

광역경제권 거버넌스 발전을 위한 제언 수도권 광역경제발전위원회를 중심으로

A developmental direction of 'Governance of the 5+2 Economic Regions'
focused on the Capital Economic Region

김두환* · 김륜희**

이명박 정부는 참여정부의 국가균형발전전략을 대체하는 지역발전전략으로서 5+2 광역경제권을 제시하였다. 5+2 광역경제권의 추진전략은 관련 기반 구축, 선도 프로젝트 추진, 추진체계 확립이며 이중 추진체계 확립을 위해서 광역경제발전위원회를 설치하고 광역경제권발전계획을 수립하고 있다. 본 연구는 수도권 광역경제발전위원회를 사례로 광역경제권 거버넌스의 발전방향을 제시한 연구다. 거버넌스의 위상, 참여 주체와 의제 범위, 운영방식 측면에서 문제와 대안을 제시하고, 향후 논의사항을 제안하였다.

주요어: 광역경제권, 거버넌스, 수도권 광역경제발전위원회

1. 서론

이명박 정부는 노무현 정부의 국가균형발전정책을 경직된 산술적 균형발전이라 비판하면서 '창조적 협력발전'을 주창하고 이를 실현하기 위한 제도로 '5+2광역경제권 구상'을 제시하였다. 이때, 광역경제권의 법적 개념은 지역 간 연계 및 협력을 통해 지역경쟁력을 효율적으로 향상

* LH 토지주택연구원 국토지역연구실 수석연구원(제1저자, dhkim@lh.or.kr)

** LH 토지주택연구원 도시연구실 수석연구원(교신저자, egalias@lh.or.kr)

시킴을 위하여 경제·산업권과 역사·문화적인 동질성을 고려하여 설정한 권역으로 대통령령으로 정하는 지역이다.¹⁾ 2009년 4월 22일 「국가균형발전특별법」이 개정됨에 따라 정부는 지역발전계획과 광역경제권발전계획 수립, 광역발전위원회 설치 등 광역경제권 구상의 제도적 근거를 마련하였으며, 그 각각을 현재 추진 중이다.

이에 5개 광역경제권 중에서 서울시, 인천시, 경기도로 구성된 수도권 광역경제권도 수도권 광역경제발전위원회를 구성하고, 수도권 광역경제발전계획을 수립하였다. 하지만 광역경제권이라는 법적 권역의 신설에도 불구하고, 지금까지 ‘수도권 광역경제권 거버넌스’가 ‘기존 수도권 광역 거버넌스’에 비해 자율성, 책임성, 효과성 등 측면에서 질적으로 개선된 것인가 하는 점은 아직 회의적이다. 여기서 ‘수도권 광역경제권 거버넌스’는 수도권 광역경제발전위원회를 중심으로 수도권 광역경제권 운영을 위한 협력시스템을 지칭하는 것이며, ‘기존 수도권 광역 거버넌스’는 광역경제권 이전부터 작동하고 있는 수도권 광역행정 관련 거버넌스로, 수도권 행정협의회, 지방자치단체조합(수도권 교통본부), 수도권 광역도시계획 등을 의미하는 것이다.

본 연구는, 학술적으로 엄밀한 평가를 위해서는 다소 이른 감이 있지만, 광역경제권 거버넌스가 본격 구성되는 현 시점에서 이에 대해 시론적 평가와 발전방향을 제시하고, 이를 통해 광역경제권 거버넌스를 둘러싼 학술적, 실천적 논의의 촉발에 기여하고자 한다. 이하 2절에서는 다층 거버넌스 개념과 유럽의 사례를 검토하고 광역경제권 거버넌스에 관한 규범적 논의를 통해 광역경제권 거버넌스의 문제점 파악과 발전방향 제시를 위한 개념적 열개를 구성한다. 3절에서는 5+2 광역경제권 구상과 수도권 광역경제권발전계획의 주요 내용을 살펴보고, 현 계획에서 광역경제권 거버넌스가 차지하는 위치를 파악한다. 4절에서는 수도권 광역경제발전위원회를 중심으로 광역경제권 거버넌스의 문제점을 비판적으로

1) 지역발전위원회 홈페이지(<http://www.region.go.kr>) 참조.

검토하고 광역경제권 거버넌스의 위상, 참여주체와 의제 범위, 운영방식의 측면에서 발전방향을 제시하였다. 마지막으로 5절에서는 연구 요약과 광역경제권 거버넌스 발전을 위해 추가 논의가 필요한 사항을 제시하는 것으로 글을 마무리한다.

2. 광역경제권 거버넌스 발전방향에 관한 이론적 논의

1) 거버넌스의 개념과 유형

1990년대 이후 세계적으로 거버넌스(governance)는 정치적 유행어가 되어왔다. 이 개념은 정부(government)의 대안으로 폭넓게 이용되고 있는데, 정부의 역할 및 국가와 사회의 관계에 대한 새로운 사고방식으로서 채택되었다. IMF, World Bank, UN, OECD 등은 새로운 계획 목표로서 ‘굿 거버넌스(good governance)’를 선전했고,²⁾ 도시 정치영역에서도 ‘로컬 거버넌스’ 연구가 진행되었다. 영어권에서, ‘거버넌스’라는 말은 주어진 영역 내에서 작동하는 권위(authority)를 지칭하는 말로 사용되어 왔다. 이는 정치적 과정으로서 합의를 형성하는 것, 또는 프로그램을 수행하기 위한 동의를 이끌어내는 과정을 포함한다. 이러한 폭넓은 적용가능성으로 인해 거버넌스 개념은 아주 상이한 이데올로기적 신념을 가진 집단들, 예를 들어 국민국가 내 정부 활동 범위의 축소를 주장하는 사람들이나 반대되는 주장을 하는 사람들 모두에게 광범위하게 채택, 사용되고 있다.

2) 굿 거버넌스(good governance)는 1989년 세계은행의 아프리카에 관한 보고서에서 최초로 등장하였는데 국가의 문제를 관리하는 정치능력의 실행을 의미한다(Leftwich, 1994). 굿 거버넌스는 민주주의, 인권보호, 건전한 행정, 관리 등을 강조한다. 체계적 관점에서 굿 거버넌스는 내재적이고 외재적인 정치적, 경제적 권력의 분배를 의미하며, 정치적, 사회경제적 관계의 시스템이나 다소 느슨한 체제(regime)를 의미한다. 또한 행정적 관점에서 굿 거버넌스는 효율적이고, 독립적이며, 책임성 있는 공개적 공공 서비스를 의미한다. 이는 행정의 주된 영역에 초점을 두며 책임성, 발전을 위한 합법적 틀, 정보, 투명성을 강조한다.

유럽 지역에서 최근 연구는 다층(multi-level) 거버넌스 연구를 중심으로 진행되었는데, 그것은 지방, 지역, 국가 그리고 초국가적 제도들 간의 관계 특성에 관한 것이다. 거버넌스는 참여하는 행위주체들의 활동영역의 범위 및 수준에 따라 그 유형을 달리하며 그 유형에 따라 거버넌스의 참여 주체나 관심영역을 달리한다. 먼저, 글로벌(global) 거버넌스는 초국가적 차원의 거버넌스로 국가 간 협력과 공통의 문제해결을 지향하는 분야에서 그 논의가 활발하다. 이는 국제 지역분쟁과 내전을 비롯하여 대규모 난민, 환경 파괴, 빈곤과 경제적 불평등의 확산 등 전 지구적 관심사를 다양한 행위 주체자간의 공동노력을 통해 대처해 나가는 21세기의 새로운 패러다임으로 이해되고 있다.

다음으로 지역(regional) 거버넌스는 인접국가간 지역공동체를 중심으로, 또는 지정학적 한계를 초월하여 무역문제나 공동개발영역 등 현안문제 해결을 목표로 하는 초국가적 거버넌스이다. 정부 간 거버넌스로서 문제에 관련된 행위자들 간의 상호작용에 주목하고 의사소통, 파트너십, 네트워크를 강조한다. 국가(national) 거버넌스는 개별 국가차원에서 전국 수준의 문제를 해결하는 데 초점을 둔다. 국민들의 동의를 전제하는 정부체계의 정당성(legitimacy), 공직자들의 책임성과 언론자유를 의미하는 책무성(accountability), 정책결정과 집행 및 공공서비스 전달의 역량(competence), 법 존중과 인권보호 등이 포함된다. 지방(local) 거버넌스는 국가하위 차원에서 지역공동체를 중심으로 시민참여와 지역발전을 모색하기 위한 네트워킹에 초점을 둔다. 이는 지역의 정책결정과정과 정책평가에 지역주민, 지역사회단체, NGO 등이 참여해서 그들의 의견을 적극 반영하는 체제라 할 수 있다. 따라서 지방의 분권 정도, 발전 정도에 따라 다양한 유형이 성립 가능하다.³⁾

3) 이 외에도 사이버(cyber) 거버넌스가 있다. 이는 사이버 공간이라는 가상공간을 통해 형성되고 운영되는 거버넌스다. 인터넷의 보급은 참여기회의 확대를 가져와 이제 누구나 인터넷을 통해 자신의 견해를 밝힐 수 있게 됐다. 이의 초점은 사이버공간 상 참여의 신뢰성과 논의의 질을 높이는 방법에 있다.

