• 지역발전위원회는 2009년 개정된 국가균형발전특별법에 근거한 대통령 직속 자문기구로서, 지역발전을 효율적으로 추진하기 위한 중요 정책을 기획하고 조정하는 역할을 담당하고 있습니다. 그간 광역·지역발전특별회계 설치, 지역발전5개년계획 수립 등 제도적 기반을 마련하고, 163개 기초생활권·5+2 광역경제권·4+α 초광역개발권 등 지역의 경쟁력 제고와 삶의 질 개선을 위한 정책을 개발하고 추진하고 있습니다.

5+2 광역경제권

지역발전과 광역경제권 전략

지역발전과 광역경제권 전략

발 행 일 2009년 12월
발 행 처 지역발전위원회 (www.region.go.kr)
기 획 지역발전위원회 정책연구팀
서울시 종로구 적선동 122-1 생산성빌딩 3F 02) 3210 4803~5
편집·인쇄 (주)코리아프린테크 02) 2264 3325 / **편집감수** 권혜정

지역발전과 광역경제권 전략

지역발전위원회

www.region.go.kr

지역발전과 광역경제권 전략

/대/통/령/직/속/
지역발전위원회

• 집필진 (가나다순)

권용우 교수 (성신여자대학교)
권원용 교수 (서울시립대학교)
김영준 박사 (한국문화관광연구원)
문동주 박사 (서울대학교)
박삼옥 교수 (서울대학교)
박철우 교수 (한국산업기술대학교)
배준구 교수 (경성대학교)
송우경 박사 (지역발전위원회)
이정식 교수 (안양대학교)
이태일 박사 (한국라파즈(주))
이희연 교수 (서울대학교)
장재홍 박사 (산업연구원)
조철주 교수 (청주대학교)
최상철 위원장 (지역발전위원회)
최진호 교수 (아주대학교)
한영주 박사 (서울시정개발연구원)
황희연 교수 (충북대학교)

지역발전과
광역경제권 전략

발간사

최근 全세계적으로 세계화와 지방화의 급진전, 탈산업사회의 도래, 새로운 시민사회의 출현 등 지역정책을 둘러싼 여건들이 빠르게 변화하고 있습니다. 이러한 시대적 조류에 부응하여 지역정책에서도 지역 간 협력에 기반한 통합적 개발, 지역개발단위의 광역화 및 거대 도시권의 전략적 육성, 도농통합 및 행정구역의 개편, 지역발전전략의 연성화 등 새로운 정책적 시도들이 세계 각국에서 활발하게 전개되고 있습니다.

그러나 그간 우리의 지역정책을 돌이켜 보면, 지역발전을 위한 다양한 정책들이 역대 정부마다 추진되어 왔고 부분적인 성과도 있었지만, 새로운 지역정책의 흐름과는 상당한 괴리를 보여 왔습니다. 행정구역 단위의 백화점식 사업추진으로 지역 간 중복투자의 발생, 중앙주도의 사업추진으로 인한 지방의 창의성과 자율성의 약화, 100년 전에 획정된 행정구역의 틀 속에서 소지역 이기주의의 만연 등은 시급히 해결해야 할 과제로 인식되고 있습니다.

이명박 정부는 새 정부의 국정철학, 기존 지역발전정책의 평가, 해외 선진국의 정책동향 등을 토대로 새로운 지역발전정책의 패러다임을 제시하였습니다. 종전까지 지역발전정책에서 보편화되었던 ‘ 나눠먹기식 균형 ’, ‘ 수도권과 비수도권 간의 제로섬 논리 ’, ‘ 중앙집권적 획일성 ’, ‘ 닫혀진 내국적 논리 ’를 지양하고, ‘ 경쟁과 잠재력 발굴을 통한 발전 ’, ‘ 수도권과 비수도권 간의 상생발전 ’, ‘ 지방분권적 차별성 ’, ‘ 개방적 국토운영 ’으로 전환하겠다는 의지를 표명하였습니다.

이러한 지역발전의 새로운 패러다임을 구현하기 위해 대통령직속 지역발전위원회는 ‘08년 7월 국정보고를 통해 新지역발전정책의 비전과 추진전략을 제시하였습니다. 지역발전정책의 비전은 ‘ 일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조 ’이며, 이러한 비전 달성을 위해 전국토의 성장잠재력 극대화, 신성장동력 발굴 및 지역특화발전, 행 · 재정권한의 지방이양 등 분권강화, 수도권 · 지방의 상생발전, 그리고 기존 균형발전정책의 발전적 보완을 5대 전략으로 설정하여 추진하고 있습니다.

新지역발전정책은 전국토의 성장 잠재력을 극대화할 수 있도록 정책의 공단단위를 기초생활권(163개 시군), 광역경제권(5+2, 7개 권역), 초광역개발권(4+α)으로 설정하여 3차원적인 지역발전을 추진하고 있습니다. 기초생활권은 광역경제권 정책에서 상대적으로 소외된 시 · 군에 살고 있는 주민의 삶의 질 개선을 목표로 하며, 광역경제권은 시 · 도 간 연계협력을 통한 지역의 경쟁력 강화를, 초광역개발권은 권역 간 연계와 대외개방형 국토운영을 통한 국가의 경쟁력 강화에 초점을 두고 있습니다. 이러한 3차원적 지역발전정책을 성공적으로 추진하여 ‘ 균형 ’과 ‘ 성장 ’이 조화를 이루는 실질적인 지역발전을 달성하고 국가발전의 새로운 전기를 만들고자 합니다.

이명박 정부의 출범이후 5+2 광역경제권의 구축을 위해 지역발전위원회를 중심으로 관계 부처와 지역의 협조 속에 다양한 정책적 노력이 진행되고 있습니다. 5+2 광역경제권의 근거가 되는 국가균형발전특별법의 제정(09년 4월), 광역 · 지역발전특별회계의 신설(09년 5월), 광역경제권발전위원회의 출범(09년 7월), 광역경제권발전계획의 수립(09년 10월), 그리고 08년 9월 발표된 광역권 선도 프로젝트(13개 선도산업, 19개 인재양성대학, 30개 SOC사업)가 권역별로 실천되고 있습니다.

5+2 광역경제권의 구축을 위한 기본적인 토대는 마련되었지만 광역경제권의 경쟁력 강화 및 활성화를 위해서는 지속적인 정책적 관심과 노력이 필요합니다. 광역권별 특성을 살린 창의적인 연계 · 협력 사업의 발굴 · 추진, 기존 시 · 도 단위의 중복 · 분절적으로 추진되던 기존 사업들의 광역적 개편, 권역별로 신설한 광역경제권발전위원회의 위상 정립 및 적극적인 역할 수행 등이 요구되고 있습니다.

이 책은 최근 全세계적으로 진행 중인 지역정책의 패러다임 전환과 이명박 정부가 지역의 경쟁력을 강화하기 위해 역점적으로 추진하고 있는 광역경제권 정책에 대해 전문가들의 다양한 의견과 정책제언을 포함하고 있습니다. 이 책의 출간을 계기로 광역경제권 정책에 대한 각계의 관심과 창의적인 정책 제안이 활성화되어 광역경제권 정책이 성공적으로 추진되는 데 도움이 되길 기대합니다.

2009년 12월

지역발전위원회 위원장 **최 상 철**

Contents

1장 지역발전정책의 패러다임 전환

1) 인구 · 사회학적 변화와 광역경제권 ····· 08
최진호(아주대학교 교수)

2) 국내외 여건변화와 광역경제권의 의의 ····· 30
한영주(서울시정개발연구원 선임연구위원)

3) 경제활동 공간변화와 광역경제권 ····· 48
박삼옥(서울대학교 교수)

4) 광역경제권의 이론적 배경 ····· 80
조철주(청주대학교 교수)

5) 광역지역발전정책의 전개와 과제 ····· 108
이정식(안양대학교 교수)

2장 광역경제권정책의 활성화 방향과 과제

1) 이명박 정부의 광역경제권 정책방향과 전략 ····· 138
최상철 · 송우경(지역발전위원회)

2) 광역경제권과 산학협력 추진방향 ····· 170
박철우(한국산업기술대학교 교수)

3) 광역경제권 공간구조와 기반시설 개발사업 ····· 202
문동주(서울대학교 환경대학원 환경계획연구소)

4) 국토 · 도시 공간구조와 토지이용의 정책과제 ····· 230
황희연(충북대학교 교수)

5) 광역권 관광개발 활성화 방안 ····· 254
김영준(한국문화관광연구원 연구위원)

6) 광역경제권 발전정책 추진체계 ····· 276
장재홍(산업연구원 지역정책팀장)

3장 광역경제권의 해외 동향과 사례

1) 영국 · 독일 · 일본의 정책동향과 사례 ····· 300
이희연(서울대학교 교수)

2) 프랑스의 광역권 정책동향과 사례 ····· 332
배준구(경성대학교 교수)

4장 지역발전의 미래과제

1) 광역경제권과 개발 진행도시와의 연계방안 ····· 370
권용우(성신여자대학교 교수)

2) 광역화 추이에 대응한 한국의 도시정책 과제 ····· 394
이태일(한국라파즈(주) 고문)

3) 후기도시화 시대의 지역발전정책 : 전망과 과제 ····· 412
권원용(서울시립대학교 교수)

1장

지역발전정책의 패러다임 전환

1) 인구 · 사회학적 변화와 광역경제권 _ 최진호 교수
2) 국내외 여건변화와 광역경제권의 의의 _ 한영주 박사
3) 경제활동 공간변화와 광역경제권 _ 박삼옥 교수
4) 광역경제권의 이론적 배경 _ 조철주 교수
5) 광역지역발전정책의 전개와 과제 _ 이정식 교수

1 인구 · 사회학적 변화와 광역경제권

최진호 아주대학교 교수

Ⅰ / 인구변화
1 / 총인구의 감소와 노동력 부족
2 / 인구구조의 변화 : 세계에서 가장 빠른 고령화
3 / 대도시권의 확산과 도시화의 완료
Ⅱ / 사회적 변화
1 / 가족가치관의 약화 : 독신경향의 확산과 이혼의 증가
2 / 고학력화와 실업의 잠재화
3 / 다문화사회의 도래
Ⅲ / 인구 · 사회학적 변화와 지역발전

한국은 향후 30년 동안에 과거에는 전혀 겪어 보지 못한 매우 광범위한 사회변동을 경험하게 될 것으로 예상된다. 일반적으로 한 사회의 변화를 초래하는 요인에는 환경의 변화, 기술의 진보, 인구의 변천 등 여러 가지가 있지만 그 중에서도 특히 장래 한국사회의 변동은 인구의 변천에 크게 영향을 받게 될 것이다. 인구는 한 사회를 구성하는 아주 기초적인 요소로서 인구의 구성은 바로 그 사회의 특성을 나타나게 되며 그 구성의 변화는 곧바로 사회변동으로 연결된다. 이제 이 글에서는 인구변천을 비롯하여 장래 한국사회에 변동을 가져올 주요한 변화를 예측해보고 이러한 인구 · 사회학적 변화가 지역발전에 미칠 영향을 검토해 보려 한다.

Ⅰ. 인구변화

한국은 현재 다른 나라에서는 그 예를 찾아보기 힘들 정도의 매우 급격하고 광범위한 인구변천을 경험하고 있다. 현재 우리나라에서 진행되고 있는 인구변천은 한마디로 초저출산과 매우 빠른 고령화로 표현될 수 있는데 이는 총 인구 및 노동력의 감소와 인구 구조의 급격한 변화로 이어져 여러 가지 심각한 사회문제를 야기하게 될 것이다.

1. 총인구의 감소와 노동력 부족

2005년 인구센서스 결과에 기초해서 누락을 보정한 한국의 총인구는 48,138천 명으로서 전년도 대비 0.2%의 인구증가율을 보이고 있다. 그런데 현재와 같은 출생과 사망의 패턴이 앞으로도 그대로 지속될 경우 한국의 인구는 2018년에 약 49,340천 명을 정점으로 하여 그 이후부터는 점차 감소하게 될 것으로 예

측되어 2030년에는 48,635천 명, 그리고 2040년에는 46,343천 명으로 줄어들게 된다. 이와 같은 총인구의 감소는 1925년에 근대적인 인구센서스가 실시된 이후 처음으로 있게 되는 현상으로서 우리 사회의 여러 부문에 광범위한 파장을 미치게 될 것이다.

그러면 왜 한국의 인구는 감소하게 되는가? 이는 지난 얼마동안에 우리가 경험한 출산력의 급격한 감소와 최근의 초저출산 때문이다. <표 2>에서 보는 것처럼 우리나라의 여성들은 평균적으로 1명이 1970년에는 4.5명의 자녀를 출산하였으나 1980년에는 2.8명으로, 다시 1990년에는 1.6명으로 출산자녀수가 지속적으로 감소하였다. 장기적으로 보면 모든 여성들이 평균 2.1명의 자녀를 낳게 되면 그 사회의 인구는 늘지도 줄지도 않는 상태에 이르게 되는데, 이처럼 합계출산율이 2.1인 경우를 대체출산율이라고 한다. 그런데 우리나라는 이미 1983년에 출산 수준이 이 대체출산율 이하로 감소하였고 그 이후에도 지속적으로 감소하여 2005년에는 합계출산율이 1.08이라는 사상 초유의 저출산수준을 기록하였다. 이는 일부 도시 국가를 제외하고는 세계에서 가장 낮은 출산수준으로서 이와 같은 저출산이 인구감소의 직접적인 원인으로 작용하게 된 것이다.

● 표 1 ● 총인구 및 인구 성장률

연도	추계인구(천명) (7.1 기준)	조출생률 (천명당)	조사망률 (천명당)	자연증가율 (천명당)	연평균 인구 증가율(%)
1960	25,012	43.0	12.8	30.2	2.79
1970	32,241	28.9	7.3	21.7	1.82
1980	38,124	20.6	6.4	14.2	1.37
1990	42,869	16.3	5.5	10.8	1.02
2000	47,008	14.8	5.7	9.1	0.40
2010	48,875	8.9	5.8	3.1	0.01
2020	49,326	7.6	7.6	0.0	-0.13
2030	48,635	7.1	9.6	-2.5	-0.76

자료 : 통계청, 장래인구 추계결과, 2006. 11.

● 표 2 ● 주요 출산력지표

연도	출생아수 (천명)	조출생률 (인구 천명당)	합계출산율 (여자 1명당)
1970	1007	31.2	4.53
1975	875	24.8	3.47
1980	865	22.7	2.83
1985	663	16.2	1.67
1990	659	15.4	1.59
1995	721	16.0	1.65
2000	637	13.4	1.47
2001	557	11.6	1.30
2002	495	10.3	1.17
2003	493	10.2	1.19
2004	476	9.8	1.16
2005	438	9.0	1.08
2006	452	9.2	1.13
2007	497	10.1	1.26
2008	466	9.4	1.19
2010	434	8.9	1.15
2020	377	7.6	1.20
2030	348	7.1	1.28

자료 : 통계청, 장래인구추계결과, 2006.
통계청, 2008년 출생통계 잠정 결과, 2009.

이때 2010년 이후의 장기 예측에 있어서 합계출산율은 2010년에는 1.15, 2020년에는 1.20, 그리고 2030년에는 1.28로 가정하여 총인구를 예측하였는데 만일 합계출산율이 이보다 더 떨어지게 된다면 우리나라의 인구는 현재의 예측보다 더 가파르게 감소하게 될 것이다.

이와 같은 총 인구의 감소는 경제발전에 긴요한 노동력의 감소도 동시에 가져온다. 즉 15~64세의 생산가능 인구는 총인구의 감소시점인 2018년보다 2년 앞선 2016년부터 감소가 시작되는데 생산가능 인구는 2016년의 3,619만 명을 최고로 하여 감소하게 될 것이다. 또 가장 노동생산성이 높은 연령대인 30 및

40대 인구는 이미 2006년을 최고로, 즉 1,675만 명을 기록하고 감소하기 시작하였다.

만약에 현재와 같은 추세가 앞으로도 계속된다면 2015년에는 약 63만 명의 노동력이 부족하게 되고 2020년에는 부족한 노동력의 숫자가 152만 명에 이를 것이라는 예측도 있다.

2. 인구구조의 변화 : 세계에서 가장 빠른 고령화

초저출산과 더불어 현재 한국은 세계에서 가장 빠른 고령화도 경험하고 있다. 총인구에서 차지하는 65세 이상 노인 인구비율은 2000년에 7.2%로 고령화사회로 진입했지만 이 비율은 매우 가파르게 늘어나 2016년에는 노인인구 비율이 14%가 되는 고령사회로, 그리고 2028년에는 20%로 증가해 초고령사회로 진입하게 된다.

그러면 한국의 고령화는 현재 어느 정도나 빠르게 진행되고 있는가? 일반적

● 표 3 ● 인구의 연령구조와 부양비

연도	연령구성비(%)			총 부양비	유 년	노 년	노령화
	0~14세	15~64세	65세 이상		부양비	부양비	지 수
1960	42.3	54.8	2.9	82.6	77.3	5.3	6.9
1970	42.5	54.4	3.1	83.8	78.2	5.7	7.2
1980	34.0	62.2	3.8	60.7	54.6	6.1	11.2
1990	25.6	69.3	5.1	44.3	36.9	7.4	20.0
2000	21.1	71.7	7.2	39.5	29.4	10.1	34.3
2010	16.2	72.9	11.0	37.2	22.2	15.0	67.7
2020	12.4	72.0	15.6	38.9	17.2	21.7	125.9
2030	11.4	64.4	24.3	55.4	17.7	37.7	213.8

주 : 유년부양비 = (0~4세 인구 / 15~64세 인구) × 100
노년부양비 = (65세 이상 인구 / 15~64세 인구) × 100
총부양비 = 유년부양비 + 노년부양비
노령화 지수 = (65세 이상 인구 / 0~14세 인구) × 100
자료 : 통계청, 장래인구 추계결과, 2006.

으로 고령화의 속도는 고령화의 단계인 노인인구의 비율이 7%인 고령화사회에서 그 비율이 14%가 되는 고령사회, 그리고 다시 20%에 이르는 초고령사회로 도달하는 데 얼마나 걸리는가 하는 것으로 측정할 수 있다. 예컨대 프랑스는 고령화사회에서 고령사회가 되는데 115년이 소요되었고 고령사회에서 초 고령사회가 되는 데에는 39년이 걸릴 것으로 예측되어 고령화가 비교적 완만하게 이루어진다.

또 독일이나 영국도 각각 40~50년이 걸려 고령화에 따른 부작용을 충분히 대처할 수 있는 시간적인 여유를 가질 수 있었다. 그런데 우리는 고령사회가 되는데 18년, 그리고 초고령사회로 가는 데에는 그보다 더 짧은 8년밖에 걸리지 않을 예정이다. 따라서 현재 한국은 세계에서 가장 높은 고령화수준을 보이고 있는 일본보다도 더 급격하게 고령화가 진행되고 있는 것이다.

● 표 4 ● 인구고령화 도달시기 및 소요년수

국 가	도달년수			소요년수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2018	2026	18년	8년
일 본	1970	1994	2006	24년	12년
프랑스	1864	1979	2018	115년	39년
독 일	1932	1972	2009	40년	37년
영 국	1929	1976	2026	47년	50년
미 국	1942	2015	2036	73년	21년

자료 : 일본 국립사회보장·인구문제연구소, 2005 인구통계자료집, 2005.
통계청, 장래인구 특별추계, 2005.

이와 같은 빠른 고령화가 가져올 부작용으로는 우선 노동력 부족과 노동인력의 고령화로 노동생산성이 저하되고, 전체적으로 소비와 투자가 위축되어 경제의 활력이 떨어지며 재정수지의 악화 등으로 경제성장이 둔화될 것이다. 또 노인에 대한 사회적 부양부담이 급증하게 되는데 예를 들어서 2005년에는 생산

가능 인구 8명이 노인 1명을 부양하였으나 2020년에는 4.6명이, 그리고 2050년에는 1.4명이 노인 1명을 부양하여야 한다. 따라서 다음 세대들은 현재의 세대들보다도 국민연금, 의료보험, 그리고 세금에서 훨씬 더 많은 부담을 지게 될 것이다.

3. 대도시권의 확산과 도시화의 완료

이제 한국은 도시화의 측면에서 보면 도시국가로 변모되었다. 한국의 도시화율은 2005년 현재 81.5%로서 전체 인구 10명 중 8명은 도시지역에 살고 있다. 1970년에 우리나라의 도시화율은 41.2%였으며 그 이후 1990년까지는 매 5년마다 도시화율이 7%~9% 포인트씩 증가하였다. 그러나 1990년 이후 도시화는 완만하게 진행되어 최근 10년 동안에는 1%~2% 포인트 증가하였다.

한 국가의 도시화율은 일부 도시국가를 제외하고는 100%에 도달할 수가 없기 때문에 이제 우리나라의 도시화는 거의 그 정점에 도달한 것으로 보여지며 앞으로 85% 수준에서 멈추지 않을까 생각된다. 이때 여기에서 계산된 도시화율은 도시를 인구센서스상에서 분류된 동부(洞部)로 한정했을 때의 도시화율이다. 센서스에서는 동부 인구를 행정구역상 특별시, 광역시, 그리고 시에 거주하는 인구 중 동의 명칭을 갖는 지역에 거주하는 인구로 구분한다.

그런데 우리나라는 이미 1970년대 후반부터 서울을 중심으로 대도시권이 형성되기 시작하여 이제는 서울은 물론이려니와 모든 광역시 주변에 대도시권이 형성되어 있고 시간이 흐를수록 그 공간적 범역이 확대되고 주변지역과의 기능적 연계성이 더 깊어지고 있다. 따라서 행정구역상으로는 면부나 읍부에 속해 있지만 대도시권 내에 위치해서 대도시와 기능적으로 연계되어 있는 지역의 인구는 도시인구로 간주해야 할 것이다. 따라서 이렇게 본다면 우리나라의 도시화율은 81.5% 보다 훨씬 상회할 것이 분명하며 이제는 거의 그 정점에 이르렀다고 보아도 무방하겠다.

대도시권 내에서 그 중심이 되는 대도시와 주변지역 간의 기능적 연계성은 대도시권 내에서 이루어지는 통근과 통학의 규모로 측정이 가능하다. <표 6>은 2005년 현재 우리나라의 5개 대도시권에서 매일 일어나고 있는 통근, 통학의 규모를 보여준다. 서울대도시권의 경우 매일 557천 명이 서울을 벗어나서 서울 주변의 인천이나 경기도로 통근, 통학하고 있는데 이 숫자는 서울에 거주하면서 매일 집을 떠나 통근, 통학하는 인구의 10.8%에 해당한다. 거꾸로 서울 주변에서는 1,157천 명이 서울로 통근, 통학하는데 이는 주변지역 통근, 통학자의 17.5%가 서울로 향하고 있는 셈이다.

● 표 5● 한국의 도시 - 농촌인구와 도시화율

(단위: 천명, %)

연도	전국인구	동(시)부인구	읍부인구	면부인구	도시화율
1970	30,882	12,710	2,800	15,372	41.2
1975	34,707	16,793	3,723	14,187	48.4
1980	37,436	21,434	4,540	11,463	57.3
1985	40,448	26,443	4,817	9,188	65.4
1990	43,411	32,309	3,604	7,498	74.4
1995	44,609	35,036	3,484	6,088	78.5
2000	46,136	36,755	3,756	5,625	79.7
2005	47,279	38,515	3,944	4,820	81.5

자료 : 통계청, 각 년도 인구센서스.

● 표 6● 통근, 통학 방향별 대도시권의 통근, 통학 인구 : 2005

(단위: 천명, ( )안은 %)

지역	대도시→주변	주변→대도시
서울 (인천/경기)	557 (10.8)	1,157 (17.5)
부산 (울산/경남)	118 (6.9)	67 (3.2)
대구 (경북)	130 (10.9)	37 (2.7)
광주 (전남)	58 (8.2)	21 (2.2)
대전 (충북/충남)	51 (7.1)	22 (1.2)

자료 : 통계청, 인구주택총조사보고서, 2005, 최진호(2008)에서 재인용.

서울대도시권과 마찬가지로 나머지 대도시권에서도 전체 통근, 통학자의 적게는 7%에서 많게는 11%에 이르는 사람들이 대도시에서 주변지역으로 움직인다. 한 가지 흥미로운 사실은 서울을 제외하고 나머지 대도시권에서는 대도시에서 주변으로 나가는 사람들이 주변에서 대도시로 들어오는 사람들보다 훨씬 더 많다는 것이다. 이는 대도시 내의 과밀화에 따른 주변지역의 거주지 교외화의 정도에 따라 달리 나타나는 현상으로서 대도시의 규모가 클수록 주변에서 중심도시인 대도시로 통근, 통학하는 인구가 많아지는 것을 볼 수 있다.

II. 사회적 변화

1. 가족가치관의 약화 : 독신경향의 확산과 이혼의 증가

향후 30년 동안에 한국사회에서 일어날 사회변화의 첫째로는 가족가치관의 약화를 들 수 있다. 가족은 사회를 구성하는 가장 기본적인 단위로서 사회의 유지와 발전에 아주 긴요한 역할을 담당하고 있다. 그런데 최근 들어 우리나라의 전통적인 가족 가치관이 흔들리면서 여러 가지 사회문제를 낳고 있다.

우선 과거에는 거의 대부분의 사람들이 일정 연령에 도달하면 결혼을 하고 자녀를 낳아 가정을 꾸리는 것을 당연한 것으로 받아들였었다. 그런데 지금은 젊은이들 사이에서 결혼은 안 해도 괜찮고 자녀도 없어도 좋다는 생각이 점차 퍼지고 있다. 2005년에 실시된 미혼 남녀에 대한 조사 자료에 의하면 ' 결혼은 반드시 해야 한다 ' 는 응답이 미혼 남성은 29.4%, 여성은 12.9%로 나타나며, ' 결혼하는 편이 좋다 ' 라는 응답까지 합친 결혼에 대한 긍정적인 태도는 남성이 71.4%, 여성은 49.2%를 보이고 있다.[1)]

1) 저출산 고령사회위원회 외, 2005, 저출산 원인 및 종합대책연구.

이 조사결과를 보면 남성의 경우는 아직까지는 결혼에 대해서 긍정적으로 생각하고 있으나 여성의 경우는 절반 가까이만 결혼에 대해 긍정적으로 생각해 결혼에 대한 의식이 많이 약화된 것을 알 수 있다. 참고로 1998년에 실시된 사회통계조사결과와 비교해 보면 1998년에는 미혼 여성의 20.3%는 ' 결혼은 반드시 해야한다 ' 라고 응답했고, 43.0%는 ' 하는 편이 좋다 ' 라고 응답해 결혼에 대해 긍정적인 응답이 63.3%였다. 따라서 최근 몇 년 사이에 미혼 여성의 결혼의식이 상당히 많이 변화된 것을 알 수 있다.

또 미혼 남녀의 결혼의 필요성에 대한 태도를 연령별로 보면 결혼에 대한 긍정적인 생각이 20대 초반에는 남성이 78.0%, 여성은 52.9%로 높았다가 결혼의 적령기에 이르면 낮아져 20대 후반에는 남, 녀 각각 72.5%, 49.7%로, 그리고 30대 초반에는 68.3%, 39.0%로 감소하고 있다. 이는 현실적으로 우리사회의 여러 여건이 미혼 남,녀의 결혼을 어렵게 만드는 것을 반증하는 것으로 해석할 수 있겠다.

● 표 7 ● 미혼 남녀 (20 ~ 44세)의 결혼 필요성에 대한 태도

(단위 : %, 명)

성별 · 연령	반드시 해야함	하는 편이 좋음	해도 안 해도 무방	하지 않는 편이 좋음	모름	계
미혼남성	29.4	42.0	23.5	2.2	3.0	100.0
20 ~ 24세	34.9	43.1	17.6	1.2	3.2	100.0
25 ~ 29	29.4	43.1	22.3	2.7	2.5	100.0
30 ~ 34	26.8	41.5	26.8	2.2	2.6	100.0
35 ~ 44	13.7	34.6	42.5	4.6	4.6	100.0
미혼여성	12.9	36.3	44.9	3.7	2.2	100.0
20 ~ 24세	14.2	38.7	42.2	3.2	1.7	100.0
25 ~ 29	12.4	37.3	43.9	3.0	3.3	100.0
30 ~ 34	9.2	29.8	53.4	5.3	2.3	100.0
35 ~ 44	7.0	17.5	61.4	12.3	1.8	100.0

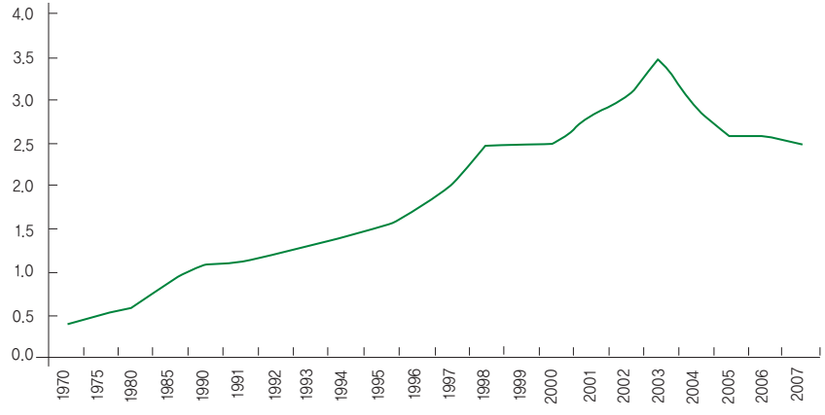
자료 : 한국보건사회연구원, 2005년도 전국 결혼 및 출산 동향조사, 2005.

이와 같은 결혼관의 변화와 더불어 한국사회의 가족가치관의 약화현상은 지난 10여년 간의 이혼율의 급상승에서도 찾아 볼 수 있다. 한국사회는 전통적으로 이혼을 금지하는 규범이 강하였다. 이런 규범 하에서 이혼여성들은 사회, 경제적으로 많은 불이익을 당하였고, 이혼가정 출신 자녀들은 커다란 상처를 입었다. 따라서 과거 가족가치가 강하고 이혼에 대한 규범적 구속이 심할 때에는 설사 부부관계가 심각한 갈등을 겪더라도 이혼만은 하지 않는 경우가 지배적이었다.[2)]

따라서 우리나라의 조이혼율은 1970년에만 해도 0.4로 매우 낮았으며 1987년 이전까지는 1.0 미만을 유지하였다. 그후 조이혼율은 1997년에 2.0으로 상승하였고 특히 외환위기를 거치면서 급상승해 1998년에는 2.5로, 2002년에는 3.0, 그리고 2003년에는 3.4로 증가해 당시에는 세계에서 가장 빠른 이혼율 증가국가가 되었었다. 이처럼 빠르게 증가하던 이혼율은 2003년 이후에는 감소해 2008년에는 2.4 수준을 유지하고 있다.

● 그림 1 ● 조이혼율 : 1970 ~ 2007

(단위 : 명)



자료 : 통계청, 인구동태, 각 년도, 박경숙(2008)에서 재인용.

2) 박경숙, 2008, 인구의 주요 변화, 한국의 사회동향 2008, 통계개발원.

이와 같은 이혼율의 급증은 여러 원인이 복합적으로 작용해서 일어난 현상이지만 그중에서도 여성의 고학력화와 경제활동참여의 증가, 개인주의적인 가치관의 만연, 그리고 이혼에 대한 사회적인 인식의 변화 등이 주요 원인으로 지적될 수 있겠다.

2. 고학력화와 실업의 잠재화

2007년 현재 한국의 고등교육기관 진학률은 82.8%로서 세계에서 가장 높은 고등교육진학률을 나타내고 있다. 우리나라의 고등교육진학률은 2000년까지만 해도 68.0%에 머물고 있어 그리 높지 않았으나 특히 그 이후에 비약적으로 증가하여 2005년에는 82.1%에 이르렀다. 이와 같은 비약적인 고등교육진학률의 증가는 특히 2000년 이후에 전문계 고등학교 졸업생의 진학률이 크게 상승한 것에 기인한다.

만약에 이와 같은 추세가 앞으로도 계속된다면 조만간에 고등학교 졸업자의

● 표 8 ● 교육단계별 진학률 : 1970 ~ 2007

(단위 : %)

연도	초등학교→중학교			중학교→고등학교			고등학교→고등교육기관			일반계고→고등교육기관			전문계고→고등교육기관		
	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여
1970	66.1	74.3	56.5	70.1	70.8	68.8	26.9	26.0	28.6	40.2	42.1	37.7	9.6	10.3	7.3
1975	77.2	84.1	69.7	74.7	76.3	72.3	25.8	26.4	24.9	41.5	44.7	37.5	8.8	9.5	7.3
1980	95.8	97.4	94.1	84.5	87.5	80.8	27.2	30.3	22.9	39.2	41.9	35.4	11.4	15.7	5.0
1985	99.2	99.4	99.1	90.7	93.1	88.2	36.4	38.3	34.1	53.8	54.0	53.5	13.3	16.3	9.9
1990	99.8	99.8	99.8	95.7	96.3	95.0	33.2	33.9	32.4	47.2	45.1	49.8	8.3	10.4	6.3
1995	99.9	99.9	99.9	98.5	98.6	98.4	51.4	52.8	49.8	72.8	70.3	75.8	19.2	21.4	17.2
2000	99.9	99.9	99.9	99.6	99.5	99.6	68.0	70.4	65.4	83.9	83.4	84.6	42.0	48.2	35.7
2005	99.9	99.9	99.9	99.7	99.7	99.8	82.1	83.3	80.8	88.3	87.8	88.8	67.6	72.7	62.0
2007	99.9	99.9	99.9	99.6	99.6	99.7	82.8	83.3	82.2	87.1	86.3	88.0	71.5	75.7	66.6

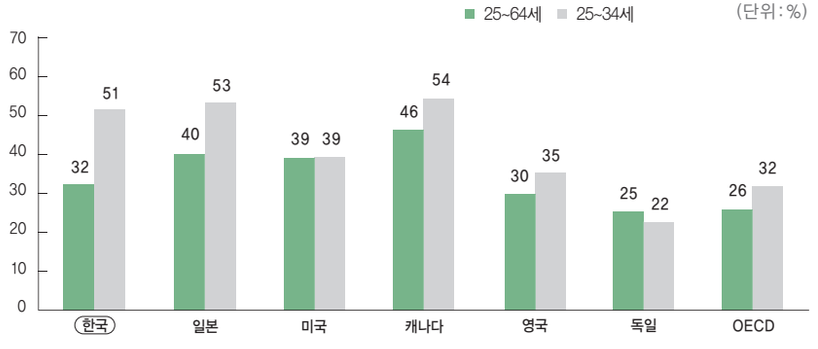
자료: 교육인적자원부 · 한국교육개발원, 교육통계연보, 각 년도, 김경근(2008)에서 재인용.
주:1) 진학률=(진학자수÷졸업자수)×100
2) 고등교육기관에는 전문대학, 교육대학, 대학, 산업대학, 각종학교(전문대학, 대학 과정), 방송통신대학, 기술대학, 원격대학, 사내대학, 대학원이 포함됨.

90% 가까이가 고등교육 기관에 진학하는 놀라운 진학률을 기록하게 될 것으로 보이며 새로이 노동시장에 진입하는 25~34세 사이의 연령층 거의 대부분이 고등교육을 이수하게 될 것이다.

이와 같은 고학력화의 추세는 OECD의 다른 나라와 비교해 보면 더 여실히 드러난다. 즉 2007년 현재 OECD 국가 중에서 25~34세의 젊은층의 고등교육 이수율이 가장 높은 나라는 캐나다로서 54%가 고등교육을 이수하였다. 캐나다 다음으로는 일본으로 53%를 나타내며 그 다음이 한국으로 51%를 보이고 있으며, OECD 전체 평균은 32%에 머물고 있다. 그런데 10년 후에는 한국의 고등교육 이수율은 80% 이상이 될 것으로 보여 아마도 세계에서 가장 높은 고등교육 이수율을 기록하게 될 것으로 예측된다.

이와 같은 인구의 고학력화는 인적자본의 개발이라는 측면에서는 바람직하지마는 그에 못지않게 많은 부작용도 동시에 표출할 것으로 예상된다. 그 중에서도 특히 심각한 문제점은 한국의 취업구조가 이들 고학력자를 다 흡수할 만큼 고도화되어 있지 못하기 때문에 청년실업을 포함하여 자발적인 비경제활동인구를 양산하게 된다는 점이다.

● 그림 2● 주요 OECD국가 고등교육 이수율



자료 : 교육인적자원부 · 한국교육개발원, OECD 교육지표, 2007, 김경근(2008)에서 재인용.
주 : 이수율=(해당 연령별 고등교육기관 졸업자÷해당 연령별 인구)×100

예컨대 2009년 2월의 고용동향 보고서에 의하면 20~29세의 젊은층 중 취업자는 3,730천 명이고 실업자는 348천 명이다. 그런데 한창 일해야 할 때인 이 연령층에서 259천 명이 비경제활동인구로 분류되었고 그 이유를 ' 쉬었음 '이라고 밝히고 있어 구직 포기자가 상당수에 이르고 있음을 나타낸다. 또 비경제활동인구 중에는 취업준비 중에 있는 사람이 568천 명인데 그중 상당수는 청년층일 것으로 보여 진다. 따라서 일을 하고 싶지만 마땅한 일자리가 없어 일을 하지 못하는 20~29세의 수는 실업자와 쉬었음, 그리고 취업준비생을 합치면 적어도 1,000천 명이 넘는 것으로 추산된다. 이미 이와 같은 문제점이 드러나 있는데도 앞으로도 계속 고학력화가 진행된다면 더 심각한 사회문제가 발생할 것이다.

3. 다문화사회의 도래

한국은 전통적으로 단일민족국가로서 20년 전까지만 해도 외국인거주자의 수가 그리 많지 않았다. 그러나 1990년대에 들어서면서 외국인근로자가 급증하였고 2000년대에는 외국인 결혼이민자가 늘어나면서 한국도 이제는 점차로 다문화사회로 변모하고 있다.

법무부의 출입국 통계에 따르면 2007년 8월 국내에 체류하는 외국인(단기체류자 포함)의 수가 처음으로 1,000천 명을 넘었고, 2008년 6월 현재 1,140천 명으로 전체 인구의 2.2%를 차지하게 되었다. 이는 1997년에 외국인의 수가 387천 명이었던 것과 비교하면 지난 10년 동안에 135%의 증가를 기록한 셈이다.[3)]

우리나라에 외국인근로자가 본격적으로 유입되기 시작한 것은 1980년대 후반기 이후부터이다. 1987년의 민주화 이후 강력한 노동운동으로 국내 대기업 생산직 근로자의 임금이 빠르게 상승하였고, 전반적인 국민 생활수준의 향상으로 내국인 근로자들이 소위 3D라고 불리우는 힘들고, 위험하고, 더러운 직종에

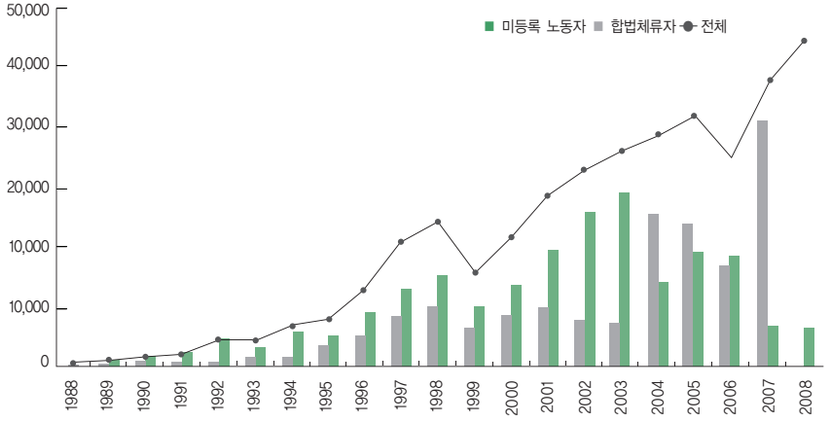
3) 윤인진, 2008, 국제이주인구의 증가: 외국인 근로자와 결혼이민자, 한국의 사회 동향 2008, 통계개발원.

종사하는 것을 기피하게 되었다. 그러면서 생산직을 중심으로 노동력 부족현상이 심화되었고, 특히 저임금 노동력에 의존했던 중소기업의 생산관련 직에서 인력부족이 심각하게 나타났다.

<그림 3>은 1987년부터 2008년까지의 외국인근로자의 추세를 정리한 것이다. 그림에서 보면 국내체류 외국인근로자수는 외환위기 전까지 가파르게 증가하다가 1998년과 1999년에는 감소하였고 2000년부터 다시 증가하기 시작하여 2002년 7월에는 250천 명으로 증가하였다. 이 규모는 당시 국내 전체 취업자의 약 1.2%, 임금근로자의 약 1.9%에 해당하는 것으로서 이후 외국인근로자 수는 계속 증가해서 2008년 6월 30일 현재 540천여 명이 국내에 체류하고 있다.

● 그림 3 ● 국내 외국인근로자 체류현황 : 1987~ 2008

(단위: 명)



자료: 설동훈(2006), 인구정책 : 한국-이민정책, 인구대사전, 한국인구학회편, 통계청, p.1530, 법무부 출입국 외국인 정책본부, 윤인진(2008)에서 재인용.

외국인근로자의 출신국도 다양해져서 2003년에는 90여 개국이었는데 2007년에는 120여 개국으로 늘어났다. 1990년대 초기에는 중국, 필리핀, 방글라데시에 집중되었던 주요 노동력 송출국도 이제는 이들 세 나라 이외에도 인도네시아, 베트남, 태국, 몽골, 우즈베키스탄 등의 나라로 확대되었다. 2008년 현재 외국인근로자의 출신국가를 보면 한국계 중국인(조선족)이 전체 외국인근로자의 55.2%, 중국인(한족) 4.9%, 베트남 · 필리핀 · 태국 · 인도네시아 등 동남아시아인 25%, 몽고인 2.9%, 중앙아시아인 2% 순으로 조선족과 동남아 출신이 대부분을 이루고 있다.[4]

이와 같은 외국인근로자의 증가와 더불어 결혼이민자의 꾸준한 유입도 한국사회의 다문화화를 촉진시키고 있다. 한국에서 국제결혼이 급증한 시기는 2003년 이후부터로서 그 전까지는 전체 결혼건수에서 차지하는 국제결혼의 비중은 5% 미만이었다. 그러나 이 비율이 2003년에는 8.4%로 증가했고 그 이후 꾸준히 국제결혼 건수가 늘어나 2007년에는 38,491건의 국제결혼이 신고되었고 전체 결혼 건수의 11.1%에 달하고 있다.

국제결혼의 내용을 보면 한국남성이 외국인 아내를 맞는 경우가 한국여성이 외국인 남성과 결혼하는 것보다 2.5 내지 3배 가량 많다. 결혼이민자의 국적 분포를 보면 2008년 5월 현재 조선족 31.6%, 동남아 28.2%, 중국 22.1%, 일본

● 표 9 ● 국제결혼 추세 : 1997 ~ 2007

(단위: 건, %)

연도	총 결혼건수	국제결혼		외국인 아내		외국인 남편	
		결혼건수	구성비율	결혼건수	구성비율	결혼건수	구성비율
1997	388,591	12,448	3.2	9,266	2.4	3,182	0.8
1998	375,616	12,188	3.2	8,054	2.1	4,134	1.1
1999	362,673	10,570	2.9	5,775	1.6	4,795	1.3
2000	334,030	12,319	3.7	7,304	2.2	5,015	1.5
2001	320,063	15,234	4.8	10,006	3.1	5,228	1.6
2002	306,573	15,913	5.2	11,017	3.6	4,896	1.6
2003	304,932	25,658	8.4	19,214	6.3	6,444	2.1
2004	310,944	35,447	11.4	25,594	8.2	9,853	3.2
2005	316,375	43,121	13.6	31,180	9.9	11,941	3.8
2006	332,752	39,690	11.9	30,208	9.1	9,482	2.8
2007	345,592	38,491	11.1	29,140	8.4	9,351	2.7
1997~ 2007	3,698,141	261,079	7.1	186,758	5.1	74,321	2.0

자료: 통계청, 인구동태(혼인), 2007, 윤인진(2008)에서 재인용.

4) 윤인진, 2008, 국제이주인구의 증가: 외국인 근로자와 결혼이민자, 한국의 사회 동향 2008, 통계개발원.

5.8%, 대만 3.3% 순으로, 중국 국적자(조선족 포함)가 다수이다.

국제결혼이 증가하면서 국제결혼가정에서 출생한 자녀들도 매년 증가하고 있어 2006년에 26,000명, 2007년 44,000명, 2008년 58,000명으로 지속적으로 늘어나고 있다. 이와 같은 외국인 근로자와 결혼이민자의 증가로 한국사회의 다민족화화 경향은 앞으로도 지속될 것으로 보여 점차로 다문화사회로 변모될 것으로 예측된다.

III. 인구 · 사회학적 변화와 지역발전

앞에서 우리는 현재 한국사회에서 일어나고 있는 주요한 인구 · 사회학적 변화를 개관하였다. 우선 초저출산이라고 하는 급격한 인구변천으로 말미암아 2018년부터는 총인구가 감소하는 초유의 경험을 하게 될 것이다. 또 총인구의 감소와 더불어서 생산가능인구도 감소하게 되어 노동력의 부족현상을 맞이하게 될 것이다.

아울러 이 급격한 인구변천은 인구 구조에도 영향을 미쳐 세계에서 가장 빠른 고령화를 가져올 것이다. 이미 유럽 등의 선진 여러 나라들은 우리보다 앞서 고령화를 경험하고 있지만 고령화가 서서히 이루어져 충분한 시간적인 여유를 가지고 사회적으로 대처할 수 있었다. 그러나 우리의 경우는 고령화가 워낙 빨리 진행되고 있어 여러 가지 문제가 발생할 가능성이 높다.

현재 예상되는 고령화의 문제점으로는 단기간 내의 노인인구의 급증으로 이들을 부양하기 위한 연금, 의료보험, 사회복지 등의 비용을 포함한 사회적 부담이 가중될 것이다. 또 이는 경제에도 영향을 미쳐 경제의 활력이 감소되고 성장잠재력도 떨어지게 될 것이다.

한국의 도시화는 이미 거의 그 정점에 이른 것으로 보여진다. 도시화의 양상은 이제는 과거의 점적인 도시화에서 벗어나서 면적인 도시화로 옮겨져 서울과 광역시를 중심으로 대도시권화가 활발하게 진행되고 있다. 앞으로도 대도시권의 중심도시인 이들 대도시와 주변지역간의 기능적, 공간적인 연계성은 더욱 강화될 것으로 보이며 대도시권의 범역도 더 확대되어 나갈 것이다.

이와 같은 도시화의 성숙 단계인 대도시권화의 진전과 확대는 이들 대도시권 내의 소규모 지역들 간의 상호의존성을 높이게 될 것이며 이는 과거에 보아왔던 지역이기주의와 집단이기주의 병폐를 극복하는 주요한 계기가 될 수 있겠다.

한편 이와 같은 인구변천의 결과로, 혹은 인구변천의 원인으로 작용하고 있는 주요한 사회적 변화도 현재 한국에서 활발하게 진행되고 있다. 우선 전통적인 가족가치관의 약화로 가족의 해체와 균열이 가속화되고 있다. 결혼을 기피하고 독신으로 지내려는 젊은층이 늘어나고 있으며 과거에 비해 이혼율이 크게 상승하였다.

그런데 가족은 사회의 유지와 발전에 아주 긴요한 기능과 역할을 담당하고 있기 때문에 가족의 해체는 곧 사회적 응집력을 약화시키고 사회통합을 저해하게 된다. 또 가족이 갖고 있는 약자, 예컨대 노약자, 병자, 경제적 무능자 등에 대한 지원기능이 약화되면 이는 전적으로 그대로 다 국가의 부담으로 전가되어 그만큼 사회적 부담이 늘어나게 된다.

최근에 관찰되고 있는 한국의 고학력화는 인적자본의 개발이라는 측면에서는 긍정적일 수 있지만 우리나라의 노동력 구조와 관련하여서는 매우 심각한 사회문제의 근원이 될 수 있다. 이미 청년실업문제가 현재에도 주요한 사회문제로 대두되어 있는데 앞으로 고학력화가 더 진전된다면 더 큰 혼란이 야기될 가능성이 많다.

한국사회의 다민족화, 혹은 다인종화경향은 위에서 언급한 몇 가지 인구 · 사회학적 변화의 복합적인 결과로서 향후 그 진전속도가 더 빨라질 것으로 예측

된다. 우선 외국인근로자의 유입은 앞으로도 더 확대될 것이다. 신규노동시장에 공급되는 젊은층의 고학력화로 어렵고 힘든 단순노무직의 수요를 국내에서 충원하기가 점점 더 어려워질 것이고 자연히 그 수요를 외국인근로자들로 충당할 수밖에 없을 것이다. 이와 같은 인력수급의 불균형은 한편에서는 고학력 실업자를 양산하는가 하면 또 다른 한편에서는 외국인 단순근로자의 유입을 촉진시켜 한국사회를 다인종사회로 변모시킬 것이다.

국제결혼을 통한 외국인 결혼이민자의 증가도 더 가속화될 것으로 보여 진다. 국제결혼 건수의 증가는 크게 두 가지 요인에 영향을 받을 것이다. 하나는 1980년대 후반기에서 1990년대 전반기에 특히 심했던 출생아의 성비 불균형이다. 우리나라에서 출생아의 성비 불균형이 가장 심했던 1990년의 출생아의 성비는 116.5 이었고, 이제 그 무렵에 태어난 코호트가 곧 결혼 적령기에 들어서게 된다.

국제결혼의 증가를 가져올 또 다른 요인은 젊은층, 특히 젊은 여성의 결혼관의 변화이다. 이미 앞에서 본 바와 같이 미혼 여성의 절반이 결혼에 대해서 부정적인 생각을 갖고 있는 반면에 남성들은 71%가 결혼을 긍정적으로 생각하고 있어 그러지 않아도 성비 불균형으로 부족한 신부의 부족 현상을 한층 더 가중시키게 될 것이다.

앞으로 한국사회가 이룩할 기술의 진보나 산업구조의 고도화, 생산성의 향상 등 다른 요인을 감안하지 않고 단순히 현재 진행되고 있는 인구 · 사회학적 변화만을 가지고 한국사회의 미래를 전망한다면 한국의 장래는 밝지 않다. 우선 빠른 고령화로 경제의 활력이 떨어지면 고학력자들 간의 경쟁이 더 극심해질 것이고 이는 다시 결혼의 연기나 독신자의 양산을 가져와 결국 출산력은 더 떨어지게 되는 악순환이 예상된다.

한편 이러한 인구 · 사회학적인 변화가 장래의 지역발전에 미칠 영향은 크게 두 가지로 요약해 볼 수 있다. 우선 첫째, 앞으로 지역발전계획을 수립할 때에

우리나라의 총인구가 감소한다는 사실을 분명히 인지하여야 한다. 아직도 많은 지방자치단체들에서 지역의 인구증가가 곧 발전이라는 양적인 사고방식에 사로잡혀 지역발전 기본계획을 수립할 때 가능하면 장래인구를 늘리려는 경향이 있다.

그런데 장래 인구지표는 모든 나머지 부문별 계획의 준거가 되기 때문에 인구예측이 잘못되면 공급과잉이 될 수밖에 없다. 따라서 우리나라의 인구가 감소하는 시점은 2018년이지만 지금부터 인구 감소를 염두에 두어 각종 인프라가 과잉 공급되는 낭비를 막아야 하겠다.

둘째는 이제는 자기 지역만을 생각하고 발전계획을 수립하고 집행하는 지역이기주의를 극복할 때가 되었다. 사회가 발전하고 복잡해질수록 구성원들 간의 상호의존성은 더 증대될 수밖에 없다. 그것은 상호의존성의 증대가 모두에게 이익을 가져오기 때문이다. 한국이 오랫동안 단일민족사회를 유지해 오다가 이제 원하든 원하지 않든 다민족사회로 변모하게 되는 것은 바로 세계 속에서 국가들 간의 의존성의 증대로 보아야한다.

마찬가지로 이제 도시화의 마지막 단계에서 나타나는 대도시권의 확대 발전은 대도시권 내의 지역 간, 그리고 대도시권 간의 기능적 연계를 더 요구하게 될 것이다. 따라서 이제는 지역 간 상호의존성의 증대를 통한 지역의 상생발전을 도모하여야 한다. 그런데 불행하게도 최근까지도 우리나라는 전국이 수도권과 비수도권으로 나뉘어서 마치 한쪽이 발전하면 다른 한쪽은 정체 내지는 쇠퇴하는 것처럼 생각하면서 서로 반목하고 갈등을 증폭시킨 면이 있었다. 그러나 지금부터는 이와 같은 발상에 대전환이 필요한 시점이 되었다. 각 지역의 경쟁상대는 한국 내의 다른 지역이 아니라 외국의 어떤 특정 지역이 되어야 할 것이다.

앞에서 한국의 미래를 전망한 것처럼 여러 면에서 한국의 미래는 밝지만은 않지만 지혜를 모아 새로운 발전의 전기를 마련해야 한다. 개인의 자율과 책임을 강조하는 사회적 자유주의 풍조의 만연과 신자유주의 시장경제에 기초한 경

제사조의 확대는 앞으로도 여러 수준에서의 경쟁을 더 격화시킬 것이다. 그러나 적어도 지역발전에 있어서만은 과거의 지역 간의 감정에 치우친 경쟁은 이제는 지양되어야 한다. 이러한 의미에서 법적계획으로 처음으로 시도되는 광역경제권발전계획은 그 계획의 수립단계에서부터 집행에 이르기까지 각 지역이 경쟁하기보다는 서로 공존하면서 발전할 수 있는 방안을 적극적으로 모색하여야 하겠다.

• 참고문헌 •

- 김경근, 2008, 교육수준의 비약적 상승, 한국의 사회동향 2008, 통계개발원.
- 박경숙, 2008, 인구의 주요 변화, 한국의 사회동향 2008, 통계개발원.
- 윤인진, 2008, 국제이주인구의 증가: 외국인 근로자와 결혼이민자, 한국의 사회 동향 2008, 통계개발원.
- 저출산 고령사회위원회 외, 2005, 저출산 원인 및 종합대책연구.
- 최진호, 2008, 대도시권 통근, 통학의 광역화, 한국의 사회동향 2008, 통계개발원
- 통계청, 2005, 장래인구특별추계.
- 통계청, 2006, 장래인구추계결과.
- 통계청, 2009, 2008년 출생통계잠정결과.
- 한국보건사회연구원, 2005, 2005년도 전국 결혼 및 출산 동향조사.

2

국내외 여건변화와 광역경제권의 의의

한영주 서울시정개발연구원 선임연구위원

Ⅰ / 서론
Ⅱ / 지역경쟁력이 곧 국가 경쟁력
1 / 글로벌화와 통합적 지역경제권 형성
2 / 광역경제권의 전문화된 특성과 역할
3 / 광역경제권을 둘러싼 치열한 글로벌 경쟁
Ⅲ / 국내 여건변화는 어떠한가
1 / 인구통계학적 변화와 대도시권화
2 / 행정구역 개편
3 / 지방재정 분권
Ⅳ / 광역경제권정책의 의의와 추진방향
1 / 지역통합의 방법
2 / 지역의 차별화된 전문성
3 / 광역경제권의 거버넌스 구축

Ⅰ. 서론

오늘날 세계는 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력을 좌우하는 시대이나 글로벌 시각에서 우리나라는 지역경쟁력 제고보다는 지역 간의 형평성을 맞추는 데 주력하여 왔고, 100년 전의 행정구역에 고착되어 소지역 이기주의 인식이 팽배해 있는 실정이다. 또한 행정적 또는 재정적 권한이 중앙에 집중돼 지역의 자율성이 약화되고 행정계층은 기능의 중복을 초래하여 과도한 인력과 예산, 시간의 낭비를 가져와 비효율적이라는 지적도 나오고 있다.

그리고 날로 인구가 줄어들어 지역경제가 피폐화되고 있는 대다수 농촌지역의 자치단체는 이미 자치기반을 위협받고 있는 상황으로 현행 행정체제는 계층의 축소, 지역의 광역화, 그리고 사무의 지방분권화라는 세계적 추세를 따라가지 못하고 있다.

그러므로 이 글에서는 현재 세계를 움직이고 있는 글로벌 트렌드와 향후 5년 내 한국에서 발생할 주요 여건변화를 살펴보고 이에 따른 광역경제권의 의의를 논하고자 한다.

Ⅱ. 지역경쟁력이 곧 국가 경쟁력

1. 글로벌화와 통합적 지역경제권 형성

세계경제가 고성장 시대에서 지속 가능한 저속성장 시대로 진입하고 경제질서가 재편되면서 그 어느 때보다 국가 간의 경쟁이 치열해지고 있다. 정보통신 혁명으로 세계가 하나의 생활권이 되어가고 있으며, 시간적 격차와 공간적 거리가 빠른 속도로 좁혀지고 있다. 이러한 흐름에 발맞추어 기존의 국가 간

교류가 확대되고, 국가 내부의 도시 및 지역 간 협력도 활발해지고 있다. 또한 각 나라의 도시들은 기술집약적이고 고부가가치를 낳는 산업구조로 변화하고 경제활동 네트워크로 인해 세계적으로 분산되어 있는 기업들과 인력, 그리고 자본이 세계도시로 집적하는 트렌드를 보이고 있다. 이러한 집적화현상이 선진지역과 그 외 도시 간의 경제적 차이를 점점 심화시키고 있고 선진지역은 세계무대의 중심에 설 수 있는 거대도시로 발전하고 있다. 이러한 도시의 거대화는 도시 간의 공간적 불균형을 야기할 수 있다는 우려를 낳고 있으며 각 도시는 경쟁에서 살아남기 위해 자생적 지역개발정책을 모색하고 있다.

이에 따라 글로벌 경쟁의 핵심단위로 부상하고 있는 지역들은‘ 규모의 경제 ’와‘ 네트워크의 경제 ’를 추구하고 있다. 교통과 소통의 기술이 극적으로 발전함에 따라 세계는 공간의 벽을 허물었음에도 불구하고, 세계 어디에서나 도시로 밀집하고 응집하는 트렌드가 날로 뚜렷해지고 있다. 이러한 공간단위인 슈퍼클러스터의 경우, 거래비용은 존재하지만 지역화 체증효과는 생산자 네트워크로 응집하기 위한 강력한 동기로 작용하여 고도 기술의 생산, 신장인의 제조(Neo-artisanal manufacturing), 문화상품산업, 미디어 및 사업과 재무서비스 등과 같은 부문에서 대표성을 띄면서 지속적 복합 네트워크나 생산자 집합체를 형성하고 있다. 예를 들어, 할리우드(Hollywood) 영화산업은 실질적 생산 작업

● 표 1 ● 공간연계비용과 지역화 상승회귀효과

		공간연계비용 (Spatially-determinate linkage costs)		
		낮음	낮음과 높음의 중간	높음
지역화 체증효과 (Localized increasing-return effects)	낮음	A 공간 엔트로피	B A와 C 사이의 중간상태	C Weberian-Löschian Landscapes
	높음	D 상호 연계된 소규모 클러스터	E 슈퍼클러스터	F 분리된 소규모 클러스터

출처: Scott, A, 2009.

이 할리우드라는 지리적으로 제한된 영역 내에서 대부분 이뤄지지만 최종상품은 세계에서 쉽게 순환된다는 것이다. 이런 식으로 현재 경제선진국은 규모면에서 지속적으로 성장하고 있고, 이를 위한 전략적 방안으로 하나의 독립된 공간경제 단위인 광역경제권을 형성 · 확산시키고 있다.

이와 같이 핵심 도시를 계속 발전시키면서 주변도시들의 특성을 살릴 효율적인 도시 협업구조를 만드는 것이 중요한데, 세계은행의 한 리포트에 따르면(World Bank, 2008), 글로벌 도시 지역개발은 상대적으로 열악한 지역과 우세한 지역의 이동성을 증가시켜주며 궁극적으로는 공간적 통합으로 전체 경쟁력을 높일 수 있다고 한다. 예를 들어 최근 금융, 자본, 인적자원의 실시간 자유로운 이동을 의미하는‘ 경제의 세계화 ’로 인해 자본 및 인적자원을 유치하기 위한 국제경쟁이 더욱 치열해지고 있다. 인적자원은 보통 경제성장이 높은 지역으로 대거 유입되어 그곳에서 경제성장을 더욱 촉진시키는 윤활유 역할을 하게 되는데, 이때 거대 도시화는 이러한 지역차를 극복할 수 있다.

이렇게 세계도시들은 지금 거대화로 통합적 경제권을 형성하려는 움직임을 보이고 있다. 또한 광역경제권은 제로섬(Zero-Sum)게임이 아니라 핵심 지역의 성장이 국가 성장을 이끌어 주는 스필오버(spillover) 효과를 주기 때문에 각 나라는 전례 없는 거대도시 성장 경쟁을 벌이고 있다.

2. 광역경제권의 전문화된 특성과 역할

최근 세계 각국에서 광역경제권역이 주목받는 이유는 글로벌 경쟁이 격화되고 있기 때문이다. 경제구조가 제조업 중심에서 지식경제 또는 인지문화경제(cognitive culture economy)로 바뀌면서 지식 근로자들이 대도시 권역에 모여 일하는 게 경쟁력 측면에서 유리해졌다. 금융, 패션, 게임 및 엔터테인먼트산업, 기술산업 등 인지문화경제의 50 60%가 글로벌 메가시티지역에 존재하며

이러한 경향은 심화할 것으로 예측된다.

그런데 이러한 경향은 고도의 기술을 지닌 전문가들의 집중에 의하여 더욱 강화된다. 도시사회학자 사센[1]은 도시 간 네트워크의 결절(nodes)은 각 도시의 " 특별하고 매우 전문화된 능력 "이고, 그렇기 때문에 세계경제가 경제네트워크를 확대해 나가려면, 글로벌 도시들이 더 많이 필요하다고 주장한다. 전 세계의 광역경제권들이 성장하고 발전하면서 경쟁이 심화되고 있는 지금, 세계 각 도시는 각 경제권만의 전문화된 특성과 역할이 없다면 세계 거대 광역도시권과의 경쟁에서 열세에 놓일 수밖에 없다. 그리고 이러한 세계도시 전문화의 트렌드와 보조를 맞추기 위해 각 나라의 핵심도시와 그 주변지역들은 경제성장의 구체적인 전략과 지역특성에 맞는 현실적인 정책방안으로 미래성장잠재력과 세계적 위상을 높일 수 있도록 노력하고 있다. 세계도시인 뉴욕은 전문/사업서비스업이 18.7%, 금융 및 비즈니스 서비스가 15.1%로 지식서비스산업의 비중이 전체사업의 30%를 넘을 정도로 크다는 것을 알 수 있다. 이에 반해 제조업은 4.4%에 머물러 전형적인 지식산업 중심 도시로서의 세계적 위상을 보여주고 있다. 그리고 뉴욕권역은 광역경제권 중 세계 1위로 금융, 비즈니스서비스 등 지식서비스산업이 창출한 일자리 비중이 전체 광역경제권의 20%를 넘을 정도로 세계최고의 경쟁력을 보유하고 있다.[2]

또한, 중국의 경우 상하이권과 베이징권이 ' 기업하기 좋은 환경 '을 적극적으로 조성하고 있고, 베이징권은 지식기반 고부가가치 산업비중이 11위의 위상을 보여주고 있고 아시아는 물론 세계에서 새로운 고부가가치 산업을 추구하는 전략을 모색하고 있다. 중국 3대 광역경제권의 지식산업 중 통신, 금융 및 보험 그리고 사업서비스업은 1997년보다 높은 성장률을 보였다. 특히 금융 및 보험 분야는 홍콩 · 마카오권이 36.91%로 비교적 높은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로 상하이권이 19.39%, 베이징권이 13.07%를 차지하였다. 이처럼 3개 권역이 중국 전체에서 차지하는 금융 및 보험 분야 비중은 69.37%로 높게 나타나 지식기반 산업시대로의 이행을 보여주고 있다.[3]

3. 광역경제권을 둘러싼 치열한 글로벌 경쟁

한 연구기관[4]에서 미국, 유럽, 중국, 인도 등 세계 각국의 광역경제권 20곳을 대상으로 경쟁력 순위를 평가한 결과, 글로벌 ' 톱2 '로 꼽힌 미국 뉴욕권과 영국 런던권은 경제적 번영, 장소매력도, 연계성 등 세 가지 평가 항목에서 모두 상위 5위 이내에 드는 고른 경쟁력을 보였다. 이들 2개 권역을 포함해 상위 10개 권역의 1인당 지역내총생산(GRDP)은 평균 3만 8000달러로 하위 10개 권역 평균(1만 4000달러)의 2.7배였다. 일본도 이러한 추세에 발맞추어 전국을 8개 광역권으로 설정하여 국토형성계획을 수립하고 있다. 이외에도 고속 경제성장으로 신흥 경제대국으로 급부상하고 있는 중국 또한 집적에 따른 시너지를 극대화하기 위해 거점도시를 중심으로 그 주변 지역을 한데 묶는 거대 광역경제권 전략을 추진하고 있다. 상하이권은 저장성, 장쑤성 일대까지 포함한 창장강 삼각주의 거대 광역경제권으로 발전하고 있다. 베이징권은 베이징과 톈진을 포함하여 중국의 여러 거점 중의 하나로 징진지 경제권으로 확대해 나가고 있고, 베이징 광역경제권은 한국 인구와 맞먹는 거대 광역경제권으로 도약하고 있다. 이러한 각 나라의 움직임은 한 나라의 지역경제권이 독자적으로 경쟁국가와 경쟁할 수 있는 역량을 만들 수 있는 기반을 마련하기 위한 것으로 분석된다.

1) Sassen, Saskia, 2009, The Global City Today: Advantages of Specialization and Costs of Financialization, 2009 글로벌 서울포럼 발표자료집.
2) 정병순, 2004, 경제거점도시 육성을 위한 비즈니스 서비스업 발전방안, 서울시정개발연구원.
3) 한영주, 2008, 동북아에서의 서울의 위상정립, 서울시정개발연구원.
4) 동아일보 미래전략연구소 · 모니터그룹, 2009, MCR 경쟁력 평가.

● 표 2● 세계 20개 메가시티리전(광역경제권) 현황

순위	메가시티리전	인구 (만명)	1인당 지역내총생산 (GRDP, 달러)	면적 (㎢)	경제적 번영 순위*	장소 매력도 순위	연계성 순위
1	뉴욕권	2,150	5만 5,900	3만 3,725	1	5	1
2	런던권	1,550	3만 7,322	2만 590	3	2	2
3	도쿄권	3,440	3만 2,913	1만 3,281	4	7	3
4	로스앤젤레스권	1,640	4만 6,899	8만 7,940	2	5	9
5	란드스타트권	725	3만 3,753	6,888	9	3	5
6	파리권	1,113	4만 1,947	1만 2,001	7	4	7
7	싱가포르	448	2만 7,800	710	5	11	4
8	시카고권	960	4만 8,491	2만 1,986	6	8	6
9	라인-루르권	1,322	2만 7,519	9,800	14	1	8
10	오사카권	1,706	2만 7,278	1만 4,399	8	9	10
11	경인권	2,344	1만 9,639	1만 1,686	10	10	11
12	상하이권	1,280	1만 860	7,037	11	12	13
13	베이징권	2,122	6,786	2만 8,560	12	14	12
14	부산울산경남권	775	2만 1,607	1만 2,344	15	13	16
15	모스크바권	1,712	2만 6,641	4만 6,981	16	17	15
16	멕시코시티권	1,923	1만 6,381	4,600	13	18	14
17	리우데자네이루권	1,150	1만 2,261	2,400	17	16	17
18	상파울루권	1,885	1만 1,940	8,050	20	15	19
19	뭄바이권	1,820	6,923	1,097	19	19	18
20	콜카타권	1,430	6,573	1,480	18	20	20

자료 : 메가시티 미래의 경쟁력, 동아일보 (2009년 6월 16일자에서 발췌)
*경제적 번영지표는 지속적 경제성장에 필요한 자본과 노동, 혁신역량 등을 반영함.

한국의 경우에는 경인권(수도권)이 11위, 부산울산경남권(동남권)이 14위를 차지해 향후 세계적인 광역경제권으로 발돋움할 수 있는 잠재력이 있음을 확인해볼 수 있다. 하지만 동북아권에서는 일본의 경우 도쿄권과 오사카권이 각각 3위와 10위를 기록하였고, 중국의 경우 상하이권과 베이징권이 각각 12위와 13위를 차지하고 있다. 여기서 경인권을 중국, 일본과 비교하여 자세히 살펴보면, 경인권은 지금까지 상하이권을 근소한 차이로 앞서고 있지만 최근 급성장하고 있는 중국의 경제추세를 감안하면 곧 추월당할 가능성도 배제할 수 없는 상황이다. 또한 오사카권역과 비교해도 경인권은 경제적 번영과 장소매력도가 각각 10위와 11위로 모든 영역에서 경쟁력이 떨어진 것으로 나타났다.

그리고 경인권의 인구는 2,344만 명으로 20개의 조사대상에서 일본 도쿄권(3,440만 명)에 이어 두 번째로 많은데, 경쟁력 순위는 앞서 말한 바와 같이 11위로 상당한 차이를 보여주고 있다. 경인권의 연계성 순위 역시 11위에 머물러 광역경제권의 핵심 경쟁력인 대내외 기능의 연계가 취약함을 알 수 있다.

미국은 오바마 대통령이 취임한 뒤 백악관에 도시정책실을 신설하고 중심도시와 주변부로 구성되는 대도시권의 경쟁력 강화를 위한 국가대도시권(MetroNation)전략을 수립했는데, 이 전략에는 서브프라임모기지(비우량 주택담보대출)사태 이후 침체에 빠진 경제를 살리고 글로벌 경쟁에서 이기겠다는 의미도 담겨있다.

또한 1993년 유럽연합의 출범과 함께 유럽의 각 국가는 수도권을 중심으로 치열한 광역경제권 주도권 경쟁을 벌이고 있다. 먼저 영국이 런던을 중심으로 2016년까지 자체적인 성장관리 계획인 ' 런던플랜 '을 수립하여 중앙정부의 간섭에서 벗어나려는 움직임을 보이고 있다. 프랑스는 올해 4월 그랑 파리(Grand Paris)프로젝트를 발표해 파리와 그 주변지역 간의 연계성을 강화하여 세계에서 경쟁력 있는 광역경제권 도시로 발돋움하기 위한 도전을 시작했다.

아시아에서는 일본이 각종 대도시 성장규제를 풀고 도쿄 중심의 재생사업을 추진하여 경쟁력 확보에 나서고 있다. 중국, 인도 등 신흥국가들도 대표 도시권 육성에 나서고 있는데, 중국 3대 광역경제권의 경우 주장지역(광둥성 일대)은

2020년까지 한국 전체의 경제 규모를 뛰어넘겠다고 공언했고, 창장지역(상하이 일대)은 주장지역을 추월해 세계 6대 메갈로폴리스(megalopolis)가 되겠다고 밝혔다. 또한 징진지지역(베이징 일대)은 최근 무서운 속도로 성장하고 있고 인구도 4,400만 명이 넘어 한국과 비슷한 규모가 되었다.

이렇게 세계 각국이 광역경제권을 육성하여 경쟁력을 확보하고자 노력하고 있는 현실에서 우리나라의 광역경제권 추진은 고무적인 현상으로 평가된다.

III. 국내 여건변화는 어떠한가

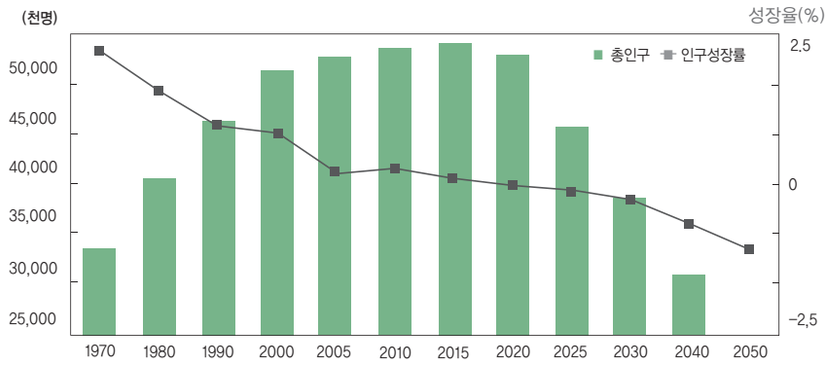
1. 인구통계학적 변화와 대도시권화

우리나라의 인구성장률은 급속히 둔화되고 있으며, 현재는 2018년 약 4,900만 명을 정점으로 점차 감소할 것으로 전망되고 있다. 그리고 수도권을 제외한 대부분의 도시에서 인구성장이 정체되고 있으며, 특히 비수도권 지역은 인구감소가 진행되고 있다.

이렇게 인구는 감소하고 있고 1960년대 39%였던 도시화율은 지난 30년간 급격한 증가세를 보였다. 그러나 1990년 이후 도시인구 증가율의 급격한 둔화와 더불어 도시화율 또한 완만한 상승세를 보이는 안정기에 들어서 2005년에는 90%의 도시화율을 보이고 있다. 다시 말하면 전 인구가 도시에 정주하고 있다고 해도 과언은 아니다. 이러한 추세로 현재 도시의 인구는 거의 포화상태에 도달한 것으로 보이고, 앞으로 농어촌에서 도시로의 인구유입 또한 거의 없다는 것을 의미한다.

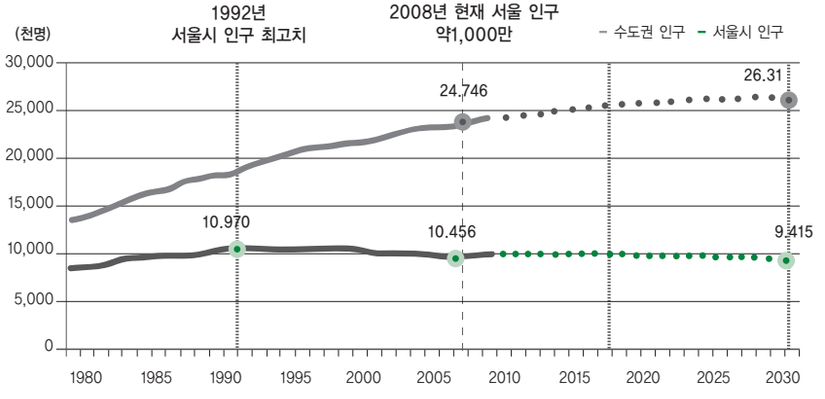
농어촌에서 도시로의 인구이동은 극히 미미한 반면, 도시 교외화 현상과 함께 대도시에서 주변도시로의 인구유출은 빈번히 일어나고 있어 점차 대도시 주변도시들이 포도송이처럼 성장할 것으로 예상된다. 서울시의 경우 인구의 사회증감은 감소하고 있지만 <그림 2>에서 보듯이 수도권의 인구는 늘어나는 것으로 보아 서울주변지역이 성장하고 있음을 알 수 있다. 이것은 인구 및 기업이 교외로 이동하는 등 공간적 확대와 함께 인구 노령화에 따른 도시 주택 및 도시용 토지에 대한 개발수요의 감소와 대규모 신도시 건설 등에 기인한 결과로 분석된다.

● 그림 1 ● 인구변화 추이 : 1990~2035



자료 : 통계청, 2005

● 그림 2 ● 서울시 인구변화 추이 : 1980~2030



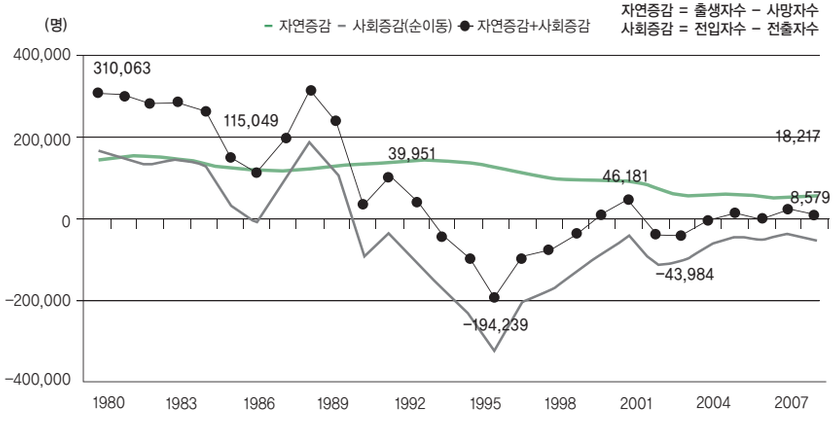
자료 : 서울시 통계연보, 2007

● 표 3● 도시화 추세

구분 \ 연도별	1960년	1970년	1980년	1990년	2000년	2005년
전국인구(천명)	24,989	31,435	37,449	43,390	47,964	48,783
• 도시인구	9,784	15,750	25,738	35,558	42,375	43,982
• 농촌인구	15,205	15,685	11,711	7,832	5,579	4,801
도시화율(%)	39.1	50.1	68.7	81.9	88.3	90.2

자료 : 국토해양부, 2008

● 그림 3● 서울시 순이동 인구추이 : 1980~2007

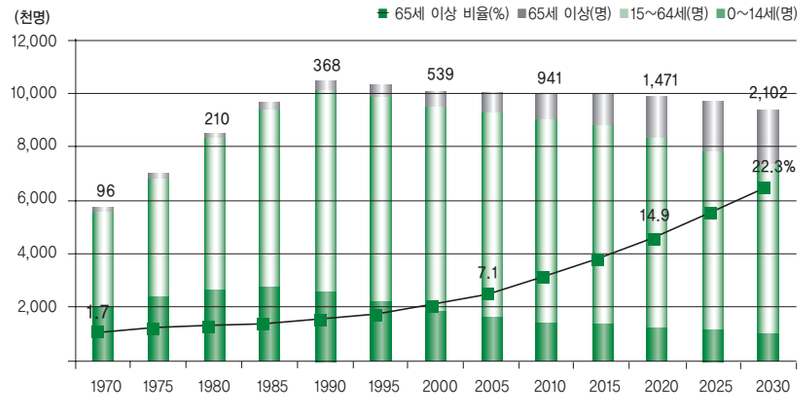


자료 : 서울시 통계연보, 2007

우리나라는 지속적인 출산율의 저하 및 평균 수명의 연장으로 인구고령화가 급속히 진행되고 있다. 이미 2005년 고령인구비율이 7.1%로 고령화 사회에 진입하였고, 2020년 고령사회로 접어든 후 2030년에는 초고령 사회에 도달할 전망이다.

지금까지, ‘ 서울에 사는 사람 ’이라는 지역정체성이 다른 지역에 상대적 박탈감으로 작용했지만 이러한 정체성은 이렇게 주변도시의 인구 점증으로 점차 희석되고 있다. 이러한 인구감소와 노령화, 그리고 지역정체성에 대한 희석은 결국 도시의 광역화 현상에 힘을 실어 주고 있다.

● 그림 4● 인구구조 변화추이



자료 : 통계청, 2005

2. 행정구역 개편

세계는 지방행정체제가 지역정부로 개편되고 지역이 지역의 특수성에 맞는 전략산업들을 결정하고 그를 뒷받침할 정책들을 내놓는 이른바 지역전문화시대로의 이행을 거듭하고 있다. 이러한 추세들을 살펴보면 지역경쟁력이 세계경쟁력이 되어가고 있다는 것을 단적으로 실감할 수 있다.

이에 이명박 정부는 조선시대의 8도제를 근간으로 하여 100여 년이 넘는 동안 약간의 개편은 있었으나 그 기본 틀은 유지되어온 현행 행정체제를 개편하려는 계획을 수립하고 있다. 중앙집권체제를 기반으로 한 오늘의 지방행정체제는 세계도시의 거대화 추세와 본격적인 지방자치 및 지방분권시대를 맞이하여 더 이상 효율적인 기능을 수행하기에는 한계를 드러내고 있기 때문이다.

먼저 행정구역을 2014년 민선 6기 선거에 맞춰 개편하자는 데 공감대가 형성되고 있으며, 기초 자치단체의 자율 통합부터 유도하는 점진적 개편안과 광역

지자체까지 포함한 전면적인 개편안들이 나오고 있다. 현행 정부는 통합이 자율로 추진되면 행정적 · 재정적 인센티브를 주어 자발적인 지역통합을 유도하여 행정구역 개편을 촉진하고 있다. 그리고 올해 연말까지 ' 지방행정체제 개편에 관한 특별법 '도 처리하려는 움직임이 있어 행정구역 개편의 강한 의지를 나타내고 있다. 그리고 ' 자율 통합 지원에 관한 특례법 '이 10월 정기국회에서 처리가 되면 주민투표, 공람 및 공고의 절차를 밟는 수순으로 처리를 해 나갈 계획이다.

이는 광역경제권이 활성화되면서 행정구역 개편의 필연성이 더욱 커지고 있는 것도 사실이다. 즉 행정구역 개편 움직임이 활발히 진행되는 것은 정부의 경제정책이 광역단위로 바뀌는 데 필수불가결한 요소이다. 하지만 이러한 개편안을 생각하기에 앞서, 행정체제개편이 단순히 국토에 선을 긋는 작업이 아닌 지역 간의 통합을 형성할 수 있도록 인식을 확립하는 것이 우선일 듯싶다.

또한 지방행정체제는 지금까지 합의한 대로[5] 다음과 같은 방향으로 추진되어야 한다.

첫째, 고비용 · 저효율의 간편광역체제로 개편하고, 둘째, 자치단체의 책임하에 생활자치를 완결할 수 있도록 인구, 면적, 권한, 경제력 등 자치단체의 역량을 획기적으로 강화하며, 셋째, 주민의 편익을 제고하고 주민의 자치 참여를 활성화할 수 있는 체제로 마련하고, 넷째, 광역적 지역계획, 도로, 교통, 환경, 대규모 프로젝트 등을 지역이기주의, 선심, 중복투자 등이 개입되지 않고 전문적이고 체계적이며 중립적으로 다룰 수 있도록 하고, 다섯째, 소지역 이기주의에서 벗어나 국가전반에 만연한 지역감정을 뛰어넘을 수 있는 방향으로 지방행정체제의 개편이 이루어져야 하고, 마지막으로 지방행정체제 개편은 국가의 근간이 되는 기본 틀을 바꾸어야 하는 중대한 작업이므로 국가의 미래와 지역경쟁력을 위해 정치적 이해관계에 의한 개편은 이루어지지 않아야 한다.

5) 국회 지방행정체제 개편 특별위원회, 2006, 지방행정체제 개편 특별위원회 활동결과보고서.

3. 지방재정 분권

지역의 경쟁력이 한 국가의 경쟁력을 좌우하는 시대를 맞아 앞서 말한 지역의 광역화에 대응하여 분권화 역시 추진되어야 하는데, 우리는 글로벌 시각보다는 국내 관점에서 지역 간의 키 맞추기에 급급하여 지역의 발전역량 강화와 경쟁력 제고가 미흡하였다. 분권화를 촉진하기 위해 단순 지방자치 수준을 넘어서 준 연방국가체제로 전환을 시도하고 있는 세계적 추세에 따라 일본은 지방주권 성격의 도주제를 도입하고 지방분권의 강화를 추진하고 있으며, 프랑스는 광역자치권의 강화를 추진하고 있다. 우리나라는 지역정책의 권한이 중앙에 집중되어 중앙 의존성과 지역 간 예산확보 경쟁이 심화되는 등 지역의 자구적 · 자조적 노력이 저해되고 있다. <표 4>에서 보듯이 지방재정자립도가 전국적으로 계속 감소하고 있고, 특히 특별시와 광역시를 제외한 나머지 도 · 시 · 군 · 자치구의 재정자립도는 50%도 안 돼 높은 중앙의존성을 보이고 있다.

이로 인해 지역의 참여가 형식적인데다 자율성을 발휘하는 데도 한계를 보이고 있다. 또한 중앙부처들이 경쟁적으로 지역개발사업을 기획 · 추진하는 과정에서 목적 · 내용이 유사한 사업들을 중복 추진하는 경우가 많아 사업성과가 미흡한 실정이다. 이러한 현실의 문제점을 개선해 보고자 중앙정부는 2008년 12

● 표 4 ● 연도별 재정자립도 추이

연도	전국평균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
2004	57.2	81.4	41.3	38.8	16.6	42.6
2005	56.2	80.3	36.6	40.6	16.5	44.3
2006	54.4	78.5	36.1	39.4	16.1	40.5
2007	53.6	73.9	34.9	39.5	16.6	37.5
2008	53.9	71.8	34.8	40.7	17.2	37.1
2009	53.6	72.7	33.3	40.7	17.8	37.3

자료 : 행정안전부

월 2일 대통령 소속 지방분권촉진위를 발족시켜 선도적 실행과제를 선정하여 추진 중인 중앙권한의 지방이양, 특별지방행정기관 정비, 지방재정 확충분야 등의 과제들을 소관부서와 협력하여 실행하고 있다.

그리고 주요 선도과제들에 대해 지방분권촉진위원회는 내 · 외부 전문가로 구성된 소위원회를 운영함으로써 분권과제의 추진역량을 제고하고 소관부서의 추진활동을 촉진시키고 있다.

● 표 5● 지방분권과제 추진 목록 : 행정안전부

분 야	분 권 과 제	담당부서
권한 및 기능 재배분	사무구분체계 개선	선거의회과
	중앙행정권한의 지방이양	관계기관
	특별지방행정기관 기능조정	조직기획과
	자치경찰제도 도입	자치경찰제추진단
지방재정 확충	국세와 지방세의 합리적 조정	지방세정책과
	지방교부제도 개선	교부세과
	지방재정의 투명성 · 건정성 제고	회계공기업과
자치역량 강화	자치입법권 확대	선거의회과
	지방의회의 전문성 · 자율성 강화	선거의회과
	주민직접참여제도 보완	선거의회과
	지방선거제도 개선	선거의회과
	지방자치단체 평가기준 마련 및 진단 · 평가	지방성과관리과
	지방자치행정체제 정비	자치제도과
협력 및 공감대 확산	정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화	자치행정과
	분쟁조정 기능 강화	자치행정과
	특별지방자치단체제도 도입 · 활용	자치제도과
	지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선	자치행정과
	자원봉사활동 장려 · 지원	민간협력과
	지방분권 홍보 및 공감대 확대	관계기관

자료 : 2009 상반기 지방이양사무 추진실적 보고서

Ⅳ. 광역경제권정책의 의의와 추진방향

앞에서 살펴본 것과 같이 오늘날의 글로벌 트렌드와 국내 여건변화에 발맞추기 위해 마련한 현 정부의 지역발전정책 기조를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 내국적 균형에서 탈피, 세계화에 대응하는 경쟁력 있는 지역을 창조하기 위해 세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 열린 국토공간을 구축하고, 둘째, 지역별 비교우위를 토대로 차별화된 발전전략으로 지역의 잠재력을 확충하고 지역경쟁력을 유도하여 지역의 여건과 특성을 바탕으로 특성화된 지역발전을 추구하고, 셋째, 실질적 지방분권 및 지역의 자율성과 책임성의 동시 제고를 통해 지역이 주도하고 중앙은 이를 조정하고 지원하는 협력체계를 구축하여 지방분권 및 자율을 통한 지역주도적 발전체제로의 전환을 이루며, 넷째, 수도권과 비수도권 간 및 각 지역 간 발전적 분업구조 형성과 상호 협력을 통해 지역 간 동반 · 상생발전을 추구한다. 이러한 지역발전정책기조 밑에서 향후 광역경제권 추진방향을 제언한다.

1. 지역통합의 방법

오늘날의 글로벌 트렌드는 거대 경제도시가 세계 경제성장과 기술혁신을 주도하고 있고 세계 각국은 글로벌 경제에 대응, 거대 경제집적지 육성을 중시하면서 광역경제권개발에 노력을 기울이고 있다. 한국은 대다수 거점도시들이 제 기능을 다하지 못하고 점차 성장률이 떨어지는 것으로 나타나고 있는데, 대전 · 대구 · 광주 등 지방 광역시의 1인당 지역내총생산(GRDP)도 충남 · 경북 · 전남보다 낮고 성장률도 떨어지는 것으로 조사되었다.

이에 따라 우리나라는 거점도시를 키우고 광역교통 인프라로 연계하는 방법을 모색하여 세계은행의 경제적 통합을 위한 3D[9]와 같이 각 지역 간 거리를 좁혀 이동성을 키우는 지역개발 전략의 중요성을 우선시하여 집적과 연계를 통해 성장엔진으로 재점화해야 할 것이다.

2. 지역의 차별화된 전문성

기존의 중앙정부 중심의 백화점식 개발전략은 지역특성과 무관한 첨단사업 유치로 중복투자의 폐해가 크고 국가의 경쟁력에 도움이 되지 않았다. 이러한 폐해를 극복하고 공간적 · 사회경제적 특성을 반영하여 발전의 시너지를 이루기 위해서는 지역마다의 특성을 고려한 차별적인 지역개발전략을 채택해야 한다. 과거 16개 시도별로 4개씩 선정한 전략사업의 경우 바이오산업은 서울 · 강원 · 충북 · 대전에, 자동차 부품은 전북 · 울산 · 광주 · 충남에, 전자정보기기는 충남 · 대전 · 경북에 겹치기 배분이 이루어졌다.

하지만 사센이 말한 것처럼, 우리나라는 각 지역의 차별화된 경쟁력을 확보하여 그것이 국가차원의 경쟁력에 기여하도록 지역의 전문화된 산업을 선택하여 성장시켜야 할 것이다.

3. 광역경제권의 거버넌스 구축

마지막으로 중앙정부와 시도가 광역경제권의 추진에 따라 광역개발협의체를 구성하여 중앙, 지방 및 지역전문가가 참여하는 통합행정관리 체계를 통해 사업을 추진해야 한다. 이에 따라 중앙정부는 선택과 집중의 원칙에 입각해 초광역 연계사업과 인프라 구축에 주력하고 일반회계의 사업예산으로 충당하는 것을 원칙으로 하되, 일정비율은 광역사업에 투자하도록 할당비율을 검토해야 할 것이다. 또한 지방정부는 필요할 경우 지방채 발행의 활성화를 유도하고, 권역별로 통합적 사업추진에 대해 중복투자 및 예산낭비를 하지 말아야 할 것이다.

6) 세계은행 (World Bank)는 경제성장의 3가지 키워드로 밀도(Density), 거리(Distance), 분활(Division) 등 3D를 제시했다. 밀도를 높이는 도시화 전략, 각 지역 간 거리를 좁혀 이동성을 키우는 지역개발전략, 국가간 분업화를 통해 지역 내 통합으로 이어지는 발전전략 등이 경제성장의 새로운 패러다임이라고 주장.

• 참고문헌 •

- 지역발전위원회, 2008, 2008 이명박 정부 지역발전정책 연차보고서.
- 국토해양부, 2008, 미래 도시정책방향 수립 연구, 국토연구원.
- 국회 지방행정체제 개편 특별위원회, 2006, 지방행정체제 개편 특별위원회 활동결과보고서.
- 동아일보 미래전략연구소 · 모니터그룹, 2009, MCR 경쟁력 평가
- 정병순, 2004, 경제거점도시 육성을 위한 비즈니스 서비스업 발전방안, 서울시정개발연구원.
- 한영주, 2008, 동북아에서의 서울의 위상정립, 서울시정개발연구원.
- 행정안전부 보도자료, 2009, 올해 상반기 486개 사무지방이양 결정(지방분권촉진위원회, 2009년 상반기 추진실적 점검).

- Scott, Allen, 2009, Global City-Regions: Economic Motors and Political Actors on the World Stage, 2009 글로벌서울포럼 발표자료집.
- Richardson, Harry, 2009, The New Economic Geography(NEG) and Regional Development Policies, 2009 지역발전 국제콘퍼런스자료집(지역발전정책의 새로운 지평).
- Sassen, Saskia, 2009, The Global City Today: Advantages of Specialization and Costs of Financialization, 2009 글로벌 서울포럼 발표자료집.
- World Bank, 2008, World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography, Oxford Universty Press.

3

경제활동 공간변화와 광역경제권

박삼옥 서울대학교 교수

Ⅰ / 서론
Ⅱ / 세계경제변화의 메가트렌드
Ⅲ / 경제활동공간변화의 주요 형태
Ⅳ / 한국의 경제활동공간변화
Ⅴ / 경제공간변화와 광역경제권

Ⅰ. 서론

오늘날 세계의 경제공간은 빠른 속도로 변하고 있다. 산업혁명이 일어난 후 1970년대까지 세계경제의 무게중심은 대서양 연안으로 인식하였으며 미국경제의 중심도 동부의 대서양 연안으로 인식하였다. 그러나 1980년대 이후 정보통신기술이 급속히 발전하면서 미국경제의 무게중심이 서태평양 연안지역으로 이동하면서 세계경제의 무게중심도 태평양 연안으로 이동하였다. 세계경제의 무게중심이 태평양 연안지역으로 이동한 것은 세계 교역의 비중은 물론 각 국가별 지식창출의 한 지표인 특허자료로도 확인할 수 있다.[1] 세계경제의 급속한 변화를 단적으로 나타내는 것은 세계은행[2]에서 발간한 2009년 세계발전보고서 (2009 World Development Report)이다. 이 보고서는 제목을 *Reshaping Economic Geography*로 하고 세계 각 국가와 지역의 변화를 밀도, 거리, 분리의 3D (Density, Distance, Division)의 틀로 분석하였다.

밀도는 규모를 의미하게 되고 규모에 따른 수익증가의 원리가 작동하기 때문에 세계도시가 경쟁력을 가지고 성장하였으며, 산업의 클러스터가 효율성을 나타낸다고 보았다. 밀도가 높은 대도시로부터의 거리는 바로 지역변화를 이끄는 직접적인 변수가 되며 교통과 통신수단의 발달은 대도시의 영향권을 확대해가는 효과를 나타냈다. 또한 개방경제가 확대되어 국경을 초월한 경제활동이 활발하게 전개되어 국경이라는 분리(Division)의 의미가 약화될수록 경제공간은 선진화되기 마련이다. EU에서의 국경의 의미와 아프리카에서의 국경의 의미

1) Park, S, O., 1997, Rethinking the Pacific Rim, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie (Journal of Economic and Social Geography)*,88(5):425-438 ; Park, Sam Ock, 2009a, Reshaping Economic Spaces in the Global Knowledge-based Economy, A paper presented at the AAG annual meeting in Las Vegas, March 22-27, 2009.
2) World Bank, 2009, *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*. World Bank.

를 비교해보면 이를 확실히 알 수 있다. 경제공간에 대한 이와 같은 분석은 결국 규모(scale)의 중요성을 강조한 것이며, 이는 2008년도 노벨경제학상을 수상한 Paul Krugman의 신경제지리학의 관점에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

세계은행의 이러한 3D의 영향을 강조한 보고서는 세계경제공간변화를 이해하는 기초를 제공하였다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 3D의 영향이 중요하게 된 배경에는 세계경제공간 변화의 메가트렌드가 있다고 본다. 또한, 3D의 틀은 경제적 합리성에 근거한 틀이라고 볼 수 있는데 세계적인 변화의 메가트렌드에서는 경제적인 요소 이외에 사회제도, 문화, 정치 등 다양한 요소의 영향을 받기 때문에 경제공간변화의 과정과 패턴을 이해하기 위한 추가적인 해석의 틀이 필요하다고 본다.[3)]

1980년대 후반에 유연적 생산체계를 강조한 신산업공간[4)], 지역의 세계[5)], 지역혁신체계[6)], 세계적 도시지역[7)], 일시적 클러스터[8)], 가상혁신클러스터[9)] 등 경제공간의 변화 형태에 관한 연구는 20세기 말부터 활발하게 전개되었다. 이러한 경제공간변화와 관련한 연구의 결과는 다양하고, 시대에 따라 핵심주제가 변해왔지만 공통적인 점은 세계경제를 이해하기 위해서는“ 지역 ”에 대한 이해가 중요하다는 것이다. 지역이 바로 국가의 발전과 경쟁력을 좌우하는 핵심이 되고 있다는 것이다. 따라서 세계은행의 3D의 틀에 더하여 지역을 중심으로 한 경제공간의 변화에 대한 종합적인 이해가 있어야 올바른 지역정책을 수립할 수 있을 것이다.

이에 본장에서는 세계경제공간변화의 메가트렌드를 검토하고 이를 바탕으로 경제공간의 변화 형태를 지역의 관점에서 설명하며, 이러한 이론적 틀과 한국의 경제활동공간의 변화를 기초로 광역경제권의 중요성과 지역정책의 방향을 설명하고자 한다.

Ⅱ. 세계경제변화의 메가트렌드

20세기 말부터 세계의 각 지역은“ 지식기반경제 ”,“ 정보화 ”,“ 세계화 ”,“ 경제의 서비스화 ”라는 네 가지의 큰 흐름 속에 역동적으로 변화하고 있다.[10)] 특히 정보통신기술의 발달과 더불어“ 지식기반경제 ”,“ 디지털 경제 ”라는 용어가 많이 이용되듯이 우리 사회는 지식과 정보가 경제활동에서 중요한 요소로 등장하였고, 국가나 지역의 경쟁력은 새로운 지식을 활용한 기술혁신에 의해 좌우되는 상황에 처하게 되었다. 그런데 새로운 지식을 창출하기 위해서는 암묵지(tacit knowledge)의 교환이 중요하기 때문에 면대면 접촉(face-to-face contact)이 중요해졌으며 이 때문에 대도시지역의 집중이 촉진되었다. 즉, 지식기반경제는 지식기반산업의 집중과 세계적인 혁신중심지의 등장을 불러일으켰다. 한편, 정보화의 진전은 지구촌 어느 곳에서든지 인터넷을 통한 정보와 형식지(codified knowledge)의 전달이 용이하게 되었다. 이러한 정보화의 진전은 선택적인 지역으로의 물자와 인력 및 정보의 유통을 더욱 활발하게 하는 결과를 초래하였으며 세계화를 촉진하게 되었다. 이 때문에 국경을 초월하여 물자뿐만

3) Park, Sam Ock, 2009c, Long-term visions and strategies for the regional development policies of Korea, A paper presented at the 2009 PCRD International Conference on Reshaping Regional Policy: Co-prosperity and competitiveness, July, 8~9, 2009, Coex, Seoul.
4) Scott, A. J., 1988, *New Industrial Spaces – Flexible Production Organization and Regional Devlopment in North America and Western Europe*, Pion, London.
5) Storper, M., 1997, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, NewYork, Guilford Press.
6) Cooke, P., Heidenreich, M., and Braczyk, H., 2004, *Regional Innovation Systems*, London 2nd edition Routledge.
7) Scott, A. J., 2001, Global City- Regions : *Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford Univ. Press.
8) Torre, A., 2008, On the Role Played by Temporary Geographical Proximity in Knowledge Transmission, *Regional Studies*, 42(6): 869-889.
9) Park, Sam Ock, 2005, Network, Embeddedness, and Cluster Processes of New Economic Spaces in Korea, In Le Heron, R. and Harrington, J. W. (eds.), *New Economic spaces: New Economic Geographies*, Aldershot, UK, Ashgate: 6-14.
10) 박삼옥, 2009, 지속가능한 발전과 성장동력창출을 위한 경제활동공간의 조직, 박삼옥, 양승목, 윤영관, 이근, 임현진,「지속가능한 한국발전모델과 성장동력」, 서울대학교 출판문화원: 47-109 ; Park, Sam Ock, 2009c, Long-term visions and strategies for the regional development policies of Korea, A paper presented at the 2009 PCRD International Conference on Reshaping Regional Policy: Co-prosperity and competitiveness, July, 8~9, 2009, Coex, Seoul.

아니라 인력, 자본, 기술, 서비스 등의 유동이 자유로운 세계화의 진전이 이루어졌고, 다국적 기업들은 생산네트워크를 세계적으로 확장하고 특정 지역의 고유한 문화가 세계 각 지역에 확산되는 경향이 나타나기도 했다. 또한 소득수준의 향상에 따라 다양한 서비스 기능의 수요가 증가하고 이에 따라 지식기반 서비스산업 또는 생산자 서비스산업의 급성장을 불러왔으며, 이는 세계도시 및 대도시의 지속적 성장을 자극하는 요인이 되었다.[11]

이와 같은 다양한 지구촌 사회의 특성이 기술혁신과 더불어 기업의 생산 활동과 소비자의 행위패턴을 변화시키는 힘을 발휘하였고, 이러한 변화는 지역에 투영되어 경제활동공간을 역동적으로 변화하게 하였다. 우리 사회의 네 가지 큰 흐름이 경제활동공간에 작용하는 힘은 동일한 방향이 아니고 다양하기 때문에 서로 상충되는 힘으로 작용할 수도 있다. 그렇기 때문에 우리가 생활하고 있는 경제활동공간은 단순한 일방적 방향으로 변화하고 있는 것이 아니라 다양하고 역동적으로 변화하고 있는 것이다.

앞에서 밝힌 세계의 4가지 메가트렌드는 경제공간을 변화시키는 데 상호보완적인 면이 있는가 하면 상충되는 경우도 있다. 예를 들면 지식기반경제의 지식창출과정에서 암묵지(tacit knowledge)를 전달하고 창출하기 위하여 면대면 접촉이 중요하기 때문에 국지적인 지역네트워크가 중요하다. 이 때문에 특정지역을 중심으로 지식의 창출과 전달을 위한 개인간, 기업간, 조직간의 밀도 있는 연계망이 형성되고 이를 국지적인 집중된 네트워크 또는 버즈(buzz)라고 한다.[12] 또한 서비스세계에서 지식기반 서비스산업은 면대면 접촉을 통한 기업간 네트워크가 중요하고 새로운 정보와 지식의 창출과 전달을 위한 국지적인 네트워크가 중요하기 때문에 이들 산업은 대도시지역에 집중하는 경향을 띠게 된다.

11) Bryson, John R., Daniels, Peter W. and Warf Barney, 2004, *Service Worlds. People, Organizations*, Technologies. London: Routledge.
12) Storper, M. and Venables, A. J., 2004, Buzz: face to face contact and the urban economy, *Journal of Economic Geography*, 4(4): 351-370.

이와 같이 지식기반경제와 서비스세계의 발달은 대도시지역의 창조적 기능을 더욱 활발하게 하여 세계적인 도시지역의 발달을 진전시켰다.

다른 한편으로 정보화는 인터넷을 통해 형식지(codified knowledge)를 세계 어느 곳에든 용이하게 전달할 수 있게 하였으며 이는 세계화를 촉진하였다. 세계화에 따라 물자, 자본, 인력, 정보의 세계적 흐름이 용이해졌으나 이들은 특정방향이나 지역을 중심으로 집중된 네트워크를 선택적으로 형성하여 소위 세계적인 정보의 파이프라인(pipeline)을 구축하게 된다.[13] 이제 기업은 지식 파이프라인을 세계적으로 구축하여 제품과 서비스를 교환할 뿐만 아니라 외부지역의 참신한 아이디어와 지식을 획득하고 있다. 그런데 이러한 세계화가 진전되고 세계적 파이프라인이 구축되는 과정에서 네트워크된 지역에서 면대면 접촉을 위한 인력의 국제적 이동이 더욱 활발해졌다.

따라서 국지적으로 고도로 집중된 지식네트워크와 세계적인 지식네트워크 파이프라인이 공존하게 된다. 그런데 여기서 국지화된 버즈(buzz)가 형성된 지역을 연결하는 세계적 네트워크가 강화되는 공간네트워크의 특성을 보이게 된다. 이와 같이 세계적 메가트렌드의 진전과 더불어 특정지역의 클러스터를 강화하는 경향과 더불어 세계 여러 지역 중 선택적인 지역과의 소통네트워크가 동시에 발달하여 경제공간의 차별화를 유발하게 된다.

III. 경제활동공간변화의 주요 형태

세계경제공간의 메가트렌드로 인해 경제활동공간상에 존재하는 상충되는

13) Bathelt, H. Malmberg, A. and Maskell, P., 2004, Clusters and knowledge : local buzz, global pipelines and process of knowledge creation. *Progress in Human Geography* 28(1) : 31-56. ; Rychen, F. and Zimmermann, J. B., 2008, Clusters in the Global Knowledge-based Economy: Knowledge Gatekeepers and Temporary Proximity, *Regional Studies*, 42(6) : 767-776.

공간적인 영향은 경제활동공간을 다양한 형태로 변화하게 만든다. 즉, 상이한 공간작용의 영향력이 지역에 따라 달리 작용함에 따라 경제공간은 다양한 형태로 변하게 된다. 최근에 들어서 경제공간의 역동적인 변화유형은 크게 6가지로 구분할 수 있다.[14] 즉, 4개의 세계적 메가트렌드 아래서 나타나는 경제공간변화의 유형은 대도시권의 성장 또는 집적지의 형성, 공간분업의 지속적인 진화, 세계적인 산업네트워크, 일시적인 클러스터, 가상혁신클러스터, 지속가능한 발전으로 요약된다. 이들의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지식기반 경제에서 가장 뚜렷한 공간현상은 대도시권의 성장과 더불어 경제활동의 클러스터와 집적이 확대된다는 것이다. Scott(2001)에 의하면 세계적인 대도시권(city-region)은 대도시와 인접한 배후지를 결합한 형태로 나타나고 있다는 것이다. 이는 과거의 세계의 핵심지역과 주변지역의 구분에서 탈피하여 개도국에서도 대도시권이 등장하고 있다는 것이다. 대도시권은 수많은 경제주체들의 집중적인 거래활동이 전개되는 중심지이다. 이 때문에 이들 대도시는 새로운 지식의 창출, 혁신, 학습, 지식확산 등의 중심지역할을 하게 된다. 이러한 대도시권에서는 집적의 이점 때문에 제품을 생산하는 활동의 집적뿐만 아니라 소프트웨어 산업, 모험자본, 고차 생산자서비스 등의 집적현상이 두드러진다. 생산자서비스와 같은 지식기반서비스 산업의 집적은 이제 서구선진국에서 뿐만 아니라 서울, 홍콩, 싱가포르, 베이징, 상하이 등 아시아지역의 대도시권에서도 두드러진 현상으로 나타나고 있다. 정보통신기술의 발달과 더불어 정보화의 진전으로 산업의 분산이 크게 이루어질 것이라고 예측하였지만 한국의 경우를 예로 들면 기업 간 또는 기업과 소비자 간의 전자상거래 활동, 인터넷 도메인 등의 서울 집중이 현저하게 나타났다.[15]

14) 경제공간변화의 6가지 형태는 여러 가지로 할 수 있으나 여기에서는 박삼옥 (2009)의 내용을 기초로 하여 수정 보완한 것이다.

15) Park, S, O., 2004, The impact of business to business electronic commerce on the dynamics of metropolitan spaces, *Urban Geography*, 25(4): 289-314.

이와 같이 경제활동의 공간적 집적은 지식창출과정은 물론 숙련노동력의 공급, 노동력의 조직, 지역의 기술혁신력 등과 밀접히 관련되어 있다. 앞에서 언급하였듯이 오늘날 정보화 사회에서 인터넷의 발달로 형식지의 이전은 공간적으로 별로 큰 제약을 받지 않지만 암묵지의 이동은 그렇지 않다. 암묵지의 이동은 주로 국지적 지역에서 공식 또는 비공식적인 교류를 통해서 이루어지는데 이는 기업 간 또는 다른 경제주체 간에 기술적 상업적 문제에 대한 이해, 배경, 가치체계가 유사해야 지식의 이전이 용이하기 때문이다.[16] 암묵적 지식의 전달과 창출과정에 지리적으로나 문화적으로 근접성이 강조되는 것도 바로 이러한 연유에서이다.

지리학자들은 이와 같이 대도시권에서 경제활동의 집적이나 혁신클러스터를 사회적 관계, 문화적인 현상으로 이해하려한데 비하여 경제학자들은 경제활동의 집적은 집적규모에 따른 수익체증의 효과와 불완전경쟁을 강조하고 있다.[17] 최근에 산업의 공간적 집적, 도시의 집적 등의 현상을 경제적 관점에서 불완전 경쟁과 수확체증의 효과로 분석하는 연구가 활발하고 이러한 분석에 Paul Krugman의 공헌이 크다. 지식기반경제에서 혁신의 클러스터는 이제 단순히 공간적 근접성을 통한 국지적인 학습과정만 강조하는 것이 아니라 기업조직간의 근접성, 창조적 계급(creative class)의 등장 등이 강조되기도 한다.[18] 지식기반 경제에서 지역과 국가의 경쟁력은 새로운 지식의 창출과 기술의 개발이 중

16) Maskell, P. and Malmberg, A., 1999, Localized learning and industrial competitiveness. *Cambridge Journal of Economics*, 23: 167-185.

17) Fujita M, Krugman P, and Veanbles A J, 1999, T*he Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge, MA : MIT Press. ; Krugman P., 2000, Where in the world is the 'new economic geography'? In g L Clark, M P Feldman, and M S Gertler, eds., *The Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford: Oxford University Press, 49-60.; Krugman, P. and Venables, A., 1995, Globalisation and the inequality of nations, *Quarterly Journal of Economics*, 110 : 857-880.

18) Clark, G. L., Feldman, M. P. and Gertler, M. S. eds., 2000, *The Oxford Handbook pf Economic Geography*, Oxford University Press, Oxford. ; Florida, R., 2002, *The Rise of the Creative Class*, New York : Basic Books.; Gertler, M. S., 2007, Tacit knowledge in production systems : how important in geography, In Polenske, Karen R. ed., *The Economic Geography of Innovation*, Cambridge, Cambridge University Press: 87-111.

요하다고 볼 때, 지식의 이전과 창출을 용이하게 하기 위하여 대도시권의 등장과 경제활동의 집적은 당연한 것이라고 볼 수도 있다.

둘째, 지식기반경제와 서비스의 세계화에 따라 신공간분업(new spatial division of labor)의 지속적인 진화이다. 현대 자본주의 경제에서 경제활동이 그 역할과 기능에 따로 서로 다른 장소에 입지함으로 인하여 지역에 따라 상이한 산업구조를 형성하게 된다. 공간분업은 이와 같이 각기 다른 산업의 기능과 역할이 지역에 따라 차별화되어 있는 것을 의미한다.[19] 원래 공간분업은 지역에 따른 산업별 입지의 차별화를 나타내는데 사용하였지만, 현대 자본주의 경제에서는 기업이 특정산업분야에서 장소에 따라 서로 다른 기능과 직종을 입지시키는 것을 의미한다. 단일공장기업에서는 관리통제, 마케팅, 연구개발 활동, 생산활동 등의 다양한 산업기능이 한 장소에 입지하였다. 그러나 기업이 성장하여 조직이 변화됨에 따라 위의 각 기능들의 입지요인이 서로 다르기 때문에 이들의 입지하는 장소는 한 장소가 아니라 상이하게 나타난다. 즉, 관리통제기능을 담당하는 기업의 본사는 대도시에 입지하고 본사로부터 관리와 통제를 받는 생산기능은 지방에 입지하는 경우가 전형적인 공간분업의 형태이다. 특히 연구개발기능, 시제품의 생산 등은 대도시 또는 핵심지역에 입지하고 표준화된 제품을 대량생산하는 기능은 생산비가 저렴한 주변지역에 입지하는 경향을 보여 왔다. 그러나 신기술이 개발되고 첨단기술을 활용한 새로운 산업이 등장함에 따라 첨단기술산업은 고급인력과 엔지니어들을 쉽게 구할 수 있으며 연구기관과 대학과의 접근성이 좋은 곳에 집중하고 저기술 산업은 주변지역으로 분산하는 경우가 나타나기 시작하였다. 이는 Vernon(1966)이 제품수명주기에 따라 생산기능이 주변지역에 입지하게 되는 해외투자의 패턴을 한 국가 내에서 핵심지역과 주변지역 간에 나타난 공간분업으로 볼 수 있음을 보여준다.[20]

최근에는 지식을 기반으로 하는 새로운 산업이 등장함에 따라 또 다른 형태의 공간분업이 나타나기 시작하였다. 생산활동에 관련한 다양한 지식집약적인 서비스기능이 특정지역에 집중하는가 하면 생산기능과 일반서비스기능은 상대적으로 분산되어서 공간 분업이 나타난다. 제품생산과정에서 다양한 서비스 활동이 중요한 서비스세계에서 이러한 공간 분업은 더욱 심화되고 있다.[21] 특히 새로운 지식의 창출과 전파가 유리한 지역에 많은 신생서비스 기업이 집중하고 루틴한 서비스기능은 주변으로 분산되는 새로운 형태의 공간 분업이 나타나고 있다. 이는 과거의 기업본사와 공장, 첨단기술산업과 전통산업의 공간 분업과 또 다른 형태이기 때문에 신공간분업이라고 볼 수 있다. 이와 같이 경제활동공간은 지속적으로 새로운 형태의 공간 분업을 통해서 지역 간의 차별화를 형성하고 지역 간 격차를 유발하게 된다.

셋째, 세계화와 지식기반경제의 발전과 더불어 나타나는 세계적 산업과 혁신의 네트워크이다. 세계의 경제공간은 생산네트워크나 상품체인에 의해서 산업지역 간 네트워크가 형성되어 있다. 예를 들면 자동차 산업은 조립공장 근처에서 수많은 하청기업으로부터 원자재와 부품을 공급받고 세계 여러 지역으로부터 특화된 부품을 공급받는 공급망(supply network)을 가지고 있는가 하면, 세계적인 판매망을 가지고 지역 간에 연계되어 있다. 또한, 지식의 창출과 이전과정에서 공간적인 근접성만 강조할 경우 지식과 기술의 사회적 고착효과(lock-in effect)가 나타날 수 있기 때문에 산업의 집적지역은 끊임없이 외부지역과의 교류를 필요로 한다. 이 때문에 산업의 클러스터 지역은 외부지역과의 교류가 활발하게 나타나고 인력, 정보, 자본 등의 세계적 네트워크가 활발하다. 특히 외부지식과 정보를 얻기 위하여 기업은 소통의 채널을 구축하는 데 투자를 하

19) Massey, D., 1995, *Spatial Divisions of Labour*, 2nd edn, London: Macmillan.
20) Park, S. O. and Wheeler, J. O., 1983, Industrial Location Policies and Manufacturing Employment Change : The Case of ROK, *Regional Development Dialogue* 4(2), pp.45-64, UN Center for Regional Development
21) Bryson, John R., Daniels, Peter W. and Warf Barney, 2004, *Service Worlds. People, Organizations, Technologies*. London: Routledge

며 이는 세계경제공간에서 특정지역과 특정지역을 연결하는 파이프라인과 같은 역할을 한다하여 세계적인 파이프라인(global pipeline)이라 칭한다.[22]

세계적인 혁신의 네트워크를 구축하는 데는 민족 네트워크도 중요하게 작용하기도 한다. 즉, 실리콘밸리에 있는 중국계 두뇌인력들이 대만의 과학단지(science park)나 중국 북경의 중관촌에 투자하고 네트워크를 구축하는 것은 바로 국제적인 두뇌인력의 순환(brain circulation)이라고 볼 수 있으며, 이러한 네트워크는 혁신의 세계적 확산과 네트워크에 크게 공헌한다.[23] 여기에서 이러한 외부지역과의 네트워크가 무작위로 이루어지는 것이 아니라 특정 집적지 간에 활발히 이루어지고 있다는 점이다. 이는 기존 산업집적지역의 경쟁력을 강화시킬 뿐만 아니라 주변부지역에 새로운 혁신지역을 형성할 수 있는 역동성을 창출한다고 볼 수 있다.

넷째, 세계화와 산업의 서비스화에 따라 일시적 클러스터(temporary cluster)의 형성이다. 21세기에 들어서 지식기반경제의 진전과 세계화 및 서비스화로 인하여 새로운 형태의 경제공간이 형성되는데 일시적 클러스터가 한 예이다. 지식기반 경제에서 공간적 근접성이 지식창출에 매우 중요하지만 이는 연구개발 활동이 꼭 한 지역에 동시에 입지해야함을 의미하지는 않는다. 왜냐하면 공간적 근접성이 생산이나 연구개발활동의 특정단계에서만 중요한 경우가 있기 때문이다. 기업 간 공동협력을 위한 정보나, 기술 및 지식의 교환은 흔히 단기간의 방문을 통해서도 충분하기 때문이다.[24] 면대면 접촉은 혁신의 특정단계에서만 필요로 하고, 교통수단의 발달로 인해서 일시적으로 필요에 따라 면대면 접촉을 위한 일시적 모임을 가질 수 있는 것이다. 즉, 일시적인 모임이나 방문을 통하여 지식전달과 창출에서 필요한 공간적인 근접성의 효과를 낼 수 있다는 것이다. 이는 기업의 공동 입지가 아니라 개인 간의 일시적 모임만으로도 충분하다. 무역박람회와 컨벤션 등은 일시적인 클러스터 형성의 전형적인 예라고 볼 수 있고 일시적 모임에서 형성된 관계는 차후에 지속적인 네트워크로 발전할 수도 있다. 이러한 일시적인 클러스터는 세계적인 네트워크를 용이하게 하는 방편이 될 수 있으며, 새로운 네트워크와 클러스터형성의 기초가 되어서 지식정보사회에서 그 중요성이 더욱 높아질 수 있다. 한국에서 고령친화산업 육성의 초기단계에 프로젝트팀 간의 일시적 모임도 한 예이다.[25] 일시적 모임을 통한 세계적 네트워크의 구축은 개도국에서도 일시적 클러스터가 산업집적과 대도시권형성을 촉진하는 효과를 낼 수 있다.

