

# 수도권 규제 완화와 충청의 대응전략

- 일 시 : 2011. 6. 13 (월) 오후 2시~5시
- 장 소 : 충남지방공무원교육원 소강당
- 주 최 : 충남발전연구원, 대전발전연구원, 충북발전연구원
- 주 관 : 충남발전연구원





# 개 회 사

안녕하십니까?

오늘은 지난 1995년 6월 충청남도과 16개 시군이 충청남도의 발전과 도민의 삶의 질 향상을 위해 공동 출연하여 설립한 충남발전연구원 창립 16주년을 맞이하는 날입니다.

이를 기념하기 위해 우리 연구원은 대전발전연구원, 충북발전연구원과 공동으로 “수도권 규제 완화와 충청의 대응전략” 세미나를 개최하게 되었습니다. 얼마 전 3개 시도 연구원장이 모여 충청권의 주요 현안에 대해 각 시도연구원이 각각 역할분담을 하여 서로 협력하고 공동으로 연구하고 대응하자는 논의가 있었는데, 오늘의 공동 세미나는 그 시작의 의미를 갖기도 합니다. 함께 세미나를 개최해주시고 이 자리에 참석해서 인사말을 해 주신 이창기 대전발전연구원장님과 정낙형 충북발전연구원장님께 깊은 감사를 드립니다.

또 오늘 이 자리에는 불철주야 도정에 여념이 없으신 구본충 충청남도 행정부지사님과 유환준 충청남도의회 부의장님께서 축사를 위해 귀한 시간을 내주셨고, 세미나의 좌장으로 김용웅 전 충남발전연구원장님, 주제발표를 위해 권용우 교수님, 변창흠 교수님, 이관률 박사님, 그리고 토론을 위해 강현수 교수님, 김홍태 실장님, 이상선 대표님, 이춘근 선임연구위원님, 정순오 교수님, 채성주 연구위원님이 참석하여 주셨고, 이외 많은 귀한 분들이 함께 해주셨습니다. 진심으로 감사드립니다.

최근 인구주택센서스 발표에 의하면 우리나라 인구의 49.1%가 수도권에 살고 있는 것으로 나타나 5년 전(48.2%)에 비해 수도권 인구 집중 현상은 더욱 심화되고 있습니다. 또한, 전국경제인연합회 조사(토지구제 개선에 대한 설문조사)에 의하면 수도권 규제를 완화할

경우 총 15조원의 투자가 이루어 질 것이라는 발표도 있습니다. 이에 따라 실제로 국내 굴지의 대기업들은 지방투자를 미루고 수도권 투자를 기다리고 있는 실정입니다.

충청권은 그 동안 수도권 규제의 이른바 수혜 지역으로 인식되어 왔습니다. 그만큼 수도권 규제완화에 따른 피해도 클 것으로 예상되고 있습니다. 이미 수도권 규제 완화에 따라 충남을 비롯한 충청권은 심각한 문제에 직면하고 있습니다. 그렇다고 충청권의 문제만은 아닙니다. 그 동안 수도권 규제 정책이 필요했던 것은 단순히 기업을 지방에 이전하거나 유치하기 위한 차원의 문제가 아니라 우리 헌법에서 명시한 ‘국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 지며 국토와 자원의 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.’ 라는 정책적 함의를 갖고 있습니다. 또한 수도권 과밀에 따른 심각한 집적의 불경제로 인한 국가경쟁력의 저하, 지역경제의 피폐화, 수도권의 주택·교통·교육문제 등을 막기 위한 최소한의 조치였습니다.

그렇다고 수도권 규제가 지방의 균형발전과 우리 충청권의 발전으로 직결되는 것은 아닙니다. 실제로 수도권 규제로 인해 충청권에 입지한 기업들이 얼마나 지역사회에 기여하였는가를 잘 따져보아야 하는데, 외부의 대기업을 지역사회 발전에 얼마나 잘 활용할 수 있느냐 하는 것은 결국 우리 지역의 주체 역량에 달린 문제입니다. 따라서 오늘 세미나에서는 수도권 규제 완화의 문제점과 충청권에 미칠 영향 분석 뿐 아니라 그에 대응한 우리의 주체 역량 강화 방안 등이 함께 논의되기를 기대합니다.

마지막으로 이 자리에 함께 하여 주신 내빈 여러분, 각계 기관, 도 및 시군 공무원, 그리고 행사 준비에 바쁜 시간을 쏙아 준 관계자 여러분께 깊은 사의를 표합니다.

감사합니다.

2011. 6. 13

박진도 충남발전연구원장

## 축 사

여러분, 반갑습니다.

오늘 충남발전연구원 개원 16주년을 맞아 ‘수도권 규제완화와 충청의 대응전략’이라는 주제로 세미나가 열린 것을 축하드립니다. 먼저, 뜻 깊은 행사를 마련하신 [박진도·이창가·정낙형] 3개 시도 연구원장님, 바쁜 의정활동에도 참석해주신 유환준 충청남도의회 부의장님, 그리고 연구원 가족 여러분께 감사드립니다.

수도권 집중은 어제 오늘의 일이 아닙니다.

그동안 정부는 수도권 집중을 막기 위해서 노력해 왔지만, 지금 이 시간에도 수도권 확산은 계속되고 있습니다.

현재 수도권 비중은 인구의 49.1%, 경제력(GRDP)의 48.7%를 보유하고 있습니다.

전 세계적으로 이와 같이 집중된 지역은 찾아볼 수 없습니다.

수도권 집중은 필요 이상의 행정비용을 발생하게 하고, 혼잡으로 인한 간접비용을 수반합니다.

또한, 주민들의 삶의 질을 저하시키게 됩니다.

최근 정부에서는 수도권 규제완화에 대한 논의가 있습니다. 논의만으로도 우리 충청지역은 많은 타격을 받고 있습니다.

수도권 집중을 완화하고, 균형발전을 이루는 것은 수도권과 지방이 상생하자는 것입니다.

장기적으로 국가경쟁력을 강화하자는 것입니다.

첨예한 경쟁이 진행되는 무한경쟁시대에 국가경쟁력 제고는 우리의 미래를 결정하는 중요한 문제입니다.

이런 의미에서 “수도권 규제완화와 충청의 대응전략”이라는 중지는 매우 시의 적절한 준비라고 생각합니다.

오늘 세미나가 수도권과 비수도권이 상생하는 바람직한 발전방안을 모색하는 자리가 되길 기대합니다.

다시 한 번 뜻 깊은 자리를 마련해 주신 3개 시도 발전연구원장님께 감사드리며, 자리에 함께 해 주신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2011. 6. 13

구 본 충 충청남도 행정부지사

# 축 사

안녕하십니까?

충청남도의회 부의장 유환준 인사드립니다.

먼저, 충청남도의 발전과 도민의 삶의 질 향상을 위해 연구하는 「충남발전연구원」의 개원 16주년을 200만 도민과 함께 진심으로 축하드립니다.

아울러, 충남발전연구원을 크게 발전시키고 탁월한 연구성과로 도정발전을 이끌어 주신 박진도 원장님, 그리고 함께 이 자리를 만들어 주신 이창기 대전발전연구원장님과 정낙형 충북발전연구원장님께 진심어린 감사의 말씀을 드리고, 함께 참석하신 각계 전문가, 그리고 관계자 여러분께도 반가운 인사를 드립니다.

사람의 나이 16세를 이팔청춘이라 부릅니다. 충발연이 이팔청춘의 시기를 맞았습니다. 지금까지 무척이나 빠르게 성장했으며, 지역 발전을 위해 의욕적이고, 창조적으로 일해 왔습니다.

저는 여러분께서 열심히 일하시는 모습에 많은 감명을 받았습니다.

지난 16년보다 앞으로의 10년, 20년이 더 중요합니다. 여러분의 열정으로 충발연이 우리나라에서 가장 우수한 연구기관으로 거듭날 것으로 믿습니다.

지금 우리나라는 머리만 커지고, 몸뚱이는 마르는 성장장애라는 큰 병에 걸려있습니다. 모든 것이 머리로 몰리고 있습니다.

그 동안은 수도권 규제라는 약을 써서 그나마 마른 몸을 지탱할 수 있었습니다. 하지만 지금은 이 약마저 중단했습니다.

이제 마른 몸뚱이를 치료하기 위해서는 새로운 처방과 약이 필요합니다. 그런 의미에서 오늘의 세미나는 수도권 규제 완화로 몸이 말라가는 우리 충남이 나아갈 방향을 찾는 매우 뜻 깊은 시간이라고 생각합니다.

모쪼록, 오늘 활발한 토론으로 좋은 의견과 아이디어가 많이 도출되어, 우리 고장을 발전시키는 유익한 시간이 되기 바랍니다.

감사합니다.

2011. 6. 13

유 환 준 충청남도의회 부의장

## 진 | 행 | 순 | 서

◆ 등 록 (13:30~14:00)

◆ 개 회 식 (14:00~14:30) · 사회 : 고 승 희 (충남발전연구원 기획팀장)

- 개회사 박진도 충남발전연구원장
- 축사 구본충 충청남도 행정부지사 · 유환준 충청남도의회 부의장
- 인사말 이창기 대전발전연구원장 · 정낙형 충북발전연구원장

◆ 토 론 회 (14:30~17:00) · 좌 장 : 김용웅 (전.충남발전연구원장)

- 제1주제 : 수도권 규제 완화와 국토균형발전 (성신여대 권용우 교수)
- 제2주제 : 수도권 집중과 지역격차의 대응전략 (충남발전연구원 이관률 책임연구원)
- 제3주제 : MB정부의 수도권 규제 완화 정책과 충청권의 대응과제 (세종대학교 변창흠 교수)
- 종합토론(가나다순)

강현수 중부대학교 교수

김흥태 대전발전연구원 도시기반연구실장

이상선 분권균형발전전국회의 공동대표

이춘근 대구경북연구원 선임연구위원

정순오 한남대학교 교수

채성주 충북발전연구원 연구위원

- 질의응답
- 폐회 및 정리말씀

◆ 만찬 (17:30~19:00)





## 목 | 차

### I. 수도권 규제 완화와 국토균형발전 (성신여대 권용우 교수) ▶▶▶ 1

1. 국토관리 정책의 변화
2. 수도권 규제 완화 실태
3. 균형선도도시 건설의 논거와 진행
4. 광역경제권과 국토균형발전
5. 정책제언

### II. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략 (충남발전연구원 이관률 책임연구원) ▶▶▶ 45

1. 서론
2. 이론논의 및 선행연구 검토
3. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석
4. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략
5. 결론

### III. MB정부의 수도권 규제 완화 정책과 충청권의 대응과제 (세종대학교 변창흠 교수) ▶▶▶ 75

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

### IV. 종합 토론 요지 ▶▶▶ 101



[충남발전연구원 개원 16주년 기념 세미나]

# 수도권 규제 완화와 국토균형발전

성신여자대학교 권용우 교수

*01*



충남발전연구원 개원 16주년 기념세미나 주제발표문  
2011년 6월 13일 (월) 14:00

# 수도권 규제완화와 국토 균형발전

권 용 우

(성신여자대학교 사회과학대학 지리학과 교수)

# Contents



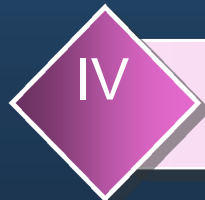
**국토관리 정책의 변화**



**수도권 규제 완화 실태**



**균형선도도시 건설의 논거와 진행**



**광역경제권과 국토균형발전**



**정책제언**

# 국토 균형발전의 패러다임

균형 선도 도시



# I. 국토 관리 정책의 변화

1960년대  
이후  
국토관리 정책  
변화

1. 억제정책시기(1960-70년)

2. 분산정책시기(1971-76년)

3. 수용정책시기(1977-90년 전후)

4. 확대개발시기(1990년 전후-2002년)

5. 상생발전시기(2003-07년)

6. 특화발전시기(2008-현재)



## II. 수도권 규제완화 실태

### 1. 완화론과 유지강화론

수도권 규제가 비수도권 지방경제 활성화에 영향을 주지 못함

수도권 규제 유지 또는 강화 주장에 한계가 있음

수도권 경쟁력 강화가 곧 국가 경쟁력 강화

그러나

- 수도권 규제 유지가 가져온 과밀 악순환의 방지 효과를 보면
- 수도권 억제정책 효과로 나타난 非 수도권의 활로를 간과

## 2. 이명박 정부의 지역정책과 수도권 규제 완화 동향

### 1) 이명박 정부의 지역정책 분석

- 광역경제권은 글로벌 경쟁력 특성화와 연계
- “수도권도 차별 없는 광역경제권의 하나”
- “친(親)시장 · 친(親)기업” 정책, 수도권 중시
- “제로베이스 규제개혁”, 국토이용규제 변화
- 시장경제를 중시하려면, 그 동안 수도권을 관리해 오던 규제정책을 전면적으로 개편해야 가능. 이는 수도권 규제완화로 이어짐

## 2) 수도권 규제완화 동향

**표 1. 이명박 정부의 수도권 규제완화의 흐름**

연도	내용
2008. 7.21	“5+2 광역경제권 정책” 발표, 수도권에 다른 지방과 동등하게 기업 입지제도 완화와 인센티브 부여
2008. 9.25	국가균형발전특별법을 전면 개정하는 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 <sup>2</sup> 해제

7

출처: 채성주, 2011.4, “수도권 규제완화에 따른 충북의 대응방향과 과제,” 충북 FOCUS 23호, 충북발전연구원, p.14.

연도	내용
2009. 9.8	수도권 규제를 해제하는 수도권 계획·관리법안 발의
2010. 1.11	행정부처(9부 2처 2청)이전 백지화 등 “세종시 수정안” 발표. 강행처리 하려다 설득력 상실로 원안 회귀.
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, 폐수 발생량에 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)

출처: 채성주, 2011.4, “수도권 규제완화에 따른 충북의 대응방향과 과제,” 충북 FOCUS 23호, 충북발전연구원, p.14.

## 2) 수도권 규제완화 동향

1

2008년 10월 30일 국가경쟁력강화위원회를 개최하고  
“국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안”을 제시

2

공장·산업단지 입지규제 개선

3

환경보전을 전제로 자연보전권역 규제 개선

4

지역경제 활성화를 위한 규제 개선

### Ⅲ. 균형선도도시 건설의 논거와 진행

균형선도도시 건설의 논거는 균형발전.  
수도권 과밀해소 및 非 수도권 육성 등으로 요약

#### 1. 균형선도도시 건설의 논거

수도권 인구 확대. 1970년 전국 대비 수도권 인구  
28.3%에 불과, 2011년 인구의 절반에 이름.  
수도권 면적은 전국 대비 11.8%에 머물음.