어떠한 수준에서든 거버넌스는 특정한 공간적 범위에서 작동하는 다양한 제도들에 의해 구성되는 데 지역에 영향을 주는 여러 과정과 제도들은 매우 복잡하다(Duncan & Goodwin, 1988). 예를 들어 작은 공간적 규모에서 작동하는 제도들이 존재하기도 하고 세계적인 규모에서 작동하는 다국적 기업들도 거버넌스에 영향을 주기 때문이다. 또한 거버넌스의 개념은 지방정부의 공식적 정책 실행을 넘어서 비공식적, 정치적 과정과 공공-민간 상호작용을 포함하는 결과들을 강조한다. 그런데 이러한 거버넌스는 여러 행위자들의 참여를 야기하기 때문에 관리의 필요성이 제기되고 있다(김륜희, 2006). 거버넌스는 다양한 행위자들의 네트워크를 강조하고 있어서 이에 참여하는 여러 행위자들의 조정문제에 직면하게 된다. 이런 점에서 광역경제권은 기본적으로 다층 거버넌스가 되어야 한다.

체계의 폐쇄성과 고착의 위험을 극복하기 위한 다층 거버넌스는 지역 내부와 외부 사이의 조직적인 상호작용이 일어날 수 있는 방법으로, 그 개념은 두 개 이상의 계층수준에서 작동하는 거버넌스 과정이 교섭적인 형태로 상호연결된 것을 말한다. 다층 거버넌스는 초국가적, 국가적, 지역적인 차원에서 교차되는 정치적인 네트워크들을 통해 운영된다. 다층 거버넌스는 다른 거버넌스들과 정책 행위자들의 능력들을 혼합한다. 이는 초국가적, 국가적, 지역적인 차원에서 교차되는 정치적인 네트워크를 통해 운영된다.

2) 지역화와 거버넌스 사례

이하에서는 지역화와 거버넌스 사례로서 공간적 위계는 다르지만 벤치마킹할 만한 2개의 사례를 검토하였다. 발트해 지역의 VASAB (Vision and Strategies in the Baltic Sea Region)과 독일 브란덴부르크 주의 지역화 사례가 그것이다. 두 사례는 지역경쟁력을 효율적으로 향상시키기 위하여 경제·산업권과 역사·문화적인 동질성을 고려하여 설정한 권역으로서 광역경제권에서 거버넌스 운영의 성공과 실패를 유추할 수 있게 해준다.

(1) VASAB(Vision and Strategies in the Baltic Sea Region) 사례⁴⁾

발트해 지역은 북쪽의 핀란드부터 남쪽의 발칸반도에 이르는 지역에 위치한 국가들을 말한다. 이들 지역은 구소련의 붕괴 이후 정치적인 독립을 이루었다. 즉, 구소련 붕괴이전까지 발트해는 북유럽을 정치적으로 양분하는 철의 장막이었다. 그러나 이들 지역에 있는 국가들은 16세기 13개의 한자동맹으로 연결되어 있었기 때문에 단일한 상거래 규범을 가지고 있었다. 20세기 들어 이들 지역에는 유엔에 의해 처음으로 발트해 프로젝트(Baltic Sea Project: BSP)라는 국제조직이 생성되었고 이후 여러 다 큰 지역조직들이 만들어졌다.⁵⁾

구소련이 해체된 이후 스칸디나비아 국가들은 발트해 지역의 미래를 논의하기 시작하였다. 1992년 스웨덴 칼스크로나(Karlskrona)에서 스웨덴 국토계획성(Ministry for Physical Planning)이 주관하는 회의가 개최되었다.⁶⁾ 칼스크로나 회의의 목적은 발트해 지역의 공간 계획과 개발을 위하여 규칙적인 토론의 장을 마련하기 위한 것이었다. 이후 같은 회의가 1993년 폴란드 그단스크(Gdansk), 1994년 에스토니아 탈린(Tallinn), 1996년 스웨덴 스톡홀름(Stockholm), 1998년 러시아 상트페테르부르크(St. Petersburg)에서 개최되었다. 1994년 탈린 회의 이후 각국의 장관들은 “2010 발트해 주변의 비전과 전략: 발트해 지역의 공간 개발의 구조를 향하여(Vision and strategies around the Baltic Sea Region 2010: Towards a Framework for Spatial Development in the Baltic Sea Region)”라는 문서를 발행하였다.

4) 본 내용은 Jaakson(2000)에서 발췌하였다.

5) 1953년 유엔은 발트해 지역의 교육과 국제적 협력을 촉진하기 위하여 ASP(Associated Schools Project)를 설립하였고, 1975년에는 유네스코에 의해 IEEP(International Environmental Education Programme)가 시작되었다. 1984년 유네스코는 INISTE(International Network for Information in Science and technology Education)을 구성하였다.

6) 이 회의에는 발트해 연안에 있는 13개 국가들 중 11개 국가인 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 독일, 폴란드, 핀란드, 러시아, 벨라루스, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아의 장관들과 고위 관료들이 참석하였다. 발트해 연안에 위치한 13개 국가들 가운데 체코와 우크라이나는 참석하지 않았다.

1994년에 만들어진 ‘VASAB(Vision and Strategies in the Baltic Sea Region)’은 거대한 계획이 아니라 일련의 국경을 가로지르는 전략들이자 이니셔티브들이다. 이러한 VASAB의 등장 이면에는 다음과 같은 세 가지 이유가 숨어있다. 첫째, 발트 해의 자연 생태 환경을 보존할 필요성이 제기되었다. 둘째, 동유럽으로부터 유입될 난민들, 정치적·사회적 불안들로부터 스칸디나비아의 국가들을 보호할 필요성이 제기되었다. 셋째, 세계 시장 속에서 스칸디나비아의 기업들이 경쟁력을 얻기 위해서는 동유럽의 값싼 노동력을 이용하여야만 하였고, 또한 동유럽에서의 새로운 사업과 투자를 위한 기회들을 마련할 필요가 있었기 때문이다.

1996년 스톡홀름 회의 이후 만들어진 ‘비전에서 행동으로’(From Vision to Action)는 1994년의 비전을 행동으로 만들어내기 위한 것이었다. 1996년에 만들어진 비전에서 행동으로의 주제는 6가지(① 해로운 환경적 효과를 막고, 장기적으로 지속가능한 사회-경제적 발전을 도모하는 공간 계획, ② 균형적인 정주구조와 도시 네트워크들, ③ GEC(Great European Corridors) 프로젝트에서 발트해 지역의 역할, ④ 자연경관, 문화유산 공간계획, ⑤ 지식과 경험의 교환, ⑥ 연안구역 공간계획)이다.

1994년과 1996년에 만들어진 보고서들은 공간계획 시 지방문화와 경관보호의 중요성과 농촌지역의 다양성을 인식하고 있다. 문화적 경관들, 해안구역, 발트해에 있는 섬들의 관광 잠재성이 높다고 판단하면서, 이들 지역을 서구 유럽 도시 거주자들의 관광이나 여가 수요를 충족시켜줄 수 있는 곳으로 선정하였다. 발트해에 있는 섬들은 유럽 시장의 매력적인 관광지가 될 수 있다는 것이다. 문화적 경관들과 생태환경에 대한 민감성이 지속가능한 관광 개발로 이어지게 된 것이다. 보고서는 섬들의 고유한 특성과 급속한 관광개발에 대한 경고도 인식하고 있다. 그러나 관광정책의 효력을 발휘할 수단들에 대해서는 언급하고 있지 않다. 이러한 점에서 VASAB는 여전히 구체적인 실행 문제에 대해서는 취약하면서 목표만 거대한 거창한 이야기이라고도 할 수 있다.

발트해 지역의 VASAB 이니셔티브는 풍부한 정보, 경험, 인적 자본을

교류할 수 있는 하나의 장을 만들었다. VASAB는 구소련으로부터 독립한 국가들이 민주적이고 개방적인 사회로 나아가도록 도와주었다. 또한 통일 유럽의 비전을 촉진하고 EU의 프로그램들과 정책 네트워크를 통하여 동유럽과 서유럽을 연결하고자 하였다. VASAB의 이니셔티브들은 발트해 지역에 UN, 아젠다 21, EC, PHASE, TACIS, ESDP와 같은 다양한 이니셔티브들과 프로그램들을 조정하는 기능을 하고 있다. VASAB은 발트해 지역 전체를 바라보는 하향적인 구상을 하는 한편, 지방의 관할 구역을 그들의 입장에서 조망하고자 하였다. 이와 같이 방식으로 발트해 지역을 고찰하고 공간계획에 있어 지역을 우선시하는 접근을 하였다는 점이 VASAB의 장점이다.

