

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 512

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김정환 • www.krihs.re.kr

지역행복생활권 정책 시리즈 ①

지역행복생활권 실현을 위한 지역 간 연계협력사업 활성화방안

차미숙 국토연구원 연구위원, 이원섭 국토연구원 국토계획연구본부장, 임은선 국토연구원 연구위원 외

요 약

- ① 지역행복생활권 실현을 위해 “지역 간 연계협력사업이 중요”하다는 공감대 형성
 - 지역행복생활권은 “주민생활에 필요한 일자리, 교육, 의료, 복지, 문화 등 기본생활서비스가 충족되어 행복한 삶을 누릴 수 있는 공간”을 지칭함
 - 지역행복생활권 정책이 성공하기 위해서는 지역 간 연계협력 기반을 조성하는 것이 관건이며, 이에 대해 중앙 및 지자체 정책실무자들도 대체로 공감하고 있음
- ② 지역 간 협력여건 미약, 중앙정부의 지원제도 미비 등이 연계협력 저해요소로 작용
 - 지역발전위원회의 역할 및 기능 개선방안으로 중앙부처 차원의 단일창구 역할, 연계협력사업 발굴 컨설팅 및 평가·모니터링 강화, 지역 간 이해관계 조정과 갈등관리 역할 등을 제안
- ③ 지역생활권 연계협력 사업수요와 잠재력 진단에 근거한 사업기획·발굴 추진이 필수
 - 지역 간 연계협력사업 효과를 높이기 위해 중점 제도개선이 필요한 단계는 사업기획·발굴단계(40.2%), 사업선정·계획수립단계(35.9%)로 주로 사업초기 단계에 많은 애로를 겪고 있음
 - 사업기획·발굴 시 생활권 유형에 따라 산업집적 및 외부성 분석, 노동권·대중교통 연계의 네트워크 분석 등에 의한 지역 간 연계협력 잠재력 진단을 추진할 필요
- ④ 지역생활권 정책목적 실현 및 연계협력 체감도와 성과 공유를 위한 제도개선이 필요

정책 방안

- ① 지역행복생활권 연계협력 잠재력 및 수요에 기반한 사업기획·발굴 지원과 사업추진 단계별 애로사항 해소를 통해 지역희망(HOPE) 프로젝트의 실현을 촉진
- ② 지역행복생활권 연계협력 활성화를 위한 제도개선 방안으로 첫째, 생활권 연계협력 사업기획·발굴 및 계획수립 지원 강화, 둘째, 생활권 연계협력사업 추진조직 및 지원체계 개선, 셋째, 생활권 연계협력사업 예산지원 및 운용 시스템 개선, 넷째, 생활권 연계협력사업 성과관리 및 모니터링 강화 등 추진단계별 제도개선을 제안

1. 지역 간 연계협력, 지역행복생활권 실현의 핵심수단

● 지역행복생활권 실현을 위해 “지역 간 연계협력이 중요”하다는 공감대 형성

■ 박근혜정부 지역발전정책인 ‘지역희망(HOPE) 프로젝트’ 실현을 위한 핵심 추진전략인 지역행복생활권 실현을 위해서는 지역 간 연계협력사업 추진이 무엇보다 중요

