

제 2주제

연계·협력사업 발굴·선정 프로세스와 계획수립 방법

- 김현호 박사(한국지방행정연구원)

한상욱 부장(충남발전연구원) -

지역행복생활권 연계협력사업 발굴구상 프로세스와 접근방법

2013. 11

김현호 · 한상욱
(한국지방행정연구원 · 충남발전연구원)

* 본 자료는 지역발전위원회(2013), “지방자치단체간 연계협력사업 편람” 을 요약 · 정리함

주제발표 취지 및 목적

○ 지역행복생활권 가이드라인의 확정

- 새 정부 지역정책 발표(7.18) 이후, 지역발전위원회 주도로 추진 지역발전위원회 심의 · 의결
 - 삶의질에 중점을 둔 접근, 상생협력의 지역발전 모델 추구, 주민 · 시 · 군 중심의 지역발전 정책
 - 농어촌생활권(농어촌 시 · 군), 도농연계권(중소도시 및 인근 농어촌), 중추도시권(대도시권 및 중소연담도시권)

○ 지역생활권 발전계획의 핵심은 연계협력사업

- 지역생활권 발전계획 : 생활권 추진의 청사진 제시(5년간)
- 계획성격 : 법정 자율계획(국가균형발전특별법), 전략적 계획(핵심사업 중심), 시 · 군간의 공동 협력계획, 주민의 필요와 수요가 반영되는 참여계획

○ 공동협력계획, 사업계획, 참여계획으로서 시행착오 최소화를 위한 효율적인 계획수립 방안 모색 필요

- 현재 수립절차만 제시되어있고, 계획수립지침은 미제시 상태



계획 패러다임 변화에 대응한
상향식 계획수립 방안 모색으로 시행착오 최소화

Contents

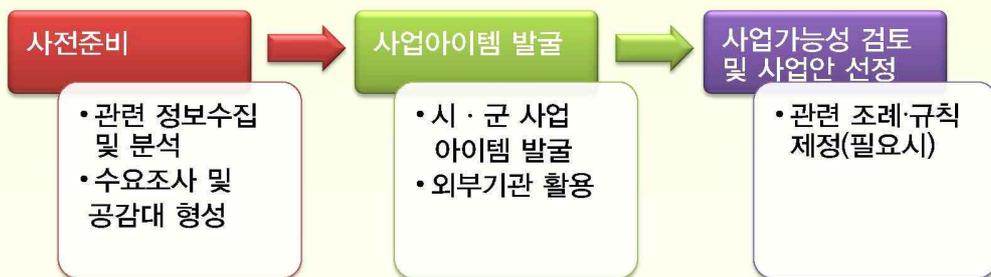
1. 구성
2. 사업의 발굴 및 구상
3. 시·군간 협의 및 합의 도출
4. 사업계획 수립
5. 사업 집행
6. 사업 사후관리

1. 구성

사업개요	• 연계협력사업의 전반적 내용 소개
사업발굴 및 구상	• 시·군간 구체적 협의 이전의 추진 가능한 사업 선정
사업협의 및 합의도출	• 연계협력사업의 추진 합의도출 절차 및 내용
사업계획 수립	• 사업 달성을 위한 제반 수단과 방법 설계
사업의 집행	• 확정사업의 실행을 위한 준비 및 관리사항 제시
사업의 사후 관리	• 사업 종료 후 평가 등 사후 관리 방안 소개

2. 사업의 발굴 및 구상

- ✓ 연계협력사업의 발굴 및 구상은 시·군간 연계협력 추진 가능성이 있는 사업의 구상안을 마련하는 단계
- ✓ 사전준비, 사업아이템 발굴, 사업가능성 검토 및 사업안 선정 등의 단계로 구성



