

규제연구 제24권 특집호 2015년 9월

수도권 규제는 성역인가? 현실적 접근의 필요성

최 성 호* · 박 정 수** · 조 무 상***

본 연구는 수도권 규제에 관하여 현실적 접근에 의한 대안 제시를 시도하고 있다. 일반적으로 규제개혁에 성역이 있어서는 안 되지만 수도권 규제가 정치성이 높은 의제인 만큼 실현가능성이 높은 현실적 접근이 필요하다. 지역별 실증분석은 수도권 규제의 반사이익이 수도권 인접지역에 편중되는 가운데 사업체 수, 고용, 생산 부가가치 등 양적 지표에서 비수도권이 수도권을 추월했음을 확인하고 있다. 생산성 측면에서도 부가가치노동생산성의 경우 수도권 인접지역을 중심으로 비수도권이 수도권을 넘어섰다. 그러나 총요소생산성에서는 수도권이 비수도권에 대한 우위를 유지하여 수도권의 입지경쟁력을 보여주고 있다. 한편 산업·부문별 실증분석에 의하면 기술수준별로 구분한 산업 간에 수도권-비수도권 격차나 수도권 규제 영향이 분명한 차이를 보이고 있는 가운데 수도권의 입지 우위가 정보기술(IT)·생명기술(BT) 등 첨단산업이나 기술집약 벤처·중소기업 부문에서 뚜렷하다. 그러므로 수도권 규제의 틀을 일시에 허무는 방안의 정치적 실현가능성이 작다면 우선순위에 따른 단계별 완화, 행정입법을 활용한 기업투자 사안별 해결이 현실적이다. 아울러 지자체 주도의 지역개

* (제1저자) 경기대학교 행정·사회복지대학원 교수, 경기도 수원시 영통구 광고산로 154-42 경기대학교 행정·사회복지대학원, 전화: 031) 249-9017(finechoi@kyonggi.ac.kr)

** (교신저자) 서강대학교 경제학부 교수, 서울특별시 마포구 백범로 35 서강대학교 경제학부, 전화: 02) 705-8697(jspark@sogang.ac.kr)

*** 서강대학교 경제학과 박사수료, 서울특별시 마포구 백범로 35 서강대학교 경제학부(whantkd@hanmail.net)

**** 이 연구는 2015년 7월 개최된 한국경제연구원-한국규제학회 공동 학술대회에서 발표한 초고를 수정 보완한 것이다.

발 지원, 수도권외 지방소비세 재원과 규제완화 세수증가분의 지방 이전 등의 지원책도 제시하고 있다.

핵심용어: 수도권 규제, 규제개혁, 단계별 규제완화, 첨단산업

I. 서론

수도권 규제는 해외 주요국에서 유례를 찾아보기 어려운 독특한 규제제도다.¹⁾ 이러한 제도의 형성은 우리 수도권인 수도 서울을 포함하는 강력한 중심성(centricity)을 가지고 있으며 급속한 경제성장 과정에서 지역 간 불균형이 심화되는데 기인한다. 일반적으로 수도권 규제는 좁은 의미에 있어 국토 균형발전을 위한 입지규제로서 수도권정비계획법(이하 “수정법”)과 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(이하 “산집법”)에 의한 규제로 정의된다. 좁은 의미의 수도권 규제는 인구집중 유발시설 입지 제한, 공장총량제, 과밀부담금 등 규제를 주된 내용으로 한다.

그런데 우리 수도권은 중심성 이외에도 한강수계 상수원 의존, 북한 접경 등의 특성을 가진다. 이에 따라 좁은 의미의 수도권 규제에 더하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”), 수도법, 환경정책기본법, 군사시설보호법, 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률(이하 “한강수계법”) 등에 의한 입지 등 행위제한 규제가 중첩적으로 시행되고 있다. 넓은 의미의 수도권 규제는 수도권에 적용되는 광범위한 규제를 의미한다.

수도권 규제는 1960년대 경제개발 초기부터 부분적으로 시행되었지만 한국경제의 산업화가 상당히 진전된 1980년대 들어 수정법 제정과 함께 명시적으로 도입되었다. 모든 규제제도가 그렇듯이 수도권 규제도 순기능과 역기능을 가지고 있다. 상징적으로라도 수도권 과밀을 제한하고 지방 분산을 유도하는 순기능이 있었다면 수도권 토지의 최적이용과 기업투자를 제약하는 역기능도 있었다. 문제는 한국경제의 지식정보화와 글로벌화가 진전되면서 순기능보다 역기능이 더욱 부각되고 있다는 사실이다. 2017년에 이르러서는 한국경제의 생산

1) 예를 들어 공장, 학교 등의 신·증설에 대한 총량규제는 해외에서 선례를 찾아보기 어렵다(허재완, 2003)

가능인구 감소세 진입이 예측되고 이에 앞서 저성장기조 진입이 가시화되고 있다. 2015년 2사분기 한국경제는 전 분기 대비 0.3% 성장하여 5분기 연속 0%대 성장세를 나타내고 있다. 내수 침체에 수출 위축이 맞물리면서 2012년 이후 미미한 회복세를 나타내던 한국경제의 더블딥(double dip)과 장기침체가 우려되고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 기업의 투자마인드 회복은 단기적인 경기 회복과 중장기적인 성장동력 창출의 관건이다. 그런데 수도권 규제는 기업의 최적입지 선정을 제약함으로써 기업의 투자마인드를 저상하는 결과를 초래하고 있다.

이러한 문제의식에 따라 박근혜 정부는 2015년에 수도권 규제를 획기적으로 완화하겠다는 계획을 천명하였다. 정부는 2014년부터 규제개혁을 강력하게 추진하고 있으나 노동, 환경, 수도권 규제와 같은 핵심 규제에는 이렇다 할 성과를 거두지 못하고 있다. 특히 수도권 규제는 개혁논의 자체가 지역 간 갈등을 초래할 수 있다는 우려로 개선 논의가 미진함에 따라 규제개혁이 미치지 못하는 성역이라는 문제제기가 있어 왔다. 본 연구는 수도권 규제의 내용과 영향을 분석해보고 실현가능성을 높일 수 있는 현실적 대안을 모색하고자 한다.

II. 수도권 규제의 내용과 추이

1. 수도권 규제의 내용

본 연구는 수도권 규제를 수정법과 산집법에 근거를 둔 좁은 의미의 수도권 규제에 초점을 맞추되 넓은 의미의 수도권 규제까지 포함하여 논의하기로 한다. 이러한 의미의 수도권 규제는 수도권을 3개의 권역으로 나누어 차등적으로 적용하는 입지규제를 근간으로 한다. 아울러 공장총량제와 같이 광역시·도 등 지역별로 총량을 규제하는 제도와 과밀억제권역에서의 인구집중 유발시설 건축에 부과하는 과밀부담금도 수도권 규제를 구성하는 중요한 요소이다. 한편 용도지역별 행위 및 건폐율·용적률 규제, 개발제한구역, 팔당상수원 보호구역, 수질보전특별대책지역, 군사시설보호구역, 수변지역에 대한 행위 제한 등의 중첩적 규제도 수도권 규제에 포함된다.²⁾

〈표 1〉 현행 수도권 규제의 주요 내용

| 규제항목 | 규제 내용 | 관련 법령 |
|--------------|---|--|
| 권역별 차등 입지 규제 | 인구집중유발시설(학교, 공장, 공공 청사, 업무용 건축물, 판매용 건축물, 연수 시설 등)의 입지 등 행위를 수도권 권역별로 차등적 제한 | 수정법 |
| 공장총량제 등 총량규제 | 인구집중유발시설의 신설 또는 증설의 총 허용량 제한 | 수정법, 산집법 |
| 과밀부담금 | 과밀억제권역의 인구집중유발시설 중에서 업무용·판매용 건축물과 공공 청사 등의 건축물 건축에 대하여 과밀부담금 부과 | 수정법 |
| 중첩적 규제 | 용도지역별 행위 및 건축물·용적률 제한, 개발제한구역 지정, 팔당상수원 보호구역, 수질보전특별대책지역, 군사시설보호구역, 수변지역 등에 대한 입지 등 행위 제한 | 국토계획법, 수도권법, 환경정책기본법, 군사시설보호법, 한강수계법 등 |

자료: 각 근거법률로부터 저자가 정리하였음.

2. 수도권 규제의 변화 추이

1982년 수정법 제정 이후 수도권 규제의 타당성과 실효성에 관한 문제제기에 따라 수도권 규제의 개혁에 관한 논의가 활발하게 진행되어 왔다. 특히 정부는 행정중심 복합도시와 혁신도시 건설, 주요 정부부처와 공공기관의 이전과 연계하여 수도권정책을 전환할 계획을 여러 차례 표명하였다. 노무현정부와 이명박 정부 시기에 발표된 수도권 규제 관련 정책을 다음 <표 2>에 요약하였다.

이에 따라 성장관리·과밀억제권역 규제와 자연보전권역 관광지 조성 규제 등이 일부 개선되고 수도권 첨단업종 증설 허용과 접경지역 대학이전 지원 등은 이행되었다. 그러나 수도권 규제의 핵심 쟁점인 수도권 3개 권역의 개편이나 계획관리체제로의 전환, 자연보전권역 규제의 개선은 이행되지 않고 있다. 이외에도 수도권 내 창업기업 대상의 취·등록세 중과세 개선, 개별입지공장 집단화 대책, 중첩규제지역에 대한 기타 규제 적용 배제, 공공기관 이전 후 종전부지에의 정비발전기구 도입 등의 정책과제는 진전되지 못하고 있다.

2) 이외에도 수정법에 의한 각 권역의 정의를 도시개발법, 조세특례제한법, 지방세법 등 다른 법령에서 인용하여 해당 지원·규제 제도에 의한 다양한 차등 취급을 가하고 있다.

〈표 2〉 정부의 수도권 규제 관련 주요 정책발표

| 발표 정책 | 주요 내용 |
|--|--|
| 新수도권 발전 및 혁신도시 건설방안 (국가균형발전위원회·건설교통부, 2004) | 신행정수도 건설, 공공기관 이전, 혁신도시 건설과 연계하여 2014년 이후 수정법 체제를 계획관리 체제로 전환 |
| 수도권발전 종합대책 (국가균형발전위원회·건설교통부, 2005) | 접경지역 대학이전 지원, 수도권 첨단업종 증설 허용, 정비발전 지구 도입, 수도권 3개 권역 개편, 자연보전권역 규제 개선, 수도권 계획관리체제 전환 |
| 제3차 수도권정비계획 (건설교통부, 2006) | 단기: 정비발전지구 도입 장기: 자연보전권역 관광지 조성 규제개선, 개별입지 공장집단지 대책, 공공기관 이전 가시화 후 계획관리 체제 전환 |
| 국가경쟁력 강화를 위한 국토 이용의 효율화 방안 (국가경쟁력강화위원회·국토해양부, 2006) | 상생발전기금 조성, 성장·과밀억제권역 규제의 개선, 자연보전 권역 규제 개선, 중첩규제지역 기타 규제 적용 배제, 수도권 내 창업기업 취·등록세 증과세 개선 |
| 수도권 규제의 합리적 개선 (국가경쟁력강화위원회·국토해양부, 2008) | 과밀억제권역 및 성장관리권역 내 공장 신증설 규제 개선(대기업의 산업단지 내 신증설 허용, 대기업의 산업단지 외 첨단업종 증설 200% 이내 확대, 중소기업의 산업단지·공업지역 등 200% 이내 증설허용 업종을 96개 전 첨단업종으로 확대 등), 자연보전 권역의 오염총량제 실시 확대와 실시 지자체의 개발사업 허용범 위 확대, 지역상생발전기금 조성 |

자료: 정부발표자료, 각 년도

3. 수도권 규제의 영향에 관한 선행연구

(1) 수도권과 비수도권의 생산성 차이

수도권이 비수도권에 비하여 생산성이 높다는 사실을 확인하여 수도권의 입지경쟁력 우위나 입지제약을 주장하는 연구들이 있다. 서승환(2001)은 성장회계 방법에 의한 1976~1997년 기간의 지역별 총요소생산성 추계에 의하여 서울의 총요소생산성은 비수도권에 비하여 2.0%p, 수도권의 총요소생산성은 비수도권에 비하여 1.4%p 높다는 사실을 확인하였다. 또한 박헌수 외(2004)는 1991~2001년 제조업체 패널자료를 확률변경모형으로 분석하여 수도권 지역이 비수도권에 비하여 제조업 중 대부분의 업종에서 기술적 효율성이 높다는 결과를 도출하였다.

(2) 수도권 규제의 생산성·경제성장 효과

수도권 규제가 국민경제의 생산성을 저해하거나 성장을 제약한다는 분석들이 다수 있다. 이번송(2000)은 1996년의 광공업통계조사 결과를 기초로 수도권 73개 지역에 걸친 22개 중분류 산업의 자료를 분석하여 수도권 규제가 수도권 제조업의 노동생산성, 특히 소기업의 생산성 저하를 초래하였음을 밝히고 있다. 또한 윤형호·김성준(2006)에 의한 1989~2003년 생산함수 추계 분석은 수도권 규제 이후 서울과 인천의 생산성이 하락하고 비수도권의 경우 충청지역의 생산성만이 증가하였으며 나머지 지역에는 유의미한 영향이 나타나지 않았음을 보여주고 있다. 서승환·김갑성(2007)은 1992~2000년 GRDP통계 분석에 의하여 수도권 인구의 5%를 지방으로 분산하여 충청지역에 50%, 나머지 지역에 50% 배치한다면 비수도권의 GRDP는 성장하지만 국가 GDP는 1.7~1.9% 감소할 것임을 주장하였다. 이창근·김의준(2013)은 1985~2005년 기간의 자료에 확률변경생산함수 분석방법을 적용한 결과 수도권 규제로 인해 수도권 지역의 자원배분에 비효율이 있었음을 입증하였다.

수도권 규제가 투자와 고용창출을 억제하고 있다는 보고서가 다수 존재한다. 전국경제인연합회(2008)는 수도권 규제로 인하여 26개사, 22.4조 원의 공장 신증설 투자가 실행되지 못하고 있으며 수도권-비수도권 생산 간에 품목 차별화에 의한 보완관계가 있음을 주장하였다. 한편 한국경제연구원(2015)은 수도권 규제 등으로 인하여 2009-2015년의 6년 동안 62개 기업의 공장 신증설이 지연되어 3조 3,329억 원에 이르는 경제적 손실이 발생했으며 이러한 투자 미실행의 최대 요인이 수도권 규제라는 점을 보이고 있다.

(3) 수도권 규제의 지역격차 영향

수도권집중이 지역격차를 확대시킨다는 연구가 있으며 수도권 규제는 지역격차 완화에 기여한다는 연구결과가 있고 그렇지 못하다는 상반된 연구결과도 있다. 우선 이관률·송두범(2011)은 4개 시점의 광역 시도별 자료 분석을 통하여 수도권 집중이 심화될수록 지역격차가 확대됨을 확인하였다. 허재완(1998)의 1969~1995년 시계열자료 분석에 의하면 수도권 규제가 수도권-비수도권 간의 지역격차 완화 효과를 가져왔다는 통계적 증거가 없다고 한다. 또한 김경환·임상준(2005)은 수도권과 비수도권 간에 제조업 부가가치 증가율의 인과관계가 없다는 점을 밝히고 있다.

이에 대하여 수도권 규제 완화의 역기능을 지적하는 연구도 있다. 홍성호·임준홍(2015)은

전국사업체조사와 산업단지공단 FEMIS 자료를 수도권-비수도권 읍면동 단위로 이중격차모형을 활용하여 분석하였다. 이들은 수도권 규제로 수도권-비수도권 격차가 축소되다가 2008년 규제완화 이후 비수도권에서 신생기업 수가 적어지고, 비수도권의 수도권에 대한 신생기업 고용증가 순위와 제조업의 비제조업에 대한 신생기업 수 순위가 축소되었으며, 비수도권에서 산업단지 입주 대기업 수가 중소기업 수에 비해 적게 증가하였음을 지적하고 있다.