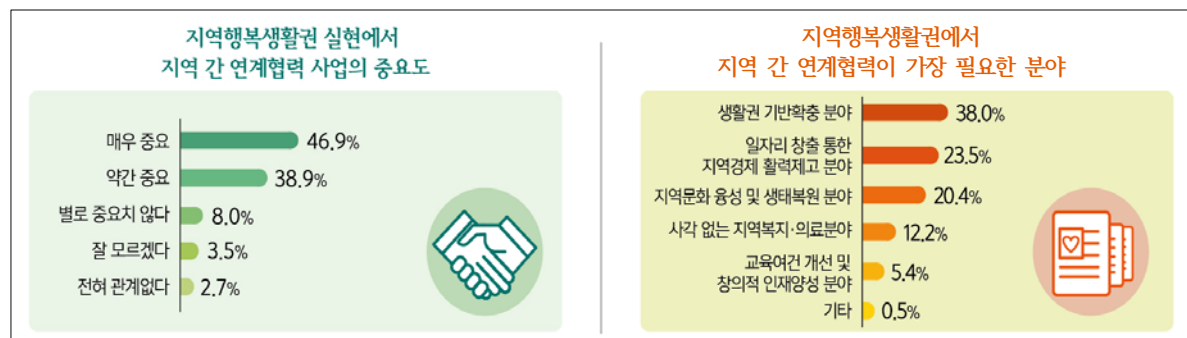
- 지역행복생활권은 “주민생활에 필요한 일자리, 교육, 의료, 복지, 문화 등 기본생활서비스가 충족되어 행복한 삶을 누릴 수 있는 공간”으로, 이 정책이 성공하기 위해서는 기존 행정구역 단위의 정책관행에서 탈피해 지자체 간 연계협력 추진 기반을 조성하는 것이 관건임
- 정부는 지역행복생활권 구현을 위해 이전부터 수행해오던 지역 간 연계협력사업을 ‘지역행복생활권 선도사업’으로 개편하고 예산 지원을 확대

※ 선도사업의 지원대상은 지역행복생활권을 형성한 시군구간 협력사업으로서, 3년 조건으로 최대 60억 원 이내에서 총 650억 원 규모의 예산을 지원(2014년 35개, 2015년 42개의 선도사업 선정·추진 중)

■ 지자체 정책실무자 대상의 설문조사(2014) 결과, 지역행복생활권 실현을 위해서 지역 간 연계협력사업의 추진이 중요하다는 응답이 약 85%에 달해 상당수준 공감대가 형성되어 있음

- 그동안 지역 간 연계협력사업의 추진경험이 지역행복생활권 형성에 긍정적으로 기여할 것이라는 응답이 82.3%에 달함
- 지역행복생활권 연계협력사업 추진이 가장 필요한 분야는 생활권 기반확충(38.0%), 일자리 창출을 통한 지역경제 활력제고(23.5%), 지역문화 육성 및 생태복원(20.4%), 사각 없는 지역복지·의료(12.2%), 교육여건 개선 및 창의적 인재양성(5.4%) 순으로 응답
- 지역행복생활권 단위에서 연계협력 사업의 효과를 높일 수 있는 사업추진 형태는 시설의 공동이용(55.9%), 정보공유·관리 운영(24.6%), 시설의 공동건설(16.9%) 등으로 응답

그림 1 지역행복생활권 실현을 위한 연계협력사업의 중요도와 필요분야



주: 2014년 9~10월 중 지역 간 연계협력사업 담당 지자체 실무자와 지역행복생활권 주관지자체 실무자 총 196명을 대상(회수율 58.2%)으로 조사한 결과임.

2. 지역 간 연계협력사업 운영 실태와 제도개선 과제

● 지역 간 연계협력사업의 성공요인

- 지역 간 연계협력을 촉진하는 요인으로는 동기요인(motivation), 리더십/행태요인(leadership), 거버넌스 역량요인(governance), 제도적 지원요인(institutional support), 시너지 및 성과공유경험 요인(synergy & performance) 등이 작용
 - 국내 지역 간 연계협력사업 사례조사 결과, 이상의 5개 요인들이 중요하게 작용한 것으로 나타나 향후 지역행복생활권 연계협력 촉진을 위한 지원제도 개편 시 반영 필요
 - Capellin(1993)은 지역 간 협력을 촉진하는 요인으로 상호 이해와 신뢰기반, 네트워크 경제, 공동 자원 보유 및 이용, 규모의 경제효과, 범위의 경제, 거래비용 감소 등을 꼽음

