

[충남발전연구원 개원 16주년 기념 세미나]

MB정부의 수도권 규제 완화 정책과 충청권의 대응과제

세종대학교 변창흠 교수

03

충남발전연구원 개원기념 세미나

MB정부의 수도권 규제완화 정책과 충청권의 대응과제

2011. 6. 13.

변 창 흡 (세종대학교 교수)

목 차

- 1. MB정부의 출범과 수도권정책의 전환
- 2. 수도권 규제완화 논리 비판
- 3. 수도권 집중의 현황과 문제점
- 4. MB정부의 수도권 규제 완화와 문제점
- 5. 수도권정책의 방향과 대응과제

1. 이명박 정부의 출범과 수도권 정책의 전환

이명박 정부의 국가균형정책

- **친기업정부, 작은 정부, 규제완화, 감세정책을 추진**
 - ※ 대표적인 보수주의 정부, ' 79년의 대처정부, ' 80년의 레이건정부, ' 93년의 YS정부
- **인수위 시절: 균형위 해체, 균특법 폐지 추진, 혁신도시 파급효과 논란, 5+2광역경제권 구상, 수정법 재검토 추진**
- **부처업무보고: 수도권 규제 전면재검토, 수정법 대체입법 추진, 기업환경개선, 상수원, 군사시설보호구역 개선추진 등을 제시**

수도권 규제완화의 논리

- **경제위기극복을 위한 수도권 규제완화**
 - 글로벌 경제위기를 계기로 경제활성화와 일자리 창출을 위해 산업입지규제, 수도권 규제, 부동산에 대한 규제 등에 대한 완화와 조세감면 등을 추진
 - 경제위기를 규제완화에 따른 시장의 반응이나 지방의 반발을 억제시키는 명분으로 활용
- **녹색성장의 비전 실현과 주택공급 확대를 위한 규제완화**
 - 저탄소 녹색성장을 위한 신성장동력 육성과 녹색지대 대상 개발프로젝트를 추진.
 - 개발제한구역 해제와 보금자리 주택 건설의 논리로 활용

2. 수도권 규제 완화의 논리비판

수도권 정책과 지역균형발전간의 관계

- 수도권 규제와 지방발전과의 무관론
 - 수도권에 대한 입지규제는 지방이 아닌 해외 이전 유도
 - 수도권의 분권과 자율성 강조
- 수도권 규제는 지방발전 영향론
 - 수도권 균형발전 우선론, 사후균형론
 - 균형발전과 수도권 경쟁력 강화 동시추진론

수도권의 다양한 위상과 관점

- 수도권 위상 4
 - 세계대도시 네트워크의 한 축
 - 전국 혁신네트워크의 중심
 - 수도권 주민과 지자체의 연합 → 다양한 차원의 수도권의 위상을 동시에 고려 필요
- 수도권에 대한 관점
 - 수도권 내 시도연합체, 광역경제권의 하나: 자율, 분권, 경쟁, 규제완화 주장의 근거
 - 다른 대도시권과 다른 특수성: 수도권 규제, 수도권 관리, 지역균형발전고려의 근거

2. 수도권 규제 완화의 논리비판

수도권 규제의 실효성 부족과 규제완화

- 수도권 규제완화에도 불구하고 집중 계속
 - 실효성 없는 규제는 폐지가 당연
- 수도권 규제가 없었더라면 더 많은 집중 발생
 - 지속적인 규제완화를 통해 실효성을 떨어뜨림

수도권 경쟁력 강화를 위한 규제완화

- 도시경쟁력의 개념
 - 과거: 도시내 입지한 기업의 생산성 -> 규제완화로 입지비용 절감 가능
 - 현대: 다국적 기업, 전문인력 유치능력, 삶의 질, 어메니티, 거버넌스, 창조성, 혁신창출능력 등에 의해 좌우
- 수도권 규제완화만으로 경쟁력 제고 불가
 - 글로벌 연결성, 중심성 부족
 - 삶의 질 저하: 과밀과 집중의 한계, 높은 물가, 주택난, 혼잡 등
 - ※ Mercer 휴먼캡셀링: 서울 81위, 벤쿠버 1, 쥘리히 2, 제네바 3, 싱가포르 28, 도쿄 40

