광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체제

안영훈(지방행정연구원)

목 차

1. 이명박 정부의 광역경제권 기본구도
2. 광역경제권의 개념 및 관련용어
3. OECD 국가의 광역경제권 유형
4. 외국의 광역경제권 사례 : 독일, 프랑스, 영국 RDA (일본)
5. 결론

광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체제

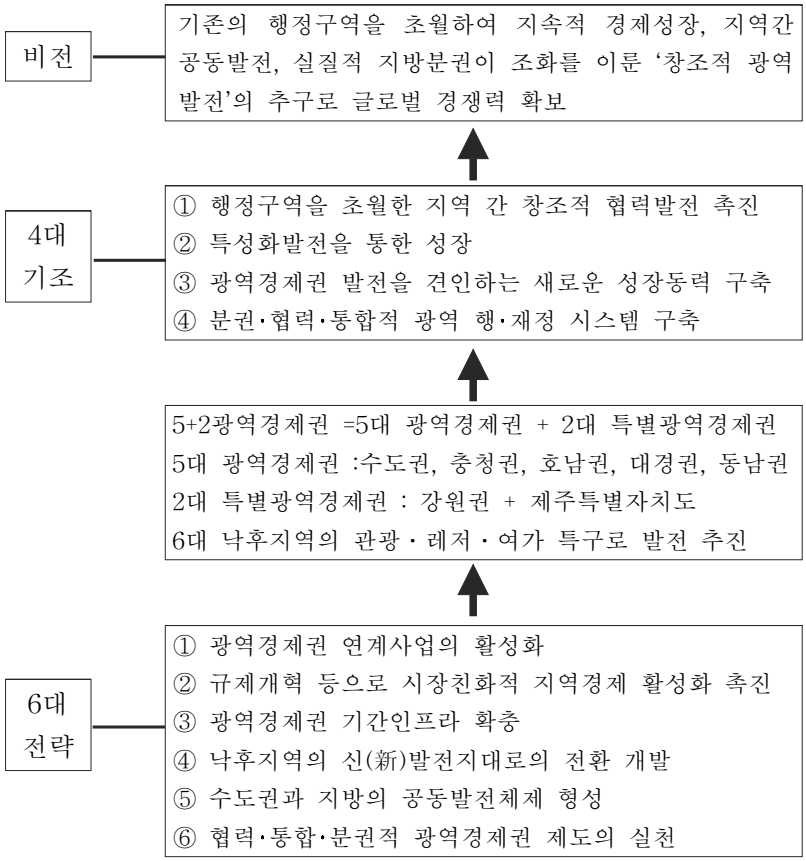
1. 이명박 정부의 광역경제권 기본구도

가. 인수위원회 안

2008년 1월과 4월 백서에서 인수위원회가 밝힌 광역경제권이란 “시·도 중심의 자치단체를 뛰어넘어 산업·교육·의료·문화 등 모든 분야의 기능이 결합된 인구 500만 명 내외의 권역”을 의미하며 “각 지역의 인구 규모와 인프라, 산업 집적도, 역사문화 특수성, 지역 정서 등을 고려해 특성화된 발전 전략을 추진하는 단위”로 이해된다.

인수위원회가 제시한 광역경제권 개발구도는 다음의 <그림 1>과 같이 요약될 수 있다.

<그림 1> 2008년 1월 인수위원회가 제시한 광역경제권 개발 기본구도



나. 인수위 안의 광역경제권 추진사업 및 추진기구

이 계획의 실천을 주관할 국가경쟁력강화위원회가 내부적으로 '광역경제권활성화추진단'을 설치해서 추진한다고 한다. 그러나 현 시점에서는 아직 세부적인 실천안이 구체화 되지 않았기 때문에 광역경제권의 사업과 기능을 어떤 것으로 할 것이며 이를 이행할 광역경제권 본부는 어떻게 구성·운영해 나갈지 등 추진주체, 추진수단, 추진사업(기능) 그리고 광역경제권의 단위와 범위를 어떻게 정할지 하는 구체적인 실천방안을 구상하고 있다.

광역경제권이 추진할 주요사업의 예를 들면 새만금 세계경제자유기지, 광양만 경제자유구역, 호남권 대(大)삼각 프로젝트, 국제과학비즈니스벨트 등 행정구역 경계를 넘어선 거점 단지 조성을 구상하고 있다.

다. 광역경제권 추진상의 쟁점

참여정부를 포함한 역대 정부에서도 광역경제권과 같은 지역발전정책을 계획했고, 계속 추진해 왔다. 예를 들면, 이미 1986년 제2차 국토종합개발계획 수정안(1987-1991)에서부터 그리고 최근에는 2004년 제4차 국토계획(2006-2020) 수정계획에 이르기까지 좀 더 구체적으로 광역경제권을 언급하였고 이를 중심으로 추진해 왔다고 할 수 있다.

