

동남경제권 거버넌스와 지역발전*

- 동남권광역경제발전위원회를 중심으로 -

권 오 혁**

Governance in Dongnam Region and Regional Development : The Case of Dongnam Regional Development Committee

Ohyeok Kwon**

요약 : 이명박 정부가 출범하면서 시행된 광역경제권 사업은 적어도 동남권의 경우 매우 시의적절한 것이었다. 하지만 이 사업이 얼마나 성과적이었는지에 대해서는 의문이 적지 않다. 그간의 동남권광역경제발전위원회의 사업, 실적 등을 살펴 보면 대 광역적 거버넌스 체계로서 성과가 매우 미흡하다고 하지 않을 수 없을 것이다. 동남권광역경제발전위원회는 운영상 많은 문제점을 가지고 있었다. 독자적인 인력을 거의 확보하지 못하였을 뿐 아니라 가용 예산이 미미하고 권한도 제한적이었다. 그러나 보다 중요한 한계는 그것의 성격과 기능이 제대로 정립되지 않았다는 점일 것이다. 그 결과 정권이 교체되면서 전국적으로 광역위원회는 폐지되고 말았다.

향후에도 동남권은 광역경제권의 수준에 부합하는 광역적 거버넌스가 요구되고 있다. 이 경우 신설될 기관의 주요 기능으로는 동남광역경제권에 대한 조사, 연구기능과 광역적 발전전략의 제안, 권고 등을 들 수 있을 것이다. 지역경제 및 도시 문제에 대한 조사·연구센터를 설치하여 지역의 경제적 상황을 상시적, 체계적으로 진단하고 현안 과제를 도출하도록 할 필요가 있다. 이 기관의 벤치마킹 모델로는 네덜란드의 레지오 란트스타트가 주목되는데, 란트스타트는 동남권의 도시체계 및 광역경제권과 유사성이 매우 높기 때문이다. 비교적 최근에 중앙정부에 의해 설립된 레지오-란트스타트는 행정구역을 넘어서는 광역적 협력과 지역발전을 위한 연구 기능을 강화해 나가고 있다.

주요어 : 광역경제권, 광역거버넌스, 동남권, 동남권광역경제발전위원회

Abstract : Metropolitan-wide economic region policy which was enforced by Lee Myeongbak government was a timely policy at least to Dongnam region. However, examining the activities and outcomes of Dongnam Regional Development Committee, there are many doubts about the policy as metropolitan-wide governance.

Dongnam Regional Development Committee had many operational problems. It had few independent labor force and low budget. Also its authority was limited. Above all, its purpose and function was unclear. As a result, the policy was abolished as new government succeeded.

Henceforth Dongnam region needs metropolitan-wide governance for metropolitan-wide economic development. If an organization which supports industrial and regional development of Dongnam region would be reestablished, the orientation of governance has to be determined. In this case, the main function of the organization would be researching about Dongnam metropolitan-wide economic region, and suggesting and recommending metropolitan-wide development strategy.

For the benchmark of the organization, Metropolitan Planning Organization of the US, Joint Venture at Silicon Valley and Regio Randstad of the Netherlands would be appropriate. Above organizations receive budgets from central and regional government and private sector. They research about regional economics and urban development which is comprehensive and metropolitan-wide and could not be done by local government alone.

Key Words : Metropolitan wide region, Dongnam region, Metropolitan wide governance, Dongnam regional development committee

1. 서론

이명박 정부는 지역발전정책의 핵심전략으로서 지역간 연계협력사업을 제시하였는데 지역간 연계 협력사업이란 지역간에 유사·중복 투자와 불필요

한 경쟁을 줄이고 지역이 보유한 비교우위 장점을 연계협력을 통해 활용함으로써 지역의 경쟁력 강화와 주민 삶의 질을 개선하고자 하는 사업으로 정의된다(송우경·정만태·최준석, 2013). 즉 이웃한 지방자치단체들이 지역발전 정책을 상호 협력하여

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2043 429)

** 부경대 경제학부 교수(Professor, Division of Economics, Pukyong National University)(okwon@pknu.ac.kr)

수행하고 행정구역을 넘어선 광역적 관점에서 지역발전을 도모한다는 것이다.

광역경제권사업은 지역간 연계협력사업의 핵심 사업이라고 할 수 있다. 광역경제권 사업은 광역 자치단체들의 연계와 협력을 중심으로 한 사업으로서, 대도시권의 확산, 도시간 연계의 진전 그리고 광역적 경제권 형성에 부응하여 시·도 경계를 넘어선 광역적 거버넌스를 구축할 필요성과 함께 이러한 광역적 단위를 기반으로 지역경제를 도약시키겠다는 의도를 내포하였다(지역발전위원회, 2009).

이에 따라 이명박정부는 전국을 7개 광역경제권으로 구분하였고 부산·울산·경남을 동남광역경제권으로 묶었다. 동남광역경제권에는 동남권광역경제발전위원회(이하 동남권광역위)가 설치되었으며 동남권광역위는 출범과 함께 이 지역 거버넌스의 중추기관으로 부상하였다. 이명박정부의 새로운 지역발전정책은 신선한 대안으로 받아들여졌고 동남권광역위 설치에 이 지역 경제발전의 새로운 전기를 마련할 것으로 기대되었다.

타 지역에 비해 동남권에서 광역권개발에 대한 관심이 높았던 것은, 오늘날 동남권이 산업 및 도시 기능에 있어서 광역적인 연계체계를 구축해가고 있는 것으로 지적되었고 시·도 행정구역을 넘어선 광역적 수요가 증대하고 있었기 때문이다. 권오혁(2006, 2009)은 이 지역의 도시들이 네덜란드의 란트스타트에 비견되는 네트워크 도시로 볼 수 있으며 특히 이 지역의 특화산업인 기계금속산업은 광역적 산업클러스터를 구축하였다고 지적하였다. 또 이 지역의 주요 싱크탱크인 부산, 울산, 경남발전연구원(2007)이 공동으로 조사한 바에 의하면 부산, 울산, 경남의 기업들은 높은 수준에서 구매·판매의 상호 연계를 형성하고 있다. 더하여 노동력의 수급과 이동에 있어서도 동남권 지역은 매우 긴밀하게 서로 연계되어 있음이 확인되었다(권오혁·최홍봉·김은영, 2008).

