

기초생활권발전계획의 효율적 운영 및 대응방안

- 일 시 : 2010. 5. 6(목) ~ 7(금)
- 장 소 : 예산군 리솜스파캐슬(아이리스홀)
- 주 최 : 충남발전연구원
- 후 원 : 충청남도 · 예산군

워크숍 개요 및 일정

♣ 개요

- ◆ 주 제 : 기초생활권발전계획의 효율적 운영 및 대응방안
- ◆ 일 시 : 2010년 5월 6일(목) - 7일(금)
- ◆ 장 소 : 예산군 리솜스파캐슬(아이리스홀)
- ◆ 주 최 : 충남발전연구원
- ◆ 후 원 : 충청남도·예산군

♣ 진행순서(1일차)

13:30~14:00 등 록

14:00~14:10 개 회 식

성태규 지역정책연구부장 (충남발전연구원)

14:10~15:50 주제발표

- 제 1 주제 : 기초생활권발전정책의 주요시책
 - 박상호 과장 (지역발전위원회)
- 제 2 주제 : 기초생활권발전계획의 성공적 추진을 위한 실천과제
 - 이관률 책임연구원 (충남발전연구원)
- 제 3 주제 : 지역간 연계협력 활성화 방안
 - 김현호 지역발전연구실장 (한국지방행정연구원)
 - 김선기 선임연구위원 (한국지방행정연구원)
- 제 4 주제 : 예산군 기초생활권발전계획 사례발표
 - 강성권 균형발전담당 (예산군)

15:50~16:00 휴 식

16:00~17:30 종합토론

- 좌 장 김혜천 교수 (목원대학교)
- 토 론 강종원 연구위원 (강원발전연구원)
- 손은일 교수 (한국국제대학교)
- 송미령 연구위원 (한국농촌경제연구원)
- 윤원근 교수 (협성대학교)
- 최정현 균형발전담당관 (충청남도)
- 한경원 상임전문위원 (지역발전위원회) (가나다 순)

17:30~17:35 폐 회

18:00~19:30 만 찬

♣ 진행순서(2일차)

08:00~09:00 조 식

09:00~09:30 이 동 (도청신도시)

09:30~10:30 도청신도시건설 현장 (충남개발공사)

10:30~11:00 이 동 (덕숭산)


11:00~12:00 내포문화숲길 조성지 (수덕사 지구)

12:00~13:30 중식 및 이동 (태안)


13:30~15:30 태안기업도시, 서산월빙지구, 간월도 관광지 방문

15:30~14:00 이 동 (덕산)

14:30 워 크 샵 종료



순 서



제 1 주제	기초생활권발전정책의 주요시책	1
	박 상 호 과장 (지역발전위원회)	
제 2 주제	기초생활권발전계획의 성공적 추진을 위한 실천과제	35
	이 관 료 책임연구원 (충남발전연구원)	
제 3 주제	지역간 연계협력 활성화 방안	49
	김 현 호 지역발전연구실장 (한국지방행정연구원)	
	김 선 기 선임연구위원(한국지방행정연구원)	
제 4 주제	예산군 기초생활권발전계획 사례발표	73
	강 성 권 균형발전담당 (예산군)	
종 합 토 론	87

제1주제

기초생활권발전정책의 주요시책

박 상 호 과장
(지역발전위원회)

꿈이 있고 살고 싶은 지역 창조

- 기초생활권 발전정책 주요시책 -

2010. 5. 6.

지역발전위원회

목 차

- I 지역발전정책 추진 개관
- II 기초생활권 현황
- III 기초생활권 비전과 추진방향
- IV 10대 중점 추진과제
- V 효율적 지원체계 구축

별첨 1 : 포괄보조금 제도

별첨 2 : 기초생활권발전계획 수립방향



1. 패러다임 전환과 3차원적 지역발전 정책

지역발전정책 패러다임의 변화

기계적·산술적 평균	→	선택과 집중, 특성화·차별화
지자체별·부처별 분산투자	→	연계와 협력, 지역개발단위 광역화
중앙집권적·시혜적 지역개발	→	분권과 자율의 자조적 지역개발
소모적·대립적 지역주의	→	생산적·창조적 지역주의

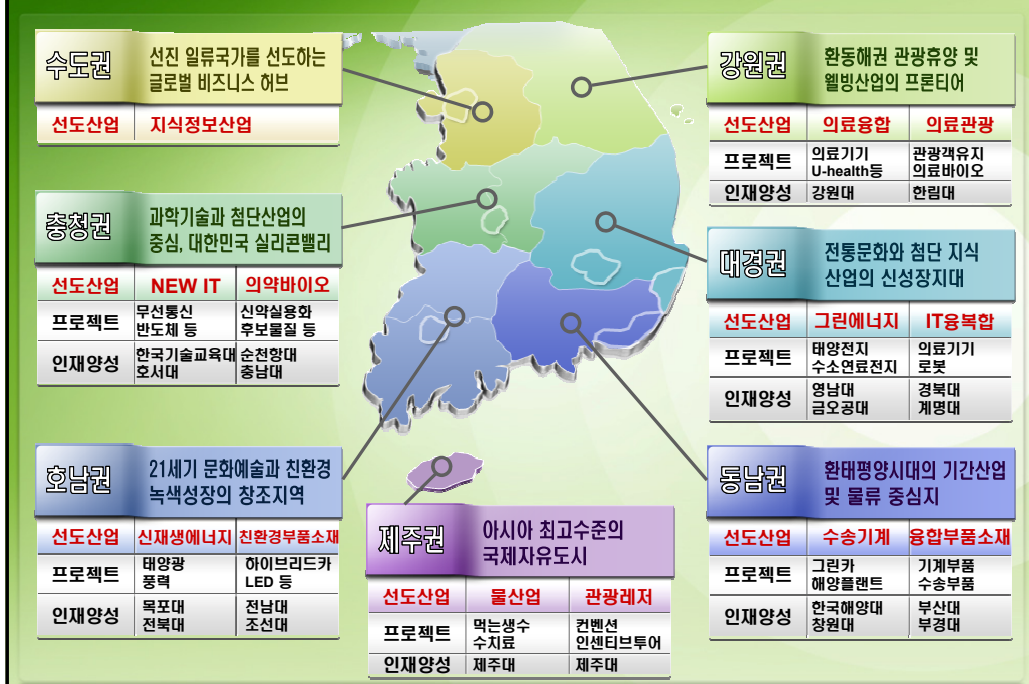
이명박 정부 3차원적 지역발전전략

차 원	주 요 목 적	계 획 대 상	계 획 체 계
기초생활권	주민의 기본적 삶의 질 보장	163개 시군	기초생활권 발전계획
광역경제권	지역경쟁력 강화	5+2 광역경제권	광역경제권 발전계획
초광역개발권	국가경쟁력 강화	4+α벨트	초광역개발권 기본구상

초광역개발권 (4+α)



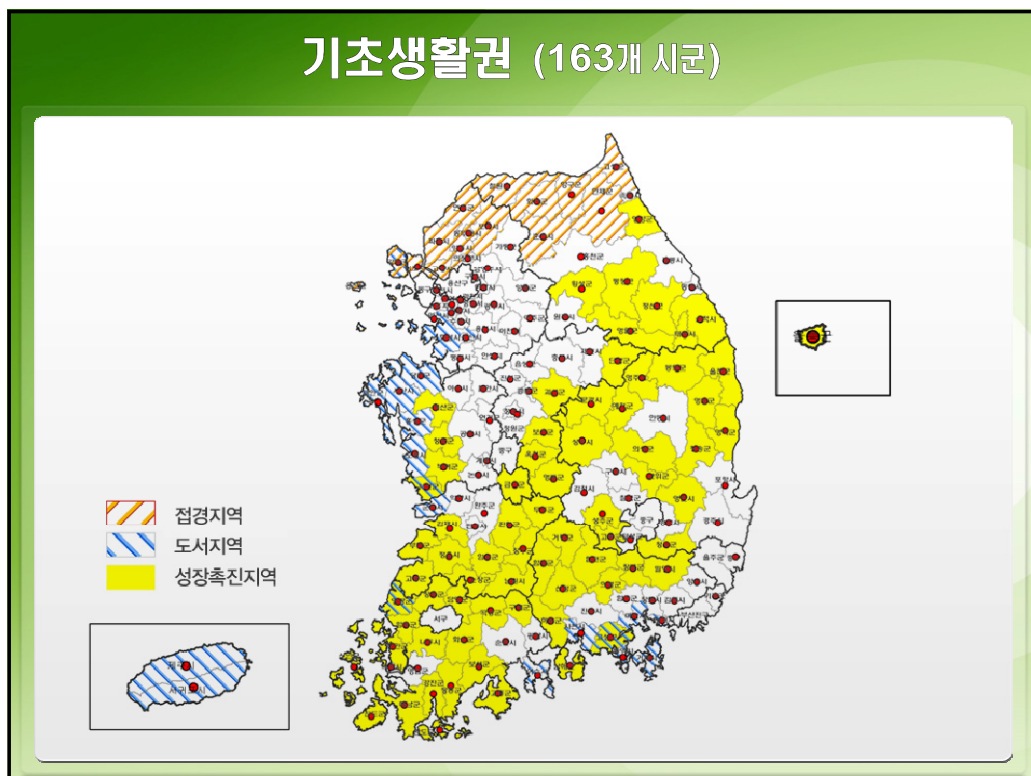
광역경제권(5+2) 선도산업 및 인재양성대학



30대 선도프로젝트



기초생활권 (163개 시군)



2. 지역발전위원회 활동성과

이명박 정부의 지역발전기조 정립

광역경제권 추진체계 구축

- 30대 선도프로젝트 선정(50조원)
- 광역경제권 선도산업 추진
- 인재양성센터 선정(20개)
- 광역경제권발전위원회 출범('09.9) 등

지자체 자율성과 책임성 강화

- 포괄보조금 전면 도입
- 사업평가 일원화(지역위) 및 인센티브 강화
- 지방재정 지원체계 개편 등

균특법 전면 개정을 통한 제도적 기반 구축

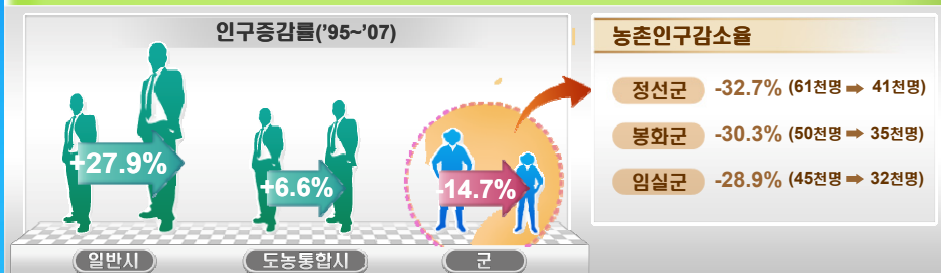
3. 지역발전정책 추진과정





1. 기초생활권(163개 시·군)의 현재 모습 : 전국인구의 54%

농산어촌 인구 급감 추세



농산어촌 초고령 사회 진입

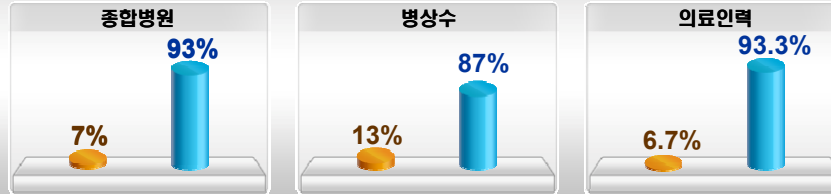


인구감소와 고령화 등 총체적 어려움 직면

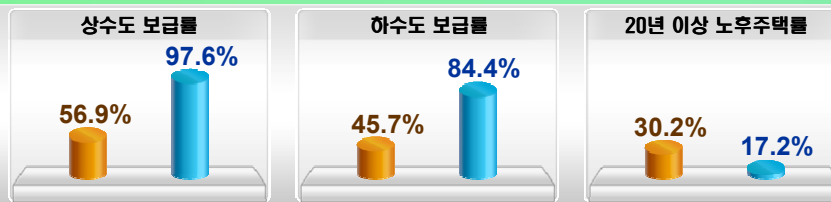
1. 기초생활권(163개 시·군)의 현재 모습 : 전국인구의 54%

의료서비스가 도시에 비해 매우 낮음

- 농촌지역은 산부인과 병의원이 없거나 분만시설이 없는 군(39개소) 다수



상·하수도, 주거여건 등 매우 취약



농산어촌지역 기본적인 생활여건은 매우 열악

2. 과거 시군 지역개발정책의 문제점

H/W 위주의 획일적 개발 : 정책성과 저조

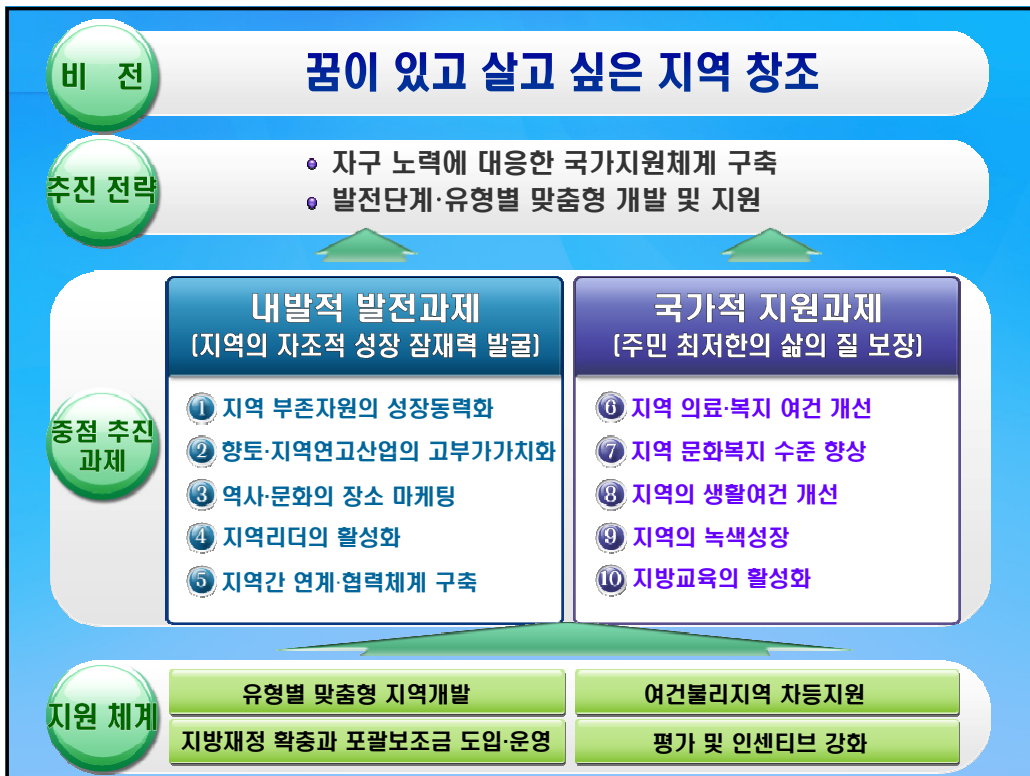
- 200여개 유사·중복사업 분산 투자, 백화점식 개발사업 난립
 - ※ ○○도 ○○군, ○○도 ○○군, 한 마을에 5개 유사사업 중복 지원
- H/W 위주의 사업추진, 교육·의료·문화 등 주민의 삶의 질 향상 미흡
 - * 지난 정부 균형회계는 도로·건물신축 등 H/W사업에 63% 투입