다섯째, 정보화의 진전과 더불어 가상혁신클러스터(virtual innovation cluster)의 형성이다. 정보화시대에 인터넷보급의 확대는 다양한 네트워크를 형성하게 한다. 도시지역에서는 인터넷을 통한 온라인(on-line) 연구자 모임이 구성되고 주기적으로 오프라인(off-line) 모임을 통하여 인터넷을 통하여 전달하기 어려운 암묵적 지식을 전달하고 습득하는 기회를 갖게 한다. 특히 이들은 on-line을 통한 의사소통과 off-line 모임을 통해서 지식전달의 보완성을 높이게 된다. 이는 특정장소에 함께 있지 않지만 인터넷을 통하여 가상의 한 장소에 모인 것과 같은 효과를 내고 부족한 부분은 주기적인 실제 모임을 보완하기 때문에 한 장소에 함께 있지 않지만 밀도 높은 네트워크가 형성되는(buzz without being there) 효과를 낼 수 있다. 또한 주변부지역이나 농촌지역에서는 그 지역에서 필요로 하는 연구과제 자문이나 지역문제 해결을 위하여 인터넷을 통한 지식 인력의 네트워크를 구성하고, 정기적으로 지식 인력의 모임을 농촌지역 또는 도시지역에서 지속적으로 유지함으로 인하여 농촌지역에 고급인력이 살지 않더라도 지역에서 필요로 하는 정보, 지식, 기술의 교환과 축적이 가능하게

22) Bathelt, H. Malmberg, A. and Maskell, P., 2004, Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and process of knowledge creation, *Progress in Human Geography* 28(1) : 31-56.
23) Saxenian, A., 2006, *The New Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*, Cambridge, MA : Harvard University Press.
24) Torre, A., 2008, On the Role Played by Temporary Geographical Proximity in Knowledge Transmission, *Regional Studies*, 42(6): 869-889.
25) 구양미, 2008, 고령친화 행위주체 네트워크의 구조적 · 공간적 특성 : 사회네트워크 분석을 중심으로, 대한지리학회지 제43권 제4호 통권 127호, PP.526-543

된다. 이는 농촌지역에 지식 인력이 살지 않으면서도 그곳에서 필요로 하는 지식과 정보의 네트워크가 밀도 있게 이루어지는(buzz without living there) 효과를 낼 수 있다. 이와 같이 on-line과 off-line의 네트워크를 통하여 클러스터 효과를 낼 수 있는 것을 가상혁신클러스터(virtual innovation cluster)라고 할 수 있다.[26]

여섯째, 지속가능한 발전(sustainable development)이다. 과거에 자연환경은 경제사회발전과는 관계가 없는 것으로 여겼었다. 그러나 1990년대 이후 자연환경과 발전은 동전의 양면과 같은 것으로 인식하게 되었다. 1980년대 초 이후 환경파괴와 기후변화 등의 환경문제의 발생이 심각해짐에 따라 생태적인 지속가능성의 중요성이 더욱 부각되었다. 특히 중국과 인도의 급속한 공업화와 더불어 지속가능한 산업발전을 위한 정책과 전략은 중요한 쟁점이 되고 있다.[27] 이제 생산 활동과 폐기물 등으로부터 자연환경을 보호하는 것은 교환될 수 있는 상품으로 되어가고 있다. 온실가스방출권의 교역, 환경보호 증명 등은 이제 환경문제가 상품화되는 예라고 볼 수 있다.[28]

최근에 환경경제지리학에서는 산업의 녹색화(greening industry)와 산업변화의 정치생태학이 쟁점이 되고 있다. 생태산업단지(eco-industrial park)와 같이 산업생태학의 개념을 산업체계에 접목시키는 방안과 계획이 제시되는 것도 바로 지속가능한 산업발전을 위한 한 전략으로 이해할 수 있다.[29] 한국을 비롯한 세계 여러 산업국에서 " 저탄소 녹색성장 "을 강조하는 것도 바로 지속가능한 발전을 위한 정책이라고 본다. 여기에서 염두에 두어야 할 점은 지속가능한 발전은 환경의 지속가능성(sustainability) 뿐만 아니라 경제의 지속가능성, 사회 · 정치적 인 지속가능성을 모두 포함해야 한다는 점이다. 이 때문에 경제, 환경, 사회의 조화를 통한 지속가능한 발전을 꾀하는 정책의 추진이 필요하다. 앞으로 지속가능한 발전은 범지구적 차원의 쟁점으로 부각될 것이며 이는 세계경제공간의 큰 변화를 초래할 것으로 본다. 특히 앞으로 지속가능한 발전전략에 따라 환경친화적 기술과 산업의 발전으로 인하여 산업구조가 친환경적으로 재편될 가능성이 크다.

26) 박삼옥 외, 2007, 한국의 장수인과 장수지역, 서울대학교 출판부.
27) Angel, D. P. and Rock, M. T. eds., 2000, Asia's clean Revolution – Industry, Growth and Environment, Greenleaf Publishing, Sheffield.
28) Coe, N. M., Kelly, P. and Yeung, H. W. C., 2007, *Economic geography: a contemporary introduction*, Oxford, UK; Malden, MA, USA; and Carlton, Victoria, Australia: Blackwell.
29) Park, S. O., 2002, Paths of sustainable industrialization in the knowledge-based economy, In Hayter, R. and Le Heron, R. eds., *Knowledge, Industry and Environment*, Aldeshot, Ashgate: 31-48.

4. 한국의 경제활동 공간 변화[30]

한국은 산업화이후 경제공간이 크게 변화하였다. 경제활동공간의 변화를 나타내는 지표는 다양하다. 여기에서는 한국의 경제활동의 변화를 가늠할 대표적인 지표로 인구분포와 GRDP의 변화를 검토하고, 공간분업의 진화를 살펴보고자 한다.

1) 지역별 인구와 GRDP분포의 변화

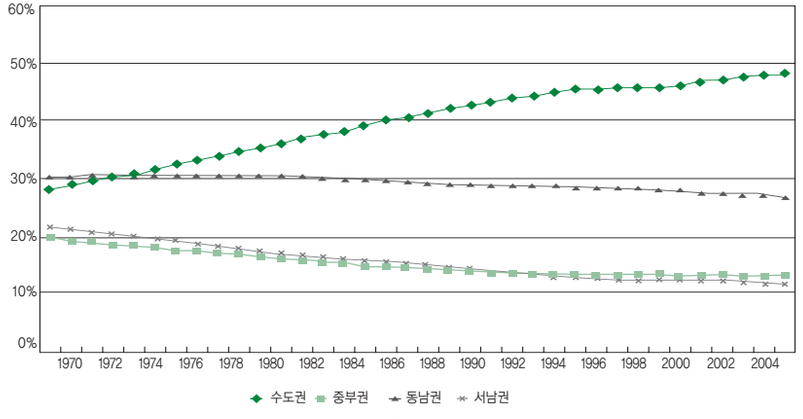
한국에서 경제공간의 가장 두드러진 현상은 수도권으로의 인구와 산업의 집중이라고 말할 수 있다. 1960년대 한국의 산업화가 급속히 이루어지는 과정에서 수도권에 인구와 산업의 집중으로 수도권과 지방의 격차는 더욱 증가하는 추세였다. 이러한 경제활동공간의 변화를 단적으로 보여주는 것은 인구와 GRDP의 분포이다.[31]

산업화 이후 인구의 수도권 집중은 끊임없이 지속되었다. 1970년에 수도권은 전국인구의 28.3%를 차지하였으나 2005년에 그 비중은 48.2%로 증가하였다. 반면에 다른 지역은 모두 그 비중이 줄어들었다. 동남권의 경우 상대적인 비중이 별로 크게 감소하지는 않았지만 서남권의 경우는 극심한 감소를 하였다(그림 1).

30) 이 부분은 박삼옥 (2009)에 포함한 내용을 재정리한 것이다.
31) 여기에서 평의를 위하여 한국을 수도권, 중부권, 동남권, 서남권의 4개의 지역으로 구분하였다. 수도권은 서울, 인천, 경기를 포함하고, 중부권은 충청지역과 강원도, 동남권은 영남지역, 서남권은 전라도와 제주도를 포함한다.

지역별로 좀 더 자세히 살펴보면, 수도권지역에서 서울의 인구는 1980년대 말경까지 계속 증가하다가 그 이후는 상대적인 감소를 하였다. 그러나 경기도는 계속해서 그 비중이 증가하였다. 이는 서울로부터의 산업의 분산과 밀접하게 연관되어 있다고 본다. 중부권의 경우 1995년까지는 계속해서 그 비중이 감소하다가 1990년대 중반 이후 비중감소의 정도는 약화되기 시작하였다. 경기지역의 지속적인 인구증가와 중부지역에서 1990년대 중반이후 인구감소가 상대적으로 약화한 것은 서울로부터의 거리 영향이 작용한 것으로 본다.[32] 동남권은 1970년대에는 인구비중이 감소하지 않다가 그 이후 약간 감소하였다. 이는 1970년대 중화학공업의 육성책과 더불어 이 지역에 많은 중화학공업단지의 조성과 관련이 있다고 본다. 서남권은 1970년에 전국의 21.3%를 차지하였으나 2005년에 11.7%를 차지하여 산업화 이후 인구의 상대적인 감소가 극심하였다. 이는 서남권의 산업화가 뒤늦게 이루어진 것과도 밀접히 연관되어 있다고 본다. 이와 같이 산업화 이후 인구분포는 불균형이 심화되었음을 알 수 있다.

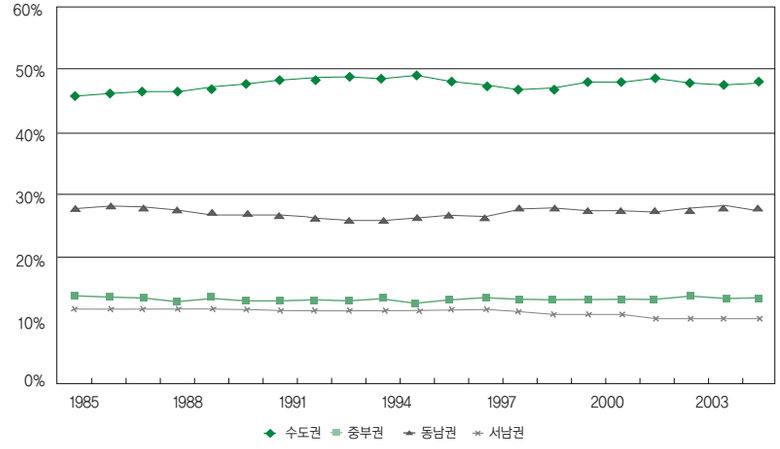
● 그림 1 ● 지역별 인구의 분포



출처 : Park, 2009b. 자료: 통계청, 각 연도, 인구통계조사보고서.

32) Park, Sam Ock, 2009b, A History of Korea's Industrial structural Transformation and Spatial Development, In Huang, Yukon and Bocchi, A. M., *Reshaping Economic Geography in East Asia*, The World Bank, Washington D. C.: 319-337.

● 그림 2 ● 지역별 GRDP의 비중



출처 : Park, 2009b. 자료: www. kosis. kr, 각 연도.

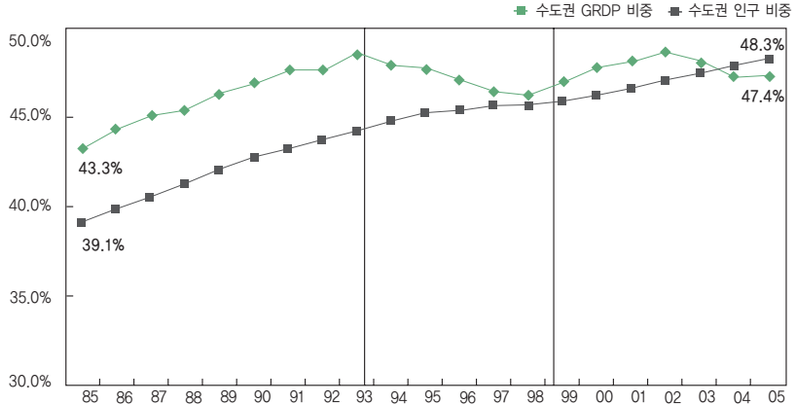
산업화 이후 인구의 지역 간 불균형이 심화된 것에 비하여 지역총생산액(GRDP)은 상대적으로 크게 변하지는 않았다. 전국에 대한 수도권의 GRDP 비중은 제 1차 산업재편을 겪었던 1980년대 말부터 1990년대 초까지 계속 증가하다가 1993년을 정점으로 하고 그 이후 상대적으로 감소하는 경향을 보였다. 그러나 1997년 외환위기를 겪으면서 수도권 비중은 다시 증가하는 경향을 보이다가 2002년부터 그 비중이 약간 감소하는 추세를 보여주고 있다 (그림 2). 동남권은 1985년 이후 전국에 대한 비중의 변화가 크게 이루어지지는 않았으나, 1990년대 초 제1차 산업재편기에 상대적으로 감소하다가 회복하는 경향을 보인다. 중부권도 큰 변화는 없으며 최근 들어서 약간 증가하는 추세이지만 서남권은 1997년 이후 상대적으로 그 비중이 상당히 감소하는 추세를 보이고 있다.

수도권의 인구비중의 변화와 GRDP 변화가 다르기 때문에 이를 비교해보면 흥미로운 현상을 찾을 수 있다. 1993년까지 인구와 GRDP에서 전국에 대한 수도권의 비중은 계속해서 증가하였다(그림 3). 그러나 1993년을 정점으로 수도

권이 전국에서 차지하는 GRDP의 비중은 낮아지기 시작하였다. 수도권의 GRDP 비중은 1998년까지 계속 낮아져서 인구비율과 거의 비슷하게 되었다. 그러나 1998년 이후 수도권의 GRDP 비중은 인구비중보다 더 빠르게 증가하여 2002년에 수도권이 전국의 48.7%를 차지하는 정점에 이르렀다. 참여정부가 출범한 이후 상황은 달라졌다. 2002년 이후 수도권 인구의 비중은 과거와 같이 지속적으로 증가하였으나, 수도권의 GRDP 비중은 다시 감소하기 시작하여 급기야 2004년에는 수도권의 GRDP 비중이 1960년대 이후 처음으로 인구비중보다 낮게 나타나기 시작하였다. 이는 한국 경제활동공간의 획기적인 변화라고 할 수 있다. 수도권에 인구의 비중은 외환위기 이후에도 계속해서 증가하였는데 GRDP의 비중이 2002년부터 낮아진 것은 참여정부에서 추진한 국토균형발전 정책의 영향인지는 결론을 내리기가 어렵다.

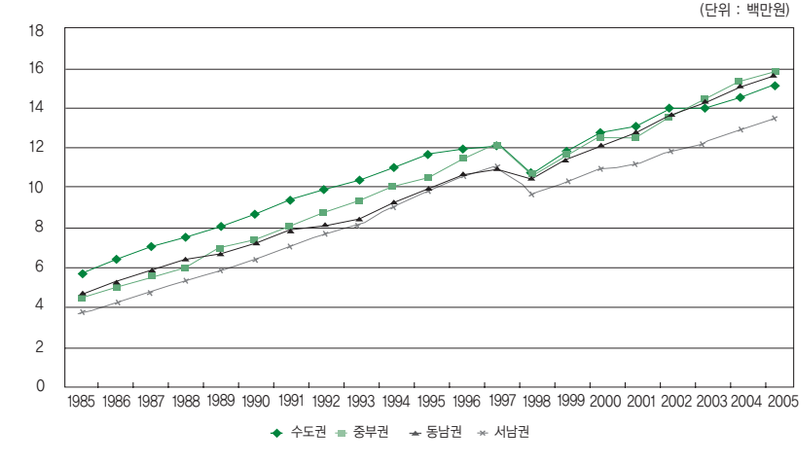
지역별 인구비중의 변화와 GRDP 변화의 관계를 명확히 하기 위하여 각 지역별 인구 1인당 GRDP의 변화를 검토해봤다. 인구 1인당 GRDP는 모든 지역이 1985년 이후 계속 증가하다가 1997년 외환위기를 겪으면서 1998년에 크게 감소하였지만 그 이후 계속해서 증가하는 추세를 보이고 있다(그림 4). 지역간 격차의 변화를 보다 잘 표현하기 위하여 전국을 100으로 하고 각 지역의 변화를 나타내는 그림에서 지역 간 1인당 GRDP의 변화를 명확히 볼 수 있다(그림 5). 여기에서는 1985년 이후 외환위기를 겪을 때까지 지역 간 격차는 크게 완화하는 경향을 보였다. 특히 수도권지역과 서남권지역의 수렴화경향이 명확했다. 그러나 금융위기 이후 2002년까지 1인당 GRDP의 지역 간 격차는 심화되다가 2002년 이후 약간 완화되는 경향을 보여주고 있다. 여기서 중요한 점은 2001년에 중부권의 1인당 GRDP가 전국평균을 상회하였으며 동남권을 추월하였다는 점과, 2003년에는 동남권과 중부권이 수도권을 추월하였다는 점이다. 2004년부터 수도권은 전국평균에 미치지 못하는 수준을 나타냈다. 이제 서울로부터의 산업분산이 경기지역을 넘어서 중부권까지 확대되고 있는 결과이며, 중부권으로 분산되는 산업이 이제 생산성이 높은 기술집약적인 제조업이라는 점을 시사하고 있다. 시도별로 볼 때, 울산지역의 1인당 GRDP가 전국에서 가장 높은 것은 울산지역에 자동차산업을 중심으로 한 산업클러스터의 발달에서 비롯되었다고 본다.

● 그림 3● 수도권과 지방의 지역총생산 및 인구 비중



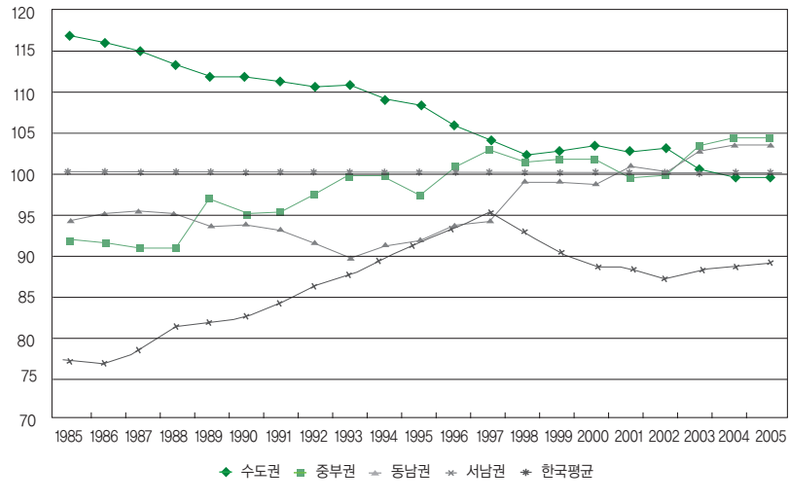
자료 : 통계청

● 그림 4● 지역별 인구 일인당 GRDP



출처: Park, 2009b.　　자료: www. kosis. kr, 각 연도.

● 그림 5 ● 지역별 인구 일인당 GRDP (각 연도별 한국 평균=100)



출처: Park, 2009b. 자료: www. kosis. kr, 각 연도

2) 공간분업의 진화

산업화 이후에 한국 경제활동공간에 큰 변화는 공간 분업이 지속적으로 이루어지고 새로운 공간 분업이 진화되고 있다는 점이다. 앞에서 언급하였듯이 1970년대에 중화학공업의 육성정책과정에서 대기업의 등장은 본사를 서울에 입지시켜서 외화도입과 정부 및 금융권과의 접근성을 높이고 생산공장은 대규모 중화학공업단지가 조성된 동남권에 주로 입지시켜서 관리기능과 생산기능을 공간적으로 분리시키게 되었다.

이는 한국의 경제활동공간에서 기능적으로 공간 분업이 이루어지는 시발점이 되었다고 본다. 1980년대에 들어서 첨단산업 발전정책이 추진됨에 따라 기술인력, 연구개발기능, 기술정보에의 접근성이 유리한 서울과 인접한 수도권 지역이 첨단산업입지에 유리하게 되었다. 이에 따라 수도권지역은 첨단산업과 연구개발기능이 집중하고, 비수도권에는 전통산업과 저기술산업이 입지하게 되어 강화된 공간 분업(intensified spatial division of labor)이 이루어지게 되었다.[33]

또 다른 공간분업이 진행되고 있는 현상을 수도권 내에서 시도별 1인당 GRDP의 변화에서 감지할 수 있다. 외환위기를 겪은 1997년부터 수도권에서 경기와 인천지역은 1인당 GRDP가 전국에 비하여 낮아지기 시작하였으며 그 차이는 더욱 커졌다.

그러나 서울은 외환위기 이후에도 1인당 GRDP가 전국평균에 비하여 더 커졌다. 이는 1980년대 이후 서울의 첨단산업이 경기 · 인천지역에 확산되어서 경기 · 인천지역의 1인당 GRDP가 전국에 비하여 높았던 것과는 대조를 이룬다.

즉, 외환위기 이후 서울은 기술집약적 산업을 더욱더 수도권과 중부권으로 확산시켰지만 지식집약적인 서비스업이 집중함에 따라 과거 서울의 기업본사 기능과 지방의 생산기능 간의 공간적 분화에 이은 또 다른 특성의 공간 분업이 이루어지는 현상이라고 볼 수 있다. 과거에 서울은 기업의 본사가 집중하고 첨단산업의 경우도 본사기능은 서울에 두고 생산기능은 경기도지역으로 확산시켜서 서울과 경기도의 공간 분업이 이루어지는 한편, 권역별로 보면 수도권은 첨단산업이 특화되고 지방은 일반산업의 생산기능이 특화되는 공간 분업의 특성을 보였다.

그러나 이제는 서울은 지식집약적인 서비스업이 특화되고 첨단산업의 생산기능은 경기 · 인천지역은 물론 타 지방으로까지 확대되는 제 2의 공간 분업이 이루어지고 있다는 것이다.

제조업의 지역별 분포비율과 생산자서비스업의 지역별 분포를 보면 외환위기는 이러한 새로운 공간 분업을 촉진시켰다고 볼 수 있다. 1994년 이후 서울의

33) Park, Sam Ock, 1993, Industrial restructuring and the spatial division of labor: the case of Seoul metropolitan region, the Republic of Korea, *Environment and Planning* A 25: 81-93.

제조업은 큰 비율로 축소되었고 서울 인근지역도 전국 성장률에 미치지 못하였다(그림 6과 7).

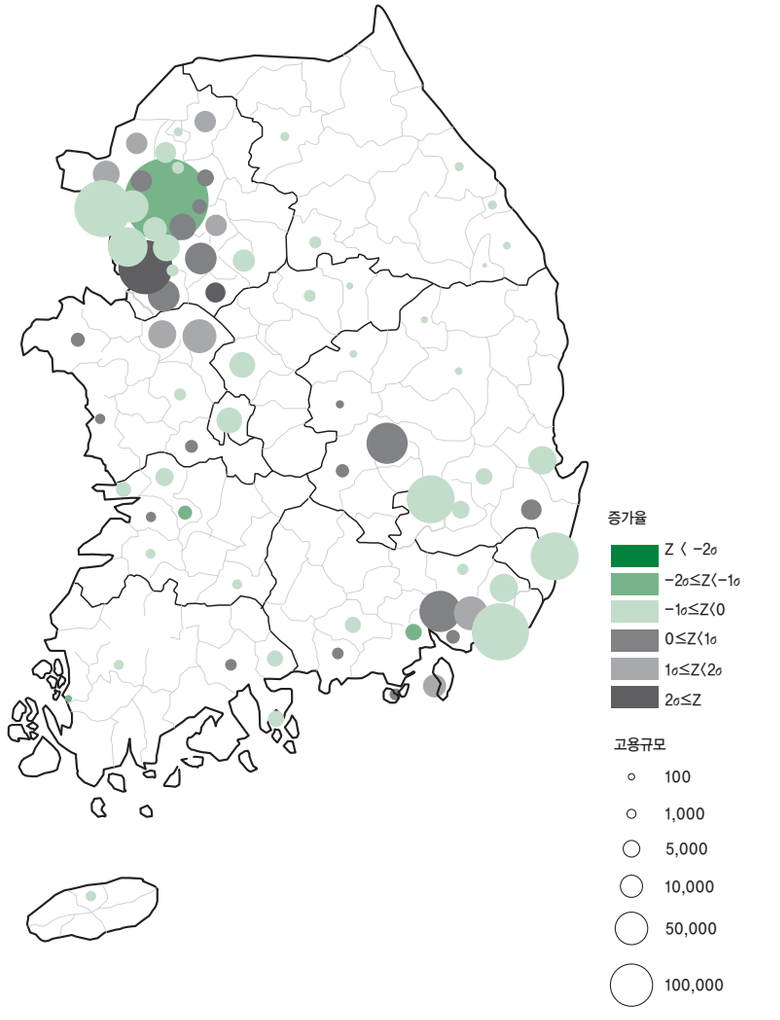
그러나 서울에서 상당히 떨어진 수도권지역과 충청남도 북부지역은 제조업이 급성장하였다. 이는 서울로부터의 제조업확산이 과거에 서울 인근지역이던 것이 이제 원거리지역으로까지 확대되는 공간적으로 경로의존적인 특성을 보인다고 볼 수 있다. 반면에 생산자서비스의 경우는 서울의 집중도가 극심할 뿐만 아니라 지금도 서울의 증가율이 전국평균을 상회하여 서울집중이 가속화되고 있음을 볼 수 있다. 또한 서울 인근의 중소도시들의 생산자서비스업의 증가율이 크게 나타나서 서울 인근의 수도권지역에 전문화된 생산자서비스업의 클러스터가 형성되고 있음을 보여준다.

또한 여기에서 울산을 제외하고 부산, 대구, 광주, 대전, 인천의 광역시들은 모두 전국평균성장률에 미치지 못하고 있어서 서울과 지방 간의 새로운 공간분업이 형성되고 있음을 보여준다. 과거에 서울은 첨단산업, 기술개발, 본사기능이 특화하고 지방은 단순히 생산활동이 특화하는 공간 분업의 틀에서 벗어나고 있음을 시사한다.

즉, 서울은 지식기반서비스업을 중심으로 특화하여 한국의 서비스경제를 주도하고 지식집약적인 구조로 재편하는 과정에서 새로운 공간 분업이 나타나고 있다고 본다. 이 과정에서 지방의 산업도 보다 기술집약적으로 변화되고 있음을 시사한다.

지금까지 살펴본 경제공간의 변화는 서울을 중심으로 변화가 이루어지고 이제 차츰 지방대도시와 그 주변지역 간에 이루어지는 과정을 보이고 있어서 경제공간의 변화가 산업구조변화 및 기업구조조정과 연관이 있으나 기존의 집적지로부터 산업의 라이프사이클에 따라 확산되어가는 과정이 두드러지고 있다. 이는 지역산업발전이 공간적으로 경로의존적인 특성을 보이고 있음을 나타내준다. 이러한 경로의존적인 특성은 연구소, 신설기업 등을 대상으로 공간분포

● 그림 6 ● 도시별 제조업 고용의 규모와 증가율 : 1994~2005

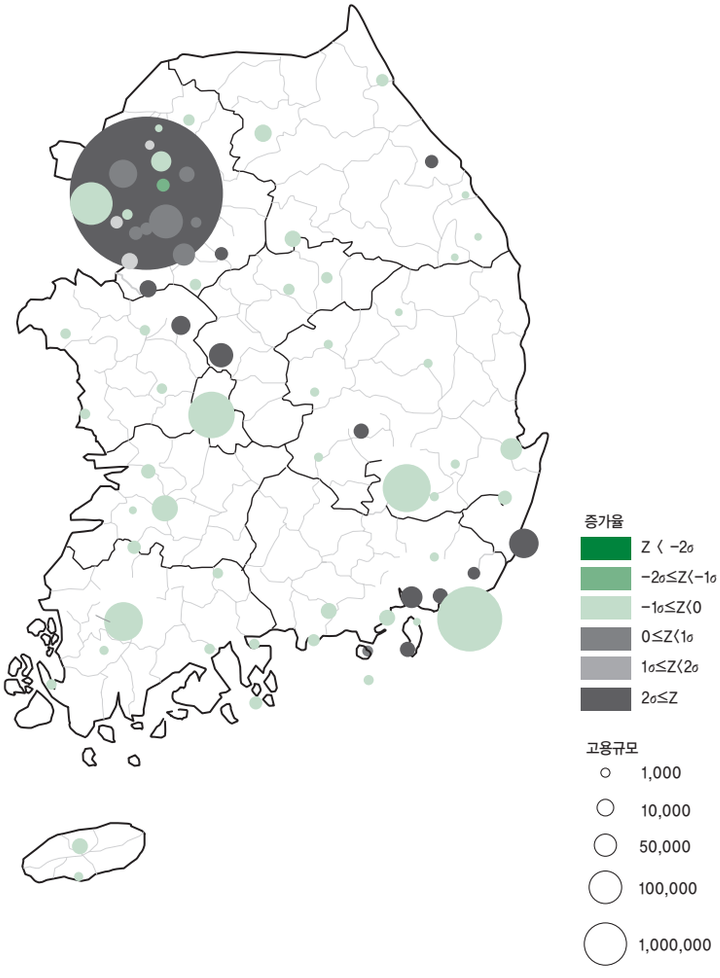


주 : 제조업 증가율

Z<-2σ	Z<-82.4%	-2σ≤Z<-σ	-82.4% ≤ Z<-36.3%	-σ≤ Z< 0	-36.3%≤ Z<9.8%
0≤ Z< σ	9.8%≤Z<55.9%	σ≤ Z<2σ	55.9% ≤ Z<102.0%	Z ≥ 2σ	Z ≥102.0%

출처: 박삼옥, 2009
자료: 통계청, 사업체 기초 조사보고서 1994; 2005.

● 그림 7 ● 도시별 생산자서비스 고용의 규모와 증가율 : 1994~2005



주 : 생산자서비스업 증가율

Z<-2σ	Z<-115.1%	-2σ≤ Z<-σ	-115.1% ≤ Z<-22.4%	-σ≤ Z< 0	-22.4%≤ Z<70.3%
0≤ Z< σ	70.3%≤ Z<163.0%	σ≤ Z<2σ	163.0% ≤ Z<255.7%	Z ≥ 2σ	Z ≥ 255.7%

출처: 박삼옥, 2009
자료: 통계청, 사업체 기초 조사보고서 1994; 2005.

분석을 행한 연구에서도 밝히고 있다.[34] 경로의존적인 발전과정에서 서울의 역할은 대단히 중요하였다고 본다.

즉 새로운 산업이 한국에 도입될 때, 서울은 신산업의 인큐베이터 기능을 담당하고 차츰 그 산업이 성장함에 따라 경기도로, 지방으로 확산되어가는 과정을 보여주었기 때문이다. 외환위기 직후 경제력의 서울 집중이 현저하여 지역 간 불균형을 심화시킨 것은 사실이나, 서울이 신산업의 묘상(seed-bed) 역할을 수행하면서 자체적으로 지속적인 구조재편이 이루어져서 한국의 경제공간은 1980년대에 절정을 이룬 공간 분업에서, 21세기 들어서 서비스세계(service world)를 지향하면서 새로운 공간 분업이 이루어져서 공간 분업이 진화되고 있다고 본다.

5. 경제공간변화와 광역경제권

지금까지 세계적인 메가트렌드 하에서 나타나는 경제공간의 주요 형태와 한국에서 수도권과 지방 간의 경제공간변화를 살펴봤다. 서울을 중심으로 한 수도권은 세계적인 대도시권(city-region)이 발달하고 있다. 서울에서 새로운 산업과 지식의 창출이 활발히 이루어지고 산업집적지역이 서울에서 출발하여 충청권까지 외연적으로 확대하는 경향을 볼 수 있었다.

세계적인 메가트렌드 하에서 경제공간의 변화와 서울로부터 진화하는 지속적인 신공간분업을 고려할 때, 한국에서 지역발전을 위한 정책이 추진되지 않는다면 한국은 서울을 중심으로 한 거대한 하나의 대도시권으로 변화될 것이라는 예측도 할 수 있다.

그럴 경우 한국에서 비수도권지역은 항상 서울에 의존하는 의존형 지역으로 변모하고 서울을 중심으로 한 수도권은 인구와 산업의 과밀로 인한 집적의

34) 박용규, 2004, 경쟁력제고를 위한 정책제언, 삼성경제연구소.

비경제(diseconomies of agglomeration)가 나타날 수 있으며, 지방은 지역의 특성을 살리지 못한 채 황폐화될 수도 있을 것이다. 설령 지방이 황폐화되지 않더라도 지방은 항상 생산기능의 중심지일 뿐 지식의 창출과 기술의 혁신이 별로 이루어지지 않는 상대적으로 낙후된 지역으로 남을 수밖에 없다. 즉, 지방이 가지고 있는 인구 100만 이상의 거대도시의 특성을 제대로 살리지 못한 채 모든 지역의 지식창출과 지식기반 서비스를 서울에 의존하게 될 경우 과연 국가경쟁력이 제대로 발휘될 것인가에 대해서는 의문이다.

그러면 이러한 상황에서 어떠한 지역발전정책을 추진해야 수도권의 발전효과를 살리면서 비수도권지역의 발전을 도모하여 수도권과 비수도권이 상생발전할 수 있는가?

필자는 그 핵심은 세계적인 메가트렌드 하에서 경제공간변화의 주요 형태인 대도시권지역을 비수도권에서도 발전시키는 데에서 찾아야 한다고 본다. 유럽의 강소국들을 보면 100만대의 대도시를 포함하여 인구 500만대 이상의 국가가 세계적인 경쟁력을 가진 산업을 발전시키고 있다. 덴마크, 네델란드, 핀란드와 같은 이들 강소국들은 전산업을 중심으로 다양한 전략산업을 가지는 것이 아니라 특정분야로 한정하여 세계적인 경쟁력을 가지고 있는 산업을 육성시키고 있다. 이에 반해 소위 강중국에 해당하는 독일, 영국, 프랑스 등은 비교적 다양한 분야에 세계적인 경쟁력을 가진 산업들을 가지고 있어서 전략산업의 다양화가 이루어졌다고 본다.

세계적인 도시국가나 강소국들의 경우를 고려할 때, 비수도권지역은 100만대 이상의 대도시를 포함하여 주변의 배후지역과 인구 500만대 이상의 규모로 대도시권을 형성하는 것이 바람직하다고 본다. 세계화시대에 국제경쟁에서 살아남기 위해서는 효율성과 규모의 경제를 고려하여 지역이 어느 정도의 인구규모와 자생력을 가져야 한다고 보기 때문이다. 특히 장기적으로는 수도권과 경쟁하면서 상생 발전할 수 있는 기반이 조성되어야 하기 때문에 지방의 대도시권의 발전이 필요하다.

이러한 전제 하에 지역의 역사와 전통을 고려하여 광역권은 수도권, 충청권, 영남권, 호남권의 4권역의 설정이 가능하다. 이들 권역은 광역도시와 배후지에 해당하는 인근의 도지역을 포함하고 있기 때문에 행정구역을 초월한 광역경제권이라고 볼 수 있다. 강원도와 제주도는 특별지역으로 발전할 수 있다. 권역별로 차별화된 전략산업육성과 정책을 추진해야 하며 전략산업의 선정과 정책의 수립은 각 권역에서 자율적으로 결정하도록 함이 바람직하다.

각 권역은 국가내에서 다른 권역과 협력을 꾀함은 물론 세계의 주요국가 또는 지역과 협력을 강화해야 한다. 예를 들면, 수도권은 동경권 및 북경권과 기술혁신, 연구개발, 인력훈련, 산업네트워크 등 다양한 분야에서 밀접한 협력을 꾀하도록 협력체계를 구축하고 런던권, 파리권, 워싱턴권 등 세계의 주요 수도권과 다양한 협력 네트워크를 구축하도록 한다. 또한 동남권은 1000만대의 지역이나 국가와 협력체계를 구축하고, 중부권과 서남권은 인구 500만대의 대도시권 또는 지역과 협력체계를 구축하는 것이 필요하다. 그런데 현정부에서 영남권을 대경권과 동남권 둘로 나누어서 5개의 광역경제권체제를 발표하였다. 필자의 의견으로는 영남권이 역사성, 지역산업의 연계성, 그리고 수도권과의 경쟁성 등을 고려할 때, 영남권을 한 개의 경제권으로 발전시켜서 경쟁력을 높이는 것이 바람직하다고 보기 때문에 정부의 광역경제권 구분에는 아쉬움이 있다.

광역권별 혁신클러스터 육성과 기존 산업단지의 구조재편을 통한 산업클러스터 육성이 필요하다. 광역권별로 성장동력을 마련하기 위하여 국가 또는 주요 산업단지를 혁신클러스터로 재편하고 권역 내 산업집적지와 네트워크를 강화해야 한다. 권역에서 선정한 전략산업은 기존의 산업집적지를 혁신클러스터로 육성하는 다양한 전략이 추진되어야 하며, 그 외 기존의 산업단지는 전략산업과 연계하여 산업의 전후방 연계가 활발하도록 하는 한편 산업클러

스터가 되도록 네트워크를 강화해야 한다. 특히 권역 내 소규모 집적지는 클러스터 전략을 추구하되 권역 전체로 보면 상호 연계되어 기술과 지식의 융합을 보여야 한다.

이는 기존 산업단지의 경쟁력을 높이도록 재편되어야 한다는 말과 같은 것이다. 각 권역에서 성장동력을 창출하기 위하여 기존의 산업집적지를 혁신클러스터나 산업클러스터로 재편하는 것이 성장동력 창출을 위하여 단기적으로 추진해야 할 것이라면, 중장기적인 관점에서는 권역 내에서 지역혁신체계가 구축될 수 있도록 다양한 지역혁신프로그램이 추진되어야 한다. 이는 급변하는 세계경제와 기술변화에 대응하여 각 권역에서 새로운 기술을 개발하고 새로운 산업의 창출을 통한 장기적인 발전을 꾀해야 하기 때문이다. 여기에서 지역의 성장동력을 창출하기 위한 단기적인 또는 중장기적인 전략을 추진할 때 항상 세계 경제의 흐름속에서 세계 각 지역의 혁신지역과 연계를 강화하는 것이 중요하다. 즉, 세계의 주요지역 및 국가와 기술개발, 문화 등 다양한 교류와 협력을 통하여 세계화전략도 추진해야 한다.

광역권 중심도시를 지역경제발전과 세계화의 거점으로 육성해야 한다. 권역의 중심도시는 지역발전의 핵이다. 중심도시가 경쟁력을 잃을 경우 지역의 경쟁력도 잃게 됨을 유의해야 한다.

따라서 권역의 주요도시는 지역경제발전을 선도하는 중심도시로서의 역할을 담당하여 지역의 타 도시와 네트워크 및 분업적 협력이 이루어져야 한다. 또한 지방 권역의 중심도시는 세계적 네트워크의 거점으로 발전하도록 지식기반산업, 비즈니스 서비스, 중추관리기능 등이 확충되어야 한다. 이 때문에 권역중심도시는 세계적 도시와 경쟁과 협력의 기반을 다져야 한다.

이와 같이 광역경제권의 중심도시에 지식기반산업의 집중과 지식창출의 기능이 활발히 이루어지기 위해서는 비수도권지역의 광역경제권에서 전략산업과 관련한 대학의 육성, 두뇌인력의 유치를 통한 인재순환시스템이 구축되어야 한다고 본다.

광역경제권 지역발전의 기본 방향은“ 자율적 창의 발전 ”이다. 앞으로 지식정보사회와 세계화 및 서비스화의 추세 속에서 경제공간발전의 근본적인 틀은 경쟁력을 높이기고 지역주민의 복지를 높이기 위한 창의성과 자율성이 중요하기 때문이다.[35)]

물리적인 균등개념에 초점을 맞춘“ 균형발전 ”은 성공할 수 없다. 세계적인 메가트렌드 하에서 균형발전은 기회의 균등, 자율, 지역특성에 기반을 둔 창의발전이 이루어지게 해야 한다. 자율적인 창의발전을 위해서 지방의 분권화와 자율화, 지역별 차별화, 지역 간 협력과 경쟁, 전문화가 필요하다.

현재 한국의 지방에서 지식기반경제에 가장 취약한 점은 우수인력이 수도권으로 또는 해외로 유출된다는 점이다. 지방에서 창의적이고 경쟁력있는 전략산업을 육성하기 위해서는 국가적인 차원에서 관련 분야의 두뇌인력의 순환을 촉진하는 정책이 필요하다. 각 권역별로 주거, 교육, 문화 등의 여건을 대폭 개선하여 두뇌인력유출이 일어나지 않고 과거에 유출된 지방의 고급인력이 회귀하는 두뇌인력순환이 이루어져야 한다. 교육의 자율화를 추진하고 각 지방의 명문고교를 육성하는 것은 두뇌유출을 막는 데 공헌할 수 있는 한 방안이 될 수 있다.

또한 한국사회에서 저출산 인구고령화가 급속히 이루어지고 있는 현실을 고려할 때, 앞으로 경제활동인력의 부족을 막기 위하여 퇴임한 기술 및 지식인력을 지방에서 활용할 수 있는 다양한 방안을 마련해야 한다.

이외에도, 세계적인 메가트렌드와 경제공간변화의 내용을 고려하여 앞으로 광역경제권은 지역혁신체계의 구축, 각 지역 대학에서 전략산업과 관련

35) Park, Sam Ock, 2009c, Long-term visions and strategies for the regional development policies of Korea, A paper presented at the 2009 PCRD International Conference on Reshaping Regional Policy : Co-prosperity and competitiveness, July, 8~9, 2009, Coex, Seoul.

한 학문분야를 세계적인 수준으로 육성, 지속가능한 발전을 위한 환경친화적 산업의 육성과 환경기술의 개발에 중점을 두어야 한다.

• 참고문헌 •

- 구양미, 2008, 고령친화 행위주체 네트워크의 구조적 · 공간적 특성 : 사회네트워크 분석을 중심으로, 대한지리학회지 제43권 제4호 통권 127호, PP.526-543.
- 박삼옥 외, 2007, 한국의 장수인과 장수지역, 서울대학교 출판부.
- 박삼옥, 2009, 지속가능한 발전과 성장동력창출을 위한 경제활동공간의 조직, 박삼옥, 양승목, 윤영관, 이근, 임현진, 지속가능한 한국발전모델과 성장동력, 서울대학교 출판문화원: 47-109.
- 박용규, 2004, 경쟁력제고를 위한 정책제언, 삼성경제연구소.
- 통계청, 각 연도, 사업체 기초 통계조사보고서, 통계청.

- Angel, D. P. and Rock, M. T. eds., 2000, Asia's clean Revolution-Industry, Growth and Environment, Greenleaf Publishing, Sheffield.
- Bathelt, H. Malmberg, A. and Maskell, P., 2004, Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and process of knowledge creation. *Progress in Human Geography* 28(1): 31-56.
- Bryson, John R., Daniels, Peter W. and Warf Barney., 2004, *Service Worlds. People, Organizations, Technologies*. London: Routledge.
- Clark, G. L., Feldman, M. P., and Gertler, M. S., eds., 2000, *The Oxford Handbook pf Economic Geography*, Oxford University Press, Oxford.
- Coe, N. M., Kelly, P. and Yeung, H. W. C., 2007, *Economic geography : a contemporary introduction*, Oxford, UK; Malden, MA, USA; and Carlton, Victoria, Australia: Blackwell.
- Cooke, P., Heidenreich, M., and Braczyk, H., 2004, *Regional Innovation Systems,* London 2nd edition Routledge.
- Florida, R., 2002, *The Rise of the Creative Class*, New York: Basic Books.
- Fujita M, Krugman P, and Veanbles A J, 1999, T*he Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade,* Cambridge, MA: MIT Press.
- Gertler, M. S., 2007, Tacit knowledge in production systems: how important in geography, In Polenske, Karen R. ed., *The Economic Geography of Innovation*, Cambridge, Cambridge University Press: 87-111.
- Krugman P, 2000, Where in the world is the 'new economic geography' ? In g L Clark, M P Feldman, and M S Gertler, eds., *The Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford: Oxford University Press, 49-60.

• Krugman, P. and Venables, A., 1995, Globalisation and the inequality of nations, *Quarterly Journal of Economics*, 110 : 857-880.

• Maskell, P. and Malmberg, A., 1999, Localized learning and industrial competitiveness. *Cambridge Journal of Economics*, 23: 167-185.

• Massey, D., 1995, *Spatial Divisions of Labour*, 2nd edn, London: Macmillan.

• Park, Sam Ock, 1993, Industrial restructuring and the spatial division of labor: the case of Seoul metropolitan region, the Republic of Korea, *Environment and Planning* A 25: 81-93.

• Park, S. O., 1997, Rethinking the Pacific Rim, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie (Journal of Economic and Social Geography)*,88(5):425-438.

• Park, S. O., 2002, Paths of sustainable industrialization in the knowledge-based economy, In Hayter, R. and Le Heron, R. eds., *Knowledge, Industry and Environment, Aldeshot,* Ashgate: 31-48.

• Park, S. O., 2004, The impact of business to business electronic commerce on the dynamics of metropolitan spaces, *Urban Geography*, 25(4): 289-314.

• Park, Sam Ock, 2005, Network, Embeddedness, and Cluster Processes of New Economic Spaces in Korea, In Le Heron, R. and Harrington, J. W. (eds.), *New Economic spaces: New Economic Geographies*, Aldershot, UK, Ashgate: 6-14.

• Park, Sam Ock, 2009a, Reshaping Economic Spaces in the Global Knowledge-based Economy, A paper presented at the AAG annual meeting in Las Vegas, March 22-27, 2009.

• Park, Sam Ock, 2009b, A History of Korea's Industrial structural Transformation and Spatial Development, In Huang, Yukon and Bocchi, A. M., *Reshaping Economic Geography in East Asia*, The World Bank, Washington D. C.: 319-337.

• Park, Sam Ock, 2009c, Long-term visions and strategies for the regional development policies of Korea, A paper presented at the 2009 PCRD International Conference on Reshaping Regional Policy : Co-prosperity and competitiveness, July, 8~9, 2009, Coex, Seoul.

• Park, S. O. and Wheeler, J. O., 1983, Industrial Location Policies and Manufacturing Employment Change : The Case of ROK, *Regional Development Dialogue* 4(2), pp.45-64, UN Center for Regional Development.

• Rychen, F. and Zimmermann, J. B., 2008, Clusters in the Global Knowledge-based Economy: Knowledge Gatekeepers and Temporary Proximity, *Regional Studies,* 42(6): 767-776.

• Saxenian, A., 2006, *The New Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

• Scott, A. J., 1988, *New Industrial Spaces - Flexible Production Organization and Regional Devlopment in North America and Western Europe*, Pion, London.

• Scott, A. J., 2001, *Global City- Regions: Trends, Theory, Policy,* Oxford: Oxford Univ. Press.

• Storper, M., 1997, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, NewYork, Guilford Press.

• Storper, M. and Venables, A. J., 2004, Buzz: face to face contact and the urban economy, *Journal of Economic Geography*, 4(4): 351-370.

• Torre, A., 2008, On the Role Played by Temporary Geographical Proximity in Knowledge Transmission, *Regional Studies,* 42(6): 869-889.

• Vernon, R., 1966, International investment and international trade in the product cycle, *Quarterly Journal of Economics* 80: 190-207.

• World Bank, 2009, *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, World Bank.

4 광역경제권의 이론적 배경

조철주 청주대학교 교수

Ⅰ / 영역 경쟁력의 원천
Ⅱ / 경제성장과 경쟁력 창출의 영역적 메커니즘
Ⅲ / 신광역주의
Ⅳ / 광역경제권의 성격

Ⅰ. 영역 경쟁력의 원천

지난 1970년대 초 세계적인 경제위기 이후 세계자본주의 경제체제는 근본적인 구조전환을 가져오게 된다. 세기적 경제위기에 대응하는 과정에서 생산, 배분, 소비활동이 전 지구적 영역으로 확대되는 방향으로 세계경제의 작동양식이 변화하게 되었다. 즉 경제활동영역의 세계화가 세계자본주의 작동에 있어서 보편화된 규범으로 자리 잡게 되었고 이 과정에서 다국적 자본의 활동과 역할이 크게 확대되었다. 경제체제의 세계화는 정보통신기술의 발달과 상호 인과적 관계를 가지며 가속적으로 이루어진다. 경제체제의 세계화는 정보통신기술의 발달에 의하여 촉진되고 세계화 과정은 다시 정보통신기술의 발달을 촉진하는 방식으로 두 영역은 상호 인과적 관계를 가지고 전개된다.

정보와 지식을 세계 어느 곳이든 광속도로 전달할 수 있는 정보통신기술의 발달은 경제활동의 영역을 지구적 규모로 확장하는 매개 역할을 하고 있다. 경제영역이 지구적 규모로 확대되었다는 것은 경제활동이 국경의 구분 없이 이루어지게 되었음을 의미한다. 이는 자본의 이동 공간이 지구적으로 확대되었음을 의미하며 이에 따라 특정 규모의 지리적 영역 (국가, 지역, 도시 등)의 경쟁력은 세계화 경제 자본을 유인할 수 있는 능력에 좌우되기에 이르렀다. 즉 특정 규모의 영역의 발전은 세계를 활동 무대로 부유하는 자본을 유치하는 데 있어서 타 영역에 비해 갖는 경쟁력에 좌우되고 있다.

그런데 세계화 경제체제에서의 개별 국가는 경쟁력과 관련하여 두 가지 이슈에 관심을 갖게 된다. 우선 첫째는 국경 없는 경제의 작동에 관한 것이다. 세계화 경제의 자본축적이 원활하게 이루어지기 위해서는 경제조절제도 즉 정치적, 경제적, 사회적 제도가 이를 지원하는 방향으로 조율되어야 한다. WTO 체제, 유럽연합(EU)의 출범, 북미대륙의 NAFTA 결성 등은 이러한 제도적 필요에 따

라 세계화 경제체제에서 자본의 자유로운 이동에 장애가 되는 국경이라는 제도적 장벽을 허물기 위한 국제적 수준의 대응이라고 볼 수 있다. 개별 국가가 갖는 또 다른 한편의 관심은 세계화 경제체제에서 국가경쟁력을 확보하는 것이다. 전 지구적으로 확대된 경제적 경쟁체제에서 경쟁의 우위를 확보하는 것이 국가정책의 최우선 과제로 대두되는 것은 당연하다. 이러한 정책적 필요성에 대응하여 출현한 국가적 정체(regime)가 바로 신자유주의적 성격을 띠는 기업가형 정체라 할 수 있다[1].

기업가형 정체는 1980년대 초 영국과 미국에서 거의 동시에 출범한 대처 정부와 레이건 행정부의 보수적 정책을 기점으로 하여 세계적으로 확산되었다.[2] 이는 경제를 조율하는 정치, 경제, 사회적 제도를 경쟁력 우위를 지원하는 방향으로 전환하는 이른바 시장 친화적인 기업가형 정책을 추구하는 특성을 지닌다. 시장 친화적 기업가형 정체는 작은 정부, 감세, 재정지출축소, 사회복지프로그램축소, 규제완화 등의 정책을 강하게 추진하는 것을 특징으로 한다. 이러한 정책의 대두는 제2차 세계대전 이후 1970년대 초까지 서구 자본주의의 눈부신 자본축적과 성장을 견인하여 왔던 케인즈 복지국가 정체의 후퇴를 의미한다. 다시 말해 1970년대 초를 기점으로 하여 경제의 작동과 자본의 축적을 조절하는(regulating) 기제로써 탈케인즈 신자유주의 정체가 케인즈 복지국가 체제를 대체하게 되었음을 의미한다.

국가의 정체가 시장 친화적 기업가형 성격으로 전환됨에 따라 각급 단위의 정부의 역할과 정부 간 관계에 많은 변화가 오게 되었다. 이와 같은 변화는 국가(state)의 탈영역화(de-territorialization)에 이은 재영역화(re-territorialization), 혹은 규모의 재조정(rescaling) 등과 같은 이름으로 통칭된다.[3] 이는 정부 기능의 변화와 함께 정부 역할의 계층별 정부 간 배분 구조에 일어나는 근본적인 변화를 의미한다. 그런데 국가의 탈영역화는 유럽과 미국이 서로 다른 양상을 띠고 나타난다. 우선 유럽의 경우 중앙 혹은 연방정부를 의미하는 국민국가(nation state)의 기능이 외부로 이전되는데 이는 상향적 이전, 하향적 이전, 수평적 이전 등의 형태를 띠게 된다.[4] 국민국가 기능의 상향적 이전은 초국가기구로의 이전, 하향적 이전은 국내의 하위 지방정부기관, 수평적 이전은 시장으로의 이전을 의미한다. 한편 미국의 경우 복지프로그램축소, 감세정책, 재정축소, 규제완화 등 작은 정부 정책의 추진으로 인하여 연방정부의 지방정부에 대한 재정적 책임이 현저하게 줄어들게 되었다. 연방정부의 재정적 책임의 축소는 주정부 및 지방정부의 정체적 성격에 변화를 가져오게 되고 이들이 추진하는 정책패턴에 커다란 전환을 초래하게 되었다.[5] 미국과 유럽을 중심으로 한 국민국가의 역할 및 기능 축소 현상은 지금까지 국민국가가 수행해 왔던 자본축적 조절기능의 많은 부분이 국가영역 외부로 이전됨으로써 초래되는 결과이기 때문에 국민국가의 역할 축소를 흔히 국민국가의 공동화(hollowing-out of the national state)로 지칭한다.[6]

이와 같이 서구 선진국을 중심으로 한 탈케인즈 복지국가체제에 따른 국민국가의 재영역화 과정은 세계 자본주의의 자본축적체제의 변화과정에서 일어나는 국민국가 역할의 축소를 의미한다. 이는 세계 자본주의 작동을 위한 조절과

1) Jessop, B. and Sum, N.-L. An entrepreneurial city in action: Hong Kong's emerging strategies in and for (inter)urban competition. *Urban Studies*, 37, pp. 2287-2313.
2) Peck, J. and Tickell, A., 2002, Neoliberalizing space. *Antipode*, 34, pp. 380-404.
3) Jessop, B., 1998, The narrative of enterprise and the enterprise of narrative: place marketing and the entrepreneurial city. In T. Hall and T. Hubbard, eds. *The Entrepreneurial City*. London: John Wiley & Sons, pp. 77-102.
4) Deas, I. and Lord, A., 2006, From a new regionalism to an unusual regionalism? The emergence of non-standard regional spaces and lessons for the territorial reorganization of the state. *Urban Studies*, 43, pp. 1847-1877.
5) Brenner, N., 2002, Decoding the newest "metropolitan regionalism" in the USA: a critical overview. *Cities*, 19, pp.3-21.
6) Swyngedouw, E., 2004, Globalization or 'glocalization'? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17, pp.25-48.,Jessop, B ; 2005, The political economy of scale and European governance 1. *Tijdschrift voor Economischeen Sociale Geographie*, 96, pp.225-231., Deas, I. and Lord, A ; 2006, From a new regionalism to an unusual regionalism? The emergence of non-standard regional spaces and lessons for the territorial reorganization of the state. *Urban Studies*, 43, pp. 1847-1877.

관리가 국민국가를 중심으로 이루어져 왔던 과거와는 달리 이제는 국민국가의 자본주의 조절 역량이 현저히 감소하게 되었음을 함축한다. 결과적으로 유럽연합과 같은 초국가기구, 시장, 시민사회, 혹은 국민국가의 하위 공공기관 등이 세계 자본주의 축정과정의 조절 기제로써 매우 중요한 위치로 부상하게 되었음을 의미한다. 한편 미국의 경우에 연방정부의 케인즈 국가정제로부터의 후퇴와 이에 따른 재정적 책임의 지방정부로의 이전은 지방정부로 하여금 자체적 재정능력의 지속성과 경제적 경쟁력을 강화하기 위한 다양한 유형의 새로운 전략을 추구하게 되었다.[7]

이와 같이 자본주의 축적의 위기에 직면하여 이로부터 탈출하기 위한 대응과정을 통하여 도래된 국가의 재영역화와 이에 따른 국가정체의 변화, 이로 인한 국민국가의 자본축적 조절 역량의 축소, 이에 동반하여 나타나는 초국가기구, 시장, 시민사회, 하위 지방정부기관 등 국민국가 이외의 기관의 자본주의 조절에서의 중요성 증대 등이 지난 1970년대 초반 이후 전개되어 온 세계 자본주의를 둘러싼 정치-경제-사회적 변화의 양상이다. 특히 국가의 재영역화와 이에 따른 국민국가의 공동화 및 국가정체의 기업가형으로의 전환과 하급 정부기관의 자본축적과정에서의 적극적 역할은 정도의 차이가 있기는 하지만 미국과 유럽은 물론 세계적으로 유럽의 통합과 유럽연합이 출범하는 1990년대 이후 집중적으로 일어나고 있는 현상이다. 이와 같이 국민국가 하위 정부기관이 자본축적의 주 무대로 등장하는 것이 1990년대 이후 변화하는 세계경제구조의 큰 특징이라고 볼 수 있다. 자본축적의 주 무대가 된다는 것은 국가경제의 성장과 경쟁력이 국민국가 단위(규모)보다는 하위 규모의 영역의 역할과 역량에 좌우되게 되었음을 함축한다.[8] 즉 국가경제의 성장과 경쟁력의 주 무대가 국가 단위의 영역규모에서 하위의 영역규모로 전환되었음을 의미한다.

세계화 경제체제에서 국민국가 규모의 하위 영역 규모가 국민경제의 번영과 경쟁력을 결정하는 영역적 무대로 등장하게 되었다고 하는 것은 지역단위(local scale)나 광역단위(regional scale)와 같은 국가영역의 하위 영역 규모가 세계경제체제의 주체가 됨을 암시한다. 그러나 오늘날 세계경제에서 영역적 경쟁력의 원천은 지역단위보다는 광역단위로부터 나오고 있다. 다시 말해 세계경제에서 경제성장과 경쟁력의 단위로서 국가 규모의 후퇴에 따라 새로이 등장하는 영역의 규모는 광역단위가 되고 있다. 다음에서 광역 규모의 영역이 혁신과 자본축적의 새로운 배양판으로 부상하게 되는 메커니즘에 관하여 살펴보기로 한다.

II. 경제성장과 경쟁력 창출의 영역적 메커니즘

세계경제가 정보통신기술 집약적 체제로 변모하게 됨에 따라 나타나는 커다란 특징 중의 하나는 생산, 배분, 소비 등 경제 활동 전 과정에서 지식과 기술의 중요성이 크게 증대되었다는 점이다. 소비 제품 자체의 첨단화는 물론 제품의 생산과 배분 과정에서 첨단 지식과 기술이 매우 중요한 투입 요소가 되고 있다. 첨단 지식과 기술이 경제적 생산성과 경쟁력을 유지하는 데 있어서 핵심적 요소로 작용하고 있는 것이 1970년대 이후 형성된 탈포디즘(post-fordism) 자본주의 생산양식의 특성이다.

이러한 추세는 경제성장을 설명하기 위한 이론에서 과거와는 다른 새로운 이론 체계를 태동시키기에 이르렀다. 과거에는 경제성장을 설명하는 데 있어서

7) Brenner, N., 2001, The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, 25, pp.691-614.

8) Jonas, A.E.G. and Pincetl, S., 2006, Rescaling regions in the state: the New Regionalism in California, *Political Geography*, 25, pp. 482-505 ; Jones, M. and MacLeod, G., 1999, Towards a regional renaissance? Re-configuring and re-scaling England's economic governance, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 24, pp. 295-314 ; Jones, M. and MacLeod, G., 2004, Regional spaces, spaces of regionalism: territory, insurgent politics and the English question, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29, pp. 433-452.

지식과 기술을 외생적 요소로 간주하였고 이에 따라 생산요소로서 지식과 생산과의 관계는 규모 불변의 법칙을 따르는 것으로 가정하였다. 그러나 이러한 가정에 근거해서는 세계적으로 특정지역에 편중되어 나타나는 신산업 성장지역의 공간적 현상을 만족스럽게 설명하기가 어렵게 되었다. 실제 1980년대 이후 이루어진 많은 실증적 연구는 경제적 성장이 특정한 지역에 집중됨으로써 지역간 경제적 성장의 격차가 수렴하지 않음을 보여준다.[9] 이에 성장의 공간적 발산 현상을 설명할 수 있는 대안 이론으로 내생적 경제성장이론이 고전적 성장이론을 대체하고 있다.

신경제성장이론의 핵심은 규모증가(increasing returns to scale)의 원칙을 수용하여 세계적으로 목격되고 있는 경제성장의 지역적 분화를 설명하는 데 있다. 신성장이론은 규모의 증가를 수용하기 위하여 지식과 기술의 진보를 생산의 내생적 요소로 취급한다.[10] 이 이론은 기술요소를 내생화함으로써 생산량이 기술투입요소의 증가에 비해 높은 비율로 증가함을 보여줌으로써 생산에 있어서 규모증가의 원리를 유도한다. 이는 기술의 진보가 빠르고 따라서 기술요소의 투입이 더 많은 지역이 그렇지 않은 지역에 비해 높은 경제성장을 이룩하고 또한 경쟁력을 갖게 됨을 의미한다.

내생적 성장모형은 이론에 따라 기술 혹은 지식의 성격을 달리 규정한다. 우선 지식을 순수한 공공재로 간주하는 이론이 있다. 이 이론 체계는 지식이나 기술은 이를 창출한 기업의 외부로 완전히 이전되기 때문에 타 기업이 이를 아무런 보상 없이 이용하는 것으로 간주한다. 따라서 지식은 개별 기업 단위에서 볼 때 외부효과가 되기 때문에 기업 단위의 생산에서는 규모증가의 효과를 나타내지 않지만 산업의 단위로 보면 기술의 외부효과로 인하여 규모증가의 효과를 갖는다고 본다.

한편 이와는 달리 기술이 개별 기업 단위에서 생산이 규모증가를 나타내는 구조를 설명하는 이론 체계가 있다. 이 경우 지식을 완전히 비배제적인 성격을 갖는 공공재라기보다는 배제적 속성과 비배제적 속성을 동시에 지닌 부분적으로 배제적 속성을 갖는 유사 공공재로 규정한다.[11] 따라서 이러한 내생적 성장이론에 의하면 기술혁신의 일부는 이를 산출한 기업의 외부로 확산되어 어느 기업이나 대가 없이 활용할 수 있는 순수 공공재가 되고 나머지 일부는 전적으로 해당 기업에만 귀속되는 속성을 지니게 된다.

혁신적 지식과 기술의 성격에 대한 규정의 차이에도 불구하고 모든 내생적 성장이론이 공통적으로 가지고 있는 특성은 규모증가를 이론의 핵심 요소로 포함하고 있으며 이는 지식 혹은 기술의 외부효과를 통해 발생하는 것으로 본다. 기업의 연구개발 활동을 통해 축적되는 지식은 외부 확산을 통하여 모든 기업의 생산에 있어서 규모증가의 효과를 가져 오는 원천이 된다.

내생적 성장이론의 시각에서 경제공간의 지평을 조망하게 되면 지식과 기술의 외부효과와 이전이 활발하게 일어나는 공간에서는 성장이 이루어지고 그렇지 않은 경우 경제성장과 경쟁력을 달성할 수 없음을 암시한다. 즉 지식의 외부효과를 창출할 수 있고 지식의 이전을 활성화할 수 있는 영역적 잠재력과 역량이 경제적 성장과 경쟁력을 결정한다. 따라서 내생적 성장이론은 경제성장의 지역분화를 설명할 수 있는 유리한 틀을 제공하며 이 이론의 중심에는 경제성장의 엔진으로서 지식 및 기술 외부효과가 자리 잡고 있다.

그런데 주지하다시피 특정 주체에 의하여 개발된 지식을 대가를 지불하지 않고 타 주체가 활용함으로써 생산성의 증가를 가져오는 것을 의미하는 지식외부효과는 기업, 산업, 기관 등 다양한 경제 주체들 간에 발생한다. 그런데 지식의

9) 조철주, 2007, 내생적 성장이론에 다른 도시경제의 공간적 의존성: 한국도시의 고용변화 분석을 통한 지식의 외부효과 검증, 지역연구, 23(3), pp. 45-66.

10) Shaw, G.K., 1992, Policy implications of endogenous growth theory. *The Economic Journal*, 102, pp. 611-621 ; Acs, Z.J. and Varga, A., 2002, Geography, endogenous growth, and innovation, *International Regional Science Review*, 25, pp. 132-148.

11) Romer, P.M., 1986, Increasing returns and long-run growth, *Journal of Political Economy*, 94, pp. 1002-1037 ; Romer, P.M., 1990, Endogenous technological change, *Journal of Political Economy*, 98, pp. S71-S102.

외부이전은 정보통신기술은 물론 교통의 획기적인 발달에도 불구하고 빈번한 대면접촉과 긴밀한 상호작용을 통하여 촉진되는 것으로 알려져 있다. 따라서 일반적으로 암묵지(implicit knowledge)의 성격이 강한 혁신적 지식과 기술의 경우 지식외부효과는 대면접촉과 긴밀한 교류가 가능한 지리적 범위에 국한하여 고밀도로 발생하는 경향이 있다.[12]

한편 지식외부효과의 발생 정도는 산업특화도, 산업의 다양성, 산업 간 경쟁도 등에 의하여 결정된다.[13] 산업의 특화에 의해 야기되는 산업특화외부효과는 특정 산업내부에서 일어나는 지식의 이전을 말한다. 일정한 공간 영역이 특정한 산업을 중심으로 특화되는 이유는 산업내부에서 발생하는 지식외부효과에 기인한다. 한편 다양성에 의한 외부효과는 이질적 산업 간에 발생하는 지식외부효과로 산업이 다양해짐으로써 발생하는 지식이전을 말한다. 이는 특정 규모의 공간에 다양한 종류의 산업이 입지함으로써 산업 활동밀도가 높아지고 기술의 외부이전이 촉진되는 것을 지칭한다. 산업의 다양성 외부효과는 지식의 외부효과와 기술의 혁신에서 산업의 다양성과 산업 활동밀도가 중요하다는 점을 강조한다. 마지막으로 기업 간 경쟁의 구도도 지식이전과 밀접한 관계를 가진다. 일반적으로 기업 간 경쟁이 심할수록 연구개발에 대한 투자가 활발해지고 이에 따라 지식외부이전이 촉진됨으로써 경제성장이 활성화된다.

혁신적 지식과 기술이 지니는 암묵적 속성 때문에 지식의 이전은 경제활동 주체 간 긴밀한 상호작용을 통하여 촉진된다. 따라서 고밀도의 긴밀한 상호작용에 좌우되는 지식의 외부효과의 발생은 경제 주체들 간의 지리적 거리에 영향을 받게 된다. 즉 혁신적 지식과 기술의 이전이 고밀도로 이루어지는 공간은 특정 규모의 영역으로 한정된다.

12) Audretsch, D.B., 2003, Innovation and spatial externalities, *International Regional Science Review* 26, pp. 167–174.
13) 조철주, 2007, 내생적 성장이론에 다른 도시경제의 공간적 의존성: 한국도시의 고용변화 분석을 통한 지식의 외부효과 검증, 지역연구, 23(3), pp. 45–66.

그런데 고밀도의 지식외부효과가 발생하기 위한 영역적 규모는 산업의 다양성, 산업특화, 산업 간 경쟁체제 등이 구조화되는 지리적 범역이 된다. 단일 도시의 공간 규모에서는 지식의 외부이전이 활성화될 수 있는 공간경제구조가 형성되기 어렵다. 산업적으로 특화된 다수의 도시와 배후 지역들이 기능적으로 상호 연계됨으로써 산업의 다양성이 확보됨은 물론 산업 간 경쟁구도도 확립될 수 있다. 이들 단위 영역 간 발생하는 고밀도의 공간적 외부효과는 실상은 이들 단위 영역에 입지하는 경제활동 주체들 간에 발생하는 긴밀한 상호관계가 빚어내는 결과이다. 이와 같이 다수의 도시와 배후지역들이 기능적으로 조밀하게 연결된 네트워크를 통하여 발생하는 지식외부효과가 이 네트워크를 포괄하는 공간영역의 경제성장을 견인하게 된다. 경쟁력을 가지고 지속적으로 성장하는 산업클러스터가 바로 여기에 해당된다. 산업클러스터가 형성되어 지속적으로 성장하는 공간영역이 바로 지식외부효과가 고밀도로 발생하는 기능 연계 네트워크의 지리적 영역이라고 볼 수 있다.

그런데 지식외부효과와 이에 따라 경제적 성장이 활발하게 일어나는 플랫폼으로서의 기업 및 공급자 네트워크의 공간적 영역은 단일 도시나 국지적 규모를 넘어서 다수의 도시와 배후지역을 포함하는 도시지역(city-region), 즉 광역(region)의 영역규모가 된다. 광역적으로 조직화된 긴밀한 네트워크 구조를 매개로 하여 지식의 외부이전과 경제적 성장이 이루어지고 이를 통하여 영역의 경쟁력이 확보되는 것이 현재 탈포디즘의 세계화 경제체제에서의 영역적 경제성장의 메커니즘이라고 볼 수 있다.

앞에서 세계화와 이에 따른 시장 친화적 기업가형 정체의 강화로 국민국가의 공동화가 초래되었음을 설명하였다. 이는 국민국가가 더 이상 세계화 자본주의의 축적과정을 효과적으로 조절할 수 있는 제도적 역량을 크게 상실하게 되었음을 의미한다. 한편 국가체제의 변화와 동시에 경제지리적 구조도 전환되고 있다. 즉 도시지역을 포괄하는 광역 규모의 영역에 형성되는 고밀도의 경제적

연계 네트워크를 통하여 경제성장이 이루어지고 추동되는 구조로 변모되고 있다. 즉 광역 단위의 영역규모에서 조밀한 네트워크 구조를 갖는 학습경제(learning economy)가 형성되고 이것이 하나의 경제지리적 제도로 정착되어가고 있다. 광역 단위의 영역규모에서의 학습경제 네트워크는 활발한 기술이전과 혁신 그리고 이에 따른 경제적 번영을 포섭하는 하나의 영역적 성장엔진 혹은 용기라고 볼 수 있다.

여기에서 국민국가의 제도적 역량 축소 논리와 광역 규모 영역의 정치 · 경제지리적 중요성 대두 논리가 서로 교차하는 지점이 확인된다. 즉 국민국가의 자본축적 조절역량 축소를 경제적 번영과 경쟁력이 창출되는 주 무대로서의 광역과를 개념적으로 연결하게 되면 광역이라는 영역적 규모가 세계화 경제체제에서 국민국가를 상당 부분 대체해 자본축적을 위한 정치경제 조절의 주체로 등장하게 되는 논리를 설명할 수 있게 된다. 세계화 경제체제에서 경제적 번영과 경쟁력이 창출되는 영역의 규모와 이를 조절하는 역할이 과거에는 국가 영역 단위와 국민국가였다면 이제는 광역 규모의 영역과 광역조직이 이를 대체하고 있다고 하겠다. 이와 같이 국가경제 체제에서 광역이 정치 · 경제지리적으로 주 무대의 위치로 부상하는 현상을 일컬어 신광역주의(the new regionalism)라고 한다. 다음에서 신광역주의가 부상하게 된 이론적 배경과 그 특성에 관하여 살펴보고자 한다.

III. 신광역주의

지금까지 앞에서 논의한 바와 같이 광역이라는 영역 규모가 세계화 경제체제에서 경제성장의 주 무대로 부상하는 정치 · 경제지리적 구조의 전환, 즉 신광역주의의 대두는 유럽과 북미를 중심으로 대개 1990년대 이후 일어나는 현상이다. 1970년대 초 세계적인 경제위기를 맞아 세계 자본주의 체제가 변화를 겪게 되고 1980년대 들어 시장 친화적 신자유주의 이념이 정치적 권력으로 실체화되면서 국가체제와 경제지리적 구조를 변화시키기 시작하였다. 이와 같이 변화된 정치경제적 구조와 사고가 영역경제 체제에 미친 영향이 신광역주의의 형태를 띠고 나타나기 시작한 것이 1990년대 이후라고 볼 수 있다.

광역은 지난 1990년대 이후 정치 · 경제지리 체계에서 핵심적 영역 규모로 부상하게 됨으로서 학계는 물론 정책실무영역으로부터 새로운 관심을 끌게 되었다. 다시 말해 광역이 영역적 발전과 경제정책에 관련된 논의에서 핵심적 관심의 대상이 되었다.[14] 이와 같은 광역에 대한 관심의 고조는 영역의 경제성장과 경쟁력에 대한 광역적 사고의 도래를 알리는 신호였다. 이를 통하여 신광역주의의 실체적 모습이 구체적으로 드러나게 된다. 신광역주의가 새로이 대두되었다고 하는 것은 다양한 규모의 지리적 영역에서 일어나는 사회적, 경제적, 정치적 과정을 조망하는 렌즈가 새로운 것으로 교체되었음을 의미한다. 즉 정치경제적 지리체계에서 좁은 영역, 즉 지역(local)에 기반을 두는 사고에서 넓은 영역, 즉 광역적 기반의 사고로 변화되었음을 의미한다.

사실 신광역주의는 논자에 따라 다양하게 정의되기도 하지만 일반적으로 영역적 문제에 대하여 새로운 유형의 광역정부기구 혹은 기존의 지방정부 간의 연대를 통하여 접근하는 방식을 의미한다.[15] 이와 같이 신광역주의에 관한 논의, 즉 영역 경제체제에서의 광역의 대두에 관한 논의에는 경제지리학은 물론 정치경제학적 시각이 개입되어 있다.

14) Keating, M., 1997, The invention of regions: political restructuring and territorial government in western Europe, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15, pp. 383-398.; Lovering, J., 1999, Theory led by policy? The inadequacy of the New Regionalism in economic geography illustrated from the case of Wales, *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, pp. 379-395.; Jonas, A.E.G. and Pincetl, S., 2006, Rescaling regions in the state: the New Regionalism in California, *Political Geography*, 25, pp. 482-505.

15) Swanstrom, T., 1996, Ideas matter: reflection on the new regionalism, *City scape*, 2, pp. 5-21.; Swanstrom, T., 2001, What we argue about when we argue about regionalism, *Journal of Urban Affairs*, 23, pp. 479-496.

앞에서 이미 언급했듯이 신광역주의는 광역 단위가 탈포디즘의 세계화 자본주의 체제에서 경제성장과 정치경제적 조율이 이루어지는 새로운 영역으로서 부상하게 되었음을 함축한다. 신광역주의가 대두하게 된 배경과 신광역주의가 갖는 속성에 관하여는 다양한 각도에서 논의될 수 있다. 그러나 신광역주의의 대두와 그 특성을 설명하기 위한 이론은 크게 두 분파로 나누어진다.

우선 정통 신광역주의(orthodox new regionalism)의 관점에서의 논리이다. 정통적 신광역주의는 혁신과 성장의 엔진으로써 광역 규모의 부상을 국민국가의 공동화와 이와 관련된 세계화 과정에 논리적 근거를 둔다.[16] 이 이론 체계는 경제적 세계화 과정과 이와 결합된 국민국가의 공동화 과정이 경제활동의 주 영역 규모로써 광역과 도시지역 단위를 부상시키는 계기가 되었다고 본다. 이 이론체계는 주로 유럽에 초점을 맞추어 유럽연합 출범 이후 유럽 국가에서 일어나고 있는 정부 간 관계의 변화를 세계화와 연관지여 설명하는 과정에서 광역 규모의 대두를 자연스럽게 유도한다. 국민국가의 공동화 명제는 국민국가의 조절역량을 통하여 전후 포디즘 자본주의가 번영을 구가하여온 것으로 본다. 그러나 1970년대 초 밀어닥친 세계적 경제위기는 전후 번영하여온 서구의 포디스트 축적체제의 위기를 의미하는 것이었다. 자본주의 축적의 위기에 직면하여 세계적 다국적 기업들은 경제활동의 영역을 지구적 규모로 확대하는 세계화 전략을 구사하게 되었다. 경제공간과 자본이동공간의 세계화 추세에 따라 국가는 일련의 제도적, 정치적, 정책적인 측면의 획기적인 변화를 추구하게 되었다. 이는 정치-제도적 공간(political-institutional space)에 있어서 근본적인 전환이 일어났음을 의미하며 자본주의 조절을 위한 구조로써 지금까지와는 다른 양상이 출현하게 되는 계기가 되었다. 국가의 재영역화 과정으로 통칭되는 정치-제도적 공간의 변화를 통하여 국민국가의 권한이 세 방향으로 이전되는 결과를 가져왔다. 즉 유럽연합과 같은 초국가적 기관으로의 상향적 이전, 도시와 광역과 같은 국가 하위 규모의 영역으로의 하향 이전, 비정부기관으로의 수평적 이전 등이 바로 이들이다.[17] 이러한 구조적 변화는 자본주의 축적의 조절과 관리 주체로서 국민국가가 처한 위기를 나타내는 징표이다.

자본주의 조절 주체로서 국민국가가 위기에 처하게 되자 자본축적을 위한 조절 역할이 국가의 단위에서 다양한 규모의 영역으로 전환되는 현상이 일어났다. 초국가적 국제기관의 역할 증대와 함께 나타난 국가의 하위 규모 영역의 경제 및 정치적 자율성 증가 현상은 국민국가 역할의 축소는 물론 정치-제도적 공간이 다양한 규모의 영역으로 분기되었음을 의미한다.[18] 즉 세계 자본주의 위기에 직면하여 이루어지는 국가 대응에 있어서의 규모조정(rescaling)은 다양한 규모의 영역을 관통하여 영향을 미치고 이에 따라 국민국가 하위 규모 영역의 경제 및 정치적 역할의 증대가 이루어지는 결과를 가져왔다. 이 과정에서 광역의 단위가 영역의 경제적 번영, 경쟁력, 혁신, 이를 위한 제도의 확립 등 영역적 정치-경제의 지평이 구체적으로 이루어지는 지리적 단위로 부상하게 되었다.

정통 광역주의가 상정하는 광역은 질서 있고, 안정적이며, 공식적인 행정구역 중심의 영역 또는 협소한 의미의 도시지역을 위주로 한다. 이러한 유형의 광역에는 영국의 RDA(Regional Development Agency)나 유럽연합의 일련의 NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) 광역 등이 대표적이다.[19]

16) Jones, M. and MacLeod, G., 1999, Towards a regional renaissance? Re-configuring and re-scaling England's economic governance, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 24, pp. 295-314.; Jonas, A.E.G. and Pincetl, S, 2006, Rescaling regions in the state: the New Regionalism in California, *Political Geography*, 25, pp. 482-505.

17) Jessop, B., 1998, The narrative of enterprise and the enterprise of narrative: place marketing and the entrepreneurial city. In T. Hall and T. Hubbard, eds. *The Entrepreneurial City*. London: John Wiley & Sons, pp. 77-102.; Jessop, B., 2005, The political economy of scale and European governance 1, *Tijdschrift voor Economischeen Sociale Geographie*, 96, pp.225-231.

18) MacLeod, G. and Jones, M., 2001, Renewing the geography of regions, *Environment and Planning D: Society and Space*, 19, pp. 669-695.; MacLeod, G. and Jones, M, 2007, Territorial, scalar, networked: In what sense a 'regional world'? *Regional Studies*, 41, pp. 1177-1191.

19) Jones, M. and MacLeod, G., 1999, Towards a regional renaissance? Re-configuring and re-scaling England's economic governance, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 24, pp. 295-314.

이들 광역은 국민국가의 공동화가 일어나면서 영역의 경제적 번영과 경쟁력 강화를 위한 광역기반 지역주도의 공공-민간 연합 네트워크 조직화의 결과이다. 경제적 번영 혹은 경쟁력 등 시장 친화적이고 기업가 지향적인 가치가 정통적 신광역주의에 의해 규정되는 광역의 개념에 함축되어 있다.[20] 이는 경제적 성장과 영역 경쟁력을 강화하는 것을 목적으로 하는 RDA의 설립 동기에서 분명히 드러난다. RDA 전략에는 사회적 배제나 불균형 해소와 같은 광의의 사회경제적 가치가 포함되어 있지 않다. 이러한 관점에서 볼 때 정통적 신광역주의에 의한 영역발전에 관한 논의에서는 경제적, 사회적, 영역적 응집과 구성 영역 간의 결속 등과 같은 경제외적 가치가 희생되는 대신 협의의 경제적 가치가 강하게 부각되는 측면이 있다.

한편 국민국가의 공동화와 경제적 세계화 명제에 근거하고 있는 정통적인 신광역주의는 이와는 다른 논리체계를 갖는 또 다른 광역주의 사고에 의하여 도전 받고 있다. 이는 광역에 대한 개념과 광역의 대두에 대한 배경에서 정통적 광역주의와는 유사한 듯 보이지만 상당히 다른 시각에서 접근하는 신광역주의의 또 다른 한 분파라 할 수 있다.[21] 여기서 광역주의에 대한 이러한 또 다른 시각의 논리는 미국과 유럽의 여러 곳에서 목격되는 신광역주의 운동을 기반으로 한다.

미국에서의 신광역주의에 대한 논의는 대도시권(metropolitan area)에 집중되어 이루어진다. 미국에서의 신광역주의를 신대도시권광역주의(new metropolitan regionalism)라고 지칭하는 것도 바로 이러한 이유 때문이다.[22] 미국의 신광역주의는 성장과 경쟁력이라는 경제적 이슈에 초점을 두는 정통적 광역주의에 비해 대도시권에서 발생하는 다양한 문제에 관심을 둔다. 즉 계급, 인종, 분리, 빈곤, 재정불균형 등 대도시권을 구성하는 지방정부 간 배분 문제와 도시의 무질서한 확산, 인구 및 산업의 교외화로 인한 중심도시의 공동화, 교통, 오염 등과 같이 대도시권 전역을 관통하여 발생하는 문제들을 포괄한다.[23] 이러한 유형의 대도시권 문제들은 탈포디스트 도시화와 신자유주의 국가정체로의 정치경제적 재구조화가 진전되어감에 따라 심화된다고 볼 수 있다. 이와 같은 다양한 대도시 지역의 이슈에 대한 민감성을 보이는 미국의 신광역주의 운동은 성장관리, 스마트성장, 뉴어바니즘 운동 등의 형태로 나타나며 파편화된 지방정부의 경제적 활력, 도시형태, 거주환경 등 경제적 이슈와 정주환경 이슈를 포괄한다.[24]

한편 미국의 대도시권이 갖는 독특한 정치적 환경으로 인하여 미국의 신광역주의 운동의 성격은 정통 신광역주의와는 사뭇 다르게 나타난다. 수많은 지방정부로 분할된 대도시권은 각 지방정부의 배타적 자치의식이 매우 강해 분리, 경쟁, 파편화를 당연시할 뿐만 아니라 이를 선호하는 사회정치적 분위기가 지배한다.[25] 이와 같은 독특한 정치적 환경 아래서 지방정부들을 통합하거나 이들을 포괄하는 새로운 계층의 독립된 광역정부를 설치하는 것은 현실적으로 불가능하다. 미국에서 지방정부를 통합하거나 새로운 계층의 독립된 광역기구를 설치하는 방식의 광역주의는 1960대 말의 마이애미, 잭슨빌, 배턴루지, 내쉬빌, 미네아폴리스-세인트폴, 인디애나폴리스, 포틀랜드, 시애틀 등을 마지막으로 그 이후에는 독립된 계층의 공식적 광역정부의 설치에 성공한 지역이 없다는 점이 이를 증명한다.[26] 이 당시의 공식적 형태의 독립된 광역정부 구성을 중심으로 전개된 광역주의 운동을 구광역주의(old regionalism)라 칭할 수 있을 것이다.

20) Deas, I. and Ward, K.G., 2000, From the new localism to the new regionalism? The implications of regional development agencies for city-regional relations, *Political Geography*, 19, pp. 273-292.; Tomaney, J., 2002, The evolution of regionalism in England. *Regional Studies*, 36, pp. 721-731.
21) Cho. Cheol-Joo., 2009, The Rise of the New Regionalism in Korea: The Implications of Inter-provincial Regions and Regionally Based Institutions, Paper presented at the 2009 PCRD International Conference on *Reshaping Regional Policy: Co-prosperity and Competitiveness*, 8-9 July 2009, COEX, Seoul, KOREA.
22) Brenner, N., 2002, Decoding the newest "metropolitan regionalism" in the USA: a critical overview. *Cities*, 19, pp.3-21.
23) Brenner, N., 2002, Decoding the newest "metropolitan regionalism" in the USA: a critical overview, *Cities*, 19, pp.3-21.
24) Wheeler, S.M., 2002, The new regionalism: key characteristics of an emerging movement, *Journal of the American Planning Association*, 68, pp. 267-278.
25) Swanstrom, T., 2001, What we argue about when we argue about regionalism, *Journal of Urban Affairs*, 23, pp. 479-496.
26) Swanstrom, T., 2001, What we argue about when we argue about regionalism, *Journal of Urban Affairs*, 23, pp. 479-496.

그 이후 1980년대 들어 신자유주의적 정체의 색채가 강해지면서 연방정부의 재정책임의 전가가 일어나게 되고 이에 대응하여 주정부와 지방정부는 개별적으로 시장 친화적인 기업가형 정책을 추구하게 되었다. 이러한 경향은 개별 지방정부로 하여금 경제기반과 경쟁력 강화를 위해 각개 약진 전략을 취하는 계기를 제공하게 되었다. 이와 같이 지방정부의 단독적인 개별 행동 전략의 선택은 과거의 광역정부기구 설립을 중심으로 한 광역적 접근의 사고와는 다른 경향이다. 이와 같이 개별 지방정부의 단독 행동을 선호했던 1980년대의 경향을 신지역주의(the new localism) 운동이라고 지칭하기도 한다.[27]

그러나 1990년대 들어 신지역주의 사고에 기반을 두는 국지적 접근으로는 대도시권에서 발생하는 지방정부 간 배분적 문제는 물론 경제적 번영과 경쟁력, 교통, 주택, 오염, 거주환경 등 복잡하고 다양한 이슈들에 적절하게 대처할 수 없다는 인식이 확산되었다. 이러한 배경에서 다시 광역적 접근을 선호하는 사고가 대두하게 되었다. 이러한 배경 아래서 미국의 신광역주의라 할 수 있는 신대도시권광역주의가 출현하게 되었다.

그런데 미국의 신광역주의는 앞에서 살펴 본 정통 신광역주의와는 정치지리적 접근의 측면에서 많은 차이를 보인다. 시와 군 등 지방정부의 자치권에 대한 의식이 매우 강하고 이로 인해 독립된 형태의 광역기구를 설치하는 것이 거의 불가능한 정치적 환경에서 광역적 접근이 취할 수 있는 방법은 지방정부 간 수평적 협력을 위한 자발적인 차원의 정치 및 사회적 운동에 의존하는 수밖에는 별다른 방법이 없다. 대도시권 관리를 위해 광역정부의 구성에 의한 하향적이고 표준화된 광역기구나 조직보다는 민관협력, 공동창업, 부문 간 연대 등 비정부적 조직을 통한 자발적 협력, 조정, 협동 등에 의존하는 형태를 위한다.[28]

이러한 정치적 연대의 성격을 띠는 광역은 그 형태와 작동양식의 측면에서 정통적 신광역주의와는 매우 다르다. 이러한 차이를 고려해 자발적 협력과 연합에 의해 형성되는 광역조직의 대두를 일반적으로 신규모의 정치(the new politics of politics)라 칭한다.[29]

신규모의 정치 관점의 신광역주의는 특정 규모의 영역에서 지역, 주, 중앙 혹은 연방 등의 각급 수준의 조직과 참여자, 사회운동 등이 대도시권의 재구조화에 대응하기 위하여 취하는 상호작용과 협력의 정치경제적 과정을 의미한다.[30] 즉 미국의 신광역주의는 다양한 규모의 영역의 조직과 참여자들이 참여하는 정치적 과정 혹은 사회운동의 성격을 갖는 규모의 정치 형태로 이해할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 미국의 신광역주의는 광역 규모의 정치 및 경제적 부상을 세계화에 따른 국민국가의 권한과 기능의 재구조화로부터 유래된다고 보는 정통 신광역주의와는 거리가 있다. 신규모의 정치적 과정을 통해 형성되는 광역은 매우 다양하고 정형화되어 있지 못하며 불안정하다는 특성을 지닌다. 구성 기관이나 참여자 간 자발적 선택과 협력에 의하여 광역이 조직되기 때문에 광역의 영역적 규모가 일정치 않음은 물론 여건이 변함에 따라 연대의 대상이 달라지고 공동의 이슈를 중심으로 연대의 대상이 결정되기 때문에 광역조직이 수시로 변화될 수 있고 따라서 광역조직이 불안정하게 된다.

그런데 신규모의 정치적 과정을 통하여 형성되는 자발적이고 비표준적인 미국 스타일의 광역조직은 미국에만 국한되어 나타나는 것은 아니다. 유럽에서도 이와 비슷한 광역이 형성되는 경우가 나타난다. 유럽 전역에 걸쳐 지역적 필요

27) Brenner, N., 2002, Decoding the newest "metropolitan regionalism" in the USA: a critical overview, *Cities*, 19, pp.3-21.
28) Jonas, A.E.G. and Pincetl, S., 2006, Rescaling regions in the state: the New Regionalism in California, *Political Geography*, 25, pp. 482-505.; Brenner, N., 2001, The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, 25, pp.691-614.; Brenner, N., 2002, Decoding the newest "metropolitan regionalism" in the USA: a critical overview, *Cities*, 19, pp.3-21.
29) Brenner, N., 2002, Decoding the newest "metropolitan regionalism" in the USA: a critical overview, *Cities*, 19, pp.3-21.; Jones, M. and MacLeod, G., 2004, Regional spaces, spaces of regionalism: territory, insurgent politics and the English question, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29, pp. 433-452.; MacLeod, G. and Jones, M., 2007, Territorial, scalar, networked: In what sense a 'regional world'? *Regional Studies*, 41, pp. 1177-1191.
30) Brenner, N., 2002, Decoding the newest "metropolitan regionalism" in the USA: a critical overview, *Cities*, 19, pp.3-21.

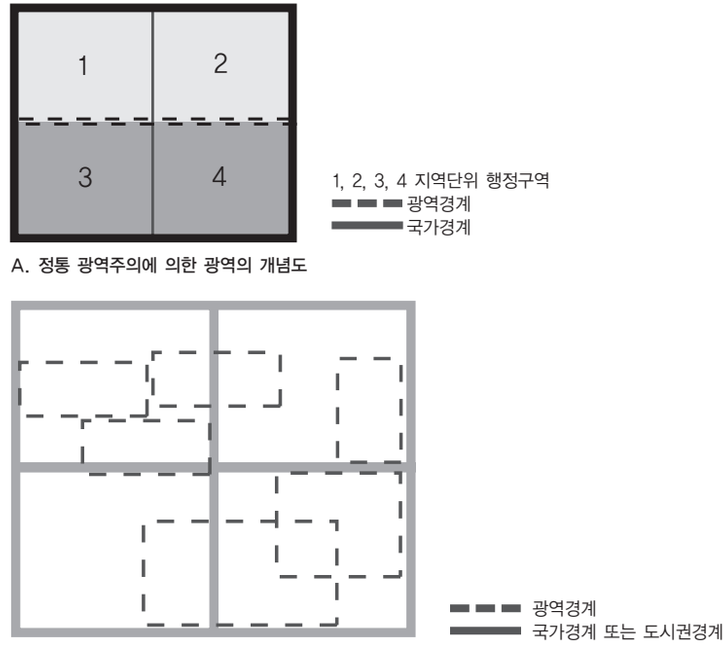
에 따라 국경이나 기존의 행정구역의 경계와 관계없이 자발적 협력과 연대를 통하여 145개의 광역이 조직되어 있다.[31] 이들 표준화되지 않은 비정형화된 광역조직은 해당 영역의 당면한 이슈를 다룰 목적을 가지고 해당 광역을 구성하는 관련 지방정부, 기관, 조직 간의 정치적 합의에 의하여 형성된다.

따라서 신규모의 정치 관점에서 볼 때 광역은 경제적 세계화와 국가 정체의 재구조화에 따른 국가 하위 영역의 여건 변화에 적응하기 위한 해당 영역의 정치사회적 대응의 결과물이라고 볼 수 있다. 광역의 부상을 규모의 정치적 과정의 결과물로 파악하게 될 경우 광역은 고정된 영역단위가 아니고 상황과 여건이 변함에 따라 해당 영역 단위의 정치적 과정을 통하여 형성되고 재형성되는 역동적 성격을 지닌다. 이는 광역의 경계, 이슈, 구성 영역과 참여자 등이 수시로 변할 수 있음을 의미한다. 이러한 관점에서 볼 때 광역은 계층적으로 일관성 있게 조직화되어 있는 고정된 영역 규모가 아니고 사회 · 정치적 과정을 통하여 구성되는 영역, 즉 사회적 생산물로서의 공간(space of social production)인 셈이다.[32] 정통 신광역주의에 의한 광역과 규모의 정치에 의한 산물로서의 광역, 즉 사회적 생산물로서의 광역을 개념적으로 도식화하면 다음의 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.

경계가 동태적일 뿐만 아니라 표준화되어 있지도 않은 자발적 정치적 과정에 의하여 형성되는 불안정한 유형의 광역은 참여 조직 및 도시 간 네트워크가 그 기반을 형성한다. 이때 네트워크를 구성하는 조직 및 도시들은 공간적으로 반드시 연속되어 있지 않은 경우도 있기 때문에 이러한 광역은 일종의 가상공간(virtual space)의 형태가 된다. 도시 간 네트워크 기반이 국제적으로 확장되는 경우 세계도시지역(global city-region)이 형성되기도 한다.[33]

비표준화의 자발적 광역조직은 기존의 행정조직의 역할이나 권한을 축소하거나 행정구역을 변경하지 않은 채 형성되는 것이기 때문에 이는 국민국가의 공동화에 따른 권한의 상향, 하향 혹은 수평적 이양과는 직접적 관련이 없다. 따라서 신규모의 정치 관점에서 볼 때 광역의 대두를 국민국가의 공동화와 이와 관련된 경제적 세계화의 결과라고 단정적으로 규정하는 것은 과도한 일반화

● 그림 1 ● 신광역주의에 의한 광역의 개념적 도식화



31) Deas, I. and Lord, A., 2006, From a new regionalism to an unusual regionalism? The emergence of non-standard regional spaces and lessons for the territorial reorganization of the state. *Urban Studies*, 43, pp. 1847-1877.

32) MacLeod, G., 1999, Place politics and scale dependence: exploring the structuration of Euro-regionalism, *European Urban and Regional Studies*, 6, pp. 231-253./ Brenner, N., 2002, Decoding the newest "metropolitan regionalism" in the USA: a critical overview, *Cities*, 19, pp.3-21.

33) MacLeod, G. and Jones, M., 2001, Renewing the geography of regions, *Environment and Planning D: Society and Space*, 19, pp. 669-695.; MacLeod, G. and Jones, M, 2007, Territorial, scalar, networked: In what sense a 'regional world'? *Regional Studies*, 41, pp. 1177-1191.

의 우를 범하는 것이라고 볼 수 있다.

정통 신광역주의에 의한 광역이 하향적으로 조직된 것이라면 이들 광역조직은 상향적으로 조직된 해당 광역에 고유한 이슈 중심의 특별목적의 광역이라고 볼 수 있다. 따라서 이들 규모의 정치적 과정에 의해 조직되는 부정형의 광역은 경제적 번영과 경쟁력이라는 단일한 경제적 이슈에 배타적 관심을 두는 정통 신광역주의와는 달리 토지이용, 환경, 기반시설, 생활여건, 주택, 직업훈련, 관광, 교통 등 해당 광역이 직면한 다양한 경제적 가치는 물론 비경제적 가치에도 큰 비중을 둔다.[34)]

지금까지 신광역주의에 관한 이론적 분파와 이에 의하여 구분되는 광역의 속성에 관하여 살펴보았다. 이를 준거로 하여 다음에서는 최근 한국에서 이슈가 되고 있는 광역경제권의 성격을 규명해 보고자 한다.

Ⅳ. 광역경제권의 성격

지난 2008년 초 신정부가 들어선 이후 최근 지역발전전략을 근본적으로 전환하기 위한 방편으로 광역경제권을 새로이 구성하였다. 이에 따라 새로이 제도화된 광역경제권에 대한 논의가 학계와 지역정책 실무분야를 중심으로 활발하게 이루어지고 있다. 광역경제권을 도입하게 된 배경, 개별 광역경제권별 개발방향과 적정 전략 등을 중심으로 사회적 담론이 형성되고 있다. 이는 광역경제권의 설정이 한국의 지역정책에 대한 역사적 궤적에서 새로운 하나의 획을 긋는 의미를 지니고 있음을 보여주는 것이다.

34) Brenner, N., 2002, Decoding the newest "metropolitan regionalism" in the USA: a critical overview, *Cities*, 19, pp.3-21.; Deas, I. and Lord, A., 2006, From a new regionalism to an unusual regionalism? The emergence of non-standard regional spaces and lessons for the territorial reorganization of the state, *Urban Studies*, 43, pp. 1847-1877.

그런데 한국에서 기존의 행정구역을 관통하여 설정되는 광역은 이번의 광역경제권이 처음은 아니다. 지난 1970년대 이후 계속해서 수립되고 시행되어온 국토종합개발계획을 통하여 광역은 계속해서 규정되어 왔다. 제1차 국토개발종합계획의 4대강 유역을 중심으로 한 4대권과 이를 세분한 9중권 17소권이 기존의 행정구역 경계를 넘어서 설정된 일종의 광역이라고 볼 수 있다. 이와 비슷한 개념에서 제2차 국토종합계획에서 전국을 28개 지역생활권으로 나누어 이들을 3개의 대도시 생활권, 17개의 지방도시 생활권, 6개의 중소도시 생활권 등으로 구분한 경우도 단일 행정구역의 범위를 넘어서 설정된 광역의 개념에 포함시킬 수 있을 것이다. 한편 제3차 국토종합개발계획에서 4개 광역시를 중심으로 광역대도시권을 설정하여 광역도시계획을 수립한 경우도 단일 행정구역을 넘어서는 광역을 설정한 예에 해당된다. 또한 제4차 국토종합계획에서 7+1의 경제권역도 광역의 한 예에 속한다고 볼 수 있다.

그러면 과거에 설정되었던 광역과 현재 논의되고 있는 광역경제권은 개념적으로 그리고 이론적 배경에서 차이가 있는가? 만약 차이가 난다면 어떠한 측면에서 다르다고 할 수 있는가? 이 물음에 대한 답을 다음에서 찾아보고자 한다. 결론적으로 말해 현재의 광역경제권은 과거에 있어 왔던 광역과는 근본적으로 다르다고 할 수 있다. 우선 광역경제권의 경우 광역을 관제(governing)할 조직이 있다고 하는 측면에서 과거의 광역과는 차원이 다른 제도이다. 과거의 경우 광역의 설정은 중앙정부가 자원배분을 위한 행정 및 정책집행의 공간적 준거로 활용할 목적을 가지고 설정한 일종의 중앙정부 산하 행정구역의 성격을 띤다. 광역에 대한 관제조직이 없었기 때문에 설정된 광역 내부 영역의 경제 및 정치적 과정이 광역의 운영과 관리에 개입되는 구조를 갖지 못했다. 단순히 중앙정부의 정책집행을 위해 중앙정부의 수요와 판단에 따라 획정된 공간영역이라고 볼 수 있다. 정치지리적 관점에서 볼 때 한국의 영역체계에서 하나의 정치 · 행정적 규모를 차지하는 영역단위가 아니다. 이러한 관점에서 볼 때 지난 1970년

대 이후 지금까지의 한국의 정치지리적 역사에서 존재했던 광역은 신광역주의라는 틀에서 조망할 수 있는 기본적 요건을 갖추고 있지 못한다고 볼 수 있다.

그러나 현재의 광역경제권은 광역을 관제하기 위한 조직에 해당하는 광역경제권발전위원회가 공식적으로 설치된다. 따라서 광역조직이 설치된다는 측면에서 이번의 광역경제권이 한국에서는 처음으로 출현하는 신광역주의의 의미를 지니고 있다고 볼 수 있다. 따라서 과거에 설치되었던 여러 종류의 광역과는 달리 광역경제권은 신광역주의의 이론적 틀에 비추어 해석할 수 있는 여지를 가지고 있다.

광역경제권은 정통 신광역주의 혹은 신규모의 정치의 범주에 얼마나 근접하는 속성을 지니고 있는가? 광역경제권은 그의 설정과정과 배경에 비추어 정통 신광역주의의 틀과 완전히 부합하지 않는다고 보아야 할 것이다. 광역경제권 설정의 핵심 근거가 경제적 번영과 경쟁력에 있다는 점에서 정통 신광역주의와 매우 유사하다. 그러나 정통 신광역주의가 광역의 자본축적의 주 무대로 부상하게 된 배경을 국민국가의 공동화에 따른 자연스런 현상에 두고 있다는 측면에서 볼 때 광역경제권은 이와는 거리가 있다고 볼 수 있다. 세계화 과정에 적응하는 과정에서 유럽의 경우 국민국가의 공동화가 일어나게 되었다. 한국의 경제도 세계화의 영향에서 비켜나 있지 못하고 있기 때문에 국가의 정책도 어차피 시장친화적인 기업가형 정체의 성격을 띠는 것이 불가피하였다.

그러나 유럽 국가와는 달리 한국의 경우 중앙정부의 역할과 기능이 상향, 하향 혹은 수평 방향으로 이전됨으로써 괄목할만한 정도로 공동화되었다고 보기 어렵다. 더구나 한국을 둘러싼 국제 정치경제 환경을 보면 유럽연합과 같은 경제 및 정치 통합기구가 존재하지 않는다. 이러한 여건을 고려할 때 한국의 국민국가, 즉 중앙정부의 재구조화 및 재영역화를 유럽국가의 공동화에 비교하기 어려운 측면이 있다. 국민국가의 공동화라는 측면에서 유럽국가와 비교하기에는 어려움이 있음에도 불구하고 광역경제권발전위원회와 같은 광역조직이 출현한다는 것은 그만큼 중앙정부의 정체가 세계화에 민감하게 대응하고 있으며 기업가형 성격을 지닌다는 것을 반증한다.

이와 같이 한국적 맥락에서는 국민국가의 공동화가 현재의 광역경제권을 출현시키는 배경으로 보기는 어렵다. 하지만 세계화에 따라 정체의 성격이 기업가형으로 전환됨으로써 영역적 번영과 경쟁력을 목적으로 하는 광역조직이 새로운 규모의 정치경제적 영역 규모로 부상하게 되었다고 해석할 수 있다. 이는 연방정부의 공동화가 없음에도 불구하고 연방 정체의 신자유주의 색채의 강화로 인하여 신대도시권광역주의가 대두하게 된 미국의 정치경제지리 구조전환에 대한 배경과 유사하다고 할 수 있을 것이다.

그러나 한국의 광역경제권을 성격과 형태의 측면에서 미국이나 유럽의 부정형적인 비표준화 광역조직과 비슷한 것으로 해석하기도 어렵다. 북미와 유럽 전역에서 목격되는 비표준화 광역조직은 영역에 고유한 수요와 여건에 기반을 두어 자발적 정치과정을 통하여 형성되는 속성을 지닌다. 따라서 이러한 광역조직은 경제적 이슈만을 주 정책 목표로 하지 않고 광역 내부의 필요에 따라 비경제적 이슈도 중요한 정책 목표로 채택하기도 한다. 또한 광역조직의 형성 과정의 측면에서 볼 때 이러한 비표준 광역은 국민국가의 필요와 요구에 의한 하향적 질서에 따라 조직되는 것이 아니다. 광역 내부의 맥락과 내부의 사회정치적 과정이 산출하는 공간의 사회적 생산물에 해당한다. 이에 비해 한국의 광역경제권은 광역을 구성하는 지역이나 내부의 관계 행위주체들의 광역조직 필요성에 대한 인식을 바탕으로 자발적인 정치과정에 의하여 설치되는 것이라고 보기 어렵다. 역시 중앙정부가 주도하는 하향적 질서에 따라 형성되는 영역 규모라고 볼 수 있다.

결론적으로 한국의 광역경제권은 신광역주의가 세계적으로 확산됨에 따라 이에 영향을 받아 출현하는 광역의 성격을 지닌 영역조직이라고 볼 수 있다. 이는 광역경제권이 신광역주의의 렌즈를 통하여 조망될 수 있음을 의미한다. 그

러나 한국의 광역경제권은 출현 배경으로 볼 때 국민국가의 공동화와는 거리가 있다는 측면에서 정통 신광역주의와 차별화된다. 또한 광역 내부의 정치사회적 과정의 산물이 아니고 정책의 핵심 이슈로서 비경제적 목표를 포함하지 않는다는 측면에서 신규모의 정치라는 관점의 신광역주의와도 차별화된다. 그러나 핵심 정책이슈가 영역적 변영과 경쟁력이라는 측면과 중앙정부의 주도에 의하여 태동된다는 측면에서는 정통 신광역주의에 더 가깝다고 해석할 수 있을 것이다.

• 참고문헌 •

• 조철주, 2007, 내생적 성장이론에 다른 도시경제의 공간적 의존성: 한국도시의 고용변화 분석을 통한 지식의 외부효과 검증, 지역연구. 23(3), pp. 45-66.

• Acs, Z.J. and Varga, A., 2002, Geography, endogenous growth, and innovation, International Regional Science Review, 25, pp. 132-148.

• Audretsch, D.B.,2003, Innovation and spatial externalities, International Regional Science Review 26, pp. 167-174.

• Brenner, N., 2001, The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration, Progress in Human Geography, 25, pp.691-614.

• Brenner, N., 2002, Decoding the newest "metropolitan regionalism" in the USA: a critical overview, Cities, 19, pp.3-21.

• Cho. Cheol-Joo, 2009, The Rise of the New Regionalism in Korea: The Implications of Inter-provincial Regions and Regionally Based Institutions, Paper presented at the 2009 PCRD International Conference on Reshaping Regional Policy: Co-prosperity and Competitiveness, 8-9 July 2009, COEX, Seoul, KOREA.

• Deas, I. and Lord, A., 2006, From a new regionalism to an unusual regionalism? The emergence of non-standard regional spaces and lessons for the territorial reorganization of the state, Urban Studies, 43, pp. 1847-1877.

• Deas, I. and Ward, K.G., 2000, From the new localism to the new regionalism? The implications of regional development agencies for city-regional relations, Political Geography, 19, pp. 273-292.

• Jessop, B., 1998, The narrative of enterprise and the enterprise of narrative: place marketing and the entrepreneurial city, In T. Hall and T. Hubbard, eds., The Entrepreneurial City, London: John Wiley & Sons, pp. 77-102.

• Jessop, B., 2005, The political economy of scale and European governance 1, Tijdschrift voor Economischeen Sociale Geographie, 96, pp.225-231.

• Jessop, B. and Sum, N.-L. An entrepreneurial city in action: Hong Kong's emerging strategies in and for (inter)urban competition, Urban Studies, 37, pp. 2287-2313.

• Jonas, A.E.G. and Pincetl, S., 2006, Rescaling regions in the state: the New Regionalism in California, Political Geography, 25, pp. 482-505.

• Jones, M. and MacLeod, G., 1999, Towards a regional renaissance? Re-configuring and

re-scaling England' s economic governance, Transactions of the Institute of British Geographers, 24, pp. 295-314.
• Jones, M. and MacLeod, G., 2004, Regional spaces, spaces of regionalism: territory, insurgent politics and the English question, Transactions of the Institute of British Geographers, 29, pp. 433-452.
• Keating, M., 1997, The invention of regions: political restructuring and territorial government in western Europe, Environment and Planning C: Government and Policy, 15, pp. 383-398.
• Lovering, J., 1999, Theory led by policy? The inadequacy of the New Regionalism in economic geography illustrated from the case of Wales, International Journal of Urban and Regional Research, 23, pp. 379-395.
• MacLeod, G., 1999, Place politics and 'scale dependence: exploring the structuration of Euro-regionalism, European Urban and Regional Studies, 6, pp. 231-253.
• MacLeod, G. and Jones, M., 2001, Renewing the geography of regions, Environment and Planning D: Society and Space, 19, pp. 669-695.
• MacLeod, G. and Jones, M., 2007, Territorial, scalar, networked: In what sense a 'regional world' ?, Regional Studies, 41, pp. 1177-1191.
• Peck, J. and Tickell, A., 2002, "Neoliberalizing space." Antipode, 34, pp. 380-404.
• Romer, P.M., 1986, Increasing returns and long-run growth, Journal of Political Economy, 94, pp. 1002-1037.
• Romer, P.M., 1990, Endogenous technological change, Journal of Political Economy, 98, pp. S71-S102.
• Shaw, G.K., 1992, Policy implications of endogenous growth theory, The Economic Journal, 102, pp. 611-621.
• Swanstrom, T., 1996, Ideas matter: reflection on the new regionalism, City scape, 2, pp. 5-21.
• Swanstrom, T., 2001, What we argue about when we argue about regionalism, Journal of Urban Affairs, 23, pp. 479-496.
• Swyngedouw, E., 2004, Globalization or 'glocalization' ? Networks, territories and rescaling, Cambridge Review of International Affairs, 17, pp.25-48.
• Tomaney, J., 2002, The evolution of regionalism in England, Regional Studies, 36, pp. 721-731.
• Wheeler, S.M., 2002, The new regionalism: key characteristics of an emerging movement, Journal of the American Planning Association, 68, pp. 267-278.

5

광역 지역발전정책의 전개와 과제

이 정 식 안양대학교 교수

Ⅰ / 머리말
Ⅱ / 광역지역발전정책의 전개와 한계
1 / 특정지역 지정
2 / 권역별 개발구상
3 / 지역생활권 조성
4 / 지역경제권 형성
5 / 서해안 개발
6 / 광역권 개발
Ⅲ / 광역지역발전정책의 시사점
Ⅳ / 광역경제권의 배경과 필요성
Ⅴ / 맺음말

Ⅰ. 머리말

지난 반세기 동안 우리는 놀랄만한 경제성장과 함께 국토 공간구조의 변화를 경험하였다. " 빈곤의 추방 "을 정책목표로 1960년대 초부터 시작된 경제개발은 그동안 축적된 물적 · 인적자원과 함께 정부의 강력한 개발의지를 바탕으로 고도의 경제성장을 기록하였다. 예를 들면 1인당 국민총소득(GNI)은 1960년의 155달러에서 1980년 1,599달러, 2000년 10,890달러, 그리고 2006년에는 18,356달러로 지난 45여 년 동안 무려 100배 이상 늘어났다.

이처럼 한정된 가용자원으로 국민총생산의 극대화와 수출주도형 경제개발정책을 추진하기 위해서는 부득이 지역 간의 형평성보다는 경제적 효율성이 높은 지역을 성장거점(growth center)으로 지정하여 이를 우선적으로 개발하는 이른바 불균형성장이론을 적용할 수밖에 없었다. 따라서 정부는 경제성장의 원동력이었던 각종 제조업을 유치하고 육성하는 데 필요한 인력, 교통 · 통신 등 각종 인프라, 도시서비스시설, 규모의 경제성 등이 상대적으로 유리한 경인(京仁)지역과 부산을 중심으로 한 동남해안지역의 집중적인 개발을 유도하였다.

그러나 경제성장과정에서 나타난 급격한 산업화와 도시화는 지역 간의 불균형 발전과 수도권의 과밀문제 등을 초래함으로써 국토이용구조의 비효율성을 증대시켰고, 나아가 국가경쟁력 제고에도 장애가 되고 있다. 특히 지역 간 경제활동의 격차는 취업, 교육, 의료복지서비스, 문화활동 등 여러 가지 기회의 격차를 야기시키는 중요한 요인이 되고 있다. 또한 지역 간 불균형이 심해지면 경제활동이 밀집된 지역의 지가상승은 물론 주택, 교통, 공해문제 등의 해결을 위한 경제적 비용은 기하급수적으로 늘어나게 된다. 반면에 경제기반이 취약한 지역에서는 인구의 감소와 함께 지역발전으로부터의 소외의식이 팽배하여 사회적 갈등을 유발하게 된다. 그동안 정부는 경제성장의 과실(果實)을 지역 간에 적절히 배분하고자 다양한 공간정책을 통해 꾸준히 노력해 왔음에도 불

구하고 수도권과 비수도권, 대도시와 중소도시, 도시와 농어촌 간의 격차는 여전히 해결되지 못한 채 미완의 과제로 남아있다.

이제 21세기 메가트렌드(mega-trends)의 하나인 다극(多極)중심의 지역공동체 출현과 함께 세방화(glocalization), 그리고 무한경쟁시대에서 과거의 권위주의적 산업화와 경제발전전략은 한계에 봉착하고 있다. 수도권의 적절한 성장관리를 도모하고, 지방의 활력을 제고하여 국토공간의 " 고비용-저효율 " 구조를 탈피하기 위해서는 비수도권의 발전을 촉진시켜 이를 국가 전체의 경쟁력으로 연계할 수 있는 전략이 필요하다. 그러므로 이제는 국내의 지역 간 경쟁에서 벗어나 국제적 지역 간 경쟁이 가능할 수 있도록 산업구조의 고도화는 물론 규모의 경제성을 확보할 수 있는 지역의 광역화를 통해 수도권과 비수도권의 상생발전전략이 요구되고 있다. 따라서 이 글은 지금까지 정부가 국토계획 등을 통해 시도했던 광역지역발전정책의 개요와 한계를 살펴보고, 현재 추진되고 있는 광역경제권의 이론적 배경과 필요성을 제시하는 데 그 목적이 있다.

II. 광역지역발전정책의 전개와 한계

1. 특정지역 지정

우리나라 광역지역정책의 효시는 특정지역계획이라고 할 수 있다. 제1차 국토종합계획(1972~81)이 수립되기 이전에 정부는 경제성장에 필요한 석탄, 수력발전 등 에너지자원의 효율적 이용을 도모하고, 성장잠재력을 갖춘 대도시를 거점으로 개발하기 위하여 1963년에 제정된 국토건설종합계획법 에 근거하여 1965년부터 서울 · 인천, 울산, 영산강, 아산 · 서산 등을 행정구역에 관계없이 특정지역으로 지정하였다. 이후 1980년에 특정지역종합개발촉진에 관한 특별조치법 [1]이 제정 공포되면서 영동 · 동해, 제주도, 태백산, 다도해, 백제문화권 등이 추가로 특정지역으로 지정되어 그 수는 총 12개로 늘어났다(표 1). 그러나 이러한 정책구상은 투자재원의 부족과 관계부처 간의 중복사업 등으로 시행이 미루어지다가 결국 1982년에 4개의 특정지역, 즉 88올림픽고속도로 주변지역, 태백지역, 다도해, 제주도 등으로 재조정되었다.

특정지역개발사업은 경인지역의 산업발전과 동남해안공업벨트의 조성을 위한 토대를 마련했고, 또한 수자원, 지하자원, 관광자원 등의 개발에 기여했다는

● 표 1 ● 특정지역 지정현황

특정지역	지정일자 (지정기간)	지정범위(면적)	비고
서울 · 인천	65.1.11 (30년)	서울시 전역 및 경기도 일부지역 (3,325㎢)	82.12.18 수도권정비계획 반영으로 해제
울산	66.7.20 (7년)	경남 울산시 및 울산군 (1,006㎢)	73.7.20 기간 완료로 해제
영산강	67.2.1 (30년)	전남 일부지역 (2,322㎢)	82.12.18 구역정비 및 각종변경(다도해특정지역)으로 해제
아산 · 서산	67.2.1 (30년)	경기 및 충남 일부지역 (3,914㎢)	82.12.18 해제
영동 · 동해	76.4.16	강원도 일부지역 (4,479㎢)	82.12.18 해제
제주도	82.12.18 (10년)	제주도 전역 (1,825㎢)	66.10.26 지정/ 82.12.18 조정/ 85.12.8 계획 확정/ 92년 기간 만료 해제하고 제주도 종합개발계획 시행
태백산	82.12.18 (10년)	강원 및 충북 일부지역 (2,913㎢)	67.2.1 지정/ 76.4.12 조정/ 82.12.18 조정/ 86.12.8 계획 확정/ 92년 기간 만료 해제
다도해	82.12.18 (10년)	전남 서 · 남부해안 및 도서지역 (2,237㎢)	85.3.7 계획 확정/ 95년까지 연장 시행
지덕산	82.12.18 (10년)	전북, 경북, 경남 일부지역 (2,337㎢)	85.3.7 구역조정 및 명칭변경(88고속도로주변)으로 해제
88고속도로 주변	85.3.7 (7년)	전남 · 북, 경남 · 북 내륙오지 (4,317㎢)	86.12.8 계획 확정
통일통산	90.5.10 (2001년까지)	경기도 파주군 일부지역 (119㎢)	95년 개발촉진지구의 지정 · 개발법에 수용 시행
백제문화권	93.6.11 (2001년까지)	공주시, 부여군 전역, 논산군, 익산군 일부 (1,914㎢)	95년 개발촉진지구의 지정 · 개발법에 수용 시행

자료: 국토개발연구원 편. 국토50년. 1996, p. 100에서 재인용.

