

## 광역경제권 연계 · 협력사업의 실효성 제고방안

권영섭(지역발전위원회 정책연구관, 국토연구원 연구위원)

- 21세기 들어서 세계의 주요 선진지역들은 지역 간 연계 · 협력을 통해 규모의 경제, 범위의 경제, 네트워크 경제를 실현함으로써 글로벌 경쟁에 대응해 가는 추세
- 그러나 우리나라에서 현재 추진되고 있는 지역 간 연계 · 협력사업들은 연계가 미약하고 협력의 수준이 낮으며, 규모의 경제효과를 꾀하는 수준에 이르지 못하고 있음
- 특히, 광역경제권 연계 · 협력사업에 대해서는 사업규모, 중복여부, 일부분야 편향성, 기대효과 등의 측면에서 문제가 제기
  - 광역경제권 연계 · 협력사업이 선도산업과 중복되고, 산업분야가 80% 이상이며, 타당성이 검증되지 못한 사업들이 추진되고 있다는 지적이 있음
- 지역의 경쟁력을 높이고 지역 간 균형 있는 발전을 도모하기 위해서는 지역의 특성화 발전과 더불어 지역 간 연계 및 협력사업, 특히 광역경제권 연계 · 협력사업의 문제점을 개선하고 추진력을 강화하는 방향으로 제도를 보완할 필요

### 《《 광역경제권 연계 · 협력사업의 실효성 제고방안 》》

- 광역경제권 선도산업과 광역경제권 연계 · 협력사업의 범위를 조정하고 별도의 예산 사업으로 분리하는 등 광역경제권 선도산업과 차별화
- 글로벌 경쟁에 대응 가능한 숙성된 사업 선정과 단계별 명확한 사업선정 기준을 마련하여 추진
- 사업추진 성과에 대한 인센티브를 제공하고 부진한 경우 신규 사업추진 기회를 제한하는 등 지자체의 책임성 강화 및 기획 · 관리 역량 제고
- 지역발전위원회와 광역발전위원회가 지역의 특성화 발전과 지역 간 연계 · 협력사업에서 제 역할을 할 수 있도록 예산 배분 및 조정 권한 부여 등 제도적 보완 필요

## 1. 지역 간 연계 · 협력사업의 개념과 근거법

### ● 지역 간 연계 · 협력사업의 개념

- 2개 이상의 지자체가 공동의 목적을 위해 자율적으로 재원을 상호 분담하여 추진하는 사업으로, 지역 간 협력을 통하여 사업에 대한 권한과 책임을 공유하며 **거래비용을 줄이고 편익을 공동으로 창출하는 사업임**

- 연계 · 협력사업의 영역은 님비 · 핼피시설, 문화관광, 농수산업, 교통 및 도시개발, 보건 복지, 산업기술, 인력개발 등임
- 사업방식은 단순협력에서부터 공동계획, 역할 분담에 의한 공동업무 수행, 공동설치와 이용, 공동투자사업, 합병 등 다양함
- 연계 · 협력 주체는 관 · 관 협력, 민 · 관 협력, 민간 간 협력이며, 추진되고 있는 연계 · 협력사업의 종류는 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 연계 · 협력사업이 있음
- 협력의 대상은 공간적(지리적으로 인접한 지자체 간), 기능적(공동의 자원 또는 차별화된 자원을 활용)으로 연계된 지역임

### ● 지역 간 연계 · 협력사업의 근거법

- 「국가균형발전특별법」에서는 법 제1조, 제2조, 제3조 등 총칙에서 지역 간 균형발전은 “지역의 특성화 발전”과 “지역 간의 연계 및 협력 증진”을 통해 달성하고자 한다고 명시
  - 법 제1조에서는 “지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상시킴으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다”라고 밝힘
  - 법 제2조에서는 “지역발전이란 자율과 창의를 기반으로 지역별 특성화 발전과 지역 간의 상호협력 증진을 통하여 지역경제를 활성화하고 국민의 삶의 질을 향상함으로써 지역경쟁력을 강화하는 것”이라고 정의
  - 법 제3조에서는 “국가 및 지방자치단체는 지역발전과 지역 간의 연계 및 협력을 촉진하기 위하여 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 수립 · 추진하여야 한다”고 규정
- 지역 간 연계 및 협력은 지역의 특성화 발전과 더불어 개정(2009.4.22)된 「국가균형발전특별법」의 요체로서 여기서 지역 간이란 기초지자체 간, 광역지자체 간을 의미함

