

글. 김영수
산업연구원 연구위원



광역경제권의 필요성과 정책방향

from Regions to the Global

광역경제권의 핵심은 그동안 광역시와 광역도 간에 분절되었던 경제·산업적 연계관계를 복원하여 지식의 창출-확산-활용 시스템을 활성화하고, 광역경제권 단위의 핵심산업군을 중심으로 경쟁력 있는 산업클러스터를 육성하는 것에 있다. 이 과정에서 그동안 시·도 단위로 추진되었던 여러 사업과 자원을 광역경제권 단위로 확대하여 기능을 특화하고 연계를 강화함으로써 성과를 극대화하도록 한다.

광역경제권의 필요성

광역경제권의 경제·산업적 배경

광역권은 국토계획의 오랜 주제로서 제1차 국토계획(1972~1981)에서는 4대권 8중권, 제3차 국토계획(1992~2001)에서는 9개 지역경제권, 제4차 국토계획(2000~2020)에서는 10개 광역권을 설정한 바 있다. 기존의 시·도 및 시·군·구와 같은 행정구역 이외에 광역권과 같은 계획지역을 별도로 설정하는 이유는 개별 행정구역을 초월하여 이들간 연계 및 협력이 불가피한 부문이 있기 때문이다. 가령 교통, 상하수도, 폐기물처리시설 등의 공공서비스 공급과 도로, 철도, 공항 등 광역 SOC의 설치 등이 대표적이다.

국토계획에서 오래전부터 논의되어온 고전적인 주제가 최근에 다시 관심을 받고 있는 것은 무엇 때문인가? 이는 물론 이명박 정부가 지역정책의 핵심적 틀로서 광역경제권을 제시하고 있는 것에 연유하지만, 신정부의 광역경제권 정책에는 매우 중요한 경제·산업적 배경이 존재한다.

첫째는 세계화와 지방화의 동시 진행이다. 국경을 초월하는 초국적 기업과 상

표 2-1 ● 국토계획에서의 공간적 단위

제 1차 국토계획 (1972~1981)	제 2차 국토계획 (1982~1991)	제 3차 국토계획 (1992~2001)	제 4차 국토계획 (2000~2020)	제 4차 국토계획 수정 (2004~2020)
4대권, 8중권, 17소권	28개 지역경제권	9개 지역경제권	10개 광역권 6개 국토축	7+1 경제권역

품 및 노동의 국제적 이동의 확대를 특징으로 하는 세계화가 진전되면서 국민국가의 영토고권이 점차 위축되고 지역이 새로운 경제활동의 단위이자 주체로 등장하고 있다. 이에 따라 기존의 국가 단위 경쟁을 뛰어넘어 지역 및 기업 단위 경쟁이 확대되고, 경제·산업 분야에서 국민국가의 역할이 상대적으로 약화하면서 지역의 산업정책적 역할이 중시되고 있다.¹⁾ 개별 지역들은 지역발전을 위한 산업육성에서 자신의 역할을 강화하는 한편, 세계적인 지역 간 경쟁구도에서 경쟁력을 확보하기 위해 행정구역의 틀 안에만 머무르지 않고 인접 지역 간 연계 및 협력을 통해 규모의 경제를 확보하려는 움직임이 활발해지고 있다.

광역경제권의 두 번째 경제·산업적 배경은 1990년대 이후 지식기반경제로 전환되고 있는 점을 들 수 있다. 지식기반경제로의 전환과 함께 암묵적 지식의 공식적·비공식적 유통을 통한 혁신의 창출과 확산에서 지역의 역할과 중요성이 더욱 커지고 있다. 지식기반경제의 핵심은 지식의 창출-확산-활용 시스템을 얼마나 효율적으로 잘 갖추는가에 있다.

지역의 혁신시스템은 혁신자원의 집적, 지역의 특화된 산업과의 유기적 연계, 혁신을 활성화하는 사회적·문화적·제도적 기반 등이 어우러져 형성되지만, 혁신시스템이 잘 작동할 수 있는 적정 공간단위를 잘 설정하는 것도 중요하다. 혁신체계의 구축을 위해서는 일정정도의 임계규모를 확보할 필요가 있는데, 이를 고려하지 않

고 행정구역 단위로만 접근하게 되면 임계규모를 확보하지 못하거나 일부 혁신자원의 경우 중복·과잉에 따른 비효율을 낳을 수도 있다.

