

# 수도권 규제완화에 대응한 지역 이전 기업에 대한 충남의 전략

김봉한 | 공주대학교 경제통상학부 교수

## 1. 서론

이명박 정부는 지역정책의 핵심개념으로 "광역경제권"을 설정하였다. 지역개발정책의 기본적인 틀로서 "광역경제권"을 추진하여 기존의 행정구역 중심의 정책에서 나타난 비효율성 등의 문제를 극복하고, 광역경제권별로 특화된 기능을 갖게 하여 수도권과 지방이 공동으로 발전할 수 있도록 한다는 것이다. "광역경제권" 정책에서는 "수도권도 광역경제권의 하나"로 간주되고 있다. 즉, 광역경제권 간에는 대등한 관계를 전제로 하여 각 광역경제권의 특성화와 연계적 발전을 추진한다는 것이다. 수도권도 다른 광역경제권과 차이없는 대등한 관계의 광역경제권중의 하나로 육성하고자 수도권에 존재해왔던 각종 규제의 완화 내지는 해제를 추진하고 있다. 이러한 맥락에서 정부는 2008년 10월 30일 국가경쟁력강화위원회를 개최하고 수도권 규제완화를 주요 내용으로 하는 "국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안"을 제시하였다.

하지만 수도권 규제 완화는 기본적으로 지역경제에 부정적 영향을 미치는 것으로 평가되고 있다. 수도권 기업의 지방이전이 억제되고 오히려 지방기업의 수도권 이전이 발생할 수 있다. 이로 인해 수도권과 비수도권의 불균형으로 인한 폐해가 가중됨은 물론, 이전 정부에서 추진되던 대형국책사업이 지연되고 지역산업벨트화 및 첨단산업클러스터의 구축이 저해되어 지역경제의 침체가 예상된다. 그리고 첨단기업의 수도권이전에 따른 지역산업의 공동화가 초래될 가능성이 높다.

본고에서는 정부가 추진하고 있는 수도권 규제완화가 지역경제에 미치는 부정적 효과를 최소화하고자 비수도권, 특히 충남이 취할 수 있는 전략을 살펴보겠다. 이를 위해 먼저 수도권 규제완화의 내용 및 파급효과를 살펴보고 대응 전략을 제시해 보겠다.

## 2. 수도권 규제완화의 내용 및 파급효과

### 1) 배경 및 내용

참여정부에서는 지역균형발전을 촉진하기 위해 다양한 정책을 추진했다. 국토공간 측면에서는 다극분산형 균형발전 전략과 공간에서의 경제활동 측면에서 수도권 기업의 지방이전정책을 추진해왔다. 각 지역의 특성을 활용하고자 전략산업을 선정하여 육성하는 전략을 실시하였다. 참여정부의 후기에는 수도권에 예외의 특례규제를 실시하는 수도권정책을 실시하는 등 국가균형발전의 정책기조가 완화되기도 하였다. 그러나 참여정부의 기초적으로 수도권의 기능분산과 지방발전을 촉진하여 수도권 규제를 점진적으로 완화하였다.

이명박 정부의 지역정책은 기본적으로 광역경제권으로 집약된다고 볼 수 있다. 현 정부에서는 참여정부의 지역균형발전 공간정책은 행정구역을 초월한 경제활동과 국민생활의 광역화 현상을 반영하지 못한 것으로 판단하고 있다. 즉 지역정책의 기획·추진·예산집행 등에 있어서 행정구역 단위로 분절되어 중복투자와 비효율이 발생할 수 있다는 것이다. 행정구역 단위의 지역 간 불필요한 갈등과 견제 및 수도권과 비수도권 간 대립 등의 폐해가 발생하여 국가발전이 저해된다고 보고 있다. 이러한 관점에서 이명박 정부는 지역개발정책의 기본적인 틀로서 "광역경제권"을 추진하여 기존의 행정구역 중심의 정책에서 나타난 비효율성 등의 문제를 극복하고, 광역경제권 별로 특화된 기능을 갖게 하여 수도권과 지방이 공동으로 발전할 수 있도록 하고 있다. 그런데 "광역경제권" 정책에서는 "수도권도 광역경제권의 하나"로 간주되고 있다. 즉, 현 정부의 광역경제권 구상은 광역경제권 간 대등한 관계를 전제로 하여 각광역경제권의 특성화와 연계적 발전을 유도하고 있다. 따라서 수도권도 다른 광역경제권과 차이없는 대등한 관계의 광역경제권중의 하나로 육성하고자 수도권에 존재해왔던 각종 규제의 완화 내지는 해제를 추진하고 있다.

