

상생(相生)을 추구하는 지역산업정책으로

차세대 성장동력 산업의 발표

- 최근 정부는 10대 차세대 성장동력 산업을 발표하고 국가역량을 총 집중하여 선진경제로 도약하는 기틀을 만들겠다고 발표했다
 - 그 배경에는 5-10년 후의 국민 생계를 걱정해야 하는 현 경제상황의 긴박함과 국민소득 2만 달러 달성이라는 정책목표가 자리하고 있음
 - 또 사업의 성공적인 추진을 위해 대기업의 출자총액제한, 수도권 성장관리지역 내 대기업 공장 신증설 제한 제도의 폐지 등이 거론되고 있음
- 이러한 발표에 대한 일부 비판적인 목소리도 경청하면서 국력을 총집중하여 이 사업을 성공시켜 우리 경제를 한 단계 더 도약시켜야 하는 것은 물러설 수 없는 숙명임
 - 구체적인 추진방향에서는 정부 주도보다는 기업 주도로 전환되는 것이 바람직할 것이며, 지방정부의 역할도 더욱 증대되어야 할 것으로 판단됨

차세대 신산업의 창출은 기존산업의 집적지에서

- 10대 차세대 성장동력 산업 이외에도 10년 이후에는 크고 작은 신산업이 무수히 창출될 것으로 기대되며, 여기서 기업이 주도적인 역할을 담당할 것이며 지방정부의 역할도 더욱 증대될 것임
 - 서울은 차세대 신산업을 창출할 수 있는 기존 산업, 대학, 연구소, 컨설팅, 지원기관, 인력, 기술, 정보 등이 축적되어 혁신 클러스터를 형성하고 있음
 - 따라서 서울은 지적 창조가 왕성하며 혁신이 용이하고, 생산성이 높으

며, 창업의 성공률도 높음

- 서울이 국제금융, 패션, 소프트웨어, 바이오, 문화산업, 첨단서비스업과 같은 산업 이외에도 새로운 성장산업의 인큐베이터 역할을 할 것임
- 기존의 산업클러스터를 보다 이상적인 클러스터로 발전시켜 차세대 신산업을 창출해 낼 수 있도록 기업 친화적인 환경을 조성해야 함
- 서울경제의 성장이 지방경제의 침체를 초래하는 것이 아니라 오히려 동반 성장을 가져오는 방안의 모색도 필요할 것임
 - 지방경제의 성장을 위해서 서울 경제를 억제하는 방식은 이제 지양해야 하며, 지방 스스로가 산업의 씨앗을 발굴하고 산업클러스터를 형성하여 성장할 수 있도록 지원해야 할 것임

수도권 대책은 경제논리로

- 경제문제를 논의할 때 세계화의 진전, 무한경쟁체제의 돌입, 생존을 위한 치열한 경쟁, 국가간 경쟁이 아니라 지역간 경쟁의 부상, 지방정부의 역할 제고 등이 강조됨
 - 그렇다면 각 지역이 세계의 다른 지역들과 경쟁할 수 있도록 각종 규제를 철폐하고 경쟁을 촉진하는 방향으로 정책이 결정되어야 하지만, 실제로는 수도권을 억제하면 지방이 발전할 것이라 인식하고 수도권의 기업 활동에 대해 강력한 규제를 가하고 있음
- 정부의 ‘선 지방발전, 후 수도권규제 완화’라는 전략을 ‘수도권과 지방의 동반 발전’으로 전환 필요
 - 지역산업정책이 국가균형발전이라는 목표가 전면으로 부각되면서 전국의 모든 지역이 지방 주도로 발전할 수 있도록 하는 것이 아니라,

수도권 지역을 억제함으로써 지방을 발전시킨다는 구도를 취하고 있어 무한경쟁체제 하에서 수도권과 비수도권 지역이 모두 경쟁력을 상실하지 않을까 우려됨

- 과거의 우리 경험이나 영국, 일본과 같은 선진국의 경험을 볼 때 지역 균형발전 전략의 실효성이 없었고, 앞으로도 성공을 담보하기 어려울 것으로 판단되는 바, 정책이 실패할 경우 지역간 갈등은 더욱 심화되어 정부의 공신력은 실추될 것임

세계는 어떻게 움직이고 있는가?