또한 지역의 혁신시스템이 잘 구축되기 위해서는 기능적으로 계층화된 지역 간의 연계와 협력이 필요하다. 일반적으로 지식의 창출은 대학, 연구소, 기업의 본사가 입지하는 대도시 지역에서 이루어지고, 지식의 활용은 제조업체와 1차산업이 입지해 있는 인접지역(광역도)에서 많이 이루어진다. 따라서 지식의 창출-확산-활용 시스템이 잘 작동할 수 있기 위해서는 도시와 인접지역 간에 긴밀한 연계가 필요하다.

셋째, 최근의 산업발전 트렌드는 제조업과 서비스업의 융합, 기술의 복합화와 융합화가 진전되고 있다는 점이다. 제조업과 서비스업의 융합화로 도시의 서비스산업과 인접지역의 제조업 간 유기적 연계가 더욱 더 필요하게 되고 있다. 입지요인 측면에서는 넓은 부지, 저렴한 토지가격과 같은 전통적 요인보다 고급인력과 정보의 확보 용이성과 같은 도시적 요인의 중요성이 커지고 있다.

특히, 기술의 융합화 추세에 뒤떨어지지 않기 위해서는 다양한 학제 간 연구가 강화되어야 하고, 다양한 산업, 업종, 기술 간의 연계가 잘 이루어질 수 있는 환경이 중요하다. 21세기형 발전을 위해서는 특정 기능, 특정 산업 중심의 특화보다는 다양성을 확보하고, 다양한 학문, 산업, 기술 간의 연계를 강화하는 것이 필수적이다. 이러한 산업발전의 트렌드에 비추어볼 때 도시와 인접 지역 간, 또한 기능적으로 특화된 지역들 상호 간에 유기적으로 연계하고 필요한 부문에서는 적극적으로 협력할 필요성이 어느 때보다도 커지고 있는 것이다.

광역경제권의 네 번째 경제·산업적 배경은 경쟁력 있는 산업클러스터의 육성이 지역산업의 지속가능한 발전에 핵심으로 되고 있다는 점이다. 세계화의 진전과 함께 글로벌 생산네트워크형 산업발전 모델이 확산되고 있다.

글로벌 네트워크형 산업모델이란 R&D, 제조, 마케팅 등 기업활동을 구성하는 가치사슬을 분할하여 글로벌 관점의 최적지에서 사업활동을 수행하는 모델이다.²⁾ 이

1) 최근 세계적 규모의 금융위기를 기회로 국민국가 단위의 규제와 거시경제정책의 역할이 강화되는 추세로 나아갈 전망이다. 그러나 세계화와 지방화의 동시 진행이라는 큰 추세가 뒤바뀌지는 않을 것이다. 기존의 신자유주의적 국가 역할에 비해 중앙정부의 기능과 역할이 강화되는 추세로 나아가더라도, 세계적 차원의 무역 확대, 최적의 입지를 찾아 전세계적 규모로 움직이는 다국적기업의 해외투자, 더 좋은 일 자리를 찾아다니는 인력의 국제적 이동 등은 지속될 것이기 때문이다.

2) 글로벌 네트워크형 산업모델에서는 부품과 생산은 물론 연구개발과 사후서비스까지 핵심역량을 제외한 가치사슬의 모든 부문을 외부에 위임한다. 과거의 OEM 방식과 달리 세계 각지의 자원활용이 주목적이고, 배치지역도 개도국 위주에서 전세제로 확대되고 있다.

러한 상황은 지역기업에 위기와 기회를 동시에 제공한다. 지역 내 하청계열화 속에 안주하던 기업에게는 위기상황이지만, 동시에 제품경쟁력을 갖추면 전세계 시장을 대상으로 비즈니스를 전개할 수 있는 기회이기도 하다.

글로벌 경쟁에 노출된 지역기업들은 전문화와 혁신의 강화로 대응하고 있다. 기술혁신의 사이클이 단축되고 고객의 수요변화가 빠르며 기술개발에 더욱 더 많은 자금이 소요되는 상황에서 전문화된 중소기업의 기업들은 리스크를 일정정도 사회적으로 분담하고 혁신의 비용을 경감시켜줄 수 있는 지역의 혁신환경을 필요로 한다. 동종 및 전후방 연관 관계에 있는 기업, 대학 및 연구소, 기업지원 서비스 기관 등이 일정 공간에 집적되어 상호 유기적으로 연계되어 있는 산업클러스터가 지역기업의 생존에 매우 중요해지고 있는 것이다.

