

수도권 광역경제권 효율적 네트워킹 전략

김찬동*

서울시정개발연구원 창의시정연구본부 연구위원

chandong99@sdi.re.kr

I. 광역경제권의 최근 현황과 흐름

광역경제권의 개념은 이명박 정부가 출범하면서 글로벌 경쟁력을 키우기 위하여 제시한 개념이다. 자율과 분권적 운영을 통하여 지역(region)의 경쟁력을 키우기 위하여 5+2구상을 제안하였던 것이다. 세계적으로 볼 때도 영국도 9개의 권역(region)으로 나누어서 지역발전을 도모하려고 하고, 프랑스도 6개의 권역으로 나누려고 하고 있다. 독일도 9개로 묶는 작업이 일어나고 있다. 일본도 9개의 권역으로 이미 나누어져 경제권역으로 관리되고 있다¹⁾.

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

· 동경대학교 법학정치학연구과 박사, 서울대학교 경제학과 학사, 서울대학교 행정대학원 석사

· 최근연구: 지방의회, 정책평가, 성과감사, 지방행정체제, 조직진단 등

1) 일본의 경우 기존의 대도시(metropolitan)보다 더 큰 개념으로 도쿄와 오사카를 합한 도카이도(tokaido) 중심 육성전략을 세우고 지역간 접근성 강화를 위한 광역철도망건설을 계획중임(동아일보, 2009)

경제권역의 개념에 관심을 가지게 된 것은 유럽연합(EU)이 형성되면서 국경을 넘는 교류가 활발해지면서 이제는 국가보다는 지역(region)이 지역발전의 중심축이 되어야 한다는 사고방식의 영향을 받은 것이 크다. 최근에는 미국의 오바마 정부도 백악관에 도시정책실을 설치하여 도시권역에 대한 전략적 지원을 강조하고 있고 대도시권국가론(Metro nation)을 새로운 국토비전으로 제시하고 있다. 중국도 개발거점을 중심으로 지역권역 개발을 통하여 지속적인 성장을 이루어 오고 있다. 주장삼각주(광저우), 장강삼각주(상하이), 발해경제권(베이징) 등의 광역권개발에 집중해 온 것이다.

최근의 메가시티리전(mega city region)의 개념도 이러한 현상을 반영하기 위한 것이다. 기존의 단일 대도시 중심성장모델에서 벗어나서 다핵화된 도시 구조(polycentric megacity region)를 육성하고 이들 간의 연계를 통한 시너지 창출을 도모하는 것이 메가시티리전인 것이다(동아일보, 2009). 단일 도시의 경쟁력은 경제적 번영(economic prosperity)과 장소매력도(quality of place)에 의하여 결정된다, 그러나 메가시티리전이 되면, 도시들 간의 연계성(connectivity)이 확보되어야 한다. 연계성은 메가시티리전 시대의 새로운 경쟁력의 척도가 되는 것이다. 연계성이 결국 경제적 번영과 장소 매력도를 높이게 될 것이다. 연계성은 광역경제권의 필수적인 요소로서 고려되어야 한다는 것이다. 네트워킹은 연계성을 표현하는 가장 기초적인 개념이다. 네트워킹의 목적과 필요성을 통하여 광역경제권에서의 네트워킹의 의미를 살펴보고, 이의 구체적인 구현으로서 광역행정체제의 방법론에 대하여 그 문제점과 극복방안을 살펴보고자 한다.

II. 네트워킹의 목적과 필요성

1. 네트워킹의 목적

네트워킹(networking)은 두 요소를 연결하는 것을 의미한다. 광역은 지역과 지역을 연결하여 넓은 지역이 된 것을 의미한다. 도로에 의하여 연결할 수도 있고, 통신망에 의하여 연결할 수도 있다. 항로가 개설되면 두 지역이 연계되어질 수도 있고, 수로가 열리면 연결되기도 한다. 건전지가 직접 연결되면 더 밝은 빛을 내는 것처럼, 네트워킹은 보다 나은 성과를 낼 수 있기 때문에 연결하는 것이다. 건전지가 병렬로 연결되면, 밝기는 더 밝아지지 않지만, 빛을 발할 수 있는 수명이 길어진다. 즉 연결하면 성과를 보다 높게 하거

나, 지속적으로 성과를 낼 수 있기 때문에 연계를 하는 것이다. 만일 연계의 보다 나은 효과가 없는데 굳이 네트워킹을 할 필요는 없을 것이다. 또 네트워킹이 입체적이 되어 지면 보다 강력한 파워를 발하게 된다. 즉 관료제(bureaucracy)는 수평적인 네트워킹이 수직적으로 중첩되면서 상위의 네트워킹이 하위의 네트워킹보다 그 지위와 권한을 강력하게 한 것을 의미한다. 따라서 최상위의 존재는 가장 강력한 지위와 권한을 가지게 된다. 시장(market)도 하나의 네트워킹의 종류이다. 시장은 각각의 단위가 자율적인 존재로서 대등한 지위와 권한을 가지는 관계를 가진 네트워킹이다. 시장에서는 각각의 관계들이 가격(price)과 교환(exchange)에 의하여 결정되어진다.

반면, 네트워크(network)는 단순한 연계성을 의미한다. 정보의 교환과 커뮤니케이션이 일어나는 관계를 의미한다. 네트워크를 이루는 요소들은 각각 자기 완결적 존재로서 있을 때 커뮤니케이션의 목적으로 이루어진다.

