

[토론 요지]

그만두어야 할 수도권 규제완화

변 용 환 | 한림대학교 교수

I. 문제의 제기

수도권 과밀과 지방 퇴락을 막는데 중요한 역할을 해 왔던 수도권규제가 계속 존재 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 수도권자체에 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 없었다면 지출할 필요가 없었던 비용으로 인재양성 등 보다 대한민국의 앞날을 기약하는 분야에의 투자기회를 상실시킨 것이다. 거기에서 수도권 주택가격 폭등으로 인한 다수 국민의 주거 불안 및 기업유지비용 확대, 공해방지비용증가(권오상 2003; 김운수의 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 ; 김경환박명호손재영 2002). 그러나 지방의 투자효율성이 오히려 수도권보다 국민경제기여도가 높다는 주장이 있고(박양호 2004), 수도권의 집적효과가 과밀비용 때문에 지방보다 경제효율성이 떨어진다는 연구도 있고(민경화·김영수 2003), 지방의 기회비용상실(나중규박성덕 2006)이 너무나 크다는 연구도 있다.

넷째, 대한민국이 수도권을 중심으로 홍콩이나 싱가포르같은 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 것은 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·교육문화와 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
- 민경화·김영수, 2003, 『지역별 산업집적의 구조와 집적경제 분석』, 산업연구원
- 박양호외, 2004.5, 『상생과 도약을 위한 국토정책방안』, 국토연구원
- 변용환, 2008.10, 수도권규제완화에 대한 고뇌, 강원발전연구원