

COVID-19의 지역정책적 함의: 균형발전인가, 일극집중인가

- 한국 사례를 중심으로 -

성명 : 장 재 흥

소속기관명: 한국산업단지공단 산업입지연구소장

소속학회명: 한국지역정책학회

이메일 : jhj@kicox.or.kr

1. 서론

코로나바이러스(COVID-19)의 범지구적 창궐은 세계 모든 지역에서의 인간의 생존 및 생활 양식에 일대 변화를 초래하고 있다. 유발 하라리식으로 말하자면 7만 년 전의 인지혁명, 3만 년 전 네안데르탈인의 멸종, 1만2천 년 전 농업혁명을 거쳐 **호모 사피엔스의 사회와 국가가 형성된 이래 이처럼 범지구적 이슈가 된 생물학적 쇼크는 없었다**고 할 수 있다. 그는 지난 3월 20일 발표한 글에서 “인류는 글로벌 위기에 직면하고 있다. 아마도 우리 세대가 맞닥뜨린 가장 큰 위기이다... 폭풍은 지나가고 인류는 살아남을 것이다. 그러나 우리는 다른 세계에서 살게 될 것이다”라고 하고 있다. 제레드 다이아몬드식으로 말하면 **총, 균, 쇠 중 총과 쇠는 호모 사피엔스의 내적 통제가 가능한 범주 내에 있으나, 균은 통제 가능 범위 밖에서 인류 전체의 생존과 생활양식 즉 문명의 향배에 일대 타격을 가할 수 있음**을 일깨우고 있다. 제레드 다이아몬드는 “COVID-19가 세계에 초래한 가장 큰 변화는 **세계사상 최초로 전 지구적 문제로 인식되고 있는 전 지구적 문제에 직면하고 있다는 것**”이라고 한다.

COVID-19는 다양한 영역에서, 지역별, 계층별, 인종별로 각각 다른 폭과 강도(強度)로 영향을 미치고 있다. 그러나 그 원천적 대책은 의료시스템으로부터 나올 수밖에 없다. 본 고에서는 COVID-19 자체의 진행 경로와 지역 차원의 해결책을 다루는 것이 아니라 **COVID-19와 같이 예기치 않게 광범위한 영향을 미치는 사태가 발생할 경우 우리나라의 공간 활용 구조가 그 대응에 적합한가, 어떻게 바뀌어나가는 것이 바람직한가** 하는 데 초점을 맞추고자 한다. COVID-19와 같은 생물학적 쇼크 외에 전 국민에게 영향을 미칠 수 있는 사태는 핵전쟁, 기후변화에 따른 초대형 천재지변 등을 들 수 있을 것이다. **경제시스템 외부에서 발생할 수 있는 이러한 초대형 사태들은 국민의 생명 유지와 국가의 존속에 직결되는 것들로, 그 예방과 사후 대응을 위한 공공재는 최상의 우선순위를 갖는다고 할 수 있다.**

이러한 공공재의 공급에는 예측 가능한 범위 내에서의 최적화라는 시장경제의 효율성 원리를 일률적으로 적용할 수 없다. 통제 가능 범위 내의 효율성을 어느 정도 희생하더라도 충분한 완충 재고(redundancy)가 필요한 것이다. OECD(2020a)는 이를 새로운 의미의 회복력(resilience)이라 부르고 있다. 효율성보다 회복력 관점에서의 대처가 필요하다는 것이다. 의료시스템, 국방시스템, 기후변화대응시스템 등이 그러하다. 이러한 시스템의 구축에 적합한 공간 범역은 국토 전체라고 할 수 있을 것이다. 다시 말해 **국토 전체를 대상으로 예측 불가능한 초대형 사태에 대비, 대응하기 위한 공공재 공급 총괄 시스템을 구축하여야 한다.**

그러나 이러한 공공재 공급 시스템 구축에 있어서도 어떤 공공재를 어디에 얼마나 배치할

것인가는 효율성과 형평성의 조화 관점에서 검토되어야 한다. COVID-19 확산 초기 대구의 신천지교회 집단 발병에 대한 대응 과정을 보면 이 점을 분명히 인식할 수 있다. 세계 최고 수준의 의료시스템을 갖고 있는 우리나라지만 대구의 자체 의료시스템 역량으로는 충분한 대응이 어려웠고, 검사, 추적, 치료 등에 있어서 전국적 협력이 불가피하였다. 대구의 자체 역량이 충분하였다면 이러한 전국적 협력에 필요한 시간과 비용의 대폭적인 절감이 가능했을 것이다.

세계 최고 수준의 의료시스템을 갖고 있다는 것은 의료 부문에서의 회복력이 세계 최고 수준이라는 것과 같은 말이다. 그러나 그러한 의료시스템의 구성 요소들이 특정 지역(서울)에 편중되어 있다면 COVID-19와 같은 전염병에 대한 대응 비용이 커지게 된다. 대구만 해도 우리나라에서 서울 다음으로 의료 수준이 높은 곳임에도 초기 대응 과정에서 엄청난 사회적 비용을 치렀음을 상기할 필요가 있다. 즉 서울에 의료진과 의료시설이 밀집되어 있다는 것은 단기적 관점에서 시장경제 원리의 작동에 기인한 것이라고 할 수 있지만 COVID-19와 같은 대형 충격이 가해질 경우 장기적 관점의 국가적 비효율을 야기할 수 있는 것이다.

COVID-19는 이러한 의료시스템에 대한 직접적 충격에 더해 전 세계적으로 사회적 거리두기(social distancing)와 영업장, 학교, 공공시설 폐쇄 및 주민 이동 제한(lockdown)을 야기함으로써 경제시스템에도 엄청난 충격을 가하고 있다. 그리고 그러한 충격은 국가별로, 국가 내 지역별로 상이한 양상으로 나타나고 있다. 특히 우리나라와 같이 인구와 경제활동, 혁신역량의 수도권 일극 집중 현상이 가속화되고 있고, 경제의 대외의존도가 높으며, 산업구조의 지역 간 편차가 두드러질 경우 COVID-19와 같은 외부적 충격은 지역 간 발전 격차를 확대하는 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 격차가 계속 커질 경우 국가 경제 전체적으로 회복력이 저하되고 지속가능한 발전이 어려워질 것이다.

주지하다시피 2008년의 글로벌 금융위기는 세계적으로 금융 중심지의 발전과 제조업 집적지의 쇠퇴라는 예기치 않은 결과를 초래하였다. 우리나라의 경우 금융 부문의 대부분이 집중되어 있는 데다 지식기반산업, 고급 인적자원이 집적되어 있는 수도권과 주력 제조업 중심의 산업구조를 갖고 있는 비수도권 간의 격차가 최근 10여 년 간 지속적으로 확대되어 오고 있다. 수도권이라는 좁은 지역이 일종의 블랙홀처럼 사람을 빨아들이고, 그 사람을 좇아 산업활동도 빨려 들고, 이를 수용하기 위해 수도권 내 대형 인프라 투자가 진행되고, 산업활동과 인프라 투자에서 생기는 일자리를 찾아 비수도권 인구가 수도권으로 이주하는 동시에 수도권의 부동산 수요가 급증하는 악순환 고리가 형성되어 있지 않은가? 이를 방지하는 것이 합리적인가? 합리적인지 않다면 어느 선에서 어떻게 끊어야 할 것인가? 본고는 우리 경제의 회복력이라는 관점에서 이 문제를 제기해보고자 한다.

