수도권 관리정책의 평가와 대응과제 토론회

일 시 ¦ 2011. 12. 6(화) 오후 2시 30분

장 소 ¦ 국회 헌정기념관

주 최 ¦ 충남발전연구원, 분권균형발전전국회의, 한국공간환경학회

주 관 ¦ 한국공간환경학회, 충남발전연구원, 대전발전연구원, 충북발전연구원

후 원 ¦ 충청남도

개 회 사

안녕하십니까?

어느덧 2011년 신묘년이 채 한 달도 남지 않은 오늘, 국회 헌정기념관에서 충남·대전·충북발전연구원과 한국공간환경학회, 그리고 분권균형발전전국회의와 공동으로 "수도권 관리정책의 평가와 대응 과제 토론회"를 개최하게 된 것을 큰 기쁨으로 생각합니다.

먼저 오늘 충남도정에 여념이 없으신 안희정 충남도지사님께서 기조연설을 위해 참석하셨습니다. 그리고 지난 11월 2일 가졌던 수도권 규제완화 대응 토론회에 이어 오늘도 좌장으로 참석해주신 김안제 서울대 명예교수님을 비롯한 발표와 토론에 참석해주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다.

여러분도 다들 아시다시피 수도권에 인구와 산업의 밀집에 따른 부작용이 국가 전체의 경쟁력 저하로 이어지고 있음에도 불구하고, 여전히 현 정부는 수도권에 대한 규제 완화 정책을 가속하고 있습니다. 최근에는 수도권 규제의 근거법인 수도권정비계획법 개정을 비롯한 그나마 남아있는 수도권 규제마저도 대폭 완화하려는 움직임도 감지되고 있습니다.

무엇보다 수도권 규제 완화에 가장 직접적으로 영향 받는 충청권은 아주 심각한 위기의식을 느끼고 있습니다. 수도권에서 충남으로 이전한 기업이 2007년 378개, 2010년 200개, 올해 80여개 업체에 그치는 등 기업유치 하강곡선이 더욱 가파르게 진행 중입니다. 이는 충청권만의 문제가 아니라, 더 나아가 수도권과 비수도권 간 공생·협력마저 위협하고 있는 상황입니다.

따라서 오늘 열리는 토론회는 수도권 관리정책의 평가와 대응 과제를 공동 논의하는 매우 중요한 자리가 될 것입니다. 다시 한 번 이 자리에 참석해주신 모든 분들께 감사를 드리며, 수도권 집중의 문제점 해결과 수도권-비수도권 간의 협력 방안에 대해 깊이 있는 논의를 당부 드립니다.

감사합니다.

2011. 12. 6

충남발전연구원장 **박 진 도**

환 영 사

반갑고 고마운 인사를 드립니다.

소중한 뜻을 전하고, 또는 경청하고자 오늘 이 자리에 귀한 걸음 내주신 모든 분들께 뜨거운 연대와 환영의 말씀을 올립니다.

2001년 '지방자치헌장선언'을 시작으로 분권과 균형발전 의제, 수도권 과밀·집중의 폐해와 지역 간 격차 현상 등을 운동과제로 설정하여 나름 일정한 역할을 자임해온 저희 시민사회로선 오늘 이 자리가 더욱 각별하지 않을 수 없습니다. 이명박 정부 들어 급반전된 국정기조로 인해 상황의 변화무쌍함을 누구보다 절감해온 터이기 때문입니다.

마치 '경쟁과 효율, 선택과 집중'이라는 교리를 맹신하듯 정권적 신조가 사회 전반에 투사되고, 지표로 기능하며, 개발담론이 강제되어 격차와 갈등이 조장되는 난감한 경험을 하였습니다.

지난 1960년 대 개발독재시기 압축성장을 '구가'하던 정권 때부터 이미 수도권 문제를 직시하여 그린벨트제를 도입하고, 임시수도계획까지 마련하였습니다. 급기야 5공 정권은 '수도권정비계획법'까지 만들어 전 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권 일극의 과도한 집중 구조의 병폐를 해소하려는 시도를 하기도 하였습니다. 결국 참여정부 들어 '분권과 균형발전'그 자체를 주요 국정기조로 삼아 지난한 사회적 합의 과정을 거쳐 '신행정수도'와 '혁신도시'건설이라는 고단위 처방이 제시되었습니다.

그러나 신행정수도는 끝내 '관습 헌법'이라는 해괴한 논거를 만들어 낸 수도 기득권의 저항에 밀려 '신행정중심복합도시'라는 의미 반감된 정책으로 귀결됐고, 탱크로라도 막고 싶다던 이명박 서울시장이 이번에는 정권으로 행정도시를 지우려다 결국 뜻을 이루지는 못했습니다. 노골적인 행정도시 비호감의 정권하에서 국민적 열망과 축제적 분위기로 이어지지 못한 채, 작금의 '세종시'는 잊혀진 듯 만 듯 마지못해 진척되고 있는 상황입니다.

'균형발전'과 같은 맥락의 관계인 '수도권 규제와 관리'는 주지하다시피 여러 정권을 관통하며 사회적 합의로 이루어진 '당위' 의 국가적 의제였습니다. 그럼에도 현 정부 들어 그 당위가 부정되고, 특정 정맥이 주도하는 정파의 연합적 대수도론의 가세로 당위성마저 크게 훼손되어 오늘에 이르고 있습니다. '균형과 혁신'이란 어휘마저 감금되는 상황도 전개되어 왔습니다.

바야흐로 ‘2012년, 총선과 대선’이 겹치는 중차대한 정치 국면이 다가오고 있습니다. 지난 해 6.2지방선거와 지난 재보선 결과로 지방정치지형이 크게 바뀌었습니다. 우리 시민사회는 2002년의 대선 공간에서 유력 후보자들과의 합의를 바탕으로 2003년 12월 29일 ‘분권, 균형발전, 신행정수도’라는 ‘지방살리기’ 3대 특별법의 관철에 개입한 경험과 성과를 성찰하며, 이제 ‘균형발전 지방분권 전국연대’라는 ‘제 2기’ 분권운동의 축을 준비하여 12월 14일의 출범을 앞에 두고 있습니다.

이제 ‘균형발전, 수도권규제’라는 우리 사회의 지난한 과제는 수도권과 비수도권의 갈등과 대립이라는 구도를 벗어나 상생과 공존과 합의를 통한 방식과 해법을 요구하고 있습니다. 그래서 오늘, 이 자리의 의미가 더욱 크다고 생각합니다.

오늘의 주제에 최고의 전문성과 신념을 두루 갖추신 발표와 토론에 참여하고 자리를 함께 하신 여러분들께 다시금 존경과 환영의 말씀을 올리고자 합니다.

고맙습니다.

2011. 12. 6

분권균형발전 전국회의 공동대표
(균형발전 지방분권전국연대 공동준비위원장)
이 상 선

행 | 사 | 일 | 정

시 간	주 요 내 용
14:00~14:30	**등 록**
14:30~15:00	**개회식** □ 국민의례 및 내빈 소개 □ 개회사 : **박진도** 충남발전연구원장 □ 환영사 : **이상선** 분권균형발전전국회의 공동대표 □ 축 사
15:00~15:20	**기조강연** □ 지방이 살아야 나라가 산다 (**안희정** 충청남도지사)
15:20~16:20	**주제발표** □ 이명박 정부의 수도권 정책의 평가와 개선과제 (**김용웅** 전.충남발전연구원장) □ 수도권 집중에 따른 순재정 편익 추정 (**정준호** 강원대학교 교수) □ 수도권과 지방의 경쟁력 제고와 상생협력을 위한 제도개선 과제 (**변창흠** 세종대학교 교수)
16:20~16:30	**중간휴식**
16:30~17:40	**종합토론** | 좌장 : **김안제** (서울대 명예교수) □ **강현수** (중부대 교수) □ **김수상** (국토해양부 수도권정책과장) □ **변용환** (한림대 교수) □ **이상대** (경기개발연구원 선임연구위원) □ **최종훈** (한계레 신문 기자) □ **김기홍** (광주경실련 사무처장) □ **김홍철** (수도권과밀반대전국연대 사무국장) □ **송우경** (산업연구원 연구위원) □ **양금승** (전경련 중소기업협력센터 소장) *토론자는 가나다순
17:40~17:50	**질의응답 및 폐회**

목 차

Ⅰ. 이명박 정부의 수도권 정책의 평가와 개선과제 ····· 3

1. 머리말 ····· 3
2. 이명박 정부의 수도권정책의 주요내용과 문제점 ····· 3
3. 수도권 규제완화 논리의 검증 ····· 8
4. 수도권규제정책의 개선방안 ····· 22
5. 맺는 말 ····· 31

Ⅱ. 수도권집중에 따른 순재정 편익 추정 ····· 35

1. 서론 ····· 35
2. 지역 간 인구이동과 순재정편익에 대한 이론적 논의 ····· 35
3. 지역 간 인구이동과 순재정편익에 대한 실증분석 ····· 40
4. 요약 및 결론 ····· 53

Ⅲ. 수도권과 지방의 경쟁력 제고와 상생협력을 위한 제도개선과제 ····· 57

1. 국토의 경쟁력과 지역간 상생협력의 필요성 ····· 57
2. 상생의 측면에서 본 기존 수도권 관리정책의 평가 ····· 57
3. 수도권과 지방간의 상생과 멀어지는 수도권 관리 정책 ····· 68
4. 수도권 관리의 원칙과 제도 개선 과제 ····· 72
5. 결 론 ····· 80

Ⅳ. 종합토론 요지 ····· 85

Ⅰ. 이명박 정부의 수도권 정책의 평가와 개선과제

김용웅 전, 충남발전연구원장

1. 머리말

○ 2008년 친 기업주의를 내세운 이명박 정부 집권 이후 수도권 규제완화 현상은 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 이명박 정부는 정권 초기부터 수도권 규제는 기업 활동을 억제하는 불합리한 규제의 하나로 인식하고 대대적인 규제완화를 추진해 왔다.

○ 최근에는 수도권 규제를 2013년부터 본격 철폐한다는 보도까지 등장했다. 보도(문화일보. 2011. 1. 24)에 따르면, 국토해양부에서 국토도시계획학회에 의뢰한 "대도시권 인구집중에 대한 인식평가를 통한 향후 수도권정책 방향 연구"(2010. 5~10)에는 세종시, 혁신도시 및 기업도시 효과가 가시화되는 2013년부터 "수도권 정비계획법"을 폐지하고 "수도권계획관리특별법"을 제정하여 수도권 규제를 대폭 완화하거나 폐지토록 한다는 내용을 담고 있다는 것이다.

○ 관련부처인 국토해양부는 수도권 규제의 대폭완화와 철폐계획을 적극 부인하고 있기는 하나 그동안 MB정부의 수도권규제정책 방향과 조치들은 지난 30여 년 간 지속되어 온 국토균형발전정책의 근간을 이루어 온 장기적 국가공간정책의 틀이 단기적 이해에만 치중하는 "친기업주의" 논리에 의하여 훼손되고 있음을 보여주고 있다.

○ 이 글은 MB정부의 수도권 규제완화정책의 실태와 문제점을 살펴보고 수도권 규제완화 정책을 뒷받침해 온 논리와 근거를 검증하고, 국가경쟁력 강화와 국가발전 잠재력 확대라는 국가적 대의를 바탕으로 바람직한 개선방안을 제시하는 데 치중하고자 한다.

2. 이명박 정부의 수도권 정책의 주요내용 및 문제점

1) 수도권 규제완화 조치의 주요내용

○ 이명박 정부의 수도권 규제정책에 대한 기본방향은 2008. 10. 국토해양부에서 발표한 국가경쟁력 강화를 위한 "국토이용의 효율화방안"에 잘 나타나 있다. "국토이용 효율화방안"은 "국토이용계획체계개편" "용도지역제도의 통합•단순화", "농지 및 산지이용규제 및 환경영향평가 절차 축소" 등 전면적인 토지이용규제 완화방안을 제시하는 틀 속에서 광범위한 수도권 규제 완화방향을 제시하고 있다.

○ MB 정부의 수도권규제 완화 조치에는 그동안 금지되었던 대기업 공장의 신·증설을 대폭 허용하였고, 입지규제 업종도 대폭 확대하는 조치를 단행하고 있다. 그동안 수도권 내에서는 첨단업종이라 하더라도 14개 첨단업종(외국인투자기업 25개 업종)의 신증설을 허용했으나 앞으로는 허용 범위를 96개 업종으로 확대토록 하고 있다. 또한 그동안 과밀억제구역의 경우 첨단업종이라 하더라도 기존공장의 증설도 1,000㎡ 이내로 제한했으나, 앞으로 산업단지 내는 100%, 단지 외 지역은 기존 면적의 50%까지 증설을 허용함으로서 첨단산업에 대하여는 수도권 규제의 실익을 거두지 못하게 하고 있다.

○ MB정부 수도권 규제완화 조치에는 그동안 과밀, 혼잡이 극심하여 대규모 산업시설 조성 등이 엄격히 금지되어 온 서울의 경우에도 도시첨단산업단지 개발 허용하고 있을 뿐만 아니라 금융중심지(상암지구)내 금융업소와 산업단지 내 R&D시설에 대해서는 과밀부담금 징수를 면제 토록하고 있고, 과밀억제구역 내 창업기업에 대하여는 그동안 부과하던 취득세 및 등록세 중과세를 면제하도록 하고 있다.

○ 이밖에도 그동안 수도권 내 무분별한 공장 건설과 집중 방지를 위해 도입한 공장총량제의 적용대상을 기존의 200㎡이상에서 500㎡이상향 조정하도록 하고 있고, 경제자유구역 및 주한미군반환 공여구역 등에 대하여 대부분의 수도권 규제 적용을 배제하는 조치를 담고 있다.

○ 끝으로 MB정부의 수도권 규제완화 조치는 수도권 내 환경과 수질보전 차원에서 지정한 자연보전권역에 대한 규제도 대폭 완화토록 하고 있다. 수도권 자연보전지역은 팔당상수원 수질보호 및 자연환경보전 차원에서 공장건설이 엄격히 규제되었으나 앞으로는 제도자체가 정착되지 않은 "수질오염총량제"를 환경용량의 범위 내에서 공장건설이 가능하도록 하여 난개발과 환경훼손의 위험을 증대시키고 있다.

○ MB정부는 후속 조치마련을 위해 2009년 3월 27일, 수도권 보전지역내 기존 공장 증설허용, 산업단지 활성화 등 "2년간 한시적 규제유예제도" 도입을 발표하였고, 2009년 5월 8일 2020년 수도권 광역도시계획을 변경하여 2020년까지 수도권 그린벨트 141㎢의 해제, 수도권 자연보전권역내 공장 입지규제 및 규모제한 완화 및 첨단업종허용범위 확대(156개➔277개) 등 다양한 규제완화 조치와 방안을 제시해 오고 있다.[1)]

<표 1> 수도권규제완화 주요추진내용(2008. 10.31)

구분		기존	개정(안)
과밀억제권역	공업지역	• 첨단업종: 1,000㎡ 내 증설 허용 • 10개 업종: 기존 부지내증설 허용	• 첨단업종: 기존 3배 증설허용 • 기존부지내 증설: 업종규제 폐지
	비공업지역	• 첨단업종: 1,000㎡ 내 증설 허용	• 첨단업종: 2배 증설 허용
성장관리권역	공업지역	• 상면적 3000㎡ 내 증설 허용 • 이전가능 업종: 8개로 제한	• 규모제한 폐지 • 업종제한 폐지
	비공업지역	• 14개 첨단업종: 2배 증설 허용	• 96개 첨단업종: 3배 증설 허용 • 기타업종: 부지내 증설 허용
자연보전	도시·지역 개발	• 부지면적 6만㎡내 허용	• 도시: 10만㎡ 이상만 허용 • 비도시: 10만-50만㎡
	관광지	• 부지면적 6만㎡ 내 제한	• 상한선 폐지
	대형건축물	• 판매시설:15000㎡내 허용 • 업무시설:25000㎡내 허용	• 입지허용
	무폐수 공장	• 폐수배출 없는 공장 신증설 금지	• 입지허용
산업단지		• 대기업공장 신증설금지/이전 촉구 • 업종별 신증설 규모제한	• 대기업, 규모제한 폐지 • 모든 업종 이전 가능
공장총량제		• 적용대상: 200㎡ 이상	• 적용대상: 500㎡ 이상

자료: 충남발전연구원(2009) 수도권규제완화관련 자료집, CDI 자료집 2009-06, 562면

1) 채성주(2011) 수도권규제완화에 따른 충북의 대응방향과 과제", 충북 FOCUS 23호, 충북발전연구원, 14면

2) 수도권 규제완화 주요내용별 문제점

○ 1990년대 수도권 규제시책의 합리화 이후 2000년대에 들어와 수도권 규제는 다양한 방식으로 축소 또는 완화되어 왔고, 국가균형발전을 국정과제로 천명한 참여정부에서도 수도권 규제는 여러 가지 차원에서 지속적으로 전개돼 왔다.

○ 그러나 그동안의 수도권규제의 합리화나 완화조치는 "선 지역발전" "후 수도권규제완화"의 기조하에 수도권규제의 근본적인 틀은 유지한 채 부분적인 합리화 및 완화 조치를 취해 온 반면 MB정부의 수도권 규제 완화조치는 현재까지 제시된 내용만을 보더라도 "선 수도권규제완화" "후 지역발전" 기조로의 전환이 이루어지고 있는 것으로 지적되고 있다(지역균형발전협의체, 2008; 65)[2].

① 공장총량제 적용대상 축소

○ 가장 대표적인 수도권 규제완화 조치는 "공장총량제" 적용대상 공장 범위를 상면적 200㎡이상에서 500㎡이상으로의 확대라 할 수 있다. 상면적 200㎡이상 공장을 적용대상으로 하면 2008년 현재 전국 공장의 74%, 수도권공장의 63%가 적용대상이 되어 수도권 공장건설을 일정수준으로 안정시키는 데 기여할 수 있다. 그러나 공장총량제의 적용대상을 500㎡이상으로 축소하면 적용대상이 전국공장은 43.2%, 수도권 공장은 36.8%로 줄어든다.

○ 공장총량제의 적용범위 축소로 인한 수도권내 중소규모의 공장 건설의 확대는 이미 한계에 달한 수도권 과밀, 혼잡 및 난개발을 더욱 부추길 것으로 전망된다. 대부분의 중소단위 공장은 일반적으로 산업단지 등 계획입지보다는 자유입지를 선호하는 경향이 있다. 2005년 현재 수도권에는 난개발의 주범인 개별공장의 자유입지비율이 비수도권 평균의 1.6배인 54.2%에 달하고 있어 공장총량제 적용대상 축소로 대부분의 중소공장의 건설이 자유화되는 경우 토지의 난개발은 더욱 확대될 가능성이 크다. 특히 우리나라는 토지의 난개발을 막는 시가지조정구역(市街化調整區域)설정과 같은 제도적 수단이 미흡하기 때문에 중소공장의 건설 확대는 난개발을 초래하여 과밀, 혼잡 및 환경훼손 피해를 더욱 심화시킬 것으로 전망된다.

2) 지역균형발전협의체 (2008) 수도권정책 대응 및 지역균형발전방안 연구 (요약보고서)

<표 2> 공장규모별 제조업체 분포 현황 (단위: 개소)

공장면적	전국	수도권				비수도권
		계	서울	경기	인천	
전체	131,670 (100.0)	66,020 (100.0)	10,167 (100.0)	47,380 (100.0)	8,473 (100.0)	65,650 (100.0)
200㎡이하	34,230 (26.0)	21,898 (33.2)	7,204 (70.9)	12,581 (31.4)	2,847 (33.6)	12,336 (18.8)
201-500㎡ 이하	40,591 (30.8)	19,849 (30.1)	2,108 (20.7)	14,894 (31.4)	2,847 (33.6)	20,742 (31.6%)
500㎡이상	56,849 (43.2)	24,277 (36.8)	855 (8.4)	19,905 (42.0)	3,517 (41.5)	32,572 (49.6)

자료: 산업단지공단(2008) 전국공장등록 D/B 분석

② 대기업 공장입지 규제 완화

○ 이미 언급한바와 같이 MB정부의 수도권 규제완화 조치는 대기업의 입지규제를 다양한 방식으로 무력화 시키고 있다. 그동안 성장관리 구역내 공업지역 및 산업단지 내에 상면적 3000㎡ 이상의 공장건설을 엄격히 규제 해 왔다. 대기업 공장은 입지여건에 지배를 상대적으로 덜 받기 때문에 수도권에 입지하지 않아도 생산이나 업무활동에 지장이 적을 뿐만 아니라 대기업 공장은 부품생산에 치중하는 수많은 중소규모의 연관 및 하청생산 공장을 끌어 들여 수도권 집중과 과밀을 심화시킬 우려가 크기 때문이다. 그런데 MB정부는 대기업의 이같은 생산특성과 파급효과를 무시한 채 산업단지 내 대기업 신·증설 및 이전을 허용했을 뿐만 아니라 성장관리지역 내 공업지역에서는 공장의 신·증설에 대한 업종 및 규모제한까지 철폐했다. 이렇게 되면 수도권에는 수도권 입지가 불필요한 대기업뿐만 아니라 대기업에 부품을 공급하는 중소업체까지도 집중하게 되어 지방 산업은 심각한 타격을 받게 된다. 따라서 MB정부의 대기업 공장의 수도권 입지규제 완화야 말로 수도권 규제정책의 근간을 훼손하는 핵심 조치라 할 수 있다.

③ 자연보전권역의 입지규제 완화

○ 자연보전권역은 수도권의 용수공급원인 한강수계와 팔당 댐의 수질보전 및 수도권 동부의 녹지 및 생태환경보호를 위해 지정한 권역으로 1982년 지정이후 지속적인 관리대상이 되어 왔다. 수도권 정비권역 중 과밀억제권역과 성장관리권역은 수도권의 과밀집중을 해소하고 권역내 균형있는 발전을 위해 지정한 권역이라면 자연보전권역은 수도권의 환경적 가치, 주민의 삶의 질 보전을 위한 권역이라 할 수 있다.

○ 그래서 그동안 수많은 수도권규제 완화조치가 단행됐지만 수도권 자연보전지역은 팔당상수원 수질보호 및 자연환경보전 차원에서 공장건설 및 도시 및 지역개발 등이 엄격히 규제되어왔다. 앞으로는 현재까지도 제도자체가 정착되지 않아 정책효과를 예측하기 어려운 "수질오염총량제"를 도입하여 일정한

환경용량의 범위 내에서 공장건설을 가능하도록 하였고, 도시·지역개발, 관광지 조성 및 대규모 건축물 규제도 크게 완화하여 난개발과 환경훼손의 위험을 증대시키고 있다.

○ 자연보전권역의 난개발과 훼손은 수도권의 수징오염 및 녹지·생태계의 파괴를 통하여 수도권의 삶의 질과 생활수준의 악화를 초래하게 된다. 수도권은 과도한 인구와 경제 활동의 집중으로 전국교통애로구간의 90%, 전국 오존주의보의 95%가 집중되어 있고, 산화질소(NOx), 산화황(SOx) 배출량 및 미세먼지 농도 등 대기의 질이 국제적 차원에서 비교할 수 없을 정도로 열악한 상태이다. 자연보전권역의 규제완화로 난개발이 확대되는 경우 2008년 현재 세계 144개 도시 중 86위에 불과한 서울의 생활의 질(quality of living)은 더욱 큰 타격을 받을 것으로 판단된다. 세계적 컨설팅사인 Mercer의 세계도시 삶의 질 수준 비교조사에 따르면 서울은 뉴욕, 런던, 파리, 프랑크푸르트 등 서구 선진도시는 물론 아시아 주변국 도시인 싱가포르(32), 동경(35), 홍콩(70), 타이페이(84) 및 쿠알라룸푸르 (75)에도 미치지 못하여 서울의 경쟁력을 떨어뜨리는 요인으로 지적하고 있다. [3)]

④ 수도권 규제완화 문제점 종합

○ MB정부의 수도권 규제완화가 미치는 부정적 파급효과는 크게 3 가지라 할 수 있다. 첫째, 수도권규제완화는 비수도권지역의 산업성장기반을 훼손하고 지방경제쇠퇴를 촉진한다는 점이다. 수도권 규제완화로 중소제조업체 뿐만 아니라 대기업 공장의 수도권 입지가 허용되면 그동안 증가추이를 보이던 공장의 지방이전과 지방의 신규투자가 크게 줄어들고 이미 지방에 자리 잡은 기업체와 공장마저도 수도권으로 회귀가 전망된다. 수도권개발이 지방경제에 미치는 영향에 대한 전문가설문조사에 의하면 지방경제에 도움이 된다 (24.1%)에 비하여 지방경제를 위축시킨다는 응답이 75.1%로 나타났다(김경환 2002).[4)] 특히 지방의 산업·인구 유인능력이 제고되지 않은 상태에서 수도권 규제를 갑자기 완화하는 경우 지역경제의 쇠퇴와 함께 수도권집중의 가속화 및 사회적 비용 증대를 초래하여 수도권과 국가발전을 막는 결과를 초래할 수 있다.(유진근·민경휘, 2003)[5)]

○ 둘째, MB정부의 수도권 규제완화는 수도권 집중에 따른 집적의 불경제를 더욱 확대하여, 수도권 주민의 삶의 질을 악화시키고, 생산성을 떨어뜨려 세계도시지역으로서 수도권의 국제경쟁력을 더욱 악화시킬 것으로 전망된다. 특히 자연보전권역 내 규제완화는 수도권 수질, 녹지 및 생태환경의 오염과 훼손을 초래하여 녹색경제의 잠재력을 약화시키는 결과를 낳을 수 있다.

○ 셋째, 수도권 규제완화로 인한 생산투자와 공장의 수도권 집중은 국가경제성장과 경제적 효율을 약화시키는 결과를 초래한다. 그동안 많은 연구에서는 수도권에서 추가적 생산에 의한 경제적 파급효과는

3) http://www.mercer.com:80

4) 김경환 (2002) 미래지향적 수도권정책, 서강대학교 출판부.

5) 유진근·민경휘(2003) 국가균형발전정책의 효율성 검토, 산업연구원, 2003. 11

비수도권 지역에 비하여 낮기 때문에 수도권의 상대적 투자의 증대는 국가산업 및 경제의 성장을 그만큼 갈아먹는 결과를 초해한다. 뿐만 아니라 수도권의 집중심화는 수도권 내부 자원 즉 생산요소의 과도한 이용과 비수도권 지역의 자원 즉 생산요소의 과소이용을 초래하여 국가 발전 잠재력 활용의 극대화 또는 최적화를 가로막아 국가의 경제성장은 물론 발전의 지속가능성을 저해하는 결과를 초래하게 된다.

○ 마이클 샌덜(Michael J. Sandel)교수의 논리에 따르면, 수도권 규제완화의 추진은 규제완화로 인한 이익은 일부 기업집단이 사유화되는 데 비하여 사회적 부담은 수도권과 국민모두의 몫으로 넘겨 공유화함으로서 사회정의와 공정성을 훼손하는 결과를 초래한다고 할 수 있다.

3. 수도권 규제 완화 논리의 검증

○ MB정부는 왜 지방의 쇠퇴와 수도권의 경쟁력 약화 그리고 지속적 국가발전을 저해하는 무리한 수도권 규제완화 정책을 채택하는 가? 이에 대한 해답을 얻기 위해서는 MB정부 수도권 규제완화 정책추진의 가정과 근거의 논리성과 합리성을 따져 볼 필요가 있다.

1) 수도권 규제반대의 자유시장 논리

○ MB정부는 시장경제 원칙론적인 입장에서 정부개입과 규제에 대한 편향된 의식과 논리를 토대로 지역균형발전정책 및 수도권 규제의 대폭완화 또는 철폐되어야 한다는 주장을 대변하고 있다.

① 수도권 규제는 시장 효율성을 저해하는 불필요한 정부규제이다.

○ 시장경제와 대기업의 이해를 대변해 온 집단에서는 수도권 규제는 자유로운 경제활동을 제약하는 정부규제로서 시장경제에 왜곡을 초래하여 경제적 비효율 및 부작용을 초래할 뿐만 아니라 자유로운 시장경제의 흐름을 바꿀 수도 없기 때문에 대폭 완화되거나 철폐되어야 한다는 주장이다.[6]이들은 시장메커니즘의 자연스러운 결과인 공간적 집적현상을 인위적으로 시정하는 정책은 국민경제의 효율성을 오히려 저해하는 결과를 초래할 수 있음을 강조한다(임성준, 2006).[7]

○ 그러나 모든 정부규제를 자유로운 경제활동을 제약하고 국민경제의 효율성을 저해하는 불합리한 규제라고 규정해서는 안 된다. 시장에서 개인 간의 자유로운 거래를 제약하는 경제적 규제는 되도록 완화하거나 합리화하는 노력이 필요하나 수도권 규제와 같은 시장의 근간을 이루는 사회적 조건의 형성을

6) 김성배(2008) 수도권 규제의 실상과 해소과제, CFE Report, 자유기업원/ 임상준(2006) 수도권 규제의 쟁점과 정책방향, 한국경제연구원

7) 임성준(2006) 수도권규제의 쟁점과 정책방향, 한국경제연구원

위한 환경, 토지이용, 안전 등 사회적 규제는 장기적으로 시장경제의 효율적 운영을 위해 필요하기 때문이다. 뿐만 아니라 번영지역의 공간적 집적이 일정수준을 넘게 되면 집적의 불이익이 증대하고 주변지역의 쇠퇴화로 번영지역과 국가의 경제성장을 저해하는 효과(breaking effect)발휘하기 때문에 이의 방지를 위한 정부규제 및 개입은 정당한 것으로 받아드려지고 있다(Hirschman; 1958)[8].

○ 자유방임사상과 자유 시장 논리가 풍미하던 18-19세기에도 질서와 안보유지 그리고 개인이 소망하는 목표를 추구하는데 간섭이 되는 것을 제거하는 것은 국가의 역할로 인정돼 왔다. 기업의 입지선택이 특정지역의 환경오염, 과밀, 혼잡 등의 문제를 야기하거나 야기할 우려가 있는 경우 공익적 차원에서 정당화되기 때문이다. 수도권 규제는 기본적으로 토지이용과 연계된 입지규제에 해당하기 때문에 시장경제 논리만을 내세워 완화 또는 철폐해야 한다는 주장은 편향된 논리라고 할 수 있다.

○ John Friedman같은 지역경제학자에 따르면 공간문제에 정부개입을 전적으로 반대하는 논리는 "개인이나 사회적 집단은 사회적 구조 및 지역에 영향을 받을 수밖에 없는 존재라는 사실을 인식하지 못하는 데서 나온 왜곡된 주장으로 비판한다. 개인과 사회집단의 문제는 사회구조와 지역과 분리하여 해결이 어렵기 때문에 정부규제를 무조건 반대하는 논리는 현실적인 문제 해결에 도움을 주지 못한다(Higgins & Savoie; 1988).[9]

○ 수도권 규제를 반대하는 주장의 문제점은 이미 경험적으로 증명된 시장실패를 인정하지 않다는 점이다. 대공황은 물론 2007년 뉴욕의 금융위기에서 보는 바와 같이 시장에 대한 감시와 조절장치가 없어지면 시장은 통제 불능상태로 붕괴될 수 있음을 보여주는 사례이다. 비록 부를 창출하고 자유를 확산하는 데 있어 시장의 힘은 독보적이라 할 수 있으나 자본주의 체제하에 당연히 인정되어온 정부의 시장조절 기능조차 부인해서는 안 된다. 수도권 집중이 초래하는 수도권 내부의 과밀, 혼잡의 집적의 불이익과 타 지역의 발전 잠재력 약화와 같은 부작용을 간과한 체 시장논리만을 앞세운 수도권규제 완화 논리는 우리나라가 직면한 공간문제의 합리적 해결책 모색에 도움이 되기 어렵다.

② 수도권 규제는 세계화 시대에 맞지 않는 시대착오적 비합리적 정책이다.

○ 수도권 규제 반대론자에 따르면, 지역균형발전과 이의 실현을 위한 수도권규제는 바람직하지도 않고 실현도 불가능하다는 것이다. 그래서 선진국에서는 경쟁이 심화되는 세계화시대 선진국에서는 지역균형발전과 대도시규제를 더 이상 추진하지 않고 있다는 것이다. 무한 경쟁의 세계화시대에는 지역 간 형평성의 증진보다는 개별지역의 경쟁력 증진이 중요하기 때문이다.

○ 결론적으로 말하면 세계화시대 국가경쟁력 강화를 이유로 지역균형발전정책을 포기한 나라는 없다. 현재에도 대부분의 나라에서는 지역 간 생활수준의 일정수준으로 평준화하기 위한 노력을 하고 있고, 대

8) Hirschman, A.O. (1958) The Strategy of Economic Development, New Haven: Yale University

9) Higgins, B. and D. J. Savoie (1988) Conclusions in B. Higgins and D. J. Savoie(eds.) Regional Economic Development, Unwin

도시권에서는 지역정책 차원의 입지규제는 폐지되었으나 과밀, 혼잡 및 난개발을 실질적으로 방지할 수 있는 도시계획 차원 토지이용 규제는 철저히 이루어지고 있다.

○ 특히 수도권 규제 반대논자들의 주장과 달리 영국과 프랑스는 1960년 이후 2000년 이후 최근까지 지속적으로 공공기관의 지방이전을 추진해 오고 있다. 영국의 경우 1963-1972년 간 약 22,500명, 1973-88년 간 약 11,000면, `1989-1993년 간 14,000명의 정부, 공공기관 지방이전을 완료하고 2004-2010년간 추가로 20,028명의 지방이전을 추진하고 있다. 프랑스의 경우에도, 행정기관, 공공기관 및 공기업의 지방이전을 추진하여 1960-1990년 간 1차로 23,100명 이전을 완료하고, 1990-2003년간 2차로 30,000 명의 공공기관을 스트라스부르그, 마르세이유, 뚤루즈, 보르드 등 내륙지역의 이전을 추진했다(국가균형발전위원회; 2005)[10].

○ 수도권 규제의 반대논자들은 영국, 프랑스 및 일본 등 선진국들의 수도권 규제정책의 폐지를 근거로 우리나라 수도권 규제정책의 완화와 폐지를 요구하고 있다. 그러나 선진국 수도권은 우리나라 수도권과는 큰 차이가 있어 그들의 정책을 그대로 답습할 수 없다. 첫째, 영국의 런던, 프랑스의 파리 및 일본의 동경대도시권은 우리 수도권과 달리 인구 및 경제활동의 상대적 비중이 줄어들고 있어 집중억제의 필요성이 사라졌다. 뿐만 아니라 선진국의 수도권은 산업의 쇠퇴에 따라 도심 내 심각한 실업과 경제침체 현상이 발생하여 국가적 차원에서 고용촉진을 위한 지원이 불가피하게 되어 더 이상 집중억제를 규제는 필요 없게 됐다.

○ 이밖에도 동경, 런던 및 파리권 등 선진국의 수도권은 우리나라와 달리 난개발 및 도시 확산 등 과밀, 혼잡 및 환경훼손을 막을 수 있는 효율적인 토지이용 및 건축의 통제장치와 수단을 갖추고 있어 수도권 규제완화로 인한 부작용우려가 없다. 일본 수도권의 경우 2002년 공장규제 및 대학정원규제의 완화조치가 이루어졌으나 공장 및 대학의 증가는 이루어지지 않고 있다. 동경권의 땅값이 상대적으로 높고, 대부분의 비도시지역은 시가화 조정구역(市街化調整區域)으로 묶여 있고, 우리나라와 같이 농지나 녹지의 전환으로 막대한 시세차익을 거두기 어렵기 때문이다. 이밖에도 세계적 선도도시를 지향하는 일본수도권은 삶의 질과 거주성(livability) 향상 이 사회적 이슈가 되고 있어 대규모 계획적 개발 이외에 개별적 공장건설 및 토지이용은 주민의 반대 등으로 거의 불가능한 상태라 할 수 있다.(김용웅, 2010;118-119)[11]

○ 우리나라와 선진국 수도권과의 또 다른 차이는 경제활동 및 정치, 경제, 사회, 문화차원의 지배력의 차이를 들 수 있다. 선진국 수도권도 상대적으로 높은 인구 및 경제활동의 집중도를 보이고는 있으나 다른 지역의 자율적인 발전 추진을 저해할 정도로 높은 경제력 및 의사결정권의 집중도를 보이고 있는 나라는 없다.

