광역경제권 구축의 방향과 주요 정책과제

-지역산업 육성을 중심으로-

| 김 선 배 (산업연구원 연구위원) |

Ⅰ. 서 론

지식기반경제의 진전, WTO와 FTA 확산 등 국가간 경제적 장벽이 허물어지면서 지식과 혁신을 통한 글로벌 경쟁력의 강화가 국가경제는 물론 지역경제 발전의 핵심요소로 부각되고 있다. 이는 세계화·정보화가 진전된 경제환경에서 다국적기업들이 전세계적으로 시장을 확대하고 있고, 기술·자본·노동·경영능력 등 기업활동에 유리한 지역 혹은 도시를 생산 및 경제활동 공간으로 선택하는 것과 맥락을 같이 하고 있다. 이에 따라 세계 여러 지역들은 지역혁신을 통한 기업하

기 좋은 환경을 구축하기 위해 노력하고 있으며, 특히 다국적기업 등 기업 유치경쟁이 이제는 국가간 경쟁보다는 도시 및 지역간 경쟁으로 나타나고 있다. 따라서 글로벌 경쟁력을 강화할 수 있는 지역경제 발전모델을 정립하는 것이 국가경제 발전의 시급한 과제로 대두되고 있다.

주요 선진국에서는 지식과 혁신을 통해 총요소 생산성을 증대시키는 혁신주도형 경제로의 전환을 서두르고 있고, 실리콘밸리로 대표되는 클러스터와 지역혁신체제가 혁신주도형 경제발전의 핵심전략으로 급속히 확산되고 있다. 또한 영국·프랑스·일본·독일에서는 클러스터 육성과 지역혁신에 요구되는 지역경제의 임계규모 확보와 세계적인 지역간 경쟁에 대응하기 위해 광역경제권체제로 지역경제를 재편하고 있다. 우리나라도 이명박 정부에서 광역경제권 구축을 중심으로 하는 신지역정책을 구상하고 있다. 5+2광역경제권은 인접한 광역 시·도 2~3개를 통합하는 거대 지역경제권으로서 국민경제 규모의 확대와 삶의 질적 기준 향상에 부응하여 지역의 자립적 발전을 꾀하고, 해외 지역과의 경쟁에서 우위를 점하기 위한 '규모의 경제' 확보 전략이다(대통령직 인수위, 2008).

우리나라에서 새로운 경제환경에 부응하는 지역경제 발전모델을 정립하기 위해서는 지역산업 육성의 방안과 이를 효율적으로 추진하기 위한 산업 및 지역정책의 체계적인 검토가 요구된다. 우선 우리나라는 산업집적과 혁신환경의 공간적 불일치가 나타나고 있어(정준호·김선배·변창욱, 2004), 수도권의 일부 지역을 제외한 여타의 지역은 산업집적지가 클러스터로 발전되기 어려운 상황으로 여겨진다. 그러므로 상당수 지역이 혁신환경이 취약하고 지역 불균형의 문제를 안고 있는 우리나라에서는 다양한 지역여건과 특성을 고려하여 지역산업의 효율적 육성방안을 핵심으로 하는 광역경제권 기반의 지역경제 발전모델이 정립되어야 한다.

또한 광역경제권에 기반한 지역경제 발전을 위해서는 기존의 부문 및 기능중심의 접근(sectoral & functional approach)에서 지역중심의 접근(areal approach)으로 산업 및 지역정책이 추진되어야 한다. 이를 위해 지역은 물론 국가적 차원에서도 다루어야 할 많은 과제를 안고 있다. 즉, 실효성 있는 정책 수단(contents) 발굴, 지역경제의 적정 공간범위(scale) 설정, 그리고 효율적인 정책추진 방식(process) 개선 등의 측면에서 지역경제 발전을 위한 체계적인 정책 틀(framework condition)을 마련해야 할 것이다.