2. COVID-19의 경제적 영향

1) 세계 경제 전망

COVID-19가 세계 경제에 어느 정도의 충격을 줄 것인지는 누구도 예단하기 어렵다. 경제영역 밖의 생물학적 쇼크인 COVID-19가 어떻게 진행되는가에 따라 각국의 대응 양상과 경제적 파급효과가 정해질 것이기 때문이다. 한 예로 지난 3월 2.6%의 세계 경제 성장을 예측했던 OECD는 6월 10일 마이너스 6.0%로 대폭 하향 수정하였다. 미국 연준의장을 지낸 벤 버냉키와 재닛 옐런은 7월 17일 공동으로 발표한 대 연준 권고문에서 “이번 경기침체는 여러 측면에서

전례 없는 것이라 회복을 예측하기 어렵다. 팬데믹 그 자체가 가장 중요한 요인이다. 따라서 바이러스의 확산을 통제하는 것이 최우선 순위이다”라고 하였다. McKibbin & Fernando(2020.6)는 COVID-19가 세계 경제에 미칠 영향을 7개의 시나리오별 계량 모형으로 추정하였는데, 7개 시나리오 중 어떤 시나리오가 현실화될 것인지에 대한 정확한 판단은 현시점에서 거의 불가능하다고 할 수 있다.

<그림 1> COVID-19 이후의 기관별 2020년 경제 전망



2) 지역별 영향

OECD(2020b)는 COVID-19의 지역별(regional and local) 영향은 이질적·복합적(heterogeneous)이라고 하면서 매우 강한 장소적 성격을 띤다고 하고 있다. OECD는 감염 및 발병의 지역 간 차이를 유발하는 한 가지 요인은 최초의 감염집단이 어떻게 형성되었는가에 관련되며, 많은 경우 국제적 시장, 비즈니스 여행, 관광 등의 중심지인 대도시들이 바이러스의 유입 지점으로서 특히 큰 충격을 받았다고 하고 있다.¹⁾ 이들 대도시 지역에서는 많은 사람들이 근접 활동을 하고 있어 확산 속도도 더 빠르다.

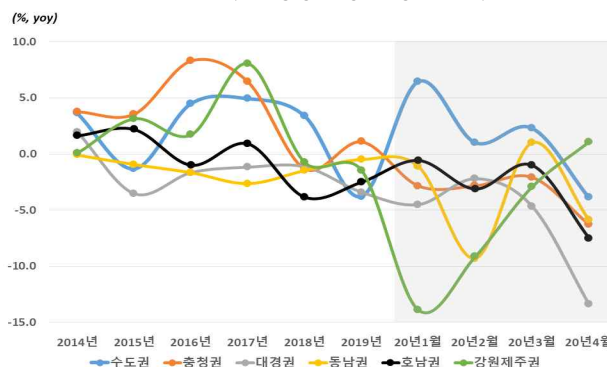
동 자료에 의하면 광역 및 기초 지방자치단체들은 중요한 방역, 보건, 사회서비스, 경제발전 책임을 지고 있으며, 공공투자의 거의 60%를 담당하고 있다. 이러한 책무들은 각급 정부 간에 공유되고 있는 것들이라 조율된 대응(coordinated effort)이 결정적 중요성을 갖는다고 한다. 경제적 측면을 보면 적어도 초기 단계에는 각 지역의 GVC 노출 정도와 특정 부문(관광 등)의 전문화 정도에 따라 그 영향의 크기가 달라진다. 재정 측면에서는 지방자치단체들은 지출 증대와 수입 감소에 직면하게 되며, 지역마다 동일한 양상은 아니지만 장기적인 영향을 미치게 될 것이다. **중장기적으로 볼 때 지역 간의 경제적 영향의 궁극적인 차이는 각 지역의 산업구조에 달려 있다고 할 수 있다.** OECD는 보다 회복력 강한 지역을 만들기 위한 열 가지 조치들을 권고하고 있는데, 이를 본 고의 취지에 맞춰 정리하면 **각급 정부 간 협력시스템 보강, 탈출전략(exit strategy) 및 회복 정책에 장소기반적인 접근 채택 고려, 위기 대응에 디지털기술 활용 등**

1) 중국에서는 2020년 6월 현재 확진자의 83%가 후베이성에 몰려 있다. 이탈리아에서는 유럽에서 가장 부유한 지역 중 하나인 북부의 롬바르디가 가장 큰 타격을 받았다(6월 10일 현재 38%). 프랑스에서는 우리나라의 수도권에 해당하는 일드프랑스와 그랑에스페 지역이, 미국에서는 뉴욕주(6월 12일 현재 29%), 캐나다에서는 퀘벡주와 온타리오주가 각각 55%, 32%(6월 11일 현재)이다. 칠레는 메트로폴리탄 산티아고가 85%(6월 6일 현재), 브라질의 사오 파울루 21%(6.11), 인도의 마하라슈트라주 32%(6.3), 러시아 모스크바 42%(6.5)를 기록하고 있다. 이를 보면 COVID-19는 인구 밀집 대도시지역, 특히 각국의 수위 지역에서 집중 전파되고 있다고 할 수 있다. 우리나라도 사태 초기 대구의 신천지교회 관련 집단 감염이 수그러든 이후 수도권에서 대부분의 지역감염자가 발생하고 있다.

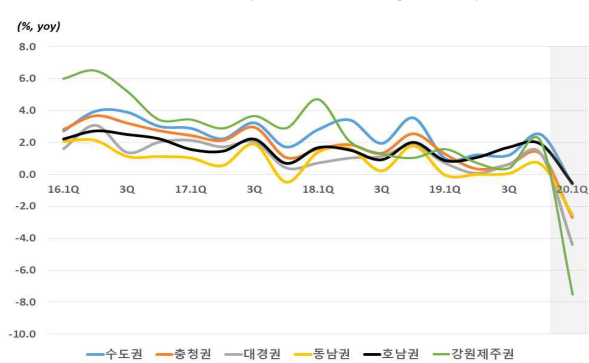
세 가지로 압축할 수 있다.

국가균형발전위원회가 펴내는 『균형발전 모니터링 이슈 & 브리프』 제2호(2020.6)에 의하면 COVID-19 발생 이후의 산업 생산활동은 비수도권의 침체가 수도권에 비해 두드러지는 양상을 보이고 있다. 또한 비수도권의 수출 감소폭과 실업자수의 증가폭도 수도권에 비해 큰 것으로 나타났다. 이는 비수도권의 산업구조의 다양성이 낮고, 충격에 대한 산업별 대응력 즉 제품 다각화 및 혁신역량이 취약하며, 대체 시장 또는 납품처 발굴도 어렵기 때문이라 생각된다. 매우 단기적인 추이라 단언하긴 어렵지만 비수도권 경제·산업계의 COVID-19 관련 충격 흡수 및 대응 역량 즉 회복력이 수도권에 비해 낮다고 볼 수 있을 것이다.²⁾

<그림 4> 권역별 광공업생산 증가율 추이



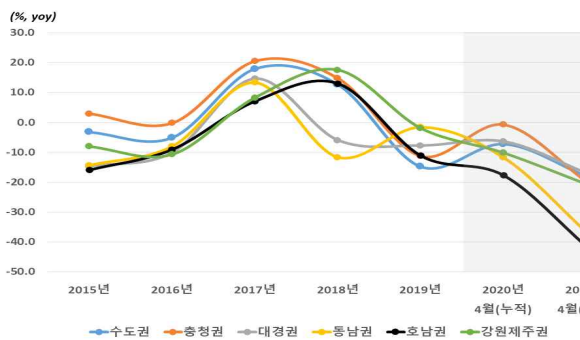
<그림 5> 권역별 서비스업 증가율 추이



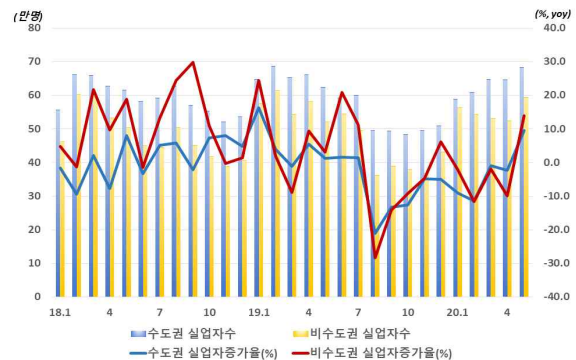
주: 권역별 생산지수 증가율과 서비스업 증가율은 시도별 단순평균의 증가율, 음영표시는 2020년을 나타냄.

