



광역경제권발전위원회의 역할과 과제 : 수도권 중심으로

2010. 6. 24

정 희 윤

서울시정개발연구원



01

수도권 광역경제권의 역할과 위상

- 국내적 역할 / 국제적 위상

02

기존의 광역행정기구 실태

- 기존 광역행정 제도 실태 / 문제점

03

해외사례

- 영국 RDA/ 미국 Metro/ 일본 도주제

04

수도권 광역경제발전위원회의 역할과 과제



01

수도권 광역경제권의 역할과 위상

글로벌 대도시권 경쟁시대 도래



FTA 등 개방화와 무국경화에 따라

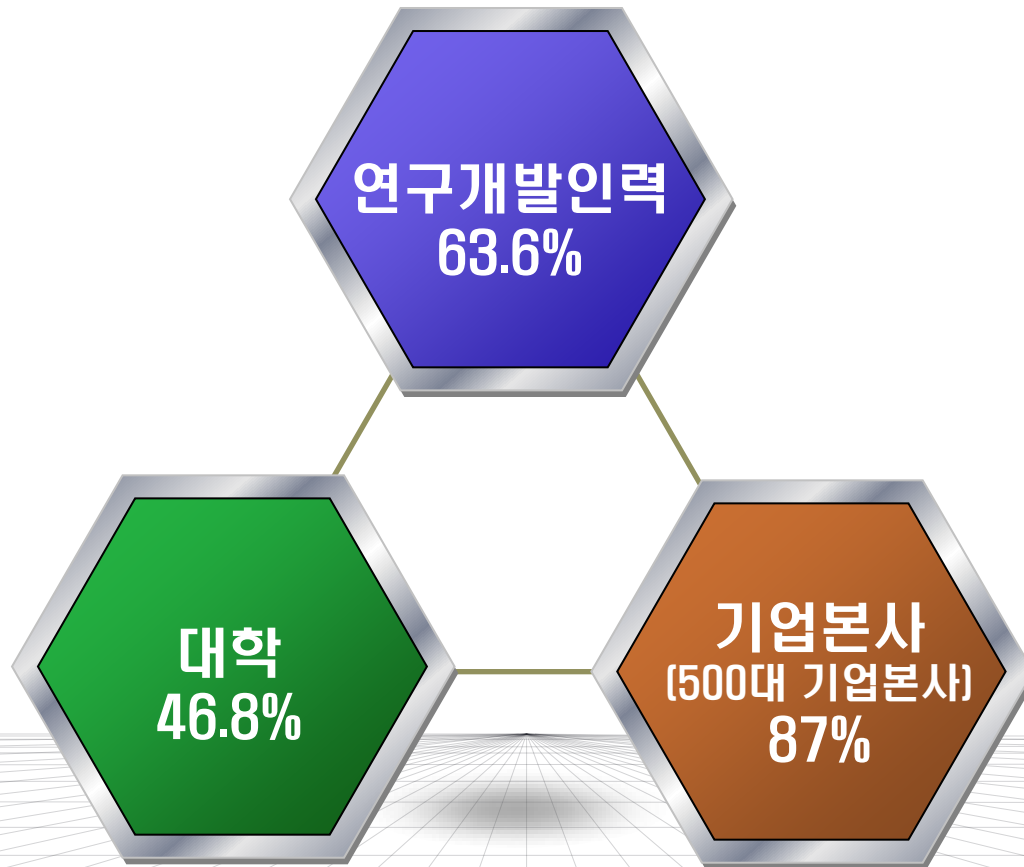
국부는 대도시권 중심으로 창출, 대도시권 경쟁치열 예상

- 미국 오바마정부 Metro Nation Policy
- 프랑스 사르코지정부 Grand Paris Project
- 영국 광역권별 Regional Development Agency 운용
- 일본 도주제(道州制), 국토형성(國土形成)계획법시행 등



수도권은 국가발전의 기관차 역할

- 향후는 지식기반경제시대
- 새로운 경쟁체제의 핵심은 고급인력, 연구개발, 디자인, 기획 역량
- 수도권은 이들 지식자산과 인프라의 최대 집적지

