

# 지역간 경제협력의 실태분석과 활성화 방안

Towards Collaborative Inter-regional  
Economic Development

2008. 12.

## 연구진

오 은 주 (수석연구원)

김 현 호 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.



## 서 문

세계화 경제의 도래에 따라 지역간의 경쟁이 심화되고 있다. 특히 지역의 경쟁력을 확보하기 위한 수단으로 “광역화”의 중요성이 증가하고 있다.

이런 맥락에서 새 정부는 7개의 광역 경제권에 의한 지역발전정책을 구상·추진하고 있으며, 지방자치단체들도 다양한 형태의 경제협력에 의한 광역화 발전을 도모하고 있다.

그런데 광역화에 의한 지역발전은 경제활동이 이루어지는 경제공간과 의사결정 및 지원체계가 형성되는 정치·행정의 공간 간의 “공간적 불일치”(spatial mismatch) 현상을 해결해야 한다. 그러한 간극을 해결하기 위해 지역간 경제협력을 활성화시키고 있다.

우리나라의 지역간 경제협력은 아직 초보적인 단계를 벗어나고 있지 못하고 있다. 여기에는 행정구역에 기초한 경제발전 관행과 경제협력의 노하우가 부족한 탓도 있으며 지역간 경제협력을 효율적으로 지원할 수 있는 기반이 구축되어 있지 못한 탓도 있다.

이같은 판단에서 본 연구는 지역간 경제협력을 활성화할 수 있는 방안을 개발하고 있다. 본 연구가 제시하는 정책대안이 지역간 경제협력을 보다 활성화시키는데 기여하기를 바라며, 아울러 시의적절한 연구를 수행한 집필진의 노고에 감사를 드린다.

2008년 12월

한국지방행정연구원 원장 **유 정 석**



## 요 약

경제의 세계화와 지방발전의 분권화가 진행됨에 따라 지역이 국가경쟁력의 요체를 이루는 신지역주의(new regionalism) 현상이 강화되고 있다. 그에 따라 경쟁력 강화의 해답을 지역의 규모를 키운 광역화, 지역간 경제협력에서 찾고 있다.

지역간 경제협력은 지방자치단체가 기업유치 등을 위한 무차별적인 규제완화와 세금감면 등 소모적인 경쟁을 지양할 수 있게 한다. 더욱이 지역간 경제협력이 활성화되면 산업간 전후방 연계 등 시장에서 이루어지는 경제 공간과, 의사결정과 지원체계가 이루어지는 정치적·행정적 공간 사이의 “공간 불일치” 문제를 해결할 수 있다. 지역간 경제협력이 원활히 이루어질 경우 경제발전 정책시스템이 행정적 경계를 초월하여 효과적으로 전달되게 됨에 따라 지역간의 기능적 시너지를 달성할 수 있게 된다.

이 때문에 유럽, 일본 등의 상당수 국가들은 지역간 협력을 지원하는 프로그램과 제도를 이미 실행해오고 있다. 최근에 우리나라도 신정부가 ‘5+2 광역경제권’이나 ‘지역간 협력’을 핵심 지역정책으로 설정하고 있다. 그러나 불행히도 우리나라는 아직까지 지역간 협력의 경험이 미미하고 관련 제도나 중앙정부 지원 시책 역시 명확히 수립되어 있지 않다.

이 같은 문제의식에서 본 연구에서는 아직 맹아기에 있는 지역간 경제협력에 대한 실태분석을 토대로 지역간 경제협력을 활성화할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 이를 위하여 이론고찰, 국내 경제협력 제도 분석, 국내 경제협력의 실태 및 문제점 분석, 해외 성공사례 검토 등이 수행되었다. 국내 경제협력의 실태 및 문제점 분석을 위하여 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

제1장은 연구의 목적, 연구 범위 및 방법, 연구의 구성을 제시하고 있다. 본 연구에서는 경제협력의 영역 가운데 관광개발이나 축제 등은 제외시키고 직접적인 경제효과를 창출하는 산업개발에 한정하였다. 제2장은 경제협력의 의의,

신지역주의, 정부간 관계론, 거버넌스 등 관련 이론들을 검토하였다. 이를 통하여 본 연구의 사례연구를 위한 틀을 도출하였으며, 분석틀의 항목으로 협력의 주체, 협력의 범위(폭과 깊이), 협력의 기반 등을 설정하였다.

제3장은 국내 지역간 경제협력과 관련한 제도와 사례를 분석하였다. 대구-경북, 부산-울산-경남, 부산-진해 세 곳이 사례로 선정되었다. 대구-경북 경제통합 협력이 진행될수록 참여 주체가 확대되고 있었다. 한편, 대구-경북과 부산-울산-경남 사례가 아직 공통과제 협의단계에 머물러 있는데 반해, 부산-진해는 특별지방자치단체라는 조직적 안정성을 기반으로 공동사업을 진행하고 있었다. 그러나 부산-진해의 경우 외관상 공동집행일 뿐 사업 협의가 거의 이루어지지 않고 있으며 부산은 부산대로 경남(진해)은 경남대로 사업을 집행하고 있어 실질적인 지역간 협력이 이루어지지 않고 있었다.

제4장은 지역간 경제협력의 추진실태, 성공·실패요인, 추진방향, 정책수단에 대한 전문가들의 의견을 분석하였다. 분석결과의 함의는 다음과 같다. 첫째, 종래의 물리적 협력보다 기술개발과 같은 프로그램 중심의 협력으로 전환되어야 한다. 둘째, 경제협력사업을 계획, 추진하기 위해선 수평적, 수직적 협력 네트워크가 구축되어야 한다. 셋째, 경제협력 활성화를 위하여 지역간 상호 다른 이해를 조정하는 조정메커니즘이 구비되어야 한다. 넷째, 경제협력사업이 성공하기 위해서는 우선적으로 자치단체장의 적극적 의지, 협력사업에 대한 제도적 뒷받침, 지역 주민과 기업의 적극적 의지가 중요하다.

제5장은 지역간 경제협력에 대한 외국 사례를 고찰하여 우리나라에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

제6장은 국내의 실태 분석, 성공사례 분석을 토대로 지역간 경제협력을 보다 활성화하기 위한 방안을 개발하였다. 그 중 핵심적인 방안은 다음과 같다. 첫째, 협력의 기반조성을 위하여 지역간 협력에 대한 인식을 고양시키고 정보의 비대칭성 문제를 해결할 필요가 있다. 이를 위하여 단체장, 주민, 실무자, 지방의회를 대상으로 교육프로그램과 우수사례평가제를 시행하고 협력지역 정보 아카이브

를 운영하여야 한다. 둘째, 중앙정부와 지역간, 공공과 민간의 긴요한 협력이 가능하도록 통합적 협력체계를 구축하여야 하며 이를 위하여 ‘지역발전특별위원회’ 설립·운영이 중요하다. 셋째, 재정적, 행정적 지원체도의 정비가 시급하다. 예컨대 행정협의회의 실효성을 제고하는 조치가 필요하며 광역·지역발전특별회계내 ‘지역협력계정’이나 ‘지역상생기금’의 설치가 필요하다.

# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	3
1. 연구범위 .....	3
2. 연구방법 .....	4
제3절 연구의 구성 .....	5
<b>제2장 지역간 경제협력에 대한 이론적 논의</b> .....	7
제1절 지역간 경제협력의 의의 .....	7
1. 경쟁력으로서의 지역 .....	7
2. 지역간 경제협력의 의의 .....	10
제2절 신지역주의와 지역간 경제협력 .....	12
1. 신지역주의 지역발전과 행정구역 .....	12
2. 지역간 경제협력의 비판적 검토 .....	15
제3절 경제발전을 위한 지역협력 활성화 .....	29
1. 지역협력의 개념 및 이점 .....	29
2. 지역협력의 특성 및 유형 .....	34
3. 지역협력의 활성화 요건 .....	38
제4절 분석의 틀 .....	41
<b>제3장 국내 지역간 경제협력의 추진실태와 문제점</b> .....	43
제1절 경제협력 제도분석 .....	43
1. 분석의 개요 .....	43

2. 사무위탁 .....	44
3. 행정협의회 .....	46
4. 지방자치단체조합 .....	48
제2절 경제협력 사례분석 .....	51
1. 분석의 개요 .....	51
2. 대구-경북 경제통합 .....	52
3. 부산진해 경제자유구역 .....	59
4. 부울경 협력발전지역 .....	65
<b>제4장 지역간 경제협력의 의견분석 .....</b>	<b>69</b>
제1절 조사개요 .....	69
1. 조사목적 및 내용 .....	69
2. 응답자의 분포 .....	70
제2절 지역간 경제협력의 추진실태 .....	71
1. 추진실태 분석틀 .....	71
2. 추진실태 분석 .....	73
제3절 지역간 경제협력의 추진요인 .....	83
1. 분석의 전제 .....	83
2. 추진요인 분석 .....	84
제4절 지역간 경제협력의 방향 .....	93
1. 분석의 전제 .....	93
2. 미래 경제협력의 전략적 방향 .....	94
제5절 협력활성화를 위한 정책수단 .....	101
1. 정책 지원 .....	101
2. 경제협력의 추진조직 .....	103
제6절 분석의 종합 .....	106
<b>제5장 외국의 지역간 경제협력 사례 .....</b>	<b>109</b>
제1절 분석의 개요 .....	109
1. 사례 선정기준 .....	109
2. 주요 분석내용 .....	111



제2절 지역단위의 경제협력 .....	112
1. 프로그램형 .....	112
2. 협약형 .....	124
3. 협의회형 .....	125
4. 조합형 .....	128
5. 민관파트너십형 .....	131
제3절 국가단위의 경제협력 시스템 .....	135
1. 영국의 광역적 지역정책 시스템 .....	135
2. 프랑스의 광역적 지역정책 시스템 .....	139
3. 일본의 광역적 지역정책 시스템 .....	141
제4절 정책적 시사점 .....	143
1. 명확한 협력기구의 기능 및 지원 제시 .....	143
2. 대안적 조직체계의 제시 .....	144
<b>제6장 지역간 경제협력 활성화 방안 .....</b>	<b>148</b>
제1절 기본방향 .....	148
1. 지역공생에 의한 경쟁력 강화 .....	149
2. 지역의 자율성, 책임성에 기반한 협력 제고 .....	149
3. 중앙과 지방의 역할분담에 의한 협력 강화 .....	149
4. 현실적이고 실용성이 높은 정책방안의 개발 .....	150
제2절 중점시책 .....	151
1. 협력인식제고 프로그램 개설 .....	151
2. 협력지역 정보 아카이브 운영 .....	152
3. 협력 프로그램의 개발 .....	154
4. 단계적 협력확산 사업시행 .....	156
5. 지역협력 경제활성화 센터 설립 .....	160
제3절 통합적 협력체계 구축 .....	164
1. 중앙-지방 협력체계 .....	164
2. 중앙단위 추진기구 .....	165
3. 지역단위 추진기구 .....	166
제4절 지원제도 정비 .....	168

1. 행정지원 .....	168
2. 재정지원 .....	170
3. 법률정비 .....	175
<b>제7장 요약 및 정책제언 .....</b>	<b>177</b>
제1절 요약 .....	177
제2절 정책제언 .....	178
<b>참 고 문 헌 .....</b>	<b>181</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>187</b>
<b>부 록 .....</b>	<b>190</b>

## 표 목 차

〈표 2-1〉 지역간 경제협력의 의의 .....	11
〈표 2-2〉 신지역주의 지역발전과 광역발전의 중요성 증가 .....	13
〈표 2-3〉 선행연구의 주요내용 .....	18
〈표 2-4〉 중앙과 지방정부간 관계론 종합 .....	21
〈표 2-5〉 정부간 관계론과 거버넌스의 비교 .....	22
〈표 2-6〉 환경변화와 거버넌스의 등장 .....	23
〈표 2-7〉 주요 거버넌스 이론의 개념 .....	24
〈표 2-8〉 거버넌스의 개념 변화 .....	25
〈표 2-9〉 과정과 구조기반의 거버넌스 유형 .....	27
〈표 2-10〉 행위자의 관계에 의한 거버넌스 유형 .....	28
〈표 2-11〉 거버넌스 형성의 성공요인 .....	29
〈표 2-12〉 시장, 위계에 비추어본 지역협력의 특성 .....	34
〈표 2-13〉 용이성에 의한 지역협력의 유형 .....	36
〈표 2-14〉 지역간 협력 활성화 요건의 순위 .....	38
〈표 2-15〉 지역간 협력 활성화 요건의 순위 .....	39
〈표 3-1〉 국내 지역간 협력에 대한 법적 근거 .....	44
〈표 3-2〉 분야별 사무위탁 현황(1995-2006) .....	45
〈표 3-3〉 지역간 협력의 제도현황 .....	50
〈표 3-4〉 대구경북 경제통합 사례 분석의 종합 .....	58
〈표 3-5〉 경제자유구역 현황(1) .....	60
〈표 3-6〉 경제자유구역 현황(2) .....	60
〈표 3-7〉 경제자유구역 주체의 역할 .....	62
〈표 3-8〉 경제자유구역위원회의 역할 .....	63

〈표 3-9〉 부산진해경제자유구역 조합 규약의 경비부담 .....	64
〈표 3-10〉 부산진해 경제자유구역 사례 분석의 종합 .....	64
〈표 3-11〉 제8차 부울경 발전협의회 주요 안건(2008. 4. 11) .....	66
〈표 3-12〉 부울경협력발전지역 사례 분석의 종합 .....	68
〈표 4-1〉 응답자의 근무연수 .....	71
〈표 4-2〉 여타 협력 영역 중 지역간 경제협력의 위상 .....	74
〈표 4-3〉 분야별 지역간 경제협력 정도 .....	79
〈표 4-4〉 협력대상 기관과의 협력 정도 .....	82
〈표 4-5〉 협력대상 기관과의 협력 실태 .....	82
〈표 4-6〉 협력사업 추진의 저해요인(1순위, 2순위, 3순위) .....	85
〈표 4-7〉 항목별 경제협력의 성공요인 .....	88
〈표 4-8〉 항목별 경제협력의 실패요인 .....	90
〈표 4-9〉 경제협력 활성화를 위한 중앙정부의 역점 시책 .....	101
〈표 4-10〉 경제협력 활성화를 위한 지방자치단체의 역점시책 .....	102
〈표 4-11〉 실효성 있는 경제협력 추진형태 .....	104
〈표 4-12〉 상설추진기구 구성시 주도권 .....	105
〈표 4-13〉 실태분석의 종합 .....	108
〈표 5-1〉 지역단위 수평적 협력네트워크(해외 사례) .....	110
〈표 5-2〉 프랑스의 코뮌간 협력 유형 .....	129
〈표 5-3〉 ERVERT 시스템의 서비스 센터 .....	134
〈표 5-4〉 지역협력 추진기구의 특징 비교 .....	147
〈표 6-1〉 지역협력 인식제고 프로그램 .....	152
〈표 6-2〉 실리콘벨리 지역의 조인트 벤처 .....	153
〈표 6-3〉 협력지역 정보 아카이브 운영내용 .....	154
〈표 6-4〉 외국의 협력 프로그램 .....	155
〈표 6-5〉 지역간 협력프로그램의 유형과 내용 .....	156
〈표 6-6〉 EU Interreg III의 초기 협력사업 분야 .....	159

〈표 6-7〉 란트스타트 경제협력발전센터(Regio Randstadt) ..... 161

〈표 6-8〉 상생발전기금 설치방안 ..... 171

〈표 6-9〉 지역간 협력대상 사업별 국고보조율 인센티브 현황 ..... 173

〈표 6-10〉 지역간 협력대상 국고보조율 인센티브 적용(예) ..... 174

〈표 6-11〉 지역의 협력발전촉진에 관한 법률의 주요내용 ..... 175

## 그림목차

〈그림 1-1〉 연구의 구성 .....	6
〈그림 2-1〉 지역간 협력과 상호이익의 관계 .....	30
〈그림 2-2〉 지역간 협력과 상호이익의 관계 .....	32
〈그림 2-3〉 지역간 협력에 의한 상호이익 .....	33
〈그림 2-4〉 협력범주에 다른 지역협력의 유형 .....	36
〈그림 2-5〉 기능적 연계의 강도와 공간적 인접성에 의한 협력유형 .....	37
〈그림 2-6〉 분석의 틀 .....	42
〈그림 4-1〉 응답자의 직업 분포 .....	71
〈그림 4-2〉 협력 추진 실태에 대한 평가들 .....	72
〈그림 4-3〉 영역별 지역간 협력의 필요성 정도(%) .....	75
〈그림 4-4〉 지역간 협력사업의 활성화 정도(%) .....	77
〈그림 4-5〉 경제협력의 주제 범위 .....	80
〈그림 4-7〉 지역간 경제협력 추진의 장애요인(1순위, %) .....	86
〈그림 4-8〉 지역간 경제협력 추진의 장애요인(2순위, %) .....	87
〈그림 4-9〉 경제협력의 성공요인(1순위, %) .....	89
〈그림 4-10〉 경제협력의 성공요인(2순위, %) .....	89
〈그림 4-11〉 경제협력사업의 실패요인(1순위, %) .....	91
〈그림 4-12〉 경제협력사업의 실패요인(2순위, %) .....	91
〈그림 4-13〉 미래 경제협력의 전략적 방향 .....	94
〈그림 4-14〉 우선 협력대상 기관(1순위, %) .....	95
〈그림 4-15〉 우선 협력대상 기관(2순위, %) .....	96
〈그림 4-16〉 협력대상 지역의 성격(1순위, 2순위, %) .....	96

〈그림 4-17〉 향후 지역간 경제협력 분야(1순위, %) .....	98
〈그림 4-18〉 향후 지역간 경제협력 분야(2순위, %) .....	98
〈그림 4-19〉 경제협력을 위한 우선 추진 사항(1순위, %) .....	100
〈그림 4-20〉 경제협력을 위한 우선 추진 사항(2순위, %) .....	100
〈그림 4-21〉 상설 추진기구의 공간 단위 .....	105
〈그림 5-1〉 국가단위 수직적 협력네트워크(해외 사례) .....	111
〈그림 5-2〉 EU 지역정책의 추진절차 .....	115
〈그림 5-3〉 접경지역 협력프로그램(Interreg III A)의 권역 .....	117
〈그림 5-4〉 피레네 접경지역 협력프로그램의 사례 .....	118
〈그림 5-5〉 광역애틀랜타위원회(ARC) 조직도 .....	127
〈그림 5-6〉 ERVERT 재원 구성 .....	133
〈그림 5-7〉 ERVERT System 재원 구성 .....	133
〈그림 5-8〉 영국 지역정책의 추진체계 .....	137
〈그림 6-1〉 단계적 지역협력 확산의 방식 .....	157
〈그림 6-2〉 지역간 협력주체 확산의 단계 .....	158
〈그림 6-3〉 지역협력 분야 확산의 단계 .....	159
〈그림 6-4〉 지역협력 경제활성화 센터의 기능 .....	162
〈그림 6-5〉 맞춤형 기업 신문고의 운용절차 .....	163
〈그림 6-6〉 중앙-지방협력체계 구성의 방향 .....	165
〈그림 6-7〉 중앙-지방 통합협력 추진체계 구성 .....	167
〈그림 6-8〉 EU Interreg III의 기금지원 방식 .....	170







## 제1절 연구의 목적

세계화 시대에 기업과 자본이 자유롭게 이동하고 국가가 초국적 기업들의 이동을 제재할 수단이 적어짐에 따라 국가의 보호벽 안에서 안주하는 것이 아니라 지역의 적극적인 기능과 역할이 요구되고 있다. 이에 따라 지역경제 활성화는 지방자치단체의 핵심 기능의 하나로 자리매김하게 되면서 지방자치단체가 “지방정부”로서 그 위상을 강화시키게 되었다. 즉, 지방자치단체는 지역 고유의 독자적인 자원과 역량으로 기업과 핵심 고급노동력을 유인하여 지역을 발전시키고 다른 지역과 직접적으로 경쟁해야 하는 상황에 놓이게 되었다.

지방자치단체의 이러한 성격 변화는 긍정적인 측면도 존재하나 지역간 경쟁의 가속화와 행정력의 분산이라는 두 가지 문제점을 낳았고 그에 따라 학계에서는 지속적으로 지역간 경제협력의 필요성을 지적해왔다. 첫째, 지역간 경쟁이 첨예해짐에 따라 비슷한 발전수준을 지닌 지방자치단체가 경쟁적으로 각종 규제 완화와 세금 감면 등을 단행함으로써, 지역간 출혈 경쟁을 야기시켜 국가 전체적인 경제성장과 유리되는 경향이 나타났다는 점이다.

둘째, 산업간 전후방 연계 등을 고려할 때 근본적으로 경제활동이 이루어지는 경제 공간과 의사결정과 지원체계가 이루어지는 정치적, 행정적 공간의 “공간 불일치(spatial mismatch)” 현상이 나타난다는 점이다. 오마에 겐이치(Ohmae, 2001)는 경제활동의 세계화에 따라 경제적 기능을 기반으로 하는 지역군(region

state, city region)이 기업 경쟁력 창출과 조직의 핵심적 경제단위로 부상하고 있다고 주장하고 있다. 이러한 현실에 비추어 행정적 경계로 인하여 발생하는 공간불일치 현상을 극복할 수 있는 방법은 지방자치단체들이 행정 경계를 넘어서 지역간에 경제협력을 추진하는 것이다.

이러한 흐름을 반영하여 유럽연합(EU)에서는 지역간 협력프로그램에 대한 지원을 더욱 확대하고 있으며, 미국에서는 국가경쟁력위원회(Council of Competitiveness)의 후원 하에 Michael Porter교수가 클러스터 매핑프로젝트(Cluster Mapping Project)를 수행하여 지역간 기능적 연계를 파악하고 있다.

우리나라의 경우 신정부가 '5+2 광역경제권', '초광역클러스터', '지역간 협력' 등을 핵심적인 지역정책 추진의 틀로 구상하고 추진할 예정에 있다. 이러한 신정부의 지역정책은 인구 500만의 광역경제권으로 묶거나 연관되어 있는 클러스터 지역들을 하나의 지역단위로 묶어 경제성장 기반으로 '규모의 경제'를 확보하고 지역간 행정경계를 넘어서는 산업내, 산업간 협력을 이루는 것을 기본 목적으로 하는 것이다.

그런데 아직까지 자치단체간 경제협력의 필요성은 인식하고 있으나 실제로 경제협력이 추진되고 있지는 않다. 행정구역 위주로 사업을 개별적으로 추진해 온 관행에 젖어서 그러한 것도 있으나, 지역간 경제협력의 경험이 미비한 관계로 경제협력 추진의 노하우가 부족하기 때문이다. 또한 현재까지 우리나라에서 지역간 경제협력을 위한 제도와 중앙정부의 지원책이 명확히 수립되어 있지 않은 것도 그 이유 중의 하나이다.

한편 지역간 협력에 관한 선행연구를 살펴보면 지방자치단체 간 관계를 중심으로 협력연구가 이루어져왔다. 그러나 지역간 경제협력은 지방자치단체 간의 협력이 아니라 해당 지역들 내 기업과 주민들의 요구와 합의에 기초해야 한다는 점을 간과한 측면이 많다.

따라서 본 연구에서는 우리나라에서는 아직 맹아기에 있는 지역간 경제협력 사례를 분석하고 지역수요에 대응하는 경제협력을 활성화시키기 위한 지원 방

안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구범위

본 연구는 지역간 경제협력의 실태분석과 제도분석을 토대로 경제협력 활성화 방안을 모색하는 것을 주요한 내용으로 하고 있다. 지역간 경제협력이라고 할 때는 다른 지역에 있는 기업들 간 협력이나 A지역의 기업과 B지역의 지방자치단체들 간 협력 등 다양한 차원의 경제협력이 포함되고 초국경적 지역간 경제협력도 포함될 수도 있다.

그러나 본 연구는 지방자치단체간의 과도한 경쟁을 막고 기능적으로 연계되어 있는 지역들 간의 협력을 도모하는 것을 목적으로 하기 때문에, 지역간 경제협력의 대상적 범위는 복수의 지방자치단체가 협력체계에서 주도적인 역할을 수행하는 경우에 한정한다. 여기에는 동급 자치단체간 수평적 협력 뿐만 아니라 상급 단체와의 수직적 협력도 포함된다. 예컨대 광역과 광역간, 기초와 기초간, 그리고 광역과 기초간 협력을 포함하도록 한다.

또한 “경제”는 인간 삶의 기본이자 핵심 축이므로 경제의 영역을 한정짓는 것은 쉬운 일이 아니다. 어찌 보면 거의 모든 종류의 인간 행위가 경제적 효과를 파생시킨다고 해도 과언이 아니다. 하지만 본 연구에서는 경제협력의 영역으로 직접적인 부가가치 창출을 목적으로 추진되는 활동으로 한정하며, 구체적으로는 산업개발을 위한 기술혁신, 판매유통, 해외시장개척, 기업유치, 인력양성 등으로 한정시켰다. 예컨대 관광이벤트나 축제의 공동개최 등도 경제적인 효과를 창출하고 있으나 축제 등은 해당 지역주민의 삶의 질 향상이라는 일차적 목표 하에 이루어지는 경우도 많아 제외시켰다.

본 연구에서 다루는 내용적 범위는 크게 3가지가 포함된다. 첫째, 지역간 경제협력과 관련된 제도를 분석하여 제도적 측면에서 협력이 부진한 이유를 살펴본다. 둘째, 동일한 제도적 조건 하에서 협력 운영상의 성공요인과 실패요인을 살펴본다. 셋째, 협력사업을 활성화하기 위한 제도적 기반, 추진 기반, 재정적 기반을 모색한다.

## 2. 연구방법

본 연구는 연구목적에 효율적으로 달성하기 위해 문헌연구, 설문조사, 현지사례조사 등의 방법을 활용하고 있다.

첫째, 문헌연구를 통해 지역간 경제협력의 현재적 의미와 이점, 경제협력을 추진하기 위한 지방자치단체간 협력에 대한 이론과 협력의 유형 등을 살펴본다. 특히, 지역간 협력 메커니즘을 이해하고 분석하기 위한 이론적 틀로서 정부간 관계론과 거버넌스 논의를 검토한다. 본 연구에서는 지역간 협력메커니즘을 이해하기 위하여 거버넌스 논의를 차용하는데 종래의 거버넌스 논의가 한 지역내 상이한 이해당사자들 간 합의 및 조정을 강조하였던 것을 감안하여, 거버넌스의 지역적 확장을 도모한다.

둘째, 문헌연구를 통해 국내외 지역간 경제협력과 관련된 제도를 분석하였다. 국내외 제도 분석을 통하여 문제점과 정책 함의를 도출하도록 한다. 국외 사례로는 협의회형, 조합형, 민관파트너십형, 프로그램기반형 등 지역 단위의 경제협력 사례와 제도를 살펴보고, 지역간 경제협력을 주도하는 국가 단위의 광역계획 제도와 도주제도를 살펴보고 정책적 시사점을 도출하도록 한다.

셋째, 국내외 지역간 경제협력 사례를 분석하도록 한다. 이를 위하여 대구-경북 경제통합(협약형), 부산-진해 경제자유구역(지방자치단체조합형), 부산-울산-경남 지역(행정협의회) 등의 운영 사례를 살펴보도록 한다. 사례 분석은 현지 출장을 통해 시행하고 분석은 협력의 추진 동기, 협력 주체, 협력의 범위, 제도적

기반, 그리고 애로사항과 향후 계획 등을 중심으로 수행하도록 한다.

넷째, 지역간 경제협력에 대한 실태조사를 수행하도록 한다. 구조화된 설문지를 경제협력에 관여하는 공무원과 지역개발 전문가들에 배포하고 회수율을 높이기 위해 전화를 통하여 응답을 독려하였다. 조사의 주요 내용은 지역간 경제협력의 성과 및 추진실태, 성공요인 및 저해요인, 향후 지역간 경제협력의 우선 전략, 그리고 중앙정부와 지방자치단체의 지원 방안 및 새로운 제도 마련 등이었다.

### 제3절 연구의 구성

본 연구는 크게 이론연구, 국내제도 및 사례분석, 해외제도 및 사례검토, 그리고 발전방안 모색의 네 부분으로 구성되어 있다.

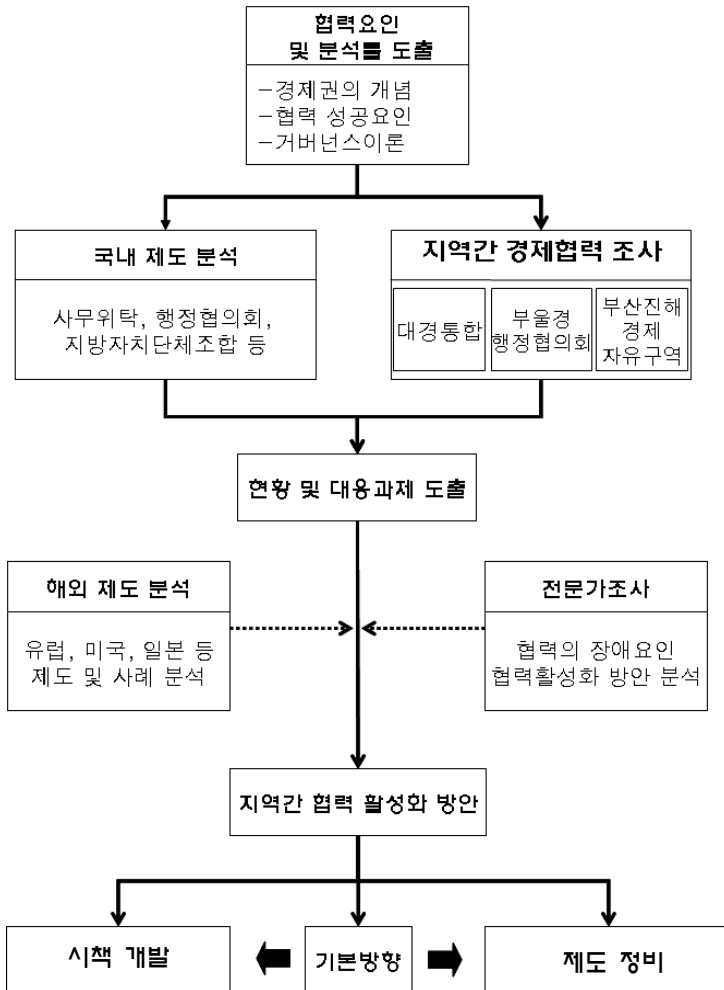
이론연구에서는 지역간 경제협력의 중요성, 새로운 지역발전 패러다임에서 경제협력의 위상, 경제협력의 유형과 이점, 협력의 동기와 과정 등의 협력 메커니즘에 대한 선행 연구들을 검토하고, 국내외 경제협력 사례와 제도의 분석틀을 도출하도록 한다.

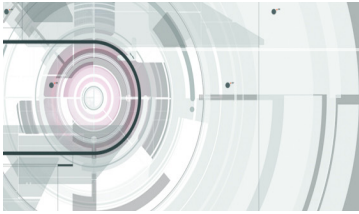
국내제도 및 사례분석에서는 지역간 협력제도인 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등의 제도적 분석과 현재 추진되고 있는 지역간 경제협력 사례에 대한 분석을 통하여 문제점과 정책 수요를 파악하도록 한다. 또한 국내의 지역간 경제협력에 대한 전문가 조사를 수행하여, 경제협력의 전반적인 추진실태를 파악하고 향후 경제협력의 전략적 방향과 지원방안에 대한 의견을 검토하도록 한다.

해외제도 및 사례검토에서는 EU, 영국, 미국, 일본, 이탈리아 등의 경제협력 제도와 사례를 분석하여 앞서 제기된 국내 지역간 경제협력의 문제점을 해결하는데 유용한 정책적 시사점을 도출하도록 한다.

마지막으로, 국내제도 및 사례분석을 통하여 파악된 문제점에 대하여 전문가 조사와 해외제도 및 사례검토를 통하여 도출되었던 시사점들을 결합하여, 국내의 지역간 경제협력 활성화 방안을 제시하도록 한다. 활성화 방안은 기본 방향의 도출, 협력체계 구축, 시책개발, 제도 개선 등을 중심으로 제시한다.

〈그림 1-1〉 연구의 구성





## 제 2 장 지역간 경제협력에 대한 이론적 논의

### 제1절 지역간 경제협력의 의의

#### 1. 경쟁력으로서의 지역

##### 가. 세계화 경제와 지역

지역간 경제협력의 중요성은 지역이 처한 위치에서부터 찾아야 한다. 지역이 처한 위치는 현대 경제환경의 변화와 관련성이 많다. 오늘날 경제변화의 요체는 정보기술의 발달에 따른 ‘세계화’(globalization)로 집약할 수 있다. 세계화는 경제 활동이 시간과 공간의 제약이 없이 지구적 차원에서 통합되어 단일한 경제권이 되는 현상이다.

정보기술(IT)의 발달이 촉발한 세계화는 무엇보다 경제활동의 입지자유성을 증가시켜 지리적 제약을 해소시킨 점이라고 할 수 있다. 입지에 대한 제약요소의 가장 큰 요소 중의 하나였던 거리가 정보기술의 발달로 인한 ‘영역관리’(territorial management), 즉 원거리에 있어도 구상과 실행기능을 즉각적으로 연결시킬 수 있는 능력으로 인해 극복가능하게 되었기 때문이다(Capello, 1996). 이와 동시에 토지, 물적 요소 등 과거 비용 최소화 원리의 핵심이 되었던 요소들의 중요성 감소도 중요한 요인이 되었다.<sup>1)</sup>

1) 세계화에 따라 ‘경제적 요소’ 대신 지역의 특수한 요소인 ‘비(非) 경제적 요소’, 물적 요소 등 ‘하드 요소’ 대신 문화 등 ‘소프트 요소’의 중요성이 높아지게 되었다고도 한다(Funck,

세계화가 가져온 경제활동의 입지 자유성 증가는 국가의 위상을 변화시키고 있다. 무엇보다 국가 영토내의 경제활동의 진퇴(進退)에 대한 국가의 심판자적 지위가 약화되게 되었다. 기업 등 경제활동 주체에 대해서 국가가 행사하던 통제 및 조절권이 약화 내지 퇴조되고 있기 때문이다(Jessop, 1999).<sup>2)</sup>

세계화는 국가의 보호막 아래에 있던 개별 지역들을 무한경쟁의 세계시장 속에 편입시키는 과정이 되었고, 그에 따라 경제활동의 주체로서 지방의 역할이 보다 증가하게 되었다. 신중세에 비견될만큼 지방의 역할이 중요해지는 지방화(localization)가 발생하고 있는 것이다.<sup>3)</sup> 특히 고도의 이동성을 지닌 경제활동에 의한 ‘공간 동질화’ 내지 ‘공간의 속 비우기’(space-emptying)의 대상이 되지 못하는 지역의 가치가 중요해지고 있다(권태준, 1994; Brenner, 1999).

세계화로 인해 지역경제발전에 대한 지역의 책임성이 증가하게 되자, 지역들은 해당 지역의 발전을 위한 자구책을 마련하는 측면으로 바뀌고 있다. 지역들이 기업가주의(entrepreneurialism)를 표방하는 것도 이와 관련성이 많다. 지방자치단체가 지역발전을 위한 기업가를 자처하게 됨으로써 종래의 행정 마인드 대신 비즈니스 마인드를 배가시켜 지역의 소득 및 일자리를 창출, 지역경제 활성화를 위해 발 벗고 나서고 있다.

세계화 경제에 따라 지역의 중요성이 증가하게 되고, 달라진 지역의 위상에 합당하게 지방정부의 역할도 변화되고 있다. 지방정부의 역할이 종래의 행정서비스 공급자 위치에서 지역발전을 위한 협력자(partner) 혹은 조력자(enabler)로 변화하기 시작했으며, 지역발전을 위한 다른 지역이나 민간부문 등과의 관계도 확장되는 등의 변화가 일어나고 있다.

---

1999).

- 2) 세계화로 인한 국가역할의 ‘퇴조 및 공동화’(hollowing out)의 요인을 거시적으로는 케인즈적 복지국가(welfare state)에서 쉘페터적 근로국가(workforce state)로의 변화 등에서 찾고 있는데, 행태적으로는 국가역할이 위로는 초국가기관, 수평적으로는 시민사회, 아래로는 지역으로 분산되기 때문이라고도 한다(Jessop, 1995).
- 3) 세계화에 따른 장소간 경쟁의 심화를 일러 “다투는 장소들의 폭발”(Jessop, 1999), “신 지역주의”(Lundvall, 2000)의 시대가 도래했다고도 한다.



## 나. 경쟁력 강화요소로서의 지역

앞서 언급한 바와 같이 세계화는 지역에 대한 역설적인 의미를 부여하고 있다. 정보기술이 발달함에 따라 “지리의 종말”(end of geography)이니, “영역의 종말”(end of territory)이니, 심지어 “시간에 의한 공간의 섬멸”(annihilation of space by time) 등을 예견할만큼 지역의 가치는 의미없는 것으로 예상했었다(Muller, 1996; Badie, 1995; Harvey, 1999).

발전지역의 형태도 정보기술의 발달에 힘입어 공간적으로 분산되어 나타나리라고 예상했었다. 그러나 이런 예상과 달리 세계화는 지역의 가치를 오히려 증가시키는 결과를 가져오고 있다. 발전하는 지역이 특정한 지역에 군집되어 나타나는 현상을 보였기 때문이다.

지역의 중요성이 오히려 증가하는 현상을 목도하면서 지역의 경쟁력에 보다 많은 관심을 가지게 되었고, 지역은 다음과 같은 두 가지 측면에서 경쟁력 강화를 위한 중요한 수단으로 인식하게 되었다.

하나는 지리적 근접성을 기본으로 하는 지역의 경쟁력이며, 다른 하나는 지역의 규모를 기본으로 하는 지역의 경쟁력이라 할 수 있다. 이들은 경쟁력 강화에 대한 지역의 중요성을 강조하는 점에서 공통점을 지니고 있지만 무게중심을 두는 측면에서는 양자간에 차이가 있다.

전자는 경제활동의 주체가 특정한 지역에 집적함으로써 상호작용이 일어나고 이를 통해<sup>4)</sup> 혁신과 지역의 경쟁력이 확보되는 점에 주목한다. 지역발전을 위해서는 주체들이 특정한 지역에서 지역혁신체계(Regional Innovation System)나, 클러스터(Cluster)를 형성하고 있어야 한다는 것이다. 반면 후자는 지역 경쟁력 강화의 요인을 지역의 규모에서 찾고 있다. 이런 논의는 광역경제권이나 다핵도시 등으로 구체화되어 나타나고 있다(Hoylat, et als, 2008).

본 연구가 특히 주목하는 것은 후자의 시각이다. 경쟁의 요소로서 지역, 특히

4) 특히, 지리적 근접성을 인한 암묵적 지식(tacit knowledge)의 상호교류, 거래비용의 감소, 혁신의 전파 등에서 오는집적경제나 혁신을 지역발전의 중요한 요소로 파악하고 있다.

지역의 규모가 부각되게 된 배경에도 세계화가 자리하고 있다. 세계화에 따라 경쟁의 중요한 단위가 규모의 경제를 창출할 수 있는 지역이 되고 있기 때문이다(Scott, 2001; Ohmae, 2001: 37).

그리고 경쟁력을 확보하기 위해 규모를 키운 광역지역의 형성은 통상적으로 두 가지 방법으로 이루어진다. 하나는 행정구역의 통합을 통해 지역의 규모를 확대시키는 방법이며, 다른 하나는 지역간의 협력이나 네트워크 등을 통해 규모의 경제성을 확보시키는 방법이다(Eraydin, 2008: 2295).

경쟁력 강화 및 경제발전에 대한 규모의 경제가 있는 지역의 중요성 부상과 맞물려 지역발전에 대한 정책도 변화를 수반하고 있다. 변화의 요체는 중앙 중심적 지역정책에서 지역 중심적 지역정책으로의 전환이라고 할 수 있다. 경쟁의 단위가 지역으로 옮겨가게 되자 중앙 중심의 “부문적 접근”(sectoral approach)에서 “지역 기반적 접근”(place-based approach)으로 옮겨가고 있다.

이같은 변화의 밑바탕에는 경쟁의 주체가 국가가 아니라 구체적 지역이라는 점과, 국가에 비해 경쟁 당사자인 지역이 적절한 대응책을 보다 잘 강구하고 동원할 수 있다는 판단 때문이 자리하고 있기도 하다.

## 2. 지역간 경제협력의 의의

앞서 언급한 것처럼 현대 경제환경 변화의 요체인 세계화는 지역의 입장에서 하나의 도전이기도 하다. 지역간의 무한경쟁에서 살아 남아야 할 뿐 아니라, 그러한 경쟁에서 우위를 확보하여 지역의 경제발전과 번영을 도모해야 하기 때문이다.

그러한 경쟁은 끊임없는 노력과 지속적인 대응을 필요로 하기도 한다. 한때 번영을 구가했던 지역이더라도 급변하는 환경에 적절하게 대응하지 못하면 이전의 번영은 고사하고 지역의 생존자체가 위협받는 “지역발전의 휘발성”을 지니고 있기 때문이다.

이런 상황에서 경쟁의 덩치를 키운 지역간 협력은 경쟁력 확보를 위한 유효한 수단이 되고 있다. 그러한 협력을 통한 지역발전의 양상과 수월성은 지역이 처한 상황에 따라 달리 나타날 수 있다. 경쟁력 강화와 지역의 경제발전을 위한 협력대상 지역이 동일한 경제권에 속한 경우는 협력이 비교적 수월한 반면, 그렇지 않은 경우는 지역간 협력이 용이하지 않기 때문이다.

경제발전을 위한 지역간 협력의 의의는 미시적인 측면과 거시적인 측면으로 나누어 볼 수 있다. 미시적 측면에서 지역간 협력은 협력에 관계하는 지역으로 하여금 경쟁력 확보에서 중요한 지역의 규모(size) 문제를 해결해 주는 장점이 있다. 군집과 기능적 전문화를 통해 노동력, 인프라, 삶의 질 등 경쟁력 확보에 중요한 ‘지역자산’(regional assets)의 가치를 증가시킬 수 있기 때문이다(Eraydin, 2008: 2293).

동시에 협력에 대한 경험과 노하우가 쌓이고 협력의 활성화가 협력 당사자 지역의 경제발전에도 상호이익이 된다는 것을 인식하게 되면, 상호신뢰 및 협력에 대한 호호적인 분위기 등이 형성되어 지역발전의 토대가 되는 사회적 자본의 형성을 촉진시킬 수도 있다.

거시적 차원에서는 협력에 참여한 해당지역의 경쟁력을 강화시킴으로써 국가 전체의 경쟁력 강화시키는 의의를 동시에 지닌다. 지역의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력이 된다는 관점에서 협력에 의해 경쟁의 규모를 키운 지역발전의 중요성을 언급하는 것도 이같은 이유 때문이라고 볼 수 있다(Ohmae, 2001: 38; Porter, 2001: 139).

〈표 2-1〉 지역간 경제협력의 의의

구분	내용	비고
미시적 측면	- 경쟁력 확보에 중요한 지역규모의 문제해결 - 지역자산(regional asset)의 가치증가	사회적 자본 축적
거시적 측면	- 지역 경쟁력 강화를 통한 국가 경쟁력 강화	경제발전의 지역 책임성 강화

## 제2절 신지역주의와 지역간 경제협력

### 1. 신지역주의 지역발전과 행정구역

#### 가. 신지역주의 지역발전

앞서 언급한 것처럼 경쟁력의 새로운 단위로서 지역의 중요성을 부각시킨 세계화는 지역발전에 있어서 전통적인 지역발전에서 신지역주의(new regionalism)적 지역발전으로의 전환을 초래하는 결과를 가져왔다.

신지역주의적 지역발전 패러다임의 요체는 지역간 경쟁에서 행정구역의 중요성을 약화시키는 것이라고 할 수 있다. 이를테면, 지역발전에서 종래와 같이 정치·행정적 단위의 지역 대신 기능적 지역의 단위, 경제적 지역의 중요성을 증가시키는 것이라고 할 수 있다.

이와 맞물려 지역에 대한 인식도 달라지고 있는데, 정치적 실체에서 경제발전의 주체로 전환되고 있다. 세계화가 지역에 대한 인식을 변화시키기 전에는 정치적 실체(political entities)로서 지역은 국민국가(nation-state)의 영역 속에 포함되어 있는 행정의 단위에 불과하였다(Ohmae, 2001). 그러나 세계화 경제의 도래에 따라 지역이 경쟁의 주체로 등장하게 되었다. 정치적 지역(political region)으로서 보다는 경제적 지역(economic region)으로서의 중요성이 높아지게 되었기 때문이다(정희운, 2008).

또 지역발전의 주체가 종래의 중앙정부에서 광역 경제권 등 비교적 넓은 지역을 구성하는 지역연합체 및 민간, 기업 등으로 변화되고 있다. 공간경제학, 도시 및 지역계획학, 지역개발학 등에서 발달한 개념 중에서 “도시지역”(city-region), “도시국가”(city-state), “지역국가”(regional state)<sup>5)</sup>, “수퍼지역”(super region) 등은 신지역주의

5) Ohmae, K. 2001, “How to Invite Prosperity from the Global Economy into a Region.” A. Scott(ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford Univ. Press, pp. 363-37.

적 지역발전에서 새로운 경쟁의 주체로 떠오른 규모의 경제에 기반한 지역을 지칭하는 개념들이다.

〈표 2-2〉 신지역주의 지역발전과 광역발전의 중요성 증가

구 분	전통적 지역발전정책	New Regionalism 정책
시 기	1990년대 이전	90년대 이후 세계화, 지식기반경제화 반영
정책목표	지역격차완화를 위한 형평성 차원의 균형발전	지역별 특성 존중 성과주의(Performance)적 발전
경쟁대상	국내의 행정구역 (국내경제에서 비교우위)	유사규모의 지역권 (국제경제에서 절대우위)
공간범위	행정구역 단위 (Political Region)	경제구역 단위 (Economic Region)
발전주체	중앙정부	보다넓은 지역단위의 지역연합체+민간
지원정책	중앙정부의 부처별 정책 (Sectoral Approach)	지역별 통합적 정책 (Place-based Integrated Approach)
관심대상	행정적 서비스 지역 (Administration Region)	기능적 연계지역 (Functional Region)

## 나. 행정구역과 경제구역의 간극

이처럼 종래와 달리 지역의 위상이 지구적 경쟁과 경제발전의 주체로 변화되고 있다. 그러나 그에 따라 지역이 풀어야 할 과제도 동시에 떠안게 되었다. 행정 단위로서의 지역과 경제공간 및 생활공간 단위로서의 지역간에 생기는 불일치로 인한 간극을 해결하는 문제이다(Eraydin, 2008).

이러한 문제는 지역간의 경쟁이 치열하지 않고 경제규모가 작은 종래에는 거의 발생하지 않았던 것이었다. 경제규모가 작다 보니 대부분의 경제활동은 행정 구역 내에서 이루어지는 측면이 많았고, 행정권 구역과 경제권 구역이 거의 일치했었다.

그러나 오늘날은 교통통신의 급격한 발달에 힘입어 생활의 영역이 행정구역

을 가로질러 확장되고 있다. 생활서비스 물론이고, 쇼핑, 여가 등이 행정구역의 경계를 뛰어넘어 발생하고 있을 뿐 아니라 경제발전의 권역도 행정구역의 영역을 뛰어 넘어서 이루어지고 있다.

경제구역이 행정구역을 넘어 인접지역이나 다른 지역과 연계 및 통합되는 현상이 벌어지고 있는 것이다. 하나의 행정구역에서 경제활동이 일어나는 것이 아니라 복수의 행정구역에 걸쳐 경제활동이 발생함으로써, 여러 지역이 하나의 경제권으로 통합되고 있다. 그리하여 인위적으로 만들어진 행정구역과 경제논리에 의해 자연스럽게 형성된 경제단위의 지역간에는 행정 및 재정지원 등에서 불일치가 발생하고 있다.

경제활동의 광역화는 각기 다른 행정구역간의 협력에 의해 공동의 경제적 발전을 도모할 것인가 하는 등의 측면에서 다양한 과제를 발생시킨다.<sup>6)</sup> 공동의 경제발전을 위해 어떤 협력을 도모할 것인가의 문제에서부터, 지역간 협력에 의한 공동 경제발전의 내용, 추진체계, 상호역할 뿐 아니라 이를 행정, 재정, 법률 등 제도적으로 어떻게 지원할 것인가의 문제까지를 포함하게 된다.

향후 세계의 경제는 정보기술 등의 발달에 힘입어 통합이 더욱 심화되어 갈 것이다. 경쟁력 확보를 위한 지역간의 경쟁이 더 심화됨에 따라 행정구역의 경계를 뛰어넘어 이루어지는 경제활동의 광역화 경향도 더욱 강화된 것이다. 따라서 앞으로는 서로 다른 행정구역간에 공동의 경제발전을 보다 효율적으로 성장시켜야 할 필요성도 한층 더 증가할 것이다.

이런 필요성이 증가하게 되면, 지금까지의 단일한 행정구역을 대상으로 하던 지역개발이나 지역경제발전모델도 한계에 봉착하게 되고, 행정구역을 뛰어넘어

6) 보다 포괄적인 측면에서 지자체간의 수평적 협력의 필요성 증대 이유는 다음의 요인들로 정리할 수 있다(한승준, 2006: 253; 김선기, 2003: 108). 첫째, 도시가 점차 확대됨에 따라 생활권·경제권을 공유하게 되어 각종 사무에 대한 상호협력의 필요성이 증대하고 있으며, 둘째, 규모의 경제에 입각하여 지자체가 협력하여 시설건립, 운영을 통한 비용절감 및 행정서비스 공급의 효율성을 높일 수 있다. 셋째, 환경 및 교통 등은 한 지역에 국한해서 해결할 것이 아니라 공동으로 해결할 때 효율적이며, 넷째, 지자체간의 갈등을 완화하기 위해서는 지자체간의 협상과 조정이 요구된다.

지역간의 협력을 활성화 하는 것이 대안적 방안으로 등장하게 될 것이다(이종화, 2003: 23; 이원섭 외, 2005: 7).

## 2. 지역간 경제협력의 비판적 검토

### 가. 선행연구 논의

지역간의 협력에 대한 지금까지의 연구는 다양한 차원과 각도로 구분해 살펴볼 수 있다. 선행연구는 크게 지역간 협력의 이론에 대한 연구, 협력에 대한 사례분석 연구, 협력을 활성화하기 위한 제도기반 구축에 대한 연구로 분류할 수 있다. 이들의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지역간 협력의 이론에 대한 연구들은 협력의 개념, 유형, 중요요소 등을 지적하고 있다.<sup>7)</sup> 그 가운데, 김용웅(2001)의 연구는 지역협력의 유형을 종합발전형 지역협력, 자원공동이용 및 관리형, 기능적 연계 및 보완형 등으로 구분하고 지역간 연계 및 협력을 강화하기 위해 지역간 공동 혜택이 기대되는 분야를 대상으로 지역간 연계와 협력을 강화할 수 있는 종합전략을 수립하여 지역간 지식 및 정보교류, 공동투자 및 기술개발 등 지역간 연계, 지역간 협력체계 및 네트워크 형성, 지자체의 자율과 책임을 증대시킬 수 있는 분권화 체계구축이 중요하다고 지적하고 있다.

이종화(2003)의 연구는 현재의 지역간 협력은 인적교류 중심, 관 주도, 전담조직 부재, 협력내용의 단순성 등에서 문제점이 있다고 지적하며, 지역간 협력의 성공요건으로 협력의식의 고양, 협력의 습관 확립, 다양한 주체의 참여, 전담조직 및 재정적 지원장치의 마련 등을 지적하고 있다. 그 외의 연구들도 협력의 유형과 바람직한 요건들을 제시함이 주류를 형성하고 있다.

7) 이 부류에는 김용웅(2001)의 「지역간 연계·협력의 이론적 배경과 발전방향」, 경기개발연구원(2001)의 「수도권과 비수도권의 공동발전을 위한 전략수립 연구」, 안용식·김천영(1995)의 「지방정부간 협력관계론」, 이양재(2000)의 「지역간 협력의 장애요인과 극복방안」, 이종화(2000)의 「지역간 협력제휴를 통한 지역발전방향」 등이 있다.

둘째, 사례분석에 대한 연구들은 주로 자치단체간의 포괄적인 분야에서의 협력의 실태와 문제점의 분석에 초점을 두고 있다. 이 부류의 연구<sup>8)</sup> 가운데 김선기·한표환(2003)의 연구는 자치단체의 협력사업 유형별<sup>9)</sup>로 협력의 추진동기가 협력사업의 성공과 실패에 어떤 영향을 미치는 지를 분석하고 있다. 아울러 협력사업의 유형별로 성공요소를 제시함과 동시에 협력사업의 기반구축을 위해 협력에 대한 긍정적 가치관의 형성, 투자재원 및 전문인력의 확보, 정보 등 자원 배분체계의 보완의 중요성을 지적하고 있다.

최용환(2003)의 연구에서는 지방정부간 협력의 법적 근거로 지방자치법과 도시계획법, 지역균형개발법, 국토기본법, 국가균형발전특별법 등을 언급하면서, 지방정부간 협력대상의 분야로 방재, 생태계보전 및 환경관리, 농업 및 역사문화, 보건·복지·의료사업, 관광자원개발, 광역도시계획으로 구분하고 있다. 그런 다음 충청권 행정협의회를 통한 광역지자체간의 협력실태를 실증분석하고 있다. 최병학(1999) 등의 연구도 협력이가능한 분야를 구분한 다음 분야별 자치단체간의 협력실태를 분석하고 있다.

