

우리나라 광역경제권 정책의 추진현황과 발전과제*

안 영 진**

Development Policy of Macro-Economic Region in Korea : Review and Prospect*

Ahn, Young-Jin**

요약 : 2008년에 출범한 이명박 정부는 지난 정부와 다른 지역발전정책을 추구하고 있으며, 특히 국토의 성장 잠재력 극대화를 강조하고 3차원적 지역발전전략을 제시하고 있다. 이 연구는 신지역발전정책의 대표적 전략인 광역경제권 정책의 주요 내용과 추진 현황 및 성과를 검토하고, 또한 향후 발전과제를 조명해 보고자 한다. 광역경제권 정책이 3 여년 밖에 지나지 않아 그 정책성공을 종합적으로 평가하는 데에는 한계가 있으나, 행정구역을 넘어서서 인접한 지자체들이 협력·연계한다면 지역 경쟁력을 높일 수 있다는 인식을 심어주고 있다. 이와 함께 당초 계획대로 광역경제권 별 각종 투자사업은 비교적 원활하게 진행되고 있다. 광역경제권 정책이 향후 보다 큰 성공을 거두기 위해서는 각종 개발프로젝트의 내실 있는 발굴과 추진기구의 유기적 구축 그리고 산업계획의 효율적 추진 등이 필요하다.

주요어 : 이명박 정부, 신지역발전정책, 3차원적 발전체계, 광역경제권

Abstract : Since 2008 the administration of the President Lee Myung-bak is pursuing a new regional policy which differentiates from that of the last administration. It focuses on the maximizing the growth potential of the national territory and suggests the three-tiered regional development system. The paper aims to review the main contents and characteristics of the macro-economic region policy as a representative strategy in a new regional development policy and examine its achievements and the future tasks. Although it is limited to evaluate the accomplishments of the macro-economic region policy due to the short period of time (3 years), it has been successfully recognized that it would be more competitive if regional governments are supporting and connecting each other with neighboring regional governments. In addition, investments to each macro-economic region continue vigorously as planned. In order for the policy to be more successful in the future, however, it is necessary to substantially expand the development project, to systematically construct the governance structure, and to effectively process the industrial plans.

Key Words : Lee Myung-bak administration, new regional development policy, the three-tiered development system, macro-economic region

1. 서론

세계화의 가속화와 지식기반경제로의 전환 등으로 경제활동의 공간이 국경을 초월하여 전 세계적으로 통합·확대됨에 따라 국가보다는 경제활동이 실질적으로 집적되는 도시 또는 이를 포함한 지역에 대한 관심이 고조되고 있다. 이와 함께 교통 및 정보망의 발달로 일상생활과 경제활동 영역의 광역화도 실질적으로 촉진되고 있다. 이처럼 종래의 국가 차원의 공간 개념이 상대적으로 약화되는 반면에 지역이 정치·경제활동의 단위로 중시됨에

따라, 선진 외국에서는 글로벌 경쟁력을 갖춘 광역적 행정구역 또는 경제권을 단위로 하는 국토 및 지역발전 전략이 활발히 채택되고 있을 뿐 아니라 월경적 지역협력도 점점 확대되고 있다(안영진 등, 2009). 이렇듯 지역의 광역화와 지역 분권화에 초점을 두고 진행 중인 지역화 현상은 뉴욕권, 런던권, 파리권, 동경권 등과 같은 세계적 도시지역(global city-region)의 경제발전에 관한 지역 경쟁력을 설명할 수 있다(國土審議會圈域部會, 2006; Blotvogel *et al.*, 2006; Scott, 2001). 이러한 지역화로 인하여 영국, 프랑스, 독일 등 선진국

* 이 글은 2011년 지역지리학회 하계학술대회 및 광역경제권과 창조도시에 관한 특별 심포지엄에서 발표된 필자의 논문을 바탕으로 하여 수정·보완한 것임.

** 전남대학교 지리학과 교수(Professor, Department of Geography, Chonnam National University)(yjahn@chonnam.ac.kr)

에서는 중앙정부 차원의 국토 및 지역계획 수립을 대신하여 지방정부 중심으로 광역지역계획을 수립하는 단계로 전환되고 있거나 변화되고 있다(김광익 등, 2008).

그 동안 우리나라에서도 지역발전에 있어 포괄적·개방적 트렌드에 의한 이른바 ‘신지역주의’(new regionalism)¹⁾에 대응하여 기능적·지리적으로 연관성이 깊은 지역들을 상호 연계한 광역발전 정책에 관심을 쏟아 왔으나, 광역지자체 주도의 국토 및 지역발전 전략이나 분권의 지역화는 본격적으로 추진되지 못했다. 그렇지만 2008년부터 우리 정부도 이러한 신지역주의에 입각한 신(新)지역발전정책을 수립하여 보다 강력히 추진하고 있다(김선기, 2011). 특히 이명박 정부는 발전과 통합의 정신에 따라 ‘선진화를 통한 세계 일류국가 건설’이라는 국가발전의 기조 하에 ‘산업화 단계의 발전체제에서 새로운 발전체제로의 전환’이라는 신발전체제의 구축을 국정 목표로 제시하였으며, 이에 따라 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조’를 새로운 지역발전정책의 비전으로 설정하고 이를 구현하기 위해 다양한 전략과 시책들을 추진하고 있다. 그 중에서도 세계화에 대응하여 광역화와 특성화 그리고 분권화라는 새로운 지역발전 패러다임을 정립하고 지역 경쟁력을 강화하기 위해 무엇보다도 ‘5+2 광역경제권 정책’을 적극 추진하고 있다. 즉, 행정구역 단위의 분절과 비효율을 극복하고 지역간 상호 보완적 연계발전을 강화해 나가고 있으며, 아울러 산업육성과 인재양성, 인프라확충 등의 선도 분야에 주력하고, 또한 시도 간 및 시군 간 연계협력 사업도 추진하고 있다(최상철 등, 2009).

