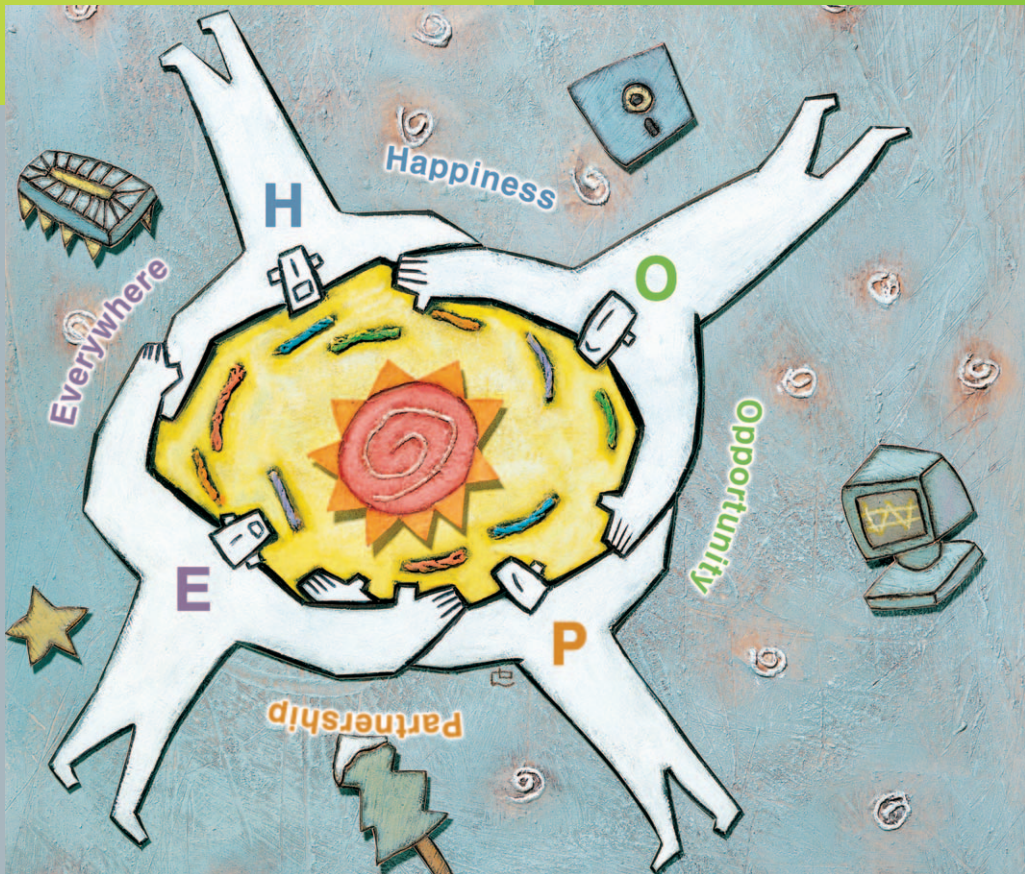


지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안 연구

Facilitating Regional Collaboration for
the success of the HOPE Area Project

차미숙 | 이원섭 | 김창현 | 임은선 | 이미영 | 박재희



지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안 연구

Facilitating Regional Collaboration
for the success of the HOPE Area Project

차미숙, 이원섭, 김창현, 임은선, 이미영, 박재희

■ 연구진

연구책임 차미숙 연구위원
이원섭 선임연구위원
김창현 연구위원
임은선 연구위원
이미영 책임연구위원
박재희 연구위원

■ 외부연구진

이경주 한국교통대학교 교수
남윤우 미국 네브라스카대학교 교수

■ 연구심의위원

김동주 국토연구원 부원장
서태성 국토연구원 선임연구위원
이동우 국토연구원 선임연구위원
김광익 국토연구원 연구위원
문정호 국토연구원 연구위원
주성재 경희대학교 교수
윤광일 지역발전위원회 과장

발간사

지역행복생활권은 박근혜정부의 지역정책을 대표하는 브랜드이다. 2013년 7월 정부는 ‘국민에게 행복을, 지역에 희망을’이라는 새로운 지역발전정책의 비전을 제시하고, 이를 달성하기 위한 핵심 전략으로 지역행복생활권 개념을 제시하였다. 그리고 지역발전위원회를 중심으로 국토교통부 및 관련 중앙부처, 지자체 관계자, 지역정책 전문가들이 함께 지역행복생활권 정책 가이드라인을 마련하였다. 이 가이드라인에 따라 전국의 지자체들은 중추도시생활권, 도농연계생활권, 농어촌생활권으로 구분되는 56개 지역행복생활권을 구성하였다.

우리나라에서는 서로 인접한 지역들이 협력과 상생보다는 경쟁과 갈등 관계가 우세하여 중복투자와 같은 비효율이 발생하고 공공서비스는 행정구역 단위로 단절되어 주민에게 불편을 주는 경우가 많다. 선진국에서 인접한 지역들이 다양한 협력사업을 통해 비용을 절감하고 상생협력을 추구하는 것과 대조적이다. 우리나라에서는 아직도 지역간 연계협력에 대한 공감대가 부족한 실정이다.

지역행복생활권은 행정구역을 뛰어넘는 주민의 실제 생활권을 대상으로 권역을 구성하고 권역 내 지자체들이 연계협력을 통해 공동의 목표를 창출하고 그 성과를 공유하고자 하는 정책이다. 지자체간의 활발한 연계협력은 지역행복생활권의 성패를 좌우하는 핵심요소가 된다. 생활권내 지역들이 경제, 산업, 문화, 교육, 의료, 환경 등 기능과 자원을 상호 연계함으로써 생활권 전체의 상생발전과 협력의 시너지를 창출할 수 있다. 지역행복생활권 지자체들의 연계협력을 통해 생활권 주민들의 삶의 질 제고는 물론 지역경제 활성화 일자리 창출 등 지역경쟁력 제고에도 기여할 수 있다.

지역행복생활권은 과거와 달리 중앙정부가 권역을 지정하고 사업을 주도하는 방식이 아니라, 미래의 발전 비전을 공유하는 지역들이 서로 협력해서 자율적으로 권역을 구성하고, 지역특성에 맞는 발전계획을 수립한 다음 서로 역할을 분담하여

계획을 실천하는 것이 특징이다. 지역행복생활권의 성공적 추진을 위해서는 지자체와 지역사회의 참여와 협력, 창의를 필수적이다. 이와 함께 중앙정부는 지역의 부족한 역량을 보완하고 연계협력이 활발하게 진행될 수 있도록 재정, 행정 등의 지원제도를 구축하는 것이 필요하다.

본 연구는 지역행복생활권의 실현에 필수적으로 요구되는 지역간 연계협력 활성화를 위한 정책방안을 도출하는 연구이다. 이를 위해 지역간 연계협력의 이론적 배경을 검토하고 국내외 사례 조사를 통해 정책적 시사점을 도출하고 있다. 또한 지역간 연계협력 수요와 잠재력을 진단한 다음 지역간 연계협력 활성화를 위한 정책방안을 제시하고 있다. 연구의 체계와 논리 전개가 우수하고 정책방안도 지역현장의 의견을 토대로 합리적이고 중요한 과제를 도출하고 있다.

아무쪼록 본 연구에서 제시된 주요 정책제안들이 정부의 지역행복생활권 정책 개선 과정에서 반영되어 국민행복과 지역통합에 기여할 수 있기를 바란다. 끝으로 본 연구의 책임자인 차미숙 연구위원을 비롯한 이원섭 선임연구위원, 김창현 연구위원, 임은선 연구위원, 이미영 책임연구위원, 박재희 연구원과 외부 연구자인 한국교통대학교의 이경주 교수와 미국 네브라스카대학교의 남윤우 교수에게도 사의를 표한다. 그리고 연구진행 과정에서 바쁜 시간을 기꺼이 내시어 지역 현장포럼 및 면담·설문조사에 응해주신 중앙·지자체의 실무자 모든 분들께도 감사드린다.

2014년 12월

국토연구원장 김 경 환

주요 결론 및 정책제안

주요 내용

- ① 지역행복생활권 실현을 위해서는 “지역간 연계협력 사업”의 추진이 중요하다는 데 지자체 정책실무자 간에 공감대가 형성되어 있음
 - 국내 지자체 정책실무자 대상의 설문조사(2014) 결과, 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 사업 추진이 중요하다는 응답이 약 85%에 달함
- ② 지역간 연계협력 추진사례 조사에 의하면, 지역간 연계협력의 동기 및 공감대, 제도적 지원 및 성과의 공유 경험이 연계협력을 지속하게 하는 요인임
 - 지역간 연계협력사업 추진단계 중 “사업발굴·기획단계”와 “사업선정·계획수립 단계”에서 가장 많이 애로를 겪고 있는 것으로 나타남
- ③ 지역행복생활권 연계협력 사업수요 조사에 의하면, 기존 연계협력사업 추진과 비교해 사업의 범위 및 내용이 확대되는 경향을 보임
 - 기존 연계협력 사업 유형에 비해, 생활인프라 분야의 연계협력 사업이 높아졌으며, 소프트웨어 사업위주에서 소프트웨어와 하드웨어 사업으로 복합화 및 확대되고 있는 양상을 보임
- ④ 지역행복생활권 정책목적을 극대화하기 위해서는 지역간 연계협력 잠재력 분석과 사업수요 등을 기반으로 사업기획·발굴 지원이 시급

정책제안: 지역행복생활권 연계협력 활성화 추진과제

- ① 지역행복생활권 연계협력사업 기획·발굴 및 계획수립 지원 강화
- ② 지역행복생활권 연계협력사업 전담조직 및 추진체계 개선
- ③ 지역행복생활권 연계협력사업 지원예산 마련 및 운용체계 개선
- ④ 지역행복생활권 연계협력사업 성과관리 및 추진절차 개선

요약

1. 연구의 목적과 방법

- 본 연구는 박근혜정부 지역발전정책의 중점 추진전략인 “지역행복생활권” 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안과 제도개선 과제를 도출하는데 목적이 있음
- 지역간 연계협력 추진 사례조사와 지역정책포럼 운영, 지자체 정책실무자 설문 조사, 해외 선진국의 정책동향과 지원제도 내용분석, 지역행복생활권 연계협력 사업 수요 및 추진현황 조사, 지역간 연계협력 잠재력 진단 등 다양한 분석 방법을 활용함

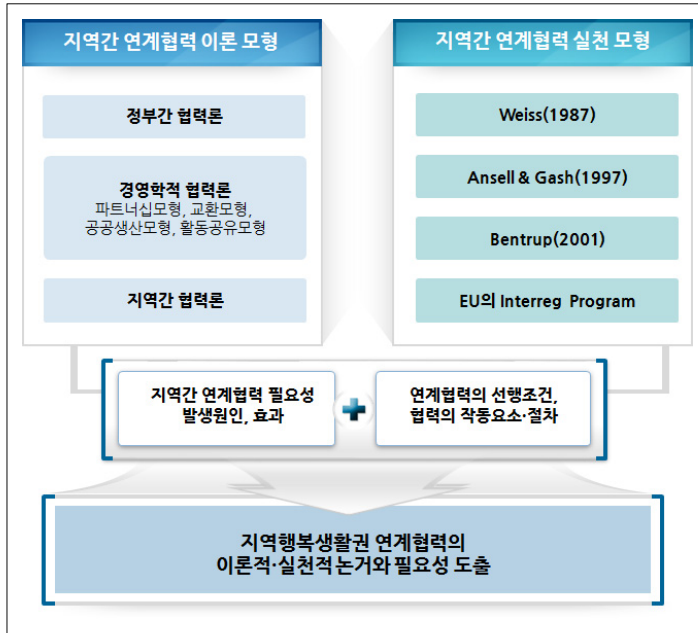
2. 지역간 연계협력의 개념정립과 이론적·실천적 논의

- 지역행복생활권과 지역간 연계협력의 관계
 - 지역행복생활권은 “주민생활에 필요한 일자리, 교육, 의료, 복지, 문화 등 기본생활 서비스가 충족되어 행복한 삶을 누릴 수 있는 일상생활의 공간”으로서, 지역간 연계협력은 생활권 정책의 핵심적인 정책수단임
 - 본 연구에서 지역간 연계협력이란 “2개 이상의 지자체가 자원, 인력, 재원 등을 분담하여 추진하는 사업이나 활동”을 포괄하여 지칭하며, 특히 지역간 연계협력 사업에 초점을 두고 있음
- 지역간 연계협력의 정책논리 기반 강화를 위해 지역간 연계협력의 필요성, 형태와 유형 등을 설명하는 이론적 모형과, 지역간 연계협력의 선행조건, 성공 및 작동요인 등

실천적 모형을 종합적으로 검토

- 지역간 연계협력을 위해서는 지역간에 공유되는 비전(vision)이나 문제(problem)가 전제되어야 하며, 공동의 목표달성을 위해 자원(resources)을 확보하고, 협력을 실행할 수 있는 제도적 역량(institutional capacity)이 갖춰져야 함

<지역간 연계협력의 이론적·실천적 논리 도출>



3. 외국의 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도

- 일본의 정주자립권 정책은 지역간 연계협력의 기본단위를 지자체 자율에 기반하여 형성한 정주자립권으로 하고, 의료보건 등 주민생활과 밀접한 서비스 개선에 중점을 두며, 점차 지역산업진흥 등으로 확대되는 양상임
- 영국의 지방기업협의체(LEP) 운영은 지방정부와 민간기업 역량을 활용하여 지역경제 성장과 기업투자, 일자리 창출을 확대 하려는 목적에서 비롯되었으며, 도입 초기에 비해 중앙정부의 재정 지원이 확대되는 양상임

□ 미국은 중앙집권체제 국가들과 달리, 지방정부가 자율적으로 지역간 연계협력을 추진하고 있으며, 오랜 기간의 지역간 협력 전통과 경험을 바탕으로 다양한 지역간 협력촉진 수단과 비용 배분방법 등 구체화·확대

□ 외국의 지역간 연계협력 정책동향 검토와 정책적 시사점

- 지역간 연계협력 정책목적의 명료화·구체화, 지역간 연계협력수단의 유연한 운용과 효율성 중시, 중앙정부 차원의 재정지원 등 제도적 기반 구축·운영, 지역간 연계협력 추진체계 강화 등의 정책적 시사점을 도출

<외국의 지역간 연계협력 추진수단 비교>

구 분		일 본	영 국	미 국
주요 정책		정주자립권	지방기업협의체(LEP)	지역간 협정 등 협력수단
도입 시기		2009년	2011년	1890년 이후 다양한 협력방식을 운영
추진 현황		97개(*14.10.1기준)	39개(*14)	-
정책 목적		지역간 연계협력 기본단위(시정촌) 의료 등 주민생활 여건 개선 및 행정서비스 제공 효율화	지역경제성장, 기업투자 촉진 및 일자리 창출	지방공공서비스의 효율적·효과적 공급
추진 체계	지방	정주자립권 협의회, 지자체간 정기적 의견교환	지방기업협의체(LEP)	- 구조변경 없음(자율) - 구조변경(조직 신설, 행정구역 통합 등)
	중앙	총무성(총괄) 및 관계성청(省廳)	DBIS, DCLR	주정부(주로), 연방정부는 재정지원프로그램 운영
재정지원 및 사업지원		중앙정부 및 관계성청 재정지원 있음, 사업우선배정제도 운영	중앙정부 재정지원 있음(성장지역기금, 유럽 연합 구조투자기금)	연방정부 및 주정부(지역간 협력프로그램 운영)
기타 제도수단		정주자립권 형성 협정 체결 및 공생비전 책정	성장협정(Growth Deal) 체결	지자체간 비용배분방법(유형별 프로그램 운영)

4. 국내 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도 운영실태 분석

□ 국내 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도 분석

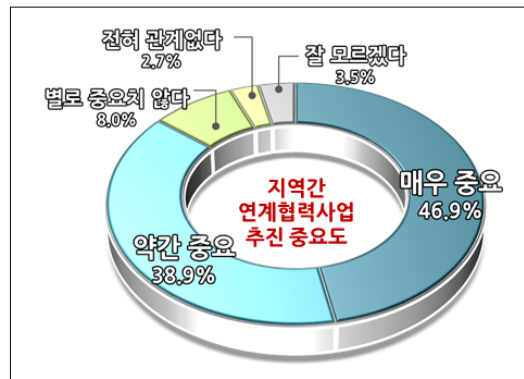
- 우리나라에서 지역간 연계협력 촉진 관련정책이나 제도의 운영은 지방자치법 제정을 계기로 공식화되었으나, 중앙정부 차원에서 지역간 연계협력 사업을 선정지원한 것은 2010년 국가균형발전특별법에 지역간 연계협력 및 지원방안을 명시화하면서 부터임
- 중앙정부 차원에서 본격적으로 지역간 연계협력사업을 선정지원한 것은 이명박 정부 때부터이며, 이후에도 지속적으로 지원예산을 확대 지원 중임

□ 국내 지역간 연계협력 추진 사례조사

- 지역간 연계협력사업 추진사례 5개를 대상으로 협력촉진 요인들을 심층 분석
 - 동기 요인(motivation), 리더십 요인(leadership), 거버넌스 역량 요인(governance), 제도적 지원 요인(institutional support), 시너지 및 성과 공유 경험 요인(synergy& performance) 등이 작용하였음

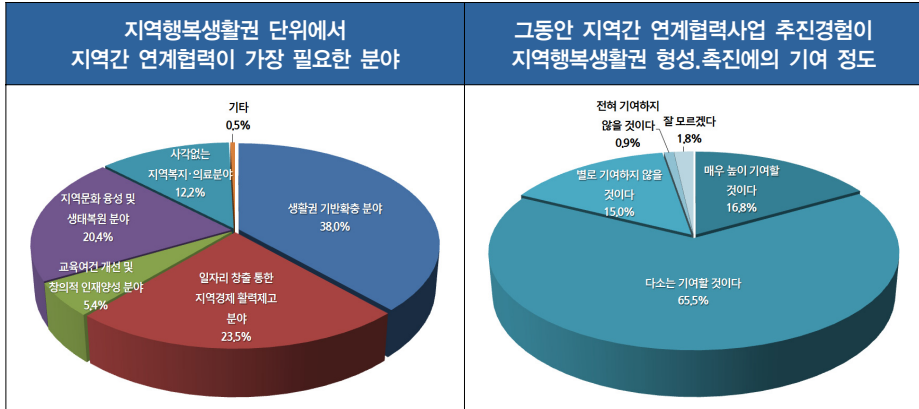
□ 국내 지역간 연계협력사업 추진실태 설문조사

- 지역간 연계협력사업 추진경험이 있거나 지역행복생활권 정책을 담당하고 있는 지자체 실무자를 대상으로 설문조사 수행
- 연계협력시 추진과정에서 어려움을 겪은 가장 큰 이유로 “지역간 협력여건 미 조성”을 꼽았으며, 지역행복생활권 실현을 위해 지역간 연계협력사업이 “중요하다”는 응답은 약 85%로 높게 나타남
- 지역행복생활권 연계협력 촉진 요소로 “행정정적 제도적 지원”을 사업효과가 가장 높게 기대 되는 분야로 “생활권기반 확충



분야”를, 그리고 지역간 연계협력효과를 제고하는 형태로 “지역간 시설의 공동 이용·연계”를 가장 높게 꼽음

<지역행복생활권 단위의 지역간 연계협력사업 효과 높은 분야>



○ 지역행복생활권 연계협력사업 추진단계 중 “사업기획·발굴단계”와 “사업 선정 및 계획수립단계”에서 가장 많은 애로를 겪고 있으며 사업추진 단계별 애로사항 및 제도 개선 과제는 다음과 같음

- 사업기획·발굴단계 : 지자체간 협력여건 및 공감대 형성, 이해관계 조정, 사업발굴 기획 소요기간 및 지원 강화
- 사업선정·계획수립단계 : 사업발굴 및 컨설팅 등 계획수립지원시스템 강화, 참여 지자체간 정보공유시스템 구축운영, 사업계획 변경절차 단순화, 중앙부처 단일통로 및 컨트롤타워 기능 강화
- 사업집행단계 : 사업집행 매뉴얼, 공동예산편성 및 집행시스템, 사업추진 전담 조직 및 추진체계 지원
- 사업성과 도출·공유 및 평가단계 : 사업성과에 대한 참여지자체간 정보공유시스템 개선, 연계협력사업 평가지표 및 인센티브 강화
- 사후 사업관리·운영단계 : 사업관리·운영예산 배정

5. 지역행복생활권 연계협력 사업수요와 잠재력 진단

□ 지역행복생활권 연계협력 사업수요 및 추진현황 조사

- 지역행복생활권 전반 및 생활권 유형별 연계협력 사업수요와 특성을 파악하여 향후 생활권 형성 촉진전략 마련의 기초자료로 활용(56개 생활권에서 제안한 475개 연계협력사업 대상으로 분석)
 - 기존 지역간 연계협력사업 추진실태 파악을 위해 충청남도 및 도내 15개 시군 대상으로 실태를 조사하여, 생활권 사업수요와 비교 검토
- 기존 지역간 연계협력사업의 추진에 비해 ① 생활권의 주요 추진분야에 해당하는 의료복지(14.4%), 생활인프라(11.8%) 관련분야의 사업수요가 높아져 지역간 연계협력사업의 추진범위가 확대될 가능성을 시사하며 ② 생활권 연계협력사업의 경우는 소프트웨어와 하드웨어가 복합적인 사업 형태를 띠고 있음
 - 지역행복생활권 정책 추진을 계기로 지역간 연계협력에 대해 기존 보다 사업내용 및 범위가 확대되고 있는 경향이 발견됨

□ 지역행복생활권 연계협력 잠재력 진단

- 생활권에 대한 실증 분석을 토대로 연계협력이 가능한 사업 발굴·기획을 위한 필요성 인식하에, 지역행복생활권 연계협력 수준과 잠재력을 진단

<생활권 유형별 지역간 연계협력 잠재력 진단 분석대상과 활용>

구분	중추도시권	도농연계생활권	농어촌생활권
집적경제	• 전체 인구규모 (경제활동인구 규모)	• 전체 인구규모 (경제활동인구 규모)	• 전체 인구규모 (경제활동인구, 고령인구)
	• 일자리 투입에 따른 고부가 가치창출 산업 집적지	• 지역특화산업 집적지	• 지역특화산업 집적지
네트워크 분석	• 노동권 연계 • 버스, 철도, 지하철 연계	• 일상생활권 연계 • 버스 연계	• 일상생활권 연계 • 버스 연계

- 대전·세종·충청권 지역을 대상으로 시범진단 결과, 천안·아산권, 대전권 등 일부 중추도시생활권에서 산업 측면의 연계협력 잠재력이 높은 데 비해 도농연계권/농어촌생활권의 경우는 산업집적에 따른 외부효과 및 연계 협력 잠재력이 낮은 것으로 나타남
- 산업진흥 차원에서 지역간 연계협력을 도모하기 위해서는 지역산업 기반 및 연계협력 잠재력 진단에 기초한 사업기획·발굴이 필요
- 생활권 지역간 연계협력 사업수요와 각 생활권의 정책방향, 적합성·타당성 여부를 판단하여 생활권이 성공적으로 정착될 수 있도록 해야 함
- 실증적인 분석에 기반을 두어 생활권을 구성하는 지역들의 연계협력 사업 수요와 지역 현실 간에 적절한 조율이 필수적임

6. 지역행복생활권 연계협력 활성화 방안

□ 지역행복생활권 연계협력정책 기본방향

- 첫째, 지역행복생활권 정책 목적·필요성에 대한 공감대 형성과, 사업효과에 대한 체감도 제고 및 성과의 공유가 요구됨
- 지역간 연계협력 활성화를 통해 지역행복생활권이 강화되고 생활권 단위의 지역발전 효과와 성과를 창출하며, 궁극적으로 생활권 단위의 지역간 공동체 의식을 강화하고 지역주민의 체감도를 높여야 함
- 둘째, 지자체의 자율성에 기초한 지역간 연계협력을 활성화하고 지속하기 위해서는 지자체의 제도적 역량(institutional capacity)을 강화해야 함
- 중앙정부의 예산지원에 기반을 둔 지역간 연계협력은 실질적인 성과나 지속적인 추진에 한계가 있으므로, 지자체간 자율적인 의사에 기반을 두어 연계협력이 지속될 수 있도록 사업추진 과정 전반에 걸쳐 문제점을 파악하고, 제도적 차원의 개선방안을 강구해야 함
- 셋째, 생활권 유형별 목적과 생활권내 지역간 연계잠재력을 고려하여 지역간 연계협력 활성화 추진전략과 지원제도를 개선해야 함

- 중추도시생활권, 도농연계생활권, 농어촌생활권 등 생활권 유형별로, 그리고 생활권내 시군간 연계협력 잠재력에 기반을 두고 생활권 정책목적과 추진방향에 부합하도록 지역간 연계협력 활성화 방안을 강구해야 함

<지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 기본방향과 정책방안>



□ 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 제도개선 방안

정책방향	제도개선 실행방안
1. 생활권 연계협력 사업 기획·발굴 및 계획수립 지원 강화	① 사업기획발굴시 사업수요 조사분석 및 정보공유시스템 운영 - 정보공유를 위한 워크숍, 세미나 등 기획 확대 - 상시적인 연계협력사업 기획발굴 및 계획수립 지원 시스템의 도입 지원 - 주관지자체 및 참여지자체간 정보공유시스템 구축 지원 ② 사업적합성타당성실행가능성 검토를 위한 컨설팅 강화 - 연계협력사업 발굴을 위한 사업수요조사 및 컨설팅 지원 ③ 연계협력사업 선장계획수립 및 승인, 일원화된 지원시스템 필요 - 범부처 일원화된 지원 모니터링 시스템 운영 지원 ④ 연계협력사업 경험기반 후속사업 추진시 우선 지원 - 연계협력 경험을 토대로 후속사업 추진을 촉진지원

2. 생활권 연계협력 조직/추진체계 개선	① 지역발전위원회 연계협력 지원조정기능 강화 - 단일화된 통로 및 부처간 연계조정 역할(부처간 컨트롤타워) - 연계협력사업 지원 총괄 : 연계협력 사업추진 가이드라인 마련, 컨설팅, 모니터링 강화 - 연계협력사업 추진 지자체간 갈등 및 이해관계 조정 ② 생활권발전협의회 역할·권한 명료화 - 생활권 협력사업 발굴 및 지원 - 생활권 지역간 갈등 조정 및 이해관계 중재 - 추진체계 및 전문인력 확보(예산확보·지원)
3. 생활권 연계협력 예산·운용체계 개선	① 생활권 연계협력계정 별도 마련제공 ② 생활권 단위 혹은 연계협력사업 공동예산 편성·집행제도 도입 - 연계협력사업 추진시 비용분담/실행원칙 마련 ③ 생활권 연계협력사업 국고보조를 상향 및 인센티브 확대 ④ 연계협력사업의 사후 관리운영지원예산 확보·지원 강구 - 총액예산 내 일정비율 활용이 가능하도록 예산운영지침 개선
4. 생활권 연계협력 사업 성과관리 및 추진절차 개선	① 연계협력사업 성과관리 및 평가지표운영방식 개선 - 연계협력사업의 특성을 감안한 평가지표 개발·운영 ② 연계협력사업 절차 간소화 및 유형별 지침 마련 - 역할분담, 비용배분, 수익배분, 협약체결 방법 및 책임한계 등 사업추진 단계별·주체별 추진 매뉴얼 작성·배포·교육 ③ 연계협력사업의 운영 모니터링·관리 지원 ④ 연계협력사업 역량강화 교육 및 컨설팅 상시화

7. 결론 및 향후 과제

- 이 연구에서 제안한 정책방안에 대해 후속 연구를 수행하여 시의성 있고 실천적인 제도개선 방안 도출 필요
- 지역행복생활권 정책집행 과정에서 지속적인 모니터링체계를 갖추고 각 생활권별 조성목적을 제대로 실현할 수 있도록 관련 정책연구 수행 필요

차례

발 간 사	i
주요 결론 및 정책제안	iii
요 약	iv
 제Ⅰ장 연구의 개요	1
1. 연구의 필요성과 목적	3
1) 연구의 배경과 필요성	3
2) 연구의 목적	5
2. 연구의 범위와 수행방법	6
1) 연구의 범위	6
2) 연구의 방법	6
3. 선행연구와의 차별성	8
1) 선행연구 현황	8
2) 선행연구와 본 연구의 차별성	9
 제Ⅱ장 지역간 연계협력의 개념정립과 이론적·실천적 논의	13
1. 지역간 연계협력의 개념 정립	15
1) 관련 개념의 검토	15
2) 지역간 연계협력의 개념 정의	17
2. 지역간 연계협력의 이론적 논의	19
1) 정부간 협력론	19
2) 경영학적 협력론	20
3) 지역간 협력론	22

3. 지역간 연계협력의 실천적 모형	25
1) 지역간 연계협력의 작동요인과 절차	25
2) 지역간 연계협력의 효과	27
4. 종합 및 시사점	29
제Ⅲ장 외국의 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도	31
1. 일본의 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도	33
1) 정주자립권 도입목적과 지원내용	33
2) 정주자립권 운영 실태와 추진성과	39
3) 정주자립권 운영 특징과 시사점	42
2. 영국의 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도 운영사례	43
1) 지방기업협의체의 도입배경	43
2) 지방기업협의체의 지자체간 협력과 재정지원 제도	46
3) 지방기업협의체 운영사례	49
4) 지방기업협의체 운영의 평가와 과제	52
5) 지역행복생활권 정책에 대한 시사점	56
3. 미국의 지역간 협력정책과 지원제도 운영 사례	58
1) 지역간 협력정책의 추진배경과 유형	58
2) 지역간 협력정책의 운영사례: 아이오와(Iowa)주 사례	63
3) 지역간 협력정책의 운영 특징과 시사점	67
4. 종합 및 시사점	68
제Ⅳ장 국내 지역간 연계협력 정책동향 및 지원제도 운영실태 분석	73
1. 국내 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도 현황	75
1) 국내 지역간 연계협력 정책동향	75
2) 국내 지역간 연계협력 관련 법령 및 지원제도 현황	83
2. 국내 지역간 연계협력 추진사례 조사	85
1) 사례조사 분석개요	85
2) 지역간 연계협력사업 추진사례 분석	86
3) 지역간 연계협력사업 추진사례의 작동·성공요인	96

3. 국내 지역간 연계협력사업 지원제도 운영실태 분석	98
1) 설문조사 개요	98
2) 지역간 연계협력사업 운영실태와 지역행복생활권 실현과제	99
3) 지역간 연계협력사업의 추진단계별 애로사항	103
4) 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 제도개선과제	105
4. 종합 및 시사점	107
제V장 지역행복생활권 연계협력 사업수요와 잠재력 진단	111
1. 지역행복생활권 설정 원칙과 구성 현황	113
2. 지역행복생활권 연계협력 사업수요 조사	116
1) 지역행복생활권 연계협력사업 수요분석	116
2) 지역간 연계협력사업 추진현황 조사	129
3) 지역행복생활권 연계협력 사업수요·추진현황 분석 종합	133
3. 지역행복생활권 연계협력 잠재력 진단	136
1) 지역간 연계협력 잠재력 진단방법	136
2) 중추도시생활권의 연계협력 잠재력 진단	141
3) 도농연계생활권의 연계협력 잠재력 진단	147
4) 농어촌생활권의 연계협력 잠재력 진단	149
4. 종합 및 시사점	154
제VI장 지역행복생활권 연계협력 활성화 방안	159
1. 지역행복생활권 연계협력 활성화 기본방향	161
1) 지역행복생활권 연계협력 활성화 기본방향	161
2) 지역행복생활권 연계협력 활성화 추진원칙	163
2. 지역행복생활권 연계협력 활성화 제도개선 방안	165
1) 지역간 연계협력사업의 기획·발굴 및 계획수립지원 강화	165
2) 지역간 연계협력사업의 운영조직 및 추진체계 개선	169
3) 지역간 연계협력사업의 예산지원·운용체계 효율화	172
4) 지역간 연계협력사업의 성과관리 및 추진절차 개선	175
3. 지역행복생활권 연계협력 활성화 제도 실행 방안	179

제Ⅵ장 결론 및 향후 과제 181

1. 연구의 결론 및 정책제언 183

 1) 결론 183

 2) 정책 제언 185

2. 연구의 성과와 향후 과제 192

 1) 연구의 성과 192

 2) 향후 과제 192

참고문헌 195

SUMMARY 203

부록 207

〈표 1-1〉 광역경제권·기초생활권과 지역행복생활권의 비교	5
〈표 1-2〉 지역행복생활권 연계협력 잠재력 진단내용 및 분석방법	7
〈표 1-3〉 지역현장포럼 운영실적	7
〈표 1-4〉 정책실무자 대상의 설문조사 추진내용	7
〈표 1-5〉 선행연구와 본 연구의 차별성	10
〈표 1-6〉 선행연구와 본 연구의 차별성 요약	11
〈표 2-1〉 지역간 연계협력에 대한 선행연구의 개념정의 종합	16
〈표 2-2〉 지역행복생활권 실현을 위한 중점분야 및 실천과제	18
〈표 2-3〉 정부간 관계와 광역행정의 비교	19
〈표 2-4〉 지역간 연계협력의 성공요인	20
〈표 2-5〉 지역간 연계협력 관련이론 종합	24
〈표 2-6〉 지역간 연계협력의 효과	28
〈표 3-1〉 정주자립권 도입 지자체 변화 추이	34
〈표 3-2〉 정주자립권(80개 권역)의 연계협력 분야·유형	35
〈표 3-3〉 정주자립권 형성 촉진에 대한 총무성의 재정·지원조치 내용	36
〈표 3-4〉 정주자립권 형성 촉진을 위한 중앙정부 부처별 지원조치 내용	38
〈표 3-5〉 RDA의 성과: 긍정적·부정적 평가 종합	44
〈표 3-6〉 LEP의 형태, 기능과 우선순위	45
〈표 3-7〉 LEP의 운영 개선을 위한 과제	53
〈표 3-8〉 LEP의 실효성 증진을 위한 정책과제 제안	55
〈표 3-9〉 미국의 지역간 연계협력 추진전략과 특징	60
〈표 3-10〉 아이오와주 28E Agreement의 사업유형별 구성(1965-2003년)	64
〈표 3-11〉 지역간 협력사업 추진이유	65
〈표 3-12〉 해외 국가의 지역간 연계협력 정책 및 특징 비교	69

〈표 4-1〉 이명박 정부의 3차원 지역발전정책과 연계협력사업 유형	77
〈표 4-2〉 이명박 정부의 지역간 연계협력사업 선정·추진현황	77
〈표 4-3〉 이명박 정부 지역간 연계협력사업의 추진성과와 한계	78
〈표 4-4〉 박근혜 정부의 지역행복생활권 정책과 지역간 연계협력	80
〈표 4-5〉 박근혜 정부 출범이후 지역간 연계협력사업 추진동향	81
〈표 4-6〉 2014년 지역행복생활권 선도사업 선정결과	82
〈표 4-7〉 지역간 연계협력 관련법령과 주요 내용	83
〈표 4-8〉 연계협력사업 지원예산 규모추이(2010-2013년)	84
〈표 4-9〉 지역간 연계협력 재정지원 관련법령 내용	84
〈표 4-10〉 지역간 연계협력사업 사례 추진개요	85
〈표 4-11〉 외씨버선길 지역공동체활성화 사업(2014-2016년) 추진내용	87
〈표 4-12〉 지역개발사업의 협력촉진 요인	96
〈표 4-13〉 사례조사 대상 사업의 협력 촉진요인 종합	97
〈표 4-14〉 사업추진단계별 지역간 연계협력 애로사항 및 제도 개선 요구사항(설문조사 결과 요약)	104
〈표 4-15〉 지역간 연계협력 활성화를 위한 중점 제도개선과제(우선순위)	106
〈표 4-16〉 지역간 연계협력 활성화를 위해 시급히(3년이내) 제도개선과제	106
〈표 4-17〉 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 차원에서, 지역발전위원회가 중점을 두어 수행해야할 기능과 개선사항 (설문조사 요약)	107
〈표 4-18〉 지역간 연계협력 추진사례 및 실태조사 결과	109
〈표 5-1〉 지자체간 연계성 기준	114
〈표 5-2〉 지역생활권 유형별 구성기준 및 운영 현황	115
〈표 5-3〉 지역행복생활권 유형별 연계협력 사업수요 총괄표	117
〈표 5-4〉 지역행복생활권 유형별 연계협력 사업추진유형 및 예산수반여부	118
〈표 5-5〉 지역행복생활권 유형별 연계협력 사업분야	119
〈표 5-6〉 지역행복생활권 유형별 연계협력 사업성격	120
〈표 5-7〉 지역행복생활권 유형별 연계협력 사업주체: 주관-협력지자체	120
〈표 5-8〉 중추도시생활권 지역간 연계협력 사업수요 분석 결과 (20개 중추도시생활권 + 2개 시범생활권)	121

〈표 5-9〉 도농연계생활권 지역간 연계협력 사업수요 분석 결과 (12개 도농연계생활권)	124
〈표 5-10〉 농어촌생활권 지역간 연계협력 사업수요 분석 결과 (21개 농어촌생활권)	126
〈표 5-11〉 지역간 연계협력 사업수(충남도 및 15개 시군 실태조사)	130
〈표 5-12〉 지역간 연계협력 사업유형(충남도 및 15개 시군 실태조사)	130
〈표 5-13〉 지역간 연계협력 사업내용 및 분야(충남도 및 15개 시군 실태조사)	131
〈표 5-14〉 지역간 연계협력 사업성격 및 추진방식 (충남도 및 15개 시군 실태조사)	132
〈표 5-15〉 지역간 연계협력 사업수요 및 실태분석 결과(충남도 및 15개 시군 대상)	134
〈표 5-16〉 지역간 연계협력 잠재력 분석기준과 방법	137
〈표 5-17〉 생활권 유형별 지역간 연계협력 잠재력 진단 분석대상과 활용	137
〈표 5-18〉 대전·세종·충청지역 중추도시생활권(6개)의 산업유형별 집적/외부성 진단 결과	143
〈표 5-19〉 중추도시생활권의 통행 네트워크 연계구조	146
〈표 5-20〉 도농연계생활권의 산업집적·특화지역	147
〈표 5-21〉 도농연계생활권의 통행네트워크 잠재력	148
〈표 5-22〉 도농연계생활권 통행네트워크 연계구조	149
〈표 5-23〉 대전·세종·충청지역 농어촌생활권의 특화산업 분포	150
〈표 5-24〉 농어촌생활권의 통행네트워크 연계구조	153
〈표 5-25〉 지역간 연계협력 사업수요 및 잠재력 진단 종합요약	156
 〈표 6-1〉 지역발전특별회계 및 계정별 규모 변화	173
〈표 6-2〉 지역간 연계협력사업 추진 매뉴얼 활용 예시	176
〈표 6-3〉 지역간 연계협력사업 모니터링 체크리스트 활용 예시	177
〈표 6-4〉 지역행복생활권 연계협력 활성화 제도개선방안 종합	179
 〈표 7-1〉 주요 연구결과와 정책방안	188

〈그림 1-1〉 박근혜정부의 지역발전정책 비전과 추진전략	4
〈그림 1-2〉 연구보고서의 구성	12
〈그림 2-1〉 연계·협력의 단계	17
〈그림 2-2〉 연계협력 발생에 관한 교환모형(exchange model) 구조	21
〈그림 2-3〉 지역간 협력을 통한 공간통합 사례	23
〈그림 2-4〉 Ansell & Gash의 협력적 거버넌스 모델	25
〈그림 2-5〉 Bentrup의 지역간 협력모델(환경계획 예시)	26
〈그림 2-6〉 EU의 지역협력 프로그램 실행과정	27
〈그림 2-7〉 지역간 연계협력의 이론적·실천적 논리 도출	29
〈그림 3-1〉 정주자립권 추진효과 및 구성효과가 높은 분야 (일본 총무성 설문조사 결과)	40
〈그림 3-2〉 향후 정주자립권 강화분야 및 정부지원 요청사항 (일본 총무성 설문조사 결과)	41
〈그림 3-3〉 영국의 LEP 구성현황	45
〈그림 3-4〉 LEP의 재정지원 및 Growth Deal(성장협상)	49
〈그림 3-5〉 Coast to Capital LEP 위치	50
〈그림 3-6〉 BTV LEP의 위치	51
〈그림 3-7〉 미국의 지역간 협력 정책수단과 도입시기	58
〈그림 4-1〉 외씨버선길 루트와 영양 객주	87
〈그림 4-2〉 내포문화숲길 상품 네트워크사업 및 지역현장포럼 장면	89
〈그림 4-3〉 공동급식지원센터 면담 장면	93
〈그림 4-4〉 내포보건지소 및 2개 시군 읍면출장소 공동이용 사례	95
〈그림 4-5〉 응답자의 일반 현황	98
〈그림 4-6〉 지역간 연계협력 추진 어려움 이유와 이후 사업진행 형태	99
〈그림 4-7〉 지역행복생활권 실현과 지역간 연계협력사업 추진간 관계	100

〈그림 4-8〉 지역행복생활권 단위 지역간 연계협력 촉진·저해요소	101
〈그림 4-9〉 지역행복생활권 단위의 지역간 연계협력 사업효과 높은 분야.....	102
〈그림 5-1〉 지역행복생활권 유형별 연계협력 사업수요 총괄	116
〈그림 5-2〉 지역행복생활권 전체 및 유형별 연계협력 사업내용(분야)	119
〈그림 5-3〉 대전세종충남지역의 지역행복생활권 구성현황 및 추진방향	129
〈그림 5-4〉 지역간 연계협력 사업내용 및 분야(충남도 및 15개 사군 실태조사)	131
〈그림 5-5〉 지역간 연계협력 사업추진방식(충남도 및 15개 사군 실태조사)	132
〈그림 5-6〉 대전세종충청권의 지역행복생활권 연계협력 잠재력 진단.....	140
〈그림 5-7〉 제조업 종사자의 분포	141
〈그림 5-8〉 집적/외부성 발생지역 예시(식료품제조업)	142
〈그림 5-9〉 중추도시생활권의 네트워크 기반 연계협력 잠재력 분석	144
〈그림 5-10〉 농어촌생활권의 통행 네트워크 분석 결과	152
〈그림 6-1〉 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 기본방향과 정책방안	164
〈그림 6-2〉 지역간 연계협력효과를 높이기 위해 중점 제도개선이 필요한 사업추진 단계와 사업추진 형태	166
〈그림 6-3〉 업종별 1인당 고용창출시 부가가치효과 기대업종 도출 시뮬레이션 개발 활용(예시)	168
〈그림 6-4〉 생활권협의회의 제 기능 수행을 위한 개선 및 중점 수행업무 (설문조사 결과)	172
〈그림 6-5〉 지역발전사업 컨설팅 이후 평가등급 변화 및 컨설팅 장면	178
〈그림 6-6〉 지역행복생활권 단위의 지역간 연계협력 촉진을 위한 제도 개선시, 법적 기반확보 필요성(정책실무자 대상의 설문조사 결과)	180

chapter I
연구의 개요

연구의 개요

이 장에서는 연구의 배경과 목적, 연구의 범위를 서술하고 연구수행 방법을 서술하였다. 지역행복생활권이 원활히 현장에서 작동하여 정책효과를 체감할 수 있도록 하는 제도개선 방안을 도출하기 위해 지역간 연계협력 추진실태와 수요조사, 지역현장 포럼·면담조사, 정책실무자 설문조사와 지역행복생활권 연계잠재력 분석 등 실증기반의 방법론을 주로 활용하였다.

1. 연구의 필요성과 목적

1) 연구의 배경과 필요성

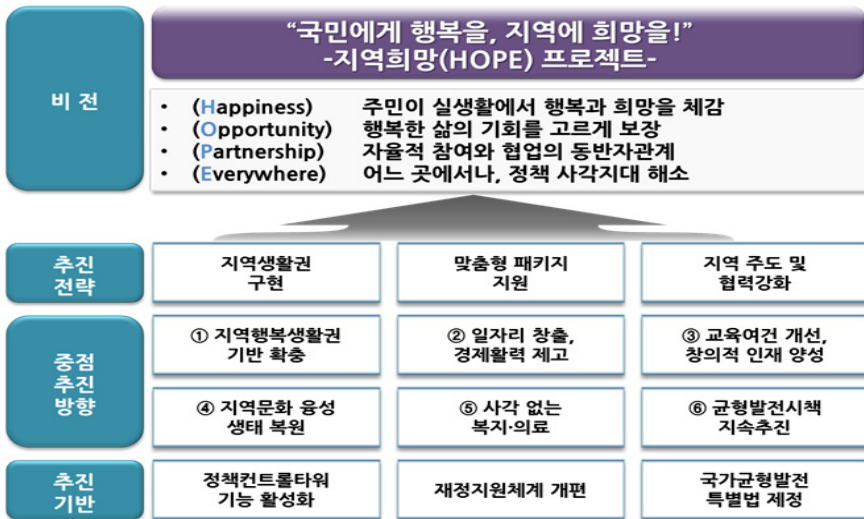
박근혜정부의 “지역행복생활권” 정책은 그동안 추진해온 지역발전정책이 많은 예산 투자와 노력에도 불구하고 지역과 주민이 안고 있는 실질적인 문제의 해결로 이어지지 못했다는 반성에서 출발하였다. 소득 수준이 향상하면서 교육, 문화, 복지 등 삶의 질과 행복을 체감할 수 있는 서비스에 대한 수요가 증가하고 있으며, 행정구역을 넘어 광역화되는 국민의 생활패턴과 공공서비스 공급 사이에 괴리 확대 현상이 높아지면서 이에 적극적으로 대응해야할 필요성에 기초하고 있다.

이러한 인식에 기반을 두어 지역발전 정책기조로 제시된 박근혜정부의 ‘지역희망(HOPE) 프로젝트’의 주요 추진전략은 ① 지역행복생활권 구현 ② 맞춤형·패키지 지원 ③ 지역주도 및 협력의 강화이다. 여기서 지역행복생활권은 “전국 어디서나

주민생활에 필요한 일자리, 교육, 의료, 복지, 문화 등 기본생활서비스가 충족되어 행복한 삶을 누릴 수 있는 공간”으로 규정하고 있다(지역발전위원회, 2014.3.12).

지역행복생활권은 2개 이상 시군간 자율적 협약을 통해 설정하므로, 이 정책이 성공적으로 착근하기 위해서는 기존 행정구역 단위의 정책추진 관행에서 탈피해 지자체간 연계협력을 촉진하는 기반을 조성하는 것이 관건이다.

<그림 1-1> 박근혜정부의 지역발전정책 비전과 추진전략



자료: 지역발전위원회(2013a)

지역행복생활권은 이명박 정부의 광역경제권(초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권)과 비교해 정책목표, 추진방식, 그리고 중점 추진분야에서 차별화된다. 광역경제권 정책은 대규모 사업·개발 위주의 지역정책 추진으로 주민 체감도가 낮았을 뿐만 아니라 일자리 창출과 기업투자 유인 효과를 거두는 데에 한계가 있었다. 또한 지역개발사업 추진에 있어 개별 행정구역 단위의 분절적 추진 및 지원방식, 유사·중복사업 추진에 따른 비효율 문제의 초래, 행정구역 단위의 배타적 경쟁과 갈등을 해결하는 수단으로써 지역간 연계협력의 필요성은 지속적으로 커지고 있다. 이에 지역행복생활권 정책은 지역주민들이 행복을 체감할 수 있는 생활권 단위에서, 지역간 연계협력 촉진을 통해 생활권 정책 추진의 효율성과 효과성을 제고시키는 데에 근본적인 목적이 있다.¹⁾

<표 1-1> 광역경제권·기초생활권과 지역행복생활권의 비교

구분	이명박 정부		박근혜 정부
	광역경제권	기초생활권	지역행복생활권
목적	글로벌 지역경쟁력 제고	기본적 삶의 질 보장	주민행복+지역경쟁력 증진
권역 설정	중앙정부 주도 인위적 권역 설정	중앙정부 주도 인위적 권역 설정	지자체 자율주도 자연적 생활권 반영
권역 단위	2-3개 사도를 하나의 광역경제권으로 지정 (5+2 광역경제권)	사군 단위 기초생활권 설정	주민생활, 서비스이용 등으로 연계된 복수의 사군(지역행복생활권)
추진 기구	광역경제권발전위원회	없음	사군(자율적 협의체) 사도(조정·지원기구)
중점 분야	-광역선도산업 육성 -선도산업 인력양성 -광역기반시설 확충	개별 사군단위 지역개발 및 생활기반 확충	-생활권 단위의 다양한 주민체감형 사업 추진 -도시재생, 지역공동체 육성 -지역산업, 일자리 창출 -지역인재, 지방대학 육성 -문화, 환경, 복지, 의료

자료: 지역발전위원회(2013b)

2) 연구의 목적

이 연구의 목적은 박근혜정부 지역발전정책의 핵심인 “지역행복생활권” 실현을 위한 지역간 연계협력의 활성화 방안과 제도개선 과제를 도출하는 것이다.

구체적인 연구목적은 다음과 같다. 첫째, 지역행복생활권과 지역간 연계협력의 개념 정립 및 지역간 연계협력의 이론적·실천적 작동요소를 도출한다. 둘째, 국내외 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도 운영실태를 분석하여 개선과제를 파악한다. 셋째, 지역행복생활권 연계협력 사업추진 실태와 사업수요를 분석한다. 넷째, 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 정책방향 및 제도개선 방안을 도출하는 것이다.

- 1) 지역간 연계협력 강화를 위해 현행 소규모의 마을단위 연계협력사업을 다양한 생활권 연계협력사업 추진이 가능하도록 확대 개편하고, 농림 등 특정 분야에만 편중되지 않도록 문화, 관광, 인프라 등으로 확대하여 지역특화 발전을 견인하도록 지원하고 있다(지역발전위원회, 2013a).

2. 연구의 범위와 수행방법

1) 연구의 범위

이 연구는 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안 모색을 주요 목적으로 하고 있으며, 일반적인 지역간 연계협력 보다는 지역행복생활권 정책 목적과 부합하는 생활권 단위의 지역간 연계협력에 초점을 두고 있다.

다만, 지역행복생활권 구상운영이 초기단계인 점을 고려하여 기존의 지역간 연계협력 추진 경험을 토대로 현장 실무자들이 겪는 애로사항과 연계협력 작동요소를 도출하는 한편, 생활권 단위에서 지역간 연계협력 사업수요 조사, 그리고 지역간 연계잠재력 진단을 종합적으로 검토하여 지역행복생활권 정책목적을 실현할 수 있도록 정책방향과 제도개선 방안을 탐색하는데 초점을 두었다. 지역간 연계협력 사업수요 조사는 56개 지역행복생활권을 대상으로 하였다. 산업연계, 일자리 및 대중교통연계 등 지역간 연계잠재력 진단은 현실적인 여건을 감안하여 대전세종충청 지역을 시범지역으로 분석하였다.

2) 연구의 방법

이 연구를 위해 문헌인터넷 자료분석, 통계자료 분석 및 공간계량분석, 지역행복생활권 연계협력 사업수요와 지자체 차원의 지역간 연계협력사업 추진실태 조사, 지자체 정책실무자 대상의 설문조사와 지역간 연계협력 사례 면담조사 방법과 전문가와 협동 연구를 수행하였다.

첫째, 지역간 연계협력의 개념 정립과 이론적·실천적 작동요소 도출을 위해 국내외 문헌자료를 분석하였다. 둘째, 지역행복생활권 지역간 연계 잠재력 진단을 위해 통계자료 및 공간계량분석 방법을 활용하였다. 셋째, 지역간 연계협력사업 수요 및 실태 파악을 위해 56개 지역행복생활권 구성 지자체가 지역발전위원회에 권역설정 당시에 제출한 연계협력사업 수요분석, 충남도 및 도내 15개 시군 대상으로 지역간 연계협력 사업 실태를 조사하였다. 그리고 지역현장포럼을 통해 우수사례 추진 경험과

실질적인 애로사항을 실무자들로부터 수렴하였다.

<표 1-2> 지역행복생활권 연계협력 잠재력 진단내용 및 분석방법

구분	주요 분석내용	분석방법 및 자료
일자리 연계	- 일상통행 연계성 분석 - 노동서비스 연계성 분석 등	SNA 분석 (NetMiner 3.0)
산업입지 및 집적도	- 산업군별 입지특화도 - 집적도 분석 및 시물레이션	GWR(공간가중회귀모형)
대중교통-접근 연계	대중교통 연계	교통량 OD (국가교통DB센터, 2013) 활용

<표 1-3> 지역현장포럼 운영실적

구분		발제 내용	발제자
전문가특강	2014.4월	• 광역경제권 연계협력사업의 실태조사 분석방법 및 연구결과 공유	송우경 박사 (산업연구원)
현장포럼	2014.8월	• 지역간 연계협력사업의 지속 추진을 위한 성공요건과 개선과제: BY2C길 조성 및 지역공동체 운영사례	경북북부연구원 및 영양군 실무자
현장포럼	2014.8월	• 지역간 연계협력 추진사례: 내포문화숲길 공동농기계이용사례, 내포보건소 공동이용사례 등 3개 사례 • 지역행복생활권 현안과제와 개선방안 제안 *정책실무자 워크숍 형태로 추진	충남도 및 홍성예산실무자 등 24명 참석

넷째, 외국의 지역간 연계협력 정책수단 및 운영사례에 대한 최신자료 수집과 지역행복생활권 산업연계·집적 분석을 위해 외부전문가와 협동연구를 수행했다.

다섯째, 지역행복생활권 및 지역간 연계협력 지원제도 개선방안 도출을 위해 지자체 정책실무자 대상으로 설문조사와 면담조사를 병행하였다. 지역간 연계협력 사업을 활성화 하기 위한 현행 제도의 문제점과 개선방안을 도출하였다.

<표 1-4> 정책실무자 대상의 설문조사 추진내용

조사목적	-지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 정책방안, 지역간 연계협력 지원제도 개선방안에 대한 정책실무자 의견수렴	
조사내용	-지역행복생활권 정책과 지역간 연계협력 위상관계 -지역간 연계협력사업 애로사항 및 제도개선 요구사항, 우수부진요인 -지역간 연계협력 지원제도 평가와 제도개선 방안 -지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 정책방향	
조사대상	-지역간 연계협력사업 담당실무자(지역행복생활권 주관지자체 담당자, 2011~2013년 지역간 연계협력 지원대상 지자체 담당자 등 196명 배포)	
조사시기/방법	-2014년 9~10월	-면담·전화 및 우편설문조사

3. 선행 연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

이 연구와 관련한 선행·유사 연구로는 지방자치단체 상호간 관계를 다룬 광역행정 연구와 지역간 공동발전 제도연구, 지역간 협력사업 추진사례연구, 정책평가 차원에서 광역연계협력사업 평가연구 등이 그동안 수행되었으며, 지역행복생활권 도입에 따른 연계협력 사업수요 관련 연구가 최근 들어 수행되고 있다.

첫째, 지방자치단체 상호간 협력관계에 관한 연구들로 갈등해소와 협력 촉진의 일환으로 주로 광역행정방식 활용 및 제도개선 방안 연구이다. 이 연구들은 광역행정(metropolitan administration) 차원에서 지자체간 협력촉진방안 도출에 초점을 두고, 제도분석 위주의 방법론을 활용하였다. 차미숙(1999), 김필두외(2008) 연구 등이 이에 해당된다. 이 연구에서는 지방자치법에서 규정하는 지역간 상생협력 추진체계로서 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합에 대한 개선방안을 제시하였다.

둘째, 지역간 상생 및 공동발전을 위한 협약제도 도입방안과 지역간 자율적 연계협력 사업 성공요인 및 협력촉진 정책방안을 제시한 연구들이다. 지역간 상생·공동발전이 정책 화두로 대두되면서 기존 행정구역을 넘어 규모의 경제효과 촉진을 위한 해외 운용제도의 도입방안을 제시하고 있다. 차미숙(1999)은 지역협력계획제도 도입을 제안하였고, 박양호·이원섭외(2004, 2005)는 지역협약제도의 도입을 제안하였다. 김선기외(2008)는 지역간 혐오시설을 둘러싼 협력·갈등구조 특성에 부합하는 지역간 협력촉진 시범사업 추진을 제안하였고, 지역발전위원회(2012)는 시·군간 연계협력 활성화를 위한 재정인센티브 방안을 제시하였다.

셋째, 정부가 지역간 연계협력사업을 선정·지원하면서 연계협력사업 추진을 위한 가이드라인 및 매뉴얼 마련을 통해 사업효과를 제고시키기 위한 연구가 수행되었다. 지역발전위원회(2010)는 연계협력사업 추진의 가이드라인을 제시하였고, 지역발전위원회·농식품부(2013)는 지역간 연계협력 추진 가이드라인 및 매뉴얼(지방자치단체간 연계협력사업 편람, 2013)을 작성하여 활용하고 있다.

넷째, 정책평가 차원에서 이명박 정부의 광역경제권 연계협력사업 평가연구 등이 수행되었다. 김현호(2012)는 지역간 경제협력 추진현황 및 발전방향을, 송우경외(2013)는 광역연계협력사업의 실태와 효과분석 연구 등을 수행하였다.

다섯째, 최근에는 박근혜정부의 지역발전정책인 지역행복생활권 도입의 논리 개발 및 제도개선 촉구 차원에서 연구들이 수행되고 있다. 송미령외(2014)는 지역행복생활권 구현을 위한 연계협력사업 수요와 실태, 정책과제를, 정재희(2013)는 지역행복생활권과 지역간 연계협력 정책방향을 제시하였다.

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

지역간 연계협력 연구는 광역행정, 갈등해소상생발전, 협력기반 조성 등 다양한 목적 하에 활성화 및 촉진을 위한 제도개선 방안의 제시를 위해 수행되어 왔다. 이 연구는 기존 선행연구들과 연구목적, 연구내용 및 방법, 연구추진체계 측면에서 차별성을 지니고 있다.

첫째, 이 연구는 박근혜정부의 핵심 지역발전정책인 “지역행복생활권”의 실현을 위한 정책연구로서, 지역행복생활권 지역간 연계 실증분석을 토대로 지역간 연계협력 사업수요 파악, 연계협력 촉진을 위한 제도개선방안 도출을 목적으로 한다. 기존 선행연구들은 지역간 연계협력을 통해 광역행정 효율화 및 행정구역 단위의 지자체간 상생발전을 도모하고자 했다는 점에서 차별적이다. 문제의식 및 생활권 단위의 공간 범위를 상정하고 있다는 점에서는 송미령외(2014) 연구와 유사하나, 이 연구는 지역행복 생활권 연계잠재력 진단을 토대로 지역간 협력사업 수요 등을 분석하여 종합적으로 정책제안하고 있다는 점에서 차별적이다.

둘째, 연구내용 및 방법, 추진체계의 차별성이다. 이 연구는 지역행복생활권 지역간 연계실태를 공간분석기법을 활용해 파악하고, 동시에 이들 지역간 연계협력사업 수요조사를 통해 향후 지역행복생활권 실현을 위해 각 생활권 지역들이 어떤 연계협력 사업을 발굴추진해야 할지에 대한 제안을 시도하였다. 그리고 56개 지역행복생활권에서 지역발전위원회에 제출한 연계협력 사업보고서 내용을 전수 분석하여 연계협력 사업수요를 종합적으로 파악하였다. 이밖에 지역간 연계협력 추진실태 파악을 위해

충남도 및 15개 시군을 대상으로 실태조사를 수행하였다. 그리고 지역간 연계 협력 우수사례에 대한 경험 청취를 위해 ‘지역현장포럼’을 면담조사와 병행하여 수행했다. 경북북부연구원이 주관하는 ‘BY2C 외씨버선길 지역공동체 사업’과 충남도 홍성-예산간 연계협력사업 사례를 대상으로 현장조사 및 공무원 면담(워크숍)을 수행하였다. 또한 지역간 연계협력 및 지역행복생활권 지자체 정책실무자를 대상으로 제도개선 방안에 대한 의견을 수렴코자 설문조사를 수행하였다. 이 조사는 연구내용 및 정책방안 도출에 있어서 현장성과 실행가능성 확보에 주안점을 두었다. 이에 따라 2010-2013년간 지역발전위원회의 지역간 연계협력사업 추진 실무자, 56개 지역행복 생활권 지자체 실무자 등 지역간 연계협력사업을 추진해 본 경험이 있거나 수행중인 정책 전문가를 조사 대상으로 하였다.

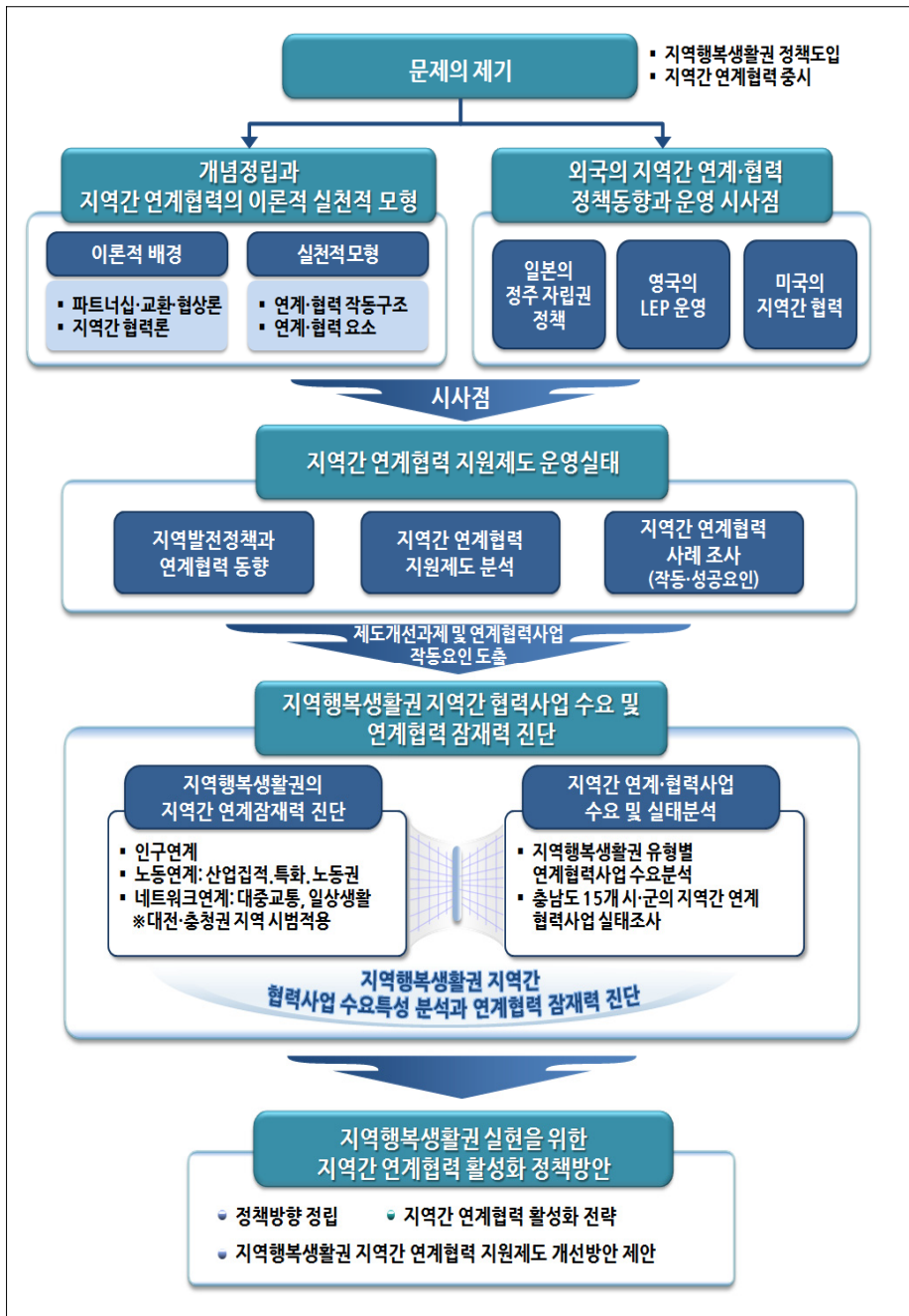
〈표 1-5〉 선행연구와 본 연구의 차별성

구분	선행 연구	본 연구
연구목적	- 지역간 갈등해소와 협력 촉진방안 연구 -지역간 협력사업 성공요인 도출 -협약 등 지역협력촉진 제도개선 제안	지역행복생활권의 핵심수단인 ‘지역간 연계협력’ 활성화방안 강구로 정책목적 실현 및 정착 기여
연구내용	- 주로 사업유형별 사례분석 -일부 연구에서 추진단계별 분석 실시	- 지역간 연계협력사업 수요/실태조사 -56개 지역행복생활권 연계협력사업 수요분석 -충남도 및 15개 시군 연계협력사업 실태조사 - 지역간 연계협력사업 추진사례 면담조사 - 지역간 연계잠재력 진단 -지역행복생활권 연계잠재력 진단분석 - 지역간 연계협력 활성화 정책방안 제시 -지역행복생활권 유형별 연계협력 정책방안 -지역간 연계협력사업 활성화 정책방안 등
연구방법	- 문헌 및 자료분석(제도분석) - 사례조사 - 실태조사(평가분석) 등을 개별적으로 활용	- 문헌조사(이론검토, 제도분석, 해외사례) - 지역행복생활권 연계잠재력 진단 공간계량분석 기법 활용 - 지역간 연계협력 사업수요조사 - 사례조사 및 면담조사(지역현장포럼) - 설문조사(지자체 정책실무자) - 외부전문가와 공동연구(원고 집필)
연구추진 체계	-	- 지역현장포럼을 자율적으로 운영 -전문가특강, 현장포럼을 병행

<표 1-6> 선행연구와 본 연구의 차별성 요약

구 분		선행연구와의 차별성 요약		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주 요 선 행 연 구	1	• 과제명: 통합국도를 향한 지역간 공동발전방안 연구 (Ⅱ):지방자치단체간 협력을 통한 공동발전방안 • 연구자: 박양호, 이원섭외(2004) • 연구목적: 지자체간 협력 매커니즘 분석을 통한 한국형 지자체간 협력정책 추진방향 제시	• 현지자료 수집분석 • 담당공무원 인터뷰 • 해외자료 분석 • 국내외 협동연구	• 지자체간 협력개념 및 이론적 배경 • 국내 지자체간 협력사례 분석 • 해외 지자체간 협력사례 분석 • 지자체간 협력 패러다임과 정책방안
	2	• 과제명: 지역간 경제협력의 실태분석과 활성화방안 • 연구자: 김현호, 오은주외(2008) • 연구목적: 지역간 경제협력 사례분석 및 지역수요에 대응하는 경제협력 활성화를 위한 지원방안 제시	• 문헌 연구 • 설문조사 • 현지사례조사	• 지역간 경제협력에 관한 이론논의 • 국내 지역간 경제협력의 추진실태와 문제점 • 지역간 경제협력의 의견수렴 • 외국의 지역간 경제협력 사례 • 지역간 경제협력 활성화 방안
	3	• 과제명: 광역경제권 연계협력 사업의 실태와 활성화방안 연구 • 연구자: 송우경외(2013) • 연구목적: 광역권 연계협력 사업의 주요 성과분석을 통해 문제점 및 제약요인 도출을 토대로 광역경제권 연계협력 사업 활성화를 위한 정책방안 도출 제시	• 문헌 연구 • 통계 분석 • 설문 조사 • 면담 조사	• 연계협력 이론 및 해외사례 • 광역경제권 연계협력 관련제도 및 운영 현황분석 • 광역경제권 연계협력 실태분석 • 광역경제권 연계협력 활성화 정책방향과 제도개선 과제
본 연구		• 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 정책방안의 도출 제시	• 문헌 연구 • 지자체 실태조사 • 면담·설문조사 • 공간분석기법(GWR 등) • 전문가 협동연구 • 지역현장포럼 운영	• 지역간 연계협력의 이론·실천적 배경 • 해외 지역간 연계협력 정책동향 및 제도, 운영사례 시사점 • 지역행복생활권 연계협력 사업수요 조사 및 추진실태 조사 • 지역간 연계협력 정책추진 현황 및 제도 분석 • 지역행복생활권 연계잠재력 진단 • 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 정책방안 제시

<그림 1-2> 연구보고서의 구성



chapter II

지역간 연계협력의 개념정립과
이론적·실천적 논의

지역간 연계협력의 개념 정립과 이론적·실천적 논의

이 장은 지역간 연계협력의 개념을 정립하고, 연계협력의 이론적·실천적 작동요소를 정리하였다. 지역간 연계협력이 왜 필요한가? 지역간 연계협력을 작동하게 하는 요소는? 연계협력의 실천적 작동구조·절차는? 지역간 연계협력의 필요성, 작동구조 및 효과에 대한 논리를 도출하고자 선행연구 대상의 문헌조사(literature survey) 방법을 주로 활용하였다. 이를 토대로 지역행복생활권 실현에 있어 지역간 연계협력의 이론적·실천적 정책논리 기반을 강화하였다.