그러나 이러한 정책들이 큰 성공을 거두지 못한 데에는 몇 가지 문제점들을 지적하고 있었고, 특히 전문가들이 공통적으로 지적하는 몇 가지 사항은 광역경제권의 성공과 실패를 좌우하는 중요한 요소로 작용해 왔다. 그것들을 보면, 먼저 지역균형발전 정책의 공간적 단위와 그 경계범위를 어떻게 정해서 추진해야 할 것인지에 대한 어려움이 있었다. 그리고 두 번째는 정책 추진주체와 관련해서 지방분권 촉진을 통한 지역의 자발적 참여와 창의성을 장려하면서 실행이 가능하도록 자발적 추진주체의 역할강화를 강조했어야 했으나 역대 정부들은 그러기 보다는 중앙집권식 지역개발 정책에 의해서 각 중앙부처별로 세분화하여 지역발전 정책을 수행하여 왔다는 점 등에서 근본 문제를 제기해 왔다.

이 글에서는 이와 같은 문제점들을 고려하여 광역경제권을 비교적 오래 전부터 모범적으로 추진해 온 프랑스의 리용 대도시 경제권(Grand Lyon)과 독일의 프랑크푸르트 대도시 경제권(Frankfurt/Rhein-Main Region)의 사례와 이들 나라보다 늦게 활동을 시작한 잉글랜드 지방의 9개 지역(Region)의 지역개발기구(RDA) 중심의 광역경제권의 기능과 추진기구에 대해서 살펴본다.

그 전에 광역경제권의 개념 및 관련 용어를 총체적으로 검토하고 나서, OECD 선진국에서 보편적으로 실천되고 있는 광역경제권의 유형과 그에 따른 거버넌스 모델을 분류하고, 외국 사례들의 검토 후 우리에게 적합한 광역경제권 거버넌스(Regional Governance) 모델을 생각해 보기로 한다.

2. 광역경제권의 개념 및 관련용어

가. 광역경제권 관련 용어

○ '경제권 (범위)'의 개념

산업, 철도, 교통, 커뮤니케이션 등 대도시와 대도시를 포함한 주변 농어촌 지역 등 대도시-지역권에서 발생하는 모든 산업 및 경제활동은 직·간접적으로 이들 대도시-지역권에 경제적 영향을 미치게 됨으로써 하나의 지방정부 관할 경계구역의 범위를 넘어서 상호간 영향력을 행사하게 된다. 이것이 광역경제권의 영향 범위라고 할 수 있다.

○ '대도시권'(Metropolitan City)의 개념

대도시권은 도시 주변지역과 교외지역을 형성하는 경계구역이 인접한 지역에 도시정부 보다 규모가 작은 기초정부들로 구성되어 있어서 경제, 사회, 문화 등 경제활동과 일상생활의 영향력이 도심지를 넘어 외곽 또는 교외지역의 다른 자치정부의 관할 경계구역에까지 미치는 범위를 포괄하는 지역으로 규정된 대도시 지역을 의미한다.

○ 광역경제권 유사 용어

- Capital Region (수도권) or Seoul Metropolitan Region (SMR)
- Mega-City Region or Extended Metropolitan Region (Ginsberg et al., 1991; Douglass, 2000)
- City-Centred Functional Regions
- Provincial City Regions
- City-Region or Functional Economic City
- 도시-지역권, 대도시권, 경제기능형 도시권, 기능적 경제활동 도시권

‘경제기능형 대도시권’을 정의하는 것은, 일일 경제활동(출퇴근 이동성, travel to work areas) 지표로 측정이 가능한 일일생활권을 형성하는 (인력시장권, 주택시장권, 소매시장권 labour markets, housing markets, retail markets 등) 주요 경제시장권이 작동하는 지역으로서의 대도시권 지역을 의미한다.

○ 광역경제권의 개념은 다양하게 정의될 수 있다

나. 대도시 중심의 광역경제권 형성

○ 광역경제권의 개념 및 기본적 특징

광역경제권은 대도시 또는 중소도시를 중심으로 그 주변지역까지를 포함하는 대도시권의 형성(권)(City-Regionalism)을 기반으로 하여 개별 지방정부의 기존 관할 행정구역을 넘어서서 지역경제 발전을 위한 지방정부간 또는 중앙-지방정부간 공동사업을 추진하는 경제적 활동 지역을 의미한다.

광역경제권을 형성하는 공통분모를 보면, 하나 이상의 (대)도시(정부)를 포함하면서(도시의 인구 규모는 최소 30만~50만 이상, 100만 이상 등 다양), 또는 2개 이상의 지방정부 관할 경계구역의 범위를 초과하거나 때로는 기초정부와 지역정부간 협력체제를 포함하고, 농촌지역 또는 대도시권 주변지역 등 배후지역(Hinterland)을 포함하는 경제활동 지역이라고 할 수 있다.

○ 광역경제권 형성에서 대도시(권)의 중요성

도심지가 형성되면서 도시의 경제적 성과가 점차 관할지역 내에서 중요한 위치를 차지하게 되면서 대도시권으로 확대되고 이를 기반으로 한 (국가와 도시정부의) 정책결정에서 경제적 논리는 더욱 강력한 뒷받침을 받게 된다. 즉, 공공서비스 공급체계의 효율성을 높이기 위해서는 가능하면 ‘규모의 경제’를 고려한 정책집행이 더욱 그 효율성을 높일 수 있다는 전제 하에서는 대도시권의 확대 적정화가 공공서비스 공급 효과를 제고한다는 경제적 논리가 지배하게 된다. 따라서 이러한 대도시권을 기반으로 지속적으로 경제적 변화를 관리하고 개선해 가기 위한 여러 기능들이 경제활동과 밀접한 관련성을 갖게 된다.