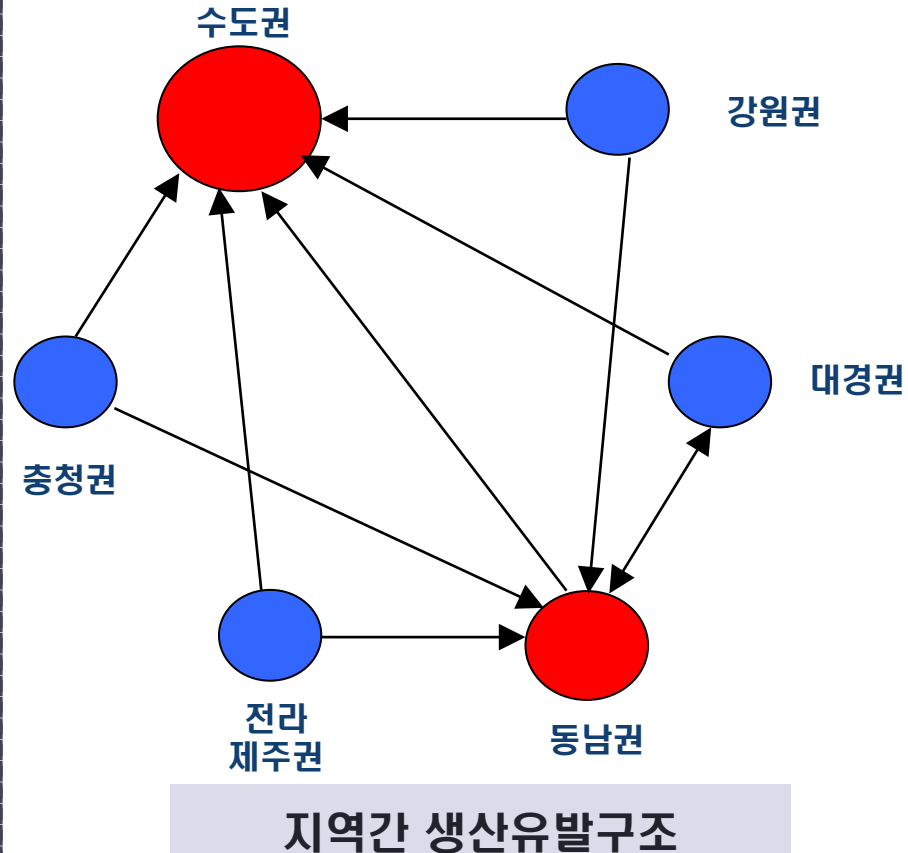
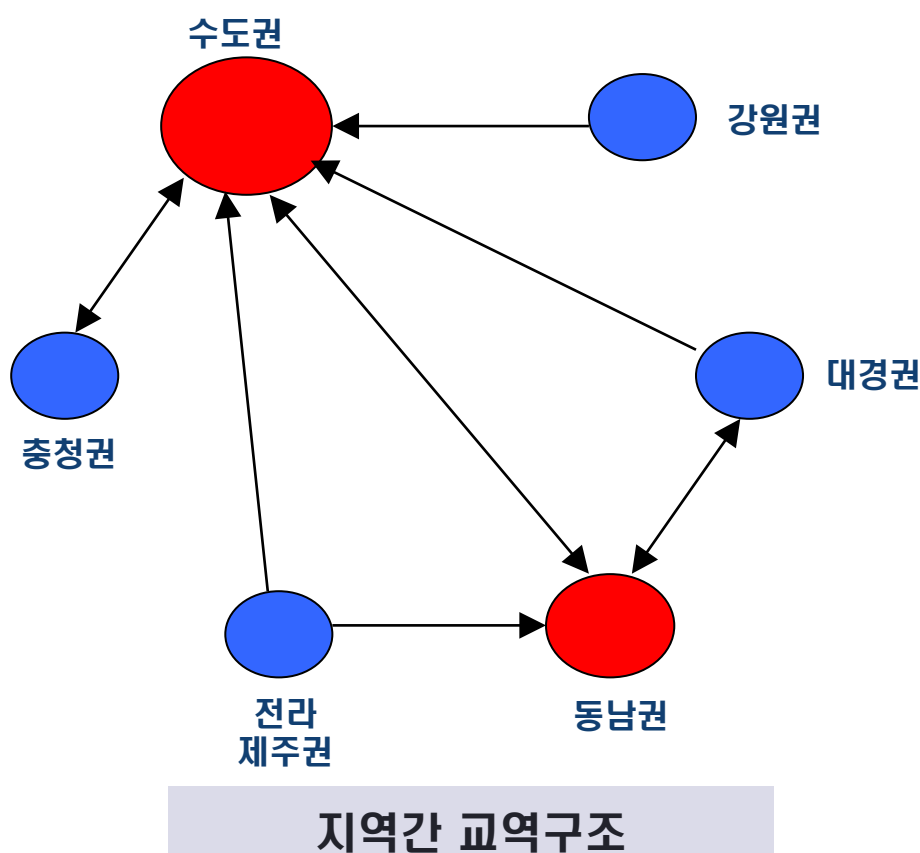


[자료 : 통계청, 한국통계연감, 2008, 교육과학기술부, 연구개발 활동 조사보고서, 2008]
: 100대 기업본사 91%, 500대 기업본사 87%, 국가균형발전위원회, 2007

수도권은 여타 광역권 성장의 견인차

광역권 간 산업구조: 수도권과 동남권의 양대 교역구조로 형성

- 한국의 산업구조는 수도권과 동남권이 중심지이고 나머지 권역들이 배후지 역할
- 동남권 자체도 자립기반이 취약해 수도권의 시장수요에 의존하는 공간구조
- 범 수도권 (수도권+충청권+강원권) 발전이 곧 한국경제 성장의 원동력

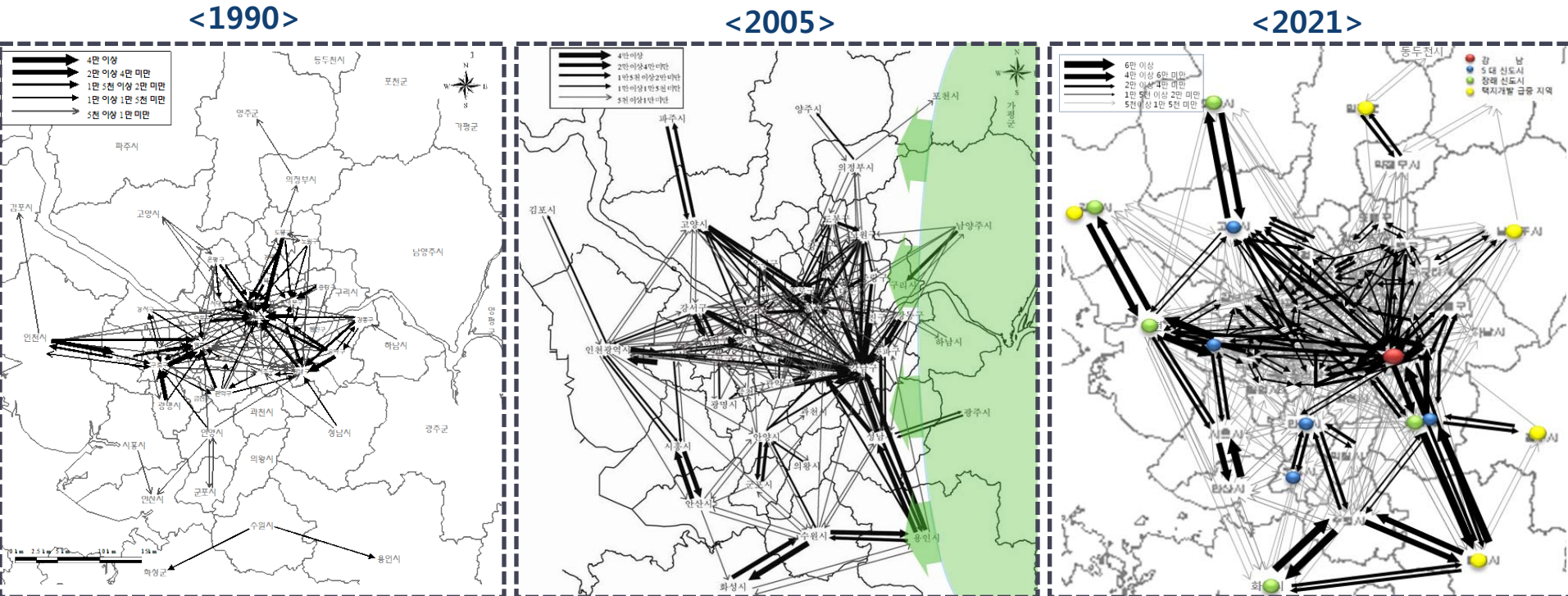


출처: 정준호(강원대) 재편집, 지역산업연관표 (한국은행, 2007)

급속히 진행되는 대도시권 광역화

수도권 통근통행패턴의 광역화 (1990 / 2005)

