

# 광역경제권의 효율적 추진을 위한 지방정부 간 거버넌스 구축방안: 국가균형발전특별법 개정안의 ‘광역경제권발전위원회’ 구성 방안을 중심으로

Restructuring of Metropolitan Governance among the Local  
Governments for the Revitalization of Regional Economic Zones

박재욱\*

Park, Jae-Wook

## Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 광역경제권 거버넌스 구축을 위한 이론적 논의
- III. 외국 사례
- IV. 광역권 거버넌스 추진기구의 구축 방안
- V. 결 론

본 연구에서는 곧 개정될 예정인 현행 국가균형발전특별법(지역발전특별법)에서 중요한 부분을 차지할 광역경제권 추진·운영체계인 ‘광역경제권발전위원회’의 제도구성에 관해 해외사례를 중심으로 이론적 검토와 함께 구체적인 방안을 논의하였다. 우선, 개념적 차원에서 광역경제권 및 광역거버넌스를 정의하면서, 광역경제권 활성화를 위해 광역거버넌스 구축이 왜 중요시 다루어져하는 하는가에 대해 그 필요성을 검토하였다. 그리고 선진국의 광역경제권과 광역거버넌스의 사례에서 광역거버넌스의 다양한 유형들을 살펴보면, 우리 현실에서는 광역경제개발계획 수립, 조정 및 집행을 전담하는 기능이전형 광역협력기구 구성을 가장 실행가능하며 바람직한 방안으로 평가하였다. 끝으로 이에 근거하여 광역

\* 신라대학교 행정학과 부교수

논문 접수일: 2009. 2.10, 심사기간(1,2차) : 2009. 2.17~3.12, 게재확정일 : 2009. 3.18

경제권발전위원회의 구성방안을 목적, 기능, 산하조직, 재원기금 등으로 나누어 제안하였다. 무엇보다 중요한 점은 광역경제권 구상과 광역거버넌스 기구 수립은 중앙정부의 지방 정책에 일방적으로 순응하는 차원이 아니라 지방정부 스스로가 자신들의 역량을 바탕으로 비전을 창출하는 자체의 프로그램으로 대응해야 한다는 것이다.

□ 주제어: 광역행정체제, 광역경제권, 광역거버넌스, 기능이전형 광역협력기구

The main purpose of this study is to propose a concrete plan for the formation of structure and function of Regional Economic Development Committee, which shall be the critical part of revision for *the Special Act on Balanced National Development* within the coming few months. For this purpose, foreign cases and relevant theories are widely reviewed. Based on this review, this study defines the concept of regional economic zone and regional governance, and examines the necessity of building a regional governance for the revitalization of regional economic zone. Through the comparative review of foreign cases, this study reaches a conclusion that the most feasible and desirable plan for our condition is to form a Function-Transfer Type Metro-Cooperation Organization, which will take complete charge of planning, coordinating, and executing the regional economic plan. The detail structure of this organization is then proposed in four respects, purpose, function, sub-organizations, and financial resources. In conclusion, this study highlights the active role of local governments to create their own development programs based on their competence and visions rather than complying to central policy for the success of regional economic zone and regional governance.

□ Keywords: Metropolitan Administration System, Regional Economic Zone, Metro(City-Region) Governance, Function-Transfer Type Metro-Cooperation Organization

## I. 서 론

작년 초 대통령직 인수위원회는 전국을 5대 광역경제권과 2대 특별광역경제권으로 설정하는 ‘창조적 광역발전 전략’을 발표했다. 수도권·충청권·호남권·대구-경북권·동남권의 5대 권역과 강원권·제주권의 2대 특별권역으로 나누어 시·도 경계를 넘어서는 지역 간 공동번영을 추구토록 하겠다는 의도다. 이는 전국의 균형발전을 위한 각 지역의 경쟁력 강화 방안으로 이해된다.

이미 광역경제권은 기존의 광역행정권역을 벗어나 작동하고 있으며 이를 효율적으로 지원하고 관리할 수 있는 초광역행정시스템의 가능성과 구상에 관한 논의가 최근 다양한 시각에서 제기되고 있다. 예를 들어, 동남광역경제권의 경우, 국토 구조상 연담도시화 양상을 띠고 있으며, 부산을 중심으로 울산과 경남의 김해·양산·진해가 거대한 하나의 광역도시권을 구성하여, 향후 개발제한구역의 지속적 해제와 도시 간 계획교통망의 완성으로 광역행정권으로 발전할 가능성이 커지고 있다(이동현, 2007). 특히 2020년경 동남권 인구가 1000만명 이상으로 예상됨에 따라 세계 10대 광역 도시권에 진입할 것으로 전망되며 이에 대한 제도적, 정책적 대안 마련이 시급하다.

이러한 문제의식 하에서, 국가균형발전위원회(이하 균형위)는 2009년 상반기에 ‘광역경제권 추진기구’를 가동할 계획이며, 광역경제권역별로 ‘광역경제권발전위원회’(이하 광역위원회)를 설치하여 시·도지사, 민간 전문가, 지역상공대표 등으로 구성되는 자율협의기구로 출범시킬 예정이다. 이에 따라 작년 10월 말에 ‘광역경제권 추진팀’ 업무를 개시하여 개정 국가균형발전특별법(이하 균특법: 지역발전특별법) 시행일인 올 4월을 기한으로 활동 중이다(국가균형발전위원회, 2008a). 균특법 개정을 통해 광역경제권 추진기구의 법적 근거가 마련되면, 현행 균형위는 지역발전위원회로 개편되는 동시에, 광역권역별로 관계 시·도지사를 공동의장으로 하는 광역위원회를 설치하고, 이를 지원하기 위한 사무국을 둘 계획이다. 광역경제권 발전위원회는 시·도 자율협의체 성격의 기구로서 광역경제권 발전계획 수립, 광역경제권 사업 발굴 및 관계 시·도간 광역경제권 관련 사업조정 등의 역할을 수행할 것이다(국가균형발전위원회, 2008b). 이를 위해 균형위는 권역별로 선도산업을 확정하여 올해 초까지 광역경제권 발전계획 수립 등을 위해 균특법 개정 이전에 이미 권역별로 ‘광역경제권 추진팀’을 설치하는 균형위 가이드라인을 마련하여 권고한 바 있다.

그러나, 각 광역경제권별로 구체적인 추진기구의 성격, 구성, 운영에 관한 논의는 아직도

미흡하며, 불투명한 상태이다.<sup>1)</sup> 중앙정부는 권역별 광역경제권 추진기구의 설립에 관해 최대한 지역의 자율성과 자발성을 존중한다고 천명하고 있지만, 지방정부 차원에서는 최근 불거진 지방행정체제 개편 논의의 와중에서 아직도 대략적인 추진기구의 윤곽조차 잡지 못하고 있는 실정이며, 이러한 과정에서 광역경제권 발전계획이나 사업수립이 요구되는 비정상적인 상황을 연출하고 있다.

이와 같은 상황에 대해 본 연구는 광역권, 광역도시권, (초)광역경제권, 광역거버넌스의 개념적 구분을 설명하고, 이와 더불어 현재 진행 중인 행정체제개편논의에서 광역경제권과 관련된 문제점을 지적하고, 광역거버넌스 구축의 필요성을 강조하고자 한다. 또한 광역권 거버넌스의 유형에 관해 이론과 해외 사례를 통해 살핀 후, 광역경제권 구축에 적합한 광역거버넌스의 구체적인 추진기구의 모델을 시론적 수준에서 제안하고자 한다.

## II. 광역경제권 거버넌스 구축을 위한 이론적 논의

### 1. 광역권 거버넌스의 개념과 필요성<sup>2)</sup>

#### 1) 개념

일반적으로 광역권, 광역도시권, (초)광역경제권, 광역거버넌스라는 개념이나 용어가 무차별적으로 사용되는 경향이 있다. 실제로 이들 개념간에는 상호 밀접한 관련성이 있는 것이 사실이나, 엄밀한 의미에서 일정한 실체적, 공간적, 제도·정책적 차별성도 지니고 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

- 1) 최근 전국 시도연구원협의회에서 공동 연구한 보고서(2008)에서 광역경제권 운영체제 구성에 관한 단계별 추진전략을 제시하고 있으나, 세부적인 구성방안이나 운영에 관해서는 더욱 많은 논의가 필요하다. 본 연구서에서는 광역경제권 운영체제 이외에도 권역설정, 재원조달 및 배분방안, 광역경제권과 지자체 간 관계, 법제도적 개선과제, 의사결정과정 등을 다루고 있다.
- 2) 광역거버넌스의 개념은 다양하게 정의될 수 있겠지만, 본 논의에서는 제도적 집합행위(institutional collective action: ICA)이론과 광역적 정책협력 네트워크이론에 초점을 두고자 한다. 전자는 자율적이고 분권화된 정부 단위 간의 협력과 경쟁을 바탕으로 “광역정부없는 광역거버넌스”라는 광역차원의 협력적 행위와 제도를 강조하며, 후자는 광역차원의 민관 참여자들 간에 이루어지는 네트워크 방식의 적극적인 정책협력체제를 의미한다. 광역거버넌스에 관한 보다 포괄적인 이론적 논의는 박재욱(2008)에서 제시되고 있다.

우선, 광역권(metropolitan area/region 혹은 megalopolis)은 공간적인 단위로서 보통 2개 이상의 행정단위로 구성되어 있고, 공간단위 내부에 기능적 연계성이나 사회·경제 및 자연적 특성의 동질성을 지니고 있는 지역이라고 정의할 수 있다. 일반적으로 광역권은 중심적인 기능을 담당하는 단수 혹은 복수의 대도시가 존재해야 하며, 중심도시와 주변지역이 기능적으로 상호연계성을 지니고 있어야 한다.<sup>3)</sup> 참고로, 일본의 통산산업성(현 경제산업성)에서 규정한 광역권 개념은 보다 복합적이고 세분화되어 있다. 광역권을 산업, 생활, 레저 등의 기준으로 분류하는 한편, 상위의 중심도시를 핵심으로 하는 대광역권과 소규모 도시들로 구성된 소광역권으로 나누면서 대광역권 내에 소광역권이 포함되고 이들 간에 상호 중복성과 연계성을 가진다고 정의한다(日本通産産業省環境立地局, 1995). 이에 따라 광역권은 구체적으로 광역산업권, 광역생활권 그리고 광역경제권 등으로 분류된다. 특히 광역경제권은 경제가 종합적·복합적으로 작용하지만 분명한 경계가 없으며, 여러 권역이 상호 중첩되는 지역범위로서 소비재, 소비자서비스, 소득·자금, 노동력의 지역적 순환, 그리고 민간기업이나 국가기구의 관리권 등이 종합되어 나타난다(佐藤俊雄, 1995:3). 특히 광역경제권은 도로, 전철, 철도, 공항, 항만 등의 광역교통망 구축에 따른 상호 접근성이 강화되면서 지리적 범주가 확대될 수 있다.

요컨대, 광역경제권이란 지역경제권 중에서도 권역의 공간적 범위가 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우로 정의할 수 있다. 즉, 개별 지방정부의 기존 행정경계구역을 넘어서서 지역경제 발전을 위한 지방정부간 또는 중앙-지방정부간 공동사업을 추진하는 경제적 활동 영역을 의미한다(한국행정학회, 2008: 12). 이러한 광역경제권은 대도시와 중소도시는 물론 그 주변지역까지 포괄하는 대도시권을 중심으로 형성되는 것이 일반적이다. 광역경제권은 통근권이나 생활권 같은 기초적 경제활동보다는 산업의 다양성과 인재의 양성, 수출과 외자유치 등과 같이 경제활동의 광역적 상호보완성이 강조되는 경제권이다. 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)에서 제시하고 있는 광역계획권역<sup>4)</sup>이나 지역균형개발및중소기업육성을위한

3) 김용웅(1997)은 이러한 '광역권'과 '광역도시권'이 혼용되어 사용되어지고 있으나 실제로는 구분되는 개념으로 본다. 이에 따르면, 광역도시권은 도시가 공간적으로 확산된 대도시권(metropolitan)을 의미하는 반면에, 광역권은 이미 도시화가 확산된 지역만을 대상으로 하는 대도시권뿐만 아니라 앞으로 형성될 대규모 산업지대와 주변지역까지 포괄하는 하나의 공간단위로 파악한다는 점에서 대비된다는 것이다. 즉, 광역권은 지역개발차원의 개념이며, 광역도시권은 도시계획차원의 개념으로 구분되어진다.

4) 전국을 수도권, 강원권, 충북권, 대전·충남권, 전북권, 광주·전남권, 대구·경북권, 부산·울산·경남권, 제주권 등 9개 권역으로 현존하는 광역행정구역인 시·도를 기준으로 구분하고 있다.

법률에 의해 1994년에 도입된 광역권<sup>5)</sup> 등은 광역경제권의 한 형태로 볼 수 있다(이동우, 2006:17~18).

