

글. 최진혁, 신재행
녹색성장위원회 과장, 지식경제부 사무관



국가균형발전특별법 개정안 주요내용

from Regions to the Global

국가균형발전특별법(균특법)은 참여정부 초기 지역 간 불균형 해소와 자립형 지방화 촉진 등 균형발전 추진의 법적·제도적 기반을 구축하기 위해 2004년 1월에 제정되었다. 동법은 총칙(목적, 정의 등), 국가균형발전5개년계획, 국가균형발전시책의 추진, 지역발전위원회, 국가균형발전특별회계의 5개 장으로 구성되어 있다.

새로운 지역발전정책의 제도화

국가균형발전특별법(균특법)은 참여정부 초기 지역 간 불균형 해소와 자립형 지방화 촉진 등 균형발전 추진의 법적·제도적 기반을 구축하기 위해 2004년 1월에 제정되었다. 동법은 총칙(목적, 정의 등), 국가균형발전5개년계획, 국가균형발전시책의 추진, 지역발전위원회, 국가균형발전특별회계의 5개 장으로 구성되어 있다. 참여정부는 특별회계 관련 일부분을 제외하고는 법률의 개정 없이 당초의 균특법 골격을 유지하면서 이를 토대로 혁신·산업·균형·공간·질적발전 정책 등 5대 부문의 다양한 균형발전 시책을 추진하였다.

그러나 참여정부의 균형발전정책은 지역발전을 위한 제도적 기반을 구축하는 등 일정부분 성과가 있었으나, 좁은 국토 내 행정구역단위별 결과적·산술적 균형 집착, 중앙주도의 나눠주기식 분산투자, 수도권과 지방 간의 대립 유발 등으로 광역연계의 시너지효과 창출이 곤란하고, 역량과 자원이 분산되면서 지역경제 활성화와 국가경쟁력 강화 효과가 기대보다 미흡하였다. 이에 이명박 정부는 광역경제권 형

성, 지역특화 발전, 지방분권·자율을 통한 지역주도 발전 등 기존 시책을 발전적으로 보완한 새로운 지역발전정책을 제시하고, 동 정책 특히 광역경제권의 제도화를 위해 균특법의 개정을 추진하게 되었다.

균특법의 개정은 2008년 1월 24일 대통령직 인수위원회에서 발표한 「창조적 광역발전전략」에서 거론되고 논의되기 시작하였다. 인수위 발표 시에는 광역경제권을 제도화하기 위해 균특법을 포함, 「지역균형개발법」 등 지역발전 관련 법률을 종합·조정하여 특별법을 신설하는 방안이 검토되었다. 그러나 이명박 정부 공식출범 이후 5월 국가균형발전위원회(현재 지역발전위원회로 명칭 변경)가 새로이 개편되고, 균형발전위원회 중심으로 새로운 정책방향을 마련하는 과정에서 참여정부의 균형발전정책의 발전적 보완이라는 측면에서 지역발전의 기본법 성격인 균특법의 개정을 통해 제도화하는 것이 바람직하다는 결론을 내렸다.

이에 2008년 7월 21일 개최한 제1차 국가균형발전위원회 회의에서 「상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략」을 발표하면서 균특법 개정을 공론화하였다. 이날 발표 직후 균형발전위원회를 중심으로 지역순회 설명회를 개최하여 지역의 의견을 수렴하고, 이를 토대로 정부는 균형발전위원회와 지식경제부를 중심으로 전문가 회의, 시도 관계자 회의 등을 통해 개정안을 마련하였다. 광역발전계획 수립, 광역위원회 및 사무국 설치, 특별회계 개편, 포괄보조금제 도입 등 주요 개정 내용은 9월 10일 제2차 균형발전위원회에서 발표된 「광역경제권 활성화 전략」에 포함되어 공개되었다. 이후 20일간의 입법예고 등 행정절차를 마친 후 11월초 국회에 개정안을 제출하였다.

제출된 개정안은 12월 3일 국회 소관 상임위인 지식경제위원회에 상정되고 상정 직후 국회 지식경제위원회 주관으로 공청회가 개최되었다. 그러나 동 개정안은 미디어 관련 법안 등 쟁점법안에 관한 여야간 이견으로 2008년 정기국회에서 통과되지 못하고, 2009년 2월 임시국회로 넘어갔다. 2월 임시국회에서는 지경위 법안소위와 소소위 개최 등을 통해 개정안에 대한 활발한 논의를 지속한 결과, 3월 2일 3당 교섭단체 정책위 의장, 지경위원장 및 지경위 양 당 간사, 지식경제부 차관 등이 참석한 가운데 여야정 합의안을 도출하고, 다음날 국회 본회의 심의안건으로 정해졌으나,

아쉽게도 본회의 심의가 늦어지면서 2월 임시국회 회기가 종료됨에 따라 4월 국회로 넘어갔다. 결국 개정 법률안은 4월 임시국회 개원 첫날(4월 1일) 국회 본회의에서 찬성 145인, 반대 66인, 기권 8인으로 가결되었다. 한편, 이 날 본회의에서는 민주당의 김동철 의원 등이 발의한 '5+3' 광역경제권을 내용으로 하는 수정안이 먼저 상정, 심의되었으나, 찬성 62인, 반대 142인, 기권 16인으로 부결되었다. 자구 정비 후 정부에 이송된 법률안은 국무회의 심의와 대통령 재가를 거쳐 4월 22일 공포되었다.

정부 개정안은 앞서 언급했듯이 현행 균특법의 총칙, 계획수립, 주요 시책, 추진기구, 특별회계 등의 기본 골격을 유지하면서 새로운 정책방향, 특히 광역경제권을 제도화하고 일부 기존 정책의 문제점을 발전적으로 보완하고자 하였다. 이런 측면에서 개정안은 전부 개정이 아닌 일부 개정으로 국회에 제출되었다. 이하에서는 각 부문별로 주요 개정내용을 소개하고자 한다.

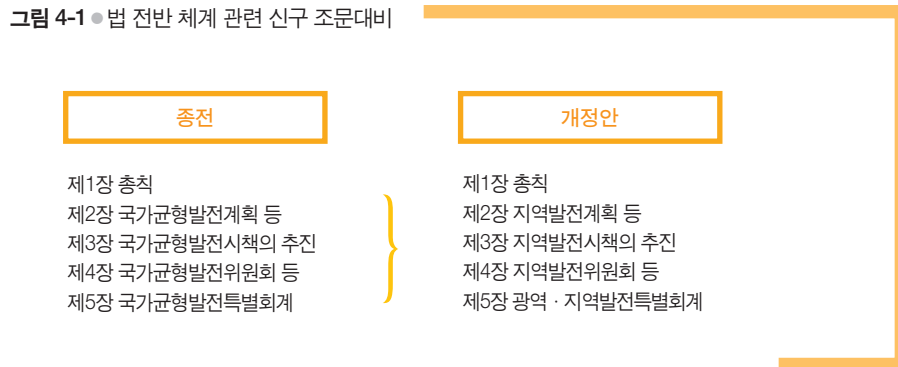
지역발전 개념 도입

개정안은 '균형발전'을 '지역발전'으로 대체하였다. 정부는 당초 법 명칭부터 「국가균형발전특별법」에서 「지역발전특별법」으로 개정하려고 하였으나, 여야정(與野政)협약에서 법 명칭은 「국가균형발전특별법」을 그대로 유지하기로 합의함에 따라 법 명칭은 제외하고, 「국가균형발전계획」은 「지역발전5개년계획」으로, 「국가균형발전위원회」는 「지역발전위원회」로, 「국가균형발전특별회계」는 「광역·지역발전특별회계」로 각각 개정하였다.

계획 등의 명칭에서 '균형' 용어를 삭제한 것에 대해 일부에서는 '균형발전 포기', '헌법상의 균형 있는 발전 의무 위반'이라며 비판하고 있으나, 이는 개정 취지나 개정안 주요 내용을 살펴보면 생각을 달리하게 될 것이다.

새롭게 도입되는 '지역발전'이란 개념은 새로운 지역발전전략의 핵심인 광역단위의 지역 간 연계협력 발전과 지역의 특성화 발전 등을 기존의 지역 간 균형발전이라는 개념과 같이 아우르는 의미로 도입된 개념이다. 따라서 새로운 지역발전전략은 균형발전을 포기하는 것이 아니라 균형발전에 더하여 광역 간 연계협력 발전, 광역의 특성화 발전 등을 새롭게 추구하는 것이다. 또한 새로운 개정 법률에서는 지역

그림 4-1 ● 법 전반 체계 관련 신규 조문대비



간의 균형발전을 위한 시책도 한층 강화되었다. 낙후지역을 성장축진지역과 특수상황지역으로 통합하고, 성장축진지역사업에 대해서는 사업을 우선 선정하거나, 지원 규모나 보조율을 우대 지원할 수 있도록 법적 근거를 신설하였다.