10) 국가균형발전위원회(2005) 공공기관이전 및 혁신도시건설방안(건설교통부)

11) 김용웅(2010) 지역개발 해외선진사례의 특성과 교훈, 충남발전연구원, CDI 자료집 2010-04

○ 이 같은 선진국 대도시권의 규제완화 배경적 특성과 조건에 대한 고려 없이 선진국과 같이 우리나라 수도권 규제를 철폐해야한다는 주장은 논리의 비약이라고 할 수 있다.[12)]

○ 특히 우리나라는 선진국 대도시권과 달리 공업지역과 산업단지 등 특정한 용도지역 외에도 개별적인 공장 건설이 가능하기 때문에 선진국 수도권과 같이 규제를 완화하면 난개발, 환경훼손이 증대하여 교통 혼잡, 환경오염, 삶의 질 저하 등 심각한 부작용을 초래할 우려가 있다.

③ 지역균형발전은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다

○ 한편, 수도권규제 반대론자들은 "지역균형발전"은 현실적으로 가능하지도 않고 바람직하지도 않다고 주장한다. 모든 지역은 부존자원과 입지특성, 산업기반이 다르기 때문에 같은 수준의 산업 및 경제발전이 불가능할 뿐만 아니라 그렇게 되면 자본집적을 기초로 하는 산업 및 경제발전에도 도움이 되지 않기 때문에 바람직하지 않다는 것이다.

○ 그러나 이 같은 주장은 지역균형발전의 개념을 의도적으로 왜곡한 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 지역균형발전이란 모든 지역을 같은 형태와 수준의 경제 및 산업발전을 도모하는 "지역균등발전"이 아니라 지역이 지니고 있는 특성적 자원과 잠재력 활용을 극대화하여 주민생활 수준을 균등화하고 국가발전을 촉진하는 데 잇기 때문이다.

○ MB정부가 지역균등발전을 추구했다고 비판한 참여정부조차 지역균형발전정책의 비전을 "전국이 개성있게 골고루 잘사는 사회건설"로 명시하고, 지역발전을 통하여 국가경쟁력을 높이는 데 치중함으로서 지역균형발전이란 지역균등발전이 아니라 세계 모든 나라들이 추구하는 국민들의 생활수준을 일정 수준으로 균등화하고는 국가 경쟁력을 높이는 것임을 분명히 하고 있다. 그래서 참여정부는 모든 지역이 지닌 각자의 고유의 발전 잠재력 활용을 극대화하는 특화발전을 추진함으로서 지역 간 "역동적 균형" 달성에 치중하는 정책을 추진했다(김용웅외, 2009; 585-590).

○ 최근 세계은행(2008)에서도 "2009 세계발전보고서(World Development Report, 2009)를 통하여 지역균형발전의 필요성을 강조하면서 생활수준의 공간적 형평(spatial equity)실현에 적극적 노력을 할 것을 권고하고 있다. 비록 경제활동의 공간적인 격차는 불가피하거나 때로는 바람직 할 수도 있으나 생활수준의 공간적 격차는 그러하지 않기 때문에 국가는 지역 간 생활수준의 균등화를 위해 노력해야 한다는 것이다. (Lall, 2011: 41-55)[13)]

---

12) 전국 대 도시권 인구증가 추이: 1971-2004, 영국 런던권(Greater London & South East England), 전국 1.07배, 런던권 1.08배, 파리권(Il de France), 1962-2005년 전국 1.31재, 파리권 1.34배, 동경권, 1985-2005, 전국 1.06배. 동경권 1.14배, 한국 수도권 1985-2005, 전국 1.18배 수도권 1.42배 (국토해양부, 2007; 국토업무편람, 지역균형발전협의체, 2008; 수도권정책의 대응 및 지역균형발전방안 연구, 65면 재인용)

13) Somik V. Lall (2011) Regional Policy: what works and what doesn't, in Richardson, H. W., C.H. C. Bae, S. C. Choe (eds.) Reshaping Regional Policy, Edward Elgar, 41-56

○ 따라서 지역균형발전정책을 시대착오적 낡은 정책으로 폐기하자는 주장은 대한민국의 헌법이 명시한 국가적 책무를 거부하는 결과를 초래할 수 있다. 우리나라 헌법전문에선 ...“정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘케 하며”...“안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기 한다”로 명시하고 있고, 헌법 제123조의 ② “국가는 지역 간 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”고 명시하여, 지역균형발전이 국가의 책무임을 분명히 하고 있다.

○ 지역균형발전은 지역 간 생활수준의 격차를 일정한 수준으로 축소하고 국내 모든 지역이 지니고 있는 발전 잠재력 즉 생산요소의 활용을 극대화하는 노력이라는 차원에서 대부분의 선진국에서도 세계화시대 국가발전의 핵심과제로 다루어지고 있음을 간과해서는 안 된다.

2) 수도권 규제의 부정적 파급효과 논리

① 수도권규제는 기업투자를 저해하고 국내 기업의 해외이전을 촉진한다.

○ MB정부는 수도권 규제는 기업의 해외이전을 촉진하고 수도권 외곽 및 낙후지역(수도권 동부 및 북부)의 역 차별화를 가져 오는 불합리한 규제이기 때문에 완화하는 것이 당연하다고 주장한다(국가균형발전위원회, 2008; 26).[14)]

○ 수도권 규제가 기업차원에서 보면 투자의 제약요인으로 작용할 개연성은 부인하기 어렵다. 그러나 수도권 규제시책에도 불구하고 2000-2005년간 전국제조업체 증가의 58.7%가 수도권에 집중했고, 수도권 내 제조업체 중 중소형 도시형 공장 비중이 높음에도 불구하고 수도권 설비투자는 전국의 45.3%를 차지하고 있다. 이는 수도권 규제는 일부 개별기업의 투자에는 제약을 초래했을 수는 있어도 전반적인 기업투자위축을 가져 와 국가 경제성장을 저해했다고 보기 어렵다.

○ 이밖에 수도권에는 제조업 투자 집중 외에도 대규모 개발 사업이 집중적으로 추진되어 왔다. 대표적인 사례가 뉴욕 맨해튼의 30배에 달하는 6000만평에 경제자유구역조성 사업과 전국의 60%에 해당하는 신도시와 택지개발사업이다. 전국의 12%에도 미치지 못하는 수도권에 5-60%에 달하는 산업 및 건설투자가 집중되고 있다. 이밖에도 MB정부는 2009년 5월 8일 2020년 수도권 광역도시계획을 변경하여 2020년까지 수도권 그린벨트 141㎢의 해제를 발표했다. 따라서 수도권 규제 때문에 기업투자와 개발투자가 이루어지지 못한다는 주장은 수도권만을 위한 편향적 논리로 볼 수 있다.

○ 또한 수도권 규제완화논자들은 수도권 규제 때문에 국내 기업이 해외로 이전한다는 주장을 펴고 있다. MB정부의 국가균형발전위원회(2008; 26면)도 노사정위원회(2006) 자료를 근거로 이 같은 주장을 받아드리고 있다. 노사정위원회 (2006) “수도권공장신증설 규제효과 연구”에 따르면 기업해외이전의 가

14) 국가균형발전위원회(2008) 2008 이명박 정부 지역발전정책 연차보고서

장 큰 요인은 수도권 규제(37%)라는 것이다. [15] 경기개발연구원(2004)에서도 해외로 이전하려는 업체(총업체수 131개)에 대한 해외이전 원인조사를 조사했는데 수도권규제 37%로 가장 큰 이유이고 나머지는 해외시장 개척 21%, 인건비 절감 21% 등으로 나타났다는 것이다.

○ 그러나 공공연구기관 및 정부부처 등에서 수행한 대부분의 조사연구에 는 국내기업의 해외이전의 원인은 수도권 규제가 아니라 생산비용절감, 노동력 확보 및 해외시장 진출 등이라는 점이 밝혀지고 있어, 수도권 규제반대집단의 주장이 근거 없음을 보여주고 있다. 대표적인 조사연구로는 전경련(2007)의 "국내기업의 해외진출요인" 연구, 산업자원부(2003)의 기업체조사연구, 대한상공회의소(2002) "기업의 생산거점 해외이전 실태 및 계획조사", 중소기업협동조합중앙회(2003) "중소제조업의 생산시설 해외이전에 관한 조사결과 보고서" 등이 있다.

○ 전국경제인연합회(2007)는 대기업의 이해를 대변하고 있음에도 불구하고 전국 700대 기업 중 해외사업장이 있는 491개 조사연구를 통하여 국내기업의 해외이전의 가장 큰 원인은 국내의 수요부진에 따른 해외시장개척(37.1%)이고 다음은 외국의 저렴한 노동력 확보(34.6%), 저렴한 공장부지 확보(8.2%), 원료조달 용이(5.9%), 낮은 규제수준 (5.0%), 낮은 세율(2.1%) 및 기타 (7.1%) 등을 들고 있어 수도권 규제는 기업해외이전에 미치는 영향이 매우 미미함을 보여주고 있다. 이밖에도 대한상공회의소(2002)의 "기업의 생산거점 해외이전실태 및 계획조사 연구에서도 공장의 해외이전은 비용절감(35.6%), 노동력확보 (27.1%), 해외시장개척(15.8%), 원재료 확보(7.6%), 현지기업 전략적 제휴(5.1%), 거래선 해외이전(4.6%), 신산업 촉진 (3.0%)이고 국내 과다규제는 0.6%로 거의 영향이 없는 것으로 나타났다. 특히 응답업체의 86.8%는 규제완화 등 국내기업환경이 개선된다하더라도 해외이전을 계속할 것임을 응답하고 있어 공장의 해외이전의 원인이 고비용 저효율의 경제구조에 있음을 분명히 하고 있다.

○ 유사한 조사결과는 중소기업협동조합중앙회 (2003) 및 산업자원부(2003) 조사연구에도 나타나고 있다. 생산시설을 해외로 이전한 중소업체 365개 업체를 대상으로 한 중소기업협동조합중앙회 조사에서도 비용절감(42.3%), 저렴한 인력확보(21.8%), 해외시장 개척(10.3%), 대립적 노사관계(6.4%), 국내정책 불확실성(3.8%) 등 기업의 해외이전 원인임을 보여주고 있다.(손상락: 2008)[16] 산업자원부(2003)도 유사한 조사결과를 보여주고 있다. 국내기업의 해외투자 원인은 인건비 등 비용절감(48.5%), 현지 시장개척(28%,) 협력업체 해외 이전(10.1%), 인력난 (3.5%)으로 나타났다.

○ 특히 그동안 수도권 규제 주 대상이었던 대기업의 경우에도 해외이전의 원인이 수도권 규제가 아닌 현지시장 개척 (50.7%), 인건비 등 비용절감 (37%), 제3국 진출 (2.7%), 현지자원 확보 (2.7%) 등으로 나타나 수도권규제가 국내기업의 해외이전을 촉진하는 주요원인이라는 주장은 근거가 부족함을 보여주고 있다.

15) 국가균형발전위원회(2008) 2008 이명박 정부 지역발전정책 연차 보고서, 26면

16) 손상락(2008) 수도권 규제완화 주장의 실체와 정책 대응방안, 경남발전연구원, ISSUE PAPER 2008-27

② 수도권규제는 해외기업·투자의 국내유치를 저해한다.

○ 수도권 규제 반대집단은 수도권 규제 때문에 외국기업의 투자유치가 이루어지지 않는다고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 설득력을 얻기 어렵다. 왜냐하면 수도권 규제에서는 외국기업의 주요 투자업종인 첨단산업의 입지는 규제에서 대부분 해제하고 있기 때문이다. 특히 수도권 내에서도 산업단지의 경우에는 업종이나 규모의 제한이 없어 수도권 규제가 해외기업 유치에 결정적인 장애요인으로 보기는 어렵다.

○ 수도권 규제가 해외기업의 투자유치의 큰 장애요인이 아니라는 사실은 국책연구원의 보고서에 의하여도 뒷받침되고 있다. 국토연구원 보고서에 따르면, 2010년 7월 현재우리나라 외국투자기업 총 14,489업체인데 이중 83.6%에 해당하는 12,118개 업체가 수도권에 집중되어 있다. 외국투자기업중 제조업의 경우에도 수도권에는 전체 3,427개 업체 중 65.8%가 집중되어 있어 수도권 규제가 해외투자유치에 큰 장애요인이 되지 않고 있음을 보여주고 있다(이동우외 2010; 6).[17]

③ 수도권 규제는 수도권 외곽 및 낙후지역의 주민생활 편의를 제약하고 역차별을 초래한다.

○ 국가균형발전위원회(2008; 26)는 구체적 증거도 없이 수도권규제를 수도권 외곽 및 낙후지역의 주민생활 편의를 제한하는 역차별을 초래하는 주원인으로 지칭하고 있다. 그러나 수도권 규제가 수도권 동부 및 북부지역 주민생활의 편의를 제약하는 주원인으로 보기 어렵다. 왜냐하면, 첫째, 수도권 규제시책은 개인의 주거 및 영농을 위한 토지이용과 건축 행위에 대한 규제를 하지 않고 있으며, 둘째, 수도권에는 동북부지역은 상수보호구역, 자연보전구역 및 군사시설보호구역 등 전국적으로 적용되는 토지이용 및 건축규제를 상대적으로 많이 받고 있기 때문이다.

○ 수도권의 동부 및 북부지역은 지리적 입지와 환경적 특성으로 인하여 전국 다른 지역에 비하여 상수보호구역 및 자연보전구역 등 환경적 토지이용규제와 군사시설보호구역 등 특수규제지역이 많이 지정되어 있음을 간과하고 모든 주민생활편의 제약을 수도권 규제에 원인을 찾는 것은 지역현실에 대한 이해의 부족으로 볼 수 있다.

○ 따라서 수도권 동부 및 북부지역의 침체와 생활편의 제약의 문제는 수도권 규제보다는 전국적으로 적용되는 환경보전, 군사보호시설 등 특정구역의 규제제도와 지역개발여건의 미흡차원에서 찾는 보다 적극적인 노력이 필요한 것으로 판단된다.

④ 수도권 규제는 자유로운 기업활동 위축시키고 경제성장을 저해한다.

○ 수도권 규제반대논자들은 수도권규제가 자유로운 기업투자 및 생산 활동을 위축시켜 경제성장을 저해한다고 주장한다.

17) 이동우 외 (2010) 수도권의 세계도시화 전략 연구, 국토연구원. 국토연 2010-16

○ 그러나 수도권은 선진국 대도시권과 달리 산업단지 및 공업지역 외에도 사적 토지이용과 제조업 공장 건설을 허용하여 면적은 전국의 12%에 불과하나 전국 제조업체 증가의 58.7% 전국 설비투자의 45.3%, 벤처기업의 72.9%, 외국인투자기업의 83.6%가 집중하는 결과를 초래하고 있다.

○ 우리나라 기업들이 투자를 하지 않는 주요 원인은 높은 지가, 인건비 등 고비용저효율 경제구조와 혁심 및 경쟁력 있는 투자대상 및 수요부족과 투자리스크 때문이라는 사실을 간과하고 수도권 규제완화로 문제를 해결하려는 경우 심각한 정책의 비효율과 왜곡을 가져 올 것으로 판단된다.

○ 많은 실증 연구에서는 우리나라 중장기적인 경제성장의 장애요인은 수도권 규제가 아니라 수도권 집중에 따른 생산성 저하와 지방의 발전 잠재력 약화로 보고 있다. 예를 들면 수도권 규제를 완화하는 경우, 기업의 지방이전 수요를 크게 위축시키고 지방입지 기업의 수도권 회귀현상을 유발하여 지방경제를 위축시킴으로서 지방이 지니고 있는 다양한 잠재자원을 사장시켜 국가발전의 지속 가능성을 약화시킬 수 있기 때문이다.

⑤ 수도권규제는 수도권의 생산성과 국제 경쟁력을 약화시킨다.

○ 수도권 규제를 반대하는 집단은 수도권 규제는 생산성 저하와 경제성장을 저해하는 것으로 주장한다. 서승환·김갑성(2004)은 수도권 인구분산의 소득효과 분석연구를 통하여 수도권 인구 5%의 지방 분산은 GDP의 −1.8~2.0%의 감소를 가져온다는 주장까지 하고 있다.[18]

○ 그러나 많은 실증연구에 따르면 수도권 규제보다는 수도권집중과 과밀이 수도권의 생산성을 떨어뜨리고 경제성장을 저해하는 주요인으로 밝혀지고 있다. 예를 들면 수도권 집중이 심화되면서 생산비용은 1982년 기준 1.0에서 2000년 1.32로 높아진 반면, 수도권의 생산성은 반대로 1982년 1.0기준 2000년 0.76으로 낮아졌다 (박양호, 2003). 2000년 이후에도 이 같은 수도권 생산성 감소 추이는 지속되고 있어 수도권 집중과밀 해소의 시급성을 보여주고 있다.(이영성, 2008: 이동우외, 2009).

○ 특히, 박양호 외(2003)등의 연구에서는 수도권의 추가적 투자가 장기적으로 경제성장을 저해하고 있음을 사례를 통하여 보여주고 있다. 예를 들면, 수도권 내 현재보다 투자를 5% 증가시키면 중장기적으로 인구는 0.18−0.33% 증가하나 1인당 국민소득은 0.08−0.15% 감소한다. 그러나 같은 투자를 비수도권에 집중하는 경우, 수도권 인구는 0.18−0.33% 감소하나 1인당 국민소득은 0.07−0.14% 증가한다. [19]

○ 한편, 수도권 규제로 수도권 국제 경쟁력이 약화됐다는 주장도 국제적 전문기관의 조사에 따르면 일방적인 편향 논리라 할 수 있다. 그들은 서울과 수도권의 낮은 국제경쟁력의 원인을 수도권의 취약한 삶

18) 서승환·김갑성 (2004) 수도권 인구분산의 소득효과, 지역연구, 제20권 제1호 vol. 20, No. 1 65-78

19) 박양호 외 (2003) 통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(I) 국토연구원

의 질과 집중과 과밀의 폐해에서 찾고 있기 때문이다.

○ 세계적 컨설팅 업체인 Mercer(2008)는 서울의 낮은 경쟁력의 요인으로 높은 주거비, 혼잡 등 낮은 생활의 질(quality of living)[20]을 지적하는 반면, OECD(2006)는 수도권의 과도한 집중·과밀로 인한 집적의 불이익(agglomeration dis-economies)[21]을 지적하고 있다. 한편, 미국의 부루킹스 연구소는 서울의 낮은 국제경쟁력 원인으로 낮은 수준 글로벌 네트워크 연결성(global network connectivity)[22]을 지적하는 반면, 주한 미국상공회소인 암참(AMCHAM)은 한국의 조세, 외화규제, 노동시장 경직성, 낮은 국가 이미지 및 영어 사용 등 언어불편 등 기업환경(business environment)[23]을 서울의 국제 경쟁력 약화요인으로 보고 있다.

3) 수도권 규제시책의 불필요성 논리

① 수도권의 집중도는 높으나 과밀지역은 아니다.

○ 과밀지역(congested area)이란 생산이나 경제성장이 한 단계 증가하면서 발생하는 한계사회비용(MSC: marginal social cost)지역을 의미한다.(Hansen, 1968)[24]

○ 수도권 규제반대 집단은 전국경제인연합회(전경련)산하의 한국경제연구원을 내세워 수도권은 혼잡지역이 아니라는 점을 강조한다. 한국경제연구원(2006)에서 수행한 김경환·임상준(2005) "수도권규제에 대한 재인식-지역균형발전과 국가경쟁력"연구에 따르면 그동안 수도권을 과밀지역으로 부른 것은 수도권의 과밀, 혼잡과 환경오염 비용을 객관적인 자료와 방법론 적용 없이 과대 추정하고, 집적의 편익을 제대로 반영하지 못했다는 것이다.

○ 수도권이 과밀지역이 아닌 또 다른 이유는 인구 집중도가 과밀, 혼잡 자체를 반영하지 않는 다는 것이다. 일본 동경권은 국토면적의 3.5%에 인구의 26%가 집중되어 있고, 프랑스 파리권은 국토면적의 2.2%에 18.7%의 인구가 집중되어 있어 면적비율 대비 집중도는 우리나라 수도권보다 더 높다고 주장한다. 특히 일본은 우리나라보다도 인구밀도가 낮음에도 불구하고 동경권의 인구밀도는 2,473인/㎢로서 우리나라 수도권 인구밀도 1,834인/㎢ 보다 낮다는 것이다. 2010년 현재 한국의 인구밀도는 ㎢ 당 486.4인으로 일본 336.3인, 영국 251.3인, 프랑스 100인 등에 비하여 적게는 1.45배 크게는 4.8배 높은 데 비하여 수도권 인구밀도는 ㎢ 당 1,982인으로 런던대도시권과 파리대도시권 보다는 2.64배 및

20) http://www.mercer.com:80

21) OECD (2006) territorial Reviews, Competitive Cities in the Global Economy

22) Brookings Institute (2005) U. S. cities in the World City Network

23) American Chamber of Commerce in Korea(2002) AMCHAM Business Environment Survey, March 13, 2002.

24) Hansen, N. (1968) French Regional Development, Edinburgh(김용웅외, 2009; 27면 재인용)

2.14배 정도 높고 일본 동경권 2,593인보다는 오히려 1.3배 낮은 것은 사실이다.

○ 그러나 이 같은 주장은 도시과밀의 객관적 현실에 대한 왜곡으로 볼 수 있다. 왜냐하면 이들 자료는 개별 대도시권의 공간구조와 지형적 특성으로 초래되는 실질적 도시과밀 현상을 제대로 반영하지 못하기 때문이다.

○ 비록 우리나라 수도권의 인구 밀도는 동경권 보다 낮으나 경제활동이 집중된 서울의 인구밀도는 ㎢당 17,000인으로 동경도 13,929인 보다 1.2배 높다. 서울의 경우 산지비율 27%를 감안하면 서울의 순인구밀도는 동경도의 1.5배 이상이 된다. 국토해양부(2008) 자료에 따르면 우리나라 수도권은 1인당 공원면적이나 주거면적은 선진국 대도시권의 절반도 되지 못하는 데 비하여 혼잡도를 나타내는 차량, 주거 및 인구밀도는 선진국도시 보다 2-3배 높고 동경 및 싱가폴 1.5배에서 2배 정도 높을 정도로 과밀이 심각한 상태로 알려지고 있다.[25]

<표 3> 수도권과 외국 대도시권 인구집중도 비교

구분	수도권면적(㎢)	수도권인구(천명)	인구밀도(인/㎢)
런던권(영국)	20,590(8.5%)	15,488 (26.0%)	752
파리권(프랑스)	12,001(2.2%)	11,130 (19.0%)	926
동경권(일본)	34,440(3.5%)	34,440 (27.2%)	2,593
수도권(한국)	11,723(11.8%)	23,240 (47.6%)	1,982

주: ( ) 내는 전국비중

자료: 2008 국토연차보고서 (송상락, 2008 재인용)

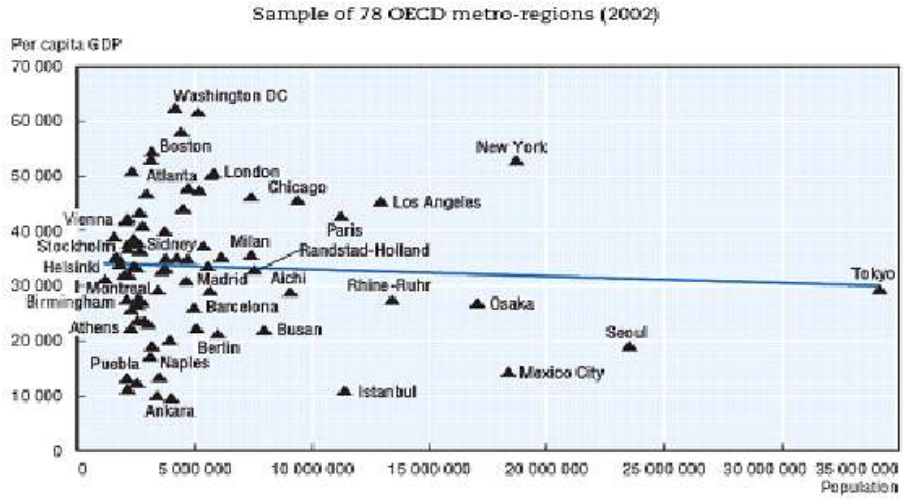
○ 이밖에도 수도권 규제반대논자들은 인구집중도와 과밀, 혼잡 간에는 직접적인 인과관계가 없다는 점을 강조한다. 인구가 증가하면 거기에 따라 도시수용능력을 확충하면 된다는 것이다. 과밀, 혼잡원인은 인구 집중도나 증가규모가 아니라 도시의 수용능력이기 때문에 수도권 인구 집중도를 근거로 수도권을 과밀지역으로 규정할 수 없다는 것이다 (임상준, 2006). 이들의 주장은 논리적 차원에서 일견 타당하다. 그러나 이 같은 논리가 현실정을 무시하고 수도권이 "집적의 사회적 비용이 사회적 편익"을 능가하는 "과밀지역" (congested area)이 아니라는 것을 뒷받침하는 논리적 근거로는 볼 수 없다.

○ 그동안 수많은 이론 및 경험적 연구에 의하면, 대도시 인구규모가 일정수준을 넘으면 인구규모와 집적의 불이익 간에는 상관성이 높다는 것이다. 수도권의 경우 국책연구원의 연구결과도 이를 뒷받침하고 있다. 수도권 생산비용은 1982년 기준 1.0에서 2000년 1.32로 높아진 반면, 수도권의 생산성은 반대로 1982년 1.0기준 2000년 0.76으로 낮아졌고, (박양호, 2003). 2000년 이후에도 수도권 생산성 감소 추이는 지속되고 있다.(이영성, 2008: 이동우외, 2009).

25) 국토해양부(2008) 2008 연차보고서

○ 수도권의 “과밀지역”이라는 사실은 국제기관에 의하여도 확인되고 있다. OECD(2006)의 국제도시비교 연구에 따르면, 인구집중과 집적의 불경제간에는 상관성이 높고, 인구규모가 600만 명이 넘으면 집적 이익보다 집적의 불이익이 커지는 과밀현상이 발생한다. OECD는 우리나라 수도권을 동경과 멕시코와 함께 집적의 불경제 효과가 높은 “고비용 저효율의” 대표적 “과밀지역”으로 지칭하고 있다.[26]

<그림 > 도시인구규모와 도시 소득간의 관계



출처 : OECD (2006) Competitive cities in the global economy p.50

② 수도권 규제시책은 수도권 집중억제 및 지역균형발전 효과 없다.

○ 한국경제연구원(2006)은 수도권 규제시책은 인구집중억제와 과밀 해소 효과 등 정책효과가 없다는 점을 강조한다. 수도권 규제시책은 유입인구에 대한 직접적인 제한을 가하지 않고 공장, 대학 및 대규모 개발 등 자본의 입지만을 제한하고 있기 때문이다(임상준, 2006). 또한 수도권 규제는 지역균형발전 효과도 없다는 주장이다. 수도권내 기업입지 규제는 국내기업을 지방으로 유도하지 못하고 해외이전을 초래하기 때문이라는 것이다.

○ 물론 수도권 규제의 정책성과에 대하여는 다양한 평가가 가능하다. 수도권 규제시책의 정책효과를 부정적인 차원에서 보는 평가에서는 수도권 규제는 수도권 집중억제 목표달성에 실패했음을 강조한다. 예를 들면 1970년대 수도권 집중억제시책에서는 서울과 수도권의 인구를 1981년 각각 630만 명 및 1,098만 명으로 억제한다는 목표를 제시했으나 실제 인구는 868만 명 및 1,475만 명으로 추세치보다 높게 나타났다. 이같은 현상은 1980년대에도 반복됐다. 제2차 수도권정비계획에서는 1991년 서울과 수도권의 목표인구를 각각 960만 명 및 1,575만 명으로 설정했으나 실제인구는 1,090만 명 및 1,902만 명에 달하여 인구억제 목표를 달성하지 못했다는 평가를 받고 있다(김용웅, 2009: 451-2).

26) OECD (2006) Territorial Reviews, Competitive Cities in the Global Economy

<표 4> 1970-80년대 수도권 인구 억제 목표치와 실적치 비교

	1981년 인구억제 목표 및 실적		1991년 인구억제 목표 및 실적	
	서울	수도권	서울	수도권
인구억제목표	630	1,098	960	1,575
실제 인구수	868	1,475	1,090	1,902
추세인구	750	1,380	1,190	1,885

자료: 김용웅, 차미숙, 강현수(2009) 452면

○ 그러나 수도권 규제시책을 긍정적 차원에서 보면 수도권 규제시책은 구체적 정책목표달성에는 미흡했으나 인구 및 산업집중 추세를 완화하고 지방의 산업발전에 상당한 성과가 있는 것으로 평가되고 있다.

○ 예를 들면, 수도권의 년 평균 인구 증가율은 1960년대 및 1970년대 5.4% 및 4.0%에서 1990년대 및 2000년대 (2000-2005) 각각 2.4% 및 0.4% 수준으로 낮아졌으며, 수도권 제조업고용은 1960-70년대 각각 년 평균 5.6% 및 10.6%에서 1990년대와 2000년대 마이너스 성장으로 감소하고 있다. 반면 비수도권 지역 중 수도권 인접인 충청권의 제조업고용이 크게 증대하는 등 수도권 집중반전(polarization reversal) 효과를 보여주고 있다(김용웅 외 2009; 386-389).

○ 뿐만 아니라 수도권 규제시책의 낮은 정책목적 달성도는 그 자체로 수도권 규제시책의 필요성 상실을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 정책 실효성의 결여는 정책의 정당성이나 타당성에 있는 것이 아니라 정책수단 부족과 일관성 없는 정부정책의 추진에도 원인이 있기 때문이다.

○ 수도권은 인구뿐만 아니라 대부분의 경제-사회기능의 집중도가 증가해 왔으나 공장과 대학의 집중도는 뚜렷한 증가가 없었을 뿐만 아니라 대학의 경우 집중도(대학생 비율)는 1990년 40.7%에서 2006년 36.3%로 크게 낮아지는 추세를 보이고 있다. 이는 수도권 규제정책이 공장과 대학 입지규제에 치중했기 때문이다. 따라서 수도권 정책의 실효성 증진을 위해서는 수도권 규제의 완화나 폐지보다는 수도권 규제대상과 수단을 확대가 필요하다고 할 수 있다(송상락, 2008).

○ 한편, 정부는 수도권규제정책을 추진하면서도 대기업 및 재벌위주의 산업 및 경제정책을 지속적으로 추진해 왔다. 이밖에도 수도권에는 5대 신도시 건설, 서울면적의 절반에 해당하는 인천 및 황해 경제자유구역, 평택국제평화도시 건설, 개발제한구역의 해제 및 정부 및 공공분야 투자사업 등을 추진함으로서 수도권 집중을 심화시켜 왔다고 할 수 있다.

○ 따라서 수도권 규제정책의 효과미흡을 이유로 수도권 규제철폐나 완화를 주장하는 것은 논리의 모순이라고 할 수 있다. 그동안 수도권 규제시책의 실효성 미흡은 수도권 규제대상과 수단의 확대와 정부의 일관된 정책추진을 강력히 요구할 수 있는 근거가 될 수 있기 때문이다.

③ 수도권 집중 추세의 완화로 수도권 규제 필요성 감소됐다.

○ 수도권 인구 집중은 급격히 완화되고 있고, 앞으로도 더 이상 집중이 예견되지 않기 때문에 수도권 규제 필요성은 없다는 논리도 제기되고 있다. 수도권 규제반대 집단에서는 수도권 인구가 1980년을 기점으로 점차 안정적인 모습을 보이고 있고 증가추세도 1980년대 년 평균 53만 명 정도에서 1990년대와 2000년 이후에는 각각 28만 명 및 25만 명 수준으로 크게 감소되고 있음을 강조하고 있다. 1995-2000년간에는 수도권 인구의 자연증가가 처음으로 사회증가를 넘어서고 있어 수도권 규제 시책이 없어진다 하더라도 수도권 인구 집중은 더 이상 걱정할 필요가 없다는 것이다(임상준, 2006).

○ 물론 향후 수도권의 인구증가 규모는 농촌 및 지방인구규모의 감소, 저 출산 고령화 등으로 줄어들 것으로 전망되는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 지역 간 관계에 영향을 주는 수도권에 대한 지방의 인구유출은 아직도 계속되고 있다. 1960년대와 1970년대 수도권의 증가인구는 전국증가 인구의 각각 60% 및 69.7%, 1980년대와 1990년대는 각각 106.3% 및 74.3%에 달했다. 2000년대에 들어와서도 수도권 인구집중은 지속되고 있다. 통계청(2007)에 따르면 2011년 이후 수도권 인구비중은 전국의 50%를 넘어 2030년에는 54.1%에 달할 것으로 전망되고 있다.

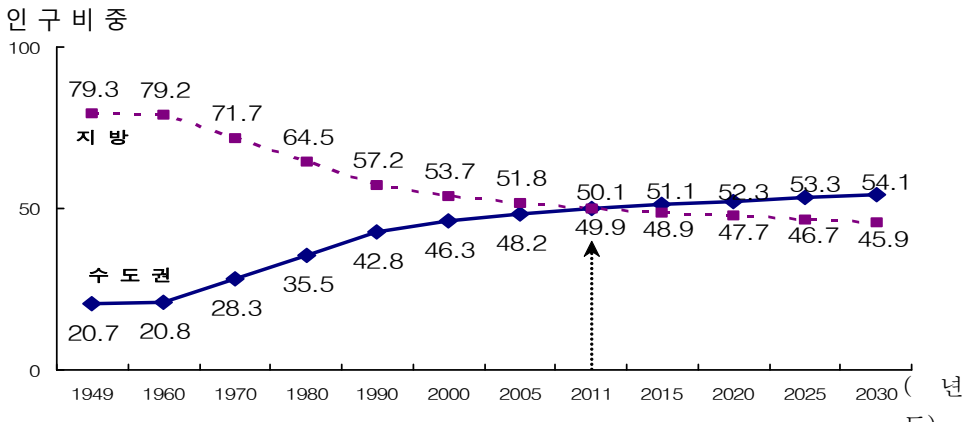
<표 17> 시대별 전국 및 수도권 인구증가 추이 (1000인)

기간	전국(A)	수도권(B)	B/A (%)	수도권 년평균 증가인구
1960-70	5,893	3,536	60.0	353.6
1970-80	6,554	4,568	69.7	456.8
1980-90	4,974	5,287	106.3	528.7
1990-00	3,726	2,770	74.3	277.0
2000-10	2,444	2,481	101.5	248.1
계	23,591	18,641	79.0	372.8

자료: 김용웅·차미숙·강현수(2009) 신지역발전론, 한울 412 보완

○ 수도권에는 금융 예금과 대출비중도 1995년 각각 64.8% 및 59.3%에서 2007년 68.4% 및 63.4%, 소득세 징수액비중도 1996년 65.9%에서 2007년 75.7%로, 토지자산비중도 2003년 60.6%, 2005년 63.8%, 2007년 65.9%로 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 따라서 수도권 집중추세가 완화되어 더 이상 수도권 규제가 불필요하다는 주장은 너무 성급한 시기상조의 논리로 볼 수 있다.

<그림 > 수도권과 비수도권의 인구비중 추계



출처 : 통계청, 2007, 사도별 인구추정

④ 세계화 시대 수도권 집중억제보다 수도권 기능강화가 필요하다.

○ 세계화 시대에는 초국적기업의 본사와 국제금융 및 생산자 서비스가 집중되어 범세계적인 경제의 조정과 통제, 그리고 자본축적의 중핵역할을 하며, 교통·정보·통신·문화의 생산과 전달기능을 하는 된 세계도시지역(global city regions) 육성이 중요한 과제로 등장하고 있다.

○ 이 같은 시대적 요청에 부응하기 위해서는 수도권을 규제와 통제의 대상이 아닌 국가경제성장을 견인하는 성장엔진으로, 동아시아의 경제중심지로, 우리나라의 대표도시로, 그리고 국가균형발전을 선도하는 도시로 육성하는 노력이 필요하다(이동우외, 2009 131-5).

○ 이미 런던과 파리 등 우리나라보다 앞서서 수도권규제시책을 추진한 대 중후반부터 규제인한 부작용과 국제적 여건변화에 따라 수도권 규제를 대부분 폐지하고 경제중심지로 육성하기 위한 정책을 추진하고 있다 (임상준, 2006).

○ 수도권 정책을 국가경쟁력 강화와 국가의 지속적 발전 잠재력 확대 차원에 다루고 수도권이 국가발전을 선도할 수 있도록 국제경쟁력을 높이자는 주장에 대하여는 이론이 있을 수 없다. 그러나 수도권 집중과 과밀해소를 위한 규제 완화나 철폐가 수도권의 경쟁력을 높이고 국가발전의 지속 가능성을 높이는 수단이 될 수 있는 가에 대하여는 깊이 있는 성찰이 필요하다.