이러한 맥락에서 정부는 2008년 10월 30일 국가경쟁력강화위원회를 개최하고 수도권 규제완화를 주요 내용으로 하는 "국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안"을 제시하였다. 이에 대한 구체적인 내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 공장 신설·증설 및 이전에 대한 규제의 완화이다. 수도권의 산업단지 내에서는 공장의 규모와 업종에 제한을 두지 않고 신설·증설및 이전을 허용한다는 것이다. 산업단지 이외 지역의 공장에 대해서는 공장신설은 규제하되, 권역별로 증설·이전 규제는 완화한다. "성장관리권역"에서 공업지역인 경우 3,000㎡ 이하 공장의 증설만 허용했지만 규모제한을 없애기로 했으며, 공업지역 외의 경우에도 모든 첨단업종에 대해 200%까

지 증설할 수 있도록 한다. "과밀억제권역"에서도 첨단업종을 중심으로 공장증설 허용폭을 확대했으며, 과밀·자연보전권역 성장관리권역내 공업지역으로 이전할 수 있는 업종도 8개에서 전 업종으로 확대하였다.

둘째, 공장·산업단지 입지규제의 완화이다. 경제자유구역·주한미군반환공여구역·지원도시사업구역 등 국가 정책적으로 개발토록 확정된 지구 내 산업단지는 총량규제를 배제하는 것으로 하고 있다. 서울은 도시형첨단산업기능 위주로 재편하기 위해 지식·문화·IT산업이 입주하는 소규모(1만㎡ 이상) 도시첨단산업단지 개발을 허용한다. 셋째, 환경보전을 전제로

〈표 1〉 이명박 정부의 수도권 규제 완화의 주요내용 : 2008.10.30

항 목	주요내용
공장 신증설 및 이전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업단지 내(과밀억제권역 성장관리권역)에서 규모와 업종 제한없이 공장의 신증설 이전 규제완화</li> <li>• 과밀억제 성장관리 권역 중 산업단지 이외 지역 내 공장 증설 이전 허용</li> </ul>
공장 산업단지 입지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제자유구역 주한미군반환공여구역 지원도시사업구역 등 국가정책에 의해 개발이 확정된 지구 내 산업단지는 공장총량규제 배제</li> <li>• 수정법의 공장총량제 적용대상을 현행 연면적 200㎡에서 산집법에 의한 500㎡로 상향 조정</li> <li>• 산집법에 의한 자연보전권역내의 공장건축면적 산정시 오염배출시설이 아닌 창고 사무실 제외</li> <li>• 서울시내 지식 문화 IT산업이 입주하는 1만㎡ 이상 도시첨단산업단지 개발 허용</li> </ul>
자연보전권역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경규제 방식을 입지규제 중심에서 총량제 배출규제 중심으로 전환</li> <li>• 오염총량제 실시 지자체에 대해 도시 지역 개발사업의 허용범위를 10만㎡ 이상으로 확대하고, 대형건축물 등의 입지 허용</li> </ul>
지역경제활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인천경제자유구역 내 과밀억제권역을 성장관리권역으로 전환</li> <li>• 공공법인 사무소 신 증축 허용(지방이전대상 법인 제외)</li> <li>• 수도권 내 설립공장의 업종변경 허용시기 단축(등록 이후 설립승인 이후)</li> <li>• 서울시내 대형건축물에 부과하는 과밀부담금을 금융중심지내 금융업소와 산단 내 R&amp;D시설은 면제</li> <li>• 중첩규제로 주민생활이 불편한 일부지역에 대해 기타 규제 배제</li> <li>• 수도권 창업기업 취 등록세 증과제도 개선(기본세율의 3배)</li> </ul>
수도권 규제완화 이익의 지방환원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제완화로 창출되는 경제적 성과를 비수도권의 투자지원에 활용</li> </ul>

자연보전권역 규제의 완화이다. 환경규제방식을 입지규제 중심에서 총량제·배출규제 중심으로 전환하고, 수질오염 총량관리 실시 지역의 경우 입지규제를 완화하는 것으로 하고 있다.

