광역경제권 구축 방향과 과제

이 원 섭
(국토연구원 연구위원)

I. 광역경제권의배경과필요성

국내외에서 국경 없는 세계화·개방화 시대가 가속화됨에 따라 거대 지역경제권이 대두되고 있으며, 이 과정에서 국가를 대신하여 지역의 역할이 증대되고 있다. 세계경제는 글로벌 자본과 기업의 자유로운 이동으로 국경의 의미가 퇴색되는 대신 지역과 지역이 직접 경쟁하는 체제로 전환된 지 오래이다. 일본의 경제평론가인 오마에 겐이치는 '국가의 종말'(1996)에서 지역국가(region states)가 국경 없는 글로벌 경제시대에서 경쟁할 수 있는 가장 적합한 공간단위라고 주장한다.

국내에서는 고속철도와 초고속 정보통신망의 구축 등에 따른 접근성의 혁신으로 국민생활 및 경제활동의 공간적 범위가 급속히 확대되고 있다. 대표적인 사례로서 수도권과 충청권이 공간적·경제적으로 연계화되고, 영남권에서도 광역적 산업클러스터가 형성되는 등 행정구역을 초월하는 지역경제권이 대두되고 있는 것을 들 수 있다.

그러나 정부에서 추진하는 지역개발 사업의 기획과 추진 및 예산집행은 광역, 기초 등 행정구역 단위로 분절화되어 중복투자와 비효율이 발생하고 있다. 지역개발 추진에 있어서는 타 지역 및 타 부처 따라하기와 지역간 안배 방식이 관행화되어 창의적 노력이 미약하다. 또한 지역간 갈등과 견제, 수도권-비수도권 간의 대립, 낙후지역과 개발지역 간의 격차가 지속되어 국민통합과 국가경쟁력을 저해하고 있다.

우리나라의 국토면적이나 국민경제 수준에 비추어 현재와 같이 세분화된 지역규모로는 경제적 자립이나 해외 지역과의 경쟁에서 비교우위 확보가 곤란한 실정이다. 그러므로 지역의 글로벌 경쟁력 확보와 자립적 발전을 위해 산업, R&D, 인프라 등에서 규모의 경제성을 갖도록 광역수준에서 지역의 역량을 결집할 필요성이 매우 높다. 글로벌 비즈니스 단위로서 지역의 역할이 고조됨에 따라 국경을 초월하여 세계와 경쟁할 수 있는 광역경제권 체제를 정립하고, 국내적으로는 개별 행정구역이 갖는 한계를 극복하고 지역간 상생발전을 위해 인접한 지자체간의 광역협력체계를 구축해야 한다.

지난 1월 24일 이명박 정부의 출범을 위해 설치된 제17대 대통령직 인수위원

회는 전국을 7개의 광역경제권으로 개발하는 '창조적 광역발전 전략'을 발표하였다. 7개의 광역경제권은 5대 광역경제권과 2대 특별광역권으로 구분된다. 5대 광역경제권은 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권이며, 2대 특별광역경제권은 강원권, 제주특별자치도가 해당된다. 새 정부의 의도는 이들 광역권을 자립적인 경제공간으로 육성함으로써 지역의 글로벌 경쟁력을 높이는 동시에 국토의 균형있는 발전과 지역간 협력을 통한 공동번영을 촉진하려는 것이다.

이 글에서는 향후 우리나라 공간정책에서 중요한 축을 담당할 것으로 예상되는 광역경제권에 대한 개념적 논의를 중심으로 제17대 대통령직 인수위원회(2008. 1. 24.)가 발표한 '창조적 광역발전 전략'과 관련하여 예상되는 과제를 제기하고자 한다.

II. 광역경제권의 개념적 배경

앞에서 말했듯이 광역경제권의 중요성을 제기한 대표적인 인물로 오마에 겐이치를 들 수 있다. 그는 '국가의 종말'(1996)에서 광역경제권인 지역국가(region states)가 국경 없는 글로벌 경제시대에서 경쟁할 수 있는 가장 적합한 공간단위라고 주장한다. 지역국가는 자연적으로 이루어진 경제지역으로서 지리적 크기는 제한되어 있지만 초국경시대의 세계에서 막강한 경제력을 행사하고 있다. 그런데 지역국가를 규정하는 척도는 정치적 국경선이 아니라 그것들이 현재의 세계와 경제에서 자연적인 사업단위가 되기에 적절한 규모를 갖추고 있는지가 관건이다. 따라서, 전통적인 민족국가는 세계경제에서 부자연스럽거나 불가능한 사업단위가 된 반면에 지역국가는 세계경제로 향하는 관문으로서 매우 효율적인 기능을 수행하고 있다.

지역국가의 규모는 인구 500만~2,000만 명 규모이며 이는 소비재 상품의 브랜드 개발에 필요한 정도의 시장을 제공할 수 있는 수준이다. 이는 또한 세계경제에 참여하는 데 필수적인 인프라인 통신과 수송, 전문서비스 측면에서 하나의 경제권으로 인정받을 정도의 규모이기도 하다. 교통인프라의 경우 지역국가에는 최소한 하나의 국제공항과 국제수준의 화물취급시설을 갖춘 양호한 항만이 필요하다. 한편, 오마에 겐이치는 최근의 저작인 '부의 위기'(2006)에서 지역국가의 인구규모를 300만~2,000만 명으로 제시하면서 일본의 새로운 번영을 위한 방안의 하나로 지역국가로의 재편을 주장하고 있는데, 당초에 비해 지역국가 인구의 하한선을 500만 명에서 300만 명으로 수정한 점이 눈에 띈다.

미래학자 John Naisbitt은 'Mind Set'(2006)에서 미래의 경제는 국민국

가에서 경제도메인으로 변화하게 된다고 주장한다. 이는 경제적 경계선이 국가가 아니라 경제영역에 따라 그려진다는 것을 의미한다. 그는 미래에는 국가의 영역 내부 또는 국가에 의해 생산되는 국내총생산(Gross Domestic Product)보다 경제권 내에서의 생산량을 의미하는 경제영역별 총생산(Gross Domain Product)이 더 중요한 의미를 지닌다고 한다. 따라서, 앞으로는 국가간의 세계화가 아니라 경제활동간의 세계화라는 새로운 현상에 주목해야 할 필요가 있다.

