

지역균형발전 정책의 패러다임 전환 필요

지역간 경제력 격차는 계속해서 확대

- 1인당 GRDP 기준 지니계수는 1990년 0.076, 1995년 0.091, 1999년 0.121, 2001년에는 0.125로 증가되어 1990년 이래 지역간 경제력 격차가 계속 확대됨을 보여주고 있음
- 1인당 GRDP의 격차는 지역의 생산성, 고용수준, 자본축적 등의 차이와 그에 따른 상대적인 낙후지역 주민의 후생수준 저하를 나타내는 것이므로 지역간 갈등의 소지를 제공함
- 따라서 지역균형발전은 추구되어야 할 과제이지만 현재의 지역간 격차 확대로 촉발된 균형논리에 의해 성장측면이 다소 경시되는 상황도 초래되고 있으므로 균형발전에 대한 준칙을 설정하고 보다 중장기적으로 상시화된 제도를 마련하는 것이 바람직할 것임

[표 1] 지니계수와 산업별 불균등 기여도

		전 체 지니계수	농림어 업광업	제조업	전기가스 수도건설	생산자 서비스	기타 서비스	공공 부문
1990	지니계수	0.076	-0.016	0.033	0.004	0.040	0.018	-0.002
	기여율(%)	100	-20.3	42.9	4.8	52.2	23.6	-3.2
	부가가치비중(%)	100	8.3	30.0	13.5	21.9	18.2	8.2
1995	지니계수	0.091	0.019	0.049	0.011	0.009	0.000	0.003
	기여율(%)	100	21.4	53.9	11.7	10.2	-0.4	3.2
	부가가치비중(%)	100	6.5	29.4	13.8	25.3	18.7	6.3
1999	지니계수	0.121	0.020	0.112	0.017	-0.017	-0.012	0.001
	기여율(%)	100	16.2	93.0	14.2	-14.0	-9.9	0.5
	부가가치비중(%)	100	5.8	34.8	11.4	25.9	16.8	5.3
2001	지니계수	0.125	0.010	0.130	0.013	-0.015	-0.012	-0.002
	기여율(%)	100	8.4	104.1	10.8	-12.3	-9.7	-1.3
	부가가치비중(%)	100	5.1	36.4	10.9	26.1	16.9	4.6

주: Pyatt · Chen · Fei(1980)의 지니계수 요인분해방식을 이용하였음. 생산자서비스는 운수 및 보관, 통신서비스, 금융보험업, 부동산 · 사업서비스를 포괄하며, 기타서비스는 도소매음식숙박, 방송문화오락, 연구교육서비스 등을 포함함. 공공부문은 입법부, 사법부, 행정부 등 중앙정부와 지방정부기관, 국공립교육기관, 정부출연연구기관, 기타 공공비영리기관을 포괄함

제조업 집중이 격차확대의 주요요인이며 서비스업이 강하게 반작용

- 산업별 불균등 기여율을 보면 제조업, 전기가스수도업이 경제력 격차를 확대시켜 왔으며, 서비스업과 공공부문은 경제력 격차를 완화하는 요인으로 작용함
 - 제조업의 부가가치가 전산업에서 차지하는 비중은 1990년 30%에서 2001년에는 36%로 증가되었으며, 1인당 GRDP가 높은 지역에 집중되어 불균등 기여율은 1990년 43%, 1999년 93%, 2001년 104%로 증가하여 경제력 격차를 확대시키는 핵심요인으로 나타남
 - 전기가스수도건설업의 부가가치 비중과 불균등 기여율은 다소 감소하였지만 불균등도를 높이는 차순위의 요인으로 나타나고 있음
 - 생산자서비스업은 1990년대 중반까지 지역간 경제력 격차를 확대시키는 요인이었으나 1999년부터는 격차를 줄이는 역할을 하고 있는바 그 기여율은 1999년 -14%에서 2001년에는 -12%로 낮아지는 경향을 보이고 있으며, 기타서비스업은 1995년이래 지역간 경제력 격차를 완화시키고 있음
 - 공공부문은 지역간 불균등도를 낮추고는 있지만 전산업에서 차지하는 비중은 감소하여 그 역할이 취약해짐
- 위와 같이 산업별 불균등 기여도 분석은 서비스업종도 지역균형발전을 위한 산업으로 기능할 수 있다는 근거를 제공함
 - 제조업은 연관산업의 성장 등에 기여하는 바가 크므로 낙후지역 제조업의 육성이 경제력 격차 완화에 기여하는 바가 클 것이지만 조건이 형성되어 있지 않은 지역에서는 단기적으로 지역에 성장기반이 있는 일반서비스업의 육성도 지역경제의 성장에 기여할 수 있음을 시사