동남권광역위는 이명박정부 동안 지역 협력과 관련된 다양한 활동들을 벌였고 소규모 예산에 대비한다면 상당히 많은 사업들을 추진했다. 그것의 발족은 또한 동남권의 광역자치단체들 사이에 광역적 도시관리와 산업육성을 논의하는 계기가 되었다. 광역교통본부가 동남권광역위 산하에 설치

되었고 이 시기에 시·도지사들은 별도로 모임을 갖고 시·도간 협력선언을 하기도 하였다.

그러나 이명박정부 기간 동안 동남권에 있어서 시·도간 협력 사업들이 얼마만큼의 실제적인 성과를 거두었는지는 의문스럽다. 그 중심적 기구였던 동남권광역위도 지역경제발전에 있어 뚜렷하게 내세울 만한 사업이나 기여가 있었는지에 대해 회의적인 의견이 적지 않다. 많은 사업과 활동들이 있었지만 지역경제발전에 성과적이었다고 평가할 만한 사업을 찾기가 쉽지 않기 때문이다.

그 결과 박근혜 정부는 출범한지 얼마 지나지 않아 광역위원회 제도를 폐지하였으며 광역권과 관련된 거의 모든 사업 및 활동을 중단시켰다(동남권광역경제발전위원회, 2013). 여기에는 신정부 출범에 따른 지역정책의 새로운 방향 설정이라는 정치적 의도가 없지 않았을 터이지만 그간의 광역경제발전위원회와 광역경제권 사업에 대한 부정적 평가가 결정적으로 작용한 것으로 판단된다.

이 연구는 이명박 정부 하에서 동남권 거버넌스의 중추적 역할을 수행해온 동남권광역위의 조직 구성 및 활동을 평가하고 문제점과 원인을 분석하고자 한다. 이를 위해 광역적 거버넌스와 관련된 이론적 논의들을 검토하고 국내외 사례들을 종합하여 광역 거버넌스의 유형화를 시도한다. 결론에서는, 이러한 연구 결과들을 종합하여 향후 동남경제권의 발전을 위한 거버넌스 구축방향을 모색하려 한다.

2. 광역거버넌스의 전개와 유형 구분

1) 광역거버넌스의 전개

광역거버넌스는 기존의 행정구역을 넘어선 광역적 행정수요에 대한 제도적 대응이다. 일반적으로 행정 수요는 행정구역에 한정되지 않는 경우가 적지 않은 바 이 문제에 대해서는 상급 자치단체나 기관이 담당하기도 하지만 어떤 경우에는 지방자치단체들이 서로 협력하거나 조정하여야 한다. 그런데 교통·통신의 발전을 비롯한 다양한 요인에 의해 진행되고 있는 행정수요의 광역화는 점점 더 증가, 확대되는 추세이다.

기존의 행정구역 체계를 넘어선 광역적 행정수

요에 직면하여 각국 정부는 광역적 거버넌스를 다양한 형태로 확충해 왔다. 예컨대 미국은 대도시권의 광역 계획을 수립, 추진하기 위해 대도시권별로 대도시권계획기구(Metropolitan Organization: MPO)를 설립하였고 영국은 낙후지역의 경제개발을 광역적 단위에서 추진하기 위해 지역개발청(Regional Development Agency)을 창립하였다. 또 프랑스는 광역적 정책수요에 대응하여 기존의 광역자치단체인 데파르트망을 포섭하는 레지옹(region)을 창설하였으며 독일, 일본도 광역자치단체를 넘어선 광역기구로서 광역연합을 도입한 바 있다(국토연구원, 2009).

그런데 근래에는 도시와 산업의 광역화 현상이 보다 복잡하고 심화된 양상으로 전개되고 있어 주목된다. 1980년대 후반 이래 가속화된 세계화와 지방화 현상은 광역적 규모의 산업·도시 연계를 강화하고 있다.

세계화 현상은 세계적 대도시 간의 연계를 심화시켰고 그것들의 기능을 강화하고 공간적 영역을 확대하였다. 세계의 주요 대도시들은 과거의 공동화나 침체에서 벗어나 새로운 산업과 기능의 중심으로 도약하고 있는바 도시의 세력권을 지속적으로 확장해 왔다(Etsuji, 2004). 한편으로 지방화 현상은 지역적 특화와 상호 연계를 기반으로 국제적 경쟁력을 창출하는 특성을 보이고 있다. 산업클러스터는 그것의 전형적인 양상인데 동종 혹은 연관 산업이 특정 지역에 집중하여 거래비용의 절감과 기술혁신과 학습의 촉진, 세계적 유통거점 기능을 강화해 왔다(Porter, 2001). 산업클러스터는 특정 도시나 산업단지 구축을 넘어서 확대되고 있으며 실리콘밸리나 할리우드, 제3이탈리아 등은 광역적 산업클러스터의 대표적인 사례이다(Scott, 1996). 본연구의 대상 지역인 동남권의 경우에도 기계금속산업을 중심으로 다수의 산업도시들을 연계하는 광역적 산업벨트를 형성하여 왔다. 또한 다수의 도시들이 상호 연계하여 기능적 분업과 협력구조를 가짐으로써 네트워크도시체계가 구축되어 있다고 지적된다(권오혁, 2006; 2009).

세계화와 지방화의 관점에서 산업 및 도시 기능의 광역화 현상에 대한 다양한 개념과 모델이 제시되어 왔다. 글로벌 대도시지역(global city-region), 지역국가(region state), 거대지역(super-region), 세

계적 거대지역(global mega-region) 등이 대표적인 술어이다(Florida, 2002; Scott, 1996). 그것들은 세계화 시대에 있어서 국가를 넘어선 광역적 지역의 부상과 기능화를 지적하고 있다. 특히 이 논의들은 글로벌 연계의 초점이 되는 대도시권의 중요성을 강조하고 있으며 대도시와 함께 인근 지역이 하나의 공간 단위로 결합되어 있음을 주목한다(황영우·최치국·김성근·김만경·이은진, 2011).

글로벌 지역 개념은 그에 상응하는 지방행정체제의 광역화와 광역 거버넌스에 대한 제도적 논의를 불러왔다. 프랑스에서는 22개 레지옹을 6개 대광역권으로 개편하는 방안이 검토되었고 이후 논란을 거듭한 결과 2016년 1월까지 13개로 축소할 예정이다. 일본에서는 기존의 광역자치단체인 도도부현을 보다 광역화된 지방행정단위인 도주제로 재편하려는 움직임이 대두한 바 있고 광역연합제도가 도입되었다. 그러나 글로벌 지역에 관한 논의가 학술적 차원에서 대단히 활발하였던데 비한다면 그것의 제도화 논의는 아직 충분히 활성화되지 않은 상황이라고 할 것이다.