1) 이 특별법은 1994년 1월「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」이 제정되면서 폐지되었다.

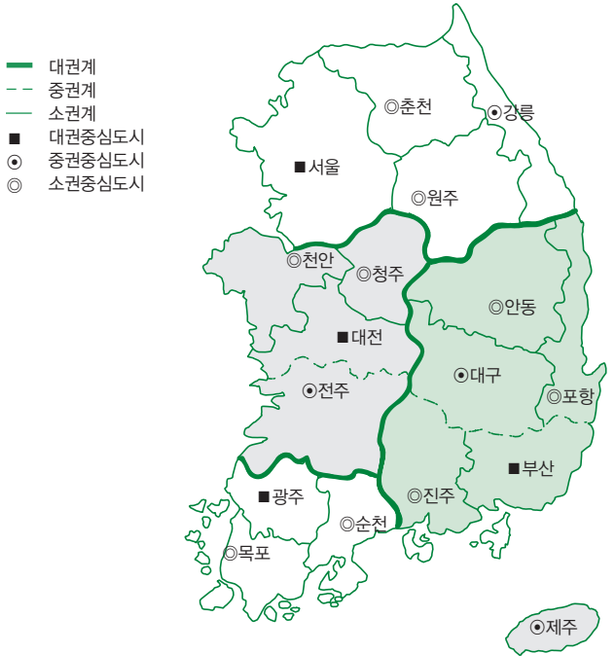
긍정적 평가를 받고 있으나 몇 가지 한계를 지니고 있었다. 우선 이 계획은 체계적인 연구나 개발구상도 없이 임시대응적인 개발계획이었다. 둘째, 특정지역의 지정은 지역의 동질성이나 기능적인 연계를 고려하지 않았다. 셋째, 특정지역개발사업은 종합적인 지역개발사업이라기보다는 자원개발과 인프라 투자 등 단위사업에 중점을 두었다. 넷째, 특정지역개발은 지역의 특수성이 고려되지 않았고, 지역주민과 민간부문의 참여가 저조한 채 중앙정부가 주도하는 하향식 개발이었다. 결국 특정지역은 1994년 새로운 낙후지역 개발제도인 개발촉진지구 제도로 대체되고 말았다.

2. 권역별 개발구상

우리나라 최초의 법정 공간계획인 제1차 국토종합개발계획(1972~81)은 권역별 도시배치와 개발구상을 제시하였다.[2] 그 배경은 경제발전에 따른 생산권 및 소비권의 확대로 도시세력권이 광역화되어 도시성장과 상호 간의 독자적 균형있는 발전을 저해하는 경향이 나타나고 있으므로 이를 개선하기 위하여 자원의 부존상태, 역사적 발전 연혁과 인문지리적 환경, 교통, 인구의 분포 등을 고려한 세력권을 토대로 권역을 구분하고, 각 권역별 개발구상을 제시하였다. 이에 따라 우리나라의 개발권역은 자원적 측면에서 유역을 중심으로 한 한강, 금강, 낙동강, 영산강의 4대 유역권, 그리고 도(道)단위 행정구역을 중심으로 한 4개 대권과 8개 중권을 기초로 이를 다시 17개 소권으로 구분하였으나(그림 1) 제1차 국토계획에서는 8중권에 대한 개발구상만이 제시되어 있다.

개발권역은 서울, 부산, 대전, 광주를 중심으로 한 4대권과 이들 중심도시 이외에 강릉, 전주, 대구, 제주의 4개 도시 중심의 권역을 포함한 8중권으로 구분되었다. 따라서 8중권은 수도권, 태백권, 충청권, 전주권, 광주권, 대구권, 부산권, 제주권 등으로 명명(命名)되었으며, 수도권[3]이란 명칭도 이때 나타났다. 수도권의 권역은 서울과 경기도 전역 및 강원도 철원군이 포함되었으며, 태백권은 철원군을 제외한 강원도 및 충북의 충주시, 중원군, 단양군, 제천군, 충청권은 서천군을 제외한 충남 및 충주시, 중원군, 단양군, 제천군을 제외한 충북, 전주권은 남원군, 순창군을 제외한 전북 및 충남의 서천군, 광주권은 전남 전역 및 전북의 남원군, 순창군, 대구권은 경북 전역, 부산권은 부산시 및 경남 전역, 제주권은 제주도 전역이 포함되었다.

● 그림 1 ● 권역별 구분과 중심도시



2) 대한민국정부, 국토종합개발계획(1972~1981), 1971, pp. 69-70, 112-130.

3) 제1차 국토계획에서 수도권정비법의 제정과 개발제한구역(greenbelt)의 지정을 제안하였다.

그러나 이러한 권역별 개발계획은 행정구역과 계획단위의 불일치로 인한 근본적인 문제점을 내포하고 있었다. 이를 조정하기 위한 제도적 장치로서 광역국토개발협의회 의 구성이 제안되었으며, 이를 토대로 광역행정협의회 가 발족되었으나 그 기능은 유명무실한 채 유야무야되고 말았다. 제1차 국토계획의 가장 큰 특징은 권역별 거점개발방식을 도입한 것이라고 할 수 있다. 이는 한정된 재원의 효율적인 투자를 위하여 성장거점도시에 국가재원을 집중 투자함으로써 규모의 경제성을 도모하고, 동시에 거점도시의 개발효과를 주변지역으로 확산시키고자 하는 전략이었다. 그러나 이 전략은 경제적 효율성에 입각한 경제성장 우선이라는 국가목표에 떠밀리어 본래의 계획의도를 달성하지 못 했다. 대신에 1970년대에는 경제성장에 시급한 제조업의 기반 확충과 도로, 항만 및 공항, 댐 등 인프라 구축에 중점을 둔 시기이었다고 할 수 있다.

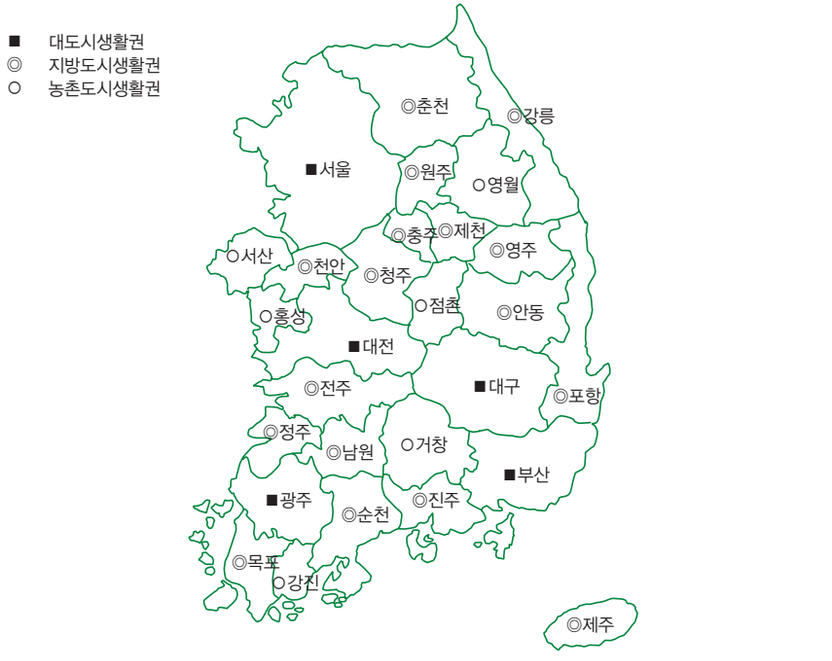
3. 지역생활권 조성

제2차 국토종합개발계획(1982~91)의 가장 중요한 목표는 서울, 부산 등 양대 도시의 성장을 억제하고, 국토의 다핵구조를 형성하여 인구의 지방정착을 도모하는 것이었다. 특히 지역 간 균형개발과 안보적 차원에서 서울의 인구집중을 억제하는 한편, 지방에서도 고용기회의 증대를 통한 소득향상과 도시적 생활환경편익을 누릴 수 있게 하여 인구의 지방정착을 유도하자는 것이 핵심이었다. 이를 달성하기 위한 전략으로 제시된 것이 지역생활권의 조성이었다.[4] 지역생활권은 중심도시와 주변의 배후 농촌지역을 결합시킨 일정 범위의 지역단위로서, 그 지역 내의 생산 · 생활 · 자연환경을 종합적으로 개발하고자 하는 개발권역인 동시에 주민의 제반 편익시설의 공동 이용권역으로 정의하였다.

4) 대한민국정부, 제2차 국토종합개발계획(1982~1991), 1982, pp. 19-26.

지역생활권의 설정은 지형, 하천유역 등의 공간적 등질성, 교통 · 통신 등의 기능적 연계성, 경제 및 사회적 관련성 등을 토대로 당해 지역의 성격과 개발상태 등을 고려하여 도시와 배후 농촌지역을 통합한 일정 단위지역을 대상으로 종합적인 계획과 개발이 가능하도록 적정한 규모로 구획하였다. 이에 따라 지역생활권은 전국을 28개의 지역생활권으로 나누고, 이를 다시 그 성격과 규모에 따라 5개의 대도시생활권, 17개의 지방도시생활권, 6개의 농촌도시생활권 등 3개 유형으로 구분하였다. 대도시생활권은 서울, 부산, 대전, 광주, 대구 등 인구가 100만 명 이상이거나 목표연도에 100만 명으로 증가가 예상되는 지역

● 그림 2● 지역생활권 구분



이며, 지방도시생활권은 전주, 청주, 춘천 등 시급 도시가 지역의 중심을 이루는 지역이고, 농촌도시생활권은 서산, 강진, 거창 등 읍급 도시가 중심이 되는 농산촌 지역이었다(그림 2).

지역생활권의 기본구상은 권역 내 취업기회 증대, 중심도시의 생활편익시설 확충, 생활권 내의 접근도 향상, 주민의 자발적 발전의식 고양 등을 통해 인구의 지방정착을 도모하고자 하였다. 그러나 이 전략 역시 투자재원의 한계와 관련 부처 간의 이해관계 때문에 건설부가 원래 의도했던 입법화 추진 등 제도적인 장치를 마련하지 못한 채 무위로 끝나고 말았다. 더구나 1980년대 초반 국내외 경제 · 사회 환경의 변화로 말미암아 제2차 국토계획의 수정이 불가피하게 되었다. 대내적인 여건변화는“ 88서울올림픽 ”개최로 인해 서울과 주변지역에 막대한 투자수요가 발생하였고, 대외적으로는 이른바 3저(三低) 현상-유가(油價)하락, 국제금리의 하락, 미국달러가치의 하락-으로 인하여 국내경제에 매우 유리한 환경이 조성되었다. 이에 따라 기존의 제2차 국토계획은 제6차 경제사회발전5개년계획(1987~91) 과 계획기간을 같이 하는 수정계획으로 대체되어 지역생활권의 조성전략 역시 사장되고 말았다.

4. 지역경제권 형성

제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987~91) 은 지역생활권 육성전략 대신에 수도권 중심의 국토공간구조를 개편하고, 국토의 다핵적 이용을 유도하기 위하여 수도권에 대응하는 견제거점(counter-magnet)으로서 지역경제권의 형성을 제시하였다. 지역경제권의 기본개념은 지방에서도 고급인력을 흡수할 수 있는 취업권을 형성하여“ 지방인력의 지방정착 ”과 수도권에 편중된 일자리의 지방분산을 촉진하는 것이다. 이를 위해 지역경제의 핵심이 될 수 있는 인구 100만 명 이상의 지방대도시에 행정, 업무, 금융, 정보, 국제무역, 교육문화 등 중추관리기능을 보강하고, 아울러 지역경제의 자족성을 높이는 동시에 기능상의 지역완결성을 해결하기 위해“ 지방분권의 경제적 단위 ”가 필요하다고 강조하였다.[5)]

특히 서울을 포함한 수도권에 버금가는 성장잠재력을 갖춘 부산, 대구, 광주, 대전과 같은 지방경제의 중추도시와 그 주변지역을“ 국가계획의 지역화 ”단위로 삼아 국가기간산업시설, 국제정보기지, 첨단산업, 공항 등 사회간접자본의 권역 간 불균형 투자를 조정하는 것이 지역경제권 형성의 핵심이었다. 따라서 지역경제권은 대전을 중심으로 충청남북도가 포함된 중부권(中部圈), 광주를 중심으로 전라남북도가 포함된 서남권(西南圈), 그리고 부산과 대구를 중심으로 경상남북도가 포함된 동남권(東南圈)으로 구분하였다. 지역경제권의 추진시책은 행정 등 중추관리기능의 강화, 기업지원서비스의 확충, 지방대학의 적극 육성, 지역경제권의 효율적 관리를 위한 제도마련, 민간활력의 최대한 이용 등을 포함하였다.

이러한 기본구상을 토대로 정부는 1986년부터 세 권역별 개발계획을 그 당시 국토개발연구원(현 국토연구원)이 주관하여 수립하였다. 해당 연구진은 각 권역별 시 · 군을 모두 방문하여 각 지역이 안고 있는 문제점과 향후 지역개발방향 등에 관한 의견들을 심도 있게 청취하여 대부분 이 내용을 계획에 반영하였다. 이는 지금까지의 하향식(pre-selection) 계획에서 상향식(self-selection)으로 계획을 수립한 최초의 지역계획이었다고 할 수 있다. 그러나 중부권 계획이 마무리되어 갈 즈음 갑자기 주무부처인 건설부에서 중부권의 권역에 서남권이었던 전북의 전주, 익산, 군산과 그 주변지역을 중부권에 포함시켜 계획을 수정하도록 요구하였다. 그 이유야 짐작할 수 있었지만 결국 중부권과 서남권은 행정구역의 불일치로 인한 기형적인 계획이 되고 말았다. 아무튼 세 권역별로 세부적인 투자계획까지 수립되었으나 예산당국은 권역개발에 필요한 중 · 장기 총

5) 대한민국정부, 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987~1991), 1987, pp. 27-30.

액(lump-sum)예산 대신에 매년마다 산업단지, 도로, 항만 등 부문별(sectoral) 예산배정을 주장함으로써 투자재원 확보가 난관에 봉착하고 말았다. 더구나 지역경제권 계획조차 수립되지 못한 강원도와 제주도의 반발도 지역경제권의 추진에 장애물로 작용하여 결국 수도권을 제외한 지역경제권 전략 역시 유야무야되고 말았다.

한편 수도권은 인구와 경제활동의 집중이 계속되자 정부는 1982년에 「수도권정비계획법」을 제정하고, 이 법에 따라 1984년에 제1차 수도권정비계획(1984~96)이 수립되었다. 이 계획의 목표는 인구와 산업의 적정 배치를 통한 수도권의 과밀 완화, 한강이남지역으로 인구의 계획적 분산 유도, 서울 중심의 다핵적 광역도시복합체 형성, 수도권 내 도·농 간 생활환경격차 해소 등으로 설정하였다. 특히 수도권을 5개의 권역으로 구분하고, 권역별로 차등적인 규제시책을 제안하였다. 규제의 주요대상은 인구집중유발시설의 입지와 규모를 제한하였으며, 한편으로는 수도권 내의 공공기관과 기업체 본사의 지방이전을 강조하였다. 그러다가 1990년대 초부터 시작된 세계화·정보화·지방화의 물결은 우리에게 피할 수 없는 도전과 기회를 제공하였다. 결국 정부는 1994년에 「수도권정비계획법」을 개정하였고, 이어서 제2차 수도권정비계획(1997~2011)이 수립되었다. 이 계획의 주요 내용은 수도권의 권역을 5개에서 3개로 조정하였으며, 수도권의 규제를 과거의 직접적·물리적 수단에서 간접적·경제적 수단으로 완화하였다. 그러나 이것 역시 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전 등 국내적 여건의 변화와 중국의 급속한 성장 및 경제 개방화의 진전에 따라 국가경쟁력 강화를 위한 수도권 혁신의 필요성 증대를 배경으로 제2차 수도권 계획을 조기에 종료하고, 제3차 수도권정비계획(2006~2020)이 수립되어 현재 추진 중에 있다. 이러한 노력에도 불구하고 공장과 대학 등 인구집중유발시설의 신·증설에 대한 규제는 개별적인 개발행위를 규제하는데 기여하기도 했으나 무허가 공장의 증가와 공공기관의 지방이전 미흡 등 수도권의 집중을 억제하기에는 한계가 있었다.

5. 서해안 개발

중부권과 서남권 등 지역경제권의 개발이 지지부진해 지면서 호남지방을 중심으로 한 서해안 지역의 낙후문제가 정치·사회적 문제로 부각되기 시작하였다. 이에 따라 제6공화국은 생산 및 생활기반이 상대적으로 취약한 충남, 전남·북의 균형발전과 주민복지의 증진을 위하여 서해안 개발을 주요 지역정책으로 채택하였다.[6] 그러나 서해안이라는 명칭 때문에 서해안에 접해 있는 인천과 경기도가 서해안 개발계획에 포함되어야 한다고 강력히 주장함에 따라 결국 서해안 지역의 공간적 범위는 인천과 경기도 서해안 일부, 대전과 충남, 전북, 광주와 전남을 포함한 초광역권 계획의 성격을 띠게 되었다.

서해안 개발의 또 다른 배경은 1984년 중국의 개방정책에 의해 적극적으로 추진되고 있던 광동성(廣東省)의 심천(深圳), 주해(珠海), 산두(汕頭) 및 복건성(福建省)의 하문(廈門) 등 경제특구(Special Economic Zone)의 개발과 화동(華東)지방의 이른바 개방성시(開放城市: Open City)인 대련(大連), 연대(煙臺), 청도(青島), 상해(上海), 광주(廣州) 등 14개 도시, 그리고 추가로 산동(山東)반도와 요동(膠東)반도 등이 개방되면서 중국의 부상에 대응한 우리의 전략적 차원에서 서해안 개발의 필요성이 더욱 강조되었다.[7] 따라서 서해안 개발의 기본방향은 대중국 교역을 위한 서해안전진기지의 구축에 중점을 두고, 서해안고속도로, 안산과 시화, 아산, 군장, 목포공업기지, 아산공업항, 군장항, 시화간척사업

6) 서해안 개발계획의 보다 근본적인 배경은 1987년 12월에 치러진 대통령 선거에서 나타난 호남지방의 표심(票心), 즉 이른바 황색바람을 달래기 위한 정부의 대응전략에서 비롯되었다고도 볼 수 있다.

7) Lee, Jeong-Sik, Development Strategies of China's Northeast Coastal Belt and Implications for West Coastal Region of Korea, The Korea Spatial Planning Review, vol. 14(December, 1990), pp. 24-31.

등 모두 126건의 개발사업[8]이 포함되었다. 비록 서해안 개발사업 선정에 따른 지역 간의 갈등이 첨예하게 나타나기도 했으나 주무부처이었던 건설부와 연구업무를 수행했던 국토개발연구원의 꾸준한 설득과 조정을 거쳐 1989년 10월에 이 계획이 확정되었다.

서해안 개발의 특징은 이 과업의 명칭인 「서해안개발사업선정과 투자우선순위결정방안 조사」가 말해 주듯이 단순한 초광역권의 지역계획 차원이 아니라 실제 투자가 이루어질 수 있는 사업계획(action program)의 성격을 띠고 있었다. 이를 위해 국무총리를 위원장, 경제기획원 장관과 건설부 장관을 부위원장으로 하고, 관련부처 장관과 민간 전문가들이 참여한 「서해안개발협의회」를 구성하여 개발사업을 조정함과 동시에 정부예산 배정을 심의 의결하였다. 이에 따라 건설부는 매년 서해안 개발사업의 추진현황을 점검하고, 그 결과를 국무총리에게 1990년대 후반까지 보고하였다. 비록 일부 산업단지는 1990년대 초에 서해안 신산업지대로 그 명칭이 바뀌어 아산만, 군장, 목포 · 대불, 광양만 지역 등으로 조정되었으나 기본골격은 그대로 유지한 채 서남해안의 산업기지로 개발되기 시작하여 오늘에 이르고 있다.

6. 광역권 개발

우리나라의 주요 국토개발정책은 인구와 각종 경제활동의 수도권 집중을 규제하고, 동시에 지방의 산업단지 조성과 이전기업에게 세제 · 금융 등의 혜택을 부여하는 이른바 "채찍과 홍당무(stick and carrot)"의 두 가지 큰 틀에 의존해 왔다. 그럼에도 불구하고 수도권의 집중은 완화될 기미가 없는 반면에 세계화와 지방화의 진전으로 각 지역은 부존자원의 개발 잠재력을 활용한 경쟁력을 갖추지 않으면 지역발전에서 낙오될 수밖에 없는 상황에 이르렀다. 그러므로 수도권에 대응할 수 있는 규모의 경제성을 확보하고, 지방의 경쟁력을 제고하기 위하여 대도시와 주요 산업단지가 포함된 광역권 개발의 필요성이 대두되었다.

이에 따라 정부는 1994년에 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」을 제정하여 광역권 개발을 추진하고, 낙후지역에 대해서는 "개발촉진지구"로 지정하였다. 광역권의 공간적 범위는 광역시와 그 주변지역, 산업단지와 그 배후지역 또는 여러 도시가 인접하여 동일한 생활권을 이루고 있는 지역을 포함하였다. 지난 1990년대에 지정된 광역권은 대도시권형의 대전 · 청주권,

● 표 2 ● 광역권별 주요 발전방향

구분	발전방향
대전 · 청주권	▪ 국가중추행정 및 업무기능 수용기반 구축 ▪ 경쟁력 있는 자족적 경제권 육성 ▪ 쾌적한 도시환경 조성
광주 · 목포권	▪ 중화경제권을 겨냥한 국제교역거점 확보 ▪ 국내외 기업유치를 통한 산업기반 강화 ▪ 양질의 주거공간 확충 및 지역문화의 발전
대구 · 경북권	▪ 환동해경제권에 대비한 국제경제거점 육성 ▪ 산업구조개편 및 중추관리기능 강화 ▪ 친환경적인 도시 및 지역개발 추진
부산 · 경남권	▪ 국제항 확충 및 국제교역 증대를 통한 국제기능 강화 ▪ 산업구조 고도화 및 생산지원기능 확충 ▪ 환경친화적 도심 및 지역개발
아산만권	▪ 환황해경제권 형성에 대비한 체계적 공업벨트 조성 ▪ 자족적 경제권 및 생활권 형성 ▪ 항만, 산업단지, 도시 등 대규모 개발사업의 연계추진
군산 · 장항권	▪ 신산업지대와 국제항을 통한 대중국교역 전진기지 구축 ▪ 기술정보사회에 대비한 미래형 물류기반의 조성 ▪ 백제문화권 등 주변관광자원 연계개발
광양만 · 진주권	▪ 국제적 교역중심지로 육성 ▪ 세계화, 고속화에 걸맞은 기반시설의 설치 ▪ 경제 · 사회적 통합으로 동서 화합의 장으로 승화
강원 동해안권	▪ 국내 및 동아시아 관광휴양 중심거점육성 ▪ 환동해경제권의 관문지대 형성을 위한 국제교류 기반구축 ▪ 21세기 지식기반의 청정산업지대 조성

자료 : 건설교통부, 광역권개발계획, 1999.

8) 서해안 개발사업 126건은 산업단지 6건, 지방산업단지 16건, 수송체계 29건, 수자원 및 간척 13건, 상하수도 29건, 통신 및 전원(電源) 5건, 관광 및 문화 25건, 지역개발 3건 등이었다. 이 사업에 소요되는 총 투자비는 약 22조 3천억 원으로 추계되었고, 1996년까지 약 18조원이 투입되었다. 건설부. 서해안개발사업선정과 투자우선순위 결정 방안조사. 1989 및 김용웅 외. 지역발전론. 2003, pp. 524-525 참조.

광주 · 목포권, 대구 · 포항권, 부산 · 경남권, 신산업지대형의 아산만권, 군산 · 장항권, 광양만 · 진주권, 그리고 연담도시권형의 강원 동해안권 등 모두 8개이었다.[9] 이들 광역권의 총 면적은 42,786㎢로 전 국토의 43.0%, 지정당시 인구규모는 1,977만 명으로 전국인구의 44.3%를 차지하고 있었다. 각 광역권별 주요 발전 방향은 <표 2>와 같다.

광역권의 개발을 촉진하기 위하여 정부는 국가차원에서 국제공항, 항만, 산업단지, 물류단지 등 생산지원 인프라 투자를 우선적으로 고려하였으며, 민간투자를 적극 유치하여 부족한 투자재원에 충당하고자 여러 가지 지원책을 제공하였다. 그러나 국비에 의한 투자는 비교적 원활하게 진행되었으나 지방자치단체가 단독으로 추진하고 있는 도시 및 관광개발사업 등은 사업성 결여와 지방재정 부족 등으로 추진실적이 저조하였다. 특히 사업비의 대부분을 민간자본에 의존하는 관광분야는 민간기업의 투자기피로 인해 실적이 매우 낮은 실정이다.

III. 광역지역발전정책의 시사점

지난 1960년대 이후 의욕적으로 추진해 온 경제성장과 국토개발과정에서 나타난 도시화와 산업화의 시행착오를 개선하기 위하여 정부는 시대적 국내외 여건변화를 토대로 다양한 지역발전정책을 시도하였다. 한정된 국가재원을 보다 효율적으로 투자하여 경제성장의 과실을 지역 간에, 그리고 사회계층 간에 보다 고르게 배분하고자 하는 의도에서 등장한 지역발전정책의 핵심은 우리나라를 비롯한 대부분의 제3세계가 선호했던 성장거점(growth pole/center)전략이었다. 그러나 이 전략은 Albert Hirschman이 주장했던 긍정적인 파급효과보다는 Gunar Myrdal이 예견했던 누적적 악순환(vicious circular causation)이 계속되는 결과를 초래하였다. 다시 말하면 정부의 꾸준한 노력에도 불구하고 수도권의 집중은 아직도 계속되고 있으며, 몇몇 지방대도시를 제외하고는 대부분의 도시와 지역이 인구의 지속적인 감소와 농촌지역의 공동화로 인해 지역경제의 정체를 경험하고 있다. 이른바 국토공간의 이중구조(dual process of polarization)가 고착화 되어 가고 있다. 이러한 구조를 개선하기 위하여 우리나라의 과거 역대 정부는 이미 설명한 바와 같이 수도권의 지속적인 억제정책과 함께 여러 가지 광역지역발전정책을 동원하였다.

그럼에도 불구하고 우리가 기대했던 만큼의 성과를 거두지 못했던 이유는 첫째, 정부의 재정능력과 지방의 현실을 도외시한 채 정부개입의 주요 수단이었던 계획만능주의에 빠진 우리들의 자만심이다. 투자재원의 한계성을 고려하지 않은 채 지나친 욕심을 부린 각종 대규모 인프라 계획이 여기에 해당된다. 비록 대부분의 인프라 투자가 계획대로 추진되기는 했으나 사업기간이 연장되었고, 사업비는 훨씬 늘어났으며, 때로는 계획에 없던 사업이 정치논리에 의해 추진되었던 것을 우리는 기억하고 있다. 더구나 현실성과 괴리된 각종 개발계획의 장기비전과 목표로 인해 계획의 신뢰성이 저하되는 우를 범하기도 하였다. 특히 국내외 경제 · 사회여건변화를 빌미로 각종 계획의 잦은 변경 역시 계획지상주의를 대변하고 있다. 광역지역발전정책에 해당되는 특정지역, 지역생활권, 지역경제권, 그리고 광역권 등도 예외는 아니다. 이제는 국토의 장기 발전구상을 토대로 실천 가능한 목표와 전략을 중 · 단기별로 구분하여 일관성 있게 추진할 수 있는 지역정책이 필요하다.

둘째, 국토계획은 물론 광역지역계획의 수립단계에서부터 나타나기 시작하는 관련부처의 비협조와 이기주의가 타파되어야 한다. 대부분의 공간계획 수립을 관장하고 있는 국토해양부(과거의 건설부, 건설교통부 포함)와 관련부처 간의 보이지 않는 알력은 어렵사리 합의를 본 계획의 내용과 시행에 크나 큰 장애

9) 이외에 제4차 국토종합계획(2000~2020)에서 제천, 영월, 충주, 영주 등을 포함한 중부내륙권과 제주국제자유도시를 포함한 제주권이 추가되어 10개 광역권으로 확대되었다.

물로 작용하고 있다. 부처 간의 협의를 위한 형식적인 틀에서 벗어나 각 부처의 고유기능을 존중하면서 이미 수립된 각종 계획의 성공적인 추진을 도모할 수 있는 부처 간 협력이 결국은 우리 모두가 윈-윈(win-win)하는 지름길이 될 수 있다. 이러한 측면에서 가장 아쉬웠던 광역지역계획은 지역경제권이었다고 판단된다. 많은 예산과 전문인력이 투입되어 탄생한 계획이 빛도 보지 못한 채 종이계획(paper plan)으로 묻혀버리는 잘못을 이제는 과감히 버려야 한다.

셋째, 상식과 순리를 뛰어 넘은 개인이기주의와 집단이기주의도 경계의 대상이다. 자기 동네의 자산가치와 주변 환경에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 예상되는 시설이나 사업에 반대하는 것도 도를 지나쳐서는 안 된다. 대안 없는 반대는 반대를 위한 반대로 오해될 수 있다. 혐오시설(NIMBY)과 편익시설(PIMFY)을 함께 묶어서 일괄적으로 수용할 수 있는 지혜도 필요하다. 서해안 개발사업 중 액화천연가스(LNG) 인수기지와 산업단지개발을 동시에 포함시켜 추진한 사례가 바로 여기에 해당된다. 또한 애향심과 지역이기주의도 구분되어야 한다. 지역의 입지여건을 무시한 채 무조건 자기 행정구역 안에 대규모 개발사업이 유치되어야 한다는 주장은 설득력이 없다. 지역경제권 계획 수립 당시 어느 광역자치단체는 국제공항을 자기의 광역시 행정구역 내에 입지시켜야 한다는 주장 때문에 계획자체가 무산될 뻔했던 경험을 아직도 기억하고 있다. 주요 인프라와 산업클러스터의 입지는 해당 지역뿐만 아니라 주변지역에도 긍정적인 파급효과가 나타나므로 광역적 차원의 지역경제는 물론 국가경제발전에도 기여할 수 있음을 헤아리는 아량과 관용이 필요하다. 세계화 시대에 부응할 수 있는 개방적인 사고방식과 가치관의 형성도 우리가 갖추어야 할 필수적인 국가발전의 원동력이다.

넷째, 광역지역계획이 제 기능을 발휘하기 위해서는 적절한 공간적 범위의 설정이 우선되어야 한다. 일반적으로 단일 행정구역을 초월한 광역지역 혹은 광역권을 설정할 때 고려되는 요소로는 인구규모의 적절성과 경제성, 지역의 역사성과 동질성, 중심도시와 주변지역 간의 기능적 연계성 등이 포함될 수 있다. 이러한 기준에 따르면 우리가 시도했던 특정지역과 지역생활권은 규모의 적절성과 경제성 및 기능적 연계성이 부족한 경우라고 할 수 있으며, 서해안은 지역의 역사성과 동질성 대신에 서해 연안(沿岸)지역이라는 지리적 특수성을 고려한 초광역권인 셈이다. 한편 광역권의 경우, 대전, 광주, 대구, 부산 등 이른바 대도시형 광역권과 제주광역권은 적절한 공간적 범위를 대상으로 하고 있으나 아산만, 군장, 광양만권 등은 대규모 산업기능의 연계성만을 강조하고 있고, 강원 동해안과 중부내륙권은 앞에서 언급한 기준에 적합하지 않은 단점을 지니고 있다. 세계화의 화두(key word)는 세계적인 대도시 또는 지역연합을 중심으로 한 무한경쟁이다. 세계화 시대에서 살아남기 위해서는 규모의 경제성과 경쟁력을 갖춘 광역권의 설정과 개발이 우리에게 주어진 과제이다.

다섯째, 아무리 훌륭한 계획일지라도 집행이 담보되지 않은 것은 허상에 불과하다. 특정지역은 국토종합계획이 수립되고 집행되면서 중도에 하차한 경우이었고, 지역생활권은 기본구상만 제시된 채 지역경제권으로 대체되었으나 이 또한 권역별 계획만 수립되었을 뿐 거의 집행은 이루어지지 않았다. 다만 서해안 개발사업은 그 목적이 분명했을 뿐만 아니라 국무총리실에 추진기구를 설치하고, 정부예산의 심의 배정과 투자실적을 매년 점검했기 때문에 그나마 소기의 목표를 달성할 수 있었다. 정부의 실천의지 여하에 따라 계획의 성패가 좌우되는 단순한 진리를 우리는 가끔 망각하고 있다. 이제는 어떠한 형태의 광역지역계획이라도 집행이 담보될 수 있도록 범 부처차원의 제도적 추진체계를 반드시 구비해야 하고, 해당 지역과 민간부문의 투자와 협조를 얻기 위해서는 상향식 계획수립의 접근방식이 정착되어야 한다.

Ⅳ. 광역경제권의 배경과 필요성[10]

세계화는 경제적 상호의존과 무한경쟁이 교차하는 시대이다. 세계가 하나의 시장경제로 통합되면서 기업들의 초국적화는 더욱 빨리 진행되고 있다. 글로벌(global) 경영체제를 갖춘 기업들은 경쟁력이 있는 곳이면 어디든지 찾아들고 있다. 특히 다국적 자본이 출자된 기업은 어느 특정 국가를 직접 상대하기보다는 투자매력과 경쟁력이 높은 국가 내의 특정 도시 또는 지역을 연합의 대상으로 선정한다. 이러한 측면에서 세계화의 주도적인 행위자(actor)는 다국적 기업이며, 이들에게 활동무대를 제공해 주는 것이 대도시와 그 주변지역이다. 따라서 인구 300만 이상인 수십 개의 대도시(global city/world city)들,[11] 즉 Tokyo, New York, London, Toronto, Seoul, Paris, Hong Kong, Mexico City 등이 세계의 중심지로 부상하고 있다.

이처럼 세계경제의 상호의존과 자유무역협정(Free Trade Agreement)의 확대 등 글로벌 경쟁에서는 자본과 기업의 자유로운 이동으로 국가의 역할이 축소되는 대신에 거대지역(mega-region/super-region) 또는 광역경제권이 새로운 공간경제 단위로 부상하고 있다. 특히 유럽의 여러 나라에서는 경쟁력을 갖춘 집적경제단위로서 중시되고 있는 신지역주의(new regionalism)[12]의 확산으로 광역경제권 중심의 분권형 국가발전체제로 전환을 추진하고 있다.

지난 1991년에 유럽연합 집행위원회가 발간한 Europe 2000 에서는 유럽연합의 지역발전 전망을 제시하면서“ 슈퍼지역(super regions) ”개념을 도입하였다. 이 보고서는 유럽연합 광역권의 인구와 경제개발, 기반시설과 공간적 연계, 환경, 지역의 특성과 정책적 시사점 등을 토대로 유럽연합의 발전전망을 검토해야 한다고 제안하였으며, 광역권의 설정은 英佛해협터널(Channel Tunnel), 고속철도망, 국경을 초월한 환경오염문제 등과 같은 전략계획 수립에 필요한 공간적 틀을 제공하기 위한 것이라고 밝혔다. 더구나 기존의 도시와 지역들은 새로운 네트워크를 형성하고 있을 뿐만 아니라 규모의 경제성, 기술이전과 합작을 통한 생산 효율성의 증대 등을 위한 협력이 가속화되고 있기 때문에 광역권(community-wide)의 필요성이 대두되고 있음을 강조하고 있다. 이 보고서는 따라서 유럽연합의 지리적 인접성과 상호 발전관계성을 토대로 7개의 슈퍼지역[13]에다 과거 동독(東獨)의 주(州)이었던 new German Länder를 추가하여 8개로 구분하였다. 유럽연합의 슈퍼지역은 국경을 초월하여 인접 국가의 지역과 동일한 광역권을 형성하고 있다. 예를 들면 프랑스는 5개, 영국, 독일, 스페인, 이태리는 각각 3개, 그리고 네덜란드는 2개의 슈퍼지역에 포함되어 있다.

일본의 경제평론가인 Ohmae(1996)는 정치적 국경선과 관계없이 오늘날의 세계와 경제적 측면에서 자연스러운 사업단위가 되기에 적절한 규모를 갖추고 있는 공간적 단위를“ 지역국가(region states) ”라고 불렀다. 다시 말하면 국제경쟁력을 갖춘 지역국가란 대략 인구 500만 명에서 2,000만 명을 가진 북부 Italy, 홍콩 및 남부 중국, 도쿄와 그 주변지역, 부산과 일본 큐슈 섬의 후쿠오카, California의 Silicon Valley와 San Francisco 주변의 Bay지역 등이다. 이들의 지리적 크기는 제한되어 있지만 막강한 경제적 영향력을 발휘하는 지역이다. 최근 Ohmae(2006)는 현재 번영하고 있는 북유럽과 Ireland, 미국과 아시아 등의“ 번영의 최적단위 ”를 최소한 인구 300만 명에서 2,000만 명 정도로 수정하여 제시하고, 일본의 새로운 번영을 위한 전략의 하나로 일본을 11개의

10) 이 부분은 이정식, “수도권과 비수도권의 상생발전전략에 관한 연구: 광역경제권을 중심으로,” 수도권연구, 안양대, 제5호(2008. 10), pp. 23-26의 내용을 약간 수정 보완한 것임.
11) 세계적으로 현재 인구 300만 명 이상인 대도시는 Shanghai, Mumbai(Bombay), Karachi, Delhi 등 74개이고, 인구 100만 명 이상인 도시는 모두 339개에 달한다. World Gazetteer의 World Cities Links 참조.
12) 신지역주의는 지역의 산업경쟁력 제고를 통한 지속가능한 자립형 발전을 도모하여 세계적 경쟁거점을 구축하는 정책목표를 표방하고 있다.
13) 이들은 알프스 산악지역(Alpine Arc), 대서양 연안지역(Atlantic Arc), 북부 연안지역(Northern Arc), 중부 수도권 지역(Central Capitals), 대각선 내륙지역(Diagonal Continental), 중부 지중해 지역(Central Mediterranean), 서부 지중해지역(West Mediterranean) 등이다.

도(道)[14]로 재편할 것을 제안하였다. 왜냐하면 인구 300만 2,000만 명의 단위는 지역국가로서의 충분한 규모를 갖추고 있기 때문에 중앙정부의 권한을 도에 이양하는 데 충분한 그릇이 될 수 있다고 Ohmae는 주장하고 있다. 일본정부는 이러한 개념을 기초로 지방분권과 국가경쟁력을 강화하는 차원에서 2018년까지 도주(道州: province states)제도를 도입하는 방안을 검토하고 있다.

한편 Petrella(1995)는 세계적으로 국경을 초월하여 2025년까지 30개의 주요 "도시지역(city-regions)"이 현재의 G-7 국가를 대신하여 세계경제체제의 핵심 주체로 등장할 것이라고 주장하면서 이를 "CR-30"체계라고 불렀다. 이들 도시지역은 고도로 발전된 첨단기술을 토대로 국내의 배후지역보다는 CR-30 간의 관계가 더욱 밀접하게 연계되어 있는 특징을 나타내고 있다. 특히 세계적인 핵심 도시지역은 글로벌 다국적 기업과 대도시 정부가 연합하여 글로벌 기업의 경쟁력을 지원하면서 세계경제에 영향력을 행사하고 있다. Petrella는 이들 도시지역의 인구규모를 약 800만 1,200만 명으로 제시하고 있으며, 대표적인 사례지역으로는 Rotterdam/Amsterdam, Munich-Bavaria, London-South East England, New York지역, Tokyo지역, Paris 대도시권, Montreal-Toronto-Chicago, Sydney, Sao Paulo 등이 포함되어 있다. 우리의 서울대도시권 또는 수도권이 포함되지 않은 것은 특기할 만하다.

반면에 Scott(1999)는 세계적으로 인구 100만 명 이상인 약 300개의 도시지역(city-regions)중 인구 1,000만 명을 넘는 20개 이상의 도시지역이 존재한다고 주장하였다.[15] 이들 도시지역 또한 글로벌 경제의 핵심적인 거점으로서의 역할이 증대되고 있으며, 제조업과 서비스업은 물론 첨단기술과 저기술(low-technology)부문에서조차 각종 생산활동이 재활성화되고 있다. 특히 Scott는

14) 11개 도는 홋카이(北海), 도호쿠(東北), 간토(關東), 슈도켄(首都圈), 호쿠리쿠(北陸), 주부(中部), 간사이(關西), 주고쿠(中國), 시코쿠(四國), 규슈(九州), 오키나와(沖繩) 등이다. 오키나와는 인구가 비록 130만 명 정도이나 독자적인 역사와 문화를 지니고 있기 때문에 독립적인 지역으로 제안되었다.

15) 개발도상국의 주요 도시지역으로 Scott는 Bangkok, Buenos Aires, Cairo, Jakarta, Lagos, Mexico City, Rio de Janeiro, Sao Paulo, Teheran, Shanghai 등을 제시하고 있다.

세계화의 위협과 기회에 대처할 수 있는 수단으로서 인근 행정조직을 통합한 광역권의 연합(region-wide coalition)이 가시화되고 있기 때문에 지역 간, 그리고 공공-민간부문 간의 대립과 경쟁을 대신할 수 있는 새로운 거버넌스(governance)의 중요성을 강조하고 있다. 이에 덧붙여 최근에 Scott(2009)는 세계적인 대규모 도시지역의 모자이크(mosaic) 구조가 기존의 중심-주변지역(center-periphery) 공간체계를 대신하고 있다고 주장하면서, 이들 도시지역의 경제적 역동성은 그 지역 내 기업들의 수익성을 증대시키고, 동시에 경쟁력을 강화시키는 경향이 나타나고 있음을 지적하고 있다. 그러나 이들 도시지역이 당면하고 있는 과제는 여러 가지 정치 · 경제 · 사회적 이해관계를 떠나 해당지역의 경제개발정책과 추진체계에 대한 새로운 문제를 야기할 수도 있기 때문에 글로벌 도시지역은 신세계를 찾기 위한 실험의 선봉장에 서 있다고 Scott는 결론짓고 있다.

이어 Florida(2007)는 새로운 경제단위로서 "메가지역(mega-regions)"의 개념을 제시하였다. 메가지역은 기존의 도시 또는 대도시지역보다는 더욱 큰 규모의 지역이다. 기존의 도시는 서로 다른 근린주거단위(neighborhood unit)로 구성되어 있으며, 대도시지역(metropolitan regions)은 중심도시와 그 주변 교외지역을 포함한다. 반면에 메가지역은 기존 도시와 그 외곽의 인구밀도가 낮은 배후지역을 포함한 다핵(多核)의 정주공간을 의미한다. 경우에 따라 메가지역은 인구 1,000만 명 이상의 도시지역으로 간주되기도 한다. 그러나 Florida는 메가지역의 공간적 범위를 야간의 불빛이 연접되어 있는 지역으로 정의하고, 각 메가지역의 경제활동,[16] 인구, 기술혁신을 나타내는 특허권 출원, 과학기술자 등의 자료를 분석하여 세계적으로 40개의 메가지역을 선정하였다. 이중에

16) Florida는 지구 위에서 야간에 볼 수 있는 불빛을 경제활동의 척도로 사용하여 불빛의 방사량(放射量)을 토대로 Light-based Regional Product(LRP) 지표를 도출하였다. 예를 들면, Greater Tokyo 메가지역의 LRP는 2000년에 약 2조5,000억 달러로 40개 메가지역 중 1위, Boston-Washington 메가지역은 2조2,000억 달러로 2위, 그리고 서울-부산 메가지역은 5,000억 달러로 13위를 기록하고 있다.

는 도쿄대도시권, Chicago-Pittsburgh, Paris, Berlin, Delhi-Lahore, Beijing, Shanghai 등이 포함되어 있으며, 우리나라는 유일하게 서울-부산지역이 포함되어 있다. 서울-부산지역은 40개 메가지역 중 인구측면에서는 8위, LRP(Light-based Regional Product)는 13위, 특허권 출원은 2위, 그리고 과학기술자의 순위는 40위를 기록하고 있다. Florida는 이러한 분석을 통하여 LRP 1,000억 달러 이상인 40개 메가지역은 세계인구의 18% 미만에 불과하나 세계경제활동의 66%와 과학기술혁신의 85%를 차지하고 있는 지역임을 강조하고 있다. 비록 교통과 정보기술의 발전으로 세계는 하나의 공간으로 통합되고 있으나 경제활동과 기술혁신은 메가지역을 중심으로 더욱더 집적되고 있다고 그는 지적하고 있다.

끝으로 동아일보 미래전략연구소와 글로벌 컨설팅회사인 모니터그룹은 세계 20개“ 메가시티리전(Mega-City Region: 광역경제권) ”의 경쟁력에 대한 입체적인 분석을 시도했다.[17] 메가시티리전(MCR)의 경쟁력은 경제적 번영(Economic Prosperity), 장소 매력도(Quality of Place), 연계성(Connectivity) 등 크게 세 가지 항목으로 정의하고, 이와 관련된 50개 지표를 분석하였다. 이 결과 뉴욕권, 런던권, 도쿄권이 각각 1, 2, 3위를 차지했고, 우리의 수도권에 해당하는 경인권은 11위, 부산울산경남권(동남권)은 14위에 자리 잡고 있다. 특히 상하이권과 베이징권이 각각 12위와 13위를 차지하고 있어 우리나라와 중국의 대표적인 MCR이 순위 경쟁을 하고 있다. 이러한 추세에 대해 Scott는 세계경제 구조가 제조업 중심에서 인지문화경제(認知文化經濟: Cognitive Culture Economy)로 전환되면서 지식근로자들이 대도시 권역에 모여 일하는 게 경쟁력 측면에서 유리해졌다고 진단하고, 따라서 핵심 도시를 계속 발전시키면서 주변 도시와 지역들의 특성을 살릴 수 있는 효율적인 도시 간 협업 구조를 구축하는 것이 중요하다고 강조하였다.

이처럼“ 세계화 ”와“ 지방화 ”라는 단어가 본격적으로 등장하기 시작한 1990년대 초의 시기와 맞물려 단순한 행정구역상의 도시나 지역의 범주를 벗어난“ 슈퍼지역 ”,“ 지역국가 ”,“ 도시지역 ”,“ 메가지역 ”,“ 메가시티리전 ”등의 개념이 차례로 등장한 것은 결코 우연이 아니다. 세방화 시대는 그러므로 국경을 초월한 경제의 세계화 추세와 함께 광역권의 경쟁력을 갖춘 집적경제공간단위의 자생적인 출현과 필요성을 동시에 요구하고 있다. 따라서 광역도시 및 지역의 경쟁력을 제고시켜 이를 국가경쟁력으로 승화시키자는 노력은 세계적인 추세로 자리잡고 있다. 다시 말하면 국가(nation states)를 대신하여“ 지역국가(region states) ”의 역할이 더욱 커지고 있다. 우리나라도 예외는 아니다. 현재 정부가 추진하고 있는 5+2 광역경제권 의 부상은 이제 피할 수 없는 기회를 우리에게 제공하고 있다. 고속도로와 고속철도, 그리고 초고속 정보통신망의 구축 등에 따른 지역 간 접근성의 획기적인 개선은 우리의 일상생활과 경제활동의 공간적 범위를 급속하게 확대시키고 있다. 특히 지역 간 인적 및 경제교류가 광역화되어 가면서 지역 간 생산요소의 공동 활용에 대한 수요도 증가하고 있다. 이제는 국내의 지역 간 경쟁과 소모적 지역발전정책의 논쟁에서 벗어나 글로벌 경쟁력을 제고할 수 있는 국토정책으로서 행정구역을 초월한 광역경제권의 정착과 개발이 본격화 되어야 할 것이다.

Ⅴ. 맺음말[18]

개방적인 세계경제체제 속에서 이제 각 지역은 자기만의 독특한 개성과 잠재력을 최대한 발굴하고 체계화하여 자립적으로 발전해 나갈 수 있는 역량을 갖추어야 무한경쟁에서 승리할 수 있다. 지금까지 우리가 추진해 왔던 중앙정부

17) 동아일보. 2009. 6. 16, A1,4,5면 참조.

18) 이 부분은 이정식. 전게서. 2008. 10, pp. 46-47의 내용을 약간 수정 보완한 것임.

의존적인 하향적, 시혜적 지역정책은 21세기의 메가트렌드인 세계화, 분권화, 기술과 정보의 첨단화, 가치관의 다원화 등으로 인해 한계에 봉착하고 있다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체 간의 새로운 역할분담과 관계정립을 토대로 광역경제권 간의 개방적 경쟁과 협력체계를 구축하여 상생발전을 도모하고, 나아가 국가경쟁력을 제고해야 한다. 이러한 시대적 흐름에 따라 정부가 추진하고 있는 광역경제권 중심의 지역발전정책이 결실을 맺기 위해서는 몇 가지 정책과제가 검토되어야 할 것이다.

첫째, 광역경제권은 기존의 행정구역을 초월한 권역이기 때문에 광역 및 기초자치단체 상호 간의 협력체계를 구축하는 것이 필수적이다. 광역경제권의 개발정책에 직 · 간접적으로 영향을 미치는 중앙정부, 지방정부, 기업, 대학 및 연구기관, 공공기관, 시민단체 등 다양한 이해집단(stakeholder)의 참여와 합의가 전제되어야 한다. 따라서 이들 간의 상호신뢰에 기초한 협력적 파트너십, 즉 광역적 거버넌스의 실천이 중요하다. 자치단체 간의 갈등과 분쟁을 어떻게 조정하느냐에 따라 광역경제권 전략의 성패가 달려 있다. 각 권역별 「광역경제권발전위원회」를 설립하는 이유가 여기에 있다. 이 기구는 광역경제권의 발전계획을 수립하고, 주요 개발사업을 발굴하며, 지자체 간의 이해관계를 조정하는 역할을 담당해야 할 것이다. 영국 England의 지역개발기구인 RDA(Regional Development Agency)의 역할과 기능을 우리 실정에 맞게 참고할 수 있다.

둘째, 광역경제권의 발전전략이 성공하기 위해서는 각종 개발사업에 필요한 재원이 원활하게 조달되어야 한다. 중앙정부 차원에서는 광역 · 지역발전특별회계[19]의 지속적인 증액을 통해 안정적인 재원을 확보하고, 한편으로는 광역경제권의 주요 기반시설 및 선도프로젝트가 계획대로 추진될 수 있도록 관계부처 또는 대통령직속 지역발전위원회 와 각 광역위원회 간에 사업기간, 재원분담 등에 관한 지역발전투자협약[20]을 적극적으로 성사시켜야 할 것이다. 프랑스의 계획계약(plan contract)제도가 우리에게 시사하는 바는 매우 크다. 이와 함께 지방분권화의 측면에서 각 광역경제권이 자율성과 책임감을 갖고 관련 사업을 추진할 수 있도록 중앙정부의 각종 보조금의 종류와 범위를 확대하여 포괄보조금(block grant)[21]의 지원이 적극적으로 이루어져야 할 것이다.

셋째, 수도권과 기타 광역경제권의 상생발전을 위해서는 중앙정부의 지역정책에 대한 전환이 필요하다. 지금까지 거의 획일적이었던 중앙정부의 각종 지역정책을 수도권과 기타 광역경제권에 차등을 두어 비수도권을 우대하는 적극적 정책으로 바뀌어야 한다. 예를 들면, 비수도권에 대한 법인세율의 하향 조정, SOC 민간투자 사업에 대한 재정지원 비율의 상향 조정, 공장설립 인허가 관련 규제의 대폭 완화, 환경 관련 규제의 차등 적용 등이 검토될 수 있다. 이외에도 중앙의 각 부처가 지역개발 관련 예산을 배분할 때 반드시 지역발전수준에 따라 차등 지원하는 체계[22]가 정착되어야 한다. 유럽연합 지역정책의 핵심은 소득재분배보다는 저성장 지역에 필요한 국가자원을 할당하여 자립적인 발전을 도모하고 있다. 유럽연합은 2007 2013년 기간 중 3,080억 유로(2004년 가격)를 통합기금(Cohesion Fund), 지역개발기금, 사회기금 등으로 구분하여 소득이 낮은 지역에 대한 재정지원, 기반시설과 국가 및 지역개발사업투자, 인적자원 훈련 등에 충당하고 있다.

넷째, 광역경제권 내의 특수지역에 해당하는 농산어촌 등 저성장 지역의 활성화를 위한 별도의 대책이 필요하다. 지난 2005년 4월부터 추진된 70개 시 · 군을 대상으로 한 신활력사업이 여기에 해당된다. 비록 신활력사업을 시행하는 과정에서 발생한 사업추진 및 평가체계의 미흡, 재원부족과 예산집행의 융통성 결여 등의 문제점이 발생하기는 했으나 낙후되어 있는 신활력지역의 향토자원

19) 국가균형발전특별법 제5장 참조.
20) 동법 제20조 참조.
21) 동법 제40조 참조.
22) 동법 제39조 참조.

을 활용한 특성화 개발은 자립적 지역발전을 촉진하는 계기가 되었다. 이러한 문제점을 개선하고, 투자재원의 확충 등을 통해 현재 정부가 계획하고 있는 광역경제권 내의 신활력지역에 해당된다고 볼 수 있는“ 성장촉진지역 ”에 대한 관심도 게을리 해서는 안 될 것이다.

우리는 지금 나라 안팎의 커다란 도전과 기회를 동시에 만나고 있다. 대외적으로는 세계화와 무한경쟁의 도전에 직면하고 있으며, 대내적으로는 지방화 시대에 부응하는 지역발전의 촉진이 국가발전의 핵심과제로 등장하고 있다. 21세기 메가트렌드의 초점은 세계경제질서가 일극(一極)중심에서 다극(多極)중심으로 변해 가고 있다는 사실이다. 이러한 변화와 함께 우리의 국토공간구조는 세계화와 정보화, 산업과 기술의 첨단화, 생활과 생산공간의 광역화, 교통과 정보통신의 고속화, 권력과 행정의 분권화 등의 여건 속에서 모든 지역은 제각기 특성화와 차별화를 바탕으로 새로운 도약을 위한 기반조성의 기회로 활용해 나갈 것이다. 따라서 우리는 현재 추진되고 있는 광역경제권의 경쟁력을 제고시켜, 이를 국가경쟁력으로 연결시키는 지혜와 노력을 요구받고 있다. 무한경쟁 시대의 높은 파도를 어떻게 타고 넘어가느냐에 따라 우리의 국운(國運)이 달라지고, 나아가 도시와 지역의 번영이 좌우되는 시대에 우리는 살고 있다.

• 참고문헌 •

- 건설부, 1989, 서해안개발사업선정과 투자우선순위 결정 방안조사.
- 국가균형발전위원회, 2008, 7, 상생 · 도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략 (mimeo.).
- 김용웅 외, 2003, 지역발전론, 서울: 한울아카데미.
- 대한민국정부, 1971, 국토종합개발계획(1972-1981).
- 대한민국정부, 1982, 제2차 국토종합개발계획(1982-1991).
- 대한민국정부, 1987, 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987-1991).
- 오마에 겐이치, 1996, 국가의 종말: 세계경제질서의 대변혁을 예고하는 충격 메시지. 박길부 역, 서울: 한국언론자료간행회.
- 오마에 겐이치, 2006, 부의 위기: 중류층이 끝장난다. 지희정 역, 서울: 국일증권연구소.
- 이원섭, 2008, 광역경제권 구축방향과 과제, 지역경제. no. 8(봄호), 산업연구원.
- 이정식, 2008, 수도권과 비수도권의 상생발전전략에 관한 연구 : 광역경제권을 중심으로, 수도권연구. 제5호, 안양대, pp. 21-49.

- Florida, Richard. *et al.*, 2007, The Rise of the Mega Region, (mimeo.), The Martin Prosperity Institute, University of Toronto, October.
- Gripaios, Peter and Terry Mangles., 1993, An Analysis of European Super Regions, Regional Studies. 27(8), pp. 745-750.
- Lee, Jeong-Sik., 1990, Development Strategies of China's Northeast Coastal Belt and Implications for West Coastal Region of Korea, The Korea Spatial Planning Review. vol. 14(December), pp. 21-40.
- Petrella, Ricardo., 1995, A Global Agora vs. Gated City-Regions, New Perspectives Quarterly. 12(Winter), pp.21-22.
- Scott, Allen J. *et al.*, 1999, Global City-Regions, Paper presented at the Global City-Regions Conference, Los Angeles, 21-23 October.
- Scott, Allen J., 2009, Global City-Regions: Economic Motors and Political Actors on the World Stage, (mimeo.).

2 장

광역경제권정책의 활성화 방향과 과제

1) 이명박 정부의 광역경제권 정책방향과 전략_ 최상철 위원장 · 송우경 박사
2) 광역경제권과 산학협력 추진방향_박철우 교수
3) 광역경제권 공간구조와 기반시설 개발사업_문동주 박사
4) 국토 · 도시 공간구조와 토지이용의 정책과제_황희연 교수
5) 광역권 관광개발 활성화 방안_김영준 박사
6) 광역경제권 발전정책 추진체계_장재홍 박사

1 이명박 정부의 광역경제권 정책방향과 전략

최상철 · 송우경 지역발전위원회

Ⅰ / 지역정책의 패러다임 변화
Ⅱ / 이명박 정부의 지역발전정책
Ⅲ / 광역경제권 발전전략
Ⅳ / 5+2 광역경제권발전계획
Ⅴ / 맺음말

Ⅰ. 지역정책의 패러다임 변화

최근 지역정책을 둘러싼 국내외 여건들이 급변하고 있다. 글로벌 시각에서 보면 세계화가 가속화되면서 국경 없는 무한경쟁시대가 현실화되고 있고, 지역이 세계무대에서 경쟁을 벌이는 핵심주체로 부상하면서 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력을 결정하기에 이르렀다. 특히, Megacity Region 또는 Global City Region[1]이라 불리는 거대도시권이 글로벌 경제의 핵심 거점으로 기능하면서 세계 각국은 경쟁력 제고를 위해 거대도시권의 육성에 정책적 관심을 기울이고 있다.

한편, 기술변화와 혁신의 속도가 더욱 빨라지고 지식의 생산과 활용이 경쟁력의 원천이 되는 지식기반경제가 급진전되면서 지식서비스산업, 융복합산업의 중요성이 증가하고 있다. 공간적으로는 전통적 공업지역이 쇠퇴하면서 국가경쟁력을 제고하기 위한 기술변화와 혁신의 거점으로 신산업지역(new industrial district)의 전략적 중요성이 부각되고 있다.

개별 국가단위에서는 세계화와 맞물려 중앙주도의 하향적 통치문화와 관행에서 지방분권을 통해 지방이 상대적 자립을 확보하면서 자주적인 발전을 추구하고자 하는 지방화가 동시에 진행되고 있다. 국내에서는 92년 지방의회 구성, 95년 제1기 민선자치단체장 선거 이후, 지방화의 촉진을 위한 기획 · 재정 · 인사 등 중앙정부 권한의 지방이양에 대한 요구가 지속적으로 증가하고 있다.

또한, 새로운 시민사회의 출현과 함께 지역발전에 대한 요구가 질적으로 변화하고 있다. 주요 선진국들을 중심으로 저출산, 노령화 현상이 심화되는 가운

1) 최근 광역경제권을 분석하고 설명하기 위해 Megacity Region, Global City Region, Global Mega Region 등 다양한 용어들이 학자들 사이에 사용되고 있다. Megacity Region은 핵심도시를 중심으로 일일생활권이 가능하고 기능적으로 연결된 인구 1000만명 이상의 거대도시권을 의미하며, Global City Region은 중추도시와 배후지역이 경제사회적으로 통합된 인구 800만~1200만 정도의 글로벌 경쟁력을 지닌 기능지역을 지칭한다.

데 국내에서도 20년 이후 절대인구가 감소하고, 18년에는 고령사회, 26년에는 초고령 사회로 진입할 것으로 예상되고 있다. 이와 함께, 소득 및 교육수준의 향상, 여가시간의 증가, 가치관의 변화는 기존의 물질적 · 양적 성장에서 개성과 문화, 삶의 질을 중시하는 새로운 질적 발전을 요구하고 있다.

이러한 시대적 변화에 부응하여 지역정책에서도 새로운 변화와 정책적 시도들이 나타나고 있다. 우선, 지역 간 협력에 기반한 통합적 개발이 활성화되고 있는데, 지역 간 협력을 통해 개별 행정구역 중심의 지역개발사업 추진에 따른 중복투자의 방지, 지역 간 경쟁심화에 따른 갈등 해소, 생활권의 확대에 따른 광역 행정서비스의 효율적 공급 등이 가능하다. 선진국에서는 오래전부터 지역 간 협력이 다양한 분야에서 활성화되고 있는데, 일예로 미국의 남캘리포니아지역에서는 6개 카운티, 189개 도시가 참여하고 있는 SCAG(Southern California Association of Governments)라는 광역행정기구를 1965년 설립하여 주민의 삶의 질, 지속가능한 지역발전을 위한 다양한 사업들을 지역 간 합의와 협력을 토대로 추진하고 있다. 이러한 협력사업은 국경을 넘어서도 이루어지고 있는데, 유럽연합의 지역 간 협력프로그램은 국경지역 협력사업, 국가 간 협력사업, 지역 간 협력사업의 3가지 유형으로 구성되며, 2000 2006년 기간 중 지역개발기금(ERDP)를 통해 48.75억 유로를 지원한 바 있다.

둘째, 지역경쟁력 강화를 위해 지역개발단위의 광역화가 보편화되고 있다. 기존 행정구역을 넘어선 개발단위의 공간적 확대 및 광역권 내 네트워킹 활성화를 통해 소위 ' 규모의 경제(economy of scale) ', ' 네트워크의 경제(economy of network) '를 실현하고 있다. 영국은 97년 제정된 RDA법(Regional Devlopment Agencies Bill)을 근거로 9개의 광역 지방정부(RDA)를 설치 · 운영 중에 있으며, 프랑스는 82년에 96개의 데파르트망을 22개 레지옹으로 광역적으로 묶어 지역발전사업을 추진하고 있다. 일본은 05년 국토형성법 제정을 계기로 47개 도도부현(都道府縣)을 8개 광역지방계획권으로 권역을 획정하여 권역별 광역지방계획 수립에 착수하였고, 8개 권역별 광역지방계획이 09년 8월에 완료되었다.

셋째, 도농통합과 행정구역의 개편이 세계 각국에서 활발하게 이루어지고 있다. 일본의 경우, 99년 3,232개의 시정촌(市町村)이 자발적인 합병을 통해 06년 1,821개로 축소되었고, 10년에는 1,760개를 목표로 하고 있다. 영국의 런던시는 32개 시구와 통합하여 Greater London Authority를 구성하였고, 캐나다의 토론토 시는 11개 시군을 통합하여 New Toronto로 확대되었다.

넷째, 지역발전전략의 연성화와 다양화가 보편화되고 있다. 지역발전의 성장동력이 기존의 대규모 장치형 굴뚝산업 외에 지식기반산업, 웰빙 · 문화 · 창조산업 등으로 확대되고 있다. 또한 도로, 공장 등 하드웨어를 중시하던 지역발전전략에서 교육, 의료, 보건, 문화, 지역브랜드 등 소프트웨어를 강조하는 지역발전 전략이 새로운 대안으로 주목받고 있다.

그간 우리의 지역정책을 돌이켜보면, 지역발전을 위한 다양한 정책들이 역대 정부마다 추진되어 왔고 부분적인 성과도 있었지만, 세계사적인 시대변화와 새로운 지역정책 흐름과는 괴리를 보여 왔다.

행정구역 단위의 백화점식 사업추진으로 지역 간 중복투자, 소규모 분산투자가 발생하였고, 이로 인해 한정된 투자재원의 효율적 사용이 저해되었다. 중앙부처에서 목적 · 내용이 유사한 사업들을 동시에 추진하는 과정에서 하나의 대상지역에 여러 사업들이 중복되기도 하였고, 균형발전특별회계의 경우 200개가 넘는 소규모 사업이 칸막이식으로 개별 추진되어 사업 간 시너지 효과를 창출하는 데 한계를 보였다.[2] 이러한 지역 간 소규모 중복투자는 나눠먹기식 재원배분을 지향하는 정치논리에 의해 지속 · 확대된 측면이 있다.

2) 낙후지역 개발사업을 보면, 부처별로 12개 사업(개발촉진지구 지원사업, 주거환경 개선사업, 농촌지역 증진사업, 어촌어항광조성사업, 산촌생태마을 조성사업, 도서종합개발사업, 소도읍육성사업, 접경지역 지원사업, 살고싶은 도시지원, 살기좋은 지역만들기, 광산지역 진흥사업, 1.3조원)이 개별적으로 추진되는 과정에서 중복 · 분산투자가 발생하였고, 사업간 연계를 통한 효과를 극대화하지 못했다.

또한, 중앙 주도의 지역개발사업 추진은 지방의 창의성과 자율성을 제약하는 결과를 초래하였다. 지역개발 관련 계획 결정, 재정 배분 권한이 과도하게 중앙에 집중됨에 따라 지방의 중앙에 대한 의존성이 지속되었고, 특히 중앙정부가 보유한 재원 확보에 경도되어 지역발전을 위한 자구적 노력은 상대적으로 소홀하였다.[3] 지역발전을 위한 지자체의 자발적인 노력을 촉진할 수 있는 인센티브가 부족하였고, 복잡한 예산편성 및 평가 절차는 지자체의 자율성을 축소시키고 행정 부담을 가중시키는 측면도 있었다.

최근 교통 · 정보통신의 발달로 인해 전국이 반나절 생활권으로 수렴되고 인적 · 물적 · 정보 교류가 확대되고 있지만, 100년 전에 획정된 행정구역의 틀 속에서 소모적인 소지역 이기주의가 지속되고 있다. 수도권 규제를 둘러싼 수도권과 지방의 첨예한 대립, 주요 국책사업의 유치를 둘러싼 지역 간의 과당경쟁과 갈등은 지역 간 상생발전을 저해하고 국론분열을 야기하는 부작용을 낳고 있다. 소모적 · 갈등적 지역주의를 발전적 · 상생적 지역주의로 승화시켜 지역발전의 새로운 동력을 창출할 필요가 있다.

이러한 지역발전정책을 둘러싼 문제점과 제약요인은 지역의 경쟁력 저하와 낮은 삶의 질 수준으로 귀결되고 있다. 국내 5+2 광역경제권을 1인당 GDP를 기준으로 324개 OECD 지역과 비교해 보면, 동남권 81위, 충청권 194위, 수도권 213위, 대경권 216위 등으로 하위권에 머물고 있다. 동아일보와 모니터그룹이 공동으로 기획 · 조사한 Megacity Region 경쟁력 보고서에 의하면, 20개 Megacity Reion 중에서 수도권이 11위, 동남권이 14위로 일본의 동경권(3위) 및 오사카권(10위), 싱가포르(7위)에 미치지 못하고 있다. 또한 우리나라 도시의 삶의 질 수준을 Mercer Human Resource Consulting(2008년)의 세계도시 삶의 질 조사결과를 통해 살펴보면, 215개 도시 중에 서울은 86위로 싱가포르(32위), 도쿄(35위), 오사카(44위), 홍콩(70위), 쿠알라룸푸르(75위), 타이페이(84위)보다 낮게 평가되고 있다.

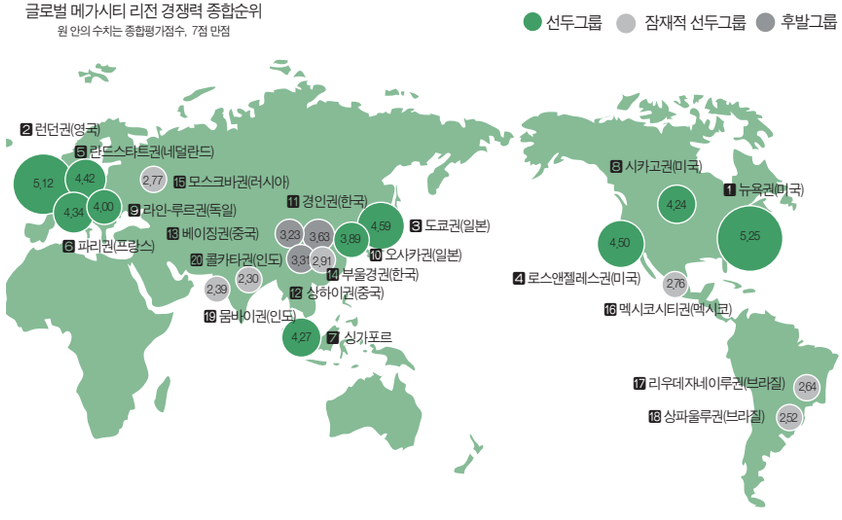
3) 140개 시 · 군 공무원들을 대상으로 지역개발사업 추진의 문제점에 대해 설문조사한 결과, 주민들의 참여 부족(17%), 나눠먹기식 소규모 분산투자(15.6%), 중장기 지역종합계획과 단위사업간의 연계성 부족(15.2%), 지자체의 사업추진 자율성 부족(14.5%) 등을 지적하였다(한국농촌경제연구원, 지역균형발전정책의 새로운 도전과 구상, 2008).

● 표 1 ● OECD 324개 지역에서 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

● 그림 1 ● Megacity Region의 경쟁력 비교



주: 동아일보, 글로벌 메가시티리전 경쟁력 종합순위, 2009.6.16(1면).

Ⅱ. 이명박 정부의 지역발전정책

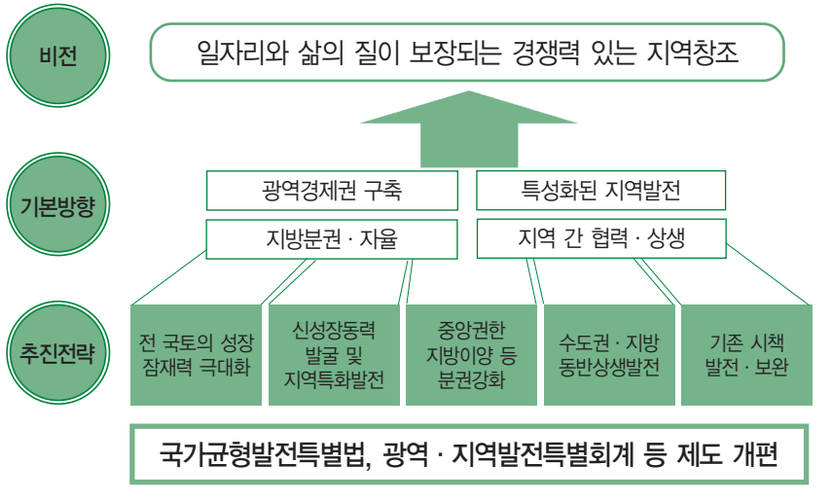
이명박 정부는 새 정부의 국정철학[4], 기존 지역발전정책의 평가, 해외 선진국의 정책동향[5] 등을 토대로 새로운 지역발전정책의 패러다임을 제시하였다. 종전까지 지역발전정책에서 보편화되었던 ' 나눠먹기식 균형 ',' 수도권과 비수도권 간의 제로섬 논리 ',' 중앙집권적 획일성 ',' 닫혀진 내국적 논리 '를 지양하고, 지역발전정책의 패러다임을' 경쟁과 잠재력 발굴을 통한 발전 ',' 수도권과 비수도권 간의 상생발전 ',' 지방분권적 차별성 ',' 열려진 글로벌리제이션 ' 으로 전환하겠다는 의지를 표명하고 있다.

우선, 평등주의에 입각한 행정구역 단위의 획일적 · 기계적 재원 배분에서 탈피하여 지역의 다양성과 차별성에 근거한 잠재력 발굴과 선택적 재원 배분으로 지역발전의 실질적 토대를 만들고자 한다. 둘째, 수도권과 비수도권 간의 소모적 대립관계를 상호 연계협력을 토대로 상생발전 관계로 전환하고, 이를 통해 국민통합과 국가발전의 새로운 전기를 마련하고자 한다. 셋째, 중앙주도의 지역발전을 지양하고 지방분권과 자율을 통한 지방주권(地方主權)을 강화하고자 한다. 지방이 자율성과 책임성을 바탕으로 사업의 기획 · 집행을 담당하고 중앙정부는 사후평가와 인센티브 제공 등 협력적 조력자로서 역할이 필요하다. 넷째, 기존의 내륙 지향적 지역개발 관점을 넘어 한반도의 지경학적 이점을 활용한 대외개방형 지역개발로 전환하여 동북아 지역의 글로벌 연계협력을 선도하고자 한다.

이러한 지역발전의 새로운 패러다임을 구현하기 위해 대통령직속 지역발전위원회는 08년 7월 국정보고를 통해 新지역발전정책의 비전과 추진전략을 제시하였다. 新지역발전정책의 비전은 ' 일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조 '이며, 이러한 비전을 달성하기 위해 전국토의 성장잠재력 극대화, 신성장동력 발굴 및 지역특화발전, 행 · 재정권한의 지방이양 등 분권강화, 수도권 · 지방의 상생발전, 그리고 기존 균형발전정책의 발전적 보완 등 5대 추진전략을 설정하였다.[6]

新지역발전정책의 핵심은 전 국토의 성장 잠재력 극대화를 위한 3차원적 지역발전정책이라 할 수 있다. 기존의 지역개발정책은 주로 행정구역(시도, 시군

● 그림 2 ● 新지역발전정책의 비전과 전략



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

5) 영국은 '97년 노동당 집권이후 '지역격차 해소' 에서 '지역의 자립적 성장 및 기업가 정신 고취' 로, 프랑스는 '03년 시라크 대통령 취임이후 과거 수도권 분산 등 '국토균형정책' 에서 '대도시중심의 지역경쟁력 제고' 로, 일본은 2005년 국토형성법 제정을 계기로 새로운 국토정책의 방향으로 국토개발 → 국토이용 · 정비 · 보전, 국가주도 전국계획 → 지방주도 광역계획(협력계획), 균형발전 → 지역간 경쟁과 특화발전 등으로 지역정책의 기조를 전환하였다. World Bank는 2009년 출간한 Reshaping Economic Geography를 통해 급진전되는 세계화 속에서 국가 · 지역의 발전을 위해 Density(고밀), Distance(접근성 강화), Division(개방, 특화)을 강조하고 있다.

6) 신성장동력발굴 및 지역특화발전: 지역별 비교우위를 토대로 지역의 특성과 개성을 살린 선도산업 등 신성장동력 구축. 행 · 재정 권한의 지방이양 등 분권강화 : 특별지방행정기관(국도 · 하천, 해양 · 항만, 식의약품 등)의 지방이관, 포괄보조금 도입 등 지방재정 자율성 제고, 지방계획 · 개발권 강화. 수도권 · 지방 상생발전: 지방의 기업유치 및 투자여건의 획기적 제고, 지방발전과 연계한 수도권 규제 합리화, 수도권 개발이익 지방환원 등. 기존 균형발전정책의 발전적 보완: 세종도시, 혁신도시, 기업도시의 자족성 강화방안 마련 등

구)을 공간단위로 설정하여 사업을 추진하였지만, 新지역발전정책에서는 기초생활권(163개), 광역경제권(5+2, 7개), 초광역개발권(4+α)을 공간단위로 설정하고 있다. 이러한 3차원적 지역발전정책을 상호 보완적으로 추진하여 전 국토의 성장잠재력을 극대화하고 지역의 특성화 발전을 실현하고자 한다.

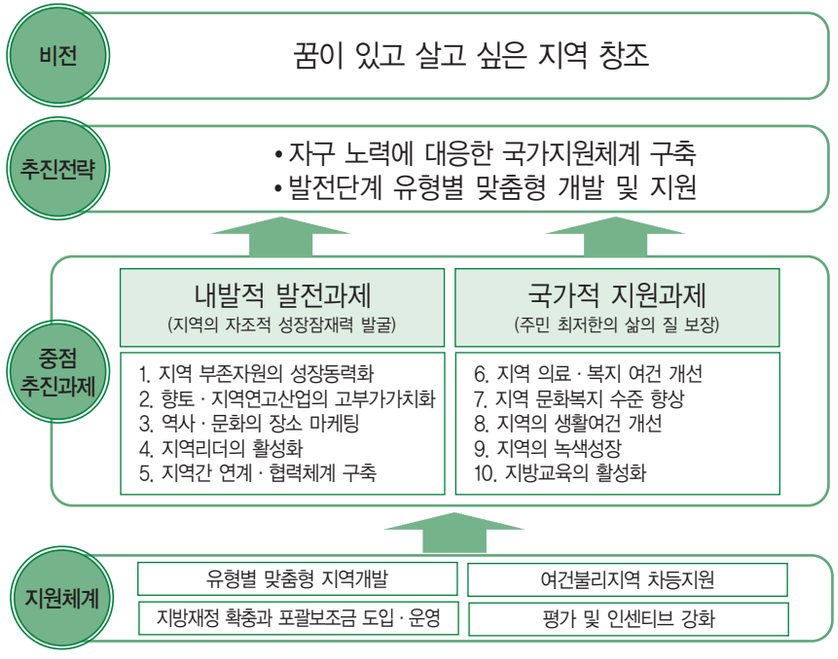
광역경제권은 지역의 경쟁력 강화를 목표로 5+2 광역권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권, 강원권, 제주권)을 공간대상으로 한다. 광역권별로 발전잠재력, 비전과 목표, 연계협력 사업(선도산업, 인력양성, SOC 등)을 담은 광역경제권발전계획을 7개 권역에서 수립하였고, 신설된 광역 · 지역발전특별회계의 광역계정을 통해 재정지원이 이루어질 계획이다.

● 표 2 ● 3차원적 지역발전정책

차원	공간구조	주요목적	공간단위	계획체계
초광역개발권	선(線)적	국가경쟁력 강화	4+α벨트	초광역개발권 기본구상
광역경제권	면(面)적	지역경쟁력 강화	5+2 광역경제권	광역경제권 발전계획
기초생활권	점(点)적	국민의 기본수요 충족	163시군	기초생활권 계획

기초생활권의 정책 목표는 163개 시 · 군을 대상으로 교육, 의료, 보건, 복지, 문화 등 국민의 기본적 삶의 질 수준을 향상시키는 데 있다. 개별 시군 또는 공동으로 기초생활권 계획을 수립하고 있으며, 광역 · 지역발전특별회계의 지역계정을 통해 포괄보조금 형태로 재정적 뒷받침을 할 계획이다. 지역발전위원회는 09년 9월 국정보고를 통해 기초생활권의 발전 비전과 중점 추진과제를 제시한 바 있는데, 중점 추진과제는 지역이 자발적으로 성장 잠재력을 키우기 위한 5대 과제와 주민의 삶의 질 보장을 위해 국가가 지원해야 할 5대 과제로 구성되어 있다. 기초생활권 정책을 효율적으로 추진하기 위해 163개 시군을 농산어촌형 · 도농연계형 · 도시형으로 유형화하여 특성화 발전을 유도하는 한편, 성장촉진지역 · 특수상황지역 · 신발전지역 등 발전단계별로 차등적 지원을 실시할 계획이다. 또한 사업추진 성과에 대한 체계적인 평가를 실시하고 평가결과는 차년도 예산에 반영하고 우수 지자체에는 인센티브를 부여할 방침이다.

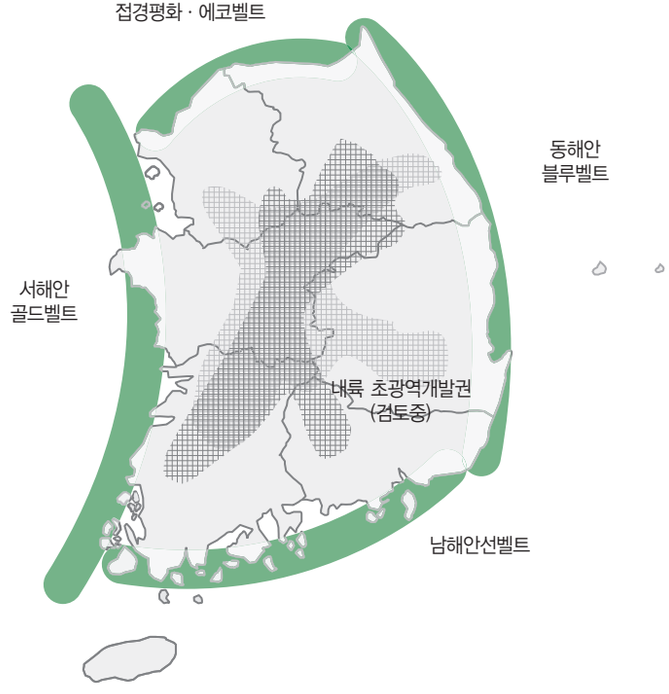
● 그림 3 ● 기초생활권의 비전과 추진과제



초광역개발권은 서해안신산업벨트, 남해안선벨트, 동해안에너지 · 관광벨트, 남북교류접경지역벨트(4개 벨트)와 내륙벨트(α) 등 4+α를 대상으로 국내 광역권 간, 일본 · 중국 · 러시아 등 인근 국가와 초국경적 연계 · 협력을 통해 국가경쟁력 제고를 목표로 하고 있다. 국가주도로 09년 말까지 초광역개발권 기본구상과 종합계획을 수립할 예정이며, 중앙 정부의 일반회계, 민자유치 등을 통해 투자재원을 마련할 계획이다. 초광역개발권 주요 추진전략은 동북아 · 유라시아 연계교통망 확충 및 주요 도시 간 교류협력 활성화, ' ㅁ 자형 고속화

철도망 구상 등 국토의 초광역적 인프라 구축, 초광역권역별로 글로벌 경쟁력을 보유한 산업벨트 및 관광벨트 조성, 국토공유자원(강, 산, 바다)과 역사문화 유산 기반의 지역발전 추구, 한반도 통일시대에 대비하여 남북교류지대 등 국토기반 조성 등이다. 4대 벨트별 발전 잠재력과 특성을 고려하여 설정한 발전 방향을 살펴보면, 남해안벨트는 동북아 해양관광 및 물류 · 산업 등 경제허브, 동해안벨트는 에너지와 해양관광 등 녹색성장의 전진기지, 서해안벨트는 동북아 국제비즈니스 거점과 신산업벨트, 남북교류접경벨트는 세계 유일의 평화 · 생태벨트를 지향하고 있다.[7]

● 그림 4 ● 4+α 초광역벨트 구상



7) 내륙특화벨트는 초광역적 산업기반, 자연자원, 역사문화 등을 공유하는 지자체들이 자율적으로 협력하여 구상안을 제출하면 지역발전위원회의 심의를 거쳐 확정할 예정이다.

III. 광역경제권 발전전략

지역발전위원회는 08년 7월 ' 지역발전정책의 기본구상과 전략 '을 통해 3차원 지역발전정책의 기본방향을 제시하면서, 인구규모, 산업연계성, 역사문화 동질성, 지역적 특성 등을 고려하여 인구 500만 내외의 5대 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권)과 인구 100만 정도의 2개 특별광역경제권(강원권, 제주권)을 제시하였다. 그 이후, 지역의견 수렴을 토대로 5+2 광역경제권 활성화 정책을 08년 9월 발표하였는데,[8] 주요 내용은 광역경제권별 선도 프로젝트의 추진, 선도 프로젝트의 추진을 위한 기반 구축, 광역경제권 추진체계 정

● 그림 5 ● 5+2 광역경제권

8) 5+2 광역경제권별로 발전비전, 선도프로젝트에 대한 지역의 우선순위 파악을 위해 '09년 7월~8월 기간에 수요조사를 실시하였다.

립을 주요 내용으로 하고 있다.

광역경제권 선도 프로젝트는 광역경제권별 발전 모멘텀을 조기에 창출하기 위해 지역과 협력하여 중앙정부가 지원하는 프로젝트이다. 권역별 여건 및 잠재력, 발전 비전 등을 고려하여 선정한 선도산업-인력양성-SOC를 패키지로 연계 · 추진함으로써 권역별 경쟁력 강화를 지향하고 있다.

광역경제권 선도산업은 지역의견 수렴을 토대로 신성장 동력을 창출하고 지역산업의 글로벌 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 권역별로 1 2개씩이 선정되었다. 선도산업을 육성하기 위해 정부는 3년간(08 12) 9천억 원을 투입하여 총 사업비 500억 내외의 대형 프로젝트를 20개 추진할 계획인데, 시 · 도 전략산업 등 기존 지역사업의 성과 및 기 구축된 인프라를 최대한 활용할 계획이다. 권역별 선도산업을 살펴보면, 수도권은 지식정보산업, 충청권은 의약바이오와 New IT, 대경권은 IT 융복합과 그린에너지, 동남권은 수송기계와 융합부품소재, 강원권은 의료융합과 의료관광, 제주권은 물산업과 관광레저이다. 선도산업을 체계적으로 육성하고 조기에 성과를 시현하기 위해 선도산업별로 2개의 선도프로젝트를 선정하였고, 권역별로 선도산업지원단을 구성하여 운영하고 있다.

이러한 광역경제권 선도산업과 연계하여 권역에서 필요한 인력양성을 위해 광역경제권 선도산업 인력양성 사업을 추진하고 있다. 본 사업은 09년부터 향후 5년간(09 13년) 5,000억 원을 총 사업비로 하여, 수도권을 제외한 6개 광역경제권의 19개 대학, 20개 센터에 대해 매년 50억 원(센터당) 규모의 재정지원을 할 계획이다. 본 사업을 통해 선도산업이 필요로 하는 우수인재를 양성 · 공급함으로써 선도산업의 경쟁력 강화에 기여하고, 선도산업을 매개로 맞춤형 인재양성 기반 및 창의적 교육 · 연구 시스템을 구축하여 지방대학의 경쟁력 강화에도 기여할 것으로 기대된다. 권역별 선정대학은‘ 선도산업 인재양성센터 ’를 통해 선도산업 분야에 필요한 우수 인재 양성을 위한 교육 및 연구프로그램을 개발하여 우수 모델을 확산하고, 미취업 졸업생 재교육 및 산업체 인턴 지원을 강화할 계획이다.

● 표 3 ● 권역별 선도산업 및 인력양성 거점대학

구분 / 권역	선도 산업	선도 프로젝트	거점대학
충청	의약 바이오	기업맞춤형 의약바이오 허브 연계 사업	한국기술교육대 호서대 순천향대 충남대
		첨단 신약 및 의료소재 실용화 지원사업	
	뉴 IT	차세대 무선통신 단말기 부품소재 경쟁력 강화사업	
		IT 기반의 그린 반도체산업 성장 거점화사업	
호남	신재생 에너지	동북아 태양광산업 클러스터 조성사업	목포대 전북대 전남대 조선대
		서남해안 풍력산업 허브 구축사업	
	친환경 부품소재	친환경 광기술기반 융합부품 · 소재 육성 사업	
		고효율 · 저공해 · 친환경 하이브리드 자동차 부품소재산업 사업	
동남	수송기계	그린카 오토벨트 구축사업	한국해양대 창원대 부산대 부경대
		해양플랜트 글로벌 허브 구축사업	
	융합 부품소재	기계기반 융합부품소재 진흥사업	
		수송기계 안전편의부품소재 허브 구축사업	
대경	IT 융복합	IT융합 의료기기 글로벌 경쟁력 강화사업	영남대 금오공대 경북대 계명대
		IT융합 실용로봇 글로벌 경쟁력 강화사업	
	그린 에너지	태양광 부품소재 글로벌 경쟁력 강화사업	
		수소 · 연료전지 글로벌 허브 구축사업	
강원	의료융합	Bio-Medical 융복합산업의 글로벌 기술사업화 허브	강원대 한림대
	의료관광	동북아 의료관광거점 구축 사업	
제주	물산업	제주워터 글로벌 브랜드 기반구축	제주대
	관광레저	리조트 기반형 MICE 산업 선진화 전략	

광역권별 선도산업, 인력양성 사업과 더불어 광역경제권 내에 신성장 거점을 육성하고 권역내 · 권역 간 접근성 제고를 위한 30개 SOC 사업을 국책사업으로 선정하여 추진하고 있다. 30개 프로젝트는 지역의 우선순위, 국가 상위계획과 정합성, 광역권별 비전과 특화발전 등을 종합적으로 고려하여 선정하였으며, 재정투자 · 공기업투자 · 민간자본 등 가용재원을 활용하여 5년간 50조 원을 투자할 계획이다. 09년 9월 현재 30개 SOC사업 중 25개 사업이 공사 혹은 설계 중이며, 5개 사업은 예비타당성 조사가 진행 중이다.

광역경제권 선도 프로젝트의 원활한 추진과 권역별 발전 잠재력 확충을 직 · 간접적으로 지원하기 위해 개발용지 확대, 불합리한 규제를 개선하고 있다. 우선, 개발 가용지의 부족으로 선도 프로젝트 추진에 심각한 애로가 발생하는 경

● 그림 6 ● 30개 SOC 선도 프로젝트

우 기업의 대기수요가 높은 거점지역의 토지이용규제 합리화, 문화재보호구역 축소 등 지역 여건에 맞은 개선 방안을 강구하는 한편, 국가산업단지 추가 지정, 공유수면 매립 등을 통해 산업용지 공급을 확대하고 있다. 또한, 노후화된 산업단지 및 항만에 대해서는 재개발 및 구조고도화 사업을 통해 첨단기술산업 용지를 공급하고 도시재생 및 지역경제 활성화의 거점으로 활용할 방침이다.

광역단위 지역개발을 촉진하기 위한 규제개선 사항으로, 광역경제권의 핵심 사업지역을 지역특구로 지정하고 사업추진에 걸림돌이 되는 규제사항을 일시에 완화하는 방안을 강구하고 있다. 또한 관광인프라 확충과 민간투자 촉진 등을 위해 동서남해안발전 특별법상의 개발 절차 간소화, 자연공원법상의 공원시설규모 확대 등 종합적인 규제개선을 추진하고 있다.

● 표 4 ● 광역권 발전을 위한 기반 구축

산업단지 공급확대 및 노후 지방항만 재개발	- 산업단지 인 · 허가 특례법을 적용, 대구, 구미, 포항, 광주 · 전남, 서천 5곳의 국가 산단 조성 - 공유수면 매립으로 서 · 남해안 8개 지역(진해, 통영, 하동, 남해, 고흥, 신안)에 산업용지 9,620천㎡ 공급 - 지방 노후산업단지의 기반시설 확충 등 재생사업 추진 - 10개 노후항만을 재개발하여 지역경제 거점으로 활용
토지이용규제 합리화	- 도시기본계획, 광역도시계획을 전략계획으로 전환 - 도시기본계획 승인권, 지역개발권한의 지방이양 - 동서남해안 개발관련 자연공원제도 등 규제개선 - 수질오염총량관리제도의 운영 개선
기업의 지방이전 촉진	- 지방이전기업 법인세 · 소득세 감면연장(08년→11년) - 행정중심복합도시 · 혁신도시 건설로 인한 이전기업에 대한 세제지원 - 기업도시 개발관련 제도개선(이전기업 최소면적기준완화 등) - 대덕특구 첨단기술기업 지정요건 완화

광역경제권 선도 프로젝트 및 지역 간 연계협력 사업을 지역의 자율과 책임하에 추진할 수 있도록 국가균형발전특별법에 근거하여 새로운 지역발전 추진체계를 구축하였다. 새로운 추진체계의 핵심은 5+2 광역권별로 시 · 도간 협력조정의 기구로서 광역경제권발전위원회의 설치 · 운영이라 할 수 있다.

국가균형발전특별법(제28조)에 법적 근거를 두고 있는 광역경제권발전위원회는 광역경제권 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 설치하며, 주요 업무는 광역계획 및 광역 시행계획의 수립, 광역경제권 내 시 · 도 간 협력사업의 발굴, 광역경제권 내 시 · 도 간 연계 · 협력사업에 대한 재원분담, 광역경제권 사업의 관리 · 평가 등이다. 광역경제권발전위원회는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 광역경제권 내 시 · 도지사가 공동으로 하며 나머지 위원은 광역권 내 실질적인 협력이 가능하도록 각계 대표(지역발전위원회 위원장과 공동 위원장이 추천 · 위촉)로 구성한다. 또한, 광역경제권발전위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회 소속으로 사무국과 중요 정책에 대한 자문을 위해 각계 대표로 구성된 자문단을 둘 수 있다.[9] '09년 11월 현재 광역경제권

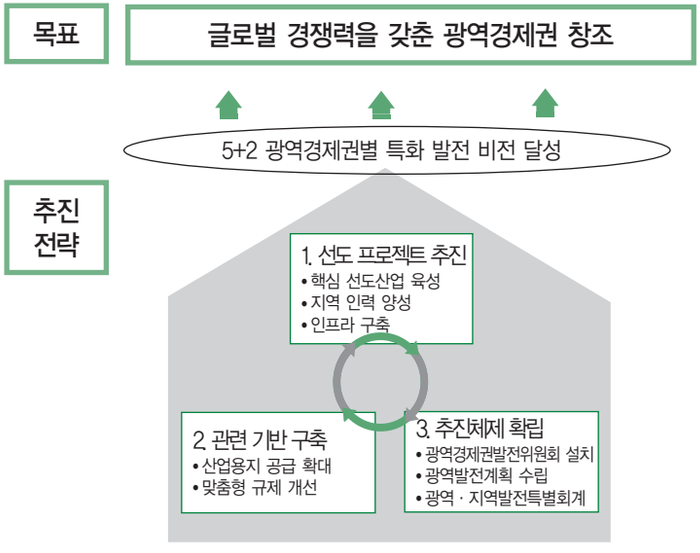
9) 광역경제권발전위원회의 소관 업무에 대해 광역위원회의 위원 간에 이견(異見)이 있는 경우에는 광역위원회는 지역발전위원회에 조정을 요청할 수 있다(균특법 제28조).

별로 사무국이 구성되었고, 광역경제권발전계획의 시행계획 수립, 연계협력사업의 발굴 등 실질적인 업무를 수행할 준비를 하고 있다.

● 표 5 ● 지역발전정책의 추진체계 변화

	(구)국가균형발전특별법	(신)국가균형발전특별법
중앙	· 국가균형발전위원회 · 국가균형발전기획단(균형위내) · 국가균형발전지원단(산자부내)	· 지역발전위원회 · 지역발전기획단(지역위 내) · 지역발전지원단(지경부 내)
지방	· 시도 지역혁신협의회(법정기구) · 시군구 지역혁신협의회(자율기구)	· 광역경제권발전위원회(법정기구) · 지역발전협의회(자율기구)

● 그림 7 ● 광역경제권 활성화 전략



Ⅳ. 5+2 광역경제권발전계획

국가균형발전특별법에 근거하여 新지역발전정책을 구체화한 지역발전5개년계획, 광역경제권발전계획이 지역발전위원회, 중앙정부, 지방정부의 협력적 노력을 통해 수립되고 있다.

지역발전5개년계획은 중앙부처가 수립하는 ' 부문별 발전계획 '과 광역경제권발전위원회가 수립하는 ' 광역경제권발전계획 '으로 구성되어 있다.[10] 부문별 발전계획에는 지역발전의 비전과 목표를 달성하기 위한 중앙부처의 추진전략을 제시하고 있으며, 광역경제권발전계획은 7개 광역경제권별 비전과 전략, 시 · 도간 연계 · 협력 사업, 추진체계 등을 포함하고 있다. 이러한 지역발전5개년계획은 유사계획 간의 혼선을 방지하기 위해 국가재정운용계획(국가재정법), 국토계획(국토기본법) 등과 연계하여 계획을 수립하고 있다.

● 표 6 ● 지역발전5개년계획과 균형발전5개년계획

	지역발전5개년계획	국가균형발전5개년계획
배경	· 지역의 글로벌 경쟁력 취약 · (新)균형발전특별법 제4조 근거	· 수도권과 지방간 발전격차 심화 · (舊)균형발전특별법 제4조 근거
기조 · 특징	· 지역경쟁력 강화를 통한 국가발전 · 연계 · 협력에 기반한 광역화 추구 · 기초, 광역, 초광역을 계획단위로 설정 · 계획기간 : '09 ~ '13	· 지역균형발전의 추구 · 기계적 · 산술적 균형정책 강조 · 시도 행정단위를 계획단위로 설정 · 계획기간 : '04 ~ '08
주요 전략	· 기초, 광역, 초광역 3차원 지역발전 · 중앙의 권한이양 및 지방분권	· 지역혁신체계 구축 · 혁신도시, 행정중심복합도시 등 분산정책
추진 체계	· 지역발전위원회(중앙) · 광역경제권발전위원회(지방) · 광역 · 지역발전특별회계	· 국가균형발전위원회(중앙) · 지역혁신발전위원회(지방) · 균형발전특별회계

10) 지역발전5개년계획은 국가균형발전특별법에 근거한 법정계획이며, 지역의 자립적 발전역량과 글로벌 경쟁력을 강조한 전략계획이다. 지역경쟁력 강화를 위한 산업육성, 인력양성, R&D, 발전거점 · SOC, 문화관광육성 등 분야별 전략과제를 포함하고 있다. 또한, 5년 단위의 중기실행계획(2009~2013)으로 신설된 광역 · 지역발전특별회계와 연계를 통해 계획의 실천성 강화를 지향하고 있다. 특별회계가 본격적으로 운영되는 '10년부터 기초생활권 사업은 지역계정을 통해, 광역경제권 사업은 광역계정을 통해 재정지원이 이루어질 예정이다. 아울러, 계획의 수립과정에서 중앙부처, 지자체, 주민, 전문가 등 관련주체가 자율적으로 참여하여 계획을 수립함으로써 공동 협력계획의 성격을 지니고 있다.

광역경제권발전계획은 광역경제권활성화전략 발표(08년 9월)이후 08년 11월부터 09년 10월까지 광역경제권발전위원회를 중심으로 권역 내에서 다양한 의견수렴 절차를 토대로 수립되었다.[11] 광역발전계획은 권역별 여건 및 잠재력 분석, 비전 및 목표, 발전역량 및 지역 경쟁력 강화, 주민의 삶의 질 향상, 추진체계 등을 주요 내용으로 하고 있다. 광역발전계획의 핵심은 권역별 선도산업 육성, 창의적 인재 양성, R&D 활성화, 지역발전 거점 및 SOC 확충을 유기적으로 연계하여 권역별 특성화 발전과 지역 경쟁력을 강화하는 데 있다.

7개 광역권별 광역발전계획의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 수도권은 ‘ 국가발전과 국민경제를 선도하는 글로벌 비즈니스 허브로 도약 ’을 발전비전으로 설정하였다. 이는 고급인력 · 대학 · 연구소 · 기업 본사가 집적된 수도권의 발전 잠재력을 적극 활용하여 수도권뿐만이 아니라 국가 경쟁력을 향상시키겠다는 의지를 나타낸 것으로 볼 수 있다. 수도권은 동북아 경제권의 급성장 및 글로벌 경쟁 심화를 고려하여 국제적 수준의 지식기반, 삶의 질 등 질적 발전 역량을 확충할 필요가 있다. 이러한 비전 달성을 위한 4대 목표는 과학기술 · 인력양성 · 산업진흥 연계에 의한 지식기반산업 및 서비스산업의 육성, 전지구적 에너지 · 환경위기 극복의 저탄소 녹색성장 기지화, 광역 인프라 구축과 발전거점 간 연계 강화, 규제 합리화를 통한 지역발전의 여건 조성 등이다.

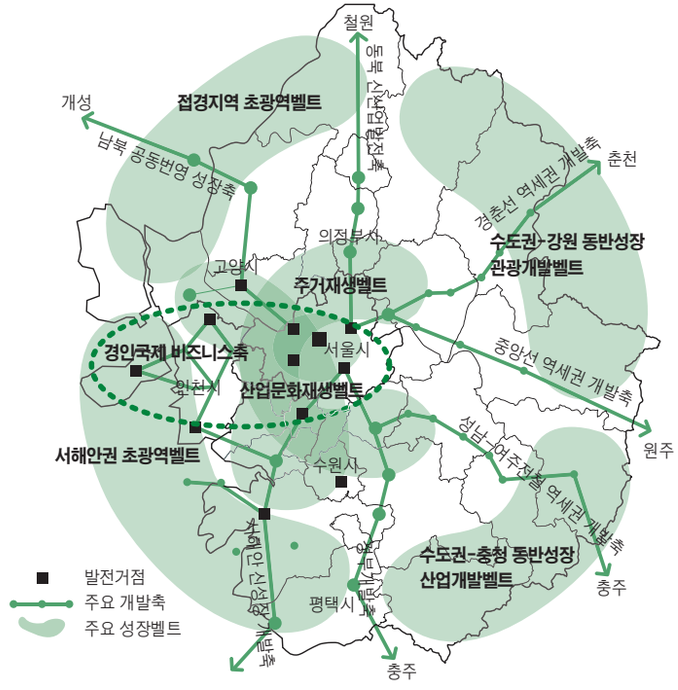
한편, 수도권 3개 시도 가 공동으로 기획 · 발굴하여 광역계획에 포함한 연계 · 협력 사업을 보면[12], 수도권 지식기반서비스 아웃소싱 지원 사업, 수도권 의료관광 네트워크 구축 사업, 수도권 통합적 관광상품 개발 및 공동해외마케팅 사업, 수도권 지능형 메카트로닉스(IMT) 기술인력 네트워크 형성, 한강 주요 지천 수질정화 및 환경정비, 광역 BRT 및 광역 환승시설 구축 사업 등이 있다.

11) 광역경제권발전위원회가 구성되기 이전인 08년 하반기부터 09년 상반기 기간에 권역별 광역경제권추진팀이 광역경제권발전계획의 수립을 담당하였다.
12) 7개 광역경제권발전계획에 포함된 연계 · 협력 사업들은 권역별 발전비전 및 전략을 토대로 지역에서 자체 발굴한 사업으로 재정지원이 확보된 사업은 아니며, 사업추진을 위해서는 관계부처의 협의, 타당성조사 등의 절차가 필요하다.

● 표 7 ● 수도권 발전목표 및 추진전략

목표	추진전략
과학기술-인력양성-산업진흥 연계에 의한 지식기반산업 및 서비스산업 전략적 육성	· 과학기술혁신에 의한 지식기반산업 육성 · 고급인력, 대학, 연구소, 기업 본사의 클러스터 육성
전 지구적 에너지, 환경위기 극복의 저탄소 녹색성장 기지	· 에너지소비 절감과 대체에너지 이용 확대로 수도권을 녹색성장정책의 실천기지로 육성 · 환경의 보전과 복원, 중요 환경생태자원의 보존
광역 인프라 구축과 발전거점의 지역간 연계 강화	· 광역화에 따른 인프라 구축 및 서비스공급 · 주요 개발사업의 지역간 연계 기능 강화
규제 합리화를 통한 지역발전 여건 개선	· 규제 합리화로 기업투자환경 개선과 지역개발 활성화 · 수도권의 계획적인 광역 성장관리체계 구축

● 그림 8 ● 수도권 공간발전 구상도



● 표 8 ● 충청권 발전목표 및 추진전략

목표	추진 전략
대한민국 IT · BT산업의 핵심 거점	· 대한민국 IT · BT 과학기술의 R&BD 허브 기반 조성 · 선도 · 전략 · 특화산업을 연계한 첨단과학산업벨트 구축
글로벌 휴먼리더 양성과 과학기술거점 조성	· 과학기술 인재 네트워크로 글로벌 휴먼리더 양성 · 과학기술 연구개발 거점 조성으로 과학기술경쟁력 강화
광역거점 연계 교통 · 물류 인프라 구축	· 지역발전 선도 성장거점의 연계로 광역경제 · 도시권 형성 · 지속가능한 광역경제권발전을 위한 교통 · 물류체계 구축
첨단과 문화 · 환경이 융합된 신발전지역 창출	· 연계형 관광자원 개발 및 관광산업기반 조성 · 신발전지역 성장동력원으로 녹색산업 육성

● 그림 9 ● 충청권의 세부 권역별 특화분야

충청권은 국내 최고의 과학기술 연구기반을 보유하고 있으나, 신성장산업의 창출 등 연구결과의 사업화는 상대적으로 취약한 실정이다. 국토중앙에 위치한 우수한 교통접근성과 수도권 확산의 외부경제효과에 부응한 첨단기술의 산업화가 필요하다. 이러한 지역특성을 고려하여 충청권은 발전비전으로‘ 대한민국 첨단과학기술의 New Heart - 첨단과학기술을 통한 국가 신성장동력의 선도 ’를 제시하였다. 비전 달성을 위한 4대 목표로는 국내 최고 IT · BT산업의 핵심거점, 전문인력 양성 및 과학기술 경쟁력 강화, 광역거점 연계 교통 인프라 구축, 첨단과 문화 · 환경이 융합된 신발전지역 창출을 설정하였다.

이러한 비전과 전략 하에 충청권의 3개 시도가 공동으로 기획 · 발굴한 연계 · 협력 사업을 살펴보면, 그린에너지반도체 광역클러스터 구축, 천연물 기능성소재 사업화 공동협력, 충청권 인재육성 통합관리시스템 구축, 국방과학산업 클러스터 조성, 청주공항 활성화, 충청권 역사문화대로 구축, 금강수계 하천 생태네트워크 구축 등이 광역발전계획에 포함되어 있다.

● 표 9 ● 호남권 발전목표 및 추진전략

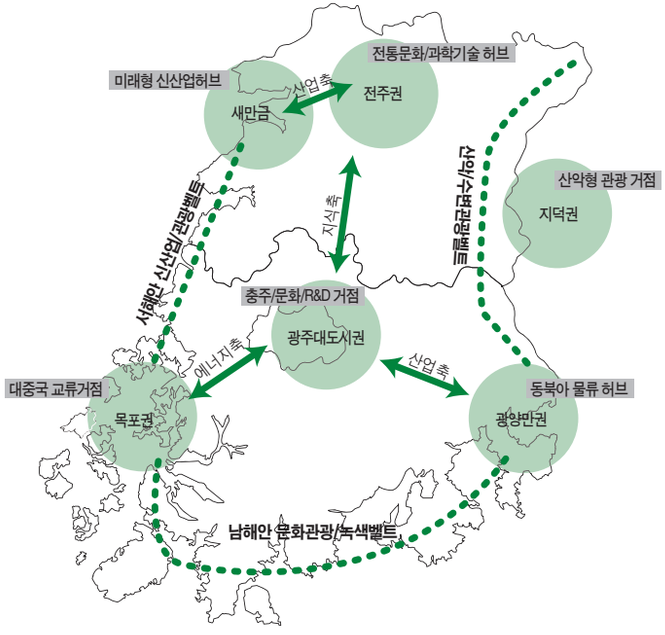
목표	추진전략
친환경 녹색산업의 거점 육성	· 친환경 녹색산업 광역클러스터 · 글로벌 비즈니스 환경 구축 · 친환경 녹색산업 지식창출 시스템 구축 · 신성장산업과 지역산업간 융 · 복합산업 육성 · 선도산업 및 전략산업 연계 · 협력체계 구축
문화예술과 해양 · 생태관광 육성	· 호남3대 문화권 발굴 및 글로벌화 · 저탄소형 녹색관광벨트 구축 · 관광산업의 신성장동력 발굴 · 육성 · 호남 온리원 문화관광자원의 브랜드화
지식창출기능의 고도화	· 대학특성화 및 교육 · 연구역량 강화 · 선도산업 거점대학 육성 · 과학기술기반 확충 · 산학협력체계 활성화 · 광역적 연구 · 교육 협력체계 구축
통합인프라 구축	· 거점지역 성장동력 프로젝트를 위한 배후 교통망 확보 · 거점연계망 확충을 통한 상생발전 도모 · 미 추진 교통물류망 사업 연결을 통한 성장기반 확보 · 통합형 국토를 위한 광역권간 연계망 확충
풍요롭고 살기 좋은 녹색공동체	· 지역별 특성과 잠재력에 기반한 차별화된 개발 · 녹색 정주기반 조성으로 삶의 질 향상 · 지역개발 사업 완성도 제고로 성장기반 확충 · 지역간 연계 · 협력 활성화로 상생발전 도모

호남권의 발전비전은‘ 문화예술과 친환경 녹색산업의 창조지역 ’이며, 이는 수려한 자연환경, 전통문화 등 어메니티 자원과 서남해안의 해양자원과 태양 · 바람 등을 활용한 신재생에너지 육성을 통해 환황해권의 핵심거점으로 발전하겠다는 의지를 나타내고 있다. 이러한 비전 달성을 위해 친환경 녹색산업의 거점 육성, 문화예술과 해양 · 생태 관광 육성, 지식창출기능의 고도화, 통합인프라 구

축, 풍요롭고 살기 좋은 녹색공동체 건설을 5대 목표로 제시하였다.

호남권의 3개 시도가 공동으로 발굴하여 광역발전계획에 포함한 연계 · 협력 사업을 살펴보면, 헬스케어소재산업의 광역적 육성, 서남해안 해상풍력산업 허브 구축, 차세대 에너지산업 육성을 위한 인력양성, 서해안철도(목포-군산)건설, 호남 3대 문화권 발굴 및 글로벌 사업화, 호남 음식관광의 글로벌 브랜드화 등이다.

● 그림 10 ● 호남권 공간발전 구상도



대경권은 모바일 · 철강 등 핵심 산업이 집적되어 있고 문화컨텐츠 및 인력 확보는 양호하나 새로운 성장동력의 창출이 미흡하여 신산업 및 R&D 기반의 확충이 필요하다. 대경권은 발전비전으로 ' 전통문화와 첨단지식산업의 신성장지대 - Global Greentopia DG '을 제안하였고, 이를 실현하기 위해 녹색성장 기반구축, 지식기반산업 융복합화, 지역 간 상생 네트워킹, 한국 속 한국관광 구현을 4대 목

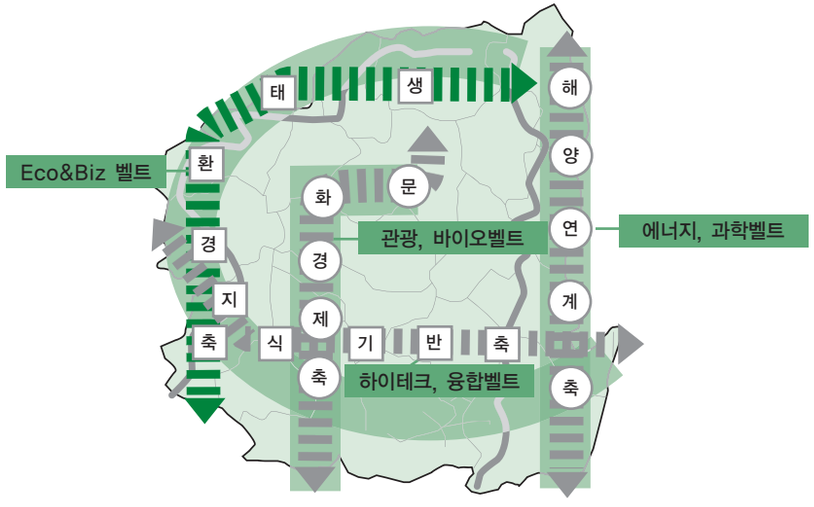
● 표 10 ● 대경권 발전목표 및 추진전략

목표	추진전략
녹색성장 기반구축	· 그린에너지산업 태양광 육성 · 그린에너지산업 수소연료전지 육성 · 인력양성 및 연구개발 허브 구축
지식기반산업 융복합화	· IT 융복합 첨단의료산업벨트 구축 · IT 융복합 실용로봇산업벨트 구축 · 지식기반 융복합 서비스산업 육성
지역간 상생 네트워킹	· 중추도시 소프트 인프라 강화 · 중추도시 - 네트워크도시 협력적 연계 강화 · 선도산업 - 전략산업 광역적 연계
한국 속 한국관광 구현	· 3대 문화권 글로벌 브랜드화 · 생태 · 문화관광 비즈니스 기반 구축 · 시대를 앞서가는 소프트 콘텐츠 개발

표로 설정하였다.

대경권의 2개 시도가 공동으로 발굴한 연계 · 협력 사업은, 스마트 비즈니스서비스 산업의 육성, 고효율 그린카 부품 · 소재 개발, 글로벌 IT-Health 산업 육성, 대구경북 교육학술 및 인적자원 공동 개발, 광역전철망(김천-구미-대구-경산-밀

● 그림 11 ● 대경권 공간발전 구상도



양) 확충, 낙동강 그린벨리 프로젝트, 영남권 광역 모바일벨트 구상 등이다.

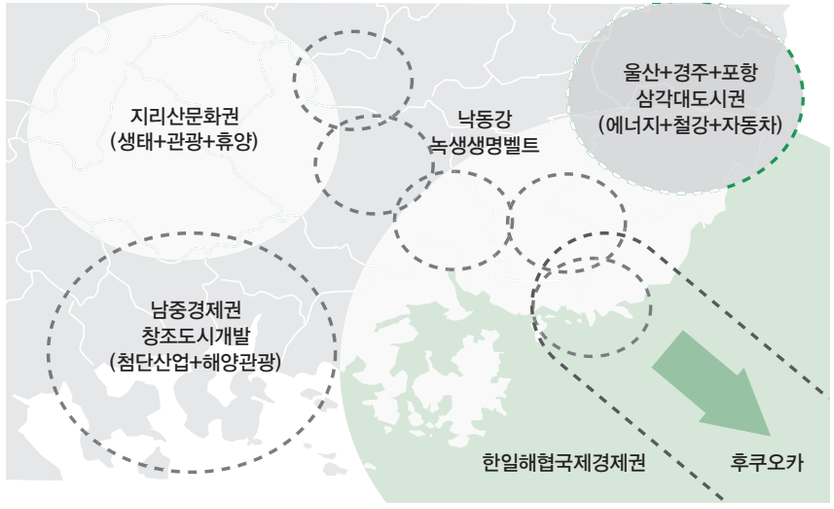
동남권의 발전비전은 ' 환태평양 시대 세계 제일의 기간사업 및 물류 · 교통의 중심지 '이다. 한반도의 해상관문인 동시에 조선 · 기계 · 자동차 등 주력 기간산업의 집적지이나 차세대를 대비한 발전 잠재력이 부족하여 주력 기간산업의 지속적인 성장 기반을 확충할 필요가 있다. 이러한 비전달성을 위해 설정한 5대 목표는 산업 · 관광의 융합기지화를 통한 신성장벨트 구축, 환태평양 고부가 클러스터 형성 및 물류 · 교통 인프라 구축, 지역적 특성을 고려한 첨단 해양산업의 세계 일류화, 저탄소 · 녹색성장을 통한 살고 싶은 동남권 조성, 일본 등 인근 국가와 초국경적 네트워크 구축이다.

● 표 11 ● 동남권 발전목표 및 추진전략

목표	추진전략
산업 및 관광의 융합 기지화를 통한 신성장 벨트 구축	· 융 · 복합을 통한 신성장동력 확보 · 동남권 특화 관광의 창출 · 융합부품 · 해양 · 자동차 · 조선산업의 특성화 창출
환태평양 고부가 클러스터 형성 및 물류 · 교통 인프라 구축	· 글로벌 경쟁력 확보를 위한 산업별 클러스터 강화 · 국제복합 교통망 확보를 통한 시너지 극대화 · 기존 주력 기간산업의 고부가가치화 구축
지역적 특성을 제고한 첨단 해양산업 세계 일류화	· 해양 · 자연 · 문화가 조화를 이루는 문화 · 관광자원 연계벨트 구축 · 휴양 · 레저 · 크루즈 등 복합 국제해양관광 허브 구축
저탄소 · 녹색성장을 통한 살고싶은 동남권 조성	· 천혜의 자연환경을 이용한 명품 Green 공간 확보 · 저탄소 · 친환경 녹색산업 육성
초국경 경제권과의 네트워크 구축	· 시장 · 기술 · 생산체계의 국제적 분업체계 육성 · 초광역권(큐슈) 시장과 연계한 산업 육성

동남권 3개 시도가 공동으로 발굴한 연계 · 협력 사업을 살펴보면, 조선해양 융합부품벨트 구축, 동남권 ALS(Air, Land, Sea)부품 금형산업 비즈니스벨트 구축, 동남 · 큐슈권역 문화 · 관광 전문인력 양성, 부산항신항 배후국제물류도시 조성, 역사 · 문화테마 관광자원화, 부산-후쿠오카 초광역경제권 형성 등이 포함되어 있다.