50년 동안 분리되었다가 새롭게 만나게 된 동유럽과 서유럽의 정치인들, 관료들, 전문가들에게 있어 기술의 이전, 정보의 교환, 토론을 위한 포럼은 아주 소중한 경험이 될 것이다. VASAB는 발트해의 생태환경이 보호되어야 한다는 데 관심을 불러일으켰고 동유럽 국가들에게 더 나은 미래에 대한 희망을 주었다. VASAB는 전체적으로 균형을 이룬 공간개발로 나아가기 위하여 발트해 지역 내 국가들이 자유롭게 협력할 것이고, 자발적으로 자신들이 가지고 있는 이점들을 희생할 것이라는 가정을 전제로 하였다. VASAB가 지역에 부여한 역할이 반드시 지역 스스로가 좋아할 만한 역할과 같을 수는 없다. VASAB는 균형적인 공간 개발을 주장하지만 발트해 지역의 전체적인 이익을 위해서는 각 나라들이 자신들이 가지고 있는 이점들을 포기하면서 협력을 하여야만 실행가능하다는 점에서 사실상 실행불가능한 면이 있다. VASAB는 지역적 이해관계 차이들을 조정할 수는 없지만 VASAB 비전이 실행되기 위해서는 판단 권한이 있는 어떤 형태가 필요하다.

그러나 VASAB는 이러한 경제적 변영으로 어떻게 나아갈 수 있는지, 어떻게 공간계획이 개발로 이루어질 수 있는지를 설명하고 있지 않다. 게다가, 지역의 문화에 관심을 보이고 지원하고자 하였지만 어떻게 개발이 지방수준에서 실행될 수 있을 것인가에 대한 질문은 회피하고 있다.

이것이 VASAB에게 남겨진 과제라 할 수 있다. VASAB 전략들은 지방의 다양한 기회들이나 제약 조건들을 고려하지 않은 채 전체적인 지역의 미래상을 그리고 있다. 지방 주민의 입장을 대변하고 상향식 관점으로 바라볼 필요가 있다. 그러나 VASAB 전략들은 11개 국가의 고위 관료들에 의해 만들어졌다. VASAB가 실행방법들을 제공하고 있기는 하지만 그 실행에 대한 의지와 능력은 결국 각국 내부의 복잡한 정치과정에 달려있게 된다. 따라서 이러한 초국가적 접근은 국가 수준이나 지역 수준에서 정책이 실행되는 현실정치로 바로 이어지기 어렵다.

(2) 독일 브란덴부르크 주 사례⁷⁾

독일의 연방구조는 지방과 중앙정부간의 중재가 가능하도록 하고 있다. 기존의 지역과 그 지역 거버넌스에 대한 책임은 주정부(Länder government)에 달려있다. 주 정부는 지역 정책과 계획을 시행하는데 여기에는 EU의 정책도 포함되어있다. 연방정부는 대부분 뒤로 물러앉아서 국가적 개발목표와 지역 개발 정책(EU 기금을 받는 프로그램을 포함해서)의 공동 자금 조성에 주들 간의 협력을 전략적으로 지도하는 역할을 한다. 강력한 주 정부는 신뢰할 만한 지방정부와 상호작용하면서 상당한 정도의 정책결정의 자율성을 누리고 있다.⁸⁾ 1964년 계획법(Raumordnungsgesetz)은 각 주로 하여금 공식적인 계획지역에서 더 세분화된 하위지역의 설정을 요구함으로써 하향적 접근법을 장려하였다. 결국 효과적으로 두 가지 형태의 지역이 상당히 다른 범위를 가지고 존재하고 있다. 지역정부가 중심이 되는 주와 계획·정책·행정을 위한 영역으로서 계획지역(Planungsregionen)이 그것이다.

7) 본 내용은 Herrschel & Newman(2000)에서 발췌하였다.

8) 주는 지방수준에서 그들 자신의 정책을 집행하기 위한 장치로서 하위 지역들을 이용하는데 강한 이해관계를 가지고 있다. 또한 지방계획 및 개발정책 내용에 대해 상당정도의 통제를 행사하며 동시에 역류의 원칙(Gegenstromprinzip)의 일부인 강한 상향식 정책 협상을 인정해야만 하는 처지이기도 하다.

이 계획지역은 각 주당 3~5개씩 존재하는데 지역계획협회(RPA)를 통해 지역계획을 발전시킨다. 이 협회는 지방당국의 구성원들로 이루어지고 주 행정기관에 부속된다. RPA는 헌법적 힘을 가지고 있지는 않으며 자치체(Kommunen)의 참여를 통해서 운영된다. 하지만 주의 문제를 다루는 좋은 협상기반을 제공해준다. 모든 지방 당국들은 직접적으로 혹은 작은 집단(Kreise)을 통해서 대표된다. 흔히 강한 시장은 실질적인 영향력을 가지는 경향이 있고, 종종 도시와 농촌의 이익간의 정치적 논쟁을 이끌어내기도 한다. 그러나 정당과 연계는 도시-교외 혹은 도시-농촌의 정치적 갈등을 완화시켜준다. 같은 수준의 정부 간 관계는 정당 채널을 통해서 중재될 수 있다.⁹⁾

1998년 계획법의 개정은 더 비공식적이고 네트워크에 기반한 그리고 지방적으로 정의된 지역화에 초점을 두고 있다. 이 개정은 국가 수준에서는 혁신정책의 제도적 수용을 지시하고 사업은 주 정부에 의해 발전시키도록 하고 있다. 그와 같은 지역적 의사결정에 대한 비공식적 접근은 현재 동독에서 작센안할트 주에서와 같이 지역회의(Regional Conferences)와 지역 포럼을 형성하고 있다. 여기에서는 지방 집단 간 공식적 네트워크에 기반 해서 협력이 이루어진다. 구동독에서 하향적으로 결정된 공식적 계획지역은 문화적, 역사적 또는 지리적 지역정체성에 덜 반응적이었다. 여기서 지역들은 라이프치히와 할레와 같은 경제지역들이 보여주듯이 경제적 영역에 대한 민감성이 거의 없었다.

동부 독일에서 기존 행정경계와 구동독 영토를 언급하는 것은 정치적으로 민감하기 때문에 자신들이 직접 그 주 경계를 그리도록 했다. 따라서 지역화의 그림은 매우 다양하며 지방 이니셔티브를 공식적인 정책으로 만들려는 각 주정부에 의해 제안되었다. 그럼에도 불구하고 일반적인

9) 이에 대한 전형적인 예가 노르트라인 베스트팔리아 주 루르지역의 뒤스부르크市와 연방정부 간에 있었던 대량해고문제에 관한 정치적 협상과정이었다. 이 예에서 사민당(SPD)은 지방의회와 주 의회를 통제하여 그 문제에 대한 반응을 둘러싸고 전개된 상향적 협상을 가능하도록 하였던 것이다.

로 더 비공식적이고 네트워크에 기반을 둔 형태의 지역협력이 늘어나고 있는 것으로 파악된다. 지역회의 등이 기능에 의해 정해진 지역 내에서 지방간 협력을 촉진시키는 전략들이다. 여기서 초점은 중앙에서 일방적으로 결정된 인공적 지역이 아니라 기능적 연관성을 가지며 사회, 경제 지리적으로 동일한 지방자치단체 간 협력에 초점을 두고 있다는 점이다.

독일에서 주의 투자 우선순위는 확정된 계획의 우선순위를 따른다. 그러나 실제로는 예산 사용에 대한 결정이 계획만으로 이루어지지 않는다. 이러한 공식적 지역계획의 한계는 결국 효과성을 제약한다. 브란덴부르크 주의 협력 형태는 주의 이질성을 반영하는 것이며 RPA Prignitz-Overhavel의 경험은 지역 내 지자체 간의 이해관계가 다르다는 것을 보여준다. 브란덴부르크 주의 북서쪽에 위치한 Prignitz-Oberhavel은 브란덴부르크 주의 5개 계획지역 중 하나이다. 주는 베를린 외곽부터 150km 지역까지를 경제적 경계로 그었다. 그러나 단일한 공식적 지역임에도 개별 지자체들은 자신들 나름대로 베를린에 근접해 있음으로 해서 얻을 수 있는 이익을 극대화하고자 하였다. 하지만 개발이란 측면에서 자신들이 많이 뒤쳐져 있다는 상대적 박탈감을 공유하면서 Prignitz를 포함하여 외곽 지역의 자치단체들은 공식적인 Prignitz-Oberhavel의 틀을 벗어나 Prignitz 도시 네트워크(Städtenetz Prignitz)라는 비공식적인 배열을 발전시키게 되었다.

예를 들어 Prignitz-grouping or network는 동부 독일(구 동독)에서 가장 유연하고 혁신적인 지역화 사례로 연방정부의 'Regions for the Future'에 의해 지원을 받는다. 중소 규모의 도시 7개가 포함되었고 전통적이고 문화 지리적으로 Prignitz 지역에 기반하고 있었다. 이 네트워크의 주된 목표는 지속가능한 발전의 기초로서 내생적 잠재력의 이용을 극대화하는 것이었다. 주는 이 네트워크가 추진하는 사업에 대해 자금을 지원했으나 명시적으로 이 비공식적 지역에 대한 자금지원을 하지는 않았다. 다른 사례로 북서 브란덴부르크 이니셔티브(North-West Brandenburg Initiative)가 있다. 이는 베를린으로 가는 철도변에 위치한 지자체들로 구성된다. 이

철도는 베를린의 교외화 인구를 끌어들이기 위해 개선작업이 진행 중이다. 이 네트워크에는 계획지역과 시골지역이 포함되어 있다. 주는 이를 경제력이 강한 지역과 약한 지역을 통합시키는 지역정책의 정당화에 이용하고 있다. 하지만 주는 자금 지원하지 않았으며 6개(최근에 7개) 지자체간의 협력에 의해 운영된다. 철도개선사업이 절반을 넘어서자 이 네트워크는 이제 지속가능한 경제적 발전이라는 사업을 집행하는데 관심을 옮겨가고 있다. Prignitz 도시 네트워크와 북서 브란덴부르크 이니셔티브에 속하는 몇몇의 지자체들은 3개의 중첩되는 지역(공식적인 계획지역, 2개의 비공식적 지역)의 구성원들이다.