(4) 수도권 규제 합리화의 기대 효과

수도권 규제를 완화 또는 합리화함으로써 기업투자나 경제성장에 기여할 수 있다는 연구결과도 다수 보고되고 있다. 김은경·이선화(2009)는 1992~2003년 광공업통계조사와 시도별 중분류 데이터 풀링 패널을 활용하여 생산함수를 추정했는데, 규제변수로 경기도·인천 대기업 총부지면적을 사용하였다. 이들의 연구에 의하면 수도권 규제개혁은 전국 대기업의 생산성 증가를 초래하고 전국 중소기업의 생산성에 대한 영향은 유의미하지 않음을 보여주고 있다. 대기업 부지면적의 1% 확대가 대기업 생산성의 0.35% 증가로 귀결된다.

서승환·김갑성(2007)에 의한 1985~2005년 생산함수 추계와 모의실험 연구에 의하면 10대 차세대 성장동력 업종 또는 첨단산업에 한정하여 대기업의 수도권 공장신설을 허용하면 수도권의 GRDP가 1.1%, 비수도권의 GRDP도 0.6% 증가하고, 다른 산업에 미치는 효과까지 포함하면 전국 GDP가 2.3% 증가한다. 또한 자연보전권역 내에 대규모 산업단지를 조성하여 공장신설과 이전을 허용하면 수도권의 GRDP가 0.7%, 비수도권의 GRDP도 0.4% 증가하고, 다른 산업에 미치는 효과까지 포함하면 전국 GDP가 1.5% 증가한다고 한다. 한편 박헌수 외(2004)의 실증분석은 수도권 지역의 공장입지 규제를 완화하는 경우 제조업 부가가치가 1.1% 증가할 것으로 추산하였다. 경기개발연구원(2014)은 기업대상 조사결과를 근거로 2011년 9월 현재 수도권 규제가 개선되는 경우 400여 개사, 67조 원 투자가 이루어져 14만 개의 일자리가 창출될 것임을 예측하였다.

Ⅲ. 현황 분석 및 평가

1. 규제영향에 관한 이론적 논의

(1) 수도권 집중 및 지방분산에 대한 영향

지난 30여 년 간 시행되어 온 수도권 규제는 한국사회에 다양한 영향을 미치고 있다. 그러나 결과적으로 수도권으로의 인구와 경제력 집중을 성공적으로 억제하지는 못한 것도 분명하다. 수도권 규제에도 불구하고 시장기능에 의하여 수도권에의 경제력과 인구 집중이 지속되고 있다. 다만 수도권 규제는 공장, 대학을 포함한 일부 인구집중 유발시설의 수도권 입지를 제한하는 효과를 가져왔다. 이러한 효과는 규제대상인 인구집중 유발시설이 비수도권 지역 중 강원권과 충청권 지역에 집중적으로 배치되었다는 사실에 의하여 확인된다. 대부분의 규제이익이 수도권인접지역에 한정되어 귀착되었음을 의미한다.

수도권에서는 기업이 규모의 경제를 향유하고 다수 기업이 집적의 이익을 활용하는 시장 기능이 억제되었다. 국내 기업의 생산기지가 해외로 이전되고 외국인투자기업의 유치가 애로에 봉착하여 수도권의 투자와 고용, 소득의 성장을 제약하고 국제경쟁력을 약화시켰다. 또한 수도권 내에서의 지역격차를 심화시켜 일부 수도권 지역의 경우 심각한 경제침체가 지속되고 있다.³⁾ 한편 도시화의 문제점을 치유하는데도 한계를 보였다. 예컨대 산업단지 개발 억제제 무등록공장, 개별입지의 난개발을 초래함으로써 오히려 수도권 환경의 질을 악화시키는 환경규제의 역설이 발생하였다.

수도권이 손해를 보더라도 그보다 더한 이익이 비수도권에 제공되었다면 나름대로 정책 목적을 달성했다고 할 것이다. 그러나 수도권 규제의 반사이익은 원주, 천안 등 수도권에 인접한 강원권과 충청권의 일부 지역에 집중되었을 뿐이다. 이들 지역의 투자, 고용, 소득의 성장에 제한적으로 기여하는 가운데 오히려 지역 내의 불균형을 심화시켰다. 즉 비수도권 중에서도 수도권인접지역과 여타 비수도권의 불균형은 물론, 수도권 인접지역 내에서도 불균형이 확대되어온 것이다.⁴⁾

3) 경기 동북부 지역은 수정법에 의한 자연보전권역 규제와 함께 개발제한구역, 상수원보호구역, 수질보전특별대책지역, 군사시설보호구역 등 다양한 규제가 중첩되어 인구, 투자, 고용, 소득 등 여러 사회경제 지표를 기준으로 낙후의 정도가 심각한 실정이다.

4) 예를 들어 2011년 충남의 1인당 GRDP가 2005년에 비해 59% 성장한 데 대하여 공주시의 경우 30% 성장한데

(2) 경제여건 변화와 수도권 규제

한국경제의 지식정보화와 글로벌화가 진전되는 단계에서 수도권 규제가 경제성장을 제약하는 왜곡이 심화되고 있다. 무엇보다 해외투자 자유화 등 경제 글로벌화가 진전되면서 기업이 생산시설의 신·증설 투자를 계획하였지만 수도권 규제에 의하여 제약이 되는 경우 상당 부분 투자 연기·포기나 해외이전으로 귀결되었다(허재완, 2003). 실제로 2006년 이후 한국경제의 순자본유출(net capital outflow) 현상이 심화되는데 수도권 규제가 중요한 원인 중의 하나인 것으로 평가되고 있다.

세계적으로도 글로벌화 초기에는 대외 경쟁압력, 이민, 노사분규, 스태그플레이션 등의 전환기 문제들이 대도시에 집중되고 정보통신기술이 경제적 분산을 가능하게 하는 것으로 여겨져 대도시가 정체되는 모습을 보였다. 그러나 21세기 초에 들어서면서 정보통신기술의 연결성 증가에도 불구하고 인구밀도가 높은 소수 주요 도시의 클러스터·집적 경향이 증대되면서 글로벌화와 도시화가 동반하여 급속하게 진전되었다. 도시인구와 대도시권(metropolitan) 지역의 인구가 각각 12.8백만과 31.7백만인 도쿄, 8.3백만, 29.9백만인 뉴욕, 7.6백만, 21백만인 런던이 대표적인 사례이다(Derudder, ed., 2012)

Scott(2001)은 대도시권(city-region)의 경제적 다이너미즘이 수확체증 효과를 창출하고 지역 기업들에게 경쟁우위를 가져다주는 추세가 강화되고 있음을 주장하였다. 아울러 Scott(2006)은 기업가정신과 혁신이 이들 도시지역의 창조적 공간(creative field)에서 집중적으로 발생함에 주목하고 있다. 이러한 도시지역이 지역적으로 차별화된 생산활동의 네트워크와 관련 사회적 관계를 보유하고 있기 때문이라는 설명이다. 수도권과 비수도권의 서비스산업의 생산성을 비교한 박추환(2012)에 의하면 1인당 부가가치에 관하여 우리 수도권에서 규모의 수확체증 현상이 확인되고 있다.

실제로 20세기 중반에 위축되었던 세계적 대도시들의 경제적 위상이 1980년대 이후 현저하게 회복되고 있다(The Economist, 2015). 이러한 현상은 정보기술의 진전과 지식집약산업의 성장에 기인한 것으로 평가된다(Glaeser et al., 2014). 이러한 대도시권에 집적화된 기업들이 고용과 소득 기회를 활발하게 창출하고 있는 것이다. 문제는 각국 정부의 토지이용규제가 도시의 확대와 국민경제의 성장을 제약하고 있다는 사실이며 미국에 관한 한 연구는 이러한

그쳤다(통계청, 지역내총생산 연쇄지수, 각년도).

제도적 왜곡이 GDP를 크게는 13% 정도 위축시키는 것으로 추정하고 있다(The Economist, 2015). 우리 수도권의 경우 일반적인 토지이용규제에 수도권 규제가 중첩되어 이러한 성장 제약 효과가 더욱 심각할 것으로 추정된다.

2. 본 연구의 실증분석

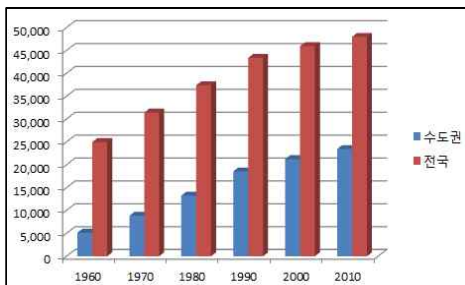
(1) 세부지역별 영향

개발년대 이후 수도권에의 경제력 집중이 지속되었다. 이에 따라 수도권 규제 정책이 효과적이지 못하였다는 평가가 있다. 실제로 1960년대 이후 인구와 지역총생산(GRDP)의 변화 추이를 보면 수도권집중이 심화되어 온 것이 사실이다. 그러나 1982년 수정법 제정에 의하여 본격적으로 도입된 수도권 규제는 국민경제에 상당한 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 특히 제조업의 경우 입지규제가 강력한 영향을 미쳐 왔음이 분명하다.

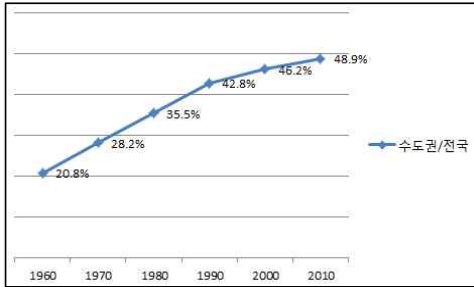
<그림 1>에서 보듯이 수도권 인구 비중은 2010년 기준 48.9%에 달하고 지역총생산도 2013년 48.7%에 달해 우리나라 경제활동의 절반이 수도권에서 행해지고 있음을 알 수 있다. 한편 인구비중은 1960년 20.8%에서 1990년 42.8%로 그 비중이 급격히 증가하였으나 그 이후 증가율이 둔화되고 있으며 지역총생산도 1990년대 이후 그 증가율이 둔화추이를 보이고 있다.

<그림 1> 수도권의 인구·지역총생산(GRDP) 비중 추이

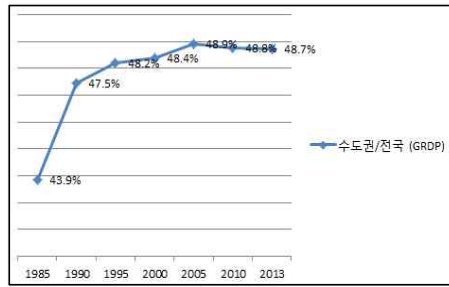
(a) 전국 및 수도권 인구수



(b) 수도권 인구 비중



(c) GRDP의 수도권 비중



출처: (a), (b)는 통계청(KOSIS) 인구총조사 1960~2010 각년도, (c)는 통계청 지역소득, GRDP (2010년 기준) 1985~2013 각년도

수도권 규제가 지역균형발전에 어떠한 영향을 주었는지 평가해 보기 위해서 다음 절에서는 통계청 광업제조업 통계조사의 1992~2013년도 제조업 사업체 원자료를 활용하여,⁵⁾ 수도권과 비수도권에 속해 있는 사업체들의 성과의 변화추이를 비교분석한다.⁶⁾ 통계분석에서는 시계열의 일관성을 위하여 10인 이상의 사업체만을 대상으로 하였으며 제주도는 제외하였다.⁷⁾

1) 규모지표

<그림 2>에 제시된 바와 같이 사업체 수 측면에서 평가해 보면 수도권이 비수도권에 비하여 더 많은 수의 사업체를 보유하고 있으며 그 격차가 2008년까지 유지되다가 그 이후 격차가 점차 좁혀져 2012년부터는 비수도권의 사업체 수가 수도권에 비해 많아지면서 수도권을 추월하는 것을 볼 수 있다. 한편 명목부가가치 측면에서는 1990년대 초부터 비수도권이

5) 본 연구는 시군구(행정구역), 산업중분류(산업분류) 기준 원시자료를 이용한다. 통계청에서는 개인정보보호를 위하여, 자료의 행정구역, 산업분류 수준이 세분화되면 일부 사업체 정보를 제외 처리하여 제공한다. 행정구역 및 산업분류를 세분화할수록 보다 정교한 분석이 가능한 ‘편익’이 있는 반면, 이용 가능한 관측치의 수가 감소하는 ‘비용’이 발생하는 상충관계가 존재한다. 본 연구에서 사용한 시군구 및 산업중분류 자료를 이용하는 경우의 결측률은 1992~2013년 기간 동안 평균 1.8%(최소 1.1% ~ 최대 3.0%)이다.

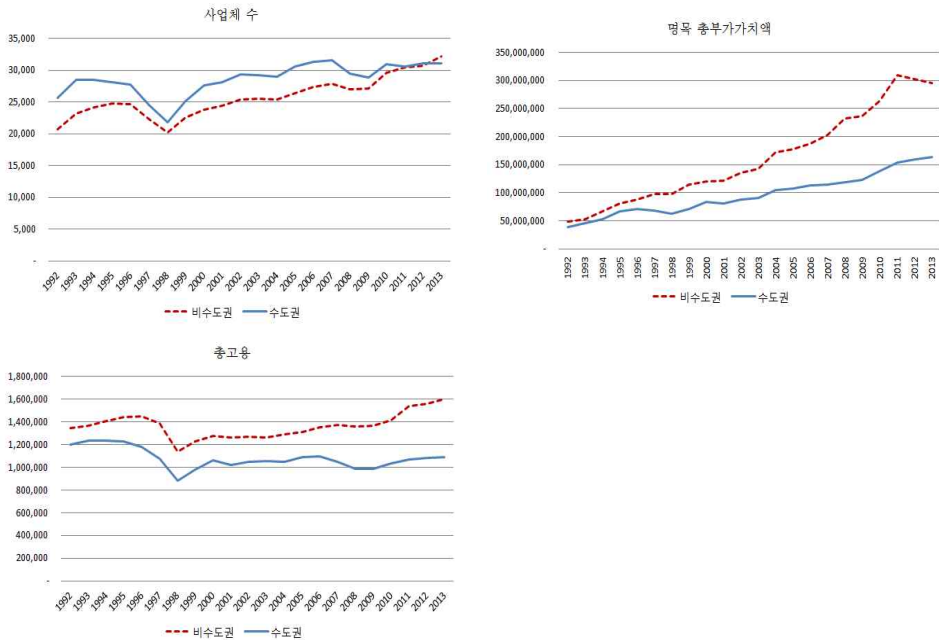
6) 여기서 수도권은 서울·경기·인천 지역을 의미하며, 비수도권은 제주를 제외한 전국에서 수도권을 제외한 지역을 말한다.

7) 광업제조업통계조사는 5인 이상 사업체를 대상으로 조사하다가, 2007년부터 10인 이상 사업체로 조사대상을 변경하였다. 따라서 본 연구에서는 분석대상 기간 내 자료의 일관성을 위하여 10인 이상 사업체로 한정하여 분석한다.

크고 1990년대 기간에 수도권과의 격차가 꾸준히 벌어지다가 2000년대 초반에는 격차가 유지되었고 2007년을 전후하여 다시 격차가 완만하게 확대되고 있다. 총고용 측면에서는 비수도권이 수도권에 비해 더 크며 그 격차가 유지되다가 2008년 이후 더 벌어지고 있다. 수도권에서 고용 및 부가가치 비중에 비해 사업체 수 비중이 상대적으로 큰 것은 수도권에서 창업·벤처 등 소규모 제조업체들이 많이 입지해 있다는 사실을 반영하는 것으로 해석할 수 있다.