글로벌 경쟁의 강화, 산업의 융합화, 기업의 전문화와 범위의 경제 추구 등에 따라 산업클러스터의 공간적 외연은 개별 행정구역을 넘어 더욱 확대되는 추세이다. 산업의 공간적 생태계인 클러스터가 확대·발전하고, 이러한 산업의 공간적 생태계에 상응하는 효율적인 혁신체계와 산업지원체계를 갖추는 것이 지역산업의 발전에 긴요한 시기이다.

바로 이 4가지의 경제·산업적 배경, 즉 ①인접지역 간 연계와 협력을 통한 규모의 경제 확보, ②혁신시스템의 활성화, ③기능과 산업의 다양성 확보, ④산업클러스터를 통한 집적경제의 중요성 증대가 광역경제권에 기반을 둔 지역정책의 추진을 필수불가결하게 만들고 있는 것이다. 이러한 측면에서 광역경제권의 핵심은 중추도시와 인접지역(광역시도)을 경제·산업적 차원에서 협력하고 연계시키고 통합하는 것이라 할 수 있다.

기존 시·도 단위 정책추진의 한계

기존의 지역산업정책은 16개 시·도 행정구역 단위의 세분화된 지역범위 설정으로 사업추진 체계 및 사업의 비효율성 문제가 나타나고 있다. 지역은 지역산업정책의 정책대상임과 동시에 다른 한편에서는 정책의 추진주체이기도 하다. 지역정책에서 지역단위는 가장 기본적인 출발점이다. 구체적인 정책목표를 설정하고, 이를 달

성하는 데 가장 적합한 지리적 범역을 정책대상으로 하는 것은 정책의 효율성 제고를 위해 매우 중요한 전제이다.

현재 지역전략산업진흥사업을 위시한 대부분의 지역산업정책은 16개 시·도의 행정구역을 단위로 정책을 추진하고 있는데, 전략산업 육성의 지역범위로 16개 시·도 단위는 너무 협소하다. 실제로 산업클러스터의 지역적 연계범위를 보면 광역시·도 행정구역 경계를 넘어서 형성되어 있음에도 불구하고, 광역시·도별로 자기완결적인 생산체계 및 혁신체계를 구축하는 것은 국가적 차원에서 자원낭비를 초래할 우려가 크다. 광역경제권이란 2개 이상의 광역자치단체를 포괄하는 지역 간에 경제·산업적으로 형성된 경제지역을 말하는데, 광역경제권 단위의 정책추진이 이루어지지 못함으로써 16개 시·도의 행정구역 칸막이가 지역경제 및 산업의 발전에 어떠한 문제를 낳고 있는가에 대해 살펴보도록 한다.

첫째, 선출직 지방자치단체장과 지방의회로 구성된 지역은 자기 행정구역 내에서 완결형 산업생산체계를 갖추려 한다. 해당 행정구역 내에서 기초연구개발-응용기술개발-산업 생산-유통체계 등을 완비하여 산업생산의 유기적 연관관계를 극대화하고자 하는 것이다.

이를 반영하여 대전, 광주, 대구 등의 광역시는 지역경제의 현안문제로서 당해 행정구역 내에 산업용지가 부족하여 기업유치에 어려움이 있다는 점을 제기하고 있고, 주변의 광역도는 대학, 연구소, 기업지원서비스기관과 같은 지식창출기능의 확충을 중요한 현안과제로 삼고 있다. 상대적으로 산업용지가 풍부한 인접 광역도와 지식창출기능이 집적되어 있는 광역시 간의 연계·협력보다는 자기 지역에 미비한 시설과 기능을 지역 내에 갖추려는 데 역량을 집중하고 있는 것이다. 세계화시대에 자립적 발전단위로 가기 어려운 소지역 규모에서 완결형 생산체제를 지향하는 것은 비효율적이다. 지역이 가지고 있는 요소부존에 기초하여 특화하면서 지역 간 연계·협력을 통해 경쟁력 있는 지역단위를 형성하는 것이 시급한 과제인 것이다.

둘째, 행정구역의 범위를 넘어 형성되어 있는 산업클러스터(산업의 공간적 생태계)와 무관하게 대부분의 지역산업진흥정책이 광역시·도 중심으로 이루어짐으로써 지원의 사각지대 기업이 발생할 수 밖에 없다는 점도 문제이다. 16개 시·도에는

지역혁신발전5개년계획(2004~2008)에 의해 4개씩의 전략산업이 선정되어 있고, 대부분의 지역산업 지원정책은 이들 전략산업을 중심으로 이루어지고 있는데 시도별 전략산업에 해당되지 않으면 바로 인접된 지역의 동종 산업체일지라도 우선적인 지원대상에서 배제되고 있다.