이원섭(2007)은 초광역경제권의 개념을 광역경제권을 초월하는 공간적 범위로써 두개 이상의 광역자치단체를 포괄하는 경제권역으로 정의한다. 이는 단순히 수개의 광역지방자치단체를 통합하여 광역 행정구역으로 묶는 개념이 아니라 경제, 사회, 문화, 정치 등 다양한 관점에서 공통성을 지니면서 하나의 자립적 경제단위로서 기능할 수 있는 각종 구성요소를 확보하는 특징을 지닌다. 이와 같은 개념 규정은 단순한 경제적 기능만을 중심으로 구성되는 초광역경제권이 아니라, 일본의 광역권 개념 규정과 비슷하게 광역권 내부의 상호 중복성과 연계성을 강조하면서 광역산업권, 광역생활권, 그리고 광역경제권 등을 포괄하는 복합적, 중층적 의미를 강조한다고 볼 수 있다.

끝으로 광역거버넌스의 개념정의는 광역거버넌스 구축의 목적에 따라 광역권 및 광역도시권의 개념 적용이 상이하게 적용될 수 있을 것이다(김용웅, 1997). 먼저, 광역권 개념을 중심으로 광역거버넌스를 구축할 경우 주로 지역차원의 산업경제적 성장과 이를 가능하게 하는 중심도시와 주변도시간 네트워크 연계성을 강화하려는 목적을 지니며, 이럴 경우 기존의 행정구역이나 체제를 유지한 채 산업경제적 차원의 정책협의와 집행부문을 담당하는 지역발전협의체를 구성할 수 있을 것이다. 반면에, 도시행정적 차원에서 광역도시권 개념을 적용할 경우 도시기능의 조정 및 협력, 생활권 편의성 등을 위주로 현행 도시계획법이나 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 등에 명시된 사업내용을 중심으로 행정협의회나 자치단체 조합 등의 방안을 통해 해결할 수 있을 것이다.

## 2) 기존 행정체제개편 논의의 한계와 광역거버넌스 구축의 필요성

기존의 행정학적 접근들 중 광역권 행정체제와 관련된 논의들은 크게 광역권 및 대도시권 거버넌스와 관련된 논의(김용웅, 2001; 김순은, 2004; 강재호, 2005)와 전통적 지방행정 구역 개편에 대한 논의(홍준현, 2002; 심익섭, 2005; 오재일, 2005; 이규환, 2005)로 대별될 수 있다. 전통적 지방행정구역 개편 논의와 관련하여 김석태·이영조(2004)는 지역개발론자들은 대체로 통합찬성자들이고(손용엽, 1997; 이재하, 2002), 지방자치 전공 학자들

5) 2006년 현재까지 부산·경남권, 대구·포항권, 광주·목포권, 대전·청주권, 아산만권, 군산·장항권, 광양만·진주권, 강원동해안권, 중부내륙권, 제주권 등 총 10개 광역권으로 제3차 국토종합개발 계획에서 설정한 광역계획권역보다 행정구역을 초월한 산업적 연계성, 지리적 인접성, 생활권 등이 고려되었다. 이는 지방광역권을 '대도시 중심형'과 '산업지대 중심형'으로 나눈 것이다.

중에서도 통합을 지지하는 논문들(유재원, 1997; 오재일, 2005; 이달곤, 2001)이 있다고 주장한다. 반면 통합을 반대하는 논문 등은 홍철(2002)과 김석태(2002) 등이라고 제시한다.<sup>6)</sup> 심지어는 현재 논의되고 있는 일본의 도주제 구상과 유사하게 광역분권형(경제적) 연방체제로 재편하여 전국을 3~4개의 주(洲)로 나누어 광범위한 재정·계획·규제·교육·치안 등에 관한 권한을 부여하자는 주장도 제기되고 있다(박세일, 2008; 신도철, 2008). 이들 논의들에서는 광역권 거버넌스에 대한 인식수준과 관심들이 강조되고 있으나, 아직도 전통적인 행정구역 개편이나 광역행정의 문제에 매달려 있으며, 광역행정기구에 대한 서술적 논문이 대부분이다. 또한 행정구역적 접근 방식은 행정의 서비스 공급에 있어 규모의 경제 등의 효율성이나 시민참여 가능성에 의한 민주성 등을 기준으로 논의하는 경우가 대부분이나, 광역권의 광역거버넌스 설정이나 구축은 비단 일반적인 행정서비스의 공급권 뿐만 아니라 경제권, 생활권, 환경권 등이 다차원적으로 고려되거나 종합적으로 적용되어야 한다는 점에서 차별성을 지닌다고 할 수 있다.<sup>7)</sup>

특히 정치권에서 제시하고 있는 행정체제 개편안에서는 기존 광역도자치정부를 완전 폐지하고 기초지자체를 소광역화하는 방안이 제시되거나(권경석의원안), 기존 광역도자치정부를 국가직속하에 두어 도지사를 임명직으로 하는 국가지방광역행정청으로 전환하는 방안(허태열의원안) 등이 제시되고 있다.

전자의 경우, 무엇보다 50~60개로 기존 기초자치체를 소광역통합할 경우 지방정부가 공급하는 공공서비스의 질과 양, 만족도와 효율성 등에 대한 고민이 없다는 점이 가장 큰 문제점이다. 물론 행정구역의 합병이 규모의 경제적 요구에 효율적으로 잘 대응할 수 있다는 주장도 있지만(Sharpe, 1995), 공공서비스는 local과 regional 차원 및 그 종류에 따라 주민 만족도와 효율성이 다르기 때문이다(이재원, 1996). 예를 들어, 경찰서비스의 경우 관할구역이 좁은 소규모 구역일수록 조직 관리나 재정적인 효율성은 낮아지나, 주민 만족도는 높아지는 반면, 상수원 같은 공공서비스의 경우 광역차원에서 관리하는 것이 주민만족도 여부에

6) 시도통합의 실현 가능성이 낮은 현실에서 지역협력의 필요성을 충족하기 위한 새로운 형태의 지역통치 메커니즘이 등장하고 있다. 대표적인 것이 시·도를 뛰어 넘어 구성되고 추진되고 있는 지역혁신협의회와 지역혁신사업들이다. 이들 초광역 기구와 사업은 시·도 통합의 요구가 거센 대구·경북과 광주·전남 지역에서 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다(김석태·이영조, 2004:692).

7) 이론상 광역행정체제 논의와 광역경제권 및 광역거버넌스 논의는 구분되어질 수 있으나, 현실적으로 매우 밀접한 상관관계를 지니고 있다고 볼 수 있다. 예컨대, 일본의 경우도 광역경제권과 관련된 광역지방계획 추진과 광역행정체제인 도주제 논의가 별도로 진행되지만, 상호 영향력을 미치는 바와 같다. 본 논의는 광역경제권과 관련된 광역거버넌스 체제 구축에 주로 초점을 둔다.

관계없이 일반적으로 효율성이 높기 때문이다. 이러한 질적 차이를 무시하고 무조건 규모의 경제성을 강조하거나, 인구나 면적 등의 기준으로 행정구역을 재단하는 것은 극히 일방적인 처사라 볼 수 있다. 오히려 교육·교통 서비스는 광역단위에서, 치안 문제 등은 소규모 단위에서 계획돼야 효율성이 높을 수 있을 것이다. 또한 대규모의 정부형태는 높은 거래비용을 초래하며, 정부통합의 편익보다 거버넌스적 접근이 보다 유익한 편익을 더 가져올 수 있으며 (Brierly, 2004; Carr, 2004), 시민들이 경쟁적으로 공공상품을 선택할 수 있다는 주장이 제시되고 있다(Parks, 1989; Oakerson, 1999).

후자의 경우, 법안에 구체적으로 나와 있지는 않지만, 만약 중앙정부가 소위 지방광역행정청에 예산은 주되 그 세세한 용도는 지방의회 형식의 의결기관에서 결정하도록 하면 주민참여의 목표를 이룰 수 있으며, 국가지방광역행정청에 대해 실질적인 사무 이양과정을 통한 분권적 효과도 기대할 수 있을 것이다. 하지만 균특법 개정안에서 규정하고 있는 광역위원회와의 관계 설정 문제에 대해서는 언급되지 않음으로 인해 광역경제권과 행정체제개편과의 모순이나 상충점이 드러날 가능성이 크다.

이상과 같은 기존의 시도통합 등 행정체제 개편과 관련된 논의들에 대해 문제점과 한계를 지적하고 광역거버넌스 구축의 필요성을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 행정기구나 기능은 궁극적으로 지역발전과 지역주민의 복리를 증진하기 위해 수행되는 것이 그 목적이다. 그렇다면, 광역경제권 구축이라는 시대적 요구에 대해 기존의 광역자치단체의 전문성을 강조하면서 광역경제권에서의 정책의 효율성과 규모의 경제성을 극대화하기 위한 광역거버넌스 구축의 논리를 전개할 필요가 있다. 따라서 (초)광역경제권 형성을 위한 정책의 기본방향은 첫째, 지역의 대내외 경쟁력 강화 및 지역간 불균형 해소, 둘째, 적정 규모의 인구와 산업기반을 갖춘 초광역 지방경제권의 육성, 셋째, 시도별로 세분화되어 시행되는 각종 정책을 초광역적 관점에서 접근함으로써 개별행정의 극복 및 정책의 효율성과 규모의 경제성 제고, 넷째, 제도적 기반으로 지역 간 협력 등 광역거버넌스의 구축 등이 요구된다(이원섭, 2007).

둘째, 지금까지의 광역권에 대한 연구는 행정구역을 중심으로 이루어지다 보니 산업경제적 관점이나 수요가 제대로 반영되지 못했다고 볼 수 있다. 현재 쟁점화되고 있는 광역경제권 구축 논의의 기본적인 관점은 일반적인 행정서비스 공급의 효율성이나 생산성에 초점이 두어지고 있다기보다는 기업활동의 원활성이나 지역의 기업 및 산업의 경쟁력 강화가 주된 목적이라고 할 때, 향후 광역거버넌스 논의에서 산업경제적 연계성과 경쟁력 강화를 위한 구

역설정이나 제도구축이 반드시 필요할 것이다.

셋째, 행정구역의 통합론과 분리론 논쟁의 대안적 성격을 지니는 광역거버넌스론의 의의이다. 단순한 행정수요상의 필요에 따른 행정구역의 통합이나 분리논의로는 산업경제권을 기준으로 형성되어지는 (초)광역 경제권이나 광역거버넌스 구축을 위한 비전이나 대안을 마련하기 어렵다고 본다. 과거 미국에서 논쟁이 되었던 개혁주의자들의 통합론과 합리적 선택론자들의 분리론 간의 논쟁을 뛰어넘어 반드시 광역권 행정구역의 통합 보다는 광역권 내 광역정부 간의 협력과 통합을 위한 거버넌스 체제나 기구 운영이 보다 현실적이고 합리적일 수 있다고 본다.<sup>8)</sup> 이는 '분권화된 광역거버넌스'(decentralized metropolitan governance)로 개념지을 수 있으며, 광역권에서의 분권화된 정부 단위간의 협력과 경쟁(cooperation and competition)에 바탕을 둔 지역거버넌스의 대안으로서 지역주의에 대한 분권적 접근을 유지하면서 수평적이며 수직적으로 연계된 조직들을 통한 자치적 거버넌스의 성격을 강조하는 방안을 제시할 수 있다(박재욱, 2008). 비록 이들 간의 연계성에 있어 정부 간 관계가 기본적이라 하더라도 자발적이며 비영리적이고 사적인 조직과 서비스 생산자들을 포함하는 분권화된 광역거버넌스가 필요하다. 이러한 광역권 협력기구는 민주적 거버넌스, 경제성장, 환경적 외부성 효과(externalities), 형평성 등을 함축한다.

## 2. 광역권 거버넌스의 다양성과 유형화

### 1) 광역행정기구와 광역권 거버넌스의 다양성

전 세계적으로 작동되어지고 있는 광역행정체제의 구성은 크게 세 가지로 구분되어진다. 즉, 지방정부간 공동협의기구의 설립방식, 적정한 광역정부에 의한 직접 행정 수행방식, 그리고 중앙정부에 의한 권역별 추진방식 등이다(Dungey and Newman, 1999). 또한 광역행정이나 광역기구의 유형으로서 지역정부론, 광역연합론, 합병론 등이 제시될 수도 있다(안영훈, 2007). 이와 같이 이미 수십 년 전부터 전 세계적으로 광역권의 재구조화를 통한 광역행정체제로의 개편이 활발히 이루어져 왔다.

8) 중앙집권적 전통이 여전하고 지방정부간 협력과 교류가 일천한 우리나라의 현실에서 광역지방정부 간 통합에 의한 초광역권 행정체제론 구성이 효과적이라고 주장할 수 있지만, 지역별 역사적 전통이나 문화, 생활권의 지속성, 그리고 특정한 행정수요상 작은 정부가 갖는 효율성, 그리고 현존 지방정부의 반발 등을 고려할 때 현 단계에서는 광역거버넌스로의 이행이 과도기적이며 현실적인 대안이라고 생각한다.