- 일본은 수도권의 인구집중과 산업과밀을 억제할 목적으로 1959년 제정된 ‘수도권 기성시가지의 공업 등 제한에 관한 법률’(공업등제한법)을 2002년 7월 폐지함으로써 국토의 균형발전이라는 이름 하에 수도권과 지방간에 전개된 지역간 경쟁은 종지부를 찍게 되었음
 - 일본이 이러한 정책결정을 내린 이유는 첫째 글로벌화의 진전으로 수도권 대 지방이라는 대립 구도가 수도권 대 해외도시로 바뀌면서 법률 자체의 의의를 상실했기 때문임
 - 둘째 기술혁신으로 산업 자동화가 진전되어 공장을 더 이상 인구집중 유발시설로 보기 어렵다고 판단했기 때문임
- 그 대신 일본정부는 수도권에 집적된 산업클러스터를 육성하는 것이 국제경쟁력을 강화하는 지름길이라고 판단했음
 - 일본의 수도권은 고지가, 고임금, 토지이용의 경직성 등 입지조건이 열악함에도 불구하고 다양한 산업이 집적되어 있는데, 그 이유는 수도권에 다양한 업종의 기업이 집적되어 있으며 산업이 집적될수록 기술력, 인력, 정보, 자금조달, 특허 등이 축적되기 쉽고, 따라서 높은 수준의 신제품 개발로 연결될 수 있기 때문임

- 이러한 맥락에서 일본 정부는 수도권이 이상적인 산업클러스터를 형성하고 있으며, 그 산업클러스터를 육성하는 것이 일본의 국제경쟁력을 강화할 수 있다고 판단했기 때문임
- 영국은 1930년대 후반부터 과밀한 런던지역의 집중을 완화하고 낙후된 북부지역의 개발을 촉진하기 위하여 수도권의 제조업, 이후에는 오피스 입지를 규제하는 정책을 추진하였으나 1980년대 정책방향을 전환함
 - 1980년을 기점으로 중앙정부 차원의 런던 대도시권에 대한 인위적인 물리적 규제정책을 철폐하였는바, 그 이유는 다음과 같음
 - 첫째 당시 영국의 정책기조는 신자유주의 노선에 입각해서 규제철폐, 자유로운 기업활동 옹호 등으로 전환되었으며, 입지규제로 인한 사회적 비용을 인식하게 되었기 때문임
 - 둘째 런던권에 대한 입지를 규제함으로써 원래 목적했던 지역격차 해소나 낙후지역 발전에 도움이 되지 않는 것으로 평가했기 때문임
- 1997년 노동당이 집권했지만 과거의 노동당 정책에서 탈피하여 신노동당을 표방하면서 보수당이 취했던 지역정책의 근간을 유지하고 있으며, 그 이유는 다음과 같음
 - 첫째 세계화 추세 속에 세계의 지역간 기업유치를 둘러싼 경쟁이 갈수록 격화되고 있는 상황이므로 런던권 지역에 대한 규제의 혜택은 영국의 다른 지역이 아니라 파리, 프랑크푸르트, 브뤼셀 등 유럽의 다른 대도시 지역으로 과급될 것으로 보았기 때문임
 - 둘째 지식기반경제하에서 영국 경제를 선도하는 런던과 인근 잉글랜드 남동부 지역에 대한 규제는 영국경제 전체에 부정적 영향을 미칠 것으로 판단했음
 - 셋째 런던 대도시권 전체는 성장하고 있지만 런던지역 내부적으로는

침체하는 지역이 상존하고 있음을 인식했기 때문임

중앙정부 정책간의 정합성 필요

- 우리나라의 경우 산업자원부에서 추진하고 있는 지역산업클러스터진흥계획과 지역별 국가균형발전 5개년 계획은 세계적인 조류에 발맞춘 지역산업정책 방향이라 할 수 있음
 - 지역별국가균형발전5개년계획은 지역별로 전략산업을 선정·집적시켜 클러스터를 형성하고 기업, 대학, 연구소, 공공지원기관 등의 혁신주체들이 긴밀하게 교류하여 지적 창조를 촉진하고 새로운 기술, 새로운 산업을 창출하여 산업경쟁력을 높이고자 하는 지역혁신체계 구축이 주 내용임