## 2. 지역 간 연계 및 협력의 의미와 사례

### ● 지역 간 연계 및 협력의 의미

- 지역 간 연계 및 협력이란 두 개 이상의 지역(거점, node) 간에 동종 또는 이종의 콘텐츠로 서로 연계되어 있으며, 이들 간 서로 힘을 합하고 도와서 거래비용을 줄이고 사업권한과 책임을 공유하며 공동으로 편익을 창출하는 것을 의미

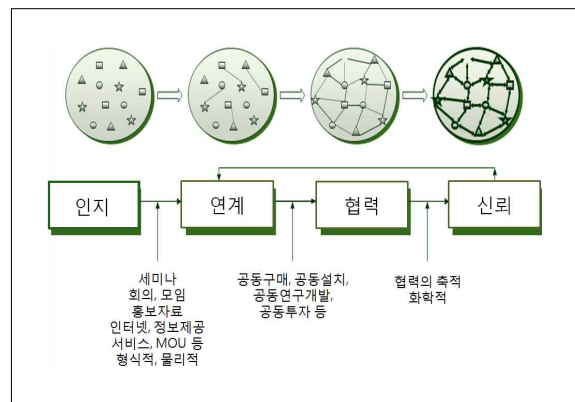
- 연계는 거점(node) 간을 잇는 것이며, 협력은 거점 간 힘을 합하여 서로 돕되 콘텐츠가 있어야 함

- 지역 간 연계 및 협력의 형성과정은 인지 → 연계 → 협력 → 신뢰의 4단계를 거치며, 대체로 신뢰의 단계에 도달할 경우 높은 성과가 나타남

- 인지는 연계·협력의 상대 또는 주체를 아는 것이고, 이들과 협력할 필요가 있어서 회의나 MOU, 계약 등의 형식을 통해 공식적·형식적·물리적 연계가 이루어짐

- 협력의 경우 콘텐츠(공동 구매, 연구개발 등)가 있어야 하고, 협력을 여러 차례 추진하면서 신뢰가 구축될 경우 밀도가 높아지고 높은 성과가 나타남

[그림 1] 연계·협력의 단계



### 카펠린(R. Cappellin)의 지역 간 연계·협력의 성공요인

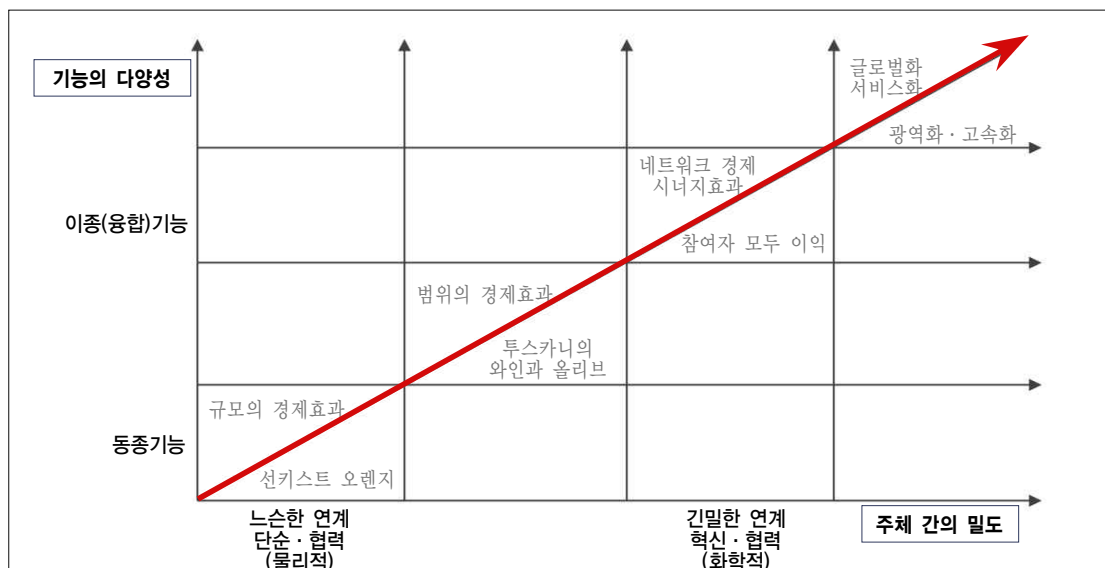
- 상호 이해와 신뢰가 기반이 될 것
- 공통의 자원을 함께 조화롭게 이용할 것
- 범위의 경계를 도모할 것
- 개별 지역의 경쟁력을 강화할 것
- 지역 간 경쟁을 제한하여 불필요한 경제적 갈등을 감소시킬 것
- 기존에 네트워크 경제가 있을 것
- 규모의 경제를 통하여 일정수준의 규모를 달성할 것
- 다양한 거래비용을 줄일 것

자료: R. Cappellin, 1993, "Interregional Cooperation in Europe: An Introduction", R. Cappellin & P.W.J. Batey(eds), *Regional Networks, Border Regions and European Integration*, London : Pion Ltd.

