
지방과 수도권간의 산업연계 및 협력방안

송부용_선임연구위원, 경남발전연구원

지방과 수도권간의 산업연계 및 협력방안

Industrial Linkage and Cooperation Strategy between
National and non-National Capital Area in Korea

송부용_선임연구위원, 경남발전연구원

목 차

1. 문제의 제기
2. 지방과 국가발전
3. 국가발전을 위한 지방생존전략
4. 지방과 수도권간의 산업협력 및 상생방안
5. 맺는 말

Abstract

The current economic policy in Korea is right based on the global economic trends and circumstances. Korean government should promote competitiveness and efficiency in the field of regional strategic industries. Thus, the new policy such as super economic region seems to create a more competitiveness and reduce redundancies and inefficiencies in several industries.

The current Korean government, the so-called MB gov't, commencing three years ago has tried to adapt great-sphere economy for the nationwide regional economy policy. It is named as so-called the 5+2 super economic region policy. That is the key of a new government's regional economic policy. However, the new regional economic policy representing the 5+2 scheme is excessively designed to be friendly

to the National Capital Area in Korea.

This paper aims to describe and investigate industrial linkage and cooperation strategy between National and non-National Capital area in Korea.

Korean industries have to accelerate the transition in forthcoming era. It is very important to be considered the social capital for the national development in the future such as confidence, linkages and cooperation instead of physical capital in the past, human capital at present.

This paper has several policy implementations on the industrial linkage and cooperation strategy between National and non-National Capital area in Korea. Also, it releases five desirable plans of industrial linkage and Cooperation among various regions.

1. 문제의 제기

지난 40여년에 걸쳐 우리나라가 이룩한 산업화 및 고도성장기 동안 많은 결실과 성과의 이면에는 그늘과 어두움도 따랐다. 산업화와 고도성장의 진행과정 중에 이러한 문제를 예단하고 예측하여 제기하고 개선하려는 의견과 여론도 많았지만, 분위기나 대세는 당시로서는 그런 이면에 대한 당위성과 설득력이 상대적으로 떨어지기도 하였고 또한 일면에서는 부정적으로 받아들여지기도 하였다.

대표적인 것이 당시의 갈망 영 순위였으면서 고도성장 속에서도 강하게 대두되었던 분배와 균형과 복지였다. 여기에 더하여 성장이 진행되는 과정 속에서 국토공간의 활용과 분산이라는 측면도 많이 고려되었지만 때로는 효율성이라는 차원에서, 때로는 적정분배라는 논리에서 혹은 정치적이고 이해타산적인 논리를 포장해 가면서 속칭 ‘나눠갖기’식의 결과로 이어져 온 것이 오늘날 결과론적인 모습으로 남아 있거나 문제가 되고 있다.

결과론적으로 남아 있는 대표적인 것이 상대성이 강한 지방이라 불리어지는 비수도권과 이에 대칭되는 수도권이다. 수도권은 비록 우리나라 전체 면적의 11.8%에 불과하지만, 이곳에는 인구 48%, 주요 대학 65%, 공공기관 85%, 100대기업 본사 91%, 정보통신업체 90%, 외국기업 입점 75%, 연구개발 기관 및 벤처기업 72%에 달하고 대기업에 근무하는 직원들 85%도 수도권 소재 대학졸업생으로 나타나고 있다.

거의 대부분의 연구자나 논객들은 물론 국민 대다수도 국가의 균형발전과 국토의 균형개발에 대해 이의를 제기하는 사람은 없을 것이다. 그렇지만 인구, 산업, 경제, 문화 뿐만 아니라 중앙정부를 비롯한 사회 모든 영역의 중추기능이 수도권에 집중되어 있는 현실에서 균형개발이나 균형발전을 도모해 가기란 우리나라는 물론 선진 각국에서조차 혁명적인 발상 외에는 힘든 현실임에 틀림없다.

현 MB정부는 출범 초기부터 지방도 살고 수도권도 강해지는 방법을 강구하면서 광역경제권 개발정책을 계획하여 추진하고 있다. 이는 다분히 전 정부에서 추진하던 지역균형정책이 수도권의 이익을 지역으로 분산시켜 지방은 약간 발전을 가져올 수 있지만, 그 대신 수도권은 경제력의 나눔에 따라 경쟁력이 약화된다는 시각을 전제로 출발한 정책이다. 지난해에는 행정구역을 통합하면서(경남의 창원시, 마산시, 진해시의 통합사례) 뚜렷한 기준이나 당위성은 물론 통합으로 인한 긍정적인 면과 효율성 등은 배제된 채 통합을 단행하는 등 마치 광역이라는 점에 대해 점검이나 검정을 위한 시험행정을 펼치는 인상을 지울 수 없게 하고 있다.

광역화를 한다거나 집적화하거나 또는 통합을 한다거나, 혹은 국토의 균형발전은 도모하되 한편으로는 수도권 비대화를 통해 집적경제를 추진하여 경쟁력을 제고하려면, 집적으로 인해 나타나는 경쟁력 감소와 지방으로의 분산으로 인해 나타날 효율과 국가의 미래발전을 비교하여 판단하는 것이 필요하다.

현재 수도권으로의 집적경제 때문에 발생하는 비효율은 과다한 물류비와 주거비, 혼잡비 등에서 강하게 나타날 수 있다. 수출주도형 국가인 우리나라 수출품목

의 단가에 물류비의 비중은 90년대 중반에 약 19%이던 것이 현재에는 25%를 넘는다는 연구결과도 있음이 이를 증빙한다. 또한, 1982년에 수도권 집적경제의 효율을 '100'으로 가정하였을 때 85년에는 '92', 90년에는 '83', 2000년에 와서는 '76'으로 해마다 감소하고 있음은 수도권 집적경제의 비효율성을 보여주는 단적인 사례이다.

지방의 입장에서 그리고 위에서 언급한 실례에 나타난 바와 같이 국가의 장기적인 측면과 효율이라는 측면에서 봐도 수도권으로의 일극집중으로는 동북아 국가들은 물론 세계와의 경쟁에서 뒤쳐질 가능성이 높다. 전국으로 골고루 기능과 힘을 갖도록 하자는 국가균형발전 전략이 아니라도 수도권을 풀고 집적화한다는 것은 어떤 의미로 보나 극히 제한적인 당위성과 논리가 있을 수 있지, 국민 대다수가 열망하고 지지하는 것은 아닐 것이다. 차라리 국가균형발전전략이 아니라면 서울 중심의 수도권이라는 1극(一極)을 2개 극으로 확대발전시키는 전략이 더 요긴할 것이다.

본 연구는 지방과 수도권과의 상생발전을 위한 산업연계방안에 관한 연구의 일환으로 기술된다. 하지만 앞서 연구의 논점과 문제를 제기하면서 언급한 바와 같이 연구의 전제로 '수도권 규제완화를 통한 상생방안'이라는 것은 배제한다. 현재에 비하여 더 이상의 수도권의 비대화로는 국가의 미래발전은 힘들 수 있다는 생각을 견지하여야 된다. 더불어 여러모로 기업하기 좋은 조건을 거의 완벽하게 갖추고 있는 수도권이 규제완화를 통해 비대화로 나타날 경우 국토의 균형발전 내지 지방의 생존이라는 것 자체가 힘들 수 있음을 분명하게 인식하여야 된다.

하지만 기존의 사회나 제도 및 법적인 시스템 하에서도 수도권과 지방의 상생은 가능할 여지가 많다. 또한 지방과 수도권은 경쟁적인 협력관계를 구축하여야만 국가발전으로 승화될 수 있다. 그러한 관점에서 산업적인 상생협력 방안을 찾아보고 기술해 보는 것이 본 연구의 방향이자 취지이다.

2. 지방과 국가발전

수도권도 수도 서울이라는 것과 그 주변부라는 의미에서는 어느 정도 지방이 포함되어져 있다는 것을 알 수 있다. 예를 들면 경기도의 경우 북부의 일부지역은 지방이라는 인식이 필요로 하는 지역임에 틀림없다. 따라서 단순히 수도권이라는 개념을 행정단위의 서울, 인천, 경기도로 예단할 경우 균형발전이라는 시각에서는 문제의 소지가 있어 보인다. 이 점에 관해서는 보다 세분한 다른 연구가 필요로 하고, 그 결과를 바탕으로 각종 지역발전 틀을 적용해 가는 것이 바람직할 것이다. 다만, 본고에서는 그러한 일부 경기지역을 포함하는 큰 개념 하에서 지방이라는 용어로 포함시켜 논의하고자 한다.

2000년대 들어 우리의 국가관리 체계에는 커다란 변화가 일어나고 있다. 1960년대 이후 급속한 산업화과정에서 정착되어온 국가의 과대한 역할과 중앙정부의 일방적 우월성에 대한 도전이 사방에서 움직이고 있다. 밖으로 국경의 장벽이 허물어지고 경제활동의 세계화와 범지구적 경쟁체제의 등장이라는 시대적 상황에 맞물려 사회변화의 큰 주류로서 전개되고 있는 것이다. 이에 따라 중앙정부의 강력한 개입과 규제가 국가발전에서 정당화되어 오던 종래의 시각과 인식이 바뀌고 있음도 유의할지하다. 1995년 6월 27일 지방자치단체장의 직선선출 이후 민선 지방정부가 출현하자 중앙과 지방간의 힘의 균형관계에는 흔들림이 생기고 역할분담에는 새로운 역학이 작용하게 되었다.

