

지역경제 활성화와 광역경제권 개발의 바람직한 방향

김 선 기

한국지방행정연구원 선임연구위원

1. 서론

새 정부 들어서 광역경제권에 관한 논의가 분분하다. 광역경제권 발전은 새 정부의 국정과제로서 대통령 선거공약에 포함된 과제이지만 사실은 참여정부 후반기부터 차세대 미래전략의 일환으로 검토되었고 이미 서남권, 동남권, 경북북부권 등 일부 지역에서 경제권통합 차원에서 논의해 왔던 과제로서 이번 정부 발표는 그 연장선상에 있다고 할 수 있다. 광역경제권이 새삼 정책적 이슈로 부각된 배경에는 참여정부의 국가균형발전전략이 분명한 명분과 목표에도 불구하고 이념적 지향과 추진방식 등에서 적지 않은 문제점을 파생시킴으로써 새 정부 출범과 함께 지역발전의 틀을 새롭게 짜야 할 필요가 있기 때문이다.

참여정부는 중앙집권과 수도권 집중이 지방의 정체를 야기시키는 원인으로 인식함으로써 역대 어느 정부보다도 강력하고 지속적인 분권화와 균형발전을 추진해 왔다. 참여정부의 지속적인 균형발전정책의 추진에도 불구하고 여전히 지역간 발전격차가 뚜렷이 드러나고 있는 현실을 감안할 때 새 정부에서도 균형발전을 국정의 주요 의제로 다룰 공산이 크지만 균형발전을 위한 접근은 종래의 지역간 갈등을 유발하는 대립구도적 방식에서 지역간 협력을 바탕으로 하는 상생구도로 전환할 것으로 보인다.

세계화 시대의 도래에 따른 지역간 무한경쟁이 심화됨에 따라 지역이 국경을 초월한 경쟁의 단위로

변모하고 있어¹⁾ 지역의 글로벌 경쟁력을 높이는 일이 시급한 당면과제가 되고 있다. 아울러 세계화와 지방화의 진전으로 지역발전에 대한 국가의 역할은 점차 감소하는 대신 지방의 자기책임성 증대에 따라 자율성, 분권화 요구가 증대하고 있다. 따라서 지금까지의 산술적 균형에 기반을 둔 중앙정부 주도의 지역발전전략은 수정이 불가피하며, 새 정부에서는 지역의 자율과 창의에 기초한 분권형 시스템의 토대 위에서 지역의 경쟁력을 강화하는 방향으로 전략의 수정이 필요하다.

이 글에서는 그간의 지역발전정책의 추진과정에 대한 평가와 외국의 지역발전정책 동향과 특징을 살펴보고 이를 바탕으로 새 정부가 구상하고 있는 광역경제권 발전전략의 바람직한 추진방향에 대해서 논의하고자 한다.

II. 참여정부의 지역발전정책 평가

1. 참여정부의 균형발전정책의 특징

80년대 이후부터 지금까지 역대 정부들은 예외없이 지역간 균형발전을 표방해 왔으나 정권 차원에서 국정 의 핵심과제로 균형발전을 다루어 온 정부는 참여정부가 대표적이다. 출범 초기부터 지방분권과 균형발전을 지방정책의 두 축으로 삼고 제도와 조직을 정비하여 대통령의 임기 말까지 지속적으로 시책을 추진해 왔다. 참여정부의 균형발전정책이 갖는 특징적 요소는 다음 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 참여정부의 주요 균형발전정책들은 수도권-지방의 대립구조에 이념적 토대를 두고 있다. 수도권의 과도한 집중은 비단 어제 오늘의 화두가 아니지만 참여정부는 여기에 한발 더 나아가서 수도권의 비대화가 지방 침체의 원인이라는 인과적 논리를 보이고 있다. 여타 계층간의 대립구조와 마찬가지로 정치성이 가미된 공간적 대립구조를 바탕으로 균형발전에 접근하고 있는 것이 특징이다.

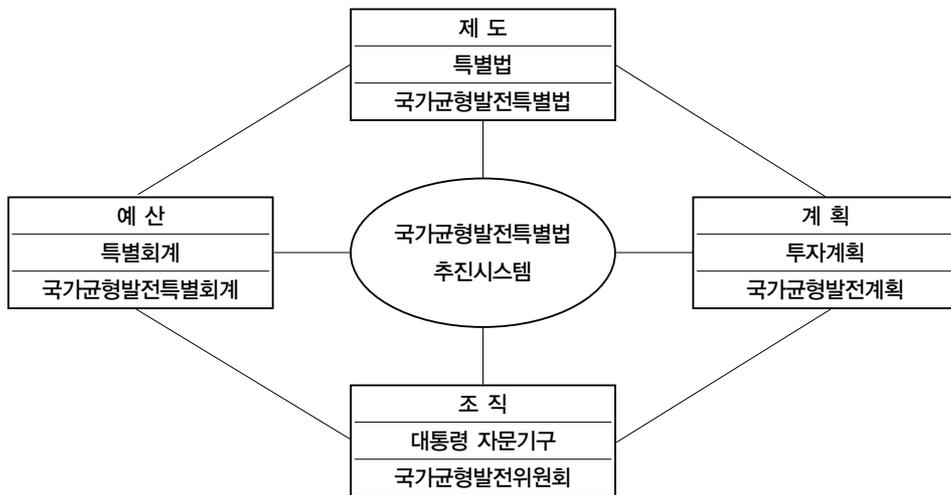
둘째, 참여정부의 균형발전은 혁신주도의 지역발전을 강조하고 있다. 균형발전의 정책 기조를 '지역혁신' (regional innovation)으로 설정하고, 산업, 성장동력, 개발 부문에서 지역혁신체계(RIS) 구축에 노력하였으며 이 과정에서 중앙정부, 지방정부, 산업, NGO, 전문가 등의 협력을 특히 강조하고 있다. 발전의 원동력을 지역혁신에서 찾고 있기 때문에 행복도시 건설, 기업도시 및 혁신도시 건설, 공공기관 이전 등의 분산시책을 통하여 수도권에 집중된 혁신인자를 지방으로 이전시키기 위한 정책

1) 이러한 권역을 지역국가(region state)라 부른다(오마에 겐이치, 1996)

에 깊은 집착을 보여 왔다.