불균형 동인은 상존, 기능에서의 조화와 생산요소의 이동성을 제고

- 1990년대 지역별 1인당 GRDP 성장률을 기준으로 보면 특별·광역시의 성장은 퇴조하고 충남, 전남, 경북, 충북 등의 성장세가 두드러진 바와 같이 1인당 GRDP·생산기반의 순위는 변화됨
- 상대적으로 빠르게 성장한 지역은 제조업의 성장률과 제조업의 성장을 견인하는 생산자서비스업의 성장 수준 역시 높았으며
- 부산, 인천을 제외한 특별·광역시는 주변지역 생산자서비스업의 급격한 성장 결과 광역시의 본래 기능이 위축되었고, 일반적인 대도시의 주력산업이라고 할 수 있는 동 산업의 성장이 충분히 유발되지 않은 것이 지역별 경제수준 변화의 배경임

[표 2] 지역산업별 성장률: 1990~2001년 (단위: %)

	인구	전 체	농림어업 광업	제조업	전기가스 수도건설	생산자 서비스	기타 서비스	공공 부문
서울특별시	-0.4	4.4	-3.9	1.4	1.4	6.1	4.8	0.5
부산광역시	-0.2	4.2	0.8	-0.3	3.0	8.2	5.2	1.6
대구광역시	0.9	2.4	3.9	-1.2	0.6	5.3	4.1	1.1
인천광역시	2.8	3.0	7.0	0.4	0.4	9.2	2.5	1.9
광주광역시	2.0	2.9	2.5	2.5	-1.3	6.4	3.6	-0.6
대전광역시	2.9	2.7	-4.0	0.2	-0.2	6.9	4.4	0.5
경기도	4.2	6.2	-2.7	8.6	1.3	8.5	3.7	-0.6
강원도	-0.3	3.9	-0.1	3.9	3.7	6.6	7.2	-0.3
충청북도	0.8	7.1	1.6	10.8	3.5	9.6	6.3	0.1
충청남도	-0.5	8.5	3.3	13.0	9.3	11.3	7.8	0.0
전라북도	-0.6	5.1	2.0	5.1	6.2	9.8	6.1	0.0
전라남도	-1.8	7.7	3.9	10.6	7.6	11.8	8.0	1.2
경상북도	0.1	7.5	0.3	11.4	7.9	9.4	5.8	-1.2
경상남도	1.3	5.6	1.8	6.8	2.6	9.4	4.6	-0.7
제주도	0.3	4.4	2.7	-2.0	4.3	7.1	7.5	0.5
전국	0.9	5.4	0.8	7.2	3.3	7.1	4.7	0.0

주: [표 1]과 동일
자료: 통계청

- 1990년대의 경험으로 볼 때 지역경제는 계속해서 부침을 경험하며, 성장률과 수준, 산업구조에서 차별성이 나타남. 이러한 요인으로 지역간 불균형 성장의 동인은 늘 존재
 - 일시적으로 균형이 이루어진다고 해도 다시금 균형에서 이탈할 요인이 있으므로 이러한 동인을 수용하고 연관된 지역이 기능측면에서 서로 조화될 수 있는 발전전략을 수립해야 할 것임
- 특히 인적·물적 자원의 이동성(mobility) 저하와 그에 따른 자원 편중이 생산기반의 집중의 원인이므로 생산요소의 지역간 이동성을 높일 수 있는 전략수립이 무엇보다도 우선되어야 함
 - 인적자원에는 적절한 직업, 민간자본에는 적합한 투자기회와 수익률을 높일 수 있는 유인을 제공하는 방식으로 지역의 자생력을 강화해나가야 할 것임
- 이와 함께 소득을 포함하는 객관적인 낙후도 지표를 설정하고 임계점 이하에 머무는 낙후지역에 대해서는 정부의 지원프로그램이 작동되는 이중의 제도가 마련되어야 할 것임

