

글. 송우경
지역발전위원회 연구위원

이명박 정부의 지역발전정책 기본구상과 전략



from Regions to the Global

오늘날 세계는 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력을 좌우하는 시대를 맞아 지역의 글로벌 경쟁력 확보를 위해 광역화와 분권화를 동시 추진하고 있다. 존 네이스비츠(Jhon Naisbitt)는 ‘국가가 해체되고 지방이 중앙이 되는 시대가 도래하였다’고 주장한 바 있으며, 페트렐라(Petrella)는 ‘향후 세계체계는 인구 800~1,200만명 규모의 30개의 핵심 도시지역이 G7국가를 대신하여 세계경제를 지배할 것’으로 예견하고 있다. 리차드 플로리다(Richard Florida)는 글로벌 메가 리즌(Global Mega Region)이란 개념을 통해 세계의 40개 글로벌 메가 리즌이 세계 인구의 18%, 경제력의 66%, 기술혁신의 85%를 점유하고 있음을 제시하고 있다.

해외정책 동향 및 기존정책의 검토

해외정책 동향

오늘날 세계는 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력을 좌우하는 시대를 맞아 지역의 글로벌 경쟁력을 강화하기 위해 광역화와 분권화에 관심을 기울이고 있다.

영국은 1998년 제정된 RDA법(Regional Development Agencies Act)을 토대로 잉글랜드 지역을 9개 광역경제권으로 구분하고, 각 권역에 지역경제발전 업무를 담당하는 지역개발청(RDA)을 설치·운영하고 있다.¹⁾ 프랑스는 1990년 국토경쟁력개발

1) 9개 광역경제권은 North East, North West, Yorkshire & the Humber, East Midlands, West Midlands, East London, South East, South West이며, 2006년 기준으로 평균면적은 1.4만km², 평균 인구는 5,6백만명, 지역 총부가가치(GVA, Gross Value Added)는 평균 2,000억 달러 정도이다.

장관회의(CIAT)에서 대광역권 구상이 처음 소개된 이후, 2000년에는 국토 및 지역 계획단(DATAR)이 「2020년 프랑스 장기발전구상 보고서」를 통해 기존 22개 레지옹(Region)을 대규모 하천유역을 중심으로 6개 대광역권으로 재편하는 방안을 제시하였고 최근 이와 관련된 조사·연구작업을 진행하고 있다.²⁾ 일본은 2005년 국토형성 계획법에 근거하여 전국을 8개 광역지방계획구역으로 구분하였고, 2006~2007년에 광역지방계획협의회를 권역별로 구성하여 광역계획을 수립중에 있다.³⁾ 이와 별도로 기존 도도부현(都道府縣)의 지방행정체계를 광역행정체제로 개편하는 도주제(道州制) 도입에 대한 논의가 진행 중에 있다.

광역경제권 형성은 규모의 경제(Economies of Scale), 연결의 경제(Economies of Linkage)와 관련이 있다. 규모의 경제는 규모를 확대하면서 얻게 되는 비용상의 효과를 말하는데, 광역경제권을 형성함으로써 행정구역 단위의 소규모·분절적 사업 추진에서 발생하는 비효율을 제거하고 투자의 효율성을 제고할 수 있는 이점이 있다. 한편 연결의 경제는 개별지역이 가지고 있는 내부자원과 타 지역이 보유한 자원을 연계·활용함으로써 발생하는 시너지효과를 강조하는 개념이다. 연결의 경제에서 중요한 개념이 네트워킹인데 최근 기업은 물론 도시와 지역 등 공간단위에서 발전을 촉진할 수 있는 중요한 수단으로 인식되고 있다.

이러한 개념을 토대로 광역화 현상에 대한 다양한 이론적 접근들이 시도되고 있는데, 그 가운데 지역국가, 세계도시지역, 슈퍼지역 등이 주목을 받고 있다. 일본의 경제평론가인 오마이 겐이치는 「국가의 종말」에서 일종의 광역경제권인 지역국가(Region States)가 글로벌 경쟁에 적합한 공간단위라고 주장한다. 이러한 지역국가는 자연적으로 형성된 경제지역으로서 지리적 크기는 제한되어 있지만 영향력은 전 세계적으로 미치고 있다. 지역국가의 대표적 사례로 북부 이태리, 라인강 상류의 바덴뷔르템베르크, 웨일스, 실리콘밸리 및 베이지역, 도쿄와 주변지역 등을 제시하고 있다.

지역국가의 인구규모는 대체로 500만 명에서 2천만 명 정도이며, 세계경제에 참여하기 위해 통신, 국제공항, 국제항만 등의 인프라 구비를 강조하고 있다⁴⁾. 스코트(Scott A.J.)는 세계화 시대에 글로벌 경쟁력과 정치적 자율성을 지닌 세계도시지역(Global City-Regions)이라 불리는 광역도시권이 국가를 대신하여 새로운 경제주체로 등장하고 있음을 강조하고 있다.⁵⁾ 세계도시지역은 로버트 홀(Robert Hall)이나 프리드만(Friedman)의 세계도시(World City), 사센(Sassen)의 국제도시(Global City)에 이론적 뿌리를 두고 있으며, 세방화(Glocalization)의 진전 속에서 지역의 경쟁력을 강화하기 위해 중추도시와 배후지역이 경제·사회적으로 통합됨으로써 발생한다고 보고 있다. 대표적인 사례지역은 인구규모가 800~1200만 정도인 런던-잉글랜드 동남부, 파리대도시권, 뉴욕지역, 몬트리올-토론토-시카고지역, 도쿄지역 등이다. 페트렐라(Petrella)는 21세기 중반의 세계체계는 세계도시지역30개가 계층관계를 이루면서, G7국가를 대신하여 세계의 경제·사회·정치적 실체로서 기능하게 될 것으로 전망하고 있다. 플로리다는 글로벌 메가 리즌(Global Mega Region)이란 개념을 통해 생산액 1천억 달러 이상의 40개 글로벌 메가 리즌이 세계 인구의 18%, 경제력의 66%, 기술·과학 혁신의 85%를 점유하고 있음을 제시하고 있다. 이러한 글로벌 메가 리즌은 다수의 도시와 배후지역이 통합된 공간으로 노동과 자본의 자유로운 이동, 대규모 인구 및 전문 인력의 확보, 고차의 혁신활동 등을 특징으로 하고 있다.