셋째, 참여정부는 균형발전을 정권 차원에서 추진하기 위해 ‘통합’과 ‘참여’를 기조로 하는 범 정부적 추진체제를 구축한 것이 특징이다. 우선 균형발전시책을 범국가 차원에서 효율적으로 추진하기 위하여 균형발전전략의 4대 기본축인 계획, 조직, 재정, 제도를 통합시스템으로 개편함으로써 강력한 실천력과 조정력을 확보하였다. 대통령 자문기구로 국가균형발전위원회를 설치하고 관련정책의 기획, 조정권을 부여하였으며 모든 분야의 지역발전정책을 망라한 국가균형발전계획을 수립하였고 관련 투자재원을 통합한 국가균형발전특별회계를 설치하였으며 제도적 기반으로 국가균형발전특별법을 제정하였다. 아울러 지방정부와 NGO 등 다양한 주체의 참여를 확대하고 민간전문가의 의견수렴을 강화하는 제도적 장치를 마련함으로써 외형적 틀을 획기적으로 개편하였다.

[그림] 참여정부의 균형발전 추진시스템의 구조



2. 참여정부 균형발전전략의 한계와 문제점

참여정부의 균형발전정책의 가시적 성과를 지금 시점에서 평가하기는 시기상조일 뿐 아니라 성과의 논리적 인과에 대해서도 논쟁의 여지가 큰 한계가 있다. 그러나 성과여부에 대한 판단을 떠나 참여정부의 균형발전정책은 목표나 취지의 정당성에도 불구하고 추진과정에서 적지 않은 문제점을 노정 시킴으로써 임기 내내 논란과 비판의 대상이 되어 왔다.

첫째, “균형”이란 가치에 대한 목표와 기준이 모호하거나 왜곡되어져 무리한 분산정책으로 인한 적지 않은 갈등과 저항이 초래되었다. 균형발전의 총론적 가치추구나 정책방향에 대해서는 큰 이견이 없으나 실행목표, 전략, 평가기준 등은 매우 모호하여 끊임없는 논쟁을 야기해 왔다. 균형발전정책에 대한 지역별, 계층별 공감대 형성이 부족한 채, ‘기회의 균등화’ 보다는 ‘결과의 균등화’에 집착하여 무리하고 인위적인 분산정책을 과도하게 추진함에 따라 반 시장적 균형발전시책에 대한 논란과 갈등이 지속되어 왔다. 물리적, 인위적 지방분산정책은 시장원리에 역행하기 때문에 비용 대비 효과도 크지 않을 뿐 아니라 국가자원의 효율적 배분을 왜곡시키는 부작용을 야기한다.²⁾

둘째, 대외적으로 지방주도와 다양한 주체의 참여를 표방하고 있음에도 불구하고 실질적으로는 중앙주도-지방의존형의 하향식 추진방식을 답습하고 있다. 자문기구란 법적 위상에도 불구하고 균형위가 기획, 집행, 평가 등 균형발전정책의 전 과정을 직접 주도함으로써 더욱 강력한 중앙집권적 추진력을 갖게 되었고 예산의 통제 및 배분을 수단으로 지방의 참여를 유도한 결과, 지방의 참여는 보조금 수혜를 위한 형식적 참여에 그친 채, 철저한 중앙 주도-지방 수동의 구도가 형성되었다. 오히려 지역 개발사업의 추진에 대해서 지방의 자율과 역량보다는 중앙정부의 판단과 결정에 의존해야 한다는 그릇된 시각이 고착화됨으로써 오히려 외부의존성만 증대되는 결과를 초래하였다.

셋째, 참여정부의 균형발전시스템이 가장 강조하는 지역발전사업의 통합 및 조정이 궁극적으로 성공하지 못한 채, 여전히 부처간, 지역간 할거주의의 폐해가 지속되고 있다. 균형위가 사업집행을 담당하는 각 중앙부처를 인솔하는 ‘선단식’ 운영으로 부처간 ‘사업 나눠먹기식’ 분산 추진의 관행이 여전히 하며 예산부처의 예산통제를 통해 사업간 통합추진을 의도하고 있으나 이 역시 형식적 추진에 그쳐 실효성이 미약했다. 이는 당초 출범 당시에 부처간 이해대립으로 유사, 중복적인 개별사업들의 정비가 이루어 지지 못한 채, 특별법을 통해 균특회계에 의한 통합관리 단계로 곧바로 이행하였기 때문이다.

넷째, 균특회계는 재원의 통합이라는 점에서 참여정부 균형발전시스템의 특징적 요소이지만 시행과정에서는 당초의 취지인 포괄보조를 충분히 구현하지 못한 채, 변형된 국고보조금에 그치고 말았다. 균특회계의 세출사업이 너무 복잡한데다 이질적인 성격의 사업들이 혼재되어 있어 범위와 분류가 불명확하여 통합적 관리가 곤란할 뿐 아니라 각 사업들은 여전히 개별 근거법과 소관부처에 강한 연고를 두고 있어 사업의 정비는 물론 사업간 연계, 조정이 극히 어려운 실정이다.

2) 지방에 지출된 막대한 투자예산(예 ; 행복도시, 혁신도시, 기업도시의 토지보상비 등)은 그 자체가 국가자원의 왜곡된 배분을 야기시킬 뿐 아니라 부동산 투기를 거쳐 계층간 부의 분배를 왜곡시키는 요인이 되어 왔음은 그간의 경험이 말해준다.