1. 지역간 연계협력의 개념 정립

1) 관련 개념의 검토

지역간 연계협력의 개념 정립에 앞서, 사전적 정의와 선행연구의 개념 정립을 살펴보았다. 사전적으로 연계(linkage)는 “어떤 일이나 사람과 관련하여 관계를 맺음, 서로 밀접하게 관계를 맺는 상태”로 정의된다. 협력(cooperation)은 “특정한 목적을 달성하기 위하여 서로 힘을 합하여 도움”으로서 “자율적인 조직들 간에 개별적인 목표를 공동으로 성취하기 위한 긴밀한 관계”로 정의하고 있다. 사전적으로 연계협력은 “어떤 일이나 사람과 관련해 관계를 맺고 힘을 합하는 것”을 의미하며 국가, 기업,

지역, 개인 등 특정한 목적을 가진 둘 이상의 모든 사회주체 상호간에 광범위하게 발생한다.

지역간 연계협력은 추진주체 측면에서 차이점을 지닌다.²⁾ 선행연구에서 지역간 연계협력은 다양하게 정의하고 있으나 핵심개념은 ‘복수의 지역(지자체)’ ‘공동의 목표 또는 이익’ ‘역할 및 책임의 분담’ ‘성과의 공유’로 개념화할 수 있다.

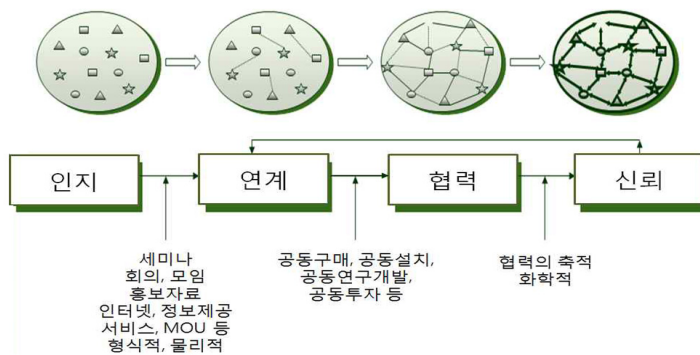
<표 2-1> 지역간 연계협력에 대한 선행연구의 개념정의 종합

구분	개념 정의
사득환(2002)	자율적인 조직들간의 개별적 목표를 공동으로 성취하기 위한 긴밀한 관계로, 목표 및 성취를 위해 상호의존적 관계 하에서 자원, 권한, 역할을 교환하여 상호이익을 증진시키는 것을 의미
한표환외(2002)	각 지역이 참여 및 관계유지를 통해 상호 이익과 소득을 얻을 수 있다고 판단할 때 이루어지며, 독자적으로 존립하는 것보다 목표를 쉽게 달성할 수 있다고 믿기 때문에 동기부여가 발생
박양호·이원섭외 (2004)	서로 다른 지방자치단체가 공동의 이해관계가 있는 지역개발 관련활동을 체계적인 상호협동을 통하여 추진하여 이익을 공동으로 창출하고 공유하는 행위
권영섭(2011)	두 개 이상의 지역 간에 동종 또는 이종의 콘텐츠로 서로 연계되어 있으며, 이들간 서로 힘을 합하여 도와서 거래비용을 줄이고 사업권한과 책임을 공유하며 공동으로 편익을 창출하는 것을 의미
김현호(2012)	다양한 수준의 지자체가 상호의존에 기초한 교환, 협상을 통해 자원, 권한, 역량 등을 교환함으로써 상호 공동이익을 실현시켜 나가는 자율적이고 목적지향적인 활동
지역발전위원회 (2013a)	지방자치단체가 특정사안에 대하여 공동의 이익을 도모하기 위해 긴밀한 관계를 유지하는 것
Lincoln Institute of Land Policy	2개 이상의 지역이 각 지역의 경계나 기능을 넘는 공동목적을 가진 사업을 각자의 자원 등을 투입하여 역량 있는 추진주체를 구성, 가동함으로써 독자적으로는 불가능한 사업을 추진하거나 독자적으로 추진하는 것보다 더 효율적으로 사업을 추진하는 것을 의미

2) 이 연구에서는 지역간 연계협력과 지자체간 협력을 동일한 것으로 혼용하고 있다. 학문적으로 지역간 협력으로 사용하는 것이 적절하나, 용어 사용의 일관성 차원에서 지역간 연계협력으로 사용한다.

지역간 연계협력의 형성은 인지→연계→협력→신뢰의 4단계를 거치며, 신뢰의 단계에 도달할 경우 높은 성과가 나타나는 것으로 보았다(권영섭, 2011).³⁾ 시간적 형성에서 지역간 연계협력의 개념은 과정 및 결과 측면으로 구분하여 정의할 수 있다. 과정적 측면에서 지역간 연계·협력은 “다양한 수준의 지자체가 상호의존에 기초한 협력을 통해 자원, 권한, 역량 등을 결합 생산함으로써 공동의 이익을 창출하는 과정”을 지칭한다. 결과적 측면에서 지역간 연계·협력은 참여 지역이 동일한 목표 달성을 위해 한정된 자원과 역량을 동원하여 목표지향적인 상호작용을 통한 공동생산 과정을 거쳐 최종생산물 혹은 성과를 창출함으로써 서로의 이익을 향유하는 속성을 지닌다(김선기외, 2008; 김현호, 2012).

<그림 2-1> 연계협력의 단계



자료: 권영섭(2011)

2) 지역간 연계협력의 개념 정의

지역간 연계협력이란 “2개 이상의 지자체가 재원, 인력, 자원 등을 분담하여 추진하는 사업이나 활동”을 포괄하나, 이 연구에서는 지역간 연계협력사업, 특히 지역행복생활권 실현과 관련된 분야에 중점을 두고 있다. 지역행복생활권은 “주민 생활에

3) 인지는 연계협력의 상대 또는 주체를 아는 것이고, 이들과 협력할 필요가 있어서 MOU, 계약 등의 형식을 통해 공식적, 형식적, 물리적 연계가 이루어진다. 그리고 협력은 콘텐츠(공동구매, 연구개발 등)가 있어야 하고, 협력을 여러 차례 추진하면서 신뢰가 구축될 경우 밀도가 높아지고 높은 성과가 나타난다(권영섭, 2011).

필요한 일자리, 교육, 의료, 복지, 문화 등 기본생활서비스가 충족되어 행복한 삶을 누릴 수 있는 일상생활의 공간”을 의미한다. 지역행복생활권은 주민과 지자체가 주도하여 ‘중심도시-농어촌중심지-마을’을 공공상업서비스를 기반으로 유기적으로 연계·설정한 권역을 칭한다(지역발전위원회, 2013a).

따라서 지역간 연계협력은 지역행복생활권 정책의 기본 개념이자 핵심적인 정책수단이라고 할 수 있다.⁴⁾ 생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 사업분야는 생활권 기반 확충, 일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고, 교육여건 개선 및 창의적 인재 양성, 지역문화 육성 및 생태복원, 지역복지·의료 분야로 구분된다.

<표 2-2> 지역행복생활권 실현을 위한 중점분야 및 실천과제

6대 분야	17개 실천과제	지역간 연계협력사업 예시
1. 생활권 기반확충	- 지역중심지 활력 증진사업 - 주민체감 생활인프라 확충사업 - 지역주도협력 발전체계 구축사업	생활인프라 공동조성이용, 연계 교통서비스 도입, 환경시설 공동 설차운영 등
2. 일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고	- 일자리 창출 중심으로 지역산업정책 전환 - 지역투자 촉진을 통한 일자리 창출 - 산업단지를 창조경제의 거점으로 육성 - 농어촌 일자리 확충	일자리 공동연계창출, 지역특화 산업 육성, 6차산업화, 융복합 및 첨단산업단지 활성화 등
3. 교육여건 개선 및 창의적 인재양성	- 지방 초중고교 교육여건 개선 - 지방 명품대학 육성 - 지역인재와 기업의 선순환 성장	교육여건 개선 전문가공동 활용을 통한 다양한 교육기회 제공, 평생 교육 연계 등
4. 지역문화 육성, 생태복원	- 지역문화역량 강화 및 특성화발전 지원 - 문화격차 해소 - 생태자연환경 보존·활용	문화체육시설 및 프로그램 공동 운영 공동관광자원개발 문화행사 공동개최, 환경·산림자원 공동 보전 등
5. 사각없는 지역복지·의료	- 지역 맞춤형 복지 지원 - 취약지역 공공의료체계 정비	낙후지역 의료서비스 개선, 보건 의료서비스 기능분담, 전문서비스 인력 공동활용 등
6. 지역균형발전시책 지속 추진	- 혁신도시, 세종시 보완 발전 - 지역공약 이행 지원	-

자료: 지역발전위원회(2013a)

4) 지역행복생활권 정책의 추진배경은 교통통신 발달에 따라 단순한 사군구 경계를 넘어서는 다양한 다차원적인 서비스 수요가 일반화되고, 지역간 과당경쟁중복투자를 방지하고 유기적인 생활서비스 연계를 통해 상생발전, 주민복지증진에 공동으로 대처할 필요성을 들고 있다(지역발전위원회, 2013a).

2. 지역간 연계협력의 이론적 논의

지역간 연계협력의 이론적 배경 논의는 지역간 연계협력의 필요성, 형태와 유형 등을 설명하는 이론적 모형과, 지역간 연계협력의 선행조건, 효과 및 성공요인, 협력과정 등 실천적 모형을 다룬 논의로 구분해 살펴볼 수 있다.

여기서는 지역간 연계협력의 필요성과 유형, 효과를 설명하는 정부간 협력론, 경영학적 협력론, 지역간 협력론의 핵심개념을 검토하였다.

1) 정부간 협력론

정부간 협력론은 규범적 차원에서 행정서비스의 효율화를 위한 설명모형으로 정부간 관계론, 광역행정론으로 구분된다. 정부간관계론(inter-governmental relations: IGR)은 1960년대 이후 미국의 연방정부와 지방정부간, 지방정부 상호간 관계를 설명하는 포괄적 이론으로서, 정부간 관계를 협력적 분리형, 중첩형 권위형, 내포적 권위형으로 구분 제시하였다. 정부간 관계론과 유사개념으로 광역행정(metropolitan administration) 개념이 있으나, 양자는 중심가치, 참여 지자체의 범위, 문제해결 능력에 있어 차이가 있다.

<표 2-3> 정부간 관계와 광역행정의 비교

구 분	정부간 관계	광역행정
접근방법	구조조정방식	개체이동방식
중심가치	형평적 효율성	효율성, 규모의 경제성
참여정부 범위	광범위	협소(인접 정부간)
처리기능	갈등, 보완, 균형발전기능	갈등적 기능
문제해결 능력	포괄적	제한적

자료: 차미숙(1999)

2) 경영학적 협력론

경영학적 협력론은 지역간 연계협력의 발생원인 및 배경을 설명하는 이론적 모형으로 파트너십모형, 교환모형, 공동생산모형, 활동공유모형으로 구분된다.

첫째, 파트너십 모형(partnership model)이다. 이 이론적 모형에 의하면, 파트너십은 주체간 공통의 목적을 달성하기 위하여 지속적으로 협력하는 행위 또는 조직형태이다. 파트너십은 ① 협력활동에 대한 역할분담 ② 활동경비 분담 ③ 역할에 상응하는 이익 향유 등 세 가지 기본요소로 형성된다. 그리고 성공적인 파트너십의 요인분석에 의하면, 적절한 자원(fund)이 가장 높게 나타났고 효과적인 조정자 여부, 상호신뢰와 참여 등의 순으로 나타났다(Leach & Pelkey, 2001).

<표 2-4> 지역간 연계협력의 성공요인

성공 요인
• 상호 이해와 신뢰가 기반이 될 것 • 기존에 네트워크 경제(network economy)가 있을 것 • 공동의 자원을 함께 조화롭게 이용할 것 • 규모의 경제를 통하여 일정수준의 규모를 달성할 것 • 범위의 경제(scope economy)를 도모할 것 • 다양한 거래비용(transaction cost)을 줄일 것 • 개별지역의 경쟁력을 강화할 것 • 지역간 경쟁을 제한하여 불필요한 경제적 갈등을 감소시킬 것

자료: R.Cappellin et.al.(1993)

둘째, 교환 모형(exchange model)이다. 모든 조직은 기본적으로 자기 이해관계에 따라 운영된다고 가정하고, 일정한 조직간의 관계를 참여조직들이 관계유지를 통해 상호이익이나 소득을 얻을 수 있다고 판단할 때 협력관계가 형성된다고 보았다(서정섭, 2011). Schmidt & Kochan(1977)의 교환모형은 지역간 상호이익 수준이 높을수록 두 지역은 높은 수준의 자발적 연계협력이 발생(A)하는 반면, 상호이익과 의존관계가 낮은 경우(D)에는 연계협력적 상호작용이 낮거나 부재하게 된다는 것이다. 지자체 상호이익의 정도가 높을수록 상호작용 빈도가 높아지며, 지자체간 행정협의회, 사무위탁 등은 교환모형의 동기에서 결성된 사례로 볼 수 있다.

셋째, 협상 모형(bargaining model)이다. 이 모형에 의하면, 지자체간 협력은 공동의 문제를 해결하기 위해 협상이라는 수단을 통해 주고받는 교환관계이며, 수용가능한 대안을 창출하기 위해 상호간 입장을 조정하는 과정이다. 협상은 상호경쟁적인 동시에 상호보완적인 성격이 공존하는 경우에 발생한다.

<그림 2-2> 연계협력 발생에 관한 교환모형(exchange model) 구조

		조직 '가' 의 이익	
		고	저
조직 '나' 의 이익	고	A	B
	저	C	D

A: 상호 이익, 자발적인 높은 수준의 상호작용
 B: 비대칭적 이익, 중간 수준의 상호작용
 B조직이 A조직의 참여를 얼마만큼 유도하느냐에 따라 상호작용 수준이 달라짐
 C: B와 같은 맥락
 D: 의존관계가 낮거나 부재함, 낮거나 부재한 상호작용

자료: Schmidt and Kochan(1977)

넷째, 공동생산모형(co-production model)이다. 공동생산은 지자체가 공동생산 참여자로 직접 참여함으로써 그들 간의 상호작용을 통해 각종 공공재나 공공서비스를 공동 생산하는 과정을 지칭한다.

다섯째, 활동공유 모형이다. 기업경영에서 활동을 공유하는 이유는 서로 다른 주체들이 수행하는 사업간 연계에서 오는 이득이 그렇지 않은 경우에 비해 크기 때문이다. 박양호·이원섭외(2004)는 지역간 협력의 이론적 배경으로 경영학에서의 ‘활동공유모형’, 지역협력·제휴에서 ‘연결의 경제성, 시스템 경제성 이론’ 및 ‘분리형 분업과 통합형 분업이론’을 제시하였다.

3) 지역간 협력론

지역간 협력론은 지자체의 협력사업 참여목적과 방법을 설명한 이론으로 신지역주의(new regionalism)의 지역간 협력론, 지자체의 집단행동이론(Institutional Collective Action Framework), 공간통합을 위한 지역간 협력론으로 구분된다.

첫째, 신지역주의(new regionalism)의 지역간 협력론이다. 신지역주의적 지역발전 패러다임의 요체는 지역간 경쟁에서 행정구역의 중요성을 약화시키는 것이다(김현호·오은주, 2008). 신지역주의는 새로운 지방정부를 설립하거나 기존 정부들 간의 협력을 통하여 도시 및 지역 문제를 해결하고자 하며, 공통된 목표를 추구한다. 즉 지역경쟁력 강화를 위해 지자체들의 다양한 협력을 촉진하도록 대도시권 지자체를 연결하는 공식·비공식 방법을 확립하며, 대도시권의 분절된 지자체들의 통제되지 않은 개발에 의해 초래되는 부의 외부성 또는 파급효과를 지역 거버넌스를 통해 해결하며, 이를 통해 중심도시와 주변도시의 각종 문제를 개선하고자 한다(배응환, 2010).

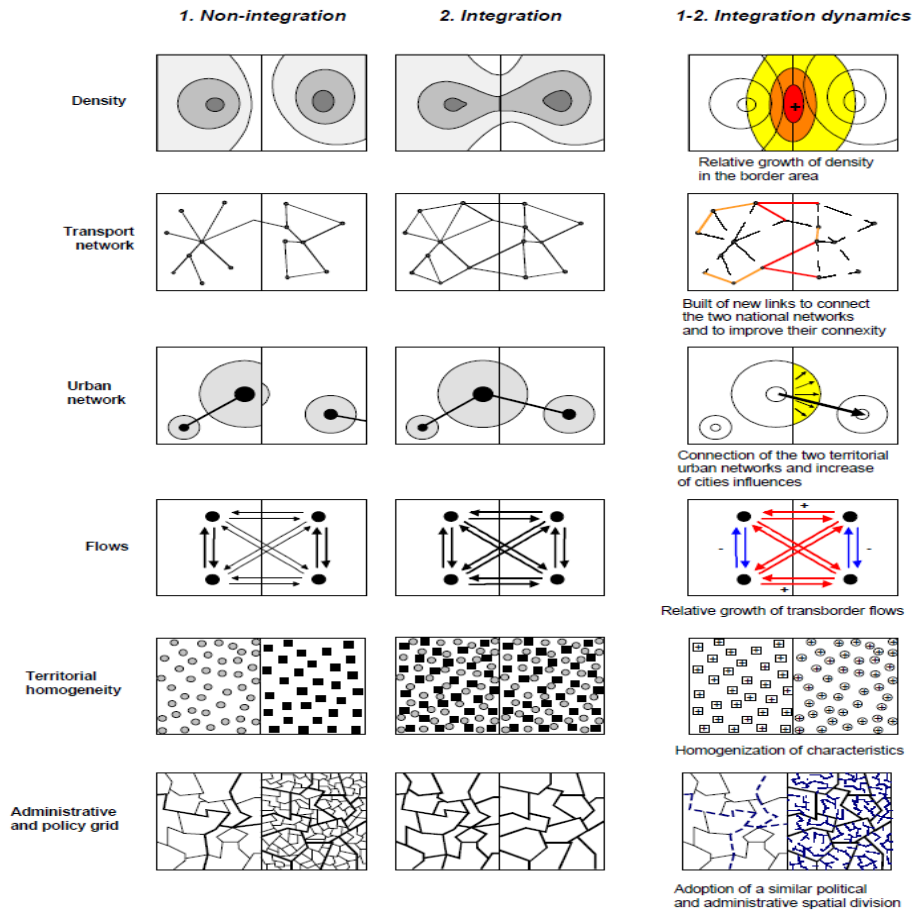
둘째, 지자체의 집단행동이론(Institutional Collective Action Framework)이다. 지자체의 행정구역 분절로 발생하는 문제에 대응하기 위해 다수 지자체가 자발적으로 협약·협의 등 집단행동을 한다(Frick, http://localgov.fsu.edu/publication_files/big201das_ch10.pdf). 지자체의 협력은 편익과 함께 정보공유, 기관이익 대표, 협상/비용분담, 집행 등과 관련한 거래비용을 수반하며, 지자체의 집단행동은 다양한 형태로 발생한다(Frick, 2013). 비공식 네트워크, 계약, 의무협약, 워킹그룹, 파트너십, 네트워크 구축, 다중적 자가조직 시스템, 지자체 협의기구, 집중화된 지역조직 등을 통해 대응한다. 지자체가 집단행동을 통해 대응하는 분야는 수자원 관리, 지역경제개발, 지역계획, 공공안전, 응급관리, 토지이용, 서비스 공급 등 다양하다.

셋째, 공간통합을 위한 지역간 협력론(Ph. De Boe and Th. Hanquet, 1999)이다.⁵⁾ 지역간 협력은 공간적 상호작용을 촉진하는 조건으로서 협력이 부재하거나 약하면 지역간 관계에서 전체 행위자의 지원을 받지 못하게 되어 공간통합이 저해된다.

5) 유럽연합의 지역정책에서는 공간통합과 협력이 근본적인 의미 차이에도 불구하고 동일시 되는 경우가 많다.

공간통합의 기반으로 지역간 협력의지(willingness)가 강조되고 있으나 협력의 필요(need)도 마찬가지로 중요하다. 지역간 협력을 필요로 하는 상황(파트너가 미온적이지만)과 실제 지역간 협력은 약하지만 협력의지는 높은 상황을 구분해서 접근할 필요가 있다.

<그림 2-3> 지역간 협력을 통한 공간통합 사례



자료: Ph. De Boe and Th. Hanquet(1999)

〈표 2-5〉 지역간 연계협력 관련이론 종합

구 분	개념 및 특징
정부간 관계론	• 정부간의 관계를 포괄하는 개념으로 연방정부와 지방정부간, 지방정부와 지방정부간의 협력이나 대항관계 등의 상호작용을 설명하는 이론 • 지방정부간 권한과 이해관계를 둘러싼 분쟁을 지방정부간 대등한 수평적 관계에 입각한 사전적 해결수단으로 지방자치단체간 협력을 강조함
파트너십 모형	• 주체간의 공통의 목적을 달성하기 위하여 지속적으로 협력하는 행위 또는 조직형태를 의미 • 재정·인적자원 획득기회 증대, 문제해결 능력 향상, 이익의 증대, 중앙정부에 대한 요구의 힘 증가, 불확실성의 감소 등이 참여 동기
교환 모형	• 모든 조직은 참여조직들이 관계유지를 통해서 상호이익이나 소득을 얻을 수 있다고 판단할 때 형성 • 우리나라 지방자치단체간 행정협의회, 사무위탁 등이 전형적인 사례로, 상호 기대이익이 충분하지 않으면 활성화되지 못함
협상 모형	• 공동된 문제에 대하여 관련 지방자치단체간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해나가는 과정이나 행태 • 이해관계가 상호보완 되어 협조적, 동반자적 측면을 갖는 것이 있는 반면 이해가 상반, 경쟁적이어 적대적인 면을 갖는 것이 있음
공동생산 모형	• 지방자치단체들이 공동생산적 참여자로서 직접 참여함으로써 그들 간에 상호작용을 통해서 각종 공공재 또는 공공서비스를 생산하는 과정 • 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 사무를 처리하기 위하여 설립된 지방자치단체 조합이 해당되며, 외국은 다양하게 설립·운영되고 있음
협력과정 모형	• 협력을 형성·촉진하는 요인 혹은 지향적 힘들이 내부적으로 적절, 적시에 혼합되고 상승작용을 통하여 외형적으로 나타나는 결과 • 협력문제 공유, 이용가능한 자원의 확인·동원, 협력추진을 위한 제도적 장치 필요 등의 단계별로 연속적으로 작용함
활동공유 모형	• 기업경영에서 활동을 공유하는 이유는 서로 다른 주체들이 수행하는 사업간의 연계에서 오는 이득이 그렇지 않을 경우에 비해 크기 때문임 • 시장원리를 근거로 합종연형하게 되고 여기에 디지털 융합화가 더해져 강자들만이 네트워크상에 연결되는 가치네트워크의 형태로 진화하게 됨
지역간 협력론	• 행정구역 분절로 발생하는 지역문제 해결을 위해 기능지역 중심으로 지자체들의 협력을 통해 다양한 사업을 시행 • 지역간 협력은 지역간 상호작용을 촉진하여 공간통합의 중요한 수단으로 활용 가능하며, 유럽통합의 이론적 토대가 되고 있음

자료: 지역발전위원회(2012)의 내용 추가

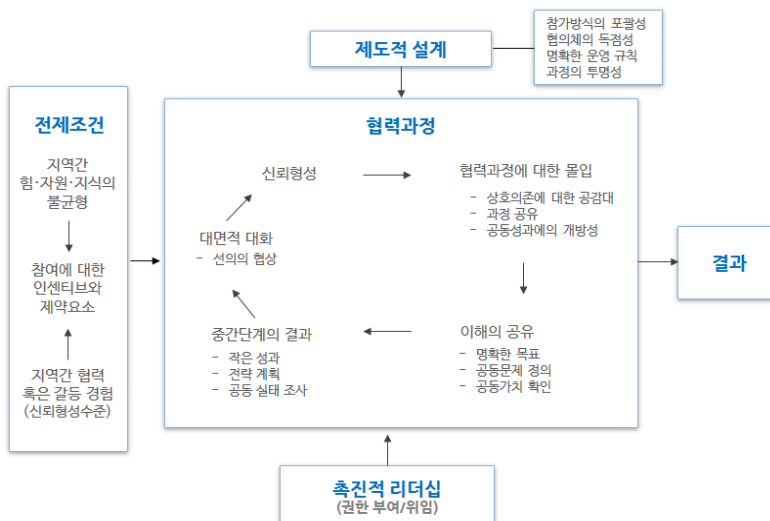
3. 지역간 연계협력의 실천적 모형

1) 지역간 연계협력의 작동요인과 절차

지역간 연계협력을 규범적·실천적으로 설명하는 이론들로 연계협력의 작동 요소나 절차, 추진방식 등을 제시하고 있다.

Weiss(1987)는 지역간 연계협력의 전제조건과 작동방법을 제시하고 있다. 이에 의하면, 지역간 연계협력을 위해서는 지역간에 공유되는 문제(problem)가 있어야 하며, 이들 문제를 해결할 수 있는 자원(resource)이 있어야 하며, 협력을 실행할 수 있는 제도적 역량(institutional capacity)이 기반이 되어야 한다. 문제를 해결할 수 있는 자원에는 자본, 인력, 전문성 등이 포함되며, 협력을 실행할 수 있는 제도적 역량에는 실행규칙 및 법·제도적 기반이 포함된다. 또한 연계협력의 전 단계에 지역의 성과 창출을 요구하는 중앙정부 및 지역주민 등 외부적인 힘이 작동한다(Weiss, 1987). Ansell & Gash(2007)는 지역간 연계협력을 위해서는 선행조건, 제도적 설계, 협력과정, 추진적 리더십, 그리고 이에 기반한 협력과정이 필요하다고 제시하였다.

<그림 2-4> Ansell & Gash의 협력적 거버넌스 모델

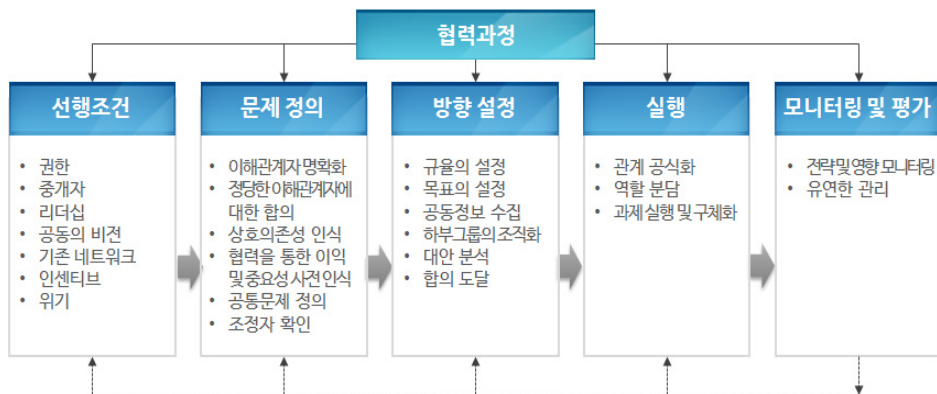


자료: Ansell & Gash(2007)

그리고 선행조건에는 지역간 자원의 불균형, 협력참여 지자체에 대한 인센티브 등 동기부여, 지역간 협력경험 등이 해당된다. 제도적 설계와 리더십 등에 기반한 협력 과정은 대면적 대화 → 신뢰형성 → 협력과정의 몰입(상호의존 필요성 인식, 과정 공유, 이익분석 개방) → 이해 공유(명확한 미션, 공동의 문제정의, 공동의 가치 확인) → 중간단계의 성과(중간산출물, 전략계획, 공동실태조사) → 대면적 대화가 반복적으로 이루어지면서 연계협력의 성과로서 결과가 도출된다. 이 모델에 의하면 지역간 자원의 불균형과 협력 또는 갈등에 따라 연계협력에 대한 동기부여가 발생되고, 명확한 운영규칙과 투명성을 담보하는 제도적 기반과 지역간 권한을 조정하는 리더십이 확보되어야 지역간 연계협력이 발생한다.

Bentrup(2001)은 지역간 연계협력을 단계별로 선행조건, 문제설정, 방향설정, 실행, 모니터링 및 평가 단계로 구분하여 설명하였다. 지역간 공동의 비전과 인센티브 발생이 선행되었을 때에 연계·협력이 시작되며, 지역간 공동의 문제 정의와 정당한 합의가 이루어진 후에 규율과 목표를 설정하고, 임무 배정과 수행을 통해 실행하고, 모니터링 및 평가를 수행한다. 지역간 협력이 이루어지기 위해서 각 단계별로 갖춰야 할 실천적 요소들을 제시하고 있다.

<그림 2-5> Bentrup의 지역간 협력모델(환경계획 예시)

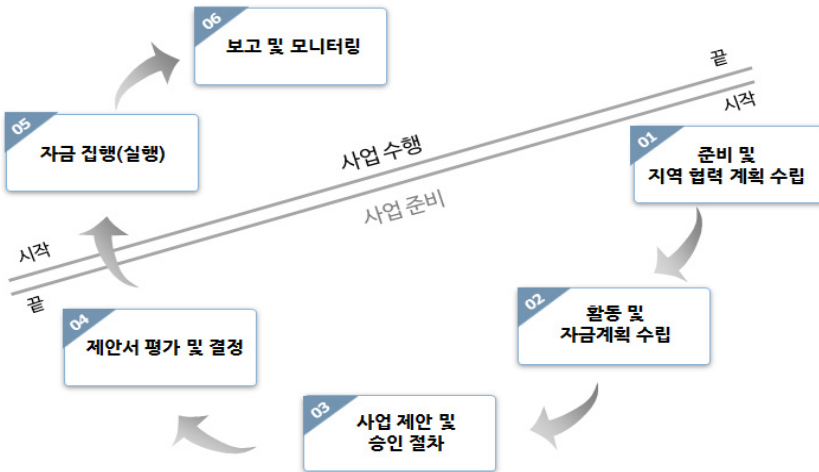


자료: Bentrup(2001)

그리고 유럽연합의 Interreg 프로젝트는 ① 준비 및 내용계획 수립 ② 활동 및 자금계획 수립 ③ 사업 제안 ④ 제안서 평가 및 결정 ⑤ 자금집행 ⑥ 보고 및 모니터링의 단계로 진행된다. 지역협력 프로젝트의 선정은 프로젝트의 공동 개발(joint development), 공동 집행(joint implementation), 공동 조직(joint staffing), 공동 예산(joint financing)의 조건 충족 정도에 따라 결정된다.

지역협력 프로그램의 집행과정에는 모니터링 위원회(monitoring committee), 승인기구(certifying authority), 감독기구(audit authority), 관리기구(managing authority), 합동사무국(joint technical secretariat), 자문위원회(steering committee), 주관 파트너(lead partner), 프로젝트 파트너(project partner) 등이 참여하여 각자 역할을 분담한다.

<그림 2-6> EU의 지역협력 프로그램 실행과정



자료: EU(2008)

2) 지역간 연계협력의 효과

지역간 연계협력의 필요성 및 효과는 정책 논리와 실천적 근거를 제공한다. 지역간 협력과 상호이익은 정비례의 관계를 지니며, 지역간 연계협력의 긍정적인 효과로는 규모의 경제, 집적의 경제, 네트워크 경제의 효과를 들 수 있다.

<표 2-6> 지역간 연계협력의 효과

구분	내용
규모의 경제 (economies of scale)	• 산출량이 증가함에 따라 평균비용이 하락하는 경우
크기의 경제 (economies of size)	• 산출량을 두배로 늘릴 때, 투입물의 비율 변화를 통해 두배 이하 증가
집적 경제 (agglomeration economies)	• 지역간 협력으로 동종 업종간의 집적을 통해 거래비용 감소, 학습 등 외부효과의 편익을 향유
네트워크 경제 (network economies)	• 물리적으로 인접하지 않더라도 기능적 연계를 통해 비용절감

자료: 김현호(2012)

지역간 연계협력에서 ‘연결의 경제성 및 시스템의 경제성’의 중요성이 강조되고 있다(이원섭외, 2004). 연결의 경제성이란 개별 지역이 갖고 있는 내부 자원 뿐만 아니라 다른 지역이 보유한 자원을 활용하고 연결시킴으로써 창출되는 경제적 이익을, 시스템의 경제성이란 ‘시스템 상품’의 완성을 위해 지역간 네트워크 체계가 정립되는 과정에서 발생하는 지역 간의 분업효과와 연결효과를, 시스템을 통한 경제적 효과는 단순협력 이상의 새로운 경제성으로 연결의 경제성, 네트워크의 경제성, 연결의 유효성, 시스템 경제성으로 지칭한다.

지역간 연계협력은 갈등 예방과 중복사업 투자에 따른 비효율 예방 차원에서 실천적·정책적 필요성이 높아지고 있다. 협력의 성과를 공유한 경험이 있는 협력적 분위기와 상호신뢰가 형성되어 있는 지역들의 협력이 보다 활성화된다(Hoogh & Marks, 2001; 차미숙외, 2003).

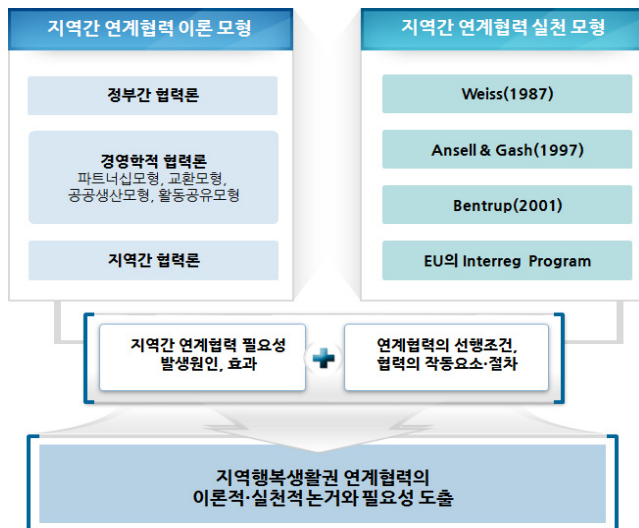
이밖에 지역간 상호보완의 시너지 창출 및 상생발전이다. 지자체 상호간의 비교우위를 토대로 한계를 보완하고 더 많은 성과를 창출함으로써 상생발전이 가능하다. 지역 발전사업에 대한 중복 투자와 통합 관리·운영을 통해 예산 낭비를 방지하여 한정된 국가 및 지방재원을 효율적으로 활용 가능하다. 지역발전 관련 공공서비스나 시설에 대한 공동투자·이용을 통해 예산절감 등이 가능하다.

4. 종합 및 시사점

단일 행정구역 위주의 정책공간 단위를 탈피해, 2개 이상의 시·군으로 구성된 지역행복생활권 정책이 도입되면서 지역간 연계협력이 핵심적인 정책과제로서 중요성이 높아지고 있다. 이 연구에서 지역간 연계협력은 “주민생활에 필요한 일자리, 교육, 의료, 복지, 문화 등 기본생활서비스가 충족되어 행복한 삶을 누릴 수 있는 공간”인 지역행복생활권 실현이라는 공동의 목적 달성을 위해 2개 이상의 지자체가 재원, 인력, 자원을 분담하여 추진하는 활동이나 사업을 총칭한다.

이 장에서는 지역간 연계협력 정책의 논리적 기반을 검토하기 위해 이론적·실천적 모형을 살펴보았다. 지역간 연계·협력을 다룬 이론으로는 정부간 관계론, 경영학적 협력론, 지역간 협력론 등으로 구분된다. 정부간 관계·협력론은 규범적 차원에서 행정서비스의 효율화를 위한 설명모형이며, 경영학적 협력론은 파트너십·교환·협상·공동생산·협력과정·활동공유모형 등으로 지역간 연계협력의 발생 원인과 배경을 설명하는 이론적 모형들이며, 지역간 협력론은 지자체 간의 협력사업 참여목적과 형태를 설명하는 이론이다.

<그림 2-7> 지역간 연계협력의 이론적·실천적 논리 도출



지역간 연계협력의 실천적 모형은 지역간 연계협력의 작동구조를 설명하는 정책 모형으로 구성되어 있다. 이들 실천모형에 의하면, 지역간 연계협력을 위해서는 지역간에 공유되는 비전(vision)이나 문제(problem)가 전제되어야 하며, 공동의 목표달성을 위해 자원(resources)을 확보하고 협력을 실행할 수 있는 제도적 역량(institutional capacity)이 갖춰져야 한다.

이 연구의 목적인 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 정책방안 도출과 관련하여 이론적 모형으로 부터는 지역간 연계협력의 필요성, 발생원인 및 효과를, 그리고 실천적 모형들로 부터는 지역간 연계협력을 원활하게 작동하기 위한 선행조건이나 절차단계별 작동요소, 그리고 이들 요소를 강화하기 위한 방안을 도출하기 위한 시사점을 제시하였다.

chapter III

외국의 지역간 연계협력
정책동향과 지원제도

외국의 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도

이 장은 선진 외국의 지역발전 정책동향과 지역간 연계협력 지원제도 운영특징에 대해 살펴봄으로서, 국내 지역행복생활권 실현과 지역간 연계협력 활성화를 위한 제도개선 시사점을 도출하였다. 분석대상 국가는 일본, 영국, 미국 이다. 국내 지역행복생활권 제도개선 시사점 도출 목적을 감안해 가급적 기초지자체 단위의 지역간 협력과 지원제도의 운영 사례를 검토하는데 초점을 두었다. 주요 연구방법으로 인터넷 자료조사, 면담조사, 해외전문가와 협동연구를 수행하였다.

1. 일본의 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도

1) 정주자립권 도입목적과 지원내용

(1) 정주자립권 도입 및 추진동향

일본의 정주자립권은 기초지자체 주도 하에 “중심시”의 도시기능과 주변 지자체의 자연환경, 역사, 문화 등 지역이 지닌 매력을 활용하고 NPO나 기업 등과 같은 민간을 포함하여 서로 역할을 분담하고 연대·협력함으로써, 지역주민의 삶의 질을 확보하기 위해 필요한 생활기능을 확보하고 지방권에 대한 인구 정주를 촉진하는 정책이다.⁶⁾

6) 일본의 인구는 2004년을 정점으로 급격한 인구감소 추세의 진전이 예상될 뿐만 아니라 생산가능인구의 감소와 노령화율의 증가로 2050년 고령인구비율이 39.6%에 달할 것으로 전망 되었다. 이러한 추세가 진행된다면 지방권은 세 부담 증가, 재정악화 및 긴축재정, 유출

2009년에 도입되어 2014년 10월 현재 중심시 선언을 마친 지자체가 97개로 해당 요건을 갖춘 지자체 262개 시의 37.0%에 해당한다. 그리고 정주자립권 형성 협정을 체결하거나 방침을 책정한 권역이 82개, 그리고 정주자립권 공생비전을 책정한 지자체는 82개이다. 정주자립권을 구성하는 시정촌수가 1개에서 10개 이상까지 매우 다양한 것으로 나타났다(일본 총무성 면담자료, 2014.11).

<표 3-1> 정주자립권 도입 지자체 변화 추이

구분	2009년	2014년	비고
중심시 선언을 마친 지자체	16개 지자체	97개 지자체	요건을 갖춘 전국 262개 시의 37.0% 해당
정주자립권 형성 협정체결/방침 책정 권역	5개 권역	82개 권역	386개 시정촌 포함
정주자립권 공생비전 책정 지자체	1개 지자체	82개 지자체	

자료: 총무성 자료(2014.10.1. 기준), 2014.11.17. 총무성 담당자 면담자료

(2) 정주자립권 형성절차와 주요 지원내용

① 정주자립권의 형성절차와 주요내용

정주자립권 형성을 위한 주요 절차는 중심시 선언 → 정주자립권 형성 협정의 체결 → 정주자립권 공생비전의 책정과 공표이다.⁷⁾ 단계별 주요내용은 다음과 같다.

첫번째 단계는 중심시의 선언이다. 주변 지자체와 함께 권역 전체에 대한 인구 정주를 위하여, 연대협력하려는 중심시가 권역 차원에서 필요한 생활기능의 확보에 관하여 중심적인 역할을 담당하려는 의지를 명확히 하기 위하여 중심시 선언을 한다. 여기서 중심시의 요건은 i) 인구가 5만명 이상(적어도 4만명을 초과), ii) 주간 인구비율이 1 이상, iii) 3대 도시권 권역 외에 소재(3대 도시권이더라도 동경 23구나 3대 도시권 정령 지정시로 통근통학하는 인구의 비율이 10% 미만인 경우는 가능) 등이다. 그리고 주변 지자체는 중심시와 근접하여 경제, 사회, 문화 또는 주민생활 등에서

인구 증가, 세 부담 증가라는 악순환을 야기할 것으로 우려되면서 지방에 머무를 수 있는 조건의 정비가 정책과제로 대두되었다(실무자 면담조사 내용, 2014.11.17.).

7) 일본 총무성 홈페이지 내용과 면담자료(2014.11 실무자 면담)를 참조하여 작성하였다.

밀접한 관계를 가지는 지자체로서 중심시로의 통근·통학자 비율(0.1 이상) 등의 요소를 고려하여 자율적으로 판단토록 하고 있다.

두 번째 단계는 정주자립권 형성 협정의 체결이다. 중심시를 선언한 중심시와 주변 지자체 각각이 1대1로 정주자립권 전체의 활성화를 통하여 지역 정주를 도모하는 관점에서 다양한 행정 분야에 대해 구체적으로 연대제휴해 갈 것을 규정하는 “정주자립권 형성 협정”을 관계 지자체 의회의 의결을 거쳐 체결하게 된다. 구체적인 연대협력 내용은 지역 실정에 따라 유연하게 정할 수 있지만 “생활기능의 강화”, “결속이나 네트워크 강화”, “권역관리능력의 강화”라는 세 가지 관점에서 각 지역의 구체적인 대응방안을 하나 이상 규정하도록 하고 있다. 첫째로 “생활기능의 강화”에서는 의료, 복지, 교육, 산업진흥, 환경을, 둘째로 “결속이나 네트워크 강화”에서는 지역 공공교통, ICT 인프라 정비 및 아·활용, 교통 인프라의 정비, 자산지소, 교류 이주를, 셋째로 “권역관리능력 강화”에서는 인재육성, 인사관리, 외부전문가 초빙 등 적어도 하나 이상에 대해 연대하는 사항을 구체적으로 규정토록 하고 있다.

<표 3-2> 정주자립권(80개 권역)의 연계협력 분야유형

정책분야		권역 수 (개소)	주요 내용
생활 기능의 강화	의료	80	의사파견, 적정 수진을 위한 계몽, 휴일 야간 진료소의 운영 등
	복지	61	개호(간병·간호), 고령자 복지, 육아, 장애인 등의 지원
	교육	65	도서관 네트워크의 구축, 문화스포츠 교류, 공공시설 상호 이용 등
	산업진흥	76	광역 관광루트의 설정, 농산물의 브랜드화, 기업유치 등
	환경	34	저탄소사회 형성의 촉진, 바이오매스의 아·활용 등
결속 및 네트 워크의 강화	지역공공교통	76	지역공공교통의 네트워크화, 버스노선의 유지 등
	ICT인프라 정비·활용	36	메일 전송에 의한 권역정보의 공유 등
	교통인프라 정비	48	생활도로의 정비 등
	자산지소 (地産地消)	39	학교급식에 대한 지역특산물의 활용, 직판소 정비
	교류 이주(移住)	61	공동 빈집뱅크, 권역 내 이벤트 정보의 공유와 참가 촉진 등
권역 매니지 먼트 능력의 강화	합동연수·인사교류	66	합동연수의 개최나 직원의 인사교류 등
	외부전문가의 초빙	30	의료, 관광, ICT 등의 전문가를 활용

자료: 일본 총무성, “全國の定住自立圏の取組状況について”. 일본 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp>). p.13에서 재정리(2014년 8월 검색)

2014년 8월까지 형성된 80개 정주자립권의 경우, 생활기능의 강화 분야에서 의료와 산업진흥에, 결속 및 네트워크 강화 분야에서 지역공공교통에 집중되어 있는 점이 특징적이다. 협정 기간은 연대·제휴를 안정적으로 유지·확대해 나간다는 관점에서 원칙적으로는 명시하지 않지만, 관계 지자체 중에서 협정 폐지(의회 의결) 요구가 있을 경우 2년 후에 폐지할 수 있도록 하고 있다.

<표 3-3> 정주자립권 형성 촉진에 대한 총무성의 재정지원조치 내용

구분	지원목적	지원대상	조치액
중심시 및 주변 지자체의 대응에 대한 포괄적 재정 조치(특별교부세)	정주자립권 공생비전에 의해 추진하는 사업, 공생비전 간담회 소요 비용	정주자립권 협정체결 및 공생비전 책정 중심지와 주변지자체	-중심시: 1사당 8,500만엔 정도를 기본으로 하고 인구, 면적 등을 감안하여 상한액을 산정 -주변 지자체: 1지자체당 연간 1,500만엔 상한('14.10.1 자료)
지역활성화사업채의 총당	정주자립권 추진사업에 대상	권역 전체에 필요불가결한 인프라 정비에 총당	총당을 90% 교부세 산입률 30%
외부인재의 활용에 대한 재정조치(특별교부세)	권역 외로부터 전문성을 가진 인재 활용:상한 700만엔(최대 3년간 지원) 신진 기업인 지역교류 프로그램 : 신진 기업인의 유치에 필요한 경비에 대해 1인당 상한 350만엔		
정주자립권 민간협력 창출펀드 형성사업	공약법인 등이 민간사업자 등에 융자, 채무보증 또는 투자를 위한 자금 :중심시나 주변 시장권이 출자 또는 대부를 행하고 원칙적으로 하나의 펀드를 형성하는 사업(지방단독사업) 대상	정주자립권 협정 체결 및 공생비전 책정 중심지와 주변 지자체	펀드 형성에 일반단독사업채를 총당(90%), 상환이자의 50%에 특별교부세
지역종합정비자금 (고향용자)의 취급	공생비전에 의거한 대응관련 사업을 실시하는 민간사업자 고향용자 한도 및 용자비율 인상(대부한도 증액) - 용자비율을 20%(일반지역)에서 25%(정주자립권)으로 인상 *용지취득비는 설비취득 등에 관한 비용의 1/3 한도로 산입 가능		
	구분		일반지역
	일반시설	도도부현,지정도시	24억엔
		시정촌	6억엔
복합시설	도도부현,지정도시	36억엔	
	시정촌	9억엔	
개별 시책에서의 재정조치	- 병원진료 연대제휴 등에 의한 지역의료 확보에 대한 재정조치 - 벽지 원격의료에 대한 특별교부세 조치율의 인상 : 일반지역 0.6, 정주자립권 0.8 (상한액 800만엔)		
기타	- 정주자립권 형성에 대응한 변지(邊地)도 점수의 산정요소 추가 : 중심지까지의 거리를 산정 가능		

자료: http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/yeizyu/(일본 총무성 홈페이지) 및 담당자 면담자료

세 번째 단계는 정주자립권 공생비전의 책정이다. 최종적으로 중심시는 정주 자립권 협정에 의해 형성된 정주자립권 전체를 대상으로 정주자립권의 장래성, 정주 자립권 협정에 의해 추진되는 구체적 대응방안을 기재한 “정주자립권 공생 비전”을 책정하여 공표한다. 대응방안에서는 구체적 내용이나 추진 일정과 함께 관련 지자체의 명칭, 각 정주자립권 형성 협정의 규정을 명확히 기재해야 하며, 예산조치 수반 시는 총 예상 사업비나 각 연도의 예상 사업비도 기재해야 한다. 이 공생비전의 기간은 대략 5년으로 하며 매년 단위로 변경이 가능하다.

② 정주자립권 추진을 위한 총무성과 관계 성·청별 지원시책

정주자립권 구상의 추진을 위해 정주자립권 공생비전을 책정한 중심시와 주변 지자체에 대해 총무성을 중심으로 농림수산성, 경제산업성, 국토교통성, 문부과학성 등 관계성·청이 재정조치와 사업을 지원하고 있다.

총무성은 정주자립권 형성 촉진을 위해 중심시와 주변 시정촌에 대해 포괄적 재정 조치, 지역활성화사업채에서 정주자립권 사업 추진, 외부인재의 활용에 대한 재정조치, 민간활력 창출펀드 형성사업 지원, 지역종합정비자금(고향용자)의 취급, 개별 시책분야에서의 재정조치, 정주자립권 형성에 대응한 변지도 점수 산정요소 추가 등의 지원조치를 추진하고 있다.

총무성에 의한 포괄적인 재정지원 조치 이외에 중앙관계 부처 차원에서 정주자립권 형성을 촉진하기 위한 지원조치는 다음과 같다. 내각부의 특정지역 재생사업비 보조금, 총무성의 정보통신이용환경 정비추진 교부금, 문부과학성의 학교시설환경개선교부금(학교급식시설정비사업), 후생노동성의 수도시설정비사업, 농림수산성의 도시농촌 공생·대류 종합대책 교부금과 농산어촌 활성화 프로젝트 지원 교부금, 경제산업성의 대내 직접투자 촉진 등에 관한 지역경제활성화사업(기업입지촉진기반정비사업), 국토교통성의 사회자본정비 종합교부금, 방재·안전교부금, 지역공공교통 확보 및 유지 개선 사업, 커뮤니티 철도에 대한 지원(간선철도 등 활성화사업)이 있다.

<표 3-4> 정주자립권 형성 촉진을 위한 중앙정부 부처별 지원조치 내용

부처	지원명(사업)	지원대상	조치액
내각부	특정지역 재생사업비 교부금	지역재생계획 책정 및 이에 의거한 사업의 실시 지원 (정주자립권 구상의 모든 정책 분야)	-정부예산(2014년): 2억엔 -보조율: 정책, 1/2 -교부대상: 도도부현, 시정촌
총무성	정보통신이용환경 정비추진 교부금	정주자립권 구상의 결속 및 네트워크 강화 분야의 디지털 다바이트 해소를 위한 ICT 인 프라 정비 관련분야	-정부예산(2014년): 5억 1000 만엔 -보조율: 1/3 -교부대상: 조건불리지역을 포함 하고 있는 시정촌
문부과학성	학교시설환경개선교 부금(학교급식시설정 비사업)	공립의 의무교육학교에서 학 교급식시설 정비 소요비용의 일부 보조,지원 (정주자립권 구상의 생활기능 강화에서 교육관련 사업)	-정부예산(2014년): 793억 2600만엔 중 일부 -보조율: 1/2, 1/3 -교부대상: 도도부현, 시구정촌, 일부사무조합
	공립학교에서의 귀국·외국인 아동학생에 대한 일관 지원사업	귀국·외국인 아동학생의 지도 자원을 위해 공립학교로의 수용 촉진 일본어 지도의 충실 지원 체제 정비 지원	-정부예산(2014년): 9억 9000 만엔 -보조율: 1/3 -교부대상: 도도부현, 지정도시, 중핵시
후생노동성	수도시설정비사업	수도사업/수도용수공급 사업을 경영하는 지자체·정주 자립권 구상의 생활기능 강화에서 기타 분야사업	-정부예산(2014년): 254억 2300만엔 -보조율: 1/2, 1/3, 1/4, 4/10 정책 -교부대상: 도도부현, 지정도시, 일부사무조합
농림수산성	도시농촌 공생대류 종합대책 교부금	정주자립권 구상의 결속 및 네트워크 강화부분의 지역내 외주민과 교류이주촉진 관련 사업 분야	-정부예산(2014년): 21억엔 -보조율: 정책, 1/2 -교부대상: 지역협의회, 농업법인, NPO
	농산어촌활성화 프로젝트 지원교부금	정주자립권 구상의 결속 및 네트워크 강화·분야의 지역내외 주민과 교류이주촉진 관련사업	-정부예산(2014년): 65억 4000만엔 -보조율: 정책, 1/2 -교부대상: 도도부현, 시정촌, 농림 어업자가 조직하는 단체
경제산업성	대내 직접투자 촉진 지 역활성화사업	정주자립권 구상의 생활기능 강화 분야 산업진흥 관련사업	-정부예산(2014년): 25억엔 중 일부 -보조율: 1/2 이내 -교부대상: 민간단체 등
국토교통성	사회자본정비종합 교부금	자자체가 작성한 사회자본종합 정비계획에 의거한 사업(정주 자립권 구상의 생활기능 강화, 결속 및 네트워크 강화분야 모든 관련사업)	-정부예산(2014년): 9123억 6200 만엔 -보조율: 정책 -교부대상: 지방공공단체

방재안전교부금	지자체가 작성한 사회자본종합 정비계획에 의거한 사업(정주 자립권 구상의 생활기능 강화, 결속 및 네트워크 강화분야 모든 관련사업)	-정부예산(2014년): 1조 840억 5700만엔 -보조율: 정액 -교부대상: 지방공공단체
지역공공교통 확보 유지개선사업	정주자립권 구상의 결속 및 네트워크 강화분야의 지역공 공교통 관련사업	-정부예산(2014년): 305억 6000 만엔 -보조율: 1/2 -교부대상: 교통사업자(지역협의회 논의를 거쳐 계획작성 전제)
커뮤니티 레일화에 대한 지원(간선철도등 활성화사업, 연대제 휴계회사업)	지방도시나 근교노성 등에서 종합연대제휴계화에 의한 사업 (정주자립권 구상의 결속 및 네트워크 강화분야에서 지역 공공교통 관련사업)	-정부예산(2014년): 9억 7000만엔 -보조율: 1/3 -교부대상: 법정 협의회

자료: http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/yeizyu/

(日本 總務省, 定住自立圏構想의 推進에 관한 關係省廳에 의한 支援策)

2) 정주자립권 운영실태와 추진성과: 일본 총무성의 설문조사 결과

정주자립권 정책은 2009년 정주자립권 도입이후 현재까지 출생률과 인구증가율이 상승한 것으로 나타나 긍정적인 평가가 이루어지고 있다.

정주자립권 추진 이전인 2009년 추진 이후인 3월31일과 2012년 3월31일을 비교하면, 중심시를 선언한 시에서 출생률 증가비율이 높게 나타났다. 중심시를 선언한 시의 39%에서 출생률이 증가한 반면, 중심시 선언을 행하지 않은 시는 21%, 전체 시의 경우는 26%에서만 출생률이 증가하였다. 인구증가율의 경우도 중심시를 선언한 시의 경우 65% 상승한 것으로 나타난데 비해, 중심시 선언을 행하지 않은 시의 경우는 43%, 전체 시는 41%에서만 인구증가율이 상승한 것으로 나타났다.⁸⁾

한편, 2013년 총무성은 정주자립권을 형성한 지자체와 그렇지 않은 지자체를 대상으로 설문조사를 수행하였다. 이들 조사 결과를 통해 정주자립권 정책의 효과와 추진 성과를 가늠할 수 있다. 2013년 6월 기준으로 정주자립권을 구성·운영하는 지자체의 중심시 84개 단체를 대상으로 하였다.

8) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/yeizyu/

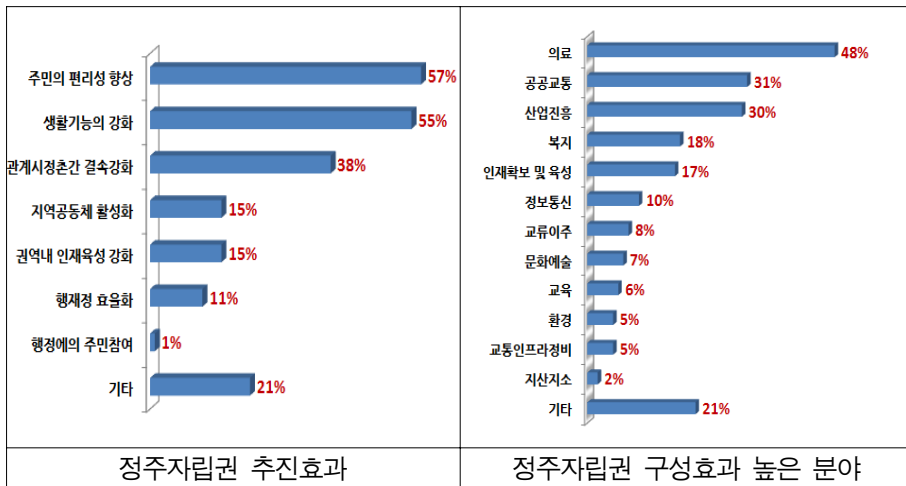
(1) 정주자립권을 구성·운영하는 지자체 대상 설문조사 결과

정주자립권 추진에 따른 효과로는 주민의 편리성 향상(57%), 생활기능의 강화(55%), 관계 시정촌간 결속 강화(38%)에 대한 응답비율이 높게 나타났다.

정주자립권 구성효과가 높은 분야로는 의료 분야(48%)가 가장 높게 나타났으며, 이어 공공교통(31%), 산업진흥(30%), 복지(18%), 인재확보 및 육성(17%), 정보통신(10%), 교류이주(8%), 문화예술(7%), 교육(6%), 환경(5%), 교통인프라 정비(5%), 자산지소(2%), 기타(21%)의 순이다.

향후 정주자립권에서 추진하고 싶은 분야로는 산업진흥(50%), 의료(43%), 교류이주(27%), 공공교통(26%), 문화예술(15%), 자산지소(15%), 인재확보 및 육성(14%), 복지(14%), 정보통신(13%), 교통인프라 정비(10%), 교육(10%), 환경(8%), 기타(11%) 순이다.

<그림 3-1> 정주자립권 추진효과 및 구성효과가 높은 분야 (일본 총무성 설문조사 결과)



자료: 일본 총무성 홈페이지 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/yeizyu/
(정주자립권 구상의 금후 방식에 관한 연구회, 2014.3)

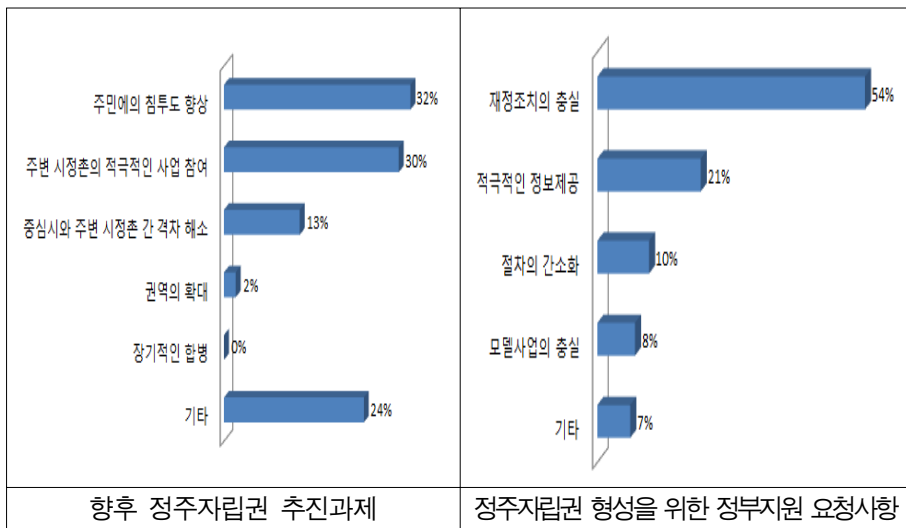
정주자립권을 운영하는 과정에서 중심시와 주변 시정촌 간에 연락조정을 취하는 방법으로는 시정촌 직원의 정기적인 의견교환(60%), 정주자립권 협의회 설치(33%), 시정촌장의 정기적인 의견교환(18%), 광역연합 협의회 활용(2%), 기타(30%) 등의 순으로 나타났다. 그리고 지방자치법에 의거 광역 제후시 활용하는 주요 수단으로는

일부사무조합(71%), 광역연합(52%), 사무위탁(42%), 협의회(27%), 기관 등 공동설치(13%)의 순으로 나타났다.

정주자립권 구상과 관련해 중앙정부(총무성)에 기대하는 사항으로 지자체들은 재정조치 충실(68%), 적극적인 정보제공(26%), 절차 간소화(13%), 모델사업의 충실(10%), 기타(8%) 등을 제시하였다.

향후 정주자립권 추진과제로는 주민에 대한 침투도 향상(38%)과 주변 시정촌의 적극적인 사업 참가(36%), 중심시와 주변 시정촌간 격차해소(15%) 등을 꼽았다. 즉 지역간 연계협력 추진에 따른 효과가 지역뿐만 아니라 지역주민들도 체감할 수 있도록 하는 것을 주요 과제로 들고 있다.

<그림 3-2> 향후 정주자립권 강화분야 및 정부지원 요청사항(일본 총무성 설문조사 결과)



자료: 總務省, 정주자립권 구상의 금후방식에 관한 연구회, 2014.3 ; 일본 총무성 홈페이지 참조

(2) 정주자립권을 구성·운영하고 있지 않은 지자체 대상의 조사결과

정주자립권을 구성하지 않는 이유에 대해 설문한 결과, 합병이후 지역 내에 일체성을 향상시키는 것이 우선(28%, 51단체), 메리트가 느껴지지 않아서(25%, 45단체), 합병이 진행되고 있어(22%, 41단체), 사무부담이 커서(21%, 38단체), 정보부족(11%, 20단체), 주변 시·정·촌이라는 위치에 저항이 있어(9%, 16단체) 등으로 응답

하였다. 그리고 향후 정주자립권의 참여 촉진을 위한 중앙정부의 지원요구 사항으로는 재정조치 충실(30%), 적극적인 정보 제공(25%), 절차 간소화(16%), 모델사업의 충실(14%), 기타(4%) 순으로 응답하였다.

3) 정주자립권 운영 특징과 시사점

일본의 정주자립권 운영 특징은 다음과 같다. 첫째, 정주자립권은 일정수준 이상의 인구유동으로 생활권을 형성하고 있는 자치공동체(사정촌)를 기본 단위로 한다. 정치적인 이해관계를 떠나 지역 상호간의 사회경제적인 이해 득실을 고려하여 상호 교류와 협력을 도모하는 자율적인 의사결정에 입각해 권역을 형성하고 있다.

둘째, 정주자립권에서는 의료 분야에서 권역내 지역간 역할분담, 지역공공교통의 네트워크화와 버스노선 유지 등 지역간 연계·협력과 역할 분담을 중시한다. 관광지 개발 등 지역개발사업 보다는 의료, 보건 등과 같이 주민의 실생활과 밀접히 연계되는 분야에서 연계협력을 우선시하고, 이를 토대로 생활권 전체 고용창출과 소득증대를 위한 산업 및 경제적 연계협력으로 발전시키는 단계적인 접근을 취하고 있다.

셋째, 정주자립권 형성을 위한 중앙정부 차원의 지원은 지방재정 지원이 중심이며, 관련 성·청(省廳)에서 자체사업 선정과정에서 우선적으로 배려하는 원칙을 유지하고 있다. 지방재정과 관련해서는 특별교부세의 교부, 지방채 발행을 통한 사업자금 조달, 원리금 상황에 대한 특별교부세의 교부 등이 핵심적이다.

넷째, 정주자립권 정책에 대한 중앙정부의 지속적인 지원 확대와 추진으로 정주자립권 형성지역의 경우 인구증가율과 출생률이 상승하는 등 긍정적인 효과를 거두고 있는 것으로 평가된다. 최근 아베정권은 「경제재정운영과 개혁의 기본방침 2014(2014년 6월24일 각의결정)」에서 정주자립권의 추진을 명시하는 등 일본의 국가정책에서 정주자립권 정책의 위상이 강화되는 양상을 보인다.⁹⁾

9) 여기서는 ‘집약과 네트워크’에 의거하여 일정수준 이상의 인구규모와 중핵성을 지닌 도시가 근린 시정촌과 연대하고 지역활성화 도모를 위해 중추거점도시권이나 정주자립권을 형성하고 권역 전체의 경제성장 견인, 고차 도시기능의 집적, 생활서비스의 확보·향상과 같은 대응의 추진과정을 명시하고, 적극적인 대응을 통해 성과를 거두고 있는 지역에 대해서는 지방교부

2. 영국의 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도 운영 사례

1) 지방기업협의체의 도입배경

(1) 지방기업협의체(local enterprise partnerships, 이하 LEP) 도입배경

영국은 2010년 총선거를 통해 13년 만에 노동당 정권이 보수당 중심의 연합정권으로 교체되었고, Big Society를 지향하는 연합정권은 재정적자 감축(deficit reduction), 지방주의(localism), 재균형(rebalancing)을 국정과제로 제시하였다. Big Society란 “중앙에 집중되어 있는 권한을 지방자치단체와 커뮤니티에 이양함으로써 지역주민과 시민단체가 주체적으로 지역발전 및 운영에 참여할 수 있는 사회”로 정의된다.

연합정권 출범이후 영국의 지역발전정책에 큰 변화가 있었는데, 지역발전 추진기구였던 광역지역개발기구(RDA)의 폐지·청산과 지방기업협의체(LEP)의 설치를 대표적으로 들 수 있다. 새로운 지역발전 추진체계로서 지방기업협의체(LEP)의 설립 배경과 목적은 다음과 같다.¹⁰⁾

첫째는 정치철학의 차이이다. 연합정권은 지방이 통제하고, 정책을 전달하는 것이 효율적이라는 정책 철학을 갖고 있었으며, 이에 따라 중앙정부는 프레임워크(framework)을 짜고, 전략적 접근을 하는 것이 바람직하다고 생각하였다.

둘째는 정부주도에서 민간주도로 전환이다. RDA는 10년 이상 유지되면서 자금력을 갖고 자신들의 권한을 강화해가며 공식적인 법적기구로 중앙정부의 대리인 역할을 했으나, 이로 인해 상대적으로 지방에서 민간기업의 역할은 감소될 수 밖에 없었다. 이에 연합정권은 지방이 지방의 성장을 민간기업과 협력(공공-민간 협력)하여 결정하는 것을 강조하였다.

셋째는 재정문제의 악화이다. 영국 중앙정부의 재정부담이 증가됨에 따라 중앙

세를 통하여 지속적으로 지원할 것을 명시하고 있다(日本 内閣部, 2014.6.24).

10) 2010년 이전부터 보수당은 RDA를 “지역적 중앙집권과 관료주의의 전형으로 인식하였다. 이들은 집적경제가 생산성의 원천이며, 지역정책은 낭비적이고 생산성을 저해한다는 인식이 강했고, 런던과 동남부의 성장 가속화를 위해 계획규제 철폐를 주장하고, RDA의 유효성을 부정하였다.

정부의 주도로 지역정책을 지속하는 것이 어려워졌다. 이에 지방중소기업에 초점을 두며 지역정책에 대한 정부의 재정지원 축소 방향으로 전환할 필요성이 제기되었다.

<표 3-5> RDA의 성과: 긍정적·부정적 평가 종합

긍정적 평가	부정적 평가
• RDA의 투자성과(B/C Ratio, GVA기준) -단기적으로 1, 장기적으로 4.5(PWC) • RDA가 비용을 초과하는 편익창출 사례 -일자리 창출 및 보전, 취업, 기업지원, 창업, 인력 숙련개발, 산업유휴지 개발 -RDA 지원으로 일자리가 늘어나 증가된 지역의 경제적 부는 1파운드당 3.3파운드로서, 전반적으로 RDA 활동이 유익함(NAO, 2010) • 다양한 지역의 니즈를 전체적으로 통합조정해 전략을 수립추진함으로써 예측가능한 기업 경영 및 지역발전 기반 구축	• 정량적 측면에서, RDA 활동기간 중 지역간 격차 확대(런던/남동부지역과 타 지역간) • 대부분의 긍정적 평가는 RDA의 비민주적 관료 주의, 중앙정부의 간섭 등을 문제로 들고 있음 -영국의 거버넌스 구조상, 종전에 없었던 Region 차원의 거버넌스 기구 설치에 따른 County, District 토착 이해관계자들의 불만이 크게 작용

자료: Lee Pugalis et al.(2012)

(2) LEP의 설립목적과 운영체제

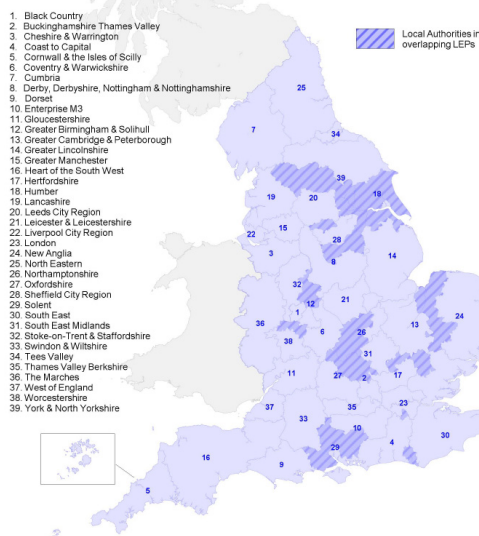
LEP는 지방의 경제적 우선순위를 결정하고 지방에서 경제성장과 일자리 창출을 선도하기 위해 설치한 지방정부와 기업간 자발적인 협력체이다. 당초에는 지방정부가 주도하는 것으로 설계되었으나, 현재는 지방기업계가 주도적인 역할을 하는 형태로 전환하였다.

