

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

초 의 수 (부산광역시 전문위원)

I. 주요 발전동력의 수도권 집중실태

우리나라가 근대화의 기치를 걸고 본격적인 발돋움을 하던 1960년대 이후 각종 경제개발 및 국토개발정책의 최우선 목표는 급속한 공업화를 통한 선진국 진입이었다. 이에 우리나라의 경제규모(GDP)는 1960년 약 2,400억원에서 1996년 360조원 수준으로 지난 36년 동안 1,600배 이상 확대되었으며, 일인당 소득수준(GNP) 역시 1960년 만원에도 미치지 못하던 것이 1996년에는 850만원 수준으로 860배 가까이 증가하여 소득수준이 1만 달러를 초과하는 경험을 가졌었다. 이러한 압축적 경제성장과정에서 우리 사회는 도시화와 산업화로 인한 공간구조 변화, 토지이용패턴의 변화, 수도권과밀, 환경오염 심화 등과 같은 각종문제를 안게 되었다(박양호 외, 1998: 23).

먼저 인구의 도시집중, 제조업 중심 산업구조로의 전환, 이에 따른 교통망의 확충·정비 등으로 도시용지와 공공용지의 면적이 급속하게 확대되었고 농경지는 크게 잠식되는 등 국토공간구조상의 변화를 초래하였다¹⁾. 이러한 국토이용구조의 변화는 인구의 도시집중, 산업활동의 구조적 변화의 원인인 동시에 결과라 할 수 있다. 즉, 우리나라의 전체 인구 중 도시거주자 비율은 1960년 28.0%에서 1995년에는 78.5%로 늘어나 인간거주활동의 대부분이 도시를 기반으로 이뤄지고 있다. 또한 전체 취업인구 중 도시형 산업이라 할 수 있는 2차·3차 산업의 비중 역시 1960년 34.3%에서 1995년 87.6%로 빠르게 증가하여 산업활동의 무대가 농촌에서 도시중심으로 급변하였다.

그 동안의 경제성장, 도시위주 국토개발전략으로 인해 우리의 생활수준은 양적인 측면에서는 거의 선진국 수준에 육박하기에 이르렀으나, 인구 및 산업시설이 밀집된 도시지역을 중심으로 대기오염, 하천 등 수질 오염, 해양오염 등 환경오염이 심각한 문제로 대두

1) 1970년과 1996년 사이에 대지와 공장용지 등 도시용지는 총 1,247km²가 늘어났고, 도로, 철도용지 등과 같은 공공용지 역시 같은 기간 동안에 2,156km²가 확대되었다.

되었고 아울러 또한 중앙정부에 의한 주도와 경부축과 수도권, 도시지역에 대한 편중된 개발로 인하여, 경부축과 비경부축 그리고 수도권과 지방간의 격차, 수도권 및 대도시권을 중심으로 한 사회간접자본 부족, 중앙 및 지역과 지역간 대립·갈등의 심화 등 각종 사회적 문제점들이 나타나게 되었다.

수도권과 비수도권간의 지역격차는 그동안 산업화의 과정에 가장 예각적으로 드러나는 문제이기도 하다. 여기에서는 수도권과 비수도권과의 격차 문제를 인구, 삶의 질, 중추관리기능, 산업과 고용, 신지식기반의 측면에서 조명해보고 지역격차의 구조가 어떻게 달라지고 수도권과 비수도권간에 이것이 어떤 의미를 가지고 전개되는지 정리해보고자 한다.

1. 인 구

한국의 그동안 발전 역사를 보면 경부축 중심으로 발전을 해왔다(박양호, 1998: 25). 일제시대, 남북분단, 한국전쟁, 산업화 과정에서 서울-대전-대구-부산을 연결하는 경부축 중심의 산업 및 인구발전이 진행되었다. 하지만 경부축중심의 중요한 한 축인 영남권 전체의 인구는 80년대 이후 감소되었고 특히 부산의 인구는 90년대 들어와 감소하기 시작하여 경부축 중심의 발전은 70년대까지 가능한 서술이며 지금은 수도권 일극 중심으로의 인구집중화가 기본현상으로 되고 있다. 즉 수도권의 인구 증가와 영남권 인구 감소 추세가 매우 두드러지게 나타나고 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고 아직까지는 중앙정부의 국토계획이나 관련 연구에서는 경부축 중심의 인구 및 산업의 집중의 문제점을 지적하고 있다(건설교통부, 1999).

〈표 1〉 지역별 인구수 및 인구비중 변화

(단위: 천명, %)

지 역	1960년 인구		1999년 인구		1960~99 증가분	
	인구수	비 중	인구수	비 중	인구수	비 중
수 도 권	5,194	20.8	21,828	45.9	16,634	73.4
비수도권	19,795	79.1	25,714	54.1	5,919	26.6
전국인구	24,989	100.0	47,174	100.0	22,185	100.0

자료 : 통계청, 「인구 및 주택에 관한 총조사」, 1995.

_____, 「경제활동인구연보」, 1999.

1960년대 수도권의 인구는 20.8%에 불과하였던 것이 지속적으로 증가하여 1999년 현재

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

45.9%로 우리나라 사람의 과반수 가까이가 수도권에 거주하고 있으며 비수도권은 동기간 동안 79.1%에서 54.1%로 감소하였다. 1960년부터 1999년까지 인구의 권역별 증가분을 보면 수도권의 인구는 전체 증가분의 73.4%를 차지하고 있으나 비수도권의 인구는 26.6%를 차지하고 있어서 수도권의 인구 증가분 전체의 3/4정도로 다수를 차지하였다.

전국의 인구증가분 중에서 수도권에서 늘어난 인구의 비중은 '60년대에 59.2%, '70년대에는 69.4%, '80년대 88.5%로 급격히 증가하였고 지역균형발전을 크게 강조하였던 최근 '90년대에는 오히려 133.8%로 전국 인구증가분을 훨씬 초과함으로써 지방의 절대인구가 감소하였으며 '60년과 '95년 사이에 우리나라 인구는 2,000만명 정도가 늘어났는데, 그 중 1,500만명 정도가 수도권에 차지할 정도로 인구의 수도권 집중문제는 90년대까지 계속 심화되어 왔다.

〈표 2〉 수위도의 변화

(단위 : 천명, %)

구분	서울(A)	부산(B)	A/B
1960	2,445	1,164	2.10
1966	3,793	1,430	2.65
1970	5,433	1,876	2.89
1975	6,890	2,453	2.81
1980	8,264	3,159	2.65
1985	9,639	3,515	2.74
1990	10,628	3,797	2.80
1995	10,231	3,814	2.68

자료 : 경제기획원, 주택 및 인구센서스, 1960~1990

이같이 한국의 수도권 인구는 지속적으로 증가하였는데 1위도시와 2위도시간의 비중을 나타내는 도시종주성(urban primacy)을 보면 1960년에 2.10배를 나타내었다면 1970년에 2.89배의 최고를 기록한 뒤 1995년 2.68로서 최고 수치에서는 감소하였지만 1960년에 비한다면 여전히 높은 수치를 나타내고 있다. 이 때문에 우리나라의 수도권 인구집중은 OECD국가 최고 수준을 기록하고 있다. 수도권의 인구비중은 일본의 수도권 인구비중 31.9%, 프랑스 18.5%, 영국 11.8%로 다른 선진국에 비교하면 매우 높은 수준이다. 따라서 우리나라는 도시종주성과 首位度가 매우 높다고 할 수 있다.

수도권으로 순전입인구가 수도권으로의 순전입인구가 '70년대(1971~1980)에는 연평균 36만명에서 1980년대(1981~1990)에는 연평균 32만명으로 그리고 '90년대(1991~1997)에는 12만명으로 감소하고 있어 수도권 인구집중은 이전보다 다소 완화되고는 있으나 아직 절대인구는 줄어들고 있지 않고 늘어나고 있는 실정이다. 최근 수도권으로의 인구집중 완화는 충청지역으로부터 수도권 인구유입이 크게 감소한데 기인하는 것으로서 정부 2청사 및 대덕연구단지 등 수도권의 정부부문, 연구개발 부문, 제조업 등 생산 부문 등의 충청권으로의 이전과도 관련이 있을 것으로 판단된다.

2. 삶의 질

지역발전의 정도에 있어서 삶의 질의 격차는 매우 다양한 영역에서 이루어질 것이다. 대표적으로는 경제, 정치, 환경, 보건 및 교육, 사회 등의 하위영역들이 지역간 삶의 질의 차이를 발생시킬 것이다.

〈표 3〉 수도권 집중현황(2001년)

구 분		전국 (A)	수도권 (B)	서울 (C)	집중도(%)	
					B/A	C/A
국토면적(k㎡)		99,710.54	11,802.2	605.58	11.8	0.6
인 구(천인)		48,289	22,525	10,331	46.6	21.4
전산업	취업(천인)	21,362	9,912	4,587	46.4	21.5
	실업(천인)	819	414	215	50.5	26.3
	지역생산(10억)	465,183	223,081	96,471	48.0	20.7
제조업 ('00)	사업체(개)	98,110	55,874	18,401	57.0	18.8
	종업원(천인)	2,653	1,235	279	46.6	10.5
서비스업 ('00)	사업체(개)	794,095	360,102	184,430	45.3	23.2
	종업원(천인)	3,937	1,940	1,106	49.3	28.1
대학교	학교수(개)	162	66	39	40.7	24.1
	학생수(천인)	1,729	670	433	38.8	25.0
의료기관		42,082	19,471	10,479	46.3	25.5
금융 ('00)	예금(10억)	404,661	275,394	209,820	68.1	51.9
	대출(10억)	310,804	202,797	147,874	65.2	47.6
차량수	총대수(천대)	12,914	5,983	2,550	46.3	19.7
	승용차(천대)	8,889	4,231	1,918	48.6	21.6
공공청사	소 계	276	224	142	84.8	52.4
	행정기관	140	119	70	85.0	50.0
	투자기관	14	12	2	85.7	14.3
	출자기관	23	20	3	87.0	13.0
	정부투자기관	18	15	10	83.3	55.5

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

출처 : 건설교통부 국토정책국, 주요 업무, 2002.

위의 국토, 인구, 제조업 및 서비스업 등 산업, 교육, 의료, 금융, 차량, 행정 등 각 부분을 보면 인구대비(45.6%)로 수도권 집중도가 가장 높은 순서는 정부출자기관(87.0%) 등 공공청사(84.8%), 예금집중도(68.1%), 대출집중도(65.2%), 제조업체수(57.0%) 등으로 행정, 금융, 산업활동, 서비스 등의 수도권 집중도가 상대적으로 높다. 즉 행정과 금융이라는 중추관리기능의 수도권 집중이 가장 심각하고 그 다음으로는 산업 등의 순이다. 따라서 정부부문과 금융 등 중추관리기능의 분산화와 지방 이전이 가장 중요한 과제임을 알 수 있다.

〈표 4〉 수도권과 지방간 기초생활여건의 기회격차 추이

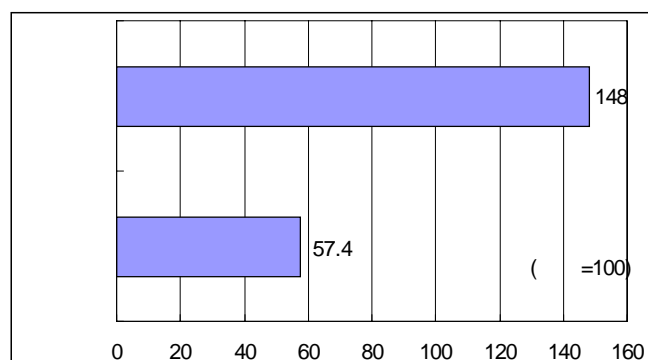
구 분	1960	1970	1980	1995
수도권 (A)	210	189	147	115
지 방 (B)	71	65	76	88
A/B	3.0배	2.9배	1.9배	1.3배

출처 : 박양호 외, 1998, 「21세기의 국토비전과 전략」에서 재구성.

※기회지수 = 단위인구당 제조업고용자수, 단위인구당 서비스업고용자수, 단위인구당 전문직 고용자수, 1인당예금액, 단위인구당 대학생수, 단위인구당 의사수, 수세식 화장실 구비율, 상수도보급률 등 8개 지표를 종합하여 산출

위의 표에서 보듯이 수도권은 비수도권보다 1.3배나 높은 機會指數를 갖고 있다. 즉 고용기회 및 그 질적 수준, 소득 및 생활환경 등을 고려한 기회지수가 '95년 현재 수도권에 비해 1.3배 정도 높게 나타나고 있다. 이러한 수도권에 집중된 기회는 '60년 지방의 3.0배에서 '95년 1.3배로 그 격차가 해소되어 왔으나 여전히 이러한 격차지수가 인구유입의 원인을 제공하고 있다. 특히, 전문·사무직, 연구직 등 고급일자리 기회에 있어서는 수도권에 비수도권보다 훨씬 유리한 실정에 있다. 이러한 수도권의 높은 삶의 기회지수가 수도권 인구유입을 상승시켜 온 매우 중요한 원인이 되었던 것이다.

〈그림 1〉 1인당 내국세 납부지수



자료 : 행정자치부 내부자료, 1999.

위의 그림에서 보면 1인당 내국세 납부지수를 전국 평균을 100으로 두면 수도권은 148, 비수도권은 57.4로서 수도권의 납부지수가 비수도권의 약 3배만큼 높게 나타나 삶의 질을 규정하는데 가장 중요한 소득간의 격차문제가 매우 심각한 것으로 드러났다²⁾. 즉 지방의 경제력 취약 → 납세실적 저조 → 지방재정력 취약의 악순환을 하게 되어 부익부, 빈익빈의 현상을 가져오게 할 것이다. 같은 지방에서도 영남권은 67정도로 나타난 반면 호남권은 52로 나타나 지방에서도 지역간에 소득수준의 격차가 존재한다.

<표 5> 지역소득의 불균형 지표(1971-1996)

	1971	1976	1981	1986	1991	1996
1인당 지역총생산의 지니계수	0.125	0.150	0.167	0.117	0.087	0.095
1인당 지역총생산의 변이계수	0.208	0.246	0.291	0.207	0.152	0.165

출처 : 박성복(1997)에서 재구성.