자료: 통계청, 광업제조업동향조사, 서비스업동향조사

<그림 6> 권역별 수출 증가율 추이



<그림 7> 수도권과 비수도권의 실업자 추이



주: 음영표시는 2020년 4월 누적과 당월기준을 동시에 나타냄. 자료: 통계청

자료: 무역협회

3) 계층별 영향

UNIDO(2020a)는 COVID-19가 국가 및 지역에 영향을 미치는 경로로 **주요 교역 상대국의 경제활동력 손상, 상품가격의 폭락, 여행 및 운송 서비스 수요의 급감, 글로벌 산업생산활동과 밸류체인 파열** 등 네 가지를 들고 있다. 그리고 중기, 장기에 걸쳐 회복력 강화에 초점을 두고 건강, 혁신, 생산역량 강화에 대한 투자를 확대해야 한다고 하고 있다. 아울러 이해관계자 간

2) COVID-19가 가한 충격의 연쇄효과를 감안할 때 향후 상당 기간 동안 수도권과 비수도권 간의 산업별, 기업규모별 생산, 수출, 고용 격차의 양상과 그 원인에 대한 보다 정밀한 미시적 추적 조사 및 분석이 필요하다.

다중적 접근(multi-stakeholder approach)을 통한 공감대 형성, 정책 설계 및 집행 정보의 공유를 강조하고 있다. UNIDO는 또한 COVID-19 대응을 위한 4차 산업혁명 기술의 성공적 활용 사례로 한국 업체인 씨젠(Seegene)의 자동 검사 시스템을 소개하고 있다. 이러한 새로운 노동절약적 기술의 개발은 제조업에서의 저숙련, 저임금 노동에 대한 의존도를 낮출 것으로 보고 있다. 심지어 방글라데시에서마저도 의류 생산에 로봇을 도입하는 등의 자동화가 급속히 진전되고 있다는 것이다. 유발 하라리(Harari, 2020)도 “무용 계층(useless class)에게 닥칠 위험은 작금의 경제 위기로 인해 급격히 높아지고 있다. 사람과 달리 로봇은 감염되지 않는다. 자동화와 탈글로벌화로 인해 값싼 노동력에 의존하고 있는 개발도상국들은 무용 계층민의 엄청난 증가에 직면하게 될 것이다. 정도는 다르지만 부국들도 같은 문제를 안고 있다”라고 하고 있다.

4차 산업혁명에 따른 노동절약적 기술 개발은 제조업 저숙련 저임금 노동자에 대한 의존도를 낮출 가능성이 있다. 이는 가치사슬의 지역화, 즉 대규모 최종 소비자 시장(중국, EU, 일본, 미국)에 근접한 곳으로의 기업 입지 이전을 초래하여 생산의 글로벌 지형을 바꿀 수 있다. 또한 자동화는 가치사슬의 몇 단계를 통합할 수 있게 함으로써 가치사슬이 단축될 수 있다.

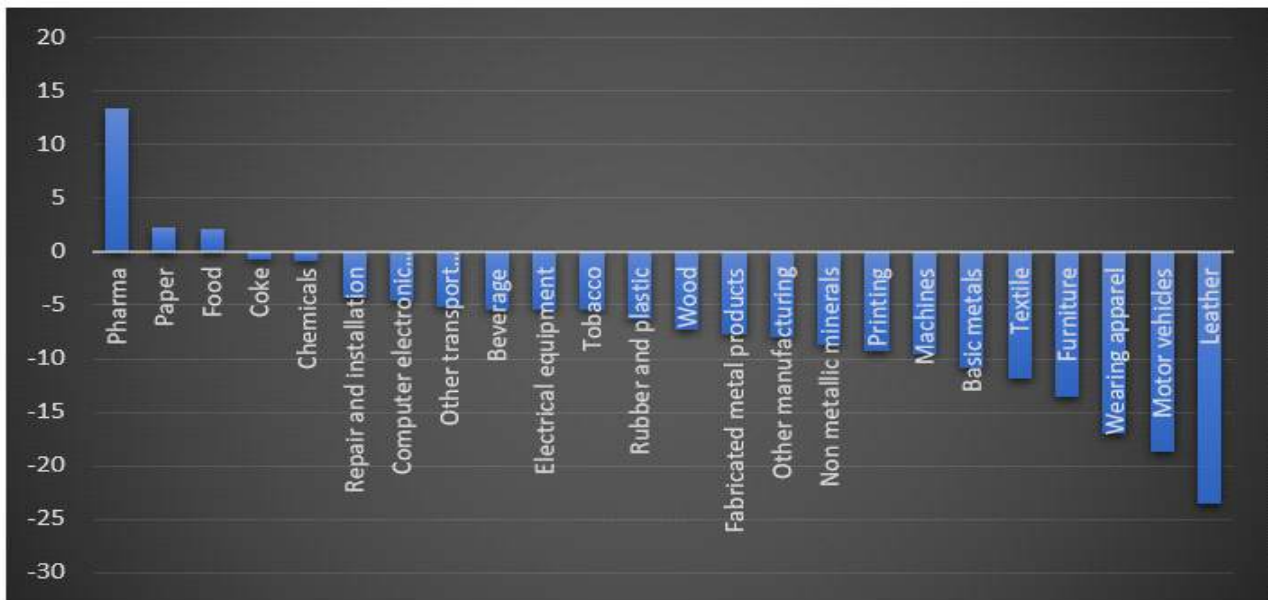
4) 업종별 영향

업종별로 보면 경기침체 시 전통적으로 보다 큰 타격을 입는 주택, 자본투자, 내구재 부문이 아니라 밀접 대면 접촉을 하는 서비스업종(소매업, 레저, 요양, 운송)이 가장 큰 타격을 입을 것이다. 이 업종에는 저임금 근로자, 여성, 소수자의 비중이 매우 높는데, 이들의 일자리 및 소득 감소 비율이 매우 높을 것이다. 또한 모든 나라에 영향을 미치고 있으므로 무역과 국제 투자의 엄청난 감소를 야기할 가능성이 있다.

PwC(2020)는 제조업이 특히 큰 충격을 받을 것으로 보는데, 그 이유로는 제조업 일자리가 대부분 현장 근무를 요한다는 것, 즉 원격 근무가 불가능하다는 것과 전 세계적으로 제조업 제품에 대한 수요가 줄어들었다는 것을 들고 있다. 또한 심한 충격을 받은 지역에서는 장기간의 공장 폐쇄가 불가피하다고 하면서 노동집약도를 줄이기 위해 선제적으로 자동화 기술(협동로봇, 자동이송, IOT 등) 도입 여부를 결정해야 하는 결정적 고비를 맞고 있다고 한다. 대부분의 기업들이 BCP를 갖고 있지만 COVID-19와 같이 급속히 진행되는 예측 불가능한 변수들에 대한 대응에는 역부족일 수 있다고 지적하고 있다.