그러한 변화가 중앙정부와 지방자치단체간, 그리고 공공과 민간영역간 역할 재분담과 배분을 불가피한 것으로 만들고 있는 것은 오랜 중앙집권과 일체의 파행적 운영에서 고착되어온 지방행정구도의 재설정이 구역개편이나 자치단체의 지위변동 등의 맥락에서 활발히 논의되고 있기 때문이다.

이러한 관점의 실질적 움직임을 ‘지방화’라고 지칭할 수 있는데, 지방화는 이제 우리만의 고유한 역사적 진화과정이 아니고 전 세계에 걸쳐 진행되면서 경제, 정치

구조 및 사회문화 전반에 파급되는 추세에 있다.

지방화와 시대적 조류를 함께 하는 세계화의 논의는 지난 1993년 당시 문민정부가 국정외의 일환으로 새로운 이슈를 제기하면서부터 본격적으로 전개되었다. 통신매체의 발달로 지구가 한 사회로 된다는 맥루안(McLuan)의 지구촌(global society) 개념에서 비롯되었으며, 또한 통신 시스템의 발달로 국가는 더 이상 자본이나 상품의 이동 및 이들의 지역적 수요에 대응하는 것은 힘들다는 미래학자 다니엘 벨(D. Bell)의 이른바 세계사회(world society) 이론에 근거한다. 세계화란 정보통신의 발달로 국가간 지역간 물적 인적인 거리가 좁혀짐에 따라 정보통신을 이용하고, 지방화를 통한 권한 분산으로 변화에 능동적으로 대응하여 21세기 초부터 우리나라가 세계 중심국가가 되어야겠다는 전략이라 할 수 있다.

세계적 추세와 흐름은 교통, 통신 및 정보기술의 발달로 인해 세계의 공간을 축소시켜 사람과 사회간을 상호의존적으로 만들며 상호간에 더욱더 경쟁을 치열하게 한다. 이러한 기술들은 정부와 대기업에 의한 중앙의 지배능력을 더욱 더 증대시킨다. 다른 한편으로는 이러한 정보 및 통신기술과 자유언론의 기능은 개개인에게 권한을 부여하게 되는데 이에 따라 민주주의에 대한 요구를 증대시키며, 권력의 지방이양, 상품과 아이디어에 대한 자유로운 교류 등을 증대시키고 있다.

한편, 세계화는 국가간 무역장벽을 축소시키고 지난 40여년을 품미했던 자율규약 속의 GATT체제를 강력한 구속력을 갖는 WTO체제로 전환시켰다. 한편으로 자유무역협정 등 Bloc경제체제도 동시에 추구하여 공간적인 거리의 단축과 무역장벽의 축소로 인해 모든 지역경제, 정치, 문화 등은 이제 더욱 더 상호 의존적이 되고 있다.

이전의 중앙집중적인 경제에 있는 경제주체들은 정보통신의 발달로 주체가 다양화 혹은 분산되어가고 있다. 자유로운 기업체제는 개개인에게 권한을 부여하는 반면에 자유시장체제는 완전경쟁 자유시장의 체제를 정착시킨다. 그러나 현실적으로

완전경쟁의 선행조건들이 이행되지 않을 때는 효율성과 균등을 파괴하는 구조적 문제를 발생시킨다.

세계화 추세와 병행하고 있는 지방화는 지방에 대한 중앙정부의 권한이양 또는 통제축소를 바탕으로 지방의 자율적 운영을 위한 권한증대를 포괄한다고 말할 수 있다. 이는 다른 나라에서도 지역이 점차 그 독립성을 성취한 경험에서 볼 수 있는 것처럼 장기적으로 우리나라도 지방자치단체가 중앙정부로부터 자율성과 권한을 확보해 나가는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

이제 세계는 권한이 보다 낮은 단위(지방(local), 지역(region))로 이전하고 있는 현상을 경험하고 있다. 대부분의 자치단체에서는 증가된 지역주민의 공공 욕구에 대처하기 위하여 과거 주어진 예산을 집행하였던 단순 행정으로부터 효율성을 전제로 한 지역경영방식으로 전환하고 있다. 지방의 성공을 위해선 지방자치단체는 지역경제활성화를 위해 나름대로의 자구적인 노력을 경주해야 한다는 당위성을 부여받고 있다. 지역단체장은 세계적 경쟁을 하기 위해서 이러한 세계적 추세를 이해하여야 하며, 이러한 추세가 지역에 어떻게 영향을 미치는가에 대해 충분히 이해하여야 한다. 이것은 곧 지역민의 취향과 생활패턴 및 변화를 이해하는 것이다. 늘어난 지역민들의 개발욕구와 동시에 보전이라는 측면까지도 고려하여야 하며, 이를 조화롭게 달성하기 위해서는 지역경제활성화가 필요한 것이다.

이렇듯 지방도 이제 변화를 주도해야 하고, 피치 못할 국내외적인 변화에 대해 진취적이며 능동적으로 대응해야 된다. 그리하여 지방의 힘의 합이 국가발전의 동력이 되도록 해 나가야 된다. 과거와 같이 특정지역의 발전, 특정 부문의 경제력에 의존하여 왜곡된 발전으로 나아갈 경우 위기에 허약하게 되는 등 국가의 전반적인 관리상에서도 문제가 될 소지가 충분하다. 지역의 발전이 곧 국가의 발전이라는 생각이 더 절실한 시기에 우리가 살고 있다는 시대적 소명의식을 또한 느껴야 된다.

3. 국가발전을 위한 지방생존전략

앞서 설명한 바와 같이 서울을 포함한 인천 및 경기 일부를 우리는 수도권이라고 칭하고 있다. 여기서 경기 일부라 함은 경기 북부와 같은 일부 경기지역은 기존 행정구역을 기준으로 재단한 비수도권의 지방과 불균형적인 발전의 측면에서 같거나 유사한 특징을 보이고 있다. 따라서 여기에서 경기 일부라 칭함은 그러한 산업적인 미발달을 근간 내지 바탕으로 한 것이다.

행정단위로 재단된 수도권이라는 것에 반한 지방과, 수도권이지만 낙후된 지역, 또는 지방이지만 비약적인 발전을 이룬 지역을 배제한 발전이 더디거나 오히려 인구나 소득 면에서 상대적으로 퇴보되는 양상을 보이는 지역을 고려하는 지방의 발전과 지역경제활성화를 도모한다면 몇 가지 선행조건이 해소되어야 한다. 이른바 국토의 2극체제로의 전환, 권한의 혁명적 이양, 그리고 행정규제의 혁파 등이다. 그래야만 즉, 그러한 선행조건이 전제되지 않는 수도권과 지방의 상생과 협력발전은 어떠한 정책이나 수단으로도 효율을 기할 수 없고 또한 실패할 가능성이 높을 것이다. 또한 이러한 선결조건들이 어느 정도 이행되었더라면 지난 정부에서 추진하던 국가균형발전정책이 비효율적이라는 비판으로 남지 않을 수도 있었기 때문이다.

경기 일부지역과 수도권 이외의 지방이 현존하는 수도권과 경쟁하거나 혹은 균형적인 발전을 기하기 위해서는 앞서 언급한 선행조건들 즉, 크게 세 가지의 선결이 절실하다.

1) 2극체제의 구축

우선 가장 바람직한 하나는 기존의 수도권 중심의 일극을 2개의 극으로 나누는 국가발전 패러다임의 전환이 시급하다. 주지하는 바와 같이 중국은 북경을 중심으로 한 황하경제권, 상해를 중심으로 한 장강경제권, 그리고 홍콩과 심천 및 복주를

중심으로 한 주장경제권 등 세 개가 있다. 이들 세 경제권은 우리나라의 수도권과 흡사하거나 혹은 더 큰 경제권을 형성하고 있고 오늘날 그리고 미래의 중국경제를 부흥, 발전시키고 지탱해 나갈 것이다.

또한 일본의 경우도 유사하다. 동경을 중심으로 거대한 관동경제권과 오사카 및 고베 등을 중심으로 하는 관서경제권 등 두 개의 기둥이 우뚝 선 채 내적으로는 일본을 지탱하고 있으면서 세계경제의 큰 축을 담당하고 있다.

이에 비해 우리나라는 수도권이라는 단일 극에 중심을 잡고 그곳 경제력에 의존해 가는 형국이다. 이로써는 거대 중국과 일본을 어떤 형태로든 견제나 혹은 극복이 불가능할 수 있다. 따라서 동북아 3개국에서의 주도권 형성과 이를 토대로 미래 발전을 도모하기 위해서는 우리나라도 기존의 수도권 중심에서 비수도권 어느 곳을 택하여 기존의 수도권과 맞먹는 다른 하나의 거대 경제권을 형성하여 발전시키지 않으면 미래가 매우 불투명하다. 이런 가운데 기존의 수도권을 규제완화나 철폐를 통해 단순히 비대화한다는 전략은 미래의 우리나라를 동북아의 미야 만들기에 지나지 않는다.

이렇게 될 경우, 즉 수도권과 맞먹는 새로운 거대 경제권이 형성된다면 기존의 수도권 규제완화라는 용어, 혹은 국토균형발전이라는 말, 혹은 수도권 팽창이라는 표현도 아예 불필요하거나 논의할 필요성이 사라질 수 있다.