○ 수도권은 이미 집중·과밀의 불경제 효과가 심각하여 더 이상의 집중과 과밀, 환경훼손은 이미 추락한 수도권의 삶의 질과 국제경쟁력을 더욱 추락시키고 지방의 발전 잠재력을 고갈시켜 수도권과 지방 그리고 국가 전체에 회복할 수 없는 피해와 손실을 초래할 가능성이 크기 때문이다.

○ 수도권이 국가발전의 선도지역, 동아시아의 경제중심지로 발전하기 위해서는 무분별한 토지이용과 개발을 촉발하는 수도권 규제의 완화보다는 도시기반시설과 서비스, 주거개발의 질적 수준 향상, 문화,

여가, 환경 등 생활여건 개선, 과밀과 혼잡 해소, 다국적 기업 및 국제 금융 등 국제 업무 기반 확대, 그리고 산업구조 고도화를 통한 지식 및 정보기반 산업 육성이 보다 중요한 것으로 판단된다.

4. 수도권 규제정책의 개선방안

○ 수도권 규제는 수도권 집중억제를 통하여 과밀, 혼잡 및 환경훼손을 해소 및 방지하여 수도권의 삶의 질 및 경쟁력을 높이고, 지역균형발전을 도모하여 국가의 발전 잠재력 확대와 경쟁력을 높이는 역할을 수행한다.

○ 그럼에도 불구하고 MB정부는 수도권 규제를 친기업주의 및 경제 활성화 등 단기적 경제정책 수행의 장애요인으로 인식하고 규제수단의 무력화에 치중해 왔다. 수도권 규제의 대폭적인 완화는 공간적 집중과 혼잡 및 지역불균형을 심화시켜 국가경쟁력과 발전 잠재력을 약화시킬 것으로 전망된다.

○ MB정부 수도권 규제정책은 장기적 국가공간정책의 차원에 기존의 잘못된 정책방향에서 벗어나 수도권의 과밀, 혼잡을 해소하고 지역별 특성과 고유 발전 잠재력 활용을 극대화하여 세계화시대 국가 경쟁력을 높이는 데 치중해야 한다.

1) 수도권 규제정책기조의 재정립

① 수도권 정책방향에 대한 중앙-지방간 합의기반 도출 필요

○ 수도권 정책은 지역 및 집단 간 이해의 상충도가 높은 특성을 지님으로 특정집단의 이해만을 대변하는 편향된 주장과 논리만을 바탕으로 일방적으로 결정하면 사회적 갈등과 대립을 피하기 어렵다.

○ 그럼에도 불구하고 MB정부의 수도권 규제 완화 시책의 논리와 근거는 대부분 규제완화로 혜택을 보는 기업 및 집단의 편향된 논리와 자료만을 근거로 하고 있어 사회적 공감대를 얻지 못하고 있다.

○ 수도권 규제시책에 대한 불필요한 갈등과 대립을 피하기 위해 MB정부의 수도권 규제완화 정책 추진을 취소 또는 중단하고 새로운 정책결정과정을 투명화하고 이해당사자의 참여를 보장하여 국가적 이익의 관점에서 합의기반을 형성해야 한다.

○ 수도권 정책에 대한 합의기반 마련을 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 공동의 협의체 구축이 필요하다.

○ 중앙-지방 수도권정책협의체가 제 기능을 발휘하기 위해서는 새로운 정책방향의 정당성과 합리성 및 파급효과를 검토 또는 검증하고 객관적이고 과학적인 정보를 생산하여 정책결정을 지원할 수 있는 분야 및 지역의 대표성을 갖춘 전문가 참여시스템을 구축할 필요가 있다.

<표 6> 이명박 정부의 수도권 규제완화 추진상황

일 자	주요 내용
2008. 7. 21	- '5+2 광역경제권 정책' 발표, 수도권에 다른 지방과 동등하게 기업입지 제도 완화와 인센티브 부여
2008. 9. 25	- 국가균형발전특별법을 전면 개정하는 지역발전특별법 입법예고
2008. 10. 30	- '국토이용효율화방안'(수도권 규제완화 대책) 발표, 대기업의 수도권 산업단지 내 공장 신•증설 허용, 서울에 첨단산업단지 개발 허용
2009. 3. 27	- 수도권의 보전지역 내 기존 공장 증설 허용, 산업단지 활성화 등 '2년간 한시적 규제 유예제도' 도입 발표
2009. 5. 8	- '2020년 수도권 광역도시계획' 변경, 2020년까지 수도권 그린벨트 141㎢ 해제
2009. 9. 8	- 한나라당 차명진 의원, 수도권 규제를 해제하는 수도권 계획•관리법안 발의
2011. 1. 18	- '수도권 과밀억제'를 '수도권 경쟁력 강화 및 계획의 성장 관리'로 수정한 제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020) 국무회의 통과
2011. 1. 24	- 이명박 대통령 대기업 총수 간담회에서 '기업의 R&D센터 서울•수도권에 설립할 수 있도록 지원' 지시
2011. 8. 28	- 수도권 내 500㎡이상의 공장 신설•증설•이전 업종변경 제한을 완화하는 '첨단업종 범위 조정'을 위한 '산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행규칙' 일부개정안 입법예고
2011. 9. 4	한나라당 이학재의원 수도권 공항•항만구역에서 공장 신•증설을 허용하는 '수도권 정비계획법' 개정안 발의

자료: 충남발전연구원 (2011) 수도권 규제완화 추세에 대한 충남의 대응방안

② 객관적 연구와 분석 자료에 근거한 합리적 정책 결정

○ 그동안 MB정부의 수도권 정책은 일부 지역 및 기업집단이 의도적으로 수행한 연구 및 자료만을 대상으로 규제완화의 당위성을 강조해 왔다는 비판을 받고 있다. 향후 합리적인 수도권 규제정책의 확립을 위해서는 이해집단에 의한 의도적 연구와 자료를 배제하고 객관적 중립적으로 수행된 국내외 연구기관 및 전문가의 연구와 자료를 바탕으로 논의를 전개해야 한다.

○ 수도권 규제 정책에 대하여는 이해의 대립이 첨예하기 때문에 객관적이고 과학적인 정보와 이해당사자간의 충분 협의와 합의가 없으면 합리적인 해법을 찾기 어렵다. 뿐만 아니라 수도권 규제정책은 단순히 수도권의 집중과 과밀 해소와 지역균형발전을 촉진하기 위한 것이 아니라 장기적으로 "세계화 시대 국가경쟁력"을 높이고 "국가발전 잠재력"확대하여 지속적 국가발전기반을 구축하는 데 치중해야 한다. 이를 위해서는 수도권 정책의 판단기준을 기업집단과 단기적 경제적 편익 증진보다는 장기적인 차원에서 국가경쟁력 증진, 국가발전의 지속가능성 확대에 두는 노력이 필요하다.

③ '선 지역균형발전", 후 수도권 규제완화의 정책 기조 확립

○ 수도권 규제시책의 지역정책 차원의 목적은 수도권과 비수도권간의 관계를 지배와 종속, 통제와 의존 관계에서 벗어나 상호보완 및 상생의 관계로 발전시키는 데 있다. 따라서 수도권 규제시책은 지방발전 여건과 긴밀한 관계 속에서 추진될 필요가 있다.

○ 특히 지방의 산업·인구 유인능력이 제고되지 않은 상태에서 수도권 규제를 갑자기 완화하는 경우 지역경제의 쇠퇴와 함께 수도권집중의 가속화 및 사회적 비용 증대를 초래하여 수도권과 국가발전을 막는 결과를 초래할 수 있다.(유진근·민경휘, 2003)[27]

○ 따라서 수도권 규제시책은 비수도권 지역의 자체의 발전 동력을 갖추어 인구와 경제 활동을 유치할 수 있는 역량 수준에 맞추어 단계적으로 추진하는 일관된 정책 추진이 필요하다.

○ 수도권 규제의 완화는 행정도시 및 혁신도시 등 현재 건설 초기 단계에 있는 국책사업이 성공적으로 추진되어 지역발전을 선도하는 성과가 가시화될 때 까지는 유보하는 "선 지역균형발전" "후 수도권 규제 완화" 원칙을 확고히 하여야한다 (송상락, 2008).

④ 수도권 정책과 다양한 공간·부문정책과의 연계와 통합 추진

○ 수도권 규제 정책의 목적이 수도권의 집중, 과밀, 혼잡을 해소하여 수도권의 삶의 질과 경쟁력을 높이고, 수도권과 지방간의 생활수준의 격차를 해소하여 전국토의 균형 있는 발전을 도모하는 데 있다면, 이 같은 정책목적의 달성을 추구하는 다양한 국가 공간 및 부문정책과의 연계, 조정 및 통합적 추진이 가능해야 한다.

○ 수도권정책은 분야 또는 시책별로 연관되는 지역균형발전정책, 분권정책 등 국가 공간 및 부문정책과의 관계성을 규명하고 단계별로 상호 연계 추진할 과제를 찾아내어 통합적으로 추진할 수 있는 조직, 제도 및 운영 시스템을 마련해야 한다. 수도권 규제에 관한 한정된 시책으로는 소기의 정책목적의 달성이 어렵고 정책 추진의 비효율성이 커지기 때문이다.

2) 수도권 규제정책의 실효성 강화방안

① 수도권 규제 수단별 제도적 보완조치 마련

○ MB정부는 수도권 공장총량제 적용대상을 기존의 공장 작업장 기준 200㎡이상을 500㎡이상으로 적용대상을 축소했다. 이에 따라 수도권 공장 총량제의 적용을 받는 공장은 전체공장의 74%에서 43%로

27) 유진근·민경휘(2003) 국가균형발전정책의 효율성 검토, 산업연구원, 2003. 11

줄어들게 됐다. 공장총량제 적용대상 축소는 전국 공장의 57%는 수도권 내에서 규제 없이 비 공업지역에서도 자유롭게 입지를 선정하여 공장을 건설할 수 있게 됐음을 의미한다.

○ 이렇게 되면 공장총량제의 적용대상 축소는 수도권의 난개발과 환경훼손, 과밀, 혼잡을 가중시키는 부정적 파급효과를 초래하게 된다. 이의 방지를 위해서는 수도권의 경우에도 동경, 런던 및 파리권 등 선진국 대도시권과 같이 "시가화조정구역"설정 및 비 공업지역 내 공장건설 규제 등 난개발을 막는 제도적 장치 마련이 필요하다.

② 수도권 정부 및 공공투자 한도제 도입

○ 수도권 규제시책이 실천적 의미를 지니기 위해서는 정부 및 공공부문의 투자와 사업의 집중을 막아야 한다. 수도권은 국토 면적의 12%에 미치지 못하고 인구는 49% 수준이다. 적절한 정부 및 공공투자 비중을 객관적으로 증명하기 어려우나 현재까지의 비중에서 1/3에서 1/4정도를 줄이는 공공투자 한도제를 도입하고 이를 모니터링하고 지켜나가는 시스템을 구축할 필요가 있다.

○ 정부는 수도권 집중억제를 위한 규제시책을 추진하면서도 실제적인 공공투자는 수도권에 집중하는 이율배반적 행태를 보여 왔다. 1980년대 말에는 주택 200만호 건설을 위한 수도권 내 5대 신도시건설을 추진했고, 2000년대에는 208,265천㎡(6,300만평)에 달하는 인천경제자유구역, 26,215천 ㎡(794만평)에 달하는 황해(평택, 아산) 경제자유구역, 17,461천㎡(529만평)에 달하는 평택국제평화신도시 조성 및 대규모 사회간접자본시설 투자를 추진하고 있다.

○ 2007년 택지 및 주택공급 현황을 보면 총 주택공급량, 206,888동의 68.7%인 126,528동과 54,290천㎡에 달하는 전국 연간 택지공급의 73.8%인 40,088천㎡가 수도권에 집중되고 있다.(지역균형발전협의체, 2008; 67면) 수도권에 집중되어 온 도시개발 및 공공시설 투자 증대를 방치하고는 수도권집중억제의 정책목적 달성은 기대하기 곤란하다.

③ 수도권 집중억제 위한 시장지향의 정책수단 도입

○ 그동안 수도권집중억제를 위해서는 공장의 신설과 증설, 대규모 건축물 및 토지개발규제 등에 치중해 왔다. 경제주체에 대한 직접적인 규제방식은 나름대로 빠른 정책효과를 거둘 수 있는 장점이 있으나 규제회피를 위한 탈법행위의 유발위험이 있고, 종합적인 정책 목표달성이 어려운 단점이 있다.

○ 수도권 규제시책의 실효성 증진을 위해서는 토지공급 시장 수요와 공급에 영향을 주어 비효율적이고 불필요한 수도권 입지 수요를 억제하는 제도적 수단의 보완이 필요하다. 수도권의 경우 서구 대도시권과 같이 도시 확산 방지와 농경지 및 녹지보전을 위한 도시개발경계의 설정, 기반시설 연동제 도시개발, 환경 및 건축 규제 수준 강화 등 시장에 영향을 주는 다양한 계획적 통제 수단을 도입하여 무분별한 수도권 집중을 막는 데 치중해야 한다.

<표 7> 수도권 집중, 과밀 억제 위한 계획적 통제 수단 사례

○ 도시개발수요 억제 수단
- 개발동결(moratorium), 순차적발 (phasing development), 및 하향 용도제(down-zoning): 하수도, 상수도 및 도로 등 공공시설의 수용용량을 기초로 기초자치단체에서 결정(단 캘리포니아, 풀로리다, 오레곤, 버몬트, 뉴저지는 주단위 토지이용계획 수립).

- 개발허가제 도입: 토지이용 및 개발 허가신청이 법 규정에 부합되는 경우에도 주변 환경이나 경관에 어울리지 않는 경우 개발을 불허할 수 있는 「개발허가제」 도입
  • 강변, 경관지역 내 음식점, 러브호텔, 나 홀로 아파트 및 준 농림지역 난개발 방지 가능

- 개발밀도관리구역제: 도시기반시설의 수준에 맞추어 토지이용 및 개발을 유지하기 건폐율·용적률을 통제하는 제도

○ 도시 확산 및 도시외곽 농지·산지 보전 수단
- 도시성장경계 설정(urban growth boundary): 1973년 미국 오레곤 州(주)에서 무분별한 도시 확산을 방지하기 위해 도입한 제도.
  • 구체적 목적은 도시용지의 효율적 이용, 공공시설 및 서비스공급의 효율성 증진 및 농지 및 산림지역 보전

- 개발배제 및 보전지대 설정: 생태, 환경 및 경관 가치 높은 지역의 개발배제, 보전하는 제도
  • 개발배제지역에 대해서는 정부 토지매입 대신 TDR(개발권양여제도)도입하여 동일한 재산이익이 보장되는 개발권 허용(해당지역의 건설시 재산가치 고려 상면적 등 개발권 부여)

- 기반시설 연동 도시개발제도, 기반시설부담구역 설정: 난개발 방지를 위해 토지이용 및 도시개발을 기반시설 건설계획과 연계하고, 필요한 기반시설 건설비용을 개발자가 부담하는 제도

④ 수도권 광역도시계획 수립·집행 체계 구축

○ 수도권 집중억제의 정책목적 달성과 실효성 있는 계획적 통제수단의 도입 등을 위하여 수도권 내 지방자치단체의 협동의 광역도시계획 수립 및 집행체계 구축이 필요하다. 그동안 수도권정비계획은 중앙정부 주도로 수립되었으나 계획의 실효성 확보를 위해서는 수도권 및 비수도권 지방자치단체의 자율적인 참여와 협력을 증진할 수 있는 제도적 시스템을 구축할 필요하기 때문이다.

○ 비록 국가공간정책 차원에서 수도권 정책은 중앙정부가 마련한다 하더라도 구체적인 실천과 집행을 위한 도시개발, 환경보전 및 토지이용 등 도시계획은 지방자치단체의 권한과 책임 하에 공동으로 수립 및 집행이 가능해야 한다. 그러나 그동안 광역적인 차원에서 수도권도시계획이 공동으로 수립되지 못하여 중앙정부가 수립한 수도권정비계획과 개별 지방자치단체의 도시계획 간에는 큰 간극이 초래되어 효율적인 정책 실천에 어려움을 겪어왔다.

○ 수도권 내 지방자치단체에 의하여 개별적으로 수립됐거나 수립 중에 있는 도시기본계획의 2020년 인구지표를 모두 합치면, 정부가 수립한 제3차 수도권정비계획(2007-2020)의 목표 인구23,752천인을

무려 7,348천인이나 초과할 뿐 아니라 통계청이 추정한 수도권 추세인구 2,580만 명보다 약 530만 명 정도 많은 3,110만 명에 달한다. 28)

○ 2005-2020년간 정부는 수도권 증가인구를 986천 명으로 억제하고 있으나 3개 시도는 같은 기간 중 인구증가규모를 8,099천명으로 무려 8배나 높게 설정하고 있다. 이렇게 되면 수도권 인구증가규모는 같은 기간 전국인구증가 규모의 3배에 달하게 되고, 수도권 인구비중도 2005년 48.1%에서 2020년 전국인구(4,996만명)의 62.2%로 높아지게 된다. 이같이 수도권 인구집중억제의 정책목표 실현의지가 전혀 반영되지 않은 계획이 수립되는 것은 지방자치단체들이 개별적인 이해에만 집착하여 수도권 전체에 대한 전략적 고려 없이 성장 지향적 정책을 추진하고 있기 때문이다.

<표 8> 수도권 3개 시도의 2020년 추정인구와 인구지표

시도	2005 현재	2020년 추정인구	2020년 인구지표
서울시	10,001	9,896	9,800
인천시	2,578	2,783	3,500
경기도	10,612	13,107	17,800
합계	23,201	25,786	31,100

주: 2020년 추정인구는 통계청 시도별 장래인구추정자료, 2007. 5
자료: 지역균형발전협의체(2008) 수도권정책의 대응 및 지역균형발전방안 연구, 71면 재인용

○ 수도권의 집중과 과밀, 난개발방지를 위해서는 수도권 광역도시계획 수립 및 집행체계 구축과 함께 수도권정비계획이나 개별도시기본계획과 관계없이 개별법에 의거 산발적으로 추진되는 대규모 택지개발 및 신도시 건설을 막을 수 있는 제도적 장치도 함께 만들어야 한다.

○ 이 같은 실효성 있는 광역도시계획의 수립·집행체계의 부재와 개별법에 의한 산발적 도시개발을 방치하고는 수도권 집중과 혼잡 및 난개발은 막기 어려울 것으로 판단된다.

3) 수도권과 비수도권 간 상생관계 확대방안

① 수도권과 비수도권 간에 기능분담체계 구축

○ 수도권과 비수도권 간 불필요한 경쟁과 대립을 지양하고 국가 경쟁력 증진 차원에서 협력과 상생발전을 촉진하기 위해 수도권과 비수도권 지역은 기능특화와 보완적 상생관계 형성에 치중해야 한다.

○ 수도권은 세계도시지역으로서 기능과 경쟁력을 갖추도록 하고, 비수도권 지역은 차 하위 공간 경제 단위로서 특화된 경쟁력을 키울 수 있도록 연구개발, 디자인, 생산, 판매 및 업무 등 산업부문, 여가, 문

28) 건설교통부(2006) 제3차수도권정비계획 건설교통부 고시 2006-277호 2006. 7. 25

화, 교육, 등 다양한 부문 간 기능분담체계를 수립하여 불필요한 경쟁과 중복 투자를 방지하지하는 노력이 필요하다.

○ 홍콩과 중국의 관동성 관계가 대표적 사례로 알려지고 있다. 홍콩은 아시아의 대표적 국제도시로서 새로운 기술, 제품 및 자본의 국내유치와 국내 제품의 해외 판매 및 진출을 위한 전시장 기능(front-shop)을 수행하고 인접의 광동성은 홍콩을 뒷받침하는 생산기지(back factory) 역할을 수행하는 보완과 상생관계를 유지하고 있다.

○ 수도권은 국제교류, 금융 및 교역 등 국제 업무기능과 고도의 첨단기술개발, 첨단 기술 산업 클러스터 구축 및 정보, 문화 및 여가, 최상위 계층의 생산자 서비스산업 육성하는 데 치중하고, 과밀, 혼잡 및 환경오염에서 벗어나 고품격의 도시 및 주거환경 등 세계적 수준의 삶의 질을 갖추는 데 치중하고, 비수도권 지역은 경쟁력을 갖춘 생산 및 물류거점 및 자립적 집적경제기반을 구축하는 데 치중하여 불필요한 경합과 대립을 방지하고 상생의 협력관계 구축이 필요하다.

○ 일본은 수도권의 국제경쟁력 강화를 위해 국제비즈니스 거점기능 강화, 첨단기술개발과 신산업육성을 위한 산업 이노베이션 창출, 및 공항 및 항만시설의 확충과 현대화를 통한 국제 관문기능 강화 전략을 추진하고 있다. 이를 뒷받침하기 위해 세계적 수준의 고품격의 주거환경 조성 및 국제수준의 생활여건 창출에 치중하고 있다(이동우외 2010; 68-75).[29]

<표 9> OECD 지식기반 고부가가치 산업 분류

지식기반서비스 산업	첨단기술산업
- Telecommunication - Financial service - Real Estate Activity - Computer Services - Business Services(R&D, Design, Consulting, Legal Service) - Education, Health & Social Works - Cultural Activities - Water/Air Transport	- Phamaceuticals - Medical Products - Botanical Products - Computer & IT - Broadcasting & Communication Equipment - Medical, Precision, Optical Instruments - Aircraft & Spacecraft

자료: 김현수(2008) 지식기반서비스산업의 연구개발혁신통계, 한국산업기술재단, 이슈 페이퍼 08-13

② 수도권과 비수도권 간 부문별 다양한 협력 및 상생체제 구축

○ 수도권과 비수도권의 상호 기능적 특화와 분담체계를 바탕으로 다양한 측면에서 상호협력 및 상생방안을 마련하여 불필요한 경쟁과 대립을 해소하고 공동발전을 추구할 수 있는 다양한 협력과 상생관계 확대방안 마련이 필요하다.

29) 이동우 외(2010) 수도권의 세계도시화 전략 연구, 국토연구원, 국토연 2010-16

○ 민간분야에서는 수도권과 비수도권 기업 간 업종별 기술 및 생산 연계, 판매, 마케팅, 수출, 경영 및 원부자재 구입 등 다양한 측면에서 상호 연계, 보완 및 협력체계의 구축방안을 마련토록 한다.

○ 공공분야에서는 유럽의 건강도시 네트워크, 관광도시 네트워크, 도시재생, 도시 관리 네트워크 구축과 같이 수도권과 비수도권 간 지방행정의 각 분야별 정보와 지식 교류 등 다양한 협력방안을 마련하고, 공동의 환경 및 국토자원, 사회, 경제 문화자원 이용 및 관리 등에 관한 공동사업 및 협력 네트워크를 확대하여 수도권과 비수도권이 경쟁의 관계가 아닌 상생의 보완관계로 유도하는 노력이 필요하다.

③ 수도권과 비수도권 간 "개발이익 공유제" 확대

○ 수도권과 비수도권의 대립과 갈등의 완화를 위해서는 수도권의 개발이익에 대한 공유제를 확대하는 노력이 필요하다. 수도권의 집중과 번영은 지속적인 인력 및 자원, 용수, 전력 및 각종 원부자재 공급과 함께 다양한 제품과 서비스의 판매처를 제공해 온 비수도권 지역의 배후기능에 크게 의존해 왔다.

○ 향후 수도권의 지속적인 발전을 위해서는 비수권지역의 배후기능 강화가 크게 필요하다. 따라서 수도권과 비수도권이 상생발전하기 위해서는 수도권 개발이익 일부에 대한 공유노력이 필요하다.

○ 현재 수도권개발이익의 공유를 위해 과밀부담금 등을 재원으로 "지역개발기금"을 마련하고 있으나 재원이 극히 제한되어 있어 확대가 필요하다. 1994-2009년 말까지 징수된 과밀부담금은 총 1조 2000억 원에 달하고 서울시와 국고로 각각 50%가 배정되어 서울시 기반시설확충 및 지역균형발전의 기금으로 사용하고 있다. 그러나 년 간 평균 1,000억원에도 미치지 않는 기금으로 국토의 90%에 해당하는 비수도권지역의 균형발전 지원에는 크게 부족한 실정이다. (국토해양부, 2011)[30]

○ 수도권과 지방간의 상생발전을 위한 개발공유제가 실효성을 거두기 위해서는 의 지속적인 발전을 위해서는 개발공유의 재원규모가 크게 확대될 필요가 있다. 이를 위해 그동안 수도권 개발이익에 바탕을 둔 "지역발전세" 신설 및 국세의 일부(부가가치세, 법인세의 2-30%)를 적립하여 "지역발전기금" 조성하거나 수도권과 비수도권 간 공동세 제도 도입 (특정 재산세, 지방소비세 및 지방소득세), 국세차등배분제도 등 다양한 대안이 제시되어왔기 때문에 이에 대한 진지한 검토와 실행방안 마련이 필요하다.(지역균형발전협의체, 2008; 549-554)

④ 비수도권 이전기업의 인센티브 확대

○ 비 수도권지역은 개별 기업 입장에서는 입지여건이 수도권에 비하여 열악하고 물류비 부담, 인력 확보 등 제약 조건이 큰 것이 사실이다. 수도권과 비수도권의 불균형 해소와 비수도권 주민의 생활수준 향상을 위해서는 비수도권으로 이전하는 기업에 대한 지원의 대폭적인 인상이 불가피하다.

30) http://www.epeople.go.kr/

○ 이를 위해서는 2009년 현재 년간 524억원에 불과한 기업이전보조금 예산을 2000억 원으로 확대하고, 창업 및 이전기업에 대한 지원 보조금 등도 영국의 사례(공장건설비, 기계설비비의 최고 50% 지원) 등을 고려하여 실질적인 유인책이 될 수 있도록 하고, 비수도권 내 외국인 투자기업에 대한 차등적 지원 강화(예시: 부지매입비 90%, 법인세 7년 100%, 3년 50% 감면), 비수도권 중소기업 상속세 감면(상속이후 10년간 유예, 매년 마다 1/10감면) 등 다양한 인센티브 강화대책 마련이 필요하다.

⑤ 지방자치단체의 권한과 책임확대를 통한 자율역량 강화

○ 수도권 정책이 집중, 과밀 및 난개발의 폐해를 방지하고 비수도권지역과 상생발전을 이루기 위해서는 수도권뿐만 아니라 모든 지방자치단체의 자율역량의 강화가 선행되어야 한다. 국가정책의 실효성 확보를 위해서는 지방자치단체가 정부에 대한 의존과 통제에서 벗어나 자율적인 참여와 선도가 필수적이기 때문이다.

○ 이것이 가능하기 위해서는 그동안 중앙주도로 추진해 온 산발적이고 부분적인 지방자치권 확대 정책에서 벗어나 지방자치단체들이 자기책임 하에서 자율적으로 지역을 경영할 수 있는 권한과 책임을 부여할 수 있는 지방자치단체 주도의 획기적인 지역분권 정책을 추진할 필요가 있다.

○ 글로벌 시대 국가경쟁력은 장소고착적인 지역 고유의 특화된 매력과 발전 잠재력에 의하여 좌우된다. 따라서 글로벌 시대 국가경쟁력 향상이란 차원에서 진정한 지방분권과 자치를 통한 자율적이고 창의적 지역발전체제의 구축이 선행되어야 한다. 지방자치권의 확대문제는 지방자치법 등 개별법의 개정만으로 해결하기 어려운 것으로 판단된다. 앞으로는 진정한 지방자치의 실현을 위하여 헌법 개정 등 전향적인 자세와 노력이 필요하다(최봉석, 2010)[31]

○ 비록 현재의 지방자치는 “법률에 의한 한계내의 자치행정에 대한 권리”라는 제약 있기는 하나 단기적인 차원에서 예산배정 및 운용 시스템의 획기적 혁신을 통하여 지방자치단체의 재정자율권을 확대하여 자율적인 지역경영을 가능하도록 해야 한다. 중앙에 의존하는 지방재정제도는 예산 낭비와 활용의 비효율성을 높이는 중요한 원인의 하나가 되고 있다.

○ 이밖에도 지역이해에 직결되는 토지이용 및 건축 인·허가는 지방자치단체의 고유권한으로 인정하여 지역사회의 책임 하에 지역특성에 맞는 토지이용체계를 구축할 수 있도록 해야 한다. 지방자치단체에 계획고권을 부여해야 지역의 고유한 토지자산을 자기권한과 책임 하에 자율적이고 창의적으로 활용하여 지역특성에 맞는 발전을 도모할 수 있다. 현재와 같이 중앙정부 의존적인 지방행정 및 재정체계 속에서는 인접지역과의 협력과 상생활동의 활성화도 기대하기 어렵다.

○ 지역의 자율경영은 제도만으로 이루어지지 않는다. 지방자치단체의 전문 인력의 육성과 확보, 연구, 기

31) 최봉석(2010) 지방자치의 보장을 위한 헌법개정의 과제, 글로벌시대의 국가경쟁력 향상을 위한 지방분권 심포지엄 발표논문, 대통령 소속 지방분권촉진위원회 주최, 2010. 3. 25, 서울교육문화회관 2층 가야금 홀

획, 사업집행의 전문성 등 지역의 제도적 역량을 키우는 데도 치중해야 한다. 이를 위해서 개별 사업비의 일정비율(5-10%)을 지역의 전문성 및 제도적 역량을 강화하는 예산배분제의 도입을 검토할 필요가 있다.

5. 맺는 말

○ 오늘 발표는 프랑스 혁명기 프랑스 국회의원 피에르 듀퐁(Pierre S. du Pont; 1790)의 말로 끝을 맺고자 한다. "우리는 격렬한 토론에 이끌려 상대방이 나쁜 의도를 가졌다고 가정하기 쉽다. 그러나 이는 잘 못된 것이다. 우리를 반대하는 사람들의 의도도 우리와 같이 선하다고 믿어야 한다. 그러나 우리는 모순된 논리 또는 터무니없는 추론에 대하여는 관대할 필요는 없다. 악인이 의도적으로 저지르는 범죄보다 엉터리 논리를 내세우는 사람이 본의 아니게 저지르는 범죄의 피해가 훨씬 더 클 수 있기 때문이다"(밀턴 프리드만, 1977; 화폐경제학 재인용)[32].

○ 수도권 규제정책과 같은 장기적인 국가공간정책은 단기적인 정책목적달성과 특정집단의 이해에서 벗어나 세계화시대 국가발전 잠재력 확대와 경쟁력 강화라는 국가적 대의 차원에서 결정되어야 한다. 이를 위해서는 상대방의 의도를 선의로 받아드리고 객관적 분석과 자료를 토대로 바탕으로 수도권 규제의 반대와 찬성 논리와 근거를 철저히 검증하여 "공동의 선"을 도출해 낼 수 있는 보다 성숙된 토론문화의 정착을 기대해 본다.

32) Milton Friedman(1977) Money Mischief (역서: 김병주, 2010; 화폐경제학, 한국경제신문사)

Ⅱ. 수도권 집중에 따른 순재정 편익 추정

정준호 강원대학교 교수

1. 서론

○ 수도권 집중은 생산성 격차에 따른 지역 간 자본과 노동의 이동, 즉 시장기제의 작동에 의해 이루어질 수 있음.

○ 하지만 지방재정구조가 수도권 집중에 미치는 효과, 즉 지방 공공재의 편익과 지방세 부담 간의 격차인 순재정 편익(net fiscal benefit)이 주민들의 지역 간 이동에 영향을 미친다는 주장(Boadway and Flatters, 1982)을 검토하는 것임.

- 중앙과 지방 간 세원 및 세출 기능의 배분이 수도권에 재정적 인센티브를 부여하고 이러한 지방재정 구조의 왜곡이 수도권 집중의 요인으로 작용하였다는 주장을 검토하고자 함(김정훈, 2003a, b; 김정훈·김현아, 2007).

○ 이를 위해 수도권의 순재정 편익을 계산하기 위해 광역단위에서 혼잡계수를 추정한 후, 이를 가지고 순재정 편익을 시산하고자 함.

- 공공서비스의 주요 주체가 기초지자체라는 점을 감안하면 광역단위의 분석이 가지는 한계점이 있다는 것을 인식하고 있지만, 본고는 수도권으로의 인구집중을 유발하는 요인으로서 지방재정제도의 특성을 이해하고자 시도하고자 함.

2. 지역 간 인구이동과 순재정편익에 대한 이론적 논의

□ 지역 간 인구이동(지역 격차)과 재정 형평화의 논리

○ 재정 형평화(fiscal equalization)는 지역(지자체) 간 순재정 편익의 차이를 줄이거나 제거하려는 중앙정부의 정책수단으로 인식될 수 있음(Blohliger and Charbit, 2008)

○ 일반적으로 순재정 편익(net fiscal benefit)은 공공부문이 상이한 지역(또는 지자체)에 거주하는, 그렇지 않으면 동일한 가구 또는 개인에게 제공하는 편익을 일컬음.

- 구체적으로 개별 가구 또는 개인이 공공서비스의 소비에서 얻어지는 효용과 이들이 이러한 서비스 제공에 지불하는 세금사이의 차이를 말함(Boadway and Flatters, 1982).

○ 개인들의 소득 차이에 초점을 두는 소득 재분배와는 달리, 재정 형평화는 지리적 의미에서 공공서비스의 접근에 대한 차이에 집중하기 때문에, 이들은 상이한 정책 목표를 설정하고 있음.

- 재정 형평화는 일종의 공간적 재분배 기제라고 할 수 있을 것임.

○ 지방재정구조, 즉 상이한 지역 내 공공재 공급비용과 관련하여 지역격차가 발생할 수 있음.

- 이러한 지자체의 공공재 공급비용, 즉 1인당 지방세부담은 면적, 인구규모, 인구의 추세, 소득 등에 따라 좌우됨.

○ 지역 간 장기 이동성과 관련하여 Tiebout(1956)는 응익과세(benefit tax)로서 지방세는 지역 지출과 직접적으로 연관되어야 하며, 공간적 재분배 기제(재정 형평화)가 이러한 조세-편익 간의 균형을 무너뜨려 경제적으로 비효율성을 낳을 수 있다고 주장하였음.

- 하지만 이러한 사고는 무엇보다 주민들의 완전한 지역 간 이동성과 동일한 공공재 수요를 가정하고 있다는 점에서 규모가 큰 도나 주의 경우에는 적실성이 없음.

○ 반면에, Boadway and Flatters(1982)는 중앙정부가 지역 간 과세능력 차이의 형평화가 지역의 납세수준이 소득과 더불어 증가한다면 효율적이라고 주장하였음.

- 그렇지 않는다면 주민들은 고소득 인구밀집지역으로 이동하고 이들은 낮은 조세가격에 공공서비스를 제공받을 수 있을 것이라고, 즉 순재정 편익을 향유할 수 있을 것이라고 제시하였음.

○ 이러한 사고가 재정 형평화, 즉 중앙정부의 공간 재분배의 합리적 근거가 될 수 없다고 보는 견해도 있음(Alboay, 2010).

- 지역 간 비효율적인 이동을 제거하는 교정적인 이전재원이 효율적인 것으로 귀결되는 것이 아니라, 오히려 비효율적인 지역 간 이동과 공공재 공급으로 이어질 수 있다고 제시하고 있음.

○ Alboay(2010)는 재정 형평화에 관한 기존 논의에서 지역 간 임금차이로 인해 상이한 지역에 거주하는 그렇지 않다면 동일한 주민들이 상이한 임금을 받고 있다는 사실을 간과하고 있다고 주장

- 임금수준이 지역별로 상이하고 이것이 지역 소비수준과 생계비용 차이에 대해 보상할 수 있다면 고임금 지역주민이 저임금 지역주민에 비해 더 부유하다고 할 수 없으며, 이들은 더 많은 국세를 납부하고 있어 그 이상의 편익을 누리지 못하고 있음.

○ Buchanan(1950)은 지역 간 수평적 형평성(equal treatment of equals)이 중앙정부의 지방정부에 대한 지원의 근거라고 주장하였는데, 이 경우 수평적 형평성은 상이한 지역에서 동일한 명목임금을 받는 두 개인들이라고 생각하였음.

- 반면에, Alboay(2010)는 수평적 형평성을 상이한 임금수준을 감안할 경우 동일한 지역에서 동일한 임금을 받을 수 있는 두 개인들로 이해하고 있음.

- 생계비와 소비수준의 차이가 동일한 명목임금을 받는 상이한 지역 주민들의 실질임금의 차이를 발생시키는데, 이것이 지역의 노동력 구성 또는 지역 그 자체에서 비롯되는 것인지를 구별할 필요가 있다는 것임.