〈표 1〉 관계의 종류와 목적

관계종류	요소의 신분	연결수단	목적
관료제	계급적 존재	명령, 복종	통치
시장	자율적 존재	가격, 교환	생산
네트워크	완결적 존재	커뮤니케이션	교류, 이해증진

네트워킹의 목적은 교류이다. 관료제가 통치를 위한 수단으로서 의미를 가지고, 시장이 생산을 위한 가장 효율적인 도구로서의 역할을 하는 것에 비하여, 네트워크는 각 단위들 간에 교류를 통한 상호이해에 가장 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

지역과 지역이 연계되어 이루어지는 네트워크가 제대로 지역 간에 교류와 이해증진이 되어 지려면, 그 전제조건이 지역이 자족형 지역이 되어 있어야 한다. 만일 지역이 자족형 도시가 되어 있지 않다고 하면, 중심도시에 의존되어 있는 위성도시나 주거도시, 상업도시 등과 같이 스스로는 완결적인 지역이 되지 못하고 있기에 일방이 타방에 의존하는 구조가 될 것이다. 이때는 한 지역이 가진 우위요소를 타 지역에 제공하고, 또 타 지역도 다른 한쪽에 일정한 대가를 치르면서 서비스를 제공하여야 연계되어 보다 넓은 지역단위에서 자족형 도시가 될 것이다. 즉 광역권은 요소지역들 간에는 자족성이 떨어지지만, 연

계된 지역은 자족성을 가지고 있어야 할 것이다. 만일 지역 간에도 지역이 가진 권한이나 역할이 기초지역보다 강력한 권한과 역할을 수행한다면, 광역지역은 단위지역에 대하여 명령하고, 개입할 수 있게 되므로 지역 간에도 관료제적 관계가 형성되고, 최상위의 지역이 곧 국가가 되는 것이다. 국가는 광역이나 기초지역이나 개입하고 통제할 수 있는 권한과 예산, 인적역량을 보유하고 있는 것이다.

2. 네트워킹의 필요성

네트워킹이 필요한 것은 스스로는 자족성과 자율성을 가지지 못하여 경쟁력이 떨어지기 때문에 발생한다. 국내적인 경쟁력뿐만 아니라 글로벌한 경쟁력을 확보하기 위하여 수평적 네트워킹이든 수직적 네트워킹을 하려고 한다.

네트워킹과 유사한 개념으로서 산학연협력이나 산업클러스터, 경제자유지구 등을 들 수 있다. 산학연이라고 함은 산업체와 대학, 그리고 연구소가 협력하여 기술개발과 연구개발을 실용화함으로써 경제의 효율을 높이는 방안이다. 산업클러스터의 경우에도 유사한 산업이나 연계성이 높은 산업들이 집중적으로 입지할 수 있는 환경이나 기반을 제공하고 이를 통해 시너지효과를 올릴 수 있도록 함으로써 경제개발의 중심축이 되도록 하는 것이다. 경제자유지구의 경우에도 해외의 물자나 부품이 도입되거나, 이를 가공하여 수출하는 경우에 이곳에서 직접 생산가공할 수 있는 공간을 마련함으로써 국내의 관세나 규제 틀에서 벗어나서 자유롭게 경제활동을 할 수 있도록 하는 것이다. 즉 수입-가공-생산 간의 네트워크에 끼어들 수 있는 방해요소들을 차단하고 제거해 줌으로써 효율성을 높일 수 있도록 한 것이다. 그런데 한 나라의 기업이나 산업이 발전하기 위해서는 기술개발과정이나 인력훈련과정, 도시계획기반 등의 다양한 지원을 받거나 유리한 지역에 입지하려 할 것이다. 이를 위해 지방정부들은 세제혜택이나 산업기반시설(SOC)의 제공, 금융지원혜택 등의 인센티브를 통하여 기업이나 산업을 유치하려고 한다. 국가정부단위에서 이를 전략적으로 지원하고 인센티브를 주기도 한다. 그래서 경제영역이란 것이 행정영역과 관련되지 않을 수 없다. 기업이나 산업입지가 어느 지방정부 경계 내에 존재하고 있다면, 해당 지방정부와 중앙정부의 지원이나 인센티브가 있으면 될 것이다. 그러나 기업이나 산업의 입지가 두 개 이상의 지방정부의 경계를 포함하는 지역으로 형성된다든지, 혹은 산업들 간의 연계관계가 도로망의 연결로 인해 행정경계를 넘어서 빈빈한 물류교통이 잘 정비될 필요가