- 수도권 경쟁력 강화와 저탄소 녹색성장을 위해 광역연계성 확보 시급
- 해외 경쟁 대도시권에 비해 광역인프라 및 서비스 열세



자료: 정희윤, 2001

자료: 이창무, 2008

자료: 수도권 장래교통 수요예측 자료, 2009

수도권은 한국의 성장엔진이나 글로벌 리더 역량 미흡

주요 대도시권 경제현황 (OECD)

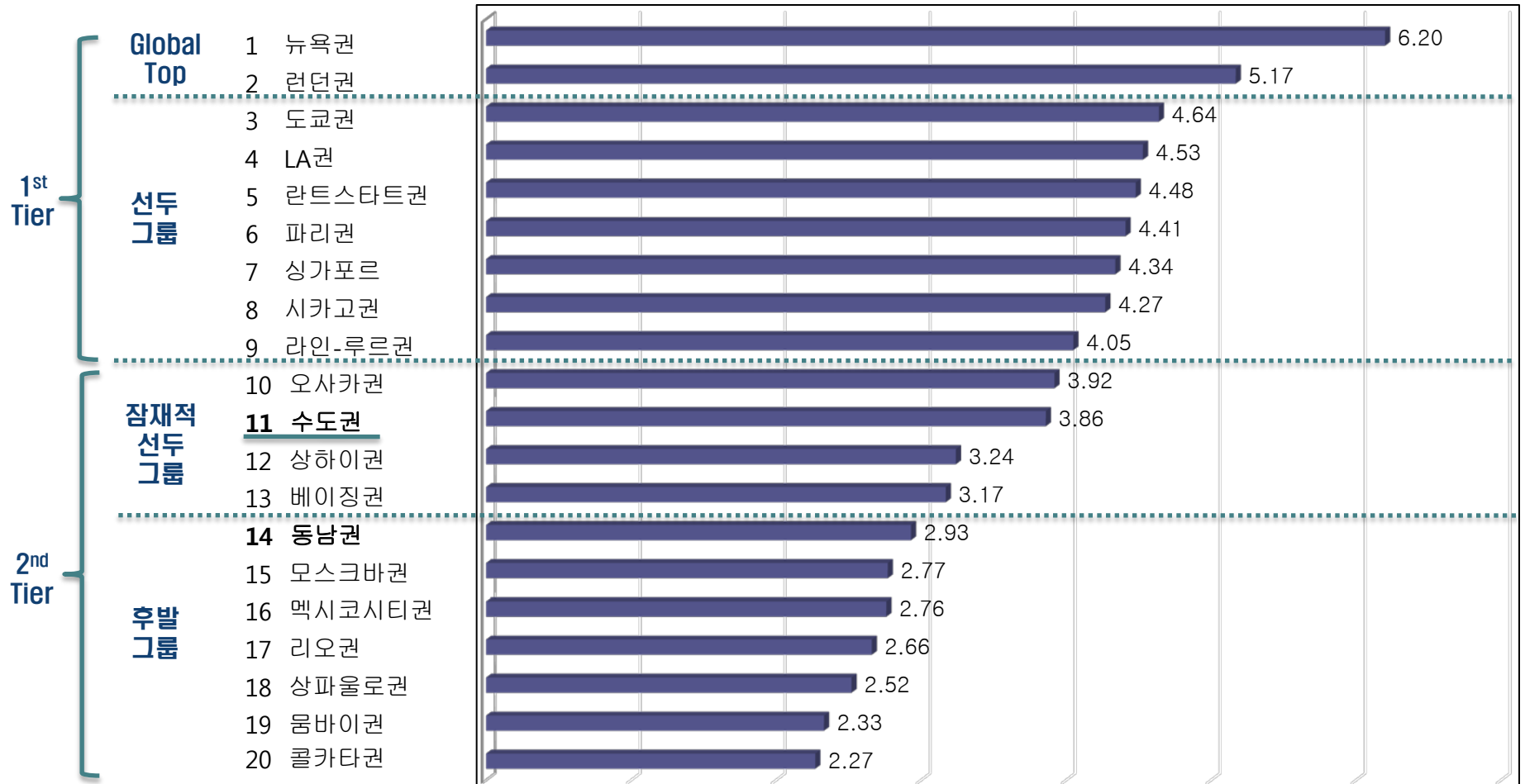
대도시권	대도시권 범위	인구 (백만인)	1인당 GRDP (PPP기준) (천\$)	1인당 GRDP (도쿄=100) -	GRDP 비중 (%)	OECD 평균과의 차이		
						노동 생산성 (%)	고용률 (%)	경제활동 참가율 (%)
서울	서울, 인천, 경기	23.5	19.1	65.2	48.6	-44.6	2.3	-1.1
도쿄	도쿄도, 주변 3현	34.2	29.3	100.0	30.4	-20.2	1.7	6.2
런던	Greater-London 주변 10개 카운티	7.4	46.2	157.7	19.9	42.4	-0.9	-0.8
파리	일드 프랑스	11.2	42.7	145.7	27.9	37.3	-3.1	-5.7
뉴욕	뉴욕 대도시권	18.7	52.8	180.2	8.5	60.5	1.3	-4.5

(자료 : Competitive cities in the Global Economy, OECD, 2006)

