

지역행복생활권 협력사업 성과창출방안

Performance Creating Policies for Cooperation Projects of
Regional Settlement Areas

2015. 12.

연구진

김선기 (선임연구위원)

박승규 (수석연구원)

지역행복생활권 협력사업 성과창출방안

발행일 : 2015년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 서울특별시 서초구 반포대로30길 12-6

전 화 : Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 우노디자인 Tel. 02)2275-9718

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-417-3

서 문



최근 우리 사회에서 주관적 웰빙과 사회의 활력이 급속히 감소하면서 국민의 삶의 질 제고에 대한 정책적 관심이 증가하고 있다. 세계적으로도 행복론에 대한 논의가 활발해지면서 이러한 정책적 수요와 시대적 트렌드를 반영하여 박근혜정부도 출범과 동시에 “국민행복시대”를 표방하고 국정시책으로 주민의 삶의 질 향상을 강조한 지역행복생활권정책을 추진하고 있다.

지역생활권정책의 핵심은 지자체의 행정구역을 초월하여 주민의 일상이 이루어지는 생활권을 단위로 지자체간에 공공서비스를 협력적으로 공급·이용함으로써 삶의 질 수준을 향상시키는데 있다. 즉 지자체간 협력을 바탕으로 공공서비스 공급의 효율성을 높임으로써 서비스 공급의 양과 질을 개선하는 것이 정책의 목표이다. 따라서 지역생활권정책에서 가장 상징적이고 중요한 시책은 단연 지자체간 협력사업임은 두 말할 나위없다. 이미 지난 정부의 말기부터 지자체간 연계협력사업을 시범적으로 추진하기 시작하였으며 현 정부에서 이 사업을 생활권 선도사업으로 재편하여 지자체간 협력사업을 역점적으로 추진하고 있으나 지자체의 협력에 대한 인식과 추진역량이 부족하여 아직은 활성화가 미흡한 실정이다.

이 연구는 지역생활권정책의 핵심사업인 지자체간 협력사업의 추진실태를 분석·평가하고 담당 공무원에 대한 인식조사를 토대로 협력사업의 성과창출요인을 도출하였으며 성과요인에 근거하여 향후 협력사업을 확산·정착시키기 위한 다양한 정책대안을 제시하였다.

아무쪼록 이 연구가 지역행복생활권정책의 성공적인 정착을 통해 국민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있기를 기대하면서 창의적이고 실용적인 연구결과의 도출을 위해서 노력한 연구진의 노고에 감사를 드린다.

2015년 12월

한국지방행정연구원 원장 하 혜 수

요 약



대외적으로 행복에 관한 논의가 활발하게 전개되고 국내적으로도 국민행복시대를 표방하는 정부가 출범하면서 ‘삶의 질’에 대한 정책적 관심이 증가하고 있다. 세계적으로도 행복론에 대한 논의가 활발해지면서 시대적 트렌드를 반영하여 박근혜 정부도 출범과 동시에 “국민행복시대”를 표방하고 국정시책으로 주민의 삶의 질 향상을 강조한 지역행복생활권정책을 추진하고 있다.

지역생활권정책은 체감적인 삶의 질 향상에 목표를 두고 행정구역을 초월한 지역생활권 단위로 다양한 공공 서비스를 공급함으로써 정책의 효율성을 제고하려는 새로운 시도이다. 하지만 삶의 질 향상을 위한 지자체의 역할 증대에도 불구하고 현실적으로 개별 지자체의 행·재정 역량이 부족하기 때문에 지자체간 협력을 통해 역량을 결집시키고 투자의 효율성을 높여 공공서비스 공급의 시너지를 창출하는 것이 매우 중요하다. 따라서 지역생활권정책에서 가장 상징적이고 중요한 시책은 단연 지자체간 협력사업임은 두 말할 나위없다. 그러나 행정구역 단위의 오랜 지방행정 관행으로 인하여 지자체간 협력에 대한 인식이 부족하고 추진역량도 미흡하여 지자체간 협력사업은 크게 활성화되지 못하고 있는 실정이다.

이 연구에서는 지역생활권정책의 핵심사업인 지자체간 협력사업의 추진실태를 분석·평가하고 성과요인을 도출함으로써 향후 전국적으로 협력사업을 확대·정착시키기 위한 정책대안을 마련하는데 연구의 목표를 두고 있다.

서론에 이어 제2장은 지역생활권에 관련된 이론 검토로서 지자체간 협력에 관한 기초이론, 선행연구 검토, 지역생활권정책의 개요 등으로 구성되어 있다. 특히 이 장에서는 지역생활권정책과 지자체간 협력이 어떠한 연관성을 갖는지에 대한 이론적 논의를 포함하고 있다.

제3장에서는 지역생활권 협력사업의 추진실태에 대한 분석을 다루고 있다. 협력사업을 크게 생활권 연계협력사업과 생활권 선도사업으로 구분하고 각 사업의 추진

과정에서 나타난 특성과 문제점을 살펴보았다. 중요한 문제점으로는 신규 협력사업의 발굴 부진, 인프라나 시설 설치에 치중하는 경향, 특정 부처의 사업에 지나친 편중, 지자체간 협력적 추진체계의 미구축, 지자체간 서비스의 공동이용 부진 등을 꼽을 수 있다.

제4장에서는 지역생활권 협력사업의 성과요인을 분석하였다. 지자체간 협력사업을 담당하고 있는 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 지역생활권정책의 각 부문별 만족도와 만족도의 결정요인간의 관계를 확률모형인 이항로짓모형(Binomial Logit Model)을 활용하여 분석하였다. 분석결과 협력사업의 성과에 영향을 미치는 요인으로 기획단계에서는 상시적 사업발굴 시스템 구축, 성과 공유 가능 사업 발굴, 주민의견 수렴, 자원 공동 활용, 기존시설 공동이용 촉진이 추출되었다. 다음으로 집행단계에서는 단체장 관심, 보조금 지원체계 개편, 주민 공동체 참여, 생활권협의체 기능 강화, 갈등유발에 대한 조정 등이 중요한 요인으로 분석되었다. 끝으로 성과단계에 있어서는 평가 연계 후속사업 발굴, 교육 및 모니터링 강화가 중요한 것으로 분석되었다.

마지막으로 제5장에서는 협력사업의 성과요인분석을 토대로 협력사업의 성과창출을 위한 추진단계별 정책방안을 제안하고 있다. 첫째, 기획단계에서는 상시적 협력 및 사업발굴 시스템 구축, 성과공유가 극대화되는 사업 발굴, 구축, 사업기획에 대한 전문 컨설팅 실시, 지자체간 서비스의 공동·교차 이용 촉진 등의 시책을 제시하였다. 집행단계에서는 지역발전위원회의 컨트롤타워 기능 강화, 생활권 협의회 활성화, 협력사업 재정지원 강화, 지자체간 갈등 조정 등의 시책을 제안하였다. 마지막으로 성과단계에서는 협력사업 추진실적 평가, 협력사업 컨설팅, 교육, 모니터링 강화, 협력사업의 성과연계 후속사업 발굴 등의 시책을 제안하였다.

목 차



제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
제2절 연구범위 및 방법	5
1. 연구범위	5
2. 연구방법	6
제2장 지자체간 협력 관련 이론과 정책	9
제1절 지자체간 협력에 관한 이론	11
1. 지자체 협력 관련 선행연구	11
2. 지자체간 협력에 관한 이론	12
제2절 지역생활권 정책과 지자체간 협력	16
1. 지역생활권의 개념과 의의	16
2. 지역생활권의 유형 및 구성	18
3. 지역생활권정책의 계획 및 사업	21
제3장 지역생활권 협력사업의 실태분석	23
제1절 지역생활권 협력사업의 개요와 현황	25
1. 지역생활권사업의 분류	25
2. 지역생활권 협력사업 추진현황	28
제2절 지역생활권 협력사업의 특성 분석	30
1. 분석의 개요	30
2. 생활권 연계협력과제의 특성 및 문제점	31
3. 생활권 선도사업의 특성 및 문제점	41
제4장 지역생활권 협력사업의 성과요인 분석	53

제1절 협력사업 성과요인에 관한 공무원 설문조사	55
1. 조사설계	55
2. 분석결과	56
제2절 생활권 협력사업의 성과요인 분석	75
1. 선행연구의 이론검토	75
2. 분석모형	76
3. 분석자료	80
4. 분석결과	83
제5장 지역생활권 협력사업의 성과창출방안	91
제1절 생활권 협력사업의 성과창출 기본방향	93
1. 생활권 선도사업의 정책 브랜드 제고	93
2. 지자체간 협력의 의의와 성과에 대한 공감대 확산	94
3. 정부의 체계적인 지원시책 강구	94
4. 협력사업의 지속성을 위한 지자체의 역량 강화	95
제2절 추진단계별 성과창출방안	96
1. 사업기획 단계	96
2. 사업집행 단계	100
3. 성과관리 단계	105
【참고문헌】	111

표 목차



〈표 2-1〉 지역간 연계협력에 대한 선행연구 개념	13
〈표 2-2〉 협력사업의 추진동기	14
〈표 2-3〉 지역개발사업의 협력촉진요인	15
〈표 2-4〉 연계·협력방식의 이익	16
〈표 2-5〉 지역생활권의 중심지 계층과 서비스 유형(예시)	17
〈표 2-6〉 지역생활권의 구성현황(2015년)	20
〈표 2-7〉 지역생활권정책의 중점 분야 및 주요 시책	22
〈표 3-1〉 2015년 생활권사업 재정지원방식	27
〈표 3-2〉 시도별 연계협력과제	31
〈표 3-3〉 생활권 유형별 연계협력과제	32
〈표 3-4〉 연계협력과제의 지자체 구성	33
〈표 3-5〉 연계협력과제의 협력 지자체수	33
〈표 3-6〉 사업비 규모별 연계협력과제	34
〈표 3-7〉 부처별 연계협력과제	35
〈표 3-8〉 생활권 유형별 부처사업 분포	35
〈표 3-9〉 자원조달 형태별 연계협력과제	36
〈표 3-10〉 자원 종류별 연계협력과제	36
〈표 3-11〉 보조율 수준별 연계협력과제	37
〈표 3-12〉 연계협력과제의 추진체계	38
〈표 3-13〉 연계협력과제의 분야 및 기능	39
〈표 3-14〉 시도별 선도사업	42
〈표 3-15〉 생활권 유형별 선도사업	43
〈표 3-16〉 선도사업의 주관 지자체	43
〈표 3-17〉 선도사업의 협력 지자체	44

〈표 3-18〉 선도사업의 협력 지자체수	44
〈표 3-19〉 사업비 규모별 선도사업	45
〈표 3-20〉 선도사업의 추진체계	46
〈표 3-21〉 선도사업의 협약체결실태	47
〈표 3-22〉 선도사업의 분야	47
〈표 3-23〉 선도사업의 세부기능	48
〈표 4-1〉 사업 추진과정에 대한 만족도	60
〈표 4-2〉 분야별 사업성과 만족도	62
〈표 4-3〉 지역생활권의 기여도 분야 및 정도	63
〈표 4-4〉 사업기획단계 항목 중요도	66
〈표 4-5〉 사업집행단계 항목 중요도	67
〈표 4-6〉 사업성과단계 항목 중요도	68
〈표 4-7〉 향후 분야별 연계협력 추진의 필요성	74
〈표 4-8〉 기초자료 구성 내용	80
〈표 4-9〉 분석자료 기초분석	82
〈표 4-10〉 변수별 영향 정도	84
〈표 4-11〉 기획단계 변수별 영향 유무	85
〈표 4-12〉 집행단계 변수별 영향 유무	86
〈표 4-13〉 성과단계 변수별 영향 유무	86
〈표 4-14〉 변수별 한계효과	87
〈표 4-15〉 기획단계 변수별 영향 정도 순위	89
〈표 4-16〉 집행단계 변수별 영향 정도 순위	90
〈표 4-17〉 성과단계 변수별 영향 정도 순위	90
〈표 5-1〉 비예산분야 생활권 협력사업의 예시	100
〈표 5-2〉 생활권협의체의 종류별 성격	102
〈표 5-3〉 선도사업 평가지표(안)	107

그림 목차



〈그림 1-1〉 연구의 틀	7
〈그림 2-1〉 지역생활권 3대 유형	19
〈그림 3-1〉 지역생활권사업의 종류	26
〈그림 4-1〉 연계협력사업의 생활권 유형	56
〈그림 4-2〉 사업의 주요 유형	57
〈그림 4-3〉 연계협력사업의 생활권유형과 성격 부합성	57
〈그림 4-4〉 참여 자치단체의 인구규모	58
〈그림 4-5〉 연계협력사업의 담당공무원수	58
〈그림 4-6〉 연계협력사업의 투자예산	59
〈그림 4-7〉 성과에 대한 만족도	60
〈그림 4-8〉 사업 추진과정에 대한 만족도	61
〈그림 4-9〉 분야별 사업성과 만족도	62
〈그림 4-10〉 지역생활권의 기여도 분야 및 정도	64
〈그림 4-11〉 연계협력사업의 중요사항	64
〈그림 4-12〉 협력사업의 미흡사항	65
〈그림 4-13〉 사업기획단계 항목 중요도	66
〈그림 4-14〉 사업집행단계 항목 중요도	68
〈그림 4-15〉 사업성과단계 항목 중요도	69
〈그림 4-16〉 적정 참여 자치단체의 수	70
〈그림 4-17〉 추진범위의 확대	70
〈그림 4-18〉 타 자치단체의 참여권장	71
〈그림 4-19〉 연계협력사업의 변화 방향	71
〈그림 4-20〉 사업 추진방식	72
〈그림 4-21〉 사후관리 및 시설운영 방식	73

〈그림 4-22〉 향후 분야별 연계협력 추진의 필요성	74
〈그림 4-23〉 분석틀	77
〈그림 5-1〉 생활권 선도사업의 선정기준 개편방안	98

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법



제1장 서론



제1절 연구 배경 및 목적



성공적인 경제성장과 민주화에도 불구하고 자살률과 출산율 등 사회지표가 암시하듯이¹⁾ 최근 주관적 웰빙과 사회의 활력이 급속히 감소하면서 국민의 삶의 질 제고에 대한 정책적 관심이 증가하고 있다. 세계적으로도 행복론에 대한 논의가 활발해지면서 이러한 정책적 수요와 시대적 트렌드를 반영하여 박근혜정부도 출범과 동시에 “국민행복시대”를 표방하고 국정시책으로 주민의 삶의 질 향상을 강조한 지역 행복생활권정책(이하 “지역생활권정책”이라 한다)을 추진하고 있다.

지난 이명박정부의 광역경제권 중심의 지역발전정책이 장기적 성장동력 확보를 위한 산업과 인프라 위주의 대형사업에 치우친 나머지 주민의 체감적 삶의 질 향상에는 성과가 미흡했다는 비판이 제기됨에 따라 박근혜정부에서는 국민행복시대를 구현하기 위하여 지역생활권이 중심이 되는 지역희망(HOPE) 프로젝트를 추진하게 되었다. 지역생활권정책의 핵심은 지자체의 행정구역을 초월하여 주민의 일상이 이루어지는 생활권을 단위로 지자체간에 공공서비스를 협력적으로 공급·이용함으로써 삶의 질 수준을 향상시키는데 있다. 즉 지자체간 협력을 바탕으로 공공서비스 공급의 효율성을 높임으로써 서비스 공급의 양과 질을 개선하는 것이 정책의 목표이다. 체감형 지역생활권정책에서는 무엇보다도 지방주도형 추진체계에 대한 요구가 커진다. 양적 팽창의 시대에는 중앙정부의 역할이 중요했으나 질적 성장의 시대에는 일선에서 국민과 직접 접촉하는 지방정부의 역할이 보다 중요해지기 때문이다

1) 자살률이 2013 기준 10만 명당 28.5명으로 OECD 국가 중 1위이며 출산율(합계출산율)은 1.25명으로 세계 최하위 수준을 보이고 있다(WHO, 2014.9.4.)

(김선기, 2014 : 334-336). 하지만 삶의 질 향상을 위한 지자체의 역할 증대에도 불구하고 현실적으로 개별 지자체의 행·재정 역량이 매우 미약하기 때문에 지자체간 협력을 통해 역량을 결집시키고 투자의 효율성을 높여 공공서비스 공급의 시너지를 창출하는 것이 지역생활권정책의 성공에서 요구되는 가장 중요한 관건이다. 따라서 지역생활권정책에서 가장 상징적이고 중요한 시책은 단연 지자체간 협력사업 임은 두 말할 나위없다.

박근혜정부에서는 지난 정부의 말기부터 시범적으로 추진하기 시작한 연계협력 사업을 이어받아 생활권 선도사업으로 재편하면서 지자체간 협력사업을 역점적으로 추진하고 있다. 이 연구는 지역생활권정책의 핵심사업인 지자체간 협력사업의 추진 실태를 분석·평가하고 성과창출요인을 도출함으로써 향후 전국적으로 협력사업을 확대·정착시키기 위한 다양한 정책대안을 마련하는데 연구의 목표를 두고 있다.

구체적으로 이 연구에서는 박근혜정부의 지역생활권정책의 핵심사업인 생활권 선도사업 등의 사업계획서 분석을 통하여 협력사업의 추진체계, 재원분담, 협력구조, 사업발굴, 거버넌스 등을 평가하여 특징을 정리하고 문제점을 도출하였으며, 지역생활권 협력사업의 기획과 추진을 담당하는 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 생활권 협력사업에 대한 지자체의 인식, 수용성, 대응과정의 특징을 파악하고 협력사업의 성과창출에 영향을 미치는 성과요인을 도출하였다. 그리고 지역생활권 협력사업의 현황분석, 사업계획서 분석, 성과요인 분석 등에서 도출한 문제점과 성과요인 등을 토대로 기획 - 집행 - 평가의 추진단계별로 지역생활권 협력사업의 성과창출을 위한 정책제언과 법령, 예산, 조직 등 제도개선사항을 제안하였다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

이 연구는 지역생활권 협력사업의 추진실태 분석과 성과창출요인 도출을 핵심주제로 다루고 있기 때문에 연구주제와 관련하여 몇 가지 사항에 대한 개념과 범위를 사전에 규정할 필요가 있다. 첫째는 지역생활권의 범위를 설정하는 문제이다. 지역생활권이란 주민·지자체가 주도하여 중심도시 - 농어촌중심지 - 마을을 공공·상업 서비스를 기반으로 유기적으로 연계·설정된 권역을 의미한다(지역발전위원회 등, 2013). 보다 정확하게는 개정(2014.1.17. 일부개정) 국가균형발전특별법(이하 “균특법”이라 한다)에서 정의를 제시하고 있는데 제2조제2호에서 “지역생활권이란 주민의 일상생활이 이루어지는 권역으로서 해당 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화·복지·주거·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 시(특별시, 광역시, 특별자치시 및 행정시 포함)·군·구가 인근 시·군·구와 자율적으로 협의하여 설정한 권역”으로 규정하고 있다. 이 연구에서는 균특법의 정의에 따라 지역발전위원회와 지자체가 합의로 설정한 지역생활권을 그대로 수용하고 있다. 2015년 현재 전국에 총 63개 지역생활권이 구성되어 있으며, 2014년 까지 추진한 협력사업은 2014년 상반기에 일괄 구성된 56개 지역생활권이 대상이다.

둘째는 지역생활권 협력사업의 범위이다. 지역생활권정책에서는 지역생활권사업을 크게 지역생활권과제와 지역생활권 선도사업으로 구분하고 있으며, 다시 지역생활권과제는 연계·협력과제와 단독과제로, 지역생활권 선도사업은 연계·협력 프로젝트와 취약지역 생활여건 개조 프로젝트(새뜰마을사업)로 각각 재구별 하고 있다. 이 연구의 협력사업은 “지역생활권의 삶의 질 향상을 위하여 지자체간 공통의 목적을 가지고 공동으로 추진하는 지역발전사업”으로서 위 사업구분에서 연계·협력과제와

연계·협력 프로젝트(협업의 선도사업)의 두 가지 사업이 대상이다.

셋째는 연구내용의 범위로서 협력사업의 성과(창출)요인에 대한 성격규정이다. 지역생활권 협력사업의 성과란 협력사업으로서 달성한 경제적, 사회적, 문화적 효과를 의미하지만 이 연구에서는 다루고 있는 협력사업의 경우 사업추진이 아직 진행중이어서 가시적 성과가 발생하지 않았기 때문에 정부가 생활권정책에서 제시하는 협력사업의 기대효과에 대하여 사업담당 공무원이 예상하는 달성도의 기대수준으로 측정한다.

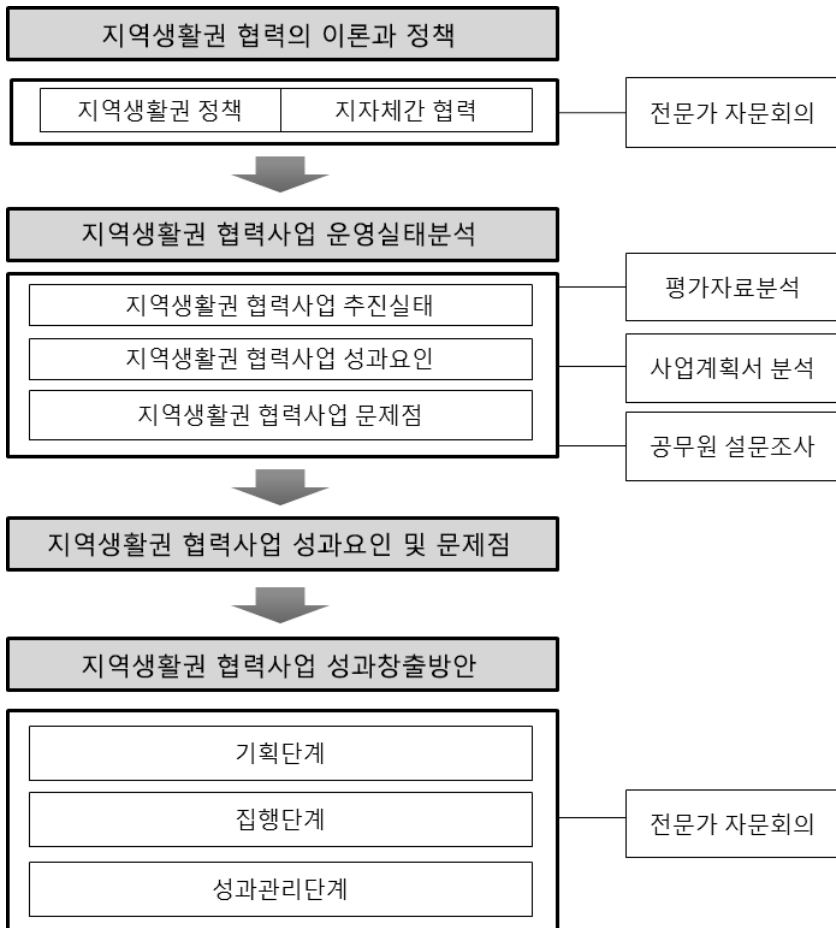
2. 연구방법

이 연구는 크게 문헌연구와 조사·분석의 두 가지 방법에 의존하고 있다. 먼저 문헌연구에서는 박근혜정부의 지역행복생활권정책에 관한 연구보고서, 정부자료 및 선행연구와 이명박 정부 이후 추진해 왔던 지자체간 연계협력사업에 관한 연구보고서 및 선행연구 등을 검토하였다. 문헌연구에서는 주로 지자체간 협력에 관한 이론 정리, 지역생활권정책의 개요 소개 및 생활권 협력사업의 성과창출방안 마련 등에 참고하였다.

한편 생활권 협력사업의 특성 및 문제점 파악과 성과창출요인의 도출은 조사·분석에 의존하고 있다. 먼저 이 연구에서는 협력사업에 대한 지자체의 수용성과 대응성에서 나타나는 특성 및 문제점을 분석하기 위하여 지역생활권 협력사업(연계협력 과제+지역생활권 선도사업)의 사업계획서를 분석하였으며 계획서에 수록된 내용을 분석항목별로 발췌하고 일정한 기준에 따라 재코딩하여 통계분석을 실시하였다. 다음으로 생활권 협력사업에 대한 담당공무원의 전반적인 인식 및 평가를 진단하고 성과에 영향을 미치는 성과요인을 도출하기 위하여 지역생활권 협력사업 담당공무원을 대상으로 구조화된 조사표를 작성하여 직접 기입하는 방식으로 설문조사를 실시하였다. 또한, 설문조사를 통해 나타난 지역생활권의 전반적인 만족도, 6대 분야

17개 실천과제 및 5대 중점 분야별 만족도에 영향을 미치는 기획, 집행, 성과 단계별 요인들의 만족도에 미치는 결정요인을 추출하였다. 즉, 지역생활권 지자체 담당자들의 응답으로부터 나타난 각 추진단계별 요인들의 중요도와 만족도에 미치는 요인들의 중요도를 기초통계조사와 이항로짓모형을 활용한 한계효과분석으로 구분하여 상호 비교하여 만족도의 결정요인을 추출하였다.

〈그림 1-1〉 연구의 틀



제2장

지자체간 협력 관련 이론과 정책

제1절 지자체간 협력에 관한 이론

제2절 지역생활권 정책과 지자체간 협력



제2장 지자체간 협력 관련 이론과 정책



제1절 지자체간 협력에 관한 이론



1. 지자체 협력 관련 선행연구

지역생활권 협력사업에 관한 선행연구는 크게 지역생활권 육성에 관한 연구와 지자체간 협력에 관한 연구로 대별할 수 있는데 먼저 지역생활권의 개념 및 육성에 관한 연구는 대부분 생활권 설정에 관한 시론(試論) 연구나 특정 생활권에 대한 발전구상 등에 관한 연구가 주류를 차지하며 생활권 자체에 대한 정책연구는 그다지 많지 않다. 이는 그동안 “생활권”이라 이름 지어진 여러 공간정책들이 이론적으로 충분한 논의과정을 거치지 않은 채 즉흥적으로 정책이 채택되어 개념상 생활권과 부합하지 않는 행정구역상 권역의 일종이었을 뿐 아니라 과거의 생활권정책이 실질적으로 정책집행이 되지 못한 채, 단순히 개발구상 차원에서 명목적이고 형식적으로 운영되어 왔기 때문에 그다지 학문적인 탐구의 대상이 되지 못했던데 기인한다(김선기·박승규, 2014). 그나마 일부 연구는 대부분 박근혜정부의 지역생활권정책이 발표된 시점을 전후로 수행되었는데 정희운 외(2011)는 지역발전정책의 실태와 지역격차분석을 토대로 새로운 균형발전전략으로서 지역생활권 도입을 주장했으며 지역생활권정책의 가이드라인 등 생활권정책의 이론적 기초를 제공하였고, 김동주 외(2010, 2011, 2012)는 생활권의 일종으로 대도시가 중심이 되는 글로벌 도시권 개념을 도입하여 도시권의 경쟁력을 분석하고 도시권 육성을 위한 경쟁력 강화방안, 분야별 중점전략 및 제조개선방안을 제시하고 있다. 지역발전위원회(2013c)에서는 지역생활권 구성 및 정책의 소개를 위하여 제도의 정착에 필요한 사항을 가이드라인

으로 제시한 바 있으며, 한국지방행정연구원(2013)에서는 지역생활권정책의 기반구축을 위하여 행·재정 제도에 관한 기본방안을 제시하였다. 보다 실천적 연구로 송미령(2014)과 이원섭(2014)은 지역생활권정책의 효율적 추진을 위하여 농어촌생활권과 중추도시생활권 등 생활권 유형별로 특화된 정책방안을 제시하고 있다.

다음으로 지자체간 협력에 관해서는 일찍부터 비교적 연구가 축적되어 있는 편인데 초기에는 일반적인 지자체간 협력을 다루다가 최근에는 정부의 정책 또는 제도에 기반을 둔 협력사업에 관한 연구가 주류를 이루고 있다. 주요 연구를 사례로 들면 한표환·김선기(2002, 2003)와 김선기 외(2008)에서는 지역간 협력에 관한 기초이론과 함께 지자체 공무원에 대한 조사를 토대로 지역간 협력을 촉진하는 요인을 도출, 제시하였다. 지역발전위원회(2010, 2011, 2012), 김현호 외(2012, 2013), 송미령 외(2014) 등의 연구에서는 이명박 정부 후반기부터 추진하기 시작한 연계협력사업의 추진실태에 대한 실증분석을 토대로 다양한 제도개선방안을 제시하였으며, 최근 차미숙 외(2014), 한국지방행정연구원(2014) 등의 연구에서는 지역생활권의 핵심사업인 협력사업에 대하여 이론논의, 국내외 정책사례, 연계협력의 수요 및 잠재력 진단 등을 통해 생활권 협력사업의 정책방안을 구체적으로 제시하고 있어 이 연구에 직접적으로 참고가 된다.