상대적으로 덜 발달된 경기 북부처럼 수도권을 제외한 우리나라 13개 자치단체의 대부분은 대전, 부산, 대구 등을 비롯한 일부 대도시를 위치하거나 구미, 창원, 대불, 광양, 포항, 울산 등 오래 전부터 제조업을 중심으로 발달된 산업클러스터가 형성된 지역을 제외하고는 낙후된 지역에 머물고 있다. 이들 지역의 대부분은 인구 감소와 소득저하는 물론이고, 군사보호지역의 밀집이거나 혹은 환경파괴와 도로나 삼림, 수질과 생태 등의 측면에서도 제한적인 관리가 이루어지는 정도의 차가 발생하곤 한다. 이른바 국토관리 비용이 과다하게 소요될 소지가 많은 지역이다.

그렇지만 보다 근본적으로 지역 내지 지방이 소외받지 않고 수도권과 같은 규모는 될 수 없지만 동반성장 내지 상생을 위한 조건을 갖추려면 행정적이고 제도적인 면에서 몇 가지 선행을 이루어지지 않으면 불가능하다. 균형발전이 먼저냐 아니면 분권이 먼저인가를 놓고 논란이 일 수도 있다. 둘 다 모두 동시에 진행되는 것이 맞을 수 있다고 여길지 모른다. 그렇지만 보다 확실한 효과를 유도하려면 분권이 선행되는 것이 옳다. 국토의 균형발전을 하려고 지난 10여년 동안 다각도로 추진하였지만 결실이 없고 현 MB정부 내에서조차 균형정책이 효율성이 결여된 나눠먹기식이라는 비판의 대상으로 남는 이유 중 가장 큰 것은 권한의 배분이 이루어지지 못함에 기인한다.

2) 권한의 지방이양

지난 정부의 지역균형발전정책은 이론적으로나 현실적으로 매우 많은 국민들로부터 공감을 이끌어내었다. 그러나 현재 추진하는 광역경제권선도사업 추진은 그러하지 못하고 그러한 사업이 존립하는 것인지 왜 있는 것인지도 모르는 경우가 허다하며, 동시에 그러한 정책의 효율성을 기대하는 경우도 드물다. 그렇지만 지난 정부의 국가균형발전정책은 입안될 당시에 많은 사람들의 토론과 논란과 의견과 제안을 수렴하는 등의 노력 끝에 만들어진 것으로, 그러한 가운데 전 16개 광역시도의 동참과 추진의 당위성을 끌어내게 되었으며 국민들의 공감을 얻는데 성공하였던 것이다.

그럼에도 그 정책이 비효율적이라는 시각과 비판의 대상으로 나타난 데는 다분히 균형이라는 용어에서 비롯되는 시각차라고 하기에는 어떤 면에서 이해하기가 힘들지도 모른다. 그 배경에는 분권이 이루어지지 않음에 기인한다. 즉 분권이 이루어지지 않음으로써 많은 공감 속에 추진되었던 국가균형발전정책이 소외되거나 혹은 현재처럼 비판의 대상으로 나타났고 또한 정책의 집행력이 현저하게 떨어지

게 된 이유가 된 것이다.

강한 분권이 전제되었다면, 즉 분권이라는 내용의 핵인 사람과 돈, 인사권과 예산권을 대폭 분화하여 16개 광역 시도로 이양하였더라면 아마 국가균형발전의 성과는 비록 추진한 지 일천한 짧은 기간이지만 상상할 수 없이 크게 나타났을 가능성이 매우 높다.

지방이 활력을 갖고 또한 지역경제 부흥을 통해 지역발전을 효과적으로 도모하고 지원하는 등 지방과 수도권이 상생모드로 전환될 수 있도록 하여 모름지기 균형발전을 이룩하려면 지방의 자율성 보장과 행정분권화 실현을 위한 지방권한의 확대가 매우 절실하다. 즉, 중앙과 지방사이의 권한범위의 불명확에서 오는 중앙정부의 불필요한 관여를 최소화해 나가야 된다.

특히 행정기능이 양적으로 확대되고 질적으로 전문화됨에 따라 이를 효율적으로 수행하기 위한 중앙정부와 지방정부간 역할분담의 중요성이 증대되고 있음으로, 그간 추진해 왔던 중앙권한의 지방이양 및 기능재배분 업무를 원점에서 다시 논의해야 한다. 그리하여 지방과 자치단체의 입장에서 지방이양사무를 적극 조사·발굴하도록 하는 등 일련의 지방이양 작업이 선행되어야 한다.

이제까지 권한이양과 관련하여 논의하고 집행해 오던 방식은 정부가 나서서 중앙에서 관장해 오던 기능들 중 보다 적합한 것들을 찾아내어 이들을 지방으로 이양하는 중앙정부 중심의 혹은 중앙정부의 적극성에 지방은 소극적이며 수동형으로 진행되어 왔다. 물론 권한이양의 취지야 지방자치단체의 자율성을 보장함과 아울러 국민에게 최적의 서비스를 제공하려는데 그 근본 목적이 있다. 그러나 막강한 권한을 갖는 중앙정부에서 이양을 논의하고 결정함에는 걸치레 수준을 넘기 힘들다. 실례로, 기업지원업무인 중소기업관련 내용을 보면 확인하다. 애초에 중소기업 지원업무는 각 광역시도에 설치된 기업지원과와 함께 특별행정기관인 중소기업청, 그리고 중기청 유관의 중소기업진흥공단 및 민간자율의 중소기업중앙회 등 많은

기관들이 혼재되어 있다. 물론 많은 기관들이 중소기업을 지원하는 것에는 이의가 없다. 하지만 동일하거나 유사한 지원사무를 유사한 여러 기관에서 시행하고 있는 것은 해당 사무의 수요자인 중소기업들로 하여금 여러모로 혼란스럽거나 비효율이라는 지적을 면키 어렵다.

행정은 중앙행정기관 및 특별지방 행정기관에 의한 중앙행정과 지방자치단체에 의한 지방행정을 포괄하는 국가 전체의 행정을 의미한다. 중앙집권은 행정에 관한 의사결정 권한을 거의 모두 중앙정부에 집중하고 중앙정부의 책임하에 지방행정을 수행하는 구심화(求心化) 경향을 의미하며, 국가직접처리 사무와 기관위임 사무가 많을수록 그 정도가 강화된다. 지방분권은 중앙정부의 권한·위임 및 이양 등에 의하여 권한과 기능을 지방으로 배분하여 행사케 하는 원심화(遠心化) 경향을 의미하며, 자치사무와 단체위임 사무가 많을수록 그 정도가 강화된다.

중앙정부가 갖는 권한을 대폭적으로 아니 혁명적으로 이양해야 되는 이유로는 국가·지방간 행정기능의 합리적 재배분에서 필요하며, 행정의 분권화·자율화를 실현하게 되며, 무엇보다도 주민복지 서비스를 향상시킬 수 있다는 차원에서 추진되어야 한다. 또한, 지방으로 하여금 행·재정적 자치기반을 확충하게 하고, 권한과 책임소재를 명확하게 하며 중앙부처와 지방자치단체장과의 마찰을 방지하며, 주민 및 지방의회에 의한 행정능률을 강화할 수 있다.

원론적으로 사무를 구분하는 것은 법률에 의하지만 그 내용을 간추려보면 다음과 같다. 국가사무(국가직접 처리사무)라 함은 “중앙정부가 자신이나 그 소속기관을 통하여 직접 수행하는 사무”를 말한다. 주로 전국적 통일성을 요하거나 국가적 차원의 시책적인 업무 등 중앙정부가 직접 관장해야 할 사무가 이에 해당된다. 경비부담의 주체로서 전액을 중앙정부가 부담하게 된다. 지방위임사무(기관위임 사무)라 함은 “본질적으로 중앙정부의 권한에 속하는 사무이나, 행정편의상 지방자치단체의 장에게 맡겨서 처리하는 사무”를 말한다. 이는 전국적 이해관계를 가진

사무로서 원래 국가기관에서 처리하여야 하나, 사무처리의 편의, 경제성 또는 국민 편리 등의 이유에서 자치단체의 장에게 위임·처리하도록 하는 사무인 것이다. 물론 경비는 전액 국고부담을 원칙(지방재정법 제17조)으로 한다. 이 사무는 시도의 회가 관여할 수 없는 특징이 있다. 한편, 지방사무(자치단체사무 : 자치사무 및 단체위임사무)란 “그 처리권한과 책임이 전적으로 자치단체에 속하는 사무”를 말한다. 여기에는 지방자치단체의 존립·유지 및 주민복지에 관한 사무 등 자치사무(공유사무)와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게 된 사무(단체위임사무)가 있다. 즉, 사무의 성질상 순수하게 당해 지방자치단체에만 이해관계가 있는 사무는 물론, 국가적 이해관계와 지방적 이해관계가 공존하나 국민편의와 지방의 자율성 제고를 목적으로 자치단체에 맡기는 것이 적절한 사무까지도 포함하여 지방사무라고 한다. 소요되는 경비는 지방자치단체가 전액부담(지방재정법 제17조)하며, 단체위임 사무는 국가와 지방이 분담(지방재정법 제18조)하게 된다.