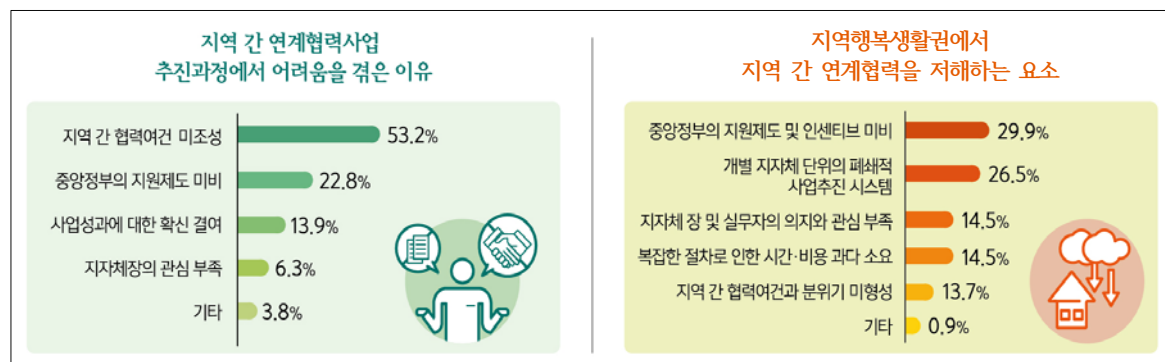
표 1 지역개발사업의 협력 촉진요인

요 인	내 용
동기 요인(Motivation)	지역사회 여건, 사회·경제·정치적 여건, 공감대 형성 등
리더십/행태 요인(Leadership)	지자체장의 의지, 실무자의 열정·관심 등
거버넌스 역량 요인(Governance)	추진주체 간 협력기반, 지자체 내 부서 간 협의·소통능력 등
제도지원 요인(Institutional Support)	중앙 및 상위기관의 법령·예산지원 등
시너지/성과요인(Synergy/Performance)	사업의 경제성, 행정비용 절감, 성과공유체계 등

● 지역 간 연계협력 지원제도 운영실태와 애로사항

- 지역 간 연계협력사업 추진 및 제도 운영상 문제점
 - 지역 간 연계협력사업 추진과정에서 어려움을 겪은 이유로는 지역 간 협력여건 미조성(53.2%)을 가장 높게 꼽았으며, 중앙정부의 지원제도 미비(22.8%), 사업성과에 대한 확신 결여(13.9%), 지자체장의 관심 부족(6.3%) 순으로 응답

그림 2 지역 간 연계협력사업 추진과정의 어려움 및 연계협력 저해요소



- 지역행복생활권 단위에서 지역 간 연계협력을 저해하는 요소 내지 문제점으로는 중앙정부의 지원제도와 인센티브 미비(29.9%)를 가장 높게 꼽았으며, 개별 지자체 단위의 폐쇄적 사업추진 시스템 운영(26.5%), 지자체 장 및 실무자의 의지와 관심 부족(14.5%), 복잡한 절차로 인한 시간비용 과다 소요(14.5%), 지역 간 협력여건과 분위기 미형성(13.7%) 등을 꼽음

■ 지역 간 연계협력사업의 추진 단계별 애로사항

- 지역 간 연계협력사업 효과를 높이기 위해 우선적으로 제도개선이 필요한 단계로는 사업기획·발굴단계(40.2%), 사업선정·계획수립단계(35.9%)로 주로 사업초기 단계에 많은 애로를 겪고 있음
- 사업기획·발굴단계: 지역 간 협력여건이나 공감대 미형성 상태에서 사업발굴에 따른 지역 간 이해관계·갈등조정 곤란, 중앙부처의 사업 공모 시 사업수요조사 및 타당성·집행가능성 검토 미흡
- 사업선정·계획수립단계: 사업계획 수립 시 컨설팅 및 참여지자체 간 사전협의 불충분, 참여지자체 간 정보소통 결여로 주관지자체 위주로 사업추진, 중앙부처 내 사업선정-승인주체 상이로 사업지연
- 사업집행단계: 사업집행 가이드라인 미흡으로 참여지자체 간 역할분담 미흡갈등, 사업계획 변경절차 복잡, 연계협력사업 공동예산편성 및 운영체계 문제, 연계협력사업 추진체계 부재
- 사업성과 도출공유 및 평가단계: 사업성과에 대한 참여지자체 간 정보공유 미흡, 연계협력사업 성과지표 부재로 관리 한계, 사업효과의 공유 노력 미흡
- 사업평가단계: 연계협력사업 성격을 감안한 평가방식 및 인센티브 미흡
- 사후 사업관리·운영단계: 연계협력사업 사후관리·운영예산 지원 미비로 지속추진 한계