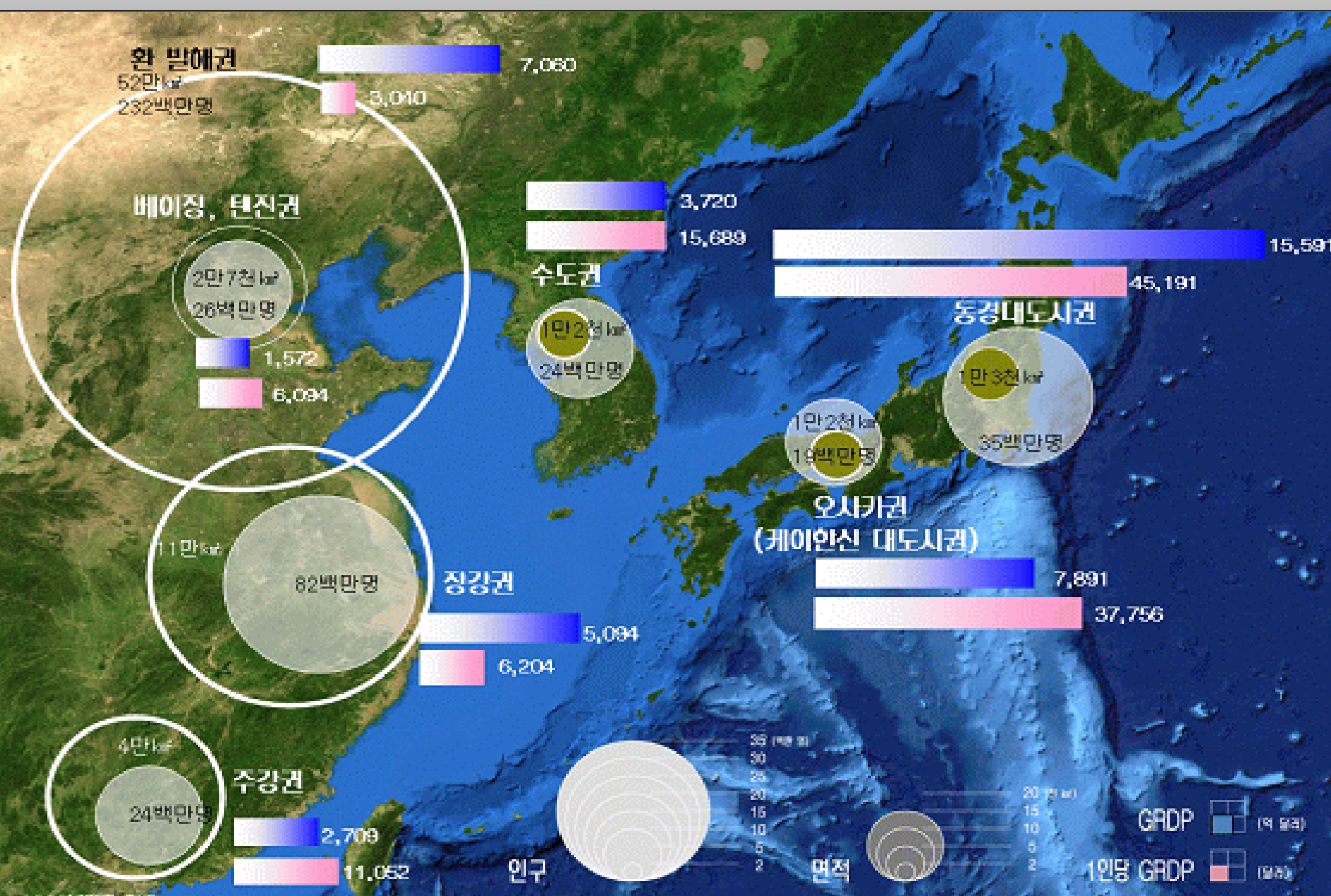
세계 주요 대도시권 평가 결과 (모니터그룹, 동아일보, 2009)

- 경제적 번영도, 장소 매력도, 연계성 3개 영역의 50개 지표로 비교평가
- 수도권은 총 20개 MCR(대도시권) 중 11위로 Global Top MCR과 격차가 큰 2nd Tier Group

