

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 계획권역의 면적, 분포, 수준을 전국 차원에서

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

1. 지역간 연계협력사업의 추진현황

정부는 지역발전5개년계획을 수립한 직후인 2007년 2월 28일 제1차 지역발전정책의 권역유형별로 시범공모사업의 형태로 지역발전사업 공모를 실시하였다. 2011년에 총 62개 사업에 대해 1,838억원을 지원하였고, 2012년에는 67개 사업에 대해 1,488억원을 지원하고 있다. 먼저 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권의 1차 평가와 지역발전위원회의 2차 평가를 거친 후, 관계부처가 연차별로 검토하여 우수사업을 선정하고 있다.

2010년 자치단체가 기초생활권계획을 수립하면서 총 339개 연계협력사업에 신청하였고, 1차 평가와 관계부처 검토를 통해 최종 14개 사업을 선정하여 이 중 12개 사업이 회계 지역개발계정에서 재정을 지원하고 있다.

다음으로 광역경제권 연계협력사업은 시 · 도간 또는 광역자치단체간 연계협력사업으로 지역개발계정에서 재정을 지원하고 있다.

두고 짧은 기간에 많은 사업이 발굴되고 있으나 계획수립 단계에 임박해서 연계협력사업을 발굴하는 데 어려움을 겪고 있다. 때문에 합의형성에 이르지 못 채, 단순한 구상 또는 제안 수준에 머물 수밖에 없다. 사업의 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 부족한 실정때, 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 일반사업 예산과 동일한 계정에 반영되기 때문에 자치단체 입장에서는 지원한도 내에서 굳이 집행하고 번거로운 연계협력사업을 기획할만한 부담은 부담을 안고 있는 상태에 있는 것으로 보인다.

원칙적으로 협력은 당사자간 자율적 의사에 기초하는 것이 원칙이기 때문에 중앙정부가 주도하여 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 자치단체에 연계협력사업을 정착시켜야 한다.

연계협력사업의 추진을 위해서는 계획수립 단계에 임박해서 연계협력사업의 발굴, 협의·조정, 합의도출 등의 과정을 거쳐 합의형성에 이르게 해야 한다. 상시적 사업발굴을 위해서는 협력대상사업에 대한 발굴위원회와 광역위원회는 지역별 협력대상자원 및 사업의 특성을 분석을 통하여 협력사업에 대한 인벤토리(inventory)를 작성하고, 이를 바탕으로 협력을 유도함으로써 협력의 동기를 유발하고 추진과정에서 나타나는 문제를 신속히 해결할 수 있도록 해야 한다.

연계협력사업의 추진체계가 구축되어야 한다. 잠재적으로 연계협력사업이 추진될 수 있는 사업의 발굴을 위하여 자치단체별 예비회의 또는 실무협의회를 개최하여 사업의 타당성 및 추진가능성을 검토하고, 협의·조정과정을 거쳐 합의를 도출한다. 합의 도출을 위하여 자치단체별로 합의서로 담보하기 위하여 합의서를 작성하여 협력협약(MOU)을 체결해야 한다. 또한, 연계협력사업이 투자를 수반하는 사업인 경우, 관계 자치단체가 참여하는 공동추진기구를 설립하여 사업을 시행하는 것이 통례이다. 공동추진기구의 형태는 여러 가지가 있을 수 있으나, 협의할 수 있는 대안은 지방자치법상 지방자치단체조합을 설립하는 방안이며, 이보다 협의가 용이하기 때문에 비교적 적용이 수월한 대안이다. 또한 관련 자치단체 또는 지방자치단체조합에 연계협력사업을 위탁받아 실무적으로 추진하고 성과공유기

경쟁이 아닌 상생으로 : 수도권광역경제발전위원회



김 태 복

수도권광역경제발전위원회
사무총장

“바쁘신 중에 인터뷰를 허락해 주셔서 대단히 감사드립니다.
수도권광역경제발전위원회에 대해 소개 부탁드립니다.”

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 2009년 전국을 7개로 나눈 광역경제권을 육성하여 국토균형발전 뿐 아니라 국가경쟁력을 강화하기 위한 정책을 지속적으로 추진 중에 있으며, 수도권은 그 중 하나의 광역경제권이라 할 수 있습니다.

우리 위원회는 국가균형발전특별법에 따라 지역산업 육성과 시·도간 연계 협력 추진 등을 통한 글로벌 경쟁력을 강화하고자 2009년 10월 출범하였습니다. 서울특별시장·인천광역시장·경기도지사를 공동위원장으로 하고, 지역내 교수·경제전문가 등 15인의 위원으로 구성되어 있습니다. 또한 위원회 내에는 60인의 분야별 전문가로 구성된 자문단이 싱크탱크(think tank)역할을 하고 있습니다. 서울·인천·경기가 함께 공동의 발전비전을 설정하고 주요 발전자원을 도출해내기 위한 여러 가지 연구사업과 자문활동을 하고 있습니다. 또한 위원회 내 자체적으로 광역인프라 기획단과 상생협력위원회를 설치하여 수도권내 20여개의 광역협력 사무를 함께 도모하고 있습니다.

제도적 프로그램을 통해 사업공모와 행정, 재정, 기타 지원에 대한 사항을 종합적으로 운용함으로써 정책의 실효성을 높여야 하며, 자치단체로 하여금 상시 연계협력사업 발굴 및 지원체계를 정착시키도록 유도해야 한다. 이러한 기반 조성을 통해 보다 장기적으로는 국내에서의 협력은 물론, 남북지역 간 협력, 나아가 동북아 국경지역 간 협력으로 까지 발전시키고 내용적으로도 단일 품목 중심의 지역 개발사업을 지양하고 부처·기능 간 연계형, 패키지 지원형, 프로그램형 등의 사업으로 연계·협력을 확대하는 토대를 구축할 수 있다.

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.