2. 지자체간 협력에 관한 이론

사전적으로 연계(linkage)는 “어떤 일이나 사람과 관련하여 서로 밀접하게 관계를 맺는 상태”를 의미하며, 협력(cooperation)은 “특정한 목적을 달성하기 위하여 서로 힘을 합하여 돕는 상태”를 의미하는 것으로 볼 때, 지역발전 분야에서 지자체간 연계협력 또는 지자체간 협력이란 “둘 이상의 자치단체가 공통의 이익과 목적을 위하여 공동으로 추진하는 지역발전”으로 규정할 수 있다(김선기 외, 2008 등).²⁾ 실제 협력의 의미에 대해서는 학자마다 다양하게 정의하고 있으나 대동소이하며, 중요한

함의는 ‘복수의 지역(지자체)’, ‘공동의 목표 또는 이익’, ‘역할 및 책임의 분담’, ‘성과의 공유’ 등으로 개념화할 수 있다(차미숙, 2014: 16). 요컨대 어느 일방의 편파적이고 독점적인 이익관계가 아닌 당사자간 대등한 상호관계성을 유지하면서 공동 이익과 목적을 달성하고자 하는 기본전제에서 출발한다.

지역생활권의 추진 배경과 목표에서 보듯이 생활권 운영 및 작동의 핵심 메커니즘은 생활권 내 지자체간 연계협력에 있다. 특히 지역생활권정책은 사업 단위의 단발성 연계협력에서 진일보하여 제도에 근거한 상시적이고 포괄적인 협력체계를 구축한다는데 가장 큰 의의를 두고 있다.

〈표 2-1〉 지역간 연계협력에 대한 선행연구 개념

구분	개념정의
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
한표환 외(2002)	각 지역이 참여 및 관계유지를 통해 상호 이익과 소득을 얻을 수 있다고 판단할 때 이루어지며, 독자적으로 존립하는 것보다 목표를 쉽게 달성할 수 있다고 믿기때문에 동기부여가 발생
박양호·이원섭 외(2004)	서로 다른 지방자치단체가 공동의 이해관계가 있는 지역개발 관련활동을 체계적인 상호협동을 통하여 추진하여 이익을 공동으로 창출하고 공유하는 행위
김선기 외(2008)	둘 이상의 지방자치단체가 공통의 이익과 목적을 위하여 상호 공동으로 추진하는 지역발전을 위한 활동
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

자료 : 김선기 외(2008), 차미숙 외(2014) 등에서 참고

2) 통상 학문적으로는 “협력”이란 용어를 사용하고 있으며 정책상으로는 “연계·협력”이란 용어를 사용하고 있으나 개념적으로는 동일한 것으로 간주하고 이 연구에서는 혼용한다.

지역간 연계·협력의 이론적 배경 논의는 지역간 연계협력의 필요성, 형태와 유형 등을 설명하는 이론적 모형과, 지역간 연계협력의 선행조건, 효과 및 성공요인, 협력과정 등 실천적 모형을 다룬 논의로 구분할 수 있다. 이론적 모형은 1960년대 이후부터 교환모형(Exchange Model), 협상모형(Negotiation Model), 협력과정모형(Process Model of Cooperation), 공동생산적 접근모형(Coproductive Approach Model) 등이 다양하게 제시되어 왔으며(Wright, 1978; Levin and White, 1961; Weiss, 1987; Tuite, 1972; White, 1974, Ackoff and Emery, 1972; 사득환, 2002; 이달곤, 2000, 한표환·김선기, 2003 등), 넓은 의미의 지역간 협력 관점에서 정부간 관계론(IGR)이나 신지역주의(New Regionalism) 이론을 포함하는 경우도 있다(차미숙 외, 2014).

선행 연구의 공통적 기초는 지자체간 협력이 자치단체간에 목표지향적인 상호작용을 통하여 공동이익을 창출하려는 동기로부터 근본적으로 출발한다고 전제하고 재정적 자원, 전문적 가치관이나 심리적 만족도, 정치적 파급효과 또는 영향력, 문제해결 또는 행정서비스 개선, 불확실성 감소, 협력대상정보의 공유, 법적 강제여부 등 여섯 가지를 지자체간 협력의 추진동기로 꼽고 있으며 (Weiss, 1987: 98-104), 한표환·김선기(2003)의 연구에서는 선행연구의 여섯 가지 협력동기를 우리나라의 현실에 적용하여 10가지로 세분화하여 제시한 바 있다.

〈표 2-2〉 협력사업의 추진동기

이론적 추진동기	추진동기의 세분화
I. 재정적 자원	①투자자원의 부족
	②비용절감
	③정부의 보조금 지급
II. 가치관의 만족	④관리자의 협력의지
	⑤자치단체간 친목도모
III. 정치적 파급효과	⑥영향력 증대
IV. 문제해결	⑦갈등·분쟁 해소
	⑧행정서비스 개선
V. 불확실성의 감소	⑨내부역량 보완
VI. 법적 강제	⑩법규에 협력 규정

출처 : 한표환·김선기(2003)

지자체간 협력의 성공 및 실패요인은 협력의 추진동기가 얼마나 긍정적으로 충족되는지의 여부에 달려있다.

차미숙 등(2014)은 동기요인, 리더십/행태요인, 거버넌스 역량요인, 제도적 지원요인, 시너지 및 성과공유경험 요인 등을 제시하고 있으며, Capellin(1993)은 지역간 협력을 촉진하는 요인으로 상호 이해와 신뢰기반, 네트워크 경제, 공동 자원 보유 및 이용, 규모의 경제효과, 범위의 경제, 거래비용 감소 등을 꼽고 있다. 이밖에 협력의 성과는 이론적으로 도출된 협력요인 이외에도 협력지자체의 유형과 계층, 지리적 인접성, 행정구역 관할 등에 따라 달라지며(김선기·한표환, 2002), 협력사업의 성격, 규모, 협력 지자체의 수 등에도 영향을 받는다.

〈표 2-3〉 지역개발사업의 협력촉진요인

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

출처 : 차미숙 외(2015)

위에서 언급한 여러 이론에서 지적하고 있듯이 지자체가 서로 협력하는 이유는 협력을 통하여 얻는 이득이 있기 때문이다. 구체적으로 지자체들은 협력을 통하여 공공행정의 효율성 증대, 투입 대비 추가이익의 시너지 창출, 지자체의 제도적 역량을 증대 등의 효과를 기대하며 최근에는 지역간 연계협력에서 ‘연결의 경제성 및 시스템의 경제성’의 중요성이 강조되고 있어(이원섭 외, 2004), 연결의 경제성과 시스템의 경제성을 추가하기도 한다. 정부의 지역생활권정책이 추구하는 목적도 마찬가지로 지여서 정책의 가장 큰 초점을 생활권을 구성하고 있는 지자체간 연계·협력을 활성화하는데 두고 있으며 생활권 선도사업 등 다양한 방식의 생활권 협력사업을 역점적으로 추진하는 소이도 여기에 있다.

〈표 2-4〉 연계·협력방식의 이익

이익의 종류	내용
거래비용 (transaction costs) 절감	- 경제주체가 최종적으로 공급·소비하는 재화와 서비스에 접근하는데 필요한 비용으로서 정부부문에 구조적으로 발생하는 서비스 공급 행정비용, 주민의 행정순응비용, 집단 의사결정비용, 정보비용 등 각종 거래비용을 절감하여 재정효율성을 증대
범위의 경제 (economies of scope)	- 둘 이상의 재화와 서비스를 결합생산하는 생산함수에서 주어진 투입물을 사용하여 한 기관이 결합생산하는 경우에 각각 생산하는 경우보다 더 많은 산출량을 기대 - 결합생산에서는 하나의 투입물로 두개의 산출물을 한 기관이 생산할 때 총 비용(TC)의 절감 즉, $TC(Q_x, Q_y) < TC(Q_x, 0) + Q_y(0, Q_y)$ 의 효과 발생
규모의 경제 (economies of scale)	- 자치단체간 협력을 통하여 재화나 서비스의 생산규모를 확대할 경우 고정비용의 분산·감소를 통하여 생산비용을 절감하는 규모 경제가 나타나는데, 특히 자본집약적 서비스의 경우에 효과가 두드러짐 - 생산과정에서 산출량이 증가함에 따라 평균비용(AC)의 하락 즉, $AC(Q_1) < AC(Q_2)$, 여기에서 $Q_1 < Q_2$ 의 효과 발생

자료 : 김선기 외(2008), pp. 2-3 재정리

제2절 지역생활권 정책과 지자체간 협력

1. 지역생활권의 개념과 의의

2013년 7월 18일 지역발전위원회는 제1차 국정보고에서 박근혜정부의 새로운 지역발전정책으로 지역행복생활권이 중심이 되는 지역희망(HOPE) 프로젝트를 발표하였다. 지역행복생활권 정책은 주민행복 증진이나 삶의 질 개선에 필요한 조건을 시군간의 연대와 협력에 바탕을 둔 일상생활권 내에서 충족시키려는 국민행복시대의 지역발전전략이다.

지역희망 프로젝트의 핵심은 지역생활권정책으로 과거 외형 중심의 지역발전정책에서 탈피하여, 정책기조를 “지역주민 삶의 질 향상”에 초점을 맞추고 있다. 여기

에서 지역생활권이란 전국 어디서나 주민이 불편함이 없이 기초인프라, 일자리, 교육·문화·복지 서비스가 충족되는 일상생활의 공간범위로서 중심도시, 농어촌중심지(읍면), 배후마을을 포괄하며, 지자체 간 접근성, 기능적·지리적 관계, 역사·문화적 동질성, 지자체 협력의지 등을 감안, 연계성 높은 2~4개 지자체간 자율협정에 따라 구성된 권역이다.

〈표 2-5〉 지역생활권의 중심지 계층과 서비스 유형(예시)

마을	농어촌중심지(읍면)	도시
기초생활서비스	복합서비스	고차서비스
<ul style="list-style-type: none"> • 기초생활인프라 • 지역공동체 활성화 • 환경과 경관 보존, 활용 • 안전하고, 쾌적한 생활환경 	<ul style="list-style-type: none"> • 향토산업, 도농교류센터 • 초중등교육, 평생교육 • 생활친화형 문화·체육공간 • 기초의료, 복합서비스센터 	<ul style="list-style-type: none"> • 혼잡도로정비, 쇼핑센터 • 지역산업 육성, 일자리창출 • 대형도서관, 문화공연장 등 • 중환자치료, 지역의료거점




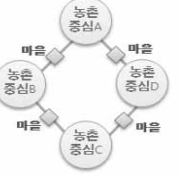
지역생활권은 생활공간에 기반한 생활권별 차별화된 정책 지원을 통해 주민 생활에 필요한 서비스 욕구를 충족하고 교육, 문화, 복지, 인프라 등 주민의 일상생활에 필수적인 서비스의 광역화에 효과적으로 대응하여 정책의 주민체감도를 향상시키려는데 목적을 두고 있다. 생활권 구성이란 곧 생활권 내 지자체간 협력체계 구축을 의미하며 구체적으로 지역생활권정책에서는 연계협력 기반을 통해 지자체간 협력사업의 계획 및 실행, 평가 등 추진기반을 강화하여, 도시의 편리성과 농어촌의 쾌적성을 정책적으로 결합함으로써 도농연계 및 도농상생 발전을 촉진하고, 지역의 자원을 공동으로 활용하여 중복투자 및 과잉경쟁을 예방함으로써 공공 자원의 효율적 활용하여 규모경제를 실현하며, 지자체, 주민 등 지역사회 주도의 발전계획 수립 및 사업 추진으로 주민역량 강화 및 지역특화발전의 토대를 마련하려는데 정책의 의도가 있다.

2. 지역생활권의 유형 및 구성

지역생활권은 2개~4개의 지리적으로 연속된 지자체로 구성하며, 구성 지자체의 성격과 생활권 위계에 따라 중추도시생활권, 도농연계생활권, 농어촌생활권 등 세 가지로 유형화하고 있다.

먼저 중추도시생활권은 지역의 중추기능을 수행하는 대도시 주변 또는 중소규모의 도시가 연담된 지역이 대상이다. 이 권역은 주로 경제·문화·복지 등 도시의 복합 기능 재생, 권역별 특화발전 및 기능분담 등을 통해 지역의 발전거점으로 육성하는 것을 목표로 삼고 있으며, 도시재생, 전통시장 정비, 노후산단 재정비, 전략산업 육성, 혼잡도로 개선, 생활공원 조성, 지방대학 특성화 등을 주요사업으로 추진할 계획이다. 다음으로 도농연계생활권은 지역의 거점기능을 수행하는 1~2개 정도의 중소도시와 연계성이 높은 인근 농촌지역이 결합한 형태의 권역이다. 이 권역은 중소도시 및 농어촌 중심지가 생활권의 거점기능을 수행하고, 서비스 전달체계 개선과 도농연계기능 강화를 통하여 삶의 질을 향상시키는 것이 목표이며 도시재생, 전통제조업·향토산업 육성, 로컬푸드 활성화, 거점형 기숙학교, 미니복합타운 등을 주요사업으로 예시할 수 있다. 마지막으로 농어촌생활권은 농어촌의 성격을 강하게 가진 생활권으로서 2~3개의 농어촌 및 배후마을로 구성된 지역이다. 이 권역에서는 농어촌 중심지를 배후마을에 대한 기초서비스의 전달거점으로 육성하고, 주민 생활에 불편함이 없도록 최소한의 삶의 질 보장하는데 목표를 두고 있으며, 창조마을 만들기, 복합서비스센터, 초중고교 여건개선, 지역공동체 활성화, 복합관광(6차 산업화) 활성화, 의료취약지 정비, 생태·환경 복원 등의 사업을 추진할 계획이다. 이와 같이 지역생활권을 유형별로 구분한 것은 무엇보다도 생활권에 중심지의 특징을 반영하여 권역별로 특색 있고 차별화된 정책을 추진하기 위한다 목적이 있다.

〈그림 2-1〉 지역생활권 3대 유형

중추도시생활권		도농연계생활권	농어촌생활권
대도시중심형	네트워크도시형		
			
<ul style="list-style-type: none"> • 대도시 근교생활권 <ul style="list-style-type: none"> - 각 도시는 고차서비스 기능을 보유 - 근교 도시들은 필요한 기능을 상호보완 	<ul style="list-style-type: none"> • 중소도시가 모여있는 곳에 설정 <ul style="list-style-type: none"> - 중심성을 갖는 도시와 주변도시를 기능적으로 연계 - 개별도시는 고차 기능의 완결성이 떨어져 만족스러운 서비스 제공 제한 	<ul style="list-style-type: none"> • 중심도시와 여러 농촌 중심지를 연계하여 설정 <ul style="list-style-type: none"> - 가장 일반적인 생활권 유형 - 중심도시가 주변지역에 고차서비스나 경제·교육 등의 거점기능 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 특별한 중심도시가 없이 농촌지역을 연계하여 설정 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌중심지간 기능별 특화 및 역할분담이 중요

2014년 상반기에 지역위가 주도하여 지자체 자율로 56개 지역생활권이 구성되었고, 이후 개별적으로 수도권에 7개 시범생활권이 추가되어 2015년 현재 총 63개 지역생활권이 설치되었으며, 시범생활권을 제외한 56개 생활권은 유형별로 중추도시생활권이 20개, 도농연계생활권이 13개, 농어촌생활권이 21개 등으로 구성되어 있다.

〈표 2-6〉 지역생활권의 구성현황(2015년)

시도	중추도시권(20)	도농연계권(14)	농어촌생활권(21)	수도권시범생활권(8)
서울				· 서울, 의정부, 남양주, 양주, 구리, 고양, 파주, 부천, 성남, 하남
부산	· 부산, 김해, 양산, 울주			
대구	· 대구, 영천, 경산, 군위, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 합천			
인천				· 인천, 부천, 김포
광주	· 광주, 나주, 담양, 화순, 함평, 장성			
대전	· 대전, 옥천, 금산, 계룡, 논산			
울산	· 울산, 양산, 경주, 밀양			
세종	· 세종, 공주			
경기		· 의정부, 양주, 포천, 동두천, 연천, 평택, 안성, 광주, 이천, 여주, 양평, 가평 · 오산, 화성	· 포천, 연천, 강원 철원	· 고양, 파주, 김포 · 안산, 시흥 · 군포, 의왕 · 안양, 과천 · 성남, 용인, 광주, 하남 · 수원, 용인
강원	· 춘천, 홍천, 화천, 철원, 양구 · 원주, 횡성	· 강릉, 동해, 삼척, 태백	· 영월, 평창, 정선 · 속초, 고성, 양양 · 인제, 양구	· ·
충북	· 청주, 증평, 보은, 괴산, 진천 · 충주, 제천, 음성	· 제천, 단양	· 옥천, 보은, 영동 · 음성, 진천, 증평, 괴산	
충남	· 천안, 아산 · 홍성, 예산	· 당진, 서산, 태안	· 공주, 부여, 청양 · 논산, 계룡, 금산 · 보령, 서천	
전북	· 전주, 군산, 익산, 김제, 완주	· 정읍, 고창, 부안 · 남원, 임실, 순창	· 무주, 진안, 장수	
전남	· 목포, 무안, 신안, 해남, 진도 · 여수, 순천, 광양, 보성, 고흥		· 나주, 화순 · 영암, 장흥, 강진, 완도 · 장성, 영광, 함평 · 담양, 곡성, 구례	
경북	· 포항, 경주, 영덕, 울진, 울릉 · 구미, 김천, 칠곡 · 안동, 예천, 의성, 청송, 영양	· 영주, 봉화 · 상주, 문경, 예천 · 경산, 청도, 영천	· 의성, 군위 · 성주, 고령 · 울진, 영양, 영덕 · 김천, 충북 영동, 전북무주 · 영주, 충북 단양, 강원영월	
경남	· 창원, 김해, 함안 · 진주, 사천, 남해, 하동	· 통영, 거제, 고성	· 창원, 의령, 밀양, 합천 · 거창, 함양, 산청	
제주		· 제주, 서귀포		

3. 지역생활권정책의 계획 및 사업

지역생활권정책은 이전의 광역경제권정책이나 유사 생활권정책과 달리 정책성과의 주민체감도 중시, 지역 자율과 지자체간 협력에 의한 권역구성 및 사업시행, 맞춤형 사업추진 및 지원체제 구축을 지향한다는 점에서 차별성을 보유하고 있다. 지역생활권정책에서는 ‘국민에게 행복을, 지역에 희망을’이란 비전을 구현하기 위하여 생활권 기반, 일자리 및 지역경제, 교육, 문화·생태, 복지·의료 등 5대 중점 분야(6대 분야 중 「지역균형발전 시책 지속 추진」은 제외)에 대해서 17대 실천과제와 관련된 세부사업을 추진하고 있다. 생활권사업은 5대 중점분야에 따라 시군 단독사업과 생활권 협력사업으로 구분하여 지자체가 제안한 사업을 심사·선정하여 추진하며 이 중에서 공모사업을 제외한 지특회계 지원사업은 기본적으로 지역생활권 발전계획의 수립에 반영하여 추진한다.

각 지역생활권의 지자체들은 개정 균특법 제7조의2에 따라 지역생활권 계획을 수립하고, 정부는 지역생활권 발전계획에 담겨있는 사업에 대하여 재정적, 행정적 지원을 하도록 되어 있다. 이 계획에서는 향후 5년 간 추진해야 할 시책을 발굴·제시하고, 주민과 지자체가 발전 비전 공유 및 목표 설정 후 생활권 단위로 필요한 사업을 공동 추진하기 위한 계획을 제안하며, 생활권 발전 및 주민의 삶의 질 향상을 위해 필요한 지자체 간 공동의 연차별 투자계획을 마련해야 한다. 지역생활권 발전계획은 2014년부터 2018년까지의 5개년 계획으로서 균특법에 따라 법정 자율계획으로 성격이 규정되어 있어 계획수립을 의무화하지 않고 계획의 수립여부와 구상을 지자체간 협의체의 자율에 일임하고 있다. 계획에 반영된 지역생활권정책 및 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 정부에서는 지역생활권을 구현하고, 사업에 대해 맞춤형 패키지 지원을 제공하며, 지역 주도로 협력을 강화하는 추진전략을 마련하고 있다.

〈표 2-7〉 지역생활권정책의 중점 분야 및 주요 시책

6대 분야	17개 실천과제	지역간 연계협력사업 예시
1. 생활권 기반확충	<ul style="list-style-type: none"> 지역중심지 활력 증진사업 주민체감 생활인프라 확충사업 지역주도·협력 발전체계 구축사업 	생활인프라 공동조성·이용, 연계교 통서비스 도입, 환경시설 공동 설 차운영 등
2. 일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고	<ul style="list-style-type: none"> 일자리 창출 중심으로 지역산업정책 전환 지역투자 촉진을 통한 일자리 창출 산업단지를 창조경제의 거점으로 육성 농어촌 일자리 확충 	일자리 공동연계창출, 지역특화산 업 육성, 6차산업화, 융복합 및 첨 단산업단지 활성화 등
3. 교육여건 개선 및 창의적 인재양성	<ul style="list-style-type: none"> 지방 초중고교 교육여건 개선 지방 명품대학 육성 지역인재와 기업의 선순환 성장 	교육여건 개선, 전문가 공동 활용 을 통한 다양한 교육기회 제공, 평 생교육 연계 등
4. 지역문화 육성, 생태복원	<ul style="list-style-type: none"> 지역문화역량 강화 및 특성화발전 지원 문화격차 해소 생태·자연환경 보존·활용 	문화체육시설 및 프로그램 공동운 영, 공동 관광자원 개발, 문화 행 사 공동개최, 환경·산림자원 공동 보전 등
5. 사각 없는 지역복지·의료	<ul style="list-style-type: none"> 지역 맞춤형 복지 지원 취약지역 공공의료체계 정비 	낙후지역 의료서비스 개선, 보건· 의료서비스 기능분담, 전문서비스 인력 공동활용 등

자료 : 지역발전위원회(2013a) 정리

제3장

지역생활권 협력사업의 실태분석

제1절 지역생활권 협력사업의 개요와 현황

제2절 지역생활권 협력사업의 특성 분석



제3장 지역생활권 협력사업의 실태분석



제1절 지역생활권 협력사업의 개요와 현황

1. 지역생활권사업의 분류

박근혜정부 지역생활권정책에서 추진하는 지역생활권사업은 지특회계의 세출사업인 지역생활권과제를 기본으로 하고 그밖에 지역생활권 선도사업, 새뜰마을사업, 창조지역사업 등 공모사업으로 구성되어 있다(지역발전위원회, 2015).

먼저 지역생활권과제는 지특회계의 세출사업으로서 통상의 지특회계의 예산과정에 따라 주로 지특회계 생활기반계정(자치단체 편성)에서 지원하는 20+5 포괄보조사업이다. 지역생활권과제는 지자체가 단독 추진하는 단독과제와 둘 이상의 지자체가 공동으로 추진 연계협력과제로 구분된다. 지역생활권 선도사업은 2 이상 시군이 자율적으로 구성된 지역행복생활권을 기반으로 지자체간 연계·협력을 통해 생활권 내 주민의 삶의 질 개선 및 특화발전을 공동으로 추진하는 사업이다. 이 사업은 '13년 이명박정부의 신지역발전정책에 따라 지자체 연계협력사업으로 처음 신설되었으며(300억원) 박근혜정부 들어서 '14년 생활권 선도사업으로 확대 개편한 공모사업이다(650억원). 취약지역 생활여건개선 프로젝트(새뜰마을사업)은 주거취약지역 주민의 기본 생활수준 보장을 위해 안전·위생 등 생활인프라를 확충하고 주거환경을 개선하기 위한 사업으로서 농촌 오지마을, 달동네 등 취약지역 주민의 기본적인 생활여건 개선을 목표로 한 취약지역 생활여건 개선사업(새뜰마을사업)이다. '15년부터 시작한 신규 공모사업으로서 시군구 포괄보조사업인 지역행복생활권 사업에 550억 원을 반영하여 개소당 70억원 이내, 사업비 70% 보조로 지원하며 2015년 사업대상

지로 농어촌 55개소, 도시 30개소를 각각 선정하였다. 창조지역사업은 지역의 유·무형 자산을 토대로, 적은 예산으로 창의적 발상과 지역주민의 참여를 토대로 경제적·사회적·문화적 부가가치를 창출하고, 지역발전 잠재역량을 강화하는 사업이다(지역발전위원회, 2015c). '11년부터 지특회계 포괄보조 신규예산(시군구자율편성)의 일부를 활용하여 추진하기 시작하여 '15년까지 총 95개 사업에 587억원을 지원하였으며 창조산업형, 지역재생형, 자원창조형, 인재육성형 등 4개 사업유형으로 구분하여 공모사업으로 추진하고 있다.

〈그림 3-1〉 지역생활권사업의 종류



지역생활권사업 중에서 이 연구의 대상인 지역생활권 협력사업은 생활권 내외 둘 이상의 지자체가 공동으로 추진하는 사업으로써 연계협력과제와 생활권 선도사업의 두 가지가 해당한다. 협력사업 중에서도 생활권 선도사업은 박근혜정부의 지역생활권정책이 지향하는 정책목표를 달성하기 위한 대표적 브랜드사업으로서 중요한 위상을 차지하고 있다. 생활권 선도사업은 주민행복 증진에 직결되어 있어 사업소요

및 우선순위가 높고 시급성, 긴요함, 주민 체감성을 보유하고 있는 사업으로서 생활권을 구성한 자치단체가 공동으로 추진하는 협력사업이며, 특수한 경우 생활권의 경계를 넘어 연접한 지자체 간의 연계협력도 가능하다. 사업방식은 협력 지자체 간 공동계획, 역할 분담에 따른 공동업무 수행, 시설의 공동설치 및 이용, 공동투자 등 실질적인 공동 협력방식으로 사업을 수행해야 한다. 생활권 선도사업에 대해서는 사업당 30억원 이내에서 소요 비용의 70%를 국고지원(30% 지방비 매칭)하며 특히 5대 중점분야는 10%를 우대 지원한다.³⁾ 대체로 연계협력과제와 생활권 선도사업은 사업내용면에서는 큰 차이가 두드러지지 않지만 추진 절차와 방식 및 국비지원 등에서는 차이가 있다.

〈표 3-1〉 2015년 생활권사업 재정지원방식

유형	'14년	'15년
<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역생활권과제 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 단독과제 신규 10건 이내 ▶ 연계협력과제 제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 단독과제 신규 3건 이내 ▶ 연계협력과제 신규 2~5건 이내 ▶ 공모시기 미제출 과제는 생활권과제서 제외 ▶ 시도매칭 강화
<ul style="list-style-type: none"> ■ 생활권 선도사업 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 신청건수 제한 없음 ▶ 사업당 60억원 이내 신청 ▶ 국비 80%, 지방비 20% ※ 재정자주도 전국평균이하 국비90% 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 자치단체 유형별 신청건수 제한 ▶ 사업당 30억원 이내 신청 (님비시설 등 60억원 이내) ▶ 국비 70%, 지방비 30% ※ 5대 중점분야 국비 80% 지원 ▶ 광역지자체 역할 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 지방비의 30% 매칭 - 지역위 제출사업 선정

3) 5대 중점분야란 지역생활권에 꼭 필요한 “주민체감형 사업”으로서 시너지 효과가 큰 ①NIMBY 해소, ②교육 및 의료의 질 개선, ③주민 안전, ④일자리 창출, ⑤생활 인프라 등 중점분야의 사업으로 우선적 추진이 필요한 사업을 말한다.

(표 계속)

유형	'14년	'15년
	▶주관 지자체장 단독신청	▶소참여지자체장 및 광역 지자체장 공동 신청 ▶사전 절차이행 등 확인 ▶기 선정된 연계협력사업 추진실적 첨부
<ul style="list-style-type: none"> ■ 새마을사업 (취약지역생활 여건 개선사업) 		<ul style="list-style-type: none"> ▶'15년 신규추진 ▶시·군·구 1개소 제안→ 시도 50% 선정 ▶도시·농어촌 구분 지원 국비 70%, 3년 (시도는 지자체 부담 중 30% 매칭) ▶생활인프라, 안전, 주민역량 지원

2. 지역생활권 협력사업 추진현황

가. 생활권 연계협력과제 추진현황

균특법에 따라 지역생활권발전계획을 수립하면서 생활권 단위의 지자체에서 지역발전비전과 핵심전략을 설정하고, 그에 부합된 사업을 자체적으로 발굴하여 시도 협의를 거쳐 지역위에 사업을 제안하는데 이 때 각 지자체는 균특회계 보조사업을 시·군간 연계협력과제와 지자체 단독과제로 구분하여 제출한다.

2014년 현재 56개 생활권에서는 지자체 주도로 주민 삶의 질 향상을 위한 사업을 총 2,146건을 제안하였는데 생활권별로는 평균 38건을 제안하였다. 분야별로는 전통 산업·산단·관광자원 등 지역산업 육성 626건, 도시재생 및 마을 만들기 등 지역중심지 활력 증진 551건, 상·하수도 등 기초생활인프라 구축 445건, 공공서비스 공동 활용 212건, 연계교통시스템 구축 202건 등의 순으로 구성되어 있다. 부처별로 보면 12개 부처가 관련되어 있는데 농식품부 686건, 국토부 333건, 환경부 266건, 문화부 262건, 행자부 178건, 지역위 110건의 순이며 이 중에는 다수 부처 해당사업으로 도시재생 133건, 일자리종합지원센터 51건, 슬레이트지붕 철거 44건 등 282건과 넘비 시설 사업으로 쓰레기소각시설 39건, 화장시설 12건, 가축분뇨시설 5건 등 56건이

포함되어 있다. 제안된 과제를 검토하여 2014년에는 지역생활권과제로 56개 지역생활권에서 1,440건을 선정하였으며 2015년에는 63개 지역생활권에서 555건(연계협력과제 89건, 단독과제 466건)을 제출하여 이 중 503건을 과제로 선정하였다. 한편 2014년 지역생활권 과제 중에서 협력사업인 지자체간 연계협력과제는 총 448건의 사업이 제안되었는데 구체적인 내역과 특성에 대해서는 제3장 제3절에서 상세히 분석하기로 한다.