<표 1> 국가·지방사무의 판단기준

지 표	중앙 사무	지방 사무
① 지방성 대 전국성 전국적 계획에 의한 조정 사무의 바람직한 적용방법 사무 효력의 인정 주민이해와의 관계 지역주민의 참여 필요성 사무대상의 이동범위 필요한 정보대상 사무의 성질	필요 통일적 적용 전국적 간접적 적음 전국적 전국적 정보 계획, 연구	덜 필요 지역적 특성고려 지역적 직접적 많음 지역적 지역적 정보 집행, 조사

② 경제적 효율성 규모의 경제효과 자치단체 외의 외부효과 자치단체 간의 경쟁의 효과 실험(시험)의 필요성	큼 큼 작음 작음	작음 작음 고질, 저비용화 큼
③ 수행능력 사무수행을 위한 지방의 재원조달 사무수행을 위한 지방공무원 능력 사무수행을 위한 추가적인 지원 사무의 지방이관 비용	곤란 부족 필요 매우 큼	가능 충분 덜 필요 그리 크지 않음
④ 공정성 및 형평성 자치단체간의 형평성 제 3자적 공정성 기본적 수준의 서비스공급 필요성	필요 필요 큼	덜 필요 덜 필요 적음

하지만 현재 논의하고 있는, 국가가 막대하게 가지고 있는 국가사무를 지방으로 이양시켜야 된다는 취지에서 국가 및 지방사무를 구분하는 판단기준을 보다 명확하게 할 필요가 있다. 그러한 기준이 모호할 경우 권한을 이양하는 것 자체만의 당위성을 가질 뿐 그것의 효율성은 크게 떨어질 수 있기 때문이다. 지방자치단체로 이양하는 것이 적절한 기능을 발굴함에 있어서는 판단기준을 정하고 적용하여 합리적으로 판단하여야 한다. <표 1>은 그러한 판단기준의 한 예시이다.

중앙정부에서 수행하고 있는 사무 중 지방에서 수행하는 것이 보다 적절한 사무를 지방단체로 과감하게 이양하여 자치단체의 권한을 대폭 확대함으로써 지방자치 시대에 걸맞는 실질적인 행정의 분권화와 자율화를 구현하여야 된다. 또한 중앙정부와 지방자치단체의 기능을 합리성과 형평성에 기초하여 재배분함으로써, 날로 복잡·전문화되고 있는 현대 행정기능을 보다 효율적으로 분담하여 수행할 수 있도록 해야 된다. 아울러 주민의 일상생활 및 복지와 밀접한 관련이 있는 행정기능

을 지방자치단체에서 직접 수행하도록 함으로써 주민에 대한 행정서비스의 질과 양을 동시에 제고하도록 해야 된다. 그래야만 지식기반사회에서의 행정의 유기적 기능을 제고하여 미래가 있고 미래발전을 이룩할 수 있다.

이상에서 언급하고 지적한 바와 같이 가장 급선무가 중앙정부가 갖는 권한, 즉 인사 및 재정에 관한 권한의 이양이 절대적으로 요구되고, 권한이양 없이는 지역별 산업정책의 독자적 성장발전과 지역경제의 활력에는 큰 한계가 있게 된다. 더불어 지역산업정책 내지 지역경제와 관련된 정부보유의 권한을 지방으로 확대 이양할 필요가 있다.

예를 들면 중앙부처가 지역경제와 관련된 행정사무를 수행함에 있어 각 부처의 지방사무소와 특별지방 행정관청 등을 통하고 있으면서 그 지역경제의 특수성을 가장 잘 파악하고 있는 지방자치단체는 배제하고 있기 때문에 중앙의 관련 부서와 지방자치단체의 연계성이 부족한 실정이다. 뿐만 아니라 지방자치단체가 수행하는 기능 중 지역산업정책과 관련된 상당부분이 상급 자치단체 또는 중앙정부로부터 위임받은 사무를 수행하는 것으로 구성되어 있으며, 지방자치단체의 고유한 산업정책기능마저도 자치적으로 처리하지 못하고 중앙정부의 감독을 받고 있다.

지방자치단체가 지역경제가 활성화될 수 있도록 효율적으로 지원하고 활동여건을 조성할 수 있기 위해서는 첫째, 적정수준의 산업정책 및 지역경제계획의 입안 및 집행 권한을 가져야 하고, 둘째 지방의 투자재원 확보와 재원운용에 대한 권한을 갖도록 해야 하며, 셋째 신규 산업용지 조성권한을 갖고 용지확보를 원활하게 추진할 수 있어야 한다.

지방자치단체가 중앙으로부터 이양받은 관련 업무를 효과적으로 처리할 수 있기 위해서는 각종 법률의 정비와 함께 자치단체의 기구와 인력을 보강하고 지역별 특성을 감안하여 기구를 조정·개편할 수 있도록 시·도의 자율권을 강화할 필요가 있다. 물론 현재에도 이러한 기능은 일부 있지만 그 재량권을 보다 확대할 필요가 있다.

3) 정부의 행정규제 개혁

지방화 실시 이후 끊임없이 제기된 문제 중 하나가 앞서 언급한 정부의 권한이 양과 함께 규제개혁(government regulatory reform)이다. 과도한 중앙집권화와 규제 정책으로 인한 문제점들이 사회발전의 장애로 나타나면서 각 정권이 바뀌고 새로운 정부가 시작되면 약간씩의 규제완화시책을 바탕으로 국정개혁과 경제활성화의 주요 수단이 되어 온 게 사실이다.

사실 정부규제완화는 특별한 예산조치나 정부의 지원 없이 기업활동에 활기를 불어넣을 수 있고, 부정부패의 추방에도 도움을 준다는 의미로서도 규제완화시책의 정책방향에 대해서는 별다른 이견이 없다. 정치사회의 민주화, 경제산업구조의 고도화, 사회적 욕구의 다양화 등 변화하는 사회경제적 환경 속에서 중앙정부와 지방정부, 정부와 민간부문 사이에 새로운 관계를 새롭게 정립하고 조정해야 하는 것이 규제완화의 바른 방향인 것이다.

정부는 1995년 지방화 실시 이후 꾸준히 경제행정규제 완화를 위해 규제완화 방안을 심의하고 노력하였다. 주요 분야로는 환경, 유통·물류, 공산품 형식승인, 경쟁제한법령 개선, 금융, 수출입통관, 외국인투자, 에너지, 토지이용 등 많은 분야에서 규제완화를 추진하였고 가시적인 성과도 이룩하였다. 그렇지만 규제완화의 실효성을 높여 나가기 위해서는 지속적인 사후관리가 필요하다. 전체 경제부처의 참여하에 일선기관의 규제완화 이행실태를 점검하고 규제완화에 대한 일선행정기관의 여론수렴을 통해 앞으로의 추진방향을 모색하는 것이 요청되기도 한다.

그러는 동안 규제완화나 규제개혁과 관련한 문제점으로 거론되는 것을 보면 대개 ‘민간으로부터의 충분한 의견수렴 부족’과 ‘실질적 내용보다 건수 위주의 형식적 완화,’ ‘여론을 의식한 정치적 고려’ 등이 지적되었고, 이와 함께 ‘정책집행과정에서 일선공무원들의 경직된 태도’, ‘권한축소를 우려하는 정치인 또는 관료들의 태도’, ‘규제완화에 대한 정부의 무관심과 이해부족’ 등이 주요 장애요인으로 지적

되기도 하였다.

그런데 그 동안 끊임없이 계속되어온 규제완화와 관련한 노력 중 결과적으로 나타난 중요한 것, 즉 경제행정과 관련된 규제완화의 대전제는 권한이양이 없는 작은 규제완화의 수준과 내용으로는 제약이 극심할 수 밖에 없다는 사실이다. 규제완화를 위해 발굴한 과제를 개정시 장기간 소요되는 법률개정을 통해 해결하기도 하였고, 시도별 혹은 지방의 건의과제에 업무의 혼선과 중복건의 등으로 중앙정부의 처리결과의 미회신 등의 단점도 지적되었지만 제안된 과제의 대부분은 규제완화로 귀결되었다. 하지만 그 대부분은 미약할 정도이고 가장 중요한 것은 자치행정에 필요한 재원과 권한의 이양이 반드시 선결되어야 한다는 사실이다.

다른 말로는 권한이양이 없는 것 자체가 가장 큰 규제라는 말과 다를 리 없다.

4. 지방과 수도권간의 산업협력 및 상생방안

1) 지역간 산업협력 유형

이상과 같은 전제적 요건의 선결은 수도권과 비수도권의 상생보다도 더 절실하고 우선적인 것이다.

하지만 현행의 악조건, 즉 지방이 상대적으로 열악해질 수 밖에 없는 상황에서도 지방과 수도권간의 산업과 기업협력은 계속되어오고 있다. 지방과 수도권과의 협력, 특히 산업과 연계한 협력방안으로는 다섯 가지의 유형으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 생산은 지방이 담당하고 대신 기술개발은 수도권에서 담당하는 경우이다. 이 경우는 R&D인력의 기반인 대학과 연구소 등이 밀집한 수도권을 활용하여 관련된 기술을 담당하게 하고 그 대신 생산기지로 지방을 택한 경우이다. 우리나라가 산업화 및 고도 경제성장기를 거쳐 오면서 제대로 된 분권과 지방이양이 이뤄지지

않은 채 굳어진 협력방안의 대표적인 사례이다. 주요 업종으로는 로봇이나 자동화 제품군 등과 항공기, 자동차 등 수송용 기계류가 이에 해당된다. 하지만 최근 들어서는 이러한 특징도 다소 허물어지고 있다. 기존의 서울, 인천, 경기 중심에서 충남 북, 대전으로의 외연상의 수도권 확대에 부응하여 기술개발과 생산기능이 유사한 지역으로 대폭 이전되는 양상을 보이고 있다. 특히 대전, 충남북 및 경기 지역으로의 확산이 그것이다.