- 이는 재분배기제 중에서 개인 소득의 형평화라는 소득재분배는 용인될 수 있지만, 지역 간 차이의

형평화라는 공간 재분배 수단은 비효율적이라고 생각하고 있다는 것을 시사

○ 중앙정부의 이전재원이 순재정 편익을 제거하기 위하여 명목소득이 낮은 지역에 집중되어 있는데, 이는 실질임금을 고려하면 잘못된 방향의 수평적 형평성을 기하는 것으로 이해됨.

- 이러한 논리는 소비수준이나 생계비 차이를 고려한 대도시들이 재정상 불이익을 받고 있으며 이에 대한 고려를 해야 한다는 생각을 대변하고 있음.

□ 지역 간 인구이동과 순재정 편익에 관한 이론적 모형

○ Boadway and Flatters(1982)는 순재정 편익에 대한 개념을 제시한 후에 지역 간 인구이동에 따른 재정 외부효과의 성격과 지역 간 적정 인구배치를 위한 중앙정부의 재정지원 방법을 검토하였음.

○ 본고도 다른 연구들(예: Alboay, 2010; 김정훈, 2003a, b; 김용성, 2004; 김정훈·김현아, 2007)과 마찬가지로 Boadway and Flatters(1982)의 고전적인 논의에 따라 지역 간 인구이동과 순재정 편익에 대한 이론적 논의를 검토할 것임.

- Boadway and Flatters(1982)의 논의가 서구의 지방재정조정제도에 기반한 것이기 때문에 한국의 맥락과는 상이하다는 점을 염두에 두어야 하고 이러한 점에서 이론적 차원에서 단순화시켜 이해될 필요가 있음.

○ 각 지역(i) 주민의 총효용(U)은 공공서비스의 소비에 따른 순재정편익(NFB)와 사적재의 소비에 따른 효용 또는 임금(w)의 합으로 정의될 수 있음(Boadway and Hobson, 1993).

$$U_i = NFB_i + w_i \qquad (1)$$

- 지역 간 총효용이 같아지는 지점, 이상적으로는 NFB와 w이 각각 지역 간에 같아지는 지점에서 지역 간 인구이동은 발생하지 않음.

- 지역 간 총효용 균형(예: $U_1 = U_2$)이 지역 간 임금 균형(예: $w_1 = w_2$)를 의미하는 것을 아니기 때문에, 지역 간 순재정 편익이 차이가 지역 간 노동생산성의 격차를 발생시키고, 이는 동일 노동생산성을 가진 주민이 지역에 따라 상이한 총효용을 갖게 됨에 따라 수평적 형평성의 문제가 제기될 수 있음.

○ 지방공공재에 대한 재정지출을 g_i, 인구규모 N_i, 1인당 조세부담 t_i, 중앙정부로부터의 재정지원 s_i라고 한다면 지역(지자체) i의 순재정 편익(NFB_i)은 다음과 같이 나타낼 수 있음(Boadway and Flatters, 1982)

$$NFB_i = u(g_i/N_i^{\beta}, t_i) = g_i/N_i^{\beta} - t_i \qquad s.t. \quad g_i = (t_i + s_i)N_i$$

(2)

- 여기서 모형의 단순화와 지역별 평균임금에 대한 자료의 부재로 인하여 효용함수에서 주민의 사적 소비부분을 고려하지 않음.
- 식 (2)는 지역주민은 지방공공재 소비로부터 g_i/N_i^{β}의 효용을 누리고 이에 대한 비용으로 1인당 지방세 부담 t_i를 지불한다는 것을 보여주고 있음.
- 중앙정부로부터의 이전재원이 없는 경우($s_i = 0$), 지자체 세출은 지방세 수입으로 충당되어, $g_i = N_i t_i$이고 $NFB_i = (N_i^{1-\beta} - 1)t_i$가 됨.

○ 식 (2)에서 β는 지방 공공재 공급의 규모를 경제를 나타내는 혼잡계수로 일반적으로 0과 1사이의 값을 가지며, 지방 공공재의 공공성(publicness)'을 측정

- 예를 들면, 국방과 외교와 같이 순수 공공재의 경우 혼잡계수는 0이 되고 공공재 소비에서 혼잡성과 배타성이 존재하지 않는 것을 의미함.
- 반대로 혼잡계수가 1일 경우 순수 사적 재화에 가까운 공공재를 지자체가 공급한다는 것을 의미함.

○ 김정훈(2003b)이 지적한 바와 같이, 서구의 경우 혼잡계수를 경험적으로 추정할 경우 1에 가깝지만 한국의 경우는 1이하이어서 단순화시켜 말한다면 서구의 지자체는 공공서비스를 한국의 경우는 공공재를 공급한다고 말할 수 있을 것임.

- 한국에서는 교육, 보건, 경찰, 사회서비스 등 다양한 공공서비스가 지자체를 통해 공급되는 것이 아니라 중앙정부를 통해 공급되고 있다는 것을 의미함.
- 이는 최근 한국의 복지국가 이행의 논쟁에서 검토되어야 할 사항

○ 식 (2)는 $\beta < 1$ 이면 인구규모(N)가 클수록 지역의 순재정 편익(NFB)이 크다는 것을 보여주며, 이는 순재정 편익의 향유를 위해 주민들이 인구규모가 큰 대도시(지역)로 지속적으로 이동할 수 있다는 것을 시사하고 있음.

- 물론 임금으로 측정된 지역주민의 사적 효용이 순재정 편익을 보상할 정도로 크다면 이러한 인구이동은 발생하지 않을 수 있음.

○ 식 (2)는 또한 $\beta = 1$이면 순재정 편익은 인구규모와 상관이 없다는 것을 보여주며, 이는 인구가 적은 지자체가 굳이 이전재원을 받을 필요가 없다는 점을 시사하고 있음.

○ 식 (2)에서 만약 $\beta = 0$이면 순재정 편익은 지역의 인구규모에 비례하게 되고 지자체에 의한 공공재 공급은 경제적으로 비효율적임.

○ Buchanan(1950)이 제시한 지역 간 수평적 형평성을 달성하기 위하여 중앙정부가 지역 간 동일한 수준의 순재정 편익(NFB_0)을 보장하는 1인당 이전재원의 규모는 $s_i = N_i^{\beta-1}(NFB_0 + t_i) - t_i$가 됨.

- 여기서 만약 $\beta = 0$이면 이전재원규모는 지역의 인구규모와 반비례하고, 또한 지자체 간 순재정 편익이 0이 되는 이전재원 s_i는 $-t_i + (t_i/N_i)$이며, 이는 1인당 지방세를 제외한 나머지 지방세의 중앙정부로의 이전을 통해 재정형평화가 달성될 수 있다는 것을 의미
- 하지만 이 경우는 사실상 지방자치를 부정하는 것이어서 사실상 현실적으로 불가능함.

○ 그렇다면 지자체 간의 순재정편익의 차이를 제거할 수 있는 또 하나의 방법은 인구가 가장 많은 지자체가 누리는 순재정 편익을 보상하는 이전재원을 확충하는 것임.

- 인구가 가장 많은 지자체 1의 경우 순재정 편익(NFB_1)은 $(t_1 + s_1)N_1^{1-\beta} - t_1$이고, 지자체 간의 순재정 편익을 같게 하는, 즉 지역 간의 인구이동을 발생시키지 않는 $NFB_1 = NFB_i$을 만족시키는 이전재원 S_i은 다음과 같음.

- $NFB_1 = NFB_i \rightarrow (S_i + t_i)N_i^{1-\beta} = (t_1 + s_1)N_1^{1-\beta} + (t_i - t_1)$

- $S_i = (N_1/N_i)^{1-\beta}(t_1 + s_1) + (t_i - t_1)/N_i^{1-\beta} - t_i$ (3)

○ 식 (3)에서 $\beta = 1$이면 $S_i = s_1$가 되어 모든 지역에 대한 이전재원이 동일하다는 것과 동시에 S_i가 인구규모와 상관이 없다는 것을 의미함.

- $\beta = 0$이면, 지자체 간 동등한 순재정 편익을 만족하는 이전재원(S_i)은 인구가 가장 많은 지자체 1의 1인당 지방세, 이전재원, 그리고 인구규모에 비례하고, 이를 받는 지자체의 인구에는 반비례함.

- $0 < \beta < 1$에 있으면, β가 1에 근접하지 않는 한, $\beta = 0$의 경우처럼 지역 간 균등한 순재정 편익을 보장하는 이전재원은 지자체 1의 1인당 지방세, 이전재원, 그리고 인구규모와 정비례하고, 이를 받는 지자체의 인구에는 반비례하는 관계가 성립됨.

○ 식 (3)은 중앙정부의 순재정 편익 균등화 이전재원은 지방 공공재의 혼잡계수가 0에 가까울수록 크고

인구규모에 크게 좌우되고 있다는 것을 보여주고 있음.

- 하지만 Alboay(2010)는 공공재 공급의 혼잡계수와 인구규모의 중요성보다는 캐나다의 경우 생계비와 소비수준의 지역 간 차이에 따른 실질임금의 차이, 즉 개인의 효용이 더욱더 순재정편익의 추정에서 중요한 역할을 한다고 주장하고 있음.

○ 김정훈(2003b)과 김정훈·김현아(2007)은 주택비를 고려한 실질임금의 차이를 감안하더라도 한국의 경우 순재정 편익을 좌지우지하는 요인은 인구규모와 혼잡계수라는 것을 보여주고 있음.

- 전술한 바와 같이 지역 간의 평균임금 자료를 구득하기 힘들다는 난점과 모형의 단순화를 위하여 개인의 효용부문은 본고에서 다루지 않고 있으며, 이는 본 논문의 한계이기도 함.

3. 지역 간 인구이동과 순재정편익에 대한 실증분석

□ 지역 간 인구이동에 대한 분석

○ 수도권으로의 사회적 인구이동은 1960년대 경제개발 이후 지속적으로 이어져 왔으며, 국민의 절반이상이 수도권에 거주하고 있는 초유의 공간적 분포가 나타나 있음.

○ 그러나 최근에 수도권으로의 사회적 이동은 점차로 줄어들고 있으며, 그보다는 인구규모에 따른 자연적 증가가 문제이고 이에 따라 수도권에 대한 지속적인 성장관리와 투자가 필요하다는 주장이 제기되기도 함.

○ 본고는 2000-2010년 기간 동안 16개 광역시도별 누적 순이동자수를 대상으로 사회네트워크 분석을 수행함으로써 여전히 수도권으로의 인구이동이 지속되고 있음을 보여주고자 함(<표 1> 참조).

- 사회적 네트워크 분석은 <표 1>의 사회적 인구이동 패턴을 시각화하여 보여주는데 강점을 가지고 있어 큰 효용성이 있음.

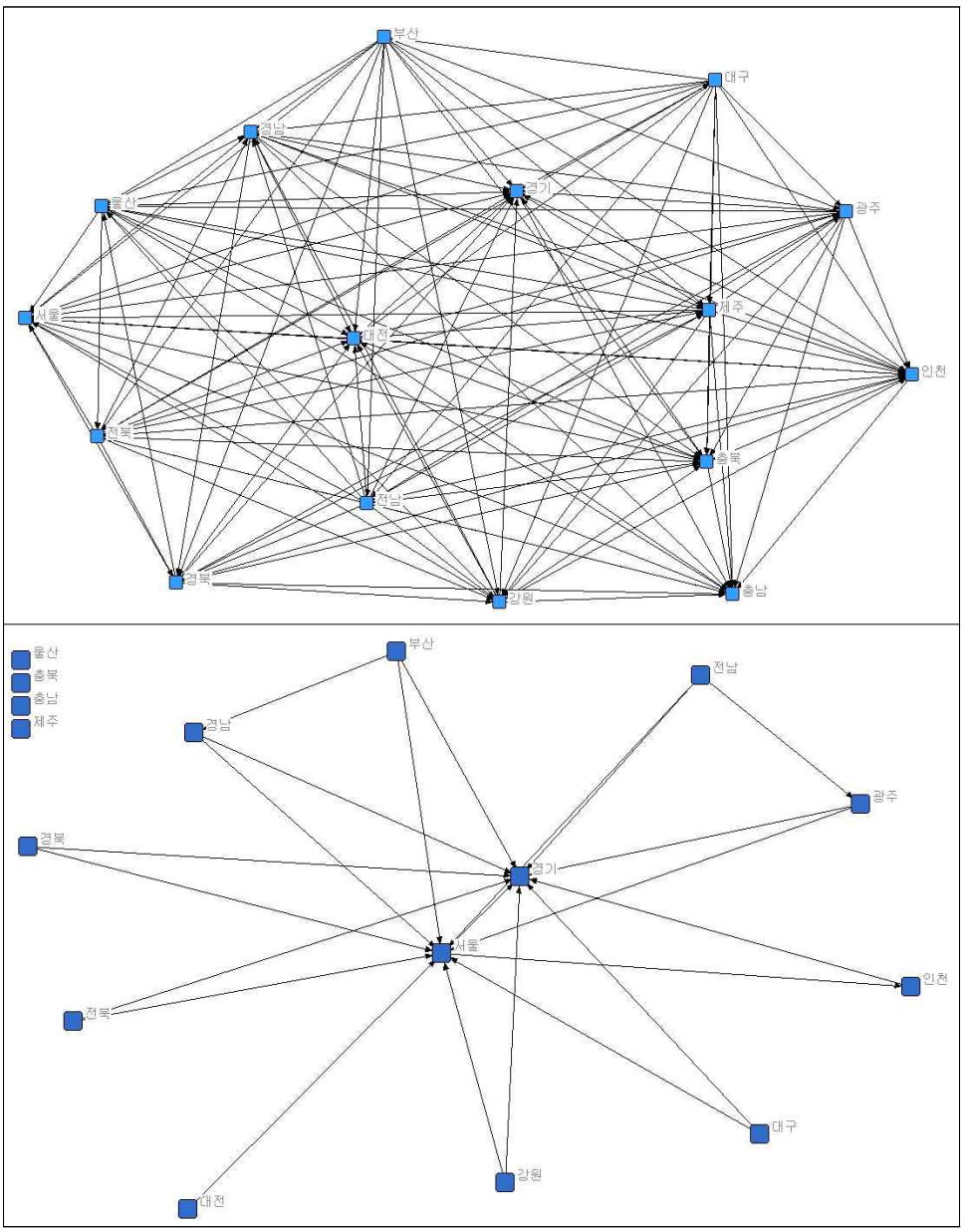
○ <그림 1>은 16개 광역시도별 사회적 인구이동 패턴을 시각화하여 보여주고 있음.

- 첫 번째 그림은 누적 순전입자수가 +이면 1, 그리고 -이면 0으로 처리하여 사회적 인구이동의 패턴을 보여주고 있는 것임.

- 하지만 이것이 너무 복잡하여 누적 순전입자수가 평균 27,430명 이상인 경우 1, 그 이하이면 0으로 한 경우를 나타내고 있음.

- 두 번째 경우 평균이하인 16개 시도별 이동에서 울산, 충남북, 제구가 배제되고 있음.

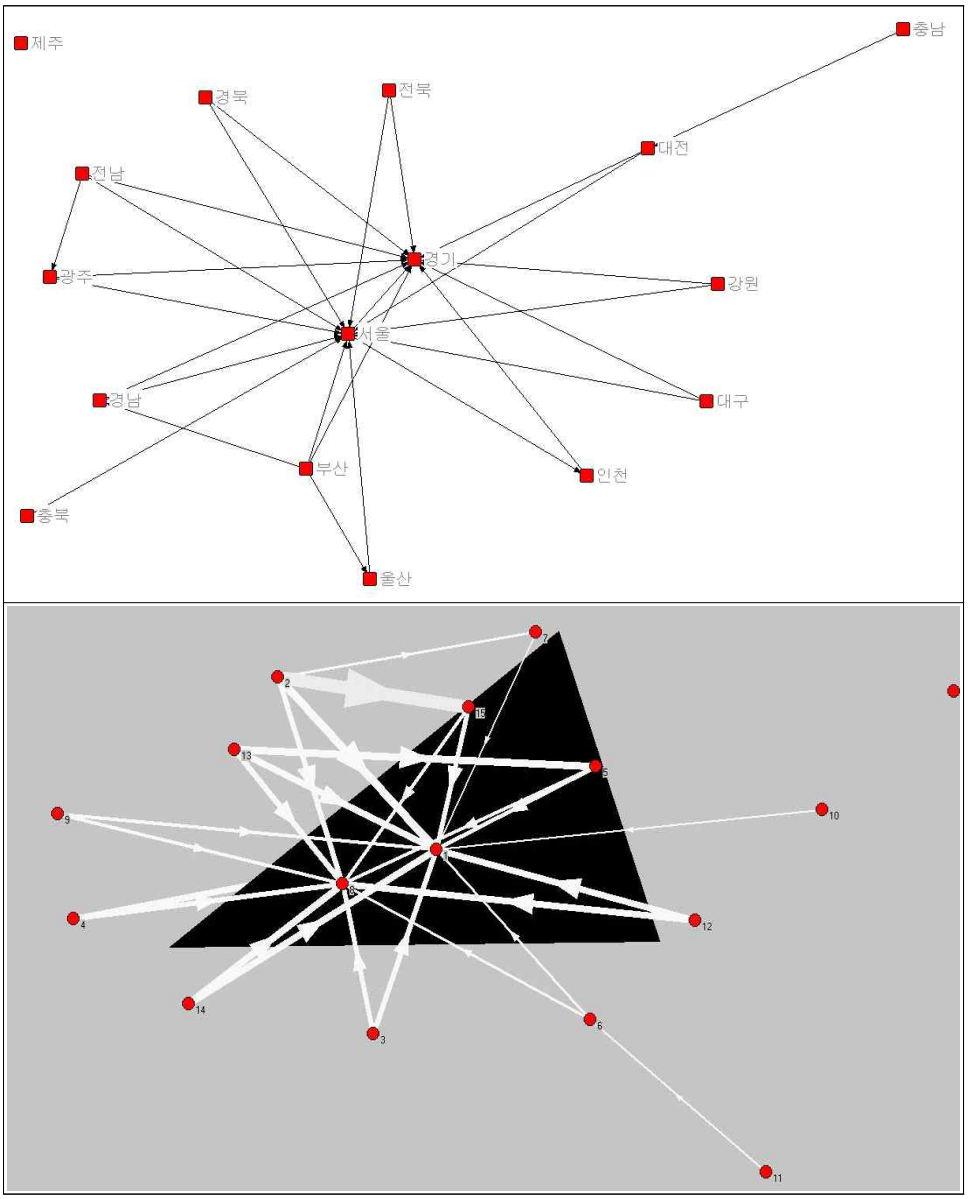
<그림 1> 16개 시도별 누적 순이동자수의 공간적 패턴 1: 2000-2011년



주: 위의 그림은 평균을 기준으로 한 경우이고, 아래 그림은 15,000명을 기준으로 한 경우임.

○ 가능한 한 다수의 지역들의 의미있는 지역 간 인구이동 패턴을 시각화하기 위해 평균의 약 2/3에 해당되는 누적 순전입자수 15,000명을 기준으로 그 이상이면 1, 그 이하이면 0으로 처리하여 사회네트워크 분석을 한 결과를 <그림 2>는 보여주고 있음.

<그림 2> 16개 시도별 누적 순이동자수의 공간적 패턴 2: 2000-2011년



주: 1) 아래 그림에서 1: 서울, 2: 부산, 3: 대구, 4: 인천, 5: 광주, 6: 대전, 7: 울산, 8: 경기, 9: 강원, 10: 충북, 11: 충남, 12: 전북, 13: 전남, 14: 경북, 15: 경남, 16: 제주를 의미

2) 아래 그림은 위의 그림과 달리 순이동자수의 규모를 나타내고 있음.

○ <표 1>, <그림 1> 및 <그림 2>는 동일한 결과를 보여주고 있는데, 2000년대 이후 수도권으로의 인구이동은 여전히 줄어들지 않고 있으며 우리나라 인구이동의 최종 귀착지는 수도권이라는 사실임.

- 물론 지방 광역시로의 인구집중(예: 광주, 대전 등)은 발생하고 있으며, 하지만 부을경의 경우 생산의 중심지인 울산과 경남으로 부산에서 인구가 유출되는 현상이 발생하고 있음.
- 또한 수도권 내의 인구이동이 매우 활발하고, 서울에서 유출되는 인구의 대다수가 경기도로 유입되는 양상을 보여주고 있음.

□ 혼잡계수의 추정

○ 이러한 수도권으로의 인구이동은 지역 간 노동생산성 차이에 따른 시장기제의 자유스러운 현상으로 이해될 수도 있지만(KDI, 2008), 다른 측면에서 전술한 바와 같이 지방재정구조의 특성이 이에 영향을 미칠 수도 있음(김정훈, 2003b)

○ 이하에서 수도권의 순재정편익을 추정하고 이것이 수도권으로의 인구집중과의 관계를 고찰하기로 함.

○ 전술한 바와 같이, 순재정 편익의 계산에서 인구규모와 혼잡계수가 가장 큰 영향을 미치는 변수임.

① 혼잡계수의 추정모형

○ 혼잡계수는 주로 경험적으로 지방공공재의 수요함수 추정을 통하여 추정될 수 있음.

- 지방공공재의 혼잡계수 추정을 위한 실증분석은 Borcherding and Deacon(1972)과 Bergstrom and Goodman(1973)에서 시작되었으며, 서구의 경우 그 계수가 1에 가까운 실증분석 결과들을 보여줌(Reiter and Weichenrieder, 1997).

○ 공공재 효용 u가 인구규모가 일정할 때 공공재의 공급량이 $u = gN^{-\beta}$와 같이 단순 비례한다고 가정하고서(Reiter and Weichenrieder, 1999), 중위투표자 가설(median voter hypothesis)을 토대로 지방공공재의 수요 함수를 도출하는 과정에서 혼잡계수를 추정할 수 있음

- 이러한 추정과정에서 중위투표자의 가설의 한국적 현실과의 적실성 여부가 문제시될 수 있으며(김정훈, 2003b), 김정훈·김현아(2007)는 중앙정부모형을 제시하여 혼잡계수를 추정할 수 있다고 제시하였으나 그 결과는 대동소이한 것으로 나타났음.

○ 지방자치단체가 선택한 공공재 공급수준이 대표적 주민(중위투표자)의 효용 극대화 문제로부터 도출된다는 중위투표자가설에 따라 지역주민의 사적재화에 대한 효용을 x, 공공재에 대한 효용을 u라고 하면 그 지역주민의 효용함수는 $U(x, u)$라고 정의됨.

- 여기서 공공재 소비량을 g리고 하고, 이에 대한 세금부담을 t라고 하면, 사적재화를 단위재(numeraire)로 가정하면 소득이 y인 지역주민의 예산 제약식은 $x + tg = y = x + tuN^{\beta}$이 됨.

- 또한 공공재 소비에 따른 효용 u를 향유하는 경우에 수반되는 조세가격(tax price)은 tN^{β}가 됨.

○ 공공재에 대한 가격탄력성과 소득탄력성을 각각 β_2와 β_3로 일정하다고 하면 공공재 소비함수 u는 다음과 같이 나타낼 수 있음

- $u=\beta_0(tN^{\beta})^{\beta_2}y^{\beta_3}$이고, $u=gN^{-\beta}$이므로, 이를 앞의 식에 대입하면 공공재 g에 대한 수요는 식 (4)와 같음.

- $g=\beta_0 t^{\beta_2}N^{\beta(1+\beta_2)}y^{\beta_3}$
(4)

○ 식 (4)에 추가적으로 규모에 대한 수확불변의 공공재 공급함수를 가정하고 g대신 총세출 E를 사용하고 $\beta(1+\beta_2)$를 β_1으로 나타내고 양변에 로그를 취하면 다음과 같은 회귀모형으로 전환가능함.

- $\ln(E_i)=\beta_0+\beta_1\ln(N_i)+\beta_2\ln(t_i)+\beta_3\ln(y_i)+\beta_4\ln(Z_i)+\varepsilon_i$
(5)

- 여기서 Z_i는 지역의 사회·경제적 특성을 나타내는 기타변수들임.

- 혼잡계수 $\beta=\beta_1/(1+\beta_2)$, 즉 인구탄력성/(1+가격탄력성)으로 계산할 수 있음.

○ 식 (5)에서 혼잡계수 추정을 위해 구체적인 자료가 필요한 변수는 인구이외에 조세가격과 중위투표자의 소득수준임.

- 한국의 경우 김정훈(2003b)이 정확하게 지적한 바와 같이 주민투표에 의해 지자체의 지출이 결정되지도 않고, 중위투표자의 소득수준에 관한 공식자료가 가용하지 않음.

○ <표 2>는 이에 대한 기존 연구를 요약하고 있는데, 조세가격 대리변수로 1인당 재산세, 종토세, 지방세를, 소득변수로 1인당 GRDP를 사용하고 있지만, 이들 대리변수가 기존 모형을 잘 반영하고 있는지에 대한 논의가 분분한 상황임.

○ 조세변수는 지역의 한계적 조세가격을 반영해야 하는데, 지방세의 경우 탄력세율의 적용이 가능하지만 전국적으로 표준세율을 채택하는 것이 일반적인 현상임.

○ 김정훈(2003b)은 종토세가 실효세 부담효과를 잘 반영한다고 주장하고 있는데, 이를 반영하여 종토세

를 대리변수로 사용하고자 하였으나, 종토세가 최근에 폐지되어 재산세로 통합되었기 때문에 재산세+종토세 합계인 재산세를 조세가격 대리변수로 사용하였음.

○ 소득변수에 대해서는 기존의 연구에서 1인당 GRDP를 사용하고 있지만 실질적인 지역의 소득수준을 대리한다고 볼 수 없는 측면이 강한 것이 사실임(김정훈, 2003b)

○ 하지만 최근에 통계청에서 지역소득에 관한 자료를 내놓기 시작하였으며 본고에서는 순처분가능소득을 사용하였음.

<표 2> 혼잡계수 추정에 대한 기존 연구결과

연구	분석 수준	회귀 모형	소득 변수	조세가격변수	회귀계수			
					종속변수	소득	조세가격	혼잡
김정훈·김현아(2007)1)	기초	OLS·패널	–	–	일반세출	–	–	0.53 0.34
김정훈(2003a)	기초	OLS	–	–	일반세출	–	–	0.55
김정훈(2003b)2)	기초+광역	OLS	1인 지방세	1인 종토세	일반세출	0.38	−0.27	0.76
김용성(2003)	기초	패널	–	–	교부세	–	–	0.58
황규선·김병현(2003)	광역	패널	1인 GRDP	1인 지방세	교육 경제 사회문화복지 도로 의료기관 교육기관	0.53 0.92 1.53 0.55 0.29 −0.05	0.37 0.30 0.40 −0.04 0.25 0.01	0.68 0.65 0.42 0.56 0.90 0.94
국중호(2002)	광역	OLS	1인 GRDP	1인 지방세	일반세출	−0.20	0.52	0.70
김성태(1999)	광역	패널	1인 GRDP	지방세+GRDP	총지출 투자지출 소비지출	0.62 0.50 0.80	0.26 0.14 0.43	0.85 1.01 0.52
박경원·최진수(1999)	광역	Pooled OLS	1인 GRDP	1인 지방세	총지출 일반행정 사회복지 산업경제 지역개발문화 체육	0.29 0.60 0.43 0.59 −0.05 −0.06	0.16 0.72 0.40 0.88 1.43 −0.21	0.89 0.91 0.82 0.95 0.94 0.69
김성태(1994)	광역	패널	1인 GRDP	1인 평당 재산세	도로연장 학교 1일급수량	0.17 0.49 0.26	−0.003 −0.003 0.25	0.91 0.86 1.20

주: 1) 2000-2004년 패널모형 분석기준, 자치구와 시군구로 각각 분리하여 제시하였음.

2) 1990-2001년까지 연도별로 추정하였는데 그 결과가 연도별로 편차가 있어 2001년 결과만 보고한 것임.

자료: 김정훈(2003b) 수정보완.

○ 광역수준에서 분석할 경우 자료통합의 문제(aggregation bias)가 발생할 수 있음(김정훈, 2003b; 김정훈·김현아, 2007).

- 이를 해결하기 위해 지자체별로 혼잡계수를 추정하거나 지자체 특성에 따른 더미변수를 추가하여 이를 통제할 수도 있음.

○ 본 연구는 수도권 집중에 따른 순재정 편익의 효과를 추정하는데 관심이 있기 때문에 이러한 총계 편의(aggregation bias)의 한계에도 불구하고 시도별 수준에서 분석하고 이렇게 추정된 값을 사용하고자 함.

○ 명목변수는 GRDP 디플레이터로 2005년 실질 변수로 전환하였으며, 재정자료는 지방재정연감의 결산자료를 사용하였음.

② 추정결과

○ 본고는 식 (5)의 회귀모형을 기본으로 하여 추가적으로 지자체별 특성과 지역의 인구학적 추세를 반영하기 위하여 광역·특별시 더미와 고령인구비율을 변수로 선정하였음.

○ 분석기간은 2000-2010년 기간 동안을 대상으로 광역단위로 분석을 수행하고 표본수의 한계로 인하여 패널모형으로 회귀모형을 추정하였음.

- Hausman 검정을 통해 '확률효과 모형이 옳은 모형'이라는 귀무가설을 기각하지 못해 확률효과 모형을 선택하였음(<표 3> 참조).

○ 혼잡계수는 모형에 따라 상이한 결과들을 제시하고 있는데, 기본모형 (1)에 따르면 그 계수가 0.57로 김정훈(2003a), 김정훈·김현아(2007), 김용성(2004)의 연구결과와 유사

- 지자체별 특성이나 인구학적 변수를 통제한 (2), (3), (4) 모형의 경우 혼잡계수는 각각 0.70, 0.76, 0.75로 나타났음.

○ 대부분의 연구에서 기본모형 (1)을 사용하는데 반하여 본 연구에서 고령화 추세를 반영하는 인구학적 변수를 추가하였는데, 이는 지자체의 세출에 매우 중요한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났음.

- 고령인구 비중의 증가는 사회복지 관련 공공서비스의 증가를 야기하고 지역의 경제 활력이 떨어지고 있다는 것을 반영하는 것으로 2000년대 이후 지역별 사회경제적, 인구학적 변수가 지자체의 세출에 중요한 영향을 미치고 있다는 시사하고 있음.

<표 3> 지방공공재의 수요 함수: 혼잡계수의 추정(확률효과 모형)

변수명	(1)	(2)	(3)	(4)
ln(지역소득)	1.42 (14.66)***	1.41 (13.19)***	0.59 (3.09)***	0.78 (3.89)***
ln(1인당 재산세)	0.17 (4.08)***	0.16 (4.22)***	0.16 (2.58)**	0.18 (3.43)***
ln(인구)	0.67 (3.74)***	0.81 (7.34)***	0.88 (9.70)***	0.89 (10.63)***
ln(고령인구비율)	–	–	0.97 (3.90)***	0.69 (2.76)***
특별.광역시 더미	–	−0.82 (−4.10)***	–	−0.47 (−5.53)***
상수	2.31 (0.85)	0.66 (0.38)	−0.74 (−0.46)	−0.44 (−0.31)
Adj-R2	0.64	0.68	0.71	0.74
Hausman 검정(χ^2)	3.11	–	–	–
혼잡계수	0.57	0.70	0.76	0.75

주: Hausman 검정에서 χ^2 d.f는 3임.

□ 순재정 편익의 계산

○ 혼잡계수를 추정하였으므로 순재정 편익을 구할 수 있음.

- 이하에서는 회귀모형 (1)과 (4)번의 혼잡계수 0.57과 0.75를 가지고 2000년과 2009년 자료를 대상으로 순재정 편익을 계산하고 이에 대한 함의를 검토해 보고자 함.

○ 전술한 바와 같이, 지역 간 순재정 편익의 격차는 공공재에 대한 혼잡계수가 결정적인 요인으로 작용함.

- 혼잡계수가 1이면, 공공재 소비에 대한 규모의 경제 효과가 없기 때문에 그만큼 지역 간 재정적 형평성을 고려하는 이전재원의 필요성이 없음.

- Boadway and Flatters(1982)와 Boadway(2004)이 지적하고 있듯이, 서구의 경우 순재정 편익의 격차로 인해 발생하는 재정적 형평성을 고려하는 이전재원의 필요성이 크지는 않은데, 지방정부의 공공재의 혼잡탄력성이 사실상 1에 가깝기 때문임.

- 하지만 한국의 경우 분석수준, 기간 및 추정방법에 따라 차이가 있지만 혼잡계수가 1보다 작기 때문에 서구의 비해 인구가 많은 대도시의 순재정 편익은 클 수밖에 없으며 이는 재정 형평성을 고려한 이전재원의 필요성이 크다는 것을 시사

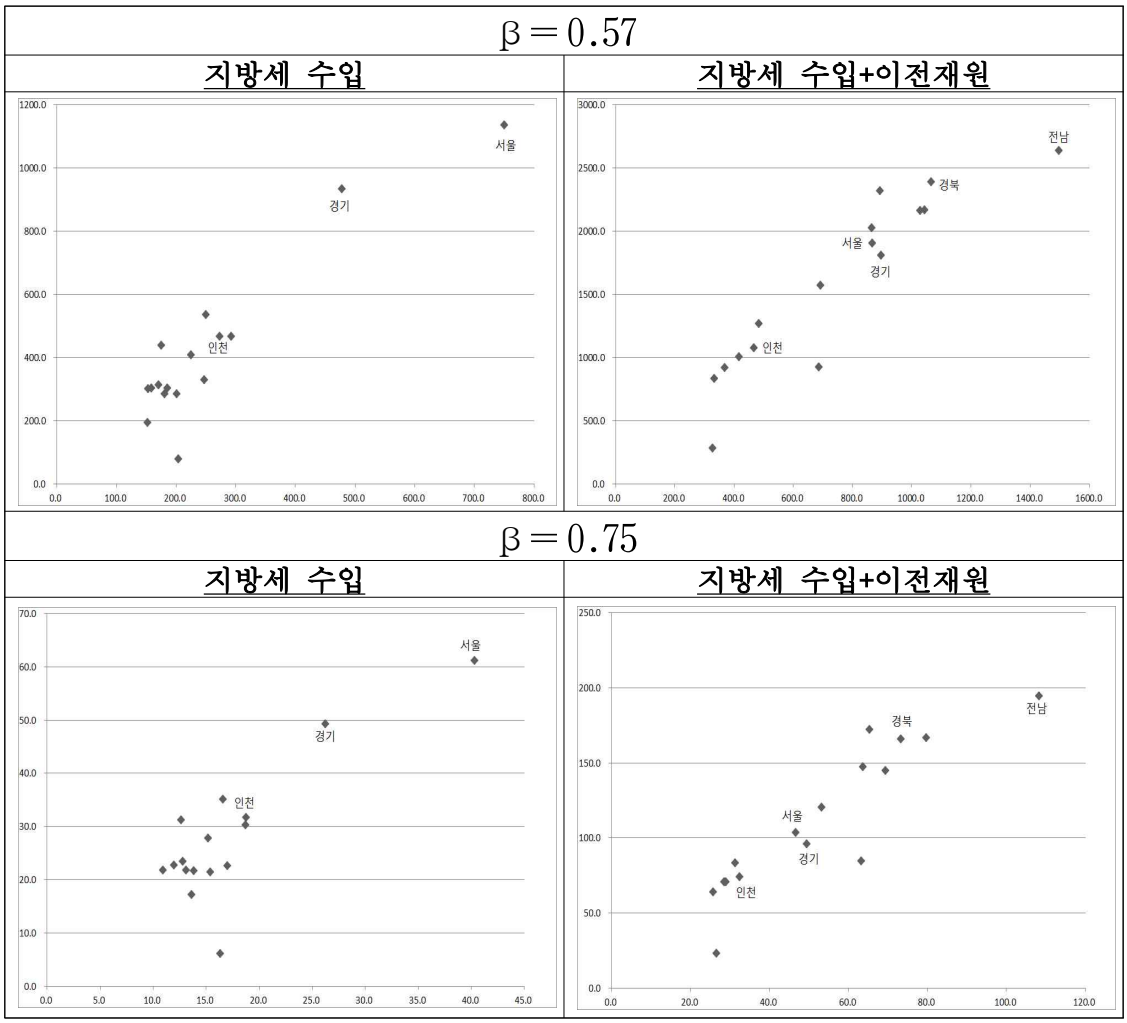
○ <그림 3>은 2000년과 2009년의 광역지자체의 순재정 편익을 나타낸 것으로 우선적으로 2000년과 2009년의 그 값의 관계가 선형이어서 순재정 편익이 증가해왔음을 의미

○ 세입이 지방세로만 충당할 경우, 예상대로 서울과 경기 등 수도권의 순재정 편익이 매우 높음을 알 수가 있음.