브란덴부르크 주에서는 1990년대 초반 이래로 기존 행정구역과 새로 형성되는 경제지역 간 상당한 불일치가 나타나고 있다. 경제적 현실에 대한 실용적인 평가에 의해 형성된 대안적 형태의 비공식적 지역들은 자조적 문제해결 방법을 제시하고 있다. 이 지역들은 공동의 이해와 인접 지자체 간의 문제를 함께 고민하고 있다. 여기서는 최소한 두 가지 모델이 확인될 수 있다. 첫 번째 모델은 브란덴부르크 주에서처럼 주정부가 주도하는 경직적인 지역화에 대한 지방의 대응과 관련되어 있고, 두 번째 모델은 작센안할트 주에서처럼 주정부가 기존 지역의 영토성이 부적절함을 깨닫고 지역의 문제에 처방을 하는 것이다. 경제용어로 가득 찬 새로운 모델은 기존 지역화를 위한 공식적 규정의 결점을 극복할 수 있게 하고 지방과 지역의 의사소통에 남아있는 차이를 없애준다는 데 의미가 있다.

3) 지역화과정에서 거버넌스의 역할

지금까지 살펴본 사례를 통해 지역화과정에서 거버넌스의 성공과 실패를 유추할 수 있다. 발트해 사례는 실질적인 거버넌스가 작동하지 않은 데 반해 독일의 사례는 지방정부 간 균형 잡힌 협상과정을 잘 보여준다. 더 개방적이고 유연하며 영토적으로 덜 고정된 지역화가 발전하고

있는 것이다. 독일의 지역에 초점을 둔 연방주의는 유럽지역의 지방적으로 분권화된 정부에게 하나의 청사진으로 보인다. 3층제의 정부위계는 복잡성을 증가시키긴 하나 영국과 같이 중앙 집권화 되어 있고 지역 거버넌스에 대한 표준화된 접근을 가진 경우보다는 다양한 정책결정방법을 제시해주고 있다. 그렇다고 독일의 지역화가 자동적으로 더 지방화된 것은 아니다. 독일의 지역화는 정치적 이데올로기보다는 실용적인 고려에 의해 촉진되었고, 정치적 갈등에 의한 것이기보다 행정적 고려에 의한 것이다. 독일의 주와 계획지역에서 지역적 협력은 각기 다른 태도를 가지고 있다. 정책을 형성하고 집행하는 역량 또는 다른 수준의 정부에 영향을 줄 수 있는 역량은 공식적인 힘과 재정적인 자원에 의존하기도 하지만 지방과 중앙 그리고 초국가적 정부 간 그리고 정부, 기업 그리고 다른 세력 간의 협상에 달려있다.

강한 도시와 지역 경제에서 정책결정자들은 자신들의 운명을 스스로 결정하기를 원할 것이다. 제도화된 지역과 경제적, 정책적 야망 간의 불일치가 있는 경우 매우 다양한 영토적 경계를 지닌 비공식적 지역의 동맹이 등장할 수 있다. 도시와 지역의 거버넌스에서 제도적 혁신은 부분적으로 경제적, 행정적 경계간의 지속적 불일치문제의 해결과 효과적인 정책결정의 범위를 찾기 위해 반응하게 된다. 그러나 효과적인 제도의 창출은 추상적인 과정이 아니고 협상과정은 종종 다툼이 있게 된다. 제도적 개혁은 반드시 갈등을 해결하지 못하고 독일의 경우에서 보았듯이 새로운 경계가 효과적인 경제정책의 장애가 될 수 있다. 따라서 지역화는 분권화로 가는 것을 의미할 수 있으나 새로운 지역적 제도는 지역적 열망을 가로막는 것일 수도 있다.

Galler 등(1998)은 지역적 개혁은 다양한 수준의 정부에서 정치적 정당성의 문제를 노출시키며 특히 지방정부의 견해가 무시되는 곳에서 특히 그렇다고 주장한다. 독일의 경우 몇 개의 주는 현실적인 경제적 경계를 둘러싼 새로운 하위 지역적 동맹의 형태를 장려하고 있는가 하면 다른 주들은 하향적인 지역정책을 선호하고 있다. 제도적 통합과 역류의 원칙

은 정부 간 관계에 안정성을 주고 있다. 주 의회의 지방의원들 간 정당 정치적 연계와 Prignitz-Oberhavel 지역의 도시들도 조정에 기여하고 있다. 지역화는 정부와 공공-민간 행위자간 지속적 협상과 조정의 과정이다. 현재 Prignitz-Oberhavel에서는 400개 이상의 행위자들이 활발하게 지역계획의 과정에 자신들의 다양한 견해를 표현하고 있다. 즉, 거버넌스의 범위는 제도적으로나 공간적으로 고정된 것이 아니다.

어떤 저자들은 강력한 하위 국가의 거버넌스가 지도(guiding)와 높은 수준의 상호작용에 의해 지지될 수 있음을 보여주었다.¹⁰⁾ 독일의 경우 정부 간의 관계가 상호작용적이라고 쉽게 생각할 수 있다. 그러나 몇 개의 주에선 새로운 지방, 지역 이니셔티브에 대한 지원이 있는 반면에 다른 주들은 아직도 전통적 방식에 빠져있다. 따라서 지역화의 제도적 역동성에 있어 한 가지 방향을 감지하는 것은 쉬운 일이 아니다. 새로운 네트워크 형태의 거버넌스가 선도적으로 제시되고 있지만 아마도 일반적인 네트워크 패러다임의 추구는 없다고 결론내리는 것이 더 공정한 것이 될 것이다. 결국 지역은 고정된 경계가 없는 그리고 많은 다른 방식에 의해 중첩되고 교차하는, 변화하는 상호작용의 일시적 구성인 것이다.

독일 사례는 공식적 지역정부의 구조와 비공식적 제도간의 지속적 상호작용의 모습을 보여준다. 그 효과는 각기 다른 지역에서 각기 다른 방식으로 지속적으로 지역의 제도와 영역을 재형성하는 것이다. 이 사례들은 제도화된 발전의 유일한 방법은 없다는 것을 시사한다. 유럽 내에서 이러한 교훈이 간접적으로 타 지역으로 이전되기도 하고 직접적으로 강제적인 이전이 일어나기도 한다. 그러나 그러한 교훈을 학습함으로써 지역화가 매우 다양하며 그 기반이 변화한다는 것을 인정해야만 한다. 정부 간 관계의 복잡성과 지역의 정의에 대한 논란은 정책이 단순하게 이전되는 것을 아주 위험한 일로 만들어 버린다. 한 가지 교훈은 강한 지방 분권으로부터 자동적으로 얻을 수 있는 것은 없으며 마찬가지로 중앙정

10) Amin & Hausner. 1997. *Beyond Market and Hierarchy*; Hirst. 1993. *Associative Democracy* 참조.

부가 지역정책을 꼭 쥐고 있다고 해서 필연적으로 잃을 것도 없다는 것이다. 더 효과적인 형태의 지역화는 제로섬 게임식 지역 거버넌스보다 협력에 바탕을 둔 것이어야 한다.

다양한 형태의 지역화가 같은 공식적 지역 내에 존재하고 있다는 것은 확실하다. 몇몇 지역에서는 예전 스타일의 지역계획이 우세한 반면에, 다른 지역에서는 더 정책 지향적인 또는 비공식적 조직화가 가장 유력한 것으로 발전하고 있다. Bennington과 Harvey는 유럽 거버넌스 제도의 중첩된 영역을 보여주고 있고 le Galés(1998)는 공공 혹은 민간, 중앙 혹은 지방 결정의 다중심적 거버넌스(polycentric governance)를 보여주고 있다. 그와 같은 분석은 협상 과정과 지역의 정의에 대한 조정의 과정에 강조를 두는 경향이 있음을 보여준다. 각기 다른 나라들에서 지역화를 구별할 수 있는 것은 헌법적 차이나, 공사관계의 문화 또는 정부 간 관계 뿐 아니라 이러한 요소들의 상호작용 과정이다.

4) 광역경제권 거버넌스 발전의 규범적 개념들

국내에서 광역경제권 거버넌스에 관한 이론적 논의는 지금까지는 주로 외국의 이론과 사례 검토를 통해 어떻게 광역경제권 거버넌스를 구성할 것인가에 초점을 두고 전개되어왔다.¹¹⁾ 따라서 광역경제권 거버넌스의 유형과 형식, 역할 등에 논의가 한정되어 있었고, 거버넌스를 평가하기 위한 규범적 측면에서는 다소 검토가 부족했다. 본 연구에서는 광역경제권 거버넌스의 위상에 관한 고찰과 함께 참여적 거버넌스¹²⁾

11) 광역권 거버넌스의 개념과 유형, 외국 사례에 대한 자세한 소개는 박제욱(2009)을 참조.