이때 대도시권(City-Regions) 형성에 있어서 그리고 대도시권을 관장하는 지방정부의 정책결정 메커니즘에서 ‘경제적 논리’의 중요성이 점차 커지게 되고, 이로 인하여 대도시권 중심과 주변지역의 지방정부간 협력체제가

형성되면서 이것이 바로 <광역경제권>을 구축하게 된다. 또한 <광역경제권>은 국가의 경제정책 대상지역이 되면서 동시에 지역경제발전 정책의 주체로서 작용하기도 한다. 그렇다면 대도시권 내지 광역경제권의 (경제적) 규모(City-regional scale)는 국가 또는 도시정부 및 관련 지방정부 협력기구들의 사업적 성격에 따라서 정책결정과도 관련성을 갖게 된다.

OECD 국가의 대도시권 사례를 검토해 보면, 대부분 배후지역을 포함한 도시-지역의 광역경제권(City-Regions)의 중심이 되는 주요 대도시권은 Gross Value Added(GVA) data에[1] 따르면 이미 그 도시가 속하고 있는 지역(Region)의 경제적 부가가치를 넘어서 고도의 성장세를 보여준다고 한다. 따라서 관련 지역의 최적의 경제성장을 보장하기 위해서는 강력한 대도시권(City-Regions) 기반이 필수적인 여건이 되어야 하는 것은 부인할 수 없다.

다. 광역경제권의 의의

광역경제권의 존재성은 바로 앞서 언급한 바와 같이 서비스, 사업, 사회적 또는 물리적 인프라 체계에 대해서 기능적인 실체로 작동한다는 점인데, 말하자면 광역경제권은 기존의 행정(관할구역)체제 하에서 작동하는 것 보다는 경제적·사회적·문화적으로 더 큰 영향을 끼치고 있기 때문이다.

즉, 지역민들의 일상생활과 깊게 관련이 있는 교통, 경제발전, 공간계획, 주거정책, 관광 및 레저, 교육 등의 분야를 위한 지역정책 및 국가정책을 실현하기 위해서 어찌보면 도나 지역(Region)의 지리적·공간적 범위는 너무 클 수 있고, 기초자치단체(District 또는 Commune 수준)와 같은 행정구역은 일반적인 '규모의 경제' 시각에서도 그 범위가 협소할 수 있다. 또한 도심지 주변을 중심으로 도시가 발전하면서 교외지역으로 팽창하게 되고 공식적인 행정구역의 범위를 넘어 군 단위의 주변지역에까지 영향을 미치게 됨으로써 과거부터 정해진 행정구역 경계선은 지역민들에게는 큰 의미를 갖지 못하게 된다. 이러한 점에서 국가정책 및 지역정책들이 실질적인 효과를 얻을 수 있도록 하기 위해서는 전략적으로 시와 시 또는 시와 군을 기반으로 한 대도시권의 기능적 특성을 고려한 정책집행이 가능하도록 영향권의 확대가 필요하게 된다. 이것이 바로 지방정부의 '광역성의 지향' 현상을 필요로 하는 것이고 광역경제권의 존립 의의라고 할 수 있다.

---

1) 일인당 총부가가치(Gross Value Added per capita) 데이터에 근거 : GVA는 경제적 가치를 측정하는데 사용하며 GDP(Gross Domestic Product) 추정에 포함해서 사용하는 바, 대도시권 인구에 대한 상품가치 및 생산된 서비스의 가치와 원자재 비용, 그리고 기타 생산에 사용된 투입비용 등 이 두 가지 요인 간의 차이를 측정한다.

3. OECD 국가의 광역경제권 유형

가. OECD 국가의 대도시권

광역경제권 형성은 기본적으로 대도시 또는 중소도시를 중심으로 그 주변지역까지를 포함하는 대도시권(City-Regions) 형성을 기반으로 하여 개별 자치단체의 기존 관할 행정구역을 넘어서서 지역경제발전을 위한 자치단체간, 중앙-지방정부간 공동사업을 추진하는 것과 관계가 있다.

OECD 회원 국가의 경우를 보자. 2005년 통계에 의하면, OECD 국가 전체인구 중 53%가 대도시권 지역(Urban Regions)에서 거주하고 있다. OECD 전체는 대략 78개의 대도시권(Metropolitan or Metro-Regions)이 있다.[2] 이들 대도시권은 각 국가별로 경제활동에서 중요한 부분을 차지하고 있는데, 이와 같은 도시경제 현상으로 대도시권이 형성되면서 행정구역이 별개인 다수의 자치단체들을 포함하는 기능형 경제권(Functional Level) 즉, 광역경제권이 만들어지게 된다.

나. OECD 국가의 다양한 광역경제권 규모와 유형

대도시를 중심으로 한 광역경제권의 규모는 다양하게 나타난다. 더블린, 헬싱키와 같이 인구 2백만 명 이하의 경우와 같이 <단일도시 중심의 도시-지역 대도시권>(Mono-centric Metro-Regions)의 모습에서부터, 도쿄(3,400만 명), 서울(2,350만 명), 뉴욕(1,870만 명), 멕시코시티(1,840만 명)의 거대도시권(Mega Cities)까지 다양하다.

