

[충남발전연구원 개원 16주년 기념 세미나]

수도권 집중과 지역격차의 대응전략

충남발전연구원 이관률 책임연구원

02

충남발전연구원 개원 16주년 기념세미나(2011.6.13)

수도권 집중과 지역격차의 대응전략

| 이관률 책임연구원(충남발전연구원)

Contents

I . 서론

II . 이론논의 및 선행연구 검토

III . 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

IV . 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

V . 결론

• 본 내용은 “수도권 집중과 지역격차의 상관관계에 관한 연구(한국비교정부학회보, 제15권 제1호, (2011.4))”를 중심으로 해서 수도권 집중과 지역격차의 대응전략을 추가한 것임.

I. 서론

■ 수도권 집중과 지역격차는 우리나라의 경쟁력과 지속적인 발전을 저해하는 요인(OECD, 2001)

- 우리나라 수도권의 집중: 국토의 11.7%, 인구의 48.6%, 기업체의 48.3%,
은행예금의 70.6%, 기업본사의 59.9%
- 영국 런던, 일본 동경, 프랑스 파리에 비해 높은 우리나라의 수도권 집중도

■ 1980년대부터 수도권 집중을 억제하기 위한 정책을 추진하였으나, 수도권 집중은 더욱 확대. 심화

- 1970년대 수도권 집중을 사회적 문제로 인식
- 제2차 국토종합개발계획(1982 ~ 1991), 수도권정비기본계획(1984 ~ 1996)으로 수도권 억제정책 추진

■ 수도권 억제 정책에도 불구하고, 수도권 집중의 심화 이유

- 수도권 규제에도 불구하고 각종 시설과 기능이 수도권으로 지속적으로 집중됨
- 강력한 수도권 규제정책이 실질적으로 추진되지 않았음

I. 서론

■ 수도권 집중이 지역격차를 확대할 가능성이 큰 이유?

- 자원이 한정되어 있는 현실을 고려할 때, 수도권에 새로운 시설이 투자될 경우 지방에는 신규 투자가 이루어지지 않음
- 성장지역의 발전성과가 주변지역으로 파급되는데 오랜 시간이 소요될 뿐 아니라, 현실적으로 주변지역이 중심지역에 빨려 드는 현상이 발생함(황영모, 1993; 박완규, 2008)

■ 주요 목적과 내용

- 주요 목적: 수도권 집중과 지역격차의 상관관계를 실증적으로 규명하고, 수도권 집중과 지역격차의 대응 전략을 모색하는 것임
- 주요 내용: 수도권 집중과 지역격차의 실태, 수도권 집중과 지역격차의 상관관계, 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

II. 이론논의 및 선행연구 검토

1. 수도권 집중과 지역격차

I 개념적 정의

- 수도권: 수도권정비계획법에서 규정하고 있는 서울, 인천, 경기지역
- 수도권 집중: 특정 시설과 기능 중에서 수도권이 차지하는 비중
- 지역격차: 경제성장률과 경제수준 등의 공간적(지역적) 편차

I 시대별 수도권 집중의 변화 추이

- 1980년대: 강력한 수도권 규제에도 불구하고, 수도권 집중이 심화됨
→ 아시안게임과 올림픽 개최 등으로 인해 실질적인 수도권 규제가 효율적으로 집행되지 못함
- 1990년대: 탈권위주의 국가로 이행과 공간적 조절양식의 변화로 수도권 집중이 완화됨(서민철, 2007)
- 2000년대: 1997년의 외환위기를 극복하기 위한 경제정책을 중시함에 따라 수도권 집중이 재심화됨

II. 이론논의 및 선행연구 검토

Ⅰ 수도권 집중과 지역격차를 바라보는 2가지 견해

수도권 집중과 지역격차에 대한 부정적 견해	수도권 집중과 지역격차에 대한 긍정적 견해
<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 집중으로 인해 소득격차가 발생(김의준, 1992) • 과밀혼잡으로 인한 교통혼잡과 환경비용이 증대되며, 수도권 의 지가 및 주택가격 상승(박용규, 2004) • 지방의 자생적 발전잠재력 붕괴(박양호 외, 2003; 황희연·강 현수, 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권에 투자하는 것이 더 효율적(양금승, 2008; 서승환, 2001; 서승환, 2008) • 수도권에 대한 기업체 투자수요가 많음(송재현, 2008) • 국내기업의 해외이전으로 인한 산업공동화 방지(김장우, 2008)