● 그림 12 ● 동남권 공간발전 구상도



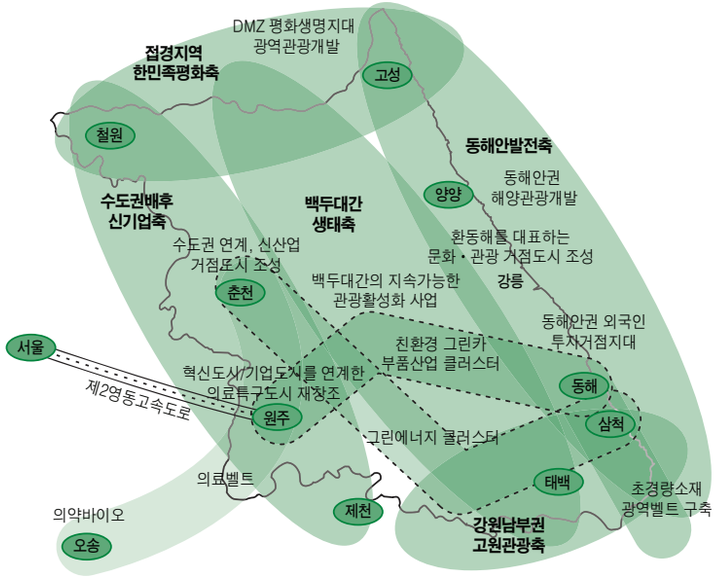
강원권은 수려하고 청정한 자연환경을 갖춘 국제적인 관광 · 휴양거점으로 발전 잠재력을 보유하고 있으나 광역인프라 및 산업기반이 취약하므로 생명 · 건강산업의 기반을 강화하고 러시아 등과 연계하여 에너지산업 등을 육성할 필요가 있다. 이러한 지역여건을 고려하여 강원권은 ' 동북아 녹색성장의 신발전지대 - 생명 · 건강 중심 '을 발전비전으로 설정하였으며, 비전을 달성하기 위해 녹색성장을 지향하는 경쟁력 있는 생명건강산업 육성, 타 광역권과의 연계를 통한 국제경쟁력 제고, 녹색성장을 주도할 신성장거점 조성, 동북아 진출과 신성장 거점 육성을 위한 SOC 확충을 전략으로 제시하였다.

강원권에서 제시한 광역사업을 살펴보면, 초경량소재(마그네슘) 국산화를 위한 광역권 간 연계, 환동해 부품소재 국제 공동연구센터 구축, 지역특화산업 명인후계자 양성, 강원마이스터 인력양성, 환동해 경제권 외국인 투자 거점 조성, 환동해 관광산업 클러스터 구축, DMZ 평화생명지대 광역관광개발 등이 있다.

● 표 12 ● 강원권 발전목표 및 추진전략

목표	추진전략
녹색성장을 지향하는 경쟁력 있는 생명건강 산업 육성	· 의료융합 · 의료관광 선도산업 육성 · 전략산업별 특성화 및 경쟁력있는 차세대 신성장동력 창출 · 녹색성장을 위한 융복합 기술개발과 지역산업 핵심 선도인력 양성 · 웰빙 건강 · 관광에 특화된 관광산업육성 · 생명 · 건강(삶의 질)을 최우선으로 하는 시군특화발전전략 추진
타 광역권과의 연계를 통한 국제경쟁력 제고	· 수도권과 연계한 접경지역 공동산업단지 · 평화관광로 · 바이오가스 클러스터 조성, 경기 접도지역 관광벨트, 강원~수도권을 연결하는 청정에너지 교통물류기반 조성 · 충청권 연계 초광역 의료벨트 구축 · 동해안 부품 · 소재벨트 구축
녹색성장을 주도할 신성장거점 조성	· 동북아를 대표하는 저탄소 · 녹색도시 건설 · 글로벌화를 위한 성장거점도시 육성 · 녹색성장을 주도하는 특화된 거점지대 조성 · 환동해경제권 주도를 위한 외국인투자거점지 조성
동북아 진출과 신성장 거점 육성을 위한 SOC 확충	· 동북아 물류흐름의 허브 역할 수행 · 환동해권 연안국 경제블록에 대비한 연계 수송체계 구축 · 사업의 조기완공으로 경제권 물류중심지로서의 이니셔티브 확보

● 그림 13 ● 강원권 공간발전 구상도



● 표 13 ● 제주권 발전목표 및 추진전략

목표	추진전략
국제자유도시 기반 구축	· 국제자유도시 4+1 핵심산업 경쟁력 강화 · 국제자유도시 핵심 · 전략프로젝트의 원활한 추진 · 국제자유도시 고도화를 견인할 인재육성 · 국내 · 외 접근성 제고를 위한 다양한 교통수단 확보
관광 · 녹색성장을 통한 신성장동력구축	· 자연 · 문화유산의 글로벌 브랜드화 · 관광산업과 선도 · 핵심산업과의 융복합화 · 환경 · 문화자원을 활용한 녹색관광 구축 · 탄소중립 · 신재생에너지 발굴 등 녹색성장 추진
6차산업화를 통한 자립형 경제기반 구축	· 1 · 2 · 3차 산업을 연계한 6차산업형 농어촌 육성 · 청정자원을 활용한 물산업 및 건강 · 뷰티생물산업 육성 · 국제적 수준의 MICE산업 육성 · 선도 · 핵심산업 연계형 디지털콘텐츠산업 육성

제주권의 발전비전은‘ 아시아 최고 수준의 국제자유도시 ’이다. 제주권은 차별적인 자연환경 및 향토자산, 국제자유도시 및 특별자치도 등으로 국내 최고의 관광 · 휴양지이나 국제경쟁력은 미흡하므로 관광 · 휴양산업을 고부가가치화하고 해외 투자유치를 활성화할 필요가 있다. 발전비전을 달성하기 위해 설정한 3대 목표는 국제자유도시 기반 구축, 관광 · 녹색성장을 통한 신성장동력 구축, 6차 산업화를 통한 자립형 경제기반 구축이다.

제주권에서 제시한 광역사업을 살펴보면, 제주 · 프랑스 화장품산업 글로벌 네트워킹 구축, 제주워터 글로벌 브랜드 기반 구축, 리조트 기반형 MICE 산업 육성, 선도 · 전략산업의 인재양성, 건강 · 뷰티생물산업과 연계한 기술개발, 항공운송능력 확충 사업 , 자연 · 생태자원 활용 녹색관광 육성 등을 제시하고 있다.

● 그림 14 ● 제주권 발전목표 및 추진전략

● 표 14 ● 해외 선진국의 광역발전 계획

영국 (RDA)	- RDA법에 근거 - 5~10년 단위의 지역경제전략(Regional Economic Strategy)을 수립하여 지역의회(Regional Assembly)의 심의를 받으며, 3년마다 수정 · 보완 - 지역경제발전과 재개발, 기업혁신 및 경쟁력 강화, 일자리 창출, 고용과 관련된 기술의 개발 및 확산 내용 포함 - North East RDA는 'Leading the Way(2006~2016)' 라는 제목 하에 Business, People, Place 3개 영역에서 주요전략과 정책과제 제시 - RDA의 광역발전계획은 6개 중앙부처의 포괄보조금으로 재정 지원
프랑스 (레지옹)	- 지속가능한 국토정비 · 발전에 관한 법률(LOADDT)에 근거 - 주민의 직선에 의해 구성되는 레지옹 의회(의회에서 간접선거로 선출되는 의회의장이 자치단체장을 역임)가 광역발전계획인 국토정비 · 발전 레지옹계획 SRADT 수립 - 노르드칼레(Nord-Pas de Calais) 레지옹은 2006년에 수립한 '우리의 미래를 함께 상상하자(Imaginons ensemble notre futur : 2020)' 는 SRADT 계획에서 개방과 협력, 특화발전, 사회적 통합, 기후변화 대응 등 발전전략 제시 - 레지옹 계획은 국가와 레지옹간에 체결되는 재정투자의 약속인 계획계약 (contrats de plan)을 통해 실천
일본 (광역지방 계획권)	- 國土形成計劃法에 근거 - 광역지방계획은 권역별 광역지방계획협의회가 주도적으로 계획을 수립하고 국토교통성 대신이 최종 확정 - 광역지방계획에는 권역별 특성을 살린 자립적 발전의 비전과 전략, 지자체간 연계 · 협력 사업들이 포함 - 수도권(관동권)의 경우 일본 전체를 견인하는 수도권의 글로벌 경쟁력 강화, 인구 4,200만의 편리하고 아름다운 지역 조성, 안전한 생활을 위한 체계적 재난 · 위기관리 등 5대 분야 23개 전략과제의 우선순위 제시

Ⅴ. 맺음말

이명박 정부는 세계화, 지방화, 광역화 등 급변하는 시대적 조류에 능동적으로 대응하고 지역경쟁력 강화를 통한 새로운 국가발전의 전기를 마련하기 위해 지역발전정책의 패러다임을 전환하고 있다. 지금까지 지역발전정책의 추진과정에서 나타났던 기계적 · 산술적 재원 배분, 지자체별 · 부처별 분산투자, 중앙집권적 · 시혜적 지역개발, 소모적 · 대립적 지역주의를 지양하고, 선택과 집중, 특화와 연계협력, 분권과 자율, 생산적 · 창조적 지역주의를 지향하고 있다.

이러한 지역발전정책의 패러다임 전환에 따라 전 국토의 성장 잠재력을 극대화할 수 있도록 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권의 3차원적 지역발전정책이 추진되고 있다. 기초생활권은 광역경제권 정책에서 상대적으로 소외된 시 · 군에 살고 있는 주민의 삶의 질 개선을 목표로 하며, 광역경제권은 시 · 도간 연계협력을 통한 지역의 경쟁력 강화를, 초광역개발권은 권역 간 연계와 대외개방형 국토운영을 통한 국가의 경쟁력 강화에 초점을 두고 있다. 이러한 3차원적 지역발전정책을 성공적으로 추진하여 '균형'과 '성장'이 조화를 이루는 실질적 지역발전을 달성하고자 한다.

이명박 정부의 출범이후 新지역발전정책의 핵심인 광역경제권의 구축 및 활성화를 위해 지역발전위원회를 중심으로 다양한 정책들이 추진되고 있다. 5+2 광역경제권의 근거가 되는 국가균형발전특별법의 제정(09년 4월), 광역 · 지역발전특별회계의 신설(09년 5월), 광역경제권발전위원회의 출범(09년 9월), 광역경제권발전계획의 수립(09년 10월), 그리고 08년 9월 발표된 광역권 선도 프로젝트(13개 선도산업, 19개 인재양성대학, 30개 SOC사업)가 권역별로 추진 중에 있다.

5+2 광역경제권의 구축을 위한 기초적인 토대는 마련되었지만 광역경제권의 활성화를 위해서는 지속적인 정책적 관심과 노력이 필요하다. 광역권 선도 프

로젝트가 추진 중에 있지만, 권역별 특성을 살린 창의적인 신규 연계 · 협력 사업이 활발하게 기획 · 발굴될 필요가 있다. 기존 시 · 도 단위의 중복 · 분절적으로 추진되던 기존 사업들을 광역적으로 개편하는 한편, 우수한 연계협력 사업이 발굴 · 추진될 수 있도록 관련제도와 여건을 마련할 필요가 있다.

또한, 광역경제권 사업을 효율적으로 추진하기 위해 권역별로 설치한 광역경제권발전위원회의 위상 정립 및 적극적인 역할 수행이 필요하다. 균특법에서 제시한 법정 의무사항을 광역경제권발전위원회가 안정적으로 수행할 수 있도록 중앙차원에서 적극적인 관심과 행 · 재정적 지원이 필요하며, 광역경제권발전위원회는 새로운 광역경제권 정책을 일선에서 담당한다는 역사적 소명의식을 가지고 자발적인 노력과 적극적 자세가 요구된다. 광역권 내 기 구축된 선도산업지원단, 인력양성센터, TP, 시도발전연구원 등과 다양한 교류 · 연계를 통해 거버넌스 시스템의 강화가 필요하다. 나아가 일본의 8개 광역지방계획협의회 등 인근 국가의 관련 기구들과도 국제적 교류 · 협력을 통해 상호학습 및 국제적 연계협력의 기반을 마련할 필요가 있다.

이명박 정부의 5+2 광역경제권정책이 기존 행정구역에 고착된 개발관행을 탈피하여 광역단위에서 연계협력을 활성화하고 지역의 경쟁력 강화라는 소기의 목표를 달성하기 위해서는 제도적 기반 마련, 행 · 재정적 지원 등과 병행하여 국민적 공감대와 지역의 자발적 노력이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

• 참고문헌 •

- 김영수 외, 2008, 광역경제권에 기반한 지역산업 육성방안, 산업연구원.
- 손창남 외, 2008, 주요국의 광역경제권 구축 사례와 시사점, 한국은행.
- 송우경, 2009, '이명박 정부의 지역발전정책 기본구상과 전략' , 新지역발전정책 구상, 지식경제부 · 한국산업기술진흥원.
- 이원섭, 2007, '국가균형발전을 위한 초광역경제권 구상' , 국가균형발전정책의 이론과 실천, 국가균형발전위원회.
- 최상철, 2009, '지역발전의 패러다임이 바뀝니다' , 더불어(창간호), 지역발전위원회.
- 최상철, 2009, '발전은 성장+균형입니다' , 더불어(통권2호), 지역발전위원회.
- 최상철, 2009, '왜 창조지역인가' , 더불어(통권3호), 지역발전위원회.
- 동아일보 미래전략연구소 · 모니터그룹, 2009, 미래의 경쟁력 메가시티, 동아일보사.
- 지식경제부, 2009, 지역발전5개년계획 : 광역경제권발전계획(내부자료).
- 지역발전위원회, 2008, 이명박 정부 지역발전정책 연차보고서.
- 지역발전위원회, 2008, '08년 1 · 2 · 3차 국정보고 자료.
- 지역발전위원회, 2009, '09년 1 · 2차 국정보고 자료.
- Faludi, A., 2009, "Cohesion, Coherence, Cooperation : EU Policy beyond Hard Territoriality" , Paper presented at the PCRD International Conference, Seoul, 8-9 July.
- Hall, P., 2009, "Regions and Regional Policy : A Global View" , Paper presented at the PCRD International Conference, Seoul, 8-9 July.
- Choe, Sang Chuel, 1996, "The Evolving Urban System in North-East Asia" , Emerging World Cities in Pacific Asia, United Nations University Press.
- Choe, Sang Chuel, 1996, "Urban Corridors in Pacific Asia" , Globalization and The World of Large Cities, United Nations University Press.
- Scott, A.J., 2001, "Globalization and the Rise of City-regions" , European PlanningStudies Vol 9.
- Scott, A.J. and Stoper, M., 2003, "Regions, Globlization, Development" , Regional Studies Vol 37.
- 국토교통성, 2009, 국토형성계획(내부자료).
- North East RDA, 2007, Leading the Way.
- OECD, 2006, Competitive Cities in the Global Economy(OECD Territorial Reviews).
- Région Nord-Pas de Calis, 2006, Objectif 2020 : Imaginons ensemble notre futur.
- Southern California Association of Governments, 2009, A Guide to the Future : Strategic Plan(www.scag.ca.gov).
- World Bank, 2009, Reshaping Economic Geography.

2

광역경제권과 산학협력 추진방향

박철우 한국산업기술대학교 교수

Ⅰ / 산학협력의 필요성
Ⅱ / 산학협력의 문제점
Ⅲ / 정부의 광역경제권 정책과 산학협력 전략
  1 / 선진산학협력의 필요성과 핵심방향
  2 / 산학협력 추진전략
Ⅳ / 해외사례: 마르세유 광역시 클러스터
  1 / 추진배경
  2 / 추진현황
  3 / 마르세유 프로방스 테크노폴
  4 / 시사점
Ⅴ / 정책적 제언

Ⅰ. 산학협력의 필요성

산학협력이란 이윤창출이 목적인 기업과 인재양성, 연구개발, 사회봉사를 목적으로 하는 대학이 장단기적인 기간 동안에 상호 이익을 위하여 다양한 방법으로 협력하는 것을 의미한다. 보다 광의의 의미로는 참여기관의 범위를 확대하여 정부 또는 민간 출연 연구소와 지방 자치단체 및 중앙정부 등 산업정책을 주관하는 관련 정부기관까지를 포함하여 산학연 또는 산학연관 협력이라는 용어를 사용하고 있다. 그런데“ 산학협력이 왜 필요하고 중요한가? ”하는 질문에 대해서는 18세기 산업혁명 이후 세계변화에서 찾아볼 수 있다. 역사적으로 세계의 인구는 최근 200년 동안 기하급수적으로 증가해 왔으며 이들 세계인구가 생존하기 위한 식량과 생활용품 생산도 과학기술에 기반을 두고 발전하여 왔다. 특히 교통 및 통신수단의 발달과 교역의 증가로 각 나라들의 과학기술은 국가의 경쟁력으로 자리 잡게 되었고, 기술개발의 주축이 되는 기업과 이들 기업에 인재를 제공하는 대학과는 매우 중요한 관계를 맺게 된 것이다.

특히, 최근에는 초기 인재양성에 초점이 맞춰져 있던 산학협력 관계가 기업의 미래 기술경쟁력 확보[1]를 위한 창의적인 인재양성, 첨단 원천기술 공동연구, 선도적 기업의 창업산실 등으로 이어지고 있는데 이러한 배경에는 급변하는 세계 정치 경제적 변화에서 찾을 수 있다. 최근 세계시장의 동향을 살펴보면, 경제 전쟁을 연상시킬 수 있을 정도이다. 우리나라를 둘러싸고 있는 일본, 중국, 러시아 등 동북아 국가들의 현황을 중심으로 기술혁신을 주도할 산학연 협력의 중요성을 살펴보도록 하자. 먼저, 제2의 GDP경제대국인 일본은 전통적으로 제조기술에 기반을 두고 세계시장을 선도하고 있으며, 최근 금융이 아닌 첨단생산제조기술을 바탕으로 제2의 국가도약을 천명한 바 있다. 중국은 전

1) 과학기술정책연구원, 기업의 기술전략 변화와 정책시사점, 정책연구 2002-15.

세계상품을 제조하는 제조공장 역할로서 자리매김하였으며 최근에는 엄청난 달러자산을 배경으로 자원선점뿐만 아니라 세계적 브랜드를 확보하여 기술선도국가로 도약하고자 하고 있으며, 현재 미국 수출시장의 10%를 차지, 그리고 급성장하는 소비시장으로 세계 경제에 중요한 위치를 점하고 있다. 러시아는 세계 제3의 천연자원 보유국이자 세계 최고 수준의 과학기술수준을 보유하고 있고, 유럽과 동북아를 대륙간 철도로 연결하여 미래 교역의 연결매체역할이 예상된다. 이러한 상황 하에서 한국은 반도체 · 모바일 · 디스플레이 · 게임 등 역동적 제조기술기반의 글로벌 IT한국을 선도하고 있으며, 중국과 일본의 역사적 배경, 지역패권경쟁 등의 틈바구니에서 기술적 중간자의 위치, 유럽과 동북아의 대륙 간 연계 시 일본과의 연계정점 등 다양한 정책변화의 소용돌이에서도 경제의 역동성은 강점이 되고 있다. 위협요인으로는 세계의 제조기지로 중국의 추격, 세계시장수요의 포화 등으로 인해 우리가 주력으로 삼고 있는 산업들의 시장수급상황이 만성적인 공급초과양상을 보이고 있다는 점이다. 이러한 와중에 중국은 '78년 개방 · 개혁을 실시한 이후 연평균 8~9% 이상의 성장을 해오고 있으며, 경제규모 또한 '01년에 세계 6위권인 1.2조불, '20년 기준으로는 약 5조 불에 달할 것으로 전망되어 우리나라가 투자주도형 성장전략을 계속하는 것을 불가능하게 만들고 있다. 특히, 우리나라는 고급기술은 일본에 미치지 못하고, 생산제조 경쟁력은 중국에 추격을 당하는 중간자적 위치에 있어, 어느 때보다도 기술 선도형 경제로의 전환이 요구되는 시기라고 할 수 있다. 그러나 중국의 등장은 세계시장에서의 경쟁자이면서 우리에게는 직접시장 또는 우회시장 창출의 기회요인으로도 작용하고 있다. 즉, 동북아 지역이 세계의 제조기지화가 피할 수 없는 대세임을 인식한다면, 일본 · 중국과 차별화한 우리나라만의 경제, 기술, 교육정책의 차별화가 요구되는 사항이다. 이러한 동북아의 현실에서도 볼 수 있듯이 북미, 유럽 등 선진국도 이미 기술 선도형 경제로의 전환을 위하여 오래 전에 대학과 산업을 협력수준에서 벗어나 물리적으로 일체화하려는 전략을 추진하고 있으며, 이것은 산업기술 선도적 역할의 메카로서 대학과 산학협력의 중요성을 인식하고 있는 것이다.

어떻게 하면 산학의 일체화를 기반으로 지역의 발전을 효과적으로 이룰 수 있을까? 선진국들은 이러한 해답을 얻기 위하여 단순히 산학협력에 근간을 둔 지역발전 정책뿐만 아니라 프랑스와 같은 경제권 광역화 정책의 도입, 유럽과 같이 지역 전략산업을 근간으로 하는 클러스터 정책, 미국과 같이 문화적으로 낙후된 지방도시를 대학도시로 육성하는 Urban University 정책 등 다양한 방법으로 지역발전 정책을 제시하고 있으며, 정책의 중심에는 산학연 협력이라는 지식의 경제가치화에 중심을 두고 있는 등 산학협력이 매우 중요한 방안으로 고려되어 왔다.

Ⅱ. 산학협력의 문제점

지금까지의 산학협력 노력은 많은 성과에도 불구하고 정부 정책적인 측면, 산학협력 환경적인 측면, 프로그램 운용측면 등에서 몇 가지 문제점을 노출하고 있다.

먼저 정책적인 측면을 살펴보면, 첫째, 도시정책과 교육 및 산학협력 정책이 유기적으로 연계되지 못한 채 개별적으로 정책이 수립되고 진행되었다는 점이다. 예를 들어 산업단지 정책과 대학입지의 연동 부재, 혁신도시 건설에 대학기능의 미흡 등 중앙부처가 공동으로 협력하여 사업기획이 수행되지 못함으로써 사업의 성과를 극대화하지 못한 측면이 있다. 둘째, 산학협력을 위한 재정지원 사업이 기초지자체를 중심으로 지원되다 보니 경제권 집중도와 관계없이 지역에 균형 있게 배포됨으로써 산업분야별 중복시비 및 낭비요소가 없지 않았으며 지자체 간 연계를 통한 시너지 창출도 제한되었다는 지적이 있어 왔다.

다음으로 산학협력 환경적인 측면을 살펴보면, 첫째, 이전 정부의 재정지원 사업으로도 산학협력이 많이 확대되었지만, 일부 기관의 설문조사에 따르면 기업의 75%는 아직도 산학협력을 경험하지 못하고 있다고 한다. 산학협력 연계망과 재정지원사업의 효율성에 구멍이 있다고 볼 수 있는 것이다. 둘째, 이전 정부에서는 (구)산학협력을 대신할 개념으로 新산학협력을 제시하고 대학을 산학협력 체제로 개편하는 성과는 있었으나 산학을 동반자 관계로 설정하지 못하고 대학지원 사업의 일환으로 개념을 정립함으로써 사업의 지원범위나 참여범위의 설정이 단편적이고 통합적이지 못한 점이 있었다.

프로그램 운영적인 측면에서 新산학협력의 산학협력 수단으로 강조되었던 5가지 유형을 중심으로 살펴보면, <표 1>과 같은 문제점들이 노출되었다. 첫째, 인력양성 영역의 근본적인 문제점은‘ 수요자중심 교육으로 전환의 어려움 ’에 있었고, 둘째, 기술개발 영역의 근본적인 문제점은‘ 기술혁신형 기술개발로의 전환의 어려움 ’에 있으며, 셋째, 기술이전/지도 영역의 근본적인 문제점은‘ 수요-공급 맞춤형 기술이전/지도로 전환의 어려움 ’에 있었다. 그리고 넷째, 기술이전/지도 영역의 근본적인 문제점은‘ 수요-공급 맞춤형 기술이전/지도로 전환의 어려움 ’에 있었으며, 다섯째, 장비구축 및 활용 영역의 근본적인 문제점은‘ 장비구축 및 활용에 있어서 지역 간 · 기업 간 편차 상존 ’에 있었다는 점이다.

앞서 설명한 것처럼 정부 정책적인 측면, 산학협력 환경적인 측면, 프로그램 운용측면에서 산학협력 문제점이 다양하게 거론될 수 있지만 수요자인 기업의 역량강화 측면에서 정부의 재정지원 사업에 대하여 기업이 느끼는 문제점도 궁극적으로 산학협력과 무관하지 않기 때문에 관심 있게 지켜 볼 필요가 있다.

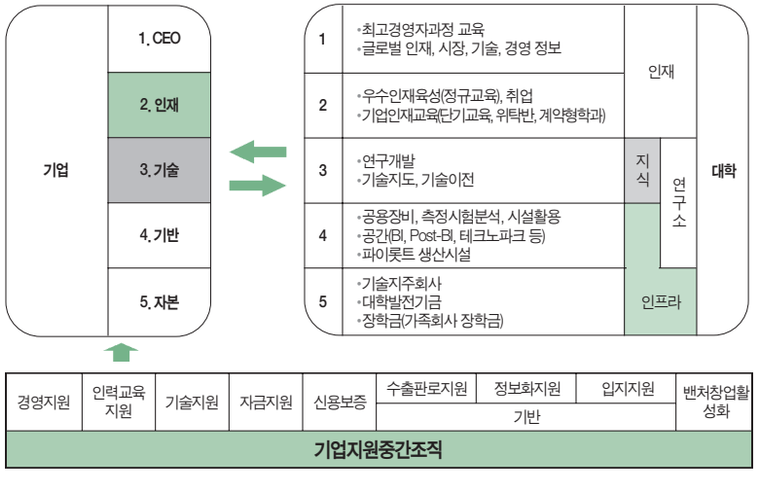
국내 중소기업들이 지적하는 정부 지원사업의 문제로는 첫째, 연계서비스 부족이다. 실제 국내 중소기업지원사업은 ① 자금지원, ② 경영지원, ③ 기술

● 표 1 ● 정부재정지원 사업의 5개 유형별 산학협력 문제점

	근본적인 문제점	수요자중심 인력양성 문제점
인재 양성	• 중소기업의 인력난 • 대학졸업자의 지방 취업기피 • 중소기업의 비전부재 • 지역의 전문인력부족(기업지원서비스분야) • 지방대학의 석 · 박사 인력 취약	• 산학협력 인력양성사업을 통해 양성된 인력이 대기업이나 수도권기업에 대한 취업선호 • 대학생들의 제조업분야 실습교육 부적응 • 기업의 교육 참여율 저조(교육투자 여력부족) • 현장실무 및 실습교육에 대한 산학간 시각차 • 기업의 특수성으로 인해 OJT는 불가피
	근본적인 문제점	기술혁신형 기술개발의 문제점
기술 개발	• 대학에서 이론중심에서 상용화/사업화 중심 기술개발로 전환 지연 • 기업과 대학교수 간 기술개발역량의 미스매치 • 연구원의 인력부족, 업무과중, 높은 진입장벽 • 지역에서 석 · 박사 인력부족 • 대기업의 하청계열화 • 산학연 주체 간 기술개발을 둘러싼 불신풍토	• 기업과 대학교수 간 기술개발 역량의 미스매치 → 과제수행의 지속성 단절 • 연구원의 인력부족, 업무과중, 높은 진입장벽-) 기술개발 지연 • 지역의 석 · 박사 인력부족 → 기술개발-인력양성 프로그램 연계효과 미흡 • 대기업 협력 · 하청업체의 모기업에 대한 높은 의존도로 인한 산학연협력의 필요성 인식 부족
	근본적인 문제점	기술이전/지도의 문제점
기술 지도 기술 이전	• 기술-공급-수요의 측면에서 역량있는 기술이전 전담조직(인력) 부족 • 기술이전/지도와 기업지원서비스 간 연계부족 • 특허 창출 · 발굴 · 관리체계 미흡	• 기술이전 전담조직(인력) 부족-) 산업별 · 기술단계별 맞춤형 기술이전/지도의 성과저조 -수요 · 공급 측면에서 맞춤형 기술이전/지도의 수급미스매치 • 기술이전/지도와 기업지원서비스 간 연계 미흡으로 기술사업화 및 상품화로 전환에 장애요인 발생 • 특허 창출 · 발굴 · 관리체계 미흡 기술이전 사업화의 질적 수준 저하 • 특허 양산에 따른 질적 저하 문제 • 지식재산권 분야의 전문성을 보유한 특허 관리 인력 및 지원자금 부족으로 인한 맞춤형 기술이전/지도의 성과 저조
	근본적인 문제점	창업지원의 문제점
창업 지원	• 창업지원의 기본기능 상실 • 정부의 창업보육센터 사업의 중복성 문제	• 창업보육센터의 저렴한 입주비용으로 인한 기술혁신을 지향하는 기업입주 희소 - 낮은 임대료를 겨냥한 비혁신형 기업들이 주류(이는 창업보육센터의 자립화에 대한 압박도 원인) • 대학의 창업보육센터 운영 미흡으로 인한 혁신형 창업보육지원 활성화 저해 - 예산확보를 위해 창업보육센터 운영 - 대학의 무관심 - 임대위주의 운영 • 창업보육센터 운영비 부족 - 경제적 규모가 되지 않는 소형규모
	근본적인 문제점	장비구축 및 활용의 문제점
장비 구축 및 활용	• 정부의 과도한 자립화 요구로 연구용 장비보다 기업지원용 장비구축 • 장비구축 및 활용에 있어서 기업간 · 지역간 편차 상존	• 정부의 과도한 자립화 요구로 연구용 장비보다 기업지원용 장비구축-) 전담요원 최소화하여 기업임대형식 운영 • 장비구축 및 활용이 활발한 지역의 경우, 향후 정부주도형 장비구축 지양(안) 제시 - 장비문제는 동종업체 간 분담을 통한 해결가능 • 장비구축 및 활용이 미흡한 지역의 경우, 다음과 같은 문제점 발생 - 낮은 장비활용도 - 장비 구축에 있어 기업의 요구 미반영 • 범용장비와 전용장비 구축을 둘러싼 정부와 기업 간 분담방안 문제 존속 (전용장비: 정부지원을 통해 조달-특혜시비가능성, 범용장비: 기업자체 조달)

자료 : 정성훈, 2009년 4월

● 그림 1 ● 기업역량 강화를 위한 정부지원방식과 산학협력의 유형



지원, ④ 벤처창업 활성화, ⑤ 수출 · 판로지원, ⑥ 인력 · 교육지원, ⑦ 신용 · 보증 · 보험, ⑧ 입지지원, ⑨ 정보화지원 등 매우 다양한 지원 프로그램이 있으나 사업의 지원주체가 너무나 다양하여 기업이 프로그램을 잘 알지 못 한다는 점이다. 중소기업이 세계시장으로 나가기 위해서는 인력지원에서부터 기술지원, 시장지원, 자금지원에 이르기까지 전주기적 지원체제가 필요하나 기존 정부 지원사업은 지원기관 간, 사업프로그램 간 연계가 매우 부족하여 사업의 효율성이 매우 떨어진다는 지적인 것이다. 둘째, 사업프로그램이 특정목적 지향형으로 설계되어 있고 사후 감사 등을 고려하여 사업운영요령에 따라 경직되게 운영되고 있다는 점이다. 즉 사업의 철학보다는 사업 운영요령에 맞게 집행되지 못하면 자금회수 등 제제를 받는 등 사업수행자를 불신하는 사업구조가 문제점으로 지적되고 있다. 셋째, 각종 지원프로그램의 상시성 결여이다. 이는 예산규모가 적은데도 문제가 있지만 1년에 1회 또는 2회 정도 사업공고를 하고 사업자를 선정하다보니 지원이 시급한 사업자는 오랜 기간을 기다려야 하거나 사업지원 기회를 포기하는 사례가 발생하여 기업의 상시적인 지원바람과는 거리가 있다는 점이다.

III. 정부의 광역경제권 정책과 산학협력 전략

1. 선진산학협력의 필요성과 핵심방향

현대 산업사회는 글로벌 경쟁이 치열해짐에 따라 생산단가 절감, 자동화 등 낮은 수준의 기술혁신에서 지적재산권 사업화, 명품 브랜드, 감성 디자인 등 지식에 기반을 둔 높은 수준의 기술혁신이 지역과 국가경쟁력을 좌우하고 있다. 이러한 높은 수준의 기술혁신을 효과적으로 창출하기 위해서는 지식을 생산하는 대학과 글로벌 경쟁의 첨병인 기업이 상시 산학연계를 통하여 글로벌 시장을 선도할 경쟁력 확보가 필요한 것은 당연할 것이다. 그리고 지식이 경제가치를 만들어가는 기술혁신사회에서 대부분 일자리를 담당하고, 우수인재 유치에 어려움을 겪고 있는 국내 중소기업의 경쟁력 강화에 있어 산학협력은 매우 중요한 수단일 것이다. 특히 300명 이상 기업이 불과 2~3천 개 수준인 중소기업의 현실과 국내 박사인력의 대부분을 차지하고 있는 대학과 기업의 연계 활동은 지역의 경쟁력뿐만 아니라 국가경쟁력 강화에 매우 중요한 역할을 할 수 있다.

그러나 앞서 지적한 바와 같이 이전 산학협력은 여러 가지 측면에서 문제점을 내포하고 있으며 시대적 변화를 담아 새로운 산학협력방향 제시가 필요한 상황이다. <표 2>는 (구)산학협력, 이전 정부의 新산학협력과 비교하여 실용정부의 새로운 산학협력 개념을 제시하고자 하였다. 표에서 알 수 있는 바와 같이 (구)산학협력에 비하여 이전 정부의 산학협력이 진일보한 것은 사실이나 (구)산학협력과 新산학협력은 대학을 중심으로 한 산학협력 개념을 제안한 것으로

여전히 공급자적 시각으로 산학협력을 도입한 것이며, 반면에 先進산학협력은 특정사업에 중점을 두지 않고 산학협력을 총괄적이고 통합적으로 개념을 정립함은 물론 산학이 동반자라는 수평적 입장에서 산학협력을 새롭게 정의하고자 하였다. 앞서 지적된 이전 산학협력의 문제점과 시대적 상황을 고려한다면 실용정부의 산학협력 목적은 기업의 ' 단순 생산성 향상활동 '이나 ' 실용화 기술개발 · 사업화 '를 포함함은 물론 그 활동이 글로벌 수준을 넘어 시장을 선도할 수 있는 지식의 경제가치화에 두어야 한다고 판단된다. 특히, 이러한 지식의 경제가치화가 지역과 국가의 부를 창출하고, 양질의 일자리를 창출해가는 선순환 구조를 가짐으로써 고용창출은 물론 활동에 참여하는 구성원의 만족도를 극대화할 수 있어야 할 것이다. 이를 구현하기 위해서는 산학협력 활동이 생활 속에서 일반적으로 이루어져 산학협력이 상생개념의 산업문화 수준으로 인식되는 단계까지를 지향할 필요가 있으며 이 단계를 이전 산학협력과 구별하여 ' 先進산학협력 '이라 정의하였다.

● 표 2 ● 종래의 산학협력과 실용정부의 先進산학협력

구분	(구)산학협력	新산학협력	先進산학협력
기본개념	공급자중심	수요자중심	상생개념 · 산업문화로 인식
목 적	순수 R&D중심	실용화/상품화 R&BD중심	지식의 경제가치화
교 육	이론/연구중심	현장/실습중심	시장중심
지원범위	부분지원 (프로젝트/학부/전공별)	대학단위의 종합적 지원	산학협력주체 단위별
지원방법	산학 별개로 지원	거점대학별 지원	협력의 관계성 중시 규모 고려한 매트릭스형 지원
참여범위	지엽적 (교수별/과제별 분산방식)	총괄적 (교수/기업/연구원/학생 등)	자율적, 통합적 글로벌 네트워크형 참여
평 가	SCI등 논문실적 중심	특허, 기술이전 및 사업화 실적 중심	지식의 부가가치화 수준 가치생산성

핵심방향으로는 첫째, 상호 이익형 산학협력으로 협력의 지속성을 확보할 필요가 있다는 점이다. 산학협력의 방법은 크게 인재와 지식, 인프라 등 세 가지 유형을 중심으로 다양한 프로그램이 운영될 수 있으며, 이러한 활동이 산 · 학간 상호 이익이 되는 방향으로 추진되어야 협력이 지속될 수 있다는 것이다.

둘째, 개방적이고, 자생적 산학협력이 되어야 한다. 이는 세계 최고가 되지 못하면 도태되는 기술 환경에서는 국내지식 뿐만 아니라 글로벌 지식과 연계하는 Open Innovation 체제를 구축할 필요가 있다는 것이다. 즉, 인재와 지식의 가치가 합리적으로 인정받아 주체가 능동적으로 참여할 수 있는 산학협력 문화를 구축하자는 데 있다.

셋째, 산학협력 프로그램의 상시성, 통합성, 혁신성 등 기업친화형 산학협력 체제를 확보하자는 것이다. 즉 폐쇄적, 수동적 산학협력이 아니라 개방적, 자생적으로 운영되는 산학협력이 되기 위해서는 기업이 산학협력에 참여할 수 있도록 연계 접점을 확대하고 협력 프로그램이 상시 운영되도록 추진하며 기업의 편이를 위하여 모든 산학협력 지원 제도를 쉽게 안내받고 참여할 수 있도록 통합적 개념의 기업지원 서비스 체제를 구축하고, 보다 우수한 기업이 지원받고 효과적으로 발전할 수 있도록 관리운영의 시스템 구축이 필요하다는 점이다.

또한 이를 바탕으로 추진하는 활동이 어느 한쪽의 편향된 이익이 아니라 상호 이익이 되어 협력이 지속될 수 있도록 상호 이익형 협력관계를 구축하자는 것이다. 넷째, 성과위주의 산학협력을 추구하자는 것이다. 즉, 정부의 재정지원 사업에서 균형에 근간을 둔 지원방식, 공급자적 지원방식 등 관리위주의 지원방식에서 수월성, 효율성 위주의 지원방식, 기업중심의 수시지원방식, 기업의 발전단계별 규모매칭 지원방식 등으로 한정된 재원으로 성과를 극대화할 수 있는 지원제도로의 변화를 추구할 필요가 있다는 것이다.

2. 산학협력 추진전략

많은 사람들이 산학연 협력을 이야기할 때 제조업을 중심으로 대학과 기업과 연구소가 기술개발차원에서 협력하는 것을 떠올리게 된다. 그러나 이것은 현대시대에 걸맞지 않는 너무나 소극적인 의미의 산학연 협력이다. 산학연 협력의 궁극적인 목적이 협력에 참여한 사람들의 삶의 질 향상, 지역의 발전에 있다고 생각한다면, 생활서비스 산업을 포함한 보다 광의의 의미로 확대하여 생각할 필요가 있으며 본 절에서는 산학연협력을 광의의 의미에 기반을 두고 산학연관 협력에 대한 방향을 제시해보고자 한다.

먼저 첫째로 구성원 자체의 삶의 질과 소속기관의 경쟁력 강화의 관점에서 산학연관 협력을 바라볼 필요가 있다는 것이다. 즉 산학연 협력을 한다는 것은 사업수행자의 경쟁력, 소속기관의 경쟁력, 소속지역의 경쟁력을 강화시켜 이익을 극대화하고 가족 구성원의 삶의 만족도를 선순환구조로 지켜나가겠다는 잠재적 목적을 갖고 있다고 할 수 있다. 거꾸로 소극적 의미에서의 산학연관 협력을 증진시켜 나가기 위하여 과학단지를 만들고 교육 여건 등 정주여건을 만들어가는 것은 이를 가속화시키기 위한 정부의 노력이라고 할 수 있으며 개인의 목적과 국가의 목적이 동일하다고 볼 수 있다. 다만, 개별 기관의 산학연 협력 성과가 모여 삶의 질을 개선하는 데까지 걸리는 시간이 정부가 개입하여 산학연 협력을 촉진하고 삶의 질을 개선하는 데 걸리는 기간보다 오래 걸리기 때문에 민간의 산학협력을 통한 경제부흥 노력과 정부의 제도 및 인프라 구축에 대한 정책적 개입이 적절하게 이루어질 때 지역혁신과 삶의 질 향상이 효과적일 수 있기 때문에 지역혁신의 총괄전략이 필요하다고 판단된다.

둘째, 현재의 이익과 미래의 이익창출을 위한 보다 적극적인 역량집결 행위가 필요하다는 점이다. 스웨덴, 핀란드 등 선진 북유럽 강소국 사례[2]를 보자. 스웨덴의 왕립공대는 과학기술단지인 시스타 사이언스 파크 건설에, 샬머시 공과대학은 린드홀맨 사이언스 파크 건설에 참여하여 단지 내에 IT 대학을 설립하여 이전하였고, 핀란드 최대의 헬싱키공대(HUT)는 국립기술연구센터(VTT), 국립기술개발청(TEKES) 등과 협력하여 대학과 연구소의 창업기능을 최대한 활용한 오타니에미 사이언스 파크를 건설하는 등 산학협력 역량을 공간적으로 집적시켜 지역혁신을 가속시키는 것을 정부가 정책적으로 주도하고 있는 것이다. 이는 민간의 자연스러운 산학연 협력을 통한 지역발전을 기다리기에는 세계의 경제변화가 너무나 빠르게 진행되고 있기 때문일 것이다.

셋째, 도시계획과 산업적인 측면을 통합적으로 고려할 필요가 있다는 것이다. 스웨덴의 시스타 사이언스 시티의 경우 세계적인 통신장비 제조업체인 에릭손의 자사 연구소 설립에 따른 전철망 건설 제안을 발전적으로 받아들여 예비군 훈련장으로 사용되던 스톡홀름 외곽지역의 동 부지에 세계적인 연구소들이 집적되고 연구원들이 정주하며 연구할 수 있는 도시를 건설하여 지역혁신을 가속화시킨 사례가 있다. 시스타 사이언스 시티 건설에는 지자체뿐만 아니라 기업, 은행, 대학 등 다양한 혁신주체들이 참여하여 아이디어를 내고 지속적인 역할을 수행하고 있는데 이러한 도시설계가 가장 적극적인 산학연 협력의 근간이 된 것이다.

넷째, 산업의 범위를 제조업뿐만 아니라 문화 · 관광으로 확대하여 해석할 필요가 있다. 협의의 의미로서의 산학연 협력은 앞서 설명한 것처럼 제조업을 중심으로 대학과 기업과 연구소가 기술개발차원에서 협력하는 것을 떠올리게 되는데, 산학연 협력의 기본 철학이 경제적 부흥을 통한 삶의 질 향상이라는 것에 주목한다면 단순히 산학연 협력이 제조업 부흥을 위한 기술개발에만 있지 않고 보다 확대 해석될 필요가 있다는 것을 알 수 있을 것이다.

다섯째, 산학연 협력 기반의 재정적 지원활동은 산업의 약자인 중소기업에 집중되어질 필요가 있으며, 기업 유형 및 발전단계별 맞춤지원으로 성과를 제

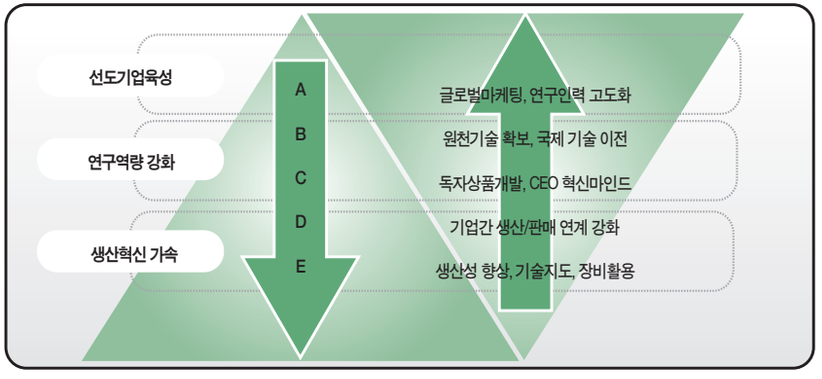
2) 최홍건 · 박상철, 2003, 2만불 시대의 기술혁신전략, 도서출판 푸른사상.

고할 필요가 있다는 점이다. 현재, 우리나라 산업 규모는 정부의 연구자금지원에 따라 영향이 좌우되는 시기는 지난 것으로 평가됨으로 지원정책에 있어 2가지 방향의 정책전환 또는 정비가 필요하다. 즉 자생력이 있는 중대기업에 대한 정책과 아직도 기술적으로 국제경쟁력을 확보하지 못한 중소기업에 대한 정책으로 볼 수 있다. 코스닥 또는 거래소 등으로부터 재원을 확보할 수 있는 중대기업에 대한 정책은 조세, 법률, 통상 등 제도적 여건개선 및 지원으로 경쟁력을 유지 또는 발전할 수 있도록 하며, 대기업의 하청 또는 자립형 중소기업은 기존 정부 지원정책을 유지하면서 기술적, 재정적, 국제적 마케팅 등에서 자립할 수 있는 지원체계를 확보하도록 하여야 한다. 특히, 중소기업의 지원에 있어 국제적 경쟁력을 확보할 수 있는 혁신형 중소기업과 물류비에 경쟁력을 갖는 지역 생활산업기업에 대한 분류를 통해서 지원의 효율성을 기하는 것도 중요하다고 하겠다.

● 그림 2 ● 선도기업의 제도적 지원으로 Snow Ball Effect 제고

여섯째, 중앙과 지방에서의 효과적인 정책 및 산학연관 연계를 통하여 혁신활동을 지속할 필요가 있다는 것이다. 연계(network)라고 하는 것은 다양하게 산재하고 있는 물적자원, 인적자원, 정보 및 기술자원을 효과적으로 공유하는 것으로 정의될 수 있으며, 혁신(innovation)이라고 하는 것은 연계를 기반으로 상호 경제적, 정신적, 사회적 가치를 창출하는 활동으로 정의할 수 있다. 따라서 연계는 혁신을 위하여 필수불가결한 요건이라고 할 수 있으며, 연계의 목표는 미래 가치 창출을 위한 무형의 인프라 조성(사회적 자본)에 있다고 하겠다. 따라서 지역에서의 미시적 역할의 전문성과 중앙정부에서의 거시적 정책기능을 조화시키는 종합적 연계체계를 구축할 필요가 있다.

● 그림 3 ● 기업유형 및 발전단계별 맞춤 지원으로 성과제고



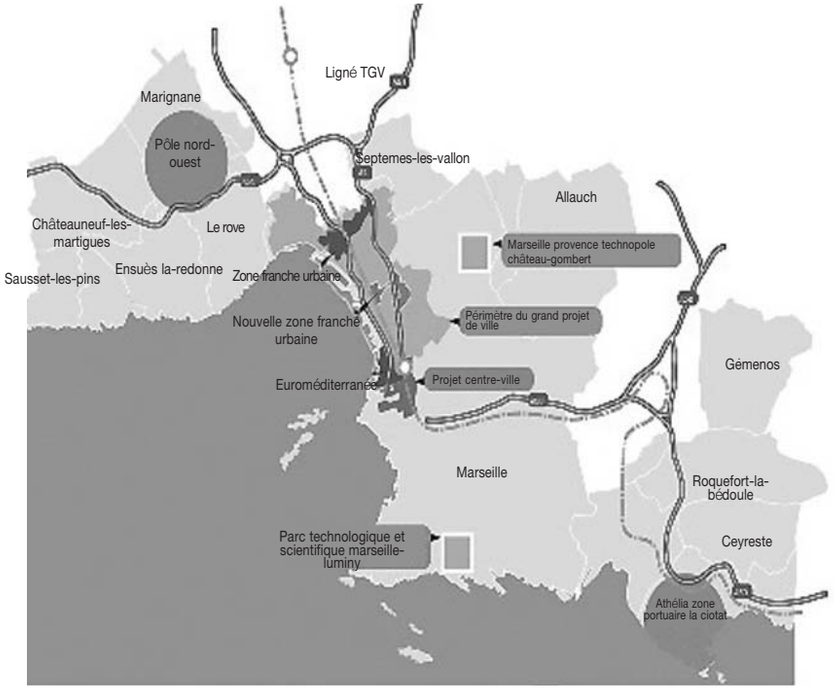
Ⅳ. 해외사례: 마르세유 광역시 클러스터

1. 추진배경

프랑스 제3의 도시인 마르세유는 1970년대의 오일쇼크 이후 지역 경제의 쇠락을 경험한 항구도시였으며, 조선과 석유화학이 중심인 중공업 도시였다. 최근까지도 파업과 높은 실업률의 지역으로 평가받은 이 지역이 2005년 5월에는 2000년 이후 7,200개의 기업이 설립되는 등 프랑스 대도시 중 가장 다이나믹한

지역으로 인정받고 있다. 이러한 발전 계기는 지역 경제의 위기감을 바탕으로 20여 년 전 소피아 앙티 폴리스를 모델로 도시개발과 연계한 테크노폴 육성전략(산업 클러스터)을 마련하게 되었고, 이후 DIACT에서 2005년부터 추진하였던 혁신주체 클러스터화 사업의 일환인 경쟁거점 지원 사업(일종의 지식 클러스터)이 테크노폴 내 혁신주체들의 네트워크화를 가속화시키는 계기가 되었다.

● 그림 4 ● 마르세유 광역시 클러스터 추진현황



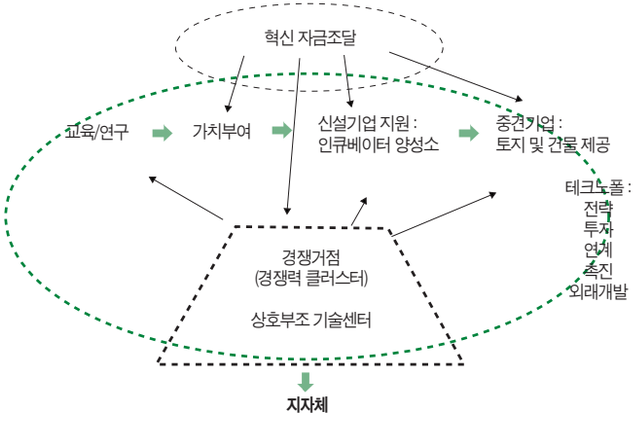
현재 PACA에는 1개의 세계적 경쟁거점센터, 1개의 세계적 경쟁거점 후보센터를 포함한 8개의 국가 경쟁거점센터가 있다. 내용으로는 Capenergies(non GHG emission energies: 온실가스를 방출하지 않는 에너지), Pegase(Aeronautics: 항공 · 우주), Orpheme(회귀질환 및 신종질병), Pole Risques(Risk Management and Country Vulnerability, Photonique: 테러위험 및 취약성관리), Photonique (광자, 광학과 영상의 복합체), Pole Mer PACA(아로마 및 향수), Pass, SCS(Secured Communication Solutions: 통신보안) 등 총 8개이며, 이들 중 Pass와 SCS를 제외한 6개 경쟁거점 센터는 마르세유 광역시(the Marseille Provence Metropole)에 위치하고 있다. 세계적 경쟁거점은 SCS이며, 세계적 경쟁거점 후보에는 Pole Mer PACA가 포함되고, 나머지 6개 거점센터는 국가적 경쟁거점 센터에 해당된다.

2. 추진현황

마르세유는 프랑스의 최소 행정단위인 18개 코뮌(최소 지방 자치단체)이 연합하여 형성한 마르세유 프로방스 광역도시공동체(the Marseille Provence Metropole urban community)가 중심이 되어 1989년부터 교육기관, 연구기관 및 첨단기업들의 협력을 바탕으로 지역 경제를 지식기반으로 전환하기 위하여 노력하여 왔다. 주도기관으로는 마르세유 시, 상공회의소, 마르세유 지방산업회 그리고 중앙정부가 참여하여 추진하였으며, 그 목적은 연구소와 대학 그리고 기업들이 연구개발과정에서 역동적으로 상호 교류함으로써 지역경제 발전에 기여하도록 하자는 데 있다. 특히 과학기술 혁신에 초점을 두고 지식산업 클러스터화 정책을 최우선으로 지원하는 경제전략을 추진하고 있다. 이러한 전략의 실행방안으로 첫째, 마르세유 광역시는 마르세유 혁신기업지원센터(Marseille Innovation company nurseries)와 그랜드 루미니협회(the Grand Luminy Association)를 설립하여 혁신기업 창업을 지원하고 있으며, 둘째, 사또 곰베르트(Château-Gombert) 지역에 마르세유 프로방스 기술단지(the Marseille Provence Technology Park)와 마르세유 루미니 과학기술단지(the Marseille Luminy Scicence and Technology Park)를 교육, 연구, 기업이 함께 협력할 수 있

는 특화단지로 조성하고 있다. 셋째, DIACT이 기획하고 지원하는 경쟁력 거점(the competitiveness centers) 개발을 추진하고 있으며, 넷째, 과학기술단지와 첨단기업들이 생산과 연구할 수 있는 토지조성과 임대사업을 지원하고 있다.

● 그림 5 ● 마르세유 프로방스 테크노폴의 혁신시스템



앞서 설명한 것처럼 마르세유 내에는 사또 곰베르트(Château-Gombert)에 마르세유 프로방스 기술단지(the Marseille Provence Technology Park), 마르세유-루미니(Marseille-Luminy) 과학기술단지, 벨드메 미디어 센터(the Belle-de-Mai media centre) 등 3개의 테크노폴이 있고, 마르세유 프로방스 기술단지는 마르세유 광역시 소유이며 루미니 과학단지는 대학이, 벨드메 미디어 센터는 땅은 시 소유이지만 관리주체는 관련분야 혁신주체들이 운영하고 있다. 이중에서 가장 규모가 큰 곳이 사또 곰베르트에 있는 마르세유 프로방스 기술단지이다. 이 지역은 테크노폴 개발 시 도시개발 측면에서 접근하여 주거단지가 1/3이 되게 하고, 기존 도시에 인접한 지역에 도시를 형성하였으며 산업과 주거가 조화로운 도시건설을 추진한 것이다. 특히 개발 초기에 교육제도 개편이 함께 시행되어

마르세유 중심부에는 법학, 경제학, 사회학을, 북부에는 샤토 곰베르트에는 엔지니어링을, 남부 루미니에는 생물학을 특화시킴으로서 기술 분야에 있어서 전문 지역으로 육성되게 되었다.

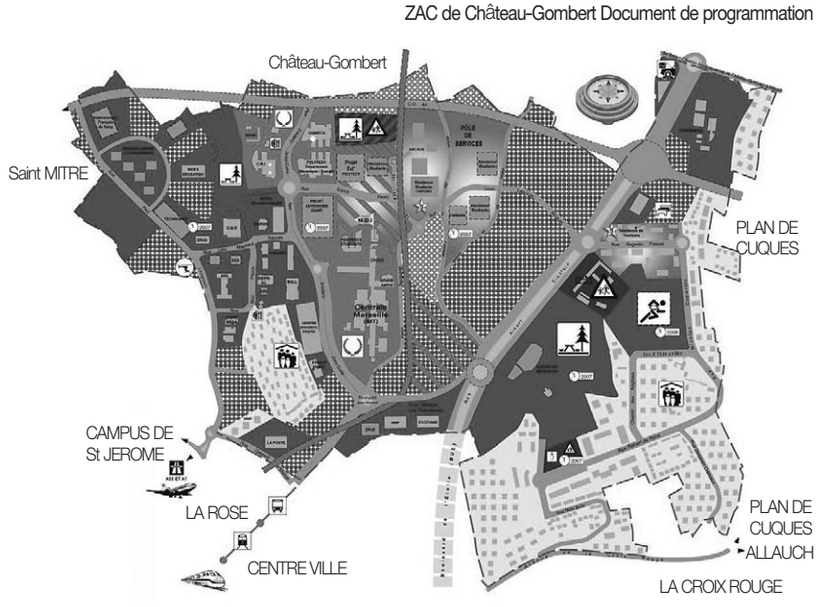
3. 마르세유 프로방스 테크노폴

마르세유 프로방스 테크노폴은 1985년 마르세유 시당국과 상공회의소가 공동 참여한 어메니티 협력협회(Joint Amenity Association)가 합의하여 시작되었고, 1986년 추진협회가 공식적으로 출범하였다. 이후 프랑스 주정부와 지방정부가 특별발전프로그램에 공동서명하며 사업이 시작되었다. 1987년에는 테크놀로지 파크 업무지구가 신설되었으며 1989년에 교육기관, 공공 · 민간투자, 택지개발 등이 추진되었다. 개발면적 180ha 중 70ha는 기업과 연구소를 위한 용도로 개발되었으며 3,300명의 기업 종사자가 입주하고 있다. 또한 900명의 교수와 연구원, 2800명의 학생, 1만 명의 일일유동인구와 약 3,000명이 상주하는 도시로 발전하게 되었다. 테크노폴 내에는 9ha 규모(Baronne구역)로 기술기업과 연구소 용도의 땅으로 개발이 되고 있으며, 12ha 규모(Einstein구역)로 미래 첨단기업을 위한 면적으로 개발되고 있다. 현재 단지의 관리는 2002년부터 마르세유 시당국과 마르세이유 프로방스 광역도시 공동체(Marseille Provence Metropole urbon community) 에서 직접 관리하고 있다.

현재 180ha (544,500평)의 면적에는 150개의 기업, 대학인 2개의 엔지니어링 그랑제꼴(ECM: the Ecole Centrale Marseille, Polytech'Marseille: the University Polytechnics School)과 2개의 대학센터(CMI: the Mathematics and Computer Sciences Center, UNIMECA: the Interuniversity Center of Mechanics and Mechanical Technology), 6개의 연구소, 1개의 인큐베이터(Impulse), 1개의 첨단사업화 지원센터(Marseille Innovation: high-tech business nursery), 광학 · 광

자 · 영상처리 관련 경쟁거점 POPsud(Pole Optitec : the Optics-Photonics Centre)가 입지하고 있다.

● 그림 6 ● 단지 개요도



마르세유 프로방스 테크노폴은 에너지-기계분야, 광학과 광전자 분야를 특화하고 있으며, 에너지-기계분야는 프랑스에서 첫 번째로 지정한 에너지-기계분야의 특화거점지역이기도 하다. 오늘날은 광학과 광전자 산업이 추가되어 우수한 거점으로 육성되고 있으며 2003년부터 광학 프로젝트가 추진되어 현재는 광학 분야에서 대학, 연구소, 기업을 연계하는 네트워크 수장역할을 하고 있다. 테크노폴에서 광학관련 혁신 기관으로 고등교육분야, 연구소, 기업들이 균형 있게 분포하고 있다.

광학은 현재 사또 곰베르트(Château-Gombert)의 셍 제롬 (St-jerome) 캠퍼스에서 가장 왕성하게 연구되고 있는 분야이다. 또 Fresnel Institute는 ECM(the Marseille Ecole Central) 과 연관된 주요기관으로, 115명의 연구진과 함께 유럽 광학연구에서 큰 비중과 우수한 명성을 가지고 있다. 또한 2006년에 입주한 Marseille Astrophysics Lab.(OAMP)과 함께 GIS 광전자연구팀을 구성하고 있다. 광학에 연관된 기업들로는 Cybernetix, Opal, Synapsys, Optiflow, CMR, Irilab 등 이 입주하였으며, 허블 안경과 레이저나 망원경을 위한 거대한 거울, 고속전철의 감시카메라 핵심기술은 PACA 연구소에서 기업과 연구진들의 긴밀한 협력에 의해 생겨나는 등 산학협력의 선순환구조가 확산되어가고 있는 성과를 보여주고 있다. 특히 PACA(Provence Alpes Cote d'Azur)지역 에서는 300명의 연구진과 30여 개의 연구소에서 광자와 광학 연구가 활발하게 진행되어 국제적인 기술선도 역할을 하고 있다. CNRS(국립중앙과학연구소), INSERM, 그리고 CEA와 5개 지역대학교가 협력하여 연구개발을 추진하고 있으며, 이것이 지역 혁신의 근간이 되고 있다. 총체적으로 지역 내 300여 개의 연구소, 4,000명의 연구진, 2,500명의 엔지니어가 연구와 개발을 수행하고 있는 것이다. 특히 광학 · 광전자 분야에서 대학, 연구소 및 기업을 전국적 규모로 연계하기 위하여 설립된 POPsud(the Optics-Photonics Centre 또는 Pole Optitec)가 활동하고 있는데 이러한 활동을 기반으로 2005년 프랑스 DIACT가 선정하는 경쟁거점 OPTITEC 센터에 선정된 바 있다. 이러한 활발한 활동에 힘입어 많은 유관 시설의 확장을 위하여 Baronne 지역에 3,300㎡ 규모의 Technoptic 빌딩을 2009년까지 건설할 예정에 있다.

에너지-기계 분야에 있어서는 IRPHE(Non-Equilibrium Phenomena Research Institute), University Lab. of Polytech, LMA(Mechanics and Acoustics Lab.), MSNM-GP(L3M: Lab. of Digital Modelling and Simulation in Mechanics and Process Engineering) 등 4개 연구실이 활동하고 있으며, 마이크로전자와 나노과학 분야에 L2MP(Provence Materials and Microelectronics Laboratory) 1개소가 연구하고 있다. 수학과 컴퓨터공학 분야에는 LATP(Analysis, topology and

probability Lab.), LIF(Marseille Fundamental Computer Science Lab), LSIS(Systems and Information Science Lab.) 등 3개 연구실이 활동하고 있다. 천문우주 분야에 있어서는 2개의 연구실을 연합한 Marseille Astrophysics Lab.(OAMP: Marseille-Provence Astronomy Lab= Marseille Observatory + the Space Astronomy Lab.)이, 분석분야에는 LDA(Department Analysis Lab.)가 연구활동을 진행하고 있다.

기업혁신지원을 위하여 MI(Marseille Innovation)와 임펄스 인큐베이터(the Impulse Incubator)를 두고 있는데 MI(Marseille Innovation)는 마르세유 메트로폴리탄 공동체와 데파르트망 의회 13(the Department Council 13) 및 PACA 레지옹 의회(the PACA Regional Council)의 지원을 받아 기업지원활동을 수행하고 있다. 사업 내용으로는 창업 및 사업계획컨설팅, 회사설립지원, 유럽 및 지중해 연안 국가와의 국제적인 연계협력 등을 추진하고 있다. 임펄스 인큐베이터(the Impulse Incubator)는 the Research Department, ESF, the authorities의 지원을 받아 지역 내 창업자를 대상으로 창업자가 아이디어를 프로젝트로 연결하고, 프로젝트를 벤처로 실현하는 장소와 지원기능을 제공하는 역할을 하고 있는데, 현재 약 30여 개의 프로젝트가 인큐베이팅되고 있다. 벤처투자기관으로는 PBA(Club Provence Business Angels)가 활동하고 있는데 본 기관은 France Angels Network에 속한 기관으로 중소기업지원 중앙정부기관(the SME and Trade Ministy)의 협조와 지역 내 기업에게 투자하도록 협정을 맺은 50여 멤버로 구성되어 있다.

특히 본 기술단지의 경우 단지 내에 Baronne 지역(32,000㎡)과 Einstein 지역(45,000㎡)을 별도로 설정하여 대학, 연구소, 첨단기업 등 혁신기관이 입주할 경우 이를 최우선으로 제공하고 있는 등 혁신기관 유치에 대한 의지가 지역발전의 원동력이라고 볼 수 있다.

4. 시사점

도시의 공간정책을 형성함에 있어서 가장 중요한 것이 일자리이다. 일자리가 없는 도시는 지속적 발전이 없다는 점은 누구나 인정하는 바일 것이다. 그러한 점에서 지역의 공간적 매력증진 정책과 일자리 창출을 위한 프랑스의 테크노폴 추진 사례는 지역발전 정책 추진에 시사하는 바가 크다. 특히 테크노폴의 혁신활동을 가속화시키기 위하여 산학연관을 지식으로 상호 묶는 경쟁력 클러스터 사업의 결합은 지역발전정책의 효율성을 배가시킬 수 있는 모범적인 사례로 판단된다.

지역에서 경쟁력 클러스터는 정해진 지역 내에서, 정해진 시장을 향해 공동으로 추진되는 혁신적 사업을 중심으로 시너지를 창출하기 위해, 제휴관계를 맺은 기업, 연구소, 교육기관의 연합을 의미하는데, 사업은 2가지 목표를 갖고 있다. 그것은 합동 R&D사업의 개발(최소한 2개 기업과 1개 연구소)과 클러스터 활동(상호부조활동, 국제제휴, 영토 내 공공 · 민간 혁신주체 간 연결 등) 등을 수행하는 것인데, 이들 클러스터의 활동은 프랑스의 산업 잠재력을 강화하고, 보다 높은 국제적 안목을 가지고 새로운 활동의 장을 마련함으로써 투자자 및 기업가들에 대한 지역의 매력을 상승시키는 데 기여하고 있는 것이다.

정부 정책 프로그램의 운영측면에서 느낄 수 있었던 것은 무엇보다도 경쟁력 클러스터를 형성함에 있어 지역 혁신주체를 상호연계하고 혁신활동이 발생할 수 있도록 R&D 운영요령과 클러스터 평가구조를 만들어 놓은 것은 우리가 학습할 필요가 있다고 판단된다. 뿐만 아니라 직접적인 클러스터 예산지원 외에 신도시 건설 등 도시계획에 클러스터의 위치를 고려한 설계와 지원을 병행함으로써 클러스터의 공간적 매력을 증진시키고 있는 점은 더욱 귀감이 된다고 하겠다.

마르세유를 중심으로 한 경제권 광역화 추진사례는 광역경제권 사업을 이제 막 추진하고자 하는 우리나라에 유의미한 시사점을 주고 있으며, 네 가지로 그 시사점을 정리하였다.

첫째, 프랑스 PACA 사례는 마르세유 시를 중심으로 18개 지역 중소도시가 연합하여 지역 내 문제를 함께 고민하며 공동 대처하는 연합체를 구성하였다는 점이다. 이러한 협력은 지역이 6개 분야에 대한 사업(경제사회문화, 광역공간개발, 공동목적 서비스공용, 환경, 주거, 정치)을 중앙정부로부터 이관 받고, 관련 분야 사업을 행정구역 단위가 아니라 주민들의 지역 생활과 경제여건을 최우선으로 고려한 사업수행이 가능하게 만든 요인으로 지역 간 협력 및 행정관리의 광역화 우수 사례라고 할 수 있다.

둘째, 지역의 교통여건과 경제 환경을 고려하여 도시 간(마르세유와 니스, 그라세 등) 발전 전략을 특성화하고 상호 조화롭게 구성함은 물론 마르세유 광역시 내에서도 도심, 북부 및 남부 등으로 나누어 역할분담과 상호 연계 관계를 잘 발전시켜 오고 있다. 특히, 대학의 전문 영역 조정에 있어서 마르세유 북부지역은 과학기술분야로서 생제롬 캠퍼스(Campus St-Jérôme)를 육성하고 있고, 마르세유 남부지역은 생명과학 분야로 루미니 캠퍼스(Campus Luminy)를, 중부지역은 경제 · 법률 · 인문사회과학 분야를 특화시킨 생샤를 캠퍼스(Campus St-Charles)를 추진하는 등 대학의 특성화와 대학을 기반으로 한 지역발전계획 수립은 우리가 배울 필요가 있다고 판단된다.

셋째, 마르세유 광역시는 신도시를 개발함에 있어 사또 곰베르트에 있는 마르세유 프로방스 테크노폴과 같이 주거, 공원, 상업시설, 교육 및 산업 · 연구시설, 기업지원 시설 등을 함께 건설하여 도시가 독립적이고 균형적으로 발전할 수 있도록 함은 물론 산학협력 관련 연구시설을 집적함에 있어 혁신주체들 간의 연계가 최적화되도록 도시기능 설계와 소프트웨어 사업 지원에 많은 정성을 기울이고 있는 것은 우리나라 신도시건설이나 혁신도시 건설에 있어 참고할만한 사례라고 판단된다.

넷째, 테크노폴이라는 혁신 주체들 간 물리적 연계구조 뿐만 아니라 산 · 학 · 연 · 관이 R&D를 구심점으로 하는 지식 네트워크를 형성하고 이를 바탕으로 세계 경쟁 클러스터에 공동 대처하는 상호 협력 프로그램의 결합은 정책의 효율성과 지식의 융합, 기술혁신을 가속화시킬 수 있는 정책 추진 사례로 평가할 수 있다.

V. 정책적 제언

1) 교육, 과학 및 산업기술, 경제정책을 유기적으로 연계한 클러스터 정책을 지역발전의 주요도구로 활용

실제 선진국에서는 중앙정부의 산업기술정책, 교육 및 과학기술정책과 지방정부의 지역개발정책을 밀접하게 연계시켜 추진한 정책 프로그램이 클러스터 정책이다. 클러스터 접근법은 Harvard 대학의 마이클 포터 교수에 의해 중점적으로 주창된 것으로 글로벌리제이션의 진전에도 불구하고 지역의 중요성은 더욱더 커지게 되고, 기업, 연구소 등 혁신에 영향을 미치는 주체들이 집적을 형성하여 네트워킹을 하면서 상호작용을 통하여 혁신이 왕성하게 이루어져, 결과적으로 지역의 경제적 성과가 더욱 높아진다는 인식에서 출발한 것이다. 하지만 우리의 경우는 이러한 정책을 흉내는 내고 있으나 진정한 의미에서의 통합적인 추진을 하지 못하고 있어 산업기술정책이 경제정책 또는 교육과학기술정책과 유기적인 관계를 가지고 있지는 못한 것으로 보인다. 그러나 이러한 클러스터 접근법 또는 정책 통합적 접근법은 소득 3만 불 시대 달성을 위한 핵심정책과제로 반드시 채택되어야 하며 미래 글로벌 경쟁력을 확보하는 데 매우 유용한 전략이 될 것이라고 판단된다.

2) Urban University 사업개념을 기반으로 지역 소도시의 도시문화와 생활 산업을 동반육성

Multiversity 개념의 창안자 Kerr는 도시(통상 인구 25만 이상)와 함께 협력하여

성장 발전하는 대학의 모델을“ Urban University ”로 명명하고 이의 육성을 위하여 연방정부와 주정부의 Urban University Grant 사업을 제창하여 정부프로그램으로 채택한 바 있다. 실제 U-Penn의 Urban University Action 사례[3]를 보면 사업목표가 첫째, 다양한 방식으로 개입하여 지역사회를 깨끗하고 안전한 매력적인 곳으로 만들고, 둘째, 지역사회의 주거시장을 발전시키며, 셋째, 점포 및 식당 등 문화적 상업시설을 최대한 대학이 유치하고 주민의 이용을 활성화하며, 넷째, 지역의 기업과 협력하여 지역경제성장을 견인하고, 다섯째, 공립학교 교육개선에 적극 참여하자라는 내용으로 대학이 소도시의 개발전략의 수단으로 사용되고 있다고 볼 수 있다. 우리나라에서는 행 · 재정적으로 제약요건이 많기는 하나 산업을 지역 소상공인으로 확대하여 생각하고, 지역 주민의 삶의 질을 고려한다면 산 구석에 위치한 지역 대학을 가까운 지방 소도시로 이전하여 대학도시 하나하나가 혁신도시가 되도록 함으로써 국내 어떤 지역도 교육, 문화, 산업여건 등 삶의 질이 동일한 선진국이 되도록 하는 것은 꿈이 아니라 현실이 될 수 있다고 판단된다.

3) 광역경제권 산업 · 인력 · R&D 육성을 위한 기초지자체, 지역대학의 역할체계 합의 도출

이명박 정부에서 추진하고 있는 광역경제권 사업은 자족적인 지역경제 구조를 실현하기 위하여 행정구역이 다른 지자체를 동일 경제권으로 묶어 지역발전 정책을 수립하고자 하는 의도로서 광역권 내 지자체의 참여와 협조가 필연적이다. 특히 기초지자체는 직접적인 이익을 떠나 장기적인 지역발전을 위해 눈에 보이는 이익을 포기해야 하는 어려운 결정도 있을 수밖에 없다. 그러나 광역권 내 특정 지역의 산업경제가 집적화되어 활성화되면 자기 지역에 관련 산업을 소규모로 투자하였을 때보다 성장이 더욱 빨라 이웃하고 있는 인접 도시가 오히려 배후 도시로서 더욱더 동반 발전할 수 있다는 점을 고려하여 어떤 것이든지 우리 지역에 만들어져야 한다는 고집을 버릴 필요가 있다. 이러한 차원에서 아래에는 지자체와 대학, 그리고 산업집적지인 클러스터와의 관계설정 및 동반 발전 방안에 대하여 의견을 제시하고자 하였다.

현 정부는 5+2 광역경제권을 지정하고 광역경제권별 선도 산업을 지정한 바 있다. 그리고 지정된 선도 산업을 중심으로 대학을 통한 인력양성, 선도 기업 육성을 위한 R&D지원 사업 등이 지원되고 있는데, 광역권 내 산업집적지가 흩어져 있고, 일부 집적화된 단지는 특정 지자체에 위치하고 있어 재정지원 사업이 특정 지역에 집중될 때는 소외된 지자체의 반발에 부닥칠 수 있다. 이러한 점을 고려하여 동일 사업에서 지자체별 평균적인 지원방식보다는 지자체별 특성을 고려하여 어떤 지자체는 제조업으로, 인접한 다른 지자체는 농업으로, 또 다른 지자체는 생활정주공간이나 문화중심으로 육성됨으로써 광역경제권 전체 지역이 균형적이고, 조화롭게 발전할 수 있어야 할 것이다.

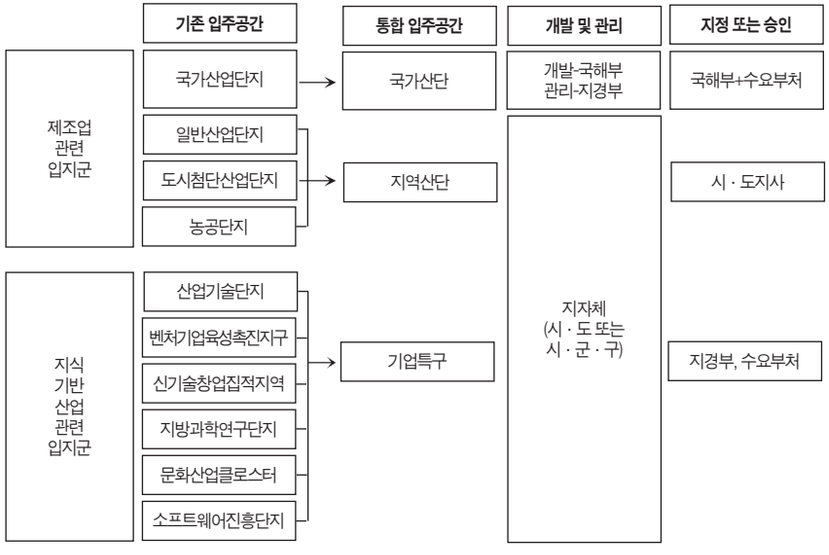
산업적 측면에서는 어떻게 이루어져야 할까? 무엇보다도 핵심경제권을 파악하는 것이 필요하다. 지역 내 산업집적지는 대부분 지역산업단지, 국가산업단지, 기업특구 등으로 구성(<그림 7> 참고)될 수 있는데 이중에서 지역 내 비중과 선도 산업 관련 기업이 집적될 지역을 고려하여 지원 우선순위와 지원전략을 수립할 필요가 있다. 그리고 산업육성이 체계적으로 이루어지기 위해서는 우수한 인력과 원천기술개발을 위한 R&D지원전략이 마련되어야 하는데, 효과적인 연구개발을 위해서는 우선 지역 내 대학과 산업 집적지가 체계적으로 연계될 수 있도록 하여야 할 것이다. <그림 8>은 이러한 연계방안을 보여주고 있다.

예를 들어 광역권 내에는 지자체 1, 2, 3, 4 가 있고, 산업은 지자체 1에 소규모 집적지(클러스터 A)가 있으며, 지자체 4에 산업비중이 높은 핵심경제지역이 있다. 지자체 2는 특정 산업 집적지를 지원할 생활정주공간, 지자체 3은 인접 도시

3) Judith Rodin, 2005, The 21st Century Urban University: New Roles for Practice and Research *American Planning Association. Journal of the American Planning Association; Summer* ; 71, 3.

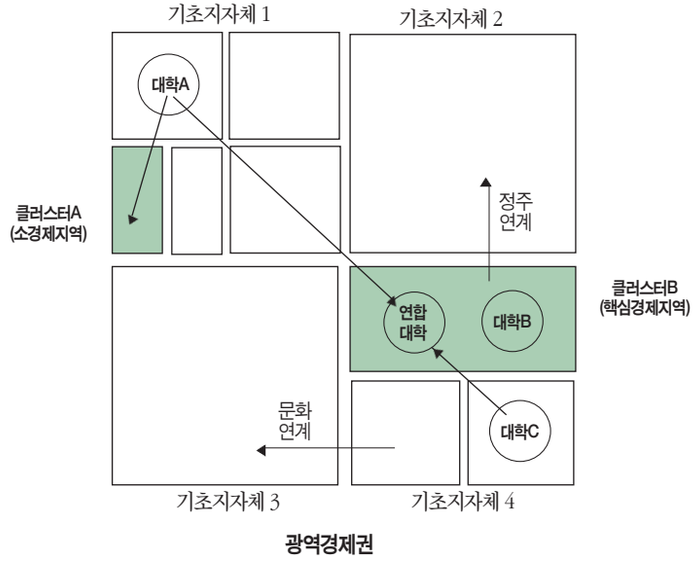
민들이 활용할 문화공간 등으로 구성될 수 있다. 이들 중에서 지자체 1에 위치한 대학 A의 학과 1은 클러스터 A의 주력업종인 업종 1을 지원하고, 학과 2는 인접한 지자체 4에 위치한 클러스터 B의 업종 2를 지원할 수 있도록 규모 있게 구성되어야 한다는 것이다. 그리고 지자체 4에 위치한 대학 B와 대학 C는 지역 내 위치한 클러스터 B를 지원하되 클러스터 내에 위치한 B 대학은 단지 내 기업으로 완전 전담하는 체계로, 지역 내 위치하지만 단지 외에 있는 C대학은 지자체 밖에 위치한 A대학과 연합하여 단지 내 연합대학 형태로 입주하여 선도 산업을 적극 지원하는 물리적 연계 체계로 구축될 필요가 있다. 또한 이러한 산업단지 내 기업지원을 대학이 지역적으로 역할을 분담하여 해당 대학이 단지 내 기업지원을 전담함으로써 클러스터 A와 B내 기업의 기업 간 시장연계도 이들 대학을 통해 촉진될 수 있도록 체계화할 필요가 있다.

● 그림 7 ● 기업 입지제도의 통합 기본개념도

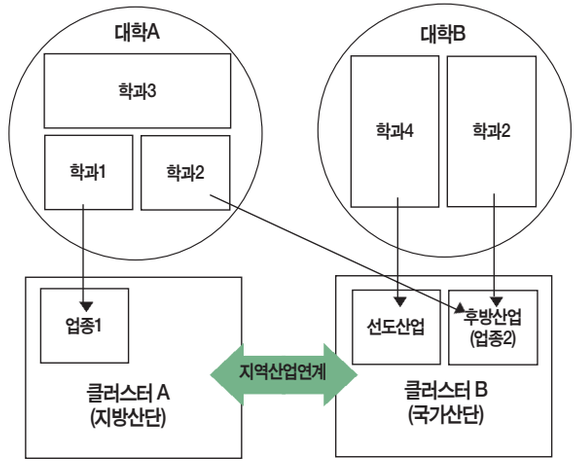


자료출처 : 지식경제부 국정과제 보고, '08년 7월

● 그림 8 ● 광역경제권 내 클러스터와 지자체 및 지역대학과의 연계방안



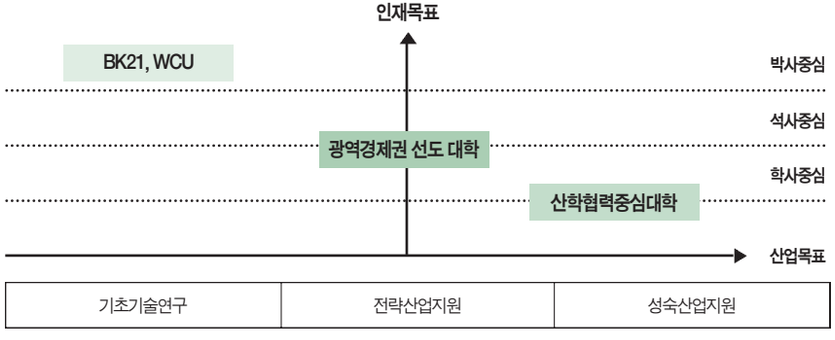
● 그림 9 ● 광역경제권 내 선도 산업과 대학 전공학과와의 연계



4) 대학의 인력양성, R&D 목표의 차별화를 통한 정부재정지원 사업의 성과제고

산업단지별로 긴밀하게 연계된 산학 간 협력모델은 장기적으로 R&D 를 기반으로 한 기업의 역량강화에 도움이 될 수 있다. 특히 기업의 역량을 강화하기 위한 대학의 협력활동의 수단으로는 인력양성과 연구개발, 인프라 활용 등이 있으며, 정부는 이러한 활동을 지원하기 위하여 각종 대학 재정지원 사업을 집행하고 있다. 석 · 박사중심 기초기술연구 지원사업인 BK21 프로그램과 대학을 세계적 수준의 연구역량을 갖추도록 지원하는 WCU 프로그램이 있고, 지정된 지역 선도 산업을 지원할 학 · 석사 중심의 인재육성 사업인 광역경제권 선도대학사업, 중소기업 지원 기술개발 및 학사중심 인력양성 지원 프로그램인 산학협력중심대학 육성사업들이 핵심 사업이다. 이들 사업들이 성공하기 위해서는 <그림 10>에서 볼 수 있는 바와 같이 인력육성의 목표 및 기술개발 추구목표를 명확히 하여 지역 기업들이 필요로 하는 시기에 적절한 수준의 인재와 기술이 어려움 없이 연계될 수 있는 혁신환경조성이 필요[4]하다.

● 그림 10 ● 광역경제권 재정지원사업의 R&D와 인재육성 목표



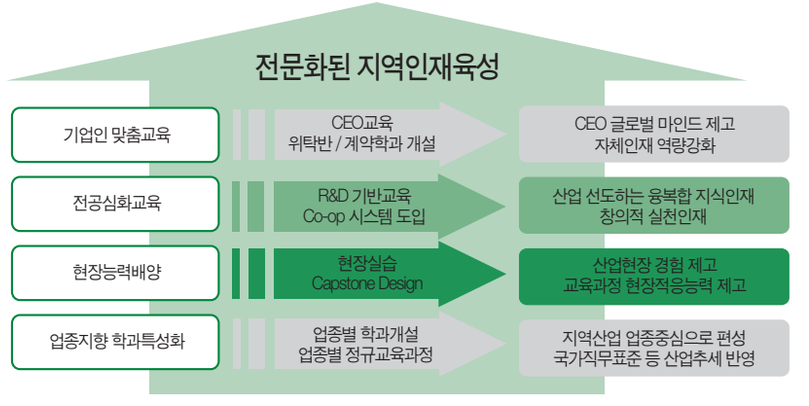
4) 박성민, 2007, 변화와 혁신으로 창조적 인재양성-수요자 중심의 공학교육혁신추진, 공학교육학회, 제14권 제1호, pp10-13.

5) 다종다양한 기업의 수요를 충족시키기 위하여 전공 심화된 인력양성 추진

대학에서의 인력양성이 산업현장의 수요를 따라잡기 위해서는 산학연계를 통하여 필요한 전문지식과 기술을 갖춘 인력이 양성되어야 한다. 그러나 대부분의 대학에서는 산업수요보다 이론위주의 공급자 중심형 교육에 치중함으로써, 산업계의 불만과 추가 인력개발투자를 유발시켜 왔다. 특히 고학력 실업으로 인한 인적자원의 사장을 막고 기업의 우수인력 확보를 촉진하기 위해서는 전공별 인력양성 규모에서 구체적인 교육과정 개발에 이르기까지 대학교육에 산업현장의 인력수요가 반영되어야만 한다.

즉, 인력양성의 수준에 있어서 기존 정규과정만으로는 다종다양한 기업의 수요를 충족시킬 수 없으며, 기업 활동에 바쁘고, 사내교육 여건이 어려운 지역 중소기업의 환경을 고려하여 <그림 11>과 같이 지원 대상 클러스터의 주요 전략 업종을 지향하여 학과를 특성화하거나 기업을 교육현장으로 활용하여 기업이

● 그림 11 ● 지역산업을 기반으로 한 인재육성 수직적 특성화 방안



5) 박철우 · 이치욱 · 박상철 · 최영섭 · 이종항, 2008, 벌거벗은 공학교육과 산학협력, 도서출판 푸른사상.

참여하는 교육으로 현장능력을 배양하고, 정규과정 외에 과외 연구 활동 또는 장기 기업파견 등 전공심화교육으로 보다 강화된 지역 기업과의 연계기반 교육이 이루어질 필요가 있다.[5] 그러나 이러한 신규인력 공급활동만으로는 전문화된 기업 활동을 100% 만족시킬 수 없으며, 양성된 신규인력이 필요한 기업으로 취업된다는 보장도 없음으로 오히려 기존 기업 내에 재직자를 대상으로 한 전문화된 교육을 도입하는 것도 기업으로서는 인재역량강화의 방법이 될 것이다.

• 참고문헌 •

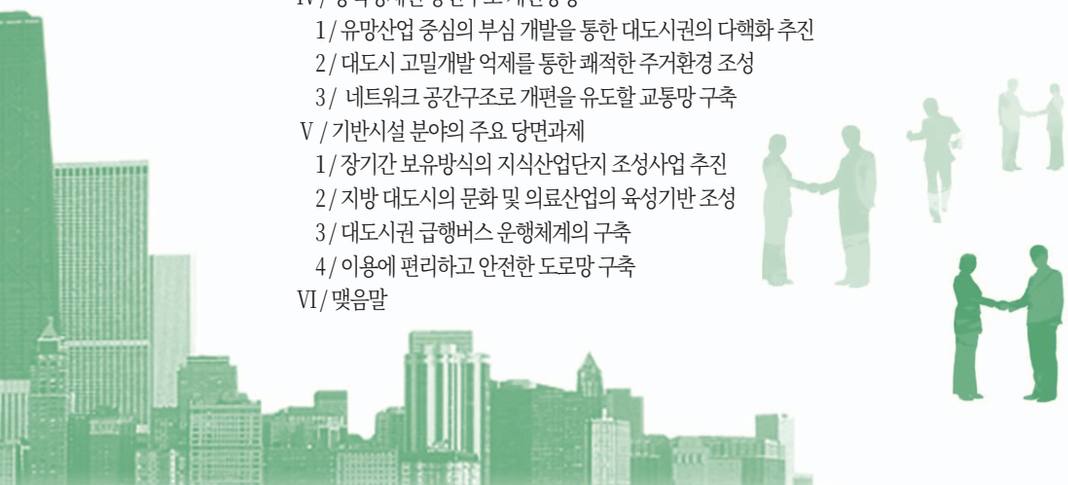
- 과학기술정책연구원, 2002, 기업의 기술전략 변화와 정책시사점, 정책연구 2002-15.
- 최홍건 · 박상철, 2003, 2만불 시대의 기술혁신전략, 도서출판 푸른사상.
- 박성민, 2007, 변화와 혁신으로 창조적 인재양성-수요자 중심의 공학교육혁신추진, 공학교육학회, 제14권 제1호, pp10-13.
- 박철우 · 이치욱 · 박상철 · 최영섭 · 이종항, 2008, 벌거벗은 공학교육과 산학협력, 도서출판 푸른사상.
- 교육과학기술부, 한국산업기술진흥원, 2009, 지식기반 산업사회를 선도하는 先進산학협력 활성화 추진계획.
- Judith Rodin, 2005, The 21st Century Urban University : New Roles for Practice and Research, *American Planning Association. Journal of the American Planning Association* ; Summer ; 71, 3

3

광역경제권 공간구조와 기반시설 개발사업

문동주 서울대학교 환경대학원 환경계획연구소

Ⅰ / 머리말
Ⅱ / 기존 기반시설정책의 특징과 한계
  1 / 자유방임형 업무시설용지
  2 / 택지개발사업
  3 / 광역교통시설 개발사업
Ⅲ / 광역경제권 기반시설 개발여건 진단
  1 / 지식정보화에 따른 공간구조 변동방향 개관
  2 / 수출산업으로서 제조업의 중요성 지속
  3 / 지속적인 문화산업의 비중 증가
  4 / 전환점을 맞이한 도시개발 수요
  5 / 도시개발밀도에 좌우될 승용차 보급률
Ⅳ / 광역경제권 공간구조 개편방향
  1 / 유망산업 중심의 부심 개발을 통한 대도시권의 다핵화 추진
  2 / 대도시 고밀개발 억제를 통한 쾌적한 주거환경 조성
  3 / 네트워크 공간구조로 개편을 유도할 교통망 구축
Ⅴ / 기반시설 분야의 주요 당면과제
  1 / 장기간 보유방식의 지식산업단지 조성사업 추진
  2 / 지방 대도시의 문화 및 의료산업의 육성기반 조성
  3 / 대도시권 급행버스 운행체계의 구축
  4 / 이용에 편리하고 안전한 도로망 구축
Ⅵ / 맺음말



Ⅰ. 머리말

산업화단계에서 기반시설 개발사업은 중앙정부와 광역 및 기초자치단체 등 지방정부의 역할이 비교적 분명하게 구분되었다. 산업화의 추진에 필요한 생산기반시설의 개발사업은 중앙정부의 몫이었다. 산업체들이 입주할 대형 공단을 건설하고, 연결 간선교통망을 구축하고, 광역상수도망을 건설하는 등 중앙정부는 산업화정책의 추진에 필요한 각종 개발사업을 수행했다. 반면 주민들의 생활편익시설 개발사업은 지방정부가 분담해왔다. 도시계획구역 내의 택지개발사업, 도시내부 도로와 지하철 등 도시교통시설 건설사업, 상수도 및 하수처리시설 확충사업 등 주민들의 생활편익시설 확충사업은 지방정부가 전담해왔다.

이러한 전통적인 업무분장은 광역대도시권의 형성과 성장으로 근본적 변화를 겪게 되었다. 산업구조의 지식정보화가 급속하게 진행되면서, 각종 신규 산업시설은 집적경제 이점이 큰 일부 대도시권으로 편중되었다. 이에 따라 여러 지자체의 행정영역이 하나의 경제권으로 통합되는 새로운 공간구조를 만들어져가고 있다. 그러나 지방정부는 이러한 변화에 주도적으로 대응하기에는 재정이 너무 빈약했다. 이에 따라 중앙정부는 전통적으로 지방정부가 수행하던 업무에 개입하기 시작했다.

이러한 중앙정부의 개입은 주로 광역대도시권의 생활편익시설 개발사업분야에서 이루어졌다. 예로서 이래 대도시권에서 도시계획구역 밖의 택지조성사업은 중앙정부의 주도 아래 추진되어왔다. 대도시권 주민들을 위한 광역대도시권 고속도로와 전철 건설사업도 중앙정부가 담당해왔다.

이러한 중앙정부의 역할은 대도시권 성장과정에서 발생한 여러 문제의 해결에 크게 도움이 되었다. 대규모 택지개발사업의 지속적 추진은 대량의 주택공급이 가능토록 했다. 이에 힘입어 폭발적으로 증대되어온 주택수요에 불구하고, 이제는 주택보급률이 전국 전체로서 100%를 크게 넘어서는 개가를 이룩했

다. 지속적인 신규도로 건설 및 기존도로 확장사업은 전국을 연결하는 현대적인 간선도로망과 대도시권 광역도로망의 골격이 형성되는 성과를 이룩했다. 이러한 도로망이 구축되지 못했다면, 현재와 같은 승용차 대중화는 이루기 어려웠을 것이다.

그러나 이러한 성공 신화의 그늘이 크고 짙은 것도 부인할 수 없다. 당면한 문제 해결에 급급한 나머지 앞으로의 경제성장을 이끌 지식정보산업의 입지대책은 상실되었다. 주민들의 거주 형태로 쾌적한 주거환경과는 거리가 있는 초고층의 아파트가 근간을 이루게 되었다. 또한 대도시의 교통난은 날로 심화됨에 불구하고 해결의 실마리마저도 찾지 못하고 있는 실정이다.

이러한 취약점의 핵심적 요인의 하나로는 대도시권을 단일의 유기체로서 종합적으로 관리하는 지역개발정책의 부재를 지적할 수 있을 것이다. 대도시권 광역화는 중앙정부와 여러 지방정부들이 소관 업무만을 단편적으로 수행하는 방식으로는 효과적으로 대응하기 어렵다. 개별 대도시권별로 여러 지방정부와 중앙정부가 함께 지역개발사업을 공동으로 추진하는 협력체제의 강화를 요구하고 있다. 현 정부가 현 광역경제권별로 광역위원회를 설치하여, 각종 개발사업들을 계획하고 조정하는 제도적 장치를 마련한 조치도 이러한 맥락에서 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다.

광역경제권발전위원회의 중요한 책무의 하나는 광역경제권 차원의 개발계획을 수립하는 것이다. 광역권개발계획은 바람직한 공간구조로의 개편을 지향해야할 것이다. 구체적으로 먼저 급속하게 진전되는 산업구조의 지식정보화를 효율적으로 수용할 수 있는 공간의 확보방안이 마련되어야할 것이다. 다음으로 날로 심화되는 교통난에 대한 해결책이 치열하게 모색되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 본 소고는 바람직한 대도시권 공간구조의 개편방향을 모색하고, 이를 유도할 핵심적 기반시설 개발사업 및 추진방식들을 제시하였다.

II. 기존 기반시설정책의 특징과 한계

이제까지 우리나라 대도시권은 중심도시 주변에 주거기능 신도시 또는 주거단지의 개발을 통해 확장되어왔다. 이러한 대도시권의 공간구조는 이를 결정하는 각종 지역 및 도시개발사업 및 정책의 산물이다. 이러한 정책은 중앙부처 또는 지자체가 단독으로 관장 업무의 당면 문제에 대한 단선적인 해결책에 머무는 한계를 지니고 있다. 이러한 단선적인 정책들의 특징과 문제점을 산업입지, 택지, 교통시설로 구분하여 수도권을 주된 대상으로 소개하면 다음과 같다.

1. 자유방임형 업무시설용지

산업구조의 지식정보화는 사무직 고용의 급속한 증가를 가져오고 있다. 센서스에 의하면, 행정관리직 · 전문직 · 사무종사자 등 사무직의 전국 전체 고용은 1995년에 3.9백만 명에서 2005년에 5.7백만 명으로 급증했다. 이러한 사무직의 증가는 업무시설의 수요를 증대시켰다. 이에 대응한 업무시설의 공급은 지자체에 일임되어 있다. 이러한 정책은 산업화단계에서 공단 건설에 정부가 적극 개입했던 것과는 대조를 이룬다.

수도권의 경우, 주요 대형 업무시설은 서울에서 집중적으로 공급되고 있다. 서울시 전체의 사무실 면적은 1991년에 20.0㎢에서, 1996년에는 29.2㎢, 2004년에는 44.2 ㎢로 증가했다. 이 과정에서 서울은 시가지 전역에 걸쳐 대형 건물들이 흩어져 들어서는 결과를 초래했다. '90년대 초에는 대형 건물들이 들어선 도 · 부심지역은 기존 도심, 강남, 여의도 일원의 영등포지구 등 일부 지역에 국한되었다. 이제는 잠실, 구로, 신촌지구 등이 대형 업무빌딩 집단화지역으로 변모되었다.

이러한 업무시설의 증가는 교통 측면에서 두 가지의 심각한 문제점을 유발

하고 있다. 하나는 서울 인구가 일정 수준을 유지함에도 불구하고 통행인구가 계속 증가된다는 점이다. 참고로 서울로의 유입 통근 · 통근은 1990년에 67만 명에서 2005년에 116만 명으로 증가한 반면, 유출은 1990년에 34만 명에서 2005년에 56만 명에 그쳤다. 다른 하나는 서울 교통난 해소의 주역인 지하철이 여러 지역에 분산된 통근통행의 처리에 효과적이지 못하다는 점이다. 지하철은 도심 한 곳에 대량의 통행이 집적된 도시에서 교통난 해소기능을 십분 발휘할 수 있다. 그렇지 못한 서울에서는 그 효과가 낮을 수밖에 없다. 결국 통행의 증가는 도로교통 수요의 증가로 연결되어 도로혼잡이 날로 심각해지는 핵심 요인이 되고 있다.

보다 근원적인 문제는 예측 가능한 장래에 이러한 문제가 해소되기 어렵다는 점이다. 광역화를 보다 일찍 경험한 선진국의 대도시권에서는 일정 기간이 경과한 후에 주변 도시로 고용이 분산되는 현상이 나타났다. 업무시설이 교외로 이전한 결과이다. 그러나 경기지역이 이러한 순기능을 담당하기 어렵다. 서울 주변의 기존 도시는 물론 신도시도 업무빌딩을 대규모로 유치할 수 있는 공간을 찾기 어렵기 때문이다.

2. 택지개발사업

택지개발사업은 1980년대 이래 대도시권 주택용지 공급사업의 근간을 이루고 있다. 이러한 택지개발사업에서 중앙정부의 역할은 절대적이다. 중앙정부는 산하 공기업을 통해 도시계획구역 밖에서 택지개발사업을 주로 시행하고 있으며, 이 공기업들의 공급물량이 전체에서 대부분을 점하고 있다. 이러한 택지개발사업은 주택난 해소라는 단선적인 정책목표만을 추구해왔다는 비판에서 자유롭기 어려운 여러 심각한 문제점을 노정하고 있다.

가장 큰 문제점의 하나는 자족도시로서 성장할 수 있는 가능성을 근원적으로 배제한 택지개발이 추진되었다는 점이다. 산업사회에서 제조업을 유치할 수 있어야 자족도시로 발전할 수 있었다. 한편 지식정보사회에서는 지식정보산업을 유치할 수 있어야 자족기능을 갖출 수 있다. 또한 자족기능의 확보하려면, 경쟁력이 우수한 업무시설용지 단지를 조성하는 조치가 선행되어야 한다. 그렇지만 어느 신도시 및 택지개발사업에서도 공기업들이 이러한 시설용지를 공급한 사례는 없다.

참고로 수도권에서는 1980년대 말에 시작된 5개 신도시 개발사업을 필두로 여러 신도시 및 대단위 택지개발사업이 추진되었다. 이러한 도시개발사업에서 상업 · 업무 시설용지의 공급은 사업지구의 근린 생활편익시설의 유치에 필요한 소규모에 그쳤다. 서울의 업무시설 수요를 유치할 수 있는 시설용지의 공급은 전혀 고려 대상이 되지 못했다. 이러한 시설용지의 수요는 주거지역이 형성된 후 상당한 시간이 경과해야 입주하는 특성 때문에, 주거용지에 비해 업무시설용지는 채산성이 크게 떨어진다는 시장원리를 공기업이 충실하게 좇았다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다.

이와 관련하여 미국의 대도시권에서 교외화과정은 우리에게도 참고가 될 수 있을 것이다. 미국은 1950년대 말부터 대단위로 주택을 공급하는 과정에서 교외화가 착수되었다. 이 과정에서 주거지역이 교외에 조성되고, 10~20년의 시차를 두고 직장의 교외화가 이루어졌다. 이러한 시차는 주거지역이 조성된 이후 고용이 정착할 수 있는 생활편익기능이 충분히 확보된 기간으로 이해될 수 있을 것이다. 수도권의 분당 신도시에서도 개발 후 10년이 경과하여서야 주민의 생활편익과 무관한 민간기업의 사무실 수요가 발생한 현상도 이러한 맥락에서 해석될 수 있을 것이다.

다른 하나의 문제점은 광역권 차원의 교통대책이 충실하게 마련되지 못했다는 점이다. 대도시 주변의 택지개발사업은 중심도시와의 교통대책을 마련한다는 전제 아래 추진되어야한다. 그럼에도 불구하고, 이러한 광역교통시설 구축

사업비의 일부를 택지개발사업체에게 부담토록 하는 조치 이외에는 별다른 대책이 수립되어 있지 않은 실정이다. 비용 부담이 과도하여, 택지개발업체에게 전액 부담시킬 수도 없고, 그렇다고 지방정부 또는 중앙정부가 나서서 재원을 마련할 수도 없는 실정이다.

그렇다면 외국에서는 어떻게 광역교통시설 재원을 마련하고 있을까? 선진국에서 일반적으로 지방정부가 광역기반시설을 선투자하고, 입주 주민들의 재산세 수입을 가지고 투자비를 상환하는 것이다. 이러한 재원 조달방식은 택지개발사업체가 시설비를 부담하지 않기 때문에 택지조성 원가를 낮출 수 있고, 재원이 안정적으로 확보될 수 있는 장점이 있다. 그렇지만 우리나라는 재산세만으로는 충분한 자금이 마련될 수 없을 뿐더러 광역교통시설 투자를 담당하는 광역자체단체가 아닌 기초자치단체에 이 자금이 귀속되는 한계가 있다.

3. 광역교통시설 개발사업

수도권은 인구와 생산시설이 중심도시의 외곽으로 분산되는 광역화가 크게 진전되고 있다. 뒤이어 부산권, 대구권, 광주/대전권 순으로 광역화가 상당한 수준에 이르러 있다. 이에 따른 통행의 광역화로 대도시 주변의 도로혼잡이 날로 심화되고 있다. 특히 수도권은 도로혼잡이 크게 우려할 수준에 이르러 있다. 대도시권 도로혼잡은 오랜 동안 해결책을 찾기 어려운 고질병과 같이 인식되어, 그 심각성에 비해 해결노력이 부족할 뿐더러 체계적이지 못하다는 인식을 지우기 어렵다.

광역교통대책의 핵심적 문제의 하나로는 이 문제에 대한 종합적인 대처방안을 강구하는 기관이 없다는 점이다. 대도시권 광역교통시설은 여러 부처와 지자체들이 각기 다른 유형의 시설을 관장하는 대표적 사례에 해당한다. 정부예산으로 시행하는 고속국도, 일반국도, 광역철도는 각기 다른 실무조직이 독자적으로 계획을 수립하여 집행하고 있고, 광역자치단체들은 관할지역의 지방도, 특별시도, 광역시도, 지하철 등을 관장하고 있다. 최근에는 기획예산처가 민자사업으로 추진되는 자동차전용도로와 전철사업을 실질적으로 주관하고 있다. 이와 같이 각기 다른 기관이 독자적으로 관장업무를 수행하는 것이 불가피한 측면은 충분히 공감할 수 있다. 그렇지만 각종 사업들을 종합적으로 계획하고 조정하는 기능을 수행하고 있지 못하는 것마저도 불가피하다고 것은 결코 아니다.

미국에서 광역경제권 차원의 핵심적 업무의 하나는 광역교통대책이다. 광역경제권별로 해당 지역 지방정부가 참여하는 광역계획기구(MPO)가 설치되어 종합교통계획을 수립하고, 사업의 조정기능을 수행하고 있다. 이 기구는 이러한 기능의 수행에 필요한 재원은 연방정부로부터 지원받고 있다. 이 자금은 자체의 계획에 포함되는 지방정부의 사업에 지원 자금으로 활용되어, 계획의 구현을 담보하고 있다.

다른 하나는 효과적인 재원 확보대책이 마련되어 있지 못하다는 점이다. 1980년 말부터 택지개발사업이 대규모 시작되면서 정부는 광역교통시설 투자비용의 부족문제에 고심해왔다. 이의 일환으로 교통시설특별회계를 설치하고 이의 수입원인 연료세의 세율을 크게 인상시키는 등의 조치가 이루어졌다. 그래도 부족한 재원은 민자시업을 통해 조달하는 방안도 함께 도입되었다. 최근 참여정부에서는 특별회계에서 대도시권 교통시설투자비를 대폭 삭감하는 대신 민자사업의 비중을 높이는 임기응변적 조치가 취해졌다.

민간자본으로 근래에 대도시권 교통시설을 대규모로 건설한 사례는 선진국에서 찾아볼 수 없다. 이러한 민자사업은 사업 주체가 채산성이 높은 노선을 선정하여 추진함으로써 체계적인 도로망 구축을 어렵게 만들고 있다. 또한 이러한 민자사업은 결과적으로 주된 이용자인 외곽도시 주민들의 교통비 부담을 증가시켜, 대도시 주변에서 택지의 원활한 공급을 어렵게 할 것이다. 아울러 이용

자들이 노선을 바꿀 때마다 민간 기업들에게 요금을 지불함에 따른 불편과 불만을 결코 간과해서는 안 될 것이다.

III. 광역경제권 기반시설 개발여건 진단

앞으로도 대도시권 공간구조는 앞으로도 크게 변할 잠재력을 가지고 있다. 이러한 변혁의 동인으로는 일차적으로 산업구조가 산업사회에서 지식정보사회로 급속하게 이행됨에 따라 고용구조가 변하리라는 점을 들 수 있다. 다음으로는 경제성장이 가계소득의 증대로 이어짐에 따른 주거수준 향상욕구와 승용차 보급률의 신장을 지적할 수 있다. 이러한 변혁은 과거와는 다른 유형의 기반시설의 수요를 증가시킬 것이며, 이를 간략하게 소개하면 다음과 같다.

1. 지식정보화에 따른 공간구조 변동방향 개관

현재 진행되고 있는 급속한 산업구조의 변동은 정보기술의 발달에서 찾을 수 있다. 이 정보기술의 발달은 장차 경제성장을 주도하는 산업들이 바뀌고 취업구조의 변동을 가져오고 있는 핵심적 동인일 것이다. 이러한 경제구조의 변동은 국가 차원에서는 물론 개별 지역경제권 차원에서도 공간구조의 대변동을 초래할 것이고, 이러한 공간구조의 변동 요인을 개괄하면 다음과 같다.

정보기술은 컴퓨터기술과 통신기술이라는 양대 요소기술로 구성되어 있으며, 이 혁신기술은 산업혁명 이후 이제까지 기술진보의 근간을 이루어온 기계기술과는 근본적이 차이를 갖는다. 기계기술은 동력장치를 이용하여 단순반복적인 육체노동을 기계기술로 대체하는 기능을 갖는 반면, 정보기술은 단순반복적인 정신노동을 대행하는 컴퓨터기술이라는 대조적인 요소기술을 가지고 있다. 또한 기계기술은 재화를 공간적으로 이동시키는 교통기술이라는 요소기술을 갖고 있는 반면, 정보기술은 각종 정보를 공간적으로 이동시키는 통신기술을 활용한다.

정보기술의 발달에 의해 이 기술에 기반을 둔 기기가 대행하는 정신노동의 영역은 계속 확대되고 있다. 일차적으로 단순반복적인 작업이 정보화기기에 의해 대행됨으로써, 사무실의 단순 사무직과 공장의 단순 노무직이 지속적으로 감소하고 있다. 반면 보다 다양하고 많은 정보를 분석하고 판독하는 작업을 수행할 전문직 고용이 계속 증가되고 있다. 장기적으로 창조적 · 윤리적 · 미적 작업을 제외한 모든 정신노동을 정보기기가 대행할 것으로 예견되고 있다.

정보기술의 발달은 산업구조의 대변환을 가져올 것이다. 단순사무직과 노무직의 비중이 높은 기성 산업은 성장이 멈추거나 쇠퇴할 것이다. 또한 기존 제조업체는 소량다품종 생산체계의 구축을 통한 기능 · 디자인 · 품질의 다양화를 더욱 강화할 것이며, 이를 뒷받침할 기술개발분야의 전문기술직과 상품기획 · 마케팅 · 판매지원업무 등 전문 관리직이 계속 증가될 것이다. 반면, 지식집약형 고용을 활용하는 고부가가치 지식정보산업이 앞으로 경제성장을 주도할 것이다. 정보산업은 정보기술에 기반을 둔 정보통신산업과 정보서비스산업을 총칭하는 것으로, 앞으로 세계경제의 성장을 이끌어갈 핵심적 역할을 담당할 것으로 예견되고 있다. 끝으로 문화산업(출판, 영상, 공연, 음반, 스포츠, 게임, 애니메이션, 패션, 관광 등)은 앞으로 가장 급속하고 지속적인 성장세를 이어갈 분야로, 기존 산업의 잉여인력 흡수에 핵심적 역할을 담당할 것이다.

이러한 산업구조의 변동은 산업입지 측면에서도 큰 변화를 동반할 것이다. 산업화단계에서 산업입지로서 교통 요충지가 각광을 받았던 반면, 앞으로는 정보유통에 유리한 장소가 선호될 것이다. 또한 산업화단계에서는 기업의 입장에서 생산에 유리한 장소를 산업입지를 선정한 반면, 정보화단계에서는 유능한 전문가들의 유치에 유리한 장소로 기업들이 입지를 정하는 추세가 강화될 것이

다. 이에 따라 전문가들이 전문지식의 습득과 유통에 유리하고, 다양한 문화여가활동을 향유할 수 있는 장소가 산업입지로서 비교우위가 더욱 뚜렷해질 것이다.

2. 수출산업으로서 제조업의 중요성 지속

세계경제는 무역장벽이 크게 낮아지면서, 국가 간 무한경쟁의 시대로 진입하여 있다. 이에 따라 국제 분업체계가 계속 심화될 것이다. 이러한 분업체계 아래서 국제경쟁력 기반을 이미 구축한 제조업이 앞으로도 우리나라 경제성장을 주도할 것이다. 그렇지만 고용구조의 산업화단계와는 크게 달라져, 이에 따라 필요로 하는 기반시설의 유형도 변할 것이다. 이러한 추이를 보다 상세하게 검토하면 다음과 같다.

산업화 초기단계에서는 양질의 값싼 노동력과 수입기술을 결합시킨 제조업 제품의 수출이 경제성장의 견인차 역할을 담당했고, 수출시장으로는 미국을 위시한 서방국가 의존도가 절대적이었다. 그 후 경제성장과 더불어 제조기술을 중심으로 자체적인 기술개발 역량이 강화되었고, 수출 제품의 유형과 시장이 크게 다변화되는 양상을 보이고 있다. 그렇지만 이러한 제조업 제품의 수출이 경제성장에 핵심적 역할을 담당하고 있다는 점은 아직도 변하지 않고 있고, 앞으로도 그러할 것이다.

앞으로 제조업의 고용은 전문기술직과 관리직의 비중이 증가되는 반면, 단순 생산직의 비중은 감소되는 추세가 지속될 것이다. 현재 우리나라는 반도체, 전자, 자동차, 철강, 정보통신산업 등 국제경쟁력을 갖춘 제조업을 다수 보유하고 있다. 이러한 산업들이 수출 의존도가 높은 국가 경제의 기반이 되어왔다. 이 분야의 기업들은 기술개발 및 해외시장 개척에 힘쓰는 한편, 생산은 노동력이 값싸고 시장에 근접한 외국으로 이전하는 조치를 취해왔다. 이러한 추이가 단기간에 변하리라고 예견하기 어렵다.

제조업 지원기능의 기반시설 개발정책은 고용이 1990년 이래 급속하게 늘어나는 연구개발 및 관리직의 사무실 공급에 초점을 맞추어야 할 것이다. 이에 대한 정부의 관심은 매우 낮았다. 굳이 이러한 고용에 대한 정부의 대책을 찾자면, 참여정부 시절에 지방의 균형발전정책의 일환으로 경제자유구역, 혁신도시, 기업도시 등을 지방에 개발하는 것 이외의 뚜렷한 것을 찾기 어렵다. 이러한 정부의 무관심 속에서 고용은 일부 대도시, 특히 수도권으로 집결되고 있다.

3. 지속적인 문화산업의 비중 증가

문화산업은 미래의 산업이다. 정보기술의 발달에 따른 노동생산성 향상은 문화산업은 수요를 지속적으로 신장시킬 것이다. 문화산업 수요는 양적으로 증가되고 질적으로 고급화되는 추세가 지속될 것이다. 이에 따라 각종 스포츠시설, 공연시설, 전시시설, 문화재, 유적지 등 문화산업이 필요로 하는 시설에 대한 지자체의 투자도 확대될 것이다. 이러한 문화산업의 특성을 보다 상세하게 소개하면 다음과 같다.

문화산업의 중요성은 무엇보다 고용 창출의 기여도 측면에서 찾아야 할 것이다. 제조업과 기성 서비스업의 경쟁력은 노동생산성의 향상에 크게 좌우되는 특성 때문에, 전체로서 고용이 도리어 감소하는 현상이 나타날 것이다. 대신 임금은 상승함에 따라, 고급 문화산업을 중심으로 이 산업의 수요는 계속 신장될 것이다. 이에 따라 문화산업은 기성 산업에서 감축된 감소를 흡수하여 고용시장의 수급을 안정시키는 기능을 담당할 것이다. 각국 정부들이 다투어 문화산업을 육성하려는 핵심적 이유도 이러한 측면에서 찾을 수 있을 것이다.

이러한 문화산업은 투자액 대비 고용창출효과가 크다. 예로서 관광산업은 제조업의 3배에 근접한다. 또한 문화산업은 대부분의 업종에 걸쳐 국제경쟁력이

우수한 기업만이 살아남는 현상이 제조업에 비해 상대적으로 약하다. 그렇다고 그 수요를 국내 산업이 모두 흡수할 수 있다는 것은 결코 아니다. 이 산업도 국제경쟁력을 갖추어야, 공급의 해외 의존도를 낮추고, 수출산업으로서 비중이 커질 수 있다. 특히 고부가가치 수출산업으로서 문화산업의 중요성은 계속 증대될 것이다. 이에 따라 세계 각국들이 직간접적으로 자국 기업을 지원하고, 인프라를 확충하며, 해외시장 확보에 걸림돌을 제거하는 등의 다각적인 노력을 기울이고 있다.

문화산업의 입지로서 서울을 비롯한 일부 대도시들의 비교우위는 크게 변하지 않을 것이다. 그렇지만 관광 및 여가산업은 예외에 해당한다. 대도시 이외의 지방도 상당 부분을 흡수하고 있고, 더욱 커질 잠재력도 가지고 있다. 저개발지역 균형발전정책의 핵심적 수단으로 정부가 주목하고 있는 것도 이러한 관광 및 여가산업의 특징에서 찾을 수 있을 것이다.

4. 전환점을 맞이한 도시개발 수요

우리나라는 주택보급률이 110%에 달하고 있고, 인구 성장세가 멈추고 있다. 신규 주택수요와 함께 택지수요도 크게 감소되어 앞으로 도시개발수요가 크지 않을 것으로 판단할 수 있다. 또한 그러할 가능성을 배제할 수 없다. 그렇지만 양질의 주택을 저렴하게 공급하고 중산층과 서민층의 소득증대를 통해 신규 도시개발수요를 크게 늘릴 수 있는 가능성도 충분하다. 이와 같이 상반된 두 가지 가능성을 보다 상세하게 검토하면 다음과 같다.

택지수요를 추정하는 핵심적 결정변수로 인당 주택 상면적이 널리 사용되고 있다. 이 주택 상면적은 현재 22㎡으로 일본과 영국/프랑스/독일 등 서유럽 국가의 2/3수준이고, 미국의 1/3 수준에 불과하다. 이러한 지표의 비교결과에 비추어, 우리나라는 경제성장과 더불어 인당 주택상면적은 크게 신장될 가능성은 크다. 그렇지만 이러한 지표의 비교는 단지 가능성을 의미할 뿐 경제성장과 함께 반드시 그러하리라고 속단하기 어렵다.

가계에서 주택소비는 가계소득의 일정한 범위를 넘지 않는다. 결국 주택가격을 인하하고, 중산층과 서민의 가계소득을 올리는 것이 국가 전체로서 주택수요도 신장시키고 주거복지를 향상시키는 근원적인 대책일 것이다. 이러한 관점에서 투자자를 주된 대상으로 주택수요를 창출하는 과거의 방식은 수요창출에 한계가 있다. 투자이익의 증가는 실수요자인 중산층과 서민층의 주택비용 부담을 증가시켜 주택수요를 감소시킬 것이다. 이와 함께 부의 양극화도 더욱 심화될 것이다. 특히 인구성장세가 멈추고, 주택보급률이 100%를 크게 넘어선 현시점에서는 이러한 부작용이 더욱 두드러지게 나타날 개연성이 크다.

이러한 부작용을 해소하려면, 우선적으로 택지가 저렴하게 공급될 수 있어야 한다. 이와 관련하여, 현재 정부가 시행하고 있는 두 가지의 주된 주택공급방식은 각기 상반된 장단점을 가지고 있다. 하나는 기성 시가지 내에서 재개발 또는 재건축사업을 통해, 주택용지를 저렴한 방식으로 공급하는 대책으로서 효과는 한정적이다. 반면, 정부의 기반시설 투자부담이 매우 적은 장점이 있다. 다른 하나는 도시 밖에서 신규 택지를 공급하는 방식으로, 정부의 광역교통시설과 광역상수도 등에 대한 투자부담이 큰 단점이 있다.

요약컨대 신규 택지개발사업의 수요는 정부의 광역기반시설 투자정책에 의해 크게 영향을 받을 것이다. 중앙정부 또는 광역자치단체들이 이 비용을 부담할 경우, 택지 조성원가가 낮아지고, 주민의 교통비 부담이 경감되어 신규 택지 및 주택수요는 신장되는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 더 나아가 이러한 정책의 추구는 대도시권 주민의 주거복지 향상은 물론 국가적 당면과제의 하나인 내수시장의 확대에 기여하는 일석이조의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

5. 도시개발밀도에 좌우될 승용차 보급률

승용차 보급률은 교통체계는 물론 공간구조 전체의 골격을 좌우하는 핵심적 변수에 해당한다. 현재 우리나라 승용차 보급률은 0.27대/인으로 일본과 영국/프랑스/독일 등 서구국가들의 보급률 0.6대/인의 절반에 불과하고, 미국의 0.81대/인의 1/3 수준에 불과하다. 우리나라 승용차 보급률은 경제성장과 더불어 앞으로도 지속적으로 신장될 잠재력을 부인하기 어렵다. 그렇지만 일본 및 서구국가들에 비해 현저하게 낮을 가능성을 배제하기 어렵다.