〈대도시권 (MCR) 경쟁력 종합 평가 결과〉



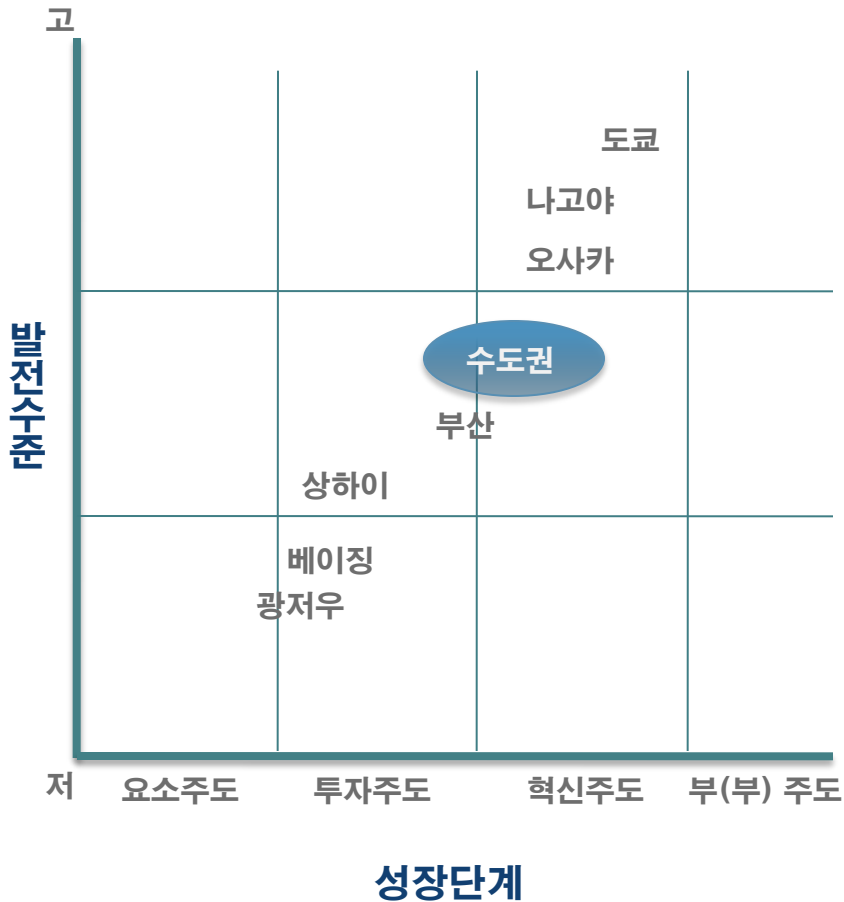
동북아 대도시권 현황



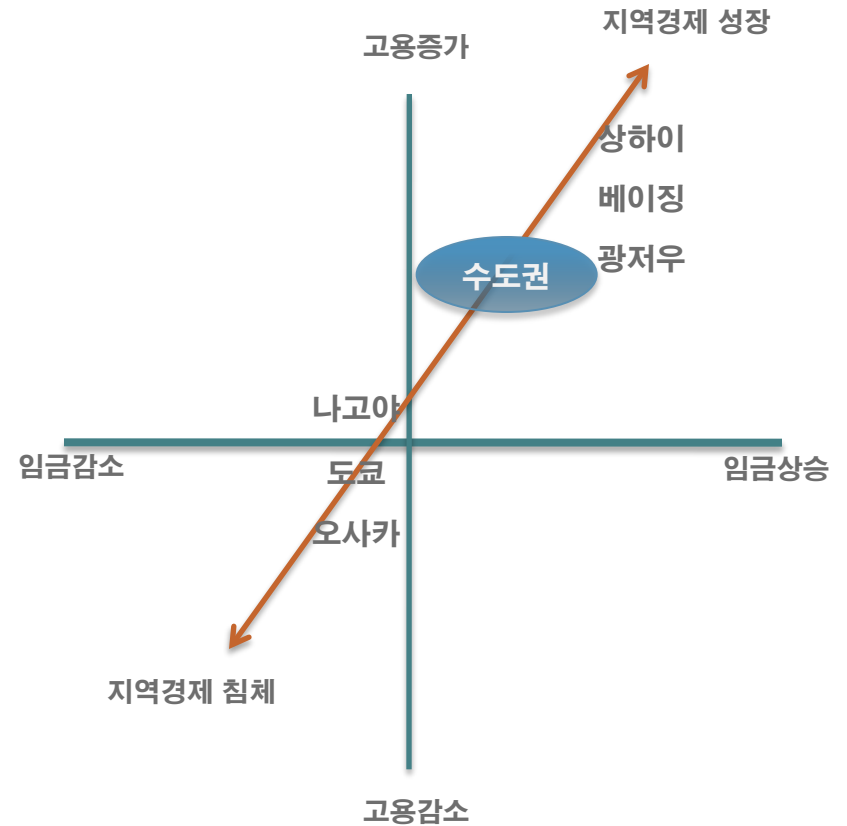
* 2006년 기준 자료

동북아 대도시권에서 수도권 위상

대도시권의 경제발전 수준과 성장단계



동북아 대도시권의 동태적 위상



(자료 : 동북아 대도시권 동태적 경쟁력의 비교연구, 김원배 외, 2007)



02

기존의 광역행정기구 실태

수도권의 기존 광역행정제도 및 기구실태

광역행정제도	광역기구	장점	단점	비고
행정협의회 (지방자치법 제152조)	<ul style="list-style-type: none"> 수도권광역행정협의회 안양천수질대책협의회 	<ul style="list-style-type: none"> 느슨한 협력방식 집중적이고 본격적인 협력의 전 단계 	<ul style="list-style-type: none"> 법인격이 없는 임의 단체임 분쟁해결능력이나 집행권, 과세권이 없음 비상설기관 지방의회 참여 결여 	<ul style="list-style-type: none"> 의회참여 부재
지방자치단체조합 (지방자치법 제159조)	<ul style="list-style-type: none"> 수도권교통조합 -기능: 중요사무 심의,의결 -구성: 총15인 (서울5,경기5,인천3,국토부2) 	<ul style="list-style-type: none"> 특별지방자치단체 (독립된 행정주체) 집행력이 뛰어나고 종국적인 사무처리에 유용 	<ul style="list-style-type: none"> 규약변경 시 행정자치부장관의 승인 얻어야 함 (규제 강함) 운용 부진 수도권쓰레기매립지 운영 관리조합은 운영부실로 공사로 대체되어 해체됨 	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체의 자율성이 적어 활용기피
지방정부 전국협의체 (지방자치법 제165조)	<ul style="list-style-type: none"> 시도지사협의체 시도의회의장협의체 시군구청장협의체 시군구의회의장협의체 	<ul style="list-style-type: none"> 정부에 대한 의견제출권을 가짐 	<ul style="list-style-type: none"> 국가는 응답의무가 없음 	-
협약에 의한 공동 사무 처리	<ul style="list-style-type: none"> 상하수도, 환경오염 등 	<ul style="list-style-type: none"> 법적근거 없이 사적계약과 같이 당사자간 자유의사에 따라 합의 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체의 고유기능을 다른 기관에 이관하기를 기피하는 경향이 강해 활성화되지 못함 	-

수도권 광역경제발전위원회 구성 (국가균형발전법 28조)

광역경제발전위원회

- 위원장(3인): 서울시장, 인천시장, 경기도지사(공동)
- 위 원(12인): 지역발전위(3인), 공동위원장(9인) 추천
- 임기: 2년 + 연임가능

사무국

사무총장

기획총괄과

(과장: 1, 팀장: 1, 행정: 4)

- 광역위 자문단 운영
- 관련시·도와 업무 협조
- 인사·회계·물품 등 관리

조사평가과

(과장: 1, 팀장: 1, 연구원: 3, 행정: 1)

- 광역발전계획, 시행계획 수립
- 조사연구, 평가 관리
- 시·도간 협력사업 발굴

광역행정의 문제점

→ 지방정부

- 지자체 편협한 사고, 행정 이기주의, 욕상옥 조직으로 인식
- 지자체의 권한 · 예산 이양 거부
- 조합과 협의체의 경우 공무원 파견, 일정주기 순환제, 전문인력 부족 등으로 인해 전문성과 책임성 확보가 어려움

→ 중앙정부

- 지역관련정책이 정부의 부처별로 운영되는 부처 할거주의
- 중앙부처가 권한, 예산을 갖고 직접 기획, 개입, 집행, 통제
- 예) 균특회계 중 광역발전 계정 : 부처별 직접 예산 편성

→ 지역발전위원회

- 부처의 할거주의를 해소하기 위해 설립한 총괄조직이나, 정부의 지역정책을 총괄할 수 있는 권한, 예산, 역량 미흡

→ 광역경제발전위원회

- 공동위원장(3인)으로 책임소재 불명확
- 실질적 업무수행기구인 사무국의 총괄조정권한, 예산, 인력 미비



03 해외사례

: 영국RDA, 미국Metro, 일본 도주제...

영국의 RDA (Regional Development Agency) 사례

→ RDA 설립배경

- 지역발전기구법(1998)에 따라 9개 권역 별로 설치되어 운영
- 목적 : 경제발전 및 사회·물리적 쇠퇴와 재개발, 기업지원 및 투자·경쟁력 강화, 지역 내 인력개발, 취업기회 창출, 지속가능한 개발추진
- 10년 단위의 지역경제전략(RES)을 수립하여 추진

→ RDA 조직구조

- 독립적이고 준자율적인 조직운영방식
- 이사회와 집행부로 구성 : 이사회(15명), 의장(1명)
※ 기관장은 기업·규제개혁부 장관이 임명하나, 런던만 예외적으로 시장이 직접 임명
- RDA이사회는 지역정부, 시민단체, 노동조합, 기업가 등 다양한 이해대변자로 구성