국가와 지방의 관계에 대하여는 국가가 해체되고 지방이 곧 중앙이 되는 시대가 도래할 것이라고 주장한다. 그 대상으로 중국을 들고 있는데, 중국에서는 자유시장과 세계화, 그리고 탈집중화라는 새로운 시대가 시작되었다고 한다. 이미 세계 4위의 경제 대국이 된 중국의 도시들은 급속한 세계화의 길을 걷고 있는데, 외국과의 경쟁 이상으로 내부적으로 격심한 경쟁을 벌이고 있으며, 점점 더 중앙정부의 통제에서 벗어나고 있다.

다음으로는 서구의 공간 관련 학문에서 정립된 도시지역(city region) 개념인데, 이는 Hall이나 Friedmann의 세계도시(world city), Sassen의 글로벌도시(global city)에 뿌리를 두고 있다. 이 중에서 Petrella(1995)는 향후의 세계체계는 30개의 핵심 도시지역(City-Region)이 현재의 G-7 국가를 대신하여 경제사회 및 정치적 실체로서 세계를 지배하게 될 것으로 전망하고 있다. 이들 도시지역은 고도로 발전된 기술을 토대로 국내의 배후지역보다는 서로 간의 관계가 더욱 밀접한 특징을 보유하고 있다. 특히 세계적인 핵심 도시지역은 글로벌 상인계급인 다국적 기업과 대도시 정부가 연합하여 글로벌 기업의 경쟁력을 지원하면서 세계경제에 영향력을 행사하고 있다. 대표적인 도시지역(city region)의 인구규모는 800만~1,200만 정도이며, 사례 지역은 런던-잉글랜드 동남부, 파리대도시권, 뉴욕지역, 몬트리올-토론토-시카고 지역, 동경지역 등이다.

마지막 개념은 유럽의 슈퍼지역(Super Region)이다. 유럽에서는 유럽연합의 확대와 함께 Super Region 등으로 지칭되는 광역경제권이 국경을 초월하여 자연적 경제권역으로 출현하고 있으며, 유럽연합에서는 공간정책을 통하여 경제의 광역화 현상과 이에 따른 지역 통합에 대응하고 있다. 유럽연합 집행위원회(1991)는 'Europe 2000'에서 유럽연합의 지역발전 전망을 검토하면서 8개의 슈퍼지역을 설정하고 있다. 유럽의 슈퍼지역은 산악지역(Alpine Regions), 대서양 연안지역(Atlantic Arc), 북부연안지역(Northern Arc), 중부 수도권(Central Capitals), 내륙지역(Diagonal Continental), 중부 지중해지역(Central Mediterranean), 서부 지중해지역(West Mediterranean),

신독일지역(New German Lander)으로 구분된다. 슈퍼지역은 국경을 초월하여 다른 나라의 지역과 동일한 경제권을 형성하는 특징이 있다. 예를 들면 프랑스는 5개, 영국, 독일, 스페인, 이탈리아는 각각 3개, 네덜란드는 2개의 슈퍼지역에 포함된다.

III. 외국의 광역경제권 사례

1. 영국(잉글랜드)의 지역(Region) 형성

영국에서는 1990년대부터 지역(Region) 수준에서 공공행정의 강화를 위해 광역적인 관할구역을 갖는 새로운 지역조직을 구성하기 시작하였다. 잉글랜드에서는 중앙정부의 환경부, 교통부, 통산부, 교육·노동부의 활동을 조정하기 위해 9개의 통합지역사무소(integrated regional office)를 설치하였다. 그리고 잉글랜드 지역에서의 투자 촉진을 위한 조직 설립을 위해 1997년 지역개발기구법(Regional Development Agencies Act)을 제정하였다. 이에 따라 1999년에 런던을 제외한 8개 지역에서 RDA와 지역의회(Regional Assembly)가 출범하였으며, 2000년에는 런던권을 관할하는 광역 계획 및 행정기구인 Greater London Authority (GLA)와 함께 런던권 RDA인 London Development Agency(LDA)가 설립되

그림 1 영국의 9대 광역권

그림 2 일본의 8대 광역권

었다. 잉글랜드 9개 지역의 평균면적은 14,491㎢, 평균인구 규모는 546만 명이다. 인구가 가장 많은 지역은 South East(808만)이고 가장 적은 지역은 North East(258만)이다.

영국 정부는 지역경쟁력 강화를 기치로 지역발전 권한을 RDA와 지역의회에 이양하였다. 중앙정부는 RDA와 지역의회에 예산을 지원하면서, GO를 통해 RDA 및 지역의회 등 지역내 이해관계 주체들과 지속적인 협력관계를 유지함으로써 지역별 여건을 중앙정부의 정책에 반영하고 있다. 그리고 RDA는 법적으로는 중앙정부와 독립되어 있으나, 실질적으로는 중앙정부 부처(현재 Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, BERR) 장관의 감독하에 있다. 또한 RDA는 지역내 이해관계 주체들의 참여와 협력에 기반을 둔 조직으로 해당 지역의 경제발전을 핵심 목표로 추구하고 있다. 이를 위해 RDA는 지역경제전략(Regional Economic Strategy)을 수립하여 추진한다.

2. 일본의 광역지방계획구역 설정

일본의 47개 광역지방자치단체(도도부현)는 평균면적이 8,040㎢, 평균인구는 약 270만 명으로 광역행정의 공간단위로서 협소하다는 비판이 오래 전부터 있어 왔다. 이에 따라 주요 부처는 지역별로 특별행정기관을 설치하여 지역적 업무를 수행하고 있다. 그러나 특별행정기관제도는 분권화된 자립적 지역경제의 육성과는 거리가 있어 행정구역 개편 논의가 제기되고 있다. 일본의 도도부현 통합 논의는 대체로 8개 블록을 기본으로 약간의 변화를 가미한 것들로서 6 12개의 지역구분이 거론되고 있다. 도도부현 제도의 개편 대안으로는 地域政策府, 道州制, 聯邦制가 논의되고 있다.