1. 지니계수는 전체인구의 평균소득격차를 이용하여 계산 (인구비율과 동일한 정도로 소득이 분포하는 경우 0의 값을 가지게 됨)
2. 변이계수는 표준편차를 산술평균으로 나눈 값 (지역총생산이 균등하게 분포된 경우 0의 값을 가지게 됨)

1971년에서 1996년까지 지니계수와 변이계수를 통하여 지역간 소득격차의 불균형지표를 보면 지역간 소득격차가 90년대에 새롭게 벌어지고 있는 것으로 나타났다. 1970년대부터 80년대 초반까지 지역간 소득격차가 급격히 확대되다 1990년대 들어서서는 다소 완화되다가 1991-1996년 사이 지역소득불균형의 심화되고 있는 추세이다. 1991년~1996년까지 지니계수는 0.087에서 0.095으로 상승하고 변이계수는 0.152에서 0.165로 모두 격차가 확대된 것으로 나타나고 있다.

<표 6> 자치단체종류별 재정자립도 현황(1999년도)

(단위 : %)

구 분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평균	88.1	74.8	38.3	52.0	23.4	52.3
최고 (단체명)	88.1 (서울)	82.1 (인천)	71.7 (경기)	97.1 (과천)	59.2 (화성)	96.2 (서울 중구)
최저 (단체명)	-	61.0 (광주)	18.6 (전남)	17.3 (상주)	8.6 (영양)	26.3 (인천 동구)

자료 : 행정자치부 내부자료(2000).

1999년 지방자치단체의 종류별 재정자립도를 보면 서울특별시는 88.1%이나 광역시는 74.8%, 도는 38.3%, 시는 52.0%, 군은 23.4%, 자치구는 52.3% 수준인 것으로 나타났다. 따라서 특별시와 광역시간에 큰 차이가 있고 특별시와 도간에도 커다란 차이가 있다. 전

2) 지역의 투자 등이 지역 및 소득의 격차에 영향을 미치기 때문에 SOC에 대한 투자 등에 대해서는 지역민의 소득격차 등을 감안하여 접근되어야 할 것이다(김의준 외, 1998).

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

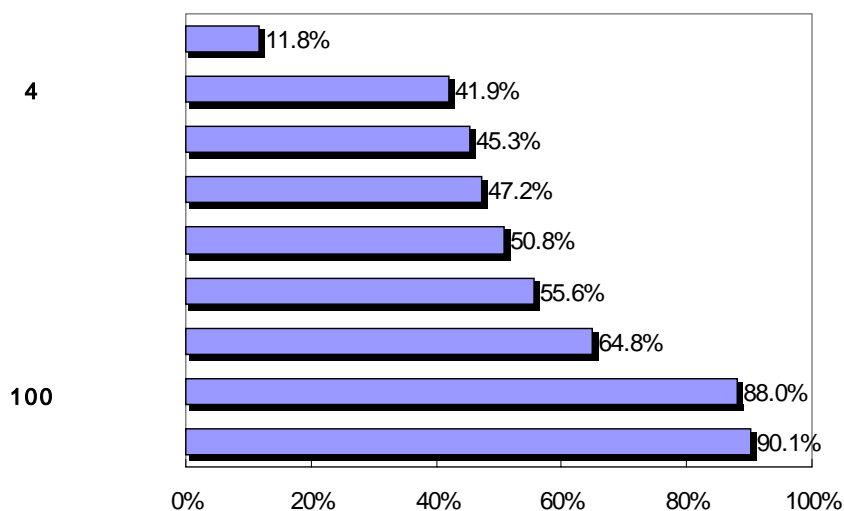
국적으로 보면 재정자립도가 50%미만이 194개 자치단체(78%)나 되어 주민들의 삶의 질 요소를 충족시키는 지방정부의 재정력의 격차가 심한 것으로 나타났다³⁾.

이상의 결과를 볼 때 서울과 수도권은 중추관리기능, 보건복지기능 등에서 비수도권보다 집중의 정도가 높아 주민들의 평균적 삶의 수준이 높다고 가정해 볼 수 있고 삶의 질을 실질적으로 뒷받침해주는 소득 등도 높으며 주민들의 삶의 수준을 높이는 지방정부의 재정능력에서도 서울과 수도권은 월등히 높아 삶의 질 수준에서 수도권과 비수도권간의 격차와 불평등이 높다.

3. 중추관리기능

지역간 경제력격차와 기회격차의 상호작용에 의하여 수도권으로의 행정·경제기능 집중은 더욱 심화되어 1995년 현재 행정기관, 정부투자기관 등 공공기관의 90.1%가 수도권에 집중되어 있고, 100대기업 본사 중 88%가 수도권에 집중되어 있다. 이러한 전문직 고용기회, 대기업 및 공공기관 등의 중추관리기능이 수도권에 집중됨으로써 다시 그 관련기능을 끌어들이는 힘으로 작용하게 되고 핵심적인 중추관리기능의 수도권 재집중화는 더욱 가속화되고 있는 실정이다.

〈그림 2〉 주요 기능의 수도권 집중현황



자료 : 국토개발연구원, 「제2차 수도권정비계획 구상」, 1997.

3) 재정구조는 서울과 여타지역간의 격차도 중요하지만 중앙정부와 지방정부간의 격차도 주민들의 직접적 삶의 질에 미치는 영향도 클 것이다. 일본의 경우 중앙정부와 지방정부의 재정구조가 2000년도 48:52로 지방정부의 재정규모가 큰 반면 우리 나라의 경우 69:31로 중앙정부의 구성부분이 훨씬 크다.

1997년 현재 종사자의 비중을 보면 수도권의 민간부문 종사자 비중은 47.8%(전산업 종사원 기준)에 불과하나 공공부문 종사자는 81.9%에 달하여 전국토의 11.8%에 불과한 수도권에 공공기관이 과도하게 집중되어, 이것이 오히려 민간부문의 지방분산을 저해하는 주요 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

〈표 7〉 공공기관 및 연구소 집중도

공공기관 및 연구소		전국(A)	수도권(B)	서울(C)	集中度(%)	
					B/A	C/A
공공기관	중앙기관	140	119	70	85.0	28.6
	- 중앙부처	27	27	16	100.0	59.3
	- 소속기관	97	85	49	87.6	50.5
	- 청	16	7	5	43.8	31.3
	정부투자기관(개)	14	12	2	85.7	14.3
	현물출자기업(개)	11	8	5	72.7	45.5
연구소	정부출연기관(개)	99	83	67	83.8	67.7
	공공·대학·산업계	3,452	2,113	1,082	61.2	31.3
	- 공공부문	132	54	29	40.9	22.0
	- 대 학	727	303	224	41.7	30.8
	- 산업계	2,593	1,756	829	67.7	32.0

자료 : 노기성 외, 「수도권정책의 평가와 기본방향」, 1999에서 재구성

위의 표는 공공기관과 연구소의 수도권 집중의 정도를 보여주는 것으로서 중앙기관은 85.0%, 정부투자기관은 85.7%, 현물출자기업은 72.7%, 정부출연기관은 83.8% 모두 70~80%이상의 집중정도를 나타내고 있고 연구소는 공공연구소, 대학연구소, 산업계연구소를 모두 합하여 61.2%의 높은 집중정도를 나타내고 있다(영남권에는 12.1%, 부산은 4.4%에 불과). 따라서 수도권에는 중앙행정기관과 그 산하 직속기관, 출연기관 등이 집중되어 여타의 지역을 행정력을 통하여 지배하고 있으며 연구개발의 기능도 집중되어 지식창출과 재생산의 중요한 기반이 되고 있다. 수도권과 비수도권간의 격차해소를 위한 수도권 기능의 분산에 가장 시정이 필요한 부분은 정부부문과 연구개발의 기능이라고 할 수 있다. 하지만 지난 1973년 이래 3차례에 걸쳐 73개 공공기관의 이전이 추진되었으나 실제로 이전한 기관은 16개에 불과하고, 그나마 지역경제 파급효과가 미미한 연수원 등이어서 수도권의 공공기관 이전이 口頭禪에 불과하였음을 알 수 있다.

핵심 중추관리기능의 수도권 집중은 한국 전체 경제의 구상기능, 중추관리기능, 고급기

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

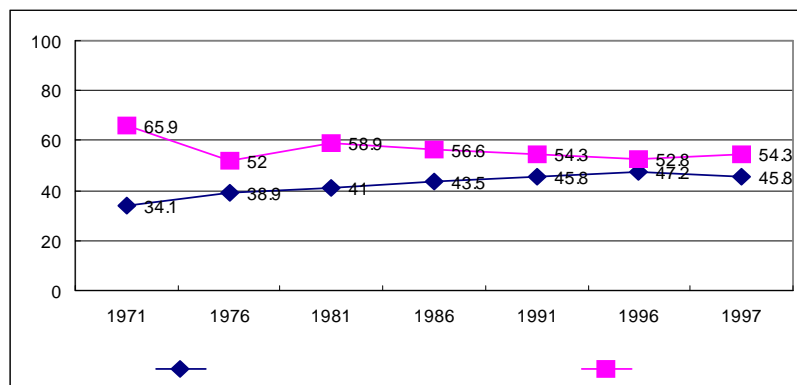
술혁신기능, 연구개발 기능과 관련된 인력의 수도권 집중과 더불어 고급일자리, 행정 및 기업의 중추적 기능, 연구 및 우수교육기회, 정보접근기회 등을 풍부하게 할 뿐만 아니라 각종 문화활동을 위한 기반 역시 우수하여 인구유입의 주된 대상지가 되고 있다. 또 이를 바탕으로 여타의 비수도권 지역에 대한 핵심적 힘을 행사할 수 있게 된다.

4. 산업과 고용

국가 주요기능이 수도권 중심으로 이루어짐에 따라 수도권을 제외한 지방은 생산력과 산업기반의 취약성이 지속되고 있다. 비수도권지역은 국토면적의 88.2%를 차지하나 인구는 54.4%, 지역생산(GRP)은 54.3%, 제조업체수는 44.5%에 불과하여 산업생산기반이 취약하다.

2000년 들어 실물경기의 빠른 회복에 힘입어 수도권의 산업생산은 상반기중 평균 24.5% 증가하였으나 비수도권은 평균 11.7% 증가에 그쳐 산업기반의 확충이 시급한 실정에 있다. 특히, 미래주도산업인 정보통신업의 경우, 수도권 이외 지방의 비중은 업체수 11.1%, 종사자 7.7%, 생산액 2.2%에 불과하여 향후 지역간 격차가 더욱 심화될 것으로 우려된다.

<그림 3> 권역별 GRDP의 비중 변화



자료 : 통계청, 「지역내총생산」, 1999.

위 그림에서 보면 1971년 비수도권의 GRDP는 65.9%, 수도권은 34.1%를 차지하였지만 1997년 현재 54.9%, 45.9%로 수도권의 비중이 크게 증가되고 비수도권의 비중은 감소하여 큰 대조를 보이고 있다. '71년 수도권의 지역총생산은 34.1%로 영남권의 32.6%

와 거의 차이가 없었으나 '97년 현재 수도권은 45.8%, 영남권은 28.8%로 무려 17%의 격차를 보이고 있다.

〈표 8〉 권역별 산업구조의 변화

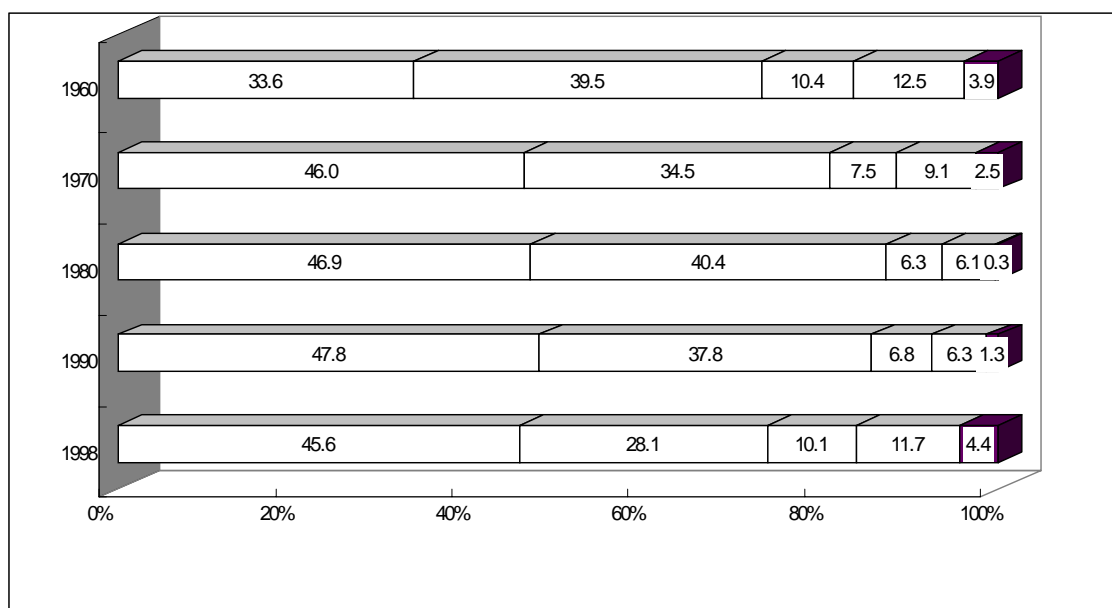
(단위 : %)

구 분	1차산업		2차산업		3차산업	
	1960	1995	1960	1995	1960	1995
수도권	42.1	2.4	11.3	27.7	46.6	69.9
영남권	62.6	13.8	8.6	25.8	28.8	60.4
호남권	80.9	30.6	4.0	13.6	15.1	55.8

자료 : 통계청, 「인구 및 주택에 관한 총조사」, 각 연도.

1995년 현재 산업구조 측면에서 농업, 임업, 수산업 등 1차산업 종사자의 비율이 수도권은 2.4%에 불과한 반면, 영남권은 13.8%, 호남권은 30.6%의 높은 수준을 보이고 있어서 산업연관성이 높은 2,3차 산업인구가 수도권에 집중되어 여타지역보다 수도권에 일자리창출의 기반이 강한 면을 반증하고 있으며 여타지역은 고용창출 및 산업연관효과가 낮다는 것을 의미하고 있다. 따라서 수도권을 제외한 지역의 고용창출 산업이 미비하다는 점을 보여주고 있다. 영남권에서 2차산업의 비중이 급감하고 있는 점도 특징적인 면이다. 고용기회 창출기반의 동태적 추이를 살펴보면, 1960년과 1995년 사이의 35년 동안 고용창출의 주요수단이 되는 2차산업의 비율이 수도권과 영남권에서는 각각 15% 이상 증가한 반면, 호남권에서의 비율증가는 10%에도 미치지 못하였고 동기간 제조업 고용증가분에 대한 지역별 비중에서 수도권과 호남권의 비중이 각각 48.6%와 9.5%로 확대되었으며, 영남권의 비중은 25.4%로 급감하여 수도권 중심의 고용증가 경향을 알 수 있다.