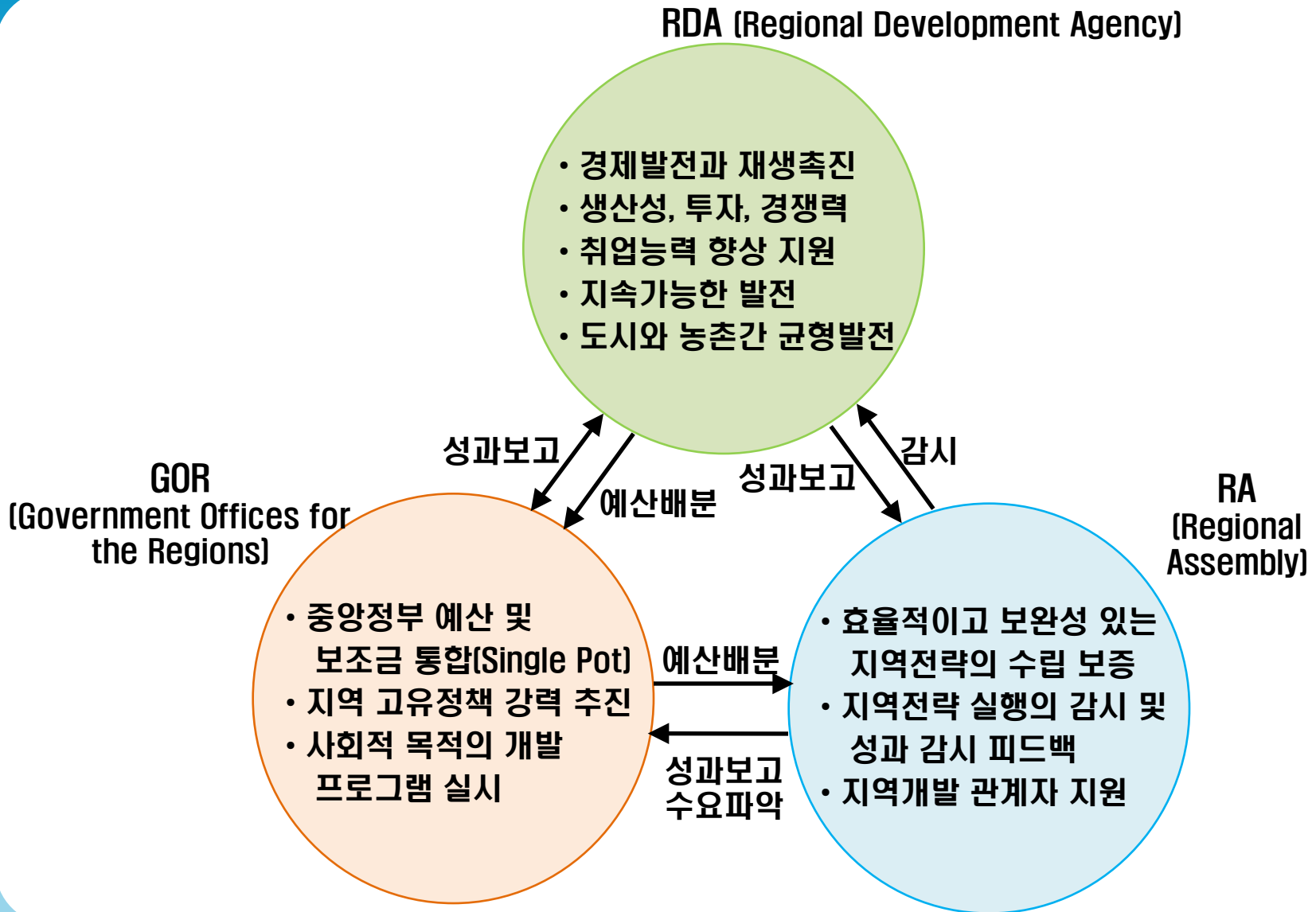
영국의 RDA 사례

→ RDA 자원

- 80%이상의 재원을 중앙정부로부터 지원
- 나머지는 자본 및 자체수익에 의한 자원 등으로 운영
- 정부는 객관적 지표(실업률, 빈곤자수 등)에 의해 자원 배분

	지역 구분	인구 (만 명)	면적 (km ²)	관할자치 단체수	직원 수 (명)	'09-'10예산 (백만파운드)	1인당예산 (파운드)
1	Great London	751	2,129	1	212	385	46
2	East Midlands	419	15,627	9	176	158	38
3	East of England	541	19,120	10	414	130	24
4	North East	228	8,592	11	347	244	97
5	North West	688	14,165	22	357	386	57
6	South East	807	19,096	19	324	158	19
7	South West	493	23,289	16	238	155	32
8	West Midlands	533	13,004	15	274	275	56
9	Yorkshire and the Humber	504	15,400	14	350	299	59

영국의 광역거버넌스 체제



영국의 광역거버넌스 체제

→ RA의 역할 및 조직

- 역할: 광역공간계획(RSS) 수립 주체로서, RDA가 수립한 광역경제전략(RES) 검토
- 조직: 대부분 지방의원 대표로서, 평균 90여명으로 구성 (지방의회 의원:60명, 지역전문가:30명)
 - 예) 지역개발팀, 사회분야협력팀, 유럽문제운영팀, 정책조정팀 등 세부 전문분과로 구성·운영

→ GOR의 구성 및 자원

- 초기에는 4개 중앙부처에서 파견 공무원으로 구성 되었으나, 현재, 총 9개 부처 지역관련정책의 정부통합창구 역할
- Single Pot : 6개 부처의 프로그램을 단일프로그램으로 통합
 - 객관적 배정기준에 따라 RDA에 차별적으로 예산 배정
 - 광역권 단위로 배정된 예산을 포괄적으로 사용할 수 있도록 하는 일종의 포괄보조금제도

미국 광역계획기구 설립형태

- 매우 다양하고 느슨한 협의체 형태
- 지방정부가 상당한 권한을 보유하므로, 필요시 상위기관 개입없이 실질적인 협의 가능

구분	특징	사례	비고
RPC (Regional Planning Committee)	<ul style="list-style-type: none"> 지역계획 관료이사회-투표로 선출된 공무원+ 지방정부가 지정한 시민 특별법으로 만들 	델라웨어지역계획위원회	<ul style="list-style-type: none"> 회원지방정부에 기술적 지원을 제공 개발규제를 시행
COG (Council Of Government)	<ul style="list-style-type: none"> 지역계획 + 서비스 공급 지역 내 경제개발조직대표도 참석 특별법 혹은 법정구속력이 있는 합의를 통해 설립 	메트로폴리탄 워싱턴 COGs, SCAG	<ul style="list-style-type: none"> 서비스 공급가능
RAC (Regional Advisory Committee)	<ul style="list-style-type: none"> 지역계획국의 권한 일체 혹은 일부 행사 	-	<ul style="list-style-type: none"> 주정부의 계획국장에게 자문
RAA (Regional Allocation Agency)	<ul style="list-style-type: none"> 연방정부펀드를 배분 	Metro, Twin City	<ul style="list-style-type: none"> 단일정부 기관 일관성점검 지방정부에 대한 처벌,, 거부권 가짐
SPRA (Special Purpose Regional Agencies)	<ul style="list-style-type: none"> 계획과 개발규제권을 가짐 	Pineland 위원회	<ul style="list-style-type: none"> 특화된 계획을 필요로 함