이와 함께 일본에서는 과거의 국토종합개발계획을 국토형성계획으로 재편하기 위하여 2005년 12월 국토형성계획법을 제정하였다. 새롭게 수립되는 국토형성계획은 전국적인 지침을 제시하는 전국계획과 지역블록별 발전방안을 제시하는 광역지방계획으로 구성된다. 광역지방계획에서 권역의 설정은 핵심적인 사안으로 2006년 7월 8개의 광역지방계획구역이 확정되었다. 권역설정의 주요 기준은 주민과 기업의 사회경제 활동 실태, 지역의 역사 및 문화적 배경과 자연조건의 유사성, 각 지역의 자립적인 광역연계에 대한 대처 실태이다. 이와 함께 지역주민에 대한 설문조사 결과와 지방공공단체 및 경제단체의 의견도 참고하였다. 아울러 광역권 설정을 위해 도부현의 행정구역은 분할하지 않는 원칙을 적용하였다. 광역지방계획은 지역 스스로 지역의 미래상을 생각하고 지역의 과제를 해결하는 계획으로, 전국계획의 실시계획으로서의 위상을

지닌다. 광역지방계획 수립을 위해 중앙정부, 지자체, 경제단체 등이 참여하는 광역지방계획협의회를 구성하고 있다.

3. 프랑스의 광역계획권 설정

프랑스는 2000년 발표된 '2020년 프랑스계획'(Aménager la France de 2020)을 통하여 전국을 6개의 대권역(Grandes régions)으로 분할하는 구상을 제시하였다. 대권역은 일종의 계획권역으로서 행정구역인 레지옹과는 구분된다. 6개 대권역은 Grand Est(동부권), Grand Sud-Est(남동부권), Grand Sud-Ouest(남서부권), Grand Ouest(서부권), Pays du Nord(북부권), Bassin parisien(파리권)이다. 이들 권역을 계획적으로 개발함으로써 파리 일극집중형 공간구조를 다극분산형으로 개편하여 나간다는 구도이다.

2020년 프랑스 계획에서 설정한 6개 대권역은 대규모 하천유역을 기준으로 하고 있다. 권역의 인구규모는 Pays du Nord(북부)의 400만 명에서 Bassin parisien(파리권)의 2,000만 명까지 이른다. Bassin parisien(파리권)의 경우 일-드-프랑스 레지옹에 비하여 공간범위가 훨씬 넓은 파리유역권으로 6개의 레지옹을 포함하며, 총면적 16만 5,000㎢에 프랑스 인구의 35.2%와 국내총생산의 40% 이상을 차지한다. 권역간 인구규모 차이가 5배에 이르는 것으로 볼 때 프랑스의 권역 설정은 지역간 격차의 완화보다는 대외경쟁력을 중시하고 있음을 알 수 있다.

4. 독일의 광역행정구역 재편 방안

독일은 연방제 국가로서 구서독 지역의 11개 주와 구동독 지역의 5개 주를 합쳐서 16개 주로 구성된다. 독일에서는 주의 행정구역 개편 내지 주 경계의 재획정 문제가 중요한 정치·사회적 현안이자 공간정책적 쟁점으로 부상하고 있다. 주된 이유는 지역간 경제격차의 확대와 광역행정의 난점 등 기존 행정구역의 불합리와 비효율이 커지고 있기 때문이다. 행정구역을 개편함으로써 행정비용을 절감하고 지역간의 지역격차 완화에 기여할 수 있다. 또한 유럽통합과 경제의 세계화에 대응하여 대도시권을 발전시킬 수 있을 것으로 기대되고 있다.

독일에서 진행되는 다양한 주 통합 논의 중에서 실현 가능성이 높은 대안은 기존의 주 가운데 4개 주만 남기고 나머지 12개 주를 통합하여 모두 9개 주로 통합하는 방안이다. 이 대안에서는 통합주의 인구 최소규모를 500만 명으로 잡고 있는데, 기존과 비교하여 개편 이후에는 주당 평균면적은 22,313㎢에서 39,669㎢로, 평균인구는 550만 명에서 997만 명으로 증가하게 된다. 현재 브레멘주는 인구가 68만 명에 불과하는 등 여러 소규모

그림 3 프랑스의 6대 광역권

그림 4 독일의 9대 광역권

주가 있으나 통합 후에는 인구 509만 명이 최소가 된다.