〈그림 4〉 지역별 제조업인력 비중변화



수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

자료 : 통계청, 「광공업통계조사 보고서」, 각 연도.

우리나라 전체 제조업고용기회에서 차지하는 지역별 비중은 '80년대를 계기로 상당히 다른 모습을 보여주고 있다. 1980년대 이전에는 충청, 호남권이 감소하였다. 즉 충청권의 경우 1960년 10.4%에서 1980년 6.3%로, 호남권의 경우는 12.5%에서 6.1%로 그 비중이 지속적으로 감소하였다. 하지만 1980년대 이후에는 충청, 호남은 증가하고 영남, 수도권은 감소하고 있다. 즉 충청, 호남권의 비중은 증가하는 대신 영남권의 비중이 1980년 40.4%에서 1998년 28.1%로 감소하였고, 수도권 역시 '90년대 이후 그 비중이 1990년의 47.8%에서 1998년의 45.6%로 줄어드는 추세에 있다.

수도권은 여전히 생산에 있어서 중심적인 역할을 담당하고 있는데 이는 제조업 인력 절반이 수도권에 집중, 증가한데서 알 수 있다. 1971년에는 전국 제조업 인력(923, 237인)의 43.2%인 399,217명이 수도권에 집중되었는데 비해, 1998년 현재는 전국 제조업 고용인력(2,323,893인)의 44.3%인 1,029,484명이 수도권에 집중하고 있다. 1990년대 하반기 이후로 수도권의 제조업인력비중의 감소는 90년대초까지 제조업의 기반이 대도시 → 근교 → 위성도시의 패턴으로 이전해 가다가 90년대부터는 아예 충청권 등 여타권역으로 이동해가기 때문인 것으로 풀이된다. 하지만 여전히 수도권의 생산중심지역으로서 위치는 큰 변화가 없다.

〈표 9〉 산업별 고용량 증가의 지역별 분포

기간	부문	수도권	비수도권	전국대비 영남권	전국
1971 ~ 1980	제조업	524,135 (43.3)	686,933 (56.7)	603,626 (49.8)	1,211,068 (100.0)
1981 ~ 1996	제조업	422,919 (53.5)	367,766 (46.5)	162,330 (20.5)	790,685 (100.0)
1971 ~ 1996	제조업	947,054 (47.3)	1,054,699 (52.7)	735,956 (36.8)	2,001,753 (100.0)

자료 : 통계청, 「중사업체통계조사보고서」, 각 연도.

수도권의 제조업의 높은 비중은 이 부분에 대한 높은 고용창출을 동시에 의미한다. 사실 1971년에서 1996년까지 제조업 고용증가분의 절반이 수도권에서 발생하였다. 1971-1996년 동안 증가한 제조업의 고용증가 중 50%가 수도권에서 발생하였으며 영남권은 70년대에는 전국의 절반정도의 고용증가율을 점하다가, 1981~1996년 사이에는 20%정도로 고용증가세가 확연히 감소하였다. 결국 수도권은 지속적으로 고용증가세가 증가되어 온 반면, 1970년대부터 동남임해벨트, 제조업의 중심지였던 영남권은 80-90년대를 거치면서 제조업 고용증가비중이 절반으로 줄어들어 수도권과 분명한 대비를 보이고 있다.

결국 수도권에는 여전히 높은 지역생산과 더불어 제조업인력을 포함한 높은 고용창출

이 가능하였고 이것이 더욱 수도권의 인구집중을 가능하게 하였으나 여타지역 특히 영남권은 제조업중심의 생산지로서 역할도 점차 그 비중이 감소해가는 대비를 나타내고 있다.

더욱 우려할만한 일은 지식기반경제시대 신산업이 수도권에 집중되고 신산업 중심의 취업 역시 수도권에 집중하고 있다는 사실이다. 수도권의 분야별 GRDP 비중에서 1997년 현재 금융보험업(57.27%), 부동산서비스업(45.95%) 등 사업서비스와 통신업(54.23%) 등의 신산업의 집중정도가 높아 이 분야에서의 고숙련·고기술 인력의 수도권에 집중하고 있을 것으로 추정된다.

5. 신지식기반의 형성

지식기반경제체제하⁴⁾에서 지역혁신체제(Local System of Innovations)의 지역간 불균형 해소는 매우 중요한 과제이다. 하지만 앞서 살펴 보았듯이 공공부문, 대학, 산업체 부설연구소의 수도권 집중은 단순히 현재의 불평등문제 뿐 아니라 과학·기술중심의 지역발전 動因의 중요성을 감안해 볼 때, 미래를 위한 R&D 기반간의 불평등성을 심화시키고 지역간의 격차는 더욱 커질 전망이어서 향후에는 지역혁신체제의 지역간 불균형이 매우 심화될 것으로 우려된다.

〈표 10〉 국내 소프트웨어업체의 지역별 분포 현황

(단위 : %)

구 분	서울	인천	경기	부산	대구	대전	전라	충북	충남	제주	기타	계
구성비	78.9	0.6	3.3	5.5	1.6	3.1	2.2	0.5	0.1	0.1	4.0	100.0

자료 : 한국소프트웨어산업협회, 「소프트웨어산업의 시장동향보고서」, 1998. 2.

전국 소프트웨어사업자 신고 편람 수록 867개 업체 중 서울이 전체의 78.9%를 차지하여 지역적으로 서울 일극 집중체제의 문제점이 여실히 드러나고 있고 국내 소프트웨어업체의 82.7%가 수도권에 배타적으로 집중되어 있다. 이 같은 결과 지식기반의 경제체제가 심화되고 정책적으로 이러한 부분을 강조하면 할수록 지역간 경제적 격차는 더욱 심화될 것이고 특히 시장지향적 경쟁지배체제로부터 지역의 소프트웨어사업 등 지식기반서비스사업을 보호, 진흥시킬 정책수단을 갖지 못할 경우 지역간 경제불균등발전의 문제는 해소될 가능성을 쉽게 잃을 것이다.

4) 지식기반경제의 중요성은 OECD(1998)을 참조.

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

〈표 11〉 6대도시 정보통신사업체수 현황

(단위: %, 개)

구 분	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전
합 계	34.1 (3,249)	5.0 (479)	2.7 (257)	18.7 (1,786)	1.8 (171)	1.8 (173)
정보통신서비스	27.5	8.7	6.4	3.0	4.1	4.1
정보통신기기	16.7	1.1	0.2	42.2	0.1	0.4
소프트웨어	86.7	3.5	1.1	0.5	0.9	0.8
정보통신지원	35.6	9.6	5.0	3.0	3.4	3.1

자료 : 한국정보통신진흥협회, 「97년 정보통신산업통계연보」, 1999.

정보통신산업도 지역간에 격차가 심한 것으로 나타났다. 6대도시의 정보통신관련 사업체수에서 서울 34.1%, 인천 18.7%, 부산 5.0%로 서울과 여타지역, 수도권과 여타지역간에 매우 큰 격차가 발생하고 있다. 정보통신서비스의 경우 서울 27.5%, 부산 8.7%, 대구 6.4%, 인천 3.0%, 광주, 대전이 각각 4.1%였으나 정보통신기기인 경우에는 인천이 42.2%로 압도적으로 높게 나타나고 있다. 정보통신사업체중에서도 특히 지식기반경제에 핵심적 역할을 하는 기기생산의 비중이나 소프트웨어산업의 수도권으로 집중 정도가 매우 높게 나타나고 있어 지역간 불균형의 정도는 상대적으로 심화되어 있다.

〈표 12〉 벤처기업의 지역분포

구 분	업 체 수	GRDP비중	구 분	업 체 수	GRDP비중
서 울	1,893 (42.9)	22.7	충 북	166 (3.8)	3.5
경 기	494 (11.2)	18.2	광주전남	144 (3.3)	7.7
대전충남	376 (8.5)	6.8	전 북	79 (1.8)	3.6
인 천	352 (8.0)	4.9	강 원	43 (1.0)	2.9
대구경북	326 (7.4)	10.4	세 주	5 (0.1)	1.0
부 산	292 (6.6)	6.4			
울산경남	238 (5.4)	12.0	계	4,408 (100.0)	100.0

자료 : 한국벤처협회, 「벤처기업등록현황」, 1999.

수도권 지역의 벤처기업은 전국의 62.1%를 차지하고 있어서 인구비중 45.9%, GRDP비중 45.8%보다 무려 16.3~4% 많으며 이미 수도권의 지식기반경제, 신산업 중심의 경제로 전환이 광범위하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이를 반증하고 있는 것이 코스닥등록기업의 지역분포이다. 2000년 5월 기준으로 증권거래소에 상장된 코스닥 등록기업 714개(뮤추얼 펀드 제외) 중 무려 77.9%에 해당되는 556개 기업이 본사를 수도권에 두고 있다. 부산·경남 10.8%, 대구·경북 4.8%, 대전·충청 4.1%, 광주·전남 2.1%, 강원·제주 0.4%로 지역간의 격차가 심하게 나타나고 있다. 최근 벤처기업들이 코스닥등록으로 엄청

난 부를 축적하고 있는 가운데 벤처기업의 수도권 집중이 또 다른 지역불균형을 초래하고 있다.

디지털화, 정보화가 공간의 벽을 넘어설 것 같지만 산업에 있어서 집적화와 네트워크화는 매우 중요한 문제이며 첨단기업의 수도권 집중은 네트워크와 집적화를 통해 시너지 효과를 거두기 위한 전략의 결과로 파악된다(SAEM Sophia Antipolis, 1998). 첨단기업들이 한 장소에 집적할 경우 상호 기술전파와 정보수집, 학습과정을 통해 서로 경쟁력이 향상되는 시너지 효과가 일어나게 되는 것이다(Castells & Hall, 1994).

6. 지역격차구조의 본질변화

지역간 총량경제력을 비교해보면(박양호외, 2001) 전체적으로 2000년 현재 생산, 소득, 고용, 금융, 수출 등 주요 경제활동의 53%가 수도권에 집중되어 있으며, 지방은 47%를 차지하고 있다. 2000년 현재 우리나라 인구의 46.3%가 수도권에 모여 살고 있어 경제력이 인구비중의 1.14배를 보이는 반면 지방의 경우는 그 비율이 0.88에 불과한 실정에 있다. 수도권의 총량경제력이 높게 나타나는 것은 국세(직접세 기준)와 지방세수의 70.9%가 수도권에 집중되어 있고 예금은행 예금액과 대출액의 66.8%가 수도권에 집중되어 있는 것에 기인하고 있는데 이는 고소득기회, 금융기능 등 생산지원서비스의 고차적 경제활동이 수도권에 편중되어 있음을 시사하는 것이다.

〈표 13〉 총량경제력의 수도권과 지방간 비교(2000년)

(단위: %)

구 분	인구 집중도 (A)	총 량 경 제 력									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
지 방	53.7	53.7	54.7	52.5	33.2	53.6	55.0	29.1	331.8	47.4	0.88

출처 : 박양호외, 지방경제실태와 활성화방안, 2001.

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

벤처기업, R&D, 정보 등 고급기능의 수도권 집적을 고려하면 수도권의 총량경제력은 전국의 60% 정도가 될 것으로 추정되는데 전체적으로 보면 총량경제력의 53%가 수도권에 집중되어 있고 지방에는 47%가 분포하는 가운데 지방에서는 영남권이 전체 총량경제

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

력의 27%, 충청권이 9%, 호남권이 8% 정도를 차지한다. 인구비중에 대한 총량경제력의 배율이 영남권과 충청권의 경우 각각 0.98, 0.91인 반면 호남권의 경우 0.72로 호남권의 총량경제력이 매우 낮은 실정이며, 강원·제주지역의 경우 인구대비 총량경제력의 배율이 0.63에 불과한 실정이다.

〈표 14〉 총량경제력의 권역간 비교(2000년)

(단위: %)

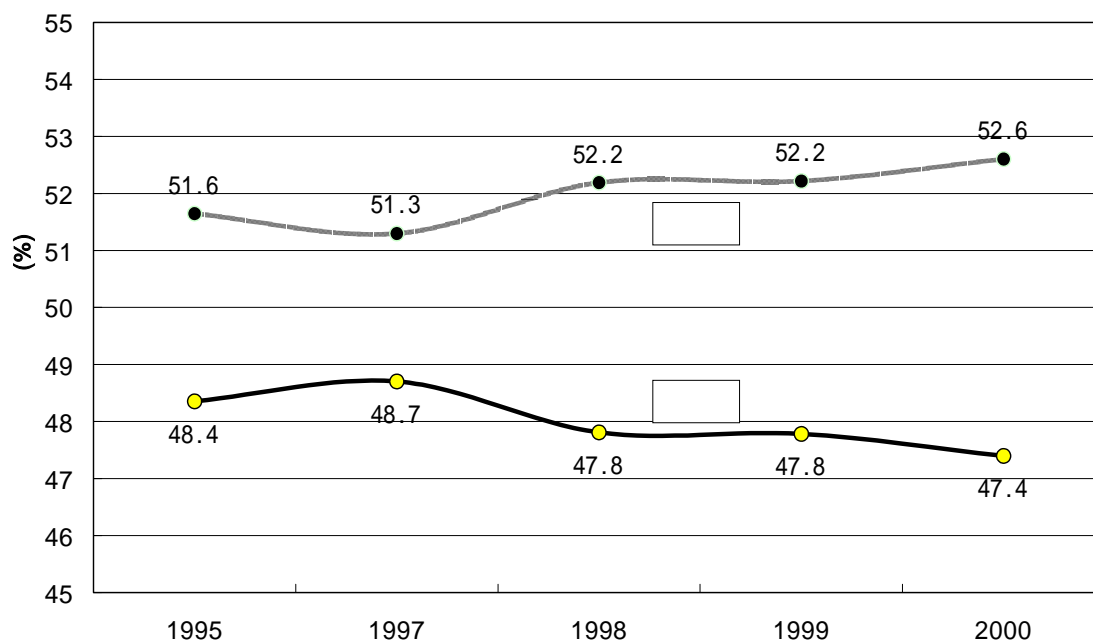
구 분	인구 집중도 (A)	총 량 경 제 력									B/A
		지역내 총생산	제 조업 고용	도소매 업고용	금융 거래	경제활 동인구	수 출	조세 수입	합계	평균 (B)	
전 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	700.0	100.0	1.00
수도권	46.3	46.3	45.3	47.5	66.8	46.4	45.0	70.9	368.2	52.6	1.14
충청권	10.1	10.6	10.1	9.5	5.5	10.0	13.1	5.2	64.0	9.1	0.91
호남권	11.5	10.9	7.3	10.7	6.4	11.2	6.9	4.6	57.9	8.3	0.72
영남권	27.8	28.6	35.9	27.1	18.9	28.1	34.8	17.3	190.6	27.2	0.98
강원·제주	4.4	3.6	1.4	5.2	2.4	4.4	0.2	2.0	19.2	2.7	0.63

출처 : 박양호외, 지방경제실태와 활성화방안, 2001.