나. 생활권 선도사업 추진현황

2013년 이명박정부의 新지역발전정책에 따라 시범적으로 33건의 기초생활권 연계협력사업을 선정하여 추진하기 시작하였으며, 2014년 박근혜정부가 출범한 후 지역생활권 선도사업을 신설하여 기존의 연계협력사업을 지역생활권 선도사업으로 흡수함으로써 공모형태의 협력사업을 확대·개편하였다. 2014년 초에 실시한 1차 공모에서 56개 지역생활권의 지자체가 108건(중추도시생활권 48건, 도농연계생활권 23건, 농어촌생활권 37건)을 신청하였는데 이 중에서 사업계획서 등에 대한 선정평가를 거쳐 님비해소, 일자리 연계, 주민체감형 서비스, 생활권 공유 특화 자원을 활용한 6차산업화, 지역자원 공동활용사업 등의 분야에서 총 35건을 선정하였다. 2015년 2차 공모에서는 주민복지증진과 밀접한 5대 중점분야를 중심으로 지원하고, 광역지자체의 책임성 강화 등 사업추진방식을 내실화하는 방향으로 정책을 전환하였다. 그 결과 2015년 공모에는 63개 지역생활권에서 94건(중추 40, 도농연계 17, 농어촌 31, 수도권시범 6)을 신청하여 1차 공모에 비해 신청 건수는 다소 줄었지만 님비해소 등 5대 중점분야를 중심으로 1차 때보다 다소 늘어난 총 42건의 선도사업을 선정하여 현재는 연계협력사업 33건과 생활권 선도사업 77건을 합하여 총 110건의 공모형 협력사업을 추진중에 있다.

제2절 지역생활권 협력사업의 특성 분석



1. 분석의 개요

지역생활권정책의 가장 큰 의의는 일상생활이 이루어지는 생활권 단위로 서비스의 공급·이용을 촉진함으로써 행정구역을 초월한 기능의 상보관계를 통해 삶의 질을 향상시키는데 있다. 따라서 생활권 지자체간에 자발적인 협력관계를 활성화하는 것이 관건이며 생활권 협력사업이 핵심적 역할을 수행한다. 따라서 현재 추진중에 있는 생활권 협력사업의 전반적인 실태와 특성 및 문제점을 분석하여 정책의 개선에 반영할 필요가 있다.

협력사업의 특성분석은 지자체가 제안한 지역생활권 협력사업의 계획서 내용을 분석함으로써 지역생활권 협력사업(생활권 연계협력과제와 생활권 선도사업)에 대해 지자체가 어떻게 인식하고 대응하는지를 파악하여 잠재적 문제점과 향후 제도개선방안에 대한 시사점을 도출하는데 목적이 있다. 분석에 활용한 자료는 생활권 연계협력과제의 경우 2014년 신청 447개 사업계획서, 생활권 선도사업의 경우 2014년 108개, 2015년 94개 등 202개 사업계획서이다. 협력사업의 사업계획서는 지역위에서 시달한 지침에 따라 모든 신청 지자체가 동일한 양식으로 작성하였기 때문에 일정한 틀에 따라 통계처리가 가능하다. 따라서 지자체가 제출한 사업계획서의 내용을 분석항목별로 범주화(categorization)하여 코딩한 후 통계분석을 실시하였다. 분석의 주요내용은 시도별 사업분포, 생활권 유형별 사업분포, 주관 및 협력 지자체 구성, 참여지자체수, 사업의 예산규모, 기존/신규사업, 소관부처의 구성, 재원구성, 보조율, 추진체계, 사업분야, 사업내용 등이다.

2. 생활권 연계협력과제의 특성 및 문제점⁴⁾

가. 생활권 연계협력과제의 특성

① 연계협력과제의 시도별 분포

생활권 연계협력과제의 신청을 시도별로 보면 경북이 86개(17.5%)를 제안하여 가장 많고, 그 다음은 제주 58개(11.7%), 전남 49개(10.1%), 충북 39개(8.0%), 경남 35개(7.2%), 강원 34개(7.0%)의 순으로 나타났다.⁵⁾ 대체로 광역시에 비해 도에서 협력사업의 제안이 활발한 편인데 광역시 보다 도의 생활권 구성이 많은 데 기인하며 또한 이명박정부 시절 시범적으로 추진했던 연계협력사업의 경험이 도 지역에서 광역시 보다 더 풍부했던 점도 일조한 것으로 추정된다.

〈표 3-2〉 시도별 연계협력과제

시도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
사업 수	5	23	23	3	33	10	13	5	27	34	39	21	25	49	85	35	58	487
비율 (%)	1.0	4.7	4.7	0.6	6.8	2.1	2.7	1.0	5.5	7.0	8.0	4.3	5.1	10.1	17.5	7.2	11.7	100

② 연계협력과제의 생활권 유형별 분포

생활권 연계협력과제의 신청을 3대 지역생활권 유형별로 보면 중추도시생활권이 229개(47.0%)로 가장 많고, 도농연계생활권은 144개(29.6%), 농어촌생활권은 114개

4) 생활권 연계협력과제의 특성 및 문제점은 김선기·박승규(2014)에 수록된 내용을 발췌 정리하였다.

5) 제주도의 경우 제안한 연계협력과제는 많지만 행정시로 구성된 특별자치도이기 때문에 지자체간 협력사업으로 보기 어렵다.

(23.4%)로 나타나 농어촌생활권은 생활권이 많은 것에 비해 협력사업의 발굴은 부진한 편으로 나타났다. 생활권당 사업수는 타 생활권에 비해 농어촌생활권이 절반 수준으로 적은 편인데 농어촌생활권이 특성상 협력사업의 분야나 범위가 도시지역에 비해 다양하지 않기 때문에 사업발굴이 여의치 않음을 시사한다.

〈표 3-3〉 생활권 유형별 연계협력과제

생활권유형	생활권수(A)	사업수(B)	생활권당 사업수 (B/A)	비율(%)
중추도시생활권	20	229	11.5	47.0
도농연계생활권	13	144	11.1	29.6
농어촌생활권	21	114	5.4	23.4
합계	54	487	9.0	100.0

주 : 시범생활권 제외

③ 연계협력과제의 주관 지자체와 협력 지자체

생활권 연계협력과제의 추진주체를 보면 주관 지자체는 광역지자체가 58개 (11.9%), 기초지자체가 426개(87.5%)이며, 협력 지자체는 광역지자체가 28개(5.7%), 기초지자체가 444개(91.2%)로 나타나 사업의 주관은 물론 협력에서도 기초지자체 중심으로 협력사업의 추진주체가 구성되어 있다. 이는 생활권 연계협력과제 자체가 생활권 내의 기초지자체간 협력을 전제로 하고 있기 때문에 당연한 결과이다. 반면 광역지자체+기초지자체가 공동으로 주관하거나 참여하는 사업은 매우 적는데 우리의 행정여건상 계층을 달리하는 지자체의 수직적 협력이 현실적으로 매우 어려운 탓이다.

〈표 3-4〉 연계협력과제의 지자체 구성

협력지자체 주관지자체	광역	광역 + 기초	기초	없음	합계(%)
광역			58		58(11.9)
광역+기초	1		1	1	3(0.6)
기초	27	9	385	5	426(87.5)
총합계	28(5.7)	9(1.8)	444(91.2)	6(1.2)	487(100.0)

④ 연계협력과제의 협력 지자체수

생활권 연계협력과제당 참여하는 지자체의 수를 보면 2개 지자체가 참여하는 사업이 281개(57.7%)로 절반 이상을 차지하고, 3개 지자체의 참여가 121개(24.8%)로서 2~3개 지자체가 협력하는 사업이 전체의 82.5%로 보편화된 형태이다. 생활권이 구성 지자체 간 협력을 전제로 구성되었음에도 불구하고 생활권 전체의 지자체간 협력은 부진한 편이다. 대체로 참여 지자체가 많아질수록 사업수가 줄어드는 경향을 보이고 있는데 이는 사업의 발굴, 제안, 협의과정 등에서 관련된 지자체가 많을수록 그만큼 협의과정이 복잡해져 협력사업이 합의로 성사되기 어려운 데 기인한다.

〈표 3-5〉 연계협력과제의 협력 지자체수

지자체수	1	2	3	4	5	6	7	합계
사업수	6	281	121	22	31	25	1	487
비율(%)	1.2	57.7	24.8	4.5	6.4	5.1	0.2	100.0

⑤ 연계협력과제의 사업비 규모

생활권 연계협력과제의 사업비 규모를 보면 10억원 미만이 100개(20.5%)이고 10억~50억원이 177개(36.3%)로 나타나 전체적으로 50억원 미만의 사업이 전체의 56.8%를 차지하고 있다. 이와 같이 소규모 사업이 협력사업의 주종을 이루고 있는

이유는 지역생활권정책이 산업육성이나 인프라사업 보다는 주민의 삶의 질에 직결된 생활형 소규모 사업을 지향하고 있기 때문이다.⁶⁾

〈표 3-6〉 사업비 규모별 연계협력과제

사업비 (원)	10억 미만	50억 미만	100억 미만	500억 미만	1천억 미만	5천억 미만	5천억 이상	비예산	합계
사업수	100	177	84	75	14	19	7	11	487
비율(%)	20.5	36.3	17.2	15.4	2.9	3.9	1.4	2.3	100.0

⑥ 연계협력과제의 기존/신규 사업

기존(계속)사업이 243건(49.9%), 신규사업이 244건(50.1%)로 거의 비슷하게 나타나 신규사업의 발굴이 대체로 부진한 편으로 평가된다. 협력사업의 예산신청이 시작된 첫 해인데다 정부의 지역생활권정책 가이드라인과 지역생활권 구성 자체도 다소 늦어져 지자체 입장에서 신규로 협력사업을 발굴하고 협의를 거치는 충분한 시간적 여유가 부족한데 기인한다.

⑦ 부처별 연계협력과제 분포 및 패키지 지원

생활권 연계협력과제를 소관 부처별로 보면 농식품부가 118개(24.2%)로 가장 많고, 그 다음이 국토부(20.7%)로서 양 부처의 사업이 전체의 45%를 차지하고 있다. 생활권 유형별로도 특정 부처의 사업이 편중되어 있는 것을 확인할 수 있는데 중추도시생활권에서는 국토부사업이 65개(28.4%)로 가장 많고, 농어촌생활권에서는 농식품부사업이 35개(30.7%)로 가장 많다.

6) 실제 생활권 연계협력과제의 선정과정에서 총사업비 500억원 이상, 국비지원 300억원 이상인 사업으로서 예비타당성평가 대상인 SOC사업, R&D사업, 산업단지조성사업 등 대형사업은 선정에서 제외하고 있다.

〈표 3-7〉 부처별 연계협력과제

부처	농림부	국토부	문체부	환경부	복지부	산자부	행자부	해수부	기타	합계
사업수	118	101	89	44	39	24	23	13	36	487
비율(%)	24.2	20.7	18.3	9.0	8.0	4.9	4.7	2.7	7.4	100.0

대체로 지자체에서 특정 부처를 생활권 유형과 연관 지어 인식하고 있는 경향을 보이는데 제도상 생활권 유형별 사업주관부처가 없는데도 불구하고 생활권 유형별로 특정 부처의 사업이 보조금 확보에 유리할 것으로 판단한데 영향을 받았을 것으로 추정된다. 한편 복수 부처의 소관사업은 농식품부+산림청, 농식품부+행자부, 문체부+행자부, 여가부+고용부+복지부+중기청 등이 각각 1개씩으로 나타나 정부가 지역생활권정책에서 표방하는 다수 부처의 패키지 지원이 현실적으로는 지자체에 전혀 유인이 되지 못하고 있음을 보여준다.⁷⁾ 실제 지자체 차원에서는 복수부처의 협력사업을 발굴·성사시키기도 어렵거니와 추진과정에서의 절차도 훨씬 복잡하고 또한 향후 패키지로 지원이 가능할 지에 대해서도 의문을 갖고 있어 미온적으로 대응하는 경향이 있다.

〈표 3-8〉 생활권 유형별 부처사업 분포

소관부처	생활권유형	중추도시생활권		도농연계생활권		농어촌생활권	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
국토부		65	28.4%	20	13.9%	16	14.0%
농식품부		49	21.4%	34	23.6%	35	30.7%
문체부		43	18.8%	23	16.0%	23	20.2%
복지부		18	7.9%	11	7.6%	10	8.8%
산림청		4	1.7%	1	0.7%	6	5.3%
산자부		8	3.5%	12	8.3%	4	3.5%
행자부		12	5.2%	10	6.9%	1	0.9%

7) 실제 지자체가 복수부처 간 패키지 지원이 가능하다고 판단한 사업은 42개 사업으로 전체의 8.6%에 불과하다.

(표 계속)

소관부처	생활권유형		중추도시생활권		도농연계생활권		농어촌생활권	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
해수부	7	3.1%	6	4.2%	0	0.0%		
환경부	10	4.4%	21	14.6%	13	11.4%		
기타	13	5.7%	6	4.2%	6	5.3%		
전체	229	100%	144	100%	114	100%		

⑧ 재원별 연계협력과제

전체 생활권 연계협력과제의 대부분이 보조사업이며 비예산사업은 11개(2.3%)에 불과하다. 이는 지자체 입장에서 생활권 연계협력과제의 제안을 보조금 확보의 수단으로 여기는 경향이 큰데 기인한다. 반면 협력사업의 시행을 통하여 제도적 공동 대응, 시설의 공동이용, 공동 조사·연구, 행사의 공동개최, 공동 교육 등 생활권 내의 폭넓은 교류협력에 대한 관심은 매우 미흡한 편이다.

〈표 3-9〉 재원조달 형태별 연계협력과제

보조여부	국고보조	자체예산	비예산	합계
사업수	474	2	11	487
비율(%)	97.3	0.4	2.3	100.0

생활권 연계협력과제를 재원별로 보면 지역위(기재부)가 관리하는 지역발전특별회계가 199개(44.4%)로 가장 많고, 그 다음은 일반회계 130개(29.0%), 각종 기금 50개(11.2%) 및 각종 특별회계 등으로 구성되어 있어 협력사업의 추진에서 지특회계의 지원에 대한 기대와 의존도가 큰 것을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 재원 종류별 연계협력과제

재원	지특회계	일반회계	기금	환특회계	교특회계	농특회계	기타	합계
사업수	199	130	50	26	17	17	9	448
비율(%)	44.4	29.0	11.2	5.8	3.8	3.8	0.2	100.0

주 : 보조사업 474개 중 26개 사업 누락

⑨ 연계협력과제의 보조율

생활권 연계협력과제에 대한 보조율은 40~50%가 196개(44.7%)로 가장 많고, 70~80%가 59개(13.5%), 60~70%가 53개(12.1%), 40% 이하가 45개(10.3%) 등의 순으로 나타났다.⁸⁾ 이는 다음에 설명하는 생활권 선도사업의 보조율에 비해 상당히 낮은 수준이다.

〈표 3-11〉 보조율 수준별 연계협력과제

보조율(%)	40 이하	40~50	50~60	60~70	70~80	80~90	90 이상	합계
사업수	45	196	12	53	59	33	40	438
비율(%)	10.3	44.7	2.7	12.1	13.5	7.5	9.1	100.0

주 : 보조사업 474개 중 36개 사업 누락

⑩ 연계협력과제의 추진체계

생활권 연계협력과제의 추진체계를 보면 공동추진(사업)단이 95개(19.5%), 협의회(체)가 60개(12.3%), 위원회가 16개(3.3%), 전문기관 위탁이 15개 사업(3.1%)으로 나타나 추진조직을 구성한 경우는 전체의 48.3%에 그치고 나머지 51.3%의 사업은 2014년 기준으로 아직 추진조직이 없는 형편이며, 그나마 집행기능을 가진 기구가 협력사업을 전담하는 경우는 22.6%에 불과하다.

한편 전체 협력사업 중 2014년 4월 기준, 지자체간 협약을 체결한 사업은 17%인 83개이며 나머지 83%인 404개 사업은 협약을 체결하지 않은 채 사업을 제안하고 있어 매우 느슨한 형태의 결속을 보이고 있으며 향후 지자체간 공동 추진과정에서 협력의 구속력이 의문시된다. 협력적 추진체계의 구축이 다소 부진한 가장 큰 이유는 무엇보다도 협력사업의 발굴 및 협의기간이 촉박하여 우선 사업의 제안에만 급

8) 지특회계의 시도자율편성 포괄보조사업의 보조율은 시전에 이미 정해져 있으며 협력사업이 가능한 사업의 보조율은 대개 50% 수준이다(기획재정부, 2014)

급하여 주관 지자체의 주도로 사업이 발굴·기획되는 경우가 많고 공동추진기구의 구성이나 협약체결 등은 미처 합의할 여유가 부족한 때문으로 추정된다.

〈표 3-12〉 연계협력과제의 추진체계

추진체계	공동추진 (사업)단	협의회(체)	위원회	전문기관 위탁	기구(조직) 없음	합계
사업수	95	60	16	15	252	487
비율(%)	19.5	12.3	3.3	3.1	51.7	100.0

주1 : 2014년 4월 기준

주2 : 추진체계는 성격상 분류이며 실제명칭은 매우 다양

⑪ 연계협력과제의 분야 및 기능

생활권 연계협력과제를 지역생활권정책의 5대 분야별로 살펴보면, 「지역문화·생태복원」분야가 156개(32.0%)로 가장 많으며, 「생활권 기반확충」분야가 148개(30.4%), 「일자리 창출」이 112개(23.0%), 「지역복지·의료」분야가 47개(9.7%), 「교육여건 개선 및 인재양성」분야가 9개(1.8%)로 구성되어 있다. 대체로 「지역문화·생태복원」분야와 「생활권 기반확충」분야가 304개로 전체의 62.4%를 차지하여 정책지향이 변화했음에도 불구하고 여전히 물리적 시설 중심의 투자가 관행화되어 있음을 볼 수 있다. 반면, 주민의 행복 또는 삶의 질과 직결된 일자리, 복지, 교육 등 소프트 개발에 대한 수요는 상대적으로 미흡한 편이다.

세부기능별로 보면 생활인프라가 82개(16.8%), 문화체육시설 및 프로그램이 66개(13.6%), 농촌 6차산업화가 50개(10.3%), 생태복원이 46개(9.4%), 관광자원 개발 및 활성화가 44개(9.0%) 등 5대 기능이 전체의 59.1%를 차지하고 있어 지자체들이 여전히 물리적 개발 또는 시설 건립 등을 선호하고 있음을 보여준다.

〈표 3-13〉 연계협력과제의 분야 및 기능

사업분야	세부기능	사업수	비율
생활권 기반확충	생활인프라	82	16.8%
	도시재생	7	1.4%
	연계교통서비스	25	5.1%
	농어촌 거점기능	10	2.1%
	환경시설	11	2.3%
	귀농귀촌	7	1.4%
	지역역량 강화	6	1.2%
	소계	148	30.4
일자리 창출	일자리 창출	18	3.7%
	지역산업 육성	31	6.4%
	농업 육성	13	2.7%
	농촌 6차 산업화	50	10.3%
	소계	112	23.0
교육여건 개선 및 인재양성	초중고 교육여건 개선	3	0.6%
	산학 협력	3	0.6%
	평생교육	3	0.6%
	소계	9	1.8
지역문화·생태복원	문화체육 시설 및 프로그램	66	13.6%
	관광자원 개발 및 활성화	44	9.0%
	생태복원	46	9.4%
	소계	156	32.0
지역복지·의료	복지시설 및 서비스	12	2.5%
	보건의료시설 및 서비스	35	7.2%
	소계	47	9.7
기타	안전	11	2.3%
	행정지원	4	0.8%
	소계	15	3.1
합계		487	100%

주 : 사업분야 및 세부기능은 연계협력과제 사업계획서의 내용을 토대로 임의로 구분

나. 생활권 연계협력과제의 문제점

생활권 연계협력과제의 성패에 대한 향후 전망은 아직 사업이 추진중에 있기 때문에 미리 단정하기는 쉽지 않다. 하지만 사업 추진 이전 단계에서 지자체들이 생활권 연계협력과제를 발굴·협의하는 과정과 제안한 구상에 대한 분석을 통해서 생활권 협력사업을 보는 지자체들의 인식과 대응과정에서의 행태에 관하여 장래에 예상되는 문제점을 어느 정도 추측할 수 있다.

첫째, 거시적·물리적 개발에서 미시적·소프트 발전으로 지역발전의 트렌드가 변화하고 있고 지역생활권정책이 삶의 질 향상을 지향하고 있음에도 불구하고 여전히 인프라나 시설 설치에 치중하는 경향이 불식되지 못하고 있다. 생활권 연계협력과제가 「지역문화·생태복원」분야와 「생활권 기반확충」분야에 62.4%가 집중되어 있어 오랫동안 고착화된 물적 개발의 관행이 여전히 지속되고 있으며 일자리, 교육, 복지 등 삶의 질에 직결된 서비스 공급에는 지자체들이 상대적으로 소홀히 취급하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 지역생활권 유형별로 생활권 연계협력과제가 특정 부처의 사업에 지나치게 편중되어 있어 종합적인 삶의 질 개선에 한계로 작용할 수 있다. 보조금 확보의 유불리에 대한 선부른 판단 때문에 농어촌생활권은 농식품부(30.7%), 중추도시생활권은 국토부(28.4%), 문체부(18.8%) 등 생활권 유형별로 특정 부처의 사업에 편중함으로써 주민의 총체적 삶의 질 향상과 괴리되어 사업이 추진될 우려가 있다.

셋째, 생활권 연계협력과제의 기획과정에서 신규사업의 발굴에 대한 노력이 상대적으로 부진한 편이다. 지역생활권 구성 이후 사업발굴 기간이 촉박한 탓에 생활권 연계협력과제 중 신규사업이 절반(50.1%)밖에 되지 않아 창의적인 사업의 적극적 발굴이 매우 부진한 채, 기존의 계속사업을 협력사업화 하여 제안하고 있음을 볼 수 있다. 이는 체감형 지역발전을 생활권 차원에서 접근하려는 정부정책의 취지에 비추어 볼 때 다양한 삶의 질 개선사업의 기획·발굴을 위한 노력이 미흡함을 보여주는 결과이다.

넷째, 지자체간 서비스의 공동 이용을 위한 협력사업의 발굴이 매우 부진하다. 지역생활권정책은 시설의 설치를 통한 서비스 제공 뿐 아니라 생활권 차원에서 기존 시설의 상호 공동이용을 통한 서비스 효율화에도 큰 의의를 두고 있는 데 반해 대부분의 지자체는 신규 투자를 통한 서비스의 공급에만 치중하고 있고 기존 시설의 공동이용 등 생활권 구성의 이점을 살리는 비예산사업의 발굴은 2.3%에 불과하여 별 관심을 보이지 않고 있다.

다섯째, 정부가 지역생활권정책에서 강조한 다수 부처의 패키지 지원이 어려울 것으로 예상된다. 지역생활권정책에서는 하나의 협력사업에 여러 부처의 사업을 패키지로 집중 지원할 예정이지만 지자체의 현실적 인식은 이와 차이가 있어 실제 제안사업에서 다수 부처 관련 사업은 3건밖에 되지 않아 관심이 거의 없는 것으로 나타나고 있다.

여섯째, 생활권 연계협력과제의 발굴·제안 과정에서 협력조직의 구성이 48.3%에 그치고 MOU체결도 17%에 불과하여 생활권 내에 협력적 추진체계의 구축이 부진한 것으로 나타났다. 사업 제안과정이 촉박하여 생활권 협력사업의 성패에 관건이 되는 생활권 구성 지자체간의 협력적 추진체계의 구축이 미흡함으로써 장차 실질적인 사업의 집행과정에서도 지자체간 협력의 강도를 약화시키고 구속력 있는 추진을 제한하는 요인으로 작용할 우려가 있다.

3. 생활권 선도사업의 특성 및 문제점

가. 생활권 선도사업의 특성

① 선도사업의 시도별 분포

생활권 선도사업의 공모신청을 보면 2014년에는 충북이 17.1%로 가장 많고 2015년에는 경북과 경남이 각각 12.8%로 가장 많이 신청하였다. 전체적으로 생활권 연

계협력과제와 마찬가지로 특광역시 지역보다 도 지역에서 선도사업의 신청과 선정 등이 80%에 육박하여 압도적으로 우세한 것으로 나타났다. 이러한 현상은 도지역이 생활권도 많고 협력사업의 경험도 많이 축적했으며 협력분야도 다양한 데 비해 특광역시와 주변지역은 상대적으로 협력 수요가 적은 편인 데 기인한다.

〈표 3-14〉 시도별 선도사업

광역 지자체	2014년				2015년			
	신청	비율	선정	비율	신청	비율	선정	비율
서울	3	2.7%	1	2.9%	3	3.2%	1	2.4%
부산	7	6.3%	2	5.7%	2	2.1%	1	2.4%
대구	2	1.8%	1	2.9%	1	1.1%	1	2.4%
인천	0	0.0%	0	0.0%	1	1.1%	1	2.4%
광주	3	2.7%	2	5.7%	3	3.2%	1	2.4%
대전	1	0.9%	1	2.9%	2	2.1%	1	2.4%
울산	2	1.8%	1	2.9%	3	3.2%	1	2.4%
세종	1	0.9%	0	0.0%	2	2.1%	1	2.4%
경기	5	4.5%	2	5.7%	5	5.3%	1	2.4%
강원	11	9.9%	2	5.7%	7	7.4%	4	9.5%
충북	19	17.1%	2	5.7%	7	7.4%	4	9.5%
충남	8	7.2%	2	5.7%	10	10.6%	4	9.5%
전북	14	12.6%	4	11.4%	11	11.7%	5	11.9%
전남	13	11.7%	6	17.1%	11	11.7%	4	9.5%
경북	11	9.9%	6	17.1%	12	12.8%	7	16.7%
경남	8	7.2%	2	5.7%	12	12.8%	4	9.5%
제주	3	2.7%	1	2.9%	2	2.1%	1	2.4%
전체	111	100%	35	100%	94	100%	42	100%

② 선도사업의 생활권 유형별 분포

생활권 선도사업은 2014년 111건이 신청되어 35건이 선정되었으며 2015년에는 94건이 신청되어 42건이 선정됨으로써 선정비율은 2014년 31.5%, 2015년 44.7%의 수준이다. 생활권 3대 유형별로 보면 중추도시생활권이 가장 많고 그 다음은 농어촌생활권, 도농연계생활권의 순으로 나타났다. 중추도시생활권이 신청건수는 많은

데 비해 농어촌생활권과 도농생활권이 신청 대비 선정 비율은 상대적으로 높은 편이다. 한편 2015년부터 수도권 시범생활권에서도 2건을 신청하여 모두 선정되었다.

〈표 3-15〉 생활권 유형별 선도사업

생활권유형	2014년				2015년			
	신청	비율	선정	비율	신청	비율	선정	비율
중추	51	45.9%	15	42.9%	43	45.7%	15	35.7%
도농	24	21.6%	8	22.9%	15	16.0%	8	19.0%
농어촌	36	32.4%	12	34.3%	34	36.2%	17	40.5%
수도권시범	0	0.0%	0	0.0%	2	2.1%	2	4.8%
전체	111	100%	35	100%	94	100%	42	100%

③ 선도사업의 주관 지자체 및 협력 지자체

생활권 선도사업의 주관 지자체는 전체의 90% 이상이 기초지자체가 차지하고 있으며 광역지자체가 협력사업을 주관하는 비율은 매우 낮은 편이고, 광역+기초가 공동으로 주관하는 경우는 거의 없다. 이는 선도사업의 공모 자체가 묵시적으로 생활권 내 기초지자체를 대상으로 이루어지고 있기 때문이다.

〈표 3-16〉 선도사업의 주관 지자체

주관지자체	2014년				2015년			
	신청	비율	선정	비율	신청	비율	선정	비율
광역	7	6.3%	3	8.6%	7	7.4%	4	9.5%
광역+기초	1	0.9%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
기초	103	92.8%	32	91.4%	87	92.6%	38	90.5%
전체	111	100%	35	100%	94	100%	42	100%

주관 지자체과 마찬가지로 협력 지자체들도 거의 대부분이 기초지자체들로 구성되어 있어 협력의 수요가 기초지자체 단위에서 주로 발생하여 기초지자체간 협력이 일반화되어 있음을 보여준다.

〈표 3-17〉 선도사업의 협력 지자체

협력지자체	2014년				2015년			
	신청	비율	선정	비율	신청	비율	선정	비율
광역시	3	2.7%	0	0.0%	2	2.1%	0	0.0%
광역시+기초	1	0.9%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
기초	107	96.4%	35	100%	92	97.9%	42	100%
전체	111	100%	35	100%	94	100%	42	100%

④ 선도사업의 협력 지자체수

생활권 선도사업에 참여하는 지자체수를 보면 3개 지자체가 절반 정도로 가장 많고 그 다음이 2개 지자체, 5개 지자체, 4개 지자체 등의 순으로 나타나 2~3개 지자체가 참여하는 비율이 전체의 80% 이상을 차지하고 있어 소수의 지자체간 협력이 일반화되어 있으며, 생활권 연계협력과제와 마찬가지로 생활권 전체가 참여하는 협력은 부진한 편이다. 이는 공모형 협력사업의 경우 참여하는 지자체수가 적을수록 사업의 발굴, 기획 등의 과정이 용이하고 대체로 4개 지자체를 넘어서면 사례가 급격히 적어져 다수 지자체 간 합의도출이 쉽지 않음을 보여주고 있다.