한편, 유럽에서는 오래전부터 세계화에 대응한 지역경쟁력 확보를 위해 여러 지역의 연계협력이 필요하다는 인식하에 슈퍼지역(Super Region)에 대한 논의가 있어 왔다. 유럽연합집행위원회는 「Europe 2000」에서 국경을 초월하는 기능적 경제권역으로 슈퍼지역(Super Region)의 개념을 제안하면서 초국경적 연계·협력이 미래의 주요한 정책적 관심대상이 될 수 있음을 시사하였다. 8개 슈퍼지역은 알프스지역(Alpine Regions), 대서양 연안지역(Atlantic Arc), 북부연안지역(Northern Arc), 중부수도권(Central Capitals), 대륙지역(Diagonal Continental), 중부 지중해지역(Central Mediterranean), 서부 지중해지역(West Mediterranean), 신독일지역(New German

2) 6개 광역경제권은 Grand Est, Grand Sud-Est, Grand Sud-Ouest, Grand Ouest, Nord, Bassin parisien이며, 2006년 기준으로 평균면적은 9.1만km², 평균 인구는 10.2백만명, 지역총생산(GRDP)은 평균 3,700억 달러 정도이다.

3) 8개 광역지방계획구역은 首都, 近畿, 中部, 東北, 北陸, 中國, 西國, 九州이며, 06년 기준으로 평균면적은 4.7만km², 평균 인구는 16.0백만, GRDP(2005년 기준)은 평균 5,900억 달러 정도이다.

4) 지역국가의 구성요소로 4 C(Communication, Capital, Corporation, Consumer)가 거론된다.

5) Scott, A.J. (2001), Globalization and the Rise of City-regions, European Planning Studies, Vol 9

Lander) 등이다. 이들 슈퍼지역은 국경을 초월하여 다른 나라의 지역과 동일한 경제권을 형성하는 특징이 있으며, 프랑스는 5개, 영국, 독일, 스페인, 이태리는 각각 3개, 네덜란드는 2개의 슈퍼지역을 포함하고 있다.(이원섭, 2006)

지역발전정책의 검토

지역발전을 위한 관련정책들이 역대 정부마다 추진되어 왔지만, 지역의 자립적 발전기반을 확충하고 글로벌 경쟁력을 강화하는 데는 미흡한 측면이 많았다.

행정구역 단위의 백화점식(Full-set 방식) 사업추진으로 지역 간 중복투자, 소규모 분산투자 등이 발생하였고, 전반적으로 투자사업의 효율성이 높지 못했다. 중앙부처에서 경쟁적으로 지역사업을 기획·추진하는 과정에서 목적·내용이 유사한 사업들이 동시에 추진되거나 하나의 대상지역에 여러 사업들이 중복되기도 하였다. 균형발전특별회계의 경우 200개가 넘는 소규모 사업이 칸막이식으로 개별 추진되어 사업간 시너지효과를 창출하는데 한계가 있었다.⁶⁾ 또한 지방자치단체들은 글로벌 시각에서 지역의 경쟁력 제고보다는 100년 전에 확정된 행정구역에 고착되어 국내적 관점에서 지역간 경쟁에 치중하였다.⁷⁾

국내 5+2 광역경제권을 1인당 GDP를 기준으로 324개 OECD 대도시권과 비교해 보면, 동남권 81위, 충청권 194위, 수도권 213위, 대경권 216위 등으로 하위권에 머물고 있다. 또한 우리나라 도시의 삶의 질 수준을 머서(Mercer)사의 세계도시 삶의 질 조사(2008)를 통해 비교해 보면, 215개 도시 중에 서울은 86위로 싱가포르(32위), 도쿄(35위), 오사카(44위), 홍콩(70위), 쿠알라룸푸르(75위), 타이페이(84위)보다 낮게 평가되고 있다.

6) 낙후지역 개발사업을 보면, 부처별로 12개 사업(개발촉진지구 지원사업, 주거환경 개선사업, 농촌지역 증진사업, 어촌어항관광 조성사업, 산촌생태마을 조성사업, 도서종합개발 사업, 소도읍육성 사업, 접경지역 지원사업, 살고싶은 도시지원, 살기좋은 지역만들기, 광산지역 진흥사업, 1.3조원)이 개별적으로 추진되어 중복·분산투자가 발생하였고, 연계사업을 통한 효과를 극대화하지 못했다는 비판이 제기되고 있다.

7) 지역산업육성을 위한 지원정책이 시·도 단위로 추진되어 실제 산업 활동의 범위와 불일치하였고, 광역적 산업클러스터 구축을 위한 지역 간 정책협력과 공조체계를 유인할 제도적 장치가 부재하였다. 지방대학 및 연구개발 지원사업도 지역 간 균등배분, 산업체의 참여 부족 등으로 실질적인 성과를 도출하는데 미흡하였다.

표 1-1 ● OECD 324개 중 국내 광역경제권 순위

권역	면적	인구	GDP	1인당 GDP
수도권	247	3	9	213
동남권	241	29	49	81
대경권	186	60	79	216
호남권	180	61	81	221
충청권	212	70	74	194
강원권	211	208	195	224
제주권	311	294	290	232

주: 면적은 2005년, 인구 및 GDP는 2004년 기준임

자료: OECD, stat에서 추출하여 계산

또한, 지역발전정책에 대한 행·재정 권한이 중앙에 집중되어 지역의 자율성을 강화하고 특성화 발전을 촉진하는데 한계가 있었다. 행·재정 권한의 중앙집중으로 지역의 중앙에 대한 의존성이 지속되고, 지역 간 예산확보의 경쟁이 심화되는 등 지역발전을 위한 지역의 자구적 노력을 촉진하지 못했다.(한국농촌경제연구원, 2008)⁸⁾ 또한 지역발전을 위한 지자체의 자발적인 노력을 촉진할 수 있는 재정적 인센티브가 부족하였고⁹⁾, 추진사업에 대한 모니터링 및 성과관리가 미흡하였다.