향후 어느 정도까지 승용차 보급률이 신장될 수 있을지는 향후 정책방향에 크게 좌우될 것이며, 이러한 정책변수들을 소개하면 다음과 같다. 승용차 보급률의 주요 결정변수로는 가계소득, 차량가격, 유류가, 도시개발밀도가 꼽히고 있다. 이 중에서 일본과 서유럽 국가들과 비교하여, 차량가격과 유류가격은 큰 차이가 없고, 앞으로도 그러할 것이다. 그렇지만 도시 개발밀도는 이 국가들과 현저한 차이가 있고, 용이하게 변경시키기 어려운 한계가 있다.

도시개발밀도는 주민들의 승용차 보유와 이용에 대한 물리적 상한치를 결정한다. 도시개발밀도는 시가지의 인당 도로면적 및 주차공간과 역비례 관계를 갖는다. 따라서 개별 도시의 승용차 보급률상한은 시가화 면적당 인구에 역비례 관계를 이룬다는 주장이 가능하다. 예로서 뉴욕은 미국에서 인구가 가장 많고 인구밀도도 가장 높은 도시이다. 이 뉴욕은 승용차 보급률이 '95년에 0.3대/인으로 전국 평균치 0.65대/인보다 현저하게 낮았다. 다른 예로서 동경도 구부는 선진국 대도시 중에서 인구밀도가 가장 높은 도시에 해당한다. 이 도시는 '95년에 0.25대/인으로 전국 평균치 0.5대/인의 절반에 불과했다.

우리나라 대도시들은 인구밀도가 선진국 대도시들에 비해 현저하게 높다. 시가화 면적을 기준하여 서울의 인구밀도는 동경도 구부의 1.6배에 달하고, 뉴욕시의 2.5배에 이른다. 또한 우리나라 여타 대도시들도 서울과 큰 차이가 없어, 도시 인구가 작을수록 개발밀도가 크게 감소하는 일본이나 서구국가들과는 대조를 이룬다. 예로서 국내 5대 도시들은 모두 시가화지역의 인구밀도가 동경도 구부에 비해 높다. 값비싼 지하주차장을 대량으로 확보하지 않았다면, 승용차 보급률이 동경도 구부나 뉴욕 시에 비해 현저하게 낮았을 것이다.

누구나 승용차를 갖고 싶어 한다. 이러한 보유 요구는 충족시키되 이용은 가급적 억제시키는 것이 바람직한 교통정책방향일 것이다. 그러나 우리나라 도시들은 보유 욕구 자체를 경제적으로 충족시키기 어려운 고밀도의 도시개발이 이루어지고 있다. 앞으로 이를 개선할 정책이 추구되지 않는다면, 가계소득이 계속 늘어나더라도 승용차 보급률은 선진국 수준으로 신장되기 어려울 것이다.

Ⅳ. 광역경제권 공간구조 개편방향

대도시권 공간구조 개편에서 중시되어야할 정책목표로는 두 가지를 꼽을 수 있을 것이다. 하나는 개별 광역경제권별로 향후 경제성장을 주도할 핵심 지식정보산업의 물적 기반을 조성하는 것이다. 다른 하나는 주민의 생활편익이 향상될 수 있도록 공간구조를 개편하는 것이다. 이러한 정책목표에 대한 핵심적인 개발전략과 이 전략을 구현할 기반시설 개발사업의 유형을 제시하면 다음과 같다.

1. 유망산업 중심의 부심 개발을 통한 대도시권의 다핵화 추진

유망산업의 연구개발 및 지원업무기능의 확보는 서울을 제외한 대도시로서는 향후 경제적 자립을 결정할 관건일 것이다. 그러나 기성 대도시 내부에 이러한 기능의 유치가 가능한 시설용지를 조성하는 것은 현실적으로 어렵다. 이의

해결 대안으로는 이러한 기능을 수행할 단지를 대도시 외곽 또는 인근 장소에 대도시권 차원의 부심으로 개발하는 방안일 것이다. 이 방안은 중심 대도시의 교통난 해소에도 기여할 것이다. 이 방안을 보다 상세하게 설명하면 다음과 같다.

지식정보산업단지의 입지로는 우선적으로 연구개발 전문직 고용이 대량 발생할 수 있는 장소가 선정되어야할 것이다. 일차작인 대상은 산업시설이 대량으로 집적되어 있거나 대형 국제항만의 배후지역을 꼽을 수 있다. 예로서 수도권에서는 경인산업지대와 수원 일원의 산업단지들의 배후지역을 들 수 있다. 부산권에서는 부산신항과 창원 일대의 산업단지들의 중간지점을 고려할 수 있을 것이다. 반면, 이러한 산업시설이 빈약한 대도시지역에는 정부가 주도하는 특정 연구개발분야의 거점을 조성하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 국책연구개발사업의 규모와 연관산업 육성효과가 큰 분야로는 선진국의 경험에 비추어 에너지, 국방, 우주산업 등이 이러한 대상이 될 수 있을 것이다.

지식정보산업단지 조성사업은 대도시권의 부심기능을 담당할 신도시로 개발되어야 할 것이다. 이 신도시는 업무 및 고급상업단지 위주로 개발하되, 주거단지의 규모는 생활편익시설의 유치가 가능한 수준에 머물러도 무방할 것이다. 또한 입주기업의 전문직 종사자의 생활편익을 위해, 문화 및 상업시설이 집적된 대도시 도심까지 접근이 용이한 장소이어야 할 것이다. 아울러 국내외 도시로의 통행이 빈번한 이들의 업무 특성을 감안하여 대도시 지역에 집적된 국제공항, 고속철도, 고속도로 등 주요 교통시설과의 접근도가 우수한 장소이어야 할 것이다.

유사 사례로는 일본 동경 및 오사카지역의 부심개발사업을 들 수 있다. 하나는 동경도의 마쿠하리 신도심 조성사업으로 동경과 나리타 국제공항의 중간지점에 5.2㎢ (150만 평) 규모로 1972년 착공 2000년 완공을 목표로 추진되었다. 다른 하나는 요코하마의 미나토미나이 사업지구로 요코하마 도심과 항만의 중간에 면적 1.86㎢ (60만 평) 규모로 1983년 착공 2000년 완공을 목표로 시행되었다. 이외에도 오사카 시는 간사이공항의 배후 연안에 대단위 부도심 개발사업을 추진하고 있다.

2. 대도시 고밀개발 억제를 통한 쾌적한 주거환경 조성

도시 개발밀도는 과도하게 높거나 낮지 않아야 한다. 이러한 관점에서 우리나라 대도시들은 현재 선진국의 어느 대도시들보다 개발 밀도가 현저하게 높다. 이에 따라 경관이 양호한 주거단지 조성이 어렵다. 또한 교통 혼잡과 대기오염물질 발생밀도가 높은 부작용이 심각한 수준이다. 이제는 개발밀도를 낮추는 방향으로 도시개발정책이 수정되어야 할 것이다.

일반적으로 과도한 저밀개발은 통행거리를 늘리고 승용차 의존도를 높인다. 이러한 저밀개발은 결과적으로 가계의 교통비 부담과 석유의 소비가 크고, 탄소 배출량이 많은 단점이 있다. 이러한 저밀 개발의 문제는 승용차 대중화 이후에 저밀도로 개발된 선진국의 일부 대도시, 특히 미국의 서남부 도시들에서 이 문제가 심각하다. 이러한 도시들에서 고밀개발(Compact Development) 정책이 추구되는 것이 도시의 경쟁력 확보 차원에서 당연하다.

한편, 우리나라 대도시들은 고밀개발로 인한 교통 혼잡과 대기오염에 의해 부작용이 심각한 사례에 해당한다. 국내 대도시들은 시가화 면적을 기준하여 국내 대도시들은 선진국 대도시에 비해 개발밀도가 매우 높다는 점은 앞서 설명된 바와 같다. 이에 따라 단위 면적당 통행발생 밀도와 대기오염 물질 발생량이 크다. 설상가상으로 도심기능이 여러 장소로 분산되어, 한 곳에 도심 기능이 집적된 도시에 비해 지하철의 건설 효과가 상대적으로 낮다.

참고로 서울의 도로혼잡이 얼마나 심각한지는 간선도로의 첨두시간 교통량 집중률 (1일 교통량 중에서 첨두시간 1시간 교통량)을 통해 확인할 수 있다. 서울은 1990년대 중반부터 간선도로 전체의 집중률이 6%에 근접하여 있다. 하루

24시간 교통량이 첨두시간 1시간 교통량의 17배에 달한다는 것을 의미한다. 미국 대도시들이 9%를 넘지 않은 것에 비해 현저하게 혼잡하게 높다. 이러한 도로혼잡은 비첨두시간대에 주로 이동하는 시간가치가 높은 업무통행의 원활한 통행을 어렵게 만든다. 결과적으로 각종 연관 기능이 집적되어 발생하는 대도시의 집적경제 이점이 훼손되는 부작용이 심각한 수준에 이르렀다는 주장을 가능케 한다.

도시개발밀도는 낮추는 현실적인 유일한 대안은 대도시 교외에 현재보다 현저하게 낮은 주택밀도의 택지를 공급하는 것이다. 이러한 교외의 신규 택지개발은 중심도시의 인구를 감소시켜, 대도시권 전역에 걸쳐 인구밀도가 낮아지는 결과를 가져올 것이다. 참고로 선진국 대도시권의 중심도시들은 인구밀도가 주거지의 교외화 과정에서 큰 폭으로 감소하였다는 점을 지적해야할 것이다.

참고로 신규 택지의 개발밀도로는 지하주차장을 건설하지 않고도 주차문제를 해결할 수 있는 수준이 고려될 수 있을 것이다, 이러한 개발밀도의 하향조정은 아파트 숲의 주거단지 개발방식에서 벗어남에 따라 주거지의 경관을 크게 향상시킬 것이다. 또한 1면당 소형 승용차 가격의 2~3배에 달하는 지하주차장을 건설하지 않고, 아파트를 초고층의 건축하지 않음에 따른 주택 건설비 절감 효과는 상당할 것이다.

보다 큰 폭의 주택비 감소는 택지조성원가의 절감을 통해 달성할 수 있을 것이다. 이를 위해 광역기반시설 조성비용을 도시개발사업체의 부담시키지 않거나 대폭 감소시키는 방안이 검토되어야할 것이다. 그러려면 정부 또는 지자체가 광역교통시설 및 상수도시설을 자체의 예산으로 확충하는 정책의 전환이 선행되어야 한다. 구체적으로 시설투자비를 입주민들이 사후에 재산세 형태로 상환하는 방식이 검토될 필요가 있다. 이 대안은 입주민들의 입장에서 구입비용 부담이 낮아지는 대신, 재산세 부담이 커진다는 장단점이 있다.

이러한 택지공급방식의 전환은 여러 긍정적인 효과는 가져올 것이다. 일차적으로 주택가격을 안정과 양질의 거주여건의 조성을 통해 주거복지가 크게 향상시킬 수 있는 단초를 마련할 것이다. 다음으로 이러한 택지개발사업에 의한 주택수요의 신장은 내수를 진작시키고 중산층의 두텁게 만드는 효과가 크다는 점도 지적되어야 할 것이다. 마지막으로 신규 택지의 공급을 통해 대도시권의 공간구조를 보다 효율적으로 개편할 수 있는 여건을 마련할 수 있다는 점도 필히 강조되어야할 것이다.

3. 네트워크 공간구조로 개편을 유도할 교통망 구축

네트워크 공간구조는 개별 도시들은 권역 내의 다른 도시들과는 차별화된 특정의 경제기반을 가지고 동등한 위계로 참여하되, 광역권 전체로서 집적경제의 이점의 추구에 유리한 공간구조를 일컫는다. 이러한 네트워크 공간구조는 중추관리기능은 중심도시에 의존하고 하위의 관리기능 및 생산기능을 주변 도시들이 분담하는 산업화시대의 위계구조와 대별된다. 이러한 공간구조의 정착에 핵심적 대책은 교통망 체계를 개편하는 것으로 보다 상세한 내용을 소개하면 다음과 같다.

산업화단계의 공간구조는 위계구조로 특징지을 수 있다. 산업화단계를 갓 지난 우리나라 대도시권의 공간구조도 이 범주로 분류될 수 있다. 이 공간구조의 대도시권에서는 중심도시 유출입 통행이 권역 내 도시 간 통행의 근간을 이룬다. 이에 따라 중심도시로 집결되는 방사형 간선도로 및 광역철도가 먼저 발달되고, 뒤이어 주변도시들을 연결하는 순환형 도로망이 형성되는 것이 일반적이다.

산업구조의 지식정보화가 진전되면서 공간구조는 네트워크구조로 변모하고 있고, 이러한 추세는 더욱 강화될 것으로 전문가들은 전망하고 있다. 이 공간구

조 아래서 개별 도시들은 특화된 경제기반을 가지고 동등한 위계로 참여한다. 이러한 공간구조의 대도시권에서는 등등한 위계의 여러 도시들을 효율적으로 연결하는데 유리한 격자형 간선도로망이 핵심적 교통시설에 해당한다.

한편 우리나라는 전국 차원에서 9×7 격자형 간선도로망이 완성단계에 있다. 따라서 도시가 집적된 대도시권에서는 이 격자형 간성도로망에 사이에 동서 또는 남북방향으로 간선도로를 추가함으로써 대도시권 차원의 격자형 간선도로망을 용이하게 구축할 수 있다. 또한 대도시권 밖 시/군의 도로 접근도의 강화 및 우회도로망 확보도 기존의 국도 및 지방도 등의 확폭 · 개량사업을 통해 격자형 간선도로망을 구축함으로써 해결하는 전략이 강구되어야 할 것이다.

격자형 도로망 이외에 중심도시 정점의 방사형 대중교통망은 우리나라 대도시권에서는 필수적인 간선교통시설이다. 도로만으로는 방대한 규모의 중심도시 유출입통행을 처리할 수 없다. 초과분의 통행수요는 대용량의 급행 대중교통수단을 이용하여 처리해야할 것이다. 그런데 이러한 기능의 전철은 모든 대도시권에서 노선이 크게 부족한 실정이다. 이 시설이 없는 대도시권은 물론 여러 노선을 가지고 있는 수도권마저도 예외는 아니다. 이의 해결방안이 시급하게 마련되어야할 것이다.

대용량의 급행 대중교통수단으로는 일차적으로 대용량의 기존 전철을 고려할 수 있다. 그렇지만 이 대안은 막대한 건설비와 운영적자를 발생시키는 한계가 있다. 다음으로 경전철을 생각할 수 있으나, 이 대안도 재정 부담 측면에서 전철과 대동소이하다. 보다 현실적인 대안은 고속도로 또는 자동차전용도로에 버스전용차로를 지정하여, 급행버스를 운행하는 방안이다. 선진국에서 승용차시대로 진입한 이후 건설된 광역전철은 샌프란시스코의 BART와 파리 대도시권의 RER 등 일부 노선에 불과하다는 점은 타산지석이 될 수 있을 것이다.

V. 기반시설 분야의 주요 당면과제

여기서는 앞서 소개한 공간구조 개편방향을 구현할 구체적 기반시설 구축사업으로서 우선순위가 높다고 판단되는 몇 가지 사례를 소개하였다. 일부는 중앙정부 및 지자체들이 수행하고 있는 사업으로 내용의 변경을 제시한 것이고, 일부는 새로운 사업 또는 이의 추진방식을 제안한 것이다. 이들을 소개하면 다음과 같다.

1. 장기간 보유방식의 지식산업단지 조성사업 추진

앞서 제시한 대도시권 부심개발사업의 성패는 우수 연구개발인력의 유치에 달려 있다. 이러한 인력의 유치하려면, 생활 및 근무 여건이 양호한 도시여건의 조성이 선행되어야 한다. 이러한 여건의 조성은 주거단지의 선행 개발을 통해 해결되어야 할 것이다. 한편, 연구개발 및 생산시설용지는 개발 수요가 발생할 때까지 지자체 또는 공공기관이 장기투자 형태로 보유해야 할 것이다.

이러한 개발방식은 미국의 대도시권에서 교외화과정을 참조한 것이다. 미국은 1950년대 말부터 대단위로 주택을 공급하는 과정에서 교외화가 착수되었다. 이 과정에서 주거지역이 교외에 조성되고, 10~20년의 시차를 두고 직장의 교외화가 이루어졌다. 이러한 시차는 주거지역이 조성된 이후 고용이 정착할 수 있는 생활편익기능이 충분히 확보된 기간으로 이해될 수 있다. 수도권의 분당 신도시에서도 개발 후 10년이 경과하여서야 주민의 생활편익과 무관한 민간기업의 사무실 수요가 발생한 현상도 이러한 맥락에서 해석될 수 있을 것이다.

지식정보산업단지 개발사업은 중산층 유치가 가능한 양질의 주거기능 신

도시의 조성사업과 유사하다. 하나의 큰 차이는 신도시의 중심 또는 연접 장소에 대도시권 부심기능의 상업/업무시설단지, 대단위 연구개발단지 및 첨단산업단지를 함께 조성하는 것이다. 다른 하나는 주거단지 이외의 시설용지는 분양이 될 때까지 장기간 지자체 또는 정부산하 공기업이 보유하는 것이다. 유사한 국내 사례로는 사업기간을 20년으로 계약한 송도신도시 개발사업을 꼽을 수 있다.

이러한 개발방식은 대도시 내부에서 이루어지는 사업은 지자체가 직접 추진할 수 있을 것이다. 그렇지 않은 경우에는 중앙정부 산하의 공기업이 담당하는 것이 불가피할 것이다. 끝으로, 지속적인 지가 상승을 감안하면, 이러한 사업방식은 채산성 측면에서 결코 불리하지는 않을 것이다.

2. 지방 대도시의 문화 및 의료산업의 육성기반 조성

지방 대도시는 산업화과정에서 주변 도시에 대한 중심상업기능이 도시의 경제기반으로서 큰 역할을 담당했었다. 그러나 지방 대도시들은 이러한 기능을 계속 상실해왔다. 이제는 날로 수요가 증가되는 문화산업 및 첨단 의료산업의 중심지로서 기능을 강화하는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다. 중심도시 자체의 고용 창출은 물론 주변 지역의 관광산업을 지원하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

지방 대도시는 해당 생활권 위계구조의 중추관리기능을 상실해왔다. 과거 지방 대도시들은 재래식 도소매시설의 집단화단지를 통해 해당 권역의 중심상업기능을 담당했었다. 그러나 대형 백화점과 할인점이 주변 도시에도 진출함에 따라 이 기능은 크게 위축되었다. 금융의 지원기능도 정보기술의 발달로 중심도시에 의존할 필요성이 사라지고 있다. 또한 교통의 요충지로서의 기능도 승용차 및 화물차량의 대량 보급으로 이점을 잃어가고 있다. 지방 대도시들이 상대적으로 극심한 경제난을 호소하는 것도 이러한 생활권 차원의 중추관리기능의 상실에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

한편 각종 문화산업은 상장잠재력도 크고 규모경제의 특성도 상대적으로 강하다. 예로서 각종 스포츠경기는 앞으로도 지방 대도시 이외에는 유치하기 어려울 것이다. 각종 예술의 공연 및 전시활동도 지방 대도시를 벗어나기 힘들 것이다. 또한 현대적 의료장비를 갖춘 대형의 현대적 종합병원도 중소도시까지 진출하기는 어려울 것이다. 즉, 앞으로 성장잠재력이 높은 각종 문화산업 및 의료산업의 유치경쟁력은 기존의 지방 대도시들이 주변 도시들에 비해 월등하다. 수도권에 편중되고 있는 이러한 유망 산업들이 지방 대도시의 기존 중심지역에 정착할 수 있는 종합적인 노력이 경주되어야할 것이다.

3. 대도시권 급행버스 운행체계의 구축

현재 수도권과 부산권에는 교외에 여러 개의 대규모 택지개발사업이 추진되어왔다. 이러한 광역화는 고속의 대중교통체계가 필히 뒷받침되어야 한다. 이러한 교통체계 구축전략으로 급행전철을 대량 건설하는 방안은 정부가 감내하기 재정적 부담이 요구된다. 이의 대안으로서 보다 경제적인 고속도로 및 자동차전용도로를 이용한 광역 급행버스 운행체계의 구축방안이 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

적은 비용으로 짧은 시간 내에 통행이 가능한 교통수단은 직장과 거주지가 크게 떨어진 대도시권 생활인에게는 불가결한 생활편익시설이다. 역으로 적은 비용으로 짧은 시간 내에 통행이 가능하지 못하면, 결코 광역적 도시개발이 이루어질 수 없다. 이에 따라 선진국 대도시들은 대도시권 고속도로 건설과 급행전철 중심의 대중교통체계의 구축을 통해 광역화를 통해 주택난을 해소하였다

는 점은 주지하는 바와 같다.

광역화를 뒷받침할 보다 현실적인 교통대책은 급행 광역버스 운행방안이라는 점은 앞서 언급한 바와 같다. 최근 정부가 경부고속도로에 버스전용차로제를 도입한 조치는 이러한 급행 광역버스 운영제도의 일부로 간주될 수 있다. 그렇지만 이 조치 하나만으로 불충분하다. 종합적인 대책이 강구되어 추진되어야 할 것이다.

우선적으로 전철 접근도가 불량한 교통축의 고속도로 또는 자동차전용도로에는 버스전용차로가 지정되어야 한다. 다음으로 급행 광역버스에게는 시내에서의 승객 집분산을 위한 시내 주행을 금지하거나 최소화시켜야 고속주행이 가능토록 해야 할 것이다. 대신에 집분산 기능은 시내버스 또는 지하철이 분담해야 할 것이다. 아울러 중심도시 및 주변도시별로 버스전용차로 상부 또는 인접한 장소에 환승터미널을 건설하여 편리하게 환승이 가능해야 할 것이다. 버스교통량이 많은 터미널에는 버스정차장으로 활용될 차선의 추가사업도 필요할 것이다.

이러한 급행 광역버스제도는 수도권은 물론 부산 · 대구권 등 다른 대도시권에도 적용될 수 있다. 이 방안의 시행 대상으로는 8차선의 고속도로가 바람직하나 6차선의 고속도로 및 자동차전용도로까지도 포함될 수 있다. 추가 건설비는 입체 환승터미널 및 주요 터미널에서의 차로 추가사업비가 전부일 것이다. 승객수송능력은 터미널에 추가 차로가 없는 노선은 편도 시간당 1.3만 명까지 설치된 노선은 2.0만 명으로 경전철의 수송능력에 근접할 것이다. 통행시간은 완행으로 운행되는 현재의 전철보다는 현저하게 빠를 것이다. 아울러 민간 기업이 버스를 운행함으로 운영비 보조금 이외의 추가비용은 발생하지 않을 것이다.

요약컨대 급행 광역버스는 광역전철에 비해 초기투자비, 운영비, 이용편의도 모든 측면에서 우수한 대안이 될 수 있다. 이 광역버스는 현재 심각한 대도시의 교통난 해소대책으로서 뿐만 아니라 주거지역의 광역화를 뒷받침할 교통대책으로서 활용될 수 있다. 서울시 시내버스 개편사업과 같이 종합적이고 체계적인 계획을 마련하여 전국 주요 대도시권에 도입되기를 제안한다.

4. 이용에 편리하고 안전한 도로망 구축

도로는 이용에 안전하고 편리해야 한다. 이를 위해서는 첫째, 간선, 보조간선, 국지, 집산 등 각기 다른 기능의 도로가 유기적으로 연결되는 도로망이 구축되어야 한다. 둘째, 병목구간이 해소되어 도로망 전체로서 원활한 소통이 가능해야 한다. 셋째, 인식이 용이한 도로표지체계를 갖추어야 한다.

도로는 여러 도로기관들이 독자적으로 관할 도로를 계획하고 건설하고 있다. 현재 중앙정부는 고속국도와 일반국도의 관리업무를 담당하고, 광역자치단체는 지방도 · 특별시도 · 광역시도 등을, 그리고 기초자치단체들은 시군도 등을 관장하고 있다. 중앙정부 관할의 고속국도의 전체 그리고 일반국도의 대부분은 지역 간을 연결하는 간선기능의 도로에 해당한다. 한편 지방도는 도(道) 내의 시 · 군을 연결하고, 특별시도와 광역시도는 행정구역 내에 모든 위계의 도로가 혼재되어 있다.

현재 도로망의 위계체제 확립에서 가장 혼란스런 문제의 하나로 간선기능의 도로가 중앙정부는 물론 광역자치단체들이 독자적으로 간선기능의 도로를 건설하고 있다는 점을 꼽을 수 있다. 교통량이 적었던 과거에는 중앙정부 관할의 고속 및 일반국도만이 이 간선기능을 전담했다. 그 후 대도시권이 성장하고 승용차가 대중화되면서 지방도 · 특별시도 · 광역시도의 일부도 이러한 기능을 수행하는 구간이 크게 늘어났다. 그러나 도로 기능과는 무관하게 중앙정부 관할의 간선기능 도로와 지장정부 관할 간선도로들에는 각기 다른 설계기준과 노선 번호체계가 적용되고 있다.

간선도로는 도로망의 골격에 해당한다. 지역 간 간선도로들의 상호간에는

물론 지역 간 간선도로와 대도시 내부의 간선도로는 상호 연결되어야 한다. 또한 간선도로망은 대도시는 물론 중소도시들을 우회하는 노선도 갖추어야 한다. 또한 고속국도를 제외한 여타 간선도로는 모두 관리기관과는 무관하게 동일한 설계기준과 통일적인 노선번호체계를 갖추는 것이 이용자의 편익 측면에서 매우 유익할 것이다.

그렇다고 관리기관을 일원화방안을 생각할 필요는 없다. 중앙정부가 간선기능의 지방도 · 특별시도 · 광역시도를 모두 관리하거나 지자체가 일반국도를 모두 관리하는 방안은 둘 다 현실성이 없다. 이러한 상황에서 일차적으로 중앙정부는 관리기관과는 무관하게 도로의 기능별로 설계기준을 재정립해야 할 것이고, 노선 번호체계도 기능별로 일련번호를 부여하는 방안도 고려되어야 할 것이다. 다음으로 광역권별로 간선도로의 계획 또는 계획조정기능을 광역위원회가 수행하는 방안이 검토될 수 있을 것이다, 아울러 광역위원회는 간선도로망의 연결성 확보에 필요한 사업을 우선적으로 지원하는 방안도 포함될 수 있을 것이다.

VI. 맺음말

우리나라 대도시권은 중심도시와 주변도시들이 하나의 광역경제권으로 통합하여 성장하는 광역화가 상당히 진척되어 있다. 현재 대도시권은 중심도시에 중추관리기능이 집중된 공간구조를 가지고 있다. 이러한 공간구조는 도시개발수요를 대도시 주변에 주거기능 신도시 또는 택지개발사업에 거의 전적으로 의존한 결과이다. 이러한 공간구조는 앞으로 경제성장을 이끌 지식정보산업의 정착기반이 빈약하고, 중심도시의 교통난이 심각한 부작용을 지니고 있다.

본 소고는 개선대안으로서 세 가지 개발전략을 제시하였다. 하나는 유망산업의 유치를 목적으로 하는 부심 개발을 통한 대도시권의 다핵화 추진하는 것이고, 다른 하나는 개발밀도를 낮추는 정책을 통해 쾌적한 주거환경 조성하는 것이고, 네트워크 공간구조로 개편을 유도할 격자형의 간선도로망과 함께 중심도시 유출입 통행에 대한 교통대책으로 버스전용차로를 시행하는 방안이 제시되었다.

이 소고는 학술논문으로 작성되지 않아, 자료의 구체적 출처를 소개하지 않았다. 이 소고는 앞으로 광역경제권 공간구조의 개편작업을 주도할 광역경제권 발전위원회의 참고자료로서 하나의 견해를 제시한 것으로, 필자가 이제까지 경험하고 생각해왔던 바를 소개한 것이다. 끝으로 이 소고는 최근에 이루어진 정부의 각종 개발사업에 대한 정보를 모두 반영하지 못하고 작성된 한계가 있음을 밝힌다.

4

국토 · 도시 공간구조와 토지이용의 정책과제[1)]

황희연 충북대학교 교수

Ⅰ / 정책배경
Ⅱ / 공간구조와 토지이용의 변화 전망
1 / 공간구조의 변화 전망
2 / 토지이용의 변화 전망
Ⅲ / 정책과제
1 / 네트워크형 광역도시권 관리정책 · 제도 마련
2 / 토지이용의 광역적 관리체계 구축
3 / 지역지구제에서 계획허가제도의 토지관리체계 전환
4 / 도시내부 공간구조의 재조직화
5 / 정보화 공간체계 마련과 지식기반형 도시공간구조 창출
6 / 교통수요 감소형 토지이용과 대중교통 중심의 국토공간구조 구축
7 / 통일국토의 공간구조 · 토지관리 체제 준비
Ⅳ / 맺음말

Ⅰ. 정책배경

지난 근대화 과정 못지않게 앞으로의 우리사회는 다양한 사회변화와 함께 생활양식 · 자연환경 · 경제구조가 달라질 것이다. 이에 따라 국토와 도시의 성격과 내용이 크게 바뀔 것으로 보여, 장기 차원의 공간구조와 토지이용 변화에 대한 전략을 포함한 국토 · 도시정책이 요구된다.

이 글은 우리나라 국토 · 도시의 공간과 토지이용의 메가트렌드를 예측 · 전망하고, 이에 대비한 미래 공간구조와 토지이용의 개편을 위한 효율적 방안을 모색하는 데 목적을 두고 있다.

미래 우리나라 국토 · 도시의 공간구조와 토지이용을 결정지을 요인은 무엇인가?

첫째, 글로벌 경제구조 형성에 의한 광역도시권 간 경쟁체제 강화이다.

동북아 경제권 형성과 광역도시권 간 경쟁체제가 보편화되고, 그에 맞춰 우리나라 지방행정구조도 국제적 경쟁력을 확보하기 위하여 16개 시 · 도 체제에서 광역경제권 체제로의 개편이 예상된다.

선진국들은 이미 세계화에 적극 대응하기 위해서 행정구역 단위로 경제구조를 분산시키기보다는 지역의 도시권역을 집적화 · 광역화를 통해 경쟁력을 효율적으로 집중시켜,' 규모의 경제 '를 달성하는 방향으로 광역권 형성에 나서고 있다. 영국과 독일은 9개 권역으로 통합했고, 프랑스는 6개 계획권역으로, 일본은 8개 광역경제권으로 개편했다. 이들 광역권은 대체적으로 인구 100만 명 이상의 대도시를 중심으로 형성되고 국제공항 및 국제항만을 보유하며 사회 · 문화적 동질성을 확보하고 있다.

이러한 광역권은 단일 행정구역 단위의 사업추진에 의한 중복 · 분절 현상과

1) 이글은 필자가 국토연구원에 제출(황희연, 2009.6.16.)한 '2050 공간 · 토지이용개편' 원고를 근간으로 하여 재작성한 것임

이에 따른 비효율성을 해소시키는 대안으로, 지식기반경제와 산업ㆍ기술 융합화 추세에 맞추어 도시와 주변지역을 유기적으로 연계하는 거대 지역경제권을 형성하고 있다. 동시에 지역경쟁력과 국가 경쟁력을 동시에 높이고 세계화 속에서 경쟁력 확보를 위해 인접지역 간 자발적 연계ㆍ협력을 이루고 있다.[2)]

둘째, 인구 감소와 고령화에 따른 공간구조의 개편과 토지수요의 변화이다.

이미 많은 도시에서 인구 저성장과 함께 고령인구의 증가 추세가 나타나고 있다. 이 현상은 앞으로 더욱 두드러질 것이며 공간구조와 토지이용에도 크게 영향을 미칠 것이다.

농촌인구의 도시 유입이 정체된 상태에서 인구 저성장은 신규주택 수요의 감소로 이어진다. 이는 도시의 외연적 팽창을 전제로 이루어지고 있는 공간구조와 토지이용 체계에 변화를 초래할 것이다.

고령인구의 급증은 고령층을 대상으로 하는 산업과 그에 따른 토지수요의 증가를 가져옴으로써, 실버산업의 증가와 함께 공간구조와 토지이용 변화의 주요 요인으로 작용할 것이다.

셋째, 교통ㆍ정보통신의 발달로 교외화와 집중화 현상의 확산이다.

고속화 교통수단, 사이버공간, 가상도시 등의 출현은 정부의 정책, 기업의 경제활동, 시민의 일상생활에 이르기까지 큰 영향을 미치고 있다. 교통통신과 정보통신의 발달은 도시의 물리적 구조와 성장패턴, 도시가 수행하던 기존의 기능과 역할, 시민들에게 필요한 공공시설에 이르기까지 많은 부문에서 새로운 변화를 초래하고 있다.

앞으로 인간정주와 도시생활의 장소적 제약은 지금보다 더 완화되고 도시 교외화 현상이 가속화될 것이다. 재택근무 · 홈쇼핑 · 전자상거래 · 원격교육 · 원격의료가 일상화됨으로써 국토공간 속에서 인구와 기능의 분산과 집중이라는 양극화 현상이 더욱 확산될 것으로 예상된다.

2) 김영수 외, 2008, 광역경제권에 기반한 지역산업 육성방안, 산업연구원.

넷째, 산업구조 개편에 의한 도시지역 토지이용의 변화이다.

후기산업사회의 도래로 도시 내 산업구조는 종전의 제조업 중심에서 지식산업과 서비스업 등 도시형 산업으로 전환되고 있다.

양질의 생활환경 확보를 위해 도시에서 산업시설을 배제시켰던 그간의 경향에서 도시 속에 새로운 산업기능을 수용하고 있는 최근의 경향은 보다 보편화될 것으로 보인다.

도시 내에서 문화산업 · 지식산업 등 창조산업이 차지하는 비중이 더욱 증가하고 이들이 주민의 생활환경과 밀접한 관계를 갖고 입지함으로써 도시 내 토지이용에도 큰 영향을 미칠 것이다.

다섯째, 녹색국토에 대한 사회적 욕구의 증대이다.

기후변화에 대한 위기의식의 확산과 함께 국내외 환경규제가 한층 강화되고 국제수준(global standard)의 환경에 대한 요구가 증대되면서, 국토공간의 질적 저하를 초래하는 무질서한 개발과 환경파괴에 대한 저항이 갈수록 거세질 것이다. 이에 따라 국토의 보전에 대한 사회적 합의가 확산되고 저탄소 녹색성장 중심의 국토공간구조에 대한 사회적 욕구가 증대될 것이다.

국토정책도 그간의 성장 중심에서 관리 중심으로 바뀜으로써 도시의 성장관리기능이 강화될 것이다. 동시에 신개발의 억제와 함께 기존의 도시자원을 재활용하는 도시재생과 직주근접을 근간으로 하는 혼합토지이용 혹은 복합용도개발 등의 새로운 도시계획 패러다임이 정착할 것으로 보인다.

여섯째, 주민 가치관의 변화에 따른 공간인식의 변화이다.

소득 및 교육수준의 향상과 함께 주민의 의식과 가치관이 다양화되고 자아실현 욕구가 증대되면서, 의료 · 복지 · 교육 · 문화 · 여가활동 등 생활환경 측면에서 삶의 질이 더욱 강조될 것이다. 이로 인해 삶의 터전인 국토공간에 대한 시각이 달라져 기존의 획일적 개발로는 주민의 욕구를 충족시키지 못할 것으로 보인다.

이에 따라 주민의 다양한 욕구 증대에 따른 토지수요의 다변화를 충족시킬

수 있는 방향으로 국토정책이 전환될 것이다. 특히 공공은 정책공급자의 입장이 아닌 정책소비자(시민)의 입장에서 도시개발행정을 펴는 방향으로 도시정책 패러다임이 변화하게 될 것이 예상된다.

끝으로, 통일을 대비한 국토정책의 필요성이다.

이데올로기에 의한 국가 간 분절의 약화와 함께 독일 등 분단국의 통일이 현실화되고 북한이 체제유지에 한계상황을 맞이하게 되면서, 우리에게 있어서도 통일 혹은 남북교류의 문제는 현실의 당면과제로 다가오고 있다.

이로 인해 통일 혹은 적극적인 남북교류를 내다보고 국토의 바람직한 이용과 관리에 관한 기본방향을 설정하는 일이 중요한 의미를 갖게 되었다. 즉, 한반도의 통합적 발전을 이루기 위한 국토공간의 종합적인 개발방향을 설정하는 일이 향후 국가의 중요 관심사가 된 것이다.

앞으로 국토계획은 통일 혹은 적극적인 남북교류에 대비하는 관리체계가 전제되어야 하며, 향후 한반도 전체에 대한 국토관리체제의 구축을 위한 방안을 도입해야 할 것으로 보인다.

Ⅱ. 공간구조와 토지이용의 변화 전망

1. 공간구조의 변화 전망

1) 국가 간 경쟁체제에서 광역도시권 간 경쟁체제로 변화

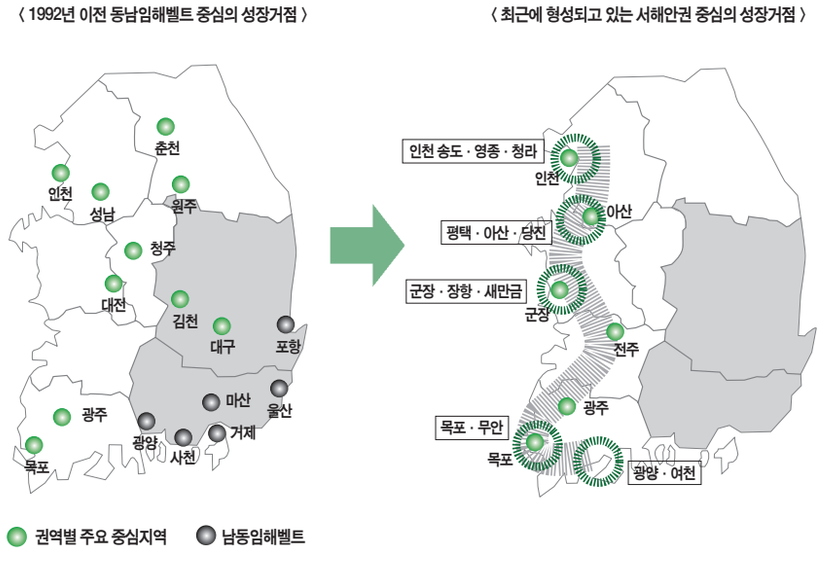
세계경제는 국경 없는 세계화와 개방화가 가속됨에 따라 거대 지역경제권이 형성되고 있다. 이는 다국적 기업들의 자본과 기업의 자유로운 활동공간의 확대를 통해 국경의 의미가 약화되고 국가 간 경쟁체제가 지역 간 경쟁 체제로 전환되고 있음을 의미한다.

이에 따라 세계 각국은 거대 지역경제권을 중심으로 국가발전 방안과 광역경제권 개발전략을 추진하고 있다. 세계는 미국 중심의 북미경제권, 유럽의 EU공동체 그리고 동북아경제권으로 블록화되고 있다.

특히 동북아경제권의 경우 1970년대 일본 중심의 일극체제에서 1990년대 한국 · 일본 · 중국 등이 하나의 경제권을 형성하면서 국가를 초월한 광역권 간 경쟁체제로 변화하였다. 즉, 한국 서해권, 일본 서남권, 중국 발해만권이 거대한 동북아경제권으로 형성되고 있으며, 다국적 기업과 자본이 이들 지역으로 집중되어 향후 동북아권 내에서 광역도시권 간 경쟁체제가 더욱 강화될 것을 예고한다.

광역도시권 간 경쟁체제의 강화는 현재 행정단위 위주의 경쟁체제가 지닌 지역 간 사업 중복성이나 한정된 국가자원의 확보를 위한 소모적 경쟁 등으로 인한 한계를 더욱 크게 노정시킬 것으로 보인다. 향후 지역이 글로벌 체제에서 경쟁력을 갖기 위해서는 시도 경계를 넘는 광역경제권 확보가 불가피한 시대가 도래하고 있다.

● 그림 1 ● 국가발전 중심축의 이동



2) 서해안권의 광역메갈로폴리스 형성과 국토공간체계 변화

동북아경제권의 형성은 우리의 국토공간체계에도 큰 변화를 초래하고 있다. 과거 한국은 수출입의 대부분을 미국 · 일본에 의존하였기 때문에 부산-경부고속도로-수도권을 연결하는 축에 국토인프라 투자와 기업입지가 집중되었다. 하지만 3억 명 인구를 배경으로 한 세계적인 철강 · 조선 · 반도체 · LCD 산업의 집적지로 환황해경제권이 부상하면서, 동북아 내에서 경쟁 체제의 선점을 위해 공항 · 항만 · 금융 · 국제업무 · 연구개발 분야의 지역 간 경쟁이 가속화되고 있다.

최근 들어 국가 차원에서 서해안을 중심으로 4개 경제자유구역을 지정하고 새만금사업 등 대단위 전략사업들을 추진하면서, 서해안축은 인천송도 · 영종 · 청라 - 평택 · 아산 · 당진 - 군장 · 새만금 - 목포 · 무안 - 광양 · 여천으로 이어지는 메갈로폴리스가 형성되고 있다. 장차 수도권이 서해안권과 기능적 · 공간적으로 통합되어, 우리나라 서해안권은 하나의 거대한 광역경제권을 형성할 것으로 전망된다(그림 1 참조).

3) 대도시 중심의 공간구조 개편과 도 · 농 통합형 공간체계 형성

세계경제가 국가 간 경쟁체제에서 광역도시권 간 경쟁체제로 전환됨에 따라 상대적으로 경쟁력이 약한 지방중소도시의 경우, 인접한 대도시권에 대한 의존도가 높아지고 공공인프라가 잘 갖추어진 대도시로의 인구 유출현상과 함께 인구감소가 지속적으로 진행될 것이다.

따라서 국토공간구조가 대도시권 위주로 재편되고 동시에 네트워크형 도시클러스터로 형성되는 등 크게 변화될 것이며, 머지않아 광역도시지역 정부가 출범하는 상황에 이를 것으로 예상된다.

다른 한편, 수도권 중심의 일극 중심체계는 광역경제권 간 경쟁체제 하에 놓인 국제적 경쟁 무대에서 지방도시들의 취약성과 한계를 더욱 두드러지게 만들 것이다. 이의 극복을 위한 지방도시들의 자구책이 활발하게 전개되면서 향후 대도시권 간의 경제적통합이 강화되어, 수도권에 대응하는 새로운 거대한 핵이 광역적으로 형성됨으로써 국토공간구조는 다핵형으로의 개편이 이루어질 전망이다.

이와 함께, 정보통신과 교통수단의 발달로 인해 도시와 농촌지역의 단일 생활권 형성이 확산되고 도 · 농 간 교류도 훨씬 활발해질 것으로 예상된다. 이 과정에서 도시문화의 농촌지역 침투가 가속화되고 농촌주민의 생활권이 대도시지역까지 광역화됨으로써, 도시 · 농촌간의 경제 · 사회 · 문화적 특성이 혼재되고 복합화되는 현상이 심화될 것이다.

앞으로 도시지역과 농촌지역이 공간적으로나 기능적으로 동질성이 높아짐으로써 양자 간의 구분이 더욱 모호해질 것으로 보인다. 더 나아가 도시 · 농촌간에 공간적 · 기능적 통합이 강화됨으로써, 도 · 농간 광역네트워크형 공간체계가 보다 확고하게 구축될 것으로 전망된다.

4) 도시내부공간의 재조직화

고령인구 증가로 고령층의 정치적 역량이 증대되고 고령층을 대상으로 하는 시장규모가 확대되면서, 고령인구를 고려한 사회적 약자 중심의 환경개선사업이 기존시가지에서 활발하게 이루어질 것이다. 동시에 고소득 고령층을 대상으로 하는 산업기반이 도시 내에 확대되어, 고령인구를 위한 토지이용 수요의 증가가 예상된다.

특히, 사회적 자본과 공공시설 등 도시 서비스 기능이 잘 정비되어 있는 도심부에 대한 노령인구의 주택수요가 증가함으로써, 도시중심부 및 주변 기존시가지의 토지이용 형태가 개편될 것으로 보인다.

다른 한편 원격통신 발달이 사무실과 판매시설 등의 입지를 자유롭게 할 것이다. 홈쇼핑, 전자상거래 등 통신판매의 증가로 현실공간에서 상품을 전시 · 진열하고 판매하는 상업시설 수요가 감소하고, 인터넷의 확산과 더불어 재택근

무가 확대됨으로써 도시에서 오피스 빌딩과 같은 전통적 도시중심시설 수요의 감소가 예상된다. 즉, 서비스 업무와 지원기능이 도시외곽으로 분산하여 도시외곽에 비즈니스 또는 R&D단지, 쇼핑몰 등이 발달하면서 도시 중심부의 상업 · 업무 수요는 감소하여, 기존의 공간은 다른 용도 또는 다른 기능의 공간으로 대체될 것이다.

정보통신의 발달은 도심기능을 분산시키는 작용을 하지만 다른 한편에서 도시중심지역에 정보인프라가 대규모로 집중함에 따라 도시활동의 도심부 집중을 동시에 가져올 것이다. 대기업의 본사 및 연구기능, 생산자 서비스 기능이 대도시의 중심부에 집중하는 등 중심업무지구(CBD)가 전문화됨으로써, 대도시 도심부는 초고층 건물을 중심으로 초고속 성능의 정보인프라를 갖춘 시설이 들어섬으로써 도심공간의 재활성화가 촉진[3]될 것이다. 이러한 도심공간의 재활성화는 과거와 같은 상업 · 업무기능 일변도가 아닌 주거 · 문화 · 여가 기능 등이 결합된 복합기능 형태로 나타날 것이며, 인적 · 물적교류 및 정보교환을 위한 회의장, 컨벤션센터, 위성통신센터, 기업정보센터, 금융센터 등 지식산업 중심의 전문화된 지구의 형성과 함께 이루어질 것으로 보인다.

2. 토지이용의 변화 전망

1) 토지이용의 광역적 관리체계 확대

국토공간구조가 대도시권 중심으로 재편되고 대도시와 주변도시 간의 네트워크 체계가 구축되는 등 광역도시권 체계가 강화될 것이다. 동시에 도시지역과 농촌지역이 공간적으로나 기능적으로 동질성이 높아짐으로써 양자 간의 구분이 더욱 모호해질 것이며, 점진적으로 도시 · 농촌 간에 공간적 · 기능적 통합이 진전됨으로써 도 · 농간 광역네트워크형 공간체계가 보다 확고하게 형성될 것이다.

3) 임석희, 2005, 정보화시대의 도시공간과 토지이용, 정보통신정책연구원

다른 한편, 저탄소 녹색성장에 대한 사회적 욕구 증대로 도시 토지이용과 공간체계는 이산화탄소 배출을 절감하고 에너지의 효율적 관리가 가능한 복합적 형태로 상당부분 변화할 것이다. 이에 따라 토지이용의 집적화를 통해 도시의 생산성을 높일 수 있는 압축형 도시개발 · 정비가 도시개발정책의 중심을 이룰 것이다.

국토공간구조가 대도시권 중심으로 광역화되고 도 · 농간 광역네트워크형 공간체계가 강화되면서, 압축개발을 통해 도시성장을 관리하고자 하는 사회적 수요가 증가하게 되면, 지금까지 행정구역 단위로 관리해 온 도시 토지이용체계가 광역적으로 관리하는 체계로 바뀌게 될 것으로 보인다. 나아가 광역권 단위의 정책사업과 토지이용 관리를 효율적으로 추진하기 위하여 머지않은 장래에 광역도시지역 정부를 설립할 것으로 전망된다.

2) 신개발 토지이용 수요감소와 도시재생사업 확대

산업혁명 이후 도시의 산업화 과정에서 농촌으로부터 도시로의 인구유입 중심으로 이루어졌던 도시화과정은 일단락될 것이다. 앞으로는 도시와 농촌이 평형과 네트워크 관계를 유지하는 도시-농촌 통합형 사회가 형성됨에 따라 농촌으로부터 유입되는 인구와 도시로부터 농촌으로 회귀하는 인구가 균형을 이루게 될 것이며, 국가 전체인구도 감소하거나 정체될 것으로 보인다.

인구 성장률이 정체 혹은 감소함에 따라 주택을 필요로 하는 세대수가 감소되고 신규주택 수요가 현저하게 저하될 것으로 예견된다. 동시에 현재 100%를 넘어선 전국 주택보급률은 가까운 시일 내에 정부가 설정한 주택보급률의 목표치에 도달함에 따라 일시에 대량의 주택공급에 대한 사회적 수요가 저하되어, 현재와 같은 신도시나 신시가지 개발을 통한 신규주택 공급정책은 수정이 불가피할 것으로 보인다. 반면에 소득수준의 향상과 노동시간의 감소는 삶의 질을 높이는 데 요구되는 공간수요를 증대시킬 것이며, 이 같은 변화는 삶의 터전이 되고 있는 국토공간에 반영되어 토지수요의 다변화로 이어질 것으로 보인다.

동시에 삶의 질의 향상은 도시지역은 물론 농촌지역으로까지 확산되어, 여가수요와 문화적 자기실현 욕구의 증대를 불러일으킴으로써 도시내부와 도시교외지역을 포함한 전체 국토공간 차원에서 기존시가지의 환경개선과 창조적 공간에 대한 수요를 크게 증가시킬 것으로 전망된다.

신시가지 개발에 대한 수요가 감소한 반면 환경개선과 창조적 공간에 대한 수요증가는 주변 생활환경이나 시가지 정비와 같은 도시재생사업 위주로 도시개발의 패러다임을 변화시킬 것으로 예상된다.

3) 혼합적 토지이용 확대와 용도지역제의한계 노정

미래사회는 시간적 · 공간적 제약으로부터의 한계를 상당부분 벗어남으로써, 도시 토지이용이 보다 자유로워지고 장소적으로 나타나는 기능적 배타성이 산업사회에 비하여 상대적으로 약화될 것이다. 한 장소에서 여러 용도의 토지이용이 혼재되어 이루어지거나 복합적인 형태의 토지이용이 더욱 보편화될 것으로 보인다. 즉, 미래의 도시 토지이용은 주거, 상업 · 업무, 서비스 등 여러 기능이 한 장소 내지 한 건축공간에서 복합적으로 이루어지는 현상이 두드러질 것이다.

다른 한편, 탈산업사회에 접어들면서 문화산업이나 창조산업의 비중이 커지는 방향으로 산업구조가 개편되고, 주거지역 내에 문화 · 창조산업 등이 입지하거나 공업지역 내에 공원과 문화 · 여가시설 등이 입지함으로써 토지이용을 입체적 · 복합적으로 관리하지 않으면 안 될 상황에 이르게 될 것이다.

이로 인해 지금까지와 같은 용도분리와 규제중심의 용도지역 · 지구제의 효용성이 한계를 드러낼 것으로 전망된다.

4) 한반도의 국토관리체제 구축

통일은 새로운 국토개발의 시대를 열게 된다. 국토면적의 증가로 개발수요가 늘어나기도 하겠지만, 주민이념과 생산력에 차이가 있고 토지제도가 근본적으로 상이한 남과 북의 통일은 새로운 형태의 시련으로 다가올 가능성이 크다.

특히 저개발 상태의 북한지역 자체가 개발업자들에게는 개발대상으로 비추어질 것이다. 통일 이후 북한지역이 토지사유화를 근본으로 하는 자유시장경제체제로 돌입할 경우 북한지역은 단시일 내에 부동산투기장으로 변해 버릴 것이다. 그 결과 부동산 가격이 앙등하여 북한지역은 생산기반 자체를 위협받게 되어 경제성장 잠재력을 일시에 소진할 가능성이 크다.

또한 통일이라는 명분으로 포장될 개발지상주의적 풍조는 적절한 조치가 취해지지 않는 한 자연환경과 문화경관을 무차별적으로 파괴하고 훼손시킬 것이 자명하다. 난개발과 고지가로 경쟁력이 약화된 남한국토의 모습을 북한지역으로까지 확산시킬 경우, 우리 한민족은 건전한 국토를 가질 수 있는 희망과 비전마저 잃어버리게 된다.

21세기의 국토계획은 통일국토에 대한 공간구조의 골격과 한반도 전체에 대한 토지관리정책의 종합적인 개발방향을 설정함으로써, 우리국토의 먼 미래에 대한 대비가 필요하다.

III. 정책과제

1. 네트워크형 광역도시권 관리 정책 · 제도 마련

지역이 글로벌 체제에서 경쟁력을 높이기 위해서는 기존 시 · 도 행정구역을 과감히 초월하여 규모의 경제에 기초한 광역도시권 체제를 구축해야 한다. 광역도시권 차원의 성장과 지역 간 공동번영을 이룸으로써 국제적 경쟁력을 확보해 나아갈 필요가 있다.

이를 위해 중심도시와 그 인접지역 등을 하나의 계획단위로 설정하여, 지역의 경쟁력을 선도하는 거점권역의 위상을 확보하고 지역 간 네트워크의 형성을 통한 발전방안을 모색해야 한다. 즉 대도시권과 주변 중소도시 간, 중소도시 상호의 연계성 강화와 지리적 근접성의 확보를 위한 네트워크 강화형 기반시설이 확충되어야 한다.

또한 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역, 국제과학비즈니스벨트 등과 인접지역을 연계하여 기존의 지역발전계획 및 사업과 다양한 성장거점 도시들 간의 효율적 역할 배분을 통한 시너지효과를 극대화하는 제도 마련이 필요하다.

수도권과 광역경제권과의 네트워크체계 구축을 통한 협력도 중요한 과제이다. 수도권은 수도권의 강점을 최대화하여 잠재력을 더욱 높일 수 있는 특성화 전략을 통해 동북아 거점 국제도시로서의 경쟁력을 확보하고, 광역도시권은 지역특성을 활용한 산업 및 혁신기반의 확충에 주력하여 수도권 수준의 글로벌 경쟁력을 확보함으로써, 상호 역할분담과 특성화를 통해 Win-Win 할 수 있는 협력정책을 실현시켜야 한다.

도시의 광역화 진행에 따른 지자체 간의 이해관계 조정과 갈등을 관리하기 위한 광역 및 대도시권 차원의 도시성장관리체계를 함께 강화하는 것도 요구된다. 광역도시권 관리의 효율성을 제고하기 위해서는 현재 개별 자치단체별로 수집 · 관리되고 있는 정보체계를 광역적으로 구축하고 관리하는 등 네트워크형 광역도시정책의 마련이 필요하다.

광역도시권 관리의 실효성 확보를 위해서는 지자체 간의 광역도시권 관리기구를 제도적으로 설치 · 운영할 필요가 있다. 광역도시권 관리기구가 실행력을 담보할 수 있고 여기에서 정한 규정이 법적 · 제도적 구속력을 가질 수 있도록 하기 위한 제도적인 장치의 마련이 동시에 이루어져야 한다.

2. 토지이용의 광역적 관리체계 구축

1) 도 · 농 통합형 토지이용 관리기반 강화

교통 · 통신의 발달과 정보화의 진전은 도시권의 광역화 현상을 가속화하고 도시와 농촌 간의 기능적 통합성을 증대시키고 있다. 도시용지 중심의 도시정책, 농업 차원의 농지제도, 산림관리 차원의 산지제도에서 벗어나 제도 간 연계성과 통합성을 강화해야 한다.

동시에 농경지와 산지에 대한 도시적 용도로의 전용 수요가 증대하는 것에 대처하여, 도시 · 농촌을 하나의 통합된 공간체계 하에서 농촌 토지를 이용 · 관리할 수 있는 합리적인 준거를 설정해야 한다. 농촌지역이 주변도시 및 광역권 중심도시와 네트워크형으로 연계될 수 있는 체계를 설정하고, 농촌지역 토지이용의 효율성 제고와 난개발 방지를 위한 도농통합형 토지관리체제를 구축할 필요가 있다.

이를 위해 국토이용 · 관리 관련사항을 복잡하게 나누어 다루고 있는 법률들에 대한 정비가 요구된다. ‘ 국토의 계획 및 이용에 관한법률 ’을 비롯한 각종 토지법, 산지법, 농어촌정비법 등이 하나의 위계체계 속에서 도 · 농 통합적으로 운용될 수 있도록, 국토이용 · 관리 관련법의 개 · 제정 혹은 법률의 통폐합을 통한 도농통합형 토지법제를 구축해야 한다.

2) 도시성장관리 강화

지구기후 변화 등으로 자연환경 보전과 에너지 전략형 도시개발에 대한 국내외 압력이 갈수록 거세지고 있으나, 도시의 무질서한 외연적 확산은 여전히 계속되고 있으며, 교통과 정보통신의 발달과 더불어 도시 교외화 추세는 앞으로 더욱 증대될 것으로 보인다. 따라서 도시의 무계획적인 확산을 조절할 수 있는 장치가 과거 어느 때보다 절실하게 요구된다.

앞으로 우리나라는 개발행위가 적정한 시기에 적정한 위치에 일어날 수 있도록 관리하고 유도하는, 실효성 있는 도시성장관리시스템을 도입해야 한다. 새로 도입할 제도는 인위적인 성장억제(growth control)의 성격보다는 성장을 수용하되 이를 효율적(압축적)이고 체계적으로 유도하는 등 성장수용(growth accommodating)을 전제로 하되, 개발의 시기와 위치를 통제하는 데 초점이 맞춰져야 한다.

이는 도시적 토지이용을 평면적으로 무질서하게 확산시켜 개발하는 것보다는 성장경계 내 토지이용을 계획적으로 관리하여 압축개발을 하고, 대신 경계 밖의 지역은 보전 혹은 개발을 유보하는 것을 원칙으로 하여 토지이용을 관리함으로써‘ 개발 ’과‘ 보전 ’을 통합적으로 추구하자는 것이다.

따라서 현재 개별법에서 여러 형태로 규정하고 있는 지역지구를 재분류 · 통합하여, 국토를 도시화지역, 도시화유보지역 및 보전지역으로 구분하고, 개발가능지역에 대해서는 개발의 범위 · 목적 · 관리지침을 명확하게 함으로써, 국토를 관리하는 측면과 이용하는 측면 모두를 명확하게 할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

3. 지역지구제에서 계획허가제로의 토지관리체계 전환

1) 지자체의 자율권을 높이는 국토이용관리체계 구축

현재 우리나라 지역지구제는 토지의 효율적 이용과 공공복리 증진을 도모하기 위해 특정 토지이용 행위를 제한하거나 유도하는 제도적 장치이나, 개발허용 여부를 관리하는 수동적이고 정적인 규제수단이다. 즉 우리나라 지역지구제는 변화하는 여건에 탄력적으로 대응할 수 있는 동적이고 능동적인 토지관리 수단이 되지 못한다.

더구나 우리나라 지역지구제는 각 용도지역의 허용용도가 지나치게 완화되었고 난개발 방지를 위한 장치도 매우 미흡한 상태에 있어, 용도지역제가 지닌 본연의 기능마저 상당 부분 상실하였다.

후기산업사회에 접어들면서 토지이용에 대한 수요가 이전보다 훨씬 다양해졌을 뿐만 아니라 복합적 토지이용이 새로운 경향으로 나타나고 있는 상황에서, 용도분리를 근간으로 하고 있는 우리나라 지역지구제는 이미 국토를 체계적이고 효율적으로 관리할 수 있는 역할을 상실하였다.

우리 사회의 민주적 성숙도를 감안하더라도, 선을 그어 놓고 건축행위의 허용여부를 규정하는 이분법 방식의 토지이용 관리 또한 적절하지 않다. 혼란에 빠져 있는 우리나라 국토관리체계를 현재의 지역지구제 중심으로 해결하는 것은 한계가 있어, 새로운 국토이용관리체계가 요구된다.

지방분권화의 진전과 지역의 독자성 확보를 위한 욕구가 증대함에 따라 토지이용에 대한 지역 차원의 수요가 보다 다양화되고 그 실현을 위한 사회적 요구가 증대되고 있다. 앞으로 중앙정부 중심의 토지이용 관리정책은 한계에 봉착하게 될 것이다. 토지관리 권한의 상당부분을 지자체로 이관하는 것을 골간으로 한 새로운 토지이용정책의 모색이 필요하다. 따라서 우리가 지향해야 할 국토이용 · 관리체계 개편은 지역에 재량권을 확대하는 방향으로 이루어져야 한다.

2) 도시성장관리 강화

향후 토지이용정책은 지자체의 자율권을 대폭 강화해야 한다. 중앙정부 차원에서는 토지이용정책의 기본골격과 정책지침을 제시하고 특수한 상황에서 토지이용의 실행을 관여할 수 있는 제도적 근거를 남겨놓는 수준에 머물러야 한다. 소위 지역 맞춤형 토지이용제도를 확립하는 방향으로 정책개편이 이루어져야 한다.

동시에 앞으로 추구해야 할 체계적 국토관리는 개발과 보전간의 균형, 개발용량과 기반시설 간의 균형, 성장과 형평성 간의 균형 등이 유지되도록 해야 한

다. 개발의 위치와 시기, 개발에 따른 공공서비스시설의 설치 등에 관한 결정을 지역 스스로가 지역의 특성과 조화를 찾아 결정할 수 있는 방향으로 지역지구제를 개편할 시점이 되었다.

지역지구제를 보완할 새로운 제도는 용도지역별로 건축행위의 허가여부를 결정하는 방식이 아닌, 지역별 · 지구별 개발행위의 허가조건을 상세한 지침으로 만들어 운영하는 형태가 하나의 대안이 될 수 있다. 다시 말해, 지역지구제에 의한 경직된 관리가 아닌 정책지침에 의해 지자체가 지역 특성에 맞춰 자율적으로 관리하는 방향으로 국토이용체계의 골격을 개편하도록 해야 한다.

이를 위해 중앙정부는 계획정책지침(planning policy guidance)을 제시하고, 각 지자체는 계획정책지침에 근거하여 지역특성에 맞는 개발허가지침(development permit guidance)을 작성하여 운용하는 방안의 마련이 요구된다.

4. 도시내부 공간구조의 재조직화

1) 노령층 주거공간과 창조산업에 맞춘 공간구조 개편

도시중심부는 사회적 자본과 도시서비스 기능 등 기반시설이 잘 갖추어져 있다. 도심부에 대한 노인 정주인구의 증가추세에 맞춰 도시중심부의 공간구조를 개편하고 주거공간을 확충해야 한다.

도시중심지의 노인전용 주거시설은 양보다는 질적 수준의 확보가 우선시되어야 한다. 노령층의 다양한 생활여건을 수용하는 주거공간과 지역사회 교류의 장을 마련하고, 이를 적절히 관리 · 운영하는 프로그램을 함께 제공할 필요가 있다.

또한 소득수준의 향상과 여가시간의 증가에 따라 삶의 질 향상에 대한 주민 욕구가 증가할 것이다. 특히 도시 내 · 외에 문화 · 여가공간에 대한 수요가 급격하게 증가할 것으로 보인다. 문화산업을 비롯한 창조산업 등 새로운 산업수요에 맞춘 도시공간체계의 구축이 요구되며, 이를 위한 공간시설을 확충하는 방향으로 도시내부구조를 개편해야 한다.

2) 토지이용 복합화의 진전에 따른 공간구조 개편

후기산업사회에 접어들면서 도시개발 · 관리정책은 도시내부 정비와 용도혼합이 하나의 경향으로 나타난다. 토지이용 복합화 추세는 한정된 도심공간에서 주거 · 상업 · 공업 · 업무 · 문화 등의 다양한 기능을 평면적 · 입체적으로 혼합시킬 수 있도록 하였다.

이로 인해 산업사회에 형성된 기존 산업단지가 창조산업 · 문화산업 · 주민여가산업 등을 중심으로 개편되는 등, 도시 내 산업공간의 다변화와 함께 용도혼합지역이 출현하였다. 현재 용도지역으로 분리된 주거 · 상업 · 공업지역의 개념을 탈피하여 주거지역에 아파트형 공장이, 공업지역에 오피스 기능과 문화공간이 도입되는 등 용도지역 간의 혼합과 복합화 현상이 가속화되고 있다.

따라서 도시공간구조도 기능분리 일변도의 형태를 극복해야 할 상황에 이르렀으며, 거주기능-생산기능-여가기능이 하나의 공간체계 속에서 복합화 혹은 네트워크화하는 형태로 도시내부 공간구조가 개편되어야 한다.

5. 정보화 공간체계 마련과 지식기반형 도시공간구조 창출

1) 정보화 공간체계 마련

정보기술이 고도로 발전함에 따라 나타난 새로운 도시공간은 사람들의 시 · 공간의식에 대한 혼란을 야기하고 기존 도시공간질서를 왜곡시킬 수 있다. 동시에 정보통신기술의 발달은 새로운 공간질서를 창출할 수 있는 가능성을 지니고 있다.

고도의 정보화 사회에서 이루어지는 새로운 도시계획은 단순한 거리나 접근성 또는 물리적 공간에 관한 계획이 아닌, 가상공간과 현실공간을 통합하고, 지

역 간 정보 네트워크형 도시공간과 도시체계의 구현을 전제로 한 계획이 되어야 한다.

정보 네트워크형 도시공간에서는 건축물은 물론 지구나 도시 차원에서도 정보화 기반의 수준이 입지적 경쟁력을 확보하는 데 주요한 역할을 하게 된다. 정보의 자유로운 이용을 위해서는 도시 및 지역정보가 콘텐츠화되어야 하며, 정보유통의 활성화를 위하여 콘텐츠가 빠른 속도로 쉽게 정보수요자에 제공될 수 있도록 정보체계를 구축해야 한다.

도시 · 지역 정보를 콘텐츠화하고 이를 종합적으로 보완 · 관리 할 공간을 제공하며 정보접속점으로서의 역할을 담당할 정보스테이션(Information Station)을 도시 속에 구축하는 것도 요구된다.

2) 지식기반형 도시공간구조 창출

미래사회는 지식의 창출과 교환을 위한 집적지의 육성 여부가 지역경쟁력 확보의 관건이며 지식기반형 사회에 적응하기 위한 발판이 될 것이다. 지식의 창출과 교환을 위한 집적지는 공간적 · 기능적 위계체계를 형성해야 하며, 집적지 간에는 수평적 · 수직적 네트워크를 형성시킴으로써 지식의 창출과 교환이 쉽게 발생할 수 있도록 유도해야 한다.

따라서 미래사회의 도시공간구조는 집적지 네트워크 체계에 맞춰 개편되어야 한다. 권역별 도시경쟁력 향상과 광역경제권의 집적효과를 높이기 위해 권역별 특화된 지식기반산업의 허브를 육성하고 이를 중심으로 한 네트워크형 산업클러스터를 형성시키는 등의 전략적 광역공간구조체계를 형성시켜야 한다.

동시에 각 도시별로 지역특성에 맞는 중소규모의 지식기반산업 집적지를 조성하고, 이들 집적지 간, 이들과 광역경제권 허브 간에 수평적 · 수직적 네트워크체계의 구축을 통한 지식기반형 도시공간구조의 창출이 필요하다.

6. 교통수요 감소형 토지이용과 대중교통 중심의 국토공간구조 구축

도시 전체적으로 교통수요를 줄이는 방향으로 토지이용정책을 수립하고 이에 맞는 도시개발사업을 시행하도록 해야 한다. 동시에 역세권 및 주요 간선도로 등을 중심으로 집약적 토지이용이 이루어지도록 하고 이곳을 대중교통 수단과 연계시킴으로써, 교통과 토지이용의 정합성을 제고해야 한다. 이를 위해서는 도시의 외연 확산을 지양하고 도시토지의 개발용량을 최대한 활용함으로써, 토지자원의 효율성을 높일 수 있는 압축도시 개발이 필요하다.

교통수요를 줄이기 위한 또 하나의 방안으로 직주근접성을 높이는 도시 토지이용정책을 수행하여야 한다. 특히 일자리가 많은 도심부에 주거기능을 확충하고 주거기능 중심으로 개발되어 있는 외곽지역에는 자족기능을 확대해야 하며, 생활에 필요한 기본 시설과 서비스 기능을 도보권에 배치함으로써, 근린생활권 중심의 공간구조가 도시의 기초단위가 될 수 있도록 도시토지이용을 재구성해야 한다.

이와 함께 도시중심부에 대한 고령 인구층의 정주수요 증대에 맞추어, 도심부에 저소득층을 위한 주택공급을 확충하고 대중교통의 편리성과 복지 · 의료서비스 기능을 제고시키는 방향으로 기존시가지에 대한 도시재생사업을 시행해야 한다. 도시의 장기적 발전을 고려하여 지역 간의 광역네트워크를 구성하고 광역권이 하나의 공간단위로서의 기능을 할 수 있도록 광역적 토지이용계획과 교통계획을 네트워크체계 속에서 통합적으로 구축하는 것은 우리 사회가 달성해야 할 또 하나의 주요한 과제이다. 대도시와 주변도시 간, 주변도시 상호간의 네트워크는 대중교통시설을 중심으로 이루어지도록 함으로써, 광역도시권 차원의 대중교통체계를 구축하고, 나아가서 대중교통 중심의 국토공간구조를 형성해야 한다.

7. 통일국토의 공간구조 · 토지관리 체제 준비

1) 한반도의 핵심 중심권 발전전략 마련

통일 이후 국토공간은 동북아에서 한반도가 가지고 있는 지정학적 가치를 최대한 활용하고 새로운 국가체제에 맞춘 통합발전의 시각에서 새롭게 형성되어야 한다. 특히 동북아 지역경제권의 중심결절지역 중의 하나로서, 통일한반도의 평양-개성-서울-대전을 잇는 핵심중심권은 일본의 동경권, 중국의 북경권, 러시아의 블라디보스톡권과 함께 동북아경제권의 주요 기능을 수행하게 될 것이다.

우리의 핵심중심권이 한반도 전체 중심부로서의 역할을 충실하게 수행하고, 미래에 국제경쟁력을 갖추기 위해서는 각국의 핵심권에 비해 상대적으로 비교우위를 가질 수 있는 전략적 산업과 기능을 중심으로 공간구조를 구축해야 한다.

여기에서 경기만 권역은 그 심장부가 된다. 경기만은 한반도의 핵심적 역할을 감당할 지리적 잠재력을 갖고 있다. 경기만을 동북아의 중심지로 부상시킬 수 있는 전략이 함께 모색되어야 한하다.

2) 통일국토의 토지관리체계 마련

통일 이후 북한지역이 토지사유화를 근본으로 하는 자유시장경제체제로 돌입할 경우 북한지역은 토지의 소유권을 둘러싼 심각한 분쟁이 야기될 것이다. 특히 분단이전의 원토지소유자들이 토지소유권의 원상복귀를 요구할 것이며, 국유토지의 불법점거 및 분할, 남한의 부동산투기자본 유입에 따른 토지가격 앙등 등의 현상이 발생할 것으로 보인다. 이로 인해 궁극적으로 북한주민은 토지로부터 유리되고 원토지 소유자와 현 토지이용자 간의 분쟁 등이 심각하게 대두될 것이다.

북한 토지를 효과적으로 관리하고 남북한의 토지가격 앙등을 억제하며, 나아가 사회간접자본 건설비용을 줄인다는 관점에서 통일국토의 토지제도에 대한 정비방안을 마련해야 한다.

통일국토 토지제도의 정비방향은 다각적으로 모색되어야 하나, 통일 후 북한지역 토지는 원칙적으로 국유화하는 것이 바람직할 것으로 생각한다. 토지소유권에 대한 원상회복 및 반환은 인정하지 않는 것을 원칙으로 하되, 이용자가 분명한 토지에 대해서는 이용권을 이용자 혹은 이용자 집단에 귀속시키는 것에 대한 검토가 요구된다. 이와 관련하여, 통일 후 독일이 1935년도를 기준으로 하여 토지소유권을 인정하는 정책을 시행한 후 겪었던 후유증을 참조할 필요가 있겠다.

Ⅳ. 맺음말

세계경제는 지금 국가 간 경쟁체제에서 광역경제권 간의 경쟁체제로 전환되고 있다. 지역이 글로벌 체제에서 경쟁력을 갖기 위해서는 시도 경계를 넘는 광역경제권 확보가 불가피한 시대가 되었다. 새로운 시대에는 상대적으로 경쟁력이 약한 지방중소도시의 경우, 인접한 대도시권으로의 의존도가 높아지고 공공인프라가 잘 갖추어진 대도시로의 인구 유출현상과 함께 인구감소가 지속적으로 진행되어 대도시권 중심의 공간체계가 형성되는 것이 불가피할 것으로 보인다.

지역이 글로벌 체제에서 경쟁력을 높이기 위해서는 기존 시·도 행정구역을 과감히 초월하여 규모의 경제에 기초한 광역도시권 체제를 구축하여, 광역도시권 차원의 성장과 지역 간 공동번영을 이룸으로 국제적 경쟁력을 확보해 나아가야 한다.

광역도시권 체제를 구축하기 위해서는 첫째, 공간구조의 재편과 토지이용관리체계의 광역화를 통해 지방도시와 광역권 중심도시 간 네트워크 체계를 강화할 수 있는 관리 정책·제도를 마련하여, 토지이용의 효율성 제고와 난개발 방지를 위한 광역토지관리 체제를 구축할 필요가 있다.

둘째, 도시적 개발과 토지이용은 평면적으로 무질서하게 확산시키는 것보다는 성장경계 내 토지이용을 계획적으로 관리하여 압축적으로 이루어질 수 있도

록 해야 한다. 대신에 성장경계 밖의 지역은 보전 혹은 개발을 유보하는 것을 원칙으로 하여 토지이용을 관리하는 등‘ 개발 ’과‘ 보전 ’을 통합적으로 추구하는 도시성장관리정책을 적극적으로 도입하여, 국토를 관리하는 측면과 이용하는 측면 모두를 명확하게 해야 한다.

셋째, 중앙정부 중심의 토지이용 관리정책에서 지자체 중심의 토지이용정책으로 토지관리체계의 전환이 필요하다. 현재 지역지구제는 개발허용 여부를 관리하는 수동적이고 정적인 규제수단이다. 다양해진 토지이용에 대한 수요와 복합적 토지이용의 새로운 경향에 여건이 탄력적으로 대응할 수 있는 동적이고 능동적인 토지관리 수단이 되지 못한다. 지역지구제에 의한 경직된 관리가 아닌 정책지침에 의해 지자체가 지역 특성에 맞춰 자율적으로 관리하는 방향으로 국토이용체계의 골격을 개편하도록 해야 한다. 이를 위해 중앙정부는 계획정책지침(planning policy guidance)을 제시하고, 각 지자체는 계획정책지침에 근거하여 지역특성에 맞는 개발허가지침(development permit guidance)을 작성하여, 지자체가 자율성을 가지고 운용할 수 있는 방안 마련이 요구된다.

넷째, 통일 이후 국토의 공간구조 형성과 토지이용 관리체계에 대한 대비를 해야 한다. 통일국토의 핵심중심권이 미래에 국제경쟁력을 갖추기 위해서는 경쟁 상대국의 핵심권에 비해 상대적으로 비교우위를 가질 수 있는 전략적 산업과 기능을 중심으로 한반도의 공간구조를 구축해야 한다.

또한 현 북한지역의 토지를 효과적으로 관리하고 남북한의 토지가격 앙등을 억제하며, 나아가 사회간접자본 건설비용을 줄이기 위해 북한지역 토지는 원칙적으로 국유화하는 등의 통일 대비 한반도의 토지제도에 대한 큰 골격을 마련해야 한다.

• 참고문헌 •

- 권영섭 · 임상연 · 구정은, 2008, 미래국토균형발전을 위한 다핵도시체계 확립과 육성방안, 국토연구원.
- 경실련 비전21포럼 · 경실련(사)경제정의연구소, 2001, 한국사회의 비전21, 시민의신문사.
- 김광익, 2008, 국토경쟁력강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전구상, 국토연구원.
- 김철수, 현대도시계획, 기문당.
- 국제신문, 2008, 첨단물류 · 산업도시 조성 부 · 울 · 경 상생발전 엔진으로, 부산의 새희망 ‘낙동강 블루델타’ .
- 대통령자문 지속가능발전위원회, 2007, 지속가능한 국가비전 설정을 위한 환경정책의 미래전략.
- 대한국토 · 도시계획학회, 2005, 제4차 국토종합계획 수정계획, 국토연구원.
- 대한국토 · 도시계획학회, 2002, 21세기 도시정책방향, 건설교통부.
- 대한국토 · 도시계획학회, 2009, 도시계획론 5정판, 보성각.
- 대한국토 · 도시계획학회, 2007, 통일시대 한반도 국토개발구상, 삼성그룹.
- 모리치 시게루 · 「2층의 광역권」,형성연구회, 2005, 인구감소시대의 국토비전 새로운 국토의 형태 「2층의 광역권」, 이주일 등 역, 시정개발 연구원.
- 오용석, 2007, 동북아 협력시대의 한반도 개발전략, 월간 국토(XX월호), 국토연구원.
- 임석희, 2005, 정보화시대의 도시공간과 토지이용, 정보통신정책연구원.
- 채미옥, 2008, 창조적 국토발전 전략 심포지움, 국토연구원.
- 채미옥, 2008, 국가경쟁력 강화를 위한 토지이용의 합리화 방안, 월간 국토(12월호). 국토연구원.
- 최병두, 2005, 지식정보시대와 공간 · 환경의 패러다임 전환, 정보통신정책연구원.
- 최영국, 2008, 국토의 녹색성장 추진방안, 월간 국토(12월호), 국토연구원.
- 한국공간환경학회, 1998, 현대도시이론의 전환, 한울.
- 한국토지공사, 1999, 체계적 지역개발을 위한 공간계획 · 개발제도의 개선방안.
- 최상철, 2009, 힘내라 경제야, 권역별 순회토론회 · 수도권세미나. 행정안전부 · 한국지역경제학회.
- 황희연, 2007, 도시성장관리정책에 의한 토지이용관리방안, 새천년 포럼.
- 황희연, 2008, 영남권 경제공동체 구축과 신국제공항 건설-광역경제권 정책과 영남권의 통합전략, 영남권 신국제공항 추진방향 심포지엄.

5

광역권 관광개발 활성화 방안

김영준 한국문화관광연구원 연구위원

Ⅰ / 머리말
Ⅱ / 광역권 관광개발의 배경
1 / 광역권 관광개발의 추진 경위
2 / 광역권 관광개발의 개념
3 / 광역권 관광개발의 필요성
Ⅲ / 광역권 관광개발의 성과와 과제
1 / 6대 광역권 관광개발 현황
2 / 광역권 관광개발의 성과와 과제
Ⅳ / 광역권 관광개발 활성화 방안
1 / 기본 원칙
2 / 부문별 방안
Ⅴ / 맺음말

Ⅰ. 머리말

정부에 의한 본격적인 광역권 관광개발 계획 및 관리는 2000년부터 착수한 남해안 관광벨트 개발에서 찾을 수 있다. 이전까지의 관광개발 정책은 관광단지 등 점적 집행수단을 중심으로 전개되어 왔다. 남해안 관광벨트는 3개 광역자치단체를 하나의 공간 단위로 한 면적 관점에서 종합적인 광역관광계획으로 수립되었다. 이후 제2차 관광개발기본계획(2002~2011)에서 ' 광역 관광권 '이라는 개념이 대두되면서 관련 계획의 개념이 정립되기 시작한다. 현재까지 전국적으로 6개 지역의 광역권 관광개발이 추진 중이며, 2009년에 들어서 중부내륙권 등 신규 광역권 관광개발 사업이 구상되고 있다.

광역권 관광개발은 관광객의 이동성 증가에 따라 관광활동의 범위가 광역화되고 지방자치제도 실시 이후 지방자치단체별로 개별화되는 관광자원 개발 · 관리를 효율화하기 위하여 추진되고 있다. 이러한 광역적 접근을 통하여 성장동력이 미흡한 낙후지역의 발전 촉진과 경쟁력 있는 자원의 효과적인 이용을 도모할 수 있다. 또한 국가재정을 효율화하고 민간투자를 활성화할 수 있다는 이점도 있다.

현재 사업기간이 후반부에 들어선 남해안 관광벨트 개발과 경북북부 유교문화권 개발은 가시적 성과를 낳고 있다. 관광개발을 통하여 지역산업의 성장을 촉진하거나 지역고용을 확대하는 등 경제적 효과가 창출되고 있다. 또한 지역의 자연자원 및 문화자원 보전의 동기를 부여하고 이를 적정 활용함으로써 지속가능한 관광개발을 정착시키는 데 기여하고 있다. 그러나 광역권 관광개발 사업은 추진 과정상에서 일부 개선점도 제기되어 왔다.

광역권 관광개발을 활성화하기 위해서는 기존 사업의 성과를 확산하고 한계를 개선하는 노력이 요구된다. 그리고 광역개발 본래의 취지와 효과를 살릴 수 있는 방향 모색이 필요하다. 본고에서는 광역권 관광개발이 진행되어 온 배경

과 경위를 살펴보고 성과와 한계를 토대로 발전방안을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 광역권 관광개발의 배경

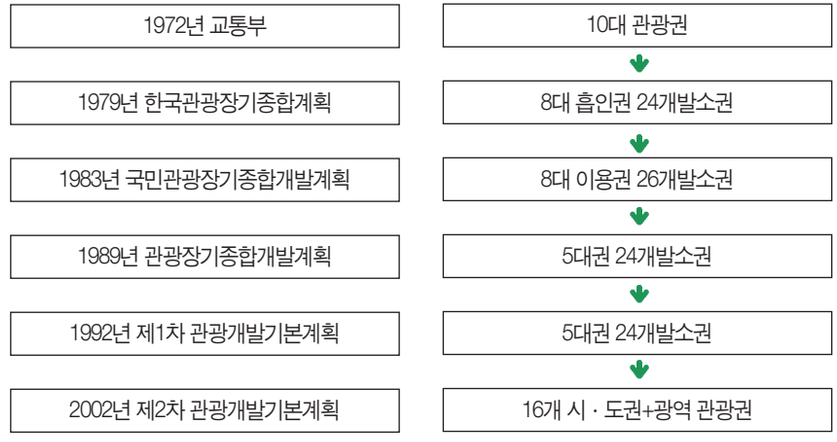
1. 광역권 관광개발의 추진 경위

관광권역은 관광자원을 효율적으로 개발, 이용, 관리, 보전하고 관광객의 관광욕구를 보다 효과적으로 충족시키기 위하여 일정 기준에 따라 구분한 공간 단위이다. 관광계획에서 관광권역 설정은 전국계획이 수립된 1970년대부터 중요한 논점 중의 하나였다. 관광권역은 관광계획을 구체화하는 공간으로서 계획 목표를 달성하고 계획을 효율적으로 추진하기 위하여 계획 수립 시 중요하게 고려해야 할 사항이다. 관광권역은 관광자원의 동질성 및 집행의 효율성이라는 기준과 당시의 계획 환경에 따라 전국계획 수립 시마다 달리 적용되어 왔다.

최초의 전국 단위 법정 관광계획인 제1차 관광개발기본계획(1992~2001년)은 관광자원의 동질성 등을 권역 구분의 주요 기준으로 삼아 전국을 5대권 24개발소권으로 구분하였다. 중부관광권, 충청관광권, 동남관광권, 서남관광권, 제주권 등 5대권 내에 하위 소권을 설정하고 소권별 계획을 수립하였다. 그러나 5대권 24개발소권은 행정구역과 일치하지 않아 효과적으로 집행되지 못하였다. 2개 이상의 시 · 도에 걸쳐있는 권역은 해당 시 · 도 부분만 개별적으로 계획을 수립하여 일체화된 권역으로서 기능하기 어려웠다. 일부 시 · 도는 관광개발기본계획에서 제시한 관광권역과 달리 별도의 관광권역을 설정하여 권역별 관광개발계획을 수립하였다.

이를 개선하기 위하여 제2차 관광개발기본계획(2002~2011년)에서는 계획권역과 집행권역을 일치시켜 광역자치단체를 기준으로 한 16개 시 · 도 권역을 관광권역으로 설정하였다. 그러나 행정구역 중심의 권역별 관광개발계획은 집행성은 높으나 실제 자원 관리 및 이용이라는 측면에서 경직성을 가질 수밖에 없다. 특히 동일 자원을 갖거나, 생활권이 연계된 지역에서는 자원 개발의 중복성이나 공급 과소 및 과잉 가능성이 있다. 이를 극복하기 위해서 제2차 관광개발기본계획에서는 자원 및 시장이 기능적으로 연계된 지역 간 광역적 관광개발을 촉진하는 ' 광역 관광권 '의 신설을 제안하였다[1)]

● 그림 1 ● 우리나라 관광권역의 변화



자료 : 한국관광연구원(2000), 제2차 관광개발기본계획(안), 수정

제2차 관광개발기본계획 수립 당시 남해안 관광벨트 개발계획(2000~2009년)과 경북북부 유교문화권 개발계획(2000~2010년)은 착수시점이었다. 광역관광권 도입 요구와 실제 광역관광권 사업 착수가 맞물려 광역권 관광개발이 본격화되었다. 제2차 관광개발기본계획 수립 이후, 서해안권 광역관광개발계획

1) 한국관광연구원, 2000, 제2차 관광개발기본계획(안).

(2006~2015년), 지리산권 관광개발계획(2007~2016년), 동해안권 광역관광개발계획(2009~2018), 생명평화지대 광역관광개발계획(2011~2020년) 등 4개 지역의 광역권 계획이 수립되었다. 2009년에는 3대 문화권 문화생태 관광기반 조성, 중부내륙권 광역관광개발 등이 신규 광역권 관광개발 방식으로 검토되고 있다.

이에 따라 관광개발 계획체계는 전국계획, 시 · 도계획, 시 · 군계획 단위에 광역관광권이라는 별도의 중간계층적 단위계획이 운용되고 있다. 관광진흥법에 따라 전국계획인 관광개발기본계획(10년)과 관광개발기본계획에서 제시하고 있는 권역을 대상으로 한 권역별 관광개발계획(5년)이 정기적으로 수립되고 있다. 시 · 군계획은 법정계획에는 포함되지 않고 지방자치단체 차원에서 임의로 수립이 이루어지고 있다. 광역권 관광개발계획은 관광권역을 구분하여 계획을 수립한다는 관광진흥법에 근거하여 수립 · 집행하고 있는데 구체적 계획 수립 방법에 대해서는 제시하지 않고 있다.

2. 광역권 관광개발의 개념

광역관광권이란 인접한 2개 이상의 시 · 도 관할 구역의 전부 또는 일부가 동일한 특성을 가진 자연 · 문화 · 역사자원 등이 있어 연계 개발하고 관리하는 것이 자원의 개발 · 이용 · 관리 측면에서 특히 필요하다고 인정되는 지역이다.[2] 광역관광권은 복수의 지방자치단체가 포함된다는 공간적 광역성과 동질적 공간 내에서 기능간 통합성을 전제로 한다.

광역권이란 기초적 공간단위와 전 국토 공간 사이에 존재하는 상대적으로 넓은 지리적 영역을 지닌 국가 하위단위의 중간계층적 공간단위를 의미한다.[3]

2) 문화체육관광부, 2008, 2007 관광동향에 관한 연차보고서.
3) 김용웅, 1999, 광역권 개발의 방향과 집행촉진 방안 연구, 국토연구원.

광역관광권 역시 전국 및 개별 지방자치단체 중간 단위의 공간이다. 따라서 광역권 관광개발은 전국 및 개별 지방자치단체, 상하위 관광개발 방향 간 정합성과 연계성을 유지해야 한다. 광역관광권은 관광자원 및 관광활동 간 기능적 연계성이나 종속성을 지닌 공간이다. 광역권 관광개발은 단일 공간으로 가정하고 합리적인 공간질서를 형성하는 것이 중요하다. 이를 위해서 위계화와 횡적조정이라는 기능을 전제로 계획 수립이 이루어질 필요가 있다.

광역관광권의 유형은 세 가지의 형태가 존재할 수 있다. 첫째 유형으로는 관광거점과 주변지역이 연계된 ' 거점연계형 '이 있다. 관광도시나 대규모 관광단지와 영향을 주고받는 주변의 배후지역을 포함하는 공간적 범위이다. 중심성이 큰 관광목적지의 경우 주변지역과 연계한 관광 형태가 이루어지므로 관광거점과 주변지역은 통합적 개발을 통해 접근하는 것이 바람직하다. 속초 · 설악권 등 관광도시 및 주변 지역에서 검토할 수 있다.

둘째 유형으로는 하나의 관광자원이 복수의 공간단위에 분포한 ' 동일자원형 '이 있다. 공통의 역사적 배경을 가지며 생활권과 연동되는 경우가 많다. 유사한 자원을 중심으로 연계할 경우 시너지효과를 창출할 수 있는 지역이다. 경북북부 유교문화권 개발 등 문화권 관광개발이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률에 의하여 지정하는 특정지역과 지정 목적이 유사하다고 볼 수 있다.

셋째 유형으로는 관광경쟁력을 증진시키고자 설정된 ' 초광역형 '이 있다. 이는 특정한 기능적 동질성을 가지고 있다기보다는 광범위한 지리적 영역 또는 기능적으로 연계된 두 개 이상의 공간단위가 포함된 지역이다. 비교적 공간 범위가 넓고 국가적 차원에서 관광경쟁력을 제고하기 위하여 전략적으로 육성하는 경우이다. 남해안 관광벨트 개발계획 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 2008년부터 국토계획에서 도입된 ' 초광역권 '이라는 개념과 유사하다.

세 가지 유형 중 정부가 계획을 수립하여 집행 중인 기존 광역권 관광개발은

주로 동일자원형과 초광역형이다. 이는 광역권 지정 시 주로 국가적 차원에서 관광경쟁력을 제고하고 낙후지역을 육성하고자 하는 두가지의 목적을 우선적으로 고려한 결과라고 볼 수 있다. 반면 관광단지, 관광레저형 기업도시, 관광도시 등 거점연계형은 주변지역을 통합한 광역적 접근보다는 관광거점 자체에 대한 육성을 위주로 추진하였다. 향후 거점연계형의 체계적 개발 · 관리 역시 활성화가 요구된다.

광역권 관광개발의 이론적 배경은 성장거점이론에서 찾을 수 있다. 성장거점이론에 따르면 지역발전을 위한 사회간접자본의 개선과 생산투자를 잠재력이 높은 한정된 지점에 집중하면 투자의 효율성이 높게 되고 성장효과는 주변지역으로 확산되어 전반적인 지역성장이 촉진된다.[4] 성장거점이론은 관광부문에서 관광거점 조성의 논거가 되었고, 관광거점 조성과 주변지역 연계는 광역권 관광개발의 기본적 방식이 되었다. 이러한 방식은 허니팟(Honey-Pot) 또는 허브 앤드 스포크(Hub & Spoke) 방식 등으로 광역권 관광개발에 적용되어 왔다.

허니팟 개발은 원래 이용자에 의해 쉽게 훼손될 수 있는 지역의 이용압력을 경감시키거나 포화상태에 도달한 관광수요를 줄이기 위해 다른 지역을 개발하거나 교통의 흐름을 다른 곳으로 돌리게 하는 방식을 의미한다. 지중해 연안 프랑스의 랑독루시용(Languedoc-Roussillon)지역은 전형적인 허니팟 방식의 개발인데 스페인 및 이탈리아로 가는 프랑스 여행수요를 자국 내에 체류하도록 유도한 사례이다.[5]

허브 앤드 스포크는 항공운송시스템에서 허브공항을 중심으로 물류를 모아서 배분할 경우 빠른 운송이 가능하다는 이론이다. 남해안 관광벨트에서는 거점을 Hub로, 연계사업지구를 Spoke로 설정하였다. 하나의 거점을 중심으로 여러 연계사업지구를 자전거의 바퀴살 모양으로 배치함으로써 개발체계를 구성하였다. 허브 앤드 스포크 방식과 허니팟 방식은 공통적으로 성장거점을 설정하여 집중 개발하는 방식이다. 이러한 이론에 따라 기존 광역권 관광개발은 광역권 내 하위 권역을 설정하고 하위 권역별로 거점과 주변지역 간 연계체계를 구축하는 방식으로 구상되었다.

허니팟 또는 허브 앤드 스포크 방식이 광역권 관광개발에 적용되기 위해서는 몇 가지의 전제조건이 필요하다. 첫째, 파급효과가 미치는 지역의 위치와 공간범위를 적정하게 설정하여야 한다. 둘째, 광역관광권 내 합리적으로 선정된 도시 또는 관광단지 등을 관광거점으로 집중 육성하여야 한다. 셋째, 관광거점 배후지역에 단위 관광지를 테마 중심으로 차별적으로 조성하여야 한다. 넷째, 거점지역과 주변지역 간 교통연계 강화 등 관광인프라가 구축되어야 한다. 이러한 전제조건은 광역권 관광개발의 중요한 전제로서 일관되게 적용되어야 한다.

3. 광역권 관광개발의 필요성

주5일 근무제, 소득수준의 향상, 교통의 발달 등으로 관광객은 보다 많은 지역을 경유하는 패턴을 보이고 있다. 참살이(well-being) 등 여가지향적 사고방식과 휴가일수의 확대는 관광일수와 숙박관광의 수요를 증가시키고 있다. 자동차 보급대수 증가 및 고속 교통수단 도입 등은 이동성을 증가시켜 보다 많은 목적지를 경유하게 하고 있다. 광역권 관광개발은 관광객 이동의 증가와 광역화에 따른 대응체계를 만들어 줌으로써 관광객에게 만족스러운 관광경험을 향유하게 할 수 있다.

관광목적지는 관광객이 인지한 공간으로서 행정구역과 일치하지 않는 경우가 많다. 남해안, 지리산 등 관광목적지는 복수의 지방자치단체로 구성되어 있으며 관광객의 입장에서는 행정구역과 관계없이 이동경로에 따라 광역적으로 관광활동을 하게 된다. 따라서 관광객의 이동경로에 부합하도록 지방자치단체를

4) 김용웅 · 차미숙 · 강현수, 2003, 지역발전론, 한울아카데미.
5) 김남조, 2004, 전략적 관광거점의 개발방향과 과제, 문화관광의 눈으로 본 국가균형발전, 한국문화관광정책연구원.

아우르는 협력적 노력이 요구된다. 관광자원의 연계 개발을 통하여 지역 관광수용력과 중심성을 증진시킴으로써 규모의 경제 및 관광경쟁력을 제고할 수 있다.

한편 지방자치제도 실시 이후, 지방자치단체마다 관광산업을 지역 선도산업으로 육성하고자 다양한 개발사업을 진행하고 있다. 효율적인 관광개발을 위해서는 관광수요와 공급 관리가 중요한데 경합성과 보완성이 있는 자원이 산발적으로 개발될 경우, 이용 분산으로 수익성이 저하되고 민자유치도 어려워질 것이다. 광역적 관광개발은 각 지방자치단체가 유사한 사업을 경쟁적으로 추진하여 발생하는 중복 투자를 조정하고 경쟁적 우위에 있는 지역을 집중적으로 투자하여 재원 확보의 실현성 및 효율성을 증진시킬 수 있다.

낙후지역의 경우 특히 광역권 관광개발은 주효한 성장전략이 될 수 있다. 관광산업은 다양한 지역산업과 복융합할 수 있어 낙후지역이라 할지라도 성장가능성이 크다. 그러나 낙후지역은 인적, 물적 인프라의 취약성으로 독자적인 관광개발이 성공할 가능성은 매우 낮다. 협력에 의한 시너지를 창출하여 유치시장의 범위를 확대할 수 있는 전략이 요구된다. 광역적 차원에서 접근할 경우 효과적으로 거점을 조성하고 주변지역을 연계화함으로써 관광개발 성공 가능성을 높일 수 있다.

이외에도 광역권 관광개발은 다양한 경제적, 환경적, 사회적 의의를 지닌다. 관광거점에 관광시설과 관광객을 집중시켜 비수기(off-season) 문제를 개선할 수 있다. 관광거점화는 관광사업체의 수익성을 제고하여 민자유치 여건을 증진시킬 수 있다. 거점외 지역의 보전적 개발로 자연환경 훼손을 저감할 수 있다. 지역 간 협력적 관광개발 여건을 성숙시켜 자립형 관광개발 관행을 정착시킬 수 있다. 지역주민 중심의 관광시설 경쟁력을 제고하고 개발이익의 지역 환원을 극대화할 수 있다.

그러나 광역권 관광개발의 핵심인 거점형 관광개발은 거점지역 내 기능 집중으로 지가 상승을 유도할 수 있으며 투자의 효과가 거점지역에 한정될 가능성이 있다. 시장 측면에서도 다양한 숙박형태를 원하는 관광객의 요구에 부응하지 못할 가능성이 있다.[6]

III. 광역권 관광개발의 성과와 과제

1. 6대 광역권 관광개발 현황

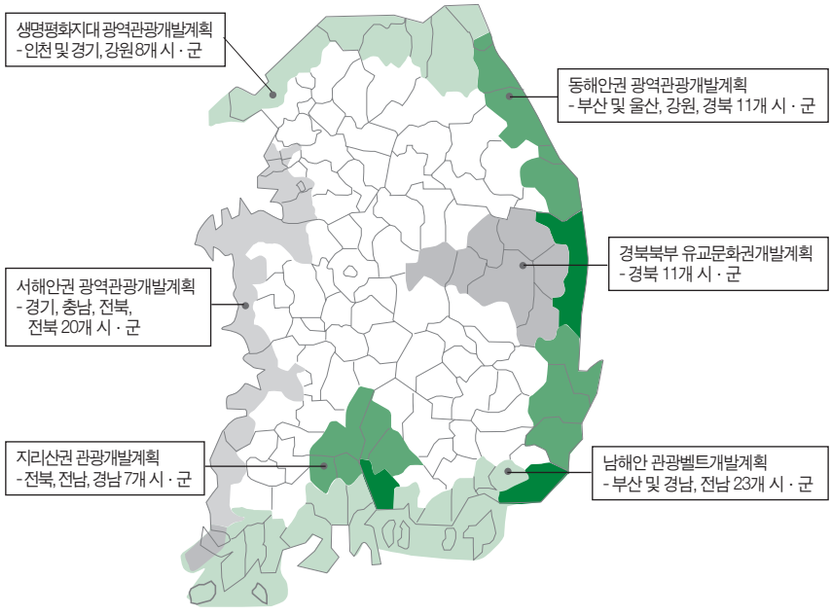
정부는 전국 차원에서 6대 광역관광권 개발을 추진하고 있다. 남해안 관광벨트 개발(2000~2009년) 및 경북북부 유교문화권 관광개발(2000~2010년)은 2009년 현재 사업 종반기이다. 반면 서해안권 광역관광개발(2006~2015년), 지리산권 관광개발(2007~2016년), 동해안권 광역관광개발(2009~2018년)은 사업 착수 단계이다. 생명평화지대 광역관광개발(2011~2020년)은 계획 수립 중이다.[7]

남해안 관광벨트 개발사업은 낙후지역인 남해안 지역 활성화, 국가 관광경쟁력 제고, 영호남의 화합 분위기 형성 등을 목적으로 추진되었다. 전체 권역을 부산 도시권, 해양레저스포츠권, 종합휴양권, 역사 · 문화권 등 4개 권역으로 구분하여 권역별 거점, 부거점, 연계사업을 설정하였다. 2007년 말 기준 64개 사업 중 을숙도 생태공원 등 25개 사업이 완료되었고 거제시 조선테마파크, 보성차 · 소리문화공원 등 39개 사업이 추진 중이다.

경북북부 유교문화권 관광개발사업은 유교문화를 활용한 관광개발로 지역의 낙후된 경제 발전을 도모하기 위해 추진되었다. 경북북부지역을 중부권, 북부권, 남부권, 서부권, 해안권 등 5개 권역으로 구분하여 권역별 숙박휴양거점 개발, 문화관광루트 개발, 관광자원 개발 및 정비, 관광인프라 구축 등을 추진

6) 엄서호, 2007, 한국적 관광개발론: 한국관광 제 빛 살리기, 백산출판사.
7) 문화체육관광부, 2008, 2007 관광동향에 관한 연차보고서.

● 그림 2 ● 6대 광역권 관광개발의 공간적 범위



하고 있다. 2007년 말 기준 186개 사업 중 영주 선비촌 조성사업 등 99개 사업이 완료되었고 울진 망양정공원 정비 사업 등 73개 사업이 추진 중이다.

서해안권 광역관광개발사업은 서해안을 환황해 경제권의 생산 · 교류 거점이자 미래 중국관광객을 유치할 수 있는 전략적 지역으로 조성하고자 추진되었다. 경기도, 충청북도, 전라북도, 전라남도, 4개 권역을 설정하였으며 권역별 거점관광지와 주변 연계관광지, 개발 및 전략사업의 체계로 구성되었다. 서해안권 광역관광개발사업은 2009년부터 예산을 투입하여 본격적으로 착수하였다.

지리산권 관광개발사업은 지리산권 7개 시 · 군의 건의에 의하여 시발된 사업이다. 지리산권은 7개 시 · 군을 중심으로 ' 지리산권 자치단체장 협의회 '를 구성하여 다양한 관광협력사업을 추진하여 왔다. 국립공원 주변지역이라는 지역 특성상 자연환경 및 역사경관 보전과 지역문화의 지속성을 창출하는 데 주안점을 두고 추진하고 있다. 광역관광권 사업 중 최초로 지방자치단체 통합 관광개발 추진주체인 ' 지리산권 관광개발 조합 '을 2008년 설립하였다. 관광개발사업 16개, 지리산권 공동연계사업 10개를 추진하고 있으며 개별 시 · 군에서는 관광개발사업을, 조합에서는 공동연계사업을 추진한다.

동해안권 광역관광개발사업은 낙후된 지역산업을 활성화하고, 남북한 교류확대를 통한 남북공동 관광개발 실현을 목적으로 제시되었다. 동해안의 지역정체성을 감안하여 문화콘텐츠를 연계한 관광개발을 주요 방향으로 설정하고 있다. 지역 간 제휴 및 연계 활성화를 위한 관광상품 연계전략을 중시하여 25개

● 표 1 ● 6대 광역권 관광개발 현황

구분	해당 범위	총 사업비	사업 내용
남해안 관광벨트 개발계획 (2000~2009)	- 부산 및 경남, 전남 23개 시 · 군 (10개 시, 13개 군)	- 3,625,666 백만원 국 비 : 467,042 지방비 : 580,342 민 자 : 2,578,282 (2차 평가 이후)	64개 사업 : 21세기 동북아의 세계적인 해양복합 리조트 지역 조성
경북 북부 유교문화권 개발계획 (2000~2010)	-경북 11개 시 · 군 (4개 시, 7개 군)	- 1,530,820 백만원 국 비 : 417,489 지방비 : 425,639 민 자 : 687,692 (2차 평가 이후)	186개 사업 : 경북북부지역의 유교문화자원을 활용한 개발로 국제적 관광명소화 실현
서해안권 광역관광개발계획 (2006~2015)	- 경기, 충남, 전북, 전남 20개 시 · 군 (10개시 · 10개 군)	- 4,096,743 백만원 국 비 : 258,837 지방비 : 541,756 민 자 : 3,296,150	33개 사업 : 해양관광거점 조성 및 연계관광지 개발 지속가능한 관광개발 추진
지리산권 관광개발계획 (2007~2016)	-전북, 전남, 경남 7개 시 · 군 (1개 시, 6개 군)	- 286,076 백만원 국 비 : 103,945 지방비 : 137,397 민 자 : 44,734	26개 사업 : 경쟁력 있는 지역 사회 발전 도모, 자연친화적인 관광 개발계획 수립
동해안권 광역관광개발계획 (2009~2018)	- 부산 및 울산, 강원, 경북 11개 시 · 군 (6개 시, 5개 군)	- 468,122 백만원 국 비 : 146,254 지방비 : 210,984 민 자 : 110,884	25개 사업 : 다양한 문화콘텐츠 를 활용한 관광상품 개발
생명평화 지대 광역관광개발계획 (2011~2020)	- 인천 및 경기, 강원 8개 시 · 군 (2개 시, 6개 군)	- 509,100 백만원 (미정)	연구용역 진행 중 : DMZ 일원을 한국을 대표하는 생태관광 지역으로 육성

자료 : 문화체육관광부, 2008, 2007 관광동향에 관한 연차보고서, 수정

사업이 포함되었다. 동해안권 광역관광개발사업은 2007년 개발계획이 확정되어 2009년부터 추진되고 있다.

생명평화지대 광역관광개발사업은 국제적 관심도 및 관광잠재력이 높으며, 생태계의 보고이자 방대한 전쟁 유적 · 유물을 간직한 비무장지대를 대상으로 역사적, 생태적 잠재력을 활용하여 평화 · 안보 및 생태관광지대로 관리 · 보전하기 위해 추진되었다. 2009년 현재 정부계획이 수립 중이다.

남해안 관광벨트 개발과 경북북부 유교문화권 개발은 각각 2회의 중간평가를 거치면서 사업계획을 보완하고 계획 내용을 적정화하였다. 2007년 12월 기준으로 사업비 투자율은 남해안 관광벨트 개발이 46.0%, 경북북부 유교문화권 관광개발이 55.9%이다. 사업비의 구성내역별로 보면 국비 및 지방비의 경우는 높은 투자실적을 보인 반면 민자실적은 상대적으로 낮다. 남해안 관광벨트 개발은 국비 75.7%, 지방비 66.9%, 경북북부 유교문화권 관광개발은 국비 76.9%, 지방비 76.3%의 투자율을 나타내고 있다. 민자유치실적은 남해안 관광벨트 개발 35.9%, 경북북부 유교문화권 관광개발 30.5%이다.[8]

2. 광역권 관광개발의 성과와 과제

남해안 관광벨트 개발과 경북북부 유교문화권 개발은 사업 종반기에 접어들면서 우수 사업을 중심으로 긍정적 파급효과가 나타나고 있다. 완공시설로 인하여 관광객 유입이 증가하고 있다. 특히 지역산업과 연계한 테마관광시설은 지역산업의 성장을 촉진해주는 역할을 하고 있다. 민간투자가 이루어진 관광시설로 인하여 지역고용 등 지역경제에 기여하고 있다. 관광개발을 통하여 지역의 자연자원 및 문화자원 보전의 동기를 부여한 사례도 있다.[9]

8) 문화체육관광부, 2008, 2007 관광동향에 관한 연차보고서.
9) 문화관광부, 2007, 남해안관광벨트 개발사업 2차 평가 연구 ; 문화관광부, 2007, 유교문화권 관광개발계획 2차 평가 연구.

고성 백악기 공룡테마파크는 지역의 독창적인 콘텐츠를 활용하여 가족중심형 관광트렌드에 맞게 개발한 사례이다. 단순한 관람시설이 아닌 체험을 통하여 흥미 있는 교육공간으로 조성하였다. 고성군은 국제공룡엑스포를 개최하여 테마파크 조성에 따른 효과를 극대화하고 지역의 인지도를 높이고 있다.

보성 해수 · 녹차휴양타운은 지역의 녹차산업과 연계한 사업으로서 지역산업 육성에 기여하고 있다. 보성군은 예로부터 녹차시배 적지로 알려져 있으며 녹차산업을 지역의 주력산업으로 육성하고 있다. 보성군은 1차산업인 녹차산업을 3차산업인 관광산업과 복합하여 매력적인 관광시설 제공과 녹차제품 판매 증진이라는 두 가지의 효과를 창출하고 있다.

남해 하모니리조트와 신안 증도갯벌 생태공원은 민간투자를 성공적으로 유치한 사례로서 지역주민 고용 창출에 기여하고 있다. 남해 하모니리조트 내 힐튼 남해 골프&스파리조트는 남해군과 투자양해각서를 체결하여 지역주민 우선 채용을 합의한 바 있다. 신안 증도갯벌 생태공원 내 엘도라도리조트는 내륙에 비해 투자비가 많이 소요되는 도서라는 입지상 한계점을 극복한 사례이다. 도서 내 리조트라는 특성으로 지역주민 고용 및 지역농산물 구매를 적극적으로 창출하고 있다.

순천만 자연생태공원이나 안동 종합유교문화센터 건립, 영주 선비촌 조성사업 등은 관광개발을 통하여 지역 생태 및 문화를 지속가능하게 보전 · 활용한 사례이다. 순천만 자연생태공원은 하도 준설을 놓고 순천시와 시민사회단체 간 갈등이 있었는데 관광개발을 통하여 보전동기도 부여하면서 지역사회의 활력도 가져다 준 해결 사례이다. 안동 종합유교문화센터의 경우, 체계적으로 보호되지 못하고 있는 지역의 문화자원을 적정하게 관리 · 이용할 수 있는 기반을 형성하였다. 경북북부 유교문화권 관광개발사업은 전통문화의 보전과 문화유산의 가치증진으로 지속가능한 발전모델의 가능성을 보여주고 있다.

이러한 우수 사업의 성공요인을 분석하면 지역콘텐츠의 독창성과 관광트렌

드를 반영한 사업 추진, 사업 추진 주체의 체계적인 노력 등으로 정리할 수 있다. 지역만의 차별적이고 경쟁력 있는 콘텐츠를 발굴하여 사업의 컨셉으로 활용하였으며 창의적이고 효과적으로 소재를 활용함으로써 잠재성을 발현하고 있다. 전담조직 및 인력의 운영, 체계적인 재원 마련, 민자지원체계 강구 등 사업추진주체의 적극적인 노력도 동시에 경주되었다.

반면 일부 사업의 경우에는 사업추진이 지연되거나 관광유인력이 저하되는 경우도 있다. 토지이용 인허가 절차나 문화재 고증절차가 장기화되거나, 민간투자 유치가 차질을 빚거나, 지방재원이 체계적으로 확보되지 못하여 지연되는 사례가 발생하였다. 사업완료 후 관광객 유인효과가 미흡하거나 적정관리 운영이 이루어지 못한 사례도 있다.

이러한 원인은 크게 세 가지 경우로 볼 수 있다. 첫째, 최초 계획 수립시 선택과 집중이라는 광역권 관광개발의 기본적 전제에 충실하지 못하였거나 단위사업의 계획이 구체화되지 못한 경우에 발생한다. 둘째, 지역의 문화 및 환경적 특성을 고려하지 않은 하드웨어 중심의 개발이나 이해관계자의 의견 수렴과정이 불충분한 경우이다. 셋째, 효율적 집행을 위한 사업추진체계가 미확립되어 있어 조직이나 재원 확보대책이 미흡한 경우이다. 따라서 광역권 관광개발 활성화의 요체는 이러한 원인을 제공하지 않는 데 있다.

Ⅳ. 광역권 관광개발의 활성화 방안

1. 기본 원칙

관광향유 요구 증대와 지역 관광개발 추진 활성화에 따라 광역적 관광자원 관리의 중요성은 더욱 커질 전망이다. 점적 단위의 관광개발사업을 면적 단위

● 표 2 ● 남해안 관광벨트 개발 및 경북북부 유교문화권 개발 우수사례

구분	사업	주요 성과
남해안 관광 벨트 개발 사업	전남 순천만 자연 생태공원조성 (2002~2006년)	- 자연생태관 개관(2004. 11) 이후 낙안읍성과 연계한 관광코스로 2007년 180만명 방문 - 람사르 협약체결(2006. 1)로 연안습지로는 국내 최초로 람사르 습지로 등록 - 문화부 전국최우수 경관감상형관광지 선정(2006. 8), 2007 대한민국 공간문화대상 수상
	전남 보성 해수 · 녹차 휴양타운 (2000~2005년)	- 茶비치콘도(81실) 개관(2006. 4) 민자 250억 원 유치, 해수녹차 휴양타운 파도풀 완공(2007. 6) - '보성제다' 등 10여 개 업체의 녹차제품 개발 및 축제 개최로 녹차 브랜드화 성공 - 2007년 600만명 방문 및 450억 원의 경제적 효과 창출
	경남 남해 하모니 리조트 (2000~2009년)	- 준설물을 활용한 매립지에 스포츠파크, 남해 리조트 등 건설 - 남해 스포츠파크의 경우 각종 스포츠대회 및 전지훈련 유치(350여 건) - 골프장, 가족호텔 등 1,422억 원 민자유치 (골프장 18홀, 콘도 170실, 클럽하우스 1동)
	경남 고성 백악기 공룡 테마파크 (2000~2008년)	- 공룡전시관 개관(2004. 8) 및 국제공룡엑스포 개최로 현재까지 약 140만 명 방문 및 30억 원의 경제적 효과 창출
	전남 신안 증도 갯벌 생태공원 (2000~2006년)	- 생태공원 내 엘도라도 리조트 개관(19동 108실, 250억 원 민자유치, 2006. 6) 및 갯벌생태 전시관 개관(2006. 12)이후 2007년 60만명 방문 및 200억원의 경제적 효과창출 - 섬갯벌올림픽 개최 등 갯벌체험형 휴양관광지 개발로 관광명소화 - 리조트 증축(75실, 2008. 12 준공)등 섬 체험 활성화 기대
경북 북부 유교 문화권 관광 개발	안동 하회마을 중점정비사업 (2000~2007년)	- 안동 유교문화 자원의 정비 · 보수를 통한 전통적인마을 분위기 조성으로 유교문화 자원 탐방 및 교육의 장 활용(2007년도 78만여명의 관광객 및 학생 방문) - 인근 문경새재, 영주 선비촌 등과 연계한 관광벨트화
	안동 종합유교 문화센터 건립 (국학진흥원) (2001~2006년)	- 유교문화 자원의 전승 · 보존을 위한 문중 유물 및 유품을 수집(4만여 점의 목판) 및 전시하여 후손들에게 산교육의 장 제공 - 국학 및 지방학 연구를 위한 국제학술 교류, 전통문화 교류연수 프로그램 운영, 장판각 관람(2007년 6만여 명)
	영주 선비촌 조성사업 (2000~2003년)	- 옛 선현들의 생활모습 재현으로 후세들에게 전인교육 장 제공 - 선비문화대축제, 퓨전음악회 개최와 유교문화 유적지 연계를 통한 관광객 유치 (2007년 관광객 35만여 명)
	문경새재 유교문화 자원정비 사업 (2000~2008년)	- 문경관문의 수려한 자연경관과 도자기 전시관, 야생화단지 관람을 연계한 체험관광 코스 운영(2007년 관광객 158만 명) - 도자기 전시관 (65만여 명), 새재 박물관 (41만 명), 찻사발 축제(52만여 명), 문경새재걷기대회, 달빛사랑여행 등을 통한 유교문화 홍보의 장으로 자리매김
	봉화 닭실마을 정비사업 (2001~2005년)	- 유교문화 자원인 충재유물 전시관, 전통한과 체험장 조성으로 주변 관광지와 연계한 유교문화 관광자원화(2003년 개관 이후 20만여 명 관람객 방문)

자료 : 문화체육관광부(2008), 2007 관광동향에 관한 연차보고서.

의 광역적인 고려를 통해 적정화하는 정책 요구 또한 높아질 것이다. 광역권 관광개발 방식을 발전시키기 위해서는 기존 사업의 성과를 확산시키고 한계점을 보완하는 노력이 요구된다. 광역권 관광개발은 합리성, 지속가능성, 효율성이라는 원칙적 방향성을 정립하고 일관되게 적용하는 노력이 필요하다.

첫째, 계획적이고 합리적인 관광개발 체계가 정착되어야 한다. 사업 선정 시 지방자치단체별 배분이 아니라 공간의 위계에 따라 거점 개발이라는 기조가 반드시 유지되어야 한다. 선정된 사업은 기초조사를 토대로 적정 규모의 특성화된 개발계획을 수립하여야 한다. 합리적인 관광개발을 위해 지역의 관광자원, 관광시장 및 개발여건 등을 면밀히 검토하여 계획을 수립한 후 개발을 시행하는 선계획 후개발 체계가 정착되어야 한다.

둘째, 지속가능한 관광개발 개념이 전방위적으로 실현되어야 한다. 지역의 고유한 특성 및 자원을 토대로 관광개발 사업을 추진하되 자연환경 및 문화자원을 훼손하지 않는 범위 내에서 환경친화적이고 생활친화적인 관광개발을 구현하여야 한다. 하드웨어 위주의 개발보다는 소프트웨어와 휴먼웨어가 결합된 경쟁력 있는 관광개발이 될 수 있도록 체계를 구상해야 한다.

셋째, 효율적 계획 수립 및 집행을 위한 추진체계가 정립되어야 한다. 현실적인 계획이 될 수 있도록 적정 투자계획 수립과 필요한 재원 마련에 대한 검증이 요구된다. 중앙부처 및 지방자치단체 등 관광개발 계획 수립 시 계획 주체 간 업무분담을 명확히 하고 협력채널을 구축하여 효율적인 사업추진을 도모하여야 한다. 특히 지역중심형 관광개발을 단계적으로 발전시키기 위한 지역사회 역량 제고가 반드시 병행되어야 한다.

2. 부문별 방안

광역권 관광개발 활성화는 합리적인 계획 수립, 효율적인 추진체계 마련, 제도적 지원이 핵심적 요인이다. 따라서 계획, 집행, 제도적 측면에서 구체적인 개선 방안을 제시할 수 있다.