Ⅰ 수도권 집중과 지역격차의 이론적 관계: 수렴론과 확산론

구분	수렴론	확산론
이론적 근거	고전적 지역성장론 불균형성장론	종속이론
주요내용	성장에 따라 초기에는 격차가 확대되지만, 성장의 성과로 인해 궁극적으로 지역격차가 해소	성장에 따라 격차가 더욱 확대
대표적 논거	Williamson(1965)은 역U자형 곡선	확산효과<역류효과

II. 이론논의 및 선행연구 검토

2. 선행연구의 검토

Ⅰ 수도권 집중에 초점을 둔 연구

- 김영모(1998), 김진영(2005), 홍준현(2005) 등

Ⅰ 지역격차의 결정요인에 관한 연구

- 정원식(2001), 허문구(2006), 국중호(2007), 허식(2007), 박완규(2008) 등

Ⅰ 지역격차의 수렴과 발산에 관한 연구

- Amstrong(1995), Dewhurst and Mutis Gaitan(1995) 등

Ⅰ 수도권 규제의 문제점과 규제완화에 관한 연구

- 변창흠(2007), 서승환(2008), 양금승(2008), 김성배(2008), 변창흠 외(2008) 등

Ⅰ 수도권 집중과 지역격차를 통합적으로 접근한 연구는 부족

- 수도권 집중과 지역격차를 통합적으로 접근하지 못한 선행연구의 한계 극복
- 이론적·경험적 기반이 부족하기 때문에 시론적 측면에서 수행되는 한계가 있음

III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

1. 분석변수와 분석방법

1) 조작적 정의

$$\bullet \text{ 수도권 집중도} = \frac{\text{서울}_i + \text{인천}_i + \text{경기}_i}{\sum \text{그외 지역}_i} * 100 \quad <\text{식 1}>$$

$$\bullet \text{ 지역격차(CV)} = \frac{\sigma}{\bar{X}} \quad <\text{식 2}>$$

III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

2) 분석변수의 선정

구분	Cronbach alpha	분석변수	단위	자료출처
인구	0.795860 (0.475364)	인구	명	한국통계연감
		인구밀도	명/km	한국통계연감
		출생률	%	한국통계연감
경제활동	0.727707 (0.524282)	GRDP	백만원	한국통계연감
		경제활동참가율	%	한국통계연감
		실업률	%	지역발전종합정보시스템
		취업률	%	한국통계연감
		지가변동율	%	한국통계연감
		총급여액	백만원	한국통계연감
산업구조	0.927444 (0.570901)	기업체수	개소	한국통계연감
		서비스업체수	개소	한국통계연감
		GRDP 대비 연구개발투자비	%	한국통계연감
		제조업체수	개소	지역발전종합정보시스템
		취업자 중 대졸의 비율	%	한국통계연감
		특허출원건수	건	한국통계연감
금융	0.982225	은행예금	10억원	한국통계연감
		은행대출	10억원	한국통계연감
도시기반	0.800872	공원면적	1,000m	한국통계연감
		도로길이	km	한국통계연감
		상수도급수량	천톤/일	지역발전종합정보시스템

구분	Cronbach alpha	분석변수	단위	자료출처
보건복지	0.952428	공공체육시설	개소	지역발전종합정보시스템
		문화시설	개소	한국통계연감
		병상수	개	한국통계연감
		사회복지시설수	개소	지역발전종합정보시스템
		의료기관수	개소	지역발전종합정보시스템
		의료인력	명	지역발전종합정보시스템
교육환경	0.934330	대학생수	명	한국통계연감
		대학수	개소	한국통계연감
		도서관	개소	한국도서관연감
		총인구대비시설학원수	개소/천명	한국통계연감
		고등학생수	명	한국통계연감
지방재정	0.749941	재정자립도	%	한국통계연감
		지방세규모	백만원	한국통계연감
		투자자용재원	백만원	한국통계연감
의사결정	0.880255	국가공공기관	개소	한국통계연감
		기업본사	개소	한국통계연감
		국회의원수	명	한국통계연감

주 a: ()의 cronbach alpha 계수는 모든 변수를 포함할 때의 값임.

b: 음영으로 표시된 변수는 cronbach alpha 계수를 높이기 위해서 제거된 것임.