# 1. 균형선도도시 건설의 논거

**표 2. 기능의 수도권 집중양상, 2002**

중앙 행정기관	83.6%	정부출연연구기관	75.5%
중앙 행정소속기관	75.2%	공기업 본사	83.2%
정부투자 출자기관	74.0%	100대 기업	91.0%
외국인 투자기업	72.9%	벤처기업	77.1%

출처 : 국토해양부

# 1. 균형선도도시 건설의 논거

## 인력 및 하위기능의 연쇄적 수도권 집결

중앙 행정기관	83.6%
중앙 행정소속기관	75.2%
정부투자·출자기관	74.0%
정부출연 연구기관	75.5%
공기업 본사	83.2%
100대 기업	91.0%
벤처기업	77.1%
외국인 투자기업	72.9%



## 1. 균형선도도시 건설의 논거

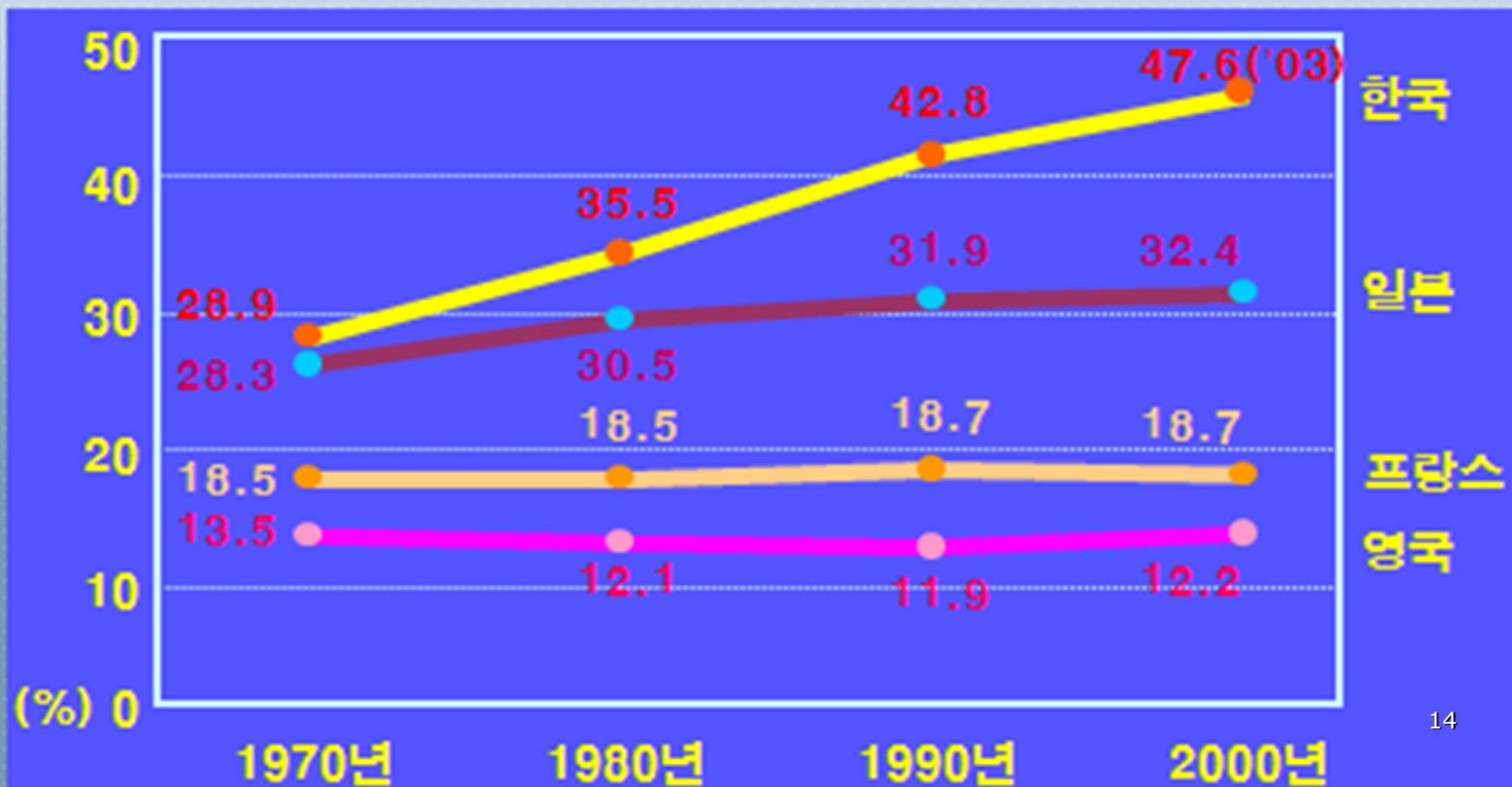
수도권은 다른 나라 대도시권에 비해 집중도 높다. 2001년의 경우 집중률은 일본 동경권 32.4%, 프랑스 파리권 18.7%, 대만 타이페이권 14.5%, 영국 런던권 12.2%

전국을 중심으로 지역별 재정자립도를 보면 서울(95.6%), 경기(76.5%), 인천(74.2%) 등 3개 지역이 타 지역에 비해 월등히 높다

# 1. 균형선도도시 건설의 논거

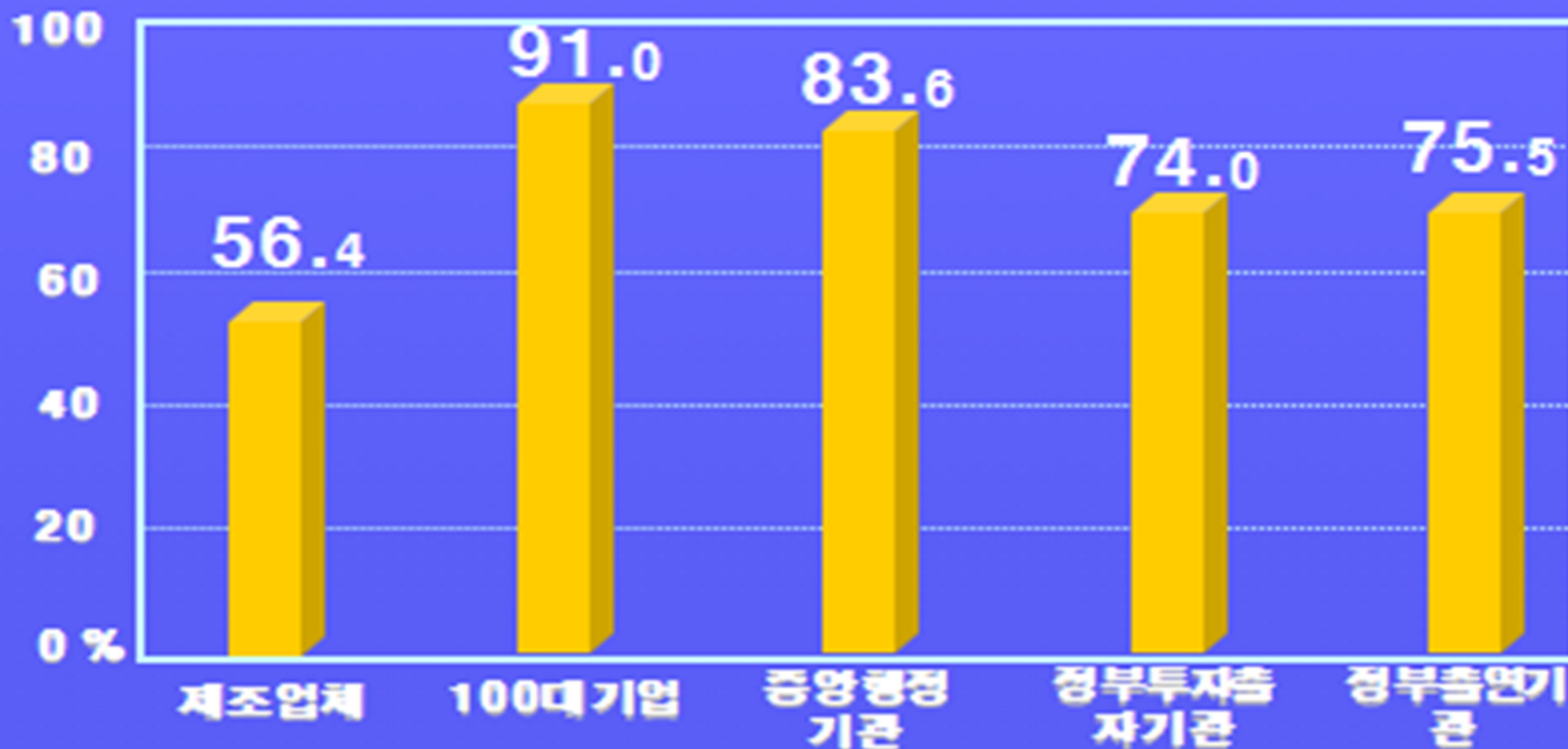
## 그림 1. 수도권 집중과 외국과의 비교

■ 국토의 11.8%에 불과한 수도권에 전체 인구의 47.6%가 거주



# 1. 균형선도도시 건설의 논거

## 그림 2. 제조업체 등 집중 실태



우리나라의 총량 경제력에서 수도권이 차지하는 비중이  
50%를 상회( 95년 51.6% ⇒ 00년 52.6% )

# 1. 균형선도도시 건설의 논거

정부·민간의 중추기능이 수도권에 집중됨으로써 이에 따른  
인력 및 하위 관리기능이 연쇄적으로 수도권에 집결하는  
집중의 쓸림 현상 발생. 갈수록 심화되어 非 수도권 피폐화.

전국 금융 거래

66.8  
%

외국인 투자기업

72.9  
%

벤처기업

77.1  
%

2002년  
수도권에  
집결

# 1. 균형선도도시 건설의 논거

**표3. 총량경제력의 수도권과 非수도권과의 비교 (단위%)**

구 분	인구 집중도 (A)	총 량 경 제 력									B/A
		지역내 총생산	제조업 고용	도소매 업고용	금융 거래	경제활 동인구	수 출	조세 수입	합계	평균 (B)	
전 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	700.0	100.0	1.00
수도권	46.3	46.3	45.3	47.5	66.8	46.4	45.0	70.9	368.2	52.6	1.14
非수도권	53.7	53.7	54.7	52.5	33.2	53.6	55.0	29.1	331.8	47.4	0.88

주 : 1.인구는 주민등록인구 기준, 제조업고용기회는 광공업통계조사보고서 기준,  
도소매업 고용에는 음식숙박업이 포함되어 있으며, 금융거래규모는 예금은행,  
예금액과 대출액의 합계 기준이며, 조세수입은 국세(직접세)와 지방세의 합계 기준임.

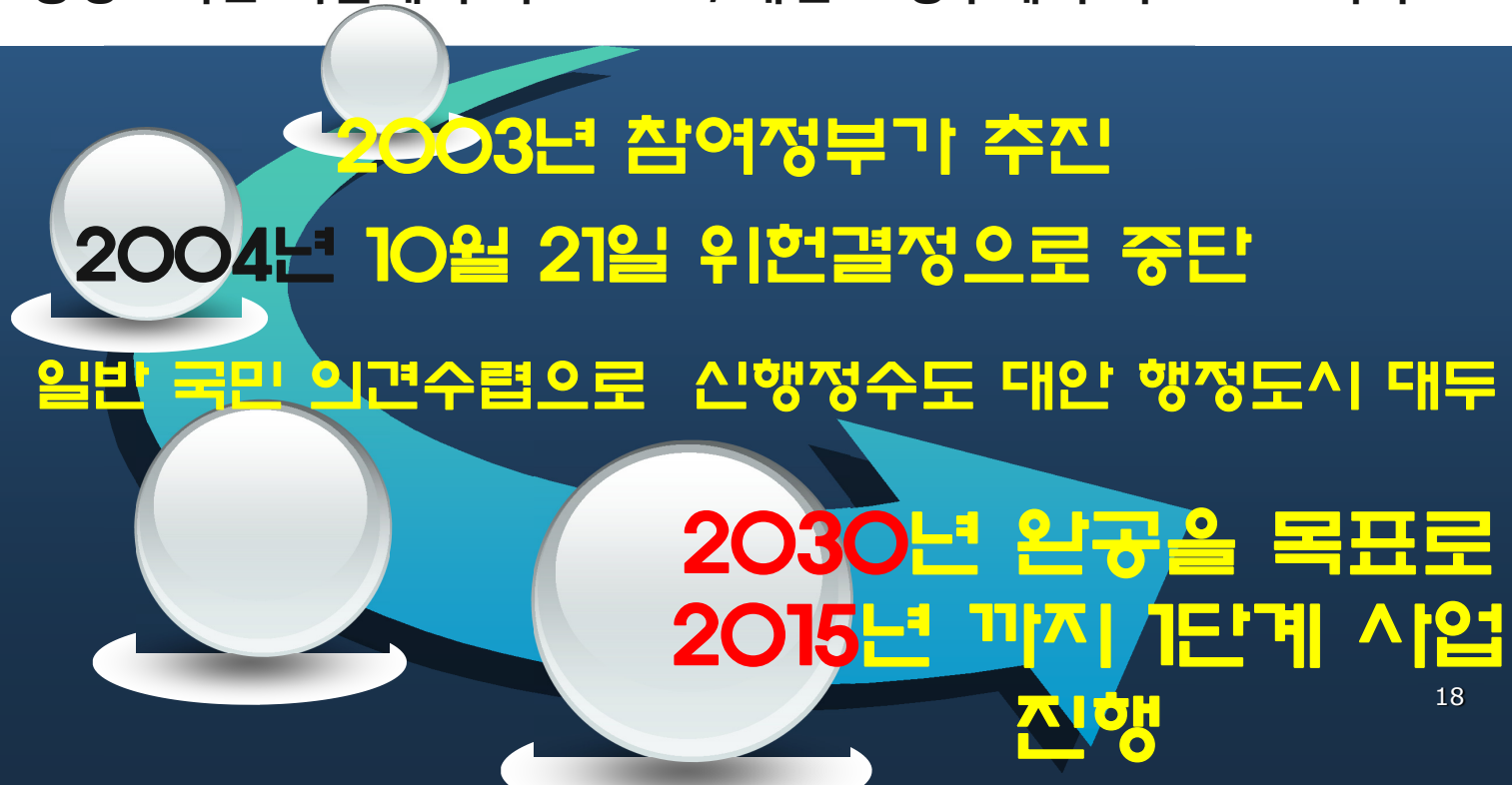
2. 지역내 총생산, 제조업고용, 도소매업고용은 1999년말 기준임.

자료 : 통계청, 지역경제동향, 2002.5 ;통계청, 지역통계연보, 각 연도  
;통계청 홈페이지(www.nso.go.kr).

## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

### 1) 행정중심 복합도시(세종시)

행정도시는 서울에서 약 120km, 대전 · 청주에서 각 10km 거리.





## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법



19

## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

### 세종시는 '블루 칩(blue chip)'

1

세계최초의 계획된 환상형 도시구조, 우수한 교육환경, 문화인프라

2

대중교통중심도로에 상급 BRT를 도입, 도시 내 어디든 20분대 접근

3

친환경 도시 지향, 예정지역 52%를 공원, 녹지, 친수공간으로 설정

4

인구밀도 68인/ha계획, 6.98km<sup>2</sup> 를 중앙녹지공원으로 설정



## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

### 목적

- 수도권 인구분산 과 국토균형발전
- 국가경제 활성화와 지역경제 활성화

### 세종시 보완점

첫째, 50만 명 도시건설을 위한 자족기능 확보  
둘째, 광역권 형성으로 행정 선도도시를 모색  
셋째, 국제적 도시로서의 위상제고

## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

# 연기·공주 9천만평 개발제한

행정도시 예정·주변지역  
5월 공청회 열어 최종확정

건설교통부는 23일 행정중심도시가 들어설 충남 연기·공주의 예정 지역 2210만평과 예정지를 둘러싼 주변지역 6780만평을 사실상 확정, 발표했다. 정부는 주민 공청회 등을 거쳐 5월 말 예정지와 주변지역을 최종 확정할 예정이다.

예정지역과 주변지역 전체 면적은 서울시(1억8300만평)의 절반 수준이다. 행정도시 예정지역만 따지면 경남 창원시와 규모가 비슷하다.



## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

### 2) 혁신도시

중앙-지방간  
기본협약  
(2005.5)

180개 수도권  
소재 공공기관을

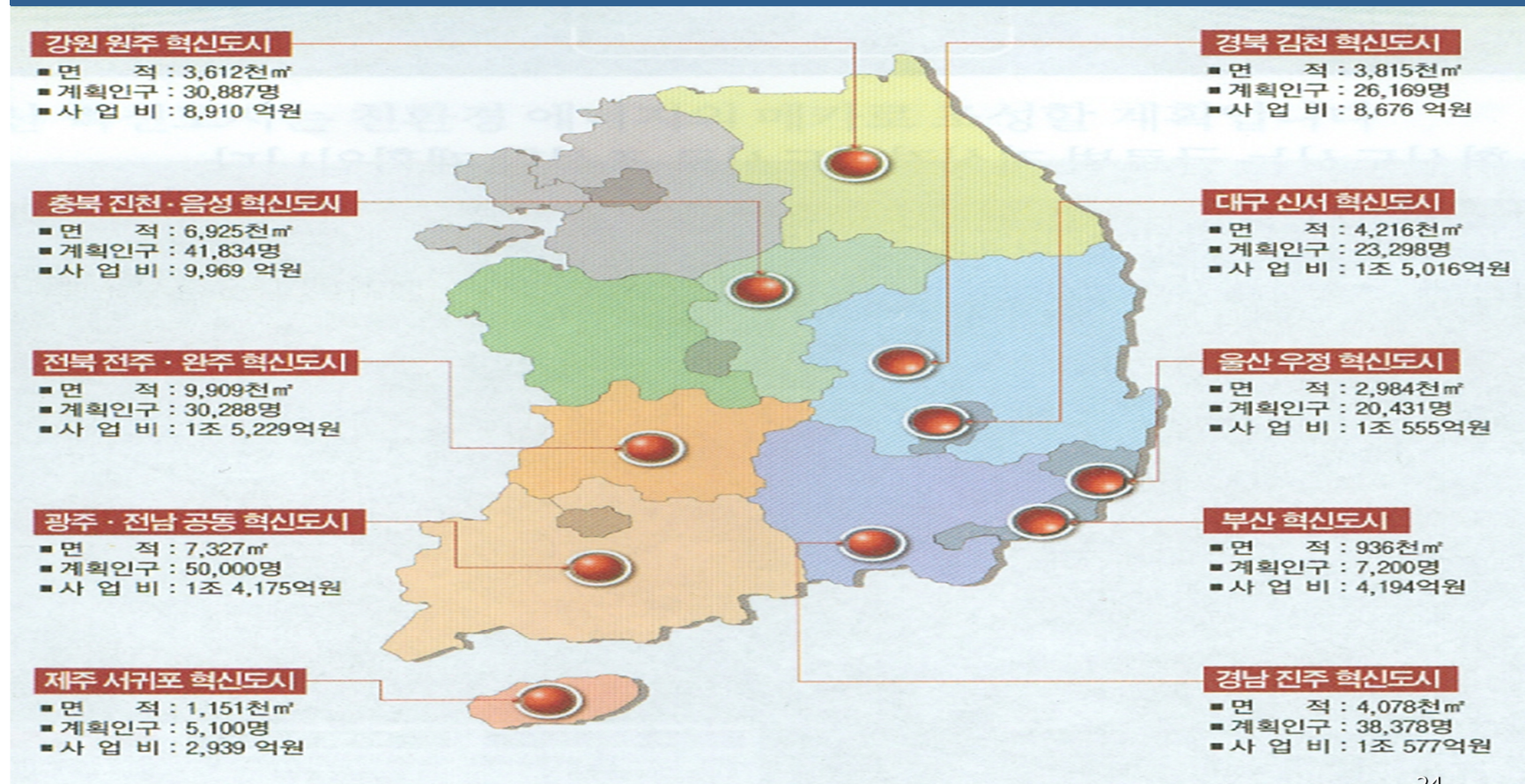
2012년까지  
지방으로 이전

정부-이전기관  
노사간 노정협약  
(2005.6.24)



## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

### 그림 3. 혁신도시 지정현황



## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

표 4. 10개 혁신도시 개요

지역 (사업시행자)	위치	면적 (천㎡)	인구 (만명)	이전기관	도시컨셉
<b>부산</b> (부산도시공사)	영도구 해운대구 남 구	959	0.6	한국해양연구원, 한국자산관리 공사, 영화진흥위원회 등 (총13개)	▪ <b>21세기 동북아시대 해양수도</b> - 남부 경제권의 중추도시 - 세계자유무역 거점도시
<b>대구</b> (토지공사)	동 구	4,216	2.7	신용보증기금, 한국학술진흥 재단, 한국가스공사 등 (총11개)	▪ <b>Brain City</b> (지식창조) - 학원중심의 Edu-City - 에너지 절약형 Solar City
<b>광주·전남</b> (토지공사, 광주도시공사, 전 남개발공사)	나주시	7,295	5.0	한국전력공사, 농업기반공사, 한국문화예술진흥원 등 (총17개)	▪ <b>Green-Energypia</b> - 신재생 에너지 및 농업, 생물 산업 중심도시
<b>울산</b> (토지공사)	중 구	2,797	2.0	한국석유공사, 근로복지공단, 국립방재연구소 등 (총11개)	▪ <b>경관중심 에너지 폴리스</b> - 에너지 절약형도시 - 환경친화형 도시
<b>강원</b> (토지공사, 원주시)	원주시	3,603	3.1	대한광업진흥공사, 국민건강 보험공단, 한국관광공사 등 (총12개)	▪ <b>Vitamin City</b> - 건강도시(well-doing) - 참살이 도시(well-being)

## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

<b>충북</b> (주택공사)	진천군 음성군	6,891	4.2	한국소프트웨어진흥원, 한국교육 개발원, 한국가스안전공사 등 (총12개)	<b>▪ 교육·문화 이노벨리</b> - 융합기술도시 - 교육·문화·건강도시 - 인력개발·블루 생태환경도시
<b>전북</b> (토지공사, 전북개발공사)	전주시 완주군	10,145	2.9	한국토지공사, 농업과학기술원, 한국전기안전공사 등 (총14개)	<b>▪ Agricon City</b> - 농생명 과학 도시 - 친수공간형 전원도시
<b>경북</b> (토지공사, 경북개발공사)	김천시	3,803	2.5	한국도로공사, 국립농산물품질 관리원, 대한법률구조공단 등 (총13개)	<b>▪ 경북 Dream-Valley</b> - IT·BT(농업) 벤처도시 - 교육·문화·환경도시
<b>경남</b> (주택공사, 경남 개발공사, 진주시)	진주시	4,028	3.8	대한주택공사, 중소기업진흥 공단, 국민연금관리공단 등 (총12개)	<b>▪ 산업지원과 첨단주거를 선도하는 Inno-Hub City</b> - 산업자원 거점도시 - 첨단주거 선도도시 - 교류협력 및 녹색친수도시
<b>제주</b> (주택공사)	서귀포	1,151	0.5	한국국제교류재단, 건설교통인 재개발원, 한국정보문화진흥원 등(총9개)	<b>▪ 국제교류·연수 폴리스</b> - 국제교류·연수도시 - 문화·생태도시
<b>합 계</b>		44,888	27.3		출처: 국토해양부, 2008



## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

표 5. 혁신도시 및 이전 공공기관 현황, 2011. 5

지역	위치	이전인원	기관수	이전기관
계		46,690	147*	
부산	영도구 해운대구 남 구	2,969	13	국립수산물품질검사원, 국립해양조사원, 한국자산관리공사, 대한주택보증, 한국주택금융공사, 한국예탁결제원, 한국남부발전, 한국청소년상담원, 한국해양연구원, 영화진흥위원회, 영상물등급위원회, 게임물등급위원회, 한국해양수산개발원
대구	동 구	3,352	10	한국가스공사, 한국산업단지공단, 중앙신체검사소, 한국감정원, 신용보증기금, 한국사학진흥재단, 한국교육학술정보원, 교육과학기술연수원, 한국장학재단, 산업기술평가관리원
광주·전남	나주시	6,660	15	한국전력공사, 한전KPS(주), 한국방송통신전파진흥원, 한국농어촌공사, 한국농촌경제연구원, 한전KDN(주), 전파연구소, 한국전력거래소, 농업연수원, 우정사업정보센터, 한국문화예술위원회, 농수산물유통공사, 사립학교교직원연금공단, 한국인터넷진흥원, 한국콘텐츠진흥원
울산	중 구	3,213	9	에너지경제연구원, 한국동서발전(주), 노동부종합상담센터, 한국석유공사, 한국산업인력공단, 국립방재연구소, 에너지관리공단, 한국산업안전보건공단, 근로복지공단
강원	원주시	4,235	12	한국광물자원공사, 광해관리공단, 국립과학수사연구원, 한국관광공사, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보훈복지의료공단, 대한석탄공사, 국립공원관리공단, 한국지방행정연구원, 대한적십자사, 도로교통공단
충북	진천군 음성군	3,089	11	정보통신정책연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 기술표준원, 한국가스안전공사, 한국소비자원, 과학기술기획평가원, 법무연수원, 중앙공무원교육원, 정보통신산업진흥원, 한국고용정보원

출처: 대통령실 정책소식. 2011.5.26. vol. 95



### III. 균형선도도시 건설의 논거와 진행

전북	전주시 완주군	5,250	12	농촌진흥청, 국립농업과학원, 국립원예특작과학원, 국립식량과학원, 국립축산과학원, 한국농수산대학, 국민연금공단, 대한지적공사, 한국식품연구원, 지방행정연수원, 한국전기안전공사, 한국간행물윤리위원회
경북	김천시	4,579	13	한국도로공사, 기상통신소, 국립농산물품질관리원, 국립수의과학검역원, 국립식물검역원, 국립종자원, 조달청 품질관리단, 우정사업조달사무소, 대한법률구조공단, 한국법무보호복지공단, 교통안전공단, 한국건설관리공사, 한국전력기술
경남	진주시	4,636	11	한국남동발전(주), 한국세라믹기술원, 주택관리공단, 한국산업기술시험원, 중앙관세분석소, 한국토지주택공사, 중소기업진흥공단, 한국시설안전공단, 한국승강기안전관리원, 국방기술품질원, 한국저작권위원회
제주	서귀포	952	8	국토해양인재개발원, 국세청 고객만족센터, 국세청 주류면허지원센터, 국세공무원교육원, 국립기상연구소, 공무원연금관리공단, 재외동포재단, 한국국제교류재단
혁신도시 계		38,935	115	
세종	충남연기	3,353	16	국토연구원, 한국법제연구원, 한국조세연구원, 기초기술연구회, 산업기술연구회, 경제·인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 한국개발연구원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국보건사회연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국환경정책연구원
개별이전		4,402	16	국립특수교육원, 경찰교육원, 경찰대학, 경찰수사연수원(이상 아산), 질병관리본부, 한국보건산업진흥원, 식품의약품안전평가원, 보건복지인력개발원(이상 오송), 해양경찰학교(여수), 관세국경관리연수원(천안), 산림항공본부(원주), 한국수력원자력(경주), 국방대학교(논산), 한국중부발전(보령), 한국서부발전(태안), 중앙119구조단(대구)

\* 당초 157개 기관 → 147개 기관 (「공기업 선진화 방안」에 따라 통폐합)