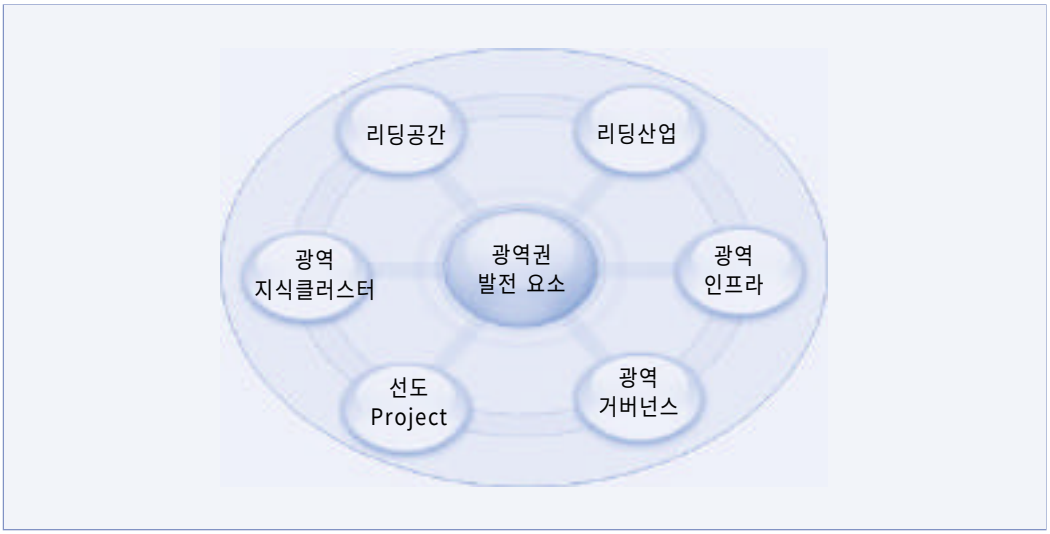
IV. 광역경제권구축의 기본 방향

1. 광역경제권의 개념과 구성 요소

광역경제권이란 자립적이고 경쟁력 있는 경제권 육성을 위해 개별 행정구역을 초월하여 2개 이상의 지리적으로 연속된 광역자치단체를 포괄하여 설정되는 공간단위를 의미한다. 아울러 광역경제권은 단순히 몇 개의 광역지방자치단체를 묶는 광역 행정구역 개념이 아니라 경제·사회·문화·정치 등 다양한 관점에서 공통성을 가지면서 자립적이고 통합적인 단일 경제단위로서 기능할 수 있는 특징을 보유해야 한다. 이를 위해서는 적어도 다음과 같은 6개의 구성요소가 필요하다.

- 리딩공간 : 광역경제권 내부의 발전을 주도하는 중심지대
- 리딩산업 : 광역경제권 중심지대의 성장을 견인하는 전략산업
- 광역 지식클러스터 : 행정구역을 뛰어넘어 형성되는 산업·기술혁신 클러스터
- 광역 인프라 : 광역경제권 내외부 지역을 연결하는 첨단 교통·정보통신 인프라
- 선도 프로젝트 : 광역경제권 전체의 발전을 선도하는 대형 프로젝트
- 광역 거버넌스 : 광역경제권의 발전을 위한 정부간 협력체제 및 추진조직

그림 5 광역경제권의 구성 요소



2. 광역경제권 구축의 기본방향

국토의 균형발전을 위한 다핵형 국토구조 형성과 지방의 투자활성화 및 경쟁력 제고를 위한 새로운 전략으로서 광역경제권 구축을 추진하도록 한다. 권역의 경계는 인구 및 경제규모, 사회·문화·지리적 동질성 등을 고려하여 설정하되, 경제적 자립에 필요한 적정 규모 이상의 인구가 포함되도록 해야 한다. 광역경제권 구축을 위해서는 권역별로 공간발전과 산업발전을 연계하고, 국내외 지역을 연결하는 첨단 교통·정보인프라를 구축해야 한다. 특히 행정구역을 초월하는 광역적 공간-산업 연계 클러스터를 육성하고, 국내외 접근성 제고를 위한 초고속 교통·정보망을 구축하도록 한다.

광역경제권별로 권역 발전을 선도할 수 있는 대표 프로젝트를 추진하도록 한다. 대표 프로젝트는 충청권 과학비즈니스벨트, 새만금프로젝트, 남해안 선벨트(Sun Belt), 동남권 신공항 등 권역 전체에 파급효과를 미칠 수 있는 사업들이다. 아울러 FTA 확산 등 개방화 시대에 대응하여 광역경제권의 글로벌 전략을 추진하도록 한다. 개별 광역경제권이 동북아 시대를 주도하는 국제적인 경쟁거점이 될 수 있도록 글로벌 기능을 특화하도록 한다.

광역경제권은 행정구역 개편보다는 개별 행정구역 경계를 초월하는 협력적 거버넌스 시스템에 의해 작동하도록 한다. 이를 위해서는 광역경제권내 지자체간의

연계와 협력을 통한 공동발전 체제를 구축하는 것이 필수적이다. 그러므로 광역경제권내 지자체간, 중앙정부와 지자체간의 협력체계를 구축할 수 있도록 법적·행정적·재정적 기반을 구축하도록 한다.

Ⅴ. 광역경제권 구축을 위한 주요과제

1. 광역경제권의 설정

우리나라에서 광역경제권을 설정하기 위해서는 일련의 기준을 사용해야 한다. 여기에는 세계화 시대에 국제경쟁력을 갖출 수 있는 일정 규모 이상의 인구와 권역별 중심 대도시 입지, 국제공항·항만과 전문서비스 등 국제인프라, 경제적 자립에 필요한 산업 및 R&D 기반, 사회·문화적 동질성 등을 고려할 필요가 있다. 일본에서는 광역지방계획구역을 설정하면서 다음과 같은 기준을 고려하였다.

- 인구 및 경제규모가 일정 수준 이상이고 산업, 경제, 인재, 기타 지역자원의 다양성이 확보될 수 있을 것.
- 상당한 수준의 도시 집적, 산업 집적, 학술·문화 집적이 존재할 것.

그림 6 5+2 광역경제권 구상

자료 : 제17대 대통령직 인수위원회(2008)

· 국제공항, 국제컨테이너항만 등 국제교류기반이 존재하거나 향후 정비될 예정인 지역
· 동아시아지역과의 연계를 고려하여 일본해와 태평양의 양 해양을 활용할 수 있을 것.
· 자연, 경제, 사회, 문화적 동질성이 있을 것.

앞에서 말한 바와 같이 제17대 대통령직 인수위원회(2008. 2. 24.)에서는 5+2 광역경제권 체제를 제시하였다. 권역의 명칭과 관할 행정구역은 다음의 지도와 같다.

인수위원회에서는 5+2 광역경제권 설정의 주요 원칙으로 해외 경제권과의 경쟁에서 우위를 점하기 위해 인구 규모가 500만 명 정도가 되도록 하여 '규모의 경제'를 확보하고자 하였다고 한다. 7개 광

표 1 광역경제권별 경제지표 비교(2005년)