2. 수도권 규제 완화의 논리비판

수도권 경쟁력 강화를 위한 규제완화

- 해외 수도권의 규제완화 정책
 - 도쿄, 런던, 파리 등은 수도의 인구가 절대적으로 감소하거나 수도권의 인구비중이 줄어드는 상황에서 추진
 - * 수도권 일극집중이 심한 도쿄는 규제완화 이후 200만 증가
- 동북아 대도시권 대비 경쟁력 확보를 위한 규모확대론
 - 수도권은 경쟁의 대상인 동북아의 주요 대도시권에 비해 인구규모, 경제규모 등이 절대적으로 취약하기 때문에 경쟁력 제고를 위해 규모 확대 필요
 - 규모가 작으나 경쟁력이 높은 유럽 도시 모델 참조 필요
- 규제완화를 통한 수도권 경쟁력 강화론
 - 수도권의 경쟁력 제고를 위해 규제 완화 필요
 - 도시경쟁력을 구성하는 요소는 비용외에도 투자유치 능력, 혁신, 창조성, 거버넌스, 삶의 질 등 다양
 - 수도권은 고비용 구조뿐만 아니라 집중으로 인한 삶의 질 취약이 경쟁력 부족의 원인이므로 집중시 경쟁력 취약 우려

2. 수도권 규제 완화의 논리비판

공급확대를 위한 수요 충족론

- **수도권의 절대적 공급 부족**
 - 수도권은 기 입주된 기업과 주민들을 위한 투자와 공급이 불가피
 - 수요관리 없이 새로운 공급을 확대하는 경우 수도권 집중은 더욱 심화 우려
- **적시적지 공급의 필요성**
 - 총량적인 공급 아니라 필요한 시기에 필요한 지역에 공급 확대 필요
 - 균형발전보다 고통을 받고 있는 수도권에 규제완화를 통한 공급 확대 필요
 - 수도권의 수요는 전국 수요이자 투기적 수요이므로 공급 확대는 각종 부작용 유발

지방분권화를 통한 균형발전론

- **지방분권을 통한 균형발전 논리**
 - 불균형의 원인은 권력의 중앙집중이므로 지방의 자율과 분권이 중요
 - 현재의 수도권 집중하에서는 분권 정책 우선 추진시 불균형 심화 우려
- **사례: 도시계획권한과 토지이용계획 지방이양의 한계**
 - 지자체의 성장주의 개발주의 특성 때문에 권한 지방이양시 팽창주의와 개발주의 유발

2. 수도권 규제 완화의 논리비판

수도권 성장관리를 위한 규제완화

- 수도권 지자체 혹은 대도시권이 자율성장관리 추진
 - 경기도 수도권성장관리구상 발표
 - 기초자치단체 도시기본계획 승인권 광역시·도 이관
광역시·도 도시기본계획 결정권 시·도 이전(2009)
 - 지자체 수립 도시기본계획의 과도 인구 책정
=> 수도권 지자체의 개발주의, 성장지상주의 지속

<표> 수도권 시·도의 2020년 추정인구지표(도시기본계획)

시도	2005년 현재인구	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

2. 수도권 규제 완화의 논리비판

공급확대를 통한 위한 토지가격 안정론

- 토지공급 부족으로 인한 고지가 원인론의 내용
 - 토지공급 부족론은 문민정부 이후부터 일관된 주장
 - 문민정부의 토지이용 규제완화와 참여정부의 토지규제 개혁 방안 추진
- 과도한 도시적 용지 공급 확대 정책
 - 2020년까지 도시적 용지를 9.3% 공급 목표 설정
 - 도시적 용도 토지의 비중은 1980년 3.1%, 2004년 5.4%, 2008년 6.2%로 급증
40년간 3배 증가하는 과도한 목표
 - 도시적 용도의 개념 불명확과 국제적 비교 기준 부재
- 규제완화를 통한 토지공급 확대의 지가안정 효과 평가
 - 규제완화에도 불구하고 개발이익 환수장치 부재시 지가 안정 기대 곤란
 - 입지경쟁력 있는 토지는 항상 부족하므로 지가 인하보다는 수도권 집중 유발