국민경제의 규모지표에서 비수도권이 차지하는 비중이 증가한 것은 급속한 성장과정에서 자연스런 현상이다. 수출제조업 주도의 성장이 수도권 이외의 지역에 대규모 입지를 필요하게 하는 가운데 수도권 규제도 제조기업들이 비수도권에 신증설 투자를 하는데 상당한 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 2008년 수도권 규제 완화에도 불구하고 비수도권과 수도권의 명목부가가치와 고용의 격차는 더 커지거나 유지되었다. 이는 대규모 생산시설의 비수도권 입지가 반드시 수도권 규제에 의하여 영향 받는 것은 아니라는 사실을 추정하게 한다. 이는 수도권 규제가 완화되더라도 수도권에의 투자가 비수도권 투자를 구축(crowding-out)하는 역기능이 명확하지 않음을 의미한다.

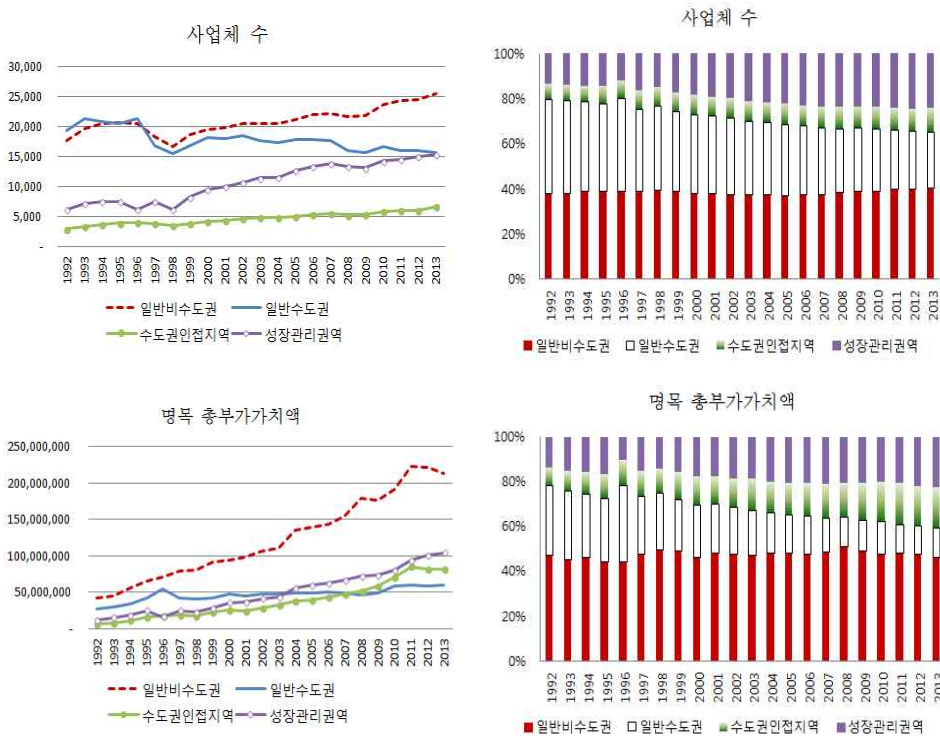
〈그림 2〉 수도권-비수도권의 규모지표 비교



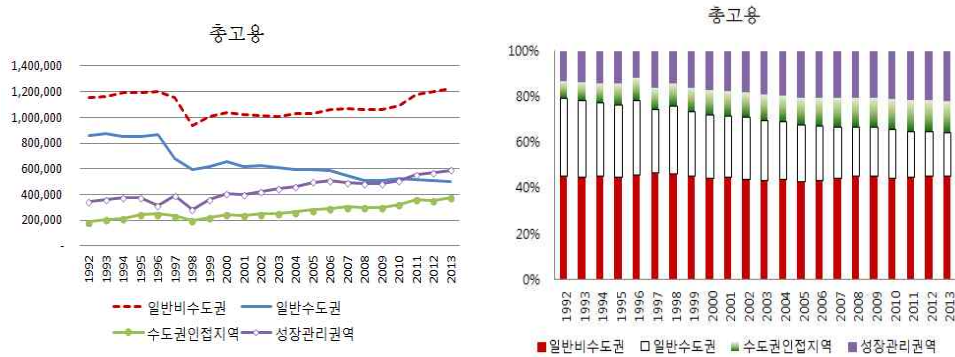
출처: 통계청 광업·제조업조사, 각년도, 저자계산

한편 수도권 규제가 본격 시행된 이후 제조업의 신증설 투자가 주로 충청권과 강원권(“수도권인접지역”)에 집중된 사실은 수도권 규제의 분명한 영향이다. 이러한 영향을 가늠해 보고자 비수도권을 수도권인접지역과 여타 비수도권(“일반비수도권”)으로 구분하고 수도권역을 성장관리권역과 성장관리권역을 제외한 수도권(일반수도권)으로 구분하는 등 4개의 세부지역으로 구분하여 분석하였다.⁸⁾

〈그림 3〉 4개 세부지역별 규모지표 비교



8) 수정법 시행령 별표1에 보면, 수도권의 3개 권역은 대부분 ‘시·군·구’의 행정구역단위로 구분되나, 일부 지역의 경우는 ‘읍·면·동’의 행정구역단위로도 구분된다. 예를 들어, 남양주시는 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역에 해당하는 읍면동이 모두 있으며, 인천 서구, 중구, 연수구, 남동구 및 시흥시는 과밀억제권역 및 성장관리권역에 해당하는 읍면동, 그리고 용인시와 안성시는 성장관리권역, 자연보전권역에 해당하는 읍면동이 혼재한다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 읍면동수준의 자료를 이용하는 경우, 개인정보보호를 위한 결측률이 현저히 상승하게 되므로, 본 연구에서는 시군구 수준 자료를 이용하였으며, 다만 위와 같이 2개 이상의 권역에 걸치는 시군구는 ‘성장관리권역’으로 분류하였다.



출처: 통계청 광업·제조업조사, 각년도, 저자계산

<그림 3>에서 보듯이 일반비수도권의 비중은 대체로 유지되고 있음에 반해 일반수도권의 비중은 줄어들고 있고 수도권인접지역과 수도권 내 성장관리권역에서는 사업체 수, 명목부가가치, 고용 등의 비중이 명확한 상승세에 있음을 알 수 있다. 이처럼 일반수도권 내 경제활동의 비중이 줄어든 만큼 수도권인접지역과 성장관리 지역의 비중이 증가하고 있음을 알 수 있다. 따라서 수도권 규제는 수도권의 입지수요 일부를 수도권인접지역으로 전환하는 효과를 가져왔음을 확인할 수 있다.

2) 생산성 지표

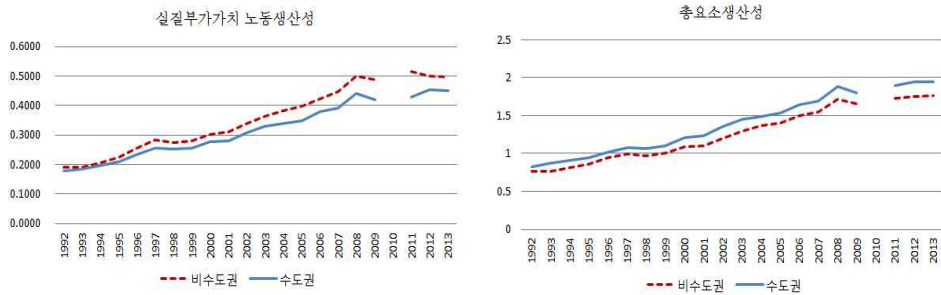
수도권과 비수도권의 생산성 지표를 비교하였다⁹⁾. 흥미로운 사실은 부가가치 노동생산성과 총요소생산성이 상반되는 상대적 관계를 보였다는 점이다. 부가가치노동생산성은 비수도권이 수도권에 비하여 높으며 기간의 경과에 따라 격차가 더욱 벌어지고 있음을 알 수 있다.

9) 생산성 지표로는 실질부가가치 노동생산성과 총요소생산성을 이용한다. 실질부가가치 노동생산성은 실질부가가치를 실질노동투입량으로 나눈 값으로 정의한다. 즉, 생산디플레이터를 이용하여 실질화한 부가가치액을 근로시간을 고려한 노동투입량으로 나눈 값을 실질부가가치 노동생산성으로 정의한다. 총요소생산성은 실질부가가치 생산함수 추정을 통해 얻어지는 ‘솔로우 잔차(Solow residual)’로 정의한다. 즉 로그실질부가가치에서 로그실질노동투입량을 뺀 값($\ln V - \ln L$)을 종속변수로 하고 로그실질자본투입량에서 로그실질노동투입량을 뺀 값($\ln K - \ln L$)을 설명변수로 하는 회귀방정식의 잔차를 총요소생산성으로 정의한다. 각 변수별 실질화 방법에 대해서는 <부록표 3>에 상술하였다.

한편, 2010년에 대해서는 생산성 지표가 존재하지 않는다. 2010년에는 광업제조업통계조사 대신 ‘경제총조사’가 실시된 해인데, 경제총조사는 행정구역 수준을 ‘시군구’로 하는 경우 ‘자본(유형자산)’에 관한 변수를 제공하지 않는다.

이에 대하여 총요소생산성은 수도권이 비수도권에 비하여 높으며 그 격차는 유지되고 있다.

<그림 4> 수도권-비수도권의 생산성지표 비교



출처: 통계청 광업·제조업조사, 각년도, 저자계산

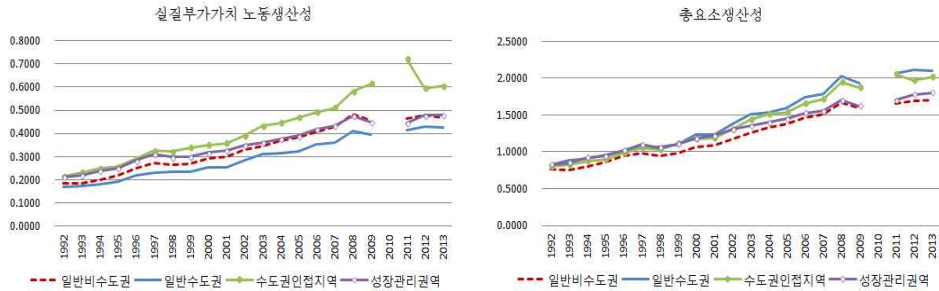
부가가치노동생산성은 근로자 1인당 자본장비비에 의존한다. 그런데 최근의 한국경제 성장이 주로 자본집약적 수출제조업 위주로 이루어졌고 그동안의 설비 신증설이 수도권 입지 제약에 따라 주로 비수도권에서 이루어짐에 따른 것으로 보인다. 이에 대하여 노동생산성 외에 자본생산성과 제도·관행 등 제반 요인을 반영하는 총요소생산성의 경우에는 여전히 수도권이 비수도권에 비해 높다는 사실은 수도권의 입지경쟁력을 보여준다. 아울러 수도권의 입지제약과 이에 따른 높은 입지비용 때문에 생산성이 높지 않은 한계기업은 비수도권에 자리 잡을 수밖에 없기 때문인 것으로도 여겨진다. 특히 수도권이 비수도권에 비해 낮은 노동생산성에도 불구하고 총요소생산성이 높다는 사실은 자본·토지 집약도가 낮은 지식·정보 집약 부문 또는 첨단기술·벤처 등 부문에서 수도권 입지 우위요인이 뚜렷하다는 점을 나타낸다.

<그림 5>에 제시된 바와 같이 세부지역을 살펴보면 역시 부가가치 노동생산성은 일반비수도권이 일반수도권에 비하여 약간 높은 가운데 수도권인접지역에서 매우 높다는 사실을 알 수 있다. 성장관리권역은 2000년대 이전에는 수도권인접지역과 유사한 수준이었다가 2000년대 들어 점차 하락하여 일반비수도권 지역과 유사한 수준을 보이고 있다.

한편 총요소생산성의 경우 수도권인접지역은 수도권과 유사한 수준을 나타내고 있으며 일반비수도권과 일반비수도권의 격차는 최근에 더 커지고 있음을 확인할 수 있다. 성장관리권역은 일반수도권 및 수도권인접지역과 유사한 수준이었다가 2000년대 들어 점차 하락하여

일반비수도권 지역과 유사한 추이를 보이고 있다. 두 생산성지표에서 모두 세부지역 간 생산성 격차가 점차 벌어지는 추세이다.

〈그림 5〉 4개 세부지역별 생산성 지표 비교



출처: 통계청 광업·제조업조사, 각년도, 저자계산

(2) 산업군별 영향

제조업의 22개 중분류 산업¹⁰⁾을 OECD의 기술수준¹¹⁾별로 구분하여 분석하기로 한다. OECD의 기술수준 분류는 고위기술(high technology), 중고위(medium-high)기술, 중저위(medium-low)기술 및 저위(low)기술의 4개 기술수준으로 구분한다.

1) 고위기술 산업군

수도권과 비수도권의 차이가 가장 분명하게 드러나는 산업군이다. 우선 사업체 수와 고용이 수도권에서 비수도권에 비해 큰 유일한 산업군이다. 우선 사업체 수는 비수도권 보다 많으며 격차가 유지되고 있다. 명목 부가가치는 수도권과 비수도권 사이에 거의 비슷하였으나 2000년대에 들면서 비수도권이 수도권을 추월하였고 이후 점차 비수도권의 비중이 커지고

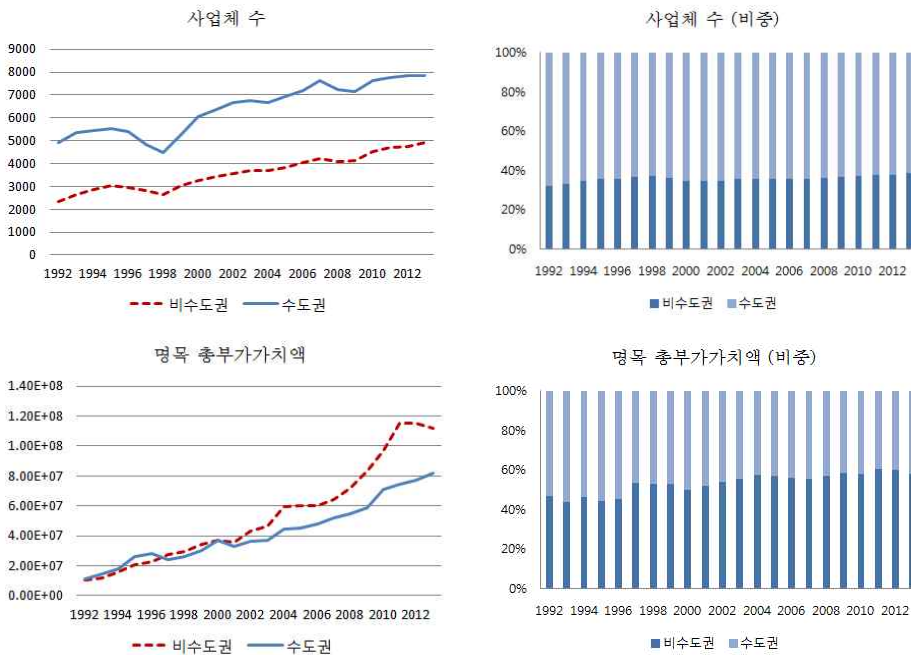
10) 본 연구가 사용한 광업제조업통계조사 자료의 시간적 범위는 1992~2013년이며, 이 기간 동안 한국표준산업분류는 2차례 개정되었다. 1992~1998년은 7차 분류에 해당되며 제조업은 23개의 중분류 산업으로 구분되었고, 1999~2006년은 8차 분류, 23개 중분류 산업, 그리고 2007년~현재는 9차 분류, 24개 중분류 산업으로 각각 구분된다. 따라서 각 시점의 산업분류가 상이하므로 이를 중분류 산업을 기준으로 일치시킬 필요가 있으며, 본 연구에서는 총 22개 산업으로 구분하였다. 이에 관한 자세한 내용은 <부록표 1>에 첨부한다.

