

[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



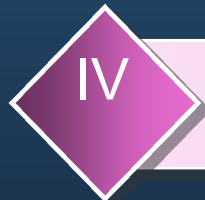
국토관리 정책의 변화



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 ² 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

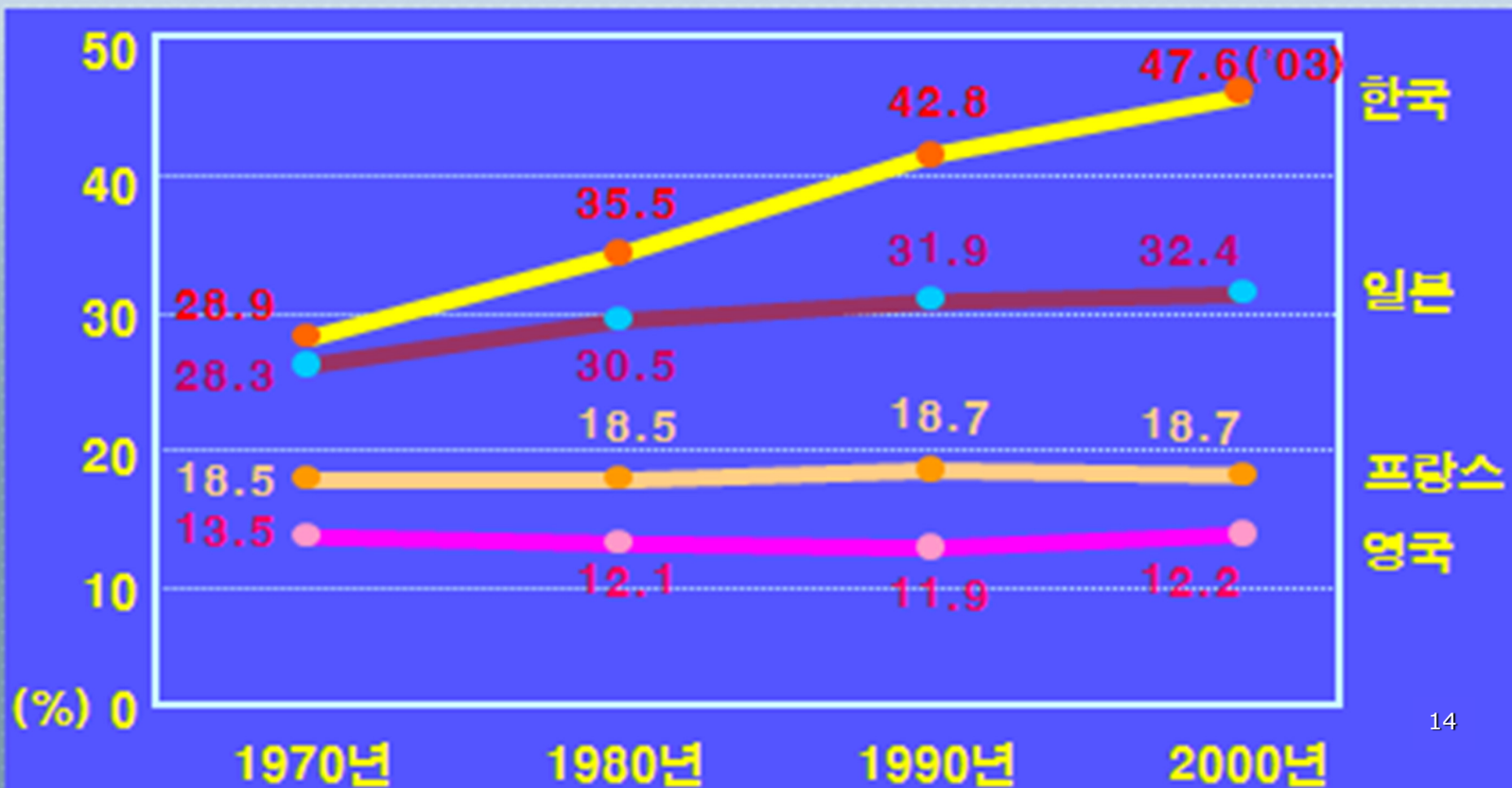
수도권은 다른 나라 대도시권에 비해
집중도 높다. 2001년의 경우 집중률은
일본 동경권 32.4%, 프랑스 파리권 18.7%,
대만 타이페이권 14.5%, 영국 런던권 12.2%