미국의 Metro : 광역정부 설립형

→ 개요

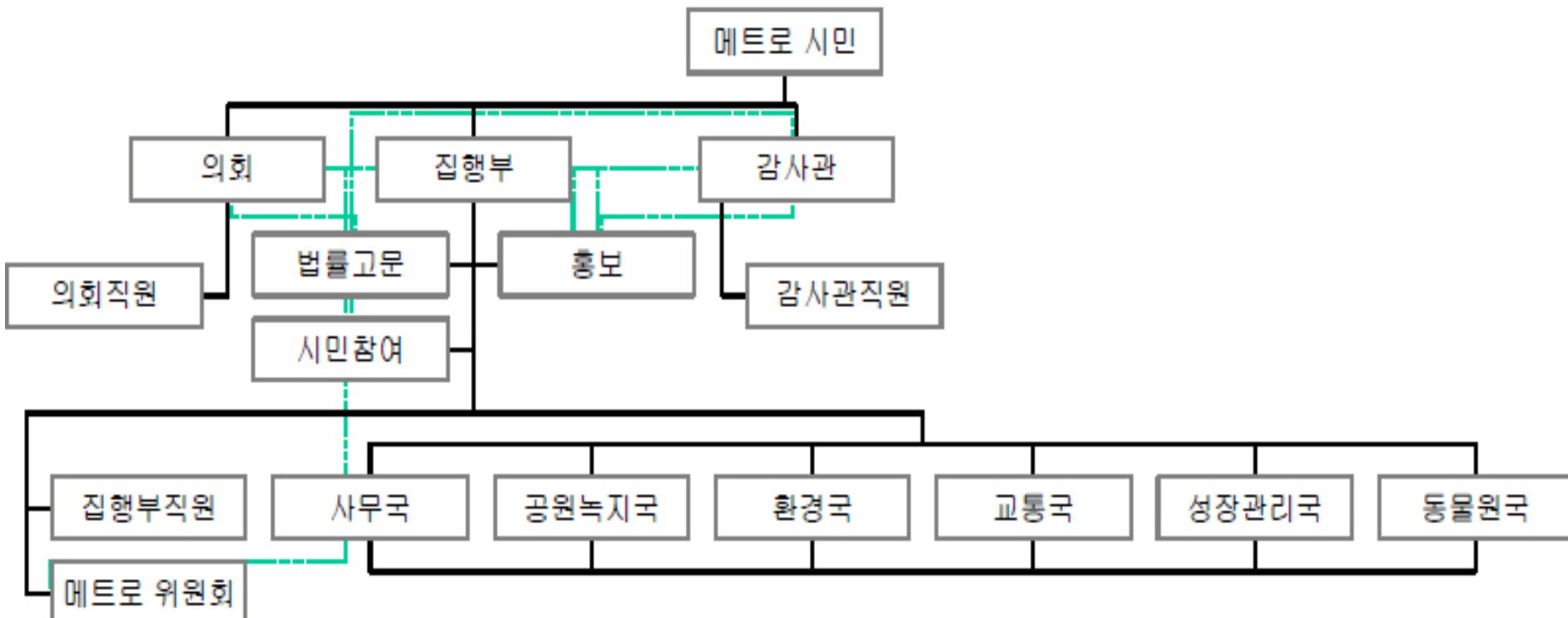
- 오리곤주 포틀랜드 도시권인 Clackamas, Multnomah, Washington의 3개 카운티와 25개 시가 직접선거를 통해 형성된 미국에서 유일한 선출직으로 탄생한 광역정부
- 주정부-Metro정부-지자체로 구성



미국 Metro의 기능 및 역할

→ 기능

- 기능: 교통계획, 토지이용계획 수립, 쓰레기·재활용 촉진 감독, 공원·녹지 업무 담당
- 예산: 약 59.3%는 기관수입, 22.1%는 재산세·소비세의 징수로부터 나옴
- 조직: 지자체 장과 7개 구역에서 선출된 7명의 광역의원, 지역전체에서 선출된 1명의 감사관에 의해 운영



일본 도주제의 운영시스템

→ 배경

- 중앙정부의 할거주의적 · 획일적인 행정시스템은 글로벌 경쟁체제로 부적합
- 광역권단위로 전환하여 지방분권을 강화하고, 도주에 권한을 이양하는 새로운 자치제 구현
- 국가(외치): 외교, 국방 등 국가의 기본적 역할/자치체(내치): 그 외 모든 역할을 기본적 담당

→ 추진 방향

- 도주의 장 · 의원은 주민이 선임하여 주민자치 기반 확충
- 국가로부터 권한과 재원을 이양 받는, 지방분권의 수용체로서 지역주권 시대를 열어가는 도주제 지향
- 국가는 지역간 세원의 불균형을 조정하는 지방재정조정제도를 전제로 추진

→ 추진 과정

- 2004.3 : 제28차 지방제도조사회 설립, 본격적인 논의 시작
- 2006.9 : 도주제 담당상 신설
- 2008.3 : 지역주권형 도주제를 2018년에 완전히 도입하는 중간보고서를 발표하지만 최대 쟁점인 도주획정 방안에 대해서는 2년 뒤에 발표하기로 함
- 현재 : 중앙성청의 반대 등으로 여전히 논의 중

→ 영국 RDA 운영시스템

- RDA, RA, GOR의 트로이카 시스템으로, 상호 견제 · 감시와 동시에 협조체제 구축
- RA 기능: 광역공간계획(RSS)의 수립 주체로서, 이를 바탕으로 RDA가 수립한 광역경제전략(RES)을 검토하여 계획간 정합성 유지
- GOR 기능: 부처별로 분산된 지역정책을 통합하는 정부의 단일창구 역할
Single pot 형식의 정부통합 포괄보조금 운영
- RDA 조직: 지역전문가 집단으로 지역발전정책의 실질적 집행 주체 (평균 200명)
이사회는 다양한 이해주체의 대변자로 구성
- 수도권외 특별지위 인정 : LDA의장은 런던시장이 직접 임명하고,
예산배분도 지역 형평성 보다는 객관적 지표에 의한 배분방식 선택

정책 시사점 및 교훈

→ 미국 Metro

- 행정구역과는 별도의 7개 광역지역을 대변하는 광역의원을 주민이 직접 선출
- 기존 행정구역 단위를 초월하여 실질적인 광역도시권을 대상으로 범위 설정 (UGB)
- 부여된 권한이나 역할, 기능, 인력, 예산이 상당히 독립적이고 자율적인 역할 수행 가능

→ 일본 도주제

- 광역행정서비스의 원활한 공급보다, 근본적인 중앙정부행정개혁을 염두에 두고 접근
- 대담하고 근본적인 행정개혁 구상임에도 차분하고 단계적으로 치밀하게 접근
- 선행실시 전제나 기본방향 등은 우리나라도 관심을 갖고 검토할 사안임
 - 중앙정부와 지자체의 조직, 권한 배분 문제보다 실질적인 광역적 과제 중심으로 접근

A map of South Korea is shown with three concentric circles centered on Seoul. The innermost circle is dark blue, the middle one is medium blue, and the outermost one is light blue. A dark blue circle is also present in the center of the innermost circle. The number '04' is written in white inside a dark blue circle, positioned near the middle circle.