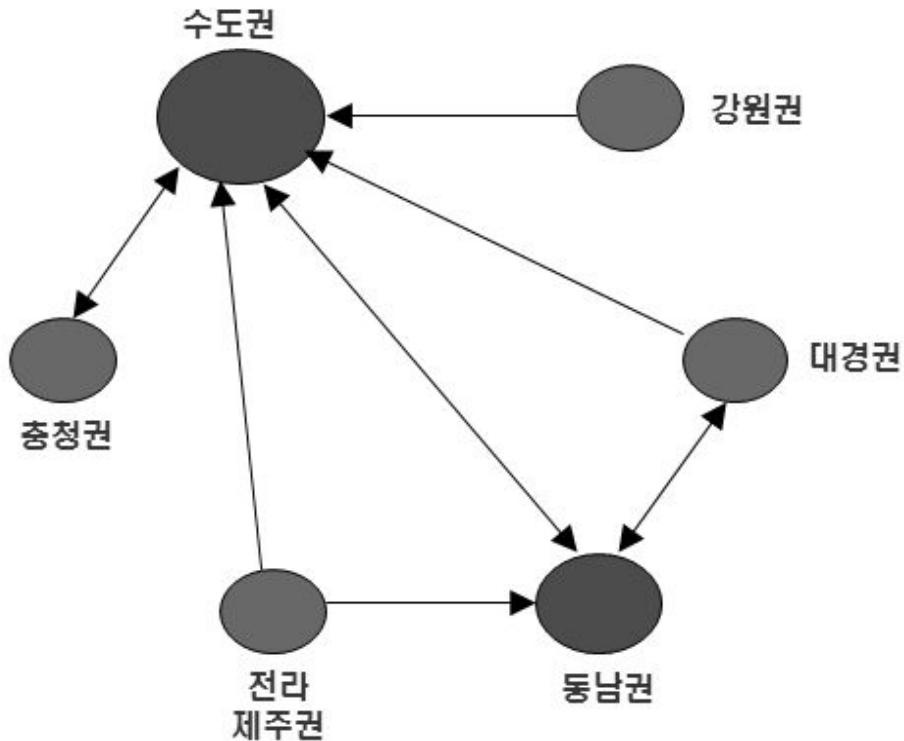
있다든지 하면, 단위행정경계만의 사고방식으로는 광역적인 산업지원문제를 해결할 수 없게 된다. 따라서 광역적인 기업, 산업지원문제가 관련된 도로행정, 환경행정, 산업입지, 도시계획 등의 문제를 효과적으로 수행하기 위해서는 지방정부들 간에 혹은 지방정부와 중앙정부간에 효과적인 지원체제(supporting system)을 구축할 필요가 있다. 특히 지방정부들이 기본적으로 자신의 행정구역 경계 내에서의 최적해(optimal solution)를 찾아가려고 한다고 할 때, 광역적인 최적해를 찾아가려는 역할(role)과 책임(responsibility)은 누구도 지지 않게 되어 무책임의 영역이 될 가능성이 높다. 광역적인 산업정책과 기업 지원을 위해서는 책임 있는 추진조직의 존재가 필요하고, 임무부여와 이를 수행할 수 있는 권한과 예산, 인적역량이 구비되어야 한다. 네트워킹은 평면적인 연결을 의미하는 것이나, 이러한 산업지원, 경제발전을 염두에 둘 경우에 수평적 네트워킹에 더하여 수직적인 네트워킹까지 포함한 입체적 네트워킹이 필요하다고 할 것이다. 수직적 네트워킹은 구성요소들 간에 차별적인 권한, 역할배분을 통한 커뮤니케이션을 의미한다고 할 것이다. 광역경제권의 산업정책을 다루는 데에는 이러한 입체적 네트워킹이 필요하다고 할 것이다.

3. 광역경제권의 네트워킹

광역경제권에서 가장 먼저 네트워킹이 필요한 분야가 교통분야라고 할 수 있다. 교통분야의 네트워킹을 위하여 조합²⁾을 만든다든지, 특별지방정부³⁾를 만든다든지, 협의회를 만든다든지 하는 방법을 채택할 수 있을 것이다. 이처럼 행정경계를 넘는 문제를 다루기 위한 행정을 광역행정이라고 하고, 이는 광역권의 행정관리적 네트워킹의 방법이라고 할 수 있다. 광역행정에는 시장(market)적 방법, 점진적 방법, 급진적 방법으로 나눌 수 있다. 시장적 방법은 계약이나 교환에 의하여 처리하는 방법이다. 점진적 방법에는 협의회, 조합 등을 만들어서 광역적인 문제를 해결하는 것이다. 반면, 급진적 방법은 지방정부들 간에 통합과 합병을 하는 것이다. 방법의 선택은 과연 광역적인 서비스공급이 얼마나 중요하며, 이것은 기존의 행정체제를 바꿀 만큼의 중요한 비중을 가지고 있는가에 대한 선택(choice)에 의하여 결정될 것이다. 한국의 광역경제권의 현황을 먼저 살펴보면, 서울과 부산을 중심도시로 하여 인근의 다양한 지역들이 상호 연계관계를 맺고 있다.

2) 수도권교통조합을 들 수 있음. 명칭은 수도권교통본부로 되어 있음

3) 포틀랜드의 Metro는 대표적인 교통관리의 광역정부임



자료: 정희윤, 2009

[그림 1] 한국의 경제권역의 지역 간 교역구조

지역간 교역구조를 나타내는 것인데, 이를 보면, 한국의 경제권역의 중심축은 수도권과 동남권이고, 강원권, 충청권, 대경권은 각각 이들 2개의 권역에 대하여 구조적으로 연계되어 있음을 알 수 있다. 특히 수도권과 동남권의 교역도 강한 것으로 나타나는데, 이는 경부고속도로, KTX, 항로 등을 통하여 양 경제권역이 밀접히 연계되어 있기 때문이기도 하다. 경제권역간에 네트워크는 도로, 철도, 비행기 등의 교통매체의 건설을 통하여 이루어지고, 이 곳을 생산자원이나 생산품 등의 물류흐름을 통하여 연계되어 지는 것이다.

그런데, 한국의 경제권역들에 대한 행정지원체제는 중앙정부부처에서 각각 할거적으로 담당하고 있다. 산업지원은 지식경제부가 SOC건설은 국토해양부가 기술개발은 교육과학부가 지방정부재정지원은 행정안전부 등의 식으로 각각의 중앙정부부처들이 분야별로 나누어져 있는 것이다. 다시 말해 경제권역의 차원에서 보면, 지방정부의 행정구역경계에 의하여 분할되어 있는 상태에서 정책영역별로 중앙부처들이 할거적으로 분할되어 있어 입체