아울러, 광역경제권을 중심으로 정책을 추진함에 따라 소외될 수 있는 기초 시·군을 배려하기 위해 ‘기초생활권’ 개념을 도입하고, 기초생활권별로 계획을 수립할 수 있도록 함과 동시에 수립된 계획에 대해서는 재정적으로 지원을 할 수 있도록 근거규정을 마련하였다.

그리고 공공기관이나 기업, 대학의 지방 이전을 지원하는 등의 기존의 균형발전 시책은 개정 법률에서도 그대로 유지하였다.

총 칙(목적, 정의, 국가 및 지자체 책무)

총칙은 법의 목적, 용어의 정의, 국가 및 지자체의 책무의 3개 조항으로 구성되어 있다. 필요 예산 확보, 관련 시책 수립·추진 등의 국가 및 지자체의 책무 등 큰 변동이 없으나, 법의 목적 및 정의와 관련해서는 의미 있는 변화가 있었다.

1) 법의 목적

법의 목적과 관련 현 정부 지역정책 방향을 포괄적으로 규정하고 균형발전 도모를 명시화하기 위해 큰 폭이 개정의 이루어졌다. 즉, ‘지역 특성에 맞는 발전’과 ‘지

역 간 연계·협력’을 수단으로 해서 지역 전반의 ‘경쟁력’과 지역주민의 ‘삶의 질’ 제고라는 중간 목표를 달성하고, 이를 통해 궁극적으로 ‘지역 간 균형 있는 발전에 이바지함’을 규정하고 있다. 현행 법률에서 표현하고 있는 ‘지역 간 불균형 해소’나 ‘골고루 잘사는 사회 건설’은 ‘지역 간 균형 있는 발전’과 큰 차이가 없다고 판단하여 삭제하였다. 또한, ‘자립형 지방화’ 보다는 보다 분명하고 구체적인 ‘지역경쟁력 제고’와 ‘삶의 질 향상’이라는 표현으로 대체하였다.

표 4-1 ● 법 목적 관련 · 조문대비

	종 전	개정안
수 단	지역 간 불균형 해소 혁신 및 특성에 맞는 발전	지역의 특성화 발전 지역 간 연계협력 발전
중 간 목 표	자립형 지방화 촉진	지역경쟁력 제고 + 삶의 질 향상
최 종 목 표	골고루 잘사는 사회 건설	지역 간의 균형있는 발전

2) 정의

정의조항에서 가장 크게 달라진 점의 하나는 광역경제권, 기초생활권, 초광역개발권에 대한 정의 신설이다. 광역경제권은 시·도간 연계·협력을 강화하고 규모의 경제 실현으로 지역경쟁력을 제고하고자 전국 16개 시·도를 경제·산업간 연계, 역사·문화적 동질성 등을 기준으로 그룹핑하여 권역을 설정하도록 규정하였다. 정부는 5+2 광역경제권(5대 광역경제권: 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권, 2대 특별광역경제권: 제주권, 강원권)을 기 발표하였으나, 개정안에는 광역경제권 설정 목적과 기준만을 명시하고, 구체적인 권역설정은 시행령에 위임하였다.

5+2 광역경제권에 대해서는 많은 논란이 있었다. 무엇보다 광역경제권에 수도권을 포함함으로써 수도권과 상대적으로 열악한 지방의 광역경제권 간 동등 경쟁을

하도록 함으로써 결국에는 지방이 공동화될 수밖에 없다는 것이다. 그러나 수도권은 이번 개편에서 새롭게 지역발전정책 대상으로 추가된 것이 아니다. 수도권은 참여정부 하에서도 지역발전정책 대상의 하나였다. 국가균형발전계획 중 지역혁신발전계획에는 서울, 인천, 경기도의 계획이 다른 시·도 계획과 함께 포함되어 있다. 수도권을 포함한 각 지역은 각각의 장단점을 가지고 있다. 정부는 수도권과 지방이 가지고 있는 각각의 장단점을 상호 융합하여 수도권과 지방이 상생발전해 나갈 수 있도록 도모해 나갈 계획이다. 또한 권역 구분에 대해서도 일부 논란이 있었으나, 지방자치단체와의 지속적인 협의를 거친 끝에 모든 지방자치단체가 '5+2' 광역경제권역에 대해 합의를 이루었다.

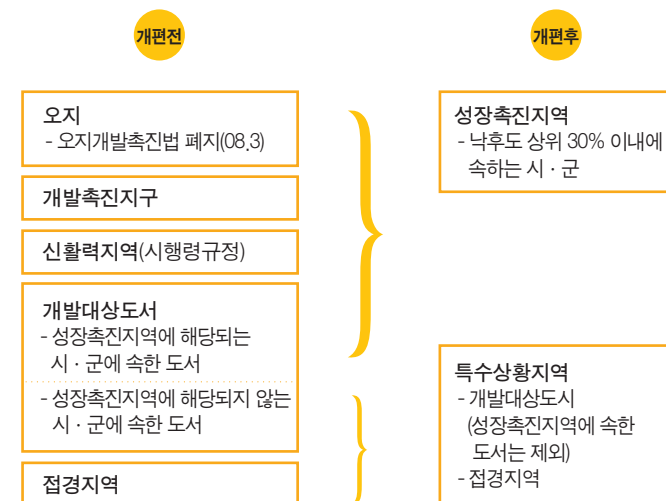
기초생활권은 지역주민의 일상생활이 이루어지는 공간단위인 시·군 또는 복수의 시·군으로 정의하였으며, 동 규정은 시·군 단위 또는 2개 이상의 시·군이 협력하여 각자의 기초생활권 실정에 맞는 삶의 질 제고 노력을 주도적으로 추진할 수 있도록 하기 위한 목적으로 신설되었다.

또한 시·도뿐만 아니라 광역경제권을 초월하는 지역 간 연계·협력사업을 추진하는 권역을 초광역개발권으로 정의하였으며, 이와 관련하여 정부는 이미 지난 7월 남해안선벨트, 서해안 신산업벨트, 동해안 에너지·관광벨트, 남북교류·접경지역 벨트의 4대 초광역개발권 관련 구상을 발표한 바 있다. 구체적인 권역설정은 광역경제권과 마찬가지로 시행령에 위임해 놓고 있는 바, 정부는 4대 초광역개발권에 내륙벨트를 더하여 5대 권역의 입체적 발전을 통해 전 지역의 경쟁력을 제고하고, 전국 어느 곳에 살든지 기본적인 삶의 질이 보장될 수 있도록 할 계획이다.

또 하나의 두드러진 특징은 기존 '낙후지역' 정의를 '성장축진지역'과 '특수상황지역'으로 구분한 것이다. 현행 균특법 상의 낙후지역은 기본적으로 오지, 개발대상도서, 접경지역, 개발축진지구 등 관련 개별 법률에서 특별히 배려하고 있는 지역을 대상으로 지리적으로 그러한 지역에 해당하면 지원하는 체계이다. 그러나 개정안은 현행 '낙후' 지역 용어 사용에 대한 해당 지역의 거부감을 고려하고, 기존의 지리적 소재 등에 따른 중앙정부의 시혜적 차원의 무조건적 지원에 따른 비효율성을 극복하고자 낙후지역을 낙후도 기준에 의한 '성장축진지역'과 접경지역, 개발대상도서

등 행정적·지리적 특수성에 의해 구조적으로 불리한 여건에 있는 '특수상황지역'으로 구분하였다. 성장축진지역에 대해서는 지역 성장에 필요한 기반시설을 중점지원하고, 재정지원 규모, 국고 보조율 등을 우대 적용할 계획이다.

그림 4-2 ● 성장축진지역과 특수생활지역



지역발전5개년계획 등

개정 전 균특법 상 계획체계는 중앙부처가 수립하는 '부문별 국가균형발전계획'과 시·도가 수립하는 '지역혁신발전계획'으로 구성되는 「국가균형발전5개년계획」체계이다. 동 계획의 실행력을 담보하기 위해 중기 재정운용계획과 연계되도록 하고, 매년 중앙부처는 부문별 시행계획, 시·도는 지역혁신발전시행계획을 수립·시행하도록 되어 있다.

개정된 계획체계는 현행 체계와 유사하나 몇 가지 주목할만한 변화가 있다. 첫째는 광역경제권 중심 정책추진 기조에 맞게 시·도별 ‘지역혁신발전계획’을 광역경제권별 ‘광역경제권발전계획’으로 대체한 것이다. 수립주체도 시·도지사가 참여하는 「광역경제권발전위원회」로 규정하였다.

‘광역경제권발전계획’은 중앙부처가 수립하는 ‘부문별 발전계획’과 함께 ‘지역발전5개년계획’을 형성하게 된다. 시·도 중심에서 광역경제권 중심 계획체계로 변경되었다고 해서 기존 시·도사업에 대한 지원이 중단되거나 축소되는 것은 아니다. 광역경제권발전계획 수립 시 현행 균형발전특별회계에서 지원되는 시·도사업이 포함되도록 함으로써 계획수립 과정에서 광역경제권 큰 틀에서 시·도사업 간 효율적으로 연계·조정됨으로써 시너지 효과가 발휘되도록 하였다. 나머지 시·도 계획은 시·도 자율적으로 수립토록 변경함으로써, 그간 시·도 계획에서 균특회계가 지원하는 사업비중이 10% 내외에 불과함에도 중앙에서는 시·도 계획 전체를 제출받아 심의해왔던 문제점을 시정하였다. 이러한 측면에서 중앙의 개입 없이 시·도 자율적으로 계획을 수립하도록 한 것은 지방분권 강화 취지와도 부합된다고 판단된다.