● 지역행복생활권 연계협력 지원제도 개선 및 지역발전위원회 역할 개선

- 지역행복생활권 실현을 위한 지역 간 연계협력 활성화 제도개선방안으로 연계협력사업 지원예산계정의 별도 운영, 연계협력사업 관리·운영예산 지원 등 예산지원시스템의 개선 필요성 제기
 - 지역행복생활권 실현을 위해 시급히 개선이 필요한 제도는 연계협력사업 지원예산·계정 별도 운영, 연계협력사업 운영조직·추진체계 지원, 연계협력사업 상시발굴·제안시스템 운영
- 연계협력사업 추진을 위한 지역발전위원회의 역할 및 기능 개선
 - 중앙부처 차원의 단일통로 역할 수행, 연계협력사업 발굴을 위한 컨설팅 지원 및 평가·모니터링 강화, 생활권 단위 연계협력사업 활성화를 위한 예산지원시스템 개선, 지역 간 이해관계 조정과 갈등관리 역할을 제안

3. 지역행복생활권 연계협력 잠재력 진단 및 적용 사례

● 생활권 연계협력 잠재력 진단기준과 방법

- 지역 간 연계협력사업 효과를 높이기 위해 가장 우선적으로 제도개선이 필요한 단계는 사업기획·발굴 단계(40.2%), 사업선정·계획수립단계(35.9%)로 주로 사업초기 단계임
 - 사업기획·발굴 시 지역행복생활권 연계협력 사업수요와 연계잠재력 진단을 토대로 각 생활권별 정책방향, 적합성·타당성 여부를 판단하여 생활권의 조기 실현 도모

표 2 지역간 연계협력 잠재력 분석대상과 방법

구분	연계협력 잠재력 측정 대상	분석방법	지역 간 연계협력 사업발굴 시 활용방안
집적의 경제	- 경제활동인구 /고령인구^{주)} - 특화산업의 규모	통계자료에 기초한 규모 특성 분석	생활권 내 공동이용시설의 설치 및 활용에 관한 의사결정에 활용
	- 특화산업의 집적도 - 일자리 증대 효과	- 제조업 입지계수(LQ) 분석 - GWR(공간가중회귀모형)을 이용한 산업입지(일자리) 집적/시너지 예상효과 분석	산업집적경제 잠재력이 높은 지역을 중심으로 신규산업 업종 및 입지 선정에 활용
네트워크 수준	- 노동권, 생활권의 연계 - 대중교통권의 연계	넷마이너를 이용한 네트워크의 중심성, 연결성, 연결구조도 분석	네트워크 연계구조와 연계잠재력의 크기를 진단하여 교류사업, 인프라 확충, 대중교통노선 결정 등에 활용

주: 규모의 경제(인구)는 생활권 구성의 기본요소인 점과 집적경제에 반영된 점을 감안하여 분석에서 제외

- 중추도시생활권, 도농연계생활권, 농어촌생활권 등 지역생활권 유형에 따라 지역 간 연계잠재력 분석내용과 방법을 달리 적용
 - 집적경제 측면에서 중추도시권은 산업집적으로 일자리가 증가할 때 1인당 부가가치 창출 증대가 높은 산업이 무엇인지, 어떤 지역에 집적의 이익이 발생하고 있는지 파악
 - 네트워크 교류 측면에서는 중추도시권은 노동권·대중교통권, 도농연계생활권과 농어촌생활권은 일상생활권을 중심으로 진단