셋째, 협력의 제도에 대한 연구들은 협력을 보다 효율적으로 지원하기 위한 제도개발에 초점을 맞추고 있다. 한국지방행정연구원(2002)은 협력현황을 통한 제도개선 방안 도출하기 위해, 지방자치법에 규정된 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 자치단체 전국협의체, 협약에 의한 공동사무처리, 광역도시계획 등의 제도를 분석하고 있다. 이 연구는 자치단체간 협력의 활성화 방안을 행정, 재정, 법률 등의 측면에서 제시하고 있다.

한국법제연구원(2002)은 지자체의 협력고권(高權)에 대한 법이론 고찰, 협력

8) 이 부류에는 김명곤·유지태(2000)의 「지자체 협력에 관한 사무처리 개선방안」, 배준구(2001)의 「지자체 협력을 위한 제도정비방안」, 송두범(2004)의 「지방자치단체간 협력사업의 추진 실태와 개선방안」, 김선기·한표환(2003)의 「자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향」, 배준구(2001)의 「지역발전을 위한 정부간 협력방안: 부산·울산 지역을 중심으로」 등을 들 수 있다.

9) 혐오시설, 도로·교통, 공공시설, 지역경제·개발, 교육 및 연구개발, 친선교류, 환경보전, 행사개최, 일반 행·재정 등 9개 분야로 분류하고 있다(김선기·한표환, 2003).



에 의한 사무처리의 제도현황분석, 독일법제 상의 지자체간 협력의 제도분석 및 시사점 도출, 지자체간 협력제도의 문제점과 개선방안을 제시하고있다.

국토연구원(2005)의 연구는 지역간 공동발전을 한국적 현실에서 실천할 수 있는 제도적 기반을 구축하는 방안을 다루고 있다. 여기서는 공동협력을 위한 제도분석을 토대로, 수도권과 비수도권, 광역지자체간, 기초지자체간의 공동발전을 활성화하기 위한 재정, 조직, 법률 등의 방안을 제시하고 있다.

한국지방행정연구원(2008)은 지역간 갈등사업의 협력의 제도적 방안을 개발하고 있다. 유형별 갈등사업에 대한 분석을 바탕으로 갈등해결을 위한 통합적 추진체계 구축, 합의형성 시스템 구축, 협력에 대한 인센티브 강화 등의 방안을 제시하고 있다.

지금까지 언급한 지역협력에 대한 선행연구들은 두 가지 측면에서 의의를 지니고 있다. 하나는 지역간 협력의 개념, 유형, 특징 등에 대한 연구를 축적시켜 이 분야에 대한 지평을 확장시키는 데 기여를 했다. 다른 하나는 자치단체간의 중복투자 등을 방지함으로써 공동의 발전을 도모하는 데 상당한 정책적 시사점을 던져주고 있다.

그럼에도 불구하고 한계를 지니고 있기도 하다. 하나는 기존의 연구는 협력의 주체를 정부간의 관계로 한정시켜 지역협력의 방안을 모색하는 점이라고 할 수 있다. 이 경우는 이론연구이든 제도연구이든 동일하게 적용이 된다. 다른 하나는 우리사회에서 점차 증가하고 있는 지역간의 경제발전에 대한 협력, 특히 행정구역을 가로질러 통합된 경제권간에 일어나는 경제협력에 대한 연구가 부족한 점이라고 할 수 있다.

〈표 2-3〉 선행연구의 주요내용

구 분		주요 연구 내용
이론 연구	김용웅 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역간 연계 및 협력강화를 위한 행정, 제도지원 방안제시</li> <li>○ 지자체의 자율적 권한과 책임을 증대시킬 수 있는 분권화된 행정 체제 구축</li> </ul>
	경기개발연구원 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수도권과 비수도권의 공동발전을 위한 정책과제 도출</li> <li>○ 국가공공기관의 입지개편 대안</li> <li>○ 수도권과 비수도권의 지식기반산업 공생전략 제시</li> </ul>
	이종화 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역간 다양한 주체들의 협력·제휴의 필요성 역설</li> <li>○ 지역간 협력·제휴 활성화 방안 제시</li> </ul>
사례 분석 연구	김선기·한표환 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지자체간 협력사업 유형별로 협력사업의 추진동기가 사업의 성공과 실패에 미치는 영향 분석</li> <li>○ 사업유형별 협력 추진방안 제시</li> </ul>
	최용환 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 충청권 행정협의회를 통한 광역지자체간 협력실태와 문제점 분석</li> </ul>
	최병학 (1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방발전촉진을 위한 법제 및 정책체계 정비를 중부권 발전을 위한 협력체제 구축의 관점에서 접근</li> </ul>
제도 연구	한국지방행정연구원 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지자체간 협력사업의 현황과 문제점 분석</li> <li>○ 지자체간 협력관계 및 협력의 성공 및 실패요인 조사</li> <li>○ 지자체간협력사업의 활성화 방안 제시</li> </ul>
	한국법제연구원 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역발전모델의 대안으로 지역간 협력·제휴의 개념, 범위, 성공 조건의 모색</li> </ul>
	국토연구원 (2003, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 협력적 지역개발사업에의 지역거버넌스 도입요건 제시(2003)</li> <li>○ 지역공동발전의 제도적 대안을 대상생, 중상생, 소상생 측면에서 제시(2005)</li> </ul>
	한국지방행정연구원(2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역간 갈등사업의 협력활성화를 위한 추진조직, 사업, 자원 등 제도방안 제시</li> </ul>

## 나. 정부간 관계론

앞서 언급한 선행연구의 한계를 극복하고 본 연구에 보다 적합한 분석틀을 구축하기 위한 관련 이론의 고찰이 필요하다. 본 연구에 관련되는 지역협력 이론의 스펙트럼은 다양하지만, 여기서는 정부간 관계론, 거버넌스 이론, 협력적

계획이론 등을 고찰해 보기로 한다.<sup>10)</sup>

정부간 관계(IGR: Inter Governmental Relations)는 다차원적인 특성을 가지며, 대상 및 접근시각에 따라 다양한 의미가 있다(Jones, 1982: 3)<sup>11)</sup>. 정부간 관계를 “모든 형태·수준의 정부단위 간에 발생하는 활동 혹은 상호작용체”로 파악하고 있기도 하며(Anderson, 1960: 3), 다양한 정책공동체를 바탕으로 하는 ‘정책망 관계’로 정의하기도 한다(Rhodes, 1983). 그러나 일반적으로 정부간 관계는 중앙-지방정부간, 중앙정부의 부처간, 그리고 지방-지방정부간의 법적, 제도적, 정치적, 행정적, 재정적 제반 관계를 포함하고 있다(김천영, 2000; 김현성·이미정, 2005: 151).

그러나 지금까지 정부간 관계론은 주로 중앙정부와 지방정부간의 관계에 연구의 초점이 있었다(한승준, 2006: 253). Wright(1978)는 미국의 연방정부, 주정부, 지방정부간의 관계를 지방정부가 중앙정부에 대해 일방적인 의존관계를 맺고 있는 내포모형(inclusive model), 지방정부와 중앙정부가 독립적인 관계를 맺는 분리모형(separated model), 지방정부와 중앙정부가 상호 의존적인 관계를 맺는 협력모형(coordinate model)으로 구분하고 있다. Wilson과 Game(1998: 115-124)은 지방정부와 중앙정부와의 관계를 대리인 모형, 권력의존 모형, 지배인 모형으로 구분하고 있다. 대리인 모형에서는 지방정부가 중앙정부에 종속되어 있으며, 권력의존 모형에서는 양자는 동반자적이고 평등하며, 지배인 모형에서는 지방정부가 중앙정부에 대해 어느 정도 상대적인 자율성을 가지고 있다.

중앙정부와 지방정부간의 관계에 대한 이러한 연구들은 고전적 통치론에 기초해서 지방정부의 자율성 정도를 파악하는 시도들이라 할 수 있다. 그러나 중

10) 이들 이론을 선정한 이유는 앞서 언급한 한계를 극복하고, 본 연구의 분석을 가이드할 수 있는 틀을 정립하는데 유용성과 시사점이 상당하다고 판단했기 때문이다.

11) 안용식·김천영(1995: 52-57)에 의하면 분석유형에 따라 정부간 관계 연구는 기술적·분석적 이론과 처방적 이론으로 구분할 수 있으며, 분석수준에 따라 거시적(국가 이론의 틀), 중범위적(정책결정의 상호작용 관계), 미시적 수준(조직간의 협상·조정 행위)의 연구들로 구분할 수 있으며, 분석대상에 따라 법·제도적 연구, 공동체 정치연구, 상호 조직간 연구 등으로 구분할 수 있다.

양-지방정부간 관계에 대해 중앙집권이 지방정부의 자율성과 반드시 대립하는 것은 아니라는 견해를 제시하기도 한다.<sup>12)</sup>

본 연구와 보다 직접적으로 관련되는 것은 정부간 관계에 대한 또 다른 이론, 즉 지방정부간의 관계에 관한 연구들이다. 지방정부간 관계에 관한 논의는 주로 수평적 경쟁관계 및 상호의존적 협력관계를 전제로 지방자치단체간 관계형성의 동기, 특성, 유형 등을 이론적으로 규명하고 있다.

Tuite(1972)나 White(1974) 등은 지방정부간 협력관계는 이익을 주고받는 상호보완적인 관계이며, 상호이익의 정도가 높을수록 상호작용의 빈도가 높아진다고 한다. Weiss(1987)는 지방정부간 협력은 공동의 문제를 협상을 통해 상호간의 입장을 조정하는 과정으로 파악하고 공공서비스의 공동제공, 생활편의시설의 공동설치 등의 경우에는 상호보완적 성격이 강해 협상은 상호이익을 증진시켜 줄 수 있는 반면, 이익유발시설 혹은 혐오시설의 경우에는 협상에서 갈등이 커지고 상호 불만이 높아진다고 보았다.<sup>13)</sup>

이상의 접근방법의 일반적인 관점은 중앙-지방정부, 지방정부간을 막론하고 정부간 관계가 통제관계에서 상호작용관계로 변화하고 있다는 것이다. 이렇게 볼 때 정부간 관계 연구의 초점은 상호작용, 상호의존성, 다차원성, 협상 등에 모아지고 있음을 알 수 있다(한승준, 2006: 256).

12) 무라마쯔 미치오(1991)는 중앙-지방정부간 관계에 대해 만약 지방정부가 독자적인 정책을 갖고 그것이 지역주민의 지지를 얻는다면 중앙집권체제하에서도 지방자치가 가능할 뿐 아니라, 지방정부가 중앙정부에 영향을 미칠 수 있는 메커니즘을 가질 수도 있다고 한다(한승준, 2006: 255).

13) 아울러 지방정부의 협상력은 지방정부의 권력적 관계, 내부적인 행·재정력, 협력 당사자의 전문성 등과 협상 문화와도 관련이 있다고 한다.

〈표 2-4〉 중앙과 지방정부간 관계론 종합

구 분	내 용		
	내포모형 (inclusive authority)	중첩모형 (overlapping authority)	협력모형 (coordinate authority)
중앙-지방간 관 계	지방기관은 중앙당국에 완전종속	지방기관은 때로 중앙당국에 종속	서로 대등
지방자치 단체지위	중앙정부의 권한 일부 위임	부분적 독자성을 지닌 중앙정부의 창조물	중앙정부에 대해 독립된 정치체제
권한배분	중앙정부의 권한 일부위임	우열관계에 있는 중앙정부와 지방자치단체간 권한분할	우열관계에 있지않은 중앙정부와 지방자치단체의 권한분할
지방자치단체 의 재정근거	중앙당국에 의존	부분적 자주재정	자립 재정

자료 : Wright, 1978; 차미숙, 2003: 12

## 다. 거버넌스 이론

정부간 관계론은 경제협력 등 지역간의 협력분석을 위한 이론적 배경으로서는 한계가 있다. 지역간 상호의존성, 파트너십 등을 강조하고 있음에도 불구하고, 복잡해진 협력환경 등을 감안할 때, 본 연구에서 주목하고 있는 다양한 파트너의 협력을 설명하는데 한계가 있다. 특히 협력의 참여자를 지방정부로 좁혀, 참여자의 범위를 지방정부, 중앙정부, 시장, 시민사회, 기업 등까지를 포함하는 탄력성을 지닐 수 없다(한승준, 2006: 257).

### 1) 등장배경 및 개념

이같은 한계를 극복하고 참여자의 다양성을 포함한 지역간의 협력의 이론적 틀로서 보다 유용성을 지니는 것이 거버넌스(governance)라고 할 수 있다.

거버넌스의 개념은, 기본적으로 국가 특히 정부부문의 역할변화에서 출발하고 있다. 그렇지만 거버넌스 개념 자체가 진화해오고 있듯이, 논자나 상황에 따라서도 개념정의에 있어 차이가 난다. 바로 이러한 점 때문에 거버넌스의 정의에 대해 “공사영역간의 경계가 불분명해진 관리 및 의사결정 방식의 발달”이라고 지적하기도 한다(Storkey, 1998).

〈표 2-5〉 정부간 관계론과 거버넌스의 비교

구 분	IGR	거버넌스
차이점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중앙-지방정부관계 중심</li> <li>○ 좁은 범위의 참여자</li> <li>○ 이론적용의 범위 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수평적 관계 중심</li> <li>○ 넓은 범위의 참여자</li> <li>○ 이론적용의 범위 다양</li> </ul>
유사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상호 의존성</li> <li>○ 자원의 공동활용</li> <li>○ 자율성</li> <li>○ 파트너십</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상호 의존성</li> <li>○ 자원의 공동활용</li> <li>○ 자율성</li> <li>○ 파트너십</li> </ul>

자료 : 한승준(2006: 258)

거버넌스의 등장배경에 대해서는 다양한 논의<sup>14)</sup>가 있으나 다음과 같이 정리할 수 있다. 거시적 맥락에서는 세계화, 분권화, 민주화 등으로 정치·경제·사회의 조건이 변화된 상황에서 새로운 형태로 제기되는 문제들에 대한 ‘관리요구’(governing needs)가 점점 높아지면서 다양한 사회구성원의 참여와 협력을 통한 새로운 관리체제를 모색하는 과정에서 거버넌스가 등장했다(Kooiman, 1993). 즉, 국가개입주의적 노력이 더 이상 효율성과 효과성을 발휘하지 못하고 민주주의적 책임성과 투명성이 약화되는 상황에서 새로운 의사결정단위의 구성과 관리체제의 혁신을 통해 제도적 안정성과 정당성을 확보하려는 노력의 소산이 거버넌스의 등장을 가져왔다. 문제해결 맥락에서는 분권화 등에 따라 사회기관과

14) 논자에 따라 민간부문의 공공정책참여 욕구증대, 후기관료주의로 이동(Pierre & Peters, 200), 세계화, 정보화, 민주주의, 신자유주의 확산(Rhodes, 190), 정책참여자의 증가, 지방자치제의 실시(Keating & Loughlin, 1997) 등의 요소를 지적하고 있다.

조직, 제도가 분절화된 여건 속에서 정책결정·집행, 경제·사회 문제해결을 위한 통합적이고 협력적인 접근과 네트워크의 필요성의 증대 때문이다. 특히 지역 거버넌스의 등장배경으로는 도시기능의 확산, 도시계층간 기능적 연계와 네트워크 등 신지역주의의 태동을 들 수 있다(차미숙 외, 2003: 21). 신지역주의는 단일 행정구역에 의한 대응을 어렵게 해서 지역간 협력의 필요성을 증대시키고 있기 때문이다.<sup>15)</sup>

〈표 2-6〉 환경변화와 거버넌스의 등장

government	governance
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가</li> <li>• 공공부문</li> <li>• 제도(institution)</li> <li>• 조직구조</li> <li>• 노젓기(rowing)</li> <li>• 명령, 통제, 지시</li> <li>• 위계 및 권위</li> </ul>	<div style="text-align: center;">⇨</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가와 시민사회</li> <li>• 공공, 민간 및 자원조직 부문</li> <li>• 과정(process)</li> <li>• 정책, 산출 및 산물</li> <li>• 방향잡기(steering)</li> <li>• 리더십, 촉진, 협력, 협상</li> <li>• 네트워크 및 파트너십</li> </ul>

자료 : Leach and Percy-Smith(2001: 5)

거버넌스의 개념에 대해서는 “국가기능을 최소화하면서 시장과, 시민사회 등 다양한 주체들의 파트너십을 통해 지역발전을 모색해 나가는 체제”(안성호·이정주, 2004) 등 다양한 정의가 있으나 크게 차이가 나지 않는다.

다양한 개념들을 분석해 보면, 공통문제 해결의 기제로서 책임성, 참여성, 투명성 등의 요건을 지니고 있는데 주요 개념적 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다(한승준, 2006: 284-285).

첫째, 거버넌스 이론은 정부의 정책환경이 복잡, 불확실, 다차원화에 따른 새로운 해결방안의 모색에 배경이 있다.

15) 신지역주의를 “종합조정 과정과 이를 수행하는 지역발전기구(RDA) 등 지역발전추진체계” 차원에서 설명하기도 하며(Webb & Ollis(2000: 857-873), “지역간 경계를 가로지르는 기능적 연계와 통합현상”을 지칭해 사용하기도 한다(Gordon, 2001: 804-829).

둘째, 그 결과 정부는 정책결정 및 해결에 여러 수준의 정부(지방, 지역, 초국가), 시민단체, 민간 등 다양한 파트너의 협력의 필요성을 인정한다.

셋째, 공공의 의사결정이 더 이상 중앙 및 지방정부에 달려있는 것이 아니라 다양한 주체와의 상호관계 속에서 발생한다.

넷째, 공공부문과 민간부문의 경계, 지역과 지역의 경계가 약화되며 정책 참여자들은 상호의존적 관계를 형성한다

다섯째, 그 결과 다양한 파트너들이 참여하는 의사결정시스템 혹은 통치시스템을 형성하게 된다.

〈표 2-7〉 주요 거버넌스 이론의 개념

구 분	개 념 정 의
Kooiman (1994)	정부와 사회의 관계가 일방적인 관계에서 상호작용하는 관계로 변화하며 역동성, 복합성, 다양성이 주요 개념
Rhodes (1997)	최소국가, 기업적 거버넌스, 시장경제 유인체계의 공공부문 도입, good governance, 사공공과 민간 부문을 연결하는 '자기조직화 네트워크'가 주요 개념
Stoker (1998)	상호의존성, 자원의 교환, 게임의 규칙과 국가로부터의 상당한 자율성을 특징으로 하는 자기조직화된 조직간 네트워크
Pierre (2000)	다양한 주체들간의 단순한 네트워크뿐만 아니라 그 주체들간에 정책을 조정하여 공공문제를 해결하는 통치시스템
Jessop (2000)	상호의존적인 참여자들간의 적극적, 소극적 협력의 기반으로서 장기적 합의를 위한 협상의 제도화
Peter (2001)	제도화된 정책커뮤니티 내의 이해관계자들 - 국가기관, 지방자치단체, 시민단체, 일반시민, 직능단체 등 - 을 정책과정에 참여시켜 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공공의사결정의 한 형태
Rosenau (2002)	수요창출, 목표설정, 정책추진하기 위해 공식·비공식적인 조정기제를 활용하는 공공 혹은 민간 집합체

이런 특징을 지닌 거버넌스의 개념은 관심영역의 초점에 따라 변해왔다(정규호, 2002: 40-41; 차미숙, 2003: 17-19).



70년대까지 거버넌스는 정부(government)와 동일한 의미로 이해되었으며, 경제·사회적 발전을 위한 공공서비스의 배분과 집합적 행동을 촉진하기 위해 작동하는 공식적인 체계 및 과정으로 이해되었다. 그러나 70년대 말부터 국가중심 관리체계의 위상 및 역할의 한계에 대한 논의가 활발해짐에 따라 거버넌스의 개념은 정부중심의 통치양식에서 분리, 분화되면서 적용영역을 확장시켜 왔다. 오늘날의 거버넌스는 국가, 시장, 지역사회의 기능과 역할, 그리고 이들 상호간의 관계변화를 통해 새로운 가치체계 창출을 위한 기제로 그 의미가 사용되고 있다.

이런 변화의 가장 큰 특징은 중앙 및 지방정부의 역할이 기존의 일방적인 명령과 통제를 통한 생산자, 공급자 중심에서 벗어나 조력자 또는 협력자로 변화하기 시작했으며(Leach, 1996: 25-26), 기존의 관 주도의 활동에 머물러 있던 의사결정 및 관리의 영역이 확장되어 민간영역이 공동참여자가 되었다는 점이라고 할 수 있다.

〈표 2-8〉 거버넌스의 개념 변화

구분	1970년대	1980년대	1990년대
개념 및 초점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부와 동일한 의미</li> <li>○ 국가수준에서의 관리 능력에 관심</li> <li>○ 경제·사회발전의 동력으로서 공공서비스 공급체계에 관심</li> <li>○ 정부내부, 국가수준 중시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 거버넌스에 대한 국제 사회의 관심증대</li> <li>○ 국가차원의 사회통합과 발전을 관리하는 능력에 초점</li> <li>○ 지역경제활성화를 위한 민-관파트너십 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시민사회를 포함한 참여, 합의형성 등 거버넌스의 민주주의적 특성 강조</li> <li>○ NGO의 역할인식 중시</li> <li>○ 새로운 제도와 기능 및 과정의 개발필요성 인식</li> </ul>

자료 : 김석준(2000)

협력의 성격에 있어서는 행정서비스 공급에 대한 협력에서 경제발전을 위한 협력으로 변화되는 특징이 있다. 협력의 거버넌스가 세계화에 따라 공공 재화와 서비스의 효율적 공급을 기반으로 하는 거버넌스에서 지역경제성장을 지원하는 거버넌스로 전환, 특히 이전의 공공과 민간의 갈등을 조정하는 거버넌스에서 지

역의 경쟁력을 강화하는 거버넌스로 변화되고 있다(Scott, 2001: 2). 이를테면 “기업에게 좋은 것이 지역에 좋다”는 식으로 변화되고 있다.<sup>16)</sup>

또, 오늘날은 지방자치체의 실시, 주민의 참여, 지역간 협력 확대 등으로 과거에 중앙정부가 영위하던 독점적 정책결정 권한은 약화되는 대신, 정책의 원활한 수립, 집행을 위해 다양한 주체들이 정책에 참여하는 시대가 되고 있다.

특히 지역과 관련된 각종 문제해결이나 정책수립에 있어 중앙정부, 지방정부, 기업, 민간단체 등의 권한과 합의가 중요해지고 있다. 이를 위한 대안 중의 하나가 지역거버넌스이다. 그런 의미에서 지역 거버넌스는 지역내의 대학, 기업, 시민단체, 각종 공공기관, 중앙정부 및 인접 지역간의 협력적인 노력을 지칭한다고 할 수 있다. 특히 지역발전 촉진수단으로서의 지역거버넌스는 지역발전에 대한 합의를 중시하며, 지역발전 자원을 보유하고 있는 이해집단의 참여를 강조한다.

## 2) 유형화 및 결정요인

이해관계자간의 협력의 특징을 살펴볼 수 있는 거버넌스의 유형은 거버넌스의 적용영역, 특성을 파악하는 관점 등에 따라 다양하게 제시되고 있다. 첫째, 거버넌스는 구조와 과정 차원에서 유형화 할 수 있다. 구조는 다시 계층, 시장, 네트워크로서 구분할 수 있으며, 과정은 선도와 조정 등으로 구분할 수 있는데 양자의 조합에 의해 다양한 유형화가 가능하다(Pierre & Peters, 2000: 14-28; Rosenau, 2001).

둘째, 적용영역에 따라서는 국가를 뛰어넘는 초국가적 이슈나 문제에 대응하는 ‘지구적 거버넌스’(Smouts, 1998: 82), 국경을 가로지르는 지역간의 협력체계를 모색하는 ‘지역적 거버넌스’, 정치적 분권화와 경제의 세계화 흐름 속에서 지방이 중요한 장소로 부각됨에 따라 등장한 ‘지방적 거버넌스’로 구분할 수 있다

16) 이를 가장 직접적으로 표현하는 수사(修辭)가 “what is good for local firm is seen as being good for the entire city-region”이다.

(정규호, 2002: 40).

셋째, 거버넌스 행위자의 관계적 특성에 따라서는 시장 주도형, 정부 주도형, 시민 주도형, 민주주의형으로 구분할 수 있다.<sup>17)</sup>

〈표 2-9〉 과정과 구조기반의 거버넌스 유형

구 분		과 정	
		단일방향 (vertical or horizontal)	다 방향 (vertical and horizontal)
구조	공식적	하향적 거버넌스 (정부, TNCs, IGOs)	네트워크 거버넌스 (정부, IGOs, NGOs, INGOs-기업제휴 등)
	비공식적	상향적 거버넌스 (mass publics, NGOs, INGOs)	병렬 거버넌스 (NGOs와 INGOs, 정부)
	공식-비공식 혼합적	Market Governance (정부, IGOs, 엘리트, 시장, mass publics, TNCs)	Mobius-Web Governance (정부, 엘리트, mass publics, TNCs, IGOs, NGOs, INGOs)

주 : 괄호안은 각각의 거버넌스 형태에 관련된 집합체 형태

자료 : Rosenau(2001), 차미숙(2003: 24)에서 수정

공공과 민간 간의 갈등을 조정하고 협력을 가능케하는 거버넌스의 조건들에 대해서는 다양한 견해가 존재하고 있다. 성공적인 거버넌스를 위해 협력의 자원, 파트너의 특성과 관계, 지역사회 등이 외부환경을 제시하기도 하며(Lasker 외, 2001: 188-196), 재정지원, 효과적인 조정자, 신뢰와 참여, 낮은 수준의 갈등, 합리적 규정 및 절차 등을 제시하기도 한다(Leach & Pelcy-Smith, 2001: 380). 공동목표에 대한 몰입, 상호작용의 투명성 등을 지적하기도 한다(Kickert et al, 1999: 175-177). 이외에도 파트너의 특징, 파트너 권한의 형평성, 상호 신뢰성, 공동목표에 대한 몰입의

17) 이와 유사한 맥락에서 관계자의 주도권에 따라, 정부 우위형, 민간 우위형, 정부-민간 대등형으로의 구분도 가능하다.

정도(한승준, 2006: 288) 등 다양한 견해가 제시되고 있다.<sup>18)</sup>

〈표 2-10〉 행위자의 관계에 의한 거버넌스 유형

구 분		정 부	
		약	강
시민 사회	약	시장 주도형 거버넌스	정부 주도형 거버넌스
	강	시민사회 주도형 거버넌스	민주주의적 거버넌스

자료 : 정규호(2002: 46)에서 수정

이처럼 다양한 견해에도 불구하고 바람직한 거버넌스가 이루어지기 위한 공통적인 요인은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 다양한 파트너들이 비교적 대등한 관계에서 참여할 수 있어야 하며, 둘째, 파트너간의 협상을 위한 제도화된 절차 혹은 네트워크가 존재하며, 파트너는 이러한 네트워크의 상호상승(win-win) 효과에 대한 믿음을 지니고 있어야 한다. 셋째는 거버넌스 네트워크가 제대로 작동하기 위한 리더나 조정자가 필요하며, 파트너들은 가능한 협력을 위한 동등한 수준의 자원을 보유하고 있어야 한다.

그리고, 목표하는 바에 따라 거버넌스의 이상적 형태가 다소간 다를 수도 있다. 그렇지만 비교적 바람직한 요건을 구비하고 있는 거버넌스도 있고 그렇지 못한 거버넌스가 있을 수 있다. 위에서 언급한 요소의 구비수준에 따라 거버넌스가 성공적으로 형성될 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있기 때문이다.

18) 박형서 외(2002, 11-12)는 협정이나 계약 등 파트너의 책임과 역할을 적시한 문서상의 합의, 활동경비의 분담, 이익의 공유 등을, 조명래(2001, 286-287)는 주체의 자발적 참여, 참여자의 주체성, 지속적 협력, 장보와 자원의 공유, 결과에 대한 공동책임, 협력의 공동영역, 공동의 목적의식 등이 중요하다고 한다.

〈표 2-11〉 거버넌스 형성의 성공요인

연구자	성공요인
Lasker	- 자원, 파트너 특징, 파트너간 관계, 파트너십 특성, 외부환경
Leach Pelcy-Smith	- 펀드 및 재정지원, 효과적 조정자, 신뢰와 참여, 낮은 갈등관계, 대표자 참여, 제도화된 절차와 결정
Kickert	- 행위자 및 자원의 활성화, 상호작용비용의 제한, 공동목표에 대한 몰입, 상호작용의 투명성
안성호, 이정주	- 상호의존성, 지속적 상호작용, 게임의 규칙, 네트워크
한승준	- 제도화 수준, 자원보유 수준목표, 몰입수준, 상호의존 수준

### 제3절 경제발전을 위한 지역협력 활성화

#### 1. 지역협력의 개념 및 이점

##### 가. 지역협력의 개념

여기서는 앞서 언급한 거버넌스 논의에서 한 걸음 더 나아가 본 연구가 주목하고 있는 지역간 경제협력의 토대가 되는 협력의 개념, 이점 등에 대해서 논의한다.

지역간의 경제발전의 협력은 역사가 오래되지 않다 보니<sup>19)</sup> 이를 위한 지방정부의 재정적 한계나 행정적 역량의 부족은 차치하고서도 지방정부의 행정구역을 뛰어넘어 연계, 확장되어가는 지역발전을 효과적으로 지원하는데 난점을 보이고 있는 문제가 있다.

이같은 문제를 해결하기 위해 서로 다른 행정구역의 협력이 필요하다. 그런

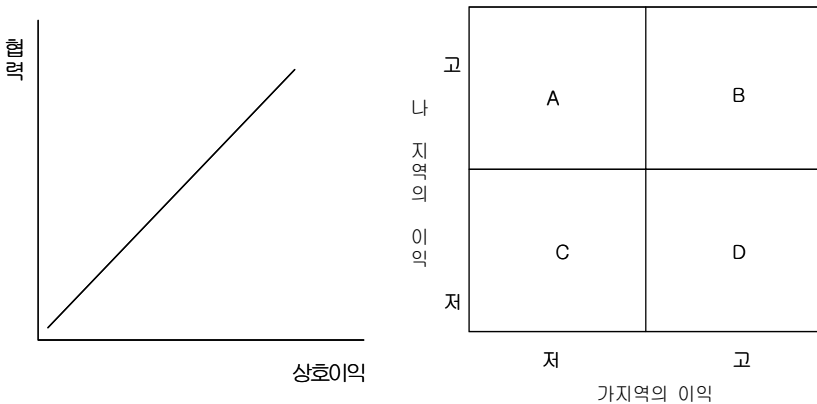
19) 1980년대까지만 해도 영국의 지역사회학자 Saunders(김찬호 외 역, 1991)는 이중국가론을 언급하면서 중앙정부가 생산영역을 담당하는 데 대해, 지방정부는 배분과 복지의 영역을 담당한다고 지적하였다(권오혁, 2004, 318).

데 무엇보다 지역간의 협력은 일반적인 협력과 마찬가지로 상호이익에 기반하고 있다. 협력은 어느 일방의 편파적이고 독점적인 이익이 아닌, 협력 당사자가 대등한 상호관계를 유지하면서 공동의 목적과 이익을 달성하고자 하는 기본전제에서 출발하기 때문이다(한표환 외, 2002: 7).

이같은 유인동기를 지닌 지역간 협력은 “지역간의 공동목표의 성취를 위한 긴밀한 관계”로 개념정의 할 수 있다.<sup>20)</sup> 상호의존관계를 통해 지역의 업무와 활동을 달성하기 위해 자원, 권한, 역할을 교환하여 상호이익을 증진시키는 과정으로 이해할 수 있기 때문이다.

특히, 지역간 협력과 상호이익은 정비례하는 관계를 지니고 있어 상호이익이 클수록 협력은 활성화되는 반면(그림의 B), 상호이익이 적거나(그림의 C) 일방의 이익이 큰 비대칭적인 경우(그림의 A, C), 지역간에 경쟁이 발생할 경우는 협력이 활성화되지 못하는 측면이 강하다(한표환 외, 2002: 15).

〈그림 2-1〉 지역간 협력과 상호이익의 관계



자료 : Schmit & Kochan(1977: 224), 한표환 외(2002: 17) 수정

20) 사득한(2002), David & Whetten(1982)의 개념을 참조로 본 연구에서 주목하고 있는 지역간 협력의 개념을 정리하였다.

## 나. 지역협력의 이점

지역간의 상호이익은 보다 근본적으로 산업구조의 투입-산출(Input-output) 관계에 따라 자연발생적으로 형성되어 있는 지역간의 경제적 연계 및 통합을 지역간 협력이라는 인위적인 노력을 통해 외부경제(external economies)를 확보 내지 극대화할 수 있는 점에 기반하고 있다. 외부경제의 확보는 집적경제를 확보한다는 것과 동일한 의미를 지닌다. 외부경제 확보를 통해 집적경제의 확보가 가능해지기 때문이다.

행정구역을 가로지르는 복수의 지역이 지리적으로 인접하거나 그렇지 않은 경우를 망라하여 배타적인 경쟁을 지양하는 대신, 지역간 협력을 통해 얻을 수 이점을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 규모의 경제(economies of scale)를 확보할 수 있다. 경제학적인 관점에서 규모의 경제는 상품생산과정에서 산출량이 증가함에 따라 평균비용이 하락하는 경우에 발생하고, 반대로 평균비용이 증가하면 규모의 불경제가 발생한다고 한다.<sup>21)</sup> 지역간의 맥락에서는 협력을 통해 공간적 규모를 확대함으로써 수익의 증가를 기대할 수 있기 때문이다.

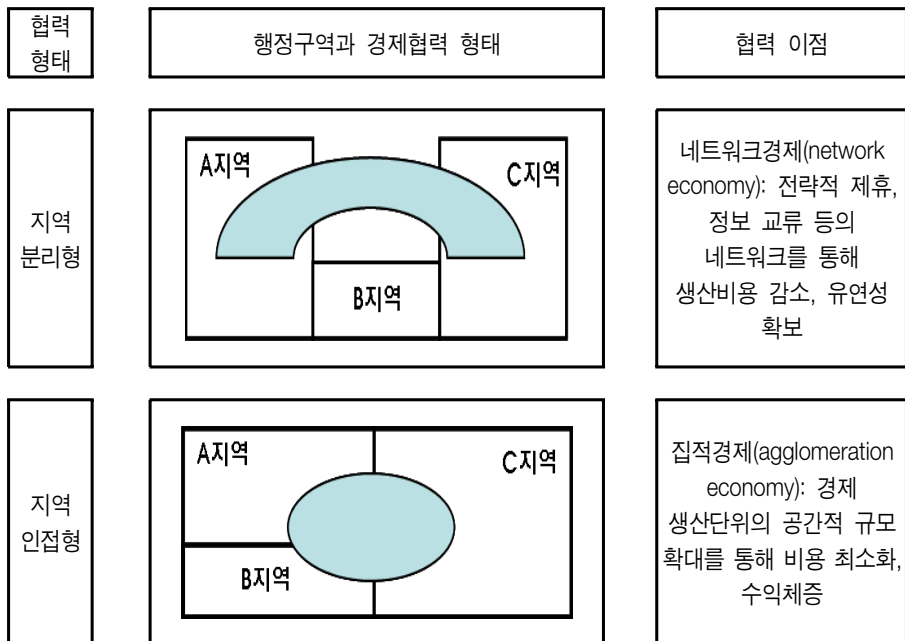
둘째, 크기의 경제(economies of size)를 확보할 수 있다. 크기의 경제는 산출량을 두 배로 늘릴 때, 투입물의 비율변화를 통해 두 배 이하로 증가한다는 점에서 규모의 경제와 다르다. 즉 규모의 경제는 투입물의 비용이 동일하게 변화되는 경우를 상정하고 산출물의 변화를 측정하는데 비해, 크기의 경제는 투입물의 변화를 허용하고 비용변화를 측정한다(하능식, 2008: 43, Dollery & Fleming, 2005). 두 개 이상의 지역이 협력을 통해서 경제적 성취를 이룰 때, 개별 자치단체 혼자서 수행하는 경우보다 다양한 측면의 비용을 절감할 수 있기 때문이다.

21) 통상 규모의 경제는 규모에 대한 수익(returns to scale)로 평가되는데, 투입량을 두 배로 증가시킬 때, 산출량이 두 배로 증가하면 규모에 대한 수익불변(constant returns to scale)라 하고, 두 배 이상이면 규모에 대한 수익체증(increasing returns to scale), 두 배 이하이면 규모에 대한 수익체감(decreasing returns to scale)라 한다(하능식, 2008: 42)

셋째, 집적의 경제(agglomeration economy) 확보할 수 있다. 지역간 협력을 통해 동종 업종간의 집적을 통해 거래비용 감소, 학습 등의 외부효과의 편익을 향유할 수 있는 국지화 경제(localization economy), 이종업종의 집적으로 인한 거래비용 감소, 학습 등의 편익을 향유할 수 있는 도시화 경제(urbanization economy)를 확보할 수 있다.

넷째, 네트워크 경제(network economy)를 확보할 수 있다. 네트워크는 내부의 생산비용이 외주비용보다 높을 때 발생하지만, 지역간 협력에 있어서는 지리적으로 분리되어 있지만 네트워크를 활용하여 거래비용, 생산비용을 줄여 상호지역이 이득을 확보할 수 있는 이점이 있다.

〈그림 2-2〉 지역간 협력과 상호이익의 관계



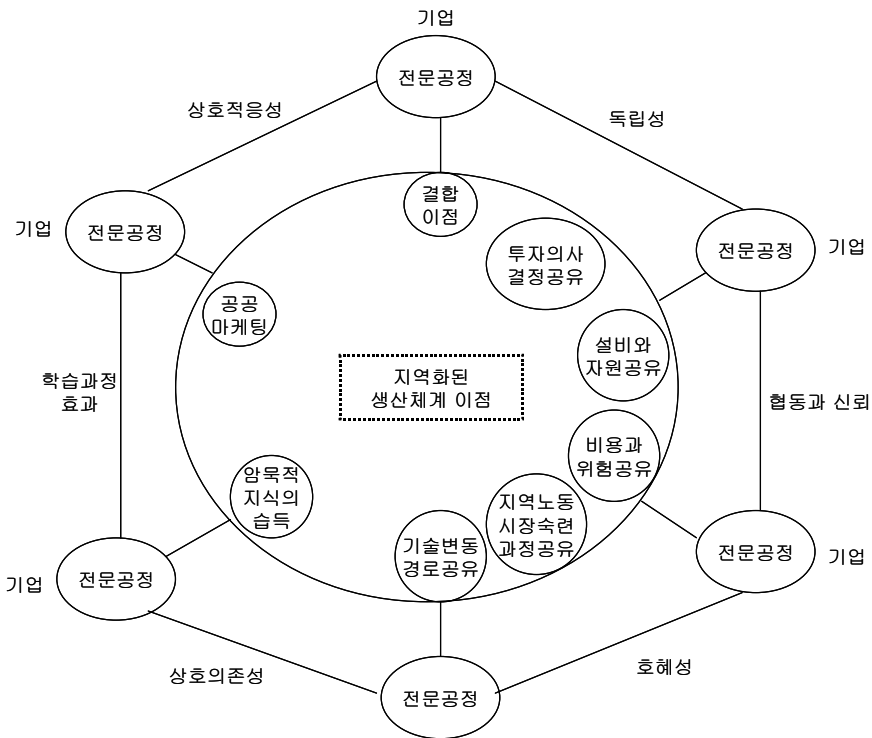
이외에도 각각의 지역이 지니고 있는 내부자원 뿐 아니라 다른 지역이 보유



한 자원, 정보를 활용하고 연결시킴으로써 생기는 연결의 경제, 협력에 참여하는 각각의 지역이 다른 지역의 도움을 받아 결합생산을 하는 경우에 생기는 범위의 경제를 지역간 협력을 통해 확보할 수 있다(박양호, 2002: 7).<sup>22)</sup>

지역간 협력에 참여하는 경제주체, 특히 기업의 입장에서는 기획, 생산, 마케팅, 인프라, 연구개발, 인프라 등의 공동이용 및 학습에서 오는 이점을 확보할 수 있다.

〈그림 2-3〉 지역간 협력에 의한 상호이익



22) “범위의 경제”는 단일 주체의 입장에서 그 주체에 의한 복합생산이 강조되는 다각화 측면의 개념인데 비해, “연결의 경제”는 복수주체간의 연결이 지식, 정보, 기술 등의 다중이용에 의해 유발되는 이익이다.

## 2. 지역협력의 특성 및 유형

현대처럼 생활권이 단일한 행정구역을 뛰어넘어 광역화되는 경우에는 지역간 협력의 필요성이 더욱 증가하며 그에 따라 광역화되는 지역들은 불가피하게 상호의존성을 지닐 수밖에 없다.

지역간의 협력은 관계의 일반적 유형을 시장, 위계, 협력 및 네트워크로 나눌 때, 시장과 위계의 중간적 위치를 차지하고 있다. 위계처럼 강제적이지도 않고 그렇다고 시장처럼 완전히 자유를 활동을 전제로 하지도 않기 때문이다.

지역간 협력은 당사자간에 협정이나 MOU 등 공식적인 형태를 띠진, 그렇지 않든 간에 협력에 대한 약속이나 상호간의 협약에 의해 적정한 구속을 전제로 하고 있기도 하다. 특히, 그러한 협력은 상호간의 보완적인 강점을 추구하며 상호의존적인 속성을 지니고 있다.

〈표 2-12〉 시장, 위계에 비추어본 지역협력의 특성

주요특성	협력·네트워크	위 계	시 장
규범적 근거	보완적 강점	고용관계	계약-재산권
의사소통수단	관계적 측면	일상루틴	가격
	상호주의 규범(평판)	명령(감독)	소송(사법기구)
유연성	중간	저	고
당사자간 약속, 협약	중간 내지 많음	중간	적음
풍토	개방적, 상호이익	공식적, 관료적	정확성, 의심
행위자	상호의존적	의존적(종속적)	독립적
혼합된 형태	지위, 위계(복수의 당사자, 공식적 규칙)	비공식적 조직 (시장유사특성, 이익센터, 이전가격)	반복거래(위계적 문서로서의 계약) 의사소통수단

자료 : Powell(1991), 김용창(2002) 수정

협력의 영역이나 협력의 범위, 내용에 따라서도 협력의 특성을 달리 나타나게 된다. 협력의 범위가 좁은 경우, 협력의 내용이 명확한 경우가 그렇지 못한 경우에 비해 지역간 협력이 수월하고 활성화될 수 있다. 광역시설처럼 협력으로 인한 편익이나 손실 등의 파급효과가 행정구역과 불일치할 뿐 아니라 비용과 편익이 불균형을 이루는 공간적 외부성(spatial externalities)이 발생하는 경우, 시설의 유치 또는 기피에 관한 지역간 경쟁과 갈등의 발생으로 협력은 고도의 기술을 필요로 한다. 생산지역의 비용(편익)과 편익(비용)이 불일치하여 협력에 대해서 지역간의 민감도가 높아지기 때문이다.

지역간 협력의 유형도 협력의 범주, 협력의 주체, 협력의 강도, 기능적 연계와 공간적 연계의 조합 등의 관점에 따라 다양한 유형으로 구분할 수 있다.

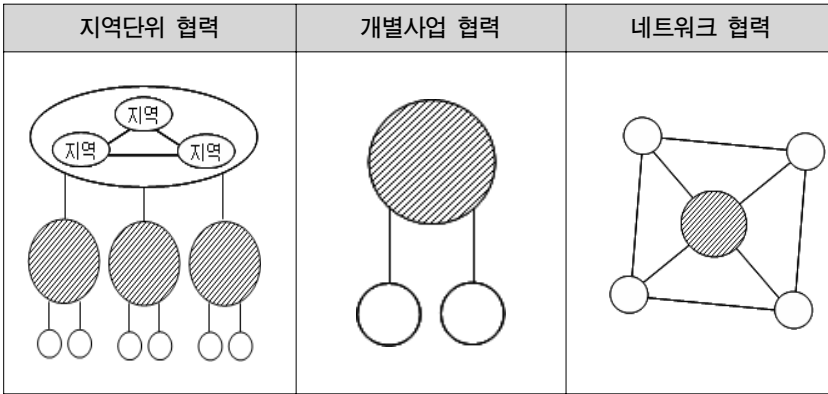
첫째, 협력의 범주에 따라 지역단위(regional framework operation) 협력, 개별사업(individual project) 협력, 네트워크(network) 협력으로 구분할 수 있다. 지역단위 협력은 다수의 사업에 대해 지역전체가 협력을 추진하는 유형이다. 개별사업의 협력은 복수의 지역이 개별사업의 성공적 추진을 위해 협력하는 것이며, 네트워크 협력은 공간적으로 분리된 지역이 단수 혹은 다수의 사업을 추진하기 위해 협력하는 형태이다.

둘째, 자원동원 방식에 의해서는 자원 교환형(resource exchange)과 자원 공유형(resource sharing)의 지역간 협력으로 나눌 수 있다(정규호, 2002: 43). 자원 교환형 지역간 협력은 지역이 필요한 영역에서 필요한 자원을 교환하는 낮은 단계의 협력방식인 반면, 자원 공유형은 지역간 협력영역을 형성하고 여기에 서로의 자원을 투입하는 보다 높은 단계의 협력방식이다. 전자가 참여하는 지역들이 각기 독자성을 지니면서 상호보완하는 관계의 이원모델(dual model)에 속한다면, 후자는 참여 지역들이 함께 행동하는 협동모델에 속한다고 할 수 있다(Girdron, 1992).

셋째, 용이성 측면에서도 다양한 유형화가 가능하다. 여기에는 비공식적 협력, 지역간 서비스 계약 등 협력이 비교적 용이한 방법이 있을 수 있고, 기능이

전, 특별구역 설정 등 상당히 어려운 방법이 있을 수 있다. 그리고 지역간의 통합 등 매우 어려운 방법의 유형도 있다.

〈그림 2-4〉 협력범주에 따른 지역협력의 유형



〈표 2-13〉 용이성에 의한 지역협력의 유형

유형	협력내용	유형	협력내용
비교적 용이한 방법	비공식적 협력	상당히 어려운 방법	지방 주도 특별구역
	지역간 서비스 계약		기능이전
	정부간 공동 권한 행사계약		인근지역 편입
	구역외 관할권 행사		광역 특별구역 및 기관
	광역위원회		대도시권 다기능 구역
	연방 주도 단일목적 특별구		새로운 도시-카운티
	주 주도 계획 및 개발 구역	매우 어려운 방법	단층 통합
민간과 계약	2층 연합 구조		
			3층 광역 구조

자료 : Walker(1987;1 6)에서 정리

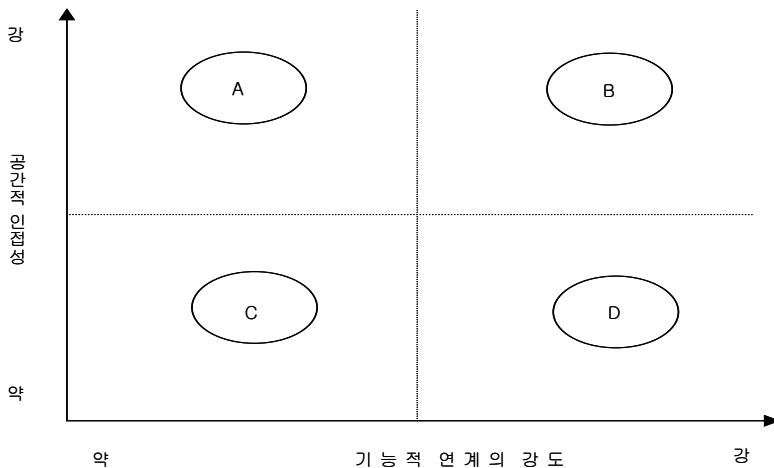
넷째, 기능적 연계와 공간적 연계의 조합에 따라 4가지 유형의 지역간 협력을 구분할 수 있다. 그 가운데서도 지역간 협력의 정도가 높은 인접 지역형(그림의

B)과 분리된 네트워크형(그림의 B)의 구분이 협력의 유용성이 가장 높다고 할 수 있다.

다섯째, 지역의 층위나 범위 차원에서는 기초자치단체와 기초자치단체간의 협력에서부터, 기초자치단체와 광역자치단체, 광역자치단체간의 협력까지의 협력의 유형화가 가능하다. 지역의 범위차원에서는 넓은 지역의 차원에서부터 국지지역까지의 구분이 가능하다.

여섯째, 주체의 폭과 깊이의 관점에서 협력의 유형을 구분할 수 있다. 소수가 참여하는 좁은 폭의 협력유형과 다수가 참여하는 넓은 폭의 협력의 유형화가 가능하다. 협력의 깊이에 있어서는 소수의 지역이 협력하는 유형과 다수의 지역이 참여하는 유형으로 구분할 수 있다. 지역내의 구성원에 따라서도 지방정부 등 제한된 주체가 참여하는 ‘한정형’에서부터 지방정부를 포함하여 중앙정부, 민간, 기업, 시민단체 등 다양한 주체가 참여하는 ‘포괄형’이 있을 수 있다.

〈그림 2-5〉 기능적 연계의 강도와 공간적 인접성에 의한 협력유형



그 밖에 내용 측면에서 행정, 경제발전, 환경, 관광, 복지, 생활서비스 등의 유형화가 가능하며, 협력의 내용적 범위 측면에서 특정한 분야에 제한된 유형과

보다 포괄적인 분야의 협력의 유형화가 가능하다. 과정적 측면에서는 계획, 의사결정, 집행 등 포괄적인 분야와 그렇지 않고 특정한 부문에 제한된 협력이 있을 수 있다. 협력의 강도와 빈도, 지속성 측면에서는 고위수준의 협력, 중위 및 저위수준의 협력의 유형화가 가능하다.<sup>23)</sup>

### 3. 지역협력의 활성화 요건

지역간 협력을 활성화시킬 수 있는 요건에 대해서는 앞에서 언급한 거버넌스의 요소에서도 지적된 바와 같이, 견해가 합치된 것은 아니다. 지역간 협력의 이점이나 유형 등에 따라, 그리고 보는 입장과 관점에 따라 협력에 대한 의지에서부터 협력을 위한 지역의 자원, 리더, 성과창출의 방법, 참여주체의 수와 폭, 협력의 기구, 제도, 심지어 협력에 대한 지역이 분위기 및 신뢰까지 다양한 요소가 지적될 수 있기 때문이다.

어떤 사람은 협력의 활성화 요소에 대해 재정지원, 효과적인 조정자, 협력활동의 영역 및 의지, 지역간의 낮은 갈등 등으로 순위까지 제시하기도 한다(Leach & Pelkey, 2002: 381).

〈표 2-14〉 지역간 협력 활성화 요건의 순위

순위	요소	순위	요소
1	펀드 및 재정지원	5	관련기관의 대표참여
2	효과적인 조정자	6	절차 및 결정의 규정
3	활동범위, 의지, 신뢰	7	정보, 합의에 의한 결정
4	낮은 갈등	8	효과적 의사소통, 적절한 지리적 범위

자료 : Leach & Pelkey, 2002: 381에서 정리

23) 그 외에도 조직구성 차원에서 조직을 구성한 협력과 그렇지 않은 협력의 구분이 가능하고, 기간의 측면에서 연속형과 단발형 등 다양한 관점의 유형구분이 가능하다.

그러나 이렇게 다양한 요건들에도 불구하고 지역간 협력의 활성화 요건을 제도적인 측면과 행태적인 측면으로 구분하는 것(한승준, 2006: 258-250; Jessop, 2000)이 설득력이 있다.

여기서 제도적 측면은 다시 지역간 협력을 위한 제도<sup>24)</sup>가 얼마나 갖추어져 있는가를 의미하는 제도화 수준과 지역들이 보유하고 있는 자원, 인적자원, 전문성, 정보 등을 의미하는 자원보유 수준으로 구분하고 있다. 행태적 측면은 몰입목표의 수준과 상호의존성 정도로 구성되는데 목표몰입 수준은 관련 파트너들의 공동업무에 대한 몰입의 자발성 정도를 타나내며, 상호의존성은 파트너가 상호협력에 의한 문제해결방식의 선호 정도를 의미한다.

〈표 2-15〉 지역간 협력 활성화 요건의 순위

구 분		요건의 내용	비고
제도측면	제도화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동업무</li> <li>• 자치단체간 협력체 구성</li> <li>• 역할분담 / 업무배분</li> <li>• 의사결정 규칙</li> <li>• 협약 등 제도</li> </ul>	제도 및 기구
	자원보유	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙의 자원</li> <li>• 파트너 보유 자원</li> <li>• 인적자원, 리더, 참여자의 수</li> <li>• 전문성 / 정보 등</li> </ul>	협력의 폭, 깊이
행태측면	목표몰입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협력업무에 대한 자발성</li> <li>• 특정행위자 주도 등</li> <li>• 협력의지, 신뢰 등</li> </ul>	협력의지
	상호의존	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협력 참여도</li> <li>• 협력의 강도 및 빈도</li> <li>• 상호작용의 정도</li> </ul>	협력의 폭, 깊이, 결과

24) 지역간 협력체 구성, 역할분담, 업무배분, 의사결정 등에 대한 규칙의 명확성 및 구체성 여부, 파트너간의 협의를 통한 결정의 구속력 여부 등을 나타낸다.