둘째로 초광역개발권 기본구상 수립이 신설된 것이다. 초광역개발권 기본구상은 ‘부문별 계획’이나 ‘광역경제권발전계획’과 같이 구체적인 별도의 계획은 아니기 때문에 ‘기본구상’이라 표현하였고 계획체계상 중앙부처의 부문별 계획에 포함되도록 하였다. 일부에서는 초광역개발권 기본구상을 중앙부처가 수립하도록 한 것은 중앙집권을 강화하는 것이라 비판하고 있으나, 초광역개발권은 시도단위 뿐만 아니라 광역경제권을 초월하는 것으로서 기본적으로 정부가 수립할 수밖에 없는 것이고, 지역의 의견을 최대한 수렴하기 위해 시·도지사와 협의 하에 「초광역개발권 발전협의체」를 둘 수 있도록 하였다.

셋째로, 시·군 또는 2개 이상의 시·군이 자율적으로 기초생활권 발전계획을 수립하도록 하여 시·군의 기획역량을 제고하고, 시·군주도의 지역발전을 도모할 수 있도록 하였다. 현행 균특법은 시·군 단위의 별도 계획에 대해서는 규정이 없고 시·도지사가 지역혁신발전계획을 수립하는 과정에서 시장·군수 등과 협의하도록

그림 4-3 ● 계획체계 관련 신·구 조문대비



하고 있다. 개정안은 비록 임의규정이기는 하지만 시·군단위 계획 수립의 근거를 마련하고, 수립된 계획에 대해서는 정부와 시·도가 재정적 지원을 할 수 있도록 함으로써 지역발전을 기초생활권 시·군단위로까지 확장시켰다는 점에서 의의가 있다 할 것이다.

마지막으로, 시행계획의 평가주체를 지역발전위원회로 일원화하여 평가 기능을 강화한 것이다. 그간 시행계획의 평가는 지역발전위원회(총괄평가), 지식경제부(부문별 평가), 기획재정부(재정평가), 행정안전부(지역혁신평가) 등으로 그 기능이 다원화되어 있어 지역의 부담만 가중시키고 실질적 성과평가가 미흡했다는 지적이 많았다. 이에 따라 개정안은 평가기능 일체를 지역발전위원회로 일원화함과 동시에 필요시 지역발전위원회 내에 평가자문단을 설치하고 평가업무 지원을 위해 전문평가기관을 지정하여 운영할 수 있도록 하였다.

지역발전 시책

새로운 지역발전정책에 따라 주요 시책 조항도 현행 기본 골격하에서 일부 수정이 이루어졌다. 아울러 기존의 나열식 시책 규정을 주요 부문별로 묶어 보다 체계적

으로 규정하였다. 가장 큰 변화는 ‘지역혁신체계구축’ 시책의 삭제이다. 참여정부는 지역의 주체들이 상호 교류하며 지식과 정보를 공유하면서 혁신을 해야 진정한 의미의 지방 자립과 발전이 가능하다고 보았다. 이를 위해 균특법에서 국가와 지자체는 산학연 협력 활성화, 기술 및 기업경영 지원기관의 확충, 전문인력 양성 등의 시책을 추진해야 함을 규정하고 있다.

그러나 ‘지역혁신’이라는 용어는 이번 개편에서 대폭 보완된 인프라 구축 등 개발시책을 포함하지 못하고, 열거된 시책들은 지역산업, 지방대학 육성 등의 타 시책규정에서 중복적으로 규정하고 있기 때문에 개정안은 동 조항을 삭제하였다. ‘지역혁신’ 용어를 사용하지 않더라도 관련 시책들은 지속 추진하게 될 것이다. 아울러 ‘지역혁신체계 구축’ 시책은 개정안의 시책관련 규정의 총괄 규정이라 할 수 있는 ‘국토의 다원적 개발과 지역발전역량의 확충’으로 대체되었다. 동 개정조항에는 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 발전을 통한 다원적 국토 발전을 지원하고 산업, 인력양성, 인프라 등 다양한 시책이 상호연계하여 수행되어야 함을 규정하고 있다. ‘지역의 정보화 촉진’, ‘지역과학기술의 진흥’ 등의 시책규정 또한 삭제되었다.

그러나 이는 동 기능의 중요성을 간과해서 삭제한 것이 아니라, 나열식 시책규정을 조직개편에 따른 부처별 주요 기능별로 묶는 과정에서 ‘지역산업 육성 등 지역경제 활성화 촉진’과 ‘지역인력 양성 및 과학기술의 진흥’ 시책의 세부 조항으로 그대로 살아 있다.

‘지역발전 거점 육성과 교통·물류망의 확충’ 시책은 참여정부기간 추진되었으나 균특법 체계에 포함되지 않았던 혁신도시, 기업도시, 행정중심복합도시 등 거점도시 관련 시책을 법 체계 내로 포함하고 광역경제권과 연계하여 추진될 수 있도록 하기 위해 신규로 규정하였다.

이밖에도 ‘공공기관의 지방이전’, ‘기업 및 대학의 지방이전’ 등 참여정부의 대표적인 균형발전 시책 규정은 그대로 유지하고 있다.

지역발전위원회 등 추진기구

1) 지역발전위원회

앞서 언급했듯이 기존 「국가균형발전위원회」는 「지역발전위원회」로 변경되

표 4-2 ● 주요 시책 관련 신규 조문대비

종 전	개 정 안
1. 지역혁신체계의 구축	1. 국토의 다원적개발 / 지역발전역량 확충
2. 지역전략산업의 선정 및 육성	2. 지역산업 육성 등 지역경제 활성화
3. 지역의 정보화 촉진 및 정보통신 진흥	
4. 지역경제활성화의 촉진	
5. 지방대학의 육성 등	3. 지역의 정보화 촉진 및 정보통신 진흥
6. 지역과학기술의 진흥	
신 설	4. 지역 발전거점 육성 / 교통·물류망 확충
7. 지역문화·관광의 육성	5. 지역문화·관광의 육성
8. 낙후지역 및 농산어촌의 개발	6. 성장촉진지역 등의 개발
9. 공공기관의 지방이전	7. 공공기관의 지방이전
10. 기업 및 대학의 지방이전	8. 기업 및 대학의 지방이전

고, 이에 따라 위원회의 사무국인 「국가균형발전기획단」도 「지역발전기획단」으로, 행정체계상 위원회의 자문기구로서의 한계로 인한 행정지원 기능을 수행하는 중앙부처인 「국가균형발전지원단」도 「지역발전지원단」으로 각각 개칭되었다. 그러나 각 기구의 구성, 역할 등 실질적 내용은 현행 틀을 유지하였다.

2) 광역경제권발전위원회

추진기구 관련 가장 큰 특징은 광역경제권별로 광역경제권발전위원회(광역위원회)를 설치토록 한 것이다. 현행 시·도 행정구역체계하에서 시·도단위를 초월하는 광역경제권 사업의 특성상 별도 기구의 설치 불가피했다. 문제는 광역경제권 사업, 나아가 추진기구의 성격과 구성을 어떻게 규정할 것 인가였다.

우선 정부는 광역경제권 사업은 시·도단위를 초월하여 시·도간 연계·협력이 필요한 사업을 중심으로 국가와 지방이 함께 수행하는 사무로 판단하고, 이러한 원칙하에서 시·도 지방자치를 훼손하지 않으면서도 시·도간 효과적인 연계·조정이 가능하도록 하는 추진기구의 구성·운영방안을 고민하였다.

시·도간 이해관계가 대립될 수밖에 없는 광역경제권 성격상 추진기구를 행정조직법령이나 지방자치법령에 규율받는 것이 아니라 균특법이라는 특별법에 근거해 설치되는 합의제 기관으로 설치하도록 하였다. 시·도의 자율성을 최대한 보장하기 위해 해당 시·도지사가 공동위원장이 되고, 공동위원장이 민간위원을 위촉할 수 있게 하였다. 한편, 시·도간 효과적인 연계·조정을 위해서는 공동위원장 포함 15명의 위원 중 지역발전위원회 위원장이 3명의 위원을 실질적으로 위촉할 수 있게 하였고, 항시적으로 시·도사업 연계·조정방안을 모색할 수 있는 사무국을 별도로 둘 수 있도록 하였다. 나아가 시·도간 이해관계 대립으로 의사결정이 이루어지지 않는 경우, 광역위원회의 요청에 의해 지역발전위원회가 나서서 조정할 수 있도록 근거 규정을 마련하였다.