4

2. 사업의 발굴 및 구상

■ 사업 발굴 주안점

- ✓ 연계협력사업 분야는 크게 5개 분야로 지역발전 측면의 전 분야에 해당
 - 기반부문 : 인프라 교통서비스, 환경시설, 귀농귀촌, 역량강화
 - 일자리부문 : 일자리(주민교육), 특화산업, 지역농업, 6차산업화, 산업단지
 - 교육부문 : 여건개선, 전문가활용, 지역대학 협력, 평생교육
 - 문화융성·생태복원 : 문화체육시설프로그램, 관광자원 개발, 환경산림자원
 - 복지·의료 : 복지센터, 낙후의료서비스, 보건의료, 기능분담, 전문서비스 등
- ✓ 사전준비를 위해서는 기존에 추진하거나 계획중인 사업의 관련 주체 파악이 중요
 - 기존의 연계협력사업은 관광자원 개발 및 활용 중심
 - 가이드라인에서 제시한 연계협력 대상사업은 행정주도로는 한계
 - 중앙부처 및 관련기관(교육청, 대학, 병원, 시민·환경단체, 상공회의소 등)의 사업 파악 선행

5

2. 사업의 발굴 및 구상

■ 사전준비 단계

- 지역의 기본적인 현황 및 주민수요 등을 파악하여 협력과제를 도출하고, 협력사업의 필요성을 인식시키기 위한 지역사회 및 관계자간 공감대 형성 중요



6

2. 사업의 발굴 및 구상

■ 타 시·군과 협의가능한 사업풀 작성 방법

- 시·군 기획실 중심의 추진중인 사업, 계획중인 사업, 구상중인 사업 모두 파악 (사업 풀) 작성 (관련기관 사업 포함)

- 행복생활권 관련 사업목록(가이드라인 참조)중 적용가능 사업 선정(예비대상사업)