국가균형발전5개년계획 수립 가이드라인은 적합한가

- RIS(Regional Innovation System) 구축, 인적자원개발, 네트워크 구축을 포함하는 지역혁신역량 강화, 전략산업육성 및 지연산업지원, 문화·관광관련 산업진흥, 지역산업 클러스터 활성화를 포괄하는 지역산업기반 조성, 공공기관이전, 수도권 규제 조정, 낙후지역 지원을 포괄하는 기타 보조정책 등이 수립 중에 있으며(산업자원부), 지자체는 이 가이드라인에 따라서 지역산업발전계획을 수립할 예정임. 일반적인 관점에서 지침을 검토하면
 - 첫째, 중장기적인 RIS, 클러스터 형성에 치중

- 둘째, 산업선정을 위한 방법론 부재
- 셋째, 시기·단계별 발전경로 기준제시 미흡
- 넷째, 낙후지역개발, RIS 운용시스템 등 상시화될 정부제도 제시 미흡
- 다섯째, 계획수립기간이 짧으며, 너무 획일적
- 여섯째, 향후 전개될 분권화와의 관계가 불명확하다는 점이 우려되는 사안으로 판단함

RIS·클러스터정책과 단기 지역개발정책의 분리

- 지역혁신체제(RIS)이든 국가혁신체제(NIS)이든 혁신은 불확실성이 매우 높으며, 지역·대학·연구소에 집적된 기초연구에 크게 의존하는 누적적인, 경로의존적인 과정으로 평가되고 있음
 - 최종산물인 시장성이 있는 신상품(새로운 직업)을 개발하는 것은 기존 연구 역량이 집적된 지역이나 연구·생산·마케팅 등의 기반을 갖춘 대기업도 불확실성과 자본의 회임기간 측면에서 보아 매우 힘겨운 과정으로 평가
 - 대기업과 같이 시스템을 운용할 수 있는 인사·예산 등의 제반수단이 없는 상황에서 뚜렷한 운용기재나 투입자금 규모의 제시가 없이 위의 가이드라인을 기반으로 하여 계획을 수립한다는 것은 지역 일반의 정책이 아닌 성장성이 있고 관련 기반이 갖추어진 지역이 시도할 수 있는 전략일 듯
- 국내의 체계적 실증분석이 없으므로 외국의 사례를 기준으로 보면 신산업 관련 클러스터 형성이 낙후지역의 개발을 위한 주요정책이 되기 어려울 것으로 판단함
 - 클러스터에 입지한 기업이 단지 평균 2~4% 정도의 수익만을 높였다는 실증분석이 있으며(DATAR-OECD, 2001)

- 전문화된 클러스터에 기반을 둔 지역이 지속적으로 성장했다고 결론을 내리기 어렵고(Stiner, 1998; Rodriguez-pose, 2001)
- 클러스터에 있는 기업의 사업성과가 지속적으로 높았다는 근거가 없다는 연구(Best, 2001) 등을 참조
- 따라서 국가균형발전5개년 계획은 단기의 지역발전정책과 중장기적인 지역혁신체제·클러스터 형성정책으로 구분하고 지역별로 전략을 선택할 수 있는 옵션을 제시하는 것이 바람직함
- 국가균형발전전략의 실효성이 없을 경우 지역간 갈등은 더욱 심화될 것이며 공공부문의 공신력은 낮아질 것이 우려되기 때문임