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

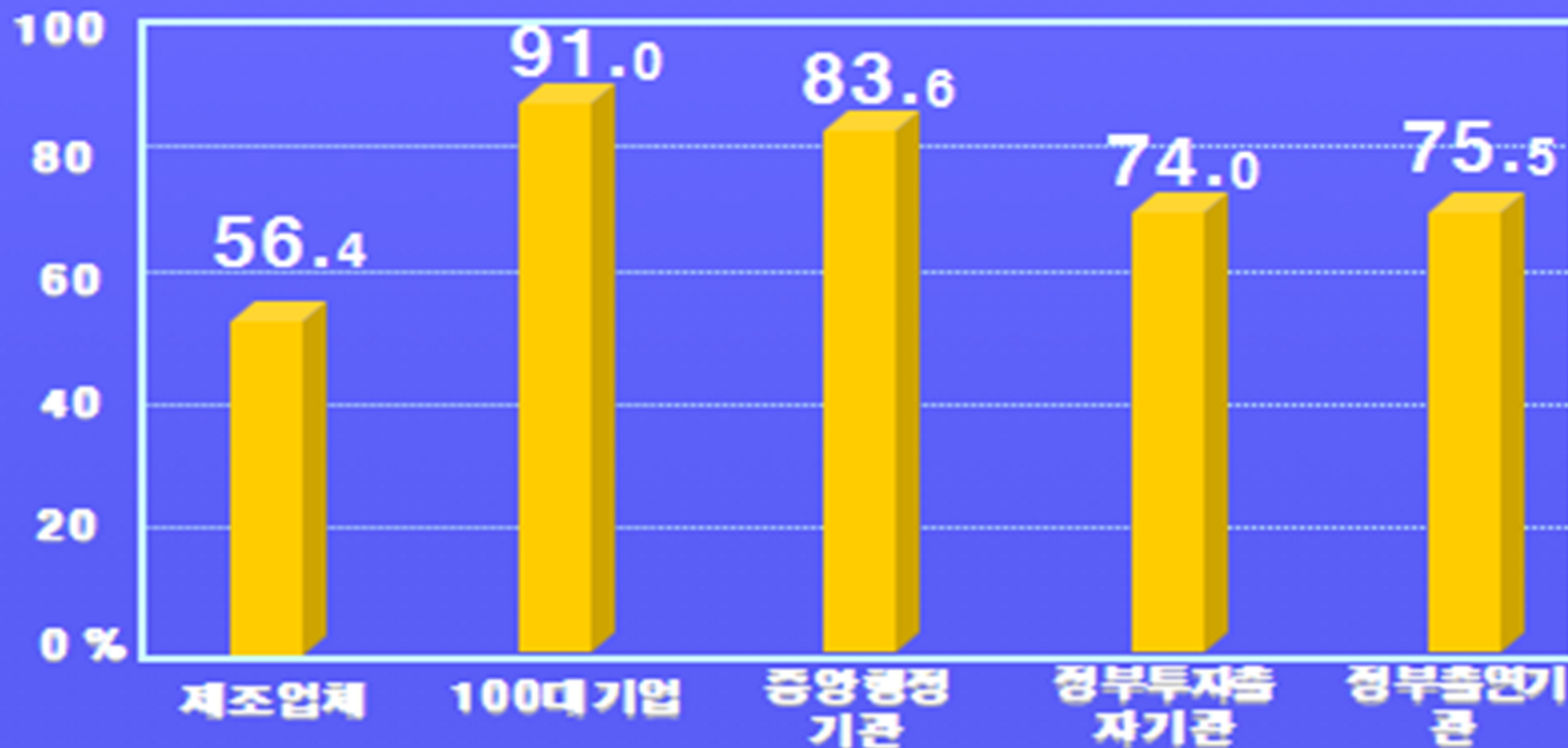
그림 1. 수도권 집중과 외국과의 비교

■ 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.