3) 지역혁신협의회

개정이전의 균특법에서는 시·도별 「시·도 지역혁신협의회」를 의무적으로 설치하고, 시·군·구별로는 시·도와는 달리 「시·군·구 지역혁신협의회」를 선택적으로 둘 수 있도록 하였다. 이번 개정안에서는 「지역혁신협의회」의 명칭을 「지역발전협의회」로 변경하면서 시·도별 「지역발전협의회」를 현행 강행규정에서 시·군·구처럼 임의 규정으로 변경하였다.

그 이유는 기존 시·도 지역혁신협의회의 주요 기능이 시·도 지역혁신발전계획의 심의포럼이었으나, 광역경제권계획 위주로 계획체계가 변경되면서 시·도 계획이 임의규정으로 된 만큼, 지역혁신협의회의 설치·운영 여부를 시·도 자율적으로 설치·운영 여부를 결정하는 것이 바람직하고 이러한 시스템이 지방분권적 지역발전정책 취지와도 부합된다고 판단하였기 때문이다.

특별회계

앞서 언급했듯이 기존 「국가균형발전특별회계」를 ‘균형’ 명칭을 삭제하고, 광역경제권사업에 대한 재정지원을 명확히 하기 위해 「광역·지역발전특별회계」로 개칭하였다. 특별회계 명칭의 수정과 함께 기존 지역발전과 상관없는 사업예산은 일반회계로 전환하고, 일반회계 중 지역성격이 강한 사업은 이관을 해 오는 등 특별회계의 목적과 취지에 맞게 회계 간 사업조정을 하였다. 또한, 특별회계 내 세부계정에 있어서도 기존의 ‘지역혁신사업계정’을 ‘광역발전계정’으로 변경하여 지역산업 육성 등 기존의 시·도의 경쟁력제고와 관련된 사업과 함께 광역경제권 사업 재정을 지원하도록 하였다.

표 4-3 ● 특별회계관련 신규 조문대비

종 전	개정안
▶ 국가균형발전특별회계 · 지역개발사업계정 · 지역혁신사업계정 · 제주계정	▶ 광역·지역발전특별회계 · 지역개발계정 · 광역발전계정 (광역사업+시도 경쟁력제고) · (현행과 같음)

그림 4-4 ● 회계 간 사업 조정 내용

균특회계 → 타 회계 이관

- 재해예방시설, 수계치수, 하천재해예방 등 국가 직접 수행 필요 사업

他 회계 → 신설 특별회계 이관

- 농어촌 개발, 지역문화예술 진흥 등 시·도 또는 시군구 단위 지역개발사업
- 경제자유구역·산업단지 등 기존 성장거점 지원 사업, 광역도로·광역철도 등 지역 SOC 구축 사업 등

특별회계 관련 개정안의 가장 큰 특징은 ‘포괄보조금제’의 도입이다. 현행 지역개발계정상의 지역개발사업은 200여 개로서 각 사업별로 여러 부처가 주관하여 지역실정과는 상관없이 중앙주도의 사업이 이루어질 수밖에 없었다. 포괄보조금제는 이러한 200여 개 사업을 7개 정책군 21개 포괄보조금 사업으로 통합·단순화하여 부처의 간섭 없이 지역 자율로 사업을 기획하고 시행할 수 있도록 한 것이다.

중앙정부는 대신 지자체별 재원한도와 21개 사업별 전략적 재원배분을 위한 최소한의 가이드라인만 제시하고, 사후평가만 실시하게 된다. 포괄보조금제 도입 규정 신설과 함께 예산편성 시 규율되는 타 사업과 달리 지방 소도읍, 농어촌생활정비 등 개별 법률에 의해 실시되고 유사중복이 심한 10여 개 사업은 법률에 의해 포괄보조금제 사업으로 간주하도록 명문화하였다. 이러한 포괄보조금제 도입으로 실질적인 의미에서의 지역주도로 지역의 개성과 특성을 살린 사업 추진이 가능하게 될 것으로 기대된다.

그림 4-5 ● 포괄보조금과 사업추진방식 변화



또한, 둘 이상의 지자체가 공동으로 추진하는 연계·협력사업이나 복합시설을 설치하는 경우, 예산편성 시 우선 반영하고 지원규모·보조비율 등에 있어 우대할 수 있도록 함으로써 광역경제권 내 사업뿐만 아니라, 광역경제권역과는 상관없이 지역 간 연계·협력사업이 활성화 될 수 있도록 하였다.

아울러, 그동안 현행 국세위주 조세체계 등으로 인해 지자체는 기업유치 등 지자체의 지역경제 활성화 성과가 지자체에 귀속되지 않는다는 불만이 많았다. 이러한 문제점을 시정하고자 지자체의 지역경제 활성화 성과를 평가하여 성과가 우수한 지자체에 더 많은 재정이 지원될 수 있도록 하는 근거 규정을 마련하였다.

맺음말

앞서 살펴보았듯이 균특법 개정 법률은 기존의 법체계나 균형발전 주요 시책을 유지하면서, 시·도단위로 추진됨에 따라 야기되는 지역 간의 연계협력 미흡, 세계 주요지역과의 경쟁을 위한 규모의 한계 등을 보완하기 위해 광역경제권 개념을 도입함으로써 협소한 시·도단위가 아닌 광역단위로 지역발전을 도모하고, 이를 통해 지역에 대한 파이를 키워 지역 간의 균형발전을 더욱 실질적으로 이루어 내기 위한 것이다.

중앙정부와 지방정부가 힘을 합쳐 광역경제권 중심으로 지역발전정책을 체계적이고 지속적으로 추진한다면, 향후에는 광역선도산업을 중심으로 관련 인프라 구축, 교육사업 등을 융합한 광역단위의 종합적인 특성화 발전이 가능해지고, 시·도의 규모별 차이에 따른 해외 주요 지역권과의 글로벌 경쟁력 한계 등을 보완할 수 있을 것으로 보인다. 또한 광역의 유연적 네트워크 구축으로 지역 간 인적, 물적, 사회적 자본의 자유로운 이동과 활용을 촉진함으로써 지역경제 활동의 효율성을 제고하는 한편, 지역 간의 중복투자를 배제하고, 자원의 효율적 배분과 규모와 범위의 경제를 실현하여 실질적인 지방분권과 균형발전을 이루어 내는 데도 크게 기여할 것으로 기대된다.

新지역발전정책과 광역경제권 구축

정리. 한국산업기술재단



토론 / 김영삼 지식경제부 지역경제총괄과 과장
김동주 국토연구원 광역경제권연구센터 센터장
주수현 부산발전연구원 지식경제본부 본부장

송우경 지역발전위원회 지역경제국 연구위원
박용규 삼성경제연구소 공공정책실 수석연구원
배준구 경상대학교 행정학과 교수

사회 / 진혁 한국산업기술재단 지역산업실 실장

지금 세계경제는 국경을 자유롭게 넘나들며 자기만의 산업 경쟁력으로 특성화된 지역들 간의 접전지로 변모하고 있다. 특히 일정한 ‘규모의 경제’를 동시에 실현함으로써 특성화와 더불어 효율성을 확보한 광역경제권들이 두각을 나타내고 있다.

이명박 정부의 지역발전정책 역시 이러한 현실인식에 기반하고 있다. 이번 좌담회는 新지역발전정책 의미와 현황, 과제와 전망에 대해 이야기를 나누는 자리로 마련했다. 아직은 시작단계이고 하나하나 사업의 추진 시스템을 만들어가는 과정이기에 참석자들의 이야기는 그만큼의 열기와 기대로 넘쳤다. 이는 정책의 추진과정에서 주요한 역할을 맡고 있는 여러 관계자들에게 좋은 업무지침이자 방향타가 될 것이다.

지역에 규모의 경제를 실현하다

사회자(진혁 한국산업기술재단 지역산업실 실장) 바쁘신 가운데에서도 이 자리에 참석해 주신 여러 패널 여러분께 진심으로 감사드립니다. 오늘 이 자리에서는 ‘광역경제권’으로 대표되는 정부의 지역발전정책에 대해 이야기를 나누고자 합니다.

우선 이명박 정부의 지역경제정책이 어떻게 도입되고 어떤 비전을 갖고 있으며 주요 추진 내용은 무엇인지 말씀을 나누겠습니다.

송우경(지역발전위원회 지역경제국 연구위원) 정부의 지역발전정책에서 핵심적 부분은 앞서 사회자께서 말씀하신 바와 같이 바로 ‘광역경제권’입니다. 광역경제권은 지역의 글로벌 경쟁력을 강화하는 부분에 초점을 두고 있으며, 광역경제권을 보완하는 측면에서 삶의 질 향상을 위한 ‘기초생활권’과 개방적 국토운영을 지향하는 ‘초광역개발권’ 구상이 도입되었습니다. 소규모 행정구역의 틀 안에 고착된 기존의 사업 관행을 지양하고 광역경제권 단위에서 지역 간, 그리고 사업 간 연계와 협력을 통해 규모의 경제, 네트워크의 경제를 실현하자는 것이지요. 이를 통해 지역의 경쟁력을 높이겠다는 것이 광역경제권 도입의 배경이라 할 수 있습니다.