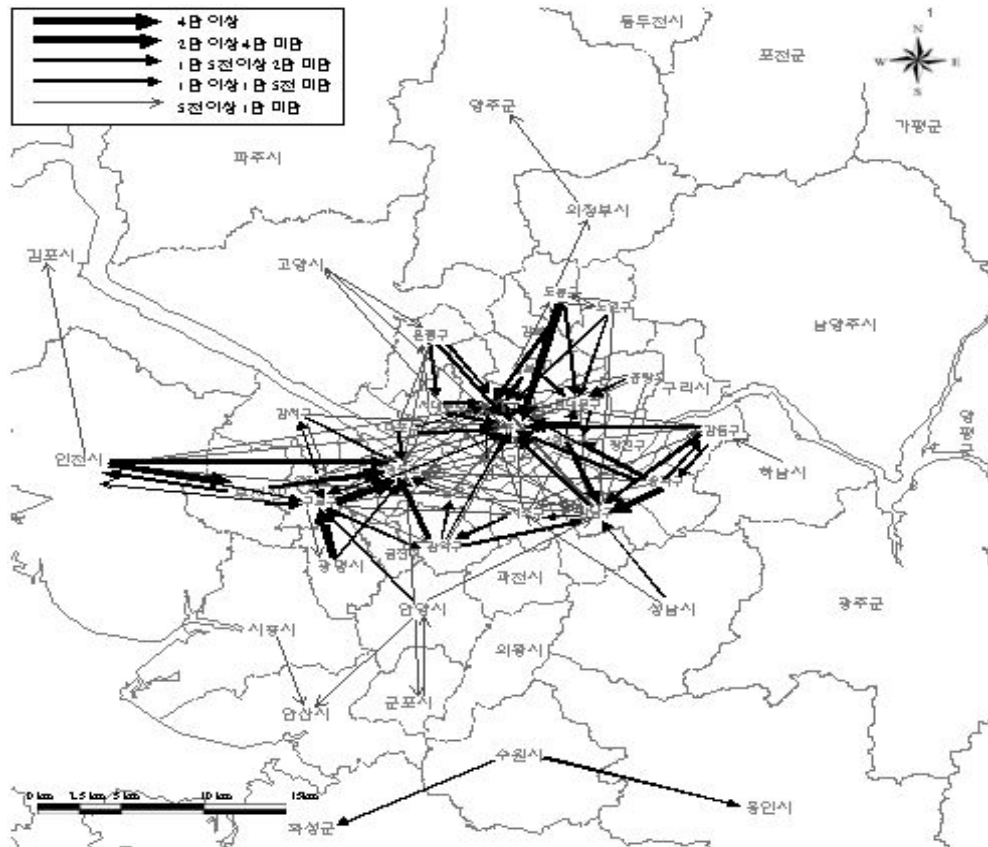
적인 파편화가 일어나 있는 것이다. 이러한 입체적 파편화로 인해 경제권정책이나 사업은 조각조각나서 예산이 배정되고, 집행되며, 평가되기에 사업이나 정책의 효과를 제대로 파악하기 힘들뿐만 아니라, 이에 대한 종합적인 책임을 누구도 지지 않는 현상이 일어나고 있는 것이다. 광역경제권의 문제는 행정구역을 넘는 광역경제권조직을 신설하는 문제에만 초점이 가 있으나, 사실은 입체적 파편화된 지역정책의 책임조직(responsible organization)을 창출해야 한다는 과제가 있는 것이라고 할 수 있다. 즉 지역경제권 단위에서 종합적(comprehensive)이며 총괄적(all-embracing)인 지역정책 책임기관(responsible agency of local policy)의 존재가 요청된다고 할 것이다.

III. 수도권 광역경제권의 네트워킹 현황

1. 서울광역권의 형성과 광역경제위원회

수도권은 서울시, 인천시, 경기도로 이루어져 있다. 이 세 곳은 1990년대만 하더라도 지역 간 네트워킹이 그렇게 강하였다고 할 수 없다. 즉 이 세 곳의 통근통행 패턴을 분석해보면, 지역 간에 서울시와 인천시간에는 강력한 통행패턴을 볼 수 있지만, 경기도의 위성도시들과의 통근통행은 그다지 많지 않은 것을 알 수 있다. 즉, 1990년에는 주된 통근권이 서울시의 행정구역경계권내에서 발생하고, 외곽은 주로 인천시와의 통근만이 굵은 선으로 나타나는 것을 알 수 있다. 따라서 1990년대에는 광역경제권을 구상한다고 하더라도 인천과의 연계축만 생각해도 무방했을 것이다. 다음의 그림은 이를 대변해 준다.

