

국토이슈리포트

제23호

2020년 7월 20일

| 발행처 | 국토연구원 www.krihs.re.kr | 발행인 | 강현수 | 주 소 | 세종특별자치시 대책연구원로 5

균형발전을 위한 광역 협력사업 추진방안

*이 국토이슈리포트는 '강현수, 2019. 균형발전을 위한 광역 협력사업의 필요성과 방향. 한국토지주택공사 등 주최 국가균형발전 대토론회 발표자료, 11월 19일. 서울: 은행회관' 및 '강현수·강민규, 2019. 국가균형발전을 위한 초광역 협력사업 추진방안. 국가균형발전위원회 발표자료, 8월 30일. 서울: 국가균형발전위원회' 내용을 일부 추가·보완한 것임

요약

■ 과도한 수도권 집중을 해소하고, 세계적 차원에서 벌어지는 지역 간 경쟁에 대응하기 위해 시·도를 넘어선 광역 단위 협력이 필요함

- 2019년 말 기준으로 대한민국 전체 인구 가운데 수도권 인구 비중이 50%를 넘어섬
- 제4차 산업혁명, 세계 무역질서 재편, 대도시 정주 선호 등 경제·사회 환경 변화로 비수도권의 주력 산업이 쇠퇴하는 현상과 인구 및 산업의 수도권 쏠림 현상이 함께 나타나고 있음
- 수도권 집중 억제와 함께 세계화 시대 지역 간 경쟁에 대응하려면 시·도 행정구역을 넘어선 산업 육성 및 인프라 조성, 정주환경 질 개선 등을 위한 광역 협력이 필요

■ 역대 정부에서도 광역 단위 협력을 위한 권역을 설정하고 다양한 사업을 추진하여 왔으나 뚜렷한 성과를 내지 못했음

- (성과 부진 원인) ① 중앙정부 주도로 세워진 광역 단위 발전 비전과 목표에 대한 지역 내부 및 지역 간 합의 부재로 지속적인 추진력 상실, ② 광역 협력 정책을 뒷받침하는 예산 사업들이 추진됐으나, 부처별 칸막이식 추진, 권역 내 소지역주의 발흥 등으로 정책 효과 반감, ③ 중앙부처와 지방정부 사이에서 광역 협력 거버넌스를 조율하고 주도할 기구들의 기능과 위상이 취약

■ 새롭게 추진할 광역 협력사업은 지역의 필요에 따라 유연하게 협력 대상과 권역을 설정하고, 성과 도출이 가능하도록 제도적 기반을 마련해야 함

- 광역 협력의 대상이나 권역이 고정된 것이 아니라, 사업의 목적과 지역의 여건에 맞게 유연하게 협력하고, 이 과정에서 다양한 참여 주체의 이해관계를 결집시켜야 함
- 제조업 르네상스 정책, 한국판 뉴딜사업 같은 정부의 주력 사업을 우선 광역 협력 사업으로 추진하면서, 단기적으로는 광역 협력사업에 필요한 예산과 제도 정비, 중장기적으로는 자치분권과 연계된 지역 주도 추진체계를 구축

강현수 국토연구원 원장
강민규 서울시립대학교
도시행정학과 조교수

1

국가균형발전을 위한 광역 협력의 필요성

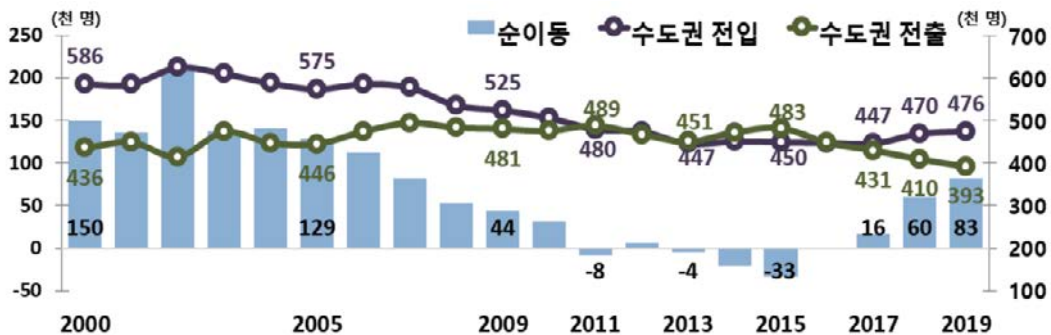
수도권 인구, 마침내 전국 인구의 50%를 돌파

2019년 12월 수도권에 사는 인구가 대한민국 전체 인구의 절반을 넘어선 것으로 나타남¹⁾

☞ 우리나라 전체 면적의 1/10 남짓 차지하는 수도권의 인구가 나머지 지역 인구 전부를 합한 것보다 많아진 것은 대한민국 역사상 처음 있는 일

☞ 노무현 정부 때 시행한 중앙부처 및 공공기관의 세종시와 혁신도시 이전 정책이 그 효과를 다한 2017년부터 수도권 인구 증가가 다시 시작됨

〈그림 1〉 수도권 인구 순이동 추이(2000~2019년)

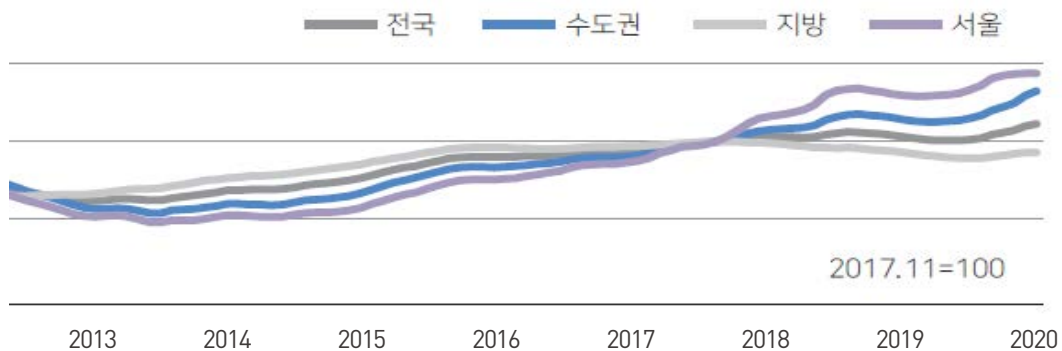


출처: 통계청 2020, 1.

☞ 인구·산업·일자리를 비롯한 국가 자원의 과도한 수도권 집중은 수도권과 비수도권의 어려움을 가중시키며, 최근 수도권 부동산 가격 상승 문제처럼 국가 발전과 사회 통합을 저해하는 위협 요인이 됨

- 수도권의 경우 인구 증가에 따라 지난 수십 년 간 시가지 집적 및 연담화가 계속되고 통근권이 확대되면서 수도권 내 교통 혼잡 및 주요 기반시설 설치비용도 지속적으로 증가
 - 대표적인 예로 수도권 도로교통 혼잡비용은 전국 33.4조 원 중 19조 원에 달하는 것으로 분석(2015년 기준)²⁾

〈그림 2〉 전국 주택 매매 가격 지수 추이

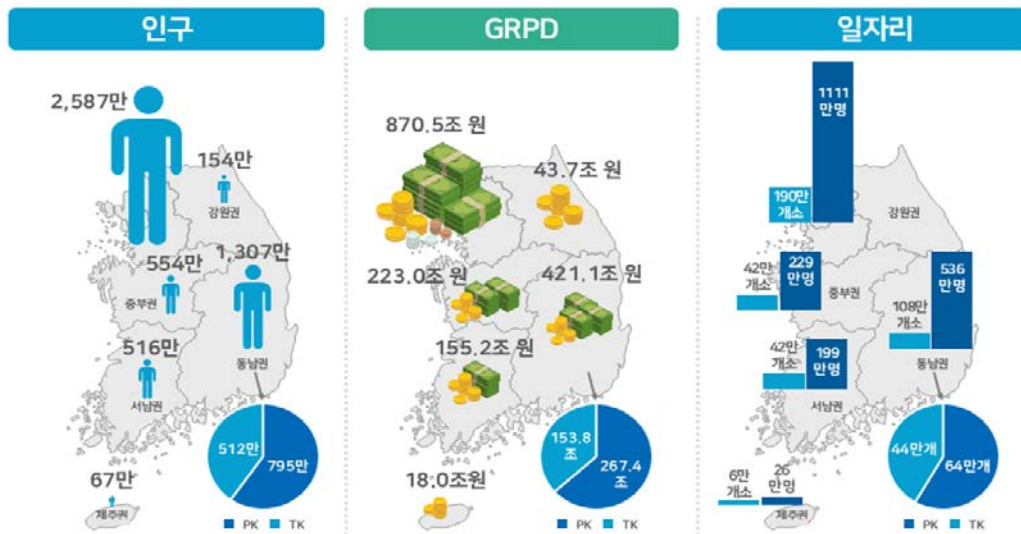


출처: 한국감정원 2020.

1) 통계청 주민등록인구 통계자료 기준(2019년 12월).

2) 국토교통부 2019, 내부자료.

〈그림 3〉 수도권 집중과 지역불균형 현황: 광역권별 인구·지역내총생산(GRDP)·일자리 비교



출처: 한국농촌경제연구원 2019, '균형발전 구상과 전략' 발표자료를 기반으로 저자 재작성(원자료: 인구는 통계청 주민등록인구통계(2019년도) 자료, 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product: GRDP) 및 일자리는 2017년 광역 시·도별 통계자료를 활용).

기술 변화, 제4차 산업혁명, 세계 무역질서 재편, 대도시 정주 선호, 코로나19 확산 등과 같은 최근 경제·사회 변화의 흐름은 수도권보다 비수도권에 더 불리하게 작용하고 있으며, 비수도권의 주력 산업은 쇠퇴하고 인구 및 산업은 수도권으로 쏠리는 현상이 나타나고 있음

- ▶ 농산어촌 지역은 지속적인 청년인구 유출과 고령화로 지역산업 및 정주 기반이 무너질 위기에 봉착
- ▶ 비수도권 지역 중 산업 중심 지역도 수도권에 비해 수출 의존도가 높은 제조업 기반 경제구조를 가지고 있어 중국 등 후발 개발도상국의 추격과 세계경제 변동에 취약
- ▶ 특히 2020년 초부터 본격화된 코로나19 확산으로 인해 세계경제 침체 및 글로벌 공급망 위기가 초래될 경우 수출 제조업 기반 지역경제도 큰 어려움에 처할 위험성
 - 관광산업이 주력산업인 지역에서도 코로나19로 인한 이동 제한과 내수 부진으로 어려움 직면

전 세계적으로 대도시권의 규모와 역할이 갈수록 증대, 대도시권 간 경쟁도 격화

20세기 중반부터 대도시화 현상이 선진국에서 개발도상국으로 확산되고, 전 세계적으로 대도시 인구규모와 대도시권 영역, 그리고 대도시권 영향력이 갈수록 커지는 현상을 설명하기 위해 관련 연구들이 진행됨

- ▶ 대도시권 인구가 늘어나고 대도시권 영역이 광역화되는 현상을 설명하기 위해 메트로폴리스(metropolis), 메갈로폴리스(megalopolis), 메가시티(mega city) 등의 개념 등장³⁾
- ▶ 대도시가 세계화 시대 세계경제의 중심지로 부상하는 현상에 주목하는 세계도시(world city), 글로벌 도시(global city) 등의 개념 등장⁴⁾