교통·정보통신의 발달로 인해 전국이 반나절 생활권으로 수렴되고 인적·물적 교류가 확대되고 있지만, 지역 간 소지역 이기주의가 지속되는 가운데 수도권과 지방, 지방 간에 갈등이 지속되어 왔다. 수도권 규제에 대한 수도권과 지방의 첨예한 대립, 주요 국책사업의 유치를 둘러싼 지역 간의 지나친 경쟁과 갈등은 지역간 연계·협력을 저해하고 국론분열을 야기하여 국가발전에도 커다란 위해요인으로 작용하고 있다.

8) 140개 시·군 공무원들을 대상으로 지역개발사업 추진의 문제점에 대해 설문조사한 결과, 주민들의 참여부족(17%), 나뉘먹기식 소규모 분산투자(15.6%), 중장기 지역종합계획과 단위사업간의 연계성 부족(15.2%), 지자체의 사업추진 자율성 부족(14.5%) 등을 지적하였다.

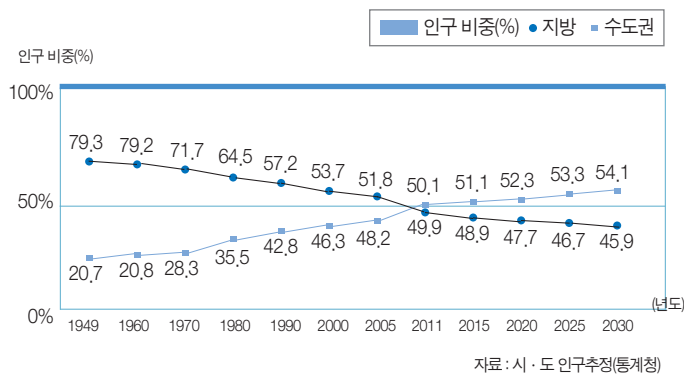
9) 중앙부처의 과도한 간섭으로 인한 복잡한 예산편성 절차로 균형발전특별회계의 설치 목적에 반해 지자체의 자율성이 오히려 축소되고 평가체계도 부처별로 분산 추진되어 지자체의 행정 부담이 가중된 측면도 있었다.

지역발전정책의 기본방향

지역발전위원회는 새 정부의 국정철학¹⁰⁾, 기존 지역발전정책의 평가, 해외 선진국의 정책동향 등을 토대로 새로운 지역발전정책의 패러다임을 ‘지역발전정책의 기본구상과 전략(2008.7.21)’을 통해 제시하였다.¹¹⁾

새로운 지역발전정책의 비전은 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조’로 설정하였으며, 이러한 비전하에 4대 정책방향을 제시하였다.

그림 1-1 ● 수도권과 비수도권의 인구비중 추계



10) 정부는 선진화를 통한 세계일류국가를 국가비전으로 설정하고 5대 국정지표하에 20대 국정전략과 100대 국정과제를 설정하였다. 100대 국정과제에는 지방분권·지방재원의 강화, 광역경제권 구축, 수도권·지방의 규제개선 및 상생발전, 녹색성장 및 신성장동력 육성, 개방형 국토공간 조성, 농어촌의 정주·산업기반 강화, 인재양성 및 과학기술역량 강화 등 지역발전 관련 정책들이 포함되어 있다.

11) 제17대 대통령직인수위원회에서는 ‘창조적 광역발전 전략(2008.1.24)’을 통해 5+2 광역경제권을 중심으로 지역경제의 경쟁력 제고와 지역 간 상생발전의 정책방향을 제시하였다. 주요전략으로 광역적 연계사업 활성화, 규제개혁·시장친화적 지역경제, 광역적 기간인프라 확충, 낙후지역의 신발전지대화, 수도권·지방의 공동발전, 분권·통합적 행·재정 제도 구축 등이다.

첫째, ‘5+2 광역경제권’을 중심으로 내국적 균형에서 탈피하여 세계화에 대응하는 경쟁력 있는 지역창조를 지향하고 있다. 둘째, 지역별 비교우위를 토대로 발전 잠재력을 적극 활용하여 차별화된 발전을 추진하고자 한다. 셋째, 지역의 자율성·책임성을 강화하여 지역이 주도하고 중앙이 지원하는 협력체계를 구축하여 하고자 한다. 넷째, 지역 간 협력과 상생발전을 촉진하기 위해 수도권과 비수도권의 발전적 분업구조를 형성하고, 지역 간의 다양한 연계·협력 사업을 활성화한다. 지역발전정책의 비전을 달성하기 위한 주요 추진전략은 전국토의 성장잠재력 극대화, 신성장동력 발굴 및 지역특화발전, 행·재정권한의 지방이양 등 분권화 촉진, 수도권·지방의 상생발전, 그리고 기존 균형발전정책의 발전적 보완이다.

이명박 정부 지역발전정책은 기존 정책과 비교할 때 몇 가지 측면에서 차별적인 강조점이 있다.¹²⁾ 첫째, 산술적 균형·지역적 안배(按配)를 지양하고 상대적·역동적 균형을 지향한다. 지나친 평등주의와 행정구역별 획일적 배분보다는 지역의 다양성과 차별성을 인정하여 성장역량을 극대화하는 역동적 지역발전을 추구 한다. 최근 선진국에서도 지역발전을 위한 정책 패러다임을 ‘균형발전’에서 지역의 ‘내생적 성장 및 경쟁력 제고’로 전환하고 있다.¹³⁾ 둘째, 중앙집권적 시혜(施惠) 방식에서 탈피하여 지방분권과 자율을 통한 지방주권(地方主權)을 강화하고자 한다. 종전의 중앙정부 주도의 상명하달식 집행방식에서 지역의 자율성과 책임성을 강화하는 분권적 지역발전으로 전환하고자 한다. 셋째, 행정구역 단위의 소규모 분산투자 방식

12) 제17대 대통령직 인수위원회에서 발표한 새 정부의 창조적 광역발전 전략(08.1.24)에서는 기존 균형발전정책과 비교하여 새 정부의 창조적 광역발전을 6가지 측면에서 차별화하고 있다. 첫째, 공공기관 분산 치중형 균형발전에서 지역경쟁력·경제살리기·균형발전을 결합한 통합적 지역발전으로 전환, 둘째, 행정구역에 고착된 지역발전방식·지역 간 소모적 경쟁에서 행정구역을 초월한 개방·협력·광역경제권방식 및 지역 간 창조적 경쟁의 활성화, 셋째, 수도권 對 지방 차원의 대립형 균형발전에서 수도권과 지방의 공동발전으로 전환, 넷째, 전국적으로 규제존치에 따른 지역민간투자 위축형 균형발전에서 지역특성을 고려한 규제개혁을 통해 민간투자 맞춤형 지역발전 유도, 다섯째, 글로벌 경쟁력에 소극적인 균형발전에서 국가개조와 국제적 프로젝트 추진 등 글로벌 경쟁력에 적극적인 지역발전으로 전환, 여섯째, 중앙주도의 형식적 지방분권에 서 지역주도의 실질적 지방분권으로 전환 등이다.