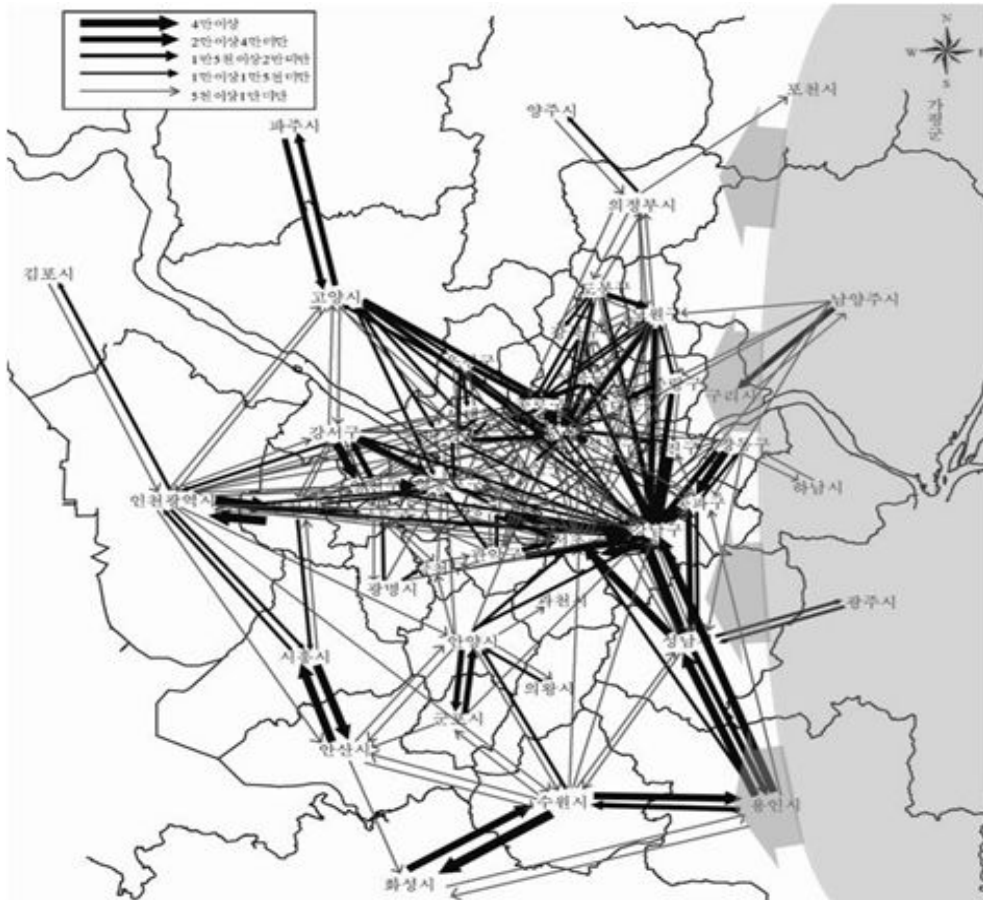
그러나 수도권은 불과 20년이 채 지나지 않은 2005년도의 통근통행패턴을 보면, 강남구와 성남, 용인축이 강력한 통근통행패턴을 보이고 있는 것을 알 수 있다. 또 강력한 통근권이 형성된 것으로 파주시-고양시-서울도심이 두드러지게 달라지게 된 것을 알 수 있고, 이외에도 의정부시-서울, 남양주시-서울의 축도 제법 뚜렷하게 강한 통근패턴을 보이고 있다고 할 수 있다(김찬동·정희윤, 2009). 즉 21세기에 들어와서 서울을 둘러싼 광역경제권을 구상한다고 하면, 서울시-인천시를 축으로 한 동서축과 서울시-성남시-용인시를 축으로 한 남북1축과 서울시-고양시-파주시를 연결하는 남북2축을 중심으로 형성되어야 할 것이다. 지방정부간의 네트워킹도 동서축, 남북1축, 남북2축을 중심으로 이루어져야 할 것이다.



자료: 정희운, 2009

[그림 2] 1990년의 통근통행패턴

서울광역권의 경제권을 네트워킹하고 공공서비스에 대한 관리를 하기 위하여 만들어진 조직이 바로 수도권광역경제위원회라고 할 수 있다. 국가균형발전법 28조에 의항 설치되었고, 위원회와 사무국으로 구성되어 있다. 위원회는 의사결정기구이고 사무국은 집행기구라고 할 수 있다. 위원회는 위원장과 위원으로 구성되고, 위원장은 수도권3개 시도지사가 공동으로 수행하는 공동책임이다. 위원으로서는 12명으로 구성되고, 지역발전위원회 위원장의 추천한 3인과, 공동위원장이 추천한 9명으로 구성된다. 임기는 2년이고 연임이 가능하다.



자료: 정희운, 2009

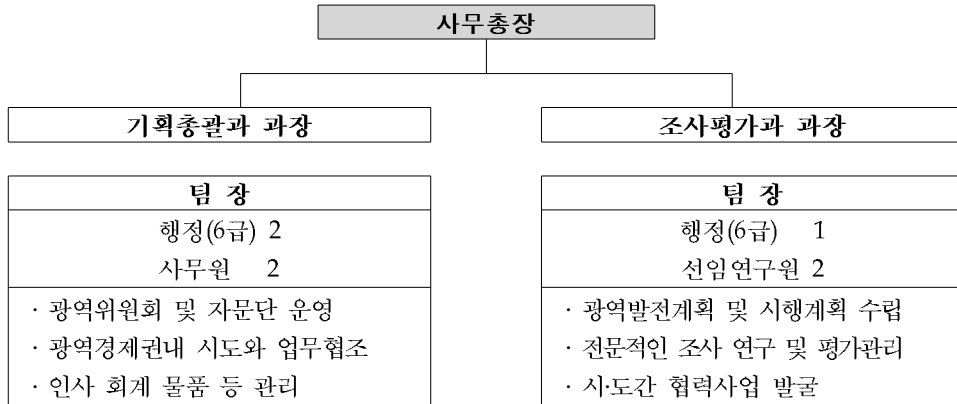
〈그림 3〉 2005년 통근통행패턴

광역경제발전위원회의 주된 기능은 첫째, 광역계획 및 광역시행계획의 수립 둘째, 광역경제권내의 시도 간 협력사업 발굴, 셋째 시도 연계 협력사업에 대한 재원분담 넷째, 광역경제권사업의 관리평가에 관한 사항을 수행하도록 하고 있다.

형성과정을 보면, 먼저 대통령직속의 지역발전위원회에서 광역위원회 운영지침을 시달하였고, 이를 받아서 지방자치단체의 시도국장급 조정회의를 통해 사무국의 소재지, 사무총장선임방법, 사무국조직 및 인력구성에 대하여 합의를 하였다. 그리고 3개시도 실무회의를 통하여 추진현황을 점검하여 수도권광역경제발전위원회 사무국이 조직 설계되었다⁴⁾.

사무국의 조직을 보면, 13명의 정원을 가지고 있고, 사무총장은 전문계약직으로 1급이

며, 두 개의 과장조직이 있다. 기획총괄과장과 조사평가과장으로 구성되고 각각 지방 4급 공무원이다. 그리고 기획총괄과에는 5급, 6급 각1명의 공무원이 배치되며, 조사평가과에는 6급 이하로 2명의 공무원이 배치된다. 즉 관료제조직이라고 보면 된다. 그런데 여기에 연구원을 각각 1명, 3명을 배치함으로써 전문성을 보완하도록 하고 있다.