이와 관련한 사례로는 경북의 경우 도내 섬유업체들이 대구 섬유산업 육성정책으로부터 배제되고 있는 점을 해결하기 위해 지방비에서 재원을 출연하여 대구와 공동으로 섬유산업 육성정책을 추진하고 있는 것을 들 수 있다. 대구·경북과 같은 자발적 협력사례도 있지만, 많은 경우에는 행정구역의 칸막이가 산업의 공간적 생태계에 맞는 효율적인 지원체제를 구축하는 데 장애요인으로 작용하고 있다.

셋째, 광역시·도 단위의 자립경제를 지향하면, 당해 지역 내 산업수요만을 고려하기 때문에 소규모 혁신지원 기관이 난립하게 되고, 규모의 경제를 확보하기 어렵다. 전국적인 단위에서 보면 사업의 중복, 지역간 과당경쟁의 문제를 야기하게 된다. 인수위의 자료에서 문제 사례로 제시한 대구와 경북의 지능형 자동차 연구센터 구축 및 무인자동차 개발사업, 의료관광사업 등의 동시 추진뿐만 아니라 소규모 혁신지원기관들의 유사 중복 사례도 많다. 한국산업기술평가원의 자료에 따르면 2007년 현재 지식경제부의 지역혁신지원기관(혁신센터, TP, 지역특화센터, 전문생산기술연구소 등)의 수는 426개소, 광역시·도당 26.6개로 나타났다. 여기에 교육과학부, 문화관광부 등의 지역 관련 사업을 포함할 경우 그 수는 더욱 늘어나 혁신지원기관 간 연계·협력의 필요성은 시급한 과제이다.

넷째, 지식기반경제의 진전에 따라 다품종 소량생산의 유연적 생산체계, 전문화된 기업 중심의 범위의 경제(아웃소싱 확대) 중시, 기업의 기술혁신 행태에서 개방성의 증대 등이 산업경쟁력에 매우 중요한 요인으로 등장하였다. 이들 요인은 모두 기업간 및 산·학·연·관의 네트워크가 얼마만큼 잘 형성되어 있는가에 따라 결정되는데, 행정구역의 칸막이는 행정구역의 범위를 넘어서는 산·학·연·관의 네트워크 형성에 장애요인으로 작용한다. 산업의 융합화, 범위의 경제 추구 등과 함께 산업클러스터의 외연은 더욱 확대되는 추세임에 비해 행정구역간 네트워크 및 연계·협력은 이러한 기반으로부터의 요구수준을 따라가기에는 한참 미흡한 수준인 것이다.

이러한 4가지 문제점들은 모두 행정구역의 칸막이가 중앙정부의 지역산업 육성을 위한 제반 지원책의 비효율을 초래하고 성과를 높이는 데 장애요인으로 작용하고 있음을 보여준다. 현행의 지역산업정책에서 광역시·도간 연계와 협력이 부족한 것은 지자체 상호간 연계·협력 의지가 부족하고, 모든 예산이 행정권역별로 배분되며, 지방비 투자사업에 대해 성과가 어느 지역으로 귀속되는가도 감안하지 않을 수 없는 현실에 기인한다. 또한 단위사업별 칸막이식으로 사업이 수행되고, 초광역차원의 산업별 협의체가 구축되어 있지 못하며, 관련 정책프로그램도 미비한 데 주요 원인이 있다.

그러나 이러한 문제점의 지적이 그동안 추진되어 온 광역시·도 단위의 지역산업 육성정책의 성과가 미흡했다는 것을 의미하는 것은 아니다. 수도권을 제외한 13개 시·도에서 추진한 지역산업진흥사업은 그 자체로 많은 성과를 거두었고, 광역시·도 단위로 추진해야 할 필요성도 분명하였다. 지역자율에 입각한 지역산업 육성의 초기 단계에 특정 지역의 입지가 불가피한 혁신관련 인프라시설을 확충하고, 지역의 자원과 잠재력을 동원하여 집중적으로 투자하며, 여러 가지 사업들을 효율적으로 집행하기 위해서는 행정력이 뒷받침 된 광역시·도 단위의 사업 추진이 필요하다.