- 사업제외 : 단순집행 사업, 파급효과가 일부지역 또는 시·군에만 국한되는 사업, 사업내용 및 추진일정이 모호한 사업

- 타 시·군과 협의 가능한 사업풀 작성

7

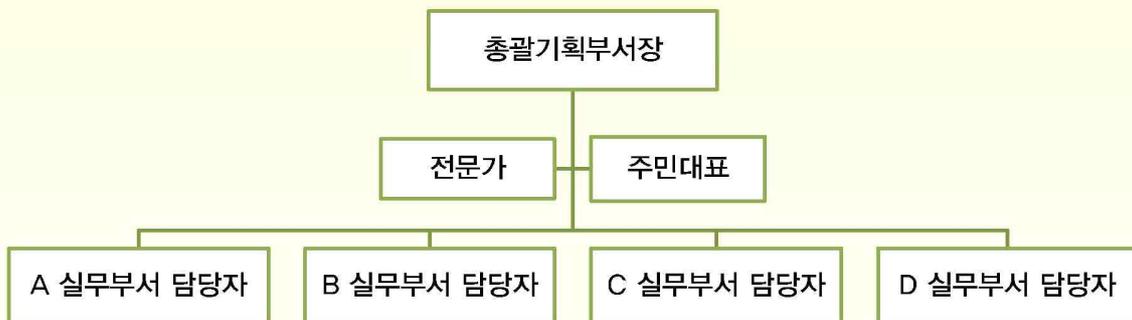
2. 사업의 발굴 및 구상

■ 사업가능성 검토 및 선정

➢ 발굴된 사업아이템 1차 풀(Pool) 대상으로 사업가능성을 검토하여 사업안 선정

1. 개별 시·군별 사업가능성 검토

- 시·군별 연계협력발굴 TFT 구성하여 1차 풀(Pool) 검토/ 우선 순위(안) 선정



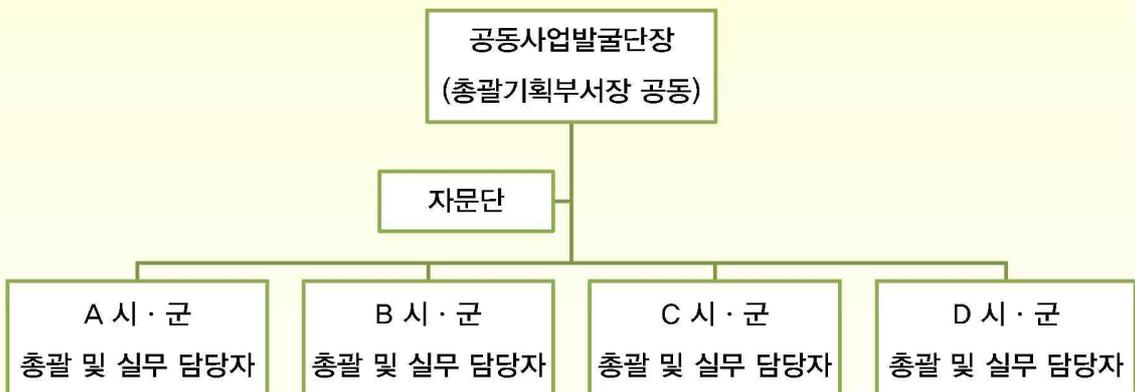
12

2. 사업의 발굴 및 구상

■ 사업가능성 검토 및 선정

2. 시·군간 사업가능성 검토

- 시·군 공동의 연계협력발굴 TFT 구성하여 연계협력사업(안) 선정



13

2. 사업의 발굴 및 구상

■ 사업안 선정기준

사업안 선정기준 예시

- ✓ 성과창출 가능성 : 지역간 연계·협력으로 인한 시너지 효과 판단
 - * 주요 성과창출 분야 (예) : i) 지역특화산업 육성 효과, ii) 문화·관광개발로 지역 브랜드 제고효과, iii) 지역 생활여건 개선효과 iv) 지역정주환경 개선등
- ✓ 타당성·실행가능성 : 기대효과, 구체성, 사업비 및 자원분담 적정성, 지역발전 부합성 등 고려
 - * 관련 시·군간에 재원을 적정하게 분담
 - * 타당성이 매우 낮거나 나눠먹기식 사업 배제
- ✓ 창의성 : 기 추진하고 있는 사업과 유사·중복사업은 배제하고 지역의 특색을 살려 사업 선정
- ✓ 연계·협력도 : 시·군간 합의 수준, 사업 추진체계, 사업 내용의 연계·협력 정도 등 고려
 - * 시·군간 연계·협력을 위한 추진체계 구축으로 사업의 지속성 확보 정도

14

2. 사업의 발굴 및 구상

■ 사업안 선정 및 기본안 구상

1. 사업안 선정

- 사업선정기준에 따라 사업안 선정 (우선순위별 복수안 선정 가능)
- 시·군간 협의단계 이전에 기본안 구상 마련 (사업 필요성 및 목표, 사업개요 및 주요 내용, 개략적인 예산 등)

사업안 선정 체크리스트

- 국가 및 상위기관의 정책방향에 위배되지 않는가?
- 각 시·군별로 분담하게 될 개략적인 예산안에 대한 자원조달 가능성이 있는가?
- 각 시·군별로 공동의 자원을 활용하거나 자원의 공유가 가능한가?
- 향후 사업추진과정에서 분쟁의 소지는 없는가?

15

3. 시·군간 협의 및 합의 도출

- ✓ 시·군간 상호 협의를 도출하는데 필요한 절차에 관한 내용을 제시
- ✓ 과정 : 연계협력사업에 대한 관련 시·군간 협의과정, 합의도출, 협약체결 등의 단계로 구성



16

3. 시·군간 협의 및 합의 도출

■ 시·군간 연계협력 협의

- 협의단계는 연계협력사업이 시·군간 자율과 협력을 바탕으로 추진되도록 갈등요인을 사전에 제거하고 주요 사항에 대하여 협의를 도출하는 역할을 수행하는 과정

예비협력기구 구성

- 사업의 성격에 따라 선택적으로 구성·운영
- 대상사업을 관장하는 시·군 실무공무원으로 TFT형태로 구성
- 필요한 경우 이해관계자 대표 및 관련 전문가 참여

예비협력기구 협의사항

- 연계협력사업의 타당성 및 가능성
- 협력기구(협의회 등)의 구성
- 협력기구의 협의사항(안건)
- 협력기구 운영절차
- 협력기구 합의도출 방법 등