미국의 경우 광역계획기구는 이미 오래전부터 조직화되어 기능하고 있다. 예를 들어, 보스턴 광역권은 주정부 주도하에 계획이 수립되는 대표적인 사례이고, 포틀랜드 광역권은 지자체의 자발적인 협력에 의한 대표적인 사례이다(이동우, 1999). 권역내 101개의 지방정부(21개의 city와 80개의 county)구성되는 보스턴 광역권의 광역계획수립기구로는 보스턴광역권계획기구(Boston Metropolitan Planning Organization: Boston MPO), 보스턴지역계획위원회(Metropolitan Area Planning Council: MAPC), 그리고 광역권지역위원회(Metropolitan District Commission: MDC) 등 3종류가 있다. 그 중 특히 MAPC는 1963년 메사추세츠주법에 의해 설립된 광역도시권 지역계획 수립기구로서 이 위원회는 지역내 각 지방정부 대표 94명, 주정부 관련부서 및 관련기관 대표 13명, 그리고 주지사가 임명하는 10명의 위원으로 구성되는데, 위원장, 부위원장, 서기 등의 직무는 지방정부의 대표가 수행하는 특징이다. 반면에 포틀랜드 광역권의 경우, 27개의 지방정부(3개의 county와 24개의 city)로 구성되는 데, 특징적인 것은 지역주민의 합의와 지방정부간 자발적 협력에 의하여 광역계획기구가 설치되어 운영된다는 점이다. 광역계획기구는 Metro이며, 주민선거에 의해 선출된 단체장과 의회, 그리고 독자적인 자치헌장(Metro Charter)을 가진 독립적 지방정부이다. 이외에도 남캘리포니아지방정부연합(SCAG), 샌프란시스코만 지역정부연합(ABAG), 플로리다주의 지역개발협의회(RPC) 등 많은 광역권 지방정부협의회가 존재하는데, 많은 수의 지방정부들이 자발적 참여와 재정부담의 원칙하에 운영되고 있다(강인성, 2007:54~56).

한편, 캐나다의 경우는 지역에 따라 광역권 행정체제로의 이행이 차별적으로 이루어진 사례가 많다. 토론토(Toronto)시는 1988년에 기존의 2층제 정부형태를 대신하는 단일의 New City of Toronto로 통합되었고, 몬트리올(Montréal)시는 광역개발계획의 추진을 위해 1969년 이후 세 차례나 광역정부의 재구조화한 결과 2001년 CMM과 같은 강력한 광역정부를 구성하게 되었다. 하지만 몬트리올시는 토론토시와 달리 기존의 지역정부를 해체하지 않고 몬트리올시가 중심이 되면서도 인근 라발시, 롱괴이 등 주변 지역의 시장과 대표를 위원회에 참여시키면서 재정 등 주요사안에 대해서는 몬트리올시 단독으로 결정권을 행사할 수 없게 만들어 놓는 등 운영과정에서 인근 지방정부와의 협력방식을 신중히 배려한다는 차이점이 있다(정희수, 2004). 이에 반해, 밴쿠버(Vancouver)시는 공식적인 광역권역의 재구조화보다 기존 지방정부 간 협력을 더욱 중시하는 방향으로 개편이 추진되었다. 즉, 새로운 계층 구성이 아닌 기존의 지방정부간 공동의 특별 목적 달성을 위한 별도의 특별행정기구를 설립하였던 것이다. 이 특별광역행정기구는 지방정부간 조정의 권한만 있고 집행권은 없으며,

기존 지방정부의 자치권을 보장하면서 기존 자치단위들 간에 광역권 문제 해결을 위한 협력적 체제를 유지하고 있다.

이상과 같이 국가 간 뿐만 아니라 미국이나 캐나다의 경우처럼, 한 국가 내에서도 다양한 광역권 거버넌스 형태가 존재한다. 따라서 일국 내에서 동일한 형태의 광역권 거버넌스만을 획일적으로 규정하고 시행할 필요는 없으며, 지역의 경제, 정치행정, 역사문화적 특수성 등을 감안해 광역권별로 다양한 형태의 광역권 및 광역거버넌스 형태를 구성할 자율성을 부여하는 방법도 고려해 볼 만하다.<sup>9)</sup> 우리나라의 경우도, 1994년에 제정된 '지역균형개발및중소기업육성을위한법률'에 따라 설정된 7대 지방광역권은 당초에 유형별 또는 지역별로 성격적인 차이가 있었다. 당시 지방광역권을 '대도시 중심형'과 '산업지대 중심형'으로 나누었는데, 이들 광역권간에는 면적, 인구 등에 있어서 상당한 차별성을 지니고 있었다(김용웅, 1997:8). 이는 지역개발에 있어 광역경제권의 역할 정립과 개발방향의 다양화가 필요함을 시사하는 것이었다.

## 2) 광역권 거버넌스의 유형화

광역권 거버넌스의 유형은 실제적으로 지역의 정치행정적 전통이나 산업경제권, 생활권, 역사문화권의 상이성에 따라 달라질 수 있으며, 또한 논자에 따라 다양하게 분류되고 논의될 수 있다. Lefevre(2004)는 광역권 거버넌스를 크게 기관형성과 협력체제 유형으로 나누어, 전자는 광역권 지방정부 혹은 공동기관, 후자는 조정구조 혹은 공식협약 등에 의해 구성되고 운영되는 거버넌스체제로 구분한다. 이는 전자가 보다 공식적·제도적인 측면을 강조하고 있다면, 후자는 상대적으로 비공식적·비제도적 측면을 강조하면서 다양한 지역주체의 참여를 보장하는 입장을 취한다고 볼 수 있다.

우리나라의 경우, 김용웅(2001)은 크게 광역권(대도시권) 거버넌스의 유형을 자율모형과 통합모형으로 구분하고 자율모형을 다시 집행력 없는 협의조직, 지역간 합의를 통한 특별자치구, 그리고 광역자치정부 등으로 구분한다. 집행력 없는 협의조직은 영속성과 독립기관으로서의 지위는 없으며, 공동문제에 대한 연구협의와 조정 역할을 담당한다. 예컨대, 현행 우리나라의 행정협의회의 제도적 내실화를 강조하는 방안이다. 지역간 합의를 통한 특별자치구는

9) 광역경제권 정책 방향에 대한 전문가 의견조사를 실시한 산업연구원의 최근 조사결과에 따르면, 광역경제권 정책의 필요성을 높게 보고 있으며, 적극적인 정책추진이 필요하다는 것이다. 단, 필요성의 정도가 권역별로 다르기 때문에, 광역경제권 정책을 획일적으로 추진하기보다는 지역의 특성과 발전기반의 상이성을 반영하여 차별적으로 접근할 필요성을 제시한다(산업연구원, 2008:11).

미국에서 일반적인 특별지방자치단체인 특별자치구(Special District)처럼 집행력을 갖춘 조직으로서 특정목적을 수행한다. 그리고 광역자치정부는 특별법에 의해 성립되며, 자율적 합의에 의한 광역문제 해결에 초점을 둔다. 한편, 통합모형은 단일 통합형태의 지방정부와 기초지방정부와 광역지방정부로 계층화되는 2계층형 지방정부, 순수한 광역도시권 정부 모형으로 구분되는데, 대체로 통합모형은 지방정부간 갈등을 야기할 수 있으며, 지방자치로의 접근성을 저해한다는 측면에서 바람직하지 못하다고 본다. 최근에 협력적 행정서비스 전달체제로서 광역행정체제에 대한 설문조사를 통한 연구결과를 제시한 강인성(2007)의 연구에서는 광역행정체제를 협약형 체제, 협의회형 체제, 조합형 체제, 특별자치구형 체제 등으로 분류하여 논한다. 실증분석 결과, 지방정부에서 광역행정 업무를 맡고 있는 공무원들을 대상으로 한 바람직한 대안적 협력체제에 대한 인식 분석에서 광역자치단체에서는 특별자치구를, 기초자치단체에서는 지역간 협약을 선호하는 것으로 나타나고 있다.

현재 광역경제권과 관련하여 지방연구기관으로 비교적 활발한 공동연구를 수행 중인 부산, 울산, 경남 발전연구원의 연구보고서(2007)는 광역행정체제의 특성을 상호간 협력과 교류를 강조하는 광역거버넌스로 정의하고 유형 분류를 연계협력형, 통합형, 기능이전형 등 세 가지 형태로 나누고 있다.

첫째, 연계협력형(예: 기존 시·도협의회, 행정협의회)은 광역 지자체 간에는 기본적으로 협력하려는 생각이 전제되어 있으므로 사안에 따라 상호 협력하되 비공식적·임의적 협정에 의해 문제를 처리하고 조정하는 방식이다. 광역권의 거버넌스는 광역정부가 없이도 가능하다는 것을 보여주는 유형이며, 장기적으로 통합광역정부의 검토를 위한 기초적 노력이라는 점에서 의미있고 중요하다. 즉, 기존의 시도간 행정협의회의 제도적 내실화를 통해 실질적인 광역협력체를 운영하려는 시도인 것이다.

둘째, 통합형(광역시·도 통합을 통한 광역지방정부의 발족)은 일정권역에 존재하는 광역자치단체의 특성 여하를 막론하고 이를 폐지하고 통합해서 완전히 새로운 하나의 정부단체 하에 두려는 방식이다. 기존의 광역자치단체(광역시·도)를 폐지하고 기초자치단체(시군구)는 전부 잔존시키는 한편 새로운 상층구조로서 '자치도'(예를 들어 기존의 제주특별자치도) 혹은 '해양특별자치시'(유기준, 2006) 등을 발족시키는 방안 등이다.

셋째, 기능이전형(광역경제권 경제협력기구)은 기존의 광역자치단체와 기초자치단체는 여전히 존재하며, 광역자치단체의 일부 권한 혹은 기능(교통·환경·경제정책·지역개발정책 등)을 별도로 설치되는 (준)자치기관(혹은 특별지방자치단체)에 이전하는 방식이다. 이렇

경우 기존의 지방정부와 새로운 조직 간에 기능 중복이 발생하지 않도록 조정하는 것이 중요하며, 광역자치단체가 새로운 조직의 활동에 어느 정도나 적극적으로 협력하느냐가 성공의 관건이다. 기관구성과 관련해서는 현행의 지방자치단체와 마찬가지로 주민직선에 의해 새로운 대표자(수장 및 의원)를 선출해 기관분립형으로 하는 방법, 수장 혹은 의원 어느 한쪽을 선출하지 않고 통합해서 운영하는 방법, 소속 시·도의 선출직 공무원들(시·도지사 및 지방의회 의원)에 의한 간선제로 위원회를 구성하는 방법 등을 고려할 수 있다. 광역경제권에 있어서의 각종 통계 자료의 조사와 개발계획의 수립을 통해 기존의 각 레벨의 지방정부와 정보를 교환하면서 협력적으로 업무를 추진해야 한다.<sup>10)</sup>

이와 같은 3가지 유형의 광역거버넌스의 유형화 특징을 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 광역거버넌스 조직구성 및 협력방식의 유형화 특징

유형	특징
연계협력형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 초행정단위의 지역 간 협력조직을 설립하여 행정기능을 가지지는 않지만 주요 임무는 상호협력적 정보를 위한 플랫폼을 설치하여 상호협력을 통해 광역경제권 협력과정의 문제점을 해결하고 광역경제권의 지역 간 협력발전을 촉진을 목적으로 함.</li> <li>- 이러한 종류의 조직은 비교적 용이하게 추진할 수 있으나 협력의 실제적 효과나 영향력은 비교적 작다는 결점이 있음.</li> <li>- 현행 지방정부간 행정협의회가 이 유형에 속함</li> </ul>
통합형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역경제권 내의 통합을 통해 지역 간 협력주도조직이나 기구를 설립하여 행정구역의 한계를 극복하고 관련 계획과 정책을 통일성 있게 제정함.</li> <li>- 통합형 협력조직은 일정한 광역행정기능과 가장 효율적인 협력조직 형태를 갖추며, 각계의 이익을 확보할 수 있는 조직이지만 현단계로서는 어려운 과제임.</li> </ul>

10) 우리의 경우 다음과 같은 근거로 기능이전형 광역협력기구가 정합성을 지닌다고 볼 수 있다. 첫째, 상호협력의 경험이 일천한 상태에서 직접적으로 단일의 통합 지방정부의 구성으로 이행함으로써 생기는 행정적 혼란과 비용부담의 문제가 심각해질 수 있어 오히려 행정의 효율성을 저하시킬 우려가 있다. 또한, 과거 회귀적인 행정단위의 통합논의는 지역 내 행정단위 간 또는 이해집단 간의 갈등과 불화를 초래할 가능성이 크며, 지역 전체로 볼 때 경제적 실익을 얻기보다는 불필요한 논쟁으로 인한 손실을 초래 가능성도 있으므로 현실적으로 어려운 행정통합을 추진하기보다는 경제적 통합이 우선되어야 한다는 주장도 제기될 수 있다(홍철, 2002: 7~8). 둘째, 시도 통합이 규모의 경제와는 관련성이 적고, 그 자체로 생활권·경제권과 일치시키기 어렵고, 지역개발이나 지역갈등의 해소에 반드시 도움이 된다고 보기 어려우며, 장기적으로 지방행정 개편방향과도 어긋난다고 비판될 수 있다(김석태·이영조, 2004). 셋째, 행정구역이나 기구의 통폐합이 반드시 지역경제발전이나 경쟁력 강화에 어떠한 효과성을 가져올 것인가에 대한 의문이 제기된다. 경제성장과 경쟁력 강화에 일반 행정을 포괄하는 단일 통합정부보다 이를 전담하는 광역기구 구성이 훨씬 효과적일 수 있기 때문이다.