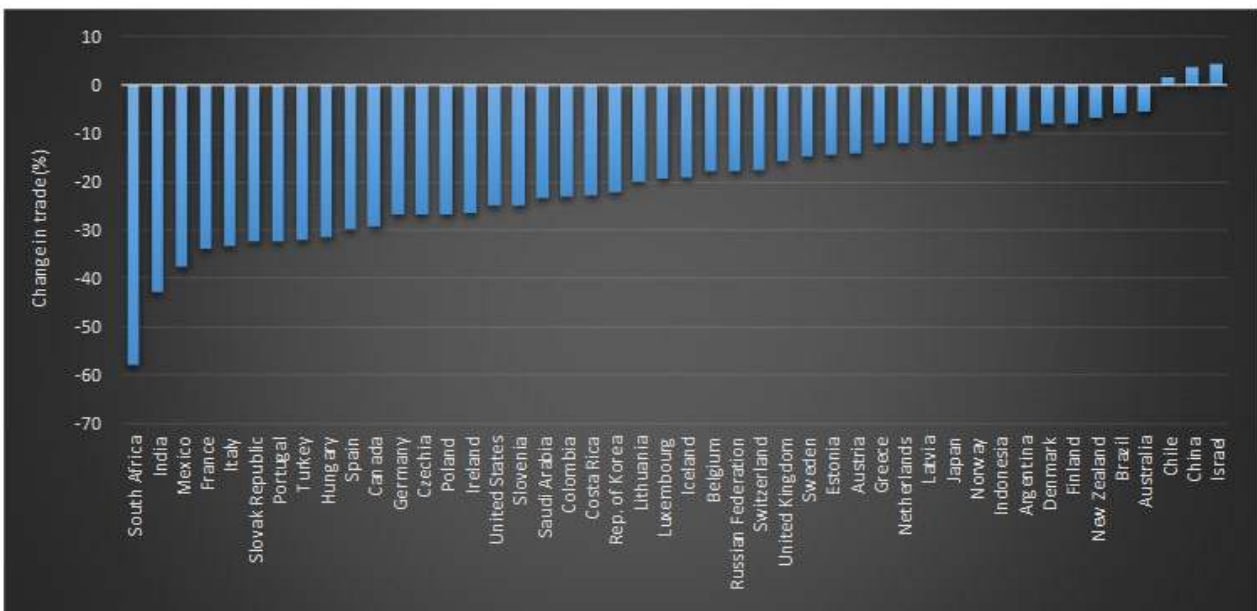
제조업에 한정하여 보면 국가별, 업종별로 상이한 양상을 보인다. UNIDO(2020.6)에 따르면 48개국(30개 고소득국, 15개 중·저소득국)의 2020년 3월 중 제조업생산지수는 2019년 동월 대비 4.6% 감소하였다. 유럽과 미주 국가들이 특히 큰 충격을 받았고, 러시아와 아시아는 충격이 덜하였다(미국 -6.4%, 중남미 -6.6%, 유럽 -6.0%, 아시아 0.87%, 러시아 2.89%). 업종별로 보면 대부분의 업종이 하락하였으나 의약품, 종이, 식품 업종은 상승하였다. 의약품의 상승 폭은 거의 13%에 달한다. 이들 상승 업종은 내수 업종이라고 할 수 있다. 이들 업종은 지역별 인구 비중에 비례하여 기업들이 입지하는 경향이 강하다. 우리나라의 경우 의약품은 거의 대부분 수도권에 입지해 있다. 그 반면 자동차, 의류, 1차금속, 기계 등 하락률이 높은 업종들은 우리나라의 주력 수출 업종으로서 비수도권의 수출의존도가 높은 업종들이다. 물론 한정된 기간 동안의 등락이라 앞으로의 추이를 좀 더 관찰할 필요는 있을 것이지만, 우리나라의 경우 수도권과 비수도권 간의 격차는 이미 뚜렷이 나타나고 있다.

<그림 2> 2019년 말 대비 2020년 3월 업종별 생산 증감률



자료: UNIDO(2020b)

<그림 3> 2020년 3월 전년 동월 대비 국가별 교역 감소율



자료: UNIDO(2020b)

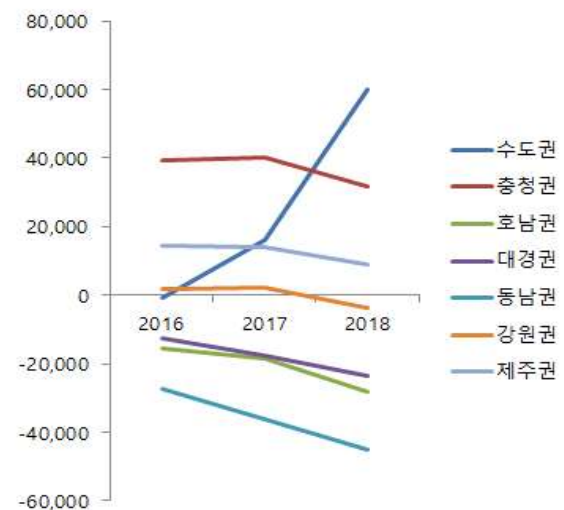
3. 우리나라의 수도권과 비수도권 간 격차

우리나라 공간 구조의 가장 특징적이고 앞으로 심각한 이슈가 될 수 있는 양상은 인구 및 경제활동 전반의 수도권 일극 집중이다. 『균형발전 모니터링 이슈 & 브리프』 제1호(2020.5)는 인구의 지역별 격차와 불균형에 관한 자세한 분석을 담고 있다. 이 자료에 의하면 2000년 수도권 인구 비중은 46.3%였으나 2019년에는 50.002%로 비수도권 인구를 넘어섰다. 특히 최근 3년 간 비수도권에서 수도권으로의 순유출인구가 2017년 16,006명, 2018년 59,797명, 2019년

82,741명으로 급증하고 있다. 비수도권 중 세종, 충남, 충북과 제주는 수도권 인구가 유입되었고, 그 외의 모든 시도는 수도권으로 유출되었다. 특히 대경권, 동남권, 호남권 등 남부지역의 수도권으로의 인구 유출이 심각하다. 수도권으로의 순유입인구 중 20대의 유입이 2019년 78.9%에 이른다. 수도권, 비수도권 모든 지역에서 40대 이상의 인구가 증가하고 40대 미만은 감소하였는데, 특히 비수도권의 40대 미만 인구 감소가 심각하여 발전잠재력의 급감이 예상된다. 수도권에서 인구증가율이 높은 지역은 신도시 건설과 대규모 택지개발 사업이 추진된 지역이다. 2000-2019년 간 인구증가율이 높은 시군은 화성시(325.9%), 용인시(170.2%), 김포시(168.2%), 광주시(167.4%), 파주시(136.8%)로 수도권 평균 인구증가율을 대폭 능가한다. 화성시, 김포시, 파주시는 2000년대 후반부터 2기 신도시가 건설된 지역이며, 용인시, 광주시는 대규모 택지개발이 진행되어 온 지역이다. 정부가 추진 중인 3기 신도시 건설과 수도권 광역교통 인프라 확충, 경기도가 계획 중인 산업단지 조성이 이루어지면 수도권 인구는 또 다시 급증하게 될 것이다.

<그림 8> 최근의 권역 간 인구이동

	2016	2017	2018	2019상	합계
수도권	-863	16,006	59,797	50,886	125,826
충청권	39,514	40,178	31,913	5,481	117,086
호남권	-15,522	-18,371	-28,019	-18,343	-80,255
대경권	-12,411	-17,517	-23,467	-15,396	-68,791
동남권	-27,242	-36,336	-45,223	-24,019	-132,820
강원권	1,892	2,035	-3,854	-752	-679
제주권	14,632	14,005	8,853	2,143	39,633



자료: 장재홍(2019)

『균형발전 모니터링 이슈 & 브리프』 제2호(2020.6)에 따르면 COVID-19 이후의 지역 간 경기 편차는 비수도권지역에서의 인구 유출을 더욱 가속화하고 있는 것으로 나타났다. 2020년 1-4월 중 권역 간 인구순이동을 보면 최근 몇 년간 수도권 인구의 순유입이 이루어졌던 충청권마저도 수도권으로 순유출되고 있다. 그 외의 지역들은 두말할 나위도 없다. 동 자료는 “이러한 인적 자본의 유출은 지역경제의 순환구조 및 산업구조, 성장경로에 악영향을 미칠 것이므로 일자리 창출 및 지역경제 활력 회복에 역점을 두어야 하는 상황이다. 이러한 상황을 고려할 때 코로나로 인한 비수도권 지자체의 지원 대책뿐만 아니라 장기적인 지역산업 활성화를 고려한, 시도경계를 넘는 초광역 산업경제 기반구축 사업 등 지역뉴딜 정책 추진이 필요하다.”고 하고 있다.