중앙 주도로 지역개발 추진 : 지방의 창의성과 자율성 제약

- 중앙에 대한 지나친 기대와 지자체의 자구적 노력 미흡
- 차별화된 전략적 종합계획 부재
 - * 낙후지역사업의 경우 5개 부처 18개 개발사업 분산 추진



Ⅲ 기초생활권 비전과 추진방향





10대 중점 추진과제

① 지역의 자조적 성장 잠재력 발굴

- ① 지역 부존자원의 성장동력화
- ② 향토·지역연고산업 발굴 및 고부가가치화
- ③ 역사·문화의 장소 마케팅
- ④ 지역리더 활성화로 발전 동력 구축
- ⑤ 지역간 연계·협력체계 구축

② 주민 최저한의 삶의 질 보장

- ⑥ 지역 의료·복지 여건 개선
- ⑦ 지역 문화복지 수준 향상
- ⑧ 지역의 생활여건 개선
- ⑨ 지역 녹색성장 추진
- ⑩ 지방교육의 활성화

1. 지역의 자조적 성장잠재력 발굴

과제1 지역 부존자원의 성장동력화

자연환경 자원화

- 생태공원화, 생태탐방로·테마공원 조성 등 관광자원화
※ 순천(순천만 습지), 창녕(우포늪), 고성(공룡박물관), 봉화(생태탐방로), 제주(올레)
- 체험관광 인프라 조성, 수계별로 물환경 테마파크 조성 및 실개천 복원
※ 체험마을 조성 : 충주, 나주, 함평, 무주, 무안, 상주, 창원, 안동 등
- 지역 부존자원과 문화 콘텐츠를 결합한 패키지 상품화

규제개선

- 공원구역 및 용도지구 조정 등 규제 합리화
- 공원구역 내 행위제한기준 등을 합리적으로 조정
* 공원내 시설설치 허용 : 숙박시설, 케이블카, 마리나 등

과제2 향토·지역연고산업 발굴 및 고부가가치화

산업화 자원 발굴

- 특화품목, 전통음식 등 향토자원을 산업화 자원으로 발굴

※ 고창(복분자), 포항(과메기), 부안(뽕), 무주(머루), 상주(꽃감), 천안(호도과자) 등



고부가가치화

- 지자체, 기업, 대학, 연구기관이 참여하는 협력 네트워크 구축

※ 성주(참외), 제천(약초), 순창(장류)

- 향토자원과 신기술 융합 등을 통한 고부가가치 상품개발

※ 부여(밤퓨렛), 무안(백련라면), 의성(흑마늘엑기스), 양구(민들레엑기스)

- 공동브랜드 개발, 지역축제, 판촉행사 개최 등 홍보·마케팅 전개



제도개선

- 향토산업, 지역특구제, 자연산업 등 개편 검토

- 전통주, 향토식품관련 제도 개선



과제3 역사·문화의 장소 마케팅

역사·문화자원 발굴

- 고도(古都), 서원·향교 등 역사유적을 거점 자원화

- 유휴발전소, 공장·창고 등 근대산업유산을 새로운 문화공간으로 조성

※ 근대산업유산 : 포천(폐채석장 → 교육전시센터), 대구(연초창 → 복합문화공간), 아산(폐철도 → 공연장) 등

- 유명 문화예술인, 지역축제 등을 지역의 대표 브랜드로 육성

※ 문화예술인 : 경주(박목월), 통영(박경리), 평창(이효석), 안동(이육사) 등

※ 지역축제 : 함평(나비), 진주(유등), 보령(머드), 안동(탈춤) 등



제도개선

- 생태관광인증제 도입, 한옥체험업 신설

- 대표축제 명예졸업제 도입 등 경쟁력 있는 문화관광축제 육성

- 1인 창조기업 발굴 및 아이디어 사업화 지원



과제4 지역리더 활성화로 발전 동력 구축

자생적 지역리더의 조직화

- 마을 단위별 자생적 리더를 조직화하여 지역발전 동력화
 - 3,562개 읍면동 단위 새마을지도자회의 녹색새마을운동 실천
- 공동체 형성(community building)과 자립의식 제고
 - 나눔문화 확산, 취약계층 대상 자원 봉사, 마을 단위 협동·자조·자립의식 함양



전문대학의 지역리더 거점화

- 전문대학의 기초지자체 평생교육기능 강화
- 특화된 전문교육 프로그램 운영, 맞춤형, 기술·경영지원 활성화 유도



지역리더의 소득증대 선도

- 시군 단위 교육 프로그램을 활성화하여 지역발전 역량 제고
 - ※ 장성군(장성아카데미), 장흥군(장흥학당), 상주시(희망농업 아카데미) 등
- 마을 단위별 자생적 리더를 조직화하여 지역발전 동력화



과제5 지역간 연계·협력체계 구축

자율적 시·군 통합 지원

- 지방교부세(특별교부세 50억 등) 추가 지원, 광특회계 지원 확대 등 재정 지원
- 지역발전사업 지원, 농업경쟁력 강화 시책사업 선정시 가점 부여
- 초중고교 학군 재조정, 문화시설 확충시 우선지원, 행정특례 확대



지역갈등사업 협력 지원

- 기피시설은 선호시설과 동반입지, 공동이용 등 연계·협력사업으로 중점 추진
 - ※ 경기 동부권 광역자원회수시설 설치 : 이천시 주변 5개 지자체가 공동 이용
- 선호시설(경기장·실내체육관·문화회관 등)은 공동개발 적극 유도
- 연계·협력 실적에 따라 인센티브 차등 지원



2. 주민 최저한의 삶의 질 보장: National Minimum의 국가적 지원

과제 6 지역 의료·복지 여건 개선

취약지역 의료접근성 강화

- 농산어촌지역 119구급지원센터 설치(' 10년 50개 ' 12년 175개)
- 응급의료부재 43개군에 응급의료기관 건립 지원(' 10년 22개, '11년 21개)
* IT기술을 활용한 U-Health 원격의료서비스 도입

 응급환자 발생시 30분 이내 기본적 응급의료서비스 제공

취약가정 지원

- 농산어촌지역 보육교사 특별근무수당 지원(' 09년, 21천명 ' 10년, 27천명)
- 다문화가족지원센터설치 확대(' 09년 100개 ' 10년 140개)
- 드림스타트(복지·보건·보육 통합서비스) 지역 확대
('09년 75개 지역 52천명 '10년 100개 지역 70천명)

과제 7 지역 문화복지 수준 향상

문화기반 확충

- 도서관, 박물관, 문예회관 등 문화시설 확충·복합화(총 33개소)
- 공공디자인 시범거리 조성(총 33개소), 전통시장 특화개발(6곳)
- 생활체육시설 확충 및 생활체육지도자('09년, 2,200명) 지원('09년, 2,200명)

문화향유 지원

- 국립오페라단 등 12개 예술단체 지역 순회공연(558회, '09.8)
- 문화바우처, 스포츠바우처, 사랑티켓 등 소외계층별 특화지원(2,135개 프로그램)
- 생활문화공동체 만들기('09년, 18개 단체 지원)
- 찾아가는 장애인 생활체육서비스(19명 배치, 1,600명 참여) 추진

과제 8 지역의 생활여건 개선

주거여건 개선

- 농산어촌 주거환경개선 자금지원 확대('09년. 2,800억 → '10년. 4,000억)
- 독거노인 등 취약계층을 위한 「**농어촌공동체형 홈**」 조성
 - ※ 다솜동지복지재단 주관으로 대학생 자원봉사자 모집, '노후주택 고쳐주기' 추진
- 희망근로사업과 연계하여 「**집수리사업 전담추진팀**」 구성·운영('10년. 1,600가구)
 - ※ 충남 논산시('09) : 집수리전담팀(10명) 구성, 취약계층 집수리 사업(30가구) 전개



상·하수도 개선

- 지방상수도의 광역화시범사업(2개소) 추진 및 급수체계 조정 강구
- 4대강 중 34개 유역내 하수관거정비(9,830km) 및 하수처리시설 확충(750개소)



과제 9 지역 녹색성장 추진

지역별 특성화

- 농산어촌지역은 청정에너지 생산 및 자원 재활용 → 「**녹색마을**」 조성
 - ※ 축분 바이오가스 생산(파주·청양), 하수처리수 재활용(오산·강진)
- 도시지역은 온실가스 감축 및 에너지 절약 → 「**녹색도시**」 조성
 - ※ 탄소포인트제 도입, 그린빌딩, 생활자전거 타기



선도사업 선정

- 자전거 교통분담률 상향 조정('09년, 1.2% → '12년, 5%) 및 지원 대책 마련
- 지방공공청사 에너지 목표관리제, 민간건물 에너지 효율화 지원
- 「도시숲」 조성 확대 등 도심녹화사업 추진
- 살아있는 강길 100프로젝트, 복개하천 복원 프로젝트 추진 등
지자체와 연계 추진



과제 10 지방교육의 활성화

지역별 특성화

- ' 11년까지 지역 고교 150개교를 기숙형 고교로 지정·육성
- 혁신도시·기업도시, 경제자유구역 등을 중심으로 자율형 사립고 확대
- 지역전략산업과 연계한 마이스터고를 ' 11년까지 50개교로 확대
- ' 10년부터 우수 지방대학생을 선발, 등록금 전액 장학금 지급

농산어촌 교육 복지 강화

- 학교가 365일 교육 및 육아를 책임지는 농산어촌 연중 돌봄학교 운영 ('09년 378개교)
- 첨단 교육환경, 우수 교사 및 교육 프로그램을 갖춘 농산어촌 전원학교 운영 ('09년 110개교)




효율적 지원체계 구축



1. 유형별 맞춤형 지역개발

기초생활권 유형별 특성화·차별화

구분	농산어촌형	도농연계형	도시형
개발방향	인접 郡 지역간 통합적 개발	중심도시와 농촌지역간 도농통합적 개발	대도시와 연계 광역도시권 개발
공간구조	 (사례)영양-봉화-청송	 (사례)목포-무안-신안	 (사례)부산-김해-양산-밀양

기초생활권 발전계획 수립 및 지원

- 성장촉진·특수상황 지역간 또는 인접 시군 등을 연계, 종합발전계획 수립
- 컨설팅·역량 교육 실시, 기초생활권경진대회 개최, 우수사례 포상 등 지원

2. 여건불리지역 차등지원

성장촉진지역 (70개 시·군)

- 소득·인구·재정상태 등을 고려, 성장촉진지역 지정(70개 시·군)
- 도로·상수도 등 사회기반시설 구축시 전액 국고지원
 - * 여타 지역개발사업 추가 지원

특수상황지역 (접경지역 15개, 도서지역 186개)

- 접경지역과 도서지역에 대해 중점사업 발굴 집중투자
 - ※ 강화 고인돌, 진도 선비문화체험, 화천 산천어축제 등
- 행위제한 완화 등 규제 개선

신발전지역 (서남권 1개)

- 성장촉진·특수상황 지역간 또는 인접 시군 등을 연계, 종합발전계획 수립
- 입주기업 세제감면 등 민간 투자 촉진

3. 지방재정 확충과 포괄보조금제 도입 · 운영

지방재정제도 개편

- '10년부터 부가가치세의 5%(약 2.3조원)를 지방세로 이양, 지방소비세 신설
 - 3년간 준비를 거쳐 5% 추가 이양
- '10년부터 소득할 주민세를 지방소득세로 전환
- 분권교부세 운영기한 5년간 연장
- 지역상생발전기금 조성 (10년 동안 매년 약 3천억원)



포괄보조금제도 도입·운영

- 사업별 국고보조금을 포괄 보조금화
 - 포괄보조금제도는 OECD 22개 회원국중 5개국에서만 운용중
- 사업을 대폭 통합·단순화(200여개 세부사업→ 24개 포괄사업), 중앙의 사전간섭 최소화
 - 24개 포괄사업은 시도(19개) 및 시군구(5개) 자율편성으로 구성
- 지역의 여건·특성에 따라 4개 지역군으로 맞춤형 지원
 - 4개지역 : 일반농산어촌·도시활력증진·성장축진·특수상향 지역



4. 평가 및 인센티브 강화

평가제도 개선

- 사업 평가 일원화(지역위) 및 평가의 전문성 강화
 - 전문평가기관 및 평가자문단 운영
- 예산의 전략적 배분·집행실적에 대한 종합평가와 개별사업 추진성과에 대한 사업평가로 구분
- 평가결과 부진사업에 대한 별도의 중점평가



예산반영 및 인센티브 지원

- 평가결과 부진사업은 지원축소·중단
 - 평가결과를 지자체에서 예산편성시 반영, 자율 구조조정 유도
- 인센티브 재원 확대로 평가효과 극대화
- 우수지자체 중점 지원으로 지자체간 경쟁유도와 사례 전파
 - 예산효율화, 연계·협력, 사업관리 시스템 개선 여부 중심



(참고) 10년 광특회계 전체모습

[단위 : 억원]

	09년 본예산	10년 예산	증 감
[광특회계]	94,331	96,238	2.0%
o 지역개발계정	36,588	36,924	0.9%
o 광역발전계정	54,024	55,594	2.9%
o 제주계정	3,719	3,719	-
[정부 총 예산]	204.1조원	202.8조원	△ 0.6%

※ 정부 총 예산에 기금을 더할 경우 '10년은 2.5% 증가 (284.5 → 291.8조원)

별첨 1 : 포괄보조금제도

* '09년 개편 사항임

'10년에 일부 사항 보완할 계획



목 차

1. 군특→광특 개편 배경
2. 주요 개편 내용
3. 예산안 작성 절차
4. 예산안 작성시 유의사항

1. 군특→광특 개편 배경

구 균특회계 현황

- 국가균형발전정책을 재정적으로 지원하기 위해 균특법 제정('04.1)과 함께 신설되어 '05년부터 운영
- “지역/혁신/제주” 3개 계정으로 구성되어 있으며, 예산 편성은 “지자체자율 / 부처편성” 으로 이원화
- 일반 보조사업과 달리 부처가 아닌 지자체별로 예산편성 한도를 부여하고 지자체는 한도 내에서 필요한 사업을 자율적으로 선택



기존 국고보조금 제도에 비해 운용상 지자체의 사업선택권을 넓히는 등 자율성 확대에 기여

구 균특회계 문제점

- 행정구역 단위 분산투자로 지역간 나눠주기식 자원배분 논란
- 예산편성시 중앙부처의 과도한 간섭으로 지자체의 자율성이 침해되고 복잡한 예산편성 절차 및 평가 체계
- 지자체의 준비 소홀에 따른 집행 부진사례 빈번
 - '07년도 균특회계 실집행률은 83.2%에 불과(예결위 지적)
- 지역간 유사·중복 사업 추진에 따른 투자효율성 저하
 - 4개 부처가 17개 낙후지역 개발사업(약 1.6조원)을 분산 시행

2. 주요 개편 내용

기본 방향



광특회계 구조

균형발전특별회계(구)		광역지역발전특별회계(신)	
계 정	예산편성방식	계 정	예산편성방식
지역개발 사업계정	<ul style="list-style-type: none"> • 시도자율편성 • 시군구자율편성 • 부처편성 	지역개발 계정	<ul style="list-style-type: none"> • 시도자율편성 • 시군구자율편성
지역혁신 사업계정	<ul style="list-style-type: none"> • 부처편성 	광역발전 계정	<ul style="list-style-type: none"> • 부처편성
제주특별 자치도계정	<ul style="list-style-type: none"> • 시도자율편성 • 균형발전기반지원 • 특행기관이관사무 • 부처편성 	제주특별 자치도계정	<ul style="list-style-type: none"> • 시도자율편성 • 특행기관이관사무 • 부처편성

개편내용 (1)