따라서 이명박 정부가 표방하고 있는 5+2광역경제권을 기반으로 하는 새로운 지역정책은 지역산업의 발전 및 지역경제 활성화는 물론 국가 경쟁력을 한 단계 더 진전시킬 수 있는 좋은 계기가 될 수 있을 것이다. 이 글은 글로벌 경쟁력을 강화하기 위한 지역경제 발전모델을 모색하기 위해 광역경제권에 기반한 지역산업의 육성방안에 기초하여 광역경제권 구축의 정책방향과 주요과제를 제시하고자 한다. 이를 위해 지역산업 육성방안으로써 '클러스터 기반의 지역혁신체제 구

축'과 관련하여 광역경제권의 필요성 및 효율성을 이론적 차원에서 논의하고, 광역경제권에 기반한 지역산업의 육성목표와 발전비전, 그리고 주요 정책과제를 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 광역경제권의 필요성 : 분산-연계형 집적이익의 배가

'지식'과 '혁신'이 경제발전의 원동력인 지식기반경제에서는 글로벌 경쟁이 심화되는 세계화가 진행되면 될수록 지역경제의 중요성이 커지는 지역화 경향이 동시에 진전되고 있다. 이러한 세계화-지방화의 공간경제 패러독스인 기업이 강화된 시장경쟁에 대응하기 위한 클러스터는 궁극적으로 글로벌 경쟁력 향상을 지향하고 있는데 반해, 클러스터의 효율적 작동에 필요한 혁신체제(Innovation System)는 지역적 차원에서 구축되는 되는 것이 보다 효율성을 갖기 때문에 나타나는 현상으로 해석되고 있다(Storper, 1997). 즉, 지역을 기반으로 하는 경제주체의 협력과 유기적 연계가 글로벌 경쟁력 향상의 토대를 형성하기 때문에 세계화-지방화가 동시적으로 진전된다고 할 수 있다.

클러스터는 특성화된 생산체계를 토대로 투입-산출 관계를 갖는 연관산업 및 지원기능의 유기적 연계와 지리적 집적을 통해 강화된 국내외 경쟁여건에 대응하기 위한 것이다. 한편, 클러스터의 효율적 형성·발전에 필요한 자원이나 제도(인력·금융·정보통신·문화·관습·규범 및 가치, 공공 혹은 준공공의 지원 제도 등)는 상대적으로 지역 외부의 자원을 활용하는 것이 용이하지 않기 때문에 지역경제 여건에 적합한 혁신체제가 구축되어야 한다.

OECD(1999)가 제시한 것처럼 혁신체제는 지식의 창출·확산 및 활용을 위한 생산·과학기술·기업지원으로 구성되는 내부체계와 이를 지원하는 교육·정보통신·금융·시장 등 거시경제체계의 상호 연계관계를 포괄하는 시스템으로 정의할 수 있다. 또한 혁신체제는 내부체계를 구성하는 요소들의 공간적 범위에 따라 NIS·RIS·클러스터 그리고 글로벌 혁신네트워크 등으로 구분된다.

이러한 개념 정의에 따르면, 지역혁신체제는 특정산업 혹은 지식기반의 집적과 연계를 강조하고 있는 클러스터에 기반하여 지역혁신 주체의 상호작용과 집단학습(collective learning)을 원활하게 하기 위한 혁신시설 및 제도적 환경(conditional framework)으로 볼 수 있고, 클러스터·지역혁신인프라·거버넌스(관리·운영 체계), 그리고 생활여건 등이 주요 구성요소가 된다(김선배, 2004). 따라서 지역혁신체제의 구축을 위해서는 핵심 구성요소인 클러스터에 기반을 두어야 한다. 클러스터는 산업생산체계·과학기술체계·비즈니스서비스체계와 산업단지와 같은 집적시설의 기능적 집합체이며, 거점 클러스터와 중소클러스터가 상호 연계된 네트워크를 형성하면서 일정 지역적 범위에 존재하는 것을 말한다.

그러나 클러스터의 네트워크 형태에 기초하고 있는 지역혁신체제는 그 공간적 범위가 무한정 확

대될 수 없기 때문에, 집적경제의 효율성과 지역혁신에 필요한 다양한 기능의 임계규모(critical mass) 확보 가능성 측면에서 적정 공간규모에 대한 논의가 필요하다. 클러스터의 유형과 집적경제의 공간적 범위는 OECD(1999), Parr et. al.(2002), Phelps(2004) 등의 연구에서 다루고 있다. 그러나 OECD(1999) 연구처럼 클러스터의 유형을 지역과 산업의 포괄범위에 따라 Mega형, Meso형, Micro형으로 구분하는 경우에는 클러스터를 자기완결적인(self-contained) 공간 단위로 상정할 위험성이 내포되어 있고(강현수·정준호, 2004), 국지적 차원에서 지역적·국가적 차원으로 단순히 클러스터의 공간단위만을 확장하는 것에 불과하여 클러스터의 네트워크형 연계구조와 지역혁신체제의 본질을 간과하는 위험을 내포하고 있다.