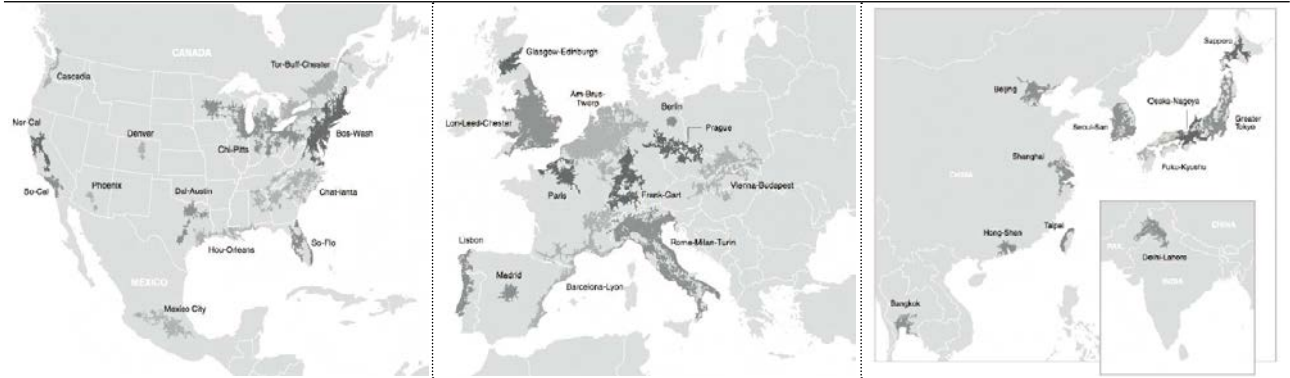
3) 대표적으로 장 고트만(Gottmann, J. 1961)은 미국 북동부 대서양 연안을 따라 보스턴에서 워싱턴 D.C.로 이어지는 연담도시 지역을 메갈로폴리스(megalopolis)로 명명함.

4) 세계도시에 대해서는 존 프리드만(Friedmann, J. 1986), 피터 테일러(Taylor, P. J. 2004)의 연구가, 글로벌 도시에 대해서는 사스키아 사센(Sassen, S. 1991) 연구가 대표적임.

④ 대도시의 영향권이 인접한 주변 지역은 물론이고, 갈수록 발전하는 교통통신망을 통해 전 세계로 확산되는 현상에 주목하는 도시권(city region), 광역권(mega region), 광역도시권(mega city region), 글로벌 도시권(global city regions), 지역국가(region states) 등의 이론화가 진행됨⁵⁾

- 광역화된 도시권의 중심이 하나가 아닌 여러 중심을 가진 다중심성을 강조하는 다중심 도시화 지역(polycentric urban region)⁶⁾이라는 개념도 등장⁶⁾

〈그림 4〉 세계의 주요 광역권(mega region)



주: 왼쪽 그림부터 미국, 유럽, 아시아의 주요 광역권.

출처: Florida, R. et al 2008, 27-29.

④ 우리나라에서도 국토연구원을 중심으로 대도시의 영향력 및 영향권이 주변 지역으로 확산되는 현상에 정책적으로 대응하기 위한 연구들을 수행

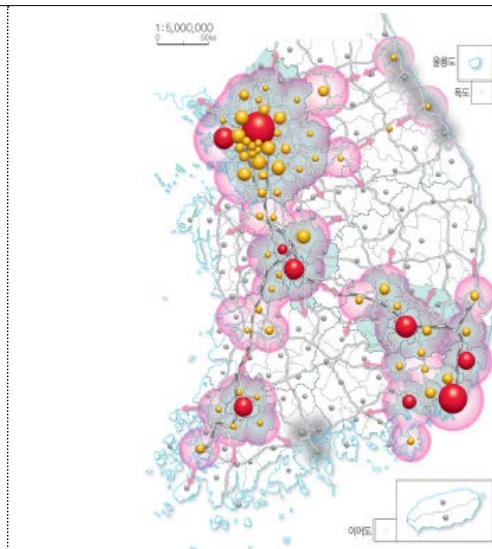
- 이용우 외(2014, 2016)의 국토 미래예측 시나리오에서는 메가도시권 성장시나리오와 대도시권 확산시나리오를 가장 가능성 높은 미래 시나리오로 예측

〈그림 5〉 메가도시권 성장시나리오



출처: 이용우 외 2014, 요약 xi.

〈그림 6〉 대도시권 확산시나리오



출처: 이용우 외 2016, 82.

5) 도시권(city region)은 제인 제이콥스(Jacobs, J. 1984), 광역권(mega region)은 리처드 플로리다(Florida, R. et al. 2008), 광역도시권(mega city region)은 피터 홀과 케시 페인(Hall, P. and Pain, K. 2006), 글로벌 도시권(global city region)은 알렌 스코트(Scott, A. 2001), 지역국가(region states)는 오마에 겐이치(Omae, K. 1993) 같은 유명 학자가 주창하면서 그 개념이 학계와 대중에게 널리 소개됨.

6) 다중심 도시화 지역(polycentric urban region)에 대해서는 Kloosterman, R. and Musterd, S.(2001)참조. 이와 유사한 개념으로 네트워크 도시(network city), 다핵 도시권(multicore city region) 등이 있음.

- 권규상 외(2019), 변필성 외(2020)에서는 최근 우리나라 주요 대도시 영향권 범위를 분석
- 김광익 외(2008), 김동주 외(2009, 2010, 2011, 2012), 김태환 외(2016), 국토연구원(2010, 2014)에서 광역경제권, 대도시권, 광역도시권, 글로벌 도시권, 중추도시권과 관련된 정책연구 수행

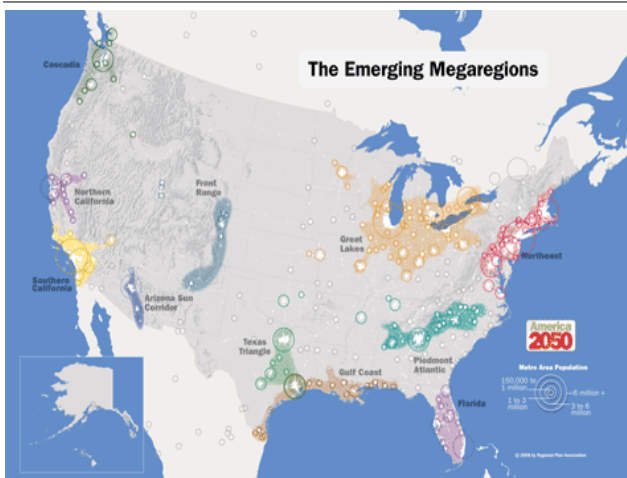
대도시권의 광역화 흐름에 대응하기 위해 많은 나라들이 행정구역을 넘어서는 광역권 혹은 광역도시권 차원의 광역 협력 계획·사업들을 추진하고 있음

📍 대표적으로 미국의 지역계획협회(Regional Plan Association)에서는 ‘미국 2050(America 2050)’ 프로그램을 통해 미국의 주요 광역권 발전전략을 제시

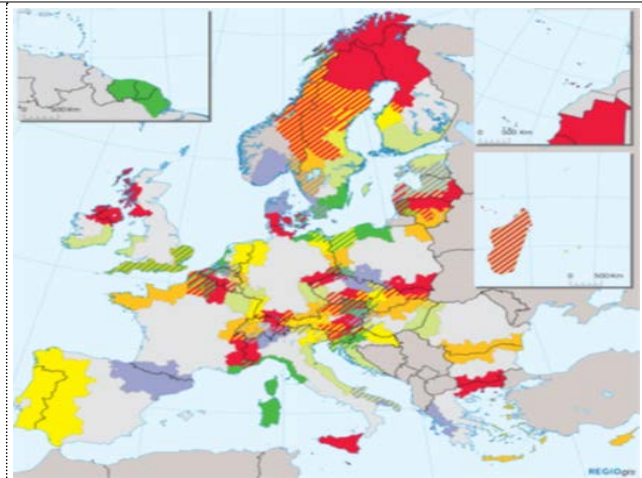
📍 유럽연합(EU)에서는 유럽통합의 정신이기도 한 국가 간, 지역 간 협력을 위하여 많은 노력을 기울이고 있으며, 특히 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund)을 통해 국경을 넘어 인접국가 및 지역 간 협력을 촉진하는 지역 협력사업(European Territorial Cooperation: ETC, 일명 Interreg 프로그램)을 운영하고 있음⁷⁾

- 유럽연합 지역 협력사업은 대상 지역에 따라 다음과 같은 세 가지 유형으로 구성됨
 - [Interreg A] 국경을 맞댄 접경지역 간 협력, [Interreg B] 국가 간 협력, [Interreg C] 지역 간 협력
- 유럽연합은 국경을 넘어서는 지역 간 협력을 촉진하기 위해 오래 전부터 슈퍼 지역(super region), 거대 지역(macro region) 등의 초국경적 지역 개념을 설정

〈그림 7〉 미국의 10대 광역권(megaregions)



〈그림 8〉 유럽연합의 초국경협력사업(2014~2020년)



출처: (좌) Regional Plan Association 2007; (우) EC (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border, 2020년 7월 7일 검색).

우리나라에서도 법정 계획인 국토종합계획, 수도권정비계획, 광역개발계획, 광역도시계획, 국가균형발전계획 등에서 광역 차원의 지역발전 계획 및 사업을 추진한 경험이 있음

- 📍 1972년부터 시행된 제1차 국토종합개발계획부터 광역계획 개념이 포함됐으며, 수도권정비계획·광역개발계획·광역도시계획 같은 법정 계획이 시행됨
- 📍 노무현 정부 때부터 시행된 국가균형발전 5개년계획에서도 광역 차원의 계획과 사업이 추진됨
 - 특히 이명박 정부는 5+2 광역경제권 사업을 의욕적으로 추진한 바 있음

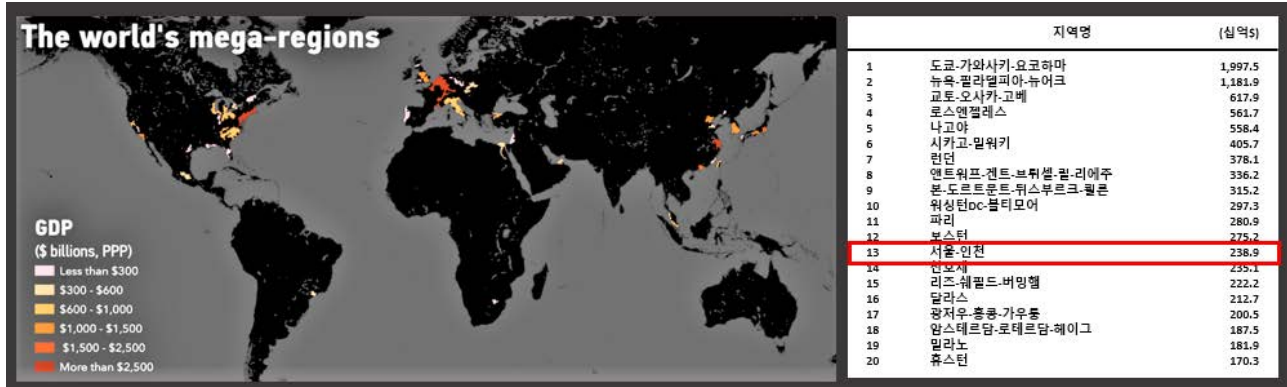
7) 구체적인 사항은 EU 지역 정책 사이트(https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/) 참조.