광역경제권 중심의 지자체간 연계투자 활성화

- (기존) 행정구역 단위의 분산투자로 지자체간 소모적인 자원확보 경쟁만 유발
- (개편) 시도간 연계투자가 활성화되도록 광역경제권 단위의 연계 사업(선도산업 육성 등)을 발굴, 집중 투자

광역경제권 조성 촉진

개편내용 (2)

포괄보조금제도 도입 및 예산편성절차 간소화

- (기존) 예산편성시 신청사업에 대한 세부내역까지 검토하고, 예산편성 절차 및 평가 주체 복잡
- (개편) 자원 용도를 포괄적으로 정한 포괄보조금 제도를 도입하고 행안부 및 지역발전위원회의 사전검토 절차 폐지

지자체 자율성 제고

개편내용 (3)

지자체의 책임성 강화

- (기존) 자원의 효율적 운용에 대한 유인 부족으로 상습적 집행부진 등 재정운영의 책임성 미흡
- (개편) 지역발전 노력·성과에 연동된 자원 비중을 단계적으로 확대하고 이월 가능기간을 2회계연도로 제한

재정운용상 도덕적 해이 방지

개편내용 (4)

유사사업 통폐합

- (기존) 낙후지역 개발사업(5개 부처 18개 사업 시행) 등 비효율적 중복투자에 대한 국회·감사원 등 비판
- (개편) 낙후지역 개발은 4대 기초생활권(농산어촌, 성장 촉진·특수상황·도시활력증진지역) 사업 등으로 재편하는 등 200여개 세부사업을 24개 포괄보조사업으로 통폐합

투자 효율성 제고

사업재편 (1) : 군특 → 타 회계

7개 사업

- 재해예방시설, 하천재해예방 등 종합적인 재난관리 계획에 따른 국가 직접관리 필요사업
- 재정비촉진시범사업지원, 친환경 농산물 인증 등 국가계획에 따른 통일성이 요구되는 사업
- 무형문화재 전승기반 구축 등 국익 차원에서의 보존 관리가 필요한 사업

사업재편 (2) : 타회계 → 광특

13개 사업

- 광역도로, 광역철도 등 지자체가 주도적으로 시행하는 지역 SOC 사업
- 외국인투자유치, 경제자유구역지원 등 광역경제권의 주요 성장 거점에 대한 육성과 관련된 사업
- 지역문화 진흥, 전통시장 지원 등 기존 군특회계 사업과 동일 또는 유사, 중복적인 성격의 사업
 - 효과 : 사후 정산, 보조금 반환 등 규정 적용 완화

사업재편 (3) : 지역 → 광역계정

19개 사업

- 기존 군특회계 지역개발사업계정의 부처직접편성사업
- 투자효율성 제고를 위해 광역 계획과의 연계가 필요한 광역 관광자원 개발, 농수산물 유통개선사업 등
- 그간 시도자율편성 한도에 포함되어 지자체의 투자여력을 감소시킨다는 비판이 제기되던 국지도 건설 등

사업재편 (4) : 혁신 → 지역계정

4개 사업

- 지자체 자율성 부여를 통해 지역여건에 맞는 개발이 필요한 사업은 지역계정으로 이관
- 살기좋은 지역, 도시만들기, 지역문화산업 육성

[참고] 포괄 사업군 구성

	부문	부처	포괄 사업군	사업재편 이전 세부사업	
시도자율편성	문화관광·체육	문화부	문화시설 확충 및 운영 관광자원 개발 체육진흥시설 지원 지역문화산업 육성지원 문화유산 관광자원화	·박물관, 문예회관 등(18개) ·문화도시, 관광지 개발(8개) ·운동장, 수영장 등(11개) ·문화콘텐츠센터 등(3개) ·지역문화유산개발 등(5개)	124
		문화재청	문화유산 관광자원화	·지역문화유산개발 등(5개)	
	농림·수산	농림부	농어촌자원복합산업화지원 농어업기반정비	·도농교류활성화 등(13개) ·발기반 정비 등(13개)	
		농진청	지역농촌지도사업 활성화	·농촌지도기반 조성 등(5개)	
		산림청	산림경영지원 육성 산림휴양·녹색공간조성	·임산물 수출촉진 등(3개) ·휴양림, 수목원 등(4개)	
	산업·경제	지경부	지역특성화산업 육성 전통시장 및 중소유통물류 기반 지원	·섬유판선산업 등(10개) ·전통시장 시설현대화 등(2개)	
		중기청	전통시장 및 중소유통물류 기반 지원	·전통시장 시설현대화 등(2개)	
시도자율편성	보건·복지·교육	복지부	청소년시설 확충	·공부방, 수련시설 등(2개)	50
	환경	환경부	상수도시설 확충 및 관리 자연환경 보전 및 관리	·생활용수공급 등(4개) ·자연환경보전 등(2개)	
		국토부	해양 및 수자원 관리 대중교통 지원 민자유지접속도로 지원 지역거점 조성지원	·연안정비 등(3개) ·물류단지 지원 등(5개) ·가덕대교 건설 등(6개) ·국민임대산단 조성 등(2개)	
	수자원·교통	국토부	해양 및 수자원 관리 대중교통 지원 민자유지접속도로 지원 지역거점 조성지원	·연안정비 등(3개) ·물류단지 지원 등(5개) ·가덕대교 건설 등(6개) ·국민임대산단 조성 등(2개)	
		국토부	해양 및 수자원 관리 대중교통 지원 민자유지접속도로 지원 지역거점 조성지원	·연안정비 등(3개) ·물류단지 지원 등(5개) ·가덕대교 건설 등(6개) ·국민임대산단 조성 등(2개)	
		국토부	해양 및 수자원 관리 대중교통 지원 민자유지접속도로 지원 지역거점 조성지원	·연안정비 등(3개) ·물류단지 지원 등(5개) ·가덕대교 건설 등(6개) ·국민임대산단 조성 등(2개)	
		국토부	해양 및 수자원 관리 대중교통 지원 민자유지접속도로 지원 지역거점 조성지원	·연안정비 등(3개) ·물류단지 지원 등(5개) ·가덕대교 건설 등(6개) ·국민임대산단 조성 등(2개)	
시도자율편성	기초생활 기반확충	국토부	성장촉진지역 개발*	·개척지구 지원 등(3개)	50
		행안부	특수상행지역 개발*	·접경지역 지원 등(5개)	
		국토부	도시활력증진지역 개발*	·주거환경 개선 등(6개)	
		농림부	일반농산어촌 개발*	·전원마을 조성 등(5개)	
	기초생활 기반확충	국토부	성장촉진지역 개발*	·개척지구 지원 등(3개)	
		행안부	특수상행지역 개발*	·접경지역 지원 등(5개)	
		국토부	도시활력증진지역 개발*	·주거환경 개선 등(6개)	

주 : * 표의 5개 사업은 시군구자율편성사업, 나머지 19개 포괄보조사업은 시도자율편성사업



별첨 2 : 기초생활권발전계획 수립방향

1. 기본방향

- 자율적 계획에 의한 특성화 지역발전 지향
- 삶의 질 향상을 위한 종합적 시책 강구
- 계획의 독창성, 다양성, 유연성 제고
- 지역간의 연계·협력 활성화

2. 계획의 목적

• 주민의 삶의 질 개선 추진전략 제시

- 종합시책의 계획적 제시
- 종합적·실천적 추진전략의 구체적 제시

• 지역의 특성화 발전 유도

• 광역·지역발전특별회계 등의 효율적 활용

- 시군 단위 투자계획 마련

3. 법적 근거

국가균형발전특별법 제9조제1항

- 시장·군수 또는 둘 이상의 시장·군수는 해당 지역의 특성있는 발전과 지역 주민의 삶의 질 향상을 위하여 5년을 단위로 하는 기초생활권 발전계획을 수립할 수 있음

* 기초생활권계획에 대해 행·재정적 지원 규정

계획수립과 정부지원 연계 → 실질적으로는 계획수립 필요

4. 계획의 특성과 체계

가. 계획의 특성

- 법정 자율계획
- 전략적 종합계획
- 5년 단위 중기 투자계획
- 시 · 군간 공동 협력계획 (권장)

[참고] 종전계획과의 차별성

- 계획의 종합성, 자율성 강화
- 공간계획의 종합성 확보
- 사업편성, 사업선택의 자율성 확보
- 재원투자 및 편성의 자율성 확보
 - ➔ 지역완결적 계획 ➔ 발전추구

나. 계획체계

구분	계획수립 주체	주요 내용	비고
부분별 발전계획	국가 (중앙부처)	■부분별 지역발전 목표 ■주요 부분별 계획	법정 계획
	중앙부처 주도, 사도 협의	■초광역개발 구상 - 4대 초광역벨트 개발구상	
광역경제권 발전계획	광역경제권 발전위원회 (관련 사도 공동)	■광역경제권별 발전 비전과 목표 ■광역경제권의 현황과 여건 ■광역경제권의 발전역량 및 경쟁력 강화 방안 ■주민의 삶의 질 향상(지역개발계정 추진사업) ■추진방안 및 평가체계	법정 계획
⇕			
시·도 발전계획	사도	■사도별 발전 비전과 목표 ■사도별 발전 방안	자율 계획
⇕			
기초생활권 발전계획	시·군 (시·군 공동)	■기초생활권별 발전 비전과 목표 ■기초생활권별 발전 방안	자율 계획

5. 계획의 구성과 목차(안)

가. 계획의 구성

- 지역여건 분석
- 발전비전 및 목표
- 부문별 사업계획
- 집행계획

나. 계획의 목차(안)

1. 계획수립의 개요

2. 기초생활권 여건분석

3. 기본구상

- 1) 발전비전 및 목표
- 2) 추진전략
- 3) 공간구상

4. 부문별 사업계획

- 1) 문화 · 관광 · 체육
- 2) 농림 · 수산
- 3) 산업 · 경제
- 4) 보건 · 복지 · 교육
- 5) 환경
- 6) 수자원 · 교통
- 7) 기초생활기반 확충

5. 집행계획

- 1) 사업추진체계
- 2) 자원조달

6. 계획의 범위

• 시간적 범위

– 계획기간 : 2010-2014년(5개년)

* 계획수립 기준연도는 2010년, 목표 연도는 2014년

– 2010년부터 포괄보조금 운영에 따라 사업계획 수립

• 공간적 범위

– 광역시 자치구를 제외한 163개 시 · 군

– 시 · 군은 관할 행정구역을 공간적 범위로 계획 수립

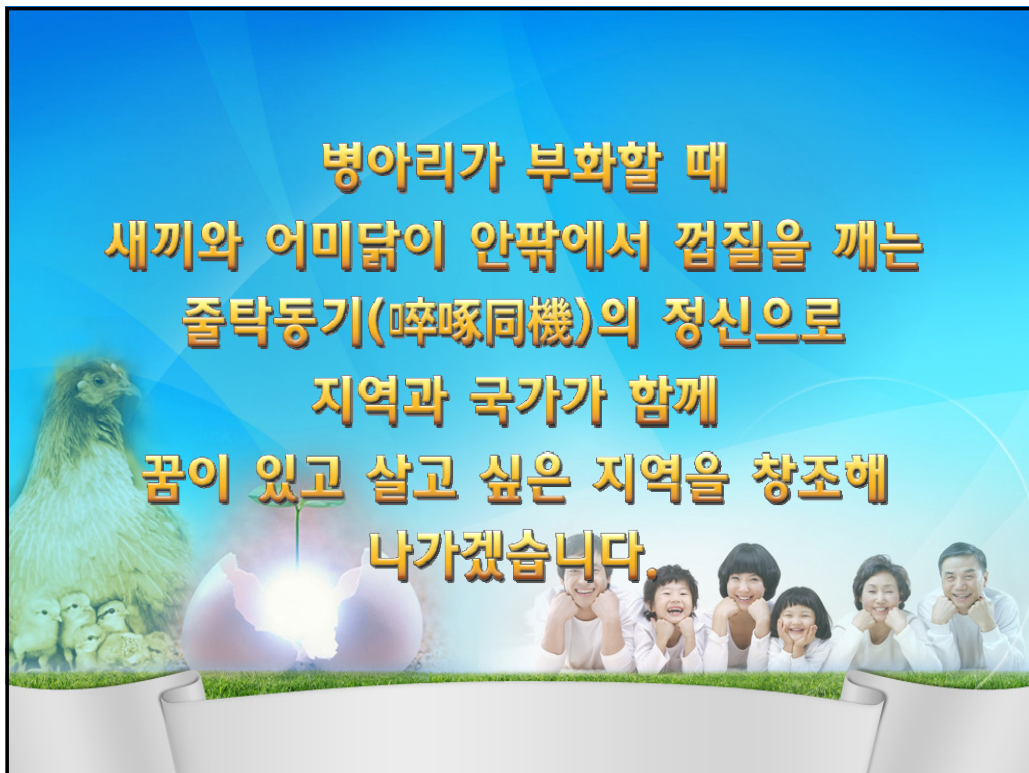
• 내용적 범위

- ▶ 24개 포괄사업을 지역의 여건과 특성에 부합하는
맞춤형 사업(시책) + 기타사업

[기초생활권 발전계획 수립 범위]

포괄보조금 24 개 사업군							국고보조사업, 기금사업 지자체 자체(지방세/교부금)
문화 관광 체육 (5)	농림 수산 (5)	산업 경제 (2)	보건 복지 (1)	환경 (2)	수자 원 교통 (4)	기초 생활 기반 구축 (5)	일반행정, 문화/환경, 사회복지, 교육, 경제개발 등

- 인접한 시·군과 공동추진 사업의 경우 협력 연계사항 제시



제2주제

기초생활권발전계획의 성공적 추진을 위한 실천과제

이 관 룰 책임연구원
(충남발전연구원)



기초생활권발전계획의 성공적 추진을 위한 실천과제

2010. 5. 6

이 관 료 (충남발전연구원)

Contents

I. 기초생활권발전계획의 개요

II. 기초생활권발전계획 수립의 의미와 성과

III. 기초생활권발전계획 수립과 집행과정의 애로사항

IV. 기초생활권발전계획의 성공적 추진을 위한 실천과제

I. 기초생활권발전계획의 개요

1. 의의와 목적

• 기초생활권발전계획의 의의

- 광역경제권에서 소홀한 지역의 개발전략
- 개발촉에서 소외된 과소지역의 삶의 질 개선
- 최저한의 삶을 보장받을 수 있는 생활공간으로 재인식

• 기초생활권발전계획의 목적

- 기본적 삶의 질(national minimum)의 보장
- 경쟁력 있는 지역창조로 삶의 질 향상

I. 기초생활권발전계획의 개요

2. 추진전략과 방식

• 추진전략

- 유형별 특성화·차별화전략
- 소득중대의 삶의 질 개선
- 차등적 생활기반 확충
- 지역간 연계·협력 활성화

• 추진방식

- 기초생활권발전계획의 자율적 수립
- 포괄보조금제도의 전면적 도입
- 성과평가 및 인센티브체제 강화

I. 기초생활권발전계획의 개요

3. 계획원칙과 계획특성

• 계획수립의 원칙

- 사업의 규모화
- 타 지역과 협력화
- 시설의 복합화

• 계획의 특성

- 자율적 계획
- 전략적 계획
- 종합적 계획
- 중기적 투자계획
- 공동·협력적 계획

II. 기초생활권발전계획 수립의 의미와 성과

1. 국가적 차원의 의미

• 이명박 정부는 국가경쟁력강화와 균형발전을 위해 3차원적 지역발전정책 도입

- 4+ α 의 초광역개발권 및 5+2의 광역경제권과 연계되는 기초생활권계획 필요
- 국가균형발전특별법 제7조의2에서 기초생활권발전계획 수립 근거 마련