그림 3 지역행복생활권 유형별 연계협력 잠재력 진단방법: 대전·세종·충청지역 사례

구분	중추도시생활권	도농연계생활권	농어촌생활권
대상			
잠재력 진단기준	전체 인구규모* (경제활동인구 규모)	전체 인구규모* (경제활동인구 규모)	전체 인구규모* (경제활동인구 규모)
	일자리 투입에 따른 고부가가치창출산업 집적지	지역특화산업 집적지	지역특화산업 집적지
	노동권 연계	일상생활권 연계	일상생활권 연계
	버스, 철도, 지하철 연계	버스 연계	버스 연계

● 중추도시생활권 연계협력 잠재력 진단: 대전·세종·충청지역 사례

■ 산업집적 및 외부성 분석에 의한 연계협력 잠재력 진단

- 세종권은 제조업 입지특화도가 낮아 주력산업을 구체화하기 곤란하며, 청주권은 기계정비제조업과 금속가공제품제조업에서 우위가 있으나 권역 내 북부지역에 국한되어 인접 천안권의 시군지역과 연계협력 추진 시 높은 집적효과 기대
- 지역산업 진흥을 위해 생활권 단위에서 지역 간 연계협력 사업을 발굴하거나 입지를 결정할 때는 산업집적 연계잠재력과 수요를 진단하여 결정할 필요

■ 노동권·대중교통권의 네트워크 분석에 의한 연계협력 잠재력 진단

- 세종권의 세종시와 공주시는 권역 내 통행보다는 대전광역시와 연계성 높으며, 권역 내 대중교통 연계는 높으나 노동권 연계는 낮음
- 충주권의 충주, 음성, 제천은 노동권 연계가 높지 않고, 오히려 인접 생활권의 사군과 노동권연계성이 높게 나타남. 반면, 대중교통 연계가 음성-제천 간에 구축되어 있지 않으므로 불편해소 조치 필요
- 청주권은 노동권의 중심인 청주시로 유출통행이 많고 청원으로부터 유입통행이 많음. 대중교통 통행은 청주시는 유입통행의 중심이고, 청원군은 유출통행이 많음. 이러한 현상은 대중교통의 부족을 야기할 수 있기 때문에 이를 해소할 수 있는 연계협력사업의 발굴·추진이 필요

그림 4 산업집적 측면의 연계협력 잠재력 분석

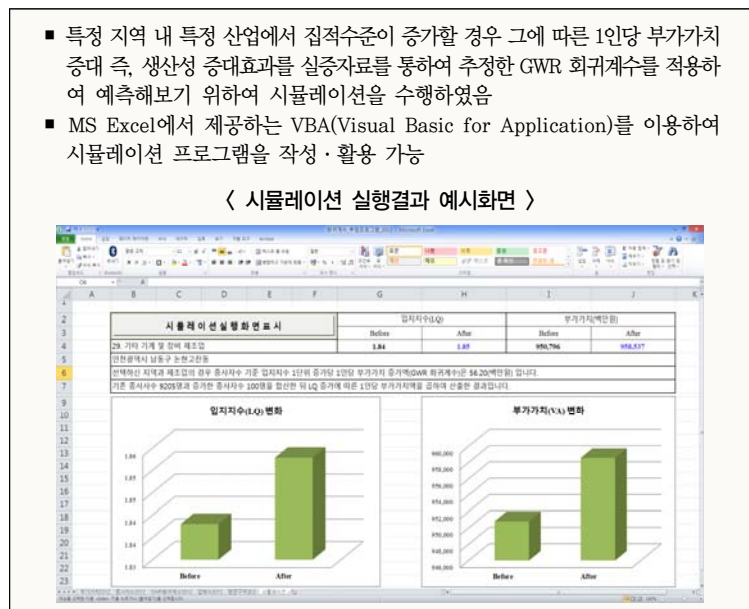
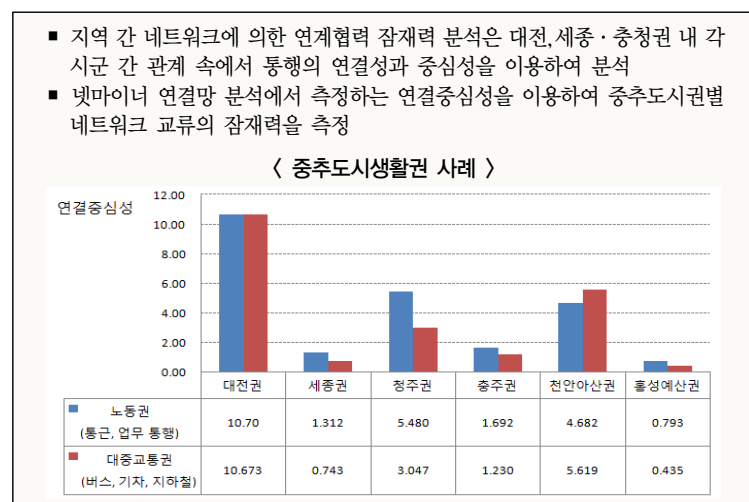