17

3. 시·군간 협의 및 합의 도출

Tips : 기획실, 사업부서 참여

- 예비 협력기구를 구성하는 단계부터 시·군간 연계협력사업이 특정한 부서에 바로 떨어지는 것을 가급적 지양
- 예산, 부서협의, 행정처리 등의 수월성을 확보하기 위해 기획부서를 참여시키는 것이 여러 가지 애로해결에 실제적으로 도움이 되기 때문
- 가급적 예비협의기구를 구성하는 단계에서부터 기획부서의 주관 아래 사업부서를 참여시키는 것을 권장

18

3. 시·군간 협의 및 합의 도출

2. 협력기구의 구성·운영

■ 협력기구의 구성

- 협력기구는 시·군간 합의에 의해 구성
- 협의회의 경우는 군특법, 지방자치법, 개별법, 조례 등에 근거하여 설치
- 자치단체 공무원, 지방의회의원, 주민, 관련 공기업의 임원 등 참여 권장

■ 협력기구의 운영

- 협력기구의 원활한 운영과 합의도출 위해 관련 시·군 합의의 운영규칙 사전 설정 가능
- 협의사항에 관한 자문에 응하기 위하여 지역협력자문회의를 설치·운영할 수 있음
- 주요 협의사항에 대한 주민의견을 수렴하기 위해 조사실시, 공청회를 개최 가능

19

3. 시·군간 협의 및 합의 도출

합의 도출

- 연계협력사업의 시·군간 공동 추진에 필요한 사항에 대하여 상호 신뢰를 바탕으로 한 협의과정을 거쳐 합의를 형성

■ 합의 방식

- 원칙적으로 시·군간 합의에 따름
- 기한내에 전원합의가 어려운 경우에는 압도적 다수의결의 기준을 설정할 수 있음

■ 미합의 사항의 조정

- 합의도출이 어려운 쟁점사항에 대해 협의회에서는 제3자의 조정을 요청할 수 있음
- 도는 관할 시·군의 지도·감독 기능 뿐 아니라 광특회계의 시·도 자율편성예산의 배분권을 갖고 있고 지역의 실정을 잘 알고 있기 때문에 조정자로 적합

20

3. 시·군간 협의 및 합의 도출

협약(MOU) 체결(필요시)

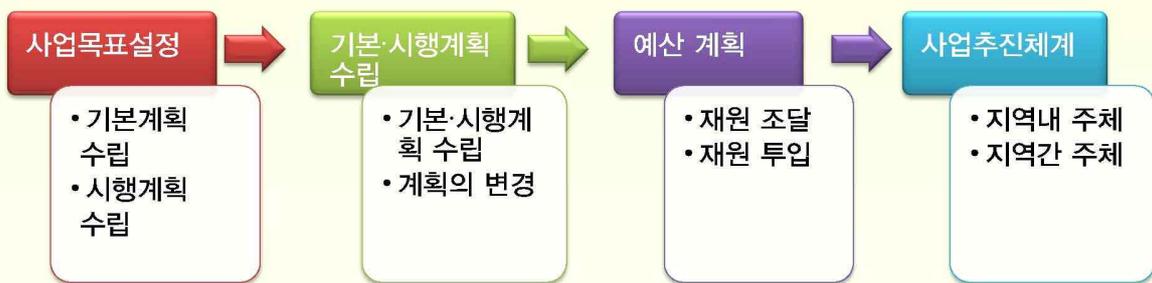
- 협의과정을 거쳐 합의된 내용의 실천을 제도적으로 담보하기 위하여 상호간 약속으로서 협약을 체결하는 단계

- 연계협력사업에 관하여 협의회 등 협력기구에서 합의한 사항은 관련 시·군간 협약을 체결함으로써 법적 효력을 발생시킴
- 국가와 지방자치단체는 지역협력협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 함
- 연계협력사업의 비용부담은 사업으로 얻어지는 공익에 비례하여야 하고, 사업으로 이익을 얻는 시·군과 희생을 하게 되는 시·군이 있을 경우, 그 편익과 비용을 감안하여 부담과 보상을 협약으로 결정