출처: 대통령실 정책소식, 2011.5.26. vol. 95



## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

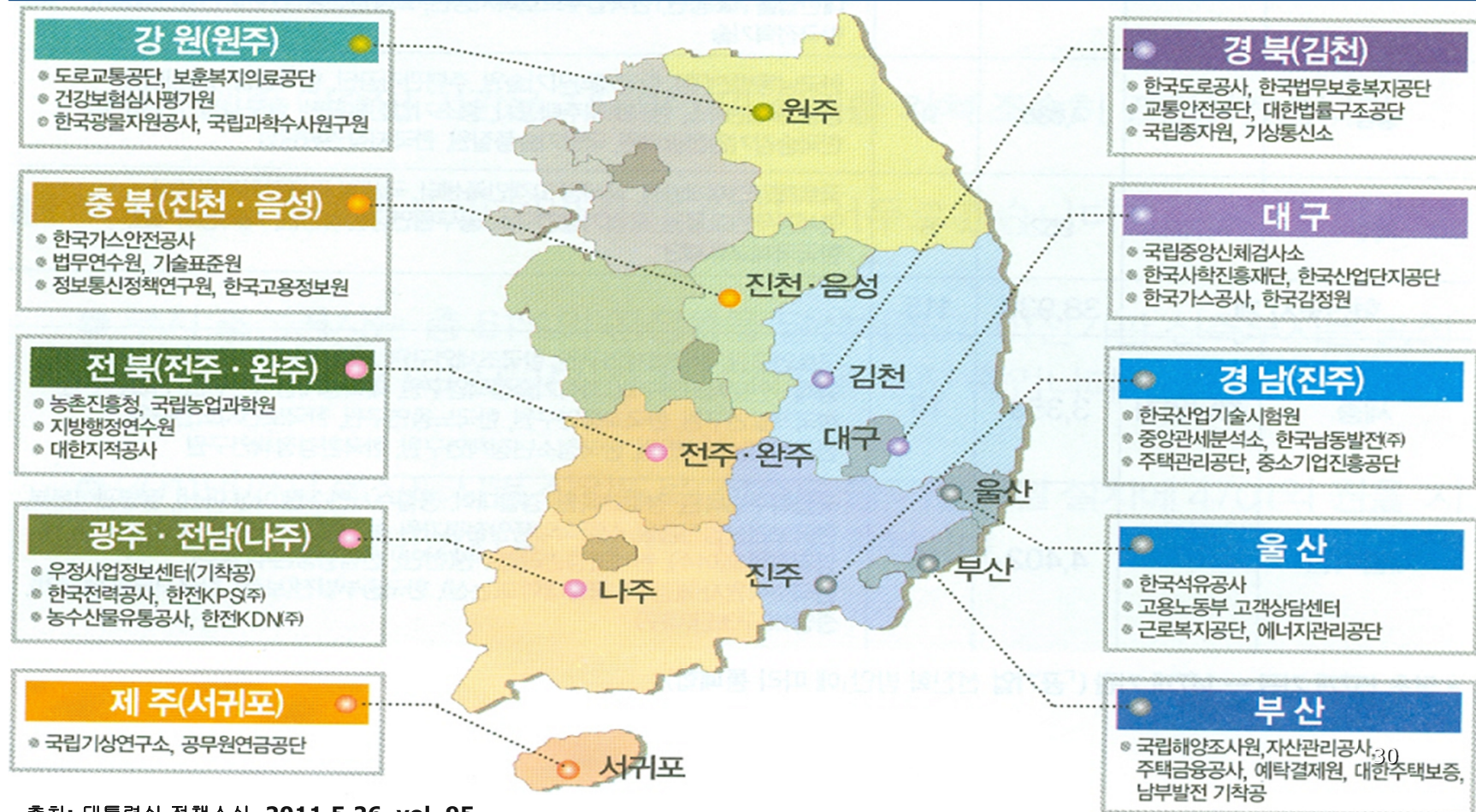
### 혁신도시 건설 전개 과정

- 2005년 12월 시도에 구성된 입지 선정위원회의 평가결과를 토대로 10개 혁신도시 입지 확정
- 2007년 2월 12일 혁신도시특별법령을 제정 시행함으로써 혁신도시 개발절차, 국가 및 지자체의 지원 근거 등 혁신도시 건설 정책 추진 법적 토대 마련
- 2008년 7월까지 10개 혁신도시의 개발 및 실시 계획 수립
- 2011년 5월에 이르러 2011년 연말까지 이전예정 기관의 건설에 착수 계획 발표

(청와대 대통령실, 2011.5)

## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

그림 4. 2011년 혁신도시별 주요기관 착공계획



출처: 대통령실 정책소식, 2011.5.26. vol. 95

## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

### 혁신도시의 보완점

- 첫째, 인구 유입 저조에 대한 우려를 해결해야 함
- 둘째, 조성원가가 비싸 기업유치가 어렵다는 문제에 대한 보완
- 셋째, 기존 인근 도시화의 연계 발전방안 마련

## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

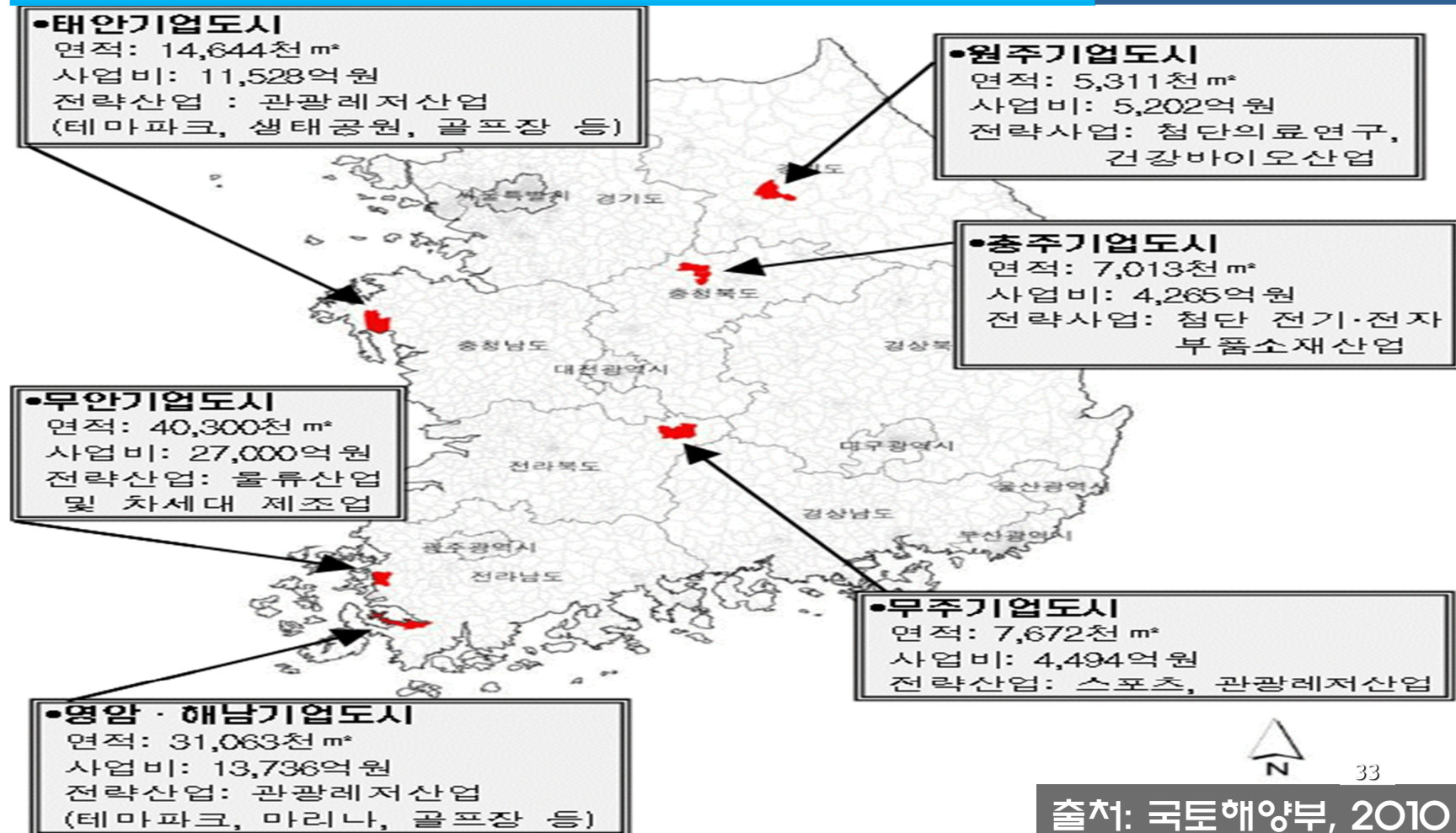
### 3) 기업도시

- 2003년 10월 전국경제인연합회는 기업의 국내 투자부진과 고용 축소에 대한 신 성장동력 기제로서 기업도시 개발을 제안
- 2004년 6월 『기업도시특별방안』을 마련
- 2004년 12월 31일 제정 · 공포함
- 2005년 8월에 6개 지역(산업교역형: 무안, 지식기반형: 충주, 원주, 관광레저형: 태안, 영암 · 해남, 무주)을 시범사업지로 선정



## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

그림 5. 기업도시 시범사업 개요



출처: 국토해양부, 2010

## 2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

### 기업도시 보완점

첫째: 사업지역 지정과정에 대한 보완하여  
보다 용이하게 지정될 수 있도록

둘째: 기업도시의 기반시설에 대한 국고  
지원과 법인세 감면 등 세제지원

셋째: 기업도시 개발 후 운영에 대한  
제도적 지원 보완

## IV. 광역경제권과 국토균형발전

### 1 광역경제권 안의 균형선도도시 역할

- 광역경제권 안의 각 도시를 특화된 기능별로 연계시키는 연계도시(Network Cities)를 만들고 균형선도도시가 광역경제권을 이끄는 선도도시(pilot cities)가 되도록 유도
- 충청권의 경우, 세종시와 진천 음성 혁신도시, 충주 기업도시를 선도도시로 육성하며, 대전-청주-천안-공주로 이어지는 연계도시를 구축

## IV. 광역경제권과 국토균형발전

2

### 실천 가능한 지역특화 정책을 제시

- 각 광역경제권은 특화된 지역정책은 구체적이고 실용적이며 실천 가능한 실행계획(action plan)을 제시해 현실성을 담보할 수 있어야 함
- 수도권의 경우 물류·금융·정보화 기능을 특화한다면, 물류·금융·정보화 기능 이외의 다른 기능을 非수도권에 대폭 이관함으로써 수도권과 非수도권의 공생의 기틀 선도
- 충청권은 행정복합·과학·태양광 산업 기능 등 타 권역과 차별화되면서 경쟁력 있는 기능 육성

36



## IV. 광역경제권과 국토균형발전

### 3 광역경제권 실천은 점진적 · 단계적으로

- 국토 문제 다루면서 가장 큰 문제점은 단시간에 끝내려는 조급함이 일을 성사시키지 못하게 함
- 통상적으로 도시건설은 20년 이상의 기간이 소요 되기 때문에 중장기적으로 접근하는 것이 필요
- 런던으로부터 떨어져서 자족기능을 도모하는 영국의 밀턴 케인즈는 1967년 건설해서부터 현재까지 18만 명 규모로 지금도 건설 중임
- 지자체 장 임기인 4-5년의 기간은 청사진 작성 하는 정도의 기간인 경우가 많음

## IV. 광역경제권과 국토균형발전

### 4 수도권 집중화 초래하는 규제완화 신중히

- 다른 나라의 경우, 수도권의 도심기능이 약화되는 현상이 나타나자 도심기능 재생을 도모하기 위해 규제완화를 추진하며, 미리 수도권 집중화 방지
- 우리나라의 경우, 규제완화를 하면 곧바로 수도권 집중화 현상이 나타남. 非수도권의 피폐화 연결
- 따라서 非수도권의 자생적 발전역량을 키우는
- 지역발전정책을 먼저 추진하고, 그에 맞추어 수도권 규제완화와 계획적 관리를 추진하는 것이 총체적인 국가경쟁력을 높이는 지름길

## IV. 광역경제권과 국토균형발전

### 5 非수도권 정책 조직 구축과 운영

- 지역균형발전을 도모할 수 있는 “非수도권 정책 협의회”를 조직하여 운영할 필요가 있음
- 학계·연구기관·관계·시민단체 등이 협력체계를 구축하여 수도권 정책에 대한 대응 논리개발 연구
- 非수도권 광역지자체가 출연하고 구심점을 만들어 지속적으로 지방상생의 활로를 만들고 실천화
- 非수도권의 활로를 열 수 있는 정책을 각종 선거에서 이슈화하고 실천 가능한 공약으로 만듦

## V. 정책제언

**첫째**

광역경제권 특화발전이 전개될 경우 행정도시, 혁신도시, 기업도시 등 균형선도도시가 특화 발전을 주도하는 구심점이 될 수 있도록 유도

**둘째**

非수도권에 실천 가능한 지역특화 정책을 제시

**셋째**

광역경제권 실천은 점진적 · 단계적으로 진행

**넷째**

수도권 집중화 초래하는 규제완화 신중히

**다섯째**

非수도권 정책을 다루는 조직 구축과 운영

감사합니다.



[충남발전연구원 개원 16주년 기념 세미나]

# 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

충남발전연구원 이관률 책임연구원

02





충남발전연구원 개원 16주년 기념세미나(2011.6.13)

# 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

| 이관률 책임연구원(충남발전연구원)

## Contents

### I. 서론

### II. 이론논의 및 선행연구 검토

### III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

### IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

### V. 결론

• 본 내용은 “수도권 집중과 지역격차의 상관관계에 관한 연구(한국비교정부학회보, 제15권 제1호, (2011.4))”를 중심으로 해서 수도권 집중과 지역격차의 대응전략을 추가한 것임.

## I. 서론

### ■ 수도권 집중과 지역격차는 우리나라의 경쟁력과 지속적인 발전을 저해하는 요인(OECD, 2001)

- 우리나라 수도권의 집중: 국토의 11.7%, 인구의 48.6%, 기업체의 48.3%,  
은행예금의 70.6%, 기업본사의 59.9%
- 영국 런던, 일본 동경, 프랑스 파리에 비해 높은 우리나라의 수도권 집중도

### ■ 1980년대부터 수도권 집중을 억제하기 위한 정책을 추진하였으나, 수도권 집중은 더욱 확대·심화

- 1970년대 수도권 집중을 사회적 문제로 인식
- 제2차 국토종합개발계획(1982 ~ 1991), 수도권정비기본계획(1984 ~ 1996)으로 수도권 억제정책 추진

### ■ 수도권 억제 정책에도 불구하고, 수도권 집중의 심화 이유

- 수도권 규제에도 불구하고 각종 시설과 기능이 수도권으로 지속적으로 집중됨
- 강력한 수도권 규제정책이 실질적으로 추진되지 않았음

## I. 서론

### ■ 수도권 집중이 지역격차를 확대할 가능성이 큰 이유?

- 자원이 한정되어 있는 현실을 고려할 때, 수도권에 새로운 시설이 투자될 경우 지방에는 신규 투자가 이루어지지 않음
- 성장지역의 발전성과가 주변지역으로 파급되는데 오랜 시간이 소요될 뿐 아니라, 현실적으로 주변지역이 중심지역에 빨려 드는 현상이 발생함(황영모, 1993; 박완규, 2008)

### ■ 주요 목적과 내용

- 주요 목적: 수도권 집중과 지역격차의 상관관계를 실증적으로 규명하고, 수도권 집중과 지역격차의 대응 전략을 모색하는 것임
- 주요 내용: 수도권 집중과 지역격차의 실태, 수도권 집중과 지역격차의 상관관계, 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

## II. 이론논의 및 선행연구 검토

### 1. 수도권 집중과 지역격차

#### I 개념적 정의

- 수도권: 수도권정비계획법에서 규정하고 있는 서울, 인천, 경기지역
- 수도권 집중: 특정 시설과 기능 중에서 수도권이 차지하는 비중
- 지역격차: 경제성장률과 경제수준 등의 공간적(지역적) 편차