이 글은 지난 정부와 차별적으로 이명박 정부가 추진하고 있는 지역발전정책 중 대표적인 발전전략의 하나인 광역경제권 정책이 4년여에 걸쳐 시행되고 있는 시점에서 광역경제권 정책의 추진 현

황과 주요 성과를 체계적으로 검토해 보고, 광역경제권 정책의 문제점과 한계를 평가하면서 향후 광역경제권 정책의 발전과제를 종합적으로 조명해 보고자 한다.

2. 광역경제권 정책: 방향과 성과

1) 정부의 신지역발전정책

2008년 2월에 출범한 이명박 정부는 위에서 지적하였듯이 신(新)지역발전정책의 비전으로서 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조’를 제시하고, 이를 네 가지 지역발전정책의 기본방향을 통해 구체적으로 표현하고 있다. 즉, ‘세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 열린 국토공간 구축’, ‘지역의 여건과 특성을 바탕으로 특성화된 지역발전 추구’, ‘지방분권·자율을 통한 지역 주도적 발전체제로의 전환’ 그리고 ‘지역간 협력과 상생을 통한 동반발전 추구’ 등이다. 이와 같은 지역발전정책의 기본방향을 실천하기 위해 정부는 5대 추진전략 및 과제를 설정하고 있는데, 다시 말해 전(全)국토의 성장 잠재력 극대화, 신(新)성장동력 발굴을 통한 지역 특화발전 견인, 행·재정권한의 지방이양 확대 등 분권 강화, 수도권과 지방의 상생 발전, 혁신·행정중심복합도시 등 기존 시책의 발전적 보완 등이다. 특히 현 정부의 지역발전정책에서 주목되는 점은 이상의 5대 추진전략 및 과제 중 ‘전 국토의 모든 지역이 성장의 잠재력을 극대화할 수 있도록 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권으로 나누어 개발계획을 수립·시행한다’는 것이다. 이는 국토의 3차원적 지역발전체계 혹은 구도로 일컬어지는 것으로, 국토의 다원적 개발과 관련된 새로운 계획지역의 개념을 제시한 것이다.

상기와 같은 현 정부의 지역발전정책에 관해서

표 1. 3차원적 지역발전체계

차원	공간구조	공간단위	개발방향	계획체계
기초생활권	점(點)적	163개 시·군	기본수요 충족	기초생활권계획
광역경제권	면(面)적	5+2 광역경제권	지역경쟁력 강화	광역경제권 발전계획
초광역개발권	선(線)적	4+α벨트	국가경쟁력 강화	초광역개발권기본구상

출처: 지역발전위원회, 2009년도 지역발전계획에 관한 연차보고서(2010).

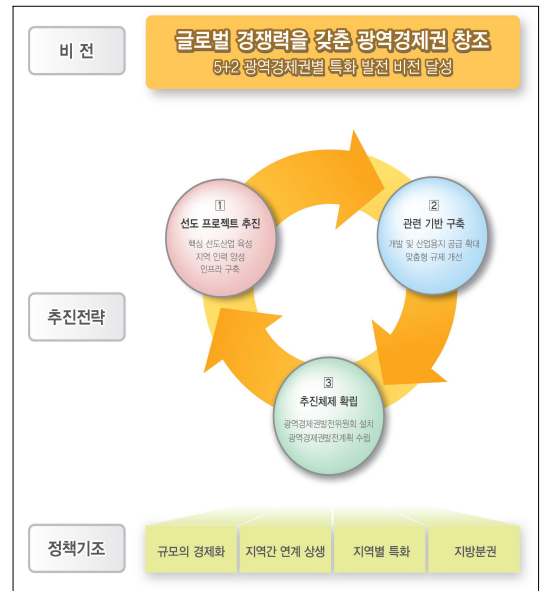
는 그동안 비판과 오해도 적지 않았으나, 현 정부의 지역발전정책은 지난 참여정부에서 설정한 국가균형발전정책의 큰 틀을 유지하면서 시대상황에 맞게 한 단계 업그레이드한 것으로 평가된다. 아울러 현 정부의 지역발전정책은 정책수단과 각종 추진시책의 측면에서 수도권과 지방의 글로벌 경쟁력 극대화, 경제권역 단위 광역개발, 사람과 제도 혁신 중심, 지속적인 성장을 위한 인프라 구축 등을 지향하며, 정책의 실효성을 담보하고 구체적인 성과를 지향하는 실용적 성격이 강하게 표현되고 있다. 그리고 현 정부의 지역발전정책에서 제시된 ‘기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권’이라는 공간구조적 발전체계의 정립은 과거에 언급되지 않은 새로운 전략구상이라는 의의가 있다(안영진, 2011).