[그림 4] 수도권 광역경제발전위원회 조직도

2. 광역행정의 기관들과의 역할관계 문제

수도권에 광역경제권의 문제를 해결하기 위한 조직이 구성되었지만, 이미 수도권에는 다양한 광역행정을 담당하는 조직들이 존재하고 있다. 즉 교통, 규제, 환경, 중소기업 정책 문제 등을 처리하기 위하여 이미 다양한 조직들이 존재하고 있다. 교통문제를 해결하기 위하여 수도권교통조합이 있고, 규제문제를 처리하기 위하여 수도권정비위원회, 쓰레기 처리문제를 위해서는 수도권매립지관리공사, 중소기업을 위해서는 서울중소기업청, 국토 계획을 위해서는 서울국토관리청 등이 이미 존재하는 것이다.

이처럼 지역정책문제를 해결하기 위하여 이미 존재하는 기관들에도 불구하고, 이처럼 광역경제발전위원회라고 하는 새로운 조직을 굳이 구성하는 이유는 무엇일까? 과연 새로운 기관으로서의 미션을 담당할 수 있을까? 기존의 조직들과의 갈등문제나 역할분담문제를 해결해 내어 광역경제권의 문제를 다룰 제대로 된 기관으로서 입지를 확보할 수 있을까?

4) 수도권의 경우 서울시청을지로 별관에 사무공간을 확보하였음.

다음의 표가 제시하는 것은 광역권 지역정책문제를 해결하기 위하여 중앙정부 레벨에서 지역발전위원회가 설치되고, 지역발전기획단과 수도권 광역경제발전위원회가 설치되었지만, 광역 지역정책의 종합적이고 총괄적인 역할을 수행할 수 있을지에 대해서는 의문이란 것이다.

〈표 3〉 수도권 광역행정의 할거성

정부 간 레벨			지역정책문제				
대통령, 총리	중앙부처	지방정부	일반 행정	교통	환경	국토 계획	지역 경제
	지역발전정책국 (행정안전부)	광역시, 도 수도권행정위원회	○	○	○	○	○
		수도권교통본부		○			
	(환경부)	수도권매립지관리공사			○		
	서울국토관리청 (국토해양부)					○	
	서울중소기업청 (지식경제부)						○
수도권정비위원회 수도권주택심의위원회 총리실갈등조정위원회			○			○	
지역발전위원회	지역발전기획단 (지식경제부)	수도권 광역경제 발전위원회	?				

위 표를 보면 수도권의 지역정책을 위한 할거성을 볼 수 있다. 또 권한들이 수직적으로 분산되어 있음을 알 수 있다. 수도권의 종합 및 총합 지역정책기관으로서 광역경제발전위원회가 수도권의 정책문제를 형성하고, 기획하며 집행하기 위해서는 기존의 광역행정기관들을 어떻게 네트워킹하고, 이들 간에 역할분담을 하여 유기적인 광역지역정책을 추진할 책임기관으로 거듭나느냐는 것이다. 이 역할을 제대로 수행할 때, 광역경제발전위원회는 광역경제권의 발전에 기여할 수 있는 핵심조직이 될 것이다.

3. 광역경제위원회의 역할 빈곤성

광역경제발전위원회는 현재 기본적으로 사업조직이다. 조정총괄조직이 아니다. 기능으로서는 광역계획과 시행계획수립을 통하여 광역경제권의 총괄적인 계획조직으로 되어 있지만 이러한 계획이 제대로 기능하기 위해서는 예산권과 조정권을 가지고 있어야 한다. 즉

1960년대 중앙부처에서 기획예산처의 기능이 바로 국토개발 및 경제개발을 위한 계획 및 기획(planning)이 전 부처를 유기적으로 조직되게 하기 위하여 예산권을 가지고 있었던 것이다. 즉 정부조직에서도 예산권은 곧 결정권을 의미하기도 한다.

이 점에서 광역경제위원회는 예산권이 없을 뿐만 아니라 예산액수도 극히 미미하다. 대부분의 지역정책에 관련된 예산과 권한, 정보는 이미 기존의 중앙정부부처에 있는 것이다. 즉 새로운 조직을 하나 더 만들기만 할 뿐, 기존에 존재하는 조직들을 정리하지 않은 상태에서의 추가적인 새로운 기능조직을 만든다는 것은 외관상 새로운 시도로 보이기 위한 성과는 거둘지 모르지만, 실제로는 전혀 기능하지 않는 조직이 되게 할 뿐이다. 따라서 기존 조직에 대한 권한과 예산, 역할분담에 대한 조정(coordination)이 없는 상태에서는 신 조직이 제대로 역할을 수행할 수 없다는 것은 당연한 것이다. 더구나 이 조직의 예산의 존재자체가 기존의 지방정부로부터의 출연에 의한다고 할 때, 독자적인 예산이나 권한이 없는 상태에서는 이 조직은 제대로 역할을 수행하기 어렵다. 또 광역경제발전위원회가 제대로 역할을 수행하기 어려운 이유는 다음과 같은 것을 들 수 있다⁵⁾.