III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

3) 자료수집 및 분석방법

Ⅰ 자료수집

- DB의 출처; 한국통계연감, 국가통계포털(KOSIS), 지역발전종합정보시스템 DB
- 비교시점: 1995년, 2000년, 2005년, 2007년의 4개 연도
- 분석단위: 16개 광역행정구역

Ⅱ 주요내용과 분석방법

- 수도권 집중과 지역격차의 실태 - <식 1>과 <식 2>의 지수값
- 수도권 집중과 지역격차의 변화추이 - 증가율
- 수도권 집중과 지역격차의 상관관계 - 정준상관분석

III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

2. 수도권 집중과 지역격차의 실태

1) 수도권 집중의 실태

Ⅰ 우리나라의 수도권 집중은 매우 높음

- 인구와 경제활동, 산업구조, 금융, 의사결정부문에 있어서는 수도권 집중이 매우 높음
- 수도권 집중이 높은 분야는 시간이 흐를수록 수도권 집중이 더 커지는 경향을 가짐

	구분	1995	2000	2005	2007	증가율 (95-07)
인구	인구	44.2	46.3	48.1	48.6	10.2
	인구밀도	3.0	3.0	3.0	3.0	-0.7
경제 활동	GRDP	2.4	2.6	2.5	2.5	5.8
	경제활동참가율	1.0	1.0	1.0	1.0	-0.1
	취업률	1.0	1.0	1.0	1.0	0.2
	총급여액	2.3	2.4	2.3	2.3	-0.1
산업 구조	기업체수	43.7	44.8	46.6	46.7	6.9
	서비스업체수	46.3	45.2	45.2	48.3	4.4
	제조업체수	55.6	57.0	57.2	56.9	2.4
	특허출원건수	88.7	76.5	79.3	70.6	-20.5
금융	은행예금	64.3	68.1	67.8	68.4	6.5
	은행대출	58.9	65.2	66.7	68.3	15.9
도시 기반	공원면적	30.4	29.3	30.0	31.6	3.9
	도로연장	23.5	24.4	23.2	22.7	-3.7
	상수도급수량	53.0	51.3	49.4	49.5	-6.7

	구분	1995	2000	2005	2007	증가율 (95-07)
보건 복지	공공체육시설	40.7	39.5	41.9	42.7	4.9
	문화시설	40.9	42.9	40.7	35.1	-14.0
	병상수	42.9	40.4	45.0	39.0	-8.9
	사회복지시설수	29.7	29.4	29.3	29.3	-1.6
	의료기관수	46.4	46.3	47.9	49.6	6.9
	의료인력	48.1	47.2	49.1	48.2	0.1
교육 환경	대학생수	40.0	39.2	38.1	37.8	-5.4
	대학수	35.2	35.5	36.0	35.0	-0.5
	도서관	23.5	22.8	25.7	30.7	30.4
	총연구대비시설학원수	2.4	2.4	2.4	2.4	-1.9
	고등학생수	40.2	43.6	46.7	47.4	18.1
지방 재정	재정자립도	1.4	1.5	1.5	1.6	11.7
	지방세규모	2.8	3.1	3.1	3.1	12.3
	투자가용재원	2.3	2.0	2.1	2.0	-14.1
의사 결정	국가공공기관	25.1	26.8	28.5	28.0	11.9
	기업본사	64.5	66.9	59.7	59.9	-7.2
	국회의원수	33.2	44.8	44.9	44.9	35.1