따라서 클러스터와 지역혁신체제의 효율적 구축을 위해서는 집적경제의 공간적 범위에 대한 분석이 필요하고, 이를 위해 기존의 집적이론에 대한 새로운 조명이 이루어져야 한다.[1] 새로운 집적이론은 금전적 외부효과와 기술적 외부효과를 모두 강조하는 것이 특징을 이룬다. 즉, 신뢰와 협력을 기반으로 하는 대면접촉이 가능한 작은 규모의 공간과 규모와 범위의 경제(혹은 복잡성의 경제)가 향유될 수 있는 큰 규모의 공간을 동시에 고려하는 것이다. 첫째, 집적경제 정의의 핵심요소인 '공간제약' 규정을 완화하여 집적의 공간범위를 수개의 도시지역을 포괄하는 네트워크 형태를 상정하여 집적경제의 파급효과에 따라 지역규모를 보다 넓은 범위로 확대해야 한다는 점을 강조하고 있다. 둘째, 논자에 따라 다양한 개념들을 사용하지만 외부경제의 '관계적 특성', 즉 연계와 협력에 의한 집적경제 효과의 분석이 중요함을 강조하고 있다(Parr, 2002; Phelps, 2004).

이상에서 살펴 본 논의는 집적이익이 공간적 외부효과를 통해 인접한 지역(혹은 클러스터)으로 전파되기 때문에, 분산-연계형 공간구조를 형성하는 것이 집적경제 효과를 배가시킨다는 것이다. 영국·독일·프랑스·일본 등 우리나라와 인구규모가 유사한 주요 선진국이 광역경제권[2]에 기반하여 다핵 네트워크형 공간구조를 형성으로 지역정책의 목표와 단위를 재편하는 것도 집적이익을 극대화하기 위한 전략의 일환이다. 우리나라 경우 집적이익의 공간적 전파 통로역할에 해당하는 클러스터의 유기적인 연계체제를 형성하는데 있어, 현재 16개 시·도 단위보다는 5+2광역경제권 단위가 보다 효율적이다. 또한 광역경

1) 기존 집적이론은 집적경제의 분석단위를 사전적으로 설정하고 금전적 외부효과 혹은 기술적 외부효과 중 어느 하나만을 강조하고 있다. P. Krugman과 M. Fujita로 대표되는 신경제지리학파는 분석단위에서 다소 차이가 있지만, 사전적으로 주어진 시장규모에 따른 금전적 외부효과의 관점에서 집적경제를 탐구하였다. 한편, M. Storper, K. Morgan, A. Scott 등과 같은 경제지리학자들은 집적경제의 공간규모보다는 국지적(또는 지역) 공간규모를 사전적으로 상정한 상태에서 집적경제를 추동하는 국지화된 혁신과 학습메커니즘 즉, 기술적 외부효과에 대한 이해에 중점을 두었다.

2) 영국은 스코틀·랜드웨일즈 그리고 잉글랜드를 9개 광역지역으로 구분하고, 프랑스는 6개 광역경제권, 일본은 9개 광역경제권으로 구분하고 있다.

제권이 중요한 의미를 갖는 것은 지방 대도시(광역시)와 인접지역(도 단위 지역)의 경제적인 통합 운영을 통해 지역혁신체제 구축에 필요한 다양한 혁신자원의 임계규모(critical mass) 확보가 훨씬 더 용이하기 때문이다.