2) 유형 구분

기존의 지방행정체제를 넘어서는 광역적 행정수요의 증가에 대응하여 세계 각국은 다양한 형태의 광역적 거버넌스를 도입, 시행하고 있다. 세계 각국이 시행하고 있는 광역거버넌스는 매우 상이하며 역사적, 지역적으로 특수한 성격을 가지고 있다. 그것은 전래의 중앙정부 및 지방행정체제와 밀접한 관련이 있고, 대도시권의 확장, 교통·통신의 발전 수준, 지역의 특수성 등에 영향을 받으며 집권세력 교체와도 무관하지 않다.

광역거버넌스의 다양성과 변동성은 일반 지방행정체제의 각 국가 간 유사성과 대비된다. 이런 점에서 각국의 광역 거버넌스를 유형화하는 것은 결코 간단하지 않다. 기존의 연구들에서도 광역거버넌스의 유형화가 시도된 바 있으나, 이 연구에서 미국, 유럽, 일본 등 주요 선진국들을 중심으로 광역거버넌스 제도를 종합하여 유형 구분을 시도하는 것은 동남권광역위의 조직, 기능, 활동 등을 비교·평가하는데 있어서 일정한 준거를 삼고 동남권에 필요한 대안 모델을 검토하기 위해서이다.

(1) 행정협의회

행정구역 넘어서 행정적 수요에 대응하는데 있어서 가장 일반적인 방법이 행정협의회이다. 행정협의회란 '두 개 이상의 자치단체가 서로 관련된 사무를 공동으로 처리하기 위해 함께 구성하는 협의회'로 정의할 수 있다(한국지방행정연구원, 1998). 행정협의회는 한국, 일본, 미국, 유럽 등 대부분의 국가가 시행하고 있다.

국내에서는 1960년대 후반에 도시권행정협의회가 도입되었으며 현행 지방자치법에도 행정협의회 제도가 규정되어 있다. 동남권의 경우 1967년에 부산권행정협의회의 규약이 제정되어 1993년까지 시행되었고 이후 운영이 중단되었다. 이 기간 동안 9차례 회의가 개최되어 총 72건의 안건이 상정되었는데 그중 8건이 해결되었고, 검토 25건, 불가 39건 등으로 운영성과가 저조하였다(동남권광역경제발전위원회, 2012a). 이는 행정협의회가 광역적 사무 처리에 있어서 그다지 효율적이지도 충분하지도 않음을 시사한다.

(2) 특별지방자치단체

지방자치단체는 보통지방자치단체와 특별지방자치단체로 구분되는데, 특별지방자치단체(special purpose local government)는 권능, 조직 등이 특수하고 존재가 보편적이 아닌 예외적 성격을 지닌 자치단체를 이른다. 특별지방자치단체는 단일 혹은 특정 행정사무를 처리하기 위해 설치된 경우와 광역적 업무를 수행하기 위해 설치되는 경우로 구분될 수 있다.

특정한 행정사무를 처리하기 위해 설립된 특별지방자치단체의 대표적인 사례는 지방자치단체조합이다. 그것은 지방자치단체들이 공동으로 설치한 일종의 특수목적조합으로서 한국, 일본, 프랑스 등 각국이 이 제도를 시행하고 있다(한국지방행정연구원, 1998).

광역적 사무를 담당하는 특별자치단체로는 프랑스의 레지옹과 일본의 광역연합을 들 수 있다. 프랑스의 레지옹은 기존의 광역자치단체인 데파르트망이 수행하기 힘든 광역적 업무를 관장하기 위해 1950년대 말에 설치되었다. 그러나 공법상의 법인격과 예산상의 자치권을 갖게 된 것은 1970년대에 들어서였다. 이후 1982년에 지방자치단체 지

위와 권한이 부여되었으며 주민 직선으로 의회가 구성되었다(배준구·이종태 역, 2010). 레지옹의 주요 업무는 지역개발과 관련된 기반시설 확충 및 계획에 관한 것으로서, 이외에도 고등학교, 직업교육, 문화, 관광, 환경 등의 업무를 수행한다. 이런 점에서 오늘날 레지옹은 보통지방자치단체의 법적 권한을 가지나 실제 업무는 제한되어 있어 특별지방자치단체의 성격을 공유하고 있다.

일본, 독일 등에서 시행하고 있는 광역연합은 광역계획의 수립, 시행 등 광역적 사무를 처리하기 위해 설치한 특별지방자치단체이다. 일본의 간사이광역연합은 중앙정부나 광역지방자치단체로부터 권한 및 사무를 위양 받아 광역계획을 수립, 집행하며 이 과정에서 소속단체에 권고할 수 있는 권한을 가진다(Etsuji, 2004). 광역연합의 의원과 단체장은 주민의 직간선제로 선출되지만, 이 기구의 의사결정은 구성 자치단체 회의의 승인을 필요로 한다. 이런 점에서 광역연합의 권한은 매우 제약되어 있다. 한편 큐슈에서는 7개 현을 포함하는 큐슈광역행정기구 설립이 추진되고 있는데 그것은 광역연합보다 권한이 상당히 강화된 형태이다(동남권광역경제발전위원회, 2012b).

(3) 특별행정기관

특별행정기관은 중앙정부의 특정 행정기관에 소속되어 당해 관할구역 내에서 행정사무를 관장하는 일선기관이다. 국내의 경우 지방병무청, 지방국세청, 지방경찰청, 지방통계청, 지방고용노동청 등이 포함된다. 이러한 특별행정기관은 대체로 관할구역이 광역자치단체보다 광역적이지만 모든 특별행정기관이 그러한 것은 아니다. 예를 들어 지방경찰청은 모든 시·도에 설치되어 있으며 지방해양수산청은 주요 항만에 자리 잡고 있다.