광역시·도는 지역산업 육성정책을 끌고 가는 주체이며, 행정구역 개편이 이루어지기 전까지는 여전히 지역산업 육성에서 가장 중요한 역할을 수행해야 한다. 다만, 현재는 광역경제권을 필요로 하는 경제·산업적 배경의 등장과 함께 그간의 사업 성과를 바탕으로 인접 시·도간 연계·협력을 강화할 필요성이 강하게 대두되고 있는 시점이다. 광역시·도가 지역산업 육성에서 여전히 중요한 주체이지만, 여기에 광역경제권 간의 연계·협력을 강화하도록 유도함으로써 지역산업정책을 창조형·혁신형의 방향으로 나아가게 하는 것이 광역경제권 정책의 핵심인 것이다.

광역경제권 정책의 목표와 추진전략

광역경제권의 정책적 의의

광역경제권은 기존의 행정구역별로 분절적으로 추진되던 지역정책을 지역경제권

과 산업의 지역생태계인 클러스터에 맞게 시·도간에 연계·협력을 강화하고 지역 차원에서 규모의 경제를 확보하여 세계적 경쟁환경에 대응하기 위한 것이다. 보다 간명하게 이야기하면 16개 광역시·도 단위의 지역구분을 5+2의 7대 광역경제권으로 묶은 것이라고 할 수 있다. 그런데 이렇게 지역구분을 16개에서 7개로 축소한다는 단순한 사실 속에는 매우 중요한 정책적 의미를 담고 있다.

(1) 지역산업정책의 목표 및 기초의 변화

광역경제권 중심의 지역산업정책은 정책의 기초 및 목표에서 중요한 변화를 내포한다. 광역경제권 단위의 접근은 기존의 시·도 행정구역 중심의 자립적 발전을 지향하던 것에서 광역경제권을 세계적 경쟁거점으로 육성하는 것으로 정책목표가 변화하였음을 의미한다. 기존의 행정구역 중심의 소지역간 경쟁에서 탈피하여 광역경제권 수준에서 지역의 역량을 결집하여 규모의 경제성을 확보하고 이를 통해 세계경제 내에서 해외의 경쟁거점과 경쟁하려는 것이다.

또한 광역경제권은 기존의 형평성과 지역 간 발전 격차 완화를 강조하던 것에서 효율성과 지역의 경쟁력을 강조하는 것으로 정책기조가 변화하는 것을 의미한다.

(2) 지역산업 육성정책의 추진방식과 사업내용의 변화

광역경제권은 지역산업 육성정책의 추진방식과 사업내용에서도 중요한 변화를 가져올 것이다. 먼저 기존의 시·도별로 따로 따로 사업을 추진하던 것에서 시·도 간 협력 및 공동 사업을 활성화하는 것으로 변화한다. 사업내용에서는 특정 지역의 입지가 불가피한 특화센터 등의 혁신지원 인프라시설을 확충하는 것에서 특정 지역에 입지하지 않아도 되는 기술개발, 인력양성, 기업지원서비스 등의 소프트웨어적 성격의 사업이 중심을 이루게 된다. 또한 기존에 지역 내 산업혁신과 관련한 주요시설이 취약한 점을 보완하기 위해 새로운 시설과 기관을 설립하는 데 중점을 두었다면, 광역경제권 정책에서는 기 설치된 혁신지원시설과 기관간의 기능 분담과 상호 연계를 강조하게 된다. 산업 측면에서는 기존의 제조업 중심의 전략산업 육성 사업에서 벗어나 중추도시의 지식서비스산업 육성과 연계한 사업이 확대될 것이다.

(3) 산업-R&D-인력 등 정책부문간 연계의 강화

광역경제권 정책은 지역 간 분절을 극복하기 위해 공간적 차원에서의 연계·협력을 강조할 뿐만 아니라 정책부문간 또는 중앙부처간 정책의 분절 또는 연계의 미흡을 지양하고 광역경제권 단위에서 유관 정책 간 통합과 연계를 강화하는 방향으로 진행될 것임을 의미한다. 기존에 중앙부처에서 개별 시·도로 직접 연결되던 사업추진체계에서 중간에 광역경제권을 거쳐 시·도 단위에서 집행되는 체계로 변화됨에 따라 광역경제권 차원에서 산업정책, R&D정책, 교육·인력정책, SOC정책 등간의 연계성을 강화할 수 있는 틀이 마련될 수 있을 것으로 보인다.