III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

2) 지역격차의 실태

■ 인구와 경제활동, 산업구조, 금융, 지방재정, 의사결정부문의 지역격차가 큼

- 지역격차가 분야는 지역격차가 더욱 커지는 경향을 가짐
- 도시기반과 보건복지, 교육환경은 상대적으로 지역격차가 작음

	구분	1995	2000	2005	2007	증가율 (95-07)
인구	인구	90.7	93.1	98.0	99.4	9.6
	인구밀도	189.6	184.3	182.1	181.9	-4.1
경제 활동	GRDP	95.4	100.4	98.5	99.0	3.8
	경제활동참가율	4.7	4.7	5.3	4.9	4.0
	취업률	6.5	5.6	5.7	5.4	-16.2
	총급여액	99.8	105.8	113.6	110.8	11.0
	기업체수	95.3	93.7	96.3	96.4	1.1
산업 구조	서비스업체수	98.6	93.1	93.4	101.4	2.8
	제조업체수	120.6	124.1	129.7	129.6	7.5
	특허출원건수	213.9	198.9	202.8	171.6	-19.8
	은행예금	187.8	200.3	192.9	195.2	4.0
금융	은행대출	168.7	182.9	171.2	173.2	2.6
	공원면적	58.1	55.3	57.4	60.3	3.9
도시 기반	도로연장	64.4	62.9	67.0	66.0	2.6
	상수도급수량	123.3	107.9	99.5	99.0	-19.7

	구분	1995	2000	2005	2007	증가율 (95-07)
보건 복지	공공체육시설	87.3	80.6	89.0	90.4	3.6
	문화시설	89.9	94.6	84.9	64.9	-27.8
	병상수	94.3	81.0	97.6	76.1	-19.3
	사회복지시설수	56.5	54.9	51.5	51.5	-8.8
	의료기관수	108.0	99.2	109.5	106.2	-1.7
	의료인력	109.2	107.2	106.4	102.9	-5.8
교육 환경	대학생수	93.2	94.5	91.1	90.1	-3.4
	대학수	73.0	78.1	73.7	72.2	-1.0
	도서관	64.8	58.7	58.7	66.8	3.1
	총연구대비사설학원수	92.5	92.5	92.1	93.3	0.9
	고등학생수	88.2	87.1	92.8	95.0	7.7
지방 재정	재정자립도	32.2	45.4	46.0	45.1	40.0
	지방세규모	115.5	128.6	128.0	129.6	12.2
	투자비용재원	94.6	74.6	78.1	74.6	-21.1
의사 결정	국가공공기관	56.1	55.2	58.3	58.9	5.0
	기업본사	198.4	199.5	147.9	145.5	-26.7
	국회의원수	69.7	89.9	89.8	89.8	28.7

III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

3) 수도권 집중과 지역격차의 변화추이

■ 수도권 집중과 지역격차는 일정한 패턴을 갖고 있음

- 수도권 집중이 높은 분야는 지역격차가 크고, 시간변화에 따라 확대되는 경향을 가짐
- 지방재정과 의사결정부문은 최근 새롭게 수도권 집중과 지역격차가 확대되는 영역임

구분		지역격차	
		증가	감소
수도권 집중	증가	[유형 I] 인구: 인구 경제활동: GRDP 산업구조: 기업체수, 서비스업체수, 제조업체수 금융: 은행예금, 은행대출 도시기반: 공원면적 보건복지: 공공체육시설 교육환경: 도서관, 고등학생수 지방재정: 재정자립도, 지방세규모 의사결정: 국가공공기관, 국회의원수	[유형 II] 경제활동: 취업률 보건복지: 의료기관수, 의료인력
	감소	[유형 III] 경제활동: 경제활동참가율, 총급여액 도시기반: 도로연장 교육환경: 총인구 대비 사설학원수	[유형 IV] 인구: 인구밀도 산업구조: 특허출원건수 도시기반: 상수도급수량 보건복지: 문화시설, 병상수, 사회복지시설수 교육환경: 대학생수, 대학수 지방재정: 투자가용재원 의사결정: 기업본사

III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

3. 수도권 집중과 지역격차의 상관관계

1) 모형의 적합성

<정준함수의 다변량 통계량>

구분	Value	F-Value	df	Prob
Wilks' Lambda	0.0076	18.20	16	0.0001
Pillai's Trace	2.3479	9.59	16	0.0001
Hotelling-Lawley Trace	17.2209	24.85	16	0.0001
Roy's Greatest Root	13.1691	88.89	4	0.0001