3. 수도권 집중의 현황과 문제점

수도권 집중과 개발의 확대

- 수도권 개발의 집중
 - 연간 공공택지 900만평, 주택의 60% 집중
 - 2기 신도시 10개 집중
 - 경제자유구역: 인천 6,300만평, 황해경제자유구역 2,070만평
 파주경제자유구역 추진 중
 - 평택지원특별법: 528만평
 - 미군공여지 개발계획: 경기도 면적의 51%인 15억 7,200만평
 경기도 1차: 50조원 제안, 7조 1,650억원 확정
 경기도 2차: 255개 41조 8,700억원 중 147개 23조 7,417억원 신청
 * 강원도: 59개 1조 7,514억원 신청 중
- 수도권 인구집중 감소와 20대 인구의 급증
 - 수도권 순유입 인구는 21만명(2004)에서 4.4만명(2010), 5.3만명(2008)로 급감
 - 그러나 20대 인구는 5.3만명(2010), 5.9만명(2008)로 전체 순유입 인구를 초과
 지방의 명문대학 부족과 일자리 부족이 주된 원인
- 전국 대학평가에서 상위 20개 대학 중 지방대학은 4개 정도에 불과

3. 수도권 집중의 현황과 문제점

수도권과 지방간의 자산격차 확대

- 수도권과 지방의 순자산 비교(통계청)
 - 수도권의 순자산은 평균 3억 305만원으로 비수도권의 평균 1억 6천 614만원의 1.8배
 - 수도권의 토지자산은
서울 1,100조원(31.7%),
경기 980조원(28.3%),
인천207조원(6.0%)
국가 전체 토지자산의 66%를 차지
- 수도권과 지방의 주택가격 비교(국민은행)
 - 서울의 주택값(4억6829만원)은 6개 광역시의 주택값(1억4916만원)의 313%
 - 수도권 및 6개 광역시를 제외한 나머지 지역의 주택값(1억1505만원)에 비해선 4배이상
- 수도권의 고액연봉자 집중(국세청)
 - 연봉 10억원이 넘는 '슈퍼 월급쟁이' 중 92%는 서울과 경기도에 거주

4. MB정부의 수도권 규제완화와 문제점

MB정부의 주요 수도권 규제완화 정책

- 국토해양부, 기획재정부의 업무보고(2008.3.)
 - 광역경제권 구상과 연계하여 수도권 경쟁력 강화와 수도권 내 불균형 해소를 위해 규제완화 추진
 - 수정법의 폐지와 대체입법 추진을 밝힘
- 국가균형발전특별법 제정과 광역경제권 구상
 - ‘균형’ 과 ‘혁신’ 용어 삭제. 초광역개발촉, 광역경제권 등을 추진
 - 수도권은 광역경제권 육성의 일환으로 경쟁력 제고의 단위로 인식
- 국가경쟁력 강화를 위한 국토이용효율화 방안(2008.10.30)
 - 수도권 내 공장 신증설 확대
 - 자연보전권역 규제완화
 - 서울 인천지역에 대한 규제완화
- 수도권 광역도시계획의 개정과 개발제한구역의 해제
 - 개발제한구역을 녹색산업 육성과 녹색주거단지 입지로 인식
 - 3,435만평 해제, 향후 4,230만평 해제 예정