대도시권 중심으로 평균 인구가 5백만 명을 넘어서는 유럽국가 대도시 중에는 런던(740만 명), 파리(1,120만 명), 이스탄불(1,140만 명)과 같은 수도권 지역도 있고, 여러 도시들이 지역의 기반이 되는 <복수도시 중심의 도시-지역 대도시권>(Polycentric Metro-Regions) 유형을 나타내는 네덜란드의 Randstad-Holland(750만 명), 독일의 Rhine-Ruhr(1,340만 명)와 같은 광역경제권도 있다.

이러한 광역경제권의 공간적 범위와 규모는 경제활동과 관련한 일일생활권이 기준이 될 수도 있고 물류유통 측면에서 수요자와 공급자간 접근성 기준에 따른 일일 공급망 연결이 가능한 범위도 될 수도 있다. 광역경제권 규모는 한 국가의 사회·경제·행정체제에 따라서도 제각기 다르게 형성·발전되어 왔다.

2) 2005년 OECD 통계상 인구 150만 명 이상의 대도시권을 기준으로 하여 설정.

공통적 요인으로는 기존의 하나의 기초정부를 구성하는 표준단위(행정구역상 경계) 보다는 더 넓은 규모의 권역을 고려하고 있기 때문에 여러 기초정부(Municipal government) 또는 도정부(Provincial or Departmental government), 지역정부(Regional government) 등의 경계를 넘어서거나 또는 그 이상으로 중간계층의 광역정부 범위를 넘어서는 초광역권 규모로 국가정책과 지역정책의 대상이 되는 범위로 형성된다는 점이다.

그렇다면 더욱 더 나라마다 광역경제권의 기능과 추진주체는 달라질 것이고 이는 각국의 중앙집권화 수준, 지방분권화 수준 및 지방분권의 자율성 수준, 중앙-지방정부간 관계의 성격에 따라서 차이가 있을 수 있다. 이러한 정책결정 메커니즘에서도 가장 중요하고도 공통적인 요인으로 작용하는 것은 바로 경제적인 논리가 지배적이라는 점이다.

다. 광역경제권의 다양한 거버넌스 체제

이러한 공통요인과 국가적 차이점들을 고려해 볼 때, OECD 회원국들의 광역경제권이 보여주는 거버넌스 체제는 다양하다. 이를 몇 가지로 구분할 수 있다. 가장 혁신적인 방법은,

① 첫 번째로 기능형 광역경제권 기구를 새로운 자치계층의 하나로 설치한 경우이다. 대표적인 것이 1998년 이후의 스코틀랜드, 웨일즈의 지역정부(Regional Assembly), 그리고 2000년 이후 런던대도시(Greater London Authority) 등이다. 몬트리올이나 토론토 등은 기존의 대도시와 주변 자치단체를 합병해서 대도시권을 확대・강화한 경우이다.

② 두 번째는 기능형 광역경제권 운영을 위해 다양한 형태의 협력기구를 설치・운영하는 형태이다. 중앙정부가 특별지방행정기관을 설치해서 자치단체를 지원하면서 중앙의 정책을 이행하는 유형이 있다. 영국의 잉글랜드 지방에 대해서는 지역주민들의 투표에서 새로운 지역정부 구성을 반대한 상황이지만, 이미 1998년부터 지역개발청(RDA)을 중심으로 지역발전정책이 이행되어 왔다.

또는 지방정부간 협력기구가 주체가 되고, 이를 뒷받침하기 위해서 중앙정부가 기존의 지방행정 조직을 활성화 하는 체제도 있다. 프랑스와 독일의 경우를 보면 공법인의 지위를 가진 지방정부간 자율적인 협력기구가 너무나 다양하게 운영되면서, 다른 한편으로는 지방에 위치한 국가 도청(프랑스의 Préfecture 또는 Préfet), 주정부 지방관청(독일의 Regierungsbezirk 또는 Regierungspräsidenten) 등과 협력관계를 유지하면서 광역경제권을 운영해 가는 체제도 있다.

이외에도 비공식적인 다양한 지방정부간 협력 형태에 의한 중소규모의

광역경제권 운영 시스템이 존재한다. 이러한 운영체제의 기본은 중앙-지방정부간관계가 공법적 계약(행정계약)에 기초하고 있다.

③ 세 번째 거버넌스 체제는 민관협력체제(Public-Private Partnership)의 다양한 형태에 의한 광역경제권 관리 방식도 있다. 아테네와 필라델피아와 같이 교통기능에 관한 단일사업을 중심으로 한 유형도 있고, 프랑스 리용, 캐나다 벤쿠버와 같이 민간부문으로부터 여러 재정지원을 받아 다양한 방식의 민관협력에 의한 광역경제권 사업을 운영하는 경우도 있다.