	면적 (㎢)	인구 (인)	지역내총생산 (백만 원)	제조업고용 (인)	지방세징수 (백만 원)
전 국	99,646 (100.0)	47,278,951 (100.0)	817,811,875 (100.0)	2,865,549 (100.0)	35,977,359 (100.0)
수도권	11,730 (11.8)	22,766,850 (48.2)	386,989,607 (47.3)	1,346,360 (47.0)	20,720,115 (57.6)
충청권	16,572 (16.6)	4,792,804 (10.1)	91,614,559 (11.2)	316,131 (11.0)	3,167,269 (8.8)
호남권	20,629 (20.7)	5,021,548 (10.6)	83,504,218 (10.2)	202,357 (7.1)	2,530,104 (7.0)
대경권	19,910 (20.0)	5,072,188 (10.7)	84,477,482 (10.3)	347,105 (12.1)	3,106,441 (8.6)
동남권	12,342 (12.4)	7,629,115 (16.1)	141,180,802 (17.3)	616,119 (21.5)	5,163,008 (14.4)
강원권	16,613 (16.7)	1,464,559 (3.1)	22,381,340 (2.7)	32,882 (1.1)	889,301 (2.5)
제주권	1,848 (1.9)	531,887 (1.1)	7,663,867 (0.9)	4,595 (0.2)	401,121 (1.1)

자료 : 제17대 대통령직 인수위원회(2008)

역경제권 중에서 강원권과 제주권을 제외한 5대 권역의 인구를 살펴보면 가장 작은 충청권이 479만 명이다. 경제지표의 경우 지역내총생산의 권역별 비중은 인구분포와 비슷한 수준이나 제조업고용이나 지방세징수액은 권역간 격차가 매우 크게 나타난다. 따라서 향후 추진될 광역경제권 정책에서는 권역간 경제 격차를 줄이는 방안, 정부 지원의 권역별 차등화 등이 중요한 이슈가 될 것으로 예상할 수 있다.

2. 광역적 산업클러스터 구축

광역경제권의 경제적 기반으로서 권역별로 행정구역을 초월하는 산업클러스터 형성을 촉진하는 것이 필요하다. 광역적 산업클러스터 형성은 기존의 지역전략산업 육성이 16개 시·도의 행정구역별로 추진되어 온 것과 대조가 된다. 광역경제권의 경제적 자립을 견인할 수 있도록 성장잠재력과 파급효과가 큰 주력산업을 중심으로 광역 클러스터 형성을 촉진해야 할 것이다. 예를 들어 충청권의 생명산업 클러스터, 동남권의 자동차 및 조선산업 클러스터 전략을 해당 지자체가 공동으로 추진함으로써 중복을 배제하면서 정책효율을 제고할 수 있을 것이다.

광역적 산업클러스터 형성을 위해서는 권역내·권역간 인력 및 기술개발, 생산기반 구축 등 기능별 역할분담과 협력을 강화해야 할 것이다. 지역별 전략산업과 연계하여 R&D 기반을 강화하고, 행정구역을 초월하여 대학, 연구소, 산업체의 협력 네트워크를 구축해야 한다. 아울러 광역적 R&D 클러스터 조성을 위해 권역별로 거점연구단지를 조성하고, 연구기관, 산업체, 공공기관, 문화예술시설을 집적시키는 전략도 유효할 것이다.

3. 광역경제권 중심도시의 중추관리 기능 강화

광역경제권에는 인구 100만 이상의 대도시가 권역의 중심지 역할을 담당하게 될 것이다. 광역경제권의 중심도시는 권역 및 국가 차원에서뿐만 아니라 세계 유수의 도시에 대응할 수 있는 고급 기능을 확보하고 있어야 한다. 중심도시의 중추관리기능 강화를 위해 수도권 소재 공공 및 민간부문의 지방분산·분권 시책을 지속할 필요가 있다. 수도권 소재 공공기관, 대학, 연구소, 기업본사 등의 지방 분산을 유도하여 지방도시의 중추기능을 강화해야 할 것이다. 이와 함께 중앙부처의 지역별 특별행정기관의 통합 및 중앙정부기능의 지역화 등을 통하여 지역의 의사결정 기능을 강화하는 방안도 추진되어야 할 것이다. 한편, 지역생활권의 중심지인 지역 거점도시의 행정, 경제, 교육 등의 기능을 강화하는 것도 필요하다. 지방도시의 중심지 기능 강화를 위해 추진할 수 있는 방안으로 지방의 금융기관 육성, 기업

지원 종합서비스 체제 구축, 거점명문대학 육성 등을 들 수 있다.

4. 광역경제권의 국제 인프라 확충

오마에 겐이치가 강조한 바와 같이 우리나라에서도 광역경제권별로 동북아 및 세계와 직접 연결되는 육상, 해상, 항공교통망을 구축할 필요가 있다. 우선 권역별로 국제공항을 확보하여 광역권의 글로벌 접근성을 강화해야 할 것이다. 이를 위해 인천(수도권), 청주(중부권), 무안(서남권), 제주, 양양 등에 건설된 기존 국제공항의 활용도를 제고하는 한편, 동남권과 대경권 지역의 국제 항공서비스 수요 증가에 대응하여 남부권 신공항 건설을 추진하는 전략이 요구된다. 광역경제권의 해상물류 접근성을 강화하기 위해서는 허브 항만(부산, 광양, 인천) 중심의 국제 항만체계를 구축하고 지역 거점항만과의 물류연계를 강화해야 할 것이다. 육상교통을 위해서는 한반도와 아시아 육상교통망을 연결하는 도로 및 철도망 건설이 중요하다. 이를 위해 Trans Asian Railroad(TAR), Trans Asian Highway (TAH) 구축을 추진해야 할 것이다.

광역경제권의 국내교통망 확충을 위해서는 권역내 및 권역간 교통체계를 구축하여 초고속 교통망에 30분 이내에 접근할 수 있도록 함으로써 전국의 반나절 생활권화를 조기에 이룩해야 할 것이다. 이를 위해서는 남북 7개 축, 동서 9개 축으로 구성되는 국가간선도로망 구축, 경부 및 호남고속철도의 조기 건설, 철도 및 간선도로 연결교통망 구축 등을 지속적으로 추진하는 것이 필요하다.