미래 발전과 균형발전을 위해 수도권 외 나머지 지역도 세계적 경쟁력을 키우기 위한 전략 필요

수도권을 제외한 우리나라 나머지 지역 대도시권의 세계적 경쟁력은 낮은 수준임

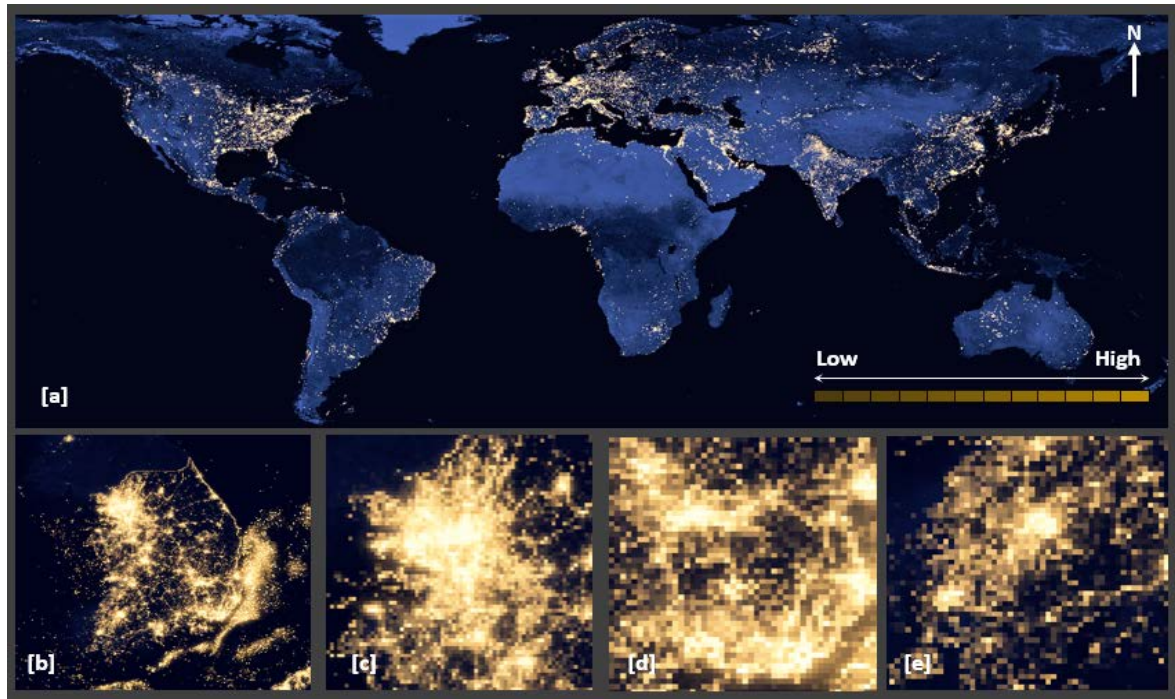
전 세계 메가리전(mega region) 경쟁력에 관한 다양한 분석 결과들을 종합해보면⁸⁾, 서울 및 수도권의 경쟁력은 10위권 내외에 해당하는 반면, 차순위인 부울경권의 경우 50~70위권 수준에 머물러 있고, 기타 지방 대도시권 경쟁력은 순위권 밖인 것으로 나타남

〈그림 9〉 전 세계 주요 메가리전(mega region) 분포 및 경쟁력 분석



출처: (좌) Bloomberg CityLab (2019년 2월 28일자, Florida, R.), (우) Florida, R. et al. (2012) 연구결과를 번역 후 재인용

〈그림 10〉 인공위성 야간조명을 통해 본 세계 및 우리나라 주요 대도시권 발전수준



주: 인공위성 야간조명(Nighttime Light) 데이터 [a] 전 세계, [b] 한반도, [c] 수도권, [d] 영남권, [e] 호남권. 이를 통해 우리나라 지방 대도시권에 비해 수도권이 압도적인 집적 수준을 갖추고 있음이 잘 드러남.

출처: Kang, M. and Jung, M. C. 2019의 연구 원자료를 재가공하여 저자 작성.

8) AT Kearney(2018), Brookings Institution(2015), Florida, R. et al(2012)의 분석결과를 종합함, 한편 Florida, R.의 최근 연구(Bloomberg CityLab, 2019년 2월 28일자)에서는 우리나라 서울과 부산을 연결하는 경부축을 세계의 주요 메가리전 중 하나로 분석함.

현재 우리나라의 광역 단위 주요 지역 정책은 주로 17개 시·도 광역자치단체 중심으로 수행되고 있으나, 산업, 교육, 광역교통 및 시설입지 등의 측면에서 시·도 단위 정책 추진은 너무 분산적이고 비효율적인 경우가 많음

❶ 이미 통근권이나 지역노동시장 영역이 시·도 행정구역과 일치하지 않지만 주요 지역 정책은 대부분 행정구역 단위로 이뤄지고 있음

❷ 지역발전에 활용할 자원과 역량의 분산에 따른 비효율을 최소화하기 위해 행정구역을 넘어서 광역 단위에서 지역 간 연계와 협력이 필요

국제 경쟁력을 어느 정도 갖추고 있는 수도권을 아시아를 대표하는 대도시권으로 육성하면서, 다른 지역들도 수도권에 버금가는 경쟁력을 키우기 위해서는 광역 단위 협력이 필수적임

❸ 비수도권 지역의 경쟁력 강화를 위하여 일자리 및 산업 육성, 정주환경 개선, 인프라 구축 등이 필요한데, 이를 효과적으로 수행하기 위해 행정구역 단위를 넘어서 광역 협력 및 협력을 유인하는 제도 정비가 필요

지역산업의 경쟁력 강화를 위해 최소 적정규모(critical mass) 확보를 통한 집적경제 달성이 요구되며, 산업 연관관계가 형성되어 있는 광역 단위에서 산업 육성 정책을 펼치는 것이 효과적⁹⁾

❹ 우리나라 주력 제조업이 입지한 지역에서는 지역경제의 중심이 되는 제조업 쇠퇴 대응전략 마련이 시급

❺ 하지만 지역경제 진흥을 담당하는 지원기관들이 시·도 단위로 설립되어 있어, 시·도 행정구역을 넘어서는 광역 단위 지원활동은 거의 이뤄지지 못함

❻ 최근 지역경제의 지속가능한 발전을 위해 특화보다는 연관 다양성(related variety) 및 다각화를 중시하는 정책(예: EU의 스마트 전문화 정책)으로 바뀌고 있는데, 이런 정책은 넓은 광역 단위에서 추진하는 것이 효과적임

- 산업의 융·복합화 경향 속에서 너무 작은 규모인 시·도 단위에서 특화된 지역산업 구조를 지향하다 보면, 경제 변동이나 위기 시 지역경제의 회복력(resilience)을 상실할 가능성이 높음

[미국 오바마 정부의 제조업 육성 정책 시사점] 지역에 기반한 제조업 육성

미국 민주당 오바마 행정부가 역점적으로 추진한 제조업 부흥 정책은 ‘제조업이 미국 경제와 기술 혁신에 중요’하며 연구개발과 제조 역량이 지리적으로 근접한 ‘산업공유지’가 중요하다는 점을 강조¹⁰⁾

❶ 오바마 정부는 연방정부에 공공-민간 협력기구인 국가제조업부흥위원회(National Manufacturing Renaissance Council)를, 각 지역에 지역별 제조업부흥위원회 같은 기구를 만들고 지방정부와 함께 제조업 부흥 정책을 추진

- 오바마 정부는 미국이 제조업을 포기할 경우 제조업 공동화, 저성장, 저고용, 소득 양극화에 직면할 가능성이 있으며, 국가가 제조 역량을 잃게 되면 혁신 능력도 함께 잃게 될 것을 우려

9) 시·도 단위가 아니라 광역 단위 산업 육성의 필요성에 대해서는 산업연구원에서 일련의 연구를 수행했음, 대표적으로 김영수 외(2008) 참조.

10) 이하 내용은 오바마 정부 당시 제조업 육성 정책의 주창자였던 개리 피사노 등의 주장과 미국 정부의 관련 정책 보고서 등을 중심으로 정리한 것임. 구체적인 내용은 개리 피사노 & 윌리 시(2019), Executive Office of the President(2009), National Economic Council(2016) 참조.

- ④ 특히 제조공장 해외 이전은 해당 산업과 연관된 숙련 인력, 지식, 소재 공급자, 기업과 대학의 R&D 네트워크로 구성되는 산업생태계의 붕괴로 이어질 수 있음을 우려
- ④ 이러한 배경에서 오바마 정부는 제조업 부흥 정책을 추진했는데, 이 정책의 핵심 개념은 연구개발과 제조 역량의 근접을 통해 축적된 '제조 경험을 통한 혁신'과 '산업공유지' (industrial commons)임
 - 혁신은 실험실의 발견이나 시제품이 아니라 새로운 아이디어나 개념을 시장에 선보이는 과정이며, 이를 위해 연구개발과 제조 역량은 서로 가까이 위치해야 함
 - 산업공유지란 기업과 대학, 연구소에 내재된 연구개발, 제조 인프라와 노하우, 공정기술, 엔지니어링 역량이 어우러져 혁신을 만드는 요람을 말함
- ④ 혁신의 주체인 핵심 인력은 이동성이 강한 자본과는 달리 이동에 제약이 있으므로 지역의 장소 경쟁력을 갖추고, 이를 토대로 인적자본 양성과 결합된 지역 혁신생태계를 구축하는 정책을 추구
 - 오바마 정부는 2012년부터 연방정부와 협력하여 지역 제조업 경쟁력 강화 전략을 세우는 지방정부를 지원하는 '제조업 공동체 협력 투자' (Investing in Manufacturing Communities Partnership) 정책 추진
- ④ 요약하자면, 한 나라와 국민의 번영은 연구개발과 제조 기능, 그리고 인적자본이 결합된 지역화된 산업 공유지의 경쟁력에 달려 있으므로, 정부가 이를 정책적으로 육성해야 한다는 것임

[문재인 정부 '제조업 르네상스' 정책에 대한 시사점] 광역 협력을 통한 지역 산업공유지 조성 및 인재가 정주할 수 있는 지역 장소경쟁력 강화

- ④ 미국 오바마 정부 제조업 부흥 정책의 시사점은 미국 경제의 경쟁력 강화를 위해 '제조업' 부흥과 동시에 '지역'과 '장소'가 중요하다는 점을 다시 일깨운 것임
 - 연구개발과 제조 기능의 지리적 근접, 장소의 매력에 혁신의 요람인 산업공유지 형성 및 인재 유치 성공의 조건
- ④ 우리나라 역시 '세계 4대 제조강국'으로 도약하는 것을 목표로 하는 '제조업 르네상스 정책' 추진
 - 2019년 6월 19일 문재인 대통령이 직접 제조업 르네상스 비전 선포
- ④ 우리나라 '제조업 르네상스' 정책의 성공을 위하여 지리적 근접과 장소의 매력을 중시하는 '지역' 관점의 정책 보완이 필요하며, 이때 '지역' 제조업 육성 정책 단위는 시·도 행정구역을 넘어선 광역 단위가 적합
 - 국가 차원의 제조업 르네상스 정책 목표 및 비전, 전략과 함께 각 지역 차원에서도 정책 목표와 비전, 전략이 수립되고 실천되어야 함
 - 효과적인 산업공유지 조성을 위해서는 잘게 나뉜 행정구역 단위가 아니라, 실질적인 산업생태계 단위에서 정책 목표가 수립되고 집행되어야 함. 즉, 행정구역을 넘어서는 지역 간 협력이 필수적
 - 예컨대 부산·울산·경남의 자치단체와 민간기업, 지역대학, 노동조합 등이 함께 모여 부울경 지역 제조업 육성 전략을 주도적으로 만들고 중앙정부와 협력하여 실행한다면 정책 성과를 높일 수 있을 것임