12) 참여적 거버넌스에 대한 한정적 개념 모색은 김두환(2000) 참조. 여기서 저자는 참여적 거버넌스의 필요조건으로 ① 거버넌스의 주체와 목표, 과정에서 아래로의 과정보다 위로의 과정이 중시될 것, ② 직간접 이해당사자들의 포괄적 참여, 그리고 ③ 목표에 있어 경제발전의 단일목표에 한정되지 않을 것을 제시하고, 참여적 거버넌스를 위한 전략으로 협력적 계획모형을 제시한다. 협력적

(participatory governance)의 관점에서 거버넌스 발전의 규범적 개념들을 구상하고 이에 입각하여 이하 논의를 전개하고자 한다.

광역경제권 거버넌스에 관한 기존 연구들은 주로 중앙정부와 지방자치단체 간 관계 또는 지방자치단체 간 관계의 제도적 특성에 주목하면서 현실적으로 가능한 대안으로 지방자치단체 간 협의기구를 제안하는 경우가 대다수다(경기개발연구원, 2008; 김현호, 2008; 박재욱, 2008, 2009; 서울시정개발연구원, 2008; 안영훈, 2008). 하지만, 광역경제권 거버넌스의 발전을 위해서는 기존의 광역 거버넌스를 발전적으로 포괄하고, 자율성, 책임성, 참여주체와 의제 범위 등 측면에서 현행보다 더 진전된 형식의 제도적 틀이 요구된다. 또한 거버넌스가 불확실성과 복잡성 시대에 정부의 한계를 극복하기 위한 대안이라는 점에서 거버넌스의 키워드인 ‘협력’과 ‘참여’, ‘학습’의 측면에서 광역 거버넌스의 운영에 관한 평가가 가능해야 한다.

앞서 살펴본 외국의 사례와 국내 광역경제권 거버넌스에 관한 논의, 그리고 참여적 거버넌스에 관한 선행연구의 검토를 통해 광역경제권 거버넌스 발전의 규범적 개념들을 ‘위상’, ‘범위’, ‘운영’의 측면에서 다음과 같이 제시할 수 있다. 먼저, 위상과 관련하여 광역경제권 거버넌스는 단순 협의기구를 넘어서서 참여하는 자치단체의 사무에 구속력을 가지고, 자체 예산 및 집행권을 갖고 법적 지위를 가지는 기구이어야 한다. 광역경제권 거버넌스의 형태는 일반적으로 ① 중앙정부의 광역권 집행기구, ② 자치단체의 통합을 통한 새로운 광역자치단체, ③ 의결권과 집행권을 갖는 자치단체 간 협력기구, 그리고 ④ 자치단체 간 협의기구로 구분할 수 있다(박재욱, 2009; 김현호, 2008). 논란의 여지는 있지만, 국내에서 중앙-지방간 관계, 행정구역 통합의 장기성 등을 고려할 때 현실적으로 실행가능하고 바람직한 광역경제권 거버넌스는 ③ 유형에 해당하는 자치단체 간 협력기구로 설정할 수 있다.

둘째, 범위의 측면에서 참여범위는 공무원과 전문가의 범위에서 일반 시민·주민과 기업의 실질적 참여가 보장되도록 구성하고, 의제 범위도 확대되어야 한다. 참여범위는 크게 주체 측면과 의제 측면으로 구분할 수 있다. 두 측면 모두에서 범위의 확장이 매우 중요한데, 그것은 참여주체와 의제의 개방성 확대를 통해 거버넌스 참여자들이 제한적 이해관계를 넘어서는 담론과 더 넓은 주체성을 형성할 수 있기 때문이다. 폐쇄적 또는 비공개적 관계에서 행위자들은 자기의 제한적 이익을 전략적으로 추구하게 되나 개방적 의사소통상태에서는 자기의 이익을 관철하기 위해서라도 타자의 이익을 포함한 전체 이익의 관점에서 정당성을 주장하게 된다.¹³⁾ 이는 광역권 거버넌스와 같이 의제의 내용적, 공간적 범위가 넓고 포괄적이며 공적(public)인 경우에 특히 그러하다. 이와 관련하여 Fishkin(1991) 민주주의의 조건으로 정치적 평등과 함께 비독재성과 속의를 제시하는데, 뒤의 두 가지가 개방성에서 참여자와 의제의 확장에 해당한다고 볼 수 있다.

셋째, 운영방식의 측면에서 해당 자치단체의 특정 사무에 관한 협의 수준을 넘어서는 실질적이고 창조적인 대안을 만들어가는 아래로부터-양방향의 다양한 합의형성 방식을 적용해야 하고, 의사결정의 중충화가 필요하다. ‘정부에서 거버넌스로’ 전환이라는 관점에서 민주적 ‘여론수렴’은 여론형성 또는 합의형성으로 접근해야 한다. 이는 대의제 민주주의나 기존 참여민주주의가 시민의 선호가 이미 결정되어 있는 것으로 간주하는 것에 비해, 대화 민주주의(dialogue democracy) 또는 심의 민주주의(deliberative democracy)에서 시민의 선호가 참여과정에서 학습을 통해 변화한다고 보는 관점에 부합한다.¹⁴⁾ 거버넌스에서 참여적 여론수렴 방법은

13) 예를 들어 제한적 거래 상황에서 소비자로서 개인은 더 싼 휘발유를 파는 주유소를 선택하지만, 공개적 토론장에서 시민으로서 개인은 환경보호를 위해 에너지세를 올리는 것에 찬성할 수 있다. 이와 유사한 과정을 통해 서울시민은 수도권 시민으로, 수도권 시민은 국민으로서 정체성을 또한 공유하게 된다.

14) 대화 민주주의에 대해서는 Giddens(1994), 심의 민주주의에 대해서는 임혁백(1997)과 Dryzek(2000), 기존 자유주의적 민주주의와 공화제 민주주의에 대해

이처럼 시민들이 양방향 소통의 참여를 통해 학습하고 새로운 가치와 지식, 지향을 형성하는 과정으로 고안되는 것이다. 수도권 광역경제권 거버넌스는 결국 해당 권역의 주민들이 개별 지자체 구성원으로서만이 아니라 수도권 시민으로서 정체성을 공유하게 될 때 비로소 현실 제도가 되는 것으로, 참여적 여론수렴은 이러한 정체성 형성의 주요한 메커니즘이 될 수 있다.¹⁵⁾ 또한, 의사결정 단위의 중층화도 민주적 거버넌스 운영에서 중요한 요소가 될 수 있다. 결정은 공식적 의사결정 단위인 광역발전위원회에 두고, 의견수렴의 장은 개방적 의사소통의 장으로서 참여적 여론수렴 방법으로 이원화하는 것이다. 이는 민주주의의 원리 측면에서 보면 대의제 민주주의와 참여 민주주의의 공간을 융합하는 것이다. 지금까지 대체로 대의제 민주주의든 참여 민주주의든 공통적으로 개방적 의사소통을 통한 사회적 학습과 정체성 확장 측면은 간과해 왔던 것인데, 이를 의사결정 단위의 이원화를 통해 융합하여 제도화하는 것이다.¹⁶⁾

3. 5+2 광역경제권 구상과 수도권 광역경제권발전계획

1) 5+2 광역경제권 구상과 계획

2008년 1월, 대통령직 인수위원회는 ‘광역경제권 개발 구상’을 발표하였다. 창조적 광역발전을 통해 국가경쟁력을 확보한다는 비전을 제시한 것이다. 이를 위한 6대 전략으로 연계사업의 활성화, 규제개혁, 광역 기간인프라 확충, 낙후지역의 신발전지대로 전환, 수도권과 지방의 공동발전, 협력·통합·분권적 광역경제권 제도 실천을 제시하였다. 이어 2008년 7월 21일, 국가균형발전위원회(현, 지역발전위원회)는 ‘상생·도약을 위한

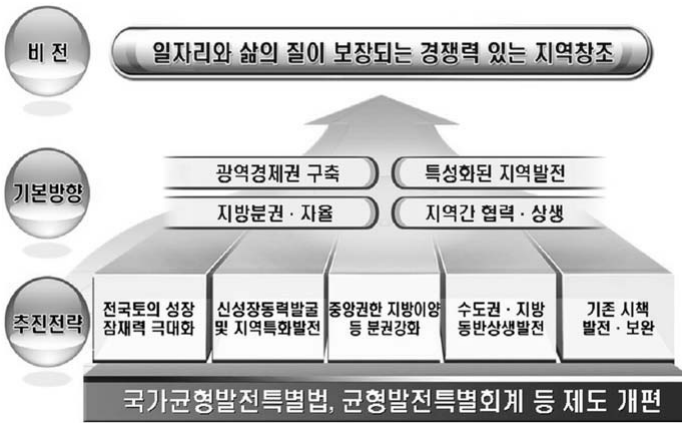
제3의 민주주의로서 절차주의에 대해서는 Habermas(1996)을 참조.