2013년 현재 잉글랜드 전역에 39개의 LEP가 승인·구성되어 있으며 중앙정부는 이를 보조하기 위해 LEP 네트워크와 지역성장기금(RGF: regional growth fund)을 통해 인프라 등을 지원하고 있다. LEP의 설립은 기존에 국가와 광역지역(region)이 가지고 있던 권한과 재원을 지방분권과 권한이양을 통해 지역(local)과 커뮤니티로 이전한다는 것을 핵심으로 하고 있다. LEP의 형태는 지자체, 공공기관(Home & Community, Land developer, Housing, Transportation)과 대학, 직업학교, 자선단체, 사회적 기업, 민간기업 등이 참여하고 있으며, 일반적으로 지자체와 기업체 이해당사자들 간의 파트너십 형태를 띤다. 이사회 역시 절반이 기업체 관계자로 구성되고, 해당

민간분야의 리더를 이사회 의장으로 선출하고 있다. 민간기업은 LEP 참여를 통해 직접적인 편익을 얻는 것은 없으나, 산업관련 인력양성, 공공지출 증가에 따른 간접적인 편익을 얻게 된다.

LEP의 형태와 운영을 살펴보면, 공간범위나 운영방식이 다양하다. 인구가 최소 50만 명(Cumbria LEP)에서 최대 780만 명(London LEP) 까지이며, 포함 지자체수도 2-3개의 지자체를 합친 경우도 있고 32-33개 지자체를 합친 형태도 있다. LEP는 상향식 접근 방식을 강조하고 있다. 과거에는 중앙 부처(DCLG 등)가 말하는 방식이었으나, 이제는 LEP가 말하고 중앙정부가 듣고 지원하는 방식으로 바뀌었다. LEP는 RDA와 달리 법적 근거가 없는 자율기구로서 각 LEP 마다 역할과 기능이 상이하다는 특징이 있다.

<그림 3-3> 영국의 LEP 구성현황



<표 3-6> LEP의 형태, 기능과 우선순위

형태 (Forms)	기능 (Functions)	우선순위 (Priorities)
- 기업과 시민사회 지도자 간 협력형태로서, 파트너십의 이사회에 동수 대표로 구성 되는게 일반적임 - 파트너십에 의해 정책전달 하기에 적절한 책임성 확보 - 최근 비공식적인 형태의 파트너십이 나타나고 있음	- 지역경제에 우선순위를 둔 전략적인 리더십 제공 - 민간부문을 향해 경제를 재균형화 하도록 지원하며, 기업을 위해 적절한 환경을 창출하도록 지원 - 계획 및 주거, 지역교통, 인프라 우선 순위 고용 및 기업, 자탄소 경제로 전환, 지역관광 등과 같이 다양한 정책 분야에서 역할을 수행	- 많은 LEP는 다음의 우선순위를 포함해 'rebalancing the economy' 라는 정책기조 실현 노력 - Sector support - Enterprise enablement - Business growth - Knowledge economy - Innovation hubs

자료: Lee Pugalis et al.(2012)

2) 지방기업협의체의 지자체간 협력과 재정지원 제도

(1) LEP와 지자체간 협력제도

지자체 협력을 규정한 법적 기반 가운데 가장 중요한 것은 지방자치법(Localism Act 2011)에 새로 도입된 협력의무(Duty to Cooperate)에 관한 조항을 들 수 있다. 협력의무란 개별 행정구역을 넘어서는 전략적 이슈에 관한 계획을 수립할 경우 관계 기관들이 상호 협력을 하도록 하는 것이다. 여기서 협력의무는 합의를 의무화하는 것은 아니다.

도시계획법 규정(The Town and Country Planning(Local Planning) (England) Regulations 2012)에 따르면 협력의무 대상기관은 지역계획수립기관, 지역의회, LEP, 환경청, 문화유산, 자연보전, 런던시장, 민간항공청, 가족지역사회청, 1차 진료기금, 철도규제, 런던교통국, 통합교통국, 고속도로국, 해양관리국이다.¹¹⁾ 서로 다른 기관들이 실제 협력의무를 준수하였는가를 확인하는 것은 지역개발계획서의 건전성을 검토할 때 조사관이 협력여부를 심사하는 방식으로 이루어진다. 협력의 증거로는 두 개 이상의 계획기관이 참여하여 수립하는 협동계획 또는 정책, 양해각서(MOU), 공동인프라, 투자계획 등 비공식전략이 있다.

한편, 영국의 공간계획 및 정책수립에 관한 국가지침(National Planning Policy Framework, NPPF 제178조~제181조)에서는 복수의 행정구역을 대상으로 하는 계획 수립에 대해서도 관련 기관들의 협력의무를 규정하고 있다.¹²⁾ NPPF에 따르면 복수의 행정구역에 걸치는 전략적 우선사업¹³⁾과 관련된 계획이슈에 대해서 공공기관들은 협력의무를 갖는다. 이에 따라 지역계획수립기관들은 타 지역의 기관들과 협력하여 복수의 행정구역에 걸치는 전략적 우선사업들을 적절히 조정하고 해당 지역계획에

11) Local Government Association. Simple Guide to Strategic Planning and the Duty to Cooperate

12) DCLG, 2012. National Planning Policy Framework.

13) 전략적 우선사업이란 주택 및 일자리, 소매, 레저 및 기타 상업개발, 교통, 통신, 폐기물관리, 물 공급, 홍수위험, 연안지역 변화관리, 광물 및 에너지 공급, 보건, 안전, 지역사회 및 문화 인프라, 기후변화 완화 및 적응, 자연환경 및 역사유적의 보전 및 증진사업을 의미한다 (NPPF, 제156조)

명확히 반영해야 한다. 개별지역 단독으로는 물적 역량이 부족하다는 이유로 자체 행정구역 안에서 개발수요를 충족시킬 수 없는 경우 타 지역과의 협력을 통해 이 문제를 해결할 수 있다.

이와 같은 내용은 NPPF의 시행지침인 National Planning Practice Guidance(NPPG)에서 구체적으로 설명하고 있다.¹⁴⁾ NPPF에는 LEP가 협력의무 기관에 해당하는지에 관한 내용도 포함되어 있다. LEP는 법적 기관이 아니라 스스로 협력의무를 지지는 않지만, 협력의무 기관인 지역계획수립기관들과 공공기관들이 지역계획을 수립할 때 LEP와 반드시 협력해야 한다는 것이다. LEP는 지역전략계획의 수립에서 중요한 역할을 부여받고 있다. 아울러 LEP는 전략경제계획(Strategic Economic Plan)을 통해서 전략적 재생기금과 경제적 리더십을 제공함으로써 지역발전 정책에서 중요한 역할을 수행한다. 그러므로 LEP와 지역계획수립기관들 간의 긴밀한 협력은 지역의 전략적 성장을 위한 정책을 성공적으로 추진하는데 있어서 필수 요소이다.

(2) LEP의 재정지원제도

LEP 제도의 도입 당시에는 RDA와 비교해 재정 기반이 취약하여 지역발전을 실질적으로 이끌 수 있을지에 대해 회의적인 인식이 컸다. 그러나 현재는 재정수단이 크게 강화되어 LEP가 지역의 장기적인 경제성장을 지원하는 인프라 및 기타 개발사업을 위해 재정적으로도 중요한 역할을 수행하고 있다.

LEP 제도의 실효성 증진을 위해 도입한 주요 재정적 지원수단을 살펴보면 다음과 같다. LEP가 핵심적인 역할을 하는 재정지원 수단은 지역성장기금(Regional Growth Fund), 성장지역기금(Growing Places Fund), 성장협상(Growth Deals), 유럽연합 구조 및 투자기금(European Structure and Investment Funds) 및 도시협상(City Deal), 단일지방성장기금(Single Local Growth Fund)이 있다. 지역성장기금은¹⁵⁾ 2011년 도입된 지역개발 재원으로 재원의 규모는 총32억 파운드이다. 지금까지 5차에 걸쳐 430개의 사업에 총 29억 파운드가 지원되어 2020년 중반까지 57.3만개의 일자리와 160억 파운드의 민간투자 효과를 창출할 것으로 예상된다. 현재까지 확정된

14) <http://planningguidance.planningportal.gov.uk/blog/guidance/duty-to-cooperate/>

15) <https://www.gov.uk/understanding-the-regional-growth-fund>

지원액은 9.06억 파운드이며, 이를 통해 88,700개의 일자리와 24억 파운드 민간 투자를 창출하였다. 현재(2014년 10월 기준) 진행 중인 6차 공모사업은 지원규모가 2억 파운드이다. 174개 사업에서 8.17억 파운드를 신청하였는데, 2015년 초에 지원 대상 사업을 확정할 예정이다.

성장지역기금¹⁶⁾ 역시 2011년 새롭게 도입된 지역개발 재원으로 지역의 경제 성장, 일자리 창출, 주택 건설을 촉진하는데 필요한 핵심인프라 건설을 지원한다. 당초 5억 파운드를 계획하였으나 7.3억 파운드로 증액되어 2013년 8월 현재 6.52억 파운드가 305개 사업에 배정되었다. 이들 사업의 총사업비는 26억 파운드에 달하며, 재원별로는 민간투자가 18억 파운드, 공공투자가 7.7억 파운드이다. 이 중 159개 사업(총사업비 15억 파운드)이 진행 중이며, 이들로부터 4천 9백개의 기업체 설립, 9만 4천개의 일자리 창출, 2만 7천호의 주택 건설이 이루어질 것으로 예상된다.

성장협상¹⁷⁾은 LEP가 수립하는 다년도 성장계획인 전략경제계획(Strategic Economic Plan)을 기반으로 이를 실천하기 위해 정부와 LEP가 협상을 통해 합의하는 것이다. 2014년 7월 영국정부는 39개 LEP와 체결한 제1차 성장협상을 발표하였다. 제1차 협상을 통해 최소 120억 파운드에 달하는 투자계획이 확정되었다. 투자재원의 주된 용도는 청년교육훈련, 일자리 창출, 주택 건설, 교통 및 정보네트워크 등 인프라 건설이다.¹⁸⁾

마지막으로 LEP의 중요한 재정수단은 유럽연합의 구조 및 투자기금¹⁹⁾이다. LEP는 2014년부터 2020년까지 65억 파운드에 달하는 유럽연합의 구조 및 투자기금 운용을 담당하게 된다. 유럽연합의 구조·투자기금의 지원 분야는 혁신, 중소기업, 저탄소, 숙련, 고용, 사회통합과 관련한 사업이다.²⁰⁾

16) DCLG. 2013b. The Growing Places Fund: Investing in Infrastructure

17) DCLG. 2013a. Growth Deals: Initial Guidance for Local Enterprise Partnerships

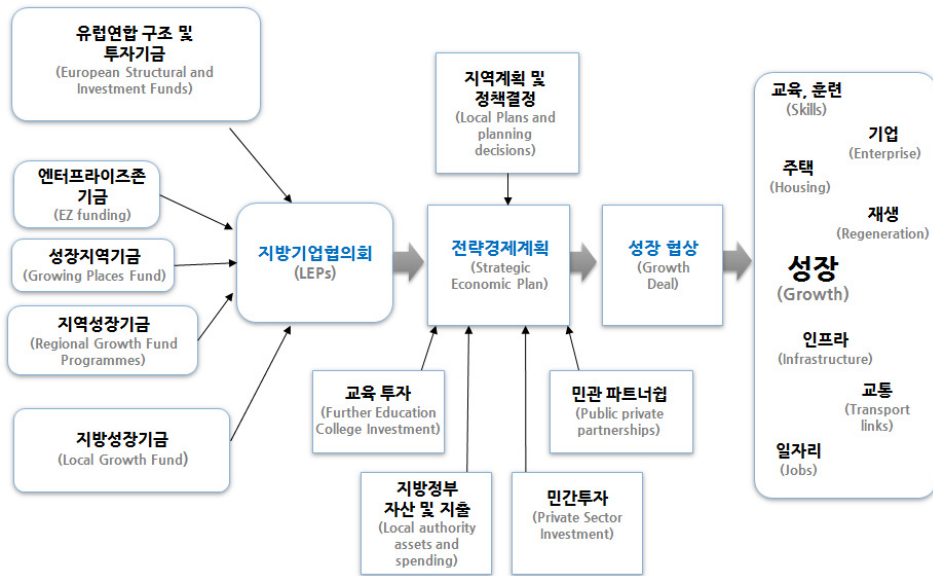
18) DCLG. 2014a. Growth Deals: firing up local economies

(<https://www.gov.uk/government/news/growth-deals-firing-up-local-economies>)

19) 유럽연합은 2014~2020 계획기간 동안 과거의 지역개발기금(European Regional Development Fund, ERDF), 사회기금(European Social Fund, ESF), 농업농촌기금(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD), 해양어업기금(European Maritime & Fisheries Fund) 일부를 구조 및 투자기금(EU Structural and Investment Funds, ESIF) 성장 프로그램으로 통합하였다.

20) <https://www.gov.uk/government/publications/european-structural-and-investment>

<그림 3-4> LEP의 재정지원 및 Growth Deal(성장협상)



자료 : DCLG(2014b)

3) 지방기업협의체 운영사례²¹⁾

(1) Coast to Capital LEP

Coast to Capital LEP는 17개 기초지자체로 구성되며 전체인구는 약 192만 명이다. 5개의 상이한 경제권역으로 구성된 협의체²²⁾이다. ‘Coast to Capital’은 Brighton and Hove, London Borough of Croydon, Gatwick Diamond, East Surrey, Lewes and West Sussex의 5개 경제권역을 포함한다. 이 5개의 연동되는 비즈니스 환경은 각각 특성적인 문제와 기회를 가지고 있지만 지역전체 수준에서 효과적으로 다양한 기업이 관계를 맺기에 충분하며, 높은 성과의 경제 실적을 낼 수 있는 잠재력과 가능성을 보유하고 있다.

funds-strategies-supplementary-guidance-to-local-enterprise-partnerships

21) LEP 운영사례는 지역발전위원회 주관으로 수행한 저자(차미숙)의 해외출장복명서(2013.11)를 토대로 작성하였다.

22) ‘Coast to Capital’은 Brighton and Hove, Croydon, Gatwick Diamond, East Surrey, Lewes and West Sussex에 대한 지방기업파트너십(LEP)이다.

LEP마다 목적과 기능이 상이한데, 이 LEP는 기업체 대상으로 직접 지원하는 기능은 수행하지 않으며, 전략경제계획의 수립 및 기업체 대상의 자문(skills strategy, consultation)을 중점 수행하고 있다. 이 LEP는 지역발전을 위한 전략경제계획(strategic economic plan)을 수립하며, 향후 25년간 1만개의 추가적인 고용창출을 목표로 설정하고, 예산은 지역성장기금(RGF), EU구조기금(ESF, ERDF), Growth Fund & Equity를 활용한다. 이 LEP의 핵심 수행기능은 교육훈련(Entrepreneurship), 기업성장 지원, 외국기업 투자유치 및 수출업무, 관광 등이다.

LEP 실무자와 면담

<그림 3-5> Coast to Capital LEP 위치

조사(2013년 11월)에서 LEP의 성과와 중앙 정부의 관계에 대해 질문하였다. 이에 대해 이 LEP의 실무자는 그동안 RDA 주도에 의한 광역단위의 시책은 지역발전 효과 체감이나 공감대의



형성이 쉽지 않았으나, LEP로 전환하면서 기초지자체 단위에서 비교적 효과가 명료하고 공감대의 형성이 쉬워 정책효과에 대한 체감도가 높아진 것으로 자체 평가하였다. 그리고 일자리 교육 부문은 중앙정부 시책과 연계하여 수행하나, 중앙 정부의 예산 지원이 없어 상대적으로 매우 적은 규모의 예산으로 지역정책을 운영하고 있다고 응답하였다.

(2) Buckinghamshire Thames LEP(이하 BTV LEP)

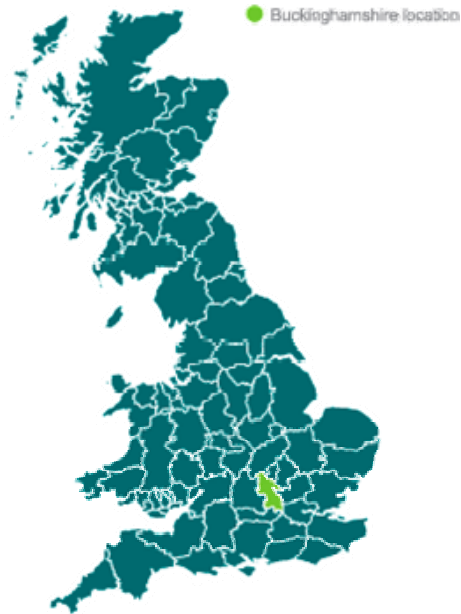
BTV LEP의 설립목적은 고용창출이며, 대학과 기업체를 연계하는 역할과 다양한 국가로부터 외국투자기업 유치관련 업무를 주로 수행하고 있다. BTV LEPs는 버킹엄 미래의 번영을 위한 드라이버로, 인정된 분야에서 성장하고 기존의 강점을 더욱

발전시켜 성장을 위한 정부의 계획을 실현하는 것을 목표로 하고 있으며, 지역내 공동협력 사업을 조화롭게 하고, 기업을 위한 최적의 환경을 만들어 주는 역할을 충실히 하는 것에 초점을 두고 있다.

<그림 3-6> BTV LEP의 위치

BTV LEP는 기초자치체, 기업체, 민간부문 등으로 구성되며, 민간기업이 이사회의 대표를 맡고 있다. LEP의 역할은 지역상공회의소와 유사하며, 이사회에 상공회의소, 중소기업연합 등도 포함되어 있다.

BTV LEP는 2012년 국가 벤치마킹 LEP 리뷰에서 거주, 사업, 커뮤니티, 사람, 지역 등 5개 부문²³⁾에서 1위를 차지하였다. BTV LEP는 지역주민 의식, 지리적 요인(공항과 근접, 경관 우수)이 우수하여 LEP 평가에서 비교적 우위를 차지할 수밖에 없다.



BTV LEP 실무자와 면담조사(2013년 11월)에서 LEP와 중앙정부 및 기초자치체와 관계, RDA와 비교한 LEP의 효과를 질문하였다. 이에 대해 중앙정부는 LEP에 충분한 재정자원을 하지 않으면서 이러 저러한 압력을 주고 있으며, LEP가 조직 목표처럼 지역일자리를 창출하고, 지역경제 성장에 중요하며, 중앙정부는 기업들이 내는 세금을 가지고 낙후지역 내지 지역정책을 추진하면 좋을 것이라는 입장을 표명하였다. 그리고 RDA에 대한 평가 질문에 대해서는, 조직규모가 커지면서 관료제화 되어 비효율적인 구조라 평가하며, 자신들의 조직인 LEP는 그러한 문제점을 보완하고 있다고 언급하였다. 즉 RDA가 광역자치체 단위인데 비해 LEP는 기초자치체를 단위로 하고 있어 경제 성장에 따른 효과와 비전 공유 등이 비교적 명료한 장점이 있는 반면, RDA 조직에서 보유하던 전문가들이 조직이 청산되면서 손실된 점이 아쉬웠다는 의견을 제시했다. 향후 LEP의 미래 전망에 대해서는 LEP가

23) 거주, 사업, 커뮤니티, 사람, 지역 등 5개 부문이다.

민간-공공부문간 협력체로서 보수당 연합정부의 지역정책에 대한 불명료성이 있어 다소 불안정한 것으로 응답하였다.

4) 지방기업협의체 운영의 평가와 과제

LEP는 탈중앙집권과 로컬리즘(localism)을 표방하였으나 종전 RDA 업무를 중앙정부로 이관함에 따라 중앙정부의 권한이 오히려 강화되었으며, 중앙정부의 예산지원이 없어 상대적으로 적은 규모의 예산으로 지역정책이 운영되므로, 결국 영국의 지역정책이 보다 중앙집권화로 회귀했다는 지적이 제기되고 있다. 또한 재균형화(rebalancing)라는 정권 구호가 무색하게 지역성장기금의 대부분이 런던과 남동부에 배정되면서 지역간 균형에 대한 인식이 없다는 지적을 받고 있다.

LEP는 법적근거가 없는 임의기구로서 RDA에 있었던 전문가들은 조직이 청산되면서 손실되어 전문인력이 부재하다는 점도 문제점으로 지적되고 있다.²⁴⁾ 2013년 이후 지역발전전략을 LEP가 수립토록 하였으나 실행메커니즘 부재, 운영재원 확보의 불확실성, 투명성·책임성 불분명 등 지역발전기구로서 LEP의 권능과 역량 부재에 대한 비판과 지적도 제기되고 있다.

LEP 실무자 면담조사에 의하면 연립정부의 지역정책에 대한 불확실성이 높은 것으로 인지하고 있으므로²⁵⁾, 이 정책이 성공하기 위해서는 정책기조에 부합하는 지원체계(중앙정부 지원, 추진조직, 운영제도)의 운영이 필수적이다. 지역경제 여건을 고려하여 LEP가 활성화하도록 지자체는 해당 지역내 기업체나 대학, 연구소 등 민간분야와 광범위한 협력 기반과 경험을 다질 필요가 있다.

24) RDA에서 LEP로 개편에 따른 장점은 RDA가 광역지자체 단위인데 비해 LEP는 기초지자체를 단위로 하고 있어 경제성장에 따른 효과와 비전공유가 비교적 명료하다는 점이며, 단점은 RDA 조직에서 보유하던 전문가들이 조직이 청산되면서 손실된 점을 꼽았다. 향후 LEP의 미래에 대해서 LEP가 공공-민간부문 협력체로서 보수당 연합정부의 지역정책에 대한 불명료성으로 인해 다소 불안정적으로 보고 있었다(BTV LEP 방문조사 면담내용, 2013.11.18.).

25) 예산지원 축소, 중앙정부의 간섭 증대 등에 대한 LEP 실무자의 불만이 제기되었다.

<표 3-7> LEP의 운영 개선을 위한 과제

2010년 연합정권은 RDA를 폐지하고 LEP를 설립운영한지 2년여 시간이 지난 시점에서 LEP 운영과정에서 야기된 많은 문제점을 개선하여 LEP가 성공적으로 작동하여 정책목적을 달성할 수 있도록 정책과제를 제안함

• **Clarity: Ministerial Ownership**

LEP의 중앙정부 주관부처 불명료성의 문제. 중앙정부와 LEP들 간의 커뮤니케이션이 불명확한데, 이는 LEP의 책임성(기능, 역할)이 DBIS와 DCLR에 걸쳐있기 때문임. 자원과 경험을 공유하는 것은 가능함. 책임성은 공유되어서는 안 됨. 따라서 단일의 주관부처(a single lead department) 선정이 필요함. DBIS에 기반을 둔 단일의 중앙부처가 LEP의 accountability와 responsibility에 대응해야 하며, 모든 LEP들은 단일 주관부처와 접촉하도록 해야 함

• **Certainty: Funding**

중앙부처(DBIS)는 향후 2차 회계연도에 있어서 LEP의 핵심재원(core funding) 제공을 명확하게 약속해야 함. 현재는 중앙부처로부터 장기적 예산자원이 불명확한 상태임. 지역경제 투자에 있어서 확실성(certainty)이 필수적인데, 이것이 결여되어 있는 상태임. 따라서 2015년 이후 5개년에 걸친 LEP의 핵심재원에 대해 확실시해야 함. 또한 중앙부처는 단일예산(the single pot)을 어떻게 집행할 것인지에 상세한 계획을 제시해야 함

• **Confidence: Monitoring and value for money**

공공재원이 제공될 때는 accountability(책임성)과 value for money(적절성)이 어젠더의 핵심과제임. LEP들은 자체적으로 투명성 제고를 위해 노력을 하고는 있으나 실제로 LEP가 책임질 수 있는 실질적인 메커니즘은 부재한 실정임. 중앙부처(DBIS)는 LEP의 목표를 집행과정에 밀착해서 모니터링하고, 성과의 최소 기준선을 설정하여 모니터링 해야 함. 또한 LEP는 지역경제에 미치는 효과(성과)를 측정할 수 있는 지표(measurable indicator)를 설정해야 하며, 감사원(National Audit Office)이 공공지출 측면에서 모니터링하도록 해야 함

자료: House of Commons(2013)

LEP는 2011년 출범하여 시행한지 얼마 되지않아 뚜렷한 정책성과를 통해 평가하기에 시기상조이다. 그럼에도 2014년 왕립도시계획협회(Royal Town Planning Institute, RTPI)는 LEP의 역할에 관한 중간보고서²⁶⁾를 발간하였다. 이 보고서의 주요 결론은 다음과 같다.

26) RTPI. 2014. Planning for Growth: The Role of Local Enterprise Partnerships in England, Interim Report

LEP는 영국의 계획체계에서 명확하게 규정된 역할이 없는 비법정 기구이다. LEP는 비즈니스, 지자체, 기타 주체들로 구성되는 자율적인 민관 파트너십으로 각 지역의 특성에 맞는 구성과 거버넌스 체계를 갖고 있다. LEP가 관장하는 정책분야는 교통, 관광, 경제개발, 기업지원, 주택 등의 계획수립이다. 일부 LEP는 관할지역이 서로 중첩되며 이는 복잡성을 증대시키지만, 다른 한편으로는 융통성의 증대와 새롭게 일하는 방식을 개발할 수 있게 한다.

계획수립과 관련한 LEP의 역할에 관한 주요 결론은 다음과 같다. LEP의 역할은 일부 공통적 특징이 있으나 정확히는 지역별 재량에 달려 있다. 국가계획지침(NPPF)은 지역계획수립 기관이 LEP 견해를 반영하라는 의무를 부과하고 있지만 LEP 입장에서 핵심 이슈는 공식 계획체계에서 직접 의사결정을 할 수 있는 법적 기반이 없다는 점이며, 이는 계획수립에서 LEP의 역할을 제약할 수 있다. 그렇지만 LEP가 2010년 말부터 설립되기 시작하였기 때문에 일부는 계획수립 결정 및 과정에 다양한 방법으로 영향력을 발휘하기 시작하였다.

LEP는 현행 의회 임기동안 경제적 자원을 배분할 수 있는 유연한 틀을 제공하며, 지역계획수립 기관들이 계획 수립할 때 자문기능을 수행한다. 전략경제계획의 잠재력은 더욱 큰데, 이는 지역계획수립 기관들이 LEP 계획과 유사한 계획을 복수의 지역에 걸쳐 공동으로 수립하기 때문이다.

LEP의 계획수립 기능을 유형화하면 다음과 같이 구분할 수 있다. 첫째 유형은 비즈니스 관점으로 정책수립, 의사결정, 자금지원을 수행한다. 둘째 유형은 로비형으로 정책, 의사결정, 자금지원에 영향력을 행사한다. 셋째 유형은 공간비전 및 공간계획 수립형으로 법정 지역계획에 전략적 관점을 제공하여 전략적 경제개발의 우선순위를 설정하고 인프라 공급을 유도한다. 넷째 유형은 정보, 기밀 및 증거 공유형으로 정책수립, 의사결정, 자금지원을 수행한다. 다섯째 유형은 다지역 계획수립형으로 비즈니스 친화적으로 계획을 수립하고 개발신청 과정을 신속화 한다. 마지막 유형은 조정자 유형으로 단일 지자체보다 큰 사업의 우선순위에 관해 공감대를 도출한다.

LEP와 다른 대안적인 전략계획 수립의 방법으로 협력의무(Duty to Cooperate), 합동위원회(Joint Committee), 연합기구(Combined Authority), 전략적 계획수립협정

(Strategic Planning Charter/Accord)이 있다. 이들 대안적 장치도 복수의 지역들이 공동의 이해를 위해 협력을 통해 계획을 수립하는 점에서 LEP와 유사하다. RDA에서 LEP로 전환한 것에서 보듯이, 영국에서 광역주의(regionalism)와 지방주의(localism)라는 수사가 정책 조직의 규모를 변화시켰지만, 어떻게 민주적으로 책임있고 기업친화적 전략계획을 수립할 것인가에 대한 질문에 관해서는 답을 준 것이 거의 없다. RDA에서 LEP로 전환되는 과정에서 제기되었던 문제와 시행 초기를 거치면서 LEP의 실효성 제고를 위해 제시된 정책제안을 통해 영국의 지역발전 지원체계 개선과제를 파악할 수 있다.

LEP의 실효성 증진을 위한 정책제안에 따르면, LEP가 지속적이고 정부의 일관된 정책기조 하에서 적절한 권한과 재원을 가지고 지역경제를 작동할 수 있도록 <표 3-8>과 같은 개선과제를 제시하고 있다.

<표 3-8> LEP의 실효성 증진을 위한 정책과제 제안

구 분	정책 제안내용
중앙 정부 차원	① 정부는 LEP를 신뢰하고, 급격한 시스템 기반의 변화나 시간소모적 관료주의적 절차를 부과하지 않은채 작동할 수 있도록 시간을 주어야 함 ② 정부는 LEP들이 독자적으로 작동할 수 있는 인력과 기본적인 능력을 갖추 수 있도록, 그리고 상이한 지역적 이해(local interests)를 조정하고 재균형(rebalance)을 유지할 수 있도록 적절한 수준의 핵심재원(core funding)을 제공해야 함 ③ 정부는 LEP들이 사용할 수 있는 통합재원(consolidating funding)을 확보하고, LEP들이 지역경제에 투자할 수 있도록 재정메커니즘(local financing mechanism)을 확충해야 함 ④ 정부는 LEP 해당지역으로 재원과 권한을 이양하는 local growth deals를 할 수 있도록 해야 함(City Deals 등) ⑤ 정부는 LEP들이 해당지역 내에서 고용과 인력 숙련기술을 잘 조정할 수 있도록 권한을 부여(empowering)해야 함 ⑥ 정부는 LEP들과 높은 수준의 접근성을 확보해야 하며, LEP와 엔터프라이즈존(EZ) 간에도 일관된 커뮤니케이션을 확보토록 해야 함. 특히 LEP 이슈와 관련하여 범부처에 걸쳐있는 업무와 관련해 단일통로(a single point of contact)를 제공해야 함 ⑦ 정부는 모든 중앙부처와 기관들이 지역성장 목표를 지향하고 있으며, 국가경제발전과제를 설정함에 있어서 LEP가 밀접히 관여하고 있음을 명료히 해야함 ⑧ 정부는 앙글랜드내 외국인투자가 LEP 및 엔터프라이즈존(EZ)에서 이루어질 수 있도록 일관되게 지원해야 함
LEP 차원	⑨ 정부에 의해 지원받고 있는 LEP들은 해당지역을 위한 전략적 비전 설정과 정책전달(project delivery) 수행 간에 적절한 균형을 유지하도록 해야 함 ⑩ LEP들은 광범위한 지역기업 분야 및 지역경제, 산업 및 커뮤니티내 핵심부문(key sectors)들과 폭넓고 심층적인 연계(engagement)를 가질 필요가 있음

	⑪ 정부로부터 재정지원을 받고 있는 LEP들은 전략적 계획, 교통, 주거 및 인프라 등 다양한 분야에 걸쳐(across boundaries) 협력을 할 필요가 있음
자자체/ 기타 차원	⑫ 지자체(local authorities)들은 LEP 전체 영역에 걸쳐 기업친화적인 환경을 창출하는데 있어서 리더십을 발휘해야 하며, LEP들이 지자체 계층 및 행정구역을 초월하여(across tiers and boundaries) 협력할 수 있도록 도와주어야 함

자료: www.appglocalgrowth.org

5) 지역행복생활권 정책에 대한 시사점

영국의 LEP 운영사례가 국내의 지역행복생활권 정책에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 지역생활권 참여 지자체들과 중앙정부 소관부처 간에 커뮤니케이션이 용이하도록 범부처 소통채널(a single point of contact)을 마련하여 접근 용이성을 높이도록 해야 한다. 영국 하원(House of Commons, 2013)은 LEP 운영 개선을 위한 정책과제로 LEP 중앙부처 주관부서의 명료화 내지 범부처 단일통로의 필요성을 제시하였다. 이는 우리나라에도 그대로 적용될 수 있는 제안이라고 본다. 지역발전위원회는 대통령 직속 자문기구이므로 실제 사업총괄 및 운영이 어려워 부처별로 분산되어 실행 추진됨에 따라 지역행복생활권 정책의 총괄기구로서의 역할(권한)이 불분명하고 지자체 차원에서는 범부처 단일통로로서 인식이 결여되는 점은 향후 개선이 필요한 과제이다.

둘째, 중앙정부는 생활권협의회 등 정책을 집행하는 과정에서 적절한 수준의 인력과 전문적인 수행능력을 갖추 수 있도록 안정적이고 적절한 수준의 핵심재원(core funding)을 제공해야 한다. 영국 LEP 실무자와 면담조사에 의하면, 비법정기구로서 LEP 운영과 관련하여 정부의 예산지원이 많지도 않으면서 중앙정부의 간섭이 심하다고 느끼고 있다. 최근에는 LEP에 대한 중앙정부의 재정지원이 확대되는 경향을 보이고 있다. 지역생활권 운영에 있어서 중앙정부(지역발전위원회, 관계부처)의 역할을 명료히 하여 간섭 대신 지원(도움)으로 인식될 수 있도록 예산운영 및 사업추진 지원시스템의 개선이 필요하다. 지역행복생활권이 작동하기 위해서는 적절한 수준의 핵심재원 조달·지원은 필수적이다.

셋째, 영국의 지역발전 지원체계는 집권당의 정책기조와 밀접히 관련되어 변해왔으나, 본질적으로 정책전달체계의 효율성 및 효과성 증진, 지방분권화와 권한이양(devolution)은 일관되게 천명되고 있는 과제이다. 영국은 현재 지역문제는 가급적 지역현장에서 주도하고, 그것도 해당지역내 기업, 대학, 지자체 등 추진주체들의 자발적인 협력을 통해 추진될 수 있도록 시스템을 개편하고 있다. 이러한 개편 방향은 지방분권화 및 권한이양과도 맥락을 같이하고 있다.

넷째, 지역발전 정책성과를 측정하고 지속적으로 모니터링하기 위한 제도적 기반을 갖추는 것이 필요하다. 지역발전 지원방식에 걸맞은 정책성과평가 추진이 필요하다. 영국은 집권당의 정책기조에 따라 지원체계 등에서 개편이 있었음에도 불구하고 RDA 정책성과(일자리 창출, 기업창업 지원, 인력개발)를 구체적으로 산출·제시한 점은 향후 지역발전사업 등 평가제도의 개선시 고려할 점이다.

다섯째, 생활권협의회 구성운영 시에는 해당 생활권별 정책목표, 비전 등을 광범위하게 실현할 수 있도록 다양한 지역내 추진주체(stakeholder)의 참여 기반을 확보토록 해야 한다.²⁷⁾ 지역행복생활권 단위의 생활권협의회 구성·운영에 있어서 가급적이면 정책목적의 실현에 적합한 주체들 위주로 구성하여, 실질적인 지역발전 성과를 도출하고 체감할 수 있도록 운영해야 한다.

27) 본 연구에서 수행한 정책실무자 대상의 설문조사(2014.9-10월)에서, 지역행복생활권 단위에서 생활권협의회가 제 기능을 수행하기 위해 개선보완이 가장 필요한 점으로 “명료한 역할 및 권한 부여(52.6%)”가 가장 높게 나타났고, 이어 “전문인력 충원 및 지원조직 운영(31.6%)”, “인건비 운영 등 별도예산 지원(13.2%)” 순으로 응답하였다.

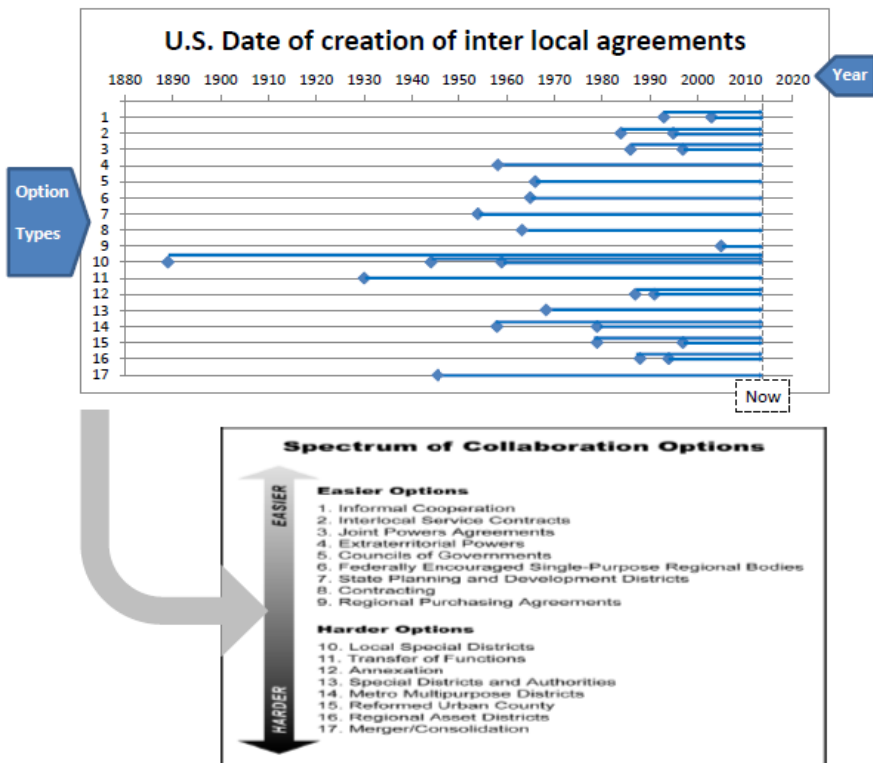
3. 미국의 지역간 협력정책과 지원제도 운영 사례²⁸⁾

1) 지역간 협력정책의 추진배경과 유형

(1) 지역간 협력정책의 추진배경과 변화 양상

미국은 연방-주-지방 등 다양한 정부계층으로 구성된 정치행정체제 국가로서, 지역간 연계협력은 오랜기간 동안 지속되어 온 제도이며 새로운 개념은 아니다. 이를테면 1890년대 특별구(special district) 도입을 시작으로 하여 1960-70년대를 전후하여 다양한 수단이 도입되었으며, 지역간 협력의 범위와 성격이 성장하며 변화해 왔다.

<그림 3-7> 미국의 지역간 협력 정책수단과 도입시기



Source: "Guide to successful local government collaboration in American's regions," October 2006

28) 이 부분은 외부전문가로 참여한 남윤우교수(미국 네브라스카대) 원고를 요약한 내용이다.

미국의 지역간 협력정책의 변화 동향을 살펴보면, 첫째, 지역사회 문제를 해결하기 위한 지역간 연계협력 프로그램이 광범위하게 확산되었다. 미국은 거의 모든 지자체가 시정부, 카운티, 특구, 학교, 병원, 경제지역 혹은 비영리단체 등과 연계 협력하는 사업에 참여하고 있다(Warm, 2011).

둘째, 지역간 연계협력이 보다 복잡해졌다. 1970-80년대에는 특정문제에 관해 해당 지자체들이 협력하는 형태(bilateral, targeted relationship)가 대부분이었다면, 이후는 다수의 참여자들이 다양한 문제에 대해 포괄적 접근(complex arrangement)을 하는 방식으로 발전하였다. 사업의 기간도 단기간 한정된 문제를 해결하는 형태에서 다양한 영역을 장기간 지속적으로 관리하는 형태로 발전하였다(Benton, 2013; Warm, 2012).

(2) 지역간 협력정책의 추진 유형과 특징

미국의 지방자치단체 차원에서 지역간 협력 목적으로 채택·활용하고 있는 정책수단은 매우 다양하다. 미국의 연계협력 추진전략 및 제도는 집행용이성을 기준으로, 구조적 변화를 최소화하고 실행가능성이 용이한 전략(easier options)과 구조적 변화를 수반하여 집행시 보다 복잡한 조정수단이 필요한 전략(harder options)으로 구분할 수 있다.²⁹⁾

지역간 구조적 변화를 최소화하고 실행가능성이 용이한 전략에는 비공식적 협력(Informal Cooperation), 지자체간 서비스계약(Interlocal Service Contracts), 공동권한 협약(Joint Powers Agreements), 역외개발권한(Extraterritorial Powers), 정부협의체(Council of Governments), 연방정부지원 단일목적 지역개발기구(Federally Encouraged Single-Purpose Regional Bodies), 주정부 지역계획 및 개발지구(State

29) 미국 지역간 협력제도의 분류와 설명은 National League of Cities, 2006. Guide to Successful Local Government Collaboration in America's Regions; Institute of Public Administration, 2012. Strategic Collaboration in Local Government- A review of international examples of strategic collaboration in local government; Walker, David. 1987. Snow White and the 17 Dwarfs: From Metro Cooperation to Governance. National Civic Review 76(1):14-28.; Kurtz, Thomas. 2006. Intergovernmental Cooperation Handbook, 6th edition을 참조하였다.

Planning and Development Districts), 계약(Contracting), 지역간 합동구매협약(Regional Purchasing Agreements) 등이 있다.

구조적 변화를 수반하여 집행시 보다 복잡한 조정수단이 필요한 전략에는 지역특별구(Local Special Districts), 기능이양(Transfer of Functions), 합병(Annexation), 특별구 및 특별기구(Special Districts and Authorities), 대도시권 다목적지구(Metro Multipurpose Districts), 지역수혜자산지구(Regional Asset Districts), 행정구역 통합(Merger/Consolidation) 등이 있다. 이상에서 열거한 지역간 협력 추진 수단별 특징은 <표 3-9>³⁰⁾와 같다.

<표 3-9> 미국의 지역간 연계협력 추진전략과 특징

지역간 협력 추진 전략	장점	단점
Informal Cooperation (비공식협력)	① 상호 호혜적이고 단기적이며 구체적인 수요가 있을 경우 이에 대해 탄력적 실용적인 해결방안을 제시할 수 있다. ② 복잡한 재정상의 문제 관할구역의 행정권이 겹치는 데서 오는 문제 등을 피할 수 있다.	① 공식 제도가 조차관계에 기반을 둔 것이 아니기 때문에, 장기간 지속적으로 유지하기 어렵다. ② 리더의 상황 정치적 상황 재정상황 등의 요인에 의해 사업이 영향을 받고 변질되거나 표류할 수 있다. ③ 공식적인 합의가 없기 때문에 오해의 소지가 있고, 정무간 파트너십이 붕괴될 수 있다. ④ 책임소재가 불분명하다.
Interlocal Service Contracts (지자체간 서비스계약)	① 정부구조의 변화 없이 지자체간에 공공 서비스를 협력적으로 제공할 수 있는 공식적인 합의를 맺는다. ② 소규모 도시의 경우 비용-효과 분석상 장점이 있다. ③ 서비스 제공자가 우수한 서비스제공 프로그램을 가지고 있는 경우 서비스 구매자자체가 고품질의 서비스를 누릴 수 있다.	① 서비스제공과 수반되는 비용을 참여 지자체 간에 균등 배분하는 것이 어렵다. ② 서비스 제공과 책임관한에 관해 구체적이고 세부적으로 명시되지 않을 경우 갈등이 발생할 수 있다. 참여 지자체는 유익이 무엇인지 정확히 파악하고 참여하거나 협상해야 한다. ③ 포괄적 협력관계라기 보다는 문제가 발생하는 상황에만 적용되는 Sunset provision을 사용하여, 문제가 사라지거나 상황이 변화하면 협력관계도 소멸한다.
Joint Powers Agreements	① 지자체의 공공서비스를 공식협약에 의해 제공하며, 비용대비 효과가 높은 이익이	지자체간 서비스계약(Interlocal Service Contract)과 마찬가지로 참여 지자체는 이익이 무엇인지 정

30) National League of Cities. 2006. *Guide to Successful Local Government Collaboration in America's Regions*, pp.8-40; Institute of Public Administration Institute of Public Administration, 2012. *Strategic Collaboration in Local Government: A review of international examples of strategic collaboration in local government* pp.20-26; Pennsylvania Governor's Center for Local Government Services. 2006. *Intergovernmental Cooperation Handbook*, pp. 7-16의 내용을 표로 재정리 하였다.

(공동권한협약)	있다. ② 지역간 협력을 통한 상승작용으로 시너지 효과가 있다.	확히 파악하고 참여하거나 협상하여야 한다.
Extraterritorial Powers (역외개발권한)	① 자자체에 영향을 주나 행정구역 범위를 넘어서는 인근지역에 관한 사업을 공식적인 자자체 합병 없이 추진할 수 있다. ② 자자체에는 토지이용규제에 관한 정책결정에 신축성을 부여할 수 있다.	대상지역 주민의 이해에 반하는 경우가 발생할 수 있다. 보상 없는 토지수용에 대하여는 법률적인 보호를 받으나, 개인 토지의 이용권한이 거주 자자체가 아닌 다른 자자체에 의해 규제를 받는다는 것이 갈등의 소지가 있다.
Councils of Governments (정부협의회)	① 교통이나 환경과 같이, 정책대상범위가 광역관인 정책들에 관한 자자체간 이해 갈등을 조정한다. ② 대테러대책 등과 같이 새롭고 급한 문제들이 발생할 경우 효과적으로 대응할 수 있다. ③ 대도시권에서 지역 협력을 강화할 수 있는 출발점이 될 수 있다.	① COG는 집행수단이 강력하지 못하기 때문에, 사업의 성공여부는 참여 자자체들의 협력 의지에 달려있다. 그렇기에 의견불일치 사안의 경우 어떠한 변화를 이끌어내기 쉽지 않다. 합의가 이루어지더라도 각 자자체가 효과적으로 집행하는지에 대해 강제할 수 없다. ② COG는 참여하는 자자체의 요구에 차등하기 때문에 시민참여 부문이 약하다.
Federally Encouraged Single-purpose Regional bodies (연방정부지원 단일목적 지역개발기구)	① 사업의 목적에 따라 조직을 구성할 수 있다. ② 지역계획을 수립하는데 용이하다. ③ 연방정부로부터 재정지원을 받기 때문에 참여 동기부여가 높다.	① 단일 목적을 기반으로 조직되기 때문에 지역의 다양한 필요를 망라하는 포괄적 계획이 이루어지기 어렵다. ② 연방정부의 재정지원이라는 '당근'이 참여율을 높이는 하지만 지역의 비전을 강화할 강제수단인 '채찍'이 없다.
State Planning and Development Districts (주정부 지역계획 및 개발지구)	① 주정부의 지역계획과 사업을 실행하는 지역적 기반이 된다. ② 자자체에 의해 수립 집행되는 각종 지역계획사업을 자역자원에서 조정할 수 있다.	① 주차원에서 특구지정의 특별법이 제정되어야 한다. ② 주차원의 특구지정 시스템은 개별 자자체의 권한과 갈등을 일으킬 수 있으며, 자자체의 권한이 축소될 수 있다.
Contracting (계약)	계약을 통해 해당분야의 전문가가 효과적으로 서비스를 제공한다.	① 계약을 통해 공공서비스를 제공하면 정보의 기밀유지가 어려워지고, 자자체가 당연히 주민에게 제공해야 할 사업을 제3자에게 의지하게 된다는 것에 대한 논란의 여지가 있다. ② 조달 및 비용사용 과정이 투명하지 않으면 갈등의 소지가 있다.
Regional Purchasing Agreements (지역간합동 구매협약)	① 대규모 공동구매를 통해 할인된 가격에 물품을 구입할 수 있고, 서비스 아웃소싱을 통해 재원을 절약할 수 있다. ② 이런 협력 제도는 지리물리적 거리의 한계에 구애받지 않는다. ③ 공동구매를 통해 형성된 협력 관계는 보다 광범위한 영역에서의 지역간 협력을 촉진할 수 있다.	많은 지역에서 공공구매 프로그램을 운영하고 있다. 하지만 비용절감이라는 소극적인 수준에서의 협력에 머물 뿐, 보다 높은 수준의 지역간 포괄적 협력 관계로 발전하지 못하는 경우가 많다.
Local Special Districts (자자체 특별구)	① Local special district제도는 지역의 특정 부분에서 필요로 하는 공공서비스를 제공하는데 특히 효과적이다. ② 자자체와 경쟁 혹은 대체하기 보다는 상호보완적인 성격의 공공서비스를 제공한다.	① 비용 상의 절감효과는 있으나 개별 자자체가 제공해왔던 공공서비스의 책임성이란 측면에서 논란의 여지가 있다. ② 거버넌스 구조가 지역간 협력을 향상시키지는 않는다.

Transfer of Functions (기능이양)	자자체가 제공하기 어려운 공공서비스를 보다 효율적으로 제공할 수 있다.	정부기능의 양양은 정치적으로 받아들이기 어려운 방안이고, 대부분 투표를 통해 승인 받아야 한다.
Annexation (합병)	① Annexation을 통해 이전에 포함되지 않았던 지역의 개발계획을 수립할 수 있고, 적절한 성장관리 전략을 수립한다. ② Annexation을 통해 중심도시가 다른 관할 구역에 대해 지역의 거버넌스 가구처럼 활동함으로써 중앙집권화된 행정 및 계획의 이점을 누릴 수 있다.	자자체가 합병지역을 선별적으로 선택하기 때문에 마치 도넛에 구멍이 난 형상처럼 저소득층 커뮤니티가 소외될 수 있다.
Special Districts and Authorities (특별구, 특별기구)	① 공채를 발행함으로써 사업운영에 필요한 재원을 자체적으로 조달할 수 있기 때문에 매우 강력하고 효과적인 지역개발제도이다. ② 제공하는 서비스에 이용료를 부과함으로써 수익창출이 가능하다.	① 가구 설립에 정치적 이해관계가 영향을 주기 때문에 주로 관할지역의 설정에 논란이 예상되기도 하며, 갈등을 줄이기 위해 소규모 지역을 관장하는 것이 대부분이고 공역권으로 확대되기 어렵다. ② 공채 구입자들의 이해와 지역주민에 대한 공공서비스 제공 책임을 모두 고려해야 하는데, 이들의 이해관계가 상충될 경우 갈등의 소지가 있다.
Metro Multipurpose Districts (대도시권 다목적지구)	Single purpose district에서 할 수 없었던 다양한 서비스의 계획과 조정이 가능하다. 예를 들면 Portland Metropolitan Service District는 토지이용계획과 교통문제, 환경문제를 함께 다룬다.	지역의 거버넌스 체제로 발전하기에는 정치적 법적으로 갈등의 소지가 있다.
Regional Asset Districts (지역수혜자산지구)	① 특정지역에 위치해 있으나 수혜대상은 지역에 광범위하게 분산된 경우, 비용 부담을 당해 지자체뿐만 아니라 주변지역과도 함께 나눔으로써 비용분산효과가 있다. ② 문화 예술분야 활성화에 투자한 지역에 그렇지 않은 지역에 비해 기업 입지, 고용유지, 작업 훈련교육 등에 있어서 상대적으로 비교우위를 갖는다는 연구가 있다.	① “free-riding”을 당연시했던 인근지역 주민들이 새로운 부담이 되는 제도에 반대여론을 형성할 수 있다. ② 예술 문화 활동에 화귀적 조세제도인 sales tax로 부과하는 것에 조세 저항이 있을 수 있다.
Merger/ Consolidation (행정구역 통합)	① 다수의 자자체가 제공하던 공공서비스를 소수 혹은 단일정부가 제공함으로써 효율성과 효과성의 향상이 기대된다. 단일한 리더십에서 체계적인 대응이 가능하기에 경제개발 증진과 지역간 협력향상에도 공헌한다. ② Two tier consolidation의 경우 특정지역에 한정된 local service를 유지하면서도 전체 지역에 요구되는 서비스를 제공할 수도 있다. ③ 공공서비스 비용 감축의 효과도 있다.	① 자자체간의 통합은 매우 정치적인 결정이다. 주정부의 승인을 받고, 지역정치인들의 저항을 이겨내며, 각 지역의 균등 대표성을 보장하는 것이 쉽지 않은 과정이다. ② 정치적 난제들을 해결하는데 드는 시간과 에너지를 낭비로 보아 보다 실현가능한 지역간 협력조정 방안을 찾아야 한다는 의견이 나올 수 있다.

2) 지역간 협력정책의 운영사례: 아이오와(Iowa) 주 사례

(1) 지역간 협력모델의 일반적 특징

미국의 지자체에서 실행하고 있는 지역간 협력모델의 특징은 다음과 같다. 첫째, 지역간 연계협력 형태가 다양하기 때문에 한 지자체에 적합한 모형이 다른 지자체에는 적합하지 않을 수도 있다. 지역간 협력모델의 선택은 지역의 상황적 특수성을 고려해야 한다. 둘째, 한 지자체가 다른 지자체들과 다양한 안전에서 각각 다른 형태의 다수의 협력전략과 제도를 운영할 수도 있다. 셋째, 인접 지자체간에 협력전략을 계획하는 경우가 많지만, 지리적으로 인접하지 않은 경우에도 사업의 성격에 따라 협력전략을 계획할 수 있다. 폐기물 처리사업과 같은 경우는 인접 지역간의 협력이 경제성과 효율성을 고려할 때 바람직한 모형이지만, 지역경제 발전을 위한 투자사업 계획의 경우는 지리적 인접성이 상대적으로 덜 중요해진다. 넷째, 지자체의 규모와 상관없이 지역간 협력사업을 계획할 수 있다. 지자체의 규모에서 차이가 있더라도 적절한 협력기구를 구성하고 정당한 방법으로 비용 및 책임배분을 한다면 효과적인 협력사업을 수행할 수 있다(Kurtz, 2006).

(2) 미국의 지역간 협력제도 운영사례: Iowa주의 Interlocal Agreement 사례

① 지역간 협력 추진근거와 유형

미국의 주 정부들은 주 법령에 근거하여 다양한 정부간 협력 제도를 시행한다. 여기서 사례로 검토하는 Iowa주의 지역간 연계협력사업은 Chapter 28E of the Iowa Code, Joint Exercise of Governmental Powers(Iowa Code 2014)에 근거하고 있다. 그래서 ‘28E agreement’라고 불리기도 한다.

1965년 아이오와주 정부는 Iowa Code 28E를 공식적으로 채택·승인하였고, 이를 근거로 하여 지자체는 다른 지방정부와 협력하여 공공서비스를 주민들에게 제공할 수 있게 되었다. 지역간 협약을 맺을 수 있는 법적 근거를 마련하고 지역간 협력사업을 촉진한 것이다. 경제개발사업, 수도, 가스 등 기반시설, 전기, 치안유지 등 다양한 영역에서 협력사업을 실행하고 있다(Peterson, 2008).

② 지역간 협력 추진분야

2004년 아이오와주 전체를 대상으로 지역간 협력사업 운영 실태에 관한 설문 조사를 실시하였다(Chen and Thurmaier, 2009). 이 조사에는 아이오와주 내 99개 카운티와 601개의 시정부가 포함되었다. Office of the Secretary of State에 등록되어 있는 자료 중 1993-2004년 간의 지역협력사업 자료를 중심으로 조사되었다(Chen and Thurmaier, 2009). 이에 따르면 협력사업이 가장 많이 이루어지는 사업분야로는 지역사회서비스(Community and Neighborhood Services)와 교통-순찰(Traffic and Patrol)로 나타났다. 지역사회서비스는 주택, 보건, 공원, 레크리에이션, 도서관, 지역사회개발계획, 노인문제, 경제발전계획 등을 포함한다. 교통-순찰에는 교통, 순찰, 교도소, 교도행정, 응급관리, 재난대비, 마약사범 관리, 범죄수사 등이 해당된다(Chen and Thurmaier, 2009).

<표 3-10> 아이오와주 28E Agreement의 사업유형별 구성 (1965-2003년)

사업유형	구성 비율 (%)
지역사회서비스(Community and Neighborhood Services)	28.0%
교통순찰(Traffic and Patrol)	26.0%
용수시스템(Water System)	18.0%
화재대응(Fire Response)	9.0%
정보서비스(Information Services)	7.0%
교육훈련(Education)	7.0%
대중교통(Public Transit)	4.0%
선출직 행정관, 이사, 위원(Elected Officials, Boards and Commissioners)	1.0%
법원 및 사법서비스(Court and Legal Services)	-

자료: Chen and Thurmaier(2009) 조사내용을 표로 재구성

③ 지역간 협력사업 추진동력 및 작동요소

지역간 협력사업을 추진하는 이유로는 지방정부의 공공서비스 효과성 및 효율성 향상을 가장 높게 꼽았다. 지역사회의 경제상황과 지자체의 재정 상태에 비해 거의 두 배나 된다. 이는 지자체들이 단순히 재정문제 때문에 지역간 협력사업을 추진하는

것이 아니라, 공공사업의 효과성과 효율성을 향상시키기 위해 협력하고 있는 것으로 해석할 수 있다(Chen and Thurmaier, 2009).

<표 3-11> 지역간 협력사업 추진이유

지역간 협력사업의 추진이유	중요하다고 응답한 빈도수(비율, %)
서비스 전달의 효과성을 높이기 위해 (Improve the effectiveness of the service delivery)	710 (67.0%)
서비스 전달의 효율성을 높이기 위해 (Improve the efficiency of the service delivery)	702 (67.0%)
지방자치단체의 재정여건 때문에 (Fiscal condition of local government)	321 (33.0%)
지역사회의 경제적 여건 때문에 (Economic condition of the community)	311 (33.0%)
협력중인 지자체 관리자의 제안으로 (Suggestion by a partnering government manager)	289 (29.0%)

자료: Chen and Thurmaier(2009) 내용을 표로 재구성

④ 아이오와 주의 지역간 협력사업의 특징과 시사점

첫째, 지역간 협력사업을 성공적으로 집행하기 위해 필요한 추진력은 지자체 담당 실무자들이 지역간 협력사업을 체결함으로써 공공서비스 제공의 효율성과 효과성이 증진될 것이라는 믿음(신뢰기반)을 갖고 있느냐 하는 것이다(Chen and Thurmaier 2009).

둘째, 아이오와주의 경우 지역간 협력사업에 참여하는 이유가 지자체의 재정상황이나 지역사회의 경제적 이유 때문이라는 항목에 비해 서비스 제공의 효율성과 효과성 제고를 위해서라는 응답이 월등히 높은 비율을 차지한다. 이는 연방정부와 주정부의 보조금을 줄이면 지자체의 재정압박 때문에 지역간 협력이 촉진될 것이라는 논리를 받아들이기 어렵게 하는 결과이다.

셋째, 지자체 담당 실무자들 사이의 사회적 관계(social network)가 어느 정도 형성되어 있는 경우 지역간 협력사업에 대한 만족도가 높았다.

(2) 지역간 협력사업의 비용배분 운영사례

지역간 협력사업이 성공적으로 실행되기 위해서는 재정 지원이 반드시 필요하다. 참여하는 지자체간 비용분담 방법은 지역의 상황과 사업성격에 따라 다양하다. 어떤

지역개발사업은 스스로 수입창출 기능을 포함하고 있는가 하면, 어떤 사업들은 철저히 참여 지자체의 재정지원(주로 세금)에 의해 유지될 수 있다. 다음은 미국의 지자체간 협력사업 추진시 활용되고 있는 비용배분 방법이다.³¹⁾

첫째, 자체조달방식(Self-Supporting Programs) 이다. 쓰레기 처리나 수자원 공급 및 관리 등의 사업에서 많이 사용된다. 이러한 사업의 경우 지역 내의 지자체들이 지리적 위치 때문에 포획되므로(captive market 형성), 지역간 협력사업에 참여하게 된다. 서비스에 대한 요금체계를 정하여 발생하는 비용이나 여타 운영경비를 감당하기에 충분한 수입을 창출한다. 때로는 수입이 수반되는 공채(revenue bond)를 발행하기도 한다. 또 다른 사례는 인허가 관련사업의 경우, 건축공사 허가, 사용승인, 주택검사 등에서 허가비용(permit fee)을 부과함으로써 발생하는 수입으로 모든 운영경비를 충당한다.

둘째, 수익창출방식(Income Producing Programs) 이다. 지역간 협력사업이 이용료 등을 통해 수입을 창출하지만 모든 비용을 충당하기에 부족한 경우가 많다. 레크리에이션 사업에서 수영장 이용료를 부과하거나 농구경기 리그 참여에 비용을 부과하는 방법이다. 하지만 이용료가 높으면 주민 이용률을 떨어뜨리게 되기 때문에 이용료를 낮추게 되고 그에 따라 충분한 수입을 창출하지는 못한다. 도서관사업의 경우 도서대출시 이용료를 부과하거나 연체료, 복사 서비스 등을 통해 수입이 발생한다. 지역간 협력사업으로 지역간 순회 대중교통이 종종 선택되는데, 이 경우 사업 성격상 이용요금을 낮게 유지해야 하므로 운영경비를 충당하기 어렵다. 주로 연방정부나 주정부를 통해 보조금을 받는 경우가 많아 지자체의 부담은 크지 않다.

셋째, 지자체간의 재정분담이다. 지역간 협력사업이 지자체간 공동재정으로 운영되는 경우 균등배분³²⁾, 인구규모에 따른 배분³³⁾, 자산가치 평가에 의한 배분³⁴⁾, 이용자수에

31) 이 부분은 Kurtz, Tomas, 2006. Intergovernmental Cooperation Handbook에서 발췌 정리하였다.

32) 균등배분(Equal Share) 방법은 참여하는 지자체가 균등하게 비용을 부담한다. 참여하는 지자체의 크기가 비슷하거나 협력사업에서 발생하는 이익이 비슷할 경우 합당한 방법이다.

33) 인구크기에 따라 분담금을 조정하는 방법이다. 협력사업에서 발생하는 이익이 주민들에게 고루 돌아가는 경우 인구 비율에 따라 분담비용을 결정한다. 인구센서스를 이용하거나, 지자체에서 주기적으로 하는 인구조사 결과를 이용한다.

34) 공시지가나 주택가격, 혹은 지자체가 갖는 총재산을 기준으로 비용을 배분하는 방법인데, 많은 지역간 사업에서 채택하고 있다. 공시지가나 주택가격은 부동산세의 기반이 되고 이는

의한 배분³⁵⁾, 직접세금 부여에 의한 비용배분³⁶⁾ 방법들 중에서 선택하게 된다.

3) 지역간 협력정책 운영 특징과 시사점

미국의 지역간 협력정책 운영상 특징과 시사점은 다음과 같다.

첫째, 개방성과 참여 확대이다. 성공한 지역간 협력사업들은 이해당사자들의 참여를 확대하고 개방적인 운영을 하고 있다. 지방정부, 주민단체, 기업, 정치인, 지역사회대표 등 다양한 영역의 추진주체들이 프로그램의 개발 초기부터 협력하여 사업을 진행시키는 것이 바람직하다(Kurtz 2006; National League of Cities 2006). 지자체의 담당 공무원들이 지역간 협력사업을 기능상실의 위기로 보지 않고 양질의 서비스를 제공할 수 있는 기회로 여기도록 협력과정 전반에 능동적으로 참여할 수 있게 한다.

둘째, 지역간 협력은 쉽게 합의되고 즉시 달성할 수 있는 프로그램부터 시작한다. 재정적 위험이 적으며 참여 지자체 간에 합의 도출이 쉬운 프로그램은 성공 가능성이 높다. 이를 통해 참여 지자체간 네트워크 형성이 가능하고 성공적인 사업수행 경험은 이후 보다 복잡하고 어려운 프로그램을 수행하는데 신뢰와 자신감, 협력의지를 향상시킨다(Leroux and Carr 2007; Kurtz 2006; National League of Cities 2006).

셋째, 효과적인 커뮤니케이션 메커니즘이 필요하다. 참여자들 간에 정보의 흐름이 원활하지 못하면, 의사결정이 사실(fact)에 기반하기보다는 가정과 추측에 의존하게 되며 상호간의 신뢰를 저해하고 그릇된 결정을 내릴 수 있다. 정보소식지, 회의록, 문서화된 예산, 정기적으로 발간되는 보고서 등도 효과적인 커뮤니케이션에 도움이 된다.

지자체의 지불능력을 나타내는 지표이기도 하다. 이미 상당부분 개발된 도시지역이 농촌지역에 비해 더 높은 비율의 분담금을 담당하게 된다.

35) 협력사업에서 발생하는 이익을 누리는 대상이 명확한 경우, 실제 이용자수에 따라 비용을 배분한다. 도서관 이용의 경우 도서관카드에 작성되는 주소지에 따라 이용자수를 확인할 수 있으며, 대중교통의 경우, 각 역에서의 이용자수를 파악하여 비용부담기준으로 삼는다. 사용 비율에 따라 재정부담이 정해지기 때문에 지자체들에게 인기 있는 방법 중의 하나이다.

36) 재산세처럼 직접 세금과 함께 부과하여 일괄적으로 거둬들인다. Pennsylvania주의 Environmental Improvement Compact(EIC)와 같은 환경개선사업(Kurtz 2006)의 경우 수자원시설 관리를 위해 지자체간 협력으로 독립된 기구를 설립하여 운영하는데, 이 조직의 운영을 위한 재원을 새로운 세금항목을 통해 충당한다.

넷째, 협력 의지와 협력 마인드가 필요하다. 적극적으로 협력사업에 참여하고, 사업의 성격에 따라 융통성 있게 접근하며, 단기간의 결과 보다는 인내를 갖고 장기적인 안목에서 프로그램의 성공을 기대해야 하고, 지역 전체의 문제를 바라볼 수 있는 넓은 시야가 필요하다(Kurtz 2006).

다섯째, 정확한 분석과 현실적인 선택이 중요하다. 지역간 연계협력은 그 형태가 다양하고 복잡한 과정을 거친다. 가능한 정책수단에 대한 철저한 분석과 평가를 통해 성공가능성이 높고 현실적인 방안을 선택해야 한다(Hilvert and Swindell, 2013).

여섯째, 성과 측정과 피드백(feedback)을 통한 재조정 과정이 협력사업의 장기적인 성공에 중요한 요소로 작용한다.

일곱째, 비용배분이 공평하고 정당해야 한다. 협력사업에는 재정문제가 반드시 뒤따르며 윈윈(win-win) 상황으로 이끌 수 있게 노력해야 한다. 개별 지자체가 홀로 사업을 진행하는 것 보다 지역간 협력함으로써 발생하는 비용의 절약, 성과 등을 고려하여 합리적이고 동의할 수 있는 비용배분 방법을 모색한다. 그리고 모든 비용정보는 공개적이고 적절한 절차를 거쳐 참여자들에게 보고되어야 한다.

4. 종합 및 시사점

지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안 도출을 위해 일본, 영국, 미국 등 선진 외국의 지역간 연계협력 정책동향과 제도 운영사례를 검토하였다. 해외사례의 검토 대상은 일본의 정주자립권 정책, 영국의 지방기업협의체(LEP) 운영 사례, 그리고 미국의 지역간 협력정책 수단과 운영이다. 이들 각 국가에서 추진 중인 지역간 연계협력 정책에 대한 검토를 토대로, 우리나라의 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화에 대한 시사점을 도출하였다.

일본의 정주자립권 정책은 지역간 연계협력의 기본단위를 지자체 자율에 기반하여 형성한 정주자립권으로 하여 의료보건 등 주민생활과 밀접한 서비스 개선에 치중하여 추진해 왔으며, 점차 지역산업 진흥 등 지역경제 활성화로 확대되는 양상을 보이고 있다. 이를 위해 중앙정부는 재정지원 및 사업우선배정제도 등을 운영하여 정주자립권 단위에서 지역간 연계협력을 촉진하고 있다.

영국의 지방기업협의체(LEP) 제도는 지방정부와 민간기업의 역량을 활용하여 지역 경제 성장과 기업투자, 일자리 창출을 확대하고자 하는 취지에서 비롯되었으며, 이의 효율적인 추진을 성과목표로 설정하고 있다. 그리고 도입 초기에 비해 중앙정부의 재정지원이 확대되고 있다.