2

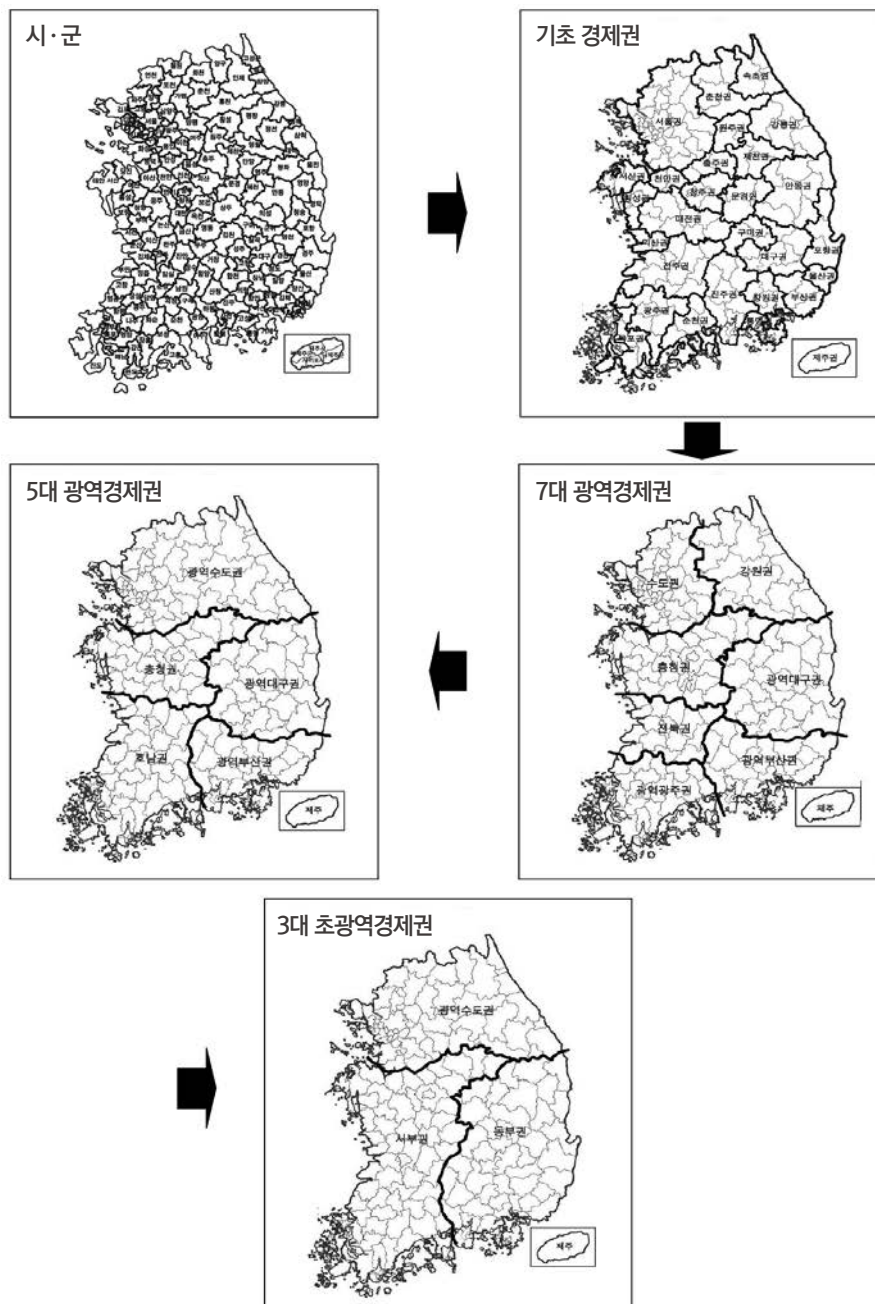
시·도 단위를 넘어선 광역 협력 추진 경험 및 한계

시·도 단위를 넘어선 광역 협력 공간 단위 연구

우리나라 지역 현실에 적합한 광역 협력 공간 단위에 대해, 국토연구원을 중심으로 많은 연구가 축적되어 있음

대표적으로 이동우 외(2003)는 우리나라를 7대 혹은 5대 광역경제권, 나아가 3대 초광역경제권으로 광역화하는 방안을 제시한 바 있으며, 이원섭(2007), 한국지역학회(2007), 김광익 외(2008) 등이 (초) 광역경제권 연구

〈그림 11〉 자립적 지역발전을 위한 지역 단위



출처: 이동우 외 2003, 요약 5.

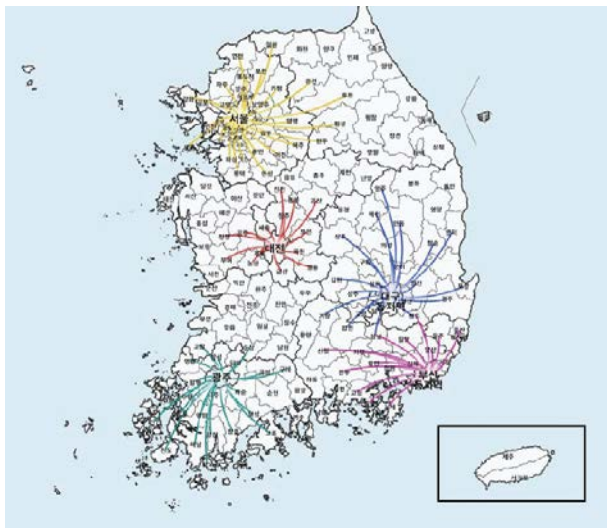
행정구역을 넘어서는 광역 협력 공간 단위 설정은 통근·통학권이나 지역노동시장, 기업 간 거래망, 산업클러스터 구조와 깊은 관계가 있음

② 대도시 인구 증가와 교통통신의 발달에 따라 출·퇴근, 쇼핑, 기업 간 거래관계 등에서 시·도 행정구역을 넘어서는 광역화 현상이 진행되고 있음(이세원·이희연 2015, 권규상 2019, 변필성 외 2020)

③ 지역 간 연계망은 지리적으로 연접한 지역 사이뿐 아니라 도시 계층을 따라 인접하지 않은 지역과도 비지적(飛地的)으로 형성되고 있음

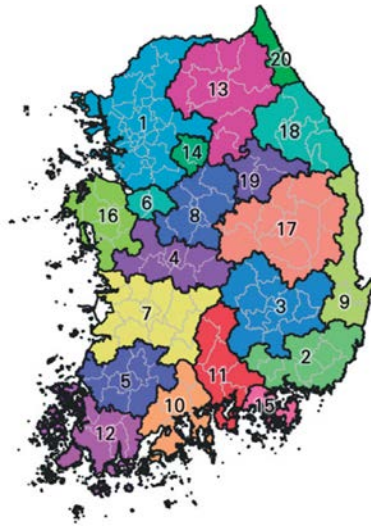
- 서울과 수도권은 전국 각 지역 및 외국과 연계망이 가장 발달한 지역
- 주요산업 지배기업 거래 네트워크 분석 연구에 따르면 우리나라 조선업 연계관계는 수도권과 영남해안지역 사이에 주로 발달되어 있음(황명화 외 2016)

〈그림 12〉 출근 통행량(2017)으로 본 5대 도시 영향권



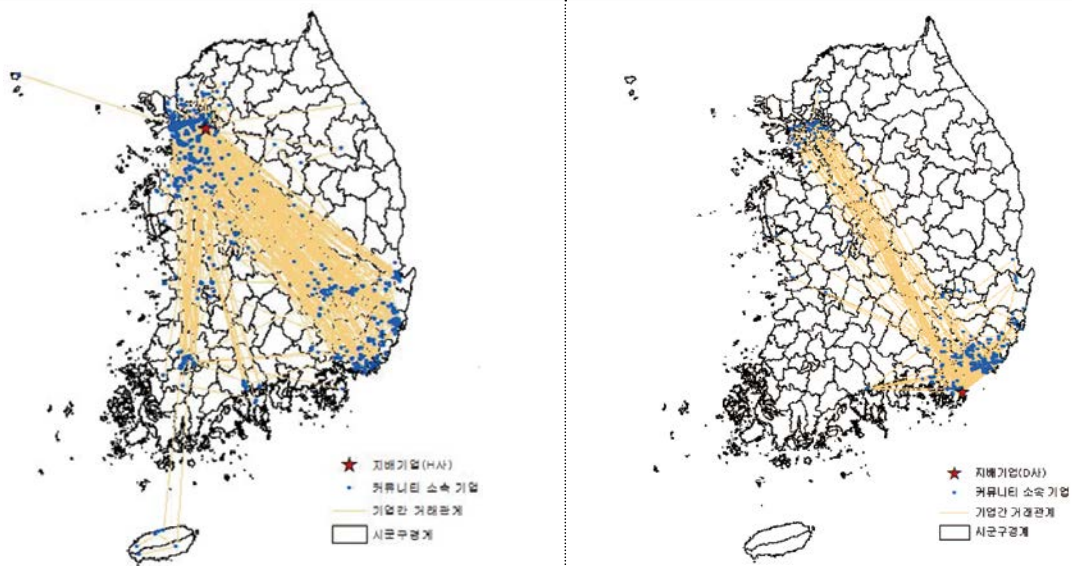
출처: 변필성 2020, 요약 viii.

〈그림 13〉 커뮤니티 발견법을 활용한 기능지역 구분



출처: 권규상 2019, 413.

〈그림 14〉 자동차산업 및 조선산업 핵심 지배기업 거래망



주: 왼쪽은 자동차산업, 오른쪽은 조선산업 핵심 기업의 기업 간 거래관계를 시각화.

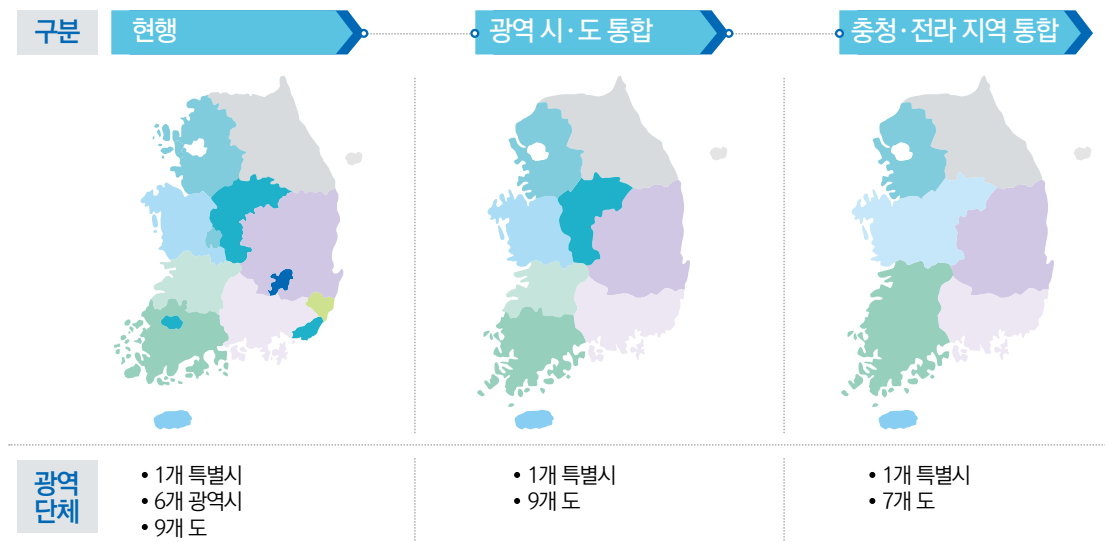
출처: 황명화 외 2016, 86-87.