- 반면 국가균형발전위원회의 정책방향과 건설교통부 소관의 수도권정비계획법, 산업집적활성화및공장설립에관한법률, 지방세법 등은 20여 년 전의 정책기조를 그대로 담고 있으며, 최근의 수도권정비계획 시행령 개정안은 시류에 더욱 역행하는 방향으로 추진되고 있음
 - 수도권 지역의 공장, 대학, 공공기관 등을 인구집중유발시설이라 판단하여 이들 시설의 입지행위 제한, 공장총량제, 과밀부담금 부담, 지방세 중과와 같은 규제를 가함
 - 이러한 규제는 상기 지역산업클러스터진흥계획, 지역혁신체계 구축과 같은 정책기조와도 상충되어 상기 지역산업정책의 실효성 제고에 도움이 되지 않을 것임

정책의 유연성 보여야

- 우리나라의 수도권 정책은 기본적으로 수도권 집중 억제에만 초점을 맞추고 있어 수도권의 산업구조 변화와 글로벌경쟁체제 하의 국가경쟁력

강화라는 측면이 결여되어 있음

- 또한 수도권 집중문제의 근본적인 해결을 도외시 한 채 수도권의 토지이용에 대해서만 규제정책으로 일관하고 있음
 - 영국, 일본과 같은 선진국 수도권정책의 경험을 교훈삼아 우리의 수도권정책도 경제적 논리로 유연하게 대처해야 할 것임
- 국토의 모든 지역이 골고루 지역 나름대로 개성 있게 발전하여 어느 지역에 살든 만족하면서 살 수 있도록 하려는 정책 방향은 지고한 정책목표가 될 것임
- 그러나 균형발전을 달성하기 위한 수단이 국가경쟁력 저하를 초래한다면 균형발전을 꼭 달성해야 하는가 하는 의문을 제기할 수 있음
- 정부는 10대 차세대 성장동력산업의 육성, 지역산업클러스터진흥계획, 지역혁신체제 구축과 같은 사업을 성공적으로 추진하기 위해서 지역간의 경쟁을 촉진하고 조정자 역할을 해야 할 것임
- 각 지역은 자기 책임 하에 지역 스스로 자립할 수 있도록 제도를 정비하고 가능성 있는 지역을 더욱 지원해야 할 것임
- 지역간 경쟁을 저해하는 수도권정비계획법, 산업집적화및공장설립에관한법률 등은 폐지되어야 함
- 수도권정비계획법상의 수도권정비계획은 계획수립의 대상범위가 동일한 국토계획및이용에관한법률상의 수도권 광역도시계획으로 대체하고, 광역도시계획에서 도시성장을 관리하는 방향으로 정책을 전환할 필요가 있음

지방과 수도권이 상생할 수 있도록 수도권의 활력을 살리자

- 기업은 이윤을 최대한 보장해 줄 수 있는 지역이라면, 그 지역이 어느 국가에 속해 있든 선택하여 입지하게 됨
 - 이제 기업의 국적은 무의미하게 되고 있으며 어느 지역이든 기업이 투자하기 좋은 환경을 조성하고 자유로운 활동을 최대한 보장해 주어야 기업도 유치하고 신산업도 성장할 수 있음
 - 수도권에 기업이 집중된다고 해서 지방의 입지여건을 개선하지 않고 수도권 입지를 억제하게 되면, 기업이 지방보다는 외국의 다른 지역으로 이전할 것은 우리 현실과 선진국의 사례에서도 판단할 수 있음
- 기업의 자유로운 활동을 최대한 보장하면서 수도권지역 기업 활동의 과실을 지역균형발전의 재원으로 활용하는 것이 장기적으로 국가 경쟁력 향상에 기여하게 될 것임
 - 2001년 국세 중 서울의 납세 규모는 전체의 36.2%였으나, 서울에 지출된 국가 예산은 19.3%에 불과하여 16.9%포인트는 서울 경제활동의 과실이 비수도권 지역으로 투자되고 있음을 보여줌
- 지역균형발전과 같은 지역간 분배문제는 수도권 지역 경제활동의 과실을 활용하여 지방을 지원하는 상생의 전략이 필요함
 - 서울을 비롯한 수도권 지역은 시장논리에 따라 발전할 수 있도록 각종 규제를 철폐하고, 지방은 수도권 지역보다 더 빠른 속도로 성장할 수 있도록 수도권의 과실을 이용해야 할 것임
 - 지방의 발전을 지원하는 예산의 크기를 키우기 위해서는 수도권의 경제활동이 더욱 더 활성화 되도록 규제를 풀어야 할 것임

신창호 · 서울경제연구센터장
sch@sdi.re.kr