(4) 다양한 성장거점들 간의 연계를 통한 효율화

참여정부 시기에 적극적으로 추진되었던 혁신도시³⁾와 기업도시는 13개 시·도에 걸쳐 분산 배치되고, 높은 조성원가와 관련 기업 및 종사자 가족의 동반이전 부족 등으로 자족도시로의 발전에 제약을 받고 있다. 특히, 혁신도시는 이전대상 공공기관의 선진화 작업 등으로 혁신도시 건설의 전체적인 틀에 상당한 정도의 조정이 불가피한 상황이다. 혁신도시의 문제를 혁신도시만으로 해결하려는 것은 한계가 있다.⁴⁾ 광역경제권 단위에서 지역발전 관련 다른 정책수단들과 연계해서 패키지형으로 종합적으로 접근할 필요가 있다. 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역, 신규 성장거점 추진사업(예: 국제과학비즈니스벨트) 등을 광역적으로 연계하여 기능별 역할분담을 통해 중복·분산 투자를 줄이고 사업 간 시너지효과를 창출하도록 해야 한다. 혁신도시, 기업도시 등을 인근의 산업단지, 대학, 특화센터 등과 연계하여 광역적 클러스터 구축의 핵심 요소로 활용하고, 각 성장거점의 기업 경쟁력을 강화하는 지원프로그램을 광역적으로 운영한다.

3) 혁신도시는 광주·전남(나주), 경북(김천), 경남(진주), 강원(원주), 전북(전주·익산), 제주, 충북(진천·음성), 울산, 대구, 부산의 10개를 조성하는 것으로 되어 있다. 비수도권의 13개 시·도에서 행정중심복합도시가 건설되는 대전과 충남을 제외한 11개 시·도에서 한 개씩 조성되는 셈이다.

4) 당초에 이전 공공기관만을 대상으로 혁신도시를 건설하고, 혁신도시만 갖고 지역간 안배를 하다보니 과도한 분산형 혁신도시를 초래하였던 점을 되돌아볼 필요가 있다. 공공기관 이전과 다른 지역발전 사업, 예를 들면 경제자유구역 지정이나 지역전략산업진흥사업 등을 같이 연계하여 패키지형으로 지역간 균형 을 고려하였으면, 11개 시도에 고루 나눠주는 형태로 가지 않을 수 있었을 것이다.

(5) 수도권과 비수도권의 관계 재설정

광역경제권 정책의 추진은 수도권과 비수도권 간의 관계에 있어 이분법적 구분에서 탈피하여 수도권도 다른 광역경제권과 마찬가지로 세계적 경쟁거점 육성 차원에서 접근하는 것으로 변화하는 것을 의미한다. 이와 관련하여 수도권과 지방의 상생발전을 위해 수도권과 지방 간의 산업연계체계를 강화하여 투자의 지역 간·산업 간 상호과급효과의 확대를 유도할 수 있을 것이다. 가령 수도권과 지방에 걸쳐 광역 클러스터가 조성되어 있는 산업(예: 경기-충청의 IT)이나 수도권과 지방간 상호 과급효과가 큰 분야에 투자를 확대하는 방안을 들 수 있다.

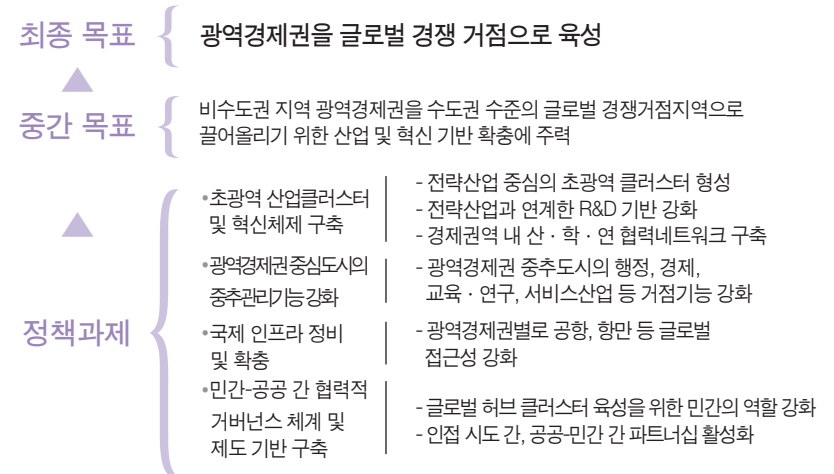
수도권과 지방에 병행투자가 이루어지도록 제도적 여건을 조성하는 것도 고려할 수 있다. 지방투자를 전제로 한 대기업의 수도권 투자 허용 또는 수도권 공장설립 권리매매 제도(권리는 국가소유)를 도입하여 대기업의 수도권 공장설립을 자유롭게 하되, 매매 대금으로 기금을 조성하여 그 재원으로 지방 투자(산단 조성을 통한 임대)에 활용하는 것을 들 수 있다.

