

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 아니었다³³⁾. 박정희 정부가 집권한 이후 지방자치체가 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 평가³⁴⁾

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 공장시설 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, 수도권 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 수도권 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, 수도권 이 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 수도권 이 과밀과 혼잡 때문에 경쟁력을 잃고 있다고 주장하면서도 비수도권은 수도권에 비해 경쟁력이 떨어지므로 수도권 기능의 지방 이전과 지역 균형발전을 위한 투자 확대를 요구하고 있다.

③ 수도권 집중의 원인에 대한 문제인식

수도권에 대한 규제정책은 수도권 집중의 원인을 인구집중 유발시설이나 대규모 개발사업으로 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 자연출산을 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 정치·적 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 추구하다가 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 과밀 억제와 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 수도권에 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 기초는 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 동아시아의 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 성장 규제나 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 성장 관리의 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 인천광역시도 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 국정외의 기조로 설정하고 그동안 기업활동과 경제활성화에 장애요인으로 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, 지방행정체제의 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 억제에 위한 정책대안이 부재하다. 도시기본계획 승인권과 택지개발승인권은 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 시도지사가 수도권관리기본계획을 공동으로 수립하며, 수도권의 3대 권역 중 자연보전권역은 폐지하고 수도권 규제의 예외지구로 발전정비지구나 사도조례에 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

III 수도권과 지방의 경쟁력 제고와 상생협력을 위한 수도권 제도개선 과제

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 사도가 주도하고 중앙정부가 참여하는 계획체제를 구축하기 위하여 새로운 법률체제가 필요하다고 주장하고 있다.

이 법안에서는 수도권관리기본계획은 수도권 시도지사가 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 국토해양부장관이 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 사도가 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 시도지사 중 부위원장 호선	위원장 국토해양부 장관, 부위원장은 수도권 3개 시도지사중 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 시도지사와 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 정책 효과와 연계될 수 있도록 정교한 모델이 개발되어야 한다. 현재와 같은 총량적인 규제나 물리적인 규제를 통한 수도권의 관리와 반사적인 이익을 통한 지역발전은 장기적으로 존속되기 어렵기 때문이다.

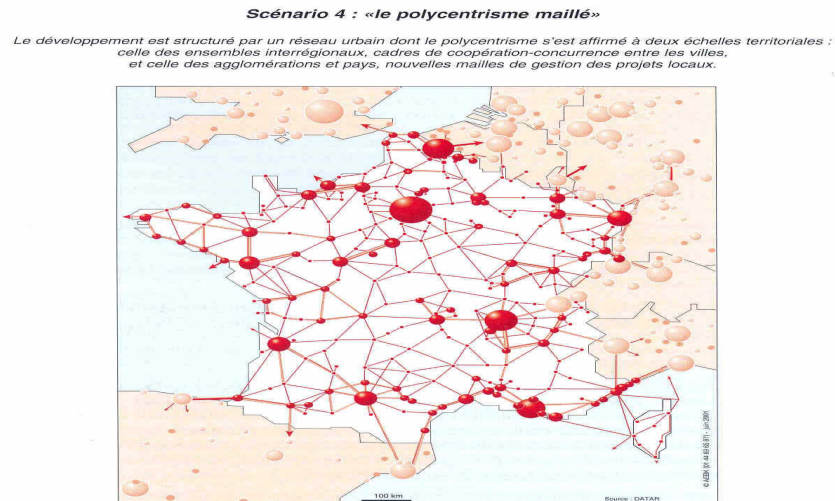
2. 수도권의 관리와 질적 발전을 위한 기본 방향 설정

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(성경룡, 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 均衡히 하고, 能力을 最高度로 발휘하게 하며, 自由와 權利에 따르는 責任과 義務를 完수하게 하여, 安으로는 國民生活의 均衡한 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 均衡있는 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 均衡있는 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 均衡있는 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 한다³⁶⁾. 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 서울·인천시를 비롯하여 경기도 사군 도시계획에 대해 지침과 방향을 제시하여 상위계획으로서 실효성을 확보할 수 있어야 한다. 이렇게 되면 사군의 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, 수도권성장관리 지표 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.

III 수도권과 지방의 경쟁력 제고와 상생협력을 위한 수도권 제도개선 과제

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 협력 사업을 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 주체가 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 당선은 계기로 수도권과 지방간의 역할분담을 위한 협의의 가능성이 높아지게 되었다. 이를 계기로 수도권 지자체나 수도권 지자체 산하 연구기관이 지방 소재 지자체 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·특화협력을 통한 광역경제권 활성화 전략”, 2008.9.10.
- 김경환, 2005, 『수도권 집중의 사회적 비용 편익 추정 및 검증』, 경기개발연구원
- 대한민국 정부, 2006, 『제 3차 수도권 정비계획』
- 류종현, 2006, 『수도권 공장입지규제 완화 영향과 정책방향』, 강원발전연구원

- 류중현, 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 제 20호, 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.
- OECD서울특별시, 2005, 『OECD 서울지역정책보고』.