KRIHS POLICY BRIEF

국토정책 Brief

제 326 호
2011. 5. 30

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 경제**를 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 강화**하는 방향으로 **제도를 보완할 필요**

〈〈〈 광역경제권 연계 · 협력사업의 실효성 제고방안 〉〉〉

- 광역경제권 선도산업과 광역경제권 연계 · 협력사업의 범위를 조정하고 **별도의 예산사업으로 분리**하는 등 **광역경제권 선도산업과 차별화**
- **글로벌 경쟁에 대응 가능한 숙성된 사업 선정**과 단계별 명확한 사업선정 기준을 마련하여 추진
- 사업추진 성과에 대한 **인센티브를 제공**하고 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 지자체**가 **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 · 핌피시설, 문화관광, 농수산업, 교통 및 도시개발, 보건복지, 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 달성**하고자 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

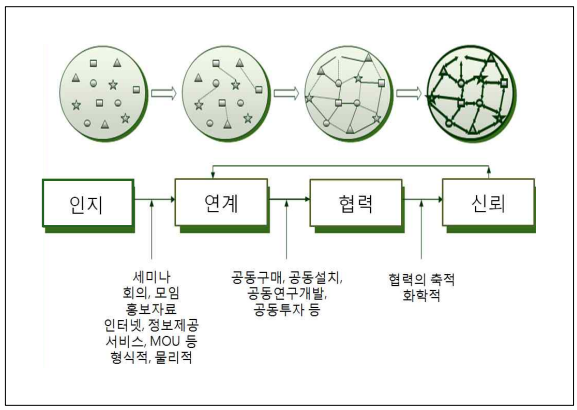
2. 지역 간 연계 및 협력의 의미와 사례

지역 간 연계 및 협력의 의미

- 지역 간 연계 및 협력이란 **두 개 이상의 지역(거점, node) 간에 동종 또는 이종의 콘텐츠로 서로 연계**되어 있으며, 이들 간 서로 힘을 합하고 도와서 **거래비용을 줄이고 사업권한과 책임을 공유하며 공동으로 편익을 창출**하는 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 4단계**를 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 경제를 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 글로벌화**되고, 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 경제효과를 창출**하는 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

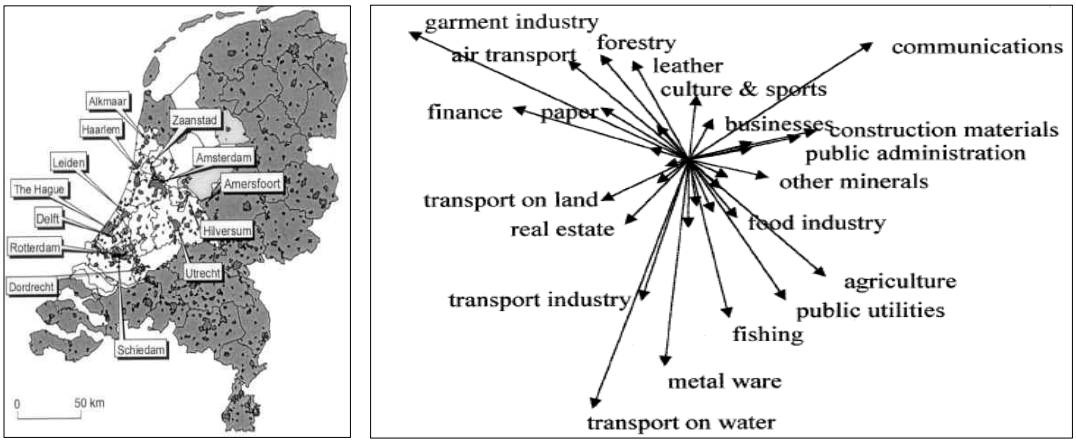
- 또한, 상호 보완성에 기초하여 **범위의 경제를 창출**하는 지역(이탈리아 투스카니 등)들이 나타나고 있음
  - 와인과 올리브 생산시스템(묘목, 비료, 농가, 숙성 등 연구개발, 병 · 코르크 생산, 홍보 등)은 대부분 일치하기 때문에 생산비용 절감을 통한 범위의 경제 달성이 가능

- 더 나아가 **상이한모**

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

■ 란스타드 지역 13개 도시들은 **산업이 특성화**되어 있으며 **고급서비스 공급분야**의 수요를 충족시키기 위해서 주변도시들과 **상호 연계 · 협력하여 대도시효과**를 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 포함**되어 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	540.0	1,000.0	460	85.2
		R&D	49.5	472.5	423	854.5
		비R&D	490.5	527.5	37	7.5

자료: 지역발전위원회 내부자료

■ 광역경제권 연계 · 협력사업은 **광역경제권 선도산업과 유사 · 중복 사업으로 인식**되고 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 부족**함

- 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 미약**함

- 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 차별화**가 필요

- 지자체 사업은 각 부처 지원하에 현행대로 추진하고, **광역경제권 간(기초 간, 초광역 간 포함) 연계·협력사업은 지역위가 주도**하되 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 지역발전위원회의 권한을 확대**할 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)

발행처 국토연구원 **발행인** 박양호 **주소** 경기도 안양시 동안구 시민로 224
전화 031-380-0114 **팩스** 031-380-0470 **홈페이지** www.krihs.re.kr

수록된 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다. 지난호는 홈페이지에서 볼 수 있습니다.

국토연구원 KRIHS