이상 크게 3가지로 구분되는 광역경제권 관리방식에는 경제비용적 측면에서 각 유형들의 장·단점이 존재하고 있기 마련이다. 가장 강력하고도 좋은 방법은 자율적 재정기반에 의한 지역주민들의 직접 선거를 통해서 새로 구성된 민주적 자치행정계층 형태라고 할 수 있다. 1998년 법으로 새로 만들어진 영국의 스코틀랜드 지역정부(Regional Government)가 좋은 사례이다. 스페인과 이탈리아의 지역정부들은 이미 오래 전부터 헌법적으로 또 기능적으로 자치권과 입법권을 가진 강력한 지역정부 지위를 누려왔다. 이와 비교하면 프랑스는 2003년에야 헌법 개정으로 지방분권을 가속화하여 지역정부 시스템을 구성하고자 노력한다는 점에서 이들 나라보다는 늦은 발걸음을 취한다고 볼 수 있다. 두 번째로 좋은 방법은 바로 모든 OECD 국가들이 발전된 지방분권체제를 유지하고 있으므로 지방정부들의 자율적인 협력기구가 주체가 되어 광역경제권을 관리해 가는 방법일 것이다. 각 국가마다 가장 다양한 형태로 가장 많은 협력기구들이 활성화 되어 있는 시스템이다. 유독 우리나라만 정부간 협력체제 유형이 잘 운영되지 않고 있다.

지금부터는 민관 파트너십을 제외한 두 가지 운영체제를 대표하는 프랑스, 독일의 광역경제권과 영국의 RDA 사례를 살펴보기로 한다. 독일의 프랑크푸르트 광역경제권은 첫 번째 유형과 유사하지만 실제로는 자치계층의 하나인 '지방정부'로 인정되는 수준이라기 보다는 자치단체간 협력기구에 대한 지역주민의 자치권 및 직접선거권을 부여하여 민주적 정당성을 가진 지역연합의회에 의한 공간계획, 경제관련 사업 등을 효율적으로 추진하는 방식이라고 하겠다. 이와 유사한 프랑스의 리용 대도시 중심의 광역경제권도 지방정부 주도의 자발적인 정부간 협력기구에 의한 대표적인 사례가 된다.

영국의 RDA는 우리나라의 특별지방행정기관의 지위를 갖고, 중앙부처의 지방 수준의 통합행정청(Government Office)의 지휘 하에 지역개발과 지역경제발전, 지역투자 등을 집행하는 실무 집행기구이다. 따라서 RDA의 운영위원회는 중앙부처 관계장관(산업자원부 장관, 지방정부 장관)이 임명하고, 수석행정관에 대해서는 운영위원회가 장관의 동의를 얻어 임명한다.

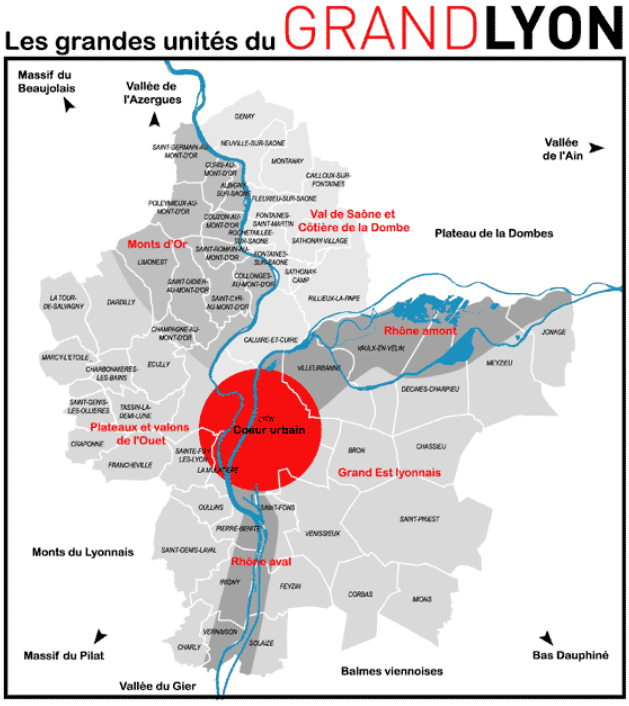
4. 외국의 광역경제권 사례

가. 프랑크푸르트 광역경제권(Frankfurt/Rhein-Main Region)

프랑크푸르트 시는 독일 헤센(Hessen) 주의 수도이면서 유럽연합의 국제금융재정 중심지이다. 이러한 도시 경쟁력 때문에 다른 주와 달리 주도적으로 광역경제권 협력기구의 설치를 리드해 왔다. 그렇기 때문에 독일에서도 예외적으로 프랑크푸르트 광역경제권은 오랜 역사를 가진 경험을 통해서 이미 주변의 지역주민들로부터 공식적으로 인정을 받고 있는 또 다른 자치계층의 한 모습으로 자리잡고 있다.

1974년부터 헤센 주정부는 이 당시에는 43개의 기초정부와 160만 명의 인구를 포함한 프랑크푸르트 연합기구(Umlandverband Frankfurt, UVF)의 설치를 인정했고, 이 기구는 주민직선으로 구성되었기 때문에 전략적인 자치협력정부와 같은 법적 지위를 행사하여 왔다. 이 광역경제권의 핵심인 프랑크푸르트 시정부는 당시 60만 명의 주민이었다. 사업으로는 공간계획, 교통, 쓰레기처리, 상하수도, 환경보호, 관광레저스포츠 등의 기능을 책임지고 있었다. 후에 지역경제발전과 유통 및 기반시설 마케팅(place marketing) 분야가 추가되었다. 하지만 총체적으로 도심지와 배후지역간 정책의 수혜와 관련해서 발생되는 갈등을 극복하지 못하고 1995년 선거 때 경제발전과 교통 분야의 기능은 다른 별도의 특별목적조합으로 이양되면서 그와 같은 갈등이 공식적으로 표출되어 결과적으로 2001년 새로운 개편을 하였다.