## ● 연계 및 협력의 필요성과 효과

- 경제가 글로벌화되고, 교통·통신의 발달로 인해 생활권이 확대되면서 광역행정 및 서비스 수요가 증대되는 **광역화** 추세가 가속화되고 있음
  - KTX 개통으로 지역 간 교통이 획기적으로 단축(서울 - 천안아산 33분, 대전 50분)되고, 대도시 주변지역이 통근·통학·쇼핑 등으로 연계되어 하나의 광역 권역화되고 있음
- 지자체들이 한정된 자원과 재원을 효율적으로 활용하기 위해서는 소규모 유사사업과 자원을 통합함으로써 거래비용을 줄이고 **규모의 경제효과**를 창출하는 것이 중요
  - Sunkist는 미국 캘리포니아주의 음료브랜드이나 현재는 애리조나주도 참여하는 주(州) 간 **연계·협력**을 추진함으로써 글로벌 시장에 대응
  - 시·군·구별 소규모 도서관을 다수 건설하는 것보다 인접 지자체가 협력하여 대규모 도서관을 건립함으로써 건설비용을 절약하고 다양한 장서 보유 가능
- 또한, 상호 보완성에 기초하여 **범위의 경제**를 창출하는 지역(이탈리아 투스카니 등)들이 나타나고 있음
  - 와인과 올리브 생산시스템(묘목, 비료, 농가, 숙성 등 연구개발, 병·코르크 생산, 홍보 등)은 대부분 일치하기 때문에 생산비용 절감을 통한 범위의 경제 달성이 가능
- 더 나아가 **상이한 기능 간에 협력**할 경우(예: 최고의 정밀화학 생산기술과 최고의 연구개발 능력을 가진 지역과 주체들) 각각으로는 만들어내기 어려운 **시너지효과** 창출 가능

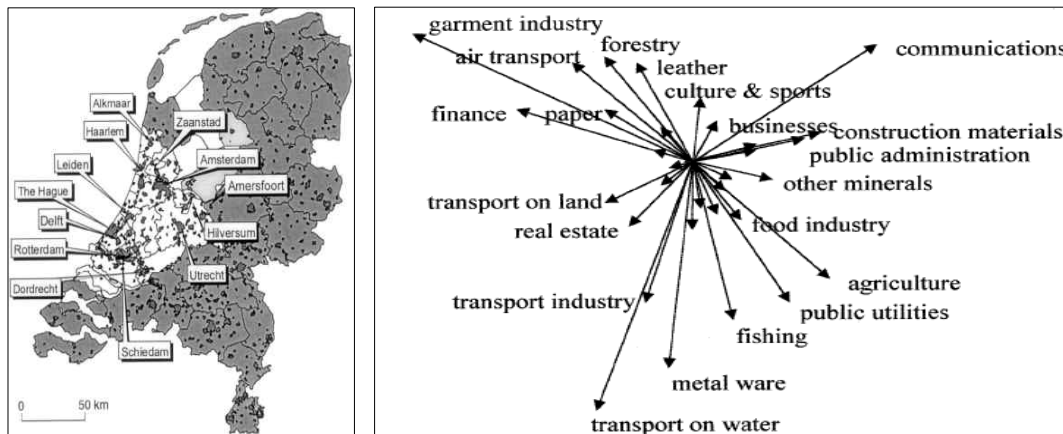
【그림 2】 규모의 경제, 범위의 경제 및 네트워크 경제 효과



## ● 지역 간 연계·협력(네덜란드 란스타드)을 통한 시너지 효과 창출 사례

- 란스타드 지역 13개 도시들은 산업이 특성화되어 있으며 고급서비스 공급분야의 수요를 충족시키기 위해서 주변도시들과 상호 연계·협력하여 대도시효과를 향유하고 있음

[ 그림 3 ] 네덜란드 란스타드(Randstad) 지역 13개 도시별 산업특성화 현황



자료: Kloosterman, Robert C. & Lambregts, Bart, 2001, "Clustering of Economic Activities in Polycentric Urban Regions : The Case of the Randstad", *Urban Studies* 384, pp717-732.