총량경제력 지역간 격차 추이를 보면 '95~2000년중 총량경제력의 지역격차는 '95~1997년까지는 감소하다가 경제위기가 닥친 '97년부터 격차가 확대되고 있다. 전반적으로 1997년과 2000년 사이에 수도권의 경제력은 증가되었으며, 지방의 경제력은 약화되어 수도권과 지방간의 경제력 격차가 확대되고 있는데 수도권의 경제력은 '97~2000년중 전국의 51.3%에서 52.6%로 증가한 반면 지방의 경우는 48.7%에서 47.4%로 감소되었다. 1997년과 2000년 사이에 수도권과 지방간의 경제력 격차가 확대된 것은 조세수입, 금융거래, 지역내총생산의 분담비중의 지역간 격차가 확대된 것이 그 원인으로 판단된다. 특히 동기간 중에 조세수입에 대한 수도권의 분담비중과 금융거래 분담비중이 크게 증가하였는데 이러한 지역격차확대는 수도권이 고소득기회, 본사경제, 금융활동이 최근에 더욱 강해짐으로써 나타난 현상이며, 이로 말미암아 소득과 금융·재정의 수도권 집중현상이 더욱 가속화되고 있음을 의미한다.

'97~2000년 사이에 수도권과 지방간에 경제력 격차가 확대된 것은 이 기간중 충청권을 제외한 영호남 및 강원·제주지역 전반적인 경제력 축소에 기인하는 것으로 판단된다.

〈그림 6〉 경제력의 수도권과 지방간 격차 추이



출처 : 박양호외, 지방경제실태와 활성화방안, 2001.

한국사회의 지역간 격차구조의 본질적 요소로서 작용되는 것은 지역간 분업구조이다⁵⁾. 한국의 지역분업구조가 1960년대에는 노동집약형 제조업 중심의 발전이 이루어지던 도시와 농업을 기반으로 하던 도·농간 분업이 중심이었다고 한다면, 1970년대에는 전통적 대도시의 경공업과 새로운 공단조성지역을 중심으로 하던 중화학공업간의 분업이 지역간의 분화를 초래하였다. 1970년대는 한국사회에서 대량생산-대량소비의 이른바 포드주의적 산업화가 지배적 생산양식으로 자리를 잡고 지역간 분화를 이루었다. 1980년대와 90년대

5) 지역적 조절양식의 차이와 지역간 분업에 대해서는 조의수(1993), 조명래(1995), Massey(1984), Humphrys(1998) 등을 참조.

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

는 기존의 대량생산방식에 기술고도화를 통해 첨단생산방식이 결합되어 대량생산체제를 가속화시키면서 한편으로는 부분적인 다품종 유연생산방식⁶⁾이 진행되기도 하고 동시에 대량생산방식에 신기술만 결합되는 네오포드주의적 방식도 진행되기도 하고(조형제, 1994) 기존의 대량생산-대량소비의 포드주의적 방식도 병행 발전하는 특징을 가지고 있다(초의수, 1994). 이 시기에 경기 등 수도권지역은 신산업지역으로 발전해가고 영남권은 기존의 대량생산방식의 포드주의의 방식을 크게 탈바꿈하지 못하였고 여타의 지역들은 기존 포드주의생산방식의 진입이라는 분업이 진행되게 되었다. 1980년대와 1990년대는 수도권, 특히 서울에 본사를 둔 기업들이 지역의 분공장과 지점에 대해 소유권과 생산통제권을 행사하면서 지배하는 종래의 분업구조를 그대로 유지하였다. 즉 수도권은 유연적 생산방식을 바탕으로 발전해 가면서도 여타의 단순생산기능지역들에 대해서는 생산통제기능의 행사라는 포드주의적 분업을 존속시키는 형태를 띄게 되었다.

〈표 15〉 한국지역간분업구조의 변화

시 기	분 업 구 조	경 제 본 질	지 역 격 차
60년대	도·농분업	·농업-제조업분업	·대도시와 농촌
70년대	포드주의분업	·경공업-중공업간 분업 ·구상-실행의 분리 ·규모의 경제	·중공업중심과 경공업 중심지역 ·본사소재지와 분공장 ·경부축과 여타지역
8,90년대	네오포드주의분업	·대량생산체제하 첨단기술의 중심역할 ·유연생산체제의 부분적 진행 ·중추기능·근대서비스·기술중심지와 여타지역	·기술발전지역과 낙후지역 ·산업구조전환지역과 실패지역 ·수도권과 여타지역
2000년대	포스트포드주의분업	·지식기반-전통생산요소 기반 ·범위의 경제 ·유연적 생산체제 심화	·체계적분업지역과 여타지역 ·신산업지역인 수도권과 여타지역

하지만 2000년대에는 지식기반경제시대에 본격적으로 접어들면서 지식기반경제의 수도권집중과 여타지역 소외로 지역간 디지털 격차(Digital Divide)가 가속화되고 있다. 즉 한국 경제구조가 자원기반의 경제(the resource-based economy)에서 지식기반의 경제(the knowledge-based economy)의 경제로 전환해가고 있으며 자본·노동 등 생산자원중심에서 지식·정보 등 지식이 부가가치 창출과 경쟁력의 원천이 되고 있다. 디지털, 정보화의 급진전으로 경제전반에 걸친 패러다임이 바뀌어가고 있는데 이러한 지식기반경제는 이론상으로는 지역균형발전에 기회가 될 수 있으면서 위기가 되기도 한다. 그러나 현실적으로

6) 서구에 있어서 유연적 생산방식과 지역구조의 변화에 대해서는 A. Scott(1988), D. Harvey(1995) 등을 참조.

는 지식기반경제, 유연적 경제체제가 현재 한국지역불균형의 새로운 구조로 되고 있다는 점에 주목하게 된다. 그 이유는 각 지역에 지식기반 잠재력과 경쟁력이 제고되지 않은 가운데 시장논리에 의한 디지털화가 급속히 전개되면서 지역간의 'Digital Divide'를 가속화 시키기 때문이다.

2000년대 이후부터는 이전 7,80년대 지역간 격차문제와는 본질을 달리하는 유연적 생산체제가 본격화될 것으로 전망된다. 종래 규모의 경제(the economy of scale)보다는 다양한 기능과 산업, 인력이 첨단기술과 결합하여 생산의 효율성을 높이는 범위의 경제(the economy of scope)가 국민경제를 선도, 지배하며 소비와 시장에 유연하게 대처하는 다품종소량생산의 유연적 생산체제가 두드러질 것이다. 이에 따라 수도권지역은 지역내 첨단고급기술과 연구개발기능이 집약화되어 지식기반의 경제로 더욱 성장할 것이며 풍부한 고급인력과 막대한 규모의 소비 배후지를 바탕으로 수도권지역이 신산업중심지역으로 성장해 갈 것이다(이미 80년대부터 이러한 경향이 진행되어 왔으며 지식기반경제 집중과 수도권규제완화는 수도권의 성장을 더욱 가속화시킬 것임). 여타지역 중 동남권은 기존의 제조업을 중심으로 하는 새로운 기술을 접목하려는 방법이 지속될 것이고 여타권역의 경우 제조업 확장이 두드러지게 진행되는 추세를 보임으로써 유연생산체제하에서 지역격차는 더욱 벌어질 전망이다. 이러한 지식기반 시기에 지역균형발전에 대한 대안이 없는 한 정부와 기업에서 지식기반경제를 강조하면 할수록 지역간 불균형은 심화될 것이다.

II. 수도권 기업의 지방분산을 위한 주요 정책

그 동안 한국의 지역균형발전정책에서 주로 수도권규제 정책은 있으나 비수도권지역에 대한 지원정책은 미진하였다는 비판이 다수 제기되었다. 즉 지금까지는 수도권의 교통난·주거난·환경오염 등 수도권 집중으로 인한 부작용을 완화하기 위하여, 공장·대학의 총량규제, 과밀부담금 부과 등 규제위주의 수도권시책을 펼쳐 왔었다. 하지만 이러한 시책은 수도권 집중추세를 다소 완화하는 역할을 하였지만 수도권 집중현상은 지속되었고 수도권의 지역의 발전에도 크게 기여하지 못한 것으로 평가되었다. 따라서 보다 근본적인 수도권 분산 및 지역균형발전을 위해서는 종전의 소극적, 규제 중심적 정책에서 수도권의 기능을 분산시키고 지방경제의 활성화에 중점을 둔 적극적이고 유인 중심적 정책으로 전환할 필요성이 제기되었다.

이를 위해 정부는 '99년 8월 경제정책조정회의에서 지방이전기업에 대해 세제·금융·이전부지매입·배후도시개발 등을 포괄적으로 지원하는 「기업의 지방이전 촉진대책」을 확정, 발표하였다. 주요 내용을 보면 1) 산업은행·산업기반기금 등에서 장기저리로 자금을 융자하고, 법인세·종합토지세 등 각종세금을 감면하며, 2) 토지공사에서 이전대상 본사사옥, 공장 등을 매입하고, 대기업에게 배후도시 개발권을 부여하며, 3) 관계기관 합동으로 지방이전지원센터를 설치하여 인·허가절차, 조세감면, 자금융자 등을 안내·알선한다는 내용이다.

발표한 당해연도인 '99년 말까지 정부는 관계법령·지침의 제·개정, 관련사업의 예산안 확정 등을 대부분 마무리하였고, 2000년 1월 건설교통부내 지방이전지원센터를 설치하여 시책을 추진하였고 2000년 12월 조세감면특례법의 개정을 통해 조세감면요건 완화 및 기한 연장 등 일부 시책의 보완을 추진하였다. 2001년부터는 일부 세제 감면기간을 2000년 말에서 2003년 말로 대폭 연장하고 대출금리 역시 하향 조정하는 등의 보완적 조치를 시도하였다.

본 글에서는 이러한 기업이전을 위한 직접적 지원 정책뿐 아니라 간접적인 산업 및 경제력의 분산을 위한 각종 조치도 포함하여 그 내용을 파악하고자 한다.

1. 기업이전의 직접 지원 정책

1) 대상지역선정

2000년 도입한 지원대책을 중심으로 하면 수도권기업의 지방이전의 정책대상은 수도권 과밀억제권역에서 5년 이상 사업을 영위한 본사나 공장으로 2002년말까지 수도권외 지역으로 이전하는 기업체이다. 즉 수도권 전체가 아니고 수도권지역중 기업 및 인구가 집중되어 있는 과밀억제권역에 소재한 기업체가 지원대상인데 과밀억제권역은 서울특별시 전역, 인천광역시 일부, 경기도 일부 지역이 그 대상이다. 대상기업들은 수도권외 지역으로 이전하여야 하며, 공장의 경우 지방광역시로 이전할 경우에는 산업단지로 이전하여야 하고 산업단지 이외의 지역으로 이전하는 공장은 지원대상에서 제외된다.

대상기업들은 수도권 과밀억제권역에서 5년 이상 사업을 영위한 공장이나 본사를 2002년 말까지 이전하여 사업을 개시하거나 2002년까지 공장용·본사용 부지를 취득하고 취득일로부터 3년 안에 공장을 신축·이전하여 사업을 개시하여야 한다.

〈표 16〉 수도권기업의 지역별 이전 현황

(단위 : 개업체)

시 · 도	계	2000년	2001년
합 계	131	102	29
부 산	14	8	6
대 구	1	1	0
광 주	2	2	0
대 전	16	10	6
울 산	2	2	0
강 원	30	24	6
충 북	10	4	6
충 남	2	2	0
전 북	17	17	0
전 남	29	26	3
경 부	7	5	2
경 남	1	1	0
제 주	0	0	0

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

그 동안 수도권기업의 지역별 이전현황을 보면 2000년의 경우 102개 업체가 지방이전을 완료하였거나 이전을 확정하고 추진중인 것으로 파악되었고 총 종업원 수는 3,829명으로 업체 당 평균 37.5명의 중소기업 규모이다. 가장 많은 종업원 수는 강원도 1,030명, 충남 1,014명, 충북 719명, 경북 408명, 대전 217명 순서이다. 대구, 광주, 전남, 경남은 50인 이하로 부진한 상황이다. 2001년의 경우는 2000년의 경우보다 업체수도 크게 줄어들었고 부산, 대전, 강원, 충북이 6개업체들로 각각 나타나 높은 비중을 차지하였다.

2) 세제지원

세제의 감면의 혜택은 국세와 지방세로서 국세는 법인세와 특별부가세가 감면이 되고 지방세는 재산세, 종합토지세, 취득세, 등록세 등이다.

(1) 수도권과밀억제권역내 공장 및 본사의 지방이전에 대해서는 법인세를 6년간 100%, 그 후 5년간 50% 감면하고, 기존 공장·본사의 양도차익에 대하여 법인세를 3년간 이연하고 이후 3년간은 분할납부하며 특별부가세도 과세 이연하거나 50% 감면 실시한다.