<표 1> 2020년 1~4월중 권역간 인구순이동(명)

전출 전입		전출지					
		수도권	충청권	대경권	동남권	호남권	강원제주권
전 입 지	수도권	0	12,919	13,608	14,191	12,116	2,814
	충청권	-12,919	0	2,586	1,552	2,317	263
	대경권	-13,608	-2,586	0	-291	-87	-469
	동남권	-14,191	-1,552	291	0	340	136
	호남권	-12,116	-2,317	87	-340	0	32
	강원제주권	-2,814	-263	469	-136	-32	0

자료: 통계청, 국내인구이동통계

인구뿐만 아니라 산업활동의 수도권, 특히 경기도 집중 현상도 가속화되고 있다. 금융, 서비스 부문은 물론이거니와 비수도권 경제의 보루였던 제조업마저도 수도권으로 몰리고 있다. 신규 공장 설립 비중을 보면 2018년 상반기 이후 경기도와 인천의 비중이 급증한 반면 경북, 경남 등 주력제조업 집적지의 비중은 급감하였다.

제조업 부문 단기 성장 전망의 한 가지 지표로 신규 공장등록 건수를 살펴보자. 2019년 6월 말 현재 등록 공장은 19만 4,545개인데, 그 중 경기도 35.8%, 인천 6.2%, 서울 6.0% 등 수도권이 48.0%를 점한다. 그런데 향후 새로운 성장 원천이 될, 2018년 상반기에서 2019년 상반기까지의 신규 등록건수는 수도권이 52.9%(서울 5.4, 인천 7.9, 경기 39.6)로 전체 등록건수 비중을 능가한다. 이것은 4차 산업혁명의 진전과 우수 인재의 집중 등 수도권에 유리한 환경 변화와 더불어 제조 공장의 수도권 집중도 심화되고 있음을 뜻한다. 그 반면 대경권과 동남권의 2018년 이후 신규 공장 등록 비중은 각각 10.3%, 14.1%로 전체 등록 공장 비중(대경권 11.8%, 동남권 16.8%)에 비해 크게 낮아졌다. 이들 지역의 인구 또한 수도권으로 유출되고 있다. 이것은 우리나라의 주력산업 거점인 이들 지역이 활력을 잃어가고 있음을 시사한다.

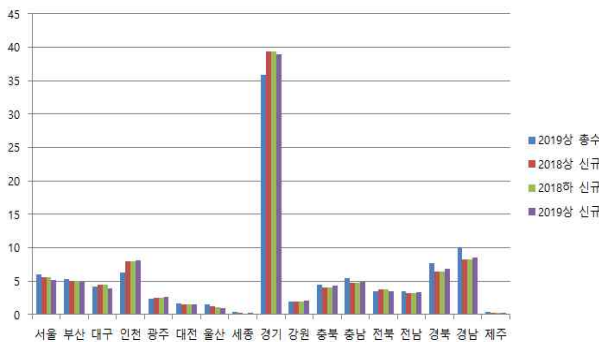
경기도는 성남 제3판교, 양주, 고양, 일산, 광명시흥 테크노밸리와 용인 플랫폼시티 등 5곳을 2022년까지 단계별로 조기 착공하기로 했다. 총 688만4,125㎡(약 209만평)에 이른다. 판교 테크노밸리(66만1,925㎡)의 10.4배에 해당하는 면적이다. 첨단 기업을 모으고 주거지를 함께 조성하여 판교 같은 자족도시로 만들겠다는 계획이다. 판교테크노밸리는 2005년부터 10년간 5조 2,705억원을 들여 조성하였고, 1,309개 첨단기업과 스타트업이 밀집돼 있다. 2018년 말 기준 6만3,050명의 임직원이 87조5,000억원의 매출을 올렸다. 경기도 지역이 국내 기업을 빨아들이는 거대한 블랙홀로 작용하는 이러한 상황에서 비수도권 지역의 창업 활성화와 산업구조 고도화가 과연 가능할 것인가?

<표 2> 지역별 공장 등록 현황

	2019 상반기 등록공장 총수		2018 상반기 신규 등록		2018 하반기 신규 등록		2019 상반기 신규 등록	
	개사	비중	개사	비중	개사	비중	개사	비중
전국	194545	100	7768	100	7312	100	7873	100
서울	11688	6.0	438	5.6	392	5.6	410	5.2
부산	10353	5.3	386	5.0	355	5.0	388	4.9
대구	7980	4.1	340	4.4	261	4.4	304	3.9
인천	11984	6.2	621	8.0	558	8.0	636	8.1
광주	4542	2.3	194	2.5	181	2.5	206	2.6
대전	3028	1.6	116	1.5	125	1.5	117	1.5
울산	2882	1.5	90	1.2	79	1.1	74	0.9
세종	799	0.4	15	0.2	27	0.1	26	0.3
경기	69573	35.8	3050	39.3	2971	39.3	3063	38.9
강원	3749	1.9	151	1.9	162	1.9	165	2.1
충북	8782	4.5	314	4.0	322	4.0	336	4.3
충남	10447	5.4	366	4.7	358	4.7	375	4.8
전북	6773	3.5	285	3.7	300	3.7	276	3.5
전남	6901	3.5	246	3.2	221	3.2	263	3.3
경북	14965	7.7	495	6.4	431	6.4	538	6.8
경남	19418	10.0	641	8.3	553	8.3	670	8.5
제주	681	0.4	20	0.3	16	0.3	26	0.3