4. MB정부의 수도권 규제완화와 문제점

MB정부의 주요 수도권 규제완화 정책

일자	주요 내용
2008. 7. 21	• “5+2 광역경제권 정책” 발표, 수도권도 광역경제권의 하나로 인정, 규제완화와 인센티브 부여근거
2008. 9. 25	• 국가균형발전특별법을 전면 개정, 지역발전특별법 입법 예고
2008. 10. 30	• “국토이용효율화방안” (수도권 규제 완화 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 141km ² 해제
2009. 9. 8	• 수도권 규제를 해제하는 수도권 계획.관리법안 발의
2010. 1.11	• 행정부처(9부 2처 2청)이전 백지화 등 “세종시 수정안” 발표
2011. 1. 18	• “수도권 과밀억제” 를 “수도권 경쟁력 강화 및 계획적 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. 1. 27	• 수도권 자연보전권역 내 공장입지규제 및 규모제한 완화 발표 - 공장면적, 폐수발생량에 따른 입지구제 완화 - 첨단업종 대기업 공장의 공장증설 제한 규모 완화
2011. 3. 2	• 첨단업종을 규정한 관련 법 개정 - 수도권 내 공장 신.증설 제한 완화(156개 업종→277개 업종)

4. MB정부의 수도권 규제완화와 문제점

MB정부의 부동산 규제완화와 수도권 개발확대

- **부동산 시장 팽창정책**
 - 공급 확대와 수요 유발정책을 동시에 추진
 - 세제감면, 건설산업 지원, 부동산 규제완화 추진
- **공급 확대를 위한 규제완화와 개발의 촉진**
 - 개발제한구역, 재개발 재건축에 대한 규제 완화와 절차 간소화
- **수도권의 개발사업 현황**
 - 택지개발사업, 미군공여지주변지역, 경제자유구역, 평택지원특별법 등을 통한 개발확대
 - 서울시의 뉴타운 사업은 ' 73년 이후 재개발의 1.24배, 완료면적의 2.4배
 - 향후 추진예정 정비사업 지구는 분당 면적의 2.6배
 - 2012년 경 서울시 주거지 면적의 절반이 정비사업 대상

4. MB정부의 수도권 규제완화와 문제점

수도권 규제완화의 부작용

- **수도권의 인구집중 유발시설에 대한 규제의 무력화**
 - 인구집중 유발시설인 기업 입지에 대한 규제가 무력화
 - 과밀억제권역과 자연보전권역에서도 개발 확대 가능
- **수도권 인구집중 가속화**
 - 2030년 수도권 인구비중은 53.9%로 예상
 - 최근 수도권 유입 인구가 감소되고 있으나, 이는 수도권의 높은 주택가격과 수도권 서비사업의 일자리 부족에서 기인한 것으로 판단.
- **지역의 양극화 확대**
 - 전국적인 규제완화로 수도권과 대도시 집중 확대
 - 수도권의 일극집중과 전국의 도시국가화 우려
- **지가상승과 투기 유발**
 - 토지이용 규제완화에 따라 개발이익 환수장치 부재시 지가 상승으로 공급 확대를 통한 지가 안정 목표 달성 난망
 - 지가 상승은 투자유발을 통한 경제활성화 목표 달성 불가

4. MB정부의 수도권 규제완화와 문제점

수도권 규제완화의 부작용

- 생태계와 공동체 파괴
 - 연이은 개발제한구역, 자연보전권역, 군사시설보호 구역 규제완화와 양호한 생태계보전 체계 붕괴
- 수도권의 교통혼잡 비용 증대
 - 수도권의 교통혼잡 비용은 12조 8천억('06)
 - 수도권 내에서도 서울의 일자리 집중으로 통근시간, 통근거리 확대, 막대한 SOC 투자 유발
- 수도권 주민의 복지증진 가능성
 - 수도권에 대한 투자활성화와 보다 투기 유발 우려
 - 세계 주요 대도시의 부동산 가격 하락에도 불구하고 서울은 오히려 상승. 서울의 경쟁력 부족을 유발
- 지방주민의 복지증진 가능성
 - 균형발전 추진 지연과 수도권 관리정책의 폐기시 지방의 자립적 발전 기반 훼손
 - 지방에서도 대규모 토목사업 추진으로 환경훼손과 부동산 가격상승을 유발
 - 서울의 주택가격 상승과 전국 미분양 주택의 지방 집중은 국가전체적인 비용을 의미