5. 광역경제권의 글로벌화

광역경제권의 글로벌화는 지역의 경제적 자립은 물론 국가경쟁력 강화를 위해서도 필수적인 요소이다. 광역경제권 개념을 도입한 배경으로 국내 권역간의 경쟁보다는 해외 경제권과의 경쟁에서 비교우위를 확보하기 위한 것임을 염두에 두어야 한다. 7대 광역경제권을 동북아 및 세계를 향한 글로벌 경쟁거점으로 육성하기 위해 권역별로 경제자유구역, 자유무역지역, 국제자유도시 등을 지정하여 글로벌 투자거점으로 육성하는 전략이 필요하다. 이와 함께 국내 및 동북아 광역경제권간의 교류 및 협력을 강화하는 것도 중요하다. 일본 및 중국의 주요 경제권의 전략 및 동향에 대응할 수 있는 권역별 전략을 모색해야 할 것이다. 해외 경제권과 경쟁우위를 확보하는 전략과 병행하여 경제권간의 역할분담과 공동발전을 모색하는 것도 중요하다. 동북아 광역경제권간의 교류·협력사업은 중앙정부보다는 지자체 주도로 전개하는 것이 바람직하다.

한편, 남북한 경제통합 및 통일에 대비하여 남북한 광역경제권의 연계 및 통합

발전을 단계적으로 추진해야 할 것이다. 이를 위해 북한 지역에 독자적인 광역경제권 형성을 지원하고, 산업·인프라·관광 분야에서 남북한 경제권이 연계발전할 수 있는 전략을 마련해야 할 것이다.

6. 광역경제권 구축을 위한 선도 프로젝트 추진

광역경제권의 발전을 선도할 수 있도록 권역별로 대표 프로젝트를 추진할 필요가 있다. 권역별 선도 프로젝트는 공간적 범위가 넓고 개발의 효과가 광역적으로 확산될 수 있어서 국가나 지역의 경제성장은 물론 균형발전에도 기여할 수 있는 것이어야 한다. 또한 대표 프로젝트는 중앙정부와 지방의 이해가 일치하고, 권역내 지자체들이 공동으로 추진하여 성과를 공유할 수 있는 것이어야 한다. 이러한 조건에 부합할 수 있는 프로젝트를 발굴하여 공동으로 추진해야 할 것이다. 제17대 대통령 선거의 정책공약에는 권역별 대표 프로젝트가 포함되어 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 충청권에 집적되어 있는 연구개발 및 산업기능을 연계하여 국제과학비즈니스벨트를 조성하는 프로젝트가 있다. 이는 행정중심복합도시, 대덕연구단지, 오송·오창산업단지를 연결하는 국제과학비즈니스벨트를 한국판 실리콘 밸리로 육성하려는 프로젝트이다. 국제과학비즈니스벨트에는 기초과학과 원천기술의 연구개발 및 기업화를 위해 연구단지와 기업화 단지를 건설하고, 최고의 문화와 예술, 교육 기능을 배치하도록 하고 있다. 궁극적으로 국제과학비즈니스벨트를 세계 지식유통의 중심인 ‘ Knowledge Platform ’으로 육성하려는 구상이다.

두 번째는 동남권과 호남권의 남해안 지역을 대상으로 하는 선벨트(Sunbelt) 개발 구상이다. 이 프로젝트는, 남해안지역을 가고 싶고 살고 싶은 동아시아의 지중해 연안으로 개발하려는 목적을 갖고 있다. 아울러 남해안을 영남과 호남이 통합·상생하기 위한 실천적인 광역경제권으로 개발하여 수도권에 대응하는 새로운 발전축으로 육성하려는 목적도 있다. 이를 위한 실천 전략으로서 유라시아 관문도시(부산), 남해안관광벨트, J 프로젝트, 여수 엑스포 등 거점 프로젝트 추진을 제시하고 있다.

세 번째는 호남권에 새만금 세계경제자유지대를 조성하는 프로젝트이다. 군산·새만금 지역에 경제자유구역 개발을 추진하여 첨단부품 소재 및 식품관련 외국 투자기업을 유치하며, 새만금 간척지에는 복합산업단지 및 첨단농업단지를 조성하는 구상을 담고 있다. 새만금 지역의 교통접근성을 개선하기 위한 광역교통망으로 새만금-무주, 서해안고속도로~호남고속도로 연결 고속도로 건설을 제시하고 있다.

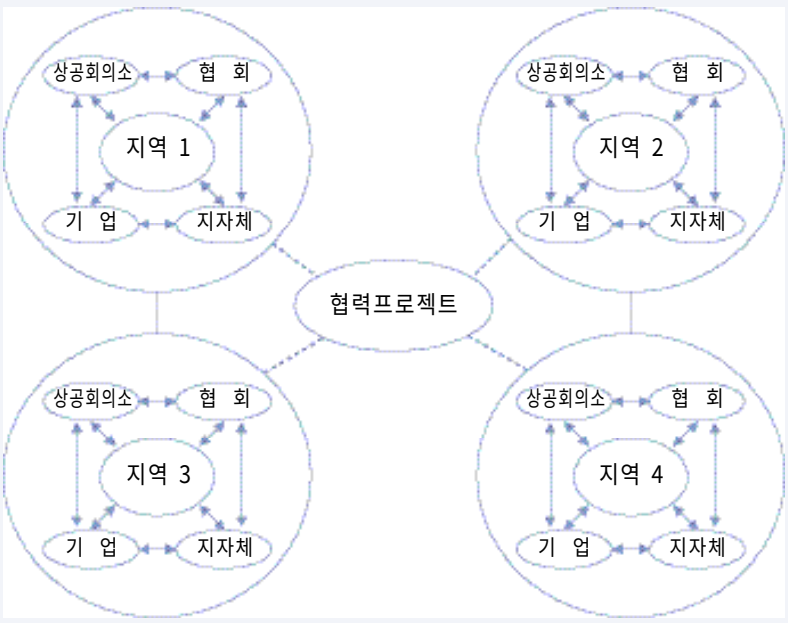
네 번째는 동남경제권 지역에 남부권

신공항을 건설하는 프로젝트이다. 이는 영남 지역에 독자적인 경제권 형성을 촉진하기 위해 새로운 공항 건설을 추진하는 것이다. 동남권 지역은 남부권 신공항 건설과 부산신항, 경부고속철도를 연계함으로써 동북아의 육·해·공 물류허브로 부상할 수 있는 잠재력이 있다. 남부권 신공항이 건설될 경우 부산, 대구, 울산, 경북, 경남의 1,300만 인구의 국제항공 접근성을 획기적으로 개선할 수 있다.