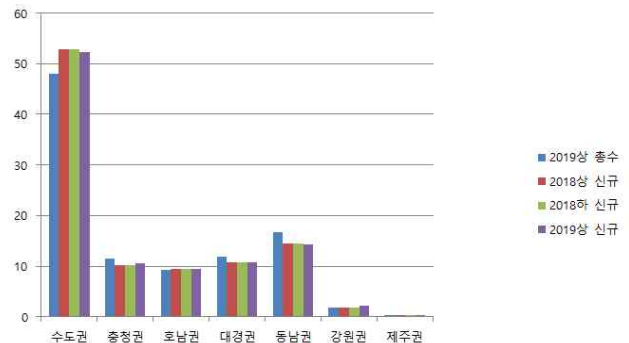
자료: 한국산업단지공단, Factory-On

<그림 8> 시도별 공장등록 현황



자료: 한국산업단지공단, Factory-On

<그림 9> 권역별 공장등록 현황



자료: 한국산업단지공단, Factory-On

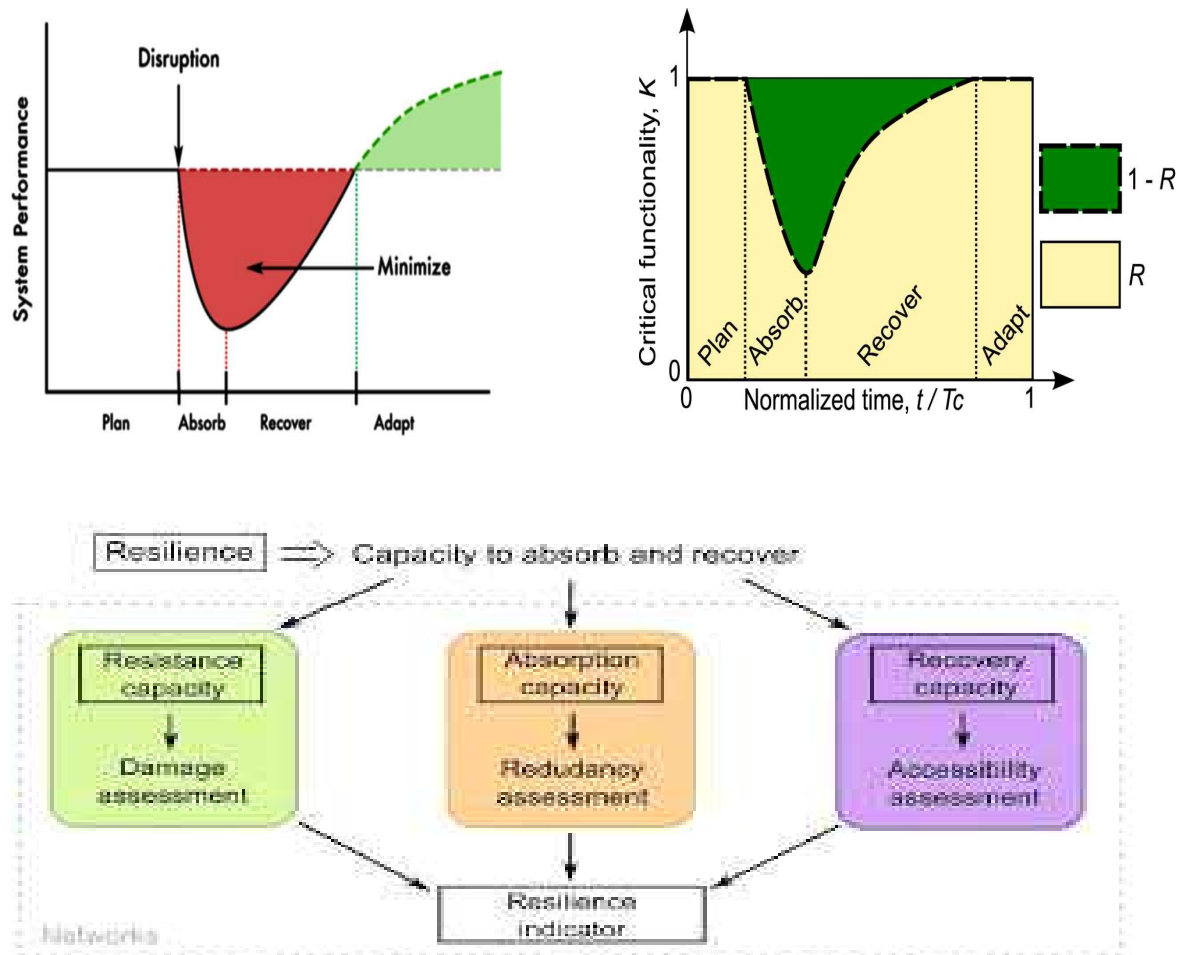
4. 지역의 회복력과 공간 운영 시스템

1) 지역의 회복력

회복력에 대한 논의는 2010년경까지는 주로 심리학, 생태학, 공학 등의 분야에서 이루어져 왔다. 경제지리학계에서 이에 대해 관심을 기울이게 된 것은 2008년의 글로벌 금융위기가 계기가 되었다고 할 수 있다. 대부분의 논문도 주로 금융위기가 지역경제에 미친 영향과 관련된 것들이었다. 2010년 *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 지가 지역의 회복력(regional resilience)에 대한 특집호를 내면서 경제지리학계를 중심으로 활발한 논의의 장이 형성되었다. 그러나 '회복력'이 하나의 분석 프레임워크로는 유용하나 실제 정책 적용은 어렵다

는 견해도 여전히 많다. 어떤든 하나의 시스템 외부의 요인이 그 시스템에 교란(disturbance, disruption)을 가할 때 얼마나 신속히, 그리고 피해를 최소화하면서 그 교란에 적응하고, 그 적응의 결과 종전의 상태로 돌아가는가, 또는 새로운 경로를 밟게 되는가를 주요 관심사로 하고 있다. 종전 상태로의 복귀인가, 새로운 경로의 형성인가는 가해진 충격의 특성과 강도(強度)에 달려 있다고 할 수 있다(<그림 10> 참조).

<그림 10> 회복력의 개념



Martin(2018)은 회복력이 몇 가지 스케일(개인, 소지역, 지역, 국가)과 몇 가지 영역(산업, 지식생산, 기업가정신, 노동시장) 관점에서 검토될 수 있다고 하였다. Gong et al.(2020)은 지역 회복력에 관한 두 가지 핵심 논점은 ①무엇에 대한 회복력인가(to-what-question)와 ②무엇의 회복력인가(of-what-question)에 관한 것이라고 하였다. ①은 교란(disturbance)의 종류(충격, 테러리스트의 공격, 자연재해, 대규모 공장폐쇄 등)를 의미한다. Dabson et al.(2012)은 사태(events)의 종류를 자연적(natural) 사태, 인위적(human-made) 사태, 경제적(economic) 사태, 의료적(medical) 사태로 구분하였다. ②는 지역 또는 그 상위의 행위 주체들(actors, 기업, 노동자, 노동조합, 정책당국자, 중개기관, 국가, 다국적기업 등)을 의미한다. Gong et al.(2020)은 최근의 중국 사례에 대한 분석을 통해 지역의 회복력에 영향을 미치는 것은 COVID-19의 특성,

과거의 역병 위기 대응에 대한 제도적 경험, 정부의 지원조치, 지역의 산업구조라고 하였다.

지금까지 살펴본 여러 논의에서 공통적인 사항은 시스템 외부의 충격이 가해질 때 각급 정부 간의 협력이 얼마나 잘 이루어지는가, 지역의 특성에 맞는 대응책을 잘 강구하는가가 중요하다는 점이다. 경제적 측면에서는 지역의 산업구조를 보다 회복력 강한 구조로 만들려면 어떻게 할 것인가가 핵심 이슈라고 할 수 있을 것이다.

2) 수도권 일극 집중은 국가 공간 운영 시스템의 위기

우리나라의 수도권은 이미 인구와 산업의 블랙홀로 작용하고 있다. 2000년대 초 한때 지방으로의 분산이 이루어졌으나 그 분산의 동력이 유지되지 못하고 수도권 집중이 다시 급격히 진행되고 있다. 다시 말하면 **수도권의 회복력이 워낙 강하여 비수도권의 회복력 또는 길항력(拮抗力, countervailing power)이 무력화되어버린 상황**이라 할 수 있다. 그 배경에는 수도권에 돈, 권력, 문화가 집중되어 온 오랜 역사가 가로놓여 있다고도 할 수 있지만 2000년대 초 참여정부에서 본격 착수한 **국가균형발전정책이 일관성 있게 추진되어오지 못한 점**도 직접적 원인 중 하나라고 볼 수 있다.

최근의 양상은 **수도권으로의 인구, 특히 청장년 인구 유입⇒ 산업 집중⇒ 수도권 주택 및 인프라 수요 급증⇒ 정치적·정책적 이슈화⇒ 수도권 주택 및 인프라 확충⇒ 청장년 인구 재유입의 구조가 고착화**하고 있는 것으로 보인다. 이에 따라 **비수도권은 청장년 인구 유출과 고령화⇒ 신산업 및 혁신 관련 인력 부족⇒ 산업 전반의 쇠퇴⇒ 일자리 감소⇒ 청장년 인구 재유출**에 허덕이는 실정이다.