13) 영국은 1997년 신노동당 집권이후 ‘지역격차 해소’에서 ‘지역의 내생적 성장 및 기업가 정신 고취’로, 프랑스는 2003년 시라크 대통령 취임이후 과거 수도권 분산 등 ‘국토균형정책’에서 ‘대도시중심의 지역경제 경쟁력 제고’로, 일본은 2001년 고이즈미 정부 출범 이후, 과거 ‘균형발전’에서 ‘지역 간 경쟁에 의한 지역경제 활성화’로 정책방향을 전환하였다.

에서 광역적인 연계·통합을 통한 규모의 경제를 지향한다. 아울러 부처간 칸막이식 지역발전 시책들을 통합적으로 추진하여 시너지효과를 창출을 강조한다. 넷째, 소모적·모방적 지역주의에서 생산적·창조적 지역주의로 전환을 유도한다. 수도권과 비수도권의 소모적 대립관계를 생산적 상생관계로 전환하고, 타지역·타부처 따라하기식의 지역개발에서 창의와 특화에 기반한 창조적 지역개발을 촉진한다. 다섯째, 기존의 내륙 지향적 지역개발에서 대외개방형 지역개발로 전환하여 동북아 지역 간 연계·교류를 촉진하고 새로운 국가발전의 전기를 만들고자 한다.

지역발전정책의 추진전략

전 국토의 성장잠재력 극대화

전 국토의 모든 지역이 성장 잠재력을 극대화할 수 있도록 기초생활권, 광역경제

표 1-2 ● 이명박 정부의 국정지표 및 주요전략

5대 국정지표	20대 국정전략
섬기는 정부	- 알뜰하고 유능한 정부, 지방분권 확대 · 지방경제 활성화, 법과 원칙을 지키는 신뢰사회 구현, 안심하며 살 수 있는 안전한 나라
활기찬 시장경제	- 투자환경 획기적 개선, 규제 대폭 감축, 녹색성장으로 새로운 일자리 창출, 신성장동력 · 서비스산업 육성
능동적 복지	- 모든 국민을 위한 평생복지기반 마련, 맞춤형 복지 실현, 서민생활 · 주거안정, 국민 모두의 일을 통한 보람
인재대국	- 학교교육의 자율성 · 다양성 확대, 교육복지 확대, 세계적 수준 우수인재 육성, 미래를 이끌 과학기술 발전
성숙한 세계국가	- 한반도의 새로운 평화구조 구축, 국익우선, 세계기여 실용 외교수행, 굳건한 선진안보체제 구축, 품격 있고 존중받는 국가

권, 초광역개발권으로 나누어 다차원적인 지역발전정책을 추진한다.

전국 인구의 54%가 거주하는 163개 기초생활권은 대도시권 중심의 사업추진으로 지역개발의 축에서 소외되어 왔고, 그 결과, 농산어촌 및 지방 중소도시는 인구 및 소득 감소, 기초생활서비스 부족 등 총체적 어려움에 직면해 있다. 기초생활권에 대한 기존 정책들은 각 시·군의 공간적 특성 및 연계성을 살리지 못하고 동시다발적 사업 추진으로 사업효과가 크지 못했다.

기초생활권을 기본적 삶의 질이 보장된 새로운 발전지대로 육성하기 위해 정부는 5대 전략을 발표하였다(2008.12.15). 첫째, 163개 시·군을 인구·소득 및 서비스 접근성 등을 기준으로 도시형, 도농연계형, 농산어촌형 등으로 유형화하여 특성화·차별화된 개발을 추진한다. 둘째, 하드웨어 개발(도로, 건물 등)과 소프트웨어 개발(교육, 의료, 문화, 환경 등)을 병행하고 주민의 기본적 삶의 질을 향상시켜 살고 싶은 정주공간을 형성한다. 셋째, 농산어촌 및 지방 중소도시의 정주기반을 확충하여 전국 어디든지 최소한의 생활수준(National Minimum)을 보장하고, 낙후도가 심한 지역은 성장촉진지역(낙후도 상위 30%, 50개 시·군 내외)으로 지정하여 도로 등 기반시설에 대한 차등적 지원을 제공한다. 넷째, 문화관광·환경 등의 분야에서 연계·협력을 촉진하여 규모 및 범위의 경제를 실현하고, 시·군간 협력 모범사례에 대