다섯째, 균형발전사업에 대한 계획과 평가가 부실하고 형식적이어서 지역의 특성화발전을 유도하고 투자의 효율성을 담보하기에 한계가 있다. 애초 국가균형발전5개년계획(부문별 국가균형발전계획 및 시도 지역혁신발전계획)이 시기적으로 촉박하게 급조됨으로써 동 시행계획이 지역의 비전을 실현하는 전략계획이 아닌 예산을 확보하기 위한 사업목록 형태의 투자계획으로 성격이 전환되어 지역의 특성화발전에 대한 고려보다는 보조금 확보가 우선시되는 획일적 계획으로 전략하였다. 같은 맥락에서 시행계획에 대한 실적평가도 정해진 틀에 따라 형식적으로 이루어지고 있어 계획-집행-평가-환류의 선순환적인 연결이 이루어지지 못하고 있다.

III. 선진국 지역균형발전정책의 최근 동향³⁾

1. 선진국 지역균형발전정책의 변화

세계화와 지식기반 경제의 대두 등 세계경제의 흐름이 바뀌면서 선진국들은 시대적 변화에 부응하여 지금까지 추진해오던 균형발전 정책의 기조를 새롭게 전환해 나가고 있다. 국경의 의미가 쇠퇴해지고 지역이 새로운 경쟁의 단위로 부상함에 따라 선진국의 각 지역들이 변화의 흐름에 빠르고 유연하게 대처함으로써 경쟁력을 높이려는 노력을 기울이고 있다.

첫째, 균형발전정책의 전략적 목표가 지역격차 완화에서 지역의 내생적 발전을 도모하는 방향으로 바뀌고 있다. 균형발전 정책의 핵심이었던 낙후지역을 대상으로 하는 외부 투자유치 및 보조금 지급 중심의 일시적 지역격차 완화정책에서, 지역의 내생적 발전을 지원하고 지역의 인적, 제도적 역량을 강화하여 궁극적으로 지역의 자생적 경쟁력을 증진시키는 방향으로 전환되고 있다. 지역수준에서 혁신능력의 제고, 기업가정신의 함양, 지속적인 인적 및 사회적 자본의 개발을 통해 지역의 경쟁력을 강화하고 이를 위해 학습과정으로서 정책평가와 모니터링체계의 구축을 중시하고 있다.

둘째, 목표의 변화에 따른 균형발전의 지원수단도 직접적 지원에서 간접적 지원으로 바뀌고 있다. 그동안 지역격차 해소 차원에서 이루어진 낙후지역에 대한 무조건적인 보조금의 지급은 장기적으로 지속가능한 발전을 가져올 수 없으며 오히려 자원배분의 왜곡을 통해 지역발전에 해를 끼칠 수도 있다는 반성론이 제기되고 있다. 지원을 하더라도 개별 주체를 직접적으로 지원하는 방식보다는 지역

3) 이하 III장의 내용은 강현수(2008), “주요국 지역정책의 최근 동향과 시사점”, 광역경제권 중심의 신지역정책 심포지움 발표자료에서 주로 인용하였다.

전체의 사회경제환경의 질적 수준을 개선하기 위한 투자와 지역 내부자원을 활용하고 내생적 발전의 조건을 조성하기 위한 투자를 중시한다.

셋째, 균형발전 추진체계가 분권화와 통합·조정을 강화하는 경향을 보이고 있다. 정책집행 권한이 중앙정부에서 지방정부로 내려오는 분권화 경향과 아울러, 정책의 효율적인 조정과 통합이 강조되면서 정책 추진체계가 다양하게 변화하고 있다. 중앙정부 주도의 경직적인 하향식(top down) 접근 대신 재정 등 권한의 분권화와 지역의 거버넌스, 민관파트너십의 활성화를 강조하며, 특히 부문별(sectoral) 방식을 지양하고 지역에 근거한(place-based) 통합적 발전전략에 관심이 증대하고 있다.

넷째, 균형발전정책의 공간단위 변화도 특징적인 변화이다. 산업정책, 공간정책, 기반시설정비, 도시·농촌 관계, 적절한 거버넌스 구축 등을 보다 효율적이고 일관성 있게 추진할 수 있다는 판단에서 기존의 행정구역 단위 대신 동일노동시장 또는 통근권의 관점에서 정의된 이른바, 기능지역 단위에서 지역정책을 추진하는 경향이 두드러지고 있다.

2. 선진국 지역균형발전 추진체계의 특징

1) 분권형 거버넌스 체계 구축과 종합조정

최근 선진국 지역발전 추진체계는 중앙정부가 주도하던 정책추진체계에서 지방정부의 역할이 확대되는 분권화와 민간부문의 적극적인 참여로의 변화가 특징이다. 중앙집권국가로 유명한 프랑스는 1980년대 이후부터 분권화를 추진해 왔으며 2003년 시라크 대통령은 지방분권을 강조하는 헌법개정을 추진한 바 있다. 영국에서도 1997년 노동당 블레어 정부가 들어서면서 새로운 지역정책 철학으로 분권화를 강조하고 있다. 일본의 경우도 2005년 「국토총합개발법(國土總合開發法)」이 개정되고 명칭이 「국토형성계획법」으로 변경되면서 지방분권과 지역의 주도적 역할을 강조하고 있다.

분권화의 추진과 함께 필연적으로 지역정책의 효과적 추진을 위해 다양한 주체들의 연계와 협력을 조정하는 전담조직의 필요성이 대두되고 있다. 중앙단위에서는 각 중앙부처가 추진하는 부문정책을 중앙 차원에서 조정하는 전담기구로서 프랑스에는 DIACT, 영국에서는 지역정책조정위원회(RCU)가 종합 조정역할을 수행하고 있으며 일본에서는 총리 산하의 지역활성화통합본부회의와 사무국에서 중앙부처의 사업간 조정기능을 맡고 있다. 또한 지방단위에서는 주체간 협력과 조정은 물론 전략적 사업들을 직접 집행하기 위하여 자율적 책임운영이 가능한 조정 및 집행기구를 설립·운영하고 있다. 이러한 기구를 흔히 지역발전기구(Regional Development Agency)라고 일컫는데 각국의 지역발전

기구들은 그 나라의 정치·행정 체계와 분권화의 정도에 따라 자기 상황에 맞게 서로 다른 방식으로 운용하고 있다.