첫째, 광역권 관광개발은 합리적인 계획이 전제되어야 한다. 광역권 관광개발 계획은 개발방향, 개발계획, 집행계획이 주요 내용이다. 광역권 관광개발은 공동의 관광자원을 중심으로 복수의 지방자치단체가 협력하여 시너지를 발휘하는 것이 근본 취지이다. 이를 위해서는 개발방향에서 연계와 협력을 우선하는 광역권 개발의 방향성이 정립되어야 한다. 기능별로 위계화하여 합리적인 공간질서를 형성하고 개별 사업 간에는 차별적으로 개발해야 한다. 관광객의 광역적 이동 흐름에 대응할 수 있도록 소프트웨어와 하드웨어를 결합한 종합적 계획이 되어야 한다.

개발계획에서는 단위 사업별 타당성이 면밀하게 검토되어야 한다. 수익 발생이 가능한지, 관련한 행위규제가 있는지, 토지매입이 용이한지 등과 같은 다각적인 사전 분석이 필요하다. 또한 구체적인 운영계획 등도 검토하여 타당성이 있는 사업이 될 수 있도록 구상하여야 한다. 단위 사업별 검토는 광역권 관광개발계획 수립과 동시에 이루어지기 어려울 경우, 반드시 후속적인 검토과정이 연속적으로 이루어져야 한다.

집행계획에서는 현실적인 투자계획이 검토되어야 한다. 투자계획은 국비, 지방비 및 민자의 투입 가능성이 확인되어야 한다. 특히 지방비 가용재원 분석을 통하여 해당 시 · 군의 재정 여건을 고려한 사업비 설정이 이루어져야 한다. 시설 개발이 이루어지고 나면 지방비를 중심으로 관리재원이 마련되어야 하므로 운영 시 재원확보가 가능한지도 고려하여야 한다. 국비 투입과 민자 유치를 위해서 현실적인 여건과 활성화 방안이 제시되어야 한다.

둘째, 광역권 관광개발 계획은 실행이 전제되어야 한다. 계획 집행은 공공과 지역사회의 협력적 노력이 요구된다. 지방자치단체는 사업 집행을 위하여 사업 전담조직 또는 인력을 사전에 마련하여야 한다. 그리고 광역적인 협력이 필요

한 사업을 원활하게 추진하기 위해서 전담추진 주체의 설치 · 운영이 반드시 필요하다. 지역의 실정에 맞게 행정협의회, 자치단체조합 등 통합조직을 설립하여 운영할 수 있다. 지방자치단체는 사업추진 이후 시설 관리 측면에서도 효율적이고 전문적인 운영이 이루어질 수 있도록 인적, 제도적 기반을 형성하여야 한다.

정부는 광역권 관광개발의 활성화를 위하여 지원체제를 적극 강구하여야 한다. 문화체육관광부를 중심으로 각종 인허가 절차 이행, 제도 개선 및 인프라 설치를 위한 관계부처의 지원체제가 구축되어야 한다. 복수의 정부부처에서 추진하는 광역권 관광개발은 별도의 정례화된 부처 간 협력체계를 구축하여 사업추진의 효과를 증진시키는 노력이 필요하다.

광역권 관광개발의 성공적 추진은 지역사회의 전반적인 협력이 전제되어야 한다. 관광산업은 환대산업인 만큼 지역관광 경쟁력은 지역사회의 환대태도에 큰 영향을 받는다. 지역 중심형 관광개발에서 지역주민은 관광개발의 지원자로서 뿐만 아니라 촉진자로서의 역할이 확대될 것이다. 따라서 지역주민을 어떻게 관광개발에 동기화하는가가 향후 광역권 관광개발의 주요한 성과지표가 될 것이다.

셋째, 광역권 관광개발의 합리적 계획과 실천적 집행체제를 위해서는 제도적 기반이 정비되어야 한다. 우선 광역권 관광개발에 대한 명확한 제도적 근거가 도입되어야 한다. 광역권 관광개발의 수립내용이나 절차에 대한 구체적 내용이 관광진흥법에 명시되어 있지 않다. 광역권 관광개발 계획의 제도적 근거가 마련된다면 광역관광권 계획간의 정합성이나 계획 내의 합리성을 증진시키는 데 기여할 것이다.

광역권 관광개발 추진시 문화재 보호, 해양 규제 등으로 지연되는 경우가 발생하고 있다. 관광개발 시 과도한 규제 등은 합리화할 수 있는 제도적 지원이 필요하다. 관광거점에서는 관광산업이 활성화될 수 있도록 대폭적인 규제 완화도 적극 검토해야 한다. 관광개발 민간투자를 촉진하기 위해서는 인센티브 등에 대한 제도적 지원대책도 강구되어야 한다.

광역권 관광개발 예산 투입 시 집행실적과 연동한 성과제의 도입이 요구된다. 성과가 창출되는 사업 또는 지역에 대해서는 국비 보조율을 탄력적으로 상향 적용하여 지역 간 적정한 경쟁시스템을 도입하여야 한다. 반면 성과가 창출되지 못하거나 집행이 지연되는 경우에는 국비 보조율을 하향 적용할 수 있다. 정부는 지방자치단체의 사업집행을 정례적으로 평가하는 모니터링 체계를 확립하고 시행할 필요가 있다.

Ⅴ. 맺음말

광역권 관광개발의 활성화를 위해서는 광역권 본래의 취지를 살리는 노력이 전제되어야 한다. 광역권 관광개발은 관광객의 이동경로에 부합한 계획이 수립되어야 하며 협력을 통하여 시너지를 발휘할 수 있는 조건이 형성되어야 한다. 잠재력과 경쟁력이 있는 지역에 선택적으로 거점형 관광개발이 이루어져야 하며 주변지역은 기능적 연계성을 지닐 수 있도록 설정되어야 한다. 주변지역의 관광개발사업은 상호 간 차별성을 갖도록 기능이 부여되어야 한다. 이를 위해서는 광역권 관광개발에 관여하는 주체별로 개선과 협력 노력이 요구된다.

정부는 합리적인 계획이 수립이 될 수 있도록 지속가능한 개발이라는 방향성을 확립하고 사업 선정을 객관화해야 한다. 광역권 관광개발계획의 수립 취지를 살리고 지역의 자생적 관광개발 활성화를 위해서는 지역종합계획의 성격으로 추진하여야 한다. 집행과정에서는 계획이 효과적으로 추진될 수 있도록 정부 부처 간 다양한 지원을 전개하는 것이 바람직하다. 제도적 측면에서도 광역관광개발 추진을 위한 효과적인 방안을 강구해야 할 것이다.

지방자치단체는 물량 중심의 하드웨어 관광개발보다는 지역의 관광발전을 유도할 수 있는 실질적인 전략에 치중하여야 한다. 하드웨어 사업은 지역산업과 융복합할 수 있는 방안을 강구해야 하고, 사후 관리운영 능력을 고려한 추진과 대비가 있어야 할 것이다. 광역권 내 지방자치단체 간 협력을 활성화하기 위해서는 호혜적 입장에서 기능분담에 대한 이해와 공감대가 형성되어야 한다. 한 지방자치단체 내에 완결된 모든 기능을 담기보다는 지방자치단체 간 기능과 테마를 분담함으로써 연계 활성화를 도모하여야 한다.

공유할 수 있는 공간에서 공존이라는 공동 관심을 협력적으로 관리하는 노력이 반드시 있어야 한다.[10] 광역권 관광개발을 활성화할 수 있는 근본적인 전제는 각 주체별로 공존의 필요성을 인식하고 상호 간 적극적인 협력토대를 만들어가는 것이다. 이러한 전제가 유지되어야 광역권 관광개발을 그 취지에 부합한 방식으로 정착될 수 있다.

10) 팻치힐리 저. 권원용 역, 2004, 협력적 계획, 한울아카데미.

• 참고문헌 •

- 김남조, 2004, 전략적 관광거점의 개발방향과 과제, 문화관광의 눈으로 본 국가균형발전, 한국문화관광정책연구원.
- 김용웅 · 차미숙 · 강현수, 2003, 지역발전론. 한울아카데미.
- 김용웅, 1999, 광역권 개발의 방향과 집행촉진 방안 연구, 국토연구원.
- 김영준, 2003, 관광자원 개발법제 개선방안, 한국문화관광정책연구원.
- 문화관광부, 2007, 남해안관광벨트 개발사업 2차 평가 연구.
- 문화관광부, 2007, 유교문화권 관광개발계획 2차 평가 연구.
- 문화체육관광부, 2008, 2007 관광동향에 관한 연차보고서.
- 엄서호, 2007, 한국적 관광개발론: 한국관광 제 빛 살리기, 백산출판사.
- 윤양수, 2004, 광역관광권의 개발방안, 문화관광의 눈으로 본 국가균형발전, 한국문화관광정책연구원.
- 팻치힐리 저. 권원용 역, 2004, 협력적 계획, 한울아카데미.
- 한국개발연구원, 2007, 광역관광 기반시설 확충사업 심층평가.
- 한국관광연구원, 2000, 제2차 관광개발기본계획(안).

6

광역경제권 발전정책 추진체계

장재홍 산업연구원 지역정책팀장

Ⅰ / 머리말
Ⅱ / 참여정부의 지역정책 추진체계와 문제점
Ⅲ / 신정부의 광역경제권 발전정책 추진체계
  1 / 지역발전을 위한 신거버넌스 시스템 구축
  2 / 지역발전 지원체계 개편
Ⅳ / 광역경제권 발전정책 추진체계 구축 방향
Ⅴ / 사업구조 및 추진 프로세스 개편 방안
  1 / 사업(정책수단)분류의 기본원칙
  2 / " 정책적으로 유용한 "지역발전사업 분류 방향
  3 / 광역사업 추진에 따른 사업구조 재편방향
  4 / 지역발전사업 추진 프로세스 재정립
Ⅵ / 맺음말

Ⅰ. 머리말

이명박 정부의 지역발전정책 구상이 구체적인 모습을 갖추어가고 있다. 지난 4월 9일 국가균형발전특별법개정안이 통과되어 국가균형발전위원회가 지역발전위원회로 개칭되었다. 아울러 지역발전정책의 대상 공간 범위를 종전의 16개 시 · 도 단위에서 5+2 광역경제권으로 통합하였고, 각 광역경제권별로 광역경제권발전위원회 및 사무국을 설치하도록 하였다. 국가균형발전특별회계는 광역 · 지역발전특별회계로 개편되면서 종전의 200여 개에 달한 지역개발계정 사업을 7대 분야 24개 군(群)으로 통합하여 각 군별 포괄보조금제를 시행하게 되었다.

지역발전정책의 실행을 위해 향후 2013년까지를 계획기간으로 하는 지역발전계획안이 마련되어 국무회의 상정을 앞두고 막바지 수정 · 보완작업이 진행되고 있다. 이명박 정부의 지역발전계획안은 광역경제권별 실행계획을 근간으로 한다는 점에서 우리나라 지역정책 사상 최초의 시도라 볼 수 있다. 그러나 5+2 광역경제권이라는 정책 대상 공간 범위와 행정구역이 일치하지 않음에 따라 지역 차원의 정책 결정 및 전달체계의 구축이 어렵다는 점은 앞으로 풀어야 할 숙제로 남아 있다. 특히 광역발전위원회 및 사무국의 성격과 기능을 지방자치제도와 어떻게 조화시키면서 효율적 정책 추진을 가능하게 할 것인가가 핵심 과제이다. 이 글에서는 최근 우리나라의 지역정책 추진체계의 변화 과정을 정리하고, 향후 과제 및 개편 방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 참여정부의 지역정책 추진체계와 문제점

2003년 발족한 참여정부는 국가균형발전을 최상위 정책 과제 중 하나로 설정하였으며, 이를 위해 국가균형발전특별법을 제정하고 국가균형발전특별회계

를 설치하였다. 아울러 중앙정부 차원의 추진 전담기구로 국가균형발전위원회를 구성하고, 그 산하에 국가균형발전기획단을 설치하였다.

국가균형발전정책의 전담기구로서 국가균형발전위원회의 위상에 대해서는 참여정부 초기부터 많은 논란이 있었다. 초기에는 프랑스의 DATAR(현 DIACT)와 같은 조정 · 통합기능을 수행할 수 있는 전담기구가 부각되었으나, 이후 논의과정에서 대통령 자문위원회로 귀결되었다. 국가균형발전위원회가 자문기구의 성격을 지니게 됨에 따라 국가균형발전위원회를 행정적으로 지원하고 국가균형발전 시책을 담당하는 주무 중앙부처로 산업자원부(현 지식경제부)에 국가균형발전지원단을, 여타 중앙행정기관에는 국가균형발전지원팀을 설치하였다.

지역에서는 16개 시 · 도별로 지역혁신협의회가 구성되고 지자체 내에 관련 조직들이 구성되었다. 또한, 16개 시 · 도에 국가균형발전 업무의 행정지원을 위한 「지역균형발전팀」이 설치되었고 기초지자체 단위에서도 「지역혁신협의회」가 구성되었다.

이러한 참여정부의 국가균형발전정책 추진체계는 기존의 중앙부처와 광역 및 기초 자치단체의 행정조직을 국가균형발전이라는 목표의 달성을 위해 보완한다는 측면에서 이해될 수 있다. 그러나 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회 등의 추진기구가 기존 행정 조직과 기능적 측면에서 원활한 상호보완 관계를 구축하였다고 보기는 어렵다. 특히 지역혁신협의회는 지역혁신 전문가들이 아닌 지역 각계 대표자들 위주로 구성되어 실질적인 혁신 주도 그룹으로서의 역할을 제대로 수행하기 어려웠다고 할 수 있다.

참여정부의 정책 조합(policy mix)상의 문제점으로는 우선 소규모 사업의 과다 시행으로 정책효과가 저감된 점을 들 수 있다. 32개 균특회계 혁신사업은 4+9개 지역산업진흥사업, 지방대학혁신역량강화(NURI)사업 등 일부 사업을 제외하고는 지역별 평균 지원예산이 100억 원에도 미치지 못하는 중소형 사업이 주류를 이루었다. 32개 사업 중 10~100억 원의 중형사업이 15개이고, 10억 원 이하의 소형사업만 하더라도 13개나 시행되었다.

정책전달체계 측면에서는 사업추진주체 간 연계 · 조정 메커니즘이 취약하였다. 지방대학혁신역량강화(NURI)사업의 추진사업단(110여 개), 4+9개 지역산업진흥사업 · 지역혁신산업기반구축사업의 전략산업기획단(13개)과 지역특화센터(60여 개), 산업단지혁신클러스터사업의 추진단(7개), 지역혁신센터사업의 센터(80여 개) 등 부처별 지역혁신사업마다 별도의 사업추진기관이 설립 · 운영됨으로써 사업 간 상호 연계가 어려웠고, 이들 사업추진기관을 연계시켜 재정지원 효과를 극대화할 수 있는 종합적인 조정시스템마저 부재하였다.

지역혁신발전계획과 지역의 종합적 산업발전계획과의 정합성이 부족하였던 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 상당수의 지역혁신사업이 중앙부처 차원에서 지원 대상 산업 및 부문을 제한하는 국가주도(top-down)형 사업방식으로 운영되어 해당 산업을 전략산업으로 선정하지 않은 지역의 경우 지역 주도 발전전략과의 정합성이 낮을 수밖에 없는 구조적 한계점을 안고 있었다.

각종 단위사업이나 프로그램별 문제점은 차치하고 전체적 틀 측면에서 참여정부 지역정책의 문제점을 지적한다면 다음과 같다.[1)]

첫째, 지역혁신시스템과 산업클러스터 형성은 바람직한 정책기조였으나, 실제 정책 추진에 있어서는 혁신도시 건설, 지원센터 설립 등 하드웨어 인프라 구축 사업에 치중하였다. 인프라 구축에 있어서도 네트워크형 인프라(교통, 정보통신, 에너지)보다는 행정중심복합도시, 기업도시, 혁신도시 등 포인트형 인프라를 중시하여 개발주의적 행태를 보였다. 그 반면 " 지역이 국제경쟁단위 "라는 슬로건에도 불구, 지방의 글로벌화 기반 확충을 경시하였다. 인

1) 여기서 지적하는 문제점들은 주로 정책 기획 및 집행 측면에서의 문제점들이다. 정책 성과에 대한 유의미한 평가는 정책 시행 이후 몇 년이 경과되어야만 가능하고, 특히 정책의 순효과(additionality)를 측정하는 것은 매우 어려운 과제이다.

천공항 개장, KTX 개통 이후 글로벌화는 수도권에서만 진전되었다고 할 수 있다.

둘째, 클러스터정책의 본질적 측면인 지식창출-확산-활용부문 간 조화를 경시하였다. 지역의 지식 스톡 부재 상황에서 지식확산기구 확충에 집중하였고, 신기술의 상품화도 부진하였다. 그 반면 내생적 지역발전의 기초인 지식창출 역량 확충을 경시하였으며, 실질적 지식창출 거점인 지방대학의 육성, 비즈니스서비스 등 지식기반서비스 육성이 미흡하였다. 그 결과 수도권+대전권과 여타 권역 간의 지식창출역량 격차, 지방대학과 수도권 대학 간의 격차, 지식기반서비스업에서의 수도권과 비수도권 간의 격차가 좁혀지지 않았고 오히려 심화된 측면이 강하다. 그 결과 지방에서의 고급 인재 양성 및 좋은 일자리 창출에 한계를 노정하였다.

셋째, 산업발전정책, 과학기술정책, 공간정책의 연계성이 미흡하였다. 4+9개 지역산업진흥사업과 혁신도시 및 기업도시 조성, 산업단지혁신클러스터 구축사업 등이 분절적으로 추진되었다. 지역 간, 공간계층구조 간 상호보완성이 미흡하여 광역(시 · 도간) 및 초광역(광역 간) 협력사업 추진 사례가 희소하였으며, 시 · 도간 동일 또는 유사 산업 육성에 대한 중복 지원 사례가 많았다. 아울러 대도시-중소도시-농산어촌 간 유기적 분업 · 협력시스템 구축을 경시하였다.

끝으로 지역별 산업구조 특성을 무시한 균등 재원배분 구조를 지적할 수 있다. 지역산업진흥사업, 지역문화관광산업 육성사업 등에서의 국비 배분에 있어 각 지역의 산업구조와 산업집적 정도, 지리적 · 지형적 특성을 충분히 고려하지 않은 채 균등배분이 강조되었다. 시 · 도 간, 시 · 군 · 구 간 유사 사업의 중복과 중앙정부 재원 확보 경쟁이 야기된 것도 여기에 기인하는 바 크다고 할 수 있다.

III. 신정부의 광역경제권 발전정책 추진체계

1. 지역발전을 위한 신거버넌스 시스템 구축

이명박 정부 지역정책은 5+2 광역경제권 중심의 발전전략을 추진하고자 하는 점에서 참여정부와 크게 차별화된다. 따라서 정책의 내용과 대상, 전달체계의 대폭적인 전환이 요구된다. 이를 위해 정부는 국가균형발전특별법 및 동 시행령의 개정, 국가균형발전특별회계의 광역 · 지역발전특별회계로의 전환, 새로운 재정운용시스템 도입, 각종 규제의 개선 등을 추진해오고 있다.

1) 국가균형발전특별법의 개정

국가균형발전특별법 개정안은 2008년 10월 국회에 제출되어 2009년 4월 9일 확정, 공표되었다. 동 개정안의 주요내용을 보면 다음과 같다. 우선 기존의 시 · 도를 초월한 광역 단위의 지역발전을 도모하기 위해 광역경제권 및 초광역 개발권 등 새로운 개념을 도입하고 정의를 신설하였다. 그리고 시 · 도 단위를 초월하는 정책추진을 위한 계획수립 및 추진 기구를 도입하고, 광역경제권발전계획을 수립하도록 하였다. 아울러 광역경제권 사업추진을 위한 재정지원을 뒷받침할 수 있도록 ' 국가균형발전특별회계 '를 ' 광역 · 지역발전특별회계 '로 변경하도록 하였다. 동 법 시행령은 2009년 5월 29일 공표되었다.

2) 광역경제권별 추진기구 설치

5+2 광역경제권별로 광역경제권발전위원회 및 상설 사무국을 설치하도록 하여, 2009년 7월 광역경제권발전위원회의 구성이 완료되었다. 동 위원회는 광역권별 시 · 도지사가 공동위원장으로 참여하고, 광역권 내 실질적인 협력 도모를 위해 각계 대표를 위원으로 위촉 · 구성하였다. 시 · 도 사업 간 효과

적인 조정을 위해 위원회 산하에 상시 사무국을 설치하여 세부기획 · 조정 업무를 수행하도록 하였다. 동 사무국은 관계 공무원 및 민간전문가로 구성된다.

3) 광역경제권발전계획의 수립

5+2 광역경제권 구축을 체계적으로 추진하기 위해 권역별 5년 단위의 예산과 연계된 전략계획을 수립하고 있다. 2008년 10월 계획 수립을 위한 1차 예비지침을 마련하여 계획 수립에 착수하였으며, 2009년 2월 2차 예비지침을 시달하여 계획안의 완성을 도모하였다. 공식적인 계획 수립 지침은 국가균형발전특별법상의 계획 수립 주체인 광역경제권발전위원회 구성 이후인 2009년 6월 초 각 광역경제권에 시달되었다. 광역경제권발전계획은 광역경제권 비전 · 추진전략, 시 · 도 간 연계 · 협력사업 등을 담고 있다. 권역에서 작성한 계획(안)은 관계부처 및 지역발전위원회 검토, 국무회의 심의, 대통령 승인 등을 거쳐 확정된다.

2. 지역발전 지원체계 개편

1) 신 재정운용 시스템 구축

지역 중심의 개발전략과 전략적 국가재원 배분의 조화를 통한 지역경쟁력 제고를 위해 종전의 국가균형발전특별회계를 광역 · 지역발전특별회계로 개편하였다. 지역단위 개발을 지원하기 위한 지역발전계정, 광역경제권의 글로벌 경쟁력 제고를 위한 광역발전계정을 설치하고, 기존 제주계정은 유지하도록 하였다.

2 이상의 지자체가 상호 연계하여 공동사업을 추진하는 경우 국고보조율 인상 등 인센티브를 제공하며, 각 시 · 도별로 지출한도를 부여하고, 지출한도 내에서 사업군 단위로 포괄보조금을 지원할 수 있는 명시적인 근거를 마련하였다. 또한 기업유치 등 지자체의 지역발전 노력이 지방재정 확충과 연계될 수 있도록 인센티브 제도를 도입하였다. 예산편성 절차는 ‘ 지자체→사업부처→재정부 ’로 간소화하였으며, 평가체계는 종전의 지경부(부문평가), 행안부(지역평가), 균형위(종합평가)로 분산된 평가체계를 지역발전위원회의 평가로 일원화하였다. 또한 지자체의 예산집행 책임성 강화를 위해 세출예산 최대 이월가능 기간을 2 회계연도로 제한하고, 다음 연도로 이월한 예산으로서 다음 연도까지 집행하지 못한 세출예산은 보조금법에 따라 국고에 반환토록 하였다.

2) 지방분권 촉진

국도하천 분야에서는 간선기능 및 광역성을 고려하여 국도 · 국가하천 중 일부구간을 지방에 위임하도록 하였다. 해양항만 분야에서는 주요 무역항을 제외한 항만관리를 지방에 위임하였다. 식의약품 분야에서는 현지 집행업무인 식의약품 지도 · 단속업무를 지방에 위임하며, 노동, 보훈, 산림, 중소기업, 환경 등 5대 분야는 기구 · 인력 효율화를 통한 효율적 서비스 전달체계로 재편한다.

지방재정 지원체제 개편방안을 마련한다. 즉 종부세 개편에 따른 지방재정 감소분 보전, 분권교부세 운영기한 만료에 따른 국고보조사업 환원 등이다. 또한 최소한 부가가치세의 10%를 재원으로 하는 지방소비세를 도입하고 현행 소득할 주민세는 지방소득세로 독립세화 한다. 자치단체의 선택적 과세권 확대의 일환으로 특정지역 부존세원에 대하여 당해 자치단체가 적합한 세목과 세율로 지방세를 과세하는 방안을 마련한다. 지방의 지방채 발행 활성화를 유도하기 위해 수도권의 추가적 세입(국세, 지방세, 부담금)을 재원으로 하는 지역발전협력기금 조성을 추진한다.

Ⅳ. 광역경제권 발전정책 추진체계 구축 방향

지역정책은 산업정책, 과학기술정책, 인적자원 정책 등이 공간적으로 유기적으로 연계되어 추진될 때 그 효과를 기대할 수 있다. 그만큼 복합적이며, 정책부문 간 조율의 중요성이 다른 어느 분야에 비해서도 높은 것이다. 수도권과 비수도권 간, 각 광역권 내의 시 · 도간, 관련 중앙부처간 정책 조율은 중요하면서도 쉽지 않은 과제이다. 특히 신정부의 지역정책 구조가 기존 시 · 도 단위 정책에 5+2 광역경제권 차원의 정책이 추가됨으로써 참여정부에 비해 보다 복합적으로 되었음을 고려할 때 이러한 정책 조율의 필요성 또한 그만큼 더 높아졌다고도 볼 수 있다. 예를 들어 광역경제권 사업을 지방의 자율에만 맡겨둘 경우 이해관계가 상충되는 사업(특히 입지 결정이 필요한 사업)은 시 · 도간 알력으로 추진이 어렵게 될 가능성이 매우 크며, 패키지형 정책 추진 시 중앙부처(지식경제부, 교육과학기술부, 국토해양부, 행정안전부 등)간 주도권 경쟁이 야기될 가능성이 높다.

따라서 이와 관련된 중앙의 상위 조정기구로서의 현 지역발전위원회의 역할과 역량이 보다 강화될 필요가 있다. 동 위원회의 역할 및 역량 강화에 대해서는 일본의 총리를 본부장으로 하는 지역활성화통합본부와 프랑스 DIACT의 사례 등을 참고할 수 있을 것이다. 일본의 경우 내각부 하에 총리를 본부장으로 하는 지역활성화통합본부의 주도로 지역정책의 통합화, 종합화 노력이 상시적으로 진행되고 있다. 프랑스의 경우 강력한 기획 · 집행기능을 갖는 지역경쟁력청(DIACT)의 존재와 경쟁거점 정책의 추진이 우리에게 시사하는 바 크다. 우리나라의 경우 지역발전위원회가 있지만 집행력이 취약하다는 점에서 그 역할이 제한적이며, 지역발전정책의 핵심인 글로벌 경쟁거점 구축을 위한 추진체계의 정립도 미흡한 실정이기 때문이다.

광역경제권 단위의 추진기구로는 광역경제권발전위원회가 구성되어 있고, 사무국의 설치가 완료되었다. 2008년 1월 발표된 대통령직인수위원회 자료에 따르면, 광역경제권별로 지역 스스로의 협력 · 조정 시스템을 마련하기 위해 해당 시 · 도 자체인력으로 " ○○권 광역본부 "를 운용하며 기획조정권과 재정권을 법적으로 보장하도록 되어 있었다. 그러나 우리나라는 광역 및 기초자치단체장이 주민직선에 의해 선출됨으로써 명실상부한 지역 내 최고 의사결정권자의 권능을 갖고 있다는 점이 이러한 구상의 실현을 어렵게 한다.

만약 " ○○권 광역발전위원회 "가 " 기획조정권 "과 " 재정권 "을 갖는 기구라면 행정구역의 개편이 없는 상태에서 자칫 시 · 도 보다 수직적으로 상위에 위치하는 거버넌스 체계를 가짐으로써 지역정책의 집행에 있어서 비효율을 야기할 수 있다. 그리고 시 · 도라는 지방자치조직과 몇몇 경제자유구역청, 그리고 광역경제권발전위원회 등으로 구성된 산만한 정책 추진체계가 혼란을 야기할 소지가 있다. 그 반면 광역경제권발전위원회가 이러한 권한을 갖지 못할 경우 광역경제권 전략의 핵심인 시 · 도 간 연계 · 협력사업의 추진이 난관에 봉착하게 될 것이다. 하나의 예로 복수의 시 · 도가 참여하는 연계 · 협력사업에 대한 국비 지원을 어느 시 · 도에 어떻게 배분할 것인가부터 문제이다. 시 · 도별로 나누어 준다면 광역경제권 전략은 유명무실해질 것이 자명하다.

따라서 광역경제권발전위원회의 " 기획조정권 "," 재정권 "의 범위, 시 · 도 및 경제자유구역청 등과의 역할 분담 및 권한 상충 문제의 해결 등이 필요하다. 현 지방자치시스템 하에서는 광역경제권 내에서 이루어지는 사업 중 국가 직접 사업 외의 사업에 대한 " 기획조정권 "," 재정권 "은 시 · 도지사의 기존 권한과 책임을 광역경제권발전위원회에 위임함으로써 발효된다고 볼 수 있는데, 이러한 위임이 원활히 이루어지기를 기대하기는 현재 상황에서 매우 어렵다고 볼 수 있다.

따라서 광역경제권발전위원회는 지역 차원의 기구가 아닌, 중앙정부 차원의 기구로 자리매김하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 즉 광역경제권발전위원

회 및 사무국을 영국 중앙정부의 지역청(Government Office)과 유사한 조직으로 만들고, 시 · 도간 연계 · 협력사업의 기획 및 집행기능을 모두 부여하는 것이다. 지방분권도 중요하나, 제반 고려 요소 중 가장 중요한 것은 시 · 도간 연계 · 협력 촉진이라는 광역경제권 전략의 효율적 실천이 가능하도록 하는 것이기 때문이다. 또한 지자체 소관 사업으로서 광역적 관점에서 추진하는 것이 바람직하나 시 · 도간 이해관계가 상충될 수 있는 사업에 대해서는 당해 시 · 도지사의 권한을 광역경제권발전위원회 및 사무국에 위임하도록 하는 사전 협약을 당해 시 · 도와 중앙부처간에 체결하고, 이를 조건으로 국비 지원을 하는 방안의 강구도 필요하다.

정책 당국의 역량 강화 및 협력 시스템 정비와 함께, 지역에 대한 재정지원 방식도 개편할 필요가 있다. 즉 부처별, 사업별로 분산적으로 지원해온 국고보조금을 포괄보조금 형태로 전환하여 각 지역이 특성과 잠재력을 최대한 살려 자율적으로 운용하도록 하는 한편 중앙정부는 사후 평가를 보다 강화하는 방향으로 개편하는 것이다. 이러한 주장은 이미 각계에서 누차 제기되어 왔고, 정부도 광역 · 지역발전특별회계 중 지역발전계정 부문의 사업은 포괄보조금 형태로 지원할 방침이다. 포괄보조금 도입 확대 방안에 대해서는 일본, 영국, 프랑스 모두 최근 이를 추진해오고 있는 만큼 이들 국가들의 사례를 적절히 참고할 필요가 있다. 일본의 경우 부처 간 횡단면적인 지역재생교부금 제도 및 각 부처 내 사업들의 통합보조금화, 영국의 경우 RDA에 대한 Single Pot 예산제도, 프랑스의 경우 경쟁거점 육성을 위한 중앙부처 및 국가기관 예산의 사전 확보 등을 예로 들 수 있다.

아울러 지역의 입장에서도 무조건적인 지방분권만을 강조할 것이 아니라 정책 흡수역량과 조화를 이루는 선에서 중앙부처와 협력적으로 정책을 기획, 추진해 나가는 것이 바람직하다. 지역개발 재원의 포괄보조금화에 따른 현지에서의 재원 배분 시 지역 토호세력들에 의한 도덕적 해이가 발생 소지를 차단하는 것도 중요한 과제이다. 이러한 정책 흡수역량의 강화는 각 지역 정책당국이 안고 있는 내재적 과제로서 자율적, 지속적으로 강력히 추진해 나가야 할 것이다.

Ⅴ. 사업구조 및 추진 프로세스 개편 방안

앞의 절에서는 정책전달체계 측면에서 광역경제권 발전정책 추진기구에 대해 주로 논의하였다. 그러나 이는 일면만 본 것에 불과하다. 추진기구의 개편 못지않게 중요한 것은 전달하고자 하는 정책 메뉴 자체의 재검토가 필요하다는 것이다. 또한 정책의 실제 추진 프로세스를 어떻게 할 것인가도 중요한 과제이다. 다시 말해 기존의 개별 부처 또는 시 · 도 단위의 정책 추진을 부처 합동 패키지형 또는 5+2 광역경제권 단위의 정책 추진으로 바꿀 경우 정책수단(여기서는“ 사업 ”으로 표현)의 분류와 추진기구 간 역할 분담 및 조정 메커니즘도 달라져야 한다는 것이다.

1. 사업(정책수단) 분류의 기본 원칙

1) 사업 분류의 목적

사업 분류의 목적은 정책의 효율성(efficiency)과 유효성(effectiveness)을 제고하는 데 있다. 효율성의 제고란 유사 · 중복 사업의 최소화로 사업비(국비, 지방비)를 절감하고, 정책전달체계의 단순화 · 명료화로 의사결정 및 집행 신속화, 관리비 절감을 도모하는 것이다. 정책의 유효성 제고란 적정한 정책 대상 범역의 설정으로 지역 간, 부문 간 정책 파급효과의 극대화를 도모하는 것이다. 즉 정책 자원의 지역 간 · 부문 간 신결합 및 상호보완적 활용 촉진으로 신제품(재화, 용역), 신기술, 신프로세스 창출을 촉진하는 것이다. 환언하면 광역경제권

발전정책 추진에 있어 규모의 경제(scale economy) 및 연결의 경제(network economy)를 구현할 수 있어야 한다는 것이다.

2) 사업 분류의 기준

사업 분류에 있어서는 이론적 · 논리적 정합성(consistency)이 있어야 하며, 예외적 사항이 없거나 최소화될 수 있어야 한다. 또한 정책의 효율적이고 유효한 실행을 취한 추진체계 구축에 바로 적용할 수 있어야 한다.

정책의 효율성 및 유효성 제고에 있어 중요한 것은 정책 기획 및 집행 시에 보충(subsidiarity) 및 대응(correspondence) 원리를 구현하는 것이다. 보충의 원리란 효율적 정책집행이 가능하다면 최소 단위(최하위 수준)의 집행기구가 당해 정책을 집행하는 것이 바람직하며, 상위 집행기구는 차하위 단위 집행기구가 효율적으로 수행하지 못하는 부문만 보충적으로 수행하고, 차하위 집행기구의 정책수단과 중첩되지 않는 부가적 정책수단만 집행함이 효율적이라는 것을 의미한다. 대응원리란 정책 대상의 규모와 수준에 적합한 정책수단이 구사되어야 한다는 것을 의미한다. 예를 들어 기초 지자체 차원에서 정부출연연구소를 설립한다든지, 광역지자체 차원에서 주민복지시설을 관리하는 것은 대응원리에 어긋난다. 정부출연연구소는 국가적 관점에서 설립 여부를 판단하여야 하며, 주민복지시설은 기초지자체가 관리하는 것이 합리적이기 때문이다.

2. "정책적으로 유용한" 지역발전사업 분류 방향

지역발전사업의 분류 시에는 정책 주체(중앙부처)와 정책 대상(산업 · 부문별, 지역별)의 3차원 체계가 이론적으로 바람직하다. 그러나 3차원 체계는 현실적으로 활용하기 어려우므로 정책 대상 중 한 차원을 사상(捨象)한 매트릭스체계(2차원)로 분류함이 불가피하며, 사상된 한 차원을 대부문으로 한 복수의 매트릭스체계를 구성할 필요가 있다. 지역정책의 본질, 신정부의 광역경제권 전략, 기존 사업의 시 · 도 단위 분절성 문제 등을 고려할 때 정책 대상의 2개 차원 중 " 지역 "차원은 사상할 수 없으며, " 산업 · 부문 "차원을 사상해야 할 것이다. 그럴 경우 " 산업 · 부문 "의 세분화가 필요한데, 그 방향은 현재의 정책 주체별 기능과 최대한 부합하도록 하여야 한다. 정책 주체 측면에서는 효율성, 유효성 측면에서 복수 부처 합동 사업(부처합동 패키지형)과 단일 부처 추진 사업(단일부처형)으로 구분할 필요가 있다.

이러한 관점에서 지역발전사업 분류체계 재편 방향을 살펴보면 다음과 같다. 즉 각 산업 · 부문별로 아래와 같은 매트릭스체계를 구성하여 사업들을 셀(cell)별로 분류하고, 각 셀별 적정 정책 추진체계 및 추진 프로세스 설계할 필요가 있다. 사업 영역은 지역산업육성, 지역과학기술진흥, 지역문화관광육성, 지역환경보전, 지역인적자원양성(기반), 지역인프라확충(기반) 등으로 구분할 수 있다.

● 표 1 ● 지역발전사업 분류체계

00산업 · 부문

	부처합동 패키지형	단일부처형
광역형		
시 · 도형		

3. 광역사업 추진에 따른 사업구조 재편방향

현재 4+9개 지역전략산업진흥사업 등 시 · 도 단위 사업의 국비지원 비중을 단계적으로 축소하고, 광역경제권 차원의 사업에 대한 지원 비중을 확대하도록 한

다. 지역발전 관련 사업은 광역선도산업육성사업 및 4+9개 지역전략산업진흥사업 등 핵심 프로그램 중심으로 추진하고, 업종특화 사업과 기능특화사업은 동 핵심 프로그램과의 연계를 강화하도록 한다. 광역선도사업, 4+9사업, 업종특화사업 및 기능특화사업 등의 효율적 매트릭스 구조에 대해서는 세부 연구가 요청된다.

4. 지역발전사업 추진 프로세스 재정립

1) 중앙부처 사업 추진 프로세스

기획단계에서 지역발전위원회가 중앙부처의 모든 지역 발전 관련 제안사업을 검토, 조정한 후 주관부처가 집행하도록 한다. 즉 중앙부처가 제안한 사업에 대해 지역발전위원회가 기존 타 부처 사업과의 유사 · 중복성을 검토하고, 부처합동 패키지형 또는 단일부처형 여부를 결정한다. 부처합동 패키지형 사업의 경우 주관부처와 협조부처의 적정성을 검토하고, 필요 시 조정한다. 이를 위해 지역발전위원회에 상설 평가 · 조정 조직을 설치 · 운영하고, 동 기구의 지원 기구로 (가칭) 광역발전정책 전문위원회를 설치하도록 한다. 예산 적정성 검토 및 조정은 지역발전위원회의 의뢰에 의해 기획재정부가 수행하도록 한다. 단일부처형 사업 추진 프로세스는 기존 프로세스의 개선 방안을 강구한다.

● 표 2 ● 부처합동 패키지형 사업의 정책추진체계 및 추진방식

구분	기획	집행	평가
조정기구	사업검토 · 조정	모니터링	거시적 성과평가 (outcome, impact)
주관부처	사업제안	사업추진, 모니터링	자체평가 (output, result)
협조부처	의견제시	사업추진협조	자체평가협조

부처합동 패키지형 사업의 정책추진체계 및 추진방식 설계 시 다음과 같은 정책사이클 단계별, 추진주체별(조정기구, 주관부처, 협조부처) 매트릭스 구조를 토대로 검토할 필요가 있다.

2) 지역 내 사업 추진 프로세스

광역경제권 선도산업과 지역전략산업의 기획기능을 통합하여 육성 대상산업의 중복성에 따른 문제를 예방하도록 한다. 장기적으로 ‘ 광역경제권선도산업지원단 ’은 ‘ (가칭)광역발전지원단 ’으로 개칭하여 유럽형 지역개발청(RDA)을 지향하며, 이를 통해 광역경제권 선도산업 및 지역전략산업의 기획 · 평가, R&D지원, 인력양성지원, 기업지원서비스사업 등 지원사업의 총괄 기획 · 평가 및 지원기능을 수행하도록 한다.

‘ 광역경제권선도산업지원단 ’과 지역 테크노파크 및 지역 특화센터 간에는 기능적으로 역할분담 및 협조체계를 구축한다. 행정구역별 지역전략산업 육성을 위한 실행계획 수립 및 집행기능은 기본적으로 지역 테크노파크 및 지역 특화센터에서 수행하고, 장기적으로 지역 전략산업의 선정 · 관리 및 성과에 대한 평가기능은‘ (가칭)광역발전지원단 ’이 수행하도록 한다. 한편 중소기업청, 중소기업진흥공단, 산업단지공단 등 행정구역별 기업지원기관과의 사업조정시스템 강화를 통한 기능적 차별화 및 연계협력체제 강화를 도모한다. 장기적으로 행정구역별 지원기관의 사업영역 광역권화도 필요하다.

VI. 맺음말

이명박 정부의 5+2 광역경제권 구상은 종전의 시 · 도별 분절적 정책 추진 틀에 대한 보완을 의미하는 동시에 수도권 일극 중심 발전론과 극단적 지역균형발

전론간의 절충적 성격을 띤 정책구상이라고 할 수 있다. 지금까지의 정부 정책 문건이나 관련 논의에서는 주로 전자의 측면이 강조되어 왔다. 그러나 지역정책 측면에서 그 못지않게 중요한 것은 후자의 측면이다. 즉 이 구상이 진정한 의미를 가지려면 시 · 도별 정책의 단순한 보완이 아니라 우리나라의 지역정책 추진에 있어 수도권 일극 중심론이나 시 · 도별 나눠먹기식 접근보다는 5+2 광역경제권별 접근이 효율성과 형평성의 종합적 관점에서 가장 바람직하다는 판단에 기초한 것이어야 한다는 것이다.

세계적으로 볼 때 지역경제정책의 공간적 범주가 광역화되고 있고, 대도시 중심성이 강화되어 가고 있음은 주지의 사실이다. 광역경제권 정책의 구성부분은 정책범주 측면에서 광역경제권 설정, 광역경제권 내의 발전전략, 광역경제권 간의 관계 설정 및 역할분담 전략 등으로 이루어진다고 할 수 있다.

광역경제권 내의 발전전략 기획에 있어 가장 중요한 한 가지 측면이 바로 광역경제권 내 중심 대도시의 기능 및 역할 강화이며, 이는 최근의 세계적 추세와도 일치한다.

이와 더불어 도시계층구조적 관점에서 지역별 비교우위자원에 기초한 상호보완적 기능분담 및 협력시스템을 갖추도록 해야 한다. 광역경제권별 경제발전전략 수립에 있어서는 도시계층구조와 지식창출-확산-활용 사이클을 결합한 광역클러스터 형성 관점의 접근이 필요하다.

즉 권역 내 중추도시, 중소도시, 농산어촌의 비교우위 요소를 상호보완적으로 연계시키고, 각각에 적합한 지식창출, 확산, 활용기능을 강화함으로써 광역권의 발전역량을 극대화하는 것이 바람직하다. 거점 대도시는 글로벌화, 지식창출, 고급 인재 양성, 비즈니스 서비스 공급 거점의 역할을 수행하고, 중도시는 산업생산 거점, 소도시는 농산어촌 생활거점 기능이 활성화되도록 하며, 비도시 지역(농산어촌)은 자연 및 향토 자원의 친환경적 산업화의 장이 되도록 함이 비교우위론적 관점에서 볼 때 합리적이다.

아울러 거점도시-중도시-소도시-비도시 간 연계 인프라 및 프로그램을 확충함으로써 권역 내 인적, 물적 자원의 이동성(mobility)을 제고하는 것이 긴요하다. 이를 위해 거점도시 외곽순환 고속화 도로의 건설, 거점도시-중소도시간 철도 및 전철망 확충, 도농교류, 향토제품 구매, 글로벌 통합홍보 프로그램 등이 추진되어야 할 것이다. 대도시-중소도시-농산어촌 간의 물적, 인적 자원의 이동성(mobility)과 접근성(accessibility)을 높이는 것이 광역경제권 전체의 경제적 효율성을 높이는 핵심 과제이며, 수도권에 대한 비수도권의 추급 속도를 높여 균형발전을 도모할 수 있는 기본전략이다. 광역경제권별 대도시의 중심성 강화와 도시계층 간 분업 및 협력시스템의 구축을 위한 인프라 투자는 여전히 필요하며, 정부의 적극적인 재정지원이 요청된다.

아울러 선도산업과 전략산업이 유기적으로 연계되고, 산업-과학기술-인프라가 조화롭게 집적된 광역경제권별 글로벌 경쟁거점 형성이 필요하다. 이것은 공간정책과 산업정책, 과학기술정책이 유기적으로 결합된 정책 패러다임의 도입을 의미하며, 그 만큼 치밀한 정책조율이 뒷받침되어야 한다.

종전의 지역정책은 주관부처별로 별개의 정책이 추진되어 정책 간의 중복, 추진체계의 혼선 등이 야기되고, 정책성과가 낮아지는 결과를 가져온 측면이 크다.

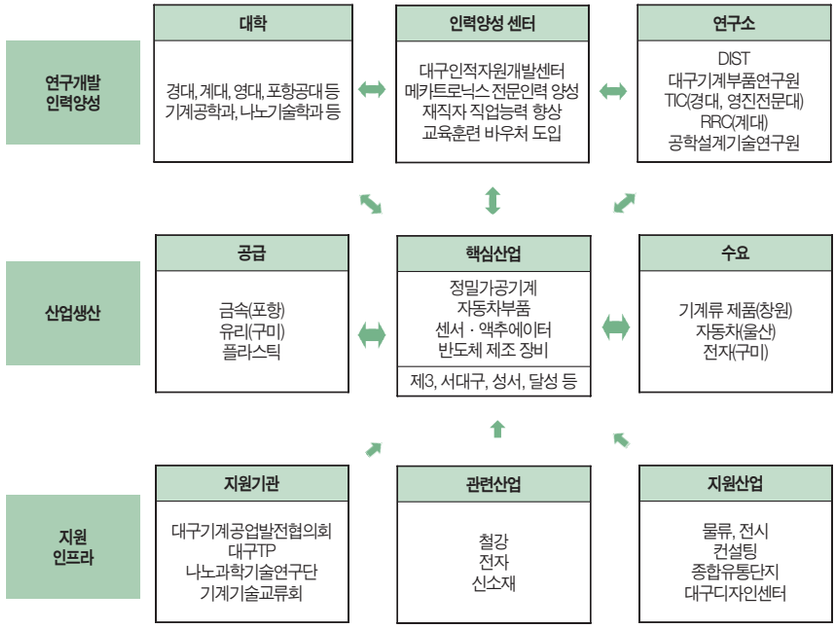
지식기반경제란 경제순환이 지식의 흐름에 크게 의존하는 경제라고 할 수 있다. 다시 말해 지식의 창출, 확산, 활용역량이 경쟁력의 원천이며, 경제성장을 좌우하는 것이다. 따라서 이러한 지식의 세 부문의 조화로운 확충과 부문간 상호작용을 활성화하는 것이 지식기반경제시대의 정책 설계의 기본이라고 할 수 있다.

지식의 세 부문의 " 조화로운 확충 "이란 곧 클러스터링(clustering)을 뜻한다. 클러스터링은 지식의 각 부문의 단순한 집적(agglomeration)과는 달리 지식 흐

름의 총량을 늘리는 동시에 지식 부문 간 관계에 있어서 취약하거나 부족한 부문을 상대적으로 강화함으로써 지식의 흐름이 원활하게 이루어지도록 함을 의미한다. 즉 지식의 총량을 늘리고, 그 흐름에 있어서 병목(bottle-neck)을 제거하는 것이 정책의 주요 목표라고 할 수 있다.

광역경제권 발전전략의 수립, 광역지자체 간 연계 · 협력사업의 추진에 있어서의 역할분담 등은 이러한 관점에서 논의될 필요가 있다. 예컨대 대경권의 경

● 그림 1 ● 대경권 기계 · 메카트로닉스산업의 클러스터 예시



우 IT부문의 지식창출거점은 경북대, 지식확산거점은 구미 전자산업진흥원, 활용 거점은 구미국가산업단지를 들 수 있다.

신소재부문의 지식창출거점은 포항공대, 지식확산거점은 하이브리드부품산업화센터(영천)와 나노부품실용화센터(대구), 활용거점은 포항 · 성서 · 구미 산업단지를 들 수 있으며, 기계 · 메카트로닉스부문의 지식창출거점은 경북대 · 영남대, 지식확산거점은 대구기계부품연구원(메카트로닉스부품상용화센터), 지식활용 거점은 성서 · 구미4산업단지를 들 수 있다.

지식창출거점은 광역권 내 가장 역량이 우수한 대학 또는 연구소 1개 또는 소수를 엄선하여 집중 지원함이 효율적이다. 2개 이상을 선정할 경우 기관 간 역할분담을 명확히 해야 한다. 역량이 낮은 기관에 거점 기능을 부여할 경우 포컬 포인트(focal point)가 형성되지 않아 네트워킹이 사실상 불가능하게 되기 쉽다.

이는 이미 추진되어 오고 있는 4+9개 지역산업진흥사업의 전례를 보면 알 수 있다. 아울러 현재 당해 시 · 도에 국한되어 있는 광역권 내 지식확산 거점기관 간 연계 활성화 및 각 기관의 서비스 제공범위(시장)를 광역권 전체로 확대함이 긴요하다.

광역경제권 발전정책 추진체계 구축에 있어서는 이러한 정책의 기본취지와 목적을 최대한 구현할 수 있도록 하는 것이 무엇보다 중요하다. 즉 광역경제권 내 지역유형별 특성과 비교우위요소에 입각하여 지역 간 역할분담체계를 구축하고, 이를 추진기구의 운영 및 사업별 추진주체 결정에도 그대로 관철하도록 하여야 한다.

현재의 주민직선에 의한 지방자치단체장 선출제도 하에서는 자치단체장들의 의사결정이 경제적 합리성에 근거하기보다는 투표 유권자들을 의식한 정치적 판단에 따를 가능성이 높기 때문이다. 이로 인해 광역경제권 발전정책의 취지는 퇴색된 채 여전히 NIMBY, PIMFY 현상이 나타날 수도 있

는 것이다. 이러한 난관을 극복하는 것이 5+2 광역경제권 발전정책 성패의 관건이라고 할 수 있다.

• 참고문헌 •

- 김정훈 · 김현아, 2006, 균형발전특별회계의 평가와 발전방향, 연구보고서 06-18, 한국조세연구원.
- 박경 · 장재홍 · 정준호 · 정옥주, 2008, 주요국의 지역정책- EU · 영국 · 프랑스 · 일본 (지역정책자료집 08-01), 한국산업기술재단.
- 이정식, 2007, 지역균형발전정책의 추진과 한계, 국가균형발전의 이론과 실천, 국가균형발전위원회, pp. 12-57.
- 임성일 · 이창균 · 서정섭, 2005, 국가균형발전특별회계의 개선방안, 연구보고서 제380권, 한국지방행정연구원.
- 장재홍, 2004, 지역혁신정책과 지역균형발전간의 관계 분석 및 정책 대응, 산업연구원.
- 장재홍, 2008, 지역경제발전을 위한 새로운 정책 패러다임 모색, 응용경제, 제10권 제2호(2008.9), 한국응용경제학회, pp. 145-175.
- 장재홍 · 정준호 · 정종석 · 허문구 · 서정해, 2006, 혁신활동의 지역간 비교분석, 산업연구원.
- 제17대 대통령직 인수위원회 기획조정분과, 2008, 새 정부의 「창조적 광역발전」전략.
- 최윤기 · 장재홍 · 허문구 · 변창욱, 2007, 한국경제의 발전경로와 지역정책, 산업연구원.

- Armstrong, H. and J. Taylor, 2000, Regional Economics and Policy, Blackwell Publishing.
- Jones, S. R. and T. Yokoyama, 2008, Reforming Housing and Regional Policies in Korea, OECD Economic Dept. Working Paper, No.613.
- OECD, 2006, Policy Strategies for Regional Competitiveness.
- OECD, 2007, Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches.

3장

광역경제권의 해외 동향과 사례

1) 영국 · 독일 · 일본의 정책동향과 사례 _ 이희연 교수
2) 프랑스의 광역권 정책동향과 사례 _ 배준구 교수

1 영국 · 독일 · 일본의 정책동향과 사례

이희연 서울대학교 교수

Ⅰ / 머리말
Ⅱ / 광역경제권의 해외사례
1 / 영국의 광역경제권
2 / 독일의 광역경제권
3 / 일본의 광역경제권
Ⅲ / 맺음말

Ⅰ. 머리말

광역경제권이란 지역의 경제발전과 경쟁력 제고를 위해 2개 이상의 광역시 · 도들이 경제활동의 상호 연계성과 보완성을 근간으로 하여 통합된 권역을 말한다. 선진국에서는 이미 수십 년 전부터 광역경제권에 대한 논의가 이루어져왔으며, 최근에는 실제로 광역경제권 정책이 시행되고 있다. 광역경제권 정책을 추진하게 된 배경을 살펴보면, 대외적으로는 세계 경제환경 변화에 따른 국가 경쟁력을 제고하기 위한 것이며, 대내적으로는 지역 간 격차를 줄이고 지방의 경쟁력을 강화시키기 위하여 이루어졌다. 세계경제가 단일경제로 통합되면서 초국적기업들이 전 세계를 대상으로 기업하기 좋은 지역을 선택하여 생산공간과 판매시장을 확대하는 글로벌 전략을 추진하는 가운데 점차 국경의 의미는 쇠퇴되고 세계 각 지역 간 경쟁은 더욱 치열해지게 되었다.[1] 즉, 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 세방화(glocalization) 과정 속에서 지역이 새로운 경쟁단위로 부상하게 된 것이다.[2] 이러한 상황 속에서 광역경제권 정책의 도입은 국가 전체는 물론 지역의 경쟁력을 동시에 강화시키려는 목적에서 이루어졌다. 특히 지식기반경제와 네트워크 사회로 진전되면서 지역 자체의 혁신역량 및 지역 자원의 효율적 활용을 위해 규모경제의 이점을 확보할 수 있는 수준의 광역적인 경제권 개발이 필요하게 된 것이다.

이러한 배경에서 선진국들이 광역경제권 정책을 추진하고 있지만, 각 국가마다 광역경제권의 규모 및 설정기준과 추진기구 등이 서로 다르게 나타나고

1) Gordon, I., 1999, Internationalization and Urban Competition, *Urban Studies*, 36, pp. 1001–1016/Scott, A. and Storper, M., 2003, Regions, Globalization, Development, *Regional Studies*, 37(6–7), pp 579–593.
2) Swyngedouw, E., 1997, Neither Global nor Local: Glocalization and the Politics of Scale, in Cox, K. (ed.): *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, New York: Guilford Press, pp.138–166.

있다. 여기서는 광역경제권을 설정하여 지역경제를 활성화하고 글로벌 경쟁력을 높이고 있는 영국, 독일, 일본 사례를 통해 광역경제권의 도입배경과 현황 및 운영 조직 등에 대한 비교 · 고찰을 통해 우리나라의 광역경제권 정책시행에 대한 시사점을 제공하려고 한다.

II. 광역경제권의 해외 사례

1. 영국의 광역경제권

1) 도입배경

영국은 우리나라와 유사하게 런던을 포함한 수도권(동남부 지역)이 영국의 핵심부로 영국 경제의 견인차 역할을 하고 있다. 특히 런던은 가장 최상위의 세계도시(world city)로서의 기능을 수행해 나가면서 다른 세계도시들과 치열한 경쟁을 하고 있다. 이러한 과정 속에서 런던권의 사무실 공급을 제한해오던 규정을 완화하여야 할 필요성이 대두되었으며, 이에 따라 영국 정부는 그동안 지역격차 해소를 위해 시행되어왔던 런던권의 재분배 정책 대신에 지방 주요 도시들의 경쟁력을 높이는 방안을 강구하게 되었으며, 이러한 배경 하에서 도입된 것이 광역경제권 정책이다.

그러나 영국의 광역권 형성의 직접적인 모태는 만성적인 지역격차 문제를 안고 있던 보수당 정부가 1994년에 중앙부처 지역사무소(Government Offices of the Regions : GOR)를 설립한 것이라고 볼 수 있다. 영국의 경우 강력한 중앙집권체제로 인해 지방분권적 정책이 거의 부재하였으며, 각 부처별로 지방에 사무소를 운영하고 있었다. 이렇게 각 지방에 펼쳐져 있었던 부처별 사무소들의 기능을 광역단위에서 보다 효과적으로 운영하고자 9개 권역으로 나누어 중앙부처 지역사무소를 설치하였다. 중앙부처 지역사무소 설치 당시에는 소규모 예산을 가지고 중앙부처의 지역 프로그램을 주로 감독하고 관리하는 기능을 수행하였다. 그러나 1997년에 집권한 신노동당정부는 잉글랜드 지역으로 투자를 촉진하기 위한 기구 설립을 위해 지역개발청법(Regional Development Agencies Act)을 제정하였으며, 기존의 9개 권역에 지역개발청(Regional Development Agency: RDA)을 설립하기에 이르렀다.[3] 이와 같이 신노동당정부가 광역경제권을 더욱 확고하게 구축한 것은 그동안 지속되어 온 지역격차를 해결하기 위한 첩경으로 지역의 잠재력을 지역 스스로 가장 효과적으로 실현할 수 있도록 정책적으로 지원함으로써 지역 경쟁력을 향상시키려는 데 목적을 두고 있었으며, 이를 통해 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 향상시키려는 전략을 추진하였다고 볼 수 있다.

2) 광역경제권의 규모과 조직운용

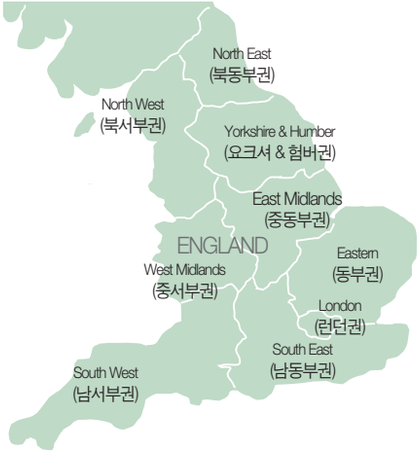
영국 잉글랜드 지역의 9개 광역경제권은 북동부권(North East), 북서부권(North West), 요크셔 · 험버권(Yorkshire & Humber), 중동부권(East Midlands), 중서부권(West Midlands), 동부권(East), 런던권(London), 남동부권(South East), 남서부권(South West)으로 구분된다(그림 1 참조). 광역경제권의 평균 면적은 14,475㎢, 평균 인구규모는 546만 명이며, 인구가 가장 많은 지역은 남동부권(823.8만 명)이고 가장 적은 지역은 북동부권(255.6만 명)이다(표 1 참조).

각 광역경제권을 운영해 나가기 위해 마련된 추진기구로는 지역개발청(RDA), 지역의회(Regional Assembly: RA), 중앙부처 지역사무소(GOR)가 있다. 이 가운데 각 권역의 경제발전 정책과 지역개발 정책을 효율적으로 추진하기 위한 전담기구로 설립된 지역개발청이 가장 핵심역할을 하고 있다. 각 권역에

3) 영국의 경우 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 지역은 자치권이 확보되어 있는 지역으로 자체적으로 별도의 지역개발기구를 두고 있다. 따라서 잉글랜드 지역만을 대상으로 9개 광역권을 설정하였다.

는 지방정부들이 있지만 지역경제와 관련된 기능을 거의 수행하고 있지 않는데 비해, 지역개발청은 지역개발 및 지역경제 기능만을 수행하고 있다. 따라서 지역개발청은 지방정부와는 독립적으로 각 권역 내의 지역경제 활성화와 경쟁력 제고를 위해 설립되었음을 명확하게 알 수 있다.

● 그림 1 ● 잉글랜드의 9개 광역권 구분



● 표 1 ● 잉글랜드의 9개 광역권 규모 비교

지역	면적 (km^2)	인구 (천명)	인구 밀도	1인당 GDP (파운드)
런던권	1,572	7,512	4,779	28,959
북동부권	8,573	2,556	298	15,177
북서부권	14,106	6,853	486	16,234
요크셔 · 험버권	15,408	5,142	334	15,968
중동부권	15,607	4,364	280	16,982
중서부권	12,998	5,367	413	16,583
동부권	19,109	5,607	293	17,652
남동부권	19,096	8,238	432	20,316
남서부권	23,837	5,124	215	17,467
평균	**14,475**	**5,640**	**390**	**18,371**

출처 : www.statistics.gov.uk/statbase, 2006년 기준

지역개발청의 역할은 해당권역의 경제발전과 재개발 추진, 기업 효율성 및 경쟁력 제고, 고용과 관련된 기술 발전 및 적용 촉진, 그리고 지속가능한 국가발전에의 기여를 위해 지역경제발전 전략을 기획하고 조정하며, 지역 내 다양한 이해 관계자들의 자발적인 참여와 협력을 유도하는 것이다(Regional Development Agencies Act, 1998). 또한 지역개발청은 장기 지역경제전략을 수립하고 매 3년마다 이를 조정하고 있는데, 지역경제전략 수립 시에 지방정부를 포함한 지역의 이해 관계자들을 참여시키고 있으며, 또한 수립된 전략을 시행해나가는 데 있어 중앙 부처들이 어떻게 지원해야 하는가에 대한 방안도 모색한다.[4)]

지역개발청이 직접 수행하는 전략적 사업으로는 지역 내 낙후지역 재개발사업, 중소기업 지원 및 클러스터 육성, 해외투자 유치 등 지역경쟁력 강화사업과 인력교육 및 훈련 등이다. 2008년에 들어와 잉글랜드 전 지역의 경제적 성과를 지속적으로 유지하고 지역 간 성장 격차를 줄이기 위해 지역개발청의 사업을 더욱 확대시켜 나가고 있으며, 특히 혁신분야, 경제발전을 위한 투자분야, 사회적 재활성화를 위한 분야의 사업까지도 추진하고 있다.

지역개발청은 중앙정부 부처인' 기업과 규제개혁부(Department of Business, Enterprise & Regulatory Reform: BERR) '에 속해 있다. 각 지역개발청에는 1명의 의장과 지방정부, 시민단체, 노동조합 및 민간기업 대표를 포함한 15명의 ' 집행위원회 '조직이 있으며, 이 위원회 위원은 BERR 장관이 임명한다. 따라서 영국의 광역경제권은 중앙정부 주도 하에서 지역의 협력과 참여를 유도하여 지역경제 발전을 위한 중앙정부 사업의 효율성을 제고하고자 설정되었으며, 지역개발청의 역할도 중앙정부가 부여하는 기능을 수행해나가는 데 역점을 두고 있음을 알 수 있다.

4) Waters, R. and Smith, H., 2002, Regional Development Agencies and Local Economic Development: Scale and Competitiveness in High-technology Oxfordshire and Cambridgeshire, *European Planning Studies*, 10(5), pp. 633-649.

지역개발청이 지역경제발전을 위한 사업들을 추진해 나가는데 있어서 필요한 예산은 중앙부처로부터 ' 단일예산(single pot) '방식으로 재원을 조달하고 있으며, 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund)과 농촌개발계획(Rural Development Programme) 관련 예산도 함께 운영하고 있다. 단일예산방식이란 중앙의 여러 부처로부터 지원받은 예산을 하나로 통합한 후, 재원출처에 따른 특정용도에 구애받지 않고 지역개발청이 자율적으로 용도를 정하여 사용할 수 있도록 하는 세출예산운용제도로서 일종의 포괄보조금이라고 할 수 있다. 영국은 2002년부터 이 제도를 시행하고 있으며, 따라서 지역개발청은 중앙정부 예산을 받는 산하기관이지만, 할당된 예산을 자유롭게 쓰고 사업을 기획할 수 있다는 점에서 상당히 자율권을 갖고 있다고 볼 수 있다. 그러나 중앙부처는 각 지역개발청과의 성과계약을 체결하고 이에 대한 달성여부를 평가하는 방식으로 관여하고 있다.[5] 중앙의 각 부처들은 부수상실에 각 부처의 성과요구 수준을 전달하며, 부수상실은 각 지역개발청과 고용창출 수준, 창업기업 수, 토지개량면적, 지역 내 기술교육을 받는 인력 수, 낙후지역에 대한 투자규모 등에 대한 성과계약을 체결하고 그 달성 여부를 평가한다. 따라서 지역개발청이 중앙정부로부터 단일예산 방식으로 자율적으로 예산을 사용하고는 있지만 중앙정부와의 성과계약을 맺은 사업에만 지출한다는 점에서 볼 때 완전히 지방분권적이라고 보기는 어렵다. 또한 각 부처로부터의 재정지원은 단일예산이지만 각 지역개발청에서 지방자치단체로의 보조금은 프로젝트별로 매칭펀드가 적용되는 특정 보조금 형태를 취하고 있다.

중앙정부에서 지역개발청에 지원하는 자금 규모는 2004년 약 18.5억 파운드에서 2007년에는 약 23억 파운드로 증가되었다. 영국 정부는 이러한 예산을 9개 광역권으로 배분하는 데 있어서 지역별 특성과 지역격차 등을 고려한 예산배분공식을 활용하고 있다. 일례로 2005~06 회계연도에는 9개 지표와 각 지표별 가중치를 토대로 각 지역개발청 별로 예산을 배분하였다. 2005년도 각 지표별 가중치를 보면 실업률(0.438), 빈곤층(0.281), 부가가치(0.094), 낙후농촌지역(0.044), 연구개발비(0.031), 유휴지(0.031), 기술(0.031), 균등고정율(0.025), 인구(0.025) 순으로 나타나고 있다.[6] 각 지표별 가중치는 연도별로 다소 달라지지만 실업률과 빈곤층 지표에 대한 가중치가 가장 높아, 두 지표가 광역권별 예산배분 시에 가장 큰 영향을 미치는 지표임을 암시해준다.

한편 지역개발청의 활동을 감시하는 기능을 하는 지역의회(RA)는 지방자치단체 선거를 통해 선출된 위원들과 각 지역의 이해당사자로 구성된다. 지역의회의 역할은 지역개발청이 주관하는 사업들을 모니터링하는 기능을 주로 담당하고 있으나, 2008년에 들어와 지역계획, 환경문제 등을 포함하는 보다 광역적 공간전략(regional spatial strategy)을 수립하는 데도 관여하고 있다. 또한 중앙부처 지역사무소(GOR)는 지역 경쟁력 강화, 지속가능한 발전, 재생 및 사회적 통합 등을 확보하기 위한 중앙정부의 지역 프로그램이 지역차원에서 일관되게 집행되도록 지원하는 기능을 담당한다. 특히 중앙정부 11개 부처를 대표하여 정부정책을 각 지역개발청에 전달하고 지역 의견을 수렴하며, 중앙부처에서 수행하는 지역 관련 업무를 조정 · 통합함으로써 지방행정의 효율성을 달성하고 더 나아가 중앙정부와 지방정부와의 채널 역할을 하고 있다.

3) 광역경제권의 사례 : 잉글랜드 북부지역의 광역경제권 연합

영국 북부지역의 3개 광역권(북동부권, 북서부권, 요크셔 · 험버권)은 서로 연합하여 초광역경제권을 형성하고 있다. 북부지역의 3개 광역권이 연합을 하게 된 근본적 요인은 그동안 지속되어 온 잉글랜드의 남부와 북부 지역 간 경제적 격차 때문이다. 1980년대 중반 이후부터 잉글랜드 북부 대부분의 지역은 유

5) 최영출. 2008, 영국의 광역경제권 전략과 지역개발청. 자치행정, 2008년 4월, pp. 19-22.

6) 김은경 외, 2008, 광역경제권 형성방안 및 추진전략, 경기개발연구원.

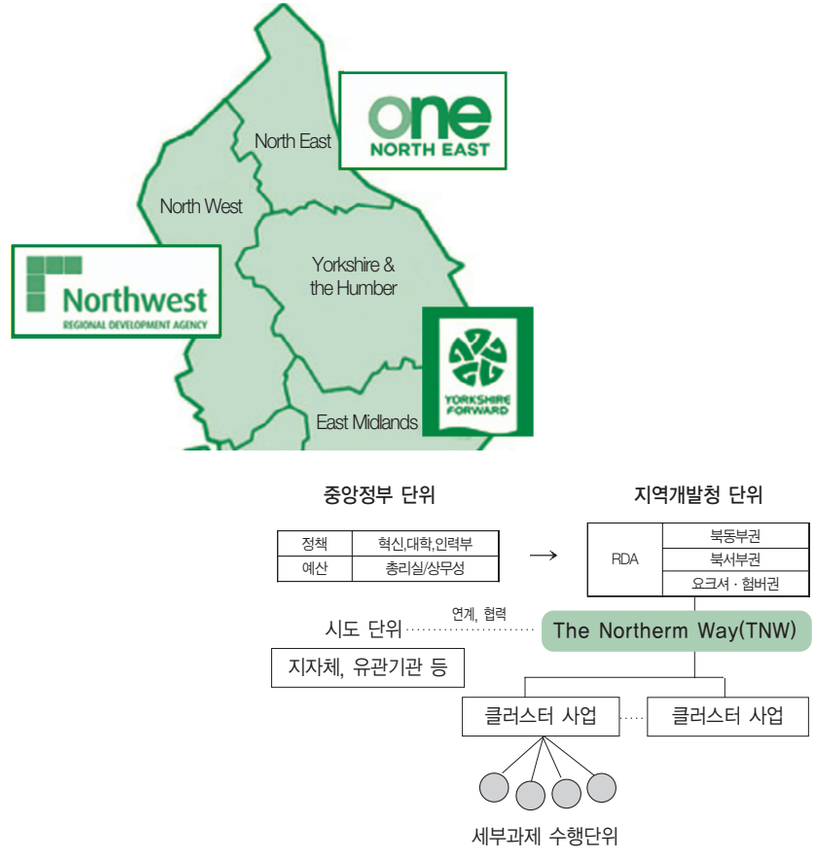
럽연합 전체적으로 볼 때 낙후지역으로 분류될 정도로 경제성장이 저조하였으며, 1990년대에는 유럽연합의 구조기금(structural funds)을 받는 지원대상지역으로 분류될 정도로 낙후되어 있었다. 이렇게 경제적 수준이 낮은 북부지역의 경제를 살리기 위해 초광역경제권(Pan-Northern Region: PNR) 정책을 수립하게 되었으며, 2004년에 3개 광역권이 연합하여 초광역경제권 추진기구인 TNW(The Northern Way)를 설립하기에 이르렀다(그림 2 참조). 3개의 광역권 경계를 초월하여 초광역경제권을 형성한 목적은 북부지역의 경제활성화(낙후성 극복)를 통해 남부지역과의 격차를 줄이고, 더 나아가 북부 초광역경제권을 최고의 삶의 질을 지닌 세계적 경제단위로 전환시키려는 데 있다.

이렇게 북부의 3개 광역권 연합을 통한 초광역경제권을 구축함으로써 기존의 각 권역의 핵심지역들 간의 공간적 연계 및 확대를 도모하고, 협력을 통하여 북부지역의 공통된 문제점들(예: 지역이미지, 숙련도, 산업기반, 혁신역량 강화 등)을 우선적으로 극복하려는 것이다. 또한 기업 수, 노동시장, 혁신자원 차원에서 임계치 증가를 통해 규모경제를 창출하며, 전문성과 상호 보완성을 증대시키고 더 나아가 제도적 장벽과 이에 따르는 제약들을 극복하여 광역적 차원에서 학습기회를 창출하고 접근성을 제고하려는 전략을 시도하고 있다.

북부지역의 초광역경제권을 추진해 나가는 핵심기구인 TNW는 북부의 3개 지역개발청들 간 협력적 파트너십에 의해 설립되었다. 이 기구는 법적 근거에 기초하여 설립된 기관이 아니고, 중앙정부 차원에서 전담기관을 설립한 유형도 아니며, 유한회사, 합자회사 형태 등 기업적 성격으로 설립한 기관도 아니다. 오로지 3개 지역개발청들이 자체적으로 협력하여 세운 공공기관 파트너십이다. 이렇게 북부지역의 경제발전을 위해 3개 지역개발청 간 합의를 통해 자율적인 거버넌스를 구축하였기 때문에 TNW는 중앙부처인 BERR로부터 직접적으로 예산 지원을 받는 것은 아니며, 각각의 지역개발청에게 배분된 예산을 통합하여 운영하고 있다.

잉글랜드 북부 초광역경제권 사업의 추진주체인 TNW는 크게 2개 그룹에 의해 초광역권 사업에 대한 모니터링이나 초광역권 운영과 관련된 지원을 받고 있다.[7] 첫번째 그룹은 TNW의 운영을 모니터링하는 조정그룹(steering group)

● 그림 2 ● 광역권 연합을 통한 초광역경제권을 형성하고 있는 영국 북부지역의 PNR



출처 : 정성훈 · 남기범, 2009, 영국의 광역클러스터 사례, p.26 참조.

7) 정성훈 · 남기범, 2009, 영국의 광역 산업클러스터 사례, 글로벌 경쟁의 조건, 해외 광역클러스터, 지식경제부 · 한국산업기술재단, pp. 16-51.

이다. 이 그룹의 위원은 3개 지역개발청, 북부 지역의회, 광역시 공무원, 대학, 민간인 등 총 24명으로 구성되어 있다. 두번째 그룹은 TNW 조정그룹과 TNW 팀을 지원하는 역할을 하는 관리그룹(management group)이다. 이 그룹의 위원은 총 13명이며 지역개발청, 지역의회, 광역시 등과 같은 중앙정부의 실무책임자들로 조직되어 있다.

한편 TNW를 실질적으로 운영하는 TNW 팀은 사무총장 1명(최고 책임자)과 교통팀(3명), 혁신팀(3명), 민간투자팀(7명)으로 구성되며, 모두 북부의 3개 지역개발청에서 파견된 직원들이다. 3개의 실행팀은 각 팀별로 혁신자문위원회, 민간투자자문위원회, 교통인프라위원회 등의 자문그룹을 가지고 있으며, 주요한 정책정보를 공유하기 위하여 광역거점도시포럼과 연구포럼을 운영하고 있다. 이와 같은 조직을 바탕으로 하여 TNW는 20년 중장기 계획인' 성장전략 2004(Growth Strategy, 2004) '를 수립하여 북부 초광역경제권 형성의 기반을 마련하였으며, 매 3년마다 실행계획을 수립하여 사업을 추진하고 있다(The Northern Way, 2008)

이상에서 살펴 본 바와 같이, 영국 정부는 지역격차를 해소하고 지역경쟁력 강화를 위해 광역경제권을 형성하고 지역경제발전의 권한을 대폭적으로 지역개발청에 이양하였다. 중앙정부는 지역개발청과 지역의회에 예산을 지원하는 한편, 중앙부처 지역사무소를 통해 지역개발청 및 지역의회, 지역 내 이해관계자들과의 지속적인 협력관계 속에서 지역별 개발여건을 중앙정부 정책에 반영하고 있다. 특히 2008년부터 영국은 그동안 따로 추진되어 오던 지역경제전략과 지역공간전략을 통합화한 총괄적인 지역전략(Integrated Regional Strategy)과 연계 · 결합시키고 있으며, 광역권 간 연합을 통한 초광역경제권 구축을 통해 시너지 효과를 거두려는 움직임도 활발하게 이루어지고 있다.

2. 독일의 광역경제권

1) 도입배경

독일은 연방제 국가로서 구서독 지역의 11개 주와 구동독 지역의 5개 주를 합쳐서 전체 16개 주로 행정구역이 편성되어 있다. 그러나 16개 주들의 면적, 인구, 경제여건이 매우 차이가 나며 경제권과 행정권이 일치하지 않는 주들도 있다. 16개 주 가운데 가장 작은 브레멘 주(404km^2)의 면적은 가장 큰 바이에른 주(70,552km^2) 면적의 0.6%에 불과하며, 브레멘 주의 인구 수(66만 명)도 인구가 가장 많은 노르트라인-베스트팔렌 주(1,803만 명)의 3.7%에 불과할 정도이다. 독일에서 행정구역 조정 및 광역화가 공간정책의 쟁점으로 부상하게 된 배경을 살펴보면, 대내적으로는 동독과의 통일에 따른 지역 간 경제격차의 심화 및 기존 행정구역의 불합리로 인한 비효율성 때문이며, 대외적으로는 유럽연합으로의 통합과 경제의 세계화에 대응하여 광역경제권 형성에 대한 필요성이 고조되었기 때문이라고 볼 수 있다.

독일의 경우 2차대전 이후 급속한 경제부흥이 이루어지면서 경쟁력을 갖춘 여러 도시들이 자생적으로 대도시권(city-region)을 형성하여 왔다. 그러나 연방정부 차원에서 광역권 설정에 대한 논의는 1995년에 처음으로 시작되었으며, 1997년에 열린 연방정부 및 각 주의 국토 및 지역계획에 관한 실질적 권한을 갖고 있는' 국토 및 지역계획에 관한 관계 장관회의 '에서 7개의 유럽 대도시권(metropolitan regions)을 설정하였고, 2005년도에 다시 4개 지역을 추가 지정함으로서 총 11개의 대도시권을 설정하였다. 그러나 이러한 대도시권은 다른 나라들과는 달리 독일 전역이 모두 포함된 권역 설정이 아니며, 기존에 자생적으로 형성된 대도시권역들만 포함되었다.

한편 독일은 연방정부체제이기 때문에 중앙정부 차원에서 국토의 공간개발계획을 수립하지 않고 있었다. 그러나 2005년에 개최된 중앙정부와 각 주들이

지역계획을 위한 각료회의에서 지역성장 및 경쟁력과 관련된 공간개발정책의 역할, 인구감소와 고령화 시대의 공공서비스 보장, 토지이용의 지속가능한 관리 · 자원보호와 개발잠재력의 보호를 골자로 하는 공간계획에 대한 정책 가이드라인을 제시하게 되었다.[8] 그 이후 전문가들과 일반 시민들이 참여한 광범위한 공개 토론이 진행되었으며, 2006년에 국토 및 지역계획에 관한 관계 장관회의(MKRO)에서 ' 독일의 공간개발에 대한 비전과 전략(Visions and Strategies for Spatial Development in Germany) '을 발표하기에 이르렀다. 이 전략은 ' 성장과 혁신, 공공복지서비스 보장, 자원 보존과 문화경관의 형성 '을 핵심으로 하고 있으며(Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, 2006), 이와 같은 공간개발계획을 근간으로 하여 현재 독일연방의 16개 행정구역을 보다 광역화하기 위한 논의가 활발하게 진행되고 있다.

2) 광역권의 규모와 조직운용

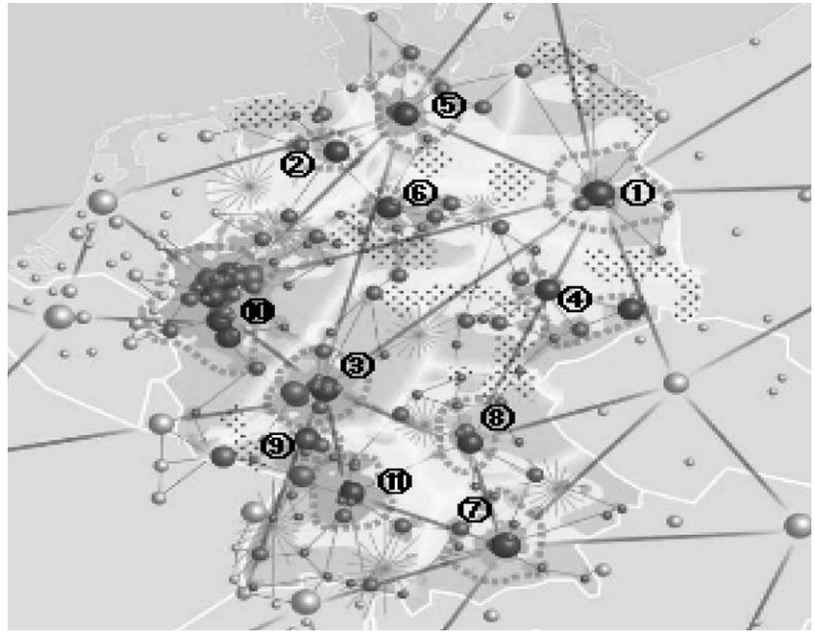
1997년에 1차로 설정한 7개 대도시권은 베를린, 함부르크, 뮌헨, 프랑크푸르트/라인-마인, 라인-루르, 슈투트가르트, 할레-라이프치히 삼각지대이며, 2005년에 추가로 지정된 4개 대도시권은 뉘른베르크(프랑코니아의 협력파트너를

● 표 2 ● 독일의 11개 대도시권역

지정년도	대도시권 형성	
	여러 주에 걸쳐 형성된 권역	1개 주의 일부에 형성된 권역
1997년 (7개)	함부르크 권역 프랑크푸르트/라인마인 권역 베를린-브란덴부르크 권역	라인-루르 권역 슈투트가르트 권역 뮌헨 권역 할레-라이프치히 권역
2005년 (4개)	라인 · 네카강 권역 브레멘 권역	하노버 권역 뉘른베르크 권역

8) Blotevogel, H.H. and Schmitt, P., 2006, European Metropolitan Regions as a New Discursive Frame in Strategic Spatial Planning and Policies in Germany, *Die Erde*, 137(1-2), pp.55-74.

● 그림 3 ● 독일의 11개 대도시권 분포



● 표 3 ● 독일의 11개 대도시권의 규모 비교

구분	인구 (천명)	면적 (㎢)	1인당 GDP (유로)
① 베를린-브란덴부르크	6.0	30,343	21,981
② 브레멘	2.4	11,623	27,046
③ 프랑크푸르트/라인-마인	5.5	13,375	35,000
④ 할레/라이프치히	4.4	1,210	21,482
⑤ 함부르크	4.3	19,801	33,210
⑥ 하노버	4.0	18,577	27,251
⑦ 뮌헨	5.2	5,504	29,115
⑧ 뉘른베르크	3.5	19,045	29,955
⑨ 라인-네카	2.4	5,637	29,891
⑩ 라인-루르	11.5	10,819	29,486
⑪ 슈투트가르트	5.3	10,946	31,909

출처 : Initiativkreis fur Europaische Metropolregionen in Deutschland, 2006.

포함), 하노버(브라운쉬바이크와 괴팅겐을 포함), 브레멘(올덴부르크 포함), 라인-네카 지역이다(그림 3참조).

이와 같은 대도시권들은 여러 주에 걸쳐서 형성된 권역과 1개 주 내에서도 일부 지역에 형성된 권역으로 구분되며, 따라서 상대적으로 규모가 작은 대도시권이 있는 반면에 규모가 매우 큰 대도시권도 있다(표 3 참조). 베를린-브란덴부르크 대도시권의 면적이 가장 크고, 라인-루르 대도시권의 인구가 가장 많다. 한편 뮌헨 대도시권이 가장 높은 지역총생산을 보이고 있는데 비해 구 동독 지역인 할레-라이프치히 대도시권은 다른 대도시권에 비해 상대적으로 경제적 수준이 매우 낮은 편이다.

이와 같은 대도시권을 설정하기 위해 고려되는 기준들은 해당 권역이 글로벌 경쟁력을 갖추는 데 필요한 기능들을 어느 정도 갖추고 있는 가이다.[9] 독일의 경우 설정된 대도시권의 일반적 특징들을 보면 혁신의 중심지로서의 과학 및 연구개발시설의 밀도가 높으며 창조성이 배태되어 있는 첨단기술의 생산지이다. 또한 대도시 서비스의 결절점으로 기업 본사 수가 많고 중요한 의사결정이 이루어지며, 커뮤니케이션과 교통의 결절점 역할을 하고 있다. 따라서 대도시권은 대규모 문화 및 스포츠 이벤트를 개최하기에 적합한 기반시설을 구비하고 있으며, 공항, 고속철도, 고속도로와 같은 교통기반시설이 잘 구축되어 있어서 접근성이 양호하여 해외로부터의 다양한 지식과 정보 교류가 매우 용이하다.

각 대도시권의 경쟁력을 강화시키기 위해 경제개발 전략과 지역계획 수립, 지역적으로 중요한 프로젝트 추출과 실행수단의 조정, 문화 · 복지 및 레크레이션을 위한 적절한 기반시설 확충, 환경보호를 위한 지역적 전략, 국제적 마케팅 등을 포함하는 활동들이 추진되고 있다. 이러한 활동들과 세부 사업들을 추진해나가기 위해 각 권역 내 모든 지방자치조직을 중심으로 기업인, 공공기관 등을 포괄하는 권역협의체가 조직된다. 권역협의체는 기존 행정조직을 대신하는 것은 아니지만, 권역 내 다양한 구성원들의 자발적 참여를 바탕으로 자체적으로 운영되기 때문에 여기에서 결정된 사항은 구속력을 가지고 집행된다.[10] 권역협의체에서 담당하는 구체적인 업무들은 주로 권역 내 토지활용계획의 수립, 마케팅, 환경보호개선사업, 역내 연계교통체계 확립 및 쓰레기 처리 등이다. 대도시권 운영을 위해 필요한 예산은 해당 지방정부들로부터의 출연금, 연방정부 지원금 등으로 조달하며 일부 권역은 원활한 사업수행을 위해 별도의 자회사인 교통 · 공원 관련기관 등을 설립 · 운영하고 있다.

11개 대도시권 가운데 하나의 사례로 여러 주에 걸쳐서 형성된 프랑크푸르트/라인마인 대도시권을 간략히 살펴보면 다음과 같다.[11] 이 권역의 면적은 1.3만 km^2로 독일 전체의 3.6%를 차지하며, 인구는 5.3백만 명으로 독일 전체의 6.4%를 차지한다. 또한 GDP는 2,242억 달러로 독일 전체의 8.0%를 차지하며, 1인당 GDP는 41,621달러로 상당히 높은 편이다. 1974년에 금융 · 경제의 중심지인 프랑크푸르트 시를 포함한 헤센 주 정부는 당시 43개 기초정부와 160만 명의 인구를 포함한 프랑크푸르트 연합기구를 설치하였다. 이 기구는 주민직선으로 구성되었기 때문에 전략적인 자치협력정부와 같은 법적 지위를 행사하였다. 그러나 1995년 도심부와 배후지역 간에서 발생하는 갈등 문제들이 커지면서 2001년에 새로운 조직으로 개편하게 되었다. 새로운 조직으로 형성된 프랑크프르트/라인마인 권역은 헤센 주, 라인란트팔쯔 주, 바이에른 주에 걸쳐 있으며, 7개 도시 및 17개 소지역(우리나라의 군과 비슷한 개념)이 포함되어 있다. 이 권역의 행정과 실무업무를 담당하는 기구로는 프랑크푸르트/라인마인 권역계획협회, 광역권위원회, 경제촉진위원회가 있다.

가장 핵심적 역할을 수행하는 프랑크푸르트/라인마인 권역계획협회는 지역

9) 유르첵. 2008. 독일 대도시지역과 새로운 공간계획 전략, 국토, 2008. 5월. pp. 88-95.

10) 손창남 · 조강철. 2008, 주요국의 광역경제권 구축사례와 시사점, 한국은행 조사국.
11) 손창남 · 조강철. 2008, 주요국의 광역경제권 구축사례와 시사점, 한국은행 조사국/안영훈, 2008, 광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체계, 한국지방행정연구원.

개발계획을 수립하고, 지역경관을 조성하며, 지역 현황에 대한 모니터링, 교통계획 등의 업무를 담당한다. 이러한 업무를 효율적으로 추진하기 위해 산하에 3개 회사를 운영하고 있다. 한편 광역권위원회는 각 지방자치단체의 대표자들로 구성되며, 대도시권의 주요 사업을 결정한다. 또한 경제촉진위원회는 각 지역의 대표자, 지역상공회의소, 관내 7개 대학, 기타 기반시설 관련기업 대표자로 구성되며, 민관공동의 대외 투자홍보를 담당하고 있다.

3) 행정구역 개편을 통한 광역권 설정계획

앞에서 살펴본 11개 대도시권과는 달리 독일에서는 16개 주로 구성된 연방행정구역의 광역화에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 동독과의 통일에 따른 지역 간 경제격차의 심화와 기존 행정구역의 불합리 및 행정의 비효율성 문제가 심각하게 대두되면서 행정구역 광역화 문제가 지속적으로 제기되어왔다. 행정구역 통합화를 통한 광역권 설정에 대한 다양한 대안들이 제시되는 가운데 비교적 실현 가능성이 높은 대안으로 기존의 주 가운데 4개 주는 그대로 두고 나머지 12개 주를 통합하여 모두 9개 주로 통합하는 방안이 부상되고 있다(그림 4 참조).

이렇게 16개 주를 통합하여 9개 주로 광역화하는 경우 규모가 매우 작은 도시주나 소규모 연방주가 통합되므로 행정비용을 절감할 수 있을 뿐만 아니라 공간정책의 합리화에 따른 지역경제발전을 도모할 수 있다는 것이다. 만일 9개 권역으로 광역화되는 경우 통합된 권역의 최소 인구규모는 500만 명이며, 권역의 평균 면적은 22,320㎢에서 39,679㎢로, 평균 인구수는 515만 명에서 915만 명으로 크게 증가한다(표 4 참조). 이렇게 면적과 인구규모가 증가하게 되면 유럽연합 내 다른 광역경제권들과의 경쟁력을 확보하는 데 유리하다는 점도 행정구역의 광역화를 추진하는 또 하나의 이유라고 볼 수 있다.

● 그림 4 ● 주간 통합을 통한 9개 광역권 구상안

● 표 4 ● 구상 중인 주간 통합을 통한 9개 광역권 규모 비교

구분	면적(㎢)	인구(천명)	비율(%)
① 프로이센	30,371	5,952	7.23
② 퀴스텐란트	39,737	6,282	7.63
③ 니더작센	48,045	8,651	10.51
④ 작센-튀링겐	55,035	9,003	10.94
⑤ 노스트라인- 베스트팔렌	34,085	18,029	21.90
⑥ 라인란트-자르	22,421	5,096	6.19
⑦ 헤센	21,115	6,075	7.38
⑧ 바덴-뷔르템 베르크	35,751	10,738	13.04
⑨ 바이에른	70,552	12,493	15.18
전체	357,113	82,319	100.0
평균	**39,679**	**9,146**	-

출처 : www.statistik-portal.de, 2006년 말 자료임.

다른 한편으로 독일은 2006년 이후 공간개발전략을 수립해나가기 위해 9개의 광역책임공유공동체(large-area communities of shared responsibility)를 구축하고 있다. 광역책임공유공동체는 각 주의 경계나 현존 계획지역을 초월하거나 대체하는 것이 아니라 현존하는 행정구조와 업무에 대한 보완적 기능을 갖는 것이다.

이렇게 9개 광역책임공동체를 구성하는 것은 다양한 규모의 자자체 간 협력적 연합과 동시에 장기적으로 경쟁력이 강한 지역과 경쟁력이 약한 지역 간 협력을 도모하려는 것이다. 따라서 독일의 광역책임공유공동체적 접근은 급변하는 세계 경제환경 속에서 경쟁의 단위인 광역권을 구축하는 데 있어서 주들의 통합이나 행정적 재조직화를 유도하는 것이 아니라, 광역책임공유공동체 조직을 통해 기능적 상호의존성에 근거하여 지역적 거버넌스를 구축하려는 것이다.[12] 즉, 이러한 조직을 통해 광역권 형성을 위해 필수적인 지역 간 협력도모와 책임공유를 지향하는 지역 간 연대형성의 기반을 마련하는 데 궁극적인 목적을 두고 있음을 엿볼 수 있다.

지금까지 살펴본 독일의 광역경제권의 특징을 보면 11개 대도시권 설정은 행정구역 개편과는 무관하게 자생적으로 발생한 대도시권을 그대로 살려서 권역경계를 설정하였으며, 각 대도시권의 국제경쟁력 제고를 위한 지역계획 전략들이 수립되고 있다. 또한 16개 주에 대한 행정구역의 광역화 추진은 대내적으로 안고 있는 문제점을 해소하고 대외적으로 유럽통합이라는 지역경제권 변화에 대응한 전략이라고 볼 수 있다. 독일의 경우 행정구역의 광역권을 형성하기 위해 다양한 전문가들과 국민들의 의견 수렴을 거쳐 중장기적으로 점진적으로 추진해나가고 있다. 뿐만 아니라 연방제라는 특징을 살려 중앙정부의 주도가 아니라 지방분권적 관점에서 지방들 간의 협력 도모와 책임공유를 근간으로 하는 강한 지역 간 연대와 협력을 유도하고 있다.

12) 김은경 외, 2008, 광역경제권 형성방안 및 추진전략, 경기개발연구원.

3. 일본의 광역경제권

1) 도입배경

1990년대 일본 전역에 몰아닥친 버블 경제로 인해 심한 경기침체를 겪은 일본의 경우 지난 수십 년 동안 추진해왔던 국토 및 지역정책들에 대한 수정이 불가피해졌다. 특히 1990년대 중반 이후 경제가 어려워지고 국가경쟁력이 낮아지면서 지방뿐만 아니라 대도시들도 모두 쇠퇴하는 상황에 직면하게 되면서, 일본 정부는 그동안 지역균형발전을 위해 추진해온 국토정책을 수정하고 일본의 경쟁력을 제고시키기 위해 동경을 중심으로 한 수도권의 경쟁력 강화를 위한 전략을 도입하기에 이르렀다. 2001년 고이즈미 내각이 등장하면서 국가재정의 위기를 극복하고 글로벌 경쟁시대에 대응하기 위해 기존의 지역정책을 과감하게 수정하였다. 특히 초국적기업들을 유인할 수 있는 국토와 지역을 만들기 위해 1959년에 제정된 3개 대도시권으로의 집중을 억제하는 공장제한법이 2002년 11월에 폐지되었고, 2006년에는 공업재배치법이 폐지되어 사실상 동경권에 대한 규제가 완화되었다. 더 나아가 동아시아 국가들에 비해 상대적으로 저조한 경제성장, 심각한 저출산과 고령화 문제 및 환경문제 등을 해결해나가기 위해 일본은 새로운 국토 및 지역정책을 수립하게 되었다.

이러한 변화 가운데 가장 획기적인 것은 산업클러스터 정책 및 국토계획체계의 수정이다. 일본 정부는 2005년 12월 ‘ 국토형성계획법 ’을 제정하여 과거의 ‘ 국토종합개발계획 ’을 ‘ 국토형성계획 ’으로 재편하였다. 새롭게 수립된 국토형성계획은 전국적인 지침을 제시하는 전국계획과 지역블록별 발전방안을 제시하는 광역지방계획으로 구성되었다. 특히 지역블록이 자립적으로 글로벌 경쟁력을 갖출 수 있도록 하기 위해 광역지방계획을 수립하는 단위로서 8개 광역지방계획권역을 설정하였다. 이렇게 일본이 광역지방계획을 수립하여 8개 광역권을 설정하게 된 배경은 대외적으로는 치열해지는 글로벌 경쟁시대에 대응

하기 위해서지만, 대내적으로는 지방분권의 강화와 지방의 자율성 존중 및 중앙정부와 지방 간 협력적 파트너십을 통해 광역지방계획의 효율성을 도모하기 위한 목적으로 설정되었다.

이러한 광역권 설정과는 별도로 일본도 독일과 마찬가지로 행정구역 개편에 대한 논의가 매우 활발하게 진행되고 있다.[13] 일본은 47개 광역지방자치단체(도도부현)로 나누어져 있으며, 도도부현의 평균 면적은 8,040㎢, 평균 인구는 약 270만 명으로 광역행정의 공간단위로서는 협소하다는 견해들이 오래 전부터 제기되어왔다. 그동안 중앙의 주요 부처들은 지역별로 특별행정기관을 설치하여 지역적 업무를 수행해왔다. 특히 산업경제성의 경우 홋카이도와 쥬부, 시코큐를 비롯한 8개 지역에 특별행정기관으로 산업경제국을 설치하여 산업경제성의 업무를 지역화하고 있었으며, 국토교통성 역시 8개의 지방정비국을 두고 지역 업무를 수행하였다. 그러나 이러한 특별행정기관 설치만으로는 지방분권화된 자립적 지역경제를 육성하기에는 역부족이었다. 뿐만 아니라 지방분권개혁에 따른 시정촌 합병이 이루어지면서 1999년 3,232개이던 시정촌 수가 2008년 1,788개로 크게 줄어들게 되어 도도부현의 역할과 존재 의미가 상당히 약화되었고 지방의 재정위기도 심각해졌다. 뿐만 아니라 도도부현의 경제권과 생활권이 일치하지 않게 되면서 도도부현의 지방행정체계를 광역행정체계로 개편하는‘ 도주제 ’안 도입에 대한 논의가 활발하게 이루어지면서 다양한 대안들이 제시되고 있다.

2) 광역권의 규모과 조직운용

2006년 7월 광역지방계획이 수립됨에 따라 홋카이도와 오키나와를 제외한 일본전역은 首都圈(슈토권), 近畿圈(긴키권), 中部圈(쥬부권), 東겗圈(토호쿠권), 겗陸圈(호쿠리쿠권), 中國圈(쥬코쿠권), 四國圈(시코쿠권), 九州圈(규슈권)의 8개 광역권으로 나누어졌다(그림 5 참조). 8개 광역지방계획구역의 평균 인구규모는 1,510만 명으로 기존의 도도부현 평균의 약 6배에 달한다. 8개 광역권 가운데 동경을 포함하고 있는 수도권의 인구는 4,252만 명으로 전체 35.2%를 차지할 정도로 매우 비중이 큰 반면에 시코큐권이나 후쿠리쿠권은 인구규모면에서 매우 작다(표 5 참조). 8개 광역권의 경계는 기존의 도도부현의 행정구역을 분할하지 않는다는 원칙 하에서 주민과 기업의 사회 · 경제활동 실태, 지역의 역사 및 문화적 배경과 자연조건의 유사성, 그리고 각 지역의 자립적인 광역연계에 대한 실태조사를 토대로 하여 경계가 설정되었다. 이와 함께 지역주민에 대한 설문조사 결과와 지방 공공단체 및 경제단체의 의견도 참고하였다(그러나 현재 설정된 8대 광역지방계획구역의 경계는 향후 도주제가 도

● 그림 5 ● 일본의 8개 광역지방계획구역

13) 채원호, 2008, 일본의 광역과제대응을 위한 도주제 구상, 한국지방자치학회 춘계세미나 발표논문/하정봉, 2008, 일본의 광역자치단체 개편 논의와 시사점, 한국거버넌스학회보, 15(2), pp. 211-240.

● 표 5 ● 일본의 8대 광역권의 규모 비교

지역	면적 (㎢)	인구 (천명)	GRDP (억달러)
首都圈	36,436	42,522	17,590
近畿圈	27,116	20,881	7,318
中部圈	41,078	17,272	6,837
東北圈	73,717	11,993	3,847
北陸圈	10,420	10,420	1,148
中國圈	31,815	7,654	2,699
四國圈	18,790	4,063	1,225
九州圈	38,270	13,316	4,036
8개 권역 합계	277,642	120,802	44,700
8개 권역 평균	**34,705**	**34,705**	**5,588**
일본 전체	377,923	127,770	46,818

주 : 면적, 인구는 2006.10월, GRDP는 2005년말 기준임
출처 : 한국은행 동경사무소, 2008, 일본의 광역경제권 구축현황 조사결과

입되어 현존 행정구역과 차이가 생길 경우 이 경계는 변경될 가능성도 있다).

일본이 도입한 광역지방계획은 지역 스스로 지역의 미래상을 정하고 지역이 안고 있는 과제를 해결하는 계획으로, 전국계획에 대한 실시계획으로서의 위상을 지닌다고 볼 수 있다. 각 권역마다 광역지방계획 및 실시에 필요한 사항을 협의하기 위해 광역지방계획협의회를 조직하도록 되어 있다. 이 조직의 구성원은 권역 내 도부현과 정령지정도시 및 국가의 행정기관으로서 해당 광역지방계획구역을 관할하는 기관들이 참여한다. 또한 필요에 따라서는 광역지방계획구역 내의 시정촌, 지방계획구역과 인접한 지방공공단체 및 경제단체를 포함한 민간인 조직도 참여할 수 있다.

이렇게 각 권역별로 수립되는 광역지방계획은 각 광역지방계획협의회에서 다양한 주체들 간의 협의를 거쳐 수립되지만 최종적으로는 국토교통대신이 이 계획을 결정하게 된다. 따라서 각 권역의 광역지방계획도 중앙정부의 영향을 받을 가능성도 있지만, 중앙정부가 각 지역에서 충분한 의견수렴을 통해 수립한 계획을 대폭적으로 바꾸는 것은 어렵기 때문에 어느 정도 자율성이 확보된 계획이라고 볼 수 있다.

광역지방계획협의체 조직을 구성하여 광역지방계획을 수립해나가고 있는 대표적인 사례로 긴키권을 간략히 살펴보면 다음과 같다.[14] 8개 광역지방계획구역의 하나인 긴키권(간사이 지방)에서 새로운 광역거버넌스 체계가 구축된 것은 2007년 7월이다. 간사이 광역기구(Organization of Kansai Unity : KU)는 간사이의 2부 7현 4정령지정도시 및 8개 경제단체를 정회원으로 하고 시정촌 · 민간기업 · 단체 등을 찬조회원으로 하여 구성되었다. 간사이 광역기구는 지방분권개혁의 추진과 광역적 연계 강화를 위해 일본에서는 최초로 설립된 관 · 민 연계협력조직이라고 볼 수 있다. 그러나 이 기구는 법정 조직이 아니라 임의 단체적 성격을 띠고 있다. 이 기구의 설립목적은 광역권 내의 다양한 특성들을 존중하면서도 간사이 지역 전체 통합을 기반으로 하여 간사이 지방이 더 매력적이고 활력이 넘치는 지역으로 자립할 수 있도록 하기 위해서이다. 간사이 광역기구는 기존에 있던 여러 조직들을 통합 · 정리하여 광역권 사업들에 대한 의사결정의 추진속도를 향상시키고 실행력을 제고하기 위한 기반을 구축하기 위해 조직되었다.

특히 새로운 사업전개방법으로 수뇌모임인 ' 간사이서밋(Kansai Submit) ' 제도를 도입하였는데, 이 서밋은 연 2회 이상 개최하며 활발하게 서로의 의견을 교환하고 있다. 서밋의 중요 과제에 대해서는 담당이사를 지명해서 이사책임 하에 프로젝트팀을 창설하여 과제를 집중적으로 검토하도록 하고 있다. 또한 이해조정을 요하는 안건에 대해서는 과감하게 대응하고 의결 시에 다수결 원리와 과반수제를 철저히 지킴으로써 신속성과 기동성을 높이고 있다. 간사이 광역기구의 핵심적 활동이라고 볼 수 있는 분권개혁과 문화 · 관광진흥에 대처하기 위해 분권개혁추진본부와 간사이 국제관광추진센터를 설치하였다. 또한 문화 · 관광

14) 이정석 · 마상열, 2008, 일본의 광역경제권 형성, 추진실태와 정책적 시사점, 경남발전연구원.

부문에 사업본부제를 도입함으로써 사무국 전결 확대 및 일정범위 내에서 예산 집행권도 확보되도록 하였다. 더 나아가 다양한 분야 간 광역연계를 강화하여 간사이 광역권 내 유사 · 중복사업을 통합시켜 사업을 효율적으로 실시하며 동시에 사무의 집약 · 일원화 추진을 통해 효율성을 높이는 전략을 펼치고 있다.

3) 행정구역 개편을 통한 광역권 설정계획

앞에서 살펴 본 8개 광역지방계획구역 설정과는 별도로 일본에서 논의되고 있는 광역행정권으로서의 도주(道 · 州)제는 지방분권화 및 지역 특성을 살린 지역사회를 만들기 위한 목적으로 시도되고 있다. 도주제 안은 중앙정부의 권한을 대폭 이양하기 위해 현재의 47개 도도부현을 대신하는 수 개의 도주를 설치하여 지방자치단체를 도주와 시정촌의 2층제로 개편하고자 하는 방안이다. 개편될 도주의 수는 인구규모, 사회 · 경제적, 지리적, 역사적, 문화적 배경 등을 종합적으로 고려하여 9개로 구분하는 대안부터 13개로 나누는 대안까지 다양하게 제시되고 있다. 이러한 도주제로의 개편은 2018년까지 완료될 것으로 전망된다.

일본의 도주제는 미국이나 독일과 같은 연방제가 아니라 현행 헌법의 범위 내에서 실현 가능한 새로운 광역적 자치제로 국가로부터 권한과 재원의 이양에 의해 지방분권의 운영주체로서 지방재정조정제도를 전제로 하는 도주제이다(서정섭 · 이삼주, 2008). 따라서 도주제가 제도화될 경우 도주는 지방세의 부과징수권을 보유하며 중앙정부로부터 이전재원을 교부받을 수 있으며, 따라서 중앙정부의 이전재원 중 교부세는 재원확충수단으로 활용될 뿐만 아니라 정부 간 수평적 재정조정 수단으로 활용될 수도 있다.

이러한 도주제의 목적은 도도부현을 단지 합병시켜 도주라고 하는 보다 광역적인 자치단체를 만드는 것만이 아니라 새로운 도주제를 확립하여 중앙정부의 역할을 축소하는 대신 도주가 세원을 가지고 특정 분야에 대한 입법권 및 행정권을 행사하면서 자립적 재정을 운용하도록 하는 지역주권형 도주제를 통해 실질적으로 분권화된 자립적 지역경제를 달성하고자 하는 데 있다. 이를 위해 2006년 12월에 ‘ 도주제 특별구역의 광역 행정추진에 관한 법률 ’이 제정되었으며, 현재 홋카이도(겖海道)를 도주제 특별구역으로 지정하여 적용하고 있다. 도주제 법안은 지방분권의 실질적인 추진과 행정효율화, 그리고 홋카이도 등의 자립적 발전을 위해서 제정하였으며, 주민복지 향상, 경제 · 사회의 발전에 기여하는 것을 기본 이념으로 삼고 있다. 이 법에 규정된 광역행정추진과정을 보면 중앙에 ‘ 도주제 특별구역 추진본부 ’를 설치하여 ‘ 도주제 특별구역 기본방침 ’을 작성하고 이를 광역단체에 송부한다. 이러한 기본방침에 대한 변경이 필요한 경우 정부조치와 광역단체의회 의결, 관계 시정촌의 의견 등을 수렴하여 종합 검토한 후, 이를 다시 송부한다. 이와 같이 도주제 특별구역 추진본부는 시책추진에 관해 종합적으로 조정하며, 필요시 기본방침 변경, 법령개정을 수행한다. 한편 광역단체는 도주제 특별구역계획을 작성 · 공고하고, 이를 본부에 제출하며 본부는 시행에 대한 시책을 평가하고, 그 결과를 토대로 광역단체에 교부금을 지급한다. 한편 도주 정부는 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권을 갖는 지방정부로서의 조직체계를 구상하고 있다.[15] 도주 정부에게 기획권한과 조정권한이 부여되며 이러한 권한을 통해 국토계획의 기본구상 수립에도 상당한 영향력을 행사할 수도 있다.

한편 도주의 기능은 주요 사회간접자본에 대한 계획 수립 및 집행, 광역적 관점에서의 환경보전 및 관리, 광역경제권의 지역경제정책 및 고용정책 수립 등이다. 구체적으로 광역적 차원에서 펼쳐나가는 사업들을 보면 광역적인 공공사업(대형 하천, 광역도로, 공항 · 항만의 정비 및 유지, 통신기반, 생활환경정비 등)이나 과학기술 및 학술문화의 진흥, 경제 및 산업의 진흥정책, 능력개발과 직업안정 및 고용대책을 수립한다. 또한 광역적 차원에서의 공해대책 및 환경 유지개선과 위기관리 및 재해복구 관련 사업도 추진하게 된다. 뿐만 아니라

15) 채원호, 2008, 일본의 광역과제대응을 위한 도주제 구상, 한국지방자치학회 춘계세미나 발표논문.

시정촌 간 재정격차를 조정하거니 공공시설 규격 · 교육기준 · 복지의료의 기준 등을 책정하는 일들도 하게 될 것이다.

일본의 도주제는 현재 홋카이도에서만 시행하고 있을 뿐 전면적인 시행이 이루어지고 있지 않은 상태여서 실제적으로 재원적 측면에 대해서는 다소 불분명하다. 홋카이도의 경우 중앙정부에서 지급되는 교부금의 매칭비율을 보면 국가부담이 80%, 지방 부담 20%로 되어 있다. 이에 반해 도주가 아닌 다른 광역단체의 경우 보조사업에 대한 국가 부담이 50%, 광역단체 부담이 50%이므로 지방비 부담비율이 도주에 비하면 높은 편이다. 도주에 지원되는 교부금은 보조금의 일종으로 특정사업 수행을 위해 지원된다는 점에서 특정보조금이며 포괄보조금의 성격은 아니다. 일본에서도 현재 도주제 시행과 관련된 지방재정제도의 변화에 대해서는 많은 연구가 진행되고 있다.

III. 맺음말

최근 세계 주요 선진국에서 광역경제권 정책을 추진하는 것은 급변하는 세계경제환경 속에서 국가 경쟁력을 제고하기 위해서이다. 세계경제가 단일경제로 통합되고 초국적기업의 활동영역이 전 세계적으로 확대되면서 국가 간 경쟁 뿐만 아니라 지역 간 경쟁이 더욱 심화되고 있으며, 지역의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력을 결정하는 상황까지 이르고 있다.[16] 이에 따라 각 국가들은 지역의 글로벌 경쟁력을 높이기 위해 규모경제의 이점을 누릴 수 있는 수준의 광역경제권 정책을 도입하게 된 것이다. 즉, 지역의 글로벌 경쟁력을 강화하는 데 있어 현재의 소규모 행정구역으로는 한계가 있기 때문에 지역경제권을 광역화하여 경쟁력을 제고시키려는 것이다.[17] 이미 유럽의 경우 유럽연합으로 통합되면서 국가의 경쟁우위보다 지역의 경쟁력 강화를 위하여 광역경제권 정책을 더욱 적극적으로 추진하고 있으며, 최근에는 슈퍼지역(super region)의 형성까지도 논의되고 있다.[18] 이러한 배경에서 출발한 광역경제권 개발의 궁극적 목적은 지역의 경쟁력 강화를 통해 국가 경쟁력을 제고할 뿐만 아니라 만성적으로 안고 있던 지역격차 문제도 해소하려는 데 있다. 우리나라의 광역경제권 정책도 이러한 맥락에서 추진되고 있다고 볼 수 있다.

그러나 앞에서 살펴 본 바와 같이 선진국들의 광역경제권 규모와 특징 및 추진기구들은 다소 차이를 보이고 있으며, 각 국가들의 정치, 경제, 사회의 제반 환경에 따라 광역경제권 설정방식과 재정지원 및 거버넌스가 달라짐을 엿볼 수 있다. 따라서 우리나라에서 광역경제권 정책을 추진해나가는 데 있어 선진국들의 정책이나 제도를 그대로 도입할 수 없으며, 보다 우리나라 실정에 맞도록 운영방안이나 추진기구를 설립해나가야 할 것이다. 선진국들의 사례를 통해 우리나라의 광역경제권 구축 및 운영을 위한 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 선진국들의 광역경제권 설정사례를 보면 기존의 행정구역체계, 지방자치제 수준, 지역적 특성, 인구와 경제 규모 등을 고려하되 폭넓은 합의를 기반으로 하는 광역경제권을 설정하기 위해 많은 노력을 기울여왔음을 엿볼 수 있다. 그 결과 광역경제권은 자발적으로 형성된 대도시를 중심으로 설정되거나, 중앙정부 주도하에서 전국을 대상으로 하여 설정되기도 하며, 광역권의 경계도 기존의 행정구역을 그대로 둔 채 통합하여 권역의 경계를 설정하거나, 새로운 권역경계를 설정하는 등 다양하게 나타나고 있다. 또한 보다 행정구역의 광역화를 위해 기존의 행정구역 개편 및 조정에 대한 논의도 활발하게 이루어지고 있다.

16) Scott, A.(ed.) 2001, *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press. ; Storper, M., 1997, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York: Guilford Press.

17) Faludi, A., 2004, *Territorial Cohesion: Old(French) Wine in New Bottles?*, *Urban Studies*, 41, pp.1349-1365.

18) Brenner, N., 1998, The Role of European Super Regions, *Review of International Political Economy*, 5(1), pp. 1-37.

광역경제권이 형성되어 있는 선진국들과 우리나라의 광역경제권의 규모를 비교해보면 5개 광역경제권의 경우 영국의 광역권 규모와 비교적 유사하지만 다른 나라들에 비하면 상대적으로 작은 편이며 나머지 2개의 광역권 규모는 매우 작다. 이는 우리나라의 경우 광역시 · 도의 행정구역을 그대로 유지하려는 방향 하에서 광역경제권이 설정되었기 때문으로 풀이된다. 하지만 지역의 글로벌 경쟁력을 강화하기 위해 광역경제권 규모가 더욱더 커지고 있는 세계적인 추세를 고려할 때 5+2 광역권의 규모에 대해서 보다 유연성을 갖고 재접근해 볼 필요가 있다. 둘째, 광역경제권의 설정을 통해 지방의 글로벌 경쟁력을 강화시키기 위해 선진국들의 경우 중앙정부의 권한을 대대적으로 지방에 이양하고 있다. 특히 실질적인 지방분권화를 통해 지방의 자립역량을 증대시켜 지역경제 발전을 효율적으로 추진하도록 지원하고 있다. 또한 광역적 경제정책의 추진을 위해 다양한 주체들과의 협력과 참여 및 조정 기능을 전담하는 조직이나 기구를 설립하고 있다. 즉, 광역단위의 계획수립과 추진주체로서 지자체, 지역 공공기관, 시민단체, 민간기업들이 참여하는 협의체를 조직하고 지역주도의 자율적, 협력적 발전을 이루어나가는 분권적 거버넌스 체제를 구축하고 있다. 이는 광역경제권의 경쟁력을 높이고 지역경제전략을 추진해나가는 데 있어 다양한 주체들 간의 네트워크와 파트너십이 얼마나 중요한가를 말해주며, 광역권 운영을 위한 조직과 거버넌스 구축이 광역권의 경쟁력을 달성하는 데 가장 핵심적 요인임을 시사해준다.

우리나라에서도 광역경제권 정책을 도입하면서 지역경쟁력 강화를 위해 중앙정부의 권한을 지방으로 대폭 이양시키는 제도 개혁이 논의되고 있으며, 광역경제권을 추진하기 위한 광역위원회를 발족하기 위한 관련 법안도 만들어져 있다. 따라서 우선적으로 먼저 광역권의 경제개발계획 수립 및 집행을 전담하는 사업추진 기구를 설립하여야 할 것이지만, 광역경제권 운영을 위한 거버넌스 구축은 별도로 진행하는 것이 바람직하다. 뿐만 아니라 성공적인 광역경제권 구축을 위해서는 중앙정부와 지역 간의 유기적인 협력이 필수적이며, 광역지자체들과의 연계와 협력도 매우 중요하다. 광역권 거버넌스를 구축하기 위해 심도 있는 연구 및 다양한 주체들과의 협의과정을 거치면서 상당한 시간을 소요하고 있는 선진국들처럼 우리나라도 광역경제권 거버넌스를 구축하는 데 다소 기간이 걸리더라도 충분한 의견 수렴과 다양한 주체들이 참여하는 협의체를 구성하여 점진적 · 단계적으로 추진해 나가도록 해야 할 것이다.

셋째, 선진국들의 경우 광역경제권을 운영해나가는 데 필요한 재원은 중앙정부와 광역경제권의 위상 관계에 따라 다소 차이를 보이고 있지만, 광역경제권의 자율성을 담보해주기 위해 필요한 예산을 중앙정부로부터 받는 경우에도 통합예산방식을 채택하고 있다. 또한 실질적인 지방분권화 확대를 통해 각 광역권마다 중 · 장기적인 경제발전전략계획을 수립하고 사업을 시행하고 있지만, 이에 대한 성과평가제나 책임공유공동제 도입을 통해 자율성에 따른 책임 강화를 병행하고 있다.

광역경제권 개발을 통해 지역경제 활성화 목적을 보다 효과적으로 달성하기 위해서는 광역경제권에서 펼치는 공동사업의 규모나 성과평가에 근거하여 차등적인 예산지원과 재원을 배분하고 이에 대한 성과를 철저히 평가하는 제도가 마련되어야만 할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 한국적 현실에 맞는 광역경제권을 설정하기 위해서는 광역경제권의 규모 및 운영을 위한 조직과 재원제도 등 해결해야 할 많은 과제를 안고 있다. 현재 시행 중인 광역경제권이 세계 다른 국가들의 광역경제권과 경쟁하기 위해서는 무엇보다도 광역경제권의 추진기구와 행 · 재정 지원체계의 구축이 급선무이다. 이와 같은 복잡한 과제를 풀어나가기 위해서는 다양한 주체들과 국민적 합의에 근거한 광역경제권 거버넌스 구축이 무엇보다도 신중하게 이루어져야 할 것이다. 따라서 글로벌 경쟁력을 갖출 수 있는 효율적인 광역경제권 규모에 대한 심도 있는 검토와 광역경제권 조직운용에 대한 연구를 통해 점진적, 단계적으로 추진해나가려는 지혜와 노력이 그 어느 때보다도 요구된다.