04

수도권 광역경제발전위원회의 역할과 과제

수도권 광역경제발전위원회 발전방향

→ 기본 방향

- 수도권의 역할과 위상에 걸맞은 기능 제고 및 역할 강화
- 자율성과 책임성이 강화된 광역협의체로 전환
- 전문가, 민간단체, 주요기업과 네트워크 강화

※ 수도권 광역경제발전위

강점: 풍부한 수도권의 시장수요와 자원 + 최고 의사결정권자(3인)의 모임

약점: 사방이 시큰둥 (정부 부처, 광역지자체, 기초지자체, 산하 공기업)

+ 광역위 사무국의 조정기능 및 역량 미약

→ 추진 전략

- 先 광역적 현안과제의 추진으로 성과 가시화
 - 後 광역위원회의 권한, 기능, 예산 확충

단기과제 및 추진전략

- 광역경제발전계획(2009)에서 제시한 우선추진과제의 세부 추진전략 마련
- 수도권 지역선도산업의 내부추진
 - 지역선도산업: U-health, 디지털콘텐츠, 지능형로봇
 - 국비에산 지원에서 배제됨

〈수도권의 우선추진 과제〉

구분	사업명	주무부처
과학기술진흥	지식서비스 아웃소싱 지원사업	지식경제부
문화·관광 육성	국제의료관광 네트워크 구축사업	보건복지가족부
	수도권 통합적 관광상품 개발 및 공동 해외마케팅 사업	문화체육관광부
인력양성	지능형 메카트로닉스(IMT) 산업 기술인력 네트워크 형성	지식경제부
발전거점/ 광역교통	광역 BRT 구축	국토해양부
	광역환승시설 구축사업	국토해양부
환경과 자원 이용 효율과	한강주요 지천 수질정화 및 환경정비	환경부
	신재생에너지 사업	환경부

단기과제 및 추진전략

● 수도권 공동발전 MOU에서 제시한 메가프로젝트의 조정창구역할

● 수도권 광역인프라기획단 발족

- 광역교통물류인프라
 - 광역철도, 광역급행철도, U-Smartway 등
 - 환상형물류, 물류차량우선차로제, 한강주운
 - 광역환승시설, 광역자전거도로 등
- 환경기초시설
 - 광역오염물질처리시설
 - 광역녹지축 개발·보존

● 수도권 경제규제혁파 공동추진위원회 구성

- 산업경제: 산업입지규제, 규제대상지역조정, 종과세문제
- 투자유치: 원스톱서비스, 외국병원 유치 등 관련제도 개선
- 교육: 대학규제, 외국교육기관 설립자격 완화
- 외국인 정주여건 개선(외국인 투자법인 주택 특별분양)

● 수도권의 광역행정기구 조정

- 수도권 행정협의회/수도권 교통조합/수도권 매립지 관리공사 등

단기과제 및 추진전략

● 정책 건의사항의 실현화

- 광역발전계정 중 일부는 포괄보조금 형태로 운영 지속적 건의
 - 정부의 각 부처가 예산편성 권한 소유; 부처 협조 없이는 사업추진 불가
 - 광역권 단위의 자율성과 창의성 발휘가 어렵고 성과에 대한 책임소재 불명확
- 광역적 연계협력을 유도하기 위해 광역SOC사업에 대한 추가 인센티브 방안 마련
 - 기존의 국고지원률 + 광역적 연계협의 유도를 위한 인센티브
 - **기존: 광역철도 75%(서울시 구간 60%), 광역도로 50%, BRT 50% (중앙차로 25%), 환승센터 30%
- 광역발전위의 광역단위 지역 대표성 강화방안 마련
 - 현재: 3개 시도지사 (공동위원장) + 12 위원 (시도지사, 지역위원장 추천제)
 - 향후: 3개 시도지사 + 12 위원 (광역생활권 단위로 지자체장 혹은 시도의원 중 호선)
- 국가지원과 별도로 서울, 인천, 경기의 공동사업으로 추진 적극
 - 수도권은 광역경제권 계획수립의 의미가 큼
 - 국가 지원과는 별도로 광역권 스스로 추진할 수 있는 내부역량 강화 필요

단기과제 및 추진전략

→ 자체 조사 연구 추진 및 내부역량 강화

- 광역단위의 산업/ 물류/ 교통/ 공간적 연계실태 DB구축 및 정기 리포트 발간
- 수도권 광역인프라 실태분석 및 통합·확충 방안
- 광역추진 사업의 모니터링 및 평가체계 구축
- 수도권과 비수도권의 상생발전을 위한 전략 마련 (강원권, 충청권 연계 협력 등)

→ 수도권 대상의 계획간 정합성 검토 및 조율

- 수도권정비계획 (수도권정비계획법) - 20년 단위 규제계획
- 수도권광역도시계획 (국토의계획및이용에관한법률) - 20년 단위 공간계획
- 수도권광역경제권발전계획 (국가균형발전특별법) - 5년 단위 사업계획



- 각 부처별 기본계획 및 집행계획 (산업입지, 환경, 경관, 교통 등)

→ 전문 분야별 외부전문가 네트워크 강화

- 분야별 전문가 자문위원회의 역할 강화 및 활성화

중장기과제 및 개선방안

→ 광역생활권 단위의 선출직 광역의회 구성

- 수도권을 4-5개의 광역생활권(약 500만 규모)으로 구분
- 광역생활권 단위의 광역의원 선출로 광역의회 구성
- 광역경제권 정책계획수립/정책예산 편성권 부여

→ 광역경제권별 특별회계 신설

- 정부의 지역발전 관련권한 이양에 따른 국세 이양
- 중앙정부는 제원사용에 대한 성과평가 및 감사권 유지

→ 지역발전위원회 위상제고

- 광역경제권별 성과 모니터링/평가와 차등지원
- 각 부처 지역발전정책의 총괄 조정 기능 강화



감사합니다.