21

4. 사업계획의 수립

- ✓ 발굴된 사업의 사업계획을 수립하고, 사업의 변경 등에 필요한 추진체계 등을 포함해서 사업을 달성하기 위한 제반 수단과 방법을 설계하는 과정에 해당됨
- ✓ 계획수립의 내용은 사업목표, 기본 및 시행계획, 계획의 변경, 예산계획, 사업추진체계구축 등으로 구성



22

4. 사업계획의 수립

■ 목표의 요건 및 목표수립 시 고려사항

사업목표의 요건

- 현실적으로 도달 가능한 수준이어야 함
- 협력 시·군 및 지역 주민들이 수용할 수 있어야 함
- 측정 가능한 지표로 표현되어야 함
- 사람들이 이해하고, 동기를 유발할 수 있어야 함

목표수립 시 고려사항

- 상위의 추상적 목표로부터 하위의 구체적인 목표로 구체화 할 것
- 우수 연계협력사업 선정시 고려요소를 참고할 것
- 단계별, 사업부문별로 하위 추진목표를 구체화 할 것

23

4. 사업계획의 수립

■ 계획의 수립

- 사업을 추진하기 위한 사업추진 전(全) 년도에 걸친 기본계획 및 이를 달성하기 위한 연차별 계획 작성

우수한 계획의 이점

- 사업전체를 폭넓게 조망할 수 있다
- 목표달성을 위한 가장 합리적인 수단과 자원을 동원할 수 있다
- 단계적이고 체계적인 절차에 따라 사업을 추진할 수 있다
- 사업추진의 목표와 수단의 연계성(ends-means chain)을 강화시킬 수 있다
- 사업추진 시 발생하는 협력위기 및 애로에 효율적으로 대응할 수 있다
- 사업추진에 대한 시·군간의 물리적인 협력의 가능성을 축소시킬 수 있다
- 주민과 민간, NGO, 중앙정부 등의 보다 많은 참여와 지원을 확보할 수 있다

24

4. 사업계획의 수립

■ 계획수립 TFT 구성

임무

- 계획의 시안 작성

구성시기

- 사업의 기획, 발굴이 끝난 바로 다음

구성

- 시·군 공무원, 외부 전문가

운영

- 주관 기관 선정 후 주관 기관 주도
- 다수 시·군 관련 사업 : 광역 참여 권장

25

4. 사업계획의 수립

■ 계획 수립 절차



26

4. 사업계획의 수립

■ 계획 내용 구성

계획에 포함되어야 할 내용

- 사업의 개요
 - 사업의 명칭, 필요성 및 목적
 - 사업의 내용
 - 사업의 대상지, 개발여건, 사업의 내용, 복수 지자체의 사업분담 내용 등
 - 운영 및 관리 계획
 - 사후관리 대상 및 내용, 관리주체 및 관리체계 등
 - 집행계획
 - 주체별 역할, 시·군간 협력확보 방안, 사업 추진체계, 투자예산 및 재원조달
- ※ 필요시 타 사업과의 연계방안을 개발하여 제시

27

4. 사업계획의 수립

Tips : 종전 계획의 문제점

- 연계협력 시·군별로 해당지역에 대한 각각의 계획을 수립
- 사업공모 시는 연계협력의 형태를 띠었지만 사업추진 시는 별개로 추진
- 연계협력이 화학적 협력 대신 물리적 협력의 양상을 보이는 문제 유발
- 정보의 교류, 공동 인프라 투자 등 노력의 촉발 부족

Tips : 하드웨어의 과도한 투자

- 하드웨어에 대한 과도한 투자로 인해 시·군간의 연계협력이 애로에 봉착한 사례도 있음
- * 사업비가 '시설비'로 책정되어, 시·군간 협력을 원천적으로 제약
- ** 6개 시·군은 각각의 해당지역을 대상으로 숲 조성과 관련된 관광 인프라 조성사업을 각각 추진하는 모습을 보이고 있음