경험적으로는 협력의 성과를 공유한 경험이 있는 지역들의 협력이 보다 활성화되는 특징을 보이고 있다(Hoogh & Marks, 2001: 42-46, 정규호, 2002: 45). 그리고 경제위기 등으로 인해 공동의 지역발전을 위한 협력에 대한 필요성이 강할수록 협력이 보다 활성화되는 특징을 보인다. 이러한 지역들은 협력에 대한 성과 공유의 경험으로 인해 협력에 대한 사회적 분위기가 형성되어 있을 뿐 아니라 상호를 신뢰하는 문화도 형성되어 있다.

또, 포괄적이고 추상적인 분야에 대한 협력 보다는 제한적이며, 구체적인 분야의 협력이 보다 활성화되는 특징도 보여주고 있으며, 높은 단계의 협력보다는 낮은 단계의 협력이 보다 활성화되는 특징이 있다. 협력의 위기를 조정하고 관리할 뿐 아니라 협력에 대한 이해를 구하고 협력을 추동할 수 있는 리더나 기구의 역할도 중요한 것으로 확인되었다(차미숙 외, 2003; 박경원, 2003; 한표환 외, 2002).

최근의 지역간 협력의 동향도 협력의 활성화에 적잖은 시사점을 던져준다. 지역간 협력의 최근 동향은 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 지역간 협력의 경향이 종래의 행정이나 환경, 공공시설 협력 중심에서 경제협력으로 확대되고 있다. 지역간에 경제협력의 비중이 점차 높아지고 협력의 성격이 변화되는 요인에는 세계화, 지방자치제 등의 심화로 인해 지역의 경제활동에 대한 자기책임성이 높아지고 있기 때문이다. 이같은 경향은 협력에 대한 동기유발은 물론이고 공동목표에 대한 합의를 형성함으로써 지역간 협력을 활성화시키는 동인이 되고 있다.

둘째, 협력의 주체가 종래의 정부부문의 제한된 범위에서 정부내 다양한 주체는 물론이고, 지방정부간으로까지 확대되고 있다. 사회의 민주화 등으로 정책결정과 처리에 대한 참여의 의지가 높아졌을 뿐 아니라 생활권, 경제권 등이 단일한 행정구역을 뛰어넘어 광역화되고 있기 때문이다. 이처럼 협력의 주체의 폭 확대 경향도 지역간 협력을 활성화시키는 요인이 되고 있다.

셋째, 협력의 범위가 제한된 지역나 내용에서 보다 포괄적인 지역나 내용으



로 확대되고 있다. 종래는 단일한 사무에 대한 협력과 특정한 지역에 제한된 협력이 주류를 형성했으나 최근에는 지역발전 협력 등 포괄적인 분야나 광역지역 간 협력 등으로 협력의 내용 및 범위가 확대되고 있다. 이정도 협력에 대한 필요성 확대 뿐 아니라 협력을 활성화시키는 요인이 되고있다.

지역간 협력 활성화 요건의 다양한 견해는 적실성이 있고 정책적 의의도 크다. 그러나 이들은 지역간의 포괄적 협력에 대한 사후적인 설명들로서 최근 증가하고 있는 행정구역을 뛰어넘어 형성, 발전되고 있는 지역간 경제협력의 활성화에 대해서는 설명력이 제한적인 한계를 지니고 있다.

## 제4절 분석의 틀

지금까지 논의한 선행연구의 한계 및 이론적 논의를 바탕으로 지역간 경제협력의 추진실태를 활성화 방안을 마련하기 위한 분석의 틀을 구축할 필요가 있다.

분석의 틀은 지역간 경제협력의 특성과 매카니즘, 분석하고 지역간 경제협력을 보다 활성화시킬 수 있는 요소들에 준거(準據)하여 조작적으로 구축하는 방식을 채택했다.

선행연구 및 이론연구에서 밝혀진 바와 같이 지역간 경제협력의 주체, 특성과 과정, 협력의 방법 및 범위, 협력의 유형 뿐 아니라 협력을 활성화하기 위한 중요요소에 대해서도 정형화되거나 일치된 견해가 없었다.

하지만 그런 차이에도 불구하고 협력의 주체, 협력의 폭과 깊이, 협력의 방식, 협력 활성화 및 저해 요소, 제도기반 등의 중요성과 협력주체의 확대, 낮은 단계의 협력에서 높은 단계의 협력으로의 변화, 행정협력에서 경제협력으로의 변화 등 협력의 경향성을 파악하는 데는 공통점을 보이고 있다.

따라서 본 연구에서는 이같은 공통점에 착안하고 발전방안 도출에 시사점을 제공해 줄 수 있는 사항에 기반하여 지역간 경제협력의 실태를 분석하기 위한

분석의 틀을 구축했다.

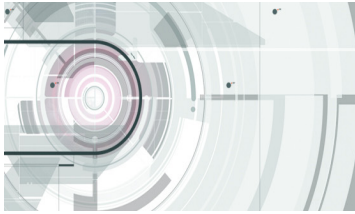
분석의 틀은 크게 현재의 실태를 분석하는 부문과 장래의 정책의사를 분석하는 파트로 구성될 것이다. 전자의 경우, 협력의 단계를 포함하여 협력의 성공 및 저해요소를 단체장의 의지나 주체의 인식을 포함하는 주체적인 측면, 정보나 자원 등 정보적 측면, 재정인센티브나 행정, 법적기반 등 지원제도의 측면 등에서 분석할 것이다. 후자의 경우에서 전자와 비슷한 측면에서 분석을 할 것이지만, 향후 협력의 지역이나 분야에 대한 수요가 추가적으로 분석될 것이다.

결국, 이같은 분석의 틀은 궁극적으로 지역간 협력의 단계는 어떠한가, 협력의 폭과 깊이는 어떤 정도이며, 협력의 성공요인과 저해요인은 무엇이며, 향후의 협력은 어떠한가 하는 지에 대한 해답을 찾기 위한 틀이라고 할 수 있다.

이를 위해 우리나라에서 추진하고 있는 대표적인 지역간 경제협력을 분석할 것이며, 시책과 전문가 및 실무자의 견해를 분석할 것이다. 이렇게 구성되는 분석의 틀은 <그림 2-6>과 같다.

<그림 2-6> 분석의 틀





## 제3장 국내 지역간 경제협력의 추진실태와 문제점

### 제1절 경제협력 제도분석

#### 1. 분석의 개요

지방자치단체가 지역발전을 위하여 수행하는 활동들은 해당 지방자치단체의 행정구역을 넘어 다른 지자체까지 의도치 않은 영향을 미치는 경우도 존재한다. 하지만 의도적으로 지자체간 협력을 추진해야 효과적이고 효율적인 경우 또한 존재한다. 특히, 지역경제개발과 관련하여 산업과 시장의 경제적, 기능적 연계를 고려할 때 경제영역에서 지역간 협력은 중요하다고 할 수 있겠다.

우리나라의 경우 일반적인 지역간 협력과 함께 경제협력의 활성화도 권장하고 있으며 협력을 위한 제도와 협력사업에 대한 우선지원 등이 명시되어 있다. 예를 들어 국토기본법에 따르면 지역간 교류 협력 의무를 언급하고 있으며 국가균형발전특별법에서는 지역간 협력이 이루어질 경우 중앙부처는 예산의 차등지원을 할 수 있도록 명시하고 있다. 또한 지역개발, 국토계획과 관련하여 광역개발권역 지정 및 개발계획 수립(「지역균형개발 및 중소기업 육성에 관한 법률」), 광역도시계획(「국토의 계획 및 이용에 관한 법」) 등이 지자체간 협력을 보장하기 위하여 제도화되어 있다. 그러나 이 계획들의 계획수립주체는 광역자치단체나 국토해양부 등으로 중앙집권적이거나 수직적이어서, 지방자치단체간 수평적인 협력을 위한 추진 제도를 설명하는 데 한계가 존재한다.

따라서, 본 연구에서는 지역간 경제협력을 위한 지방자치단체의 역할 분담을 살펴보기 위하여 지방자치법에 명시되어 있는 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합에 대한 제도적 분석을 수행한다.

〈표 3-1〉 국내 지역간 협력에 대한 법적 근거

법률	법률 내용
국토기본법 제3조 3항 (협력 활성화)	- 국가 및 지방자치단체는 지역간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원함으로써 지역간의 화합과 공동번영을 도모하여야 함
국가균형발전특별법 제39조 2항 (예산의 차등지원)	- 정부는 2 이상의 지방자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 사업을 당해 지방자치단체가 공동으로 추진하는 경우에는 해당 사업에 소요되는 경비를 예산편성시 우선적으로 반영할 수 있음 - 지역발전투자 협약에 대한 규정
지역균형개발 및 중소기업 육성에 관한 법률	- 광역개발권역 지정 및 개발계획의 수립(제4조, 제5조) - 특정지역의 지정 및 특정지역 개발계획 수립(제26조의3, 제26조의 4)
국토의 계획 및 이용에 관한 법	- 광역도시계획에 따른 광역시설 배치(제12조) - 광역시설 설치를 위한 협약체결 등(제45조)
지방자치법	- 사무위탁(제151조) - 행정협의회(제152조) - 지방자치단체조합(제159조) - 지방자치단체장 등의 협의체(제165조)

## 2. 사무위탁

### 가. 의의 및 현황

지방자치법 제151조에 따르면 지방자치단체 또는 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리할 수 있다. 사무위탁은 지방자치단체간 협력방식의 일종으로 지자체간 협력과 분업의 가능성을 확보하고 이를

통하여 경비를 절감하는 등 효율적인 행정을 확보하려는데 그 의미가 있다.

이러한 사무위탁은 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규정을 정하고 고시하여야 하는데, 이 때 규정의 내용범위에 대하여 법상으로 구체적으로 명시되어 있지는 않다. 사무를 위탁하는 경우 지자체장이 시·도의 장일 경우 행정안전부장관 및 관련 중앙행정기관의 장에게 보고하여야 하며, 시·군·구일 경우에는 해당 시·도지사에게 보고하여야 한다. 또한 사무위탁을 변경하거나 해지하고자 할 때에는 관계 지자체장과의 협의를 거쳐 고시하고 행정부장관, 관계 중앙행정기관장, 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다.

2006년까지 사무위탁 현황을 살펴보면, 사무위탁에 의한 지자체간의 협력은 동급 자치단체간 협력이 주종을 이루고 있으며 상하수처리나 쓰레기 처리 등 생활서비스 개선과 관련된 사업들이 대부분을 이루고 있다(<표 3-2> 참조). 예컨대, 2006년까지 10여년간 55건의 사무위탁이 이루어졌는데 그 가운데 광역자치단체와 광역자치단체간 사무위탁이 14건이고 기초자치단체와 기초자치단체 간 사무위탁이 34건으로 드러났다(강인성, 2007). 또한, 경제부문과 직접적으로 관련된 사무위탁은 전무하며 간접적으로나마 경제발전에 도움이 되는 도로건설이 총 55건 중 7건에 머무르고 있어, 사무위탁이 지역간 경제협력을 위하여 활용되고 있지 않고 있었다.

〈표 3-2〉 분야별 사무위탁 현황(1995-2006)

합계	상하수 처리	쓰레기 처리	묘지	도로 건설	행정 기능	교육	수익사업
55	23	12	1	7	5	3	4

자료: 강인성(2007)

## 나. 문제점

사무위탁에 의한 지자체간의 협력은 대다수 공공시설의 이용에 관한 것으로 일부 활용되고 있으나 전체적으로 보아 사무위탁의 활용도가 그리 높지 않다.

특히 경제협력을 위한 사무위탁은 거의 전무한 실정이라, 지역간 경제협력을 위하여 향후에도 사무위탁을 활용할 가능성은 적다고 볼 수 있겠다.

사무위탁의 활용이 적은 이유는 정형화된 절차나 형식이 없이 관례에 따라 협약에 의해 사업의 추진절차가 정해짐에 따라 그 자율성이 너무 커서 우리나라 지자체가 쉽사리 활용하지 못하고 있는 것으로 보인다. 또한 사무위탁을 추진할 때 지방의회의 참여가 제도화되어 있지 않아 지역간 경제협력을 추진할 때 필수요건인 지역내 기업 및 주민의 의견이 수렴되는 절차가 부족하다고 할 수 있겠다.

### 3. 행정협의회

#### 가. 의의 및 현황

행정협의회는 지방자치법 제152조에 따르면 2개 이상의 지방자치단체가 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지자체 간에 자유롭게 구성할 수 있는 조직형태이다. 행정협의회의 결성 여부는 해당 지자체가 자유로이 결정할 수 있으며, 다만 행정안전부장관이나 시·도지사가 공익상 필요한 경우에 한해 관계 지자체에 협의회 구성을 권고할 수 있도록 하고 있다.

사무위탁이 공공서비스를 하나의 지자체가 위탁받아 처리함으로써 행정기구의 간소화와 행정력의 효율화를 도모하는 것이 목적이라면 행정협의회는 지자체의 구역을 넘는 활동이나 서비스에 대하여 공동의 행정력을 집행하여 행정력의 영향력을 강화하고자 하는데 그 의의가 있다.

부산광역시와 경상남도가 1971년 9월 부산권광역행정협의회를 구성한 것을 시작으로 수도권광역행정협의회의(1988년 11월, 서울, 인천, 경기도, 강원도, 충청북도 등 5개 광역자치단체), 대구대도시권(대구, 경상북도), 광주·전남권행정협의회의, 충청권행정협의회의, 황해권행정협의회의(인천, 경기도, 충청남도, 전라북도, 전라남도), 호남권(광주, 전라북도, 전라남도) 등 7개 광역행정협의회가 구성되어 있다. 또한, 기초자치단체들간 행정협의회는 총 221개 자치단체가 참여하고

53개의 기초행정협의회가 구성되어 있다.

행정협의회를 기능별로 볼 때 총 259건의 안건이 상정되어 협의하였고 그 가운데 지역개발 관련 안건이 가장 많았고 그 다음으로 물관리와 일반행정 관련 안건이 가장 많이 상정된 것으로 나타나, 지역간 경제협력을 위하여 행정협의회가 적극적으로 활용되고 있음을 알 수 있다(강인성, 2007).

행정협의회는 2개 이상의 지자체 간에 공동으로 사무를 처리하거나 사업을 집행하기 위해서 구성된 것으로, 관계 지자체간의 합의를 통해 구성될 수 있다. 행정협의회가 구성된 경우 지자체 장은 상급 기관, 즉 시·도의 경우 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군·구의 경우 시·도지사에게 보고해야 한다.

## 나. 문제점

행정협의회는 지자체간 합의에 의해 구성될 수 있고 협력대상 사무에 제한이 없기 때문에 활용도는 계속 증가할 것으로 예상되고 있다. 그러나 법적 구속력과 집행력의 미비로 인하여 지역간 경제협력에 활용되기는 다음과 같은 한계가 존재한다.

첫째, 우리나라의 행정협의회는 각각의 규약이 정하는 바에 따라 회장과 위원을 관계 지자체의 직원 중에서 선임하도록 되어 있으며 여타의 절차도 규약에 의거하도록 되어 있다. 그러나 규약의 자율성으로 인하여 개별 규약에서 명시하지 않는 한 별도의 재원 마련과 인력 추원을 계획하고 있는 경우가 없어 지자체간 안건을 협의할 뿐, 지자체간의 종합적 계획 수립이나 사업 집행을 보장하는 것은 아니다.

둘째, 상기 문제와 결부된 것으로, 행정협의회는 지방자치단체조합과 달리 별도의 독립적 상설기구로 존재하지 않기 때문에 그 때 그 때 현안문제에 대하여 피동적으로 협의하는 경우가 대부분이다. 따라서 지역간 경제협력과 같이 종합적인 비전과 전략을 가지고 능동적으로 사업을 집행해야 하는 경우에 행정협의

회의 행정력 부족은 문제가 될 수 있다.

셋째, 행정협의회는 합의가 이루어진 것에 대한 법적 구속력이 미약하여 합의사항의 실효성이 저하된다. 지방자치법 제157조에 따르면 행정협의회는 결정사항에 따라 관련 지자체는 사무를 처리해야 할 의무를 부과하고 있어 행정협의회 결정에 일반적인 구속력을 인정하고 있기는 하다. 그러나 행정협의회가 복수의 지자체의 결합이기는 하지만 법인격의 성격을 갖고 있지 않아 합의사항의 미이행시 이행을 촉구하거나 미이행으로 인하여 피해가 발생했을 때 민사상의 손해배상에 대한 소송만을 제기할 수 있을 뿐이다. 이는 행정협의회제도가 원래 느슨한 형태의 협력방식이기 때문이나, 미이행시 발생할 수 있는 손해와 리스크로 인하여 행정협의회를 통하여 지역간 경제협력과 같이 대규모의 재정투자가 이루어지기는 힘들다고 할 수 있다.

넷째, 사무위탁과 마찬가지로 행정협의회 역시 지방의회가 어떠한 권한을 부여받고 있지 않으므로 지역사회의 요구를 수용하는 데 한계가 존재한다.

## 4. 지방자치단체조합

### 가. 의의 및 현황

지방자치단체조합은 2개 이상의 지자체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 처리할 목적으로 관계 지자체의 협의를 거쳐 규약을 정하고 설립하는 공법상의 사단법인을 의미한다. 행정협의회와 달리 지방자치단체조합은 법인격을 부여하는 것이므로 행정협의회에 의한 협력과 차이가 있다.

지방자치단체조합은 지방의회의 의결과 감독관청의 승인을 받아 설립할 수 있으며, 이 때부터 관계 지자체는 지방자치단체조합의 권한으로 되어 있는 사무에 대해선 수행권을 상실한다. 또한 지방자치단체조합은 내부적 의결기관으로서 조합회의를 두고 조합장을 대표자로 두게 되는데, 조합회의는 조합의 주요 사무를 심의·의결하는 권한과 조합의 재원에 대한 분담비율을 결정하는 권한을



가지게 된다.

지방자치단체조합은 규약에 의거하여 별도의 인력과 재원을 관계 지방자치단체로부터 충원받기 때문에 조합 고유의 사무에 대하여 집행력을 발휘할 수 있게 된다. 이러한 집행력과 아울러 법인격이라는 법적 구속력으로 인하여 지역간 경제협력을 수행하는 기구로 활용될 수 있으리라 기대되었다.

2008년 현재 지방자치단체조합은 총 7개로, 지방정보화조합이 2003년 서울시를 제외한 나머지 15개 시·도에 의해 설립되는 것을 시작으로, 광양만권 경제자유구역청, 부산·진해 경제자유구역청, 대구·경북 경제자유구역청, 부산·거제간 연결도로 건설조합, 부산·김해 경량전철조합, 수도권 교통조합 등이 설립되었다. 총 7개 지방자치단체조합의 기능을 살펴보면, 경제협력을 위한 지방자치단체조합이 다수를 차지하는 것을 알 수 있다. 경제협력과 직접적인 관련이 있는 3개의 경제자유구역청이 지방자치단체조합 형태로 설립되어 있으며, 나머지 4개 가운데 교통 분야가 3개이며, 처음 생긴 정보화조합이 있다.

## 나. 문제점

지방자치단체조합이 그 집행력과 상설조직기구로서의 안정성에도 불구하고 총 7개만 설립, 운영되고 있어 지역간 협력에 있어 활용도가 적은 것을 알 수 있다. 이는 지방자치단체조합이 지방자치단체 고유의 사무를 이양받아 사업을 집행하기 때문에 지자체의 자율성을 침해하여 지자체가 설립을 꺼리는 것이 하나의 이유일 것이다. 따라서 지역간 경제협력을 위하여 지방자치단체조합을 설립할 경우 관련 지자체에게 인센티브를 부여하는 방안을 생각할 수 있을 것이다.

이외에도 지방자치단체조합의 법적 성격이 불분명하고 조합의 구성을 어떻게 해야 할지에 대한 것이 막연한 것도 그 원인이라고 할 수 있겠다. 따라서 현재 운영경험과 사전지식이 결여되어 있는 지자체의 조합 설치를 활성화하기 위해서는 지방자치단체조합의 운영과 조직에 관한 중요한 사항을 법률로 규정할 필요가 있다.

한편 지방자치단체조합은 운영 상의 문제점이 존재한다. 지방자치단체조합은 내부적으로는 조합회의를 통하여 주요사안을 결정하도록 되어 있음에도 불구하고 조합회의가 현실적으로 독자적인 의결기관으로서의 역할을 수행하지 못하고 있다는 점이다. 지방자치단체조합의 인력은 대부분 관련 지자체 공무원이 파견 나오는 형태로 충원이 되고 조합회의의 구성원도 관련 지자체 공무원으로 구성 되어 있다. 따라서 지방자치단체조합은 해당 지역들에 대한 독자적인 계획을 수립한다기보다는 관련 지자체들이 의견을 제출하는 장으로 활용되는 경향이 존재한다.

〈표 3-3〉 지역간 협력의 제도현황

구분	특징	장점	단점	시시점
사무 위탁	- 소관사무의 일부를 다른 자치단체 및 장에게 위탁하여 처리(지방자치법 제151조)	- 신속한 협력사무 처리	- 제도에 대한 경험부족, 협상문화의 미성숙	의회참여 부재
행정 협의회	- 2이상에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위함(지방자치법제152조) - 광역사무의 공동처리(광역행정 협의회 7개권, 기초행정협의회 53개권으로 구성)	- 느슨한 협력방식	- 비법인격 - 분쟁해결능력이나 집행권 부재 - 비상설기관 - 지방의회의 참여결여 - 수동적 대응	의회참여 부재
지방 자치 단체 조합	- 2008년 기준 7개 - 공동사무를 처리하기 위해 관계지방자치단체의 협의를 거쳐 규약을 정해 설립한 공법상 사단법인(지방자치법제159조)	- 특별지방자치단체(독립된 행정주체) - 집행력 탁월 - 종국적인 사무처리에 유용	- 규약변경시 행정안전부 장관의 승인을 얻어야 함(규제강함) - 운용 예 부진	자치단체의 자율성이 적어 활용 기피

## 제2절 경제협력 사례분석

### 1. 분석의 개요

국내 경제협력 사례를 분석하는 목적은 지역간 협력을 위한 상기 제도들이 실제로 운영될 때 나타나는 문제점과 제도적 한계에도 불구하고 운영의 묘를 살려 경제협력을 지속적으로 이끌어나가는 동인이 무엇인지를 살펴보기 위해서이다.

경제협력과 관련된 국내 사례는 매우 다양할 수 있다. 지역간 경제협력은 개별 산업(품목)이나 개별 사안 중심으로 경제협력이 추진될 수도 있으며, 해당 지역의 모든 경제 현안을 다루는 종합적인 형태의 경제협력으로 구분될 수 있다. 전자의 사례로는 혁신도시를 유치하기 위한 광주와 전남도 간의 협력, 관광을 활성화하기 위한 권역별 관광협의회<sup>25)</sup>를 통한 지자체간 협력, 영동·봉화 여타 와인 생산 시·군간 협력을 통한 와인공동 마케팅 추진이나 생산품에 따른 지역간 연계<sup>26)</sup> 등이 있을 수 있다. 또한, 후자의 경우로는 중부내륙권 행정협의회, 부울경행정협의회, 충북포럼 등이 있을 수 있다.

서론에서 전술했듯이 본 연구에서는 경제협력의 경제 영역을 관광개발이나 일회적인 이벤트성 분야는 제외시키고 산업 개발로 한정하였다. 또한 특정 산업에 국한시켜 경제협력을 국한시키는 것이 아니라 지역내 모든 관련 경제활동 간의 협력을 활성화시키는 것을 목적으로 한다.

따라서 종합적인 경제협력을 추구하는 사례를 살펴보도록 한다. 이를 위하여

- 
- 25) 충청북도는 관광 관련 정책 및 시책개발을 추진하기에 각 자치단체의 예산이 적은 것을 고려하여, 충청북도를 남부권, 중부권, 북부권 3개 권역으로 12개 시·군을 나눠 “권역별 관광협의회”를 구성하기로 2004년 7월에 협의하였다.
- 26) 예를 들어, 밤가공산업이라는 단일 품목으로 공주와 부여가 “밤가공산업 합동사업단”을 설립하여 밤가공산업 특화단지 공동 운영 등을 모색하고 있다. 또한 무안군은 양파생산과 가공을 연계시키는 합동사업단을 구상하고 인근 지자체(함평, 영암, 해남, 신안 등)에 참여를 제안하고 있다.

본 연구에서는 조직 유형별 특성에 따라 3가지 사례를 선정하였다. 첫째, 협약과 조례에 근거하여 추진되고 있는 “대구-경북 경제통합”, 둘째, 지방자치단체조합 형태로 추진되고 있는 “부산-진해경제자유구역”, 셋째, 부울경행정협의회 형태로 추진되고 있는 부산-울산-경남 협력발전지역 등이다. 이 세 사례는 경제 현안을 종합적으로 포괄하고 있으며, 세 유형이 각기 다른 조직 형태를 띠므로 조직 형태에 따른 한계를 파악하기 쉽다.

## 2. 대구-경북 경제통합

### 가. 개요

자치단체간의 갈등 조정과 공동발전을 위하여 1988년 5월 지방자치법 시행을 계기로 행정협의회가 구성, 운영되어왔다. 이에 따라 대구시와 경북도도 1989년 4월 대구대도시권 행정협의회를 구성하여 주요 사안을 추진해왔다.

그러나 대구와 경북도 간 경제난이 가속화되면서 상호 지역간 경쟁이 도를 지나치다는 지적이 제기되면서, 대구와 경북이 상호 지역간 경쟁을 멈추고 지역 협력의 폭을 더 넓히고 구체적인 사업을 추진해야 한다는 의견이 계속 존재해왔다.

2005년에 대구-경북 경제통합에 대한 논의가 가시적으로 논의되기 시작하였으며 그에 따라 대구시와 경상북도 간의 협약(MOU)이 체결되면서 통합추진기구를 구성하는 등 지역간 경제협력을 위한 사업을 진행해오고 있다.

### 나. 협력 주체 및 협력 동기

대구-경북통합은 2006년 대구경북경제통합 양해각서(MOU)를 체결하면서 공식화되기 시작하였다. 그러나 지자체간 양해각서가 체결되었으나 협력을 추동한 본격적인 계기는 대구시도, 경상북도도 아니라 대구경북연구원이라는 제3자적인 입장에 있는 연구기관에 의한 것이었다.

기본적인 협력 동기는 일차적으로 비슷한 지리적 환경과 경제발전수준에 있는 대구와 경북이 기업 유치나 중앙정부 공모사업 등에서 상호 경쟁함으로써 양쪽에 모두 손실을 가지고 오고 있다는 문제의식 하에서 시작하였다.

이러한 문제의식을 본격적으로 제기한 것은 대구경북연구원에 의한 것이었으며, 이는 대구경북연구원의 위상이 대구시와 경북도 모두에게 경제발전계획을 수립하거나 조언하는 위치에 있기 때문에 더욱 현장에서 인지할 수 있었기 때문이다.

면접 조사에 응한 대구경북연구원의 박사에 따르면 대구시가 경북도의 기업을 “빼내온다”든지, 중앙부처의 지원사업에 양 시도가 동일한 사업 아이টে으로 경쟁하는 사례가 빈번하였는데, 어찌보면 우연치 않게 두 시도의 브레인 역할을 하는 대구경북연구원의 그 구체적인 사례를 가까이서, 그러나 제3자적인 시각에서 볼 수 있었다고 진술하고 있다.

그에 따라, 대구경북연구원에 의하여 대구와 경북도 간 경제협력이 제기되어 대구경북경제통합포럼에서 통합의 방향과 내용을 논의하게 된 것이다.

그렇다면 대구시와 경북도를 제외하고 누가 협력 주체로 참여하고 있는가? 이를 살펴보기 위해서 대구경북 경제통합의 연혁을 살펴보면서 어떤 그룹이 참여하였는지를 파악하도록 한다.

경제통합에 관한 양해각서가 2006년 6월에 체결되었으며, 경제통합사무국 설치(2006년 11월), 시·도 경제통합 추진조례 제정(대구시 2007. 12. 31, 경북도 2008. 1. 10) 등을 통하여 추진기반이 마련되었다.

2006년에 양해각서가 체결되면서 대구경북연구원과 학계의 지원과 참여를 바탕으로 경제통합에 대한 로드맵을 마련하였다. 또한 대구경북경제통합추진위원회가 발족(2006. 7. 31)되었다. 이 대구경북경제통합추진위원회는 시·도 경제통합 업무를 보다 체계적으로 추진하기 위하여 설립된 것으로 시·도 행정부시장(부지사)을 공동위원장으로하고 시·도 기획관리실장(기획조정본부장)을 부위원장으로 하면서 당연직 위원으로 시·도 실·국장, 시·도의회 의원, 경제계, 언론

계, 학계, 연구원 등이 참여하였다. 이 과정에서 경제통합 과제 선정과 추진방안 논의를 위해 분기별로 회의를 개최하고 있다.

한편 실무조직 형태로 경제통합 사업 발굴과 추진위원회 운영 등 경제통합을 실무적으로 뒷받침하기 위하여 시·도 공무원 각 3명과 연구원 1명 등 7명으로 구성된 경제통합사무국을 2006년 11월 대구경북연구원내에 설치하였다.

이 과정에 이르기까지 협력체계를 구축하는데 참여한 주체는 대구시장과 경북도지사, 그리고 각 관련 실·국장 등의 자치단체 소속 공무원과 함께 대구경북연구원 등의 학계와 연구소, 시·도 의회의원들, 그리고 상공회의소 인사가 참여하였으며, 이 과정을 통해서 지역내 의견을 수렴하였다고 할 수 있다. 상공회의소에서는 대구상공회의소 전무이사과 경북상공회의소 협의회 사무국장이 참여하고 있어 기업의 수요에 대응할 수 있는 기반을 구축하였다.

이 단계에까지는 협력 주체에 직접적인 이해당사자인 대구시와 경북도 주민의 참여는 미흡한 편이라 제한적인 협력거버넌스를 구성하였다고 볼 수 있다. 그러나 경제통합에 대한 법적 근거 마련을 위해 추진되었던 경제통합추진조례 제정단계에서 지역 주민의 의견이 표출되기 시작하였다. 대구시의 경우 지역주민의 반발이 존재하지 않았으나 경북도는 경북 북부지역에서 반발하게 되어 조례제정이 계속 지연되었다.

경북도 북부지역은 경북도 내 낙후지역이다. 따라서 경북도 북부 지역 주민에게는 대구경북 통합은 자신들과는 거리가 먼 선도산업 육성 전략으로 인식되었다. 더욱이, 대구경북 통합사업이 추진될 경우 대구경북 통합에서 제안되는 공동사업에 재원을 조달하기 위하여 경북 북부지역에 지원되던 낙후지역 발전 재원이 축소될 것을 우려하는 상황이었다. 이러한 지역의 민의를 수용하여 조례 제정을 논의하는 지방의회에서 지방의회의원과 주민들이 반대하였을 뿐만 아니라 경북도 소속 지역구 국회의원들이 반대하였다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 경북도는 도민 공감대 형성을 위한 세미나를 수차례 개최하고 시·도 의회 의원 간담회를 수시로 갖는 등 합의 도달에 적극

적인 노력을 하였다. 그 결과 경북도는 2008년에 조례 통과에 성공하게 되었다. 이 과정에서 조례안이 변경되었는데 경북도는 ‘낙후지역을 먼저 지원’할 것을 조례 조항에 반영하였고 이에 따라 대구시도 동일한 조항을 조례에 포함시켰다.

즉, 대구경북 경제통합은 2단계의 과정을 통하여 협력 주체가 확대되고 더욱 긴밀한 관계를 형성하게 되었다. 조례 제정 이전에는 시·도와 시·도 의원, 학계 및 연구원, 민간 기업체 인사 등이 참여하여 대구경북통합의 방향을 결정하여 일종의 지역내 엘리트그룹들 간의 협력 네트워크가 형성되기 시작하였다. 이러한 제한적인 협력 네트워크는 조례 제정 과정을 통하여 지역 주민으로 확대되기 시작하여 참여주체의 범위가 확대되고 합의 도달에 이르는 “통합적” 거버넌스를 구축하였다고 할 수 있다.

이러한 통합적 거버넌스의 구축은 경제통합분야의 우선순위 선정을 위한 원칙에서도 알 수 있다(대구경북연구원, 2006). 선정원칙으로 개방적 협치구조에서 “사회적 합의”를 통해 선정하도록 논의하였으며 구체적인 예시로는 통합에 대한 합의가 용이하게 이루어지는 분야, 통합에 대한 공유이익 창출이 큰 분야, 산업구조를 급격히 변화시켜 성장동력을 창출할 수 있는 분야, 지역간 균형발전으로 이끌어낼 수 있는 분야(낙후지역), 주민 삶의 질을 향상시킬 수 있는 분야 등이다.

#### 다. 협력의 범위

대구경북 경제통합을 추진하기 위하여 2005년 이후 경제분야를 중심으로 협력이 용이하거나 협력으로 인한 시너지 효과가 큰 공동사업을 발굴, 추진하였다. 2006년에는 19개 공동사업을 추진과제로 선정, 추진하였으며, 2007년도에는 14개 과제를 추진하여 그 중 4개 과제는 완료하였으며, 현재 29개 사업을 협력 추진하고 있다.

대구경북경제통합의 협력 범위는 직접적인 산업개발에만 제한되어 있는 것이 아니라 지역 경제발전 수준을 향상시키고 지역 주민의 삶의 질을 개선하는 사업

들까지 포함시키고 있다. 그에 따라, ① 경제산업분야, ② 생활분야, ③ 균형발전분야 등 3가지로 구분되어 발굴, 기획되고 있다(대구경북연구원, 2006).

경제산업분야는 대구경북 공동투자유치, 중소기업 해외마케팅 중점지원, 산업단지 연계 활성화, 산학연 연계 효율화, 벤처중소기업 창업활성화, 통합 DB 구축, 금융분야 공동협력 방안, 공동인력개발 등의 분야를 포괄한다.

생활분야에서는 인프라 연계성 부족을 막고 동일 생활권내 동질성 및 효율성을 극대화시키는 방향으로 생활관련 투자를 수립하는 것으로 대구광역교통권 교통카드 호환 및 공동환승할인제 시행, 권역별 관광개발계획 공동수립 등이 포함되어 있다.

균형발전분야에서는 북부지역 균형발전 공동네트워크 설치, 낙동강 그린프로젝트(에코벨트) 추진, 대구경북 도농상생교류 협력사업, 그린 BT 클러스터 구축, U-헬스케어 시스템 구축을 통한 지역의료체계 등이 기획되고 있다.

현재까지 사업 성과는 국책사업인 국립과학관과 모바일 특구를 유치하였다. 또한 컨벤션산업 육성을 위하여 EXCO Daegu 확장사업의 공동 추진 협약을 체결하였고, 2011년 세계육상선수권 대회 유치 지원, 대구경북 지식경제자유구역 지정 등을 꼽을 수 있다.

그런데 협력 사업의 내용을 구체적으로 살펴보면, 협력 사업이 사실상 사업의 집행에 있다고 보기는 힘들다. 2007년까지는 국립과학관, 모바일특구, 대구경북 경제자유구역, 세계육상선수권 대회 유치 등과 같이 중앙정부 공모사업이나 국제행사 유치사업과 같은 부분에서 대구시가 경북도를 지원한다든지 경북도가 대구시를 지원하는 형태에 머무르고 있다.

그에 따라 2008년에는 “대구경북 로봇산업 육성계획 수립”, “대구경북 섬유진흥사업 공동추진” 등과 같이 대구시와 경북도가 실제로 사업을 공동 추진하는 과제를 기획하여 추진 중에 있다.



## 라. 협력의 기반

협력의 기반으로 추진 기구, 자원조달, 제도적 안정성을 살펴보도록 한다.

시·도 경제통합조례는 전국 최초로 제정된 조례로서 추진위원회와 사무국의 설치, 추진위원회의 기능, 사업비 조달 방안 등 18조로 구성되어 있다. 이에 따라 자치단체간 협력체계의 기반은 구축되었다고 할 수 있다.

추진 조직 차원에서 대구경북 경제통합은 경제통합추진위원회와 경제통합사무국이 설치되어 있다. 여기서 경제통합추진위원회, 사무국 모두 지방자치단체 조합이나 행정협의회 형태가 아니라 협약에 따른 임의적 형태의 기구이다. 경제통합사무국이 대구시, 경북도 공무원 각각 3인과 대구경북연구원 1인 등 총 7인으로 구성되어 있어 사업을 발굴·기획하고 집행하는데 한계가 존재한다.

그렇다면 대구경북 경제통합에서는 공동과제를 매해 어떻게 발굴하고 있는가? 면접 조사에 따르면 사무국이 공동과제를 발굴하는 것이 아니라 각 시·도에서 추진하려고 하는 사업들 가운데 지역간 경쟁이 야기되리라 예상되는 사업이나 소극적인 협조가 필요한 사업들에 대하여 경제국 등 소관 실·과에서 통합추진위원회에 안건을 상정한다. 통합추진위원회에 상정된 사업계획서를 보고 양 시·도는 상호 인지하고 협력을 약속하는 형태로 진행된다. 이러한 방식으로 공동과제가 선정되는 데 있어서 사무국이 제 역할을 하고 있지 않아 추진 기구로서 경제통합을 뒷받침하고 있다고 보기는 힘들다.

한편 사무국에 인력이 충분히 확보되지 않는 것과 유사하게 대구경북 경제통합을 운영하기 위한 별도의 재원이 마련되어 있지 않다. 개별적으로 독자적인 대경통합 사업을 추진할 경우 재원 조달은 5:5로 하기로 협약만 한 상태이다. 따라서 경제통합을 적극적으로 추진하기 위해서는 이를 고민하는 상설기구와 재원 확보가 필요하다 하겠다.

〈표 3-4〉 대구경북 경제통합 사례 분석의 종합

분석 항목		분석 내용
협력 주체	주체의 범위	- 조례제정 과정에서 협력 주체 확대 - 조례제정 이전: 통합추진위원회에 시·도지사, 시·도의원, 상공회의소(2인), 교수, 언론계 등이 참여 - 조례제정 과정: 경북도 북부 등 낙후지역 주민과 관련 시·도의원, 국회의원의 적극적 의견 개진
	거버 넌스 리더십	- 지역내 의견이 수렴되는 “통합적” 거버넌스 구축 시작 - 아직까지 지방자치단체 주도적 거버넌스로 민간 상공회의소나 경제단체가 적극적으로 참여하고 있지는 않음
협력의 범위		- 정보접근성: 아직 상호정보공유 시스템 부재, 다만 대경연구원이 공통 정보 보유하고 있으나 정보자원을 각 시도 자치단체와 공유하지는 않음 - 2006년 19개, 2007년 14개 공동사업 추진 - 중앙정부 공모사업이나 국제행사 유치사업을 상호 지원하는 수준 - 사실상의 공동사업 추진은 2008년 기획 시작 - 종합계획이 아직 마련되어 있지 않음
협력의 기반	제도적 안정성	- 양해각서(MOU)와 조례로 자치단체간 협력체계 구축
	추진 기구	- 경제통합 추진위원회와 사무국이 존재 - 그러나 사무국이 독자적인 집행기구로서 역할을 수행하지 못함 - 매해 대구와 경북도가 자체 사업계획서 교환하는 수준으로 독자적인 대경통합 사업 계획을 구상하는 절차는 존재하지 않음
	재원 조달	- 사무국 인력은 시·도에서 파견 - 독자적인 대경통합 사업 추진시, 재원조달은 5:5로 협약 (현재까지 공동사업 추진이 없어 별도의 재원조달은 없었음)

### 3. 부산진해 경제자유구역

#### 가. 개요

부산진해 경제자유구역은 2003년 10월 30일 재정경제부(현 기획재정부)에 의해 승인된 지역으로 국제 비즈니스 사업, 항공물류, 레저산업 등의 발전을 목표로 설치되었다.

부산진해경제자유구역청은 신항만지역(물류, 유통, 국제업무, 해사), 명지지역(항공물류 및 첨단부품소재), 지사지역(외국인전용 첨단산업, R&D센터 육성), 두동지역(메카트로닉스, 전문교육, R&D), 용동지역(물류, 유통, 여가, 호양) 등으로 구분하여 외국인 투자유치를 노력하고 있으며 이를 위한 산업단지 개발, 기반시설 구축, 그리고 경영·기술 서비스 등의 지원 서비스 공급을 추진하고 있다.

2008년 10월 면접조사에 따르면, 투자유치의 누적적인 실적은 2004년 3월에서 2008년 9월까지 해외 45건으로 51.2억 달러에 이르렀으며 2008년 올해 3건 3.2억 달러를 유치하였다.

부산진해 경제자유구역청은 “경제자유구역법” 제27조에 의하여 시·도의 사무를 위임받아 처리하는 행정기구로 조직 위상으로는 “지방자치법”에 규정되어 있는 지방자치단체조합의 성격을 지닌다. 과거 2006년경 지방자치단체조합의 불분명한 성격으로 특별지방자치단체화 얘기도 존재하였으나 지방자치단체의 반발로 무마되어 광양만 경제자유구역청과 함께 지방자치단체조합의 성격을 그대로 유지하고 있다.

부산진해 경제자유구역청은 지방자치단체조합의 성격으로 운영되고 있으므로 부산시와 경상남도 도청으로부터 직원이 파견되어 3년 근무하고 본청으로 복귀하는 형태로 운영되고 있다.

〈표 3-5〉 경제자유구역 현황(1)

구분	인천 (’03.8.6 지정)	부산·진해 (’03.10.27 지정)	광양만권 (’03.10.27 지정)
위치	송도, 영종, 청라 일원 총3개 지구	부산 강서구 및 경남 진 해시 일원 총 5개 지구	여수·순천·광양시 및 경남 하동군 일원 총 5개 지구
면적	209.4km <sup>2</sup> (6,333만평)	104.8km <sup>2</sup> (3,154만평)	90.38km <sup>2</sup> (2,691만평)
기간	’20년까지 단계별 추진 - 1단계: ’08년까지 - 2단계: ’20년까지	’20년까지 단계별 추진 - 1단계: ’06년까지 - 2단계: ’10년까지 - 3단계: ’20년까지	’20년까지 단계별 추진 - 1단계: ’10년까지 - 2단계: ’15년까지 - 3단계: ’20년까지
추정 사업비	14조 7,610억원	7조 6,902억원	8조 1,000억원
재달 조원	국고지원(21.4%) 지자체(45.7%) 민자·외자(6.7%) 한국토공(26.2%)	국고지원(27.7%) 지자체(40%) 민자·외자(32.3%)	국고지원(43.5%) 지자체(27.9%) 민자·외자(28.6%)
개발 방향	국제 비즈니스, 항공물류, 첨단산업클러스터, 해양 관광 및 레저	물류유통, 항공물류, 국제 업무, 관광레저, 첨단산업	철강, 조선, 항만물류

〈표 3-6〉 경제자유구역 현황(2)

구분	경기·충남 (’08.5.6 지정)	대구·경북 (’08.5.6 지정)	전북(군산·새만금) (’08.5.6 지정)
위치	평택·당진항 인근 충남 및 경기 일원 5개 지구	대구광역시, 경산시, 영천 시, 구미시 일원 10개 지 구	전라북도 군산시, 부안군, 새만금 간척지 및 고군산 군도 일원 4개 지구
면적	68.136km <sup>2</sup> (2,061만평)	34.742km <sup>2</sup> (1,051만평)	96.3km <sup>2</sup> (3,913만평)
기간	’25년까지 단계별 추진 - 1단계: ’08년~’13년 - 2단계: ’14년~’19년 - 3단계: ’20년~’25년	’20년까지 단계별 추진 - 1단계: ’08년~’13년 - 2단계: ’14년~’20년	’30년까지 단계별 추진 - 1단계: ’08년~’20년 - 2단계: ’21년~’30년
개발 방향	세계적 수준의 첨단기술 산업 클러스터 완성 동북아 수출입 전진기지 및 부가가치 물류기지 건설	동북아 지식기반산업중심 도시 지역 특화지식기반산 업 육성과 함께 글로벌 산 업 클러스터 구축	미래형 신산업의 핵심 생 산지대로 육성 동아시아 최고의 국제적인 관광·레저 신흥거점 육성

## 나. 협력 주체 및 협력 동기

경제자유구역은 규제완화 및 외자유치 촉진을 통해 국가경쟁력을 강화하기 위하여 지정하는 것으로 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률(이하 경제자유구역법)」에 근거하고 있고 있다. 이러한 경제자유구역청은 해당 지역의 경제 발전에도 도움이 되므로 각 지역은 경제자유구역청을 유치하기 위해 각고의 노력을 하고 있다. 부산과 경상남도도 자유구역으로 지정받기 위하여 공동으로 협력한 것이 협력의 주요 동기라고 할 수 있다.

경제자유구역청은 경제자유구역내 개발사업을 추진하고 있으며 특히 외자유치를 목적으로 설치되었으므로 외자유치 및 민원 행정 기능을 담당하여 지방자치단체의 고유 영역을 위임받아 사업을 추진한다.

경제협력의 주체는 조합회의 구성원을 통해서 일차적으로 파악할 수 있을 것이다. 부산진해경제자유구역청의 조합회의 구성원을 살펴보면 다음과 같다. 조합회의 위원은 총 13인으로 부산측에서 6인, 경상남도측에서 6인, 그리고 지식경제부 1인으로 구성되어 있다.

구체적으로 살펴보면 부산의 경우, 본청 국장급 2인, 부산시 의원 2인, 기업인 1인, 경제자유구역이 소재하고 있는 강서구의 부구청장 1인 등이다. 또한, 경상남도도 유사하게 구성되어 도청 국장급 2인, 경남도 의원 2인, 경남발전연구원 1인, 진해시 부시장 1인 등이 포함된다. 조합회의에서 포함되어 있는 협력 주체를 살펴보면, 각 시·도, 민간인 2인, 지방의회 의원, 그리고 경제자유구역청이 소재한 기초자치단체가 모여 논의하는 것을 알 수 있다.

그런데 경제자유구역청은 지방자치단체간 자발적인 조합 형태에 그치지 않는다. 경제자유구역은 중앙정부 시책 하에 추진되는 것이므로 중앙부처와 지방자치단체간의 결합 형태라고 할 수 있다. 그에 따라 경제자유구역내 사업 집행에 여러 주체들이 복잡하게 결부되어 있었다.

경제자유구역법에 따르면 경제자유구역청은 시·도지사가 설치하는 것으로 만약 2개 이상의 시·도를 포함할 경우 시·도지사가 협의하여 설치하도록 되어

있으며, 경제자유구역청장은 지식경제부장관과 사전협의를 통해 시·도지사가 임명하도록 되어 있다. 부산진해경제자유구역청의 경우에는 부산시와 경상남도가 경제자유구역청장을 중앙행정기관장과의 협의 하에 임명하게 된다.

그런데 부산진해경제자유구역청은 경제자유구역청이면서 동시에 지방자치법상의 지방자치단체조합으로 결성되었다. 따라서 다른 중앙부처가 경제자유구역청의 운영에 개입하도록 되어 있다. 부산진해경제자유구역청은 지방자치단체조합이기 때문에 행정안전부 장관으로부터 그 규약을 승인받고 일상적인 관리·감독을 받도록 되어 있고, 지식경제부(장관, 경제자유구역위원회)로부터 개발계획이나 주요 의결사항들을 승인 또는 허가 받아야 한다.

그에 따라 부산진해경제자유구역은 부산시와 경상남도가 주요 경제협력 주체가 되는 하나 지식경제부, 행정안전부, 그리고 개발사업 성격에 따라 관련 소관 부처(국토해양부 등)가 경제자유구역의 운용에 개입하게 되어 있다.

부산진해 경제자유구역청은 상급 지도·감독 기관이 불분명하고 지식경제부와 기획재정부, 행정안전부, 법제처 등 여러 다양한 중앙부처로 구성된 다원적 추진체계 하에 있기 때문에, 부산시와 경상남도 간의 자율적 지역 협력이 제약되고 있는 상황이라고 할 수 있다.

〈표 3-7〉 경제자유구역 주체의 역할

추진기구		담당기능
중앙정부	경제자유구역위원회	지방자치단체의 경제자유구역 지정신청 및 개발사업자의 실시계획 심의·의결
	경제자유구역기획단	중앙정부 차원의 경제자유구역사업 총괄
지방자치단체	각 지방자치단체	경제자유구역 지정신청 및 개발사업의 시행
관련기관	청와대 동북아위원회 등	총괄계획수립, 부처간 의견조정, 민간부문 의견수렴 등
	동북아물류중심기획단	경제자유구역 항만배후지역의 개발과 외국기업 유치
	Invest Korea	외국인 투자자 발굴 및 유치
경제자유구역청		사업 시행

〈표 3-8〉 경제자유구역위원회의 역할

- 지식경제부에 설치되어 있는 심의·의결기구로 2003년 7월~2008년 4월까지 총 24차례 회의를 개최
- 심의·의결사항: 경제자유구역에 관한 기본정책과 제도, 경제자유구역의 지정, 지정해제 및 변경, 경제자유구역개발계획, 경제자유구역에서 외국인투자기업들이 사업하는데 필요한 행정서비스 지원사항 등

#### 다. 협력의 범위

부산진해 경제자유구역청은 개발계획의 수립과 구체적인 사업계획을 조합회의를 통하여 논의하고 사업을 직접 실행한다. 그런데 사업의 집행은 해당 관할 구역에 따라 구획된다. 즉, 부산시 강서구에 해당되는 경제자유구역청 내 사업은 부산시가 집행 또는 감독하며, 진해시에 속하는 구역내 사업은 경상남도가 집행 또는 감독하게 된다.

협력의 범위는 외관상으로는 계획에서 사업의 공동 집행으로 경제개발의 모든 영역에 해당되나 사실상 각자 개발계획을 수립하고 조합회의에서는 상정된 개발계획을 승인하는 형태에 머무르는 형편이다. 또한 언급하였듯이 사업 집행도 각 지방자치단체가 독자적으로 수행하고 있었다. 따라서 상호간에 경제 및 시장 관련 정보를 공유하거나 하는 부차적인 협력 활동이 이루어지지 않고 있었다.

#### 라. 협력의 기반

부산진해 경제자유구역청은 지방자치단체조합이므로 규약을 구성하고 조합회의가 국회처럼 의사결정을 수행하는 제도적 절차를 따른다. 조합회의에서 심의하는 안건은 개발사업, 투자사업, 시·군으로부터 위임된 특례 위임사무, 국가 위임사무 등이었다.

조합규약은 조합회의의 구성 및 의결사항, 조합의 사무, 조합장과 사무기구의 설치, 경비부담 및 예산 회계 등 전문 18조로 구성되어 있다. 비록 조합사무의

독립성과 책임을 명시하고 있으나 지방자치단체와의 중복성 문제가 제기될 경우에 어떠한 권한을 가질 수 있는지 그리고 책임 소재의 판가름 등이 명시되지 않고 있어 독자적인 운영에 대한 제도적 근거가 미흡한 측면이 존재한다.

한편 재원조달과 관련하여 규약 제 14조에 따르면, 경제자유구역청의 운영경비는 중앙정부 지원금, 지자체의 분담금, 기타 수입 등으로 충당하고 있으며, 직접 사업비는 해당 지자체가 부담하도록 되어 있다. 예컨대, 진해에서 이루어지는 사업은 경상남도가 부담하고 부산에서 진행되는 사업의 사업비는 부산시에서 조달한다. 면접 조사에 따르면, 중앙정부가 대응자금(matching fund) 형태로 재정 지원이 이루어지는 사업의 경우에 부산시와 경상남도 각각 자신의 구역에서 해당 사업을 집행하려고 하는 경향이 존재하여 대체로 사업비와 규모를 반반으로 조절하고 있다고 한다.

그런데 이러한 재원조달과 사업 운영은 각 지자체가 해당 지역의 사업을 독자적으로 추진하는 것을 의미하므로, 경제자유구역이라는 이름 하에 지역간 경제협력을 추진한다고 하기는 힘들다.

〈표 3-9〉 부산진해경제자유구역 조합 규약의 경비부담

제14조(경비부담)	
①	조합의 경비는 정부의 지원금, 조합원인 지방자치단체의 분담금, 기타 수입금으로 충당한다.
②	경제자유구역 개발에 따른 사업비는 사업구역(행정구역에 의한 구분)을 말한다) 해당 지방자치단체의 부담으로 하고, 조합의 운영에 필요한 경비는 각 2분의 1씩 부담하는 것을 원칙으로 한다.