넷째, 지역경제 활성화를 위해 불합리한 규제의 개선이다. 외국인 투자유치를 위해 필요한 국내 앵커기업 유치에 가능하도록 인천경제자유구역 내 과밀억제권역을 성장관리권역으로 전환하고, 국가안보·환경보전 등 중첩적인 규제로 주민생활이 불편한 일부지역에 대해서는 기타 규제의 적용을 배제하며, 혁신도시 등 지방이전 대상에서 제외된 공공기관의 경우 수도권심을 거쳐 공공법인 사무소의 신·증축을 허용한다. 그리고 수도권 내 설립되는 공장의 업종변경 허용 시기를 앞당겨 기업 경영활동에 대한 과도한 규제를 개선하는 것으로 하고 있다. 한편 서울시내 대형 건축물에 부과하는 과밀부담금을 금융 중심지 내 금융업소와 산업단지 내 R&D시설에 대해 면제하고, 수도권 내 창업기업에 대해서 부과하는 취·등록세 중과제도(기본세율의 3배)를 개선하도록 하고 있다.

다섯째, 수도권 규제완화에 따른 이익을 지방으로 환원한다. 규제완화로 창출되는 경제적 성과를 비수도권 지역의 투자재원으로 활용하되, 구체적인 지원방안으로 별도의 기금 신설·특별회계 등 활용방안을 종합적으로 검토하여 결정한다. 즉, 규제완화로 발생하는 이익 등으로 투자재원을 마련하여 지자체가 제시하는 지역투자프로그램을 지원하고, 지자체의 자율적 투자유치 노력을 적극 유도하며, 공정한 지원을 위한 제도적 시스템을 마련한다.

## 2) 지역경제에 대한 파급효과

그동안 정부가 다양한 국토균형발전을 추진함에도 불구하고 수도권에 대한 집중현상은 완화되지 않고 오히려 악화되고 있다. 먼저 수도권에 인구가 집중되고 있다. 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권인구집중도는 80년에 35%였으나, 2000년 46.3%, 2005년 현재 48.3%에 달하고 있으며, 이중 서울의 집중도는 20.9%로 나타났다. 경제 및 산업의 집중도 심각한 실정이다. 2004년 말 현재 수도권지역은 총생산전체의 47.7%, 제조업체의 56.6%, 서비스업의 48.1%, 금융대출의 65%, 소득세수입의 69.6%를 차지하고 있다. 또한 민간부문과 정부부문의 핵심중추기능이 집중되어 있다. 100대기업본사(95.0%), 대기업본사(88.5%), 벤처기업(71.2%), 조세수입 및 금융거래(70%), 기업부설연구소(71.2%), 공공청사(85.4%) 등 공공 및 민간부문 중추관리기능의 수도권 집중도가 심각한 상태이다. 미래 성장동력의 핵심이 되는 산업기술인력의 62%가 수도권지역에 집중되어 수도권과 비수도권간의 격차가 더욱 심화될 것으로 예상된다.

이러한 수도권 집중으로 인한 폐해는 다음과 같다. 첫째, 수도권환경비용의 증대이다. 수도권집중으로 인한 생활 및 사업장폐기물의 급증, 대기오염의 심화로 인해연간 약 4조원의 높은 환경개선비용이 요구되는 것으로 추정된다. 둘째, 수도권 난개발의 심화이다. 수도권내의 준농림지역에 대한 규제완화로 계획의 본질과 달리 개발되면서 도로·상하수도 및 하천오염 등의 심각한 문제를 초래하고 있는 것으로 판단된다. 셋째, 수도권 교통혼잡비용의 증대이다. 급속한 자동차 보급의 확대에 의해 수도권의 교통혼잡 비용이 1993년 2,9조원에서 2001년 12조 4,000억 원으로 급증한 것으로 추정되었다. 마지막으로 지가상승과 사회적 비용의 증가이다. 2002년 전국의 지가총액 1,324조 원 중, 서울시가 390조 원, 경기도가 278조 원으로 수도권이 50.4%를 차지하고 있다.