〈표 3-18〉 선도사업의 협력 지자체수

협력지자체수	2014년				2015년			
	신청	비율	선정	비율	신청	비율	선정	비율
2개	37	33.3%	11	31.4%	31	33.0%	12	28.6%
3개	53	47.7%	17	48.6%	43	45.7%	25	59.5%
4개	7	6.3%	2	5.7%	11	11.7%	1	2.4%
5개	10	9.0%	3	8.6%	9	9.6%	4	9.5%
6개	2	1.8%	2	5.7%	0	0.0%	0	0.0%
7개	1	0.9%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
17개	1	0.9%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
전체	111	100%	35	100%	94	100%	42	100%

⑤ 선도사업의 사업비 규모

생활권 선도사업의 사업비 규모를 보면 50억원 이하가 가장 많으며 50억원 이하의 비율이 2014년에 비해 2015년에 더욱 커졌는데 이는 보조금 규모를 사업당 30억원 이내(남비시설 등 60억원 이내)로 제한하고 있기 때문이다. 즉 대부분의 지자체 입장에서는 보조금을 정해진 한도의 최대한까지 받을 수 있도록 사업규모를 설계하는 것이 유리하다고 판단하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-19〉 사업비 규모별 선도사업

사업비	2014년				2015년			
	신청	비율	선정	비율	신청	비율	선정	비율
1,000백만원 이하	16	14.4%	5	14.3%	10	10.6%	3	7.1%
5,000백만원 이하	48	43.2%	16	45.7%	75	79.8%	38	90.5%
10,000백만원 이하	41	36.9%	13	37.1%	8	8.5%	1	2.4%
10,000백만원 초과	6	5.4%	1	2.9%	1	1.1%	0	0.0%
전체	111	100%	35	100%	94	100%	42	100%

⑥ 선도사업의 추진체계

대체적으로 생활권 선도사업의 경우 생활권 연계협력과제에 비해 협력적 추진체계의 구축에 보다 적극적인 편이다. 이는 생활권 선도사업의 선정과정의 평가지표에서 협력적 추진체계의 구성을 매우 중요시 여기고 있어 대부분의 제안사업이 어떤 형태로든지 공동추진체계를 구축하는 경향을 보이고 있다. 하지만 여전히 선도사업의 10% 이상은 공동추진체계의 구축 없이 사업을 신청하거나 추진하고 있다. 공동추진체계 중 가장 많은 형태는 협의기구(행정협의회, MOU협의회 등)로 나타나 지자체 입장에서는 설치 절차가 용이한 협의기구를 선호하고 있음을 알 수 있다. 그

다음으로 많은 사례는 집행기구(지방자치단체조합, 사업단 등)인데 집행기구의 대부분은 사업단 형태의 기구로 설치하고 있다. 이는 지방자치단체 조합이 설치과정에서 지방의회의 동의와 행자부장관의 승인 등 절차가 복잡하기 때문이다. 생활권 선도사업에서는 협의기구와 집행기구의 형태를 가진 추진체계가 전체의 3/4 정도를 차지한다.

〈표 3-20〉 선도사업의 추진체계

추진체계	2014년				2015년			
	신청	비율	선정	비율	신청	비율	선정	비율
협의기구	59	47.2%	17	42.5%	39	38.2%	16	34.8%
집행기구	33	26.4%	13	32.5%	37	36.3%	20	43.5%
위원회	15	12.0%	3	7.5%	3	2.9%	1	2.2%
TF팀	3	2.4%	3	7.5%	9	8.8%	4	8.7%
기구없음	15	12.0%	4	10.0%	14	13.7%	5	10.9%
전체	125	100%	40	100%	102	100%	46	100%

주 : 일부 사업의 경우 두 가지 이상의 추진체계를 구축하고 있음

⑦ 선도사업의 협약체결실태

생활권 협력사업이 참여 지자체간 구속력을 갖고 이행되기 위해서는 가급적 사전에 이행사항을 규정한 상호간 협약(MOU)를 체결하는 것이 바람직함은 두말할 나위 없다. 하지만 생활권 선도사업의 기획 단계에서 실제 MOU를 체결한 사업은 절반에도 훨씬 미치지 못하는 것으로 나타났다. MOU 없이 협력사업을 추진할 경우 사업의 이행사항에 대한 구속력이 부족하여 진행 중에 갈등이나 분쟁이 발생할 경우 원만한 조정이 어렵고 사업이 중단될 우려가 없지 않다.

〈표 3-21〉 선도사업의 협약체결실태

협약 체결	2014년				2015년			
	신청	비율	선정	비율	신청	비율	선정	비율
체결	18	16.2%	9	25.7%	30	31.9%	16	38.1%
미체결	93	83.8%	26	74.3%	64	68.1%	26	61.9%
전체	111	100%	35	100%	94	100%	42	100%

⑧ 선도사업의 분야 및 기능

생활권 선도사업의 사업내용을 지역생활권 5대 분야별로 구분해 보면 앞서 연계 협력과제와 달리 「일자리 창출」이 월등히 많은 비율을 차지하고 있어 가시적 성과가 두드러지는 경제 분야를 선호하고 있음을 알 수 있다. 다음으로는 「생활권 기반 확충」 및 「지역문화·생태 복원」 분야 등으로 나타났으며 연계협력과제와 마찬가지로 「교육여건 개선 및 인재양성」, 「지역 복지·의료」 등의 분야는 삶의 질 향상에서 차지하는 중요도에도 불구하고 아직은 협력수요가 매우 낮은 편이다.

〈표 3-22〉 선도사업의 분야

사업분야	2014년				2015년			
	신청	비율	선정	비율	신청	비율	선정	비율
생활권 기반확충	21	18.9%	8	22.9%	31	33.0%	10	23.8%
일자리 창출	35	31.5%	14	40.0%	32	34.0%	18	42.9%
교육여건 개선 및 인재양성	3	2.7%	1	2.9%	6	6.4%	2	4.8%
지역문화·생 태복원	43	38.7%	9	25.7%	7	7.4%	2	4.8%
지역복지·의 료	5	4.5%	3	8.6%	11	11.7%	6	14.3%
기타	4	3.6%	0	0.0%	7	7.4%	4	9.5%
전체	111	100%	35	100%	94	100%	42	100%

구체적으로 생활권 선도사업의 세부기능을 살펴보면 2014년에는 관광자원의 개발 및 활성화, 농촌 6차산업화, 일자리 창출, 문화체육시설 확충 등이 선호하는 협력 사업이며, 2015년에는 생활 인프라, 농촌 6차산업화, 일자리 창출, 보건의료시설 및 서비스 등이 높게 나타났다. 이는 1차 년도와 달리 2015년 부터는 NIMBY 해소, 교육 및 의료질 개선, 주민안전, 일자리창출, 생활인프라 등 5대 중점분야를 정책적으로 강조하고 선정과정 및 보조금 지원에서 우대함에 따라 선도사업의 세부기능에 다소 변화가 나타난 결과이다.

〈표 3-23〉 선도사업의 세부기능

사업분야	세부기능	2014년				2015년			
		신청	비율	선정	비율	신청	비율	선정	비율
생활권 기반확충	생활인프라	7	6.3%	3	8.6%	18	19.1%	5	11.9%
	도시재생	3	2.7%	2	5.7%	0	0.0%	0	0.0%
	연계교통서비스	5	4.5%	1	2.9%	4	4.3%	3	7.1%
	농어촌 거점기능	3	2.7%	1	2.9%	1	1.1%	0	0.0%
	환경시설	2	1.8%	1	2.9%	6	6.4%	2	4.8%
	귀농귀촌	1	0.9%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
	지역역량 강화	0	0.0%	0	0.0%	2	2.1%	0	0.0%
일자리 창출	일자리 창출	11	9.9%	5	14.3%	14	14.9%	8	19.0%
	지역산업 육성	5	4.5%	2	5.7%	3	3.2%	1	2.4%
	농업 육성	6	5.4%	3	8.6%	0	0.0%	0	0.0%
	농촌 6차 산업화	13	11.7%	4	11.4%	15	16.0%	9	21.4%
교육여건 개선 및 인재양성	초중고 교육여건 개선	2	1.8%	0	0.0%	5	5.3%	2	4.8%
	평생교육	1	0.9%	1	2.9%	1	1.1%	0	0.0%
지역문화·생태복원	문화체육 시설 및 프로그램	11	9.9%	2	5.7%	1	1.1%	0	0.0%
	관광자원 개발 및 활성화	23	20.7%	4	11.4%	4	4.3%	1	2.4%
	생태복원	9	8.1%	3	8.6%	2	2.1%	1	2.4%

(표 계속)

사업분야	세부기능	2014년				2015년			
		신청	비율	선정	비율	신청	비율	선정	비율
지역복지·의료	복지시설 및 서비스	3	2.7%	1	2.9%	0	0.0%	0	0.0%
	보건의료시설 및 서비스	2	1.8%	2	5.7%	11	11.7%	6	14.3%
기타	안전	3	2.7%	0	0.0%	5	5.3%	2	4.8%
	거버넌스구축	1	0.9%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
	안보	0	0.0%	0	0.0%	1	1.1%	1	2.4%
	복합사업	0	0.0%	0	0.0%	1	1.1%	1	2.4%
	전체	111	100%	35	100%	94	100%	42	100%

나. 생활권 선도사업의 문제점

생활권 선도사업은 지자체간 협력을 바탕으로 주민의 삶의 질을 체감적으로 향상 시키고자 하는 박근혜정부의 지역생활권정책의 확산·촉진을 위한 연계협력의 선도적 역할을 수행하는 대표적 생활권사업이다. 특정 분야에 대한 사업추진을 지양하고 주민생활과의 밀착적인 분야·사업을 추진함으로써 지원대상과 지원분야의 차별성을 확보하며, 범부처 차원에서 원활한 사업 발굴·추진을 위하여 지역위가 주도하여 부처간의 유기적이고 긴밀한 협력체계를 구축·운영하는 방향으로 추진하고 있다. 그러나 생활권 선도사업이 새로운 시책이라기보다는 이명박정부 시기의 연계협력사업을 승계하여 개량한 사업이고 아직 본격적인 사업 추진경험이 일천하여 향후 추진과정에서 우려되는 몇 가지 문제점이 예상된다.

첫째, 지역생활권정책의 연계협력을 선도하는 시범사업으로서 정책브랜드가 미약한 편이다. 생활권 선도사업은 “선도”라는 수식어가 암시하듯이 지역생활권정책을 대표하는 시범사업이지만 이름에 견주어 시책의 규모나 내용이 제시하는 정책이미지는 상대적으로 미약하다. 생활권 선도사업을 지역주민의 행복증진을 위한 새로운 브랜드 사업이라고 보기에는 예산의 총규모(650억원)나 사업당 지원규모(30억원)가 작아 필요한 사업의 발굴·기획이 제한적이고 그 결과 지자체의 선호도와 수용성이

부족하여 시책의 전국적 조기 확산에 애로가 예상된다.

둘째, 지역위의 주도성이 미약한 채, 부처간 분할적 협력사업체계를 견지하고 있다. 생활권 선도사업은 시책 자체는 지역위가 중심이 되어 관장하고 있지만 사업예산은 농식품부에 편성되어 있어 사업관리가 이원화되어 있다. 또한 예산편성권은 지특회계를 관리하는 기재부 소관인데 지역생활권 사업에 대한 이해도가 낮아 추가 예산확보가 쉽지 않은 형편이다. 생활권 선도사업은 농업과 농촌을 다루는 농식품부가 주관 부처이기 때문에 도시와 농촌의 모든 지역을 대상으로 삶의 질의 모든 분야가 관련된 협력사업을 포괄적으로 관장하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 또한 부처간 협업체계를 강조하지만 지역위의 컨트롤타워 기능이 미약하여 농식품부를 제외한 관련 부처의 관심과 참여도 매우 부족한 실정이다.

셋째, 생활권 연계협력과제와의 차별화가 부족하여 협력사업으로서 생활권 선도사업의 정체성이 부족하다. 지역생활권 선도사업과 지역생활권 연계협력과제 간 차별화가 부족하여 사업의 정체성이 부각되지 못하고 있다. 실제 예산의 지원규모나 사업내용의 측면에서 생활권 선도사업과 생활권 연계협력과제와 지역특화성이나 주민밀착성 등에 거의 차이가 없는 실정이다.

넷째, 생활권 선도사업의 발굴·기획이 한시적이고 졸속적이고 진행되는 경향이 나타난다. 협력적 지역생활권 발전에 대한 지자체의 이해가 부족하여 사업기획이나 사업내용 개발 등을 최초 제안한 지자체의 주도로 사업이 기획·추진되고 여타 지자체는 수동적으로 참여하는 경향이 많다. 지역에서 주민, NGO, 전문가집단 등 광범위한 주체의 참여보다는 지자체 공무원들이 짧은 시간 내에 졸속으로 사업을 구상하는 관행이 고착화되어 있다. 협력사업은 의사타진 → 협의 → 합의형성 → 계획수립 등 비교적 많은 절차와 상당한 기간을 필요로 하는 특성을 고려할 때, 선도사업과 같이 회계연도 단위의 공모사업방식에서는 사업발굴이나 추진체계 구축 등에 있어 지자체간에 제대로 된 합의에 이르지 못한 채, 사업계획의 충실도와 실현 가능성이 떨어지는 급조된 구상이나 제안 수준에 머무는 결과를 초래하기 쉽다.⁹⁾

다섯째, 생활권 선도사업이 지자체간 협력과 결속력이 약한 추진체계를 채택하고

있다. 선도사업으로 선정되기 위하여 대부분 지자체가 공동추진체계를 구성하고는 있지만 행정협의회 등 결속력과 구속력이 약한 추진체계를 기반으로 하고 있어 집행 단계에서 협력적 추진력을 확보하기 곤란하다. 지자체 차원에서 사업부서와 기획부서간에도 협력이 미약하여 추진체계 구축의 완성도가 떨어지는 문제가 발생한다. 공동으로 추진하는 협력사업임에도 상당수의 사업이 협약을 체결하지 않고 있고, 일부 사업은 공동추진체계도 확보하지 못하고 있어 사업 진행중에 갈등과 분쟁이 발생할 경우 조정과 해결이 곤란해 질 수 있다.

9) 성공적인 연계협력사업으로 추진했던 지리산 에코빌리지 사업이나 BY2C 외씨버선길 조성사업의 사례에서 보면 협력사업의 성공적인 추진을 위해서는 지역자원의 발굴에서부터, 거점마을별 스토리텔링 등에 이르기까지 지역에 이야기와 문화를 입히는 창조적 작업이 필요하다(한국지방행정연구원, 2013a, 2014b).

제 4 장

지역생활권 협력사업의 성과요인 분석

제1절 협력사업 성과요인에 관한 공무원 설문조사

제2절 생활권 협력사업의 성과요인 분석



제4장 지역생활권 협력사업의 성과요인 분석



제1절 협력사업 성과요인에 관한 공무원 설문조사

1. 조사설계

이 연구에서는 생활권 협력사업을 직접 운영하는 담당공무원의 의견을 토대로 생활권 선도사업의 추진실태 및 성과요인에 대한 설문조사를 실시하였다. 조사목적은 생활권 협력사업 담당공무원의 협력사업에 대한 이해, 수용성, 대응, 성과요인의 중요도, 기대효과 등에 대한 주관적 인식 등을 조사함으로써 사업 추진 2년차가 경과한 시점에서 협력사업의 성과를 파악하고 성과에 영향을 미치는 요인을 발굴함으로써 향후 정책의 지속가능성을 위한 시사점을 도출하는 데 있다. 조사대상은 2013년 지정 35개 연계협력과제, 2014년 지정 33개 선도사업, 2015년 지정 42개 선도사업의 담당 공무원(주관 지자체 및 협력 지자체 포함)이며 설문을 포함한 구조화된 조사표를 직접 배부하여 지역위의 협조를 받아 조사를 실시하였다(2015. 7. 6~7). 조사내용은 생활권 협력사업의 일반현황, 협력사업의 추진과정 및 성과의 만족도, 협력사업의 지역발전효과, 생활권 유형과의 부합도, 협력사업의 영향권 규모, 담당직원수, 투자규모, 협력사업의 협력범위, 협력사업의 유형, 협력사업의 과급효과별의 기대수준, 협력사업의 성과요인, 협력사업의 부진요인, 성과요인별의 중요도, 협력사업의 추진방식(규모, 조직, 사후관리), 협력사업의 추진분야 등에 관한 인식 등이 포함되어 있다(부록 참조).

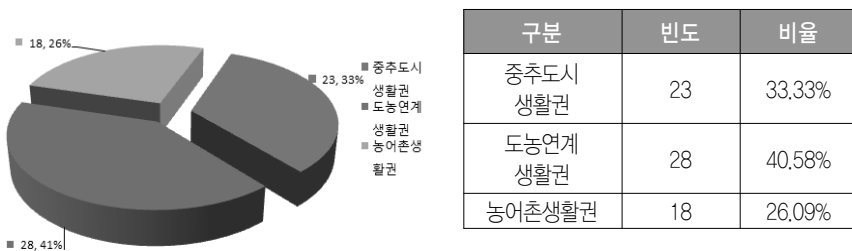
2. 분석결과

가. 협력사업의 일반현황

① 협력사업의 생활권 유형

지자체 연계협력사업 및 생활권 선도사업 등 협력사업을 추진하고 있는 응답 지자체의 생활권 유형은 도농연계생활권이 40.6%로 가장 많고 그 다음은 중추도시생활권 33.3%, 농어촌생활권 26.1% 등의 순으로 나타나 도시지역의 응답자 비율이 높는데 실제 연계협력사업이나 선도사업의 선정비율이 중추도시생활권과 농어촌생활권이 상대적으로 많은 것과는 응답자 비율이 다소 차이가 있다.

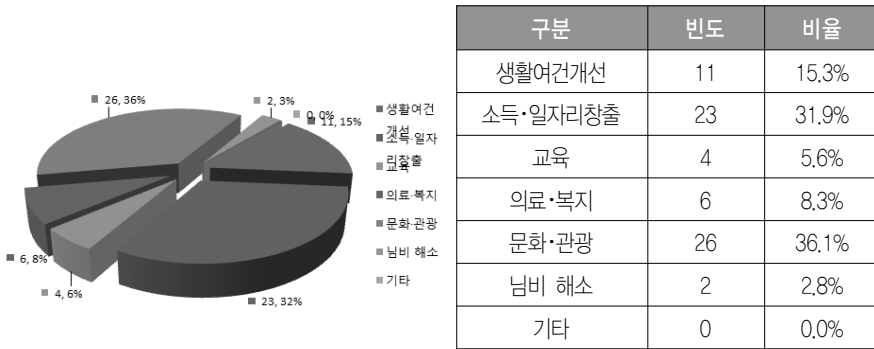
〈그림 4-1〉 연계협력사업의 생활권 유형



② 협력사업의 내용 유형

응답자가 현재 추진하고 있는 협력사업의 내용별 유형을 보면 문화·관광 분야가 36.1%로 가장 많고, 그 다음은 소득·일자리 창출 분야가 31.9%로 두 분야가 전체의 68%를 차지하고 있어 분야별 협력사업의 전체적인 분포와 같은 패턴을 보인다.

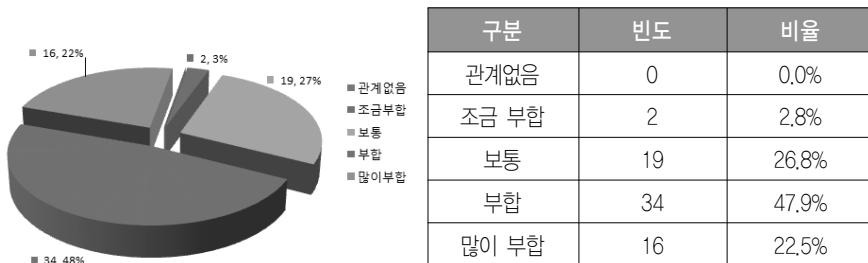
〈그림 4-2〉 사업의 주요 유형



③ 생활권유형과 협력사업의 부합성

현재 추진하고 있는 협력사업이 생활권 유형과 부합하는지에 대해서는 응답자의 70.4%가 부합성이 높다고 인식하고 있어 협력사업의 발굴·기획 과정에서 생활권의 여건과 특성을 비교적 잘 반영하고 있다고 판단된다. 실제 공모형태의 사업방식에서 지역의 여건과 특성의 반영도를 선정기준에서 중요하게 취급하고 있기 때문에 생활권유형과 협력사업의 부합성에 대한 공무원들의 이해는 높은 편이다.

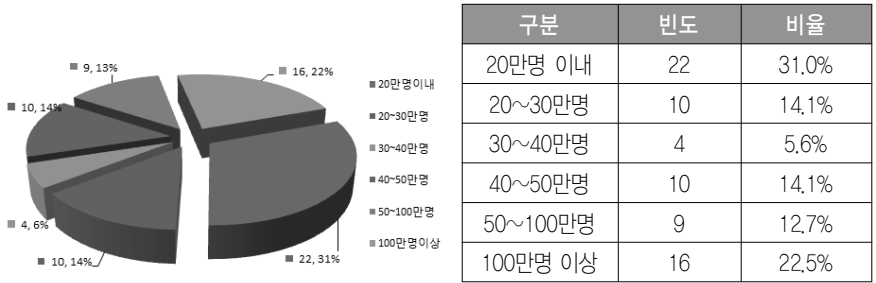
〈그림 4-3〉 연계협력사업의 생활권유형과 성격 부합성



④ 협력사업의 영향권 인구규모

협력사업에 참여하고 있는 지자체의 총 인구규모는 20만명 이내가 31.0%, 100만 명 이상이 22.6%로 농어촌생활권과 중추도시생활권이 주로 포함되어 있으나 협력사업의 영향권 범위는 참여 지자체수와 지자체 성격별 인구규모에 따라 다양한 편이다.

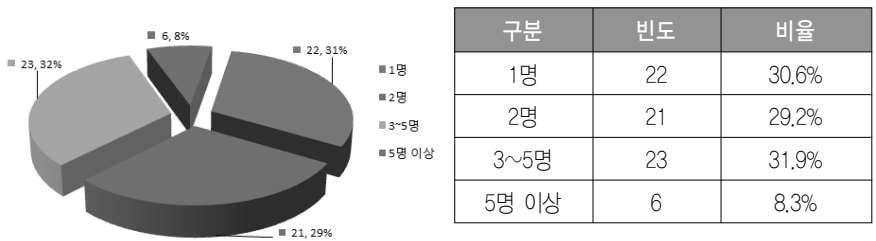
〈그림 4-4〉 참여 자치단체의 인구규모



⑤ 협력사업 담당 공무원수

지자체에서 협력사업을 담당하는 공무원수를 보면 3~5명이 31.9%로 가장 많고, 1명이 30.6%, 2명이 29.2%로 나타났다. 대체로 협력사업의 60% 정도는 지자체당 2명 이내의 인원이 업무를 담당하고 있다.

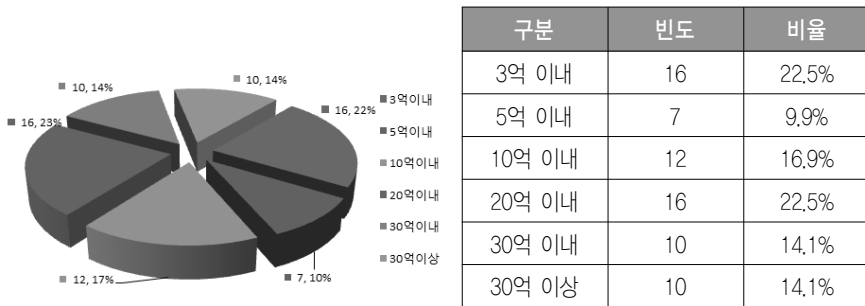
〈그림 4-5〉 연계협력사업의 담당공무원수



⑥ 연계협력사업 투자예산규모

현재 추진하고 있는 협력사업의 예산규모는 전체의 86%가 30억 이내이며 3억원 이내도 22.5%나 되어 전체적으로 소규모 사업이 주종을 이루고 있다. 공모방식의 협력사업 선정과정에서 정부가 사업비와 보조금을 제한하고 있고, 또한 협력사업 총 예산의 제약으로 소규모사업이 사업 선정에서 상대적으로 유리하다는 판단에 영향을 받는 것으로 추정된다.

〈그림 4-6〉 연계협력사업의 투자예산

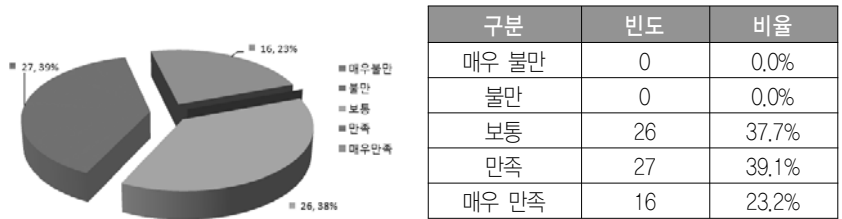


나. 협력사업에 대한 만족도

① 협력사업의 전반적 만족도

생활권 협력사업의 전체적인 성과에 대한 담당공무원의 만족도를 보면 만족 39.1%, 매우 만족 23.2%로 나타나 대체로 성과에 대한 긍정적인 평가가 62.3%를 차지하고 있다. 하지만 37.7%가 보통이라고 유보적으로 응답하고 있어 아직 가시적 성과를 체감하지 못하는 경우도 적지 않다.

〈그림 4-7〉 성과에 대한 만족도



② 협력사업의 추진과정에 대한 만족도

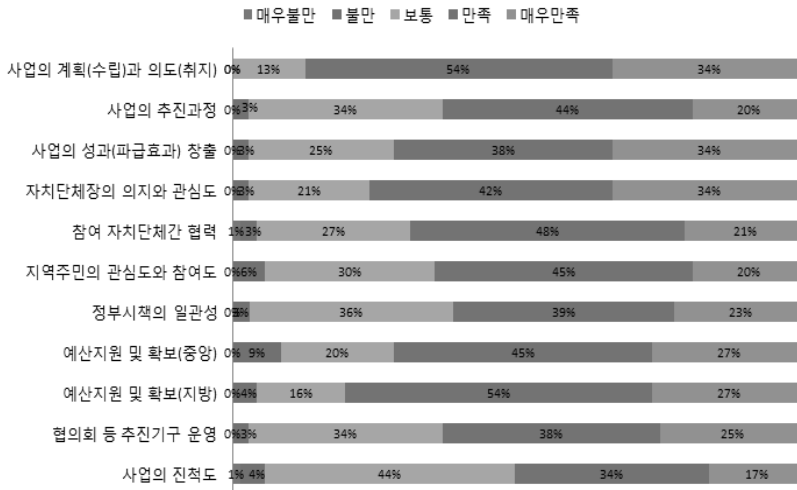
생활권 협력사업의 추진과정에 관한 주요 항목별 만족도에 대해서도 담당공무원 들은 전반적으로 긍정적으로 평가하고 있다. 사업의 계획과 의도(취지)(87.3%), 지방 의 예산확보(80.3%) 등은 만족도가 매우 높은 편인 반면, 사업의 진척도(50.7%), 정 부정책의 일관성(61.5%), 협의회등 추진기구 운영(63.4%), 사업의 추진과정(63.4%), 주민의 참여도와 관심도(64.8%) 등은 상대적으로 만족도가 떨어지는 항목으로 나타 나 향후 개선이 필요한 과제이다. 특히 지역위와 농식품부로 관리체계가 이원화되 어 보조금 지원이 지체되어 사업의 진척에 차질을 빚는 경우가 적지 않아 이 항목 의 만족도를 저하시키는 요인이 되고 있다.