2) 광역경제권 정책의 구상과 방향

광역경제권 정책은 현 정부가 추진 중인 지역발전정책의 핵심전략이라고 할 수 있다. 이는 정책기획 및 재정투입 측면에서 지역발전정책 중 가장 중요한 정책인 것이다. 여기서 말하는 광역경제권은 지역의 경제발전과 경쟁력 제고를 위해 2개 이상의 광역 시·도가 경제활동의 상호 연계성과 보완성을 근간으로 하여 통합된 권역을 일컫는다. 이 광역경제권 정책의 추진 배경에는 세계적 경제환경 변화에 능동적으로 대응하여 국가 경쟁력을 제고하는 한편, 대내적으로는 지역을 활성화하려는 의도가 담겨 있다. 이에 따라 광역경제권 정책은 전국을 5+2 광역권으로 구분하고, 각 권역별 특성화 발전을 통한 지역 경제력의 제고를 목표로 삼고 있다.²⁾ 따라서 이 정책은 행정구역 단위의 분절적 정책에서 벗어나 경제권역의 광역화로 규모의 경제를 극대화하여 정책의 효율성을 높여려는 목적을 갖고 있다. 특히 시·도 단위의 지역정책에서 발생하는 지역간 중복투자, 소규모 분산투자를 개선하여 한정된 투자재원의 효율적인 사용을 도모하고 있다. 그러므로 기존 행정구역을 넘어서 광역권 단위로 개발단위를 공간적으로 확대하고 광역권 내 네트워크를 통해 이른바 ‘규모의 경제’와 ‘네트워크의 경제’를 추구하고자 한다.³⁾

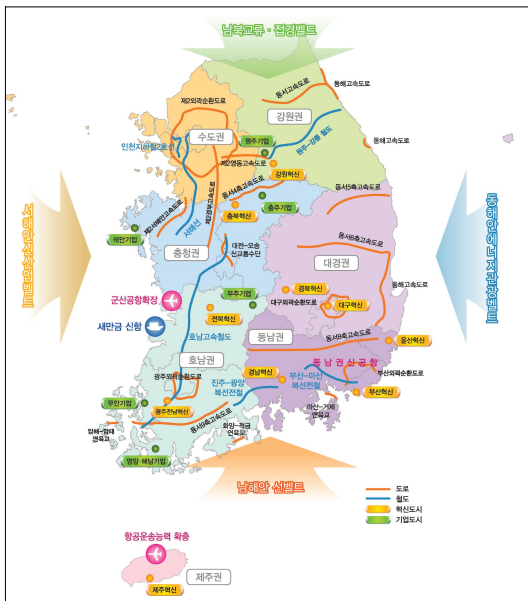
현재 정부가 추진 중인 광역경제권 정책은 ‘글

로벌 경쟁력을 갖춘 광역경제권 창조’를 비전으로 삼고, 이를 위해 전략으로서는 선도 프로젝트의 추진, 관련 기반 구축, 추진체계의 마련 등을 통해 지역의 특성화 발전을 추구하고 있다(지식경제부 등, 2009). 먼저 ‘광역경제권별 선도 프로젝트의 추진’ 전략의 경우, 국가가 선도하는 성장잠재력 확충사업을 추진하여 광역경제권별 지역발전의 모멘텀으로 활용하기 위한 것이다. 지역은 차별화된 발전비전과 광역경제권별 선도 프로젝트를 발굴하고 중앙정부는 이를 협의·검토하여 지원하는 것이다. 특히 30개 선도 프로젝트는 국책사업으로 선정하여 체계적으로 관리하려고 하는데, 이 프로젝트는 지역의 우선순위, 국가 상위계획과 부합성, 광역권의 특화발전 비전과 연계성 등을 고려하여 선정하고, 국가재정과 공기업 투자 그리고 민간자본 등 가용재원을 활용하여 향후 5년간 50조원을 집중 투자한다는 것이다. 아울러 광역경제권별 선도 프로젝트의 핵심인 산업육성, 인력양성, 인프라 확충 등은 2009년부터 종합적이고 입체적으로 추진한다는 것이다. 다음으로 ‘선도프로젝트 추진 기반 구축’에 있어서는 광역경제권별 선도 프로젝트를 원활하게 추진하기 위해 개발용지를 확대하며 지역개발을 촉진하기 위하여 맞춤형 규제 완화를



출처: 지역발전위원회, 지도로 보는 이명박 정부 지역발전 정책(2009).

그림 1. 광역경제권 비전과 추진전략



출처: 지역발전위원회, 지도로 보는 이명박 정부 지역발전정책(2009).

그림 2. 광역경제권의 30대 선도 프로젝트 및 공간발전 구상

추진한다는 것이다. 마지막으로 ‘광역경제권 추진 체계 확립’의 경우에는 5+2 광역경제권별로 광역경제권발전위원회 및 상설 사무국을 설치하고 광역경제권의 비전·추진전략, 시·도간 연계·협력사업, 연차별·사업별 투자계획 등을 제시한 광역경제권발전계획을 수립·추진한다는 것이다.