2) 포괄보조 방식의 재정 지원

지역정책의 분권화 흐름이 강화되면서 지방재정의 자율성도 확대되고 있다. 그전까지는 중앙정부가 직접 사용처와 사용방식을 지정하던 재정 지원 방식에서, 각 지역이 자율적으로 그 지역의 사업우선순위에 따라 포괄적으로 사용할 수 있도록 재원을 포괄 지원함으로써 지방재정의 자율성과 함께 효율성과 책임성을 높이고 있다. 이른바 포괄보조금(Block Grant) 또는 이와 유사한 형태의 보조방식이 확대되고 있다. 미국은 이미 1974년 종전 7개 지역개발 국고보조금을 포괄보조금으로 통합하여 지역사회개발포괄보조금(CDBG: Community Development Block Grant)을 설치·운영하고 있고, 영국의 경우에도 2002년부터 개별 부처가 관장하던 11개 보조금을 단일예산(single pot)으로 통합하여 RDA의 자율성을 신장시키고 있으며, 일본에서도 2005년 지역재생법이 제정되면서 종래에 개별 부처 단위로 운영하던 보조금을 지역재생강화교부금으로 통합하여 내각부에서 일괄 접수, 교부함으로써 창구 일원화 및 사무 간소화를 구현하고 있다.⁴⁾

〈표 1〉 주요국 지역개발보조금 특성분석

	미 국	영 국	일 본
총괄운영	주택지역개발부 (HUD)	부총리실(ODPM) * RDA 및 GO가 정책집행	내각부 * 소관부처와 정책협의
관련 보조금	CDBG	Single Pot, NRF, NDC	지역재생강화교부금 (도로, 오수처리, 항만)
배분기준	법정공식	법정공식	사업공모
대상사업	- 단위사업 - 도시의 지역경제 및 주택환경개선	- 단위사업 - 도시의 지역경제 및 주택환경개선	- 테마형 종합사업 - 낙후지역 종합개발 (도로, 항만, 오수처리 등)
포괄보조금 수준	• 전액 국고부담 • 용도자율	• 전액 국고부담 • 용도자율	• 일부 국고부담 • 용도자율성 일부 제한
사업평가	매우 미흡	매우 강력 * 공공서비스협정 구속	매우 강력 * 지역재생계획 성과평가

4) 일본의 지역재생강화교부금은 포괄보조금적 성격이 강하나 지방비 부담과 일부 용도제한을 요구하고 있다.

3) 광역단위의 전략적 지역경제권 형성

주요 선진국에서 국제적 수준의 경쟁력과 자체적 혁신역량을 갖추기 위해 기존 행정구역을 통합하거나 경제적 기능권역을 설정하는 등 공간적 범역을 광역화하는 경향이 나타나고 있다. 프랑스는 현재 22개의 레지옹(regions)을 6개로 광역화하려는 계획을 추진하고 있으며 독일은 16개 주를 9개로 광역화하고자 구상을 마련하고 있다. 주변국가의 행정구역 광역화 추세에 힘입어 영국도 잉글랜드 지역을 9개 권역으로 나누고 각 지역별로 RDA를 설립하였으며, 일본 또한 현재 47개 도도부현을 9~13개의 도주로 바꾸어야 한다는 주장과 함께 일본의 전역을 9개 권역으로 묶는 광역지방계획구역을 결정할 바 있다.

〈표 2〉 주요 선진국가의 권역통합 현황

국 가	국가인구(천명)	도의 개수	도당 인구수(천명)	비 고
한 국	47,008	16	2,938	
미 국	275,372	50	5,507	
일 본	126,926	47	2,701	道州制 구상(6-12개)
독 일	82,205	16	5,138	9개주 통합안 구상
프랑스	58,893	22	2,677	6개 계획권역
영 국	58,655	63	931	잉글랜드 9개 지역정부 및 웨일즈와 스코틀랜드 분권화
이탈리아	57,189	20	2,859	

출처 : 이동우 외(2003) 30p.

IV. 지역발전의 방향과 광역경제권 구상

1. 새 정부의 지역발전 지향

새 정부의 지역발전이 어떤 가치를 지향해야 할지는 지금까지의 지역발전 추진경험에 대한 평가를 토대로 향후 세계화와 지방화 등 시대적 조류(mega trend)의 전망을 통해 모색해 볼 수 있다. 먼저 기본적으로 지역균형발전에 대한 개념과 인식의 전환이 필요하다. 그동안 '지역균형발전'의 개념은 곧 '지역

격차의 해소'를 의미하는 경향이 지배적이었다. 지역격차란 발전과정의 필연적 산물이며 자원과 입지조건 등 발전잠재력이 공간적으로 불균등한 이상 지역격차의 발생은 불가피하다. 지역격차는 상대적, 가변적, 다차원적 개념이기 때문에 생각을 '결과' 중심에서 '과정' 중심으로 전환할 필요가 있다. 또한 가치의 다양화시대에서 발전의 전형(prototype)이 과연 존재하는지에 대해서도 의문의 여지가 크다.

따라서 지역균형발전이란 "지역이 각자가 보유한 잠재력을 극대화할 수 있는 여건(역량)을 조성함으로써 특성화된 발전을 추구하는 것"으로 이해할 필요가 있다. 즉 일차적으로는 지역이 경쟁력을 갖출 수 있도록 여건을 조성해야 하고 그럼에도 불구하고 구조적으로 어려운 한계지역에 대해서는 사회통합 차원에서 국가의 특별한 배려가 주어져 각자가 개성있는 특화발전을 지향해야 한다는 의미이며 새 정부에서는 발상의 전환과 함께 제도적 틀을 새롭게 개편해야 한다.

첫째, 세계화경제에 부응하는 지역경쟁력을 제고해야 한다. 한반도를 둘러싼 동북아시아의 가치사슬이 급격히 통합되고 있고 동북아 역내의 발전경쟁이 격화되고 있는 현실을 직시하여 지방도 이러한 국제사회의 통합된 가치사슬 하에서 어떠한 역할을 담당할 것인지를 고민해야 할 시점에 와 있다. 세계화 경제의 개방체제에서 역내의 격차해소에 너무 집착하기 보다는 각 지역의 국제경쟁력을 제고하는데 정책의 초점이 두어져야 한다. 새 정부가 광역경제권을 내세우는 것도 바로 경쟁의 공간단위를 광역화하는 것이 글로벌 경쟁력을 강화하는 것이라는 인식 때문이다.