7. 광역적 거버넌스체계 구축

광역경제권 구축은 기본적으로 2개 이상의 광역 지방자치단체와 더 많은 수의 기초 지방자치단체의 참여와 협력을 통해 가능하다. 그러므로 광역경제권 구축을 범정부 차원에서 통합 추진할 수 있도록 효율적인 추진체계를 구축하는 것은 매우 중요하다. 우선 중앙정부 및 지자체에 광역경제권 전담 추진조직을 설치하고, 권

그림 7 EU의 지역간 협력사업 파트너십 구축 모형



자료 : 박양호 · 이원섭 외(2004)

역별로 발전계획을 수립하도록 해야 할 것이다. 특히 광역경제권별로 설치되는 전담조직은 광역경제권 프로젝트를 발굴하고 지자체간의 이해관계를 조정하는 한편, 중앙정부를 상대로 지원을 요청하는 기능을 담당해야 할 것이다. 권역별 전담조직의 모델로서 영국의 광역 지역개발기관인 RDA(Regional Development Agency)를 참고할 수 있을 것이다.

광역경제권 정책의 원활한 추진을 위해서는 중앙-광역권 간, 광역지자체간, 기초지자체간 협력체제를 구축하는 것이 필수적이다. 광역경제권 정책에서 정부간 협력을 위해 프랑스에서 시행하고 있는 계획계약 제도를 활용할 수 있을 것이다. 특히 광역경제권내에서의 공동발전을 촉진하기 위해 시·도 간 협력사업을 활성화하고 여기에 재정적 인센티브를 제공하는 방안을 적극 추진해야 할 것이다. 각급 정부들이 파트너십이나 협약 등을 통하여 자율적으로 공동발전을 모색할 수 있도록 특별회계 등을 포괄보조금 방식으로 제공해야 할 것이다. 지역간 협력사업의 추진방식이나 사업발굴을 위해 파트너십에 바탕을 둔 유럽연합의 지역간 협력프로그램(Interreg)을 참고할 수 있다.

마지막으로 광역경제권 정책의 추진에 필요한 종합적인 추진체제 구축을 위해 새로운 법률[1]을 제정하여 추진조직 설치, 광역경제권 사업의 추진 및 지원, 특별회계 등 재원의 확보와 포괄보조금 지원 등에 관한 내용을 포함해야 할 것이다.

VI. 새 정부의 광역경제권발전 전략과 예상 과제

1. 비전과 기조

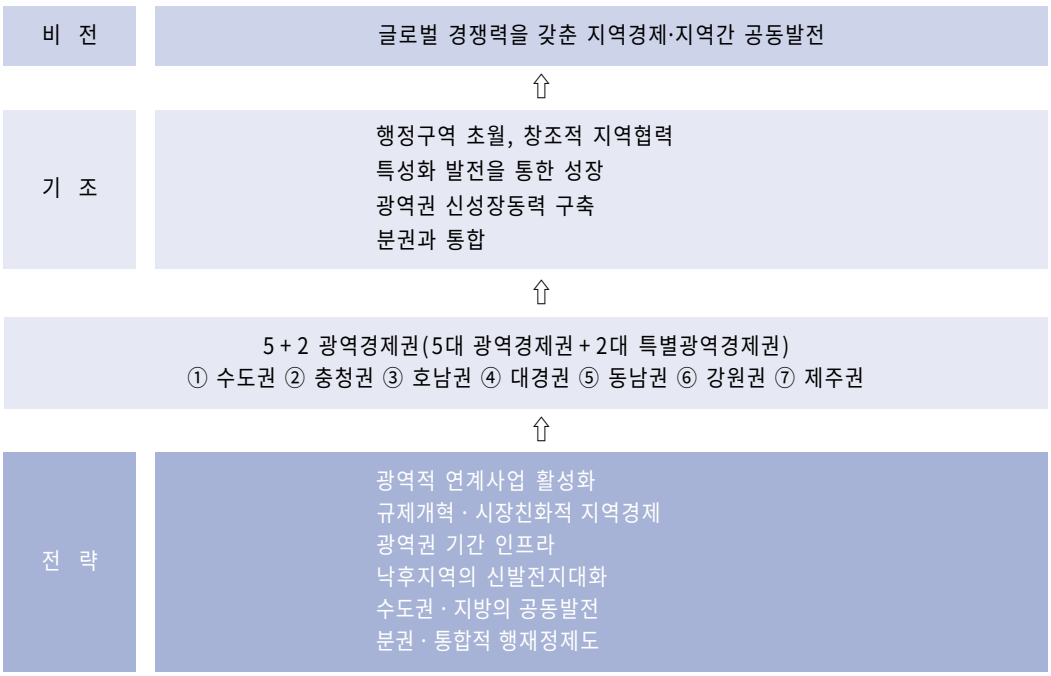
제17대 대통령직 인수위원회에서 발표한 광역발전 구상에서는 정책의 비전으로 행정구역을 초월하여 지속적 경제성장·지역간 공동발전·실질적 지방분권이 삼위일체화된 ‘ 창조적 광역발전 ’을 추구하여 글로벌 경쟁력을 확보하는 것을 설정하고 있다.

비전 달성을 위한 4대 정책 기조는 첫째, 행정구역을 초월한 지역간 창조적 협력 발전 촉진, 둘째, 특성화 발전을 통한 성장, 셋째, 광역경제권 발전을 견인하는 신성장동력 구축, 넷째, 분권·협력·통합적 광역 행·재정 시스템 구축이다. 이를 위한 추진전략으로서 다음의 여섯가지를 제시하고 있다.

- 광역적 연계사업 활성화
- 규제개혁 등 시장친화적 지역경제 활성화 촉진
- 광역권 기간인프라 확충

1) 대통령직 인수위원회(2008. 1. 24.)는 「지역간 협력 촉진 등 광역경제권발전 특별법」 제정을 제시하고 있다.