3) 광역경제권 정책의 추진 현황과 성과

그동안 정부는 광역경제권별 발전비전 및 선도 프로젝트를 선정하고, 지역 특화발전을 위한 규제개선을 추진해 왔다. 즉, 2008년에는 권역별 발전비전 및 선도 프로젝트에 대한 지역의 수요를 조사하고 2009년 예산안 및 2009~2013년 국가재정 운용계획에 반영된 광역경제권 선도 프로젝트를 확정하였으며, 지역발전을 위한 규제개선 방안을 확정하고 국토관리의 선진화 실천방안에 포함시켰다. 특히 「국가균형발전특별법」의 개정을 통해 광역경제권 발전계획 등 광역경제권 추진체제를 확립하고, 국가 선도 프로젝트 외에 시·도에서 자

표 2. 30대 선도 프로젝트 추진현황

권역	30대 선도프로젝트	총예산 (조)	투입 예산 (억원)		
			2009년 까지	2010년 예산	계
수도권	1. 제2외곽순환도로(인천-파주-양평-오산-인천)	5.50	10,343	942	11,285
	2. 원시-소사-대곡 복선전철	3.10	254	176	430
	3. 인천지하철 2호선	2.20	2,922	2,120	5,042
	소 계	8.60	13,519	3,238	16,757
충청권	4. 행정중심복합도시(광역교통시설, 정주기반 등)	22.50	59,875	11,901	71,776
	5. 대전-행정도시-오송 신교통수단	0.80	1,641	851	2,492
	6. 물류 고속도로(제2경부, 제2서해안)	7.20	5	28	33
	7. 서해선 복선전철(화양-원시)	2.80	53	80	133
	8. 동서4축고속도로(음성-충주, 충주-제천)	1.70	4,086	2,403	6,489
소 계	41.90	65,660	15,236	80,896	
호남권	9. 새만금개발(새만금개발, 신항건설, 군산공항확장)	13.70	118	790	908
	10. 여수 EXPO(박람회장, 주변 기반시설)	9.90	60,453	22,379	82,832
	11. 서남해안 연육교(압해-압태, 화양-적금)	1.10	-	251	251
	12. 호남고속철도	10.50	4,428	9,450	13,878
	13. 광주외곽순환도로	0.50	25	37	62
소 계	77.10	65,024	32,907	97,931	

우리나라 광역경제권 정책의 추진현황과 발전과제

동남권	14. 경전선 복선전철(부산-마산, 진주-광양)	4.00	1,304	1,201	2,505
	15. 동서8축 고속도로(함양-울산)	5.60	425	150	575
	16. 동북아제2허브공항	-	10	10	20
	17. 마산-거제 연육교	-	-	-	-
	18. 부산외곽순환도로	2.20	392	40	432
	소 계	110.170	2,131	1,401	3,532
대경권	19. 동서5축 간선도로(영주-울진간 국도 36호선)	0.73	513	377	890
	20. 동서6축 고속도로(상주-영덕)	2.90	874	2,250	3,124
	21. 남북7축 고속도로(울산-포항-영덕)	3.00	1,404	2,987	4,391
	22. 3대 문화권 문화·생태 관광 기반조성	-	118	966	1,084
	23. 대구외곽순환도로	0.80	35	38	73
	소 계	0	2,944	6,618	9,562
강원권	24. 동서2축 고속도로(춘천-양양)	2.84	6,664	3,435	10,099
	25. 남북7축 고속도로(동해-삼척, 주문진-속초)	1.60	4,008	1,345	5,353
	26. 원주-강릉 철도	3.30	278	260	538
	27. 제2영동 고속도로(경기광주-원주)	1.40	232	11	243
	소 계	0	11,182	5,051	16,233
제주권	28. 서귀포 크루즈항	0.05	15	115	130
	29. 제주해양과학관	0.10	189	245	434
	30. 영어교육도시	-	876	1,248	2,124
	소 계	0	1,080	1,608	2,688
합 계		110.02	161,540	66,086	227,626

울적으로 추진할 수 있는 지역간 연계·협력 사업을 적극 발굴하도록 유도하였다. 또한 지역발전 5개년계획(2009~2013년)을 수립하여 총 161.1조원(국고는 57%인 91.8조원)을 5년간 패키지형(인프라, 산업, 인력 육성)으로 집중 투자하도록 계획을 수립하여 광역경제권 개발의 토대를 마련하였다.

정부는 이상과 같은 광역경제권 정책을 위한 계획 수립 및 추진 기반을 마련한 뒤, 본격적으로 각종 사업을 시행하기 시작한 것은 2009년부터이다. 따라서 현 단계에서 광역경제권 정책의 성과를 살펴보는 것은 시기상조로 판단된다. 하지만 여기서 광역경제권 정책의 추진 성과를 그동안 시행된 주요 사업의 투자실적을 바탕으로 개략적으로 검토해 보고자 한다(김진석, 2011). 먼저 광역경제권 30대 선도 프로젝트의 경우, 전술한 바처럼 2008년에 광역권별 30대 선도 프로젝트가 선정되고 2009년부터 5년간 5조원을 지원할 계획이 수립되었다. 선도 프로젝트는 권역별로 수도권 3

개, 충청권 5개, 호남권 5개, 동남권 5개, 대경권 5개, 강원권 4개, 제주권 3개로 선정되었으며 2009년 이전에 추진이 시작된 사업의 예산을 포함하여 2010년까지 29개 사업에 대해 총 22조 7,626억원이 투자된 것으로 파악된다.