• 참고문헌 •

- 김광익 외, 2008, 국토경쟁력 강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전구상, 국토연구원.
- 김은경 외, 2008, 광역경제권 형성방안 및 추진전략, 경기개발연구원.
- 박재욱, 2009, 광역경제권의 효율적 추진을 위한 지방정부간 거버넌스 구축방안: 국가균형발전특별법 개정안의 '광역경제권 발전위원회' 구성 방안을 중심으로, 지방행정연구, 23(1), pp. 83-118.
- 서정섭 · 이삼주, 2008, 광역경제권 도입에 따른 재원조달과 운영방안, 한국지방행정연구원.
- 손창남 · 조강철. 2008, 주요국의 광역경제권 구축사례와 시사점, 한국은행 조사국.
- 유르첵. 2008. 독일 대도시지역과 새로운 공간계획 전략, 국토, 2008. 5월. pp. 88-95.
- 안영훈, 2008, 광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체계, 한국지방행정연구원.
- 이원섭, 2008, 광역경제권 구축방향과 과제, 지역경제, 2008년 1호, 산업연구원.
- 이정석 · 마상열, 2008, 일본의 광역경제권 형성, 추진실태와 정책적 시사점, 경남발전연구원.
- 정준호, 2008, 광역경제권 전략의 배경과 추진과제, 도시문제, 제43권(473호), pp. 11-23.
- 정성훈 · 남기범, 2009, 영국의 광역 산업클러스터 사례, 글로벌 경쟁의 조건, 해외 광역클러스터, 지식경제부 · 한국산업기술재단, pp. 16-51.
- 채원호, 2008, 일본의 광역과제대응을 위한 도주제 구상, 한국지방자치학회 춘계세미나 발표 논문.
- 최영출. 2008, 영국의 광역경제권 전략과 지역개발청, 자치행정, 2008년 4월, pp. 19-22.
- 하정봉, 2008, 일본의 광역자치단체 개편 논의와 시사점, 한국거버넌스학회보, 15(2), pp. 211-240.

- 國土審議會圈域部會. 2006.6.「廣域地方計劃區域のあり方について(案)」.
- Blotevogel, H.H. and Schmitt, P., 2006, European Metropolitan Regions as a New Discursive Frame in Strategic Spatial Planning and Policies in Germany. *Die Erde*. 137(1-2). pp.55-74.
- Brenner, N., 1998, The Role of European Super Regions, *Review of International Political Economy*, 5(1), pp. 1-37.
- Faludi, A., 2004, Territorial Cohesion: Old(French) Wine in New Bottles?, *Urban Studies*, 41, pp.1349-1365.
- Gordon, I., 1999, Internationalization and Urban Competition *Urban Studies*, 36, pp. 1001-1016.
- Scott, A.(ed.) 2001, *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Scott, A. and Storper, M., 2003, Regions, Globalization, Development, *Regional Studies*, 37(6-7), pp 579-593.
- Storper, M., 1997, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York: Guilford Press.
- Swyngedouw, E., 1997, Neither Global nor Local: Glocalization and the Politics of Scale, in Cox, K. (ed.): *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, New York: Guilford Press, pp.138-166.
- Waters, R. and Smith, H., 2002, Regional Development Agencies and Local Economic Development: Scale and Competitiveness in High-technology Oxfordshire and Cambridgeshire, *European Planning Studies*, 10(5), pp. 633-649.

2 프랑스의 광역권 정책동향과 사례

배준구 경성대학교 교수

Ⅰ / 머리말
Ⅱ / 지역정책의 최근 동향과 광역권의 분류
1 / 지역정책의 동향과 광역권 정책의 추진배경
2 / 계획관련법 및 계획체계의 개혁
3 / 광역권의 분류와 최근의 실험
Ⅲ / 광역권의 계획과 내용 구성
1 / 지역차원
2 / 계획계약과 협약
3 / 초광역권 차원의 실험적 장기계획
Ⅳ / 광역권의 계획 및 사업 추진기구
1 / 중앙정부 차원
2 / 지역 및 지역간 차원
3 / 초광역적 차원
Ⅴ / 맺음말 및 시사점

Ⅰ. 머리말

프랑스는 서유럽 중앙에 위치하고 있고, 2008년 현재 본토의 면적은 55만 1,695㎢(남한의 약 5배), 인구는 6,187만 명이다. 프랑스는 독일이나 이탈리아에 비하여 일찍부터 통일국가를 이루었고, 중앙집권의 전통을 오랫동안 유지해 왔다. 프랑스의 지역정책은 1950년대부터 중앙정부가 주도적으로 추진하여 왔는데 1982년 지방분권이 실시되면서 지역의 권한과 역할이 확대되었다. 1990년대 후반 이후 세계화 추세와 유럽연합의 역할 강화에 대응하여 경쟁력 있는 국토 조성을 위하여 도시 간 네트워크의 재구성, 국토정비를 위한 관련법의 정비, 협력을 고려한 지역개발 단위 도입, 실험적 차원의 초광역경제권 구상 및 지역 간 협력사업단 설치 등이 이루어졌다.

우리나라는 2008년 2월에 이명박 정부 출범 후 글로벌 경쟁력을 갖춘 지역경제와 지역 간 공동발전을 추구하기 위하여 광역경제권 활성화에 역점을 두는 신지역발전정책을 추진하고 있다. 정부는 이러한 정책을 실현하기 위하여 ' 국가균형발전특별법 '을 대폭 개정(2009년 4월 22일 시행)하였고, 지역발전정책의 핵심인 광역경제권 활성화를 위해 보다 구체화된 실행계획을 발표하였다. 국가균형발전특별법이 개정됨에 따라 지역발전5개년계획(중앙부처의 부문별 발전계획, 광역경제권 발전계획)이 수립되고, 앞으로 초광역개발권 기본구상과 기초생활권 발전계획 수립, 중앙과 지역차원의 추진조직이 구성될 예정이다.

여기서는 프랑스 광역권의 정책동향과 사례를 분석하여 시사점을 제시하고자 한다. 즉 지역정책의 최근 동향, 광역권 정책의 추진배경, 계획 관련법 및 계획체계의 개혁, 광역권 분류와 최근의 실험, 광역권의 계획과 내용 구성, 광역권의 계획 및 사업 추진기구 등에 대하여 분석하고, 시사점을 모색한다. 이 연구는 인터넷 자료와 문헌 자료를 수집하여 분석하였고, 일부 내용의 경우 프랑스를 방문하여 관련 공무원과 면담조사를 하였다.

Ⅱ. 지역정책의 최근 동향과 광역권의 분류

1. 지역정책의 동향과 광역권 정책의 추진 배경

1) 지역정책의 최근 동향

프랑스는 제2차 세계대전 이후 경제, 사회 및 문화의 변화에 따른 위협에 대응하고, 파리의 과밀 해결과 지역균형발전을 위하여 약 40년간 국가 주도로 지역정책을 추진하였다. 프랑스의 지역정책은 그 동안 몇 가지 원칙에 의거하여 추진되었다. 즉 균형발전을 위한 지역의 고용 및 시설 재배분, 계획가의 의지에 의한 창조(신도시 건설과 일부 프랑스 연안의 관광개발), 경제 및 사회위기에 직면한 지역의 지원에 의한 회복, 환경보호 및 낙후지역의 사업 추진을 통한 불리한 조건의 보상 등이 이에 해당한다. 그러나 1980년대부터 사회 및 국제환경의 큰 변화에 직면하여 지역정책은 크게 달라졌다. 즉 첫째, 유럽건설에 따라 경제사회연대정책에 역점을 두게 되고, 유럽연합의 역할이 커지면서 유럽연합정책(유럽공간개발계획, 유럽구조기금 지원 등)에 부응하도록 하였다. 둘째, 1982년부터 지방분권 실시와 더불어 지역정책에서 지방자치단체(특히 지역)의 권한과 역할이 확대되고, 계획의 개혁이 이루어졌다. 즉 계획체계는 새로운 원칙을 토대로 분권화되고, 계획의 수립 및 집행과정이 민주화되었으며, 새로운 계획수단으로 계획계약 제도가 도입되었다. 셋째, 지속가능한 발전의 개념에 따라 지역발전 관련법의 정비와 함께 이에 부응하는 각종 계획과 시책들이 추진되었다. 넷째, 1990년대부터 경제의 세계화에 따라 경쟁력 강화와 경제변혁을 앞당기기 위한 각종 시책이 추진되었다. 이를테면 공공서비스의 현대화, 산업클러스터 조성, 실험적 차원의 광역권 재구성 및 연계 강화, 경제발전레지옹계획 수립 및 초광역권 발전구상, 범정부차원의 지역정책 전담기구(DATAR)의 확대 개편 등이 이러한 예에 속한다.

2) 광역권 정책의 추진 배경

프랑스는 제2차 세계대전 후 경제개발 및 국토개발의 효율성을 향상시키기 위하여 보다 광역적 차원의 접근이 필요함을 인식하게 되어 기존의 도(데파르트망)보다 규모가 큰 구역인 지역(레지옹)을 신설하였다. 지역은 창설 후 점진적으로 그 지위와 역할이 강화되었다. 즉 지역은 1959년 신설 당시에 중앙정부의 통제를 받는 단순한 행정구역에 불과하였는데 1964년에 지역 단위의 행정협의체가 구성되고, 정부가 임명하는 대표인 지역지사(préfet de région : 지역청장으로도 표기)라는 직책이 신설되었다. 1972년에 지역은 특수공법인의 지위가 부여되어 예산의 자율성이 강화되고, 간접선거에 의하여 선출되는 지역의회와 자문기관인 경제사회위원회를 두었다. 지역의 대표는 국가 공무원인 지역지사가 지역의회의장을 겸하였고, 국가 공무원들이 집행업무를 담당하였다. 그리고 1982년부터 지방분권 실시와 함께 지역은 다시 광역지방자치단체로 승격되어 권한과 역할이 대폭 확대되었다. 지역은 1986년에 처음으로 주민직선에 의한 의회가 구성되었고, 의회에서 간접선거로 지역의회의장이 선출되어 지방자치단체의 집행부를 겸하고 있다.

프랑스는 지역 간 사업에 대하여 중앙정부의 권한을 지역에 부여하거나 위임을 확대하고, 부처 간 및 지역 간 업무에 대한 연계 · 협력을 위하여 지역지사의 역할을 강화하고, 부처 파견기관의 기능적 통합을 하였다. 즉 2004년 개혁에 따라 여러 영역 업무와 관련하여 국가 지역지사가 국가 도지사의 행위를 조정 및 촉진할 수 있도록 그 역할을 강화하였다.

중앙부처 파견기관(특별지방행정기관)의 연계 · 협력을 위하여 여러 부처에 관련되는 영역의 경우 기본적으로 4~5개의 주요 우선사업에 대하여 지역지사

가 지역의 국가전략사업(PASER)을 마련하도록 하였다. 그리고 지역지사는‘ 지역의 중앙부처 파견기관 협력부문(pôle régionaux)) ’을 기능적으로 통합할 수 있도록 하고, 협력 부문의 장(chefs des pôles)을 지정하였다[1)]

한편 정부는 2000년에 연구 차원에서 6개 초광역권 구분 및 장기발전 구상(2020년)을 발표하였다. 이것은 유럽연합의 역할이 증대하고, 국경이 개방됨에 따라 지역의 경쟁력을 향상시키고, 도시 간의 상호작용에 바탕을 둔 네트워크 구성의 필요에 따라 실험적으로 추진한 것이다.

2. 계획 관련법 및 계획체계의 개혁

프랑스의 계획은 제2차 세계대전 이후 국가 주도의 경제계획이 중심을 이루었고, 1950년대부터 경제계획 속에 국토계획을 일부 포함시켰으며, 우리나라와 같이 전국차원의 독자적인 국토계획이 시행되지 못하였다. 1980년대의 전환기에 국가계획은 경직성, 중앙집권적 성격, 그리고 국토계획의 순전히‘ 시설투자적 ’시각에 대하여 비판이 제기되었다. 제11차 계획(1993~1997년)은 경제계획과 별도로 전국차원의 국토계획 초안이 마련되었지만 시행되지 못하고, 1993년에 중단되었다. 1990년대에 유럽연합의 지역정책 변화 및 역할 강화, 도시로의 인구 집중과 농촌의 쇠퇴화 등에 따른 문제를 해결하기 위하여 국토계획 및 발전에 관한 법률이 재정비되었다. 1995년 2월의 국토정비 · 발전 기본법률과 1999년 6월의 지속 가능한 국토정비 · 발전에 관한 법률은 각기 도 · 농권연합체(pays), 도시권연합체(agglomération) 개념을 지역개발의 기본단위로 도입하고, 전국토를 도 · 농권연합체와 도시 네트워크로 재구성하는 데 역점을 두었다.

1995년의 법률은‘ 국토정비 · 발전 전국계획(SNADT) ’과‘ 국토정비 · 발전지역계획(SRADT) ’, 그리고‘ 전국계획 ’의 기본방향을 고려하여 지역계획과 연계화 하는‘ 국가-지역 계획계약(contrats de plan Etat-région) ’을 규정하였다. 1999년의 법률은 1995년 법률에서 정한 전국계획(SNADT)을 폐지하는 대신에‘ 공공(또는 종합)서비스계획(schémas de services collectifs: SSC) ’을 도입하였고, 이 계획은 2002년부터 시행되고 있다. 공공서비스계획은 국토구조에 대한 부문정책 전반을 포함하는 20년 장기계획으로 8개 부문, 즉 고등교육 및 연구, 문화, 보건위생, 정보통신, 여객 및 화물수송, 에너지, 자연 및 농촌 공간, 체육으로 구성된다. 공공서비스계획은 정부가 설정한 목표를 포함하고 있으며, 목표를 수치화하거나 구체적으로 기술하지 않고 기본방향을 제시한다. 이 서비스계획은 지방자치단체를 비롯한 국토 관련 여러 파트너들의 협의를 토대로 수립되며, 정부에 의하여 승인된다.

● 표 1 ● 프랑스의 지방분권 및 계획 관련법의 개혁 내용

시기	주요 법률 및 헌법	내 용
1982.3.2	시읍면, 도 및 지역의 권리와 자유에 관한 법	- 지역(레지옹)이 광역지방자치단체로 승격 - 사전통제 폐지, 지사(préfet)제도 개혁
1982.7.29	계획의 개혁에 관한 법	- 계획체계 정비, 계획계약제 도입
1983.1.7 및 7.22	시읍면, 도, 지역, 국가 간 권한배분법 및 개정법	- 권한배분 체계와 권한배분의 변경 - 권한이양과 재원이전 방법
1992.2.6	지역행정에 관한 법	- 지자체간 협력 개선
1995.2.4	국토계획 · 발전기본법 (LOADT)	- 국토계획발전의 기본 방향 정립 - 전국계획을 부문별 계획인 공동서비스계획(SSC)로 대체하고 장기구상 방식으로 전환 - 지역 간 협력 용이하게 함
1999.6.25	지속 가능한 국토계획 · 발전기본법(LOADDT)	- 지속가능한 발전, 지역 간 연대와 협력 강화(지역의 자발적 주도) - 사회발전, 경제적 능률성 및 환경보호 결합한 국토의 균형발전
1999.7.12	지자체(시읍면) 간 협력 간소화 및 강화법	- 협력방식 단순화, 간소화, 재정협력 강화
2000.12.13	도시연대 및 재생에 관한 법	- 도시의 연대 및 재생: 토지이용계획(POS)와 도시기본계획(SD)의 재정비, 도시간 균형발전, 노후주거지 재생
2003.3.28	공화국의 지방분권화된 조직에 관한 헌법 개정	- 국가조직 지방분권화, 보충성 원칙과 선도 지자체, 권한이양, 자치입법 및 재정권, 주민투표제
2004.8.13	지방의 자유와 책임에 관한 법	- 지역(레지옹)이 자율적으로 경제발전지역계획(SDRE) 실험적으로 5년간 수립

1) http://www.interieur.gouv.fr/misill/sections /a_la_une/publications/paser/paser/view

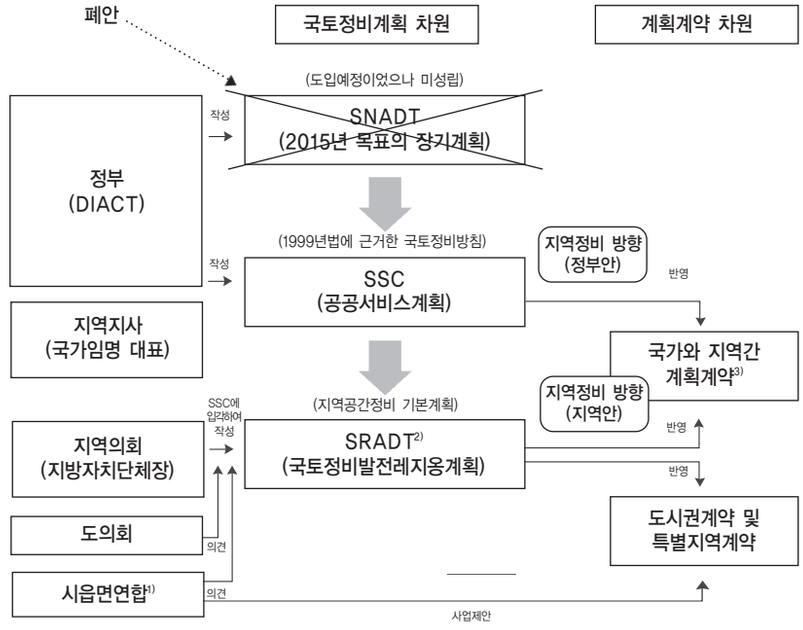
지역차원에서 지역의회는 공공서비스계획(SSC)을 고려하여 국토정비 · 발전 지역계획(SRADT)을 수립한다. 단 수도권인 일드프랑스 지역(레지옹)은 수도권 광역기본계획(SDRIF)을 수립한다. 지역은 2004년 이후 5년간 실험적으로 경제발전레지옹계획(SDRE)을 수립하고 있다. 이외에도 지역은 자율적으로 교육훈련지역계획, 교통지역계획, 관광발전지역계획 등의 부문별 계획을 수립하는데 계획 명칭은 지역에 따라 다르다. 주요 산악지대 및 강의 경우 관련 기관들(국가, 지역, 도 등)이 협력하여 지역 간 계획인 산악정비개발지역간계획과 강 유역별 계획이 수립되고 있다.

계획계약은 주로 국가와 지역 간에 체결(도시권 계약, 특별지역계약 포함)되며, 산악 및 연안지역 등과 같이 여러 지역에 걸치는 사업의 경우에 지역 간 협약이 체결되고 있다. 국가 - 지역 간 계획계약은 1984년부터 실시하여 초기에는 5년 단위로 체결되었는데 제4차 계획계약(2000~2006)부터 유럽구조기금과의 조화를 목적으로 7년 단위로 체결되고 있다. 즉 5차례 계획계약 중에서 계약 기간은 제1차(1984~1988) 및 제2차(1989~1993)는 5년이었고, 제3차(1994~1999)는 6년, 제4차(2000~2006) 및 제5차(2007~2013)는 7년이다.

기초자치단체인 시읍면 차원에서는 도시계획이 수립되고 있다. 이러한 도시계획은 과거 토지이용계획(POS)을 대체하여 시읍면이 수립하는 시읍면도시계획(PLU)과 최근에 도시권 차원에서 새로이 도입한 도 · 농권연합체(pays)와 도시권연합체(agglomération)에서 수립하는 시읍면(코뮌) 간 광역도시계획(SCOT)으로 구분된다.

정부(DATAR)는 2000년에 ‘ 2020년 프랑스 장기발전 구상(Aménager la France de 2020) ’을 마련하였다. 이는 프랑스 권역을 6개 초광역(super-régions)으로 구분하여 실험적으로 수립한 계획이며, 시행을 위한 공식적인 계획은 아니다(DATAR, 2000: 5). 프랑스의 현행 계획체계를 요약하면 <그림 1>에서 보는 바와 같다.

● 그림 1 ● 프랑스의 계획체계



1) 시읍면(코뮌)은 도시계획(PLU)을 수립하고, 도 · 농권연합체 및 도시권연합체는 코뮌 간 광역도시계획(SCOT) 수립
2) 수도권은 수도권 광역도시기본계획(SDRIF) 수립. 지역은 자율적으로 경제발전지역계획, 교육훈련지역계획, 교통지역계획, 관광발전지역계획 등 수립. 주요 산악지대와 강은 산악정비개발지역간계획, 유역별계획 수립
3) 주요 산악지대와 강은 지역 간 계획계약 체결

3. 광역권의 분류와 최근의 실험

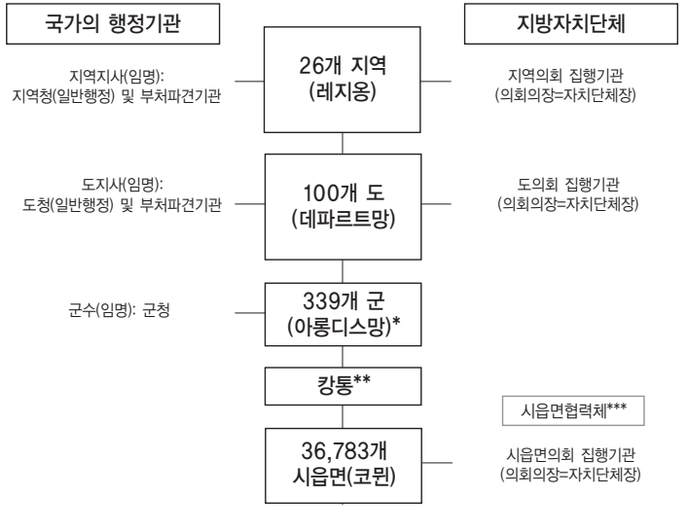
1) 지방행정 구조와 광역권 분류

프랑스는 우리나라와 유사하게 국가기관과 자치기관을 수준(계층)별로 동시에 두고 있어 복잡한 구조를 이루고 있다. 2008년 현재 지방자치단체는 지역(레지옹)-데도(데파르트망)-시읍면(코뮌)의 3계층으로 구분되며, 지역은 26개

(본토 22개), 도는 100개(본토 96개), 시읍면은 36,783개로 구성되어 있다. 도와 시읍면 사이에 군(아롱디스망)은 도의 행정 편의를 위하여 존재하는 보조 행정단위를 두고 있고, 군수가 국가공무원으로 임명된다. 지역의 평균 인구는 약 270만 명이며, 도의 평균 인구는 약 60만 명이고, 시읍면은 인구 2천 명 미만인 경우가 전체의 약 87%인데, 가장 큰 파리시는 약 215만 명에 달한다. 수도권에 해당하는 ' 일드프랑스(Ile-de-France) 지역 '은 공식적 행정구역으로서 지역 중에서 가장 크며(2006년 현재 인구 1,149만 명), 파리를 포함한 8개 도(道)로 구성되어 있다.

지방의 국가기관으로는 지역에 국가 지역청(préfecture de région: 또는 광역청), 도에는 국가 도청(préfecture de département)을 두며, 각기 지역지사

● 그림 2● 프랑스의 지방행정 구조



* 단순한 행정구역 ** 단순 선거구역 ***시읍면(코뮌)협력체(도시공동체, 조합 등)

(préfet de région)와 도지사(préfet de département)가 대표이다. 지역지사는 지역청 소재지의 도지사가 겸하고, 도청 소재지인 군(도청이 군청의 기능을 겸함)을 제외한 모든 군에는 군청을 두며(3~4개씩), 군수를 임명하여 국가의 지방행정을 지휘한다. 프랑스는 1982년 지방분권 실시 이후 중앙정부 권한의 지방 이양과 함께 중앙의 지방에 대한 통제를 원칙으로 폐지하였다. 또한 정부는 지방에서 국가사무를 담당하는 국가의 지방행정기관(우리나라의 지방국토관리청, 지방환경청, 지방중소기업청 등에 해당)에 권한과 재정을 위임하고, 국

● 그림 3● 프랑스의 지역(레지옹) 관할구역

가 임명 지사(préfet)를 중심으로 통합행정청(préfecture: 국가 도청 및 지역청)을 설치하여 지방자치단체와 중앙부처를 지원하는 체제를 구축하였다. 2003년 3월에는 지방분권 관련 헌법을 개정하여 국가조직의 지방분권화, 권한이양, 지방자치단체 간의 통제 금지 등을 명시하였다.[2)]

프랑스 광역권에 대한 분류는 국가의 계획(경제계획이나 국토계획)이나 각종 제안(보고서 등 문헌)을 보면 다양하게 나타나고 있다. 이 중에서 정부가 수립한 국가의 경제계획(국토계획 포함)을 보면 제1차 계획(1947~53년) 및 제2차 계획(1954~57년)의 경우 11개 권역, 제3차 계획(1958~1961년)의 경우 21개 권역, 1972년 이후부터는 22개 권역(공식적인 관할구역이면서 계획권역)으로 구분하고 있다. 제6차 계획 준비를 위한 국토정비 · 연구를 위한 구역(ZEAT)은 8개 권역, 즉 파리, 파리유역(파리 제외), 서부, 서남부, 북부, 동부, 중앙동부, 지중해로 설정하였다. 이러한 구역은 현행 유럽연합의 통계학적 지역단위(NUTS 1)에 해당한다. 이외에 경제개발사무국(commissariats au développement économique: 또는 경제개발사업단)의 구역은 21개이다. 이는 기업(주로 세계적 기업)의 시장조사와 유치, 산악지역의 경제개발과 현대화를 촉진하는 임무를 가지면 1970년대에 설치되어 2001년에 4개 사무국이 추가로 설치되었다. 광역권역은 실험적 차원에서 연구 검토한 제안이 가장 규모를 크게 설정하여 권역의 수를 6개로 구분하고 있다. 즉 1971년 정부(DATAR)가 후원하여 출간한 문헌(' Le scénario de l'inacceptable ')에서는 지역 간 협력체 구성을 모의 시험하였는데 그 권역을 6개(파리, 리용, 지중해, 북부, 동부, 서부)로 구분하였다. 정부(DATAR)가 2000년에 실험적 차원에서 연구하기 위하여 발표한 2020년 장기발전구상에서는 6개 초광역권(동부, 남동부, 남서부, 서부, 북부, 파리유역)으로 분류하였다.

2) Chauvin, F, 2002. *Administration de l'Etat*, Paris: Dalloz, pp. 130-137; Larangé, A. 2000. *La déconcentration*, Paris: L.G.D.J, pp. 91-92.

2) 지역개발의 새로운 단위 도입과 최근의 실험

기초자치단체(코뮌)들은 협력 기구인 각종 공동체, 즉 대도시공동체(communautés urbaines: CU), 도시공동체(communautes d'agglomeration: CA), 농촌공동체(communautes de communes: CC) 등을 구성한다. 2008년 1월 1일 현재 대도시공동체는 14개, 도시공동체는 171개, 농촌(코뮌)공동체는 2,393개가 구성되어 있다. 대도시공동체는 대도시 지역, 도시공동체는 중간규모 도시, 농촌공동체는 농촌과 소도시 관리를 위하여 고안된 것이다. 대도시공동체는 기초자치단체 간 협력 유형으로 대도시를 중심으로 광역행정 및 계획을 수행하기 위하여 1966년 12월 31일 법률에 의하여 4개 도시권, 즉 리옹(Lyon), 릴(Lille), 보르도(Bordeaux), 스트라스부르(Strasbourg)에 신설되었다. 대도시공동체는 다른 도시권에도 설립되어 2008년 1월 현재 14개인데 인구 100만 명이 넘는 도시권이 2개(리옹 118만 명, 릴 110만 명), 50만 명 이상 100만 명 미만인 도시권이 5개(마르세이유, 보르도, 낭트), 50만명 미만인 도시권이 7개이다.[3)]

1999년 7월 개정 법률에 의하여 신설된 대도시공동체는 주민 수 50만 명 이상으로 도시개발 및 지역계획의 공동사업에 집중되고 있다. 대도시공동체는 공동체의회(conseil de communauté)가 구성하며 의원 수는 50~90명이다. 공동체의회는 각 시읍면의회에 의하여 선출되는 대표로 구성되며, 지나치게 소규모인 시읍면은 적절한 선거구로 연합하여 공동의 대표를 선출한다. 대도시공동체(CU)는 독자적인 권한과 함께 자체 재원(재산수입, 기부 및 증여금, 부담금, 국가보조금 및 교부금, 직접지방세, 지방설비세, 교통불입금, 단일사업세 등)을 갖는다.[4)]

이러한 대도시공동체는 경제 · 사회 · 문화발전계획과 공간계획(도시기본계획 및 부문별 계획, 토지이용계획), 도시교통, 상하수도, 물관리, 쓰레기 처리,

3) Ministere dé l'Interiéur/DGCL, 2008, *Les collectivités locales en chiffres 2008*, p.9.
4) 배준구, 2004a, 프랑스의 지방분권, 부산: 도서출판 금정, pp.179-180.

소방 등을 광역적 차원에서 수립하고 관리한다. 도시권연합체(agglomération)는 도시지역을 대상으로 하되 중규모 이상 도시권의 통합적 개발과 협력 촉진을 위하여 구성된다. 이 연합체는 국가와 레지옹 간 계획계약의 한 부문으로 구성되는 발전계획을 수립하며, 국가와 지역 간 계획계약의 범주 내에서 국가 및 지방자치단체(지역, 도)와 협상을 통하여 계약을 체결한다. 5만 명 이상인 모든 도시지역에서는 국가와 지역 간 계획계약을 적용하여 도시권연합체 계약이 체결될 수 있다. 이러한 도시권연합체 계약은 도시권의 이익이 있는 사업이 대상이며, 도시계약(contrats de ville)에 배정된 예산은 도시권연합체계약에 포함된다.[5]

도시연대 및 재생에 관한 2000년 12월 법률은 기존의 도시기본계획(SD)을 2002년부터 시읍면(코뮌) 간 광역도시계획(schéma de cohérence territoriale: SCOT)으로 대체하였다. 이 계획은 1995년에 도입된 지역개발의 기본 단위인 도농권연합체(pays) 및 1999년에 채택한 도시권연합체(agglomération)의 범역과 일치하도록 규정하였다. 이러한 연합체는 지방자치단체도 행정계층도 아닌 새로이 창안된 협력 공간이다. 도시권연합체는 시읍면 간의 협력기구인 도시공동체(CA), 대도시공동체(CU)가 구성될 수 있는 공간이다. 도시권연합체는 프랑스 지방대도시를 유럽의 중심도시로 만드는 정책의 일환이다[6].

한편 정부(DATAR)는 실험적 차원에서 연구 검토한 ' 2020년 프랑스 구상(계획)(Aménager la France de 2020) '에서 6개 초광역권으로 분류하였다. 6개 초광역권은 대규모 하천을 지리적 범위로 하여 경제활동과 인구 분포를 기초로 구분한 초광역경제권에 해당한다.[7]

5) Moreau, J, 2004, *Administration régionale, départementale et municipale*, Paris: DALLOZ, pp.124-129.
6) Merlin, P, 2007, *L'aménagement du territoire en France*. Paris: PUF, pp.98-100; 정옥주, 2004, 프랑스의 기초자치단체(꼬뮌)간 협력, 국토계획, 39권 6호, 한국국토 · 도시계획학회, pp. 222-225.
7) DATAR, 2000, *Aménager la France de 2020*, Paris: La documentation Francaise, pp. 64-76; Girardon, J, 2006, *Politique d'aménagement du territoire*, Paris: ellipses, p.185.

III. 광역권의 계획과 내용 구성

광역권 계획은 크게 4가지로 구분할 수 있다. 즉 첫째는 공식적 관할구역인 지역(레지옹) 차원의 계획인 국토정비 · 발전지역계획(SRADT), 경제발전지역계획(SDRE), 일드프랑스 지역의 수도권광역도시기본계획(SDRIF)이 이에 해당한다. 둘째는 실험적으로 검토한 초광역권 차원의 계획, 셋째는 도시권 차원의 각종 계획(대도시공동체계획, 도시권연합체계획, 코뮌(시읍면) 간 광역도시계획, 넷째는 국가와 지역 간 계획계약, 지역 간 협약을 들 수 있다. 여기서는 광역자치단체인 지역(레지옹) 차원의 각종 계획, 계획계약 및 협약, 초광역권(super-région) 차원의 계획을 중심으로 살펴본다.

1. 지역 차원

1) 국토정비발전지역계획(SRADT), 경제발전지역계획(SDRE)

1999년 6월 25일의 지속 가능한 국토정비 · 발전에 관한 법률은 지역(레지옹)에게 국토정비 · 발전지역계획(SRADT)을 수립하는 책임을 부여하였다. 2000년 9월의 시행령은 계획의 내용을 명확히 하여 3가지 문서를 포함하도록 하였다. 즉 3가지 문서는 국토진단, 국토정비 · 발전지역장기계획, 지도 작성 문서이며, 이 문서에는 지역의 교통계획을 첨부해야 한다. 시행령의 규정에 의하면 진단은 20년 미래를 전망하는 비전을 포함해야 하며, 국토정비 · 발전장기계획의 시간적 범위는 10년이다. 장기계획은 국가와 지역 간 계획계약의 협상 이전의 문서에 해당한다.

이 계획은 제도상 여러 행위자 간(지역경제사회위원회, 지방자치단체, 시읍면 간 협력체, 도농권연합체, 지역자연공원, 시민사회 등)의 협상에 의한 합의의 기초를 마련한다. 국토정비 · 발전지역계획이 다루는 내용은 1) 대규모 시

● 표 2● 노르-파드칼레 지역의 국토정비발전지역계획(SRADT) 내용 구성

구분	내용
서문	2020년 SRADT 수립의 배경, 수립과정, 개요
제1장	노르-파드칼레를 위한 20년 전망의 개요
제2장	장기계획을 위한 4가지 주요 원칙 : 지역이익의 촉진, 공공서비스의 개발, 공공행위의 현대화, 지속가능한 발전의 실행
제3장	노르-파드칼레를 위한 10년간의 쟁점과 우선순위
제4장	SRADT의 시행과 평가
제5장	기타: SRADT의 방향, SRADT의 지역 가이드

설, 하부구조, 일반이익 업무, 2) 경제발전사업, 3) 도시, 외곽 및 농촌 지역의 조화로운 발전, 4) 환경, 유적, 경치 및 자연유산의 보호 및 개발, 5) 쇠퇴화된 지역의 재개발, 6) 지역 간 및 필요한 경우에 국경을 초월한 차원의 고려 등이다.

노르-파드칼레(Nord-Pas-de-Calais) 지역(레지옹)의 경우 SRADT는 2020년을 목표 연도로 하여“ 우리의 미래를 함께 상상하자 ”라고 설정하였다. 이 지역은 2001년 11월 24일에 계획을 수립하기로 결정한 후 시민사회에 폭넓게 개방되는 연구회를 구성하였다. 연구회는 8개 그룹으로 나누어 각기 40~80명으로 구성하여 주제 및 부문별 분석보다는 여러 영역에 걸친 문제를 논의하였다. 이 계획은 2006년 11월 22일에 지역의회에서 의결되었다.

2) 경제발전지역계획(SDRE)

지역(레지옹)은 2004년 8월 13일의“ 지방자유와 책임에 관한 법률 ”에 따라 5년간 실험적으로 경제발전지역계획(schéma régional de développement économique: SDRE)을 수립하고 있다. 이 계획은 지역 내의 균형 발전을 증진하는 전략적 방향을 제시하고 있다. 이 법률은 국가의 위임에 의하여 지역이 기업에게 보조금을 부여할 수 있고, 보조금에 대한 결산을 지역에게 부여하고 있다. 예를 들면 노르-파드칼레 지역은 2004년 12월 23일에 국가 임명 지역지사(préfet)에게 SDRE 수립 후보로 지원할 것을 통지한 후 지자체(도 등), 사회경제계 대표들과 협의하여 계획을 수립하였다.

3) 수도권광역도시기본계획(SDRIF)

2030년 수도권광역도시기본계획(Schéma directeur de la région Ile-de-France : SDRIF 2030)은 수도권인 일드프랑스 지역(레지옹)에만 수립되는 광역도시계획에 해당한다. 수도권광역도시기본계획은 2030년까지의 수도권의 비전 및 방향을 제시하고 있으며, 기존 수도권계획(1994~2015)의 계획기간이 끝나지 않는 상황에서 2004년 6월 일드프랑스 지역의 요청에 의하여 새로운 계획 수립에 착수하게 되었다. 2030년 계획은 지방분권에 부응하여 계획수립의 주체와 수립 방식의 변경, 지속가능한 발전의 개념을 명시하여 종전의 수도권계획과 상당한 차이를 나타내고 있다.

● 표 3● 2030년 수도권광역도시기본계획(SDRIF 2030)의 내용 구성

구분	주요 내용
서문	SDRIF의 의의, 수립 과정, 특징, 주요 내용 등
전문	SDRIF의 법적 배경 변화, 계획수립 방식과 협의 절차, 내용 소개
제1장	지속가능한 수도권을 위한 도전
제2장	수도권의 지속가능한 발전을 위한 목표와 방향
제3장	수도권 정비를 위한 계획과 방향
제4장	계획의 시행: 연대를 통한 대단위지역(서부, 북부, 동부, 남동부, 남부) 추진계획, 협력주체의 시행 정책
제5장	추진 및 평가: 계획 시행의 통제
부록	2005년 수도권: 수치로 본 모습

자료 : http://www.sdrif.com/fileadmin/unloud_file/doc_accueil/SDRIF.PDF의 내용을 토대로 작성한 것임

첫째, 수도권의 계획 및 관리는 1982년 이전의 경우 중앙정부가 주도적인 역할을 하였다. 지방분권 실시 이후 1995년 2월 4일 법률 이전에 수립된 수도권

광역도시기본계획(SDRIF: 1994~2015년)은 중앙정부가 단독으로 수립하고, 지방자치단체의 의견을 들었다. 그러나 2004년부터 추진되고 있는 2030년 수도권광역도시기본계획은 지역(레지옹)이 국가와 협력하여 수립하되 관련 참여주체들(도의회, 지역경제사회위원회, 상공회의소, 농업회의소 등)이 광범위하게 참여한다. 즉 지역의 경계를 초월한 인근의 도와 지역의 의견을 청취하고, 시민단체의 의견 수렴과 시민 공람 절차를 거쳐야 한다. 계획의 참여주체들은 수립 과정과 최종안에 대하여 협의해야 하며, 계획수립의 기술적 과정에 지역기관들 뿐만 아니라 국가기관들도 공동으로 참여해야 한다.

둘째, 계획의 내용은 국가사업계획이 포함되어야 하며, 1994년에 수립한 수도권 계획에서 명시되지 않았던 ' 지속 가능한 발전 '의 개념을 명확히 강조하였고, 최종계획안의 추진 시 환경영향평가 내용을 포함하며, 계획 승인 과정에서 환경부 의견을 반드시 듣도록 하였다.

셋째, 2030년 수도권기본계획은 한편으론 수도권의 장기발전 전망을 포함하는 지침적 계획 부문, 다른 한편으론 기반시설 건설이나 토지이용계획과 같은 도시계획 부문으로 구성되어 있다. 이 계획은 서문, 전문, 본문(5장), 부록으로 구성되어 있다. 본문의 경우 제1장은 계획의 기조에 해당하는 수도권의 대내외적 도전, 제2장은 정책의 5대 목표와 방향, 제3장은 수도권 정비를 위한 계획과 방향, 제4장은 계획의 시행, 제5장은 지표 설정과 위원회 구성을 통한 추진 및 평가체계로 되어 있다.

2. 계획계약과 협약

1) 국가 - 지역간 계획계약

지방분권 실시와 함께 계획의 분권화와 민주화를 위하여 ' 계획의 개혁에 관한 법률(1982년 7월 29일) '이 제정되어 1984년부터 계획계약(contrats de plan) 제도가 도입되었다. 계획계약은 국가와 관계 당사자(주로 지역) 간에 공통되는 사업에 대하여 그 사업과 재정투자를 약속하고 일정기간(5~7년)에 걸쳐 시행되는 사업계획을 의미한다. 이러한 계획계약은 국가와 지방자치단체 간의 관계가 종전의 지배 · 종속에서 벗어나 보완 · 협력의 개념에 바탕을 둔 새로운 계획수단이다. 1982년 지방분권 실시 이후 채택하고 있는 계획계약제는 과거의 계약 제도와 비교하면 개발의 계약적 계획화와 계약적 절차의 일반화라는 점에서 차이가 있다.

국가와 레지옹 간 계획계약은 국가가 추구하는 목표나 우선 사업과 지역적 차원에서 우선적으로 추진할 필요가 있는 목표나 사업을 조화롭게 추진하여 국가와 지역발전을 동시에 추구한다. 계약은 선택적인 것으로 지역(레지옹)에서 국가가 참여하는 모든 사업을 포함하는 것이 아니며, 지역은 계획계약에 지역의 전체 예산을 투자하는 것이 아니다(지역 전체 예산의 30~60% 수준 투자). 국가와 지역 간 계획계약은 총재정액에 대하여 계약하는 것이 아니라 구체적 계획(프로젝트, 프로그램)에 대하여 계약한다.[8] 현행 국가와 지역 간 계획계약은 세 부문으로 구성되어 있다. 즉 첫째는 계약의 주요 내용을 이루고 있는 지역(레지옹) 부문(volet régional), 둘째는 도시권연합체(agglomération), 도농권연합체(pays), 지역자연공원, 도시망 등과 같은 사업계획을 위한 하부지역 부문(volet territorial), 셋째는 강의 관리나 산악지대와 같은 지역을 초월한 사업계획을 위한 지역 간 부문이다.

계약은 지자체 대표와 국가 대표인 지역지사(préfet)에 의하여 체결된다. 지역지사는 국토정비 · 경쟁부처간위원회(CIACT)의 훈령(circulaire)에 바탕을 두고 이 위원회의 사무국 역할을 하는 국토정비 · 경쟁부처간기획단(DIACT)의 도움을 받아 관련 파트너들과 협상을 한다. 국가 - 지역간 계획계약(2007~2013년)의 투자분담은 <표 4>에서 보는 바와 같이 크게 3가지, 즉 지역 차원의 계

8) 배준구, 2006, 프랑스의 지역계획과 계획계약, 부산: 도서출판 금정, pp. 194-214.

획계약, 5개 산악지대의 지역 간 협약(CIM), 강 유역의 레지옹 간 협약으로 구분된다. 지역 간 협약은 산악지역(환경, 관광, 농업, 산림, 자연재해 예방 등), 해안지역 등과 같이 여러 지역에 걸치는 사업을 대상으로 다년도 협약이 체결되고 있다.

국가와 지역 간 계획계약의 총금액은 29,171,159천 유로이고, 이 중에서 국가가 43.7%(12,741,035천 유로), 지역 52.5%(15,310,240천 유로), 기타 지방자치단체 3.8%(1,119,884천 유로)를 분담한다. 지역 차원만 보면 국가와 레지옹 간 계획계약의 총금액은 27,680,538천 유로이고, 이 중에서 국가 분담이 43.1%(11,933,290천 유로), 지역 53.2%(14,719,417천 유로), 기타 지방자치단체가 3.7%(1,027,831천 유로)를 분담하고 있다. 계획계약에 대한 국가의 분담 비율이 가장 높은 지역(레지옹)은 해외영토인 기아나(Guyane) 지역으로 79.7%이고, 그 다음은 리무쟁 지역이 60.3%를 보이고 있다. 이에 반해 계획계약에 대한 국가의 분담 비율이 가장 낮은 지역은 노르-파-드-칼레로 29.4%이고, 그 다음은 수도권(일드프랑스 지역)이 37.3%를 나타내고 있다.

● 표 4 ● 국가-지역간 계획계약 투자분담 : 2007~2013[1]

(단위:천 유로)

구 분	국가	레지옹	기타 지자체	합계
알자스(Alsace)	341,524	257,673	271,103	870,300
아키텐(Aquitaine)[2]	574,672	610,750	-	1,185,422
오베르뉴(Auvergne)	282,727	188,485	-	471,212
부르고뉴(Bourgogne)	277,088	350,843	-	627,931
브르타뉴(Bretagen)	594,313	479,647	-	1,073,960
상트르(Centre)	359,844	385,472	-	745,316
샹파뉴-아르덴(Champagne-Ardenne)	231,608	231,609	-	463,217
코르시카(Corse)	132,000	129,340	-	261,340
프랑슈-콩테(Franche-Comté)	217,523	166,102	120,448	504,073
일-드-프랑스(Ile-de-France)[3]	2,041,136	3,425,083	-	5,466,219
랑그독-루시용(Languedoc-Roussillon)	495,872	814,320	-	1,310,192
리무쟁(Limousin)	234,292	154,546	-	388,838
로렌(Lorraine)[4]	527,849	528,900	-	1,056,749
미디-피레네(Midi-Pyrenés)	522,929	598,000	-	1,120,929
노르-파-드-칼레(Nord-Pas-de-Calais)[5]	747,626	1,797,911	-	2,545,537
바스-노르망디(Basse-Normandie)	267,472	267,472	-	534,944
오트-노르망디(Haute-Normandie)	431,456	441,780	339,076	1,212,312
페이 드 라 루아르(Pays de la Loire)	489,504	509,411	-	998,915
피카르디(Picardie)	322,278	324,550	-	646,828
푸아투-샤랑트(Poitou-Charentes)	377,563	282,341	-	659,904
프로방스-알프스-코트 다쥐르 (Provence-Alpes-Cône d'Azur)	840,462	826,102	-	1,666,564
론-알프스(Rhône-Alpes)	920,067	1,475,810	-	2,395,877
과드루프(Guadeloupe)	169,497	115,411	47,790	332,698
기아나(Guyane)	134,855	28,230	6,150	169,235
마티니크(Martinique)	141,570	167,515	131,061	440,146
레위니옹(Rénion)	257,563	162,114	112,203	531,880
소계 (레지옹의 계획계약)	**11,933,290**	**14,719,417**	**1,027,831**	**27,680,538**
알프스 산악지대 레지옹간 협약(CIM Alpes)	61,730	67,560	-	129,290
쥐라 산악지대 레지옹간 협약(CIM Jura)	16,200	19,510	32,970	68,680
마시프 상트랄 산악지대 레지옹간 협약 (CIM Massif Central)	61,200	61,200	-	122,400
피레네 산악지대 레지옹간 협약(CIM Pyrénés)	41,870	41,970	-	83,840
보주 산악지대 레지옹간 협약(CIM Vosges)[6]	20,000	21,495	29,083	70,578
소계 (산악지대 지역간 계획계약)	**201,000**	**211,735**	**62,053**	**474,788**
루아르 계획(plan Loire)	129,1356	111,355	21,300	261,790
뫼즈 계획(plan Meuse)	21,800	17,450	8,700	47,950
론 계획(plan Rhône)	214,410	200,440	-	414,850
센 계획(plan Seine)	71,600	49,843	-	121,443
가론-로트계곡 계획 (plan Garonne-vallée du Lot)[7]	169,800	-	-	169,800
소계 (강 유역 지역간 계획계약)	**606,745**	**379,088**	**30,000**	**1,015,833**
총 계	**12,741,035**	**15,310,240**	**1,119,884**	**29,171,159**

자료 : http://www.diact.gouv.fr/IMG/Fichiers/CPER/CPER%20engagements%202007-2013.pdf

1) 2007년 7월 15일의 계획계약 체결한 금액임
2) 도시재생국가공사(ANRU) 73천유로와 지역 60천유로 미포함(국가-지역 계획계약 시행 이외)
3) 수도권교통조합 400천유로 미포함(국가-지역 계획계약 시행 이외)
4) 국가-지역 계획계약에 첨부되는 '경제변화' 협약 45천유로와 도시재생국가공사 협약 50천유로 미포함 (국가-지역 계획계약 시행 이외)
5) 국가-지역 계획계약에 첨부되는 '경제변화' 협약 70천유로 미포함(국가-지역 계획계약 시행 이외)
6) 서명 중인 계약
7) 협상 중인 계약: 현재까지 미확정된 지역 및 기타 지방자치단체 참여

2) 산악지역 및 강 유역의 지역 간 협약

프랑스는 산악지역(환경, 관광, 농업, 산림, 자연재해 예방 등), 연안지역 등과 같이 여러 지역에 걸치는 사업을 대상으로 지역 간의 연계협력에 중점을 두는 정책을 추진하고 있다. 산악지대 정책은 초창기에 주로 각기 분야별로 자율적으로 운영되었고, 산악 농업에 우선순위를 두고 자연적으로 불리한 조건을 보상하는 데 치중하였다. 1985년 1월 9일 산악개발보호에 관한 법률(약칭 산악법) 제정 이후 국가는 경제개발과 자연공간 보호 간의 균형을 이루는 지속가능한 종합적 개발을 장려하고 있다. 예를 들면 농업과 환경이나 관광개발을 연계할 수 있는 대책을 도입하였다.

2004년 9월에 프랑스는 연안을 위한 정책을 활성화하기 위한 몇 가지 조치를 하였다.' 연안법 '에 의하여 기울인 규범적 접근 이상으로 지방차원에서 파트너십(국가, 지자체, 사회경제계, 협회의 대표 등)을 개발하는 데 목표를 두고 있다. 이는 연안지역통합관리를 발전시키는 데 있다. 유럽연합에 의하여 장려되는 이러한 방식은 부문정책 간(환경정책, 도시계획, 항만개발…)의 연계 하에 지금까지 분리된 방식에서 벗어나 종합적으로 연안을 관리하는 데 목적이 있다.

프랑스 본토의 대표적인 산악지대와 강 유역은 지역 간의 연계협력을 구체적으로 실현하기 위하여 국가를 비롯한 관련 당사자들이 참여하여 지역 간 계획계약을 체결하고 있다. 즉 알프스(Alpes), 쥐라(Jura), 마시프 상트랄(Massif Central), 피레네(Pyrénées), 보주(Vosges)는 대표적인 산악지역인데 이러한 산악지대의 경우 지역간 협약(CIM)을 토대로 국가와 지역 간 계획계약(contrat de projets interrégional Etat-région: CPIER)이 체결되고 있다. 본토의 대표적인 5대 강(르와르, 뫼즈, 론, 센, 가론)의 경우 각 강 유역의 계획을 토대로 국가와 지역간 계획계약이 체결되고 있다(표 5 참조).

● 표 5 ● 산악지대 및 강 유역의 지역 간 협약 현황 : 2007~2013

구 분		레지옹간 협약에 참여하는 기관			
		국가	레지옹 (지역: 지자체)	데파르트망 (도:지자체)	기타
산악지대	알프스 레지옹간 협약	PACA 레지옹 지사	2개(론-알프스, PACA)	-	RMC수자원공사, ADEME
	쥐라 레지옹간 협약	프랑슈-콩테 레지옹 지사	2개(프랑슈-콩테, 론-알프스)	4개(앵, 두, 쥐라, 테리투아르 드 벨포르)	-
	마시프 상트랄 레지옹간 협약	오베르뉴 레지옹 지사	6개(오베르뉴, 리무쟁, 부르고뉴, 랑그독-루시옹, 론-알프스, 미디-피레네)	-	ADEME, 아두-가론 수자원공사, RMC수자원공사, 루아르-브르타뉴수자원공사
	피레네 레지옹간 협약	미디-피레네 레지옹 지사	3개(아키텐, 미디-피레네, 랑그독-루시옹)	-	-
	보주 레지옹간 협약	로렌 레지옹 지사	3개(알자스, 프랑슈-콩테, 로렌)	7개(오-랭, 오트-손, 모젤, 뫼르테모젤, 바-랭, 테리투아르 드 벨포르, 보주)	-
강유역	루아르 계획	상트르 레지옹 지사	9개(오베르뉴, 리무쟁, 부르고뉴, 랑그록-루시옹, 론-알프스, 상트르, 페이 드 라 루아르, 푸아투-샤랑트, 바스-노르망디)	-	루아르-브르타뉴수자원공사,루아르 영조물법인
	뫼즈 계획	로렌 레지옹 지사	2개(샹파뉴-아르덴,로렌)	5개(아르덴, 뫼즈 ,보주)	랭-뫼즈 수자원공사
	론 계획	론-알프스 레지옹 지사	5개(부르고뉴, PACA, 론-알프스, 프랑슈-콩테, 랑그독-루시옹)	-	ADEME, RMC수자원공사, 프랑스항로국(VNF),유역위원회
	센 계획	일-드-프랑스 레지옹 지사	6개(오트-노르망디, 바스-노르망디, 일-드-프랑스, 피카르디, 샹파뉴-아르덴 부르고뉴)	-	센-노르망디공사
	가론-로트 계곡 계획	미디-피레네 레지옹 지사	4개(아키텐, 오베르뉴, 랑그독-루시옹, 미디-피레네)	5개(아베롱, 로트, 캉탈, 로제르, 로테 가론)	로트유역 데파르트망간 협의회, 아두-가론수자원공사

자료 : http://www.diact.gouv.fr/fr_1/amenagement_du_territoire_44/contrats_etat_regions_173 /contrats_2007_2013_1488.html의 각 산악지대 및 강 유역의 협약 내용을 토대로 정리한 것임

* CIM: 산악지대 지역간 협약(conventions interrégionales de massif)
* PACA: 프로방스-알프스-코트다쥐르(Provence-Alpes-Côte d'Azur)
* RMC수자원공사: agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse
* ADME: 환경에너지관리공사(agence de l'environnement et de la maitrise de l'énergie)

2007~2013년의 국가와 지역 간에 체결된 산악지대 또는 강 유역의 지역 간 협약에는 국가(해당 지역의 중심이 되는 지역지사가 국가 대표로서 조정 역할 함), 관련 지방자치단체(지역, 도), 공기업(수자원공사, 환경에너지관리공사 등)이 참여하고 있다. 산악지대 지역 간 협약에 참여한 지역을 보면 알프스가 2개, 쥐라 2개, 마시프 상트랄이 6개, 피레네가 3개, 보주가 3개를 나타내고 있다. 강 유역의 지역 간 협약에 참여한 지역은 루아르가 9개, 뫼즈가 2개, 론이 5개, 센이 6개, 가론이 4개이다.

국가 임명 지역지사는 산악지대의 조정자로서 산악위원회의 공동대표이며, 지사는 산악지대 사무국장에 의하여 보좌된다. DIACT(국토정비 · 경쟁부처간 기획단)는 6개 산악지대의 사무국장을 관리하고, 그 네트워크를 운영하며 매월 사무국장 회의를 개최하여 의견 교류와 산악지대 간의 정책 조화를 이루게 한다. DIACT는 산악사무국의 예산을 모두 지원(단 오드라 레위니옹은 지역 및 도 예산으로 충당)하고 있다.[9]

3. 초광역권 차원의 실험적 장기계획

정부(DATAR)가 수년간 연구를 거쳐 2000년에 공표한 ' 2020년 프랑스 구상(Aménager la France de 2020) '은 수도권 중심적 공간구조를 탈피하여 다핵공간구조 확립을 위하여 전국을 6개 초광역권(super-régions)으로 구분하였다. 즉 6개 초광역권의 인구는 1999년 현재 동부권(Grand Est)이 811만 명(13.9%), 남동부권(Grand Sud-Est) 1,402만 명(24%), 남서부권(Grand Sud-Ouest) 627만 명(10.7%), 서부권(Grand Ouest) 777만 명(13.3%), 북부권(Pays du Nord) 400만 명(6.8%), 수도권(Bassin parisien) 2060만 명(35.2%)이다. 2020년 프랑스 구상에서는 새로운 경제통계의 활용, 사회변화에 대응해서 다양한 형태의 지역 간 협력체(interrégionalité) 구성 및 네트워크 조성의 필요성이 강조되고 있다. 6개 초광역권은 유럽계획의 통계지역단위(NUTS I)에 상응한다.

초광역수도권은 센(Seine), 루아르(Loire), 뫼즈(Meuse), 모젤(Moselle) 강 유역의 광대한 분지로 ' 일드프랑스(Ile-de-France) 레지옹 ' 행정구역을 넘어서 파리 영향권에 있는 반경 200~250km에 이르는 지역이다. 이는 프랑스 전체 면적의 약 30%, 인구는 2,060만 명으로 본토 인구의 35.2%에 달한다. 초광역수도권은 1970년대부터 관심이 높아져 연구와 더불어 백서가 발간되고, 장기발전 구상 등을 검토하였다.[10] 2002년에는 초광역권의 경우 수도권, 북부권, 동부권, 남동부권에 대한 연구 결과가 백서 형태로 발간되었는데, 서부권과 남서부권에 대한 연구는 지역의회의 문제 제기 등으로 발간되지 않았다.

Ⅳ. 광역권의 계획 및 사업 추진기구

1. 중앙정부 차원

1) DIACT(Délégation interministériel à l'aménagement et à la compétitivités des térritoires: **국토정비 · 경쟁부처간기획단 또는 국토청)**

DIACT는 1963년에 창설된 DATAR(국토지역기획단)가 경제변화부처간사업단(MIME: 2003년 설치)의 업무를 통합하여 2005년 말에 확대 개편되었다. 이는 국토 경쟁력의 제고에 중점을 두고, 세계화 등에 따른 경제변화에 효율적으로 대응하기 위하여 경제(산업) 전략과 국토발전 전략을 통합한 것이다.

9) http://www.diact.gouv.fr/fr_1/diact_partenaires_49/diact_241/presence_region_329/

10) Noin D, 2003, *Le nouvel espace francais*. Paris: Armand Colin, p.117; Philipponneau, M. 1991. Strategies de développpement du Bassin Parisien, *Une nouvelle phase pour l'aménagement du territoire*. Les Cahiers. 33. C.N.F.P.T, p.227.

DATAR는 국토 및 지역정책에 관련된 업무들이 부처 간 협력 부족으로 야기되는 문제를 시정하고, 지역균형발전과 경제적 잠재력을 증진시키기 위한 목적으로 1963년 드골 대통령 당시 설치되었다. 중앙정부 차원의 국토계획 담당부처가 있지만 국토 및 지역발전 정책은 DIACT에게 맡기고 있어 실제로 DIACT(구 DATAR)가 중심적 역할을 수행하고 있고, CGP(기획청 또는 기획단으로 표기)와 위원회, 자문기관이 부분적인 역할을 하고 있다. DIACT는 국토 및 지역정책의 입안, 촉진 및 조정하는 임무를 맡고 있고, 단순한 계획이 아니라 집행에 중점을 두고 활동을 한다. DIACT는 전국적으로 네트워크를 형성하는 방식으로 조직되어 있고, 지역(레지옹)에 담당관을 파견하며, 지역에 설치된 경제개발사무국(commissariats au développement économique: 경제개발사업단으로도 표기됨)과 연계하여 기업 유치 등을 지원한다.

DIACT는 2007년 9월 1일에 조직이 개편되었는데 대표(délégué: 청장 또는 단장으로 표기), 자문관, 비서실장, 부처 간 업무 및 조정담당 국장 겸 부청장, 전망 · 평가 · 연구 · 국제협력부장(pôle), 경제변혁 · 개발국장, 그리고 9개 팀(국토 다이내믹팀, 지속가능 개발 · 교통 · 대도시팀, 혁신 · 경쟁 · 정비팀, 지역개발 · 유럽정책팀, 도농권연합체(pays) · 연구소 협력팀, 국토진단(Observatoire)팀, 전망 · 연구팀, 국제협력팀, 경제개발 · 변혁팀(프랑스국제투자사무소인 AFII와의 관계 포함) 등으로 구성되어 있다.

2007년 12월 말 현재 DIACT의 인원은 총 180명(파리 136명, 지방 44명)이다. 중앙부처나 공공기관의 파견 인원은 총 43명이며, 이 중에서 생태 · 에너지 · 지속가능발전 · 국토정비부 13명, 내무부 7명, 회계검사원 1명, 재정 · 경제부 2명, 통계청 3명, 농업부 1명, 교육부 1명, 외무부 1명, 프랑스 통신(France Télécom) 3명, 국립과학연구센터(CNRS) 2명, 고용부 1명, 지방자치단체 8명이다.[11]

11) DIACT, 2007, Rapport d'activité 2007, pp.103-106.

2) CIACT(comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires: 국토정비 · 경쟁부처간위원회)

이는 수상 주재 하에 운영되는 국토계획 및 개발에 관한 정책과 우선사업을 결정하는 최고 정책결정기관으로 관련 장관 모두가 참석한다. DIACT는 이 위원회의 사무국으로서 주요 정책을 입안, 시행한다. 1963년 창설 때에는 국토정비부처간위원회(comité interministeriél d'aménagement du territoire: CIAT)였는데 1995년에 Pasqua 법률에 의하여 ' 발전(développement) '이 추가되어 CIADT로 변경되었다. 2005년 말부터는 경제변화부처간사업단(MIME: 2003년 설치)의 업무를 통합하여 다시 국토정비 · 경쟁부처간위원회(comité interministeriél d'aménagement et de compétitivité des territoires: CIACT)로 변경되었다.

2. 지역 및 지역 간 차원

1) 지역의회, 지역경제사회위원회(CESR)

지역의회는 지방자치단체의 집행기관으로서 지역계획을 수립하고 집행한다. 1982년 지방분권 실시에 따라 지역(레지옹)은 종전에 특수공법인의 지위에서 지방자치단체로 승격되었다. 광역권 계획, 특히 수도권계획 및 관리는 지방분권화 이전에는 국가가 주도적 역할을 하였으나 1995년 2월 4일의 법률에 의하여 지역이 수도권 계획 및 관리에 대하여 주도적 역할을 하고 있다. 1995년 2월 법 이전의 경우 수도권기본계획 수립 때에는 국가가 수도권인 일드프랑스 지역과 협의를 하였으나 국가가 실질적 권한을 갖고 주도함에 따라 당시에 지역의 역할은 상당히 제한되었다.

지역경제사회위원회(conseil économique et sociale régionale: CESR)는 자문기관으로서 지역 수준에서 양원제와 유사하게 지역의회와 더불어 주요한 역할

을 한다. 지역경제사회위원회는 경제사회 분야(기업, 전문분야의 대표, 조합대표, 공공기관 및 협회의 대표, 전문가)의 대표로 구성되며, 지역의회의 심의에 앞서 지역계획과 지역이익에 관련된 모든 분야에서 자문을 한다.

2) 지역지사(préfet), 지역행정위원회(CAR)

1982년에 실시된 지방분권은 중앙부처의 권한을 국가의 지사 및 특별지방행정기관에게 위임하는 ' 행정권한의 위임(déconcentration) '과 병행하여 추진되었다. 중앙의 모든 부처가 지방에 특별지방행정기관을 두고 있는 것은 아니지만 다양한 영역에 걸쳐 지역과 도 수준에 많은 특별지방행정기관을 두고 있다. 정부를 대표하는 지사는 내무부 장관 산하에 있으며(내무부 장관과 수상의 제청으로 대통령에 의하여 임명됨), 중앙부처의 특별지방행정기관을 대표하는 중앙정부의 최고위 관료로서 중앙부처의 파견국장을 지휘하고, 정부를 대표하여 서명한다. 특별지방행정기관 조직은 내무부의 훈령에 의거하고 있으며, 이 훈령은 조직에 대한 예를 제시한데 불과하며 법적 구속력이 없어 각 기관은 자율적으로 조직을 구성할 수 있다.

지역지사는 국토정비 및 경제사회발전에 대한 국가 및 유럽 정책의 시행에 필요한 기본방향을 정하고 집행한다. 지역지사는 국토계획, 경제개발, 농촌개발, 환경 및 지속가능한 개발, 문화, 고용, 주거, 도시혁신, 공공보건, 그리고 국가의 권한에 속하는 유럽연합정책에 관하여 국가의 정책을 시행한다. 2004년 개혁에 따라 지역의 부처 간 업무는 강화되었으며, 특히 국가이익, 법률 및 공공질서를 준수하는 도지사의 행위를 조정 및 촉진하는 역할을 한다. 2004년 개혁 이후 중앙부처 파견기관의 연계를 위하여 지역지사는 지역의 국가전략사업(PASER: projet d'action stratégique de l'Etat en région)을 지역행정위원회(CAR)의 후원으로 마련한다. 이러한 지역의 국가전략사업(PASER)은 기본적으로 여러 부처에 관련되는 영역에서 4~5개 주요 우선사업(최대 14개)을 포함한다. 지역의 국가전략사업에서 전략적 방향은 3년간 공식화된다.[12]

지역행정위원회(comité de l'administration régionale: CAR)는 2004년 4월 29일 정부령에 의하여 종전의 지역행정협의회(conférence administrative régionale: CAR)의 권한을 확대하여 승계한 자문기관이다. 이 위원회는 지역에서 국가의 전략적 방향을 제시하며, 국가의 정책 시행에 필요한 수단을 검토한다. 특히 지역의 국가업무 조직 및 운영, 협약의 준비 및 시행, 국가의 공공투자 결정에 대한 자문 등을 수행한다. 이 위원회는 지역지사, 도지사, 지역사무총장, 그리고 지역재무국장, 감사관을 비롯한 중앙부처 파견 8개 협력부문의 장(chefs des pôles regroupants les services déconcentrés régionaux)으로 구성되며 지역지사가 위원회를 주재한다.[13]

3) 국토정비발전레지옹협의회(CRADT), 지역간협의회

국토정비발전지역협의회(conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire: CRADT)는 각 지역(레지옹)에 설치되며, 1999년 6월 25일 법률이 정한 국토정비 · 발전지역기본계획(SRADT)과 1995년 2월 4일 법률이 정한 공동서비스계획(SSC) 및 도시계획법이 정한 지역정비지침(DTA)에 대하여 자문을 한다. 또한 이 협의회는 각 지역에서 공공서비스 업무의 시행에 참여하는 공공서비스 및 민간서비스에 관련된 지역 및 도간 기본계획(schémas régionaux et interdépartementaux)에 대하여 자문을 한다. 이 협의회는 국가대표(지역의 도지사, 재무국장, 장학관 등), 지역의회의장이 임명하는 지역의회의원 11명, 지역내 도의회의장 8명, 시장협의회가 임명하는 시읍면공동체(C.C) · 도시권연합체공동체(CA) · 대도시공동체(C.U) · 도농권연합체

12) Ministere des Affaires étrangéres, 2006, *La politique d'aménagement et de développement durable du territoire en France* pp.22-23; http://www.interieur.gouv.fr/misill/sections/a_la_une /publications/paser/paser/view

13) http://www.paca.pref.gouv.fr/frameset.php; Moreau, J, 2004, *Administration régionale, departementale et municipale*, Paris: DALLOZ, p.209.

(pays)의 대표 10명, 지역경제사회위원회(CESR) 의장 및 위원 11명, 각종 조합 대표 12명, 각종 협회 대표 6명으로 구성된다. 지역지사는 국가와 지역 간의 중재자로서 국가와 지역 간 계획계약의 체결 때에 국가대표로서 협상하고 서명하며, 국토정비 · 발전지역협의회(CRADT)를 지역의회의장과 함께 공동 주재한다.

지역간협의회(ententes interrégionales)는 레지옹 간 협력을 위한 광역행정조직으로서 1992년 2월 6일 법률에 의하여 새로이 도입되었다. 이 협의회는 유럽연합 출범 후에 지역계획 및 경제개발에 관한 국가 간 경쟁이 높아질 가능성에 대비하여 지역체제를 강화하기 위하여 신설한 것이다. 레지옹 간 협의회는 2~4개의 인접한 지역의회로 구성되는 특수공법인이며, 한 지역이 복수의 협의회에 가입할 수 있다. 이 협의회는 관계 지역의회의 의결과 경제사회위원회의 의견을 들은 후에 국참사원(Conseil d'Etat)의 정부령(décret)에 의하여 설치된다. 이 협의회의 의결기관은 의회이며, 집행은 자치단체장인 의회의장이 맡고, 차입금이 재원으로 인정된다. 이 협의회는 국가와 계획계약을 체결할 수 있다.[14]

3. 초광역적 차원

1) 국토정비 부처간 및 지역간 사업단(MIIAT)

정부는 6개 초광역권(super-régions)에 실험적으로 국토정비 부처간 및 지역간 사업단(MIIAT: Missions interministérielles et interégionales d'aménagement du territoire) 신설을 1997년 12월에 결정한 후 1998년부터 2000년까지 순차적으로 이를 설치하였다. MIIAT는 국가 임명 지역지사(préfet)를 중심으로 운영되는 지역 간 협력체로서 2003년까지 한시적으로 운영되었다. MIIAT는 지역 간 연구체제로 그 구역이 고정되어 있지 않으며, 지역지사가 조정하는 임무를 맡고 있다. MIIAT는 계획 및 전망 작업을 통하여 DATAR(현재 DIACT)에 의하여 추진되어 온 지역 간 접근방법을 체계화한 것이며, DATAR 예산에 의하여 운영된다. MIIAT는 교통하부구조(항만, 철도, 도로, 운하, 공항), 고등교육기관, 연구, 정보화, 문화, 경제개발 등의 영역에서 여러 지역에 걸쳐있는 사업을 조정한다. MIIAT는 지역 간 개발사업을 계획하고, 분야별 중기계획을 수립하며, 국가와 지역 간 계획계약에 포함되어 있는 지역 간 사업의 내용을 정한다. 또한 유럽의 지역개발을 예측하고, 장기 전략의 주요 개발부문을 확인하며, 협력을 통하여 특별사업을 제안한다.[15]

MIIAT는 1998년에 1차적으로 남동부권과 남서부권에서 실험적으로 설치되었다. 수도권의 MIIAT는 이 권역에서 10년 동안 추진된 사업의 연장 속에서 1999년에 설치되었다. 서부권의 MIIAT는 2000년 2월 28일에, 동부권의 MIIAT는 2000년 10월 25일에, 북부권의 MIIAT는 2000년 말에 설치되었다. MIIAT는 2003년에 제4차 계획계약(2000~2006년)의 범위 내에서 6개 초광역권 각각의 공공기관 및 사회경제단체 파트너들과 논의를 하기 위한 전략적 방향을 수립하였다.[16]

2) 유럽 및 지역간 협력개발연구사업단(MEDCIE)

세계화되는 경제와 유럽의 경쟁에 대응하기 위하여 지역 경계의 범주를 초월한 수준에서 사업의 검토와 추진을 위하여 2003년 12월 훈령(circulaire)에 의하여 DATAR는 MEDCIE(Missions d'études et de développement des coopérations interégionales et européennes)를 설치하여 MIIAT를 대체하였다. 6개 초광역권(super-régions)은 2007년 현재 광역수도권(Bassin parisien)의 경우 MIIAT(Missions interministérielles et interégionales d'aménagement du territoire: 국토정비 부처간 및 지역간 사업단)를, 나머지 5개 초광역권의 경우

14) Dantonel-Cor, N, 2005, *Droit des collectivités territoriales*. Bréal, pp.105-106; Mangin C, 2002, *Les coopérations interrégionales*. Paris: La documentation Francaise, pp.12-13.

15) DATAR, 2002b, *Pays du Nord*. Paris: La documentation Francaise, p.1.

16) Mangin C, 2002, *Les coopérations interrégionales*. Paris: La documentation Francaise, pp.37-43; DIACT 내부자료.

MEDCIE를 두고 있다. MIIAT나 MEDCIE는 국가 임명 지역지사(préfet)가 조정자이다.

MEDCIE는 유럽의 국경을 초월하는 지역 간 사업계획에 역점을 둔다. 2005년 7월 5일 훈령은 MEDCIE 조직과 사업 프로그램의 시행에 관하여 명시하였다. 국가 임명 지역지사(préfet)는 조정자로서 MEDCIE 사업을 추진하고 운영한다. MEDCIE는 연구 주제에 관련된 국가기관 전반에 참여하며, 지자체(지역의회)와 경제단체(상공회의소 등)와 협력하며, 지역 간 접근에 관련되는 다른 지자체와 협력한다.

MEDCIE는 3가지 목표를 지향한다. 즉 대규모 공간계획(대규모 회랑, 교통망, 자연공간, 산악지대 등), 미래를 위한 방식(특히 계약 수립 절차)의 개선, 국가 장기계획의 선택을 명확히 하기 위한 <국토(Territoires) 2030> 프로그램 차원의 전망 검토 등이 이에 해당한다. MEDCIE는 2004~2006년 사업 프로그램을 수행을 위하여 연구 및 세미나를 개최하였으며, 고등교육, 연구 및 혁신 간의 관계, 대도시 네트워크의 구조 및 조직, 국경을 초월한 협력, 지역 간 수준의 산업클러스터 등의 주제를 주로 다루었다(DIACT, 2006: 86). 2007년 연구 프로그램은 혁신과 산업클러스터 간의 관계, 물류활동의 변화, 새로운 인구이동이나 기후변화 영향과 같은 주제 등에 집중되고 있다. 정부(DIACT)는 선정된 9개 연구 과제에 대하여 30만 유로를 지원하였다.[17]

V. 맺음말 및 시사점

프랑스는 오랫동안 중앙집권체제를 유지해 왔고, 중앙정부의 역할을 중요시해 온 대표적인 국가이다. 1982년 지방분권 실시와 더불어 중앙정부가 주도적으로 추진해 왔던 지역정책도 크게 변화하였다. 1990년대 이후 프랑스는 세계화와 더불어 유럽연합의 역할이 확대되면서 유럽연합의 정책에 맞게 국토 및 지역계획 관련법을 재정비하였다. 특히 광역권 차원의 계획체계를 전반적으로 개편하여 계획의 수립방식, 수립과정, 추진기구 등이 크게 달라졌고, 실험적 차원의 발전계획과 각종 사업들을 추진하고 있어 향후 점진적 변화가 예상된다. 이러한 프랑스 광역권의 정책으로부터 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 프랑스의 광역권 차원의 계획은 장기적 관점에서 연구 검토와 실험을 통하여 점진적 개선과 발전을 도모하고 있다. 1984년부터 지방분권 시대의 새로운 계획수단으로 도입한 계획계약 및 협약 방식이 지속적인 개선과 더불어 광역권 발전계획에서 적극 활용되고 있다. 부처를 초월한 지역정책전담기구(DIACT, 구 DATAR)는 6개 초광역권(super-régions)의 장기계획 구상 및 지역간협력연구사업단(MIIAT, MEDICIE)을 실험적 차원에서 연구 검토하고 있다. 지역(레지옹)에서는 2004년부터 경제발전지역계획(SDRE)을 도입하여 실험적으로 5년간 시행하고 있다.

둘째, 프랑스는 광역권 발전사업에 관련되는 기관과 참여 주체가 상당히 다원화되어 있고, 복잡하여 이에 따른 부작용을 극복하기 위하여 종합적 접근방법과 지역 간 접근방법에 따라 중앙정부와 지역 차원의 연계 · 협력 및 조정 체계를 구축하고 있다. 특히 주요 강이나 산악지대와 같이 여러 지역에 관련되는 광역권 사업의 경우 범부처 차원의 지역정책 전담기구(DIACT)가 국가임명 지역지사(préfet) 및 관련 기관들과 연계 · 협력 · 조정하는 체계를 구축하고 있다. 이는 앞으로 우리나라의 현행 국가균형발전특별법의 지역발전위원회 권한 및 역할 재편, 광역경제권 및 초광역권의 연계 · 협력체계 구축의 방향을 시사하고 있다. 그리고 우리나라 광역권 차원의 계획은 각종 특별법이 많고, 유사하거나 중복된 경우가 많아 전반적으로 정비를 검토할 필요가 있다. 기존 지방자치단체(광역 기초)에서 수립한 도시기본계획, 광역도시계획(국토계획법), 광역개발사업계획 및 특정지역개발계획(지역균형개발법), 군종합계획 등과 중복되는

17) DIACT, 2007, Rapport d'activité 2007, p.98.

경우를 감안하여 이에 따른 상호 보완과 연계 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 프랑스는 광역권 차원의 각종 경제발전 정책이나 계획에 대하여 중앙정부가 법적으로 규제하거나 간섭하기보다는 지역(지방자치단체, 기업, 각종 단체 등)에게 자율성을 부여하고 있다. 특히 광역권 차원의 경제발전지역계획(SDRE)은 실험적 차원에서 시행하되 자율성을 부여하고 있다. 이명박 정부는 2008년 7월에 지역발전정책 기본구상과 전략에서 " 광역경제권, 기초생활권, 초광역개발권 "이라는 지역발전정책의 새로운 체계를 발표하였고, 권역별로 광역경제권 발전계획을 수립하였다. 광역권 차원의 각종 경제발전 전략이나 계획(광역경제권 발전계획, 초광역권 기본구상, 기초생활권 발전계획)은 중앙정부가 지나치게 법적으로 규제하거나 간섭하기보다는 지역(지방자치단체, 대학, 기업, 각종 단체 등)에 자율성을 부여하는 것이 바람직하다. 특히 광역경제권 발전계획은 목표, 사업 내용 구성, 전략 마련에 기존의 공간계획과 차별화에 중점을 둘 필요가 있다.

넷째, 프랑스의 초광역권은 계획권역의 개념으로 장기적 관점에서 연구, 전망, 실험을 하는 지역 간 연구체제이고, 6개 초광역권에 두고 있는 부처 간 및 지역 간 협력사업단(MIIAT)은 경계를 고정하지 않으며, 기존 조직을 활용하여 경제적으로 운영하고 있다. 새 정부는 광역경제권 발전정책을 구현할 중앙과 지역차원의 추진조직을 정비할 예정이다. 프랑스 광역경제권의 설정 방식과 추진조직의 장점을 살리는 방안을 검토할 필요가 있다. 우리나라 광역경제권의 구성과 계획은 정부가 인위적으로 주도하기보다는 자율성과 신축성의 이점을 살리는 방안을 마련할 필요가 있다. 초창기에는 계획권역 차원에서 협의회와 같은 유연한 협력구조와 협약 방식을 활용하고, 중장기적 관점에서 광역적 차원의 행정구역 개편과 연계하여 새로운 추진체제를 마련하는 점진적 · 단계적 접근이 바람직하다고 본다.

다섯째, 프랑스의 광역권 차원의 계획은 국가와 지역 간 계획계약과 다년도 협약을 적극적으로 활용하여 재원을 안정적으로 확보하고 있다. 우리나라는 2004년에 국가균형발전특별법에서 프랑스의 계획계약을 참고하여 지역발전투자협약제도를 도입하였으나 관련 당사자들(공무원, 관련 기관)의 이해와 공감대 부족으로 아직까지 활용되지 못하고 있다. 앞으로 우리나라도 중장기적 관점에서 지역발전투자협약 제도에 대한 심층적 연구와 논의를 거쳐 이를 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

여섯째, 프랑스는 1990년대부터 지역개발의 새로운 기본 단위로 도농권연합체(pays)와 도시권연합체(agglomération)를 도입하여 전국토를 도농권연합체와 도시 네트워크로의 재구성과 함께 지역 간 협력 및 연계를 강화하고 있다. 또한 이러한 연합체들은 국가와 지역 간 계획계약을 체결하는 가장 작은 협력공간이며, 기존의 도시계획은 시읍면(코뮌) 간 광역도시기본계획으로 대체하여 지역 단위로 점차 확대 적용할 예정이다. 이러한 점은 향후 우리나라의 지방행정체제의 개편이나 광역권 구성 및 발전계획의 수립에 대하여 방향성을 시사한다.

마지막으로 프랑스의 광역계획과 추진체제는 지방분권화에 따른 역기능을 방지하기 위하여 중앙정부의 조정 및 촉진 기능을 유지하면서 지역의 권한과 역할을 강화하는 분권적 방식을 동시에 시행하고 있다. 중앙정부 차원의 부처를 초월한 지역정책전담기구인 DIACT(구 DATAR)는 지역정책 및 광역권 계획의 추진과정에서 각종 활동의 조정, 촉진 및 재정 지원, 연구 및 혁신 등의 기능을 수행하고 있다. 지역차원에서는 지역에게 광역계획에 대한 권한과 역할을 확대하였고, 국가 임명 지역지사에게 권한 및 재원의 위임과 조정 기능을 강화하였다. 향후 우리나라의 광역권 계획과 추진체제를 정립할 때 수직적 통치권력의 분권화를 통한 중앙과 지방간의 관계 변화, 권한 재배분, 국가의 역할 정립 등을 장기적 관점에서 우선적으로 검토할 필요가 있다.

• 참고문헌 •

- 배준구, 2004a, 프랑스의 지방분권. 부산: 도서출판 금정.
- 배준구, 2004b, 프랑스의 지방분권 이후 지역정책, 국토계획, 39권 1호, 한국국토 · 도시계획학회, pp. 283-305.
- 배준구, 2004c, 프랑스의 지역발전 추진기구, 지방정부연구, 7권 4호, 한국지방정부학회, pp. 93-114.
- 배준구, 2006, 프랑스의 지역계획과 계획계약, 부산: 도서출판 금정.
- 배준구, 2007, 프랑스의 문화산업 클러스터: 아비뇽 축제를 중심으로, 프랑스문화연구 14집, 한국프랑스문화학회, pp. 37-63.
- 배준구, 2008a, 프랑스의 지역혁신정책, 프랑스문화연구, 15집, 한국프랑스문화학회, pp. 217-241.
- 배준구, 2008b, 프랑스의 공공정책 과정, 주요국의 행정과 공공정책, 한국행정연구원기획세미나(7.17), pp.70-99.
- 배준구, 2008c, 프랑스의 지역발전을 위한 지역간 협력체제, 사회과학연구, 24집 3호, 경성대학교 사회과학연구소, pp.273-292.
- 배준구, 2009, 프랑스의 광역권 계획과 추진기구, 광역경제권 발전전략과 도시행정, 한국도시행정학회 정기학술대회(2월 26일), pp.20-44.
- 정옥주, 2004, 프랑스의 기초자치단체(꼬뮌)간 협력, 국토계획. 39권 6호, 한국국토 · 도시계획학회, pp. 222-225.

- Chauvin, F, 2002, *Administration de l'Etat*, Paris: Dalloz, pp. 130-137.
- DATAR , 2002a, *Les contrats de plan Etat-Région*, Paris: La documentation Francaise.
- DATAR , 2002b, *Pays du Nord*, Paris: La documentation Francaise, p.1.
- DATAR, 2000, *Aménager la France de 2020*, Paris: La documentation Francaise, pp. 64-76.
- Dantonel-Cor, N, 2005, *Droit des collectivités territoriales*, Bréal, pp.105-106.
- DIACT, 2007, *Rapport d'activité 2007*.
- Girardon, J, 2006, *Politique d'aménagement du territoire*, Paris: ellipses, p.185.
- Larange, A, 2000, *La déconcentratio*n, Paris: L.G.D.J, pp.91-92.
- Mangin C, 2002, *Les coopérations interrégionales*, Paris: La documentation Francaise, pp.12-13.
- Merlin, P, 2007, *L'aménagement du territoire en France*, Paris: PUF, pp. 98-100.
- Ministere des Affaires étrangères, 2006, *La politique d'aménagement et de développement durable du territoire en France*, pp.22-23.
- Ministère de l'Intérieur/DGCL, 2008, *Les collectivités locales en chiffres 2008*, p.9.
- Moreau, J. 2004. *Administration regionale, départementale et municipale*, Paris: DALLOZ.
- Noin D, 2003, *Le nouvel espace francais*, Paris: Armand Colin, p.117.
- Philipponneau, M, 1991. Strategies de développpement du Bassin Parisien, *Unenouvelle phase pour l'aménagement du territoire*, Les Cahiers. 33. C.N.F.P.T, p.227.
- http://www.competitivite.gouv.fr/spip.php?rubrique36
- http://www.diact.gouv.fr
- http://www.diact.gouv.fr/fr_1/amenagement_du_territoire_44/contrats_etat_regions_173
- http://www.diact.gouv.fr/fr_1/diact_partenaires_49/diact_241/presence_region_329/
- http://www.iledefrance.fr/les-dossiers/conseil-regional/le-projet-de-sdrif/les-grandes-etapes-du-projet
- http://www.interieur.gouv.fr/misill/sections/a_la_une/publications/paser/paser/view
- http://www.paca.pref.gouv.fr/frameset.php
- http://www.sdrif.com/fileadmin/unloud_file/doc_accueil/SDRIF.PDF

4장

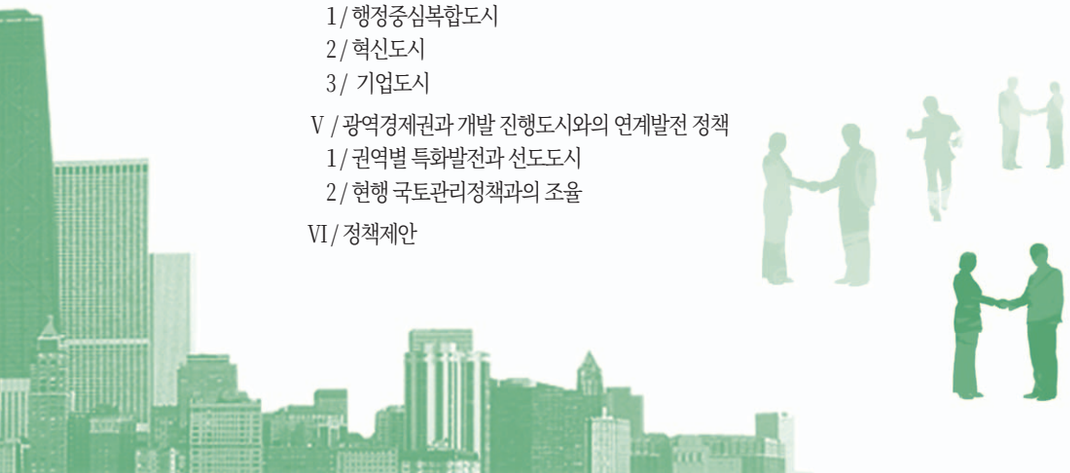
지역발전의 미래과제

1) 광역경제권과 개발 진행도시와의 연계 방안 _ 권용우 교수
2) 광역화 추이에 대응한 한국의 도시정책 과제 _ 이태일 박사
3) 후기도시화 시대의 지역발전정책 : 전망과 과제 _ 권원용 교수

1 광역경제권과 개발 진행도시와의 연계 방안

권용우 성신여자대학교 교수

Ⅰ / 서론
Ⅱ / 국토관리정책의 변화
1 / 억제정책시기(1960 ~ 70년)
2 / 분산정책시기(1971 ~ 76년)
3 / 수용정책시기(1977 ~ 90년전후)
4 / 확대개발시기(1990년전후 ~ 2002년)
5 / 상생발전시기(2003 ~ 07년)
6 / 특화발전시기(2008년 ~ 현재)
Ⅲ / 개발 진행도시 건설의 논거
1 / 수도권 과밀 해소
2 / 非수도권 육성
Ⅳ / 개발 진행도시의 추진과정과 보완 방안
1 / 행정중심복합도시
2 / 혁신도시
3 / 기업도시
Ⅴ / 광역경제권과 개발 진행도시와의 연계발전 정책
1 / 권역별 특화발전과 선도도시
2 / 현행 국토관리정책과의 조율
Ⅵ / 정책제안



Ⅰ. 서론

2009년에 이르러 국토관리정책의 핵심화두는 광역경제권, 4대강 살리기, 녹색국토 조성 등으로 정리된다. 그러나 이들 정책과 참여정부에서 추진했던 행정도시, 혁신도시, 기업도시 등 이른바“ 개발 진행도시 ”[1]와의 관계에 관해서는 확실한 논의가 이루어지지 않은 것으로 인지된다. 국토관리정책의 큰 틀에서 국토에 관한 모든 정책이 함께 공존하여 국가발전에 도움을 줄 수 있다고 상정한다면, 국토관련정책의 상생방안은 어떠한 형태로라도 검토되는 것이 필요하다고 본다. 이에 본 글에서는 개발 진행도시 건설의 전개과정을 개괄한 후, 개발 진행도시 건설과 관련된 여러 논거를 다각적으로 분석해, 국토발전정책 차원에서 개발 진행도시와 광역경제권과의 성공적인 연계 발전 방안이 무엇인지를 논의해 보기로 한다.[2]

Ⅱ. 국토관리정책의 변화

1960년 이후의 우리나라 국토개발은 하향식 개발과 불균형 성장의 논리 아래 농어촌을 도시로 만들고 기존의 도시를 거대화하여 대도시권으로 전환시키는 도시개발의 지역정책으로 특징지어진다[3]. 1960년 이후의 국토정책은 대체로 다음의 여섯 시기로 나눌 수 있다.

1) 본 글에서는 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등을 개발 진행도시라고 命名하기로 한다.
2) 관련 자료를 제공해 주신 2008년 당시의 국토해양부 공공기관지방이전추진단의 강팔문 부단장님, 한정희 사무관님, 한만희 국토정책국장님, 최원규 기업복합도시과장님, 이영근 도시정책관님, 권순호 주무관님, 행정중심복합도시 건설청의 장기창 도시건축국장님, 박상옥 사무관님, 그리고 국가균형발전위원회의 박기풍 지역개발국장님께 감사드린다.
3) 권용우 등, 2006, 수도권의 변화, 보성각, pp.359-363을 참조해 자료 보강하여 재작성.

1. 억제정책시기(1960 ~ 70년)

이 시기에는 서울과 수도권으로의 인구집중을 억제하려는 정책을 펼쳤다. 이러한 인구억제정책에 의해 대도시 인구집중방지책(1964), 서울-인천 특정지역 지정과 위성도시 구상(1965), 국토계획 기본구상과 대도시 방위지향정책(1968), 대도시인구 및 시책의 조정대책(1969), 수도권인구 과밀집중 억제에 관한 기본지침(1970), 성남단지개발, 영동잠실지구개발, 대덕학원연구도시건설 등의 개발이 진행되었다. 그러나 동 기간 중 경제개발에 의해 도시지역에 새로운 취업기회가 크게 조성되어 대도시로의 인구이동이 가속화됨으로써 국지적인 억제정책은 실효를 거두지 못하였다.

2. 분산정책시기(1971 ~ 76년)

이 시기에는 국토공간의 재편성과 균형개발을 지향하는 전국적 차원의 인구분산화정책을 전개하였다. 그것은 공업화의 진전과 함께 도시화가 진행되어 대도시에 대한 적정관리 문제가 제기되면서 개별적이고 국지적인 정책보다는 상호연대적 관계 아래 전개될 수 있는 국토공간의 재편성과 균형개발의 필요성이 대두되었기 때문이다. 이러한 분산화정책에는 전국적 균형개발을 목표로 거점을 지정하여 그 지역으로 인구와 공업기능을 분산시켜 국토이용의 새로운 변화를 도모하려는 시도가 전제되어 있다. 이러한 논리에 의해 제시된 정책은 제1차 국토종합개발계획(1972~81)과 수도권 위성도시 배치정책(1971), 개발제한구역의 설정(1971), 국토이용관리법(1972), 대도시 인구분산시책(1972~73), 서울시 인구분산계획(1975) 등이다. 전국적 인구분산화 정책은 공업화라는 특정수단을 통해 동남임해 공업벨트를 조성하여 인구의 남하정책에 영향을 주었으며, 국토의 5.75%에 해당하는 면적을 개발 제한함으로써 국토의 산발적인 개발을 통제할 수 있게 되었다. 또한 정부 제2종합청사가 들어서는 과천 신도시 건설(1978~83), 수도권 신공업도시인 반월 신도시 건설(1977~87), 공업단지 배후도시인 여천 신도시 건설(1977~86) 등이 진행되었다. 그러나 이 시기에 영남과 호남지역의 균형개발에 대한 공간적 인식이 부족했으며, 공업화에 따른 환경파괴의 폐해를 충분히 고려하지 못했다. 더구나 집적의 논리가 극대화되면서 대도시 주변으로까지 인구와 산업 활동이 확산되어 나가는 현상에 대해서는 능동적으로 대처하지 못하였다.

3. 수용정책시기(1977 ~ 90년 전후)

이 시기에는 인구를 수용할 수 있는 지역에서는 인구의 흐름을 막을 수 없다는 대도시 긍정론 내지 대도시 수용론이 지역정책의 기조를 이루었다. 이 시기에 제안된 정책은 수도권 인구재배치 기본계획(1977), 공업배치법 제정(1977), 5대 거점도시권정책 및 임시행정수도 구상(1978), 제2차 국토종합개발계획(1982~91)과 성장거점도시 및 생활권 계획정책(1981), 수도권 내 공공철도 및 대규모 건축물 규제계획(1982), 수도권 정비계획(1982) 등이다. 이러한 정책에서는 지역과밀화 내지 정주생활권, 국토의 다핵구조 형성, 집적이익의 확산, 인구의 지방정착화 유도 등의 내용이 강조되었다. 1981년에 제시된 제2차 국토종합개발계획에서는 전국을 28개 지역생활권으로 설정한 후 제1차 성장거점도시인 대구, 광주, 대전과 제2차 성장거점도시인 춘천, 원주, 강릉, 청주, 천안, 전주, 남원, 목포, 순천, 안동, 진주, 제주 등 12개 도시를 집중적으로 개발하여 지방인구의 지역정착을 도모하려 했다. 그리고 수도권은 이전촉진권역, 제한정비권역, 개발유도권역, 자연보전권역, 개발유보권역의 5대 권역으로 나누어 지역관리체계를 능률적으로 처리하고자 하였다. 그러나 이 기간에 서울, 부산, 대구, 광주, 대전 등은 대도시권으로 변모되어 국토공간체계를 주도하는 가공할 만

한‘ 공룡 ’으로 변모한데 반해, 중소도시와 농어촌 등 비대도시지역은 상대적으로 더욱 낙후되어 전국은 대도시지역과 비대도시지역의 공간구조로 재편되었다.

4. 확대개발시기(1990년 전후 ~ 2002년)

1990년 전후로 수도권에는 분당(성남시) · 일산(고양시) · 중동(부천시) · 평촌(안양시) · 산본(군포시) 등의 5개 주택신도시가 건설되었다. 분당 신도시의 건설을 계기로 이어지는 일련의 지역정책은 수용의 차원을 넘어 적극적으로 도시를 개발하는 확대정책으로 정책의 흐름이 변환되었다고 평가된다.

이 시기에 제시된 정책은 수도권 정비계획법 및 시행령 개정(1993), 제2차 수도권 정비계획(1995), 제3차 수도권 정비계획(1996) 등이다.

이 시기에 취해진 적극적인 확대개발정책은 주택정책으로 연결되었다. 분당 신도시 건설을 전환점으로 하여 수도권의 주택정책은 양도소득세, 채권입찰제, 아파트 재당첨기간 연장, 관인계약서 사용, 공인중개사 도입 등에 중점을 두던 종래의 투기수요 억제정책에서, 재건축, 불량지구 개선, 영세민 주택건설, 2백만 호 건설 등 주택생산 확대정책으로 방향전환이 이루어졌다. 이러한 확대개발정책에는‘ 규제를 완화하여 성장이 가능한 지역은 더욱더 집중적으로 육성함으로써 경쟁력을 갖추어 세계화에 대비해야 한다 ’는 논리가 전제되었다.

이에 따라 국토이용관리법이 개정되어 수도권에는 서울 면적의 1.2배에 해당되는 준농림지가 조성되었다. 그러나 준농림지와 수도권 상수원보전권역에는 음식점, 러브호텔, 위락단지가 들어서고, 대규모의 주택건설과 허가를 받지 않은 공업시설물이 대거 입지하는 등의 亂개발 현상이 나타나 세계화 논리를 무색하게 만들었다. 더욱이 수도권에 규제완화의 조처가 취해지면서 非수도권의 성장은 급격히 퇴조했다.

5. 상생발전시기(2003 ~ 07년)

2003년 이후 新행정수도 건설을 들고 나온 참여정부는 국가 재도약을 위하여‘ 분권-분산을 통한 혁신주도형 패러다임 ’으로 국토관리정책을 전환하여 수도권과 非수도권 모두의 삶의 질과 경쟁력 향상을 추진하겠다고 천명했다. 그것은 구체적으로 혁신도시, 행정중심복합도시, 기업도시, 살고싶은 도시 등 일련의 도시정책으로 제시되었다. 참여정부는 이들 각각의 도시정책이 서로 분리된 것이 아니라 패키지로 묶어 함께 운용해 나가야 하는 통합추진과제로 규정했다. 이러한 상생발전의 논리는 종국적으로‘ 非수도권을 육성하면서 수도권도 함께 발전한다 ’는 논리가 전제되어 있다. 이러한 논리의 실천적 전략으로 가장 많은 非수도권 지역에서 전개되는 국토정책이 바로 혁신도시 건설이다.

6. 특화발전시기(2008년 ~ 현재)

2008년에 들어선 이명박 정부의 국토관리의 큰 틀은‘ 5+2 ’광역경제권으로 이해된다. 전국을 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권의 5개 대권과 강원권, 제주권의 2개 권역으로 묶어 관리한다는 것이다. 2008년 5월 2일의 청와대 16개 시도지사회의에서‘ 지방의 경쟁력을 바탕으로 지역특성 발전방안 ’이 있어야 함을 강조했다. 이는 7개 광역권에서 각각 경쟁력 있고 실천 가능한 지역발전정책을 제시해야, 중앙정부도 도울 수 있고, 또 지방도 살 수 있다는 논리로 해석된다. 국토정책의 패러다임이‘ 지역 간 균형발전 ’에서‘ 권역별 특화발전 ’으로,‘ 중앙정부 주도의 균형관리 ’에서‘ 지방정부 중심의 광역분권형 관리 ’로 변환될 수 있음을 암시하는 대목이다. 이러한 내용은 2008년 7월 21일 국가균형발전위원회 등 정부부처가 대통령께 보고한“ 지역발전정책 ”에서 보다 구체화되고 있다[4]

2008년 9월 현재까지 광역경제권의 구체적인 패러다임은 여러 관련분야 연

구자들과 관련전문가들을 중심으로 심도 있게 연구되고 있는 것으로 알려져 있다.[5] 광역경제권 패러다임을 구축하는 과정에서 핵심적으로 논의되어야 할 주제는 전국 10여 개 지역에 건설되는 혁신도시다. 또한 충남 연기-공주지역에 건설되는 행정중심복합도시(이하“ 행정도시 ”)와 전국 6개 지역에 들어서는 기업도시도 중요한 논의대상이다. 이에 非수도권 육성의 중핵적 변수인 혁신도시 건설의 논거와 행정도시 및 기업도시를 검토해 보기로 한다.

III. 개발 진행도시 건설의 논거

개발 진행도시 건설의 논거는 균형발전이며, 그것은 수도권 과밀해소 및 非수도권 육성 등으로 요약할 수 있다.

1. 수도권 과밀 해소

수도권 인구는 지속적으로 확대되고 있으며 비중 또한 증가하고 있다. 1970년에 전국대비 수도권 인구는 28.3%에 불과했으나 2003년에 이르러 47.6%로 급증했다. 이에 비해 수도권 면적은 전국대비 11.8%에 불과하다.

우리나라의 수도권은 다른 선진국의 대도시권에 비해 집중도가 매우 높다. 2001년의 경우 수도권 인구집중률은 일본 동경권이 32.4%, 프랑스 파리권이 18.7%, 대만 타이페이권이 14.5%, 영국 런던권이 12.2%이다. 전국을 중심으로 지역별 재정자립도를 보면 서울(95.6%), 경기(76.5%), 인천(74.2%) 등 3개 지역이 타 지역에 비해 월등히 높다.

정부 · 민간의 중추기능이 수도권에 집중됨으로써 이에 따른 인력 및 하위 관리기능이 연쇄적으로 수도권에 집결하는 집중의 쏠림 현상이 발생한다. 일례로 2002년의 경우 전국 은행예금액의 67.9%, 외국인 투자기업의 72.9%, 벤처기업의 77.1%가 수도권에 집결되어 있다(표 1).

● 표 1 ● 기능의 수도권 집중양상 : 2002

중앙 행정기관	83.6%	정부출연 연구기관	75.5%
중앙 행정소속기관	75.2%	공기업 본사	83.2%
정부투자 · 출자기관	74.0%	100대 기업	91.0%
외국인 투자기업	72.9%	벤처기업	77.1%

출처 : 국토해양부

수도권에 인구와 산업, 중추관리기능이 집중되면서 교통혼잡, 환경오염, 물류비용의 증가, 주택난 및 토지가격의 상승, 도시주변지역의 난개발과 같은 과밀의 부작용이 나타난다. 수도권의 교통혼잡비용은 2002년의 경우 12.4조 원에 달한다.[6] 이는 油類낭비, 시간지체, 재고누적, 상품훼손, 포장 · 하역 · 관리비 등이 증가하는 악순환으로 이어진다. 수도권의 대기오염을 개선하기 위한 사회적 비용이 연간 10조 원에 이른다.[7] 또한 상 · 하수도, 폐기물 처리 등 환경개선비용이 2002년의 경우 4조 원 수준이다. 서울의 경우 미세 먼지로 인한 사망자수는 연간 9,600명이다. 2001년의 경우 SOx · NOx 배출량은 OECD의 9배와 51배나 된다.

이상의 수도권 인구집중, 중추기능의 수도권 편재, 수도권과밀로 인한 사회적 비용 증가를 해결하기 위해서는 행정도시, 혁신도시, 기업도시 등을 非수도

4) 국가균형발전위원회, “상생 · 도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략”; 기획재정부, “지역경쟁력 제고를 위한 재정 · 세제 지원 및 규제개혁방안”; 지식경제부, “지방의 기업유치 및 투자 활성화방안”; 행정안전부, “지방분권 및 지역갈등사업 협력 원활화 방안”; 국토해양부, “지역성장거점 육성과 광역인프라 구축방안” (2008.7.21).
5) 필자도 대통령자문 국가균형발전위원회 광역경제권 연구위원의 한 사람으로 현재 광역경제권 연구를 진행하고 있다.
6) http://www.koti.re.kr, 2003.
7) 연세대 환경공학연구소 내부자료, 2003.

권에 건설하여 자생력 있는 非수도권 지역이 되어야 균형발전할 수 있다.

2. 非수도권 육성

우리나라는 수도권과 非수도권과의 격차가 너무 커서 非수도권의 발전을 도모하지 않고서는 국가의 총량적 경쟁력을 향상시키기 어려운 상황이다. 특히 수도권은 전체 조세수입의 70.9%, 금융거래의 66.8%를 점유해 대부분의 돈이 수도권에서 유통되고 있음을 알 수 있어 상대적으로 非수도권지역의 열악함을 보여준다(표 2).

● 표 2 ● 총량경제력의 수도권과 非수도권과의 비교 : 2000

(단위 : %)

구 분	인구 집중도 (A)	총량경제력									B/A
		지역내 총생산	제조업 고용	도소매업 고용	금융 거래	경제활 동인구	수 출	조세 수입	합계	평균 (B)	
전 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	700.0	100.0	1.00
수도권	46.3	46.3	45.3	47.5	66.8	46.4	45.0	70.9	368.2	52.6	1.14
非수도권	53.7	53.7	54.7	52.5	33.2	53.6	55.0	29.1	331.8	47.4	0.88

주 : 1.인구는 주민등록인구 기준, 제조업고용기회는 광공업통계조사보고서 기준, 도소매업 고용에는 음식숙박업이 포함되어 있으며, 금융거래규모는 예금은행, 예금액과 대출액의 합계 기준이며, 조세수입은 국세(직접세)와 지방세의 합계 기준임.
2.지역내 총생산, 제조업고용, 도소매업고용은 1999년말 기준임.
자료 : 통계청, 지역경제동향, 2002.5 ;통계청, 지역통계연보, 각 연도;통계청 홈페이지(www.nso.go.kr).

1975~1998년의 기간 중 각 권역별 재정자립도를 보면 수도권은 69.9~80.4%에 이르는데 반해 非수도권의 대부분은 50%를 하회한다. 2001년도 수도권의 지역내 총생산(GRDP)는 1989년에 비해 약 8.5배 성장한 반면, 非수도권은 2.2배 성장에 불과하다.

非수도권의 경제력 하락을 막고, 非수도권의 재정자립도를 향상시키기 위해서는 혁신도시, 행정도시, 기업도시 등을 건설해서 非수도권 육성의 기폭제로 삼아야 한다는 논리다.

Ⅳ. 개발 진행도시의 추진과정과 보완 방안

1. 행정중심복합도시(이하 "행정도시")

2003년 참여정부가 추진한 新행정도시는 2004년 10월 21일 위헌결정으로 중단되었다. 그 후 일반 국민의 의견을 수렴하여 新행정수도의 대안으로 행정도시가 대두되었다.[8] 행정도시 사업은 2030년 완공을 목표로 하되, 우선 정부청사 이전 등을 목표로 2015년까지 1단계 사업을 진행 중이다.[9] 행정도시는 서울에서 약 120㎞, 대전 · 청주에서 각 10㎞ 거리에 있다.

2007년 7월부터 행정도시로 이전하는 중앙행정기관을 수용하기 위해 정부청사 건립 및 중심행정타운[10] 조성을 추진 중이며, 2007년 12월에 첫마을 1단계 사업분 약 2천2백 세대의 주택건설사업을 승인한 바 있다.

행정도시는 非수도권, 특히 충청권 발전의 ' 블루 칩(blue chip) '으로 인식하는 해석이 있다. 세계최초의 계획된 환상형 도시구조로 선진국 수준의 우수한 교육환경과 문화 인프라를 조성하고, 대중교통중심 도로에 상급 BRT를 도입하

8) 2005년 3월 여야 합의를 통해 제정된 행정중심복합도시특별법에는 연기 · 공주지역을 행정도시 예정지로 활용하고, 청와대 · 외교통상부 · 국방부 · 통일부 · 행정안전부 · 여성부 · 법무부 등 6개 부처는 서울에 남고, 나머지 부처는 연기 · 공주로 이전키로 했다. 국비지출한도는 8조 5천억 원으로 책정했다.
9) 행정도시와 관련되어 진행된 주요 내용은 행복도시특별법 제정('05.3.18) 및 추진위원회 구성, 예정지역 및 주변지역 지정고시('05.5.24), 12부 4처 2청 등 49개 기관 이전계획수립('05.10.5), 도시개념 국제공모 당선작 선정('05.11.15), 건설기본계획 수립('06.7.31), 첫마을 사업 국제공모 당선작 선정('06.9.1), 개발계획 수립('06.11.29), 도시명칭 제정 '종시' 확정('06.12.21), 중심행정타운조성 국제공모 당선작 선정('07.1.19), 광역도시계획, 광역교통계획, 실시계획 수립('07.6), 행정중심복합도시 기공식 개최('07.7.20) 등이다.
10) 정부청사 마스터플랜의 개념은 20세기의 고밀도 수직도시를 지양하고 평평함의 도시를 강조하는 FLAT CITY, 도시 기반시설간 상호 연결을 통해 시민 편리성을 강조하는 LINK CITY, 자정시스템을 갖춘 환경친화적인 도시를 제안하는 ZERO CITY를 표방한다.

여 도시 내 어디든지 20분대 접근이 가능하도록 계획했다. 행정도시는 특히 친환경 도시를 지향해 예정지역 면적의 52%를 공원 · 녹지 · 친수공간 등으로 설정하고, 인구밀도를 68인/ha 수준으로 계획하며, 장남평야와 금강변을 포함한 6.98㎢를 중앙녹지공간으로 설정했는 바, 이는 서울숲의 7배, 분당 중앙공원의 10배, 뉴욕 센트럴파크의 2배 규모다.

행정도시 건설의 최대명분은 수도권 인구분산이다. 나아가 수도권 환경개선을 도모하며, 국가경제 활성화와 건설산업발전 내지 지역경제 활성화를 기하려 한다. 인구 50만 명의 도시를 건설할 때 충청권에는 15 조원의 생산유발효과와 8만 명에서 26만 명의 고용유발 효과를 예상했다.[11]

2008년 7월에 이르러 행정도시가 그 역할을 제대로 하기 위해선 몇 가지 점을 각별하게 보완해야할 필요가 있다. 첫째는 50만 명 도시건설을 위한 자족기능 확보다. 현재의 분위기를 봐서는 자족기능이 확보되지 않으면 호주의 캔버라, 브라질의 브라질리아 등과 같이 공무원만 사는 도시가 될 위험성이 있다.

둘째는 인근 도시와의 광역권 형성으로 행정 선도도시를 모색해야 한다. 인근의 대전, 청주, 천안, 공주 등과 연계해 규모의 경제를 실현하기 위한 광역도시계획, 광역교통계획 등에 근거한 광역권 형성 및 광역경제 활성화 방안을 모색해야 한다.

셋째는 국제적 도시로서의 위상 제고다. 서울과 함께 이른바 ' 2극형 행정도시 '가 되려면, 외국인 정주여건을 조성해 각종 인센티브 제공 등을 통한 해외연구소, 기구 등을 유치하고 활발한 해외홍보를 통한 국제적 위상을 제고해야 한다.

또한 터키의 앙카라, 브라질의 브라질리아에서와 같이 新행정도시 주변이 亂개발되지 않으려면 광역계획이 필수적이다. 2007년 3월에 마련된 행정도시 광역도시계획은 2005년을 기준으로 2030년까지 진행토록 되어 있으며, 공간적 범위는 대전광역시 전역, 충북의 청주시, 청원군, 진천군, 증평군, 연기군, 충남의 공주시, 계룡시 전역, 천안시 일부(5개면)를 포함한 3,598㎢다.

11) 행복도시 자족성 확보방안 연구, 행정도시 건설청 제공, 2008.

2. 혁신도시

혁신도시는 2003년 6월 12일 대구에서 개최된 국정과제회의에서 수도권 과밀해소와 균형발전을 위해 공공기관 지방이전 추진방침을 발표한 이후 본격화되었다. 중앙-지방 간 기본협약(2005.5) 및 정부-이전기관 노조 간 노정협약(2005.6.24)을 거쳐, 국무회의에서 180개 수도권 소재 공공기관[12]을 2012년까지 지방으로 이전하고 이를 수용하기 위한 10개의 혁신도시를 건설키로 결정했다(표 3).

2005년 12월 시도에 구성된 입지선정위원회의 평가결과를 토대로 10개 혁신도시 입지를 확정했다.[13] 2007년 2월 12일 혁신도시특별법령을 제정 시행함으로써 혁신도시 개발절차, 국가 및 지자체의 지원근거 등 혁신도시 건설 정책 추진을 위한 법적 토대를 마련했다. 2008년 7월까지 10개 혁신도시의 개발 및 실시계획을 수립했다.[14] 2008년 현재 관련 행정절차 및 시공사 선정이 마무리되어 10개 혁신도시의 제1공구에 대해 착공한 상태다. 2008년 7월 9일 기준으로 토지 보상은 전체 10개 혁신도시 평균 84.2%가 진행되었다.[15] 이러한 토지 수용재결절차와 문화재 조사 등을 거쳐 2008년 하반기 중 부지조성공사를 시행할 예정이다. 현재까지 국가균형발전위원회(이하' 균형위 ') 심의(2007.12.11)를 거쳐 한전 등 자체재원으로 이전 가능한 기관 중 28개 기관의 이전계획이 확정됐다.[16]

12) 당초 175개 기관을 이전키로 했으나, 농촌진흥청, 관세국경관리연수원, 게임물등급위원회, 한국보건복지인력개발원, 경찰수사연수원 등 5개 기관이 추가되어 2008년 7월 현재 이전공공기관은 180개로 증가했다.
13) 입지선정위원회는 이전공공기관협의회와 해당 지자체에서 각각 10명씩 추천하여 구성했다. 광주 · 전남은 공동혁신도시를 하기로 했다.
14) 부산의 문현 지구는 통합개발 문제로, 대연 지구는 국방부와 시행자 간 토지매입 계약협의 등으로 다소 지연되고 있으나 2008년 9월 중으로 실시계획을 승인하기 위해 노력하고 있다.
15) 부산은 국유지 등으로 보상이 불필요하다. 대구는 63.1%, 울산은 77.7%, 강원은 86.6%, 충북은 75.6%, 전북은 82.6%, 광주 · 전남은 95.5%, 경북은 92.7%, 경남은 85.9%, 제주는 100% 보상이 이루어졌다.

● 표 3 ● 10개 혁신도시 개요

지역 (사업시행자)	위치	면적 (천㎡)	인구 (만명)	이전기관	도시컨셉
부산 (부산도시공사)	영도구 해운대구 남 구	959	0.6	한국해양연구원, 한국자산관리공사, 영화진흥위원회 등 (총13개)	• 21세기 동북아시대 해양수도 - 남부 경제권의 중추도시 - 세계자유무역 거점도시
대구 (토지공사)	동 구	4,216	2.7	신용보증기금, 한국학술진흥재단, 한국가스공사 등 (총11개)	• Brain City(지식창조) - 학원중심의 Edu-City - 에너지 절약형 Solar City
광주 · 전남 (토지공사, 광주도시공사, 전남개발공사)	나주시	7,295	5.0	한국전력공사, 농업기반공사, 한국문화예술진흥원 등 (총17개)	• Green-Energypia - 신재생 에너지 및 농업, 생물 산업 중심도시
울산 (토지공사)	중 구	2,797	2.0	한국석유공사, 근로복지공단, 국립방재연구소 등 (총11개)	• 경관중심 에너지 폴리스 - 에너지 절약형도시 - 환경친화형 도시
강원 (토지공사, 원주시)	원주시	3,603	3.1	대한광업진흥공사, 국민건강보험공단, 한국관광공사 등 (총12개)	• Vitamin City - 건강도시(well-doing) - 참살이 도시(well-being)
충북 (주택공사)	진천군 음성군	6,891	4.2	한국소프트웨어진흥원, 한국교육 개발원, 한국가스안전공사 등 (총12개)	• 교육 · 문화 이노벨리 - 융합기술도시 - 교육 · 문화 · 건강도시 - 인력개발 · 블루 생태환경도시
전북 (토지공사, 전북개발공사)	전주시 완주군	10,145	2.9	한국토지공사, 농업과학기술원, 한국전기안전공사 등 (총14개)	• Agricon City - 농생명 과학 도시 - 친수공간형 전원도시
경북 (토지공사, 경북개발공사)	김천시	3,803	2.5	한국도로공사, 국립농산물품질관리원, 대한법률구조공단 등 (총13개)	• 경북 Dream-Valley - IT · BT(농업) 벤처도시 - 교육 · 문화 · 환경도시
경남 (주택공사, 경남 개발공사, 진주시)	진주시	4,028	3.8	대한주택공사, 중소기업진흥공단, 국민연금관리공단 등 (총12개)	• 산업지원과 첨단주거를 선도하는 Inno-Hub City - 산업자원 거점도시 - 첨단주거 선도도시 - 교류협력 및 녹색친수도시
제주 (주택공사)	서귀포	1,151	0.5	한국국제교류재단, 건설교통인재개발원, 한국정보문화진흥원 등 (총9개)	• 국제교류 · 연수 폴리스 - 국제교류 · 연수도시 - 문화 · 생태도시
합 계		44,888	27.3		

출처 : 국토해양부, 2008.

이전기관의 이전비용 확보와 수도권의 계획적 관리를 위하여 종전부동산 처리활용방안 수립이 필요하다. 이전기관 중 98개 기관(123개 부지)이 1,027만㎡(310만 평)를 소유하고 있다. 이전기관별 이전계획이 확정되는 대로 지자체 및 관계부처 협의를 거쳐 개별 종전부지의 처리활용계획을 수립할 예정이다. 이전계획이 확정된 28개 기관에 대해서는 처리계획을 제출받아 검토 중이다. 추후 매각이 곤란할 경우 지자체와 협의하여 활용계획을 수립할 예정이다.

2005년 6월 24일에 이전기관 및 이주 직원에 대한 범정부 차원의 지원방안을 마련하고, 후속조치를 추진 중이다. 예를 들어 기획재정부는 법인세를 감면해 주고, 국토해양부는 주택 우선 분양 및 주택자금을 장기 저리로 지원하며, 교육과학기술부는 우수학교를 적극 유치하는 등의 조치이다.

혁신도시를 추진하는 과정에서 노정되는 문제는 다음의 3가지 측면에서 보안이 필요하다. 첫째는 인구 유입 저조에 대한 우려를 해결해야 한다. 혁신도시 개발계획상 목표인구는 2020년에 2~5만 명으로 계상했다. 이것은 가족과 동반이주를 전제한 것이나, 설문조사 결과 동반이주 의향이 낮다. 단신 이주 의사를 보이는 비율이 46%나 된다.[17] 혁신도시로의 인구 유입을 촉진시키기 위해서는 10개 혁신도시를 최적의 정주여건을 갖춘 미래형 첨단도시로 건설하여 혁신도시의 브랜드가치를 제고하고, 특목고 및 자율형 사립고 설치, 외국교육기관 유치 등 우수한 교육여건 조성을 통해 가족 동반이전을 유도하는 것이다. 지자체가 공동육아시설, 생활체육문화시설, 노인복지관 등을 설립 운영하여 ' 살고 싶은 도시 '로 조성해 볼 수 있다.

둘째는 조성원가가 비싸 기업유치가 어렵다는 문제에 대한 보완이다. 혁신도시 인근의 산업단지 분양가와 비교하여 혁신도시의 조성원가는 2~6배가량 높다 (예 : 울산, 대구 95만 원대/㎡). 다만, 혁신도시는 용적률, 공원녹지율,

16) 지역위에서 심의되는 이전 대상기관은 157개다. 180개 이전기관 중 국세심판원 등 행정도시로 이전하는 23개 정부소속기관은 행정도시특별법이 적용되므로 제외된다.
17) 이주의사에 관한 국토연구원 설문조사 결과, 2007.5.

도로율 등이 높아 산업단지에 비해 입지 환경이 좋은 편이기는 하다. 높은 조성원가로 인한 기업 유치의 어려움을 해소하기 위해서는 산학연 유치 활성화를 위해 산학연 클러스터 용지 일부를 장기저가의 임대 산단으로 조성해 볼 수 있다. 예를 들어 임대기간을 50년으로 하고, 연간 임대료를 조성원가 1% 미만으로 설정하는 것이다. 토지이용계획을 수정 보완해, 이전 인원에 비해 주거용지가 과다한 지역(예 : 충북)의 경우, 산업용지 또는 유보지로 전환시킬 수 있다. 산학연 클러스터 용지가 과부족한 경우, 다른 용도 부지와 가감 조정하는 방안도 있다.