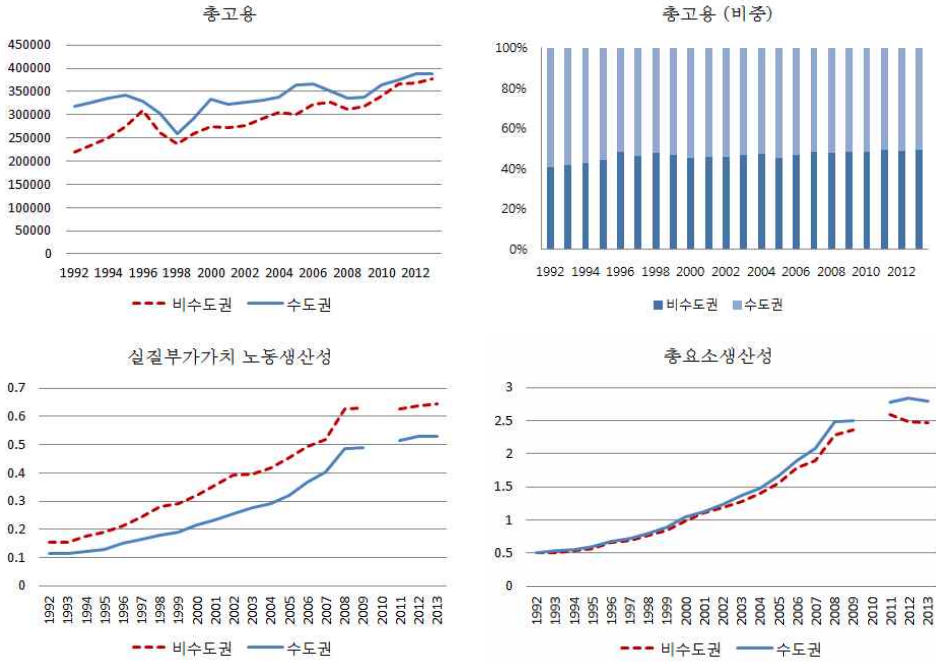
11) OECD 기술수준은 ISIC Rev.3 Technology Intensity Definition(OECD, 2011)에 제시된 제조업 기술수준 분류(Classification of Manufacturing Industries into Categories based on R&D Intensities)에 의한다. 22개 중분류 산업의 OECD 기술수준별 분류에 의한 구분 역시 <부록표 1>에 제시하였다.

있다. 고위기술 산업군에서도 새로운 자본집약 부문의 설비 신증설은 비수도권에 집중하여 이루어지고 있음을 시사한다. 고용은 2000년대 중반까지 수도권이 크면서 비수도권과의 격차가 일정 수준으로 유지되고 있었으나 그 이후 점차 좁혀지고 있다.

생산성 지표의 경우에는 전체 분석에서와 유사한 특징을 나타내고 있다. 부가가치노동생산성은 비수도권이 더 높으며 그 격차가 시간이 경과할수록 더욱 벌어지고 있다. 총요소생산성은 수도권이 더 높으며 2007년경까지 완만하게 격차가 확대되었으나, 그 이후 일정한 격차가 유지되는 것으로 나타나고 있다.

〈그림 8〉 고위기술 산업의 수도권-비수도권 격차





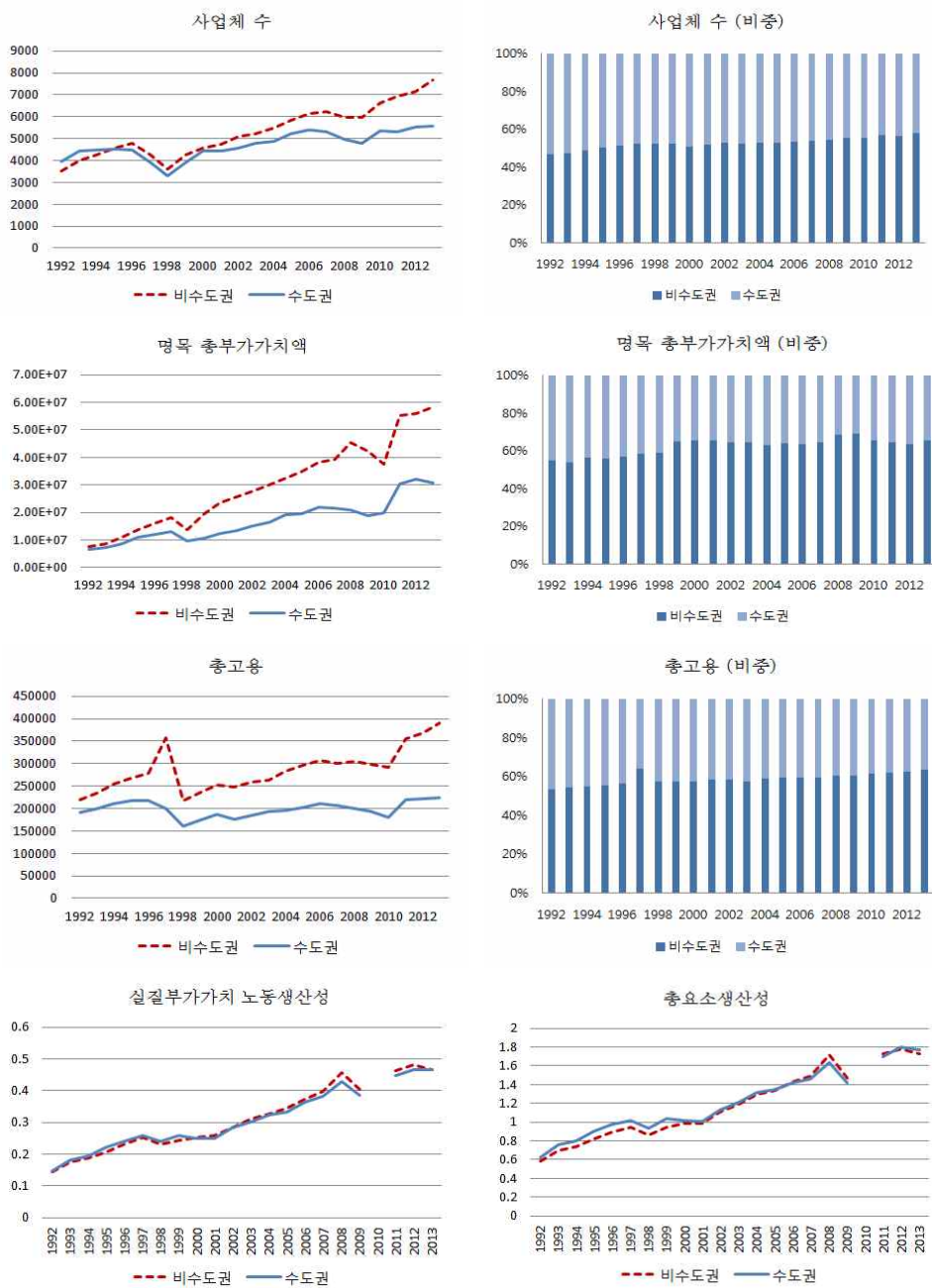
출처: 통계청 광업·제조업조사, 각년도, 저자계산

2) 중고위기술 산업군

중고위기술 산업은 규모지표 면에서 비수도권의 비중이 가장 현저하게 증가하고 있는 산업군이다. 사업체 수, 부가가치, 고용 모두 비수도권의 비중이 확대되고 있으며 2000년대 후반부터 비수도권의 비중 증가가 분명하게 나타나고 있다.

한편, 중고위기술 산업군에서는 두 가지 생산성 지표인 부가가치노동생산성과 총요소생산성이 모두 수도권과 비수도권에서 서로 유사한 수준을 보이고 있다.

〈그림 9〉 중고위기술 산업의 수도권-비수도권 격차

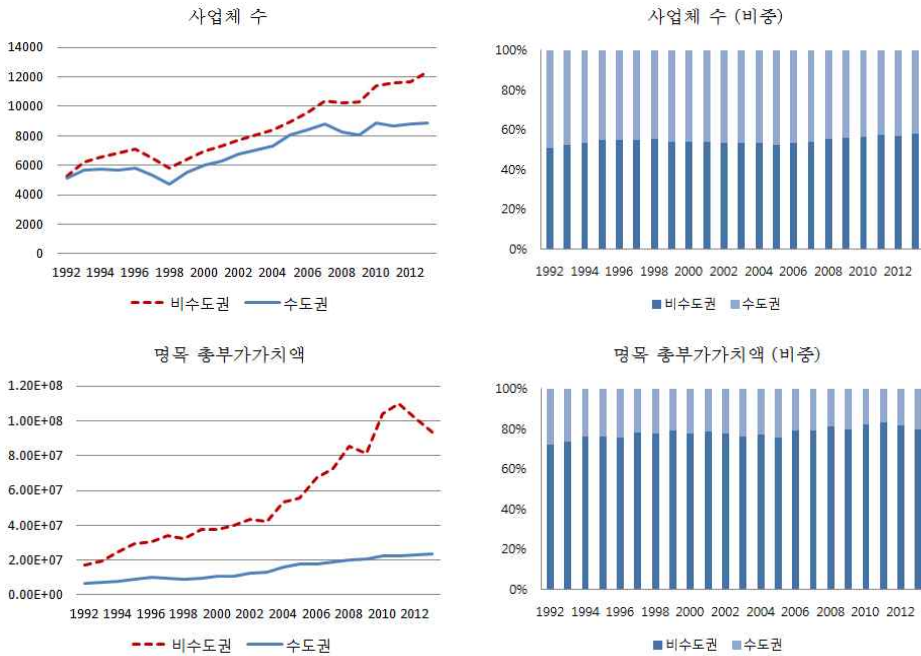


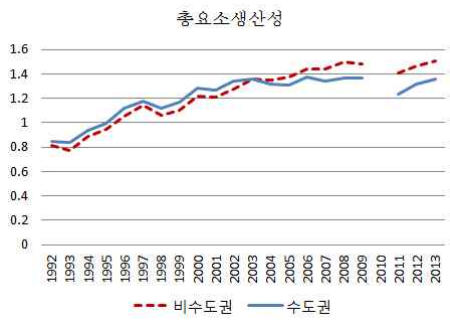
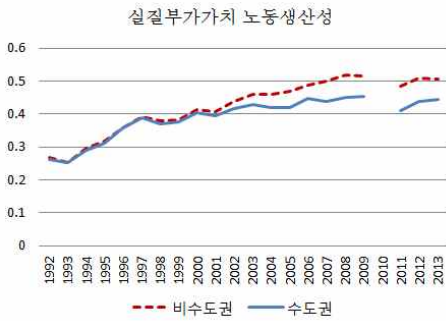
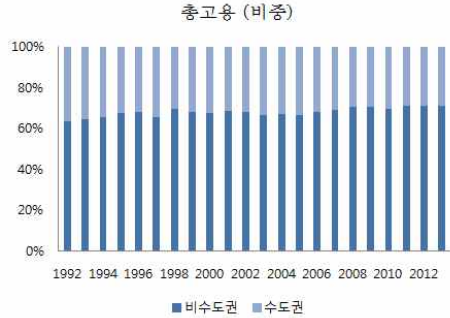
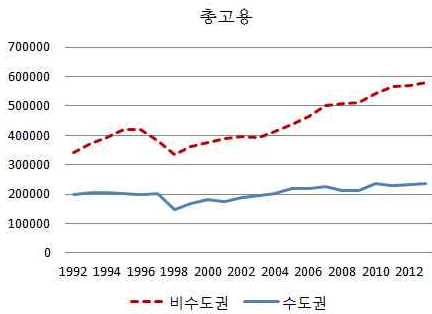
3) 중저위기술 산업군

중저위기술 산업은 사업체 수, 부가가치, 고용 등 모든 규모지표에서 비수도권의 비중이 가장 큰 산업군이며 2000년대 초반 이후 비수도권의 비중이 뚜렷하게 확대되는 추세이다.

생산성지표에서는 2000년대 초반까지 유의미한 차이가 없다가 2000년대 들면서 비수도권이 수도권을 추월한 이후 점차 그 격차가 확대되고 있다. 특히 2000년대 중반부터 비수도권의 총요소생산성이 수도권을 넘어서고 있는데 비수도권이 총요소생산성의 우위를 보이는 유일한 산업군이다.

〈그림 10〉 중저위기술 산업의 수도권-비수도권 격차





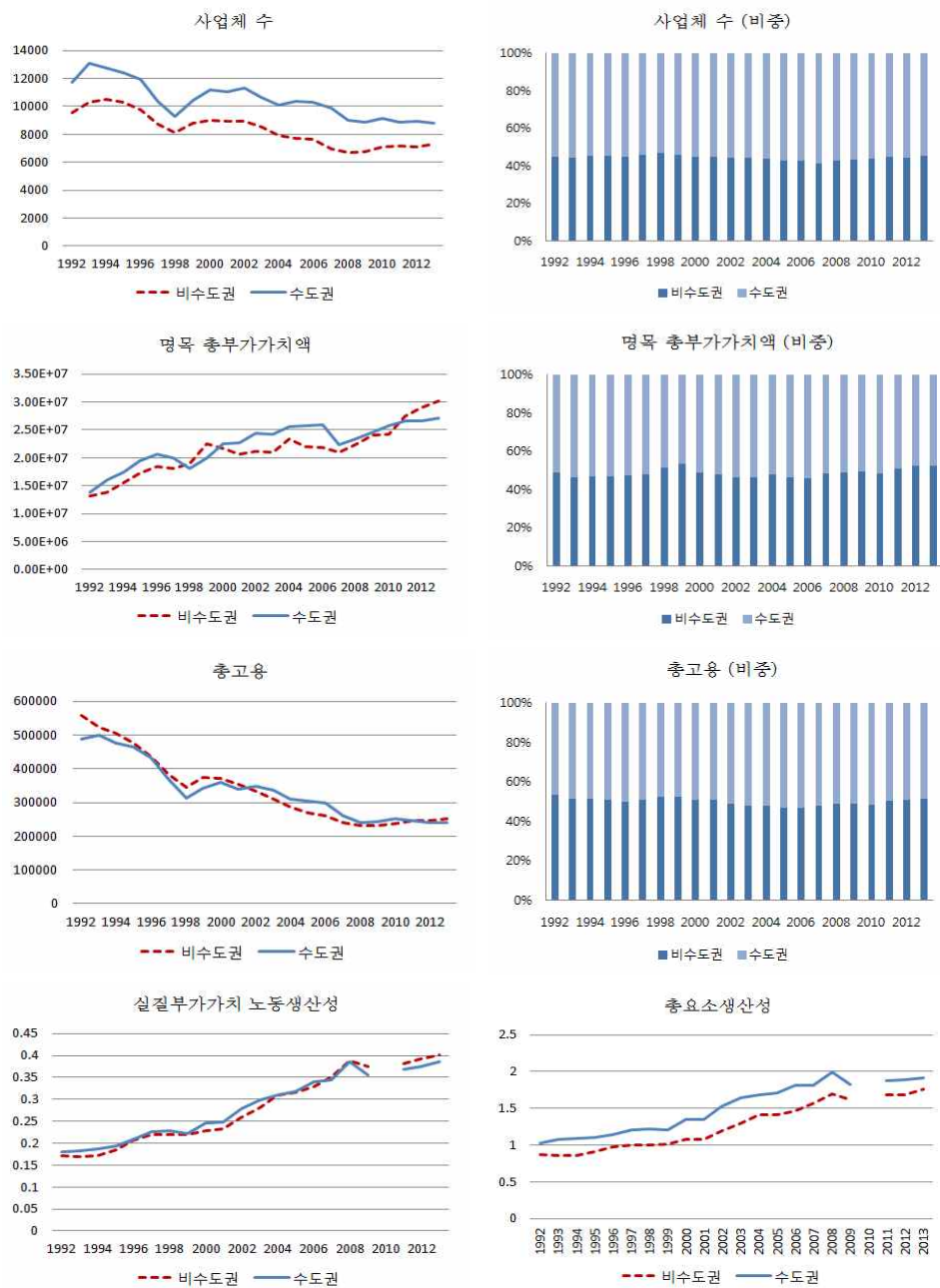
출처: 통계청 광업·제조업조사, 각년도, 저자계산

4) 저위기술 산업군

저위기술 산업은 지역에 무관하게 규모지표 중 사업체 수와 고용 측면에서 시간의 경과에 따라 지속적인 하락추세를 보이는 유일한 산업군이다. 다만 명목부가가치는 여전히 증가세를 보인다.