이러한 구조를 깨는 것이 **국가균형발전의 궁극적 목표**가 되어야 할 것이지만 정부 정책에는 아직 제대로 반영되지 않고 있다. 2020년 정부 예산안을 보면 총지출규모는 513.5조원으로 2019년에 비해 대폭(9.3%) 증대되었다. 12개 지출부문 중 지역 경제의 성장에 차별적 영향을 미치게 될 부문은 R&D(17.3% 증가), 산업·중소기업·에너지(27.5% 증가), SOC(12.9% 증가), 농림·수산·식품(4.7% 증가) 등인데, 대부분 수도권에 비해 비수도권 지방 경제에 상대적으로 불리하게 작용할 것으로 보인다. **예산의 절대 규모가 늘어나지만 늘어난 부분이 상대적으로 수도권에 더 많이 투입될 가능성이 크다.** 소재·부품·장비 핵심 기술개발 지원(0.6→1.3조원), D.N.A + BIG 3³⁾ 집중 지원(3.2→4.7조원), 제2 벤처붐 확산(3.7→5.5조원) 등 R&D와 신산업 및 벤처기업 육성 관련 예산이 대폭 증액되었으나, 이와 관련된 수혜 기업 또는 인재들은 대부분 수도권에 소재한다. 그 반면 지방의 비중이 절대적인 농림·수산·식품 예산은 총지출 증가율의 절반에 불과하다. 제조업 등 주력산업 경쟁력 제고 부문(0.95→1.27조원)에서도 지방투자촉진보조금이 1,473억원에서 2,227억원으로 51% 증액된 것 외에 다른 사업들은 지방에 특별히 유리하다고 보기 어렵다. 지역경제 활력 제고 부문에서는 생활 SOC에 10.4조원을 집중 투자하는데, 이는 경제 성장보다 주민 후생수준 증대에 직결된 것으로, 거주 인구에 비례하여 지출될 가능성이 크다. ‘국가균형발전프로젝트 33개 사업 전면 착수(4,740억원)’의 내용은 지방 경제와 직결된 것이라 할 수 있으나, 전체 예산규모에 비하면 미미한 수준이다.

요컨대 2020년 예산안에 지방 경제의 육성과 국가균형발전에 대한 정부의 강력한 의지가 담겼다고 보기는 어렵다. **R&D, 산업육성, SOC 등 장소 중립적(place neutral) 관점의 시책이 사후적으로 인구와 경제활동의 공간적 분포에 심대한 영향을 미친다**는 점을 유념할 필요가 있다.

3) (D.N.A.) Data, Network(5G), AI (BIG 3) 시스템반도체, 바이오헬스, 미래차

2020년 정부 예산은 경제 전반의 유효수요를 증대시킬 것이나, 수도권 집중을 더욱 심화시킬 여지가 있다. 3기 신도시 건설, 경기도의 산업단지 조성 등이 진행됨에 따라 비수도권의 유출은 더욱 가속화될 것이다.

이대로 방치하면 비수도권은 황폐화되고 수도권은 점점 비대해져 국토 공간의 회복력은 고갈될 것이다. 언제, 어느 선까지 수도권 일극 집중을 방치할 것인가에 대한 학계의 진지한 논의가 절실한 시점이다. 현 상황은 왜 위기인가?

첫째, 수도권의 일상생활에는 돈이 많이 든다. 특히 주거비 문제가 심각하다. 인구의 절반이 몰려 있는 수도권에서의 결혼과 출산이 줄어든다. 비수도권은 결혼 적령기의 인구는 보기 드물고 노인들이 늘어간다. 결국 나라 전체의 인구가 줄어들고, 국력이 쇠퇴한다.

둘째, 거대한 공룡과 같은 수도권은 COVID-19, 전쟁, 자연재해와 같은 경제 외적 충격에 취약하다. 이러한 시스템 외부의 교란은 예측이 불가능하다. 설마 하다가 당하는 것이다. 좁은 공간에 밀집되어 살아가니 감염 등 피해 경로가 많고도 복잡하게 얽힌다. 하나의 교란이 거대한 타격을 입히게 되는 것이다.

셋째, 수도권의 혼잡 비용은 계속 증대되고 이를 해결하기 위한 환경 및 사회간접자본 투자도 수도권 중심으로 이루어지게 된다. 비수도권은 사람이 없어 산업이 붕괴되고, 정주체계, 역사·문화·자연 생태계가 무너진다. 비수도권은 황폐화되고 결과적으로 좁은 국토가 더욱 좁아지는 셈이 된다. 국토 전체의 이용 효율이 낮아지는 것이다.

넷째, 사회적 결속을 약화시키고, 지역 간 갈등을 야기함으로써 국가의 정체성과 안정성이 위협받게 된다.

5. 향후 정책 방향

COVID-19는 기존 산업 대부분에 타격을 가하고 있지만 일부 업종은 종전에 없던 새로운 수요가 창출되어 생산과 수출이 늘어나기도 한다. 직접 대응에 필요한 의약품, 마스크 등은 물론이고 봉쇄 및 이동 제한에 따른 재택 및 원격 근무에 필요한 제품과 서비스에 대한 수요가 늘어난다. COVID-19가 장기화 되면 세계인의 일상 생활 양식이 바뀌고 산업구조와 GVC가 새로운 경로로 재편될 수도 있을 것이다. 전반적으로 대면 접촉이 꺼려지면서 사회와 경제의 디지털화가 급속히 진전될 것이다. 이러한 변화는 각 지역에 차별적인 영향을 미치게 될 것이다.

우리나라의 경우 서울을 비롯한 수도권은 COVID-19의 유입 및 확산 거점인 동시에 그것이 미치는 경제적 충격에 대한 대응 능력이 비수도권에 비해 우수하다고 할 수 있다. 다양한 지식 기반산업의 분포, 풍부한 우수 인력, 대규모의 지역 시장이 뒷받침되고 있기 때문일 것이다.

단기적인 경제적 효율성과 성과 창출, 특히 일자리 창출 관점에서 본다면 정부 재원은 수도권 중심으로 투입될 가능성이 크다. 지금까지의 수도권 교통 인프라 확충과 테크노밸리 개발, 신도시 건설 등에 대한 정부 재정 투입은 이러한 관점을 벗어나지 못한 채 추진되어 왔다. 각종 생활 및 고용 지원 자금, 사회복지 지출도 인구에 비례하여 수도권에 집중 투입되고 있다. 이러한 상황이 지속될 경우 수도권과 비수도권 간의 극심한 양극화로 국가의 장기적 발전 기반이 흔들릴 수 있다. 수도권과 비수도권 간의 균형발전은 단순한 지역 간 형평성 제고의 문제가 아니라 국가 전체의 장기적 회복력 강화를 위해서도 필요한 과업이다.

인구와 산업활동의 수도권 집중이 가속화되고 있으나, 이에 대한 정책적 관심은 매우 희박하

다. 2018년 제2차 공공기관 이전 구상이 제기되었으나 진척이 더디다. 2020년 예산안에도 뚜렷한 대책이 보이지 않는다. 증액된 SOC 예산은 생활 SOC 확충 중심으로, 우리나라의 향후 성장 잠재력 확충과 관련된 **국토 동서축 도로 및 철도망 확충, 지방의 공항, 항만 등 글로벌화 인프라 확충** 관련 예산은 매우 미흡하다. 우리나라의 교통 인프라는 대부분 남북축으로 연결되어 있고, 동서축 인프라는 확충 여지가 많이 남아 있다. 환동해권과 환황해권을 고속교통망으로 이으면 국가 전체의 성장잠재력 확충에 기여할 것이다. 단기적 고용창출 효과는 덤이다.

4차 산업혁명의 진전은 수도권 집중을 더욱 가속화 할 것이다. 하드웨어와 소프트웨어 공급 기업, 필요 인재들이 대부분 수도권에 소재하여 비수도권 기업들은 안팎으로 난관에 부딪치면서 미래를 설계하기 어려운 상황이다. **청장년 인재들을 비수도권에 정착시키기 위한 실효성 있는 방안 마련**이 시급하다, 어느 지역이나 우수한 인재들이 일하고 정착할 수 있는 환경을 만들기 위해 **산업정책, 과학기술정책, 교육정책, 국토정책의 획기적 전환**이 요구된다. 언제까지 국토의 11.8%에만 몰려 살고자 하는 이상 현상을 방지할 것인가?