다음으로 광역경제권 선도산업 육성에 있어서는 수도권을 제외한 광역권별로 1~2개씩 총 12개의 선도산업 및 20개의 프로젝트가 선정되어 유망상품 개발과 이에 수반된 기술지원, 인력양성, 국제협력, 네트워킹 등에 대한 지원이 이뤄졌다. 2009년부터 2011년까지 3년간 9,000억 원이 투입되었으며, 총 사업비 500억 원 내외의 20개 대형 프로젝트도 추진 중에 있다.

광역경제권 선도산업 인재양성사업은 2009년에 수도권을 제외한 지방 광역권의 총 19개 대학 내 20개 센터를 선정하여, 센터 당 연간 50억 원 내외를 지원하고 있다. 20개 센터에 대한 지원예산은 2009년 약 1,000억 원, 2010년 1,020억 원에

표 3. 선도산업 육성사업 추진현황

권역	선도산업	국비 투입예산(억원)		
		2009년 (%)	2010년	2011년
충청권	New IT, 의약바이오	402.1 (22.4)	-	-
호남권	신재생에너지, 친환경부품소재	443.0 (24.7)		
대경권	그린에너지, IT 융·복합	372.0 (20.7)		
동남권	수송기계, 융합부품소재	383.0 (21.4)		
강원권	의료융합, 의료관광	160.0 (8.9)		
제주권	물산업, 관광레저	134.0 (7.5)		
합 계		1,894.1 (100.0)	3,295.0	3,850.3

자료: 2009년은 2009년도 지역발전계획에 관한 연차보고서(지역발전위원회·지식경제부, 2010)에서 정리하고, 2010년과 2011년은 지식경제부의 예산현황 자료를 참조함.

표 4. 선도산업 인재양성사업 추진현황

광역시권	사업수(개)	국비 투입예산(억원)	
		2009년 (%)	2010년
충청권	4	200.5 (20.1)	-
호남권	4	207.1 (20.7)	
동남권	4	203.8 (20.4)	
대경권	4	203.5 (20.4)	
강원권	2	106.2 (10.6)	
제주권	2	63.9 (6.4)	
기타		15.0 (1.5)	
합 계	20	1000.0 (100.0)	

자료: 한국연구재단, 광역경제권 선도산업 인재양성사업 추진현황과 성과(2010)에서 정리.

표 5. 연계·협력사업 추진현황

권역	2010년		2011년		계	
	사업수(개)	국비(억원)	사업수(개)	국비(억원)	사업수(개)	국비(억원) (%)
수도권	3	60.0	1	30	4	90.0 (8.3)
충청권	6	96.0	2	80	8	176.0 (16.3)
호남권	7	125.5	3	110	10	235.5 (21.8)
대경권	6	115.0	3	85	9	200.0 (18.6)
동남권	4	89.5	4	108	8	197.5 (18.3)
강원권	2	30.0	1	35	3	65.0 (6.0)
제주권	2	14.0	1	50	3	64.0 (5.9)
통합 과제	-	-	1	50	1	50.0 (4.6)
합 계	30	530.0	16	548	46	1,078.0 (100.0)

자료: 지식경제부 보도자료에서 정리.

이르고 있다.

끝으로 광역경제권 연계·협력사업은 2010년부터 공모사업으로 추진 중에 있으며, 2010년과 2011년의 2년간에 걸쳐 총 46개 사업, 1,078억 원을 지원하도록 계획하였다. 2010년 30개 사업에 530억원, 2011년 16개 사업에 548억 원이 지원되었다.

3. 광역경제권 정책에 대한 평가와 향후 발전과제

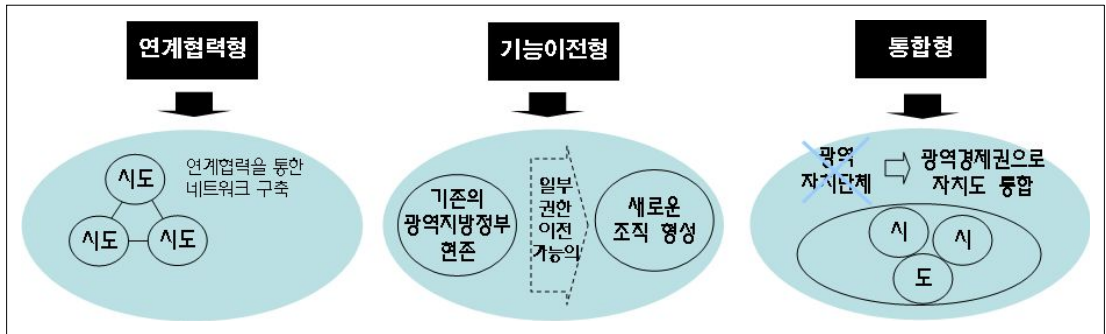
현 시점에서 광역경제권 정책의 성과를 검토하고 종합적으로 평가하는 데에는 근본적으로 한계가 있다. 왜냐하면 지난 3년은 광역경제권을 설정하고 각종 사업을 발굴하여 추진하는 기간이었으며, 더욱이 관련 정책이 본격적으로 시행된 것은 불과 2여년 밖에 되지 않기 때문이다. 하지만 이상에서 살펴본 것처럼 지난 2여년이라는 짧은 시간에도 불구하고 광역경제권 정책의 기반 확립에 있어서 일정한 실적을 확보한 것으로 평가된다. 광역경제권 선도산업 육성과 인재양성사업에 지원이 이뤄졌으며, 권역별로 선정된 30대 선도 프로젝트는 대부분 설계를 완료하여 공사 착수 단계에 있다. 또한 권역별 광역경제권발전위원회의 발족과 사무국 설치가 완료되었으며, 5년 단위의 중기 실행계획인 광역경제권발전계획이 수립·시행되고 있다. 무엇보다도 이러한 투자 및 사업 추진실적보다도 중요한 성과는 광역경제권 정책이 당초 목표로 한 것으로, 지역정책이 행정구역 단위로 하는 것이 아니라 인접 광역 시·도가 상호 협력하고 연대하면 서로 '윈윈'(win-win)할 수 있다는 인식을 심어 주었다는 점이다. 또한 지역 특성에 알맞는 선도산업을 개발·육성하고 이에 필요한 인력을 양성하고 관련 인프라를 지원하는 이른바 '패키지형' 정책을 추진하여 지역별 중복투자를 배제한 것도 성과라고 할 수 있다(이정록, 2011).