수도권 규제 완화가 지역에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 수도권과 비수도권의 불균형으로 인한 폐해가 가중된다. 수도권 규제완화로 인한 비수도권 첨단기업의 수도권이전은 지역첨단산업 관련 전·후방연계산업의 집적화기반을 붕괴시켜 지역경쟁력을 약화시킬 뿐만 아니라 충청권 경제의 입지를 축소시킬 것으로 전망된다. 둘째, 대형국책사업의 차질 및 지역경제의 침체이다. 첨단산업기반의 위축으로 인해 서북부권을 축으로 하는 지역산업벨트화 및 첨단산업클러스터의 구축계획에 차질을 빚을 것으로 예상된다. 셋째, 첨단기업의 수도권이전에 따른 지역산업의 공동화가 초래될 가능성이 높다.

### 3. 비수도권 및 충남의 대응전략

첫째, 지역발전과 분권축진을 실질적으로 추진할 수 있도록 광역경제권 추진기구에 자율성을 부여하도록 비수도권이 공동으로 노력해야 한다. 현 정부에서는 광역경제권정책을 지역경제정책의 핵심으로 하고 있다. 광역경제권정책을 추진하여 지역특화에 기초로 한 지역발전을 도모하고자 하는데, 이의 추진을 위해서는 광역경제권추진을 위한 기구를 설치·운영하는 것으로 되어 있다. 광역경제권은 복수개의 자치단체로 구성되기 때문에 광역경제권의 개발계획수립과 지역 간 정책 및 사업조정, 사업성과의 관리 및 지원금에 대한 지자체간 배분 등에 있어서 갈등이 유발될 가능성이 매우 높다. 이 경우 중앙정부의 적극적인 개입에 의한 조정 필요성이 높아지게 된다. 즉 과거 중앙정부가 지역정책을 주도한 것처럼 기획재정부·지식경

제부·국토해양부·행정안전부 등 관련부처의 역할이 증대될 가능성이 높다. 이 경우 자치단체의 자치권이 제약되어 중앙정부 주도로 광역경제권정책이 실시되어 지방의 경쟁력을 강화하는데 한계를 드러내게 될 가능성이 높다. 따라서 실질적인 지역자율형 추진기구가 광역경제권정책을 추진함에 있어서 광역권역별 발전을 주도할 광역권기구가 될 수 있도록 요구해야 할 것이다. 그리고 현 정부는 광역경제권별로 지역별 특화기능설정과 선도프로젝트를 선정하여 추진하고 있다. 이러한 광역경제권 선도사업이 원활하게 추진될 수 있도록 관련인프라가 조속하게 구축될 수 있도록 요구할 필요가 있다.

둘째, 지방이전 기업에 대한 지원을 확대해야 한다. 비수도권으로 기업을 이전하면 세제 등 여러 가지 혜택이 현재 존재하고 있다. 이 결과 2000년부터 2006년까지 총 1,242개 업체가 지방으로 이전한 것으로 나타났다. 이러한 추세는 최근에 증가하고 있어 중앙정부나 지방정부의 인센티브 정책의 효과가 증대되고 있는 것으로 보인다. 따라서 현재의 지원 제도의 지속적인 시행과 더불어 중앙정부차원의 적극적인 지원책이 추가로 실시된다면 수도권기업의 지방이전이 촉진될 것이다. 예를 들면 중앙정부가 부지 매입에 대한 보조금 지급을 지급하고 법인세 감면