〈표 3-10〉 부산진해 경제자유구역 사례 분석의 종합

분석 항목		분석 내용
협력 주체	주체의 범위	- 조합의회에 부산, 경상남도와 함께 각 시·도 지방의회 의원, 민간인 2인, 기초자치단체가 위원으로 참석, 광역-기초 간, 그리고 공공-민간 간 협력의 틀은 마련 - 그럼에도 경제자유구역청이므로 지식경제부 등 중앙부처의 난립 존재



분석 항목		분석 내용
협력 주체	거버 넌스 리더십	- 부산과 경남도가 각자 사업을 집행하는 비통합형 거버넌스 - 부산과 경남도 각각의 거버넌스 리더십 분리와 경제자유구역청의 약한 권한
협력의 범위		- 정보접근성: 부산진해 경제자유구역 안의 정보 공유하나 각 시·도에 대한 정보는 공유하지 않음 - 종합적인 개발계획 존재 - 외관상으로는 계획수립부터 사업집행까지 협력 - 실제로는 각 관할구역별 독자적인 사업 집행
협력의 기반	제도적 안정성	- “부산진해 경제자유구역 조합규약”으로 사무처리의 절차 마련
	추진 기구	- 조합의회와 사무소로서 경제자유구역청이 존재 - 그러나 중앙부처의 난립과 두 지자체의 공무원 파견 등으로 경제자유구역청의 권한이 미비
	재원 조달	- 독자 개발영역 안의 재원 조달

#### 4. 부울경 협력발전지역

##### 가. 개요

생활·경제권이 인접한 부산·울산·경남의 공동현안에 대한 상호협조 및 공동대응하기로 합의하기로 하고 지방자치법에 의거하여 부산권(부산, 경남) 행정협의회가 1967년 1월 12일에 구성되었다.

행정협의회가 구성되긴 하였으나 1973년 7월 26일에 제1차 회의가 시작되었으며, 2004년 4월까지 총 10회 개최되었으며, 울산시가 1997년 7월 광역시로 승격함에 따라 “부산·울산·경남 3개 시·도 공동 현안 간담회”를 운영하고 있다. 2006년 이후 연 2회 정도 개최하고 있으며 3개 시·도가 순회하여 개최한다(부산 → 경남 → 울산 순).

## 나. 협력 주체 및 협력 동기

부울경 행정협의회는 지방 의회 의원들이 참석하지 않는 순수한 지방자치단체 간 만남의 공간으로 활용되고 있다. 이에 따라 행정협의회에는 부산, 울산, 경상남도 등 3개 지역의 시·도지사과 관련 실·국장이 참석하고 있다. 또한 안건이 있을 경우 실무협의회를 개최되며 3개 시·도 기획관리실장이 참석한다.

## 다. 협력의 범위

최근 2008년 4월 11일에 울산에서 행정협의회가 개최되어 안건을 논의하고 협의하였다. 부울경행정협의회는 협의 범위를 제한하지 않고 있으므로 경제 영역이 아닌 환경, 교통 등도 포함하고 있다. 그러나, 2008년 4월 안건을 살펴보면 대체로 경제와 관련된 안건들을 많이 논의하여, 부울경행정협의회가 경제협력의 추진기구로 기능하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 3-11〉 제8차 부·울·경 발전협의회 주요 안건(2008. 4. 11)

### 합의사항 추진상황 - 19건

- 동남권 신공항 건설
- 동해남부선 복선전철화사업 광역지정 해제
- 부전~마산 복선 전철 건설
- 동남권 자동차산업 공동발전 도모
- 시장개척단 공동 파견
- 해외사무소 공동 이용
- 적조피해 예방대책 공동 추진
- 부·울·경 발전연구원의 공동연구 추진
- 울산 정밀화학지원센터 공동 이용
- 부산디자인센터 공동 이용
- 동남광역권 순회 채용박람회 공동 개최
- '지역경제교육센터'의 확대 운영
- 함양~울산간 고속국도 건설 추진(밀양~울산구간)
- 부산외곽순환 고속도로 조기 건설

- 남해안 고속화 철도 건설
- 울산(무거동)~경남(양산 웅상)~부산(노포)간 광역전철 조기 개통
- 울산(골화)~경남(양산 북청)간 광역경전철 구축
- 동남권 핵심사업 공동연구 개발
- 동남권 광역관광 공동 마케팅 추진

#### ■ 토의의제 - 6건

- 첨단 의료복합단지 동남권 공동유치(부산·경남)
- 부·울·경 발전협의회 「분과위」 설치(부산·울산)
- 2009 울산세계웅기문화엑스포 개최 협조(울산)
- 동남권 BT지원기관 공동 이용(부산)
- 동남권 주력산업 전문인력 Pool 구축 활용(울산)
- 동남경제권 발전을 위한 협력조례 공동제정(경남)

#### ■ 협조사항 - 9건

- 「2008 국제 환경·에너지 산업전」 개최(부산)
- 2020 하계올림픽 부산 유치 추진 협조(〃)
- 제8회 부산 국제건축문화제 개최 지원(〃)
- 2008 부산 국제모터쇼 개최 협조(〃)
- 동남권 국제수산무역 EXPO 육성(〃)
- 2008 부산·울산·경남 채용박람회 개최(울산)
- 2009 제45회 울산 세계양궁선수권 대회(〃)
- 2008 람사르총회 참여 및 홍보 협조(경남)
- 2008 대한민국 국제 요트대전 참여 및 홍보 협조(〃)

## 라. 협력의 기반

부울경행정협의회는 행정협의회로 운영되어 안전이 있을 경우에 협의를 하는 비상설기구이므로 별도의 재원을 확보하지 않고 있다. 또한 부산-울산-경남도 간의 어떠한 규약을 마련하고 있지 않다.

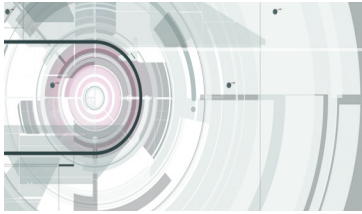
한편, 부울경행정협의회와 별도로 최근 동남권 광역경제권 강화를 위하여 부산시 등은 행정조직을 정비하고 있어, 지역간 경제협력의 추진틀을 자치단체 내

부적으로 조직하고 있는 것을 알 수 있다. 부산시의 경우 광역행정담당팀을 신설하고 사무관 1명과 직원 4명을 배치하고 있으며, 이 팀에서 부울경발전협의회, 전국 시도지사협의회, 영남권 시도지사회의, 지역균형발전협의회, 시·도간 각종 협의회 운영에 관한 사항, 지방이양 및 지방분권에 관한 사항 등을 총괄하고 있다.

또한, 민간 영역에서 자발적인 추진조직이 만들어지고 있는 것도 특기할만하다. 동남권 광역협력체제 구축을 위하여 지역 주민이 원하는 방향으로 경제협력이 달성될 필요를 느낀 일부 시민단체가 “부울경 시민사회단체 협의회”를 2008년 4월 15일 공식 출범하였다. 부울경 시민단체협의회에는 부산시민단체협의회, 부산경제살리기시민연대, 부산환경운동연합, 경남사랑회 등 부울경 112개 시민단체가 참여하고 있어 활동을 시작하고 있으나 아직까지 가시적인 성과는 없다.

〈표 3-12〉 부울경협력발전지역 사례 분석의 종합

분석 항목		분석 내용
협력 주체	주체의 범위	- 부산-울산-경상남도의 순수 자치단체간 협의회 - 지방의회 의원 등 민간영역 제외
	거버 넌스 리더십	- 행정협의회를 통해 안건을 논의하므로 느슨한 수평적 거버넌스 구축 하고 리더십이 약함
협력의 범위		- 협력 범위는 경제영역에서 비경제영역까지 포괄 - 시장개척단 등의 공동파견, 공동연구 등이 안건으로 존재
협력의 기반	제도적 안정성	- 별도의 규약이나 협약 없음
	추진 기구	- 부울경행정협의회를 위한 별도 추진기구는 없음 - 그러나 최근 광역행정팀을 신설하는 등 지역간 경제협력을 통합적으로 추진하려는 부산시의 노력이 있었음 - 오히려 “부울경 시민사회단체 협의회”라는 민간 영역의 움직임 활발
	재원 조달	- 별도 재원 없음



## 제 4 장 지역간 경제협력의 의견분석

### 제1절 조사개요

#### 1. 조사목적 및 내용

본 연구에서는 지역간 경제협력의 추진실태와 핵심적인 정책요소에 대한 지역경제개발 전문가들의 인식과 평가를 토대로 정책대안을 마련하고자 전문가 조사를 실시하였다. 전문가들이 평가하고 있는 지역간 경제협력의 문제점을 파악하고 향후 지역간 경제협력 활성화를 위한 정책수단을 파악하기 위하여 지역개발, 도시계획, 행정학 등에 종사하는 교수, 연구소 연구원, 그리고 지역간 경제협력 사업들을 추진하는 공무원들을 대상으로 조사가 실시되었다.

설문조사의 내용은 조사 목적에 따라 크게 4가지 차원으로 구성되었다. 첫째, 지역간 경제협력사업의 추진실태를 조사하였다. 지역간 경제협력의 추진실태는 여러 측면에서 평가될 수 있는데, 본 연구에서는 ① 필요한 만큼의 추진 여부, ② 지역 내 및 지역의 협력 주체들과의 관계, ③ 협력 분야별 협력 빈도 등을 살펴보았다.

둘째, 정부 지원의 수준과 내용을 분석하기 위하여, 협력 협의 단계와 추진 단계별로 경제협력의 어려움 및 성공요인을 조사하였다. 예를 들어 경제 협력이 필요하여 협력하려고 하는 단계에서 부딪히는 미시적인 장애요인들(예: 정보접근성)이 무엇인지 파악하여 정부나 지방자치단체 등이 무엇을 지원해야하는지

를 판별하도록 한다.

셋째, 효과적이고 효율적인 미래 협력사업의 방향에 대한 시사점을 얻기 위하여 지방자치단체 시각에서 우선적인 협력 대상, 협력 분야, 협력 수준 등에 대한 전문가 의견을 조사하였다.

넷째, 협력사업을 활성화하기 위한 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담과 새로운 기구의 도입에 대한 전문가의 평가를 조사하여 정책대안에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

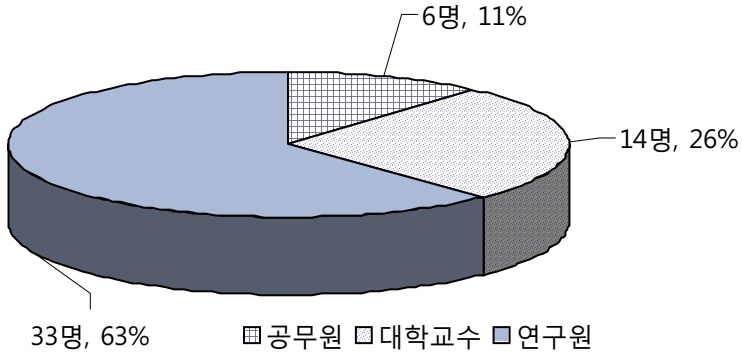
본 조사의 조사 기간은 10월 1일~10월 15일까지 보름 간 진행되었으며, 전문가들에게 이메일을 통하여 설문지안을 배포하고 회수율을 높이기 위해 전화로 응답을 독려하여 이메일과 팩스로 53부를 회수하였다.

## 2. 응답자의 분포

응답자는 총 53명으로 대학 교수 14명, 연구기관 종사자 33명, 공무원 6명이었다. 본 연구에서 지역간 경제협력 사례 지역으로 선정된 부울경 협력발전지역, 대구-경북 통합, 부산진해 경제자유구역에서 각각 1명이 대표자 격으로 응답하기를 요청하였으며, 그에 따라 대구, 경북, 부산, 울산, 경남, 경제자유구역청에 종사하는 공무원 1인씩이 응답하였다.

응답자의 해당 분야 경력은 평균 8.8년이며 표준편차는 6.7년으로 중견 전문가들이 응답하였으며, 최장 근속 연수가 28년인 교수도 포함되어 있어 관련 분야의 활동 경험이 전문가 의견 조사 신뢰도를 제고하는 것으로 보여진다. 응답자 직업별로 근속연수를 살펴보면, 교수의 근속연수가 평균 10년으로 공무원(2.8년)이나 연구원(9.9년)보다 해당 분야 경력이 상대적으로 더 길었다.

〈그림 4-1〉 응답자의 직업 분포



〈표 4-1〉 응답자의 근무연수

	응답자수	평균	표준편차	최대값	최소값
교수	14	10.29	8.38	28	1
연구원	33	8.99	5.96	23	1
공무원	6	2.78	0.72	4	2
계	53	8.62	6.66	28	1

## 제2절 지역간 경제협력의 추진실태

### 1. 추진실태 분석틀

지역간 경제협력에 대한 특성이나 양태는 여러 가지 측면에서 살펴 볼 수 있을 것이나 본 연구에서는 다음과 같이 지역간 경제협력의 필요성, 지역간 협력 사업의 활성화 정도, 협력 대상과의 관계, 협력 분야를 중심으로 살펴보았다.

- ① 경제협력의 필요성: 일반적인 협력과 지역간 경제협력 간 필요정도 비교
- ② 경제협력 활성화 정도: 협력사업이 필요한 만큼의 추진 정도
- ③ 경제협력 대상과의 관계: 경제 협력에 관여하는 지역내, 지역의 주체들과의 협력 빈도
- ④ 경제협력의 분야: 경제 협력의 여러 하위 영역들에서의 협력 빈도

지역간 경제협력의 위상을 평가하기 위한 방법의 일환으로 일반적인 지역간 협력사업들과 비교하여 경제협력사업들의 필요성 정도에 대한 전문가 의견을 조사하였다. 이 때 지역간 협력사업은 경제협력을 포함하여 혐오시설 설치, 공공시설 설치 등 9개 항목을 포함시켰다. 한편, 지역간 경제 협력의 활성화에 대해선, 경제협력의 추진 정도를 물었다. 경제협력 활성화에 대한 측정은 목표 달성 및 성과 지표로 물어볼 수 있으나 우리나라에선 경제협력이 아직 맹아기에 있으므로 단순한 추진 정도를 묻는 것이 적절하리라 보았다. 경제협력 대상과의 관계는 경제협력 거버넌스에 해당되는 민간, 공공, 지역내, 지역의 등의 주체들과의 협력 관계를 물어보아 협력 주체의 범위를 파악하기 위해 조사하였다. 마지막으로 협력의 폭과 깊이를 파악하기 위하여 경제 협력의 하위 영역들 내 교류 정도를 전문가들에게 평가하도록 하였다.

〈그림 4-2〉 협력 추진 실태에 대한 평가틀

협력에 대한 평가틀	세부 평가항목
협력추진의 중요성	- 경제협력의 필요성
협력의 폭과 깊이	- 경제협력 활성화 정도 - 경제협력 하위영역별 협력정도
협력의 주체	- 경제협력 대상과의 관계



## 2. 추진실태 분석

### 가. 협력추진의 중요성

경제협력의 필요 정도와 이를 통한 위상 정립을 확인하기 위하여 지역 발전을 위한 협력사업은 경제협력을 포함하여 9개 영역으로 구분하여 조사하였다. 9개 영역은 ① 지역간 경제협력, ② 도로, 다리 등 교통시설 설치, ③ 하수처리장 등 혐오시설 설치 및 운영, ④ 복지관 등 공공시설 설치 및 운영, ⑤ 교육시설 설치 및 운영, ⑥ 지역간 친선교류, ⑦ 국제대회나 관광이벤트, 축제 등의 공동개최, ⑧ 수자원 관리, ⑨ 소방서비스 등 일반 공공서비스 등으로 구분하였다. 또한 필요성 정도를 파악하기 위하여 전문가들에게 각 영역별 협력의 필요성을 척도 1점에서 5점까지의 리커트 척도를 이용하여 정도를 표시하도록 요구하였다.

한편 지역간 협력에서 경제협력의 영역을 명확히 하기 위하여 설문문항에서 지역간 경제협력은 산업개발, 기술혁신, 판매유통, 해외시장개척 등 산업 및 기업 개발과 관련된 협력활동을 의미한다는 것을 명시하였다. 이를 통하여 경제적인 간접효과를 유발시키는 교통시설 설치나 관광 상품 개발 등은 제외시켰다.

조사 결과, 지역간 협력의 9개 영역 가운데 상위 4개 영역은 수자원 관리(4.60점), 혐오시설 설치(4.32점), 지역간 경제협력(4.26점), 교통시설 설치(3.94점)로 나타났다. 혐오시설 설치와 관련하여 수자원 관리가 지역간 협력 필요성 측면에서 더 높게 나타난 것은 수계와 관련하여 공동자원 관리라는 요소를 무시할 수 없기 때문으로 보인다.

지역간 경제협력 필요성에 대한 전문가 평점은 4.26점으로 5점 만점에 가까운 수치로 경제협력의 중요성에 전문가들이 동의하고 있음을 알 수 있다. 그리고 협력 필요성의 우선순위를 볼 때 지역간 경제협력이 수자원 관리나 혐오시설 설치 다음으로 세 번째로 높은 영역으로 평가되었다. 경제협력의 필요성은 일반적으로 중요시되는 교통시설 설치보다 더 높게 나타났다. 또한 최근에 지방자치단체 간 공동 관광루트 개발이나 축제 공동 개최 등이 빈번하게 이루어지고 있

다. 하지만 이들의 경제적 효과를 무시할 수는 없지만 전문가들은 산업개발과 관련한 지역간 경제협력을 축제나 행사의 공동개최보다 더 시급하게 필요하다는 것을 지적하고 있다.

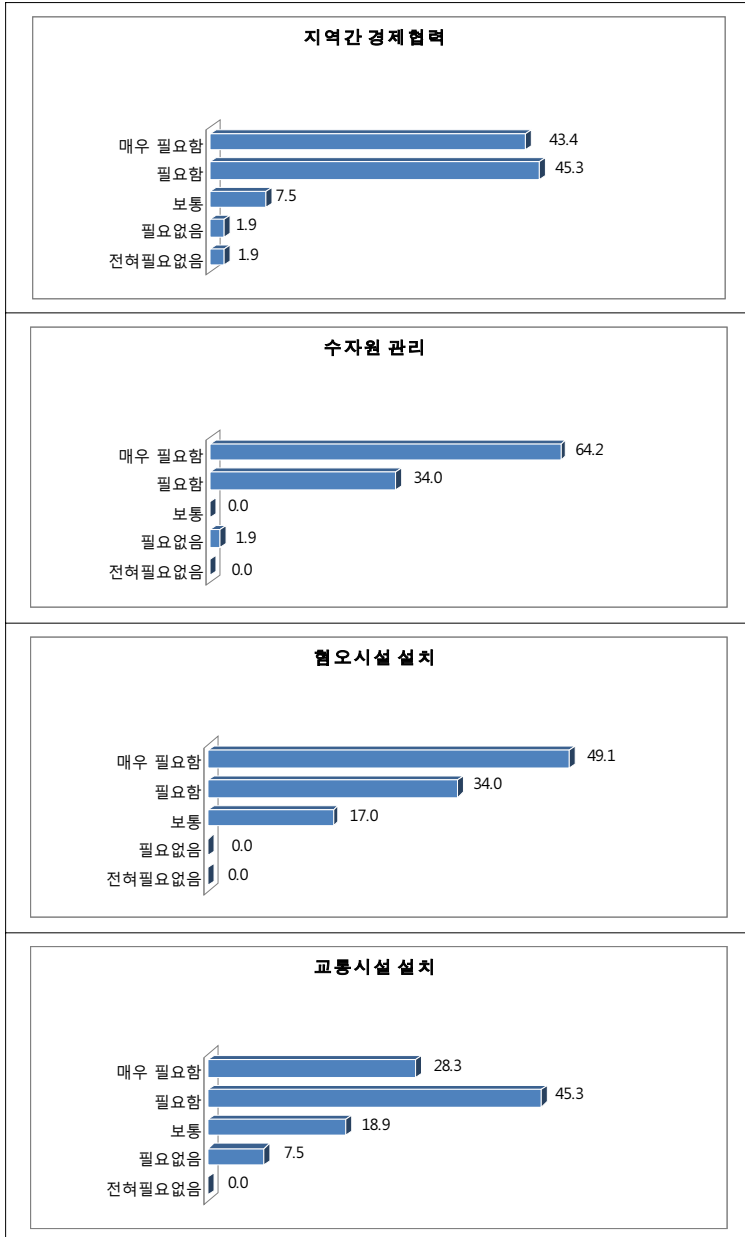
따라서 전문가의견 조사 결과, 지역의 부가가치를 창출하기 위해선 지역간 경쟁보다는 산업 및 기업투자 측면에서 지역간 협력이 우선적으로 시행되어야 한다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-2〉 여타 협력 영역 중 지역간 경제협력의 위상

지역간 협력의 영역		평균	표준편차
지역간 경제협력		4.26	0.84
비경제 영역	교통시설 설치	3.94	0.89
	협오시설 설치 및 운영	4.32	0.75
	공공시설 설치 및 운영	3.42	0.97
	교육시설 설치 및 운영	3.43	0.89
	친선교류	3.19	0.98
	국제대회나 관광이벤트, 축제 등 공동개최	3.46	0.96
	수자원 관리	4.60	0.60
	일반 공공서비스(공동구매, 소방서비스)	3.51	0.87

주: 리커트척도(1점~5점), 친선교류항목에 대한 응답자 수는 52명이며, 그 외 항목 응답자 수는 총 53명

〈그림 4-3〉 영역별 지역간 협력의 필요성 정도(%)



주 : 응답자는 53명

4개 영역별로 필요성 정도의 응답 여부를 자세히 살펴보면, 협력이 가장 많이 필요한 영역으로 지적된 수자원 관리는 지역간 협력이 “매우 필요하다”는 지적이 64%로 압도적으로 많고 “필요하다”는 지적이 34%였다. 이와 유사하게 혐오시설 설치와 관련된 지역간 협력도 “매우 필요하다”는 지적이 49%, “필요하다”는 지적이 34%로 필요하다와 매우 필요하다의 항목간 응답 차이가 존재하였다. 이와 반대로 지역간 경제협력의 경우 전문가들은 “매우 필요하다”(43%), “필요하다”(45%)로 유사하게 답변하고 있음을 알 수 있다.

요컨대, 상위 3개 영역에서는 사실상 “필요하다”와 “매우 필요하다”의 긍정적인 항목을 합칠 경우 수자원 관리 98%, 혐오시설 설치 83%, 지역간 경제협력 88%로 나타나 지역간 경제협력이 혐오시설 설치보다 더 높게 나타났다. 필요성 정도에 대한 긍정적인 항목을 합칠 경우 지역간 경제협력은 수자원 관리 다음으로 협력이 가장 많이 필요한 영역이라고 할 수 있겠다.

## 나. 협력의 폭과 깊이

### 1) 경제협력의 활성화 정도

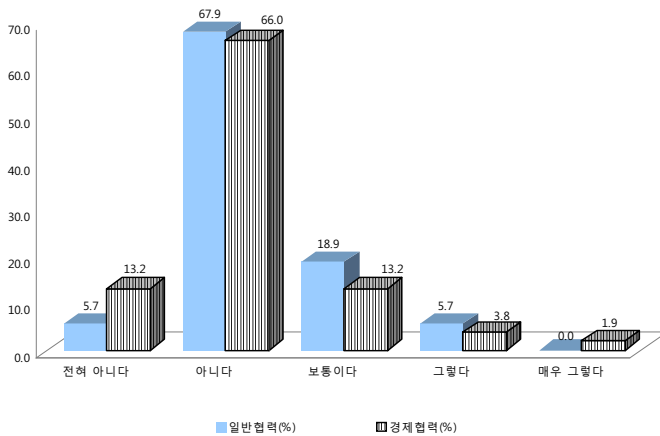
본 연구에서는 지역간 경제협력의 추진 성과를 목표 달성 정도라는 지표보다는 지역간 협력이 필요한 만큼 사업이 착수되어 시작되었는지를 조사하였다. 활성화 정도에 대하여 1점에서 5점까지 점수를 주었을 때 지역간 일반 협력의 평균은 2.25점이고 표준편차는 0.65점이었다. 또한 지역간 경제협력의 평균은 2.13점, 표준편차는 0.77점이었다. 활성화가 보통이다가 3점임을 감안할 때 경제협력과 일반적인 협력에 대하여 과거에 협력사업이 모두 부진했다고 지적하였다.

한편 지역간 일반 협력에 비하여 경제협력은 더욱 부정적인 평가를 받은 것으로 나타났다. 일반적인 지역간 협력의 활성화 정도에 대하여 68%가 “활성화되지 않았다”라고 답하였고 이와 유사하게 경제협력에 대하여도 66%가 “활성화되지 않았다”라고 응답하였다. 하지만, “전혀 활성화되지 않았다”라는 가장 부정적인 평가를 보인 전문가들은 경제협력과 관련하여 상대적으로 더 많았다. 일반

적 지역간 협력에 대해선 오직 6%가 “전혀 활성화되지 않았다”라고 평가한데 반해, 지역간 경제협력에 대해서는 13%가 “전혀 활성화되지 않았다”라고 응답하였다.

이는 현재까지의 협력사업 추진 정도에서 경제협력사업이 특히나 부진하여, 지역간 경제협력이 두 번째로 중요한 협력 영역이라는 전문가들의 주장과 아주 상반된 현실이 진행되고 있음을 보여준다.

〈그림 4-4〉 지역간 협력사업의 활성화 정도(%)



## 2) 경제협력의 하위 영역

현재까지의 지역간 경제협력의 범위를 파악하기 위하여 본 연구에서는 경제협력의 하위 영역을 다음과 같이 9개로 상정하였다. 이 9개 영역은 생산에서 마케팅까지 경제활동 영역에서부터 경제활동을 지원하는 사회간접 환경까지 포괄한다. 9개 영역은 ① 기술혁신, ② 산업단지의 공동 건설, ③ 교육 및 인력양성, ④ 기업유치, ⑤ 도로 등 사회간접자본(SOC) 건설, ⑥ 공동브랜드 개발, ⑦ 공동

마케팅, ⑧ 해외시장 공동 개척, ⑨ 경제관련 국제 행사 개최 등이었다. 9개 영역 별로 협력이 어느 정도 진행되었는지를 1점에서 5점까지 매기게 하였다.

현재까지 지역간 경제협력 추진 실태를 평가한 결과, 지역간 경제협력이 상대적으로 원활하게 이루어진 분야는 “도로 등 사회간접자본 건설(2.96점)”이었으며, 그 다음으로 “산업단지 공동건설(2.45점)”, “경제 관련 국제 행사 개최(2.43점)”, “해외 시장 공동개척(2.29점)” 등으로 나타났다. 협력이 상대적으로 활발한 사회간접자본 건설도 협력 추진 중간 점수인 3점에 모자라는 2.96점으로 평가되어 지역간 경제협력이 거의 활성화되지 않았음을 다시 확인할 수 있다.

또한 협력이 미활성화되었을 뿐만 아니라 협력의 범위도 제한되어 있음을 알 수 있다. 전문가 응답을 협력 영역의 성격 차원에서 살펴보면, 지역간 경제협력 양식이 일회적이거나 물리적인 범위로 한정되어 있음을 알 수 있다. 지금까지의 경제협력의 범위가 대체로 도로 건설이나 산업단지 건설과 같이 인프라 성격의 건설계획에 제한되어 있는 것으로 드러났다. 또한, 이와 같은 건설사업과 마찬가지로 국제 행사 개최 등도 지역간 경제협력에서 비교적 활성화되어 있는 영역이었다고 평가되고 있어, 건설사업이나 행사 개최 등의 일회성 사업 추진이 경제협력 양식이었음을 유추할 수 있게 한다.

한편 지역간 경제협력의 하위 영역 가운데 가장 낮은 협력정도를 보인 것은 “기업 유치”(2.04점)이었다. 이는 기업 유치의 경우 인근 지역이나 경제발전 수준이 비슷한 지역들 간의 경쟁이 치열한 경우가 대부분이므로 지역간 협력 정도가 낮게 나타나는 영역으로 나타났다. 그 다음으로 낮은 협력 영역은 교육 및 인력양성(2.06점)으로 나타났다.

향후 지역내 산업 육성을 위해서는 관련 산업의 클러스터 형성이 중요한 요인임을 고려할 때 교육·인력 부문에서의 낮은 지역간 경제협력은 문제가 심각하다고 할 수 있다<sup>27)</sup>. 일반적으로 클러스터에 속하는 다수의 기업과 산업들은

27) 클러스터란 핵심 산업과 그와 연관된 산업들이 지리적으로 인접하면서 기술적, 기능적 연계성을 강화시켜 외부 경제의 이점을 강화시키는 현상을 의미한다.

인근 행정구역에 걸쳐 있는 경우가 많다. 또한 하나의 클러스터 내에 속해 있을 경우 유사하거나 상호연계된 기술발전 단계에 기업들이 놓여 있는데, 이 기업들이 필요로 하는 인력의 공급 역시 필수불가결한 것이다. 따라서 유사한 기술 궤도를 습득하고 교육시키는 교육 및 인력양성 사업 프로그램을 지역간 협력 하에 추진해야 할 필요가 있다.

〈표 4-3〉 분야별 지역간 경제협력 정도

협력분야	평균	표준편차
기술혁신	2.27	0.75
산업단지 공동건설	2.45	0.92
교육 및 인력양성	2.06	0.73
기업유치	2.04	0.77
도로 등 SOC건설	2.96	0.82
공동브랜드 개발	2.18	0.85
공동마케팅	2.20	0.87
해외시장 공동개척	2.29	0.90
경제관련 국제행사 개최	2.43	0.76

주 : “공동브랜드 개발” 항목의 응답자는 50명. 그 외 항목의 응답자 수는 51명임

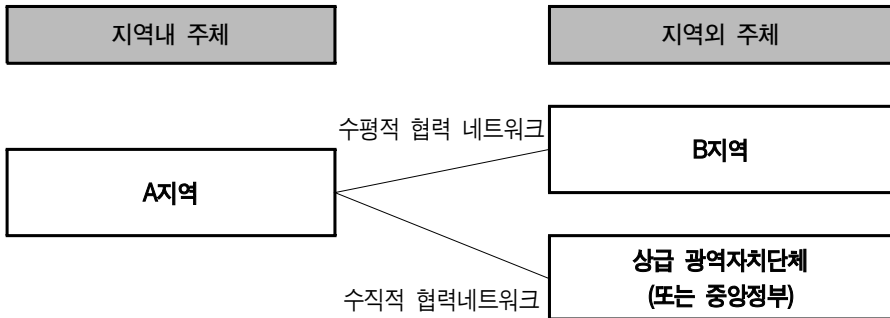
#### 다. 경제협력의 주체

지역간 경제협력의 주체는 공간적 관점과 거버넌스 접근에서 볼 때 두 차원에서 파악될 수 있다. 공간적 협력관계를 살펴보면 지역내 주체와의 협력과 지역의 주체와의 협력으로 구분될 수 있으며, 지역의 협력은 행정계층 위상 측면에서 동급 자치단체와의 협력과 상위 자치단체나 중앙정부와의 협력으로 구분된다. 만약 A지역이 기초자치단체면서 다른 기초자치단체와 협력을 진행시킨다면 수평적 협력 네트워크를 구성하는 것이며, A 지역이 기초자치단체면서 중앙정부나 광역자치단체와 협력을 추진한다면 수직적 네트워크를 구성하는 것이다.

한편, 지역간 협력은 거버넌스 접근에서 보면 단순한 지방자치단체 간 협력이 아니다. 거버넌스 접근에서 볼 때는 협력의 주체는 단순한 정부나 지방자치단체 등 공공영역과 아울러 공공영역과 시민사회 영역을 포괄하는 주체들을 의미한다. 본 연구는 지역간 경제협력의 방향 설정에 있어서 경제정책의 수요자인 기업이나 지역 주민들의 요구가 반영되어 지역 여건에 맞는 지역발전에 도달하는 것을 지향한다. 거버넌스 접근에서 볼 때 중앙정부, 지방자치단체(광역자치단체, 기초자치단체) 등의 공공영역 주체와, 경제와 산업과 관련된 기업, 대학, 그리고 그 경제 활동의 영향을 받는 주민 및 시민단체 등으로 구분된다

공간적 차원과 거버넌스적 차원을 결합시키면 지역간 경제협력은 지역내 공공 및 민간의 주체들과 지역외 공공 및 민간의 주체들 간 관계이다. <그림 4-5>에서처럼 협력주체들의 위치를 파악할 수 있다.

(그림 4-5) 경제협력의 주체 범위



지역간 경제협력을 수행할 때 해당 지방자치단체가 갖는 지역내·외 다양한 주체(기관)들과의 협력에 대한 전문가 평가 결과를 살펴보면, 상기 경제협력 주체들과의 협력 정도가 필요한 만큼 이루어지지 못했음을 알 수 있다.

협력대상 기관을 지역내·외, 공공영역 및 민간 영역으로 구분하여 10개의 협력대상기관에 대한 협력 빈도를 조사하였다. 협력 빈도는 “매우 빈번”을 5점으



로 “전혀 교류없음”을 1점으로 평가하도록 하였다. 그 결과, 지역의 협력대상기관인 다른 시·군·구는 협력 정도가 오직 2.39점으로 10개 기관 가운데 하위 9등으로 나타나 자치단체간 경제협력 관계가 아주 미비한 것을 알 수 있다.

협력 정도가 높은 대상기관은 지역내 기업 및 경제단체(3.25점), 지역내 대학 및 연구소(3.18점), 지역내 시민단체 및 언론(2.96점)의 순으로 드러나 지역내 협력이 지역의 협력보다 높은 것으로 나타났다. 이 점은 경제발전에 있어서 지역내 경제주체간의 응집성을 강화시킨다는 점에서 자치단체의 경제발전전략의 기본 요건을 충족시키는 것임을 알 수 있게 한다.

하지만 지역의 협력대상기관과의 관계를 살펴보면, 중앙부처나 상급 기관과의 관계가 다른 시·군·구보다 더 긴밀했던 것으로 드러나 지역간 경제협력에 있어서 수직적 네트워크가 우세했던 것으로 평가되고 있다. 중앙정부와의 관계(2.92점), 상급 광역자치단체(2.84점), 중앙정부 관련기관(2.65점) 등으로 중앙정부나 상위 자치단체 등과의 협력 정도가 다른 시·군·구(2.39점)보다 상대적으로 높게 나타났다.

수직적 네트워크의 우세현상과 아울러 주목해야 할 점은 지역간 경제협력에서 자치단체간 협력보다는 자치단체간 경쟁이 더 우세하다는 점이다. 다른 기초자치단체에 있는 기업 및 경제단체(2.53점) 및 대학·연구소(2.53점)와의 협력 정도가 다른 시·군·구보다 높게 나타났다. 다른 시·군·구와의 경제협력보다 협력대상지역의 민간 기관들과의 협력이 상대적으로 더 많이 이루어졌다는 것은 우리나라 기초자치단체 수준에서는 지역간 협력보다는 기업투자 유치 등에서 지역간 경쟁이 상대적으로 더 지배적으로 나타남을 의미한다.

〈표 4-4〉 협력대상 기관과의 협력 정도

협력대상 기관		평균	표준편차
지역내	기업 및 경제단체	3.25	0.84
	대학 및 연구소	3.18	0.77
	시민단체 및 언론	2.96	0.82
지역외	다른 시·군·구	2.39	0.80
	상급 광역자치단체	2.84	0.99
	중앙정부 관련부처	2.92	0.91
	중앙정부 관련기관	2.65	0.82
	기업 및 경제단체	2.53	0.88
	대학 및 연구소	2.53	0.83
	시민단체 및 언론	2.27	0.78

주: 리커트척도(1점~5점), 응답자 51명

〈표 4-5〉 협력대상 기관과의 협력 실태

협력실태		매우 비협력적	비협력적	보통	협력적	매우 협력적	계
지역내	기업 및 경제단체	2.0	17.6	35.3	43.1	2.0	100.0
	대학 및 연구소	2.0	13.7	51.0	31.4	2.0	100.0
	시민단체 및 언론	2.0	29.4	39.2	29.4	0.0	100.0
지역외	다른 시·군·구	7.8	54.9	29.4	5.9	2.0	100.0
	상급 광역자치단체	7.8	31.4	31.4	27.5	2.0	100.0
	중앙정부 관련부처	5.9	25.5	41.2	25.5	2.0	100.0
	중앙정부 관련기관	3.9	45.1	33.3	17.6	0.0	100.0
	기업 및 경제단체	11.8	37.3	37.3	13.7	0.0	100.0
	대학 및 연구소	9.8	39.2	39.2	11.8	0.0	100.0
	시민단체 및 언론	15.7	45.1	35.3	3.9	0.0	100.0

주: 리커트척도(1점~5점), 응답자 51명

## 제3절 지역간 경제협력의 추진요인

### 1. 분석의 전제

여러 요인들이 협력활동 추진에 있어서 단계별로 다양하게 작동하면서 경제협력의 성과에 영향을 미친다. 협력단계는 협의단계와 추진단계, 그리고 완료단계로 구분될 수 있으며, 본 연구에서는 협의단계와 추진단계에서 어떠한 요인들이 작용하는지를 살펴보았다.

먼저, 협력 협의단계와 관련하여 협력의 추진 동기를 중심으로 살펴볼 수도 있으나 정부 지원을 고민하는 경우 경제협력이 필요한 상황에서 협력 추진을 저해시키는, 즉 협력의 창발(imitiation)을 막는 장애요인들이 무엇인지를 살펴보는 것이 더 중요하므로 장애요인들에 대해 조사하였다. 둘째, 협력 추진단계에서 어떠한 성공요인과 실패요인들이 존재하는지를, 그리고 갈등이 증폭되는 시기가 어떤 시점인지를 파악하였다. 이 분석 결과들은 정부의 협력활동 지원에 있어서 미시적인 접근들을 제공해 줄 것이다.

#### 가. 협의단계에서의 저해요인

자치단체간 협력을 협의하는 단계는 해당 자치단체, 해당 지역이 갖고 있는 상품(자원, 역량 등)을 상호교환할 것인가하는 문제가 대응된다. 만약 다른 지역의 상품을 더 많이 알수록, 파트너 지역의 주체를 더 신뢰할수록, 그리고 쉽게 이견(異見)이 조정될 수록 협력에 대한 협의가 쉽게 이루어질 것이다. 이와 반대로, 전술한 것과 반대의 상황에선 정보비용, 조정비용, 집행비용이 많이 소요되어 협의가 원만히 이루어지지 않을 것이다. 또한, 공무원이 지역주민의 뜻을 제대로 반영하지 못하여 대리인 비용이 발생될 경우 협력의 시작은 저해된다.

## 나. 추진단계의 성공 및 실패요인

한편 지역간 경제협력의 성공 여부는 협의단계와 달리 협력 파트너들 간 거래비용을 감소시키는것만으로 보장되는 것은 아니다.

성공적인 경제협력의 추진을 위해서는, 추진과정에서 발생할 수 있는 상대 협력지자체의 기회주의적 행동을 감소시키는 비용들(집행비용, 대리인비용)을 최대한 감소시키면서, 의도한 바대로 사업을 전개시키는 해당 지방자치단체의 역량 강화가 동시에 필요하다.

이러한 사업 추진 역량은 기획 역량, 조직적 역량, 재정 능력 등으로 구분될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 집행비용, 대리인 비용, 지자체의 역량 등과 관련된 구체적인 요인들이 무엇인지를 파악하여 전문가 조사를 실시하였다.

## 2. 추진요인 분석

### 가. 협력사업 추진의 저해요인

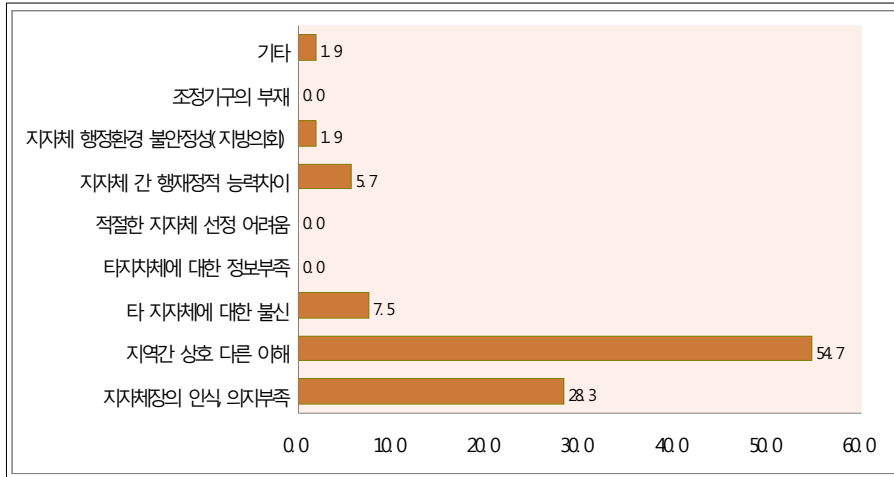
본 연구에서는 정보비용, 조정비용, 집행비용, 대리인비용 등 지역간 경제협력에 드는 협상(또는 계약)비용 가운데 어떤 비용들이 경제협력 추진을 막고 있는지를 조사하였다. 이를 위하여 각 비용과 관련된 8개 항목들의 저해 순위를 작성하도록 하였다.

〈표 4-6〉 협력사업 추진의 저해요인(1순위, 2순위, 3순위)

	1순위		2순위		3순위	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
합계	53	100	53	100	49	100
타 지자체에 대한 정보부족	0	0.0	2	3.8	3	6.1
협력 지자체 선정 어려움	0	0.0	1	1.9	0	0.0
지역간 차별적 이해	29	54.7	12	22.6	5	10.2
조정기구의 부재	0	0.0	7	13.2	19	38.8
타 지자체에 대한 불신	4	7.5	3	5.7	6	12.2
지자체장의 인식, 의지부족	15	28.3	13	24.5	6	12.2
지자체 간 행·재정적 능력차이	3	5.7	12	22.6	7	14.3
지자체 행정환경 불안정성(지방의회)	1	1.9	3	5.7	2	4.1
기타	1	1.9	0	0.0	1	2.0

전문가들이 경제협력 추진에 있어서 1순위로 가장 많이 선택한 장애요인은 “지역간 상호 다른 이해”(55%)으로, 경제협력을 추진하기로 동의한 지방자치단체들이 상호간 이해를 조정하는 데 어려움에 봉착하는 것을 뜻하며 지역간 경제협력 추진에 있어서 “의견갈등 조정 메커니즘”이 필요함을 암시한다. 그 다음 장애요인으로 “지자체장의 인식과 의지부족”(29%)으로 실제 경제협력을 하기로 한 이후에도 집행비용이 많이 들어갈 것이라고 예상되어 사실상 협력이 추진되지 않는다. 따라서 지방자치단체장의 의지와 인식 개선이 지역간 경제협력 추진에 있어서 중요한 요소이자 장애 요소로 나타나고 있어 지자체장의 인식 전환이 요구된다고 할 수 있겠다.

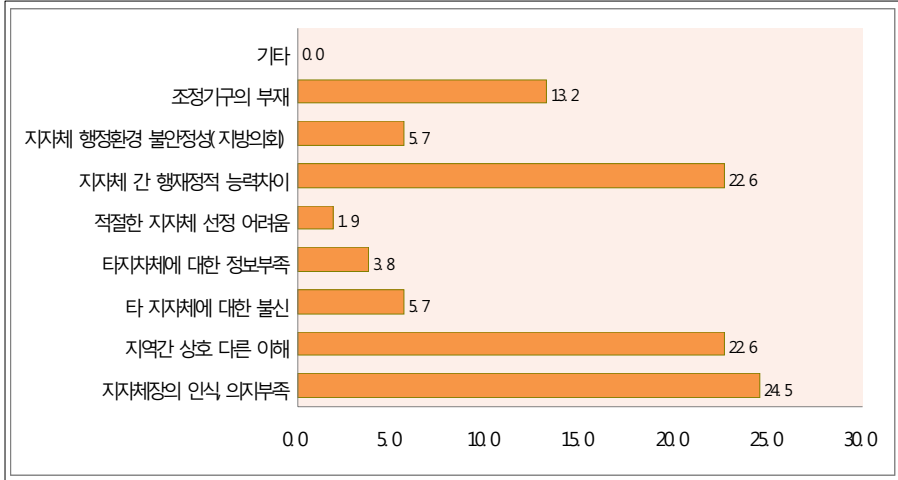
〈그림 4-7〉 지역간 경제협력 추진의 장애요인(1순위, %)



주: 응답자 수는 53명

한편, 경제협력 추진의 장애요인을 2순위로 선택한 것을 살펴보면, “지자체 간 행정능력의 차이” (23%), “조정기구의 부재”(18%)가 그 다음으로 선택되고 있어, 지방자치단체 간 역량 강화와 균등화가 필요함을 지적하고 있다. 다만 지역간 경제협력 추진에 있어서 “타 지자체에 대한 불신”이 1순위와 2순위 응답에서 각각 8%, 9%로 낮은 결과가 나타나, 지역간 협력의 미래가 그리 부정적이지는 않다고 보여진다.

〈그림 4-8〉 지역간 경제협력 추진의 장애요인(2순위, %)



주: 응답자 수는 53명

## 나. 협력사업의 성공 및 실패요인

### 1) 경제협력의 성공요인

지역간 경제협력사업의 성공 및 실패요인과 관련된 8개 항목들로 구분하여 조사하였다.

경제협력의 성공요인 1순위로 가장 많이 응답한 항목은 “지자체장의 적극적 의지”(31%)였으며, 그 다음으로 “협력사업의 제도적 뒷받침”(23%), “중앙정부의 경제적 인센티브”(17%)로 경제협력사업의 이니셔티브는 지방자치단체장의 의지라는 개인적 의지에 의해 추동되었으나 이를 지속적으로 뒷받침하는 것은 제도적 장치와 경제적 지원임을 지적되었다.

요컨대 경제협력의 성공요인은 이러한 개인의 의지와 제도적 장치를 통하여 협력관계의 감소시켜야 한다는 것이 지적되었다. 또한 “지역 주민, 기업의 적극적 의지”(12%)를 통한 감소도 성공요인 1순위의 하나로 꼽혔다. 경제협력 성공요인 1순위를 살펴보면 대체로 집행 비용의 감소가 역량 강화보다 더 중요한 요

소로 나타났다. 제도적 장치와 경제지원이 있을 경우 협력사업 추진 조직의 존재 여부(1.9%)는 성공 요인에서 그리 큰 비중을 차지하지 않았다.

〈표 4-7〉 항목별 경제협력의 성공요인

	1순위		2순위		3순위	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
합계	52	100	52	100	51	100
협력사업의 제도적 뒷받침	12	23.1	16	30.8	9	17.6
지자체장의 적극적 의지	16	30.8	7	13.5	12	23.5
협력을 통한 권한증진	1	1.9	3	5.8	0	0.0
지역 주민, 기업의 적극적 의지	6	11.5	8	15.4	8	15.7
협력 관련 정보풍부	1	1.9	0	0.0	1	2.0
협력사업 추진 매뉴얼 보유	5	9.6	5	9.6	6	11.8
협력사업 추진조직의 존재	1	1.9	2	3.8	8	15.7
중앙정부의 경제적 인센티브	9	17.3	11	21.2	7	13.7
기타	1	1.9	0	0.0	0	0.0

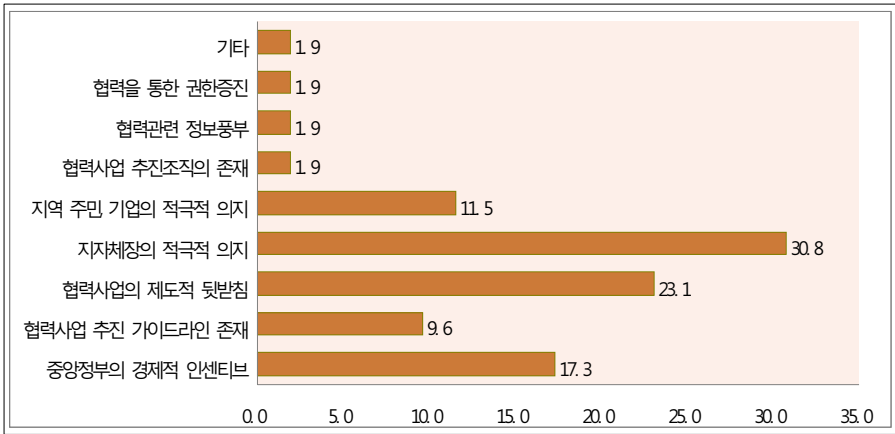
한편, 경제협력의 성공요인 2순위로 가장 많이 응답한 항목은 1순위와 유사한 패턴을 띠고 있어 “협력사업의 제도적 뒷받침”(31%)과 “중앙정부의 경제적 인센티브”(21%)였으나, “지역 주민, 기업의 적극적 의지”(15%)가 세 번째로 중요한 성공요인으로 지적되었다.

이러한 전문가 응답은 경제협력사업의 성공적 추진을 달성하기 위해서, 중앙정부는 지방자치단체장의 인식 전환, 중앙정부 차원의 제도적 지원 등을 통하여 경제협력과정의 투명성을 확보하여 협력을 추진하는데 드는 비용을 감소시키는 나아가야 함을 의미한다. 또한 지속적으로 “지역 주민과 기업의 적극적 의지”가 매우 중요한 요소로 꼽히고 있는데, 지역간 경제협력에 내재되어 있는 방안이

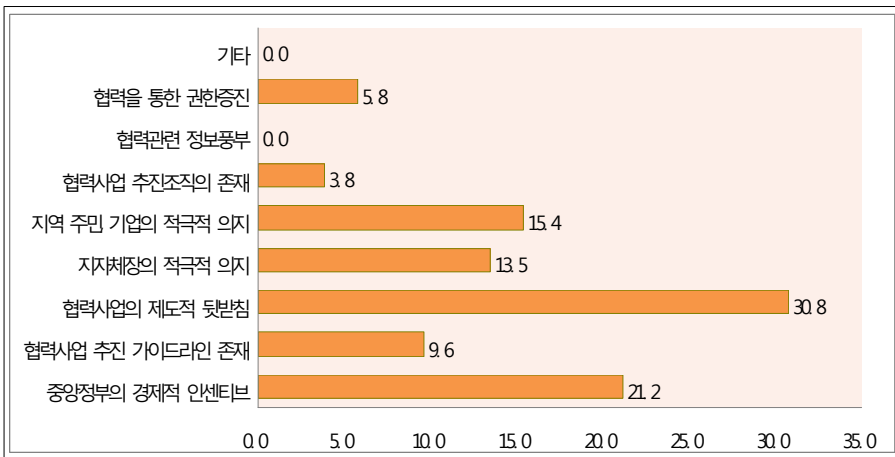


무엇인가를 고민해야 할 시점을 암시한다. 즉, 지역간 경제협력을 추진할 때 경제협력활동이나 사업의 목표가 무엇인지 방향과 전략이 어떠해야 하는지에 대하여 지역 사회에서 충분히 논의하여 추진되는 것이 어떠 추진기구(조직)의 설치보다 중요시할 필요가 있다.

〈그림 4-9〉 경제협력의 성공요인(1순위, %)



〈그림 4-10〉 경제협력의 성공요인(2순위, %)



## 2) 경제협력의 실패요인

경제협력의 실패요인의 1순위로 가장 많이 지적된 요인은 성공요인과 마찬가지로 “지자체장의 부정적 인식”(39%)였으며, 그 다음으로 “과다 비용 또는 금전적 손실”(21%), “지역 주민, 기업의 부정적 인식”(14%)이었으며, 제도적 정비가 성공요인에서 아주 중요한 요인으로 지적된 것에 비해 “협력 관련 법규 미비”(1순위 응답 0%, 2순위 응답 2%)는 중요한 실패 요인은 아니라고 응답하였다.

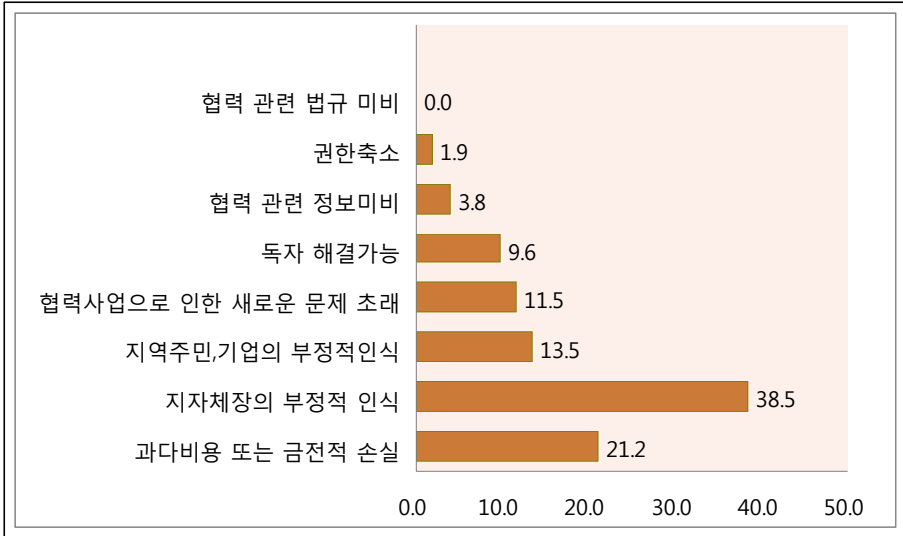
한편, 실패 요인의 2순위로 가장 많은 응답을 보인 항목은 “과다 비용”(23%)과 “지역 주민, 기업의 부정적 인식”(23%)로 동일한 응답을 보였다.

실패요인의 1순위와 2순위에 대한 응답 분석 결과, 금전적 문제가 실패의 주요인으로 지적되에도 불구하고 지자체장이나 지역 주민, 기업들이 경제협력 사업 추진을 부정적으로 보기 시작하면 협력 사업이 실패로 돌아가는 경향이 존재했다.