15) 참여적 여론수렴 방법에 대해서는 참여연대 시민과학센터 편(2002) 참조.

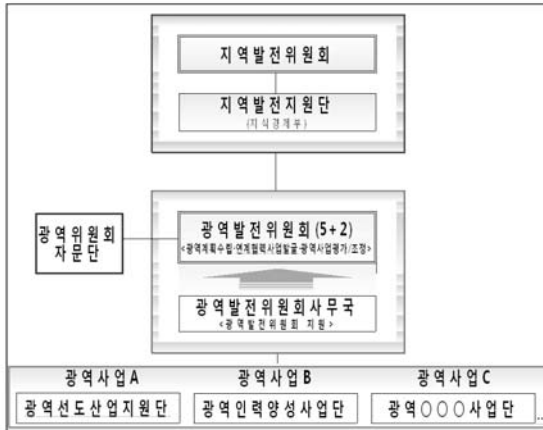
16) 의사결정 단위의 이원화에 관한 자세한 논의는 Habermas(1996)를 참조.

지역발전정책 기본구상과 전략'의 기본방향으로 특성화된 지역발전, 지방분권과 자율, 지역 간 협력·상생과 함께 '광역경제권 구축'을 제시하였다. 그리고 전국토의 성장잠재력 극대화(5+2광역경제권, 4개 초광역개발권, 162개 기초생활권 개발), 수도권·지방 상생발전 등 5대 추진전략을 제시하였다. 자세한 내용은 다음 <그림 1>와 같다.

<그림 1> 이명박 정부 지역발전정책의 기본방향과 전략



2009년 4월 22일, 정부는 「국가균형발전특별법」을 전면 개정하여 기존 균형발전을 ‘지역발전’으로 개명하고 광역경제권, 초광역개발권, 기초생활권 등을 규정하였으며 이에 근거하여 2009년 12월 ‘지역발전5개년계획’을 국무회의에서 의결하였다. 지역발전5개년계획은 부문별 계획의 4대 발전전략으로 ‘5+2 광역경제권을 통한 성장 잠재력 확충’, ‘163개 시·군 기초생활권의 쾌적한 생활환경 조성’, ‘4+ α 초광역개발권의 개방·협력 촉진’, ‘지방분권과 규제합리화를 통한 지역주도의 상생발전’을 제시하고 있다. 지역발전5개년계획의 ‘광역경제권 구축’ 전략을 보면 광역경제권 별로 2개 선도 산업을 선정하여 육성하고 선도 산업별로 1~2개 대학을 선정하여 우수인재를 양성하며 7x9 간선도로망 구축 및 철



<그림 2> 광역경제권발전계획 추진체계

* 출처: 「지역발전5개년계획(안)」(국무회의 의결용, 2009.12: 30)

도복선화 등 30개 프로젝트 지원하는 선도 SOC 사업을 제시하고 있다.

지역발전5개년계획의 실행을 위해서는 ‘지역발전을 위한 新거버넌스’ 구축이 제안되었다. 이를 위하여 광역권 내 시·도 간 협력 조정기구로서 광역경제권을 대표하는 광역발전위원회를 신설한다는 것이다. 위원회는 광역권별 시·도지사가 공동위원장으로 참여하고, 광역권내 실질적인 협력 도모를 위해 각계 대표 등 15인 이내 위원으로 구성된다. ‘광역발전위원회’의 주요 업무는 지방주도로 수립한 광역경제권발전계획을 심의·의결하여 동 계획을 확정하는 것이다. 광역경제권발전계획의 추진체계는 앞의 <그림 2>와 같다.

광역경제권은 2개 또는 3개의 광역자치단체가 모여 형성되는(강원도, 제주도 제외) 것이므로, 광역경제권 계획이 실효성을 가지기 위해서는 광역자치단체 간 거버넌스가 어떻게 작동하는가가 관건이 될 수밖에 없다. 지역발전5개년계획 상에서 광역발전위원회는 광역계획의 수립, 협력사업의 발굴, 광역사업의 평가·조정 역할을 담당하는 것으로 되어 있다. 이 하에서는 수도권 광역경제권발전계획을 통해 더 구체적인 광역거버넌스

의 진행 상황을 살펴보도록 한다.

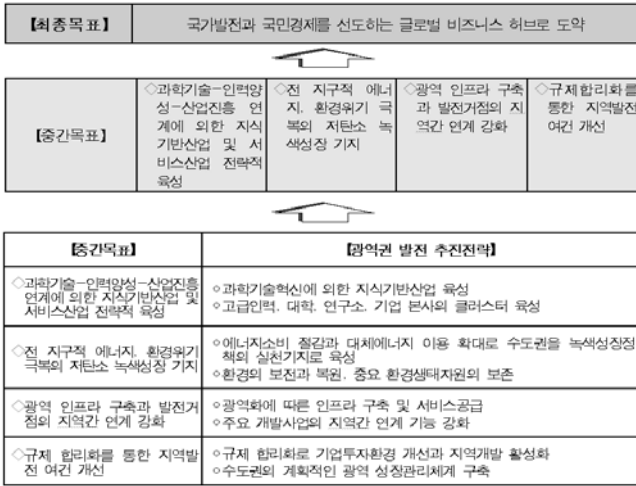
2) 수도권 광역경제권발전계획¹⁷⁾

수도권 광역경제발전위원회는 “국가발전과 국민경제를 선도하는 글로벌 비즈니스 허브로 도약”이라는 비전 하에 중간목표로 ‘과학기술-인력양성-산업진흥 연계에 의한 지식기반산업 및 서비스산업의 전략적 육성’, ‘전지구적 에너지, 환경위기 극복의 저탄소 녹색성장기지 건설’, ‘광역인프라 구축과 발전거점의 지역 간 연계 강화’, ‘규제합리화를 통한 지역발전 여건 개선’을 설정하고 있다. 그리고 수도권 지식서비스 아웃소싱지원 사업, 수도권 의료관광 네트워크 구축사업, 수도권 통합적 관광상품 개발 및 공동해외마케팅 사업, 수도권 지능형 메카트로닉스(IMT) 산업 기술인력 네트워크 형성, 한강 주요 지천 수질정화 및 환경정비, 수도권 신재생에너지 사업, 광역 BRT 구축, 수도권 광역 환승시설 구축사업 등 8건의 신규투자사업을 선정하였다. 자세한 내용은 다음의 <그림 3>와 같다.

수도권 광역경제권 사업추진체계 구성의 기본방향은 정책의 적절성, 집행의 효율성, 집행된 사업의 효과성 및 효용성, 정책효과의 지속성을 극대화하고 정책 목적의 상위정책 목표와 부합하고 수단과 전략이 일관성을 유지하도록 하며 합리적 재원조달 방안, 주체들 간 명확한 역할분담과 주체 간 연계 및 사업목표 달성 여부에 대한 평가를 한다는 것이다.

수도권 광역경제권발전계획 추진체계 구성을 살펴보면 수도권 광역경제발전위원회를 구성하고 산하에 광역경제권 사무국을 설치하도록 하고 있다. 수도권 광역경제발전위원회는 수도권 광역경제권 사업의 효율적 추진을 위해 3개 시·도지사를 포함한 15인 이하로 구성된다. 위원회의 역할은 광역계획 및 시행계획 수립 시행, 시·도간 협력사업의 발굴 사항,

17) 이하 내용은 서울시정개발연구원 등(2009), 「수도권 광역경제권발전계획(안)」, 참조.



<그림 3> 수도권 광역경제권 비전과 전략

* 출처: 서울시정개발연구원 등(2009: 85).

시·도 간 연계 협력 사업에 대한 자원 분담 사항, 사업의 관리평가에 관한 사항이다. 사무국은 여러 분야의 전문가들과 시민사회 대표, 기업인 대표들이 참여하는 분과별 전문위원회를 구성하여 계획의 입안, 추진, 사업의 시행, 갈등의 조정방안 마련 등의 역할을 수행하도록 하고 있다. 광역경제권발전계획의 원활한 추진을 위하여 중앙과 지방차원의 효율적 거버넌스 구축이 요구된다. 이에 관계 중앙기관과 광역지자체의 부기관장급, 지방의회 부의장급이 공동 참여하는 (가칭) ‘광역경제권발전계획 추진을 위한 참여기관 협의회’를 설치하도록 하고 있다.

4. 수도권 광역경제발전위원회의 문제점과 발전 방향

1) 수도권 광역경제권 거버넌스의 문제점 진단

수도권 광역경제권 거버넌스는 수도권 광역경제발전위원회와 지역발전위원회, 자문단과 사업단으로 구성되는데, 현재로서는 광역경제발전위원회와 지역발전위원회만 작동하고 있는 수준으로 본 연구에서는 지자체 간 협력체로서 수도권 광역발전위원회에 한정하여 살펴본다. 먼저, 수도권 광역경제발전위원회의 가장 큰 문제점은 기존 수도권 광역기구나 제도와 중복 및 차이 등 관계가 불분명하다는 데 있다. 기존에도 수도권 내 지자체 간 협력체로서 수도권 행정협의회, 수도권 지방자치단체조합인 수도권교통본부 등이 있고, 수도권 광역도시계획을 수립하고 있다. 수도권 광역경제발전위원회는 이러한 기존 광역기구나 제도들과의 차이나 관계가 불분명하다.