영국의 지역개발청(RDA: regional development agency)과 지방기업파트너십(LEP: local enterprise partnership)은 지역경제발전을 촉진할 목적으로 영국 정부가 설립한 광역적 특별행정기관이다. 영국의 RDA는 낙후지역의 지역경제개발을 위해 웨일스와 북아일랜드, 스코틀랜드에 우선적으로 설립되었으며 영국정부가 관리하고 재정적으로 지원하였다(권오혁, 2006). 스코틀랜드의 지역개발청인 스코틀랜드 엔터프라이즈는 스코틀랜드 주정부가

출범하여 흡수되기 전까지 연간 예산 3억 파운드, 직원수 1,500명의 거대조직으로 성장하였다. 웨일스와 북아일랜드의 RDA는 두 지역에 주정부가 설립되면서 흡수 통합되었다.

1990년대 이르러서는 잉글랜드에도 RDA가 설치되었다. 잉글랜드 내 설치된 RDA는 오랜 기간 존속하지 못하고 2010에 폐지되었고 대신에 LEP가 신설되었다. RDA가 중앙정부에 의해 설립된 하향식 기구였다면 LEP는 지방자치단체들 간의 협력 혹은 동맹으로 창설되기 때문에 상향적 성격이 있으며 경제정책적 성격이 보다 강한 기구이다(동남권광역경제발전위원회, 2012b). 하지만 RDA와 마찬가지로 LEP도 중앙정부에 의해 관할되고 재정을 의존하고 있어서 광역적 특별행정기관으로 분류할 수 있다.

(4) 광역적 정책연구기구

도시권의 광역화와 광역적 행정수요에 대응하여 세계 각국은 광역적 정책연구기관들을 설립하였다. 특히 광역적 차원에서 교통, 환경, 수자원, 주택, 산업 그리고 도시문제를 접근하는 것이 점점 더 중요해지거나 불가피해지고 있어서 광역적 정책연구기구를 설립하여 조사, 연구와 정책제안을 하도록 한 것이다. 이 기구들이 제시하는 각종의 정책적 권고와 지역계획은 주택, 경제개발, 환경오염관리, 교통, 레크리에이션, 용수, 도시성장관리 등에 있어서 지침을 제공한다.

광역적 정책연구 기구의 대표적인 것이 미국의 대도시권계획기구(MPO: metropolitan planning organization)이다. MPO는 미국 대도시권의 확대에 대응하여 설립된 광역적 도시계획 기구로서, 현재 미국에는 560개 이상의 MPO가 활동하고 있다. 이 기구는 시나 카운티의 영역을 넘어선 지역계획의 수립과 함께 기타 부수적 기능들을 수행하고 있다. 샌프란시스코 일원에는 「샌프란시스코만 지방정부연합」(ABAG: Association of Bay Area Governments)이, 로스앤젤레스 일대에는 「남캘리포니아 지방정부연합」(SCAG: Southern California Association of Governments)이 광역적 정책연구와 계획을 수행한다.

미국의 MPO와 유사한 기능을 가진 광역권 정책연구 및 계획기관이 네덜란드의 레지오 란트스타

트(Regio Landstad)이다. 레지오 란트스타트는 란트스타트 지역의 도시 발전, 환경 개선, 산업 고도화를 목표로 2003년에 설립되었다(권오혁, 2005). 란트스타트는 지리적으로 북홀란드, 남홀란드, 유타레히트, 플레볼란드 지역과 로테르담, 헤이그, 라이든, 암스테르담 등 네덜란드의 주요 도시들을 포함한다. 이 지역은 네트워크도시의 대표적 사례로 알려져 있다(Batten, 1995).

레지오 란트스타트가 미국의 MPO와 상이한 점은 MPO가 주로 광역적 도시계획과 관리에 치중하는 반면 레지오 란트스타트는 지역경제 발전에 보다 많은 관심을 가지고 있다는 점일 것이다.

조인트벤처는 민간부문에 의해 자발적으로 창설된 민간비영리법인으로서 지방자치단체들이 수행하기 어려운 광역적 정책연구를 하는 지역연구센터이다. 조인트벤처의 목표는 실리콘밸리 지역을 세계적인 경쟁력을 갖는 지속가능한 공동체로 만드는 것이다. 이를 위해 생산성의 향상과 경제적 번영, 자연환경 보전, 생활환경 개선, 지역 내 문제의 공동 해법 등을 모색한다(www.jointventure.org).

조인트벤처는 최고의사결정기구로서 운영위원회(Board of Directors)를 두고 있으며 운영위원회에는 기업, 정부, 교육기관, 지역사회단체 등에서 활동하고 있는 20명의 위원들이 참여하고 있다. 조인트벤처는 기업, 지방정부, 전문가협회, 노동조합, 재단, 그리고 개인들이 출연한 기금에 의해 운영된다(www.jointventure.org).

3. 동남권광역경제발전위원회의 성과 및 문제점

1) 설립 배경

동남권광역위는 이명박정부의 지역발전 전략인 광역권 개발사업을 추진하는 중추기구로서 2009년 7월에 탄생하였다. 이명박정부는 지역정책의 슬로건으로서 ‘글로벌 경쟁력을 갖춘 광역경제권 창조’를 내세울 만큼 광역경제권 사업에 역점을 두었는데 광역경제권을 ‘지역간의 연계 및 협력을 통한 지역경쟁력을 효율적으로 향상시키기 위하여 경제·산업권과 역사·문화적인 동질성 등을 고려하여 설정한 권역’으로 정의하였다(송우경·정만태·최

준석, 2013).

광역경제권을 설정하는데 있어서는 단순히 몇 개의 행정단위를 묶는 것이 아니라 경제·사회·문화·정치 등 다양한 관점에서 공통점을 가지면서 하나의 자립적 경제 단위로 기능할 수 있는 지역으로 규모의 경제 및 네트워크 경제를 이루어 글로벌 경쟁력을 높이는데 기본적 취지를 두었다(동남권광역발전위원회, 2012b). 그러나 실제 지역 구분은 시·도 행정구역이 사실상 그대로 적용되었다. 정부는 전 국토를 7개 권역으로 구분하였는데 동남권은 7개 권역 중 하나로서 부산, 울산, 경남 등 3개 광역자치단체를 포함하였다.

2) 조직 구성

동남경제권의 경제발전을 이끌어 나갈 주체로서 동남권광역위는 비교적 단순한 조직구조를 가졌다. 동남권광역위의 주요 조직은 최상위 기구로서 동남권광역경제발전위원회와 그 하위 조직인 사무국 그리고 자문단으로 구성되었다.