그러나 광역경제권 정책을 추진하고 시행함에 있어 문제점과 아울러 한계도 노출되고 있다. 기존의 광역 시·도 단위의 행정구역에 익숙한 지자체들은 정책 초기 단계에 행정구역을 뛰어넘은 광역적 연계·협력사업의 발굴에 소극적이었으며, 권역별 예산 배분에서도 기존의 행정구역별 일괄

배분을 주장하기도 하였다. 그리고 또한 광역권별로 선정된 선도산업의 기반이 취약하여 수혜를 받는 기업들이 아직까지 적고, 지역의 고용과 일자리 창출에 크게 기여하지 못하고 있다. 따라서 광역경제권 정책이 보다 큰 성과를 거두기 위해서는 보완되어야 과제도 다양하게 지적되고 있다. 광역권별 연계·협력사업에 대한 인식 부족에 따른 관련 사업발굴의 부진, 광역권 사업의 추진을 위한 추진 조직 및 절차의 미흡, 기존에 추진한 시·도의 전략산업과 광역경제권별 선도산업 간의 연계 및 통합 결여, 광역권별 선도산업 수요에 대응하는 인력공급의 한계 등이 대표적이다. 더군다나 광역경제권발전위원회가 권역 내 이해관계 조정과 사업의 통합 기능과 관련하여 제 역할을 하지 못하고 있다는 것도 문제점으로 제기되고 있다(이정록, 2011).

정부가 광역경제권 정책을 수립하여 추진하는 것은 이미 언급한 대로 적잖은 의의를 갖고 있으나, 향후 보다 큰 성공을 위해서는 고려할 점도 많은데, 여기서 다음과 같은 세 가지 측면을 지적하고자 한다. 첫째, 광역경제권별 지역간 협력계획 수립 및 공간 연계·협력의 활성화 방향이 강화되어야 할 것이다. 우선 광역경제권별 특성 있는 발전을 추구하기 위해서는 권역 내 발전 잠재력을 극대화할 수 있는 주제 선정과 추진할 내용을 정리한 전략적 계획수립이 요구된다. 이때 권역별 전략적 계획 수립의 내용은 권역별로 선별적으로 수립되어야 함은 물론이다.⁴⁾ 또한 광역경제권 내 지역간 연계·협력이 활성화되는 동시에 내실화되어야 하며, 특히 통합적 정책구도 하에서 사업대상 지역과 사업분야, 사업내용 등의 연계를 한층 강화해 나가야 할 것이다(김동주, 2011)

둘째, 지역산업의 진흥 및 관련 사업이 효율적으로 추진되어야 할 것이다. 광역경제권 정책의 중점 사업인 산업육성은 아직 초기단계에 머물고 있으며, 광역경제권 차원에서 새로 도입된 각종 프로그램인 선도산업 육성사업, 인재양성사업 그리고 연계·협력사업 등도 광역경제권 차원에서 유기적으로 통합 추진되지 못하고 있어 만족할 만한 성과 창출에 한계가 있다. 따라서 우선 현 광역 선도산업은 과거 시·도 단위에서 추진되어온 전략산업과 통합을 통해 광역 산업으로 개편하여



출처: 김광익(2009).

그림 3. 광역경제권의 거버넌스 검토 유형

특정 산업 육성에 있어 혼선 내지 유사중복 문제가 해결되어야 할 것이며, 아울러 광역경제발전위원회 사무국, 선도산업지원단, 테크노파크 등 지역 산업 육성 기구들의 역할 및 기능도 조정되어야 할 것이다. 그리고 광역 산업도 제품수명주기 상의 위치에 따라 차별적인 육성 방향이 적극적으로 모색되는 동시에 산업 클러스터 구축을 통한 특정 공간 혹은 지역과의 유기적인 결합을 모색되어야 할 것이다(장재홍, 2011).