광역경제권 정책의 목표와 추진전략

앞에서 우리는 소지역 단위의 자기 완결적 경제·산업 체계를 지향하는 것에서 벗어나 대도시와 인접지역 간의 유기적 연계가 필요하게 된 배경을 경제·산업 측면에서의 환경 변화와 행정구역의 칸막이에 따른 지역산업정책의 비효율의 측면에서 살펴보았다. 그러나 행정구역 고착에 따른 문제점의 지적이 그동안 추진되어 온 광역시·도 단위의 지역산업 육성정책의 성과가 미흡했다는 것을 의미하는 것은 아니다. 수도권을 제외한 13개 시·도에서 추진한 지역산업 육성정책은 그 자체로 많은 성과를 거두었고, 광역시·도 단위로 추진해야 할 필요성도 분명하였다.

지역의 산업 육성을 위한 물리적 기반을 구축하는 과정에서는 지방자치단체의 주도적 역할이 매우 중요하다. 광역시·도 지자체는 지역산업 육성정책을 끌고 가는 주체이며, 행정구역 개편이 이루어지기 전까지는 여전히 지역산업 육성에서 가장 중요한 역할을 수행해야 한다. 다만, 현재는 광역경제권을 필요로 하는 경제·산업적 배경의 등장과 함께 그간의 사업 성과를 바탕으로 인접 시·도 간 연계·협력을 강화할

그림 2-1 ● 광역경제권 정책의 목표와 정책과제



필요성이 강하게 대두되고 있는 시점이다. 광역시·도가 지역산업 육성에서 여전히 중요한 주체이지만, 여기에 광역경제권 단위에서 관련 시·도간의 연계·협력을 강화하도록 유도함으로써 시·도 단위 정책 추진에 따른 한계와 문제점을 보완하는 것이 광역경제권 정책의 단기적 핵심이다. 그리고 여기에서 더 나아가 앞에서 언급한 광역경제권의 정책적 의의를 구현해나가면서 지역산업정책을 혁신형·창조형으로 전환하는 것이 광역경제권 정책의 중장기적 핵심이다.

광역경제권 정책의 최종목표는 당연히 5+2 광역경제권을 글로벌 경쟁거점으로 육성하는 것이다. 그러나 최종목표에 도달하기 전의 중간목표로는 비수도권 지역의 광역경제권을 수도권 수준의 글로벌 경쟁거점 지역으로 끌어올리기 위한 산업 및 혁신 기반의 확충에 주력할 필요가 있다. 7개 광역경제권들은 주지하다시피 대등한 관계가 아니다. 수도권과 비수도권간의 경제력 격차가 아직 줄어들 기미가 보이지 않고 있는 상황에서 무차별적으로 광역경제권 정책을 추진하면, 수도권 중심의 일극체제가 더욱 강화될 우려가 있다. 따라서 중간목표로는 비수도권 지역의 광역경제권을 수

도권의 일정수준까지 끌어 올리는 것을 지향할 필요가 있다.

목표 달성을 위한 일차적인 과제는 광역시와 광역도 간의 경제·산업적 측면의 연계와 협력을 복원하는 데 둘 필요가 있다. 여기에서 복원이라는 의미는 1995년 지방자치단체장의 선거에 의해 지방자치제가 본격적으로 시행되기 이전에 광역시와 광역도간에 형성되어 있던 연관관계를 다시 회복하자는 것이다. 그러나 회복이 임명직 자치단체장이 중앙정부의 정책방향에 따라 시행하던 과거 상태로 돌아가는 것은 아니며, 그렇게 될 수도 없다. 현재의 시·도 행정구역과 선출직 자치단체장 체제하에서 지역 간 자발적인 연계·협력·통합을 유도한다는 의미에서 복원이며, 이를 위해서는 이전보다 훨씬 정교한 정책 디자인이 필요할 것이다.