동남권광역경제발전위원회는 15인의 위원으로 구성되었는데 3개 시·도지사는 당연직 위원이자 공동위원장이 되며 12명의 위촉직은 시·도지사가

각각 3명씩 추천하고 지역발전위원장이 3인을 추천하였다. 그 결과 3개 시·도의 상공회의소 회장, 발전연구원 원장, 시·도의회 부의장이 공동위원장 추천으로, 나머지 3인은 지역발전위원장 추천으로 위원이 되었다(동남권광역경제발전위원회(2012a).

권역내 주요 인사(시도 공무원, 연구원, 대학교수, 언론인 등) 54명으로 구성된 자문단은 광역위원회 주요 업무 및 지역 현안에 관한 의견을 제시하는 기능을 담당하였다. 이들은 기획조정(10), 산업진흥(11), 인력양성·R&D(5), 발전거점(5), 교통물류(6), 동·남해안권 개발(5), 내륙·초국경권 개발(5), 관광진흥(7) 등 8개의 분과로 나뉘어 자문을 맡았다.

동남권광역위의 운영조직인 사무국은 행정사무 및 연구기획 기능을 담당하였는데, 위원회의 회의 준비, 안건의 발굴 및 작성, 광역사업 평가관리, 시·도간 협력사업 발굴, 시·도 연계협력사업 재원의 분담방안 마련, 전문적인 조사·연구, 기타 업무 지원 등을 수행하였다. 사무국에는 기획총괄과, 조사평가과 등 2개과를 두었으며 사무총장(1), 시·도 공무원(6), 연구원(4), 사무원(2) 등 13명이 근무하였다(동남권광역경제발전위원회, 2013).

2012년 4월에 부울경 공동위원장은 동남권광역

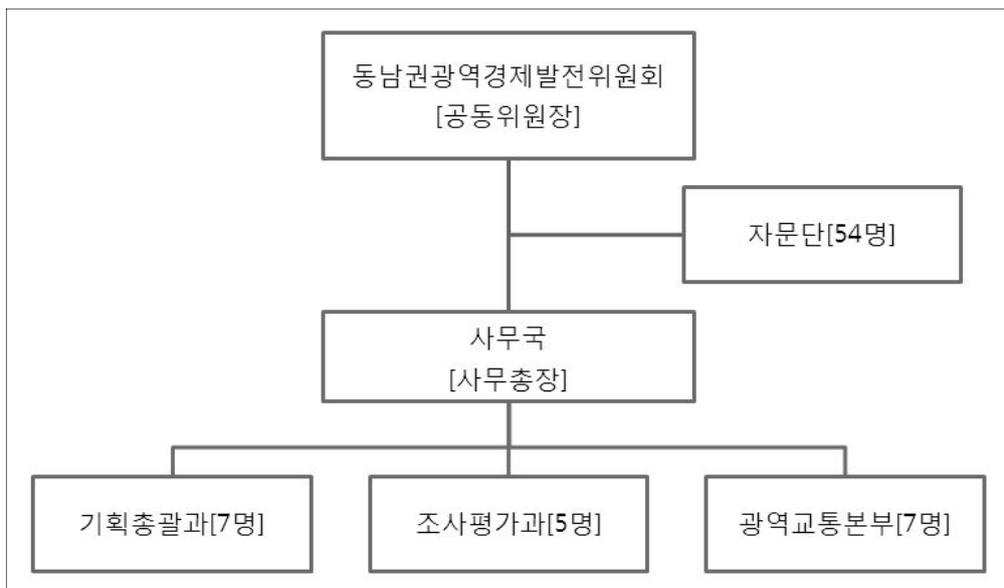


그림 1. 동남권광역경제발전위원회의 조직도

위 사무국에 광역교통본부를 추가로 설치하였다. 광역교통본부는 동남권지역의 광역적 교통체계를 구축하기 위한 실행 기구이다(동남권광역교통본부, 2013).

3) 주요 사업 및 활동

국가균형발전특별법 제28조 2항에 규정되어 있는 광역경제발전위원회의 기능은 광역경제권발전계획 및 광역시행계획의 수립, 광역경제권내 시·도간 연계·협력사업의 발굴 및 재원분담, 광역경제권 사업의 관리·평가, 광역위원회 예산의 심의·확정과 결산 및 정원 승인 등이다. 그에 따라 동남권광역경제발전위원회의 주요 기능도 광역경제권 발전계획 및 광역시행계획의 수립, 광역경제권내 시·도간 협력사업 발굴 및 재원분담, 광역경제권 사업의 관리 평가로 대별할 수 있다(동남권광역경제발전위원회, 2012a; 2013).

그간 동남권광역경제발전위원회가 추진해온 사업은 광역경제권 연계 협력사업과, 동남권 상생발전사업, 규슈권과의 초국경 협력사업, 그 밖의 홍보사업 등으로 구분된다. 광역경제권 연계 협력사업은 다시 2개의 사업으로 나누어지는데, 먼저 시·도간 연계협력을 강화하여 지역경제 활성화를 도모하고자 하는 목적으로 시행하는 광역경제권 연계협력 사업이 있고, 다음으로는 동남권 수송기계 및 융합부품·소재 산업의 경쟁력 제고를 위하여 추진하고 있는 광역경제권 선도산업 지원사업이 있다. 이 사업들은 글로벌 경쟁력을 갖춘 유망상품을 발굴·지원하여 글로벌 경쟁거점을 형성하는데 목적을 둔다(동남권광역경제발전위원회, 2012a; 2013).

동남권 상생발전사업은 동남권 100년 포럼 구성·운영, 동남권 광역유관기관 협의회 운영, 선도산업-인재양성사업 협의회 운영 등을 포함하였다. 규슈권과의 초국경 협력사업은 한일 경제인 교류회 창설, 동남권 한일경제인 교류회 MOU 체결 등이 수행되었다. 한편으로 2012년에 동남권광역위 산하에 광역교통본부가 설치되어 광역교통 관련 업무를 담당하게 되었다(동남권광역경제발전위원회, 2012a; 2013).

4) 성과와 한계

동남권광역위가 백서(동남권광역경제발전위원회, 2012; 2013)에서 밝힌 바에 의하면 이 기관의 주요 성과는 동남권 100년포럼 창설, 동남권 광역교통본부 설치, 연계협력사업 아이디어 공모, 동남권 슬로건 및 캐릭터 개발, 동남권 한마음자전거대회 개최, 지역발전정책 설명회, 국제 심포지움, 광역관광협력포럼, 동남권 스마트폰여행어플리케이션 개발 등이다. 여기에 더하여 초국경 협력사업으로서 한일경제교류회, 규슈경제조사협의회의와의 MOU 체결, 광역경제권 해외연수를 주요 성과로 제시하였다.