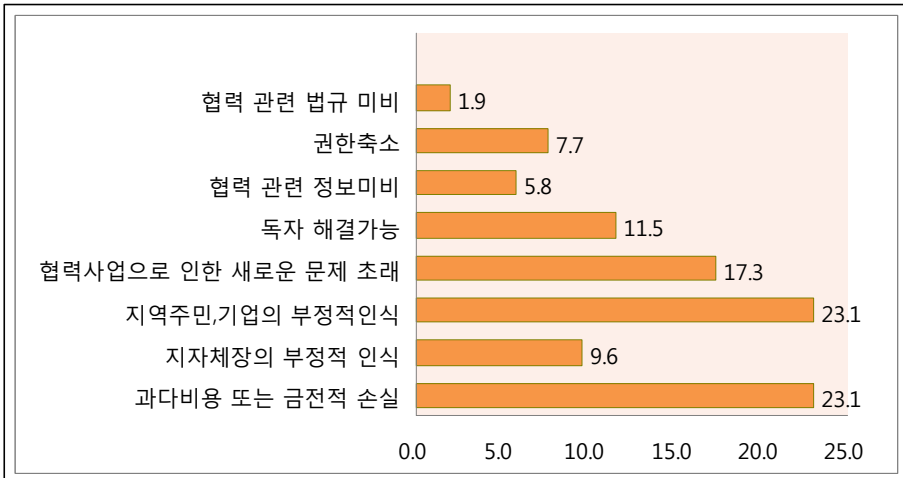
〈표 4-8〉 항목별 경제협력의 실패요인

	1순위		2순위		3순위	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
합계	52	100	52	100	51	100
과다비용 또는 금전적 손실	11	21,2	12	23,1	7	13,7
지자체장의 부정적 인식	20	38,5	5	9,6	5	9,8
지역주민,기업의 부정적인식	7	13,5	12	23,1	8	15,7
협력사업으로 인한 문제초래	6	11,5	9	17,3	6	11,8
독자 해결가능	5	9,6	6	11,5	9	17,6
협력 관련 정보미비	2	3,8	3	5,8	2	3,9
권한축소	1	1,9	4	7,7	6	11,8
협력 관련 법규 미비	0	0,0	1	1,9	8	15,7

〈그림 4-11〉 경제협력사업의 실패요인(1순위, %)



〈그림 4-12〉 경제협력사업의 실패요인(2순위, %)



#### 다. 소결

지역간 경제협력사업의 활성화에 대한 시사점을 도출하기 위하여 본 절에서는 협력의 협의단계와 추진단계에서의 저해요인, 성공요인, 실패요인 등을 분석하였다. 저해요인과 관련하여 거래비용이론의 입장에서 정보비용, 조정비용, 집행비용, 대리인비용 등으로 구분하여 분석하였다. 또한 추진단계의 성공 및 실패 요인과 관련하여 추진과정 상의 파트너들간 기회주의적 행위를 제약시키는 집행비용 관련 요인, 대리인비용 등과 아울러 지방자치단체의 역량적 속성을 구분하여 분석하였다.

전문가조사 결과에 따르면 협의단계에서 협력을 방해하는 저해요인의 1순위로 꼽힌 것은 지역간 상호 다른 이해에 따른 조정비용이었으며 2순위로 꼽힌 것은 지자체장의 인식 부족으로 인하여 경제협력 협약을 추진하는데 드는 집행 비용이었다. 따라서 향후 협력을 활성화하기 위한 지원방안을 고려할 때 갈등을 해결하는 조정기구나 메카니즘의 운영, 지자체장의 인식 전환을 고민해야 할 것이다.

한편 성공요인과 실패요인을 분석한 결과 “지자체장의 적극적 의지”, “협력사업에 대한 법적, 제도적 뒷받침”, “지역 주민, 기업의 적극적 의지” 등이 경제협력의 성공에 주요한 요소로 작용하였다. 경제협력 추진 상의 명료성을 파악하여 집행 비용을 감소시킬 필요가 있다. 또한 대리인 비용을 감소시키기 위하여 지역주민들과의 합의를 거쳐 지역통합적 거버넌스시스템 하에서 경제협력을 추진해야 할 것이다.

## 제4절 지역간 경제협력의 방향

### 1. 분석의 전제

향후 경제협력의 방향에 대해서는 여러 가지 측면에서 질문이 제기될 수 있으나 본 연구에서는 ① 우선 협력 분야, ② 우선 협력 대상기관, ③ 협력추진을 위한 예비준비에 대하여 조사하였다. 경제협력은 현재 초기단계에 있기 때문에 경제개발의 모든 영역을 한꺼번에 접근하는 것은 어려울 뿐만 아니라 효과도 확인하지 않은 상태에서 덤벼드는 우려를 범하는 것이라 할 수 있다. 또한 협력의 하위 영역 설정은 지역간 경제협력이 제기되는 문제의식과 동일하게 경제적·기능적 연계성을 통한 규모의 경제와 네트워크 경제를 확보 전략이라는 차원에서 접근해야할 문제이다. 따라서 경제협력의 하위 영역과 협력대상기관 차원에서 우선순위가 무엇인지를 살펴보았으며 예비 준비단계로 우선적으로 추진되어야 하는 협력 방식이 무엇인지를 살펴보았다.

특히, 우선 협력 대상기관과 관련하여서는 중앙부처부터 민간영역까지 협력 주체의 성격에 따른 우선 순위와 함께, 지리적 인접성과 기능적 연계성 차원에서 어떠한 지역과 협력을 우선적으로 추진할 것인지를 포함하여 조사하였다. 예를 들어, 지리적으로 인접한 시·군·구를 우선시할 것인지 아니면 지리적으로는 멀더라도 발전수준이 유사한 지역과 협력할 것인지는 협력의 우선 순위에 다시 고민되어야 할 문제이기 때문이다.

〈그림 4-13〉 미래 경제협력의 전략적 방향

전체 분석틀	경제협력의 차원
협력의 주체	- 우선 협력대상(기관 성격별) - 우선 협력대상(지리적, 기능적 성격)
협력의 폭과 깊이	- 우선 협력분야
협력의 기반	- 경제협력의 준비작업

상기 세 가지 영역은 본 연구의 전체 분석틀인 협력의 주체, 협력의 폭과 깊이, 협력의 기반과 연결된 것이다. 일반적으로 협력의 기반이라고 할 경우 제도적인 안정성과 재정적 안정성을 확보해주는 장치들을 의미한다. 이는 신뢰라는 문화적인 버팀목에서부터 구체적인 법률, 조례, 절차에 대한 규칙들까지 공식적, 비공식적 제도들을 모두 포괄한다. 그러나 이 공식적, 비공식적 제도들은 모두 협력 경험에 의해서 축적되어지는 것이다. 예를 들어 협력 경험이 부족한 상태에서는 지자체 간 신뢰가 쌓이기 힘들며 적절한 제도가 시행되기도 힘들다. 또한 협력 경험에 기초하여 각종 제도적 기반들이 수평적 네트워크 지향인지 수직적 네트워크 지향인지, 금전적 인센티브 위주인지 아닌지 등의 방향이 결정될 것이다. 따라서 본 연구에서는 경제협력의 경험이 미비한 우리나라의 실정을 감안하여 경제협력 추진에 있어서 먼저 구비되어야 하는 것이 무엇인지를 살펴본다.

## 2. 미래 경제협력의 전략적 방향

### 가. 우선 협력 대상기관

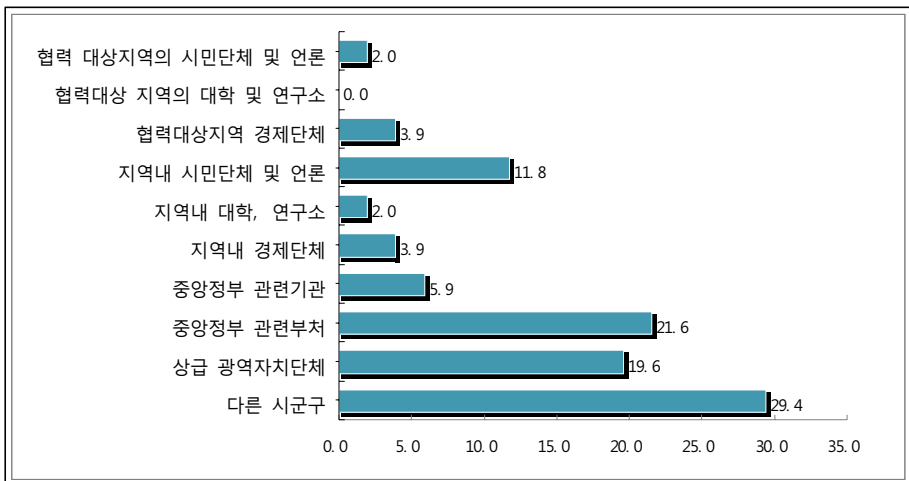
지역간 경제협력 실태조사에서처럼 미래 경제협력의 협력대상기관 역시 지역 내·외, 공공·민간 영역 등으로 구분된 10개의 협력주체에 대하여 조사하였다.

과거 협력 대상의 주요 경제주체가 중앙정부나 상급 광역자치단체로 수직적 네트워크가 우세했던 것에 비하여 향후 지역간 경제협력은 동급의 자치단체와

주로 협력하는 수평적 협력이 강화되어야 할 필요가 있다고 지적되고 있었다. 우선 협력대상 기관의 1순위는 다른 시·군·구(29%)였다. 또한 아직까지 지역간 경제협력의 제도적, 재정적 기반이 미약한 관계로 중앙정부 관련 부처(22%), 상급 광역자치단체(20%) 등과의 협력도 강조되어 중앙정부, 상급 광역자치단체와의 협력 중요성을 부정하지 않고 있었다.

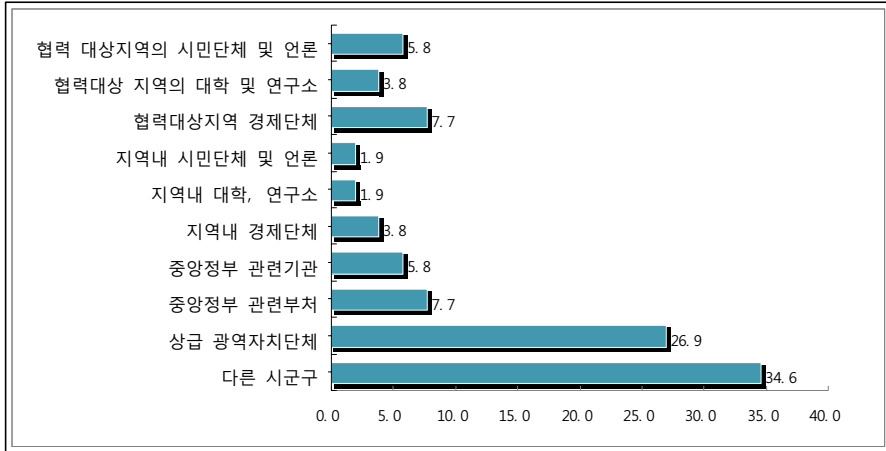
또한 다른 시·군·구 지역과의 수평적 네트워크를 강조하고 있으면서 동시에 지역내 협력에 대한 합의 형성을 중요시하고 있었다. “지역내 시민단체 및 언론”과의 협력이 1순위여야 한다는 주장도 12%에 이르고 있다. 이는 “지역내 경제단체”(4%)나 “지역내 대학 및 연구소”(2%)보다 월등히 높은 수치이다.

〈그림 4-14〉 우선 협력대상 기관(1순위, %)



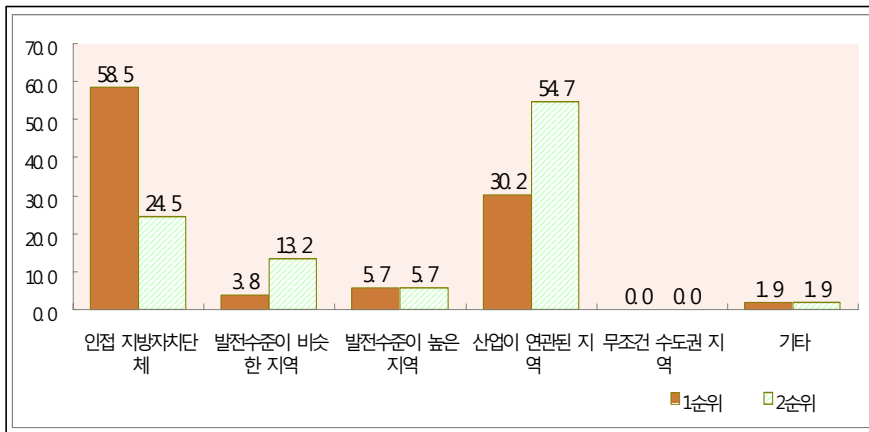
주: 응답자는 52명

〈그림 4-15〉 우선 협력대상 기관(2순위, %)



주: 응답자는 52명

〈그림 4-16〉 협력대상 지역의 성격(1순위, 2순위, %)



주: 응답자는 53명

한편, 어떠한 지방자치단체와 협력할 필요가 있는가에 대한 질문에 대하여 1순위 협력 지역으로 “인접 지방자치단체”(59%), 그 다음으로 “산업이 연관된 지역”(30%)으로 협력에 있어서 기능적 연계성보다 지리적 근접성을 더욱 중요시하는 것으로 나타났다. 이는 아직까지 우리나라의 지역간 경제협력이 시작단계



에 있기 때문에 경제협력 과정에서 일어나는 여타 정보마찰이나 협력 시행착오 등을 지리적 근접성으로 해결해야 하기 때문으로 보인다. 지리적인 거리가 멀 경우 아무래도 상기 문제들을 효율적으로 해결하지 못할 것이기 때문이다.

### 나. 우선 협력 분야

본 연구에서는 9개의 경제협력 하위 분야 가운데 어떤 영역이 먼저 협력되어야 하는가에 대한 견해를 조사하였다. 전문가들은 향후 지역간 경제협력의 1순위 영역으로 “기술혁신”(29%) 분야를, 그 다음으로 “도로 등 SOC 건설”(17%), “산업단지 공동건설”(12%), “공동마케팅”(12%) 등의 순으로 선정하였다.

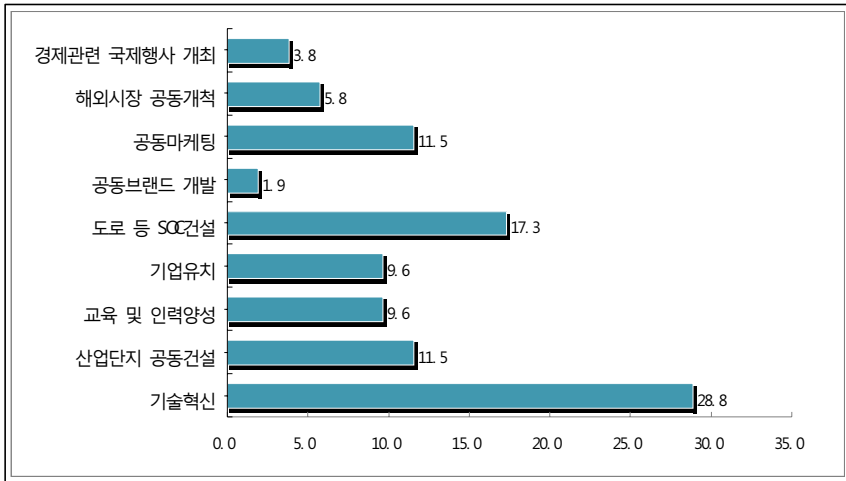
이는 앞서 분석된 경제협력의 실태 분석에서 살펴본 것과 대조되는 결과로 지역간 경제협력의 영역이 전략적으로 변경되어야 함을 의미한다. 현재까지의 경제협력 분야 가운데 원활하게 이루어진 분야는 “도로 등 사회간접자본 건설”, “산업단지 공동건설”, “경제관련 국제행사 개최” 등 물리적 건설과 일회적인 이벤트가 주력이었다.

하지만 미래 경제협력의 분야와 관련하여 “기술혁신”과 “공동마케팅”이 향후 경제협력의 주력 영역으로 등장하였으며, 이는 종래에는 지역간 경제협력 분야에서 소외되었던 기술혁신 분야에서의 협력을 강조하고 있으며 경제협력 영역이 확대되어야 함을 알 수 있다.

한편, 경제협력의 2순위 영역은 “산업단지 공동건설”(23%)와 “도로 등 사회간접자본 건설”(17%)가 가장 많이 선택되어 지역간 경제협력이 있어서 물리적인 생산기지 건설이 여전히 주요한 영역으로 남아 있음을 알 수 있다. 이는 비수도권 지역에서 기업들이 원하는 상하수도 인프라와 산업용지 공급이 산업개발과 기업 유치에서 주요한 요소이기 때문으로 보인다. 한편, “기술혁신”(12%) 역시 상위 3위에 포함되어 있어 기술혁신을 위한 협력이 주요한 영역으로 지적되고 있음을 알 수 있다. 한편 “기업유치”(14%)가 “공동브랜드 개발”과 함께 상위 4위에 포함되고 있는데, 이는 기업을 유치하는데 있어서 지역간 과다경쟁보다는 협

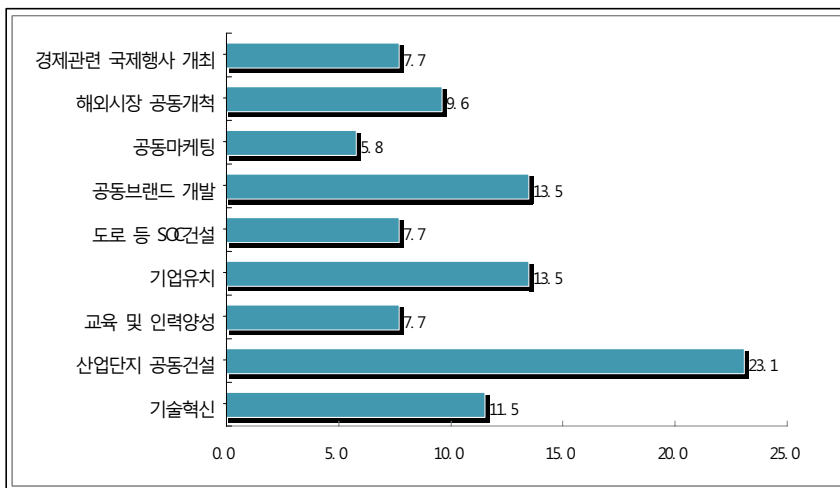
력 형태로 추진되어야 함을 의미하고 있어, 기업 유치에 있어서 지역별 특성화된 분화가 이루어질 필요가 있음을 알 수 있다.

〈그림 4-17〉 향후 지역간 경제협력 분야(1순위, %)



주: 응답자는 52명

〈그림 4-18〉 향후 지역간 경제협력 분야(2순위, %)



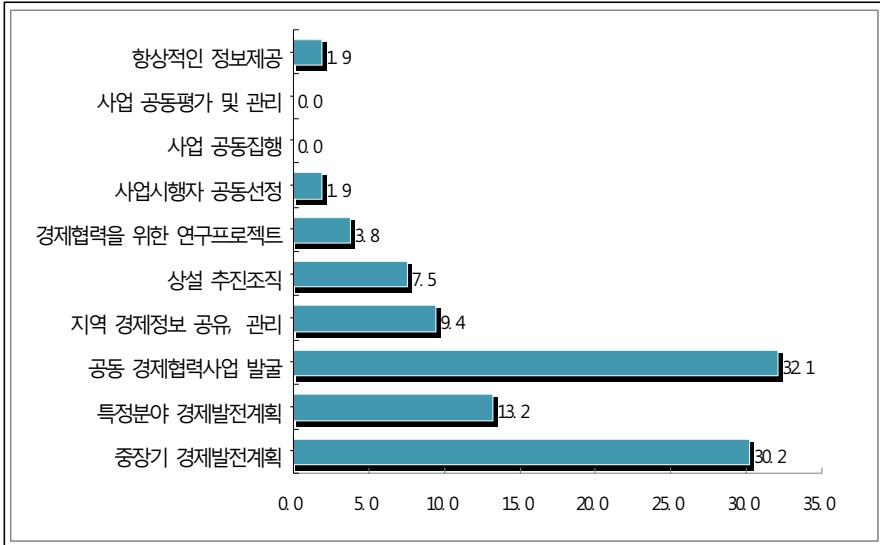
주: 응답자는 52명

## 다. 지역간 경제협력 활성화를 위한 준비 작업

지역간 경제협력을 활성화하는 것은 효율적인 지역 거버넌스 체계의 구축을 의미한다. 효율적인 지역 거버넌스 체계 구축은 단계적으로 이루어질 수 있는데, 현재의 지방자치단체의 행·재정적 능력, 지방자치단체장의 의지 및 인식, 해당 지역내 시민사회의 합의, 다른 지역과의 정보 접근성 등 여러 제도적 기반들이 거버넌스체계의 성공을 결정한다고 할 수 있다. 그런데 이들 제도적 기반들은 경제협력사업의 성과에 영향을 미치기도 하지만 제도적 기반들은 경제협력사업의 추진 경험에 의해 형성되는 순환적 관계에 있다. 여기서는 제도적 기반을 형성하는 단초들인 경제협력의 경험들이 현재 상태에서 무엇부터 추진되어야 하는지를 조사하였다. 이를 위하여 경제협력과 관련된 여러 활동들을 계획단계에서부터 사업 발굴, 사업 추진, 정보 공유 및 제공, 사업 집행 및 평가 등 10개의 활동으로 나누어 조사하였다.

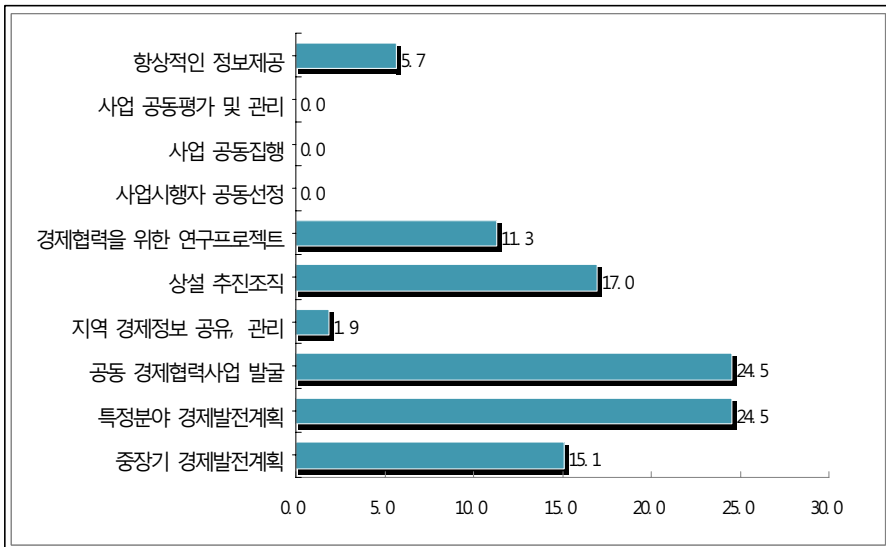
조사 결과에 따르면, 우선적인 추진 사항으로 “공동 경제협력사업의 발굴”(32%)을 꼽고 있다. 그리고 사업 발굴을 통하여 경제협력 사업을 추진하고 이와 동시에 또는 후속적으로 “중장기 경제발전계획”(30%) 하에서 협력사업을 추진해야 한다고 응답하였다. 한편 상설 추진기구의 조직(7.5%)과 지역의 경제정보를 공유하고 상호 관리하는 시스템 구축(9.4%)이 유사하게 나와 지역의 정보 공유가 중요함을 알 수 있으나 “사업의 발굴”이나 “중장기 발전계획”, “특정 분야 발전계획” 등보다는 낮게 나타나고 있었다.

〈그림 4-19〉 경제협력을 위한 우선 추진 사항(1순위, %)



주: 응답자는 53명

〈그림 4-20〉 경제협력을 위한 우선 추진 사항(2순위, %)



## 제5절 협력활성화를 위한 정책수단

### 1. 정책 지원

지역간 경제협력의 활성화를 위해서 중앙정부와 지방자치단체 각각의 역할이 무엇인지가 고민이 되어야 한다. 본 연구에서는 중앙정부와 지방자치단체 각각의 중점 추진 사항이 무엇이어야 하는가를 살펴보았다.

중앙정부는 지역간 경제협력을 지원하기 위하여 추진해야 할 역점 시책 1순위로 가장 많이 응답된 것은 “정부 지원금의 우대 지원”(26%)이었으며 그 다음으로 “협력사업의 제도적 근거 확충”(23%)였다. 이는 중앙정부가 지역간 경제협력의 재정적 및 제도적 지원책을 우선적으로 강구해야 함을 시사한다. 이와 더불어 “지자체의 권한 확대”가 1순위 시책으로 전문가의 17%가 응답한 것을 주목할 필요가 있다.

〈표 4-9〉 경제협력 활성화를 위한 중앙정부의 역점 시책

구 분	1순위		2순위		3순위	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
예비 협력지역에 대한 정보공유시스템	2	3.8	3	5.8	6	11.5
협력사업의 가이드라인 제공	5	9.4	9	17.3	14	26.9
협력사업 사전협의제도 마련	6	11.3	2	3.8	2	3.8
협력사업의 제도적 근거 확충	12	22.6	8	15.4	3	5.8
정부지원금의 우대지원	14	26.4	8	15.4	8	15.4
지방재정 자율권 부여	3	5.7	14	26.9	5	9.6
지자체의 권한 확대	9	17.0	8	15.4	14	26.9
기타	2	3.8	0	0.0	0	0.0

한편, “정보공유시스템 구축”(1순위 3.8%, 3순위 12%)이나 “협력 사업의 가이드라인 제공”(1순위 9%, 3순위 27%) 등과 같이 경제협력 운용상의 지원사항은 집행 비용 등을 감소시키는 것이므로 무시할 수 없는 요소이나 중앙정부 역점 시책으로는 3순위나 4순위에 꼽히는 것으로 나타나고 있다.

경제협력 활성화와 관련하여 지방자치단체의 역점 시책에 대한 답변은 다음과 같다. 1순위 시책으로 “자치단체장 및 공무원의 인식 전환”(36%)이 가장 많이 응답되었으며, 그 다음으로 “지역간 경제협력 수요도 조사”(23%)이었다. 2순위로는 “기획능력 및 전문인력 확충”(26%)을 가장 많이 꼽았으며, 그 다음으로 “다른 지자체와의 협력체계 구축”(23%)을 선택하였다. 한편, 3순위 시책으로도 “다른 지자체와의 협력체계 구축”(26%)이 많이 선택되었으며 그 다음으로 “예산 확보 및 재원 조달”(22%)이 선택되었다.

〈표 4-10〉 경제협력 활성화를 위한 지방자치단체의 역점시책

구 분	1순위		2순위		3순위	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
예산확보 및 재원조달	7	13.2	11	20.8	11	22.0
기획능력 및 전문인력 확충	6	11.3	14	26.4	9	18.0
자치단체장 및 공무원의 인식전환	19	35.8	9	17.0	5	10.0
자치단체간 인적교류 촉진	0	0.0	0	0.0	4	8.0
지역간 경제협력 수요도 조사	12	22.6	5	9.4	3	6.0
다른 지자체와의 협력체계구축	7	13.2	12	22.6	13	26.0
다른 지자체와의 기업 및 상공단체와의 협력강화	0	0.0	1	1.9	2	4.0
광역 및 중앙정부와의 협력체계구축	1	1.9	0	0.0	3	6.0
기타	1	1.9	0	0.0	0	0.0

응답 결과를 살펴 보면, 지방자치단체의 역점 시책으로는 채용 조달보다 지자체장의 인식 전환, 기획 역량 구축 등과 관련된 것이 더 중요하다는 것을 알 수 있다. 또한 지역내에 어떠한 협력 수요가 있는지를 조사하는 등의 지역내 협력체계 구축을 위한 자원과 수요(needs)를 파악하는 것이 중요하다고 지적하고 있다.

## 2. 경제협력의 추진조직

지역간 경제협력의 추진조직과 관련하여 바람직한 형태에 대한 일반적인 질문과 아울러 상설기구의 존재와 형태에 대한 가상적인 질문을 던졌다.

### 가. 바람직한 경제협력 추진 형태

가장 바람직한 지역간 경제협력 추진 형태가 무엇인가에 대하여 전문가들은 “지자체, 주민, 기업으로 구성된 지역발전협의회”(32%)라고 응답하였으며, 그 다음으로 “협약”(27%)이었다. 의외로 행정협의회나 지방자치단체조합과 같은 제도적인 조직형태보다는 협약 형태를 더욱 선호하고 있었으며, 전문가들이 가장 선호하지 않는 경제협력 추진 형태는 “사무 위탁”(1.9%)이었다. 이 조사 결과는 아무래도 행정협의회나 지방자치단체조합이 실효성 있게 움직이지 않고 있기 때문에 불필요한 특정 조직 형태보다는 협약에 따라 상황에 맞는 조직이 신설되어야 한다는 것으로 받아들일 수 있을 것이다. 지역발전협의회가 강조되는 것은 경제협력에 대한 지역 내 합의를 바탕으로 할 필요가 있음을 재확인할 수 있다.

### 나. 상설 협력 추진기구의 운영

지역간 경제협력을 위한 상설 추진기구 관련 질문에 대하여 83%가 추진기구가 설치될 필요가 있다고 응답하였으며 17%는 부정적인 응답을 하였다. 한편

상설 추진기구의 공간 단위로는 5+2 광역경제권(49%)이 가장 많았으며, 그 다음으로 전국 단일(17%)에 1개 조직이었다.

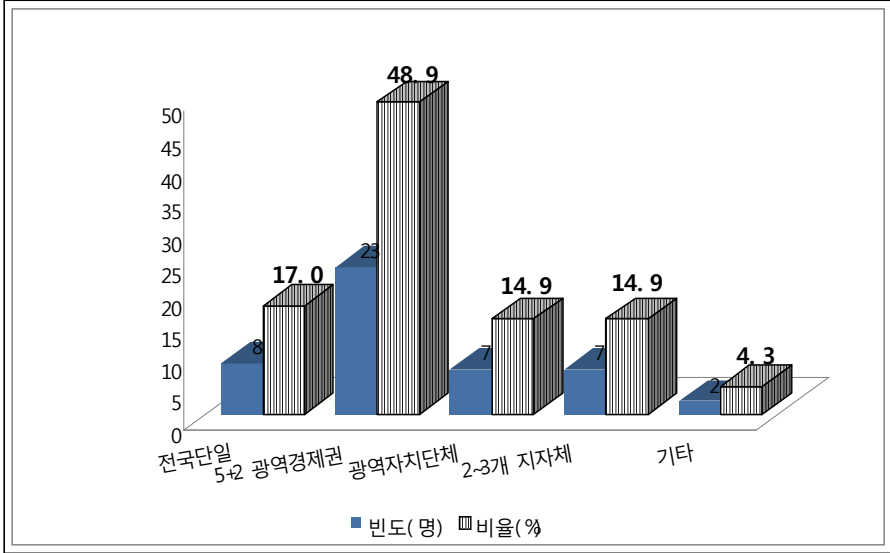
하지만 여기서 조심할 것은 상설 조직기구의 공간 단위가 “5+2 광역경제권”이나 “전국 단일 조직” 등으로 제안하고 있는 것은 반드시 중앙정부 산하를 의미하는 것은 아니라는 점이다. 상설 조직기구의 공간 단위는 협력 활성화 대상으로 추진하는 공간 범역을 지리적 근접성에 기초하여 묶는 공간단위를 의미할 뿐으로, 각 권역별로 형성되는 상설 기구의 주도권은 해당 광역자치단체장들이 가질 수도 있다. 이러한 상설 추진기구 구성시 주도권은 누가 가져야 하느냐라는 질문에 대하여 리더십이 해당 지방자치단체나 민관 자율협의기구로 이관되어야 한다고 답변하였다. 이러한 결과는 앞서 분석된 협력기구의 바람직한 형태가 “지역발전협의회”였다는 것과 일맥상통하는 것으로, 지역간 협력을 위한 상설추진기구의 주도권도 민-관 자율협의기구한테로 이양시켜야 한다는 것을 의미한다.

〈표 4-11〉 실효성 있는 경제협력 추진형태

구 분	1순위		2순위	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
사무위탁	1	1.9	2	3.9
협약	14	26.9	11	21.6
행정협의회	6	11.5	6	11.8
지방자치단체조합	6	11.5	5	9.8
중앙정부 산하 지역발전 전담기구	5	9.6	14	27.5
지자체, 주민, 기업으로 구성된 지역발전협의회	17	32.7	13	25.5
기타	3	5.8	0	0.0



〈그림 4-21〉 상설 추진기구의 공간 단위



〈표 4-12〉 상설추진기구 구성시 주도권

구 분	1순위		2순위	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
중앙정부	2	4.3	8	17.4
상급 광역자치단체	12	25.5	9	19.6
해당 지방자치단체	19	40.4	11	23.9
민-관 자율협의기구	14	29.8	14	30.4
대학 및 연구기관	0	0.0	4	8.7
기업	0	0.0	0	0.0

## 제6절 분석의 종합

본 장에서는 지역간 경제협력의 추진 실태와 향후 나아갈 방향에 대한 의견 조사 결과를 분석하였다.

지역간 경제협력 추진실태는 ① 협력 추진의 중요성, ② 협력의 폭과 깊이, ③ 협력의 주체 등 3가지 차원에서 살펴보았다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지역간 경제협력이 수자원관리나 혐오시설 설치 다음으로 지역간 협력이 필요한 영역으로 지적되고 있었다. 둘째, 그럼에도 불구하고 79%의 전문가들이 경제협력이 활성화되지 않았다고 평가하였고 오직 5.7%의 전문가들이 경제협력이 활성화되었다고 평가하였다. 또한 협력 영역 역시 물리적인 시설 계획(도로 등 사회간접자본 시설, 산업단지 공동 건설)에 한정되어 있거나 일회성 행사(경제관련 행사 개최)에 머물러 있다고 지적되었다. 셋째, 협력의 주체 측면에서 볼 때, 수평적 협력보다는 수직적 협력이 더 우세하여 중앙정부나 지방자치단체에 의존적인 경제협력 네트워크가 형성되어 있음을 알 수 있었다.

한편, 향후 지역간 경제협력을 활성화하기 위하여 우선적인 협력 대상, 협력 분야, 협력 수준, 협력의 성공요인과 실패요인 등을 분석하고 중앙정부와 지방자치단체 간 역점시책 등을 조사하였다. 그 결과 첫째, 종래의 물리적 협력보다는 기술개발과 같은 프로그램 중심적 협력으로의 전환이 필요함을 알 수 있었다.

둘째, 협력 주체 역시 수평적 협력 네트워크의 구축과 지역내 시민단체 등과의 협력을 중요시하여, 지역내 합의를 강조하는 시스템의 구축 필요성을 지적하고 있다. 또한 경제협력 초창기인 향후 몇 년 동안은 인접 지역과의 경제협력을 발전수준이 비슷하거나 기능적으로 연계된 지역과의 경제협력보다 우선시해야 할 것으로 지적하고 있다.

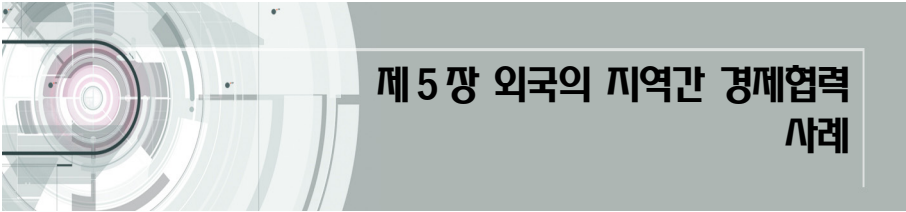
셋째, 협력 협의단계에서 조정비용과 집행비용으로 인하여 지역간 경제협력

이 활성화되지 않았다고 지적하였다. 따라서 지역간 경제협력이 추진되기 위해서는 지역간 상호 다른 이해를 조정하는 조정메커니즘이 구비될 필요가 있다. 한편 경제협력이 성공하기 위해서는 지방자치단체의 기획, 조직 역량 등이 강화될 필요가 있지만 우선적으로 자치단체장의 적극적 의지, 협력사업에 대한 제도적 뒷받침, 지역주민과 기업의 적극적 의지 등이 필요하다는 것도 알 수 있었다.

넷째, 지방자치단체와 중앙정부의 역할과 상설 협력추진기구의 위상에 대해서는, 중앙정부는 제도적 근거와 경제적 인센티브 제공 등 큰 틀에서 경제협력 활성화를 지원하여야 하며 지방자치단체는 지역내 의식전환과 기획역량 강화 등을 우선적으로 추진해야 한다고 지적하였다. 또한 상설 협력 추진기구는 중앙 집권적 또는 하향적 형태가 아니라 민-관 자율협의기구에 의해 주도되는 상설기구 형태여야 한다고 지적하였다.

〈표 4-13〉 실태분석의 종합

과거	지역간 경제협력의 추진 실적		- 지역간 경제협력사업이 다른 협력사업과 마찬가지로 부진 - 하지만 지역간 경제협력의 필요성은 수자원 관리나 혐오시설 설치 다음으로 높은 영역으로 평가
	협력 분야		- 지역간 경제협력의 분야가 확장될 필요가 있음 - 과거: 도로 등 SOC 건설, 산업단지 공동건설이 주요 영역 - 미래: 기술혁신이 가장 중요한 영역이며 공동마케팅 등
	추진 실적 특성 분석	응답 결과	- 과거 경제협력의 주요 대상: 지역내 기업, 대학 > 중앙정부, 상급단체 > 지역 외 경제단체 > 동급의 시군구
		거버넌스의 성격	- 지역내 경제단체 등과의 협력이 지역외 협력보다 우세 - 지역내 협력거버넌스가 우세하게 작동
		지역간 협력 정도	- 중앙정부나 상급 광역자치단체 등 수직적 협력 우세 - 다른 지역의 경제단체와의 협력 빈도가 높아 지역간 협력 보다는 지역간 경쟁이 우세
성공 및 실패 요인		- 협의단계에서 거래비용이 많이 소요되어 협력이 부진 - 지자체장의 의지, 제도적 뒷받침, 경제적 인센티브와 함께 지역 주민, 기업의 적극적 의지가 성공 및 실패를 가름	
향후 협력 활성화 방안	우선 협력대상 지역의 성격		- 인접 지방자치단체 > 산업 연관 지역
	우선 협력대상 주체		- 다른 시군구 등 동급 지방자치단체와의 수평적 협력 > 중앙부처, 상급 광역자치단체 > 지역내 시민단체, 지역내 합의를 우선시
	지방자치단체의 역점 시책		- 1단계로 지역내 의식전환과 기획역량 강화, 2단계로 지자체와의 협력체계 구축 및 예산 확보
	중앙정부의 역점 시책		- 경제적 인센티브와 협력사업의 제도적 근거 확충, 그 이후 협력사업의 가이드라인 제공
	협력의 원칙		- 지리적 근접성 > 기능적 근접성 - 지역내 시민사회의 합의 중요시
	거버넌스 리더십		- 지역내 합의를 중요시하므로, 상설 협력추진기구의 리더십은 민·관 자율협의기구나 해당 지방자치단체라고 응답



## 제1절 분석의 개요

### 1. 사례 선정기준

해외의 지역간 경제협력 관련 제도와 운영 사례를 분석하는 목적은 경제협력 추진을 위하여 해외 선진국가에서의 조직적 틀과 지원 방식을 검토하고 이의 적용가능성을 판단하고자 하는데 있다.

지역간 경제협력은 지역단위에서 인근 지방자치단체와의 수평적 협력 네트워크와 국가단위에서 추진되면서 중앙정부와 해당 지방자치단체 간의 수직적 협력 네트워크로 구분될 수 있다. 수직적 협력 네트워크에는 중앙부처가 직접 관여할 수도 있고 전국적 영역을 아우르는 비중앙부처형태의 단일 조직과 해당 지방자치단체의 여러 공공기구 및 민·관 기구들이 결합한 형태일 수도 있을 것이다.

여기에서는 지역 단위의 수평적 네트워크와 국가 단위의 수직적 네트워크로 구분하여 해외 사례를 살펴보고자 한다. 또한 수평적 네트워크는 지역간 네트워크를 추진하는 추진기구의 권한과 법적 구속력, 그리고 일회적인 성격 등에 따라 지역간 경제협력 프로그램과 같이 자유로운 형태를 취할 수도 있고 협력추진 기구에 지방자치단체의 조세권 등 일부 권한을 이양해서 추진하는 조합형까지 다양하게 존재한다. 지방자치단체의 권한과 역할을 협력추진기구가 어느 정도 흡수하고 보유하느냐에 따라 지역간 협력사업의 성공이 좌우될 수도 있으며 또

한 우리나라의 지방자치제도 현실에서 적용가능성을 평가할 수 있다. 따라서 지역간 수평적 네트워크의 해외사례는 프로그램형, 협약형, 협의회형, 조합형, 마지막으로 민간도 참여하는 민관파트너십형 등으로 구분하여 선정하였다.

〈표 5-1〉 지역단위 수평적 협력네트워크(해외 사례)

프로그램형	협약형	협의회형	조합형	민관파트너십형
- EU의 Interreg III 프로그램	- 미국의 지자체 간 협력법	- 광역애틀랜타 지역 협의회 (ARC) - 남캘리포니아자치단체연합	- 프랑스의 코윈 협력체 - 광역연합	- 이탈리아의 ERVERT SpA

한편 수직적 네트워크로는 국토 전체를 광역계획권역으로 구분하여 사업을 실시하는 사례와 아예 광역적 경제 수요를 감안하여 행정구역을 개편하는 사례까지 검토하였다. 또한 광역계획권역 설정과 광역사업 집행에 있어서 지방분권화 정도의 차이가 존재하리라 보았다. 그에 따라 중앙집중적이고 하향식 계획을 집행하고 있는 프랑스 MIIAT 기구, 광역자치단체가 계획 수립에 참여하는 일본식 분권적 광역계획시스템, 그리고 지방자치단체와 유사한 지역협의체를 통해 지역발전기구(RDA)의 중앙집권적 성격을 완화하는 영국 사례 등을 선정<sup>28)</sup>하였으며, 완전한 분권적 형태로 광역적 경제 수요에 기반한 행정구역 개편 사례인 일본의 도주제를 해외 사례로 선정하였다.

28) 영국의 RDA가 광역계획의 수립 및 추진시 지역협의체의 의견을 청취하는 것에 비해, 일본 광역지방계획의 계획 수립 주체는 중앙정부, 지방정부, 민간 공공 등으로 구성된 광역지방계획 협의회이다. 그에 따라, 일본의 광역계획권역도 상당히 중앙집권적이기는 하나, RDA에 비해 제도상 분권적이라 할 수 있다.



## 제2절 지역단위의 경제협력

### 1. 프로그램명

#### 가. 유럽연합(EU)의 지역간 협력프로그램(Interreg III) 제도

##### 1) Interreg III의 개요

유럽연합(EU)은 1988년 이전까지 각종 정책과 함께 지역정책의 수행체계를 고민하다가, 지역정책의 재원인 구조기금(Structural fund)과 운영지침인 리스본 전략을 마련하면서 EU 전체 회원국을 대상으로 지역 정책이 체계적으로 전개되기 시작하였다. EU의 지역정책은 크게 두 가지 축을 중심으로 전개되었다. 회원국간의 간의 불균형을 해소하여 실질적인 경제 및 사회 통합을 도모하기 위하여 지역정책이 실시되는 동시에 국경이나 행정구역의 경계를 초월하는 지역간 협력정책이 바로 그것이다.

EU에서 국경지역 및 국가간의 협력을 장려정책은 지역협력프로그램(Interreg III, 정식명칭은 Interreg Community Initiative)을 통하여 이루어졌다. Interreg 프로그램은 EU 차원에서 지역간 협력을 촉진할 목적으로 1989년에 시작된 프로그램이며 그 재원은 구조기금의 하나인 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund: ERDF)에서 조달되었다. Interreg프로그램은 여러 단계를 걸쳐 진화되었는데, Interreg I은 1989-1993의 5년 간, 이어진 Interreg II는 1994-1999의 5년간 진행되었고, 최근 종료된 Interreg III는 2000-2006 7년 간, 그리고 현재 진행중인 INTERREG IV는 2007년에 시작하여 2012년까지 추진되고 있다.

Interreg III는 대상지역에 따라 3가지 형태로 추진되고 있으며, 비단 지리적으로 인접한 지역뿐만 아니라 멀리 떨어진 지역 간의 협력도 포함하는 것을 특징으로 한다. Interreg III A는 국경지역 협력, Interreg III B는 국가간 협력, Interreg



III C는 지역간 협력 등으로 2000~2006년 동안 약 28.8억 유로가 투자되었다. 여기서 국가간 협력과 지역간 협력은 지리적 인접성이 필수조건이 아니며 접경지역간 협력만이 지리적으로 인접하여 있어야 한다. Interreg III를 기준으로 각 하위 프로그램의 지원 비율을 살펴보면 접경지역 협력(A)가 67%, 초국가적 협력(B) 27%, 지역 간 협력(C) 6%로 나타나 접경지역 협력에 대한 지원 비중이 가장 높았다(이원섭 외, 2005).

이 글에서는 Interreg IV는 이제 시행에 들어가 아직 그 구체적인 운영형태가 드러나지 않았으므로 최근에 종료된 Interreg III을 중심으로 지역간 협력프로그램이 어떻게 추진되었는지를 살펴본다.

## 2) Interreg III의 운용형태

Interreg III는 상이한 목적 하에 세 가지 형태로 운영되고 있는데, ① 지역단위 협력(Regional Framework Operation: RFO) 프로그램, ② 개별협력 프로그램, ③ 네트워크협력 프로그램 등이 바로 그것이다.

첫째, 지역단위협력(RFO)은 지역개발방법 및 프로젝트 기반 활동에 관한 경험을 서로 교환하는 유형으로 지역간 성공적인 개발모델을 학습하는 것을 목적으로 한다. 이 프로그램의 추진조직은 성공적인 프로젝트나 프로그램의 교환을 위해 참여기관(지역)들을 위한 교류 및 학습프로그램을 개발하고 협력을 위한 미니프로그램을 수립한다. 이 지역단위협력은 회원국 2개국을 포함하여 최소 3개국으로 구성되어 있다.

이 프로그램의 지원을 받기 위해서는 참여기관들은 지역간 협력전략, 활동의 목표 및 기대효과, 협력이 반드시 필요한 주제, 파트너간의 자원분담(선도기관이 최대 40% 분담), 기준정책금리, 내부 프로젝트 승인을 위한 평가 기준 등을 제출하여 신청해야 한다. EU는 지역개발기금을 다른 EU의 모든 지역정책프로그램에서와 같이 대응자금(matching fund) 형태로 지원되었으며 전체 협력프로그램 사업비의 50-80%를 지역단위협력 선도기관에 배정하였다. EU 지원 자금의

범위는 50만-500만 유로였다.

둘째, 개별협력 프로그램은 지역단위협력프로그램에서 한 단계 더 나아간 유형으로 단순히 성공적인 지역개발프로그램 운영경험을 전파하는 것을 넘어서서 지역개발 프로젝트의 일부를 성공한 지역과 공동으로 추구함으로써 성공 경험을 다른 지역에 이식하여 실행하는 것이었다. 이 개별협력 프로그램 역시 회원국 2개국을 포함하여 최소 3개국으로 사업파트너가 구성되었으며, 선도기관의 출연재원이 최대 40%였다. EU가 지원한 출연금 한계는 20만-100만 유로였으며 협력프로그램 예산의 10-30%를 개별협력 프로그램에 배정하였다.

셋째, 네트워크협력 프로그램은 EU 내·외부 지역간에 지역개발프로그램의 시행방법 및 새로운 개발프로그램의 구상을 위하여 상호연계하는 것을 목적으로 시작되었다. 이에 따라 미국과 같이 EU 이외 지역과도 상호교류를 실행하였는데, 이를 위하여 네트워크 구축 및 운영 비용(세미나, 회의, 데이터베이스 구축, 학습여행, 직원교류 등)을 지원하였다. 회원국 3개국가를 포함하여 최소 5개국의 파트너로 구성되었으며, 협력프로그램 총예산의 10-20%를 네트워크협력 프로그램에 배정하였다.

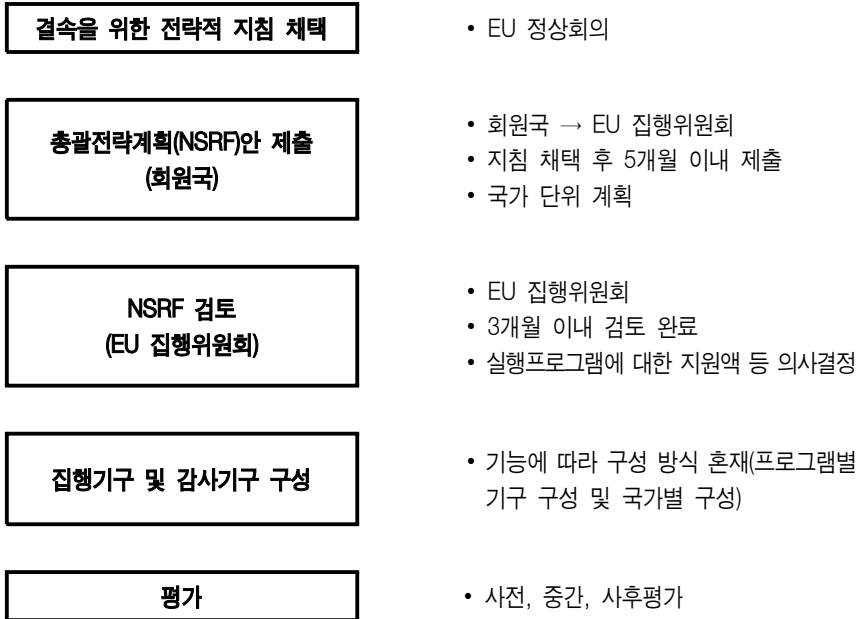
### 3) Interreg III의 추진절차

지역간 협력프로그램(Interreg III)의 추진절차는 여타 EU 지역정책의 추진절차와 프로그램 운영 원칙을 따른다. 다른 프로그램과 마찬가지로 EU 집행위원회가 지침을 결정하면 관심 있는 지역은 파트너십을 구성하여 지침에 따라 계획을 수립하며, EU 집행위원회가 승인을 한 사업에 대해서는 회원 각국 당국자 대표(중앙정부나 지방정부와 그 외 공공기관 대표)들로 구성되는 조정위원회(Steering Committees)가 관할하면서 모니터링을 하게 된다<sup>29)</sup>. 정책 평가는 사전

29) EU 프로그램의 모니터링 및 평가에는 조정위원회 이외에 다양한 조직들이 관여한다. 검정기구(certification authority)는 예산 잔고와 지급요청서를 작성, EU집행위원회에 송부하며, 회계감사기구(auditing authority)는 각 실행 프로그램별로 국가가 지정한 운영상의 독립 기구로 회계감사를 실시하며, 추적위원회(follow-up committee)는 각 실행프로그램별로

평가, 중간평가, 사후평가 등으로 구성되어 있다.

〈그림 5-2〉 EU 지역정책의 추진절차



상기 추진절차에서 특징적인 점은 EU 집행위원회가 발표하는 “결속을 위한 전략적 지침(Community strategic guidelines on cohesion)” 하에서 개별 국가가 자국의 총괄전략계획안(National Strategic Reference Framework: NSRF)<sup>30)</sup>을 작성한다는 점이다. 이는 EU의 지원을 받는 지역이 해당 국가의 전체 총괄 비전과 전략 하에서 실행프로그램(Operational Programmes)을 수립해야 하는 것을 의미하

지속적인 성과 산출을 위하여 운영되고 있다.

30) 총괄전략계획안에는 다음의 내용이 포함된다. 첫째, NSRF 작성에 참여한 파트너 및 작성 주체, 둘째, 사회경제적 상황 및 강점, 약점 분석, 셋째, 채택한 전략의 정의, “수립” 및 “경쟁력 및 고용촉진” 목표에 관한 실행 프로그램 (Operational Programmes: OP)내역, 넷째, 각 프로그램의 연도별 자원 배분, 다섯째, 리스본 전략에 대한 NSRF의 예상 기여도 등이다.

는 것으로, 개별 국가에서 지원대상 지역이 유리되지 않는 목적으로 한다. 이러한 원칙은 EU의 다른 모든 지역정책에 적용되고 있으며, Interreg III 프로그램의 경우 파트너십을 결성한 회원국들이 원할 경우 이 원칙을 적용하고 있다.

한편, 파트너십 구성에는 정부기관 파트너, 경제적 및 사회적 파트너, 기타 비정부기관, 학계, 시민단체 등 폭넓은 파트너십을 구축하여 공공과 민간의 참여를 최대한 독려하고 있다.

## 나. Interreg III의 운영사례

EU의 Interreg III 프로그램은 전술하였듯이 접경지역 협력(A), 초국가적 협력(B), 지역 간 협력(C) 등 대상지역에 따라 3가지로 구분되며 이 가운데 접경지역 협력에 대한 지원이 높았다. 여기서는 정치적·행정적 환경이 상이한 지역들 간에 협력이 어떻게 이루어졌는지를 살펴보기 위하여 상호 다른 지방자치제도와 분권화를 진척시킨 국가들 간에 협력이 접경지역협력(Interreg III A) 사례를 살펴해보도록 한다(Harguindeguy, 200; 2007).