- 우리나라도 지역 간 연계·협력사업을 추진하고 있는 바 이론 및 해외사례에 근거하여 광역경제권 연계·협력사업을 중심으로 문제점과 실효성 제고방안을 살펴보고자 함

## 3. 우리나라 광역경제권 연계·협력사업의 현황과 문제점

- 광역경제권 연계·협력사업은 사업비 규모가 증가하고 있으나, 광역경제권 선도산업 육성(지식경제부) 예산에 포함되어 있어 연계·협력사업의 원활한 추진이 어려운 구조임
  - 이에 따라 문화, 관광, 환경, 도시개발 등 분야의 사업발굴은 한계가 있음
  - 2010년 선정된 총 30개 과제 중 25개가 산업기술이고, 5개가 관광분야로 나타남

[ 표 1 ] 광역경제권 선도산업 육성 사업의 예산 추이

(단위: 억 원, %)

| 구분               |         | 2010년   | 2011년   | 2010~2011년 |       |
|------------------|---------|---------|---------|------------|-------|
|                  |         |         |         | 증가액        | 증가율   |
| 광역경제권<br>선도산업 육성 | 합계      | 2,755.0 | 3,850.0 | 1,095      | 39.7  |
|                  | 선도산업    | 2,215.0 | 2,850.0 | 635        | 28.7  |
|                  | 연계·협력사업 | 계       | 1,000.0 | 460        | 85.2  |
|                  |         | R&D     | 472.5   | 423        | 854.5 |
|                  |         | 비R&D    | 527.5   | 37         | 7.5   |

자료: 지역발전위원회 내부자료

- 광역경제권 연계·협력사업은 **광역경제권 선도산업과 유사·중복 사업으로 인식되고 있음**
  - 사업의 공간적 범위, 사업의 정책단위, 사업 분야, 사업비 재원 등이 일부 중첩되고 사업의 목적 또한 상호 배타적이라기보다는 포함관계에 있기 때문임

【표 2】 광역경제권 선도산업과 광역경제권 연계·협력사업 비교

| 구분         | 선도산업                | 연계·협력사업                        |
|------------|---------------------|--------------------------------|
| 사업의 공간적 범위 | 광역경제권 내 시·도 간 연계·협력 | 광역경제권 내 시·도 간 또는 광역경제권 간 연계·협력 |
| 사업의 정책단위   | 광역경제권               | 초광역, 광역, 기초생활권                 |
| 사업제외지역     | 수도권                 | -                              |
| 사업 분야      | 산업                  | 산업, 문화관광, 인력, 교통 등 다양한 분야      |
| 사업비 재원     | 국비                  | 국비+지방비+민간비용                    |
| 사업의 목적     | 유망상품 개발             | 지역발전                           |

자료: 지역발전위원회, 연계·협력사업의 적정모델 및 산정기준 개발, 2010.

- 광역경제권 연계·협력사업의 목적과 분야에 대한 인식이 부족하여 **높은 성과가 기대되는 사업이 발굴·선정되지 못하고 있음**
  - 규모와 범위의 경제효과, 시너지 효과 창출을 고려한 사업발굴이 이루어지지 못함
  - 혐오·선호시설, 문화·관광, 교통·도시개발, 농수산업 분야 발굴이 특히 취약함
- 사업 추진 역량 및 의지가 아직 부족함
  - 자치단체의 낮은 사업 기획 및 추진 역량으로 실질적 연계·협력이라기보다는 형식적 협력형태를 띠고 있으며, 숙원사업을 연계·협력으로 재구성하는 경향이 있음
  - 지자체별·사업별 자기 완결성만 꾀하는 칸막이식 사업구조, 저조한 사업 참여율 또한 문제점으로 지적될 수 있음(2011년 기초생활권 35개, 광역경제권 33개 신청)
- 사업선정과 추진조직 및 절차 등 아직 체계가 정립되지 못하여 **추진력이 미약함**
  - 연계·협력 관련 사업을 추진하는 주요 조직의 역할분담 및 협력체계가 명확하지 않고 산업 이외 분야의 추진기구와 추진경험 미흡
  - 사업 선정 시 총량 및 지역별 안배를 고려함으로써 함량에 미달하는 사업이 선정됨
  - 사업추진 난이도에 비해 사업비 규모가 작아서 지자체들의 관심도가 낮고(2010년 기준 정부지원 3년간 10억 원 내외), 제안서 작성기간이 2개월 정도로 짧아서 정교한 사업계획서를 바탕으로 사업을 추진하기 곤란함