광역 협력에서 한걸음 더 나아가 현재의 광역 시·도를 통합하여 더 큰 규모의 광역 지방정부를 만드는 행정구역 개편에 대해서도 여러 논의와 연구가 이루어졌음

📍 학계에서는 광역 행정구역 확대 개편을 위한 이승종(2008) 등 여러 대안들이 제시됨

📍 2009년 국회에서는 ‘지방행정체제개편특별위원회’를 구성하고 광역 지방정부를 지금보다 더 큰 규모로 확대하는 몇 가지 방안을 제시한 바 있음

〈그림 15〉 광역 자치구역 개편방안



출처: 이승종 2008, 382의 내용을 바탕으로 저자 재구성함.

정부의 광역 협력권역 설정 및 사업 추진 사례

국토종합계획에서 광역권역 설정

📍 우리나라 최초의 국토종합계획인 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)에서는 우리 국토를 주요 하천 중심 4대권, 행정구역 중심 8중권, 경제생활권 중심 17소권으로 구분

📍 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)에서는 자족적 공간 단위인 28개 지역생활권 설정

📍 노무현 정부 때 수립된 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)에서는 7+1경제권역을 설정

- 국토종합계획은 「국토기본법」에 근거하여 현재 제5차 국토종합계획(2020~2040)까지 수립됨

수도권정비계획

📍 수도권정비계획은 서울, 인천, 경기 3개 시·도가 속한 수도권의 정비에 관한 종합계획으로 수도권 인구 및 산업 집중을 억제하고 적정 배치를 목적으로 수립된 우리나라 대표 광역계획임

- 수도권정비계획은 「국토기본법」에서 명시한 국토계획 중 지역계획에 속하는 것으로, ‘수도권정비계획법’에 근거하여 현재 제3차 수도권정비계획(2006~2020)까지 수립됨

지역계획인 광역개발사업계획(약칭 ‘광역개발계획’)과 도시계획인 광역도시계획

📍 지역계획 차원에서 수도권에 대응할 수 있는 지방거점 육성을 위하여 광역개발권역(광역권) 지정

- 2015년 통합된 ‘(구)지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률’에 근거, 부산경남권, 아산만권, 광주 목포권, 대전청주권, 대구포항권 등 10개 광역개발권역 지정과 개발계획 수립¹¹⁾

❗ 도시계획 차원에서 인접한 두 개 이상의 행정구역에 대해 장기적 발전방향을 제시하기 위해 광역계획권을 지정하고 광역도시계획 수립

- ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에 근거, 현재 수도권 · 부산권 등 14개 광역계획권 지정

국가균형발전을 위한 국가균형발전계획에서 광역권역 설정

❗ 노무현 정부 때 처음 만들어진 국가균형발전위원회는 2006년부터 시·도를 초월한 광역권 구상 발표

- 2006년 11월 제3회 지역혁신박람회에서 4대 초광역경제권(수도권 · 충청권 · 호남권 · 영남권¹²⁾) 구상 발표
- 2007년 9월 제4회 지역혁신박람회에서 5+2 초광역경제권(수도권 · 충청권 · 호남권 · 대경권 · 동남권 5대 초광역경제권 + 강원권 · 제주권 2개 지역경제권) 구상 발표

❗ 이명박 정부는 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권으로 구성된 3차원적 지역발전방안 제시

- 기초생활권(163개), 광역경제권(5+2, 7개), 초광역개발권(4+@)을 지역발전 정책의 3차원 공간단위로 설정
- 이 중 가장 역점적으로 추진한 광역경제권은 지역 경쟁력 강화를 목표로 5+2 광역경제권(수도권 · 충청권 · 호남권 · 대경권 · 동남권 · 강원권 · 제주권)을 설정하여 추진했으며, 광역권별 비전 및 목표를 수립하고 연계 협력사업을 추진
- 초광역개발권의 경우 해안권과 접경지역을 대외개방형 4대 초광역개발권(남해안 선벨트, 동해안 에너지 · 관광 벨트, 서해안 신산업벨트, 남북교류 · 접경벨트)으로 육성하고 개발효과를 내륙으로 확산되도록 내륙 초광역개발권도 설정

❗ 박근혜 정부는 지역행복생활권(56개), 중추도시생활권(20개), 경제협력권(17개) 사업을 추진

- 경제협력권사업의 경우 비수도권 14개 시 · 도를 대상으로 2~3개 시 · 도가 한 개의 협력산업을 선정하여 공동육성하는 사업으로, 연접하지 않은 시 · 도들이 산업생태계를 반영한 경제협력권을 구성
- 국가균형발전계획은 ‘국가균형발전특별법’에 근거, 현재 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)까지 수립됨

동·서·남해안권 및 내륙권계획 + 연계협력형 지역계획

❗ 동·서·남해안권 및 내륙권의 발전을 위한 초광역계획

- 이명박 정부의 ‘초광역개발권 기본구상’(2009)을 바탕으로 ‘동 · 서 · 남해안 및 내륙권 발전 특별법’에 근거한 해안권 3개 권역(남해안권, 동해안권, 서해안권)과 내륙권 3개 권역(백두대간권, 내륙첨단산업권, 대구-광주 연계협력권)의 계획이 수립됨

❗ 해안내륙권 시·군 연계·협력형 지역계획

- 전남과 경남 8개 시 · 군이 공동으로 남해안권 발전거점 조성 시범사업을 추진한 성과를 바탕으로 남해안권 이외 7개 권역(강원, 경기, 충북, 충남, 전북, 전남, 울산 · 경북)의 연계협력형 지역계획이 수립됨

11) 2015년 1월 지역개발 관련 법률들이 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」로 통합되면서 광역개발계획 역시 거점지역형 지역개발계획으로 통합됨.

12) 4대 초광역경제권에서 영남권을 대경권과 동남권으로 분리하면 5대 초광역경제권이 됨.

기존 광역 협력 정책 추진의 한계

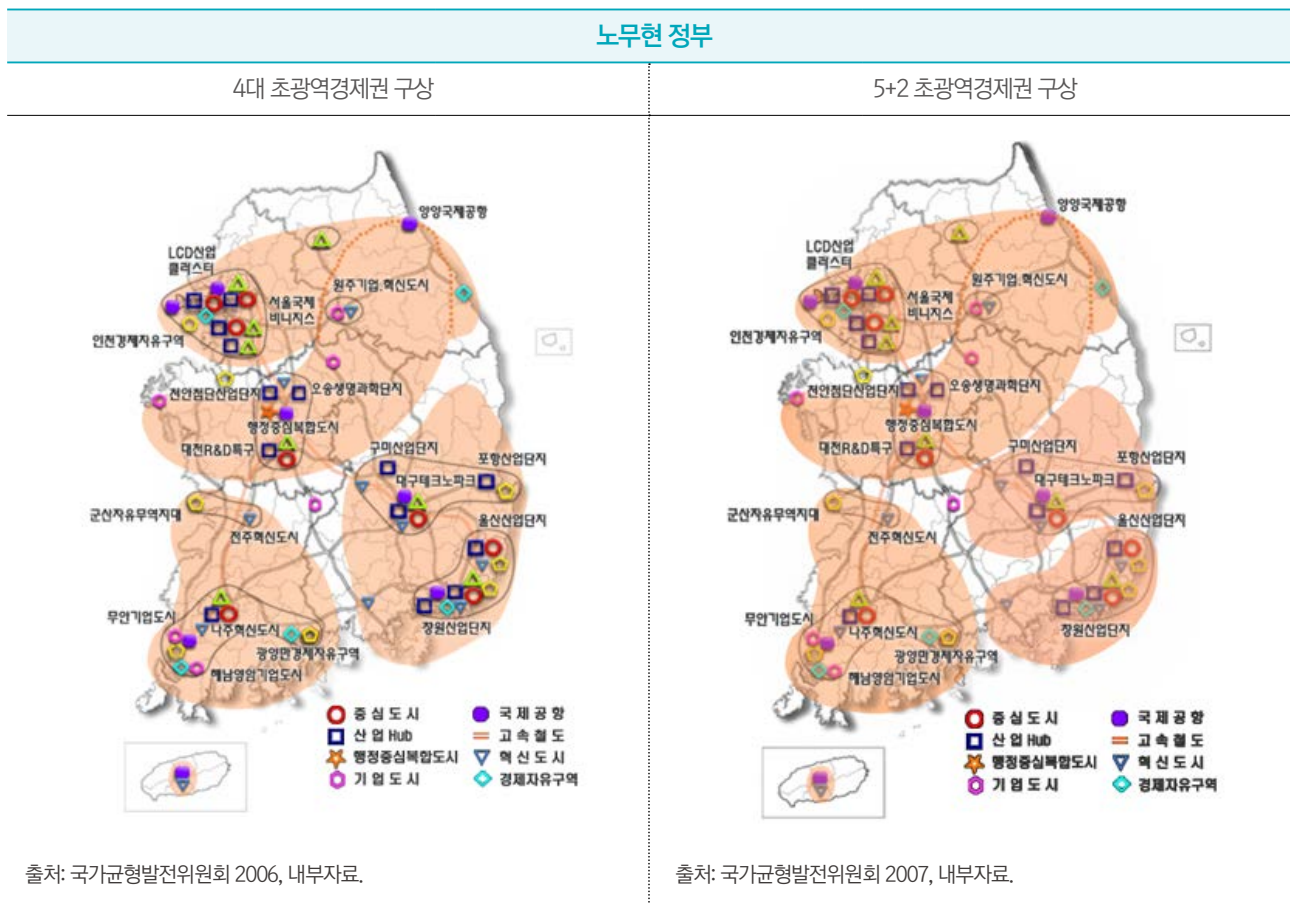
정책 및 사업 공간 단위와 행정구역 불일치 문제를 극복할 수 있는 효과적 거버넌스 구축 실패

- 그동안 광역 협력권역에서 광역 협력을 위해 다양한 예산사업들이 추진됐으나, 중앙부처별 칸막이식 예산 지원, 권역 내 지방자치단체 사이의 소지역주의 발흥 등으로 정책 효과가 반감됨
- 무엇보다도 중앙정부 각 부처와 시·도, 시·군·구 등 지방자치단체 사이의 이해관계와 입장 차이를 조율하면서 공동의 이익을 추구하는 효과적인 광역 협력 거버넌스 구축에 실패
 - 광역 협력사업의 성공을 위해 중앙부처와 지방자치단체 사이에서 사업의 목표와 비전 수립, 이해관계자 간 입장 조율과 조정 역할을 담당해야 할 추진 주체의 기능과 위상이 취약
 - 가장 적극적으로 광역 협력사업을 추진했던 이명박 정부의 5+2 광역경제권 사업에서도 이 사업의 거버넌스 핵심 역할을 담당하도록 설계된 ‘광역경제권발전위원회’의 위상과 역할이 취약했음

광역 협력 단위에서 합의·공유된 비전 및 전략의 부재

- 광역 협력 단위의 발전 비전과 목표가 만들어졌으나 지역의 필요에 의해 지역 주도로 기획되고 합의된 것이 아니라, 중앙정부 주도로 만들어진 비전과 목표였기 때문에 지속적으로 추진되지 못했음
- 지역의 주체들이 함께 동의하고 공유하는 비전과 목표가 아니므로 시·도 입장에서는 광역 차원에서 협력해야 할 동기 부여와 인센티브가 적었고, 그 결과 지역 간 1/n 나눠 먹기식 사업이 추진됨

〈그림 16〉 역대 정부의 국가균형발전을 위한 광역 협력권역 설정 및 사업 추진 사례



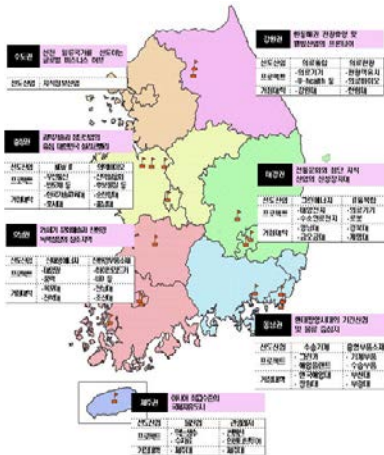
이명박 정부

3차원적 국토개발
(초광역·광역·기초생활권 개발)



출처: 지역발전위원회 2008, 30.