첫째, 위원회의 공동책임이다. 공동책임은 누구의 책임도 아닐 가능성이 높다. 즉, 위원회의 회의운영은 서울시장, 인천시장, 경기도사의 순으로 하도록 하고, 최초회의는 연장자순으로 하도록 하고 있다. 공동위원장 권석시의 회의운영방안을 상정해 둬으로써 자치단체장들이 불참하고 대신 직원을 참석시킬 가능성을 열어두고 있다. 사무총장의 임무로서 사무국의 업무총괄과 사무직원의 지휘통솔의 역할과 협의조정에 노력하도록 규정함으로써, 수도권 광역적인 교통문제, 환경문제, 도시계획문제, 지역산업정책 등에 대한 총괄적 권한이나 역량을 가지고 있지 않다. 이는 지역정책문제에 대한 총괄적 조직으로서 설계되지 않았다는 것을 의미하고, 이미 존재하는 수도권교통조합, 수도권 쓰레기 매립공사, 서울지방국토관리청, 서울지방중소기업청, 한강유역환경청(환경부소속), 서울지방항공청, 한강홍수통제소(국토해양부소속) 등의 수도권 광역행정에 관한 조직들의 사무들을 어떻게 총괄적으로 조정할 것인가에 대한 문제의식이 존재하지 않는다.

둘째, 중앙정부부처들의 지역정책에 대한 조직들과도 중복 혹은 충돌되는 문제에 대한 고민도 없다. 즉 지식경제부의 지역경제정책관조직과 행정안전부의 지역발전정책국 조직과도 초광역적 지역발전정책 혹은 지역경제정책 문제에 대하여 광역경제권 조직이 권한을 가지거나 전문성을 가지는 문제에 대해서도 전혀 고려가 없다. 다시 말해, 광역경제권의

5) 김찬동·정희윤(2009) 인용함.

조직은 서울, 경기, 인천의 초광역적인 지역정책이나 광역계획에 대한 권한도 역량도 구비하지 못한 조직이고, 기존에 존재하는 조직들을 조정할 수 있는 권한도 전혀 구비하지 못하고 있다.

셋째, 수도권광역경제권의 예산구조를 보아도 수도권의 초광역적인 사무나 정책을 수행할 수 있는 조직이라고 보기는 어렵다. 인건비와 사무국유지비 외에 사업비로서 책정된 것은 불과 11억여원에 불과하다. 사업비의 주된 명목은 수도권 연계 및 협력업무 추진을 위한 것으로 되어 있고, 주된 내용이 연구조사 용역비이다. 다시 말해 직접 연구하는 것이 아니라, 이를 외부용역으로 처리하겠다는 의미이다. 사업내용으로 제안되고 있는 것은 분야로서는 산업경제, 광역인프라, 환경자원, 광역권간 연계협력의 4분야로서 세부분야내용을 보면, 지역선도산업, 인력양성 및 과학기술, 문화관광을 통하여 광역산업경제를 발전시키겠다는 것이고, 수자원, 에너지, 광역녹지 등의 사업을 통하여 광역적 환경자원을 개발하겠다는 것이다. 또 광역인프라를 위하여 선도적 프로젝트, 교통물류, 발전거점을 위한 사업을 벌이는 것으로 되어 있다. 서해안선 철도건설이나 제2외곽순환도로(봉담-오산), 인천도시철도2호선 확충 등은 국가일반회계의 지원이 필요한 사업들 이고, 광역급행 철도망이나 경인고속국도 지하화 등의 사업도 아직 미확정단계이나 이들도 국가일반회계의 지원이 필요한 분야이다. 그렇다고 하면 실제로 광역경제위원회에서 할 수 있는 것은 U-health 융합기술개발이나 지능형메카트로닉스(IMT) 기술인력 네트워크, 의료관광 네트워크 구축, 주요 한강지천수질정화 및 환경정비 등을 우선해서 추진할 수 있는 것들이다. 이것이 과연 수도권의 광역경제권에 대한 지역정책을 총괄적으로 운영해야 하는 조직의 업무들인가에 대해서는 논란의 여지가 있다고 보인다.

비 재정사업으로서는 18개를 제안하고 있다. 수도권과 기업규제분야, 토지이용규제분야, 경제자유구역분야, 지역개발사업규제분야 등으로 나누고 있다. 요컨대, 수도권 광역경제발전위원회의 조직구조를 보더라도 책임성을 확보할 수 있는 구조가 아니고, 사무국의 조직구조를 보더라도 광역경제발전을 위한 적절한 권한과 예산, 인력을 가지고 있는 것도 아니다. 그리고 실제 사무구조를 보더라도 사업을 직접 기획하고 결정하며 집행할 수 있는 역할과 기능을 수행하기는 어렵게 되어있다.

IV. 효율적 네트워킹을 위한 전략

광역경제위원회가 제대로 기능하지 못하면 효율적인 광역경제권의 네트워킹이 이루어질 수 없다. 수평적 및 수직적 네트워킹이 제대로 작동하게 하려면, 네트워킹을 입체적으로 가동시킬 수 있는 운영조직의 제대로 형성되어야 할 것이다. 이를 위한 방안으로 네 가지 정도의 제안을 하고자 한다.

첫째, 현재 행정구역은 그대로 둔 채 수도권을 몇 개의 실질적인 광역생활권으로 구분하고, 광역생활권별로 권역을 대변할 수 있는 광역의원을 선출하여 광역생활권 의회를 구성하는 방안이다. 이러한 사례는 미국 오레곤 주의 Metro에서 볼 수 있다. 광역생활권은 통근통행패턴, 노동시장의 범위 등을 고려하여 수도권을 크게 4-5개의 광역생활권역으로 나누어서 그 권역의 지역계획문제를 대변할 전문가 의원을 선출하고 이들이 자기 소속권역의 이해관계를 대변하는 것이다. 그리고 광역권의회(Regional Council)에 500만명 정도를 대변하는 광역권의회 의원들이 광역권의회 의장을 선출하고, 이 의장이 곧 광역권의회 시장이 되거나 혹은 광역권의회 매니저를 임명하는 방식이다. 이러한 광역권 의회에 광역경제권 정책계획의 수립권 및 광역경제권 정책예산편성권을 부여하여 광역권 지역정책을 통합(one-stop)적으로 처리하게 하는 방안이다.