#### I 시대별 수도권 집중의 변화 추이

- 1980년대: 강력한 수도권 규제에도 불구하고, 수도권 집중이 심화됨  
→ 아시안게임과 올림픽 개최 등으로 인해 실질적인 수도권 규제가 효율적으로 집행되지 못함
- 1990년대: 탈권위주의 국가로 이행과 공간적 조절양식의 변화로 수도권 집중이 완화됨(서민철, 2007)
- 2000년대: 1997년의 외환위기를 극복하기 위한 경제정책을 중시함에 따라 수도권 집중이 재심화됨

## II. 이론논의 및 선행연구 검토

### Ⅰ 수도권 집중과 지역격차를 바라보는 2가지 견해

수도권 집중과 지역격차에 대한 부정적 견해	수도권 집중과 지역격차에 대한 긍정적 견해
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권 집중으로 인해 소득격차가 발생(김의준, 1992)</li> <li>• 과밀혼잡으로 인한 교통혼잡과 환경비용이 증대되며, 수도권 의 지가 및 주택가격 상승(박용규, 2004)</li> <li>• 지방의 자생적 발전잠재력 붕괴(박양호 외, 2003; 황희연·강 현수, 2007)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권에 투자하는 것이 더 효율적(양금승, 2008; 서승환, 2001; 서승환, 2008)</li> <li>• 수도권에 대한 기업체 투자수요가 많음(송재현, 2008)</li> <li>• 국내기업의 해외이전으로 인한 산업공동화 방지(김장우, 2008)</li> </ul>

### Ⅰ 수도권 집중과 지역격차의 이론적 관계: 수렴론과 확산론

구분	수렴론	확산론
이론적 근거	고전적 지역성장론 불균형성장론	종속이론
주요내용	성장에 따라 초기에는 격차가 확대되지만, 성장의 성과로 인해 궁극적으로 지역격차가 해소	성장에 따라 격차가 더욱 확대
대표적 논거	Williamson(1965)은 역U자형 곡선	확산효과<역류효과

## II. 이론논의 및 선행연구 검토

### 2. 선행연구의 검토

#### Ⅰ 수도권 집중에 초점을 둔 연구

- 김영모(1998), 김진영(2005), 홍준현(2005) 등

#### Ⅰ 지역격차의 결정요인에 관한 연구

- 정원식(2001), 허문구(2006), 국중호(2007), 허식(2007), 박완규(2008) 등

#### Ⅰ 지역격차의 수렴과 발산에 관한 연구

- Armstrong(1995), Dewhurst and Mutis Gaitan(1995) 등

#### Ⅰ 수도권 규제의 문제점과 규제완화에 관한 연구

- 변창흠(2007), 서승환(2008), 양금승(2008), 김성배(2008), 변창흠 외(2008) 등

#### Ⅰ 수도권 집중과 지역격차를 통합적으로 접근한 연구는 부족

- 수도권 집중과 지역격차를 통합적으로 접근하지 못한 선행연구의 한계 극복
- 이론적·경험적 기반이 부족하기 때문에 시론적 측면에서 수행되는 한계가 있음

### III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

#### 1. 분석변수와 분석방법

##### 1) 조작적 정의

$$\bullet \text{ 수도권 집중도} = \frac{\text{서울}_i + \text{인천}_i + \text{경기}_i}{\sum \text{그외 지역}_i} * 100 \quad <\text{식 1}>$$

$$\bullet \text{ 지역격차(CV)} = \frac{\sigma}{\bar{X}} \quad <\text{식 2}>$$



## III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

## 2) 분석변수의 선정

구분	Cronbach alpha	분석변수	단위	자료출처
인구	0.795860 (0.475364)	인구	명	한국통계연감
		인구밀도	명/km	한국통계연감
		출생률	%	한국통계연감
경제활동	0.727707 (0.524282)	GRDP	백만원	한국통계연감
		경제활동참가율	%	한국통계연감
		실업률	%	지역발전종합정보시스템
		취업률	%	한국통계연감
		지가변동율	%	한국통계연감
		총급여액	백만원	한국통계연감
산업구조	0.927444 (0.570901)	기업체수	개소	한국통계연감
		서비스업체수	개소	한국통계연감
		GRDP 대비 연구개발투자비	%	한국통계연감
		제조업체수	개소	지역발전종합정보시스템
		취업자 중 대졸의 비율	%	한국통계연감
		특허출원건수	건	한국통계연감
금융	0.982225	은행예금	10억원	한국통계연감
		은행대출	10억원	한국통계연감
도시기반	0.800872	공원면적	1,000m	한국통계연감
		도로길이	km	한국통계연감
		상수도급수량	천톤/일	지역발전종합정보시스템

구분	Cronbach alpha	분석변수	단위	자료출처
보건복지	0.952428	공공체육시설	개소	지역발전종합정보시스템
		문화시설	개소	한국통계연감
		병상수	개	한국통계연감
		사회복지시설수	개소	지역발전종합정보시스템
		의료기관수	개소	지역발전종합정보시스템
		의료인력	명	지역발전종합정보시스템
교육환경	0.934330	대학생수	명	한국통계연감
		대학수	개소	한국통계연감
		도서관	개소	한국도서관연감
		총인구대비시설학원수	개소/천명	한국통계연감
		고등학생수	명	한국통계연감
지방재정	0.749941	재정자립도	%	한국통계연감
		지방세규모	백만원	한국통계연감
		투자자용재원	백만원	한국통계연감
의사결정	0.880255	국가공공기관	개소	한국통계연감
		기업본사	개소	한국통계연감
		국회의원수	명	한국통계연감

주 a: ( )의 cronbach alpha 계수는 모든 변수를 포함할 때의 값임.

b: 음영으로 표시된 변수는 cronbach alpha 계수를 높이기 위해서 제거된 것임.

### III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

#### 3) 자료수집 및 분석방법

##### Ⅰ 자료수집

- DB의 출처; 한국통계연감, 국가통계포털(KOSIS), 지역발전종합정보시스템 DB
- 비교시점: 1995년, 2000년, 2005년, 2007년의 4개 연도
- 분석단위: 16개 광역행정구역

##### Ⅱ 주요내용과 분석방법

- 수도권 집중과 지역격차의 실태 - <식 1>과 <식 2>의 지수값
- 수도권 집중과 지역격차의 변화추이 - 증가율
- 수도권 집중과 지역격차의 상관관계 - 정준상관분석

### III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

## 2. 수도권 집중과 지역격차의 실태

### 1) 수도권 집중의 실태

#### Ⅰ 우리나라의 수도권 집중은 매우 높음

- 인구와 경제활동, 산업구조, 금융, 의사결정부문에 있어서는 수도권 집중이 매우 높음
- 수도권 집중이 높은 분야는 시간이 흐를수록 수도권 집중이 더 커지는 경향을 가짐

구분		1995	2000	2005	2007	증가율 (95-07)
인구	인구	44.2	46.3	48.1	48.6	10.2
	인구밀도	3.0	3.0	3.0	3.0	-0.7
경제 활동	GRDP	2.4	2.6	2.5	2.5	5.8
	경제활동참가율	1.0	1.0	1.0	1.0	-0.1
	취업률	1.0	1.0	1.0	1.0	0.2
	총급여액	2.3	2.4	2.3	2.3	-0.1
산업 구조	기업체수	43.7	44.8	46.6	46.7	6.9
	서비스업체수	46.3	45.2	45.2	48.3	4.4
	제조업체수	55.6	57.0	57.2	56.9	2.4
	특허출원건수	88.7	76.5	79.3	70.6	-20.5
금융	은행예금	64.3	68.1	67.8	68.4	6.5
	은행대출	58.9	65.2	66.7	68.3	15.9
도시 기반	공원면적	30.4	29.3	30.0	31.6	3.9
	도로연장	23.5	24.4	23.2	22.7	-3.7
	상수도급수량	53.0	51.3	49.4	49.5	-6.7

구분		1995	2000	2005	2007	증가율 (95-07)
보건 복지	공공체육시설	40.7	39.5	41.9	42.7	4.9
	문화시설	40.9	42.9	40.7	35.1	-14.0
	병상수	42.9	40.4	45.0	39.0	-8.9
	사회복지시설수	29.7	29.4	29.3	29.3	-1.6
	의료기관수	46.4	46.3	47.9	49.6	6.9
	의료인력	48.1	47.2	49.1	48.2	0.1
교육 환경	대학생수	40.0	39.2	38.1	37.8	-5.4
	대학수	35.2	35.5	36.0	35.0	-0.5
	도서관	23.5	22.8	25.7	30.7	30.4
	총연구대비시설학원수	2.4	2.4	2.4	2.4	-1.9
	고등학생수	40.2	43.6	46.7	47.4	18.1
지방 재정	재정자립도	1.4	1.5	1.5	1.6	11.7
	지방세규모	2.8	3.1	3.1	3.1	12.3
	투자가용재원	2.3	2.0	2.1	2.0	-14.1
의사 결정	국가공공기관	25.1	26.8	28.5	28.0	11.9
	기업본사	64.5	66.9	59.7	59.9	-7.2
	국회의원수	33.2	44.8	44.9	44.9	35.1

### III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

#### 2) 지역격차의 실태

##### ■ 인구와 경제활동, 산업구조, 금융, 지방재정, 의사결정부문의 지역격차가 큼

- 지역격차가 분야는 지역격차가 더욱 커지는 경향을 가짐
- 도시기반과 보건복지, 교육환경은 상대적으로 지역격차가 작음

	구분	1995	2000	2005	2007	증가율 (95-07)
인구	인구	90.7	93.1	98.0	99.4	9.6
	인구밀도	189.6	184.3	182.1	181.9	-4.1
경제 활동	GRDP	95.4	100.4	98.5	99.0	3.8
	경제활동참가율	4.7	4.7	5.3	4.9	4.0
	취업률	6.5	5.6	5.7	5.4	-16.2
	총급여액	99.8	105.8	113.6	110.8	11.0
	기업체수	95.3	93.7	96.3	96.4	1.1
산업 구조	서비스업체수	98.6	93.1	93.4	101.4	2.8
	제조업체수	120.6	124.1	129.7	129.6	7.5
	특허출원건수	213.9	198.9	202.8	171.6	-19.8
	은행예금	187.8	200.3	192.9	195.2	4.0
금융	은행대출	168.7	182.9	171.2	173.2	2.6
	공원면적	58.1	55.3	57.4	60.3	3.9
도시 기반	도로연장	64.4	62.9	67.0	66.0	2.6
	상수도급수량	123.3	107.9	99.5	99.0	-19.7

	구분	1995	2000	2005	2007	증가율 (95-07)
보건 복지	공공체육시설	87.3	80.6	89.0	90.4	3.6
	문화시설	89.9	94.6	84.9	64.9	-27.8
	병상수	94.3	81.0	97.6	76.1	-19.3
	사회복지시설수	56.5	54.9	51.5	51.5	-8.8
	의료기관수	108.0	99.2	109.5	106.2	-1.7
	의료인력	109.2	107.2	106.4	102.9	-5.8
교육 환경	대학생수	93.2	94.5	91.1	90.1	-3.4
	대학수	73.0	78.1	73.7	72.2	-1.0
	도서관	64.8	58.7	58.7	66.8	3.1
	충인구대비사설학원수	92.5	92.5	92.1	93.3	0.9
	고등학생수	88.2	87.1	92.8	95.0	7.7
지방 재정	재정자립도	32.2	45.4	46.0	45.1	40.0
	지방세규모	115.5	128.6	128.0	129.6	12.2
	투자비용재원	94.6	74.6	78.1	74.6	-21.1
의사 결정	국가공공기관	56.1	55.2	58.3	58.9	5.0
	기업본사	198.4	199.5	147.9	145.5	-26.7
	국회의원수	69.7	89.9	89.8	89.8	28.7

### III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

#### 3) 수도권 집중과 지역격차의 변화추이

##### ■ 수도권 집중과 지역격차는 일정한 패턴을 갖고 있음

- 수도권 집중이 높은 분야는 지역격차가 크고, 시간변화에 따라 확대되는 경향을 가짐
- 지방재정과 의사결정부문은 최근 새롭게 수도권 집중과 지역격차가 확대되는 영역임

구분		지역격차	
		증가	감소
수도권 집중	증가	[유형 I] 인구: 인구 경제활동: GRDP 산업구조: 기업체수, 서비스업체수, 제조업체수 금융: 은행예금, 은행대출 도시기반: 공원면적 보건복지: 공공체육시설 교육환경: 도서관, 고등학생수 지방재정: 재정자립도, 지방세규모 의사결정: 국가공공기관, 국회의원수	[유형 II] 경제활동: 취업률 보건복지: 의료기관수, 의료인력
	감소	[유형 III] 경제활동: 경제활동참가율, 총급여액 도시기반: 도로연장 교육환경: 총인구 대비 사설학원수	[유형 IV] 인구: 인구밀도 산업구조: 특허출원건수 도시기반: 상수도급수량 보건복지: 문화시설, 병상수, 사회복지시설수 교육환경: 대학생수, 대학수 지방재정: 투자가용재원 의사결정: 기업본사

### III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

## 3. 수도권 집중과 지역격차의 상관관계

### 1) 모형의 적합성

<정준함수의 다변량 통계량>

구분	Value	F-Value	df	Prob
Wilks' Lambda	0.0076	18.20	16	0.0001
Pillai's Trace	2.3479	9.59	16	0.0001
Hotelling-Lawley Trace	17.2209	24.85	16	0.0001
Roy's Greatest Root	13.1691	88.89	4	0.0001

### 2) 분석결과

■ 수도권 집중과 지역격차는 통계적으로 유의미한 양(+)의 상관관계를 가짐

• 수도권 집중이 될수록 지역격차가 확대될 것이라는 가정이 실증적으로 규명됨

■ 최근 들어 수도권 집중과 지역격차의 상관관계가 작아지는 경향을 가짐

## III. 수도권 집중과 지역격차의 실증분석

&lt;수도권 집중과 지역격차의 정준상관분석&gt;

구분	제1정준함수			제2정준함수		
	L	%	C-L	L	%	C-L
수도권 집중						
1995년	-0.3339	0.3882	-0.3219	-0.3727	0.2774	-0.3214
2000년	-0.2594	0.2343	-0.2501	-0.4015	0.3219	-0.3462
2005년	-0.2782	0.2695	-0.2682	-0.3196	0.2040	-0.2756
2007년	-0.1762	0.1081	-0.1698	-0.3138	0.1967	-0.2706
지역격차						
1995년	-0.2572	0.3397	-0.2480	-0.4761	0.3284	-0.4106
2000년	-0.2074	0.2209	-0.2000	-0.5113	0.3787	-0.4409
2005년	-0.2724	0.3810	-0.2626	-0.3213	0.1496	-0.2770
2007년	-0.1067	0.0585	-0.1029	-0.3145	0.1433	-0.2712
모형적합도						
정준상관계수	0.964066			0.862260		
정준근	0.929424			0.743492		
고유값	13.1692			2.8985		
F-값	18.20			10.15		
자유도	16			9		
유의도	0.0001			0.0001		

구분	제3정준함수			제4정준함수		
	L	%	C-L	L	%	C-L
수도권 집중						
1995년	-0.3639	0.3988	-0.2506	0.7856	0.2143	0.3520
2000년	-0.2489	0.1866	-0.1714	0.8424	0.2464	0.3774
2005년	-0.2555	0.1966	-0.1759	0.8690	0.2622	0.3893
2007년	-0.2690	0.2179	-0.1853	0.8934	0.2771	0.4003
지역격차						
1995년	-0.3806	0.4807	-0.2621	0.7499	0.1999	0.3360
2000년	-0.2198	0.1603	-0.1514	0.8045	0.2300	0.3604
2005년	-0.2336	0.1811	-0.1609	0.8764	0.2730	0.3926
2007년	-0.2316	0.1780	-0.1595	0.9144	0.2972	0.4097
모형적합도						
정준상관계수	0.688678			0.448037		
정준근	0.474277			0.200737		
고유값	0.9021			0.2512		
F-값	7.05			6.78		
자유도	4			1		
유의도	0.0001			0.0148		

주: L은 정준적재치, %는 정준적재치제곱백분율, C-L은 정준교차적재치임.

## IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

### 1. 수도권 규제완화의 개요

#### 1) 수도권 규제완화의 목적

■ 국가경쟁력강화위원회(2008. 10. 30)에서 “국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화방안”을 확정·발표하였음

- 주요 내용은 ① 수도권 이용계획 수립방식 개편, ② 용도지역 제도의 통합·단순화, ③ 토지개발·이용규제의 합리화, ④ 수도권 규제의 합리적 개선, ⑤ 산업·도시용 토지공급 능력 확충임

■ 이명박 정부의 수도권 규제완화 정책의 목적과 기본인식은 최근 국내외적으로 고조되고 있는 경제위기에 적극적으로 대응하고, 국가경쟁력을 강화하기 위해서는 기업투자활성화를 통한 일자리 창출에 있음

■ 수도권 규제의 합리적 개선은 수도권 규제완화를 주요골자로 하고 있음

- 현행 수도권 과밀구조를 감안할 때, 수도권과 지방의 상생발전에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상됨



## IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

### 2) 수도권 규제완화의 주요내용

구분			과밀억제권역			성장관리권역	자연보전권역	
			산업단지	공업지역	기타지역	산업단지	산업단지 공업지역	기타지역
규제완화	직접규제	총량제	500㎡로 대상 완화 경제자유구역 등 국가정책적으로 개발예정지 총량규제대상 제외					
		모두 허용	200% 이내	100% 이내	산업단지내 전면 허용 첨단업종 기존 공장의 증설 공업지역내 규모·업종제한 폐지 공업지역외 첨단업종200% 증설 첨단업종외의 공장은 기존부지내 증설허용	신설규제 유지 증설 및 이전규제 부분적 완화		
		도시첨단산업단지 개발						
	간접규제		과밀부담금: 금융중심지내 금융업소, 산업단지 R&D시설에 대해 면제 취득등록세 중과제도 개선					
당초	직접규제	총량제	연면적 200㎡ 이상					
		대기업	신증설 금지 (기존공장의 경우 3,000㎡ 증설)		신증설 금지	신증설 금지 (기존공장의 경우 3,000㎡ 증설)	신증설 금지	
		중소 기업	제한없음	도시형 공장	첨단업종	제한없음	도시형공장 (3,000㎡ 이내)	도시형공장 (1,000㎡ 이내)
		예외 조항	첨단업종은 1,000㎡ 이내 신증설		첨단업종: 1,000㎡ 이내 신증설 기존공장은 3,000㎡ 증설		첨단업종 도시형공장 3,000㎡이 내	첨단업종 도시형공장 3,000㎡이 내
	간접규제		과밀부담금 부담 취득등록세 중과					

## IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

### 2. 수도권 규제완화의 문제점

#### 1) 절차적 문제점

##### ■ 수도권 규제완화 반대에 대한 지방의 의견 무시

- 이미 오래전부터 수도권에서는 수도권 규제완화를 지속적으로 요구해 왔지만, 지방에서도 지역경제기반의 침체를 우려하여 수도권 규제에 대해 강력히 반대하는 입장을 고수해 왔음

##### ■ 수도권 규제완화에 대한 국민적 합의 도출 미흡

- 수도권 규제완화의 문제는 수도권만의 문제가 아니라 국가적 차원의 중요한 문제임에도 불구하고, 수도권 규제완화의 당위성과 수준에 대한 의견수렴이 전혀 이루어지지 않았음

##### ■ 수도권 규제완화로 국민적 갈등 유발

- 상대적 박탈감 및 지방의 발전가능성 침해

## IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

### 2) 내용적 문제점

#### Ⅰ 일반적으로 규제정책은 직접규제와 간접규제로 구분이 가능함

- 수도권 규제의 경우도 제조업의 입지를 직접적으로 규제하는 공장총량제, 제조업의 규모 및 업종의 제약 등은 직접규제에 해당되고, 과밀부담금 및 취득등록세 증과는 간접규제에 해당됨

#### Ⅰ 수도권에 대한 직접규제와 간접규제의 동시 완화

- 최근 단행된 수도권 규제완화는 직접규제를 대부분 철폐하고 있음에도 불구하고, 과밀부담금의 대상 완화 및 종과세 제도 개선 등과 같은 간접규제 역시 완화하고 있음
- 따라서 실제적으로는 수도권 규제의 합리적 개선이 아니라, 수도권 규제철폐로 인식될 수 밖에 없음

#### Ⅰ 수도권 규제방식에 대한 고민 필요

- 수도권 규제정책에도 불구하고 수도권 집중이 지속되고 있다는 점, 그리고 현재 우리나라 수도권의 과밀이 세계최고라는 점을 감안할 때 수도권 규제방식에 대한 검토가 이루어져야 하지, 수도권 규제철폐는 바람직하지 않음

#### Ⅰ 수도권 규제완화로 지방의 산업기반 붕괴 우려

- 산업집적에서 규정하고 있는 96개 첨단업종의 증설을 모두 허용하는 것은 지방의 첨단산업발전을 저해하게 될 것임
- 5+2광역경제권에서 지역경제 활성화를 위해서는 수도권의 전략산업 혹은 성장동력산업을 중심으로 수도권 규제를 완화하는 것이 바람직할 것임

## IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

### 3. 수도권 집중과 지역격차에 대한 지방의 대응전략

#### 1) 기본전제

##### Ⅰ 수도권 집중은 현재도 심각하고 향후 계속 심화될 것임

- 도시기반부문, 보건복지부문, 교육환경부문을 제외한 대부분의 영역에서 수도권 집중이 더욱더 가속화될 것임

##### Ⅰ 수도권 집중과 지역격차의 최소한의 양의 상관관계를 갖고 있음

- 수도권 집중과 지역격차의 인관성을 실증적으로 규명하지 못하고 있지만, 최소한 수도권 집중이 지역격차와 양의 상관관계를 갖고 있는 것을 정준상관분석을 통해 규명할 수 있었음

##### Ⅰ 수도권 규제정책에도 불구하고, 그간 수도권 집중은 여전히 진행되어 왔음

- 수도권 규제정책의 실질적인 성과가 매우 미약하였음

##### Ⅰ 수도권 집중과 지역격차의 영역이 과거와 달리 다양화, 고착화되고 있음

- 수도권 집중이 단순한 인구와 경제 영역에 국한되는 것이 아니라, 지방재정과 의사결정 등으로 다양해져 집중과 격차를 더욱 더 고착화할 가능성이 있음

## IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

### 2) 수도권 규제정책의 다변화

#### Ⅰ 수도권 규제의 대상이 현행 제조업 중심에서 서비스산업으로 변화되어야 함

- 기존 제조업의 입지규제만으로는 수도권 집중을 완화할 수 없음. 예컨대 허재완(2003)의 연구에 의하면, 수도권 집중은 제조업에 의해서 아니라 서비스산업에 의해 이루어지고 있는 것으로 분석되었음
- 서울시 금융중심지구내 금융업소에 대해서 과밀부담금을 면제하는 것은 수도권 과밀방지를 위해서 바람직하지 않을 것으로 판단됨. 단적으로 최근 12년간 은행예금(64.3%→68.4%)과 대출(58.9%→68.3%)의 수도권 집중도는 지속적으로 증가하고 있는 것을 대표적 예로 지적할 수 있음
- 따라서 수도권 규제정책이 지금까지 제조업에 대한 규제였다면 앞으로는 서비스산업에 대한 규제로 변화되어야 할 필요성이 있음
- 이런 맥락에서 볼 때, 수도권내 공공법인 사무소의 신.증축에 대해서는 지속적인 규제정책을 유지해야 할 것임
- 또한 현재 추진 중인 세종시, 혁신도시, 그리고 기업도시가 성공적으로 추진되기 위해서는 수도권내 서비스산업에 대한 규제가 이루어져야 할 것임

## IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

### Ⅰ 수도권 규제는 입지규제 등의 직접규제 방식과 세금 등의 간접규제방식을 병행하여 추진해야 할 것임

- 대기업은 기본적으로 대도시지향적 입지성향을 띠고 있는 바, 제조업의 입지를 규모로 제약하는 것은 바람직하지 않음
- 그러나 현실적으로 수도권내 지가와 입지비용 등을 고려할 때, 넓은 부지를 필요로 하는 대기업이 무제한적으로 입지하는 것은 곤란할 것임. 단적인 예로 전경연에서 2008년 8월 수도권내 투자의사를 조사하였을 때, 26개사가 투자의사를 나타냈으나, 실제 규제완화가 발표된 이후 당초대로 투자를 하겠다는 의사를 재표현한 기업체는 불과 7개사에 불과한 실정임. 반면에 12개 기업체는 자연보전권역에 대한 규제가 완화되지 않아 투자실행이 불가능하다는 입장을 취하고 있음(양금승, 2008)
- 따라서 수도권내 제조업체 입지를 시장논리에 의해 조정하기 위해서는 규제의 수단을 직접규제에서 간접규제로 전환해야 할 필요성이 있음. 이를 위해서 과밀억제권역에 부과되었던 과밀부담금을 성장관리 권역으로 확대함과 동시에 권역별로 부담금을 차별화하는 방안이 도입되어야 할 것임
- 지금까지 수도권에서 제조업활동을 규제하던 것을 규모에 관계없이 수도권의 산업구조와 정책방향과 일치하면 허용을 하되, 다만 과밀부담금, 취득등록세, 법인세 등에 대해서는 종과세하는 간접규제를 강화해 나가야 할 것임

#### IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

##### ■ 수도권 규제완화는 지방의 상생발전이라는 측면에서 검토·시행되어야 함

- 우리나라에서 수도권은 지나친 과밀혼잡을 발생하고 있는 특수문제지역의 성격을 띠고 있음. 그러나 그러한 수도권 또한 자생적 지역발전을 추진해야 하는 하나의 지역임에는 분명함. 그렇기에 지나친 규제로 인해 수도권의 경쟁력을 약화하는 것은 바람직하지 않을 것임
- 따라서 수도권의 규제완화는 지방의 상생발전이라는 측면에서 재검토가 되어야 할 것임. 예컨대 수도권 지역성장동력산업으로 육성하고 있는 디지털 콘텐츠, 정보통신, 바이오, 금융기업지원, 물류, 자동차, 기계금속, 생명, 문화콘텐츠 등에 있어서 수도권의 자생적 발전을 위해서 규제를 완화할 수도 있을 것임
- 그러나 비수도권에서 지역성장산업으로 지정하여 육성하는 산업에 대해서 규제완화를 하는 것은 수도권의 과밀과 지방의 과소화를 촉진하는 비합리적 의사결정일 수 있음

## IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

### 3) 지방의 자생기반 확보

#### ■ 국가균형발전정책의 지속적인 추진과 완료 필요

- 세종시, 혁신도시, 기업도시 등을 비롯하여 국제과학비즈니스벨트, 첨단의료복합단지 등 국가균형발전정책의 지속적인 추진과 조속한 완료가 요구됨
- 이를 위해 각 정책별 예산의 안정적 확보와 당초 계획대로의 추진이 정책적·제도적으로 보장되어야 할 것임

#### ■ 광역시도의 기능강화 및 지방분권이 조속히 시행되어야 함

- 현재 진행되고 있는 행정구역개편에서 광역시도의 위상과 기능을 어떻게 설정할 것인가에 대한 고민과 적극적인 대응이 요구됨. 기본적으로 광역시도의 기능강화 필요
- 이와 더불어 지방이양추진위원회에서 지방자치단체로 이양하기 확정된 20개 부처 1,090개에 대해서 조속히 이양되어야 할 것임. 또한 특별행정기관의 지방이양이 요구됨.