○ 혼잡계수에 따라 순재정 편익의 규모가 달라지고 있는데, 그 값이 1에 가까울수록 순재정 편익의 규모

는 감소하고 있다는 것을 보여주고 있음.

<그림 3> 광역지자체 순재정 편익의 2000년과 2009년 비교
(단위: 백만원, 2005년 불변가격 기준)



주: 가로축은 2000년이고, 세로축은 2009년임.

○ 세입이 지방세와 이전재원으로 충당될 경우, 순재정 편익은 소위 낙후지역에서 높아지는 경향이 있으며, 이는 이전재원의 형평화 기능이 작동하고 있다는 것을 보여줌.

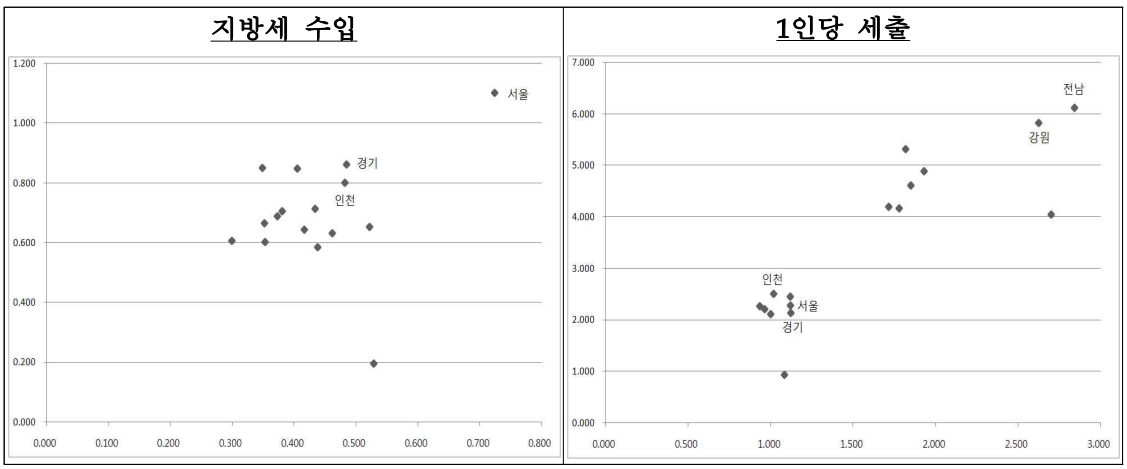
- 이러한 막대한 이전재원의 작용에도 불구하고 서울은 여전히 높은 순재정 편익을 향유하고 있다는 점에서 서울로의 인구이동을 유발하는 요인으로 작용하고 있다고 생각할 수 있음.

○ <그림 4>에서 보는 바와 같이, 광역지자체의 1인당 지방세와 세출이 매우 이질적임을 알 수가 있는데, 특히 서울의 1인당 지방세의 수입이 타의 추종을 불허하고 있으나 1인당 세출의 경우에는 그렇지 않음.

- 법정세율을 적용하는 상황에서 지방세의 세율의 지역별 차이가 없는데도 1인당 지방세의 지역별 차이가 존재하는 것은 소득이 높거나, 재산세 과표가 풍부하거나 법인의 집중에 따른 조세수출에 기인하는 것에 연유한다고 생각할 수 있을 것임.

- 서울을 제외하고 1인당 지방세수입이 2000년 대비 2009년에 비례적으로 늘어나지 않고 정체되고 있는 것으로 보이나, 1인당 세출은 거의 모든 지자체에서 비례적으로 증가하는 모습을 보여주고 있음.

<그림 4> 광역지자체의 세입과 세출 현황: 2000년과 2009년 비교
(단위: 백만원, 2005년 불변가격 기준)



자료: 지방재정연감 각년도.

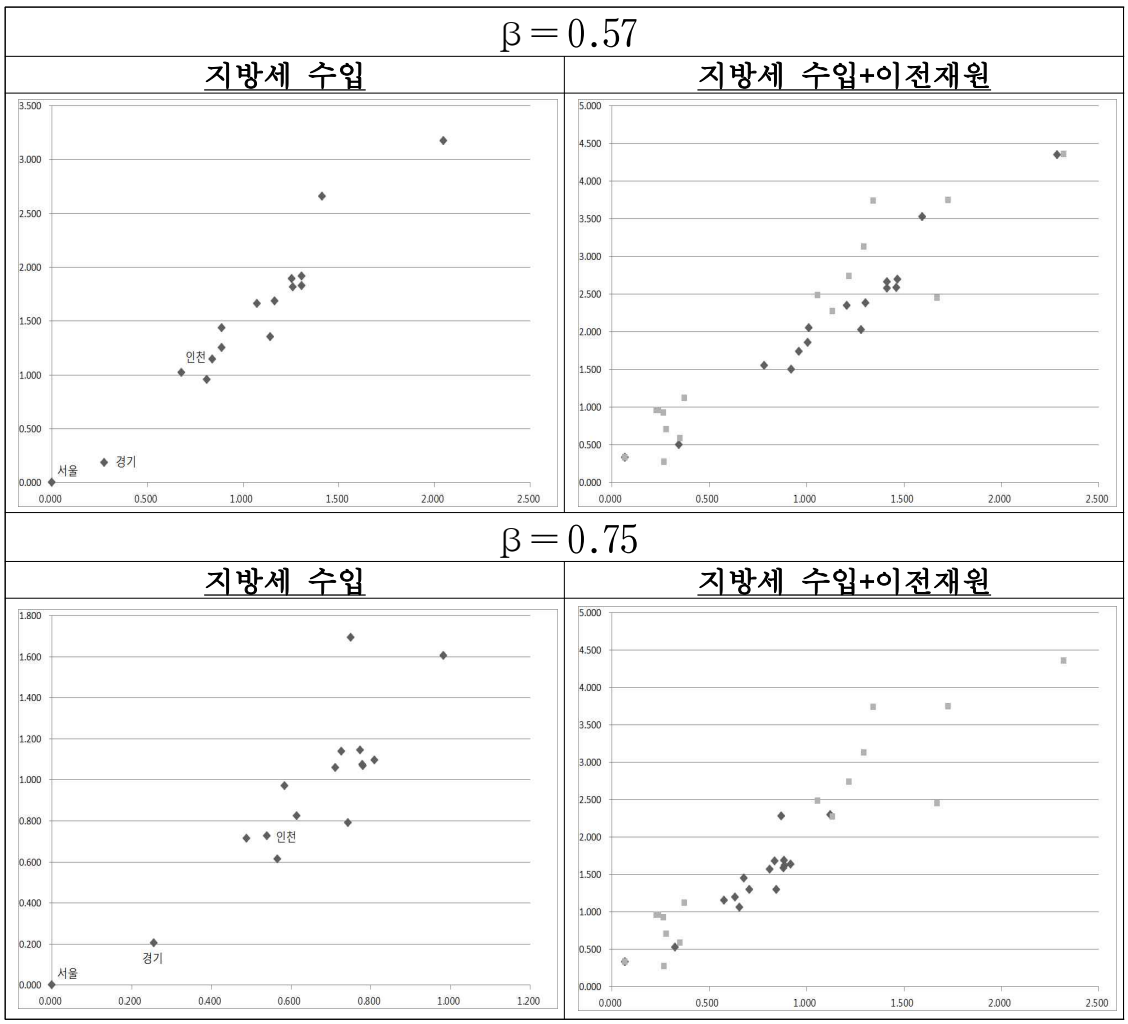
○ 하지만 서울, 경기, 인천 등 수도권 지자체의 경우 1인당 세출규모는 1인당 지방세 수입에 비해서 낮은데, 이는 이전재원이 형평화 차원에서 대도시의 세출규모 효과를 상쇄하고 있음을 보여준다고 할 수 있음.

- 이에 따라 소위 낙후 기초지자체가 많은 경북, 전남, 강원 등의 경우에 1인당 세출규모가 과도하게 커지면서 순재정 편익이 엄청나게 늘어나고 있음.

○ 이론적으로 추정된 순재정 편익을 교정하기 위한 중앙정부의 이전보조금과 실제 이전재원과의 비교를 나타낸 것이 <그림 5>임.

- 이 경우에 순재정 편익이 가장 높은 서울과의 격차를 해소하는 것으로 계산한 것임.

<그림 5> 순재정 편익 교정을 위한 1인당 이전재원: 2000년과 2009년 비교
(단위: 백만원, 2005년 불변가격 기준)

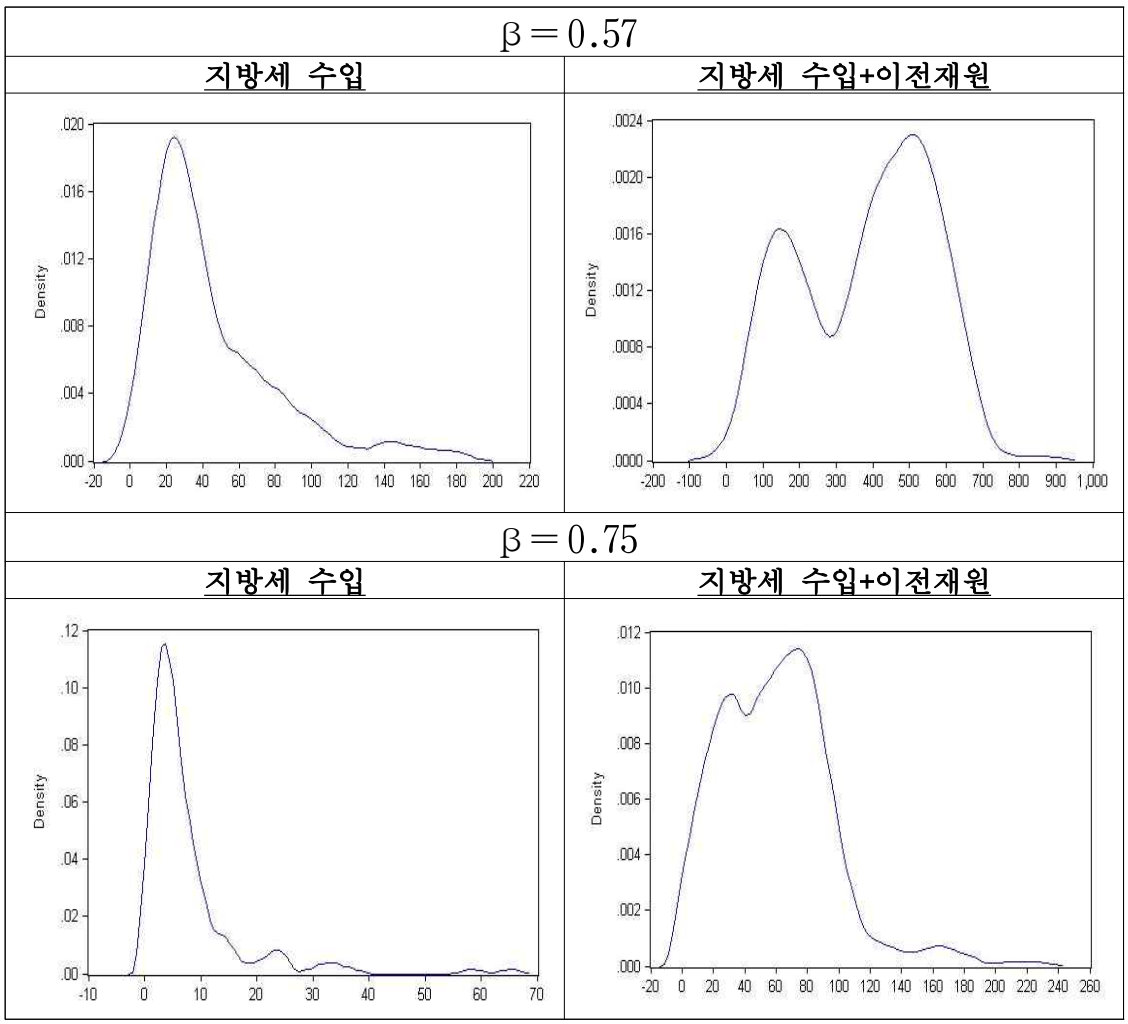


주: 1) 가로축은 2000년이고, 세로축은 2009년임.
2) 회색 사각형은 실제 1인당 이전재원을 의미함.

○ 광역지자체 수준에서 보면 광역시보다는 광역도로 집중되어 이들 간의 격차가 있는 것으로 보임.

- 광역도의 경우에는 실제 이전재원이 추정 이전재원보다 그 규모가 큰 경우가 많지만 광역시의 경우에는 실제 이전재원이 추정 이전재원에 못 미치는 경우가 발생하고 있음.
- 물론, 광역시와 광역도의 자치단체 구성과 기능을 감안해야 하겠지만, 이들 간의 경계가 존재하는 것은 분명한 사실임.

<그림 6> 비수도권 기초지자체의 순재정 편익의 분포: 2009년



주: Kernel Density에 따른 분포임.

○ <그림 6>은 광역지자체 수준에서 얻어진 혼잡계수를 가지고 비수도권 기초지자체의 순재정 편익을 구한 다음 그것의 분포를 보여주고 있는데, 이전재원은 지역 간 순재정 편익의 격차 해소에 기여하는 것으로 나타나고 있음.

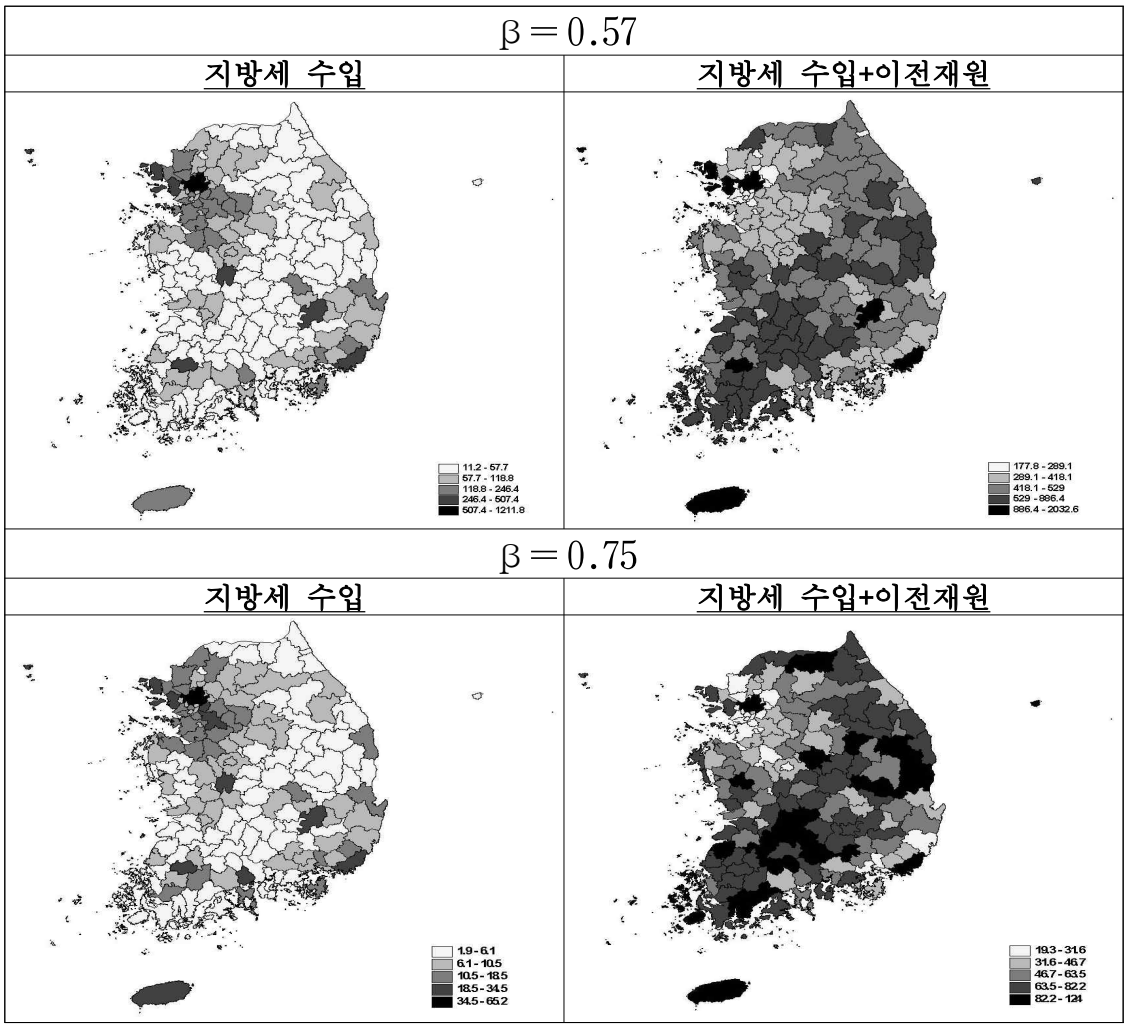
- 하지만 비수도권의 경우에 쌍봉과 같은 형태의 분포가 나타나 있는데, 이는 앞에서 제시한 광역시와 광역도의 차이에서 기인하는 것으로 보임.
- 혼잡계수가 커짐에 따라 지역 간 순재정 편익 격차가 비수도권 내에서 줄어들고 있으며, 광역시와 광역도 간의 격차도 해소되는 것으로 나타나고 있음.
- 이러한 분포패턴은 비수도권 내에서도 기초지자체 간 이질성이 존재하고 이를 감안할 필요가 있다는 것을 제시하고 있음.

○ <그림 7>은 7개 특별·광역시, 제주도 및 그 외 기초지자체를 대상으로 순재정 편익을 구한 후에 이를 지도화하여 보여주고 있음.

- 서울이 역시 순재정 편익이 가장 커서 서울로의 인구이동의 요인이 되고 있다는 것을 보여주고 있음.
- 또한 순재정 편익이 높은 지역이 경기도를 위시한 수도권, 일부 지방 광역대도시에 인접하여 분포하고 있어 소위 공간적 자기상관 현상이 나타나고 있음.
- 따라서 지역 간의 형평성이 일정 정도 제고되었더라도, 이들 간의 공간적 자기상관으로 인하여 공간적 형평성이 완전히 해소되었다고 이야기할 수는 없을 것으로 보임.

○ 중앙정부의 재정 형평화로 지역 간 순재정 편익이 줄어들고 있으며, 이는 혼잡계수의 정도에 민감한 것으로 보임.

<그림 7> 특별·광역시 및 기초지자체 순재정 편익의 분포: 2009년
(단위: 백만원)



주: 특별·광역시 및 제주도는 광역지자체이고, 그 외는 기초지자체임.

4. 요약 및 결론

○ 수도권으로의 사회적 인구이동은 2000년에 들어서도 중요한 현상으로 남아 있으며, 수도권 내부의 서울과 경기 간의 인구이동이 매우 활발하고, 지방 광역 대도시로의 인구집중도 발생하고 있음.

○ 이러한 인구집중의 요인으로 지역 간 순재정 편익의 격차를 거론할 수 있을 것임.

- 즉, 지자체가 공공서비스보다 순수공공재를 공급할 경우에 지역 간의 인구격차가 존재하면 대도시 주민의 세출부담은 크지 않고 세입은 인구에 비례적이 되어서 순재정 편익이 발생할 수 있으며, 이는 대도시로의 인구집중의 요인이 될 수 있음.

○ 중앙정부의 재정 형평화로 지역 간의 순재정 편익이 해소되고 있는 것은 사실이지만, 비수도권 내에서도 광역도와 광역시 간의 순재정 편익의 격차가 존재하는 것이 사실임.

- 이러한 순재정 편익은 인구규모와 혼잡계수에 결정적으로 의존하고 있는데, 따라서 대도시가 인구

를 유입하고 있음.

- 하지만 지방자치제도의 활성화, 공공서비스의 확대 – 교육, 의료, 복지 등 – 로 인해 혼잡계수가 점차로 높아지고 있는 것으로 보임.
- 지자체 지출의 결정요인에서 인구구성의 변화, 즉 고령인구의 증가가 지자체 지출에 중요한 요인으로 작용하고 있으며, 이는 사회복지서비스의 확대를 추동하는 것으로 보임.

○ 막대한 이전재원의 사용에도 불구하고 수도권, 특히 서울과 경기의 순재정 편익은 줄어들고 있지 않은 상황임.

- 왜냐하면 서울로의 이전재원이 많지 않은 상황에서 여전히 높은 순재정 편익을 향유하고 있다는 점에서 서울로의 인구이동의 요인이 가속화될 수 있는 조건이 존재하고 있다고 볼 수 있음.
- 서울의 높은 1인당 지방세 수입은 높은 소득, 풍부한 재산세 과표, 법인에 의한 조세 수출이 복합적으로 작용하고 있는 것임.
- 이러한 측면에서 본고에서는 다루지 않았지만 주택구입에 따른 자본이득의 문제, 조세수출의 문제 등을 고려한다면 수도권으로의 이동에 따른 경제적 편익은 더욱더 클 수 있다는 것임.

○ Alboay(2010)는 생계비나 소득수준을 고려한 실질 임금의 차이가 중요하고 이에 따른 동일지역 내 실질임금의 격차를 해소하는 수평적 형평성의 추구가 중요하기 때문에 이에 따라 대도시에 대한 재정적 지원이 필요하다고 주장하고 있으나,

- 한국에서는 서구처럼 지역 간 임금격차가 심하지 않기 때문에 이러한 의미의 수평적 형평성의 추구가 적실성이 있다고 볼 수는 없을 것으로 보임.

수 도 권 관 리 정 책 의 평 가 와 대 응 과 제 토 론 회

Ⅲ. 수도권과 지방의 경쟁력 제고와 상생협력을 위한 수도권 제도개선 과제

변창흠 세종대학교 교수

Ⅰ. 국토의 경쟁력과 지역간 상생협력의 필요성

1964년 대도시인구집중방지책으로부터 시작되어 수십년간 지속되어 온 수도권에 대한 규제는 서울의 집중을 억제하여 과도한 집중에 따른 부담을 줄이자는 목적과 수도권에서 지방으로 이전된 기능을 통해 비수도권의 지역발전을 도모하자는 목적이 함께 내재되어 있었다. 수도권에 대한 규제는 도입 당시부터 수도권과 지방의 상생협력과 동반발전을 도모하자는 취지가 내포되어 있었던 셈이다. 매년 수십 만명의 인구가 서울로 수도권으로 유입되어 이들을 수용할 수 있는 일자리와 주택이 부족한 수도권 지자체 입장에서 보면 지방의 지자체에게 인구의 유출을 억제해달라고 협조를 구해야 할 상황이었다.

그러나 서울과 수도권의 인구집중을 억제하기 위한 정책은 건설부, 무임소장관실, 대통령비서실, 경제기획원과 같은 중앙정부의 소관이었지 지자체의 임무가 아니었다[33]. 박정희 정부가 집권한 이후 지방자치제가 폐지되어 지자체는 중앙정부의 일선 행정기관에 불과하였기 때문에 지자체가 이러한 역할을 할 상황도 아니었다. 중앙정부가 일방적으로 수도권에 입지하거나 억제할 기능을 선정하고 지역발전을 위한 정책을 결정하던 오래된 관행 때문에 두 지역이 상생하기 위한 방안을 도출하기 위해 협력하고자 하는 여건이나 논리가 마련되지 못했다.

오늘날 치열한 도시간 지역간 경쟁 속에서 강조되고 있는 지역경쟁력 문제도 마찬가지이다. 지역의 경쟁력이란 개방시대에 어떤 지역이 다른 지역을 압도하여 경쟁력에서 우위를 점하는 것으로 해석되고, 세계도시체계에서 도시간 생존 경쟁의 논리가 국내 지역들 사이에도 그대로 적용되는 것으로 받아들여지고 있다. 수도권의 경쟁력 제고를 위해서는 불가피하게 지방의 희생이 뒤따라야 하는 것으로 이해하거나 수도권의 경쟁력 제고는 곧 지방의 경쟁력 쇠퇴를 의미하는 것으로 받아들이는 것이 대표적이다. 그러나 세계도시체계에서도 대도시권간의 협력을 통해 공동으로 발전할 수 있듯이, 국내 지역간에도 지자체간 협력을 통해 지역경쟁력을 높이고 상호발전할 수 있다. 다만, 이러한 방식에 대해 그동안 충분히 논의하지 못했고 상생할 수 있는 방안을 도출하는 데 적극적이지 못했을 뿐이다.

이 글은 수도권과 지방이 상호 협력함으로써 각 지역의 경쟁력을 제고하고 상호 발전할 수 있는 수도권 관리방안을 모색하는 데 목적이 있다. 이를 위해 그동안 시행되어 온 수도권 정책을 중심으로 두 지역간의 상호협력을 위한 제도적 장치의 내용과 한계를 평가하고 상생을 위한 수도권 관리방안을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 상생의 측면에서 본 기존 수도권 관리정책의 평가

1. 수도권에 대한 인식과 수도권 관리를 둘러싼 쟁점의 평가[34]

33) 2000년대까지 발표된 수도권 정책 중 수도권 지자체가 발표한 대책은 1975년의 [서울시 인구소산계획]이 유일하였다. 이 계획에서는 위생업소 신규허가 억제, 주거지역 공장입지 금지와 공장지역의 축소를 포함한 공장신설 억제, 지방학생 서울전입 억제 등이 포함되었다.

수도권 문제에 대한 논란은 수도권 문제에 대한 인식, 수도권 정책의 목표, 수도권 정책의 수단 등에 걸쳐 개별 쟁점별로 진행되고 있기 때문에 논쟁의 당사자나 이를 지켜보는 사람들 모두에게 혼란을 초래하고 있다. 수도권 정책에 대한 논란을 종합적으로 정리한다면 각 논점이 어떠한 위상을 차지하고 있는가를 명확하게 할 수 있을 것이다.

정책학에서 정책분석이란 문제에 대한 인식 단계에서부터 정책에 대한 평가까지의 각 단계를 일목요연하게 보여주고 있다는 점에서 수도권 문제에 대한 논쟁의 다양한 관점을 정리하고 정책대안을 평가하는 데 유용한 틀이 될 수 있다. 일반적으로 정책분석이란 정책대안을 도출해 내는 과정으로 문제인식, 정책목표 설정, 대안의 도출과 선택, 집행과정의 평가, 정책효과 분석 등의 단계를 거친다. 이 틀을 수도권 정책에 적용하면 문제 인식(국토공간에 대한 문제 인식, 수도권의 현황에 대한 평가, 수도권 문제의 원인 분석), 수도권 정책의 목표, 수도권 관리를 위한 대안(수도권 정책의 수단), 수도권 정책의 효과 분석, 향후 수도권 정책의 방향 등으로 나누어 정리할 수 있다.

1) 문제인식 단계

① 국토공간에 대한 문제인식

수도권 정책의 첫 단계는 국토문제에 대한 인식에서부터 시작된다. 우선, 현재의 국토공간이 집중(불균형) 상태인가, 아니면 균형상태인가에 대한 논란이다. 집중과 균형의 평가는 상대적일 수밖에 없으며, 어느 정도로 집중을 문제라고 평가할 것인가에 대해서도 명확한 기준이 설정되어 있는 것도 아니다.

우리나라 국토공간이 불균형 상태라고 주장하는 측에서는 특히 수도권의 과도한 집중을 국토불균형의 대표적인 문제로 인식한다. 이 입장에서는 전국토 면적 대비 인구나 기능, 시설의 과도한 집중을 국토공간의 중요한 문제로 파악한다,

반면, 우리나라 국토공간이 비교적 균형 상태라고 주장하는 측에서는 수도권 집중의 문제는 심각한 상태가 아니라고 주장한다. 수도권 집중을 국토공간의 불균형을 나타내는 대표적인 현상이라고 주장하지만 국토의 불균형 여부는 기준이 되는 지역의 단위를 어떻게 설정하는가에 따라 달리 해석해야 한다고 본다. 전국토의 면적 대비 수도권의 면적으로 비교해 보면 우리나라의 수도권은 집중도가 떨어진다는 것이다. 특히 전국토의 면적이 넓은 러시아나 미국, 캐나다는 도시지역 면적의 비중이 작고 그 중 수도권이 차지하는 비중은 워낙 작기 때문에 수도권의 단위 면적당 비중은 우리나라가 극히 높은 것은 아니라는 주장이다.

국토 불균형의 정도를 어떤 구역의 단위로 측정할 것인지에 따라 달리 평가될 수 있음을 보여주고 있다. 수도권이란 단일 행정구역이 아니라 3개의 광역자치단체를 포괄하는 권역이고 지자체들 간의 공동이익을

34) 변창흠, 2011, "수도권 관리를 둘러싼 쟁점의 비판과 과제". 한국공간환경학회 추계학술대회 발표문. 2011.11.26.을 수정 보완하였음

위한 협력적 체제가 거의 구축되어 있지 않다는 점을 고려하면 수도권이란 획일적인 틀로 국토불균형의 문제를 재단하는 것은 논란의 여지가 있는 것이 분명하다. 그럼에도 불구하고 끊임없이 공간단위를 분할하면 서울 내에서도 강남북간의 격차가 존재하며 같은 강남지역에서도 동별 격차가 크기 때문에 지역불균형발전의 문제를 인식할 때는 가장 근본적인 문제가 되는 공간단위부터 시작하여 내부 문제로 확산해야 할 것이다.

② 수도권의 현황에 대한 문제인식

현재의 수도권이 과밀상태인가, 아니면 고밀에 불과한 것인가에 대한 논란이다. “고밀”은 인구와 면적의 문제로 수도권의 인구밀도가 다른 지역에 대해 특히 높은 상태를 의미하지만, “과밀”은 인구에 대비하여 기반시설이나 주택 등의 수용용량이 부족하여 혼잡을 유발하는 상태를 의미한다. 수도권의 고밀에 대해서는 누구나 동의를 하지만, 수도권이 과밀인가에 대해서는 의견이 상충되고 있다. 수도권이 과밀하다고 보는 측에서는 교통혼잡비용이나 환경오염비용, 높은 주택가격 등을 과밀의 증거로 제시한다. 반면, 수도권이 과밀하지 않다고 보는 측에서는 그동안 기반시설의 투자를 통해 과밀 문제가 많이 해소되었다고 본다. 1960년대 서울 인구가 300만 수준일 때도 서울의 과밀 문제가 제기되었지만 인구가 1000만명이 현재에 오히려 교통혼잡이나 주택공급 부족 문제가 덜 심각한 것은 기반시설이나 주택 등에 대한 투자확대를 통해 과밀문제를 해소했기 때문이라는 것이다. 따라서 앞으로도 수도권에 대한 지속적인 투자를 통해 수도권의 과밀 문제는 언제든지 해소할 수 있다는 것이다.

수도권의 경쟁력 현황에 대해서도 혼란스러운 논란이 진행되고 있다. 경쟁력의 평가 기준을 어떻게 설정할 것인가, 비교의 준거를 지방도시로 설정할 것인가, 해외 대도시로 설정할 것인가, 경쟁력의 절대적 수준을 기준으로 할 것인가, 아니면 경쟁력의 추이를 강조할 것인가도 여전히 논란의 대상이 된다. 경쟁력에 대한 논쟁은 선거과정에서 정치적인 쟁점이 되기도 하였다. 집권 여당의 수도권 지자체장들은 수도권의 경쟁력 제고를 자신들의 성과로 주장해야 하기 때문에 수도권은 이미 높은 경쟁력을 지니고 있다고 주장하면서도 수도권 경쟁력 제고를 위해 더 많은 규제완화와 수도권에 대한 투자 확대를 주장하고 있다. 반면, 수도권 집중의 문제를 제기하는 전문가나 지방 지자체들은 수도권이 과밀과 혼잡 때문에 경쟁력을 잃고 있다고 주장하면서도 비수도권은 수도권에 비해 경쟁력이 떨어지므로 수도권 기능의 지방 이전과 지역균형발전을 위한 투자 확대를 요구하고 있다.

③ 수도권 집중의 원인에 대한 문제인식

수도권에 대한 규제정책은 수도권 집중의 원인을 인구집중 유발시설이나 대규모 개발사업로 인한 비수도권 인구의 유입 때문이라고 보는 데서부터 출발한다. 이러한 시설이나 사업에 대해 특별한 규제를 통해 비수도권 인구의 수도권 유입을 억제함으로써 수도권 집중을 해소할 수 있다고 보는 것이다. 그러나 수도권 인구 증가의 원인이 비수도권 인구의 유입 때문이 아니라 수도 내부 인구의 자연출산율 때문이라면 수도권 규제정책의 정당성은 떨어지게 된다. 실제 수도권의 순유입 인구는 1975년대 최대 65만명에 이르렀으나 그 이후 급격하게 감소하다가 IMF 경제위기 이후 다시 급증하여 2002년에는 21만명으로 확대되었

으나 그 이후 급격히 줄어들고 있다. 수도권 순유입 인구는 2008년에는 약 5만명, 2009년에는 4만명 수준으로 떨어져 수도권 인구 집중에 큰 영향을 미치지 못하는 반면, 수도권의 조출생률은 전국보다 높고 조사망률은 전국보다 낮아서 수도권의 자연증가률이 수도권 인구집중에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만, 수도권 유입인구는 주로 20대에 치우쳐 높은 자연증가율과 함께 앞으로도 수도권의 인구가 지속적으로 상승할 수밖에 없음을 잘 보여주고 있다.

대규모 개발사업이 비수도권 인구의 유입에 영향을 미쳤는가에 대해서도 논란이 계속되고 있다. 수도권의 대규모 개발사업은 신도시 건설 등에서 보듯이 수도권 내부 수요의 충족이나 수도권 내부 기능의 재배치를 유발하는 것이기 때문에 수도권의 집중에 큰 영향을 미치지 않는다는 것이다. 설사 개발 과정에서 인구 집중을 유발하게 되더라도 수도권 내부 수요 충족을 위해 불가피한 개발이므로 수도권에서 특별한 규제를 가할 명분이 없다는 것이다.

그러나 수도권 순유입 인구가 급격하게 감소하게 된 것은 대학이나 공장과 같은 인구집중 유발시설에 대한 기존의 수도권 규제 때문이라면, 수도권 규제가 해소된 이후에도 현재의 순유입 인구 감소가 지속될 것인지에 대해서는 보장할 수 없다. 그동안 수도권 내부 수요의 충족을 위한 끊임없는 개발사업이 수도권의 비대화를 초래했다면 수도권 대규모 개발사업에 대한 규제가 존재하지 않는 경우 수도권의 무제한 팽창을 억제할 수 없게 된다.

2) 수도권 정책의 목표 설정 단계

① 국토공간 차원의 목표

국토공간 차원에서 수도권 정책의 목표는 지역균형발전이다. 수도권은 지역균형발전에 가장 걸림돌이 되고 있으며 수도권은 지역균형발전을 위해 균형추 역할을 담당해야 한다는 것이다. 그러나 국토공간에서 지역균형발전이라는 목표를 추구해야 하는가에 대해서도 세 가지 입장이 대립되고 있다. 그 중 하나는 지역균형발전 당위론이다. 헌법적인 이념, 사회정의, 수도권의 경쟁력 제고, 지방의 자립적 지방화를 위해 지역균형발전은 부정할 수 없는 가치라는 입장이다. 이 입장은 현재의 수도권 규제와 지역균형발전 정책의 근거가 되고 있다. 둘째, 지역균형발전이 불가능하다는 주장이다. 원래부터 균형발전은 불가능하며, 균형발전은 환상에 불과하다는 것이다. 경제학에서 균형은 일시적 현상이듯이 균형발전은 달성할 수 없는 정치적 슬로건에 불과하다는 것이다. 셋째는 지역균형 무용론이다. 지역균형발전은 달성이 가능하다고 할지라도 가치가 없다는 것이다. 실제 균형발전정책은 하향평준화를 초래하기 때문에 세계적인 경쟁 속에서는 도저히 수용할 수 없는 가치라는 것이다. 균형발전을 추구하다가는 경쟁체제에서 도태되고 공멸을 초래할 뿐이며, 중요한 것은 균형이 아니라 분권이라는 것이다. 이 중 둘째와 셋째 입장은 수도권에 대한 특별한 규제나 인위적인 지역균형발전 정책을 부정하는 근거가 된다.