그림 1-2 ● 이명박 정부의 지역발전정책의 기본방향

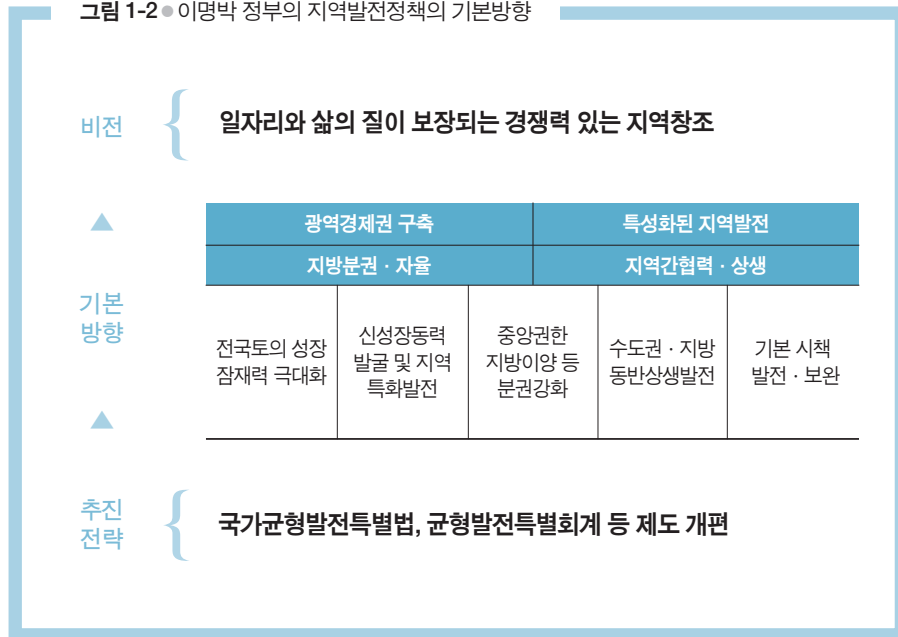


표 1-3 ● 기초생활권 유형별 추진방향

유 형	여 건	중점 개발 방향
도시형	대도시와 연계 통합 개발이 가능하거나, 자족적 발전 가능 도시지역	광역도시권 개발과 구시가지 정비
도농연계형	중심도시와 인근 농촌지역의 연계·발전이 가능한 시·군지역	중심도시와 농촌지역간 도농통합적 개발
농산어촌형	도시와 멀리 떨어진 순수한 농산어촌 지역	인접 군 지역간 통합적 연계 개발

해서는 평가를 통해 인센티브를 부여한다. 다섯째, 기초생활권 계획수립·추진 과정에서 지역의 자율성 제고를 위해 계획수립은 가급적 2곳 이상의 시장·군수가 공동으로 자율적으로 수립하되, 중앙은 계획수립 매뉴얼 등 지원역할을 수행하고, 지자체가 기초생활권 계획에 따라 자율적으로 사업을 기획·추진할 수 있도록 포괄보조금을 도입·운영한다.

‘새 정부의 창조적 광역발전전략(2008.1.24)’ 발표 이후, 광역경제권 권역 설정에 대해 여러 대안을 검토한 결과, ‘지역발전정책 기본구상과 전략(2008.7.21)’을 통해 5+2 권역을 기본 틀로 제시하였다. 지역의 역사·문화적 동질성, 지역 간 협력 용이성 등을 고려하여 인구 500만 이상의 5대 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권)과 인구 100만 규모의 비교적 독립적인 2개의 특별 광역경제권(강원권, 제주권)으로 구분하였다.

5+2 권역구분을 토대로 지역 간 연계·협력의 활성화 및 글로벌 지역경쟁력 강화를 위해 광역경제권 활성화 추진전략을 지난 2008년 9월 10일 발표하였다. 우선, 권역별로 지역발전의 모멘텀을 제공하기 위한 선도 프로젝트를 선도산업 육성·인력양성·인프라 확충의 패키지로 추진한다. 광역경제권별 선도산업을 2개 선정하여 R&D, 국제협력, 브랜드화 등 소프트웨어형 고부가가치 사업에 집중 투자하고, 선도산업과 연계한 인력양성을 위해 권역별 거점대학을 육성한다. 또한 권역별 신성장 거점의 육성 및 도로·철도·관광기반 등 인프라의 정비·확충을 추진한다. 이러한 선도 프로젝트가 원활하게 추진될 수 있도록 관련 기반을 구축할 방침인데, 개발용

표 1-4 ● 광역경제권별 경제지표(2006) 비교

구 분	면 적	인구(천명)	GRDP(조원)
수도권	11,730 (12%)	23,602 (49%)	370.0 (48%)
충청권	16,572 (17%)	4,876 (10%)	87.6 (11%)
호남권	20,629 (21%)	5,054 (10%)	72.4 (10%)
대경권	19,910 (20%)	5,170 (11%)	80.5 (10%)
동남권	12,342 (12%)	7,780 (16%)	130.8 (17%)
강원권	16,613 (17%)	1,474 (3%)	17.0 (3%)
제주권	1,848 (2%)	542 (1%)	6.6 (1%)
전국	99,644 (100%)	48,498 (100%)	767.4 (100%)

지의 확대(국가산단 추가지정, 공유수면 매립, 노후화된 산업단지 재개발 등), 지역발전을 촉진하기 위한 맞춤형 규제완화(광역경제권 핵심 사업지역을 지역특구로 지정, 민간투자 촉진을 위한 규제개선 등) 등이 제시되었다.

광역경제권 추진체계의 확립을 위해 균형발전특별법 개정을 통해 2009년 상반기에 5+2 광역경제권별 추진기구를 설치할 계획이다. 광역경제권발전위원회는 권역별 발전 비전 및 사업계획 수립, 지자체 간 연계·협력사업의 협의·조정 등의 기능을 수행하는데, 균형발전특별법 개정 전까지는 한시적으로 균형발전추진팀을 운영하고 있다.¹⁴⁾ 광역경제권발전위원회(現 광역경제권추진팀)가 수립하는 광역경제권발전계획은 5년(2009~2013) 단위의 중기적 실행계획으로 광역경제권 비전·추진전략(선도산업 육성, 인재·과학기술 진흥, 성장거점·SOC, 문화관광, 규제개선, 광역권간 연계 등), 연차별·사업별 재원투자계획 등을 담고 있다.

초광역개발권은 동아시아의 장소경쟁에 부응하여 장기적 관점에서 대외 개방형 국토의 신성장축 육성, 동·서·남·북 등 수도권과 비수도권 간의 지역갈등의 극복,

14) 광역경제권추진팀의 구성 현황을 보면, 수도권·호남권은 비상설기구이고 나머지 5개 권역은 상설기구로 운영되고 있다. 7개 광역경제권 추진팀의 전체인원은 83명이고 이중 공무원이 54%(45명), 민간전문가가 46%(38명)이며, 민간전문가는 시도발전연구원(22명), 테크노파크(14명), 산업진흥원(2명)으로 구성되어 있다.

광역경제권 간 연계·협력 활성화로 수도권에 대한 대극(對極) 형성이란 정책적 의미를 담고 있다.