〈표 4-1〉 사업 추진과정에 대한 만족도

(단위 : %)

항 목	매우 불만	불만	보통	만족	매우 만족
1) 사업의 계획(수립)과 의도(취지)	0.00	0.00	12.70	53.50	33.80
2) 사업의 추진과정	0.00	2.80	33.80	43.70	19.70
3) 사업의 성과(파급효과) 창출	0.00	2.80	25.40	38.00	33.80
4) 자치단체장의 의지와 관심도	0.00	2.80	21.10	42.30	33.80
5) 참여 자치단체간 협력	1.40	2.80	26.80	47.90	21.10
6) 지역주민의 관심도와 참여도	0.00	5.60	29.60	45.10	19.70
7) 정부시책의 일관성	0.00	2.90	35.70	38.60	22.90
8) 예산지원 및 확보(중앙)	0.00	8.50	19.70	45.10	26.80
9) 예산지원 및 확보(지방)	0.00	4.20	15.50	53.50	26.80
10) 협의회 등 추진기구 운영	0.00	2.80	33.80	38.00	25.40
11) 사업의 진척도	1.40	4.20	43.70	33.80	16.90

〈그림 4-8〉 사업 추진과정에 대한 만족도



③ 협력사업의 분야별 성과 만족도

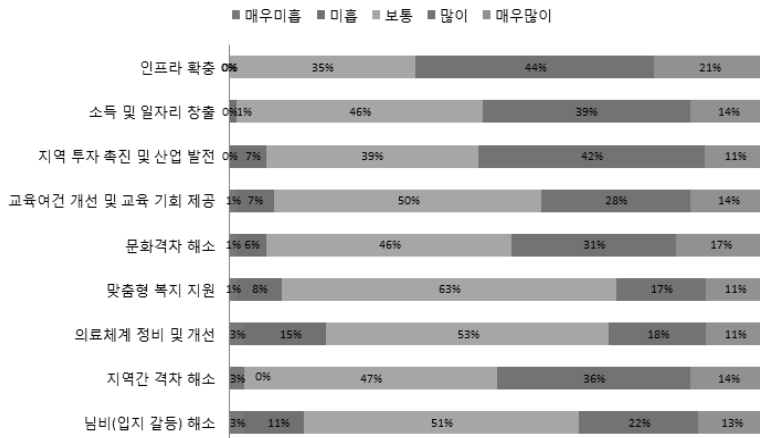
생활권 협력사업이 의도하는 분야별 성과에 대한 만족도는 아직 사업이 진행 중이어서 가시적 성과를 체감하기 어렵기 때문에 대체로 담당공무원들의 만족도가 그리 높지 않은 편이다. 「매우 만족」과 「만족」을 포함한 긍정적 평가를 기준으로 인프라 확충(65.1%) 지역투자 촉진 및 산업발전(53.6%), 소득 및 일자리 창출(52.8%) 등이 만족도가 높은 반면, 맞춤형 복지 지원(27.8%), 의료체계 정비 및 개선(29.2%), 님비 해소(34.7%) 등에 대한 만족도는 낮은 것으로 나타났다. 즉 인프라나 지역경제 분야의 협력사업 만족도가 높은 것에 비해 주민의 삶의 질에 직결된 복지, 의료, 환경갈등해소 등의 분야는 상대적으로 성과의 체감도가 떨어지는 것으로 나타나 향후 이 분야에 대한 지원 강화 및 협력사업 활성화를 통한 성과창출이 요구된다.

〈표 4-2〉 분야별 사업성과 만족도

(단위 : %)

항목	매우 미흡	미흡	보통	만족	매우 만족
1) 인프라 확충	0.00	0.00	34.70	44.40	20.70
2) 소득 및 일자리 창출	0.00	1.40	45.80	38.90	13.90
3) 지역 투자 촉진 및 산업 발전	0.00	7.00	39.40	42.30	11.30
4) 교육여건 개선 및 교육 기회 제공	1.40	6.90	50.00	27.80	13.90
5) 문화격차 해소	1.40	5.60	45.80	30.60	16.70
6) 맞춤형 복지 지원	1.40	8.30	62.50	16.70	11.10
7) 의료체계 정비 및 개선	2.80	15.30	52.80	18.10	11.10
8) 지역간 격차 해소	2.80	0.00	47.20	36.10	13.90
9) 남비(입지 갈등) 해소	2.80	11.10	51.40	22.20	12.50

〈그림 4-9〉 분야별 사업성과 만족도



다. 협력사업의 지역생활권 발전에 대한 기여도

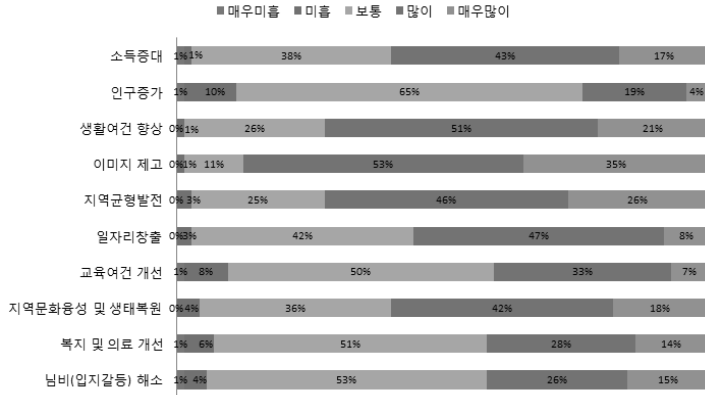
전체적으로 생활권 협력사업의 지역생활권 발전에 대한 기여도에 대해서 담당공무원들은 양호하게 평가하고 있어 향후 생활권 협력사업의 추진 결과에 따라 지역생활권의 삶의 질에 긍정적 영향이 미칠 것으로 기대하고 있는 편이다. 구체적으로 지역이미지 제고(87.5%), 생활여건 향상(72.2%), 지역균형발전(72.2%) 등에 대한 긍정적 영향에 기대감이 높은 반면, 인구증가(23.6%) 교육여건 개선(40.3%) 복지·의료 개선(41.6%), 남비 해소(41.6%) 등에 미치는 영향에 대해서는 기여가 크지 않을 것으로 평가하고 있다. 의료·복지 개선이나 남비 해소 등은 주민의 삶의 질에 직결될 뿐 아니라 다른 분야 보다도 지자체 간 연계·협력이 특별히 요구되는 분야인 점을 감안할 때 향후 이 분야의 사업에 대해 보다 치중하여 정책적 배려를 강화할 필요가 있다.

〈표 4-3〉 지역생활권의 기여도 분야 및 정도

(단위 : %)

항목	매우 미흡	미흡	보통	많이	매우 많이
1) 소득 증대	1.40	1.40	37.50	43.00	16.70
2) 인구증가	1.40	9.70	65.30	19.40	4.20
3) 생활여건 향상	0.00	1.40	26.40	51.40	20.80
4) 이미지 제고	0.00	1.40	11.10	52.80	34.70
5) 지역균형발전	0.00	2.80	25.00	45.80	26.40
6) 일자리창출	0.00	2.80	41.70	47.20	8.30
7) 교육여건 개선	1.40	8.30	50.00	33.30	7.00
8) 지역문화융성 및 생태복원	0.00	4.20	36.10	41.70	18.00
9) 복지 및 의료 개선	1.40	5.60	51.40	27.80	13.80
10) 남비(입지 갈등) 해소	1.40	4.20	52.80	26.40	15.20

〈그림 4-10〉 지역생활권의 기여도 분야 및 정도

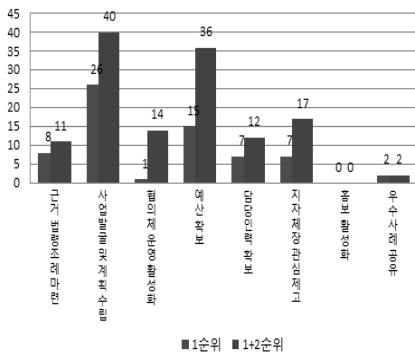


라. 협력사업의 성과요인 및 문제점

① 협력사업의 성과요인

생활권 협력사업 담당공무원들은 연계협력사업의 효율적 운영을 위해서 사업발굴 및 계획수립을 가장 중요시 여기고 있으며 예산확보의 중요성도 크게 인식하고 있는 반면, 정책홍보, 우수사례 공유 등은 크게 중요시 여기고 있지 않고 있다.

〈그림 4-11〉 연계협력사업의 중요사항

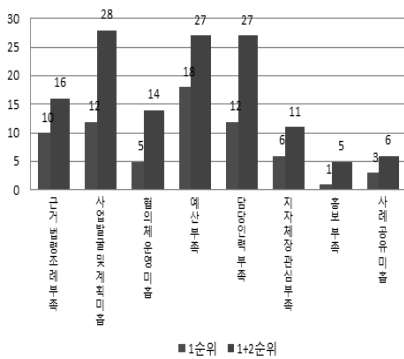


구분	빈도		순위
	1순위	1+2순위	
근거 법령조례 마련	8	11	4
사업발굴 및 계획 수립	26	40	1
협력체 운영 활성화	1	14	6
예산 확보	15	36	2
담당인력 확보	7	12	4
지자체장 관심 제고	7	17	3
홍보 활성화	0	0	8
우수사례 공유	2	2	7

② 협력사업의 문제점

생활권 협력사업의 운영과정에서 가장 미흡한 점에 대해서 담당공무원들은 예산 부족을 우선적으로 꼽고 있다. 사업선정 과정에서 협력사업의 사업비를 50억원 이내로 권장하고 있고 보조금도 30억원으로 한도가 정해져 있어 소규모 사업이 주류를 이루고 있으며, 협력사업으로 적절한 사업을 발굴하더라도 예산 부족 때문에 추진이 어려운 경우가 적지 않다. 그밖에 사업 발굴 및 계획 미흡, 담당 인력 부족 등을 문제점으로 지적하고 있는데 주요 문제점들은 모두 지자체의 협력사업 추진역량과 연관이 있는 사항들로서 향후 지자체 역량 강화를 지원하는 조치들이 필요함을 시사한다.

〈그림 4-12〉 협력사업의 미흡사항



구분	빈도		순위
	1순위	1+2순위	
근거 법령조례 부족	10	16	4
사업발굴 및 계획미흡	12	28	2
협약체 운영 미흡	5	14	5
예산 부족	18	27	1
담당인력 부족	12	27	3
지자체장 관심 부족	6	11	6
홍보 부족	1	5	8
사례 공유 미흡	3	6	7

마. 협력사업의 추진단계별 성과요인

① 사업기획단계의 요인

사업기획단계에서 협력사업의 성과창출을 위해 필요한 사항으로는 「상시적 협력 및 사업 발굴 시스템 구축」(93.1%)을 가장 중요하게 여기고 있고 다음은 「공동 이익

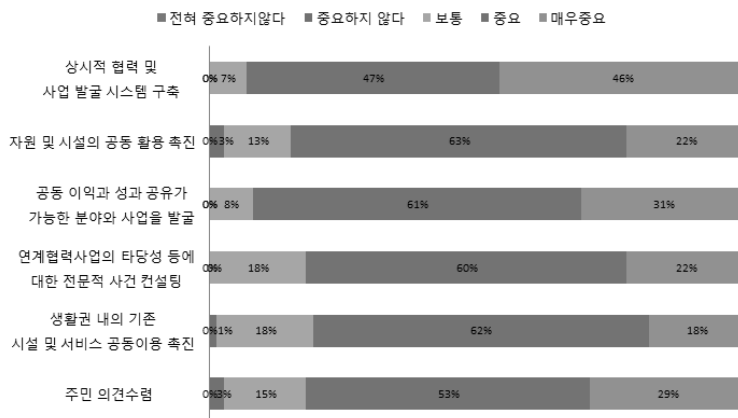
과 성과 공유가 가능한 사업 발굴」(91.7%), 「자원 및 시설의 공동 활용」(84.7%)을 꼽고 있어 협력사업의 성과창출을 위해 기획단계에서는 사업 발굴을 가장 중요하게 인식하고 있다. 앞서 협력사업의 전반적인 성과요인에서도 나타났듯이 사업의 발굴 및 계획 수립이야말로 협력사업의 성패를 가르는 관건이 라고 판단하고 있으며 대체로 응답자들은 제시된 성과요인에 대해 고르게 중요성을 높이 인식하고 있다.

〈표 4-4〉 사업기획단계 항목 중요도

(단위 : %)

항 목		전혀중요 하지않다	중요하지 않다	보통	중요	매우 중요
사업 기획 단계	상시적 협력 및 사업발굴 시스템 구축	0.00	0.00	6.90	47.30	45.80
	자원 및 시설의 공동 활용 촉진	0.00	2.80	12.5	62.50	22.20
	공동 이익과 성과 공유가 가능한 분야와 사업을 발굴	0.00	0.00	8.30	61.10	30.60
	연계협력사업의 타당성 등에 대한 전문적 사전 컨설팅	0.00	0.00	18.10	59.70	22.20
	생활권 내의 기존 시설 및 서비스 공동이용 촉진	0.00	1.40	18.10	62.40	18.10
	주민 의견수렴	0.00	2.80	15.30	52.80	29.10

〈그림 4-13〉 사업기획단계 항목 중요도



② 사업집행단계의 요인

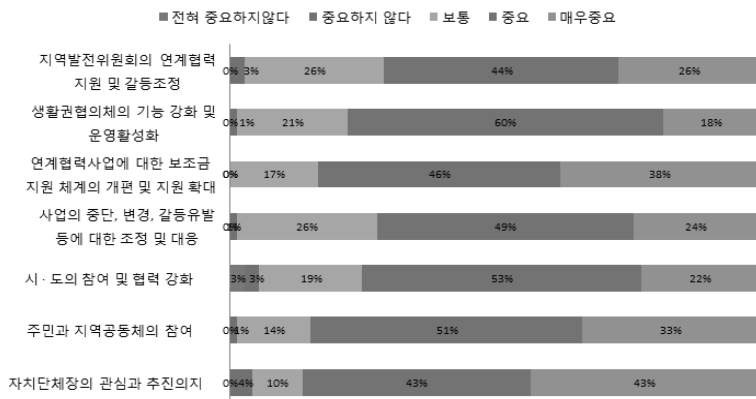
생활권 협력사업의 집행단계에서는 「자치단체장의 관심과 추진의지」가 86.2%로 나타나 가장 중요한 성과요인으로 인식하고 있으며, 「주민과 지역공동체의 참여」(84.7%), 「연계협력사업에 대한 보조금 지원체계의 개편 및 지원 확대」(83.3%) 등도 주요 성과요인으로 판단하고 있다. 한편 「지역발전위원회의 연계협력 지원 및 갈등 조정」이나 「사업의 중단, 변경, 갈등유발 등에 대한 조정 및 대응」 등 갈등의 조정·해소는 상대적으로 중요도가 낮게 인식하고 있는데 이는 생활권 협력사업이 추진되기 시작한 지 2년 남짓 밖에 지나지 않아 현재 진행 중에 있고 짧은 경험상 아직 갈등사례가 발생하거나 부각된 경우가 거의 없기 때문에 담당공무원들이 이에 대한 중요성이나 문제인식을 별로 느끼지 않기 때문이다.

〈표 4-5〉 사업집행단계 항목 중요도

(단위 : %)

항 목		전혀중요 하지않다	중요하지 않다	보통	중요	매우 중요
사 업 집 행 단 계	지역발전위원회의 연계협력 지원 및 갈등조정	0.00	2.80	26.40	44.40	26.40
	생활권협의체의 기능 강화 및 운영 활성화	0.00	1.40	20.80	59.70	18.10
	연계협력사업에 대한 보조금 지원체계의 개편 및 지원 확대	0.00	0.00	16.70	45.80	37.50
	사업의 중단, 변경, 갈등유발 등에 대한 조정 및 대응	0.00	1.40	26.40	48.60	23.60
	시·도의 참여 및 협력 강화	2.80	2.80	19.40	52.80	22.20
	주민과 지역공동체의 참여	0.00	1.40	13.90	51.40	33.30
	자치단체장의 관심과 추진의지	0.00	4.20	9.60	43.10	43.10

〈그림 4-14〉 사업집행단계 항목 중요도



③ 사업성과단계의 요인

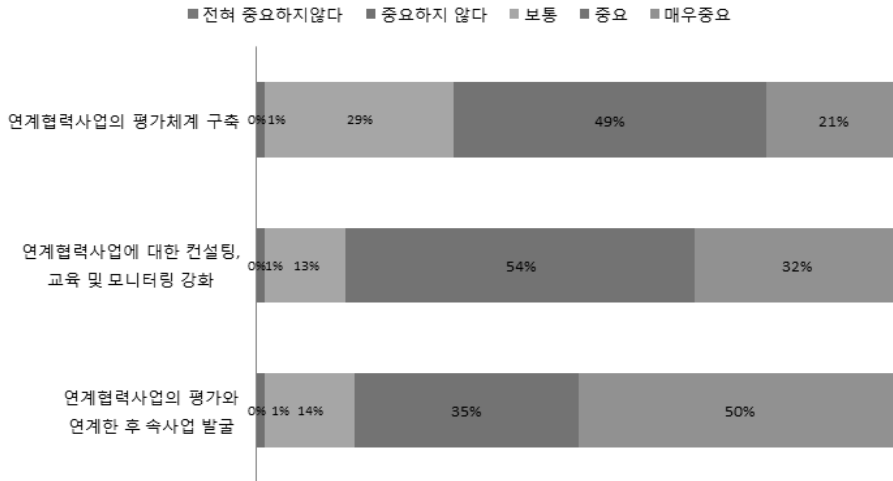
생활권 협력사업의 성과단계 요인으로는 「연계협력사업에 대한 컨설팅, 교육 및 모니터링 강화」(86.1%)와 「연계협력사업의 평가와 연계한 후속사업 발굴」(84.7%) 등을 중요한 성과창출요인으로 꼽고 있으며 「연계협력사업의 평가와 연계한 후속사업 발굴」도 나름 중요한 성과요인으로 인식하고 있다. 특히 협력사업의 성패에서 사업의 발굴·기획이 중요한 성과요인으로 평가되는 점을 감안할 때, 이미 추진했던 사업과 연관된 후속사업의 발굴·기획은 시행착오를 줄이고 기존 인프라를 활용한다는 측면에서 바람직한 대안이다.

〈표 4-6〉 사업성과단계 항목 중요도

(단위 : %)

항 목		전혀중요하지않다	중요하지않다	보통	중요	매우중요
사업 성과 단계	연계협력사업의 평가체계 구축	0.00	1.40	29.20	48.60	20.80
	연계협력사업에 대한 컨설팅, 교육 및 모니터링 강화	0.00	1.40	12.50	54.20	31.90
	연계협력사업의 평가와 연계한 후속사업 발굴	0.00	1.40	13.90	34.70	50.00

〈그림 4-15〉 사업성과단계 항목 중요도

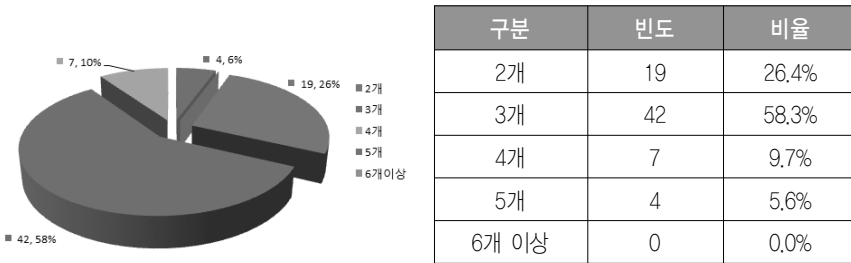


바. 협력사업의 추진방식

① 협력사업의 참여 지자체수

생활권 협력사업에 참여하는 적정 지자체수에 대해서는 응답자의 58.3%가 3개 지자체 참여를 선호하고 있으며 2개 지자체 참여도 26.4%로 나타나 3개 이하의 지자체가 참여하는 것이 바람직하다는 의견이 전체의 84.7%를 차지하며, 이러한 결과는 앞서 제3장의 협력사업의 사업계획서 분석에서 드러난 수치와 같은 결과이다. 이러한 결과는 담당공무원의 입장에서 협력사업에 참여하는 지자체의 수가 많아질 수록 사업의 발굴·기획은 물론 공동 추진체계 구축 등 사전 절차의 과정에서 협의가 복잡하고 합의도출이 어려울 뿐 아니라 집행과정에서도 갈등과 분쟁이 발생할 소지도 그만큼 커질 수 있다는 판단에 기인한다. 하지만 협력 지자체의 수가 지나치게 적을 경우 당초 지역생활권정책이 의도하는 생활권 단위의 연계협력에 한계로 작용할 수 있다.

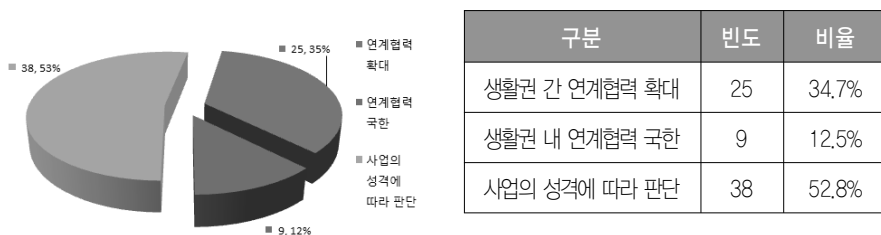
〈그림 4-16〉 적정 참여 자치단체의 수



② 향후 연계협력사업의 공간적 범위 조정

향후 협력사업의 바람직한 공간적 범위에 대해서는 획일적인 판단보다는 기본적으로 응답자의 52.8%가 사업의 성격에 따라 사안별로 결정할 문제로 인식하고 있다. 한편 「생활권 간 연계협력 확대」는 34.7%인데 비해 「생활권 내 연계협력 국한」은 12.5%로 나타나 협력사업의 범위를 생활권을 초월하여 보다 확대하는 것에 찬성하는 비율이 높게 나타났다.

〈그림 4-17〉 추진범위의 확대

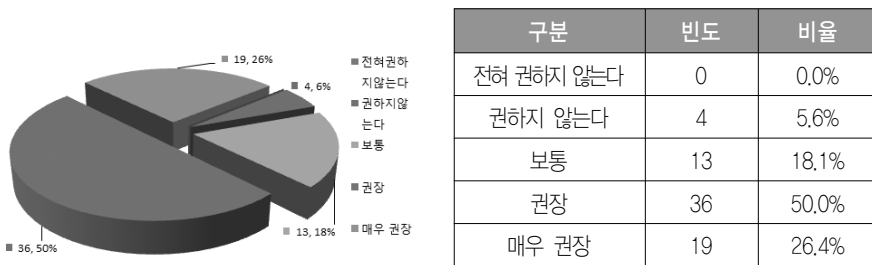


③ 협력사업의 타 지자체 권유

생활권 협력사업을 담당하고 있는 공무원으로서 협력사업을 직접 추진해 본 결과 향후 타 지자체에 사업추진을 권유할 것인지에 대해서 응답자의 76.4%가 권장할 것

이라고 응답하고 있어 협력사업의 추진경험에 대해 비교적 긍정적 인식을 갖고 있는 것으로 보인다. 반면 부정적 인식을 갖는 응답은 극소수에 불과하여 향후 생활권 협력사업의 전국적 전파·확산에 청신호로 받아들여진다.

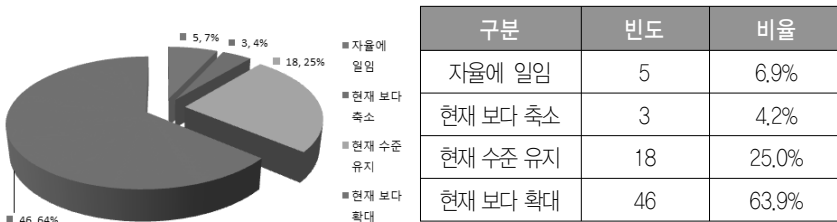
〈그림 4-18〉 타 자치단체의 참여권장



④ 협력사업의 향후 정책변화 방향

생활권 협력사업에 대한 지원정책을 향후 확대할 것인지의 여부에 대해서는 63.9%가 지금보다 확대하는 것이 바람직하다고 응답하고 있으며 현재수준으로 유지하는 25.0%이며 지금보다 축소하자는 의견은 11.1%로 나타나 협력사업 활성화를 위한 정책시행을 확대하기를 바라고 있다.

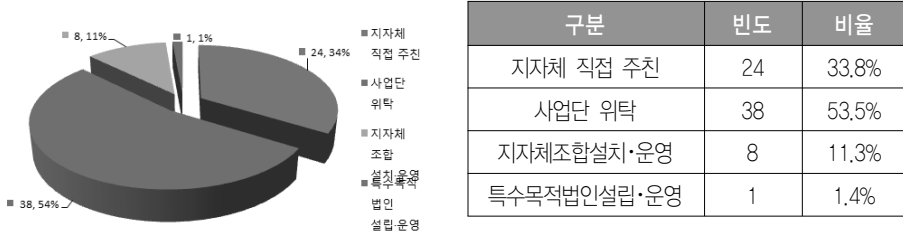
〈그림 4-19〉 연계협력사업의 변화 방향



⑤ 협력사업의 적정 추진방식

생활권 협력사업의 바람직한 추진방식으로는 53.5%가 사업단 위탁을 꼽고 있으며, 실제 현황에서도 집행기능을 가진 추진체계로 사업단 설치·위탁의 사례가 대부분을 차지하고 있는 점이 반영되어 있다. 지자체가 협력적 추진체계로 사업단을 선호하는 이유는 설립 절차가 간단하고 당사자간 협약으로 용이하게 설치할 수 있기 때문이다. 한편 지자체 직접 추진방식도 33.8%를 차지하여 별도의 협력기구 설치 없이 직접 사업 추진이 가능한 분야도 상당수 있는 것으로 추정된다. 반면 설립과정이 복잡한 지방자치단체조합이나 특수목적법인(SPC)은 그다지 선호하지 않는 것으로 나타났다.

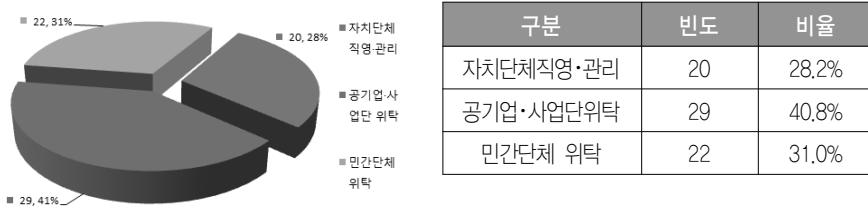
〈그림 4-20〉 사업 추진방식



⑥ 협력사업의 사후관리 및 시설운영

정부가 추진하는 생활권 협력사업이 종료된 이후 사후관리나 시설운영의 방식으로는 공기업 또는 사업단에 위탁이 40.8%, 민간단체에 위탁이 31.0%로 나타나 대부분의 지자체가 사무위탁을 통한 관리·운영이 바람직하다고 판단하고 있으며, 반면 자치단체 직영관리는 28.2%에 그쳐 지자체의 부담이 큰 직영방식 보다 위탁방식을 선호하고 있다.

〈그림 4-21〉 사후관리 및 시설운영 방식



사. 향후 협력사업의 분야별 필요성

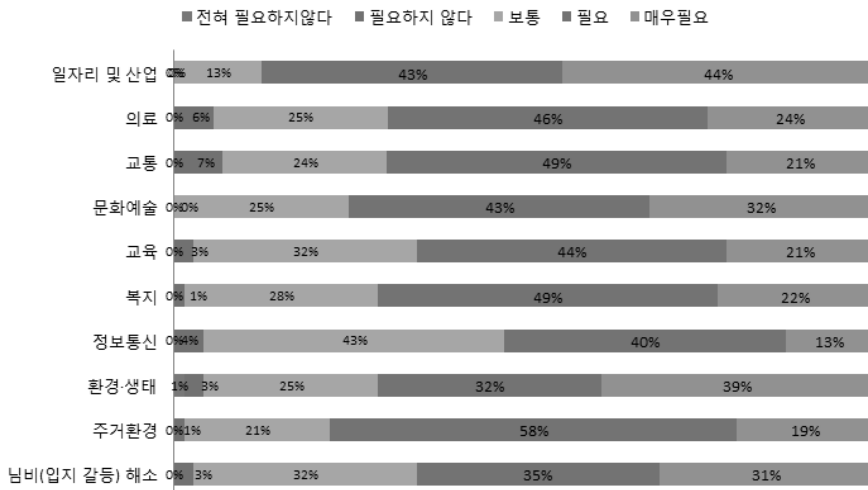
분야별로 향후 협력사업의 필요성에 대한 평가에 대해서 응답자들은 일자리 및 산업 분야가 87.5%로 가장 높아 가시적 성과가 높게 나타나는 지역경제 분야를 중시하고 있음을 알 수 있다. 다음으로는 주거환경 분야(77.7%)와 문화예술 분야(75.0%)도 필요성이 높은 분야로 꼽고 있는데 대체로 필요성을 높게 인식하는 분야는 주민의 정책 체감도가 높은 분야들이다. 반면 정보통신 분야(52.8%)와 교육 분야(65.3%)는 상대적으로 연계협력의 필요성을 낮게 평가하고 있으며, 님비 해소(65.3%)도 필요성을 낮게 인식하고 있는데 이는 현실적으로 이 분야의 연계협력성이 성사가 매우 어려운데 기인하는 바가 클 것으로 추정된다. 이러한 결과는 정부가 생활권 협력사업을 통해 달성하고자 하는 목표와 실제 지자체에서 필요성을 인식하는 분야 사이에 상당한 괴리가 있음을 보여주는 결과이며 지자체간 협력이 반드시 필요한 분야에 대해서는 지원규모, 보조율, 사업선정 등에서 보다 특단의 차등적 우대 조치를 제공하여 지자체로 하여금 자발적으로 협력사업에 참여하도록 유도할 필요가 있다.

