

수 도 권 관 리 정 책 의 평 가 와 대 응 과 제 토 론 회

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 과밀억제권역의 경우 첨단업종이라 하더라도 기존공장의 증설도 1,000㎡ 이내로 제한했으나, 앞으로 산업단지 내는 100%, 단지 외 지역은 기존 면적의 50%까지 증설을 허용함으로써 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 141km²의 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(지역균형발전협의회, 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)^{시가화조정구역}설정과 같은 제도적 수단이 미흡하기 때문에 중소공장의 건설 확대는 난개발을 초래하여 과밀, 혼잡 및 환경훼손 피해를 더욱 심화시킬 것으로 전망된다.

2) 지역균형발전협의회 (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 중소기업까지도 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 수질오염 및 녹지·생태계의 파괴를 통하여 수도권의 삶의 질과 생활수준의 악화를 초래하게 된다. 수도권은 과도한 인구와 경제 활동의 집중으로 전국교통애로 구간의 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 세계 도시 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 초래한다. 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 샌델(Michael J. Sandel)교수의 논리에 따르면, 수도권 규제완화의 추진은 규제완화로 인한 이익은 일부 기업집단이 사유화되는 데 비하여 사회적 부담은 수도권과 국민모두의 몫으로 넘겨 공유화함으로써 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 지역 균형발전정책 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 시장 메커니즘의 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/ 임성준(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 주변 지역의 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 시장 경제 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 채 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 11,000명, 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 스트라스부르, 마르세이유, 뉘르크, 보르도 등 내륙 지역의 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 있기 때문이다.
- MB정부가 지역균등발전을 추구했다고 비판한 참여정부조차 지역균형발전정책의 비전을 “전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회건설”로 명시하고, 지역발전을 통하여 국가경쟁력을 높이는 데 치중함으로써 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 추진함으로써 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(II de France), 1962-2005년 전국 1.31배, 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, 지역균형발전협약체, 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 건설 투자가 집중되고 있다. 이밖에도 MB정부는 2009년 5월 8일 2020년 수도권 광역도시계획을 변경하여 2020년까지 수도권 그린벨트 141km²의 해제를 발표했다. 따라서 수도권 규제 때문에 기업투자와 개발 투자가 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 중소기업체 365개 업체를 대상으로 한 중소기업협동조합중앙회 조사에서도 비용절감(42.3%), 저렴한 인력확보(21.8%), 해외시장 개척(10.3%), 대립적 노사관계(6.4%), 국내 정책 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 실태와 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 14,489 업체인데 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 주민 생활 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 혁신 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 않는다는 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/km²로서 우리나라 수도권 인구밀도 1,834인/km² 보다 낮다는 것이다. 2010년 현재 한국의 인구밀도는 km² 당 486.4인으로 일본 336.3인, 영국 251.3인, 프랑스 100인 등에 비하여 적게는 1.45배 크게는 4.8배 높은 데 비하여 수도권 인구밀도는 km² 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 km^2 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 싱가포르 1.5배에서 2배 정도 높을 정도로 과밀이 심각한 상태로 알려지고 있다.²⁵⁾

〈표 3〉 수도권과 외국 대도시권 인구집중도 비교

구분	수도권면적(km^2)	수도권인구(천명)	인구밀도(인/ km^2)
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