## 4. 광역경제권 연계·협력사업의 실효성 제고 및 보완 방안

### 광역경제권 선도산업과의 차별화

- 광역경제권 선도산업과 연계·협력사업 간 유사·중복 사업으로 인식되는 만큼 추진조직, 범위조정, 별도의 예산사업으로 분리 등 선도산업과의 차별화가 필요
  - 지자체 사업은 각 부처 지원하에 현행대로 추진하고, 광역경제권 간(기초 간, 초광역 간 포함) 연계·협력사업은 지역위가 주도하되 광역위의 협조를 얻어 추진
  - 광역경제권 연계·협력사업에서 산업분야(준선도산업 지원사업)는 광역경제권 선도산업으로 이관하고 농수산분야는 광역경제권 연계·협력사업에 포함시킬 필요
  - 광역경제권 선도산업과 광역경제권 연계·협력사업을 별도의 예산사업으로 분리

### 글로벌 경쟁에 대응 가능한 숙성된 사업 선정과 단계별 명확한 사업선정기준 마련

- 기획 시간과 예산이 충분히 확보될 필요가 있으며, 사전 기획 후 타당성이 충분히 검증된 뒤 선정해서 지원
  - 타 시·도와의 조율이 필요한 경우 일반적으로 1년 이상의 기획기간이 요구되는데 비해 2~3개월 만에 작성한 사업계획서로는 우수한 성과를 기대하기 어려움
- 기 추진한 유사한 성격을 가진 지역사업의 후속사업 등 숙성된 사업을 선정하여 추진
  - 기 추진한 사업들 중에서 가시적 성과가 도출되었으며, 규모의 경제효과가 기대되고, 장기적으로 사업을 확대할 경우 글로벌 경쟁에 대응 가능한 사업을 후속으로 추진
  - 사업의 종류와 개수를 최소화하여 사업비 규모를 대폭 확대
    - ※ 일정 규모 이하 사업은 지자체가 자율적으로, 부·처 지원하에 광역발전위원회 차원에서 추진하고, 규모가 비교적 큰 사업 및 확대가 필요한 사업은 지역발전위원회가 사업선정부터 성과까지 관리
- 부처사업 - 규모의 경제 - 범위의 경제 효과 단계별 명확한 목적과 사업선정기준 마련

### 인센티브 제공 및 지자체의 책임성 강화와 기획·관리 역량 제고

- 계획대비 높은 성과를 거둔 사업의 경우 사업 참여자와 지자체에 인센티브 제공
  - 사업 참여자에게는 기여 정도에 따라 연수, 포상금 지급, 승진 등의 기회 제공
  - 지자체에게는 인센티브 예산과 한 단계 진전된 연계·협력사업 추진 기회 제공

- **계획대비 성과가 저조한 경우에는 신규 사업추진 기회 제한**
  - 사업 참여자와 지자체에게 다른 신규 사업추진 기회를 제한함으로써 책임성을 강화
  - 사업이 선정된 후 성과도출을 위해 자원을 결집·노력하기보다는 신규 사업 발굴에만 집중하여 기존의 선정된 사업성과가 미흡하거나 사업이 장기화되는 사례 방지
- **연계·협력을 통해 최대의 성과(부가가치, 매출액, 일자리 창출)가 나타날 수 있는 잠재력이 있는 산업과 분야 및 주체를 선정하여 추진**
  - 참여하는 2개 이상의 지자체에서 해당분야 최고의 경쟁력을 가진 주체들이 참여하고 주체 간 적절한 역할분담과 목표달성을 위해 유기적으로 연계될 필요
- **지자체는 사전에 협력 파트너와 협의한 뒤 지역단위의 지원으로 소규모 사업을 추진한 후 확대하는 등 추진경험을 통해 성과가 예상되는 사업을 연계·협력사업으로 신청**
  - 사업목표가 명확하고 실현가능성이 있으며 성과목표가 합리적으로 제시될 필요
- **사업 및 사업비 규모가 적정하고, 지방비 분담비율이나 민간 분담비율 등 지자체의 추진 의지와 참여주체들의 열정과 노력 및 연계·협력의 경험 축적이 필요**

### 지역발전위원회와 광역발전위원회의 역할 강화를 위한 제도적 보완

- **지역발전위원회가 국가균형발전특별법에 명시된 지역 간 연계·협력 임무를 추진하여 지역발전에 기여할 수 있도록 광역경제권 연계 및 협력 사업의 추진력 강화 필요**
  - 광역경제권 연계 및 협력사업 추진 과정에서 사업조정, 예산 배분 및 조정 등 지역발전 위원회의 권한을 확대할 필요
- **광역발전위원회가 광역경제권 연계·협력사업에서 제 역할을 할 수 있도록 예산이 광역위를 거쳐 연계·협력사업 주체들에게 배분되도록 제도 개선 필요**
- **지역발전위원회 권영섭 정책연구관(국토연구원 연구위원) (yskwon@krihs.re.kr, 02-2180-2230)**