5. 수도권 정책의 방향과 대응과제

수도권 규제완화의 전제와 정책방향

- 국가균형발전과 수도권 관리에 대한 비전 설정
 - 국가균형발전 목표와 수도권관리 목표의 연계
 - 수도권의 질적 발전 방안 모색
- 수도권과 비수도권 광역권간의 관리 목표 합의
- 관리목표 하에 수도권 지자체간 자율과 합의에 의한 관리
 - 수도권 성장관리기구의 설치
- 수도권의 기능과 재원의 지방광역경제권으로 이전 정치 마련
 - 현재 시도, 시군 단위의 자원배분 현황을 수도권과 비수도권 광역경제권간의 배분을 기준으로 재평가
 - 과밀부담금, 개발부담금, 종합부동산세 등 이전재원의 총량과 배분원칙 재검토
 - 수도권 개발사업 추진에 따른 개발이익금의 기금화 방안 요구
 - 수도권 기능의 지방이전정책의 지속적 추진
 - 수도권 규제완화와 대규모 개발사업 시행에 따른 균형영향평가 결과를 바탕으로 균형발전 지원 기금 부과 혹은 지원 대책 요구
- 확대지향적 개발계획 및 개발사업 축소 요구
 - 각종 개발 총량의 광역경제권역별 배분 비율 준수 요구
 - 수도권 내부에서 개발총량과 환경총량을 관리할 수 있는 시스템 강화 요구

5. 수도권 정책의 방향과 대응과제

수도권과 지방광역경제권간의 관리목표(예)

- **광역경제권간의 균형발전 목표 설정**
 - 균형발전의 비전과 목표를 수도권-비수도권이나 시도별 균형을 넘어 광역경제권 단위로 설정 필요
 - 광역경제권을 지역경쟁력을 위한 단위가 아니라 광역경제권간의 형평성 개념 도입
 - 수도권과 지방광역경제권간 계량화된 균형발전 목표 설정
 - . 수도권의 최대 인구수나 비중(예: 50%)
 - . 수도권과 비수도권광역권간의 고용배분
 - . 수도권과 비수도권광역권간의 개발총량 배분
 - . 수도권과 비수도권광역권간의 교육, 문화, 복지 지표
- **광역경제권간의 균형발전 목표 이행 평가**
 - 광역경제권에 자율성을 보장하되, 연차별 이행계획을 평가하여 수도권 규제 완화의 범위 결정, 개발계획 허용, 지방투자 자원 배분 등에 활용
 - 국가균형위, 광역경제권활성화 추진단에서 객관적인 지표로 평가, 환류

5. 수도권 정책의 방향과 대응과제

수도권의 양적성장이 아닌 질적 개선을 위한 산업연계 확대

- **총량적 산업의 물리적 팽창과 집중은 억제 기조 유지**
 - 수도권 인구 과반 시대 대비: 총량적인 집중억제를 방지하기 위한 제도의 유지
 - 양적인 확대가 아닌 질적인 성장 유도: 전략산업과 핵심역량 육성에 치중
- **수도권 성장관리와 산업혁신체계의 통합 관리**
 - 수도권 지자체간의 수평적 광역협력체제 구축: 수도권광역발전위원회의 한계.
 - 수도권광역성장관리위원회 설치 : 실질적인 성장관리 기능을 담당
- **수도권 내 광역권 산업연계 지원**
 - 수도권 산업 연계를 위한 협력적 기반 구축
 - 수도권 광역권 차원의 산업 재배치 추진, 수도권내 다핵공간구조 구축
- **수도권과 지방간의 분업체계 구축**
 - 수도권은 기술혁신을 주도하고 확산하는 지역균형발전의 균형추 역할 담당
 - 수도권/지방간 초광역산업클러스터 구축: 권역별 기술단계별, 산업성숙 단계별 역할분담