Ⅲ. 지역산업의 육성 목표와 광역경제권의 발전 비전

지난 10년간 추진된 지역산업정책은 나름대로 정책목표에 준하는 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 제1기(1999~2002) 지역산업정책은 지역산업 구조개선과 성장기반을 조성하기 위해 대구·부산·광주·경남의 4개 지역에서 시작되었다. 이를 통해 대구 섬유와 부산 신발산업은 구조조정을 통한 경쟁력 강화로 지역경제의 급격한 침체를 완화하여 지역산업의 구조개선에 기여했고, 경남 기계산업과 광주 광산업은 지역의 새로운 산업성장 기반을 조성하는데 기여했다. 제2기(2003~2007) 지역산업정책은 4개 지역은 물론 비수도권 9개 시·도에 걸쳐 산업클러스터 기반조성에 주력하였다. 이 시기에는 지역별 전략산업을 중심으로 기업지원기관(특화센터) 설립, 지역산업의 기술개발 활성화, 지역의 기획 및 평가역량 강화 등의 클러스터에 기초한 정책적 성과를 거두었다.

그러나 지난 10년의 지역산업정책은 성과와 더불어 몇 가지 문제점을 노정하고 있다. 첫째, 정책 및 사업의 기획단계에서는 전략산업의 시·도간 중복 및 산업범위의 큰 편차가 발생되었고, 전략산업 육성목표 및 체계적인 전략이 다소 미흡했다. 둘째, 사업의 운영단계에서는 실질적인 기업지원 프로그램 부족으로 인해 기업의 참여가 미흡했고, 단위사업간·사업주체간 연계 및 산학연 연계가 만족할 만한 수준으로 이루어지지 못했다. 셋째, 지역산업정책의 전반적 추진방식에 있어서는 지역의 자율성 및 책임성 부족으로 지자체의 적극적 지원 및 역할이 미흡하여 사업지연 등의 문제가 발생하였다.

이러한 지역산업정책의 성과와 문제점을 고려할 때, 지역산업 육성의 정책목표는 클러스터간 연계와 소프트웨어적인 지원사업 강화를 통해 글로벌 경쟁거점과 지역 경쟁거점 클러스터를 육성하는 것으로 설정해야 한다. 여기서 글로벌 거점은 지역경제의 발전을 선도하고, 국가 경제발전의 골격에 해당하는 글로벌 경쟁력을 갖춘 거점 클러스터(Hub Cluster)[3]를 의미한다. 지역거점은 지역내 여타 산업 및 시·군 지역의 지연(地緣)산업 발전에 기여하는 동시에 지역내 글로벌 거점과 연계하는 지역경제 차원의 중소 거점 클러스터(Spoke Cluster)를 의미한다. 이 경우 광역경제권의 발전비전은 '지역의 자율적 발전과 지역경쟁력 강화를 통한 지속가능한 국가경제발전'으로

3)거점클러스터(Hub Cluster)는 지리적으로 인접되어 있고 전후방 연관산업으로 이루어진 클러스터가 기능적으로 연계되어 있는 구조로서, 산업 및 기능적으로 연계되는 중소규모 클러스터의 네트워크형 구조이지 특정 클러스터가 큰 규모로 성장하는 거대 클러스터를 의미하는 것이 아니다.