미국은 중앙집권체제의 일본이나 영국과 달리 지방정부가 자율적으로 지역간 협력시책이나 제도를 운영하고 있으며, 오랜 지역간 협력 전통으로 인해 다양한 형태와 분야에서 협력이 이루어지고 있는 실정이다. 연방정부는 협력촉진 프로그램 등 재정지원방식을 통해 지원하고 있다.

<표 3-12> 해외 국가의 지역간 연계협력 정책 및 특징 비교

구 분		일 본	영 국	미 국
주요 정책		정주자립권	지방기업협의체(LEP)	지역간 협정 등 협력수단 및 제도
도입 시기		2009년	2011년	1890년 이후 다양한 협력방식을 운영
추진 현황		97개('14.10.1기준)	39개('14)	-
정책 목적		지역간 연계협력 기본단위(시정촌) 의료 등 주민생활 여건 개선 및 행정서비스 제공 효율화	지역경제성장, 기업투자 촉진 및 일자리 창출	지방공공서비스의 효율적·효과적 공급
추진 체계	지방	정주자립권 협의회, 지자체간 정기적 의견교환	지방기업협의체(LEP)	-구조변경 없음(자율) -구조변경(조직 신설, 행정구역 통합 등)
	중앙	총무성(총괄) 및 관계성청(省廳)	DBIS, DCLR	주정부(주로), 연방정부는 재정지원프로그램 운영
재정지원 및 사업지원		중앙정부 및 관계성청 재정지원 있음 사업우선배정제도 운영	중앙정부 재정지원 있음(성장지역기금, 유럽 연합 구조투자기금)	연방정부 및 주정부(지역간 협력프로그램 운영)
기타 제도수단		정주자립권 형성 협정 체결 및 공생비전 책정	성장협정(Growth Deal) 체결	지자체간 비용배분방법(유형별 프로그램 운영)

이상에서 살펴본 바와 같이 일본, 영국, 미국 등 선진 국가들의 경우는 국가별 정치행정체제나 정책목적에 따라 지역간 협력시책 및 지원방식에 있어서 상이한 것으로 나타났다. 이들 국가들에서 추진하고 있는 지역간 협력정책 및 운영사례의 특징과 이의 정책적 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지역간 연계협력을 주요 정책수단으로 공통적으로 활용하고 있으나, 국가별 정치행정체제나 정책목적에 따라 운용수단방식에 있어서는 다소 차이가 있다. 미국의 경우는 연방정부체제로서 다양한 계층의 지역간 협력 전통이 오래 전부터 이어져 왔으며, 주로 공공서비스 전달의 효율성·효과성 제고를 위해 각 지역들이 다양한 협력수단을 활용하고 있다. 이에 비해 일본이나 영국은 중앙집권체제 국가로서 지역 발전 촉진을 위한 정책수단의 일환으로 채택되어 운용되고 있다. 이를테면 일본의 정주자립권은 지역주민의 삶의 질 제고와 지방권의 인구정주 촉진을 목적으로 하였으며, 최근 총무성의 자료(2013)에 의하면 정주자립권을 구성한 지역이 그렇지 않은 지역보다 인구가 다소 높게 성장하는 긍정적인 성과를 나타내고 있다. 영국은 지역경제 성장과 정책효과의 체감도를 높이기 위한 목적으로 고용창출, 외국인기업투자 유치 등을 성과목표로 제시하고 있다.

우리나라의 경우도 지역행복생활권 정책을 성공적으로 실현하기 위해서는 주민 삶의 질 제고, 지역경제 성장 등 정책목적을 좀더 명료화하는 한편, 이에 따른 지역간 협력수단과 중점 지원분야를 구체화하여 정책성과를 높이도록 해야 한다.

둘째, 지역간 협력 수단의 유연한 운용과 효율성 증시이다. 지역간 협력 전통이 강한 미국의 경우 지역간 협력을 위한 정책수단이 17가지로 분류될 정도로 다양하다. 따라서 지역간 협력수단이나 협력모델 선택시 지역의 상황적 특수성을 감안하며, 확정된 공간범역 내 지역간 협력만이 아니라 다양한 목적에 따라 다양한 조합(combination)의 협력관계를 형성하고 있다. 그리고 지리적으로 인접한 지역간 협력이 아닌 경우도 가능하다. 즉 환경기초시설의 경우는 지리적으로 인접한 지역간 협력이 효율성이나 경제성 차원에서 바람직하지만, 지역경제 발전을 위한 투자사업의 경우는 지리적 인접성이 상대적으로 덜 중요해진다. 그리고 지역의 규모에 있어서도 적절한 추진체계 형성과 비용·책임배분이 정당할 경우에는 자유로운 협력관계 형성이 가능하다. 이에 비해 일본의 정주자립권이나 영국의 LEP 관할구역 설정은 비록 지자체의 자율성에 기반하고 중복적인 권역 등이 허용되고는 있으나, 정주자립권이나 LEP 구성 지자체 등 일정한 공간범역 내에서 지역간 협력을 추구한다는 차원에서는 다소 상이하다.

우리나라에서 지역행복생활권 정책을 성공적으로 실현하기 위해서는 생활권 구성

지자체 간에 손쉽게 수행 가능한 연계협력에서부터 다양한 협력기반과 경험을 공유하기 위한 전략의 마련이 필요하다. 협력은 어느 순간 “같이 해보자”고 해서 성사되기도 어렵고, 또한 효과를 거두기도 어렵다. 쉽고 사소한 것 부터 협력을 해보았던 경험과 협력 필요성에 대한 공감대신뢰기반의 형성이 지역간 협력을 성공으로 이끄는 중요한 요소가 된다는 점을 중요하게 고려해야 한다. 지역 간의 자율적인 협력의지가 핵심적인 추동력이 된다.

셋째, 지역간 협력 촉진을 위해 중앙정부 차원에서는 주로 재정지원을 제공하고 있다. 일본의 정주자립권 사례에서 중앙정부 내각부 총무성의 포괄적인 교부금 지원 외에 각 성청 차원에서 보조금 운영과 사업 선정시 우선적인 혜택을 부여하고 있다. 영국의 LEP 사례에서도 다양한 재정지원 수단을 도입하는 등 안정적인 재정지원 조치를 확대하고 있으며, 하원(House of Common, 2013)은 LEP 운영방안 개선을 위해 중앙부처의 예산지원 명확화와 단일예산(single pot) 집행의 필요성을 제안하였다. 한편, 미국의 경우는 연방정부 차원의 교부금과 협력촉진 프로그램 등을 통해 지원하고는 있으나, 지역간 비용분담·배분방법 등을 활용해 재정 효율화와 지속가능성을 확보토록 하고 있다.

우리나라에서 지역행복생활권 정책을 성공적으로 실현하기 위해서는 중앙정부 차원의 재정 지원이 불가피하다. 특히 정책의 초기단계에 지역간 협력을 촉진하고 활성화하기 위해서는 예산지원 및 인센티브 강화 방안을 적극 강구해야 한다. 아울러 협력 지자체 간에 비용분담·배분을 포함한 역할분담에 대한 명료화가 필요하다. 일부 지자체의 경우, 협력사업으로 선정되어도 주관지자체 위주로 사업이 추진됨에 따라 참여지자체가 오히려 소외되어 지역간 협력을 저해하는 현상도 나타나고 있다.

넷째, 지역간 협력 촉진을 위한 추진체계 구성·운영은 중앙정부의 정책 추진 여하에 따라 상이하게 운영되고 있다. 미국은 구조화된 변화 수반 여부와 집행 용이성을 기준으로 17개 유형의 지역간 협력수단을 운용하고 있다. 지역간 협력을 위해 별도의 조직이나 추진체계 구성 여부에 따른 분류로서 지역간 협력을 위해 단일의 추진체계나 조직을 보유하고 있지는 않다. 반면, 일본은 중앙정부 차원에서는 총무성이 주관하고, 정주자립권별로는 구성 지자체 간에 협의회를 구성·운영하고 있다. 영국은 지방,

기업, 대학 등 협력주체들로 구성된 이사회를 운영하고 있는데, 하원(House of Common, 2013)에서는 LEP 운영방식 개선을 위해 중앙부처 차원에서 LEP에 책임성 있게 대응할 수 있는 단일의 주관부처(Single lead department) 존재의 필요성을 제안하였다.

우리나라에서 지역행복생활권 정책을 성공적으로 실현하기 위해서도 추진체계와 조직의 책임성 강화를 위한 개선이 필요하다. 현재 중앙정부 차원에서는 지역발전위원회 및 관련부처가, 지역생활권 차원에서는 생활권협의회가 구성되어 운영되어 있다. 그런데 이들의 역할 분담이나 기능·권한이 명확하지 않아 향후 제도개선에 대한 논의가 필요하다. 중앙부처 차원에서 보면, 사업선정은 지역발전위원회가 주도하고, 이후 사업 계획이나 예산배정은 관련부처에서 주도하면서 지자체 입장에서 불만이 제기되고 있어 개선이 필요하다. 또한 생활권협의회의 실질적인 권한이나 책임에 대한 명료화 조치도 필요하다.

chapter IV

국내 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도 운영실태 분석

국내 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도 운영실태 분석

이 장은 국내 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도 운영 실태를 분석하였다. 지역간 연계협력에 초점을 두어 그동안 추진해 온 정책의 평가와 지원제도를 살펴보는 한편, 사례조사를 통해 지역간 연계협력 촉진요인과 애로사항을 심층적으로 파악하였다. 그리고 정책실무자 대상의 설문조사를 통해 지역행복생활권 실현에 있어서 지역간 연계협력의 중요성, 지역간 연계협력 활성화를 위한 제도개선 과제를 도출하였다.

1. 국내 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도 현황

1) 국내 지역간 연계협력 정책동향

(1) 1990년대의 지역간 연계·협력 촉진정책

국내에서 지역간 연계협력에 대해 정책적으로 관심을 갖고 촉진·지원시책을 추진한 것은 1990년대부터이다. 이 당시는 대체로 두 가지 정책목적에서 정책적 관심과 제도화를 도모하였다.

첫째는 중앙정부 차원에서 지역개발정책을 효율적이고 ‘규모의 경제’를 도모하는 목적에서 시행되었다. 지역균형개발 및 중소기업 육성에 관한 법에 의한 광역권 지정이나 도시계획법 등에 의한 도시계획시설의 공동·협력적 개발과 이용 촉진지원 사례가 해당된다.

이 경우에는 단일 지자체 행정구역을 초월하여 복수의 지자체로 구성된 동질적인 공간단위³⁷⁾를 중앙정부가 정책목적에 고려하여 하향식(Top-down)으로 지정·개발하는 방식으로 운영되어 왔다.

둘째는 지자체간 공동의 현안문제에 대응하도록 지자체간 자발적인 광역행정방식 활성화 차원에서 이다. 「지방자치법」에 의한 지자체간 사무위탁, 행정협의회, 조합³⁸⁾ 및 행정구역 통·폐합 등이 이에 해당된다.

(2) 2000년대 이후 지역발전정책과 지역간 연계·협력

2003년 출범한 참여정부는 국가균형발전특별법 제정, 국가균형발전특별회계 신설 등 국가균형발전을 국정과제(national agenda)로 제시하여 지역발전에 대한 정책적 위상을 높이고 관련 제도를 마련하였으나, 지역간 연계협력에 대한 명시적인 정책이나 제도적 지원은 미미한 편이었다.

지역발전정책 차원에서 지역간 연계협력이 명시적으로 도입된 것은 이명박정부 출범이후 가진 제1차 지역발전위원회 국정보고(2008.7.21.)에서다. 여기서 정부는 ‘지역간 연계협력을 통한 상생발전’을 지역발전정책의 주요 추진전략으로 공표하였다. 당시 지역간 연계협력 정책의 도입배경으로는 첫째, 기존 행정구역 단위의 소규모 분산중복투자를 방지하여 투자재원의 효율적 사용을 유도하고, 둘째, 지역간의 소모적인 대립·경쟁과 갈등을 지양하고 상생발전을 도모하고, 셋째, 교통통신의 발달로 생활권 및 경제권의 공간적 확대와 광역적 행정수요 증가에 대응하는 등 지역간 연계협력을 통해 지역경쟁력을 강화할 필요성을 제시했다. 이후 정부는 지역간 연계협력 사업의 개념과 유형을 구체화하였다. 지역간 연계협력 사업을 “지역간 유사중복 투자와 불필요한 경쟁을 피하고 지역별 비교우위 요소를 연계협력을 통해 공동 활용함으로써 상생발전과 지역의 경쟁력 강화를 도모하는 사업”으로 정의하고, 사업 목적·공간범위에 따라 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 등 세 가지 유형으로 구분해 지원하였다. 그리고 목적 및 유형에 따라 지원대상 사업내용을 차별화하였다.³⁹⁾

37) 광역권, 광역대도시권, 광역도시권, 경제자유구역, 광역관광권 등이 이에 해당된다.

38) 수도권쓰레기매립장운영조합, 지리산관광개발조합 등이 운영되었다.

39) 기초생활권 연계협력사업은 사군이 중심이 되어 추진하는 연계협력사업으로서 지역주민의 소득과 일자리 창출, 삶의 질 개선, 관광사업을 대상으로 했다. 광역경제권 연계협력사업은

<표 4-1> 이명박 정부의 3차원 지역발전정책과 연계협력사업 유형

유형	주요 목적	연계협력사업 유형	연계협력 공간범위
초광역개발권	국가경쟁력 강화	초광역개발권 연계협력사업	광역경제권간 연계
광역경제권	지역경쟁력 강화	광역경제권 연계협력사업	광역 사·도간 연계
기초생활권	지역주민 삶의 질 개선	기초생활권 연계협력사업	기초 사·군간 연계

자료: 지역발전위원회(2012)

2010년부터 정부는 지역간 연계협력 사업을 선정·지원했다. 2010년에는 35개(607억원), 2011년에는 62개(1,231억원), 2012년에는 79개(1,547억원)이며, 2013년에는 33개를 선정·지원했다. 2010-2013년간 총 209개의 지역간 연계협력사업을 지원했다. 지역간 연계협력사업의 성과로는 첫째, 국가균형발전특별법에 지역간 연계협력 및 지원방안을 명시화함으로써 지역간 연계협력을 위한 제도적 기반을 구축했고, 이에 따라 지자체의 관심이 높아져 다양한 연계협력 노력이 나타났다는 점이다. 둘째, 연계협력사업 내용의 다양화와 범위가 확대되었다는 점이다. 기존에 환경시설 등 일부 영역에서 추진되던 협력사업이 관광, 복지, 산업 등으로 확대되고 추진주체도 다양해졌다. 셋째, 지역간 연계협력사업 추진으로 지자체 공동 브랜드와 마케팅을 실시하여 인지도 상승효과를 거두는 등 긍정적이고 가시적인 성과가 나타났다.

<표 4-2> 이명박 정부의 지역간 연계협력사업 선정·추진현황

(단위: 억원, 개)

구분	연계 단위	2010년		2011년		2012년		계 (2010-2012)	
		사업수	예산	사업수	예산	사업수	예산	사업수	예산
계		35	607	62	1,231	79	1,547	176	3,385
기초생활권	시군구	-		10	83	12	132	22	215
광역경제권	시도	30	540	46	1,000	56	1,150	132	2,690
초광역개발권	광역경제권	5	67	6	148	11	265	22	480

자료: 지역발전위원회(2013c) 참고

지역산업, 문화관광 등 다양한 분야에서 광역·시·도간 연계협력을 대상으로 했다. 초광역 개발권 연계협력사업은 광역권간 연계협력을 촉진하기 위해 동서남해안권 및 접경지역 초광역 개발 기본구상('09.12)에 따라 시범사업으로 추진했다.

<표 4-3> 이명박 정부 지역간 연계협력사업의 추진성과와 한계

주요 내용	
주요 성과	• 지역간 연계협력 제도적 기반 구축 -국가균형발전특별법에 지역간 연계협력 및 지원방안을 명시화 -지방자치법에 지역간 연계협력 및 광역행정 규정(조합, 사무위탁, 행정협의회 등) • 연계협력사업 예산지원으로 지역간 연계협력에 대한 지자체의 관심이 높아졌고, 다양한 형태의 협력 및 계획수립 노력 등 -연계협력사업 추진을 위해 지자체간 MOU, 협약 등 증가 -지역 상호간 공동발전에 대한 이해와 관심도 증가 : 2개의 공동계획 수립, 339건의 연계협력사업 발굴 • 연계협력 사업내용의 다양화 및 범위 확대 -기준에 환경 등 일부 영역에서 추진되던 연계협력 사업이 관광, 산업, 복지 등 범위가 확산되고 다양화 • 지역인지도 상승 및 공동마케팅 효과 -지자체 공동의 브랜드, 마케팅을 통해 인지도 상승효과 거양 (예: 지리산관광개발조합, 공동농산물브랜드 운영 사례) -연계협력의 경제적 시너지 창출 : 광역연계협력사업의 경우, 매출액 9,059억원, 고용창출 4821명, 투자유발액 3321억원의 정량적 성과 도출 : 연계협력사업 기획·추진의 노하우 축적, 부족한 사업역량 보완, 사업에 필요한 파트너 확보, 지자체 및 주민의 인식 전환 등
	기획단계 • 연계협력사업에 대한 참여경험 부재 • 사업발굴기획 시간/동기유발 부족 • 재원분담·소요 재원확보의 한계 • 매년 연계협력사업의 가이드라인 변경 • 연계협력사업의 파트너 확보 어려움 • 사업발굴기획의 노하우 부족
	사업 선정, 협약체결 • 사업선정 과정: 사업선정과 수행기관 선정이 별도로 진행되어 절차적 중복과 장시간 소요, 제안사업에 대한 중복성 검토 부족 • 협약체결 과정: 사업예산의 배분 지연, 복잡한 협약체결 절차, 지방비 매칭의 확약 지연, 관리기관의 과다한 자료제출 요구
	사업집행 • 국비, 지방비 지급 지연 • 재정지원의 안정성 결여 • 상위기관의 과다한 행정업무 보고 요청 • 지자체의 관심 및 협조 미흡 • 참여기관 간 소통과 협력 부족 • 의사결정 및 추진체계 복잡성, 약한 결속력 보유 -연계협력을 위한 실질적 조직, 제도의 부재 • 연계협력 지원기간 내 자립화 수준도달에 한계 • 컨설팅·교육 및 갈등조정시스템 미흡
한계	사업종료 성과관리 • 연계협력사업 종료이후 사후관리 지원방안 부재 • 연계협력사업의 성과를 확산시키기 위한 수단 미흡

주: 송우경외(2013) 재인용(2014.4월 제1차 지역정책포럼 발제자료).

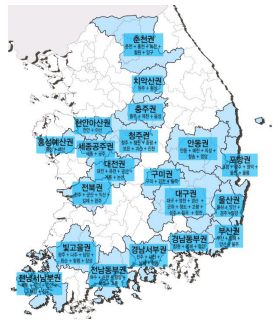
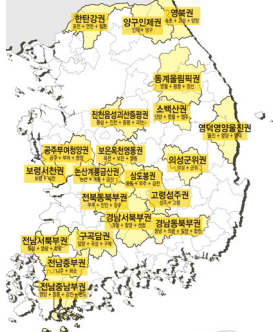
지역간 연계협력사업 추진의 문제점으로 기존 연구에서 지적한 내용들이다. 김현호(2012)는 지역간 연계협력사업의 한계로 첫째, 지역자원에 대한 치밀한 조사 부족, 둘째, 계획수립 촉박 및 장기계획 부재, 셋째, 협력적 추진체계 미 구축, 넷째, 재정지원 및 성과관리 미흡, 다섯째, 연계협력 이해 부족 및 인적자원 역량 부족, 여섯째, 홍보 부족을 들고 있다.

송우경외(2013)는 광역연계협력사업의 추진단계별 한계를 지적했다. 기획단계에는 사업발굴·기획 시간과 동기유발 부족, 연계협력사업 가이드라인의 잦은 변경 등을, 사업선정·협약단계에는 사업선정과 수행기관 선정이 별도로 진행되어 절차적 중복과 장시간 소요, 제안사업에 대한 중복성 검토 부족과 사업예산의 배분 지연, 복잡한 협약체결 절차, 지방비 매칭의 확약 지연 등을, 사업집행 단계에는 재정지원의 안정성 결여, 참여기관간 소통과 협력 부족 등을, 그리고 사업종료 성과관리 단계에는 사후 관리 지원방안 부재, 사업성과 확산수단 미흡을 지적했다.

송미령외(2014)는 지역간 연계협력사업 추진단계별 한계를 지적하였다. 사업기획 단계에는 연계협력사업 아이디어 발굴·기획의 어려움과 제안사업의 타당성 점검기제 부재, 행정내 주관부서 모호성으로 실천력 미 확보, 행정내 사업담당부서의 업무부담 및 전문성 부족, 실질적인 추진체계 부족, 지자체간 매개조정체계 미흡을 들고 있다. 사업추진단계에는 비실효적인 협의체 구상·운영의 한계, 복수 지자체 참여로 지자체 매칭예산 준비 지연에 따른 사업추진 지연, 예산분할로 인한 사업 분리, 사업비 조기 집행의 어려움, 발주과정에서 행정법규의 경직성, 소프트웨어 사업 미흡 등을 지적하였다. 사업운영 및 관리단계에는 지속가능한 사후관리·운영 부재, 장기적으로 수익창출이 가능한 사업추진의 어려움을 지적하고 있다.

(3) 지역행복생활권 정책과 지역간 연계협력

박근혜정부는 2013년 출범하면서 ‘지역희망(HOPE) 프로젝트’를 지역발전 전략으로 제시했다. 여기서 지역행복생활권 정책을 3대 추진전략 중 핵심적인 전략으로 제시하면서, 지자체의 자율성에 기반을 두어 지역행복생활권을 구성하고 지원하고 있다. 특히 지역간 연계협력사업은 지역행복생활권 실현에 있어 핵심수단으로 지속되고 있는데, 기존의 연계협력사업을 지역행복생활권 선도사업으로 확대 개편하였다. 2014년 현재 36개의 연계협력사업이 선도사업으로 추진 중이다.

- | | | |
|---|---|---|
|  <p>중추도시생활권(20개)</p> |  <p>도농연계생활권(13개)</p> |  <p>농어촌생활권(21개)</p> |
|---|---|---|

- 분야별 제안사업수**

분야	제안사업수
지역산업육성	626건
지역중심지 활력	551건
기초생활인프라	445건
서비스공동활용	242건
연계교육시스템	202건
생활권 선도사업	110건

세부기능별 제안사업수

세부기능	제안사업수
농어촌중심지육성	287건
문화관광자원	283건
전통산업 신단	274건
생태복원	134건
도시재생	133건
마을만들기	131건
상하수도	119건
선도사업	110건
위험도로개선	97건
기타	389건
의료취약지	69건

80 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화방안 연구

박근혜정부는 지역행복생활권 구현을 위해 이전부터 수행해오던 지역간 연계협력 사업을 ‘선도사업’으로 개편하고 예산 지원을 확대하였다. 선도사업의 지원 대상은 지역행복생활권을 형성한 시·군·구간 협력사업으로서, 3년 조건으로 최대 60억원 이내에서 예산(국고 80%)을 지원할 계획이다. 이에 따라 현재 36개의 선도사업이 선정·추진 중이다.⁴⁰⁾

지역행복생활권 선도사업의 선정기준 및 유형은 다음과 같다. 첫째, 수혜범위가 넓은 주민체감형 서비스 제공사업으로, 군 경계지역 오지마을 상수도 공급, 도서관을 활용한 행복학습공동체사업, 응급실 원격협진시스템이다. 둘째, 생활권간 협력을 통한 님비문제 해소사업으로 음식물폐기물 자원화시설 공동설치사업이다. 셋째, 지역간, 도농간 협력을 통한 일자리 연계사업으로, 도농상생 드림 일자리나눔센터, 도농협력 농업인력지원센터이다. 넷째, 생활권이 공유하는 특화자원을 활용한 6차 산업화 사업으로, 대청호권 생태창조마을 네트워크 구축사업, 신의물방울 연계사업, 오순도순 행복마을 만들기이다. 다섯째, 생활권내 유희자원을 공동으로 활용하는 사업으로 산골 철도역사 문화관광자원화 사업이다. 이러한 선도사업 유형을 통해서도 지역행복생활권 정책에서 지역간 연계협력이 핵심적인 정책수단임을 알 수 있다.

<표 4-5> 박근혜 정부 출범이후 지역간 연계협력사업 추진동향

구분	2013년	2014년
사업명	연계협력사업	지역행복생활권 선도사업
사업예산 및 보조율	300억원 80%(재정자주도 평균이하 90%)	650억원 (3년, 최대 60억원 지원, 국고 80%) *재정자주도 평균이하 90%
사업물량	(신규) 33지구	(계속) 31지구, (신규) 36지구 *1개 포기로 35개 선도사업 추진
예산회계(계정)	광특(광역계정)	광특(지역계정, 시군구 자율)
사업분야	관광, 산업 중심	주민생활과 관련된 전 분야

자료: 지역발전위원회(2014.6.17 회의자료)

40) 선도사업 선정대상은 중추도시생활권 16개, 도농연계생활권 7개, 농어촌생활권 13개이다. 이 가운데 춘천-화천-양구의 음식폐기물 자원화시설은 선도사업으로 선정되었으나 포기한 상태이다.

<표 4-6> 2014년 지역행복생활권 선도사업 선정결과

연번	사업명	참여 지자체
1	W-line 프로젝트	부산, 김해, 양산, 울주
2	폐기물매립시설 공동이용	양산, 김해
3	신의 물방울 사업	대구, 청도
4	한뿌리 생활권 프로젝트	광주, 나주, 화순
5	응급실 원격협진시스템구축	광주, 나주, 장성, 담양, 화순, 함평
6	대청호권 생태창조마을	대전, 옥천, 보은, 군산
7	영남알프스 Mountain Top	울산, 양산, 밀양
8	평안 해오름길 조성	평택, 안성
9	음식폐기물 자원화시설*	춘천, 화천, 양구
10	광역버스정보시스템 구축	원주, 횡성
11	일자리 중심 Hub	청주, 청원, 진천, 괴산, 증평, 보은
12	행복학습공동체 운영	증평, 청원, 진천, 괴산, 음성
13	도농 일자리 지원 센터	단양, 제천
14	복합문화정보센터 조성	천안, 아산
15	백제숨결 따라 한걸음씩	공주, 부여, 청양
16	새(New) 일(Job) 프로젝트	익산, 전주, 군산
17	오순도순 행복마을 만들기	정읍, 고창, 부안
18	도농협력 농업인력지원센터	임실, 남원, 순창
19	오지마을 지방상수도 공급	진안, 장수
20	박물관 미술관 협력 사업	목포, 해남, 진도, 신안, 무안
21	패류 종묘 배양장 공동활용	보성, 여수, 광양
22	도농협력 일자리 연계	담양, 구례, 곡성
23	치매거점병동 운영	장성, 함평, 영광
24	여객선 이용객 편의시설 확충	완도, 장흥
25	낙강선유 명품 원예단지 조성	성주, 고령
26	스포츠를 통한 농촌경제 활성화	군위, 의성
27	호두 특화산업단지	김천, 영동, 무주
28	철도역사 문화관광자원화	봉화, 영주
29	경남인력 지원센터 설치	거창, 함양, 산청
30	제주 올레길 주민행복사업	서귀포시, 제주시
31	중랑천 녹색문화벨트	의정부, 노원, 성북
32	DMZ사과 명품화 단지조성	포천, 철원, 연천
33	DREAM 일자리 나눔	나주, 화순
34	동해안권 친환경 통합 관광	영덕, 포항, 경주, 울진, 울릉
35	에코힐링 벨트화 사업	영월, 단양, 영주
36	나전철기 연계 육성사업	통영, 거제, 고성

주: *음식폐기물 자원화시설은 선도사업으로 선정되었으나 포기한 상태임
 자료: 지역발전위원회(2014.6.17 회의자료)

2) 국내 지역간 연계협력 관련법령 및 지원제도 현황

지역간 연계협력 관련 규정은 국토기본법, 지방자치법 및 국가균형발전특별법 등에서 찾을 수 있다. 국토기본법은 지역간 연계협력 촉진 및 공동발전에 관한 규범적이고 선언적 수준의 규정을 두고 있으며, 지방자치법은 지자체간 상호협력 증진을 통한 행정효율성 도모를 목적으로 협력적 추진체계 및 경비부담에 관한 규정을 두고 있다. 그리고 국가균형발전특별법은 지역간 연계협력을 법 목적의 하나로 규정하고 이를 실행하기 위한 수단으로 지역발전투자협약, 예산차등 지원을 두고 있다. 현재 지역간 연계협력사업 추진에 관한 주된 법령으로는 국가균형발전특별법을 대표적으로 들 수 있다.

<표 4-7> 지역간 연계협력 관련법령과 주요 내용

법령	조항	규정내용	재정지원 기준
국토 기본법	제3조 제3항 (국토의 균형 있는 발전)	국가 및 자자체는 지역간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원하여 지역간 화합과 공동번영을 도모하여야 함	없음
지방 자치법	제8장 (지방자치단체 상호간의 관계)	①협력과 분쟁조정, ②사무위탁, ③행정협의회, ④지방자치단체 조합, ⑤지방자치단체장의 협의체 등에 대해 규정	②③④경우 규약에 경비부담, 자출방법 규정토록 함
국가 균형 발전 특별법	제1조(목적) (2014.1.7 개정)	지역간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 발전과 지역간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역 경쟁력을 높이고 삶의질을 향상함으로써 지역간의 균형있는 발전에 이바지	없음
	제2조(정의) (2014.1.7 개정)	지역발전, 지역생활권, 경제협력권, 경제협력권산업	없음
	제3조(국가 및 자자체의 책무) (2014.1.7 개정)	국가 및 자자체는 지역간 균형있는 발전과 지역간의 연계 및 협력을 촉진하기 위하여 필요한 예산을 확보하고 관련시책을 수립추진해야 함	없음
	제7조(사·도발전계획의 수립) (2014.1.7 개정)	사·도계획에는 다음 각호의 사항이 포함(6.사·도간 연계·협력 발전에 관한 사항)	없음
	제20조 제1항 (지역발전투자협약의 체결 등)	지방자치단체 상호간에 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자분담 등이 포함된 지역발전 투자협약을 체결할 수 있음	없음
	제39조 제2항 제1호 (세출예산의 차등지원)	둘 이상 지방자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업	예산편성시 우선 반영, 지원규모 보 조비를 차등지원
	제41조 (예산의 중복신청 등의 금지)	예산을 요구하거나 신청한 사업 또는 그와 유사한 사업에 대하여는 기재부장관 또는 중앙행정기관의 장에게 중복하여 예산을 요구하거나 신청하여서는 안됨	없음

지역간 연계협력사업은 국가균형발전특별법(2009년 개정)에 관련 조항이 마련되어 있지만, 지역간 연계협력사업을 추진하기 위한 재원에 대한 구체적인 규정은 미비한 실정이다. 그럼에도 불구하고 2010년부터 지원되어 왔던 광역권 연계협력사업은 광역·지역발전특별회계의 광역계정 재원을 활용해 지원하고 있다. 2010년 530억원의 예산지원 이후 지속적으로 예산을 확대해 왔다.

<표 4-8> 연계협력사업 지원예산 규모추이 (2010-2013년)
(단위: 억원, %)

구분		2010년	2011년	2012년	2013년
광역경제권 연계협력	규모(c)	530	1,000	1,150	750
	비율(c/a)	0.92	1.72	2.07	1.25
	비율(c/b)	0.54	1.01	1.22	0.77
광역발전계정(a)		57,907	58,252	55,538	59,932
광역·지역발전특별회계(b)		98,615	98,526	94,085	97,314

자료: 송우경외(2013)

한편, 지역간 연계협력의 재정지원 관련 근거법령은 지방재정법, 지방교부세법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률이 있다. 이들 법령에서는 연계협력이 필요한 경우에 보조금·교부세의 차등지원 가능과 차등기준보조율을 규정하고 있다.

<표 4-9> 지역간 연계협력 재정지원 관련법령 내용

법령	조항	규정내용	재정지원 기준
지방 재정법	제23조 제1,2항 (보조금의 교부)	국가(사도)는 시책상 필요하다고 인정되는 때 예산의 범위 안에서 지방자치단체(사군 및 자치구)에 보조금을 교부할 수 있음	없음
지방 교부세법	제9조 제1항 (특별교부세의 교부)	① 지역현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우(지역현안수요) ② 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 협력이 필요한 사업 또는 지역 역점 시책 등 특별한 재정수요가 있을 경우(시책수요)	없음
보조금의 예산 및 관리에 관한 법률	시행령 제4조 제1항 (보조금지급대상의 범위와 기준보조율)	쓰레기소각시설의 기준보조율이 서울, 사군 30%, 광역시 40%	서울광역시: 공동 시설만 지원 사군 공동시설은 50% 지원

자료: 각 법령내용 참조하여 작성

2. 국내 지역간 연계협력사업 추진 사례조사

1) 사례조사 분석개요

우리나라에서도 지역간 연계협력 형태의 사업이나 활동이 추진되어 왔다. 여기서는 그동안 추진되어온 국내 지역간 연계협력 사업을 사례로 사업의 추진배경, 집행과정 및 추진체계, 성과 및 효과와 집행과정에서 겪은 애로사항과 성공(우수)요인에 대해 살펴보았다. 이를 통해 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 제도개선 방안을 도출하기 위한 근거로 활용하고자 하였다.

사례분석 대상은 지역행복생활권 중점 추진분야와 자료구득 가능성을 고려하여 선정·검토하였다. 사례조사 방법은 지역현장포럼 및 면담조사, 그리고 홈페이지 등 자료조사를 병행하였다.

<표 4-10> 지역간 연계협력사업 사례 추진개요

사례	사업분야/유형	사업추진주체	사업추진기간 (추진 상황)	참여지자체 및 공간범역	중앙정부 연계협력사업 선정 여부
BY2C 외씨버선길 지역공동체 활성화사례	1단계:생활인프라 2단계:일자리창출 사업	경북북부 연구원	2010~2016년 (2단계 연계협력)	4개 시군 (경북 영양·청송· 봉화군·영주시)	지역위 연계협력 사업선정
내포문화숲길 네트워크조성 사례	1단계:길조성사업 2단계:상품화, 주민역량	(사단법인) 내포숲길 네트워크 사업단	2010~2015년 (2단계 연계협력)	4개 시군 (충남 서산·당진· 홍성군·예산군)	지역위 연계협력 사업선정
지리산관광개 발조합 운영사례	문화관광 공동연계 사업추진	지리산관광 개발조합	2009~(2017년)	7개 시군 (남원, 장수, 곡성, 구례, 하동, 산청, 함양)	지역위 연계협력 사업선정
안양·군포·의왕 학교급식 공동운영 사례	교육/복지 서비스 공동공급	(재단법인) 공동급식지원 센터	2013년~계속	3개 시 (경기도 안양·군포, 의왕시)	지자체간 자율협력 (협의회)
내포보건소 예산군민 공동이용 사례	의료시설 공동이용	홍성군 (예산군)	2012년 협약 (한시적 운영)	2개 시군 (충남 홍성군, 예산군)	지자체간 자율협력 (협약)

2) 지역간 연계협력사업 추진사례 분석⁴¹⁾

(1) BY2C 외씨버선길 조성 및 지역공동체활성화 사례⁴²⁾

① 연계협력사업 추진개요

경북북부 4개 시군(BY2C)-봉화군, 영주시, 영월군, 청송군-은 대표적인 낙후지역의 이미지를 갖고 있던 지역으로, 2010년 당시에는 경북도내 방문객의 대부분이 경주, 포항 등으로 편중되자 지역 특성을 살린 관광산업 모색이 현안 과제로 제기되었다. 그리고 여행 트렌드가 도보여행, 녹색관광에 대한 관심이 높아지면서 4개 시군에 걸친 도보길을 조성해 네트워크화하여 시너지를 창출⁴³⁾하자는 데에 공감대가 형성되었다.

이 사업은 2010년 지역발전위원회의 연계협력사업으로 선정되면서 3년간의 예산 지원을 받았다. 사업의 주요 내용은 외씨버선길 조성, 홍보·마케팅·상품개발, 주민참여 역량 강화, 네트워크 구축이다. 이 사업은 지역고용 창출, 관광객 수 증대 등 가시적인 성과⁴⁴⁾를 거두었으며 다양한 매체를 통해 알려졌다.⁴⁵⁾

외씨버선길 조성이 완료됨에 따라 이의 지속적인 관리와 트레일산업 육성을 주도적으로 이끌어갈 민관협력 추진체계 확립, 외씨버선길 관련사업을 수행하기 위한 지역 주민의 조직화, 외씨버선길 관광열차 운행 등 홍보·마케팅 실시의 필요성과 지역의

41) 지역행복생활권 연계협력사업은 선정되지 얼마 되지 않아 추진사례 조사에 적합지 않아, 여기서는 그동안 지역간 연계협력 추진사례를 검토하여 연계협력 요소와 작동과정의 문제점을 도출하여 정책방안의 시사점을 얻고자 하였다. 다만, 지역행복생활권의 중점 추진분야(6대 분야)를 고려하여 사례를 선정 검토하였음을 밝힌다.

42) 본 연구의 일환으로 실시한 지역현장포럼(2014.8.5)에서, 경북 영양에 소재한 경북북부연구원 권오상 원장과의 면담내용을 정리하였다.

43) 83%가 산악지형인 4개 시군 지역은 접근성이 취약한 낙후지역이지만, 관광객들의 욕구를 반영한 도보관광으로 체류기간 증대를 가져오고, 이를 통한 음식, 숙박, 특산품에 대한 판매로 이어져 지역주민의 소득증대에 기여할 수 있었다(봉화군외, 2013).

44) 사업추진 3년간(2010-2013년)의 주요성적을 보면, 외씨버선길 13개 구간(연결구간 포함시 240km)이며, 이에 따른 고용창출은 1,229명, 관광객수는 약70만명, 관광객 지출은 28,009백만원으로 나타났다(경북북부연구원, 2013).

45) “지자체간에 서로 경계를 허물고 유무형의 자산을 함께 활용한다면 행정 효율과 주민행복도 크게 높아질 것입니다. 봉화, 영월, 영양, 청송 4개 군이 외씨버선길이라는 생태탐방길을 공동으로 조성하여 3년 만에 누적 탐방객수 70만 명을 기록한 것이 좋은 사례입니다”(2013년 지역희망박람회, 박근혜 대통령의 격려사 발췌)

자생적 발전역량 축적을 목적으로 외씨버선길을 기반으로 지역공동체 활성화 사업을 연계협력사업으로 기획하여 지역발전위원회에 제안·선정되어 예산지원을 받았다.

<그림 4-1> 외씨버선길 루트와 영양 객주



<표 4-11> 외씨버선길 지역공동체활성화 사업(2014-2016년) 추진내용

세부사업	주요 사업내용
외씨버선길 유지관리를 통한 지역주민 일자리 창출	- 외씨버선길 지역주민을 통한 외씨버선길 풀베기 및 유지관리 - 풀베기를 통한 일자리 창출(직접고용): 319명 - 사업단 직접고용: 6명
길 유지관리 및 객주 운영	길 유지관리 및 객주(안내센터) 운영
외씨버선길 관광열차 운영	오지에 입지한 지역의 접근성 문제를 해소하기 위해 외씨버선길 관광열차 운행 (관광열차 운행 8회)
외씨버선길 팸투어 운영	- 팸투어 유치를 통한 언론매체 홍보 실시(한겨레신문) - 사회소외계층이 함께하는 사회화합 차원의 팸투어 진행(참석인원 120명)
소셜미디어 콘텐츠제작	- 상대적으로 취약한 20~30대 청년층 유치를 위해 소셜미디어 콘텐츠 제작 - 외씨버선길 문화조사 및 콘텐츠 제작 - 외씨버선길 12코스별 4분야, 분야별 3꼭지 콘텐츠 발굴 - 스틸컷 및 발굴조사, 현황보고서 작성 및 콘텐츠 제작
외씨버선길 라디오광고	- 외씨버선길 라디오 광고를 통한 마케팅 활동 - 외씨버선길 라디오 광고기획 및 제작
외씨버선길 협동조합 교육	- 외씨버선길 사업참여 담당공무원 사업시행사, 참여주민대상 역량강화사업 - 지역별 참여주민 선정: 120명 - 외씨버선길 협동조합 및 관련제반사항 준비, 교육
외씨버선길 주민역량강화교육	4개군의 농업관광 교육 및 트레일산업 참여 활성화 - 외씨버선길 지역공동체와 협동조합 인식 강화

자료: 봉화군위(2013)

외씨버선길 지역공동체활성화사업은 2014-2016년 기간동안 외씨버선길 유자관리, 홍보마케팅, 추진체계 구성운영, 협동조합 설립운영을 주요 사업내용으로 추진하고 있다. 이 사업은 외씨버선길 조성이라는 1단계 인프라 조성사업의 유자관리 및 지역주민 자립역량 확보를 목적으로 하고 있다는 점에서 특징적이다.

② 연계협력사업의 성공적 추진요소 도출

BY2C 외씨버선길 조성 및 지역공동체활성화 사업(2단계사업)은 지역간 연계협력 사업의 대표적인 우수사례로서, 지난 4년에 걸쳐 사업을 추진해오는 과정을 통해본 성공적 요소로는 다음과 같다.

첫째는 4개 시군 단체장의 협력 의지이다. 2009년부터 지자체 당 2천만원을 지원하여 「BY2C 녹색포럼」을 운영하면서 지역간 협력 필요성에 대한 공감대 기반이 형성되었다는 점이다. 면담 과정에서 이 사업을 지속적으로 추진해온 사업 책임자는 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력사업 활성화 방안으로서 사업을 지속시킬 수 있도록 사후관리·운영비의 지원 필요성을 역설하였다.

둘째는 2010-2013년간 길조성 사업에 그치지 않고 이를 기반으로 지역공동체 활성화사업을 지원받아 외씨버선길 유자관리 및 협동조합 기반 조성으로 이어질 수 있도록 한 경북북부연구원(주관기구)의 사업 기획력과 일관성이다.

셋째는 적절한 사업추진체계 운영과 명료한 역할 분담이다. 외씨버선길 조성사업⁴⁶⁾ 및 지역공동체활성화 사업⁴⁷⁾ 추진시 목적에 따라 추진체계를 구성운영하고, 4개 시군의 역할분담을 명료화하여 집행과정에서 야기될 수 있는 갈등을 사전에 예방하기 위한 규정(BY2C연계협력사업단 운영규정, 2010.6.23)을 마련하였다.

46) (사)경북북부연구원이 중심이 되어 4개 시군과 협력하여 추진하며, 사업단에는 4개 지역에서 윤번제로 공무원을 1-2인 파견하여 행정 지원한다. 사업단 조직은 운영위원회와 자문위원회를 별도로 두고, 산하에 4개 실무팀(기획홍보팀, 대외협력팀, 탐사팀, 역량강화팀)을 두어 운영하였다. 이 가운데 역량강화팀은 한국생산성본부가 참여기관으로서 운영하였다.

47) 4개 시군과 (사)경북북부연구원, 한국생산성본부, 한겨레경제연구소, 경북테크노파크가 참여하고 있다. (사)경북북부연구원이 주관기구로서 4개 실무팀(기획홍보팀, 협동조합팀, 역량강화팀, 행정지원팀)을 두고 있으며, 자문위원회와 운영위원회가 운영 중이다.

(2) 내포문화숲길 상품네트워크 구축·운영 사례⁴⁸⁾

① 연계협력사업 추진개요

내포문화숲길은 충남 서산시, 당진시, 예산군, 홍성군 4개 시·군에 걸쳐 조성된 316km에 이르는 길을 일컫는다.⁴⁹⁾ 내포문화숲길의 기획은 내포 가야산으로부터 시작되었다. 수년간에 걸친 가야산 개발을 위한 시도가 진행되면서 점차 다양한 개발요구와 지역환경보전에 대해 고민하기 시작했다. 가야산 송전탑 개발, 석산 및 광산개발, 골프장 개발 시도, 가야산 순환도로 등은 고유의 내포문화 가치와 정체성 찾기로 자연스럽게 이어졌다.

<그림 4-2> 내포문화숲길 상품 네트워크사업 및 지역현장포럼 장면



48) 본 연구의 일환으로 실시한 지역현장포럼(2014.8.13.)에서 내포문화숲길상품화네트워크 구축사업단의 김종대 사무처장의 발표 및 면담내용을 정리하였다.

49) 4개 시·군에 걸친 노선의 명칭을 백제부흥군길, 원효깨달음의 길, 내포천주교순례길, 내포 역사인물-동학길로 명명하였다.

2008년 내포가야산 둘레길 조성을 위한 사전조사를 시작으로 2009년 전국 산림문화숲길 조성사업 대상지로 선정, 2009년 수덕사, 중부지방산림청과 4개 사군이 협약식을 맺고 ‘내포문화숲길 협력위원회 집행위원회’를 구성하였다. 2010년 사단법인 내포문화숲길을 창립하고, 기본계획 및 시범구간 조사를 거쳐 2010년 지역발전위원회의 기초생활권 우수연계사업으로 선정되면서 본격적으로 지역간 연계협력사업으로 추진되었다. 2013년 3차년도에 걸친 길 조성사업이 완료되고 4개 사군에 방문자센터가 건립되었다. 그리고 내포문화숲길을 기반으로 하여 2013년 지역발전위원회의 지역간 연계협력사업에 공모하여 선정지원(2013-2015년)되어 현재 내포문화숲길의 관라운영이 추진 중이다. 주요 사업내용은 숲길관광 콘텐츠개발, 숲길안내자 양성, 숲길거점마을 육성사업, 숲길 통합 홈페이지 유자관리이다.

② 연계협력사업 추진과정의 애로사항과 제도개선 제안

내포문화숲길 조성사업을 지역간 연계협력사업으로 추진해오면서 겪은 애로사항과 제도개선 등에 대한 면담 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사업을 주관하는 (사)숲길상품화네트워크추진단의 법적 권한의 모호성 및 사업의 연속적 추진 모호성 문제이다. 현재 홍성군이 주관지자체이며, 추진단은 의결기구이나 실질적인 권한이 없는 실정으로, 추진단의 운영비는 각 지자체로부터의 이전경비로 편성되어 있다. 그리고 매년 사업을 공모하여 주관기관을 선정하여 예산을 지원하는 형태로 운영된다는 점이다. 3차년도 계속사업 임에도 불구하고 매년 사업기관을 선정하면서 불확실성이 높아 사업 추진에 애로를 겪고 있다.

둘째, 연계협력사업 추진 매뉴얼의 필요성이다. 사업비 정산 및 운용 매뉴얼이 없고, 매년 공모절차를 거치게 되면서 사업목적이나 내용이 훼손될 소지가 크다는 점을 지적하였다.

셋째, 4개 사군뿐만 아니라 충남도청 해당실과 간의 유기적인 연계 필요성이다. 사군의 기획실에서 총괄 모니터링을 하여 사업을 지속적으로 관리하고 조정할 필요성을 지적하였으며, 연계협력사업의 지속적이고 통합적인 운영관리를 위해 전담공사나 사업관리공단 등의 설치를 제안하였다.⁵⁰⁾

50) 내포지도 내에는 내포문화숲길지도가 들어가 있지 않음을 언급하였다. 이밖에 실제로 내포시는 공원, 상수도 등 지역간 연계협력 필요성이 높은 지역으로 대책 강구를 제안하였다.

이밖에 지역행복생활권 및 연계협력 사업의 활성화를 위한 제도개선 방안과 관련해 별도의 연계협력예산 편성, 연계협력사업에 대한 인센티브 제공, 생활권 유형별 차별적 지원, 관련 중앙부처간 의견 및 지침의 통일, 지역 필요사업 위주의 지역간 연계협력사업 상시 발굴지원 등 다양한 제도개선 방안을 제안하였다.

(3) 지리산권관광개발조합 운영 사례⁵¹⁾

① 연계협력사업의 추진개요

지리산권관광개발조합은 지리산을 공동자산으로 인접한 7개 시·군으로 구성된 조직으로, 지리산권의 발전 잠재력을 개발 활용하여 지역사회 발전을 이끌어 나갈 통합적인 관광개발 미래상을 만들고, 이를 실현해 나가기 위한 정부 차원의 전략 수립과 집행이 절실하다는 지역 여론과 체육대회 개최 등 협력적 기반이 오래 전부터 형성되어 있었다. 이에 지리산권의 3도(전남, 전북, 경남) 7시군(남원, 장수, 곡성, 구례, 하동, 산청, 함양)은 1998년에 ‘지리산권자치단체장협의회’를 결성하고, 이를 가시화하기 위한 공동의 노력과 건의를 지속하여 왔다.

2006년에 ‘지리산권 광역관광개발계획’을 확정함에 따라 지역공동 관광개발이 본 궤도에 오르게 되었고, 문체부의 권고를 받아들여 시군간 공동연계사업의 실현성을 높이기 위한 전담 기구로 ‘지방자치단체조합⁵²⁾’을 설립하게 되었다 (<http://www.jirisantour.go.kr/m12.php>). ‘지리산권관광개발조합’은 지리산권 7개 시·군의 공동연계사업인 지리산권 연계 관광 상품 개발 등 16개 주요사업들을 10년 동안 연차적으로 추진해 오고 있다. 주요 사업으로 지리산권 연계관광상품개발, 지리산권 통합축제 개최, 지리산권관광 정보화시범지역 조성, 지리산권 관광순환로 조성, 지리산권 관광아카데미 운영 등이 있다.

② 연계협력사업 추진과정의 애로사항과 성공요소

지리산권관광개발조합은 지리산을 공유자산으로 하는 7개 시·군간 지역내 협력 전통을 기반으로 형성되어 2006년 이후 본격적으로 지역간 연계공동사업을 추진해온 조직이다. 이 조합은 7개 시·군에서 순환 파견된 공무원으로 구성되며, 예산도 각 지자체에서

51) 지리산권관광개발조합 홈페이지 내용과 면담조사 결과를 토대로 요약 정리하였다.

52) 지방자치법 159조, 163조, 164조에 의거하여 설립된 지방자치단체조합이다.

출자하여 예산을 집행하고, 정산 시에도 지자체를 통해 정산하는 방식으로 운영되고 있다.

지리산권관광개발조합이 성공적으로 지속하는 요인으로 첫째는 지리산이라는 공통의 지역자산을 토대로 7개 시·군간 지자체장의 정책방향에 대한 공감대 형성이 컸다는 점을 들 수 있다. 지리산을 활용해 비교적 낙후된 지역경제를 활성화하자는데 지자체 장의 공감대가 높았다. 둘째는 7개 시·군지역은 오래 전부터 체육대회 등 다양한 형태로 협력적인 여건이 조성되어 있었다. 이를 토대로 지리산권 공동연계사업 발굴 및 집행이 비교적 수월하게 이루어진 것으로 볼 수 있다. 셋째는 중앙정부의 행정정책 지원을 들 수 있다. 문화체육관광부의 광역관광개발사업 및 지역발전위원회의 기초생활권 연계협력사업 등 중앙정부의 연계협력 사업으로 공모·선정되면서 결속력과 지속성이 확보되는 계기로 작용했다.

지리산권관광개발조합의 운영상 애로사항 내지 향후 지역간 연계협력 활성화를 위한 제도개선 요구사항은 다음과 같다. 첫째, 조합이 지자체에서 파견된 공무원들로 구성되면서 업무의 지속성과 전문성에 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 이에 전문성을 확보할 수 있도록 일정비율 전문 인력을 충당하기 위한 예산의 필요성을 제안하였다. 둘째, 조합의 예산편성 및 정산시스템 차원에서 지자체에서 출자한 예산을 기반으로 운영되고, 정산도 지자체를 통해 이루어지면서 야기되는 행정절차 복잡성의 문제를 지적하였다. 이에 연계협력사업의 경우 공동예산편성·집행제도의 도입으로 복잡한 절차를 간소화하고 단순화함으로써 연계협력사업을 활성화할 필요성을 제안하였다.

(4) 안양-군포-의왕 학교급식 공동운영 사례⁵³⁾

① 연계협력사업의 추진배경

안양-군포-의왕 학교급식 공동운영 사례는 친환경 학교급식에 대한 관심과 수요가 증대되면서 로컬푸드 차원에서 행정구역을 벗어난 기능지역 단위에서 공급하는 효율성을 인지하고 실행한 전국 최초의 사례이다. 2010년부터 안양시는 학부모단체나

53) 2014년 10월16일 학교급식지원센터에서 황영목 센터장, 신순례 운영차장과 면담한 내용을 요약 정리하였다.

시민단체 차원에서 친환경 급식에 관심이 높아,⁵⁴⁾ 시 자체적으로 추진단(학교 급식팀)을 운영하였다. 그리고 2011년 의왕시의 농업정책관에서 공동사업 추진을 제안하면서 행정구역을 벗어나 기능지역 단위의 공동급식에 대해 실무적 논의가 시작되었다. 게다가 이 시기는 안양-의왕-군포지역에 행정구역 자율통합 논의가 이루어졌다. 2011년

<그림 4-3> 공동급식지원센터 면담 장면



공동급식지원센터 건립의 타당성 검토(한국농촌경제연구원) 용역결과를 토대로 2012년 지원을 위한 조례를 제정하고 재단설립⁵⁵⁾ 출연금 5억원을 확보했다.

이에 의거하여 설치된 안양-군포-의왕 공동급식지원센터⁵⁶⁾는 공동구매, 식재료 안전성검사, 대상별 식생활교육, 영유아대상 식단제동사업을 주요 내용으로 추진하고 있다. 이 센터는⁵⁷⁾ 이사회를 최상위 의결기구로 하여 운영위원회와 분과위원회로 구성되어 있다. 이사회는 3개 지자체와 2개 교육지원청 등 5명으로 구성되어 있다.

② 연계협력사업 추진과정의 애로사항과 성공요소

공동급식지원센터는 2013년 5월 설립된 이래 1년 정도밖에 지나지 않았으나 현장성과 유연성의 강점을 갖고, 단독센터가 3년 이상 수행하는 업무를 지난 1년간 수행함으로써 효율성을 도모하고 있다는 평가이다. 이에 2013년 안전행정부 주관의 「정부 3.0 협력상」을 수상하기도 했다.

54) 안양시는 2004년부터 친환경급식운동이 전개되기 시작했으며, 2007년은 주민발의를 거쳐 2009년에는 지역내 10개 학교에서 시범적으로 운영되기도 했다.

55) 준비단은 도교육청, 도 법무담당관실 자문결과 재단법인 설립을 권유받았으며, 3개시 공동으로 비영리 재단법인 설립(출연금 5억원)을 추진하게 되었다. 이때 재원분담 기준은 학생수(안양 60%, 군포 28%, 의왕 12%)를 기준으로 한다.

56) 공동급식지원센터는 2013년 5월 개소하였으며, 현재 인원은 총6명이다. 이 가운데 1인은 지자체에서 파견근무하는 공무원이다. 파견공무원은 행정기관과 연결 및 조정업무를 수행하고 있다.

57) 행정협의회를 구성하여 의사결정·정책조정 기능을, 센터는 집행적 기능을 수행하도록 센터의 조직을 설계 제안하였다.

이와 같이 지역간 연계협력을 가능케 한 요인으로 첫째는 3개 시군 지자체장의 정치적 공감대 형성 및 강력한 협력의지를 들 수 있다. 둘째는 친환경 학교급식에 대한 시민단체와 학부모의 적극적인 참여기반이 지역 내에 형성되어 있었다는 점이다. 안양-군포-의왕 친환경급식 시민행동과 같은 시민단체가 3개 행정구역을 포괄하여 활동하였다. 셋째는 추진단(실무그룹)을 구성하고 집행과정에서 지역간 의견조정·연계를 원활히 하기 위해 지자체 공무원 1명을 센터에 파견하고 있다. 또한 실무형 전문관리자를 영입함으로써 센터의 설립목적에 부응하고 성과를 가시화하고 있다. 이러한 지역간 연계협력 기반과 센터 운영을 토대로 ‘경기도 학교급식관련 수발주 통합전산시스템 구축사업’을 제안하는 등 지역간 연계협력 활동기반 확대를 모색하고 있다.

면담조사 결과, 향후 학교공동급식센터의 지역간 연계협력 활동을 원활히 하기 위한 제도개선 사항으로는 지자체별 상이한 사업 요구도를 적절히 조정·수용하는 어려움을 들었다. 현재 이사회나 운영위원회를 통해 조율하지만 안양시와 군포·의왕시의 관심이 상이하어 지속적으로 협의가 필요하다는 점이다. 그리고 학교급식은 법적 주관부처가 교육청과 지자체 양쪽에 있는 사항으로 행정권한과 책임의 명료화 문제와 감사⁵⁸⁾ 등에서 상이한 행정 대응이 요구되는 점을 지적하였다.

(5) 내포보건소 예산군민 공동이용 사례⁵⁹⁾

내포신도시가 홍성군과 예산군의 접경지역에 입지해 있어 내포보건지소가 충남도청 내 홍성군 소재지역에 설치되면서 인접 예산군 읍면지역 주민에게도 서비스를 제공하고 있는 사례이다. 이 사례는 중앙정부로부터 연계협력 추진과 관련해 특정한 지원을 받지는 않았으나, 충남도청이 내포신도시로 이전해오면서 자연스럽게 보건서비스의 공동이용이 이루어진 경우이다.

현재 보건지소는 홍성군 관내에 설치운영되고 있으나, 보건지소의 이용대상 범위는

58) 감독기관은 교육청, 재원은 지자체이므로 감사에서도 양 기관의 관점이 상이하게 요구된다. 따라서 지역간 연계협력사업이나 주체가 복수인 사업의 경우 가이드라인이 필요하다.

59) 이 사례는 엄밀한 의미에서 지역간 연계협력사업으로 보기 곤란하나, 지역간 인접지역간에 행정서비스의 공동이용 사례의 일환으로 판단하여 기술하였다.

내포신도시 입주민과 주민등록상 주소를 홍성·예산군에 두고 있는 자로 하는 ‘환자진료 업무협약서’⁶⁰⁾를 2012년 홍성군과 예산군이 체결하였다.⁶¹⁾ 이 협약서에 의거하여 내포보건지소는 홍성군과 예산군 일부 읍면지역 주민에게 서비스를 공동 제공하고 있다. 이밖에 청사 내 내포보건지소 옆에는 홍성군의 흥북면 출장소와 예산군의 삼교읍 출장소가 동일한 공간을 활용하고 있다. 이 사례는 중앙정부의 별도 연계협력사업 지원은 없었으나, 충남도청이 홍성군과 예산군의 접경지역으로 이전하면서 공동 서비스 제공 및 사무실의 공동이용이 이루어진 사례라 볼 수 있다.

<그림 4-4> 내포보건지소 및 2개 시·군 읍면출장소 공동이용 사례



60) 협약서 4항에 의하면 “양 군은 주민이 진료 및 예방접종을 받기 위하여 신도시 내 보건지소 이용시 불편함이 없도록 상호협력 한다”고 규정하고, 무료진료에 따른 본인부담액 감면액 협의조정(1개월 단위로 진료비 청구 및 지급), 접종단가 적용 등을 규정하고 있다,

61) 예산군 복합커뮤니티 준공시까지 공동서비스 이용기간을 한정하고는 있다.

3) 지역간 연계협력사업 추진사례의 작동·성공요인

지역간 협력을 촉진하기 위해서는 다양한 요인들이 작동한다.⁶²⁾ Capellin(1993)은 상호이해와 신뢰기반, 네트워크 경제, 공동의 자원보유 및 이용, 규모의 경제효과, 범위의 경제, 거래비용 감소, 개별지역의 경쟁력 강화를 지역간 연계협력의 성공요인으로 제기하였다.

차미숙외(2009)는 지역개발사업의 협력을 촉진하는 요인으로 동기요인(motivation), 리더십/행태 요인(leadership), 거버넌스 역량 요인(governance), 제도적 지원 요인(institutional support), 시너지 및 성과공유경험 요인(synergy/performance)을 들었다(차미숙외, 2009).

<표 4-12> 지역개발사업의 협력촉진 요인

요인	내 용
동기 요인(Motivation)	지역사회 여건, 사회경제정치적 여건
리더십/행태 요인(Leadership)	지자체장의 의지, 실무자의 열정관심 등
거버넌스 역량 요인(Governance)	추진주체간 협력기반, 지자체내 부서간 협의 등
제도지원 요인(Institutional Support)	중앙 및 상위기관의 법령·예산지원 등
시너지/성과요인(Synergy/Performance)	사업의 경제성, 행정비용 절감, 성과공유체계 등
기타 요인	특이 요소 등

자료: 차미숙외(2009)

지역간 연계협력사업 추진사례를 대상으로 협력을 촉진하게 한 요인들을 종합하면 다음과 같다. 사례분석 대상사업들의 경우에서도, 이상에서 제시한 다섯 가지의 지역간 협력촉진 요인들이 대체로 작동하였음을 알 수 있다.

BY2C 외씨버선길 조성 및 지역공동체 활성화사례의 경우는 우리나라의 대표적인

62) 박양호·이원섭외(2004)는 파트너십요소(수평적 파트너십), 동기부여요소(지역특성화클러스터), 네트워크요소(지역내외 기관들과 연계), 열정 및 리더십요소(가치관, 열정, 의지), 지원요소(상위기관 및 관련기관 협조), 외부요소(외부적 요소) 등을 꼽았다.

낙후지역 4개 사군 지자체장(리더십)의 지역경제 활성화에 대한 강력한 공감대(동기)를 토대로 지역생태자산을 활용한 경제 활성화 방안의 일환으로서 도보관광을 선정하고 자체적으로 소액을 들여 시범사업을 추진하는 등 지자체 간 협력 경험과 기반을 보유(거버넌스 역량)하였다. 이후 중앙정부의 지역간 연계협력사업 공모에 신청하여 지원 대상으로 선정되면서 길조성 사업이 완료되었고, 현재는 길 조성을 기반으로 주민소득화를 위한 지역공동체 활성화사업을 중앙정부 지원에 의해 추진 중이다(제도적 지원). 이 사업은 지역간 연계협력의 우수사례로 선정·홍보되어 관광객수가 급격히 증대(시너지성과 공유)하는 등 지속적이고 자립적인 지역발전을 위한 기반을 형성하는데 역할을 한 것으로 평가되고 있다.

<표 4-13> 사례조사 대상 사업의 협력 촉진요인 종합

지역간 연계협력 추진사례	지역간 협력촉진 요인					
	동기 (공감대)	리더십/ 행태	거버넌스 역량	제도적 지원	시너지. 성과공유	기타 (사전협력 기반여부)
BY2C 외씨버선길 지역공동체 활성화사례	● (낙후지역 경제활성화)	●	●	● (연계협력사업 선정.지원)	●	BY2C 녹색포럼 운영
내포문화숲길 네트워크 조성사례	● (내포가야산 개발)	○	●	● (연계협력사업 선정.지원)	○	산림청 공모사업 추진
내포보건소 예산군민 공동이용 사례	○ (내포신도시 이전)	-	○	(지자체간 자율협약)	○	한시적 운영
지리산관광개발 조합 운영사례	● (지리산활용 관광개발)	●	●	● (연계협력사업 선정.지원)	●	체육대회 등 협력기반
안양-군포-의왕 학교급식 공동지원 사례	● (친환경학교 급식. 로컬푸드)	●	●	(지자체간 자율협약.조례)	●	-

주: ● (높음) ○ (보통) - (해당없음) 연구자의 정성적 판단에 기초함

향후 지역생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 촉진을 위해서는, 이상의 지역간 연계협력 사례에서 도출된 촉진요인에 대해 지원이 필요한 부분에 대해서 과감한 제도의 마련이 필요하다.

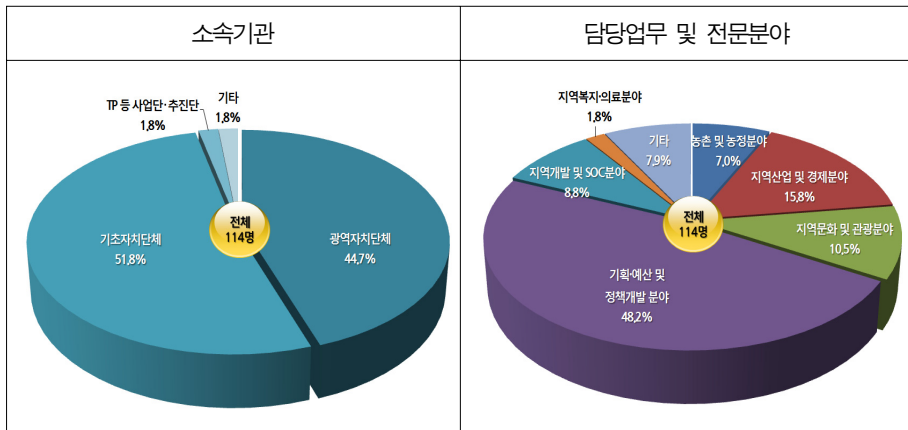
3. 국내 지역간 연계협력사업 지원제도의 운영실태 분석

1) 설문조사 개요

지역간 연계협력사업 추진실태와 제도 운영상 문제점, 추진단계별로 겪는 애로사항을 심층 파악하여 제도개선 방안을 도출하기 위한 목적에서 지자체 정책실무자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사 대상은 2010-2013년간 지역간 연계협력사업 선정 지자체의 실무자와 56개 지역행복생활권 주관지자체의 실무자 196명이다. 2014년 9월 중 조사표를 우편 발송했으며, 10월 초까지 회수·분석대상은 114부(회수율 58.2%) 이다.

조사대상자의 일반현황을 살펴보면 다음과 같다. 조사대상자의 소속기관은 기초지자체 59명(51.8%), 광역지자체 51명(44.7%), 테크노파크(TP) 등 사업단 2명(1.8%), 기타 2명(농업기술지원센터, 1.8%) 이다. 담당업무 분야는 기획·예산 및 정책개발담당 55명(48.2%), 지역산업·경제담당 18명(15.8%), 지역개발·SOC 담당 10명(8.8%), 지역문화·관광담당 12명(10.5%), 농촌농정담당 8명(7.0%), 지역복지·의료분야 2명(1.8%), 기타 9명의 순이다.

<그림 4-5> 응답자의 일반 현황



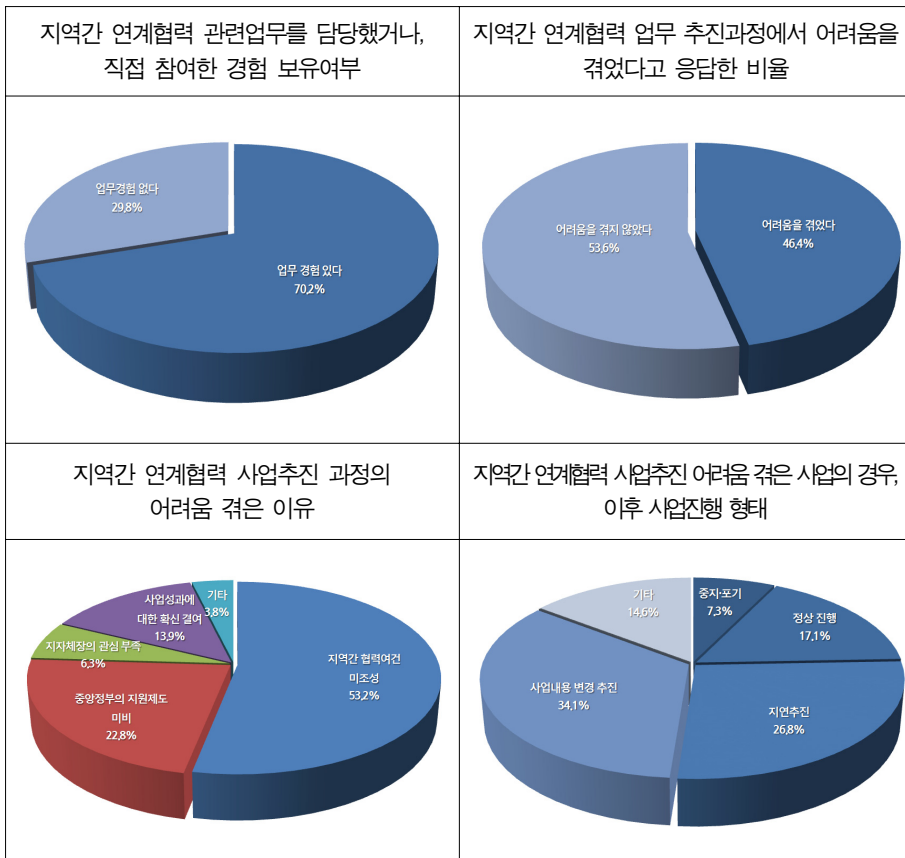
2) 지역간 연계협력사업의 운영실태와 지역행복생활권 실현과제

(1) 지역간 연계협력사업 추진경험과 곤란 사유

조사대상자 가운데 실제 지역간 연계협력사업을 직접 담당했거나 참여한 경험이 있다고 응답한 비율이 70.2%(80명)로 나타났다. 이들 가운데 연계협력사업 추진과정에서 어려움을 겪었다고 응답한 비율은 46.4%(45명)로 나타났다.