• 포괄보조금제도의 전면도입에 따라 지역개발계정사업을 집행하기 위한 실행계획 필요

- 개별 부처와 단위사업으로 추진되어 오던 광역·지역발전특별회계가 24개 포괄보조사업군으로 재편됨에 따라 이에 대응한 내생적 지역발전전략 수립 필요

• 지역발전정책의 성과평가 및 인센티브 강화에 따른 적극적 국고 지원 예정

- 사전자율, 사후책임의 원칙에 따라 지자체의 재량권을 강화하고, 사후 성과평가를 통해 차등적 인센티브 지원 확대 예정

II. 기초생활권발전계획 수립의 의미와 성과

2. 지역적 차원의 의미

- 지속적인 인구감소와 초고령화에 대응한 지역차원의 능동적 발전대안 모색 필요
- 지역의 특성화된 자원과 역량에 기반한 차별화된 내생적 지역발전의 추진
- 지역발전을 추진하기 위한 안정적인 국비 확보와 신규 사업의 추진

3. 추진과정 및 추진결과

1) 추진과정

중앙정부차원

- 기초생활권발전계획의 매뉴얼 보급 및 배포
- 기초자치단체장 초청설명회 및 지자체 공무원 교육·컨설팅 수행
- 지역개발전문가로 구성된 컨설팅지원단 구성 및 현장컨설팅 지원

지자체차원

- 자체적인 T/F팀의 구성
- 자체 교육 및 워크숍 개최
- 외부전문가 자문단 구성
- 인근 지자체와 협력사업 발굴 및 협의

II. 기초생활권발전계획 수립의 의미와 성과

3. 추진과정 및 추진결과

2) 추진결과

- 전국 163개 기초생활권 모든시군이 “기초생활권발전계획(2010-2014)” 수립
 - 영주시-봉화군, 청송군-영양군은 기초생활권발전계획 공동 수립
- 우수 기초생활권발전계획 20곳을 선정·발표 - 기관표창
 - 대상 4곳, 최우수 6곳, 우수 10곳
- 기초생활권발전계획 연계·협력사업에 대한 평가 별도 시행 예정
 - 우수 지자체는 2011년 정부예산 지원사업에 반영 추진

II. 기초생활권발전계획 수립의 의미와 성과

4. 기초생활권발전계획의 성과와 한계

1) 성과

- 지자체 공무원이 자발적으로 수립한 최초의 전국적 지역발전계획서
 - 지자체 공무원이 중심이 되고 외부전문가가 지원함으로써 계획내용의 내면화
- 지속적인 교육과 컨설팅으로 인해 지자체 공무원의 기획역량 제고
 - 매뉴얼을 통한 지속적 교육으로 공무원의 기획역량과 마인드 제고
- 인근 자치단체와 연계·협력 및 사업의 복합화 필요성 인식
 - 실질적인 연계·협력사업 발굴은 취약하지만, 지자체 공무원의 적극적인 노력으로 연계·협력사업의 필요공감대 형성

II. 기초생활권발전계획 수립의 의미와 성과

4. 기초생활권발전계획의 성과와 한계

2) 한계

- 지역의 특성화된 자원과 개발수요를 적절하게 반영한 전략적 계획인가?
- 단위사업 중심의 사업조서가 아닌 체계적이고 종합적인 지역발전계획인가?
- 예산확보 및 사업부처간 합의, 관련규제해결 등으로 실현가능한 집행적 투자계획인가?
- 계획수립과정에서 충분한 여론수렴과 공청회, 지역발전협의회 심의 등 절차적 합리성을 갖추었는가?
- 계획의 비전, 목표, 그리고 성과지표가 명확히 제시되어 있고, 이들 간의 연계성을 확보하고 있는가?
- 기존의 계획과 달리 하드웨어사업과 소프트웨어 사업이 융화되어 있는가? 사업의 규모화 및 복합화가 이루어지고 있는가?
- 부문별/개별사업계획이 공간계획과 연계화 되어 있는가?

Ⅲ. 기초생활권발전계획 수립과 집행과정의 애로사항

1. 수립과정의 애로사항

- 기초생활권발전계획 수립을 내부역량 및 인력의 부족
- 촉박한 일정으로 다양한 의견수렴 및 심의절차 미수행
- 일관성 있고 전문성을 갖춘 전문가 컨설팅의 부족
- 계획수립과 관련된 정보의 부족 및 전담창구의 부족으로 혼선 야기
- 발굴된 사업의 연계화, 협력화 추진의 곤란 - 지자체간 협의 곤란
- 지자체내 다양한 부서간의 이해 조정 및 협조 곤란

2. 집행과정의 애로사항

- 지자체가 하고 싶은 사업을 중앙정부는 추진할 수 있도록 예산을 지원할 것인가?

- 중앙부처에서는 기초생활권에 포함된 사업을 대상으로 부처별 협의를 해서 추진할 수 있는 사업과 추진할 수 없는 사업으로 구분하려고 하고 있음. 그렇다면 지자체 자율에 따라 사업을 추진하고 사후평가를 하겠다는 당초 취지와는 다소 차이가 있음.

Ⅲ. 기초생활권발전계획 수립과 집행과정의 애로사항

- 기초생활권발전계획-광역경제권-초광역개발권의 사업을 어떻게 연계할 것인가?

- 2개 이상의 기초자치단체가 연계 · 협력사업으로 추진하는 사업들은 광역경제권 혹은 초광역개발권의 사업과 밀접한 관계가 있음. 따라서 기초생활권발전계획과 광역경제권 및 초광역개발권의 사업을 유기적으로 연계하는 방안 모색이 요구됨.

- 성장촉진지역, 특수상황지역, 도시활력증진지역, 일반농산어촌지역 등으로 구분하여 사업의 성격과 무관하게 해당 부처와 사업을 협의할 수 있는가?

- 전국을 4개의 지역으로 구분하고 포괄보조금사업은 국토해양부, 행정안전부, 농림수산식품부와 협의하게끔 하고 있는데, 개별 사업 중 해당 부처의 전문성이 요구되는 사업은 획일적인 부처할거가 적절하지 않을 것임.

Ⅲ. 기초생활권발전계획 수립과 집행과정의 애로사항

- 기초생활권의 집행단계에서도 지속적인 컨설팅과 전문가 자문을 해줄 것인가?

- 기초생활권발전계획이 집행적 성격을 가지고 있음을, 그리고 사후평가를 통해 국비 인센티브를 제공할 예정인 것을 고려할 때, 중앙부처차원에서 지속적인 컨설팅과 전문가 자문을 지원해야 할 것으로 판단됨. 현재 대다수의 지자체는 사후평가와 DB관리를 담당할 수 있는 인력과 자원을 갖고 있지 못함.

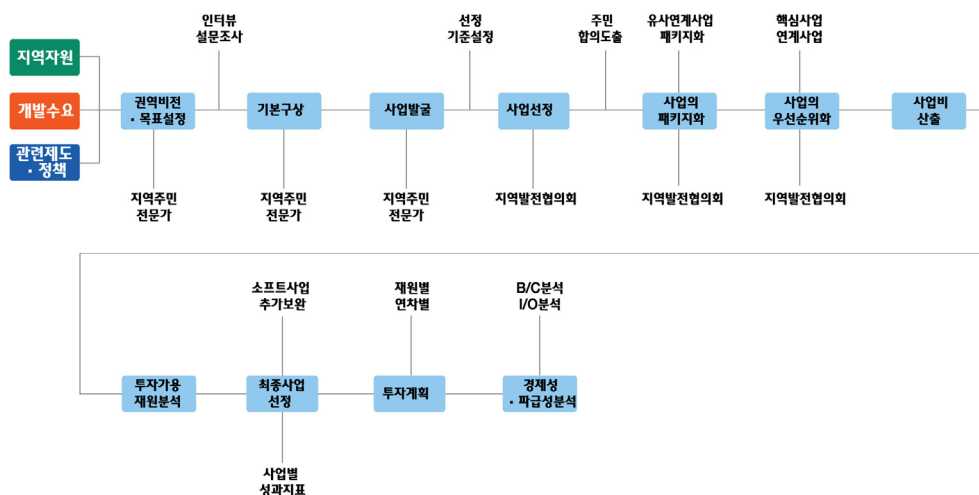
- 기초생활권발전계획에서 광역자치단체의 역할과 기능을 어떻게 할 것인가?

- 현재의 수립절차상에서는 기초생활권발전계획을 취합하여 광역자치단체가 시도별 계획안을 작성하게끔 하고 있음. 현재는 광역자치단체의 역할이 매우 제약적임. 연계·협력사업의 발굴과 조정 등을 위해서는 광역자치단체가 적극적인 조정 역할을 수행해야 함.

Ⅳ. 기초생활권발전계획의 성공적 추진을 위한 실천과제

1. 기본전제

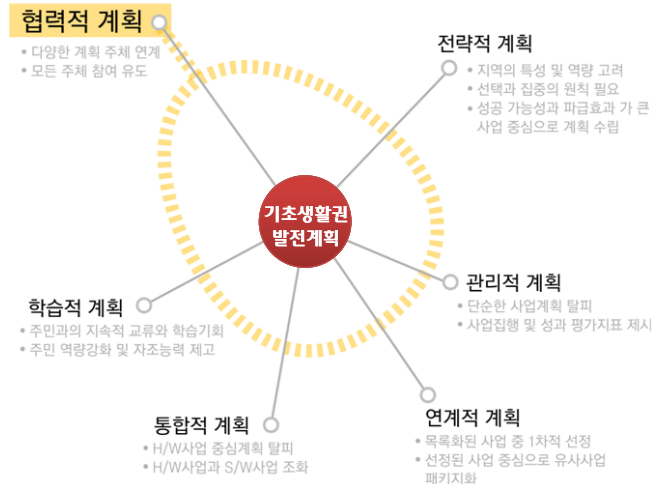
1) 지자체의 기획역량 제고 및 지속적 교육과 지원



IV. 기초생활권발전계획의 성공적 추진을 위한 실천과제

1. 기본전제

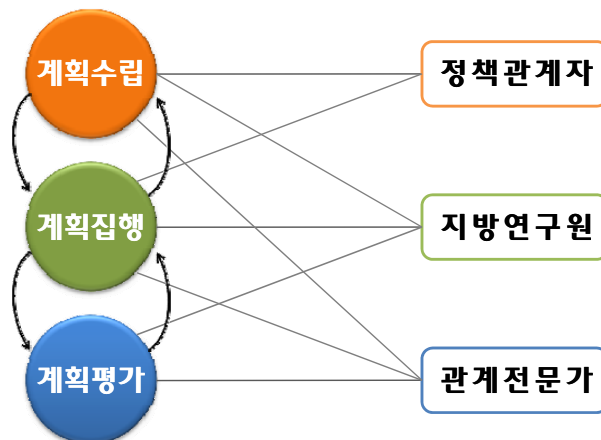
2) 기초생활권발전계획의 성격 재정립과 명확한 평가기준의 정립



IV. 기초생활권발전계획의 성공적 추진을 위한 실천과제

1. 기본전제

3) 자자체의 사업집행 및 사후평가를 관리할 수 있는 전문컨설팅 자원체제의 구축



IV. 기초생활권발전계획의 성공적 추진을 위한 실천과제

2. 실천과제

1) 선자율계획, 후사후평가를 통한 자율적 기초생활권발전계획 전면적 추진

- 당초 취지에 부합하게끔 지자체가 수립한 기초생활권발전계획은 추가적인 부처협의 없이 지자체의 자율의사에 따라 사업을 추진할 수 있도록 재량권을 확대해야 할 것임.
- 다만 중앙부처는 현재 수립된 기초생활권발전계획(5개년계획)과 연차별 실행계획을 어떻게 연동화할 것인가에 대한 가이드라인 제시가 요구됨.

IV. 기초생활권발전계획의 성공적 추진을 위한 실천과제

2. 실천과제

2) 시도자율편성사업에 대한 광역자치단체의 정책결정권 및 역할정립

- 포괄보조사업군 중에서 시도자율편성사업에 대해서는 광역자치단체의 정책결정권 부여 필요
- 해당 시군과 중앙부처가 개별 사업에 대해서 협의하는 것이 아니라, 시도계획안을 바탕으로 광역자치단체가 중앙부처와 사업의 타당성 및 예산 등을 협의를 하도록 함.

※ 이를 통해 연계·협력사업을 적극적으로 도출할 수 있을 뿐 아니라, 사업내용의 규모화·복합화를 촉진할 수 있을 것임.

IV. 기초생활권발전계획의 성공적 추진을 위한 실천과제

2. 실천과제

3) 소프트웨어사업과 하드웨어사업의 융합화 활성화

- 현재 기초생활권발전계획은 대부분 하드웨어 사업으로 구성되어 있음.
그러나 한정된 자원과 예산을 활용하여 지역발전을 추진하기 위해서는
기존의 하드웨어 방식에서 탈피해야 할 것임.
- 이를 위해서는 기존의 시설을 이용하는 소프트웨어사업에 대한 진지한
고민과 사업발굴이 강조되어야 할 것임. 특히 향토자원의 스토리텔링과 같은
소프트웨어형 지역자산의 상품화를 통한 지역성장잠재력 극대화가 요구됨.

IV. 기초생활권발전계획의 성공적 추진을 위한 실천과제

2. 실천과제

4) 구체적인 사업평가기준과 인센티브의 제시 필요

- 중앙부처는 성과평가를 통해서 포괄보조금을 차등지원하겠다는 방침을
갖고 있음에도 불구하고 아직까지 구체적인 평가기준과 인센티브 규모가
결정되어 있지 않음.
 - 일선 지자체 공무원의 동기부여와 사업성과의 극대화 및 평가의 객관성 유지
를 위해서는 사업평가기준과 인센티브의 시급한 제시가 요구됨.
- ※ 지자체에서는 사후평가기준에 따라 자체적으로 성과모니터링 시스템과
성과지표관리를 해야 할 것임.

IV. 기초생활권발전계획의 성공적 추진을 위한 실천과제

2. 실천과제

5) 기초생활권발전계획의 Toolkit 및 기초생활권발전계획 사례집 발간

- 기초생활권발전계획의 수립, 집행, 사후평가 등을 체계적으로 지원할 수 있는 Toolkit의 제공 필요함. 이러한 Toolkit은 국가적 차원과 지역적 차원에서 각각 작성되어야 할 것임.
- 기초생활권발전계획 개별사례를 중심으로 사례집을 발간할 필요가 있음. 특히 연계·협력사업의 발굴 및 사업간의 갈등조정을 사례로 이야기 중심으로 사례집 발간이 요구됨.