둘째, 첫 번째의 유형과는 다소 상충되는 성격으로 기술개발과 생산은 지방에서 행하여지되, 측정이나 임상시험 등 테스트 마케팅적인 성격은 수도권에서 담당하는 유형이다. 의약품이나 바이오제품군 등으로 임상시험 및 국제적인 인증을 필요로 하는 제품군이 이에 해당된다.

셋째, 첫 번째나 두 번째와 유사하게 기술개발과 생산은 지방이 담당하되 대신 지방이 열악한 국제협력이 긴요한 제품 등을 해외시장으로 확대 판매하는 마케팅 및 시장개척 기능은 수도권에서 이루어지도록 하는 유형이다. 이는 우리나라 수출 제품군 대부분의 경우에 해당되는 것으로 시장의 다변화 및 확대개척을 기치로 하는 제품군 대부분이 이에 해당된다. 이 경우 무역협회나 KOTRA 등 해외업무를 지원하고 담당하는 기관의 공조를 최대한 필요로 하기 때문에 기업들도 이러한 유형을 선호하는 경향이 많다.

넷째, 부품소재를 수도권에서 생산하고 조달하여 완제품은 지방에서 제작하고 생산하는 유형이다. 주로 전자제품, 반도체 및 정밀부품 및 소재업이 대표적이다. 다만, 이러한 유형의 업종은 비록 생산기지가 지방이라고는 하지만 수도권 내지 수도권과 인접한 지역에 생산라인을 확보하고 있는 경우가 허다하다.

마지막으로, 기술개발, 시험과 완제품 생산은 지방소재 기업이 담당하고 대신 지방이 상대적으로 열악한 제품과 포장 등에 대한 디자인과 인쇄 등과 시작품 제작과 관련된 기업 활동은 수도권을 활용하는 유형이다. 이러한 유형은 수도권에 보유

한 대기업의 기술연구소, 인쇄 및 디자인 관련 자회사를 갖는 경우가 대표적이며 관련된 고급 인적자원을 많이 보유하기 때문에 상대적으로 매우 유리한 실정이다.

<표 2> 지방(A)-수도권(B)간 상생을 위한 산업협력 유형

협력 유형	내용과 특징	예시	비고
① 생산(A)-기술개발(B)형	<ul style="list-style-type: none"> 가장 보편적인 협력형태 수도권의 고급인력 활용과 지방의 생산공간과 설비 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 로봇, 자동화 제품군 항공기, 자동차 등 수송용 기계류 전반 	<ul style="list-style-type: none"> 산업화 시기의 대부분의 제품군이 이에 해당
② 기술개발·생산(A)-측정·임상시험(B)형	<ul style="list-style-type: none"> 지역고유의 기술과 정체성을 바탕으로 R&D담당 임상시험 등은 설비 및 기술과 기관이 많은 수도권이 담당 정밀측정이 요구되는 제품 	<ul style="list-style-type: none"> 의약품, 화공약품 바이오 제품군 	<ul style="list-style-type: none"> 국제적인 인증을 필요로 하는 제품군
③ 생산·기술개발(A)-마케팅·시장개척·국제협력(B)형	<ul style="list-style-type: none"> 지방이 갖는 자체능력으로 R&D, 시작품제작, 생산을 담당 다만, 시장개척, 마케팅 등 시장확대를 위한 역할은 수도권에서 담당 	<ul style="list-style-type: none"> 일반기계류, 가전류, 자동차 등 	<ul style="list-style-type: none"> 본사를 서울 등 수도권에 두고 정부의 대외정책과 공조하여 추진
④ 완제품 조립생산(A)-부품소재 등 요소생산(B)형	<ul style="list-style-type: none"> 수도권이 보유한 소량다품종 생산능력을 활용하여 요소생산에 주력하고 이를 지역기업이 조립하여 완제품 생산 및 대량생산 	<ul style="list-style-type: none"> 전자, 반도체, 정밀부품과 소재 등 	<ul style="list-style-type: none"> 지방이라고는 하나 수도권 내지 수도권과 인접한 지역이 주요 생산기지임
⑤ 생산·시험(A)-디자인·시작품 제작(B)형	<ul style="list-style-type: none"> 지방이 상대적으로 열악한 산업디자인(제품과 포장 등), 인쇄 등과 시작품 제작이 용이한 수도권을 활용 대신, 시험생산, 대량생산 등 산업화는 지방이 담당 	<ul style="list-style-type: none"> 가전류 및 휴대전화, 컴퓨터 등 	<ul style="list-style-type: none"> 수도권에 보유한 대기업의 기술연구소, 인쇄 및 디자인 관련 자회사를 갖는 경우가 대표적이며 유리

<표 2>에서 언급한 산업협력 유형은 기존의 협력의 사례와 양태를 기초로 이루어진 것이다. 즉, 대기업의 연구소와 생산 공간의 위치, 기업과 시험 및 분석과 측정하는 기관의 위치, R&D의 기능이 밀집된 것과 생산 공간의 위치 및 수도권이

지방에 비해 상대적으로 아주 강점을 갖는 생산자서비스 분야인 디자인, 법률구조, 보험, 마케팅지원 기능이 탁월한 수도권과 그 외의 생산역량을 갖춘 지방으로 나눈 다분히 이분화된 양상에서 나온 협력 유형이라고 할 수 있다.

그렇지만 현존의 협력유형은 수 십 년 동안 이어져 온 관행이라고 하기에는 적절하지 않다. 왜냐하면 이익이 나는 방향에서의 협력이라는 기업의 생리 내지 기업의 이윤추구 동기는 다분히 기업목표의 최우선에 위치하기 때문에 비록 관행이라고는 하나 이익우선에 배치되는 것이었다면 오랜 기간 동안 고착될 만큼 존립 자체가 불가능할 수 있기 때문이다.

따라서 향후 바람직한 지방과 수도권간의 산업 및 기업협력 방안을 도출하려 할 경우에도 이와 같은 기존의 유형별 특성을 갖는 배경을 무시할 수는 없다. 또한 이와 함께 수도권이 갖는 최대의 강점 내지 장점은 금융이 집적화되어 있고 인적 자원이 풍부하다는 사실이다.

우선 상술한 바와 같이 기존의 협력 유형에서 공통점은 수도권은 대부분 시험, 인증, 측정, 기술개발, 디자인, 시제품 제작, 고급인력 지원, 해외시장개척 등의 분야이거나 혹은 이들 분야 어느 것에 강점을 갖는 경우가 대부분이다. 반면 지방은 생산 공간을 제고하는 역할에 비교적 충실한 편이다.

2) 미래의 상생협력 유형

지방과 수도권과의 발전을 위해서는 서로 상생 협력하는 것이 바람직함은 부정할 수 없다. 지역간 협력은 때로 기업간 협력 나아가 국가간 협력 등에서 서로 벤치마킹이 가능한 영역이 많다.

일반적으로 대기업과 중소기업과의 상생협력의 경우 기본적으로 대기업은 독자적 생산 활동이 어려우며, 협력업체 등과의 공동운명체임을 인식해야 한다. 마찬가지로 수도권에 있는 다양한 기업군들 중 특히 토지, 노동 등 요소비용이 과다하게

소요되는 품목을 생산하는 경우에는 지방을 적극 활용하거나 혹은 지방과의 분담 노력을 하지 않으면 안 된다. 왜냐하면 그 제품군이 갖는 세계시장에서의 가격 경쟁력이 떨어질 경우 수도권에 입지한 해당 기업의 위기만 초래하는 것이 아니라 지방은 아예 소외됨에 의해 발달이 불가능하고, 수도권의 기업경쟁력 저하로 인한 수도권 전체의 피해를 동반할 경우 결국 우리나라 경제 전반에 부정적인 효과를 가져 오게 되기 때문이다.

따라서 기업군이 지방과 수도권 등으로 분산하여 생산의 협력을 다할 때 두 기업의 위치가 각각 어디이든 간에 공동운명체로서 모기업 및 협력업체의 상생협력이 성공할 수 있다.

여기서는 비록 지방과 수도권간의 상생협력 방안을 논의하지만 기업간 상생협력은 기업의 글로벌 성장에 필수조건이라고 강조하고 있다.

미 MIT대의 찰스 파인 교수는 기업이 경쟁우위를 확보하려면 ‘3차원적 동시공학’과 이에 따른 가치사슬 설계를 통해 조직의 핵심역량을 강화해야 한다고 역설하고 있다. 3차원적 동시공학(3-dimensional concurrent engineering, 3-DCE)이란 상품개발, 생산체계 및 공급사슬 설계의 동시과정 통합을 고려하는 경영모델을 의미한다.

기업은 어떤 역량을 내 혹은 외부에서 제조 또는 조달할 것인지를 전략적으로 설계하고, 그에 따른 공급자와 유통업자 및 제휴 파트너들과의 동태적인 관계와 네트워크를 효율적으로 관리해 나가야 된다고 말한다. 또한 성공적인 가치창조를 위해서는 대중소 기업간 협력을 최우선으로 고려해야 한다고 지적하였다.