광역시와 광역도 간의 연계체계 복원을 위해서는 우선적으로 관련 시·도간 지역 발전에 대한 비전을 공유하고 공동의 목표를 설정하는 것이 중요하다. 중앙정부의 지원을 끌어내기 위해 당장의 사업 프로젝트를 만들어내는 데 급급하기 보다는 다소 시간이 걸리더라도 공동의 목표를 수립하는 데 노력을 집중할 필요가 있다.

인접지역 간에 공동의 목표를 수립하고 연계와 협력을 활성화하기 위해서는 기존의 자치단체를 뛰어넘는 좋은 의사결정기구와 추진조직을 갖추는 것이 필요하다. 광역경제권의 추진체계를 갖추는 데 있어서는 지역전문가 조사(부록 참조)에서 나타난 바와 같이 지방자치단체의 행정공무원보다는 지역의 기업인, 상공인조직, 대학 및 연구소, 기업지원서비스기관, 시민단체, 언론인 등이 중심적인 역할을 수행하도록 할 필요가 있다. 지방자치단체의 공무원 중심으로 추진조직이 구성될 경우에는 행정조직의 위계성으로 인해 이해관계의 조정과 합의가 쉽지 않기 때문이다.

광역경제권 정책은 지역경제 활성화와 국가적 차원의 산업경쟁력 제고에 매우 중요한 의미를 갖지만, 이 정책이 수도권 지역의 일방적 규제완화용으로 활용되거나 중앙정부의 독단적 추진에 의해 지역의 자율성이 저해되거나 새로운 행정기구를 만드는 용도로 활용되는 일 등은 추진과정에서 경계해야 할 것이다.

광역경제권 정책의 목표는 광역시·도간 연계와 협력을 통해 글로벌 경쟁력을 가질 수 있는 지역으로 부상하는 것이다. 이 목표를 달성하는 핵심동력은 광역경제권에 세계적인 경쟁력을 갖는 산업클러스터를 육성하는 것이다. 이를 위해서는 기존에 시·도별로 4

개씩 선정되어 있는 전략산업을 토대로 광역경제권의 성장을 견인할 수 있는 핵심산업군을 중심으로 글로벌 경쟁거점 클러스터를 집중 육성하여야 한다.

광역경제권의 활성화를 위해 중추도시의 대학과 연구소 등의 지식창출기능을 강화하는 것도 매우 중요한 정책과제이다. 광역경제권별로 발전역량을 비교하였을 때 특히 지식의 창출기능에서 광역경제권 간의 격차가 크게 나타나고 있다. 수도권과 충청권에 기술개발을 위한 인력, 시설, 투자가 집중되고, 나머지의 광역경제권은 지식창출기능이 매우 취약하여 지속가능한 발전에 큰 걸림돌로 작용하고 있는 것이다. 따라서 광역경제권별로 거점대학을 중심으로 연구개발역량을 강화하고, R&D거점을 육성하며, 고급인력의 정주환경을 정비하는 것에 주력할 필요가 있다.

광역경제권의 경쟁력은 결국 중추도시의 경쟁력에 의해 결정된다는 점을 고려하여 중추도시의 기술개발 역량, 혁신시스템, 지식서비스산업의 기반, 고급인력의 정주환경 등을 확충하는 데 역량을 집중하여야 한다. 또한 광역경제권별 국제 공항 및 항만 등 국제적 수준의 인프라 확충을 통해 글로벌 접근성을 강화하는 것도 중요한 과제이다.

결론적으로 광역경제권의 핵심은 그동안 광역시와 광역도 간에 분절되었던 경제·산업적 연계관계를 복원하여 지식의 창출-확산-활용 시스템을 활성화하고, 광역경제권 단위의 핵심산업군을 중심으로 경쟁력 있는 산업클러스터를 육성하는 것에 있다. 이 과정에서 그동안 시·도 단위로 추진되었던 여러 사업과 자원을 광역경제권 단위로 확대하여 기능을 특화하고 연계를 강화함으로써 성과를 극대화하도록 한다.

광역경제권 정책은 기존의 시·도 단위 지역정책을 보완하여 세계화와 지식기반경제 시대에 적극 대응함과 동시에 지역발전을 한 단계 더 업그레이드시키는 정책이라고 할 수 있다. 동시에 광역경제권 정책은 수도권 단일의 성장엔진에서 벗어나 국가내에 복수의 성장엔진과 발전거점을 형성함으로써 지속가능한 국가성장을 지향하는 국가성장전략이기도 하다.