#### ■ 국가균형지표 개발 및 공시가 이루어져야 함

- 수도권과 비수도권간 지역격차를 객관적으로 확인하고, 이를 정책에 반영할 수 있도록 수도권 집중 및 지역격차 지표 개발 및 공시가 법제화되어야 함



#### IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

##### ■ 지방이전기업에 대한 인센티브 확충

- 지방이전 기업에 도시개발권 부여함과 동시에 수도권에서 지방으로 이전하는 기업에 한해서 5년간 지방세를 감면하는 등 세제 인센티브가 확충되어야 할 것임

##### ■ 지역인재할당제 및 지역인재 채용장려제 도입이 요구됨

- 공무원, 공사 등과 같이 공익성을 갖고 있는 기관이 경우, 해당 지역의 인재 우선 채용을 의무화해야 함
- 아울러 기업의 지역인재 채용을 장려하기 위해서 신규 채용 지역인재 임금 일부를 정부가 지원하는 방안을 검토해야 할 것임

##### ■ 수도권과 비수도권 사회간접자본 투자비의 균형 확보가 필요함

- 사회간접자본비의 67%(2007년 기준)가 수도권에 집중되어 있는 반면, 지방 광역 및 간선교통망의 경우 투자효율성으로 사업추진에 애로사항을 겪고 있음
- 따라서 사회간접자본 투자비를 인구 비율을 기준으로 하여 48.9대 51.2로 조정하여 비수도권의 인프라를 우선적으로 확보해 나가야 할 것임

## IV. 수도권 집중과 지역격차의 대응전략

### ■ 지방의 재정자립도를 개선하기 위한 세제개편 필요

- 지방소비세와 지방교부금의 인상으로 지방재원 확보
- 지방세와 국세의 비중의 조정 필요

### ■ 지방연구원과 대학을 중심으로 수도권 집중과 지역격차에 관한 지속적인 연구 필요

- 수도권 집중과 지역격차에 관한 공동 아젠다의 설정 및 지속적 연구 필요
- 세미나와 포럼 개최를 통한 공감대 형성 및 연구결과의 정책화

## V. 결론

### ■ 기본적으로 성장은 모든 지역에서 동시에 발생하지 않음

- 성장은 규모의 경제, 외부효과, 집적이익 등과도 매우 밀접한 관계를 가지고 있음.
- 그렇기 때문에 수도권에 인구, 산업, 자본, 권력이 집중되는 것은 일반적 현상임

### ■ 수도권 집중과 지역격차는 상관관계를 갖고 있고, 이는 정책적, 시장적 요인에 기인함.

- 수도권 집중과 지역격차의 인과관계를 설명할 수 없지만, 최소한 양의 상관관계를 갖고 있음
- 국가균형발전정책을 추진해 왔음에도 불구하고 수도권 집중이 가속화되고 있는 것은 기존의 입지적 관성을 탈피하지 못하고 있기 때문임. 또한 수도권 집중에는 시장메커니즘도 중요한 영향을 미침

### ■ 향후에도 수도권 집중과 지역격차는 지속될 것인바, 수도권 규제정책과 국가균형발전정책은 지속적으로 추진되어야 할 것임

- 지방자치단체의 역량제고와 분권화를 통한 국가균형발전정책을 추진되어야 함
- 지방이 최소한의 자생력을 갖기 전까지 수도권은 다른 지방에 비해서 특별히 규제되어야 하는 특수지역임
- 앞으로는 수도권 규제의 정책내용과 방식이 다양화되어야 할 것임

| 감사합니다 |

[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

- 수도권의 위상
  - 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 휴먼컨설팅: 서울 81위, 벤쿠버 1, 뮌헨 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 집종의 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%),  
인천 207조원(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 <sup>2</sup> 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, 업종별 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



[충남발전연구원 개원 16주년 기념 세미나]

# 종합 토론 요지

04

※ 시간관계상 모든 토론자의 원고를 신지 못했음을 알려드립니다.





## [좌장 - 김용웅 前.충남발전연구원장]

수도권 규제시책은 지역균형발전정책의 핵심적 수단이다. 지역균형발전이란 번영지역과 그렇지 못한 지역 간 경제 및 발전수준의 격차를 줄이는 것이 목적이 아니라 개별지역이 지니고 있는 고유자원과 잠재력 활용을 극대화하여 국가발전 잠재력을 확대하고 국민의 삶의 질을 향상시키는 데 근본적인 목적이 있다. 도시와 지역이 지니고 있는 고유한 자원과 발전 잠재력은 다른 생산요소와 달리 장소적 고착성이 강하여 세계화시대의 국가 경쟁력을 결정하는 핵심적 요소로 인식되고 있다.

지역균형발전을 이루기 위해서는 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 하나는 국내 모든 지역이 자기만의 발전 역량을 키우는 것이고, 다른 하나는 모든 지역들이 한정된 자원의 쟁탈을 위한 소모적인 경쟁과 대립의 악순환에서 벗어나 상호보완과 협력을 통해 상생발전을 이룰 수 있는 터전을 마련해야 한다.

수도권은 우리나라의 압축성장의 신화를 만들어내는 데 선도적 역할을 수행해 왔음에도 불구하고 과도한 성장과 집중은 수도권 자체의 생산성 약화와 함께 지역 간 보완과 상생발전을 저해하는 장애요인이 되고 있다. 이 같은 과정에서 수도권 규제시책은 수도권의 과도한 집중·과밀 피해를 줄이고 지역균형발전을 촉진하는 주도적 역할을 수행해 왔다. 그러나 수도권규제시책은 추진과정에서 일부 이해집단의 반발과 단기적 경제정책 우선순위에 몰려 실질적 규제력을 잃고 있다. 특히 시장경제와 친 기업주의를 표방한 MB정부 취임 이후 장기적 국토공간정책의 근간이라고 할 수 있는 수도권 규제시책은 존재마저 위협 받고 있다.

그동안 MB정부에 의한 수도권 규제시책 완화 조치로 인하여 핵심적 규제수단인 공장 총량제와 대기업 입지규제 시책이 유명무실화되는 상황에 직면하고 있다. 더욱, 최근 일부 보도에 따르면 정부 일각에서는 지난 40여년 지속되어 온 수도권 규제시책의 철폐내지는 완전 무력화하려는 시도가 이루어지고 있어 국민적 불안과 혼란을 야기하고 있다. 수도권규제 완화는 지방의 자생적 발전노력에 치명적인 타격을 줄뿐만 아니라 고비용저효율구조를 고착시켜 수도권의 경쟁력만 약화 시키게 된다. 수도권 규제시책은 지방발전만을 위한 정책이라는 잘못된 인식에서 벗어나야 한다. 단기적인 경제 활성화와 일부 기업집단의 이익을 위해 수도권 규제 시책을 완화 또는 무력화시키게 되면 수도권과 지방 모두에게 회복불능의 손실과 피해를 초래하기 때문이다.

수도권 규제시책에 대한 더 이상의 훼손 조치는 막아야 한다. 수도권과 지방 모두의 상생발전을 위해서는 수도권 규제시책의 취지를 살려나가는 외국의 “대도시권성장관리제도”와 같은 제도적 보완조치를 만들어가야 한다. 효율적인 도시계획적 통제수단의 마련 없이는 수도권의 집중과 과밀 피해를 줄이는 데는 한계가 있기 때문이다.

수도권의 무분별한 성장과 과밀을 막는 일은 지방발전뿐만 아니라 수도권 주민의 삶의 질 향상을 위해서도 더 이상 방치할 수 없는 과제를 명심했으면 한다.

## [토론 - 중부대학교 강현수 교수]

이명박 정부는 참여정부의 지역균형발전 정책이 산술적 균형과 지역 안배에만 초점을 맞추었다고 비판하면서, 상대적이고 역동적인 균형을 이루겠다고 선언했다. 또한 중앙집권적 시혜 대신 분권과 자율에 기반한 지방 주권을 확립하겠다고 선언했다(이명박 정부 출범 직후인 지역발전위원회 2008 자료 참조). 하지만 이명박 정부는 역동적인 균형이나 지방 분권을 위한 노력 대신 수도권 규제 완화에만 매달려 왔다. 그 결과 오늘 세 분의 발표자들이 공통적으로 지적한 바와 같이 기존의 수도권 규제정책 대부분이 무력화 되었으며, 이로 인한 여러 부작용들이 심각해지고 있는 실정이다.

더욱이 수도권 정책 주무부서인 국토해양부는 경기도 등에서 오래전부터 요구한 수도권정비계획법을 아예 폐지하는 것을 검토하는 용역을 추진하는 등 중앙 정부 차원에서 수도권 규제를 철폐하는 방안들을 검토하는 것으로 알려지고 있다. 현 정부는 수도권도 다른 광역권과 마찬가지로 하나의 광역권이라는 논리를 펴고 있으나, 우리나라 인구와 산업의 절반, 각종 중추관리 기능과 자본의 2/3 이상이 집중된 수도권을 단순히 하나의 광역권으로 볼 수는 없다. 따라서 수도권은 앞으로도 국토균형발전이라는 국가적 목표를 달성하기 위한 특별 관리 대상이 되어야 하고, 그럴 수밖에 없다.

현재 비수도권 지역 발전의 가장 큰 걸림돌은 지역 경제의 바탕이 되는 고부가가치 산업과 좋은 일자리의 부족, 그리고 지역 발전을 위해 지역 자율적으로 사용할 수 있는 공공 재원의 부족이다. 이에 대한 개선 방안이 마련되기 이전에 먼저 수도권 규제가 폐지된다면, 수도권 지역으로 자본과 인재의 쏠림 현상은 지금보다 더욱 심화될 것이다. 따라서 우선 비수도권 지역의 자생적 발전 토대 구축이 선행된 이후에 수도권 규제의 완화 여부를 논의하는 것이 타당하다.

수도권 규제는 그 자체가 목표가 아니다. 수도권 규제는 비수도권 지역의 발전을 위한 효과적인 수단으로 작동해야 한다. 세계화 시대의 도래, 우리나라 고령화와 잠재 성장률 저하 추이, 산업구조의 전환 등 과거와는 다른 여러 거시적 변화 상황들을 고려한다면, 수도권 규제의 논리와 규제 방식도 과거와는 달라져야 한다.

우선 시급한 것은 현재 아무런 활동도 하지 못하고 유명무실한 상태에 있는 “지역균형발전협의회” (비수도권 시도지사와 지역대표 국회의원으로 구성됨)를 조속히 활성화시키는 것이다. “지역균형발전협의회”를 중심으로 비수도권 지역의 의견을 결집하고, 바람직한 대안을 연구 발굴하고, 이를 중앙정부에 적극 요구하고, 나아가 입법화·제도화 시켜야 한다. 현재의 정치 지형에서 불가능하다면, 곧 닥칠 총선과 대선에서 이를 이슈화시켜야 한다.

이때 비수도권 지역의 미래 핵심 산업 육성과 기존 산업의 고도화를 최우선적 목표로 두고 여기에 수도권 규제 정책을 수단화 시키는 것이 급선무다. 즉 수도권 규제 정책과 비수도권 지역의 산업 발전 정책을 연계 시켜야 한다. 또한 지역 발전을 위해 필요한 공공 재원 마련을 위해 중앙정부 재정의 대폭적 지방 이양과 동시에, 수도권과 비수도권 간의 불균형한 지방 재정 상황을 개선할 수 있는 지역 간 수평적 재정조정제도를 조속히 구축하여야 한다.

## [토론 - 대전발전연구원 김홍태 도시기반연구실장]

수도권 규제완화는 규모의 경제를 실현하겠지만 규모의 경제의 악순환에 벗어나지 못하면서 수도권은 수도권대로 지방은 지방대로 황폐화되는 최악의 상태로 빠져들고 말 것이다.

수도권 규제완화가 가속화되면 될수록 수도권은 물론 지방경제를 위한 기회비용은 기하급수적으로 증가하게 된다. 수도권 규제완화는 모든 사람들이 우려하는 대로 수도권 지역의 환경파괴, 인구집중, 교통문제 등 이런 사회문제를 해결하기 위해 버는 만큼 재투자를 해야 함을 말한다.

지방이 요구하는 것은 수도권 규제 완화를 무조건 반대하는 게 아니다. 수도권 규제를 완화하면서 동시에 지방도 수도권과 같이 경쟁할 수 있는 조건을 만들어 달라는 것이다. 그렇게 함으로써 수도권과 지방이 함께 21세기형 지속 가능한 발전을 함께 동반성장 하자는 것이다.

국가 차원의 지속적인 발전 모델을 창출하는 과정에서 수도권 규제완화가 필요한 당위성 제시가 필요한 것이며, 이 시점에서 국토 균형발전의 패러다임으로 제시되고 있고, 추진되는 균형 선도 도시로 세종시(행정/공공), 혁신도시(기능/공공+민간), 기업도시(산업/민간)에 대하여 재조명할 필요도 있다.

끝으로 수도권 규제완화 정책은 국토효율화 방안이 아니라, 비효율적이고 경쟁력을 무너뜨리는 정책으로 볼 수 있으며, 지금은 무엇보다 지방의 산업 활성화를 통한 지역경제, 국가경제 발전을 도모하는 정책이 우선해야 할 때라고 본다.

지역의 발전과 경쟁력을 확보하는 것이 진정한 국가발전을 실현하는 것이고, 궁극적으로 공정한 사회로 가는 길이며, 국가 공동체를 형성할 수 있을 것이다.

## [토론 - 분권균형발전전국회의 이상선 공동대표]

■ 3편의 발제 내용, 즉 수도권과 비수도권의 격차현상에 대한 진단과 문제점, 이를 둘러싼 ‘참여정부’와 ‘이명박 정부’ 정책과 기초의 대비 및 제시된 대안 등의 논지에 적극 동의하면서, 당위론에 치중하여 구체적이고 체감되는 전술 또는 전략적 실행과제 도출에 있어 다소 아쉬움을 굳이 지적하고자 함.

- 균형발전, 수도권과밀해소 및 비수도권 육성을 위한 균형 선도도시(pilot cities)가 광역경제권 도시들 간의 기능별 연계도시(Network Cities) 구축을 선도하는 기능유도< ‘권’ >,
  - 수도권집중과 지역적 격차의 이론적 관계를 수렴론과 확산론으로 구별하고 선행연구, 실증분석, 변화추이, 상관관계의 제시와 수도권규제의 대상이 제조업 중심에서 서비스산업으로와 변화 국가균형지표 및 공시제도 도입< ‘이’ >,
    - 균형발전의 비전과 목표를 수도권-비수도권이나 시도별 균형을 넘어 광역경제권 단위로 설정할 필요성, 수도권규제시스템의 개선방안 제시와 수정법 등 무력화 대응을 위해 2012선거의제화의 필요성< ‘변’ >,
      - ⇒ 각각의 주장과 제안은 대단히 유의미하며 상호보완의 전략적 과제로서 정립할 필요
      - ⇒ 적하효과(trickle down effect)론 차용의 무적합성

### ■ 경험적 단견(단상)

- 현 상황(세종시, 과학벨트거점, 대덕특구, 충남북부벨트와 오송·오창, 음성진천 혁신도시 등)에서 ‘수도권규제완화와 충청의 생존’ 과 같이 ‘수도권 대 비수도권’ 구도가 아닌 ‘수도권 대 충청권’ 구도 설정은 재고할 필요
- 충청권 주도로 현재 유명무실한 ‘균형발전협의체’ (13+13) 추동하여 전선 확장, 혁신도시와의 연대 강화
- 용어사용의 재고
  - ‘수도권과밀, 수도권규제’ 등의 네거티브 어감보다 ‘수도권(과·초)집중, 수도권집중해소’ 등
  - ‘수도권\*\*’ 용어사용보다는 ‘지역균형발전’ 의 사용빈도 제고 검토
- 수도권과 균형발전의제와 대응을 위한 상설적 민관정 네트워크 조직
  - 기관 독자 대응의 한계
  - 일관성, 통일성, 지속성을 위한 HQ설정과 기능 필요

- 2012총선과 대선의 주요 선거의제(2002 ‘지방분권국민운동’의 유력대선후보 3인과의 정책협약은 소위 ‘지방살리기 3대 특별법’ 2003.12.29 제정의 결정적 계기)