셋째, 광역경제권 정책의 효율적인 추진을 위해서는 보다 체계적인 거버넌스(governance) 구조의 구축이 요구된다. 광역경제권을 관리·통제하기 위하여 종래와 달리 법적으로 광역위원회를 설치 운영하고 있는 점은 진일보한 제도적 발전이지만, 현실적으로 적잖은 문제점을 안고 있다.⁵⁾ 광역경제권 정책이 성공하기 위해서는 광역경제권의 거버넌스를 실질적으로 작동시키는 메커니즘이 확보되어야 할 것인데, 먼저 단기적으로는 현행 광역위원회 중심의 법적 체제를 유지한 채 광역위원회의 거버넌스 활성화에 초점을 두어 사무국의 기능 강화와 운영개선을 모색할 필요가 있다. 그리고 중·장기적으로는 중앙-지방간 기능재편 및 지방분권 강화에 대한 여건이 성숙되고 한 차원 높은 광역경제권 거버넌스의 수요가 충족될 경우 새로운 광역 거버넌스 개편을 모색할 수 있을 것인데, 이는 중앙정부 소속의 국가기관 또는 시도간 자율협력에 의한 지방자치단체조합 등이 가능할 것이다(김선기, 2011). 결국 향후 우리나라 광역경제권 정책의 추진 거버넌스 구조는 지방 중심의 광역경제권별 상시적 거버넌스 체계 구축, 중장기적 관

점에서 시·도 행정구역 통합, 장기적 관점에서 광역경제권에 대한 분권 강화 등⁶⁾ 다양하게 고려할 필요가 있다(김광익, 2009).

4. 결론

21세기에 접어들면서 세계화에 따라 세계 각국은 비교우위에 입각한 자립적인 지역 경쟁력을 창출하려는 국토 및 지역발전 전략이 모색하고 있다. 특히 지역을 광역화하여 지역간 협력을 도모하고 있는 선진 국가들이 나타나고 있으며, 우리나라에서도 이에 광역경제권 정책을 추진하고 있다. 이른바 '5+2 광역경제권' 정책은 이명박 정부의 지역발전 전략의 기본 골격이다. 일부 국책 사업들에 대해서는 논란이 있었으나, 5+2 광역경제권 설정에 대해서는 별다른 논란이 없는데, 그 당위성에 대한 국민적 공감대가 형성되어 있다는 의미이다.

현 정부가 도입 추진하고 있는 광역경제권 정책은 우리나라 지역발전정책에서 중요한 의미를 갖는데, 왜냐하면 세계적인 트렌드인 광역경제권 전략을 핵심 지역정책 전략으로 채택하였기 때문이다. 하지만 광역경제권 정책의 추진이 3여년 밖에 지나지 않았기 때문에 현 시점에서 정책의 구체적인 실적을 도출하고 성과를 평가하는 것에는 어려움이 따른다. 하지만 무엇보다도 광역경제권 정책을 추진을 통해 행정구역의 칸막이에서 벗어나 인접한 지자체들이 상호 협력·연계한다면, 지역경쟁력을 높일 수 있다는 인식을 심어준 것은 하나의 성과로 평가된다(이정록, 2011).

그러나 현재 시행중인 광역경제권 정책이 향후 보다 큰 성과를 얻기 위해서는 지역발전 사업을 보다 내실 있는 추진하고, 각종 사업계획과 사업 추진 거버넌스 기구를 유기적으로 구축하며 광역권 내 지역간 연계·협력을 강화하고 산업발전 계획을 보다 효율적으로 추진하는 것 등이 필요하다. 장기적으로는 지방 스스로 지방의 문제를 해결할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것으로 보인다. 중앙에서 지방의 모든 문제를 잘 알 수 없기 때문에 지역의 문제는 지역 스스로 해결할 수 있는 역량을 강화할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것인데, 필요할 경우 광역 행정구역의 개편이나 강력한 지방 분권이 이루어질 수 있도록 제도 개선에 관한 다각적인 검토가 병행되어야 할 것이다.

주

- 1) 1990년대 이후 세계적으로 신지역주의(new regionalism)가 붐비하고 있다. 경제사회 문제에 대응하기 위한 지역적 선도(initiative) 및 역할을 강조하는 신지역주의의 핵심 개념은 지역이 경제 및 사회생활의 기본 단위로, 지역개발은 물론이고 국가발전의 원동력이라는 점에 초점을 두고 있는 논리이다.
- 2) 5+2 광역권은 수도권(서울·경기), 충청권(대전·충남·충북), 호남권(광주·전남·전북), 대경권(대구·경북), 동남권(부산·울산·경남), 강원권, 제주권으로 구성되어 있다.
- 3) 광역경제권 정책은 행정구역 중심의 지역발전정책을 지양하고 행정구역을 초월한 자치단체 간 협력을 기반으로 경쟁의 단위를 광역화함으로써 지역의 글로벌 경쟁력을 높이는 동시에 지역간 균형발전을 도모하겠다는 취지에서 출발하고 있다. 구체적으로는 첫째, 경쟁력의 단위가 국가에서 지역으로 이동하는 추세에 부응하여 광역화를 통한 지역의 경쟁력을 강화하겠다는 발상이다. 둘째, 대내적으로 광역 단위의 발전을 도모함으로써 세분화된 공간단위 간에 나타나는 격차와 갈등을 해소하고 균형발전정책의 효율성을 강화하려는 취지이다. 특히 수도권과 지방간의 대립구조를 해소하고 수도권에 버금갈 수 있는 지방의 광역경제권을 육성함으로써 견전한 지역간 경쟁을 통한 상생적 국가발전을 도모하겠다는 의도이다. 셋째, 지방의 자율 및 분권 요구에 따라 지역성에 기반을 둔 내생적 특화발전을 도모하기 위해 지방의 자립역량을 강화하고 지방이 주체가 되는 '지역화된 전략'을 추진하는데 그 배경을 두고 있다. 마지막으로 지역발전정책의 거버넌스 관리가 필요한데, 이전의 중앙부처별 행정구역 단위의 분절적 사업추진체계에 의한 분산적, 나눠먹기식 정책추진으로 인한 투자의 비효율성을 개선하고 규모의 경제와

네트워크의 경제를 통한 시너지를 구현하려는데 목적을 두고 있다(김선기, 2011).