3-DCE의 경우는 세계적인 컴퓨터 부품업체인 인텔의 예이다. 인텔은 신규공급업체와 더불어 신제품 개발과 공정개선 등을 통합적으로 도모하고 달성하는 성공적인 사례를 가져왔다.

파인 교수는 상생협력의 이론적 모형을 대기업과 중소기업과의 관계에서 우수한

사례를 들어 제시한 바 있다. 대기업의 경쟁력은 대기업의 R&D와 생산, 공급사슬 상의 협력업체의 경쟁력으로 결정되며, 협력업체와의 시너지 효과는 부품경쟁력, 연결경쟁력, 기업생태계 경쟁력을 통해 창출된다고 설명했다. 국내의 사례를 들면, 포스코의 상생협력 지원으로 세계적인 경쟁력을 확보하고 있는 동주산업이 있는데 이와 같은 형태가 대표적인 협력형태이다.

또한 미국 피츠버그대학의 프리츠 필 교수는 새로운 가치창조를 통한 기업의 장기생존을 위해서는 가치사슬의 관점에서 가치행렬(value grid)의 관점으로 전환함이 요구된다고 한다. 가치사슬은 단선적인 사고이나 가치행렬은 3차원적으로, 수직적 차원, 수평적 차원 그리고 교차적 차원 등 다양한 사고를 통해 위험을 줄이면서 동시에 잠재된 가치를 창출할 기회를 발굴하는 것을 의미한다.

필 교수처럼 ‘가치행렬적인 사고전환’은 기업이 보다 개방적이어야 됨을 암시하는 것으로, 개방을 통해 전략적 제휴, 파트너쉽 제고, 협력네트워크 확산 등을 도모하기가 용이하고 그것이 결국 기업의 새로운 가치창조가 가능하도록 한다는 것을 의미한다.

영국 캠브리지의 매치하스 홀웨그 교수는 열린 혁신을 통해 가치사슬의 경쟁력 강화를 주장하고 있다. 홀웨그 교수가 지적하고자 하는 것은 기술이나 제품의 생애주기가 매우 빨라지고 있기 때문에 기업은 새로운 아이디어를 외부로부터 받아들이지 않으면 지속적인 혁신이 불가능하다는 점이다.

대표적인 것이 현재 미국 애플사가 주도하고 있는 아이패드, 아이팟, 아이폰 등의 스마트 혁명이 이에 해당된다. 아이폰의 주요 기능군들 대부분은 비록 단견적이지만 우리나라에서 아주 오래 전부터 하나씩 개발되어 왔던 것이지만 이를 전반적으로 연결하여 브랜드 가치화하면서 대량생산으로 이어지게 한 이면에는 바로 새로운 아이디어를 외부로부터의 수혈하는 가치사슬을 갖고 혁신하였음을 보여준다.

한편, 펜실베이니아 대학의 존 맥두피 교수는 아웃소싱에 따른 기업간 협업의 중요

성을 설파하면서 신뢰에 기반이 되어야만 한다는 것을 강조하였다. 외부환경이 불안정하고 기술의 발전 속도가 빠를수록 신뢰를 기반으로 한 협업이 그렇지 않은 경우보다 더 나은 성과를 도출한다는 것을 지적하고 있다.

맥두피 교수의 ‘신뢰에 입각한 기업간 협업’형은 대부분의 자동차산업이 대표적이다.

일본 동경대의 후지모투 타카히로 교수는 조립-부품업체간의 연결경쟁력이 공급사슬 전체의 경쟁력을 좌우한다고 주장하고 있다. 즉, 특정 제품의 생산에 있어서 개발에서 생산에 이르는 전 단계에서의 공급사슬에는 철저하게 협력관계가 수반되어야 하고 동시에 상호보완적인 협력업체와 공유되는 조직시스템이어야 한다고 강조하고 있다.

2009년말부터 불어닥친 위기 이전의 도요타의 상생협력 사례는 부품생산업체와 조립하는 기업간에 철저한 ‘신뢰와 상호보완적인 협력관계’를 바탕으로 한 공급자 관리가 가장 주효하였음을 알 수 있다.

이상에서 우리는 과거에는 물리적인 자본이, 현재에는 인적자본이, 그리고 미래에는 사회적 자본이 매우 중요하며 또한 그렇게 이동해 갈 것을 예견하고 있지만, 보다 중요한 이면의 정신은 신뢰와 협력이 가치혁신을 가져올 수 있고 성과를 극대화할 수 있다는 것을 말하고 있다.

여기서 미래의 사회적 자본이라 함은 바로 상생협력을 위한 투자를 의미하는데 이는 비록 현재에는 단기적으로 비용이나 장기적으로는 경쟁력에 큰 기여를 하게 됨을 의미한다.

우리나라가 수도권 일극 위주의 성장체계를 극복하고 국가균형발전 철학을 견지하면서 지방과 수도권간의 상생협력으로 나아감은 곧 국가 미래발전의 초석이 될 신뢰와 협력과 상생이라는 사회적 자본을 배양해 가는 것이다. 지난 10여년 동안 추진되어 왔던 국가균형발전전략이 비록 시행 초기에 나타날 수 있는 일부 폐단과

비효율성으로 인해 나누기, 나눠갖기 내지 나눠먹기라는 시각을 갖는다는 것은, 그래서 아예 균형발전정책을 등한시한다는 것은 미래의 국가발전에 가장 필수적인 사회적 자본의 축적을 미리 포기하는 것과 같다는 것을 명심해야 한다.

3) 지방과 수도권간의 바람직한 산업협력 방안

(1) 지방의 역할

국가발전을 위해, 기업의 발전을 통한 국가발전을 도모하기 위해, 그리고 수도권과 지방에 산재한 기업간의 협력에 의한 기업상호간의 발전을 위해서 가장 중요한 과제는 역시 최적의 기업활동 여건을 갖춰 주도록 하는 것이다. 국내외 기업 할 것 없이 보다 나은 기업을 자기 지역의 기업으로 유치하고 만들려면 한층 다양하면서 개성 있는 발전 청사진을 마련해야 한다. 지역에서 현재와 미래에 특화할 그 지역의 주력산업부문에 대해 파악하고, 관련 기업들을 유치하기 위해 자본·인력·기술면의 인센티브를 다양하게 제공하고 지역의 인프라를 확충해야 한다.

창조력과 예견력이 부가가치의 우열을 좌우하는 핵심요소인 정보화·개성화 시대에서는 새로운 사고로의 전환과 강한 실천력이 지역의 경쟁력 제고 및 세계화의 추세에 부응할 수 있는 것이다.

이러한 문제에 대한 효과적인 행정은 지역경제에 대한 불필요한 규제를 철폐한다는 행정규제완화의 입장에서 접근하는 것과 함께 대기업행정에 있어 경영마인드를 가지고 지역기업들에 대한 서비스제공도 요구된다 하겠다.

지역경제의 근간이 되는 지역기업의 효율적인 경영에 각종 준조세 부담요구와 까다로운 행정절차는 근절되어야 한다. 이를 위해 지방자치단체에서는 과도한 각종 규제를 과감하게 털어내고 일선 행정의 서비스도 대폭 개선할 것이며, 지방자치단체에 위임된 범위 내에서 토지이용규제 등 지역여건을 감안하여 최대한 해소하고, 또 기업이 원하는 입지를 지방공단으로 지정하여 경우에 따라 토지수용까지도 해주는 정도의 적극성도 필요하다고 본다.

이와 같은 고품질의 행정서비스로 기업과 자치단체간의 협력증진이 이루어지고 행정서비스의 생산성도 높여 나간다면 지역경제는 활성화될 것이고 지역주민들의 생활의 질도 높아지게 될 것이다.

한편 지역경제의 세 가지 문제인 지역간 불균형 성장문제, 지방자치단체의 재정 확보문제, 지역의 산업구조 개편문제를 동시에 내포하고 있는 문제이기도 하다. 이를 해결하는 차원에 있어 자치단체가 지역관리라는 측면에서 독립적인 지역산업정책을 전개해 나가야 한다. 문제는 지역정책을 수립하는 능력의 함양이 선결요건인 것이다. 여태까지는 중앙정부의 각 부처별 조직체계 내에서 행정상의 이행이 거의 상명하복식의 관행화된 형태를 보여 왔다.

이제는 지역정책을 수행하는데 이러한 관행을 탈피하여 지역산업의 특수성을 깊이 연구하고 세계화의 흐름에 부응할 수 있는 지역정책이 설정되어야 하고, 그 지역산업의 특수성과 지역민 복지를 고려하고 그 이행을 그 지역의 자치단체가 정책결정의 확고한 주체가 될 수 있는 다각적인 모색이 필요하다.

현재 전국 각 시도에 구축된 테크노파크의 활용과 역할이 크게 기대되는 이유가 바로 기업활동 조장과 강화, 기업규제완화의 선봉, 그리고 지역산업 및 경제정책의 혁신 등을 올바르게 추진할 수 있는 위치에 있기 때문이다.

(2) 수도권 역할

16개 시도의 산업구조는 지난 1999년 산업발전법 제정 이후 추진되어 온 다양한 정책에 힘입어 성장 유망업종의 유치, 지역 산업구조의 고도화를 추구하면서 특화 산업으로 육성할 업종을 지역특성에 맞게 새롭게 구성하여 왔다.