(2) 대도시내(수도권 및 광역시 일부제외 전지역) 공장의 지방이전에 대해서는 특별부가세와 법인세를 감면한다. 이를 위해 공장 양도대금으로 지방에서 공장이나 기계장치를 취득하는 경우 특별부가세를 과세이연하거나 50% 감면하고, 양도차익에 대하여 법인세를 3년간 이연후 3년간 분할납부를 추진한다.

(3) 수도권내 본사의 지방이전에 대해 특별부가세와 법인세를 감면하는데 본사 양도대금으로 지방에서 본사나 업무용 대지 및 건물 등 감가상각자산을 취득하는 경우 특별부가세를 과세이연하거나 50% 감면한다. 양도차익에 대해 3년간 법인세 납부를 이연하고 그 후 3년간 법인세는 분할하여 납부하게 한다.

(4) 수도권내 중소기업 공장의 지방이전에 대해서는 법인세를 4년간 100%, 그후 5년간 50% 감면한다. 수도권내 창업후 2년이 경과된 기업이 2003년까지 공장을 수도권외 지역으로 이전하는 경우 감면하게 된다.

(5) 수도권 과밀억제권역내 공장이나 본사의 지방이전에 대해서 지방세로서 재산세 및 종

합토지세를 5년간 100%, 그후 3년간 50%를 감면한다.

(6) 수도권 과밀억제권역내 공장이나 본사의 지방이전에 대해서 부동산과 관련한 취득세를 면제하고 부동산과 법인의 등기에 따른 등록세를 면제한다.

이상의 세제 감면의 혜택에서 동일한 세목의 감면혜택이 중복될 경우 가장 유리한 지원만 적용된다.

3) 금융지원

금융지원은 산업은행을 통한 자금 지원과 산업기반기금 지원, 신용보증기금 및 기술신용보증기금, 중소기업경영안정자금 및 지방중소기업육성자금, 국민주택기금을 통한 지원 등이 해당된다.

(1) 산업은행을 통한 자금지원은 지원규모가 총 1조원으로 정부출자 1,000억원과 산업은행 자체재원 9,000억원으로 이루어진다. 지원대상은 수도권에서 수도권외 지방으로 이전하는 공장 및 본사로서 3,000억원은 취급금융기관을 통해 저리자금으로 지원되고 7,000억원은 산업은행 거래기업에 대해 일반금리로 지원된다. 시설자금은 7년 이내 연4회 원금균등분할 상환이고 운영자금은 2년 만기 일시상환이다. 7,000억원의 산업은행 거래기업에 대한 자체자금은 7~11%수준의 신용등급 차등 대출금리로 대출이 가능하다.

(2) 산업기반기금은 4,079억원으로 산업구조고도화사업, 지식기반산업발전사업, 유통합리화사업, 산업단지활성화사업, 환경친화적 산업기반조성사업 등이 지원대상 사업이나 요건에 해당하지 않더라도 수도권 과밀억제권역에서 수도권외 지역의 산업단지로 공장을 이전하는 기업에 우선 지원하고, 동일인 한도(20억원) 적용도 배제한다. 대출조건은 연리 6.0%, 8년 이내(3년거치, 5년분할상환)로 하고 대출한도는 공장건축비, 시설 도입비 기타 이전에 소요되는 비용(운전자금은 40% 이내)으로 한다.

(3) 수도권 과밀억제권역에서 5년 이상 공장시설을 갖춘 법인 중 수도권외 지역에 공장 및 본사를 이전하는 기업에 대해서는 신용보증기금 및 기술신용보증기금의 경우 신용보증한도를 확대한다. 보증한도는 업체당 100억원(기금과 기술신보의 모든 일반·특별보증포함)으로 하고 사정한도는 운전자금의 경우 당기매출액의 1/3, 최근 4개월 매출액 또는

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

추정매출액의 1/3 범위내에서 하고 시설자금은 소요자금의 범위내에서 하며 보증요율은 0.5~2.0% 범위내에서 신용도 등에 따라 차등화 한다.

(4) 수도권내 기업의 지방이전에 대해서는 중소기업경영안정자금을 지원한다. 지원규모는 총 3,000억원으로 지원대상은 제조업, 제조업관련 서비스업, 지식기반 서비스업을 영위(전업을 30% 이상)하는 업력 3년 이상의 중소기업으로 특히 평가시 총점의 5% 이내에서 가점을 부여하여 우대지원한다. 자금은 운전자금을 필요로 하는 중소기업에 대해 지원하는 일반자금과 제도금융권 이용이 어려운 중소기업에 대한 긴급소요자금의 특별자금으로 한다. 대출조건은 금리가 연 6.75%(변동금리 적용), 1년거치 2년균등분할상환에 업체당 연간 5억원 한도로 매출액에 따라 차등 대출된다.

(5) 지방이전 기업에 대해서는 지방중소기업 육성자금도 지원한다. 지원대상은 중소기업기본법에서 정하는 중소기업, 관련조합 및 단체로서 지원대상 업종은 제조업, 제조업관련 서비스업, 유통업, 건설업 및 지식기반산업, 영상산업 등이다. 자금용도로서는 공장·부지 매입 및 건축 소요자금, 공장 증·개축 소요자금, 공장 또는 사업장의 임차보증금, 기계기구 등 생산(서비스)시설의 신규구매·개체 소요자금, 시장·전문상가·점포시설 개선 및 전문상가·공동창고 건립 소요자금, 운영자금 등인데 시설자금은 8억원이내(연리 6.75% 이내, 3년거치 5년분할상환), 운전자금은 3억원이내(연리 6.75%이내, 1년거치 2년분할상환)로 제한된다.

(6) 지방으로 이전하는 기업의 근로자에 대해서는 총3조원의 국민주택기금을 통하여 연간 소득 3,000만원이하, 6개월이상 무주택세대주인 근로자에게 주택자금을 우선 지원하여 근로자의 주택문제에 대해서도 적극적으로 대처한다.

4) 이전부지매입

매입신청 대상기업은 수도권 과밀억제권역에서 5년이상 사업을 영위한 본사나 공장을 수도권외 지역으로 이전하는 기업체로서 수도권 과밀억제권역내 소재 공장 및 본사사옥 부지를 매입대상으로 하되 산업단지내 공장 및 아파트형 공장 등 몇몇의 부지는 제외된다. 건물은 철거를 원칙으로 하되 다만, 건물가격이 토지가격을 하회하는 건축물에 한해서 예외적으로 현재 사용중인 건물의 용도, 당해 토지 및 주위여건과 부합여부, 활용 및 임대가능성, 안정성 등을 고려하여 유상 또는 무상으로 매입할 수 있도록 한다. 매입대금

은 토지공사 채권으로 지급하고 채권발행조건은 연리(單利) 5%, 5년만기로 하고 원리금 일시상환 소유권 이전 및 건축물 철거이후에는 전액 지급한다.

5) 배후도시개발

지방으로 이전하는 대기업에게는 대기업 이전의 애로요인인 입지여건과 근로자 생활환경시설을 원활하게 갖추 수 있도록, 배후도시 개발권을 부여하고 주변 SOC 건설을 정부에서 지원하는 혜택을 주게된다. 기업규모는 종업원 1,000명 이상인 법인(기업간의 컨소시엄을 형성하여 1,000명 이상이 되는 경우도 가능)이며 대상구역 토지면적의 4/5 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 얻은 경우에는 도시개발구역 지정제안을 허용한다. 사업대상 토지면적의 2/3 이상의 토지를 매입하고 토지소유자 총수의 2/3 이상의 동의를 얻는 경우에는 시행자에게는 토지수용권을 부여하고 필요시 SOC 건설지원 및 사업비를 보조하거나 융자한다.

6) 추진기구설립

정부는 기업의 지방이전을 촉진하기 위하여 관계기관 합동으로 건설교통부내 지방이전지원센터를 설치하여, 지방이전기업에게 인·허가절차 안내 등 각종 서비스를 제공하되 지원센터는 건설교통부 국토정책국장을 단장으로, 건교부 지역정책과장을 부단장으로, 관계기관에서 파견된 단원으로 구성되어 있다. 지원센터의 기능은 기업이 지방으로 이전하는데 따른 인·허가절차를 안내하고, 인·허가에 협조해 줄 것을 지자체 등 관련기관에 요청하며 토지공사를 통해 종전대지 매입을 적극 유도하고, 미분양 산업단지 등 입지대상지역에 대한 정보를 제공한다. 산업은행·산업기반기금 등의 자금융자를 알선하고, 세제감면, SOC설치등 각종 지원사항을 안내하며 이전의향이 있는 기업에 대해서 방문 또는 유선으로 지원내용을 설명하고 설명회도 개최한다.

2. 분산을 위한 간접 지원정책

1) 재정지원

지방으로의 분산을 위한 재정적 지원으로는 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세, 토지

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

관리 및 지역균형개발특별회계 등이 있다. 2000년의 경우 국고보조금 8.2조원, 지방양여금 3.6조원, 지방교부세 8.3조원, 토지관리 및 지역균형개발특별회계(이하 토특회계) 2천억원으로 전체는 약 20조원규모이다. 지역균형개발과 관련된 중요한 재원인 토특회계는 전체의 1%에 불과할 정도로 그 비중이 작아 지역균형을 위한 재정지원의 규모로 매우 부족한 실정이라고 하겠다.

국고보조금은 국가가 지방자치단체에 대해서 그 행정을 수행하는데 필요한 재원을 충당하기 위하여 지출하는 지출금 가운데 그 용도를 지정하여 교부하는 재원으로서 지원대상사업은 총 158개에 이른다. 지역별 주민 1인당 국고지원수준은 전국평균을 100.0으로 하였을 때 1999년의 경우 서울은 42%, 부산은 82%, 충남은 160%의 수준정도에 이르고 있다.

지방양여금은 국가가 징수하는 특정세목의 전부 또는 일부를 일정한 기준에 따라 지방자치체에 양여하여 지방의 특정목적의 사업수요에 충당할 수 있도록 하는 지방재정으로서 토지초과이득세, 주세, 전화세, 농어촌특별세의 일정액을 주요 세입으로 하고 도로정비사업, 농어촌지역개발, 수질오염방지, 청소년육성, 지역개발 등을 주요 세출로 하고 있으며 지방교육양여금과 교육세 등은 지방교육재정 확충에 지출된다.

지방교부세는 국가가 지방자치단체의 행정운영의 재원을 위하여 지급하는 것으로 보통 교부세와 특별교부세로 이루어진다. 토특회계는 1989년 제정된 토지관리및지역균형개발법에 의거하여 시행되고 있으며 지역간균형개발을 지원하기 위해 관리되는 특별 회계이다. 수입은 개발부담금, 과밀부담금, 용자원리금, 임대료, 기타수입 등으로 이루어져 있다. 지출은 지역균형개발사업, 토지관리사업, 용자지원사업 등으로 구성되며 각각 30%의 비중으로 지출되었다.

2) 조세지원

조세지원에서 비수도권 지역에 대한 직접적 지원은 주로 지방이전에 대한 직접적인 인센티브를 부여하는 것이지만 간접적인 지원은 수도권지역에 대한 규제를 통한 것이기도 하다. 수도권에 대한 세제 규제를 통한 비수도권 지역의 간접적인 지원효과를 갖는 내용으로서는 창업중소기업에 대한 세액 감면 배제, 수도권안의 투자에 대한 조세감면 배제, 수도권내로의 공장이전 등에 대한 양도소득세 등의 감면 배제, 지방세법상 중과세 제도 운영으로서 기본세율의 3~5개의 중과 제도로써 취득세, 등록세, 재산세 등이 중요 대상이 된다.

조세에 의한 지원은 매우 복잡하고, 지역별로 매우 차이가 크기 때문에 단순화하는 것에는 한계가 있다. 그러나 창업했을 때와 지방이전 했을 때를 분석한 연구(양지청, 2001)

를 보면 창업시 비용이 수도권:비수도권은 약 2:1로 추정되며, 수도권에서 계속 경제활동을 할 때와 지방이전 시는 약 3.2:1의 비율로 지방이 많은 비용절감 혜택을 누릴 수 있는 것으로 추정하고 있다. 그럼에도 불구하고 비수도권지역에의 기업 창업과 이전 비중이 낮은 것은 수도권지역에의 입지이익이 여전히 큰 것으로 수도권기업들이 인식하고 있기때문으로 풀이된다.

3) 금융지원

금융에 의한 지원유형에는 비수도권지역 기업들에 대한 지원과 수도권에서 비수도권지역으로 이전하는 기업들에 대한 지원으로 구분이 되는데 이전기업들에 대한 직접지원은 앞서 언급이 되었다. 비수도권지역의 중소·벤처기업에 대한 금융지원기관은 중소기업청, 재정경제부, 국방부, 과학기술부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 건설교통부, 해양수산부 등의 중앙행정기관과 중소기업협동조합중앙회, 중소기업진흥공단, 신용보증기금, 기술신용보증기금 등 유관기관 등이 있다.

〈표 17〉 지방중소기업육성자금 국비지원 실적

(단위 : 백만원)

시 · 도	2000년	2001년
서울	0	36,500
부산	26,800	11,400
대구	23,782	17,600
인천	0	0
광주	16,950	22,800
대전	10,260	5,900
울산	11,400	0
경기	18,198	24,600
강원	19,460	0
충북	42,378	70,000
충남	54,540	40,460
전북	26,540	22,800
전남	58,423	70,000
경부	2,780	900
경남	47,818	34,700
제주	6,915	8,400
합계	366,244	366,200

2000년과 2001년의 지방중소기업육성자금 국비지원 실적을 보면 366,244백만원과 366,200백만원으로 나타났는데 2000년에는 전남과 충남의 지원액이 가장 많았으나 2001

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

년에는 전남과 충북의 지원액이 가장 많았다. 지방중소기업 육성자금은 창업 및 경쟁력 강화사업, 시장재개발사업, 지역특화품목사업 등에 각각 지원된다.

4) 개발제도 및 투자 지원

개발제도에 의한 지원유형은 매우 다양하다. 공공사업성격인 경우도 있으며 민간사업과 공동인 경우도 있다. 광역권 개발, 특정지역개발, 개발촉진지구 개발, 도서개발, 오지개발, 정주생활권 개발 등 국고보조에 의한 사업이거나, 양여금에 의한 사업 등이다(양지청, 2001).