생산성 지표 중 부가가치 노동생산성은 수도권이 비수도권보다 높다가 2000년대 중반 이후 비수도권이 약간 추월하는 모습을 보이고 있다. 부가가치노동생산성이 수도권에서 높다는 것은 다른 산업군과 다른 특징인데 최근 비수도권에서도 이 부문의 자본집약 설비투자가 미미하다는 사실을 짐작하게 한다. 총요소생산성은 역시 수도권에서 비수도권에 비해 높지만 2000년대 중반 이후 격차가 다소 좁혀지는 모습을 보이고 있다.

〈그림 11〉 저위기술 산업의 수도권-비수도권 격차



(3) 산업별 영향

본 절에서는 1992~2013년 광업제조업 통계조사 사업체자료를 기초로 2-digit 수준 산업별 생산함수를 추정하여 수도권-비수도권 사업체들 간의 평균적인 생산성 격차가 기간에 따라 어떻게 변하는 가를 살펴보고자 한다. 본 연구는 산업별로 지역효과가 기간에 따라 어떻게 변하는가를 보는 것이 목적이므로 수도권-비수도권 지역고정효과를 감안한 최소자승법을 이용한다. 분석모형은 각 연도에 대한 더미변수 외에 수도권여부 더미변수와 기간더미변수와의 교차항 변수를 포함한다.

산업별 생산함수 추정에 사용된 기본모형은 설명변수와 종속변수 모두 로그(log)를 취한 이중로그모형(translog)이고 최종적으로 추정되는 실증모형은 아래의 식(1)와 같다.

$$\begin{aligned} \ln Y_i = & \alpha + \beta_l \ln L_i + \beta_k \ln K_i + \beta_{ll} \frac{1}{2} (\ln L_i)^2 + \beta_{kk} \frac{1}{2} (\ln K_i)^2 \\ & + \beta_{lk} \ln L_i \ln K_i \\ & + \beta_c \text{central}_i \\ & + \beta_{cd9798} \text{central}_i * d9798 + \beta_{cd9907} \text{central}_i * d9907 \\ & + \beta_{cd0810} \text{central}_i * d0810 + \beta_{cd1113} \text{central}_i * d1113 \\ & + \beta_{1993} d1992 + \dots + \beta_{2013} d2013 \end{aligned} \quad (1)$$

여기서 종속변수 Y는 개별 사업체의 실질부가가치, L은 노동투입량(월평균 종사자 수), K는 자본투입량(유형자산 연말잔액)이다. 본 연구의 시간적 범위가 비교적 장기이므로 실질화가 필요하며 각 연도별 및 산업별로 실질화한다.¹²⁾ 관심대상 핵심 변수는 수도권여부 더미변수 (central)와 분석대상 기간을 5개로 구분한 기간더미변수와의 교차항(central*d9798, central*d9907, central*d0810, central*d1113)이다. 기간더미변수는 전체 분석대상기간인 1992~2013년의 기간을 우리 경제가 외부충격으로 인해 영향을 받았던 외환위기와 금융위기를 고려하기 위하여 5개의 기간('92~'96, '97~'98, '99~'07, '08~'10, '11~'13) 그룹으로 구분하였다. 기간더미와 수도권여부 더미변수와의 교차항이 포함되었기 때문에, 수도권과 비수도권 간의 경제적 성과차이는 기간에 따라 변화하고 다음 식(2)와 같이 정의된다.

$$\frac{\partial \ln Y}{\partial \text{central}} = \beta_c + \beta_{cd_j} \quad (2)$$

12) 각 변수의 실질화 방법에 관해서는 <부록표 3>에 상세하게 설명하기로 하며 구체적인 방법은 박성훈(2012)의 실질화 방법을 따랐다.

1) 고위기술 산업

의료정밀 산업은 수도권 사업체가 생산성에 우위가 있을 뿐만 아니라 기간과 상관없이 격차가 유지되는 것으로 나타났다. 반면, 전기장비, 컴퓨터 및 사무용기기, 영상, 통신장비 산업은 수도권에 우위가 있으나 외환위기 이후 격차가 점차 작아지고 있으며, 특히 2008년 이후 격차가 유의하게 작아지고 있지만 여전히 격차는 존재한다. 한편 화학물 및 화학제품 제조업은 수도권-비수도권 생산성 격차가 줄어들다가 금융위기 이후로는 그 격차가 사라진

〈표 3〉 부가가치 생산함수 추정결과 : 고위기술산업

| VARIABLES | (1) 화학물 및 화학제품제조업 (의약품 포함) | (2) 전기장비제조업 | (3) 컴퓨터 및 사무용기기, 영상, 통신장비제조업 | (4) 의료, 정밀, 광학기기 및 시계제조업 |
|---------------|-------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|
| lk | 0.175 *** (6.80) | -0.153 *** (-8.53) | 0.077 *** (5.10) | -0.138 *** (-4.14) |
| ll | 0.853 *** (27.77) | 1.034 *** (44.19) | 0.788 *** (37.62) | 1.066 *** (24.56) |
| lllk | -0.035 *** (-8.23) | 0.032 *** (12.07) | 0.001 (0.61) | 0.022 *** (4.61) |
| ll2 | 0.039 *** (5.60) | -0.041 *** (-9.16) | 0.008 ** (2.12) | -0.031 *** (-3.68) |
| lk2 | 0.056 *** (23.09) | 0.010 *** (6.06) | 0.019 *** (12.28) | 0.017 *** (6.51) |
| central | 0.140 *** (8.52) | 0.136 *** (10.74) | 0.243 *** (16.82) | 0.142 *** (7.22) |
| central*d9798 | -0.079 ** (-2.55) | 0.004 (0.17) | 0.006 (0.20) | 0.010 (0.26) |
| central*d9907 | -0.082 *** (-4.19) | -0.035 ** (-2.32) | -0.034 * (-1.94) | -0.005 (-0.20) |
| central*d0810 | -0.172 *** (-6.34) | -0.102 *** (-4.94) | -0.100 *** (-3.95) | -0.035 (-1.10) |
| central*d1113 | -0.160 *** (-6.76) | -0.078 *** (-4.36) | -0.132 *** (-6.08) | -0.005 (-0.19) |
| Observations | 45,060 | 62,199 | 70,471 | 27,575 |
| AdjR-Sq | 0.7743 | 0.7858 | 0.7942 | 0.7041 |

것으로 나타나고 있다.

고위기술산업은 지식 및 정보의 집약도가 상대적으로 높은 산업이라 할 수 있으며, 외환 위기 이전까지는 비수도권에 비해 수도권에 입지한 고위기술 산업은 약 13~24%만큼 생산성이 더 높았으나, 점차 그 격차가 감소하여 0~14%로 줄어들었으며, 화학물 산업은 격차가 사라진 것으로 볼 수 있다. 이러한 격차추이의 변화는 글로벌화와 아웃소싱, 금융위기, 수도권 규제 완화 등 다양한 요소들에 기인하고 이러한 요소들이 각 산업에 차별적인 영향을 준다는 사실을 확인할 수 있다.

2) 중고위기술 산업

중고위기술 산업의 경우에도 고위기술 산업과 유사한 결과를 보인다. 즉 기타 기계 및 장비제조업과 자동차산업 등이 모두 외환위기 이전에는 수도권에 입지하는 경우 생산성의 우위가 있었으나 시간의 흐름에 따라 급격하게 그 격차가 감소하고 있다. 중고위기술 산업은 금융위기를 전후하여 수도권의 생산성 우위가 급격하게 줄어들었다. 이는 위기 이후 공장 이전 등의 지역적 조정이 있었거나 수도권 규제의 영향을 상대적으로 많이 받는 산업이라는 추론이 가능하다.

〈표 4〉 부가가치 생산함수 추정결과: 중고위기술 산업

| VARIABLES | (1) | (2) |
|-----------|------------------------|------------------------|
| | 기타기계 및 장비제조업 | 자동차 및 트레일러제조업 |
| lk | -0.182 *** (-13.79) | 0.104 *** (6.42) |
| ll | 1.131 *** (58.49) | 0.840 *** (39.40) |
| lllk | 0.027 *** (14.21) | -0.025 *** (-12.00) |
| ll2 | -0.043 *** (-12.14) | 0.021 *** (5.50) |
| lk2 | 0.015 *** (13.98) | 0.052 *** (38.76) |
| central | 0.063 *** | 0.112 *** |

| | | |
|---------------|-----------------------|-----------------------|
| central*d9907 | -0.018 ** (-2.28) | -0.050 *** (-3.19) |
| central*d0810 | -0.056 *** (-4.88) | -0.110 *** (-4.95) |
| central*d1113 | -0.023 ** (-2.37) | -0.100 *** (-5.34) |
| Observations | 153,649 | 52,639 |
| AdjR-Sq | 0.7152 | 0.8113 |

주: 종속변수 lv 는 실질부가가치의 로그, lk 는 자본투입량의 로그, ll 은 노동투입량의 로그, $lllk$ 는 lk 와 ll 의 교차항, $ll2$ 는 ll 의 2차항, $lk2$ 는 lk 의 2차항임. $central$ 은 수도권여부 더미이며, $d9907$, $d0810$, $d1113$ 은 각각 '97~'98, '99~'07, '08~'10, '11~'13 기간더미임. 괄호 () 안은 t 값임. ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의미함을 의미함.

3) 중저위기술 산업

중저위기술 산업은 수도권 입지의 생산성 우위가 그리 크지 않으며(0~13%), 외환위기 보다는 금융위기 시기에 더 큰 변화를 겪은 것으로 보인다. 2008년 이후 수도권 입지의 생산성 우위가 급격하게 감소하였으며, 특히 비금속 및 금속가공 산업에서는 격차가 사라진 것으로 나타났다. 또한 코크스, 1차 금속, 기타운송 산업의 경우 일시적인 경우를 제외하고는 수도권 입지의 생산성 격차를 확인할 수 없었다.

〈표 5〉 부가가치 생산함수 추정결과: 중저위기술 산업

| VARIABLES | (1) 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업 | (2) 고무제품 및 플라스틱제 품제조업 | (3) 비금속광물 제품제조업 | (4) 1차금속 제조업 | (5) 금속가공제 품제조업;기 계 및 가구 제외 | (6) 기타운송장 비제조업 |
|-----------|-------------------------------------|--------------------------------|------------------------|-----------------------|--|------------------------|
| lk | 0.745 *** (3.02) | -0.253 *** (-13.97) | 0.177 *** (6.43) | 0.137 *** (5.73) | -0.097 *** (-8.11) | 0.254 *** (14.53) |
| ll | 0.692 (1.38) | 1.230 *** (52.96) | 0.773 *** (24.62) | 0.872 *** (26.82) | 1.070 *** (68.51) | 0.731 *** (18.91) |
| $lllk$ | -0.147 *** (-3.12) | 0.033 *** (12.72) | -0.041 *** (-10.46) | -0.025 *** (-6.84) | 0.000 (0.14) | -0.032 *** (-14.10) |

| | | | | | | |
|---------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|----------------------|
| central | -0.165 (-1.04) | 0.130 *** (13.68) | 0.071 *** (4.51) | -0.024 (-1.41) | 0.059 *** (6.99) | 0.038 (1.05) |
| central*d9798 | 0.148 (0.44) | -0.012 (-0.69) | 0.054 * (1.71) | 0.034 (1.04) | -0.027 * (-1.68) | 0.010 (0.15) |
| central*d9907 | -0.226 (-1.27) | -0.039 *** (-3.47) | -0.035 * (-1.75) | 0.031 (1.50) | -0.016 * (-1.65) | 0.017 (0.36) |
| central*d0810 | 0.382 * (1.69) | -0.108 *** (-7.00) | -0.094 *** (-3.03) | -0.032 (-1.17) | -0.067 *** (-5.15) | -0.040 (-0.51) |
| central*d1113 | -0.001 (0.01) | -0.089 *** (-6.69) | -0.226 *** (-8.37) | 0.004 (0.19) | -0.061 *** (-5.36) | -0.151 ** (-2.33) |
| Observations | 905 | 86,474 | 47,009 | 36,765 | 126,336 | 17,198 |
| AdjR-Sq | 0.8692 | 0.7306 | 0.6189 | 0.7464 | 0.6527 | 0.7766 |

주: 종속변수 lv 는 실질부가가치의 로그, lk 은 자본투입량의 로그, ll 은 노동투입량의 로그, llk 는 lk 와 ll 의 교차항, $ll2$ 는 ll 의 2차항, $lk2$ 는 lk 의 2차항임. central은 수도권여부 더미이며, d9798, d9907, d0810, d1113은 각각 '97~'98, '99~'07, '08~'10, '11~'13 기간더미임. 괄호 () 안은 t값임. ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의미함을 의미함.

4) 저위기술 산업

저위기술산업의 경우는 앞의 결과와 상당히 다른 결과를 보인다. 저위기술 산업들은 수도권에 입지할 때 고위, 중고위, 중저위기술 산업과는 달리 상당히 큰 생산성의 우위를 가진다 (16%~43%). 또한 상대적으로 큰 생산성 우위가 외환위기와 금융위기를 거치고도 비교적 크게 감소하지 않았다. 이러한 결과는 민경휘·김영수(2003)에서 제시한 우리나라 제조업의 입지유형별 분류에 의하여 해석할 수 있다. 선행연구의 입지유형 분류에 따르면, 저위기술 산업의 대부분이 시장지향성이 높은 소비지입지형 산업에 해당된다.¹³⁾ 따라서 수도권 규제가 적용되더라도 입지를 변경하지 않을 유인이 큰 산업이라 할 수 있다.

13) 민경휘·김영수(2003)에서 제시한 우리나라 제조업의 입지유형별 분류에 대해서는 <부록표 2>에 제시하였다.