감사합니다

제3주제

지역간 연계협력 활성화 방안

김 현 호 지역발전연구실장 (한국지방행정연구원)

김 선 기 선임연구위원 (한국지방행정연구원)

1. 서 론

- 교통과 통신 기술의 비약적인 발달로 인해 지역간의 인적, 물적 교류 및 상호 작용이 증대되고, 생활권 및 경제권이 광역화되면서 지역간 협력의 필요성이 증가하고 있음
- 세계의 국가들은 “다투는 장소들의 폭발”(explosion of competing places), “장소전쟁”(place war)에 비견되는 세계화 경제의 시대에 있어 지역간 경쟁에서 살아남고, 지역의 경쟁력을 향상시키기 위해 지역간 협력에 기반한 정책을 추진하고 있음
- 이명박 정부도 규모의 경제에 의한 지역간 협력을 기초로 하는 광역경제권 중심의 신지역 발전정책을 통해 지역의 경쟁력을 제고하려는 지역발전전략을 수립, 추진하고 있음
- 광역경제권 중심의 신지역발전전략은 기존의 행정구역을 초월하여 설정된 초광역개발권과 광역경제권은 물론, 시·군 단위의 기초생활권에서도 지방자치단체간의 협력을 전제로 하고 있어 지역협력이 어느 때 보다 강조되고 있는 시점임
- 그러나 지방자치단체들은 오랜 동안 관할구역 위주의 행정관행이 고착화되어 있어 지역간 협력을 의도적으로 기피하거나 또는 협력을 최후의 수단으로 사용하는 소극적 태도를 보이고 있어 지역협력을 통한 행정의 광역적 대응이 쉽지 않은 실정이었음
- 최근, 복수의 시·도가 협력하여 광역 경제권 발전계획을 수립하고, 시도의 경계를 뛰어넘는 공간단위에 걸친 초광역 개발권 발전계획을 수립하거나 선도사업 및 광역 인프라 투자계획을 수립하고 있음
- 아울러 163개의 시군 기초생활권도 행정구역 단위를 뛰어넘어 공동계획을 수립하거나 연계협력 사업을 발굴하고 이에 대한 투자계획을 수립하는 등 지역간 연계협력 사업의 분위기가 형성되어 가고 있음
- 여기서는 163개 기초생활권이 발굴 수립한 지역간 발전의 협력현황 및 실태, 성과와 문제점을 토대로 이를 보다 활성화하기 위한 방안을 모색해 보고자 함

2. 지역간 협력의 개념 및 효과¹⁾

1) 지역간 협력의 개념

- 협력은 주체들이 각자의 목적달성을 위해 상호작용에 기초한 교환 및 협상을 통해 자원, 권한, 역할 등을 교환함으로써 상호이익을 증진시키는 것을 의미
- 지방자치단체간 협력은 다양한 수준의 지방자치단체가 상호의존에 기초한 교환, 협상을 통해 자원, 권한, 역량 등을 교환함으로써 상호 공동이익을 실현시켜 나가는 자율적이고 목적지향적인 활동으로 정의할 수 있음
 - 지방자치단체간 협력은 참여 지방자치단체가 동일한 목표달성을 위해 한정된 자원과 역량을 동원하여 목표지향적인 상호작용을 통한 공동생산적 과정을 거쳐 최종생산물 혹은 성과를 창출함으로써 서로의 이익을 향유하는 속성을 지님
- 지방자치단체간 협력은 경제의 지구적 통합인 세계화 등에 따른 지역발전의 환경변화에 능동적으로 대응하기 위한 조건 중의 하나에 속함

2) 지역간 협력의 효과

- 공공행정의 효율성 제고
 - 사업 및 공공시설 등에 대한 중복투자와 예산낭비를 미연에 방지함으로써 한정된 국가 및 지역의 재원을 효율적으로 배분, 활용
 - 특히, 지역발전 및 서비스의 공동생산 및 결합생산을 통해 분산투자로 인한 비용을 절감
 - 획일적인 지방자치단체 단위의 개별 서비스 공급으로 인한 시설의 유희화를 방지하고 지역간 공동이용을 통한 활용도 극대화
- 지역간 보완의 시너지 창출
 - 지역간의 경쟁이 심화되는 시대에는 지방자치단체 상호간의 비교우위를 살리고 부족한 단점을 보완함으로써 결합이득을 통한 상생발전 가능
 - 둘 이상의 서비스를 결합 생산함으로써 더 많은 산출량을 얻을 수 있는 범위의 경제(economies of scope), 크기의 경제(economies of size)를 확보
 - 과소 및 중복생산 등을 발생시키지만 단독생산이 어려운 지역갈등사업의 광역화를 통해 지방자치단체간 공동참여에 따른 시너지 창출

1) 김선기 외(2009)의 상당 부분을 인용했음을 밝혀 둔다.

3. 지역간 협력사업의 법적 기반

1) 국가균형발전특별법

① 협력제도

- 현행 국가균형발전 특별법에서는 지역간 협력을 통한 공동사업 추진을 촉진하기 위해서 지방자치단체 상호간 지역발전투자협약제도를 도입하고, 협약을 이행하기 위한 조치를 취하도록 규정하고 있음
 - 즉, 국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호간에 지역발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자분담 등이 포함된 지역발전투자협약(이하 "지역발전투자협약"이라 한다)을 체결할 수 있도록 규정,
 - 국가와 지방자치단체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 취하도록 규정함
- 국가균형발전 특별법에서는 지역간 협력을 통한 공동사업 추진과 관련하여 이행력을 담보하기 위한 제도적 장치만을 규정할 뿐, 지자체 상호간 협력 활성화를 위해 공동사업의 개별적 특성에 부합하는 다양한 협력기제가 제시되지 못하고 있는 실정임
 - 특히, 지역발전투자협약은 상호간 이해관계 일치, 의무적 재정분담 등이 전제됨으로 일부사업에 국한될 가능성이 높아 광범위한 분야에까지 확대하기는 어려움이 있음
- 지역간 상생발전 및 광역경제권 개발 등이 지역발전의 새로운 정책아젠더로 부상함에 따라 국가균형발전 특별법에 지역간 협력촉진에 관한 제도적 틀을 보강하고 다양한 협력기제를 마련할 필요가 있음
 - 특히, 새 정부의 신지역 발전정책의 기초가 지역간 협력에 이론적 토대를 두고 있고 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권에 대한 지역발전을 지역간 협력에 크게 의존할 것으로 판단됨으로 이에 대한 보강작업이 요구됨

② 협력 인센티브

- 국가균형발전 특별법 제29조에서는 자치단체 상호간 협력을 기초로 지역발전 사업을 공동으로 추진하는 경우에 정부는 예산편성 우선반영 제도, 세출예산 차등지원 제도를 규정하고 있음
 - 즉, 둘 이상의 지방자치단체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업이나,
 - 광역·지역발전특별회계 지역개발계정사업 중 둘 이상의 시설을 복합화하여 공동으로 건설하는 사업에 대해 차등 지원을 할 수 있도록 규정함
- 지방자치단체간 협력을 통한 공동사업 추진을 활성화하기 위해서는 현재 공동사업에 적용되는 지원규모 및 보조율을 대폭적으로 상향조정할 필요가 있음
 - 특히, 지치단체간 공동사업의 추진으로 현저한 재정적 이익이 발생하지 않으면 협상협력을 기피하는 현상이 보편화되어 있음으로 이를 실질적으로 보장할 수 있는 지원책이 필요함

<표 1> 국가균형발전 특별법의 협력관련 제도 개요

조항		내 용
20조	지역투자 발전협약 체결	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역발전 공동사업 추진 협약체결 <ul style="list-style-type: none"> - 국가와 지방자치단체간 공동사업 - 지방자치단체 상호간 공동사업 ○ 협약내용 및 협약이행 조치 <ul style="list-style-type: none"> - 사업내용 및 투자 분담 등 포함 - 예산편성 등
39조	세출예산 차등	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산편성 우선반영 및 지원규모·보조비율 등 차등지원 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 상호간 공동사업 - 지역개발계정 시설복합화 사업

출처 : 김선기 외(2009)

2) 지방자치법

- 지방자치법에는 광역행정의 일환으로 자치단체간 행정협력을 직접적으로 촉진하기 위하여 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등의 비교적 다양한 제도적 장치를 두고 있음
- 행정협의회를 제외하고는 활용이 적극적이지 못한 실정이나, 최근에 대규모 지역개발사업을 위해 지방자치단체조합을 설치하는 사례가 간간히 발생함

<표 2> 지방자치법의 협력관련 제도

조항		내 용
151조	사무위탁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규약에 포함할 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체 - 위탁사무의 내용과 범위 - 위탁사무의 관리와 처리방법 - 위탁사무 경비의 부담과 지출방법 ○ 보고 <ul style="list-style-type: none"> - 시·도 : 행정안전부장관, 관계중앙행정기관의 장 - 시·군·구 : 시·도지사
152조	행정협의회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정협의회 <ul style="list-style-type: none"> - 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리 ○ 구성절차 <ul style="list-style-type: none"> - 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결*을 각각 거친다음 고시 <p>* 기초자치단체는 기초자치단체의회와 광역자치단체의회의 의결</p>
159조	지방자치단체조합	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체조합 <ul style="list-style-type: none"> - 2개 이상의 지방자치단체가 사무를 공동으로 처리 ○ 구성절차 <ul style="list-style-type: none"> - 규약을 정하고 지방의회의 의결을 거쳐 - 시·군은 시·도지사, 시·도는 행정안전부장관의 승인 필요
148조 ~150조	분쟁조정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체 상호간 분쟁조정 <ul style="list-style-type: none"> - 시·군간 분쟁조정: 시·도지사 - 시·도간 분쟁조정: 행정안전부 장관 ○ 분쟁조정위원회 설치·운영 <ul style="list-style-type: none"> - 행정안전부: 중앙분쟁조정위원회 - 시·도: 지방분쟁조정위원회

출처 : 김선기 외(2009)

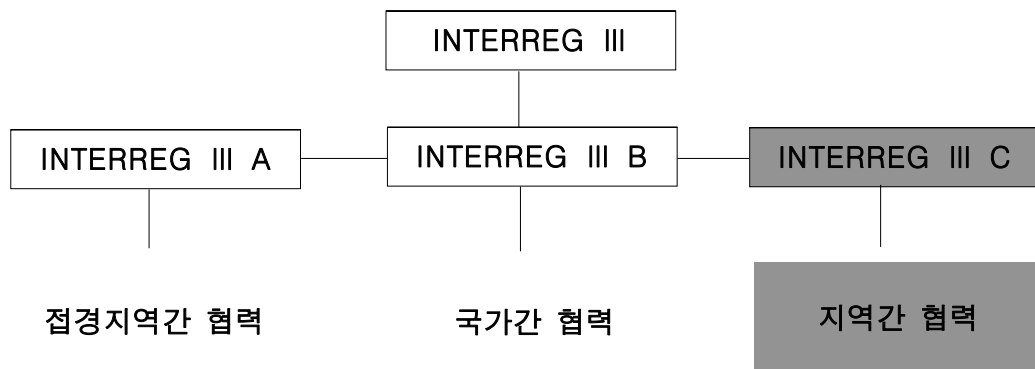
- 반면에, 지방자치단체간 협력을 간접적으로 촉진하기 위해 지방자치법 제147조에서 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다고 규정하고 있음
 - 그럼에도 불구하고 지방자치단체간 사무를 처리할 때 의견이 달라 협력이 제대로 이루어지지 않고 다툼이 발생하면 이들간의 분쟁을 조정할 수 있는 지방자치단체 상호간의 분쟁조정제도를 별도로 설치·운영하고 있음
- 지방자치법상에 지방자치단체간 협력제도는 다양하게 제시되어 있으나 활성화되어 있지 못한 실정으로, 개별 협력제도가 지닌 근본적 한계를 살펴보면 다음과 같음
 - 사무위탁은 정형화된 절차나 형식이 없이 관례에 따라 모든 것을 협의로 정하도록 위임하고 있어 제도의 활성화를 제약하고 있음
 - 행정협의회는 시·군간 협력에서 시·군 의회 뿐 아니라 시·도 의회의 동의까지 받도록 되어 있어 절차가 너무 복잡하며 역사·항만·지역의 명칭 등 일부 주요사항들이 협의대상에서 누락되어 있음
 - 지방자치단체조합은 조합에 대한 시·도지사 또는 행안부장관의 설립 승인, 운영과정의 지도·감독, 행안부장관의 해산·규약변경 명령권 등 자치단체의 자율성과 창의성을 침해할 소지가 큼
 - 지방자치단체 상호간 분쟁조정제도는 당사자간의 대화와 타협을 중시하는 조정(mediation)이라기 보다는 제3자의 결정에 의존하는 재정(adjudication)에 가까워 불이익을 받게 될지도 모르는 위험부담을 우려해 조정신청자체를 기피하고 있음

4. 지역간 연계협력의 해외제도

1) EU의 Interreg III²⁾

- 유럽연합은 국경지역, 국가간, 지역간 협력을 촉진하기 위하여 지역협력프로그램(Interreg III, 정식명칭은 Interreg Community Initiative)을 추진
- Interreg III는 대상지역에 따라 3가지 형태로 추진되고 있으며, Interreg III A는 국경지역 협력, Interreg III B는 국가간 협력, Interreg III C는 지역간 협력 등으로 2000~2006년 동안 약 28·8억 유로가 투자되었음
- Interreg III는 유럽의 지역간에 대규모의 정보 및 노하우의 교환과 지식의 공유를 촉진하여 지역간 결속을 증진시키는 것

<그림 1> 제1차 계획기간동안의 유럽연합의 Interreg 프로그램의 유형



출처 : 김선기 외(2009)

- 지역간 협력의 운용형태는 지역단위협력(Regional Framework Operation: RFO), 개별 협력프로젝트, 네트워크협력 등 3가지로 구분
- 지역단위협력(RFO)
 - RFO는 지역개발방법 및 프로젝트 기반 활동에 관한 경험을 서로 교환하는 유형으로, 지역협력기구(RFO)는 프로젝트 기반 활동의 교환을 위해 참여기관

2) 이 외에도 프랑스의 지역간 투자협약제도 등의 있지만 여기서는 가장 대표적인 시책인 EU의 Interreg를 언급

들이 성장할 수 있는 교류 및 학습과정을 개발하면서 협력을 위한 미니프로그램을 수립함

- 최소 3개국(회원국 2개국)으로 구성
- 참여지역을 포괄하는 지역간 협력전략, 활동의 목표 및 기대효과, 협력이 반드시 필요한 주제에 중점, RFO가 지원하는 프로젝트 유형 설명, 파트너간의 재원분담(선도기관이 최대 40% 분담), 기준정책금리, 내부 프로젝트 승인을 위한 평가 기준 등을 제출하여 신청해야 함
- 지역개발기금의 출연금은 50만-500만 유로로 협력프로그램 예산의 50-80%를 RFO에 배정

○ 개별 협력프로젝트

- 프로젝트 기반활동의 경험을 교류하고 단순한 지식 전파 뿐 아니라 프로젝트의 일부를 공유, 협력 추구함으로써 프로젝트 결과를 다른 지역에 이식하여 실행
- 최소 3개국(2개국이 회원국)으로 파트너 구성, 선도기관의 재원이 40%가 최대
 - 출연금은 20만-100만 유로이며, 예산의 10-30%를 협력프로젝트에 배정

○ 네트워크 협력

- 유럽연합 내외부 지역간에 프로젝트 시행방법 및 개발에 관한 연계를 추구하는 유형으로, 네트워크에 필요한 세미나, 회의, 데이터베이스 구축, 학습여행, 직원교류 등을 지원
- 최소 5개국의 파트너(3개국은 회원국)로 구성
 - 협력프로그램 예산의 10-20%를 네트워크 협력에 배정

