력 강화를 위한 정책들을 지속적으로 추진 중에 있으며, 수도권은 그 중 하나의 광역경제권입니다. 우리 위원회는 국가균형발전특별법에 따라 지역