접경지역협력(Interreg III A) 프로그램은 중부, 북부, 남서부, 남동부 등 4가지 권역으로 나누어 실행되었다(<그림 5-3> 참조). 접경지역 협력프로그램의 우선 해결 과제는 도시, 농촌(해변 지역 포함)의 개발, 기업가주의의 고취와 중소기업을 중심으로 한 지방의 개발, 노동시장 통합과 사회적 통합, 정보통신 등의 네트워크 구축, 에너지 재생사업 등 환경과 에너지 부문 개발, 교통시설 투자에 대한 협력, 제도적 역량(institutional capacity)의 형성 등에 있었다.

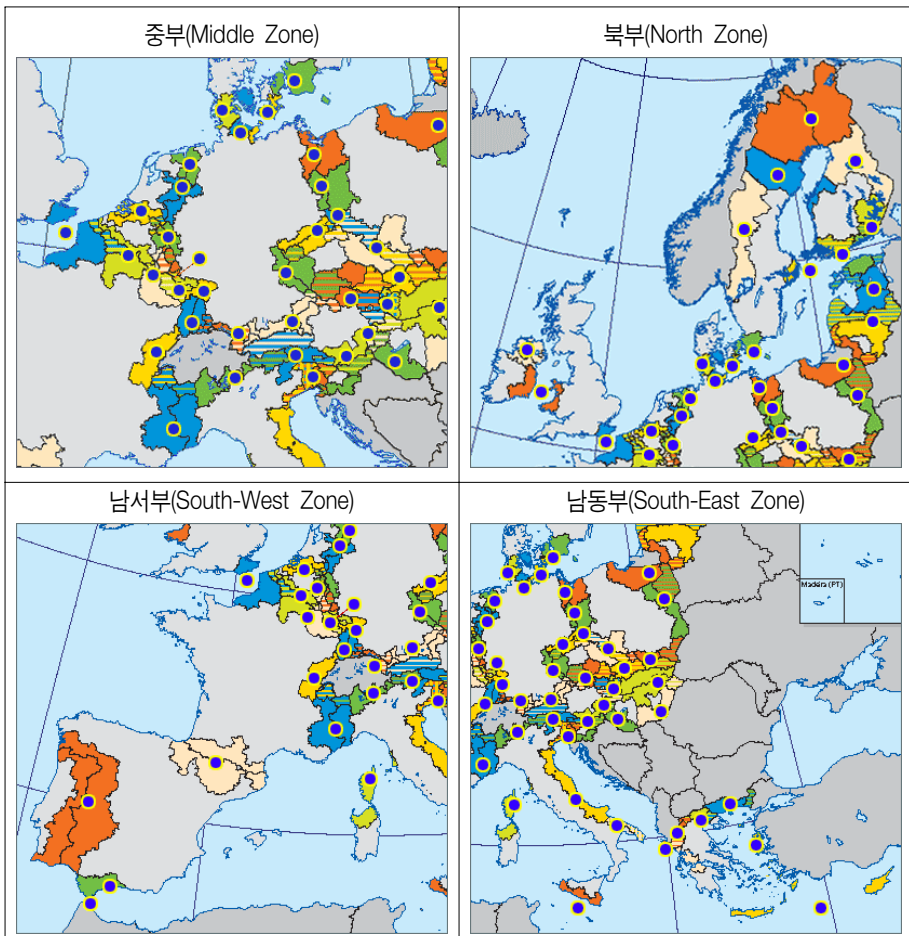
여기에서는 남서부 권역인 피레네 산맥을 둘러싸고 프랑스-스페인에 속하는 지방정부들이 접경지역협력 프로그램 추진에 있어서 처한 환경에 따라 각기 다른 거버넌스를 형성해왔는지를 살펴본다.

### 1) 배경

접경지역협력 프로그램의 남서부 권역에 있는 피리네 경계선은 1659년 피레

네 평화조약에서 최초로 정의되었으며 이 피레네 경계선을 중심으로 프랑스와 스페인의 지방자치단체들이 설정되어 있다. 이들 지역은 지역별로 서부, 중부, 동부 등으로 각각 해당되는 프랑스와 스페인 지방자치단체들을 중심으로 세 지역 위원회가 구성되어 제안서를 검토하고 최종적으로 INTERREG III-A의 지원을 받고 있다. 흥미롭게도 서부, 중부, 동부 각각이 다른 형태의 거버넌스를 구축함에 따라 INTERREG III-A에 대한 평가로 좋은 사례가 되고 있다.

〈그림 5-3〉 접경지역 협력프로그램(Interreg III A)의 권역



(그림 5-4) 피레네 접경지역 협력프로그램의 사례



## 2) 서부지구 사례 : 지방행위자를 중심으로 한 지역 협력

첫 번째 사례는 대서양 연안 바스크 지방의 피레네 산맥 서쪽에 위치한 Hendaye(프랑스), Hondarribia(스페인), Irún(스페인, 바스크 자치주) 등 세 개의 도시 간에 이루어진 접경지역 협력프로그램이다. Hendaye는 프랑스 아키텐 지역에 속하며 현재 관광산업을 육성하는 인구 12,600 명의 해변 도시이며, Hondarribia는 중세시대 요새로서 스페인 해변가에 위치한 인구 15,000 명의 항구이다. 이에 반해, Irún은 바스크 자치주에 해당되는 도시로 인구 55,000의 산업도시이다.

이들 3개 도시는 모두 만(灣) 경제는 주로 교통서비스와 관세에 집중되어 있었기 때문에 1992년 유럽의 국경 개발이 가져올 부정적 효과를 우려하고 있었다. 그에 따라 이들 3개 도시는 시장의 주재 하에 비다소아강유역 콘소시엄(Consortio Bidasoa-Txingudi)이라는 1998년에 지자체 간 공동 조직을 결성하여 3개 접경지역 거버넌스를 구축하는데 이르렀다.

상기 비다소아강유역 콘소시엄의 주요 결정은 세 도시의 의회대표들로 구성된 위원회에서 행해졌으며, 재원부담은 Hendaye, Hondarribia, Irún 세 지방자치단

체가 각각 예산의 25%, 25%, 50%를 부담하기로 합의하였다. 한편 일상적인 협력상태의 모니터링과 조언은 스페인측 자문기구인 비다소아-액티바(Bidasoa-Activa)가 수행하였다.

콘소시엄 결성 이후, 이들 세 도시는 1950년대까지 밀수업자들이 시용하던 고대 루트를 개발하고자 하였으며, 이 도보루트는 만(灣)을 감싸둘기 때문에, 지방의 지도자들은 관광객들의 활동을 다양화하기 위해서 그 역사, 자연자원, 지리에 관해 정보를 교환하고자 하였다. 또한 콘소시엄 예산을 담당하는 주요 행위자들은 각 지방자치단체 부담비율이 늘어나는 걸 두려워하기도 했지만, 만 전체의 생태계 유산을 위한 대형 관광센터의 건설하기로 합의하였다.

세 도시의 시장들이 합의한 이후, 자문역할을 수행하는 비다오사-액티바가 계획의 실제 구체적인 측면을 검토했고, 이를 도울 수 있는 프랑스와 스페인 관광개발 회사를 고용하였다. 이들 회사의 조언은 만 둘레의 보도에 관한 규범적 활동들을 개발하는 것과 각 지방 주민과 해외 관광객의 활동을 설계하는 것이었다.

그러나 이 접경지역 개발프로젝트의 주요 형태에 대한 일반적인 합의에 도달했다고 하더라도, 개발과정과 지명(地名) 채택 등에 있어서 바스크주의자, 사회주의자 등 각 지역의 정치단체들에 의해 정치적 긴장이 고조되었다.

그런데 개발프로젝트 초반의 긍정적인 분위기와는 달리 프랑스 정부가 새로운 합의안을 요구하면서 프로젝트 추진을 지연시키게 되었다. 이에 따라 프랑스 정부, 스페인 정부, 바스크정부의 입장 차이가 극명해지면서 콘소시엄의 재원 조달과 집행에 문제가 생기게 되었다. 이 때 콘소시엄 대표자들은 이러한 문제를 해결하는 데 적극적인 역할을 수행한 주체로 등장하기 시작했다.

콘소시엄 대표자들은 프랑스 정부의 요구에 맞춰 기존의 결정을 뒤집을 수 없다고 주장하면서 각 국가의 중앙정부-광역자치단체와 콘소시엄에 속하는 도시들 간의 입장을 조정하는 기구로 작동하였다. 그 결과, 바스크 정부는 프랑스(Departmental Council of Pyrénées-Atlantiques)가 계획하는 INTERREG 프로젝트에 참여하여 지원하기로 동의하면서 프랑스 정부와 바스크 정부 간의 계획이 절충

되었다. 이 절충안의 결과, 프로젝트는 결국 213,000 유로의 비용으로 계획되었고, 2002년 1월 INTERREG III-A 남서지역 위원회에 제출했으며, 이듬해 1월에 승인되었다. 프로젝트의 비용은 바스크정부, Departmental Council of Pyrénées-Atlantiques, Hendaye가 속해 있는 아키텐 주 지역의회가 나누어 분담하였다.

이 사례에서 중요한 것은 이 프로젝트의 가장 주도적인 기구는 비아소아강유역 콘소시엄이었다는 점이다. 이 콘소시엄은 중앙정부간, 또는 중앙정부와 주정부 간 갈등이 있을 때 주도적인 조정 역할을 수행하였으며, 정부 당국자들은 Consorcio의 리더십을 강력하게 지지했고, 민간 행위자들은 공공 행정당국과 초반부터 상호작용하면서 결국 정책 결정과정까지 개입했다.

### 3) 중부지구 사례 : 중앙정부 의존적 정책 추진

두 번째 접경지역 협력프로그램의 사례로 피레네산맥 중부에 위치한 프랑스의 2개 도시(Gèdre, Gavarnie)와 스페인의 2개 도시(Torla, Broto)에 걸쳐진 사례를 살펴본다. 이 사례는 지역간 협력프로그램의 전통이 없는 지역에서 지역간 협력 사업을 추진할 때 상급 광역자치단체보다는 중앙정부에 의존적인 거버넌스를 형성했던 사례를 보여준다.

사례지역의 4개 도시들은 도시라기보다는 마을로 200명 안팎의 적은 주민들이 살고 있으나, 피레네 국립공원과 오데사 국립공원으로 인하여 각 마을에 1년에 100~120만명 정도의 관광객이 찾는 지역이다. 이러한 지리적 입지 이점은 1970년대에 마을의 경제를 산간 농업에서 관광으로 전환시키는 계기가 되어 스키 리조트 등이 개발되어 있었다.

그런데 이들 지역에는 2000년까지, 지방의 접경지역 프로젝트가 실현되는 경우는 드물었고 반대로 협력사업의 대다수는 프랑스와 스페인의 중앙부처들 간의 협정으로 진행되었다. 예컨대 프랑스 정부의 DATAR(Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'action Régionale, 국토계획청)와 스페인 정부의 MOPU(Ministerio de Obras Públicas) 간의 협정으로 진행되는 경우가 많았다.



프랑스와 스페인의 호텔 경영자 조합으로부터 압력이 증가한 후에는 지방자치단체의 의회는 새로운 교통수단으로 네 마을을 연계하는 사업에 대한 타당성 조사를 지원하기로 했으며, 그에 따라 지방시의회는 두 경사면 간의 트램(tramway)시설을 건설해야 한다고 주장하였다.

역사적으로 그런 제안을 쉽게 받아들일만한 접경지역 협력제도나 경험이 존재하지 않았기 때문에 프랑스 Gèdre의 시장이 주도하는 가비니시-게드르시 협력체(Communauté de Communes Gavarnie-Gèdre)가 이 사업의 핵심 기관으로 등장하였다. 동시에, 비공식적인 프랑스-스페인 지방 관리 위원회가 네 지방자치단체의 협력을 지원하게 되었다. 이 비공식적인 모임은 사냥꾼과 생태주의자들 같은 훨씬 다양한 이해집단과, 더 많은 지방 당국(지방자치단체, 지역의회 등), 중앙정부 기관들을 규합하는데 노력하면서, 14회에 이르는 회의를 거치고 나서 참여자 대부분이 두 능선을 잇는 의자식 승강기(chair lift) 건설에 대한 Gèdre 시장의 제안에 동의하게 되었다. 사업이 합의된 이후 프랑스, 스페인의 지방 대표들이 각각 본인들의 지역정부와 중앙부처에 제안서를 제출하였다.

그러나 스페인의 경우 중앙부처와 지역정부가 원론적 수준에서만 동의를 표시하는 동안 프랑스의 경우 지역의회가 결정권과 역량이 있음에도 불구하고 Gèdre 시장이 국가 예산 내에서 사업 재원 지원이 이루어지기를 위하여 프랑스 중앙정부의 지원을 희망하였다. 결과적으로 스페인 측의 형식적 합의와 프랑스 정부의 적극적 지원 하에 경사면을 잇는 교통시설이 건설되기 시작하였다.

정리해보면 피레네 중부의 접경지역 협력사업은 프랑스 중앙정부의 적극적 개입과 지원을 요구하는 프랑스 도시 Gèdre 시장의 주도 하에 사업이 계획, 추진되었으며, 환경문제와 관련하여 환경단체를 설득하고 지역간 합의를 얻어내기 위하여 스페인쪽의 마을과 비공식적 모임이 지속적으로 진행되면서 추진되었다. 이러한 전략은 Gèdre 시장 자신이 피레네 국립공원의 강력한 반대를 피하기 위해서 프랑스 정부의 강력한 개입을 요청하는 데서 시작되었다. 따라서 1개 도시의 시장과 중앙정부 간 긴밀한 관계, 그리고 그 외 도시들의 제한적인 역할

들을 특징으로 하는 거버넌스 체계가 작동하였다.

#### 4) 동부지구 사례 : 접경지역 협력의 실패 사례

마지막 사례는 Cerdaña의 접경지역의 사례로 프랑스 지역의 “Cerdan 문화발전을 위한 지역협력사무소”(Syndicat Intercommunal pour la Valorisation du Patrimoine Cerdan(SIVPC)와 스페인 까탈루냐 자치주에 있는 Cerdan 박물관 Patronat 간 협력으로, 이들 협력이 실패로 돌아간 이유를 살펴보도록 한다. 여기서 프랑스측의 “지역협력사무소(SIVPC)”는 Estavar, Nahuja, Osséja, Saillagouse, Sainte-Léocadie의 다섯 지방자치단체를 포함하고 있으며, Patronat는 스페인 Puigcerdà시의 시장과 구 의회에 의해 운영되고 있다.

이 지역의 지방자치단체들은 여러 박물관 사이의 교환프로그램을 실시하고 최종적으로 지역 관광을 다양하여 다른 지역의 스키 리조트나 관광지와 경쟁하는 것이었다. 프로젝트에는 공동의 멀티미디어 기관이나 놀이동산 등이 포함되어 있었다. 그런데 1980년대 후반에 계획들이 제시되었지만 실현되지는 못했다. 또한 두 국가의 접경지역 지방정부는 각각의 박물관 간 관계를 개선하기 위해 INTERREG II 프로그램에 참여했지만 이것이 양국 상위 지역기관 간 적대적 관계를 해소하지는 못하였다. 실제로, 프랑스의 경우 해당 지역내 정치적 논쟁이 격화되어 사업추진이 매우 비효율적으로 이루어지는 바람에 EU의 보조금을 받지 못하였고, 오직 스페인 박물관만 EU 보조금을 지원받을 수 있었다.

이러한 문제점을 해결하기 위해, 1999년 프랑스 박물관의 새로운 행정조직이 꾸려지면서 프랑스쪽에서 스페인의 Cerdan 박물관 당국에 먼저 제안서를 보냈고, 이에 세르단 박물관이 그 제안을 받아들여 두 박물관은 공동 보조컬렉션(complementary collection), 별도의 티켓 사무소, 공동 훈련 프로그램을 개설하는데 합의하면서 접경지역 협력프로그램에 응모하여 지원을 승낙받았었다.

그런에 이들 박물관들은 프로젝트의 주요 목적을 Cerdan 문화 진흥이라는 데 두기로 합의했다고 하지만, 어떤 방식으로 그 목적을 이룰지는 불투명한 상태였

다. 프랑스 박물관측이 지방의 관광산업 창출에 관심이 있었던 반면, 스페인 측에서는 과학연구의 중심센터를 만드는데 역량을 모으고자 했다. 또한 서로 간의 대화와 합의 없이 각 박물관은 향후 협상에서 유리한 고지를 선점하기 위한 나름의 Interreg 프레임틀을 만들기 시작하였다. 프랑스 박물관 대표들이 공공과 민간의 관광개발기구와 접촉하기 시작했을 때, 스페인 담당자들은 Gerona 대학의 인류학과와 고고학과 실무자들과 협상을 시작하였다. 게다가, 접경지역의 행정과 프로젝트 관리를 관할하는 제도가 없었던 탓에, 각 박물관 대표들은 각자의 지방 당국과 접촉을 해야 했다.

이러한 어려움과 동상이몽적인 개발계획에도 불구하고 2003년 1월 1,874,615 유로의 예산으로 계획된 이 프로젝트는 Patronat를 선도기관으로 하여 Territorial Committee of Programming에 제출되었고 그해 9월에 승인되었다. 그런데 피레네 산맥지역에 있는 프랑스와 스페인의 박물관 대표자들이 이와 유사한 제안서를 위원회에 제출하는 빈도가 많아지자, 2004년 6월 위원회는 이 프로젝트의 집행을 중단시켰다. 즉 양 지역간의 조정이 통합적으로 이루어지지 않음에 따라 프로젝트의 남발이 이루어졌고 그로 인하여 Interreg 프로그램 지원의 중단이 결정된 것이다. 그러나 Patronat - SIVPC 사이에 재조정예 의거해 최종적으로 2005년 3월 이 프로젝트를 다시 승인되면서 원래 예산의 절반 이상이 삭감된 총 745,323 유로의 예산이 까탈루냐 지방정부에 의해 편성되었다.

하지만 두 박물관이 이전의 예산수준에 맞추어 그 재정계획을 수립한 탓에, 실제 지출이 새로 할당된 INTERREG 보조금의 범위를 넘어섰으며 결과적으로 이 협력프로젝트는 실패하게 되었다.

실패 원인은 여러 측면이 지적될 수 있을 것이다. 첫째, 프랑스와 스페인 각자 간의 대화와 합의가 없이 각자 계획안을 작성하고 실행하려 했다는 점이다. 그에 따라 상호 다른 발전전략을 제출하게 되었다. 둘째, 프로젝트 추진과정에서 그 목적을 관광과 과학센터 중 어느 것인지 각인시키는데 실패하여 민간의 참여를 끌어내지 못하였다. 셋째, 해당 지역에서 통합적인 계획을 수립하는 것

이 아니라 지역에 따라 개별 프로젝트들을 남발하여 EU나 중앙정부 차원에서 일관된 지원을 할 수 없도록 하였다라는 점이다.

## 2. 협약명

지역간 협력을 뒷받침하는 형태 가운데 하나는 자치단체간의 계약을 맺는 협약 형태이다. 특히 협약형은 미국에서 지자체들 간 상호 협력을 증진하는 보편적인 방법이다. 미국에서는 주정부 차원에서 지자체간 협력을 증진시키기 위하여 1960년대 후반부터 지자체간 협력법(Interlocal Cooperation Act)을 제정하여 시행해오고 있다. 지역간 협약은 2개 이상의 지방자치단체가 필요한 행정서비스를 효과적으로 제공하거나 공동의 문제를 해결하기 위해서 무엇을 할 것인지를 약속하는 것을 의미한다. 협약의 목적은 서비스 및 시설 공급, 경제발전, 자원 활용 등 광범위하다.

지자체간 협력법의 내용은 주정부마다 다르지만 대체적인 내용 구성은 다음과 같다. 협력법의 주요 내용으로는 협약 당사자 및 공동추진기구의 권한, 협약 내용 범위, 주정부 협약 승인에 관한 사항, 재원 및 인력 사용 및 제공에 관한 사항, 법률 해석에 관한 사항, 주정부 지원에 관한 사항 등을 들 수 있다.

협약을 체결할 수 있는 공공기관의 범위는 하부행정단위, 공공기관, 지방정부, 지방공사, 특수목적지구, 지방서비스지구, 주정부기관, 연방정부기관 등 매우 포괄적이다. 또한 지방정부간 협약 형태는 다음의 3가지 형태를 띠게 된다.

- ① 계약: 상호합의한 가격으로 지방정부가 다른 지방정부에 서비스를 공급하는 경우
- ② 협약 체결: 2개 이상의 지방정부가 합동으로 서비스를 제공하기 위하여 계획에서부터 재원 조달, 공급까지를 포괄하는 협약을 체결하는 경우
- ③ 상호서비스 협약: 지방정부들 간 비용 지불없이 상호 서비스를 주고받는 경우 (예: 응급서비스 지원)

상기 협약 형태는 서비스계약에서 끝나기도 하지만 별도의 행정기구나 조직을 설립하는 형태로 나아가기도 한다. 그런데 비록 지자체간 협력법에서 협력추진기구의 권한과 주정부 승인 및 지원 사항 등이 명시되어 있더라도, 협약서 제출 이후 사업을 추진할 때 계약의 불분명성으로 지방정부간 마찰이 야기되기도 한다.

한편, 지방자치단체 간 협약을 활성화하기 위하여 제정된 지자체간 협력법 이외에, 미국 연방정부 부처간, 그리고 연방정부와 해당 지방정부 간 협력을 활성화하기 위하여 정부간 협력법(Intergovernmental Cooperation Act)이 1968년에 제정되었다. 정부간 협력법은 ① 연방정부가 지방정부에 보조하는 보조금의 집행체계, ② 지방정부에 대한 연방정부의 컨설팅 서비스 제공<sup>31)</sup>, ③ 정부간 개발 지원 정책의 시행에 있어서 지방정부의 관점을 고려, ④ 도시지역이 토지이용과 관련하여 연방과 지방 간의 협력에 관한 사항 등으로 구성되어 있다(이원섭 외, 2005).

### 3. 협의회형

#### 가. 협의회 제도

협의회형은 자치단체의 자발적인 의사로 참여와 탈퇴가 가능하고 실질적인 사업의 집행기능은 없고 조사, 계획, 조정 기능을 수행하는 경우를 의미한다. 미국이 거의 모든 지역에서 Council of Governments (COG)라 불리는 자치단체간 협의회를 운영하고 있으며 1960-70년대에 주정부의 적극적인 지원을 받으면서(장인성, 2007), 지역간 광역적 공공서비스나 경제개발계획 수립 등을 실시해오고 있다.

31) 이 항목에서 연방정부-지방정부간 협력은 대등한 협력이라기보다는 연방정부가 지방정부에 컨설팅 서비스를 제공함으로써 지방정부를 지원하는 의미에서의 협력을 의미한다. 또한 이 지원에 가까운 협력이 정부간 협력법에 포함된 이유는 연방정부의 여타 부처들 간의 협력을 의미하는 것으로, 다수의 연방정부들의 중복기능을 막기 위한 것이다.

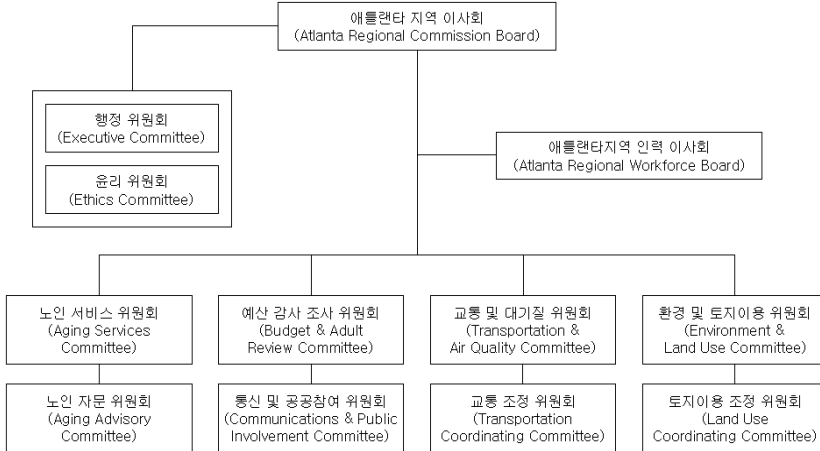
## 나. 협의회 사례

### 1) 광역애틀랜타 지역위원회(Atlanta Regional Commission: ARC)

광역애틀랜타위원회(Atlanta Regional Commission, ARC)는 1991년 제정된 ISTEA(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)에 의해 만들어진 대도시 권계획기구(Metropolitan planning Organization)이다. 이는 애틀랜타시가 아니라 10개 카운티(Cherokee, Clayton, Cobb, Dekalb, Douglas, Fayette, Fulton, Gwinnet, Henry, Rockdale, City of Atlanta)로 구성된 메트로 애틀랜타 지역의 광역적 발전을 위하여 구성된 위원회이다. 이 ARC는 계획 및 자문기구의 역할을 수행하므로 단순히 지역 경제개발계획에만 한정되어 있는 것이 아니라, 환경, 교통, 토지 이용, 고용 및 노령화 문제 등 지역의 발전을 위한 다양한 내용을 협력 범위로 하고 있다.

ARC는 2개의 이사회(Board)와 10개의 위원회로 구성되어 있으며, 이사회 인원은 총 39명으로서, 지자체장 23명, 민간시민 15명, 조지아 주정부 산하 Dept. of Community Affairs 대표자 한명으로 구성되어 있어, 지자체의 의견을 충분히 조정할 수 있도록 하였다. 한편 재원은 지방정부, 주정부의 연방정부로부터 펀드를 제공받음으로써, 지자체간 협력을 위하여 상급 공공기관이 지원하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 5-5〉 광역애틀랜타위원회(ARC) 조직도



자료: 대구경북연구원(2006)

ARC는 다음의 기능을 수행한다. 첫째, 다양한 광역프로그램들을 계획하고, 지방정부와 다른 운영기관들에 대한 펀드지원 등의 업무 수행, 둘째, 연방정부와 지방정부, 지자체, 카운티, 위원회 등으로부터 조성된 각종 기금(loan or grant)의 사용처 검토 및 평가, 셋째, 각종 지역관련 계획과 프로그램을 검토하여 개선(안) 권고, 넷째, 토지이용, 주택, 교통, 환경, 인적자원 등을 포함하여 광역애틀랜타 지역에 영향을 미칠 수 있는 다양한 문제에 대한 연구 및 프로그램 마련 등이다. 한편, 이를 위하여 ARC는 광역지역발전을 위한 전문적 계획 및 정보제공이 가능하도록 협력적 파트너십을 형성하고, 지방정부의 정책결정 과정의 개선 및 참여를 통해 지방정부간 협력을 촉진하고 공무원 및 실무자들을 대상으로 효율적이고 고품질의 교육훈련 및 워크샵 등을 제공한다.

## 2) 남캘리포니아자치단체연합(SCAG)

SCAG은 1968년에 설립된 기구로 ARC와 마찬가지로 대도시계획기구(MPO)의 역할을 수행한다. 이 SCAG은 환경에서부터 토지이용, 교통, 경제개발 등의

모든 영역의 계획 수립을 담당하면서 정책조언을 수행하고 있다. 또한 계획 수립을 위하여 별도의 연구진을 구성하여 해당 지역에 대한 기초 연구 지원을 시행하고 있다.

SCAG는 시와 카운티의 대표들로 구성된 지역협의회의 통제를 받고 있으며 의장과 2인의 부의장을 두고 있다. 이 지역협의회에는 184개 시와 6개의 카운티가 참여하고 있어 ARC보다 더 많은 지자체가 참여하고 있음을 알 수 있다. 또한 SCAG의 재원 역시 연방정부의 교통계획 지원금, 주정부의 계획수립 지원금, 지방정부의 지원금과 기타 연구용역비로 구성되어 있다. 이 중 80%이상이 연방정부의 재원이며 일부는 주정부의 지원금이고 오직 5%정도의 소액만이 지방정부의 부담금으로(강인성, 2007), 지방자정부 간 연합임에도 불구하고 지역간 종합적 계획 수립에 있어서는 중앙정부와 상급 광역자치단체가 재원 부담을 하고 있는 것을 알 수 있다.

## 4. 조함형

### 가. 프랑스의 코뮌협력체

프랑스의 기초자치단체는 코뮌(commune)으로 19세기 이래 다양한 형식의 코뮌간 협력방식이 발달해왔으며 유럽연합의 역할 강화와 지방분권의 강화로 코뮌간 협력이 활성화되고 있다. 이들 코뮌간 협력은 우리나라의 지방자치단체조합과 유사하게 법적 권한을 가지고 있으며 협력 유형에 따라 지방자치단체의 권한을 일부 이양받기도 한다. 코뮌간 협력체는 크게 ① 조합(syndicat), ② 코뮌협력체(commuauté), ③ 코뮌협력체연합(pays, agglomération) 등으로 구분된다.

이 가운데 조합은 가장 기초적인 협력형태로 수평적 협력체나 수직적 협력체나에 따라 다음과 같이 구분된다.

- SIVU(syndicat intercommunal à vocation unique): 단일 사업을 위한 코뮌간 수평적 협력체



- SIVOM(syndicat intercommunal à vocation multiple): 2개 이상 사업의 공동추진을 위한 코뮌간 수평적 협력체
- SM(syndicat mixte): 코뮌, 광역자치단체(département, région), 상공회의소 등이 참여하는 수직적 형태의 협력체

한편, 코뮌협력체는 지역 성격과 총인구규모에 따라 농촌형 코뮌협력체(총인구 5만 이하지역), 도시형 코뮌협력체(총인구 5만~50만), 대도시형 코뮌협력체(총인구 50만이상의 대도시권역) 등 3가지로 구분된다. 이들 코뮌협력체는 준지방자치단체로서 기능하면서, 코뮌을 대신하여 권한을 행사하고 지방세의 일부를 징수하여 자체 사업비로 충당할 수도 있다. 이들의 영역은 도시계획, 경제정책, 도시사회계층간 융합정책, 환경정책, 주택정책, 상하수서비스, 쓰레기 수거·처리, 문화·체육시설 건설과 관리, 도로 건설관리 등이다.

마지막으로, 코뮌협력체연합은 여러 개의 코뮌협력체를 묶은 협력체로 위계상 가장 높은 형태의 협력 형태이다. 도농연합체는 중소도시와 주변 농촌배후지를 포함하는 지역에서 결성되며, 도시권연합체는 순수한 도시지역만을 대상으로 한다. 이들의 주요 역할은 광역도시계획과 광역개발계획의 공동 수립에 있다. 이들 협력체 연합은 일반적인 자치단체인 데파르트망(département)처럼 국가, 레지옹과 개발계약을 체결할 수 있으며 이 계약내용은 국가와 레지옹간의 개발계약(Contrat de Plan Etat et Région)에도 반영된다.

〈표 5-2〉 프랑스의 코뮌간 협력 유형

유형	권한
조합	- 사업 추진을 위한 수평적, 수직적 네트워크 - 우리나라 지방자치단체조합과 유사
코뮌협력체	- 준지방자치단체로 기능 - 지방세의 일부 징수
코뮌협력체연합	국가 및 레지옹과 개발계약을 체결 가능

기초자치단체간 협력체 구성을 지원하기 위하여 프랑스 국가는 협력 공간의 규모와 성격, 협력체의 권한과 세제, 결성과 운영의 원칙 등에 대한 내용을 제도화하여 코뮌간 협력의 제도적 틀을 마련하고 재정지원을 수행하고 있다. 특히 협력체의 권한이나 공간적 성격에 대한 규정을 포괄적 수준으로 기술하여 유연성과 융통성을 보장하고 있다.

또한 중앙정부는 DGF(Dotation Globale de Fonctionnement)라는 보조금을 코뮌간 협력체에 지급하는데, 협력체들은 이 보조금을 기반으로 주요 사업들을 추진한다. 또다른 성공요인은 협력체들이 준자치단체 성격을 띠어서 세금을 징수하고 독자 권한을 가지고 있어, 우리나라의 지방자치단체조합이 관련 지방자치단체의 자금지원을 받아 사업을 추진하는 단순한 집행기구에 불과한 것에 비하여 코뮌간 협력체는 관련 지방자치단체와 재원 측면에서 독립성을 일정정도 유지하고 있음을 알 수 있다.

## 나. 일본의 광역연합

일본의 광역연합은 증가하는 광역적인 행정수요에 유연하고 효율적으로 대처하기 위하여 광역적 행정권역을 설정하고 그 권역을 중심으로 사업을 집행하는 일종의 자치단체조합이다. 이 제도는 기존의 광역지방정부인 도·도·부·현과 기초지방정부인 시·정·촌의 행정구역에 구애받지 않는 광역적인 행정수요에 부응하기 위한 새로운 행정구역 설정 필요성 대두되면서 1995년 6월 처음 도입되었다. 광역연합은 도·도·부·현의 행정구역을 초과하는 초광역체제도 가능하지만 실제로는 시·정·촌 및 특별구에만 설치되어, 2007년 4월 1일 기준으로 총 110개의 광역연합 설치되어 있다.

광역연합은 관련 자치단체의 기능을 보완할 뿐만 아니라 구성원으로서 주민을 명확히 하고 있으며 관련 자치단체의 지시를 받는 것이 아니라 오히려 협력과 관련 있는 지방공공단체에 일정한 권고를 할 수 있다는 점에서 우리나라의 지방자치단체조합보다 권한이나 범위가 훨씬 넓다고 할 수 있다(한표환 외,

2002; 강인성, 2007).

구체적으로 보면 이러한 광역연합의 역할과 기능은 다음과 같다.

- 광역적인 사무의 조정을 보다 용이하게 하기 위한 제도적 장치
- 광역계획의 수립 및 지방정부에 대한 관련 사무의 수행 및 규약 변경 권고
- 중앙정부 또는 도·도·부·현이 이양하는 정치, 행정권한의 인수

또한 일본의 광역연합의 경우 광역연합의 장과 의회가 반드시 직접 또는 간접선거를 통해 선출되므로, 우리나라 지방자치단체조합에 비하여 조직의 정당성(legitimacy)가 확립되어 있다고 할 수 있다. 또한 프랑스와 유사하게 일본에서도 광역연합을 설치할 경우 700만엔의 특별교부세를 지원하고 지역종합정비사업비의 충당률을 75%에서 85%로 인상해주는 등 다양한 인센티브를 제공하고 있어, 광역연합의 설치를 유도하고 있다(강인성, 2007).

## 5. 민관파트너십형

민관파트너십형은 공공자치단체와 민간 기구가 파트너십을 형성하여 지역 협력적 계획과 사업집행을 추진하는 형태를 의미한다. 여기에서는 민관파트너십형의 사례로 이탈리아 북부의 에밀리아-로마냐 지역의 ERVERT SpA(Ente Regionale per la Varrizzazione Economica del Territorio)를 살펴보도록 한다.<sup>32)</sup>

### 가. ERVERT의 개요

이탈리아는 제2차 세계대전 이후 전제주의국가체제인 파시즘에 대한 반성에서 중앙정부 기능의 지방 이양이 활발하게 이루어진 국가이다. 이탈리아에서의 지방분권 노력은 1977년 주요 정당 간에 616법령이라는 법률을 통하여 국가로

32) 이철우(2003)과 차미숙 외(2003)을 주로 참조.

부터 보건, 주택, 도시계획, 교통, 농림, 교육, 소기업 등 주요 분야의 입법권이 지방으로 이양되고 재원도 훨씬 많이 중앙에서 지방으로 이양되게 되었다(차미숙 외, 2003).

이러한 상황에서 ERVERT는 1970년대 초반 지방정부가 중앙정부로부터 지역 산업정책을 이양 받으면서, 에밀리아-로마냐<sup>33)</sup> 지역의 지역발전을 촉진하기 위해 주정부와 민간경제주체들의 공동 출자로 설립되었다.

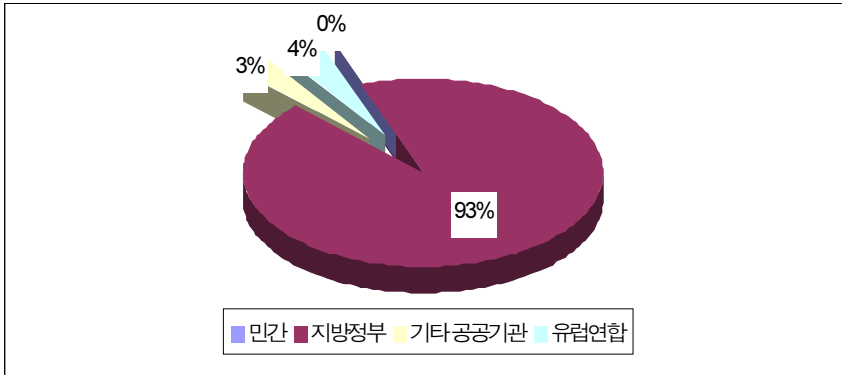
## 나. ERVERT의 성격

ERVERT은 지역경제의 경쟁력을 높이고 이를 지원하고자 하는 통합적인 성격의 프로젝트를 실행하는 기구로 기능하고 전체 지분은 주정부 80.04%, 지역금융기관 18.51%, 지역상공회의소와 하위 지방자치단체 0.92%, 지역산업협회 0.53%를 소유하고 있어, ERVERT는 준공공의 법인체 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.

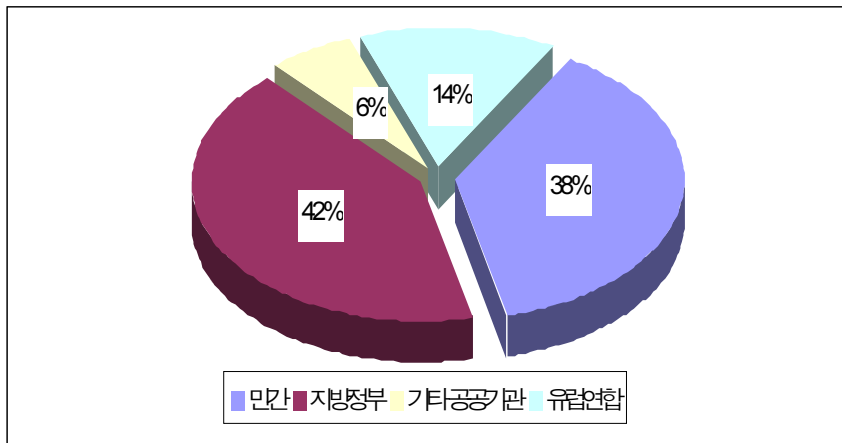
ERVERT은 2002년 기준으로 운영자금의 93%를 지방정부로부터 지원받지만 지방정부의 간섭으로부터 완전히 자유롭게 운영되고 있다. 기업가가 회장을 맡고 있으며, 업무관계에 있어서도 수직적이라기보다는 피드백을 통한 수평적 관계를 유지하고 있다(이철우, 2003). 한편, ERVERT은 9개의 서비스센터를 운영하고 있는데 이 운영 예산까지 합칠 경우 총 30,475,585 유로인데, 그 비중은 지방정부 42%, 유럽연합 14%, 민간 38%, 기타 공공기관 3%를 충당하고 있어, EU의 지원을 많이 받고 있음을 알 수 있다.

33) 에밀리아-로마냐(Emilia-Romagna) 지역은 볼로냐·페라라·포를리·모데나·파르마·피아첸차·라벤나·레조넬에밀리아 주들이 포함되어 있는 이탈리아 중북부에 위치한 지역이다.

〈그림 5-6〉 ERVERT 자원 구성



〈그림 5-7〉 ERVERT System 자원 구성



#### 다. ERVERT의 기능 및 역할

ERVERT은 지방정부 및 지역행정기관의 정책 구상을 지원하면서 동시에 지역개발사업을 실제로 집행하고 있다. 구체적으로는 주정부에서 입안된 각종 지역경제발전 계획을 추진·사업화하는 실무주체일 뿐만 아니라 이와 관련된 각종

이슈들을 찾아내고, 응용연구 프로젝트를 만들고 실행하며, 기술이나 시장에 대한 정보를 수집·가공·확산하는 역할을 수행한다.

ERVERT의 역할에 대하여 「지방정부법 No.25」에 명시되어 있는데, 첫째, 지역기술이전센터 등 지역의 각종 리얼 서비스 센터들을 통괄하는 조정자로서 특정 산업부문과 사업영역을 초월한 통합적인 프로젝트를 구상하고 실행한다. 둘째, 지역경제발전을 위한 정책 연구를 수행하는 것이다. 셋째, 지역기업들을 위한 정보제공 및 기술지원 활동을 수행하는 것이다.

이를 위하여 ERVERT는 ‘리얼서비스정책(Real Service policy)’의 전략 하에 8개의 서비스 센터를 운영하고 있다. 1976년 세라믹 센터(Center Ceramico)를 시작으로 산업별 서비스 센터가 먼저 설립되었으며, 산업별 상대적 박탈감 해소를 위해 지역기술이전센터(ASTER, 1985년) 설립을 시초로 범산업적 서비스 센터를 지속적으로 설립하고 있다. 서비스센터는 크게 5개의 산업별 서비스센터(특화된 산업부문의 기업의 서비스 제공)와 4개의 범산업적 서비스 센터(특정 산업을 구분하지 않고 기술혁신, 시스템적 향상 등의 전산업에 걸쳐 서비스 제공)가 있다.

〈표 5-3〉 ERVERT 시스템의 서비스 센터

구분	센터명	활동분야 및 주요 내용	입지	설립연도
산업별 서비스 센터	CITER	섬유·패션산업의 지원	Carpì	1980
	CESMA	농기계산업 지원	Reggio Emilia	1983
	CERCAL	신발·가죽산업의 지원	San Mauro Pascoli	1983
	QUASCO	건설산업 연구·인증서비스	Bologna	1986
	Centro Ceramico	세라믹산업 지원	Bologna/Sassuolo	1976
범산업 적 서비스 센터	ASTER	지역기술이전 촉진	Bologna	1985
	CERMET	품질연구·인증서비스	Bologna	1985
	DEMOCENTER	산업자동화 서비스	Modena	1990
	QUASAP	공공사업 수·발주 관리	Bologna	-

## 라. 평가

이러한 ERVERT을 통한 지역간 경제협력 추진은 여러 효과를 가진다. 첫째, 민간 기업들이 ERVERT 정책 추진에 관여함으로써 수요자 중심의 기업지원정책을 가능케하였다. 둘째, 지방으로의 권한 이양과 아울러 ERVERT이 지역들 간에 가교 역할을 수행함으로써 지방정부와 중앙정부의 이중 잣대와 간섭으로부터 자유로워졌다. 셋째, ERVERT이 추진하고 있는 마케팅, 기술개발, 인적교육 등 기업경영에 필수적이면서도 시장에서 공급이 어려운 서비스를 경제협력의 주요 영역으로 자리매김시킬 필요가 있다. 넷째, 「지방정부법 No.25」에 주정부와 ERVERT 시스템 간의 분업관계를 명시하는 것은 지역개발사업과 관련된 의사결정 과정의 투명성 제고를 위한 것이라는 점에서 시사하는 바가 크다.

## 제3절 국가단위의 경제협력 시스템

### 1. 영국의 광역적 지역정책 시스템

여기에서는 영국 지역개발정책의 추진체계를 복수의 자치단체에서 경제개발 사업을 추진하는 지역개발기구(RDA)의 위상과 다른 지역개발조직들 간의 관계를 살펴보도록 한다. 이를 위해 각각의 조직들을 간단히 설명하고 그 이후 조직들 간 관계를 살펴보도록 한다.

#### 가. 영국 지역개발체계의 개요

영국의 지역개발정책은 기본적으로 중앙정부 차원의 지역정책이었으며, 최근 몇 가지 요구에 의하여 지역중심의 지역개발정책으로 전환 중에 있다. 특히 1980년대까지는 지역의 정치적 자립문제가 이슈로 작용하였으나 세계화와 유럽

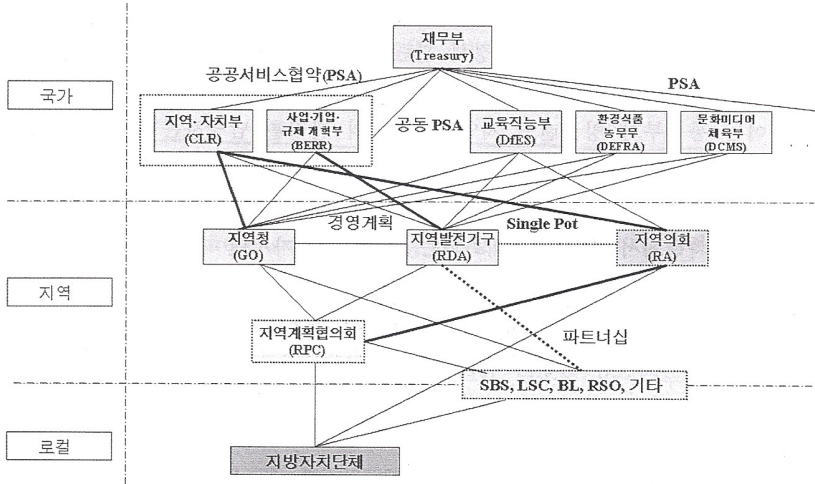
통합이라는 흐름 속에서 점차 지역의 경제적 자립 문제가 이슈가 되어오고 있다. 예를 들어 1990년대 초에 메이저 정부는 환경부, 통산부, 교통부, 교육·노동부의 활동을 조정하기 위해 잉글랜드 지역에 9개의 통합지역사무소(Integrated Regional Offices, IRO)를 설치하였는데, 이러한 영국의 광역적 지역정책은 몇 가지 측면에서 비판을 받아왔다.

첫째, 지방정부의 역할이 미흡하여 지역특성을 반영하지 못한다는 지적 존재해왔다. 즉, 지방정부가 자원의 확보를 위한 로비스트의 역할을 수행하는 소극적인 역할을 수행하였으며, 그 결과 지역의 전략적 계획이 부재하고 지역의 역량이 창출되지 않아 지역 고유의 정책이나 프로그램을 개발할 역량이 부족하다는 지적이 있어왔다. 둘째, 유럽연합의 출현으로 인한 경쟁력 있는 공간단위에 대한 필요성이 증가하였다. 요컨대 유럽구조기금(structural fund)을 확보할 수 있는 지역기구의 필요성이 증대되었던 것이다.

이로 인해, 1990년대 후반 노동당의 집권 이후 지역정책의 방향은 중앙 집권적인 지역개발체제에서 일정부분 분권적인 시도가 진행되었으며 이에 따라 사회보장, 국방, 외교 등을 제외하였지만 경제개발 분야에서 상당부분 지방정부로 이양되었다. 그 결과 최근 들어 영국은 지역개발을 일관되게 실천하면서 지역간 협력을 강화시키기 위하여 중앙정부 지역사무소(Government Office of the Region: GO), 지역발전기구(Regional Development Agency: RDA), 그리고 지역협의체(Regional Chamber)나 지역의회(Regional Assembly) 간 관계가 긴밀해 지고 있다.



〈그림 5-8〉 영국 지역정책의 추진체계



자료: 차미숙외 (2003, 87)에서 수정

### 가. 중앙정부 지역사무소 (GO: Government Offices for the Regions)

중앙정부 지역사무소는 1994년에 설치되었는데, 그 이전에는 우리나라의 특별행정기관과 처럼 영국 내에서 개별부처별로 운영되던 지역사무소를 지역단위로 통합하면서 9개의 중앙정부 지역사무소 설치되었다. 2002년 이후 현재 GO는 부수상실내 지역정책조정국의 직속으로 운영되고 있다.

지역사무소는 각 영역별로 지역정책을 중앙정부가 효율적으로 운영하기 위해 설립된 것으로, 중앙정부 추진 지역프로그램의 지원·촉진, 지역발전기구(RDA)의 개발전략 지원, 지역발전기구(RDA)와 중앙정부간의 협력관계 유지 지원, 지역단위 국가정책 홍보 등의 기능을 수행한다. 따라서 지역사무소는 지역발전기구(RDA)와 중앙정부 간 가교 역할을 수행한다.

### 나. 지역발전기구 (RDA)

지역발전기구는 1998년 지역발전기구법(Regional Development Agencies Act)

제정 후 현재까지 잉글랜드 지방에 9개의 지역발전기구 설립되고 런던에 1개 설립되어 있다. 잉글랜드 이외의 지역에는 RDA와 동일한 기능을 수행하는 웨일즈의 웨일즈개발기구(Wales Development Agency), 스코틀랜드의 스카티쉬엔터프라이즈(Scottish Enterprise), 아일랜드의 아일랜드개발공사(IDB) 등이 존재한다.

RDA의 설립목적은 경쟁력 있는 집적경제단위로서 경제발전 뿐만 아니라 지역의 물리적, 사회적 쇠퇴와 부흥, 서비스 개선 등 지역사회의 전반적인 발전시책을 추진하는데 있다. 이에 따라 경제개발과 재건, 기업의 효율성, 투자 및 경쟁력 제고, 고용 촉진 등을 포함하는 법정계획인 5~10년 단위의 지역경제전략을 수립한다.

RDA는 특정 개별부처에 소속되지 않고 특정 개별부처에 소속되지 않고 공공재원에 의해 설립·운영되는 기구로서, 특정 부처에 속하지 않는 지역단위의 비부처 공공기관이다. 따라서 부처별로 전문화된 사업들을 지역 단위에서 통합하여 경제개발사업을 추진하고 경제전략을 기획, 조정할 수 있게 된다.

RDA 예산은 여러개 중앙부처에서 수행하는 프로그램의 재원들을 포괄보조금(Single Pot) 형태로 배분받아서, 지역별 특성을 반영하여 사업의 우선순위를 정하여 사업을 추진하는 것이다.

#### 다. 지역협의체와 지역의회

지역협의체(Regional Chamber)와 지역의회(Regional Assembly)는 각 지역에서 결성된다는 점에서는 동일하나 그 구성인원이 다르다. 지역협의체는 지방자치단체장과 지역내 민간 부문을 대표하는 인사들로 구성된 자발적 협의체로, 지역내 경제, 사회 관련 문제를 협의하는 것을 주 목적으로 하고 있다.

지역협의체의 주요 역할은 우리나라 균형발전특별법 상의 지역혁신협의회와 유사한 기능을 수행하여, RDA가 추진하는 사업이 지역 특성과 이해를 반영하도록 조언, 권고하는 역할을 수행하는 것이다. 그러나 2003년 이후 영국 지역협의체의 기능은 더욱 강화되어 지역계획기구(Regional Planning Conference)로서의

역할을 수행하게 되면서 지역계획 수립기능이 추가되었다.

한편, 지역의회(Regional Assembly)는 지방정부 대표들로만 구성되어 있으며 지역협의체와 마찬가지로 지역개발사업에 대한 조정, 심의를 수행하나, 중앙 단위에서 추진하는 RDA와는 별개로 진행된다.

## 라. 중앙정부 지역사무소-RDA-지역협의체와의 관계

영국의 경우 RDA를 중심으로 중앙정부 지역사무소와 지방의 지역협의체와의 관계를 살펴보면 복수의 자치단체에서 추진되고 있는 지역개발전략의 추진 체계를 파악할 수 있다. 여기서 주의할 점은 RDA에 의해서 추진되는 지역간 협력사업은 자치단체간 협력을 기초로 수행되는 것이 아니라, RDA의 계획 하에 일정부분 중앙집중적인, 그리고 하향식의 계획이 추진된다는 점이다.

RDA에 의한 광역적 경제협력사업들이 하향적인 성격을 가짐으로써 생기는 문제를 방지하기 위해 영국의 경우 지역협의체의 기능을 강화시키고 있다. 지역협의체와 RDA 간 관계를 살펴보면, 지역협의체 역시 지역발전기구법(Regional Development Agency Act)에 의거하여 설립된 것으로 RDA와 대등한 위상을 가지고 있다. 즉, 지역발전을 수립할 때, RDA는 지역협의체의 의견을 청취해야 할 뿐만 아니라 지역협의체에게 정보를 제공하고 성과를 보고할 의무가 있다.

따라서 지역협의체는 RDA가 추진하는 사업이 지역의 이해에 적절히 반영되도록 지역발전기구에 대해 조언, 권고, 협조함으로써, 지역발전기구의 집행활동에 대한 견제기능을 수행하는 것이다.

## 2. 프랑스의 광역적 지역정책 시스템

프랑스의 행정구역단위는 미테랑정부의 지방분권화 정책에 의하여 당시 광역 지방행정구역이었던 96개 도(Department)를 22개 레지옹(Region)으로 광역화, 간소화되었다. 또한 지방의 자율기능을 강화하기 위하여 레지옹에는 중앙의 지사

를 파견하지만, 선출된 지역의회가 지역을 관장함으로써 중앙과 지역의 2원적 체계가 유지되고 있다.

프랑스 지역개발시스템의 특징은 레지옹 지사와 지역의회 의장간 관계에 있다. 지역정책을 추진할 때 레지옹 지사는 중앙정부 대표로 그리고 지역의회 의장은 지방자치단체 대표로 국가와 레지옹간 계획계약의 체결에 서명한다. 그에 따라 지역정책이나 협력사업을 추진할 경우에, 지역의회의 의회의장이 종래에 지사가 수행하였던 집행기능도 수행하므로, 의회 의장이 지방자치단체 집행기관의 장으로서 역할을 수행한다.