② 수도권 차원의 목표

수도권 차원의 정책목표를 어디에 강조점을 두고 설정할 것인가에 대해서는 두 가지 입장이 상충되고 있다. 하나는 수도권의 경쟁력 제고를 최우선 목표로 설정해야 한다는 입장이고, 다른 하나는 수도권의 과밀억제와 혼잡 방지, 지역균형발전을 위해 수도권의 성장관리를 우선해야 한다는 입장이다. 전자의 경우 인위적인 수도권 규제 정책을 반대하는 근거가 되는 반면, 후자는 현재의 수도권 정책과 지역균형발전 정책의 근거가 되고 있다. 이명박 정부 들어 광역경제권 구상을 발표하면서 수도권의 경쟁력 강화에 초점이 맞추어지면서 수도권에 대한 규제정책이 대폭 완화된 것은 전자의 입장에 강조점을 두었기 때문이다.

3) 수도권 관리를 위한 정책 수단선택 단계

수도권 관리를 위한 정책수단은 정책대상과 방법에 따라 다양한 선택이 가능하다. 그동안 수도권 정책의 대상은 주로 인구집중 유발시설과 대규모 개발사업에 한정해 왔으며 이들의 입지나 개발을 억제하는 데 치중해 왔다. 인구집중 유발시설로는 대학, 공장, 연수시설, 청사, 업무용, 판매용 시설 등이 있으며, 각각에 대해서는 총량규제와 권역별 입지규제, 과밀부담금과 같은 경제적 부담을 통한 규제가 적용되고 있다. 수도권 정책의 목표를 수도권의 경쟁력 제고로 설정한다면 수도권 정책의 수단으로는 적극적인 기반시설 설치 지원이나 연구개발 비용 지원, 지역혁신체제 구축 등을 선택할 수 있다.

수도권 관리를 위한 수단선택을 둘러싼 논란은 정책수단의 효과성을 둘러싼 논쟁과 수도권 관리의 목표설정과 관련된 논쟁이 혼합되어 있다. 전자의 경우 현재의 수도권 규제 수단이 수도권 집중을 억제하는 데 효과적이지 못하기 때문에 폐지되거나 실효성이 강화되어야 한다는 것이고, 후자의 경우 수도권 관리의 목표를 경쟁력강화로 설정하는 경우 수도권 정책 수단이 달리 선택되어야 한다는 것이다.

4) 수도권 정책의 효과 분석 단계

지난 40여년간의 수도권 정책이 과연 효과가 있었는지에 대해서도 상반된 주장이 대립되고 있다. 수도권 규제가 실효성이 없기에 전면 재검토되거나 폐지되어야 한다는 주장과 오히려 수도권 규제의 실효성 제고를 위해 수도권 규제를 강화해야 한다는 주장이 그것이다. 전자의 경우 지금까지 수십년간 수도권 규제를 가해왔음에도 불구하고 수도권 집중은 더욱 심화되었고, 수도권 규제의 결과가 지방의 발전으로 이어지지도 못했다는 것이다. 반면, 후자의 경우 수도권에 대한 규제에도 불구하고 현재의 집중도가 나타났다면 수도권 규제가 없었다면 수도권의 개발과 기능의 집중은 더욱 심화되었다고 보아야 한다. 오히려 그동안 수도권에 대한 지속적인 규제완화를 통해 수도권 규제의 실효성을 떨어뜨렸기 때문에 수도권 규제의 실효성이 떨어졌다고 보아야 할 것이다.

5) 수도권 정책의 방향 설정 단계

① 국토공간 차원의 정책 방향

국토공간 차원에서 수도권 정책의 방향은 국토공간을 단핵공간구조로 상정할 것인가, 아니면 다핵구조를 선택할 것인가에 따라 달리 정해질 수 있다. 수도권의 경쟁력이나 집중을 옹호하는 주장에서는 수도권이 동북아 더 나아가서는 세계의 대도시권과 경쟁해야 하고 이를 위해서는 수도권을 단일핵으로 하는 발전전략이 불가피하다는 집중의 논리를 전개하고 있다. 이러한 논리에 따르면 수도권은 동북아의 대도시권인 동경권, 오사카권, 상하이권, 베이징권 등과 비교했을 때 지역내 총생산, 인구규모, 면적 등에서 왜소하기 오히려 몸집을 불려야 한다는 것이다. 반면, 균형발전론에서는 수도권만을 중시하는 단핵론으로는 수도권의 과대화와 과밀화를 유발하기 때문에 수도권의 경쟁력을 유지하기 어려우므로 분산과 균형발전을 통해 삶의 질과 경쟁력을 제고해야 한다는 것이다. 국토공간의 다핵구조를 상정하고 수도권의 집중의 논리보다는 균형발전의 논리를 중시하고 있다.

② 수도권 차원의 정책 방향

어떤 입장을 취하든 수도권의 고밀에 대해서는 인식을 공유하고 있으며, 수도권의 성장관리의 필요성은 동의하고 있다. 다만, 그 정책의 주체가 중앙정부가 될 것인가, 지자체가 될 것인가에 대한 차이가 있다. 중앙정부의 개입이 필요하다는 균형론에서는 수도권 지자체의 성장지향성과 팽창지향성 때문에 수도권 지자체 주도의 성장관리가 개발을 정당화할 것이라는 우려를 떨치지 못하고 있다. 수도권의 과밀문제를 기반시설과 주택 등의 부족 문제로 인식하고 있는 경쟁력 관점에서 보면 수도권에 대한 추가적인 개발과 투자가 불가피하다. 결국 수도권 차원에서 정책 방향의 차이는 과밀해소를 위한 성장관리의 실효성을 어떻게 확보하는가에 대한 인식의 차이에서 비롯된 것이다.

<표 1> 수도권 관리에 대한 쟁점의 비교

항목		신자유주의	계획주의
문제 인식	국토공간 현황	균형	집중
	수도권 현황	고밀	과밀
	수도권 집중원인	자연증가 중시	사회적 증가 중시
정책 목표	국토공간 차원	효율성	균형발전
	수도권 차원	경쟁력 제고	과밀 해소, 성장관리
정책 수단	수도권 규제수단	불필요	필요성
	계획적 관리수단	자율적 관리	외부에 의한 관리
정책의 목표	경쟁력 제고	적극적인 투자와 지원	지방 우선 지원
정책수단	수단의 성격	경쟁력 제고 지원	집중 억제 규제
	규제 방식	간접적 지원	직접적 규제
정책의 효과	규제효과 부족	규제의 무용론	규제의 실효성 부족
정책의 방향	국토공간 차원	단핵주의	다핵주의, 균형
	수도권 차원	지자체의 성장관리	중앙정부에 의한 규제와 성장관리의 결합

2. 수도권 관리 및 규제 제도의 성격에 대한 이해

현재 운영되고 있는 수도권 관리정책은 1982년에 제정된 수도권정비계획법에 근거하고 있다. 이 법은 “수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서있는 정비와 국토의 균형있는 발전을 기함”을 목적으로 규정하고 있지만, 실제 내용은 수도권 내의 권역간의 재배치보다는 수도권 내에 신설과 유입을 제한하는 데 초점을 맞추고 있다. 이러한 성격은 수도권 정책이 1960년대 초 근대화와 도시화가 급속하게 진행되면서 서울로 유입되는 인구를 차단하기 위해 발표된 ‘대도시인구집중방지책’(1964), 대도시 인구 및 시설의 조정대책(1969), 수도권인구과밀억제에 관한 기본지침(1970), 대도시 인구분산시책(1972), 대도시 인구분산책(1973) 등 일련의 서울인구 집중방지책에서 비롯되었기 때문인 것으로 보인다.

따라서 이후 수도권 정책의 기조는 수도권의 집중억제와 지역의 균형발전을 위해 수도권을 특별히 규제하거나 관리해야 하는 것으로 정해질 수밖에 없었다. 특정지역의 성장을 관리하거나 규제한다는 점에서는 수도권 규제정책은 성장관리나 성장규제의 성격을 동시에 지니고 있었다. 일반적으로 성장관리(growth management)란 개발의 규모, 시기, 입지선정, 그리고 성격에 대한 규제로 정의된다. 이 개념에는 성장을 관리하고 유도한다는 의미가 큰 반면, 성장규제(growth control)이라 할 때는 성장을 유도하고 관리할 뿐만 아니라 성장을 제한한다는 의미가 포함되어 있다(Levy, 2009). 극단적으로 성장저지에는 성장을 완전히 멈추어야 한다는 의미가 내재되어 있다.

현재의 수도권 규제나 계획은 성장관리나 성장규제, 성장저지 등의 성격이 혼재되어 있다. 대학이나 공장과 같은 인구집중유발시설의 입지 자체를 규제하는 것은 성장규제나 성장저지의 성격을 지니고 있는 반면, 대학입학정원 총량제, 공장건축총량제, 공업지역 면적총량제 등은 성장관리의 성격을 지니고 있다. 수도권정비계획을 국토종합계획을 제외하고는 수도권에서 최상위 계획으로 위상을 설정하고 인구목표를 전국 인구의 47.5%로 설정하여 관리한다는 점에서는 성장관리와 성장규제의 성격을 지니고 있으나 실제 하위계획에 대한 관리나 집행 과정에서는 실효성을 지니지 못하고 있다.

현재의 수도권에 대한 규제나 계획이 성장관리나 규제와 관련하여 구체적으로 어떠한 성격을 지니고 있는지는 확정하기는 어렵더라도 수도권의 집중억제와 지역의 균형발전을 위해 공공부문의 강한 개입과 계획적인 관리가 필요하다는 인식에 바탕을 두고 있는 것은 분명하다. 이 점에서 현재의 수도권 규제나 계획은 계획주의적 관점에 입각해 있다고 볼 수 있다.

그러나 수도권 관리에 있어서 계획주의적 관점을 부정하고 수도권에 대한 전면적인 규제완화와 투자 확대를 강조하는 주장들이 제기되고 있다. 이러한 관점은 1990년대 중국이 개방개혁정책을 추진하면서 상해 등이 수도권에 대응하는 대도시권으로 급격하게 성장하면서부터 등장하기 시작하였다. 수도권 정책을 국내적인 관점이 아니라 세계대도시권 차원의 관점으로 전환해야 한다는 것이다. 이러한 인식 변화를 반영

하여 1990년대 후반부터는 인천경제자유구역이 지정되었으며, 수도권 규제정책에서도 근본적인 변화가 나타나기 시작하였다. 수도권이 동아시의 주요 대도시권과 경쟁하기 위해서는 수도권에 대한 규제를 완화하고 투자를 확대할 수 있도록 기반을 마련해야 한다는 것이다.

이러한 관점에서는 수도권에 대한 중앙정부의 획일적이고 물리적인 규제를 거부하고 수도권 지자체들의 분권과 자율성에 의한 관리를 주장하고 있다. 주로 수도권 지자체와 시장주의를 신봉하는 전문가들과 정치인, 언론이 취하고 있는 입장으로 이러한 관점의 주장을 신자유주의적 관점이라 할 수 있다.

수도권에 대한 신자유주의와 계획주의적 입장의 차이는 수도권에 대한 인식뿐만 아니라 수도권 문제의 원인, 문제 해결 방식, 해결 주체 등에 이르기까지 첨예하게 대립되고 있다.

3. 상생의 관점에서 본 수도권 관리정책의 실효성 부족 문제

1) 산업구조의 변화와 수도권 규제 대상의 문제

인구집중 유발시설과 대규모 개발사업에 대한 수도권 규제의 정당성은 수도권 규제를 통해 지방의 인구나 산업이 수도권으로 집중하는 것을 억제할 뿐만 아니라 규제의 결과 수도권의 인구나 산업이 지방으로 이전하도록 유도함으로써 지역균형발전에 기여할 수 있다는 데 있다. 그러나 현재의 수도권 규제방식은 인구집중을 유발할 가능성이 높은 기능이나 개발사업을 법률이나 시행령을 통해 일률적으로 규정하고 있기 때문에 산업구조의 변화에 따라 인구유발 효과의 변화를 충분히 반영하기 어렵다. 같은 업종에서도 자본집약도의 차이나 세부 업종의 특성 때문에 인구유발효과가 달라질 수 있음에도 불구하고 이러한 특성을 반영하여 법규에 구체적으로 규정하기 어렵다. 업종별 규제 때문에 동일한 업종에서도 세부업종간의 차이로 인한 인구집중 유발효과의 차이를 반영하기가 어려운 것도 사실이다. 때문에 특정 시기에 특정기업의 신증설을 허용하기 위해 관련 업종 전체에 대해 규제를 완화하는 조치를 지속적으로 할 수밖에 없게 된다.

현행 수도권 규제는 개별적인 사안의 특성을 반영하여 심사할 수 있는 체계도 마련되어 있지 않다. 특정 입지에서 특정 기업이 세계시장 여건의 변화나 급격한 기술변화로 인해 추가적인 증설이나 신설이 불가피한 경우 개별적으로 심사를 통해 인구유발효과나 지역발전 효과, 지방 관련산업에 미치는 영향 등을 종합적으로 검토하여 입지여부를 결정할 수 있어야 한다. 그러나 현재의 수도권 규제정책은 특정기업을 위해 규제관련 법령의 조항 자체를 변경하여 개별기업의 민원을 해소함으로써 수도권 규제의 신뢰성과 실효성을 떨어뜨려 왔다.

현행 수도권 규제는 일정 규모이상의 시설에 대해 입지나 총량을 규제하고 있기 때문에 소규모 시설들은 규제의 대상에서 배제됨으로써 산업구조를 왜곡시키고 있다. 그 결과 수도권에서는 중소기업의 비중이 압도적으로 높은 반면, 수도권의 제조업 비중은 줄어들지 않고 있다. 산업구조적 특성상 수도권과 지방간 역

할분담이 필요한 경우 입지별, 규모별 적정한 배치에 대한 시뮬레이션을 통해 이를 효과적으로 유도할 수 있는 수단이 수도권 산업입지 규제와 연계되어 강구되어야 한다. 그러나 실제 있어서는 수도권의 산업입지 규제와 지역산업 육성정책, 수도권 기업의 지방이전 정책이 효과적으로 연계되어 있지 못하고, 그 결과 왜곡된 산업입지 분포가 나타나게 된다.

만일 산업구조의 특성상 수도권과 지방간의 산업구조별, 생산단계별 역할분담이 필요한 경우 수도권과 지방의 협의체나 산업육성과 관련된 부처에서 적정한 입지를 조정할 수 있도록 수도권에 대한 산업입지 규제의 개편이 필요하다. 다만, 이러한 전제가 마련되지 않은 채 수도권의 산업입지를 개별기업의 자율성에 맡기는 경우나 개별기업의 정치력을 통해 산업입지 규정을 완화하는 경우 수도권의 산업집중과 이로 인한 사회적인 비효율을 막을 수 없다.

2) 수도권의 성장관리 능력과 수도권에 대한 규제완화 논리의 평가

최근 수도권에 대한 각종 규제를 완화하고 수도권 지자체의 자율적인 관리를 강조하는 개념으로 수도권의 계획적 관리라는 용어가 자주 사용되고 있다. 수도권의 계획적 관리란 수도권의 미래상 및 실천수단에 관한 계획을 미리 수립하여 두고 그 계획에 입각하여 수도권을 관리해 나가는 것을 의미한다. 계획적 관리를 위한 수단으로서 계획이 갖추어야 할 요건으로 정확한 미래예측에 근거, 관리목표에 대한 모든 주체의 공유, 계획의 실천력 확보 등을 들 수 있다.[35)]

수도권의 계획적 관리에는 크게 두 가지 측면의 접근이 있다. 수도권의 계획적 관리를 수도권 지자체에 의한 대도시권 관리정책이나 성장관리정책(growth management program)의 일환으로 보는 입장에서는 수도권 계획적 관리란 '수도권의 경쟁력 강화와 삶의 질 개선을 위해 현재의 수도권의 문제점인 대도시권 경쟁력 약화, 개발수요 수용 미비, 인프라 부족, 환경의 질 미흡 등을 해결하고, 개선하기 위해 대도시권 관리계획을 수립하고, 집행해나가는 공공의 정책적, 법적, 행정적 행위'(이상대, 2008)로 본다. 이 관점에서 수도권 계획적 관리의 기본목표는 현재 수도권 규제나 계획에서 기본적인 기조로 자리잡고 있는 성장규제나 성장저지보다는 "성장관리"와 "수도권 대도시권 문제 해결"을 강조하고 있다.

반면, 수도권의 계획적 관리가 중앙주도의 규제에서 지방중심의 계획적 관리라는 방향으로 가야하는 것은 맞지만, 수도권 계획적 관리의 궁극적 목표는 여전히 수도권의 과도한 집중을 해소하는 데 초점을 맞추어야 한다는 주장(강현수, 2008)이 있다. 이러한 관점에서는 수도권의 계획적 관리 목표는 한편으로는 수도권의 경쟁력과 생활의 질을 제고하는 데 있지만, 다른 한편으로는 수도권과 지방의 상생 발전을 통해 수도권과 지방의 격차가 완화되도록 하는 일로 설정해야 한다고 본다.

이러한 관점의 차이는 수도권정책의 방향과 주체, 내용, 방식에서 근본적인 차이를 낳게 된다. 수도권이 국토계획에서 차지하는 비중이 워낙 중대함을 고려하면 수도권의 계획적 관리를 주장하면서 국토의 계획

35) 건설교통부, 「수도권의 계획적 관리를 위한 기초연구」, 국토연구원, 2006. 3-4쪽.

와 별개로 고려한다는 것은 논리적으로 적합하지 않다. 수도권의 계획적 관리는 국토의 계획적 관리라는 틀 속에서 개발의 총량과 개발의 시기, 입지 등에 대해 계획적으로 관리하고 조정하는 것으로 보아야 할 것이다.

수도권의 성장관리에서 강조해야 할 점은 누가 관리의 주체가 될 것인가에 있다기 보다는 수도권의 성장관리의 실효성을 어떻게 확보할 것인가이다. 만일 수도권 지자체가 중앙정부가 수행하는 것보다 성장관리를 훨씬 더 잘 할 수 있다면 굳이 중앙정부가 수도권 성장관리를 직접 수행할 필요가 없다. 결국 중앙정부가 직접 수도권 규제를 통해 성장을 관리하는 것은 수도권 지자체의 성장관리 능력을 믿지 않기 때문인 것으로 보아야 한다.

실제 현재 수도권 관련 법령에 의한 수도권 규제가 수도권의 집중을 억제하고 성장관리를 수행하는 데 적합한 수단인가에 대해서는 회의적인 시각이 많다. 수도권 규제 제도를 도입할 당시에는 성장관리에 대한 개념이 국내에 채 도입되지 않은 시기였다는 점이 그 방증이 될 수 있다. 그렇다면 수도권 관련 법령에 의한 수도권정비계획법 등의 계획 체계가 수도권의 성장관리를 효과적으로 수행할 수 있다고 보장하기도 어려운 상황이다.

이러한 문제점은 현재 수도권 지역에서 계획적 성장관리를 위한 계획체계가 마련되어 있지 못한 데 그 원인이 있다. 수도권정비계획은 수도권 내 공간체계상 최상위 계획으로서 도시기본계획을 규제하는 위상을 지니고 있으나, 실제로는 하위계획에 대한 구속력을 거의 지니지 못하고 있다. 그 결과 수도권 지역의 지자체가 작성한 도시기본계획 목표인구는 수도권정비계획에서 제시한 목표인구를 훨씬 상회하게 되는 것이다. 또한 수도권정비계획의 입법취지는 수도권의 과밀해소와 지역균형발전을 위한 수도권의 종합적 관리계획의 성격을 지니고 있으나, 실제 법률에서 규정하고 있는 정책수단은 개별시설 위주의 미시적인 입지규제로 이루어져 있기 때문에 하위계획인 도시기본계획의 작성방향과 지침을 제공해 주는 역할을 하지 못하고 있다. 더구나 수도권 내에서 지정된 각종 개발특별법은 수도권정비계획과 무관하게 입지가 결정되기 때문에 수도권정비계획의 실효성을 더욱 떨어뜨리고 있다.

만일 수도권의 성장관리의 방향을 국토의 균형발전 차원에서 설정할 수 있고, 수도권 성장관리에 대해 실효성을 확보할 수 있다면 수도권 규제 중 상당부분은 수도권 성장관리를 통해 수행할 수 있다. 다만, 법률이 아니라 성장관리계획은 외부 여건의 변화에 따라 유연성 있게 변화할 수밖에 없는데 이 경우 수도권 규제와 지역균형발전의 효과를 지속적으로 담보하는 것이 어렵다. 또한 수도권 지자체들만의 성장관리는 결과적으로 수도권의 집중과 팽창을 유발할 수 있으므로 적절한 견제장치가 마련되어야 한다. 이 견제장치로는 수도권 성장관리기구의 객관성과 전문성 확보, 비수도권 지자체의 참여, 수도권 성장관리 결과에 대한 지속적인 모니터링 시스템 구축 등이 있다.

4. 수도권 관리와 관련한 논의의 복잡성

1) 수도권 관리와 정치적 이념성

수도권은 지난 수십 년간 정책적으로나 학문적으로 논의의 대상이 되어 왔다. 정책적으로는 대도시권으로서 수도권 자체의 관리 방향뿐만 아니라 지역발전정책과의 관계 측면에서 수도권 정책의 방향이 주된 관심의 대상이 되어왔다. 학문적으로는 대도시권의 성장관리, 수도권의 집적경제와 불이익, 수도권 정책의 목표, 비수도권과의 관계에 있어서 수도권의 역할, 수도권의 자율성과 관련하여 분권의 범위와 효과 등 수많은 주제가 논의의 대상이 되었다.

그러나 수도권을 둘러싼 논쟁에는 지향하는 가치에 따라 보수와 진보의 이념적인 문제뿐만 아니라 지역균형발전과 수도권 경쟁력 강화나 지방분권과 지방분산과 같은 정책 우선 순위의 문제까지 혼재되어 있다. 또한 수도권의 현황과 수도권 문제를 바라보는 관점의 차이와 수도권 정책의 지향성에 대한 논의가 혼재되어 있어서 논란을 더욱 복잡하게 만들고 있다.

수도권 규제정책은 정치적 이념에서 비롯된 것이 아니라 수도권 집중에 따른 비효율 문제와 비수도권의 격차 문제를 해소하기 도입된 것이다. 때문에 수도권 규제와 관리에 대한 요구는 지자체의 주민이나 지자체장의 이념과는 무관하게 나타나고 있다. 보수성이 높은 지자체에서도 강력한 국가의 개입에 의해 균형발전을 위해 강력한 수도권 규제정책이나 지역균형발전 정책의 추진을 주장하고 있는 반면, 개혁성이 높은 수도권의 지자체에서도 수도권 적극적으로 수도권 규제완화를 주장하고 있다. 보수성이 가장 강한 자유선진당과 영남권과 강원, 충청권 지자체에서 지역균형발전과 수도권 규제에 적극적인 입장이었던 반면, 개혁적인 지자체가 자치단체장을 맡고 있는 인천광역시는 최근 수도권의 낙후지역(강화, 옹진)을 수도권에서 제외하자는 토론회를 개최한 바 있다.

2) 수도권 관리와 지역균형발전 수혜자와 주체

수도권에서 상대적으로 낙후된 지역에 거주하는 농민, 세입자, 근로자의 경우 수도권 규제완화와 투자 확대가 일자리 창출이나 주거복지 실현에 유리하다. 수도권에서 산업입지에 대한 규제 완화는 주거지역에서 인접한 지역에 직장을 구득할 수 있는 가능성을 높여주며 수도권에서 개발제한구역을 해제하여 건설하는 보금자리 주택은 저소득층의 주택구입을 용이하게 해준다. 반면, 수도권 규제와 지역균형발전 정책의 시행으로 가장 큰 혜택을 얻는 주체는 지역상공인과 지역토호 세력들이다.

수도권 관리 이러한 이중성 때문에 수도권 정책이 이념성을 지니기 어려우며, 정치적 지지와 무관하게 결정될 수 있다. 비교적 진보적인 이념을 지지하는 수도권의 거주자들은 수도권 규제완화에 대해 무관심하거나 오히려 호의적인 반면, 보수적인 이념을 지지하는 비수도권의 거주자들은 수도권 규제 완화에 대해 강력하게 저항한다. 이러한 현상이 나타나게 된 것은 수도권 집중으로 인한 혜택과 집적 불이익이 사회계

층별로, 지역별로 어떻게 나타나는지에 대해 충분한 분석과 실증연구가 부족하기 때문이다. 만일 수도권 집중 억제와 지역균형발전으로 수도권의 주택가격이 하락하고 교통혼잡이 감소되는 반면, 지방에서도 일자리 확충이 가능하다는 것이 실증적으로 분석되고, 각 계층별로 그 효과를 파악할 수 있다면 수도권 규제와 지역균형발전에 대한 인식은 달라질 것이다.

3) 수도권 내 불균형 문제와 지역발전효과의 문제

수도권에서 진보적인 단체 중 환경관련 단체는 수도권의 과도한 개발에 대해 지속적으로 문제를 제기해 온 반면, 노동단체나 주거단체는 수도권의 관리문제에 대해 비교적 소극적이었다. 지역균형발전이라는 주제가 지나치게 수도권과 비수도권간의 격차 문제에 치중하기 때문에 수도권 내 지역간. 계층간 격차문제를 무시하는 경향이 있다. 이러한 현상은 지역균형발전이나 수도권의 관리 문제가 이념적으로 결합하기 힘든 상황임을 잘 보여주고 있다. 이에 따라 수도권의 진보적 지자체의 경우에도 수도권 내 불균형 해소와 지방분권 차원에서 중앙집권적인 수도권 규제는 수용하기 힘든 측면이 존재하고 있다.

또한 수도권 규제를 통한 지역발전효과를 지나치게 강조하는 경우 비수도권 지역이 자립적이고 내생적인 발전방안을 모색하기 보다는 수도권 이전 기관이나 기업에 지역의 발전을 의존하는 외생적인 개발모델을 지향하는 문제점이 생긴다. 수도권 규제로 인한 반사이익에 의존하는 지역의 발전모델은 지속성을 띠기 어려울 뿐만 아니라 지역내 산업혁신체계와 효과적으로 연계되지 못하는 경우 지역 내에서 개발의 섬으로 남을 가능성이 높다.

이에 따라 수도권의 관리에 대한 명확한 원칙과 이에 입각한 정책수단을 강구하여 지역주민들과 지자체에게 설득력 있는 논리를 제공해 줄 수 있어야 한다. 마찬가지로 지역균형발전에서 수도권의 역할과 수도권 규제의 효과에 대해서도 지역의 수용 능력과 지역산업과 연계성을 기초로 하는 발전모델을 명확하게 설정한 후에 수용해야 할 것이다. 그렇지 않는 경우 지역균형발전과 수도권관리를 위한 정책은 이념성이나 정책효과와 무관하게 정치적인 이슈로만 부각되어 정치세력간의 야합을 통해 매우 가변성을 띠게 될 것이다.

Ⅲ. 수도권과 지방간의 상생과 멀어지는 수도권 관리 정책

1. 이명박 정부의 지역발전정책과 수도권 정책

이명박 정부는 친기업, 경제활성화 정책을 국정의 기조로 설정하고 그동안 기업활동과 경제활성화에 장애요소로 지적되어 왔던 각종 기업규제, 산업입지 규제, 토지이용규제에 대한 전면 재검토 작업을 추진해 왔다. 그러나 출범 초기에는 갑작스러운 규제완화가 기존 정책과의 일관성 훼손, 시장에서의 충격, 이해관계자의 반발 등의 우려 때문에 다소 소극적으로 추진되었으나, 2008년 중반 이후 글로벌 경제위기 극복이

최우선 과제로 등장하면서 본격적으로 규제완화 조치를 발표하였다. 특히 산업입지 규제, 수도권 규제, 부동산에 대한 규제 등은 그동안 일자리 창출과 부동산 시장 활성화에 가장 큰 장애요인으로 지적되어 왔기 때문에 경제위기 극복은 이들 규제를 해소하는 데 핵심적인 명분이 되었다.

이명박 정부는 출범 이후 '분산'과 '균형', '혁신'을 중심으로 하는 참여정부의 지역균형발전정책을 '경쟁', '특화'를 중심으로 하는 지역발전정책으로 전환하였다. 이러한 정책기조의 변화는 행복도시와 혁신도시 사업뿐만 아니라 그동안 발표된 지역발전정책에서도 분명히 드러났다. 국가균형발전특별법의 개정과 5+2광역경제권 구상과 초광역개발축 개발, 공간적 인식이 부족한 행정구역 개편과 4대강 사업 등은 이명박 정부의 지역발전정책을 성격을 잘 보여주고 있다.

이명박 정부의 지역발전정책은 지역균형발전 정책 당위성과 효과에 대해 부정적인 시각에서 출발하여, 수도권 팽창주의와 연계되어 있다. 대도시권간의 글로벌 경쟁시대를 맞이하여 국내 차원의 배분에 초점을 맞춘 지역균형발전을 추구하기 보다는 수도권이 동북아의 대도시권에 비해 경쟁력을 갖도록 더욱 역량을 키우고 규제도 완화해야 한다는 것이다.

이명박 정부는 출범과 함께 전국을 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권으로 구분하여 발전시키는 신지역발전정책을 추진하겠다고 발표하였다. 이러한 구상은 참여정부의 '균형·혁신·분산'에 기반한 지역균형발전 정책은 행정구역별 산술적 균형을 추구하고 있으며, 중앙정부 주도의 시혜적 개발과 각종 국책프로젝트와 투자자금의 지역적 안배(按配) 등을 통해 소모적, 갈등적 지역주의를 양산하고, 세계를 통해 개방적인 국토를 형성하는 비전을 갖지 못했다는 비판에서부터 나온 것이다. 신지역발전정책에서는 지역의 다양성과 차별성을 인정하는 상대적, 역동적인 균형, 분권과 자율에 기초한 분권적 균형발전, 규모의 경제와 광역화네트워크화를 통한 협력과 경쟁시스템, 수도권과 비수도권의 상생적, 생산적, 창조적 지역주의, 열린 국토를 지향하겠다는 것이다.

이명박 정부의 신지역발전정책은 현재 추진 중인 지방행정체제의 개편과 연계성을 고려하지 않은 채 진행되는 문제점이 있다. 신지역발전정책은 광역경제권을 중심으로 초광역개발권과 기초생활권 등의 3단계 공간규모를 지니고 있으나, 지방행정체계의 개편은 기초자치단체의 통합을 통한 광역시 만들기에 주로 초점이 맞추어져 있다. 이에 따라 지방자치체제의 개편은 정부의 광역경제권 구상을 어떻게 수용할 것인지, 이들과 어떻게 연계할 것인지에 대해 설득력 있는 논리가 제시되지 않은 채 추진되고 있는 것이다.

2. 이명박 정부의 수도권 정책의 특징

이명박 정부의 지역발전정책과 수도권 정책은 기본적인 인식과 정책방향에서 기존 정부와 몇 가지 점에서 차이를 지니고 있다. 우선, 수도권 관리정책을 지역균형발전정책과 직접 연계하지 않고 있다는 점이다. 국

가균형발전위원회가 지역발전정책을 담당하되, 수도권 정책은 국가경쟁력강화위원회가 담당한 점, 수도권 규제완화를 국토이용의 효율화 측면에서 접근한 점 등이 이러한 성격을 잘 보여주고 있다.

둘째, 수도권의 과도 집중 억제를 위한 정책대안이 부재하다. 도시기본계획 승인권과 택지개발승인권이 광역자치단체에 부여됨에 따라 지자체의 과도한 개발욕구를 중앙정부가 통제할 수단이 제한되어 있는 데다 광역자치단체장의 성장욕구와 결합되는 경우 수도권의 집중이 더욱 확대될 것으로 보인다. 여전히 특별법에 의한 특별지구 등을 통한 개발사업이 많은 것도 수도권 집중의 원인이 될 수 있다.

셋째, 수도권의 양적인 팽창과 개발의 확대를 지원하고 있다. 토지이용규제 완화, 양적인 팽창을 지원하는 정책들이 주로 거론되었을 뿐 수도권의 질적인 발전을 도모할 수 있는 장기적 발전 비전이 드러나 있지 않다. 이것은 수도권의 경쟁력을 비용절감이라는 측면에서 좁게 해석하고 있기 때문으로 보인다. 이에 따라 수도권 집중으로 혼잡, 과밀, 고지가, 낮은 생산성 등으로 인한 삶의 질 저하, 거버넌스 시스템의 붕괴, 이로 인한 경쟁력 부족의 문제를 무시하고 있는 것이다.

실제 개발의 입지는 신도시 개발뿐만 아니라 도시외곽의 개발제한구역, 기성 시가지 정비 등 수도권 전지역에 대해 개발을 동시에 추진하고 있다. 공급 확대를 위한 주된 방식은 규제 완화를 통해 이루어지며 신개발과 재개발 전반에 걸쳐 규제완화 정책이 발표되었다. 공급확대 정책은 주택 수요의 인위적인 창출을 통해 지원되고 있는데, 수요유발정책은 각종 규제 완화와 세제 감면을 통해 이루어져 왔다.

3. 수도권을 지방으로부터 완전히 분리하는 수도권정비계획법의 폐지 추진

수도권정비계획법의 폐지와 대체 입법은 오랫동안 경기도와 경기도 출신 의원, 시장주의적 입장을 지닌 학자들이 주장해 오던 바였다. 이러한 움직임이 법률로 구체화된 것은 2005년 1월 현 경기도지사인 김문수 의원이 '수도권의 계획적 관리에 관한 법률안'을 대표발의 하면서부터라 할 수 있다.

이 법안에서는 수도권정비계획법은 국제간 무한경쟁과 2만불 소득시대에는 그 사회적 책무를 다했으므로 이를 폐지하고 중앙과 지방이 공동으로 수도권의 공간계획을 관리하되 수도권의 경쟁력 강화와 주민의 삶의 질 향상을 위한 발전구상이 가능하도록 새로운 법률을 제정할 필요가 있다고 주장하고 있다. 이 법안에서는 건설교통부 장관 및 수도권의 시·도지사가 수도권관리기본계획을 공동으로 수립하며, 수도권의 3대 권역 중 자연보전권역은 폐지하고 수도권 규제의 예외지구로 발전정비지구나 시·도조례에 의한 지구, 전략산업집적지를 지정하도록 하고 있었다.

대규모 개발사업 시행을 위해 관련 지자체와 건설교통부 장관이 개발협약을 체결하고 수도권계획관리위원회의 심의를 거치며 개발사업으로 인한 세수증가분의 일부를 국가균형발전특별회계로 출연할 수 있도록 규정하고 있으며, 수도권의 계획적 관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 수도권계획관

리위원회를 두도록 제안하고 있다(위원장 국무총리).

수도권정비계획법의 폐지와 대체 입법에 대한 검토는 이명박 정부 출범 초기부터 이루어졌으며, 2008년 3월 각부처별 업무보고에서 국토해양부와 기획재정부가 이 내용을 대통령에게 보고한 바 있다. 국토해양부는 단기적으로 광역경제권 발전전략과 병행하여 경쟁력 향상과 수도권내 지역간 형평성 제고를 위해 규제를 개선('08.12.부터 수도권정비계획법령 개정 추진)하며, 중장기적으로는 법령이 아니라 계획에 의해 수도권의 성장을 유연하게 관리하는 「계획적 관리체제」로 전환추진('09~)하여, 기존의 수도권정비계획법의 대체입법 등을 단계적으로 추진하겠다고 보고하였다(국토해양부, '기업하기 좋고 살기편한 국토경영: 2008 국토해양 실천계획', 2008.3.24.). 기획재정부도 단기적으로는 국가경쟁력 강화 및 수도권 낙후지역 발전을 위해 규제완화를 위해 수도권정비계획법령 및 산업집적활성화법령 개정을 추진하되, 수도권의 계획적 관리를 위해 제도개선 로드맵을 마련하고, 수도권정비계획법 폐지 및 대체입법을 추진('09~)하겠다고 보고하였다(기획재정부, '"7% 성장능력을 갖춘 경제" 세부 실천계획, 2008.3.10.).

차명진 의원이 대표발의한 '수도권의 계획과 관리에 관한 법률'은 2005년에 발의된 '수도권의 계획적 관리에 관한 법률'과 명칭뿐만 아니라 내용이 대동소이하다. 이 법안에서는 현재의 수도권정비계획법이 정책목표의 타당성 부족과 글로벌 경쟁시대의 지역정책 동향과 맞지 않아 수도권 지역주민의 고통과 난개발, 기업과 공장의 해외 유출만 유발했으므로, 규제위주의 법률을 폐지하고 광역권의 시·도가 주도하고 중앙정부가 참여하는 계획체제를 구축하기 위하여 새로운 법률체제가 필요하다고 주장하고 있다.