기능이전형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합형 협력과 연계형 협력간의 중간적 성격을 지니며, 특정한 영역에서, 즉 지역 간 협력발전전략의 제정, 초광역적 협력 네트워크, 자원 공유 등의 분야에서 일정한 행정권한을 가짐.</li> <li>- 이러한 종류의 조직은 통합형 협력과 연계협력형의 장점을 취하며, 협력의 유효성을 강화하려는 의도를 지니며 신속성과 융통성이 특징임.</li> </ul>
-------	---

이상의 논의들은 지방정부간, 특히 광역지방정부간 관계에서 등장할 수 있는 광역행정체제나 광역거버넌스 유형을 주로 다루고 있으나, 이에 덧붙여서 국가와 지방정부 간 관계를 고려한 광역경제권 거버넌스 유형화도 필요할 것이다. 예를 들어 이념적 의미에서 국가기관이 전혀 개입하지 않는 순수한 지역정부의 ‘자발적’ 유형과, 과거 지방자치제가 시행되지 않는 상황에서 이루어진 우리나라의 관치행정체제와 같이 국가통제에 의한 ‘국가주도적’ 유형형태로 구분될 수 있으며, 또한 양자가 복합적으로 구성된 ‘半중앙·半지방적’ 유형으로서 중앙-지방정부간 거버넌스를 강조하는 형태도 가능할 것이다. 각각의 유형은 지역의 자발성과 필요성, 그리고 국가 통제나 개입의 정도와 수준에 따라 또 다시 다양한 형태로 구분될 수 있을 것이다.

### 3. 광역권 거버넌스의 협력적 파트너십의 효과

광역권 거버넌스 구축을 통한 협력적 파트너십이란 “특정구역의 재정비를 위해 공동의 전략으로 이익연합을 결성하는 과정이나 제도”를 의미하며, 이러한 종류의 연합은 일시적인 자원배분이나 주체간의 장기적인 전략이나 정책으로도 가능하다. 이러한 협력적 파트너십의 본질은 첫째, 공공서비스와 공공정책의 결정과정과 시행과정에서 지방정부와 기업, 사회조직, 학술연구기관, 비정부조직간에 형성되는 새로운 형식의 협력적 파트너십 관계를 통해 공동으로 공공산출물을 생산하거나 공공서비스 공급의 효율성을 제고하는 등 정부조직과 비정부조직 상호간의 개방적 연계성과 공공참여로 구성된다(McCarthy, J & Lloyd, G eds. 2007). 둘째, 지역 간에 정부·비정부영역의 다양한 분야에서 다층간 수평적 협력이나 파트너십관계를 형성하여 광역자원의 통합이나 공유를 실현하며 공동으로 직면한 주요한 지역 간 문제나 사회문제를 해결하고 문제점을 감소시키는 과정에서 공동인식을 증대시킨다. 또한 장기적인 광역화정책이나 관리체제를 형성하기도 한다(Jacobs, B. D. 2000).

민관 협력파트너십 관계의 수립은 지방정부의 전면적 기능전환, 지방시민사회의 충분한

성숙, 선진정치의 고도화라는 조건하에서만 실현가능하다. 행정구역의식과 행정적 구속력이 약화된 다원화된 이익연합체는 영역내의 자원공유, 상호이익과 혜택, 상호공존과 번영, 그리고 관용, 타협, 협력, 참여라는 지역권 문화 형성에 기여할 것이며 광역경제권의 통합에 직접적으로 많은 영향력을 미칠 것이다.

또한, 지역 간 다원화된 협력파트너십을 통해 얻을 수 있는 3가지 차원의 효과를 고려할 수 있는데(Meijers, E. J. 2007), 첫째, '협동효과'로서 2개 이상의 도시나 지역이 공동목표를 위해 행동을 일치시킬 때 발생하는 가치 증식(시너지)의 효과이다. 둘째, '전환효과'는 서로 다른 경제발전수준이나 문화적 특징, 관리능력을 가진 지방정부나 조직이 파트너십관계를 형성하는 과정에서 협력자 자신의 변화뿐만 아니라 협력자의 세계관, 행위와 관념적 노력도 변화시켜 개별 도시나 지역으로 하여금 선진적인 관리이념과 이에 부합하는 장기적 이익의 발견을 가능하게 한다. 셋째, '확대예산효과'로서 각 파트너의 개별적 자원을 집중시켜 재정확대가 가능하며, 다양한 파트너의 지지를 얻게 되어 협력적 의지를 강화하고 2개 이상의 파트너십 관계로 중앙정부의 초과자원을 받을 수 있으며, 이렇게 확대된 예산으로 대형 공공시설의 공동투자건설이 가능해져 개별 단독행사나 중복투자를 막을 수 있는 효과를 파생시킨다.

### Ⅲ. 외국 사례

#### 1. 광역권 정책의 통합적 운영을 위한 중앙조정기구

선진국에 있어 현재 세계화·정보화에 대응하기 위한 전략적 대안으로서 제시되고 있는 지역정책의 목표는 과거와 같이 재원의 재분배를 통한 지역균형정책에서 지역경쟁력 강화로 그 강조점이 변하고 있다. 즉, 중앙정부 권한을 실질적이고 대대적인 지방이양을 통해 지역분권화와 지방의 자율성을 제고하고 있다. 지방주도력 강화를 기본목표로 하여 중앙정부차원에서 지역정책 조정과 협력을 위한 통합기구가 운영되고 있는데, 이들 기구는 중앙정부 각 부처가 추진하는 부문정책을 중앙정부 차원에서 총괄 조정하는 전담기구적 성격을 지닌다. 영국에서는 지역자치부 산하의 RCU(Reginal Coordination Unit), 프랑스에서는 CIACT(국토경쟁력개발장관회의: 이전의 국토개발장관회의 CIADT)의 사무처 역할을 맡고

있는 DIACT(이전의 DATAR)가 총괄적 조정역할을 맡고 있으며, 그리고 일본에서는 총리 산하의 지역활성화통합본부회의와 사무국이 중앙부처간 지역정책이나 사업의 종합적 조정기능을 수행하고 있다. 한편, 지역차원에서는 국제적 경쟁력과 자립적 경제권 형성을 목적으로 하는 대규모 광역경제권 형성이 시도되고 있다.

이들 중앙조정기구들은 일반적으로 지방분권적 차원에서 종래 중앙정부가 주도하고 있던 집행권한을 지방으로 이양하고 있으며, 중앙정부 주도의 하향식 접근에서 벗어나 지역적 요구를 아래로부터 수용하여 상향식 정책수립을 지향하고 있다. 또한 부문별 접근방식(sectoral approach)이 아닌 지역별 접근방식(place-based approach)을 취하면서 각 부문간, 중앙-지방간 정책통합과 조정을 목적으로 한다. 특히 개별 지방정부들의 지역이기주의로 인해 광역권 개발계획 추진과정에서 차질이 발생할 경우 적극적으로 관여하여 체계적이고 효율적인 광역권 관리·운영에 만전을 기하고 있다.

## 2. 지역의 광역거버넌스 사례

### 1) 영국

영국은 잉글랜드(England) 지역을 9대 광역경제권(region)으로 구분하고 각 권역에 지역경제발전 업무를 수행하는 지역개발청(Regional Development Agency: RDA)을 설치하고 있다. 이외에 자치권이 상당히 허용되고 있는 스코틀랜드(Scotland), 웨일즈(Wales), 북아일랜드(Northern Ireland)지역은 자체적으로 별도의 개발기구를 두고 지역개발을 수행한다. 9대 광역경제권은 중앙정부의 지역사무소(GORs: Government Offices for the Regions)의 경계와 동일하다. GORs는 지역정책에 대한 중앙정부의 조정·통합기능을 효율적으로 운영하려는 목적으로 중앙부처의 지방관서를 하나의 중앙정부 지역사무소로 통합한 형태이며, 이들 지역사무소를 중앙정부 차원에서 지역관련 정책의 원활한 조정과 통합기능을 담당하기 위해 설립된 기구가 바로 지역자치부(CLR) 산하의 RCU(Regional Coordination Unit)이다.

각 RDA에는 지방정부, 시민단체, 노동조합 및 민간기업 대표 15명의 위원들로 구성된 위원회(Board)가 있으며, 이 위원회에서 지역경제 발전전략 등 중요사안에 대해 의결기능을 수행한다. 또한 광역권 단위의 지역경제 발전전략을 기획·조정하며, 지역 내 다양한 이해주체들의 자발적인 참여와 협력을 유도하고 역할을 조정하기도 한다(강현수, 2008). RDA

가 직접 수행하는 전략적 사업으로서는 지역 내 낙후지역 재개발사업, 중소기업 지원 및 클러스터 육성, 해외투자 유치 등 지역경쟁력 강화사업, 인력교육 및 훈련 등이다. RDA의 주무부처인 중앙정부 기구인 BERR(2007년 DTI에서 개편: Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform)의 장관은 RDA 위원회 위원을 임명하며 위원 중 1인을 의장으로 선임한다. RDA 의장들은 정기적인 모임을 통해 서로 의견을 교환하며, 중앙부처의 책임자인 장관들과도 면담하여 국가정책에 조언한다. 그리고, RDA에는 일종의 지역개발청장 역할을 수행하는 수석행정관(Chief Executive)이 있어 실질적인 집행업무를 총괄한다. 수석행정관은 일반적으로 공모방식을 통해 RDA 위원회가 중앙정부의 승인을 받아 임명한다. 다만, 예외적으로 런던개발청의 경우 런던시장이 임명한다(최영출, 2008; 안영훈, 2008).

한편, RDA는 6개 중앙부처로부터 단일예산(single pot) 형식으로 재원을 조달하여 사용한다. 단일예산방식이란 여러 부처로부터 지원받은 예산을 하나로 통합한 후 재원 출처(funding source)에 따른 특정용도에 구애받지 않고 각각의 RDA가 자율적으로 용도를 설정하여 사용하는 방식을 가리킨다(하혜수, 2008). 더불어 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund)과 농촌개발계획(Rural Development Programme) 관련예산도 함께 운영한다.

## 2) 프랑스

프랑스의 광역경제권은 다른 국가의 광역경제권과 달리 1960년대부터 리옹 등 대도시를 중심으로 광역경제권이 자연스럽게 형성되었다. 현재 운영 중인 지역자율형 광역경제권 중 가장 대표적인 리옹 광역경제권(Lyon Grand)은 프랑스 제2도시인 리옹이 수도권인 파리에 집중된 중앙정부의 지원 편향성에 반발하여 리옹을 중심으로 지역 성장을 목적으로 자율적으로 형성되었다(안영훈, 2008). 리옹 광역경제권은 57개의 기초자치단체(Commune)가 지방정부간 협약방식에 의한 협력기구로 운영되고 있으며, 조직구성으로서는 각 기초자치단체 의회 대표 3인씩으로 구성된 광역의회와 집행기관을 두고 있으며, 리옹시장이 광역의회의 의장과 집행기관의 장을 겸무하고 있다. 이외에도 보르도, 릴, 스트라스부르 등의 지역에서도 리옹 광역경제권과 유사한 형태의 광역경제권이 형성되어 있다. 리옹 광역경제권의 사업내용으로서는 기초자치단체가 수행하기 어려운 지방행정 서비스, 즉 광역 공공서비스체계의 개선, 공간계획, 공공건설, 교통, 상하수도 관리, 쓰레기 처리, 소방 등의 분야를 다룬다

(한국은행, 2008).