둘째, 지역간 상생 및 동반적 발전이 중요하다. 세계적 경쟁시대에 수도권과 지방간 갈등유발적 대립구조는 더 이상 바람직하지도 유효하지도 않다. 균형발전은 궁극적으로 총체적 국가경쟁력의 향상에 기여하는 방향으로 추진되어야 하며 수도권과 지방은 서로가 상대방의 발전에 걸림돌이 되지 않는 방향을 모색해야 한다. 수도권은 글로벌 대도시권으로 발전시켜 선진국 대도시권과 경쟁할 수 있도록 하고 지방은 특성과 잠재력을 살리면서 자족적으로 발전시켜 나가야 하며 이를 위해 수도권은 규제완화 등 비(非)물적 지원, 지방은 투자의 집중 등 물적 지원을 근간으로 하는 차별화된 균형발전전략이 필요하다.

셋째, 지역의 자율성에 기반한 내생적 특화발전을 도모해야 한다. 지역발전이 국가경쟁력 강화에 기여해야 한다고 해서 지역발전을 획일적 국가주도 추진으로 회귀할 수는 없는 일이다. 지역발전은 지방정부의 주도성, 역동성, 창의성에 기초해서 추진되어야 하며 그러기 위해서는 자립적 지역발전을 위한 분권과 자율성이 신장되어야 한다. 자립적 지역발전은 자치단체가 계획수립, 사업선택, 사업추진에 있어서 얼마나 자율성을 확보하느냐에 달려있다. 중앙정부는 개별적인 지방사업에 직접 간여하기보다는 지역발전의 가이드라인을 제시하고 재원을 포괄 지원하되 자율성에 상응하는 책임성 구현을 위해 성과평가를 담당하는 것이 바람직하다.

넷째, 지역발전의 통합적 추진을 통해 효율성을 제고해야 한다. 먼저 중앙정부 단위에서는 지역발

전을 위한 재정투자의 효율성을 강화하기 위해 관련 정책의 범 정부적 통합, 부처별 사업지역의 통합, 그리고 관련 재원의 통합관리가 이루어져야 한다. 그 전제 조치로서 중앙정부는 대부분 자치사무의 성격을 띠고 있는 지역개발사업에 대하여 지방관여를 줄이고, 중앙이 직접 관리할 필요할 없는 사업부터 재원을 묶어 지방으로 이양하는 것이 바람직하다. 지방에서도 사업간 연계성을 고려한 효율적 사업추진이 이루어지도록 추진체계를 일원화할 필요가 있다.

다섯째, 발전이 부진한 지역의 구조개선을 지원함으로써 사회적 형평성을 강화해야 한다. 자율과 경쟁의 원리에 따라 지역발전을 추진할 경우 필연적으로 지역간 발전격차가 심화될 우려가 없지 않다. 낙후지역이나 특수지역의 경우 구조적인 조건불리와 자생역량의 부족으로 자력으로 지역경제의 소생은 물론, 전국적인 최소기준의 생활서비스 조차 갖추기 힘든 실정이다. 따라서 중앙정부는 사회통합 차원에서 책임성을 가지고 저발전 지역에 전국최소기준 (national minimum)의 공공서비스가 제공되고 발전역량의 부족을 보완할 수 있도록 특별 지원을 제공해야 한다.

2. 광역경제권 발전구상

1) 광역경제권의 추진배경

광역경제권이란 행정구역을 초월하여 두개 이상의 시·도를 포괄하여 설정된 경제적 기능지역 (functional region)을 말한다. 오마에 겐이치는 ‘국가의 종말(1996)’에서 향후 지역국가(region state)가 국경없는 글로벌 경쟁시대에서 가장 경쟁력있는 단위라고 주장하고 있는데 지역국가야말로 바로 광역경제권을 의미한다. 그밖에도 World City, Global City, City-Region, Super Region 등과 같은 글로벌 영향력을 지닌 거점도시 또는 광역경제권의 개념이 학계 등에서 지속적으로 제기되어 왔는데 이는 세계 경제질서의 재편과정에서 경쟁의 단위가 국가에서 지역으로 변화되는 추세가 반영된 결과이다.

광역경제권 발전은 국내적으로는 수도권에 대응하고, 국제적으로는 동북아의 광역권과 경쟁할 수 있는 거점 권역을 육성함으로써 글로벌 경쟁력을 키우고 균형발전을 도모하려는 거시적 전략이다. 국제적 차원에서 보면 이미 세계경제가 광역권 중심으로 재편되고 있고 지역이 글로벌 체제에서 경쟁력을 높이려면 시도의 경계를 넘어 광역경제권을 확보하는 게 불가피하다.⁵⁾ 이미 프랑스, 영국, 독일, 일본 등 선진국들은 균형발전과 지역의 경쟁력 강화를 위해 ‘지방이 주체가 되는 구역의 광역화’ 즉 권한은 지방으로 분권화

5) 광역경제권은 중국 북경·천진의 환발해권, 상해·항주·소주의 장강(長江)삼각주권, 홍콩·심천·광주의 주강(珠江)삼각주권, 중경권, 일본의 동경권, 오사카권, 큐슈권 등과 경쟁할 수 있는 정도의 규모를 의미한다.

하면서 경쟁의 단위는 확대함으로써 세계화시대의 국제경쟁에 대응하려는 시도가 뚜렷이 나타나고 있다.

한편 국내적 차원에서 보면 수도권과 영남권이 너무 막강한 현실에서 기존 행정구역 단위의 나눠먹기식의 균형발전정책 만으로는 수도권과 균형을 이루기에 너무 역부족이며 지방에도 수도권에 대응하는 강력한 구심점을 가진 권역을 형성할 필요가 있다. 지금까지 역대 정부도 균형발전을 위하여 다양한 노력을 해왔으나 행정구역단위에 고착된 정책에 치중함으로써 지역간 사업의 중복, 한정된 국가 자원에 대한 소모적 경쟁, 수도권과 지방의 대립을 유발하였고 나아가 지역의 글로벌 경쟁력을 높이는 데 한계가 있었다는 것이 새 정부의 판단이다.

