

동남권 제조업 위기와 대응 – 메가시티 전략을 중심으로

남종석(경남연구원)

2012년 이후 동남권 제조업 중심지인 울산과 경남은 지역경제성장률 1% 미만으로 유지되었다. 전국 평균 성장률이 3% 내외에서 움직이고 있을 때 동남권만 유독 1% 미만에 머물면서 다른 광역자치체와 동남권의 성장을 격차는 꾸준히 지속되었다. 2017년은 IMF 이후 처음으로 GRDP 성장률이 음을 기록했다. 동남권 장기침체와 함께 수도권으로의 인구유출도 확대되었다. 2015년 이전까지 꾸준히 감소하던 수도권으로의 인구순유출은 2016년부터 반전되어 지금까지 확대되고 있다. 동남권 경제의 일자리 창출능력이 약화되면서 청년층을 중심으로 서울 및 경기도로 직장을 위해 떠나는 인구층이 증가하고 있기 때문이다.

동남권의 위기는 경기침체에 따른 단기적 요인보다 장기적 요인에 기인한다. 동남권은 2000년대 이후 한국 경제의 디지털화로부터 완전히 소외되어 있었으며, 연구개발 역량이 정체되는 가운데 한국 경제의 생산기지로 점차 지위가 약화되어 왔다. 지식노동이 필요한 고부가가치 산업은 수도권 및 충청권에 투자되는 반면 제조업 생산기지의 경쟁자로 중국과 동남아가 크게 부상하면서 신규투자 역시 정체되어 온 것이다. 미래의 성장동력을 회복하려면 인적자원 생산, 제조업 디지털 전환을 위한 제조 서비스업의 발전 등 여러 과제가 누적되어 있다. 그러나 이와 같은 사업은 개별 광역자치체 수준에서 해결할 수 없으며 보다 확대된 초광역권 경제 구상을 통해 그 해법이 모색되어야 한다.

제조업 산출 감소 및 일자리 창출능력이 현저하게 감소하자 동남권 인구유출이 본격화되었다. 2015년 이전 동남권에서 수도권으로 유출되는 인구는 점진적으로 감소하고 있었다. 그러나 2015년 이후 수도권 유출은 점차 증가세로 돌아섰으며 그 중에서도 청년층의 유출이 크게 증가하기 시작했다. 학업을 위한 수도권 유출만이 아니라 일자리가 가장 중요한 청년층 인구유출 원인이 된 것이다. 비단 인구유출만이 문제가 아니라 장기적으로 동남권 경제가 지속적으로 침체한다면 그나마 독립된 경제적 생태계를 구축할 수 있는 유일한 광역공간조차 수도권 집중의 흐름 속에서 탈산업화-러스트벨트화 되어갈 운명이다.

메가시티는 10~50개 내외의 도시 혹은 타운들이 공간적으로 분리되어 있지만 기능적으로 네트워크화 되어 있고 하나 혹은 그 이상의 중심도시(larger central city)를 중심으로 클러스트화 되어 있으며 상호의존적인 역할 분화가 이뤄진 지역을 의미한다.(Hall & Pain, 2006; Scott, 2001) 메가시티는 초국적 기업의 본사가 집적되어 있으며 금융기관, 회계법인, 로펌, 경영컨설팅, 제조생산자 서비스 물류기업 등이 집적된 중심도시와 결합된 도시군으로 이뤄진다(Scott, 2001).

메가시티의 중심도시는 세계도시(world city)와의 네트워크 결절점이자 메가시티 내 도시군의 네트워크 중심지로서의 기능이 집중된 도시를 의미한다. 즉 메가시티 내 중심도시는 다른 메가시티 중심지들과의 인적-물적-정보 흐름의 결절점으로서 외부세계와의 연결 중심지이면서 동시에 메가시티지역 내 도시들의 생산자서비스 제공지로서의 역할을 담당해야 한다.

동남권은 위쪽으로는 포항, 경주에서 울산, 해운대신도시, 부산, 녹산-명지, 김해, 양산, 창원, 마산, 진주, 사천, 여수-광양으로 이어지는 중화학공업 '산업블록'의 중심지다. 산업블록이란 하나의 산업만이 있는 것이 아니라 여러 산업들이 긴밀하게 결합되어 축적체제로 구축된 집합적 산업공간을 의미한다. 앞 절의 업종 간 네트워크가 보여주듯이 동남권은 긴밀하게 결합된 산업구조를 갖고 있지만 러스트벨트화 될 가능성이 가장 높은 위험을 안고 있다.

동남권 메가시티 전략은 중심도시를 중심으로 새로운 연구개발인력 생산(지역 내 인재양성), 생산자 서비스 공급생태계 구성, 물류체계의 개선과 배후지 개발을 통해 동남권 산업구조를 고도화시키는 과제를 실현하려 한다. 인적자원의 공급과 연구개발 능력 함양, 동남권에 필요한 엔지니어를 공급하기 위해서는 단일 광역자치체의 역량으로는 한계가 있다. 더불어 광역자치체 간 중앙정부 예산을 둘러싼 경쟁은 소모적일 뿐만 아니라 중복성을 피할 수 없기 때문에 현 체제가 지속되는 것은 매우 비효율성은 낳게 된다. 메가시티 전략은 초광역경제권을 새롭게 구성하면서 서울-경기도권과는 상대적으로 자율적인 제조생태계를 구성하려는 의지가 포함된 전략이다. 이를 위해서는 동남권 메가시티 중심도시의 흐름의 경제를 구성할 수 있는 물류 및 교통체계의 구성이 필요하며, 단일 생활권으로 도시간 네트워크가 구성되고, 광역 수준에서 인적자원 생산-정착을 촉진하는 제도적-공간적 계획이 마련되어야 한다.

메가시티 전략을 통해 동남권 제조업의 르네상스를 이룰 수 있을지는 미지수이다. 미래의 불확실성은 매우 높기 때문이다. 그러나 메가시티 전략은 동남권 위기, 러스트벨트화에 능동적으로 대응하는 하나의 시도일 수 있다. 동남권이 현재와 같은 정체를 넘어서기 위해서는 연구개발능력과 엔지니어 공급 등 지역 산업의 고도화를 위한 필수적 과제들을 해결할 수 있어야 한다. 메가시티 전략은 그와 같은 과제를 충족시키기 위한 공간전략이라 할 수 있다. 더불어 수도권 집중과 지방소멸을 방지하고 수도권과 유일하게 대칭을 이룰 수 있는 가능성, 역량을 지닌 동남권이 나름 독립적인 산업생태계와 발전전망을 갖는다면, 서울로만 집중되는 인구를 분산하는 효과와 함께 구심력과 원심력이 동시에 작용하는 국토를 만드는데 있어서도 중요한 계기가 될 것으로 판단한다.