〈표 4-7〉 향후 분야별 연계협력 추진의 필요성

(단위 : %)

분 야	전혀 필요 하지 않다	필요하지 않다	보통	필요	매우 필요
1) 일자리 및 산업	0.00	0.00	12.50	43.10	44.40
2) 의료	0.00	5.60	25.00	45.80	23.60
3) 교통	0.00	6.90	23.60	48.60	20.90
4) 문화예술	0.00	0.00	25.00	43.10	31.90
5) 교육	0.00	2.80	31.90	44.40	20.90
6) 복지	0.00	1.40	27.80	48.60	22.20
7) 정보통신	0.00	4.20	43.10	40.30	12.50
8) 환경·생태	1.40	2.80	25.00	31.90	38.90
9) 주거환경	0.00	1.40	20.80	58.30	19.40
10) 님비(입지 갈등) 해소	0.00	2.80	31.90	34.70	30.60

〈그림 4-22〉 향후 분야별 연계협력 추진의 필요성



제2절 생활권 협력사업의 성과요인 분석

1. 선행연구의 이론검토

성과에 대한 요인의 추출 및 요인의 영향 정도는 사업의 성과와 성과 창출을 위한 시설의 필요성에 관한 타당성 보고서를 기반으로 하여 타당성 평가 요소의 고려 유무를 상호 비교한 연구들이 대표적이다(오동훈 외, 2006; 장철호·박호정, 2009; 이철순, 2010). 오동훈 외(2006)는 지역별 시설의 타당성 보고서를 기반으로 하여 타당성 평가 요소의 고려 유무를 상호 비교하였으며, 특히, 대상 지역 주변 상황 및 접근성을 시설 입지의 가장 중요한 요인으로 추출하였다. 그는 시설의 건립타당성 조사 방안을 제시하면서 이용자의 특성 및 수요를 반영해야한다고 주장하고, 시설의 운영을 위한 운영인력 조직의 필요성을 강조하였다. 장철호·박호정(2009)은 사업 및 시설에 대한 수요의 증대에 따른 대안과 관련하여 시설의 낮은 가동률에 따른 사업성 평가가 필요하다고 주장하면서 현금흐름할인(Discounted cash flow)을 이용하여 시설의 가치를 경제적으로 실증 분석함으로써 향후 공급될 시설의 평가 근거를 제시하였다. 특히, 지자체의 재정적 부담을 고려할 때의 적절한 사업 및 시설의 보급을 위한 경제성 평가의 필요성을 제시하여 기존 사업 및 시설의 사업성 측면을 차별적으로 제시하였다. 이철순(2010)은 지역주민이 요구하는 서비스의 양과 질을 토대로 공급 수준을 결정하는 것이 바람직하다고 주장하였으며, 시설의 운영방식을 정부직영, 재단법인, 공단, 민간위탁으로 구분하여 운영방식에 따른 성과결과를 비교함으로써 효율적인 운영방식을 제시하였다.

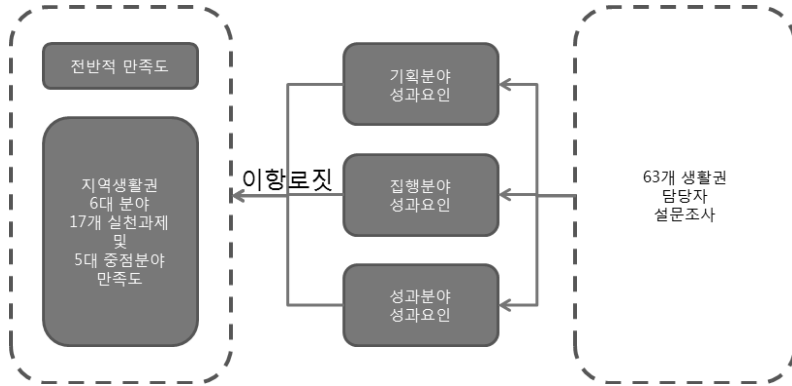
이외에 방법론 측면에서 만족도를 대상으로 분석한 연구는 주로 로짓분석, 구조방정식, 부분최소제곱 모형 등을 활용한 연구로 구성할 수 있다. 김영주·유병선(2013)은 이주의사에 미치는 주거환경만족도와 커뮤니티의 관계를 이항로짓분석을

활용하여 분석을 시행함으로써 교육, 일자리, 주거타입이 이주와 큰 연관성이 있음을 제시하였다. 로짓분석을 활용한 연구로 신두섭·박승규(2012)는 전체 지자체 중 1인당 문화관광 예산 및 시설수로 구분된 47개 지역의 공공문화기반시설 만족도의 결정요인을 순서화 로짓모형을 이용하여 분석하였으며, 지역의 1인당 문화관광 예산 및 지역특성을 적용하여 국비지원과 지역규모에 의한 차이를 실증 분석하였다. 구조방정식 및 부분최소제곱을 활용한 연구로는 이동형 외 (2015)가 소매서비스 만족도와 사회적 연결감이 점포 충성도에 미치는 관계를 구조방정식과 부분최소제곱을 활용함으로써 서비스요인과 생활협동조합 사회적연결간 관계를 통해 매장의 활용도에 대해 분석을 시행하였다. 이외 최천근 (2011)은 요인분석을 활용한 변수들의 구조화로 구조방정식을 구축함으로써 시민만족도에 미치는 행정관리적 요인들의 관계를 분석하였다.

2. 분석모형

본 연구에서는 확률모형인 이항로짓모형을 활용하여 확률적 선택 하에서의 만족도의 결정요인을 추출하고, 전반적인 만족도와 6대 분야 17개 실천과제별 만족도로 구분하여 만족도의 결정요인을 제시하였다. 이는 지역생활권 정책에서 논의하고 있는 6대 중점분야 17개 실천과제별 만족도가 차별적이며, 이를 구성하는 요인들의 영향 정도 역시 차별적이기 때문이다.

〈그림 4-23〉 분석틀



Luce (1959)에 의해 유도되었으며, Marschak (1960)에 의해 체계가 완성된 이항로짓 모형은 일반적인 선형회귀식이 가진 기본가정을 충족시키지 못하는 이항 선택형 종속변수의 특성으로 유발되는 낮은 정확성과 신뢰성을 보완하기 위하여 활용된다.

일반적인 이항로짓모형은 관찰 불가능한 종속변수의 잠재변수 y^* 의 사건 발생을 높은 만족도로 구분하여 적용을 하였다. 반면, 만족도에 미치는 영향인 독립변수는 이와 반대로 정의하였다. 따라서, 이산분포(discrete distribution)에서 이항분포(binomial distribution)화한 모형식은 아래와 같다.

$$y^* = \sum_{k=1}^K \beta_k X_k + \epsilon \quad (1)$$

이때 ϵ 는 $E(\epsilon) = 0$ 인 대칭 분포이며, 대칭분포함수의 누적분포함수(cumulative distribution function)으로부터 식(2)를 유도할 수 있다.

$$\begin{aligned}
 \text{Prob}(y = 1) &= \text{Prob}\left(\sum_{k=1}^K \beta_k X_k + \epsilon > 0\right) \\
 &= \text{Prob}\left(\epsilon > -\sum_{k=1}^K \beta_k X_k\right) \\
 &= 1 - F\left(-\sum_{k=1}^K \beta_k X_k\right) \\
 &= F\left(\sum_{k=1}^K \beta_k X_k\right)
 \end{aligned} \tag{2}$$

로짓분포를 가정한 ϵ 는 연속확률분포함수에 의해서 식(3)과 같이 전개되며, θ 는 임의의 확률변수이다.

$$F(\theta) = \frac{1}{1 + e^{-\theta}} = \frac{1}{1 + \frac{1}{e^{\theta}}} = \frac{e^{\theta}}{e^{\theta} + 1} \tag{3}$$

확률변수인 θ 에 의해서 독립변수들의 선형결합으로 선형 변환을 하며 식(4)와 같이 전개되며, 이때의 θ 는 $\sum_{k=1}^K \beta_k X_k$ 이다.

$$\text{Prob}(y = 1) = F(\theta) = F\left(\sum_{k=1}^K \beta_k X_k\right) \tag{4}$$

식(3)과 식(4)로부터 이사항 선택의 경우에 있어 사건이 일어날 확률과 사건이 일어나지 않을 확률인 Odds를 구할 수 있으며, 이는 사건이 일어나지 않을 확률 대비 일어날 사건의 확률의 비율을 의미한다.

$$\begin{aligned}
 \text{Prob}(y=1) &= F(\theta) = \frac{e^\theta}{e^\theta + 1} \\
 &= e^\theta = e^{\sum_{k=1}^K \beta_k X_k} = \frac{P(y=1)}{1 - P(y=1)} \\
 &= \log\left(\frac{P(y=1)}{1 - P(y=1)}\right) = \sum_{k=1}^K \beta_k X_k
 \end{aligned} \tag{5}$$

따라서, 로짓분포함수를 포함한 log odds를 연계함수로 쓰고 있는 이항로짓모형에서는 연계함수에 대한 한계효과는 odds와 log odds에 대한 한계효과로 지칭되며 이는 식(6)과 같다.

$$\frac{\text{Prob}(y=1)}{1 - \text{Prob}(y=1)} = \frac{e^{\sum_{k=1}^K \beta_k X_k}}{1 + e^{\sum_{k=1}^K \beta_k X_k}} = \frac{1}{1 + e^{-\sum_{k=1}^K \beta_k X_k}} = e^{\sum_{k=1}^K \beta_k X_k} = \prod_{k=1}^K e^{\beta_k X_k} \tag{6}$$

따라서, 본 연구에서는 5점 척도인 만족도와 이에 대한 결정요인(5점 척도)를 이항으로 구분하여 적용을 한다. 일반적으로 다점 척도의 경우에는 순서형로짓모형을 활용하여 분석을 시행하는 경우가 많으나, 본 연구에서는 다수의 평가측정 변수에 대한 독립변수의 순서형 독립변수의 구축은 변수간 선형관계의 도출로 인하여 불가능한 자료의 특성을 반영하여 5점 척도를 만족도의 낮고 높은 정도에 따라서 이항으로 구분하여 분석을 시도하였다.

3. 분석자료

지역생활권의 만족도 결정요인을 추출하기 위해서는 전반적인 지역생활권 만족도와 지역생활권 6대 분야 및 5대 중점분야에 따른 만족도로 구분하여 적용을 하였다. 또한, 지자체 지역생활권 담당자로 설문응답자를 구성하여 실시된 설문에서 사용된 협력사업의 추진단계별 성과요인을 지역생활권 만족도에 영향을 주는 중요도 변인으로 한정하였다. 반면, 기획부문과 집행부문 중 본 연구의 목적과 상이한 전문가 컨설팅의 유무와 지역발전위원회와의 갈등 조정 등 외부적인 요인에 의한 영향은 변수에서 제외함으로써 지자체내에서 해결이 가능한 변인으로 구성하였다. 설문 대상은 전체 지역생활권 연계협력 및 선도사업을 추진하는 지자체이며, 설문 결과로 나타난 만족도와 지역생활권 6대 분야 및 5대 중점분야에 대한 평가 요인의 중요도는 5점 척도로 구성하였다. 분석을 위해 사용된 설문의 기초자료 구성 내용은 <표 4-8>과 같다.

〈표 4-8〉 기초자료 구성 내용

구분	조사항목	비고
전반적 만족도	생활권 성과에 대한 전반적인 만족도	5점 척도
인프라확충	6대 분야 생활권 기반 확충에 대한 만족도	5점 척도
소득증대	6대 분야 일자리 창출을 통한 지역경제활력 제고 중 17개 실천과제의 소득증대에 대한 만족도	5점 척도
지역투자 및 산업발전	6대 분야 일자리 창출을 통한 지역경제활력 제고 중 17개 실천과제의 지역투자 촉진에 대한 만족도	5점 척도
교육여건 개선	6대 분야 교육여건개선 및 창의적 인재양성에 대한 만족도	5점 척도
문화격차해소	6대 분야 지역문화 육성, 생태복원에 대한 만족도	5점 척도
맞춤형 복지 지원	6대 분야 사각없는 지역복지 및 의료에 대한 만족도	5점 척도
의료체계정비	6대 분야 사각없는 지역복지 및 의료에 대한 만족도	5점 척도
격차해소	지역생활권 연계협력 사업 및 선도사업의 기본 목적에 대한 만족도	5점 척도

(표 계속)

구분	조사항목	비고
남비해소	지역생활권 5대 중점 분야 중 NIMBY 해소에 대한 만족도	5점 척도
상시적 협력 시스템 구축	지역생활권 기획부문 평가요인	기획부문 중 전문적 사전 컨설팅은 제외
자원 공동 활용	지역생활권 기획부문 평가요인	
성과 공유 가능 사업 발굴	지역생활권 기획부문 평가요인	
기존 시설 공동이용 촉진	지역생활권 기획부문 평가요인	
주민의견 수렴	지역생활권 기획부문 평가요인	
생활권협의체 기능 강화	지역생활권 집행부문 평가요인	집행부문 중 지역위외의 갈등조정은 연구범위에서 제외
보조금 지원체계 개편	지역생활권 집행부문 평가요인	
갈등유발에 대한 조정	지역생활권 집행부문 평가요인	
참여 및 협력 강화	지역생활권 집행부문 평가요인	
주민 공동체 참여	지역생활권 집행부문 평가요인	
단체장 관심	지역생활권 집행부문 평가요인	
교육 및 모니터링	지역생활권 성과부문 평가요인	성과부문 차순위
평가 연계 후속사업 발굴	지역생활권 성과부문 평가요인	성과부문 최우선 순위

지역생활권 만족도의 결정요인을 구성하는 항목은 추진단계별 성과요인으로 구성하였다. 지역생활권 연계협력 및 선도사업을 시행하고 있는 63개 지자체 담당자를 대상으로 실시한 설문조사 분석결과 전반적인 만족도는 3.89로 보통 이상의 만족도를 나타낸 것으로 분석되었다. 또한 지역생활권 정책 6대 분야 17개 실천과제, 지역생활권 5대 중점분야에 해당하는 분야별 만족도(인프라확충~남비해소) 역시 보통이상 만족한 것으로 설문조사 결과 나타났다. 이중에서는 인프라확충에 대한 만족도가 3.86, 의료체계정비가 3.19로 각각 만족도가 가장 높고 낮은 분야로 분석되었다.

지역생활권 만족도에 영향을 미치는 추진단계별 성과요인은 기획부문의 경우 상시적 협력 시스템 구축의 중요도(4.39)가 가장 높은 것으로 나타났으며, 집행부문에서는 보조금 지원체계 개편(4.21), 성과부문에서는 평가 연계 후속사업 발굴(4.33)의 중요도가 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-9〉 분석자료 기초분석

구분	평균	표준 편차	분산	왜도	첨도
종속변수					
전반적 만족도	3.89	0.78	0.61	0.20	-1.32
인프라확충	3.86	0.74	0.54	0.23	-1.11
소득증대	3.65	0.73	0.54	0.44	-0.67
지역투자 및 산업발전	3.57	0.78	0.61	0.03	-0.38
교육여건 개선	3.46	0.87	0.76	0.13	0.03
문화격차해소	3.56	0.89	0.79	0.01	-0.09
맞춤형 복지 지원	3.28	0.83	0.68	0.52	0.71
의료체계정비	3.19	0.93	0.86	0.25	0.15
격차해소	3.58	0.83	0.70	-0.27	1.10
남비해소	3.31	0.93	0.86	0.10	0.12
독립변수					
상시적 협력 시스템 구축	4.39	0.62	0.38	-0.48	-0.61
자원 공동 활용	4.04	0.68	0.46	-0.60	1.08
성과 공유 가능 사업 발굴	4.22	0.59	0.34	-0.08	-0.34
기존 시설 공동이용 촉진	3.97	0.65	0.42	-0.29	0.42
주민의견 수렴	4.08	0.75	0.56	-0.56	0.22
생활권협의체 기능 강화	3.94	0.67	0.45	-0.23	0.11
보조금 지원체계 개편	4.21	0.71	0.51	-0.33	-0.95
갈등유발에 대한 조정	3.94	0.75	0.56	-0.12	-0.66
참여 및 협력 강화	3.89	0.88	0.78	-1.05	1.90
주민 공동체 참여	4.17	0.71	0.51	-0.49	-0.02
단체장 관심	4.25	0.80	0.64	-1.00	0.75
교육 및 모니터링	4.17	0.69	0.48	-0.50	0.20
평가 연계 후속사업 발굴	4.33	0.77	0.59	-0.85	-0.12

4. 분석결과

선도사업에 대한 지자체 담당자들의 기획단계, 집행단계, 성과단계 중 중요도가 가장 크게 나온 항목은 기획단계에서는 상시적 시스템 구축, 공유 가능 사업 발굴, 주민의견수렴, 자원 공동 활용, 기존시설 공동이용 추진이었다. 또한 집행단계에서는 단체장 관심, 보조금 지원체계 개편, 주민 공동체 참여, 생활권협의체 기능강화, 갈등유발에 대한 조정, 참여 및 협력 강화 순으로 중요도가 분석되었다. 끝으로 성과단계에 있어서는 평가 연계 후속사업 발굴, 교육 및 모니터링 강화가 중요한 것으로 분석되었다.

반면, 지역생활권 연계협력 및 선도사업을 추진 중에 있는 지자체를 대상으로 실시한 설문조사 결과 전반적인 지역생활권 만족도와 6대 분야 17개 실천과제 및 5대 중점 분야에 대한 개별 만족도의 결정요인 분석결과는 다음과 같다.

전반적인 만족도에 미치는 단계별 성과요인의 중요도는 상시적 협력 시스템 구축이 가장 큰 영향을 주는 것으로 분석되었다. 반면, 기존 시설 공동이용 추진을 제외한 나머지 기획단계 성과요인은 전반적 만족도에 큰 영향을 주지 못하는 것으로 분석되었다. 또한, 집행단계의 중요 요인 중 가장 큰 영향변수로 고려된 단체장 관심은 실증분석결과 전반적 만족도의 경우 큰 영향을 주지 못하는 것으로 제시되었다. 성과단계의 중요 요인 중 가장 큰 영향을 주는 평가 연계 후속사업 발굴의 경우에는 설문조사 결과와 동일한 결과가 도출되었으나, 교육 및 모니터링은 큰 영향을 주지 못하는 것으로 분석되었다.

반면, 이러한 결정요인의 영향치는 종속변수를 차별화함으로써 단계별 성과요인의 영향치의 고려가 가능하다. 즉, 전반적 만족도와는 유사하게 6대 분야 중 인프라 확충에 대한 만족도에 중요하게 영향을 미치는 요인으로는 기획단계에서는 상시적 협력 시스템 구축과 주민의견 수렴이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 집행단계에서는 단체장 관심을 제외하고 모두 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 성과단계에서는 전반적인 만족도의 경우와 유사한 패턴을 보였다.

〈표 4-10〉 변수별 영향 정도

구분	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6	모형 7	모형 8	모형 9	모형 10
	전반적 만족도	인프라 확충	소득 증대	지역투자 및 산업발전	교육여건 개선	문화격차 해소	맞춤형 복지 지원	의료체계 정비	격차 해소	넘비 해소
상수항	-2.2	-2.3	-1.3	-0.9	-0.5	-1.0	0.5	0.4	-1.1	-0.3
상시적 협력 시스템 구축	14.9	12.1	-1.7	-2.2	-0.2	0.5	-0.7	-2.6	-1.1	-0.8
자원 공동 활용	-0.1	-12.5	2.1	2.5	0.0	-1.2	0.7	2.1	0.9	0.5
성과 공유 가능 사업 발굴	-1.1	-4.2	-1.7	-3.0	2.3	14.5	-3.5	-2.5	-0.2	-1.6
기존 시설 공동이용 촉진	0.8	-1.4	0.1	-1.0	0.2	2.3	-0.9	-3.3	-1.1	0.5
주민의견 수렴	-1.9	0.9	2.0	0.1	-0.3	-4.5	0.6	0.1	0.8	-0.2
생활권협의체 기능 강화	0.8	1.4	0.4	2.0	4.3	17.1	0.9	0.6	1.7	0.9
보조금 지원체계 개편	1.5	1.8	1.0	0.9	0.6	0.5	1.9	20.3	0.1	0.7
갈등유발에 대한 조정	2.1	3.1	1.1	2.2	0.2	0.4	1.4	1.5	0.9	2.3
참여 및 협력 강화	1.4	0.9	-0.9	-1.3	2.9	4.0	2.1	2.0	2.2	0.0
주민 공동체 참여	2.4	0.9	1.1	-0.5	-0.5	2.3	-1.6	-0.8	-2.2	0.0
단체장 관심	-1.3	-0.0	0.4	4.1	1.3	0.3	0.2	1.3	2.4	1.1
교육 및 모니터링	-2.5	-1.0	-1.1	-1.6	-2.8	-14.2	-3.5	-13.2	1.4	0.2
평가 연계 후속사업 발굴	1.7	2.9	3.1	-0.4	-0.9	-0.2	3.8	25.8	0.5	1.3
R^2	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.2	0.3	0.3	0.2

단계별 성과요인에 대한 중요도 구분에도 불구하고 만족도와의 연관관계를 고려할 경우에는 각각의 단계별 성과요인에 대한 영향치의 모형별 영향 정도는 다음과

같이 판단할 수 있다.

즉, 전반적 만족도에 대해서는 상시적 협력 시스템 구축과 기존 시설 공동이용 촉진, 인프라확충은 상시적 협력 시스템 구축과 주민의견 수렴, 소득 증대에는 자원공동활용과 기존시설 공동이용촉진이 영향을 주는 것으로 나타났다. 반면, 격차해소는 자원 공동 활용과 주민의견 수렴, 님비해소는 자원 공동 활용과 기존 시설 공동이용 촉진이 영향을 주는 것으로 나타났다. 따라서, 단계별 성과요인의 중요도에도 불구하고, 전반적인 만족도와 6대 분야 17개 시책 및 5대 중점 분야별 만족도를 구성하는 기획단계의 중요도는 차별적으로 제시되는 것으로 분석되었다.

〈표 4-11〉 기획단계 변수별 영향 유무

구분	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6	모형 7	모형 8	모형 9	모형 10
	전반적 만족도	인프라 확충	소득 증대	지역투자 및 산업발전	교육여건 개선	문화격차 해소	맞춤형 복지 지원	의료체계 정비	격차 해소	님비 해소
상시적 협력 시스템 구축	+	+	-	-	-	+	-	-	-	-
자원 공동 활용	-	-	+	+	+	-	+	+	+	+
성과 공유 가능 사업 발굴	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-
기존 시설 공동이용 촉진	+	-	+	-	+	+	-	-	-	+
주민의견 수렴	-	+	+	+	-	-	+	+	+	-

단계별 성과요인 중 전반적인 만족도에 영향을 미치는 집행단계 변수별 영향 유무는 단체장을 제외한 나머지 전체가 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 반면, 전반적인 만족도에 영향을 미치는 단체장 관심에 대한 중요도는 인프라확충의 경우에는 영향을 주지 못하는 것으로 분석되었으며, 주민 공동체 참여는 전반적만족도, 인프라확충, 문화격차해소에만 영향을 주는 것으로 나타났다. 또한, 참여 및 협력강화에 대한 중요도 역시 전반적인 만족도에는 영향을 미치나, 소득증대와 지역투자 및 산업발전 만족도에는 영향을 주지 못하는 것으로 분석되었다.

〈표 4-12〉 집행단계 변수별 영향 유무

구분	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6	모형 7	모형 8	모형 9	모형 10
	전반적 만족도	인프라 확충	소득 증대	지역투자 및 산업발전	교육여건 개선	문화격차 해소	맞춤형 복지 지원	의료체계 정비	격차 해소	남비 해소
생활권협의체 기능 강화	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
보조금 지원체계 개편	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
갈등유발에 대한 조정	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
참여 및 협력 강화	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+
주민 공동체 참여	+	+	+	-	-	+	-	-	-	+
단체장 관심	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+

단계별 성과요인 중 전반적인 만족도에 영향을 미치는 성과단계 변수별 영향 유무는 교육 및 모니터링의 경우에는 격차해소와 남비해소에는 영향을 미치나 전반적인 만족도를 포함한 인프라확충부터 의료체계정비에 대한 6대 분야에 대한 만족도 향상에는 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 또한, 평가 연계 후속사업 발굴은 지역투자 및 산업발전, 교육여건개선, 문화격차해소에는 영향을 주지 못하는 것으로 분석되었다.

〈표 4-13〉 성과단계 변수별 영향 유무

구분	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6	모형 7	모형 8	모형 9	모형 10
	전반적 만족도	인프라 확충	소득 증대	지역투자 및 산업발전	교육여건 개선	문화격차 해소	맞춤형 복지 지원	의료체계 정비	격차 해소	남비 해소
교육 및 모니터링	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+
평가 연계 후속사업 발굴	+	+	+	-	-	-	+	+	+	+

그러나, 본 연구에서 사용된 분석 방법은 지역생활권의 만족도와 단계별 성과요인의 중요도를 이원화하여 분석을 시행함으로써, 전반적인 영향정도에 대해서는 제시가 가능하나, 이는 이원화된 만족도 및 중요도에 대한 적용이 안 될 경우에만 활용이 가능하며, 이항로짓분석에서의 한계효과를 도출함으로써 보다 명확한 설명이 가능하다. 따라서, 이항로짓분석에서의 독립변수의 계수값은 자체적인 의미보다는 한계변화로 변화시켜 적용함으로써 아래 <표 4-14>와 같이 변수별 한계효과를 추출하였다.

즉, 기획부문의 성과요인 중 전반적 만족도가 향상되는 정도는 상시적 협력 시스템 구축과 기존 시설 공동이용 촉진에 대한 중요도가 향상되었을 때 증가하는 것으로 나타났다. 즉, 상시적 협력 시스템 구축과 기존 시설 공동이용 촉진은 각각 정수 이상으로 한계효과가 증가하는 것으로 분석되었으나, 기존 전반적 만족도에 영향을 미치는 기획부문의 성과요인 중 (-) 성격을 갖는 것으로 나타난 기획부문 요인들은 1 이하로 영향을 주는 것으로 나타났다. 즉, 자원 공동 활용은 이항로짓모형 분석 결과 파라미터가 (-)로 나타났으나, 이는 자원 공동 활용에 대한 중요도가 증가할수록, 전반적이 만족도에는 0.9만큼의 한계효과가 발생하는 것을 의미한다. 즉, 이항로짓모형에 의한 결과는 만족도의 변화정도에 (+) 또는 (-) 영향을 주는 것이 아닌 만족도의 변화가 높고 낮게 변화되는 것을 의미한다. 따라서, 이항로짓모형으로 분석된 결과를 활용할 경우에는 기존 설문에 의해 구분될 수 있는 중요도 순위에 대한 검증이 가능하다.

〈표 4-14〉 변수별 한계효과

구분	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6	모형 7	모형 8	모형 9	모형 10
	전반적 만족도	인프라 확충	소득 증대	지역투자 및 산업발전	교육 여건 개선	문화 격차 해소	맞춤형 복지 지원	의료 체계 정비	격차 해소	남비 해소
상시적 협력 시스템 구축	>10	>10	0.2	0.1	0.8	1.6	0.5	0.1	0.3	0.5
자원 공동 활용	0.9	<0.01	8.2	11.7	1.0	0.3	1.9	8.0	2.4	1.7
성과 공유 가능 사업 발굴	0.3	0.0	0.2	0.0	10.5	>10	0.0	0.1	0.8	0.2

(표 계속)

구분	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6	모형 7	모형 8	모형 9	모형 10
	전반적 만족도	인프라 확충	소득 증대	지역투자 및 산업발전	교육 여건 개선	문화 격차 해소	맞춤형 복지 지원	의료 체계 정비	격차 해소	남비 해소
기존 시설 공동이용 촉진	2.3	0.3	1.1	0.4	1.2	9.9	0.4	0.0	0.4	1.6
주민의견 수렴	0.2	2.5	7.7	1.1	0.8	0.0	1.7	1.1	2.2	0.8
생활권협의체 기능 강화	2.2	4.2	1.6	7.2	73.6	>10	2.4	1.9	5.5	2.3
보조금 지원체계 개편	4.4	6.0	2.8	2.4	1.7	1.6	6.6	>10	1.1	2.1
갈등유발에 대한 조정	8.3	22.4	3.2	8.8	1.2	1.5	4.0	4.5	2.4	9.6
참여 및 협력 강화	4.2	2.4	0.4	0.3	17.6	54.8	8.3	7.1	8.6	1.0
주민 공동체 참여	10.7	2.5	3.0	0.6	0.6	9.7	0.2	0.5	0.1	1.0
단체장 관심	0.3	1.0	1.4	58.3	3.5	1.4	1.3	3.7	10.8	3.1
교육 및 모니터링	0.1	0.4	0.3	0.2	0.1	<0.01	0.0	<0.01	4.1	1.2
평가 연계 후속사업 발굴	5.4	17.6	22.3	0.7	0.4	0.8	43.0	>10	1.6	3.7

기획단계에 있어서의 중요도 순서는 상시적 협력 시스템 구축이 가장 중요한 것으로 설문조사에 대한 기초조사 결과 제시되었다. 이는 전반적인 만족도와 인프라 확충에는 부합되지만 6대 분야 17개 실천과제 중 다른 만족도에 대한 부합도는 낮은 것으로 분석되었다. 따라서, 기획단계 변수별 영향 정도에 대한 순위는 아래와 같다. 따라서, 기획단계 변수에 대한 지자체 담당자들의 중요도 정도로는 상시적인 협력 시스템 구축이 가장 중요하며, 성과 공유 가능 사업 발굴이 그 다음으로 중요한 것으로 나타났다. 반면, 만족도 10개에 대한 정도를 조금 만족부터 아주 만족으로 구분하여 분석을 실시한 경우에는 상시적인 협력 시스템 구축과 기존 시설 공동이용 촉진이 보다 크게 영향을 주는 것으로 분석되었다. 이러한 경우는 전반적인 만족도와 인프라확충에 국한되며, 6대 분야별로 구분할 경우에는 소득 및 일자리 관련 소득 증대, 지역투자 및 산업발전 관련 주요 요인으로는 자원 공동 활용이 가능해 질 때 보다 영향이 큰 것으로 나타났다. 또한 교육여건 개선과 문화격차

해소는 성과 공유 가능 사업을 발굴한 경우에 사업의 만족도가 증대되는 것으로 분석되었다. 맞춤형 복지지원, 의료체계 정비, 격차해소, 그리고 님비해소에 대한 최우선 중요 변수는 자원 공동 활용인 것으로 기획단계 변수별 영향 정도를 만족도에 따라 차등화할 수 있다.