지역간 연계협력 추진과정에 어려움을 겪은 사업 37건의 추진상황은, 정상진행(6건)을 제외하고 사업내용 변경 추진(14건, 34.1%), 사업지연 추진(11건, 26.8%), 중차포기(3건, 7.3%) 등으로 2/3 이상이 변경·지연·중지된 것으로 나타났다.

<그림 4-6> 지역간 연계협력 추진 어려움 이유와 이후 사업진행 형태



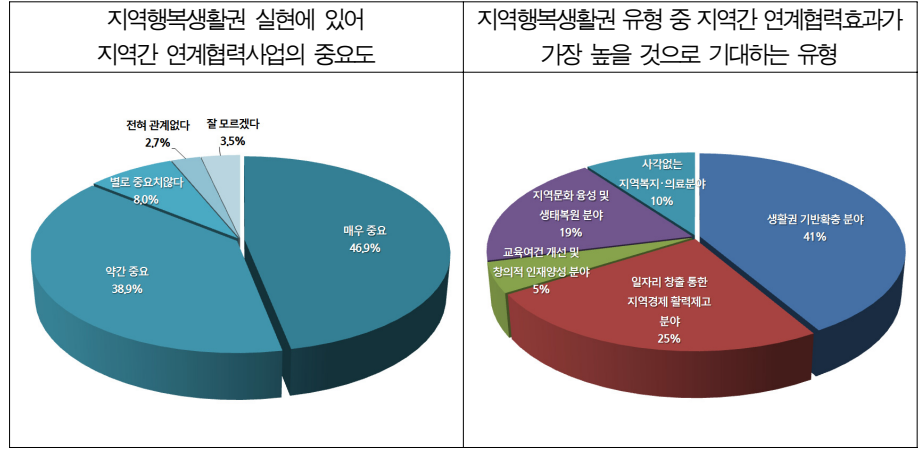
이와 같이 연계협력사업의 추진과정에서 어려움을 겪은 이유에 대해서 조사대상 지자체 실무자들은 “지역간 협력여건 미 조성(53.2%)”을 가장 높게 꼽았으며, 중앙정부의 지원제도 미비(22.8%), 사업성과에 대한 확신 결여(13.9%), 지자체장의 관심 부족(6.3%)의 순으로 응답했다.

(2) 지역행복생활권 실현과 지역간 연계협력사업의 관계

지역행복생활권의 실현에 있어 지역간 연계협력 사업 추진의 중요성에 대한 의견에 대해서는 조사응답자의 85.8%(97명)는 “중요하다”고 응답한 반면, 중요치 않거나 관계없다고 응답한 비율은 10.7%로 나타났다. 대체로 지역행복생활권 실현을 위해 지역간 연계협력 사업 추진의 중요성을 높이 인식하고 있었다.

지역행복생활권 유형 가운데 지역간 연계협력사업 추진에 따른 효과(시너지)가 가장 클 것으로 생각하는 유형에 대해서는 “도농연계생활권”이 가장 효과적일 것이라고 응답한 비율이 65.5%로 가장 높았으며, 중추도시생활권 36.3%, 농어촌생활권 10.6%의 순으로 나타났다.

<그림 4-7> 지역행복생활권 실현과 지역간 연계협력사업 추진간 관계



(3) 지역행복생활권 단위의 지역간 연계협력 촉진 및 저해요소

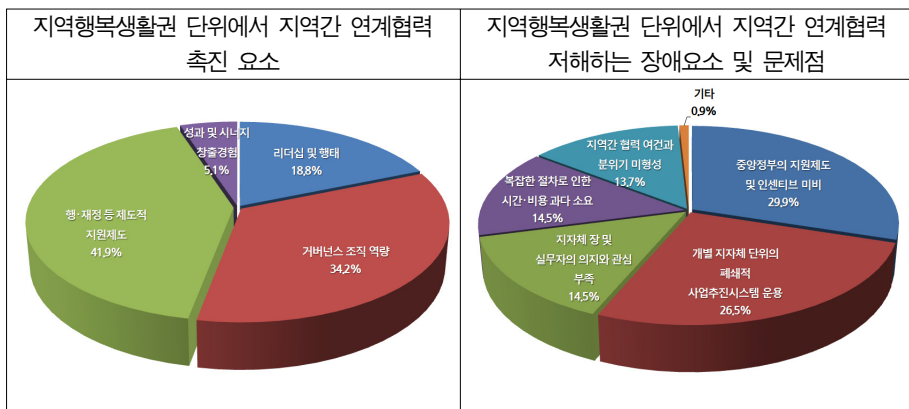
지역행복생활권 단위에서 지역간 연계협력 추진을 가장 저해하는 장애요소나 문제점에 대해 조사대상인 지자체 정책실무자들은 “중앙정부의 지원제도와 인센티브

미비(29.9%)”를 가장 높게 꼽았으며, 개별지자체 단위의 폐쇄적 사업추진시스템 운영(26.5%), 지자체장 및 실무자의 의지와 관심 부족(14.5%), 복잡한 절차로 인한 시간·비용 과다소요(14.5%), 지역간 협력여건과 분위기 미 형성(13.7%) 등을 지적했다.

지역행복생활권 단위에서 지역간 연계협력을 촉진하는데 있어서 가장 중요한 요소에 대해 조사대상자들은 “행·재정 등 제도적 지원제도(41.9%)”를 1순위로 꼽았으며, 거버넌스 조직역량(34.2%), 리더십 및 행태(18.8%), 성과 및 시너지창출 경험(5.1%) 등을 꼽았다. 이러한 조사결과는 조사대상이 지자체 실무자인 것도 다소 영향을 주었을 것으로 이해된다.

정부가 2010년 이후부터 지원해 온 지역간 연계협력사업이 지역행복생활권을 형성·촉진하는데 어느 정도 기여할 것이라고 보는가? 에 대해 조사대상자들은 대부분 긍정적으로 응답하였다. 82.3%가 “기여할 것이다”고 응답하였으며, 15.9%만이 “별로 기여하지 않을 것이다”고 하였다.

<그림 4-8> 지역행복생활권 단위 지역간 연계협력 촉진·저해요소



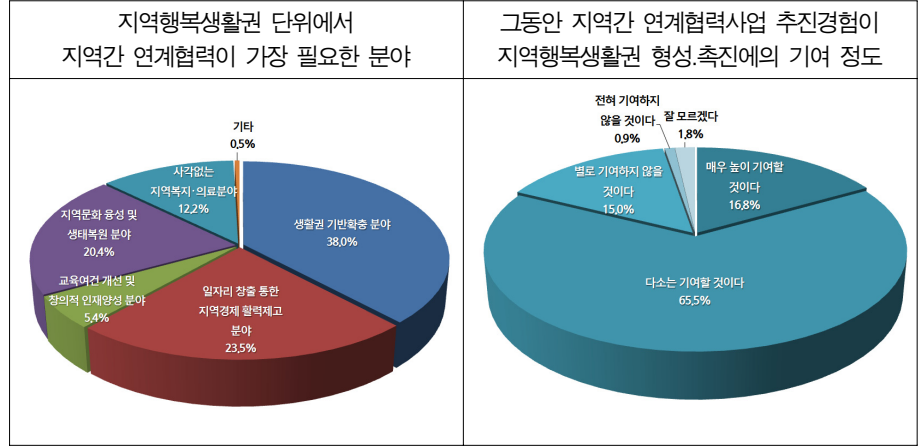
(4) 지역행복생활권내 지역간 연계협력 효과가 기대되는 분야

지역행복생활권 실현을 위해 정부는 6대 사업분야 및 17대 전략을 제시하였다. 여기서는 정부가 추진코자 하는 6대 사업분야 가운데 지역간 연계협력이 가장 필요한 분야에 대해 지자체 정책실무자들의 의견을 조사하였다.

설문조사 결과, 지역행복생활권 실현과 관련해 지역간 연계협력이 가장 필요한

분야로는, 생활권 기반확충분야 38.0%, 일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고분야 23.5%, 지역문화융성·생태복원 분야 20.4%, 사각 없는 지역복지·의료분야 12.2%, 교육여건 개선 및 창의적 인재양성분야 5.4%로 나타났다. 그리고 지역행복생활권 단위에서 지역간 연계협력사업 추진의 시너지효과가 가장 높을 것으로 기대하는 분야에 대한 응답결과도 이와 유사하게 나타났다.⁶³⁾

<그림 4-9> 지역행복생활권 단위의 지역간 연계협력 사업효과 높은 분야



지역행복생활권 단위에서 지역간 연계협력효과를 가장 높일 수 있는 사업 추진형태에 대해서 조사응답자들은 “지역간 시설의 공동 이용·연계”가 55.9%로 가장 높게 응답하였으며, “지역간 정보공유·관리 운영”이 24.6%, “지역간 시설의 공동 건설⁶⁴⁾”이 16.9% 순으로 나타났다. 이러한 응답결과는 지역행복생활권 연계협력사업을 발굴·추진함에 있어서 의미 있게 고려해야할 바를 시사한다.

63) 생활권 기반확충 분야 41.0%, 일자리창출을 통한 지역경제 활력제고 분야 25%, 지역문화 융성 및 생태복원분야 19%, 사각 없는 지역복지·의료분야 10%, 교육여건 개선 및 창의적 인재양성분야 5%로 응답하였다.

64) 지역간 시설을 공동으로 건설하는 협력사업 추진의 경우, 시설이 입지한 지역 위주로만 효과가 나타나면서 협력지자체 간에 오히려 갈등이 발생하는 사례가 발생한다.

3) 지역간 연계협력사업의 추진단계별 애로사항

단독사업 추진 시와 비교하여, 지역간 연계협력 사업을 실제로 추진하는 과정에서 겪은 애로사항이나 이의 제도개선 요구사항에 대해 설문하였다. 다음은 조사대상 지자체의 정책실무자들이 지역간 연계협력사업 추진과정에서 단계별로 겪는 애로사항과 제도개선 요구이다.

(1) 사업기획·발굴단계의 애로사항

사업기획·발굴단계에서 겪는 애로사항으로는 첫째, 지역간 협력여건이나 공감대 형성이 이루어지지 않은 상태에서 연계협력사업을 발굴하면서 각기 상이한 현안사업을 주장하거나 이해관계갈등이 발생하는 경우에 조정하기 어렵다는 점이다. 둘째는, 중앙부처의 사업 공모시 짧은 기간 동안에 연계협력사업을 마련하면서 사업수요조사 및 사업추진의 타당성, 집행가능성 등에 대한 면밀한 검토가 이루어지지 않은 채 이루어지고 있다는 점이다. 셋째는, 지역간 자율적인 연계협력사업 발굴을 위한 제도적인 지원 강화 요구이다.

(2) 사업선정·계획수립단계의 애로사항

사업선정·계획수립단계에서 겪는 애로사항으로는 첫째, 중앙정부내 사업선정·승인 주체가 상이하고, 사업승인시기와 지자체 예산반영시기 등이 상이하면서 사업지연이 발생한다는 점이다. 즉 단일화된 중앙부처 통로 및 조정역할에 대한 필요성을 요구하고 있다. 둘째는, 사업계획 수립시 컨설팅 및 참여 지자체간에 충분한 사전협의가 이루어지지 않고 있다는 점이다. 셋째는, 사업선정 및 계획수립이 참여지자체간 정보소통 결여로, 주관지자체 위주로만 계획이 수립되고 참여지자체는 배제되는 양상이 빈번히 발생하고 있다는 점이다. 넷째는, 사업계획 변경절차가 복잡하여 이에 대한 개선이 필요하다는 점이다.

(3) 사업집행단계의 애로사항

사업집행단계에서 겪는 애로사항으로는 첫째, 사업집행 및 추진절차 가이드라인(매뉴얼)이 미흡하여 참여지자체간 역할분담 등에서 갈등이 발생하고, 이로 인해

사업진행 등의 문제에 직면하게 된다. 둘째, 사업계획 변경절차가 복잡한 점, 셋째, 연계협력사업예산계정 및 운영체계 문제, 넷째, 연계협력사업 추진체계 부재, 다섯째, 시설의 공동이용 규제 등에 따른 애로사항을 제기하였다.

(4) 사업성과 도출 및 공유단계의 애로사항

사업성과 도출 및 공유단계에서는 첫째, 사업성과에 대한 참여지자체간 정보 공유가 제대로 이루어지지 않고, 둘째, 사업성과 지표가 없어 관리에 한계가 있다는 점을 애로사항으로 지적하였다. 셋째, 시설건설 사업의 경우에 설치지역에만 성과가 편중되어 실제 연계협력사업의 취지가 무색해지는 결과를 초래한다는 점도 애로사항으로 지적하였다.

(5) 사업평가단계의 애로사항

사업평가단계에서는 사업평가 및 제도가 첫째, 연계협력사업 성격을 감안하지 않고 있다는 점과, 둘째, 연계협력사업 평가에 따른 인센티브가 미미하다는 점이 애로사항으로 지적되었다.

(6) 사업 사후관리·운영단계의 애로사항

사업관리·운영단계에서는 지원사업이 종료된 이후의 사후관리방법(예산, 인력 등)이 없어 사업의 지속적인 관리가 어렵다는 점이 가장 큰 애로사항으로 지적되었다. 이에 따라 사업비의 일부를 관리운영예산으로 활용할 수 있도록 제도 개선을 제안하였다.

<표 4-14> 사업추진단계별 지역간 연계협력 애로사항 및 제도개선
요구사항(설문조사 결과 요약)

구분	중점 애로사항 및 제도개선 요구사항
사업기획발굴단계	- 지자체간 협력여건 및 공감대 형성, 이해관계 조정 - 지역간 연계협력사업 발굴기획 소요기간 및 제도적 지원 강화 - 연계성 기반의 자율적인 지역간 연계협력 발굴 강화지원
사업선정 사업계획수립단계	- 단일화된 중앙부처 통로 및 조정(컨트론타워) 필요 - 사업선정승인시기와 지자체 예산반영 시기 불일치 해소 - 사업선정 및 계획 수립시 컨설팅 강화 - 사업선정 및 계획 수립시 참여지자체간 정보공유 강화

	• 연계협력사업 선정기준의 유연화 및 생활권 이외지역 사업도 포함 • 연계협력사업 추진조직 및 공동운영예산 편성 강화 • 사업계획 변경절차 단순화 및 지자체 자율권 강화
사업집행단계	• 사업집행 가이드라인(매뉴얼) 마련 제공 • 연계협력사업 공동예산편성 및 집행 등 예산시스템 제도개선 • 연계협력 사업기간을 유연하게 선정 지원 • 사업계획 변경절차 단순화 및 지자체 자율권 강화 • 연계협력사업 전담조직 및 추진체계 지원 필요
사업성과 도출 공유단계	• 사업성과를 고려하여 사업선정 필요 • 사업성과에 대한 참여지자체간 정보공유 개선
사업평가단계	• 연계협력사업 평가방식 등 제도개선 • 연계협력사업 평가에 따른 인센티브(우수) 강화
사업관리운영단계	• 연계협력사업 공동예산제도 등 예산체계 개선 • 연계협력사업 사후관리 운영지원제도 마련

주: 세부적인 의견은 부록에 표로 별도로 제시하였음

4) 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 제도개선과제

(1) 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 중점 제도개선과제

지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화를 위한 제도개선 방안과 관련해, 설문조사 대상인 정책실무자들이 꿈은 지역간 연계협력 촉진을 위한 제도개선의 필요성 순위를 보면 “연계협력사업 지원예산 계정의 별도운영(가칭 연계협력계정)”, “연계협력사업 관리·운영예산 별도지원” 등 예산시스템의 개선 필요성을 가장 높게 꼽았다. 이어 연계협력사업 운영조직 및 추진체계 지원, 연계협력사업 컨설팅 강화, 연계협력 전문인력 양성·지원 등의 순으로 응답하였다.

그리고 제도개선에 따라 지역행복생활권 연계협력 효과가 클 것으로 기대되는 제도는 연계협력사업 지원 별도예산계정 운영, 연계협력사업 관리·운영예산 지원 등 예산체계 개선과 연계협력사업 운영조직·추진체계의 개선을 높게 꼽았다.

<표 4-15> 지역간 연계협력 활성화를 위한 중점 제도개선과제(우선순위)

구분	필요성 (평균점수)	제도개선 기대효과 (3순위까지)
연계협력사업 지원예산계정 별도운영	4.23	2순위
연계협력사업 관리운영예산 별도지원	4.09	3순위
연계협력사업 운영조직 및 추진체계 지원	4.08	1순위
연계협력사업 컨설팅 강화	3.91	-
연계협력 전문인력 양성·지원	3.90	-
연계협력사업 공동예산 편성·집행제도	3.86	-
연계협력 우수사례 인센티브 확대	3.76	-
연계협력사업 유형별 지원기간 및 보조율 차등 적용	3.69	-
연계협력사업 상시발굴·제안시스템 운영	3.68	-
연계협력사업 평가기준 및 평가제도 별도운영	3.64	-
연계협력사업 추진표준가이드라인 작성·제공	3.59	-
연계협력사업 운영 모니터링 시스템 운영	3.55	-

주: 필요성은 1점(낮다)-5점(높다) 척도로 설문하였으며, 응답결과를 평균점수로 표시하였음

한편, 지역행복생활권 실현을 위해 3년 이내 시급히 요구되는 지역간 연계협력 제도개선과제로는 연계협력사업 지원예산·계정 별도운영, 연계협력사업 운영조직·추진체계 지원, 연계협력사업 상시발굴·제안시스템 운영을 꼽았다. 이밖에 지역간 연계협력 사업효과를 높이기 위해 가장 중점을 두어 제도개선을 추진해야 할 사업추진 단계로는 사업기획·발굴단계(40.2%), 사업선정·계획수립단계(35.9%)로 지자체 정책 실무자들은 연계협력사업 발굴 등 초기단계에 중점적으로 제도개선이 필요한 것으로 응답하였다.

<표 4-16> 지역간 연계협력 활성화를 위해 시급히(3년 이내) 제도개선과제

구분	시급히(3년 이내) 제도개선이 필요한 과제
1순위	연계협력사업 지원예산·계정 별도 운영 (연계협력계정 등)
2순위	연계협력사업 운영조직 및 추진체계 지원
3순위	연계협력사업 상시 발굴·제안 시스템 운영

(2) 지역발전위원회의 수행기능(역할) 및 개선 제안

지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 차원에서 지역발전위원회가 중점을 두어 수행해야할 기능(역할)이나 개선 요구사항을 수렴하였다. 정책실무자 대상의 설문조사 결과, 중앙부처 차원에서 단일화된 통로역할 수행, 사업컨설팅 지원 및 평가모니터링 강화, 연계협력사업 발굴을 위한 지침 등 마련·제공 역할, 생활권 단위의 연계협력사업 활성화를 위한 예산지원시스템 개선, 지역간 이해관계 조정 및 갈등관리를 위한 제도개선 역할 수행을 제안하였다.

<표 4-17> 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 차원에서,
지역발전위원회가 중점을 두어 수행해야할 기능과 개선사항(설문조사 요약)

지역발전위원회가 중점을 두어 수행해야할 기능과 개선사항
• 중앙부처 차원에서 단일화된 통로역할 수행 • 사업컨설팅 지원 및 평가모니터링 강화 • 연계협력사업 발굴을 위한 지침 마련·제공 • 생활권 단위 연계협력사업 활성화를 위한 예산지원시스템 개선 • 지역간 이해관계 조정 및 갈등관리를 위한 제도개선

주: 세부적인 의견은 부록에 제시하였음

이상의 정책실무자 대상의 설문조사 결과는, 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화를 위한 장단기 제도개선과제 분야 도출 및 활성화 방안을 모색하는데 지역 현장의 목소리를 수렴하였다는 점에서 의의가 크다.

4. 종합 및 시사점

우리나라에서 지역간 연계협력 촉진과 관련한 정책이나 제도의 운영은 지방자치법 제정을 계기로 공식화되었으나, 중앙정부 차원에서 지역간 연계협력 사업을 선정·지원한 것은 2010년 국가균형발전특별법에 지역간 연계협력 및 지원방안을 명시화하면서 부터다. 그렇다면, 단일 행정구역 위주의 행정체제 하에서 지역간 연계협력을 추진 하게 하는 동력 내지 촉진요소는 무엇이었을까?

지역간 연계협력 사업을 추진하고 있는 사례를 대상으로 연계협력 작동 및 성공요소를 검토해본 결과, 첫째, 사업선정·공모 이전부터 지역간 연계협력 여건이나 경험적 추진역량, 그리고 가시적인 성과의 창출·공유가 지역간 협력사업을 추진하거나 지속하는데 중요한 요소이다. 중앙정부의 사업선정지원 이전에 지자체 차원에서 소규모지만 협력사업을 추진해 보았거나 시민단체 등에 의해 협력기반이나 협력적 거버넌스 역량이 어느 정도 형성되어 있는 경우에 대체로 협력사업이 지속되어 가시적인 성과를 가져오는 것으로 나타났다. 이는 정책실무자 대상의 설문조사에서도 유사한 결과가 나타났다. 즉 연계협력사업의 추진과정에서 어려움을 겪는 이유에 대해 조사 응답자의 절반 이상(53.2%)이 “지역간 협력여건 미 조성”을 꼽았으며, 정부가 2010년 이후부터 지원해 온 지역간 연계협력사업이 지역행복생활권을 형성·촉진하는데 어느 정도 기여할 것이라고 보는가? 에 대해 조사 응답자의 82.3%가 “기여할 것이다”라고 긍정적으로 응답하였다.

둘째, 연계협력 가능한 공동의 자산 및 지역 현안에 대한 공동대응의 필요성 등 지역간 공감대의 형성이 필수적이다. 지리산관광개발조합은 지리산이라는 공동의 자산을 활용하여 상대적으로 낙후된 7개 사군이 공동으로 관광상품 개발 및 활용에 대한 필요성에서 비롯되었으며, BY2C 외씨버선길 조성 사례도 지형적인 여건과 낙후지역 극복이라는 공통의 현안과제에서 비롯되었고, 내포문화 숲길 조성사례도 가야산 관통도로 개발 등 지역자산 및 전통의 훼손에 대한 공동 대응의 필요성에서 협력적 여건이 싹텄다고 볼 수 있다. 대체로 공통의 현안이나 자산 보유, 위기의식 등에 대해 단일 지자체 차원의 대응이 곤란하거나 곤란하다는 인식이 지역간 연계협력을 작동하게 한 것을 볼 수 있다.

향후 지역간 연계협력 사업 기획·발굴 및 지역행복생활권 실현을 촉진하기 위해서는 지속적으로 해당 지역간 공통의 현안이나 자산 등에 대한 수요조사가 필수적이다. 중앙정부의 연계협력 사업공모에 지원하여 “사업파내기식”으로 하는 경우는 대부분 사업지원 기간이 종료되면서 소멸되거나, 오히려 관리 운영에 따른 갈등문제를 초래하여 지역간 협력분위기를 저해하는 상황도 야기한다.

<표 4-18> 지역간 연계협력 추진사례 및 실태조사 결과

분석내용 및 방법	주요 분석결과
지역간 연계협력 사업 추진사례 조사 결과	■ 지역간 협력 작동 촉진 및 성공요인 - 동기요인(motivation), 리더십요인(leadership), 거버넌스 역량(governance), 제도적 지원(institutional support), 시너지/성과요인(synergy) 등이 작동 ■ 지역간 연계협력 추진사례(5개) 면담조사 결과 - 사업선정.공모 이전부터 지역간 협력 여건이나 경험적 추진역량 보유 (BY2C 외씨버선길 조성 및 지역공동체활성화사업, 내포문화숲길 상품화 사업, 학교급식공동지원센터 등) - 연계협력 가능한 공동자산 및 지역간 공감대 형성 (도보관광, 지리산, 친환경공동급식 필요성) - 연계협력사업의 내용 및 범위의 단계적 발전확산 (예: BY2C 외씨버선길 조성 및 지역공동체활성화사업, 길조성 완료이후 주민역량 강화를 통해 지속화 노력) - 중앙정부의 행정적 지원효과 (지역간 연계협력 선도사업 공모·선정, 지방자치단체 조합 지원 등)
지역간 연계협력 사업추진실태와 문제점 (정책실무자 설문조사)	■ 지역간 연계협력사업 추진실태와 지역행복생활권 실현과제 (연계협력사업 경험 및 지역행복생활권 주관지자체 담당자 대상) - 연계협력시 추진과정에서 겪는 어려움: 지역간 협력여건 미조성(53.2%), 중앙정부 지원제도 미비(22.8%) 등 - 지역행복생활권 실현에 지역간 연계협력사업 중요성: 중요하다는 응답이 전체의 85.8%를 차지 - 지역행복생활권 연계협력 저해요소: 중앙정부의 지원제도와 인센티브 미비 (29.9%), 개별지자체 단위의 폐쇄적 사업추진시스템 운영(26.5%) 등 - 지역행복생활권 연계협력 촉진요소: 행정적 제도적 지원(41.5%), 거버넌스 조직역량(34.2%) 등 - 지역행복생활권 연계협력 사업효과 기대분야: 생활권기반 확충분야(38.0%), 일자리창출에 의한 지역경제 활력제고분야(23.5%), 지역문화 융성분야(20.4%) 등 - 지역행복생활권 연계협력효과 제고 추진형태: 지역간 시설의 공동 이용·연계 (55.9%), 지역간 정보공유·관리 운영(24.6%), 지역간 시설의 공동건설(16.9%)의 순임 ■ 지역간 연계협력사업 단계별 애로사항 및 제도개선 과제 - 사업기획발굴단계, 사업선정·계획수립단계, 사업집행단계, 사업성과 도출 공유 단계, 사업평가단계, 사후 사업관리·운영단계별 애로사항 도출 제시 - 지역행복생활권 연계협력 활성화 제도개선 과제: 연계협력사업 지원예산 계정 별도운영(4.23), 연계협력사업 관리·운영예산 별도지원(4.09), 연계 협력사업 운영조직 및 추진체계 지원(4.08), 연계협력사업 컨설팅 강화(3.98) 등을 제안 - 단기적 제도개선과제: 연계협력사업 지원예산·계정 별도 운영, 운영조직 및 추진체계 지원, 연계협력사업 상시 발굴제안시스템 운영 순

셋째, 연계협력사업이 시간이 지나면서 사업내용 자체가 다양화되고 후속사업 발굴·연계로 이어지는 양상을 보인다. BY2C 외씨버선길 조성사례나 내포문화숲길 조성사례의 경우, 1단계 연계협력 내용은 길 조성이라는 인프라 사업이었으나 1단계 사업이 완료된 이후는 길 조성을 기반으로 관광객 유치, 지역주민 일자리 창출, 주민협동조합 운영 등 지역경제 기반사업으로 진화하는 양상을 띠고 있다. 즉 지역간 연계협력의 정도나 내용·범위가 단계적으로 강화하고 진화한다.

넷째, 중앙정부의 행·재정적 지원의 필요성이다. 물론 단일 행정구역을 벗어나 복수의 지자체간 연계협력을 통해 지역발전효과를 도모하고자 국가균형발전특별법 등 중앙정부에 의한 제도적 지원에 기반을 두어 사업으로 선정되어 추진된 경우도 있지만, 지자체 상호간의 요구와 협력적 분위기 조성에 기초하여 자율적으로 연계협력 사업을 추진하고 있는 경우도 발견되고 있다. 그러나 지역행복생활권 정책목적을 실현하기 위해서는 생활권내 지역간 연계협력을 촉구하기 위한 행·재정적 지원제도의 개선이 필요하다.

실제로 연계협력사업은 단독사업에 비해 행정절차나 현행 예산운영체계에 있어서 정책실무자들이 겪는 어려움이 크다. 따라서 지역간 연계협력사업을 담당하는 정책 실무자나 해당 지자체가 적극적으로 연계협력사업을 발굴·집행하여 정책성과를 거둘 수 있도록 다양한 형태의 제도개선 조치를 강구해야 한다. 예를 들면 지역간 연계협력 사업 추진시 인센티브 부여, 연계협력사업 추진관련 절차 간소화 및 시설공동 이용시 규제개선, 연계협력 관련 예산지원 규모와 예산운용시스템의 개선 등 연계협력 추진을 위한 제도적인 기반을 개선해야 한다.

chapter V

지역행복생활권 연계협력
사업수요와 잠재력 진단

지역행복생활권 연계협력 사업수요와 잠재력 진단

이 장은 지역행복생활권의 구성 기준현황과 연계협력사업 수요, 그리고 지역간 연계협력 추진현황을 조사하였다. 생활권내 지역간 연계협력 잠재력을 진단해 봄으로써 향후 생활권 유형별 발전전략과 협력사업 발굴, 이를 통해 성공적으로 생활권을 실현토록 하는데 목적이 있다. 지역간 연계협력 잠재력을 진단하여 협력사업을 발굴의 근거로 활용코자 대전세종충청생활권을 시범적으로 살펴보았다.

1. 지역행복생활권의 설정 원칙과 구성 현황

지역행복생활권 구성의 기본원칙은 ①지역특성을 반영한 다양한 형태의 생활권이 되도록 지역에 융통성을 부여하며, ②공표된 통계자료와 객관적인 근거자료를 기본으로 하며, ③인구규모, 지역간 연계성 등 정량적 기준은 유연하게 적용하고, 지역실정에 적합한 독자적인 기준을 활용토록 하며, ④인구 및 접근성 뿐만 아니라 기능적, 역사적 연계성 및 주민의식 등을 종합적으로 고려하여 생활권을 구성하며, ⑤광역 사도의 경계를 넘어서는 생활권 구성도 가능하며, ⑥하나의 지방자치단체는 하나의 생활권에 포함되는 것이 원칙이나 주민의 생활권 및 지리적 여건 등에 따라 2개 이내 생활권에 중복 포함될 수 있다(지역발전위원회, 2013b).

지역행복생활권의 구성단위는 2-4개의 지리적으로 가까운 지자체로 구성할 수 있다.⁶⁵⁾ 중추도시생활권은 관할 자치구뿐만 아니라 인근 시군을 포함할 수 있으므로 4개 이상의 연속된 지자체로 생활권을 구성할 수 있으며,⁶⁶⁾ 그 외 생활권은 4개 이내의 지자체로 구성하되 지역 특성상 4개 이상의 지자체로 구성할 수밖에 없는 경우는 예외적으로 인정한다(지역발전위원회, 2013b).

<표 5-1> 지자체간 연계성 기준

구분	지표성격	연계성 판단기준(예시)	비고
접근성	정량지표	통근율, 역통근율, 통근량 비중, 지자체간 이동시간, 통학권, 상품구매 및 서비스이용권	통계자료 활용
기능적 연계		산업, 관광, 물류, 로컬푸드 등의 전후방 연계성	지역통계 자료활용
지리적 연계	정성지표	연접성, 수계, 산 등 자연자원 공유	주민설문 조사, 기타자료
기타		문화적 동질성, 주민들이 인식하고 희망하는 협력적 생활권, 기존의 연계협력 사업권 -지자체간 연계협력 의지, 연계협력실적 등 사회적 통합성, 생태환경 및 역사문화적 동질성 등	

자료: 지역발전위원회(2013b) 참조, 이상은 권고이며 지역특성에 따라 유연하게 활용 가능

지역행복생활권 구성이 원칙적으로 지자체간 자율적인 의사에 기반을 두나, 지역발전위원회는 생활권 구성이 연계성 확보 기준을 매뉴얼 방식으로 제공하였다. 이에 의하면 생활권은 지자체간 접근성, 기능·지리적 관계, 역사문화적 동질성, 지자체의 협력의지 등을 감안하여 연계성이 높은 지역으로 구성토록 하였다. 그리고 지자체간 연계성을 나타내는 정량·정성적 자료를 토대로 생활권을 구성하되, 지자체가 정량·정성적 연계성 측정지표 중 지역실정에 적합한 지표를 선택하여 합리적으로 생활권을 구성토록 하였다(지역발전위원회, 2013b).

65) 인접하지 않은 시군끼리는 생활권 구성이 불가능하나 그렇지 않더라도 연접한 시군이 함께 참여하는 경우 예외적으로 생활권 구성이 가능하다.

66) 생활권의 구성단위는 도 지역은 시(특별자치도는 행정시)·군, 특별시와 광역시는 특·광역시 단위로 구성하되, 예외적으로 필요한 경우 특·광역시 구군의 생활권 구성도 가능하다.

이상의 지역행복생활권 구성 원칙 및 기준에 의거하여 191개 시군이 56개 지역행복 생활권을 구성 제안했으며, 지역발전위원회는 이를 전적으로 수용하여 승인함으로써 2014년 현재 56개의 지역행복생활권이 구성되었다. 유형별로는 중추도시생활권 20개, 도농연계생활권 13개, 농어촌생활권 21개, 시범생활권 2개이다.

<표 5-2> 지역생활권 유형별 구성기준 및 운영 현황

구분	중추도시생활권	도농연계생활권	농어촌생활권
대상지역 및 특징	지역발전의 중추기능을 수행하는 중심도시 및 이와 연계된 지역들이 상호 기능적 연계와 협력의지를 바탕으로 자발적으로 구성하는 도시형 연계협력공간	1-2개의 중소규모 중심 도시 및 인근 농어촌으로 구성	농어촌 성격이 강한 2-3개 시군으로 구성
구성기준	중심도시 또는 2개이상의 연담도시 인구가 50만명 이상인 지역이 인근 지역과 동일생활권을 형성하는 지역 • 대도시중심형, 네트워크 도시형	인구10~50만명 전후 개별 중심도시 또는 2개이상 연담도시가 인근지역과 일 자리, 교육, 문화, 의료, 복지 서비스 등을 연계공유하는 생활권	특별한 중심기능이 발달 하지 않은 인구 10만명 전후의 농어촌 시·군이 지리적, 기능적으로 연계된 생활권
중점 추진방향	• 도시권 중심기능의 연계 및 경제적 사회적 활력 강화 • 일자리 창출 및 창조적 발전기반 구축	• 중심도시와 인근 농어촌의 연계발전 및 협력 촉진 • 중심도시 및 농어촌 중심지 육성	• 농어촌 생활여건 개선을 위한 중심지, 마을정비 및 연계 • 농어촌 특화산업 육성 및 지역공동체 활성화
생활권 구성현황*	생활권수: 20개 	생활권수: 13개 	생활권수: 21개 

주 *: 시범생활권 2개소 미포함

자료: 지역발전위원회(2013b), 지역발전위원회(2014.3.12. 회의자료)

2. 지역행복생활권 연계협력 사업수요 조사

1) 지역행복생활권 연계협력 사업수요 분석

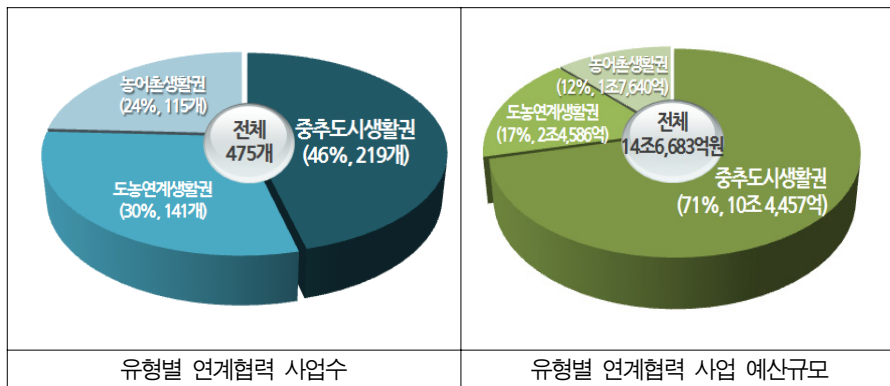
(1) 분석 개요

지역행복생활권 전반 및 생활권 유형별 연계협력 사업수요와 특성을 파악하여 향후 생활권 형성 촉진전략 마련의 기초자료로 활용코자 하였다. 이를 위해 2014년 3월 지역행복생활권 구성과 관련해 각 지자체가 지역발전위원회에 제안한 사업 보고서 중 연계협력사업(2014~2017년)으로 제안한 475개⁶⁷⁾를 대상으로 분석하였다.⁶⁸⁾ 지역간 연계협력 사업수요 및 실태조사의 내용은 사업유형, 사업내용 및 분야, 사업 성격, 예산수반여부 및 참여지자체수, 사업추진조직 및 추진방식 등으로 연계협력 사업의 수요 특성을 파악하는 데 초점을 두었다.

(2) 지역행복생활권의 연계협력 사업수요 총괄 분석

전체 56개 생활권에서 제안된 연계협력 사업수는 475개, 14조 6,683억원에 달한다.

<그림 5-1> 지역행복생활권 유형별 연계협력 사업수요 총괄



67) 지역행복생활권 사업으로 제안한 사업 총 2,146건 가운데 연계협력사업은 483건으로 약 23%를 차지한다.

68) 이 자료는 56개의 지역행복생활권 구성 제안시 각 지자체에서 연계협력사업으로 제안한 사업 보고서를 대상으로 하였다.

유형별로 보면 중추도시생활권(22개)은 사업수 219개, 예산규모 10조 4457억원이고, 도농연계생활권(13개)은 사업수 141개, 예산규모 2조 4586억원이고, 농어촌생활권(21개)은 사업수 115개, 예산규모 1조 7640억원이다.

생활권당 평균 사업수는 중추도시생활권 10.0개, 도농연계생활권 10.8개, 농어촌생활권 5.5개이며, 평균 예산규모는 각각 474,804백만원, 189,122백만원, 84,001백만원으로 중추도시생활권이 농어촌생활권에 비해 약 5.7배로 사업예산 규모가 크게 나타났다. 중추도시생활권의 사업수는 최소 3개에서 최대 32개로 편차가 심하며, 도농연계생활권은 최소 2개에서 최대 57개, 농어촌생활권은 최소 1개에서 최대 25개로 생활권별로 연계협력 사업수요에 있어서 차이가 큼을 알 수 있다. 연계협력 사업수요가 높은 생활권은 중추도시생활권은 광주권(32개), 도농연계생활권은 제주권(57개), 농어촌생활권은 구곡담권(25개)으로 나타났다.

<표 5-3> 지역행복생활권 유형별 연계협력 사업수요 총괄표

(단위: 개, 백만원, %)

구분		중추도시생활권	도농연계생활권	농어촌생활권	계
생활권수		22개 (시범2 포함)	13개	21개	56개
연계협력 사업수		219 (46.1)	141 (29.7)	115 (24.2)	475 (100.0)
연계협력사업 총예산 규모		10,445,695 (71.2)	2,458,592 (16.8)	1,764,040 (12.0)	14,668,327 (100.0)
생활권당 평균	사업수	10.0개	10.8개	5.5개	8.5개
	예산 규모	474,804	189,122	84,001	219,934

(3) 지역행복생활권의 연계협력 사업수요 내용분석

① 생활권 유형별 기존/신규사업 분포 분석

지역간 연계협력사업의 사업추진 유형 및 예산수반 여부를 분석한 결과, 신규사업은 62.3%인 296개이며, 기존사업이 37.7%를 차지하였다. 도농연계생활권의 경우 기존에 도농간 교류 차원에서 추진되던 사업을 지속하려는 경향을 보여 기존사업의 비중이 타 생활권 유형에 비해서는 높게 나타났다.

② 생활권 유형별 예산/비예산사업 분포 분석

생활권 유형별 연계협력 사업의 예산수반 여부 분석결과, 대부분 예산을 수반하는 사업이며, 비예산 사업은 총8개에 불과했다. 비예산 사업에는 도서대출 및 문화강좌 서비스 연계(구미중추도시생활권), 삼도봉권역 난시청해소사업(삼도봉권역), 삼산 박물관협의체 구성(부산중추도시생활권) 등이 포함되어 있다.

<표 5-4> 지역행복생활권 유형별 연계협력 사업추진유형 및 예산수반여부
(단위: 개, %)

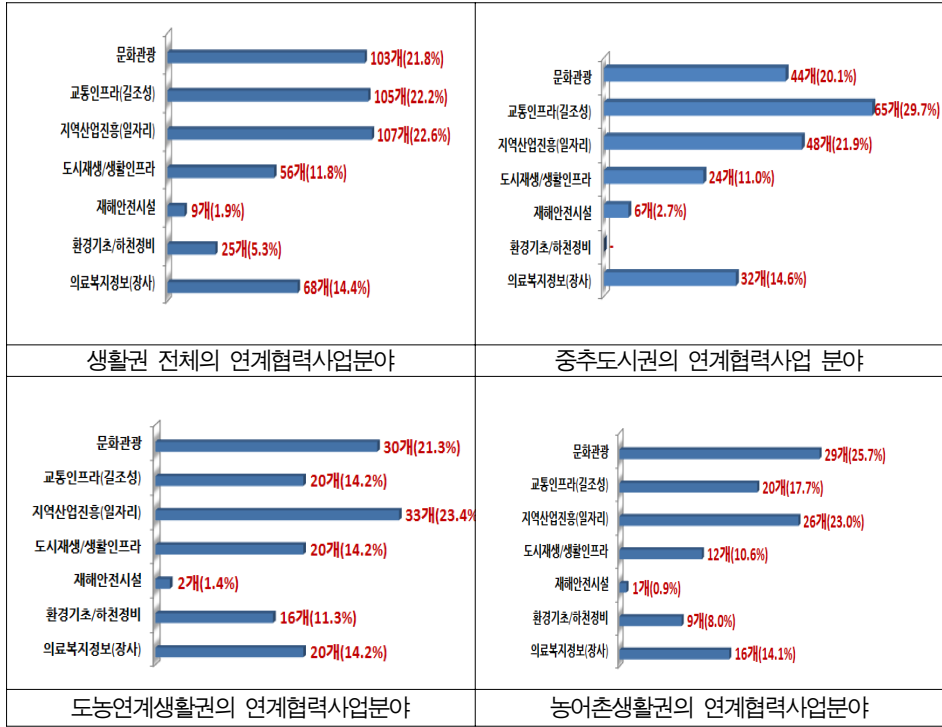
구분	사업추진유형		예산수반여부		계
	기존	신규	예산사업	비예산사업	
중추도시생활권	73 (33.3)	146 (66.7)	213 (97.3)	6 (2.7)	219 (100.0)
도농연계생활권	65 (46.1)	76 (53.9)	141 (100.0)	-	141 (100.0)
농어촌생활권	41 (35.6)	74 (64.4)	113 (98.3)	2 (1.7)	115 (100.0)
계	179 (37.7)	296 (62.3)	467 (98.3)	8 (1.7)	475 (100.0)

③ 생활권 유형별 연계협력 사업내용/분야 분석

지역간 연계협력사업의 내용을 분석한 결과, 로컬푸드, 일자리, 향토산업 등 지역산업 진흥이 가장 많은 107건으로 22.5%를 차지하였다. 구체적으로 보면, 연계 도로, 광역BIS시스템, 길조성 사업 등 교통인프라사업이 105건(22.2%), 문화관광 사업이 103건(21.8%), 복지·의료 등 관련사업(14.4%)의 순이다.

생활권 유형별로 연계협력 사업수요의 내용에 있어서 다소 차이가 있는 것으로 나타났는데, 중추도시생활권은 교통인프라 분야가, 도농연계생활권은 지역산업진흥 분야가, 농어촌생활권은 문화관광 분야의 연계협력 사업수요가 높게 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 중추도시생활권은 교통인프라(길 조성, 광역 BIS시스템 등)가 가장 높게 나타났으며, 지역산업 진흥(21.9%), 문화관광(20.1%)의 순으로 나타났다. 그리고 도농연계생활권은 로컬푸드, 향토산업 등 지역산업진흥 관련사업이 23.4%로 가장 높고, 문화관광 분야 21.3%, 복지·의료 분야 14.2%, 도시재생 및 생활인프라 분야 14.2%의 순으로 나타났다.

<그림 5-2> 지역행복생활권 전체 및 유형별 연계협력 사업내용(분야)



<표 5-5> 지역행복생활권 유형별 연계협력 사업분야

(단위: 개, %)

구분	연계협력 사업내용							계
	문화관광	교통인프라 (길 조성)	지역산업 진흥 (일자리)	도시재생 생활 인프라	재해 안전 시설	환경 기초/ 하천 정비	의료 복지 정보 (장사)	
중추도시 생활권	44 (20.1)	65 (29.7)	48 (21.9)	24 (11.0)	6 (2.7)	-	32 (14.6)	219 (100.0)
도농연계 생활권	30 (21.3)	20 (14.2)	33 (23.4)	20 (14.2)	2 (1.4)	16 (11.3)	20 (14.2)	141 (100.0)
농어촌 생활권	29 (25.7)	20 (17.7)	26 (23.0)	12 (10.6)	1 (0.9)	9 (8.0)	16 (14.1)	113 (100.0)
계	103 (21.8)	105 (22.2)	107 (22.6)	56 (11.8)	9 (1.9)	25 (5.3)	68 (14.4)	473 (100.0)

농어촌생활권은 문화관광 분야가 25.7%로 가장 높고, 로컬푸드 등 지역산업 진흥이 23.0%, 복지·의료·정보분야가 14.1%의 순으로 나타났다. 또한 환경기초시설 및 하천 정비, 하수도 관련사업 등은 도농연계생활권에서 높게 나타났으며, 중추도시생활권에서는 사업수요 제안이 없었다.

④ 생활권 유형별 사업성격(하드/소프트웨어) 분석

지역간 연계협력사업의 성격을 분석한 결과, 소프트웨어 성격의 사업이 214개로 45.0%이고, 하드웨어(소프트웨어 복합) 성격의 사업은 261건으로 55.0%를 차지하였다. 생활권 유형에 따른 연계협력 사업성격의 차이는 나타나지 않았다.

<표 5-6> 지역행복생활권 유형별 연계협력 사업성격

(단위: 개, %)

구분	연계협력 사업성격		계
	소프트	하드(소프트포함)	
중추도시생활권	100 (45.7)	119 (54.3)	219 (100.0)
도농연계생활권	63 (44.7)	78 (55.3)	141 (100.0)
농어촌생활권	51 (44.3)	64 (55.7)	115 (100.0)
계	214 (45.0)	261 (55.0)	475 (100.0)

⑤ 생활권 유형별 연계협력사업 참여·협력 지자체수 분석

지역간 연계협력사업의 참여 지자체수를 분석한 결과, 전체적으로 연계협력 사업당 2.8개 지자체가 참여하여 협력이 이루어지고 있다. 생활권 유형별로 보면, 중추도시생활권은 3.3개 지자체, 도농연계생활권은 2.3개 지자체, 농어촌생활권은 2.6개 지자체가 평균적으로 참여하여 연계협력사업을 구성하는 것으로 나타났다.

<표 5-7> 지역행복생활권 유형별 연계협력 사업주체: 주관·협력지자체

(단위: 개, %)

구분	연계협력 사업주관 및 협력 지자체		사업당 평균 참여지자체수
	주관 지자체수	협력 지자체수	
중추도시생활권	219	504	3.3개 지자체
도농연계생활권	142	180	2.3개 지자체
농어촌생활권	115	188	2.6개 지자체
계	476	872	2.8개 지자체

주: 중복 집계

<표 5-8> 중추도시생활권 지역간 연계협력 사업수요 분석결과 (20개 중추도시생활권 + 2개 시범생활권)

권역명	중심 도시	사업유형		예산사업여부		총사업비 (백만원)	사업내용						사업성격		참여지체수 (중복)	우선순위 사업	
		기존	신규	예산	비 예산		문화 관광	교통인프라 (길)	지역 산업 진흥	도시재 생활 인프라	자해 안전 하천	복지 · 정보	소프트	하드 (복합)		1위	회계
계	-	73	146	213	6	10,445,695	44	65	48	24	6	32	100	119	219	-	-
춘천권	춘천	8	7	8	-	445,320	1	2	3	-	2	-	3	5	8	23	일반 민간 회계
치악산	원주	5	3	5	-	2,121,000	-	3	1	1	-	-	1	4	5	5	기금
청주권	청주	14	13	14	-	88,924	1	2	3	4	1	3	8	6	14	16	지역 발전 회계
충주권	충주	6	5	6	-	104,119	3	1	1	-	-	1	2	4	6	12	일반 민간 회계
대전권	대전	10	5	10	-	124,510	1	4	2	-	1	2	4	6	10	21	일반 민간 회계
세종 공주권	세종	5	5	5	-	6,640	2	2	1	-	-	-	2	3	5	5	지역 발전 특별

청안 이산권	6	2	4	6	-	74,730	1	2	-	2	-	2	-	1	2	4	6	6	복합문화 정보센터 조성사업	지역 발전 특별
홍성 예산권	7	-	7	7	-	22,258	3	1	1	1	-	1	-	1	5	2	7	7	내포농정 체험프로 그램운영	지역 발전 특별
전북권	3	-	3	3	-	13,400	1	2	-	-	-	-	-	-	1	2	3	6	버스요금 단일화	-
백 고을권	32	1	31	32	-	466,255	10	4	11	-	-	7	22	10	32	124	124	124	광역 시타투어 연계사업	지역 발전 특별
전남서 남부권	4	3	1	4	-	4,120	2	1	1	-	-	-	-	-	3	1	4	4	광역BIS 지원사업	교통 특별
전남 동부권	8	5	3	8	-	44,640	4	-	3	-	-	1	3	5	8	22	22	22	갯노을생태 탐방도	관광 기금
대구권	23	8	15	23	-	480,895	-	14	2	3	3	1	6	17	23	54	54	54	자연박물관 과학상수도 조성	환경 특별
포항권	9	1	8	8	1	137,240	3	1	3	1	-	1	5	4	9	32	32	32	왕돌초 해양과학 지기조성	일반 민간 회계
구미권	10	4	6	8	2	501,420	-	3	3	2	-	2	5	5	10	17	17	17	광역버스 정보시스템 통합환승제	교통 특별

안동권	안동	10	4	6	9	1	553,504	2	3	4	1	-	-	5	5	10	23	농촌일자리 보존해소 알자리창출	지역 발전 특별
부산권	부산	22	16	6	21	1	2,718,911	4	9	1	3	1	4	10	12	22	50	역사문화 체험창조 벤트	지역 발전 특별
울산권	울산	13	1	12	12	1	1,355,678	1	5	3	3	-	1	5	8	13	19	하늘공원 이용인프라	일반 일반 회계
경남 동부권	창원	18	12	6	18	-	643,151	2	3	7	2	-	4	5	13	18	30	사회적약자 구강보건 이용차량 운영	기금
경남 서부권	진주	6	1	5	6	-	922,256	1	2	1	1	-	1	1	5	6	11	항공산업 국가산업 단지조성	- (국토부)
수도권 동북부 시범권	서울	5	3	2	5	-	48,730	3	2	-	-	-	-	3	2	5	19	둘레길 (숲길)조성	일반
인천 시범권	인천	3	3	-	3	-	13,314	-	1	-	-	-	2	2	1	3	21	간강원리사 지원사업	일반

<표 5-9> 도농연계생활권 지역간 연계협력 사업수요 분석결과 (12개 도농연계생활권)

권역명	중심 도시	총사업수	사업유형		예산비율 여부		총사업비 (백만원)	사업내용							사업성격		참여자치체수		우선순위사업	
			기준	신규	예산	비 예산									소 트 프	하드 (복합)	주관지 자체	협력지 자체	1위	회계
계		141	65	76	141	-	2,458,592	30	20	33	20	2	20	16	63	78	142	180		
백두대간	강릉	6	1	5	6	-	199,650	1	1		-	1		2	1	5	7	12	쓰레기배출 장소개선 사업	환경 특별
제천단양	제천	15	1	14	15	-	163,900	2	2	6	2	-	2	1	6	9	15	16	도시재생 사업	일반 회계
전북 서남부권	정읍	9	7	2	9	-	104,095	4	-	2	1	-	1	1	5	4	9	16	농기계공동 활용센터 조성	농업 특별
전북 동남부권	남원	3	1	2	3	-	28,325	1	-	1	-	-	1	-	1	2	3	5	발효농식품 6차 산업 밸리파워	지역 발전 특별
영주 봉화권	영주	10	2	8	10	-	118,127	5	-	-	1	-	2	2	5	5	10	10	백두대간 하늘공원 조성사업	일반 회계

상주문경 예천권	상주	9	5	4	9	-	44,763	4	-	1	-	1	-	3	3	6	9	12	귀농귀촌 1번지 업그레이팅	일반 회계
경산영천 청도권	경산	6	4	2	6	-	73,437	-	2	4	-	-	-	-	5	1	6	8	농산업 일자리 창출사업	지역 발전 특별
경남 동남부권	통영	2	-	2	2	-	63,280	-	-	-	-	1	1	-	2	2	2	2	광역폐기 물소각장	환경 특별
경원축권	의정부	14	11	3	14	-	630,810	-	4	1	1	-	4	4	9	5	15	30	경기북부 섬유비즈 니스기반 구축사업	- (산업부)
경기 동북부권	광주	12	10	2	12	-	123,503	2	1	2	5	-	1	1	6	6	12	17	이천·여주 간농어촌 도로	지역 발전 회계
평안권	평택	4	4	-	4	-	335,192	-	1	-	-	-	2	1	1	3	4	4	평택·에코 센터조성	폐기물 특별
제주권	제주	57	20	37	57	-	772,260	12	10	16	10	1	6	2	22	35	57	60	국민행복 관광지 조성	- (문화부)

자료: 서산-당진-태안생물권은 연계협력사업 제안 없음

<표 5-10> 동어촌생활권 지역간 연계협력 사업수요 분석결과 (21개 동어촌생활권)

권역명	총사업수	사업유형		예산사업여부		총사업비 (백만원)	사업내용						사업성격		참여지체수		우선순위사업		
		기존	신규	예산	비예산		문화관광	교통인프라 (길)	지역산업진흥	도시재생/생활	재난안전	환경생태하천	복지의료	소프트	하드 (복합)	주관 지자체	협력 지자체	1위	회계
계	115	41	74	113	2	1,764,040	29	20	26	12	1	9	16	51	64	115	188	-	-
양구 인제권	7	3	4	7	-	34,078	-	3	-	1	-	-	3	3	4	7	14	생태관광 기조조성	지역 발전 회계
영북권	5	3	2	5	-	10,400	2	-	2	-	1	-	-	4	1	5	10	지역진흥 산업육성	지역 발전 회계
동계 울림파권	3	1	2	3	-	13,880	1	1	-	-	-	1	-	1	2	3	5	동계울림 파도사중 화관관광 활성화 사업	지역 발전 회계
보은·유천 영동권	1	1	-	1	-	2,850	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1	2	살버간강 의료복지 사업	지역 발전 특별
진천·음성 괴산·증평	3	-	3	3	-	17,050	-	-	-	-	-	2	1	1	2	3	3	지역문화 융성에 복원	일반 회계

공주·보령 청양권	1	-	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	1	2	도시민 공동유치 지원	지역 발전 특별
논산·계룡 금산권	5	3	2	5	-	1	2	2	-	-	-	-	3	2	5	8	친환경 발효미 생물보 급사업	지역 발전 특별
보령 서천권	2	-	2	2	-	2	-	-	-	-	-	-	2	-	2	2	문화예술 공연공 유치	문예 기금
전북·동북 부권	10	5	5	10	-	-	1	2	4	-	-	3	6	4	10	21	농촌 버스요금 단일화	교통 특별
전남 중부권	5	2	3	5	-	-	3	-	2	-	-	-	3	2	5	9	농기계 임대사업 운영	일반 회계
구곡담권	25	4	21	25	-	-	8	4	5	2	-	3	1	8	17	25	에코힐링 투어 사업	지역 발전 특별
전남 서북부권	6	1	5	6	-	-	1	-	3	-	-	1	3	3	6	12	전문인력 교육센터	지역 발전 특별
전남 중남부권	1	-	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	1	1	산나물 공연합 생산체 계구축	지역 발전 특별
고령 성주권	14	4	10	13	1	409,850	4	5	1	1	-	1	2	4	10	14	농어촌 연계교통 체계	지역 발전 특별

의성 군어권	4	2	2	4	-	105,400	1	1	1	-	-	1	1	3	4	5	위전월령 리버조성	지역 발전 특별
영덕·영양 울진권	3	2	1	3	-	11,160	1	-	2	-	-	-	1	2	3	5	백두대간 산나물 식품산업	지역 발전 특별
경남 서북부권	6	6	-	6	-	14,678	2	1	1	2	-	-	3	3	6	11	백두대간 주민소득 지원	일반 회계
경남 동북부권	3	2	1	3	-	31,600	-	2	1	-	-	-	-	3	3	4	해남순경 구축	지역 발전 특별
함탄강권	1	-	1	1	-	15,000	-	-	-	-	1	-	-	1	1	1	함탄강 실에 하 천복원	지역 발전 회계
소백산권	4	1	3	4	-	18,000	2	-	1	-	-	1	2	2	4	7	소백산3 도점경 산천마을 하수도	환경 특별 회계
삼도봉권	6	1	5	5	1	29,820	1	-	1	2	-	2	3	3	6	9	삼도봉 호도봉 트랜스 육성	농업 인정 기금

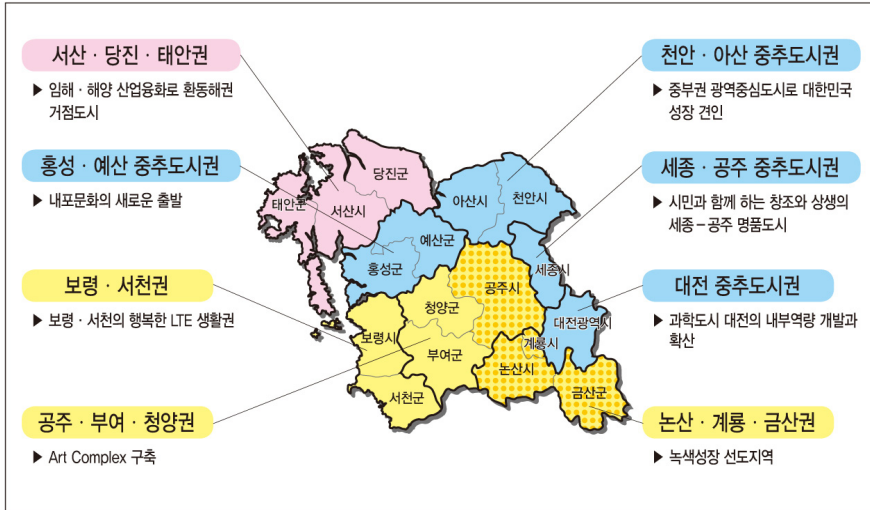
2) 지역간 연계협력사업 추진현황 조사

(1) 조사 개요

대전·세종·충청생활권 지역 가운데 충남도내 15개 시군을 대상으로 그동안 추진해온 지역간 연계협력사업 실태를 조사하였다.⁶⁹⁾ 조사표 양식(부록)에 따라 충남도 및 15개 시·군 협조를 얻어 지역간 연계협력사업 추진실태를 파악하였다.

충남지역은 대전·세종과 함께 중추도시권 4개, 도농연계권 1개, 농어촌생활권 3개 등 총 8개 생활권을 보유하고 있다. 중추도시생활권은 대전 중추도시권(1,807천명), 세종·공주 중추도시권(239천명), 천안·아산 중추도시권(905천명), 홍성·예산 중추도시권(176천명) 등 4개소이다. 도농연계생활권은 당진·서산·태안권(387천명) 1개소이다. 그리고 농어촌생활권은 공주·부여·청양권(222천명), 논산·계룡·금산권(225천명), 보령·서천권(163천명) 등 3개소이다.

<그림 5-3> 대전·세종·충남지역의 지역행복생활권 구성현황 및 추진방향



자료: 지역발전위원회(2014.3.12)

69) 대전·세종·충청권 및 충남지역을 조사 및 시범분석 대상으로 선정한 이유는, 그동안 조사협조·지원요청 관련 협력기반을 갖추고 있다는 실무적인 이유가 컸다. 향후 생활권 자체적으로 수요조사, 잠재력 분석 등에 대한 검토가 필요하리라 본다.

이 조사는 지역행복생활권의 지역간 연계협력 사업수요 분석과 함께 현재 지자체 차원에서 연계협력사업(활동)이 어떻게 이루어지고 있는지? 를 파악하기 위한 목적에서 추진되었다. 2014년 5월 중에 실시하였으며 기존 및 계획 중인 연계협력사업(비예산활동 포함)을 포괄하여 조사함으로써 지역간 연계협력 특성을 파악코자 하였다.

충남도와 도내 15개 시군 대상으로 지역간 연계협력사업 추진실태 조사결과, 충남도 10개와 15개 시군 71개로 총81개의 연계협력사업이 취합되었다.

<표 5-11> 지역간 연계협력 사업수(충남도 및 15개 시군 실태조사)
(단위: 개)

천안시	공주시	보령시	아산시	서산시	논산시	계룡시	당진시
11	17	5	2	2	6	1	1
금산군	부여군	청양군	서천군	홍성군	예산군	태안군	충남도
2	3	1	1	14	3	2	10

(2) 지역간 연계협력 사업수요 및 실태 조사결과

① 지역간 연계협력 사업유형 및 예산수반 여부

충남도 및 도내 15개 시군의 지역간 연계협력 사업유형 분석결과, 충남도는 대부분이 추진해오던 사업이며, 충청권행정협의회 운영은 비예산사업으로 구분되었다. 15개 시군의 경우, 신규사업 64.8% 및 기존사업 35.2%이며, 예산수반사업이 87.3%이며, 비예산사업도 12.7%를 차지하고 있다.

<표 5-12> 지역간 연계협력 사업유형(충남도 및 15개 시군 실태조사)
(단위: 개, %)

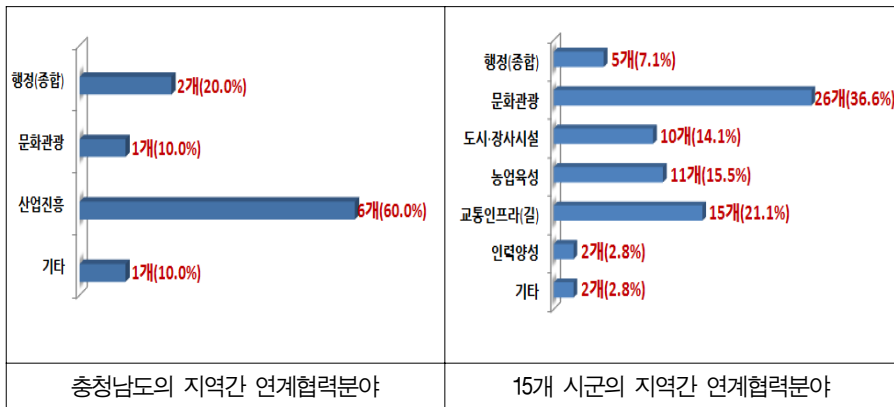
구분	사업유형		예산수반 여부		계
	기존사업	신규 사업	예산사업	비예산사업	
충청남도	10 (100.0)	-	9 (90.0)	1 (10.0)	10 (100.0)
15개 시군계	25 (35.2)	46 (64.8)	62 (87.3)	9 (12.7)	71 (100.0)

② 지역간 연계협력 사업내용/분야

충남도가 그동안 추진해온 지역간 연계협력 사업의 경우, 주요 사업내용(분야)는 산업진흥 관련분야(60.0%)가 주요 분야를 차지하며, 인접 광역지자체와 광역적 차원에서 경쟁력 강화를 위한 산업진흥 시책을 추진하고 있다. 충청권 중소기업벤처기업 박람회(충남-대전-충북), 충청권 경제포럼 운영(충남-대전-충북), 충청권 의약바이오 글로벌 실용화연계지원사업(충남-대전-세종-충북) 등이 해당된다.

15개 시군이 추진해온 지역간 연계협력 사업의 경우, 주요 사업내용(분야)은 문화관광 분야가 가장 높게 나타났고, 교통인프라(21.1%), 농업육성(15.5%), 도시 및 장사시설(14.1%)의 순으로 나타났다. 백제문화제 공동개최(공주-부여), 백제역사유적 지구 세계문화유산등재(공주-부여-익산), 금강수상관광 상생발전협의회(서천-부여-논산-익산), 숲길상품화 네트워크 구축사업(홍성-서산-당진-예산) 등이 이에 해당된다.

<그림 5-4> 지역간 연계협력 사업내용 및 분야(충남도 및 15개 시군 실태조사)



<표 5-13> 지역간 연계협력 사업내용 및 분야(충남도 및 15개 시군 실태조사)
(단위: 개, %)

구분	사업내용 및 분야								계
	행정 (총합)	문화 관광	도시·장 사시설	농업 육성	산업 진흥	교통 인프라	인력 양성	기타	
충청 남도	2 (20.0)	1 (10.0)	-	-	6 (60.0)	-	-	1 (10.0)	10 (100.0)
15개 시·군 계	5 (7.1)	26 (36.6)	10 (14.1)	11 (15.5)	-	15 (21.1)	2 (2.8)	2 (2.8)	71 (100.0)

③ 지역간 연계협력 사업 성격 및 추진방식

충남도가 그동안 추진해온 지역간 연계협력 사업의 경우, 충청권행정협의회, 충청권 경제포럼 운영 등 소프트웨어 사업이 대부분을 차지하며, 행정협의회나 사업단 등에 위탁형태로 추진하고 있다. 15개 시·군이 추진해온 지역간 연계협력 사업의 경우, 소프트웨어사업이 47개(66.2%), 하드웨어사업이 24개(33.8%)로 소프트웨어사업이 많으며, 대부분 지자체에서 자체 운영하는 방식을 취하고 있다.

<표 5-14> 지역간 연계협력 사업성격 및 추진방식 (충남도 및 15개 시·군 실태조사)

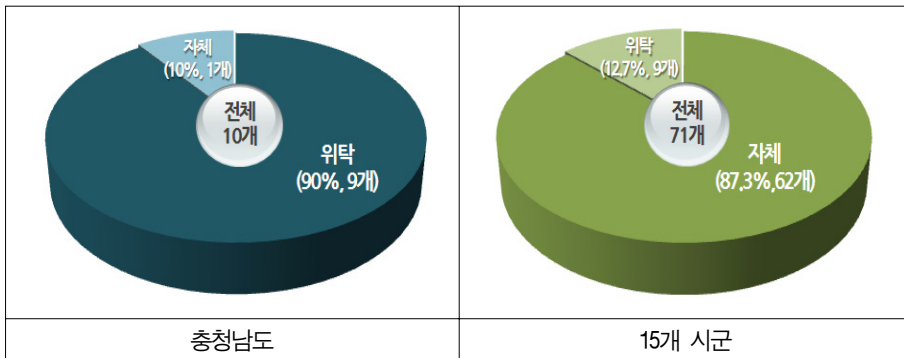
(단위: 개, %)

구분	사업성격		사업추진방식		계
	소프트웨어	하드웨어(복합)	자체	위탁	
충청남도	10 (10.0)	-	1 (10.0)	9 (90.0)	10 (100.0)
15개 시·군	47 (66.2)	24 (33.8)	62 (87.3)	9 (12.7)	71 (100.0)

④ 지역간 연계협력 사업 추진체계 및 조직

충남도가 그동안 추진해 온 지역간 연계협력 사업의 경우, 충청권행정협의회나 포럼 등 기존에 설치되어 운영해 오는 별도 조직을 두고 있다. 15개 시·군이 추진해온 지역간 연계협력 사업의 경우, 대부분 최근에 설치된 생활권협의회에서 주관토록 기획하는 것으로 나타났으며, 사업협력단, 공동사업추진단, 사단법인 형태 등으로 운영하고 있다.

<그림 5-5> 지역간 연계협력 사업추진방식(충남도 및 15개 시·군 실태조사)



⑤ 지역간 연계협력 사업 참여·협력 지자체수

충남도의 지역간 연계협력 사업의 경우, 인접 대전, 세종, 충북 등 광역자치단체를 포함해 3-6개 지자체와 협력을 추진하고 있다. 15개 시군의 지역간 연계협력 사업의 경우, 대체로 생활권을 형성하고 있는 인접 지자체와 협력사업을 추진(계획)하고 있다. 협력주체도 지자체뿐만 아니라 계룡시 육군본부, 국립도서관 등과도 협력사업을 추진하고 있다. 이밖에 지역간 연계협력 사업 우수사례 추천 요청에 대해 아산시에서 ‘평택아산 창조관 활성화사업’을 우수사례로 추천하였다. 이 사업은 아산시와 평택시가 온양 민예관 공간재생사업(아산), 평택소리길 조성사업(평택), 공동관광 통합홍보 및 패키지투어를 공동 추진하는 사업이다.