광역권 개발사업은 지역경제성장의 거점기능을 수행할 수 있도록 육성하는 것을 주목적으로 한다. 대부분의 사업은 도로, 철도, 항만, 공항, 광역상수도 등 중앙정부가 추진하는 대규모 SOC사업에 치중되어 있다. 이밖에 주요사업으로는 업무 및 산업단지조성사업, 관광지조성사업 등이 포함되어 대부분 물적 시설 개선 등 투자사업에 한정되어 있다. 이러한 광역권 개발은 부처별 사업 및 개별법에 의하여 추진되고 있으나 특별한 지원책은 없는 상태이다.

특정지역개발사업은 지역특성에 따라 자원개발, 국가사업의 추진, 낙후지역의 균형개발 등 개발목적에는 차이가 있다. 주요사업은 도로, 공단, 상하수도, 항만 등 지역내 SOC시설과 주거생활여건개선에 치중하여 시행되어 왔다. 그러나 1990년대 초에 지정된 통일동산, 백제문화권개발계획이 남아 있으나 특정지역개발촉진에 관한 특별조치법이 1994년 폐지됨에 따라 사실상 지원이 없는 상태이다. 개발촉진지구사업은 지역경관 및 문화자원을 활용한 관광휴양사업, 지역특화사업 및 이들 사업을 지원하기 위한 진입도로, 순환도로 등 기반시설정비사업 등을 포함한다. 건설교통부는 2001년 3월 4개 지구를 추가로 지정하였다. 이로써 수도권과 제주도를 제외한 전국에 35개 개발촉진지구 7,485km²가 개발된다.

개발촉진지구사업은 사업의 효율성을 위하여 중앙정부가 여타의 낙후지역개발사업보다 상대적으로 강력한 행정지원, 금융지원, 세제 지원 및 수익성 제고 사업권 부여 등의 지원시책을 추진하고 있어 유용한 낙후지역 정책수단이다. 행정지원으로는 공공시설 점용허가, 국공유지 점용허가, 토지나 시설의 매입업무 대행, 주민 이주대책 수립 및 시행에 관한 업무대행, 실시계획 승인 후 국토이용관리법 등 22개 법률에 의한 인·허가를 의제처리 한다. 금융지원으로는 실시계획의 승인을 받으면 토지관리 및 지역균형개발특별회계에 의한 자금융자와 개발부담금의 감면 등의 혜택을 주고 있다. 그리고 세제지원으로는 조세 특례제한법, 지방세법, 지방세 징수조례에 따라 개발사업에 대한 국세 및 지방세를 감면해 주고 있다. 그리고 사업시행자의 토지수용을 원활히 하기 위하여 시행자가 직접 토지수용이 가능하도록 하였으며, 특히 민간개발업자인 경우에는 사업대상 토지면적의 2/3이

상 매입하고 토지소유자 총수 및 건물소유자 총수의 각각 1/2이상에 해당하는 자의 허락을 획득하면 토지수용이 가능하도록 하였다.

도서개발, 오지개발, 농어촌 정주권 개발에 포함된 사업들은 제도의 특성상 생활기반시설 조성사업이나 주민소득원 개발사업 등 공공적인 성격과 소규모적인 특징을 지닌다. 또한 지역주민의 숙원사업적 성격을 지닌 사업이 많아 사업에 소요되는 재원도 대부분 국고보조에 의존하고 있다.

폐광지역개발사업은 폐광진흥지구를 개발촉진지구와 중복 지정하여 운영하고 있다. 기반시설사업에 대해서는 토지관리 및 지역균형개발 특별회계에서 지원하고 있고 나머지 사항은 산업자원부의 일반회계, 에너지 및 자원산업특별회계에서 지원하고 있다.

Ⅲ. 수도권 기업의 지방분산정책의 문제점

1. 전반적 인식과 실효성

지방이전 직접지원제도는 앞서도 분석된바 있지만 수도권의 교통난, 주거난, 환경오염 등 수도권 집중으로 인한 부작용을 완화하기 위하여, 공장, 대학의 총량규제, 과밀부담금 부과 등 규제위주의 수도권시책을 진행시켜온 데 대한 반성에서부터 시작되었다. 이러한 규제위주의 시책은 수도권 집중추세를 다소 완화하는데 기여하였을 수도 있으나, 수도권으로의 집중은 지속되었고 수도권외 지역의 발전에도 별로 기여를 하지 못한 것으로 평가된다. 이를 반영하여 앞서의 소개처럼 지방이전기업에 대해 세제, 금융, 이전부지 매입, 배후도시 개발 등을 포괄적으로 지원하는 기업의 지방이전 촉진대책을 확정하여 추진하였다. 이 시책의 핵심은 산업은행, 산업기반기금 등에서 장기 저리로 자금을 융자하고, 법인세, 종합토지세 등 각종세금을 감면하는 내용과 토지공사에서 이전대상 본사사옥, 공장 등을 매입하고, 대기업에게 배후도시 개발권을 부여하는 것이다. 또한 관계기관 합동으로 지방이전지원센터를 설치하여 인·허가절차, 조세감면, 자금융자 등을 안내, 알선하는 것이다. 1999년 말까지 관계법령, 예산 등을 마무리하고, 2000.1.20 건교부에 지방이전지원센터를 설치한바 있다. 또한 2000년 12월 조세감면특별법의 개정을 통해 조세감면요건 완화 및 기한연장 등 대책을 보완하였다. 이렇듯 조세, 융자, 행정 등 총체적인 지원은 다수의 항목 설정에도 불구하고 실로 기업체들의 반응은 그리 크지 못한 것도 사실이다. 더 많은 복합적인 지원이 선행되어야 할 것으로 판단된다.

건설교통부의 수도권 기업이전의 여러 가지 노력들에도 불구하고 현실여건은 거꾸로 수도권의 재집중화를 강화하고 있는 실정이고 수도권의 첨단산업, 지식기반산업이 재집중

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

화하도록 규제완화와 지원강화로 진행되는 실정이다. 특히 공업배치및공장설립에관한법률시행령개정안에 따르면 1) 수도권내 외국인 투자유치 확대를 위해 성장관리권역내 공장신증설 허용기간을 2년연장하고 투자가능업종도 늘였으며, 2) 대규모기업집단에 대한 이중 규제를 폐지하기 위해 대규모 기업집단도 다른 대기업과 동일한 요건하에 과밀억제 및 자연보전지역에서 성장관리지역으로 이전을 허용하는 등 수도권 기업의 확대를 가능하게 할 정책을 내놓고 있는 실정이다. 이러한 정책들은 수도권규제와는 역행하는 처사이다.

2. 지원체계

기업의 분산의 과정은 개별기업의 행동을 중심으로 발생하지만 내용은 매우 포괄적이고 종합적인 과정이다. 하지만 수도권 기업이 이전할 경우 종사자들은 주거문제, 자녀교육문제, 각종 삶의 질과 관련된 여건을 기본적으로 고려하겠지만 이러한 사항들은 매우 복합적인 과정이다. 하지만 기업이전센터에서 이러한 문제의 해소를 위한 지원은 사실상 어렵고 지방자치단체들의 적극적 기획과 마케팅, 핵심적 사업의 추진으로 가능하지만 현실여건은 그러하지 못하다. 금융, 세제 중심의 현재의 기업이전 프로그램을 기업이전센터에서 소개하고 관리하는 현재의 대응체계는 종합적 기획과 컨설팅, 관련부처의 협조 및 연계기능 도출로 연계되기는 어려워서 지원체계의 개선은 불가피할 것으로 판단된다.

3. 제원확보와 운영

국고보조금제도는 사업추진의 일관성 타정책수단과의 연계성이 미흡하고 제도운영의 비효율성, 기준 보조율 결정의 불합리성, 지방비부담의 과다 등의 문제점이 제기되고 있는 실정이다. 과다한 영세보조사업과 실효성 없는 사전신청주의도 개선되어야만 할 사항이다.

지방양여금의 경우는 비록 제원의 규모는 증가하고 있지만 아직 수요에 미치지 못하는 영세규모이어서 지역간 격차를 완화하는 사업성과를 내는데는 한계가 있는 실정이다. 단위사업이 지나치게 세분화되어 있고 제도의 도입취지에 맞지않는 사업도 대상으로 설정되어 있는 것도 문제이다. 양여기준과 보정산식이 재정력 격차가 있는 지역간 균형발전을 합리적으로 반영하고 있지 못한 것도 큰 문제인 실정이다. 지방비부담의 비율도 높은 것도 양여금의 지역균형을 위한 목적성취로 작용하기 어려우며 지자체의 재정부담과 재정운영의 경직화를 초래하는 실정이다.

지방교부세제도는 다양한 경제력이나 재정여건의 차이를 극복하고 일정한 서비스수준을 공급할 수 있도록 하는데 목적이 있지만 교부금의 규모가 재정수요를 충당하지 못하거나 인구·가구·시설규모가 오히려 큰 지역에 더 많은 지원이 이루어지거나 자치체의 징수노력 유발의 미흡, 분석검토 자료 미흡 등이 현실적 문제로 작용하고 있다.

토특회계의 문제는 세입원이 불안정하고 이에 대한 지자체의 자율성 확보가 미흡하며 객관적인 재원분담체계가 결여된 것 등이 현단계의 매우 큰 문제라고 할 수 있다.

4. 지역단위 중심추진체계 미흡

수도권기업의 분산정책에서 각 시도의 자발적이고 적극적인 노력은 무엇보다도 중요하다. 하지만 각 시도는 정부의 노력 미흡에 대한 성토가 크지만 지방 스스로의 노력은 미흡한 실정이다. 각 시도는 주로 해당부서에서 조례제정 등에만 노력을 기울이고 기업의 유치를 위한 종합적 진흥체계를 갖추고 있지 못하여 사실상의 효과를 거두고 있지 못하여 중앙부처 뿐 아니라 지방자치단체의 종합적 대응 지원체계를 구축하는 것이 매우 필요한 실정이다.

주로 세제, 금융지원의 추가혜택을 고려하지만 종사자와 고급인력들의 정착을 위한 사회·문화, 자녀교육, 주거여건 등에 대한 포괄적 고려를 하고 있지 못하며 이들을 총괄적으로 기획할만한 추진기구도 부재한 실정이다.

IV. 수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

1. 분권·분산형 국토운영 기본전략에 대한 재인식 필요성

1) 수도권 초일극집중의 심각한 상황을 고려한 특단 조치 필요

우리나라의 수도권 인구집중은 2000년 현재 46.3%로 OECD국가 최고수준을 기록하고 있다. 수도권의 인구비중은 일본의 31.9%, 프랑스 18.5%, 영국 11.8%로 다른 선진국에 비교하면 매우 높은 수준이다. 지식기반경제하에 더욱 문제가 되는 것은 금융, 본사기능, R&D기능, 첨단업종의 높은 집중과 공공행정기관의 초집중이다(박양호, 2001). 특히 이러한 초일극집중은 완화되는 것이 아니라 강화되어 가고 있고 IMF경제위기 이후 더욱 심화되는 실정에 있어서 국가적인 반성과정이 반드시 따라야 한다.

2) 분권·분산·분업의 3분형 국가운영전략으로 전환

수도권과의 격차를 해소하는 길은 단순히 비수도권의 여건만 해소하는 것이 아니라 21세기형의 국가경쟁력을 높이는 길이기도 하다. 일본이 90년대 거품경제의 위기를 반성하고 지방중심주의의 국가경영전략을 바꾸고 행정개혁도 지방중심시대, 지방분권추진으로 기틀을 잡아나갔으며, 국회마저 이전하려는 계획을 추진하였던 사례나 EU통합이후 유럽이 국민국가간의 관계보다 지역간 관계를 더욱 확대하려는 노력에서 우리는 중요한 시사점을 얻어야 하며 수도권만을 붙들고 세계화를 외치는 것이 오히려 한국의 미래를 어둡게 만드는 결과를 초래한다는 반성이 필요할 것이다.

지금까지의 집권-집중형 국가발전모델을 분권-분산형 발전모델로 전환시켜야 하며 그것이야말로 국가의 경쟁력을 높이는 방안이 될 것이다.

지역격차를 해소하고 지역균형발전을 달성하며 국가의 경쟁력을 높이기 위해서는 다음과 같은 세가지 중심전략, 즉 분산화, 분권화, 분업화 등 3分型 전략이 필요하다(이정식, 2000).

분산화전략이란 수도권 집중기능을 여타지역에 분산시키고 동시에 지역에 사회경제발전기회를 축적시키는 여건을 조성하는 일이다. 이는 주로 물리적이고 공간적인 요소의 이동을 통하여 수도권 이외의 지역으로 기능의 이전을 도모하는 것이다. 수도권 기업 이전이나 정부부처의 이전과 같은 정책이 그 대표적인 내용이 될 것이다⁷⁾.

분권화전략이란 중앙정부의 행·재정권한을 지방자치단체에 이양시키고 권력의 지방화를 도모하는 것이다. 권한의 지방이양과 과세자주권의 보장 등이 그 대표적 내용이 될 것이다.

분업화전략은 지역마다 각기 특성 살릴 기회를 제공하고 전체적으로는 경쟁력을 갖춘 지역별 특화산업과 전문기능을 육성하는 것으로서 지역전략산업추진과 정보화의 추진과 같은 것이 중요한 내용들이 될 것이다. 물론 분업화는 현재와 같이 수도권=구상(conception)기능, 비수도권=실행(excution)기능의 지역소외의 분업모델이 아니라 다극화된 지역창발형의 분업모델이다⁸⁾.

3) 수도권규제의 한시적 유지속에 지식기반형 광역대응거점의 육성

서울, 인천, 경기지역 등 수도권의 지방자치단체, 산하연구단체, 정부출연연구기관 등에서는 수도권규제 완화에 대해 지속적으로 정책담론의 장을 열고 대안마련에 부심하고 있다. 또 정부 스스로도 수도권의 기능제고를 수도권억제와 동시에 제시하고 있어서 규제완화의 움직임이 힘을 얻을 가능성이 크다. 일각의 수도권규제완화 논리는 수도권 집중문제의 핵심을 간과하는 조치이며 수도권문제와 관련해서는 선 분권화 및 분산화정책(정부, 공공기관, 기업체의 지방이전 촉진과 지역특화산업의 육성) 후 수도권 자율화정책을 강력히 시행해야 할 것이다.