28

4. 사업계획의 수립

■ 사업 예산편성

- 국비, 지방비, 민자 등으로 구성 작성 하되
- 각 시·군 및 민간의 예산 투자 협약서 작성 권장

예산안 편성시 고려사항

- 사업 또는 부문의 상대적 중요도
- 자원조달 가능성
- 중앙정부 지침 또는 관련 법규에 따라 정해진 부문별 또는 사업유형별 예산 집행한도 고려
- 투자재원의 종류(국고보조금, 지방비, 민간부담 등)와 규모를 세부사업별·연차별로 명시
- 투자규모 산정시, 관련 법규를 검토하고 지나치게 과다하거나 과소하지 않은 합리적 수준을 유지
- 시·군간 예산배분비율 조정 협의시, 비율산정기준 설정
- 사업추진의 애로요인이 되는 시·군간 예산투입의 현저한 차이 방지

29

4. 사업계획의 수립

투자자원 분담

- 협력도 증가 위해 시·군 분담 금액 및 분담 비율 기재

구분	총사업비 비율 (%)	연차별 투자계획									연평균 증가율	비고	
		0000			0000			0000					
합계	④	A사업	B사업	A사업	B사업	A사업	B사업			
국비	지역계정	③											
	광역계정												
지방비	OO시·도	②											
	△△시												
민자	××군	①											
	현금												
	현물												

30

5. 사업의 집행

✓ 사업계획에 대한 실제적 실행을 위해 필요한 조직, 예산, 제도 등의 준비 및 관리사항을 제시

✓ 추진체계 구성, 자원조달, 제도정비 및 사업홍보 등의 내용으로 구성



31

5. 사업의 집행

추진체계 구성

- 사업을 관장하고 실행하는 전담 조직 및 기구를 설치·운영하고 사업을 관리하며, 이해관계자의 공감대와 협력을 결집

1. 시·군간 공동추진조직 설립

■ 공동추진조직의 형태 검토

- 시·군간 협력방식은 협력의 강도, 내용에 따라 다양한 방식이 존재
- 현행 제도상 조직체를 구성하는 방식으로는 지방자치법 상 “행정협의회”와 “조합”이 가장 대표적인 방식
- 연계협력사업의 성격과 공동추진조직의 특성을 고려, 적합한 조직형태를 선택

32

5. 사업의 집행

- 자치단체간 협력기구방식의 비교

구 분	행정협의회	지방자치단체조합
설치 목적	- 광역행정 대응	- 광역행정 대응
법적 지위	- 행정기구	- 법인(자치단체가 아닌)
관장 기능	- 일부 사무	- 일부 사무(위임)
기구 구성	- 의결기구	- 의결기구 및 집행기구
장 점	- 설립이 용이 - 시·군이 법인격 보유	- 법인으로 대외적 행위주체 - 독자적 의결 및 집행
단 점	- 합의나 결정의 구속력 저하 - 행정의 집행력 미흡	- 구성 시·군의 간섭 - 인사 및 재정의 파행적 운영 소지

33

5. 사업의 집행

Tips : 기존 협의회 활용 시 유의점

- 관련 시·군으로 구성되는 강 관리 등의 광역적 협의체가 구성되어 있어서 이를 시·군간 연계협력의 협의회로 활용하는 경우가 있음
- 이런 경우, 시·군간 연계협력사업을 기존의 협의회가 겸임하게 하는 방식인데, 시·군간의 협력기구인 조합을 새로 만들 필요가 없다는 장점을 보유하고 있음
- 대부분 의장시(군)을 순번제로 운영하고 있어 사업추진에 애로가 있으므로, 주관 자치단체를 별도로 지정하는 방안에 대해 사전 검토 필요

Tips : 실무협의회의 구성

- 협의회를 통한 사업추진시 조직 구성의 유의점 중의 하나는 실무협의회를 구성하는 것임
- 실무협의회 구성을 협의회 규약에 명시하는 것이 바람직하며, 이때 시·군간 연계협력사업의 관련 부서장이 참여하는 것이 업무 추진시 실질적인 도움을 받을 수 있는 방안이 됨