두 번째로 고려할 수 있는 좀 더 진보적인 방안으로서는 서울시의 행정구역을 확대하는 방안이다. 수도권의 중심도시는 서울시이다. 서울시의 광역도시화 진전과 심화로 인하여 발생하는 도시문제를 행정권과 일치시키는 방안이다. 즉 교통과 통신의 발달로 인해 대도시권에서는 통근권이 점점 확대되게 되고, 이로써 행정관할권과 광역생활권의 괴리현상이 발생하게 되고 서울시의 외곽에 위성도시들이 베드타운으로서 생기게 된 것이다. 현재 과천, 분당, 일산, 하남, 구리, 의정부, 광명 등이 예가 될 것이다. 이들 도시 주민들은 대개 서울로 통근을 하게 되는데, 행정관할권은 서울시라는 좁은 권역 속에 갇혀서 광역적 행정업무를 소홀히 하게 되는 경우가 발생하게 된다. 즉 행정권으로 인하여 광역생활권이 단절되는 현상이 발생하는 것이다. 따라서 행정권을 넘어서는 환경시설, 교통문제, 산업단지, 도시정책 등의 문제를 수행하기 위한 광역권정책을 원활하게 처리하기 위하여 서울시의 행정구역을 실질적인 광역생활권이라고 하는 범위까지 확대하는 것이다. 이를 위해서는 광역정부와 기초정부의 역할분담을 명확하게 해야 할 것이다. 그래서 광역정부로서의 서울특별시는 광역적인 권한과 예산만을 가지고 기초정부에서 처리해야 할 권한과 예

산을 이관하여 기관위임사무가 존재하지 않도록 광역정부와 기초정부의 관계를 정립해야 할 것이다. 이러한 지자체 간 역할분담은 일본의 지방분권개혁에서 기관위임사무를 폐지한 사례를 참고할 필요가 있다.

셋째로 고려해 볼 수 있는 방안은 광역경제발전위원회에 국가일반예산을 투입할 수 있는 예산편성권을 부여하도록 법제도를 만들거나, 혹은 도시재생을 위한 특별법 등과 같은 특별법을 만들어서 이러한 예산을 광역경제발전위원회가 기획하고 집행하도록 하는 것이다. 엄밀하게 말하면, 현재 각 부처별로 처리하는 지역정책관련 예산은 향후에는 점차적으로 각 광역권에 이관해주고 각 광역권에서 책임을 지고 자율적으로 처리할 수 있도록 주어야 한다. 그리하여 각 광역권에서 ‘광역경제권 발전기금(가칭)’을 만들어서 자율적으로 예산을 편성하고 집행하며, 이에 대한 성과를 평가받도록 하여야 한다. 기금으로 조성해야 하는 이유는 광역경제권의 자율적 운영을 위하여 국회로부터 직접 예산편성과정을 심의받지 않고, 광역권 의회(가칭)등으로부터 심의를 받을 수 있는 제도적 장치로 운용하는 방안의 일환으로 구상된 것이다.

넷째로 지역발전위원회의 위상과 역할을 제고하는 방안이다. 즉 지역발전위원회의 위상이 제고되지 않으면, 권역별광역발전위원회의 위상도 제고되기가 어렵다. 현재의 업무프로세스를 보면, 시도에서 광역권의 사업제안을 하면, 부처가 직접 연락을 취하여 취합하고, 이를 기획재정부에 보내어 예산이 확정되는 과정을 거친다. 이때 지역발전위원회의 역할은 단지 의견통보만을 하도록 되어 있기에 실제로 광역권의 지역정책에 대한 권한(權限)을 가지고 있다고 할 수 없다. 다시 해 힘이 없다는 것이다. 광역권역의 정책문제는 부처를 넘어서 거시적인 입장에서 정책을 기획해야 할 일들이 많을 것인데, 이에 대하여 부처할거주의적인 논의과정에 개입하여 조정할 수 있는 권한이 없다는 것이다. 단지, 권역총괄평가만을 할 수 있도록 되어 있을 뿐이다. 즉 광역권에 대한 모니터링을 행한다고 하지만, 실제적인 권한은 부처에서 가지고 있고, 시도는 부처와 협의하는 과정을 거치므로 부처에서 결정된 것에 대하여 이것을 바꿀 수 있는 권한이 없다는 것이다. 다시 말해 부처할거주의적인 사업 우선순위(priority)에 의하여 광역정책이나 광역사업들이 지배될 가능성이 높은 것이다.

광역경제권의 진정한 발전을 위해서는 이처럼 지역발전위원회가 권한과 책임을 가지고 각 권역별 광역정책과 사업을 추진해나가고, 이에 대한 광역권역의 참여와 의견수렴, 책임운영에 대한 자율권신장을 위한 제도적 노력을 해야 할 것이다.

참고문헌

- 김찬동·정희윤. 2009. 수도권광역경제권 운영시스템개선방안. 서울시정개발연구원
동아일보. 2009. 미래의 경쟁력 메가시티리전, 동아일보사
- 박재욱. 2009. 광역경제권의 효율적 추진을 위한 지방정부간 거버넌스 구축방안. 지방
행정연구 23권 1호(통권76호)
- 이달곤. 2004. 지방정부론. 박영사
- 전국시도연구원협의회. 2008. 광역경제권 형성방안 및 추진전략
- 장재홍. 2008. “주요국의 지역발전정책 추진체계와 시사점”, 지역균형발전 정책의
위상과 구조에 관한 국제비교연구. 산업연구원
- 정희윤. 2009. 수도권광역경제발전위원회의 위상제고 및 발전방안 모색. 서울시정개발
연구원
- 정희윤·김경철·김찬동·박희석·신상영·유기영. 2008. 수도권광역경제권 정책의 추
진방향에 관한 연구. 서울시정개발연구원