이 중에서 가장 주목되는 사업이 동남권광역위 산하에 광역교통본부를 설치한 것이다. 광역교통 관련 협의는 동남권광역위 이전부터 3개 시·도간에 추진되어온 바이긴 하지만 동남권광역위의 출범이 광역교통본부 설치를 촉진한 것은 명백하다고 보인다. 실제로 동남권광역위가 폐지되면서 그 산하에 설치되었던 광역교통본부도 함께 해체되었다(동남권광역교통본부, 2013).

그러나 동남권광역위가 제시하는 여타의 성과들은 실적이나 성과라기보다는 그간에 수행한 사업들을 열거하는 수준으로 판단된다. 동남권광역위의 핵심 기능이라고 할 수 있는 시·도간 연계협력사업의 경우 지역경제 활성화를 목표로 시행하였지만 그 성과가 불분명하고, 동남권 수송기계 및 융합부품·소재 산업의 경쟁력 제고를 위해 시행된 광역경제권 선도산업 지원사업도 지방자치단체 간 나눠먹기를 약간 중재하는 수준을 넘어서지 못했다. 이 사업들이 글로벌 경쟁력을 갖춘 글로벌 경쟁거점 형성에 목표를 두었지만 실제로 지역경제에 기여한 부분은 명확하지 않다. 이 사업의 문제는 사업 주체가 동남권광역위가 아니라 중앙정부의 부처라는 점이다. 과거에 중앙정부에서 시·도로 직접 배분하는 보조금을 광역위라는 중개기구가 설치되어 인근 시·도간 공동사업을 벌이거나 재배분하게 한 것이다. 그런데 3개 시·도지사가 동남권광역위의 공동대표일 뿐 아니라 이 기관의 최상위기구인 동남권광역경제발전위원회를 사실상 장악하고 있어서 동남권광역위가 독자성을 가지고 사업이나 재원배분 등에서 조정할 수 있는 권한이

나 기능을 거의 가지고 있지 않았다. 즉, 동남권광역위를 비롯한 7개 광역위는 중앙정부 보조금 배분에 있어서 통로 기능에 그쳤다고 해도 과언이 아니다.

동남권광역경제발전위원회(2012a; 2013)가 수행한 이 밖의 사업들의 대부분은 회의개최나 공모, 캐릭터 개발 등 홍보성 활동에 머물러 있었다. 동남권 100년포럼, 연계협력사업 아이디어 공모, 동남권 슬로건 및 캐릭터 개발, 동남권 한마음자전거대회, 지역발전정책 설명회, 국제심포지움, 광역관광협력포럼, 동남권 스마트폰여행어플리케이션 개발 등은 동남권경제발전정책이라기 보다는 환경 조성을 위한 간접적 활동이라고 할 것이다. 이 사업들 중 동남권 100년포럼사업은 3개 지역의 전문가들이 모여서 토론하는 자리로서 지역 방송사가 중계하면서 주목을 받았다. 그러나 이 활동들은 광역적 협력의 필요성을 환기시키는 역할을 하였지만 지역경제발전과 관련된 직접적인 전략을 제시하거나 공동의 사업을 발굴하는데 이르지 못했다.

중앙정부로부터 기대를 모았던 큐슈지역과의 초광역경제권 사업도 일회성 이벤트를 넘어서 장기적인 협력체계를 구축하는데 이르지 못했다. 큐슈지역의 파트너가 책임 있는 정책 기능을 수행할 수 있는 여건이 되지 못했고 국경을 넘어서는 경제 협력을 위한 구체적인 사업도 발굴되지 않았다. 결국 동남권광역위가 폐지되면서 초국경협력사업도 중단되었다.

종합컨대 동남권광역위 활동들은 이 지역경제를 발전시키는 산업경제적 성과로 거의 이어지지 못했다. 이명박 정부의 지역정책을 총괄하기 위해 설립된 기구의 종합성적표로서는 초라하고 빈약하다는 평가를 내리지 않을 수 없는 것이다.

이렇듯 동남권광역위의 활동이 본격적인 광역적

지역경제발전으로 이어지지 못하고 소규모의 이벤트성 행사를 반복하거나 지역내 협력 분위기를 조성하는 수준에서 그친 이유는 무엇일까? 이 질문에 대해서는 무엇보다도 이 기구의 성격 및 기능과 관련하여 살펴볼 필요가 있을 것이다. 당초 이명박 정부가 출범할 당시 광역경제권 관련 기구의 성격에 대해 다양한 논의들이 있었던바 영국의 RDA와 프랑스의 레지옹, 독일·일본의 광역연합, 미국의 MPO 등이 거론되었다. 그러나 일련의 논의 결과 제출된 대안은 중앙정부의 지방자치단체 보조금을 공동 배분하는 기능을 핵심으로 하는 한정된 기능을 가진 기구였다. 여기에 종합적인 광역발전계획 수립 기능과 기타 광역적 협력사업 기능을 추가하였지만 그것들을 뒷받침할만한 권한과 역량이 부여되지 않음으로써 광역위원회가 작성한 계획안은 페이퍼플랜 수준에 그치지 않을 수 없었다.

동남권광역위의 다른 한계는 예산이 턱없이 부족하였다는 점이다. 동남권광역위의 연간 운영예산은 연 10~15억 원 남짓한 형편인데 이 예산의 상당 부분은 사무국 직원의 봉급으로 사용되고 있어 사업 예산은 더욱 제한되었다. 동남권광역경제발전위원회는 직원의 절반이 광역자치단체에서 봉급을 받는 파견 공무원이어서 재정적으로 겨우 유지되고 있는 형편이며 독자적으로 지역경제 관련 조사나 연구를 수행하는 것은 엄두도 낼 수 없었다. 동남권광역위가 제시한 광역계획이나 정책대안들은 장기적이고 면밀한 조사에 기반을 둔 종합계획이라기 보다는 단기간의 저예산 용역결과로서 실효성 있는 대안이 되기 어려웠다.