역사적으로 상당한 자치역량을 발휘하면서 자율적 역량에 기초하여 성장한 대도시 지역이기도 하다. 그 중심이 되는 협력기구(Grand Lyon, Greater Lyon)는 55개 기초자치단체와 인구 110만 명을 포함하는 광역경제권으로써 지방정부간 협력 시스템에 의해서 만들어졌다. 이 사례를 따라서 프랑스 전국의 여러 대도시가 벤치마킹을 하고 있다. 리용시 이외에도 보르도, 릴, 스트라스부르크 모두, 이미 오래 전인 1966년에 통과된 법률에 근거해서, 도심지역을 중심으로 한 대도시공동체 협력기구(Communauté urbaine for the urbanised area, Urban Community)를 만들어서 대도시 중심의 광역경제권 관리를 해 왔다.



리용시의 경우 1967년부터 대도시협력기구를 구성해서 주민 5만 이상의 기초자치단체들을 회원으로 하여, 극세분화 된 프랑스 기초정부 계층에 대하여 경제의 규모에 의한 효율성을 제고하고자 지방정부간 협약방식(Co-operative Inter-Municipal Arrangements)에 의한 자율적인 대규모 경제권을 형성하였다. 기능적으로 이 대도시 경제권은 공공서비스 공급(전달) 체계의 개선 뿐만 아니라 공간계획, 공공건설, 교통, 교통흐름 제어, 상하수도, 물관리, 쓰레기처리, 소방 등의 분야를 효율적으로 총괄 관리해 오고 있다.

추진주체의 구성은 회원이 되는 기초자치단체 의회에서 각각 3명의 대표의원을 선출해서 Grand Lyon 지역의회를 구성하였다. 이 지역의회의 의장 겸 집행기관의 장은 당연히 그 지역의 도시 역량에 있어서 가장 중요한 역할을 맡고 있는 리용시의 시장이 총괄 책임을 지고 있다.

다. 영국의 RDA 중심의 광역경제권

○ 영국의 지역경제권 구분

1994년 중앙정부의 11개 부처의 업무를 대표하는 통합지방행정청(Government Offices, GOs)이 설치되면서 잉글랜드 지방의 9개 지역(Region)과 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 등 전체 12개 지역으로 구분한 바 있다.

○ 9개 RDA(지역개발청) 설치 지역

1998년 RDA법에 근거해서 1999년 설치 운영되었으며, 런던지역개발청(LDA)은 2000년에 만들어졌으며, 중앙정부가 잉글랜드 지역을 중심으로 통합지방행정청(Government Office) 관할 하의 9개 지역(Region) 중 주요 도시에 RDA를 설치하였고, 주로 지역경제발전을 위한 업무를 수행하고 있다. RDA는 각 지역별 특성에따라서 명칭을 달리하고 있다. 예를 들면, 런던지역은 London Development Agency, 북잉글랜드는 One Northeast 등으로 불린다.

<그림 1> 잉글랜드 지방의 9개 지역권

○ RDA 현황

구분	East Midlands	East of England	North East	North West	south West	South East	West Midlands	Yorkshire and Humber	London
R D A 명칭	EMDA	EEDA	One North East	NWDA	SEEDA	SWDA	AWA	Yorkshier Forward	LDA
인구	419만	541만	258만	688만	807만	493만	533만	504만	751만
면적 (km2)	15,627	19,120	8,592	14,165	19,096	23,289	13,004	15,400	
관할 지역 지방정부 수	9	10	11	22	19	16	15	14	1
인력	176	141	347	357	324	238	274	350	212

자료 : BERR(Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform)의 홈페이지

주 1 : 관할 지방정부는 County + Unitary Authorities

주 2 : 직원수는 2003~2004년 기준

런던지역개발청(LDA)의 인력이 다른 지역의 RDA 인력보다 적은 경우는 지역의 낙후수준 등을 고려해서 예산과 적정 인력을 고려하고 있기 때문이다.

○ RDA 조직 구성

- 운영위원회(Board of Directors) : 운영위원회는 RDA의 중요한 의사결정기관이며 위원장(Chair)을 포함한 15명의 위원으로 구성된다. 각 운영위원은 산업기업규제개혁부(BERR) 장관이 임명하며, 지역개발청장(수석행정관, Chief Executive)은 개방형 직위로써 운영위원회가 공모하여 중앙정부 장관의 승인을 받아 임명한다. 다만 런던지역개발청장은 런던대도시 시장이 임명한다.

운영위원회의 위원장은 주로 성공한 기업가들이 맡게 되며, 위원들은 해당 지역의 지방의원, 시민단체의 대표임원, 노동조합대표, 지방의 기업가 대표 등으로 구성된다.