또한 규모의 경제가 지배하던 중후장대형에서 경박단소형 산업구조로 조정해 가고 있다. 제조업의 경우 소재 및 부품산업의 발전과 세계시장에서 통용될 수 있는 제품을 개발할 수 있는 창의적 중소기업의 육성을 도모하고 특히 혁신형 벤처창업

기업인 이노비즈기업의 비약적인 발전이 따랐다. 아울러 비교우위에 있는 산업전 문화와 고부가가치화를 꾀하고 있다.

특히 국제경쟁력을 강화하고 지역간 고른 발전을 도모하기 위하여 지역별 특화 산업을 중점적으로 지원·육성하고 있고, 제조업부문이 지역경제의 근간을 이룬 상태에서 이를 뒷받침하는 서비스산업이 동반 발전해 가고 있다. 또한 정보·통신·금융 등 생산자서비스업을 제조업과 함께 육성하여 상호기능의 보완을 통해 상생의 길을 모색하고 있다.

여기서 중요한 것은 수도권이 갖는 강점을 최대한 살리고 대신 약점은 보완하거나 혹은 보완이 불가능할 경우 지방으로 분산하는 것이 상생의 첩경이다. 예를 들면, 수도권에 가진 가장 큰 강점은 인적자원이 풍부하다는 사실이다. 게다가 수도권에 갖는 자본조달력, 즉 금융기반이 매우 우수한 것을 들 수 있다. 풍부한 금융과 인적자원이 결합한 R&D기반은 세계 어디에 내놓아도 손색이 없을 정도이다. 여기에 주거, 문화, 교육, 학교, 세계시장에의 접근, 정보획득 등의 다양한 이점이 있다. 반면에 수도권에 다른 지방에 비해 크게 뒤떨어지는 요소가 바로 비싼 지대, 엄청난 물류비, 높은 주거비, 환경오염의 가중에 따른 높은 사회적 비용, 과다 의료비, 수도권 내의 불균형발전 정도, 많은 땅 확보의 불리함 등이 약점으로 나타난다.

앞으로 세계시장에서의 경쟁력 강화를 위해서 가장 절실한 것이 기술혁신이다. 기술경쟁력에 의해 국가나 지역의 경쟁력이 결정되는 현 시점에서 R&D의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다. WTO체제에서는 선진국의 기술보호 장벽도 그만큼 높아졌기 때문에 자체연구소의 해외진출, 재외 과학자나 기술자의 유치, 외국기술자나 외국연구기관에의 위탁개발 등이 하나의 대안이 될 수 있지만 그리 쉽지 않다.

결국 국내에서의 자체적인 연구개발을 통한 기술혁신이 중요해짐을 잘 알 수 있다. R&D에 있어서 주체는 사람이다. “R&D 효율화의 가장 첩경은 첨단기자재를 마음껏 활용할 수 있는 연구 환경과 연구 개발자에 대한 높은 임금이다”라는 사실

이 수요와 공급법칙에서 나온다는 것을 정책입안자 및 관계당사자들은 쉽게 무시한다. 개방화, 국제화, 정보화시대에 첨단기술을 체화하고 있는 노동인력은 보다 나은 삶의 질을 누리려는 기회를 추구하기 위해 삶의 터전을 항상 옮길 수 있는 생산요소인 것이다. 이러한 간단한 경제이론의 이해가 자본주의 시장체제를 바로 알게 하는 것이며 지방과 수도권이 상생함에 있어서의 수도권이 떠맡아 담당해야 할 큰 요소인 것이다.

(3) 산업간 바람직한 상생방안

이상에서 우선 기존의 실태에서 비롯된 다섯 가지 유형과 더불어 상생협력 유형을 파악하였다. 또한, 미래발전을 위해 가장 중요한 사회적 자본인 신뢰와 협력이 가장 핵심이라는 측면에서 바람직한 상생유형을 분석하였고 지방과 수도권간의 상생을 위해 제각기 해야 할 역할을 살펴보았다. 이러한 점들을 바탕으로 향후 바람직한 협력방안을 강구하자면 다음과 같다.

첫째, 수도권이 갖는 가장 큰 장점을 가장 잘 활용하고, 이를 상대적으로 약점적 요인을 지방으로 분산하여야 된다. 즉, 수도권이 갖는 엄청난 돈과 사람을 기반으로 기술개발을 강화하고, 기존의 시설과 설비 및 연구소와 대학 등을 바탕으로 강한 기초 및 응용기술개발을 통해 우수한 원천기술을 개발하도록 독려하고 주력하여야 되며, 이를 기업으로 이전하고 산업화하는 시스템을 수도권의 각 지자체가 가져야 한다.

둘째, 수도권은 아직 지방이 갖지 못하는 우수한 기자재를 보유하고 또한 관련 노하우에 밝은 인재들을 보유한 기관을 활용하여 품질인증, KOLAS 인증, 임상시험 등 테스트 마케팅의 온상으로 활용하고, 대신 이들 기관을 활용할 제품들은 지방이 담당하는 상생방향으로 나가야 된다.

셋째, 기존의 다섯 가지 협력유형에서 나타난 구체적인 사례를 찾아 더 많은 시

너지를 갖도록 협력에서의 어려움 등을 해소해 나가는 노력이 따라야 된다.

넷째, 신뢰와 협력이 가치혁신을 가져올 수 있고 성과를 극대화할 수 있다. 과거에는 자본이, 현재에는 인적자본(사람)이, 그런데 미래에는 사회적 자본이 중요하다. 미래의 사회적 자본이라 함은 바로 즉, 신뢰를 통한 가치혁신을 가져다주는 상생협력을 위한 투자를 말하며, 이는 비록 단기적으로 비용이나 장기적으로는 경쟁력에 큰 기여를 한다는 점을 알고 더 많은 미래투자에 정책적 고려를 하여야 된다.

마지막으로, 수도권과 비수도권의 각 지역간 산업의 상생협력은 각 지역이 갖는 정체성(identity)과 잠재성(potentiality)에 기초를 두되, 두 지역이 갖는 동질성(homogeneity)과 유사성(similarity) 및 협력적 특성(feature)을 찾아내고, 이를 바탕으로 상호신뢰하면서 상생을 위한 가치사슬 내지 가치행렬을 창조해 나가는 전략이 가장 바람직하다.

이와 같은 다섯 가지의 상생협력 방안은 지방과 수도권 내에 입지해 있거나 혹은 잠재적으로 협력해야 될 부문에 대해 함축한 것이다. 보다 바람직한 것은 앞서 언급한 바와 같이 기업의 자율에 맡기되 수도권이라는 특성을 최대한 살리면서 지방의 발전을 도모하는 차원에서 협력을 모색함이 필요하다.

5. 맺는 말

1) 논의의 요약

앞서 다양한 논점에 관하여 우리는 몇 가지 중요한 점을 살펴보았다. 즉, 지식기반사회 내지 정보화 시대의 기업간 내지 지역간 상생협력은 과거의 그 어느 때보다 중요하게 다가오고 있고 그 형태나 유형 또한 복잡다기하지만 그 중심에는 강한 신뢰 속에 창조의 가치사슬이 존립한다는 점이다.

그리고, 우리나라의 지방과 수도권간의 상생협력의 전제로 수도권규제완화를 우선적으로 들고 있는데, 이는 규제완화에 이은 수도권집적화에 의한 집적경제의 장점보다는 단점과 비효율성이 지속적으로 높아가고 있음으로 인해 규제완화 자체가 오히려 국가의 미래발전에 불합리하다는 점이다. 이러한 상황에서는 규제완화보다는 오히려 우리나라 경제권을 기존의 수도권 1극체제에서 2극체제로의 전환, 권한의 혁명적 이양, 그리고 행정규제의 혁파 등의 3대 선결조건이 이루어지는 것이 가장 절실하다는 점을 구명하였다.

한편 현재 진행 중인 지방과 수도권 사이에 기업들의 상생유형과 미래의 상생방안을 토대로 새로운 상생방안을 제한적이지만 살펴보았다.

국가균형발전을 경쟁력 제고와는 다른 비효율적이고 분배 우선주의적이며 형평만을 고려하는 편협된 시각으로 보는 경향이 있다. 만일 그러한 시각을 갖는다면 지방과 수도권간의 산업협력 및 상생방안이라는 용어 자체나 내용 및 실천을 위한 시도 그 자체도 다분히 그러한 시각에서 자유로울 수 없다. 최근 MB정부가 16개 시도간 균형발전 모형을 애써 줄이거나 삭감하면서 권역별 경제발전전략을 선택하는 내용인 광역경제권개발계획도 넓은 의미에서는 결국 권역간 나눠먹기라는 시각에서 자유로울 수 있을까?

하물며 이러한 논의 자체를 하는 것이 국가발전에 실익인가 아닌가를 우선시해야 하는데도 일부에서 그것을 좌파나 진보적이나 우파나 보수적인가를 따지고 진단하는 것이 그리 중요한 일일까? 반문하고 또 반문해 보아야 할 대목임에 틀림없다.