소득주도 성장과 함께 현 정부의 주요 경제정책 방향인 혁신성장은 기존 성장전략의 부분적 보완을 뛰어넘어 패러다임의 전환을 요구한다. 여타 경제정책과 조화를 이루면서도 4차 산업혁명 등 새로운 변화에 유연하게 대응할 수 있는 보다 장기적이고 체계적인 전략을 필요로 하는 것이다. 이를 위해서는 **혁신 투입이 효과적으로 혁신 성과로 이어지는 혁신 생태계가 구축되어야 한다.**

제조업 생산의 70% 정도를 담당하는 산업단지를 스마트한 혁신클러스터로 업그레이드시키는 것은 이를 위한 중요한 정책과제이다. 현재 한국판 뉴딜, 산업단지대개조계획, 스마트그린산단 사업 등이 추진되고 있는데, 이를 **국가균형발전 관점에서 개선, 보완**하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 국토계획도 국가균형발전 관점에서 재검토할 필요가 있다. 즉 **장소 기반의 접근이 필요한 모든 정책영역에서 국가균형발전이 최상위 목표 중 하나로 자리매김되어야 할 것**이다. 지역사회는 산, 학, 관, 민 혁신주체 간의 신뢰 기반 구축 및 협력의 장을 마련해야 한다.

아울러 정책 기획은 물론 특히 **성과 목표의 설정에 있어서 지역별 특성을 감안한 차등화**가 필요하다. 현 상황 하에서는 **어느 정책에서든 비수도권에서의 일자리 창출은 수도권에 비해 지극히 어렵다.** 비수도권의 경우엔 기업의 혁신역량 강화, 생산 및 수출 증대 등을 보다 중시할 필요가 있다. 이를 통해 기업이 먼저 성장하고, 그 결과 좋은 일자리가 생겨나도록 하는 것 즉, 시간 축을 중시한 정책 기획, 추진, 평가가 올바른 접근이다. 단기적 관점에서의 성과 관리에서 벗어나 장기적 관점에서 창업 활성화 및 기업 경쟁력 강화를 통해 세계 시장 점유율을 높여나 가도록 해야 한다.

아울러 지역 경제가 COVID-19와 같은 외부적 교란에 피해를 덜 입고 신속히 적응하도록 하려면 산업구조의 다변화가 바람직하다. **비수도권에서의 신산업 육성, 창업 활성화**를 위한 적극적 지원과 함께 지역 기업의 유연생산 시스템 구축, 업종 변경이나 업역 확대를 위한 정보 제공 및 행정서비스 지원도 필요하다.

현재 가장 중요한 국민적 관심사가 되어 있는 **부동산 정책도 새로운 관점에서 접근**할 필요가 있다. 우리나라의 집값 상승은 서울 강남 및 수도권 핵심 지역이 촉발하고, 이를 잡기 위해 여러 가지 시책이 동원되고 있다. 그러나 서울 강남의 아파트값이 천정부지로 오르는 것은 **강남 아파트의 대체재가 전국 아무 데도 없다는 막연한 인식**이 서울 시민, 수도권 주민, 나아가 전 국민 사이에 만연되어 있기 때문이라 할 수 있다. 이러한 막연한 인식의 틀을 깨는 것이 부동산

가격 안정의 중요한 한 축이 될 수 있다. 국가균형발전은 주택정책 측면에서도 중시되어야 할 것이다. 서울에 한 채 살 돈이면 비수도권에서는 몇 채나 살 수 있고, 일상의 만족도도 높을 것 인데도⁴⁾ 한사코 서울, 수도권에 몰리려 하는 현실을 바꾸려면 비수도권에서 돈 벌고 자아실현을 할 수 있는 기회가 많아져야 한다. 그 기회를 만들고, 전 국민이 인식하도록 하는 데 정부의 역량을 기울여야 한다. 김학주 한동대 교수의 다음과 같은 분석은 향후 우리나라 국가균형발전 정책에도 시사하는 점이 많다. 장문이지만 여기에 인용하고자 한다(조선일보 7.29 A29면 김학주의 아웃룩 중).

“최근 정부에서는 집값 안정에 실패했다며 국민에게 죄송하다고 했다. 그러나 그것은 강남 및 수도권 핵심 지역에 국한된 이야기다. 그 밖의 지역은 집값 상승의 고통을 느끼지 못하고 있다. 오히려 그 반대를 걱정해야 하는 분위기다. ... 일각에서는 핵심 지역에 주택공급을 늘려 문제를 해결하자고 주장하나 좋은 대안은 못 된다. 시중 잉여 자금이 충분히 소화할 수 있는 규모이기 때문이다. 2019년 말 전국에서 시가 5억원이 넘는 아파트는 22만여 채로 조사됐는데, 10%를 추가 공급해도 그 규모는 33조원 정도다. 이는 코스피, 코스닥 시가총액의 2%에 불과하다. 오히려 교통난, 환경문제 등 부작용이 더 커 보인다. 원격 설루션이 편리해질 수 있는 인프라가 구축되면 굳이 강남에 있는 대학병원을 방문할 필요가 없다. 또 교통 체증을 감수하고 도심으로 출근하지 않아도 된다. 그리고 돈이 강남 주택을 떠나 새롭게 일할 수 있는 곳으로 가야 한다. 즉 새로운 부가가치를 만드는 창업기업들이 늘어나면 돈의 투자처는 그쪽으로 옮겨질 것이다. 강남 주택을 비롯해 과거에 만든 부가가치가 더 이상 커 보이지 않게 되기 때문이다.”

<그림 11> 강남과 지방의 주택가격 괴리



자료: 조선일보 2020.7.29 A29면

4) 국가균형발전위원회는 한국갤럽에 의뢰하여 2019년 12월 균형발전지표 지역실태조사를 실시하였다. 전 국민의 전반적 삶의 만족도는 3.61점(5점 만점)이었는데, 비수도권(3.64점)의 삶의 만족도가 수도권(3.59점)보다 다소 높았다.

참고문헌

- 국가균형발전위원회 • 국토연구원(2020), 『인구의 지역별 격차와 불균형』, (균형발전 모니터링 & 이슈 Brief, 제1호, 2020. 5)
- 국가균형발전위원회 • 산업연구원(2020), 『코로나 19 이후 지역경제 변화와 균형발전정책』, (균형발전 모니터링 & 이슈 Brief, 제2호, 2020. 6)
- 장재홍(2019), 『지역혁신정책과 국가균형발전』, 대한지리학회 특별세션 발표자료(2019.11.22.)
- 한국산업단지공단 산업입지연구소(2020.7), 『코로나 19 관련 국내외 경제 상황 및 산업단지 동향』 (7.17)
- Eurostat(2020), Impact of Covid-19 Crisis on industrial production, *Eurostat News Release 14 July 2020*
- Gong, H., Hassink, R., Tan J., Huang D.(2020), Regional Resilience in Times of Pandemic Crisis: The Case of COVID-19 in China, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 111, No. 3, pp. 497-512
- Harari, Y. N.(2020), Yuval Noah Harari: The World after Coronavirus, *Financial Times*, March 20 2020
- Lenzen, M. et al.,(2020), Global Socio-economic Losses and Environmental Gains from the Coronavirus Pandemic, *PLoS ONE 15(7)*
- Linkov, I., Trump B., Hynes W.(2019), *Resilience Strategies and Approaches to Contain Systemic Threats*, OECD
- Martin, R.(2018), Shocking Aspects of Regional Development: Towards an Economic Geography of Resilience. In: G. Clark et al. eds., *The New Oxford Handbook of Economic Geography*, pp. 839-864
- McKibbin, W., Fernando R., Global Macroeconomic Scenarios of the COVID-19 Pandemic, *CAMA Working Paper 62/2020*, June 2020
- OECD(2020a), *A Systemic Resilience Approach to Dealing with Covid-19 and Future Shocks*, 28 April 2020

OECD(2020b), *The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis across Levels of Government*, Paris: OECD

PwC(2020), *COVID-19: What It Means for Industrial Manufacturing*

UNIDO(2020a), *The Economic Impact of COVID-19 Pandemic*

UNIDO(2020b), *Coronavirus: The Economic Impact*