○ 2007년 EU는 새로운 계획기간(2007-2013)을 맞이하여, Interreg III C를 Interreg IV C로 변환시켰음

○ 변화에 따라 Interreg IV C는 두 가지 차이점 보유

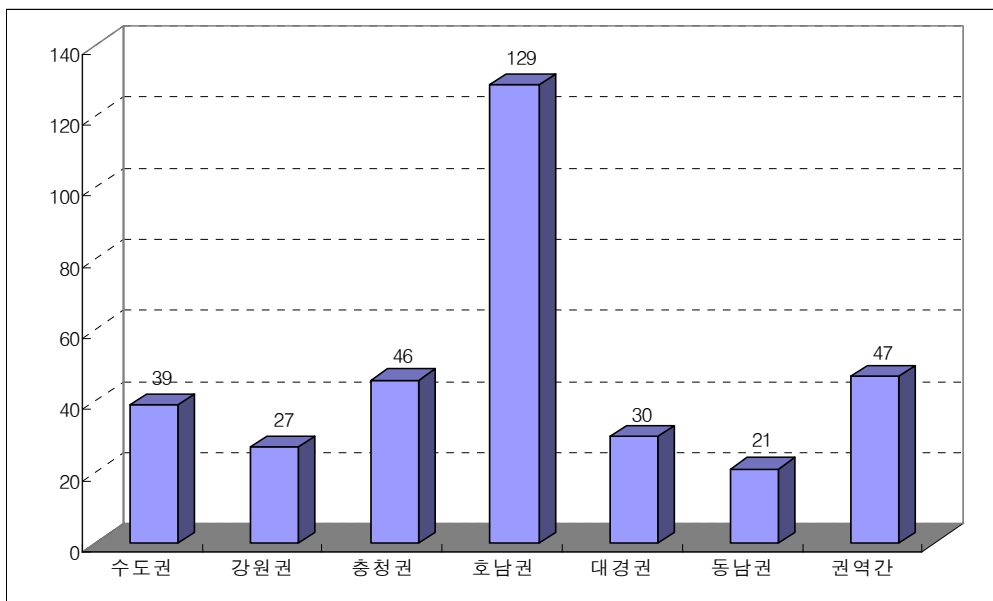
- 첫째, 종래의 Interreg III C가 4가지 프로그램 영역으로 구분되어 실행되었으나 Interreg IV C는 1개의 유럽 전체 프로그램으로 통합되었음
- 둘째, 지역개발관행에서 2가지 집중영역을 갖게 되었는데, 첫째 '혁신과 지식 경제', 둘째 '환경과 리스크 방지'임

5. 지역간 연계협력의 현황

1) 지역간 협력 개관

- 지역간 협력현황은 2009년 말에서 2010년 초에 걸쳐 기초생활권 시군이 수립한 계획서를 중심으로 제시
- 공동생산에 의해 지역간 공동계획의 수립 2개로 4개의 시군이 관련되고 있음
 - 영주-봉화, 청송-영양이 행정구역의 범위를 벗어난 공동계획을 수립
- 다양한 수의 시군이 관계하는 연계협력사업이 개발, 계획되었는데 전국적으로는 339개의 연계협력사업을 발굴
 - 상호중복을 허용할 때, 시군의 평균 연계협력의 사업수는 4.2개에 해당

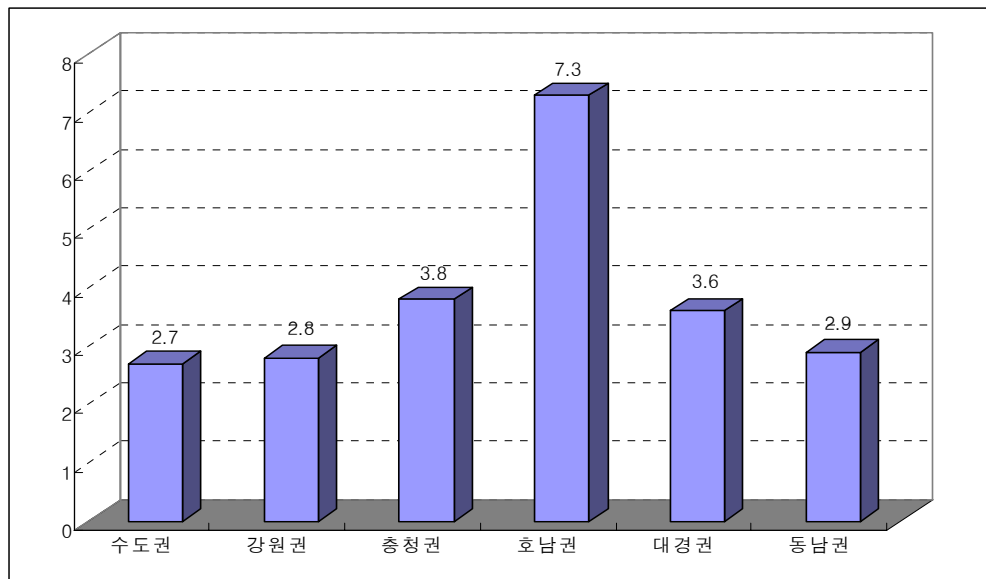
<그림 2> 권역별 연계협력사업수



2) 연계협력사업의 현황

- 시군당 평균 협력사업 발굴, 계획건수는 권역별로 차이가 있음
 - 호남권이 가장 많은 반면, 수도권이 가장 적음

<그림 3> 시군당 평균 연계협력사업수



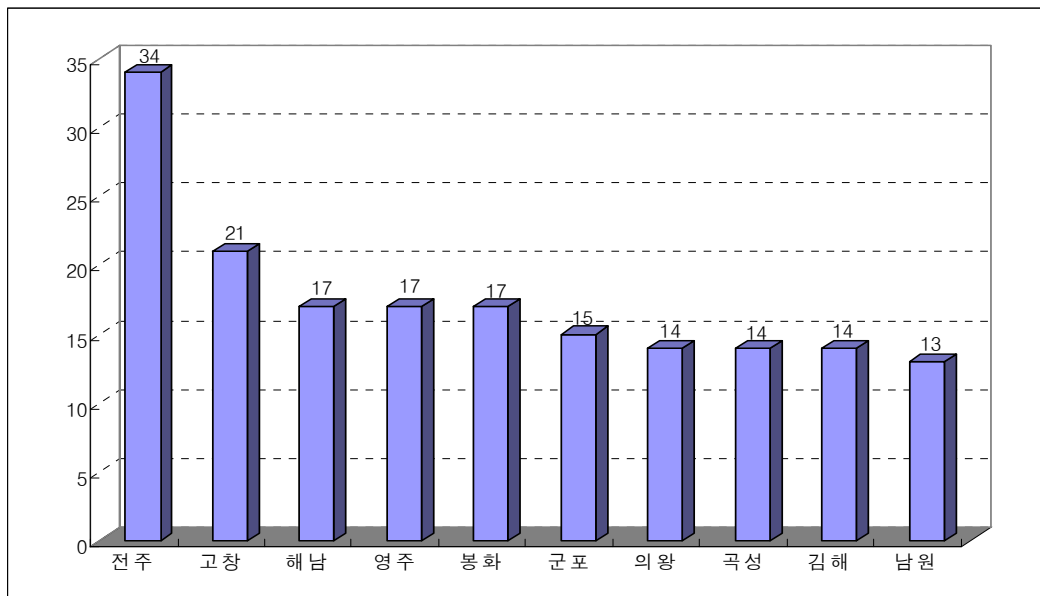
- 연계협력의 범위를 측정할 수 있는 평균 연계 시군수는 호남권이 3.21개, 동남권이 3.19개의 순을 보이고 있음

<표 3> 권역별 사업당 평균 협력시군수

권역	사업당 평균 연계도시수
수도권	2.79
강원권	3.11
충청권	2.54
호남권	3.21
대경권	2.17
동남권	3.19

- 연계협력사업 발굴 상위 시군은 호남권의 전주, 고창, 해남, 대경권의 영주, 봉화, 수도권의 군포, 의왕의 순을 보이고 있음

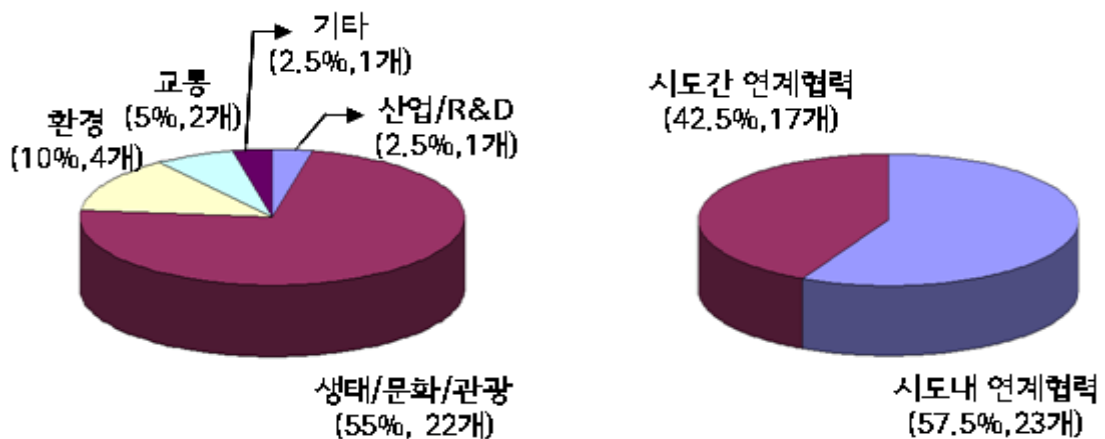
<그림 4> 연계협력 사업 상위 시군



- 연계협력사업의 성격 및 협력범위

- 내용측면에서 생태·문화·관광(55%)이 가장 많은 부분을 차지하며, 시·도내 시도내 연계협력이 57.5%, 시·도간 협력이 42.5%를 차지 (우수사업 40개 경우)

<그림 5> 연계협력사업의 성격 및 범위



- 7개 시도에 걸쳐 연계협력이 일어나는 사업도 있으며 그 다음은 4개 시도에 걸쳐 연계협력이 일어나고 있음

<표 4> 시도간 연계협력 현황

시도연계	1개 시도	2개 시도	3개 시도	4개 시도	7개 시도	계
사업수	23	6	8	2	1	40
%	57.5	15	20	5	2.5	100

- 사업설계의 완성도 측면에서는 BY2C 외씨버선 4색길 조성사업, 청보리 녹색 산업 클러스터 등이 높은 평가를 받음(기초생활권 연계협력사업 평가)
- 그 다음으로는 진천·음성 광역폐기물 종합처리 시설, 지리산권 Eco-village 조성사업, 중부내륙 중심권 관광상품개발 및 공동마케팅 등의 순임

6. 지역간 연계협력의 성과 및 한계

1) 지역협력의 성과

① inter-place based 계획수립

- 종래와 달리 중앙 제시적 사업의 지방적 추진이 아니라 시군 지역에 기초한 자발적 사업을 발굴, 기획
- 2개의 공동계획수립, 339건의 연계협력 사업을 발굴하는 성과를 창출

② 지역간 협력발전에 대한 시군의 관심 고조

- 행정구역 단위의 관행에서 벗어나 지역간의 협력에 대한 관심과 열의가 향상되어 시군별로 지역협력사업의 발굴
- 초기에는 평가 및 재원지원에 대한 관심 때문이었지만 나중에는 시군의 자발적 의지가 향상

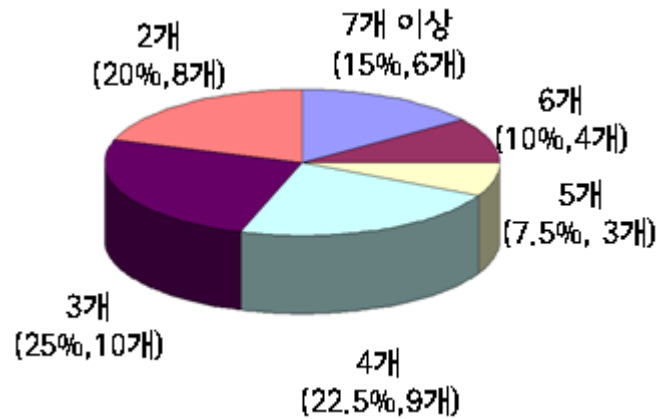
③ 단체장의 관심 증대

- 많은 시·군에서 (부)단체장이 연계협력사업에 대한 발굴에 관심을 가지고 성과를 주기적으로 점검
- 어떤 시·군에서는 (부)단체장이 매주 연계협력 사업발굴 점검 회의를 주관하고 그동안의 추진내용 보고 받음
 - A, B 시군의 경우 (부)단체장이 연계협력사업에 대한 지대한 관심을 가지고 일주일에 2번씩 추진실적을 보고 받고, 향후 방안을 지시하기도 함

④ 지역간 협력 범위의 확대

- 지역간 협력발전이 활성화됨으로써 협력의 범위가 확대
- 7개 시도에 걸쳐 10개의 시군이 관련하는 사업이 있음
 - 우수 연계협력 40개 가운데, 7개 이상의 시군이 관련되는 경우가 15%, 6개가 10%, 5개가 7.5%를 차지

<그림 6> 연계협력 사업의 관계 시군수 (40개 우수사업)



⑤ 사업발굴을 위한 초보적 채널 구축, 가동

- 기획실을 중심으로 기획파트, 예산파트, 7개 사업군에 관계된 실무자를 중심으로 연계협력사업 발굴, 기획 TF 구성, 운영
- 시군 뿐 아니라 지역 주민, 내 외부 전문가, 시도 연구원으로 만들어지는 초보적 채널 구축, 가동

⑥ 사업발굴을 위한 초보적 채널 구축, 가동

- 기획실을 중심으로 기획파트, 예산파트, 7개 사업군에 관계된 실무자를 중심으로 연계협력사업 발굴, 기획 TF 구성, 운영
- 시군 뿐 아니라 지역 주민, 내 외부 전문가, 시도 연구원으로 만들어지는 초보적 채널 구축, 가동

⑦ 협약, MOU 등 지역간 협력 증가

- 339개 연계협력 사업의 발굴로 인해 다양한 형태의 지역간 협력 증가
- 시군 상호간의 실무담당자간의 미팅, (부) 단체장의 만남, 시군의 협력 발전에 대한 MOU, 협약 등의 증가
- 다양한 형태의 협력을 통해 상호지역 및 공동지역 발전에 대한 이해의 증가

2) 지역간 협력의 한계

① 사업발굴의 한시적 추진

- 시군의 기초생활권 계획수립 마감, 연계협력 사업의 평가, 예산 반영 등을 염두에 두고 한시적 연계협력 사업의 발굴을 추진
- 비교적 많은 절차와 상당한 기간을 필요로 하는 시군 연계협력사업의 특성을 고려할 때, 절대적인 시간의 제약
 - 상당수 시군의 의견에서도 사업의 발굴 등 상호이해를 바탕으로 연계협력사업의 계획이 이루어져야 함에도 불구하고 시간의 촉박성과 한시성을 주요한 문제점으로 지적
 - 어떤 시군에서는 그동안은 학습과 연습과정이라고 할 정도로 연계협력사업에 대한 인식과 사업의 추진이 본 궤도에 오르려고 하니 제한 시간이 임박했다고 지적하기도 함

② 낮은 수준의 지역간 협력

- 시군간 협력에 있어 다양한 스펙트럼이 존재하지만 대체적으로 협력수준이 미약한 형편
- 사업추진을 위한 시군의 조합이나 협의체 구성, 협약 등 보다 높은 협력수준보다는 담당자간의 협의 단계의 사업이 많음
- 사업에 대한 시군간의 협력 수준이 낮다 보니 계획 단계를 지나 사업의 추진 단계의 추진력을 받기 어려운 경우가 많음

③ 사업의 다양성 및 화학적 협력 부족

- 대부분의 협력사업이 문화관광 분야에 편중
 - 문화관광 분야가 전체 중 절반을 상회하는 55.5%를 차지
 - 기초생활권 발전이 상당한 비중을 두고 있는 지역의 특화자원 활용, 지역산업의 육성 등의 부문은 저조
- 상당수 지역간 협력사업이 물리적 결합의 양상을 띠고 있음
 - 복수지역의 물리적 행정구역을 초월하거나 이천 등 5개 시군의 사업처럼 특정한 지점에서 협력사업을 추진하는 경우도 있음