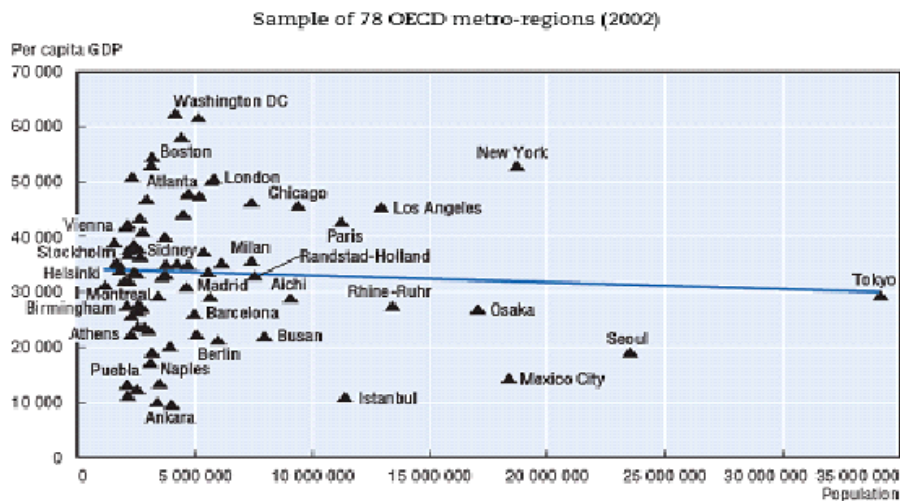
자료: 2008 국토연차보고서 (송상락, 2008 재인용)

- 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 수도권에 “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 추진함으로써 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 감소했다.

- 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.

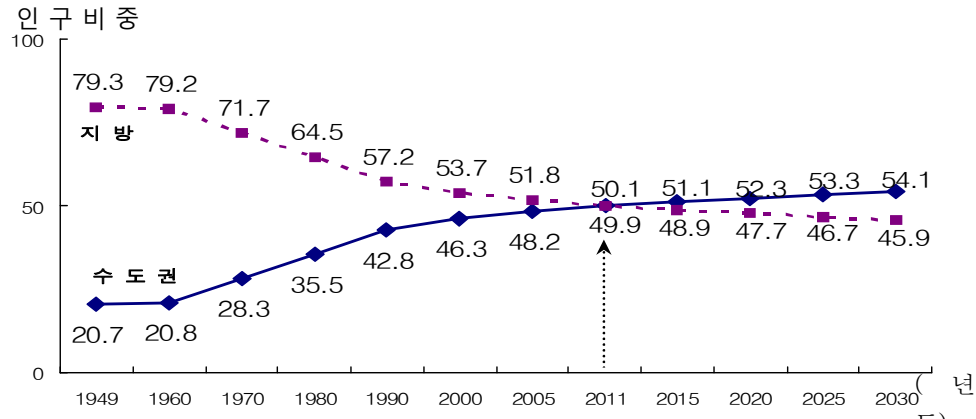
〈표 17〉 시대별 전국 및 수도권 인구증가 추이 (1000인)

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, 시도별 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 높이는 주장에 대하여는 이론이 있을 수 없다. 그러나 수도권 집중과 과밀해소를 위한 규제 완화나 철폐가 수도권의 경쟁력을 높이고 국가발전의 지속 가능성을 높이는 수단이 될 수 있는가에 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 141km ² 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 500m ² 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 지역 경제의 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 유지할 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 공간부문정책과의 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.(지역균형발전협의회, 2008; 67면) 수도권에 집중되어 온 도시개발 및 공공시설 투자 증대를 방지하고는 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, 플로리다, 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 농자산지 보전 수단
 - 도시성장경계 설정(urban growth boundary): 1973년 미국 오레곤 ^주에서 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 도시 개발을 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 중앙 정부 주도로 수립되었으나 계획의 실효성 확보를 위해서는 수도권 및 비수도권 지방자치단체의 자율적인 참여와 협력을 증진할 수 있는 제도적 시스템을 구축할 필요가 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: 지역균형발전협의회(2008) 수도권정책의 대응 및 지역균형발전방안 연구, 7면 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 방지하고는 수도권 집중과 혼잡 및 난개발을 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
<ul style="list-style-type: none"> - 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 	<ul style="list-style-type: none"> - Pharmaceuticals - 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 변형은 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 비수도권지역의 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), 국세차등 배분제도 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 연간 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 지방분권추진위원회 주최, 2010. 3. 25, 서울교육문화회관 2층 기아홀

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)