초광역개발권의 활성화를 위한 추진전략으로 첫째, 주력제조업·물류·신재생에너지 등 특화산업을 중심으로 전략적 산업벨트와 국제수준의 해양관광벨트 등을 연계·융합하여 새로운 성장동력을 발굴한다. 둘째, 동·서·남해안 순환수송망 구축 및 동·서간 연계기반 확충, 국제 공항과 항만개발, TCR·TSR 등 국제철도 네트워크 등을 구축한다. 셋째, 환황해권·환동해권·한일해협권 등 인근 국가와 산업·문화·관광 등의 분야에서 교류·협력을 촉진하여 동북아의 초국경적 개발을 촉진한다. 넷째, 문화권·관광자원·유역·혁신도시 및 기업도시·R&D 특구 및 테크노폴리스 등 기존 공유자원의 초광역적 연계 개발을 통해 상생발전을 촉진한다. 권역

표 1-5 ● 초광역개발권의 비전 및 개발방향

개 발 권	비 전	개발방향
남해안 선벨트	동북아 해양관광물류 경제중심지건설	- 항만·물류사업과 국제무역·금융거점 구축 - 남서권 글로벌 관광레저 도시 조성 - 물류·산업·휴양 복합거점 개발 - 남해안크루즈 등 선벨트통합문화관광권 개발
서해안 신산업벨트	국제물류비즈니스 신산업의 융합산업 벨트구축	- 동북아 국제비즈니스 및 물류거점 구축 - 환황해 첨단산업·고부가가치 신산업도시 육성 - 해양생태 체험형 복합레저 관광거점 구축
동해안 에너지·관광벨트	에너지산업 클러스터구축 및 관광핵심거점 육성	- 에너지 클러스터 및 기간산업 거점 구축 - 해양자원·에너지 자원확보 전진기지 구축 - 환동해권 관광·레저거점, 해양Bio산업클러스터 육성
남북교류접경벨트	한반도 평화정착과 남북교류 거점지대로 육성	- 남북 교류협력단지 조성 - 비무장지대 생태자원 보전 및 녹색관광 육성 - 통일대비 접경지역 개발촉진·지역경제 활성화
내륙특화벨트	해안내륙의 연계를 위한 특성화된 개발거점 육성	- 기업·혁신도시·R&D거점 연계 첨단벨트 구축 - 초광역 문화권·유역권, 물관리 등 공동 개발 - 백두대간 등 청정환경 활용한 녹색성장벨트 등

설정은 한반도의 지경학적 특성을 고려하여 대외개방형 4대 벨트를 중심으로 내륙벨트 등도 검토·추진할 계획이다. 초광역권 개발을 촉진하기 위해서는 기업투자예 장애가 되는 규제(예: 국립공원구역 조정 등)의 개선, 계획수립·사업추진절차의 간소화, 초광역개발협의체 구성(중앙부처, 해당 시도), 중앙·지방·지역전문가가 참여하는 협력적 거버넌스체계의 구축이 요구되고 있다.

신성장동력 발굴을 통한 지역특화발전

기존 지역산업정책의 문제점으로 시·도단위 중심의 개별적 사업추진으로 인한 효율성 저하, 사업 중복으로 한정된 재원의 분산(바이오는 10개 시·도, 자동차는 5개 시·도에 중복), 시설·장비 등 하드웨어 구축에 치중하여 지역의 운영경비 부담가중, 기업 활동을 촉진하는 R&D·인력양성·마케팅 등 기업지원 미흡 등이 지적되어 왔다.

지역에 새로운 성장동력을 창출하기 위해 광역경제권별로 2개 신성장 선도산업을 육성하여 지속적인 성장과 일자리를 창출하는 대표산업으로 육성할 계획이다. R&D·생산·판매에 이르는 전·후방산업의 동반발전을 통해 권역내 부가가치 창출을 극대화하고 세계시장과의 글로벌 경쟁력 강화를 지향하고 있다.

표 1-6 ● 지역산업 진흥정책의 변화

구분	지역산업 진흥(기존)	→	광역권 산업 육성(신규)
대상지역	시·도단위, 분산투자		5+2 광역경제권, 선택·집중
지원산업	시·도별 4개, 유사·중복		권역별 1~2개, 특화분야
사업내용	센터 등 H/W + S/W		R&D, 기업지원 등 S/W

2008년 9월 10일 광역경제권 활성화 전략을 통해 정부는 광역경제권별 신성장 선도산업의 발전방안을 제시하였고, 지역과 협의를 통해 권역별 선도산업을 2008년 12월에 발표하였다. 권역별 선도산업을 보면, 수도권은 지식정보산업, 충청권은 의약바이오와 New IT, 호남권은 신재생에너지와 친환경 부품소재, 대경권은 그린에

표 1-7 ● 광역권 선도산업 및 거점대학 지원계획

(단위:억원)

구 분	2009	2010	2011	2012
합계	2,517	3,500	4,500	6,000
· 광역권 선도산업 육성	2,017	3,000	4,000	5,000
· 광역권 거점대학 육성	500	500	500	1,000

너지와 IT 융·복합, 동남권은 수송기계와 융합부품소재, 강원권은 의료융합과 의료관광, 제주권은 물산업과 관광레저이다. 광역권 선도산업과 연계하여 권역별 1~2개 거점대학을 지정하고 해당분야의 인력양성을 추진할 계획이다. 이를 위해 광역·지역발전특별회계(옛 균형발전특별회계)를 통해 향후 5년간 2조 3천억을 지원할 계획이다.

또한 시도의 기존 전략산업은 상호연계·융합을 통한 新산업으로의 발전을 유도하고(예: 제조업+IT, 바이오+의료기기+의료서비스 등), 광역경제권별 특화 유망산업을 중심으로 광역클러스터(예: 충청권 바이오, 동남권 자동차 등)의 구축에 정책적 관심을 기울이고 있다.

행·재정 권한의 지방이양 확대 등 지방분권 강화

지방분권의 강화를 통해 지방이 주도적으로 지역발전을 기획·추진하고 중앙은 이를 협력·지원하는 새로운 발전체계를 구축할 계획이다.

지방분권을 촉진하기 위해 집행적 성격이 강한 특별지방행정기관의 지방 이양을 추진하고 있다. 중앙정부가 소속 지방행정기관을 통하여 업무를 수행함으로써 해당 분야에 대한 지방의 자치역량을 저해하고, 기능중복에 따른 인력 및 예산낭비 등 비효율적인 측면이 제기되어 왔다. 중앙은 정책적·광역적 기능을 수행하고, 현지성이 높은 집행적 기능은 지방으로 이관한다는 원칙하에 총 21개 중앙부처 소속 4,579개 특별지방행정기관 중 지방이관 검토대상으로 8개 지방청 201개 기관을 선정·검토하였다. 1단계로 국도하천, 해양항만, 식의약품 3개 분야에 대해 지방이관을 결정하였고, 나머지 5개 분야는 합의를 통해 단계적으로 추진할 계획이다. 이와 함께, 지

자체의 조직·인사권을 조례를 통한 자율 결정(예: 자치단체 직종·직급별 정원 책정권, 시·군·구의 한시지구·사업소 설치 협의권 등), 시범사업을 통한 시·군·구 자치경찰제 도입, 지방교육자치 내실화(예: 장학지도 실시권, 학교평가권 등) 등 각종 중앙행정 권한의 지방이양을 검토·추진하고 있다.