그림 8 『창조적 광역발전』의 비전과 전략



자료 : 제17대 대통령직 인수위원회(2008)

· 낙후지역의 신발전지대 전환
· 수도권과 지방의 공동발전체제 형성
· 협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천

2. 예상되는 주요 과제

제17대 대통령직 인수위원회에서 제시한 광역경제권 전략은 지금까지 추진하여 온 국가균형발전 전략과 비교하여 진일보한 특징을 지니고 있다. 인수위원회의 발표는 향후 정책 추진을 위한 방향 제시적인 성격이 강한 것으로 이해되며, 따라서 새로운 정책 이념을 반영할 수 있도록 구체적인 추진방안을 마련하는 것이 필요하다. 광역경제권 정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 기존의 정책 틀을 일정부분 재정비하는 것은 물론 새롭게 도입해야 할 과제도 있다. 이와 관련하여 제기할 수 있는 주요 과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 광역경제권 정책의 범위 설정과 기존의 국가균형발전 사업과의 관계 정립이 필요하다. 광역경제권 정책의 범위를 광역인프라 등 광역적 지역발전 사업에

국한할 것인지, 아니면 보다 작은 범위의 지역개발사업도 포함하여 종합적인 지역발전계획으로 접근할 것인지에 대한 정리가 필요하다. 사업의 범위를 순수하게 광역적 사업에만 국한시킬 경우 새로운 사업을 발굴하고 이들 사업의 추진방법을 결정해야 한다. 광역경제권 사업의 범위를 정하는 것은 기존의 국가균형발전특별법에 의해 추진되는 지역개발사업의 추진방향을 정립하는 데 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

둘째, 권역별 추진조직의 지위 및 권한에 대한 설정이 필요하다. 권역별 추진본부에 어떤 법적 지위와 권한을 부여할 것인가는 매우 중요한 문제로서 기존의 지방행정체계는 물론 중앙정부 권한의 지방이양과도 밀접한 관계가 있다. 인수위원회의 발표대로 권역별 추진본부에 강력한 행·재정 권한을 부여할 경우 기존의 지방자치단체나 중앙정부 특별행정기관의 권한과 상충하는 문제가 발생할 수 있다. 반대로 기존의 행정협의회나 지방자치조합과 같이 형식적인 권한만 부여할 경우 정책의 집행력이 미약하게 되어 기존의 문제점에서 벗어나기 어려울 것이라는 문제가 있다.

셋째, 광역경제권특별회계 설치 등 재원을 확보하는 방안이 강구되어야 한다. 광역경제권 특별회계의 규모를 어느 정도로 할 것인지, 그리고 어떤 재원을 이용하여 설치할 것인지에 대한 정리가 필요하다. 특별회계 재원을 확보하기 위해서는 기존의 국가균형발전특별회계를 활용하는 방안이 현실적인 대안이 될 것이나, 균특회계의 재편방법 등 구체적인 조성 방안에 대해서는 다양한 이해 주체의 의견을 조정해야 하는데, 어려움이 예상된다.

이 밖에도 광역경제권사업에 대한 민간부문의 참여 및 투자 촉진을 위해 기업 등에 대한 인센티브를 제공하는 방안, 사업계획 수립 및 재원배분 등에서 권역별 인구 및 경제력 격차를 고려하는 방안, 지역간 할거주의나 부처 이기주의를 극복할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 방안 등이 해결되어야 할 것이다.

VII. 맺는말

광역경제권 발전 전략은 기존의 지역발전 정책이 안고 있는 고질적인 문제점으로 지적되는 행정구역 일변도, 사업중복, 나눠먹기, 소모적 경쟁, 지역대립에서 벗어나 모든 지역이 함께 발전하기 위한 새로운 시도이다. 광역경제권 발전전략은 단순한 지역개발 이상의 목표를 담고 있다. 광역경제권 전략은 행정구역을 과감히 초월한 지역발전 방식을 정착시켜 지역간 공동번영은 물론, 지속적인 경제 성장과 실질적 지방분권을 융합시켜 지역 및 국가의 글로벌 경쟁력을 높일 수 있는 다목적 전략이다.

참 고 문 헌

· 국토교통성, 2006,「제13회 일한 국토계획 분야 협력회의(2006. 8. 29.) 자료집」.

· 박양호· 이원섭 외, 2004,「통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(II) : 지방자치단체간 협력을 통한 공동발전 방안」, 국토연구원.

· 오마에 겐이치, 1996,「국가의 종말 : 세계경제질서의 대변혁을 예고하는 충격 메시지」, 박길부 역, 한국언론자료간행회.

· 오마에 겐이치, 2006,「부의 위기 : 중류층이 끝장난다」, 지희정 역, 국일증권경제연구소.

· 이동우, 2003,「자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구」, 국토연구원.

· 이동우· 변필성, 2006,「분권화시대 중앙정부의 지역정책 방향 연구 : 국제비교분석을 중심으로」, 국토연구원.

· 이원섭, 2007, 국가균형발전을 위한 초광역경제권 구상,「국가균형발전정책의 이론과 실천」, pp.450~487, 국가균형발전위원회.

· 제17대 대통령직 인수위원회 기획조정분과, 2008, 새 정부의「창조적 광역발전」전략(2008. 1. 24.).

· Brenner, N., 1998,“ Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe ”, *Review of International Political Economy*, 5(1), pp.1~37.

· Gripaios, P. and T. Mangles, 1993, “ An Analysis of European Super Regions”, *Regional Studies*, 27(8).

· Gripaios, P., 1995,“ The Role of European Super Regions ”, European *Urban and Regional Studies*, 2(1).

· Naisbitt, J., 2006,「마인트 세트」, 안진환· 박슬라 역, 서울: 비즈니스북스.

· Petrella, R., 1995, “ A Global Agora Versus Gated City-Regions ”, *New*

Perspectives Quarterly, **Winter.**

· **Scott, A.J., J. Agnew, E.W. Soja and M. Storper, 1999, "Global City-Regions",** *Paper Presented at the Global City-Regions Conference* **in Los Angeles on October 21-23, 1999.**
http://wwwsppsr.ucla.edu/globalcityregions/Abstracts/abstracts.htm.