34

5. 사업의 집행

Tips : 주관 시·군 변경시 유의사항

- 연계협력 사업의 추진시 주관 시·군을 지정하여 사업을 추진하는 것이 사업추진에 보다 효율적임
- 협의회, 조합 등에 주관 기관을 명시한 경우는 이에 따르되, 가급적 사업기간 동안에는 주관 자치단체를 변경하지 않는 것이 바람직함
- 주관 자치단체가 변경될 경우 인수인계절차를 명확히 하여 분쟁의 소지를 최소화하는 것이 좋음

35

5. 사업의 집행

■ 재원조달

- ▶ 투자재원의 확보는 연계협력사업이 성공하기 위한 필수조건으로서 국비 확보와 자체재원의 조달 방안을 적극 강구

■ 공모사업

- '14년부터 시·군 연계협력사업 지원을 위한 별도 예산항목을 설치 운영할 계획
- 연계협력사업의 성격과 공동추진조직의 특성을 고려, 적합한 조직형태를 선택

■ 자체사업

- 시·군간 자체적으로 추진하는 사업은 광특회계 지역계정의 보조금과 일반 국고보조금, 민자 등을 적극 활용

36

5. 사업의 집행

• 기초시·군 연계협력 재정지원절차



37

5. 사업의 집행

투융자 심사

- 기초시·군 연계협력 재정지원절차

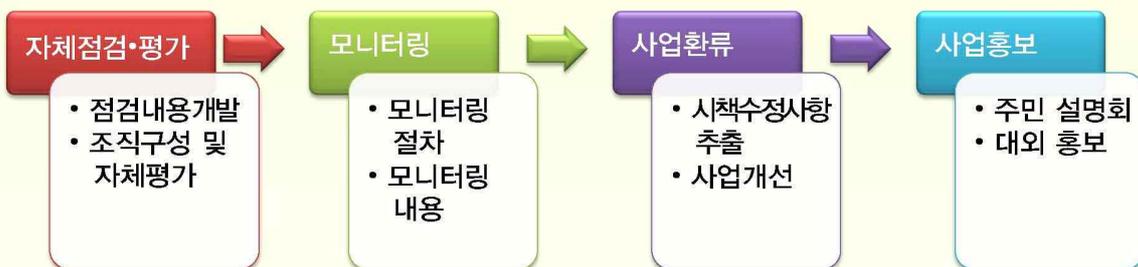
		신규 투융자사업	비고
자체 심사	시·군구	• 40억원 미만 신규사업	
	시도	• 200억원 미만 신규사업	
의뢰 심사	시도	• 40억원 이상 100억원 미만 신규사업	
	중앙	• 시도사업의 200억원 이상 신규사업 • 시·군구사업비 100억원 이상 신규사업	

38

6. 사업의 사후관리

✓ 연계사업에 대한 사업 종료 후 자체적으로 사업에 대한 평가를 통해 문제점 도출 및 해결 방안을 파악하고, 이에 대한 대응방안을 제시

✓ 사업에 대한 자체점검 및 평가, 모니터링, 익년도 사업의 환류, 홍보로 구성



39

6. 사업의 사후관리

■ 사업성과 평가

- 민·관·학 등 다양한 전문가의 참여를 통한 평가 거버넌스 체계를 구축
- 평가 실효성 제고 위해 주민, 지방의원, 민간단체 등이 골고루 포함되도록 평가단 구성
- 현지 특성 및 사업에 익숙한 유 경험자를 중심으로 객관적이고 공정한 평가를 수행할 수 있는 평가위원 선정
- 사업평가 항목 예시

구분	평가지표	
추진 효과성	추진정도	- 예산 집행율
		- 사업 진척율
	추진과정	- 투입요소(시설,인력, 자금등)의 적절성
		- 관련사업과의 연계
		- 지역주민의 공감대 형성
	- 이해관계자와의 파트너십 정도	
효과성		- 수혜대상 집단의 만족도
		- 당초 계획된 목표달성정도
		- 지역경제 파급효과
지속 가능성		- 사업 계속 시 추가 비용의 적절성
		- 사업 계속 시 편익의 적절성
		- 사업중단 시 야기될 문제점

40

감사합니다