- 4) 예를 들어 권역별 신 성장 동력의 창출, 광역경제권의 거점 인프라 확충, 광역경제권의 문화·관광 육성, 광역경제권 내 자원의 공동이용 촉진, 권역 내 중심도시의 기능 확충 방안 등을 차별화하여 특정 있게 추진하는 것이 요구된다(김동주, 2011).
- 5) 광역경제권 추진체제로서 균법 제28조에 따라 광역경제권별로 광역위원회와 사무국이 설치·운영되고 있다. 광역위원회는 광역경제권을 운영하는 거버넌스의 중심축으로, 현 정부의 광역경제권 정책이 이전의 광역권 정책과 차별화되는 가장 큰 특징이다. 그렇지만 당초 취지에도 불구하고 광역위원회는 광역경제권의 발전을 주도하는 추진 주체로서 법적 위상과 기능 등의 측면에서 한계를 안고 있으며, 광역위원회를 지원하는 사무국도 조직과 인력 그리고 기능 등이 취약하여 적극적 역할을 수행하기에는 미흡한 수준이다(김선기, 2011).
- 6) 이때 연계 협력형은 광역경제권내 광역지자체 간에 기본적으로 협력이 전제되어 있기 때문에 사안에 따라 상호 협력하여 처리하는 형태이다. 광역경제권 내에 광역발전기구를 만들어 기능을 이전하는 기능 이전형은 기존의 광역지자체가 여전히 존재하나 광역지자체의 일부 경제 관련기능(예: 경제정책, 지역발전정책, 교통, 환경 등)을 별도로 설치하는 유형이다. 광역지자체를 통합해 새로운 광역지방정부를 만드는 통합형은 영국 잉글랜드의 광역지방정부의 탄생 등 유럽연합 대부분의 국가의 광역 지방정부나 일본의 도주제 구상 등이 이에 해당하는 사례에 속한다.

문헌

- 국가균형발전위원회, 2008, 2008 이명박 정부 지역발전정책 연차보고서, 서울.
- 지역발전위원회·지식경제부, 2010, 2009년도 지역발전계획에 관한 연차보고서, 서울.
- 김동주, 2011, 광역경제권과 지역간 연계협력, 지역과 발전, 4, 8-10.
- 장재홍, 2011, 광역경제권과 지역산업의 경쟁력 강화, 지역과 발전, 4, 5-7.
- 김광익, 2009, 21세기 바람직한 국토발전 전략과 광역경제권 개발의 의의, 대한지리학회 주최, 2009년 광역경제권 개발의 성공적 추진을 위한 신발전전략의 모색에 관한 지역발전 국제 컨퍼런스 발표 논문.
- 김광익, 이원섭, 이동우, 김창현, 박경현, 2008, 국토경쟁력 강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전 구상, 국토연구원.

- 김선기, 2011, 광역경제권과 거버넌스 개편, 지역과 발전, 4, 11-13.
- 김진석, 2011, 광역경제권 정책 추진현황과 전북의 정책방향, 전북발전연구원 이슈브리핑, 53, 1-16.
- 안영진, 2011, 초광역개발권 전략을 통해 살펴본 이명박 정부의 지역발전정책, 국토지리학회지, 45(3),
- 안영진·조영국, 2009, 독일의 광역경제권으로서 '메트로폴리탄지역' 육성정책, 한국경제지리학회지, 12(4), 557-575.
- 이정록, 2011, 광역경제권의 성공적 발전방향, 2011년 한국지역지리학회 하계학술대회 및 광역경제권과 창조도시에 관한 특별 심포지엄 발표논문.
- 지역발전위원회(편), 2009, 지도로 보는 이명박 정부 지역발전정책, 서울.
- 지역발전위원회, 2011, 2011년도 중앙부처 지역발전사업 편람, 서울.
- 지식경제부·한국산업기술재단, 2009, 신(新)지역발전정책 구상: 세계화에 대응하는 광역경제권 구축, 서울.
- 최상철·송우경, 2009, 이명박 정부의 광역경제권 정책방향과 전략, 지역발전위원회(편), 지역발전과 광역경제권 전략, 서울, 138-169.
- 국가균형발전위원회, 2008, 연계·특화·협력을 통한 광역경제권 활성화 전략, 서울.
- 國土審議會圈域部會, 2006, 廣域地方計劃區域のあり方について(案), 東京.
- 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), 55-74.
- Scott, A.J.(ed.), 2001, *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press.

(접수: 2011.8.19, 수정: 2011.9.22, 채택: 2011.10.20)