5+2 광역경제권
선도산업 및 인재양성대학



출처: 지역발전위원회·지식경제부 2009, 8.

4+@ 초광역개발권



출처: 지역발전위원회·지식경제부 2009, 16.

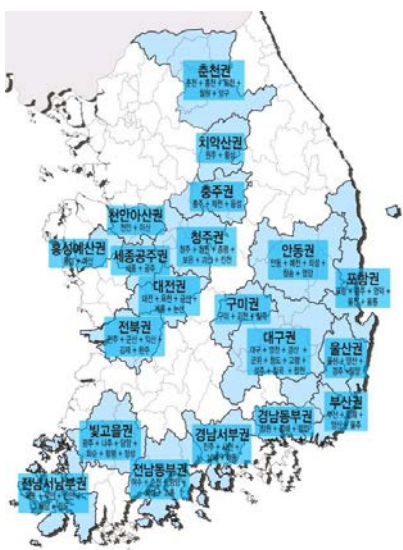
박근혜 정부

지역생활권



출처: 국토연구원 2014, 51.

중추도시생활권



출처: 지역발전위원회 2014, 7.

경제협력권 산업육성 사업



출처: 산업통상자원부 2015.

3

새로운 광역 협력사업 추진방안 제안

새로운 광역 협력사업의 추진방향

새로운 광역 협력사업은 지금까지 진행되었던 광역 협력 추진 경험에 대한 반성과 성찰에서 출발해야 하며, 다음과 같은 방향으로 추진할 것을 제안함

① 지역의 필요에 따라 지역이 주도적으로 기획한 광역 협력사업

과거와 같이 주로 중앙정부에 의해 결정되는 사업이 아니라, 각 지역이 지역의 현실과 필요에 따라 협력 대상 지역과 함께 자발적이고 주도적으로 기획한 광역 협력사업

협력사업 기획 과정에서 민간을 포함한 다양한 참여 주체의 이해관계를 하나로 결집하고 통합

② 목적에 따라 유연하게 설정하는 협력 대상 및 광역 협력권역

협력의 대상 지역이나 협력권역이 인접한 지방자치단체로 고정불변된 것이 아니라, 개별 사업별로 사업 목적에 따라 각 지역들 사이 합종연횡이 가능한 가변적이고 유연한 협력 대상 및 권역 설정

기존 행정구역 경계 중심의 경직적·폐쇄적 권역 대신, 기능과 산업 연계 현실을 반영하여 행정구역을 초월한 개방적 권역으로 추진

〈그림 17〉 필요와 목적에 따라 다양하게 설정되는 광역권 운영

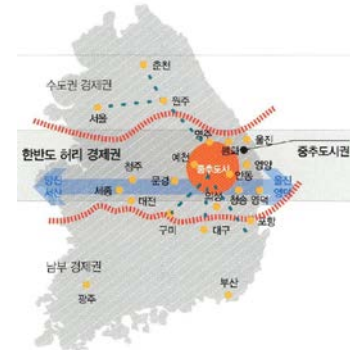
문화관광광역권



5대 광역생태권



한반도 하리경제권 구상



충청권 국제과학비즈니스벨트



남해안 관광클러스터 종합구상도



③ 협력 자원, 거버넌스 강화 등 실질적 성과 도출이 가능한 제도와 장치 마련

② 광역 협력사업의 안정적 자원 확보를 위해 실현가능성이 높은 대안은 국가균형발전특별회계에 (가칭) ‘광역 협력계정’을 신설하는 방안임

- 신설된 광역 협력계정의 예산 운영지침 범위 내에서 광역 협력 주체가 자유롭게 사업을 기획·집행하되, 사업예산 규모는 중앙정부 예산 및 집행 관련 부처와 협의
- 이명박 정부 당시 광역·지역발전특별회계(현행 국가균형발전특별회계)에서 광역경제권 사업을 위한 ‘광역 발전계정’을 운영해 본 경험이 있음

② 산업통상부·국토교통부 등 부처별로 추진되던 사업을 지방자치단체를 포함한 다 부처 협업사업으로 전환

② 지방정부뿐만 아니라 민간기업·대학·시민사회 등 지역의 주체들이 함께 참여하는 지역 통합형 광역 협력 사업을 추진하면서, 협력 참여자들의 이해관계를 조정하고 통합할 거버넌스 기구의 역할과 기능 강화

④ 남북교류 및 글로벌 협력을 고려한 사업 추진

② 공간적으로 인접한 지역뿐만 아니라 기능적으로 연계된 지역, 나아가 북한 지역과 해외 지역과도 협력하는 개방형·국제형 광역 협력사업 추진

② 북한 지역 개발과 한반도 균형발전을 위한 남북교류 협력사업도 광역 협력 차원에서 추진

② 해외 지역, 특히 시너지 효과가 높은 신남방·신북방 국가들과 교류 협력도 광역 협력 차원에서 시행 가능

- 문재인 정부 신남방정책특별위원회에서 추진하는 한국-아세안 미래공동체 구현 정책을 아세안 국가들의 협력 수요를 반영하여 우리나라 각 지역과 맞춤형 광역 협력사업으로 추진할 수 있음
- 북방경제협력위원회에서 추진하는 유라시아 국가들과 국제 협력사업인 9개의 다리(9-bridge)전략을 광역 협력사업과 연계하여 추진할 수도 있음

〈그림 18〉 광역권 단위 남북교류 협력 및 글로벌 연계 전략

한반도 6대 광역경제권과 K자형 네트워크



9-BRIDGE 전략

9-BRIDGE 전략
가스, 철도, 항만, 전력, 북극항로, 조선, 농업, 수산, 산업단지 등
9개 분야에 대한 동시다발적 협력사업 추진



출처: (좌) 민경태 2014, 158; (우) http://bukbang.go.kr/bukbang/vision_policy/policys/0004/ (2020년 7월 15일 검색).

⑤ 광역 권역 내부의 균형발전을 위하여 대도시와 중소도시, 농산어촌 지역 간 기능 연계 강화

- ④ 광역 권역 내부는 일반적으로 가장 인구가 많은 중심 대도시, 차 순위 대도시, 중소도시, 소도읍, 농산어촌으로 구성되는 내부 공간구조를 가지고 있음
- ④ 광역 협력사업이 성공적인 지역발전으로 이어지려면 광역권 내부의 균형발전 관점에서 중심 대도시를 거점으로 하여 권역 내부에 있는 중소도시와 농산어촌 지역과 긴밀한 연계가 필요함
- ④ 중심 대도시가 주변 지역발전 잠재력을 잠식하는 것이 아니라 주변지역으로 발전을 전파·확산시키는 역할이 중요
 - 즉, 역류효과(backwash effect)가 아니라 확산효과(spread effect) 창출이 필요

광역권과 대도시권의 관계

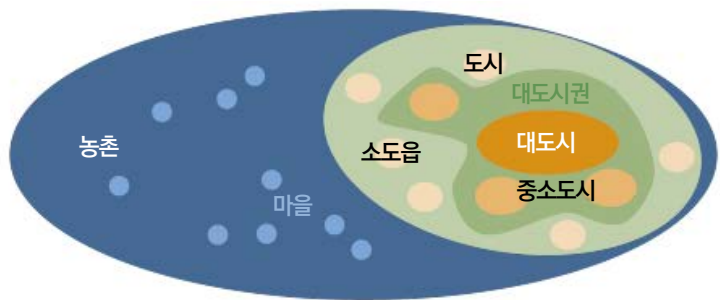
- ④ 광역권과 대도시권은 유사한 개념이지만, 엄밀히 구분하자면 광역권은 농산어촌이나 비도시 지역도 포함되기 때문에 대도시권보다 공간적·기능적으로 더 넓은 지역을 포괄(즉, 광역권 내부에 대도시권이 포함)
- ④ 대도시 주변 공간을 이해하기 위해서는 도시-농촌 이분법보다는 대도시-중소도시-소도읍-농촌지역으로 이어지는 일련의 연속체로 보는 것이 더 현실에 부합함(World Bank 2009)

〈그림 19〉 도시와 주변지역 공간구조 도식

도시-농촌으로 단순화된 도식



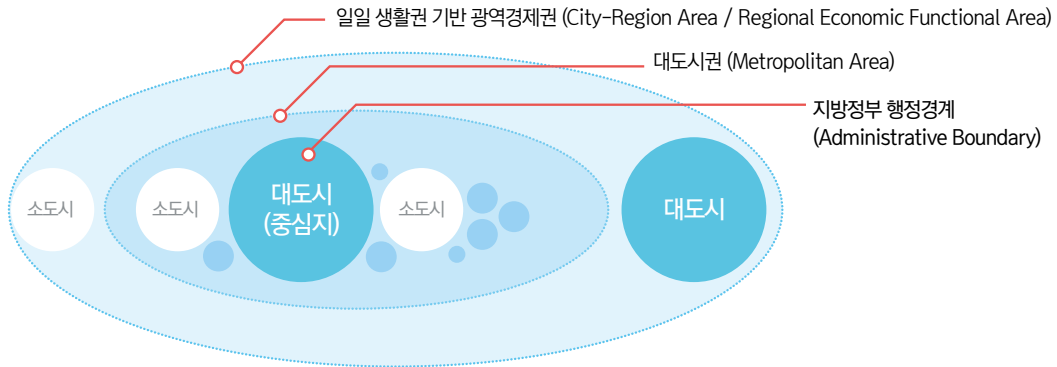
보다 현실적인 지역 공간구조 도식



출처: World Bank 2009, 51의 내용을 바탕으로 저자 재작성.