■ ‘균형발전’ 관련 시민사회 동향자료

지역균형발전과 지방분권을 위한 전국 시민사회연대 조직 - 가칭 『균형발전·분권 국민회의』 추진

1. 취지와 배경

- ☐ 주민의 결정권을 제고하는 주민자치, 지역의 자립과 자율권을 제고하는 지방자치 활성화 도모
- ☐ 개발독재와 압축성장시대의 수도권중심의 일극발전전략에서 초)광역차원의 다극적 발전전략으로 전환
- ☐ 과도한 수도권집중에 따른 인구, 교통, 주거, 환경 등 수도권의 삶의 질 저하 극복
- ☐ 중앙집권과 수도권과밀집중 구조에서 분권, 분산, 분업형 구조로 국가운영체계 전환
- ☐ 전국의 시민사회단체들이 결집, 연대조직을 결성하여 더 체계적, 집중적, 중·장기적 대응과 활동 도모 (기존의 관련 연대단위들을 통합, 계승하고 더 확대하여 조직)

2. 목표

- ☐ 풀뿌리 주민자치를 비롯한 주민주체의 지방자치, 분권 활성화를 위한 제도적 기반 마련
- ☐ 정치행정적 분권, 경제산업적 분산·분업, 문화사회적 분화, 자율을 위한 제도적 기반 마련
- ☐ 2012년 총선, 대선을 통해 국민적인 운동을 전개, 균형발전과 분권을 위한 획기적인 토대 마련 추진
- ☐ 관련 의제와 정책에 대한 일상적인 대응 활동

3. 주요 의제(예시)

- ☐ 헌법개정시 지방분권 및 지역균형발전형 개헌 내용 명기 (프랑스의 경우 2003년 헌법 개정예 분권형 국가라는 내용 등 명기)

## 충남발전연구원 개원 16주년 기념 세미나

### ☐ 지방행정체제 개편

- 현 정부와 정치권 다수가 의도하고 있는 도 단위 기초자치단체(시군) 통합과 광역시도의 폐지 또는 기능약화를 통한 단일 자치계층 시도(현재는 2단계 자치계층) -중앙집권기능 강화 의도- 에 대한 시급한 대응
- 분권형 광역지방정부(균형발전과 결정권 부여의 적정 규모단위)와 풀뿌리 주민자치(대도시의 인구가 많은 기초자치단위 개편)의 활성화를 위한 대응 등

### ☐ 특별지방행정기관의 지방정부 통합 : 중앙정부 산하기관인 지방노동청, 중소기업청 등 통합

### ☐ 자치경찰제, 교육자치 실현

### ☐ 중앙정부 권한 일괄 이양과 지방정부간 합리적 권한 배분

- 인사권, 조직권, 재정권 등 지방정부 이양 및 광역과 기초지방정부간 권한 배분

### ☐ 과세자주권 강화 : 현재 중앙정부와 지방정부의 세입구조 비율 8:2를 획기적 개선

### ☐ 지역금융 기능의 활성화

### ☐ 기초지방정부 선거(구청장, 군수 및 구군의원) 정당공천 폐지 등 풀뿌리 자치 활성화

### ☐ 세종시와 혁신도시(전국 10개 도시)의 차질없는 추진

### ☐ 부자감세 철회, 중부세 부활 등을 통한 지방재정 확충

### ☐ 도, 농간 등의 지역격차 해소를 통한 삶의 질 향상

### ☐ 주거, 복지, 교육 등 양극화 해소

### ☐ 대규모 국책사업의 남발과 갈등조장(지역분열) 대응 등

## 4. ‘균형발전·분권국민회의’의 기본성격과 체계 및 결성 경로

### ☐ 경과

- 지방분권국민운동, 분권·균형발전 전국회의, 수도권과밀반대전국연대 세 단위에서 각각 내부논의를 거쳐 참가단체의 일정한 중복, 활동의 중복 등을 해소하고 더 효과적이고 체계적인 활동을 위해 조직을 통합하기로 결정하고 통합조직의 성격, 운영체계 등 출범과 관련한 모든 사항을 세 단체 연석 집행위원회에서 논의·추진 중임.
- 1차(3/23. 대전), 2차(4/20. 대구), 3차(5/25. 대전)의 회의를 개최(4차 춘천 예정)

□ 조직의 성격

- 조직을 확대 개편하고 참여 주체를 넓히는 측면에서 네트워크 형식의 조직으로 설정
- 단체(지역, 부문 등)와 개인의 참여를 모두 허용(단체 참여를 원칙으로 하되 학계, 관련 전문가 등 개인의 참여를 허용)
- 단, 시민사회단체의 위상과 역할인 만큼 지자체장, 지방의원을 비롯한 제도정치권과 공직자 및 관련단체 등의 직접적 참여는 제하되 필요한 연계를 고려한 방법은 추후 검토

□ 체계 및 운영

- 조직의 안정성과 사업의 효율적 추진을 위해 의결 및 집행단위를 단일화 하고 체계를 단순화
- 기본적인 의결·집행기구로 네트워크 참여 단체 전체가 참여하는 ‘전체회의’ (구체적인 조직체계상 명칭은 추후 논의; 일단 ‘전체회의’로 기술) 운영
- 참여단위의 규모와 형태(연대단체, 개별단체 등)에 따른 의결 및 집행구조 참여방식은 대표성, 형평성 등을 고려하여 연대단체의 경우 ‘전체회의’에 복수로 참여 가능(지역차원의 경우 광역단위 별로 협의구조를 지향해나감)
- 효율적인 운영을 위해 공동대표(지역과 부문을 고려, 10인 이내로 두며 상임대표는 별도로 두지 않음), 상임집행위원장(1인), 공동집행위원장(지역과 부문을 고려 20인 이내로 둠), 공동사무국(1인-일정한 지역권역별을 중심으로 공동사무국을 두고 주 사무국은 수도권단체에 운영, 2인-수도권과 비 수도권 두 곳에 공동사무국 운영; 최종 운영방안은 조건과 상황을 점검하면서 지속 논의하기로 함)
- 사업추진시 공동대표, 상임집행위원장, 사무국이 일상적으로 소통
- 정기회의는 격월 1회 개최를 원칙으로 하고 임시회의 등 유연하게 개최
- 재정은 참가단체 월, 또는 연회비(월 1만원 기준) 및 공동대표, 상임집행위원장, 공동집행위원장의 일정 회비(구체적인 금액은 추후 논의), 기타 후원, 지원 등으로 운영

□ 출범 일정

- 5/23. 3차 회의 이후 6-7월까지 기존 참여단체외에 지역과 부문 단위 등에서 최대한 많은 단체들이 참여할 수 있도록 제안 및 조직 (시민사회연대 회의, 참여자치지역운동연대, 지역경실련협회 등 설명, 간담회 및 각 지역의 시민사회단체 적극 조직 등)
- 6~7월에 1~2회의 연석회의를 추가 개최하여 출범상황을 점검
- 8월에 조직결성, 출범에 따른 워크숍 개최
- 9월에 출범

## [토론 - 한남대학교 정순오 교수]

수도권 집중 억제에도 불구하고 집중이 심화되고, 억제에 대한 저항 압력이 때 마다 불거져 나오는 데에는 그만한 합리적, 경제적 이유가 있기 때문이다.

수출의존형 경제구조에서, 대기업은 물론 대기업에 의존할 수밖에 없는 중소기업들이 수도권만큼 사업성과 시장성의 기회가 크고, 양질의 인력과 투자자본이 풍부하고, 산업생태계가 잘 성숙돼 있는 장소를 찾기 어렵기 때문이며, 여건이 좋지 않고, 그나마 혜택마저 불확실한 지방투자보다는 보다 확실한 수도권 투자에 매달리거나, 아니면 임금 등 큰 혜택이 주어지는 제3국 투자로 눈길을 돌리는 것은 어쩌면 당연한 결과다.

규제 완화 시도를 망국적 이기주의로만 매도하는 것은 생산적인 대안으로서는 한계에 도달했다. 수도권은 한국 시장경제의 중심지, 지방은 변방. 중심지 집중과 과밀은 시장경제의 당연한 결과다. 수도권이 다방면에서 집중도가 높은 것을 굳이 분석적으로 증명할 필요는 없다고 보며, 지난 정부의 정책에 대한 반작용으로 집권한 현 정부의 수도권 규제 완화정책을 비난하거나 잘못되었다는 것을 증명할 필요까지는 없을 듯하다.

균형의 개념은 매우 모호한 측면이 존재한다. 어느 국가든 수도와 지방간의 격차는 존재하고 있는 것이 현실일 수밖에 없다. 그리고 한국의 지역격차 문제는 각 권역의 인구와 산업 집중도가 개인의 고용과 소득 안정, 교육기회와 발전기회를 결정한다는 것이 문제다. 그리고 지역 간 격차가 반영된 중심지의 조세 재원이 지방의 복지재원으로 재분배되지 않는 구조에 있으며, 지방의 중심지에 대한 과도한 정치적 향수도 불편한 진실의 한 원인인 듯하다.

수도권 과밀비용 해소를 위한 지속적인 투자 악순환 고리에서 벗어날 수 있는 방안은 가능한 것인가? 교통, 주택, 교육, 환경 문제 등 구조적 불편과 투기적인 정책간의 교섭을 통한 지루하고 단편적 학습효과만 존재하게 될 뿐 근본적인 대책은 요원할 것이다. 현재로서는 지난 정권의 행정수도 공약과 같이 국민적 선택에 의존하는 혁명적인 승부수 정책만이 유일한 해법일 듯하다. 다만, 혁신정책의 임기응변식 돌출보다는 오랜 공론화과정이 필요할 것이다.

지방권역들은 수도권 집중 심화, 지역격차 확대를 근거로 규제완화 반대에 집중하기보다는 차라리 수도권 의존 경제 탈피를 위한 공동대책이 시급한 과제로 보인다. 비수도권들이 분립된 개별 경제권을 주장하기 보다는 비수도권 전체를 공동의 독자경제권으로 만들기 위한 제2의 성장극 대안이 필요한 현실이다. 균형 선도도시들이 성공적으로 실현된다하더라도 그 중심지가 여전히 수도권이 된다면 무망한 미래다.

수도권 이남에서 세종시 대도시권과 경부축-호남축-남해안축을 잇는 제2의 성장극으로서의 삼각축 경제권 형성에 대한 청사진이 필요하다. 성장극 형성의 선도요인으로 값싸고 효율적인 녹색 교통수단으로서 철도투자가 지역융합을 위한 핵심투자요인이 되는 것이 바람직할 듯하다.

국제적인 기업입지여건 마련을 위해 남부권 신공항은 재추진되어야 할 것이며, 만성적인 대일무역 적자 시정을 위한 국제적인 부품소재산업단지의 조성 및 육성이 제2성장극 대안의 하나로 적극 검토되어야 할 것이다.

다음 정부 수권 희망세력들이 동반성장, 균형발전에 대한 독트린(doctrine)을 확고하게 수용하도록 국민적 주의환기를 위한 활발한 담론 전개가 필요할 듯하다.



## [토론 - 충북발전연구원 채성주 연구위원]

우리나라에서는 1960년대 이래 대도시 집중, 수도권 과다 집중을 억제하기 위한 각종 정책을 추진해왔으나 50년이 지난 현재도 대도시, 수도권의 집중은 현재 진행형이다. 이를 두고 수도권 규제 완화론을 주장하는 사람들은 수도권 규제정책은 실효성이 없다고 평가 절하했다. 다양한 이유가 있겠지만 정책을 일관성 있고 강력하게 추진하지 않은 것이 큰 원인 중 하나다.

국가균형발전을 최우선 국정과제로 삼았고 신행정수도를 충청권에 건설하고 혁신도시, 기업도시, 그리고 균형발전사업 추진을 위해 균형발전특별회계를 설치했던 참여정부조차 정권후기에 수도권 규제에 예외의 특례를 부여하는 수도권 정책을 시행하였다.

예를 들면 정비발전지구, 평택지원특별법, 공여구역특별법, 경제자유구역과 같이 수도권규제의 특례를 받는 지역이 증가했는데, 이 때문에 참여정부의 국가균형발전의 정책기조가 빛을 많이 바랬다는 평가도 있다. 지방의 자생적 발전역량이 일정 수준에 오를 때까지 지방발전정책을 우선적으로 추진하고 그에 맞추어 수도권의 규제완화와 계획적 관리를 추진하는 것이 지방뿐만 아니라 수도권의 지역경쟁력을 높이는 길이다.

가장 중요한 것은 국가균형발전을 위해 기존에 추진하고 있는 권용우 교수의 표현을 따르자면 균형선도도시의 차질 없는 건설이다. 차질 없는 건설은 단순히 건설추진계획대로 건물과 도시를 조성하는 것은 아니다. 사람들이 모이게 할 수 있는 정주환경개선 등의 대책마련이 필요하다.

2005년 공공기관 지방이전계획에 따라 10개의 혁신도시에 124개 공공기관의 이전이 예정되어 있었으나 기관 통폐합에 따라 이전규모가 다소 축소되었다. 전주혁신도시의 경우처럼 이전 예정 공공기관의 통폐합 등으로 혁신도시의 성공이 불투명한 지역을 위해 2005년 이후에도 신규로 지정된 공공기관이 혁신도시로의 이전요청도 고려해볼 만하다.

이관을 박사가 제안한 지방의 자생기반을 확보하기 위해 국가균형지표를 개발하고 법제화를 해야 한다는 내용에 전적으로 공감한다. 다만, 국가균형지표의 공간적 단위를 수도권과 비수도권, 시·도로 나누는 것 보다는 변창흠 교수가 제안한 광역경제권간의 균형으로 보는 것이 바람직할 듯하다.

균형발전은 국가의 책무이자 지역의 책무이기도 하다. 그간 지역균형발전협의회 등을 조직하여 수도권과 비수도권의 상생방안을 모색하는 등의 활동을 추진하여 왔으나 구심점의 부재로 지속적이고 신속한 대응에 한계점을 노출하고 있다. 2008년을 피크로 수도권 규제완화에 대응하는 지방의 구심력이 급속히 약화되고 있다(국책사업 유치경쟁에 따른 지방분열).

수도권 관련 정책변화를 상시 모니터링하고 대응 논리를 개발하기 위한 학·연·관·민 협력체계를 구축하여 경제사회실태조사, 대응 논리개발 연구 등의 활동을 지원하기 위해 상설 조직을 구성할 필요가 있고, 광역지자체의 출연금 확보를 통한 자원마련과 책임성 강화, 산하 발전연구원의 인력을 활용한 공동대응 체계를 구축할 필요가 있다. 이를 통해 마련된 실행 가능한 수도권과 비수도권의 상생방안을 각종 선거에서 이슈화 할 수 있는 정책 공약화가 필요하다.



.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



## Memo

---

---

---

---

---

---

---

---



.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