〈표 4-15〉 기획단계 변수별 영향 정도 순위

구분	중요도 순위	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6	모형 7	모형 8	모형 9	모형 10
		전반적 만족도	인프라 확충	소득 증대	지역투자 및 산업발전	교육 여건 개선	문화 격차 해소	맞춤형 복지 지원	의료 체계 정비	격차 해소	님비 해소
상시적 협력 시스템 구축	1	1	1	5	4	4	3	3	4	5	4
자원 공동 활용	4	3	5	1	1	3	4	1	1	1	1
성과 공유 가능 사업 발굴	2	4	4	4	5	1	1	5	3	3	5
기존 시설 공동이용 촉진	5	2	3	3	3	2	2	4	5	4	2
주민의견 수렴	3	5	2	2	2	5	5	2	2	2	3

집행단계에 있어서의 중요도 순서는 단체장 관심이 가장 중요한 것으로 설문조사에 대한 기초조사 결과 제시되었다. 집행단계의 요인 중요도와 전반적 만족도와와의 한계효과별 영향 정도 순위는 단체장 관심보다는 주민 공동체 참여에 의한 중요도가 증대될 경우에 만족도가 상승하는 것으로 분석되었다. 반면, 이와 동일하게 단체장 관심 중요도가 만족도에 미치는 영향 정도는 지역투자 및 산업발전, 격차해소에 적용되는 것으로 분석되었다. 또한, 6대 분야 17개 실천과제별 만족도를 구분하여 집행단계 변수별 중요도의 영향 정도를 파악한 경우에는 소득증대, 지역투자 및 산업발전에 영향을 크게 미치는 집행단계의 변수로는 갈등유발에 대한 조정으로써 해당 변인에 대한 중요도가 인지될수록 소득증대, 지역투자 및 산업발전의 만족도가 증대되는 것으로 분석되었다. 교육여건 및 문화격차해소에는 생활권협의체기능 강화를 통한 사업과의 연계로 인해 만족도가 증대되는 것으로 나타났으며, 맞춤형 복지지원, 의료체계 정비, 그리고 님비해소에 대한 중요 변인은 차별적으로 제시되는

제5장 지역생활권 협력사업의 성과창출방안

제1절 생활권 협력사업의 성과창출 기본방향

제2절 추진단계별 성과창출방안



제5장 지역생활권 협력사업의 성과창출방안



제1절 생활권 협력사업의 성과창출 기본방향

1. 생활권 선도사업의 정책 브랜드 제고

생활권 선도사업은 박근혜정부의 지역행복생활권정책의 대표시책일 뿐 아니라 협력사업 중에서 생활권정책을 구현하고 생활권에 대한 파급효과가 큰 사업으로서 말 그대로 지자체간 협력을 “선도”하는 상징적 핵심사업이다. 그럼에도 불구하고 지난 정부의 주요 지역발전사업(예 : 신활력사업, 선도산업육성사업, 도시재생사업 등)에 비해 정책의 브랜드 인지도가 미약하여 참여와 확산이 부진한 편이다. 이러한 결과는 선도사업에 대한 재정지원 규모가 작은 것도 원인이 되겠지만, 과거 연계협력사업의 저조했던 실적과 미흡한 성과에 대한 지자체들의 부정적인 학습효과에도 기인하는 바가 크다(한국지방행정연구원, 2014: 133).

연계협력을 통한 삶의 질 향상이라는 지역생활권정책의 취지를 구현하기 위해서는 대표적 협력사업인 생활권 선도사업의 분야, 규모 및 예산 등을 획기적으로 개선함으로써 정책인지를 높여 지자체의 자율적 참여를 확대하고 시책의 전국적 확산을 도모해야 한다. 특히 생활권 협력사업의 조기 정착을 위해서 초기에는 불가피하게 지자체가 체감할 수 있는 인센티브를 제공할 수 밖에 없으며, 정책의 예산규모와 사업당 지원규모 등을 확대하여 지자체간 자율적 협력에 가장 큰 추진동기로 작용하는 재정적 인센티브를 강화하는 특단의 조치가 필요하다.

2. 지자체간 협력의 의의와 성과에 대한 공감대 확산

지자체간 협력이란 당사자간 자발적 의사에 기초하는 것이 본질이기 때문에(한표환·김선기, 2003), 협력사업에 대한 지자체 스스로의 자율적 참여가 활성화되기 위해서는 근본적으로 협력사업이 바람직하고 각자에게 이익이 된다는 긍정적 인식이 지자체에 확산되어야 한다. 지역생활권정책의 목적과 필요성에 대한 지방의 공감대를 형성하고 협력사업의 가시적 성과를 실제 공유함으로써 사업효과에 대한 체감도를 제고시키는 것이 정책 성공의 관건이다.

따라서 생활권을 구성하고 있는 지지자체간 생활권 단위의 공동체 의식을 형성할 수 있도록 공통의 비전과 문제인식, 자산확보 등이 전제될수록 연계협력에 대한 공감대가 증대된다(차미숙 외, 2014). 무엇보다도 협력사업이 지자체간 성과를 공유하고 정책적 유용성을 높이기 위해서는 가급적 실행이 가능하고 성과창출이 용이하며 이익을 공유할 수 있는 협력 분야 및 사업을 발굴하는 것이 우선적인 고려사항이다. 제4장의 협력사업 담당공무원의 인식조사에서 협력사업의 가장 중요한 성과창출요인으로 사업발굴 및 계획을 지적했듯이(<그림 4-11> 참조) 적합한 사업의 발굴·기획이야말로 협력에 대한 생활권 내 공감대 형성의 필수조건이다. 아울러 협력사업의 가시적 성과를 제고하기 위한 정부와 시도의 지원이 수반되어야 함은 두말할 나위 없다.

3. 정부의 체계적인 지원시책 강구

생활권 협력사업이 본격적으로 추진되기 시작한 지 불과 몇 년이 경과하지 않았기 때문에 정책에 대한 지자체의 참여동기를 유발하고 부족한 지자체의 추진역량을 보완하며, 지자체의 자발적 협력을 유도하기 위해서는 중앙정부 차원의 체계적이고 제도화된 지원시책을 적극 발굴·시행해야 한다.

현행 예산제도의 경직성과 공무원들의 관행 등으로 인하여 지자체가 협력사업에 매우 소극적인 점을 감안하여 지역생활권정책이 조기에 정착하고 향후에도 지속될 수 있도록 정부 차원에서 특단의 인센티브를 적극 제공할 필요가 있다. 협력사업에 대해서는 재정적 인센티브뿐만 아니라 규제완화, 절차 간소화, 컨설팅·자문 등 지자체의 부족한 협력사업 추진역량을 보강하기 위한 다각적인 지원이 제공되어야 한다. 특히 지역생활권의 성과창출을 위해서는 정책을 주관하는 중앙정부 뿐만 아니라 생활권 지자체를 직접 관장하는 시도 차원에서도 생활권발전 협의회 구성·운영 활성화 및 시도의 행·재정 지원 등 역할 강화가 필요하다.

4. 협력사업의 지속성을 위한 지자체의 역량 강화

생활권 지자체의 자율성에 기초한 지역간 협력을 활성화하고 지속시키기 위해서는 근본적으로 협력사업 추진에 필요한 지자체의 제도적 역량(*institutional capacity*)이 강화되어야 한다. 제도적 역량이란 협력사업의 추진에 동원할 수 있는 인력, 조직, 예산, 정보 등의 공식적 능력을 의미한다. 정책의 초기 단계에서는 협력사업에 대한 중앙정부의 재정적 지원이 동기유발에는 큰 도움이 되지만 재정지원만으로 협력사업의 지속가능성을 담보하기에는 한계가 있다. 지역생활권 단위에서 공통의 지역문제에 대하여 지속적으로 협의하고 지역간 연계협력의 경험을 축적함으로써 지자체의 협력사업의 추진에 필요한 노하우를 체득하고 사업추진 과정 전반에 걸쳐 문제점을 파악하여, 생활권 차원에서 제도적 개선방안을 강구해야 하며, 협력사업에 대한 관심과 인식을 개선함으로써 지자체 자체적으로도 행정재정적 역량을 제고하려는 자발적 노력이 필요하다.

제2절 추진단계별 성과창출방안



1. 사업기획 단계

가. 상시적 협력 및 사업발굴 시스템 구축

앞서 협력사업에 대한 공무원 인식조사에서 협력사업의 가장 큰 성과요인으로 “사업 발굴 및 계획 수립”을 꼽고 있으며(<그림 4-11> 참조), 기획단계의 성과요인으로는 “상시적 협력 및 사업발굴 시스템 구축”을 가장 중요한 과제로 인식하고 있듯이(<표 4-4> 참조), 협력사업의 성과창출에는 사업의 발굴·기획이 가장 중요한 요인으로 작용한다. 즉 지자체 간 협력적 추진에 적합한 사업의 발굴이 협력사업의 성과를 좌우하는 가장 중요한 조건이라는 판단이다.

지자체 단독사업과 달리 선도사업 등 협력사업은 수요조사, 사업 발굴·기획, 협의 및 합의도출 등의 준비과정이 상당히 복잡하고 시간이 많이 소요되는 과정이다. 그리고 보다 근본적으로는 평소에 협력 지자체 간에 상호 신뢰와 공감대가 형성되어 있어야만 원만한 합의가 이루어질 수 있다. 따라서 협력사업에 필요한 사전 준비가 충분히 이루어지지 못할 경우, 사업 자체의 성사가 어려울 뿐 아니라 성사 후에도 지자체간 갈등이 발생하거나 기계적 결합에 그치는 경우가 발생하여 실패로 귀착될 소지가 크다. 현재와 같이 회계연도 단위로 시행되는 공모기간 동안 졸속으로 사업을 발굴·기획하는 경우 충분한 협의기간이 부족하여 불가피하게 주관지자체 중심으로 사업이 제안되기 일췌이며, 이러한 구조로는 설사 사업이 선정되더라도 추진하는 과정에서도 협력지자체가 소외되어 형식적 협력에 그쳐 당초 의도하는 성과를 기대하기 어렵다.

적합한 협력사업의 발굴 및 원만한 합의 도출을 위해서는 생활권 지자체간 신뢰와 상생의 분위기 조성이 중요하며 연중 상시적으로 공통의 지역문제를 협의하는

절차가 필요하다. 평소에 생활권의 지역문제를 상시적으로 논의하는 장을 만들어 이슈를 공유함으로써 그 과정에서 자연스럽게 협력사업을 발굴·기획할 수 있어야 한다. 따라서 모든 생활권에서 생활권협의체를 구성하고 연중 정기적 또는 수시적으로 회의를 개최하여 현안의 지역문제를 협의하고 그로부터 공통이슈를 사업화하는 상시적 발굴·기획 시스템을 구축해야 한다.

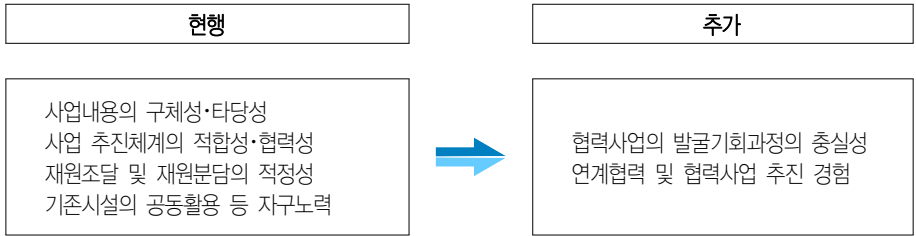
나. 실행이 가능하고 성과공유가 극대화되는 사업 발굴

생활권 협력사업의 성과요인에서 사업의 발굴·기획이 가장 중요하다는 지적은 지자체간 합의에 따라 협력으로 추진이 가능하고 성과창출이 기대되는 적합한 분야 및 사업을 발굴해야 한다는 것을 의미한다. 협력사업은 지자체간 공동으로 추진하는 사업인 만큼 사업의 발굴·기획에 합의형성이 전제되어야 한다. 따라서 가급적 상호간 갈등의 소지가 적어 합의 도출이 용이하며 공통의 이해관계가 크고 역할분담이 명료한 사업을 우선적으로 고려하며, 그중에서 협력을 통한 성과창출 및 성과공유가 크게 기대되는 분야 및 사업을 발굴하는 것이 바람직하다. 생활권의 광역적 문제 해결, 공동 자원 및 시설 활용, 생활권의 잠재력 극대화, 지자체 상호간 이익 공유 등 해당 생활권의 특성과 협력사업의 효과에 초점을 두고 특화된 사업과 테마를 발굴하는 것이 중요하다(<표 4-4> 참조).

한편 생활권 주민의 삶의 질에 직결되고 공동의 성과창출이 크게 기대되어 협력사업으로 추진하는 것이 바람직한 분야의 사업은 별도로 “중점협력사업”으로 규정하여 보조금 한도와 보조율을 우대하는 방향으로 개선이 필요하다. 예컨대 의료·복지 서비스의 공동 보급, 님비시설의 공동 설치·이용 등은 생활권정책의 중점과제로서 지자체 간 협력사업으로 추진하는 것이 효율성과 효과성의 측면에서 바람직함에도 불구하고 협력과 합의 과정이 어려워 기피함으로써 담당공무원의 평가에서도 지자체간 협력의 성과 만족도가 낮거나(<표 35> 참조), 기여도가 작게 평가되는 경향이 있으므로(<표 36> 참조) 이러한 중점협력사업에 대해서는 일반협력사업 보다 우

대하는 특단의 지원조치를 제공하여 사업화를 적극 유도할 필요가 있으며 사업선정 과정에서도 우선적으로 선정되도록 정책적 배려가 요구된다.

〈그림 5-1〉 생활권 선도사업의 선정기준 개편방안



다. 협력사업의 기획에 대한 전문적 컨설팅 실시

생활권 협력사업의 공모 평가과정에서 보면 제안된 협력사업 중 상당수가 타당성이 낮거나 실현가능성이 부족하여 공모에서 탈락하는 경우가 발생한다. 이러한 결과는 협력사업의 사업화와 계획수립에 필요한 지자체의 역량과 전문성이 부족한 탓도 있고, 공모의 준비기간이 충분하지 못한 데에도 기인한다. 그로 인해 일부 지자체의 경우 공모사업 신청에만 급급한 나머지 사업의 실행가능성이나 효과 등에 대한 사전 타당성 검토가 미흡한 채 요건만 구비하여 제안서를 작성하거나 지역여건이나 주민수요를 충분히 고려하지 못한 채 일반적인 트렌드나 유행에 편승하여 사업을 발굴·기획하는 사례가 적지 않은 실정이다(차미숙 외, 2014).

따라서 공모 신청에 앞서 사업 발굴은 물론 사업계획 수립과 관련하여 생활권 지자체가 자체적으로 혹은 외부 전문가의 지원을 받아 제안 분야 및 사업에 대한 잠재력 진단과 타당성 분석을 실시할 필요가 있다. 지역간 협력의 잠재력 진단을 통해 지역간 공동의 활용자산 및 현안 분석과 사업수요에 대한 실증적인 접근과 협력사업으로서 성과창출이 가능한지에 대한 타당성 분석이 이루어져야 한다.

기본적으로 전문적 컨설팅·자문은 협력사업의 추진과정에 대해 전주기적으로 필

요하지만 일차적으로는 사업의 발굴·기획단계에서부터 구상하고 있는 사업이 해당 생활권의 협력사업으로서 적합한지를 면밀하게 분석·검토해야 한다. 정부 차원에서는 지역위에서 주관하여 대학, 국책·시도 연구기관, 민간전문기관 등의 전문가로 「선도사업 컨설턴트」를 구성하여 지자체의 요구가 있을 때에는 협력사업의 잠재력, 효과성, 타당성 등에 대한 사전 분석을 지원하는 것이 바람직하다.

라. 생활권 내의 서비스 공동·교차 이용 촉진

일반적으로 지자체간 협력을 말할 때에는 대개 시설 설치를 통한 서비스의 신규 공급만을 고려하는 경우가 보통이다. 지자체가 보조금 혜택 때문에 예산이 소요되는 신규시설의 확충에만 치중하고 기존시설의 공동이용 등 비예산사업에는 소홀한 경향이 있으며 생활권 협력사업 제안에서도 자체 우선순위에서 비예산사업은 후순위를 차지하고 있다.

하지만 지역생활권정책은 신규시설의 공동 설치를 통한 예산 효율화 못지않게 기존 시설의 공동 이용 또는 교차이용 등을 통한 생활서비스 수혜의 확대에도 큰 의의가 있다. 지역생활권을 구성하는 취지는 지자체의 행정구역을 초월하여 확장된 생활권 내에서 부족한 생활서비스를 상호 보완하는데 두고 있기 때문에 행정구역의 배타적 구별로 인한 서비스의 차별이나 배제 없이 생활권 내에서 각종 서비스를 자유롭게 이용할 수 있도록 협력을 통한 시너지를 창출하는 것이 진정한 생활권정책의 목적이다. 따라서 생활권내 중심지와 배후지역간 상호 보완기능을 교차 이용함으로써 삶의 질 서비스의 권역내 충족도를 제고시켜야 한다.¹⁰⁾

정부는 생활권 협력사업 선정과정에서 지자체로 하여금 예산사업은 물론 비(저)예산사업에 대해서도 적극 발굴·추진하도록 유도하며, 특히 기존시설의 재활용과 공동이용의 경우 우선적으로 사업을 선정하며 그에 따른 기존시설의 확장·개선·보

10) 이러한 의미에서 생활권 구성은 중심지이론이 전제하듯이 가급적 중심지(도시)와 배후지역(농어촌)이 하나의 생활권으로 묶이는 것이 보다 바람직하다.

강 등에 추가되는 비용에 대해서는 전액 국비에서 지원할 필요가 있다. 아울러 지자체에서도 시설의 공동이용 이외에도 생활권 내에서 예산을 절감하고 협력의 시너지를 얻을 수 있는 제도형성, R&D, 조사·연구·교육, 시설이용, 행사개최 등 다양한 분야에서 비예산 소프트 공동사업을 적극 발굴·시행해야 한다.

〈표 5-1〉 비예산분야 생활권 협력사업의 예시

비예산 분야 생활권 협력사업 예시
<ul style="list-style-type: none"> • 단절 도로구간의 연장 • 상하수도 요금 및 사용료·수수료 조정 및 통합 관리 • 광역적 학구 조정 • 민간사회단체 상호 교류 • 자매결연 도시의 공동 교류 • 생활권 단위 로컬푸드 유통, 친환경급식 활성화 • 생활권 단위 도시계획 수립 • 지역특산물(품)의 공동 마케팅 • 시내버스 증차 연장, 요금 단일화, 운행노선 개선 • 공공 문화·복지·보건·체육시설의 공동 이용 • 문화·예술 순회 프로그램 운영 • 의료기관의 협력 진료 • 환경시설 및 장사시설의 공동(교차) 이용 및 동일 이용요금 적용 • 일자리지원센터의 네트워크화 • 유희 장비·시설의 공동 이용 • 축제·체육행사·이벤트·Expo 등의 공동 개최 • 조사연구·R&D·교육훈련 등의 공동 추진 • 수산종묘 공동 방류

2. 사업집행 단계

가. 지역위의 협력사업에 대한 컨트롤타워 기능 강화

현재 생활권 협력사업에 대한 총체적 컨트롤타워 기능은 지역위가 관장하고 있다. 하지만 각 사업의 예산은 소관 부처에 편성되어 추진체계가 모호하게 이원화되

어 있는 실정이다. 이러한 구조는 본질적으로 지역위의 법적 위상 자체가 대통령 자문위원회의 성격을 갖고 있어 독자적인 사업예산을 편성할 수 없기 때문에 정책구현을 위한 전략적 사업을 추진해야 할 경우 불가피하게 소관 부처를 지정하고 부처의 예산에 반영하여 추진할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 협력사업의 총괄적 기획·운영은 지역위가 담당하지만 개별 사업의 예산편성 및 보조금 배분 등은 소관 부처에서 맡고 있어 지자체 입장에서 혼선이 발생하거나 절차가 복잡해 질 수 있다. 비록 지자체간 협력사업으로 선정되어도 사업이 해당 부처로 넘어가면서 연계협력 보다는 사업추진 자체에 방점을 두는 경우가 발생하면서 협력사업의 목적이나 당초에 기대했던 효과를 거두기 곤란한 경우 발생하며(차미숙 외, 2014: 171), 때로는 지역위의 추진일정과 달리 소관 부처에서 보조금의 시달이 늦어져 사업의 진척에 차질을 빚는 경우가 많다.

궁극적인 해결책은 지역위의 법적 위상을 개편하여 자체 사업예산을 편성할 수 있어야 하지만 이에 대해서는 대안과 검토사항이 많아 당장 실현할 수 있는 방안은 아니며(김선기, 2015), 단기적으로는 지역위가 예산부처와 사업부처를 총괄하여 협력사업의 전 추진과정을 일원화하여 컨트롤하도록 사업추진체계를 개선하는 일이 관건이다. 즉 지역위가 주도하여 소관 부처와 공동으로 협력사업에 대한 컨설팅, 매뉴얼 제공, 평가·모니터링, 갈등조정 등의 업무를 일원화하여 지원함으로써 시책 추진방향의 일관성을 유지하고 지자체의 부담을 경감시키는 것이 바람직하다.

나. 생활권정책 관련 협의회의 기능 강화 및 운영 활성화

지역생활권정책이 가동되면서 가장 먼저 착수한 작업이 협의체 구성이다. 생활권을 구성하고 운영하기 위해서는 생활권 내 지자체간 협력이 우선적으로 전제되어야 하기 때문이다. 일차적으로는 균특법(제29조)에 따라 시·도 단위에 시·도의 특성 있는 발전과 관할 지역생활권에 대한 중요사항을 협의·조정하기 위하여 「시·도 생활권발전협의회」를 설치·운영하고 있으며 지침과 협약 등을 통하여 협의회의 기능과

권한 등을 규정하였다. 다음으로 각 생활권별로도 협의체를 구성·운영토록 권장하고 있으나, 아직 상당수의 생활권에서 협의체 구성이 늦어지고 있는 실정이다. 생활권협의체는 지자체의 자율에 따라 생활권협의회(지방자치법상 행정협의회) 또는 협약(MOU)을 통한 생활권협의체가 모두 가능한데 2015년 4월 24일 기준 63개 생활권 중에서 39개 생활권이 생활권 협의체를 구성하였다(지역발전위원회, 2015). 이 중 생활권협의회(행정협의회)가 24개, MOU에 의한 생활권협의체는 15개이며 24개 생활권은 아직 협의체를 미구성한 상태이다. 경기 일부, 충남, 전북, 전남, 경북의 생활권은 행정협의회 형태의 협의체를 구성하고 있는데 반해 서울, 경기 일부, 강원, 충북의 생활권은 MOU 체결을 통한 협의체를 구성하고 있다.

〈표 5-2〉 생활권협의체의 종류별 성격

	생활권행정협의회	MOU 체결에 의한 생활권협의체
근거	지방자치법	협약(MOU)
설립	생활권에 포함되는 시군이 협의하여 규약을 지방의회 의결을 거쳐 고시하고, 시도지사(또는 행정자치부장관) 및 지역위에 보고	생활권 구성 지자체가 MOU 등 협약 체결을 통해 구성하는 실무형 협의체
구성	회장, 위원으로 구성 - 회장, 위원은 규약으로 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체의 직원 중 선임 - 실무운영을 위한 실무협의회 구성 - 전문가, 주민대표 등 자문위원 구성	회장, 위원으로 구성 - 협약에 따라 선임(생활권에 포함되는 시군에서 협의하여 결정) - 관계 지방자치단체의 직원, 전문가, 주민대표 등으로 구성
기능(예시)	협약에 따라 결정(생활권에 포함되는 시군에서 협의하여 결정) - 상생발전 목표와 비전의 설정 - 지역생활권 발전계획 공동수립 - 연계협력사업 발굴·집행 - 재원의 분담 및 투입 - 상호교류 증진 - 행정협력의 확보 - 기타 생활권 관련 제반사항	
사례	충남, 전북, 전남, 경북의 생활권	강원, 충북의 생활권

자료 : 지역발전위원회(2015)

먼저 생활권협의체가 구성되지 않은 생활권에 대해서는 협의체의 조속한 구성을 촉구할 필요가 있다. 가급적 지자체간 생활권행정협의회(지방자치법상 행정협의회)를 구성하여 지방자치법의 규정에 따라 운영규약을 제정·고시함으로써 구속력 있는 생활권정책을 결정하도록 권장하며, 이미 MOU에 의한 협의체를 구성한 생활권에 대해서도 조만간 행정협의회로 전환하도록 유도할 필요가 있다. 그리고 각 지역생활권에서는 생활권 협의체를 정기적으로 개최하여 생활권 단위 협력사업의 발굴·기획, 집행과정의 업무협력, 갈등·분쟁의 조정 등은 물론, 협력사업 이외 생활권 지자체간 일반적인 업무협조에 관한 사항을 협의할 필요가 있다. 시도 생활권발전협의회 및 생활권협의체의 운영을 활성화하기 위해서는 회의 개최를 정례화하고 및 필요한 전문인력을 채용할 수 있도록 운영경비의 일부를 국비에서 지원하는 것이 바람직하다.

다. 협력사업에 대한 재정지원체계의 개편 및 지원 확대

지역생활권정책의 대표사업으로서 생활권 선도사업의 정책브랜드가 다소 미약한 것은 무엇보다도 이 사업의 예산 및 보조금 지원의 규모가 지자체의 적극적 참여동기를 유발하기에 미흡하기 때문이다. 2015년 선도사업 예산이 650억원(시군자율편성, 농식품부 배정)으로 이전의 계속사업분을 제외하면 대표적 생활권 협력사업의 공모 재원으로는 매우 부족이며, 사업당 보조금 규모도 30억원 이내(남비사업은 60억원 까지)로 제한되어 있어 대부분의 지자체가 보조율을 감안하여 50억원 미만의 소규모 사업을 선호함으로써 적극적이고 폭넓은 사업발굴을 제한하는 요인으로 작용한다.

무엇보다도 지특회계의 계정-편성-세출항목간 예산 조정을 통하여 협력사업 지원 예산을 대폭 증액 확보할 필요가 있다. 특히 협력사업의 추진동기에서 중앙정부의 재정적 지원이 가장 큰 요인으로 작용하는 만큼 추가 재원의 확보를 통해 사업자율적 참여를 유인해야 한다.¹¹⁾ 또한 사업당 보조금 지원규모와 지원기간도 탄력적으로 상향 또는 연장 조정함으로써 지자체로 하여금 융통성을 갖고 폭넓게 사업을 발

굴할 수 있도록 개선해야 한다. 특히 생활권에서 삶의 질 향상에 필수적이면서 동시에 지자체간 협력으로 추진하는 것이 바람직한 협력사업(예 : 복지, 의료, 교육, 남비시설 등)에 대해서는 필수협력사업으로 규정하여 보조율을 차등적으로 우대하고, 생활권 내에서 기존시설의 보강·확장을 통한 서비스의 공동이용이나 교차이용 등에 소요되는 비용은 전액 국비로 지원함으로써 협력의 실질적 효과를 제고해야 한다.

라. 사업의 중단, 변경, 갈등유발 등에 대한 대응방안 강구

아직은 생활권 협력사업의 추진이 초기단계이기 때문에 사업이 중단되거나 취소되는 사례가 발생하지 않았지만 개략적인 평가나 모니터링한 결과로 볼 때 사업의 진도가 매우 부진하거나 형식적인 협력에 그쳐 당초의 목적을 달성할 수 있을지 의문시되는 사업이 없지 않다. 또한 향후 생활권 협력사업의 수가 많아질 경우 사업의 기획이나 집행 단계에서 상충되는 이해관계로 인하여 갈등·분쟁이 발생하여 사업진척이 어려워지는 사례도 발생할 수 있다.

공모로 추진하는 생활권 선도사업에 대해서는 매년 정기적인 평가를 거쳐 사업의 진척도가 부진하거나 사업목적 달성이 어려운 사업에 대해서 별도의 진단을 실시하고, 그 결과 더 이상의 사업 진행이 곤란하다고 판단되는 사업에 대해서는 사업의 중단, 변경 등의 조치를 강구하고 관련 법령에 따라 보조금 회수 등 패널티를 부여해야 한다. 또한 사업 중단 등 문제가 발생한 지자체의 경우에는 신규 협력사업의 공모선정에서 일정기간 배제시키는 방안도 검토할 필요가 있다. 아울러 사전적 조치로서 협력사업의 추진 중 발생하는 지자체간 갈등 또는 분쟁에 대해서는 자체조정, 시·도 조정, 지역위 조정 등의 단계별 조정이 가능하도록 표준적 절차를 마련·시행하여야 한다.