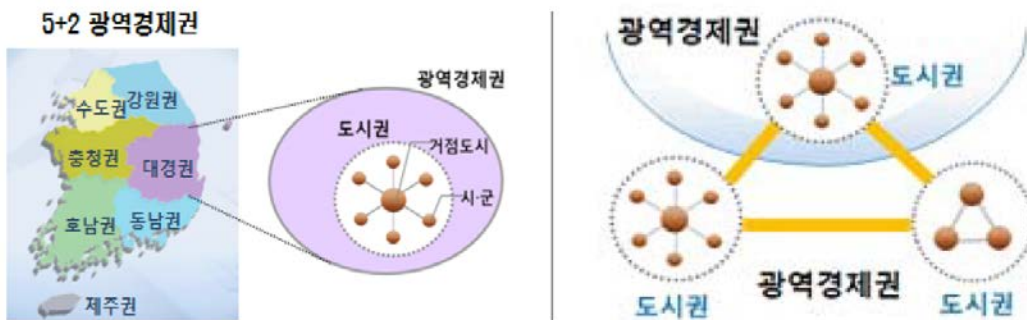
- ④ 김용웅(1997)은 광역권과 광역도시권은 기능적으로 연계된 도시와 주변 지역을 함께 묶은 공간 단위라는 공통점이 있지만, 광역권은 이미 도시화가 확산된 지역만을 대상으로 하는 대도시권과는 달리, 앞으로 형성될 대규모 산업지대와 주변 지역을 하나의 공간 단위로 본다는 차이가 있다고 설명함(즉, 광역권은 지역개발 차원, 광역도시권은 도시행정 차원의 공간 단위로 봄)
- 안영훈(2008)은 대도시권보다 더 넓은 권역으로 광역경제권을 개념화
- 김동주 외(2011)는 광역경제권은 광역시와 도 전체, 도시권은 광역경제권 내 일부 지역(대도시와 인근 지역)으로 개념화

〈그림 20〉 도시권(city-region) 개념에 기초한 광역경제권



출처: 안영훈 2008의 자료를 바탕으로 저자 재작성.

〈그림 21〉 광역경제권과 도시권의 관계



출처: 김동주 외 2011, 8.

지금까지 살펴본 새로운 광역 협력사업 방식을 역대 정부에서 가장 적극적으로 광역 협력사업을 추진했던 이명박 정부의 5+2 광역경제권 추진방식과 비교하면 다음과 같음

〈표 1〉 5+2 광역경제권 추진방식과 새로운 광역 협력 추진방식의 차이점

이명박 정부 5+2 광역경제권 추진 방식	새로운 광역 협력 추진 방식
중앙정부 주도의 권역 및 사업 선정	지방정부 간 협력을 통한 지역 주도의 권역 및 사업 선정
(선 권역 설정 후 사업 선정) 설정된 하나의 권역에서 여러 사업 진행	(선 사업 선정 후 권역 설정) 각 사업마다 사업 권역이 달라질 수 있음
인접한 지방정부 행정구역 중심의 고정적 폐쇄적 협력 대상 및 권역	사업 목적에 적합한 유연적 개방적 협력 대상 및 권역

출처: 저자 작성.

국가균형발전과 지역발전을 선도하는 광역 협력사업 발굴

- ❁ 광역 협력사업 유형으로는 산업 및 일자리 육성, 인프라 조성(도로·철도·공항·항만 등), 문화, 관광, 교육 및 인재 양성, 환경, 물 관리, 안전, 재난 방재, 남북 협력 및 국제 협력 등 광역 차원의 지역발전을 위해 필요한 다양한 영역의 사업 유형이 가능함¹³⁾
 - 몇 가지 영역을 결합한 융·복합 사업도 가능
- ❁ 이명박 정부는 5+2 광역경제권의 광역 협력사업으로 ‘광역권 선도사업’을 추진하였는데, 이 중 소프트웨어 사업으로 ‘광역권 선도산업 육성’, ‘선도산업별 인재양성’ 사업을, 하드웨어 사업으로 ‘광역권 SOC’ 사업을 추진한 바 있음

[광역 협력사업 추진체계] 추진조직

[지방자치단체 차원] 지방자치단체 간 협력조직: 행정구역을 넘어선 광역 협력을 위해 자치단체 간 협약, 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체 등 작동 가능한 다양한 형태의 협력조직 구성이 가능함

- ❁ (협약 체결) 자치단체 간 상호 협력을 위한 협약 체결
- ❁ (행정협의회 구성) 행정협의회는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 자치단체들이 설치하는 협의기구(「지방자치법」 제152조-158조에 근거)
- ❁ (지방자치단체조합 설립) 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 자치단체들이 설치하는 협의기구로 행정협의회와는 다르게 법인격을 부여한 공법상 법인(「지방자치법」 제159조-164조에 근거)
 - (운영사례) 부산 김해 경량전철 조합(목적달성 이후 폐지), 부산·진해 경제자유구역청, 광양만권 경제자유구역청, 지리산권 관광개발조합 등
- ❁ (특별지방자치단체 설립) 특별지방자치단체는 행정구역을 넘어선 단일 또는 복합 사무를 처리하기 위해 자치단체들이 설치하는 별도 법인으로, 의회와 장 등의 기관 구성 및 조례 제정이 가능하여 행정협의회와 지방자치단체조합보다 집행력 강화 가능
 - 하지만 현행 「지방자치법」에서는 특별지방자치단체에 대한 선언적 규정만 있고 실질적 내용은 없어서 구체적인 설치 및 운영에 관한 법적 근거는 취약함¹⁴⁾
- ❁ (시·도 통합) 가장 적극적으로 주민 의사를 반영한 민주적 절차를 통하여 광역자치단체들의 자발적 통합도 고려해 볼 수 있음
 - 최근 대구와 경북 두 광역자치단체의 통합 움직임이 나타나고 있음
- ❁ 지금까지의 광역 협력사업이 큰 성과를 내지 못했던 점을 성찰한다면, 「지방자치법」 개정을 통한 특별지방자치단체 설립, 혹은 시·도 통합이 실효성 있는 대안이 될 수 있음

13) 한국지역학회(2007)에서는 광역권 발전의 6대 요소로 ① 리딩공간, ② 리딩산업, ③ 초광역 지식클러스터, ④ 초광역 인프라, ⑤ 슈퍼 프로젝트, ⑥ 초광역적 거버넌스를 꼽고 있음.

14) 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류) 제3항에 ‘특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다’, 제4항에 ‘특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다’고 되어 있지만 이와 관련된 대통령령은 마련되지 않고 있음.

[중앙정부 차원] 중앙정부 주도 실행조직 혹은 중앙정부 지원조직

- ② 중앙정부 기구인 특수 목적 광역 행정기구(가칭 ‘광역개발청’) 설치를 통해 중앙정부가 책임지고 광역 협력 사업을 주도적으로 추진할 수 있음
 - (유사 사례) 환경부 수도권대기환경청, 국토교통부 대도시권 광역교통위원회, 새만금개발청 등
 - 그러나 이 경우 중앙정부 권한을 지방정부에 이양하는 분권화 흐름에 역행한다는 비판이 가능
- ② 별도의 중앙정부 행정조직을 신설하지 않고, 광역 협력사업별로 관계 부처가 협력·지원하거나, 현재 국가 균형발전위원회의 역할을 확대·강화하여 광역 협력사업을 총괄 지원할 수도 있음
 - 이명박 정부 당시에는 중앙정부 차원에서 지역발전위원회(현행 국가균형발전위원회), 지역 단위에서 광역경제권 별로 ‘광역경제권발전위원회’를 구성하여 광역경제권 계획 및 사업을 추진
- ② 지방분권이라는 시대적 흐름을 감안한다면, 중앙정부가 주도하는 실행조직보다는 지방정부가 주도하고 중앙정부가 지원하는 방식이 바람직함, 이 때 중앙정부 각 부처의 균형발전사업을 총괄할 수 있는 국가균형발전위원회의 역할이 필요

[미국 사례] 광역도시지역계획기구(MPO)와 지역계획위원회(COG)

- ② 미국에는 지방정부 간 광역 협력을 위해 연방정부가 재정을 지원하는 정책결정기구로 광역도시지역계획기구(Metropolitan Planning Organization: MPO)가, 지방정부의 자발적 협의체인 지역계획위원회(Council of Government: COG)가 있음
 - 광역도시지역계획기구(MPO)는 지방정부에서 선출된 관료, 주정부 관료, 각계 전문가 등으로 구성되며, 특히 광역도시지역의 교통문제 해결을 위한 계획을 주로 담당하고 있음
 - 지역계획위원회(COG)는 RCG(Regional Councils of Government), PDC(Planning and Development Commissions) 등 지역에 따라 다양한 명칭으로 불리고 있으며, 광역 환경, 수자원, 주택 등 주요 부문의 광역계획을 담당하고 있음
 - 지역계획위원회(COG)가 지역의 자발적 협의체 성격을 가지고 있는 반면, 광역도시지역계획기구(MPO)는 ‘연방법’(1962)에 의해 특정 인구 규모 이상의 지역에서 반드시 설립해야 하는 기구로 설정되어 있음
 - 최근 이들 기구에서는 교통, 환경, 주택과 같은 전통적 도시·지역 계획 대상을 넘어 지방정부 연금, 에너지 계획, 기후변화 등과 같은 새로운 이슈와 관련된 활동을 수행하고 있음

[광역 협력사업 추진체계] 추진 예산

광역 협력사업이 안정적으로 추진되기 위해서는 광역 협력사업을 위한 별도의 안정적 예산 확보가 필요

- ② 현재 운영 중인 국가균형발전특별회계에 광역 협력사업을 위한 가칭 ‘광역 협력계정’을 신설하는 방안이 가장 효과적이라고 판단
 - 현재 국가균형발전특별회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주계정, 세종계정으로 구성되어 있음
 - 이명박 정부 당시에는 광역·지역발전특별회계(현재 국가균형발전특별회계로 명칭 변경)에 ‘광역발전계정’을 운영함

수도권에 대한 지나친 집중을 억제하고 비수도권의 경쟁력을 높이기 위하여 시·도 행정구역을 넘어서는 광역 단위 협력의 필요성에 대해서는 사회적 공감대가 높음

따라서 이제부터 해야 할 일은 실효성 있는 광역 협력사업의 기획 및 추진, 그리고 이를 뒷받침하는 예산 확보와 제도 구축임

- ② 경쟁력을 갖춘 규모의 경제 확보, 국가균형발전을 위한 다핵 거점 육성, 효과적인 지방분권을 위해서도 현재의 시·도 단위보다 더 큰 광역 단위 협력이 필요함
- ② 행정구역을 넘어서는 광역 협력의 필요성에 대해서는 대부분 공감하지만, 중앙부처 간, 시·도 및 시·군·구 자치단체 간 이해관계를 초월한 광역 협력이 행정 현실에서 그리 용이하지 않음
 - 지방자치단체 간 이해관계 대립으로 사업이 왜곡되거나 1/n 나눠 먹기식 사업 운영이 될 우려가 있음

4 맺음말

광역 협력사업의 성공을 위해서는 우리나라 행정체계, 정부 예산 운영방식, 중앙정부 및 지방정부 관계, 지방분권 및 지방자치 수준 등과 함께, 과거 정부의 광역 협력사업 추진 경험과 교훈을 고려한 현실성 있는 광역 협력사업 설계가 필요

- ② 제도적 차원에서 우리나라 예산 운영방식, 중앙부처 간 칸막이형 사업 추진 구조 등 지역이 주도하는 광역 협력사업의 추진을 어렵게 하는 요소들이 존재함
- ② 역대 정부 중 중앙정부 차원에서 광역 협력사업을 가장 적극적으로 추진했던 이명박 정부의 5+2 광역경제권 사업이 좋은 평가를 받지 못했고, 다음 정부에서 지속되지 못했던 원인에 대해 차분히 평가하고 성찰할 필요가 있음
- ② 광역 협력사업의 성공이 지방분권 확대와 긴밀히 연계되어 있다는 인식과 공감대 필요
 - 광역 협력사업을 집행할 특별지방행정기관 신설, 광역 협력사업을 추진할 권한 및 재원의 지방이양 등은 중앙정부의 분권화가 제대로 이행되어야 가능한 것임