1990년 국토개발장관회의(CIACT)가 광역 행정단위인 레지옹(Région)을 초월한 대광역권 구상을 처음 발표한 후 국토 및 지역계획단(DATAR)이 1996년 22개의 레지옹을 7개 대광역권으로 구분하는 방안을 제시하였고, 1998년에서 2000년에 이르는 동안, 중앙기구인 DATAR에 대응하는 지역기구로서 6개 지역에 국토개발을 위한 부처간·지역간 대표단(MIIAT)을 설치하였다. MIIAT는 지역적 현실의 이해증진에 관한 연구, 지역간 협력체제 개선, 지역간 협력을 위한 시행 조치의 사후 조정업무 등을 수행한다. DATAR는 2000년에 『2020년 프랑스 장기발전구상』 보고서에서 기존 7대 대광역권 구상을 수정하여 22개 레지옹을 대규모 하천유역을 중심으로 6대 대광역권으로 구분하는 방안을 제시하였다(배준구, 2004).

2004년 5월 지역기구인 MIIAT가 지역간·유럽간 협력을 위한 연구 및 개발대표단(MEDCIE)으로 변경되면서 MEDCIE가 지역개발과 관련된 보다 실질적으로 광범위한 연구를 수행하고 있다. 특히 프랑스에서는 도시·지역간 정책거버넌스가 매우 중시되고 있는데, 광역권 협력정책의 일환으로서 인구 50만명 이상의 대도시권을 중심으로 한 광역권 지역에서 중심도시와 주변지역 간 협력강화를 추진하고 있으며, 레지옹을 중심으로 한 광역권 개발방식으로서 레지옹 3~4개를 묶어 광역권별로 MEDCIE를 설치하여 인프라와 서비스의 협력적 공급을 통한 광역권 내 불필요한 경쟁을 회피하고 시너지 효과를 창출하고자 한다(배준구, 2008).

### 3) 독일

독일은 연방정부가 자생적으로 형성된 광역경제권 가운데 11개 지역을 광역권역(Metropolitan Regions)으로 지정하였고, 2차 대전 이후부터 지금까지 연방행정구역에 대한 광역화 논의도 지속적으로 전개하여 오고 있다. 독일에서의 광역권 개념은 1995년 연방 및 주정부 각료회의에서 처음 제기되었으나, 광역권역 자체는 2차 대전 이후 경제부흥과 함께 여러 도시가 동시다발적으로 성장하는 과정에서 자생적으로 형성되었다. 연방체제인 독일은 중앙정부 차원의 광역권 추진체계가 구체화되어 있지 않으며, 지역자치단체간 자율적인 협의체에 의해 자생적으로 형성된 대도시권역을 기준으로 광역경제권이 설정되어진다(전국 시도연구원협의회, 2008:97).

광역권역은 보통 1개 이상의 대도시를 중심으로 인근 지역과 기능적으로 긴밀하게 연결되

어 글로벌 경제체제에서 사회적, 경제적, 문화적 발전의 중심역할을 수행하고 있다. 연방정부는 1997년 광역권역으로 7개 지역을 지정하고 2005년 4개 지역을 추가 지정함으로써 총 11개의 광역권역이 성립되게 되었다. 광역권역은 여러 주에 걸쳐 형성된 권역과 1개 주의 일부 지역에 형성된 권역으로 분류할 수 있다.

광역권역은 권역내 모든 지방자치조직을 중심으로 기업인, 공공기관 등을 포괄하는 권역 협의체(associations)를 구성하여 운영하고 있으며, 권역별 협의체는 기존 행정조직을 대신하는 것은 아니지만, 자발적 참여를 바탕으로 자체 운영되기 때문에 여기에서 결정된 사항은 구속력을 가지고 집행된다. 일반적으로 권역내 토지활용계획의 수립, 마케팅, 환경보호개선 사업, 역내 연계교통체계 확립 및 쓰레기 처리 등의 업무를 수행한다. 예산은 해당 지방정부 들로부터의 출연금, 연방정부지원금 등으로 조달하며, 일부 권역은 원활한 사업수행을 위해 별도의 자회사(교통, 공원 관련기관 등)를 설립·운영한다(한국은행, 2008).

#### 4) 일본

2001년 고이즈미 내각이 등장하면서 글로벌 세계경쟁의 시대의 도래와 국가재정의 위기 극복에 대응하고자 기존 지역정책의 수정이 불가피하게 되었다. 새로운 지역정책의 주요 대상은 산업클러스터 정책 강화 및 국토계획체계의 수정으로서, 특히 일본은 8대 광역지방계획 구역의 구축을 주요 내용으로 하는 '국토형성계획법'에 따른 '광역지방계획'의 수립이 추진 중이다. 이와 별도로 도도부현의 지방행정체계를 광역행정체제로 개편하는 '도주제' 도입 논의가 진행 중이다. 구체적으로, 국토형성계획에 의한 광역지방계획은 2005년 7월 종전의 '국토종합개발법'(1950년 제정)이 국토형성계획법으로 대폭 개정되면서 새로운 국토계획으로서 수립되었다. 이에 따라 종전과 같은 전국계획 중심의 국토계획에서 벗어나 중앙정부가 수립하는 '전국계획'과 중앙정부가 지역 의견을 반영하여 수립하는 광역지방계획으로 이원화되어졌다. 광역지방계획이 등장하게 된 배경에서는 사회경제적 변화에 대한 대응뿐만 아니라 지역의 자율성 존중 및 중앙정부와 지방 간 파트너십의 실현을 강화하려는 의도도 지니고 있다.

광역지방계획은 2006년 6월 8대 광역 구분이 확정된 이래 2006~2007년 사이에 '광역지방계획협의회'가 광역권별로 구성되었고, 각 광역권별로 마련한 '계획의 대강' 등에 대해 수차례에 걸쳐 검토회의, 심포지움 등이 진행 중이다. 전국은 8대 광역지방계획구역으로 구분되는데, 즉 首都圏, 近畿圏, 中部圏, 東北圏, 北陸圏, 中國圏, 四國圏, 九州圏 등이다(북해도와 오키나와현은 광역지방계획 제외 지역이나 인접 광역권에 참여가 가능하다). 광역지방계획협의

회는 중앙정부의 지방행정기관, 지방자치단체, 지역 공공단체 등으로 구성되어 있다(안영훈, 2008). 필요시 광역권간 연계한 '합동협의회', '분과회' 등의 개최가 가능하다. 광역지방계획은 '지방계획'을 기본으로 하여 국토교통대신이 광역지방계획협의회 및 관계행정기관과의 협의 등을 거쳐 수립하는 데 2008년 중 전국계획이 수립되면 2009년 중에는 수립이 가능할 것으로 전망된다. 현재 설치된 8대 광역지방계획구역은 향후 도주제 도입 시 이에 따른 행정구역과 차이가 있을 경우 변경될 가능성도 배제할 수 없다(한국은행, 2008; 이원섭, 2007).

이와 같은 도주제 논의가 최근 재개된 배경에는 중앙집권체제의 한계, 지방행정의 비효율성과 재정적자, 글로벌화의 대응 미흡, 지방분권화의 확대 필요성 등이 지적될 수 있다. 도주의 수는 인구규모, 사회경제적·역사적 배경 등을 고려하여 각 기관마다 9개 내지 13개안까지 다양하게 제시되고 있다. 특히 지방제도조사회는 9개의 도주제안을 제시하고 있는데, 北海道, 東北, 北關東信越, 南關東, 中部, 關西, 中國·四國, 九州, 오키나와 등으로 도주를 구분한다. 도주제의 도입 계획은 2009년 발표예정인 '도주제비전간담회'의 최종 보고안에 명시될 예정이나, 각 기관의 제안을 감안해 볼 때 2018년까지 완료될 가능성이 크다. 예컨대, 일본 경단련은 2015년 도주제 도입을 전제로 각종 법률 제정 등의 로드맵을 마련했으며, 자민당은 2018년경에 도주제로 이행하는 방안을 제시하고 있다(小森治夫, 2007; 地方自治制度研究會 編, 2006).

도주제가 제도화될 경우 재원부문에 있어 도주는 지방세의 부과징수권을 보유하며, 중앙정부로부터 이전재원을 교부받을 수 있다. 이 경우 중앙정부의 이전재원 중 교부세는 재원확충 수단으로 활용될 뿐만 아니라 정부간 수평적 재정조정수단으로 활용될 수 있을 것이다. 다만 도주제 도입 초기라는 과도기란 점을 감안하면 아직도 이전재원 중심으로 운영되고 있으나 도주제가 제도화되는 단계에서는 하나의 완전한 지방정부로서 재원조달 수단을 부여받는 것을 목표로 하고 있다(서정섭·이삼주, 2008:50).

이상에서 논의한 영국, 프랑스, 독일, 일본의 사례를 총괄하여 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 각국의 광역경제권운영을 위한 중앙정부 및 지방정부간 협력체제의 현황

구분	영국	프랑스	독일	일본
중앙정부의 통합·조정기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역자치부 산하의 RCU (Reginal Coordination Unit)</li> <li>· BERR (RDA의 주무부처)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국토경쟁력개발장관회의(CIACT)의 사무처인 DIACT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연방체제인 독일은 중앙정부 차원의 광역권 추진체계가 구체화되어 있지 않음</li> <li>· 지역경제담당각료회의에서 가이드라인만 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총리산하의 지역활성화통합본부회의와 사무국</li> </ul>
광역경제권의 형태와 설정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 9대 광역경제권(Region): 중앙정부의 지역사무소인 GORs의 경계 기준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역지율형 광역경제권(대도시권 중심)</li> <li>· 향후 7대광역권 구상(광역행정단위인 레지옹 Région 간 협력방식)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 11개 대도시권역(Metropolitan Regions)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 8대 광역지방계획구역</li> <li>· 향후 도주제(9~13개주) 구상</li> </ul>
광역경제권의 광역거버넌스 조직구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· RDA: 지방정부, 시민단체 및 민간기업 대표 등 15명의 위원으로 구성. BEER 장관이 위원 및 의장 임명.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초자치단체인 55개 코뮌(Commune) 지방정부간 협약 방식에 의한 협력기구(리옹광역경제권)</li> <li>· 각 기초자치단체의회 대표 3인씩으로 구성된 광역의회와 집행기관 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 권역협의체(associations): 권역내 모든 지방자치조직을 중심으로 기업인, 공공기관 등을 포괄 구성되며, 결정 사항은 구속력을 가짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 광역권별로 '광역지방계획협의회' 구성: 중앙정부의 지방행정기관, 지방자치단체, 지역 공공단체 등이 참여. 필요한 '합동협의회', '분과회', 심포지움 등의 개최가능</li> </ul>
예산운용방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙정부의 단일예산(single pot)형식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방정부의 재원출연</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해당 지방정부들로부터의 출연금, 연방정부지원금 등으로 조달</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도주제 도입시 조세부과·징수권 부여, 이전재원 지원, 지방채 발행가능</li> </ul>
주요사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역 내 낙후지역 재개발사업</li> <li>· 중소기업 지원 및 클러스터 육성</li> <li>· 해외투자 유치 등 지역경쟁력 강화사업</li> <li>· 인력교육 및 훈련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 광역 공공서비스 체계의 개선</li> <li>· 공간계획수립</li> <li>· 공공건설 및 교통</li> <li>· 상하수도 관리</li> <li>· 쓰레기 처리 및 소방 (리옹광역경제권)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 권역내 토지활용 계획의 수립 및 마케팅</li> <li>· 환경보호개선사업</li> <li>· 연계교통체계 확립 및 쓰레기 처리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공사업및환경정비</li> <li>· 과학기술·학술문화의 진흥</li> <li>· 대외문화교류</li> <li>· 고등교육</li> <li>· 경제·산업진흥</li> <li>· 고용대책 등(도주제비건간담회 중간보고)</li> </ul>

## IV. 광역권 거버넌스 추진기구의 구축 방안

### 1. 중앙정부차원의 “지역발전위원회”의 성격과 기능: 전국 광역경제권에 대한 총체적 기획·조정 및 협력적 관리

이미 지난 90년대 이후부터 광역권 경제발전공간이라는 구상이 일찍이 제안되었지만 오늘날에 이르기까지 중앙정부는 광역권 발전을 위한 종합적인 관리기구체계와 관리수단을 갖추지 못했으며, 이는 광역권의 성장이 지연되고 있는 현 사정과 관련이 있다고 볼 수 있다. 도시화가 대규모 광역권과 연계되어가는 상황에서 중앙정부의 종합적·체계적 관리와 각 광역권 내지 상호간 협력적 발전을 촉진할 수 있는 정책이나 유인책이 매우 중요한 작용을 할 것이다. 따라서 중앙정부 내부에 전국의 광역경제권 경제발전의 진행을 거시적인 시각에서 관리하고 총괄 기획하고 조정할 수 있는 권위있고 책임성있는 광역경제권 협력관리기구를 설립하여야 할 필요성이 있다. 이에 따라 올해 개정법에 의해 균형위의 후신으로 등장하는 지역발전위원회는 중앙정부의 초부서적 광역권 관리위원회로서 관련 행정부서의 장과 실무진으로 구성되어 지역정책 수립과 실행에 있어 핵심적인 역할과 기능을 수행해야 할 것이다.<sup>11)</sup>

지역발전위원회의 기본 기능은 광역경제권을 중심으로 경제발전방향을 제시하고 전략산업 클러스터의 선택, 광역경제권간의 초광역 수평적 협력, 광역권내 상호관계 협력 등에 있어 효율적이고 체계적인 지원을 수행할 필요가 있다. 구체적으로 국가생산업의 합리적 배치라는 차원에서 자원배치와 광역권 균형발전의 고도화를 위한 전략적 조정과 정책 건의, 또한 국회 등 입법기구에 심의 과정과 결과 보고를 통한 관련 정책이나 계획의 입법화, 각 광역위원회 및 광역권 내부의 지방정부들 간의 상호협력 지원, 각급 행정기관(광역자치정부, 기초자치정부)의 이익추구과정에서의 공동협력 지원, 부당한 경쟁행위의 규제 등이다. 그리고 이와 함께 광역경제권과 국가 간 관련 계획, 정책의 상호 절충과 당면한 주요 광역권 문제의 협력적 해결, 그리고 광역형 주요사업의 계획 및 건설의 실시 등도 포함한다.