전략산업은 기회비용과 실효성의 측면에서 선정

- 정부와 지자체는 지역산업의 선정에서는 가능성의 측면에서 대상 산업의 범위를 좁히고 궁극적으로 가능성이 있는 업종을 발굴·육성하는 것이 계획의 실효성을 높이는 방안임. 따라서 산업의 선정에서는 다음이 검토되어야 할 것임
- 첫째, 지역간 교역구조를 감안한 산업의 생산비용과 역내 수요
 - 역내 자원·상품의 이용도가 높은 산업을 발굴하는데 기여하게 될 것이며, 또한 산업육성의 초기 불확실성을 낮추는 역할을 하게될 것임
- 둘째, 지역 혹은 권역내 연관산업의 존재여부
 - 연관산업이 존재하면 생산비용 감소뿐만 아니라 타산업의 발전에 영향을 줄 수 있어 역내 시장확대에 기여하게 됨. 연관산업 기반이 취약한 지역에서는 “앵클라브(enclave)” 형태의 신산업이 기여할 수 있는 역할은 매우 제한될 것이기 때문임

- 셋째, 지역·도시산업 발전과의 적합성
 - 거래비용 측면에서 볼 때 제조업은 광역시의 외곽에 입지하며, 생산자서비스는 주로 광역시에서 성장하고, 기타서비스는 지역의 인구와 시장규모에 비례하여 성장하는 것이 일반적인 현상임. 지역이 전략산업으로 선정한 산업의 중장기적인 발전은 이러한 지역의 산업발전 경로에 의해서도 제약을 받을 수 있기 때문임
- 넷째, 제품의 수명주기
 - 신산업·상품의 경우 시장성이 입증되어야 하는 불확실성·위험이 수반되며, 표준화된 제품의 경우에도 그 지속성이 지역개발에 영향을 줄 수 있기 때문임

단기·중장기적 발전경로를 모색하도록 유도

- 산업기반이 취약한 지역일수록 단기적으로는 지역에 적합한 산업을 설정하고 그 산업에 대한 지원을 모티브로 하여 시장규모를 확대해가며, 중장기적으로 지역혁신체제 구축과 신산업 육성 등의 점진적인 발전을 모색하는 것이 바람직할 것임
 - 제조업의 육성이 가장 강력한 방법일 것이지만 단기적으로 제조업의 육성이 타당하지 않은 지역은 역내 투입비중과 소득의 역내순환이 높은 서비스업의 육성을 단초로 이용하는 것도 가능한 방안임
 - 서비스업은 지역간 불균등도를 낮출 정도로 역내 수요가 있기 때문에 신산업에 비하여 직업창출 및 역내시장 확대 가능성이 크며, 따라서 이러한 산업일수록 민간자본이 유입될 수 있는 여건을 형성할 것이라고 판단하기 때문임
- 우리나라의 경제발전에서도 경공업의 수입대체 → 수출촉진 → 수출과 내수병행이라는 전략을 취했다는 점이 시사하는 바가 클 것임

낙후지역을 위한 자동안정장치 구축과 분권화와의 정합성 제고

- 일정 폭의 지역간 격차는 초래될 수밖에 없으므로 중앙정부가 건건이 개입할 것이 아니라 임계수준을 설정하고 이를 하회하는 낙후지역의 경우에는 조세의 변화, 정부지출 등을 포함하는 자동안정장치를 마련하여 상시적으로 활용할 것을 제안
 - 성장성이 높은 지역의 경우에는 지역적인 특화를 모색하고 이들 지역의 세수를 기반으로 하여 자동안정장치를 유지할 수 있는 재원을 조성하며, 동시에 기능적인 측면에서 지역간 균형발전을 추진하려는 접근방식도 병행할 필요
- 동시에 국가균형발전5개년계획의 내실을 위해서는 계획수립 시한을 정하는 대신 계획을 계속해서 평가하고, 타당성이 있는 계획에 한하여 집행할 수 있도록 하는 제도적인 틀이나 인식의 전환이 필요. 이것이 모럴해저드를 다소 불식시키는 방안이 될 것임
- 현재 다른 한 축에서 진행되고 있는 분권화의 요체는 권한과 책임이 지자체로 이양되는 것을 의미하므로 현 국가균형발전정책도 이러한 분권화 시책과 정합성을 가질 수 있도록 계획수립의 초기부터 면밀하게 검토되어야 할 것임