그림 5 네트워크 교류 측면의 연계협력 잠재력 분석

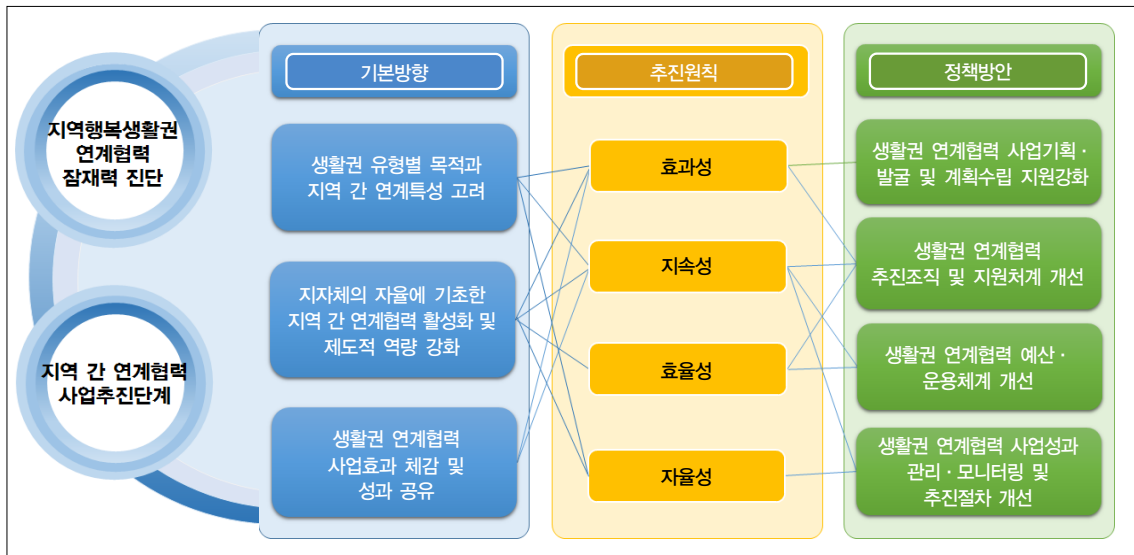


4. 지역행복생활권 연계협력 활성화 제도개선 방안

● 기본방향

- 지역행복생활권 정책목적 및 필요성에 대한 공감대 형성·확산
- 지역행복생활권 연계협력 사업효과에 대한 주민체감도 및 성과 공유경험 확대
- 지역행복생활권 유형 및 지역 간 연계협력 잠재력을 고려한 활성화 전략과 지원제도 개선
- 지자체의 자율성에 기초한 지역 간 연계협력을 활성화·지속하기 위해 제도적 역량 강화