현재 균특법 개정법안에서 나타나는 문제점으로서 무엇보다 광역경제권발전계획의 위상 및 여타 계획체계와의 관계가 명시될 필요가 있다는 점이다. 기존 지역발전 5개년 계획과 국토종합계획, 수도권정비계획 간의 관계 및 차별성이 정리되어야 할 것이고, 지역발전계획,

11) 또 다른 대안으로서 중앙부처 차원에서 광역경제권의 지역정책을 수립하고 총괄하는 ‘지역정책총괄 조정부(부총리급)’의 신설도 고려해볼만 하다(전국시도연구원연합회, 2008:118).

부문별계획, 초광역개발권구상 및 광역경제권발전계획, 시도별 발전계획, 기초생활권계획 등 관련계획과의 상충되거나 문제점되는 부분들은 신속히 정리되어야 할 것이다. 그리고 지난 정권의 국가균형발전계획수립에서 나타난 문제점과 같이 지나친 시간과 비용이 투입하고도 지자체별 숙원사업을 재포장하는 졸속 계획수립은 피해야 할 것이다.

## 2. “광역경제권발전위원회” : 기능이전형 광역권 거버넌스 형성

### 1) 광역경제권발전위원회의 목적

현행 광역권은 광역지방정부 및 기초자치체 등으로 나누어져 있으며, 하나의 광역기관으로서 독립적인 재구조화와 완전한 행정지위를 지닌 실체적 정부로서 기능하기에는 그 어려움이 큰 상황이기 때문에, 중앙정부의 지역발전위원회의 정책추진과 지원 하에 지방정부 간 연합조직을 건립할 필요가 있다. 이러한 취지에서 균특법 개정 이후 설립될 광역위원회는 직접적으로 중앙의 지역발전위원회와 연계성을 구축하여야 한다.

이 위원회는 종합기능적 정부가 아니며 전적으로 수개의 구역에 걸쳐 있는 주요 광역 현안 과제를 집중적으로 해결하는 전문적인 협력기구 및 연합적 집행조직이라는 성격을 지닌다. 상호존중, 대등, 개방, 자발적 원칙에 의한 연합적 지방행정관리권을 통하여 광역권 각 지방정부, 기업 간의 주요한 지역간 갈등을 협력적으로 해결하고, 광역권 내부의 제도 및 정책의 일체화 추진, 생산요소의 자유로운 유통, 산업분업과 협력적 연계, 기반시설의 상호설립 및 상호공유, 광역권 경제의 통합·협력에 장애가 되는 행정구역의 전면적 약화 및 해소, 그리고 최종적으로 광역자원의 시장화 배치와 광역권의 총체적 공영발전 실현을 목적으로 해야 할 것이다.

현행 개정법안에서 나타나는 문제점으로서, 광역권별 광역위원회와 중앙의 균형위(지역발전위원회)와의 관계가 보다 구체적으로 명시되어야 한다는 점이다. 현행 균특법 개정안에 있어 광역위원회의 기능과 권한에 대한 구체적 언급 없이 균형위의 산하기구처럼 상정되어 있으며, 광역위원회의 기능과 권한 역시 구체적으로 명시되어 있지 않다.<sup>12)</sup> 그리고 중앙정부

12) 현재 입법 예고된 국가균형발전특별법 개정안(지역발전특별법) 제28조(광역위원회의 설치 등)와 시행령 개정령안 제32조(광역위원회의 운영) 등을 살펴보면, 시·도지사 공동으로 광역위원회를 구성하고, 그 기능에 대해서도 나열하고 있지만 기능 수행을 위한 권한에 관해서는 언급이 없다. 그리고 위원선출과 사무국, 자문단 설치 등에 대해 간략히 언급되어 있을 뿐 광역위원회 산하기구의 조직이나 권한 등에 대해서도 역시 아무런 규정이 없다.

의 부처별 부문별 발전계획수립 방식을 지양하고, 광역경제권별로 중앙정부의 통합적 지원방식으로 대체되어야 하며, 중앙부처의 특별지방행정기관과 광역위원회의 협력체제 모색을 위한 개혁안도 함께 제시되어야 할 것이다.<sup>13)</sup>

## 2) 광역경제권발전위원회의 기능

광역거버넌스의 핵심은 역시 공동사업의 선정과 기능적 효율성에 있다. 이를 지역 간 네트워킹이란 차원에서 보면, 1차적 개념은 인프라시스템의 구축이고, 2차적 개념은 도시 지역 간 경제활동 및 인적교류으로 구분될 수 있다. 또한 광역거버넌스를 통해 지역협력계획을 추진할 경우, 종합발전형(기능적 연계성을 중심으로 한 종합계획: 토지이용계획 등), 자원공동이용·관리형(하천용수 및 하천관리계획, 산림자원, 환경보존, 경관 및 문화자원, 관광자원 개발 등), 광역서비스 공급형(도로, 상하수도, 용수, 폐기물·쓰레기처리, 문화·위락시설 공급 등), 그리고 기능적 연계보완형(일종의 기능별 권역설정으로 생활권, 경제권, 산업협력권, 대중교통권, 관광권 등) 지역협력계획 등으로 나누어 설명할 수 있을 것이다(김용웅, 2001). 최근 산업연구원에서 전문가들을 대상으로 설문조사한 결과, 광역경제권 사업분야의 우선 순위에서 광역경제권의 지식창출 기능을 강화하기 위한 사업을 가장 중요시하고 있으며, 지역주력산업의 글로벌 경쟁력을 강화하기 위한 사업과 기업유치 및 기업지원서비스의 통합 운영을 위한 사업, 신성장거점 및 거점 인프라 구축 등도 상대적으로 중요도가 높은 사업으로 제시되었다(산업연구원, 2008).

이와 같은 관점에서 광역권 내의 광역계획 및 광역서비스의 공급, 그리고 자문 및 협력 분야라는 크게 두가지 기능으로 분류할 수도 있다.

첫째, 광역계획과 광역서비스 공급 차원에서 기반시설건설(지역 간 철도교통, 고속도로,

13) 2008년 시행된 특별지방행정기관의 지방이관 현황에 관한 균형위의 자료에 의하면, 1단계로 국도·하천, 해양항만, 식의약품 등 3개 분야를 우선 이관하고 이들 분야를 대상으로 관련 법령 개정을 추진 중이며, 중소기업, 노동, 환경, 산림, 보훈 등은 여건 조성 후 이관을 추진 중이라고 밝히고 있다(국가균형발전위원회, 2009). 그렇지만, 이들 분야의 권한이양 대상이 시·도 광역정부이기 때문에 향후 광역경제권 추진기구를 구성할 경우 시도 간 분쟁의 여지가 있으며, 현행 광역정부체제로 광역경제권 사업을 추진할 경우에도 4대강 하천정비사업이나 항만관리권 등을 둘러싸고 갈등이 증폭될 우려가 있다. 따라서 광역경제권 추진기구인 광역위원회의 설립이 무엇보다 선행되어 이 위원회를 대상으로 특별지방행정기관이나 경제자유구역 개발권한, 도시계획 권한 등의 이관이 이루어질 필요가 있다. 특별지방행정기관과 광역위원회와의 관계 정립에 대해서는 다른 논의에서 다루기로 한다.

항만, 공항, 상하수도, 하천관리와 방재 등)의 통일적 계획과 공공서비스(대형문화체육시설, 운동장과 체육관 건설 등)의 협력적 생산, 규모이익의 창출, 광역권내 중복건설의 회피 등의 효과 창출을 목적으로 운영된다.

둘째, 합리적인 정책결정을 위한 자문서비스를 제공하기 위해서는 총체적 결정수준의 제고, 광역권 내부 지역 간 기반시설, 도시계획, 지역 간 교역, 요소 유동성, 산업조정, 공간개방, 생태재건 등 중요한 광역문제해결을 위한 협조가 요구된다. 그리고 통일적 광역정치행정체계, 특히 재정, 세수, 금융, 산업, 자본유치, 토지이용, 인력 육성 및 배치, 기술개발, 정보공유 등 제도·정책의 통일, 통일적 실행세칙과 경쟁규칙의 제정, 광역권 경제발전의 창조를 위한 통일된 제도정책환경, 시장 환경과 사회문화적 환경 등의 조성에도 노력해야 할 것이다.

다만, 이러한 종류의 기능은 관련된 각 지방정부로부터 법적으로 그 기능과 권한의 양도와 위탁을 통해 사전에 규정되어야 하며, 국가 지역발전위원회와의 협의와 지원하에 법률상의 명확한 규정, 법적 지원과 규제가 명시되어야 할 것이다. 효율적인 광역위원회의 운영을 위해서는 법에 의거하여 부여된 광역 환경거버넌스, 교통인프라 등의 구축을 위한 자금의 배분권, 광역 공간협력발전의 심사허가권 및 실행 감독권, 광역권사업을 위한 대출투자의 요구권 등이 필요하다.

### 3) 산하 조직기구

구체적인 산하 조직기구의 설립은 광역위원회의 효율적인 운영을 위한 실행조직은 물론 그 운영의 확실한 보장을 위해 필요하다. 광역권 지방정부의 조직기구 설치, 국내외의 광역권 지방정부간 협조 경험을 바탕으로 현실적으로 실현가능한 수준에서 정책결정기구, 집행기구, 협력기구 등 내부적으로 권한을 갖춘 추진 조직기구를 설치하여 효율적으로 작동할 수 있도록 해야 한다.

#### (1) 단체장연석회의의 제도화를 통한 광역위원회 “이사회” 설치

현재 광역권은 시도지사간 협의회, 행정협의회 등의 조직을 설치하여 오고 있지만, 제도화의 수준에는 이르지 못하고 있는 한계가 있어 거의 대부분 회의를 통한 정책결정이나 합의가 집행되지 못하는 현상이 다반사이다. 이렇기 때문에 광역권 관련 정부 책임자들이 정기적으로 협의하고 교류하는 가운데 중심도시는 수평적 지역 간 상호협력 추진을 위한 충분한 권한을 부여받아 지속적으로 광역 및 기초 지방정부의 단체장 연석회의의 조직을 활성화하여 높은

수준의 제도화가 가능하도록 노력해야 한다. 가칭 광역위원회 이사회는 광역위원회의 지도 역할과 합의 결정기구로서 그 주요 활동은 광역권내 지방정부 단체장들을 이사로 구성하여 매년 2차례 이상의 협의교류회의를 정례적으로 개최하여 공동이익과 관련된 제도 및 정책, 그리고 경제협력 등 주요 문제를 제안하고 협의하여 합의점을 찾거나 정책결정에 이르게 한다.

이러한 협의과정은 협력 확대를 위한 원칙과 규칙을 제정하는 것을 목적으로 하며, 이사회 회장을 맡는 지방정부는 이사회 참여 지방정부들마다 윤번제로 담당하는 것이 바람직하며, 임기는 1년으로 한다. 이사회의 상설화를 위해 관련 업무 전반은 회장 지방정부 소재 지방정부에서 권한과 책임을 지고 처리하며 사무국을 설치하여 전문적으로 이사회 관련 업무를 수행하도록 한다.

## (2) 광역권 “전문분과(부서)별 협력위원회”

지역 간 경제분업과 협력의 진전에 따라 광역권 공동발전을 위한 각종 전문적 사안의 처리가 필요하기 때문에 전문분야의 협의와 정책결정도 반드시 필요하다. 이를 위해서는 광역권 전문분과별협력위원회를 설치해야 하며, 위원들은 광역위원회를 구성하는 지방정부들의 관련업무 부서의 책임자와 약간의 광역권 내 기업집단의 대표들로 구성할 수 있다.