이미 수도권규제정책은 앞서 살펴보았듯이 많은 부분이 완화된 상태이며 거의 유명무실의 상태인 경우도 많다. 특히 벤처기업 등 지식기반형 영역이나 관광산업 등 성장유망분야만 유독 수도권에서 허용되는 것은 낡은 산업은 여타지역으로 이전하고 전략적 영역 중심으로 재편하고자 하는 수도권산업의 재구조화 전략만 인정되고 지역격차해소의 본질적 측면은 여전히 간과하는 결과가 된다. 따라서 수도권규제정책은 비수도권지역과의 격

7) 다극분산형의 균형적 발전이 21C 글로벌 국가경쟁력에 훨씬 강한 전술이 되게 된다(山崎 朗, 1992).

8) 지역의 분업과 관련된 개념에 대해서는 D. Massey(1984)를 참조.

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

차가 확연히 줄어들고 격차가 더 이상 확대되지 않는다는 보장이 없는 경우 완화되기란 어렵다. 현재 수도권공장총량제는 한국만이 갖고 있는 지나친 규제라는 지적도 있으나 일본의 경우는 수도권의 공업시설 및 교육시설 등은 우리나라보다 더 강한 규제⁹⁾를 받고 있으며 예외적 경우는 극히 제한적인데 반해 한국의 경우는 갈수록 예외적 규정을 확대하여 사문화해나가고 있는 실정이다. 특히 산업구조 전환에 따라 비수도권지역의 발전에 매우 중요한 벤처 등 지식기반시설을 예외로 규정하는 등의 조치에서 다시 탈피하여 수도권의 규제를 강화해 나가도록 하여야 한다.

수도권의 영구적인 제한만을 유지하는 것이 아니라 조기에 비수도권지역의 성장을 유도하여야 한다. 하지만 단순히 모든 지역을 발전시킨다는 것이 아니라 수도권의 대응의 광역권을 형성하고 광역권내의 자생적 경쟁력을 갖춘 거점도시를 육성하여야 한다. 마치 1960년대 프랑스가 수도권대응의 ‘균형메트로폴리탄’을 육성하려 하였고 일본 역시 ‘지방 거점도시지역의 정비 및 산업업무시설의 재배치 촉진에 관한 법률’과 ‘다극분산형 태국도형성 촉진법’을 시행하여 막연한 지역균형발전이 아닌 수도권대응의 비수도권 거점도시의 육성을 수도권집중 해소에 매우 중요한 지렛대로 활용한 점을 주목하여야 한다.

4) 분권화 기조 속에 지역균형발전정책 추진

지역균형발전정책을 추진하되 중앙정부만이 권한을 독점하여 계획을 수립하고 정책을 추진한다면 이는 지방자치의 정신에 역행하고 시대적 흐름에도 맞지 않다고 하겠다. 하지만 지금까지 한국의 지역균형발전정책의 추진에는 정작 중요한 지역주체들의 참여가 부족하였다. 현재 지역균형발전특별법 제정의 움직임속에서도 중앙부처는 지역의 합당한 의견수렴과정에도 매우 인색한 실정에 있어서 이를 개선해야 할 것이다.

현재 우리나라에는 시·도지사협의회가 있으나 지역에 관련된 중요한 정책을 실시하면서 정작 지역의 주체가 참여하는 경우가 거의 없다. 물론 한국이 연방체제가 아니라 단일 국가체제 때문이라 하더라도 현재의 단순협의체적, 명목적 성격이 강한 시도지사협의회는 국가의 지역정책결정의 가장 핵심적인 기구로 격상시키도록 기능이 조정되어야 한다¹⁰⁾.

9) 수도권 공업시설로서 예외적으로 허가의 고려대상은 시설이 인구의 증대를 가져오는 것이 아니면 도시환경의 정비 및 개선에 기여하거나 공해방지 및 산업폐기물 처리에 관계되는 것만이 가능하다(일본의 수도권의 기성시가지에 있어서의 공업등의 제한에 관한 법률 제8조). 일본의 수도권 공업배치 제한에 관한 법률이 2002년 폐지될 전망도 있어 자칫 한국의 공업배치법의 수도권 공업입지 제한을 폐지해야 한다는 명분이 될 수도 있으나 이는 일본보다 한국이 지난 30년간 수도권집중 진행속도나 집중정도가 극히 높아 수도권집중의 정도를 상당수 완화시킨 이후에 결정해야 할 사항이어서 지금 폐지의 논의는 대단히 위험한 발상이라 하겠다.

10) 독일의 경우에는 연방의회(Bundestag)와는 별도로 각 주의 지사가 국가의 운영과 의사결정에 참여하고 법안에 의견을 개진할 수 있는 연방회의(Bundesrat)를 국가기관의 한 주체로 운영하고 있어서 지방분권과 자치의 개념을 잘 살려나가고 있다. 아울러 일본도 지방자치관련 6단체

지역균형발전기획단과 지역균형발전협의회에 시도지사들의 대표가 참여하여 의견을 개진하고 지역주체들의 필요에 적합한 형태로 정책이 입안되도록 해야 할 것이다.

분권화의 기초속에 분산화를 추진하려면 지방분권추진법이 입법화되고 지방분권추진계획이 수립되어야 할 것이다. 일본보다 훨씬 더 심각한 수도권 일극집중체제이면서 매우 추진력이 약한 현재의 국민경제산하 지역균형발전기획단이나 시도지사협의회 등의 조직체제로 고질화된 지역불균형을 해소할 수 있으리라고 판단하는 것은 무리한 일일 수도 있다. 일본이나 프랑스처럼 중앙집권화된 전통이 강한 사회에서도 이미 지방분권추진법이나 지역참여의 지역계획기구(DATAR), 지역개발계약제도 등 분권화를 위한 시도들을 추진해왔다(윤양수, 1997). 하지만 아직까지 우리나라에서는 분권화없는 분산화만 추진되어 알맹이없는 조치들이 이루어지고 있다. 보다 강력한 법에 기초한 분권과 격차해소를 위한 조치가 있으려면 지방분권법이 입법화되어야 하고 지방분권법의 입법화과정에는 광역자치단체 대표, 기초자치단체대표들의 의견을 반영할 수 있도록 하여야 하고 실질적인 성과를 위해 지방분권추진계획을 수립, 추진하고 지방분권추진협의회, 사무국 등을 둘 수 있어야 한다.

분권화와 결합된 국토균형발전을 위해서는 지방으로의 권한의 이양이 핵심이다. 지금까지의 권한과 사무의 지방이양이 완전한 것이 되지 못하고 위임수준에 머무르고 있는 실정에 있다. 하지만 중앙정부의 기능을 지방에 이양할 때도 형식적 이양이 아닌 중앙의 심의·통제·승인기능의 지방이양 추진이 시도되어야 한다. 이양시에는 단순히 법률·제도의 권한과 책임 뿐 아니라 조항의 성격도 보완성의 원리 및 네가티브시스템(할 수 없는 것을 제외한 나머지 모든 것은 지방정부에 권한 부여)으로 전환되어야 한다.

이양의 방식에 있어서는 주민생활과 직접적 관련이 있는 사무를 지방에 이양하여 중앙정부의 축소를 추진하며 특히 중앙부처의 지방행정기구를 대폭 축소하고 그 기능을 자치단체에 이관하여 중복업무, 중복예산 집행 등을 차단해야 한다(홍준현, 1999).

이양을 추진할 경우 산발적이며 복잡다단하게 전개되어 있고 지방자치법과 각 개별 법령에 산재해 있는 사무와 기능의 범위 및 배분에 관한 규정들을 단일 법률화하는 조치, 즉 프랑스의 ‘국가와 지방간 사무권한의 재배분에 관한 법’과 같이 단일법안화 해야 한다.

향후에 지방화와 더불어 광역적 조정과 기획기능이 확대되기 때문에 광역화의 문제를 광역권 행정과 종합개발로 조정할 수 있도록 이에 걸맞는 광역단체 기능을 확보하게 해야 한다. 그중에는 민선자치 이후 늘어난 기초단체간의 갈등을 조정하는 기능도 부여되어야 할 것이다.

권한의 이양중에 핵심적인 것은 특별지방행정기관 사무의 지자체 이관 및 통합의 추진

가 지방자치와 분권의 발전과 관련하여 정책의 연구, 검토, 제안의 활동을 적극적으로 추진하고 있다.

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

이다. 현재 특별지방행정기관의 사무가 지방자치단체의 사무와 중복되는 경우가 많아 예산낭비와 주민불편을 초래하고 있는데 특히 병무, 노동, 환경 등 주요 업무에서 중복사무가 특히 많으며 지방중기청, 지방식약청, 농산물검사소, 종자관리소, 수사물검사소, 검역소, 광산보안사무소, 국립공원관리공단 등 사무의 대부분이 지자체로 이관되어야 하고, 산림관리청, 항만건설사무소, 농업통계사무소, 국립수산물진흥원 종묘배양장, 지방보훈청, 어촌지도소, 국토관리청 등의 사무가 지자체로 이양되어야 한다.

장기적으로 지방행정기관을 폐지하고 중앙부처의 해당감독관을 지자체에 파견하는 방식으로 전환되어야 하며 지자체에 업무만 이관할 것이 아니라 그에 따른 예산과 인력을 합당하게 배정하여야 할 것이다.

5) 정부부처 및 산하기관 등 공공기관의 선도적 이전

수도권억제정책에서 가장 고질적인 문제가 공공부문의 수도권 집중일 정도로 이 부분에 대해서는 강도높은 조치가 필요하다. 현재 정부에서는 공공기관 이전의 시범사례로 식약청, 국립보건원 등의 오송보건의료과학단지 이전을 추진하고 있으며 수도권에 공공청사의 입지를 규제하기 위해 규모 하향조정, 신증축의 금지, 임대차 억제 등의 조치를 취하고 있다. 하지만 국토균형발전의 강력한 의지를 실천하기 위해서는 정부부처 및 산하기관의 선도적 이전이 필요하다. 일본이 수도권정비법을 통해 수도권의 공장이나 교육시설 등 민간부문을 중심으로 진행되던 상태에서부터 행정기능의 이전을 중요하게 고려하게 된 것은 정부 스스로의 모범을 보이기 위한 것이라 할 수 있다.

지역균형발전과 격차해소의 강력한 추진의지를 상징적으로 나타내기 위해서라도 건설교통부의 지방이전을 우선 추진하고, 산업자원부, 과학기술부, 해양수산부 등의 정부부처를 비수도권에 입지토록 하는 등 강도높은 가시적 조치가 있어야 한다.

2. 지원체계의 개선

현재의 산업과 기업의 지방분산을 위한 지원체계는 재정, 조세, 금융, 제도의 경우로 크게 나눌 수 있는데 이에 대한 개선책들은 다음과 같이 제시할 수 있을 것이다(양지청, 2001).

첫째, 재정에 의한 지원의 문제점을 개선하여야 한다. 현재 재정적 지원은 앞서 살펴본 바와 같이 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세, 토지관리 및 지역균형개발특별회계 등으로 이루어져 있는데 이들의 문제점은 부족한 자원, 지역별 배분의 불합리, 영세보조사

업, 타정책과의 연계부족, 사업 실효성검증제의 부재 등으로 종합할 수 있다. 이러한 문제들은 중앙의 지방에 대한 재정적 지원을 통합관리 할 수 있는 종합적인 지원체계의 부재에서 오는 문제들이다. 이에 대한 개선방향이 정립되어야 한다. 지역균형발전기금이나 특별회계를 설치, 운영하면서 이 문제에 대한 문제점의 시정이 가능할 것이다.

둘째, 조세에 의한 지원의 문제점을 개선하여야 한다. 조세에 의한 지원은 중요하지만 한계가 존재한다. 실질적으로 절감되는 부분은 있지만, 교육·문화 등 차원의 보상이 수반되지 않는 한 여러 가지 한계가 있다. 실질적으로 법인세 및 재산세, 종합토지세를 외국인투자기업수준으로 감면해 주고 있다. 수도권과 비수도권의 구별을 통한 간접지원은 수도권의 성장억제와 관련된 정책의 반대급부를 단순히 지방이 누리는 결과를 초래한다. 지방이전에 인센티브를 부여하는 지방지원방식이 좀더 시스템 지향적으로 변화되어야 할 것이다.

셋째, 금융에 의한 지원의 문제점을 개선하여야 한다. 중소기업 및 벤처기업에 대한 금융지원은 중앙행정기관 12여 곳, 유관기관 4곳을 통해 이루어지고 있고 각각의 시행사업은 다기화 정도가 심해 그 실체를 파악하기조차 힘들다. 이처럼 다양한 금융지원사업은 사업의 영세화 및 실효성저하의 문제를 안고 있다. 중소기업특별위원회가 대통령직속으로 설치되어 있지만 역할이 미흡하다는 지적이 있다. 정부업무를 사전협의, 조정해야 하나 조정권한은 미약하다. 따라서 중소기업, 벤처육성을 위해서는 상호 연계된 업무 특성상 산재해 있지만 효율화된 관리 시스템 개발추진이 필요하다.

넷째, 제도에 의한 지원의 문제점을 개선하여야 한다. 사업의 지나친 세분화는 비효율과 낭비를 초래한다. 특히 지역개발제도에 있어서 체계화된 제도 및 법률, 관리기관이 없다면 재원이 한정되어 있는 상황에서 효율적인 사업의 시행은 기대하기 어렵다. 현재 시행중인 우리나라의 지역개발 제도는 제도, 법률, 관리기관의 세 가지 면에서 체계의 부재를 드러내고 있다. 1) 제도 면에서는 비슷한 성격의 사업이 많으며 한 지역의 개발사업이 통합된 하나의 개발제도에 의해 진행되는 것이 아니라 여러 가지 개발제도가 혼재되어 진행되어 체계적인 지역발전을 저해하는 문제점을 드러내고 있다. 2) 법률 면에서는 체계화된 법률체계에 의한 지원이 아닌 각종 특별법에 의한 지역개발제도가 시행되어 문제가 되고 있다. 특별법에 의한 지원은 신속한 사업의 시행을 가져올 수 있으나 개발제도의 체계를 정립하는데 커다란 장애요인이 될 수 있다. 3) 관리 기관 면에서는 다양한 사업주체(건설교통부, 산업자원부, 농림부, 행정자치부 등)에 의한 지원으로 전략적인 육성 체계가 부족하다는 문제점이 있다. 광역개발 등 제도에 의한 지역발전전략과 예를 들면 IT, BT, CT 등의 육성지원전략 등이 별도의 독립된 추진체계로 움직여서는 즉 연계되지 않고는 효과성이 반감될 것이다.