김영삼(지식경제부 지역경제총괄과 과장) 산업발전사의 측면에서 본다면 신지역발전정책은 우리나라 산업이 새로운 단계로 도약하기 위한 디딤돌이 될 수 있다는 점에서 큰 의미가 있다고 생각합니다. 그동안 우리의 역사를 살펴보면, 정부가 각 지역 별로 고른 성장을 유도하고자 노력한 측면은 있으나 지역들이 글로벌 경쟁력을 갖





도록 지원하는 발전전략은 거의 부재했다고 할 수 있습니다. 그러다보니, 지역의 산업이 지식기반산업으로 넘어가지 못하고 대부분 단순가공 형태의 수준에 머물러 있을 수밖에 없었습니다. 이러한 현실에 머물지 않고 지식기반사회를 대비하는 것이 바로 신지역발전정책이라고 봅니다.

박용규(삼성경제연구소 공공정책실 수석연구원) 저는 특히 경제권역의 광역화가 의미하는 바가 상당하다고 봅니다. 우선 공간적으로 보았을 때 시·도, 시·군단위의 산업육성 정책은 절대적으로 공간의 규모가 작습니다. 산업육성을 위한 클러스터를 형성하기 위해서는 적어도 일정 정도 이상, 일반적으로 인구 500~1000만 명 이상의 양적 규모가 밑바탕이 되어야 하는데, 그런 관점에서 보았을 때 시·도나 시·군단위로로는 부족합니다.

그리고 유념해야 할 또 한 가지는 기존의 시·도는 각각의 공간적 특징, 즉 입지적 잠재력이 매우 다르다는 것입니다. 예를 들어 광역시와 광역도는 입지적 특성이 매우 다름에도 불구하고 현재까지 동일한 공간단위로 취급되어 왔습니다. 그러나 과연 입지 특성이 다른 시도에 획일적인 산업육성정책을 추진하는 것이 양적, 질적으로 합리적인가에 대한 성찰이 선행되어야 할 것입니다.

지금의 세계적인 추세는 분명 광역화정책입니다. 저는 이러한 추세가 결국은 산업육성의 공간적 단위를 보다 유연하게 가져가야 한다는 신호라고 생각합니다. 또한 이는 클러스터의 핵심 주체인 산업부문이 지역발전을 주도해 나간다는 의미와 동일하다고 봅니다. 산업부문이 이니셔티브(Initiative)를 가지고 나가고 지방정부가 이를 지원하는 형태로 정책이 추진되어야 한다고 봅니다.

김동주(국토연구원 광역경제권연구센터 센터장) 광역발전의 의의를 여러 관점에서 생각해 볼 수 있겠습니다만, 저는 글로벌적인 시각에서 접근해볼 필요가 있다고 생각합니다. 지역, 학문, 산업과의 연계와 협력을 통해서 지역의 경쟁력을 높이자는 데에는 이의가 없습디만, 이런 정책이 나온 배경을 글로벌적인 시각에서 본다면 권역 간의 내부적인 협력과 경쟁력 강화는 결국 국가 전체의 경쟁력을 높이기 위한

정책의 일환이라고 볼 수 있습니다.

글로벌 경쟁력 강화의 관점에서 지금까지 논의된 산업부문 이외에 여러 다양한 분야에서 협력을 활성화할 필요가 있다고 봅니다.

현재 7대 광역발전계획, 4대 초광역권개발 구상이 수립 중이고, 금년 상반기에는 그 윤곽이 드러날 것입니다. 그에 발맞춰 여러 사업과 정책들이 지속적으로 추진되기 위해서는 국내적 관점뿐만 아니라 글로벌적인 관점에서 정책을 수립하고 추진해 나갈 필요가 있습니다.

배준구(경상대학교 행정학과 교수) 그동안 우리의 지역발전정책은 공간 단위가 시도 중심으로 지나치게 분열적이고 중복적인 사업들을 많이 추진하면서 지역 간의 과다경쟁이 유발된 측면이 있습니다. 새 정부에서는 이러한 행정구역 단위에 따른 비효율성의 문제를 극복하기 위해 행정구역을 초월한 광역경제권 단위의 사업을 추진하고자 하는 것입니다. 그동안의 비효율적인 요인들을 극복하려면 결국은 보다 광역화된 지역산업을 개발하고 광역적인 차원에서 투자 사업을 추진하는 노력이 요구됩니다.

주수현(부산발전연구원 지식경제본부 본부장) 전 정부의 균형발전정책이 지역의 자생적 발전 토대를 만드는데 한계를 드러낸 데에는 여러 가지 이유가 있다고 봅니다. 지역의 참여가 과거보다 많아졌지만 기본적으로는 여전히 중앙정부에서 예산을 쥐고 추진되다 보니, 지역의 자율성과 사업 추진에 상당한 제약이 있었습니다.

지역 간에 사업비 확보를 위한 경쟁도 문제였으며, 오히려 지역발전을 위한 세밀한 설계와 성과에 대한 모니터링이나 피드백은 상대적으로 부족한 등 한계가 노출됐어요. 자립 성장의 단위 설정 자체에도 문제가 있었고요.

물론 이명박 정부의 신지역발전정책에 대해서도 지역에서는 광역경제권 정책의 중량감이 갈수록 약화되는 것이 아닌가 하는 의문을 가지고 있는 것이 사실입니다. 과거의 균특예산 보다 예산 규모는 늘어났지만 그것만으로 과연 광역경제권 선도사업 등 여러 사업들을 육성해 국가 성장의 새로운 축을 만들어낼 수 있을까 하는 문제 제기도 나오고 있습니다.

방향과 목적에 대한 충분한 논의 계속해야

김영삼 국가균형발전특별법(이하 균특법) 개정안이 여러 논의를 거쳐 얼마 전에 의결되었습니다. 그 과정이 그리 쉽지만은 않았습디만, 이러한 고민의 과정을 거쳐 법이 통과된 만큼 실질적인 사업을 추진하는 데 있어서 당초 신지역발전정책이 나아가고자 하는 큰 방향과 목적을 잃지 않는 것이 무엇보다 중요하다 할 것입니다.

송우경 그동안 광역경제권과 관련한 추진경과를 살펴보면, 2008년 1월 24일 대통령직인수위원회에서 ‘새 정부의 창조적 광역발전 전략’을 통해 5+2 광역경제권 구상을 제시하였고, 7월 21일에는 균형발전위원회가 ‘신지역발전정책의 기본구상과 전략’을 통해 광역경제권, 기초생활권, 초광역개발권으로 구성된 3차원적 지역발전



“우리가 물과 같이 유연할 필요가 있다고 생각합니다. 각 지역마다 차별화된 특화 요소에 좀 더 집중해서 새로운 틀에 잘 맞추어 넣는 것이 관건일 것입니다. 이 작업을 잘 하는 광역시도는 충분한 인센티브를 제공해 적극 지원할 것입니다. 물론 아직 틀과 원칙이 완전하지 못하기 때문에 시도별로 고통도 따를 것입니다. 그런 부분을 최소화하도록 지역발전위원회를 중심으로 관계 부처가 힘을 모아 나가겠습니다.”

김영삼 (지식경제부 지역경제총괄과 과장)

전략을 발표하였습니다.

그리고 9월 10일에는 광역경제권 활성화 전략으로 선도산업, 거점대학, 선도SOC 사업에 대한 추진방향을 제시한 바 있습니다. 이에 대한 후속조치로서 광역권별 선도산업이 2008년 12월 결정되었고, 2009년 중에 선도산업별 세부 프로젝트와 선도산업 관련 인력양성을 위한 거점대학이 선정되는 등 광역경제권 사업들이 금년부터 본격적으로 추진될 것입니다.

박용규 작년부터 추진해왔던 광역경제권 구상의 과정을 정리해주셨는데요. 그 과정에서 느낀 두 가지 문제점을 말씀드리고 싶습니다. 물론 균형발전위원회를 비롯해서 정부, 연구기관, 그리고 지역이 작년 상반기부터 협력해서 일을 해왔지만 그럼에도 불구하고 그동안 광역경제권사업이 진행되어온 과정을 찬찬히 살펴보면 정책 자체에 대한 설계를 어떻게 할 것이냐 보다 프로그램이 먼저 이야기되어 버렸다는 생각을 지울 수 없습니다.



“ 광역경제권 발전정책은 관련 되는 기관이나 참여 주체가 상당히 다원화 되어 있습니다. 외국의 경우 이러한 정책은 장기적 차원에서 검토하거나 실험을 통하여 점진적 발전을 도모하고 있습니다. 우리의 신지역발전정책과 광역경제권 정책이 성공적으로 자리매김 하기 위해서는 장기적인 관점에서 지속적인 연구 검토를 거쳐 개선책을 마련하고 한국적 모델을 구축할 필요가 있습니다. ”

배 준 구 (경상대학교 행정학과 교수)

광역사업을 통해서 우리가 핵심적으로 가져가고자 하는 방향과 목적이 무엇이나에 대한 논의와 연구가 더 많이 필요했다고 생각합니다. 또한 그런 논의가 있었음에도 때 이른 발표로 인해 사업 자체가 먼저 이슈화되다 보니 혼선을 빚었던 게 아닌가 합니다.