광역권 전문분과별협력위원회는 광역위원회의 주요 정책결정조직으로서 참여 지방정부들과 관련된 전문사안이나 정책의 협조 또는 정책결정 기능을 수행하는데, 산업, 교통, 운수, 경제무역, 재정, 세정, 금융, 문화, 교육, 사회, 환경보호, 관광, 협력사업 등 상이한 아젠다에 따라 정부의 관련부서와 기업의 대표들이 참여한다. 결정된 전문 사안의 정책 추진과정의 협력 및 공동결정, 또한 통일적 전문 사안의 정책 및 법규를 제정함에 있어 그 의결기준으로서 무조건 다수통과나 조건부 다수통과 방식 등을 도입할 수 있으나, 광역권 내 지방정부들 모두에 중요한 이해관계가 걸린 사안에 대해서는 전원 만장일치제를 규정할 수도 있을 것이다. 위원장은 참여 지방정부의 해당 부서장이 윤번제로 맡거나 혹은 광역권 이사회 회장이 겸할 수도 있게 하여 위원회의 법적 권위와 기능을 강화시킬 필요가 있다.

## (3) 광역권 “집행위원회(집행기구: 사업단)”

광역위원회의 상설집행기구로서 위원은 광역위원회 소속 지방정부가 지명하는 약간 명의의 대표자로 구성한다. 집행위원들은 각 소속 지방정부의 이익과 독립적으로 활동해야 하며 사실상 광역경제권의 공동이익을 대표할 수 있도록 인사상의 법적 지위를 보장하고 이들 집행

위원들로 하여금 집단책임제로 운영하도록 하여 소속 지방정부의 지시나 명령을 받지 않도록 제도화되어야 할 것이다. 각 위원들은 하나 또는 복수의 정책영역을 책임지고 광역경제권의 보편적 이익을 독립적으로 이행해야 할 책무를 지닌다. 즉, 광역권 집행위원회는 협의회의 총체적 이익만을 대표하도록 하여 광역권 경제통합관리 및 발전을 위해 주요한 추동력으로서 역할을 부여한다. 이들 위원들의 주요 책무는 광역권 이사회 및 전문분과위원회에서 합의된 결정, 조례, 법규 등을 책임있게 집행하도록 하고, 동시에 광역권 이사회와 분과협력위원회가 제출한 각종 건의나 정책안들에 대한 보고서 등도 작성하는 임무도 지닌다.

#### (4) 광역권 “계획위원회”

광역권 계획위원회는 전적으로 행정권역의 경계나 한계를 초월한 광역권의 “광역단위 발전 계획”을 기획하고 구상하는 업무를 맡음으로써 전문적 광역계획기구적 성격을 부여받는다. 주요 구성원은 해당 지방정부의 도시계획관련부서 소속으로 하여 이들이 윤번제로 회장을 역임한다. 주요 기능은 첫째, 각 지방정부의 중장기발전방안 추진과정에서의 협력, 계획성과 및 경험의 교류, 각 지방정부가 광역권에서 차지하는 기능분야에서의 자기 위상을 명확히 인식하고 광역권 내 위상을 확보하도록 노력하여 광역권 도시기능 분업구조를 효율적으로 운영할 수 있도록 적극 협력함으로써 중복계획수립이나 악성경쟁 가능성을 사전에 차단하도록 한다. 둘째, 광역권 범위내 광역기능적 성격을 지니는 철도, 고속도로, 항만, 공항 등 교통 인프라 시설 설치, 상하수도 관리, 수자원공유, 하천관리, 소방, 치안, 환경보호 등에 대한 전문적 계획수립에 전념하도록 한다. 셋째, 각 지방정부의 계획관련부서 및 관련업무부서 및 연구기관들을 연합하여 계획역량 확대에 기여하도록 하고, 특히 관련 연구기관들로 하여금 자주적이고 창의적으로 광역권 발전전략계획을 수립하여 광역권 중장기 발전의 목표 및 관련 사항을 설정할 수 있도록 지원한다. 물론 이러한 사업활동은 국가 지역발전위원회의 동의와 지원을 얻어야만 할 것이다. 넷째, 연구결과를 언론보도나 대외홍보를 통해 전파하는 기능이다. 이를 통해 광범위하게 지역시민이나 중앙정부로 하여금 광역발전의 시급한 과제나 광역계획의 중요성을 인식시키며 이와 더불어 국내외 광역계획의 이론실천적 학습, 검토, 교류활동에 적극적으로 참여하도록 하여 광역경제계획능력을 제고하도록 한다. 또한 광역권 총체계획을 강제할 수 있는 감독권을 부여하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

### (5) 광역권 “분쟁조정위원회”

광역권 분쟁조정위원회는 일종의 연합법원적 성격을 가지는 독립적인 법집행기구로서 광역위원회가 제정하여 운영하는 법률의 보장 및 법률적 해석을 수행하도록 한다. 각 지방정부가 소재하는 지방법원에서 각 1명씩의 법관을 파견하며 위원장은 광역권 이사회에서 임명한다. 주요 기능은 광역위원회의 정책, 규칙의 준수여부, 통일규칙이나 협약에 대한 권위적 해석, 그리고 광역권의 각 규칙과 법규의 실시에 따른 보장, 또한 지방정부간 법률적 마찰, 지방정부와 광역위원회 간, 광역위원회 산하 각 조직간, 광역위원회기구와 기업 혹은 개인 간 분쟁 등의 조정뿐만 아니라 각 지방정부, 위원회 산하 각 조직과 기업, 단체, 개인 간 구속력 등에 대해서도 조정권을 지닌다. 광역권 분쟁조정위원회 설립이 어려울 경우에는 기존의 중앙분쟁조정위원회 및 지방분쟁조정위원회를 활용하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 가능하면 제도적 복잡성을 최소화시키는 방향에서 제도구축이 이루어질 필요가 있다.

### (6) 광역권 “발전포럼”

광범위한 사회 각계각층이나 시민단체(NGO)의 의견이나 건의를 청취하여 민의를 반영하는 민주적 정책결정 자문기구로서 광역위원회로의 민주적 참여를 통한 대중여론을 수렴하는 하나의 민주적 정책결정의 제도이다. 주요 기능은 광역권이 공동으로 해결해야 할 관심 문제를 주로 논의한다. 상이한 아젠다(광역연계 및 협력발전, 경제 글로벌화에 대한 공동전략, 광역권 거버넌스, 행정조직관리체계 혁신 등)를 다양한 형식(현장조사연구토론회, 인터넷정보망 교류, 전문가 자문 등)을 통해 상시적으로 토론하며 정기적으로 대형 토론회를 개최할 필요도 있을 것이다. 특히 현장조사연구토론회 활동은 매우 중요한 활동과제로 간주될 수 있는데, 회의 기간에 광역위원회 소속 지방정부의 공무원, 학계, 기업계, 시민단체, 노동계 등의 대표를 참여시켜 광범위한 사회 각 계층의 의견과 건의를 청취하여 광역발전계획에 적극 반영하는 한편, 회의가 끝난 이후에는 포럼에서 논해진 주요 관점이나 건의사항을 광역위원회 이사회와 전문분과위원회에 보고하여 각종 주요 정책결정에 참고자료로 활용하도록 한다.<sup>14)</sup>

이상에서 제시된 조직기구간 협력적 운영을 통해 광역위원회의 운영의 효율화와 합리적 정책결정수준을 제고할 수 있을 것으로 기대되며, 일정한 정책결정과정 메카니즘의 형성은 광역

14) 참고로 작년 4월 15일 부산·울산·경남지역 112개 시민단체가 참여한 ‘부울경 시민단체협의회’가 출범식을 가졌는데, 바로 이러한 조직형태가 발전포럼 형식으로 전환될 수 있을 것이다.

권 참여 지방정부들 간의 협력관계를 최대화하여 행정구역 차원의 경제적 통합과 협력효과를 높일 수 있을 것이다. 하지만 이러한 협력적 거버넌스 조직구축의 방안은 반드시 일시에 전면적 실행에 옮겨야만 하는 것은 아니며, 현실적 여건을 감안할 때, 동시적으로 실행될 성질도 아니다. 여기서 강조되어야 할 점은 서로 다른 특성을 지닌 광역권의 구체적 실정에 맞게 적절한 대안을 마련한다는 원칙과 함께 유통성 있고 신축적인 적용이 필요하다는 점이다.

#### 4) 재원기금

충분한 재원지원은 광역위원회의 효과적 운영에 있어 중요한 기반으로서, 광역협력조직의 재원 기금에 대해서는 향후에도 많은 논의가 필요할 것이다. 다만 외국의 사례와 경험을 참고로 하여 다음과 같이 제안하고자 한다. 첫째, 세계적으로 분권화 흐름과 더불어 지방재정의 자율화도 동시적으로 이루어지고 있다. 즉, 과거와 같이 중앙정부가 직접 사용용도를 지정하는 방식에서 각 지역이 자율적으로 지역의 우선순위에 따라 포괄적으로 사용하는 방식으로 전환되는 추세이다. 영국의 경우 이전까지 각 부처별로 지원되던 국고보조금을 싱글팟(single pot)회계로 통합하여 운영하고 있다. 우리의 경우도 광역위원회에 대한 재원 배분 방안에서 균특특별회계의 광역계정에서의 포괄보조금 형태의 지원이 반드시 필요하다고 본다. 둘째, 광역권 자체의 징세체계를 구축하여 관련 지방정부들은 의무적으로 일정한 비율(5~10%)의 지방세액을 징수하여 협의회 운영사업자금으로 지출하는 방안이다. 이외에도 가칭 “광역권공동경제발전기금”을 설립하는 방안 등이 있을 수 있다. 다만, 공동발전기금의 경우 광역권내의 특정 지방정부가 위원회의 승인을 얻지 않고 자체적으로 대형건설사업을 추진할 경우, 원래의 납부세액에다 추진사업에 따른 추가 지방세액을 일정 비율로 적용하여 추정 납부하도록 하는 방식으로 기금을 조성한다. 이렇게 조성된 기금은 광역권내의 다른 지방정부의 개발사업에 사용하도록 함으로써 광역권내 지역 간 균형발전에 기여하는 동시에 권역의식을 강화시키는 효과도 거둘 수 있을 것이다.

## V. 결 론

본 연구에서는 곧 개정될 예정인 현행 국가균형발전특별법(지역발전특별법)에서 중요한 부분을 차지할 광역경제권 추진·운영체계인 광역위원회의 제도구성에 관해 해외사례를 중심으로 한 이론적 검토와 구체적인 방안을 논의하였다. 우선, 개념적 차원에서 광역경제권 및 광역거버넌스를 정의하면서, 기존 행정체제개편 논의에서 광역거버넌스 구축이 왜 중요시 다루어져야 하는 하가에 대해 그 필요성을 검토하였다. 그리고 선진국의 광역경제권과 광역거버넌스의 사례에서 광역거버넌스의 다양성과 유형들을 살펴보면, 우리 현실적으로 기능이 전형 광역경제권 협력기구의 수립이 바람직한 것으로 정리하였다. 끝으로 이에 근거하여 광역위원회의 구성방안을 목적, 기능, 산하조직, 재원기금 등으로 나누어 제안하였다.

이상과 같이 광역위원회를 통한 광역거버넌스 구축에 있어 현실적으로 당면할 수 있는 몇 가지 문제점과 향후 구체적인 조직구성과정에서 필요한 시사점을 다음과 같이 제기하고자 한다.

무엇보다 먼저, 현재 논의되고 있는 지방행정체제 개편 논의는 지방분권 없는 지방행정체제 개편의 퇴행성을 강하게 보여주고 있다. 이는 중앙정치권, 행정안전부 개편안 그리고 이번 국회에서 처리될 균특법 개정안(지역발전특별법) 어디에서도 광역경제권 단위의 지방권한 강화나 지방정부의 정책결정권 및 세원이양에 관한 내용이 배제되어 있다는 점에서 특히 그러하다.

둘째, 이번 지방행정체제 개편논의에서는 광역경제권 추진체계 및 추진기구와의 관계에 대해 고려가 거의 나타나고 있지 못하다. 지방행정체제개편안 중 대표적인 허태열의원안에서 처럼, 기존의 광역지방정부를 폐지하고 기초자치체들을 통합한 70여개 이르는 소광역시와 중앙정부 사이에 권역별 국가광역지방행정청을 둔다고 한다면, 개정되는 지역발전특별법상의 광역위원회와의 관계설정은 어떻게 할 것이며, 광역지방정부 간의 합의도 어려운데, 광역발전을 위해 수십 개의 소광역지자체와의 협의와 합의는 어떻게 도출할 것인가에 관한 고민과 논의를 찾아보기 어렵다. 이에 대한 보완책이 반드시 필요하다.