이 법안에서는 수도권관리기본계획은 수도권 시·도지사가 주도가 되어 국토해양부 장관과 협의하여 수립하며, 이 법은 도시기본계획 등에 우선하는 지위를 지니고 있다. 수도권의 3개 권역 중 자연보전권역은 폐지하며 인구집중유발시설은 용어정의뿐만 아니라 관련된 내용을 전면 삭제하였다. 수도권에서 전략적인 개발과 저발전된 지역의 균형발전을 위하여 전략지구로 '정비발전지구', '전략산업집적지구'를 지정하는 제도를 제시하고 있다. 대규모 개발사업은 수도권계획관리위원회의 심의를 거치되, 당해 지자체와 국토해양부 장관이 개발협약을 체결한 경우 수도권계획관리위원회의 심의를 생략 가능함. 개발이익 환수와 개발이익금의 지방지원 규정은 없다.

수도권의 계획적 개발과 관리에 관련된 정책의 연구와 심의를 위하여 국토해양부와 수도권 3개 시·도가 공동으로 수도권계획관리위원회를 두자는 제안을 하고 있다(위원장 국토해양부 장관). 수도권에서 기존의 기업입지 규제, 대학신설 규제, 대규모 개발사업 규모 제한, 조세 중과세 등 규제적인 수단을 중심으로 한 현행 수도권정비계획법은 폐지하는 것도 포함되어 있다.

<표 2> 김문수 전 의원과 차명진 의원의 대체법안 비교

명칭	수도권의 계획적 관리에 관한 법률	수도권의 계획과 관리에 관한 법률
발의자	김문수외 49인	차명진외 43인
수도권 계획	수도권관리기본계획	수도권관리기본계획
수도권계획 수립 및 협의	건교부 장관과 시도지사 공동 수립	시도지사 공동 수립, 국토부 장관과 협의
수도권의 권역	과밀억제권역, 성장관리권역 * 자연보전권역 폐지	과밀억제권역, 성장관리권역 * 자연보전권역 폐지
규제완화 특구	정비발전지구, 전략산업집적지	정비발전지구, 전략산업집적지구
인구집중유발 시설 관리	과밀억제권역에서 인구집중유발시설의 신증설 억제	용어 자체를 삭제
대규모 개발사업 관리	관련지자체와 건교부 장관의 개발협약, 수도권계획관리위원회 심의, 개발이익 균특회계 이관	지자체와 국토부 장관이 협약체결시 수도권계획관리위원회 심의 생략 가능
수도권계획관리 위원회	위원장 국무총리. 부위원장 건교부 장관, 1인은 수도권 3개 시·도지사 중 부위원장 호선	위원장 국토해양부 장관, 부위원장은 수도권 3개 시·도지사중 1인호선

Ⅳ. 수도권 관리의 원칙과 제도 개선 과제

1. 수도권 정책 문제의 정치성

이명박 정부가 출범한 이후 수도권 규제완화와 기업투자 활성화 등을 주된 내용으로 하는 기업친화적인 정책기조를 표방하면서 수도권 집중이 심화되고 비수도권 지역의 반발이 커지고 있다. 특히 지방에서는 세계경제위기로 부동산 시장이 침체되면서 이미 계획된 대규모 개발사업이 지연되고 부동산 가격 하락과 거래 위축으로 재정위기가 확대되는 가운데 이명박 정부의 감세정책으로 지방의 재정적자는 더욱 확대되고 있다. 이명박 정부는 경제위기 극복을 명분으로 국가경쟁력강화위원회가 주도하여 '국가경쟁력강화를 위한 국토이용효율화방안'(2008.10.30)을 발표하면서 비수도권 지자체의 강한 반발을 초래하였다.

정부는 이러한 지방재정의 위기와 지방의 반발을 극복하기 위하여 지방소비세를 도입하고 지역상생발전기금을 신설하여 지방재정 위기를 극복하기 위한 대책을 내놓았으나 여전히 지방의 반발은 누그러지지 않고 있다. 이러한 분위기 속에서 세종시 수정안을 강행하려던 정부의 의지는 관철되지 못했으며 공공기관의 지방이전을 통해 건설되는 혁신도시도 기존 계획대로 추진될 수밖에 없게 되었다.

지역균형발전과 수도권 관리정책은 단순히 집적이익이나 경쟁력과 같은 경제적인 문제를 넘어서서 감정적

이고 정치적인 문제가 되었다. 지역균형발전을 주요 국정과제로 설정하여 추진하였던 참여정부에서도 비수도권 지자체들은 2006년 9월 20일부터 비수도권 13개 시·도지사와 지역대표 국회의원 등으로 지역균형발전협의체를 구성하여 정부에 지역균형발전 정책의 일관성 있는 추진을 촉구하고 수도권 규제완화에 대해 우려의 입장을 밝혀왔으며, 시민단체와 전문가들은 수도권과밀반대전국연대(2006.12.), 지방분권과 지역균형발전을 위한 전국회의(2008.3) 등을 구성하여 균형발전 정책을 촉구해 왔다. 이들 단체는 정부의 균형발전정책과 수도권 정책을 모니터링하고 성명서를 발표해 왔으며 2007년에는 수도권 집중화를 반대하는 주민 1,120여만명의 서명을 받아내기도 하였다.

따라서 수도권 정책은 경쟁력 강화나 투자유치와 같은 차원을 넘어서서 국민통합과 직결되는 문제이기 때문에 수도권과 비수도권의 거버넌스 구조의 구축을 통해 해결하지 않으면 안 된다. 수도권의 문제는 결국 현재의 과도한 지역간 불균형 발전을 유발한 원인이자 결과이므로, 수도권 정책의 방향은 지역균형발전의 틀 속에서 설정되어야 한다. 수도권 관리가 설득력을 얻기 위해서는 지방과의 관계속에서 뿐만 아니라 수도권 내부에서도 낙후지역의 격차문제 해소를 위한 방안이 동시에 강구되어야 한다. 그렇지 않는 경우 중앙정부에 의한 수도권의 관리가 수도권 지자체의 자율성을 훼손하고 수도권 지자체의 특별한 희생을 강요함으로써 정당성을 상실할 우려가 있다.

지역균형발전이나 수도권의 계획적인 관리가 형평성과 정의라는 관점에서 재해석되어 정책수단이나 정책효과와 연계될 수 있도록 정교한 모델이 개발되어야 한다. 현재와 같은 총량적인 규제나 물리적인 규제를 통한 수도권의 관리와 반사적인 이익을 통한 지역발전은 장기적으로 존속되기 어렵기 때문이다.

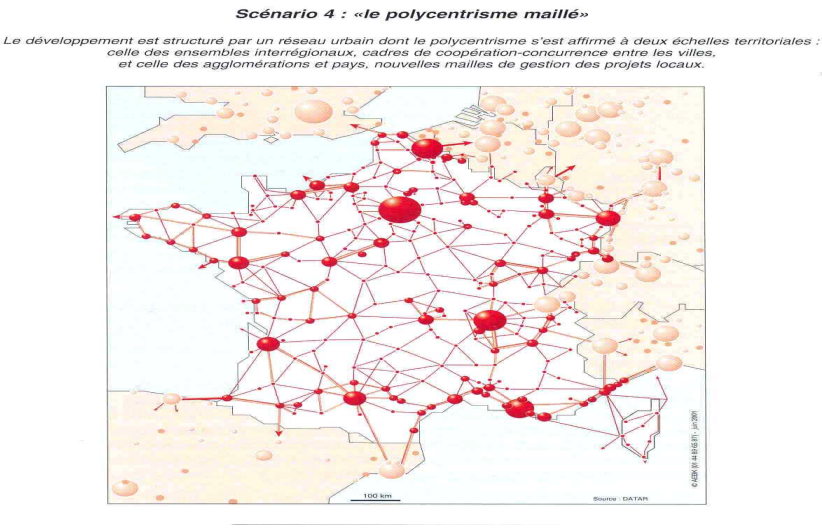
2. 수도권의 관리와 질적 발전을 위한 기본 방향 설정

수도권은 하나의 대도시권의 하나이기에 앞서 국가 전체의 중추적인 기능과 권력이 집중된 공간으로 수도권의 위상을 어떻게 설정하는가에 따라 국토균형발전 여부가 결정될 수밖에 없다. 따라서 수도권 관리정책의 방향은 국토균형발전과 별개의 문제로 고려할 수가 없다. 또한 세계경제는 대도시권을 중심으로 한 광역경제권 단위로 급속하게 재편되고 있어서 이러한 흐름과 동떨어져 국토공간을 구획할 수도 없다.

이에 따라 국토균형발전과 수도권 경쟁력 제고를 위한 정책의 방향은 크게 네 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 지역균형발전의 국토공간 모형으로 광역경제권에 기반한 다핵주의 구조를 채택하여야 한다. 이러한 정책방향은 동북아의 대도시권과 경쟁하기 위해서는 가장 경쟁력 있는 공간단위로서 수도권을 집중 육성해야 한다는 논리에 대응되는 것이다. 광역경제권 단위의 균형발전 모델은 수도권과 비수도권간의 이분법적인 균형발전모델을 극복할 수 있으며, 자립형 지방화의 공간단위로 설정할 수 있다. 프랑스는 2000년대 들어 우파 정권이 집권하면서 국토의 균형개발 위주의 지역정책에서, 프랑스 경쟁력을 강화시키는 지역정책으로 국토정책의 방향을 전환하였다. 2002년 DATAR를 대체하여 국토개발장관회의(CIADT)가 출범하

면서 DATAR 보고서를 통해 제시한 4가지 국토시나리오인 '분열된 군도 시나리오', '혁신된 집중주의 시나리오', '지역별 분화 시나리오', '네트워크화된 다핵주의 시나리오' 중에서 네트워크화된 다핵주의 공간구조를 채택하게 되었다. 우리와 마찬가지로 오랫동안 수도권 집중으로 어려움을 겪었던 프랑스의 사례를 고려할 때 국가경쟁력 강화를 위해 수도권 일극중심주의를 주장하는 것은 장기적으로 다른 지역의 발전 잠재력을 훼손함으로써, 우리나라 국가 전체의 경쟁력을 약화시킬 가능성이 높다고 할 것이다.



<그림 1> 프랑스 국토공간에 대한 4개 시나리오 중 네트워크화 된 다핵주의 시나리오
자료: La Documentation Française, 2000, Aménager la France de 2020, 강현수, 2007에서 재인용

둘째, 수도권을 포함한 광역경제권간의 균형발전을 위한 목표의 합의와 설정이 필요하다. 지금까지 균형발전은 수도권과 비수도권간의 이분법적 모델에 입각해 왔으나, 수도권과 비수도권 광역경제권간의 균형발전을 새로운 공간단위로 인식할 필요가 있다. 이를 위해서는 광역경제권을 경쟁력의 단위로만 인식할 것이 아니라 형평성, 분권의 단위로 설정하여야 한다. 특히 지방광역경제권이 자립을 위한 기초여건을 마련할 수 있도록 지방대도시의 국제업무 기능, 사업서비스 기능, 혁신창출기능, 교육기능, 문화예술 기능을 확충할 수 있도록 지원하여야 한다.

수도권과 광역경제권간의 목표는 중앙정부가 조정하여 객관적인 평가와 각 주체들의 참여를 통해 합의를 도출하고 협약으로 체결되어야 한다. 이러한 합의는 매년 혹은 2-3년 단위의 평가를 통해 환류될 필요가 있다.

제3차 수도권정비계획에서는 2020년 수도권 지표를 제시한 바 있다. 수도권만의 관리지표가 아니라 지방광역경제권에 대해서도 유사한 지표를 마련해야 한다. 관리지표로는 수도권의 인구 및 고용의 총량과 연간 증가율, 수도권과 비수도권 광역경제권간의 인구비율, 경쟁력 지표, 연간 개발총량, 환경총량 등을 들 수 있다. 특히 광역경제권이 교육-고용-문화 등이 권역 내에서 환류될 수 있도록 자체 취업률이나 진학률, 문화예술행사 수혜율 등에 대해서도 새로운 지표를 개발해야 한다.

셋째, 수도권 관리정책은 지역발전정책의 연계하여야 한다. 광역경제권간 균형발전의 관점에서 정책효과를 조율하는 것을 의미한다. 수도권 규제완화는 지방광역권 발전효과와 연계하여 조정할 필요가 있다. 규제완화의 결과 지방광역경제권과의 격차가 더욱 확대되는 경우 대응투자나 지방 이전, 재정지원 등의 조치가 연계될 수 있어야 한다.

넷째, 수도권 내에서는 지자체의 분권과 계획적 관리체제를 위한 기반을 구축해야 한다. 수도권 내의 과도한 개발과 팽창을 제어하기 위해서는 수도권 자체 내에서 합의된 목표하에 자율적이고 계획적으로 수도권의 개발과 성장을 제어할 수 있는 성장관리계획과 성장관리기구의 설치가 필요하다. 수도권 내의 과도한 개발과 팽창의 제어는 한편으로는 수도권 내부의 경쟁력을 확보하기 위한 기초가 될 뿐만 아니라 비수도권이 자립과 분권을 유지할 수 있는 최소한의 여건을 마련해주는 장치라 할 수 있다.

다섯째, 수도권은 양적인 팽창주의를 극복하고 질적인 성장을 도모해야 한다. 그동안 도시정책은 급격한 도시화와 산업화 과정에서 발생하는 수요를 충족하는 데 급급해왔다. 특히 수도권은 이러한 압력이 가장 심하게 드러난 지역으로 그동안 지속적인 투자와 재원의 집중에도 불구하고 항상 일자리 부족, 주택부족, 인프라 부족에 시달려 왔다. 수도권은 주택공급과 인프라 시설의 확충, 산업시설의 확충을 위해 그동안 지속적으로 개발정책을 펴왔으나, 여전히 주택보급률이나 교통혼잡도, 실업률 등에서 전국에서 최하위 수준을 면하지 못하고 있다. 매년 추가적으로 집중하고 있는 인구와 가구분화의 수요, 소득 증가에 따라 수요를 충족하기에는 개발정책이 부응하지 못하고 있기 때문이다.

이에 따라 개발수요에 대한 현재와 같은 대응방식으로는 한계가 있다는 인식이 확산되고 있다. 매년 증가하는 수요를 충족하기 위해 수천만평의 녹지와 농지가 훼손되는 반면, 단기간에 수요에 부응하기 위해 도시나 건축물을 조성해야 하기 때문에 생태계나 역사 문화적인 여건, 주민의 특성 등을 고려할 여유조차 가지지 못하게 된다. 결국 획일적이고 단순화된 도시를 양산하고 있는 것이다.

산업부문에서는 지금까지 세계적인 대량생산체제 하에서 비용우위와 생산요소의 대량 투입에 의존하던 경제체제가 마침내 한계에 도달하게 되었고 질적인 성장에 대한 요구가 확대되고 있다. 수도권에서도 입지비용의 절감이나 시장과 노동접근성의 편리성 때문에 다른 지역에 비해 비교우위를 지녀왔으나, 높은 지가와 주택가격, 고임금, 고물가 등이 초래하는 고비용 구조는 더 이상 국제적인 경쟁력을 지니기 힘들게 되었다.

이에 따라 우리나라의 경제성장을 이끌어온 요소투입형 성장(input-driven growth) 방식이 혁신주도형 성장(innovation-driven growth) 방식으로 빠르게 바뀌어 가고 있다(성경륭, 2007). 혁신주도형 성장을 위해서는 지금까지와 같은 입지비용을 절감하기 위한 입지 환경이 아니라 혁신을 창출해낼 수 있는 혁신환경의 조성과 혁신전문인력의 집적이 중요하게 된다. 이러한 환경과 전문인력의 집중은 양적인 팽창과 개발을 통해 이루지는 것이 아니라 질적 환경을 제고하는 노력에서부터 비롯된다는 점을 인식해야 한다.

3. 수도권과 지방의 상생발전을 위한 수도권의 계획적 관리를 위한 제도개선 과제

1) 균형발전과 수도권 관리의 연계

이명박 정부는 국가균형발전특별법을 개정하면서 지역균형발전의 이념을 사실상 배제하였다. 법률명칭과 법률의 목적을 제외한 모든 법령에서 '지역균형'이란 단어를 삭제하였으며 지역경쟁력 강화를 최우선 가치로 설정하였다. 그러나 지역균형발전은 헌법에 규정된 국가의 의무이자, 국민의 권리이다. 우리 헌법에는 지역의 균형발전에 대해 제 120조, 122조, 123조에서 지역균형발전의 이념과 국가의 의무에 대해 분명히 규정하고 있다. 헌법 전문에는 "..... 政治·經濟·社會·文化의 모든 領域에 있어서 各人의 機會를 균등히 하고, 能力을 最高度로 발휘하게 하며, 自由와 權利에 따르는 責任과 義務를 완수하게 하여, 안으로는 國民生活의 균등한 향상을 기하고 ...."라고 하여 기회의 균등과 국민생활의 균등한 향상을 명기하고 있다. 현재와 같은 지역불균형 발전 속에서는 특정지역에 거주하는 것만으로도 교육의 기회와 취업의 기회, 자산증식의 기회에서 현격한 차이가 나타나기 때문에 지역균형발전은 불가피하다.

헌법 제 120조에는 "國家는 地域間의 균형있는 발전을 위하여 地域經濟를 육성할 義務를 진다"라고 명시되어 있으며, 헌법 제 122조에는 "國家는 國民 모두의 生産 및 生活의 基盤이 되는 國土의 효율적이고 균형있는 이용·開發과 보전을 위하여 法律이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 義務를 課할 수 있다"라고 규정하고 있다. 헌법 제 123조에서도 "國土와 資源은 國家의 보호를 받으며, 國家는 그 균형있는 開發과 이용을 위하여 필요한 計劃을 수립한다"라고 규정하여 균형발전을 위한 계획 수립을 의무화하고 있다.

이러한 헌법상의 조항을 고려할 때 국가균형발전특별법에서는 지역균형발전의 이념을 다시 살려내야 한다[36]. 또한 국가균형발전특별법 제 1조에 광역경제권 단위의 자립형 지방화의 근거를 마련하여야 한다. 이를 통해 광역경제권 단위의 국토발전 정책의 이념을 명기하고 광역경제권은 균형발전, 경쟁력 강화, 분권의 공간적 단위임을 밝혀야 한다. 아울러 지방광역경제권의 활성화를 위한 지원근거를 마련하고, 광역경제권 단위의 발전계획과 계획적 관리방안, 추진기구, 재정지원 등이 규정될 필요가 있다.

수도권정비계획법을 개정하여 국가균형발전특별법과의 관계와 수도권의 계획적 관리를 위한 실효성 있는 방안을 명기하여야 한다. 수도권정비계획법은 국토기본법을 제외하고는 수도권에 관한 최상위법으로 수도권 관리의 기본적인 원칙과 수도권의 집중억제를 위한 권역구분과 행위제한 등에 대해 규정하고 있지만, 지역균형발전에 관한 특별법인 국가균형발전특별법과의 관계에 대해서는 규정하지 않고 있다.

국가균형발전특별법에서 광역경제권 단위의 균형발전을 추구한다면, 수도권정비계획은 수도권에 대한 광역경제권계획(혹은 광역도시계획)이 되어야 한다. 다만, 국가균형발전특별법에서 광역경제권간의 균형발전

36) 현재 입법 예고 중인 국가균형발전특별법 개정안(2013.1.1. 시행예정)에서는 법률 조항이 아니라 장의 명칭에서만 국가균형을 부활하였다. 국가균형발전시책, 국가균형발전위원회, 국가균형발전특별회계 등.

을 표방하고 있다면, 수도권정비계획법에서 규정하게 될 수도권관리의 이념에서도 국토균형에 대한 기본적인 원칙이 반영되어야 한다.

2) 수도권의 계획적 관리체제의 구축

현재의 수도권에 대한 계획 시스템은 이해당사자들의 참여와 협력을 이끌어내는 데 한계가 있을 뿐만 아니라 계획의 실효성도 보장하지 못하고 있다. 현재의 수도권정비계획 체계를 그대로 유지하는 경우 수도권정비계획은 국가균형발전특별법과 조율될 필요가 있으며, 수도권 내에서는 수도권광역경제권 계획으로서 실효성을 확보할 수 있어야 한다. 이런 측면에서 수도권광역도시계획은 수도권정비계획과 통합될 필요가 있다.

아울러 수도권정비계획은 서울시·인천시를 비롯하여 경기도 시·군 도시계획에 대해 지침과 방향을 제시하여 상위계획으로서 실효성을 확보할 수 있어야 한다. 이렇게 되면 시·군의 도시계획은 수도권정비계획의 실천계획적 성격을 지닐 것이다(서순탁, 2007). 또한 수도권정비계획은 수도권안에서 수행되는 각종 계획이나 개발계획에 대해 지침역할을 수행하여 계획이나 개발의 입지, 양, 규모와 시기 등을 실질적으로 통제할 수 있어야 한다. 이 점에서 수도권에 대한 각종 특별법은 규제의 특례를 불가피하게 인정하더라도 개발의 입지와 시기, 규모 등에 대해서는 수도권정비계획과 정합성을 이룰 수 있어야 한다.

이를 실행하기 위해서는 수도권정비계획법에 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다. 우선, 수도권성장관리지표 설정을 의무화하고 이를 수도권의 지속적인 관리와 규제완화와 연계하여야 한다.

> 수도권정비계획법 제6조(수도권 성장관리의 목표와 지표)
>
> ① 수도권의 인구와 산업의 과도한 집중을 방지하기 위하여 수도권과 다른 지역간의 인구와 산업, 기타 각종 기능의 비율을 목표로 정하여 수도권의 성장을 관리하여야 한다.
> ② 수도권의 성장관리를 위한 목표설정과 관리방안에 대해서는 국가균형발전위원회의 심의와 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정한다.
> ③ 국토해양부장관은 제 1항에 의해 수도권의 관리를 위해 미리 정한 수도권 성장관리 목표를 과도하게 초과하여 수도권에 인구와 산업이 집중한 경우 국가균형발전위원회의 심의와 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 수도권에 대해 추가적인 규제와 다른 지역에 대한 지원방안을 강구하여야 한다

둘째, 수도권정비위원회에 비수도권 지자체가 참여할 수 있어야 한다. 수도권정비위원회는 17인으로 구성되어 있고, 각 부처 장관과 비상기획위원회위원장, 수도권 3개 지자체장만 참여한다. 수도권은 국토균형발전에서 핵심적인 역할을 담당하기 때문에 수도권정비계획에는 비수도권 지자체장과 전문가, 시민사회단체 등의 참여할 필요가 있다.

> 수도권정비계획법 제23조(구성)
>
> ① 위원회는 위원장 1명, 부위원장 2명과 16명 이내의 위원으로 구성한다.
> ② 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 국가균형발전위원회 위원장과 국토해양부장관이 된다.
> ③ 위원은 관계 행정기관의 장과 수도권 및 비수도권 시도지사로서 대통령령으로 정하는 자가 된다.

셋째, 수도권정비계획법상 수도권 집중완화 등 본질적인 행위제한 완화 규정에는 반드시 국회의 심의를 받도록 규정해야 한다. 수도권정비계획법에서 행정기관의 장이 수도권 규정에도 불구하고 각종 예외를 허용하도록 한 조항을 수정해야 한다. 수도권 집중억제를 해제하는 본질적인 규정에 대해서는 반드시 국회의 심의를 거친록 하는 것이다. 공장총량제, 공업지역 면적 등 본질적인 부분은 현재 부처 장관이나 수도권 정비계획에 의해 결정되도록 규정되어 있어 한계가 있으므로, 이를 수도권정비위원회와 국회심의를 거치도록 하는 규정을 신설해야 한다.

> 수도권정비계획법 제8조(과밀억제권역의 행위 제한)]
>
> ② 관계 행정기관의 장은 국민경제의 발전과 공공복리의 증진을 위하여 필요하다고 인정하면 제1항에도 불구하고 국회의 동의와 국가균형발전위원회와 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 행위나 그 허가등을 할 수 있다.

넷째, 자연보전권역의 설치 목적을 명확하게 규정하고 이 지역에 대한 난개발을 방지해야 한다. 자연보전권역은 수질보전을 넘어서서 수도권의 생태계 보호와 녹지축의 보호, 미래 세대를 위한 유보지의 성격을 지니고 있다.

> 수도권정비계획법 제7조(권역의 구분과 지정)
>
> 3. 자연보전권역: 수도권의 지속가능한 발전과 한강 수계의 수질과 녹지, 생태계 등 자연환경을 보전할 필요가 있는 지역

3) 수도권 광역경제권 관리기구의 설치

광역경제권 운영을 위하여 현재 설립되어 운영되고 있는 광역경제권발전위원회는 광역경제권내 지역문제에 대한 자율적 정책결정을 내릴 수 없는 한계를 지니고 있다. 광역경제권발전위원회는 지자체간의 단순한 협력기구로서 광역경제권과 관련된 사업의 기획 및 조정권만 가질뿐 집행권과 재정권 등은 확보하지 못하고 있다(하혜수, 2009). 또한 광역경제권에서 핵심 거버넌스로 설치된 광역경제권 발전위원회와 사무국은 주민 대표성이 결여되어 있어서 민주주의의 원칙에서도 어긋나며, 이를 보완할 수 있는 어떠한 제도적 장치도 없다.

국가균형발전특별법 28조 2항은 광역경제권 발전위원회의 기능으로 광역계획 및 광역 시행계획의 수립에 관한 사항, 광역경제권 내 시•도간 협력사업의 발굴에 관한 사항, 광역경제권 내 시•도 연계•협력사업에 대한 재원의 분담에 관한 사항, 해당 광역경제권 사업의 관리•평가에 관한 사항, 그 밖에 광역경제권 협력사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항 등으로 매우 폭넓게 규정하고 있다. 그런데 이처럼 폭넓은 기능을 효과적으로 수행하자면 기획조정권과 재정권이 뒷받침될 필요가 있다. 하지만 우리나라는 광역 및 기초 자치단체장이 주민직선에 의해 선출됨으로써 명실상부한 지역 내 최고 의사결정권자의 권능을 갖고 있다는 점이 이러한 구상의 실현을 어렵게 한다. 그 결과 아직까지 광역발전위원회와 동 사무국의 기획조정권과 재정권의 범위에 관한 명확한 방침이 마련되어 있지 않다(장재홍 2010).

광역경제권 형성을 위한 중앙정부와 지방정부간의 거버넌스는 중앙정부의 지배-지방의 의존형의 피동적 거버넌스, 중앙정부와 지방정부간의 파트너십에 기반한 자치형 거버넌스, 중앙정부와 지방정부간의 협약에 기반한 능동적 거버넌스 등 세 가지 유형으로 구분할 수 있다(정준호, 2008). 광역경제권이 자립적인 경제권이자 자율적인 주제가 되기 위해서는 중앙정부의 권한을 지방으로 분산하는 정치적 분권(devolution)과 재정적 분권(fiscal decentralization)이 이루어져야 한다.

지금까지 논의된 광역경제권 추진 기구는 크게 네 가지를 들 수 있다. 하나는 영국식 지역개발기구(RDA)를 설치하는 방안, 둘째는 일본식 광역연합을 구성하는 방식, 셋째는 영국의 런던식 스코틀랜드식 지역정부를 구성하는 방식, 넷째는 전문가로 구성된 광역행정전문기구를 설치하는 방식 등이다.

영국의 지역개발기구 방식은 지방의 지역개발업무, 산업지원업무 등이 중앙정부에 소속되어 있는 영국의 특수성을 반영한 것으로 이러한 기능이 이미 지자체에 귀속되어 있는 우리나라의 현실에서는 지자체의 산업기능, 개발기능을 이 기구에 이관할 수 있어야 한다. 다만, 현재 진행 중인 공기업 구조조정과 관련하여 토지공사, 주택공사 등의 지방지사를 지방도시개발공사, 서울통상산업진흥원이나 경기중소기업지원재단 등이 수행하는 산업지원기능과 통합하여 사실상 개발과 산업기능을 동시에 수행하는 기구로 전환하는 방안은 고려해볼 만하다. 이탈리아의 밀라노개발청(Milano Metropoli Development Agency)이나 산업진흥공사(ERVET)은 좋은 사례가 될 수 있다. 이 기구들은 당초 중화학공업지역의 쇠퇴에 따른 사회경제적 회복을 촉진하고 지역산업의 구조조정과 중소기업 육성정책을 추진하는 것을 목적으로 설립되었으나, 산업구조의 변화에 따라 그 역할이 점차 확대되어 밀라노개발청은 재산업화, 기술개발, 환경정책, 지역전략 수립, 마케팅전략, 중소기업 지원 서비스, 네트워킹, 비영리부문 지원 등뿐만 아니라 지역 마케팅 전략 수행, 전략적 부문의 촉진 지원, 재산업화를 위한 특별계획 수립 등을 담당하고 있다. 산업진흥공사의 역할도 점차 확대되어 지역정책을 계획, 관리, 모니터링, 평가, 지역계획의 총괄, 부문별 지역정책 수행, 지역, 국가, EU 차원의 네트워크 구축, 지속가능한 발전정책 수행, 지역의 e-government 정책, 지역발전을 위한 EU 정책 수립, 장소마케팅, 프로젝트 파이낸싱, 프로젝트의 분석, 연구, 파이롯 프로젝트 개발 등을 담당하고 있다.

둘째, 일본식 광역연합을 구성하는 방식은 현재의 수도권행정협의회가 실질적인 역할을 담당하지 못하는

한계를 극복하는 모델이 될 수 있다. 그러나 이 기구가 자치조직권이나 자치입법권, 자치행정권 등을 보유하는 경우 기존 지자체와 상충될 수 있고 선거에 의해 구성된 지자체의 권한을 제약할 수 있는 문제점이 있다.

셋째, 런던식 광역정부를 구성하는 방식은 현재의 수도권 지자체를 해체하고 새로운 초광역정부를 구성하는 것으로, 현재 수도권의 위상을 고려할 때 권한이 지나치게 커서 쉽게 수용되기 어려운 것이 사실이다. 영국 런던의 GLA의 경우 RDA의 하나인 런던개발청(LDA, London Development Athority)와 역할분담을 하고 있기 때문에 우리나라 광역행정기구보다 역할이 제한되어 있기 때문이 가능했던 것으로 보인다. 반면, 스코틀랜드 방식은 일본에서 논의중인 도주제와 마찬가지로 준정부형태의 독자성을 지니는 것으로 우리 실정에는 시행하기에 어려울 것으로 보인다.

넷째, 전문가로 구성된 광역행정전문기구를 설치하는 방식은 수도권 차원에서 광역도시계획, 토지이용계획, 산업지원, 환경, 교통 등의 문제를 전문적이고 상설된 기구에서 검토하고 독자적으로 계획안을 수립하는 방식이다. 지자체장의 협약에 의해 설치하는 SANDAG(San Diego Association of Governments), GTSB(Greater Toronto Service Board), NYMTC(New York Metropolitan Transportation Commission) 방식이나 지방정부가 합의를 하여 전담기구 집행부를 임명하는 방식인 San Francisco Metropolitan Transportation Commission, Wisconsin Dane County Regional Planning Commission, 집행부를 직접 선출하고 상설기구화한 Oregon주의 Metro 등의 유형이 있다.

수도권광역도시계획이 1998년 이후 현재까지 확정되지 못한 현실을 고려할 때 단순히 지자체간 협약방식이 아니라 실제 어느 정도의 재정권과 계획권을 위임받는 광역계획기구의 설치가 바람직할 것으로 보인다. 이 경우 수도권 광역지자체는 그대로 존속하되, 일부 조세권과 계획기능을 이 기구에 부여하게 될 것이다.

V. 결 론

세종시와 혁신도시 건설과 입주가 어느 정도 진척되는 2012년부터 수도권 규제 완화 문제가 본격적으로 제기될 가능성이 높다. 수도권 지자체에서는 수도권 기능과 고급인력의 유출을 이유로 수도권에 대한 기존의 규제의 특을 전면적으로 해제하고자 하는 요구가 높아지게 될 것이다. 또한 수도권 인구비중의 증가로 수도권 출신 국회의원의 수도 더욱 늘어나 비수도권 지자체의 이익을 대변해 줄 수 있는 국회의원이 더욱 줄어들게 될 것이다.

이를 대비하여 수도권 문제에 대해 보다 객관적으로 분석하고 효과적인 관리방안을 마련하기 위한 노력이 어느 시기보다 절실해지게 되었다. 수도권 문제는 경제적인 문제를 넘어서서 정치적인, 관념적인 문제로까지 확산되어 있기 때문에 수도권의 현황과 문제인식, 수도권 관리를 위한 대안과 효과에 대한 객관적인

분석이 더욱 절실하다. 이를 위해서는 수도권 지자체뿐만 아니라 비수도권 지자체와 전문가 등이 협력하여 조사하고 협의하여 공동의 발전방안을 마련하여 해결하는 것이 현명하다.

수도권에서 지난 해 6.2 지방선거와 10.26 보궐선거를 통해 균형발전과 지속가능한 발전을 주장하는 개혁적인 지자체장들이 대거 당선되었다. 특히 시민후보였던 박원순 서울시장의 당선을 계기로 수도권과 지방 간의 역할분담을 위한 협의의 가능성이 높아지게 되었다. 이를 계기로 수도권 지자체나 수도권 지자체 산하 연구기관이 지방 소재 자자체 연구기관과 공동으로 수도권의 계획적인 관리방안을 마련할 필요가 있다.

이러한 상황에 효과적으로 대응하기 위해서는 우선 비수도권 지자체가 수도권 문제에 대해 적극적으로 협력하고 공동으로 대응방안을 마련해야 한다. 그동안 사실상 활동을 정지한 지역균형발전협의체를 재가동하거나 재편해야 한다. 수도권을 제외한 13개 시도지사와 국회의원으로 구성된 지역균형발전협의체는 수도권 지자체장들과 협력과 연대를 통해 지역균형발전과 수도권의 경쟁력 강화를 위한 수도권의 관리방안을 함께 마련하는 중요한 주체가 될 수 있다.

이와 아울러 수도권에서도 그동안 양적인 팽창과 개발이 각종 부동산 가격 상승과 주거 불안정, 환경훼손 등의 문제점을 유발했다는 인식이 확대되면서 대안적인 개발방식에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 마을공동체 살리기, 대안적인 재정비모형, 커뮤니티 비즈니스 등이 그것이다. 이러한 움직임은 대규모 개발사업이 결코 수도권 주민들의 삶의 질을 제고해 주지 못한다는 인식에 기반하고 있다. 이러한 개발과 관리 모형이 정착되는 경우 수도권 지자체들도 과거의 개발과 성장 패러다임을 극복하고 본격적인 성장관리 모형을 수용하게 될 것이다. 이러한 모형은 장기적으로 지방과 상생발전하는 데도 기여하게 될 것이다.

참고문헌

강현수, “수도권 규제완화와 지방의 대응 방안 : 수도권과 지방의 상생을 위하여”, 강원시민사회단체연대회의・수도권과밀반대강원본부・강원발전연구원 주최, [수도권 규제완화, 무엇이 문제인가?] 토론회 자료집

강현수, 2007, "수도권과 지방의 상생을 위한 수도권 정책 방향" 『공간과 사회』 통권 제27호

강현수, 2006, “수도권 계획적 관리의 개념과 필요성”, 대한국토·도시계획학회, 도시정보 11월호, 2006. 11

건설교통부, 2005, 『수도권 발전대책 연구』.

고영선·김광호, 2009, “지역개발정책의 목표와 전략 재정립” KDI 정책 포럼 제209호(2009-02)

국가균형발전위원회·건설교통부, 2005, “수도권종합대책”.

국가균형발전위원회, 2008, “연계·특화·협력을 통한 광역경제권 활성화 전략”, 2008.9.10.

김경환, 2005, 『수도권 집중의 사회적 비용 편익 추정의 검증』, 경기개발연구원

대한민국 정부, 2006, 『제 3차 수도권 정비계획』

류종현, 2006, 『수도권 공장입지규제 완화 영향과 정책방향』, 강원발전연구원

류종현, 2010, 『강원 수도권 상생발전전략, 강원발전연구원

문미성, 2004, “수도권 경쟁력 강화를 위한 규제개선 방안”, 서울시정개발연구원, ‘수도권 경쟁력 강화를 위한 조세정책의 과제와 발전방안’ 정책토론회.

박동외, 2005, 『수도권 재창조의 비전과 전략』, 동도원

박양호, 2007, “영국, 일본, 프랑스 균형발전정책이 주는 교훈”, 국정브리핑 2007.1.31.

변창흠, 2004, “국가균형발전전략을 위한 수도권 정책의 과제”(한국공간환경학회, 「공간과 사회」, 통권 제20호, 2003년 12월호)

변창흠, 2008, “참여정부 수도권 정책의 평가와 과제”, 한국공간환경학회 학술대회 발표논문.