〈표 2〉 수도권 기업의 지방이전 지원제도

구 분	내 용
세제감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권 본사 및 공장을 수도권외로 이전시 법인세 감면 (법인세 5년간 100%, 양도차익 과세특례 등)</li> <li>• 수도권 과밀억제권역에서 그 외 지역으로 이전하는 공장 및 본사는 신규부지 구입시 취득·등록세 면제 및 재산세 감면</li> </ul>
국고보조 및 금융지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권 소재 기업의 지방이전시 50억원 한도내에서 국고지원 (지자체가 추가로 50억원 지원 가능)</li> <li>• 산업은행의 이전비 및 시설비 지원(시설투자비 90%이내)</li> <li>• 산업단지공단이 산업단지 활성화자금 지원(20억, 5%, 8년)</li> </ul>
토지공사의 종전부지 매입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권 과밀억제권역내공장·본사사옥 부지를 토지공사가 매입 (대기업은 지방이전시 배후도시 개발권 부여)</li> </ul>
이전부지의 용도 지역변경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권 소재 인구집중유발시설을 수도권 외 지역으로 이전할 경우 종전대지는 용도 지역변경 허용</li> </ul>
기업지방이전 지원센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인허가 절차, 세제감면, 공장용지 안내, 자금융자, 이전부지의 매각 알선 등 종합적인 서비스 제공</li> </ul>

자료 : 건설교통부 D/B

혜택 기간을 연장한다면 지방이전이 효과적으로 추진될 수 있을 것이다. 기존의 연구에 의하면 수도권 기업이 지방 이전을 기피하는 이유로는 근로자의 지방 근무 기피, 시장접근성 및 물류비 애로, 지방입지 실익 부족이 지적되고 있다. 따라서 단기적인 지원 내용 확대와 더불어 수도권과 비수도권의 교육, 의료 및 문화 등 정주 여건의 격차를 줄이는 노력이 장기적으로 추진되어야 할 것이다.

셋째, 지방소득세 및 지방소비세를 신설하고 법인세의 징수방식을 개선을 하며 이를 재원으로 하는 지역보조금제를 신설할 필요가 있다. 현재 지방자치단체의 재정자립도가 낮아데다 기업환경이 아직 갖추어지지 않은 실정이기 때문에 자율적인 지역정책을 추진하는데 상당한 제약이 있다. 또한 최근 종합부동산세의 일부 위헌 결정 등으로 지방의 세수가 크게 감소할 것이다. 그러므로 광역경제권정책과 관련된 사업의 원활한 추진을 위해 지방소득세와 지방소비세를 신설하여 지방의 세수확충을 유도하고, 이 재원으로 지방자치단체가 자율적인 지역산업정책을 추진할 수 있도록 해야 할 필요가 있다.

다음으로 법인세의 징수방식을 개선해야 한다. 현행 우리나라 법인세는 기업의 본사가 소재하고 있는 곳에서 징수하도록 되어 있다. 이로 인해 기업본사가 많이 입지하고 있는 수도권 지역의 세수는 많지만, 단순 생산시설이 입지하고 있는 지방의 법인세 징수실적은 적다. 지방의 입장에서는 기업을 유치해도 법인세는 수도권에 집중되고 있는 실정이므로 생산시설이 소재하고 있는 지방자치단체에게 법인세의 전부, 또는 일부를 부과할 수 있도록 해야 한다. 지방정부는 징수된 법인세를 활용하여 등록세·취득세의 감면과 창업자금 지원을 실시하여 기업유치를 적극적으로 유도할 필요가 있다.

지방소득세와 지방소비세를 신설하고, 법인세를 지역에서 징수하도록 세제를 개편하여 재원을 조달하고, 이를 지역 간 소득격차를 위한 목적으로 사용되는 포괄적 보조금제에 사용할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 수도권 특히 경기도와의 협력을 강화하여 충남과 경기도의 양 지역 모두에 기업 유치가 촉진되도록 노력할 필요가 있다. 특히 2007년에 충남(아산시, 서산시, 당진군 일원) 및 경기(평택시, 화성시 일원) 일원에 지정된 황해경제자유구역사업이 효과적으로 진행되도록 충남과 경기도가 협조할 필요가 있다. 이 구역에서 충남과 경기지역의 개발이 서로 보완관계이므로 전후방효과가 극대화되도록 양 지자체가 정책협조를 해야 할 것이다.