- 지역개발청장(수석행정관, Chief Executive) : 실질적인 책임자로 수석행정관의 명칭을 가진 지역개발청장이며 RDA의 실무업무, 인력관리 및 인사 등을 총괄한다.

○ RDA 사업(기능)

각 중앙부처의 지역정책을 수행하며, 또한 지방정부의 경제정책 및 기업 지원 등의 업무를 수행한다. 1998년 RDA법에 근거한 5개 주요기능은 ① To further economic development and regeneration 경제발전과 지역(도시권) 재생정책 추진, ② To promote business efficiency, investment and competitiveness 기업 효율성, 투자 및 경쟁력 촉진, ③ To promote employment 고용촉진, ④ To enhance development and application of skills relevant to employment 고용확대 관련 산업기술의 발전과 응용 효과성 제고, ⑤ To contribute to sustainable development 지속가능한 지역발전에 기여 등에 관련된 사업들을 집행한다.

○ RDA 재정

여러 중앙부처로부터 보조금 형태의 재정지원을 받는 RDA는 2002년부터는 이를 통합재정화(Singl pot) 하여 통합사업예산(Single Programme Budget)에 의해서 운영하고 있다. 2005/2006년도 재정 규모는 약 22억 파운드(대략 44조원) 정도이며 2006/2007년은 22억 4천만 파운드, 2007/2008년은 22억 9천만 파운드이다.

○ 잉글랜드 8개 지역경제권 이외의 다양한 경제권

- GSE(Greater South East) 지역 : South East of England, the East of England and London 등 3개 행정권을 포함하는 지역으로 주로 Thames Gateway를 통해서 RDA가 경제효과를 창출하고자 하는 지역이다.

- MKSM(Milton Keynes and South Midlands Growth Area) 지역 : Northamptonshire, Milton Keynes, Luton, Bedfordshire, Buckinghamshire 등의 지방정부가 포함된 지역으로 경제발전, 지역사회 번영 등을 목적으로 운영되는 협력협의회이다.

- Northern Way 지역 : 3개 북쪽지역의 RDA가 함께 협력하여 20년 기간의 지역경제발전 전략을 수립하여 공동 운영하는 지역이다.

라. 일본의 광역(경제)계획권

○ 도도부현이 통합된 8개 광역지방계획권역 설정

일본 정부는 2005년 7월 이후 국토형성계획법을 시행하면서 수도권 경쟁력 강화를 위해 수도권공장제한법, 공업재배치법 등을 폐지하였으며, 동시에 이 법으로 전국계획과 광역지방계획의 체계로 전환하였다.

그리하여 광역지방계획에 따라서 (2008년 2월 국토심의회에서 승인, 각료회의에서 결정), 호카이도와 오키나와를 제외한 일본 전역을 8개 지역으로 구분하여 수립하였다. 지금까지 47개 도도부현의 평균면적이 8,040km2, 평균인구 270만 명으로 광역 공간단위로서는 협소하다는 비판이 제기되어 왔고 이에 수도권, 토호쿠, 호쿠리쿠, 슈부, 킨키, 슈코쿠, 시코쿠, 큐슈 등 8개 지역을 구분하였다.

- National comprehensive development plan ↔ Prefectural comprehensive development plans ↔ Regional comprehensive development plans ↔ Specific area comprehensive development plans
- 또한 기본적으로 3개의 대도시권 지역(Metropolitan Regions)과 7개의 농어촌 중심지역(Rural Regions)을 구분하기도 한다.

○ 광역지방계획협의회(Wide Area Regional Plan Council)의 구성

일본은 지역단위의 정부설립이 없으므로 확정된 지역구분의 합리성을 보완하기 위하여 공동의 광역지방계획협의회를 구성하고자 한다. 이 기구에는 중앙정부, 지방정부, 민간조직이 공동참여하게 된다. 즉, 국가의 지방분국, 관계도부현(지사), 관계정령시(시장)가 대등한 입장에서 계획의 협의와 실행을 논의하기 위하여 참여하며 민간은 경제단체만 협의회의 일원으로 참여한다. 국토교통성이 광역지방계획협의회를 지원하기 위하여 사무국을 설치한다.