문제의 예단보다는 거대한 국가적 목표, 예를 들면 국토의 고른 발전, 수도권과 비수도권간의 상생협력 발전 등의 목표와 비전을 설정하고 이를 위한 치밀한 준비와 효율성을 갖도록 하는 전략을 마련하여 시행해 나가는 지혜가 필요하다. 정권이 바뀌면 정책까지 바뀔 수는 있다. 그렇지만 국가발전의 미래를 임기가 일천한 하나의 정권이 쥐었다 놓았다 하는 양상은 잘못되어도 크게 잘못된 것이다. 국민들의

동의와 합의가 전제된 것을 쉽게 허물어버리는 것도 잘못이지만 더더군다나 검증되지도 않고 또한 여러모로 비효율이 제기되는 내용을 근간으로 기존정책을 대신한다는 것은 더 큰 문제가 아닐 수 없다.

국토의 균형발전 시각으로 신뢰와 협력과 상생은 국가 미래발전을 위해 가장 소중한 가치이자 사회적 자본임을 명심해야 한다.

2) 수도권 규제완화의 역설

참으로 아이러니한 것은 현재 국가균형발전법이나 수도권 정비계획법 내지 수도권 공장총량제 등과 관련해 유발될 수 있다는 부정적인 효과나 제한적 영향이 수도권 전체에 나타나기 보다는 오히려 동일한 수도권 내에서 차별적으로 나타난다는 사실이다. 예를 들면 동일한 수도권으로 불리는 경기도 북부의 양평, 가평, 연천 지역과 현재 강 살리기 사업에서 논란의 핵이 되고 있는 한강유역인 여주 및 인천의 강화나 옹진의 경우가 대표적이다. 물론 의정부나 동두천 등의 군사지역도 예외는 아니지만 이들 지역은 서울과 비교적 근거리에 위치하여 앞서 열거한 지역과는 많은 다른 양상을 갖는다.

수도권이 주장하는 수도권정비계획법 내지 수도권 공장총량제 등과 관련해 내용상의 완화 내지 폐지를 주장하는 주된 내용이 수도권의 각종 규제를 완화하여 수도권 내에 불균형발전 지역에 대해서도 첨단산업단지를 조성하는 등으로 수도권의 고른 발전을 유도하자는 것이다. 그러면서 대신 지방 내지 지역의 산업정책에는 인센티브를 주는 방향에서 산업간 협력방안을 도출하여 상화간의 윈-윈을 도모하자는 취지로 자주 거론하고 있다. 그런데, 실제 각종 수도권규제를 완화한다고 하여도 앞서 열거한 수도권 내의 소외 내지 낙후지역인 양평, 가평, 연천 지역과 한강유역인 여주 및 인천의 강화나 옹진 등에는 투자하려거나 기업이 입지하려는 의도는 거의 없다는 점이다. 다분히 수도권 규제완화 내지 철폐의 폐단이자 역설적(逆說

的)인 경우이다.

비록 수도권 규제를 완화하지 않더라도 공장총량제의 경우가 이를 잘 대변한다. 즉, 공장총량제로 수도권에 공장이 배정되었지만, 이들 공장의 입지로 상기한 낙후 지역에는 배정이 되지 못하고 있는 점을 보면 확연하다. 오히려 수도권의 지자체들은 배정된 공장을 공해, 주거, 교통 혼잡, 환경피해 등의 문제가 대두되거나 극심할 것이 예상되는 지역에 대해서는 규제를 하여야 뭍에도 불구하고 그 지역으로 배정하고 있는 실정이다.

아무튼 수도권에는 지식기반사회의 핵심 인적자원, 즉 사람과 돈이 몰려 있다. 그렇다면 수도권은 지리한 장점을 최대한 활용하여 금융, R&D, 서비스 등에 주력하고 대신 제조업은 지방에 맡기는 전략이 필요하다. 이것이 국가발전을 위해 지방과 수도권이 서로 상생하는 가장 근본임에 틀림없다. 수도권 규제완화는 전부-전무 전략(all or nothing strategy)이 될 수밖에 없다. 즉, 현재 경기도 등에서 주장하는 수도권 규제철폐와 공장총량제 폐지에 의한 수도권의 비대화는 지방의 파멸과 공동화를 초래할 것이 자명하다. 모든 것은 수도권(all)에, 지방에는 텅 빈(nothing) 전략을 상생전략이라고 할 수는 없다.

그럼에도 불구하고, 즉 all or nothing 전략에 의해 수도권만 키워도 현재 분산된 상태에 비해 국가경제의 성장과 발전이 충분히 시너지를 가져와 가능하다는 어떠한 논리도, 설득력도 없다. 오히려 지방의 황폐화는 수도권에 포진한 기업들의 경쟁력마저 앗아갈 수 있다는 점을 명심해야 된다. 앞서 언급한 바와 같이 지난 80년대부터 약 5년 단위로 측정된 수도권 집적화에 따른 경제적 효율이 날로 떨어지고 있고, 대신 수출상품의 단가에 포함되는 물류비는 날로 증가한다는 현실이 이를 잘 반영하고 있다.

3) 지역간 상생협력 방안

지방과 수도권간 혹은 시도간 연계·협력사업은 지역의 잠재력과 정체성을 동시에 묶음으로써 상호간의 발전을 도모할 수 있다는 차원에서 최근 들어 지역발전정책으로 자주 강조되고 있다. 이를 위해 정부에서도 몇 개의 사업을 찾아 지원할 수 있는 근간을 마련하였다.

예를 들면 한방약초와 관련된 새로운 시장을 창출하기 위해서 광역적 연계기반을 조성하는 것으로 경남 함양군, 충북 제천시 등을 포함한 전국 11개의 기초자치단체가 참여하는 사업이다.

또한, 차세대 마그네슘 제련을 위한 국산화사업은 마그네슘 제련 공정기술의 국산화를 통한 사용화를 실현하려는 목적으로 마그네슘 소재의 안정적인 공급체계를 구축하는 사업이다. 이를 위해 수도권인 경인지역에는 금형, 주조, 가공, 표면처리 등의 제조공정에 대한 인프라를 활용하고, 강원지역은 국내 최대의 다이캐스팅 제조시설을 보유하는 등의 장점을 살려 마그네슘 제련 국산화 기술을 개발하는 내용이다. 여기에 충청권에서는 알루미늄 압출소재를 이용한 범퍼빔 제조기술을 확보하고 있어 이를 응용한 마그네슘 범퍼빔 개발을 도모하면서 전남권에는 현재 포스코 판재공장과 전남 신소재 산업화 지원센터 등을 활용하여 마그네슘 가공재 부품 생산 특화지역으로 육성하는 방안이다.

이처럼 서로 다른 이질적인 지역이긴 하나 산업의 상생협력은 각 지역이 갖는 정체성과 잠재성에 기초를 한다는 것을 알 수 있다. 지방과 수도권간의 상생협력, 특히 산업간 협력발전을 도모하기 위해서도 여기에 예시된 것처럼, 그리고 앞서 논한 것처럼 가장 지름길은 두 지역, 즉 수도권과 비수도권의 각 지역이 갖는 동질성이나 유사성은 물론 협력적 특성을 먼저 찾아내고, 이를 바탕으로 상호신뢰하면서 상생을 위한 가치사슬 내지 가치행렬을 창조해 나가는 전략이 가장 바람직하다 하겠다.

최근 들어 일부에서 글로벌 경쟁시대에 지방과 수도권이 동반발전하려면 수도권과 비수도권간의 ‘빅딜’을 제기하기도 하였다. 빅딜 논리의 배경으로 “국가경쟁력 강화를 위해서는 수도권 규제완화는 필요하다. 수도권을 계획적 관리로 대체하고 단순히 지역개발차원이 아닌 기업 규제완화차원에서 접근해야 한다. 그리하여 이에 상응한 결실을 거두어 지방에 나누어주는 지혜가 요구된다.”는 것이 이른바 빅딜 설이다.

빅딜! 할 수는 있다, 하지만 내용 중 수도권 규제완화를 통한 빅딜만은 해서도 안 되고 결코 있어서도 안 된다.

아울러 산업간 내지 지역간 협력, 즉 비록 덜 발달된 지방의 기업과 아주 발달된 수도권의 기업과의 상생협력일지라도 그것은 더더욱 확대하고 발전시켜 나가야 할 것이다.

끝으로, 지역균형의 불가론이거나 지역균형의 무용론에서 출발한 수도권 규제완화 내지 철폐를 주장할지라도 분명한 것은 아주 제한적인 내용수준에 불과한 현행의 수도권규제가 지방을 살릴 수는 없지만 수도권규제완화가 지방을 한 순간에 죽일 수 있다는 사실을 꼭 명심하여야 된다.

참고자료

- 김민주, 송희령 옮김, 극단적 미래예측(The Extreme Future, James Carton), 김영사, 2007
- 송부용, 지방중심의 경제활성화 전략, 1997. 경남발전연구원
- 송부용, 김석중, 권성오, 광역경제발전을 위한 신광역권 설정구상, 한국지역경제학회 한중일 국제세미나 발표자료, 2009.9
- 장경덕 옮김, 렉서스와 올리브 나무(The Lexus and the Olive Tree, Thomas L. Friedman), 21세기 북스, 2000
- 장재홍, 김동수, 박경, 정준호, 지역균형발전정책의 위상과 구조에 관한 국제비교 연구, 산업연구원. 2008
- Kenichi Ohmae, The Borderless World, 1996
- Scott A. J., Globalization and the Rise of City-regions, European Planning Studies 9. 2001
- 기타 지식경제부, 지역발전위원회 및 각 시도 홈페이지 주요 보도자료 등 참조