동남권광역위의 인적 구성에 있어서도 문제가 적지 않았다. 사무국의 인력은 규정상 13명으로 제한되었는데 이 같은 소수의 인력으로 동남권경제권의 실태, 문제점 등을 조사하고 정책대안을 제시하는 것은 현실적으로 불가능하였다. 그나마

표 1. 동남권 광역위원회 세입

(단위: 천원)

	2010	2011	2012	2013
계	768,000	1,547,400	1,274,000	1518,440
국비지원금	618,000	674,400	674,000	718,440
시도분담금	150,000	900,000	600,000	800,000

출처: 동남권광역경제발전위원회(2012a; 2013)

표 2. 동남권 광역위원회 세출

(단위: 천원)

	2010	2011	2012
합 계	768,000	1,547,400	1,274,000
인 건 비	385,420	433,540	431,400
운 영 비	176,378	367,500	337,940
여 비	42,182	108,220	91,660
업 무 추 진 비	27,020	26,840	30,800
월 정 직 책 급	37,800	16,200	16,200
연 구 개 발 비	50,000	545,000	110,000
보 상 금	-	-	3,000
민 간 이 전	49,200	50,200	200,000
유 형 자 산	-	-	3,000
기 타 사 업 비	-	-	150,000

출처: 동남권광역경제발전위원회(2012a; 2013)

인력의 절반을 차지하는 광역자치단체 파견 공무원들은 순환근무제로 인해 위원회에 대한 소속감과 충성심이 높지 않을뿐더러 전문성을 갖추기도 어려웠다.

동남권광역위의 조직 특성도 이 조직의 자율적 운영을 현저하게 제약하였다. 동남권광역위의 공동위원장은 3개 시·도의 단체장이며 동남권광역위는 이들 시·도가 출연한 조합과 같은 성격을 가지고 있었다. 즉, 거의 모든 사업이 3개 시·도에 대해 의존적이었으며 정책적 자율성은 극히 제한되었다.

동남권광역위는 한편으로 지역발전위원회에 의해 감독되고 평가되었다. 지역발전위원회는 광역위원회들을 경합시키고 평가함으로써 동남권광역위 등 광역위원회는 지역발전위원회의 눈치를 보지 않을 수 없었고 다양한 요구에 종속되었다. 즉, 조사, 연구, 계획, 기타 사업을 독자적, 체계적으로 수행하기 보다는 시·도의 간섭과 지역발전위원회의 평가에 맞추어 추진하지 않을 수 없었던 것이다.

이런 상황에서 동남권광역경제발전위원회가 동남권 거버넌스의 본산으로서 조사, 연구 그리고 정책 제시 기능을 충실히 수행하기는 거의 불가능한 실정이었다.

그러면 광역경제권 정책을 모토로 삼아 지역별로 광역위원회를 설치한 이명박 정부가 광역위원회에 대해 왜 이처럼 조직과 예산을 충분히 지원

하지 않은 것일까 하는 의문이 들지 않을 수 없다. 우선적으로 지적되는 점은 이명박 정부가 지역정책에 대한 의지가 빈약했다는 점일 것이며 그 결과로서 광역위원회의 상위기관인 지역발전위원회 자체의 권한과 예산이 부족한 탓을 들지 않을 수 없을 것이다.

하지만 보다 근본적인 문제는 전술한 바 광역위원회의 성격과 기능이 명확히 설정되지 못했다는 것이다. 조직의 기능이 명확하고 성과가 분명하면 조직의 확대와 예산 증액도 요구할 수 있었겠지만 광역위원회는 그 기능이 중앙정부 보조금의 분배에 부분적으로 간여하는데 집중되어 있었으며 자체 기능과 사업이 명확하지 않았다. 광역위원회의 이 같은 기능은 앞에서 살펴본 선진국의 광역거버넌스 사례들과 매우 상이한 것이다. 이명박 정부의 광역거버넌스 체제로서 광역권 사업은 그야말로 기형적 구조와 기능을 가지고 있었다고 할 것이다.

즉, 광역경제권 사업을 시행하는 초기 단계에서 광역위원회의 성격과 기능을 분명하게 설정하지 못한 것이 이 사업의 중단에까지 이르게 한 핵심 요인이었다고 판단된다. 만약 광역위원회의 성격과 기능이 명확히 설정되었다면 그러한 기능을 수행함으로써 얻어지는 성과가 보다 구체화되었을 것이며 조직의 위상을 정립하고 인력과 예산을 확충하는데 어려움이 없었을 것이다. 새 정부가 들

어와서 광역위원회의 폐지 결정이 나왔을 때 광역위원회는 반대할 명분을 찾지 못한 채 거의 저항 없이 문을 닫고 말았고 반대 여론도 미미하였다.

4. 결론: 연구결과의 종합 및 정책적 시사점

동남권은 전형적인 의미의 광역경제권을 형성해 가고 있는 바, 거대 규모의 광역적 기계금속산업 클러스터를 구축하였으며 동시에 동남권 도시들은 상호 분업과 의존 관계로 특징지어지는 네트워크 도시를 형성하였다. 이러한 점에서 이명박 정부가 도입한 광역경제권 사업은 적어도 동남권의 경우 매우 시의적절한 것으로 평가될 수 있다. 하지만 시행과정에서 이 사업이 얼마나 성과적이었는지에 대해서는 부정적 평가가 불가피해 보인다. 그간의 동남권광역위의 사업, 실적 등을 살펴 보면 대 부분의 사업이 홍보나 단기적인 이벤트성 행사에 그쳤으며 지역경제발전에 직접적으로 도움을 준 사업은 극히 제한적이다. 이명박정부가 야심적으로 추진한 광역적 거버넌스 체계로서 성과가 매우 미흡하다고 하지 않을 수 없는 것이다.

동남권광역위는 운영상 많은 문제점을 가지고 있었다. 독자적인 인력을 거의 확보하지 못하였을 뿐 아니라 가용 예산이 미미하고 권한도 제한적이었다. 그러나 보다 중요한 한계는 그것의 성격과 기능이 제대로 정립되지 않았다는 점일 것이다. 그 결과 정권이 교체되면서 전국적으로 광역위원회는 폐지되고 말았다.

향후에도 동남권은 광역경제권의 수준에 부합하는 광역적 거버넌스가 요구되고 있다. 동남권의 산업 및 도시발전을 지원할 수 있는 기구가 다시 설립된다면 거버넌스 방향을 재정립할 필요가 있을 것이다.