또한, 계획수립 권한을 지방으로 이관하여 지역주도의 계획수립을 유도하고있다. 기초생활권 계획은 가급적 2곳 이상의 시장·군수가, 광역경제권발전계획은 광역경제권발전위원회(광역경제권추진팀)가 자율적으로 계획을 수립하고, 중앙은 계획수립 매뉴얼 제공 등 지원기능을 수행하도록 하고 있다. 또한 기존의 도시계획·지역개발 관련 각종 인허가권의 지방이양(예: 특별시·광역시 도시기본계획 승인권 등)도 추진하고 있다.

표 1-8 ● 지방이관 대상인 특별지방행정기관

기 관 명	정비대상기관	인 원
8개 지방청	201개 기관	11,130 명
지방중소기업청	지방청(11)	372 명
지방국토관리청	지방청(5), 사무소(18), 출장소(10)	1,465 명
지방노동청	지방청(6), 지청(40)	4,808 명
지방해양항만청	지방청(11), 해양사무소 등(5)	1,456 명
지방환경청	지방청(8), 출장소(8)	823 명
지방식품의약품안전청	지방청(6), 수입식품검사소(7)	630 명
지방보훈청	지방청(5), 보훈지청(19)	830 명
지방 산림청	지방청(5), 국유림관리소(27)	746 명

지방재정의 자율성 및 재정기반 강화를 위해 포괄보조금 및 재정인센티브를 도입할 계획이다. 포괄보조금은 지자체가 기초생활권 계획에 따라 직접 예산사업을 설계할 수 있도록 재정적 자율성을 부여하는 제도로써, 현행 200여 개 기초생활권 관련 사업은 7개 정책군 21개 포괄보조금 사업으로 통합·단순화하여 운영된다. 한편,

기업유치 등 지역발전을 위한 지자체의 노력이 지자체 재정여건 개선으로 연계될 수 있도록 지역발전 인센티브를 도입할 계획인데, 지자체의 기업유치 노력으로 법인세·부가세가 전국 평균증가율을 초과하여 징수되는 경우 세수 증가분의 일정비율이 해당 지자체로 환원된다.¹⁵⁾ 또한 지방재정기반의 확충을 위해 지방 교부세·교부금 제도의 개편, 수도권 규제합리화에 따른 개발이익의 지방발전 재원으로 활용(기금 신설 또는 특별회계 활용 등), 2010년까지 지방소득세·소비세 도입, 지방세율·과세대상의 지자체 자율결정(조례제정) 등이 검토되고 있다.

수도권과 지방의 상생발전

수도권과 지방의 이분법적 갈등관계를 지양하고 미래지향적 상생발전을 유도하기 위해 정부는 선(先) 지방발전 - 후(後) 수도권 규제합리화의 정책기조를 유지하고 있다. 이는 수도권 규제합리화와 지방발전정책의 효과 사이에 발생하는 시차의 교정, 지방 우선 육성전략을 통한 수도권과 지방의 순기능적 분업구조의 구축을 위해 필요한 것으로 판단된다.

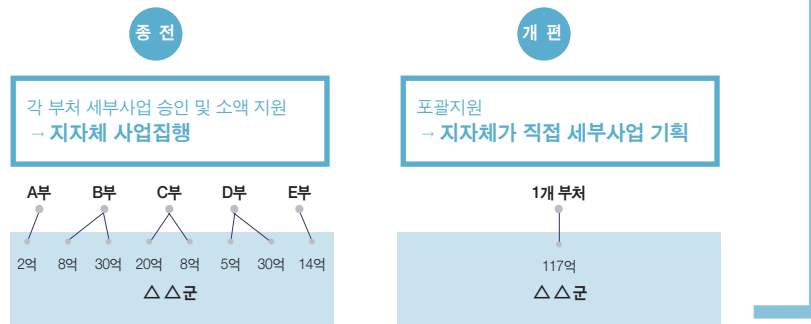
정부는 지역발전정책 기본구상(2008.7.21), 광역경제권 활성화 전략(2008.9.10),

경제난국 극복 종합대책(2008.11.3), 지역발전정책 추진현황과 과제(2008.12.15) 등을 통해 지방의 자립적 특화발전을 촉진하기 위한 다양한 정책 등을 제시하였다. 기업의 지방이전을 촉진하기 위해 기업맞춤형 입지 공급(예: 이전기업의 토지개발권한 확대 등), 지방이전 보조금 확대(이전기업의 입지비용 지원을 50% → 70%로 확대, 보조금 예산을 2008년 435억 원에서 2009년 870억 원으로 증액), 법인세 등 감면혜택 일몰 연장(2008년 → 2011년), 지방기업 창업투자보조금 지원 확대(신규투자액의 10%, 3년에 3회 분할 지급 → 신규투자액의 15%, 2년에 2회 분할 지급), 신규고용 보조금 인상(1인당 한도 상향 및 서비스업 포함) 등을 추진할 계획이다. 아울러 지방의 산업단지 공급 확대를 위해 국가산업단지(대구, 구미, 포항, 광주·전남, 서천)의 신규 지정(2009년), 자유무역지역의 신규 지정(김제, 울산, 포항항) 및 확대(부산항, 광양항, 마산), 지방의 노후산업단지 내 기반시설 정비·확충 등을 추진한다.

광역경제권 활성화를 통한 지역의 특화발전을 촉진하기 위해 30개 선도프로젝트(광역 SOC, 성장거점 육성 등)의 국책사업화 추진(2009~2013년, 50조 원), 권역별 신성장 선도산업 육성(2008~2012년, 5조 5천억 원) 및 인력양성 거점대학 육성(2009~2013년, 5천억 원) 등을 패키지로 추진하고 있다. 경제난국 극복 종합대책에는 지방경제 활성화를 위해 기반시설 투자(4조 6천억 원)의 90%를 지방에 집중, 중부세 개편에 따른 지방재정 감소분 지원(1조 9천억 원), 임시투자세액공제율의 수도권(5%)과 지방(10%)의 차등화, 지방 중소기업에 대한 시설투자·기술사업화 자금 융자제도 도입(2009년, 4천억원) 등을 포함하고 있다.