11) 연계협력사업에 대한 지원을 전담하는 별도의 협력계정 신설을 대안으로 제시하는 경우가 있으나, 현행 지특회계의 계정구분이 예산편성의 주체(부처, 시·도, 시·군, 특별자치시·도 등)를 기준으로 구별되어 있는 점을 감안할 때 다소 부적절한 측면이 있다(차미숙 외, 2014 : 174; 한국지방행정연구원, 2011 등).

마. 시도의 참여 및 협력 강화방안 강구

생활권 협력사업은 단독사업과 달리 지자체간 이해상충이나 갈등발생의 소지가 큰 만큼 생활권을 행정적으로 관장하는 시도의 참여를 통한 조정이 필요한 사례가 발생할 수 있으며, 생활권 협력사업에 대하여 예산분담이나 컨설팅 제공 등을 통하여 정책적 지원을 하는 경우 협력사업이 보다 원만히 추진될 가능성이 커진다. 현재에도 균특법 제29조에 따라 시도에 생활권발전협의회를 구성하여 관할 지역생활권의 정책시행을 지원하도록 제도화되어 있으나 실제 생활권 협력사업에 대한 시도의 참여나 지원 등의 역할은 미미한 실정이다.

따라서 생활권 선도사업 선정시 지방비 매칭에서 시도가 재원의 일부를 분담하는 사업에는 가점을 부여하여 우선적으로 선정되도록 함으로써 시도의 참여와 책임성 제고를 유도하고, 생활권 선도사업의 평가과정에서도 평가체계를 1차 평가와 2차 평가로 구분하고 1차 평가를 시도에 위임함으로써 시도의 참여와 관여를 제도적으로 보장할 필요가 있다.

3. 성과관리 단계

가. 생활권 협력사업의 성과관리를 위한 평가체계 구축

생활권 협력사업은 지역생활권정책의 핵심사업일 뿐 아니라 보조율 등에서 우대하여 지원하는 만큼 지자체의 단순한 보조금 확보수단으로 전락하지 않도록 평가체계를 구축하여 매년 추진실적을 정기적으로 평가해야 한다. 특히 지자체간 협력사업의 경우 단독사업과 달리 추진과정이 복잡하고 사업내용과 사업에 대한 책임이 분산되어 있어 자칫 도덕적 해이가 발생할 수 있으므로 보다 철저한 관리가 요구된다. 따라서 생활권 협력사업에 대한 평가를 통해 협력사업에 대한 지자체의 관심을

제고하고, 협력사업의 종합적인 추진실태를 점검하며, 협력사업의 효율적 추진을 위한 제도개선사항을 도출함으로써 협력사업의 안정적 정착과 지속적 확산을 도모할 수 있다.

생활권 협력사업의 평가체계는 사업의 종류에 따라 이원화하여 생활권 연계협력 과제는 균특법 제9조에 따라 매년 말 실시하는 지역발전시행계획의 평가에 포함하여 평가하고, 공모사업인 생활권 선도사업은 별도의 평가체계를 구축하여 평가를 실시한다. 생활권 선도사업에 대해서는 2015년 상반기에 처음으로 시범평가를 실시한 바 있는데 지역위에서는 시범평가의 과정과 결과에 대한 검토를 토대로 평가지표 등 평가체계를 개선하여 매년 정기적인 평가를 실시하는 것이 바람직하다.

〈표 5-3〉 선도사업 평가지표(안)

부문	평가지표	세부지표	배점	
			계속	신규
사업 기획	① 사업의 목표 및 내용 적절성 (14/26)	①-1 사업목표의 명확성	3	3
		①-2 목표 대비 사업내용의 적절성	3	3
		①-3 목표달성 사전절차 파악 및 적시 여부	4	10
		①-4 추진조직의 구성 타당성	4	10
	② 사업의 지역 부합성(6/14)	②-1 사업의 주민수요 부합성	3	6
		②-2 사업의 지역여건 부합성	3	8
사업 집행	③ 추진체계 운영의 적정성	③-1 자치단체간 운영위원회 운영실적	3	2
		③-2 실무협의회 개최 실적	3	4
		③-3 운영위원회·협의회 등의 충실성	4	4
		③-4 자문단 또는 컨설팅 실적	2	2
	④ 예산집행	④-1 사업계획대비 예산집행률	10	8
		④-2 사업계획대비 사업진척률	4	3
		④-3 사업계획상 공정 준수	4	3
	⑤ 연계협력 적정성	⑤-1 지자체간 세부사업의 분담 적정성	3	2
		⑤-2 지자체간 자원분담의 적정성	3	2
	⑥ 추진 인프라	⑥-1 주민참여실적	4	2
		⑥-2 조례 등 제도·시스템 마련 정도	2	2
	⑦ 지자체장 추진의지	⑦-1 사업 추진관련 지시사항 및 단체장 결재	4	3
		⑦-2자치단체장 추진의지 사례(1건)	4	3
사업 성과	⑧ 사업목표달성 성과	⑧-1 사업계획상 주요목표 달성실적	10	8
		⑧-2 기타 사업성과	5	3
	⑨ 시설·자원의 공동 활용 실적	⑨ 시설·자원의 공동활용실적	5	3
		⑩ 연계협력활동 우수사례	⑩-1 연계협력 촉진 우수사례(1건)	5
	⑩-2 사업 추진중 홍보 우수사례(1건)		5	3
	계			100

이번 시범평가는 처음 실시하는 약식평가여서 중앙 단위의 서면평가로 일원화하여 시행하였다. 하지만 2016년부터 평가대상사업이 점차 늘어나면 평가방법을 개선하여 시도평가(1차 평가)와 중앙평가(2차 평가)로 이원화하여 시도의 관심과 참여를 보장하고, 중앙평가는 다시 서면평가와 현지평가로 구분하여 평가가 보다 충실하게 이루어 질 수 있도록 개선할 필요가 있다. 또한 2016년 평가부터는 평가의 실효성을 담보하기 위하여 평가결과(우수 20%, 보통 40%, 미흡 20%)에 따라 익년도 예산지원을 차등화하고 사업진척의 부진 등 평가결과가 미흡한 사업에 대해서는 별도의 진단 및 컨설팅을 실시하는 후속조치와 연계함으로써 지자체의 책임성을 제고하는 방안을 적극 검토해야 한다.

나. 생활권 협력사업에 대한 컨설팅, 교육 및 모니터링 강화

생활권 협력사업은 단독사업에 비해 협의절차가 복잡하여 사업의 발굴·기획도 쉽지 않지만 사업이 성사된 이후에도 사업계획의 수립, 분담사업의 추진, 갈등의 조정 등 여러 가지 측면에서 어려운 점이 봉착하게 된다. 특히 자체 추진역량이 부족하고 협력의 경험이 미숙한 기초지자체에 대해서는 타 지자체의 사례와 노하우를 기반으로 한 전문적 컨설팅과 교육 및 모니터링을 실시할 필요가 있다.

우선 지역위에서는 전문가집단으로 컨설팅단(TF)을 구성하여 매년 1~2차례 지자체를 대상으로 생활권 선도사업 등 협력사업에 대한 모니터링과 컨설팅을 실시하여 사업의 부실을 방지하고 성과창출을 유도해야 한다. 컨설팅은 협력사업의 전주기적에 걸쳐 실시하되 사업구상단계, 사업선정 후 계획수립단계, 사업 집행단계에 따라 구분하여 지원서비스를 제공한다. 컨설팅은 지자체를 대상으로 수요조사를 실시하여 지자체의 수요가 있는 경우를 우선적인 대상으로 시행하며 컨설팅단을 분야별 또는 권역별로 구분하여 지자체와 협력사업의 세분화된 수요에 효율적으로 대처하는 것이 바람직하다.

다음으로 모니터링이나 추진실적 평가 결과 사업집행에 문제가 발생했거나 또는

추진실적이 부진한 사업에 대해서는 공무원과 전문가로 구성된 진단팀의 실사를 실시하여 현장조사에서 파악한 검토결과를 토대로 사업의 취소·중단·변경 등을 조치를 취함으로써 불필요한 예산낭비를 줄일 필요가 있다. 아울러 생활권 협력에 대한 지자체의 인식 제고와 역량 강화를 위하여 담당공무원이나 또는 필요한 경우 주민을 대상으로 관련 세미나, 워크숍 등을 수시로 개최하고 이들에 대한 소양교육과 전문교육을 강화해야 한다.

다. 생활권 협력사업의 성과에 대한 평가 후 후속사업 발굴

현재 생활권 선도사업의 경우 사업기간이 거의 획일적으로 3년으로 정해져 있어 사업의 종류, 성격, 규모에 관계 없이 기한 내 사업을 종료하는 것이 원칙이어서 매우 경직적으로 운용하고 있다. 하지만 협력사업은 준비기간이 복잡하고 길며 사업에 따라 사업기간도 달라질 수 있기 때문에 사업방식을 보다 탄력적으로 운영할 필요가 있다.

사업기간이 종료된 후 성과에 대한 평가를 거쳐 향후 성과창출이 추가적으로 기대되는 경우, 사업기간을 연장해 주거나 또는 후속사업의 발굴·선정을 통한 연계 등 융통성을 부여하는 것이 바람직하다. 현재의 3년 사업기간은 통상 첫째의 보조금 시달이 지연되는 관행을 감안할 때 실질적으로는 2년 남짓의 사업기간이 주어지는 상황이어서 지자체간 공동으로 추진하는 협력사업으로서는 다소 짧은 편이다. 따라서 성과평가를 거쳐 사업기간의 연장이 불가피하거나 추가 성과 창출이 기대되는 사업에 대해서는 1년간 지원기간을 연장 조치함으로써 충분한 성과창출을 유도해야 한다.

또한 사업의 공모선정 과정에서도 성과창출이 우수한 협력사업에 대해서는 이 사업과 연계되는 후속사업을 발굴·기획하도록 권장하고 공모에서 우선적으로 선정함으로써 본 사업의 추진과정에서 어렵게 구축된 협력 인프라를 지속적으로 활용하도록 탄력적으로 운영할 필요가 있다. 보다 근본적으로는 공모과정의 평가지표를 지

자체간 협력의 경험이 축적된 사업이 우선적으로 발굴·선정되도록 개선해야 한다. 협력사업의 성공에는 관련 지자체간 신뢰 구축이 매우 중요하며 이는 평소 협의회 운영이나 협력사업 추진 등 협력 경험의 축적에서 비롯되는 바 크다. 담당 공무원의 인식에서도 사업성과단계의 주요 요인으로 “연계협력사업의 평가와 연계한 후속사업 발굴”을 성과요인으로 지적하고 있는 점을 참고할 필요가 있다(<표 4-6> 참조). 요컨대 협력사업의 공모과정에서 가급적 지자체간 협력의 경험이 축적된 지자체에 평가상 인센티브를 부여하고, 기 추진한 협력사업과 연관이 있는 후속사업을 발굴하는 경우 생활권 선도사업에 우선적으로 선정될 수 있도록 평가과정에서 정책적으로 배려하는 것이 바람직하다.

【참고문헌】

- 기획재정부(2014), “지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료”.
- 김동주 외(2010, 2011, 2012), 「글로벌 도시권 육성방안 연구(Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ)」, 국토연구원.
- 김태환(2010), “지역경쟁력 강화를 위한 영국의 다지역간 협약 제도 추진 동향과 시사점”, 「국토 정책 Brief」 제288호, 국토연구원.
- 김영주, 유병선 (2013), 주거환경만족도와 커뮤니티 의식이 도시 거주자의 이주의사에 미치는 영향: 광주광역시를 중심으로, 대한건설학회논문집, 28(6) : 219-226.
- 김선기 외(2008), 「지역간 협력사업의 활성화 촉진방안」, 한국지방행정연구원.
- 김선기(2013), “지역행복생활권의 도입과 정책방향”, 지방자치 Focus 9월호, 한국지방행정연구원.
- 김선기·박승규(2014), 「지역생활권 삶의 질 분석 및 격차해소방안」, 한국지방행정연구원.
- 김선기(2015), “지역발전정책 추진체계의 변화와 과제”, 이원종 외, 「지역발전정책론: 이론과 실제」, 서울: 을곡출판사.
- 김용웅·차미숙·강현수(2009), 「신 지역발전론」, 서울 : 한울.
- 김현호 (2012), “지역간 연계협력사업 추진현황 및 발전방향”, 한국지방행정연구원.
- 김현호 (2013a), “지역간 협력발전정책의 비판적 검토와 새정부 정책의 과제”, 「한국지역개발학회지」, 제25권 제4호.
- 권오상 (2011), “지역발전을 위한 지자체간 연계협력의 중요성: 국내의 사례를 통한 연계협력의 성과와 과제”, 충북개발연구원. 「균형발전」vol.3.
- 서정섭(2011), “자치단체간 연계협력사업의 재정지원기반 구축(상, 하)”, 한국자치발전연구원. 「자치발전」vol.17.3.
- 신두섭, 박승규(2012), 공공문화기반시설 이용만족도 결정요인 분석, 문화경제연구, 15(3) : 139-159.
- 송미령 외(2014), “지역행복생활권 의의 및 추진전략”, 「지역행복생활권/지역산업 발전전략과 일 자리 창출」, 제1차 한국지역정책학회 정책세미나.
- _____ (2014), 「지역행복생활권 구현을 위한 연계협력사업 실태와 과제」, 한국농촌경제연구원.
- 이동형 외 (2015), 소매서비스만족도와 사회적 연결감이 점포 충성도에 미치는 구조적 영향 분

석, 중소기업연구, 37(1) : 77-99

이성우(2009), "미국의 광역경제권과 생활권: 한국의 광역경제권 및 농촌지역 생활권 구축에 대한 함의", 한국농촌개발연구원, 연구자료 D279.

이원섭 (2014), "지역행복생활권의 도시권 발전전략과 일자리 창출", 「지역행복생활권/지역산업 발전전략과 일자리 창출」, 제1차 한국지역정책학회 정책세미나 자료.

정희윤·김선웅·김찬동(2011), 「지역생활권 중심의 새로운 균형발전 정책과 지역상생 방안」, 서울시장개발연구원.

지역발전위원회(2010). 「연계협력사업의 추진 가이드라인에 관한 연구」.

_____ (2011). 「지자체간 연계협력 실태분석 및 개선방안」. 인천대학교 외.

_____ (2012). 「사·군간 연계협력 활성화를 위한 재정인센티브 방안」. 한국지방재정학회.

_____ (2013a), "국민에게 행복을, 지역에 희망을 - 지역희망(HOPE) 프로젝트 -, 제1차 지역발전위원회 회의안건.

_____ (2013b), 「지역행복생활권 관련 해외사례 및 시사점」.

_____ (2013c), 「지역행복생활권 가이드라인」.

_____ (2013d), 「지역발전정책의 성과와 과제」.

_____ (2014a), "지역주도 맞춤형 지역경제 활성화대책". 제5차 무역투자진흥회의 및 지역발전위원회 연석회의 자료.

_____ (2014b), "지역행복생활권-지역특화발전프로젝트". 지역발전위원회 본위원회 회의자료.

_____ (2015a), " 2015년 지역행복생활권 선도사업 가이드라인"

_____ (2015b), " 취약지역 생활여건 개조사업 선정 추진계획"

_____ (2015c), " 2016년 신규 창조지역사업 선정 가이드라인"

지역발전위원회·농림수산식품부(2013). 지방자치단체간 연계협력사업 편람.

차미숙 외(2009), 「지역개발사업의 통합 추진모형 구축 및 적용방안 연구(Ⅱ)」. 국토연구원.

최천근 (2011), 17. 시민만족도에 영향을 미치는 행정관리적 요인들 간의 구조적 관계분석: 경찰행정영역의 교통사고조사를 중심으로, 한국정책학회 추계학술발표논문집, pp.3-28.

_____ (2014), 「지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안 연구」, 국토연구원.

한국지방행정연구원 (2011), 「지역 연계협력사업 활성화방안」, 지역발전위원회.

_____ (2013a), 「지방자치단체간 연계협력사업 편람」, 지역발전위원회.

- _____ (2013b), 「지역행복생활권 구현을 위한 행·재정지원체계 구축」, 지역발전위원회.
- _____ (2014a), 「생활권 선도사업의 실태분석 및 개선방안」, 지역발전위원회.
- _____ (2014b), 「생활권협력사업 사례자료집」.
- _____ (2015), 「지역생활권 선도사업 실무편람」, 지역발전위원회(미발간).
- 한표환·김선기(2003), “지방자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방안”, 「한국행정학보」, 37(3): 345-362.
- 한표환·김선기·김필두(2002), 「지역간 협력사업 활성화 방안」, 한국지방행정연구원.
- 지역발전위원회·농림수산식품부(2013), 「지방자치단체간 연계협력사업 편람」.
- Aiken, M and Jerald Hage (1968), “Organizational Interdependence and Inter-organizational Structure,” *American Sociologica Review*, 33.
- 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 Prosepcts, *State and Local Government Reivew*, 45(4): 220-223.
- Blair, Robert and Christian Janousek.(2013), Collaborative Mechanisms in Interlocal Cooperation: A Longitudinal Examination. *State and Local Government Review*, 45(4): 268-282.
- Feiock, Richard C.(2013), The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Studies Journal*, 41(3): 397-425.
- Kraus, Neil.(2012), The Challenges and Possibilities for Regional Collaboration among Small Jurisdictions. *State and Local Government Review*, 44(1): 45-54.
- 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.
- White, P. E. (1974), “Intra- and interorganizational Studies,” *Administration and Society*, 6: 105-152.

〈별 첨〉

ID	1-				
----	----	--	--	--	--

지역행복생활권 연계협력사업 공무원 설문

안녕하십니까?

한국지방행정연구원은 지역행복생활권 연계협력사업의 성과창출요인의 도출을 위한 연구를 진행하고 있습니다.

귀하께서 답변해주신 내용은 향후 지역행복생활권 연계협력사업에 관한 정책의 효율적인 추진 및 개선에 필요한 소중한 자료로 활용됩니다.

응답내용 및 응답자 정보는 통계법 제33조에 의해 철저히 비밀로 보장되며, 조사결과는 통계 작성의 목적으로만 사용됩니다. 바쁘시겠지만 귀하의 의견이 정책개선에 기여할 수 있도록 도움을 주시면 감사하겠습니다.

2015년 6월 8일

[통계법 제33조(비밀의 보호)]

- ① 통계의 작성과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.
- ② 통계의 작성을 위하여 수집된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계 작성 외의 목적으로 사용되어서는 아니 된다.

조사기관

한국지방행정연구원 김선기·박승규

※ 응답요령

- ① 해당되는 항목에 체크(√) 하시거나 내용을 기입해 주시기 바랍니다
- ② 지역행복생활권 연계협력사업은 ①2013년 선정 지자체 연계협력사업, ②2014년 선정 생활권 선도사업, ③2015년 선정 생활권 선도사업이 모두 포함됩니다.

1. 연계협력사업 일반현황

사업명		○○○○사업 (사업명 표기)	
사업구분 (해당사업에 √표)		2013년 선정 지자체 연계협력사업	
		2014년도 선정 생활권 선도사업	
		2015년도 선정 생활권 선도사업	
사업기간		20○○. ○. ○ ~ 20○○. ○. ○ (개월)	
사업비		총 사업비 억원, (국비 , 지방비 , 민간)	
참여 자치단체		주관 자치단체	
		참여 자치단체 (참여 자치단체 모두 기재)	
응답자	주관 자치단체 담당자	자치단체명/부서명	(사업 주관 자치단체명/ 부서명 명시)
		실무담당자	(성명) (전화)
	공동 추진기관 담당자	자치단체명/부서명	(사업 참여 자치단체명/ 부서명 명시)
		실무담당자	(성명) (전화)

2. 귀하는 지역행복생활권 연계협력사업의 추진과정에 대해 어느 정도 만족하고 계십니까?

항 목	매우만족	만족	보통	불만	매우불만
1) 사업의 계획(수립)과 의도(취지)	()	()	()	()	()
2) 사업의 추진과정	()	()	()	()	()
3) 사업의 성과(파급효과)	()	()	()	()	()
4) 자치단체장의 의지와 관심도	()	()	()	()	()
5) 참여 자치단체간 협력	()	()	()	()	()
6) 지역주민의 관심도와 참여도	()	()	()	()	()
7) 정부정책의 일관성	()	()	()	()	()
8) 예산지원 및 확보(중앙)	()	()	()	()	()
9) 예산지원 및 확보(지방)	()	()	()	()	()
10) 협의회 등 추진기구 운영	()	()	()	()	()
11) 사업의 진척도	()	()	()	()	()

3. 귀하는 지역행복생활권 연계협력사업이 아래 분야의 지역생활권 발전에 어느 정도 영향을 미칠 것으로 기대하십니까?

항목	매우많이	많이	보통	미흡	매우미흡
1) 소득 증대	()	()	()	()	()
2) 인구증가	()	()	()	()	()
3) 생활여건 향상	()	()	()	()	()
4) 이미지 제고	()	()	()	()	()
5) 지역균형발전	()	()	()	()	()
6) 일자리창출	()	()	()	()	()
7) 교육여건 개선	()	()	()	()	()
8) 지역문화융성 및 생태복원	()	()	()	()	()
9) 복지 및 의료 개선	()	()	()	()	()
10) 남비(입지 갈등) 해소	()	()	()	()	()

3. 귀하의 지역행복생활권 연계협력사업에 대한 전반적인 성과에 대한 만족도는 어느 정도 입니까?

매우만족	만족	대체로 만족	불만	매우 불만
()	()	()	()	()

4. 귀 자치단체가 속한 지역생활권 유형(중추도시형, 도농형, 농아촌형)은 현재 추진하고 있는 지역행복생활권 연계협력사업의 성격과 어느 정도 부합하다고 생각하십니까?

아주 많이 부합	많이 부합	보통	별로 부합하지 않음	전혀 관계가 없음
()	()	()	()	()

5. 귀하가 담당하는 지역행복생활권 연계협력사업에 참여하고 있는 자치단체의 총 인구 규모는 어느 정도 입니까?

20만명 이내	20만명 이상 ~ 30만명 이내	30만명 이상 ~ 40만명 이내	40만명 이상 ~ 50만명 이내	50만명 이상 ~ 100만명 이내	100만명 이상
()	()	()	()	()	()

6. 귀 자치단체에서 지역행복생활권 연계협력사업을 담당하는 직원은 몇 명 입니까?

1명	2명	3명 ~5명 이내	5명 이상
()	()	()	()

7. 귀 자치단체에서 지역행복생활권 연계협력사업에 투자하는 총 예산(국비, 지방비 포함)은 어느 정도 입니까?

3억이내	5억이내	10억이내	20억이내	30억이내	30억이상
()	()	()	()	()	()

8. 지역행복생활권 연계협력사업의 효율적인 운영을 위해서 참여 자치단체의 수는 어느 정도가 적정하다고 생각하십니까?

2개	3개	4개	5개	6개 이상
()	()	()	()	()

9. 귀하는 지역행복생활권 연계협력사업의 추진 범위를 확대하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

생활권 간 연계협력으로 확대해야 한다.	()
생활권 내 연계협력으로 국한하는 것이 좋다.	()
연계협력사업의 성격에 따라 판단해야 한다.	()

10. 귀 자치단체가 속한 지역행복생활권의 유형은 무엇입니까?

중추도시생활권	도농연계생활권	농어촌생활권
()	()	()

11. 귀 자치단체가 추진하는 지역행복생활권 연계협력사업의 주요 유형은 무엇입니까?

생활여건 개선	소득·일자리 창출	교육	의료·복지	문화·관광	남비 해소	기타
()	()	()	()	()	()	()

15. 귀하는 지역행복생활권 연계협력사업의 성과창출을 위한 다음 사항에 대해 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

항 목		매우 중요	중요	보통	중요하 지 않다	전혀 중요하 지 않다
사업 기획 단계	상시적 협력 및 사업 발굴 시스템 구축	()	()	()	()	()
	자원 및 시설의 공동 활용 촉진	()	()	()	()	()
	공동 이익과 성과 공유가 가능한 분야와 사업을 발굴	()	()	()	()	()
	연계협력사업의 타당성 등에 대한 전문적 사전 컨설팅	()	()	()	()	()
	생활권 내의 기존 시설 및 서비스 공동이용 촉진	()	()	()	()	()
사업 집행 단계	지역발전위원회의 연계협력 지원 및 갈등 조정	()	()	()	()	()
	생활권협의체의 기능 강화 및 운영 활성화	()	()	()	()	()
	연계협력사업에 대한 보조금 지원체계의 개편 및 지원 확대	()	()	()	()	()
	사업의 중단, 변경, 갈등유발 등에 대한 조정 및 대응	()	()	()	()	()
	시·도의 참여 및 협력 강화	()	()	()	()	()
	주민과 지역공동체의 참여	()	()	()	()	()
	자치단체장의 관심과 추진의지	()	()	()	()	()
사업 성과 단계	연계협력사업의 평가체계 구축	()	()	()	()	()
	연계협력사업에 대한 컨설팅, 교육 및 모니터링 강화	()	()	()	()	()
	연계협력사업의 평가와 연계한 후속사업 발굴	()	()	()	()	()

16. 귀하는 지역행복생활권 연계협력사업의 운영 경험을 통해 타 자치단체의 참여를 권장하시겠습니까?

매우 권장	권장	보통	권하지 않는다	전혀 권하지 않는다
()	()	()	()	()

17. 귀하는 향후 정부의 지역행복생활권 연계협력사업이 어떻게 변화해야 한다고 생각하십니까?

사업 폐지 후 지자체 자율에 일임	현재 보다 축소	현재 수준 유지	현재 보다 확대
()	()	()	()

18. 귀하는 지역행복생활권 연계협력사업의 사업 추진방식은 어떤 것이 적절하다고 생각하십니까?

협업체 구성 후 지자체 직접 추진	사업단 위탁	지방자치단체 조합 설치·운영	특수목적 법인 설립·운영
()	()	()	

19. 귀하는 지역행복생활권 연계협력사업의 종료 후 사후관리 및 시설운영 방식은 어떤 것이 적절하다고 생각하십니까?

자치단체 직영·관리	공기업·사업단 위탁	민간단체 위탁
()	()	()

20. 귀하는 향후 다음 분야의 지역행복생활권 연계협력 추진에 대하여 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?

분 야	매우필요	필요	보통	필요하지 않다	전혀 필요하지 않다
1) 일자리 및 산업	()	()	()	()	()
2) 의료	()	()	()	()	()
3) 교통	()	()	()	()	()
4) 문화예술	()	()	()	()	()
5) 교육	()	()	()	()	()
6) 복지	()	()	()	()	()
7) 정보통신	()	()	()	()	()
8) 환경·생태	()	()	()	()	()
9) 주거환경	()	()	()	()	()
10) 남비(입지 갈등) 해소	()	()	()	()	()

■ ■ Abstract

Performance Creating Policies for Cooperation Projects of Regional Settlement Areas

Political interests on 'Quality of life' are increasing with active external discussions on happiness and government launched which stands for national happiness. With worldwide discussion on theory of happiness and reflecting contemporary trends, current government is pursuing regional happiness settlement policy for enhancing quality of life of people.

Regional settlement policy set to target to increase the efficiency of policy as supplying public service by regional settlement unit. However, in spite of increase of role of municipalities, each municipalities lack of administrative and fiscal capacity. Therefore, it is important to increase ability by inter-municipal cooperation and create a synergy by efficiency of investment. The most symbolic and important thing is the cooperation among municipalities. But, cooperations among municipalities are not activated due to old fashioned local administration which had low perception into the cooperation by municipalities.

As analyzing and evaluating the current situation of regional cooperative projects, this study shows determinants. Also, this study has a goal to have political alternatives to expand and settle into nationwide projects.

Chapter 2 covers theoretical reviews with associated with basic theory regarding regional cooperation, literature reviews, and introduction of regional settlement policy. In particular, chapter 2 includes theoretical discussion about relationship between regional settlement policy with regional cooperation.

Chapter 3 deals with the analysis of the current situation as showing characteristics and short coming of regional settlement cooperative projects, which is divided into two

projects, cooperative projects and leading projects. Key issues include a low discovering new cooperative projects, excessive concentration into infrastructure installation and particular projects of ministries, non-existing cooperative system among municipalities, weak usage of public utilization and etc.

Chapter 4 extracts cooperative determinants among municipalities. This procedure takes a step to gather information by municipal government offices and presents rate of satisfaction and importance, and relationship by binomial logit model. Results of planning stage show that constant project creation system, output sharable project creation, gathering opinion of civilians, co-utilized resources, promotion of joint use of existing facilities are important. Results of enforcement stage shows that interest of major, subsidy system reform, social security community involvement, regional settlement council enhancement, adjustment to the conflicts are the important factors. Results of assessment stage, follow-up work in the excavation stage, enhanced training and monitoring are important factors to assessment stage.

Finally, chapter 5 suggests that political alternatives to increase output of cooperative projects by factor analysis of output in cooperative projects. First, constant project creation system, output sharable project creation, consulting into project planning, promotion of joint use of existing facilities are the selected as alternatives. The role of control tower of presidential committee, activation of regional settlement council, enhanced cooperation funding, adjustment to the conflicts are selected as alternatives. Lastly, cooperative business consulting, training, monitoring, follow-up work in the excavation stage are selected as alternatives.