‘수도권 행정협의회’의 경우 현재는 활성화해 있지 않지만, 광역경제발전위원회와 비교할 때 법적 지위와 구성 면에서 낮은 수준의 협력체가 아니다. 또한 수도권교통본부(www.mta.go.kr)는 지방자치단체 조합으로 법적으로 명확한 지위를 가지고 수도권 3개 시·도가 합의하여 위임한 사무를 실행하고 있어 광역경제발전위원회에 비해 내용 범위는 좁지만 실행력, 책임성 면에서 더 우월하다. 수도권 광역도시계획의 경우에도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」로 규정된 법정계획으로 현재 개발제한구역 조정에 관한 사항을 위주로 수립되어 있으나, 법적 지위나 내용적 포괄성 면에서 광역경제권발전계획보다 우월하다.

두 번째 문제점은 수도권 광역경제발전위원회와 사무국이 구성되어 있으나, 사실상 3개 광역 지자체의 협의기구 수준 이상으로 작동하고 있지 않고, 광역경제발전위원회를 구성하는 광역자치단체(서울시, 인천시, 경기도)도 이에 무관심한 편이라는 점이다. 예를 들어 광역경제발전위원회 인터넷 홈페이지도 아직 구축되어 있지 않으며, 서울시, 인천시, 경기

도 각 홈페이지에서도 수도권 광역경제발전위원회에 관한 사항이 소개되어 있지 않다. 5+2광역경제권 제도를 소개하고 있는 곳도 지역발전위원회 홈페이지가 거의 유일한 형편이다. 따라서 아직까지 여타 다른 지자체 간 협력제도(광역권개발계획, 특정지역 등)와 마찬가지로 유명무실하거나 당초 협력촉진의 취지와 달리 개별 지자체 자체 사업의 중앙 예산(광역발전계정과 지역개발계정)을 확보하기 위한 방편으로서만 구실하는 상황으로 사료된다.

세 번째 문제점은 참여범위와 운영방식에 있어서 기존 관료와 전문가 중심의 제한적 범위에 한정을 두고 있다는 점이다. 일반시민이나 주민, 기업 등의 유의미한 참여통로가 없고, 전문가와 공무원 중심의 세미나·워크숍 등 기존 운영방식을 답습하고 있다. 그러나 행정구역의 범위를 넘어서는 협력은 협력 당사자가 되는 지자체 구성원(민과 관)들의 필요성에 대한 인식과 정서적 공감대 형성이 있어야 한다. 예를 들어, 수도권교통본부의 설치는 광역교통을 이용하는 시민들의 필요에 의해 뒷받침되었다. 개발제한구역 조정이나 광역교통 등 일부 사업기능 차원의 협력이 아니라 광역권의 종합적 경제발전을 목적으로 하는 경우에는 이에 적합한 참여범위의 확장, 참여적 여론수렴 방법의 적용, 개방성의 확대,¹⁸⁾ 의 사결정 방법의 중층화·정교화 등이 필요하나, 현 광역경제발전위원회는 이에 대한 문제의식과 자원의 투자가 거의 없는 것으로 판단된다.

2) 광역경제권 거버넌스의 발전 방향

먼저 위상과 관련하여 광역경제권 거버넌스는 중장기적으로 자치단체 간 협력체로서 의결과 집행권을 갖는 지방기관의 성격을 가지는 자치단체 간 협력기구를 지행해야 한다. 광역경제권 거버넌스의 형태는 앞서 언

18) 광역권 거버넌스가 아직까지 그럴듯한 표어에 불과하다는 점은 광역경제발전위원회 홈페이지도 없고 이에 대한 정보가 각 지자체 홈페이지에 전혀 없다는 '폐쇄적' 상황을 통해서도 유추할 수 있다.

급했듯이 중앙정부의 광역권 집행기구, 새로운 광역자치단체, 자치단체 간 협력기구(우리나라의 지방자치단체조합, 일본의 광역연합 등), 자치단체 간 협의기구(현행 광역경제권 발전위원회)로 구분할 수 있다(박재욱, 2009; 김현호, 2008). 그런데 현행 자치단체 간 협의기구 성격의 수도권 광역경제발전위원회는 광역 협력의 실질적 권한이 없고, 이미 진행 중인 광역 사업을 포괄하기도 어려운 상황이다. 반면, 중앙정부의 광역권 집행기구는 중앙의존이 강한 우리나라 현실에서 지방의 자율성과 특수성을 더욱 제약할 수 있고, 새로운 광역자치단체를 형성하는 것도 수도권의 인구규모 등을 고려할 때 비현실적일 수 있다. 따라서 수도권 광역경제발전위원회가 거버넌스를 이루기 위해서는 중장기적으로 자치단체 간 협력체로서 의결권과 집행권을 갖는 지방기관의 성격을 가지는 자치단체 간 협력기구를 지향하여야 한다. 거버넌스에서 협력이 ‘다르면서 함께함을 통한 시너지 창출’이라고 할 때, 광역경제권 거버넌스는 광역자치단체 간 협력기구로서 참여 지자체의 위임사무에 대한 의결·집행권을 갖는 연합체(현행 지방자치법의 지방자치단체조합)를 지향하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

둘째, 현재의 광역경제발전위원회가 거버넌스로 작동하기 위해서는 참여범위를 공무원, 전문가, 기업, 일반시민·주민으로 확대할 필요가 있으며 의제범위도 광역교통계획, 토지이용계획 등을 포함한 광역계획의 수립과 집행·평가로 확대하여야 할 것이다. 현재 수도권 광역경제발전위원회는 공무원과 전문가 중심 위원회로 구성되고 의제도 광역인프라 사업과 규제개선에 한정되어 있어, 사실상 광역·지역발전계획의 예산을 확보하기 위한 수단에 그치고 있다. 따라서 광역적 협력이 요구되는 광역교통, 광역적 토지이용, 산업육성 등 분야에서 실질적 광역계획을 수립하고 집행할 수 있도록 의제 범위를 확장하여야만 실질적인 광역경제권 거버넌스라 할 수 있을 것이다. 이에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 상 광역도시계획과 「국가균형발전특별법」 상의 광역경제권발전계획을 통합하는 방안과 현행 ‘수도권교통본부’를 광역경제발전위원회 산하에

두는 방안 등을 검토할 필요가 있다. 광역권은 경제권으로서뿐 아니라 생활권, 문화권으로도 기능하고 또한 생활권, 문화권 기능을 통해 경제권 기능도 활성화되기 때문에 일반시민·주민들의 참여를 통한 의견수렴과 가치·정서의 공유가 필요하다. 이를 위해서는 광역경제발전위원회에 다양한 방식으로 일반시민·주민과 기업들이 참여할 수 있는 통로를 확보해야 할 것이다. 예를 들어, 광역교통계획, 광역도시계획의 수립, 광역권 미래비전의 설정 또는 광역이용시설의 배치 문제 등에 관한 의견수렴에서 일반적 여론조사와 함께 참여적 의견수렴 방법을 병행하여 적용할 수 있다.

셋째, 광역경제발전위원회는 책임성과 자율성을 가지고 실질적이고 창조적 대안을 만들어갈 수 있는 운영방식을 다양하게 적용하되, 개방성의 원칙하에 결정 단위와 의견수렴 단위를 구분하여 책임성과 자율성을 극대화하는 방안이 바람직하다. 협력은 결단의 문제가 아니라 방법을 고안하고 학습해야 하는 문제이다.¹⁹⁾ 중앙집권과 분권의 이분법적 논리를 벗어나 중앙정부와 지방자치단체의 역할분담과 협력의 방법을 모색하는 것이 바람직하다. 예를 들어 광역교통 등 광역자치단체 수준의 사무에 대해서는 자율적 결정권과 집행권을 갖되, 타 광역권을 포함한 전국적 차원의 형평성 측면에서는 중앙정부의 역할과 감독권한을 인정할 필요가 있다. 광역경제권 거버넌스에 중앙정부의 관련 부서가 참여토록 하여 정보의 공유와 의사결정의 실효성을 증진하는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다. 예를 들어, 수도권 교통본부 조합회의의 경우 15인 중에는 서울시 5인, 경기도 5인, 인천시 3인과 함께 국토해양부 2인이 포함되어 있

19) 흔히 범하기 쉬운 오류가 협력하려고 마음먹으면 협력이 가능한 것으로 생각 하는 것이다. 현실은 두 도시 간 도로를 건설하는 것에 비해 두 도시가 사업이나 계획에서 협력하는 것이 더 복잡하고 어려운 과정이다. 두 도시를 도로로 연결하는 것은 (연결하기로 결정된 다음에는) 공학적 지식만으로 충분하지만, 두 도시의 민과 관이 협력하는 것은 도시의 정체성, 제도, 역사, 문화, 경제적 이해관계의 복잡한 얽힘을 간주관적으로 풀어나가는 과정이다. 도로 건설에 비해 더 많은 관심과 시간, 자원의 투자가 없으면 협력은 의미 없는 연술에 불과하거나 전략적 이익추구를 감추는 수단으로 전략한다.