한국판 뉴딜 같은 정부의 핵심 추진사업을 국가균형발전 정책과 연계된 광역 협력사업으로 우선 추진하면서, 성공 사례 발굴, 안정적 사업 예산 확보와 제도 개선 등 지역이 주도하는 광역 협력체계의 단계적 구축

- ② 정부의 핵심 추진사업을 우선적으로 광역 협력 시범사업으로 추진하면서 광역 협력의 애로사항과 제도 개선 과제, 성공 사례를 발굴하여 제도를 정비하고 성공 경험을 생산해 확산하는 것이 필요
 - 정부 정책의 시너지 효과를 높이기 위해 제조업 르네상스 사업, 한국판 뉴딜 사업 같은 정부의 핵심 추진사업을 국가균형발전정책과 연계하여 우선적인 광역 협력사업으로 추진하는 것이 바람직
- ② 단기적으로는 광역 협력사업에 필요한 예산 확보와 제도 정비, 중장기적으로는 자치분권과 연계된 지역 주도 광역 협력체계 구축¹⁵⁾

15) 참여정부 당시 국가균형발전위원장을 역임했던 성경룡 교수는 '다극발전 사회의 구축'이라는 국가 비전 아래, 수도권에 흡수되지 않는 초광역경제권 구축을 위한 2단계 접근을 제안함. 이를 통해 중앙집권형 국가인 우리나라를 점진적으로 '분권형 연방국가'로 전환함(성경룡 2013, 349-353).

- 1단계: 인접한 광역정부들이 초광역행정협의체를 활용하여 협력사업 발굴 실행
- 2단계: 분권개혁 차원에서 복수의 광역정부를 통합한 초광역정부 구성

- 단기적으로 국가균형발전특별회계 내 (가칭) ‘광역 협력계정’ 신설을 통해 사업 추진 예산과 동력을 확보하고, 중앙부처별로 각각 추진되던 사업을 국가균형발전위원회-관련 부처-지방자치단체 협업사업으로 전환
- 중장기적으로 특별지방행정기관 설치, 시·도 통합, 중앙정부 권한과 재원의 지방 이양 등 자치분권 실현과 연계된 지역 주도 광역 협력체계 구축

참고문헌

- 강현수. 2019. 균형발전을 위한 광역 협력사업의 필요성과 방향. 한국토지주택공사 등 주최 국가균형발전 대토론회 발표자료, 11월 19일. 서울: 은행회관.
- 강현수·강민규. 2019. 국가균형발전을 위한 초광역 협력사업 추진방안. 국가균형발전위원회 발표자료, 8월 30일. 서울: 국가균형발전위원회.
- 개리 피사노 & 윌리 시. 2019. 왜 제조업 르네상스인가(원제: Producing Prosperity_Why America Needs a Manufacturing Renaissance). 서울: 지식노마드.
- 국가균형발전위원회. 2006-2007. 내부자료.
- 국토교통부. 2019. 2040 수도권 광역도시계획. 내부자료.
- 국토연구원. 2010. 지방대도시권의 실태분석 및 발전방향. 안양: 국토연구원.
- _____. 2014. 중추도시권 등 지역생활권 추진현황 및 발전방안. 안양: 국토연구원.
- 관계부처합동. 2010. 한반도 생태축 구축방안. 11월 10일, 보도자료.
- 권규상. 2019. 네트워크 커뮤니티 발견법을 활용한 기능지역 구분의 의미와 효용성. 대한지리학회지 제54권, 3호: 405-420.
- 권규상·변필성·김승범. 2019 우리나라 대도시의 영향권 분석, 2010-2017. 국토연구원 워킹페이퍼 19-03.
- 김광익·이동우·박경현·이원섭·김창현·박양호. 2008. 국토경쟁력 강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전구상. 안양: 국토연구원.
- 김동주·권영섭·안흥기·구정은·최인혜·전성연. 2009. 국토의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 광역경제권 발전방안 연구. 안양: 국토연구원.
- 김동주·김현식·구정은·강민규·최인혜. 2010. 글로벌 도시권 육성방안 연구(Ⅰ). 안양: 국토연구원.
- 김동주·정일호·서연미·주미진·이승욱·강민규. 2011. 글로벌 도시권 육성방안 연구(Ⅱ). 안양: 국토연구원.
- 김동주·주미진·민성희·남기찬·윤영모·임혜원. 2012. 글로벌 도시권 육성방안 연구(Ⅲ). 안양: 국토연구원.
- 김병태. 2016. 한반도 허리경제권. 대경포럼 봄호: 26-29. 대구: 대구경북연구원.
- 김영수·김찬준·송우경. 2008. 광역경제권에 기반한 지역산업 육성 방안. 서울: 산업연구원.
- 김용웅. 1997. 광역권 개발계획의 도입배경과 발전방향. 국토연구 제26권: 1-18.
- 김태환·송지은·정준호·최성연, Helga-Jane Scarwell, Patrizia Ingallina. 2016. 광역도시권 경쟁력 강화를 위한 계획체계 개편방향 연구. 안양: 국토연구원.
- 대통령직속 북방경제협력위원회. http://bukbang.go.kr/bukbang/vision_policy/policys/0004/ (2020년 7월 15일 검색)
- 대한민국정부. 2011. 제4차 국토종합계획 재수정계획(2011-2020). 서울: 대한민국.
- 문화체육관광부. 2008. 남해안 관광벨트 연계사업 활성화 방안. 서울: 문화체육관광부.
- 미래창조과학부. 2015. 국제과학비즈니스벨트 기본계획(2012-2021). 과천: 미래창조과학부.
- 민경태. 2014. 서울 평양 메가시티. 서울: 미래의 창.

- 변필성·권규상·이효란·김다윗·김동한·김승범. 2020. 도시의 영향권과 기능 연계권 분석을 통한 도시권 확정 연구. 세종: 국토연구원.
- 산업통상자원부. 2015. 시·도 간 연계협력을 통한 경제협력권사업 첫발 내디뎌. 3월 5일, 보도자료.
- 성경룡. 2013. 균형사회와 분권국가의 전망. 파주: 한울.
- 안영훈. 2008. 광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체계. 한국지방자치학회 춘계학술대회 발표논문집: 659-680.
- 이동우·김광익·박은관·문정호. 2003. 자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구. 안양: 국토연구원.
- 이세원·이희연. 2015. 지역노동시장권 설정방법에 기초한 도시권 확정과 공간구조 분석. 국토연구 제84권: 165-189.
- 이승중. 2008. 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 행정논총 제46권, 3호: 361-390.
- 이용우·손학기·김선희·김동한·임상연·윤영모·임지영·강은진·박정호. 2014. 미래 국토발전 장기전망과 실천전략 연구(III). 안양: 국토연구원.
- 이용우·변필성·김동한·임지영·임용호·유현아. 2016. 미래 대도시권 전망과 대응전략 연구. 안양: 국토연구원.
- 이원섭. 2007. 국가균형발전을 위한 초광역경제권 구상, 국가균형발전위원회 국가균형발전정책의 이론과 실천. 서울: 국가균형발전위원회.
- 지역발전위원회. 2008. 2008년 이명박 정부 지역발전정책 연차보고서. 서울: 지역발전위원회.
- _____. 2009. 지역발전과 광역경제권 전략. 서울: 지역발전위원회.
- _____. 2014. 전국 56개 지역행복생활권 구성. 3월 12일, 보도자료.
- 지역발전위원회·지식경제부. 2009. 제1차 지역발전5개년계획-총괄 및 부문별 발전계획. 서울: 지역발전위원회.
- 통계청. 2020. 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망. 대전: 통계청.
- 한국감정원. 2020. 주택가격동향보고서. 대구: 한국감정원.
- 한국농촌경제연구원. 2019. 균형발전 구상과 전략. 포용사회를 향한 농산촌 유토피아 실천 구상 현장토론회, 11월 15일. 함양: 지곡면사무소.
- 한국지역학회. 2007. 국가균형발전과 초광역경제권 구상(안). 서울: 한국지역학회.
- 황명화·차미숙·김종학·이영주·성혜정·윤은정. 2016. 지역경제 정책지원을 위한 플로우 빅데이터 활용방안 연구. 안양: 국토연구원.
- AT Kearney. 2018. Global Cities Report. <https://www. Kearney.com/global-cities/2018> (2020년 7월 5일 검색).
- Bloomberg CityLab. 2019. The Real Powerhouses That Drive the World's Economy. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-28/mapping-the-mega-regions-powering-the-world-s-economy> (2020년 7월 5일 검색).
- Brookings Institution. 2015. Global Metro Monitor Report. <https://www.brookings.edu/research/global-metro-monitor/> (2020년 7월 5일 검색).
- EC. Interreg A - Cross-border cooperation. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4 (2020년 7월 7일 검색).
- Executive Office of the President. 2009. *A Framework for Revitalizing American Manufacturing*. Washington D.C.: Executive Office of the President.
- Florida, R., Gulden, T. and Mellander, C. 2008. The rise of the mega-region. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 1, no.3: 459-476.
- Florida, R., Mellander, C. and Gulden, T. 2012. Global Metropolis: Assessing Economic Activity in Urban Centers Based on Nighttime Satellite Images. *The Professional Geographer* 64, 2: 178-187.
- Friedmann, J. 1986. The world city hypothesis. *Development and Change* 17, no.1: 69-83.
- Gottman, J. 1961. *Megalopolis. The urbanized northeastern seaboard of the United States*. New York: The Twentieth Century Fund.
- Hall, P. and Pain, K. 2006. *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe*. London: Earthscan.

- Jacobs, J. 1984. *Cities and the wealth of nations: principles of economic life*. New York: Random House.
- Kang, M. and Jung Meen-Chel Jung. 2019. Night on South Korea: Unraveling the Relationship between Urban Development Patterns and DMSP-OLS Night-Time Lights. *Remote Sensing* 11, no.18. <https://www.mdpi.com/2072-4292/11/18/2140/htm> (2020년 7월 7일 검색).
- Kloosterman, R. and Musterd, S. 2001. The Polycentric Urban Region: Towards a Research Agenda. *Urban Studies* 38, no.4: 623-633.
- National Economic Council. 2016. *Revitalizing American Manufacturing*. Washington D.C.: National Economic Council.
- Ohmae, K. 1993. The Rise of the Region State. *Foreign Affairs*, Spring <https://www.foreignaffairs.com/articles/1993-03-01/rise-region-state> (2020년 7월 7일 검색).
- Regional Plan Association. 2007. Emerging Megaregions. <http://gis.mtc.ca.gov/home/images/motm/motm407.pdf> (2020년 7월 7일 검색).
- Sassen, S. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press.
- Scott, A. J. <ed> 2001. *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. London: Oxford University Press.
- Taylor, P. J. 2004. *World City Network: A Global Urban Analysis*. London: Routledge.
- World Bank. 2009. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington D.C.: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991> (2020년 7월 7일 검색).

강현수 국토연구원 원장(hskang@krihs.re.kr, 044-960-0101)

강민규 서울시립대학교 도시행정학과 조교수(mgkang23@uos.ac.kr, 02-6490-2725)