- 복수의 시군이 공동의 사업명이나 테마 아래, 해당지역의 구간의 사업을 추진하는 물리적 협력방식도 많음

④ 미약한 협력사업의 추진체계

○ 중앙차원의 연계협력 사업 지원체계 미구축

- 시군의 연계협력 사업에 대한 재원지원은 있지만, 시도간이나 광역 경제권간의 협력을 촉진, 지원할 수 있는 지원시스템 구축 필요

○ 지역차원의 연계협력 사업 지원체계 미구축

- 시군의 경우, 시도의 광역지방자치단체가 지역간 연계협력 사업의 활성화를 지원해 주기를 기대

“다른 시군과 연계협력사업을 활성화하기 위해 상대방의 시군을 찾아가는 경우 상대자나 파트너가 없어, 이리저리 다니다 결국 해당 부서가 없어 애로를 겪는 사례가 많다”고 함

- 해당 시도내의 기초지자체간의 협력의지, 협력정보의 매개, 파트너 연결 등 시군간의 협력을 보다 활성화하기 위해 지역간 협력지원 시스템 구축

⑤ 지역간 협력지원 별도 계정의 미비

○ 현재의 시군 발전에 지원되는 재원은 주로 시도 자율배정 및 시군구 자율배정으로 구성

- 시도 자율배정 및 시군구 자율배정의 경우 기본적으로 행정구역 단위의 사업에 대해서 재원을 투자할 수 있는 시스템임

○ 규모의 경제에 의한 지역간 협력사업을 보다 활성화하기 위해서는 시군간 협력에 대한 별도의 계정이 부재

- 협력계정을 편성한 다음 시군의 협력사업을 지원하는 것도 하나의 방안이 될 수 있음

7. 지역간 연계협력의 활성화 방안

1) 지역협력사업의 재정편성 및 인센티브 제공

- 행정구역단위의 재원지원이 아닌 지역간 협력을 지원할 수 있는 별도의 계정 운용이 필요
 - 별도의 계정은 시도 및 중앙이 지원하는 두 가지 방식을 고려할 수 있음
- 행정구역의 분절로 인하여 지역협력사업에 대해 소극적 태도를 보이는 것이 일반적 성향이기 때문에 지역협력을 유도하기 위해서는 협력사업에 대해 대폭적인 인센티브를 제공할 필요도 있음
 - 지역협력사업에 대한 인센티브의 효과에 대해서는 기존의 많은 성공사례 및 담당공무원의 설문조사가 입증하고 있음(한국지방행정연구원, 2008; 환경분쟁연구소, 2008 등)

2) 연계협력 사업추진의 상시적 운용

- 지역발전은 시간을 정해두고 마감해야 하는 사안이 아니라 항구적, 지속적으로 추진해야 할 특징을 지님
- 계획수립을 완성하고, 시군의 계획서에 담기 위한 연계협력사업의 발굴, 추진이 아니라 상시적 사업추진체계 구축이 필요
 - 더구나 지역간 연계협력 사업의 경우 거쳐야 할 절차, 협의 등이 필요한 속성을 지니고 있으므로 기본계획 및 연차별 계획기간 내내 추진이 필요
- 지역발전위원회를 중심으로 관계 중앙부처가 협력하는 시스템을 구축하여 연중 연계협력 사업을 발굴하고 이를 추진 가능케 하는 시스템 구축이 필요

3) 지역간 교류를 통한 협력환경의 조성

- 지리산권의 장수벨트화사업, 이천 쓰레기 소각장의 경우처럼 행정협의회, 자치단체장 협의회 등 자치단체간 협의체 운영을 통한 지속적인 협력관계 유지가 초기단계의 협력환경을 조성하는데 유리하게 작용
 - 기존의 지방자치법상 광역협력제도, 특히 협의회를 통해 평소에 지역간 문제

에 대한 상호 협력적 분위기를 조성하는 것이 문제해결에 큰 도움

- 뿐만 아니라 지리산권의 장수벨트화사업과 대구·경북의 한방산업 육성사업 등의 사례에서 나타났듯이 지자체, 지방의회, 대학, 상공인 등 지역간·주체간 폭넓은 교류와 네트워크 구축이 지역협력의 성공에 중요한 역할을 수행
- 자치단체의 일방적 추진보다는 다양한 지역내 이해관계자들을 추진과정에 함께 참여시키는 거버넌스의 구축이 협력의 추진력을 보다 확보할 수 있음

4) 시·도 등 제3의 촉진자 및 조정자 활용

- 협력사업은 거시적인 정책결정에서 시작하여 사업발굴 및 계획, 입지나 설계의 결정으로 종결되는 길고도 복잡한 과정이며 이 기간 동안 협상이 순조롭게 진행 되기 위해서는 중립적인 조정자의 역할이 필요
- 제3자인 당사자들이 스스로 갈등을 관리할 수 있도록 조력할 목적으로 협상에 참여하는 중립적인 개인 또는 조직을 말함
- 중립적인 제3자의 조정은 당사자들이 대화와 타협으로 문제를 해결하는 협상이 필요하다고 느낄 때 또는 당사자들 간의 자율적 협상이 교착상태에 빠졌을 때 사용하는 수단임
- 조정자는 협상절차, 협상의제 선정, 협상규칙 제정, 이해관계의 절충, 대안 선택 등에 대해서 객관적인 3자의 입장에서 협상이 합의에 도달하도록 지원
- 지역간 협력발전을 위한 제3자의 역할은 촉매, 조정, 중재 등을 수행
- 첫째, 대화의 촉매역할(facilitation)로서 당사자들이 만나서 대화로 해결하도록 협상의 분위기를 조성하는 역할
- 둘째, 조정(mediation)의 역할로서 당사자들 스스로 문제의 원인을 찾아서 상호 이익이 되는 해결책에 합의할 수 있도록 제3자가 도움을 주는 방식이며 조정자는 협상이 원활하게 진행되도록 도움을 줄 수 있으나 해결책을 강제할 권한은 없음
- 셋째, 중재(arbitration)의 역할로서 제3자가 당사자들의 주장을 토대로 증인, 참고인 청문 등 사실조사 과정을 거친 후 합리적인 해결책을 제안하는 것을 말하며 조정과 달리 중재는 당사자들의 사전합의나 관련 법률에 의해 중재자가 해결책을 강제할 권한이 있음

5) 추진과정에서 지역의 참여 확대

- 입지선정 과정의 처음부터 끝까지 주민참여를 보장하고 확대하는 것이 매우 중요하며 특히 혐오시설의 입지에서는 협력을 이끌어 내는 관건임
 - 혐오시설의 입지를 주민들이 반대하는 주된 요인은 타당성 검토단계부터 정보를 공개하지 않는 폐쇄적 계획과 하향적 의사결정으로 의사결정 과정의 주민참여가 거의 이루어지지 않았기 때문
 - 따라서 지금까지 혐오시설 입지선정 과정에서 명목상의 참여에 불과했던 주민참여를 실질적으로 확대할 필요
- 협력사업의 필요성과 타당성을 검토할 때부터 주민들이 참여하여 관련 정보를 주민들이 스스로 또는 주민들이 추천한 전문가를 통해 평가하고, 협상에 의한 합의로 문제를 해결하며, 시설의 완공 후 운영과정에도 주민참여 위원회 등을 구성하여 모니터링으로써 성공적 협력을 이끌어 낼 수 있음
 - 주민참여에서는 참여 자체보다도 참여하는 주민에게 의사결정과정에서 어느 정도의 발언권과 권한을 부여하는가가 중요
- 특히 주민참여는 지역협력사업의 지역간 오해로 인한 갈등증폭을 예방하고 협상을 원만히 진행할 수 있는 관건임
 - 협력사업에 대한 계획, 타당성평가, 입지 등이 과학기술적으로 아무리 잘 이루어졌다 하더라도 절차의 공정성이 충분히 보장되지 않으면 결과에 대해 의구심을 갖게 됨
 - 주민의 조기참여가 계획초기단계에서는 시간과 비용의 비효율을 초래할 수도 있지만 장기적으로는 협력사업의 성공을 가져오는 데 크게 기여

6) 지역협력에 대한 신뢰성있는 정보의 공개

- 협력사업의 추진이 실패하는 큰 이유 중 하나는 상호간 불신이기 때문에 신뢰성있는 정보의 공개가 필요
 - 불신은 과학기술적 불확실성으로 인한 불신과 입지선정 절차의 불공정으로 인한 불신으로 구별
- 협력사업에서 지역공동체의 신뢰가 한 번 붕괴되면 전반적인 틀의 변화를 가

저오지 않는 한 신뢰를 되찾기는 거의 불가능(Covello, 1996)

- 신뢰성있는 정보가 공개되기 위해서는 전문가의 채용이나 공동 조사 등의 방법을 활용
- 특히 혐오시설 입지의 경우 지역공동체 스스로 신뢰할 만한 정보의 획득과 전문가의 고용이 가능할 때 정보에 대한 신뢰는 높아지고, 사업시행자와 대등한 입장에서 비선호시설의 입지선정 과정에 참여할 수 있음

7) 지역중심의 추진 및 평가체계 구축

- 시도 연구원, 전문가 등이 참여하는 지역간 협력협력사업 지원단 등의 추진체계를 구축
- 계획한 지역간 연계협력사업이 당초의 목적대로 추진될 수 있도록 체계적으로 모니터링하고 지원
- 시군 및 시도에서는 해당 지역의 연계 협력사업의 추진실적을 자체평가하고 그 결과를 계획 및 추진에 반영

8) 지역간 협력 프로그램의 개발

- EU의 Interret III와 같은 제도적 프로그램의 구축이 필요
 - 제도적 프로그램의 구축을 통해 남북지역간 협력, 나아가 동북아 국경지역간 협력발전을 지원
- 행정, 재정, 기타 지원에 대한 사항을 이 제도로 종합해서 운용
 - 재원지원, 행정지원, 기타 필요한 사항 모두를 지원하는 제도적 시스템을 구비하고 이를 운용

참 고 문 헌

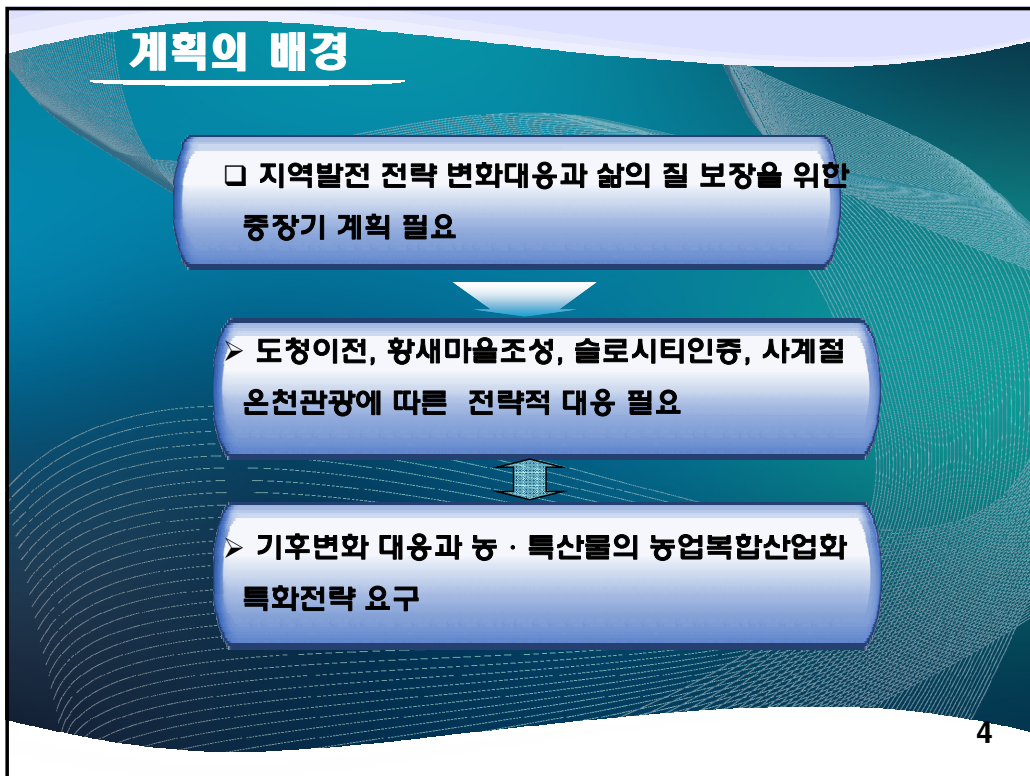
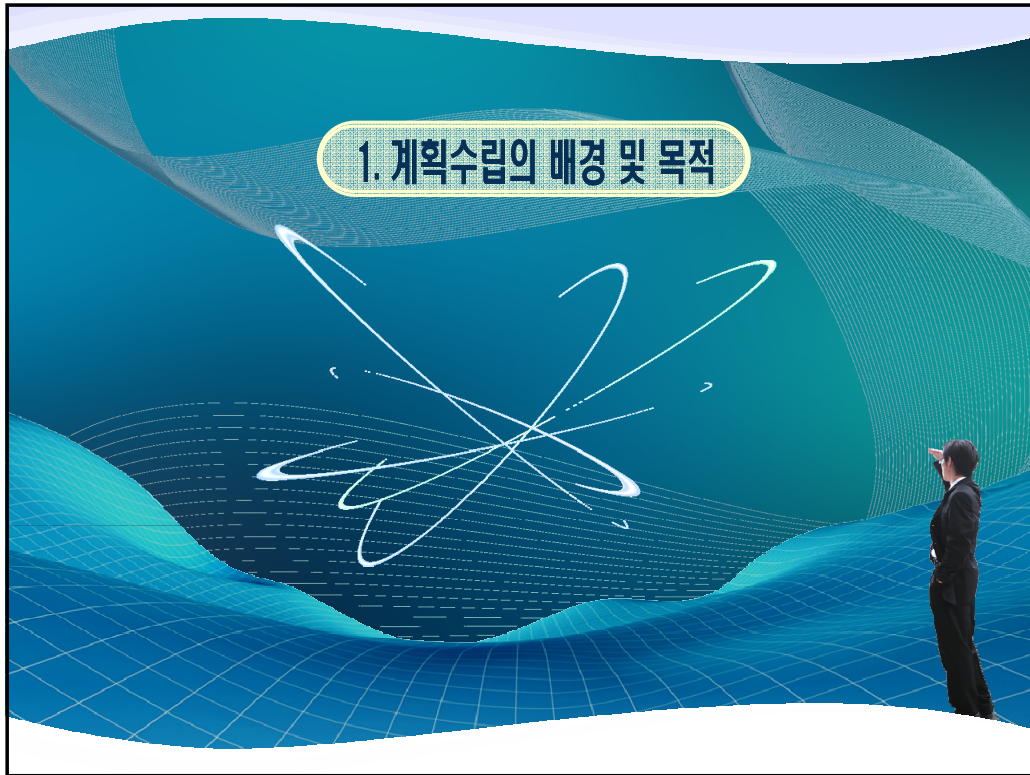
- 강인성(2007), 「협력적 행정서비스 전달을 위한 지역협력체제 연구」, 한국지방행정연구원
- 차미숙 외(2008), 「지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 적용방안」, 국토연구원
- 김선기 외(2009), 「지역협력촉진특별법 연구 및 시안」, 한국지방행정연구원
- 김선기 외(2008), 「지역갈등사업의 협력원활화 종합대책」, 한국지방행정연구원
- 김선기·한표환(2003), 자치단체간 협력관계의 실태분석 및 정책방향, 「한국지방자치학회보」, 15(2)
- 김현호·오은주(2008), 「지역간 경제협력 활성화 방안」, 한국지방행정연구원
- 지역발전위원회(2009), 「기초생활권 발전계획수립 매뉴얼」
- 지역발전위원회(2009), 「지역발전과 광역경제권 전략」
- 환경분쟁연구소(2008), 「지역협력사업의 유형화 및 갈등해소방안 연구」, 행정안전부

