

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

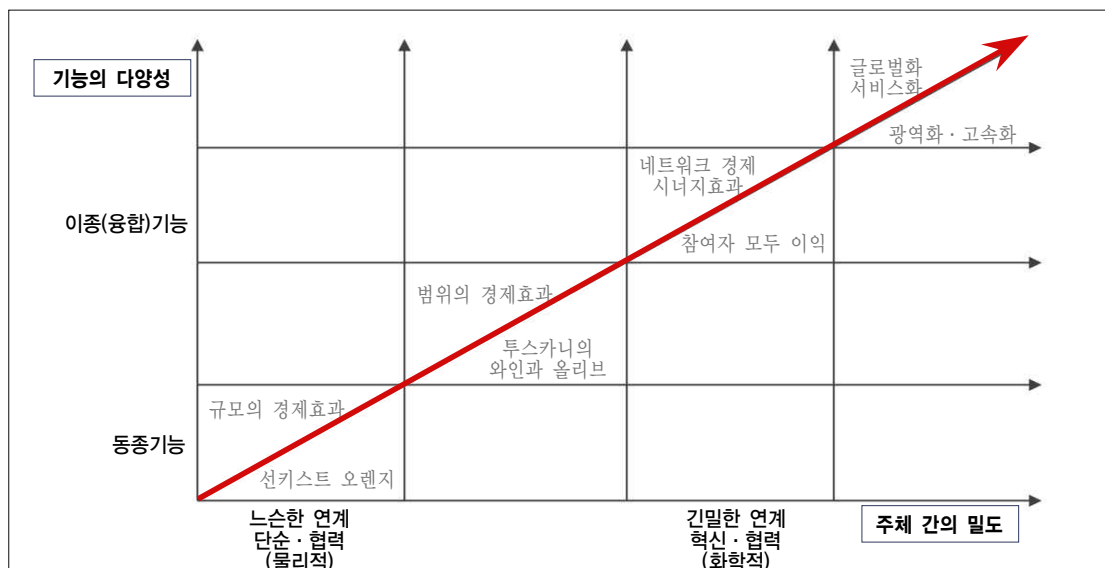
- 상호 이해와 신뢰가 기반이 될 것
- 공통의 자원을 함께 조화롭게 이용할 것
- 범위의 경계를 도모할 것
- 개별 지역의 경쟁력을 강화할 것
- 지역 간 경쟁을 제한하여 불필요한 경제적 갈등을 감소시킬 것
- 기존에 네트워크 경제가 있을 것
- 규모의 경제를 통하여 일정수준의 규모를 달성할 것
- 다양한 거래비용을 줄일 것

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

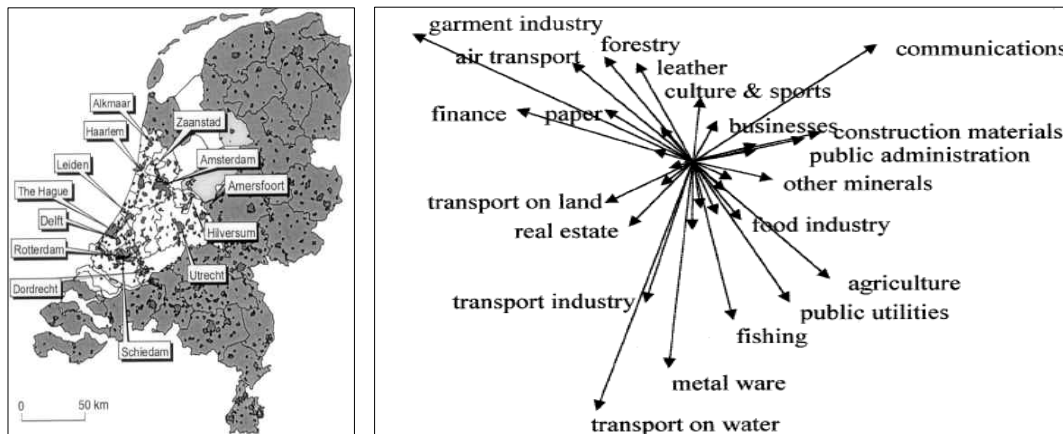
【그림 2】 규모의 경제, 범위의 경제 및 네트워크 경제 효과



● 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 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)**