3. 자원 확보와 운영체제 개선

지역발전을 위한 재원의 일관성 및 지속성이 부족하다. 또한 재원규모도 취약하다. 이는 국고지원의 구조적 불안정성에도 기인하지만 국고보조금의 규모는 국가재정상태 및 정책기조변화에 따라 연도별로 기복이 심하다. 중앙부처 단위에서 사업규모가 변경되면 지방의 예산부담액도 자동적으로 수정되어 사업기간이 연장되는 현상이 발생한다. 특히, 지역균형개발 재원의 변동성이 심화되고 있다. 토지관리 및 지역균형개발특별회계의 주요 수입원들은 사회경제적 여건에 따라 변동 및 소멸하여 재원의 불안정성이 심화되고 있다. 지역균형발전을 위한 특별 프로그램 운영, 지역이전 업체 및 기업 지원 등을 위한 별도의 예산 및 재원의 확보가 필요하다. 중앙정부의 일반회계 및 목적세의 일부 전입이 필요하며 지속적으로 전입될 경우 안정적인 재원 확보가 가능할 것이다. 환경개선특별회계, 철도사업특별회계, 농어촌특별세, 교통세 등에서 일부를 재원화하는 방안도 검토가 가능하다. 또한 지역개발자금의 통합적 관리를 도모해야 한다. 정부지원금 및 각종 투자재원을 통합관리 할 수 있는 기관을 설립할 수도 있으며 체계적이고 효과적인 투자 도모를 통해 효율성을 제고하여야 한다.

지역균형개발사업에 소요되는 재원은 지역개발비등의 기존 재원의 통합을 통한 재배분이 아니라 새로운 재원 발굴과 신규투자를 통한 재원 확보 방안을 마련하여야 한다. 기본방향으로 국세의 일부를 지방세로 전환하여 조세 중 국세와 지방세의 비율을 현행 80:20 → 60:40으로 조정하도록 지방재정관련법이 개정되어야 할 것이다.

지역균형발전을 위한 실질적 추진을 위해서 지역균형발전특별회계(또는 기금)를 설치해야 한다. 우선 세입에서는 다음의 재원을 중심으로 하고 전체 재원의 규모는 국가전체 예산의 최소 10%내외인 10조 이상은 되어야 한다. 이러한 재원을 바탕으로 산업 및 기업의 지방으로 이전을 효과적으로 추진 할 수 있을 것이다. 재원의 구체적 내용을 제시하자면 다음과 같다.

- (1) 국가예산(내국세)의 일정비율을 지역균형발전특별회계로 전환(신규투자)
- (2) 수도권정비계획법 의한 과밀부담금중 토지관리및지역균형개발특별회계로 귀속되는 과밀부담금
- (3) 국고보조금 및 각 부처의 지방지원금과 지역개발관련 투자자금(지방교부세와 양여금은 지방의 배부기준이 안정적임으로 제외)
- (4) 수도권 신설법인 토지거래·재산취득시 중과세, 초과세수는 지역균형발전 재원으로 전환
- (5) 특별세인 지역균형발전세 신설 검토(2003년도)

세출에 있어서는 지역개발사업, 국비지원대상 사업, 지역개발사업중점도시 육성에 관한 사업, 지역발전사업(정보, 문화, SOC 등), 외국인 투자유치사업뿐 아니라 실업대책, 직업 능력개발, 청년실업자 및 여성인력정책과 관련사업 등을 추진한다. 세출과 관련한 몇몇 안을 제시하면 다음과 같다.

(1) 지역균형발전기금 설치

기금의 용도는 단지 오지개발 및 도서개발 뿐 아니라 수도권 대응의 광역권 육성과 광역권내 지역성장거점의 육성에도 사용이 가능하도록 하고 EU의 구조기금처럼 전국평균보다 높은 실업률, 전국평균보다 높은 산업고용비, 산업쇠퇴지역, 장기 실업층의 밀집지역 등에도 지출되는 등 변화된 경제여건을 감안한 기금운영이 이루어지도록 한다. 지역균형발전기금의 운영은 EU의 구조기금(Structural Fund)의 사례를 참조할 필요가 있는데 EU의 구조기금은 EU 전체예산의 1/3정도가 되며, 총 6개 유형의 과제에 걸쳐 지출되고 있으며 1과제 지역(EU평균에 비해 심각하게 떨어지는 저개발지역의 개발)에 대해서는 구조기금 중 유럽지역개발기금(ERDF)을 통해 고용창출과 유지, 인프라관련 프로젝트, 지역기업상장을 위한 교육 및 훈련, R&D, 환경보존 등의 다양한 투자를 하고 있다.

(2) 지역산업육성채권 발행

지역개발사업중점도시의 육성을 위해 지역산업육성채권을 발행하여 필요재원으로 충당한다.

(3) 부담금의 감면

지역균형발전에 필요한 경우에는 개발이익환수에관한법률, 농어촌특별조치법, 농업·농촌기본법, 농지법, 초지법 또는 산림법이 정하는 바에 의하여 개발부담금, 농지전용부담금, 농지조성비, 대체초지조성비, 대체조림비 및 산지전용부담금을 감면할 수 있도록 한다.

(4) 조세감면

국가 또는 지방자치단체는 지역개발사업중점도시 육성과 지역개발사업 추진을 위하여 필요한 경우에는 조세관계법령이 정하는 바에 따라 조세를 감면할 수 있도록 한다.

(5) 자금지원

국가 또는 지방자치단체는 지역개발사업중점도시 육성을 위하여 자금을 지원하고 필요한 조치를 할 수 있도록 한다.

4. 지역균형개발 추진체계의 구축

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

지역균형개발을 지속적으로 추진하고 전담할 권한 있는 상설기구인 「지역균형발전기획단」을 설치하는 것이 필요하고 아울러 지역균형개발의 효율적 추진 및 관련 주요정책을 심의하기 위한 「지역균형발전위원회」나 「지방경제발전위원회」를 구성하여야 한다. 이러한 기구는 정권이 바뀌더라도 지속적으로 추진할 수 있어야 할 것이다¹¹⁾.

추진기구로서는 부처간 조정통합과 집행기능을 갖춘 범정부적 상설기구인 「지역균형발전기획단」을 설치하되 기획단은 대통령산하 직속기관으로 두고 구성은 지역균형개발과 관련된 각 분야 전문가로 구성하며 단장 등은 부처간의 의견과 시도의 의견을 효율적으로 조정할 수 있도록 고려하여 선임되어야 할 것이다. 기획단의 임무는 국토균형발전과 수도권 분산정책에 관한 기본정책 수립 및 조정기능을 수행하는 것이 된다. 구체적으로는 분권화정책에 대한 발의, SOC의 지역간 투자조정, 정부 및 공공기관의 지방이전, 지역경제활성화를 위한 과제 등이 되며 기획단에 각 지방자치단체 공무원 파견 근무(5급 상당)로서 기획단과 지역간의 원활한 연계기능을 강화해야 할 것이다.

이미 프랑스의 드골 대통령은 1963년에 「국토개발기획단(DATAR)」을 설치하고 정치, 행정, 재정적으로 강력한 영향력을 행사하는 수상직속의 별도기구로서 작용하였으나 수도권 정책 및 국토, 지역계획을 수립하고 각종기금의 배분 등을 담당하였으며 연간 국가투자총액의 3% 정도의 예산을 사용하고 있다.

「지역균형발전위원회」구성에서 위원장 1인, 부위원장 2인과 지방자치단체장, 민간전문가 등 30인 이내의 위원으로 구성하고 위원장은 국무총리가 되며, 위원은 관계중앙행정기관의 장, 시·도지사, 민간인 전문가로서 대통령이 정하는 자로 하되, 비수도권 인사가 위원수의 50%이상 참여를 의무화하여야 한다.

「지방경제발전위원회」를 둘 경우는 대통령임명의 부총리급이상의 위원장과 행정인력과 다수 전문가들이 참여하는 형태를 취하며 정책사항을 심의·결정하는 기구로 ‘지방경제발전심의회’를 두어야 한다.

5. 기업이전 체계 구축

수도권 기업의 지방이전을 위해서는 첫째, 이전기업에 대한 금융지원을 보다 효율화하여야 한다. 지방 이전을 결정한 기업에 실질적이고 효과적인 금융지원 체계를 구성하여 제시하는 것이 필요하다. 또한 부동산 등 관련재산 매각을 지원해야 한다. 공공부문에서

11) 일본의 지방분권추진법과 지방분권추진정책은 내각이 바뀌더라도 지속적인 추진을 하여 정책적 신뢰성과 안정성을 도모하였는데 이는 한국의 국가적 통합에 매우 중요한 지역균형발전이라는 사항에 중요한 시사점을 제공해주고 있다.

매입지원을 위해, 부동산 매입기금을 조성한다. 이를 위해 채권발행을 통해 재원을 확충할 수 있다. 토지공사 또는 성업공사를 통해 기존 공장용지, 부지 등을 매입토록 하고 매입한 토지 등은 되도록 녹지 등으로 활용토록 유도할 필요가 있다. 최소 5000억원 ~ 1조원 이상의 재원조성이 필요할 것이다. 아울러 산업은행 등을 통한 금융자금지원도 확대할 필요가 있다. 정부출자 및 산금채 발행을 통해 지원자금을 조성토록 하며,은행의 지방이전기업에 대한 대출금에 대한 재할인 지원을 병행해야 할 것이다.

둘째, 세제 및 종합지원을 효율화하여야 한다. 이전기업 근로자의 주택마련자금을 지원하며 이를 위해 국민주택기금을 통해 장기·저리로 융자 지원하고, 신용력이 부족한 근로자를 위해 주택신용보증기금을 통해 우선 보증하도록 한다. 아울러 법인세 및 재산세, 종합토지세를 외국인투자기업수준으로 감면하며, 중소기업 경영안정자금, 지방중소기업 육성자금 등 중소기업에 대한 정책자금 지원에 대한 운영시 지방이전기업을 실질적으로 이자율 차등 등 우대하도록 한다.

셋째, 중소기업 및 벤처기업에 대한 체계적인 육성을 하여야 한다. 기업의 이전도 중요하지만 기업분산을 위해서는 지역내외의 기업의 체계적 육성이 오히려 현실적 방도일 수 있다. 이를 위해서 중소기업·벤처 육성체계의 평가와 문제점 개선이 필요하다. 물리적 단지 조성보다는 자금지원, 기술지원, 과학기술인력 육성배려, 판매협력 등 다각적인 지원이 지속되어야 할 것이다. 즉 지속적인 단계별 육성전략이 수립되어야 할 것이며 지역경제 활성화 및 지역발전을 위한 배려도 필요할 것이다. 지적재산, 기술자산을 담보로 한 대출제도가 정착되어야 한다. 창업지원도 기술, 지식자본에 의해 신용융자 등이 가능하도록 개선해 가야하며 단계별 인큐베이팅이 체계적으로 진행되도록 제도화해야 할 것이다. 또한, 은행은 투융자 분석을 위해 기술인력을 확보하고 신용평가에 의한 대출을 하여야 한다. 이것이 지역적 차별화와도 연계되어야 할 것이다. 벤처강국을 위해서는 미국, 이스라엘 등의 사례를 분석·활용하여 할 것이며, 건전한 엔젤투자를 육성하고 기관의 개인엔젤투자에 피해를 입히는 부당한 권한 행사를 방지토록 해야한다. 일정 기준에 의해 코스닥 진입을 활성화하며 회계를 특별히 투명하게 하여 사전경고, 예고에 의한 불량기업의 퇴출도 상시 가능토록 해야한다. 즉, 성숙된 벤처생태계가 구축되도록 유도해야 한다.

6. 제도적 지원의 총괄조정 및 이를 위한 여건 조성

수도권 대응의 기업의 지방분산을 위해서는 제도를 통한 지원의 총괄조정 및 이를 위한 여건 조성이 중요할 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 몇가지의 내용이 고려되어야 할 것이다.

수도권 기업의 지방분산을 위한 제도개선 방안

첫째, 광역개발의 관점에서 효과성을 점검하고 효율화하도록 추진하여야 한다. 단순히 고립된 섬으로서 특정지역에 기업이 유치되었다 하여 비수도권 지역의 발전이 가능하다고 보기는 어렵다. 적어도 수도권에 대응할 수 있는 광역적 자족의 지방기능이 강화될 수 있도록 산업구조의 고도화, 경제사회의 정보화 등에 대비한 산업·행정·문화 등의 기능을 강화하고, 기존의 사회간접자본 지원과 병행해서 산업, 행정, 문화 등의 새로운 기능집적시설에 대한 금융 및 세제지원 등 지원 기능을 강화해야 할 것이다.

둘째, 지역특성에 맞는 자립적 발전기반이 구축되어야 한다. 지역여건에 적합하지 않은 기업의 무조건적 유치노력도 적합하지 않을 것이다. 지역의 내발적 발전의 여건과도 맞는 산업을 조성하되 지방의 대도시권과 신산업지대를 수도권에 대응하는 지방발전의 거점으로 육성한다. 기존의 행정구역 중심의 사업계획에서 벗어나 생활권단위 중심의 물적 기반시설을 형성하여 지역기반 및 광역교통시설을 종합적·체계적으로 육성하도록 한다. 자족적인 지역경제권을 조성하고, 신규로 조성되는 대규모 공업단지를 중심으로 한 기반시설과 배후 지원 시설 등을 구축함으로써 규모의 경제를 실현한다.

셋째, 거버넌스형 지자체간 협력을 유지하는 노력을 경주한다. 비수도권지역간 경쟁도 치열할 터인데 단순한 경쟁만으로는 수도권기업의 분산노력은 성공하기 어렵다. 각 지역간 협력적 경쟁이 가능한 협조적인 계획이 필요하다. 아직까지는 공간계획체계상에 위계 및 다른 공간계획과의 관계 정리가 미흡한 실정이며, 계획 수립시 관련 지자체간의 이해관계와 비용부담의 문제로 갈등과 대립이 연출되는 등 협력적인 자세도 부족한 실정이다. 따라서 자치단체간 협조적 자세로 공동의 계획을 수립하도록 한다. 체계적인 규칙을 일방적인 강요가 아니라 원칙에 입각해 만들어 가야 할 것이다.