3) 지역행복생활권 연계협력 사업수요·추진현황 분석 종합

지역행복생활권 연계협력 사업수요와 그동안 추진해오던 지역간 연계협력 추진 현황 실태조사를 비교해보면, 사업내용에 있어서 생활권 유형별로 다소 비중의 차이를 보이는 것만 제외한다면, 그동안 지역간에 추진해오던 사업의 틀 속에서 생활권 연계협력사업의 발굴·제안이 이루어졌음을 알 수 있다.

그러나, 기존 지역간 연계협력사업의 추진에 비해 생활권 연계협력 사업수요 분석에서 나타난 특징은, 첫째, 생활권의 주요 추진분야에 해당하는 의료복지(14.4%), 생활인프라(11.8%) 관련분야의 사업수요가 높아져 지역간 연계협력사업의 추진범위가 확대될 가능성을 나타낸다는 점이다. 둘째는, 충남도 및 시군 조사에서는 대부분 소프트웨어 성격의 사업인데 비해, 생활권 연계협력사업의 경우는 소프트웨어와 하드웨어가 복합적인 사업 형태를 좀더 띠고 있다는 점이다. 물론 대상지역 차이의 한계도 있겠지만, 그동안 행정교류나 소프트웨어 차원에 머물던 지역간 연계협력 활동이 중앙정부 사업선장·지원을 받게 되면서 좀더 적극적으로 연계협력사업을 모색하고 있는 것으로도 해석된다. 즉 지역행복생활권 정책 추진을 계기로 지역간 연계협력에 대해 기존 보다 사업내용 범위나 성격에 있어서 확대되고 있는 경향이 발견된다.

<표 5-15> 지역간 연계협력 사업수요 및 실태분석 결과(충남도 및 15개 시군 대상)

구분	계	사업유형		사업내용								사업성격		예산수반 여부		사업추진 방식		추진조직 유무		우수 사례 추천	협력 지자체수 (최소- 최대)	비고
		기준 신규	행정 중립	도시 (포지)	농업	산업	문화 관광	교통 (궤)	인력 양성	기타	소 프 트	하 드	예 산	비 예 산	자 체	위 탁	별 도	영 역				
충남도	10	10	-	2	-	6	1	-	-	1 소방 학교	10	-	9	1	1	9	9	1	-	3-6개 시도	충남,대전, 충북 4 충남,대전, 세종,충북 5 충청권+기타 (전남:울산) 1	
천안시	11	1	10	1	3	-	3	3	1	-	3	8	8	3	11	-	11	-	2개 (충주 생활권) 생활권협의회	천안아산복합 문화정보센터 정보사업	2개 시군	
공주시	17	9	8	2	2	3	-	6	4	-	12	5	15	2	13	4	12	5	-	2-9개 시군	생활권협의회, 행정 협의회 등	
보령시	5	1	4	-	1	-	3	-	-	1	4	1	4	1	5	-	3	2	-	2개 시군		
아산시	2	1	1	-	1	-	1	-	-	-	1	1	2	-	1	1	2	-	평택아산창조 관활성화사업	2개시군	TF팀, 행정협의회	
서산시	2	1	1	-	-	1	1	-	-	-	1	1	2	-	2	-	2	-	-	2개시군 (도농 연계) 공동사업단 생활권협의회		
논산시	6	3	3	-	-	2	2	-	-	-	4	2	6	-	6	-	6	-	-	2-3개 시군 사업협력단, 생활권협의회		
계룡시	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	1	-	1	-	1	-	-	2개 (육군본부) 생활권협의회		

당진시	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	3개시군 +국립 도서관	생활권협의회
금산군	2	-	2	-	-	1	-	1	-	-	-	-	2	-	2	-	-	-	-	2	-	-	3개시군	공동사업단 생활권협의회
부여군	3	1	2	-	-	1	-	1	-	1	-	-	2	1	3	-	3	-	-	3	-	-	3-4개 시군	생활권협의회
청양군	1	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	1	-	-	1	-	-	3개시군	생활권협의회
서천군	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	1	-	-	1	-	-	4개시군	관광협의회
홍성군	14	4	10	2	1	2	-	2	6	-	1	10	4	11	3	11	3	14	-	-	-	-	2-4개 시군	공동사업 추진단, 시설관리공단, 생활권협의회
예산군	3	1	2	-	1	-	-	-	2	-	-	3	-	3	-	2	1	3	-	-	-	-	2-4개 시군	마케팅공사 생활권협의회
태안군	2	1	1	-	1	-	-	-	1	-	-	1	1	2	-	2	-	2	-	-	-	-	2개시군	사단법인, 생활권협의회
15개 시군 계	71	25	46	5	10	11	-	26	15	2	2	47	24	62	9	62	9	64	7	-	-	-	-	-
(개수, %)	100.0	35.2	64.8	7.0	14.1	15.5	-	36.6	21.1	2.8	2.8	66.2	33.8	87.3	12.7	87.3	12.7	90.1	0.9	-	-	-	-	-

3. 지역행복생활권 연계협력 잠재력 진단: 대중·세종·충청생활권 시범⁷⁰⁾

1) 지역간 연계협력 잠재력 진단방법

(1) 지역간 연계잠재력 진단 목적과 방법

지역행복생활권을 구성하고 있는 지역간 연계협력을 활성화하기 위한 방안을 도출하기 위해, 생활권 단위에서 협력사업을 활발히 추진하기 위해 어느 정도의 연계협력 잠재력을 지니고 있는가에 대한 진단이 전제되어야 한다. 여기서는 지역행복생활권의 연계협력 잠재력을 연계협력에 관한 기초개념⁷¹⁾을 바탕으로 집적의 경제(agglomeration)와 네트워크 수준(network)⁷²⁾ 차원에서 분석 방법론을 정립하였다. 집적의 경제는 특화산업이 공간적으로 집적함에 따라 발생하는 집적 이익으로부터 생산성 향상을 제고할 수 있다는 차원에서 연계협력사업의 발굴에 있어서 시너지(외부성) 효과를 측정하고자 하였다. 네트워크의 수준은 지역간 통근, 통학, 업무, 쇼핑, 여가 등의 목적으로 지역 간에 발생하는 통행자료를 근거로 지역간 교류의 활성화 수준을 진단하는 것이다. 이러한 분석결과를 지역간 연계협력 사업을 발굴하거나 신규사업의 수요를 확인하는데 있어서 기초 자료로 활용할 수 있다고 보았다.

지역간 연계협력은 중추도시권, 도농연계생활권, 농어촌생활권의 특성에 따라 내용과 특징이 다양하게 적용될 수 있다. 따라서 연계협력 잠재력을 측정하는 기준과 대상이 차별적으로 적용될 필요가 있다.

70) 지역간 연계협력 잠재력 진단을 위해 충남 및 사군 실태조사 등과 함께 파악하여 정책방안 등 도출을 위해 대전·세종·충청생활권을 시범적으로 분석하였다.

71) 지역간 연계협력 잠재력은 앞서 2장에서 검토한 김현호(2012), 박양호·이원섭외(2004), 차미숙외(2003)가 소개한 지역간 연계협력의 효과에 대한 기초개념을 바탕으로 진단 방향 및 방법론을 설정하였다.

72) 연계협력의 구성요소로는 첫째, 네트워크 요소, 둘째, 네트워크의 외부효과, 셋째, 협력요소를 들 수 있다. 연계협력 요소(network elements)는 공동의 자원 또는 문제, 지역기능의 보완성 등 연계협력의 필요성을 의미하며, 연계협력 외부성(network externality)은 지역간 연계협력으로 규모의 경제, 집적이익 또는 효율성, 경제성, 행정능력 증진 등 연계협력의 효과를 의미하며, 연계협력의 협력적 요소(cooperation elements)는 지역간 연계협력 의지와 동기, 통근·통학, 산업연계 등 지역간 기능적 연계와 지역간 연계협력을 뒷받침할 제도적 기반, 즉 연계협력 역량을 의미한다(Capello, 2000; 김용웅, 2001 재인용).

<표 5-16> 지역간 연계협력 잠재력 분석기준과 방법

구분	연계협력 잠재력 측정 대상	분석방법	지역간 연계협력사업 발굴시 활용방안
집적의 경제	- 경제활동인구 /고령인구 - 특화산업의 규모	통계자료에 기초한 규모 특성 분석	생활권내 공동이용시설의 설치 및 활용에 관한 의사결정에 활용
	- 특화산업의 집적도 - 일자리 증대 효과	- 제조업 입지계수(LQ) 분석 - GWR(공간가중화귀모형)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

이에 따라 지역간 연계협력 잠재력 분석기준과 방법이 생활권 유형에 따라 다르게 적용될 수 있도록 분석대상을 구분하였다. 예를 들면 집적경제 측면에서 중추도시권은 산업집적으로 일자리가 증가할 때 1인당 부가가치 창출 증대가 높은 산업이 무엇인지, 어떤 지역에 집적의 이익이 발생하고 있는지를 파악하는 것이 필요하다. 네트워크 교류 측면에서 중추도시권은 노동권을 중심으로, 도농연계생활권과 농어촌생활권은 일상 생활권을 중심으로 진단한다.

<표 5-17> 생활권 유형별 지역간 연계협력 잠재력 진단 분석대상과 활용

구분	중추도시권	도농연계생활권	농어촌생활권
집적의 경제	전체 인구규모 (경제활동인구 규모)	전체 인구규모 (경제활동인구 규모)	전체 인구규모 (경제활동인구, 고령인구)
	일자리 투입에 따른 고부가 가치창출 산업 집적지	지역특화산업 집적지	지역특화산업 집적지
네트워크 교류수준	- 노동권 연계 - 버스, 철도, 지하철 연계	- 일상생활권 연계 - 버스 연계	- 일상생활권 연계 - 버스 연계

① 산업집적 및 외부성 분석을 통한 연계협력 잠재력 진단방법

산업집적에 따라 1인당 고용창출시 부가가치 창출력이 높아 연계협력의 잠재력이 높은 지역을 진단하기 위해 공간가중회귀모형(GWR: Geographically Weighted Regression)을 이용하였다. 지역행복생활권 내에서 유사·동종 제조업이 공간적으로 집적하여 특화도(LQ)가 증가함에 따라 생산성(1인당 부가가치 생산액)에 긍정적 영향을 미치는 경우, 추가 산업입지의 연계협력 잠재력이 높은 것으로 진단하였다. 즉 이 연구에서는 유사·동종산업들이 특정 지역에 집적하여 입지할 경우, 생산성 향상에 기여한다는 점을 전제로 집적 변수가 생산성 변수에 미치는 영향력을 추정하기 위해 공간가중회귀모형(GWR)을 방법론을 활용하였다.⁷³⁾ 이 방법은 어떤 지역(읍면동) 내 특정 제조업종(종사자수 기준)의 LQ가 1단위 증가함에 따른 1인당 부가가치 변화폭을 회귀계수로 추정하고, LQ 1단위 증가는 곧 해당 지역 내 해당 제조업의 종사자수가 증가한 결과 전국 대비 해당지역에서의 해당 제조업의 비중이 증가했음을 의미하고 이를 통하여 해당 업종의 공간군집도 증가폭을 간접적으로 정량화한 것이다. 제조업 공간군집도의 증가가 1인당 부가가치를 증가시킬 경우 그 폭에 비례하여 외부적 규모의 경제 형성에 따른 이익 창출효과가 존재하는 것으로 전제한다.⁷⁴⁾

73) 생산성 변수로는 통계청의 2012년 광업·제조업 조사 통계 마이크로 데이터를 이용하여 지역별, 산업별 1인당 부가가치를 읍면동 단위로 집계하여 사용하였고, 동종산업의 공간적 집적도를 나타내는 변수로는 특화지수(Location Quotient: LQ)를 활용하였다. 산업의 집적구조가 생산성에 미치는 영향력이 지역별로 차이를 보일 수 있다는 점을 고려해 공간가중회귀모형(GWR)을 활용했다.

74) 1인당 부가가치와 LQ 간 관계성 즉, LQ 1단위 증가에 반응하는 1인당 부가가치 변화폭은 전국 어디서나 동일하다고 볼 수는 없다. 두 변수가 관계성이 지역에 상관없이 동일함을 가정할 경우 이는 OLS(Ordinary Least Square) 회귀분석에 해당한다. 그러나 지역에 따라서 두 변수들 간 관계성은 달라질 것이다. 이는 지리적으로 인접한 지역일수록 두 변수들 간 관계성이 유사할 것임을 전제할 수 있는데 이러한 공간자기상관성(spatial autocorrelation)은 일반적인 OLS 추정결과를 왜곡시킨다. 즉, 잔차(residual) 값에 일정한 공간적 패턴이 존재하지 않아야 하는데 공간자기상관성으로 인하여 어떤 지역은 과대추정(overestimation)이, 또 다른 지역은 과소추정(underestimation)이 이루어지는 결과가 발생하게 된다. 과대추정 및 과소추정이 발생할 경우 잔차는 일정한 지리적 범위 내에서 큰 값 혹은 작은 값의 공간군집을 이루게 된다. GWR 회귀계수는 이러한 공간자기상관성을 국지적으로 반영하여 과대추정 및 과소추정 가능성을 최소화하고 지역마다 1인당 부가가치(종속변수)에 LQ(독립변수)가 미치는 영향력 수준을 추정한 회귀계수를 의미한다.

② 네트워크 분석에 의한 연계협력 잠재력 진단방법

지역행복생활권내 지역간 통행자료를 기반으로 지역(node)과 지역간(network)에 부하된 통행량의 크기와 방향으로 네트워크 내에서의 연계 역량을 진단, 지역간 통행량도 많고 총량도 많을 경우 협력을 위한 잠재력이 높은 것으로 진단하였다. 진단방법으로 사회연결망 분석(Social Network Analysis)을 이용한 연계 중심성을 측정하였다.

지역간 통행량 자료는 지역간 활동이 얼마나 활발하게 이루어지고 있는지를 토대로 연계협력의 잠재력을 측정하는 수단이 될 수 있다. 이 연구에서는 생활권의 네트워크 경제 잠재력 수준을 진단하기 위해서 2012년 국가교통DB의 시군구간 목적별 통행량 자료를 분석하였다. 이를 위해 네트워크 자료를 분석하는데 용이한 사회연결망분석(Social Network Analysis) 도구인 NetMiner3.0⁷⁵⁾을 이용하였다.

지역간 네트워크 연결성을 목적별 통행량을 이용하여 노동권과 일상생활권으로 구분하여 정의하였고, 노동권 분석에는 통근업무 목적의 통행자료를, 일상생활권 분석에는 통학·쇼핑·여가·기타 목적통행 자료를 이용하였다.

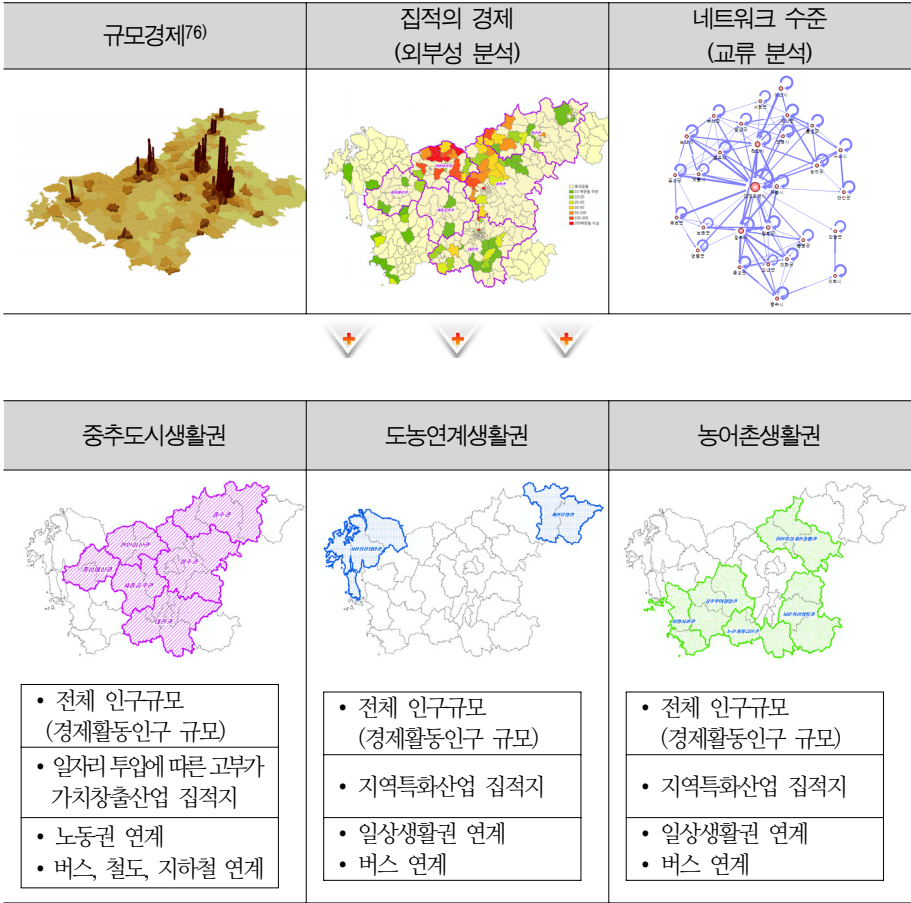
지역 간의 구조를 파악하기 위해 시군구 목적별 통행을 흡수통행률 1% 이상인 네트워크 만을 대상으로 분석하였다. 네트워크 구조상에서 지역과 네트워크에 부하된 통행량의 크기와 방향을 토대로 연결중심성(Power centrality) 지표를 측정하였다. 이 지표를 이용하여 노드(각 시군)에 부하된 통행량의 크기와 네트워크(시군간)에 부하된 지역간 통행량의 크기를 이용하여 전체 구조 속에서 해당 지역(지자체)의 연계잠재력의 크기를 측정하였다. 지역 간, 지역 내 통행량이 많을수록 잠재력이 큰 것으로 진단된다.

75) ㈜사이람에서 개발한 사회연결망 분석을 위한 소프트웨어로 관계데이터에 대한 탐색적 분석과 시각화 작업을 실행할 수 있다. 직관적인 인터페이스와 관계 데이터의 변환, 분석, 통계, 시각화, 차트에 대한 기능을 통합적으로 제공하며, 파이썬 언어를 사용한 스크립트 프로그래밍으로 넷마이너 기능의 자동화, 반복화, 고도화 등이 가능하다.

(2) 지역행복생활권 유형별 연계협력 잠재력 분석틀

대전세종충청권을 사례지역으로 선정하고 연계협력 잠재력을 시범적으로 진단하였다. 중추도시생활권, 도농연계생활권, 농어촌생활권에 대해 각각 잠재력을 측정할 수 있는 지표를 분석하였으며, 이 결과는 지역행복생활권의 연계협력 촉진을 위한 사업 발굴이나 활성화 방안을 마련하는데 활용할 수 있을 것으로 기대된다. 다음은 생활권 유형별 지역간 연계협력 잠재력을 진단하기 위한 분석틀이다.

<그림 5-6> 대전세종충청권의 지역행복생활권 연계협력 잠재력 진단



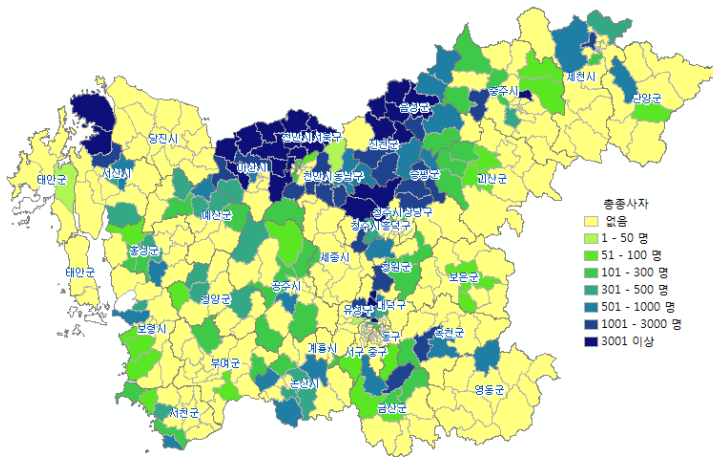
76) 연계협력 잠재력 분석에서 규모의 경제는 생활권이 구성의 기본요소인 점과 집적경제에 반영된 점을 감안하여 분석과정에서 제외하였다.

2) 중추도시생활권의 연계협력 잠재력 진단

(1) 산업의 집적/외부성 분석

대전세종충청권의 제조업은 수도권과 인접한 천안, 아산, 청주, 음성 등 북부지역에 집적 분포하고 있으며, 중부와 남부지역은 집적지역은 없이 곳곳에 산발적으로 분포하고 있다.

<그림 5-7> 제조업 종사자의 분포



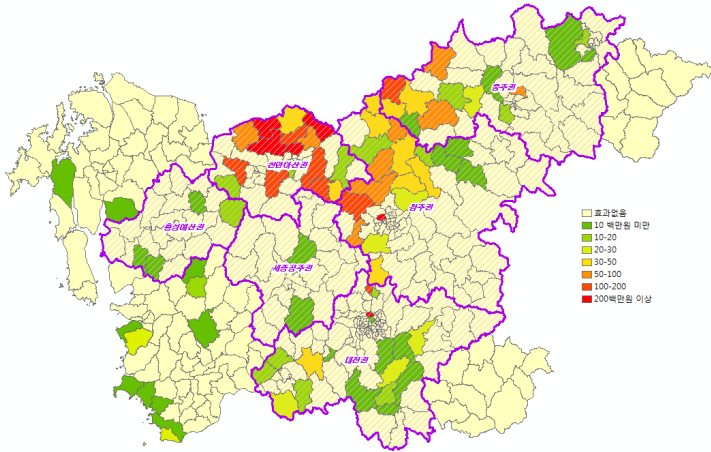
제조업 대분류 산업별 종사자수를 이용하여 특화 정도를 나타내는 입지계수(LQ)를 측정하고 집적에 의한 생산성 향상 우위지역을 진단하였다. 다음은 식료품 제조업을 사례로 공간적 특화(집적/ 외부성 효과)에 의해 1인당 부가가치생산액의 증대가 높은 지역을 표시한 것이다.

<표 5-18>는 중추도시생활권별 분석 내용이다. 대전권은 제조업에 대한 경쟁력이 우월한 지역이 많지는 않지만 일부 지역에서 고무플라스틱제조업과 식료품제조업에 경쟁력이 있는 것으로 나타났다. 대전광역시와 인접된 배후지역인 논산시, 금산군, 옥천군은 생산지로서의 역할을 하고, 대전광역시는 대도시로서의 수요처로서 역할을 담당하는 연계협력을 강화하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

세종권은 제조업의 분포와 입지적 특화도가 매우 낮아 주력산업을 발굴하기 어려운

것으로 나타났다.
일부지역에서 비
금속광물제품
제조업(공주 우성
탄천)과 식료품
제조업(공주 계룡,
의양)에 미미하게
생산성이 나타
난다.

<그림 5-8> 집적/외부성 발생지역 예시(식료품제조업)



청주권은 기계
장비제조업, 금속

가공제품제조업에 우위가 있으나 북부의 진천과 청주지역에 국한되어 있다. 권역내의 산업연계 보다는 천안권과 인접된 지역과의 연계협력에 의한 집적 효과가 높을 것으로 기대된다.

충주권은 음성군을 중심으로 식료품 제조업의 우위가 있으나 권역 내부보다는 진천군 및 경기도 지역과 집적이 높게 나타난다. 비철광물제조업은 제천시에 우위지역이 약간 나타나며 인접한 단양과의 협력 잠재력이 높을 것으로 기대된다.

천안권은 제조업 전반에 대해 집적이 높은 것으로 나타났다. 특히 금속가공제품 제조업, 기계장비제조업은 아산시와 천안시 전 지역에서 집적도가 높으며, 수도권과 연계 또는 청주권 동북부 지역과 연계 협력하는 방안도 검토해 볼 만하다.

홍성예산권은 제조업의 분포와 특화도가 낮아 주력산업을 발굴하기 어려운 것으로 나타났다. 일부지역에서 자동차 트레일러제조업(예산 삼교, 홍성 경성)과 식료품제조업(예산 대술, 홍성 광천)에 미미하게 생산성이 있는 것으로 나타났다.

각 생활권마다 생산성이 높은 산업이 다르기 때문에 지역산업 진흥을 위해 생활권 단위에서 새로운 지역간 연계협력 사업을 발굴하거나 입지를 결정할 때는 산업의 집적에 대한 연계협력 잠재력과 수요를 검토하여 신중하게 결정할 필요가 있다.

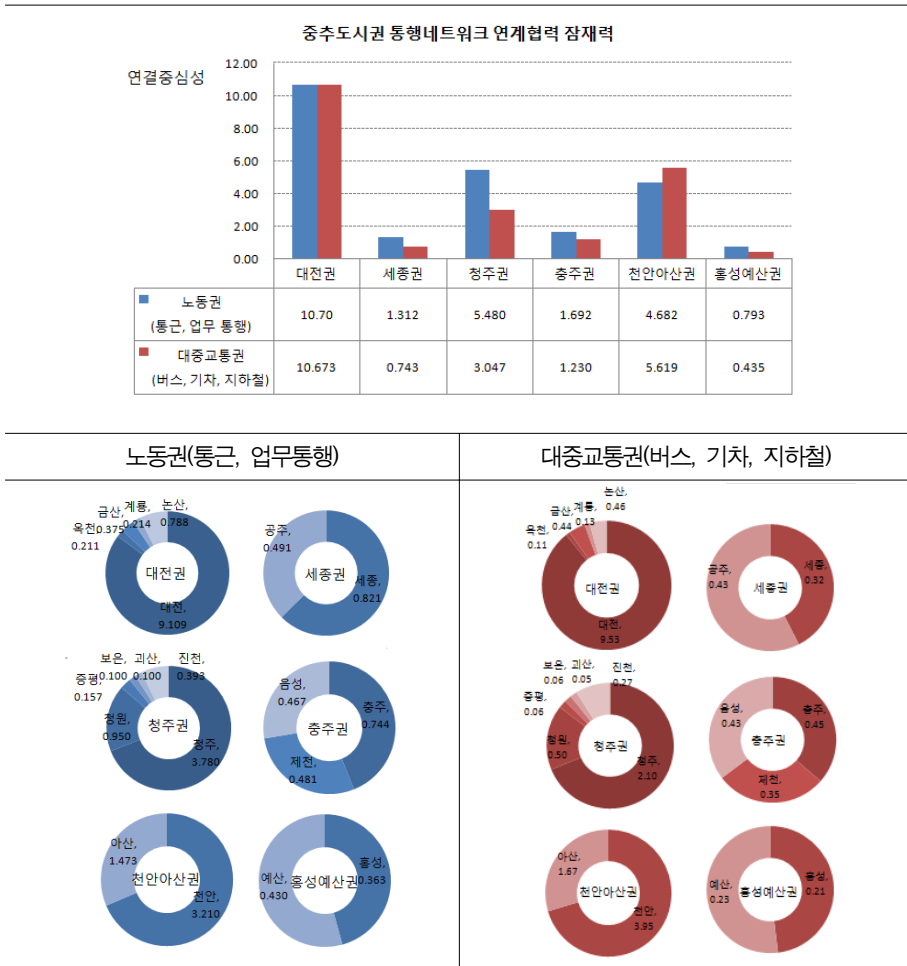
<표 5-18> 대전·세종·충청지역 중추도시생활권의 산업유형별 집적/외부성 진단 결과

구분	대전권 (대전, 옥천, 금산, 계룡, 논산) 고무플라스틱제조업	세종권 (세종, 공주) 비금속광물제품제조업	충주권 (청주, 충원, 증평, 보은, 괴산, 진천) 기계장비제조업	충주권 (충주, 제원, 음성) 식료품제조업	천안·아산권 (천안, 아산) 금속가공제품제조업	홍성·예산권 (홍성, 예산) 자동차 트레일러제조업
집적/외부성 지역						
시·시점	- 대전권 일부지역에서 고무 플라스틱제조업과 식료품 제조업에 경쟁력 있음 - 대전과 인접된 배후지역인 논산, 금산, 옥천은 생산·제조업에 미미하지만 생활수요지의 역할을 강화한 연계협력사업 발굴이 적절함	- 세종권은 제조업 분포와 일치불화도가 낮아 주력 산업을 발굴하기 어려움 - 제조업 중 비금속광물제품 제조업(공주, 음성, 단청)과 식료품제조업(공주, 계룡, 의당)에 미미하지만 생산성이 있는 편임	- 충주권은 기계장비제조업, 금속가공제품제조업에 우위성이 있으나 진척과 청주지역에 국한되어 있음 - 관내의 산업연계 보다는 천안권과 인접된 지역과의 연계협력에 집적에 의한 효과가 높을 것임	- 충주권은 음성을 중심으로 식료품제조업의 우위가 있으나 권역 내부보다는 진척 및 경기의 집적화와 높음 - 비철광물제조업은 재천에 우위지역이 약간 보이며 인접한 단양도 연계협력 잠재력이 있을 것으로 기대	- 천안권은 제조업 전반에 대해 집적화도가 큰 것으로 나타났으며, 특히 금속가공제품 제조업, 기계장비제조업은 아산과 천안 전 지역에서 집적효과가 있음 - 수도권과 연계 또는 청주권 동북부지역과 연대화 검토	- 홍성·예산권은 제조업 분포와 불화도가 낮아 주력산업을 발굴하기 어려움 - 제조업 중 자동차 트레일러 제조업(예산, 서교, 홍성)과 식료품제조업(예산, 대술, 홍성, 광천)에 미미하지만 생산성이 있는 편임

(2) 노동권·대중교통권을 이용한 네트워크 분석

지역간 네트워크에 대한 연계협력 잠재력의 분석은 대전·세종·충청권 내 각 시·군 간의 관계 속에서 통행의 연결성과 중심성을 이용하여 분석하였다. 넷마이너 연결망 분석에서 측정하는 연결중심성(power centrality=유입중심성+유출중심성)을 이용하여 중추도시권별 네트워크 교류의 잠재력을 측정하였다. 아래의 그림은 중추도시권의 노동권과 대중교통권의 구조를 바탕으로 네트워크의 연결성 수준을 비교한 것이다.

<그림 5-9> 중추도시생활권의 네트워크 기반 연계협력 잠재력 분석



청주권의 경우 통근 및 업무 목적의 지역간 통행이 활발한 반면, 대중교통 연계 잠재력은 다소 떨어지는 것으로 나타났다.⁷⁷⁾ 이러한 특징을 고려하여 지역간 대중교통 활성화를 위한 연계협력에 대한 처방을 제안할 수 있다. <표 5-19>은 중추도시생활권 내 도시들의 네트워크 연계구조 패턴을 표현한 것으로 인접 시군간의 연계교류 특성을 살펴볼 수 있다.

대전광역시는 중추도시생활권내 시군보다 외부의 중견도시들(청원군, 청주시, 천안시, 아산시)과의 연계성이 높은 것으로 나타났다. 이는 대전광역시가 대전-세종-충청권 내에서 일자리 중심지임을 추론할 수 있는 분석 결과이다. 대중교통 연계는 대전에서 외부지역으로의 연결성이 높은 것으로 나타났다.

세종권은 세종시와 공주시 간의 통행보다 두 지역 모두 대전광역시와의 연계성이 높게 나타났다. 세종시와 대전광역시가 노동권의 연계성이 높은 반면, 대중교통 연계는 부족한 것으로 보여진다. 공주시는 노동권 연계에 비해 대중교통 연계가 높은 편이다.

청주권은 지역내에서 노동권의 중심인 청주시는 유출통행이 많고 청원은 유입통행이 많다. 그러나 대중교통 통행을 보면, 청주시는 유입통행의 중심으로, 청원군은 유출통행이 많음을 알 수 있다. 이러한 현상은 대중교통의 부족을 예상할 수 있기 때문에 이 문제를 해소할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

충주권은 충주시, 음성군, 제천시 간의 노동권 연계도가 높지 않고, 오히려 해당 생활권 외부의 인접 시군과의 연계성이 높은 것으로 나타났다. 대중교통 연계는 음성-제천 간은 대중교통 연계가 되어 있지 않아 이용자들의 불편을 해소할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

천안아산권은 노동권과 대중교통권 모두 통행연계가 높으며, 천안시의 경우 아산시 이외의 다른 시군과도 노동연계가 높기 때문에 수도권 남부와 충청권에서 생산 거점으로서의 역할을 강화할 수 있는 연계협력 방안을 마련할 필요가 있다.

77) 청주권의 경우 시군 간에는 대중교통연계가 전무한 실정으로 향후 생활권이 순조로이 형성 되도록 하기 위해서는 우선적인 검토가 필요하다. 즉 생활권내 보은↔괴산, 증평, 진천간/괴산↔진천 간에는 대중교통이 전무하다.

<표 5-19> 중추도시생활권의 통행 네트워크 연계구조 (생활권으로 묶인 시군은 노란색으로 표시)

구분	대전권 (대전, 오천, 금산, 계룡, 논산)	세종권 (세종, 공주)	청주권 (청주, 청원, 증평, 보은, 괴산, 진천)	충주권 (충주, 제천, 음성)	천안·아산권 (천안, 아산)	홍성·예산권 (홍성, 예산)
노동권						
대중교통권						
시사점	- 대전은 중추도시권내 시군 보다, 외부의 중추도시를 (청원, 청주, 천안, 아산)의 연계성이 높음 - 대중교통 연계는 대전에서 외부지역으로의 연결성이 높음	- 세종·공주권보다 각기 대전과의 연계성이 높음 - 세종과 대전이 노동권의 연계성이 높은 반면 대중교통 연계는 떨어짐(BRT 미포함) - 공주는 노동권 연계에 비해 대중교통 연계가 높은 편임	- 청주권 내의 노동권의 중심은 청주(음주) 청원(유입) - 대중교통은 청주를 중심으로 (유입, 청원유출)의 패러다임인데 다수 이용자들의 불편이 예상됨	- 충주권은 충주, 음성, 제천의 노동권 연계도가 높지 않고 인접 다른 지역과의 연계성이 높음 - 대중교통의 경우 음성, 제천 같은 대중교통 연계가 되어 있지 않아 연계활동 어려움	천안과 아산은 노동권 대중교통연계가 모두 높으나, 천안의 경우 아산 이외의 다른 시군과도 노동연계가 높기때문에 지역가점효과와 역할을 고려한 연계협력 방안 검토 필요	홍성과 예산은 충남 근거리의 노동력이 유입되는 지역이나 그 크기와 비율이 높지 않음

3) 도농연계생활권의 연계협력 잠재력 진단

(1) 산업의 집적·특화도 분석

도농연계생활권은 제조업 분야가 발달해 있지 않기 때문에 중추도시생활권과 같이 산업 집적에 의한 1인당 부가가치 증대효과가 높은 지역이 많지 않다. 다음에서는 읍면동 수준의 제조업 종사자수를 이용하여 입지계수(LQ)가 높아 해당 산업이 특화되어 있는 지역을 분석 진단해봄으로써 연계협력의 효과 분석을 위한 기초자료로 활용하였다.

<표 5-20> 도농연계생활권의 산업집적·특화지역

구분	특화 산업분포지역		시사점
제천 단양 권	비금속광물제조업 	식품품제조업 	•제천단양권은 비금속광물 제조업과 식품품제조업이 특화된 지역이 부분적으로 나타남 •제천의 봉양읍과 송학면, 단양의 매포읍과 단양읍은 비금속광물 제조업이 특화되어 있음 •제천의 봉양읍, 용두동, 화산동 등이 식품품제조업에서 특화도가 높은 것으로 나타남
	자동차트레일러제조업 	금속가공제품제조업 	•당진서산태안권은 자동차 트레일러제조업, 금속가공 제조업이 특화된 지역이 부분적으로 나타남 •주로 서산시 대산읍, 자곡면, 성연면, 음암면에 국한되어 특화된 지역이 나타남

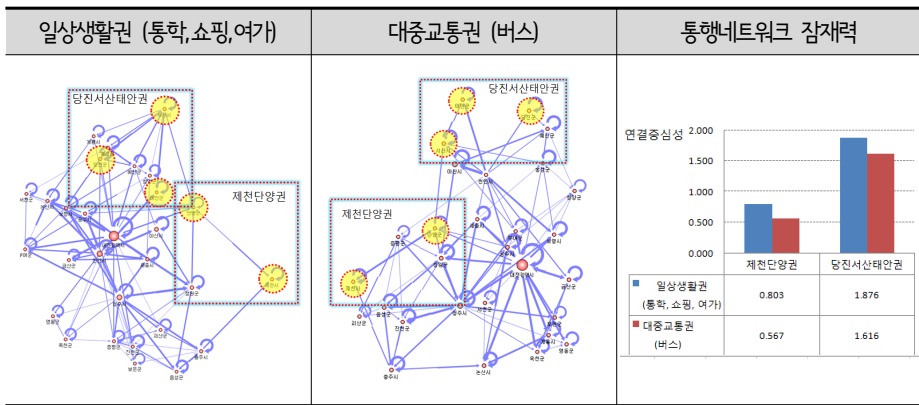
제천·단양권에는 비금속광물제조업과 식품품제조업이 특화된 지역이 부분적으로 나타난다. 제천시의 봉양읍과 송학면, 단양군의 매포읍과 단양읍은 비금속광물 제조업이 특화되어 있고, 제천시의 봉양읍, 용두동, 화산동 등이 식품품제조업에서 특화도가

높은 것으로 나타난다. 당진·서산·태안권은 자동차트레일러제조업, 금속가공제조업이 특화된 지역이 나타나는데, 서산시 대산읍, 지곡면, 성연면, 음암면에 국한되어 있어 이 지역을 중심으로 관련 산업을 육성하거나 연계협력 방안을 검토해 볼 수 있다.

(3) 일상통행권·대중교통권을 이용한 네트워크 분석

도농연계생활권의 네트워크 잠재력 분석은 교통통행 중 통학, 쇼핑, 여가 목적의 통행을 바탕으로 일상생활권을 진단하였고, 대중교통권을 버스통행을 대상으로 분석하였다. <표 5-21>은 제천·단양권과 당진·서산·태안권을 비교한 것이다. 두 권역 모두 일상 생활권의 네트워크 특성에 비해 대중교통 연계가 다소 떨어지는 것으로 나타났다.

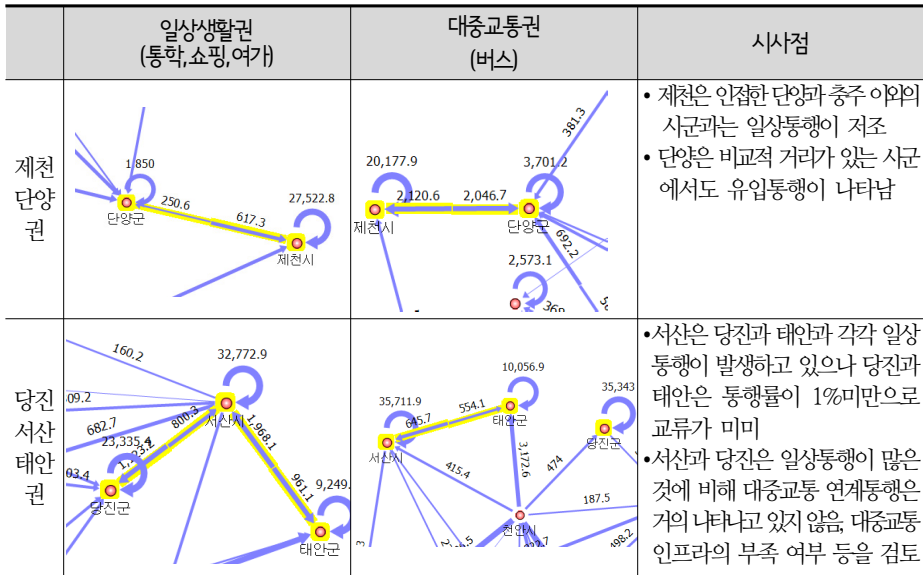
<표 5-21> 도농연계생활권의 통행네트워크 잠재력



생활권별 특성을 분석해 보면 <표 5-22>과 같다. 제천·단양권의 경우, 제천시는 인접한 단양군과 충주시와 주로 일상통행이 이루어지나 그 외의 시군과는 일상통행이 저조한 편이다. 단양군은 관광 목적으로 비교적 거리가 있는 시군에서도 유입통행이 이루어지고 있다. 이러한 점을 고려하여 제천시와 단양군은 유입인구의 특징 등을 파악하여 전략적으로 협력할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

서산시는 당진시와 태안군과 일상통행이 나타나는 반면, 당진-태안 간에는 통행률이 1% 미만으로 교류가 미미하다. 서산시와 당진시는 일상통행이 많은데 비해 대중교통 연계통행이 거의 나타나고 있지 않아 버스운행의 증차도 고려해 볼 만하다.

<표 5-22> 도농연계생활권 통행네트워크 연계구조(생활권으로 묶인 시군은 노란색으로 표시)



4) 농어촌생활권의 지역간 연계협력 잠재력 진단

(1) 산업의 집적·특화도 분석

농어촌생활권도 도농연계생활권과 마찬가지로 제조업 분야가 발달해 있지 않기 때문에 중추도시생활권과 같이 산업집적에 의한 1인당 부가가치 증대효과가 높은 지역이 많지 않다. 다음은 읍면동 수준에서 제조업 종사자수를 이용하여 입지계수(LQ)가 높아 해당산업이 특화되어 있는 지역을 진단하였다.

보은옥천영동권은 보은군 장안면, 옥천읍, 동이면 등에서 기계장비제조업이 특화되어 있으며, 금속가공제품제조업은 옥천군 군서면, 동이면 등에서 특화되어 있다. 진천음성괴산증평권은 수도권, 천안, 청주와 인접하여 여러 산업이 특화되어 있으며, 생활권내 여러 읍면에서 고무플라스틱제조업과 화학물질제조업이 특화된 우위지역이 많다. 공주부여청양권은 비교적 농업위주의 생산 활동이 많은 지역으로 제조산업이 특화되어 있는 지역은 적은 편이다. 다만, 권역 내 일부 읍면에서 식료품 제조업, 비금속광물제조업이 특화되어 있다.

〈표 5-23〉 대전·세종·충청지역 농어촌생활권의 특화산업 분포

구분	특화 산업 분포				
	보은·옥천·영동권 기계장비제조업	진천·음성·괴산·증평권 고무플라스틱제조업	공주·부여·청양권 식품제조업	논산·계룡·금산권 금속기공품제조업	보령·서천권 식품제조업
시 사 점	• 보은·옥천권영동은 보은 장안면, 옥천읍, 동이면 등에서 기계장비제조업이 특화되어 있음 • 금산·계룡·증평권은 옥천 군서면, 홍이면 등에서 특화되어 있음	• 진천·음성·괴산·증평권은 수도권, 첨단, 청주와 인접하여 여러 가지 산업이 특화되어 있음 • 여러 읍면에서 고무플라스틱 제조업과 화학물품제조업이 우위	• 공주·부여·청양권도 우월하게 산업이 특화되어 있는 지역은 작은 편 • 권역 내 몇몇 읍면에서 식품품 제조업, 비금속광물제조업이 특화되어 있음	• 논산·계룡·금산권은 고무플라스틱 제조업, 금속기공품제조업이 특화되어 있는 지역이 일부 내림 • 논산과 금산은 대전을 중심으로 하는 소비성제품 개발에 협력 방안 검토	• 보령·서천권은 해안권을 따라 식품제조업이 특화되어 있음 • 각종 해산물을 이용한 식품 제조업의 특화도를 관여해 다른 읍면과 교류방안도 모색할 필요

논산계룡·금산권은 고무플라스틱제조업, 금속가공품제조업이 특화되어 있는 지역이 일부 나타난다. 논산시와 금산군은 대전광역시라는 대도시의 배후지역이라는 장점을 반영하여 대도시로 판로가 연결되는 소비성 상품개발과 판매처 등을 발굴할 때 시·군간에 협력하는 방안을 모색해야 할 것이다.

해안지역을 가지고 있는 보령·서천권은 해안권을 따라 식료품제조업이 특화되어 있다. 이 지역들은 수산업을 중심으로 하는 각종 해산물을 이용한 식료품제조업이 특화된 지역이 많다. 또한 이들 산업의 특화도를 권역 내 다른 읍·면과도 교류하는 방안을 모색할 필요가 있다.

(3) 일상통행권, 대중교통권을 이용한 네트워크 분석

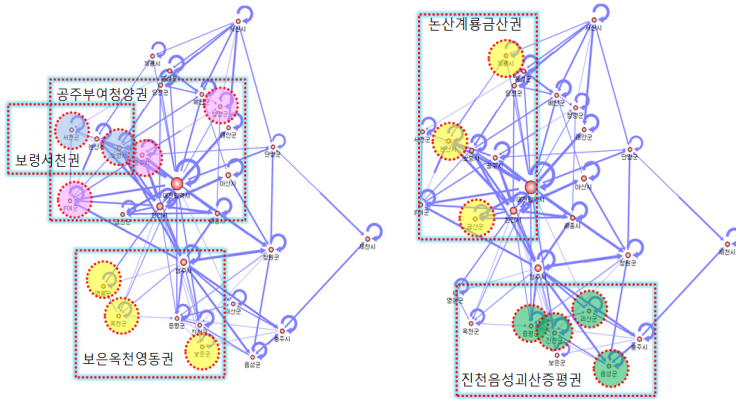
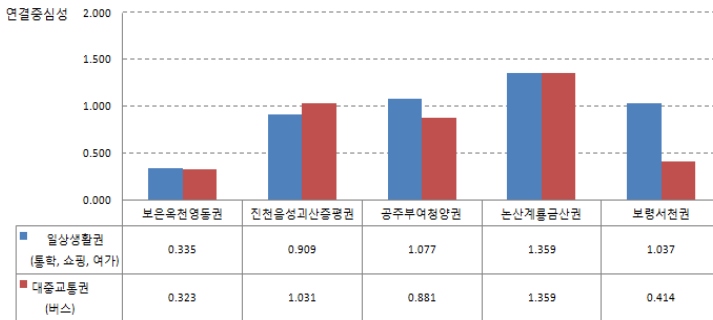
농어촌생활권의 통행 네트워크 잠재력 파악을 위해 교통통행 중 통학, 쇼핑, 여가 목적의 통행을 기초로 일상생활권을 진단하였고, 대중교통권은 버스통행을 대상으로 분석하였다. 일상통행의 연결중심성에 비해, 공주·부여·청양권과 보령·서천권은 대중교통의 연계가 부족할 것으로 예상된다.

생활권별로 연계특성을 살펴보면, 보은·옥천·영동권은 보은-옥천-영동 간의 일상생활연계도는 높지 않아, 영동군과 보은군의 경우는 일상통행량이 1% 미만이라 연결성이 매우 미미하다. 세 군간의 연계 보다는 각각 옥천군과 영동군은 대전광역시와, 보은군은 청주시와의 연계성이 높음을 감안하여 대전광역시와 청주시라는 대도시 간의 공동사업을 검토할 수 있을 것이다.

진천·음성·괴산·증평권은 진천, 음성, 괴산, 증평은 사군 간보다 청주시와의 연계성이 높으며, 통행구조의 화살표의 방향을 볼 때 청주시로부터 이 생활권으로 찾아오는 통행이 많은 편이다. 이를 감안하여 생활권 내보다 청주시의 배후지로서의 작물재배 또는 소비재 생산 등에 협력하는 방안을 모색할 수 있다.

공주·부여·청양권은 지역은 인접하여 있으나 상대적으로 일상통행의 연계성은 매우 낮은 편이다. 청양군은 공주시, 부여군보다는 보령시, 천안시와의 연계성이 높다. 세 개 시·군의 문화, 역사 등 공통적인 자산을 고려하여 생활권이 특화될 수 있는 방안을 모색할 수 있다.

<그림 5-10> 농어촌생활권의 통행 네트워크 분석결과



논산계룡-금산권도 대전광역시의 배후지역이라는 공통점이 있다. 논산시와 계룡시가 일상통행 연계성이 높은 반면⁷⁸⁾, 금산군은 1% 미만의 통행으로 연결성이 미미하다. 생활권내 공간적(물리적) 협력보다는 대전광역시라는 대도시 시장에 공동 대응할 수 있는 프로그램 모색이 효과적일 것이다.

서천군과 보령시는 일상생활 연계성이 낮으며, 대중교통 통행은 1% 미만으로 매우 낮다. 보령시, 서천군은 충남도내 시군간의 생활권 연계가 매우 미약한 편이다. 이 생활권은 충남도 뿐만 아니라 군산시 등 전북지역과의 협력도 검토할 필요가 있다.

78) 통근통학을 위해 대중교통이 분담하는 비율이 높은 생활권은 논산-계룡-금산권(74.8%)이나 이는 주로 논산시와 계룡시 간에 이루어지며 금산군은 대중교통 연계가 전무하다.

4. 종합 및 시사점

이 장에서 살펴본 지역행복생활권 연계협력 사업수요 조사와 연계잠재력 분석의 목적은 첫째, 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화를 위해 생활권을 구성하는 지역간 연계협력 가능사업 분야나 시너지 창출력이 높을 것으로 기대되는 사업의 발굴이 필요하다는 점과 둘째, 생활권 설정목적에 부합하도록 하기 위해서 생활권 유형별로 최소요건 확보를 위한 보완조치와 개선 방안을 강구할 필요성을 강조하고자 함이다. 즉 지역행복생활권 지역 간 연계협력에 의한 정책성과를 높이기 위해서는 생활권을 구성하고 있는 지역 간에 함께 추진할 수 있는 협력사업 수요 기반과 지역 간 연계협력 잠재력에 대한 검토가 전제되어야 한다.

56개 지역행복생활권 연계협력사업 수요를 검토하였고, 충남도 및 15개 시군을 대상으로는 그동안 추진해왔거나 계획 중인 지역간 연계협력 사업현황을 파악하였다. 지역행복생활권 연계협력 사업수요와 그동안 추진해오던 지역간 연계협력 추진현황 실태조사 분석결과를 비교해보면, 사업내용에 있어서 생활권 유형별로 다소 비중 차이를 보이는 것만 제외한다면, 그동안 지역간에 추진해오던 사업의 틀 속에서 생활권 연계협력사업의 발굴·제안이 이루어졌음을 알 수 있다.

그러나 기존 지역간 연계협력사업의 추진에 비해 생활권 연계협력 사업수요 분석에서 나타난 특징은 첫째, 생활권의 주요 추진분야에 해당하는 의료복지(14.4%), 생활 인프라(11.8%) 관련분야의 사업수요가 높아져 지역간 연계협력사업의 추진범위가 확대될 가능성을 나타낸다는 점이다. 둘째는, 충남도 및 시군 조사에서는 대부분 소프트웨어 성격의 사업인데 비해, 생활권 연계협력사업의 경우는 소프트웨어와 하드웨어가 복합적인 사업 형태를 좀더 띠고 있다는 점이다. 물론 대상지역 차이의 한계도 있겠지만, 그동안 행정교류나 소프트웨어 차원에 머물던 지역간 연계협력의 중앙정부 사업선장지원을 받게 되면서 좀더 적극적으로 연계협력 사업분야를 모색하는 것으로 해석된다. 즉 지역행복생활권 정책 추진을 계기로 지역간 연계협력에 대해 기존의 사업내용 범위나 성격에 있어서 좀더 확대되고 있는 양상이 발견된다.

또한 지역행복생활권을 구성하는 지역간 연계협력 수준과 잠재력을 진단하였다.

이는 생활권의 특성에 대한 실증적인 분석을 토대로 연계협력이 가능한 사업 발굴기획을 위한 필요성 인식에서 추진하였다.

대전·세종·충청권 지역을 대상으로 시범 진단결과, 천안-아산권, 대전권 등 일부 중추도시생활권에서 산업 측면의 연계협력 잠재력이 높는데 비해 도농연계권/농어촌 생활권의 경우는 산업집적에 따른 외부성 및 연계협력 잠재력이 낮은 것으로 나타났다. 따라서 산업진흥 차원에서 지역간 연계협력을 도모하기 위해서는 지역산업기반 및 연계협력 잠재력에 대한 진단에 기초한 사업기획·발굴이 필요하다.

생활권 유형별로 정책목적을 달성하도록 하기 위해서는 일정한 수준의 네트워크 및 중심성 확보가 필요하다. 특히 도농연계생활권, 농어촌생활권에 비해 중추도시 생활권 간에도 연계협력 잠재력 수준에 있어서 차이가 심하다. 노동권에 의한 네트워크 분석결과, 대전권과 홍성예산권 간에는 큰 차이를 보이고 있다. 그리고 대중교통권의 경우도 도농연계권, 농어촌생활권에 비해 중추도시권에서 지역간 격차가 큰 것으로 나타났다. 특히 홍성예산권은 도청이전에 따라 향후 지역거점이자 중추도시생활권으로 형성하고자 하는 지역으로서 정책적인 지원과 노력이 배가될 필요가 있다. 한편, 청주권의 경우 일상생활 및 노동연계성이 중심지역과 주변 도시간에 비교적 높은 편이지만, 보은군↔괴산, 진천, 옥천간, 그리고 괴산↔진천간 등 사군간에는 대중교통연계가 전무한 실정이다. 그리고 생활권 연계협력사업으로 제안한 14개 사업 중 교통 인프라 관련사업은 한북정맥 걷는 길 조성사업과 광역버스BIS 시스템 구축사업 등 2건으로, 실질적으로 이들을 하나의 생활권으로 원활히 작동하도록 하기 위해서는 생활권내 사군 간에 대중교통 및 통행네트워크를 보강하기 위한 추가적인 연계협력 사업의 발굴·기획이 필요하다.

도농연계생활권 가운데 논산·계룡·금산권의 경우는 일상통행, 노동시장 및 대중교통 연계협력 잠재력이 매우 낮은 실정이다. 그리고 지역발전위원회에 각 생활권별로 제안한 연계협력사업의 수요분석 결과에서도 5건 사업 중 2건의 교통인프라 관련사업(금길네트워크 구축사업, 국지도 68호선 확포장)을 제안하였다. 실제 논산·계룡·금산권이 하나의 생활권으로 제 기능을 수행하기 위해서는 금산군과 대중교통 연계를 원활히 하기 위한 사업의 발굴이 필요하며, 이들이 유기적으로 되지 않을 경우는 생활권 구성

자체의 적절성과 타당성에 대한 재검토가 불가피할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 생활권 지역간 연계협력 추진 및 이에 따른 성과를 도출하기 위해서는 연계협력 가능한 분야의 사업 발굴 및 기획이 필수적이라는 시사점을 던지고 있다. 즉 생활권 지역간 연계협력 사업수요와 각 생활권의 정책 방향 및 적합성·타당성 여부를 판단함으로써 생활권이 성공적으로 정착될 수 있도록 해야 한다. 이러한 실증적인 분석에 기반을 두어 생활권을 구성하는 지역간 연계협력 사업수요와 지역이 처하고 있는 현실 간에 적절한 조율이 필수적이다. 아울러 지역행복 생활권이 제대로 실현되어 정책목적을 체감하고 효과가 생활권 내에 발현될 수 있도록 하기 위해서는, 지속적으로 생활권 지역에 대한 실증적 여건 및 사업수요 발굴, 이의 실행을 위한 정책적 지원방안 모색이 필요하다.

<표 5-25> 지역간 연계협력 사업수요 및 잠재력 진단 종합 요약

분석내용 및 방법	주요 분석결과
지역행복생활권 지역간 연계협력 사업수요 조사 (56개 지역행복생활권)	■ 56개 지역행복생활권 단위의 지역간 연계협력 사업희망 수요 - 신규, 예산사업이 2/3를 차지 - 사업내용: 지역산업진흥(22.5%), 교통인프라 사업(22.2%), 문화관광 사업(21.8%), 복지의료사업(14.4%) *생활권 유형별로 사업내용에 있어 차별화(중추도시권은 교통인프라 사업이, 도농연계형은 지역산업진흥사업이, 농어촌형은 문화관광사업이 가장 높게 나타남)
지자체 연계협력사업 추진 실태조사 (충남도 및 15개 시·군)	■ 충남도 및 15개 시·군 대상으로 지역간 연계협력사업 추진실태와 현황 조사 - 실제 지역간 연계협력사업 추진형태, 분야, 방식 등 조사
지역간 연계협력 사업수요 및 추진실태 조사결과 종합	⇒ 기존 지역간 연계협력사업 틀 속에서 생활권 연계협력사업 제안이 이루어져 연계협력 사업수요에 있어서 차이를 나타내지는 않으나, ⇒ 연계협력 사업내용 범위(의료복지, 생활인프라 등)가 생활밀착형으로, 사업성격에 있어서는 소프트웨어 뿐만 아니라 하드웨어 성격으로 적극적으로 확대되는 경향을 보임
지역행복생활권 지역간 연계잠재력 진단	■ 지역행복생활권 연계협력 잠재력 진단목적 - 지역행복생활권 지역간 연계협력 잠재력 진단을 통해 향후 연계협력 사업기획·발굴 및 생활권 실현 촉진을 위한 기초자료 활용 목적 - 집적/외부성(산업), 네트워크 경제(노동, 일상생활권)자원에서 대진·세종·충청권을 시범적으로 분석

	■ 지역행복생활권 유형별 분석방법 - 중추도시생활권: 산업집적 연계협력 잠재력 분석, 노동권 및 대중교통권 등 네트워크 분석 - 도농연계/농어촌생활권: 산업특화, 일상생활권, 대중교통권 분석 ■ 지역행복생활권 연계협력 잠재력 분석결과의 활용 - 중추도시생활권내 노동 및 대중교통 네트워크 잠재력이 대전권과 홍성예산권 간에 큰 차이가 발생(홍성예산권은 도청이전에 따라 향후 중추도시생활권으로 성장 목적에서 생활권 구성) - 산업 측면의 연계협력 잠재력은 중추도시생활권 일부 권역에서만 나타나며, 도농연계생활권/농어촌생활권에서는 미미한 편임 - 생활권내 일부 지역간 대중교통 연계 형성이 전무하여, 향후 생활권 형성을 위해서 적절한 연계협력 사업기획추진 노력 필요
--	---

chapter VI

지역행복생활권 연계협력 활성화 방안

지역행복생활권 연계협력 활성화 방안

이 장은 지역행복생활권 실현을 촉진하기 위한 지역간 연계협력 활성화 방안을 제시하는 데에 목적이 있다. 국내외 지역간 연계협력 정책동향과 지원제도 검토, 국내 지역간 연계협력 촉진요인 및 문제점, 제도개선 과제 도출을 위한 사례조사설문조사, 지역간 연계협력 사업수요 조사와 연계협력 잠재력 진단 결과를 종합하였다. 이상의 분석결과를 토대로, 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 정책방향과 제도개선 방안을 제안하였다.

1. 지역행복생활권 연계협력 활성화 기본방향

1) 지역행복생활권 연계협력 활성화 기본방향

지역행복생활권은 “전국 어디서나 주민이 불편함이 없이 기초인프라, 일자리, 교육, 문화, 복지서비스가 충족되는 주민 일상생활의 공간으로서 중심도시-농어촌 중심지(읍면)-배후마을을 포괄하는 개념”으로, 주민과 지자체가 주도하여 ‘중심도시-농어촌중심지-마을’을 공공상업서비스를 기반으로 유기적으로 연계·설정된 권역을 칭한다(지역발전위원회, 2013a).

지역행복생활권은 박근혜정부의 ‘지역희망(HOPE) 프로젝트’ 추진을 위한 3대 추진전략⁷⁹⁾의 하나이다. 지역행복생활권 추진전략의 도입배경은 첫째, 교통·통신의

발달에 따라 단순한 시·군·구 경계를 넘어서는 다양하고 다차원적인 서비스 수요가 일반화되고 있다는 현실적인 여건과 둘째, 지역간 과당경쟁과 중복투자를 방지하고 유기적인 생활서비스 연계를 통해 상생발전, 주민복지 증진에 공동으로 대처할 필요성을 들고 있다. 이에 의하여 지자체의 자율의사 원칙에 따라 현재 56개의 지역행복생활권이 전국적으로 지정·승인되었다.

이 연구에서는 지역간 연계협력 추진사례와 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력방안 모색을 위한 지자체 정책실무자 설문조사 등을 실시하였다. 그리고 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 정책의 기본방향을 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 지역행복생활권 정책의 목적·필요성에 대한 공감대 형성과, 사업효과에 대한 체감도 제고 및 성과의 공유이다. 지역간 연계협력 활성화를 통해 지역행복생활권이 강화되고 생활권 단위의 지역발전 효과와 성과를 가져오며, 궁극적으로 생활권 단위 지역간 공동체 의식을 강화하고 지역주민의 체감도를 높여야 한다. 이를 위해서는 지역간 연계협력의 필요성에 대한 공감대와 성과에 대한 확신이 필요한데, 이의 전제조건은 지역간 공통의 비전과 문제인식, 그리고 자산의 확보이다. 아울러, 지역간 협력을 통한 성과를 공유함으로써 정책적 유용성을 높이기 위해서 가급적 실행 가능한 협력분야 발굴 및 지원수단을 강구해야 한다.

둘째, 지자체의 자율성에 기초한 지역간 연계협력을 활성화하고 지속화하기 위해서는 지자체의 제도적 역량(institutional capacity)을 강화해야 한다. 중앙정부의 예산 지원에 기반을 둔 지역간 연계협력은 실질적인 성과나 지속적 추진에 한계가 있으므로, 지자체간 자율적인 의사에 기반을 두어 연계협력이 지속될 수 있도록 사업추진 과정 전반에 걸쳐 문제점을 파악하고 제도적 차원의 개선방안을 강구해야 한다. 행정구역 단위를 벗어나 연계협력을 토대로 공동사업 등을 추진함으로써 행정·자원 이용의 효율성을 도모토록 하는 한편, 지역행복생활권 단위에서 지역간 연계협력 경험을 축적함으로써 협력 경험과 성과를 지속할 수 있는 제도적 기반을 조성하는데 초점을 둔다. 지자체 정책실무자 대상의 설문조사에서 2010년 이후 지역간 연계협력

79) 첫째, 지역행복생활권 구현, 둘째, 맞춤형·패키지 지원, 셋째, 지역주도 및 협력강화이다.

사업의 추진 경험이 향후 지역행복생활권 형성에 기여할 것이라는 긍정적인 응답이 높게 나타난 것은 지역간 연계협력 정책 수단의 지속적인 지원과 운영이 필요함을 시사한다.

셋째, 생활권 유형별 목적과 생활권내 지역간 연계잠재력을 고려하여 지역간 연계협력 활성화 추진전략과 지원제도를 개선해야 한다. 중추도시생활권, 도농연계 생활권, 농어촌생활권 등 생활권 유형별로, 그리고 생활권내 사군간 연계협력 잠재력에 기반을 두고 생활권 정책목적과 추진방향에 부합하도록 지역간 연계협력 활성화 방안을 강구토록 한다. 지역간 연계협력 사업 추진사례 검토를 통해 나타난 협력 촉진요소의 도출 및 이의 활성화를 위한 제도개선 방안을 강구하는 한편, 생활권 단위로 지역간 자율적인 협력과 결속력을 강화하도록 제도를 개선해야 한다.

2) 지역행복생활권 연계협력 활성화 추진원칙

지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 정책 추진의 기본원칙은 효과성, 지속성, 효율성, 자율성이다.

첫째, 효과성이다. 지역간 연계협력 활성화 정책 추진을 통해 궁극적으로 지역행복생활권의 정책목적에 부합토록 해야 한다. 효과성을 높이기 위해서는 처음부터 구조개편이 필요하거나 초기단계부터 지연될 수 있는 사업보다는 용이하고 집행가능성이 높은 사업부터 연계협력을 추진하여 성과를 도출공유하고, 이를 기반으로 연계협력 사업분야나 범위를 확대해 나가는 단계적인 추진전략의 활용이 필요하다. 이는 지역간 협력 경험이 오래된 미국의 정책추진 사례가 잘 보여주고 있다. 즉 지역간 협력은 쉽게 합의되고 즉시 달성될 수 있는 프로그램부터 시작한다. 재정적 위험이 적으며 참여 지자체간에 합의 도출이 쉬운 프로그램은 성공가능성이 높다. 이를 통해 참여 지자체 네트워크 형성이 가능하고 성공적인 사업수행 경험은 이후 보다 복잡하고 어려운 프로그램을 수행하는데 신뢰와 자신감, 협력의지를 향상시킨다.

둘째, 지속성이다. 일회적인 연계협력 보다는 지속적인 연계협력을 통해 협력의 성과를 극대화하고 체감할 수 있도록 해야 한다. 연계협력은 사업기획 단계부터

집행 전반에 걸쳐 단독사업에 비해 협의절차 등이 소요되므로 사업성과가 다소 더디게 나타날 수 있다. 그리고 공모사업 지원이 종료되면 이후 사업의 유지관리가 어려워 지속되지 못하는 경우가 발생하고 있다. 연계협력 사업의 성과 및 효과를 생활권 전반으로 확대하여 주민 체감도를 높이기 위해서는 연계협력 사업의 지속적인 추진을 위해 모니터링, 컨설팅 등이 필수적이다.

셋째, 자율성이다. 지역간 협력은 공통의 비전과 문제, 자산에 기반을 두고 추진되어야 집행과정의 갈등이나 애로사항 등 적극적인 해결과 사업의 지속적 추진이 가능하다. 지자체의 자율적 의지에 기반을 둔 협력적 활동이 촉발될 수 있도록 성과관리 및 추진절차 간소화 등 관련 제도의 개선이 이루어져야 한다.

<그림 6-1> 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 기본방향과 정책방안



넷째, 효율성이다. 제도 도입 및 집행의 용이성을 의미한다. 새로운 제도의 신규 도입 보다는 현행 정책 및 전달체계의 개선·보완을 통해 정책목적을 달성하는데 초점을 둔다. 지역행복생활권 단위에서 제공되는 사업 및 서비스의 전달체계를 효율화하여 규모의 경제 등에 따른 비용절감 효과를 도모토록 한다.

이상에서 살펴본 4가지 추진원칙에 토대를 두고 지역간 연계협력의 선순환 구조를 활성화하는 것이 궁극적으로 지역행복생활권 실현을 촉진할 것이다. 이에 따라 지역간 연계협력 사업의 선순환시스템 구축을 위해 사업추진단계-사업기획발굴, 사업선장계획 수립, 사업시행, 사업성과의 도출 및 공유, 사업평가, 사후유지관리-를 고려하면서 연계협력 활성화를 위한 제도개선 방안을 제시하였다.

2. 지역행복생활권 연계협력 활성화 제도개선 방안

1) 지역간 연계협력사업의 기획·발굴 및 계획수립지원 강화

(1) 제도개선의 필요성

지역간 연계협력 활성화를 통해 지역행복생활권 정책목적을 실현토록 하기 위해서는 지역간 협력 여건과 공감대 형성, 협력경험 축적과 리더·정책실무자의 의지 등이 중요한 전제조건이 된다. 그러나 이들은 단순히 한두 가지의 제도 개선을 통해서 달성될 수 있는 게 아니다.

이 연구에서는 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 정책방향과 제도적 측면의 개선·보완을 통해 연계협력을 보다 촉진시킬 수 있는 지원제도 및 개선방안을 제시하는 데 초점을 두었다. 지자체 정책실무자 대상의 설문조사 결과, 지역간 연계협력사업 효과를 높이기 위해 가장 중점을 두어 제도를 개선해야 할 사업추진 단계로 “사업기획발굴단계(40.2%)”와 “사업선장·계획수립단계(35.9%)”를 꼽았다. 이는 달리 표현하면, 지역이 함께 추진할 수 있는 연계협력사업을 발굴하고 해당 지자체가 공동으로 계획을 수립하는 첫 단계부터 어려움이 크다는 것을 말한다.

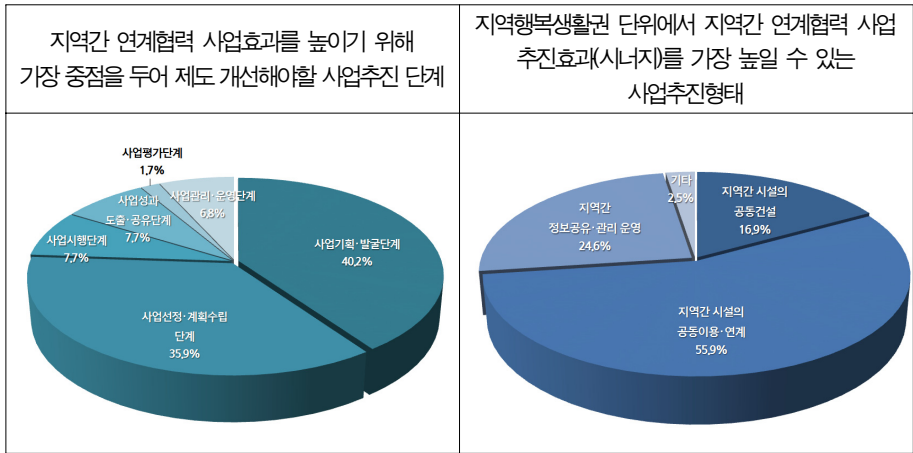
그리고 지역행복생활권 단위에서 지역간 연계협력 사업효과를 가장 높일 수 있는 사업추진 형태에 대해서는 “지역간 시설의 공동이용연계(55.9%)”가 가장 높게 나타났고, 지역간 정보공유·관리운영(24.6%), 지역간 시설의 공동건설(16.9%)⁸⁰⁾ 순으로 응답하였다.