다. 또한, 기업과 일반시민·주민을 포함한 다양한 역량과 전문성, 가치를 혼합하여 창조적 대안을 만들어 가는 참여방식을 활용할 필요가 있다. 예를 들어, 광역경제권발전계획 수립과정에서 공론조사, 시나리오 워크숍, 합의회의 등 참여적 의사결정 방법을 활용할 수 있을 것이다. 공식적 결정은 광역경제발전위원회가 하되 자유로운 토론과 의견수렴은 참여적 의사결정방법으로 하여 결정과 의견수렴을 이원화함으로써 책임성과 자율성을 조화시키는 것이 바람직하다. 자유로운 토론의 결과가 공식적 의사결정 단위에 의해 거부될 수 있는 문제에 대해서는 개방성을 통해 극복할 수 있을 것이다. 즉, 자유로운 토론을 통한 여론형성으로 공식적 의사결정을 강제하는 간접적 방식을 검토할 수 있다.

5. 결론

지금까지 수도권 광역경제발전위원회를 대상으로 수도권 광역경제권 거버넌스의 발전방향을 살펴보았는데 정리하면 다음과 같다. 먼저 위상 측면에서는 단순 협의기구를 넘어서서 참여하는 자치단체의 사무에 구속력을 가지고, 자체 예산 및 집행권을 갖고 법적 지위를 가지는 기구가 되어야 한다. 둘째, 참여와 의제 범위에 있어서는 공무원과 전문가의 범위에서 일반시민, 주민, 기업의 실질적 참여가 보장되도록 구성하고, 의제 범위도 확대되어야 한다. 셋째, 운영방식에 있어서는 해당 자치단체의 특정 사무에 관한 협의 수준을 넘어서는 실질적이고 창조적인 대안을 만들어가는 다양한 유형의 합의형성 방식을 적용할 필요가 있다. 이하에서는 수도권 광역경제발전위원회 외에 수도권 광역경제권 거버넌스의 발전방향에 관한 추가 토론거리를 제시하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

먼저 광역경제권 제도의 필요성과 실효성에 관한 근본적 재검토가 필요하다. 원론적으로는 광역 협력이 (광역)지방자치단체 단독으로는 개방

화한 세계시장에서 경쟁할 수 없기 때문이라고 하지만, 사실 지방자치단체들은 광역 협력에 대해 별 관심이 없는 것이 현실이다. 실질적 요구가 있는 광역 협력에 대해서는 이미 수도권교통본부 설치 등을 통해 진행하고 있다. 이런 현실에서 사실상 중앙정부가 주도하여 광역협력 제도를 운영하는 필요성은 어디에 있는가에 대한 재검토가 필요하다.

둘째, 5+2 광역경제권과 여타 광역권 개발제도 간 관계 설정 및 제도 준비가 요구된다. 예를 들어 광역도시계획, 「지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법(이하 지균법)」의 광역권계획(현재 광양만·진주권 광역개발계획 등 10개 광역권개발계획 수립), 특정지역 개발계획 등과의 관계 설정이 필요하다. 이와 관련하여 광역경제권 개발사업의 추진방법에 대한 심도 깊은 논의도 필요하다. 광역인프라 설치를 위한 단일 대규모 사업방식으로 접근하는 것이 아니라, 공간적으로 광역적이고 내용적으로 복합적인 협력사업 방식을 모색할 필요가 있다. 예를 들어 지균법의 지역종합개발사업 방식을 활용하여 광역개발사업에 있어서도 기능, 사업 간 연계·순환개발을 통한 복합적 개발이 가능하도록 접근할 수 있다.

셋째, 장기적으로 우리나라에 적실한 지자체 간 협력제도의 모색이 필요하다. 영국의 RDA, 일본의 광역연합, 프랑스의 레지옹 등은 각 나라의 정부와 시민사회 간 관계, 민주주의 제도의 역사와 특성, 정치적 의사결정의 메커니즘과 규범, 정치이념과 정당 관계 등과 영향을 주고받으며 오랜 기간에 걸쳐 형성된 제도들로 우리나라에 그대로 적용하기에는 한계가 있다. 아직 현실에서는 거버넌스, 지자체 간 협력, 참여적 의사결정, 연계·순환개발 방식 등 개념이 유의미한 제도로 작동하고 있지 못함을 직시해야 한다. 또 다른 의미의 참여와 협력은 현재진행형으로 이론적 개념과 현실이 괴리되고 있는 상황으로, 어떤 면에서 보면 광역경제권 등은 다른 유사 제도들과 마찬가지로 현실과 다른 외국의 개념을 억지로 끼워 맞춘 것일 수 있다. 따라서 장기적으로 현재 진행 중인 광역 협력의 사례를 종합하여 ‘실용적’ 이론을 정립하고 제도를 고안하는 것이 바람직할 것이다.

 Abstract

A developmental direction of ‘Governance of the 5+2 Economic Regions’
focused on the Capital Economic Region

Kim, Doo-Hwan·Kim, Ryoan-Hee

MB government introduced a strategy of 5+2 Economic Regions for the new regional development policy replacing the last government’s the Balanced National Development policy. The main programs of the new regional development strategy are implementing key infrastructure projects, building institutional bases for the key infrastructure projects, and establishing governance systems for the Economic Regional Development. This study proposed a developmental direction of governance of the Economic Regions focused on the Capital Economic Region: critically reviewed the status, participants, scope of agenda, and management style of the governance and suggested some preliminary proposals for improving that.

Keywords: the 5+2 Economic Regions, the Capital Economic Region,
governance, the Economic Regional Development Committee

참고문헌

경기개발연구원. 2008. 『광역경제권 형성 방안 및 추진 전략』.

김두환. 2000. 『공공계획의 두 가지 이행경로: 시장 또는 협력적 통치』. 《공간과 사회》, 통권 제13호, 184~206쪽.

_____. 2006. 『정책과정의 녹색화』. 문순홍 편. 『녹색국가의 탐색』, 서울: 아르케, 201~230쪽.

김륜희. 2006. 『한국 지역혁신체계의 제도적 특성』. 서울대학교 박사학위논문.

김현호. 2008. 『광역경제권 발전의 추진기구』. 한국지방자치학회 2008년 춘계학술대회 자료집.

박재욱. 2008. 『광역권역의 통합·협력을 위한 광역거버넌스의 이론적 논의』. 《지방행정연구》, 22(3), 3~29쪽.

_____. 2009. 『광역경제권의 효율적 추진을 위한 지방정부 간 거버넌스 구축방안: 국가균형발전특별법 개정안의 ‘광역경제권발전위원회’ 구성방안을 중심으로』. 《지방행정연구》, 23(1), 83~118쪽.

서울시경제개발연구원. 2008. 『수도권 광역경제권 정책의 추진방향에 관한 연구』.

서울시경제개발연구원·인천발전연구원·경기개발연구원. 2007. 『수도권 광역계획의 합리적 수립과 실현방안 연구』.

_____. 2009. 『수도권 광역경제권발전계획(안)』.

수도권 광역경제발전위원회. 2010. 『2010년도 수도권 광역경제발전 업무계획』.

안영훈. 2008. 『광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체제』. 한국지방자치학회 2008년 춘계학술대회.

_____. 2009. 『광역경제권 구상과 정부 간 관계 모델: 해외사례 소개』. 한국지방자치학회 강의자료.

임혁백. 1997. 『시장·국가·민주주의: 한국민주화와 정치경제이론』. 서울: 나남출판.

지역발전위원회. 2009. 『광역경제권발전위원회 업무편람』.

_____. 2009. 『지역발전 5개년계획(안)』. 국무회의 의결용(2009.12).

_____. 2010. 『2010년 지역발전정책 추진방향』.

참여연대 시민과학센터 편. 2002. 『과학기술·환경·시민참여』.

Duncan, S & Goodwin, M. 1991. *The Local State and Uneven development: Behind the local Government Crisis*. Cambridge: Polity Press.

Fishkin, J. S. 1991. *Democracy and Deliberation*. Yale Univ. Press.

Giddens, A. 1994. *Beyond Left and Right: the Future of Radical Politics*. Stanford, California: Stanford Univ. Press.

Habermas, J. 1996. “Three Normative Models of Democracy.” pp.21~30, in *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. ed. by Benhabib, S. New

- Jersey: Princeton Univ. Press.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Canada: UBC Press.
- Herschel, T. and P. Newman. 2000. "New Regions in England and Germany : An examination of the interaction of constitutional structure, formal regions and informal institutions." *Urban Studies*, Vol.37, No.7, pp.1185~1202.
- Innes, J. E. & D. E. Booher. 1999. "Consensus building as role playing and brocolage: toward a theory of collaborative planning." *Journal of the American Planning Association*, Vol.65, i1, pp.9~26.
- Jaakson, R. 2000. "Super-national spatial planning of the Baltic Sea region and competing narratives." *European Planning Studies*, Vol.8, pp.565~579.
- Leftwich, A. 1994. "Governance, the State and the Politics of Development." *Development and Change*, Vol.25, pp.364~386.

지역발전위원회 홈페이지 <http://www.region.go.kr>

논문접수일: 2010. 5. 4
논문수정일: 2010. 5. 21
게재확정일: 2010. 5. 29