〈표 3〉 균형발전전략의 비교

지금까지의 균형발전	새 정부의 창조적 광역발전
공공기관 분산 치중형 균형발전	지역경쟁력·경제살리기·균형발전을 결합한 통합적 지역발전
행정구역에 고착된 지역발전방식, 지역간 소모적 경쟁	행정구역을 초월한 개방·협력·광역 경제권방식, 지역간 창조적 경쟁, 시너지화
‘수도권 대 지방’ 차원의 수도권·지방 대립형 균형발전	‘수도권과 지방’ 차원의 수도권·지방 공동발전
전국적으로 규제 존치에 따른 지역민간투자 위축형 균형발전	지역특성을 고려한 규제 개혁을 통해 민간투자 맞춤형 지역발전
글로벌 경쟁력에 소극적 균형발전	국가개조와 국제적 프로젝트 추진 등 글로벌 경쟁력에 적극적 지역발전
중앙주도의 형식적 지방분권	지역주도의 실질적 지방분권

2) 광역경제권 발전구상

새 정부의 「대통령직인수위원회」는 2008년 1월 ‘창조적 광역발전전략’이란 이름으로 새로운 지역 발전전략구상을 발표하였다. 새 정부의 광역경제권 발전전략은 기존 시·도 행정구역을 과감히 초월하여 광역경제권의 글로벌 경쟁력을 강화함으로써 지역의 지속적 경제성장과 지역간 공동번영을 보장하고, 실질적 지방분권이 보장되는 “창조적 광역발전” 체제를 조속히 뿌리내리는데 목표를 두고 있다.

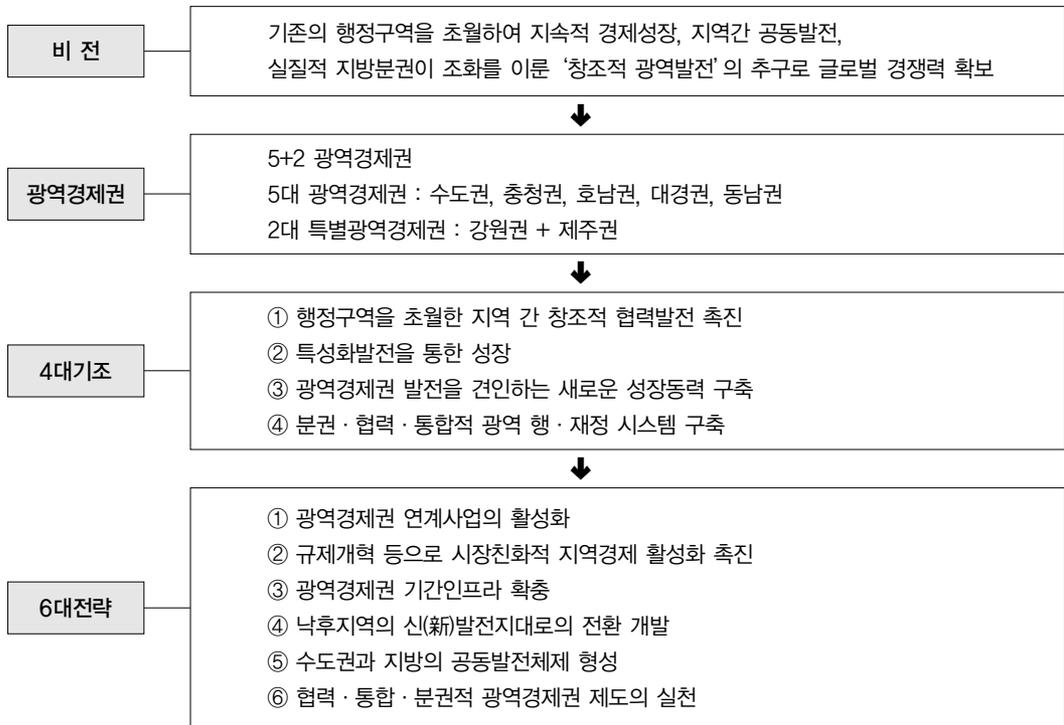
이를 위해 지역의 인구규모, 인프라 및 산업집적도, 역사문화적 특수성과 지역정서 등을 고려하여 전국을 5대 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권)과 2대 특별광역경제권(강원권, 제주

특별자치도)으로 구분하고 있다. 즉 해외 광역경제권과의 경쟁에서 우위를 점하기 위해 지방 광역권을 인구 500만 정도로 묶어 “규모의 경제”를 확보하고, 동시에 광역경제권내의 행정구역간 발전잠재력을 상호 연계 활용함으로써 시너지를 유발하는“연결의 경제”를 추구하고 있다.

새 정부의 구상에서는 “창조적 광역발전”의 비전을 달성하기 위해서 광역경제권발전 6대 전략으로서 ①광역경제권 연계사업의 활성화, ②시장친화적 지역경제활성화 촉진, ③광역경제권 기간 인프라 확충, ④낙후지역의 신(新)발전지대로의 전환, ⑤수도권과 지방의 공동발전체제 형성, ⑥ 협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천을 제시하고 있다.

이울러 광역경제권사업을 범정부적, 범지방체적 차원에서 추진하기 위해 대통령 직속의 「국가경쟁력강화위원회」내에 「광역경제권활성화 추진단」을 설치하고 지역에는 광역경제권사업을 전담할 기구로서 「광역경제권본부」와 같은 자율형 지역본부체제를 운용할 계획이다. 또한 광역경제권사업의 재원마련을 위해 기존의 국가균형발전특별회계를 재편하고 관련 부처 보조금 일부 및 교부세 재원 일부, 신규재원 등으로 「광역경제권특별회계」를 운영하고 이러한 광역경제권제도를 법적으로 뒷받침하기 위해 「지역간 협력 촉진 등 광역경제권발전 특별법(가칭)」을 제정할 계획이다.