〈표 6〉 부가가치 생산함수 추정결과: 저위기술 산업 1

| VARIABLES | (1) 음식료품 제조업 | (2) 섬유제품제조업 ; 의복 제외 | (3) 의복, 의복액세서리 및 모피제품제조업 | (4) 가죽, 가방 및 신발제조업 | (5) 목재 및 나무제품제조업 ; 가구제외 |
|---------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| lk | -0.043 * (-1.90) | 0.026 (1.50) | 0.252 *** (13.00) | 0.002 (0.07) | -0.006 (-0.14) |
| ll | 1.070 *** (37.45) | 0.902 *** (46.11) | 0.684 *** (30.48) | 0.943 *** (25.71) | 0.955 *** (19.36) |
| lllk | -0.018 *** (-5.44) | -0.002 (-0.71) | -0.028 *** (-10.01) | 0.037 *** (7.49) | 0.009 (1.33) |
| ll2 | -0.011 ** (-1.98) | 0.001 (0.36) | 0.045 *** (10.66) | -0.033 *** (-4.55) | -0.011 (-1.02) |
| lk2 | 0.082 *** (40.91) | 0.024 *** (16.02) | 0.040 *** (23.06) | -0.016 *** (-5.34) | 0.012 *** (3.32) |
| central | 0.266 *** (16.45) | 0.167 *** (20.58) | 0.402 *** (39.27) | 0.432 *** (27.51) | 0.171 *** (9.76) |
| central*d9798 | -0.027 (-0.89) | -0.046 *** (-2.87) | -0.024 (-1.20) | -0.001 (-0.04) | 0.008 (0.21) |
| central*d9907 | 0.024 (1.22) | -0.029 *** (-2.77) | 0.070 *** (5.09) | 0.055 ** (2.52) | -0.014 (-0.60) |
| central*d0810 | -0.055 ** (-2.00) | -0.084 *** (-4.50) | 0.045 * (1.82) | -0.141 *** (-3.34) | -0.059 (-1.42) |
| central*d1113 | -0.122 *** (-5.11) | -0.147 *** (-9.21) | -0.006 (-0.27) | -0.179 *** (-5.18) | -0.143 *** (-4.09) |
| Observations | 75,711 | 90,393 | 74,430 | 23,301 | 17,536 |
| AdjR-Sq | 0.6812 | 0.6957 | 0.6567 | 0.6940 | 0.6004 |

주: 종속변수 lv는 실질부가가치의 로그, lk은 자본투입량의 로그, ll은 노동투입량의 로그, lllk는 lk와 ll의 교차항, ll2는 ll의 2차항, lk2는 lk의 2차항임. central은 수도권여부 더미이며, d9798, d9907, d0810, d1113은 각각 '97~'98, '99~'07, '08~'10, '11~'13 기간더미임. 괄호 () 안은 t값임. ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의미함을 의미함.

〈표 7〉 부가가치 생산함수 추정결과 : 저위기술 산업 2

| VARIABLES | (6) 펄프, 종이 및 종이 제품제조업 | (7) 인쇄 및 기록매체 복제업 | (8) 가구제조업 | (9) 기타제품제조업 |
|---------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| lk | -0.357 *** (-12.19) | 0.084 *** (3.34) | -0.173 *** (-6.05) | -0.107 (-1.19) |
| ll | 1.326 *** (33.33) | 0.840 *** (29.54) | 1.163 *** (31.89) | 2.589 *** (6.83) |
| lllk | 0.048 *** (10.44) | -0.009 ** (-2.30) | 0.028 *** (6.72) | 0.012 (0.99) |
| ll2 | -0.084 *** (-10.57) | 0.027 *** (4.50) | -0.040 *** (-5.61) | -0.209 *** (-4.21) |
| lk2 | 0.022 *** (8.37) | 0.019 *** (8.27) | 0.012 *** (5.00) | 0.032 *** (6.28) |
| central | 0.166 *** (11.00) | 0.311 *** (15.50) | 0.164 *** (13.14) | 0.054 (0.52) |
| central*d9798 | -0.001 (-0.05) | 0.081 ** (2.04) | -0.002 (-0.08) | 0.014 (0.09) |
| central*d9907 | -0.029 (-1.53) | 0.076 *** (3.15) | -0.037 ** (-2.21) | 0.007 (0.07) |
| central*d0810 | -0.067 ** (-2.31) | -0.068 (-1.51) | -0.188 *** (-5.61) | 0.134 (1.17) |
| central*d1113 | -0.095 *** (-3.87) | -0.157 *** (-4.15) | -0.131 *** (-4.75) | 0.023 (0.21) |
| | - | - | - | - |
| Observations | 29,012 | 36,206 | 41,323 | 6,736 |
| AdjR-Sq | 0.7601 | 0.6698 | 0.6687 | 0.4595 |

주: 종속변수 lv는 실질부가가치의 로그, lk은 자본투입량의 로그, ll은 노동투입량의 로그, lllk는 lk와 ll의 교차항, ll2는 ll의 2차항, lk2는 lk의 2차항임. central은 수도권여부 더미이며, d9798, d9907, d0810, d1113은 각각 '97~'98, '99~'07, '08~'10, '11~'13 기간더미임. 괄호 () 안은 t값임. ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의미함을 의미함.

3. 현 정부의 추진현황과 한계

박근혜 정부는 규제개혁을 적극적으로 추진하는 모습을 보이고 있으나 수도권 규제에서는 정치력의 한계로 이렇다 할 성과를 내지 못하고 있다. 다만 수도권 규제의 집중적인 대상 지역을 관장하는 경기도 주도로 국토계획법 등 수도권 규제 관련 시행령이나 시행규칙, 고시 등의 개정이나 사전컨설팅 감사 등 적극적인 민원처리를 통하여 기업투자 사안별로 해결해 나가는 노력을 보이고 있다.

정부는 2014년 11월 국토계획법 시행령을 개정하여 수도권 규제를 소폭 완화하는 조치를 시행하였다(경기도, 2015). 우선 국토계획법상의 계획관리지역(도시지역 편입이 예상되는 지역) 중 수정법 상 자연보전권역과 환경정책기본법상 특별대책지역에 있는 기존 공장을 증축하려면 부지면적이 1만㎡ 이상일 때만 가능했으나, 1만㎡ 미만 공장의 입지도 허용하였다. 또한 녹지·관리지역 지정 이전의 기존 공장에 대해 향후 2년간 기존 부지 내 증설이나 부지 확장에 의한 증설의 경우에 건폐율을 20%에서 40%로 완화하기로 했다. 한편 계획관리지역 내에서 오염배출량 증가가 없는 공장증설을 허용하기로 하고 개발행위허가 없이 공작물의 설치가 가능한 수평 투영면적의 기준을 완화하였다. 물론 수정법 상 자연보전권역의 경우 외에는 전국에 걸쳐 적용되는 규제이지만 공장용지 공급이 부족한 수도권에서 주로 문제가 되므로 수도권 규제 개선으로 간주할 수 있다. 이들 규제개선이 <표 8>에 보는 바와 같이 경기도에서만 33개 기업의 1,713억 원 투자에 665명의 고용창출을 가져올 것으로 기대되고 있다(경기도, 2015)

<표 8> 2014.11월 국토계획법 시행령 개정의 기대효과

(단위: 억 원, 명)

| 규제개선 내용 | 기업 수 | 투자효과 | |
|------------------------|------|-------|-----|
| | | 투자액 | 일자리 |
| 합 계 | 33 | 1,713 | 665 |
| 자연보전권역 1만㎡ 미만 공장 입지 허용 | 4 | 129 | 58 |
| 녹지, 관리지역 한시적 건폐율 완화 | 24 | 1,448 | 524 |
| 오염배출량 증가 없이 시설 증설 허용 | 4 | 106 | 58 |

IV. 현실적 대안의 모색

수도권 규제에 관해서는 찬반양론이 평행선을 달리고 있는 가운데 합리적 해결방안이 수립되지 못하고 있다. 수도권 규제 개혁에 반대하는 견해는 주로 비수도권에 지역적 근거를 두고 있으며 기업투자나 고용창출에 관한 수도권과 비수도권 간의 제로섬 게임(zero-sum game)을 전제로 하고 있다.

한편 수도권 규제 개혁을 주장하는 견해는 수도권 규제의 비합리성, 실효성 부재 및 부정적 영향을 강조하고 있다. 또한 수도권 규제의 대안에 관해서도 중앙정부의 일방적인 지역 균형 발전 시책과의 연계만을 내세우고 있다. 이러한 논리적 설득을 시도하는 견해는 수도권 규제가 이미 고도의 정치적 성격을 지닌 정책의제라는 점을 간과함으로써 정치적 실현가능성(political feasibility) 확보에 실패하고 있는 것이다.

본 연구는 수도권 규제에 새로운 접근을 제안하고자 한다. 우선 수도권 규제가 규제 그 자체가 목적인 성역(聖域)은 아니라는 문제의식 하에 수도권과 비수도권 간 이해충돌의 단선적 시각을 벗어나 다음과 같은 중요한 몇 가지 관점에서 접근해야 한다고 본다. 첫째, 수도권 규제가 경제제도이면서 한국 사회의 현 상황에 비추어 고도의 정치적 의제라는 점을 인정해야 한다. 이러한 인식하에서는 정치적 실현가능성 확보가 규제개혁의 선결 조건이 될 것이다. 수도권이나 비수도권의 지역이익에 근거를 둔 일방적 주장은 아무리 합리적 주장이라 하더라도 정치사회적 합의를 이루지 못하게 될 가능성이 커 실패할 것이기 때문이다. 둘째, 앞의 전제와 관련되어 규제개혁에 관하여 단계적·부문별 접근을 취하는 것이 필요하다. 다시 말해 수도권 규제의 틀을 일시에 해체하기보다는 우선순위가 높은 부문을 시작으로 점진적으로 규제를 완화해 나가야 한다. 이는 최병선·이혁우(2014)가 규제개혁 일반에 관하여 제안한 ‘점진적, 전략적 접근’과도 일맥상통하는 방안이다. 셋째, ‘실사구시’의 실용적 접근을 채택해야 한다. 실용적 접근을 취하면 수도권 규제로 인하여 신증설 투자 등 활동에 애로가 있는 기업투자 현안 별로 관련 규제를 완화해 나가는 방식(지속적인 ‘원포인트 규제개혁’) 등이 가능할 것이다.

〈표 9〉 수도권 규제의 현실적 접근과 정책과제

| 기본 관점 | 정책과제 |
|--------------|---|
| 정치적 실현가능성 확보 | <ul style="list-style-type: none"> • 실효성 있는 지역발전 지원방안 제시 • 민간 주도 상생투자 노력 지원 |
| 단계적·부문별 접근 | <ul style="list-style-type: none"> • 산업별 규제완화 실행 • 세부지역별 차별화 대응 강구 |
| 실용적 접근 | <ul style="list-style-type: none"> • 행정입법 활용, 투자현안 해결 추진 • 산업단지·토지이용시장 초점 |

1. 정치적 실현가능성 확보

(1) 실효성 있는 지역발전 지원방안 제시

수도권-비수도권 간 이해상충 문제를 해결하기 위해서는 수도권 규제개혁-지방경제 지원의 정책결합(policy mix)으로 수도권과 지방이 상생할 수 있는 정책대안을 체계화하는 것이 필요하다. 특히 공공 부문과 민간 부문이 각각 주도할 수 있는 방안을 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 우선 공공부문에서는 지방의 인프라 확충 등 지역개발을 위한 재원 확보를 지원하기 위하여 수도권 지자체에 의한 지방소비세 재원의 지방 이전을 법제화할 필요가 있다. 수도권 규제 완화에 보상의 원리(compensation principle)를 적용하여 수도권 규제 완화에 따라 수도권에서 발생하는 세수의 일정 비율을 지방으로 이전하는 공식(formula)을 수립하여 실행하는 방안도 가능하다.

수도권과 비수도권의 상생발전 방안 강구가 수도권 규제의 획기적인 개혁을 위한 선결요건이 될 것이다. 따라서 수도권 규제를 계획관리체제로 전환하되 계획수립 권한을 지자체에 게 이양하고 수도권의 지자체가 비수도권의 지자체와 협력하여 각 지역의 내재적 우위요소(localized advantage) 또는 집적이익, 지역 간 상호보완성에 기반을 둔 발전전략을 수립하도록 유도하여야 할 것이다. 이러한 과정에서 해외 주요 도시 또는 국내 지방 도시의 지역특화

산업의 육성에 관한 성공·실패 사례를 분석하여 참고하여야 한다.

(2) 민간 주도 상생투자 노력 지원

민간 부문에서도 수도권 규제완화가 점진적으로 이루어지는 경우 수도권-지방 동반성장 방안을 포함하는 사업계획을 개발하여 시행하도록 유도하여야 한다. 예를 들어 서울에 공장을 신설하면서 지방에도 분공장을 건설하여 수도권-지방 간 생산네트워크를 형성하는 조건으로 수도권 입지를 허용하는 방식이다.

이러한 정책결합 체계화를 위하여 수도권 규제 주무부처는 기업정책 담당부처와 긴밀하게 협조하여야 한다. 기업정책 주무부처나 각 지자체를 통하여 수도권과 지방의 사업 매칭에 관한 컨설팅과 규제완화, 관련 지원을 제공하는 정책집행체계를 마련하여야 할 것이다.

2. 단계적·부문별 접근

(1) 산업별 규제완화 실행

본 연구의 실증분석을 통하여 수도권 규제가 산업군 또는 개별 산업 별로 차별적인 영향을 미치고 있음을 확인하였다. OECD 기술수준 분류에 따른 산업군별로 수도권-비수도권의 상대적 생산성 관계가 달랐으며 특히 정보기술산업, 생명기술산업, 벤처 등 분야에서 수도권에 현저한 입지우위를 가진다는 사실을 도출하였다.

이에 따라 지식·정보 집약 산업, 첨단업종, 비즈니스 서비스, 기술집약 창업·벤처 등 규제완화의 우선순위가 높은 산업·부문부터 규제개혁을 추진하는 방안이 검토될 만하다. 또한 수도권과 비수도권 간의 상호보완적 분업구조에 대한 비전을 모색하여 제시하는 노력도 중요하다.

(2) 세부지역별 차별화 대응 강구

수도권 규제는 수도권과 비수도권, 각각에서 지역 간 불균형을 야기하였다. 가장 완만한 규제개혁은 수도권 규제의 틀을 유지하면서 수도권에서 서비스산업과 관련한 일부 과밀역제 권역의 규제와 제조업과 관련한 성장관리권역의 전반적인 규제를 완화하는 대안일 것이다.

물론 효율성 측면에서만 보면 이러한 대안 수준에서 합의에 도달할 수도 있다. 그러나 공

평성 측면에서는 수도권에서도 자연보전권역에서 환경 영향을 최소화하는 조건 하에서 개발허용이 필요하며 비수도권에서도 낙후 지역에 대한 획기적 지원이 수반되어야 할 것이다.

3. 실용적 접근

(1) 행정입법 활용, 투자현안 해결 추진

기업이 수립한 투자계획이 실현될 수 있도록 장애요인을 해소하는 범위 내에서 제도를 개선해 나가는 방식이다. 다시 말해 수도권 규제의 기본 틀을 해체하지 않고 관계 법령의 개정을 통하여 투자 제약을 해소함으로써 성공사례를 축적해 나가면 수도권 규제의 개정 필요성이 입증될 수 있다. 이러한 사례로서 하이닉스 반도체 공장 증설 사례를 들 수 있다. 수정법 체계를 흔들지 않고 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행령 개정에 의하여 규제제약을 해결한 모범사례이다.

이러한 방안에 실효성을 부여하기 위해서는 행정조직의 뒷받침이 필요하다. 수도권의 각 광역자치단체에 “(가칭)수도권 입지 지원센터”를 설치·운영하여 기업이 입지수요를 제시하여 협의할 수 있는 정책협의 절차가 보완되어야 할 것이다.

(2) 산업단지·토지이용시장 초점

수도권 규제는 첨단·융합 등 수도권 입지가 긴요한 부문의 입지제약을 통하여 투자와 고용창출을 제약하고 있다. 아울러 수도권의 토지, 건물 등 부동산가격을 높은 수준으로 유지함으로써 수도권 부동산 소유자의 이익을 보호하는 역기능도 있다. 물론 수도권 규제가 수도권인접지역 부동산 소유자의 이익을 증진하는 것도 사실이다. 아울러 수도권 규제 완화가 특정 토지소유자나 일부 대기업의 자산투자를 조장한다는 비판이 제기될 수 있다.