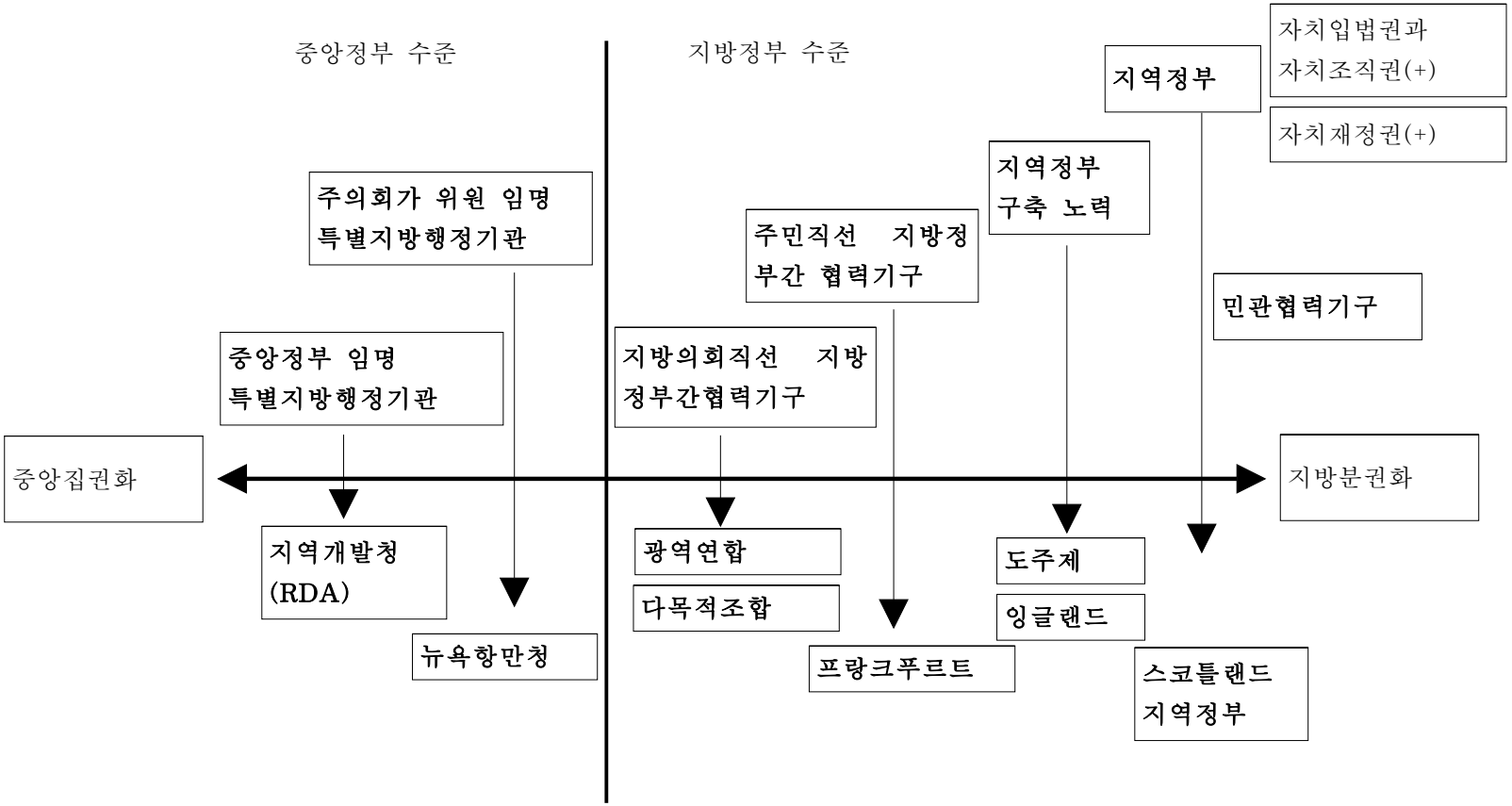
이러한 계획을 강력히 실현하기 위하여 10년 이내에 도주제에 의한 강력한 지역정부 시스템의 아이디어도 제안한 바 있다.

5. 결론

앞서 살펴본 사례들을 참고 해 볼 때 가장 성공적인 광역경제권 운영체제는 바로 지방정부간 협력기구의 활성화를 통한 자발적인 광역경제권 형

성을 유도하는 방법이다. 즉, 지방정부들의 자치정책 추진역량을 강화해 주면서 중앙 주도적인 별도의 행정기구 설치에 의한 운영주체가 아닌 지방정부들의 자율적 의도에 의한 규모의 경제권 형성으로 아래로부터의 자치계층의 변화 내지는 자발적 광역경제권 형성(Upscaling Process)을 유도하였다. 그 결과 리용 광역경제권의 긍정적인 영향으로 자치단체의 정치적, 정책적 역량을 제고하였을 뿐만 아니라 지역의 효율성 높은 대도시 경제권의 형성・발전도 유도하였다. 또한 지역의 공공서비스 공급(전달) 수준의 제고, 관련 도시권의 도시현대화 정책 효과도 가속화시켰으며 결과적으로 다른 유럽국가들의 대도시 지역에도 긍정적인 영향을 주고 있다.

특이한 사실은 프랑스와 독일은 이미 오래 전부터 중앙정부의 지방행정 통합관청인 도청(프랑스 임명지사 Préfet)과 관구청(독일의 주정부 통합행정기관장 Regierungspräsidenten)이 존재하면서 유럽의 구조기금 등의 배분을 통한 국가의 지역발전 정책을 지방정부와 협력하여 추진해 왔다. 영국의 경우는 1994년부터 각 지방에 지방통합관청(Government Office)을 설치하여 운영하면서 RDA를 실무기구로 활용하였다고 할 것이다.

지방행정체제의 Dual system을 생각해 볼 수 있으나, 결론적으로 모든 자치계층을 뒤흔들거나 새로운 행정체제를 도입하려고 하기 보다는 지방분권 정책의 가속화를 통해 현 제도를 최대한 활용하면서 지방정부 중심의 광역경제권 운영체제와 같은 점진적인 개혁을 유도하는 전략이 필요하다.

<그림 2> 외국사례로 본 광역경제권의 추진주체별 거버넌스 체제