김동주 광역경제권 구상이 사업 위주로 흘러갈 때의 문제점 중 하나가 각 광역권이 해당 광역권만을 바라보느라 국가 전체 틀이나 경쟁력이라는 관점과는 괴리될 우려가 있다는 것입니다. 산업의 경우는 국가차원의 조정이 이루어지고 있으나, 각 분야에서 너무 지역단위에 집착하다보면 SOC축이나 개발축이 서로 엇나간다거나 광역단위의 새로운 장벽이 생길 수 있기 때문에 전체적인 피드백과 조정이 필요하다고 봅니다.

특히 광역사업은 시·도 또는 시·군간 연계와 협력을 이루거나 광역적 파급효과가 큰 사업 위주로 추진되어야 하며, 시·도 내부 숙원사업 위주로 진행되는 것은 최소화해야 할 것입니다.

배준구 해외 주요 국가에서는 광역경제권발전계획과 공간계획을 분리해서 추진하고 있습니다. 그런데 우리는 광역경제권 발전계획이라는 이름 속에 광역권의 공간계획이 상당히 많이 혼합되어 있어요. 그러다 보니 정부도 그렇고 정치권이나 지방도 그렇고 관련되는 여러 기관과 당사자가 같은 이야기를 놓고도 저마다 다르게 해석하고 있습니다. 현 정부의 정책이 어떤 면에서는 지난 정부의 정책과 교차되는 부분들이 있고 차별화하지 못함에 따라 앞으로 계속 공간계획과 광역경제권 발전계획을 혼동하는 문제가 불거져 나올 여지가 있습니다. 이런 부분들에 대해 지금이라도 대책을 세워야 합니다.

주수현 광역경제권 정책의 목적은 결국 권역별로 자원 활용의 효율성을 높이고 지역경제의 체질을 개선해 경쟁력을 끌어올리고 지역에 일자리를 창출하는 것입니다. 그런 차원에서 광역경제권 정책과 법, 그리고 사업들이 서로 유기적으로 잘 연결

되어야 합니다.

그럼에도 불구하고 지금까지를 보면, 정책의 수립과 추진이 워낙 단기간에 이루어지다보니 정책과 사업 간에 유기적인 연계가 떨어져 조정이 시급합니다. 지금 당장 해야 할 일은 이러한 문제점들을 조정하고 조율하는 작업이라고 봅니다. 그래야 예산의 효율성도 높이고 장기적으로 사업의 성공을 기약할 수 있습니다.

광역경제권발전위원회, 자율과 책임을 어떻게 담보할 것인가?

사회자 지금까지 광역경제권을 중심으로 한 새로운 지역발전정책의 추진배경과 의미, 그리고 추진과정에 대해 이야기를 나누어봤습니다. 이제부터는 조금 더 구체적인 이야기를 나눠보았으면 합니다. 지역발전 정책에 대한 구체적인 운영체제와 거버넌스 문제를 비롯해서 세부사업에 대한 의견들을 부탁드립니다.

송우경 광역경제권 구축을 위해 검토할 과제가 많이 있지만, 광역발전계획을 권역별 특성과 잠재력을 살릴 수 있도록 체계적으로 수립하는 것이 중요하다고 생각됩니다. 특히 시·도간 예산 나눠먹기를 지양하고 창의적인 연계와 협력 사업을 발굴해서 광역발전계획에 담고, 이를 적극 실천할 수 있도록 제도와 여건을 만들어야 합니다. 광역계획을 수립하는 과정에서 중앙부처, 지자체, 주민, 전문가 등이 참여하여 협력적으로 계획을 수립하고, 새로 만들어지는 광역·지역발전 특별회계와의 연계를 통해 계획의 실천성을 높이는 노력이 필요합니다.

김동주 그럼에도 지금 광역발전정책의 추진과 관련해서 계획수립과 추진체계라는 측면에서 다소 혼란이 있습니다. 예를 들면, 광역경제권계획, 초광역개발권의 경우 공간적으로 일부 중복되어 있는 반면, 주관 부처와 기관이 각각 달라 조정이 원활하지 않습니다. 이런 점들을 빨리 정리할 필요가 있다고 봅니다. 광역-초광역-기초의 다원적 개발이 중요하나 계획수립과 사업선정, 예산배정 등에서 정교한 상호연계가 되지 않으면 오히려 중복과 혼란의 문제가 야기될 수 있습니다.

예를 들어 지역에 가보면 똑같은 사업비를 가지고 광역사업에도 포함시키고 초광역에도 포함시키곤 합니다. 또한 군특회계에도 포함되지 않는 일반회계의 지역사업도 있습니다. 일부 인프라 관련 사업은 계획에는 잡혀있으나 평가의 대상이 되지 않는 경우도 있을 것입니다. 이러한 점에서 지역발전위원회의 조정 역할은 매우 중요합니다.

김영삼 여러 논의를 하다보면 초광역권을 구속력이 있는 사업으로 오해하시는 경우가 종종 있는데 초광역권은 계획이라기보다는 기본구상입니다. 비전을 제시하는 유연성이 있는 큰 틀이지 정부의 예산이 직접 투입되는 계획이 아니라는 점을 염두에 두셨으면 합니다. 제가 보기에 이번 국가균형발전특별법은 크게 세 가지 변화와 특징이 있습니다. 먼저, 지역발전에 대한 지원체계의 루트를 성장축진지역과 특수상황지역으로 구분해 명료한 지역발전 체제를 만들었다는 것이 큰 변화입니다. 또한 포괄보조금제도에 대해 지역에 자율권을 상당 부분 부여한 것이라고 볼 수 있습니다.



“ 광역경제권 구상이 단순한 정책과 세부 사업문제가 아니라 우리나라 지역발전의 큰 골격을 형성하고 중장기발전에 많은 영향을 주는 계획이라는 점을 이해하시고 이번 기회에 정책의 기초를 잡는 것이 중요할 것입니다. 단기적인 사업도 중요하지만 국가발전의 큰 틀을 만든다는 차원에서 좋은 방향이 제시되어서 상호 시너지로 작용했으면 하는 바랍니다. ”

김 동 주 (국토연구원 광역경제권연구센터 센터장)



“ 광역경제권 사업은 행정구역을 초월해서 서로 다른 지방자치단체가 연계 협력하는 사업모델입니다. 궁극적으로는 산업입지의 공간적 분포와 지역 간 산업 네트워크 구조에 적합하게 광역사업의 틀을 결정하는 유연한 접근이 중요합니다. 특히 광역경제권은 지방행정 단위와 일대일로 매칭 되지 않기 때문에 더욱이 공간단위 설정이나 사업 프로그램 구상, 추진체계 구축 등에 있어서 창의적 아이디어가 필요합니다. ”

박 용 규 (삼성경제연구소 공공정책실 수석연구원)

마지막으로 ‘광역경제권발전위원회’의 규정 신설에 대한 것입니다. 특히 광역경제권발전위원회를 어떻게 구성할 것인지 하는 부분은 앞으로 많은 논의가 필요한 숙제라고 봅니다. 결국은 그 구성의 원칙도 광역경제권 단위에서 자율적으로 정해야 바람직하지 않나 하는 것이 제 생각입니다.

김동주 저는 광역경제권발전위원회의 기본 방향은 이미 나와 있다고 봅니다. 지난 정부에서도 시·도지역혁신협의회가 운영되었습니다. 공간범위는 다르지만 역할과 기능은 거의 유사하다고 봅니다. 문제는 범위가 더 커졌다는 것입니다. 이전의 지역혁신협의회는 하나의 시·도 단위임에도 불구하고 협력이 잘 안되었는데, 광역단위에서는 협력이 더 어려울 수 있습니다. 따라서 시·도지역혁신협의회에서 나타났던 문제점들, 이를 테면 지자체의 관심 부족이나 제도적인 문제, 지역 구성원의

참여와 협력이 부족했던 문제 등의 원인을 면밀히 파악해서 처음부터 보완하고 개선해 나간다면 이것만으로도 광역경제권발전위원회는 절반의 성공을 한 것이라고 봅니다.

박용규 광역경제권발전위원회가 순기능적인 역할을 발휘하려면 특히 기획단계에서 기획조직의 독립성이 보장되어야 할 것입니다. 현실적으로 어떤 방법이 있을지는 고민을 해 보아야겠지만 예를 들어 광역경제권발전위원회 안에 기획기능과 평가를 할 수 있는 단위 조직들을 일부 만들어야 되는 게 아닌가 합니다. 운영과 지원은 중앙정부에서 해주되 위원회의 기획평가 단위에서 자율성과 권한을 갖고 광역사업을 한다면 금상첨화가 아닐까 합니다.