5. 수도권 정책의 방향과 대응과제

수도권 규제 체제의 개선 방안

- 수도권 규제의 실효성 제고
 - 제조업 중심의 규제를 극복, 업종단위가 아니라 지역단위의 입지관리 필요
 - 전략적 특혜지역에 대한 관리 강화, 업조별 사업별로 규제완화나 지원 차별화 필요
- 권역별 규제의 조정
 - 과밀억제권역에 대해서는 서울과 기타 지역 구분없이 규제의 일원화
 - 성장관리권역은 관련산업 집적도와 입지필수도 여부에 따라 체계적 육성 유도
 - 자연보전권역은 수질보전이 아니라 생태계보전이나 유보지 성격으로 계획적으로 관리
- 공업지역 면적 및 공장총량제 개선
 - 공장총량제와 공업지역 관리를 종합적으로 관리. 총면적 관리 및 부서 담당통합
 - 공장총량제의 승인 우선 순위 결정 기준 마련
- 수도권 전략산업 육성 관련 규제 개선
 - 수도권의 총량적인 팽창에 대한 규제 수용, 전략산업이나 핵심역량 강화사업에 대한 규제완화

5. 수도권 정책의 방향과 대응과제

수도권 규제에 대응하기 위한 충청권의 대응과제

- 수도권 집중 강화를 위한 시도의 저지
 - 수도권정비계획법 폐지 시도를 강력 저지: 2012년 총선과 대선을 활용
 - 수도권 규제완화시 지방자립 기반훼손 및 세종시와 혁신도시의 성공 보장 어려움
- 충청권 광역경제권의 활성화
 - 수도권은 하나의 지역이 아니라 서울, 경기, 인천이 통합된 권역
 - 수도권에 대응하기 위해서는 충청권광역경제권이 하나의 통합된 권역으로 역할 필요
 - 충청권광역경제권발전위원회의 적극적인 역할 확대 필요
 - 광역경제권과 무관하게 기초자치단체 통합형 행정구역 개편은 저지 필요
- 세종시와 혁신도시의 시너지 효과 확대
 - 정부의 세종시와 혁신도시의 성공적 추진에 대한 강력한 의지 촉구
 - 세종시와 혁신도시 입주 기능과 지방산업, 대학, 연구기능간의 연계 노력
 - 지역단위에서 혁신적 산업클러스터 육성의 계기로 활용

5. 수도권 정책의 방향과 대응과제

수도권에 대한 관점과 수도권 정책

- **MB정부의 수도권 문제와 균형발전에 대한 관점**
 - 수도권을 지방광역경제권과 동일한 단위, 경쟁력의 거점, 일자리 창출의 단위로 인식
 - 수도권 규제가 지역균형발전과 무관하며, 지역의 국책사업으로 수도권 규제완화효과 상쇄 가능
 - **수도권 지자체와 전경련, 전문가들의 지속적인 규제완화 논리 개발**
 - 수도권 지자체 연구원의 수도권정책센터 설립
 - 전경련, 상공회의소 등의 규제완화 논리 개발
- ※ 선계획-후개발 체제의 문제점까지 제기

지방의 대응방안

- **수도권에 대한 연구 강화**
 - 수도권 경쟁력 부족의 원인 규명
 - 수도권 규제와 지방발전과의 관계 분석
 - 수도권 규제완화의 효과와 대응 논리, 대응방안 개발 필요
- **비수도권 지자체간의 협력, 공동대응**
 - 시도연구원의 협력 연구, 대응논리 개발
 - 지자체간의 협력 방안 모색
 - 지역별 규제완화, 투자확대 경쟁의 효과에 대한 재인식 필요

감사합니다

변창흠
Changbyeon@sejoong.ac.kr