셋째는 기존 인근 도시와의 연계 발전방안 마련이다. 기존 도시와 동떨어진 목표인구 2만 명 내외의 도시가 지역성장거점으로 발전하는 데에 한계가 있고, 혁신도시가 인근 기존 도시의 공동화를 야기시킬 우려가 있는 등 기존 도시와의 연계 발전방안이 미흡하다. 더욱이 공기업 선진화 계획으로 인한 이전규모 축소가 우려된다. 특히 공기업 선진화 대상기관이 지방으로 이전되지 않을 경우 인구 유입 및 클러스터 구축에 부정적 영향을 미칠 것이다. 인근 기존도시의 공동화 방지를 위해서는 유사한 지역개발사업을 혁신도시와 연계 통합하는 방안을 검토하고 지자체 중심으로 기존 도심 재생사업을 추진할 수 있다. 혁신도시 개발이익 및 지방세 증가액을 구도심 재생에 활용하는 방안이 있다. 또한 광역경제권 발전전략과 연계 가능한 기능 군을 집중 육성하여 혁신도시를 광역경제권 선도도시(leading cities)로 개발할 수 있다. 예를 들어 새만금사업, 국제과학비즈니스벨트사업 등 새 정부의 지역발전정책과 혁신도시를 연계시키는 방안이 있다.

3. 기업도시

2003년 10월 전국경제인연합회(전경련)는 기업의 국내 투자부진과 고용축소에 대한 新성장동력 기제로서 기업도시[18] 개발을 정부에 제안하였다. 이에 정부는 민간기업의 국내투자촉진과 지역발전을 통한 국가균형발전의 견인차로 활용한다는 차원에서 전경련의 제안을 긍정적으로 수용하여 특별법 제정을 추진한 결과, 2004년 6월「기업도시개발특별법안」을 마련하였고 관계기관 · 전문가 · 시민단체 등과의 협의 및 의견수렴과정을 거쳐 2004년 12월 31일 제정 · 공포하였다.

정부는 법적 근거를 기초로 대상 사업지역에 대한 현지조사 및 평가작업, 기업도시위원회의 심의 등을 거쳐 2005년 8월에 6개 지역(산업교역형 : 무안, 지식기반형 : 충주, 원주, 관광레저형 : 태안, 영암 · 해남, 무주)을 시범사업지로 선정했다. 이후 개별 시범사업은 각 사업별 참여기업과 지자체가 주도적으로 전담기업을 설립하고, 각종 계획수립과 그에 따른 착공을 추진하고 있다. 사업의 진행이 가장 빠른 곳은 태안 기업도시로 2007년 10월에 착공을 했고, 충주와 원주도 올해 3/4분기내에 착공을 할 예정이며, 나머지 무안, 무주, 영암 · 해남은 계획수립 중에 있으며 2009년 착공을 목표로 하고 있다.

전경련에서 발표한 자료에 의하면 현재 추진 중인 6개 기업도시 시범사업이 성공하는 경우 건설단계에서 공사비 약 20조 원이 투자되고, 생산유발효과 47조 원, 고용유발효과 49만 명에 이를 것으로 추정하였다. 또한 운영단계에서는 상시고용 1만4천 명, 매출액 4조 원, 생산유발효과 11조 원, 고용유발효과 14만 명에 이를 것으로 분석하였다.

기업도시 시범사업의 건설이 본격적으로 시작되는 시점에서 그간의 진행과정에서 나타난 제도상의 미흡한 점을 보완해야 더 좋은 기업도시를 만들 수 있다. 첫째는 우선 사업지역 지정과정에 대한 보완이다. 제도 도입당시 지역경제 발전을 위해 수도권, 광역시 주변 등의 지역을 그 대상에서 제외하도록 하였다. 그러나 앞으로 기업도시를 지정할 경우에는 기업도시의 취지에 맞도록 실수요

18) 기업도시란 산업입지와 경제활동을 위해 민간기업 주도로 개발되는 도시로서, 기업 자신이 필요한 용지를 개발하여 생산 · 연구 개발 등 유관 산업과의 연계성 및 효율성을 극대화함과 동시에 정주에 필요한 주택 · 교육 · 의료 등 자족적 복합기능을 가진 도시를 말한다. 해외의 유명한 기업도시로는 일본 토요타 시, 중국 소주공단, 스웨덴 시스타, 핀란드 울루, 프랑스 랑그독 루시옹 등이 있으며, 우리나라의 울산, 창원 등도 기업도시라고 할 수 있다.

기업이 사업을 추진토록 보완할 필요가 있다.

둘째는 기업도시에 대하여 기반시설에 대한 국고지원과 법인세 감면 등 세제 지원에 대한 보완이다. 기업도시가 기반시설 인프라 자체가 부족한 낙후지역에 위치하다 보니 그 설치비용이 높다는 것을 고려하면, 기반시설의 설치비용은 사업자에게 사업초기 큰 자금압박요소로 작용하며, 실수요 기업의 사업 참여를 어렵게 만드는 요소가 되고 있다. 적정이익을 초과한 개발이익이 기반시설에 재투자되고, 준공 후에도 다시 정산을 통해 환수가 이루어지는 점을 감안하여 이에 대한 대책을 세워야 할 것이다. 또한, 사업 시행자에 입주기업에 대한 법인세 감면도 보완해야 한다.

셋째는 기업도시 개발 후 운영에 대한 보완이다. 도시는 15~30년의 조성 기간이 필요하기 때문에 도시경쟁력 향상을 위한 기반을 마련하여야 하며, 광역경제권 시대에 선도도시의 거점으로서 역할을 하기 위한 준비가 필요하다.

Ⅴ. 광역경제권과 개발 진행도시와의 연계발전 정책

1. 권역별 특화발전과 선도도시

2008년 9월 현재의 시점에서 이명박 정부의 국토관리 패러다임은 7개 광역경제권 관리정책으로 해석된다. 전국을 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권의 5개 대권과 강원권, 제주권의 2개 권역으로 묶어 관리한다는 것이다. 7개 광역권에서 각각 경쟁력 있고 실천 가능한 지역발전정책을 제시해야, 중앙정부도 도울 수 있고, 또 지방도 살 수 있다고 설명한다. 국토정책의 패러다임이 '지역 간 균형발전'에서 '권역별 특화발전'으로, '중앙정부 주도의 균형관리'에서 '지방정부 중심의 광역분권형 관리'로 변환되어야 한다는 메시지가 담겨 있다.

2000년 이후 선진국은 세계화의 도도한 물결 속에서 살아남기 위한 실용 전략으로, 이미 국내의 지역격차 문제해결 방안을 '지역별 특화발전'내지 '지역별 자립발전'으로 바꿔, 특화된 경쟁력을 가지고 전 세계를 상대로 뛰려는 것이 현실이다. 예를 들어 프랑스는 파리와 지방 간, 일본은 수도권과 지방 간 지역 격차가 있으나, 한정된 자원을 국내에 골고루 나누는 지역 간 제로 섬(zero sum) 논리보다는 세계시장을 선점하기 위한 외국지역과의 경쟁에 열을 올려 특화발전의 돌파구를 찾으려 하고 있다.[19]

한편 참여정부는 180개 공공기관을 非수도권에 골고루 나눠 10개의 혁신도시를 건설함으로써 지역 간 균형발전을 도모하려 했다. 여기에 6개의 기업도시, 1개의 행정도시를 非수도권에 세우는 작업을 펼쳤다. 이명박 정부의 광역경제권과 참여정부의 도시정책이 상충되는 것처럼 보이나, 자세히 들여다보면 조정 가능한 공통분모가 존재한다.

1) 광역경제권 안에 연계도시를 만들어 선도 역할을 부여

예를 들어 충청권의 경우 세종 행정도시, 혁신도시, 과학 비즈니스벨트 등이 건설 중이거나 논의되고 있으며, 대전, 청주, 천안 등의 큰 도시가 있다. 따라서 각 도시를 특화된 기능별로 연계시켜 이른바 연계도시(network cities)를 만들어 충청권의 발전을 이끄는 선도도시(pilot cities)群을 만드는 것이다. 이런 방식으로 각 광역경제권 안의 도시들을 연계해 권역의 발전 축 선도도시를 구성하면, 혁신도시 · 기업도시 · 과학 비즈니스벨트 등이 광역경제권 안에서 녹아 융합될 수 있다. 현실적으로 모든 광역경제권과 혁신도시 등을 일률적으로 건설할 수는 없는 것이기에, '지역 간 균형발전'의 국토관리정책은 '권역 간 특화발전'으로 변화될 가능성이 높다. 각 권역의 선도도시는 세계를 상대로 한 경쟁력을 담보할 수 있어야 하며, 또 그렇게 해야 실질적인 균형발전의 모습을 보여줄 수 있다.

19) 이동우, 2008.4.14, 국토정책의 목표 수정에 관한 제언, 국토정책 Brief, 국토연구원.

2) 각 광역경제권은 실천 가능한 지역특화 정책을 제시

중앙에서 전국 지도에 어느 지역은 이것이 좋고, 다른 지역은 저것이 낫다고 하는 지역정책의 그림을 제시하는 종래의 방식은 설득력을 갖기 어렵다. 현실적으로 非수도권의 각 권역은 지역 기능을 담당할 인력과 재정이 턱없이 부족한 상황에서 제 아무리 빛깔 좋은 청사진이 제시된들 실현 가능성이 낮을 수밖에 없다. 이번에야말로 아주 구체적이고 실용적인 실천계획(action plan)이 제시되어 국민들을 감동시켜 주었으면 한다. 물론 이러한 특화된 지역정책은 각 권역별로 자체 협의를 통해 상향적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 예를 들어 수도권의 경우 물류 · 금융 · 정보화 기능을 특화해야 한다는 정책이 논의된 바 있다. 이럴 경우 수도권은 물류 · 금융 · 정보화 기능 이외의 다른 기능을 非수도권에 대폭 이관함으로써 수도권과 非수도권이 공생할 수 있는 기틀을 선도하는 것이 옳다.

3) 각 광역경제권의 실천 전략은 점진적 · 단계적으로 진행

도시가 만들어지려면 최소한 15~30년의 기간이 걸리는 것이 기본이다. 예를 들어 영국의 신도시 밀턴 케인즈는 자족적 기능을 구축하기 위해 런던의 통근권을 벗어난 런던 북쪽 82km 지점에 있다. 이 도시는 1967년부터 개발하기 시작해 2008년 현재에도 인구가 18만 명 수준에 머물면서 계속 건설 중이다. 혁신도시 문제 중에 가장 큰 것은 너무 단기간에 모든 것을 끝내려는 조급함에 있다. 선출직 장들의 임기 4~5년 정도의 기간에 할 수 있는 일은 청사진을 제시하거나 도시 지을 땅을 사들이는 정도의 일이 국내외 사례에서 드러난 현실이다. 현실이 이러하다면 시간을 갖고 점진적으로 단계적으로 추진하는 것이 오히려 실천 가능한 정책이 될 수 있다.

4) 특화발전과 수도권 집중화

수도권은 우리나라의 중추기능이 총집결되어 그 어느 곳보다도 경쟁력이 크다. 이런 연유로 경쟁력 향상을 위해 수도권 규제완화를 요구하는 목소리가 높다. 수도권에 규제완화가 이루어질 것이라는 소문이 돌면 곧바로 非수도권지역에서는 공장을 짓겠다는 계약이 파기되는 사태가 일어난다. 따라서 규제완화를 통한 특화발전 정책에서는 최우선적으로 수도권과 非수도권이 공히 함께 잘 살 수 있다는 청사진이 먼저 제시되어야 효율적인 정책 수행이 가능해진다.

2. 현행 국토관리정책과의 조율

이명박 정부의 국토관리정책의 핵심은 광역경제권, 4대강 살리기, 녹색국토조성 등이다. 이에 혁신도시를 위시하여 행정도시, 기업도시 등 이른바“ 개발진행도시 ”들은 이명박 정부의 국토관리정책과의 조율을 통해 보다 효율적인 정책을 생산할 필요가 있다.

1) 대도시 생활권 도시로서의 위상 정립

광역경제권이 국토전체의 그림으로 제시되는 것은 의미가 있다. 그러나 일반 국민들은 그 내용을 쉽게 이해하지 못하는 측면이 있다. 오히려 일상적인 생활에서 경험하는 내용들, 예를 들어 서울 대도시에 사는 사람이 경기도나 인천 등으로 출퇴근하고 쓰레기나 환경을 서울 · 인천 · 경기도와 공유하는 등의 일상 생활권적 개념이 더 설득력을 가질 수 있다. 따라서 혁신도시 · 행정도시 · 기업도시 등은 광역경제권의 중심도시인 대도시들과의 연계를 모색하면서 대도시 생활권 도시로서의 위상을 정립할 필요가 있다. 예를 들어 혁신도시 가운데 부산시 영도구 · 해운대구 · 남구와, 대구시 동구, 울산시 중구는 그 자체가 대도시인 관계로 대도시 생활권 도시로서 육성이 가능할 것이다. 전남의 나주시는 광주광역시와의 관계 설정을 도모해 볼 수 있다.

2) 4대강 살리기 관련도시로서의 관계 설정

혁신도시 가운데 부산시 영도구 · 해운대구 · 남구와 대구시 동구는 낙동강 연안의 도시이므로 낙동강 살리기 관련 정책과의 연계 가능성을 검토하는 것이 요망된다. 행정도시 연기-공주는 금강이 가로 지르는 장남평야을 포함하고 있기 때문에 금강 살리기 관련 정책에서 중요한 발전지역으로서의 자리매김을 할 필요가 있다.

3) 녹색도시 패러다임과의 접목

녹색도시 건설은 금세기 모든 도시건설에서 움직일 수 없는 굳건한 성장 패러다임으로 정착되었다. 따라서 모든 혁신도시는 각 도시의 특성에 맞추어서 녹색도시 성장 패러다임을 설정해야 할 것이다. 이런 관점에서 행정도시 연기-공주가 독일 생태도시 프라이부르크와 성장 프로그램을 공유하기로 한 점은 의미가 있다.

VI. 정책제안

참여정부는 180개 공공기관을 非수도권에 골고루 나눠 10개의 혁신도시를 건설함으로써 지역 간 균형발전을 도모하려 했다. 여기에 6개의 기업도시, 1개의 행정도시를 非수도권에 세우는 작업을 펼쳤다. 그리고 살고 싶은 도시 만들기 정책을 통해 기존의 도시와 마을에 활력을 불어 넣으려는 시도를 했다. 이제는 이명박 정부의 광역경제권에 참여정부의 도시정책을 녹여 국토 전체가“ 힘 있는 국토 ”로 거듭나게 해야 할 때이다.

첫째로 2008년 이후 이명박 정부 국토정책의 패러다임은“ 권역별 특화발전 ”으로 정리될 수 있을 것이라고 제안한다. 참여정부에서 혁신도시 · 행정도시 · 기업도시 등 도시정책의 프로그램을 제시했고, 현실적으로 非수도권의 17개 지자체는 이러한 도시정책에 거의 전력투구해 온 것이 사실이다. 만일 여러 가지 연유로 참여정부의 정책을 지연시키거나, 한발 더 나아가 백지화하게 되면 그 파장은 클 것으로 예견된다. 2008년에 이르러서도 혁신도시 등을 건설해야 하는 논리와 명분이 전혀 변화되지 않았기 때문이다. 다행히 이명박 정부는 국토정책을 운용함에서 보다 거시적 안목으로 상황을 읽은 후, 참여정부의 국토정책을 포용하고 보다 큰 차원에서 새로운 동기부여를 하려는 노력이 나타나고 있어, 나라를 위해 매우 바람직한 국토정책이 운용될 것으로 예견된다. 이명박 정부는“ 7개 광역경제권 ”을 제안하고, 각 권역이 타 권역과 차별화되면서 特長을 살릴 수 있는 발전전략이 있어야 함을 언급한 바 있다. 이럴 경우 각 권역별로 아주 구체적이고 실용적인 실천계획(action plan)을 제시해 지역특화정책을 펴도록 유도하는 것이 절대적으로 필요하다. 물론 이러한 특화된 지역정책은 각 권역별로 자체 협의를 통해 상향적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 특화된 지역정책이 설득력 있게 받아들여진다면 선택과 집중의 논리로 그 광역권을 과감하게 지원해 줄 수 있을 것이다.

둘째로 권역별 특화발전이 전개될 경우 행정도시, 혁신도시, 기업도시와 함께 특화발전을 주도하게 되는 구심점이 될 수 있도록 유도하는 것이 요망된다. 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권과 강원권, 제주권 안에 있는 각 도시를 특화된 기능별로 연계시켜 이른바 연계도시(network cities)를 만들어 각 권역의 발전을 이끄는 선도도시(pilot cities)群을 만드는 것이다. 이런 방식으로 각 광역경제권 안의 도시들을 연계해 권역의 발전축 선도도시를 구성하면, 혁신도시 · 행정도시 · 기업도시 · 과학 비즈니스벨트 등이 광역경제권 안에서 녹아 융합될 수 있다. 현실적으로 모든 광역경제권과 혁신도시 등을 일률적으로 건설할 수는 없는 것이기에,‘ 지역 간 균형발전 ’의 국토관리 정책은‘ 권역 간 특화발전 ’으로 변화될 가능성이 높다. 각 권역의 선도도시는 세계를 상대로 한

경쟁력을 담보할 수 있어야 하며, 또 그렇게 해야 실질적인 균형발전의 모습을 보여줄 수 있다.

셋째로 각 광역경제권의 실천 전략은 점진적 · 단계적으로 진행해야 할 것이다. 도시가 만들어지려면 최소한 15~30년의 기간이 걸리는 것이 기본이다. 국토정책이나 도시정책을 관장하는 기관장들은 너무 단기간에 모든 것을 끝내려는 조급함에 매몰되는 경우가 허다하다. 선출직 장들의 임기 4~5년 정도의 기간에 할 수 있는 일은 청사진을 제시하거나 도시 지을 땅을 사들이는 정도의 일이 십상이다. 현실이 이러하다면 시간을 갖고 점진적으로 단계적으로 추진하는 것이 오히려 실천 가능한 국토정책이 될 수 있다.

넷째로 규제완화 및 권역 간 특화발전과 수도권 집중화 문제는 상호 밀접한 관계가 있으니 매우 신중한 접근이 요구된다. 수도권은 우리나라의 중추기능이 총집결되어 그 어느 곳보다도 경쟁력이 크다. 따라서 규제완화를 통한 특화발전 정책에서는 최우선적으로 수도권과 非수도권이 공히 함께 잘 살 수 있다는 청사진이 먼저 제시되어야 효율적인 정책 수행이 가능해진다.

다섯째로 이명박 정부의 국토관리정책의 핵심은 광역경제권, 4대강 살리기, 녹색국토 조성 등이다. 이에 혁신도시를 위시하여 행정도시, 기업도시 등 이른바“ 개발진행도시 ”들은 이명박 정부의 국토관리정책과의 조율을 통해 보다 효율적인 정책을 생산할 필요가 있다.

게재 내용의 글

본 글은 혁신도시건설촉진 국회의원 모임이 2008년 9월 1일 국회 도서관 강당에서 개최한 〈성공적인 혁신도시 건설을 위한 대토론회〉에서 권용우가 주제 발표한 “혁신도시와 권역별 특화발전”의 내용을 기초로 수정 보완하여 작성한 것임.

• 참고문헌 •

- 국가균형발전위원회, 2008.7.21, 상생 · 도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략.
- 국토연구원, 2009.8.11, 국토선진화를 위한 도시권 발전전략 세미나 논문집: 김동주 · 민범식, “국토선진화의 새로운 성장엔진; 도시권 발전전략,” 박현찬, “해외 도시권 발전전략과 시사점,” 김제국, “수도권의 도시권 발전전략과 과제,” 최영은, “대구 · 경북지역의 도시권 발전전략과 과제”.
- 국토해양부 공공기관 지방이전추진단, 2008.3.13, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 관련 예상 문제점 및 대응방안.
- 국토해양부 공공기관 지방이전추진단, 2008.7.28, 혁신도시 건설 향후 추진방향.
- 국토해양부, 2008.7.21, 지역성장 거점 육성과 광역인프라 구축방안.
- 국토해양부, 2009.9, 4대강 살리기 마스터플랜, 4대강 살리기 위원회.
- 권용우 등, 2006, 수도권의 변화, 보성각.
- 권용우, 2008.5.6, 광역경제권과 혁신도시, 상생할 수 있다, 중앙일보, E6.
- 권용우, 2008.9.1, 혁신도시와 권역별 특화발전, 성공적인 혁신도시 건설을 위한 대토론회 자료집, pp. 9-39, 혁신도시건설촉진국회의원 모임.
- 기획재정부, 2008.7.21, 지역경쟁력 제고를 위한 재정 · 세제 지원 및 규제개혁방안.
- 박양호, 2008.7.8, 광역경제권 그랜드 플랜, 중앙일보.
- 변병설 · 권용우 등, 2009, 송산그린시티 저탄소 녹색성장을 위한 탄소중립도시 설계 기법 개발 연구, 대한지리학회, 한국수자원공사. (연구진행중)
- 부산광역시 외, 2008.11.27, 혁신도시 발전 및 투자활성화 심포지엄 자료집.
- 유승민 의원 혁신도시 관련 보도자료, 2008.4.18, 혁신도시 건설은 추진되어야.
- 유선철 · 권용우 · 왕광익, 2009, 저탄소 녹색국토 조성을 위한 도시정책 사례연구, 국토지리학회지 43(3), 국토지리학회.
- 이재준 · 권용우 등, 2009, 탄소저감을 위한 도시공간구조의 계획적 전환체계 수립 연구, 대한지리학회, 대한주택공사. (연구진행중)
- 중앙일보 新국토포럼 전문가 토론회, 2008.5.9; 2008.7.8, 지방이 국가 경쟁력.
- 지식경제부, 2008.7.21, 지방의 기업유치 및 투자 활성화방안.
- 행정안전부, 2008.7.21, 지방분권 및 지역갈등사업 협력 원활화 방안.
- 혁신도시 추진 국회의원모임 관련자료, 2008.4.29; 2008.5.1; 2008.5.23.
- 혁신도시 관련 청와대 대변인실 관련자료, 2008.5.2.
- 4대강 살리기 홈페이지 http://www.mltm.go.kr/4river
- 녹색성장위원회 홈페이지 http://www.greengrowth.go.kr
- 지역발전위원회 홈페이지 http://www.balance.go.kr

2

광역화 추이에 대응한 한국의 도시정책 과제

이태일 한국라파즈(주) 고문

Ⅰ / 인구분포 및 경제사회활동의 공간적 변화
1 / 인구이동 구조의 변화
2 / 최근 도시성장의 특성
Ⅱ / 수도권과 대도시 관리의 방향
1 / 대도시권과 도시정책
2 / 서울과 수도권에 대한 새로운 접근
Ⅲ / 지방도시의 성장관리 방향
1 / 지방 중심도시의 거점화
2 / 지방 중소도시와 농촌
Ⅳ / 정부의 역할

Ⅰ. 인구분포 및 경제사회활동의 공간적 변화

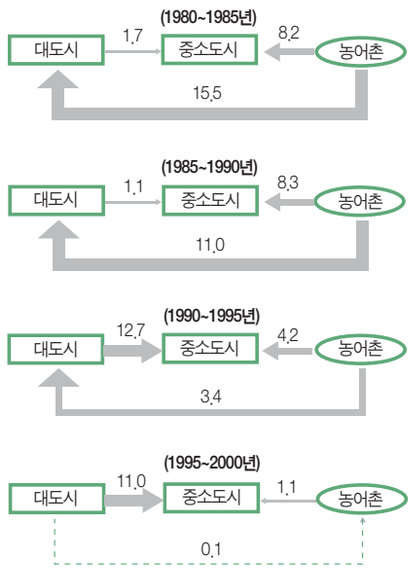
1. 인구이동 구조의 변화

현대적 의미에서의 우리나라 도시화는 1960년대 이후 본격적으로 진행되어 왔다. 1960년 39%에 머물렀던 도시화율은 약 30여 년간 급속히 이루어진 산업화와 병행하여 세계 최고수준의 도시화를 이룩하였다. 인구 2만 이상의 읍 이상 도시인구는 2005년 기준 전체 인구의 90%를 넘어섰으며 여러 서구 국가가 채택하고 있는 도시기준인 1,000~2,500명을 적용한다면 사실상 거의 전 인구가 도시인구라 해도 과언이 아니다. 이러한 상황 하에서 앞으로의 지역정책이란 실질적으로는 국가 도시정책을 의미한다고도 할 수 있다.

최근의 도시인구 증가는 현저히 둔화되어 이제 거의 포화상태에 도달한 것으로 보인다. 즉, 과거 도시로의 인구유출 출발지역이었던 농어촌의 인구가 거의 정체/감소 수준이거나 급격한 노령화로 인해 새롭게 도시로 이동할 인구여력이 없다는 말이다.

60 ~ 70년대의 급격한 도시화 이후 1990년대부터의 인구이동은 소규모이지만 대도시에서 중소도시로의 인구유출이 주류를 형성하고 있다. 즉, 과거와 같은 비도시역인 농어촌지역으로부터 도시지역으로의 인구이동은 정체단계에 들어섰고 도시 간 인구이동이 주류를 이루고 있다는 말이다. 그 후 2000년대에 들어서면서 지방에서의 도시화는 정체기에 접어든 반면 수도권에서는 소수이긴 하지만 수도권 내 군부지역 일부로부터 인근 도시로의 인구 이동으로 인해 도시화가 진행 중인 것으로 나타난다 (그림 1 참조).

● 그림 1 ● 우리나라 정주계층 간 인구이동 구조의 변화



주 : 1) 기간 중 인구이동량에 대한 순유입인구의 비율 기준
2) 대도시는 2000년 행정구역 기준 특별 · 광역시를 포함
자료 : 통계청, 각 연도, 인구 및 주택총조사 2% 표본자료
김창현 외, 2003, 정주공간의 구조적 변화와 대응방향, 국토연구원

2. 최근 도시성장의 특성

1990년대 이후 한국의 도시체계 발달과정에서는 대략 다음과 같은 세 가지 특징이 두드러지게 나타나고 있다.

첫째는 서울을 비롯한 1~2개 대도시 주변에 포도송이처럼 중소도시가 다닥다닥 붙어서 성장하는 일종의 위성도시 발달 현상이다. 1990년대 들어 급성장한 인구 50~100만 규모의 중급도시 9개 중 수원, 성남, 고양, 부천, 안양 및 안산 등 6개 도시가 서울 인접 수도권에 분포하고 있다. 이는 서울의 인구 및 고용의 교외화 등 공간적 확대와 함께 동 기간에 대규모로 이루어진 신도시건설에 서 기인하는 것으로 파악된다. 뿐만 아니라 부산의 경우도 인근 울산광역시와 함께 김해, 창원, 밀양 등의 성장으로 일견 유사한 패턴을 보이고 있다.

둘째는 경부축, 특히 서울, 수도권 남단으로부터 대전을 잇는 선형(回갑型) 연담도시화의 가시화이다. 서울과 부산을 잇는 경부축은 일제강점기 이래 우리나라 공간구조상 가장 대표적인 골격을 이루어 온 것은 사실이나 시간이 지나면서 경부축 상의 대 · 중 · 소도시들의 성장이 지속되어 뚜렷한 도시회랑을 형성하고 있다. 사실상 서울로부터 대전까지는 거의 공간적 단절을 찾아보기 어려운 도시지역의 연속이어서 한국판 메갈로폴리스(megalopolis)라 할 수 있다. 이는 수도권의 외연적 확산과 아울러 고속철도를 중심으로 하는 경부 국토축의 강화현상으로 해석할 수 있다.

● 표 1 ● 우리나라 도시순위와 인구규모 변화 : 1975~2005

순위	1975년		1985년		1995년		2005년	
1	서울특별시	6,879,464	서울특별시	9,625,755	서울특별시	10,217,177	서울특별시	9,762,546
2	부산광역시	2,450,125	부산광역시	3,512,113	부산광역시	3,809,618	부산광역시	3,512,547
3	대구광역시	1,309,131	대구광역시	2,028,370	대구광역시	2,445,288	인천광역시	2,517,680
4	인천광역시	797,143	인천광역시	1,384,916	인천광역시	2,304,176	대구광역시	2,456,016
5	광주광역시	606,468	광주광역시	905,673	대전광역시▲	1,270,873	대전광역시	1,438,551
6	대전광역시	506,223	대전광역시	865,687	광주광역시▽	1,257,063	광주광역시	1,413,644
7	마산시	371,597	울산광역시▲	550,207	울산광역시	966,628	울산광역시	1,044,934
8	전주시	311,237	부천시▲▲	456,148	성남시▲	868,268	수원시▲	1,039,223
9	성남시	272,470	마산시▽	448,498	부천시▽	778,693	성남시▽	931,019
10	울산광역시	252,281	성남시▽	447,647	수원시▲	754,670	고양시▲	864,402
11	수원시	223,718	수원시	430,487	안양시▲	590,545	부천시▽	833,941
12	김해시	203,377	전주시▽	426,382	전주시	562,832	★용인시	686,842
13	목포시	192,888	안양시▲▲	361,503	청주시▲	530,933	안산시▲	669,839
14	청주시	192,453	청주시	350,044	★고양시	517,930	청주시▽	640,631
15	진주시	154,575	포항시▲▲	260,538	★안산시	508,799	전주시▽	622,092
16	군산시	154,456	목포시▽	236,038	포항시▽	508,627	안양시▽▽	609,886
17	춘천시	140,397	진주시▽	227,281	창원시▲▲	480,433	천안시▲	518,171
18	제주시	134,921	★광명시	219,544	마산시▽▽	441,030	창원시▽	499,414
19	안양시	134,746	제주시▽	202,707	광명시▽	350,465	포항시▽	488,433
20	포항시	134,276	익산시▲	192,008	진주시▽	329,771	김해시▲▲	428,893
21	여수시	130,405	군산시▽▽	185,474	천안시▲	329,622	마산시▽	426,784

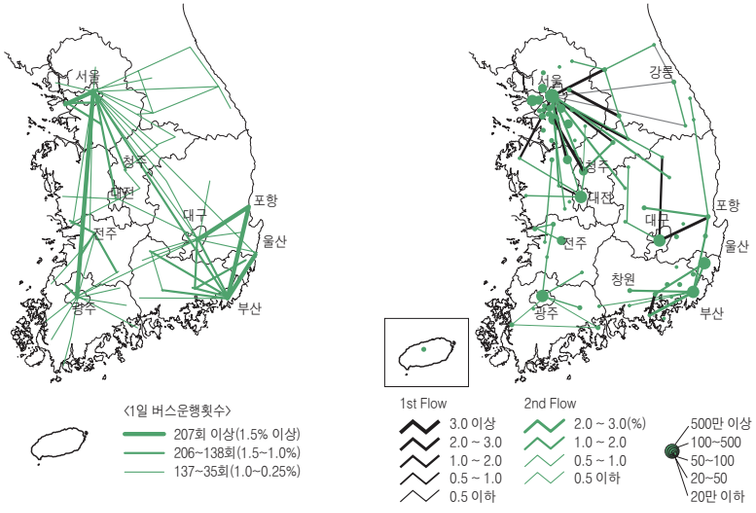
순위	1975년		1985년		1995년		2005년	
22	원주시	120,133	★창원시	173,283	익산시▽	322,134	남양주시	424,446
23	익산시	116,864	여수시▽	171,874	★평택시	311,940	의정부시▲	397,694
24	부천시	109,093	천안시▲▲	170,085	구미시▲	309,968	시흥시▲▲	384,304
25	경주시	108,351	춘천시▽▽	162,869	의정부시▲	275,717	구미시▽	381,583
26	의정부시	108,223	의정부시	162,572	경주시▲▲	273,733	평택시▽	374,262
27	순천시	107,995	원주시▽▽	150,994	군산시▽▽	266,340	진주시▽▽	336,355
28	충주시	105,084	★구미시	142,052	제주시▽▽	258,307	광명시▽▽	319,452
29	진해시	103,563	강릉시▲	132,812	김해시▲▲	255,641	제주시▽	310,713
30	천안시	96,663	경주시▽▽	127,459	순천시▲	249,190	익산시▽▽	306,974
31	안동시	95,243	순천시▽	121,880	목포시▽▽	247,362	원주시▲	283,538
32	강릉시	84,843	진해시▽	121,291	원주시▽▽	237,089	★화성시	282,124
33	속초시	71,351	안동시▽	114,157	★군포시	234,885	여수시▲▲	277,420
34	김천시	67,031	★태백시	113,972	춘천시▽▽	234,362	군포시▽	268,917
35	충무시	66,828	충주시▽▽	113,227	★남양주시	228,835	경주시▽▽	266,131
36	삼천포시	59,707	★제천시	102,141	강릉시▽▽	220,246	순천시▽▽	261,519
37	-	-	★동해시	91,673	충주시▽	204,933	춘천시▽	260,234
38	-	-	충무시▽	87,439	안동시▽▽	188,364	군산시▽▽	249,212
39	-	-	★영주시	84,724	여수시▽▽	183,515	목포시▽▽	244,533
40	-	-	★서귀포시	82,268	★경산시	173,155	경산시	240,371
41	-	-	★정읍시	79,258	★아산시	154,331	★파주시	239,823
42	-	-	김해시▽▽	77,889	★거제시	147,874	강릉시▽▽	220,706
43	-	-	김천시▽▽	77,190	김천시	146,923	★양산시	215,845
44	-	-	속초시▽▽	69,430	★구리시	141,952	아산시▽	206,851
45	-	-	★동두천시	68,610	정읍시▽▽	138,984	★광주시	204,266
46	-	-	★송탄시	66,310	제천시▽▽	136,983	충주시▽▽	204,248
47	-	-	★사천시	62,458	★서산시	134,662	거제시▽▽	193,398
48	-	-	★남원시	61,422	★시흥시	133,324	★김포시	192,716
49	-	-	★나주시	58,855	통영시	131,694	★이천시	187,514
50	-	-	★영천시	52,758	★공주시	131,173	구리시▽▽	186,954
51	-	-	-	-	영주시▽▽	131,039	안동시▽▽	169,436
52	-	-	-	-	진해시▽▽	125,805	★안성시	157,632
53	-	-	-	-	★상주시	124,094	★양주시	149,931
54	-	-	-	-	★보령시	122,541	진해시▽	149,128
55	-	-	-	-	★광양시	122,035	서산시▽▽	143,692
56	-	-	-	-	★밀양시	121,409	의왕시▽▽	143,568
57	-	-	-	-	★하남시	115,773	★포천시	139,472
58		-	-	-	★김제시	115,407	광양시▽	135,583

순위	1975년		1985년		1995년		2005년	
59	-	-	-	-	사천시▽▽	113,475	김천시▽▽	135,166
60	-	-	-	-	영천시▽▽	113,303	제천시▽▽	132,483
61	-	-	-	-	★의왕시	108,700	오산시▽▽	131,792
62	-	-	-	-	나주시▽▽	107,762	공주시▽▽	126,484
63	-	-	-	-	남원시▽▽	103,527	★논산시	124,779
64	-	-	-	-	동해시▽▽	95,449	하남시▽▽	121,646
65	-	-	-	-	★문경시	92,204	통영시▽▽	121,115
66	-	-	-	-	★삼척시	83,791	정읍시▽▽	115,416
67	-	-	-	-	서귀포시▽▽	82,241	영주시▽▽	113,670
68	-	-	-	-	속초시▽▽	81,979	사천시▽▽	106,532
69	-	-	-	-	★여천시	75,883	밀양시▽▽	105,651
70	-	-	-	-	동두천시▽▽	71,305	상주시▽▽	105,600
71	-			-	★오산시	70,330	영천시▽▽	103,289
72	-			-	★과천시	68,005	보령시▽▽	96,992
73	-			-	태백시▽▽	59,374	동해시▽▽	93,018
74	-	〈범례〉		-	-	-	김제시▽▽	90,376
75	-	▲ - 순위 상승		-	-	-	나주시▽▽	86,823
76	-	▽ - 순위 하강		-	-	-	남원시▽▽	85,828
77	-	▲▲ - 5순위 이상 상승		-	-	-	속초시▽▽	84,706
78	-	▽▽ - 5순위 이상 하강		-	-	-	동두천시▽▽	78,897
79	-	★ - 신설도시		-	-	-	서귀포시▽▽	78,133
80	-			-	-	-	문경시▽▽	70,813
81	-	-	-	-	-	-	삼척시▽▽	67,957
82	-	-	-	-	-	-	과천시▽▽	56,587
83	-	-	-	-	-	-	태백시▽▽	55,241
84	-	-	-	-	-	-	★계룡시	31,646

자료 : 통계청, 해당 연도, 인구총조사(국가통계포털 http://www.kosis.kr)
출처 : 국토지리정보원, 2008, 한국지리지 총론편, pp. 319-320

세번째는 권역 간보다 권역 내에서 인구이동이 증가하는 대도시권 내 재구조화 양상이다. 농어촌으로부터 대도시로의 일방형 인구이동이 주를 이루었던 과거에 비해 1990년대 중반 이후 대도시로부터 인근의 중소도시로 이동하는 인구가 점증하고 있으며 특히 수도권, 부산권 등이 두드러진다.

● 그림 2 ● 1985년(좌), 2008년(우) 도시연결체계



왼쪽 자료: 이옥희, 1990, "여객버스 유동에 의한 한국 도시체계의 변화에 관한 연구", 지리학 25(2), 67-84.
오른쪽 자료: 철도문화여행사, 2008, 월간 관광교통시간표의 버스운행자료 분석.
출처: 국토지리정보원, 2008, 한국지리지 총론편, p. 337.

이러한 세 가지 특성들은 달리 해석하면 결국 광역화라는 하나의 현상의 각기 다른 측면이라고 할 수 있으며 따라서 현재와 앞으로의 도시정책에 있어 가장 중요한 이슈는 대도시 중심의 광역화라는 점이다.

또 하나, 이보다 더욱 근본적이고도 중요한 변화는 전체 인구규모가 2018년을 정점으로 정체 내지 감소할 것이라는 전망이다. 이제 지방 특히 농어촌지역으로부터의 인구 유출은 한계에 이르러 더 이상의 도시인구 증가는 사실상 없을 것으로 예상되며 이후의 도시화 논의는 결국 부분적인 도시 간 이동과 이에 따른 도시체계의 변화에 초점이 맞추어질 수밖에 없다는 말이다.

과거 우리의 각종 정책은 일단 인구도 도시도 계속 성장, 팽창할 것이라는 암묵적 전제하에 이루어져 온 것이 사실이다. 흔히 지적되는 성장 개발 지상주의는 바로 이같은 인식하에 우리의 일상을 지배해 왔다. 즉, 도시개발의 수요는 무한대로 존재하는 듯 보았고 무엇이든지 공급을 늘리는 일에 익숙하였다. 그러나 이제 상황은 근본적으로 바뀌고 있으며 우리의 사고방식과 정책의 구상에서도 그야말로 일대 전환이 요구되고 있다.

II. 수도권과 대도시 관리의 방향

1. 대도시권과 도시정책

우리가 이제까지 알고 있던 도시정책이란 급격한 도시화에 대응하여, 늘어나는 도시인구와 산업을 국토공간의 어디에 얼마만큼 배치하느냐가 주된 관심사였다. 그러나 향도이촌(向都離村)이라는 전통적 의미의 도시화가 사실상 마무리된 현 시점에서 도시정책은 도시화의 양과 속도를 초월하여 보다 미시적이고 새로운 유형의 공공개입을 요구하고 있다.[1)]

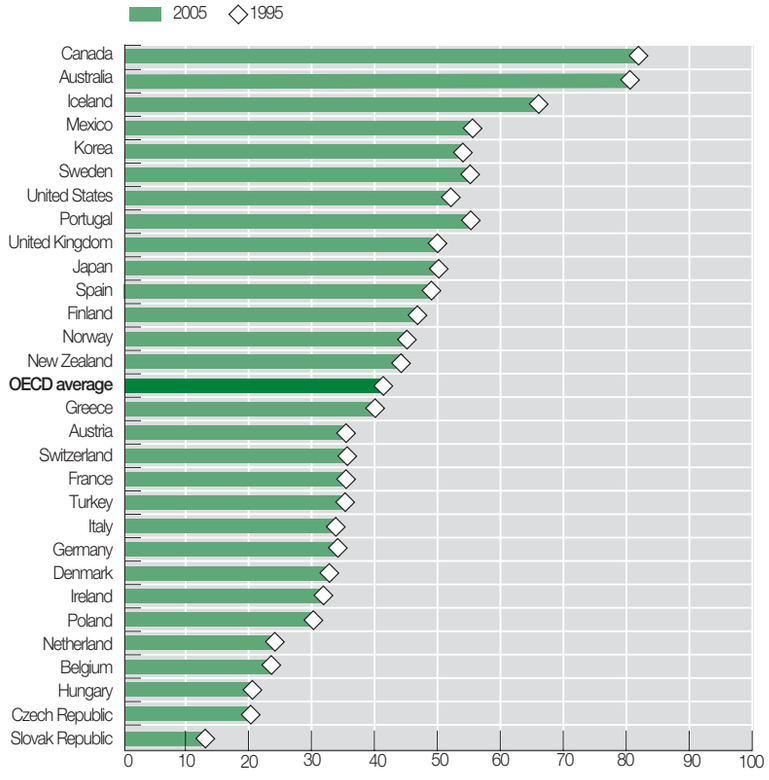
무엇보다 도농의 이분법적 구분이 무의미해지고 있는 시점에서 이제 개별도시보다는 실질적 생활권인 도시권(city region) 단위의 광역적이고 통합적인 접근이 긴요해지고 있다. 더욱이 날로 신화되는 글로벌 경쟁으로 인해 각국에 형성되어 있는 대도시권의 위상과 역할이 국가의 경쟁력을 좌우하게 되었다. 새롭게 출범한 미국의 오바마 정부에서도 새로운 국가비전으로 대도시권을 주창하고 대통령 직속의 도시정책기구(Office of Urban Policy)를 설치한 바 있음에 유의할 필요가 있다.

이러한 시각에서 우리나라 도시체계상 맏형격인 서울과 수도권에 대해서도 과거와는 다른 시각이 필요할 것이다. 한국의 도시체계를 사실상 지배하고 있는 서울과 수도권의 인구 및 주요기능의 집적은 늘 여타 도시들로부터 질시와

1) 권원용, 2009, 한국도시정책학회의 탄생을 기리며, 미발표 메모.

견제의 대상이었고, 실제로 수도권의 과밀과 집중으로 인한 폐해도 없지 않은 것이 사실이다. 아래 OECD 자료에서도 우리나라의 1극 집중현상은 매우 높은 것으로 나타나고 있다.

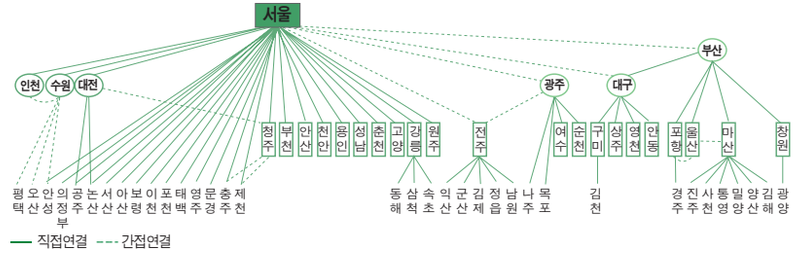
● 그림 3 ● OECD 국가의 지리적 집중도



출처 : OECD, 2009, OECD Regions at a Glance 2009, p. 61

이 때문에 서울 및 수도권의 집중문제를 완화시키기 위해 지난 수십 년간 갖가지 정책수단과 조치가 이루어졌으나 사실상 큰 변화를 이끌어내지 못했다. 오히려 최근의 한 자료에 의하면 한국의 도시체계에서 서울의 영향력이 이전에 비해 더욱 확대되었다는 보고가 있다 (국토지리 정보원, 2008). 즉, 서울은 수도권과 강원권, 충청권뿐 아니라 일부 영, 호남권 도시들까지 영향력을 미치는 것으로 나타난다. 결국, 인구규모상 서울의 종주성(宗主性)은 많이 약화되었지만 기능상의 의존 및 지배/조절 기능은 오히려 강화되고 있음을 보인다.

● 그림 4 ● 시외/고속버스 운행에 의한 인접행렬로 구해진 한국의 도시계층구조 : 2008



자료 : 철도문화여행사, 2008, 월간 관광교통시간표의 버스운행자료 분석
출처 : 국토지리정보원, 2008, 한국지리지 총론편, p. 339

주지하다시피 지구촌 곳곳의 주요도시들은 각기 독특한 여건을 바탕으로 시계(市界)와 국경을 초월하여 서로 경쟁하며 발전하고 있다. 이들의 성장과 발전을 설명하는 데 국지적인 지역 상황은 더 이상 중요 변수가 되지 못한다. 즉, 전 세계적으로 전개되고 있는 광역화와 세계화의 물결은 다양한 인구와 다양한 장소(도시) 사이의 다양한 결합을 가능케 하고 있으며 바로 이점이 앞으로의 도시연구, 관련 정책수립에 있어 새로운 시각과 새로운 분석의 기준을 요구하는 바탕이다. 예를 들어 과거 도시체계나 지역구조 연구에 자주 등장했고, 특정 도시의 규모에 대한 논의의 근거가 되었던 몇 가지 이론들은 폐쇄적인 지역, 국가사회를 전제로 하고 있는 바 이들 물리적 경계선 자체가 그 의미를 상실해 가는 마당에 실효성을 잃고 있다.[2)]

2) 이태일, 2002, 우울한 계획가, 서울: 정문출판사.

2. 서울과 수도권에 대한 새로운 접근

이제 서울과 수도권은 실질적으로 한국의 대표도시 및 지역으로서 여타 세계의 대도시들과 글로벌 경쟁을 해야 할 것이다. 글로벌 대도시로서의 경쟁력은 크게 도시 공간/시설의 쾌적성/편리함과, 외부세계로의 연결성(connectedness), 그리고 도시의 정체성/문화성이다. 그리고 경쟁에서 승자가 되기 위해서는 이 모든 분야에서 질적으로 탁월해야 한다. 안타깝게도 서울을 위시한 우리의 대도시들은 아직 부족한 면이 많다.

세계의 대도시 공간들은 하루가 다르게 동질화, 표준화되어 가고 있다. 이들 가운데서 경쟁력을 갖기 위해서는 기능적인 서비스의 편리함 이외에 그 도시만이 갖는 고유의 도시문화와 수준 높은 도시미가 절대 필수적이다. 이러한 측면에서 우리를 위시한 동양권의 대도시들은 비극적으로 불리한 입장이다. 비극적이라 함은 훌륭한 잠재력을 가지고 있었음에도 불구하고 이의 가치를 제대로 인식하지 못하고 허겁지겁 피상적인 서구화를 추진한 결과, 정작 고유의 도시미와 개성이 중요시되는 현 시점에서는 국적불명의 조악한 도시환경을 갖게 되었음이다.

국내외적으로 친환경성에 대한 인식이 날로 높아지고 있다. 각종 경제사회 기능과 인구가 집중되어 있는 서울과 수도권은 부정적인 요소에 있어서도 타 도시지역을 앞서가고 있다. 무엇보다 엄청난 교통혼잡, 차량의 증가, 높은 인구밀도와 에너지 사용으로 인해 수도권의 대기오염 수준은 심각한 수준에 달한 것으로 알려지고 있다. 실제로 전국 오존주의보 발령횟수의 57%가 수도권에 발생되고 있으며 서울공기의 미세먼지 오염은 선진국 주요도시에 비해 1.8~3.5배, 이산화질소는 1.2~1.7배 수준으로 조사되고 있다. 이는 국내의 여타 비수도권지역에 비해서도 1.3~1.4배에 달한다(한영주, 2009). 이러한 환경문제는 대도시의 경쟁력을 확보하기 위해 시급히 개선되어야 할 측면이다.

최근 주요 도시에서 도심 내 상업/업무기능의 쇠퇴가 두드러지게 나타나고 있다. 지방 중소도시의 경우 도심의 쇠퇴는 인구감소에 따른 수요의 격감현상 때문인 경우가 많지만 서울 등 대도시의 경우는 외곽의 신시가지 개발에 따른 유출에 기인하는 것으로 보고 있다. 이러한 현상은 신구 시가지 간 불균형을 초래하며 특히 신도시 개발이 많았던 수도권 도시들에서 공통적으로 나타난다.[3)]

상당한 역사를 지닌 도시들이 일정 규모 이상으로 성장하는 과정에서 기존 시가지의 수용한계 또는 인프라 부족 등의 이유로 구도시와 신시가지로 이중구조화(二重構造化)하는 경우는 다른 나라에서도 간혹 나타나는 현상이다. 그러나 외국에서는 신시가지 조성과 병행하여 구시가지의 꾸준한 정비가 이루어져 공간 환경의 질적 격차가 크지 않을 뿐 아니라 오히려 개성 있는 매력을 갖추는 경우가 많다.

우리의 경우 성장위주의 성급한 도시개발과 도시의 무질서한 외연적 확산으로 자연경관이 크게 훼손되었고, 지역 고유의 역사성, 지역성 등이 반영되지 못한 채 획일적으로 조성된 도시경관은 빈번히 지적되고 있는 문제점이다. 특히 주거지역의 경우 주변지형이나 환경을 고려하지 않은 고층아파트 위주의 개발로 도시환경 및 주거환경의 질을 저하시키고 있다. 이러한 도시주변부의 신중치 못한 난개발은 도시의 종합적, 체계적 관리를 어렵게 하며 건전한 도시용지 확보에도 악영향을 미칠 뿐 아니라 이미 언급한 도심기능의 쇠퇴, 장거리 교통유발, 자연환경 훼손 등 다양한 문제를 유발시키고 있다.

이제, 장기적으로 주택 및 도시용 토지에 대한 수요의 감소가 예상되는 상황에서 과거와 같은 신도시 규모의 대규모 외곽 개발은 그 필요성이 대폭 감소할 것이다. 반면에 기존 시가지의 공간적 질을 향상시키고 경제적 활력을 제고시키는 다양한 정비정책이 긴요하게 될 것이다. 세계화, 개방화의 진행으로 국내

3) 한영주, 2009, 도시화의 현주소 진단 및 여건변화와 미래사회 전망, 지역발전위원회 국가도시정책 콜로퀴움 발표자료.

산업구조도 탈공업화의 트렌드를 보이고 있으며 지식기반산업과 첨단산업으로 급속한 구조전환이 이루어지고 있다. 이때 도심의 활성화는 이러한 구조전환을 위한 공간으로 적절히 연계될 수 있다. 또한, 향후 급증할 것으로 예상되는 1인 가구의 증가도 도심의 활성화와 동일선상에서 논의가 가능하다.

다행히 최근 도시재생이란 명제 아래 다양한 논의들이 이루어지고 있는 바, 그야말로 치밀하고 신중한 접근이 요구되고 있다. 제대로 된 재생사업은 시가지 내의 매우 복잡한 권리관계, 각종 기존시설물 등으로 인해 외곽의 신개발과는 비교할 수 없을 정도의 노력과 준비작업이 필요하다. 통상적인 아파트 재건축과 흡사한 부동산 물량확대방식의 단순한 접근은 결코 도시공간의 정비에 도움이 되지 않으므로 철저히 억제하여야 할 것이며 보다 세련되고 정밀한 정비수법이 동원되어야 할 것이다.

III. 지방도시의 성장관리 방향

1. 지방 중심도시의 거점화

우리는 이제까지 서울과 함께 주요 광역시를 대도시라는 카테고리로 묶어 관찰해왔다. 그러나 실제로 이들 지방의 대도시들은 서울과는 판이한 상황에 처해있고 그 성장/발전의 여지도 그다지 크지 않다. 이미 수도권의 일부로서 커가고 있는 인천을 제외하면 부산을 중심으로 하는 동남권이 그나마 서울 및 수도권에 유사한 진행을 보여줄 뿐 그 밖의 대부분 도시들은 정체 내지는 지역중심기능의 약화까지 예상되고 있다. 특히 광역화라는 큰 흐름 속에서 개별적인 지방 대도시들은 앞으로의 성장을 크게 기대하기도 어렵다. 광역시가 아닌 몇몇 지방의 중형 도시들도 획기적인 인구의 증가를 기대하기 어렵긴 마찬가지이다.

교통 및 통신수단의 발달로 독자적인 배후지역을 배경으로 중심지 역할을 수행하는 것이 점점 더 어려워지고 있고, 사실상 한국의 도시체계를 지배하고 있는 서울의 영향권은 더욱 확대되어 많은 지방의 도시들은 이제 서울과의 직접 교류가 더욱 빈번해지고 있다. 예를 들어 대구와 대전의 고급 소비계층은 KTX를 이용하여 서울의 유명백화점을 이용한다는 얘기는 이미 알려진 바와 같다.

향후 이들 지방 대도시의 중심성 강화를 위해서는 이미 광역화되고 있는 각종 경제사회활동을 체계적으로 연계시켜 줄 수 있는 광역교통서비스의 확충이 필수적이다. 이미 서울을 중심으로 하는 수도권의 경우 행정구역을 초월하는 수도권 전철, 광역 버스 등의 교통서비스 체계가 활발히 운용되고 있으며 철도, 고속화도로 및 순환도로망 등이 이를 담아내기 위해 속속 구축되고 있다.

그러나 지방대도시 광역권의 경우 광역화 추이는 분명 감지되고 있지만 이들 수요의 규모와 밀도, 그리고 공간적 집적은 막대한 비용을 수반하는 대대적인 광역교통 인프라시설 건설을 정당화하기에는 훨씬 미치지 못하는 것으로 판단된다. 따라서 하드웨어의 건설보다는 다양한 형태의 광역교통 서비스 프로그램의 마련이 보다 긴요할 것으로 보인다.

2. 지방 중소도시와 농촌

냉철하게 생각해 볼 때, 세계화가 진행됨에 따라 대도시권(city-region)이 세계경제와 국내경제를 이어주는 결절지역으로 부상하면서 성장하는 반면 중소도시는 방치될 경우 인구와 산업의 유출로 침체되는 일종의 양극화 현상이 나타날 수 있다. 각종 정책개입을 통해 이러한 추이를 늦춰보려 노력은 하지만 대세를 거꾸로 돌리기는 현실적으로 힘들다. 농촌의 중소도시들은 이제 많은 사람이 생활하는 정주공간으로서의 의미는 상당히 퇴색하게 될 수밖에 없다.

중소규모의 지방도시들은 이제 서울 등 대도시 광역권내의 특화된 기능 일

부를 담당하는 한편, 이를 중심으로 국내 · 외 관광 및 웰빙-프로그램 등을 통해 그 발전의 계기를 찾아야 할 것으로 보인다. 예를 들어 수년 전부터 소개되고 있는 슬로우시티(slow city) 운동 등은 향후 노령인구가 주축이 되고 복지, 환경, 건강에 대한 인식이 제고되는 시점에서 이에 부응하는 흥미로운 대안이 될 것이다. 각 도시들은 자신들만의 매력을 발견하고 그것을 수준 높고 경쟁력 있는 프로그램으로 연계하여 명품도시로 가꾸어 가는 데 심각한 노력을 경주하여야 한다.

우리가 매해 엄청난 외화를 소비해가며 여행을 떠나는 유럽의 여러 모습 중 인상적인 것은 아름답고 매력 넘치는 오래된 소도시들이다. 강가 혹은 언덕에 남아 있는 작고 고풍스러운 고성들과 이를 중심으로 아기자기하게 형성된 크고 작은 골목길, 여유로운 광장의 카페 등 이들 소도시의 대부분은 관광이 주력산업이다. 그리고 그들은 유서 깊은 건물과 아름다운 거리, 그리고 깨끗하고 쾌적한 환경이 가장 큰 경제적 이익을 가져다주는 관광자산이라는 것을 일찌감치 깨닫고 있다.

한편, 인구 감소시기의 지방도시 활성화 전략/정책 대안으로 일본에서 논의되고 있는 콤팩트시티(compact city)라는 개념을 참고할 필요가 있다. 이는‘ 환경적으로 지속가능한 도시 ’라는 개념에서 출발하였으며, 도시형태의 콤팩트화, 용도에 적절한 가로배치, 강력한 교통네트워크, 환경 콘트롤, 수준 높은 도시경영 등을 특징으로 제시하고 있다. 이는 중세 이탈리아의 소도시를 모델로 한 도시개념으로, 도심을 집약적으로 개발하여 도보생활을 가능케 하자는 것이다. 이로 인해 외곽지역 개발에 의한 녹지 파괴, 장거리 출퇴근으로 인한 교통량 증가와 환경오염을 방지할 수 있다는 것이다.

지방 중소도시에서 인구감소 현상이 지속될 경우 나타날 수 있는 대량의 공가(空家) 발생, 커뮤니티 붕괴 등의 현상을 미연에 방지하며, 도시의 시설을 집약화함으로써 근교의 녹지나 농지를 보전하는 한편 직주근접에 의한 출퇴근 교통문제를 완화하고 고령자 등이 도보로 상가나 공공시설을 이용할 수 있도록 하는 개념으로 우리 역시 신중한 검토가 필요하다.

Ⅳ. 정부의 역할

급속한 도시화의 시기가 사실상 마무리되어 주거지 이동이 점차 안정되어가면서 주민참여와 커뮤니티 귀속의식이 강화될 전망이다. 이제까지와 같은 관주도의 하향식 도시계획은“ 대화형 ”도시계획으로 진화하여 자리 잡게 될 것으로 보인다. 특히 생활환경의 질을 높이려는 지구단위의 도시설계나 교통개선, 역사문화보존, 자연보호, 노인복지 등 지역사회의 도시문제는 주민 협조와 자발적인 노력으로 해결하도록 조장하고 지원하여야 한다.[4)]

이와 함께 도시공간을 직접대상으로 하지 않지만 결과적으로 영향을 미치는 제반 정책의 공간적 함의에 대한 재인식이 필요하다. 교통, 교육, 주택, 의료, 복지, 환경, 문화예술 등 부문별 정부시책은 물론이고 고용, 소득, 신업진흥, 물가 및 공공요금, 세제 · 금융, 재정 등 경제적 정책수단이 도시 공간구조에 주는 영향은 결코 무시할 수 없을 만큼 크기 때문이다.

고령화를 수반한 인구정체와 아울러 전망되는 또 다른 상황은 1인가구의 증가이다. 2005년 현재 우리나라의 1인가구는 20%, 2인 가구는 22.1%로 이들은 우리나라 전체가구수의 42.1%를 차지하고 있다. 비혼(非婚)과 만혼, 가족해체, 노인인구의 독거 등이 그 이유가 되지만 이 비율은 앞으로도 꾸준히 늘어날 것으로 전망된다. 따라서 향후의 도시정책에서는 총가구 수의 절반에 육박하는 이들의 다양한 공간 입지적 특성을 반드시 중요하게 고려하여야 할 것이다.

향후 도시권의 광역화를 효율적으로 관리하는 행정기능을 대대적으로 확충

4) 권원용, 2009, 한국도시정책학회의 탄생을 기리며, 미발표 메모.

보강하는 작업이 필수적으로 이루어져야 한다. 대도시권의 경우 인구와 산업경제 중심이 도심을 벗어나 주변도시로 확대되면서 도시생활, 산업경제활동이 광역적으로 상호연관을 갖고 변화하는 양상이 두드러지는데 단위 지자체의 역량으로는 문제 해결에 한계가 있을 수밖에 없다. 현재로서는 광역적 협조수단이 부재하거나 협의체나 협의제도 사실상 유명무실한 정도이다. 최근 출범한 광역경제권발전위원회에 대해 광역화 추세를 반영한 보다 추진력을 갖춘 지원방안이 요구된다.

노인계층을 위한 주거복지, 의료복지, 여가복지 시설 등 노인관련 복지시설과 취업을 돕기 위한 재교육시설의 수요가 급증할 것으로 예상된다. 인구 노령화에 따라 경제활동인구가 급감하게 될 뿐 아니라 민간부문의 투자재원은 부족하고, 중앙정부 및 지자체의 세수는 줄어들게 되어 노령인구의 사회보장을 위한 공공재정 지출은 크게 늘어날 것이 명약관화하다. 따라서 이에 대응하는 종합적이고도 체계적인 준비작업이 하루 빨리 이루어져야 하며 이것이야말로 미래의 정부가 수행하여야 할 가장 큰 역할이 아닐 수 없다.

• 참고문헌 •

- 권원용, 2009, 한국도시정책학회의 탄생을 기리며, 미발표 메모.
- 국토지리정보원, 2008, 한국지리지 총론편.
- 김창현 외, 2003, 정주공간의 구조적 변화와 대응방향, 국토연구원.
- 이옥희, 1990, 여객버스 유동에 의한 한국 도시체계의 변화에 관한 연구, 지리학 25(2), pp. 67-84.
- 이태일, 2002, 우울한 계획가, 서울: 정문출판사.
- 철도문화여행사, 2008, 월간 관광교통시간표의 버스운행자료 분석.
- 한영주, 2009, 도시화의 현주소 진단 및 여건변화와 미래사회 전망, 지역발전위원회 국가도시정책 콜로퀴움 발표자료.
- 통계청, 각 연도, 인구 및 주택총조사 2% 표본자료.
- 통계청, 해당 연도, 인구총조사(국가통계포털 http://www.kosis.kr).
- OECD, 2009, OECD Regions at a Glance 2009.

3

후기도시화 시대의 지역발전정책: 전망과 과제

권원용 서울시립대 교수

Ⅰ / 서론
Ⅱ / 후기 도시화 시대의 도래
1 / 개발연대 도시화의 특징
2 / 후기도시화 증후군과 도시정책적 대응
Ⅲ / 지방대도시 중심의 광역경제권 전개
Ⅳ / 광역경제권 형성을 위한 정책과제
1 / 국가경제의 지역화를 위한 지방분권화
2 / 비공간적 정책(Aspatial Policy) 수단의 지역화
3 / 거버넌스형 계획제도의 도입
4 / 지역정보시스템의 구축과 운용
Ⅴ / 결론

Ⅰ. 서론

국가차원에서 본 지역발전정책의 궁극적 목표는 국민이 어느 곳에 거주하든 골고루 잘사는 국토공간을 만들자는 데 있다. 이는 어느 나라이든 현실적으로 불가능한 만큼 낙후지역을 집중 지원하고 기본수요(basic needs)를 충족시키는 데 주력하였다. 그러나 1990년대 이후에 글로벌 경쟁이 거대도시(mega-city)를 중심으로 확산되면서 블록단위의 도시경제권이 지역발전정책의 대상으로 떠오르게 되었다. 이러한 거시적 변화에도 불구하고, 우리나라는 수도권의 지나친 인구와 산업의 집중을 완화시켜 여타 지역의 발전을 도모하자는 지역 간 균형정책을 내세워 왔다. 그리고 교묘한 정치적 산술로서 수도권과 비수도권 간의 갈등구조를 부추겨 이용하기도 하였다.

21세기에 들어서면서 도시화율이 90%를 넘어서고 도농 간 인구이동도 안정되어 사실상 정착된 대도시권 인구의 집중반전(polarization reversal)을 기대하기 힘든 상황이다. 이제는 서울 중심의 국토이용구조를 그대로 수용하고 지방대도시권을 수도권에 버금가는 ‘ 광역경제권 ’으로 육성하자는 전략으로 지역발전정책이 진화하고 있다. 우리나라에서는 역사적으로 ‘ 지방 ’이 고도의 중앙집권적 통치를 받아 온 까닭에 정체성을 지닌 ‘ 지역 ’으로서 자주적 발전을 추구한 경험이 거의 없다. 게다가 대도시권 지역은 국가경쟁력을 좌우하는 경제적 핵심공간이지만 정치적으로는 국회의원 선거구 분포로 미루어 보더라도 인구 수만큼 대표되지 못하고 있는 실정이다.

이 글은 향후 지역발전정책의 지향점을 광역경제권의 형성으로 정하고 이에 필요한 몇 가지 중점과제를 제시하는 데 목적이 있다. 첫째, 비록 원론적 입장이지만 글로벌시대에 지방분권화가 지역발전에 어떠한 도움을 줄 수 있는지 살펴본다. 둘째, 물리적 SOC 확충 못지않게 지역에 미치는 영향이 상이한 비공간적 정책수단의 중요성을 고찰한다. 셋째, 날로 다원화하는 지역 이해집단의 의

사결정방식으로서 협력적 거버넌스의 제도화를 건의한다. 넷째, 효과적인 정책 수립과 집행을 위하여 과학적인 지역정보의 수집 · 관리 · 응용 방안을 제시한다.

한국은 근대화 혁명이 모범적으로 성공한 나라이다. 불확실한 앞날을 전망하는 한 가지 방법은 과거라는 반사거울을 이용하여 현재를 미래에 투영해보는 것이다. 이런 의미에서 지나간 개발연대에 수행한 지역발전정책의 회고도 그 성공 여부에 관계없이 시평선(time horizon)을 넘어 그 교훈을 발휘할 수 있으리라 믿는다.

Ⅱ. 후기 도시화 시대의 도래

1. 개발연대 도시화의 특징

우리나라 도시화율은 1960년 39.1%에서 최근 2005년에는 90.2%에 이르렀다. 일찍이 산업혁명이 태동한 영국을 비롯한 선진국들이 150~200년 동안에 경험한 도시화를 한국은 불과 반세기가 안 되는 짧은 기간에 달성하였다. <표 1>에서 보는 바와 같이 1960~2005년 기간 중 전국인구는 2,499만 명에서 4,878만 명으로 2배 정도 늘어난 반면에 도시인구는 978만 명에서 4,398만 명으로 무려 4.5배나 증가하였다.

이와 같은 급격하고 압축적인 도시화의 전개로 말미암아 한국은 세계 각국과 비교할 때 도시화의 규모나 속도, 도시인구의 공간적 분포 측면에서 현저히 다른 특징을 나타내고 있다. 첫째는 사상 유례가 없는 도시인구의 증가규모(scale)와 그 속도(speed)이다. 1960년대에 연평균 도시인구 증가는 64만 명이나 되어 매년 全州만한 도시가 하나씩 생겨난 셈이었다. 반면에 농촌인구는 출산율이 도시보다 높음에도 불구하고 1966년 이후 4년 동안 사실상 40만 명

● 표 1 ● 우리나라의 도시화 추세 : 1960~2005

(단위 : 만 명)

	1960	1970	1980	1990	2000	2005
전국인구	2498.9	3143.5	3744.9	4339.0	4736.4	4878.3
도시인구	978.4	1575.0	2573.8	3555.8	4237.5	4398.2
농촌인구	1520.5	1568.5	1171.1	783.1	557.9	480.1
도시화율	**39.1%**	**50.1%**	**68.7%**	**81.9%**	**88.3%**	**90.2%**

자료 : 국토연구원, 2008, p. 108.

이 감소했다. 이러한 급격한 도시화의 전개는 매우 가파른 S곡선(logistic curve)을 정확하게 답습하고 있다. 즉 도시화율이 대략 1960년에 1/3, 1970년에 1/2, 1990년에 4/5로 증가하였다. 만약 한국 도시화율의 상한치를 90%로 잡는다면 도시화율이 50%에 근접하는 1970년경이야말로 S곡선의 변곡점에 해당하는 시기일 것이다. 이를 근거로 유추한다면 한국은 1960~80년 기간에 급속한 도시화를 거쳐 1980년대 이후에는 向都굒忖이 감소되면서 확장된 교외화 증상의 하나인 대도시권화(metropolitanization) 과정으로 전환되었음을 알 수 있다.

둘째로 한국은 도시화와 산업화가 거의 일치할 정도로 동시에 진행되었다는 점이다. 이는 미증유의 도시화 속도에도 불구하고 농업사회에서 산업사회로의 전환이 성공적으로 이루어졌다는 징표이기도 하다. 왜냐하면 도시화와 산업화는 마치 동전의 양면처럼 사회적 변화의 밀접한 동반자 관계이기 때문이다. 농촌에서 압출된 인구가 도시지역에서 비교적 큰 어려움이 없이 일자리를 마련하여 정착할 수 있었다는 의미이다. 한국은 국가경제성장에 따라 저임금 노동력의 원천으로 농촌인구를 제조업 등에 필요한 산업인력으로 충당하여 왔다. 하지만 도시화가 산업화를 크게 앞지르게 되는 경우에는 도시지역에서 창출되는 취업기회가 새로 유입되는 인구를 수용하지 못한다. 이에 따라 실업이나 빈곤문제는 물론이고 주택을 비롯한 도시시설과 공공서비스의 수요증대를 일으켜 도시문제를 한층 악화시킬 소지가 있다. 또한 생계수단이 마땅치 못한 잉여인력은 비공식부분(informal sector)이라 할 수 있는 행상, 노점상이 되거나 떳떳

치 못한 지하경제활동에 종사하게 되는 까닭이다.

한국도시화의 세 번째 특징은 국토공간상에서 지나치게 편재된 모습을 보인다는 점이다. 다시 말하자면, 서울을 중심으로 한 수도권에 도시인구가 대부분 집중하게 된 것이다. 이로 말미암아 국토이용구조의 불균형(spatial imbalance)을 초래하였고, 시간이 갈수록 지역 간 격차를 야기하는 원인으로서 끊임없는 비판의 대상이 되어왔다. 이른바 수도권이 가져오는 ' 집적의 불이익 '에서 오는 폐해를 차치하고라도 국토의 균형발전이야말로 선진국의 징표라는 믿음과 배치되는 까닭이다. 1980년 실시된 한 조사에 의하면 서울이 인구집중의 요인은 직장관련이 55.6%이고 본인 또는 자녀교육이 23.5%이다. 두 가지를 모두 장 · 단기 경제적 사유로 치부한다면 80% 가량이 단연코 취업기회이다. 이를 뒷받침하듯 수도권 중추기능집중도(2000)를 보면 제조업의 고용을 46%, 100대 민간기업의 본사는 96%, 명문대학도 65%나 수도권에 몰려있다.[1] 2005년 현재 수도권 도시 인구는 우리나라 전체 도시인구의 53.2%를 차지하고 있으며 수도권과 비수도권 도시인구의 증가속도를 상대적으로 비교하는 ' 수도권 도시인구 집중지수 '는 1960~75년 1.08에서 1995~2005년 2.55로 계속 증가하고 있다.[2] 이와 같은 수도권의 과밀과 비대화는 지방도시의 침체는 물론 농촌의 공동화를 일으켜 국가경쟁력을 약화시킨다는 비판에 직면하여 왔다.

2. 후기도시화 증후군과 도시정책적 대응

범지구적으로 각국의 대도시권이 국가를 대행하여 글로벌 경쟁을 주도하고 있는 2000년대에 들어서면서 지난 반세기 동안 한국사회의 변화를 추동하던

1) 박양호 · 김창현, 2000, 국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안, 국토연구원.
2) 이원섭, 2006, 2006년, 인구총조사결과를 통해 본 우리나라 도시화 트렌드와 특성, 국토정책 Brief 제106호, 국토연구원.

거대한 도시화의 물결이 서서히 스러지고 있다. UN 발표에 따르면 작년부터 지구촌 전 인류의 절반이 도시지역에 거주하게 되었고 우리나라의 최근 도시화 수준은 거의 포화상태인 90.5%(2007년)에 이르렀다.

도시발생의 기원을 문명사적으로 보면 첫째로 잉여농산물의 축적이 가능해진 초기의 ' 농업혁명 '이 단초가 되었고 두 번째는 서구 18세기 ' 산업혁명 '에 의한 농촌인구의 도시유입이 근대 도시성장의 원동력이었다. 이제는 지식기반산업을 중심으로 한 ' 정보혁명 '이 제3의 도시화를 선도하고 있다. 제3의 도시화는 앞서 논의한 향도이촌형, 즉 제조업 중심의 산업화에 따른 값싼 농촌 노동력의 도시유입으로 설명할 수 없는 ' 성숙된 도시화(matured urbanization) ' 이다. 다시 말하자면 도농 간 인구이동이 정지 상태에 놓이고 도시 간 인구이동도 각 도시의 매력(amenity)에 따라 Zero-Sum게임이 되는 양상이다. 다만 외국인 노동자의 유입이 도시성장을 좌우하는 유일한 변수이다. 왜냐하면 출산율이 낮아지고 전 인구의 평균연령이 30세 이상이며 60세 이상의 노년인구가 급격히 늘어나는 까닭이다. 이와 함께 산업구조상 제조업을 대체하며 정보집약적인 서비스산업의 비중이 매우 커지며 그 생산성도 높아진다.[3]

후기도시화(post-urbanization)는 이와 같은 ' 성숙된 도시화 '의 맥락에서 도시정책적 대응을 처방하기 위하여 붙여진 용어이다. 구미 선진국의 경험에 비추어 후기 도시화 증후군은 전국 인구의 감소 내지 정체(ZPG)로서 본격화된다. 그러나 우리나라에서는 아직 대도시권의 인구마저 절대적으로 감소하는 서구적 의미의 ' 역도시화 '현상이 발생하고 있지는 않다.

후기도시화 현상을 진단하는 증후군과 도시정책적 대응과제를 요약하면 다음과 같다. 첫째는 都農의 이분법적인 구별이 무의미해지고 개별도시보다는 21세기 창조적 도시권 단위의 광역적이고 통합적 접근이 긴요해지고 있다. 더

3) Renaud, Bertland, 1979, National Urbanization Policies in Developing Countries, The World Bank: Washingtorn D.C

욱이 날로 심화되는 글로벌 경쟁으로 말미암아. 각국에 형성된 대도시권(metropolitan region)의 위상과 역할이 국가경쟁력을 좌우하게 되었다. 금년 2월 미국 오바마 정부도 새로운 국가비전으로 대도시권(Metro Nation)을 주창하고 대통령 직속 도시정책실(Office of Urban Policy)을 설치하였다.

둘째는 2020년 즈음하여 예견되는 고령화가 수반된 인구감소시대에 대비하여야 한다. 여태까지는 양적 성장위주의 사고에 젖어 도시개발의 수요는 무한대로 존재한 듯 보였고 무엇이든지 공급을 늘리는 일에만 익숙하였다. 이제는 친환경적이고 질적 경영 위주의 도시정책으로 전환하면서, SOC 등 물리적 시설의 개선 · 관리뿐만 아니라 문화와 복지와 같은 소프트한 측면도 만족시켜야 할 것이다.

셋째는 당면한 일자리 마련과 경제 활성화를 위한 도시개발사업의 다각적 전개이다. 외국인 투자유치와 부동산 시장의 개방에 따라 사업주체가 다양해지고 추진방식도 보다 국제화되어야 한다. 낙후된 고전적 용도지역제(Euclidean zoning)의 틀을 과감히 벗어나 도시정부가 융통성과 창의력을 발휘할 수 있도록 ‘ 민관협상형 ’ 토지이용규제로의 전환이 불가피하다. 다만 ‘ 도시재생 ’이라는 가면을 쓰고 용적률을 사고파는 가운데 경관을 해치는 수직적 난개발이 횡행하거나 사회적 약자가 희생되어서는 아니 된다.

넷째는 주거지 이동이 점차 안정되어가면서 주민참여와 커뮤니티 귀속의식이 강화되고 官주도의 하향식 도시계획이 ‘ 대화형 도시계획 ’으로 자리 잡게 될 전망이다. 특히 생활환경의 질을 높이려는 지구단위의 도시설계나 교통개선, 역사문화보존, 자연보호, 노인복지, 어린이 보육 등 지역사회의 도시문제는 주민협조와 자발적인 노력으로 해결하도록 조장하고 지원하여야 한다.

다섯째는 묵시적 도시정책(implicit urban policy)의 공간적 함의에 대한 재인이다. 신도시 건설이나 기성시가지 활성화와 같은 도시개발정책의 선택도 중요하지만 교통, 교육, 의료, 복지, 환경, 문화예술 등 부문별 정부시책은 물론이고 고용, 소득, 산업진흥, 물가 및 공공요금, 세제/금융, 재정 등 경제적 정책수단이 도시에 주는 영향은 결코 무시할 수 없을 만큼 크다.

후기도시화 시대에 위와 같은 정책적 대응이 성공하려면 우리나라도 ‘ 분권형 시민사회 ’가 되어야 한다. 지금은 산업화와 민주화를 거쳐 선진화로 진입하는 길목에 놓여있다. 과거 개발연대에서는 중앙정부가 주도하는 ‘ 성장 ’이 최우선 관심사였다. 이제는 ‘ 성숙 ’이 핵심단어이며 스케일(scale)보다는 시민적인 ‘ 삶의 질 ’향상과 공공성을 추구하는 지방자치단체의 디테일(detail)이 요망되는 시기이다.

III. 지방 대도시 중심의 광역경제권 전개

우리나라 수도권은 후기 도시화시대에 들어서도 여전히 국가경쟁력을 대표하는 막중한 역할과 기능을 담당하고 있다. 이명박 정부의 ‘ 5+2 광역경제권 ’도 들여다 보면 서울을 중심으로 형성된 광역대도시권만이 가장 정책 의도에 걸맞은 지역 개념이다. 때문에 1970년 이래 시행되어 온 모든 국토균형개발정책은 수도권의 인구와 산업분산이라는 기조를 유지해왔다.

한편, 선진국의 지역발전정책 목표를 보면 ①지역 간 소득격차의 해소, ②지역실업율의 완화, ③수위도시의 인구집중방지로 집약할 수 있었으며, 그 배경에는 항상 효율(efficiency)과 형평(equity)의 문제가 뒤따르고 있다. 최근에는 지속가능성(substantiality)이 화두로 등장하면서 ①경제성장(economy), ②사회통합(equity), 환경보전(environment)이라는 소위 3-e를 내세우면서 지역발전정책도 보다 복잡하고 입체적인 양상을 띠게 되었다. 장기적인 시각에서 본다면 지나친 지역 간 불균형의 확대야말로 국가 성장동력을 지속시킬 수 없는 장애요인이 될 수 있는 까닭에 효율과 형평 간의 정책적 타협이 불가피해

보인다.

글로벌 경쟁시대로 돌입한 21세기에 와서도 국가경제력 차원에서 대도시권의 성정을 추구하면서 동시에 어느 정도 지역 간 균형개발의 욕구를 충족시키느냐 하는 較量(trade-off)은 아직도 난제로 남아있다. 물론 전국을 지역별로 들여다보면, 지형, 부존자원, 산업기반 등이 모두 다르기 때문에 완벽하게 균일한 전국인구 분포를 상정하는 것 자체가 무의미하다. 하지만 전 국민이 어디에 거주하든지 일정수준 이상의 삶을 영위할 수 있도록 그 ' 최저수준의 전국적 격상 '을 보장해주는 중앙정부의 노력과 개입은 너무나 당연해 보인다. 다만 균형발전이 구두선으로 끝나거나 정치적 오염이 심각하여 수도권과 비수도권이라는 대립구조를 조성하거나 부추기는 방편이 되어서는 아니 된다. 오늘날 같은 지구촌 개방화시대에는 국내 지역 간의 상생과 협력 없이는 글로벌 경쟁에서 성공하기 힘든 까닭이다.

오늘날 한국의 대표적인 광역대도시권이라 할 수 있는 수도권에 인구와 기능이 지나치게 집중되어 지역 간 격차는 물론 안보상 불리한 취약점이 있는 것도 사실이다(표2 참조). 특히 수도권에만 ' 일자리 '가 집중되고 나머지 지역에는 개발이 부진함으로써 지방주민의 소외감과 불만이 고조될 수 있다. 또한 낙후지역의 소득과 구매력 감소로 인한 내수시장의 위축과 심리적 갈등은 사회통합을 위해서도 바람직하지 않다. 나아가서 지역 간 격차를 더욱 증폭시키는 정서적 요인은 부동산 가격차이로 말미암은 개인의 자산격차이다. 그간의 급격한 도시화과정에서 야기된 지가상승이 재산형성의 물적 토대가 되었다. 서울에 가까운 대도시권 거주자일수록 동일한 규모의 집값이 월등히 높은 까닭에 비수도권 지역은 상대적 박탈감을 느낄 수밖에 없는 상황이다.

● 표 2 ● 전국대비 수도권의 집적현황 : 2005

구분		전국	수도권	집중도
		A	B	B/A
국토면적	(㎢)	99,646	11,730	11.8
인구	(천 인)	47,279	22,767	48.2
산업	지역생산(10억)	817,812	386,990	47.3
	100대 기업체 본사	100	90	90.0
	벤처기업 수	9,732	6,697	68.8
	특허출원 건수	122,188	96,856	79.3
대학교	학교 수	173	68	39.3
	대학평가 20위내	20	14	70.0
의료기관	개소	52,999	25,898	48.9
금융	금융기관(개소)	8,120	4,211	51.9
	예금(10억)	561,946	381,040	67.8
공공청사	소계	403	344	85.4

주 : 1000대 기업체 본사(매일경제신문사), 공공청사 자료(건설교통부)는 2003년 기준
자료 : 통계청, 국가통계연보, 2005.

개별적 지역경제의 총합이 국가경제라는 사실에 입각해 본다면, 특정지역에 집중된 투자가 형평뿐만 아니라 효율에 기초한 비교우위론의 한계를 넘는 역작용이 우려된다. 수도권을 중심으로 편중된 국토이용은 여타지역의 경제활동을 상대적으로 위축시켜 좁은 국토나마 효율적으로 활용하지 못하고 개발 잠재력을 제약시킨다는 비판이 나올 수 있다. 뿐만 아니라 서울을 핵심으로 하는 대도시권의 과도한 확산은 자체의 관리능력을 상실시켜 도리어 비능률성을 노정하게 된다. 예컨대 전국 SOC의 약 40%를 수도권에 투자하고 있음에도 불구하고 교통 혼잡비용은 전국 대도시권의 2/3 이상을 차지하고 있다. 따라서 균형론자들은 이러한 ' 집적의 불경제 '에 따른 과밀문제를 수도권마저도 OECD 세계 78개 대도시권과 비교한 경쟁력 순위에서 매우 낮은 68위에 지나지 않는다는 주장도 있다.

회고하건대, 제2차 국토종합개발계획(1982~91)에서는 대구, 광주, 대전을 1

차 성장거점도시로 지정하고 12개 지방 중도시를 2차 성장 거점도시로 중점 육성하여 서울로 유입되는 인구를 중간에서 차단하려는 일종의 ' 인구댐 '역할을 기대하였다. 그러나 이러한 ' 선택과 집중 '에 의한 Spillover를 노린 지역발전정책도 ' 성장거점도시육성법 '의 제정이 정치적 이유로 좌절되어 실패하였다. 그 후에도 제2차 국토종합개발계획수정계획(1986~91)에서는 사상 최초로 국토계획과 경제계획의 통합을 시도하였다. 당시 경제기획원(EPB)은 앞서 말한 ' 효율 '과 함께 ' 형평 '을 조화시키자는 인식 하에 ' 경제개발5개년계획 '도 ' 경제사회발전계획 '으로 명칭을 바꾸고 ' 국가경제의 지역화 '라는 큰 틀 속에서 지역경제과를 신설하였다. 그간에 이원화되어 시행하였던 공간적 · 부문적 정책이 연동되어 집행상 괴리를 극복할 수 있도록 <그림 1>과 같이 이른바 ' 지역경제권(수도권, 중부권, 서남권, 동남권, 기타) '을 설정하였다. 큰 틀에서는 현재 추진하고 있는 광역경제권의 효시라 할 수 있다. 왜냐하면 지역경제권의 목표는 수도권에 편중된 국토이용구조를 전면 개편하고 지방에도 ' 취업권 '을 전개하여 지방인력이 현지에 정착할 수 있는 기반을 마련하는 데 있었다. 이를 위해서는 무엇보다도 100만 이상 인구규모를 지닌 지방대도시(부산, 대구, 대전, 광주)를 각각 지역경제권 형성의 거점도시로 하여 행정, 업무, 금융, 정보, 유통 등 중추관리기능(central management function)을 보강하려는 시도였다.

이러한 지역경제권은 수도권에 대응하여 고급인력의 지방 분산을 도모할 뿐만 아니라 장기적으로는 ' 국가계획의 지역화 ' 단위로도 원용되고 권역별로 국제공항, 항만, 정보기지 등 국가기간시설과 중요한 사회간접자본(SOC)이 균형 배치되어 정차 지역을 국제화하는 데 그 공간적 기반으로 구상하였다. 지역경제권 형성의 중핵은 지방대도시와 그 통근이 가능한 주변지역인 광역대도시권으로서 수도권에 버금가는 고급기능의 유치와 강화가 무엇보다도 긴요하다고 판단되었다. 앞으로 활발하게 진행될 광역경제권의 계획과 정책입안에 참고가 될 수 있도록 그대로 소개하면 다음과 같다.

1) 행정 등 중추관리기능 강화

- 廳단위 · 2차관서를 권역의 특성에 맞추어 대전, 부산 등 중심대도시 이전
- 지방공업시험소 등 중앙부처의 지방조직을 경제권별로 확대 개편하고 기능강화
- 지방자치제 실시에 맞추어 중앙부처의 행정권한을 지방에 대폭 위임하고 위임이 곤란한 업무는 가급적 지방사무소를 중심대도시별로 설치하여 민원처리를 경제권 내에서 자기 완결시키는 체제를 구축

2) 기업지원 서비스 기관의 확충

- 정부시책의 집행업무를 일부대행하거나 기업활동에 크게 영향을 미치는 무역협회, 무역진흥공사, 중소기업진흥공단, 산업연구원 등 기업지원기관의 지부를 확대 개편
- 무역센터 설치 및 기술연구단지의 단계적 확충
- 지방은행을 권역에 중추금융기관으로 육성하고 한국은행 및 시중은행의 지점기능을 대폭 강화

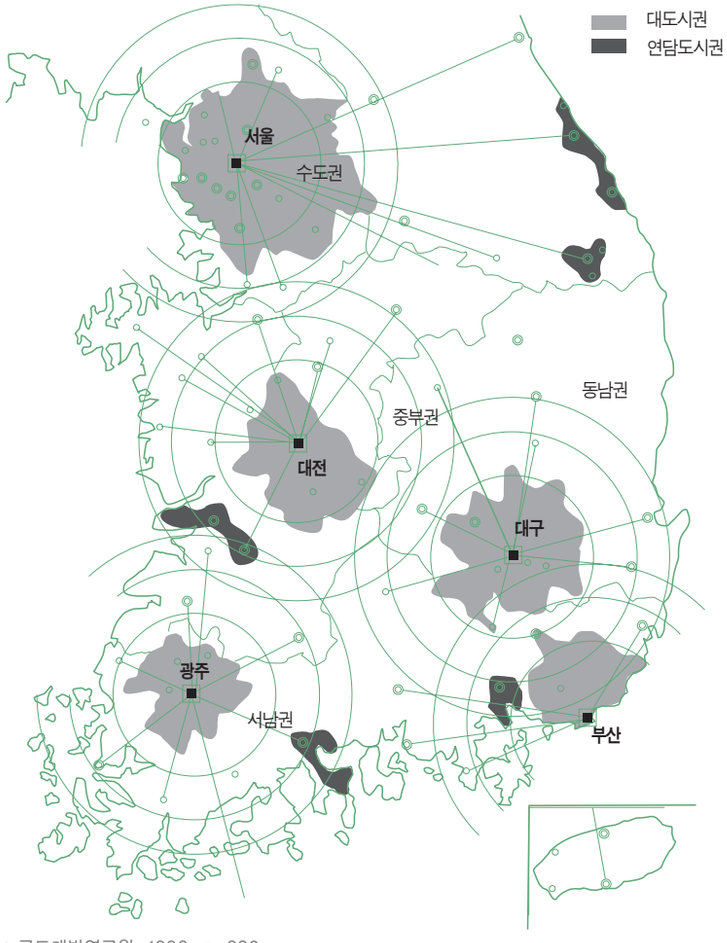
3) 교육, 의료 등 생활중추기관의 확충

- 권역별 지방 국립대학을 ' 지방거점대학 '으로 육성하여 지역사회발전의 핵심역할을 수행토록하고 일부 지방거점대학을 대학원 중심대학으로 발전시켜 고급두뇌인력양성과 연구개발(R&D)기능을 수행
- 권역별로 지방대학병원을 육성하여 중추의료기관(3차 진료기관)으로 확대 육성
- 중심대도시별로 대졸자 등 고급인력을 대상으로 하는 고용정보센터를 설치

4) 지역경제권의 효율적 관리를 위한 제도마련

- 지역경제권의 " 종합발전계획 "수립 추진
- 권역 내의 직할시, 도 등 지자체를 포괄하는 " 광역행정협의회 "를 구성하

● 그림1 ● 5대 광역대도시권과 하위도시체계



근거 : 국토개발연구원, 1996, p. 320.

여 권역 내 지역 간의 기능분담 및 광역시설의 설치 등, 권역 발전에 필요한 시책을 협의 추진

- 지역경제통계의 정비
- 지역경제권별‘ 지역연구 ’기능 강화

Ⅳ. 광역경제권 형성을 위한 정책과제

향후 20년을 전망할 때, 수도권을 제외한 우리나라 대도시권의 장래는 그다지 낙관적이지 않다. 앞서 언급한대로 후기도시화시대를 특징짓는 인구감소, 저출산과 고령화는 그 영향이 비수도권일수록 클 것으로 예상되기 때문이다. 비유하건대 가뭄으로 저수지에 고인 물이 줄어드는 모습처럼 뚝에서 먼 곳부터 점차 수위가 낮아지고 바닥이 드러나는 형세와도 같다.

그럼에도 불구하고 광역경제권을 형성하기 위해서는 부산 대구, 대전, 광주의 4대 지방대도시권에는 앞 장에서 서술한 대로 교육문화, 국제교역을 비롯한 글로벌 수준의 중추관리기능를 대폭 보강하여야 한다. 비록 권역 전체의 인구성장은 기대할 수 없더라도 핵심지역과 그 영향권 내 도시들 사이의 기능적 연계와 도농 간 상생구조를 조성하여야 한다. 이와 동시에 지역별 도시체제의 변동이 이루어지고 권역 내 중소도시 간에 공생을 위해서 마치 기업합병(M&A)와 흡사한 광역적 연합 현상이 불가피해질 것이다. 상당 정도 자기완결성을 지닌 광역경제권을 형성하여야 수도권에 걸린 과부하를 완화시키면서 국가경쟁력을 분담하는 효과를 발휘할 것이다. 따라서 비수도권‘ 4+2 광역경제권 ’의 형성을 위한 구도 속에서 각기 ①분권화, ②지역화, ③자치화, ④정보화의 정책기조를 반영하여 <그림2>와 같은 주요과제를 도출하고자 한다

● 그림2 ● 광역경제권 형성의 정책기조와 주요과제

분권화	➡	중앙정부 권한의 지방위임 · 이양
지역화	➡	비공간정책수단의 지역영향 평가
자치화	➡	거버넌스형 계획제도의 도입
정보화	➡	지역정보시스템의 구축 · 운용

1.국가경제의 지역화를 위한 지방분권화

광역경제권을 형성하려는 정책목표의 하나는‘ 국가경제의 지역화 ’이며, 이는 지방분권화가 이루어지지 않으면 불가능하다. 우리나라는 지방의회가 구성되고 민선자치단체장이 등장한 역사가 일천하기 때문에 아직도 지방정부는 중앙정부의 일방적인 지시와 규제, 인허가 행정에 익숙해 있다. 글로벌 경쟁시대를 맞아 앞으로는 중앙정부 주도적인 국가 경쟁력 향상만이 아니라 각 광역경제권의‘ 경쟁과 협조 ’를 유발하는 분권화된 국가 경제 시스템이 작동해야 한다.

첫째, 분권화는 행정수요의 지역적 특수성을 반영할 수 있다. 중앙정부는 전국적으로 획일주의의 시각에서 업무를 지시, 감독하기 때문에 개발행정상 각 지방자치단체의 독자성을 무시할 수밖에 없다. 이것은 중앙집권적 행정체제가 지닌 당연한 속성이겠으나 결과적으로 지방정부의 재량 폭이 상대적으로 좁아지기 때문에 현지 실정이 충분히 감안되지 못하는 문제점이 발생한다. 예컨대 인구 10만인 시급 도시나 1,000만을 넘나드는 서울시가 각종 토지이용 규제나 건축허가 등 개발 행위의 일률적인 통제로서 개성 없는 시가지를 조성하거나, 동일한 비율의 개발부담금을 부과하는 데서도 그 모순이 드러난다. 물론 전국적인 통일을 기하기 위한 최소기준(national minimum)은 반드시 필요하겠지만 지역 특성을 무시한 획일적인 개발 행정은 각자 실정에 맞게 다양성을 살릴 수 있는 기회를 박탈하게 되어 전국 어디를 가나 엇비슷한 개발사업이 추진되기 쉽다. 더욱 나아가서는 중앙정부가 실시하는 감사나 실적평가에 있어서 동일한 척도로서 판단하기 때문에 획일주의에 벗어나서 개별특성을 살리다가는 오히려 지적대상이 되는 불합리가 나타난다.

둘째, 분권화는 지방정부의 창의성과 책임성을 높여 지역경제를 활성화시킨다. 각 도시가 고유한 자치단체로서 책임 하에 현지 실정에 맞는 기업활동을 지원하거나 새로운 업종을 유인하기 위하여 자구적 시책을 펼치면서 상호 간 치열한 경쟁을 벌이게 되면, 인구의 지방정착 등 지역발전의 원동력이 될 뿐만 아니라 도시재정도 확대될 것이다. 지역경제의 총합이 곧 국가경제라고 볼 때, 구태여 도시 간 비교우위론을 내세우지 않더라도 규제완화를 위시한 지방정부의 도시개발권한이 강화되는 것이 국가경제발전을 위해서도 바람직하다. 최근에 태동하는 소위“ 지방도시의 국제화 ”전략도 이러한 분권화 차원에서 적극 권장되어야 할 일이다. 서울시는 이르면 2015년부터 외국인 인구 100만이 초과할 것으로 예상하고 있다. 외국인도 살기 편한 도시가 고품격 도시라면 인종적 편견과 언어장벽이 극복되고 다문화를 포용할 수 있는 개방성이 있어야 한다.[4] 서울시는 최근 독자적으로 외국투자기업이 집중된 여의도 등 4개 지역을「글로벌 비즈니스 존」으로, 이태원 등 6개 지역을「글로벌 빌리지」로 지정하여 관광객, 비즈니스맨, 이민자, 유학생 등 외국인 일상생활의 편익을 도모하고 있다.

셋째, 권한의 지방이양은 공공서비스 공급의 현장성으로 인해서 주민편익을 제고할 수 있다. 일반적으로 분권화된 지방정부가 중앙정부보다 각종 도시서비스 제공에 있어서 능률적이다.[5] 우선 지역 실정을 소상히 파악할 수 있고 주민의 요구사항을 반영하는 데 용이하며 지방행정이 비교적 종합성을 띠고 있는 까닭에 주민서비스 공급에 수반되는 문제점에 대한 상호조정이 쉽사리 이루어질 수 있다. 반면에 중앙정부는 주민서비스기능을 지방화함으로써 국가 고유업무에 전심전력할 수 있으며 보다 창의적으로 기술적인 측면에서 도시개발행정의 전국적 발전에 기여하게 될 것이기 때문이다.

넷째, 중앙권한의 지방위임은 민원처리절차의 번거로움을 상당히 개선할 수 있다. 개발행정상의 분권화는 지방정부의 관리책임자에게 의사결정에 관한 더 많은 재량권을 부여함으로써 중앙집권화로 초래된 사무처리의 비능률과 행정절차의 복잡성을 탈피하여 도시개발사업 등이 신속하게 추진되게 한다. 가령

4) 홍석기, 2008, 외국인 100만시대를 위한 다문화 사회 전략, SDI 정책리포트 제13호, 서울.
5) Smith, B.C.1986, Decentralization, George Allen & Unwin.

기업가가 지방도시에 공장을 하나 세우더라도 인허가 업무의 상당 부분이 중앙부처의 고유 권한으로 되어 있다면 많은 시간과 노력을 들여 서울에서 해결해야 하며 지방정부는 중앙부처의 눈치를 살필 수밖에 없다. 따라서 절차의 간소화라는 시각에서만 보더라도 분권화야말로 실질적인 규제완화의 첩경이다.

다섯째, 도시개발사업의 수립과 집행에 있어서 주민의견의 수렴이 용이해진다. 분권화는 주민자치의식을 고양시켜 지방행정을 좀 더 주민생활과 밀착시키고 주민참여를 추진시키는 장점이 있다. 왜냐하면 자기 고장의 발전과 개발 방향에 깊은 관심을 갖게 되고 수행하는 도시개발 사업이 가져올 이해득실에 민감하게 반응하는 것은 물론, 나아가서는 제공될 공공서비스의 양과 질에 대한 만족도에 따라 납세자로서의 권리를 주장하게 되는 까닭이다. 이를 위해서는 지방정부가 주민을 일방적인 설득의 대상으로 여기기보다는 정보공개를 통하여 도시개발의 장래 구상으로부터 구체적인 도시 시설의 배치에 이르기까지 주민의 동의를 얻을 수 있도록 계획안을 홍보하여 열람시키고 판단 근거가 될 수 있는 기본적인 자료를 반드시 공개하여야 한다.

끝으로, 광역경제권은 ' 지방분권의 경제적 단위 '가 되어야 한다. 분권화를 추진하는 데 있어서 가장 어려운 점은 그 주도적 역할을 중앙정부의 관료들이 담당해야 된다는 사실이다. 이들은 지방정부에 대한 재정적, 행정적, 기술적 자원의 이전을 기피하거나 지방정부의 업무수행 능력을 불신하는 경향이 농후하기 때문이다.

2. 비공간적 정책(Aspatial Policy)수단의 지역화

광역경제권을 제대로 형성하려면 국가경쟁력을 보강하는 차원에서 ' 글로벌 스탠더드 '를 충족하는 SOC를 갖추어야 함은 말할 나위도 없다. 특히 대도시권의 대내외적 연계성과 접근성을 높이기 위한 고속도로, 고속전철(HST), 첨단정보통신시설, 항만, 공항, 컨벤션센터 등이다. 또한 산업단지나 고급두뇌가 생활할 수 있는 주거 환경, 연구개발설비와 같은 물리적 시설(Hardware)이 필요조건이다. 하지만 이에 못지않게 해외투자유치(FDI)를 좌우할 수 있는 것은 비물리적 요소(Software)이며 비공간적 정책수단이다.

중앙정부의 각 부처가 시행하는 수많은 부문시책들은 대부분이 비공간적 정책수단에 해당하지만 부지 부식 간에 지역별로 상이한 영향을 미친다. 왜냐하면 모든 경제활동은 일정규모의 특정장소에서 일어나기 때문이다. 예컨대 산업진흥을 위한 금융, 세제, 공공요금과 각종 부담금, 의료보험, 노사관계, 최저임금제, 빈민구호대책, 입시제도 등 헤아릴 수 없는 정책수단들의 집행 결과가 관련 이해집단의 지역별 분포에 따라 달라지기 마련이다. 가령 섬유업종에 관한 정부지원 여부에 따라 직 · 간접적으로 대구시 영향을 받는 지역경제의 부침이 결정된다. 최근의 사례를 든다면, 정부가 지방재정 자립도를 제고하기 위해서 신설을 검토 중인 지방소비세나 소득세도 시 · 도의 소비지출 비중에 따라 배분될 것이기 때문에 지역 간에 효과가 다르게 나타날 것이다. 따라서 비공간적 수단의 활용과 관련하여 특별히 제안하고 싶은 과제는 지역영향평가제도(Regional Implication Statement)이다. 여기서 평가는 단순히 수도권과 비수도권으로 양분하는 방식이라기보다는 최소한 광역경제권 단위로 각기 부처별 정책수단이 가져올 지역적 의미(spatial implications)를 객관적으로 따져보자는 데 있다.

이와 더불어 비공간적인 정책수단을 광역경제권별로 세분하여 도출할 수 있도록 각 지역의 자율적인 노력이 요망된다. 앞서 논의한 분권화가 상당부분 이루어졌다는 전제 하에서 ' 경쟁과 협조 '를 통해서 국가경제 총량의 파이를 키우려면 현재보다 훨씬 차별적이고 정교한 유인책을 마련하여야 한다. 전문연구기관에 의한 세계 및 지역경제의 동향 파악과 정책적 제안을 여과 없이 전달하는 제도적 장치가 긴요하다. 과거처럼 중앙정부가 지역특성을 고려하지 않고 산업

육성이라는 명분으로 금융, 정보, 기술, 인력훈련을 획일적으로 지원하는 것은 한계가 있다. 지역소재 금융기관(지방은행, 보험 · 증권 · 투신, 상호신용 · 저축, 농 · 수협 등) 상공회의소, 지방중소기업청, 각종 기업단체와 지방대학 등이 자발적으로 ' 지역혁신 공동체 '를 구성하여 지역실정에 맞게 통합적 지원활동을 전개하는 것이 능률적이다.

3. 거버넌스형 계획제도의 도입

거버넌스형 계획제도는 광역경제권 지역에 관련된 다양한 이해집단이 계획활동에 공동으로 참여하여 협력적이고 자율적인 집단 의사결정을 일구어내는 메커니즘이다. 보다 구체적으로 나누어 보면, 3가지 측면에서 이른바 ' 협력적 거버넌스 '가 이루어져야 한다. 첫째는 재정적 지원 등을 받기 위한 중앙정부와 우호적 관계 정립, 둘째는 다른 도시나 지역과의 광역적 협조이다. 셋째는 당해 지역의 민간부문과 계획과제를 해결하기 위한 ' 파트너십 ' 형성이다. 아직도 우리나라는 民이 통치의 대상일 뿐이고 官이 公共性의 영역을 독점하는 듯이 보인다. 官이 곧 公이다. 지방자치의 실시와 독자적인 시민사회형성의 토대가 미약한 까닭이다.

금년 4월의 국가균형발전특별법의 개정으로 ' 지역발전5개년계획 '의 작성이 본격화되고 있다. 이는 지역경쟁력 강화를 목표 삼아 지역경제를 활성화시키고 삶의 질을 고양시키는 내용을 담을 것이다. 이와 더불어 ' 5+2 광역경제권 '의 발전위원회는 관계기관의 장과 협의하여 ' 광역경제발전계획(이하 광역계획) '을 수립하도록 되어있다. 그러나 이러한 새로운 공간계획체제의 등장은 기존의 국토기본법에 근거한 ①국토종합계획, ②도종합계획, ③수도권정비계획, ④광역개발계획 등과 중복 내지 상충되어 혼란이 예상되고 있다. 이와는 별도로, 국토계획 및 이용에 관한 법률에서는 광역도시계획이 시 · 군들의 도시기본계획의 상위계획으로서 인접한 2이상의 특별시 · 광역시 행정구역에 대하여 장기발전방향과 적정한 성장관리를 위한 상호 간 연계기능을 제시한다.

이와 같이 소관부처를 초월하여 나타날 ' 계획과잉 '으로 말미암아 지방정부는 곤경에 처할 수 있다. 차제에 정치적으로 지나치게 휘둘려 장기계획답지 않게 수정과 재수정을 거듭하는 빈사상태의 국토종합계획의 존립여부와, 잦은 변경으로 형해화돼 버린 도시기본계획의 위상과 성격을 새로운 광역권계획의 도입과 함께 검토할 필요가 있다. 요즈음 논의되고 있는 행정구역의 개편도 무리한 통합보다는 광역도시계획의 수립과 집행을 통해서 공동체적 경험을 쌓아 결정하는 우회적 방식이 바람직할 것이다.

한편, 광역경제권을 내부적으로 들여다보면, 나름대로 ' 소지역주의 '가 표출되어 갈등으로 비화될 우려가 있다. 자치단체나 주민 간에 협상이나 전방위적 거버넌스가 요구되는 만큼 권역 내의 민간기업, 상공회의소, 금융기관, 대학, 시민단체 등이 지방정부와 상호작용하는 협력적 정책네트워크가 당연히 이루어져야 할 것이다. 그러나 무엇보다도 지역발전에 대한 열망과 귀속의식이 강한 주민들의 참여야말로 의사소통을 중시하는 협력적 계획(collaborative planning)과 거버넌스의 핵심이다. 주민들이 스스로 지역의 미래상을 상정하고 실현수단까지 제시할 수 있는 학습기회와 역량을 갖추도록 도와야 한다.

이를 위해서는 지방정부는 개발관련 정보를 투명하게 공개해야 한다. 최근에는 양방향 소통이 가능한 웹 2.0시대로 진입하고 있으므로 지금까지의 요식적인 주민참여 관행에 일대 변혁이 올 것이다. GIS와 결합된 첨단 IT기술을 활용하여 계획수립 과정에서 시각적으로 우수한 입체적 영상디자인이나 계획안을 쉽사리 제시할 수 있다. 이에 따라 ' 대화와 설득 '기술로 훈련된 갈등해소 전문의 계획가는 엘리트 의식을 버리고 집단지성의 선택도 존중할 줄 알아야 한다.

현재와 같은 형식적 통과의례로서의 주민참여를 탈피하여 요긴한 ' 계획자원 ' 으로 수용해야 할 것이다. 좋은 구상과 계획을 충분히 이해해줄 수 있는 주민이 많으면 많을수록 합의 도출이 쉽기 때문이다. 이것이 바로 주민과 함께 하는 계획(planning with people)이다.

4.지역정보시스템의 구축과 운용

광역경제권이 지역 간 격차를 해소하는 국가균형발전정책의 기반으로 착근하려면 지역통계 작성의 공간적 단위가 되어야 할 것이다. 즉 ' 지역간 배분 '의 형평을 문제 삼는다면, 중앙정부의 부문별 투자사업의 선정에 있어서 ' 무엇 '을 ' 언제 '라는 선택과 더불어 ' 어디에 ' 투자할 것인가를 고려해야 한다. 앞서 언급한 비공간적 정책의 지역영향평가제도(RIS)는 사실상 지역정보시스템에 의해서 사후적으로 입증될 것으로 본다. 향후 지역발전5개년계획을 위시한 계획의 수립과 집행, 그리고 모니터링에 있어서도 지역정보시스템의 구축이 선결되어야 할 과제이다.

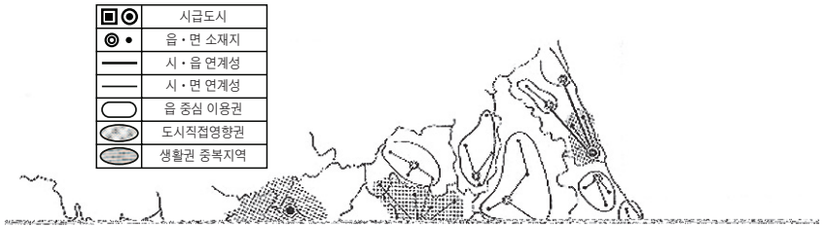
현행 법령에는 이미 지역정보체계 구축에 필요한 자료를 각급 지방자치 단체가 기초조사를 통해서 구득하도록 규정되어 있다. 그러나 이는 가시적 효과가 적어 투자우선순위가 낮고 장기적으로 성과가 나타나는 까닭에 매우 소홀한 실정이다. 국토기본법(§25)은 정기 또는 수시로 국토조사를 시행할 수 있고, 국토계획법(§13)에서는 광역도시계획을 비롯한 도시계획이나 도시관리계획 수립을 위해 반드시 조사해야할 의무를 부여하고 있다. 참고로 <그림 3>은 기초생활권 등 광역권계획의 작성에 반드시 필요한 기초조사로서 파악된 광역시설의 이용실태를 예시하고 있다.

광역경제권의 형성은 장차 지역발전5개년계획의 작성과 집행으로 촉발된다. 따라서 계획 대상지역에 대한 철저한 조사를 통해서 그 현황과 실상이 파악되고 지리정보시스템(GIS)을 중심으로 한 기반데이터의 상시적 수집이 요구된다. 예컨대 권역 내 도시 간 연계(linkage)를 알아보기 위해서는 승객 교통량, 물동량 등 흐름(flow)과 그 변화를 측정하는 자료 항목이 대단히 중요하다. 계획 활동은 기실 정보의 투입과 산출과정이라 정의할 수 있기 때문이다. 다행히도 우리나라는 국민경제 발전과 삶의 질 향상을 목표로 한 국가지리정보체계(NGIS) 구축과 같은 국가정보화사업이 1995년 이래 상당한 수준에 도달해 있다. 특히 토지, 도시계획, 건축업무와 관련된 공간별 속성 데이터를 DB화하여 각종지역정책과 계획에 적절히 활용되어야 한다.

IT기술과 융합된 GIS가 비약적으로 발전하면서 DB는 진화를 거듭하여 다종다양한 자료의 축적과 가공을 겸한 데이터보급창(Data Warehouse) 기능까지 수행하고 있다. 지금도 GPS나 구글 등 지도위치서비스 기능이 디지털화되고 입체화되었다. 더욱이 모든 지형지물이나 시설물을 식별하는 능력을 갖게 될 장래의 가상공간에서는 지역기업과 주민들이 언제, 어디서나 공간정보를 쉽게 접근하는 일이 가능해질 전망이다.

우선 지방정부가 3차원 GIS를 도입하여 실제 도시행정상 현장업무에 직접 적용하게 되면, <표 3>의 서울시 사례에서 보는 바와 같이 소관부서별 수요가 광범위하게 충족될 수 있다. 이와 같이 지역정보시스템을 장차 응용하게 되면 도시계획상 경관관리, 지하시설물 및 하수도 관리는 물론이고 하천오염이나 홍수예방 등 도시방재까지도 모니터 영역이 확장된다. 미래의 도시 및 지역계획가는 미상불 고부가가치를 창출하는 지역정보시스템을 운영할 전문가이기도 하다. DB기능의 확대에 따라 지역정보체제는 지역발전의 관측과 두뇌활동의 중심이 될 것이다. 이 분야의 전문가 인력양성이 시급한 이유가 여기에 있다.

● 그림3 ● 광역적 시설 이용 체계도(예시)



서울

대전

대구

광주

부산

● 표3 ● 서울시 3차원 GIS 적용을 위한 부서별 수요조사 결과

국	과	내용
건설국	도로계획	·지하시설물 종단면, 3차원도로 구현, 육교 통과 높이
	하수계획	·지반고, 지표면 및 유수방향, 유역분할, 유역면적 산출
	치수	·범람지역에 대한 침수지역 및 침수건물 · 지하철 등 지하공간에 대한 침수 예상지역 분석
환경국	대기	·대기 및 오염확산, 온도분포 등의 3차원 모델링 수행 및 표현
	수질	·지하수위, 지하수 유동
도시계획	도시계획	·경관분석
	토지관리	·지적도상에 건물 층별 표현, 건물의 보기
	지적	·용도지역에 따른 건물 구분(상업용, 거주지), 중계업소 현황, 3차원 지적
푸른도시국	자연생태	·생태 · 경관보전지역 위치 및 개황, 개발제한구역 심의참고, 3차원 비오톱
	공원	·공원과 임야내의 건축물 심의
	조경	·가로수, 공원 녹시율, 동적 가로녹시율(입면차폐도)
주택국	주택	·택지개발시 입지행태, 조망권, 경관 분석 참고
	건축	·건물 높이 분석 및 지형분석, 각종 건축계획 및 시뮬레이션
	도시개발	·경관문석, 일조량, 경사도 분석, 도시계획도로에 따른 건물 접촉부분 분석
	도시디자인	·수변경관지구, 역사유물 지역, 입면적 및 입면차폐도 계산 및 분석 기능
교통국	교통계획	·위치, 주변, 교통시설(폭, 선형), 건물, 도로 등 교통핵심 시설들 구축
행정국	행정	·서울 전역에 대한 통합적 3차원 데이터 구축 필요
정보화 담당관	지리정보 담당관	·웹기반 3차원 GIS 시스템, 지반고, 일정규모 이상의 건물 모델링, 항공사진+DEM 구축 등 기반데이터 구축
문화국	문화재	·문화재 주변 건물 현황, 문화재 현황, 문화재 주변여건 영향성 검토에 활용
뉴타운 추진본부	총괄반	·촉진지구/건축심의/단지배치/건축계획수립시 활용, 기본계획, 경관심의를 위한 건물 및 단지 배치 현황, 주민 설명회 및 공청회 활용을 위한 단지 현황

자료 : 원종석, 서울시 업무 고도화를 위한 3차원GIS 구축방안, 서울정책포커스 제 29호(2007, 6.11), 서울시 정개발연구원, p. 6.

V. 결 론

선진화는 모든 국민이 국토의 어느 곳에 살든 골고루 잘사는 ‘ 공간적 민주화 ’를 달성하는 일이다. 선진국일수록 개인 간 소득격차뿐만 아니라 지역 간 발전 격차가 크지 않는 균생(均生)국토를 가꾸고 있다. 우리나라는 뿌리 깊은 ‘ 서울中心주의 ’가 지난 개발연대의 성장과실을 전유하는 데서부터 강고한 기득권으로 굳어버린 채, 정치권력의 분포도 국토공간에 그대로 투영되어 버렸다. 지난 40여 년간 경제성장에 의해서 왜곡된 국토공간구조를 일시에 시정한다는 것은 매우 지난한 일이다. 그러나 글로벌 경쟁을 위하여 거시적인 ‘ 국토이용의 다핵화 ’를 지향한다면 장기적인 정형수술이라 할 수 있는 ‘ 광역경제권의 형성 ’이 그나마 가장 실현성이 높다. 4대 지방대도시를 광역도시권으로 묶어 육성하여 개발효과를 주변에 파급시키자는 전략이다. 이와 함께 ‘ 초광역개발 ’로 중국과 일본의 동북아경제권 석권에 맞서는 전략을 동시에 구사해야 한다.

국토의 균형발전이란 특성이 다른 각 지역의 여건을 무시한 산술적 평등이나 고착된 적정(optimum)을 의미하지 않는다. 오히려 지역의 개성과 다양성을 인정하고 토지이용규제를 지방화 · 차등화시켜 역동적 균형을 지속시키는 것이 중요하다. 분권화 시대의 중앙정부는 공공투자에 있어서 소외지역을 없애는 ‘ 地域蕩平 ’과 공정한 분배에 힘쓰고 지방정부는 자체의 지역경쟁력과 잠재력을 일구어서 ‘ 효율 ’을 높이는 데 각기 역할 분담을 찾아야 한다. 지역 간 경쟁과 협조로 국가경쟁력이 강화되고 그 결과로 지역 간 격차가 축소되는 것이 가장 바람직하다. 따라서 중앙정부에만 의존하는 타성에 젖은 지방정부가 유연한 토지행정을 포함하여 스스로 역량을 키우는 노력이 수반되어야 한다. 이와 더불어 이제는 정부(공공부문)만이 모든 것을 할 수 있다는 사고에서도 빨리 벗어나 기업도시 건설과 같이 민간부문의 활력을 최대한 받아들여 지역발전에 기여하도록 해야 할 것이다.

결론적으로, 현재와 같은 국경 없는 개방시대에 있어서는 지역경제권의 글로벌화와 균형발전의 연결고리는 그다지 견고하지 않아 보인다. 하지만 국내 산업입지는 물론 외국투자유치, 정부부처 간 업무까지 조정할 수 있는 프랑스의 DIACT같은 강력한 계획기구가 더욱 절실하게 필요하다. 이 상설조직은 지역별 안배를 위한 공공투자사업과 중 · 장기 예산의 연계, 계획협약 및 지역발전 특별기금의 운용 등을 전담해온 DATAR의 기능을 더욱 확대한 것이다. 우리나라 지역발전정책을 이끌어나갈 추진기구의 바람직한 장래상에 시사하는 바가 대단히 크다.

• 참고문헌 •

- 국토개발연구원,1996, 국토50년, 도서출판 서울프레스.
- 국토연구원편, 2008, 국토 60년사(정책편), 안양.
- 권원용, 1986, 제6차 경제사회발전계획을 위한 지역균형개발 전략, 국토연구, 제6권, pp. 139-150.
- 권원용, 1994, 도시개발에 있어서 중앙과 지방정부의 역할 분담, 지역연구, 10(2), pp. 7-16.
- 권원용, 2006, 국토의 합리적 이용과 균형발전방안, Urban Review, 2(5), 한국도시설계학회 매거진 통권 7호(특집호), pp. 5-16.
- 대한민국정부, 1987, 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987-1991), 서울.
- 박양호 · 김창현, 2000, 국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안, 국토연구원.
- 원종석, 2006, 서울시 업무고도화를 위한 3차원 GIS 구축방안, 서울정책포커스 제29호, 서울시정개발연구원.
- 이원섭, 2006, 2005년 인구총조사결과를 통해 본 우리나라 도시화 트렌드와 특성, 국토정책 Brief 제 106호, 국토연구원.
- 홍석기, 2008, 외국인 100만시대를 위한 다문화 사회 전략, SDI 정책리포트 제13호, 서울.

- Renaud, Bertland,1979, *National Urbanization Policies in Developing Countries*, The World Bank : Washingtom D.C.
- Richardson, Harry Myon-Chan Hwang(eds),1988, Urban and Regional Policy in Korea and International Experiences, KRIHS : Seoul, Korea.
- Smith, B,C,1986, Decentralization, George Allen & Unwin.