제4주제

예산군 기초생활권발전계획 사례발표

강 성 권 균형발전담당
(예산군)



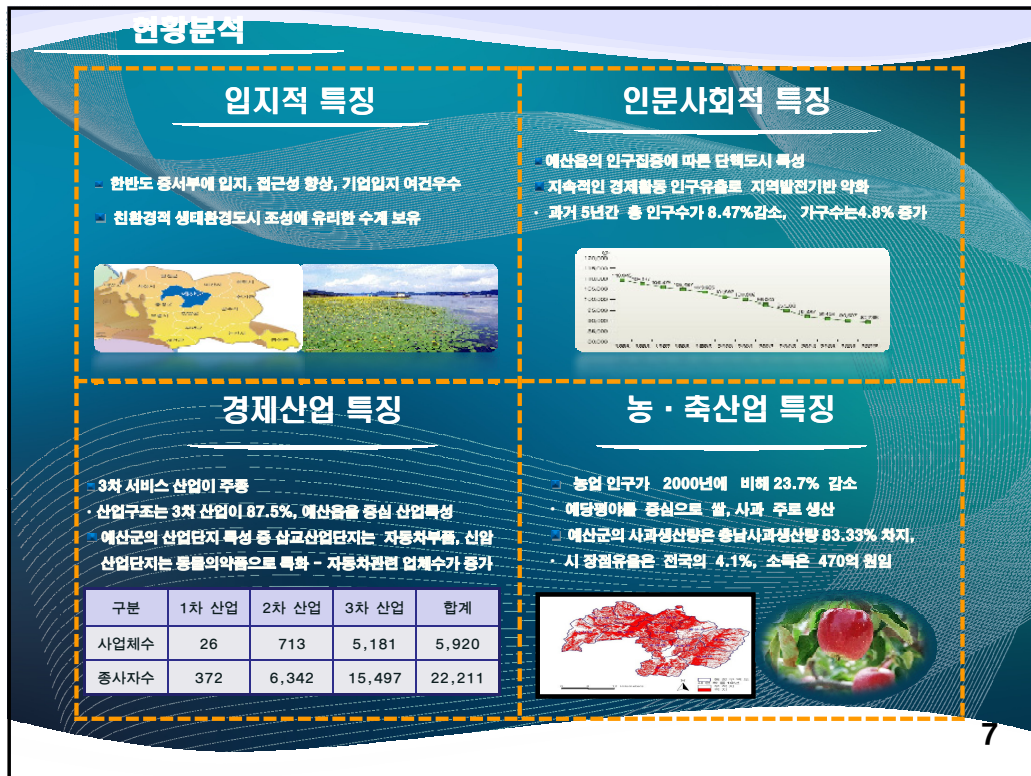


계획의 목적

- 슬로시티 인증에 따라 가치중심 도시브랜드 강화
- 중장기적 실천계획 수립으로 지역발전과 농업·농촌 경쟁력 강화
- 혁신 자원 활용으로 바이오 산업 육성과 전원도시 기틀 마련
- 농업 농촌 자원을 테마로 한 도시민 유치 및 지역의 명소화
- 기후변화 및 여건변화에 대응한 지역 농업 농촌 기반조성

5

2. 기초생활 여건분석



7

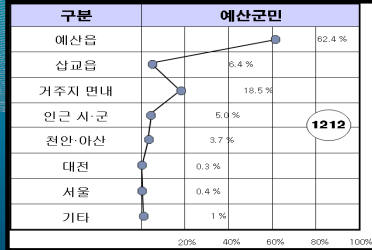


8

주민수요분석

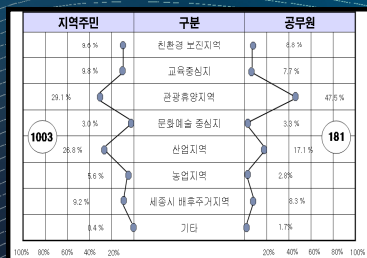
생활권 관련

◆ 일상 활동을 위해 주로 이용하는 상권

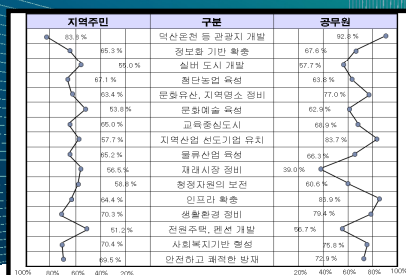


지역 이미지

◆ 예산군 지역 발전 방향



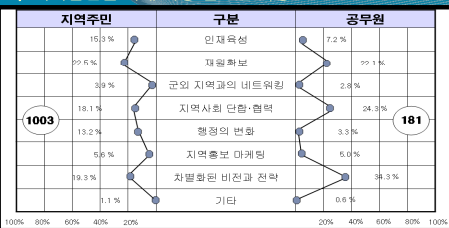
◆ 예산군 발전을 위해 중요한 요인



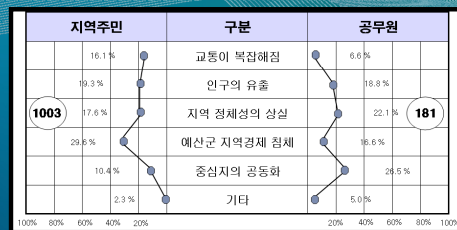
주민수요분석

여건분석

◆ 지역발전을 위해 가장 필요한 사항



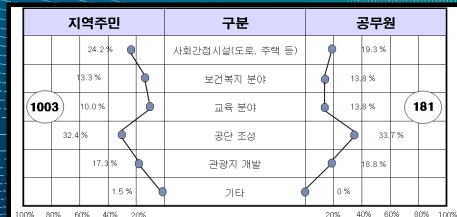
◆ 지역발전에 부정적 영향을 미치는 사항



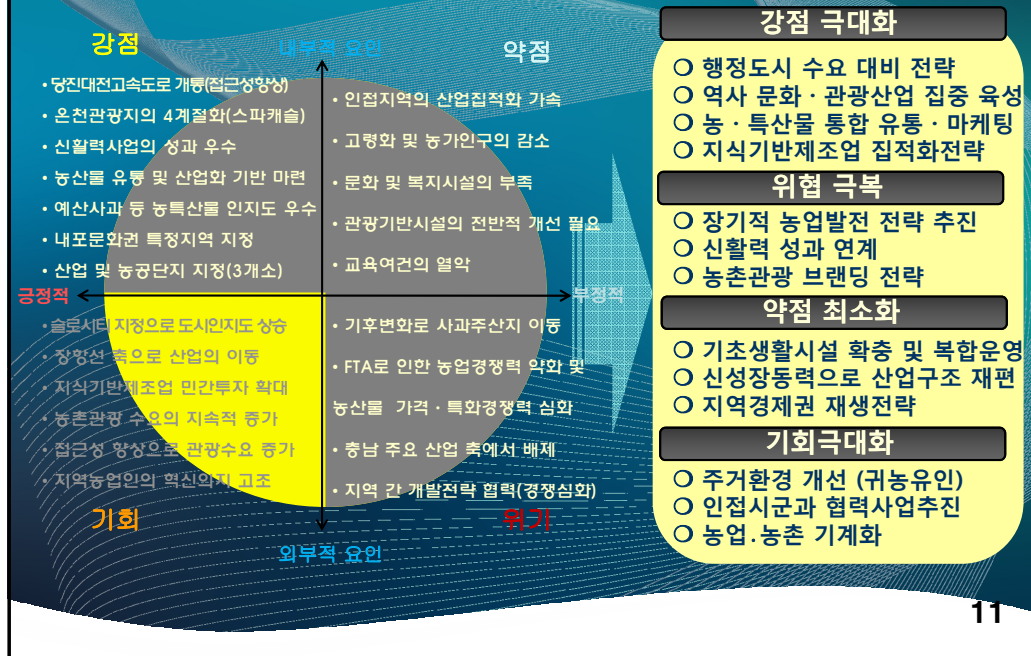
◆ 지역발전에 영향을 미치는 사업



◆ 지역발전을 위해 우선적으로 투자해야 할 분야



3. 잠재력 분석 및 과제도출



11

과제발굴과정



12

과 제 도 출

기초생활시설확충 및 정주환경개선

- 주거환경 개선 및 농촌마을종합개발 사업 추진
지역재생전략으로 읍지역 재생사업 추진

역사문화관광산업 집중육성

- 가야산권역(온천관광), 예당저수지권역(늪시,여가)

산업화전략(일자리창출,성장동력발굴)

- 산업단지 조성 및 특화되고 집적화된 산업단지
활성화(동물의약품 등)

경쟁력있는 농업전략 추진

- 농특산물 유통 · 마케팅기반 확대, 유기축산확대

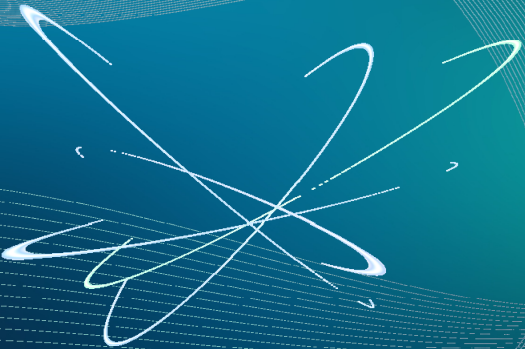
충남권행정중심도시 대비전략

- 기반시설 확충 및 연계활성화 추진

발전계획
밈그림 구상

13

4. 기본구상



기본 방향

- 슬로시티 인증에 따른 도시브랜드 업그레이드
- 쾌적하며 살기 좋고 매력 있는 전원도시 지향
- 플러스 알파(+α)의 경제중심지로의 도약
- 농·축산 부문의 융합화와 어메니티 중심의
슬로관광으로 경쟁력 제고

15

발전 비전 및 목표

비전, 목표

기초생활권계획 비전은 “슬로시티, 전원도시 예산”

슬로시티, 전원도시 예산
Slow City

장기발전
비전과구분

- 대표 슬로시티를 위한 적정 인구 유지
 - 재정지원이 감소하고 성장동력의 상실을 가져올 수 있으므로
경제가능 인구의 증가를 점진적으로 추진
- 슬로관광 추진을 통한 관광 활성화
 - 슬로시티 지정 후 관광객이 20~30% 증가를 보였다고 슬로시티
연맹이 밝힘
 - 예산군의 관광객수가 2014년에는 20%증가, 840만 명을 목표로 함

16

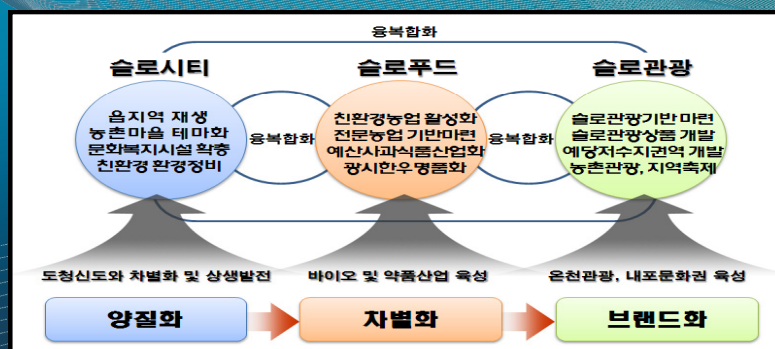
공간구상



- **슬로시티 생활문화권** (예산읍)
 - 구도심 활성화
 - 문화복지시설 확충
- **도청 신도시 연계생활권**
(삽교읍, 덕산면, 봉산면, 고덕면)
 - 온천관광활성화
 - 실버 및 장수테마
- **슬로관광중심권**
(대흥면, 광시면, 신양면, 대술면)
 - 슬로관광기반구축
 - 레저 및 여가시설 확충
 - 그린투어리즘

17

3대 전략방안



- **슬로시티, 슬로푸드, 슬로관광 연계화 (Consistency) 전략**
- **산업의 경쟁력 강화 위한 융·복합화 (Convergence) 전략**
- **지역의 매력을 마케팅하는 콘텐츠화 (Contents) 전략**

18

추진전략

7대부문별 전략수립

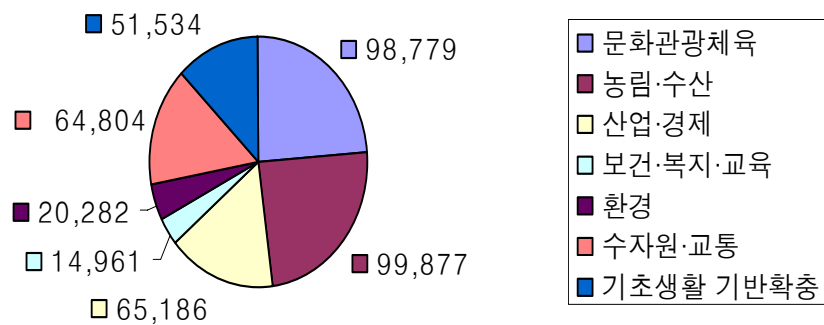
- 주민이 건강하고 문화가 풍부한 슬로관광 구현 (문화·체육·관광부문)
- 안전한 친환경 농·축산물 생산과 유기식품 브랜딩 (농림·축산부문)
- 미래지향적이고 특색있는 지역경제 건설(산업경제부문)
- 슬로시티에 부응한 선진 문화·복지기반 구축 (보건·복지·교육부문)
- 저탄소 녹색성장을 선도하는 환경시스템 구축 (환경부문)
- 깨끗한 물, 편리한 교통서비스 제공 (수자원·교통부문)
- 주민이 어디서나 기초적 생활을 보장 (기초생활 기반확충 부문)

19

5. 재정보율 투자계획

선택과집중논리

(단위:백만원)



총사업비 91건, 415,423백만원

20

6. 계획서 구성도 제고

"알기쉽게, 요점화"

지표설정
-7대부문별세분화-

사업계획작성체계
-총괄표,도작성-

사업코드작성
-3단계적용-

투자계획표
-3분류세분화-

구	분	단위
인구 및 가구	계획인구	인
	계획가구	인
	가구당인구	인/호
문화관광체육	주목보급률	%
	관광객수	만인
	복합문화복지센터 1일 이용자	인
농림수산업	사회체육시설개소	수
	한우 육질 1등급 이상 출현률	%
	사과생산액	억원

구	분	단위
인구 및 가구	계획인구	인
	계획가구	인
	가구당인구	인/호
문화관광체육	주목보급률	%
	관광객수	만인
	복합문화복지센터 1일 이용자	인
농림수산업	사회체육시설개소	수
	한우 육질 1등급 이상 출현률	%
	사과생산액	억원

구	분	단위
인구 및 가구	계획인구	인
	계획가구	인
	가구당인구	인/호
문화관광체육	주목보급률	%
	관광객수	만인
	복합문화복지센터 1일 이용자	인
농림수산업	사회체육시설개소	수
	한우 육질 1등급 이상 출현률	%
	사과생산액	억원

구	분	단위
인구 및 가구	계획인구	인
	계획가구	인
	가구당인구	인/호
문화관광체육	주목보급률	%
	관광객수	만인
	복합문화복지센터 1일 이용자	인
농림수산업	사회체육시설개소	수
	한우 육질 1등급 이상 출현률	%
	사과생산액	억원

21

감사합니다

종합토론

MEMO



MEMO



MEMO



MEMO



MEMO



MEMO



MEMO



MEMO