배준구 사실 우리나라에서는 이런 방식이 처음입니다. 최근 지역별로 다양한 경제자유구역 등이 생겼는데 이런 경우도 마찬가지입니다. 처음에는 독자적으로 운영한다고 하면서도 실질적으로는 관할 시·도가 관여를 하면서 제대로 자율적인 운영이 이뤄지지 못하고 있어요. 자칫 권한과 재원에 대해서는 중앙정부를 상대로 많은 요구를 하면서도 책임과 부담에 대해서는 최소화시키려고 할 가능성도 없지 않습니다. 권한과 역할에 대한 정의가 분명하지 않기 때문입니다. 따라서 광역경제권발전위원회는 조금 힘이 들더라도 처음부터 그 권한과 역할에 대해 보다 명확히 정립을 해야 이후의 갈등구조를 예방할 수 있을 것입니다.

박용규 지역정책을 두고 중앙부처에서는 광역경제권발전위원회라는 거버넌스 체제의 정체성에 대해 깊이 생각해봐야 합니다. 광역단위의 지역발전계획을 기획하고 협의하고 조정하기도 하는 실제적인 권한을 부여하느냐, 아니면 그런 권한까지는 주지 않고 주로 자문기구와 비슷한 역할을 주느냐, 이 설정부터가 굉장히 중요합니다. 지금까지 지역발전위원회에서 말해온 광역경제권발전위원회는 행정기구라는 느낌이 많이 들었습니다. 받아들이는 입장에서는 광역위원회가 만들어지면 행정적인 기능을 할 것이라는 인상을 가지고 있습니다. 신속한 정리가 필요합니다.

평가와 인센티브를 통한 자리 잡기 시도

사회자 그렇다면 광역계획 자체는 큰 비전과 방향을 제시하고 광역경제권발전위원회에서 다양하고 유연한 공간적, 산업적, 문화적인 사업이 실현될 수 있도록 논의하고 조정하는 역할을 해야 할 텐데요. 이러한 점을 어떻게 시스템화 해나갈 수 있을까요?

송우경 앞으로 광역경제권별로 광역경제권발전위원회와 사무국을 구성해야 하는데, 권역별로 여건이나 잠재력, 핵심 연계사업 등에 차이가 있기 때문에 사무국을 구성할 때 이에 대한 고려가 필요합니다.

그래서 사무국의 구성과 관련하여 기본적인 사항은 7개 권역에 공통으로 적용하되, 세부적인 조직설계 및 기능배분 등은 권역별로 유연하게 처리할 수 있도록 자율권을 부여하는 방안을 검토하고 있습니다. 처음 시도하는 광역경제권 추진체계가 순기능을 발휘하고 안착될 수 있도록 광역경제권발전위원회와 사무국에 자율권을 주되 그 운영 성과에 대해서는 사후에 체계적인 평가를 통해서 인센티브를 제공하는 방안을 검토 중입니다.

김영삼 참고로 광역경제권 선도산업 같은 경우, 초기 년도에는 계획의 정확성이나 독창성을 따져서 전체 사업비의 20%를 인센티브로 지급하고, 점차 30%, 40% 등으로 비율을 늘릴 계획입니다. 이렇게 되면 실질적으로 인센티브로 지출되는 예산이 상당할 것으로 보입니다.

주수현 거버넌스 구축이나 거점대학 육성, 선도사업의 추진 등 큰 목적에 의해서 추진되는 사업들은 광역경제권 전체를 대상으로 평가를 해서 인센티브를 주는 게 어떨까요? 다시 말해 광역계정 사업들은 광역 전체에 대한 평가를 통해서 인센티브를 광역단위로 부여하는 방식이 적절하다고 생각합니다. 지금처럼 부처에서 사업별로 평가를 해서 인센티브를 주는 방식으로는 유사한 목적을 가진 사업 간의 연계성이 떨어지게 됩니다. 사실 광역계정도 지역의 자율성을 제고하고 보다 발전된 형태를 가지려면 포괄보조금 형태로 예산을 지원하는 것이 필요합니다.



“ 광역경제권이 선도산업 등을 통해서 서로의 비전을 공유하고 공동과제를 추진하는 것은 우리에게 아주 소중한 경험이 될 겁니다. 물론 여러 가지 시행착오도 있을 것입니다. 그러나 시행착오를 통해 정책은 최적화 되어 갈 것이라고 믿습니다. 또한 그 과정에서 상당한 사회적 자본이 형성될 것입니다. 이는 결국 우리가 장기적으로 성장하는 데 중요한 자원이 될 것입니다. ”

주 수 현 (부산발전연구원 지식경제본부 본부장)

배준구 부처별로 추진되는 사업이 너무 많고, 각종 사업의 평가가 중앙정부의 단위 부처별로 이루어져 지역의 종합적인 정책 추진에 따른 효과를 살리지 못하고 있습니다. 따라서 중앙정부 주도의 획일적인 지침 및 평가에서 벗어나 지역의 특성을 반영하는 사업 기획 및 관리가 이루어져야 합니다. 개별사업의 평가는 지역에 위임하고 중앙정부는 개별 사업들을 종합하여 전체적인 성과를 중심으로 평가하는 방안을 검토할 필요가 있습니다. 지역정책을 추진하는 기구나 시스템과 정책사업의 연속성이 확보될 수 있도록 하는 것도 중요하다고 봅니다.

김영삼 정부부처 간 예산조정 등 상호 협력을 위해 노력하고 있으나, 예산집행과 결산의 책임이 각 부처별로 있는 상황에서 현실적으로 한계가 있는 것도 사실입니다. 그



럼에도 불구하고 광역경제권별로 있는 각 프로젝트 자금을 하나의 패키지로 지원하는 것은 충분히 가능합니다. 예를 들면 같은 광역경제권의 4개의 프로젝트에 총괄적으로 1,600억 원을 지원할 테니, 세부적인 사용 및 배분은 광역경제권에서 우선순위를 따져서 집행할 수 있도록 광역경제권발전위원회에 위임할 수 있다는 것이죠. 그렇게 되면 조금은 유연성이 더해지고 수요자 입장에서 생각해 볼 수 있는 여지가 생기지 않을까 합니다.

선도산업에 대한 바른 이해가 뒷받침 돼야

사회자 광역경제권 구축을 위한 과제들 중에 핵심적인 것이 선도산업 육성과 선도 프로젝트, 거점대학 등으로 요약이 됐습니다. 그중에서 가장 먼저 논의되고 나름대로 틀을 갖춘 것이 바로 선도산업 육성입니다. 마지막으로 권역별 선도산업의 육성과 관련된 이야기를 나누어 보겠습니다.

김동주 광역경제권 선도사업의 선정과 추진에 이르기까지 지역의 자율성을 지켜줘야 한다는 데에는 전적으로 동의합니다. 그러나 모든 것을 지역 스스로 조정하는 것은 단기적으로는 한계가 있습니다. 이상적이긴 하지만 그렇게 하려면 시간도 많이 소요되고 갈등도 상당할 것입니다. 따라서 지역 자율로 정책을 주도해 나가되, 중앙정부도 어느 정도의 역할을 해나가야 하지 않나 싶습니다. 영국이 그런 경우입니다. 중앙의 과도한 개입이나 간섭이 일어나지 않는 범위에서 지방의 자율과 함께 중앙의 협력과 지원이 잘 조화되도록 할 필요가 있다고 봅니다.

배준구 제가 보기에 그렇습니다. 핵심은 중앙정부와 지방의 채널화가 잘 이루어져 중앙정부에서 중요한 사업이라든지 비전들을 꾸준히 협의해야 합니다. 중앙정부가 비전을 제시해 주면서 필요한 경우에 조정도 하고 리드를 해나가고 더 잘하는 경우에는 인센티브도 주는 식으로 추진해야지, 그냥 자율권을 준다는 명목하에 방치해서는 오히려 더 잘 안될 가능성이 큼니다. 지역발전위원회에서는 앞으로 이

러한 역할을 수행하는데 역점을 둘 필요가 있습니다.

김영삼 처음 광역경제권 정책 구상이 발표가 되기 시작할 때는 상당히 어렵지 않을까 하는 우려도 있었습니다. 하지만 그럼에도 선도사업의 구상이 추진되었고, 지역발전5개년계획의 광역경제권 계획도 테스트 포스트 팀 등을 통해서 꾸준히 논의하고 일을 추진하다 보니 의외로 잘 운영이 되고 있습니다. 이제는 ‘아 이거 되겠구나...’ 하는 자신감이 쌓여가고 있습니다.

배준구 지방에서는 지역발전위원회에 대한 기대가 점점 높아지고 있습니다만 그에 비해서 자문기구 성격이 강한 지역발전위원회는 실질적으로는 이러한 기대에 부응하기 힘든 구조로 되어 있는 것이 현실입니다. 지정부나 관련 부처들이 정책 추진 과정에서 부처 간의 연계협력의 중요성을 서로 인식하고 중앙정부와 지역 간의 역할 분담과 더불어 상호간의 협력, 연계, 조정 체계를 구축해서 공감대를 형성한다면 그



“ 광역경제권을 통해 지역의 경쟁력을 강화하기 위해서는 특히, 기존 행정 구역에 고착된 소지역 이기주의를 극복하고 개방적 마인드 속에 창의적인 연계와 협력 사업들이 많이 추진되어야 합니다. 이를 통해 각 권역이 글로벌 경쟁력을 강화하고 나아가 우리가 직면한 세계적인 경제위기를 조기에 극복해서 새로운 국가도약을 이루는 계기가 되기를 바랍니다. ”

송 우 경 (지역발전위원회 연구위원)

동안 제기되어 왔던 문제점들이 상당히 해소될 것 입니다.