따라서 국공유지 활용 또는 공공개발 중심의 토지이용을 확대하는 방안이 적절하다고 본다. 이는 부동산 자산시장 관점의 자본이득(capital gains)을 배제하고 개발이익을 공공부문에 흡수하여 비수도권의 발전을 위한 공공재원 조성으로 연계할 수도 있을 것이다. 이를 위해서는 국가공단 또는 지방공단의 확대 개발을 통한 산업입지 임대를 추진하는 방식으로 구체화해 나갈 수 있을 것이다.

V. 결론

수도권 규제는 기업의 투자와 고용창출, 한국경제의 산업구조 고도화와 경제성장을 제약하고 있다. 더구나 국토 균형발전을 목적으로 하는 수도권 규제에 의하여 수도권의 내부 불균형을 심화시키는 동시에 비수도권, 특히 강원권과 충청권 지역의 불균형도 초래하였다. 이제 수도권 규제에 대해서는 긴박감을 가지고 대응할 시기가 되었다. 세계경제 체제의 시각에서 대도시권 간의 경쟁이 글로벌 경쟁의 핵심 요소라는 현실을 직시해야 할 것이다. 지금까지 수도권 규제와 관련한 국제화의 영향은 주로 국내 생산기지의 해외이전이나 외국인 투자 유치의 지장 초래라는 점이 강조되었다. 이제는 수도권의 집적 이익과 경쟁력 우위를 활용하지 않고서는 한국경제의 미래가 없다는 절박한 인식을 공유해야 한다.

그러나 수도권 규제의 일시적이고 획기적인 완화는 수도권-비수도권의 갈등으로 정치적 실현가능성이 희박하다. 무역정책과 관련하여 주로 논의되던 보상원리(compensation principle)를 수도권 규제 완화 문제에 적용하는 방안이 강구되어야 한다. 따라서 수도권과 비수도권이 상생하는 해법을 도출하여 합의를 형성해야 한다. 따라서 본 연구는 수도권 규제의 개혁에 관한 현실적 접근으로서 비수도권에 대한 효과적 지원 방안을 제안하였다. 아울러 단계별·부문별 접근이나 실용적 접근과 같은 창의적 대안 개발도 필요하다는 점을 강조하였다. 본 연구는 이러한 논의의 객관적 근거를 모색하고 향후 정책의 개괄적인 방향을 제시하는데 그친 한계가 있다. 후속연구에 의하여 정책대안이 구체화되기를 기대한다.

〈부록표 1〉 기간별 한국표준산업분류 변경에 따른 제조업분류의 일치화

| 1991~1998년 | | 1999~2006년 | | 2007년~현재 | | 본 연구 | | OECD 기술 수준 |
|------------|-------------------------------|------------|------------------------|----------|----------------------------|------|--------------------------|------------------|
| 산업 코드 | 산업코드명 | 산업 코드 | 산업코드명 | 산업 코드 | 산업코드명 | 번호 | 산업 | |
| 15 | 음식료품제조업 | 15 | 음·식료품제조업 | 10 | 식료품제조업 | 1 | 음식료품제조업 | 4 |
| | | | | 11 | 음료제조업 | | | |
| 16 | 담배제조업 | 16 | 담배제조업 | 12 | 담배제조업 | 2 | 담배제조업 | 4 |
| 17 | 섬유제품제조업 | 17 | 섬유제품제조업; 봉제의복제외 | 13 | 섬유제품제조업;의복 제외 | 3 | 섬유제품제조업; 의복제외 | 4 |
| 18 | 의복및모피제품제조업 | 18 | 봉제의복및모피제품 제조업 | 14 | 의복,의복액세서리및 모피제품제조업 | 4 | 의복, 의복액세서리및 모피제품제조업 | 4 |
| 19 | 가죽,가방,마구류및신 발제조업 | 19 | 가죽,가방및신발제조 업 | 15 | 가죽,가방및신발제조 업 | 5 | 가죽,가방및신발제조 업 | 4 |
| 20 | 목재및나무제품제조업 | 20 | 목재및나무제품제조업 ;가구제외 | 16 | 목재및나무제품제조업 ;가구제외 | 6 | 목재및나무제품제조업; 가구제외 | 4 |
| 21 | 펄프,종이및종이제품 제조업 | 21 | 펄프,종이및종이제품 제조업 | 17 | 펄프,종이및종이제품 제조업 | 7 | 펄프,종이및종이제품 제조업 | 4 |
| 22 | 출판,인쇄및기록매체 복제업 | 22 | 출판,인쇄및기록매체 복제업 | 18 | 인쇄및기록매체복제업 | 8 | 인쇄및기록매체복제업 | 4 |
| 23 | 코크스,석유정제품및 핵연료제조업 | 23 | 코크스,석유정제품및 핵연료제조업 | 19 | 코크스,연탄및석유정 제품제조업 | 9 | 코크스,연탄및석유정 제품제조업 | 3 |
| 24 | 화학물질및화학제품 제조업 | 24 | 화학물질및화학제품 제조업 | 20 | 화학물질및화학제품제 조업;의약품제외 | 10 | 화학물질및화학제품제 조업(의약품포함) | 1 |
| | | | | 21 | 의료용물질및의약품 제조업 | | | |
| 25 | 고무및플라스틱제품 제조업 | 25 | 고무및플라스틱제품 제조업 | 22 | 고무제품및플라스틱 제품제조업 | 11 | 고무제품및플라스틱 제품제조업 | 3 |
| 26 | 비금속광물제품제조업 | 26 | 비금속광물제품제조업 | 23 | 비금속광물제품제조업 | 12 | 비금속광물제품제조업 | 3 |
| 27 | 제1차금속산업 | 27 | 제1차금속산업 | 24 | 1차금속제조업 | 13 | 1차금속제조업 | 3 |
| 28 | 조립금속제품제조업 | 28 | 조립금속제품제조업; 기계및가구제외 | 25 | 금속가공제품제조업; 기계및가구제외 | 14 | 금속가공제품제조업; 기계및가구제외 | 3 |
| 29 | 달리분류되지않은기계 및장비제조업 | 29 | 기타기계및장비제조업 | 29 | 기타기계및장비제조업 | 15 | 기타기계및장비제조업 | 2 |
| 31 | 달리분류되지않은전기 기계및전기변환장치 제조 | 31 | 기타전기기계및전기변 환장치제조업 | 28 | 전기장비제조업 | 16 | 전기장비제조업 | 1 |
| 30 | 사무계산및회계용기계 제조업 | 30 | 컴퓨터및사무용기기 제조업 | | | 17 | 컴퓨터및사무용기기, 영상,통신장비제조업 | 1 |
| 32 | 영상,음향및통신장비 제조업 | 32 | 전자부품,영상,음향및 통신장비제조업 | 26 | 전자부품,컴퓨터,영상, 음향및통신장비제조업 | | | |
| 33 | 의료,정밀,광학기기와 시계제조업 | 33 | 의료,정밀,광학기기와 시계제조업 | 27 | 의료,정밀,광학기기와 시계제조업 | 18 | 의료,정밀,광학기기와 시계제조업 | 1 |
| 34 | 자동차및트레일러제조 업 | 34 | 자동차및트레일러제 조업 | 30 | 자동차및트레일러 제조업 | 19 | 자동차및트레일러제조 업 | 2 |
| 35 | 기타운송장비제조업 | 35 | 기타운송장비제조업 | 31 | 기타운송장비제조업 | 20 | 기타운송장비제조업 | 3 |
| 36 | 가구및기타제조업 | 36 | 가구및기타제품제조업 | 32 | 가구제조업 | 21 | 가구제조업 | 4 |

〈부록표 2〉 한국표준산업분류, 국민계정, 산업연관표 간의 제조업 분류 일치화

| 입지특성 | NO | 한국표준산업분류(23) | NO | 국민계정(11) | NO | 물가지수(13) | NO | 산업연관표(14) |
|------------|------------|--------------------------------|--------------------|---------------------|---------------|---------------|-------------|---------------|
| 원자재 입지형 | 15 | 음식료품 제조업(15) | 1 | 음식료품 및 담배 제조업 | 1 | 음식료품 | 03 | 음식료품 |
| | 16 | 담배제조업(16) | | | | | | |
| 소비지 입지형 | 17 | 섬유제품 제조업(봉제의복 제외)(17) | 2 | 섬유, 가죽제품 제조업 | 2 | 섬유 및 가죽 제품 | 04 | 섬유 및 가죽 제품 |
| | 18 | 봉제의복 및 모피제품 제조업(18) | | | | | | |
| | 19 | 가죽, 가방 및 신발 제조업(19) | | | | | | |
| 원자재 입지형 | 20 | 목재 및 나무제품 제조업 (가구 제외)(20) | 3 | 목재, 종이, 인쇄및복제업 | 3 | 목재 및 종이 제품 | 05 | 목재 및 종이 제품 |
| | 21 | 펄프, 종이 및 종이제품 제조업(21) | | | | | | |
| 소비지 입지형 | 22 | 출판, 인쇄 및 기록매체 복제업(22) | | | | | | |
| 기초소재형 | 23 | 코크스, 석유 정제품 및 핵연료 제조 업(23) | 4 | 석유및석탄 및 화학제품 제조업 | 4 | 석탄 및 석유 제품 | 07 | 석유 및 석탄 제품 |
| | 24 | 화합물 및 화학제품 제조업(24) | | | | | | |
| 소비지 입지형 | 25 | 고무 및 플라스틱제품 제조업(25) | | | | | 5 | 화학제품 |
| 원자재 입지형 | 26 | 비금속 광물제품 제조업(26) | 5 | 비금속광물제품 제조업 | 6 | 비금속 광물 제품 | 09 | 비금속광물 제품 |
| 기초소재형 | 27 | 제1차 금속산업(27) | 6 | 금속제품 제조업 | 7 | 제1차금속 제품 | 10 | 제1차 금속 제품 |
| | 28 | 조립금속제품 제조업 (기계 및 가구 제외)(28) | | | 8 | 금속제품 | 11 | 금속제품 |
| 가공조립형 | 29 | 기타 기계 및 장비 제조업(29) | 7 | 일반기계 제조업 | 9 | 일반기계 | 12 | 일반기계 |
| | 30 | 컴퓨터 및 사무용기기 제조업(30) | 8 | 전기 및 전자기기 제조업 | 10 | 전기 및 전자 기기 | 13 | 전기 및 전자 기기 |
| | 31 | 기타 전기기계 및 전기변환장치 제조업(31) | | | | | | |
| | 32 | 전자부품, 영상, 음향 및 통신장비 제조업(32) | | | | | | |
| | 33 | 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업(33) | 9 | 정밀기기 제조업 | 11 | 정밀기기 | 14 | 정밀기기 |
| | 34 | 자동차 및 트레일러 제조업(34) | 10 | 운송장비 제조업 | 12 | 수송장비 | 15 | 수송장비 |
| | 35 | 기타 운송장비 제조업(35) | | | | | | |
| | 소비지 입지형 | 36 | 가구 및 기타 제품 제조업(36) | 11 | 가구 및 기타제품 제조업 | 13 | 기타제조업 제품 | 16 |
| 기초소재형 | 37 | 재생용 가공원료 생산업(37) | | | | | | |

<부록표 3> 분석모형 각 변수의 실질화 방법

| 변수 명 | 실질화 방법 |
|-------------------|---|
| 생산액(Y) 및 부가가치액(V) | 각 연도별 및 산업별 생산디플레이터를 이용하여 실질화 |
| 생산디플레이터 | 한국은행의 경제활동별 명목GDP를 실질GDP로 나누어 계산 |
| 자본투입량(K) | 각 연도별 투자디플레이터를 이용하여 실질화 |
| 투자디플레이터 | 한국은행 국민계정 상의 명목총고정자본형성을 실질총고정자본형성으로 나누어 계산 |
| 투입계수비율 | 한국은행 산업연관표의 명목투입계수(경상표)를 실질투입계수(불변표)로 나누어 계산 |
| 노동투입량(L) | 노동부의 사업체임금근로시간조사상의 산업별 및 기업규모별 평균 근로시간을 종사자 수에 곱하여 실질노동투입량으로 치환 |

- 주: 1) 실질화 과정에 사용된 3개 통계간의 제조업 분류 즉, 통계청 한국표준산업분류의 제조업 분류와 한국은행 국민계정의 제조업 분류, 그리고 한국은행 산업연관표의 제조업 분류가 서로 상이하여 정확히 일치하지는 않는다. 따라서 가급적 각 자료 간 산업의 동질성이 유지되도록 일치시켜 적용하며, 보다 정확한 내용은 <부록표 2>에 첨부하였다.
- 2) 디플레이터로 사용되는 자료 중 일부는 최근 자료가 공표되지 않은 경우도 있다. 이러한 경우는 모두 가장 최근에 공표된 값과 같을 것으로 가정하고 실질화하였다. 예를 들어, 한국은행의 불변 가격 기준 산업연관표는 연구시점 현재 2009년까지만 공표되었으며 2010년 이후로는 공표되지 않고 있다. 근로시간에 대해서는 1991~1992년 자료가 공표되지 않았으며, GDP디플레이터는 2013년에 대해 공표되지 않고 있다. 투자디플레이터는 2012~2013년에 대해 공표되지 않았다.

참고문헌

- 경기도(2015), 국토계획법 개정의 기대효과, 내부보고서, 2015.4
- 경기개발연구원(2014), 수도권 규제 현황과 경기도 대응방안, 정책제안 2014-01, 2014.1.17
- 김경환·임상준(2005), 수도권 규제에 대한 재인식: 규제논리의 비판적 고찰과 정책대안의 모색, 한국경제연구원
- 김은경·이선화(2009), 수도권 규제개혁의 경제적 파급효과 분석과 정책적 시사점, 한국경제연구, 24, pp.235-266
- 노희성·조무상·이종하(2014), “기술혁신과 고용 간의 관계 분석: 우리나라 제조업을 대상으로”, 『제정정책논집』 제16권 제2호, pp.103-135
- 민경휘·김영수(2003), 지역별 산업집적의 구조와 집적경제 분석, 산업연구원
- 박성훈(2012), “한국 제조업의 기업입지 유형별 기술적 효율성”, 『산업경제연구』, 제25권 제1호, pp.761-776
- 박추환(2012), “수도권 및 비수도권 간 서비스업 생산성 격차 및 결정요인 분석”, 국제지역연구, 16(4), pp.185-201
- 박헌수 외(2004), 수도권 규제효과에 관한 연구: 수도권 규제가 기업의 생산효율성에 미치는 영향을 중심으로, 경기개발연구원
- 서승환(2001), “수도권의 총요소생산성 및 그 결정요인”, 응용경제 3(1), pp.133-160
- 서승환·김갑성(2007), 수도권 정책의 파급효과 연구, 경기개발연구원
- 윤형호·김성준(2006), 수도권 규제정책의 효과에 대한 실증분석: 지역생산성 변화를 중심으로, 정책분석평가학회보, 16(4), pp.277-294
- 이관률·송두범(2011), 수도권 집중과 지역격차의 상관관계에 관한 연구, 한국비교정부학보, 15(1), pp.373-390
- 이변송(2000), “수도권 시, 군, 구의 제조업생산성 결정요인 분석”, 경제학연구 48(4), pp.291-322
- 이창근·김의준(2013), 수도권 규제 정책은 효과적인가?, 국토계획, 48(2), pp.229-247
- 전국경제인연합회(2008), “투자 활성화를 위한 수도권 공장입지규제 합리화 방안”, 규제개혁 시리즈 7, 2008.9

- 최병선·이혁우(2014), 한국 규제개혁 시스템의 혁신방안, 규제연구, 제23권, 특집호
- 한국경제연구원(2015), 수도권 규제로 투자시기 놓친 데 따른 경제적 손실 3.3조원, 보도자료, 2015.6.10
- 허재완(1998), 수도권 집중억제정책의 효과에 관한 연구, 국토계획, 33(6), pp.255-268
- 허재완(2003), 수도권산업입지 총량규제제도의 효과에 관한 연구, 국토계획, 38(3), pp.221-231
- 홍성효·임준홍(2015), 수도권 규제완화 효과에 대한 실증분석: 이중격차모형을 이용한 기업의 입지변화 분석, 공간과 사회, 51, pp.212-234
- Derudder, Ben, ed. International Handbook of Globalization and World Cities. Edward Elgar Publishing, 2012. <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb353.html>
- Glaeser, Edward L., Giacomo A. M. Ponzetto, Kristina Tobio (2014) "Cities, Skills and Regional Change", Regional Studies 48(1), pp.7-43
- OECD(2011), ISIC Rev.3 Technology Intensity Definition, July 7, 2011
- Scott, Allen J.(2001) "Globalization and the Rise of City-Regions", European Planning Studies 9(7), pp.813-826
- Scott, Allen J.(2006) "Entrepreneurship, Innovation and Industrial Development: Geography and the Creative Field Revisited", Small Business Economics 26(1), pp.1-24
- The Economist(2015), Landshackled Economies: The Paradox of Soil, April 4th, 2015

Is Deregulating Capital Region Regulation Impossible? A Need for a Practical Approach.