이러한 독자적인 레지옹 계획은 분권화 흐름에 맞춰 추진되어오기는 하였으나 지역간 협력을 저해한다는 비판이 제기되었다. 그에 따라 프랑스는 레지옹을 가로지르는 광역계획권역을 설정하고 광역권내 지역간 협력방안을 모색하고 있다. 지역개발정책을 담당하는 프랑스 DATAR<sup>34)</sup>에서는 향후 2020년을 겨냥하면서 “2020프랑스계획”을 제안하고 전국을 6개의 대(大)지역(Grandes Regions)<sup>35)</sup>으로 분할하고 이들 권역들에 대한 계획적 개발을 추진하고 있다(김진근 외, 2007).

이 광역계획권역을 담당하는 것은 MIIAT(국토개발계획 부처간 및 지역간사업단, Missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire)로, 중앙정부와 지역간 협력을 공공히하기 위하여 1997년 12월 15일에 신설되었다.

MIAT는 레지옹 임명도지사를 중심으로 한 레지옹간 협력체제로 DATAR의 예산으로 운영되며, MIIAT의 주 기능은 지역간 연구시스템을 제공하는 것으로, 이를 기초로 공공서비스계획, 2000-2006년 국가-레지옹간 계획계약 등 지역계획을 수립하는 것이다. 1998년에 실험적으로 Grand Sud-Est지역과 Grand Sud-Ouest

34) DATAR(국토계획청)는 1963년 설립되어 국토계획 및 지방분산정책을 추진해오다 2005년에 DIACT(국토균형 및 지역경쟁력강화 개발청)로 확대 개편되었다.

35) 대지역은 행정구역인 레지옹과는 구별되는 계획권역으로, 대규모 강유역을 지리적 범위로 하여 6개로 구분된다. Grand Est(동부권), Grand Sud-Est(남동부권), Grand Sud-Ouest(남서부권), Grand Ouest(서부권), Pays de Nord(북부권), Bassin parisien(파리권) 등이다.

지역 등 2개 지역에 MIIAT가 설치되었다.

이 MIIAT는 2개이상의 레지옹을 아우르면서 국가사업을 위주로 사업을 추진하기 때문에 국가기구적 성격을 갖고 있으며, 영국의 RDA와 같이 일정부분 하향식 계획체계를 갖고 있다고 할 수 있다.

### 3. 일본의 광역적 지역정책 시스템

#### 가. 광역지방계획권역

최근 일본에서는 기존의 국토종합개발계획을 국토형성계획으로 재편하기 위하여 2005년 12월 기존의 국토종합개발법을 국토형성계획법으로 개정하였다. 국토형성계획은 전국적 지침을 제시하는 전국계획과 지역블록별 발전방안을 제시하는 광역지방계획의 2층적 계획체제로 구성되어, 복수의 지방자치단체에 대한 계획으로서 광역지방계획의 위상을 확고히 하였다.

이 광역지방계획의 계획 수립 주체는 광역지방계획협의회이다. 광역지방계획협의회는 중앙정부(특별행정기관 지방사무소), 관계 도부현, 관계 지정도시, 경제단체 등이 참여하는 기구로 민간과 공공이 결합되어 있어, 중앙과 지방의 요구를 조정하는 것을 목적으로 한다. 2006년 7월에 8개 광역지방계획 구역이 확정되었으며, 권역설정의 주요 기준과 기본원칙은 다음과 같다.

- 광역지방계획구역의 설정기준: 주민과 기업의 사회경제 활동 실태, 지역의 역사 및 문화적 배경과 자연조건의 유사성, 각 지역의 자립적인 광역연계에 대한 대처 실태 등과 함께 지역주민에 대한 설문조사 결과와 지방공공단체 및 경제단체의 의견 고려
- 광역지방계획권역 설정의 기본원칙: 자립적으로 발전하는 지역사회, 국제경쟁력 강화 및 과학기술 진흥으로 활력있는 지역사회, 안전 확보, 지구환경보전, 자연, 경제, 사회, 문화 등의 밀접한 관계가 인정되는 구역, 일체적, 종합적 정비가 필요한 구역

## 나. 도주제도

도주제는 기존의 중앙집권 체제가 급변하는 시대 환경에서 새로운 상황의 변화에 효과적이지 못하다는 문제 인식에서 50여년 전부터 논의되어왔으며, 최근 재정적자의 해소와 자치능력의 배양을 위해 시·정·촌간의 합병이 활발히 추진되면서, 상위 지방정부인 도·도·부·현과 합병된 시·정·촌간의 권한과 기능 정립에 혼란이 야기되었다.

구체적으로는 1957년 경제계에서 처음 도입을 주장한 이후, 2000년 선거에서 민주당의 공약으로 채택. 2003년 중의원 선거에서 자민당과 민주당이 도입하기로 결정하였다. 이에 2004년 1월, 총무성이 도주제의 도입이 가능하도록 하는 법률개정안을 제출하였으며, 자민당은 도주제 기본법안 작성을 착수하였다.

현재 도주제의 형태에 대해서는 다양한 논의가 이루어지고 있으며, 구체적인 계획과 권한·기능은 정해지지 않은 상태이다. 그러나 다소 차이는 있으나 현재 47개인 도·도·부·현을 10개 내외의 행정구역으로 확대하고, 도·도·부·현의 수를 축소하는 것이 일반적인 안으로 검토되고 있다.

도주제는 광역지방정부인 도도부현을 대신하여 도주가 광역 지방정부가 되며 시정촌이 기초 지방정부로서 2층제를 근본적인 틀로 하는 계층제로 구성하는 것이다. 인구 및 경제규모, 교통 및 물류, 사회경제적 조건, 지리적 조건, 역사적 조건, 문화적 조건 등을 종합적으로 반영하여 수개의 도도부현을 하나의 도주로 합병한다(문미성, 이주호, 2208).

도주제는 연방제와 유사한 형태로 사법권, 행정권, 입법권 등을 모두 포함하는 소위 하나의 지역정부 방식으로 결국 광역적 수요와 지역간 경제협력 수요에 맞춰 행정구역을 전폭적으로 개편하는 것을 의미한다.

## 제4절 정책적 시사점

### 1. 명확한 협력기구의 기능 및 지원 제시

지역단위 해외 사례를 살펴보면 지역간 협력이 원활히 이루어지도록 하기 위하여 재정적 지원, 제도적 지원, 지속적인 협력사업의 발굴을 가능케 하는 요소들이 뒷받침되고 있는 것을 알 수 있다.

첫째, 자치단체간 협력추진기구를 자발적으로 결성하도록 하는 재정적 지원책이 수반되어 있었다. 미국의 광역애틀랜타협의회나 남캘리포니아자치단체조합 등의 협의회형에서는 지역간 협력계획을 수립하는데 있어서 계획수립지원금을 연방정부와 주정부가 부담하고 있었으며, 오히려 해당 자치단체의 지원금을 미비하였다. 또한, 조합형으로 운영되는 프랑스의 코뮌간 협력사례나 일본의 광역연합사례에서도 사업 집행에 있어서 중앙정부의 보조금 지급 등이 이루어지고 있었다.

둘째, 협약형, 조합형이든 자치단체간의 협력과 관련하여 연방정부나 중앙정부 차원에서 마련된 제도적 절차와 가이드라인이 존재하였다. 예컨대, 프랑스의 코뮌간 협력사례에서 알 수 있듯이, 국가 차원에서 협력공간의 규모와 성격, 권한, 운영 원칙 등의 내용을 가이드라인으로 제공하고 있다. 미국의 경우에도 지자체간 협력법이 주정부별로 제정되어 있어, 협약의 범위 및 권한 등이 포함되어 있으며 또한 협력법에 해당되는 주체에 주정부나 시정부만 포함시키지 않고 공공기관을 포함시키고 있는 등 주체의 범위도 명시되어 있다. 이러한 지역간 협력에 대한 제도적 명시는 협약의 틀 내에서 자칫하면 발생할 수 있는 기회주의적인 행동들을 감소시킴으로써 협력주체간의 규칙을 명확히하여 협력의 안정성을 증진시켜 주어 자치단체간의 분쟁을 최소화하고 협력을 활성화시키는 것으로 보인다.

셋째, 민관파트너십형의 경우 지방정부와 민관협력기구 간의 지방경제개발계획 수립과 집행에 있어서 역할분담이 명확히 명시되어 있어, 각각의 위상이 정립되어 있었다. 이탈리아 사례(ERVERT)에서 보면 ERVERT의 구체적인 역할을 지방정부법에 기재함으로써, 협력기구의 역할과 기능을 명확히 하여 운영의 안정성을 확보하였다.

다섯째, 협력추진기구의 역할이 단순한 사업집행을 넘어서서 연구 기능을 담당함으로써 적극적으로 지역간 협력을 추진하고 있었다. EU의 Interreg III 사례에서 알 수 있듯이, 지역개발에 있어서 모범사례를 개발하고 이를 어떻게 다른 지역에 운용할 것인가에 대한 연구프로젝트가 시행하였다. 또한 레지옹간 협력을 위해 설립된 프랑스 MIAT 역시 연구시스템을 가동시켜 관련 레지옹 파트너들에 대한 현황을 진단하고 이를 기초로 협력사업을 발굴하는 등 수동적인 협력사업 추진이 아니라 적극적인 협력사업 추진이 이루어지고 있었다. 따라서, 지역협력이 이슈가 나타났을 때만 협력을 고민하는 식의 현안 대처방식이 아니라, 지역간 협력을 통하여 발생할 수 있는 잠재적인 시너지를 현실화시키기 위하여 항상적인 연구시스템 또는 think-tank 기능을 하는 조직(가칭 지역협력센터)의 수립이 필요하리라 본다.

여섯째, 지역협력에서 정보교류 활동, 지역계획결정과정 등이 포함되어 있었다. Interreg III의 경우 연구시스템 가동 뿐만 아니라, 항상적인 정보교류 활동을 지원할 수 있는 정보 DB, 교류모임 등이 활성화되어 있었다. 이러한 일상적인 교류와 정보 공유는 지역협력이 개별 사안 중심을 넘어설 수 있는 계기를 마련하고 있으며 또한 성공사례 등이 지역간에 확산되기 쉬워 지역개발의 효과와 합리성을 강화하는데 기여하였다.

## 2. 대안적 조직체계의 제시

국가 단위에서 지역간 협력을 추진하는 조직이 다양하게 존재한다. 가장 분



권화된 형태로 일본 도주체가 있으며, 그 다음으로 일본의 광역계획권역, 영국의 RDA에서부터 중앙정부가 광역계획을 추진하는 프랑스의 광역계획권역이 존재하였다. 그런데 프랑스의 중앙집중적인 광역계획권역은 점차 지방분권화가 우리나라의 지방분권화 추세에 역행하므로 제외시킨다. 한편, 영국의 RDA가 지역계획 수립과정에서 지역협의체(Regional Chamber)의 의견을 반영함에 따라 분권화 정도가 점차, 일본의 광역계획권역 추진체계와 유사해지고 있다.

따라서 여기에서는 영국의 RDA 형태와 일종의 특수지방자치단체와 유사한 일본의 광역연합방식을 검토하도록 한다. 즉, 대안적 조직체계로서 반(半)분권화된 지역발전기구 방식, 그리고 자치단체조합 형태의 광역연합 방식, 그리고 일본의 도주체와 같은 지역정부 방식의 특징을 비교하고 이들 대안적 조직체계가 적용되었을 경우 어떠한 문제점이 발생할지를 분석하였다.

지역발전기구 방식은 중앙정부의 특별지방행정기관과 지방정부의 기관의 성격이 혼재된 형태로 지역경제발전에 관련된 사무에 대한 포괄적 권한을 행사할 수 있게 된다. 이 경우 중앙부처로부터 독립성 확보를 위하여 독자적인 재원 마련이 필수적이다. 만약 영국 RDA와 같이 포괄보조금형태로 지역개발이 이루어지고 지역의 의회의 개입을 받게 된다면 해당 지역의 특성을 충분히 살리는 지역간 협력체제가 유지될 것이다.

그러나, 해당 자치단체가 1개일 경우에는 RDA와 해당 지역의회 간의 조정과 협상에 의거하여 효율적으로 계획이 수립되고 사업이 집행될 수 있을 것이나, 복수 이상의 자치단체가 개입되는 지역간 경제협력에 있어서 상호 조정과정을 담보할 수 없다는 문제점이 존재한다. 또한, 현재 지방자치단체(특히, 광역자치단체)가 보유하고 있는 지역개발 관련 기능과의 충돌하는 문제가 발생된다. 예를 들어, 기초자치단체 간 협력사업을 추진할 경우, 이 사업의 조정권한은 상급 광역자치단체인지 아니면 RDA인지 판가름하기가 힘들게 된다.

두 번째 대안적 방식인 광역연합방식은 지역간 광역적 수요에 대응하기 위하여 자치단체들이 자발적으로 구성하는 방식이다. 이 경우에도 광역지방자치단

체가 존재하는 상황에서 조직의 중복성이 발생할 수 있으므로, 해당 광역지방자치단체로부터 일정 권한을 이양받는 절차와 이양의 범위가 명확히 제도적으로 명시될 필요가 있다. 이러한 광역연합방식의 경우 구성 지자체의 사무집행에 관한 권고 등으로 광역적 조정이 용이할 수도 있다. 또한 광역연합의 장과 의원이 직접·간접 선거로 선출됨에 따라 민주적 절차가 확보되어 대표성을 띤다는 점에서 상급 광역자치단체와의 충돌 문제는 어느정도 완화되리라 본다.

하지만, 광역연합은 구성 자치단체의 의지에 따라 권한이양의 수준이 달라지기 때문에 해당 광역연합의 집행력은 그 때 그 때에 따라 달라진다는 문제점이 있다. 또한, 영국의 RDA 방식에서는 재원이 중앙부처에 의해서 확보되어 협력사업의 재원이 안정적으로 공급되는 데 반해, 광역연합은 자체 과세권이 없고 지방자치단체로부터의 이양에 따라 달라지므로 사실상 재정적 독립성에 한계가 있다.

마지막으로 일본의 도주제도와 같이 기존의 행정구역을 개편하는 방식을 생각할 수 있다. 이 경우에 국가사무의 이양, 준법률 제정권, 독자적 세수입 협정 등에서 종래의 광역자치단체들이 지니고 있던 수준의 정치적, 경제적 독립성을 확보할 수 있게 될 것이다. 그에 따라 지역경제개발 관련 권한의 통합적 수행이 가능할 것이다. 그러나, 이 제도는 결국 지방행정구역 개편을 뜻하는 것이므로, 현실적으로 또는 단기적으로 바로 도입되기는 힘들 것으로 보인다.

〈표 5-4〉 지역협력 추진기구의 특징 비교

구분		지역발전기구 방식	광역연합 방식	지역정부 방식
자치 조직권		- 준자율적 기관 : 준자치 조직권 확보	- 자치조직권 확보 - 시도 광역자치단체의 인력지원	- 강력한 자치조직권 확보 - 조직과 인사에 대한 높은 자율성 확보
자치 입법권		- 계획수립권 확보 - 자치입법권 미확보 - 의회의 권한 미약 : 경제정책 변경 불가	- 규약 제정권 - 구성 자치단체의 의사결정에 대한 권고권(제제권 미확보)	- 높은 수준의 자치입법권 확보 - 중앙정부에서 상충되는 법률제정 자제
자치 행정권	행정적 분권	- 중앙정부의 권한 이양 - 독자적 사무처리 가능 - 시도 등 광역지자체 존치 전제	- 중앙정부 및 시도의 기능이양 - 특별자치단체 : 자치 사무 처리 가능 - 광역지자체 존치 전제	- 중앙정부로부터 대폭적인 기능 이양 - 광범위한 자치 사무 - 시도 폐지 또는 광역-기초간 통합 전제
	정치적 분권	- 직선의회 미구성 - 중앙부처 장관이 RDAs의 장 임명 - 정치적 분권 취약	- 제도적으로 정치적 분권 확보 - 직·간선에 의한 연합장 및 의원 구성	- 매우 높은 정치적 분권수준 - 주민직선에 의한 자치단체장과 의원 구성 - 광범위한 정책결정권
자치 재정권		- 중앙정부의 포괄보조금 확보(Single pot) - 과세권 미확보 - 기채권 미확보	- 국가 보조금 필요 - 구성 지자체의 분담금 - 기채권 확보 - 독자적인 과세권 미확보	- 국가의 보조금 확보 - 기채권 확보 - 독자적 과세권 확보 - 국세조정권 확보



## 제6장 지역간 경제협력 활성화 방안

### 제1절 기본방향

지금까지 지역간 경제협력에 대한 이론적 논의를 바탕으로 우리나라 사례의 추진의 특성과 문제점, 지역간 경제협력에 대한 전문가·실무자의 견해를 분석하고, 해외시책 정책적 시사점 등을 검토했다. 아직까지 우리나라의 경우 지역간의 협력은 상당히 미약하며, 경제협력의 경우는 더욱 그러한 형편이었다.

그러나 생활권, 경제권이 행정구역을 뛰어넘어 형성되고 있고 또 그것이 더욱 심화될 것으로 예견됨에 따라 지역간 경제협력에 의한 공동발전의 수요는 향후 더욱 증가할 전망이다.

따라서 여기서는 점점 심화되고 있는 지역간 경쟁에서 살아남을 뿐 아니라, 규모의 경제를 확보하여 광역적인 발전을 도모할 수 있는 지역간 협력을 보다 활성화할 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다. 특히 자치단체가 실질적으로 지역 공동의 경제발전을 추진할 수 있는 시책이나 이를 가이드 할 수 있는 방안의 개발에 초점을 둘 것이다. 이를 위한 기본방향은 다음과 같다.

## 1. 지역공생에 의한 경쟁력 강화

오늘날의 경쟁력의 초점은 기업 등 개별주체 보다는 ‘지역’(region)이나, ‘장소’(place)에 모아지고 있다. 지역의 특정한 속성이 경쟁력의 요체가 되고 있으며, 특히 협력에 의해 규모를 키운 지역단위가 경쟁력의 핵심이 되고 있다.

소규모 단일지역 보다는 규모의 경제에 의한 광역의 지역적 요소가 지역발전의 주된 경쟁력이 되고 있는 현실을 고려하여 이에 적합한 발전방안을 개발할 필요가 있다. 특히, 이를 위해서는 경쟁을 넘어 자치단체간의 합리적인 역할분담과 유기적 연계에 의해 상호간의 기능을 보완할 뿐 아니라, 공생에 기반한 네트워크 내지 거버넌스의 시너지 효과를 극대화할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

## 2. 지역의 자율성, 책임성에 기반한 협력 제고

경쟁력 확보 및 지역의 경제발전을 위한 협력은 행정 및 재정의 독립성이 있는 상이한 행정구역간에 일어난다. 그렇기 때문에 지역의 경제발전을 위한 협력은 이에 대한 상호간의 협력의 필요성과 인식의 제고가 중요하다.

이를 위해서는 협력에 대한 필요성과 상호이익에 대한 인식을 바탕으로 지방분권의 토대 하에 자율과 책임에 의해 공동의 경제발전을 도모할 수 있는 방안의 개발되어야 한다. 해외사례에서 살펴보았듯이 지역간 협력에 의해 지역경제를 광역적으로 활성화시키고 있는 지역은 지역발전시책은 물론이거니와 모든 분야에서 지방의 권한과 자율성이 강화된 특징을 보여주고 있다.

## 3. 중앙과 지방의 역할분담에 의한 협력 강화

지역을 가로지르는 광역 지역의 경제발전은 기본적으로 지역 상호간의 협력

에 의한 지역주도에 의해 이루어지는 사항이다. 그렇지만 외국의 사례나 이 분야의 이론들이 지적하듯이 지역간 협력의 활성화를 위해서는 중앙정부의 적극적인 지원도 대단히 중요하다.

특히, 중앙정부는 지역간의 협력을 활성화할 수 있는 제도정비나 지방자치단체와 수직적 협력의 주체가 되기 때문이다. 중앙정부는 재정, 행정지원, 법률, 추진기구 등 제도기반의 효율적 정비를 통해 지역간의 협력을 효율적으로 지원할 수 있다

따라서 중앙정부와 지방자치단체의 합리적이고 역할분담에 의해 중앙정부가 지역단위의 경제협력을 효과적으로 지원하여 지역간의 경제협력을 보다 활성화할 수 있는 방안을 개발해야 한다.

#### 4. 현실적이고 실용성이 높은 정책방안의 개발

행정구역과 광역화되고 있는 생활권, 경제권의 간극을 메워, 지역 공동의 경제발전을 도모할 수 있는 시책개발은 행정구역을 통합하지 않는다면, 상호분리된 행정구역을 전제로 한 협력 활성화 방안을 마련해야 한다.

따라서 이런 제약 하에서의 활성화 방안은 현실에서 적용하기에 용이치 않은 이상적인 방안(ideal measures)이 개발될 수 있는 소지를 지니고 있다. 이런 점 때문에 현실 적용성이 높은 실용적인 방안의 개발이 필요하다. 여기에는 주체의 참여나 협력추진이 점진적이고 단계적인 방안 등이 포함될 수 있다.

아울러 이런 방안의 개발은 새 정부가 지역의 경쟁력 강화를 위해 구상하고는 있지만 지역단위의 집행차원에서 적지 않은 우려를 표시하고 있는 지역간 협력에 의한 광역 경제권 발전에도 범용성 있게 적용될 수 있을 것이다.

## 제2절 중점시책

### 1. 협력인식제고 프로그램 개설

지역간 협력의 활성화를 위해서는 협력의 주체, 특히 단체장이나 공무원, 지방의회, 지역주민, 기업, 언론 등의 협력에 대한 태도와 인식 등이 중요하다. 그런데 불행하게도 실태분석에서 밝혀진 바와 같이 지역의 경제발전에 대한 협력에 대해서 이들의 이해와 인식은 그리높지 않은 것으로 나타나고 있다.

이런 경향의 이면에는 자치단체별로 독자적인 지역발전의 오랫동안의 추진경험에서부터 지역협력을 통해 별로 얻을 것이 없다는 생각, 심지어 협력에 의한 공동발전에 대한 부정적인 생각까지 다양한 이유가 있을 수 있다.

이런 형편에서는 지역간 협력을 통해 상호간의 지역 모두가 서로의 경쟁력을 강화시킬 수 있다는 인식과 이해를 제고시킬 필요가 있다. 지역의 덩치를 키운 경쟁력 강화에 대한 수요가 점점 더 높아질 것임을 예견할 때, 이의 필요성은 더욱 증가할 것이다. 이를 위해서는 직접적인 교육에서부터 간접적인 시상 등을 통한 인식제고 유인까지 다양한 방안을 개발, 활용할 수 있다.

첫째, 지역협력 인식제고 교육 프로그램을 개발, 활용하는 방안이다. 교육 프로그램은 단체장, 공무원, 지방의회, 지역혁신협의회, 지역주민, 기업 등을 대상으로 하며, 교육프로그램은 협력발전에 대한 이해제고, 국내외 사례, 협력의 실제 및 전략적 사고의 형성 등 다양한 내용으로 구성할 수 있다.

지역간 협력 교육 프로그램은 지방자치법 등 지방자치단체의 협력에 대한 법적 기반을 구비하고 있고, 지방에 대한 제반 사무를 관장하고 있는 중앙부처(행안부)를 중심으로 관계전문가 등이 공동으로 개발하는 것이 가능하다. 이렇게 개발한 교육프로그램은 시·도 공무원 교육원이나 지방행정연수원 등의 적절한 공간을 활용하여 교육 이수 희망자 신청을 받아 교육을 시행할 수 있다.

둘째, ‘지역협력 우수사례 평가제’(가칭)를 시행하는 방안이다. 이는 협력에 대한 인식을 간접적으로 제고하는 방안에 해당된다. 지역간 협력 사례를 주관부처가 중심이 되어 정기적으로 평가하고 우수사례를 선정한다. 선정된 우수사례에 대해서는 인센티브를 제공함과 동시에 이를 전국적으로 전파한다.

우수사례의 전파 방법은 지역협력 사례집을 발간하고 그 내용을 인터넷에 공개함과 동시에 도감이나 CD 등으로 배부하는 방식의 활용이 가능하다. 아울러 우수지역에 대한 견학을 활성화시켜 협력에 대한 인식을 제고시킴과 동시에 벤치마킹의 토대를 제공한다. 이에 더하여 EU의 Interreg 사례지역 등에 대한 자료도 동시에 제공할 필요가 있다.

〈표 6-1〉 지역협력 인식제고 프로그램

구 분	내 용	비 고
지역협력 인식제고 교육 프로그램	- 단체장, 의회, 공무원, 지역주민, 기업대상 - 내용은 협력인식제고, 사례, 전략 등 - 교육 희망자 신청을 받아 교육 제공	- 시도 공무원 교육원
지역협력 우수사례 평가제	- 대상자 공모, 주관부처 선정 - 우수지역 견학 - 도감(圖鑑), 사례집 등으로 발간, 배부 - 인터넷 공유	- 정기적 평가, 벤치마킹

## 2. 협력지역 정보 아카이브 운영

행정구역의 경계를 뛰어넘어 협력에 의한 지역 연계적 경제활동 등이 이루어지고 있지만, 지역을 통합하는 정보가 제대로 생산, 관리, 지원되고 있지 못한 것이 우리의 실정이다. 다른 지역의 협력의향에 대한 정보는 물론이고, 타 자치단체의 유사사업의 추진 및 성공적인 협력사례에 대한 정보도 제대로 제공되고 있지 못하다.

우리와 달리 지역의 연계적 발전이 활성화되고 있는 외국의 지역에서는 이에



대해서 체계적인 정보를 지원하고 있는 것을 참고할 필요가 있다. 실리콘 벨리의 조인트 벤처의 경우가 대표적인 경우인데 여기서는 연계적 발전을 추구하고 있는 광역지역에 대한 통계작성은 물론이고 지역발전에 대한 리포트를 작성하고, 광역지역의 분석에 대한 분석 기사를 포함한 소식지를 발간하고 있다.

#### 〈표 6-2〉 실리콘벨리 지역의 조인트 벤처

- 구성 : 지역정부, 기업, 교육기관, 지역사회단체, 전문가 등
- 역할 : 광역지역 통계생산, 분석기사 제공, 발전 리포트 작성 등

그러나 우리의 경우 통계를 비롯한 대부분의 정보가 행정단위별로 생산, 제공되고 있기 때문에 지역협력에 의한 광역의 경제발전을 효율적으로 지원하지 못하는 한계가 있다.

따라서 지역간 협력 활성화의 토대를 제공하고, 협력지역의 유기적인 발전을 위해 ‘협력지역 정보 아카이브’(가칭)를 개설, 운용하는 방안이 필요하다. 정보 아카이브는 지방자치단체, 지역대학, 연구소, 협회, 전문가 등이 참여하여 구축하고 생산, 발신, 교류의 내용을 선정할 수 있다.

교류대상이 되는 정보는 주제나 내용별로 분류가 가능한데, 협력대상이 되는 유사사업의 추진에 대한 정보 영역, 산업 및 기업에 대한 정보 영역, 벤치마킹의 대상이 되는 우수사례에 대한 정보 영역 등으로 나눌 수 있다. 협력대상 유사사업 포털에서는 유사사업의 유래, 내용, 추진경과, 참여주체 등에 대한 정보를 제공하고, 산업 및 기업 정보 포털에서는 개별 및 광역적 산업통계는 물론, 지역분석 및 발전 리포트, 구인 등의 정보를 제공한다.

〈표 6-3〉 협력지역 정보 아카이브 운영내용

영역	주요 내용
산업·기업 정보	- 개별 지역 산업, 기업 기본정보 - 협력전체 지역 산업, 기업 통계 생산
유사 추진사업 정보	- 타 지역 유사사업 추진 내용
협력 우수사례 정보	- 국내외 성공적인 협력지역, 방법 등

### 3. 협력 프로그램의 개발

실태분석에서 밝혀진 바와 같이 지역간 자원, 정보 등이 비대칭적이고, 관할 행정구역 단위의 발전관행 등으로 자치단체가 협력에 소극적인 것이 우리의 현실이다.

이를 위해서는 협력에 대한 동기를 유발할 수 있는 시책의 구비도 대안 중의 하나가 된다. 그러나 아쉽게도 우리의 경우, 지역간 협력을 활성화하기 위한 장치는 균특법 등에 법적기반만 존재하는 정도에 불과하다. 지역간 협력이 정책프로그램이나 제도 보다는 사안에 따라 즉흥적이고 산발적으로 추진되는 경향이 있어, 협력이 활성화되고 있지 못하다.

따라서 지역경제 협력의 활성화를 위해서는 협력시책을 포함하여 지역협력에 대한 국가적 차원의 시책을 개발하여, 제시할 필요가 있다. 협력 활성화를 위한 프로그램 개발의 중요성은 EU, 일본 등의 해외사례에서도 이미 밝혀진 바 있다. 외국은 지역의 위계와 협력사업의 성격에 따라 상이한 지역간 협력 프로그램 개발, 운용함으로써 지역간 협력을 활성화시키고 있다.

〈표 6-4〉 외국의 협력 프로그램

구 분	프로그램	내 용	비 고
E U	Interreg III	- Interreg III A : 국경지역간 협력 - Interreg III B : 국가간 협력 - Interreg III C : 지역간 협력	- 중앙정부, 지자체, NGO, 대학, 민간기관 등 참여
미 국	Interlocal Cooperation Act*	- 협력주체, 대상사업, 자원분담, 추진기구, 지속기간 등 제시	- 구체적 사업을 협약에 의해 추진
일 본	지역전략플랜	- 지자체 연합 협력계획 - 관계 중앙부처가 지역전략플랜 추진연락회 설치	- 광역사업 재정지원

\* 미국은 지자체간 협력법을 제정하여 운용

지역협력 프로그램은 세 가지로 트랙으로 운용이 가능하다. 광역자치단체와 광역자치단체간의 협력을 지원하는 프로그램인 ‘Coop-Reg 1’(가칭), 광역과 기초자치단체간의 협력을 지원하는 프로그램인 ‘Coop-Reg 2’(가칭), 기초와 기초간의 협력을 지원하는 프로그램인 ‘Coop-Reg 3’(가칭)가 이들에 해당된다.

이들 프로그램은 지역자율로 시행함을 원칙으로 하되, 협력 자치단체가 합의에 의해 파트너십을 형성하여 협력추진계획서를 중앙정부에 제출하면, 관계 중앙부처의 주도로 소정의 심의절차를 거쳐 지원지역을 선정하는 방식을 활용할 수 있다.

프로그램의 대상지역으로 선정된 협력지역에 대해서는 경제협력에 대한 컨설팅 및 자문 등에 추가하여 재정적인 인센티브를 부여함으로써 상생협력을 촉진하는 지원을 제공해야 한다.

이 프로그램이 적용되는 지역에 대해서는 지역경제 활성화를 위한 균특회계보조사업의 국고 보조율을 증가시키는 대신 지방비 매칭을 줄여주는 조치를 취해야 한다. 100% 국고보조를 제공하지 않고 일정한 비율의 지방비 매칭을 부여하는 이유는 프로그램에 대한 협력지역의 책임성을 부여하기 위한 조치이다. 아울러 협력사업의 추진에 대해서는 정기적인 모니터링을 실시하여 성공적인 사

업추진이 되도록 지원하는 조치도 필요하다.

이 프로그램 설치 및 운용의 장점은 국가적 차원에서 협력사업을 활성화하기 위한 장치를 구비한다는 측면 외에도, 자치단체 입장에서는 협력사업 추진과 지역간 경제협력을 위한 지원의 안정성을 확보할 수 있는 측면이 있다.

〈표 6-5〉 지역간 협력프로그램의 유형과 내용

프로그램	협력지역	주요내용
Coop-Reg 1	- 광역자치단체와 광역자치단체	- 광역간 협력발전계획, 추진기구 구성 - 사업계획 응모
Coop-Reg 2	- 광역자치단체와 기초자치단체	- 광역-기초연계 협력발전계획 수립 - 추진기구 구성, 재정인센티브 지원
Coop-Reg 3	- 기초자치단체와 기초자치단체	- 기초 지역간 협력사업 계획 수립 - 추진기구 구성 - 비교적 협력사업의 명확성 확보

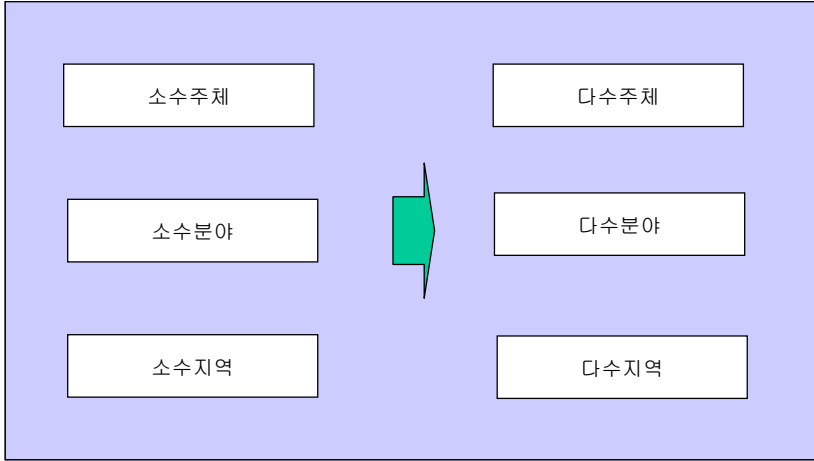
#### 4. 단계적 협력확산 사업시행

실태분석에서 나타난 바와 같이 지역간 협력이 활성화되어 있지 못하며, 협력사업의 경우도 도로 등 인프라 부문에 한정되어 있는 문제가 있었다. 그럼에도 불구하고 장차의 협력수요나 의향에 있어서는 기술협력, 산업단지 공동건설 등 경제발전 분야에 대한 선호도가 높게 나타나고 있다.

이런 협력의 수요를 고려하여 지역간 경제협력을 활성화하기 위해서는 전략적이고 단계적인 접근이 요구된다. 이를 위해서는 지역상호간의 이해가 일치하는 분야부터 협력을 시행하고, 공동의 목표가 분명한 분야부터 협력의 성과를 창출한 다음, 이를 바탕으로 점진적으로 협력을 확대하는 방식의 도입이 가능할 것이다.

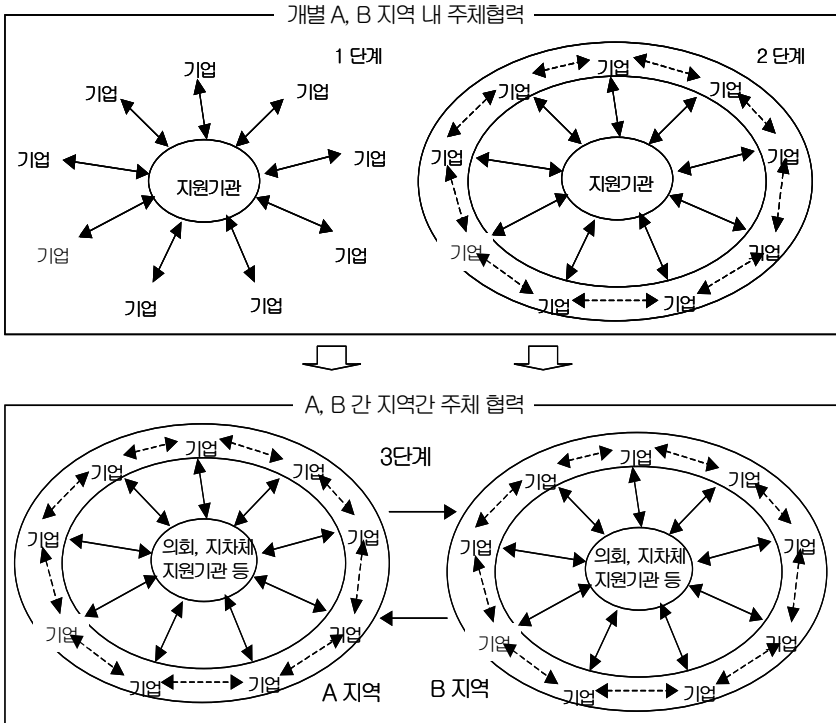
여기에는 협력의 주체를 확산시키는 방안, 협력의 분야를 확산시키는 방안, 협력지역을 확산시키는 방안과 성공모델을 확산시키는 방안의 활용이 가능하다.

〈그림 6-1〉 단계적 지역협력 확산의 방식



첫째, 협력의 주체를 확산시키는 방안이다. 협력의 주체에 있어 지역내의 기업 및 경제단체와의 협력에 비해 다른 자치단체와의 협력은 미약함에 비추어 보아, 단계적으로 협력의 주체를 확산시키는 접근이 필요하다. 이를 위해서는 초기에는 협력에 대한 의지와 필요가 높은 한정된 주체에서 나중에는 이와 연관된 다수의 주체로 확대하는 방식이 필요하고, 다른 자치단체와의 협력확산의 방식이 필요한데, 이를 위해서는 협력에 대한 정보나 의사를 미리 제시, 교류하는 ‘협력 제시제’(가칭)의 활용이 가능하다.

〈그림 6-2〉 지역간 협력주체 확산의 단계



둘째, 협력분야를 확산시키는 방안이다. 초기에는 이해가 일치하는 제한된 분야에서 협력에 대한 이해가 높아지고 성과가 창출되면, 유관분야, 다수의 분야로 협력분야를 확산시키는 전략적 접근의 방안이다.

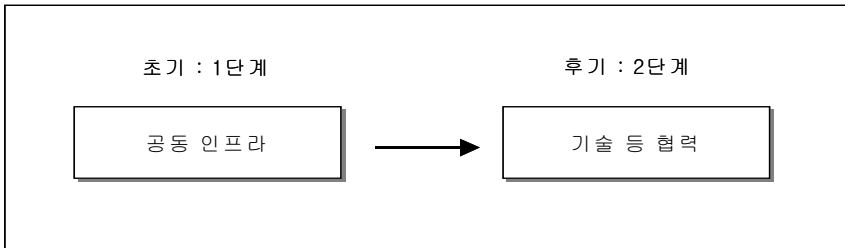
이 방안의 활용에는 EU의 지역간 협력사업을 참고할 필요가 있다. EU의 Interreg III의 경우도 초기에는 협력이 용이한 다섯 가지 분야를 제시하고 있다.

## 〈표 6-6〉 EU Interreg III의 초기 협력사업 분야

- 공공기관간 연계사업, 도시개발분야 협력사업, 지역혁신활동 관련 협력사업, 연안지역 등 기타 협력사업, Objective 1, 2 지원사업

특히, 여기서는 현재의 지역간 경제협력 실태를 고려할 필요가 있다. 현재 제한된 분야의 협력이 일어나고 있음을 감안하여, 협력에 따른 이해관계가 침해하지 않고 지역간 편익이 비교적 고르게 분배되는 도로, 공공시설, 공동 마케팅, 관광 등의 분야에서 생산, 기술개발, 공동의 산업단지 등의 분야로 협력을 확대하는 방안을 채택해야 할 것이다. 아울러 규모에 있어서도 초기에는 소규모 경제협력에서 나중에는 중·대규모 협력사업으로 확산하는 방안을 활용함이 바람직하다.

〈그림 6-3〉 지역협력 분야 확산의 단계



셋째, 협력지역을 점진적으로 확산시키는 방안을 활용해야 한다. 이를 위해서는 협력의 의지가 높고 전후방 경제의 관련성이 높은 지역에서 성과를 공유한 다음, 이와 유관된 지역으로 확산시키는 방안이 바람직하다.

특히 클러스터 등으로 지역간의 경제활동의 연계성이 있는 경우가 협력이 활성화되기 쉬운 점을 고려하여 이들 지역을 확인한 다음 공동의 관심사와 목표를 중심으로 협력을 하는 것이 현실적인 방안이 될 것이다. 이를 위해서는 지역간 산업활동의 연관성을 먼저 밝혀내는 다양한 클러스터 분석을 공동으로 먼저 시

행하여 협력의 지역을 선정하는 방안이 합리적인 방안이 될 것이다.

## 5. 지역협력 경제활성화 센터 설립

협력을 통해 지역공동의 경제발전을 위해서는 정책의 개발, 동향분석, 고동지역의 발전비전 제시, 전략개발, 관련 지역의 동향, 해외시장 전망 등 다양한 측면에 대한 정책의 지원이 필요하다.

그런데 지역간 협력이 아직 활성화되지 않은 때문인지, 국내사례의 경우, 지역간의 협력에 대한 정책연구는 물론이고 이들에 대한 체계적인 정책이 개발되고 있지 못하다. 그러다 보니 지역간 협력에 의해 공동의 지역경제발전을 도모하고 있는 지역이 제시하고 있는 정책의 내용이나 추진계획이 선언적 수준에 불과한 형편이다.

이런 이유 때문에 지역간 협력사업의 추진에 있어서도 딱히 손에 잡히는 내용이 없을 뿐 아니라 있더라도 극히 초보적이고 낮은 단계에 협력의 실태를 보여주고 있다.

따라서 지역간 경제협력을 보다 효율적으로 추진할 수 있는 정책, 제도, 정보 등 인프라를 생산할 수 있는 공동의 지원기구의 설립이 필요하다. 설령, 지역간의 경제협력이 이루어지라도 행정구역별로 실태를 파악하고 관할지역에 해당되는 정책을 제시함으로써 광역경제발전의 성과창출이 미흡한 한계를 극복할 수 있을 것이기 때문이다.

이같은 이유 때문에 외국의 경우도 지역협력에 의한 광역 경제권을 지원하기 위해 경제활성화 센터 등을 설립, 운영하고 있었다. 가장 대표적인 것이 네델란드 암스테르담-로테르담-유티레히트로 이어지는 이른바 란트스타트의 Regio Randstadt인데, 여기서 란트스타트 광역지역의 경제공간 확대를 포함한 산업경제발전전략을 총괄지원하고 있다.



〈표 6-7〉 란트스타트 경제협력발전센터(Regio Randstadt)

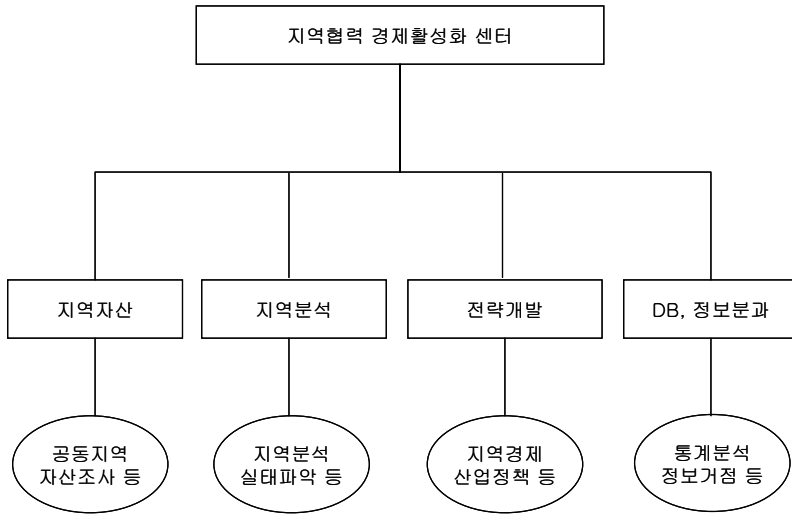
- 설립 : 2003년 란트스타트 경쟁력 강화가 목적
- 구성 : 암스테르담, 로테르담, 유트레히트 인구 660만명
- 임무 : 경제공간 확대, 지역매력창출, 광역연구, 광역산업정책개발 등

이런 취지에서 지역협력에 의한 경제발전을 체계적으로 지원하기 위해 ‘지역협력 경제활성화 센터’(가칭)를 설립, 운영해야 한다. 지역협력 경제활성화 센터는 지역이 공동으로 출연해서 설립하고, 중앙정부가 재정을 지원하는 방식으로 운영하는 것이 바람직하다. 지역의 수요를 충족하지만 중앙의 지원이 있을 때 센터의 역할이 보다 활성화되기 때문이다. 인력은 관련되는 광역지역의 전문가로 충원할 수 있다.<sup>36)</sup>

이렇게 설립되는 지역협력 경제활성화 센터는 두 개 이상의 지역에 걸친 경제발전, 사업발전 정책개발을 핵심으로 이와 연관된 다수의 기능을 수행할 수 있다. 센터가 수행하는 기능에는 첫째, 공동의 지역발전을 위한 광역자산을 발굴, 관리하는 기능, 둘째, 광역지역의 여건, 경쟁력, 발전의 실태 등을 분석하는 기능, 셋째, 광역경제공간의 확장 뿐 아니라 광역의 경제 및 산업발전, 나아가 지역발전전반에 대한 전략을 개발, 지원하는 기능, 넷째, 광역지역에 관련된 지역 및 경제발전 관련 정보를 생산할 뿐 경쟁관계에 있는 국내외 지역의 동향, 시장 동향 등을 파악하는 기능 등이 포함될 수 있다.

36) 현재 시·도 연구원 등이 설립되어 운영되고 있어 이를 센터의 기능으로 활용하고 인력도 충원하는 방법은 비용절감 등의 효과가 있으나, 이들은 관할행정구역의 정책수요를 전문적으로 개발, 지원하고 있음에 비추어 개별지역의 이해를 떠나 광역적 경제발전정책의 수립, 지원에는 일정한 한계가 있을 수 밖에 없다.

〈그림 6-4〉 지역협력 경제활성화 센터의 기능

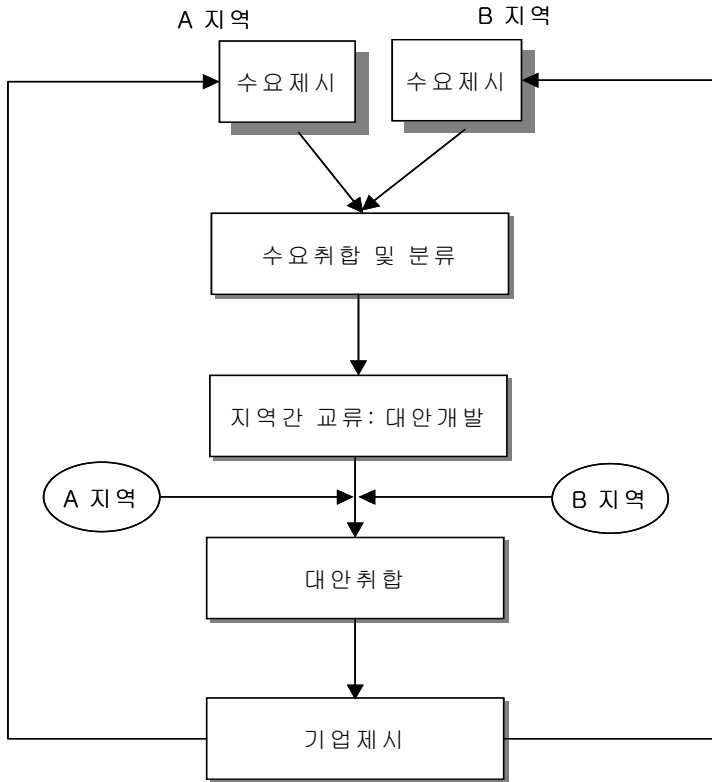


또 센터는 기업수요 밀착적인 지원을 제공함으로써 경제발전의 핵심인 기업에게 실질적인 도움을 제공해야 한다. 이를 위해서 기업수요에 기반하여 경제분야의 협력을 유도하기 위한 장치로 ‘기업 신문고’(가칭)을 설치·운영할 필요가 있다.

기업 신문고의 운영은 먼저, 경제협력 지역에 소속되어 있는 기업의 애로 및 지원수요에 대해서 조사를 하고 수요에 대한 지원을 제공할 수 있는 주체(기업, 공공기관, 민간, NGO, 협회 등)를 분류한다. 그리고는 적절한 지원을 제공해 줄 수 있는 주체를 지역을 뛰어넘어 찾아내고 애로에 적합한 지원방안을 개발한 다음 이를 수요를 현시한 기업에게 다시 제공해 주는 식으로 운영한다.

이는 기업에게 맞춤형 지원을 제공함으로써, 교류협력의 일상화를 도모하며, 지역발전의 주체인 기업과 유리되지 않은 지역발전을 도모할 수 있는 장점을 지니고 있다.

〈그림 6-5〉 맞춤형 기업 신문고의 운용절차



## 제3절 통합적 협력체계 구축

### 1. 중앙-지방 협력체계

지역간 협력사업은 자치단체와 자치단체가 관계하는 사업이고, 자치단체 간의 협력에 대한 규약 등 제도적 기반이 지원되고, 중앙의 재원이 지원되어야 하는 특징을 지니고 있다. 광역과 광역, 광역과 기초, 기초와 기초자치단체간의 협력이 이루어지는 수직, 수평적 관계를 형성하는 특징도 동시에 지니고 있다.

또, 지역협력 사업은 그 내용에 있어 산업, 경제, 인프라, 문화 등 다양한 분야에 걸쳐 형성, 추진되는 특성도 가지고 있다. 이를 지원하기 위해서는 다양한 소관부처가 관계되는 특징도 지니고 있다.

이같은 특성으로 인해, 광역협력사업의 추진을 위해서는 중앙부처는 물론이고 지방자치단체, 지역주민 등 다양한 주체들이 정책에 관계할 수밖에 없다.

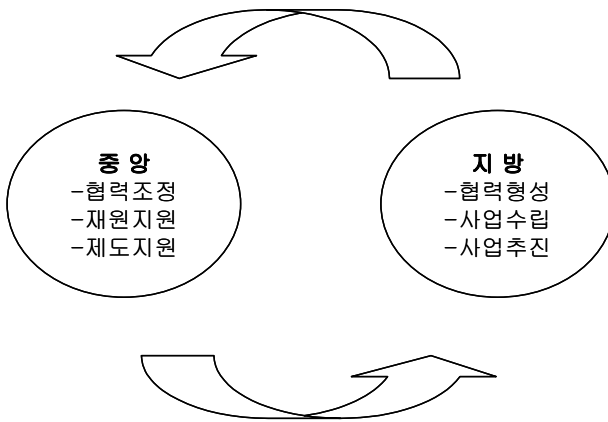
정책개발의 기본방향에서 밝혔듯이 기본적으로 지역간 협력의 광역 경제발전 사업은 지역의 자율에 의해 지역 주도로 이루어지지만, 지역협력 사업의 성과를 극대화하기 위해서는 중앙정부와 지방 등 관련 주체들의 합리적인 역할분담을 통한 통합적 협력체계의 구축이 필요하다.

중앙과 지방의 상호협력에 의해 지역협력사업의 시너지 효과를 창출하기 위한 중앙-지방의 협력체계구축의 원칙은 각자의 장점을 극대화시키는 방향이 되어야 한다.

이를 위해서 중앙은 협력사업에 적용되는 부처사업의 조정 등을 통한 정책지원, 재정지원, 법률 등 제도지원을 제공함과 동시에 필요한 경우, 지역의 정책효과를 극대화하기 위한 컨설팅이나 자문 등을 제공해야 할 것이다. 이에 비해 지방은 협력사업을 기획할 뿐 아니라 사업을 추진해야 한다. 이때 중앙정부는 협력적 지역경제발전을 위한 협력자 내지 조력자로서의 위치를 지녀 통합적 거버

년을 형성하는 ‘중앙의 파트너’로서의 역할을 견지하는 것이 중요하다. 그렇지 않으면 중앙주도의 수직적 거너번스가 형성될 우려가 있기 때문이다.

〈그림 6-6〉 중앙-지방협력체계 구성의 방향



## 2. 중앙단위 추진기구 : 지역협력발전특별위원회

중앙단위 추진기구 형성의 필요성은 두 가지이다. 하나는 중앙과 지방 전체를 포괄해 구성되는 통합적 협력체계의 효율성을 높여 광역지역의 협력을 효과적으로 지원하기 위함이며, 다른 하나는 협력적 지역발전에 관계되는 중앙부처의 분산적 지원을 방지하여 정책지원의 효율성을 제고하기 위함이다.

중앙단위에서 지역협력사업을 총괄할 수 있는 추진기구로 ‘지역협력발전특별위원회’(가칭)를 설치할 필요가 있다. 이를 위해서는 두 가지를 고려해 볼 수 있다. 하나는 현재 지역발전정책을 총괄하고 있는 국가균형발전위원회 소속 하에 설치하는 방안이며, 다른 하나는 별도의 기구로 설치하는 방안이다.

전자의 경우 지역발전을 총괄하는 균형위 산하에 둬으로써 다른 정책과 연계

성을 강화시킬 수 있는 장점은 있지만, 균형위라는 대통령 자문기구 산하에 설치함으로써 정책지원의 위상이 다소 떨어질 우려가 있다. 반면, 후자의 경우는 타 정책과의 연계성 확보는 어느 정도 제한되는 대신, 협력사업의 중요성을 고려한 독자적인 기구를 형성함으로써 보다 효과적인 정책지원을 제공할 수 있는 장점을 지니고 있다.

따라서 협력사업의 활성화를 정부차원에서 지원하고 다양한 형태의 지역간 협력사업을 조기에 정착하기 위해서는 후자의 방법에 의해 대통령 직속이나 중앙부처 차원의 지역협력발전특별위원회를 별도의 기구로 형성하는 것이 바람직하다. 이때 지역협력발전특별위원회 산하에 지역간 협력 활성화 업무를 실무적으로 지원하기 위해 ‘지역협력추진지원단’(가칭)을 설치, 운영할 필요가 있다.

지역협력추진지원단은 자치단체의 경계를 초월하여 형성되고 있기에 업무의 전문성 및 연계성 등을 확보하기 위해 자치단체간의 협력사무를 관장하는 있는 중앙부처에 설치하는 것이 바람직할 것이다.