2) 분석결과

■ 수도권 집중과 지역격차는 통계적으로 유의미한 양(+)의 상관관계를 가짐

• 수도권 집중이 될수록 지역격차가 확대될 것이라는 가정이 실증적으로 규명됨

■ 최근 들어 수도권 집중과 지역격차의 상관관계가 작아지는 경향을 가짐

III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

<수도권 집중과 지역격차의 정준상관분석>

구분	제1정준함수			제2정준함수		
	L	%	C-L	L	%	C-L
수도권 집중						
1995년	-0.3339	0.3882	-0.3219	-0.3727	0.2774	-0.3214
2000년	-0.2594	0.2343	-0.2501	-0.4015	0.3219	-0.3462
2005년	-0.2782	0.2695	-0.2682	-0.3196	0.2040	-0.2756
2007년	-0.1762	0.1081	-0.1698	-0.3138	0.1967	-0.2706
지역격차						
1995년	-0.2572	0.3397	-0.2480	-0.4761	0.3284	-0.4106
2000년	-0.2074	0.2209	-0.2000	-0.5113	0.3787	-0.4409
2005년	-0.2724	0.3810	-0.2626	-0.3213	0.1496	-0.2770
2007년	-0.1067	0.0585	-0.1029	-0.3145	0.1433	-0.2712
모형적합도						
정준상관계수	0.964066			0.862260		
정준근	0.929424			0.743492		
고유값	13.1692			2.8985		
F-값	18.20			10.15		
자유도	16			9		
유의도	0.0001			0.0001		

구분	제3정준함수			제4정준함수		
	L	%	C-L	L	%	C-L
수도권 집중						
1995년	-0.3639	0.3988	-0.2506	0.7856	0.2143	0.3520
2000년	-0.2489	0.1866	-0.1714	0.8424	0.2464	0.3774
2005년	-0.2555	0.1966	-0.1759	0.8690	0.2622	0.3893
2007년	-0.2690	0.2179	-0.1853	0.8934	0.2771	0.4003
지역격차						
1995년	-0.3806	0.4807	-0.2621	0.7499	0.1999	0.3360
2000년	-0.2198	0.1603	-0.1514	0.8045	0.2300	0.3604
2005년	-0.2336	0.1811	-0.1609	0.8764	0.2730	0.3926
2007년	-0.2316	0.1780	-0.1595	0.9144	0.2972	0.4097
모형적합도						
정준상관계수	0.688678			0.448037		
정준근	0.474277			0.200737		
고유값	0.9021			0.2512		
F-값	7.05			6.78		
자유도	4			1		
유의도	0.0001			0.0148		

주: L은 정준적재치, % 는 정준적재치제공백분율, C-L은 정준교차적재치임.

IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

1. 수도권 규제완화의 개요

1) 수도권 규제완화의 목적

■ 국가경쟁력강화위원회(2008. 10. 30)에서 “국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화방안”을 확정·발표하였음

- 주요 내용은 ① 수도권 이용계획 수립방식 개편, ② 용도지역 제도의 통합·단순화, ③ 토지개발·이용규제의 합리화, ④ 수도권 규제의 합리적 개선, ⑤ 산업·도시용 토지공급 능력 확충임

■ 이명박 정부의 수도권 규제완화 정책의 목적과 기본인식은 최근 국내외적으로 고조되고 있는 경제위기에 적극적으로 대응하고, 국가경쟁력을 강화하기 위해서는 기업투자활성화를 통한 일자리 창출에 있음

■ 수도권 규제의 합리적 개선은 수도권 규제완화를 주요골자로 하고 있음

- 현행 수도권 과밀구조를 감안할 때, 수도권과 지방의 상생발전에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상됨

IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

2) 수도권 규제완화의 주요내용

구분			과밀억제권역			성장관리권역	자연보전권역	
			산업단지	공업지역	기타지역	산업단지	산업단지 공업지역	기타지역
규제완화	직접규제	총량제	500㎡로 대상 완화 경제자유구역 등 국가정책적으로 개발예정지 총량규제대상 제외					
		대기업 중소 기업	모두 허용	200% 이내	100% 이내	산업단지내 전면 허용 첨단업종 기존 공장의 증설 공업지역내 규모·업종제한 폐지 공업지역외 첨단업종200% 증설 첨단업종외의 공장은 기존부지내 증설허용	신설규제 유지 증설 및 이전규제 부분적 완화	
			도시첨단산업단지 개발					
	간접규제		과밀부담금: 금융 중심지내 금융업소, 산업단지 R&D시설에 대해 면제 취득등록세 중과제도 개선					
당초	직접규제	총량제	연면적 200㎡ 이상					
		대기업	신증설 금지 (기존공장의 경우 3,000㎡ 증설)		신증설 금지	신증설 금지 (기존공장의 경우 3,000㎡ 증설)	신증설 금지	
		중소 기업	제한없음	도시형 공장	첨단업종	제한없음	도시형공장 (3,000㎡ 이내)	도시형공장 (1,000㎡ 이내)
		예외 조항	첨단업종은 1,000㎡ 이내 신증설		첨단업종: 1,000㎡ 이내 신증설 기존공장은 3,000㎡ 증설		첨단업종 도시형공장 3,000㎡이 내	첨단업종 도시형공장 3,000㎡이 내
	간접규제		과밀부담금 부담 취등록세 중과					

IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

2. 수도권 규제완화의 문제점

1) 절차적 문제점

■ 수도권 규제완화 반대에 대한 지방의 의견 무시

- 이미 오래전부터 수도권에서는 수도권 규제완화를 지속적으로 요구해 왔지만, 지방에서도 지역경제기반의 침체를 우려하여 수도권 규제에 대해 강력히 반대하는 입장을 고수해 왔음

■ 수도권 규제완화에 대한 국민적 합의 도출 미흡

- 수도권 규제완화의 문제는 수도권만의 문제가 아니라 국가적 차원의 중요한 문제임에도 불구하고, 수도권 규제완화의 당위성과 수준에 대한 의견수렴이 전혀 이루어지지 않았음

■ 수도권 규제완화로 국민적 갈등 유발

- 상대적 박탈감 및 지방의 발전가능성 침해

IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

2) 내용적 문제점

Ⅰ 일반적으로 규제정책은 직접규제와 간접규제로 구분이 가능함

- 수도권 규제의 경우도 제조업의 입지를 직접적으로 규제하는 공장총량제, 제조업의 규모 및 업종의 제약 등은 직접규제에 해당되고, 과밀부담금 및 취득등록세 증과는 간접규제에 해당됨

Ⅰ 수도권에 대한 직접규제와 간접규제의 동시 완화

- 최근 단행된 수도권 규제완화는 직접규제를 대부분 철폐하고 있음에도 불구하고, 과밀부담금의 대상 완화 및 종과세 제도 개선 등과 같은 간접규제 역시 완화하고 있음
- 따라서 실제적으로는 수도권 규제의 합리적 개선이 아니라, 수도권 규제철폐로 인식될 수 밖에 없음

Ⅰ 수도권 규제방식에 대한 고민 필요

- 수도권 규제정책에도 불구하고 수도권 집중이 지속되고 있다는 점, 그리고 현재 우리나라 수도권의 과밀이 세계최고라는 점을 감안할 때 수도권 규제방식에 대한 검토가 이루어져야 하지, 수도권 규제철폐는 바람직하지 않음

Ⅰ 수도권 규제완화로 지방의 산업기반 붕괴 우려

- 산업법에서 규정하고 있는 96개 첨단업종의 증설을 모두 허용하는 것은 지방의 첨단산업발전을 저해하게 될 것임
- 5+2광역경제권에서 지역경제 활성화를 위해서는 수도권의 전략산업 혹은 성장동력산업을 중심으로 수도권 규제를 완화하는 것이 바람직할 것임

IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

3. 수도권 집중과 지역격차에 대한 지방의 대응전략

1) 기본전제

Ⅰ 수도권 집중은 현재도 심각하고 향후 계속 심화될 것임

- 도시기반부문, 보건복지부문, 교육환경부문을 제외한 대부분의 영역에서 수도권 집중이 더욱더 가속화될 것임

Ⅰ 수도권 집중과 지역격차의 최소한의 양의 상관관계를 갖고 있음

- 수도권 집중과 지역격차의 인관성을 실증적으로 규명하지 못하고 있지만, 최소한 수도권 집중이 지역격차와 양의 상관관계를 갖고 있는 것을 정준상관분석을 통해 규명할 수 있었음

Ⅰ 수도권 규제정책에도 불구하고, 그간 수도권 집중은 여전히 진행되어 왔음

- 수도권 규제정책의 실질적인 성과가 매우 미약하였음

Ⅰ 수도권 집중과 지역격차의 영역이 과거와 달리 다양화, 고착화되고 있음

- 수도권 집중이 단순한 인구와 경제 영역에 국한되는 것이 아니라, 지방재정과 의사결정 등으로 다양해져 집중과 격차를 더욱 더 고착화할 가능성이 있음

IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

2) 수도권 규제정책의 다변화

■ 수도권 규제의 대상이 현행 제조업 중심에서 서비스산업으로 변화되어야 함

- 기존 제조업의 입지규제만으로는 수도권 집중을 완화할 수 없음. 예컨대 허재완(2003)의 연구에 의하면, 수도권 집중은 제조업에 의해서 아니라 서비스산업에 의해 이루어지고 있는 것으로 분석되었음
- 서울시 금융중심지구내 금융업소에 대해서 과밀부담금을 면제하는 것은 수도권 과밀방지를 위해서 바람직하지 않을 것으로 판단됨. 단적으로 최근 12년간 은행예금(64.3%→68.4%)과 대출(58.9%→68.3%)의 수도권 집중도는 지속적으로 증가하고 있는 것을 대표적 예로 지적할 수 있음
- 따라서 수도권 규제정책이 지금까지 제조업에 대한 규제였다면 앞으로는 서비스산업에 대한 규제로 변화되어야 할 필요성이 있음
- 이런 맥락에서 볼 때, 수도권내 공공법인 사무소의 신·증축에 대해서는 지속적인 규제정책을 유지해야 할 것임
- 또한 현재 추진 중인 세종시, 혁신도시, 그리고 기업도시가 성공적으로 추진되기 위해서는 수도권내 서비스산업에 대한 규제가 이루어져야 할 것임

IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

Ⅰ 수도권 규제는 입지규제 등의 직접규제 방식과 세금 등의 간접규제방식을 병행하여 추진해야 할 것임

- 대기업은 기본적으로 대도시지향적 입지성향을 띠고 있는 바, 제조업의 입지를 규모로 제약하는 것은 바람직하지 않음
- 그러나 현실적으로 수도권내 지가와 입지비용 등을 고려할 때, 넓은 부지를 필요로 하는 대기업이 무제한적으로 입지하는 것은 곤란할 것임. 단적인 예로 전경연에서 2008년 8월 수도권내 투자의사를 조사하였을 때, 26개사가 투자의사를 나타냈으나, 실제 규제완화가 발표된 이후 당초대로 투자를 하겠다는 의사를 재표현한 기업체는 불과 7개사에 불과한 실정임. 반면에 12개 기업체는 자연보전권역에 대한 규제가 완화되지 않아 투자실행이 불가능하다는 입장을 취하고 있음(양금승, 2008)
- 따라서 수도권내 제조업체 입지를 시장논리에 의해 조정하기 위해서는 규제의 수단을 직접규제에서 간접규제로 전환해야 할 필요성이 있음. 이를 위해서 과밀억제권역에 부과되었던 과밀부담금을 성장관리 권역으로 확대함과 동시에 권역별로 부담금을 차별화하는 방안이 도입되어야 할 것임
- 지금까지 수도권에서 제조업활동을 규제하던 것을 규모에 관계없이 수도권의 산업구조와 정책방향과 일치하면 허용을 하되, 다만 과밀부담금, 취득등록세, 법인세 등에 대해서는 종과세하는 간접규제를 강화해 나가야 할 것임

IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

■ 수도권 규제완화는 지방의 상생발전이라는 측면에서 검토·시행되어야 함

- 우리나라에서 수도권은 지나친 과밀혼잡을 발생하고 있는 특수문제지역의 성격을 띠고 있음. 그러나 그러한 수도권 또한 자생적 지역발전을 추진해야 하는 하나의 지역임에는 분명함. 그렇기에 지나친 규제로 인해 수도권의 경쟁력을 약화하는 것은 바람직하지 않을 것임
- 따라서 수도권의 규제완화는 지방의 상생발전이라는 측면에서 재검토가 되어야 할 것임. 예컨대 수도권 지역성장동력산업으로 육성하고 있는 디지털 콘텐츠, 정보통신, 바이오, 금융기업지원, 물류, 자동차, 기계금속, 생명, 문화콘텐츠 등에 있어서 수도권의 자생적 발전을 위해서 규제를 완화할 수도 있을 것임
- 그러나 비수도권에서 지역성장산업으로 지정하여 육성하는 산업에 대해서 규제완화를 하는 것은 수도권의 과밀과 지방의 과소화를 촉진하는 비합리적 의사결정일 수 있음

IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

3) 지방의 자생기반 확보

■ 국가균형발전정책의 지속적인 추진과 완료 필요

- 세종시, 혁신도시, 기업도시 등을 비롯하여 국제과학비즈니스벨트, 첨단의료복합단지 등 국가균형발전정책의 지속적인 추진과 조속한 완료가 요구됨
- 이를 위해 각 정책별 예산의 안정적 확보와 당초 계획대로의 추진이 정책적·제도적으로 보장되어야 할 것임

■ 광역시도의 기능강화 및 지방분권이 조속히 시행되어야 함

- 현재 진행되고 있는 행정구역개편에서 광역시도의 위상과 기능을 어떻게 설정할 것인가에 대한 고민과 적극적인 대응이 요구됨. 기본적으로 광역시도의 기능강화 필요
- 이와 더불어 지방이양추진위원회에서 지방자치단체로 이양하기 확정된 20개 부처 1,090개에 대해서 조속히 이양되어야 할 것임. 또한 특별행정기관의 지방이양이 요구됨.

■ 국가균형지표 개발 및 공시가 이루어져야 함

- 수도권과 비수도권간 지역격차를 객관적으로 확인하고, 이를 정책에 반영할 수 있도록 수도권 집중 및 지역격차 지표 개발 및 공시가 법제화되어야 함

IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

■ 지방이전기업에 대한 인센티브 확충

- 지방이전 기업에 도시개발권 부여함과 동시에 수도권에서 지방으로 이전하는 기업에 한해서 5년간 지방세를 감면하는 등 세제 인센티브가 확충되어야 할 것임

■ 지역인재할당제 및 지역인재 채용장려제 도입이 요구됨

- 공무원, 공사 등과 같이 공익성을 갖고 있는 기관이 경우, 해당 지역의 인재 우선 채용을 의무화해야 함
- 아울러 기업의 지역인재 채용을 장려하기 위해서 신규 채용 지역인재 임금 일부를 정부가 지원하는 방안을 검토해야 할 것임

■ 수도권과 비수도권 사회간접자본 투자비의 균형 확보가 필요함

- 사회간접자본비의 67%(2007년 기준)가 수도권에 집중되어 있는 반면, 지방 광역 및 간선교통망의 경우 투자효율성으로 사업추진에 애로사항을 겪고 있음
- 따라서 사회간접자본 투자비를 인구 비율을 기준으로 하여 48.9대 51.2로 조정하여 비수도권의 인프라를 우선적으로 확보해 나가야 할 것임

IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

■ 지방의 재정자립도를 개선하기 위한 세제개편 필요

- 지방소비세와 지방교부금의 인상으로 지방재원 확보
- 지방세와 국세의 비중의 조정 필요

■ 지방연구원과 대학을 중심으로 수도권 집중과 지역격차에 관한 지속적인 연구 필요

- 수도권 집중과 지역격차에 관한 공동 아젠다의 설정 및 지속적 연구 필요
- 세미나와 포럼 개최를 통한 공감대 형성 및 연구결과의 정책화

V. 결론

■ 기본적으로 성장은 모든 지역에서 동시에 발생하지 않음

- 성장은 규모의 경제, 외부효과, 집적이익 등과도 매우 밀접한 관계를 가지고 있음.
- 그렇기 때문에 수도권에 인구, 산업, 자본, 권력이 집중되는 것은 일반적 현상임

■ 수도권 집중과 지역격차는 상관관계를 갖고 있고, 이는 정책적, 시장적 요인에 기인함.

- 수도권 집중과 지역격차의 인과관계를 설명할 수 없지만, 최소한 양의 상관관계를 갖고 있음
- 국가균형발전정책을 추진해 왔음에도 불구하고 수도권 집중이 가속화되고 있는 것은 기존의 입지적 관성을 탈피하지 못하고 있기 때문임. 또한 수도권 집중에는 시장메커니즘도 중요한 영향을 미침

■ 향후에도 수도권 집중과 지역격차는 지속될 것인 바, 수도권 규제정책과 국가균형발전정책은 지속적으로 추진되어야 할 것임

- 지방자치단체의 역량제고와 분권화를 통한 국가균형발전정책을 추진되어야 함
- 지방이 최소한의 자생력을 갖기 전까지 수도권은 다른 지방에 비해서 특별히 규제되어야 하는 특수지역임
- 앞으로는 수도권 규제의 정책내용과 방식이 다양화되어야 할 것임

| 감사합니다 |