그림 6 지역행복생활권 실현을 위한 지역 간 연계협력 추진의 기본방향



● 지역행복생활권 연계협력 활성화 제도개선 방안

- 지역생활권 연계협력 사업기획·발굴 및 계획수립 지원 강화
 - 사업기획·발굴 시 사업수요 조사·분석 및 정보공유시스템 운영을 통해 상시적인 연계협력사업 기획·발굴 및 계획수립 지원시스템 도입 지원, 주관지자체 및 참여지자체 간 정보공유시스템 구축 지원, 정보공유를 위한 워크숍, 세미나 등 기획 확대 등 추진
 - 지역 간 연계협력사업의 적합성·타당성·실행가능성 검토를 위한 컨설팅 강화
 - 연계협력사업 선정·계획수립 및 승인, 일원화된 지원시스템 구축을 통해 범부처 일원화된 연계협력사업 지원 모니터링 시스템 운영
 - 연계협력사업 경험기반 후속사업 추진 시 우선 지원제도를 도입하여 연계협력의 성공적인 경험을 토대로 후속사업 추진을 촉진

■ 지역생활권 연계협력 추진조직 및 지원체계 개선

- 지역발전위원회 연계협력 지원·조정기능을 강화하여 중앙부처 차원에서 단일화된 통로 및 부처 간 연계·조정 역할, 연계협력사업 추진 지자체 간 갈등 및 이해관계 조정 역할, 연계협력사업 지원 총괄, 연계협력 사업추진 가이드라인 마련, 모니터링 강화
- 생활권발전협의회 역할·권한을 명료화하여 생활권 협력사업 발굴 및 지원, 생활권 지역 간 갈등 조정 및 이해관계 중재, 추진체계 및 전문인력 확보

■ 지역생활권 연계협력사업 예산지원 및 운영체계 개선

- 생활권 연계협력계정 별도 마련·제공: '15년 현재 63개 생활권에 선도사업(연계협력사업) 42개를 선정·지원예정으로 생활권당 1개 사업도 충족되지 못한 점을 감안하여, 연계협력 사업예산 확대 필요
- 생활권 단위 혹은 연계협력사업 공동예산 편성·집행제도를 도입하여 연계협력사업 추진 시 비용분담/실행원칙 마련
- 생활권 연계협력사업 국고보조율 상향 및 인센티브 확대
- 연계협력사업의 사후 관리운영·지원예산 확보를 위해 총액예산 내 일정비율의 활용이 가능하도록 예산운영지침을 개선

■ 지역생활권 연계협력사업 성과관리·모니터링 및 추진절차 개선

- 연계협력사업의 특성을 감안한 평가지표 개발·운영 등 성과관리 및 평가방식 개선
- 연계협력사업 절차 간소화 및 지자체 간 역할분담, 비용수익배분, 협약체결 방법 및 책임한계 등 연계협력사업 추진 매뉴얼 배포·교육
- 연계협력사업의 운영 모니터링·관리기반 구축지원
- 연계협력사업 역량강화 교육 및 컨설팅 상시화

※ 본 자료는 “차미숙 외, 2014, 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화방안 연구, 국토연구원”에서 관련 내용을 발췌·정리한 것임

차미숙 국토연구원 국토계획연구본부 연구위원 (mscha@krihs.re.kr, 031-380-0190)

이원섭 국토연구원 국토계획연구본부 본부장 (wslee@krihs.re.kr, 031-380-0156)

김창현 국토연구원 국토·도시관리본부 연구위원 (chkim@krihs.re.kr, 031-380-0155)

임은선 국토연구원 국토정보연구본부 연구위원 (esim@krihs.re.kr, 031-380-413)

이미영 국토연구원 국토계획연구본부 책임연구위원 (mylee@krihs.re.kr, 031-380-0171)

박재희 국토연구원 국토정보연구본부 연구원 (jhpark@krihs.re.kr, 031-380-0224)