[그림 2] 광역경제권 발전구상



V. 광역경제권 발전의 추진방향

1. 전략계획의 수립

광역경제권 발전의 계획체계에서 가장 중요한 사항은 계획안이 목표와 수단을 구체적으로 포함하는 실질적 전략계획(strategic planning)이 되어야 한다는 점이다. 종래의 국가균형발전계획이 중앙부처와 자치단체의 모든 사업을 망라한 종합계획의 형태를 띠고 있는 것에 반해 새로운 광역경제권 발전계획은 지역이 필요로 하는 전략사업에 대한 구체적 프로그램이 제시되어야 한다. 먼저 광역권계획은 중앙정부가 수립하는 국가주도사업에 대한 계획안과 광역경제권 차원에서 수립하는 시도간 협력사업에 대한 계획안을 종합하여 수립하되 사업개요와 소요예산 위주의 투자계획방식을 탈피하고 전략사업계획의 형태로 수립되어야 한다. 즉 단위사업별로 추진전략 및 사업계획을 경쟁체제로 관리하는 기업마인드를 갖고 국내외 민간투자의 유치까지를 도모하는 세부방안이 제시되어야 한다. 자치단체가 지역활성화를 위해 수립하는 계획도 단위사업별 투자계획방식을 지양하고 분야별 전략계획방식을 도입해야 하며 이를 위해 자치단체는 지역발전을 위한 구체적 청사진을 마련하고 중앙정부는 사업유형별 분야를 설정하여 관련 보조사업을 블록화하고 자치단체는 구상을 실현하는데 필요한 사업을 분야별로 자율적으로 선택할 수 있도록 예산운용체계를 개편해야 한다.

2. 사무와 기능의 적정 배분

광역경제권이 수행하는 기능과 사업을 어느 범위까지로 한정할 것인지는 신 지역발전체계의 추진 시스템을 설계하는 핵심사항이다. 광역경제권의 기능과 사업의 범위가 협소할 경우에는 광역경제권을 설정하는 의의가 퇴색하며, 반대로 광역경제권의 기능과 사업을 지나치게 확대할 경우 기존 자치단체의 기능 및 역할과 충돌이 불가피해 지기 때문에 합리적이고 적절한 분담체계가 요구된다.

먼저 광역경제권발전사업은 광역경제권별로 특성화된 경쟁력 확보가 가능하도록 사업을 분류하되, 시·도의 행정구역을 초월하여 추진할 필요가 있는 국가주도사업 및 광역(시도)협력사업에 국한하는 것이 바람직하다. 광역경제권발전사업의 범위를 지나치게 확대하면 자치단체의 역할 및 기능과 중첩되거나 상충할 우려가 있기 때문에 최소한의 필요한 범위로 제한하는 것이 타당하다. 예컨대 광역적 산업클러스터 구축, 광역권 중심도시 중추관리기능 강화, 광역경제권 국제인프라 확충, 국제통상교류사업, 광역 낙후지역 개발 및 새 정부의 대형 공약사업(예 : 대운하 건설, 국제과학비즈니스벨트 조성,

남해안 선벨트 개발, 새만금 세계경제자유지대 조성, 동남권 신공항 건설 등)등이 이에 해당한다.

향후 광역경제권별로 수요를 파악하여 광역적인 연계를 통해 통합적인 지역발전을 도모할 수 있는 사업을 신규로 발굴해야 하며 기존사업 중에서 광역으로 연계가 가능한 사업들을 광역협력사업으로 선정해야 한다. 이 경우에도 광역협력사업(광역경제권간 또는 시·도간 협력사업)의 집행은 해당 자치단체가 직접 맡는 것이 바람직하다. 다시 말하면 광역경제권본부는 자치단체와 협의하여 광역경제권발전계획을 수립하고 추진전략을 마련한 후 관련 예산을 배분하면 그 다음에 사업의 실제 집행은 자치단체가 계획에 구속을 받아 각자 직접 시행하는 방식으로 설계가 되어야 한다.

3. 자율형 광역경제권 추진기구 설치

광역경제권의 추진기구는 중앙기구와 지방기구 그리고 의결기구와 집행기구의 측면에서 검토할 수 있다. 먼저 중앙 단위에서는 최고 의사결정기구로서 대통령 소속의 「국가경쟁력특별위원회」와 집행기구로서 범 부처 차원의「광역경제권활성화추진단」을 설치할 것으로 알려져 있다. 이와 같은 중앙 단위의 조직구성은 광역경제권 발전을 경쟁력 강화 차원에서 추진하겠다는 의지의 표현이며 부처간 이해대립과 갈등을 통치권 차원에서 조정하려는 의도로 여겨지고 이에 대해 특별한 이견은 별로 없는 것 같다.

그러나 지방 단위의 기구형태에 대해서는 현재 ‘자율형 지역본부’라고만 제시되어 있어 불명확할 뿐 아니라 중앙-지방간 그리고 중앙부처 상호간에도 기구의 구체적 형태에 대해 이해를 달리하고 있어 향후 심도있는 논의와 검토가 요구된다. 대체로 그간에 논의되고 있는 광역경제권 추진기구형태는 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.

1안은 시·도간 협력체 형태의 기구로서 지방자치법상 광역협력방식을 도입하는 것을 원칙으로 하고 있다. 현행 제도로는 지방자치단체 조합이 가장 근접한 방식인데 본질적으로 지방기관 성격을 갖고 있고 궁극적으로는 지방자치법의 개정을 통해 특별지방자치단체로 발전하는 것을 목표로 한다. 참고가 되는 사례로는 일본의 광역연합을 꼽을 수 있다. 1안은 자치단체간 광역행정을 바탕으로 하고 있어 지방자치의 본질에 부합되는 장점이 있는 반면, 자치단체간 이해조정이 쉽지 않을 경우 원활한 정책추진이 지장을 받을 우려가 있다.