80) 실무자 면담에 의하면, 지역간 시설 공동건설의 경우 시설이 입지하는 지자체에만 효과가 나타나고 참여지자체 차원에서 소외 내지 협력기반 저해할 소지가 있다고 응답하였다.

단일 행정구역 단위의 사업기획·발굴에 익숙해있는 행정 여건에서 현안문제나 이해관계가 상이할 수 있는 생활권내 인접 지자체와 공동 내지 협력할 수 있는 사업을 기획·발굴하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이를 위해서는 해당 지자체의 협력사업 수요조사와 이해관계를 협의·조정하는 사전적인 절차가 불가피하다. 실제로 지역간 연계협력 사업으로 선정되어도 주관 지자체 위주로만 사업이 집행되면서 참여지자체가 소외되는 상황이 빈번히 발생하는 것으로 나타났다.

또한 지역간 연계협력사업 공모선정까지 단기간에 이루어짐에 따라 협력 지자체간에 충분히 협의하여 사업을 기획·발굴하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 지역 간에 충분한 의견교환 및 수요조사 등을 토대로 연계협력사업을 발굴할 수 있도록 제도적인 개선 및 지원방안을 강구할 필요가 있다.

<그림 6-2> 지역간 연계협력효과를 높이기 위해 중점 제도개선이 필요한 사업추진 단계와 사업추진 형태



주: 본 조사에서 수행한 정책실무자 대상의 설문조사 결과임

(2) 제도개선의 추진방안

지역행복생활권 정책목적 및 체감도가 높은 지역 간 연계협력사업을 기획·발굴하기 위해서는 첫째, 생활권 지자체의 협력사업 발굴 여건과 사업수요에 대한 실증적인 조사·분석과 정보공유시스템 구축지원을 강구해야 한다.

현재 중앙부처에서 연계협력 사업을 공모하는 기간 동안 사업을 발굴·제안함에 따라

충분한 조사나 협의가 이루어지지 않은 채 주관지자체 위주로 사업 제안이 이루어지고 사업이 선정된 이후에도 참여지자체는 소외되는 상황을 초래하는 실정이다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 생활권내 지자체간 정보공유교류가 이루어질 수 있도록 워크숍·세미나·컨설팅 등 기회의 확대와 상시적인 연계협력사업 기획·발굴 및 계획수립 지원시스템의 도입을 제안한다. 아울러 연계협력사업 추진과정에서 참여지자체가 모두 사업추진 과정에 참여협력할 수 있도록 정보공유시스템의 구축운용이 필요하다.

둘째, 지역간 연계협력사업 계획수립단계부터 사업의 적합성·타당성 및 실행가능성 등에 대한 전문적인 컨설팅(consulting) 지원이 강화되어야 한다.

지역행복생활권 연계협력사업 수요조사에서 제안된 사업의 경우, 중앙부처에서 타당성이 낮거나 적합하지 않아 제외된 사업이 상당수에 달한다. 따라서 지자체 자체적으로 혹은 외부전문가 지원을 통해 연계협력사업 기획·발굴에 따라 효과가 높을 것으로 예상되는 사업분야 등을 사전에 파악할 수 있도록 해야 한다. 일부 지자체의 경우 공모사업 요건에 맞추기 위해 지역소득사업의 발굴·집행과정에서 많은 어려움을 겪고 있을 뿐만 아니라 사업중간에 포기하는 사례가 발생하고 있다. 이는 지역 여건 및 주민 수요에 기반하지 않고 일반적인 트렌드나 유행에 따라 사업을 발굴·추진하는데 기인한다. 따라서 지역간 연계협력 잠재력 진단을 통해 지역간 공동의 활용자산 및 현안 분석과 사업수요에 대한 실증적인 접근이 필요하다. 예를 들면, 지역산업 진흥을 위해 생활권내 지역간 연계협력 사업을 발굴할 경우, 생활권 구성목적과 지역의 기반이 되는 산업군의 입지 특성 및 집적에 따른 특화 잠재력을 바탕으로 일자리 한 단위의 창출에 따른 부가가치가 높은 업종을 중심으로 사업기획·발굴하는 것이 가능하다.

〈그림 6-3〉 업종별 1인당 고용창출시 부가가치효과와 가대업종 도출 시뮬레이션 개발 활용(예시)

- 특정 지역 내 특정 산업에서 집적수준이 증가할 경우 그에 따른 1인당 부가가치 증대 즉, 생산성 증대효과를 실증자료를 통하여 추정한 GWR 회귀계수를 적용하여 예측해보기 위하여 시뮬레이션을 수행하였음
- MS Excel에서 제공하는 VBA(Visual Basic for Application)를 이용하여 시뮬레이션 프로그램을 작성하였다. 〈그림〉은 시뮬레이션 프로그램의 사용자 인터페이스(GUI: Graphical User Interface)임

〈시뮬레이션 프로그램 사용자 인터페이스〉

시뮬레이션 도구

대상지 선택

광역시도: [서울특별시]

시군구: [강남구]

읍면동: [강남구 역삼동]

시뮬레이션 파라미터 설정

제조업 중분류 선택: [29 기타 기계 및 장비 제조업]

고용유발규모: [100]

시뮬레이션 실행하기

- 화면에서 광역시도 오른쪽의 선택상자 (combo box)에서 특정 광역시도를 선택하면 해당 시도 행정구역에 포함되는 시군구 목록이 시군구 오른쪽 선택상자에 표시
- 특정 시군구를 선택하면 읍면동 오른쪽 선택상자에 행정구역상 해당 시군구에 포함된 읍면동 목록이 나타남. 이러한 방식으로 행정구역 위계에 따라 단계별 선택과정을 통하여 최종적으로 시뮬레이션을 수행할 단위지역 즉, 읍면동을 선택하게 되며 선택한 대상지 내 제조업종을 선택함으로써 분석을 위한 기본 정보가 설정됨
- 마지막으로 고용유발규모는 선택한 대상지 내 선택한 제조업종의 신규 종사자수를 의미함

〈분석파라미터 설정화면 예시〉

시뮬레이션 도구

대상지 선택

광역시도: [인천광역시]

시군구: [남동구]

읍면동: [논현고잔동]

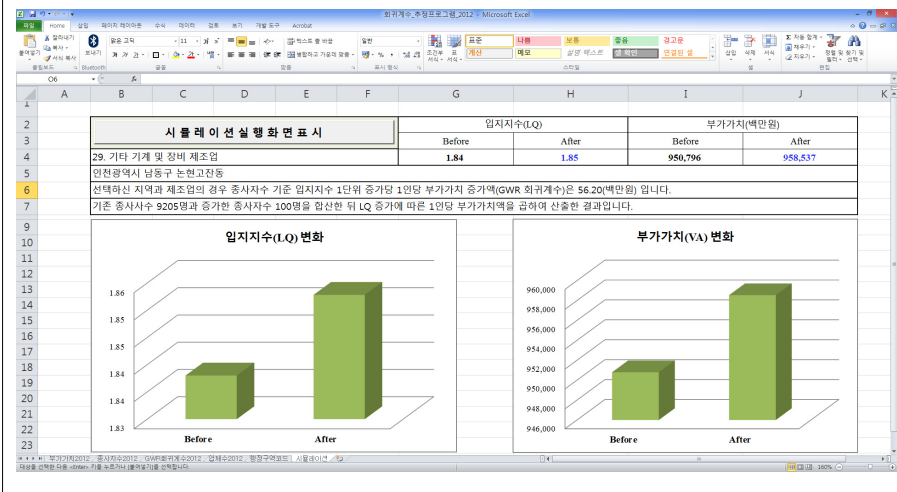
시뮬레이션 파라미터 설정

제조업 중분류 선택: [29 기타 기계 및 장비 제조업]

고용유발규모: [100]

시뮬레이션 실행하기

〈시뮬레이션 실행결과 예시화면〉



셋째, 지역간 연계협력사업 선정·계획수립 승인 및 예산지원과정에서 일원화된 모니터링 시스템의 운영이 필요하다. 현재 사업선정은 지역발전위원회가 주도하고, 농림부 등 관련지자체에서 승인 및 예산지원이 이루어지면서 사업비의 과도한 축소 요구와 사업내용의 불가피한 변경, 예산지원시기의 지연 등으로 실제 지자체에서 사업을 집행하는데 매칭예산 확보 곤란으로 사업 지연을 초래하는 경우가 빈번하다는 지적이 있다. 영국의 LEP 제도운영 과제제안(House of Common, 2013)에서도 사업추진·지원의 일원화를 위해 범부처 단일통로 역할의 중요성을 지적하고 있다.

넷째, 지역간 연계협력 사업의 선정시, 제안사업과 관련해 기존에 지역간 협력사업 추진경험이 있는 경우에 인센티브를 부여하는 등 협력 경험이 높은 지자체에 우선적으로 사업을 지원함으로써 협력사업의 성과 도출 및 확산시킬 필요가 있다. 아울러 지역간 연계협력사업을 발전시켜 내용 및 범위를 확대하는 후속사업에 대해서 사업 선정시 우선적인 고려를 검토할 필요가 있다. 이를테면 초기단계에 지역간에 길 조성을 연계협력사업으로 추진한 다음에, 이를 기반으로 지역소득화 사업을 기획·추진코자 지역간에 합의가 된다면 다른 신규사업에 우선하여 지원하는 방안의 검토가 필요하다. 사업선정 지표의 항목에 추가를 제안한다.

2) 지역간 연계협력사업의 운영조직 및 추진체계 개선

(1) 제도개선의 필요성

현재 지역행복생활권 정책의 추진체계는 중앙정부 차원에서는 지역발전위원회와 관계 중앙부처가 있고, 지자체 차원에서는 광역지자체와 주관협력 기초지자체, 그리고 생활권협의회 등으로 구성되어 있다. 지역발전위원회의 기능은 국가균형발전특별법 제22조에 규정되어 있다.⁸¹⁾ 그리고 시행령 제32조에 의해 지역행복생활권 지원을

81) 1. 지역발전의 기본방향과 관련 정책의 조정에 관한 사항 2. 지역발전계획에 관한 사항 3. 부문별 발전계획안 및 부문별 시행계획에 관한 사항 4. 시·도 계획, 시·도 시행계획에 관한 사항 5. 지역발전정책 및 사업의 조사·분석·평가·조정 등에 관한 사항 6. 지역발전투자협약의 체결 및 운영에 관한 사항 7. 지역발전특별회계의 운용에 관한 사항 8. 공공기관 등의 지방이전에 관한 사항 9. 지방과 수도권의 상생 발전에 관한 사항 10. 지역발전에 대한 지표의 개발·관리에 관한 사항 11. 그 밖에 지역발전과 관련하여 필요한 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항

위해 사·도별로 생활권발전협의회를 설치 운영토록 하였다.⁸²⁾

그러나 지역간 연계협력 활성화를 위해 중점 제도개선이 필요한 과제에 대한 정책실무자 대상의 설문조사 결과에 의하면, 연계협력사업 운영조직 및 추진체계 지원의 필요성을 높게 꼽았으며, 제도 개선에 따른 기대효과에서는 “1순위”로 나타났다. 그리고 시급히(3년 이내) 제도 개선이 필요한 과제에서는 연계협력사업 지원예산·제정 별도 운영에 이어 시급히 개선이 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다.

(2) 제도개선의 추진방안⁸³⁾

① 지역발전위원회의 연계협력 지원·조정기능 강화

지역행복생활권 연계협력 활성화를 위해서 중앙정부 차원에서 지역발전위원회의 역할 및 기능 강화가 필요하다. 첫째는 중앙부처 차원의 단일통로 및 부처간 조정기능 강화이다. 지역발전위원회가 대통령직속 자문기구 형태이므로, 사업계획 승인 및 예산집행 등 사업추진과정에 대한 권한이 실제로 미흡한 실정이다. 비록 지역간 연계협력사업으로 선정되어도 해당부처로 넘어가면서 연계협력 보다는 사업추진 자체에 방점을 두는 경우가 발생하면서 사업목적이나 당초에 기대했던 효과를 거두기 곤란한 경우가 있다. 이 연구의 일환으로 수행한 정책실무자 대상의 설문조사(2014)에 의하면,

82) 제32조(사·도 생활권발전협의회)의 구성 및 운영) ① 법 제29조제1항에 따른 사·도 생활권 발전협의회(이하 이 조에서 “발전협의회”라 한다)는 위원장 1명을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성한다. ② 발전협의회는 위원장은 사·도지사가 되고, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 사·도지사가 위촉하거나 임명하는 사람이 된다. 1. 지역발전에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 2. 지역 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화 복지·주거·안전·환경 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 3. 지역발전이나 지역생활권 등과 관련된 업무를 담당하는 공무원 ③ 제2항에 따라 위촉된 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다. ④ 발전협의회는 다음 각 호의 사항을 협의·조정한다. 1. 법 제7조의2제1항에 따른 지역 생활권 발전계획의 수립 및 추진 등의 지원에 관한 사항 2. 지역생활권의 권역 설정이나 사업 등에 관한 사항 3. 지역생활권 협력사업의 발굴 및 지원에 관한 사항 4. 지역생활권과 관련된 연구·조사·분석 및 발전방안 등에 관한 사항 5. 그 밖에 사·도의 특성 있는 발전이나 지역 생활권의 발전을 위하여 발전협의회의 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

83) 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 운영조직 및 추진체계 개선의 범위로서는 지역간 연계협력을 주도하거나 이를 위해 신설된 조직을 중심으로 한정하였다.

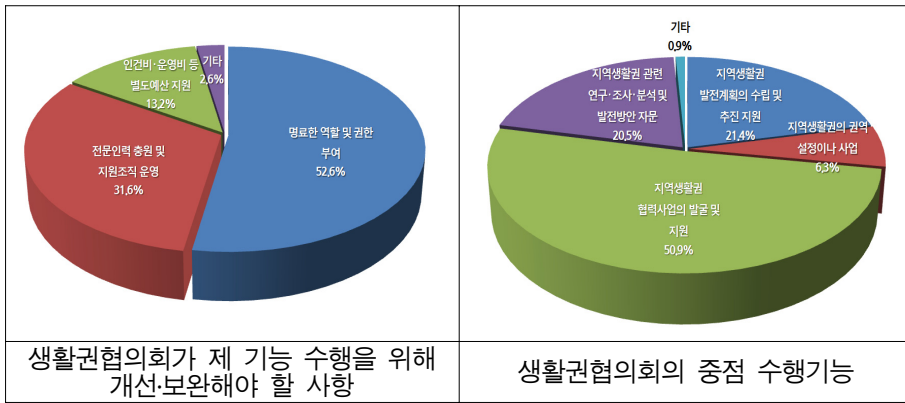
중앙부처 차원에서 단일화된 통로 역할 및 부처간 컨트롤타워 기능을 지역발전위원회가 수행해 주기를 기대하는 응답이 높게 나타났다. 이를 위해 지역발전위원회 자체의 별도 연계협력 예산 확보 및 편성배분권한 보유도 제안하고 있다.

둘째는 지역간 연계협력사업 추진과 관련해 실질적인 지원기능 강화이다. 연계협력사업추진 가이드라인(매뉴얼) 제공, 컨설팅·모니터링 강화, 지역간 갈등 중재 및 이해관계 조정 등 실질적인 지원기능의 수행이 필요하다. 이전에는 지역발전위원회·농림부에서 연계협력사업추진 매뉴얼을 작성해 제공해 왔으나, 해당부처 사업에 한정되어 있고 지역행복생활권에 대한 고려가 없는 상태였다. 이에 지역행복생활권 실현을 근본목적으로 하면서 지역간 연계협력 사업이 체계적으로 추진될 수 있도록 ‘지역행복생활권 지역간 연계협력 추진매뉴얼(가칭)’을 작성하여 공유할 필요가 있다. 여기서는 생활권 사업분야별(6대 분야), 생활권 유형별(3개 생활권 유형), 그리고 사업추진 단계별로 갖추어야할 요소와 절차 등을 담도록 해야한다. 정책실무자 대상의 설문조사 결과, 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 차원에서 지역발전위원회의 기능(역할) 개선과 관련해서는 중앙정부 차원에서 단일화된 통로 역할수행, 사업컨설팅 지원 및 모니터링·평가 강화, 연계협력사업 발굴을 위한 지침 제공, 연계협력사업 별도예산·계정 확보 및 예산편성권, 지역간 이해관계 조정 및 갈등관리를 위한 기능 강화의 필요성을 제안하였다.

② 생활권발전협의회 지역의 지역간 연계협력 지원 및 역할·권한 명료화

지역행복생활권 실현을 위해 사·도별로 생활권발전협의회가 구성되었거나 설치 중이다. 생활권발전협의회의 역할과 기능에 대해 정책실무자 대상으로 설문조사(2014) 결과, 생활권발전협의회가 지역행복생활권 실현을 위한 목적을 달성하기 위해서는 명료한 역할과 권한을 부여하도록 현행 제도를 개선할 필요가 있으며, 향후 생활권발전협의회가 가장 중점을 두어 수행해야 할 업무로 “지역생활권 협력사업의 발굴 및 지원”을 꼽았다. 따라서 생활권발전협의회가 당초의 설립취지에 맞는 기능을 수행할 수 있도록 추진체계 및 전문인력의 확보 등과 관련하여 안정적인 예산확보·지원이 필수적이다.

<그림 6-4> 생활권협의회의 제 기능 수행을 위한
개선 및 중점 수행업무(설문조사 결과)



3) 지역간 연계협력사업의 예산지원·운용체계 효율화

(1) 제도개선의 필요성

지역간 연계협력사업을 지원하는 예산은 국가균형발전특별법에 의한 지역발전 특별회계를 주요 재원으로 한다. 지역발전특별회계의 규모는 2005년 5.5조원에서 지속적으로 확대되어 2014년 9.4조원, 2015년은 10.1조원 규모로 확대될 예정이다. 그리고 성격에 따라 생활기반계정⁸⁴⁾, 경제발전계정⁸⁵⁾, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정으로 구분되어 있다(지역발전위원회, 2014.10.16).

이 가운데 명시적으로 지역간 연계협력사업 공모·지원된 예산규모는 2013년 300억원, 그리고 2014년에는 지역행복생활권 선도사업(연계협력사업)⁸⁶⁾ 예산으로 650억

84) 기존 지역계정으로 재정효과가 특정지역에 국한되고 지자체 자율성이 요구되는 사업위주로 운영하며, 시·도 또는 시·군·구에서 자율 편성하는 포괄보조사업으로 구성된다.

85) 기존 광역계정으로 경제, 문화, 관광 등 다양한 분야 및 권역의 협력이 필요한 사업 위주로 운영하며, 각 부처가 시도발전계획 및 중장기투자계획 등에 의거 지자체 요구 등을 받아 부처에서 직접예산을 편성한다.

86) 지역발전위원회는 2014년 3월 전국 56개 생활권에서 자체적으로 발굴한 생활권 과제 2,176건을 제안받아 지역발전위원회와 13개 관계부처가 합동으로 심사하여 1,488건의 과제를 선정하였다. 이들 생활권사업은 2015년 총 10.2조원 규모이며, 지역주민 실생활 체감사업,

원을 배정·지원하였다.⁸⁷⁾ 아래의 표에서 보여주듯이, 지역간 연계협력에 대한 예산 배정 규모 증대와 함께 연계협력 선도사업 공모·지원 등과 같이 연계협력 기반 조성을 위한 노력을 기울이고는 있다.

<표 6-1> 지역발전특별회계 및 계정별 규모 변화

구분	2014년	2015년
전 체	9,4조원	10.1조원
경제발전계정	5조 5,398억원	5조 1,123억원
생활기반계정	3조 4,773억원	4조 4,852억원
제주계정	3,443억원	3,698억원
세종계정	-	1,022억원

자료: 지역발전위원회(2014.10.16) 보도자료

그러나 정책실무자 대상의 설문조사나 연계협력사업 사례조사에 의하면, 지역간 연계협력사업 예산지원 및 운영체계에 있어서 획기적인 개선의 필요성을 지적하고 있다. 이들을 정리하면 다음과 같다.

첫째는 연계협력사업을 선도사업으로 선정하여 예산을 지원해 주고는 있으나 전체 지역발전예산 내에서 차지하는 비중이 미미하고 지자체 자율편성 예산 범위 내에서 추진할 수밖에 없으므로 지자체 장이나 실무자의 관심을 끌어내기에 한계가 있다는 것이다.

둘째는 단독사업과 달리 연계협력사업은 복수의 지자체가 사업추진 과정에 참여하게 되므로 예산배정·절차 등이 다소 복잡한 게 사실이다. 따라서 연계협력사업의 경우도 예산편성·집행 및 정산 등 예산운용체계에 있어서 복잡한 절차나 애로사항을 해소하기 위한 조치가 필요하다. 지방투자심사 대상에서 연계협력사업을 제외하는 조치 등은 이의 일환으로 볼 수 있다.

셋째는 다른 중앙부처 공모사업도 마찬가지겠지만, 연계협력사업은 현행 3년을 기간으로 예산지원이 이루어지고 있는데, 사업추진 절차 등에서 시간이 지체되다

지역간 협력사업을 중심으로 구성되어 있다.

87) 연계협력사업에 배정된 예산은 2010년 607억원, 2011년 1,231억원, 2012년 1,547억원 이었는데, 이는 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권을 포괄한 예산규모이다.

보면 3년의 사업기간 내에 성과를 창출하기 어려운 경우가 빈번하다. 그리고 연계협력사업이 종료된 이후에 사후 운영·관리의 어려움으로 비효율성을 초래하게 된다.

넷째는 생활권 단위의 연계협력사업을 촉구하여 생활권 형성 및 주민체감도를 높이기 위해서는 연계협력 우수사업에 대해 획기적인 인센티브 부여 및 국고보조율 상향조정 등 예산지원에 있어 개선 조치가 따라야 한다.

(2) 제도개선의 추진방안

지역행복생활권 연계협력 활성화를 위한 예산지원 및 운용체계 개선을 위해 몇 가지 제도개선 방안을 제안한다.

첫째, 생활권 연계협력사업을 별도로 지원해주는 계정, 가칭 “생활권 연계협력계정”의 도입을 제안한다. 현재는 지역발전특별회계내 생활계정, 경제계정, 제주특별자치도 계정, 세종특별자치시 계정 등 4개의 계정이 있으나, 실제로 연계협력을 촉구하기 위한 별도의 계정은 없는 실정이다. 따라서 현행 계정에 추가로 생활권 연계협력계정을 신설하거나 현행 계정 내에 세부 계정을 두는 방안도 고려할 필요가 있다. 다만, 현재는 지역발전특별회계 한도 내에서 여러 지역사업들과 함께 추진하게 되므로 지자체장 입장에서는 선호하지 않는 경향이 있다. 따라서 지역행복생활권 연계협력을 활성화하기 위해서는 관련 사업을 지원하는 별도의 재원조달 근거를 마련하는 것이 요구된다.

둘째, 지역행복생활권 연계협력을 활성화하기 위해서 생활권 단위로 공동의 예산편성·집행제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 현재 제주계정, 세종시 계정 등은 지역단위 기반으로 별도로 예산을 편성·집행하는 형태이다. 향후 생활권이 정착된다면 이러한 생활권 단위의 별도 예산편성·집행이 확산될 것으로 예상되며, 궁극적으로는 지방분권화를 촉구하는 예산운용체계로의 개편이 필요하다. 특히 지역간 연계협력 사업예산의 편성이나 정산절차 개선은 시급한 과제이다. 현재 조합이나 협의회 등의 경우도 주관지자체나 참여지자체에 각기 예산을 배정하고, 각출하여 집행한 다음에 정산도 각기 하는 복잡한 예산운용체계이다. 지역간 연계협력사업의 경우, 미국의 공동세(sharing tax)나 독일의 공동사업 추진 등을 벤치마킹하여 ‘공동예산편성 및 정산’이

가능하도록 제도를 개선할 필요가 높다. 셋째, 생활권 지역간 연계협력사업 추진을 촉진하기 위해 현행 예산운용체계의 큰 변화 없이 가능한 조치로서, 기준보조금 차등지원을 상향 및 우수평가 사업에 대한 재정인센티브 강화가 있다. 현행 복합시설 건설사업비의 10% 추가 인센티브 제공 등과 같이 연계협력사업 추진시 국고보조율을 다른 사업에 비해 추가로 예산배정하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 국고보조금 지원 과정에서 단독사업에 비해 지역간 연계협력 사업에 대해서는 우선 지원하도록 한다.

넷째, 사후 관리운영예산의 확보 및 지원을 강구해야 한다. 대체로 연계협력 사업은 사업기간 3년을 공통적으로 적용해 지원하고 있다. 그러나 연계협력사업의 추진절차가 복잡하여 기간내 성과를 도출하기 어려운 경우가 발생한다. 따라서 연계협력사업 지원기간을 사업내용이나 성격에 따라 다소 유연하게 적용하는 한편, 사업지원 기간 이후에 유지관리·운영비 명목의 예산을 확보토록 한다. 추가적인 예산확보를 통한 지원이 바람직하나 재정예산 감축 등을 고려한다면 사후 유지관리운영예산은 총액 범위 내에서 일정부분을 사전에 확보토록 예산운영 지침 개선을 통해 강구할 필요가 있다.

4) 지역간 연계협력사업의 성과관리 및 추진절차 개선

(1) 지역간 연계협력사업 평가·성과관리 개선

지역행복생활권 연계협력에 따른 가시적인 성과를 창출하거나 주민 체감도를 높이기 위해서는 지속적인 모니터링을 통한 성과관리시스템 마련이 필요하다. 또한 지역발전위원회의 지역사업 평가시 단독사업 등과는 다른 평가지표의 개발운용이 필수적이다. 단독사업에 비해 연계협력사업은 초기단계에 지역간 협의 및 공감대 형성, 기획과정에 소요되는 기간이 길어질 가능성이 높으므로 이러한 사업특성을 감안한 평가지표 개발과 배점의 차등 부여를 검토할 필요가 있다.

(2) 지역간 연계협력사업 절차 간소화 및 유형별 지침(매뉴얼) 제공

지역행복생활권 연계협력 사업추진 절차 및 참여지자체간 역할분담 명료화 등이 초기단계부터 확정되지 않으면 사업진행 과정에서 갈등을 초래하여 사업이 순조로이

집행되지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 사업 세부유형별로 사업추진절차 뿐만 아니라 사업추진시 역할분담 및 비용배분, 수익배분, 협약체결시 내용 및 책임한 계방법 등을 상세하게 포함한 연계협력사업 추진 가이드라인(지역행복생활권 연계협력사업 추진 매뉴얼을 마련하여 제공해야 한다. 그동안 활용해 왔던 지역발전위원회농림수산물식품부(2013)의 지역간 연계협력사업 추진 매뉴얼을 토대로 지역행복생활권 지역간 연계협력사업의 정책취지에 맞도록 수정·보완하는 것이 필요하다. 그리고 사업추진 과정에서 야기되는 갈등문제 중재 등을 위해 지역발전위원회나 생활권발전협의회의 주도적인 역할 수행이 요구된다.

<표 6-2> 지역간 연계협력사업 추진 매뉴얼 활용 예시

구성(예시)	내용(예시)
연계협력 사업개요	• 연계협력사업의 전반적 내용 소개 - 연계협력사업의 정의, 목적 - 관련 정책 및 근거법령 - 연계협력사업 대상 및 내용 - 선정기준 및 지원규모, 선정절차
연계협력 사업발굴 및 구상	• 지자체간 구체적 협의 이전의 추진가능한 사업 선정 - 연계협력사업 발굴원칙 및 절차 - 연계협력 사업아이템 발굴방법 - 사업가능성 검토 및 사업안 선정
연계협력 사업협의 및 합의도출	• 연계협력사업의 추진 합의도출 절차 및 내용 - 지자체간 협의과정, 합의도출, 협약체결 등
연계협력사업계획 수립	• 사업 달성을 위한 제반 수단과 방법 설계 - 연계협력 사업목표 설정 - 연계협력 사업계획 수립 및 연차별 계획 - 연계협력 사업 예산계획 수립 (재원조달, 재원투입, 사후관리 등)
연계협력사업의 집행	• 확정사업의 실행을 위한 준비 및 관리사항 제시 - 추진체계 구성 - 사업변경 절차 - 사업추진 모니터링(체크리스트 활용) - 투융자심사 및 사후정산 (자체의뢰 심사, 예산이월제한, 정산후 반납) - 제도정비(연계협력관련 조례, 규칙 정비)
연계협력사업의 사후관리	• 사업종료후 평가 등 사후관리방안 소개

자료: 지역발전위원회농림수산물식품부(2013)

(3) 지역간 연계협력사업의 운영 모니터링·관리 지원

지역행복생활권 연계협력 활성화를 위해서는 중앙정부의 연계협력사업 지원이 종료된 이후의 사업의 사후 운영·관리방안에 대한 고려가 필요하다. 그렇지 않으면 사업예산지원 기간이 종료된 이후에 관리운영에 대한 명확한 규정이 없이 애물단지로 전락하거나 폐기될 우려가 높다. 따라서 지역간 연계협력 사업계획 수립시에 사후 운영·관리를 해당 지자체간에 어떻게 할 것인지에 대한 모니터링이 추진될 필요가 있다. 지역발전위원회농림부(2013)는 지역간 연계협력사업 추진 모니터링 체크리스트를 제시한 바 있다. 이를 재검토·보완하여 지역행복생활권 지역간 연계협력사업 운영 모니터링 체크리스트로 활용하는 방안을 점검하도록 해야 한다.

<표 6-3> 지역간 연계협력사업 모니터링 체크리스트 활용 예시

일시		담당 부서	
사업명			
모니터링 체크리스트 (O 적절, △ 미흡, × 불량, √ 확인필요, -해당없음)			
구분		확인	비고
협력	해당지자체간 의사소통을 수시로 하여, 사업관련 정보를 충분히 공유하고 있는가?		
	해당지자체간 원활한 사업추진을 위하여 적극 노력하고 있는가?		
	각 지자체장이 연계협력사업에 대해 지속적으로 관심을 가지고 동의하고 있는가?		
	유관기관과 연계협조체계가 적절하게 운영되고 있는가?		
실행	사업이 원활하게 추진되고 있는가?		
	자원투입(예산 등)이 계획대로 집행되고 있는가?		
	사업실행 중 홍보 등을 지속적으로 하여 이해관계자의 공감대가 지속되고 있는가?		
	사업에 참여하는 기관들은 사업진행과정에 만족하고 있는가?		
	사업과 관련하여 지역주민 등 이해관계자가 만족하고 있는가?		
관리	기존에 발생하였던 문제는 해결되었는가?		
	발생 가능한 문제를 해결하기 위한 관리방안 및		

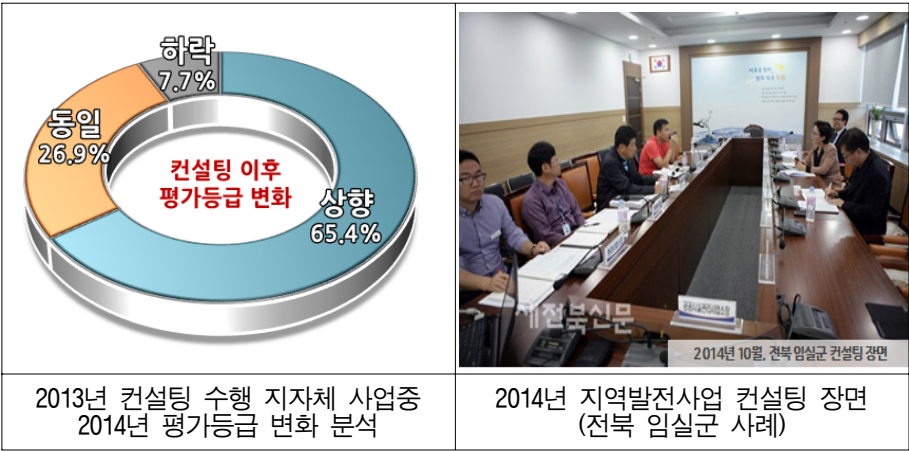
	인력이 구성되어 있는가?		
	사업성과 평가를 위한 외부전문가가 구성되어 있는가?		
·			
·			

자료: 지역발전위원회·농림수산식품부(2013)

(4) 지역간 연계협력사업 역량강화를 위한 컨설팅·교육 확대

지역행복생활권 연계협력 활성화를 위해서는 사업기획발굴, 사업선장계획수립 단계부터 과연 추진하고자 하는 사업이 지역수요나 여건에 기반을 두어 설계되었는지, 생활권 정책목적에 부합하는지, 연계협력 사업으로서의 적합성 및 타당성 확보 등에 대한 전문적인 컨설팅 지원이 확대될 필요가 있다.⁸⁸⁾ 현재는 지역발전사업 위주로 추진되고 있으나, 지역간 연계협력 사업 등 생활권 중점사업에 대한 컨설팅을 확대해나갈 필요가 있다. 아울러 지역간 연계협력사업을 추진하고자 하는 지자체 실무자 및 지역주민의 역량을 높이기 위해서는 지속적인 역량강화 교육이 수행될 필요가 있다.

<그림 6-5> 지역발전사업 컨설팅 이후 평가등급 변화 및 컨설팅 장면



자료: 지역발전위원회 내부자료 및 새전북신문 게재사진(2014.10.10) 인용

88) 2013년 지역발전위원회가 컨설팅을 수행한 26개 지자체 사업 중 17개 사업(65.4%)이 2014년 평가에서 등급이 상향되었으며, 2단계 이상 상승한 사업도 6개에 달한다(지역발전위원회 내부 자료 인용).

3. 지역행복생활권 연계협력사업 활성화 제도 실행 방안

지역행복생활권 연계협력 활성화를 위한 기본방향과 추진전략 하에 네 가지의 정책 과제와 제도개선 방안을 도출하였다.⁸⁹⁾

<표 6-4> 지역행복생활권 연계협력 활성화 제도개선방안 종합

정책방향	제도개선 방안
1. 생활권 연계협력 사업기획발굴 및 계획수립지원 강화	① 사업기획발굴시 사업수요 조사분석 및 정보공유시스템 운영 - 정보공유를 위한 워크숍, 세미나 등 기획확대 - 상시적인 연계협력사업 기획발굴 및 계획수립지원시스템의 도입 - 주관지자체 및 참여지자체간 정보공유시스템 구축지원 ② 사업적합성타당성실행가능성 검토를 위한 컨설팅 강화 - 연계협력사업 발굴을 위한 사업수요조사 및 컨설팅 지원 ③ 연계협력사업 선정계획수립 및 승인, 예산지원과정 일원화된 지원 시스템 필요 - 범부처 일원화된 지원 모니터링 시스템 운영 지원 ④ 연계협력사업 경기기반 후속사업 추진시 우선 배정 - 연계협력 경험을 토대로 후속사업 추진을 촉진지원
2. 생활권 연계협력 조직/추진체계 개선	① 지역발전위원회 연계협력 지원조정기능 강화 - 단일화된 통로 및 부처간 연계조정 역할(부처간 컨트롤타워) - 연계협력사업 지원 총괄 : 연계협력 사업추진 가이드라인 마련, 컨설팅, 모니터링 강화 - 연계협력사업 추진 지자체간 갈등 및 이해관계 조정 ② 생활권발전협의회 역할·권한 명료화 - 생활권 협력사업 발굴 및 지원 - 생활권 지역간 갈등 조정 및 이해관계 중재 - 추진체계 및 전문인력 확보(예산확보지원)
3. 생활권 연계협력 예산운용체계 개선	① 생활권 연계협력계정 별도 마련·제공 ② 생활권 단위 혹은 연계협력사업 공동예산 편성·집행제도 도입 - 연계협력사업 추진시 비용분담/실행원칙 마련 ③ 생활권 연계협력사업 국고보조를 상향 및 인센티브 확대 ④ 연계협력사업의 사후 관리운영지원예산 확보지원 강구 - 총액예산 내 일정비율 활용 가능하도록 예산운영지침 개선 등

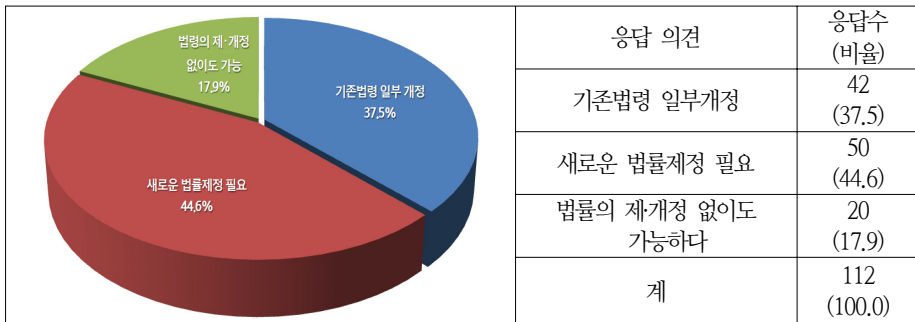
89) 정책실무자 설문조사 및 지역현장포럼 결과, 현재 구성된 생활권 자체의 경직성·적합성에 대한 실효성 의문과 함께 생활권 이외 지역간 연계협력 확대, 원격지 지역간 연계협력 촉진 등도 제안하였으나 여기서는 정책방안으로는 포함시키지 않았다.

4. 생활권 연계협력사업 성과 관리 및 추진절차 개선	① 연계협력사업 성과관리 및 평가지표운영방식 개선 -연계협력사업의 특성을 감안한 평가지표 개발·운영 ② 연계협력사업 절차 간소화 및 유형별 지침 마련 -역할분담, 비용배분, 수익배분, 협약체결 방법 및 책임한계 등 사업추진단계별·주체별 추진 매뉴얼 작성·배포·교육 ③ 연계협력사업의 지속적인 운영 모니터링·관리 지원 ④ 연계협력사업 역량강화 교육 및 컨설팅 상시화
----------------------------------	---

한편, 지역행복생활권 지역간 연계협력 활성화를 위해서는 지원대상 사업유형, 대상지역, 협력계획 수립방식, 협약 수립방식 및 절차, 사업추진체계, 재정지원 사항 등을 총괄적으로 규정하는 법률적인 지원이 토대가 되어야 한다.

현재 지역간 연계협력은 국가균형발전특별법, 지방자치법 관련조항에 의해서 가능하다. 정책실무자 대상의 설문조사를 수행한 결과, 지역행복생활권 단위의 지역간 연계협력 촉진을 위해 새로운 법률 제정이 필요하다는 응답이 44.6%, 국가균형발전특별법 등 기존법령의 일부 개정을 통해 가능하다는 응답이 37.5%이며, 법률의 제·개정 없이도 가능하다는 의견은 17.9%로 나타났다.

<그림 6-6> 지역행복생활권 단위의 지역간 연계협력 촉진을 위한 제도 개선시, 법적 기반확보 필요성(정책실무자 대상의 설문조사 결과)



chapter VII

결론 및 향후 과제

결론 및 향후 과제

이 장은 지역행복생활권 지역간 연계협력 필요성 및 작동요인, 국내외 정책동향 및 지원제도 운영사례, 지역간 연계협력 사업 사례조사와 정책실무자 대상의 설문조사, 지역간 연계협력 사업수요 및 잠재력 진단을 종합하여 도출한 지역간 연계협력 활성화 방안과 제도개선방안을 종합 요약하였다. 그리고 이 연구의 학술적·정책적 성과와 후속연구 수행을 위한 과제를 제안하였다.

1. 연구의 결론 및 정책 제언

1) 결론

이 연구는 박근혜정부 지역발전정책의 핵심인 “지역행복생활권” 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 정책 및 제도개선 방안을 모색하는데 목적이 있다. 지역간 연계협력 활성화 정책방안의 실효성 제고를 위해 사례조사, 설문조사, 사업수요조사, 연계협력 잠재력 진단 등 실증적인 분석방법론을 최대한 활용하고 종합적으로 검토하였다는 점에서 선행연구와는 차별적이다. 특히 정책실무자 대상의 설문조사에서 그동안 연계협력사업 선정·추진 실무자와 56개 지역행복생활권 주관지자체 실무자들 대상으로 정책추진 단계별 애로사항과 실효성있는 제도개선 방안을 수렴하였다는 점은 이 연구에서 제시한 정책방안의 실효성과 현장성에 대한 의의를 높이고 있다.

제2장에서는 지역간 연계협력사업을 “2개 이상의 지자체가 재원, 인력, 자원 등을 분담하여 추진하는 사업이나 활동”으로 정의하였고, 지역간 연계협력의 필요성, 작동요인 및 조건, 지역발전효과 등에 대한 이론적·실천적 모형 검토를 통해 이 연구에서 다루고자 하는 지역간 연계협력 정책의 논리적 기반을 강화했다.

제3장에서는 일본, 영국, 미국 등 선진국의 지역간 협력 정책동향과 지원제도 운영사례를 검토하였다. 이들 국가의 지역간 협력정책 추진에서 나타난 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 분석대상 국가들은 각기 정치행정체제나 정책목적에 따라 지역간 협력정책을 지속적으로 추진해 오고 있다. 미국의 경우는 100년이 넘는 협력정책 전통을 보유하고 있으며, 영국도 지역발전정책 차원에서 정권의 변화에 따라 변화는 있지만 지역간 협력을 촉진하는 데는 공통적인 기조를 유지하고 있다. 둘째, 지역간 연계협력 수단의 유연한 운영과 효율성 증시에 있어서 공통적이다. 셋째, 지역간 협력 촉진을 위해 중앙정부 차원에서 주로 재정지원을 제공하고 있다. 넷째, 지역간 협력촉진을 위한 추진체계 운영과 관련해 다양한 방식이 존재한다. 지역간 협력정책 전통이 오래된 미국의 경우는 집행용이성에 따라 다양한 지역간 협력 촉진수단을 운용하고 있다. 이상의 해외사례에서 나타는 특징이나 제도운영 사례들은 우리나라의 지역행복생활권 실현 및 지역간 연계 협력을 활성화하는데 벤치마킹 및 정책적 시사점을 제공한다.

제4장에서는 국내 지역간 연계협력 지원제도 변화를 살펴보았다. 그리고 지역간 연계협력을 추진하게 하는 동력 내지 촉진요소 도출을 위해 지역간 연계협력 추진사례 조사를 추진하였다. 그리고 정책실무자 대상의 설문조사를 통해 실제 사업추진과정에 겪는 애로사항, 문제점과 제도개선 방안을 수렴하였다. 조사결과 연계협력 작동요인 및 성공요소로는 첫째, 사업선정·공모 이전부터 지역간 연계협력 여건이나 경험적 추진역량, 그리고 가시적인 성과의 창출공유가 지역간 협력사업을 추진하거나 지속 하는데 중요한 요소이다. 둘째, 연계협력 가능한 공동의 자산 및 지역현안에 대한 공동대응의 필요성 등 지역간 공감대의 형성이 필수적이다. 셋째, 연계협력사업이 시간이 지나면서 사업내용 자체가 다양화되고 후속사업 발굴연계로 이어지는 양상을 보인다. 넷째, 중앙정부의 행·재정적 지원의 필요성이다.

제5장에서는 지역생활권 연계협력을 촉진하기 위한 기초적인 조건이 되는 지역간 연계협력 사업수요를 조사하고, 지역간 연계협력 잠재력을 대전세종충청권 내 생활권을 대상으로 시범 진단하였다. 이 장에서 살펴본 지역행복생활권 연계협력 사업수요 분석 및 연계협력 잠재력 분석의 목적은 첫째, 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화를 위해 우선 생활권을 구성하는 지역간 연계협력 가능사업 분야나 시너지 창출이 높은 사업 발굴이 필요하다는 점과 둘째, 생활권 설정목적에 부합하도록 하기위해서 생활권 유형별로 최소요건 확보를 위한 제도개선 방안을 강구할 필요성을 강조하고자 함이다.

한편, 정책실무자 대상의 설문조사에 의하면 “사업기획발굴단계, 사업선정계획수립 단계”에서 제도개선 필요성을 가장 높게 인식하는 것으로 나타났다. 56개 지역행복생활권 연계협력사업 수요를 검토하였고, 충남도 및 15개 시군을 대상으로는 그동안 추진해왔거나 계획 중인 지역간 연계협력 사업현황을 파악하였다. 분석결과, 생활권 유형별로 지역간 연계협력 희망사업 수요 특성에 있어서 큰 차이를 발견하기 어려웠다. 이는 지역 간에 함께 할 수 있는 여건에 대한 심도 있는 분석이나 공감대가 형성되지 않은 채 지역현안 사업이나 희망사업 위주로 제안한 것도 원인으로 작용한 것으로 판단된다. 이에 지역간 연계협력 잠재력이 어느 정도 되는지에 대한 기초적인 분석을 토대로 해당 지역간에 함께 추진했을 때 생활권 전체로 미치는 효과가 크거나 사업성과를 창출할 수 있는 잠재력을 진단해 보고자 하였다.

2) 정책 제언

지역간 연계협력 추진실태 및 사례조사, 정책실무자 설문조사, 연계협력 사업 수요조사 및 연계협력 잠재력 분석을 종합적으로 검토하여 지역행복생활권 지역간 연계협력 활성화를 위한 정책방향 및 제도개선 방안을 도출했다.

지역행복생활권 연계협력 정책방향은 첫째는 생활권 정책목적필요성에 대한 공감대 형성과 사업효과에 대한 주민체감도 제고 및 성과의 공유이다. 둘째는 지자체의 자율성에 기초한 지역간 연계협력 활성화와 지속화를 위한 제도적 역량의 강화이다.

셋째는 생활권 유형별 목적과 생활권내 지역간 여건을 고려한 차별적이고 특성적인 활성화 방안의 강구이다. 그리고 이러한 정책방향 하에 지역간 연계협력 활성화 추진의 기본원칙으로 효과성, 지속성, 효율성, 자율성으로 설정하였다.

이상의 기본방향 및 원칙 하에 지역간 연계협력 활성화 정책방안을 제시하였다.

첫째는 지역간 연계협력사업 기획·발굴 및 계획수립 지원 시스템화이다. 지역간 연계협력 활성화를 통해 지역행복생활권 정책목적을 실현토록 하기 위해서는 지역간 협력적 여건과 공감대 형성, 협력경험 축적과 리더·정책실무자의 의지 등이 중요한 전제조건이 된다. 이를 위해 ① 협력지자체의 사업발굴 여건과 사업수요 등에 대한 조사분석 및 정보공유시스템 지원방안을 강구해야 한다. ② 사업계획수립 단계부터 사업의 적합성타당성 및 실행가능성 등에 대한 전문적인 컨설팅을 강화하도록 한다. ③ 지역간 연계협력사업 선정·계획수립 승인 및 예산지원과정에서 일원화된 지원 모니터링 시스템의 운영이 필요하다. ④ 지역간 연계협력 사업의 선정시, 제안사업과 관련해 기존에 지역간 협력사업 추진경험이 있는 경우에 인센티브를 부여하는 등 협력 경험이 높은 지자체에 우선적으로 사업을 지원함으로써 지역간 협력사업의 성과 도출 및 확산을 제고할 수 있다.

둘째는 지역간 연계협력사업 운영조직 및 추진체계 개선이다. 이를 위해서 지역발전 위원회와 생활권발전협의회 등의 개선방안을 제안하였다. 우선 지역행복생활권 지역간 연계협력 활성화를 위해서 중앙정부 차원에서는 지역발전위원회의 역할 및 기능 강화가 필요하다. 특히 중앙정부 차원에서 단일화 된 통로 역할 및 부처간 조정연계를 통한 실질적인 컨트롤타워 기능의 수행이 요구된다. 아울러 지역간 연계협력사업 추진과 관련해 실질적인 지원기능 강화이다. 사업추진 가이드라인 제공, 컨설팅 및 모니터링, 지역간 갈등 중재 및 이해관계 조정 등 실질적인 연계협력 사업지원 역할 강화가 필요하다. 그리고 지역행복생활권 추진과 관련해 설치된 생활권발전협의회의 기능과 역할·권한을 명확히 하는 게 시급한 과제이며, 지역간 연계협력 사업기획 및 발굴 지원 기능을 강화하여 명실상부하게 생활권협의회 기능을 수행토록 해야 한다.

셋째는 지역간 연계협력사업의 예산지원운용체계 효율화 이다. 이를 위한 제도개선 방안으로 ① 생활권 지역간 연계협력사업을 별도로 지원해 주는 계정 가칭 “생활권

연계협력계정”의 도입을 제안한다 ② 생활권 단위로 공동의 예산편성·집행제도의 도입을 검토할 필요가 있다 ③ 생활권 지역간 연계협력사업 추진을 촉구하기 위해 현행 예산운용체계의 큰 변화 없이 가능한 조치로서 기준보조율 차등지원을 상향 및 우수사업에 대한 재정인센티브 강화가 필요하다 ④ 사후 관리운영예산의 확보 및 지원을 강구해야 한다.

넷째는 지역간 연계협력사업 성과관리 및 추진절차 개선이다. 지역간 연계협력사업이 중앙정부 공모사업에 따른 예산지원 종료이후에도 지속적으로 추진되어 소기의 정책목적을 달성할 수 있도록 ① 지역간 연계협력 사업 평가지표·배점 등 평가성과 관리 개선이 필요하다. ② 지역간 연계협력사업 절차 간소화 및 유형별 지침 마련과 제공이 필요하다. 사업 세부유형별로 사업추진절차 뿐만 아니라 사업추진시 역할분담 및 비용배분, 수익배분, 협약 체결시 내용 및 책임한계·방법 등을 상세하게 포함한 연계협력사업 추진 가이드라인(사업 집행 매뉴얼)을 마련하여 제공해야 한다. ③ 지역간 연계협력사업의 운영 모니터링과 관리 지원이 필요하다. 지역행복생활권 지역간 연계협력 활성화를 위해서는 중앙정부의 연계협력사업 추진 모니터링과 지원이 종료된 이후의 사후운영관리방안에 대한 사전적인 고려가 필요하다. 그렇지 않으면 사업예산 지원 기간이 종료된 이후에 관라운영에 대한 명확한 규정이 없어 애물단지로 전락하거나 폐기될 우려가 높다 ④ 지역간 연계협력사업 역량 강화를 위한 컨설팅·교육을 확대 지원해야 한다 ⑤ 지역간 연계협력이 지속적으로 이루어지기 위해서는 연계협력사업의 지원을 위한 법제 정비·개선이 수반되어야 한다.

〈표 7-1〉 주요 연구결과와 정책방안

구분	분석내용 및 방법	주요 분석결과	지역간 연계협력 활성화 정책방안
지역간 연계협력 필요성과 작동요인	선행연구 검토 - 이론적, 실천적 모형	■ 이론적 모형 - 지역간 연계협력의 필요성, 원인 규명 ■ 실천적 모형 - 지역간 연계협력 절차, 작동요인 및 조건, 효과 → 지역행복생활권 연계협력의 정책논리 기반 강화	■ 지역행복생활권 연계협력 활성화 기본 방향 ① 지역행복생활권 정책목차필요성에 대한 공감대 형성과 사업효과에 대한 주민체감도 제고 및 성과의 공유 ② 지자체의 자율성에 기초한 지역간 연계협력 활성화와 지속화를 위해 제도적 역량을 강화 ③ 생활권 유형별 목적과 생활권내 지역간 연계특성을 고려
외국의 지역간 협력 정책제도	일본, 영국, 미국사례 조사	■ 분석대상 국가 및 정책 사례 - 일본의 정주자립권 운영사례 - 영국의 지방기업협의체(LFP) 운영사례 - 미국의 지역간 협력정책 및 협약 운영사례 ■ 지역간 협력정책의 특징 및 운영사례 시사점 - 지역간 연계협력 정책에 대한 실천적 관심 증대 - 지역간 협력수단의 유연한 운영과 효율성 증진 - 중앙정부 차원의 재정지원 제공(재정지원제도 운영) - 추진체계 운영과 관련해 다양한 방식 보유·운영 ■ 지역간 협력정책 운영의 시사점 (미국 사례) - 개방성과 참여 확대 - 쉽게 합의되고 즉시 달성가능한 프로그램부터 시작 - 효과적 커뮤니케이션 메커니즘 필요(정보흐름 원활) - 성과가능성 제고 위해 정확한 분석과 현실적인 선택 중요 - 성과측정과 피드백 등으로 협력사업의 장기화 추진 - 비용배분으로 공평하고 정당하게 추진함 → 지역행복생활권 연계협력 정책추진의 시사점 도출	■ 지역행복생활권 연계협력 활성화 정책방안 ① 지역간 연계협력 사업기획·발굴 및 계획수립 지원강화 - 사업기획·발굴시 사업수요 조사분석/정보공유시스템 운영 - 사업적합성·타당성·실행가능성 검토를 위한 컨설팅 지원 강화 - 연계협력사업 선정·계획수립 및 승인, 예산지원과정 일원화된 지원시스템 필요

지역간 연계협력 추진실태 분석	지역간 연계협력사업 추진 사례조사	■ 지역간 연계협력 추진사례(5개) 면담조사 결과 - 사업선장·공도 이전부터 지역간 협력 여건이나 경험적 추진역량 보유(BYC 외씨버선길 조성 및 지역공동체 활성화사업, 내포문화숲길 상품화사업, 학교급식공동 지원센터 등) - 연계협력 가능한 공동자산 및 지역간 공감대 형성 - 연계협력사업의 내용 및 범위의 단계적 발전·확산 - 중앙·정부의 행·재정적 지원효과 ■ 지역간 협력 작동 촉진 및 성공요인 - 동기요인, 리더십요인, 거버넌스역량, 제도적 지원, 시너지/성과요인 등이 작동	- 연계협력사업 경험 및 후속사업 추진시 인센티브 부여 ② 생활권 연계협력 추진체계 개선 - 지역발전위원회의 연계협력 지원조정기능 강화 단일화된 통로 및 부처간 연계조정 역할부처간 권트를 타워) - 연계협력사업 지원 총괄(연계협력 사업추진 가이드라인 마련, 컨설팅, 모니터링 강화) - 연계협력사업 추진 지자체간 갈등 및 이해관계 조정 - 생활권발전협의회의 역할·권한 명료화 - 생활권 협력사업 발굴 및 지원 - 추진체계 및 전문인력 확보(예산·확보·지원) ③ 생활권 연계협력 예산·운용체계 개선 - 생활권 연계협력계정 별도 마련·제공 - 생활권 단위 혹은 연계협력사업 공동예산편성·집행제도 도입 - 생활권 연계협력사업 국고보조율 상향 및 인센티브 확대 - 연계협력사업의 사후 관리·운영·지원예산 확보·지원 강구 ④ 생활권 연계협력사업 성과관리 및 추진절차 개선 - 연계협력사업 성과관리 및 평가지표·운영방식 개선 - 연계협력사업 절차 간소화 및 유형별 지침 마련 - 연계협력사업의 운영 매뉴얼 작성 - 연계협력사업의 운영 모니터링관리 지원 - 연계협력사업 역량강화 교육 및 컨설팅 상시화 - 연계협력사업 지원을 위한 법적 정비
지역간 연계협력 추진실태 분석	지자체 정책실무자 대상의 설문조사	■ 지자체 정책실무자 대상의 설문조사(연계협력사업 경험 및 지역행복생활권 주관지자체 담당자 대상) - 연계협력시 추진과정에서 겪는 어려움: 지역간 협력여건 미 조성(53.2%), 중앙·정부 자원제도 미비(22.8%) 등 - 지역행복생활권 실현에 지역간 연계협력사업 중요성: 중요하다는 응답이 전체의 85.8%를 차지 - 지역행복생활권 지역간 연계협력 저해요소: 중앙·정부의 지원제도와 인센티브 미비(29.9%), 개별지자체 단위의 폐쇄적 사업추진시스템 운영(26.5%) 등 - 지역행복생활권 지역간 연계협력 촉진요소: 행정장제 제도적 지원(41.5%), 거버넌스 조직역량(34.2%) 등 - 지역행복생활권 지역간 연계협력 사업효과 기대분야: 생활권 기반 확충분야(38.0%), 일자리창출에 의한 지역경제 활력제고분야(23.5%), 지역문화융성분야(20.4%) 등	

		- 지역행복생활권 지역간 연계협력효과 제고 추진형태: 지역간 시설의 공동이용(연계(55.9%), 지역간 정보공유(연립 운영(24.6%), 지역간 시설의 공동간접(16.9%)의 순임 - 사업추진단계별 애로사항 및 제도개선 과제 도출
	지자체 실태조사 (충남도 및 15개 시·군)	■ 충남도 및 15개 시·군 대상으로 지역간 연계협력사업 추진 실태와 현황 조사 - 지역간 연계협력사업 추진형태, 분야, 방식 등 조사 ■ 56개 지역행복생활권 단위의 지역간 연계협력 사업 회람 수요 - 신규, 예산사업이 2/3를 차지 - 사업내용: 지역산업진흥(22.5%), 교통인프라사업(22.2%), 문화관광사업(21.8%), 복지의료사업(14.4%) *생활권 유형별로 사업내용에 있어 다소 차별화(중추 도시권은 교통인프라사업이, 도농연계형은 지역산업진흥 사업이, 농어촌형은 문화관광사업이 가장 높게 나타남) ■ 종합 및 시사점 - 기존 지역간 연계협력사업 틀 속에서 생활권 연계협력사업 제인이 이루어져 연계협력 사업수요에 있어서 차이를 나타내지는 않으나, - 연계협력 사업내용 범위(의료복지, 생활인프라 등)가 생활 밀착형으로 사업성격에 있어서는 소프트웨어 뿐만 아니라 하드웨어 성격으로 확대되는 경향을 보임
지역행복생활권 지역간 연계협력 사업수요 및 잠재력 진단	지역행복생활권 지역간 연계협력 사업수요 조사	

	지역행복생활권 지역간 연계잠재력 진단	■ 지역행복생활권 연계협력 잠재력 진단을 통해 향후 사업 기획·발굴 및 연계협력 활성화 기초자료 분석 - 김작경제, 네트워크 교류(노동·일상생활권) 차원에서 대안·세종·충청권을 시범적으로 분석 - 중추도시권: 산업집적 연계협력 잠재력 분석, 노동권 및 대중교통권 분석 - 도농연계권/농어촌권: 산업특화, 일상생활권, 대중교통권 분석 ■ 생활권 유형내/ 생활권 유형간 연계협력 잠재력 분석·활용 - 산업축면의 연계협력 잠재력은 중추도시권 일부 권역에서만 나타나며, 도농연계권/농어촌생활권에서는 미미한 편임 - 생활권내 일부 지역간 대중교통 연계 형성이 전무하여, 향후 생활권 형성을 위해서 이에 대응한 사업기획추진 노력 필요
--	-------------------------	--

2. 연구의 성과와 향후 과제

1) 연구의 성과

(1) 학술적 성과

이 연구는 지역간 연계협력의 필요성, 효과 및 협력 절차와 전제조건·작동요인에 대한 이론·작실전적 모형에 대한 검토를 통해 지역행복생활권 연계협력 정책의 논리적 기반을 강화하였다. 그리고 지역간 연계협력 잠재력 진단을 위한 방법론 개발 및 시범 적용을 통해 향후 지역행복생활권 연계협력의 학술적 논의를 확장하고 체계화한 점에서 의미있는 시도를 하였다.

(2) 정책적 성과

이 연구는 해외 국가의 지역간 연계협력 정책동향 및 지원제도 운영에 대한 시사점 도출, 국내 지역간 연계협력 지원제도 및 운영 실태에 대한 사례면담조사와 정책실무자 대상의 설문조사 등 실증적인 조사와 분석에 치중하였다. 이는 규범적인 차원의 지역발전정책을 탈피하고 실증기반의 정책(evidence-based policy)을 제안하기 위한 하나의 시도였다. 따라서 다양한 실증적인 분석방법을 토대로 지역간 연계협력 활성화를 위한 정책방안 및 제도개선 방안을 제안하고 있어 선행 연구들과 차별적이다. 특히, 사업기획·발굴단계에 실질적으로 어려움을 겪고 있는 점을 고려하여 지역간 연계협력 잠재력 진단방법 등 실증적인 조사분석을 통해 지역간 공통의 수요와 과제를 도출하도록 제안한 점은 매우 유용한 성과로 볼 수 있다.

2) 향후 과제

이 연구에서 제안한 지역행복생활권 연계협력 활성화 정책방안들은 하나 하나가 향후 핵심적인 정책개선 과제들이다. 따라서 제안된 정책방안에 대해 개별적으로 후속 연구과제를 수행하여 구체적이고 실천적인 제도개선 방안을 도출 하는 한편,

정책추진 과정에서 관련 제도의 운영 실태와 장애요인을 실시간으로 분석하여 시의성 있고 실천적인 제도개선 방안을 강구하는 연구를 지속적으로 수행할 필요가 있다.

특히 지역행복생활권 도입 초기에 정책에 대한 충분한 이해 없이 지자체 차원에서 자율적으로 제안·설정된 56개 생활권에 대한 상시 모니터링을 통해 생활권 조성 목적을 제대로 실현할 수 있도록 실증적인 조사와 정책연구의 수행이 필요하다. 지역행복생활권 실현을 통해 정책 성과를 거두기 위해서는 지역간 연계협력 잠재력 진단 및 사업수요 등에 기반한 연계협력 사업기획·발굴 지원 조치가 강화될 필요가 있다.

참고 문헌

- 경북북부연구원. 2013. BY2C 외씨버선길 백서.
- 국토교통부. 2014. 도시권 육성전략 마련을 위한 연구. 국토연구원.
- 권영섭. 2011. ‘광역경제권 연계·협력사업의 실천성 제고방안’ 국토정책브리프 326호. 2011.5.30.
- 권오상. 2011. “지역발전을 위한 자자체간 연계협력의 중요성: 국내외 사례를 통한 연계협력의 성과와 과제” 충북개발연구원. 균형발전 vol.3.
- 김동주외. 2011. 글로벌 도시권 육성방안 연구(Ⅱ). 국토연구원.
- 김선기외. 2008. 지역간 협력사업의 활성화 촉진방안. 한국지방행정연구원.
- 김용웅. 2013. “박근혜정부의 지역발전정책이 나아갈 길” 대경포럼. 대구경북연구원.
- 김용웅. 2001. “지역간 연계협력의 이론적 배경과 발전방향.” 세계화와 지역발전. 한울 아카데미.
- 김창현외. 2013. 도농교류시대의 농촌지역 특성과 정책방안. 국토연구원.
- 김필두외. 2008. 시군구 유형별 민관협력체계 실태 및 발전모형 연구. 한국지방행정연구원.
- 김현호·오은주. 2008. 지역간 경제협력의 실태분석과 활성화 방안. 한국지방행정연구원.
- 김현호. 2012. “지역간 연계협력사업 추진현황 및 발전방향” 한국지방행정연구원.
- 김현호. 2013. “지역간 협력발전정책의 비판적 검토와 새정부 정책의 과제” 한국지역개발학회 제25권 제4호.
- 박양호·이원섭외. 2004. 통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅱ): 지방자치단체간 협력을 통한 공동발전방안. 국토연구원.

- 박양호·이원섭외. 2005. 통합국도를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅲ). 국토연구원.
- 봉화군외. 2013. 외씨버선길 BY2C 지역공동체 활성화사업. 지방자치단체간 연계협력사업
1차년도 사업성과보고서.
- 배응환. 2010. 신지역주의와 협력거버넌스: 광역경제권 설계의 전제. 한국행정학보 제44권
제4호(2010 겨울): 203-232.
- 사득환. 2002. 정부간 관계(IGR) 변화와 지방정부간의 환경협력, 한국지방자치학회보,
13(1): 123-144.
- 서정섭. 2011. 자치단체간 연계협력사업의 재정지원기반 구축(상, 하). 한국자치발전연구원
자치발전 vol.17.3.
- 송미령외. 2014. 지역행복생활권 구현을 위한 연계협력 실태와 과제. 한국농촌경제연구원.
- 송우경외. 2013. 광역경제권 연계협력사업의 실태와 활성화방안 연구. 산업연구원.
- 이원섭외. 2004. 통합국도를 향한 지역간 공동발전방안(Ⅱ): 지방자치단체간 협력을
통한 공동발전방안. 국토연구원.
- 이원섭외. 2014. 도시권 육성전략 마련을 위한 연구. 국토교통부(근간 예정).
- 이현우. 2014.6. “일본의 정주자립권 추진동향과 정책적 시사점” 월간국토. 국토연구원.
- 임은선외. 2010. 광역경제권 경쟁력 강화를 위한 공간구조 진단 및 공간 활용도 제고방안.
국토연구원.
- 정재희. 2013. 지역행복생활권 정책의 기본방향과 향후 과제. 경남발전 128호. 경남발전
연구원.
- 지역발전위원회. 2010. 연계협력사업의 추진 가이드라인에 관한 연구.
- 지역발전위원회. 2011. 지자체간 연계협력 실태분석 및 개선방안. 인천대학교외.
- 지역발전위원회. 2012. 사군간 연계협력 활성화를 위한 재정인센티브 방안. 한국지방재정학회.
- 지역발전위원회. 2013a. 국민에게 행복을, 지역에 희망을: 지역희망(HOPE) 프로젝트.
제1차 지역발전위원회 회의자료(2013.7.18).
- 지역발전위원회. 2013b. 지역행복생활권 가이드라인.
- 지역발전위원회. 2013c. 지역발전정책의 성과와 과제.
- 지역발전위원회. 2014.10.16 내년도 지역발전예산 이렇게 달라집니다!!(보도자료).

지역발전위원회. 2014.3.12. 지역주도 맞춤형 지역경제 활성화대책. 제5차 무역투자진흥회의
및 지역발전위원회 연석회의 자료.

지역발전위원회. 2014.6.17. 본회의 자료(2014년도 지역행복생활권 선도사업 선정결과).

지역발전위원회. 2014.9.16. 지역행복생활권-지역특화발전프로젝트. 지역발전위원회 본위원회
회의자료.

지역발전위원회화농림수산식품부. 2013. 지방자치단체간 연계협력사업 편람.

차미숙. 1999. 지역간 연계개발 촉진을 위한 광역행정방식 연구. 국토연구원.

차미숙외. 2003. 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구. 국토연구원.

차미숙외. 2009. 지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 적용방안 연구(Ⅱ). 국토연구원.

한국문화관광연구원. 2014. 지역 연계협력 관광개발사업 활성화방안 연구.

한국지방세연구원. 2012. 상생발전을 위한 지방정부간 재정거버넌스 연구.

한국지방행정연구원. 2008. 지역간 경제협력의 실태분석과 활성화 방안.

한표환외. 2002. 자치단체간 협력사업 활성화 방안. 한국지방행정연구원.

Advisory Commission on Intergovernmental Relations. 1967. *A Handbook for Interlocal
Agreements and Contracts*. An Information Report. Washington, D.C.

All Party Parliamentary Group(APPG) on Local Growth, Local Enterprise Partnerships
and Enterprise Zones. 2012. *Where next for LEPs? Report of an inquiry into
the effectiveness to date of Local Enterprise Partnerships*. CH2MHILL.

Andell, C. & Gash, A. 2007. Collaborative governance in theory and practice, *Journal
of Public Administration Research and Theory*, 18.

Ansell, C. & Gash, A. 2007. Collaborative governance in theory and practice, *Journal
of Public Administration Research and Theory*, 18:543-571.

Benton, Edwin. 2013. Local Government Collaboration: Considerations, Issues, and
Prosepts, *State and Local Government Reivew*, 45(4): 220-223.

Bentrup, G. 2001. Evaluation of a Collaborative Model: A Case Study Analysis of
Watershed Planning in the Intermountain West, *Environmental Management*,

vol.27, no.5.