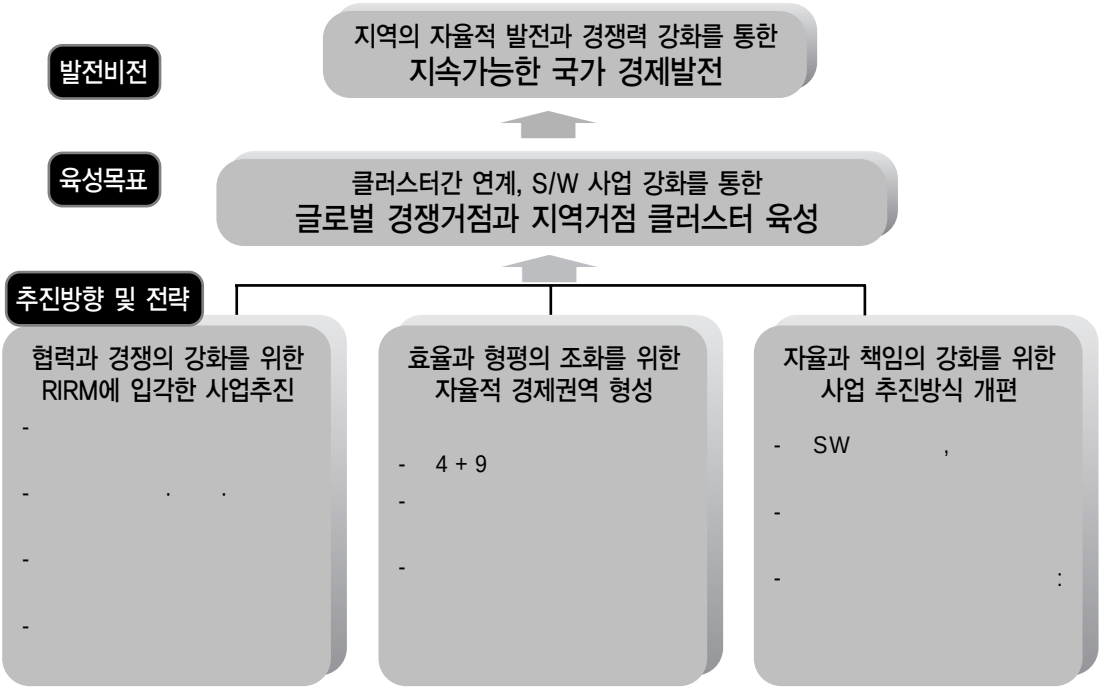
설정할 수 있을 것이다. 이러한 발전비전은 지역별 안배와 형평적 관점보다는 산업경쟁력 제고를 위한 클러스터 육성을 강조하는 것으로, 산업클러스터에 기반한 지역혁신체제를 광역경제권 단위에서 구축하는 것을 의미하는 것이다.

이상과 같은 지역산업의 정책목표와 발전비전을 달성하기 위해서는 '효율과 형평'·'협력과 경쟁'·'자율과 책임'이라는 정책원리가 상호조화를 이룰 수 있는 정책방향의 설정이 요구된다.

첫째, 협력과 경쟁 강화를 위한 체계적인 사업계획에 입각한 사업 추진이 필요하다. 사업계획의 수립·운영·평가 단계에서 클러스터간의 협력과 경쟁을 유도할 수 있는 가이드라인을 마련하여, 이에 입각한 체계적인 사업 추진이 필요하다.

둘째, 효율과 형평의 조화를 위한 자율적 경제권역 형성이 필요하다. 지역산업 혁신에 필요한 제반 혁신 인프라의 임계규모 확보, 광역 시·도의 경계를 넘어서는 산업집적 패턴의 반영, 경제권역내 효율과 경제권역간 형평의 추구를 통한 효율과 형평의 조화를 위해서 자율적 경제권역 형성을 지향해야 할 것이다.

셋째, 자율과 책임의 강화를 위한 사업추진방식의 개편이 필요하다. 지역산업진흥사업의 효율성 제고를 위해서는 지역의 책임성을 강화해야 하고, 이를 위해서는 지역의 자율성이 확보되어야 한다.



(그림1) 지역산업의 발전 비전과 추진전략

한다. 또한 다양한 이해집단이 공동으로 참여하여 자율적으로 의사를 결정하고, 이를 협력적으로 추진하는 네트워크형 지역 거버넌스 구축이 요구된다.

네트워크형 지역 거버넌스 구축을 위한 정책과제는 첫째, 지역의 기획역량 강화와 네트워크 플랫폼 구축이 요구된다. 네트워크 플랫폼은 기술 및 비즈니스 서비스의 수요자와 공급자 간의 중개, 기업지원 실행 프로그램 수립, 클러스터 활성화에 필요한 기술, 비즈니스서비스·금융·인력 등 제반 기능의 연계를 목적으로 하는 기관을 의미한다. 둘째, 협력과 경쟁 활성화를 위한 클러스터 리더십 창출이 이루어져야 한다. 현행 시·도 단위에서는 지역경제의 자율성 및 산업발전의 효율성 제고에 필요한 임계규모 확보가 어려우므로, 광역경제권 단위에 적합한 추진체계 구축이 필요하다. 이를 위해 전략산업기획단을 광역경제권 단위로 통합하여 RDA로 전환하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 셋째, 향후 지역산업진흥사업이 H/W 중심에서 S/W 중심으로 전환해야하고, S/W 사업은 R&D 중심에서 다양한 비즈니스 서비스 사업으로의 전환이 필요하다. 비즈니스 서비스 지원은 서비스의 다양화·전문화·유료화가 이루어져야 하고, 이를 위해서는 실효성 있는 비즈니스 서비스 지원 프로그램 개발이 긴요하다. 중앙차원에서 표준 프로그램을 개발하고, 각 지역은 이를 토대로 지역 여건에 맞도록 수정·보완하는 것이 효율적일 것이다.