변용환, 2008, 『수도권 규제 완화에 대한 고뇌』 2008, 강원발전연구원

변창흠, 2011, “MB정부의 수도권 규제완화정책과 충청권의 대응과제“, 충남발전연구원 개원 16주년 기념 세미나 발표 자료

변창흠, 2011, “수도권 관리를 둘러싼 쟁점의 비판과 과제”. 한국공간환경학회 추계학술대회 발표문. 2011.11.26.

서순탁, 2007, “수도권 계획적 관리를 위한 시스템 구축방향” 대한국토도시계획학회, 도시정보, 2007.1월호.

서울시, 2004, “도시경쟁력 제고를 위한 합리적 세제개편방안에 관한 연구”, 연구보고서.

서울시정개발연구원・노무라종합연구소, 『세계도시 서울은 가능한가』, 서울: 서울시정개발연구원, 2003.

이동우 외, 2009, 『수도권 발전전략 연구』, 국토연구원,

이상대, 2006, “수도권 계획적 관리의 개념과 필요성”『도시정보』, 2006.11월호

정병순, 2005,“대도시 서울의 국제경쟁력 원천과 산업정책의 전환”. 미간행

정준호, 2010, “지역문제의 담론지형에 대한 비판적 검토”『동향과 전망』 통권 78호,

정희윤・김제국, “수도권의 계획적 관리를 위한 시스템 구축”대한국토도시계획학회, 도시정보, 2007.1월호.

정희윤 외, (2007), "수도권의 계획적 관리를 위한 시스템 구축", 도시정보조성호, 2007, 『수도권 규제정책의 평가에 관한 연구, 경기개발연구원

충북개발연구원, 2011, 『수도권 규제 완화에 따른 충북의 대응방향』

하혜수, 2008, “광역경제권 구축을 위한 지방분권의 추진방향”, 한국행정학회 세미나 발표논문.

Begg. I., 1999, “Cities and Competitiveness”, Urban Studies, Vol. 36(5-6)

Budd. L & A. K. Hirmis, 2004, Conceptual Framework for Regional Competitiveness, Regional Studies, Vol. 38(9).

Kresl, P.K. and Ni Pengfei, 2006, Global Urban Competitiveness Repot(2005-2006), Social Sciences Academic Press: China

Lever, W. F. 1999, “Competitive Cities in Europe”, Urban Studies, Vol. 36(5-6).

Lever, J.M. 2009, Contemporary Urban Planning, Prentice-Hall.

OECD·서울특별시, 2005, 『OECD 서울지역정책보고』.

Ⅲ. 종합토론 요지

[토론 요지]

세미나 토론 요지

강 현 수 | 중부대학교 교수

저는 오늘 발표해 주신 세 분의 의견에 전반적으로 동의하는 입장입니다. 세 분의 발표 내용 중 특히 그동안 수도권 규제 관련 논의에서 별로 언급되지 않았던 다음과 같은 새로운 내용들에 주목합니다.

첫째, 김용웅 박사님의 발표에서 말씀하신 내용인, '수도권 정비계획법에 의한 규제 뿐만 아니라, 다른 차원의 제도적 수단이 도입되어야 한다'는 점에 주목하며 전적으로 동의합니다. 선진국가에서 우리와 유사했던 수도권 규제 정책을 지금 폐기할 수 있었던 이유도 바로 수도권 집중을 억제할 수 있는 또 다른 차원의 규제 시스템이 있었기 때문입니다. 김용웅 박사님이 오늘 발표에서 언급해 주신 수도권 집중 억제를 위한 계획적 통제 수단 사례들의 대안별 실효성에 대하여 앞으로 후속 연구를 통해 좀 더 자세히 연구할 필요가 있다고 생각합니다.

이와 유사한 말씀을 변창흠 교수님도 오늘 해 주셨습니다. 바로 '수도권 규제의 문제점 중 하나가 수도권 지역에서 계획적 성장관리를 위한 계획체계가 마련되어 있지 못한 데 원인이 있다'는 지적입니다. 수도권 정비계획법에 의한 수도권정비계획이 있으나, 실제로 수도권 내 각 도시들의 도시계획을 규제하지 못하고 있다고 변창흠 교수님이 지적하셨습니다.

결국 이 두 분의 논의에 제 견해를 간단히 덧붙인다면 규제의 방식과 형태가 무엇이든 간에, 수도권의 지나친 과밀과 집중을 억제하고 수도권과 비수도권의 경쟁력을 동시에 높이는데 도움이 될 수 있는 실효성 있는 정책 수단들이 하나가 아니라, 여러 가지가 다차원적으로 정교하게 배치되어야 한다는 점입니다. 한 예로 우리나라 교육 제도의 개선 같이 수도권 정책과 전혀 관계 없어 보이는 정책 부문도 수도권의 집중 혹은 완화에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문입니다.

둘째, 오늘 정준호 교수님의 발표에서 지금까지 수도권 규제 논의에서 별로 연구되지 않았던 '우리나라 각 지역별 순재정 편익에 대한 분석 결과'가 제시되었습니다. 개별 가구 또는 개인이 공공서비스의 소비에서 얻어지는 효용과 이들이 이러한 서비스 제공에 지불하는 세금사이의 차이를 뜻하는 순재정 편익을 정준호 교수님이 분석한 결과, 서울이 가장 크고, 경기도가 높기 때문에 수도권 인구 이동의 요인이 되고 있다는 내용입니다. 정준호 교수님이 애써서 수행하신 이 분석 결과는 향후 수도권 인구 집중을 억제하기 위해 필요한 또 다른 차원의 정부 정책, 특히 조세 정책의 방향에 대하여 좋은 시사점을 주는 분석이라고 생각합니다.

끝으로 변창흠 교수님이 말씀하신 다음 구절 –금융부문에서 개별 금융기관의 과도한 수익 추구와 이를 지원하기 위한 과도한 규제완화가 금융위기를 초래했다면, 공간부문에서도 개별기업과 지자체의 과도한 개발욕구와 이를 지원하기 위한 규제완화가 국토공간의 양극화와 국가 전체의 경쟁력 훼손을 낳을 수 있다. – 는 말씀에 주목해야 한다고 봅니다. 바로 이러한 이유 때문에 저는 수도권 규제 정책이 국가 전체는 물론이고 수도권 자체의 경쟁력을 위해서도 필요하다고 생각합니다. 중앙정부에 의한 위로부터의 규제나, 비수도권 지역의 압력에 마지못해서가 아니라, 수도권 스스로 수도권을 위하여 지속가능한 개발총량과 환경총량을 실질적으로 관리해야 한다고 생각합니다.

나아가 수도권 정책을 둘러싼 비생산적이고 불필요한 갈등을 해소하기 위하여, 수도권 정책의 방향과 수단에 대하여 중앙정부와 수도권, 비수도권 지방정부 사이에 상호 신뢰에 입각한 합의가 필요합니다. 이러한 합의를 위하여 우선 먼저 수도권과 비수도권의 광역 자치단체장들이 이 문제와 관련하여 허심탄회하게 만나는 것이 우선인 것 같습니다. 우리나라의 향후 수도권 정책에 대하여 수도권과 비수도권 광역자치단체장들이 실질적 논의에 앞장서서 나서서 생산적인 결과를 내 주기를 기대합니다.

[토론 요지]

세미나 토론 요지

김 홍 철 | 수도권과밀반대전국연대 사무국장
환경정의 대안사회국장

□ 수도권 규제완화와 관련한 환경적 측면의 우려와 문제점

○ 수도권 규제완화가 과밀억제, 성장관리권역은 물론 자연보전권역까지 확대되고 있으며, 향후 수도권규제완화가 '자연보전권역에 대한 규제완화' 중심으로 더욱 확대될 수 있음

- 수도권 입지규제가 추가로 풀릴 경우 10조8천4백억원의 공장설립 투자계획 중 자연보전권역 10조4천억원, 성장관리권역 3천5백억원, 과밀억제권역이 약 6백억원 추정(2009, 전경련)

○ 수도권 규제완화가 환경관련 규제완화로 확대되고 있음

- 팔당 상수원수질보전특별대책Ⅱ권역에서 폐수배출시설의 설치가 제한되고 구리등 특정유해물질배출시설이 제한되었나 무방류 조건으로 환경부에서 입지허용(2008)

○ 환경문제에 대해 일차적 책임이 있는 환경부는 관련 규제의 완화에 대해서 항상 기업의 입장과 논리를 충분히 반영하고 있다는 것

○ 이러한 수도권 과밀·집중으로 인한 피해는 수도권 시민들, 그 중에서도 직접적으로 수도권 서민들이 피해를 감수 하고 있음(대표적으로 수도권 집값, 전세값 폭등)

□ 수도권 규제(완화)와 지역 경제 활성화 문제

○ '수도권규제'관련해서 많은 논점이 있지만 그중에서도 '수도권 규제'와 '지역경제 활성화'의 관계는 여전히 많은 논쟁거리를 가지고 있음

○ 김용웅(도시및 지역계획박사)의 발표에서 보면 기업의 해외이전이 근본적인 원인이 '수도권 규제'가 아니라 국내 수요부진에 따른 해외시장 개척, 외국의 저렴한 노동력 확보, 생산비용 절감등이 주요 원인이라고 밝히고 있음

○ 이는, 지금까지의 경험과 전문가 연구, 그리고 기업의 솔직한 생각으로 보면 수도권 규제가 완화 되면 수도권으로의 공장이전과 신·증설이 확대되는 것은 분명하지만 그렇다고 수도권 규제가 유지되거나 강화된다고 한들 이것이 곧 지역으로의 기업이전 및 지역경제 활성화와 연결되는 문제도 아닐 수 있음을 보여주는 것.

○ 수도권과 비수도권의 관계에서 기업의 선호는 수도권이 우선 순위일수 있으나 국가적 차원에서 보면 수도권은 수도권대로 문제(과밀·집중에 따른 생산성 저하, 고비용저효율 경제구조를 가지고 있고, 그렇다고 비수도권은 비수도권대로 수도권의 또 다른 선택 대안이 되지 못하고 있음을 보여줌

□ 수도권 문제의 계획적 관리

○ 현재의 수도권 관리 문제는 비수도권과의 관계, 즉 수도권으로의 기업의 입지, 공장의 신·증설 허용등 기업의 지방이전과 발전 잠재력을 약화시키고 지역의 경제를 위축시키는 경제적 측면의 문제로 주요하게 다루어지고 있음

○ 수도권 집중·과밀 문제에서 보면 수도권의 산업·경제적 측면뿐만 아니라 수도권 시민의 삶의 질, 환경, 주거, 교통등의 문제가 복합적으로 존재함. 이는 수도권 과밀해소 문제가 궁극적으로 지역균형발전정책과 연계되어야 하지만 직접적인 대응 및 수도권관리의 문제에서는 별도로 대응이 필요하기도 함

○ 이런 상황에서 수도권의 관리 문제를 도시계획으로 반영되어 실효성을 갖게 하고 각종 계획이나 개발의 지침역할을 할수 있도록 수도권광역도시계획과 수도권정비계획의 통합을 제안하는 변창흠 교수의 내용은 전략적인 대안으로 검토가 필요

□ 수도권과 비수도권의 상생발전(지역균형발전)을 위한 전제의 문제

○ 수도권과 비수도권의 상생발전은 수도권과 비수도권의 격차해소의 문제로 궁극적으로 '수도권과 비수도권의 균형발전'을 이루는 것

○ 수도권과 지방이 상생발전을 위해서는 가장 기본적으로 수도권과 지방의 합의가 필요하다는 발표자들의 주장에 동의하면서 이를 위해서는 세 가지 전제가 중요하다고 생각됨

- 첫 번째는 '균형발전'의 기본단위 설정의 문제임. 이에 대해서 변창흠(세종대교수)은 수도권과 지방의 상생발전을 수도권과 비수도권의 이분법적인 균형발전모델이 아니라 '광역경제권' 단위의 균형발전모델을 제시하고 있음, 수도권도 물론이지만 각 지역별로 논쟁과 토론이 필요

- 두 번째는 '지역특성화 발전'에 근거한 상생발전이어야 함. 지금의 '수도권 중심의 (국가)경쟁력 강화론'이나, '선지역균형발전 후 수도권규제완화'의 입장은 수도권과 비수도권 서로 수용되기 어려운 입장 차이가 있음. 지역별 특성에 맞는 발전 전략을 세우고 이에 대한 중앙정부와 지자체, 광역단위의 합의가 전제되어야 함

- 세 번째 문제는 '균형발전'에 대한 적절한 관리지표와 허용기준의 문제, 변창흠은 이에 대해 인구비율, 경쟁력 지표, 환경총량등의 관리지표를 제시하고 있음. 중요한 것은 균형발전이 서로가 균등하게 발전하자는 것이 아닌 '균형발전'이라고 한다면 서로가 용인되는 지역간 격차의 수준은 어느 정도이고, 관리되어야 할 격차는 어느 정도인지를 합의하는 문제가 중요. 특히 균형발전은 비현실적이고 자본주의 시장경쟁체제에서 발전의 격차는 당연하다고 생각하는 수도권 규제완화 입장에서는 어느 정도의 격차정도면 심각하고, 조치가 필요한지에 대한 합의 필요

□ 수도권과 비수도권의 상생을 위한 기업의 책임과 역할이 중요

○ 기업은 기업이익을 대변하는 기구를 통해 지속적으로 수도권규제완화를 요구하고 있으며 그동안 이루어진 수도권 규제완화 조치는 대부분, 그리고 직접적으로 기업의 이익을 위한 것

○ 수도권 규제, 환경규제 완화를 통해 수도권 전체를 산업단지화 하겠다는 생각에서 벗어나 기업이 수도권의 삶의 질을 개선하고 도시 경쟁력을 높이는데 한 주체여야 되고, 한편으로는 중앙정부 및 지자체의 지역발전정책 및 지역특성화 발전 전략을 기업의 전략으로 적극 수용하고 '지역균형발전'에 일 주체로서의 역할을 하는 것이 필요

[토론 요지]

수도권 관리정책에 대한 광주 전남 시민 사회의 견해

김 기 홍 | 광주경실련 사무처장

이명박 정권 출범 이후 국가균형발전과 지방분권정책은 분명하게 후퇴하였다. 국가균형발전위원회는 지역발전위원회로 대체되었지만 그 역할은 전 정부와는 근본적으로 다른 것이었다. 정권 차원에서 균형발전 정책 포기를 선언한 것은 아니지만 실제로는 수도권 이기주의가 실현되고 있는 듯하다. 단적인 예로 2011년 올해만 해도 수도권 일부 국회의원들은 산업집적 활성화 및 공장 설립에 관한 법률 시행규칙 개정안 발의를 비롯하여 수도권 정비계획법까지 수도권의 이해관계만을 반영하는 활동들이 활발해지고 있는 것을 통해서도 확인할 수 있는 것이다.

또한 이명박 정부는 지방분권촉진위원회를 구성하여 지방정부의 권한 확대와 재정 확충을 추진하겠다는 입장을 밝혔다. 이를 통해 1,178건의 사무를 지방에 이양하기로 결정하였다. 하지만 이러한 결정은 제대로 실현되지 않았고 오히려 지방행정구역 통합을 통한 중앙집권 강화에 더욱 집중하였다.

이명박 정권의 이러한 정책은 비수도권 지역의 심각한 위기를 초래하였다. 비수도권 지역의 경제적 자생력은 더욱 약화될 수밖에 없었고 수도권의 사회적 비용은 더욱 증가할 수밖에 없었다.

이렇게 발생한 사회적 갈등은 막대한 사회적 비용으로 귀결되었다. 이미 연구된 바와 같이 서울의 교통혼잡 비용은 8조가 넘을 정도로 막대한 사회적 비용을 지불하고 있는 것이다. 주택 가격의 폭등으로 인한 사회적 비효율도 심각한 상황이다. 수도권의 경쟁력이 산업 생산성이 높아 확보된 것이 아니라 불로소득이라 할 수 있는 부동산 가격 상승을 통해 확보된 것이라면 우리 사회의 생산성에도 악영향을 미칠 수밖에 없는 것이다.

이는 경제적 불균형에 의한 사회적 갈등 문제로까지 발전할 수밖에 없기 때문에 우리 사회가 보다 적극적인 입장을 통해 해결해야 할 과제이다. 특히 상대적 낙후도가 심한 광주와 전남의 경우 상대적 박탈감까지 더해져 정부 정책에 대한 무조건적 거부 반응으로 나타날 개연성도 커지는 상황이다.

이를 극복하기 위한 다양한 대안들이 논의되고 있지만 문제는 이것을 실천하려는 의지가 없거나 부족하다는데 있다. 특히 이명박 정부의 수도권 관리 정책에 대한 입장은 불필요한 규제 정도로 인식하고 있기 때문에 문제의 해결이 더욱 요원한 것이다. 이는 이명박 정권이 사회적 갈등을 최소화하여 사회적 비용을 줄이려는 국가 운영의 근본적 고민이 부족한 데에 기인한다 할 것이다.

따라서 수도권에 대한 규제 완화와 관련한 논의는 기술적인 부분에 대한 논의보다는 국가 운영에 대한 근본적 견해부터 새롭게 수립해야 할 필요가 있다. 이명박 정권은 초기부터 선 지방발전, 후 수도권 규제 완화를 주장하였지만 이러한 공허한 주장이 계속 되풀이될 수밖에 없는 것은 개발 시대의 논리에 사로잡혀 중앙 집중의 효과만을 기대하기 때문이다.

국가균형발전과 지방분권은 중앙 정부의 의지만으로 이뤄지는 것이 아니다. 합리적 토론을 통해 재정과 권한을 나누고 거기에 걸 맞는 책임의식을 가질 때만이 가능한 것이다. 수도권 관리 정책 역시 이러한 큰 틀에서 고민하여 대안을 수립해 나가야 한다.

[토론 요지]

그만두어야할 수도권 규제완화

변 용 환 | 한림대학교 교수

I. 문제의 제기

수도권 과밀과 지방 퇴락을 막는데 중요한 역할을 해 왔던 수도권규제가 계속 존폐 논란의 대상이 되고 있다. 특히 이명박정부에서는 수도권과 비수도권과의 공정경쟁 내지는 경제위기극복 등의 구호 하에 수도권규제를 적극적으로 완화 내지는 폐지하고 있다. 2008년 출범한 이명박정부는 적극적으로 수도권규제를 완화내지는 폐지하기 시작했다. 특히 수도권규제에서의 핵심인 공장신증설에 대한 규제완화를 적극적으로 시행했다. 결과적으로 첨단기업부터 3D기업까지 기업규모에 관계없이 수도권에 공장신증설이 가능하게 되었다. 인구집중시설중의 하나인 관광레저시설 면적제한을 철폐했고, 농업진흥구역해제, 보전산지의 준보전산지로의 변경, 개발제한구역해제, 군사보호구역해제 등을 통해 수도권에서의 공장 신증설에 필요한 토지를 쉽게 공급하도록 하였다. 오랜 기간에 걸쳐 정치권의 조율을 통해 조금씩 완화해 왔던 수도권규제가 한꺼번에 완화 내지는 철폐해 버린 혁명적인 조치이다. 현재 국가에 의한 수도권 규제보다는 수도권지자체에 수도권의 관리를 맡겨야 한다는 주장까지 대두되고 있다.

대도시 확대를 방지하기 위해 설치한 개발제한구역, 수도권의 지나친 과밀을 방지하고 지방의 퇴락속도를 완화시키기 위해 존재해 왔던 수도권정비계획법 등 각종 수도권규제는, 2011년 현재 수도권 인구가 대한민국 인구의 절반을 차지하게 되자 오히려 완화 내지는 철폐의 기로에 놓여 있다. 힘이 있는 정치력의 이해관계에 의해 수도권규제가 변화되고 있다. 국가 백년대계를 위해 불행한 흐름이 이루어지고 있는 것이다. 이러한 수도권 규제완화는 수도권의 과밀화와 비수도권의 퇴락을 가속화시키고 있다.

2010년 현재 대한민국 인구의 절반이 수도권에 집중된 반면, 지방도시중소도시는 물론 부산, 대구, 광주 등 지방대도시마저도 수도권의 빨대효과로 인해 퇴락하고 있다. 대한민국 대부분의 인구가 수도권으로 이주하여 슈퍼 대도시화하는 것이 국민행복과 국가발전에 도움이 될까? 대부분의 민주화된 선진국에서는 이러한 초유의 집중현상이 없는 반면, 후진국에서 수위도시 집중현상이 강하게 일어나고 있는 것을 볼 때 우리나라의 수도권집중현상은 결코 바람직하지 않다.

II. 수도권 규제폐지 내지 완화의 문제점

경제논리를 앞세우나 사실상 힘에 의한 약육강식의 방법으로 진행되어온 수도권규제완화는 다음과 같은 여러 가지 문제점을 가지고 있다.

첫째, 수도권 과밀비용이다. 이를테면 과거 10년 이상 도로 건설 등 대한민국 SOC 투자비용의 60%이상이 수도권에 투자되었다. 그중 상당부분은 수도권 인구집중이 없었더라면 지출할 필요가 없었던 비용으로 인재양성 등 보다 대한민국의 앞날을 기약하는 분야에의 투자기회를 상실시킨 것이다. 거기에다 수도권 주택가격 폭등으로 인한 다수 국민의 주거 불안 및 기업유지비용 확대, 공해방지비용증가(권오상 2003; 김운수외 2004) 등 수도권 과밀비용은 실로 막대하다.

둘째, 지방공동화비용이다. 인적, 물적 자원의 수도권 집중은 지방을 퇴락시키고 있다. 취학연령층 및 생산연령 층의 수도권으로의 이전, 지방대학의 고사, 지방경제의 지속적 퇴폐, 비수도권에서 수도권으로의 자산 이전, 인구감소로 인한 지방도시 공동화, 지방 삶 공동체 파괴 등 지방공동화 비용은 무수히 많다.

셋째, 경제위기 극복이라는 명제 하에서 수도권 집중을 야기하는 수도권규제완화가 이루어져 왔지만 그 효과는 심히 의심스럽다. 이른바 규모경제효과, 집적효과 등을 전제로 하여 수도권규제를 완화할 경우 2%이상의 GDP 추가상승효과가 있다고도 하고(김군수 2005 ; 김은경, 2007), 수도권이 비수도권보다 생산성이 높으므로 수도권에 투자가 이루어지도록 해야 한다는 주장도 있다(서승환 2001 ; 김경환·박명호·손재영 2002). 그러나 지방의 투자효율성이 오히려 수도권보다 국민경제기여도가 높다는 주장이 있고(박양호 2004), 수도권의 집적효과가 과밀비용 때문에 지방보다 경제효율성이 떨어진다는 연구도 있고(민경희·김영수 2003), 지방의 기회비용상실(나중규·박성덕 2006)이 너무나 크다는 연구도 있다.

넷째. 대한민국이 수도권을 중심으로 홍콩이나 싱가폴같은 도시국가로 변할 위험성이 있다. 지금처럼 수도권 인구집중이 계속되면 멀지 않은 미래에 대한민국 인구 다수가 수도권에 모여 살게 될 가능성이 많다. 수위도시의 상대적 비중이 높은 국가는 대부분 독재권력과 경제적 후진형태를 보이는 국가이다. 인구 4,000만명이 넘는 OECD국가들 중에서 그 예를 찾아보기 힘든 도시국가의 형태를 만들어 가는 것는 그 변화 중에 겪을 국민의 고통과 함께 국가의 장래를 위해서도 불행한 디자인이 될 것이다.

다섯째, 국토의 지속가능한 발전을 저해한다. 주식투자에서의 기본 원칙은 분산투자이고, 개인의 재산관리도 분산투자가 원칙이다. 극단적 상황에서의 위험을 피하기 위해서이다. 국토 일극으로의 지나친 집중은 안보, 경제, 사회, 문화 등 국가사회를 유지하는 여러 분야에서의 위험유발요인을 안고 있다.

여섯째, 지방살리기에는 아무런 의지와 대안을 보이지 않고 있다. 지방의 기업유치지원제도 등이 있기는 하나 수도권 규제완화를 단행한 이명박정부에서는 현실적으로 이러한 제도의 의미를 살리는 것보다는 퇴색시키는 조치들을 단행하고 있다.

III. 대한민국의 미래가 걸린 수도권규제

2011년 현재 수도권규제가 거의 적용되지 않는 금융부문은 예금 및 대출의 70%가 수도권에서 이루어지고 있는 반면, 가장 엄격히 수도권규제가 적용되어온 대학에서는 수도권학생 정원이 전국대학정원의 40%에 약간 못 미친다. 수도권규제의 효과를 짐작할 수 있는 것이다.

현재 이명박정부에서 적극적으로 추진되어온 수도권규제완화 내지 폐지정책은 필연적으로 비수도권의 인적·물적 자원의 수도권집중화를 가속시키고 있다. 수도권을 과밀지역으로 만들고 지방을 이등국민이 사는 곳으로 변화시키고 있다. 수도권규제변화는 수도권만의 문제가 아니고 여타 지방을 포함한 대한민국 전체의 경제·사회·정치·교육·문화와 국민 개개인의 삶의 질에 영향을 미치는 대단히 중요한 주제이다. 수도권, 비수도권, 그리고 대한민국을 위해 반드시 지역공동화 등 비수도권지역에의 부정적 파급효과 예방책이 마련되고, 지방 기업유치 활성화 등 대안이 준비된 상태에서 수도권 규제폐지 내지 완화 여부가 논의되어야 할 것이다.

참고문헌

권오상, 2003.12,『경기도지역 대기오염의 사회적 비용 추정 및 적정수준 달성방안』, 경기개발연구원 2003-02

김경환·박명호·손재영, 2002, 『미래지향적 수도권정책』, 서강대학교 출판부

김경환·임상준, 2005,『수도권규제에 대한 재인식』, 한국경제연구원,

김군수, 2005,『수도권 공장 신증설 규제의 개선방안에 대한 효과분석』, 경기개발연구원

김운수외, 2004, 『수도권 대기환경 영향요인 분석 및 총량관리 정책개발연구』, 서울시정개발연구원·인천발전연구원·경기개발연구원

김은경, 2007, 『수도권 규제의 경제적 파급효과 분석』, 경기개발연구원 기본연구 2007-19

나중규·박성덕, 2006,『'수도권규제완화에 따른 지역경제 파급영향 및 대응방안』, 대구경북연구원

민경희·김영수, 2003, 『지역별 산업집적의 구조와 집적경제 분석』, 산업연구원

박양호외, 2004.5, 『상생과 도약을 위한 국토정책방안』, 국토연구원

변용환, 2008.10, 수도권규제완화에 대한 고뇌, 강원발전연구원

[토론 요지]

세미나 토론 요지

양 금 승 | 전경련 중소기업협력센터 소장

□ 이명박 정부의 수도권 규제 완화 평가

○ ‘08년에 발표된 수도권규제 완화는 종전에 비해 획기적이지만, 기존 공장증설과 첨단업종의 투자애로를 해소하기 위한 것으로 수도권규제의 기존 틀은 고수

○ 수도권 공장 증설효과는 제한적이며, 자연보전권역은 후속조치 미흡

☞ ‘09년 1월, 수도권정비계획법 시행령과 산업집적법 시행령 개정 등 수도권 규제완화로 수도권 56개 기업(251개 수도권 소재 응답업체의 22.3%)들이 총 3조 9,386억원의 공장설립투자를 집행 또는 실행계획

□ 일부 지자체를 중심으로 현 정부의 수도권 규제완화에 대해 지방경제 위축 등의 부작용을 초래된다고 하나, 완화내용에 대한 이해가 낮고, 정치적인 요인

○ 완화조치로 모든 공장의 신증설이 허용되는 것이 아니라, 이미 공장용도로 지정된 지역에서 기존 공장 증설과 이전규제 완화. 따라서 기존 공장의 증설규제를 지속해도 해당 공장들이 지방으로 이전하지 않음(소위 ‘규제의 풍선효과 없음)

☞ 전경련 조사결과 투자계획이 있는 29개사중 수도권 규제지속시 2개사만이 지방이전을 검토함(2조 9,470억원중 635억원; 2.2% 수준)

○ 규제의 풍선효과는 국가간 자본이동의 장벽이 사라진 글로벌 경제체제하에서는 기업들은 세계 어디든 기업환경이 좋은 곳에 투자함

- 오히려 개방화된 경제환경에서 수도권에 투자를 못하는 기업들은 지방으로 기업을 이전하기 보다는 중국이나 해외로 빠져나가게 됨
- 외투기업들도 수도권규제로 공장증설이 막히면 아시아지역 생산교두보를 한국에서 중국 등 경쟁국으로 이전하고 있음

☞ 독일계 K사는 아시아 거점으로 중국투자('04~'05)에 주력하여 중국사업장은 연간 54억원 매출액 기록. 스웨덴계 A사는 '04,'07년 중국사업장에 4.24억불의 투자와 904명의 고용 창출

○ 수도권 규제를 완화해도 지방의 기존 공장을 철수하여 수도권으로 이전하는 것은 현실적으로 어려움

- 이미 지방에 클러스터를 형성하여 기존 공장부지 또는 인접부지에 증설할 경우 시너지 효과가 발휘되며,
- 또한 수도권규제를 완화해도 지방의 기존 공장을 철수하여 수도권으로 이전하는 것은 현실적으로 곤란함
- 산업단지 안에서 공장신설이 허용되어도 입지가능 부지가 산재되어 적정입지의 물색이 어렵고, 수도권 산업단지의 땅값은 평당 500만원 이상으로 지방의 20~40만원에 비해 최소 10배 이상 비싸며, 높은 인건비와 교통·환경의 민원증가 등 비용측면에서 지방이 수도권보다 유리

□ 수도권-지방간 대결구도보다는 국내기업 투자 및 외자유치를 위해 국내 투자여건의 개선이 필요

○ 국내 기업들은 우리나라 입지관련 투자여건(용지가격, 기반시설 지원, 지원해택, 행정서비스)이 일본, 중국, 싱가포르 등 주요 경쟁국과 비교하여 열위로 평가

- 응답업체의 39.2%(40개사)가 '나쁜 편이다'라고 응답하여 '좋은 편이다'라는 응답비율(9.8%, 10개사)의 4배

□ 국내기업의 투자 촉진 및 외투기업의 투자유치를 촉진하기 위해서는 지방발전방안의 추진과 병행하여 수도권규제의 정비방안 검토 필요

○ 일부에서는 '선지방발전-후 수도권 규제완화'를 주장하고 있으나, 경쟁체제에서는 수도권 기업들이 투자타이밍을 놓쳐서는 안됨

○ 수도권규제를 통한 기업의 지방이전을 유도하기보다는 인프라 확충 등 지방의 투자환경을 개선하여 지방의 자생력을 높이고 국토의 균형개발 추진

○ 특히, 외투기업의 투자유치는 물론, 해외진출 국내기업의 유턴에 대비하여 지방의 입지환경 등 투자여건 향상

- 예컨대, 非 수도권 지역의 인프라를 확충하고 투자기업에 외국수준으로 각종 인센티브를 제공함으로써 지방의 입지여건 개선
- 지역의 투자환경 개선은 기업의 입장에서 보면, 지역에 '기업하기 좋은 환경' 조성이 급선무이며, 이를 통해 기업의 지방투자 확대와 연결 가능
- 기업의 자발적 투자를 이끌어내기 위해서는 실수요자의 입장에서 인센티브를 제공하는 등 지자체별로 선의의 자율경쟁체제를 구축이 중요
- 특히, 글로벌 경제환경에 맞춰 주변 경쟁국 수준의 인프라 구축과 지방투자 기업에 대한 행정시스템 구축이 기업유치 성공의 관건

□ 단기적으로는 수도권규제에 묶여 기업이 공장설립의 투자시기를 놓치는 경우가 발생하지 않도록 기존 공장의 증설/첨단업종의 신증설이 필요

○ 수도권 공장 신·증설 투자애로가 많은 자연보전권역에 기존 공장 증설이 허용되도록 규제완화 후속법령(수생태계법, 산집법 및 수정법령 등)의 개정 필요

○ 과밀억제지역 및 성장관리지역에서 도시형 업종 또는 첨단업종 공장 신설

[토론 요지]

지역균형발전 3대 거점도시 사업 평가

최 종 훈 | 한계레신문 기자

1. 세종시

-민간건설사들의 사업포기 등으로 주택건설 1년여간 지연됐다 최근 정상화

-첫마을 1단계아파트 올해12월부터 첫입주. 총리실 등 6개부처 2012년말 이전

2. 기업도시

-충주, 태안 등 제외하고는 구조조정 중

3 . 혁신도시

-사업 지연으로 지역거점 선도기능 상실

<지역균형발전 거점 세종시, 기업도시, 혁신도시 현황>

구분		개발구상	참여/이전기업(기관)	사업현황
세종시		행정중심	9부 2처 2청 35개기관	-1단계 아파트 2011년 12월 입주 -공동주택 분양중
기업도시	충주	첨단산업연구, 물류,종합레저	포스코건설 외	일부 공장 가동, 5차토지 공급
	원주	첨단의료,건강바이오	롯데건설 외	토지 분양 개시
	무안	항공물류	프라임산업 외	사업규모 축소
	태안	테마파크,골프	현대건설	골프장 등 착공
	무주	레저		2011.1 사업승인 취소
	해남영남	마리나,호텔	금호산업 외	
혁신도시	부산	해양,수산,금융	국립해양조사원 등 12개 공공기관	센텀지구 조성완료
	대구	산업진흥,교육	가스공사 등 11개	이전부지공사진행률 67.9%
	광주전남	전력산업	한전 등 15개	86.4%
	울산	에너지	동서발전 등 9개	78.4%
	강원	광업진흥	석탄공사 등 12개	석탄공사 착공
	충북	정보통신	정보통신정책연구원등 11개	50.4%
	전북	농업생명	국민연금공단 등 12개	64.9%
	경북	도로교통	도로공사 등 12개	88.6%
	경남	주택건설	토지주택공사등 11개	81.8%
	제주	교육연수	공무원연금공단 등 8개	86.7%

이 페이지는 40p 뒤에 페이지 표기없이 가로로 제본시 삽입하여 주세요

<표 1> 16개 시도별 누적 순이동자수: 2000-2010년

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
서울	0	-103,921	-65,377	76,339	-54,453	-31,010	-21,475	1,324,676	-37,355	-19,645	-11,335	-80,815	-77,937	-75,524	-63,635	-9,330
부산	103,921	0	-551	9,049	813	6,479	25,666	74,543	2,202	4,091	11,970	706	1,193	11,298	156,412	2,615
대구	65,377	551	0	6,525	445	5,243	9,330	55,170	1,189	2,460	7,833	-101	439	-9,422	2,345	619
인천	-76,339	-9,049	-6,525	0	-5,607	-553	-814	62,036	-1,661	2,797	13,831	-9,680	-11,894	-8,456	-3,006	-519
광주	54,453	-813	-445	5,607	0	2,942	683	43,328	593	603	3,930	-9,324	-86,041	-466	862	-177
대전	31,010	-6,479	-5,243	553	-2,942	0	-1,248	26,583	-4,952	-9,018	-19,184	-13,769	-5,042	-8,855	-5,550	-341
울산	21,475	-25,666	-9,330	814	-683	1,248	0	14,805	-1,669	1,410	4,877	671	-566	-14,974	908	-340
경기	-1,324,676	-74,543	-55,170	-62,036	-43,328	-26,583	-14,805	0	-36,149	-12,965	9,329	-79,100	-72,607	-75,845	-44,498	-4,468
강원	37,355	-2,202	-1,189	1,661	-593	4,952	1,669	36,149	0	1,903	6,473	-1,815	-2,415	-1,060	693	-252
충북	19,645	-4,091	-2,460	-2,797	-603	9,018	-1,410	12,965	-1,903	0	2,458	-3,671	-3,051	-6,294	-2,605	-301
충남	11,335	-11,970	-7,833	-13,831	-3,930	19,184	-4,877	-9,329	-6,473	-2,458	0	-10,581	-10,743	-13,897	-7,615	-891
전북	80,815	-706	101	9,680	9,324	13,769	-671	79,100	1,815	3,671	10,581	0	-3,523	1,018	1,373	214
전남	77,937	-1,193	-439	11,894	86,041	5,042	566	72,607	2,415	3,051	10,743	3,523	0	2,786	1,428	137
경북	75,524	-11,298	9,422	8,456	466	8,855	14,974	75,845	1,060	6,294	13,897	-1,018	-2,786	0	-2,772	530
경남	63,635	-156,412	-2,345	3,006	-862	5,550	-908	44,498	-693	2,605	7,615	-1,373	-1,428	2,772	0	75
제주	9,330	-2,615	-619	519	177	341	340	4,468	252	301	891	-214	-137	-530	-75	0