- Blair, Robert and Christian Janousek. 2013. Collaborative Mechanisms in Interlocal Cooperation: A Longitudinal Examination. *State and Local Government Review*. 45(4): 268–282.
- Burns, Timothy, and Kathryn Yeaton. 2008. *Success Factors for Implementing Shared Services in Government*. IBM Center for the Business of Government.
- Capello, R. 2000. “The City Network Paradigm, Measuring Urban Network Externalities.” *Urban Studies*. vol.37. no.11.
- Cappellin, R. & Batey, P.W. 1993. *Regional Networks, borders and European Integration*. London, Pion Ltd.
- Carr, Jered, and Christopher Hawkins. 2013. The Costs of Cooperation: What the Research Tells Us about Managing the Risks of Service Collaborations in the U.S. *State and Local Government Reivew*. 45(4): 224–239.
- Chen, Yu-Che, Kurt Thurmaier, 2009. Interlocal Agreements as Collaborations – An Empirical Investigation of Impetuses, Norms, and success, *The American Review of Public Administration*, 39(5): 536–552.
- DCLG. 2013a. *Growth Deals: Initial Guidance for Local Enterprise Partnerships*
- DCLG. 2013b. *The Growing Places Fund: Investing in Infrastructure*
- DCLG. 2014a. *Growth Deals: firing up local economies* (<https://www.gov.uk/government/news/growth-deals-firing-up-local-economies>)
- DCLG. 2014b. *Strategic Planning & the bigger picture*
- De Boe Ph. and Hanquet Th. 1999. Spatial Integration. *Study Programme on European Spatial Planning*.
- Delabbio, Daryl, and Eric Zeemering. 2013. Public Entrepreneurship and Interlocal Cooperation in County Government. *State and Local Government Review*. 45(4): 255–267.
- Erickcek, George, Brad Watts. 2012. *Identification of the Common Salient*

- Characteristics of Successful Intergovernmental Cooperation and Consolidation of Governmental Services in Kent County*. Report prepared for Kent County, Grand Rapids, MI.
- EU. 2008. Central Baltic INTERREG IV A Programme 2007–2013.
- Feiock, R. 2007. Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1): 47–63.
- Feiock, Richard C. 2013. The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Studies Journal*, 41(3): 397–425.
- Hilvert, Cheryl and David Swindell. 2013. Collaborative Service Delivery: What Every Local Government Manager Should Know. *State and Local Government Review* 45(4) 240–254.
- Hooghe, L. and Marks, Gary. 2001. "Type of Multi-level Governance: What? Where? Why?." In paper of Conference entitled '*Multi-level Governance: Interdisciplinary Perspectives*' The University of Sheffield.
- House of Commons. 2013. *Local Enterprise Partnerships*. London: The Stationary Office.
- Institute of Public Administration. 2012. *Strategic Collaboration in Local Government: A review of international examples of strategic collaboration in local government*
- Interreg IVA(SEUPB). Cross border programme for territorial co-operation in northern ireland, the border region of ireland and western scotland. 2007–2013. Description of management and control Systems.
- IOD. 2011. *Local Enterprise Partnerships: a proposed governance framework*.
- Iowa Code. 2014. Chapter 28E Joint Exercise of Governmental Powers. Retrieved on October 2, 2014.
- Jung, Changhoon and Juchan Kim, 2009. Patterns and the determinants of Interlocal Cooperation in American Cities and Counties. *International Review of Public Administration*, 14(1): 11–25.

- Kraus, Neil. 2012. The Challenges and Possibilities for Regional Collaboration among Small Jurisdictions. *State and Local Government Review*, 44(1): 45–54.
- Kurtz, Thomas. 2006. *Intergovernmental Cooperation Handbook*, 6th edition. Governor's Center for Local Government Services, Pennsylvania State.
- Leach, W. and Pelkey, N. 2001. Making Watershed Partnerships Work: A Review of the Empirical Literature. *Journal of Water Resources Planning and Management*. 27.
- Lee Pugalís, et al., 2012. *Critical Issues in Economic Development: Local Enterprise Partnerships, Living up to the Hype?* Institute of Economic Development.
- Leroux, Kelly and Jered Carr. 2007. Explaining Local Government Cooperation on Public Works: Evidence from Michigan. *Public Works Management & Policy*. 12(1) 344–358.
- MacIndoe, Heather. 2013. Reinforcing the Safety Net: Explaining the Propensity for and Intensity of Nonprofit–Local Government Collaboration. *State and Local Government Review*. 45(4): 283–295.
- National League of Cities, 2006. *Guide to Successful Local Government Collaboration in America's Regions*.
- O'Donnell, Lrla. 2012. Strategic collaboration in local government. *Local Government Research Series*. IPA(Institute of Public Administration).
- Owens, David W. 2006. *The North Carolina Experience with Municipal Extraterritorial Planning Jurisdiction*, School of Government, The University of North Carolina at Chapel Hill.
- Pennsylvania Governor's Center for Local Government Services. 2006. *Intergovernmental Cooperation Handbook*, 6th edition.
- Peterson, Anne. 2008. *The Utilization of Interlocal Service Agreements*. (unpublished paper, William Mitchell College of Law).
- RTPI. 2014. *Planning for Growth: The Role of Local Enterprise Partnerships in England*.

Interim Report.

- Schmidt, S. M. & Kochan, T. A. 1977. Interorganizational relationships: Patterns and Motivation, *Administrative Science Quarterly*, 22: 220-234.
- Sharp, Thomas Paul. 2005. *Utilization of Nebraska Interlocal Cooperative Agreements by Selected School Districts: A Multi-site Case Study*. unpublished PhD Dissertaion, University of Nebraska.
- Thurmaier, Kurt, 2005. *Elements of Successful Interlocal Agreements: An Iowa Case Study*. Working Group on Interlocal Services Cooperation.
- Thurmaier, Kurt. 2005. *Elements of Successful Interlocal Agreements: An Iowa Case Study*. Wayne State University.
- Walker, David. 1987. Snow White and the 17 Dwarfs: From Metro Cooperation to Governance. *National Civic Review*, 76(1): 14-28.
- Warm, David. 2011. Local Government Collaboration for a New Decade: Risk, Trust, and Effectiveness. *State and Local Government Reivew*, 43(1): 60-65.
- Weiss, J. A. 1987. Pathways to cooperation among public agencies, *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(1): 94-117.

日本内閣部. 2014. 6. 24. “経済財政運営と改革の基本方針2014”.
www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2014/decision0624.html.

総務省. 2014. 5. 1. 全国の定住自立圏の取組状況について.

総務省. 2013. 定住自立圏構想の今後の展開に関する調査.

総務省. 2014. 定住自立圏構想の推進について(실무자 면담자료, 2014.11.17).

<http://www.jirisantour.go.kr/m12.php>.

<http://www.soumu.go.jp>

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/yeizyu/

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78

979/building-big-society_0.pdf

<https://www.legis.iowa.gov/docs/code/28E.pdf>

<https://www.gov.uk/government/news/growth-deals-firing-up-local-economies>

<http://planningguidance.planningportal.gov.uk/blog/guidance/duty-to-cooperate/>

<https://www.gov.uk/understanding-the-regional-growth-fund>

<https://www.gov.uk/government/publications/european-structural-and-investment-funds-strategies-supplementary-guidance-to-local-enterprise-partnerships>

<http://www.appglocalgrowth.org>

Facilitating Regional Collaboration for the success of the HOPE Area Project

Keywords: regional collaboration, the HOPE area

Considering the growing economic uncertainty, administrative dilemma of limited resources, diverse demands of residents, complexity and interconnectedness of local development planning, regional collaboration has been an important element of public policy and administration. Local government officials often find that some facilities and public services can be managed more efficiently or delivered through collaboration among multiple local authorities. In many instances, regional collaboration and inter-local cooperation allows localities to achieve better results than they could alone. For successful collaboration, participating localities need to share goals and problems, secure resources to achieve objectives, and build institutional capacity to implement.

The main purpose of the research is to develop strategies to facilitate regional collaboration for the successful implementation of HOPE Area project which is the main focus of Park Geun Hye Administration's regional development policy in Korea. Since the HOPE Areas commonly contain multiple local administrative districts, regional collaboration is critical to enhance effectiveness and efficiency

of the program implementation. Collaboration will also reduce risks of fragmentation, duplication and conflicts of local interests.

The research methods employed for the investigation included literature review of inter-local collaboration research, mail-survey of local government officials who are responsible for implementing regional development, in-depth interview, comparative case study of foreign countries, and spatial as well as statistical data analysis. Regional policy forums were also developed and managed as part of the study.

The report reviewed the state of current regional collaboration programs and their supporting systems. Survey was used to identify opportunities and challenges in implementing regional cooperation. Surveys were mailed and delivered to 196 local government officials who are responsible for managing the HOPE Area. Of the surveys sent, 114 were returned (58.2% return rate).

The survey demonstrates that 85.8% of respondents believe that regional collaboration is important in the implementation of the HOPE Area project. In response to the question of challenges for regional collaboration, 53.2% chose "lack of regional collaboration environment and conditions". Others include "lack of supporting from central government" (22.8%), "lack of confidence in program outcomes" (13.9%), "lack of organization leader's interest" (6.3%). Respondents chose "Infrastructure of the HOPE Area" for the highest demanding field of regional collaboration (38%). The most likely types of regional collaboration expecting highest effectiveness is "shared facility" (55.9%), followed by "information sharing" (26.4%).

Lessons learned from the case studies, in-depth interviews and surveys are as follows. First, those considering cooperative programs must have a sense of what is feasible in their area, and develop clear goals to achieve and share reasonable and visible outcomes. Second, regional collaboration is strengthened by establishing and maintaining a spirit of cooperation in an area. Regional collaboration can be more effective with reliable prior or current working relationships, and inclusive discussions about regional issues and shared problems. Collaborative efforts take time to develop. Collaboration needs to start at the very beginning stage of program development. Third, administrative support and financial aid from the central government will lead to increased regional collaboration in the HOPE Area. Fourth, collaborative efforts will grow and diversify. One successful cooperation programs will generate subsequent collaborative efforts on diverse programs. For example, once regional infrastructure investment program is completed, participating localities will continue to activate regional economic development programs such as tourism and job creation.

To examine needs and identify potential fields of regional collaboration in the HOPE Area, we analyzed 475 regional collaboration programs proposed by local authorities to the Presidential Committee on Regional Development in March, 2014. As a comparative case study, we also analyzed the current state of regional collaboration efforts in Chungcheongnam-do and its 15 localities. Compared to existing regional collaboration programs, the new HOPE Area proposals presented relatively higher needs on Health and Welfare field (14.4%) and Living Infrastructure field (11.8%). Therefore it is expected that the programmatic scope of regional collaboration in Korea will be expanding and diversified.

Based on the findings from the research, we propose the following policy directions

and improvement strategies to activate regional collaboration for the HOPE Area, as outlined in the Table.

Table : Strategies to enhance regional collaboration for the HOPE Area

Policy Direction	Improvement Strategy
Improving Program Development, Plan Formulation, Support	• Include the analysis of regional collaboration needs and the management of information sharing system • Use consulting to examine the validity and feasibility of programs • Need an unified and integrated system for selection of program, plan formulation and approval, financial support, as well as monitoring • Prioritize and give preferred support to continuing programs with prior working relationship and successful experience of regional collaboration
Improving Implementation System	• Strengthen PCRD's (Presidential Committee on Regional Development) role of support and coordination • Clarify roles and functions of the Committee on HOPE Area Development
Improving Budget/Management System	• Develop separate regional collaboration account for the HOPE Area • Introduce joint budget system for the HOPE Area or cooperation programs • Increase the portion of financial support by central government and increase incentives • Strengthen post-program management
Improving Implementation Process	• Improve performance management and develop indicators of program evaluation • Simplify regional collaboration procedures, and provide guidelines for each type of programs • Develop and manage regional collaboration monitoring system • Enhance education and consulting to build institutional capacity for regional collaboration

부록

〈자료 1〉 이명박정부의 지역간 연계협력사업 선정·추진과제

□ 기초생활권 연계협력사업(2011-2012년, 단위: 백만원)

	사업명	참여 지자체	2010	2011	2012
2010년 선정	고용창출형 IMT산업 혁신클러스터 육성사업	서울, 경기, 인천, 창원	30	25.5	25.5
	지능형 로봇서비스산업 지원사업	인천, 서울, 경기, 대구	20	15.5	19
	한방약초 신시장 창출을 위한 광역적 연계협력 기반조성	평창, 함양, 제천, 안동, 문경, 상주, 금산, 진안, 산청, 장흥, 영천, 강화	10	7.0	9.5
	미래사회 적응을 위한 대중청권 녹색생태관광산업	대전, 충북, 충남, 공주	12	9.3	10.7
	충청권 패키징 산업 육성사업	대전, 충남, 충북	28	23.8	24.9
	태양전지의 효율 극대화를 위한 전자전달 증대장치 개발	충남, 아산, 대전	9	6.3	7.7
	석회석 자원 등을 활용한 저탄소산업 육성사업	충북, 충남, 대전, 단양	20	17	19
	New-IT 부품과 부품산업용 금형 열처리 기술지원 사업	충남, 충북, 대전, 천안	17	17	14.5
	생체진단 의료기기용 핵심센서 및 키트 개발사업	충북, 충남, 대전, 원주	10	7.8	8.9
	글로벌 그린몰드메카 구축사업	광주, 전북, 전남	18	15.3	16
	헬스케어 소재 국제상호인증 제품화 지원사업	광주, 전남, 전북, 화순	28	28.0	28
	eco-인쇄전자 사업화 촉진 지원사업	광주, 전북, 전남, 순천	23	19.6	19.6
	고비강도 소재응용 근린부품 실용화사업	광주, 전남, 전북	28	21.7	26.6
	청정기술 활용 피톤치드의 기능성을 이용한 의류제품 개발 및 사업화	전북, 익산, 장성	11	7.7	9.8
	천일염 생산자, 소비자 직거래 체제 운영지원사업	고창, 무안, 영광, 마포	7	5.4	6.7
	승용, 상용 전자동차 겸용 급속 충전 시스템 개발사업	광주, 전남, 전북	10.5	8.9	9.3

	사업명	참여 지자체	2010	2011	2012
	선박의 안전 항해를 위한 근거리/원거리 RADAR 시스템 개발 및 상용화	부산, 울산	23	19.6	23
	BLCD모터 표준화 및 표준모델보급 사업	경남, 부산, 울산	30	23.3	28.5
	전자파환경 유해성 대책 Green Belt 사업	부산, 경남, 대구, 경북, 구미	11.5	8.1	10.2
	부생가스를 이용한 녹색기술 실용화 기술개발사업	부산, 울산, 경남	25	25.0	21.3
	대경권 블루골드 클러스터 구축사업	대구, 경북	16	12.4	14.2
	BY2C 연계협력사업	봉화, 영양, 창송, 영원	10	8.5	9.5
	텐탈소재 및 치과기공 클러스터 활성화 사업	대구, 경북	25	25.0	22.3
	대경 자동차부품소재 상용화 및 기업지원사업	경북, 경산, 영천, 대구시	26	22.1	26
	인플루엔자 백신원료 맞춤형 생산시설 구축	경북, 안동, 대구	20	14.0	19
	힐링용 로컬푸드 활성화 사업	대구, 경북	8	6.2	8
	차세대 마그네슘 제련 국산화를 통한 초경량부품소재개발 광역연계사업	강원, 강릉, 원주, 인천, 충남, 전남	23	17.8	20.5
	DMZ 인접지역의 커뮤니티 비즈니스형 지리공원 (Geopark) 조성 사업	강원, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성	7	6.0	6.7
	중강체형형 개발/관광/테마파크 상품 생산기반 확립	제주도, 서귀포, 제주도	9.5	9.5	9.5
	제주유배문화의 녹색관광자원화를 위한 스토리텔링 콘텐츠 개발사업	제주도, 서귀포, 제주도	4.5	3.5	4.3

자료: 지역발전위원회 내부자료

□ 광역경제권 연계협력사업(2010-2012년, 단위: 억원)

구분	사업명	참여지자체		2011	2012
2011년 선정	소셜네트워크 서비스에 기반한 스마트프로덕트 신산업육성사업	경기, 부산, 서울, 경북	-	30	28.5
	의약바이오 글로벌 실용화 연계 지원 사업	충북, 대전, 충남	-	45	40.1
	리튬이온전지 부품소재 국산화	충남, 충북, 대전	-	35	33.3
	터치 융·복합산업 클러스터 육성사업	광주, 전북, 전남	-	45	38.3
	탄소섬유 기반 해양 스포츠·레저장비 개발	전북, 전남, 부산	-	35	35
	3G-Bio 연계 친환경 생물소재 고도화 사업	전남, 광주, 인천	-	30	28.5
	IT융합 금형기술 고도화 사업	대구, 경북	-	35	33.3
	백두대간 Greenmine비즈니스구축사업	경북, 강원	-	30	25.5
	수소용 소재산업 기술개발사업	대구, 경북, 부산	-	20	20
	동남권 해상풍력부품 실용화 개발사업	경남, 부산, 울산	-	35	31.2
	대중소 연계형 이차전지 핵심소재 실용화사업	울산, 경남, 경북	-	30	26.7

구분	사업명	참여지자체		2011	2012
		구미			
	뿌리산업 지원을 위한 IT 융합 로봇 생태계 조성	부산, 경남, 경북	-	23	20.5
	해양플랜트 Subsea 초고압 시험인증 구축사업	경남, 부산, 울산	-	20	17.8
	구조용 부품소재 상용화 개발 및 플랫폼 구축	강원, 전남, 대구	-	35	33.3
	제주권 광역연계 코스메틱 클러스터 활성화	제주, 경기, 경북	-	50	44.5
	가축질병제어를 위한 Bio Security System 개발	경북, 충남, 강원	-	50	47.5
2012년 선정	한라-지리산 천연물자원 기반 약물성 정보DB구축 및 신약개발	서울, 경기, 진주, 산청, 제주	-	-	15
	기능성 화학소재 플랫폼 구축 및 상용화지원	대전, 울산, 전남, 충남, 충북, 경기	-	-	15
	태양광 시스템 열화진단 및 발전성능 향상 기술개발	충북, 충남, 대전	-	-	15
	호남, 충청권 연계 50+시니어케어 식의약품 개발	전북, 충북, 순천, 장흥	-	-	15
	열응용 뿌리산업의 제조공정혁신 지원사업	대구, 경북, 영천, 고령	-	-	15
	식물공장 산업생태계 조성 지원 사업	경북, 대구, 군위	-	-	15
	글로벌 역량강화를 위한 동남권 원전 기자재 기술기반 구축	울산, 부산, 포항, 울주	-	-	15
	웰니스산업 Biz 플랫폼 구축 및 일자리 창출사업	강릉, 홍천 평창, 양양	-	-	15
	플라즈마 기반, 대형 Display용 Flexible 방열소재/부품 상용화 사업	강원, 철원, 경기	-	-	15
	전자산업 활성화를 위한 차량부품 및 운영시스템 개발	제주, 전남, 영광	-	-	15

자료: 지역발전위원회 내부자료

구 분	부처 (계정)	(시·군)사업명	참여 지자체	사업내용	2011	2012
2011년 선정	문화부 (시도)	중부내륙 중심권 관광 상품개발 및 공동 마케팅	영월, 평창, 재천, 단양, 영주, 봉화	• 시군간 패키지 관광상품화, 공동 홍보·마케팅	780	1,111
	문화부 (시도)	중부내륙 숲관광 메가시티조성	영월, 충주, 재천, 단양, 괴산, 문경	• 중부내륙산악권 테마 숲 조성 을 통한 관광메가시티화	985	986
	농식품부 (시도)	사과 공동가공 제품 화 및 농기업 창업 보 육	영월, 봉 화, 영양, 청송	• 공동가공제품화센터 건립, 공동 R&D운영 및 공동창업, 공동 마케팅 협력	1,220	1,875
	문화부 (시도)	생태관광 금강연계 사업	부여, 공주, 논산, 서천, 익산, 군산	• 금강권 대표상품 개발(역사 문화탐방로, 식물원, 자연사 박물관 등), 홍보마케팅	300	-
	농식품부 (시군구)	지리산 에코벨리지 조성	남원, 장수, 곡성, 구례, 함양, 산청, 하동	• 지역 특색을 살린 마을공원 조성, 옛마을 풍경 복원, 소득 연계사업(지역특산물, 공동 판매장 등), 문화시설 조성	1,568	2,136
	산림청 (시도)	내포문화 숲길 조성	서산, 당진, 예산, 홍성	• 다양한 테마길 조성, 산로·연 결 도로 정비, 대피소, 전망 대, 표지판 등 조성	1,936	1,500
	문화부 (시군구)	영산강 히스토리 투어	목포, 나주, 함평, 무안, 영암·화순, 장성, 담양	• 나루터 계류장 및 부대시설 설치, 황포돛배 건조, 폭포 설치, 공동 홍보책자 제작	240	240
	문화부 (시도)	천년한지 문화산업 권 조성	전주, 완주, 임실	• 한지 문화마을 조성, 한자장인 학교 운영, 닥나무 재배단지 조성 등	400	1,260
	문화부 (시도)	지질관광코스 및 프로그램 개발	영월, 평창, 정선, 태백	• 지질자원, 박물관 등 연계 지 질 관광코스 개발, 공동마케 팅(공동가이드북, 안내판 디 자인 개발) 등	100	200
2012년 선정	농식품부 (시도)	행정(Hemp) 지역특 화산업육성	정선, 동해, 평창	• 대마(헴프) 종자생산, 1차가 공 및 소재활용 제품생산, 헴 프 연계 관광산업 육성	750	278
	농식품부 (시군구)	남중권 농산어촌 생태·문화·관광 연계	고흥, 보성, 순천, 여수, 광양, 하동, 남해, 사천, 진주	• 농산어촌 체험마을(거점마 을)별테마공원 등 관광인프 라 확충 및 남중권 9개 시군 의 통합체험 코스 개발	-	2,400
	농식품부 (시군구)	섬진강 'A+A' 타운벨트 조성	임실, 남원, 순창	• 임실(시인마을), 순창(섬진 장터), 남원(소리마을)의 마 을경관 정비, 마을간 연계루 트 정비	-	1,172

□ 초광역개발권 연계협력사업(2010~2012년, 단위:억원)

구분	사업명	대상지	2010	2011	2012			
동서 남해안권	동서화합연안 뱃길조성	남해	66.5	60	92			
	섬진강 테마로드 조성	하동, 광양						
	관동팔경 녹색경관길 조성	고성~울진						
	해안마을 미관개선	부안 등 5개소						
	해안경관 조망공간 조성	동해 등 12개소						
내륙초광역 개발권	백두대간협형 휴양·레저 활성화 사업	백두대간권			10			
	백두대간 역사문화 생태탐방 열차 운행							
	미재철도·신교통 클러스터 조성 및 산학연 연계협력사업	내륙첨단 산업권						
	외국인을 위한 휴양형 첨단의료관광 연계협력사업	대구-광주권						
	특화예술공연 공동제작 및 순회공연							
접경지역	평화누리길리 조성사업			88	81.6			
	동서녹색평화도로 조성사업				81.7			

자료: 지역발전위원회 내부자료

□ 지역간 연계협력사업 선정과제(2013년)

사업명	사업내용
도시재생마을 창조경제벨트 구축사업 (부산 서구, 부산 중구, 부산 동구)	부산시 3개 구청이 산복도로를 중심으로 도시마을 공동체 회복을 위한 공간적 경제적 연결 품앗이 공동마케팅 등 활성화
서부수도권역 테마별 관광벨트조성 사업 (인천 서구, 인천 계양구, 부평구, 광명시, 시흥시, 부천시, 김포시, 강화군, 서울강서구, 양천구, 구로구)	서부수도권 관광노선을 개발하여 관광 셔틀버스 운영, 공동 홍보 마케팅
지역특산물을 활용한 힐링푸드밸리 조성 (대구, 문경시, 청송군)	지역을 힐링 푸드 밸리를 대구의 팔공산 온천, 청송의 주왕산 느림마을, 문경의 새재(올레길), 산채비빔밥 등 연계 공동 홍보 추진
약용작물산업 명품화 사업 (대구, 경산시, 영주시, 영양군)	350년 이상의 약령시장을 중심으로 안전하고 믿음이 가는 한약재 생산과 유통 등 공동 브랜드 개발 홍보 마케팅 추진
한방 MRC 연계 신한류 창조 - 한방 '휴(休)' 사업(대구 수성구, 달성군, 청도군)	외국인 의료관광객 유치 한방진료 및 농촌체험을 연계한 프로그램 추진
康·南 문화공예클러스터 연계활성화 사업 (광주 남구, 강진군)	강진의 청자도자기와 광주의 공방 예술인들이 연계한 문화 공예 클러스트 추진
K-FARM 누리사업 (대전, 영동군, 공주시, 예산군)	외국인이 대전시의 의료기관에서 건강검진을 받고 인근 시군(영동, 공주, 예산)의 문화 및 농촌체험프로그램 운영

사업명	사업내용
외국인 관광객 한국의 빛과 소리에 취하다 (평택시, 아산시)	평택의 국제관광 특구와 문화예술을 아산의 한국전통문화와 온천과 만나게 하여 문화공연과 전통관광지를 외국관광객 유치 위한 프로그램 공동 운영
햇사레 복숭아 행복 '이음'사업 (이천시, 음성군)	복숭아 주산지(이천, 음성)로 시군 연접지역을 연계하여 둘레길 복숭아 꽃길체험, 공동홍보, 판매 축제운영 등 추진
해님이다리 수변생태 관광사업 (시흥시, 인천 남동구)	시흥 월곶항과 인천 소래포구를 잇는 폐교량 활용 서해나조 해님이 관광상품 개발 공동운영
4개시군 지질 유산을 활용한 관광체험 활성화 사업 (정선군, 태백시, 영월군, 평창군)	천혜의 자연유산 백두대간을 공유하고 있는 시군이 고생대 화산지, 고씨굴, 동강, 백룡동굴, 만동산 등 활용한 지질관광 코스 개발 공동 추진
장돌뱅이루트 연계사업 (영월군, 평창군, 제천시)	지역별 전통 5일 시장을 체험하는 교육, 문화, 관광프로그램, 스토리텔링 공동 운영 마케팅 추진
DMZ 접경지역간 우리꽃 특화산업육성 (인제군, 양구군)	DMZ 지역 우리꽃 40여종의 종자를 대량생산하고 육성하여 발효식품으로 만들어 공동브랜드 활용
세종대왕 힐링로드 100리길 조성사업 (청주시, 청원군, 증평군)	세종대왕께서 청주시 초정리에서 117일간의 요양하며 거닐던 길을 재조명하여 조성하고 인접 마을 활성화하는 공동 홍보 마케팅 추진
유기농 특화관광 거점구축사업 (괴산군, 증평군)	유기농 거점인 괴산과 증평군이 유기농 네트워크를 구축하고 공동 유기농 관광 상품을 개발 판매 및 인력양성 등 추진
금강 EH(Eco&History)tour (부여군, 논산시, 서천군, 익산시)	금강의 풍부한 관광자원이 연결되어 있는 인접 시군이 금강관광 프로그램을 개발 전망시설, 분수시설, 다리조명, 강경포구 경관개 선, 객주 촌 정원 등 추진
숲길 상품화 네트워크 구축사업 (홍성군, 서산시, 당진시, 예산군)	내포문화권 4개 시군이 백제부흥의길, 내포역사안물길, 천주교 순례자의길, 원효 깨달음 길을 관광상품으로 하여 공동으로 홍보 운영 추진
전통 재래닭 산업 육성 명품화 사업 (진안군, 고창군)	사라져가는 전통 재래닭을 보전하고 육성하기 위하여 종계 보존과 고창의 복분자 배합사료를 먹여 명품재래닭 생산과 공동브랜드 홍보 마케팅 추진
메이플스톤 공동체 지원센터 조성 (정읍시, 고창군)	정읍과 고창의 지역공동체를 발굴 육성하여 지원하는 공동체 지원센터를 설립하여 공동체 보육 배출을 추진(마을기업, 사회적 기업 등)
100세인이 말하는 힐링포유 실천프로그램 사업(순창군, 구례군, 곡성군, 담양군)	건강장수 지역인 구곡순담의 특징을 살려 공동으로 건강 먹거리 (장수비빔밥), 관광 트레킹코스, 농산물판매 등 추진

사업명	사업내용
세계발효마을연계협력사업(맛의 한국, 동서양 발효문화체험사업) (순창군, 임실군)	발효식품인 임실치즈와 순창 고추장이 연계하여 발효식품 공동 상품 개발 홍보 마케팅 추진
Black Fruit G.M.B 활성화 사업 (고창군, 부안군, 무주군)	고창의 복분자, 부안의 오디, 무주의 머루가 공동으로 연합하여 공동 마케팅 추진
돼지 부산물 식품산업화 방안 (전주시, 김제시, 완주군)	전주, 김제, 완주군이 돼지 부산물 돈혈을 위생적으로 활용하여 순대를 생산하고 생산유통 조합을 설립하여 공동브랜드개발 네트워크 구축 홍보
무주머루와인과 임실치즈 통합제품 및 공동브랜드 마케팅전략 실행 (무주군, 임실군)	무주 머루와인과 임실치즈를 결합하여 통합브랜드를 개발하고 공동으로 차별화된 패키지 상품개발 명품마케팅 추진
오색마을 춘하추동 농촌사랑 직거래 장터 개설 사업(나주시, 담양군, 화순군, 장성군)	광주시 근교 농업시군의 우수 농산물을 사계절 공동 브랜드로 판매하는 연합사업 오색고을(나주배, 장성감, 화순복숭아, 담양 대나무)
곡성-영월 곤충산업 클러스터 구축 사업(곡성군, 영월군)	곡성의 산업곤충과 영월의 문화곤충이 연계하여 농산, 식의약품을 특화시키는 프로그램
서남권 광역 화장장 건립 (해남군, 완도군, 진도군)	기피하는(남비)시설인 화장장을 3개 시군이 연합하여 화장로 화장시설 봉안로 등 설치
한국천하명당“십승지”친환경농산물공동 마케팅 및 HistoryTour사업 (영주시, 예천군, 상주시, 봉화군, 영월군, 공주시, 부안군, 무주군, 합천군)	정감록의 십승지 마을을 네트워크하여 전통경관과 지리적 특장을 관광 상품으로 개발 친환경농산물생산 공동브랜드 개발 판매 마케팅 등 추진
세계문화유산의 얼이 깃든 “팔만대장경 이운 순례길 조성 사업” (고령군, 성주군, 합천군)	해인사 팔만대장경을 주제로 인근 시군이 아운 순례 길을 조성 하고, 인근 마을 체류형 및 체험 관광상품 개발 운영 프로그램 추진
외씨버선길 BY2C 지역공동체 활성화사업 (봉화군, 청송군, 영양군, 영월군)	봉화, 청송, 영양, 영월군을 잇는 길 240km를 외씨버선길이라 명명하고 공동 홍보 마케팅 추진
양백지간 푸드관광연계형 테라피산업 활성화사업(영주시, 문경시, 봉화군)	양백지간에 방문하는 15백만명 관광객을 대상으로 역사문화 관광자원과 음식(약선요리, 산채 등)을 연계 테라푸드 공동브랜드 활용
산청 따라 하동 길 사업(폐천부지 활용) (산청군, 하동군)	산청군의 단성면과 하동군 옥종면을 잇는 폐하천부지를 활용 하여 레저 전용 길을 조성하고 공동으로 전국야영대회, 연날리기 등 프로그램운영 추진
UNESCO 세계 지질 공원 인증 핵심 농어촌 마을 활성화 프로젝트 (서귀포시, 제주시)	유네스코 세계 지질 공원이란 제주도의 특징을 살려 핵심 지질 마을을 연결하는 지질 트레일 상품개발 등 공동 홍보 사업 추진

자료: 지역발전위원회 내부자료

〈자료 2〉 설문 조사표

지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안 정책실무자 설문조사표

안녕하십니까? 국토연구원은 국가와 지역발전을 위해 국토자원의 효율적 이용·개발·보전에 관한 정책을 종합적으로 연구하는 정부출연연구기관입니다. 이 조사는 본 원에서 수행 중인 『지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안』 연구의 일환으로, 정책실무자를 대상으로 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 정책방안 및 제도개선 과제를 도출하는데 목적이 있습니다.

업무로 바쁘시겠지만 시간을 내시어 응답 부탁드립니다. 귀하의 응답내용은 지역행복권 실현과 지역간 연계협력 촉진을 위한 제도개선 방안을 마련하는데 소중한 기초자료로 활용될 예정입니다. 이 조사 결과는 통계법 규정에 따라 비밀이 보장되며, 통계자료 목적 이외에는 사용되지 않습니다. 감사합니다.

2014년 9월

연구책임자 국토연구원 차 미 숙

문의
처

- ☎ 조사자: 국토연구원 차미숙 연구위원·박재희 연구원(☎031-380-0224)
☎ 회송방법: 회송 봉투나 팩스, 이메일을 통해 9월 30일(화)까지는 보내주세요
• Fax.: 031-380-0482 • e-mail: parkjh@krihs.re.kr
• 주소: (431-712) 경기도 안양시 동안구 시민로 254 국토연구원

♣ 본 설문조사에 응해주신 분들께 소정의 상품권을 보내드리고자 하오니, 귀하의 연락처를 기재해 주시기 바랍니다.

성명	
주소	□□□-□□□
휴대폰 번호	

3-2. 귀하는 지역간 연계협력 관련시책이나 사업을 추진하는 과정에서 어려움 (사업중지·지연, 사업내용 변경 등)을 겪은 적이 있으십니까?

- ① 있다(구체적인 사업명:) ② 없다

3-3. 귀하가 지역간 연계협력 관련시책이나 사업을 추진하는 과정에서 어려움을 겪었던 경우, 어떻게 되었습니까?

- ① 사업 중지·포기 ② 정상 진행중 ③ 지연 추진
④ 사업내용변경 추진 ⑤ 사업 종료 ⑥ 기타()

3-4. 지역간 연계협력 관련시책이나 사업을 추진하는 과정에서 어려움을 겪는 가장 큰 이유는 무엇이라고 귀하는 생각하십니까?

- ① 지역간 협력여건 미 조성 ② 중앙정부의 지원제도 미비
③ 지자체장의 관심 부족 ④ 사업 성과에 대한 확신 결여
⑤ 기타()

■ 지역행복생활권 정책과 지역간 연계 협력에 관한 문항입니다.

4. 박근혜 정부가 추진하고 있는 지역행복생활권의 실현에 있어 ‘지역간 연계협력’ 활동이나 사업이 어느 정도 중요하다고 보십니까?

- ① 매우 중요 ② 약간 중요 ③ 별로 중요치 않다
④ 전혀 관계없다 ⑤ 잘 모르겠다

5. 지역행복생활권의 실현과 관련하여 ‘지역간 연계협력’이 가장 필요한 분야를 골라주세요? 귀하가 생각하시기에 중요한 분야 2개를 골라 $\sqrt{\text{표}}$ 해주세요.

- ① 생활권 기반확충 분야
- ② 일자리 창출 통한 지역경제 활력제고 분야
- ③ 교육여건 개선 및 창의적 인재양성 분야
- ④ 지역문화 융성 및 생태복원 분야
- ⑤ 사각없는 지역복지·의료분야
- ⑥ 기타()

6. 지역행복생활권 단위에서 ‘지역간 연계협력’ 사업추진에 따른 효과(시너지)가 가장 높을 것으로 기대되는 분야에 $\sqrt{\quad}$ 표를 해주세요.

- ① 생활권 기반확충 분야
- ② 일자리 창출 통한 지역경제 활력제고 분야
- ③ 교육여건 개선 및 창의적 인재양성 분야
- ④ 지역문화 융성 및 생태복원 분야
- ⑤ 사각없는 지역복지의료분야 ⑥ 기타()

7. 지역행복생활권 단위에서 ‘지역간 연계협력’ 효과(시너지)를 가장 높일수 있는 사업 추진형태(방식)은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지역간 시설의 공동건설 ② 지역간 시설의 공동이용·연계
- ③ 지역간 정보공유·관리 운영 ④ 기타()

8. 지역행복생활권은 정책방향 및 지역여건을 고려하여 세가지로 유형화해 선정추진 중입니다. ‘지역간 연계협력’ 사업추진에 따른 효과(시너지)가 가장 클 것으로 귀하가 생각하시는 생활권 유형은?

- ① 중추도시생활권(대도시와 주변지역으로 구성)
- ② 도농연계생활권(중소도시와 주변지역으로 구성)
- ③ 농어촌생활권(농어촌지자체로 구성)
- ④ 생활권 간에 별 차이없다 ⑤ 기타()

■ 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 제도개선에 관한 질문입니다.

9. 중앙정부는 2010년 이후부터 지역간 연계협력사업을 선정·지원해왔습니다. 그동안 정부가 지원해온 지역간 연계협력사업이 ‘지역행복생활권’을 형성·촉진하는데 어느정도 기여할 것이라고 보십니까?

- ① 매우 높이 기여할 것이다 ② 다소는 기여할 것이다
- ③ 별로 기여하지 않을 것이다 ④ 전혀 기여하지 않을 것이다
- ⑤ 잘 모르겠다 ⑥ 기타()

10. 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 제도개선 과제들입니다.
아래에 제시한 각 제도개선 방안의 필요성 정도와, 개선에 따라 기대효과가 높을 것으로 예상되는 과제를 3개만 꼽아 √ 표를 해주세요.

구분	제도개선 필요성		제도개선 기대효과 (3개만√표시)
	낮다 ----->	-----< 높다 보통	
1. 연계협력사업 상시발굴제안 시스템 운영	①-----②-----③ -----④-----⑤		
2. 연계협력사업 추진 표준 가이드라인 작성제공	①-----②-----③ -----④-----⑤		
3. 연계협력사업 컨설팅 강화	①-----②-----③ -----④-----⑤		
4. 연계협력사업 운영조직 및 추진체계 지원	①-----②-----③ -----④-----⑤		
5. 연계협력 전문인력 양성지원	①-----②-----③ -----④-----⑤		
6. 연계협력사업 지원예산 계정 별 도운영 (예: 연계협력계정 등)	①-----②-----③ -----④-----⑤		
7. 연계협력사업 공동예산 편성집 행제도	①-----②-----③ -----④-----⑤		
8. 연계협력사업 유형별 지원기간 및 보조율 차등적용	①-----②-----③ -----④-----⑤		
9. 연계협력사업 평가기준 및 평가제도 별도 운영 (예: 연계협력지표 적용 등)	①-----②-----③ -----④-----⑤		
10. 연계협력사업 운영 모니터링 시스템 운영	①-----②-----③ -----④-----⑤		
11. 연계협력 우수사례 인센티브 확대	①-----②-----③ -----④-----⑤		
12. 연계협력사업 관리운영예산 별도 지원	①-----②-----③ -----④-----⑤		
13.기타()	①-----②-----③ -----④-----⑤		

11. (문항 10)에서 제시한 제도개선과제 가운데, 현재 정부가 추진하는 지역행복생활권의 실현을 위해 시급히(3년 이내) 개선도입 가능한 제도개선과제는? 귀하의 의견에 해당하는 번호를 우선 순위별로 적어주세요.

1순위: 2순위: 3순위:

12. 지역간 연계협력 사업효과를 높이기 위해 가장 중점을 두어 제도개선 해야 할 사업추진 단계는?

- | | |
|-------------|----------------|
| ① 사업기획·발굴단계 | ② 사업선정·계획수립 단계 |
| ③ 사업시행단계 | ④ 사업성과 도출·공유단계 |
| ⑤ 사업평가단계 | ⑥ 사업관리·운영단계 |

13. 단독사업의 추진과 비교하여, 지역간 연계협력 사업을 실제 추진하는 과정마다 겪게되는 어려움(애로사항)이나 제도개선 요구가 있다면 적어주세요.

추진 단계	주요 애로사항 및 어려움	제도개선 요구사항
1) 사업기획발굴 단계		
2) 사업선정·계획수립 단계		
3) 사업집행 단계		
4) 사업성과 도출·공유단계		
5) 사업평가 단계		
6) 사업관리·운영 단계		

14. 지역행복생활권 단위에서 지역간 연계협력을 촉진하는데 있어서 가장 중요한 요소를 꼽아주세요?

- ① 리더십 및 행태 (지자체장의 의지, 실무자의 열정과 능력)
- ② 거버넌스 조직 역량 (추진주체간 협력기반, 지자체내 협의여건 등)
- ③ 행·재정 등 제도적 지원제도 (중앙부처 및 상위기관의 지원, 각종 연계협력지원제도 운영)
- ④ 성과 및 시너지 창출경험 (사업효과 공유 및 비용절감 경험, 벤치마킹 등)
- ⑤ 기타()

15. 지역행복생활권 단위에서 지역간 연계협력 추진을 저해하는 가장 큰 장애요소나 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 중앙정부의 지원제도 및 인센티브 미비
- ② 개별 지자체 단위의 폐쇄적 사업추진시스템 운용
- ③ 지자체 장 및 실무자의 의지와 관심 부족
- ④ 복잡한 절차로 인한 시간비용 과다 소요
- ⑤ 지역간 협력 여건과 분위기 미형성 ⑥ 기타()

16. 지역행복생활권 단위의 지역간 연계협력 추진을 위한 제도 개선시 법적 기반 확보의 필요성에 대한 귀하의 의견은?

- ① 기존법령(국가균형발전특별법, 지방자치법, 지방재정법 등) 일부 개정으로 가능하다
- ② 새로운 법률(지역간 연계협력 지원 및 촉진법 등)의 제정이 반드시 필요하다
- ③ 법령의 제·개정 없이도 가능하다
- ④ 기타()

17. 지역행복생활권 운영을 위해 시도 단위로 ‘생활권발전협의회’를 구성운영하고 있습니다. 지역행복생활권 단위에서 ‘생활권발전협의회’가 제기능을 수행하기 위해서 개선·보완이 가장 필요한 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 명료한 역할 및 권한 부여
- ② 전문인력 충원 및 지원조직 운영
- ③ 인건비·운영비 등 별도예산 지원
- ④ 기타()

18. 다음은 국가균형발전특별법상 생활권발전협의회의 기능입니다. ‘생활권발전협의회’가 가장 중점을 두어 수행해야 할 업무 1개만 골라 V표를 해주세요.

- ① 지역생활권 발전계획의 수립 및 추진 지원
- ② 지역생활권의 권역 설정이나 사업
- ③ 지역생활권 협력사업의 발굴 및 지원
- ④ 지역생활권 관련 연구·조사분석 및 발전방안 자문
- ⑤ 기타()

19. 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 차원에서 지역발전위원회가 중점을 두어 수행해야 할 기능(역할)이나 개선요구가 있다면 의견 주십시오.

20. 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 촉진 제도개선방안에 대해 귀하의 의견을 기탄없이 제시해주세요. 아울러 지역간 연계협력의 우수사례도 추천해주세요. 소중한 기초자료로 활용하겠습니다.

♥ 설문에 응답해주셔서 감사합니다 ♥

〈설문조사 결과〉 단독사업의 추진과 비교하여, 지역 간 연계협력사업을 실제 추진하는 과정에서 겪는 어려움이나 제도개선 요구사항 (서술형 응답)

사업추진단계	애로사항 및 어려움, 제도개선 요구
사업기획발굴 단계	• 지자체간 협력여건 및 공감대 형성, 이해관계 조정 -지자체간 중점 추진사업이 상이할 경우 곤란 -지자체의 입장 및 여건이 달라 사업기획·발굴 곤란 : 지자체 공감대 미흡 및 사업 발굴의 한계 -지역간 협력여건 사전협의 미흡 →연계협력 기획·발굴여건 조성 -지자체간 이해관계 조정(역할분담)을 위해 명확한 가이드라인 필요 : 지역이기주의 →광역지자체의 개입 필요 -자기지역에 이로운 사업만 발굴하려는 경향(지역간 이해관계 상충) -주관지자체와 참여지자체의 역할분담 필요(참여지자체 관심 제고) : 한쪽 지자체의 필요에 의해 기획된 경우, 타 시군은 소외됨 : 주관지자체 위주의 집행으로 업무분담 및 협력 미흡 : 시군 실무담당자간 갈등 -지자체간 이해관계 상이로 사업발굴 어려움 →중앙정부 인센티브 제공 -발굴부서와 사업부서가 달라 공감대 형성 어려움 →부처별 연계협력사업 시행 -사업아이템 발굴 곤란 →표준가이드라인 제시 필요
	• 지역간 연계협력사업 발굴·기획 위한 소요기간 및 제도적 지원 강화 -사업발굴·신청기간이 짧아 충실한 내용담기 어려움 →전년도에 지침 시달하여 충분히 발굴할 수 있는 기간 확보 필요(예측가능성 확보) -사업발굴에 시간 촉박 →상시사업기획 및 발굴로 좋은 아이템 도출 -전담 조직 및 담당자 부재 →전담인력 및 기구 지원 필요 -일반국고보조사업과 차별성 있게 인센티브 제도를 마련 -사업 발굴에서 예산지원까지 명확한 추진절차 명시 -연계협력사업 발굴을 위한 추진단 설립(기획단) 촉진 -공모주관 중앙부처 사업설명회 미흡 →중앙부처 컨설팅 지원 강화 • 연계협력사업 발굴시 생활권 단위의 유연한 적용 필요 -생활권 구성 지자체간 사업발굴·집행에 따른 경직성과 운용 한계 지적 -권역설정 문제해결을 위해 재설정 가능하도록 계획변경작업 허용 -광역지자체의 일방적 권유에 의한 강제로 설정된 생활권내 지역간에는 연계협력사업 발굴에 애로 직면 -인접지역간 연계협력 뿐만 아니라 원격지 지역간 연계협력도 지원 -연계성 없는 지역간 강제적 연계협력사업 발굴 문제 -연계협력사업 대부분 인프라 구축이나, 인프라사업 지양 필요 (예산, 법률 제약조건이 많음) -지자체간 공동관심사 및 사업필요 공유 부족 →원격지간 생활권 장려 -연계협력사업 수요조사 예산의 국비배정 필요 -사업발굴 동력(인센티브, 국비확보) 부족 →일회성이 아니라, 지속적인 예산편성으로 연계협력사업 발굴이 계속될 수 있도록 제도 마련

사업추진단계	애로사항 및 어려움, 제도개선 요구
	-사업추진 성과 기반의 발굴, 집행중 리스크 최소화를 위한 컨설팅 강화 : 중추도시권은 대도시 위주 사업발굴, 도농연계농촌생활권은 지자체간 협력마흡 : 범부처 성격의 사업발굴 유도하나 부처간 이기주의 상존으로 어려움 →지역위가 지역사업의 실질적 컨트롤타워가 되도록 해야 함
사업선정계획 수립단계	• 단일화된 중앙부처 통로 및 조정(컨트롤타워) 필요 -연계협력 사업예산은 농림부, 사업선정은 지역위로 양분되어 혼선 야기 →사업에 산과 선정을 단일화하는 방안 검토 • 사업선정·승인시기와 지자체 예산반영 시기 불일치로 사업지연 발생 -사업선정·승인 시기가 늦어 사업집행률 저조문제 발생 -부처 협의 지연, 결과가 늦어 지자체 예산반영하기 어려움 • 사업선정 및 계획수립시 컨설팅 강화 -사업목적에 맞게 사업비 조정하는 컨설팅 필요, 컨설팅 예산 국비지원 -콘셉트와 마지않는 사업선정으로 사업단 구성이 곤란(소득사업 선정) -지자체간 이해관계 조정결여 및 사업우선순위 결정 곤란 →전문가 컨설팅 강화, 조정협의체 활동을 강화 -컨설팅제도가 있으나 미흡, 전체 사업에 컨설팅 필요(6회 이상) • 사업선정 및 계획수립시 정보공유 강화 -계획수립 지침이 잘 전달되지 않음 →계획수립 지침 공동워크숍 개최 -사업선정이후 사업계획 공유기회 필요 -사업계획단계에 시·군간 충분한 협의 가능하도록 충분한 시간 제공 -복수지자체간 사업우선순위 선정 갈등 →사업선정, 계획수립 기간 연장 -TF 등 통일된 조직이 있어 지속적으로 교류·연찬 -주관지자체와 협력지자체의 의견 조율문제 →운영위원회에서 조정 • 연계협력사업 선정기준의 유연화 및 생활권 이외 포함 -생활권내로 한정하다보면 생활권 경계가 연계협력 장애로 변질 →생활권 외부와 연계협력도 일정비율 인정 • 연계협력사업 추진조직과 공동운영예산 편성 강화 -연계협력사업 추진조직과 공동운영예산 편성 필요 -협력기반 조성 미비 →사업선정 후 가이드라인 명확히 제시 -국비확보 및 지자체 재원분담 어려움 →연계협력사업 별도계정 확보, 부처별 과감한 인센티브 (사업선정시 가점 확대) -별도 계정을 마련하는 등 국비지원제도 개선 • 사업계획 변경절차 복잡 및 지자체 자율권 강화 -사업내용 변경시 중앙 및 도, 의회 승인절차 번거로움 →공동예산편성 집행제도 -최종사업 선정시 사업비 과다감액으로 사업계획 재수정 발생 →사업비 조정 심의시 사업별 10% 이내에서 조정 요구

사업추진단계	애로사항 및 어려움, 제도개선 요구
사업집행단계	• 사업집행 가이드라인(매뉴얼) 마련 제공 -지자체간 의견조율 곤란, 사업수행을 위한 가이드(집행방법) 필요 -지자체간 갈등 및 갈등유형 세분화, 대응방안 마련 필요(교육 등) -지역간 사업부서간 합의도출 어려움(사업부서간 집행단계 합의) • 연계협력사업 공동예산편성 및 집행 등 예산시스템 개선 -지자체간 공동예산편성 및 집행제도 필요 -예산확보 문제 → 지자체간 연계협력 사업예산 우선 매칭 -예산을 분담금 혹은 직접집행 판단 어려움 → 예산집행절차 매뉴얼화 -지자체 집행기준에 따라야하므로 사업집행 어려움 → 별도 계정 및 특별계획 지침 수립 -예산분배 및 집행의 형평성 논란 발생 -예산집행의 일원화: 사업비의 이원화 편성 및 집행에 따른 어려움 -세부사업별 예산집행 매뉴얼 목록(RIS사업의 집행매뉴얼 참조) -집행시 지자체에 공문시달 안됨 → 공문흐름을 개선(주관, 사업단만 공유) -협의체나 위탁 후 집행절차 복잡 → 집행절차 단순화 -국비지원시 주관지자체에 전액 배정하여 참여지자체간 협의 미흡 -현행 예산규정의 규제 개선 • 생활권 단위의 지역간 연계협력사업 예산지원 상향 및 가점 부여 -지역행복생활권 별도의 예산계정 확보 필요 -지역위가 지역간 연계협력 권고, 제안 및 추진 역할 -생활권 사업의 국고보조율 상향 (기준보조율 + 10%) -지역발전특별회계 내 생활권 사업을 위한 별도계정 마련 -부처별로 나누어져있는 예산사업을 지역위나 전담조직이 예산관리 집행 : 개별적 부처예산 집행은 협력 미흡 및 중복투자 문제를 발생 • 연계협력 사업기간을 유연하게 선정·지원 -사업기간을 사업성격에 따라 유연하게 설정 • 연계협력 사업계획 변경절차 간소화 및 지자체 자율권 확대 -현장여건에 따라 사업계획 변경 필요하나 절차가 어려움 → 최종 사업승인 지연으로 전체사업 일정에 차질 -사업계획 변경절차의 어려움(담당자 변경에 따른 업무연속성 부족) → 계획변경의 자체 결정범위 확대 필요 • 연계협력사업 전담조직 및 추진체계 개선, 컨설팅 강화 -연계협력사업 전담조직 필요 -추진주체 불분명 → 운영조직, 추진체계 지원 필요 -생활권협의회의 책임성, 자율성 부족 → 전체적 총괄조정 역할 -발굴부서와 기획·집행부서 의견 상이 → 사업 선정 후 사업별 컨설팅 필요 • 생활권발전협의회 권한 및 기능 개선 -생활권발전협의회 관련, 별도의 조직운영이 필요(폐지도 검토) -생활권별 강력한 권한의 협의회 구성 의무화(예산편성, 집행 협의)

사업추진단계	애로사항 및 어려움, 제도개선 요구
	-생활권별 또는 시군별 도시시설 등 현황조사(연구개발비) 실시 -생활권 협의회 연구원 활동도 제고(조사, 세미나, 토론회 활성화) -연계협력 촉진을 위한 적절한 조직 운영 권장(협의회, 특별구 등) -생활권 전문인력 활용: 생활권 사업기획·발굴·실행 등 전문인력과 정보공유, 추진 협력관계가 시스템 화되어 운영되도록 함 • 기타 규제개선 등 -시설공동이용 규제개선
사업성과 도출공유단계	• 사업성과를 고려하여 사업선정 필요 -시설의 경우, 설치지역에 성과가 편중 →시설 건설보다는, 운영·유지 관리주민역량강화에 중점 필요 -사업성과가 너무 계량화 위주 →정성평가 포함 필요 -표준모델 없어 실질적 성과도출 및 공유 한계 →사업유형별 표준모델 -지자체에 혜택이 고루 돌아가지 않는 사업 추진 어려움 →혜택이 적은 지역도 적극 참여 유도하는 장치 마련 -성과지표가 없어 관리 한계 →공동 성과지표 개발 -참여 지자체별 성과 도출 →공동목표 설정 및 공유 강화 -성과 및 활용관련 전문가 컨설팅 강화(초기단계 투입) • 사업성과에 대한 참여지자체간 정보공유 개선 -정보공유가 잘 이루어지지 않음 →정보공유의 장으로서 우수지자체 보고 등 워크숍을 통한 정보공유 필요 -워크숍, 선진사례 견학 등 다양한 정보공유
사업평가단계	• 연계협력사업 평가방식 및 지표 개선 -평가결과의 계량화 능력 결여 →중앙정부 지원 및 외부전문가 활용 -객관적·차등적 평가환류체계 미흡 →지역특성을 고려한 탄력적 평가체계 -평가가 주관지자체와 사업단간 정보교류 →참여지자체 정보공유 -사업평가 및 건설당시 부처 공무원이 평가하는데 지역사정을 잘 이해 못하는 경우가 있음 →사업평가지 지역담당자가 사업에 충분히 설명할 수 있도록 평가시간 및 일정을 늘릴 필요 -장기적으로 추진하는 경우, 평가체계가 달라져야 함 -평가방법·제도 미흡 →사업평가 후 사후관리제도 인센티브 및 포상 확대 -생활권 현실을 반영한 평가 필요 (과도한 자료요구 불필요) -평가지표 차별 적용(특·광역시와 도 단위의 지표를 분리 설정) • 연계협력사업 평가에 따른 인센티브 강화 -평가에 따른 인센티브제 미비 →인센티브제 구체적으로 제시(매뉴얼)

사업추진단계	애로사항 및 어려움, 제도개선 요구
사업관리운영 단계	• 연계협력사업 공동예산제도 등 예산체계 개선 -예산 중복으로 증빙에 책임 한계 →공동예산, 공동실적제 도입 • 사업종료 후 사후관리시스템 마련, 지속화 방안 강구 -사업기간 종료 후 사후관리시스템 구축 필요 -사업종료 후 사후관리방법이 없어 사업의 지속성 및 관리 어려움 : 사업추진시 의무적인 사후관리방법 및 재원의 중요성 강조 -사업기간 종료 후 사후관리시스템 구축 -관리운영 소홀 →관리운영단계 지속적인 데이터기반 마련 -사후관리활용계획 미흡 →기획단계부터 운영관리계획 포함(선정기준) -사업종료 후 지속적인 관리역량 부족(예산, 인력부족) -사업관리운영을 주관지자체에 미루는 경향 →참여지자체도 사업관리·운영에 참여하도록 제도적 근거 마련 -전문지식 보유인력 부족(공무원의 전문성 부족) →민간전문가 활용 방안 -전문인력 채용 및 갈등관리 해결을 위한 중간지원조직 필요 -관심도를 높이기 위해 인센티브 강화 -사업기간 종료이후에도 사후관리가 중요: 관리주체 및 예산분담 → 일정한 예산지원 필요(국비 일정부담) -관리운영비도 사업비에 포함(종료후 3년) 개선 -사후관리방안에 대한 컨설팅 제도화 개선(불필요한 예산지출 방지) -사업운영예산의 지속적인 확보 어려움

**〈설문조사 결과〉 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 차원에서,
지역발전위원회의 중점 수행기능(역할) 및 개선요구사항 (서술형 응답)**

• 중앙부처 단일화된 통로 역할

- 단일화된 사업승인기구 필요(지역위, 농림부 등...)
- 지역위가 자율성 있는 예산확보 및 배분권한 소유
- 탈권위적 태도로 지역간 상생예산체계 지원 및 지역익권수렴 창구 일원화
- 생활권 발굴사업에 대한 실질적 지원요구(지역위-부처간 의견 상이)
- 지역이 자주 만나 소통할 수 있는 장(의견수렴 통로)의 마련 확대
- 지역위 역할 및 권한 강화: 지역발전관련 정부예산 편성·조정 권한 보유
- 중앙부처와 유기적 협조체계 구축 및 지자체 지원기능 강화
- 지역간 연계협력사업 공모시 지역위서 총괄: 국비지원, 사업내용 조정 등(선도사업의 경우 농림부에서 사업비, 사업내용 조정 요청)
- 지역위 역할과 기능이 제한적으로 관련 중앙부처간 정책공감대 형성이 부족
- 부처간 컨트롤타워 기능의 강화

• 사업 컨설팅 지원 및 평가모니터링 강화

- 사업의 모니터링을 통해 우수사례 전파하고, 인센티브를 주어 사업이 계획될 수 있도록 지원해주는 시스템 구조가 되어야 함
- 우수사업 발굴지원 및 추진사업에 대한 컨설팅 강화
- 연계협력사업 발굴, 컨설팅, 용역 등 예산지원
- 전문가 채용하여 사업컨설팅 능력 강화
- 사업선정·컨설팅시 실질적으로 연계협력사업 사례성과 교육 등 강화
- 지자체 추진사업 모니터링 및 사후평가 보완 발전
- 사업 종료 후 모니터링 및 보완, 중간 피드백 역할 강화
- 연계협력 우수지자체에 대해 사·도평가에서 가점 및 인센티브 부여
- 평가체계 강화 및 인센티브 지급계획 수립
- 사·도별 민간 전문인력 활용해 연계협력 운영관리 평가방안 마련
- 선도사업 연계협력사업 추진시, 권역별 컨설턴트 지정 지원

• 연계협력사업 발굴을 위한 모델·지침 제시

- 연계협력사업 표준 가이드라인 제정 시급
 - 중앙정부 및 지방의 신규사업 발굴 및 연계협력사업 모델 제시
 - 시설설치도 중요하지만, 지역간 연계해 운영·유지 프로그램 개발에 중점
(예: 정읍고창지역창안대회 등 소프트웨어 프로그램 선정 지원)
 - 연계협력사업 관련 지침, 규칙, 편람 제정이 반드시 필요
 - 지역간 연계협력사업 시기와 절차를 매뉴얼화
 - 지자체간의 가교 역할 및 공동이익 창출될 수 있는 사업 발굴
 - 세부사업 시행지침 매뉴얼 수립
 - 지역간 협의·건의 등 상향식 연계협력사업 기획·평가·운영에 초점 제도개선
-

• 생활권 단위 지역간 연계협력사업 지원 강화

- 생활권별 특성 파악 후 차등적 지원과 혜택 부여
- 연계협력사업 적극 추진할 수 있도록 제도적 장치 마련
- 연계협력사례 세분화·유형화하고, 차별적으로 추진
- 지역행복생활권 추진단체 별도 설립 혹은 전문가단체 위탁 고려
- 지역생활권에 대한 연구조사·분석을 통해 사업필요성 철저한 검증 필요
- 연계협력 전문가컨설팅을 생활권별로 지원
- 생활권 사업발굴에 필요한 시·도별 추진기구 역할 강화(전문인력, 조직전문화)
- 지역간 연계협력 가능사업의 발굴 지원
- 생활권 단위로 예산을 사전배정하고, 지자체 자율적으로 사업선정 추진토록 하며, 지역위는 자율적 사업선정시 컨설팅 역할수행

• 연계협력사업 예산제도 및 시스템 개선

- 연계협력사업 별도 지원예산 및 공동예산 편성·집행
- 지역위에서 사업예산을 가지고 직접 공모 집행
- 지역위 자체적으로 예산을 확보하여야 지역사업 추진 원활히 진행***
- 생활권 정착을 위해 지역위 차원의 예산 확보 및 지원 운영
- 행정적 지원의 안정적 운영, 단기·단편적 사업추진 문제의 해결
- 지역위가 연계협력사업 예산을 별도로 편성·공모절차 추진필요
(현재 농림부 등과 이원화되어 사업계획 수립시 부처의견 따르는 경향. 선도사업 선정이후 농림부 승인과정에서 행정력 낭비 초래)
- 연계협력사업 지원예산 규모 증액
- 지역간 연계협력 별도예산계정 운영
- 연계협력 사업발굴시 예산 인센티브 부여 및 가점 부여
- 예산편성 능력 강화: 기재부와 협상력 강화
- 지자체 조직운영에 따른 운영비 지원 법제정비 및 인센티브 지원
- 부처협업, 예산집행 등 체계적 업무시스템 구축
- 사·군간 연계협력 강화를 위한 지원제도 및 인센티브 강화

• 기타

- 지역간 이기주의에 따른 갈등 중재, 시·도, 시·군·구의 이해관계 조정 필요
 - 갈등관리 해결을 위한 시·도단위 중간지원조직 신설
 - 지자체 의견수렴하고 조정할 수 있는 역할 필요
 - 지역간 연계협력의 범위 확대(생활권외 시·군간, 광역시 구·군간 등)
 - 지역간 연계협력 활성화를 위해 지방행정체제 개편 추진에 속도
-

〈자료 3〉 지역행복생활권의 연계협력사업 수요조사(양식)

〈사·도·별〉

① 생활권 유형	② 연계 협력 사업명	③ 사업유형		④ 사업구분		⑤ 연계협력 주요내용	⑥ 연계협력 참여지자체		⑦ 사업입지 지자체	⑧ 연계협력 사업기간	⑨ 사업비(백만원)				① 회계 명	② 소관 부처	③ 우선순 위
		기존	신규	예산	비예산		주관 지자체	협력 지자체			계	국비	도비	시군비			

주: 이 양식은 지역행복생활권 연계협력사업 계획보고서를 토대로, 본 연구의 지자체 연계협력사업 수요분석을 위해 별도로 작성하였음

〈자료 4〉 지자체 대상 지역간 연계협력사업 추진실태 조사(양식)

국토연구원은 2014년 “지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안 연구”를 수행하고 있습니다. 이 연구의 수행과 관련하여, 현재 지자체 차원에서 행해지고 있는 다양한 지역간 연계협력 활동이나 사업 등이 어떻게 이루어지고 있는지를 우선 파악하고자 합니다.

여기서 지역간 연계협력 활동이란, 2개 이상의 시·군(혹은 시도)이 재원, 인력, 자원 등을 분담하여 추진하는 사업이나 활동(비예산사업 포함)으로서, 공동의 이익을 창출하고자 수행하는 제반활동을 말합니다. 지역간 연계협력을 위해 현재 진행 중이거나 계획하고 있는 사업을 기준으로, 직접 혹은 민간 등에 위탁하여 수행하는 활동까지 포함하여 작성해주세요.

귀 지자체(광역시 및 기초지자체)에서 추진하고 있는 다양한 지역간 연계협력 추진내용을 양식에 상세히 적어주세요. 이 조사결과는 정책연구를 위한 소중한 기초자료로 활용하며, 연구이외 목적으로는 사용되지 않도록 하겠습니다.

바쁘신 중에도 조사에 응답해주신 점에 대해서 진심으로 감사드립니다.

2014년 5월

연구책임자 국토연구원 차 미 숙
(문의처: 031-380-0190)

<양식> 광역지자체: 충청남도

총괄 작성자: ○○○, 연락처: 041-○○○-○○○

① 연계협력 활동명 (비예산사업 포함)	② 유형		③ 사업구분		④ 연계협력 주요내용	⑤ 연계협력 참여지자체	⑥ 연계협력 추진기간	⑦ 추진방식			⑧ 사업비(백만원)			⑨ 추진 조직 (형태)	⑩ 근거법령 여부	⑪ 우수사례 추천
	기존 사업	신규 사업	예산 사업	비예산 사업				지체	위탁	계	국비	도비	시군비			

<양식 작성방법>

- ① 연계협력 활동명: 2개 이상의 지역간 연계협력 사업 및 활동(비예산사업 포함) 명칭을 적어주세요.
- ② 유형: 현재 추진하고 있는 사업은 기존, 앞으로 추진 할 사업은 신규로 구분해 주세요.
- ③ 사업구분: 예산사업 및 비예산사업 여부에 ○ 표시를 해주세요.
- ④ 연계협력 주요내용: 실제로 추진하고 있는 연계협력 내용(업무)을 상세하게 적어주세요
- ⑤ 연계협력 참여지자체: 연계협력을 수행하고 있는 참여 지자체명을 적어주세요
- ⑥ 추진기간: 지역간 연계협력 사업이나 활동을 추진하고 있는 기간을 적어주세요(일회성 사업 및 지속적 사업 여부 확인 목적)
- ⑦ 추진방식: 지역간 연계협력 사업이나 활동 추진기간을 적어주세요.
- ⑧ 사업비: 예산사업의 경우, 국비, 도비, 시군비를 구분하여 총사업비를 적어주세요.
- ⑨ 추진조직(형태): 지역간 연계협력 사업이나 활동을 위한 사업단 구성, 전담TF, 협의회 등 조직을 운영한 경우에 적어주세요.
- ⑩ 근거법령 여부: 해당 활동을 수행하는 법령 및 지자체 조례 등 근거법령이 있는 경우는 적어주세요.
- ⑪ 우수사례 추천: 지역간 연계협력을 통해 가시적인 성과를 도출하였거나 성공적으로 추진하는 사례인 경우에 ○표해주세요
(추후 심층사례조사 추진 예정입니다)
- ⑫ 기타 추가적인 내용이 있으시면, 별지를 활용해 자유롭게 의견을 주세요.

<양식> 기초지자체(시군)

<총괄작성자: ○○○>

① 연계협력 활동명 (비예산사업 포함)	② 유형		③ 사업구분		④ 연계협력 주요내용	⑤ 연계협력 참여지자체	⑥ 연계협력 추진기간	⑦ 추진방식			⑧ 사업비(백만원)			⑨ 추진 조직 (형태)	⑩ 근거법령 여부	⑪ 우수사례 추천
	기존 사업	신규 사업	예산 사업	비예산 사업				지체	우탁	계	국비	도비	시군비			

<양식 작성방법>

- ① 연계협력 활동명: 2개 이상의 지역간 연계협력 사업 및 활동(비예산사업 포함) 명칭을 적어주세요.
- ② 유형: 현재 추진하고 있는 사업은 기존, 앞으로 추진 할 사업은 신규로 구분해 주세요.
- ③ 사업구분: 예산사업 및 비예산사업 여부에 ○ 표시를 해주세요.
- ④ 연계협력 주요내용: 실제로 추진하고 있는 연계협력 내용(업무)을 상세하게 적어주세요.
- ⑤ 연계협력 참여지자체: 연계협력을 수행하고 있는 참여 지자체명을 적어주세요
- ⑥ 추진기간: 지역간 연계협력 사업이나 활동을 추진하고 있는 기간을 적어주세요(일회성 사업 및 지속적 사업여부 확인 목적)
- ⑦ 추진방식: 지역간 연계협력 사업이나 활동 추진기간을 적어주세요.
- ⑧ 사업비: 예산사업의 경우, 국비, 도비, 시군비를 구분하여 총사업비를 적어주세요.
- ⑨ 추진조직(형태): 지역간 연계협력 사업이나 활동을 위한 사업단 구성, 전담TF, 협의회 등 조직을 운영한 경우에 적어주세요.
- ⑩ 근거법령 여부: 해당 활동을 수행하는 법령 및 지자체 조례 등 근거법령이 있는 경우는 적어주세요.
- ⑪ 우수사례 추천: 지역간 연계협력을 통해 가시적인 성과를 도출하였거나 성공적으로 추진하는 사례인 경우에 ○표 해주세요
(추후 심층사례조사 추진 예정입니다)
- ⑫ 기타 추가적인 내용이 있으면, 별지를 활용해 자유롭게 의견을 주세요.

국토연 2014-50

지역행복생활권 실현을 위한
지역간 연계협력 활성화방안 연구

지 은 이 차미숙, 이원섭, 김창현, 임은선, 이미영, 박재희
발 행 인 김경환
발 행 처 국토연구원
출판등록 제25100-1944-2호
인 쇄 2014년 12월 31일
발 행 2014년 12월 31일
주 소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254
전 화 031-380-0114
팩 스 031-380-0470

ISBN 979-11-85948-55-3

한국연구재단 연구분야 분류코드 B170300

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2014, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.