3. 국고지원 원칙의 개선과 성과관리 중심의 평가 체계로의 전환

현재 지역발전과 관련된 사업들은 일반회계와 국고보조금을 주요 재원으로 활용하여 중앙 부처별로 분산 추진되고 있어, 사업추진 지연과 중앙부처의 보조금 지급시기 및 금액의 자의적 결정으로 지방재정의 계획적 운영 제약 등의 문제점을 노정하고 있다.

따라서 지역발전 사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 우선 지역의 재정운영 자율성과 이에 대한 책임성을 부여하는 것이 중요하다. 이를 위해 중앙정부는 포괄적 재정지원과 투자협약제도의 실질적인 운영을 통해 지역이 추진할 사업을 선택하고 추진된 사업에 대해 책임을 져야 할 것이다. 둘째, NIS-RIS의 효율적 연계를 위해 경쟁 및 협력방식을 도입해야 한다. NIS-RIS 연계사업(R&D 지원, 연구거점 조성, 연구시설 지원, 거점 클러스터 육성, 산학연 사업, 인력양성 사업 등)을 대상으로 각 중앙부처와 광역경제권 간의 경쟁을 통한 재원배분을 시도해야 할 것이다. 셋째, 경제권역 단위로 거점 클러스터-중소규모 클러스터의 연계체제를 형성할 수 있도록 지역전략산업 투자재원의 포트폴리오 구성 기준을 마련해야 한다. 마지막으로 차기 지역산업진흥사업에서 실질적인 기업지원 프로그램을 강화하여 소프트웨어 사업을 대폭 확대할 경우를 상정하여, 국비·지방비·민자 분담 비율을 조정할 필요가 있다.

한편 평가체계는 사업의 기획·선정·집행·평가 등 사업추진 전반과 유기적으로 연결되어 있다. 클러스터 기반의 지역산업정책의 효율적 추진을 위해서는 사업 전반에 걸친 종합적 평가 시스템의 구축이 필요하다. 사업계획의 수립과정에서 이루어지는 사전 기획평가, 중간평가의 성격을 지니는 모니터링, 사업의 전기간에 걸쳐 목표·실행·성과에 대한 사후평가 등이 이루어지는 일련의 종합적 평가체계를 마련하여야 한다.

이를 위해 중앙과 지역간의 평가체계를 계층화하고 중앙이 성과중심의 평가를 원활히 수행할 수 있도록 성과목표관리방식을 체계화할 필요가 있다. 지역산업발전로드맵의 발전시나리오에서 단계별로 핵심성과지표를 설정하고, 이 지표를 집중적으로 관리하는 핵심성과 목표관리방식을 체계화해야 할 것이다.

참 고 문 헌

강현수·정준호, 세계의 지역혁신 사례 분석 : 관련 이론, 성공 요인 및 실패 사례, 응용경제 6(2), 2004, pp.27~61.

김영수·김선배, 지역산업정책의 10년의 평가와 과제, 산업연구원, 연구보고서, 2007.

김선배, 지역혁신체제 구축을 위한 산업정책 모형, 지역연구 제17권 2호, 한국지역학회, 2001.

대통령직 인수위, 창조적 광역발전 전략, 대통령직 인수위 내부자료, 2008.

정준호·김선배·변창욱, 산업집적의 공간구조와 지역혁신 거버넌스, 산업연구원, 서울, 2004.

OECD, Boosting Innovation: The Cluster Approach, Paris, 1999.

Parr, J., Hewings, G., Sohn, J. and Nazara, S., Agglomeration and trade: some additional perspectives,Regional Studies 36(6), 2002, pp.675~684.

Phelps, N., Clusters, dispersion and the spaces in between: for an economic geography of the banal, Urban Studies 41(5/6), 2004, pp.971~989.

Storper, M., The Regional Economy: Territorial Development in a Global Economy, Guildford press, New York/London, 1997.