Sung-Ho Choi, Jungsoo Park and Moosang Cho

This study proposes a set of policies based on practical approach to deregulate Capital Region (CR) Regulation. In general, there should be no exceptions in reforming regulations. However, since weakening CR Regulation is subject to strong political controversy, we propose a practical approach with an enhanced political feasibility. Empirical results on locality in this study suggest that benefits from CR regulation is concentrated only in non-CR regions which are closer to CR. In terms of quantity aspects such as number of firms, employment, and value-added, non-CR area has surpassed CR area. Even in terms of labor productivity, near and non-CR area is better than CR area. However, in terms of total factor productivity, CR area is superior to non-CR area, probably reflecting the competitiveness due to locational benefits. In regards to empirical results on industrial sectors on different technological levels, the gap between the CR and non-CR area are shown to be significant. Especially, CR area seems to have locational advantage in high-tech industries, technology-intensive ventures, or small-medium sized enterprises. Therefore, if an all-at-once or overall deregulation of the CR Regulation is politically not feasible, we suggest that it is better to take a realistic approach by setting priorities for gradual deregulation and breaking bottlenecks of individual investment project through administrative legislation. Furthermore, we suggest policies including support for local government-led regional development and tax transfers to non-CR area of a portion of consumption tax in CR as well as increases in tax revenues resulting from CR deregulation.

Key words: Capital Region Regulation, deregulation, high-tech industries

지 정 토 론

주 제: 『수도권 규제는 성역인가? 현실적 접근의 필요성』에 대한 논평

논평자: 이민호(한국행정연구원)

본 발표문은 우리나라의 대표적인 입지규제로 수도권 규제를 둘러싼 논쟁에 대해 현실적인 접근의 필요성을 강조하며, 수도권 규제의 경제적 효과와 관련해 포괄적인 선행연구의 검토와 함께 산업별 수도권과 비수도권의 생산성 격차 분석을 통해 향후 수도권 규제 정책의 현실적인 추진방향을 제안하고 있다. 본 발표문에 대한 토론과 관련해, 발표자들이 제시하고 있는 다음의 몇 가지 주요 이슈를 중심으로 수도권 규제정책의 방향성에 대한 추가적 논의사항을 살펴보고자 한다.

첫째, 수도권 규제의 목적에 대한 재검토 부분이다. 일반적으로 새로운 규제를 만들거나 기존의 규제를 폐지하거나 개선하는 과정에서의 정당성은 규제에 따른 비용부담 수준과 함께 규제를 통해 달성하고자 하는 정책목적에 의해 확보될 수 있다. 수도권 규제에 따른 막대한 기업비용부담 수준에 대한 문제는 차치하고라도 현재의 수도권 규제가 규제정책의 목적 실현에 충분히 부합하고 있는지 검토할 필요가 있다. 수도권 규제의 주요 근거법령인 수도권정비계획법(수정법)에서는 “수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업을 적정하게 배치하도록 유도하여 수도권을 질서 있게 정비하고 균형 있게 발전”시키는 것을 수도권 규제의 목적으로 제시하고 있으며, 또 다른 근거법령으로서 산업집적활성화및공장설립에관한법률(산집법)에서는 “산업의 집적을 활성화하고 공장의 원활한 설립을 지원하며 지속적인 산업발전 및 균형 있는 지역발전을 토대로 국민경제의 건전한 발전에 이바지”하는 것을 목적으로 제시하고 있다. 그렇다면 “과도하게 집중”되었다는 기준은 현 시점에서 어떻게 이해할 수 있을 것인가? “산업의 집적을 활성화”한다는 정책목적에 비취 현재의 수도권 규제는 어떻게 기여하고 있는가? 1980년대 우리나라의 경제구조에 기반한 수도권 규제정책의 목적들이 2015년 현재 시점에서도 여전히 유효한지를 재검토할 필요가 있으며, 실리콘밸리 등 도시형 첨단 산업단지 조성 등이 수도권 규제정책으로 저해되고 있지 않은지 의문이다. 도시화

(urbanization)와 교외화(suburbanization)를 거쳐 신도시화(new urbanism) 등으로 변화해가고 있는 도시구조의 변화를 감안할 때 여전히 수도권 규제정책이 정책목표의 유효한 달성 수단인지를 고민할 필요가 있다. 또한 우리나라의 경우 어디까지를 수도권으로 볼 것인가에 대해서도 인식의 변화가 이루어지고 있으며, 세종시 건설 이후 수도권을 인식하는 범위가 과거와 같다고 볼 수 없는 상황이다.

둘째, 수도권 규제 및 규제완화에 따른 경제적 효과에 대한 정치적 논쟁의 부분이다. 환경연의 2015년도 연구에서는 수도권 규제 등으로 인해 2009년부터 6년간 62개 기업이 공장 신증설 시기를 놓쳐 3조 3,329억 원의 경제적 손실이 발생했으며, 이러한 투자 미실행의 최대 요인이 수도권 규제라고 분석하고 있다. 한편 2014년도 경기개발연구원의 조사결과에서도 수도권 규제 개선을 통해 67조 원의 투자 확대를 통해 14만 개의 일자리가 창출될 것으로 기대하고 있다. 수도권 규제완화를 주장하는 입장에서는 수도권 지역이 갖고 있는 생산성의 우위를 통해 수도권의 입지경쟁력에 우위가 있으며, 인위적인 수도권 규제정책이 국가 전체적 차원의 생산성 저하 및 경제적 손실을 가져올 것을 지적하고 있다. 그러나 반면 수도권 규제존속을 주장하는 입장에서는 수도권 집중에 따른 지역격차가 수도권 규제를 통해 완화되고 비수도권 지역의 생산성 및 경제적 후생 증대를 기대할 수 있다는 점에서 긍정적인 정책 효과를 강조한다. 그러나 이와 같은 수도권 규제의 경제적 효과에 대한 논쟁은 결국 성장과 분배에 따른 선택의 문제와 같이 정치적 신념에 의해 좌우되는 정치적 논쟁의 대상으로 여겨진다. 단일 차원의 기준을 가지고 수도권 규제의 효과성을 분석하고 이를 근거로 규제정책의 방향을 결정하기에는 상당한 정치적 이해관계가 얽혀 있으며, 단순한 경제적 분석을 넘어 고도의 정치적 협상이 요구되는 문제라는 점에 주목해야 할 것이다.

셋째, 수도권 규제에 따른 수도권과 비수도권의 생산성 격차의 실증적 분석 부분이다. 발표자들은 22개 제조업 중분류 업종을 기술수준별로 구분하여 수도권과 비수도권의 경제성성과지표의 격차를 기간별로 분석하고 있으며, 고위기술산업의 경우 저위기술산업에 비해 수도권과 비수도권의 생산성의 격차가 컸으며, 시간의 변화에 따라 수도권과 비수도권 간의 생산성의 격차가 상당히 축소되고 있음을 지적하고 있다. 이로 인해 결론 부분에서 지식정보 및 첨단산업을 중심으로 수도권 규제개혁의 필요성이 높다는 시사점을 제시하고 있다. 발표자들은 연구변수로 수도권과 비수도권이라고 하는 지역별 특성을 사용하였으며, 시기별로 격차의 변화를 포착하고자 하였다. 그러나 정책적 변수가 특별히 반영되지 못하였다는

점에서 정책적 시사점을 모색하는데 한계를 지적할 수 있다. 그럼에도 불구하고 시기별 분석결과를 수도권 규제 수준과 관련한 지표로 본다면, 92~96년까지는 문민정부, 97~98년까지 국민정부, 99~07년까지 국민정부 및 참여정부, 08~10년까지 이명박정부 1기, 11~13년까지 이명박정부 2기로 이해하여 각 시기별 수도권 규제개혁 수준에 따른 수도권과 비수도권 간의 경제적 성과지표의 격차의 변화로 분석 가능하다. 이에 따르면 고위기술산업의 경우 이명박정부 1기와 2기에 걸쳐 수도권과 비수도권의 격차가 대폭 축소하였으며, 전반적으로 수도권 규제수준이 강했던 국민정부 및 참여정부 시기에 비해 수도권과 비수도권의 격차가 더 크게 축소하고 있는 것으로 해석된다. 물론 정책의 효과 발생에 따른 시간적 격차를 고려하더라도, 일반적으로 수도권 규제가 완화될수록 수도권과 비수도권 간의 경제적 격차가 확대될 것이라는 부정적 견해와는 다른 결과를 보이고 있다. 결과적으로 수도권과 비수도권의 격차는 시간의 변화와 함께 점진적으로 줄어들고 있는 상황으로 이해되며, 이 과정에서 수도권 규제정책이 수도권과 비수도권의 격차를 완화하기 위한 결정적인 정책수단이라는 규제론자들의 논거가 크게 설득력을 얻지 못하는 것으로 해석 가능하다. 그렇다면 수도권 규제의 효과를 둘러싸고 벌어지고 있는 논쟁의 의미는 실질적인 수도권과 비수도권의 경제적 격차보다는 정치적인 상징성의 문제로 이해할 수 있다. 수도권 규제라는 정책개입의 효과보다 산업구조의 변화 및 도시화 경향의 변화, 지방자치 활성화 등 보다 거시적인 정책요인들이 수도권과 비수도권의 격차에 영향을 미치는 것이라는 해석이 가능하며, 발표자들의 주장과 같이 수도권 규제정책에 대한 새로운 현실적인 접근방식이 필요하다는 데 동의할 수 있다.

넷째, 향후 수도권 규제개혁의 추진방향 및 전략에 대한 부분이다. 발표자들은 정치적 실현가능성 확보, 단계적·부문별 접근, 실용적 접근이라는 세 가지 기본관점 아래 실효성 있는 지역발전 지원방안 제시, 민간 주도 상생투자 노력 지원, 산업별 규제완화 실행, 세부지역별 차별화 대응 강구, 행정입법 활용 및 투자현안 해결 추진, 산업단지·토지이용시장 초점 등 여섯 가지 정책과제를 제시하고 있다. 먼저 정치적 실현가능성 확보와 관련해, 실효성 있는 지역발전 지원방안을 제시하는 발표자들의 의견에 전적으로 동의할 수 있다. 비수도권 지역의 상대적 박탈감과 경제적 격차는 수도권 지역의 규제를 통한 배분으로 해결될 수는 없는 부분이며, 수도권 규제와는 다른 형태의 지역균형발전전략이 적극적으로 요구된다. 단계적·부문별 접근과 관련해, 산업별로 전략적인 규제완화의 실행에 대해서도 기본적으로

동의할 수 있다. 그러나 정보기술산업 및 생명기술산업, 벤처 등 우선순위가 높은 산업부문에 대한 규제완화라는 것이 경제적 효율성의 관점에서는 바람직할 수 있으나 지역균형 발전을 위한 장기적 파급효과 관점에서 긍정적일지에 대해서는 의문이 제기된다. 지역균형발전에서 강조하는 것 중의 하나가 능력있는 인재의 균형적 배분이며, 상대적으로 고소득의 높은 사회문화적 역량을 갖춘 고급인재들을 지역에 유치하기 위한 목적에서는 오히려 고위기술산업에 대한 수도권 규제완화가 단기적인 효율성에도 불구하고 정치적인 측면에서 많은 장애요인을 야기할 수 있다. 이러한 점에서 고위기술산업에 대한 규제완화와 함께 비수도권 지역에 대한 차별적인 지원정책의 필요성이 제기된다. 실용적 접근과 관련해 발표자들이 제안하고 있는 행정입법을 활용한 투자현안 해결 추진이라는 과제 역시 동감하는 부분이다. 투자활성화를 위한 규제개혁의 집행이 더딘 부분은 규제내용의 문제라기보다는 규제개혁의 집행과정에 원인이 있다고 볼 수 있다. 또한 수도권 규제정책이라는 것이 상당히 정치적인 논란의 대상이라는 점에서 수도권 규제를 대대적으로 완화하거나 폐지하기에는 많은 정치적 걸림돌이 산적하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 상황에서 차선적으로 실용적인 접근의 효율성을 고려할 필요가 있으며, 설령 수도권 규제완화에 대한 합의를 이끌어내지 못한다면 수도권 규제의 집행 과정 및 행정절차 과정에서 기업의 투자부담을 축소할 수 있는 다양한 행정개선방안의 적용이 필요하다. 영국의 OIOO(one-in, one-out) 도입 등 규제개혁 과정에서는 실질적인 규제비용부담을 줄이자는 목적과 함께 공무원의 일하는 방식을 변화시키자는 행태관리적 측면의 목적도 상당히 중요한 정책목적으로 이해되고 있으며, 마찬가지로 수도권 규제에 따른 기업의 투자부담을 완화할 수 있는 규제내용의 개선과 함께 적극적인 행정행태 개선 방안이 병행될 필요가 있다. 한편 발표자들은 산업단지 및 토지이용 시장 측면에서 공공개발의 필요성을 제기하고 있으나, 현실에서의 규제개혁 추진 과정에 일부 토지소유자 등의 개발이익 추구 행위는 어찌보면 당연한 부분일 수 있다. 수도권 규제뿐만 아니라 국방, 환경, 문화재 등 다양한 목적으로 이루어지는 토지이용 등의 규제완화에 있어서도 동일한 문제가 제기되는 상황에서, 수도권 규제완화와 관련해 특별히 공공개발의 필요성이 인정된다고 보기는 어렵다. 오히려 공공개발 과정에서의 정부개입 확대 우려가 제기되며, 규제완화에 따른 개발이익에 대해 적정한 과세부과 및 징수를 통해 과도한 지대추구(rent-seeking) 행위에 대해서만 완화하는 방식을 통해 시장의 자율성을 제고할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 발표자들이 제시하고 있는 현실적 접근에도 불구하고, 수도권 규제개혁의 기본원칙을 제시하는 부분은 필요하며, 수도권 규제의 목적에 대한 재검토로부터 기본원칙에 대해 고민해야 할 것이다. 수정법에서 언급하듯 “수도권의 균형적인 발전”과 산집법에서 언급하는 “산업집적의 활성화”라는 목적에 맞게끔 수도권 규제정책이 “산업집적 활성화를 통한 수도권의 균형적 발전”을 위한 긍정적 동력으로서 민간부문의 자율성을 진작하기 위한 방향으로 개혁되어야 할 필요가 있다.