셋째, 현행 행정구역상의 광역지방자치단체의 위상과 역할에 대한 법적, 행정적 기능을 검토할 필요가 있다. 다시 말해 시도 광역정부가 과연 광역행정의 주체로서 충분한 역할과 기능(광역행정기능, 지자체간 연락조정기능, 기초지자체 보완 기능 등)을 수행하고 있는가에 실증적 연구와 논의가 선행되어야 할 것이다. 헌법이나 지방자치법 등에서 법률상 광역정부

에 대한 구체적 법적 위상이나 역할 명시가 나타나 있지 않고, 단지 지방자치법상 시군구 등 기초자치체와 차별없이 지방자치단체로서 규정되어 사무배분과 관련된 사항 등만 주로 제시되어 있는 형편이다. 특히 광역계획의 수립이나 광역개발에 있어 광역 지방정부의 역할과 기능은 중요하다(소진광, 2001). 따라서 세계화시대의 지역적 경쟁력 강화라는 화두를 두고 광역단체의 역할이나 기능에 대한 재정의가 필요하며, 이는 광역경제권의 중요성을 강조하는 입장에서는 전통적인 광역자치단체의 기능과 권한에 대한 재검토에서부터 출발해야 할 것이다(김병국, 2003). 특히 광역경제권에 대응하는 초광역 거버넌스의 체계 구축에서는 오히려 역사적 동질성이나 주민감정, 생활권과 경제권 등이 핵심적인 요소로 제기될 수 있다. 현행 시도정부의 역할과 기능의 전면적 재검토를 통해 바람직한 광역지방정부의 모델을 도출해가는 방식이 적절할 것이다.

넷째, 공공선택론자들의 주장처럼 ‘작은 정부’들이 오히려 경쟁적이고 협력적인 정부체계 구축에 용이한 측면도 있겠지만, 광역경제권과 관련된 광역거버넌스 구축의 문제의식과는 상당한 격차가 있다. 본 논문에서는 특히 신거버넌스론에서 논해지는 것처럼 정부의 규모와 관계없이 정부간 연합과 기능적 네트워크 강화가 중심적 문제의식이며, 신지역주의적 관점에서 강조되고 있는 광역화된 지방정부와 일체화된 경제권 구상이란 차원에서 다양한 거버넌스 양식이나 광역정부형태가 고려되어야 할 것이다. 따라서 전국적으로 통일적이고 획일적인 광역거버넌스 기구를 창출할 필요는 없다.

다섯째, 광역행정 기능의 범위와 관련된 문제로서 총체적 광역경제기능에 국한된 광역거버넌스기구나 지역정부인가, 아니면 부분적인 광역행정기능(광역교통, 광역수자원, 광역환경관리)에 한정된 광역정부 구성인가 하는 문제의식이 필요하다. 물론 경제권 발달과 의식수준의 차이에 따라 대상 기능의 범주나 한계가 주어지겠지만, 광역거버넌스나 광역지역정부의 기능과 목적에 따라 광역행정기구 또는 광역정부의 위상이나 역할이 달라지며, 광역정부와 기초정부간 관계 모델도 상이하게 설정될 가능성이 크다. 필자가 보기에, 우선적으로 광역경제개발계획 수립, 조정 및 집행을 전담하는 기구 구성이 현실적으로 가장 가능한 방안이자 바람직하다고 본다.<sup>15)</sup> 결국 광역경제권 구상과 광역거버넌스 기구 수립은 중앙정부의 지방

15) 예컨대, 대구경북지역혁신협의회, 광주전남지역혁신협의회 등은 이미 지역 공동발전을 위한 광역지방정부간 협의기구를 수립 시행 중이며, 이는 광역위원회 구성이 지역에 따라 가능하며 확대될 수 있다는 사례로 제시될 수 있다. 특히 광주시와 전남도의 공동 혁신도시 사업 추진은 지역경제의 활성화와 지역발전을 위한 새로운 성장동력의 공동 확보라는 대승적 차원에서 출발하여 지역사회의 합의를 도출하는데 성공한 사례로서, 민관협력형 광역거버넌스체계의 모범사례로 제시된다(이정록, 2007:235).

정책에 일방적으로 순응하는 차원이 아니라 지방정부 스스로가 자신들의 역량을 바탕으로 비전을 창출하는 자체의 프로그램으로 대응되어야 할 것이다.

## 【참고문헌】

- 강인성. (2007). 「협력적 행정서비스 전달을 위한 광역행정체제연구」. 한국지방행정연구원 연구 보고서 2007-06.
- 강재호. (2005). “지방정부체제 개편론에 대한 비판적 고찰.” 『지방정부연구』 제9권 3호.
- 강현수. (2008). “주요국 지역정책의 동향과 시사점: 영구·프랑스·일본의 지역정책.” 국가균형발전위원회. (2008a). 「광역경제권 발전계획 수립지침」(2008.11)
- \_\_\_\_\_. (2008b). 「국가균형발전특별법 개정법률안」 국회의안번호 제1780호(2008.11.6 정부제출)
- \_\_\_\_\_. (2009). 「'09년 국가균형발전위원회 업무추진계획(안)」.
- 김병국. (2003). 「지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김석태. (2002). “광역시·도 통합론 비판과 그 대안.” 『한국행정논집』 제14권 제4호.
- 김석태·이영조. (2004). “광역시·도 통합론 비판과 그 대안으로서 광역거버넌스의 가능성.” 『한국행정논집』 제16권 제4호.
- 김순은. (2004). “도시거버넌스의 구축 요건: 부산광역시를 중심으로.” 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 김용웅. (1997). “광역권 개발계획의 도입배경과 발전방향.” 『국토연구』 제26권.
- \_\_\_\_\_. (2001). “지역간 연계·협력의 이론적 배경과 발전방향.” 이정식·김용웅 엮음. 『세계화와 지역발전』. 서울: 한울.
- 금성근. (2002). 「광역경제권 중심도시의 산업특성에 관한 연구」. 부산발전연구원 연구보고서.
- 박세일. (2008). 「대한민국 국가전략」. 서울: 21세기북스.
- 박재욱. (2008). “광역권역의 통합·협력을 위한 광역거버넌스의 이론적 논의.” 『지방행정연구』 제22권 제3호.
- 배준구. (2004a). “프랑스의 지역발전추진기구.” 『지방정부연구』 제7권 제4호.
- \_\_\_\_\_. (2004b). 「프랑스의 지방분권」. 부산: 금정출판.
- \_\_\_\_\_. (2008). “프랑스의 지역발전을 위한 지역간 협력체제.” 『사회과학연구』 제24권 제3호.
- 부산·울산·경남 발전연구원. (2008). 「동남권 공간구조변화와 지역발전방안」(공동연구)
- 산업연구원. (2008). “광역경제권 정책방향에 대한 전문가 의견과 정책 시사점.” 『산업경제정보』 제419호.
- 소진광. (2001). “도에 의한 시·군간 광역계획 및 개발의 합리화 방안.” 한국지방자치학회. 「도(道)의 역할과 기능 재정립에 관한 연구」(용역결과보고서).
- 손용엽. (1997). “광역행정구역 개편이 지역 경제사회발전에 미치는 영향.” 전남대학교 법률행정

- 연구소. 『지방화시대의 전개와 행정구역개편의 방향』.
- 서정섭·이삼주. (2008). 『광역경제권 도입에 따른 재원조달과 운영방안』. 한국지방행정연구원 연구보고서 2008-08.
- 신도철. (2008). 『21세기 새로운 지역정책 패러다임』. 서울: 한반도선진화재단.
- 심익섭. (2005). “지방자치행정체제 개편 필요성과 방향.” 『지방행정체제 개편 방안에 관한 공청회 자료집』.
- 안영훈. (2007). “광역거버넌스 구축을 위한 자치계층구조의 개편 방안.” 신라대학교 부산학연구센터 제7회 부산학 학술심포지움자료집. 『동남경제권과 광역거버넌스: 지역간 협력체제와 동남권의 미래』.
- \_\_\_\_\_. (2008). “광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체제.” 한국지방자치학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 오재일. (2005). “지방행정체제 개편 소고.” 『지방행정체제 개편 방안에 관한 공청회 자료집』.
- 유기준. (2006). “부산해양특별자치시 설치 필요성 및 향후 추진방향.” 부산발전연구원, 『부산해양특별자치시의 추진 방향과 전략 세미나 주제 발표집』.
- 유재원. (1997). “광역행정구역개편이 자치단체 위상과 역할수행에 미치는 공과.” 전남대 법률행정연구소, 『지방화시대의 전개와 행정구역개편의 방향』.
- 이규환. (2005). “지방행정체제의 현황과 개편방안.” 『지방행정체제 개편 방안에 관한 공청회 자료집』.
- 이동우. (1999). 『외국의 광역계획 수립사례조사 연구』. 국토연구원 Working Paper 99-46.
- \_\_\_\_\_. (2006). “국토의 초광역경제권 구상과 정책과제.” 『도시문제』 10월호.
- 이동현. (2007). “동남권 도시관리와 거버넌스 구축방안.” 신라대학교 부산학연구센터 제7회 부산학 학술심포지움자료집. 『동남경제권과 광역거버넌스: 지역간 협력체와 동남권의 미래』.
- 이달곤. (2001). “지역발전과 시·도 통합.” 대구·경북기자협회, 산학경영기술연구회 월례세미나 논문.
- 이원섭. (2007). “국가균형발전을 위한 초광역경제권 구상.” 국가균형발전위원회 편. 『국가균형발전정책의 이론과 실천』.
- 이재원. (1996). “행정구역개편의 정당화를 위한 조건.” 『공간과사회』 제7호.
- 이재하. (2002). “세계화 시대의 신지역발전론과 시·도 통합.” 경북지역상공회의소. 『21세기 대구·경북 통합과 지역발전 방향』.
- 이정록. (2007). “광주·전남 공동혁신도시 입지선정과 지역발전 효과.” 『한국경제지리학회지』 제10권 제2호.
- 전국시도연구원협의회. (2008). 『광역경제권 형성방안 및 추진전략』.
- 정희수. (2004). “몬트리올 광역정부의 성공사례와 시사점.” 『국토』 268호.
- 채원호. (2008). “일본의 도주제 구상 연구.” 『한국거버넌스학회보』 제15권 제2호: 187~209.

- 최영철. (2008). “해외 광역경제권 추진체계와 시사점: 영국의 사례.” 한국산업기술재단 학회연합 심포지움 자료집.
- 하혜수. (2008). “광역경제권 구축을 위한 지방분권의 추진방향.” 한국산업기술재단 학회연합 심포지움 자료집.
- 한국은행 조사국 지역경제반. (2008). 『주요국의 광역경제권 구축사례와 시사점』.
- 한국행정학회. (2008). 『광역경제권 매뉴얼 작성』.
- 홍준현. (2002). “지방자치체제의 합리적 개편 방안.” 『지방자치제도 개선을 위한 국민 대토론회』 주제발표논문.
- 홍철. (2002). “대구·경북의 수평적 경제통합을 위한 제언.” 경북지역상공회의소. 『21세기 대구·경북 통합과 지역발전 방향』.
- 小森治夫. (2007). 『府縣制と道州制』. 京都: 高菅出版.
- 日本通産産業省環境立地局. (1995). 『産業立地要因と都市機能から見た經濟構造變革期の産業の地方展開のあり方に關する調査』.
- 佐藤俊雄. (1995). 『經濟空間の普遍性と固有性』. 東京: 中央經濟社.
- 地方自治制度研究會 編. (2006). 『道州制ハンドブック』. 東京: きょうせい.
- Brierly A. B. (2004). Issues of Scale and Transaction Costs in City-County Consolidation. In J. B. Carr and R. C. Feiock eds. *Reshaping the Local Landscape: Perspective on City-County Consolidation and its Alternatives*. Armonk, N.Y: M.E. Shape.
- Carr, J. B. (2004). Whose game do we play? Local Government Boundary Change and Metropolitan Governance. In R. C. Feiock ed. *Decentralized Governance: The Organization of Governments in Metropolitan Areas*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Dungey, Jo and Newman, Ines. (1999). *The New Regional Agenda*. Local Information Unit.
- Jacobs, Brian D. (2000). *Strategy and Partnership in Cities and Regions: Economic Development and Urban Regeneration in Pittsburgh, Birmingham and Rotterdam*. Palgrave Macmillan.
- Lefevre, Christan. (2004). *Bureaucratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities*. Working Paper.
- McCarthy, John & Lloyd, Greg eds. (2007). *Partnership, Collaborative Planning and Urban Regeneration*. Ashgate Publishing Co.
- Meijers, Evert Jan. (2007). *Synergy in Polycentric Urban Regions: Complementary*,

*Organising Capacity and Critical Mass*. Ios Press Inc.

Oakerson, Ronald J. (1999). *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*. Houghton.: 최재송 옮김. 2003. 『대도시 거버넌스』. 서울: 지샘.

Parks, R. B. (1989). Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach. *Urban Affairs Quarterly* 25(1).

Sharpe, L. J. (1995). The Future of Metropolitan Governance. In Sharpe, L. J. ed. *The Governance of World Cities: The Future of The Metropolitan*. John Wiley & Sons. New York.