2안은 국가의 통합적 특별지방행정기관 및 이와 병행한 별도의 지역발전기구를 설치하는 형태이다. 국가기관의 성격이 강하며 집행기관을 중심으로 운영되고 주요 의사결정은 중앙이 담당하는 형태이다. 참고가 되는 사례로는 영국의 GOR, RDA를 꼽을 수 있다. 2안은 중앙-지방간 일사분란한 집

행체계를 통해 효율적 정책집행이 가능한 장점이 있는 반면, 자치단체와의 갈등이 예상되고 자치권을 훼손할 여지가 있는 단점이 있다.

3안은 1안과 2안이 절충된 자율형 특수법인을 설립하는 방안이다. 법인 설립에 필요한 기본사항만 법률에 규정하고 기구의 설계나 세부 운영방안에 대해서는 자치단체의 자율에 맡기는 방안이다. 3안은 법률 제정을 통해 기구의 설계와 운영방식을 자율적이고 탄력적으로 결정할 수 있는 장점이 있어 선호되는 방식이지만 특례의 범위와 내용에 따라 중앙과 지방 모두에게 반발을 야기할 수 있는 본질적 한계를 갖는다. 향후 보다 깊은 검토와 논의가 있어야 하겠지만 광역경제권의 권한과 사무범위(기능 및 사업)를 필요한 최소의 범위로 정하고 자치단체의 참여와 자율성을 최대한 보장하는 것을 전제로 할 때 3안이 선택의 폭이 넓다는 점에서 보다 바람직한 대안으로 판단된다.

4. 특별회계 설치 및 포괄보조

새 정부는 광역경제권 발전과 관련한 재원조달방안으로서 균특회계 재편, 국고보조금 및 지방교부세, 신규재원 등으로 조성하는 『광역경제권 특별회계』를 설치할 계획이다. 이와 함께 광역경제권에 대해서는 세출운영상 자율성을 부여하고 중복투자를 지역 스스로 해소하도록 포괄보조금(Block Grant)비중을 확대할 예정이다. 이 때 신규재원으로는 기존사업에 대한 재원의 세출구조 조정 외에도 수도권규제 완화와 연계하여 재원을 추가 조성하는 방안이 적극 검토되어야 한다.

광역경제권의 재정제도와 관련하여 보다 중요한 이슈는 재정운용방식의 개선이다. 균특회계의 경우 재원을 통합하기는 했으나 실제 운용과정에서 보조금과 별 차이 없이 운용됨으로써 분산·중복투자, 지방비 부담 과다, 지방주도사업의 자율성 부족, 성과평가 및 환류 부실 등 적지 않은 문제점이 지적받고 있다.

광역경제권을 위한 재정운용과 관련하여 적극적으로 도입을 검토해야 할 과제는 단위사업의 포괄보조와 정책의 패키지(연계)보조이다. 포괄보조는 단위사업등을 성격에 따라 유형별로 블럭화하고 블럭내에서 자치단체의 자율적 예산편성과 집행을 허용하는 제도를 말하며, 패키지보조는 자치단체의 정책프로그램에 요구되는 연관 사업에 대해 일괄 보조하는 제도이다.

포괄보조는 복잡다기한 지역개발사업의 통폐합 정비가 현실적으로 어려운 실정에서 자치단체로 하여금 필요한 사업을 선택토록 함으로써 실질적인 사업정비의 효과를 거두고 동시에 자치단체의 특성화발전을 유도할 수 있는 장점이 있으며, 패키지 보조도 보조금운용에서 중앙의 지나친 간여를 줄이고 절차를 일원화함으로써 보조금의 시너지효과를 제고할 수 있는 의의가 있다. 두 제도는 결합하여

시행할 수도 있고 분리하여 시행할 수도 있으며 분리 시행할 경우 블록별 예산한도를 누가 어떤 산식에 따라 배분하는지에 관한 방식에 따라 다양한 형태가 가능하기 때문에 우리 실정에 부합하는 합리적 대안이 연구·검토되어야 한다.

VI. 결 어

지역균형발전은 시대를 초월한 공통의 과제이지만 어떤 방식으로 추진되는지는 국내외 환경의 변화와 이를 받아들이는 정부의 국정이념과 철학에 따라 차이를 보여 왔다. 새 정부는 ‘경제살리기’를 국정의 최대 목표로 내세우고 실용주의를 바탕으로 추진할 것으로 알려져 있어 지역균형발전도 국가의 총체적 경쟁력 제고의 일환으로 다루어질 공산이 매우 크다. 국가 경쟁력 강화란 총론적 목표에는 누구도 의의가 없지만 추진주체와 추진방식 등 수단에 대해서는 중론의 합의가 필요하다.

지역의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력이라고 해서 추진과정에서 지방의 역할이 국가의 논리에 함몰되는 오류는 경계해야 한다. 지역의 경쟁력을 높이는 주체는 당연히 자치단체이며 국가가 할 일은 자치단체의 부족한 역량을 보충해 주는 지원자 역할임을 새삼 지적하고자 한다. 새 정부의 광역경제권발전전략은 정부의 발표에서도 적시했듯이 지방의 실질적 분권이 신장되는 방향으로 추진되어야만 주체간 협력을 바탕으로 실효성을 거둘 수 있으며 정책목표의 정당성에 부합하는 수단의 정당성도 확보할 수 있다. ☺

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 강현수(2008), “주요국 지역정책의 최근 동향과 시사점”, 「광역경제권 중심의 신지역정책 심포지움」 발표자료
- 김선기외(2007), 「균형발전 로드맵 연구」, 행정자치부
- 김현호(2007), “참여정부 국가균형발전정책의 평가”, 균형발전국제세미나, 중국 청화대학
- 이동우(2006), “국토의 초광역경제권 구상과 정책과제”, 「도시문제」, 제41권 제455호
- 이원섭(2007), “국가균형발전을 위한 초광역경제권 구상”, 「국가균형발전정책의 이론과 실천」, 국가균형발전위원회, 2007, pp.450-487
- 오마에 겐이치(1996), 「국가의 종말: 세계경제질서의 대변혁을 예고하는 충격메세지」, 박길부(역), 서울 : 한국언론자료간행회