송우경 정부는 지난 2008년 9월 10일 광역경제권 활성화 전략을 통해 권역별로 선도산업의 육성방향을 제시한 바 있습니다. 광역경제권의 경쟁력을 강화하기 위해서는 선도산업의 경쟁력 제고가 무엇보다 중요하며, 이를 위해서는 권역별 선도산업의 여건을 고려한 세부 프로젝트가 합리적으로 선정되어야 합니다. 특히, 선도산업이 필요로 하는 인력이 공급될 수 있도록 권역별 거점대학의 선정·운영과정에서 지역산업 및 해당기업의 수요를 우선적으로 고려하고, 선도산업과 거점대학이 유기적으로 연계될 수 있도록 시스템을 마련할 필요가 있습니다. 또한 기존 시도단위로 추진되던 전략산업이 광역권 선도산업과 연계되어 상호 시너지를 낼 수 있도록, 기존 전략산업에 대한 단계적 개편 및 조정이 병행될 필요가 있습니다.

김영삼 초광역경제권과 광역권 간의 협력도 굉장히 중요합니다. 예를 들어 호남권에서 신재생에너지 태양광 사업을 한다고 하면 물론 호남에 관련 기업이 있지만 태양광을 상품화하는 기업적 기반은 약한 것이 현실입니다. 하지만 예를 들어 대전이라든지 다른 권역에 그런 역할을 할 기업들이 있다는 것입니다. 이처럼 권역 밖에 있는 연구소나 기업들과 연구개발을 연계해서 하면 되는 것이죠. 이런 방식으로 광역의 경계를 넘어서는 경우에는 실제로 인센티브를 더 주어 장려할 계획입니다.

신지역발전정책, 선진 대한민국의 촉진제 되길!

사회자 지금까지 신지역발전정책에 대해 여러 이야기를 나누어 보았습니다. 단시간에 논의를 하다 보니 아쉬운 점도 있습니다. 앞으로 더 다양한 논의의 창구가 있을 것으로 기대해 봅니다. 신지역발전정책은 기대와 의미가 큰 만큼 해결해야 할 과제 역시 만만치 않은 것 같습니다. 마지막으로 실제 이 정책을 추진하고 진행하는 관계자 분들에게 도움이 될 만한 조언들을 한마디씩 부탁드립니다.

김동주 광역경제권 계획이 새 정부의 중요한 정책으로 채택되었고 앞으로 국가경

쟁력 강화의 초석이 되리라 봅니다. 광역경제권은 제4차국토계획에서도 우리나라 국토발전의 장기계획으로서 지역발전의 기본 틀로 작용할 것입니다. 나아가 각 분야에서 광역계획이 기본적인 정책 패러다임으로 정착을 하고 있습니다. 예를 들면 철도분야에서도 국가기본계획에 있는데 이런 것들도 광역계획이라는 신지역발전의 틀 속에서 재조명하려는 움직임도 있습니다.

즉 광역경제권 구상이 단순한 정책과 세부 사업문제가 아니라 우리나라 지역발전의 큰 골격을 형성하고 중장기발전에 많은 영향을 주는 계획이라는 점을 이해하시고 이번 기회에 정책의 기초를 잡는 것이 중요할 것입니다. 단기적인 사업도 중요하지만 국가발전의 큰 틀을 만든다는 차원에서 좋은 방향이 제시되어서 상호 시너지로 작용했으면 하는 바람입니다.

김영삼 법 개정이 다소 늦어지기는 했지만 이미 지난해부터 전체적인 지역발전정책의 큰 골격이 제시된 상태입니다. 이제는 이를 제도적으로 뒷받침하고 정비하는 작업이 남아 있습니다. 발표된 시책과 제도적인 틀 안에서 '맞춰 끼워 넣기' 작업을 하고 있는 것입니다.

그런 점에서 봤을 때 우리가 물과 같이 유연할 필요가 있다고 생각합니다. 각 지역마다 분명히 차별화된 특화 요소가 있을 겁니다. 그것들에 좀 더 집중해서 달라진 틀과 원칙에 잘 맞추어 넣는 것이 관건일 것입니다. 이 작업을 잘 실행하는 광역경제권에는 앞으로 계속 발전해 나갈 수 있는 인센티브를 제공할 것입니다.

물론 아직 틀과 원칙이 완전하지 못하기 때문에 시·도별로 때론 살이 깎이고 고 통도 따를 것입니다. 그런 부분들이 최소화되도록 지역발전위원회를 중심으로 관계 부처가 힘을 모아 보다 효과적인 제도의 틀을 갖출 수 있도록 보완해 나가겠습니다.

주수현 신지역발전정책은 지방에서는 아주 중요한 의미를 가지고 있습니다. 광역 거버넌스의 문제라든지, 과거보다 진일보된 관점에서 중앙과 지방의 환경특성에 부합하는 수요자 중심의 정책으로 진행되고 있기에 기대하는 바가 큼니다.

특히 광역경제권이 선도산업 등을 통해서 서로의 비전을 공유하고 공동과제를 추

진하는 것은 아주 소중한 경험이 될 겁니다. 물론 여러 가지 시행착오도 있을 것입니다. 그러나 저는 개인적으로 이런 시행착오를 거치면서 정책이나 모든 것들이 최적화 과정으로 간다고 믿고 있습니다. 무엇보다 그 과정을 통해서 유용한 사회적 자본이 형성될 것입니다. 이 사회적 자본은 결국 우리가 장기적으로 성장하는 데 중요한 자원이 될 것이라고 기대하고 있습니다.

박용규 광역경제권 사업은 행정구역을 초월해서 서로 다른 지방자치단체가 연계·협력하는 사업모델입니다. 지금은 5+2 구도로 광역경제권 사업을 추진하고 있지만 궁극적으로는 이러한 틀을 미리 정할 필요가 없다고 봅니다. 산업입지의 공간적 분포와 지역 간 산업 네트워크 구조에 적합하게 광역사업의 틀을 결정하는 유연한 접근이 중요하다는 것이죠. 특히 광역경제권은 지방행정 단위와 일대일로 매칭되지 않기 때문에 더욱이 공간단위 설정이나 사업 프로그램 구상, 추진체계 구축 등에 있어서 창의적이고 유연한 접근이 필요합니다.

그리고 마지막으로 광역경제권 선도산업과 시·도단위의 지역산업 육성 사업과의 교통정리가 반드시 이뤄져야 합니다. 이 부분에 대해서는 업종선정이나 사업의 위상, 추진체계 등 여러가지 고려할 요소가 있기 때문에 추후 심도 있는 논의를 기대해 봅니다.

배준구 광역경제권 발전정책은 관련 되는 기관이나 참여 주체가 상당히 다원화되어 있어 정책의 추진이 어렵고 기대효과를 예단하기 어렵습니다. 이러한 정책은 외국에서 장기적 차원에서 검토하거나 실험을 통하여 점진적 발전을 도모하고 있습니다.

우리나라가 추진하고 있는 신지역발전정책과 광역경제권 정책이 성공적으로 자리매김 하기 위해서는 장기적인 관점에서 지속적인 연구 검토를 거쳐 개선책을 마련하고 한국적 모델을 구축할 필요가 있습니다. 정책의 추진과정에서 중앙정부와 지방정부 및 관련 단체들 간에 다양한 이해와 의견을 수렴하는 부단한 노력이 있어야 할 것입니다. 특히 정책의 실효성을 확보하기 위해서는 지역과 현장의 의견을 수용하여

중앙과 지역 간의 괴리를 좁히고, 중앙정부와 지역 간의 역할 분담과 협력, 연계, 조정 체계를 구축하는 것이 무엇보다 중요하다고 생각합니다.

송우경 앞서 말씀드린 바와 같이 광역경제권을 통해 지역의 경쟁력을 강화하기 위해서는, 우리의 여건과 현실을 고려하여 광역경제권을 조기에 안착시키고 활성화시킬 수 있는 방안을 지속적으로 모색하는데 관심과 노력이 필요합니다. 새 정부의 지역발전정책에서는 자율과 책임, 선택과 집중, 특화와 연계 등이 정책의 기본방향으로 강조되고 있는데, 광역경제권을 추진하는 과정에서 이러한 기본방향이 잘 구현되었으면 합니다.

특히, 기존 행정구역에 고착된 소지역 이기주의를 극복하고 개방적 마인드 속에 창의적인 연계·협력 사업들이 많이 추진되어야 합니다. 이를 통해 각 권역이 글로벌 경쟁력을 강화하고, 나아가 우리가 직면한 세계적 경제위기를 조기에 극복하고 새로운 국가도약을 이루는 계기가 되기를 바랍니다.

사회자 장시간 토론에 참여해 주신 참석자 여러분께 감사드립니다.