### 3. 지역단위 추진기구 : 지역발전협의회

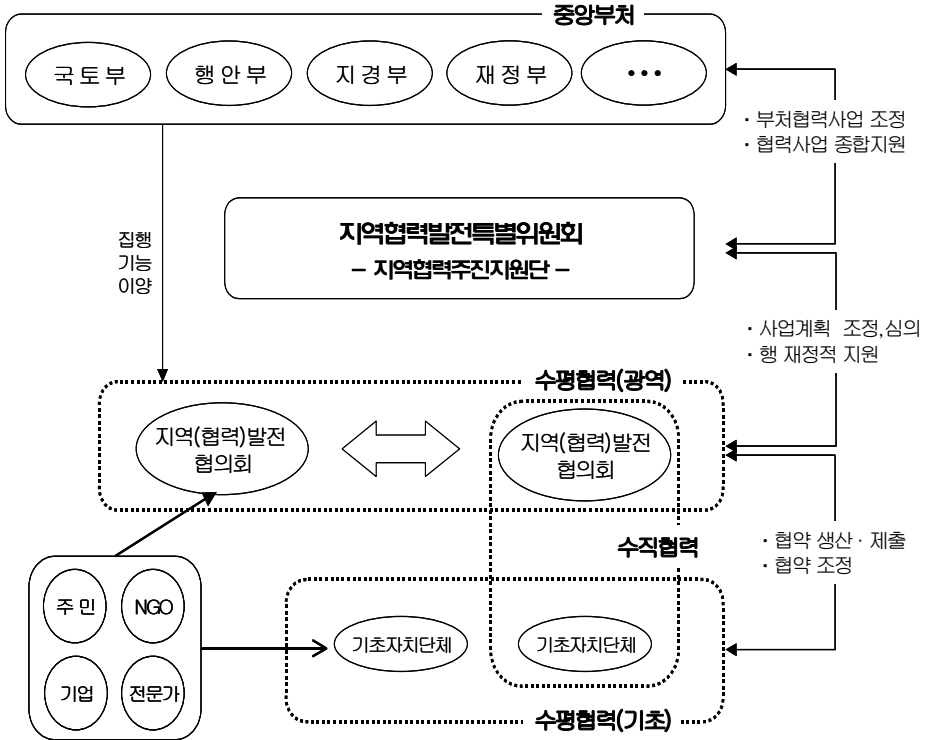
지역단위에서도 지역협력사업을 활성화하기 위한 별도의 추진기구의 설립이 필요하다. 균특법 개정안(제28조)은 복수의 시·도로 구성되는 광역경제권 발전을 도모하기 위해 광역경제권발전위원회를 설치하고 있다. 그러나 이 위원회는 이미 정해진 관할 구역에 대한 계획을 수립하는 정형화된 조직으로 다양한 지역 범위에서 형성되는 지역간 협력을 관할하지 못할 뿐 아니라 광역경제권을 형성하는 다른 광역경제권 사이에 형성되는 협력사업에 대응하지 못하는 한계를 지니고 있다.

따라서 시·도 차원에서는 이런 한계를 극복하고 다양한 차원에서 형성되는 지역간 협력에 대해 유연하게 대응할 수 있는 기구의 구성이 필요하다.

이를 위해서는 종래의 시·도 지역혁신협의회를 ‘시·도 지역발전협의회’로 개

편하고,<sup>37)</sup> 여기서 지역간 협력사업을 심의, 조정케 함이 보다 바람직한 방안이 될 것이다.

〈그림 6-7〉 중앙-지방 통합협력 추진체계 구성



37) 물론 여기서 시·도 지역혁신협의회를 ‘시·도 지역협력발전협의회’로 개편하는 방안도 가능할 것이다. 이는 이 조직의 기능을 협력이라는 것으로 범위를 좁히는 감도 없지 않으나 협력발전 내에 지역내, 지역간 모든 사업을 관장하는 것으로 이해하면 이 기구의 설립도 가능한 방안이 될 것이다.

## 제4절 지원제도 정비

### 1. 행정지원

#### 가. 지역발전 투자협약제도 활성화

지역간 협력사업의 추진에 있어서는 협력사업의 추진이전에 파트너의 자유로운 의사와 결정에 의한 합의가 중요하다. 설령 자유로운 의사소통과 자기결정에 의해 합의를 형성하고 사업을 추진하는 경우에도 사업추진 과정에서 예기치 못한 상황이 발생하여 사업추진이 애로에 봉착할 수 있기 때문이다.

이와 같은 사태를 보완하기 위해 행정지원이 필요한데, 균특법 개정안(제20조)은 국가-지자체간, 지자체 상호간의 투자협약체결을 규정하고 있다. 그러나 “국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호간에 지역발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자 분담 등이 포함된 지역발전투자협약을 체결할 수 있다”라고 규정하고 있어 지역발전투자협약 일반에 대한 원론적인 수준에 머무르는 한계를 지니고 있다.

또 실제에 있어 협약절차가 복잡하고, 지원체계가 미흡할 뿐 아니라, 예산지원에 대한 특별한 규정이 제시되고 있지 않기 때문에 협약에 의한 지역발전이 과연 가능할까 하는 의문이 들기까지 한다. 이러한 요인 때문에 이법이 제정되어 시행된 참여정부 기간 동안에도 추진실적이 거의 없다.

따라서 지역발전투자 협약이 지역간 협력사업의 활성화에 기여하기 위해서는 원론적인 선언적 규정에 더해 실질적 지원을 보장하는 조치가 필요하다. 관계 중앙부처의 예산사정에 따른 재정지원의 불안정성을 해소할 수 있기 때문이다.

이를 위해서는 첫째, 지역발전투자협약에 대한 절차의 간소화를 균특법 개정안의 시행령에 규정해야 할 것이다. 둘째는 지자체 상호간의 경제발전을 위한 협력사업에 대해서는 우선적으로 재정을 지원하는 조치가 필요하다. 현재 임의



조항으로 되어 있는 협약사업에 대한 재정 인센티브를 강제 조항화(법 제39조) 하는 조치도 하나의 대안이 될 수 있다.

## 나. 행정협의회, 지방자치단체조합 등의 실효성 제고

지방자치법은 지역간 협력을 행정적으로 지원하기 위해 자치단체간 행정협의회(제152조), 지방자치단체조합(제152조) 등을 규정하고 있다.

그러나 이 같은 법적기반의 제공에도 불구하고 협력에 대한 지속력이 부족하여 실행에 적잖은 애로를 던져주고 있다. 특히 행정협의회나 지방자치단체조합 등이 행정기관을 중심으로 구성되어, 공공 뿐 아니라 민간, 의회 등 다양한 파트너가 참여하는 지역간 협력의 거버넌스 체계를 효율적으로 지원하지 못하는 한계를 지니고 있다.

이러한 점은 특히 세계화 경제의 도래에 따라 지역간의 무한경쟁이 일어나고, 그 경쟁에서 우위를 점하기 위해 다양한 주체가 참여하여 광역발전을 추구하는 데 있어 상당한 제약요소가 된다.

여기에 더해 재원, 인력 등의 독자성이 결여되어 광역이라는 총괄적 관점에서 협력지역의 발전을 집행하는데 애로가 있다.

따라서 이를 해결하기 위한 방안이 필요하다. 행정협의회 등의 경제협력에 대한 조정기능을 보다 강화하는 규정의 보완이 필요하다. 둘째, 중립적 위치에서 광역발전을 도모할 수 있도록 하기 위해 지방자치단체 조합에게 특별지방행정기관의 법적 지위를 부여하는 방안도 고려할 수 있다. 이때 특히 유의해야 할 점은 지방자치권을 침해하지 않는 방안이 되어야 한다는 점이다.

또 지방자치단체 조합에 대해 자율성과 신축성을 부여해야 한다. 지역여건에 따라 광역연합, 특별구 등 다양한 형태의 조합을 구성케 함으로써 지역협력에 의한 경제발전을 최대한 지원해야 한다. 구성원, 즉 협력주체의 제한성을 탈피하기 위한 조치도 필요한데, 이를 위해서는 지자체, 의회, 기업, 전문가, 대학, NGO 등도 조합의 구성원으로 참여할 수 있는 규정의 개정이 필요하다.<sup>38)</sup>

38) 사례에 대한 면접조사에서는 조합의 특별지방행정기관화를 통해 광역 공무원을 임명해야

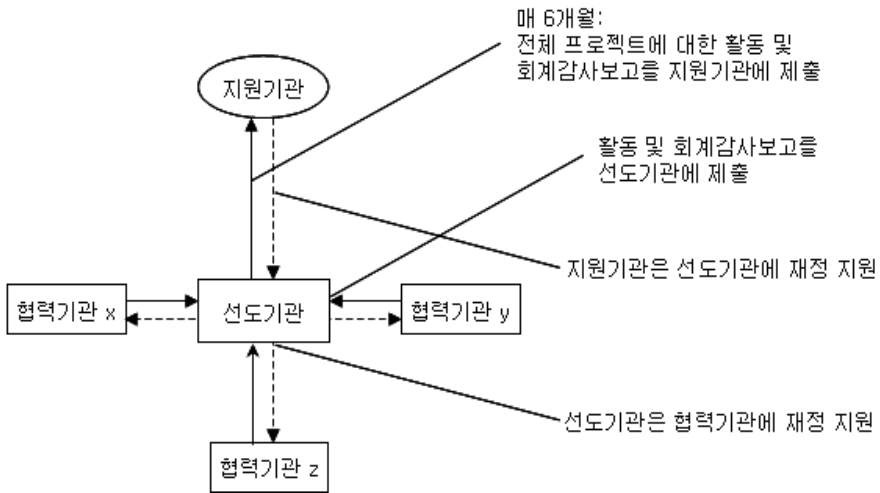
## 2. 재정지원

### 가. 지역상생기금의 설치

지역간 협력사업 추진의 가장 큰 동기 중의 하나는 비용절감 및 투자재원의 한계 극복이라고 할 수 있다. 그러나 현재 지역간 협력에 의한 경제발전을 포함해 지역발전을 지원하기 위한 별도의 재원이 없다.

EU 등 외국의 형편은 우리와 다르다. EU는 특별한 기금을 운용하고 있다. 지역간 협력사업에 대해 구조기금의 일부로 유럽지역개발기금(ERDF)을 조성하여 재정을 지원하고 있는 것이다. 협력기관들이 파트너십을 형성하여 계획을 수립하고, 기금을 신청하는 절차를 따르고 있다. 지원한 기금의 협력사업에 대해서 정기적인 모니터링을 시행함과 동시에 추진성과를 평가하고 있다.

〈그림 6-8〉 EU Interreg III의 기금지원 방식



한다는 견해도 제시되었다.

따라서 우리의 경우도, 지역간 협력에 의한 공동발전을 안정적으로 지원하기 위한 ‘상생발전기금’(가칭)을 설치, 운영할 필요가 있다. 지방자치단체 기금관리 기본법에 근거한 기금의 설치 목적과 성격에 따라 다를 수밖에 없지만, 상생발전기금은 전국적 사안 등을 감안하여 중앙단위에서 설치하여 기금관리의 효율성, 일관성 유지하는 방안이 바람직하다.

이 방안은 기금의 획일적 운영으로 인한 지역의 특성과 여건을 반영하지 못할 우려가 있지만, 초기에는 협력의 필요성에 대한 인식의 부족, 협력추진 제도의 미비 등을 고려하여 중앙단위에 설치하고, 여건이 성숙될 경우, 전국 시·도가 참여하는 광역자치단체 단위에 설치하는 방안이 가능할 것이다.

초기의 기금관리위원회의 구성은 행안부 장관을 위원장으로 하고 국토부, 재정부, 농식품부, 지경부 등 관련 부처의 차관, 시·도 부지사 민간인 등으로 구성할 수 있다. 재원의 지원은 지역협력을 통한 경제발전을 도모하고자 하는 자치단체가 협력사업의 추진계획을 제출하면, 기금관리위원회의 심사를 거치는 방법을 활용해야 한다.<sup>39)</sup>

〈표 6-8〉 상생발전기금 설치방안

구분	내용	비고
법적근거	○ 지방자치단체 기금관리기본법 • 2이상의 자치단체 협력기금 설치 가능 규정	제17조
재원확보	○ 지자체 특별회계·기금, 일반회계 전출금, 채권발행	
운영주체	○ 여건 미성숙기 : 중앙단위 ○ 여건 성숙기 : 시도 참여 자치단체 조합단위	설치도 동일
지원절차	○ 기금관리위원회 심의 후 지원	계획서 심의

39) 기금의 지원 대상은 유형을 세분화하여, 수도권과 비 수도권의 균형발전을 지원하기 위한 프로그램과 지역간 협력사업을 지원하기 위한 프로그램으로 구분하여 시행하는 방안이 가능하다.

## 나. 광역·지역발전특별회계 지역협력계정 설치

현재 국회에 상정되어 있는 균특법 개정안은 산업을 지원하기 위한 지역혁신계정과 지역개발사업을 지원하기 위한 지역개발계정을 광역발전계정과 지역개발계정으로 개편하고 있다.

아울러 균특법 개정안(제39조: 세출예산의 차등지원)에서는 지역의 협력사업에 대해 지원규모, 보조비율에 있어 차등지원을 규정하고 있다. 그러나 이 조항의 경우, 임의조항의 규정으로 구속력을 담보하고 있지 못하는 한계를 지니고 있다. 협력지역에 대한 차등지원의 구체적인 시행방안도 제시되고 있지 못한 형편이다.

이같은 문제점을 개선하기 위해서는 개정되는 광역·지역발전특별회계에 ‘지역협력계정’(가칭)을 설치할 필요가 있다. 이를 위해서는 광역·지역발전특별회계 가운데 일정부분을 지역협력사업에 대한 예산의 우선지원 차원에서 지역협력계정으로 배정하는 방안이 가능하다. 이에 대해서는 협력사업의 추진여건이 성숙되지 못한 점을 고려하여 다음의 두 가지 방안이 가능할 것이다.

첫째, 지역협력계정으로 배정된 예산을 지역상생발전기금에 전입하는 방안이 가능하다. 이 방안은 지역협력계정에 배정된 재원 전체를 지역상생발전에 전입시켜 일원화된 협력사업 재원으로 활용함으로써 재원규모의 증가로 인한 지역협력발전의 실효성을 증가시킬 수 있는 장점이 있다.

둘째, 광역·지역발전특별회계 내에서 지역협력계정을 운영하는 방안이 가능하다. 이는 지역협력계정을 광역·지역발전특별회계 내에 편성하여 해당 광역지역을 지원하는 방안으로, 광역·지역발전특별회계 광역발전계정에서 행정구역을 넘어서는 광역-광역, 광역-기초, 기초간의 협력사업을 선정, 지원해야 할 것이다. 또 시도 행정구역내 시군구 단위의 협력사업은 지역개발계정에서 개별사업을 선정하여 지원해야 한다. 지원지역은 공모방식을 통해 선정하는 방식으로 운영하는 것이 바람직하다.

### 다. 국고 보조금 인상 등 인센티브 지원

앞에서 언급한 재정지원 조치와 병행해서 지역협력 사업에 대한 국고 보조금 인상 등의 인센티브를 지원할 필요가 있다.

현재 지역협력 대상사업에 대한 개별법 상의 인센티브는 거의 미미한 실정이다. 기껏해야 일반폐기물 처리시설에 대해서 인센티브를 지원하고 있는 형편이다. 아울러 국고 보조금, 지방교부세 등을 행정구역 단위별로 지원하고 있어 지역협력에 의한 경제발전에 대한 유인동기가 부족하다.

〈표 6-9〉 지역간 협력대상 사업별 국고보조율 인센티브 현황

사업명		설치법령	국고보조율	인센티브
일반 폐기물 처리 시설	○ 쓰레기매립 시설	폐기물관리법	30%	△
	○ 소각시설	”	서울,시군 30% 광역시 40% 도서 50% 시군공동시설 50%	△
장사 시설	○ 공설묘지 ○ 화장장, 납골당	장사등에 관한 법률	70%	×
노인 의료 복지 시설	○ 노인요양시설 ○ 노인전문병원 등	노인복지법	50% (용지매입비제외)	×
정신 보건 시설	○ 정신질환시설	정신보건법	50%	×
오폐수 처리시설	○ 하수 및 오폐수 처리시설	하수도법	농어촌오폐수처리시설정책 공단폐수종말 처리시설 (수도권50%, 기타 100%)	×
체육 시설	○ 공공체육시설	체육시설설치 및 이용에관한법률	50%(용지매입비제외)	×
도서관	○ 국립중앙, 공공 도서관 등	도서관법 학교도서관진흥법	20%(용지매입비 제외)	×

자료 : 김선기(2008, 36)에서 수정

따라서 이같은 문제점을 개선하기 위해 지역협력으로 추진하는 사업이나 협력발전 추진지역의 사업에 대해서는 다음의 두 가지 조치가 필요하다.<sup>40)</sup>

첫째, 협력사업에 대해 국고 보조금을 우선적으로 지원하거나, 지방비 매칭 비율을 하향해서 인센티브를 제공하는 방안이다. 국조 보조율을 기준 보조율 보다 인상하여 제공함으로써 지역협력사업의 동기를 부여할 수 있다.

〈표 6-10〉 지역간 협력대상 국고보조율 인센티브 적용(예)

사업명		현행	적용
일반폐기물 처리시설	○ 쓰레기매립 시설	30%	30%
	○ 소각시설	서울,시군 30% 광역시 40% 도서 50% 시군공동시설 50%	서울,시군 50% 광역시 50% 도서 60% 시군공동시설 60%
장사시설	○ 공설묘지 ○ 화장장, 납골당	70%	80%
노인의료 복지시설	○ 노인요양시설 ○ 노인전문병원 등	50%	60%
정신보건시설	○ 정신질환시설	50%	60%
오폐수처리시설	○ 하수 및 오폐수 처리 시설	공단폐수종말 처리시설 (수도권50%, 기타 100%)	공단폐수종말 처리시설 (수도권60%, 기타 100%)
체육시설	○ 공공체육시설	50%	60%
도서관	○ 국립·공공도서관 등	20%	30%

둘째, 지역간 협력사업에 대한 자치단체의 참여를 활성화하기 위해 지방 교부세 추가 및 인센티브를 부여하는 방안으로, 지방 교부세 가운데 지역발전교부세를 신설하여, 지역간 협력사업을 추가로 지원하는 방안이 가능하다. 아울러

40) 이같은 조치는 일본의 낙후지역 정책을 참고할 만하다. 일본의 낙후지역인 과소지역에 대해 지방비 매칭비율을 낮추거나 지방교부세를 우대해서 지원하는 조치를 취하고 있다.

광역협력사업에 대해 인센티브를 반영하도록 지방교부세의 산정기준을 변경하는 방안도 가능할 것이다.

### 3. 법률정비

#### 가. 지역협력발전 촉진법 제정

지역간의 협력발전에 대한 근거법이 제대로 정립되어 있지 않은 것이 현실이다. 동일한 사업이더라도 각기 다른 규정에 적용을 받는 경우도 있다. 사정이 그러하다 보니 지역간 협력을 체계적으로 지원할 수 없는 한계가 있다.

이러한 문제를 근본적인 차원에서 해결할 수 있는 방안은 「지역의 협력발전 촉진에 관한 법률」(가칭)을 제정하는 것이다. 이는 기존 관련 법률의 개정에 비해 강도가 높은 조치에 해당된다. 법률의 제정은 국가균형발전특별법, 국토기본법, 국토계획법 등에서 선언적 규정에 머물고 있는 지역간 협력에 대한 사항을 법제화함으로써 협력사업에 대해서 보다 높은 구속력을 부여하기 위한 조치라 할 수 있다.

「지역의 협력발전촉진에 관한 법률」은 법률의 목적, 협력사업의 유형, 지원대상 분야, 협력계획의 수립, 재원지원, 추진체계, 지역간 협약 등을 포함해야 할 것이다.

#### 〈표 6-11〉 지역의 협력발전촉진에 관한 법률의 주요내용

- 
- 법률의 목적, 협력사업의 유형, 협력계획의 수립, 재원지원, 추진체계, 지역간 협약, 평가 등
-

## 나. 관련 법률의 개정

지역협력에 관한 신규법률을 ‘제정’하는 방안이 고단위 처방이라면, 지역협력에 관련된 법률을 ‘개정’하는 방안은 저단위 처방에 속한다고 할 수 있다.

저단위 처방에 속하는 관련 법률 개정의 큰 줄기는 세 가지 방향에서 접근이 가능하다. 하나는 지방자치법의 개정이며, 다른 하나는 군특법의 개정이며, 나머지 하나는 국토계획법 등 다른 관계 법률의 개정이다.

지방자치법 개정에서는 행정협의회, 지방자치단체조합의 위상을 강화시켜 지역간 협력의 실효성을 배가시키는 조치가 필요하다. 지방자치법은 자치단체 행정협의회, 지방자치단체조합 등 지역간의 다양한 협력방식의 제시에도 불구하고 실효성이 뒤떨어지는 선언적 내용들을 포함하고 있기 때문이다.

따라서 행정협의회 및 지방자치단체조합의 위상을 보다 강화하고 지역간 협력을 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 이들의 구성범위의 확대(지자체, 의회, 기업, NGO, 전문가 등)하는 방식의 개정이 필요하다. 또 지방자치단체조합의 경우, 협력사업의 유형별로 표준협약안을 제시하는 것도 필요하다.





## 제 7 장 요약 및 정책제언

### 제1절 요약

경제의 세계화와 분권화의 진전은 국가발전의 동력을 지역경쟁력의 확보에서 찾고자 하는 ‘신지역주의’ 현상을 강화시키고 있다. 그에 따라 무한경쟁의 상황에 놓이게 된 지역들은 경쟁력 강화의 해답을 새삼스럽게도 지역, 특히 규모를 키운 광역화에서 찾고 있다.

그런 상황에서 기업의 활동에 기반한 지역의 경제적 발전은 행정구역을 뛰어넘어 광역적으로 형성되고 있다. 기능적 연계에 의한 경제공간은 공간구획에 의한 행정구역과 무관하게 형성됨으로써 양자의 간극을 지역간의 협력에 의해 메워 줘야할 필요성이 높아지고 있으며 또한 그것이 지역 경쟁력의 요체가 되고 있는 실정이다.

그러나 불행히도 우리나라는 지역간 협력의 경험이 부족할 뿐 아니라 활성화 되어 있지도 못하다. 이같은 문제인식에서 본 연구는 우리나라의 지역협력에 대한 실태분석을 토대로 지역간 경제협력을 활성화할 수 있는 방안을 개발하는데 연구의 목적을 두고 있다.

본 연구의 출발점이 되는 문제제기, 연구의 목적과 범위, 방법을 기술한 제1장 서론에 이어, 제2장에서는 지역협력에 대한 이론적 배경과 선행연구의 한계를 탐색하고 있다. 여기서는 세계화 경제의 도래에 따라 경제활동의 단순한 무대(settings)로서가 아니라 경쟁력 강화의 수단으로 등장하고 있는 지역, 특히 규

모의 경제성이 있는 지역의 의미를 규명한 다음, 이를 위한 지역간 협력에 대한 이론을 살펴보고 있다. 이론탐색의 초점은 정부간 관계론이나 거버넌스 등을 통해 지역간 협력을 활성화시키기 위한 주체나 전략, 요건을 밝히는 것으로 귀착되고 있다.

제3장은 지역간의 경제협력에 대한 실태분석으로 협력의 다양한 층위 가운데서도 대구-경북, 부산-울산-경남, 부산-진해 세 곳을 사례로 선정하여 추진실태를 분석하고 있다. 여기서는 협력의 애로와 개선의 과제를 도출하는 데 분석의 초점을 두었다.

제4장은 지역간 경제협력에 대한 전문가, 실무자들의 의견을 분석하고 있다. 정책방안의 토대를 마련하기 위한 이 파트는 세 부분으로 구성되어 있다. 먼저, 지역간 경제협력의 주체, 협력의 정도 등에 대한 추진실태를 밝히고 있으며, 그 다음 지역간 경제협력의 성공요인과 실패요인을 리더의 관점에서부터 제도지원에 걸쳐 분석하고 있다. 마지막으로 향후의 지역간 경제협력을 활성화시키기 위한 견해를 분석하고 있다.

제5장은 지역간 경제협력에 대한 외국사례를 고찰하고 있다. 여기서는 지역간 경제협력을 활성화하기 위한 시책, 기구, 제도지원에 대한 분석을 바탕으로 정책적 시사점 도출에 주안점을 두고 있다.

제6장은 지역간 경제협력의 활성화 방안을 개발하고 있다. 이상에서 검토한 이론적 논의, 지역협력의 실태분석, 전문가·실무자의 의견분석, 해외사례의 정책적 시사점을 바탕으로 향후 지역간 경제협력을 보다 활성화할 수 있는 중점시책 및 제도개선 방안을 제시하고 있다.

## 제2절 정책제언

지역의 경쟁력을 강화하기 위한 지역간 경제협력의 활성화가 정책적 차원에

서 제대로 구현되기 위해서는 새로운 시책도입을 포함하여 제도기반의 정비를 위한 정책적 노력이 필요하다. 본 연구에서 도출된 방안을 중심으로 지역간 경제협력을 활성화하기 위한 정책적 제언은 다음의 세 가지 측면에서 제시할 수 있다.

첫째, 지역간 경제협력의 활성화를 위해 토대가 되고 활성화에 대한 영향력이 큰 중점시책을 우선적으로 추진해야 한다. 중점시책은 기반조성 시책과 핵심시책으로 나눌 수 있다. 기반조성의 차원에서는 단체장을 포함하여, 주민, 실무자, 지방의회 등의 지역간 협력에 대한 인식을 제고시킬 수 있는 교육 프로그램과 우수사례 평가제를 시행하는 것이 필요하다. 지역협력에 대한 정보의 비대칭성이 지역협력을 가로막는 요인이 되고 있음에 비추어 이를 해소할 수 있는 협력지역 정보 아카이브를 개설, 운영할 필요도 있다.

핵심시책으로는 지역간 협력 프로그램(가칭 ‘Coop-reg 1, 2, 3’)을 개발, 적용하고, 협력의 단계적 확산을 위해 사전 협력 제시제, 주체·분야·지역의 단계적 협력확산 추진, 광역지역의 발전전략을 개발하고 경제공간 확대의 기반이 되는 ‘지역협력 경제활성화 센터’(가칭)를 설립, 운용해야 한다. 여기에 더해 기업 수요맞춤형 지원을 제공하기 위해 ‘기업 신문고’(가칭)를 운용해야 한다.

둘째, 지역간 협력을 보다 효과적으로 추진, 지원할 수 있는 통합적 협력체계의 구축이 필요하다. 통합적 협력체계는 중앙부처, 지방 등 지역간 경제협력에 관계하는 주체의 역할분담에 토대하여 긴요한 협력은 체계이어야 한다. 이를 위해서 중앙단위의 추진기구로 ‘지역발전특별위원회’를 별도의 기구로 구성하고 여기서 지역협력사업을 총괄하게 해야 한다. 또 지역발전특별위원회를 실무적으로 지원하기 위해 지역협력 주관부처를 중심으로 ‘지역발전협력추진단’을 구성하여 운용해야 한다.

지방단위에서는 기존의 지역혁신협의회를 개편한 ‘지역발전협의회’가 지역을 뛰어넘어 형성되는 광역 경제발전 협력을 총괄해야 한다. 지역발전협의회는 공공부문 뿐 아니라 기업, 민간, 시민단체, 전문가 등이 참여하는 형태로 구성되어

야 한다.

셋째, 지원제도의 정비도 서둘러야 한다. 지원제도는 행정지원, 재정지원, 법률지원의 측면에서 접근해야 한다. 먼저 행정지원을 위해서는 지역발전 투자협약제도를 활성화시키는 조치를 강구해야 하며, 행정협의회·지방자치단체조합 등의 실효성을 제고하는 조치를 강구해야 한다. 다음으로 지역간 협력을 보다 활성화하기 위한 재정지원에서는 ‘지역상생기금’을 설치, 운용해야 하며, 광역·지역발전특별회계에 ‘지역협력계정’을 설치할 필요가 있다. 또 협력사업에 대한 국고 보조금 인상 등의 인센티브 조치도 강구해야 한다. 마지막으로 법률기반을 정비하기 위해서는 지역간 협력을 보다 체계적으로 지원하기 위한 「지역의 협력발전촉진에 관한 법률」을 제정해야 한다. 이와 동시에 지역협력에 관계된 지방자치법 등도 지역협력이 명실상부하게 추진되는 기반이 되도록 개정을 서두를 필요가 있다.



## 1. 국내문헌

- 강성권, 이영. “부산광역시 거버넌스 모델개발과 추진전략에 관한 연구”, 「한국 지방정부학회 2006년도 추계학술대회 논문집」 169~192. 2006.
- 강성철 외. 「지방정부간 갈등과 협력 : 이론과 실제」. 한국행정DB센터. 2006.
- 강인성. 「협력적 행정서비스 전달을 위한 광역행정체제 연구」. 한국지방행정연구원. 2007.
- 곽채기·나주몽. 지방화시대의 바람직한 지역경제발전 전략: 광주·전남지역의 지역간 협력방안을 중심으로. 「지역개발연구」, 39(2): 29-72. 2007.
- 권오혁. 광역적 산업클러스터 구축을 위한 제도적 지원체제 연구. 「한국경제지리학회지」, 7(2): pp.315-328
- 권오혁. 「광역경제권 네트워크와 도시전략」. 신지역발전정책 및 지역경제 활성화 전략 세미나, 한국일보·행정안전부. 2008.
- 금창호. 「지방자치단체조합의 활성화 방안」. 한국지방행정연구원. 1997.
- 김동완. 「중소도시의 산업재구조화와 제도적 역량」, 한국학술정보. 2000.
- 김선기·오은주. 「지역간 협력사업의 활성화 촉진방안」. 행정안전부. 2008.
- 김순은. 우리나라 도시 거버넌스의 실태와 합의: 부산광역시를 중심으로, 「지방정부연구」, 9(2): 31-60. 2005.
- 김 인. 지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석. 「한국행정학보」. 40(4): 51~75. 2006.
- 김정렬. 영국 블레어정부의 거버넌스. 「한국행정학보」. 35(3): 85-102. 2001
- 김진근 외. 「동남권 산업연계 현황과 광역경제권 형성가능성 연구」. 부산발전연

- 구원, 울산발전연구원, 경남발전연구원, 2007.
- 김현호. 광역경제권 추진기구. 한국지방자치학회 학술발표 논문. 2008.
- 문민성·미주호. 「광역적 산업·기술협력 활성화 방안」. 경기개발연구원, 2008.
- 대구경북연구원. 「대구경북경제통합 발전방안 연구」. 2006.
- 박경원. 지역발전을 위한 거버넌스 구축 : 협력적 계획 모형을 중심으로. 「월간 국토」, 265: 44-53. 2003.
- 박양호, 이원섭, 김종원, 박인권, 김의준, 김선배, 이상대, 노근호. 「통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(I) - 수도권과 비수도권의 상생발전 방안 -」. 국토연구원. 2003.
- 박양호, 이원섭, 윤혜철, 양진홍, 정옥주, 박인권. 「통합국토를 향한 지역간 공동 발전방안 연구(II)」. 국토연구원. 2004.
- 박양호. 제4차 국토종합계획과 지역간 협력·제휴의 유도, 「국토」, 220: 6-13. 2002.
- 박영주. 뉴 거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장간 역할과 책임의 모색. 「한국 행정학보」. 34(4): 19-39. 2000.
- 성경룡. 참여정부의 국가균형발전정책: 이론과 전략. 「국가균형발전정책의 이론과 실천」: 58-109. 2007.
- 양현모. 이준호. 지방자치단체간 협력을 위한 행정협의회 활성화방안 -영산강유역권행정협의회, 섬진강환경행정협의회 사례를 중심으로-. 「한국지방자치학회보」. 15(4): 175~194. 2003.
- 오마에 겐이치. 「국가의 종말: 세계경제질서의 대변혁을 예고하는 충격 메시지」. 박길부 역, 서울: 한국언론자료간행회. 1996.
- 오마에 겐이치. 「부의 위기: 중류층이 끝장난다」. 지희정 역, 파주: 국일증권경제연구소. 2006.
- 오은주. 「지역경제활성화를 위한 산학협력체계 구축방안」. KRILA FOCUS
- 이동우. 「자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구」. 국토연구원. 2003.
- 이동우. 국토의 초광역경제권 구상과 정책과제. 「도시문제」. 41(455). 2006.

- 이원섭 외 3인. 「통합국토를 향한 지역간 공동발전 방안 연구(Ⅲ)-제도기반 구축을 중심으로」. 국토연구원. 2005.
- 이원섭, 양하백, 정옥주, 박인권. 「통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅲ)」. 국토연구원. 2005.
- 이원섭. 이명박 정부의 창조적 광역발전 「전략과 주요이슈」. 경기논단. 2008.
- 이종화. 지역간 협력제휴를 통한 지역발전 모델. 「국토」, 220: 21-27. 2002.
- 이철우 외. 지역혁신체제에 있어 지역개발기구의 역할: 이탈리아 에밀리아 로마냐 지역개발기구(ERVET 시스템)을 사례로. 『한국경제지리학회』, 6(1): 1-20. 2003.
- 정규호. 「지속가능성을 위한 도시 거버넌스 체제에서 합의형성에 관한 연구」. 서울대학교 박사학위논문. 2002.
- 정희윤. 광역 경제권 권역설정의 원칙과 기준. 시도연구원 협의회, Working Paper. 2008.
- 주재복·한부영. 「갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안」. 한국지방행정연구원. 2006.
- 주재복. 한국 로컬 거버넌스와 지방자치-협력적 로컬 거버넌스의 대두 3: 안양천 수질개선사례를 중심으로-. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문. 2004.
- 차미숙 외. 「지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구」, 국토연구원. 2003.
- 하능식·이창균. 「자치단체 재정지출의 효율화 방안」, 한국지방행정연구원 미발간 보고서. 2008.
- 한국지역학회. 「초광역경제권 형성방안」. 2007.
- 한승준. 분권화시대의 지역거버넌스에 관한 연구. 「한국행정학보」, 38(5): 281-302. 2004.
- 한승준. 지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구: 수도권교통조합을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(4): 252-276. 2006.
- 한표환 외. 자치단체간 협력사업 활성화 방안. 한국지방행정연구원. 2002.

한표환, 김선기. 자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방향. 「한국행정학보」, 37(3): 217-239. 2003.

## 2. 국외문헌

Batten, D.F. Network Cities: “Creative Urban Agglomerations for the 21st Century”.  
*Urban Studies*, 32: 313-327. 1997.

Cook, K.S. Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations.  
*Sociological Quarterly*. 18. 1977.

DiGaetano, A., and Klemanski, J.S. *Power and City Governance: Comparative Perspectives on Urban Development*, University of Minnesota Press. 1999.

Eradyn, A. et al. Network Governance for Competitiveness: The Role of Policy Network in the Economic Performance of Settlements in the Izmir Region.  
*Urban Studies*, 45(11): 2291-2321. 2008.

Harguindéguy, J.-B., cross-border Policy in Europe: Implementing INTERREG III -A, France-Spain, *Regional and Federal Studies*, 17(3): 317-334, 2007.

Flyvbjerg, B. and Richardson, T. Planning and Foucault : In Search of the Dark Side of Planning Theory. in P. Allmendinger and M. Tewdwr-Jones(eds.),  
*Planning Futures*, Routledge. 2002.

Friedmann J. The Spatial Organization of Power in the Development of Urban Systems. in L. Bourne and Simmons J. W.(ed.), *Systems of Cities*, 328-340, New York, Oxford University Press. 1978.

Funck, R. H.Competition among Locations: Objectives, Instruments, Strategies, Perspectives. in H. Giersch(ed.), *Urban Agglomeration and Economic Growth*, Egon-Schmen-Foundation: 227-255. 1995.

Healey, P. The New Institutionalism and the Transformative Goals of Planning,  
*Institution and Planning*. 2007.



- Hollingsworth, J. R. and Boyer, R.(eds.), *Contemporary Capitalism*, Cambridge University Press. 1999.
- Innes, J. E. and D. E. Booher. "Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning". *Journal of the American Planning Association* 65(4): 412-423. 1999c
- Innes, J. E. and D. E. Booher. "Consensus Building as Role Playing and Bricolage: Toward a Theory of Collaborative Planning". *Journal of the American Planning Association* 65(1): 9-26. 1999b
- Innes, J. E. and D. E. Booher. 2000b. Collaborative Dialogue as a Policy Making Strategy. Paper presented at the International Society of Ecological Economics. Canberra
- Innes, J. E. and D. E. Booher. Planning Institutions in the Network Society: Theory for Collaborative Planning. Working Paper 99-05. Berkeley, CA: Institute of Urban and Regional Development. University of California. 1999a
- Innes, J. E. and D. E. Booher. Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century. Paper prepared for the annual conference of the Association of Collegiate Schools of Planning. November 2-5. 2000a.
- Jessop, B. The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. *Internationa Science Journal*, 155: 29-46. 1998
- Jessop, B. The State and the Contradictions of the Knowledge-Dirven Economy. in J. R. Bryson et als(ed.), *Knowledge, Space, Economy*, London: Routledge. 2000.
- Montin, S. Between Fragmentation And Co-ordination. *Public Management*. 2000.
- Ohmae, K. How to Invite Prosperity from the Global Economy into a Region. in A, Scott(ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford Univ. Press: 33-43. 2001.
- Pierre, J. et al. *Partnerships in Urban Governance: European and American*

*Experience*. Palgrave Macmillan. 1998.

Porter, M. E. and S. Stern. The New Challenge to America's Prosperity: *Findings from the Innovation Index*. Washington(DC): Council on Competitiveness. 1999.

Porter, M. E. Regions and the New Economics of Competition in A, Scott(ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford Univ. Press: 139-157. 2001.

Scott, A.J., *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford Univ. Press. 2001.

Wiess, J.A. Pathways to Cooperation among Public Agencies. *Journal of Policy Analysis and Management*. 7(1): 94-117. 1987.

Williamson, O. Transaction cost economies, in Schmalensee and Willig (eds.), *Handbook of industrial organization*, Elsevier Science Publisher. 1989.

Wobben, T., 2002, Interreg III C: Past Experiences and Future Expectations on Interregional Co-operation. Interreg III Update Seminar.

Young, I. M. Policy Group Difference : A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. *Ethics* 99. 1989

[http://www.interreg3c.net/web/fic\\_en](http://www.interreg3c.net/web/fic_en)

<http://www.interreg4c.net/application.html>

<http://www.interreg4c.net/faqs.html>

**Abstract**

## Towards Collaborative Inter-regional Economic Development

The ongoing progress of economic globalization and decentralization have initiated and enhanced “new regionalism”, which states the regional competitiveness is core engines of national economy. In the era of new regionalism, the boundaries of regions are open, fuzzy or elastic. What defines the extent of the region varies with the issues and the domain. In particular the economic linkage is beyond administrative boundary. This characteristic calls for collaboration and voluntary agreement among regions, concretely, regional authorities.

Inter-regional collaboration has merits in sense that it allows regions within a similar economic condition free from brutal competition. More importantly, inter-regional collaboration can counteract disadvantages derived from “spatial mismatch” between political, administrative space and economic space.

Over the last decade countries and regions in Europe or Japan have aggressively begun to introduce systems and programs for collaborative inter-regional development. Likewise, new Korean government has been proposing “5+2 mega-regions” and “regional collaboration” as one of core regional policies. However, collaborative inter-regional development in Korea is in an initial stage yet and thus experiences with and the know-how of the collaborative development are not sufficient.

In this context, the purpose of this research is to search for policy recommendations and measures for promoting collaborative inter-regional development after analyzing the

problems of current practices and exploring the exemplary stories of some regions in Korea and foreign countries. For the purpose, this research conducts literature review, questionnaire survey analysis, examination of current policy. Expert survey was utilized to identify the problems of and policy agenda and directions for regional collaboration.

Chapter 1 addresses the background, objectives, methodology, and scope of this research. This research is focused on the industrial development as domain of economic collaboration while excluding tourism and festivals. Chapter 2 discusses existing literatures to formulate the analytic framework for collaborative inter-regional development. The framework is constructed by the viewpoint of process: meanings and advantages of economic collaboration, intergovernmental relations, and governance. The main analytical points are participants of, scope and depth of, and institutional base of collaboration.

Chapter 3 examines the current institutional settings and conducts case study in Korea. Three regions were selected for the case study: Daegu-Kyungbuk, Busan-Ulsan-Kyungnam, and Busan-Jinhae.

Chapter 4 analyzes expert survey results regarding current situations, factors of success and failure, future policy orientation, and policy measures. Expert survey results can be summarized as follows. First, collaboration area should be transformed from hard collaboration to soft collaboration. Second, vertical and horizontal cooperation network should be mobilized to plan and conduct collaborative inter-regional programs. Third, coordination system should be arranged to accommodate different, conflicting interests of regions in the initial stage of cooperation. Forth, the presidents, representatives, residents, companies of regions should be mobilized along with institutional supports for success of collaborative inter-regional programs. Chapter 5 discusses the case studies of Europe, Japan, and USA to identify successful elements.

Chapter 6 suggests policy directions and measures for collaborative inter-regional development on the analysis of current policy settings, current strategies of local governments, and cases studies. Among several policy measures, core measures are as follows: (1) the enhancements of collaborative capabilities of the public officials and residents through educational programs and the information diffusion about potential partner regions; (2) the construction of integrative government systems embracing the relationships between central and local governments, local and local governments, and the public and the private; and (3) the reform of the institutional settings regarding financial and administrative supports.



## ■ 지역간 경제협력사업의 추진실태

1. 귀하께서 보기에 지금까지 지역간 협력이 필요한 만큼 추진되었다고 생각하십니까? 1점에서 5점 중에 선택하여 주십시오.

(1) 모든 형태의 지역간 협력사업: (      )점

(2) 지역간 경제협력사업: (      )점

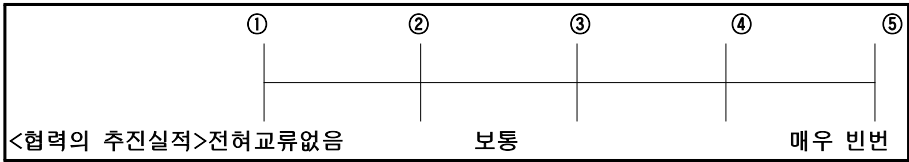
	①	②	③	④	⑤
	-----				
	전혀	아니다	보통	매우	그렇다

2. 다음은 다른 지역과의 협력 사업 예시입니다. 귀하께서는 지역 발전을 위하여 다른 지역과의 협력이 어느 정도나 필요하다고 생각하십니까? 사업분야별로 1점에서 5점 중에 선택하여 주십시오.

협력 사업 구분	필요성				
	← 전혀 필요없음			→ 매우 필요	
1) 지역간 경제협력 (산업개발, 기술혁신, 판매유통, 해외시장개척 등)	①	②	③	④	⑤
2) 도로, 다리 등 교통시설 설치(비경제적 목적)	①	②	③	④	⑤
3) 혐오시설 설치 및 운영(쓰레기처리, 하수처리장 등)	①	②	③	④	⑤
4) 공공시설 설치 및 운영(복지관 등)	①	②	③	④	⑤
5) 교육시설 설치 및 운영	①	②	③	④	⑤
6) 친선교류	①	②	③	④	⑤
7) 국제대회나 관광이벤트, 축제 등의 공동개최	①	②	③	④	⑤
8) 수자원 관리	①	②	③	④	⑤
9) 일반 공공서비스(공동구매, 소방서비스 등)	①	②	③	④	⑤

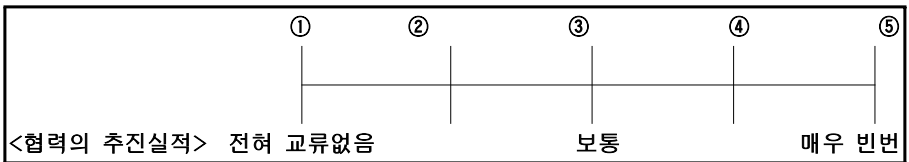
※ 비경제적 목적의 교통시설 설치란 지역주민의 접근성 향상을 위해 설치하는 교통시설을 의미

3. 지역간 경제협력 활성화의 출발점은 해당 지방자치단체가 갖는 지역 내·외 다양한 기관(주체)들과 협력입니다. 추진주체간 현재까지의 협력 실태 정도를 1점에서 5점까지 선택하시고 향후 협력 우선순위를 1위에서 10위까지 매겨주십시오.



협력 대상 기관	현재 협력 실태	향후 협력 우선순위
1) 다른 지방자치단체 (시, 군, 구)	①②③④⑤	
2) 상급 광역자치단체 (시, 도)	①②③④⑤	
3) 중앙정부 관련 부처	①②③④⑤	
4) 중앙정부 관련 기관(공공투자기관, 특별행정기관 등)	①②③④⑤	
5) 지역내 경제단체(상공회의소, 기업협의회 등)	①②③④⑤	
6) 지역내 대학, 연구소(공공연구소 포함)	①②③④⑤	
7) 지역내 시민단체 및 언론기관	①②③④⑤	
8) 협력대상 지역의 경제단체(상공회의소, 기업협의회 등)	①②③④⑤	
9) 협력대상 지역의 대학, 연구소(공공연구소 포함)	①②③④⑤	
10) 협력대상 지역의 시민단체 및 언론기관	①②③④⑤	

4. 지역경제활성화를 위한 지역간 경제협력 분야 예시입니다. 현재까지의 협력 실태 정도를 1점에서 5점까지 선택하시고 향후 협력 우선순위를 1위에서 10위까지 매겨주십시오.





협력 분야	현재 협력 실태 (1점-5점)	향후 협력 우선순위
1) 기술혁신	①②③④⑤	
2) 산업단지 공동 건설	①②③④⑤	
3) 교육 및 인력양성	①②③④⑤	
4) 기업유치	①②③④⑤	
5) 도로 등 SOC 건설	①②③④⑤	
6) 공동브랜드 개발	①②③④⑤	
7) 공동 마케팅	①②③④⑤	
8) 해외시장 공동 개척	①②③④⑤	
9) 경제관련 국제행사 개최	①②③④⑤	

**5. 지역간 경제협력이 필요함에도 경제협력이 추진되지 못하는 이유는 무엇입니까? 중요한 순서대로 2가지 적어주십시오. 1순위(     ), 2순위(     ), 3순위(     )**

- ① 지방자치단체 등의 인식 및 의지 부족
- ② 지역간 상호 다른 이해
- ③ 다른 지방자치단체에 대한 불신
- ④ 다른 지방자치단체에 대한 정보 부족
- ⑤ 적합한 지방자치단체를 선정하기 힘들
- ⑥ 지방자치단체 간 재정 및 행정능력의 차이
- ⑦ 지방의회로 인하여 지방자치단체 행정환경의 불안정성
- ⑧ 지방자치단체 간 별도의 조정기구가 없어 갈등해결이 되지 않아 추진이 안 됨
- ⑨ 기타(자세히: \_\_\_\_\_)

**6. 지역간 경제협력이 추진될 경우, 지역간 경제협력사업의 성공 요인은 무엇입니까? 중요한 순서대로 3가지 적어주십시오. 1순위(     ), 2순위(     ), 3순위(     )**

- ① 중앙정부의 보조금 지원 등 경제적 인센티브
- ② 협력사업 추진을 위한 구체적인 매뉴얼 및 가이드라인 존재
- ③ 협력사업 추진을 위한 법적, 제도적 뒷받침
- ④ 자치단체장 등의 적극적 의지

- ⑤ 지역 주민이나 기업의 적극적 의지
- ⑥ 협력사업을 지원하는 추진조직의 존재(연구조직 포함)
- ⑦ 협력사업의 내용이나 협력대상기관에 대한 정보를 사전에 아는 경우
- ⑧ 협력을 통하여 권한 증진
- ⑨ 기타(자세히:\_\_\_\_\_)

**7. 지역간 경제협력이 추진될 경우, 지역간 경제협력사업의 실패요인은 무엇입니까? 중요한 순서대로 3가지 적어주십시오. 1순위( ), 2순위( ), 3순위( )**

- ① 협력사업에 과도한 비용이 들거나 재정손실이 발생한 경우
- ② 자치단체장 등의 부정적 인식
- ③ 지역 주민이나 기업의 부정적 인식
- ④ 협력사업으로 인하여 예기치 않은 문제나 불편이 초래된 경우
- ⑤ 협력이 당면 문제 해결에 도움이 되지 않거나 독자적 해결이 가능해진 경우
- ⑥ 협력사업의 내용이나 협력대상기관에 대한 정보가 부족한 경우
- ⑦ 협력으로 권한이 축소된 경우
- ⑧ 협력 의무나 권유가 법규에 규정되어 있지 않은 경우
- ⑨ 기타(자세히:\_\_\_\_\_)

**8. 지역간 경제협력이 추진되었을 때 갈등은 주로 어디서 발생하리라 보십니까? ( )**

- ① 구체적인 목표 설정 과정
- ② 사업의 입지 선정 과정
- ③ 자금 조달 및 배분 과정
- ④ 지역내 의회, 주민 요구로 갑작스런 사업 목표 변경 요구
- ⑤ 기타(자세히:\_\_\_\_\_)

**■ 향후 지역간 경제협력 활성화를 위한 방안**

**9. 다른 지역과 경제협력을 추진할 경우, 우선적으로 협력할 대상은 다음 중 무엇입니까? 1순위( ), 2순위( )**

- ① 인접 지방자치단체
- ② 산업과 발전수준이 유사한 다른 지역

- ③ 산업과 발전수준이 더 높은 지역
- ④ 본인 지역의 산업과 연관된 기능과 활동을 수행하고 있는 지역
- ⑤ 무조건 수도권 지역과 협력
- ⑥ 기타(자세히: \_\_\_\_\_)

**10. 지역간 경제협력사업의 범위는 어디까지여야 한다고 생각하십니까?**

(      )

- ① 경제 전반에 대한 협력
- ② 특정 분야에 대한 협력(예: 전략산업, 인력양성 등)
- ③ 현안이 없어도 일상적인 모임을 통하여 항상적인 교류(정보교류, 친목 등)
- ④ 기타(자세히: \_\_\_\_\_)

**11. 다음은 지역간 경제협력 활성화를 위해 추진되어야 할 사안들입니다. 무엇이 우선적으로 추진되어야 합니까? 우선순위를 1위에서 10위까지 매겨주십시오.**

구 분	우선순위
1) 중장기 경제발전계획의 공동 수립	
2) 특정 분야에 한정된 경제발전계획의 공동 수립	
3) 공동 경제협력사업 발굴	
4) 지역 경제정보 공개 및 관리체제 구축	
5) 상설 추진조직 설치	
6) 경제협력을 위한 연구프로젝트 수행	
7) 사업시행자의 공동선정	
8) 사업의 공동집행	
9) 사업의 공동 평가 및 관리	
10) 항상적인 정보 제공	

**11. 지역간 경제협력 활성화를 위해 해당 지방자치단체가 추진해야 하는 것은 무엇입니까? 중요한 순서대로 3가지만 골라주십시오. 1순위 (      ), 2순위(      ), 3순위(      )**

- ① 예산확보 및 재원 조달
- ② 기획능력 및 전문인력 확충
- ③ 자치단체장 및 공무원의 인식 전환
- ④ 자치단체간 인적 교류 촉진
- ⑤ 지역간 경제협력 수요도 조사
- ⑥ 다른 지방자치단체와의 협력체계 구축
- ⑦ 다른 지방자치단체의 기업 및 상공단체와의 협력 강화
- ⑧ 도청 및 중앙정부와의 협력체계 구축
- ⑨ 기타(자세히:\_\_\_\_\_)

12. 지역간 경제협력 활성화를 위해 중앙정부가 추진해야 하는 것은 무엇입니까? 중요한 순서대로 3가지만 골라주십시오. 1순위(     ), 2순위(     ), 3순위(     )

- ① 잠재적 파트너 지역에 대한 정보 공유 시스템 구축
- ② 자치단체간 협력사업 추진을 위한 가이드라인 제공
- ③ 자치단체간 협력사업의 사전협의제도 마련
- ④ 자치단체간 협력사업에 대한 제도적 근거(위반 시 불이익 등)
- ⑤ 국고보조 등 지원금의 우대지원
- ⑥ 협력사업 추진시 지방재정 자율권 부여(지방채 발행 등)
- ⑦ 협력사업 추진시 지방자치단체의 권한 확대(규제 완화 포함)
- ⑧ 기타(자세히:\_\_\_\_\_)

#### ■ 지역간 경제협력 활성화를 위한 추진기구

13. 실효성 있는 경제협력 추진형태는 무엇입니까? 1순위(     ), 2순위(     )

- ① 사무위탁
- ② 협약
- ③ 행정협의회
- ④ 지방자치단체조합
- ⑤ 중앙정부 산하의 지역발전 전담기구
- ⑥ 해당 지방자치단체, 지역기업, 주민으로 구성된 지역발전협의회 연합
- ⑦ 기타(자세히:\_\_\_\_\_)



- ④ 해당 지역내 종합적 협력계획안 수립
- ⑤ 사업 집행
- ⑥ 사업의 재정지원 또는 자금 모집
- ⑦ 사업 추진을 위한 정보 제공
- ⑧ 항상적인 정보 제공
- ⑨ 기타(자세히: \_\_\_\_\_)

**\* 조사에 참여해 주셔서 감사 드립니다.**