이 경우 신설될 기관의 주요 기능으로는 동남광역경제권에 대한 조사, 연구기능과 광역적 발전전략의 제안, 권고 등을 들 수 있을 것이다. 특히 동남경제권의 종합적이고 체계적인 통계조사와 산업 경쟁력 분석, 그리고 광역적 교통망 및 주거환경 정책 등의 제안은 이 지역의 경쟁력 향상을 위한 기초자료가 될 것이다. 즉, 지역경제 및 도시 문제에 대한 조사·연구센터를 설치하여 지역의 경제적

상황을 상시적, 체계적으로 진단하고 현안 과제를 도출하도록 할 필요가 있다.

이 기관의 벤치마킹 모델로는 미국의 광역계획 기구(MPO)나 실리콘밸리의 조인트벤처, 네덜란드의 레지오 란트스타트 등이 바람직할 것이다. 이 기구들은 중앙정부, 지방정부, 민간 등으로부터 일정한 예산을 확보하고 지역경제와 도시개발을 위한 조사와 연구기능을 수행하고 있다. 그것은 개별 자치단체 수준에서는 수행하기 어려운 광역적이며 종합적인 접근이다. 특히 동남권의 벤치마킹 모델로서 네덜란드의 레지오 란트스타트가 주목되는데, 란트스타트는 동남권의 도시체계 및 광역경제권과 유사성이 매우 높기 때문이다(권오혁, 2009). 비교적 최근에 중앙정부에 의해 설립된 레지오-란트스타트는 행정구역을 넘어선 광역적 협력과 지역발전을 위한 연구 기능을 강화해 나가고 있다.

이에 대해 영국의 RDA나 LED, 프랑스의 레지옹, 일본·독일의 광역연합 등의 제도는 동남권에 적용하기에는 부적합하다고 판단된다. 동남권의 광역자치단체들은 프랑스의 레지옹이나 영국의 RDA, LEP에 버금가는 규모를 가지고 있어서 독자적인 정책능력을 확보하고 있으며 2, 3개의 지방자치단체를 관할하는 상위 정책실행기구를 설치하는 것은 득보다 실이 많을 것이다. 무엇보다도 소속 광역자치단체의 반발이 거세며 기능적으로도 옥상옥이라는 비판을 면하기 어려울 것으로 보인다.

문헌

- 국토연구원, 2009, 국토의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 광역경제권 발전방안 연구
- 권오혁, 2005, “네트워크 도시의 연계구조와 발전 전략 -네덜란드의 란트스타트를 중심으로,” 공간과 사회, 24, 154-174.
- 권오혁, 2006, “동남권 기계금속산업클러스터의 광역적 지원체계 구축전략,” 한국경제지리학회지, 9(3), 297-317.
- 권오혁, 2009, “네트워크도시의 이론적 검토와 동남권에의 적용가능성에 관한 연구,” 한국경제지리학회지, 12(3), 277-290.
- 권오혁·최홍봉·김은영, 2008, 부산지역 전출입 기업의 재입지 특성과 산업공동화에 관한 연구,

- 한국경제지리학회지, 11(3), 412-427.
- 김동수·허문구·이두희, 2008, '광역도시통계권설정을 통한 지역경제 분석', 산업연구원
- 김선배·김영삼·박용규·홍진기, 2009, '新지역발전 정책 시리즈2 -광역경제권 선도사업 육성', 지식경제부·한국산업기술재단.
- 김선배·김영수·이상호·정준호, 2010, '광역경제권 글로벌 경쟁거점 클러스터 육성전략과 과제, 산업연구원.
- 김영수·송우경·신재행·최윤기·최진혁, 2009, 新지역발전정책 시리즈1 -新지역발전정책 구상, 지식경제부·한국산업기술재단.
- 동남권광역경제발전위원회, 2009, 부산·울산·경남 공동변영을 위한 동남광역경제권 발전계획.
- 동남권광역경제발전위원회, 2012a, 동남권 광역경제발전위원회 백서.
- 동남권광역경제발전위원회, 2012b, 동남광역경제권 거버넌스 구축에 관한 연구.
- 동남권광역경제발전위원회, 2013, 동남권 광역경제발전위원회 백서.
- 동남권광역교통본부, 2013, '13년 제3차 동남권광역교통협의회' 회의자료.
- 배준구·이종태 역, 2010, '프랑스 광역발전계획', 지역발전위원회·한국산업기술진흥원.
- 부·울·경 발전연구원, 2002.11, 동남경제권 지역잠재력 분석과 공동발전방안.
- 산업연구원, 2003, 동남권 초광역클러스터 구축을 위한 타당성 조사.
- 송우경·정만태·최준석, 2013, 광역경제권 연계·협력사업의 실태와 활성화 방안 연구, 산업연구원.
- 지역발전위원회, 2009, 지역발전과 광역경제권 전략.
- 한국지방행정연구원, 1998, 산업경쟁력 강화를 위한 도시간 협력체계 구축방안.
- 황영우·최치국·김성근·김만경·이은진, 2011, 부산권 MCR 경쟁력 강화방안에 관한 연구, 부산발전연구원.
- Batten David F., 1995, "Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century," *Urban Studies*, 32(2), 313-327.
- Capello, R., 2000, "The City Network Paradigm, Measuring Urban Network Externalities," *Urban Studies*, 37(11), 925-1945.
- Etsuji Takauchi, 2004, *Osaka City's Commitment to Urban Revitalization*, Office of the Urban Revitalization Committee.
- Florida, R., 2002, *The Rise of the Creative Class*, New York: Basic Books
- Malecki, E. J., 1991, *Technology and Economic Development*, New York: Longman.
- Porter, M., 2001, "Clusters of Innovation: Regional Foundations of US Competitiveness," *Regional Studies*, 37(6-7), 549-578.
- Scott, Allen J., 1996, "Regional Motors of Global Economy", *Future*, 28(5), 391-411.
- www.jointventure.org(2015.7.16)
- 교신 : 권오혁, 608-737 부산시 남구 대연동 부경대 대연캠퍼스, 국립부경대학교 경제학부(이메일: okwon@pknu.ac.kr, 전화: 051-629-5327)
- Correspondence : Ohyeok Kwon, Division of Economics, Pukyong National University, Daeyeon-dong, Nam-gu, Busan, 608-737, Republic of Korea(E-mail: okwon@pknu.ac.kr, Tel: +82-51-629-5327)
- (접수: 2015.08.01, 수정: 2015.08.18, 채택: 2015.08.20)