수도권 규제의 경우, 기업 활동 및 국민생활에 장애로 작용하는 불필요한 규제에 대해서는 합리적으로 개선할 필요가 있다. 2008년 10월 30일 발표된 국토이용의 효율화 방안에 포함된 수도권 규제합리화의 주요 내용은 수도권 내 권역구분 및 공장총량제 등 법률이 정한 기본 틀은 유지하면서 시행령이 정하고 있는 첨단업종 공장의 증설 규모(성장관리권역 내 공업지역은 첨단업종 증설제한 폐지 및 기타지역은 200% 이내 증설 허용, 과밀억제권역 내 공업지역은 첨단업종 200% 이내 증설 및 기타지역은 100% 이내 증설 허용), 수도권 산업단지내 공장입지 규제(계획적 관리가 가능한 산업단지는 신설·증설·이전 규제 폐지), 자연보전권역의 규제방식(입지규

그림 1-3 ● 포괄보조금 도입과 사업추진방식 개편



15) 인센티브는 광역·지역발전특별회계의 시·도 자율편성의 한도를 추가하는 방식으로 배분하여 지자체가 원하는 사업을 선택하도록 할 계획이다.

제 중심에서 총량제·배출규제 중심으로 전환) 등의 개선이다. 수도권 규제 합리화는 수도권과 지방이 특화된 경쟁력을 바탕으로 상생발전한다는 원칙하에 수도권 공장입지규제의 완화 시기·방법 등은 규제완화의 파급효과 분석 등을 토대로 관계주체간의 합의를 토대로 추진할 필요가 있다. 한편, 수도권 규제 합리화로 인한 개발이익의 지방이전은 지방재정조정제도 전반적 개편작업과 연계하여 종합적인 검토를 한 이후, 2010년부터 추진할 계획이다.

표 1-9 ● 행정부 출범 이후 발표된 주요 지방발전정책

정책내용	비 고
지역발전정책 기본구상과 전략	균형발전위원회, 08.7.21
재정·세제 지원 및 규제개혁 방안	기획재정부, 08.7.21
지방의 기업유치 및 투자 활성화 방안	지식경제부, 08.7.21
지방분권 및 지역갈등사업 협력 원활화 방안	행정안전부, 08.7.21
지역성장거점 육성과 광역인프라 구축방안	국토해양부, 08.7.21
광역경제권 활성화 전략	균형발전위원회, 08.9.10
광역경제권 선도프로젝트 추진방안	기재부·국해부, 08.9.10
광역경제권 신성장 선도산업 발전방안	지식경제부, 08.9.10
광역경제권 인력양성 지원방안	교육과학기술부, 08.9.10
광역경제권 활성화를 위한 지역발전기반 구축방안	국해부·기재부 등, 08.9.10
경제난국 극복 종합대책	기재부·지경부 등, 08.11.3
지역발전정책 추진현황과 과제(2단계 지역발전정책)	균형발전위원회, 08.12.15
지역경제활성화 대책	기획재정부, 08.12.15
4대강 살리기 프로젝트	국토해양부, 08.12.15
농어촌 정주여건 개선 및 산업 활성화 방안	농림수산식품부, 08.12.15
지역 의료·복지서비스 확대방안	보건복지가족부, 08.12.15
문화향유 기회 확대를 통한 지역문화 발전방안	문화체육관광부, 08.12.15
지역 환경서비스 제고방안	환경부, 08.12.15

행정중심복합도시, 혁신도시 등 기존시책의 발전적 보완

참여정부에서 추진하던 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시는 광역경제권의 발전을 선도할 성장거점으로 육성할 계획이다. 성장거점의 자족성 및 발전 역량을

강화하기 위해 우선 해당 권역에 특화된 강점을 살릴 수 있는 기능을 유치·집적시키고, 정주여건을 획기적으로 개선할 필요가 있다. 둘째, 거점과 주변지역, 거점 간에 연계를 강화하여 다핵구조 형성을 촉진하고, 권역 내·권역 간의 연계를 촉진하는 광역도로·철도망·국제공항·항만을 확충하도록 한다. 셋째, 세계적 연구기능과 외국인투자 유치, 컨벤션 등 국제교류시설 확충 등으로 글로벌 교류·경쟁의 거점으로 육성한다.

행정중심복합도시 2007년까지 개발계획(2006년 11월) 등 각종 공간계획을 수립하고 2007년 7월 착공 이후 사업이 추진 중에 있다. 조기에 자족적인 성장거점이 되도록 첨단기업·연구소·우수대학·비즈니스 지원기능의 유치, 최고의 정주여건을 갖춘 삶의 질 표본도시로 조성, 국제화를 위한 해외기업·연구소·국제기구 유치가 요구된다. 혁신도시를 지역의 혁신거점으로 육성하기 위해 고품격의 살기좋은 도시로 조성하여 인구유입 촉진, 산업기능을 보장하여 산·학·연 클러스터의 활성화, 혁신도시와 주변도시의 연계를 통한 시너지 창출, 그리고 공기업 선진화 계획에 따른 영향 최소화 방안 등을 마련할 필요가 있다. 6개 시범사업으로 추진 중인 기업도시 6개(2007년10월), 충주(2008년 7월), 원주(2008년 9월)가 착공되었고 무주, 무안, 영암·해남은 환경·보상 문제 등으로 사업이 지연되고 있다. 기업도시의 활성화를 위해 입주기업에 대한 법인세 감면 확대, 시행자의 자회사 사용분을 토지 직접사용분으로 인정, 지방으로 이전하는 기업 또는 기업군이 기업도시를 건설할 경우 인센티브 추가 제공, 교육 등 정주여건 개선, 주변의 산업단지 등과 연계한 광역 성장 벨트 구축 등을 추진할 필요가 있다.

참고문헌

- 이원섭, 2007, “국가균형발전을 위한 초광역경제권 구상”, 국가균형발전위원회, 국가균형발전정책의 이론과 실천.
- 한국농촌경제연구원, 2008, 지역균형발전정책의 새로운 도전과 구상.