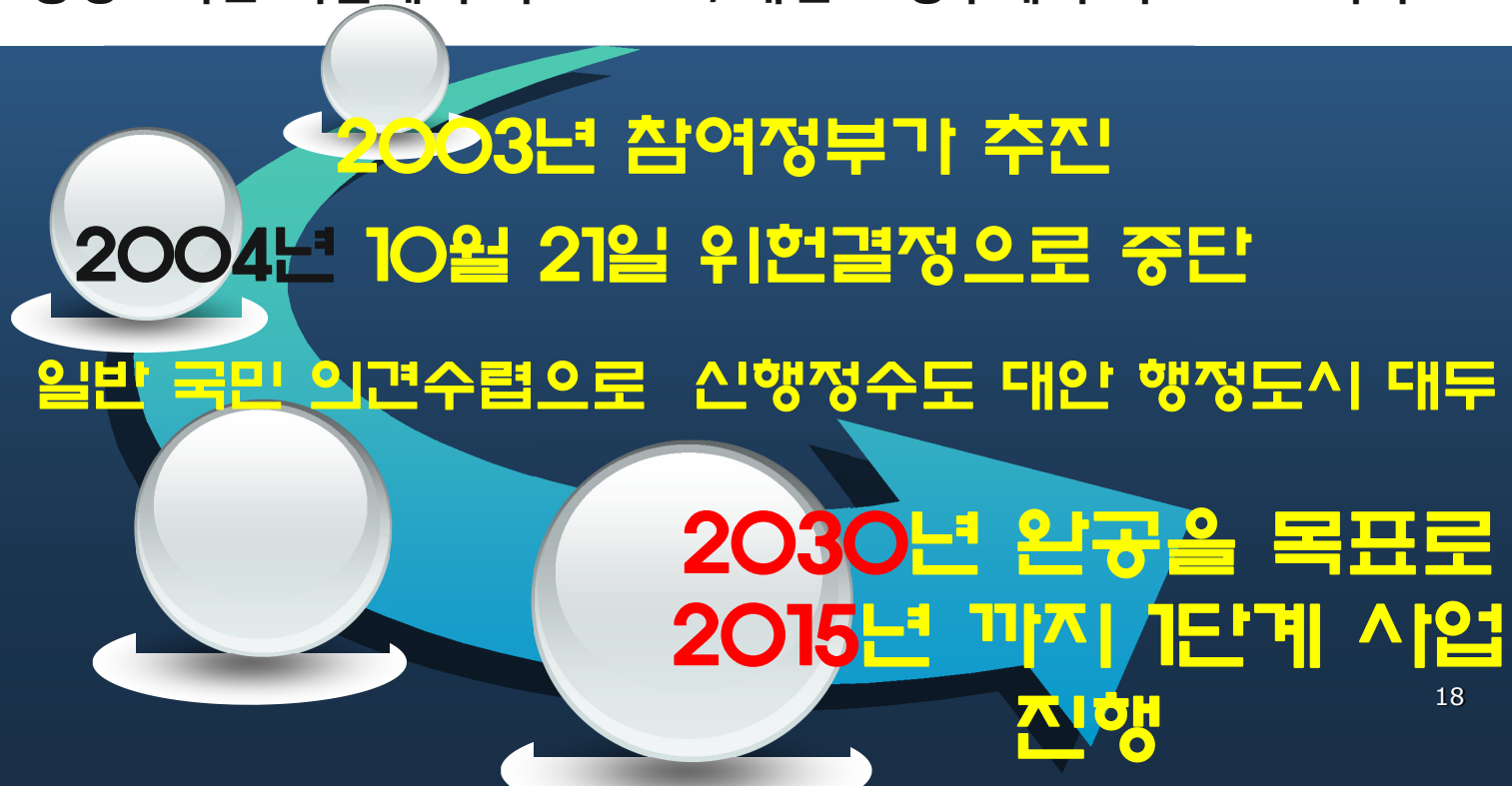
2. 지역내 총생산, 제조업고용, 도소매업고용은 1999년말 기준임.

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, 6.98km² 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)

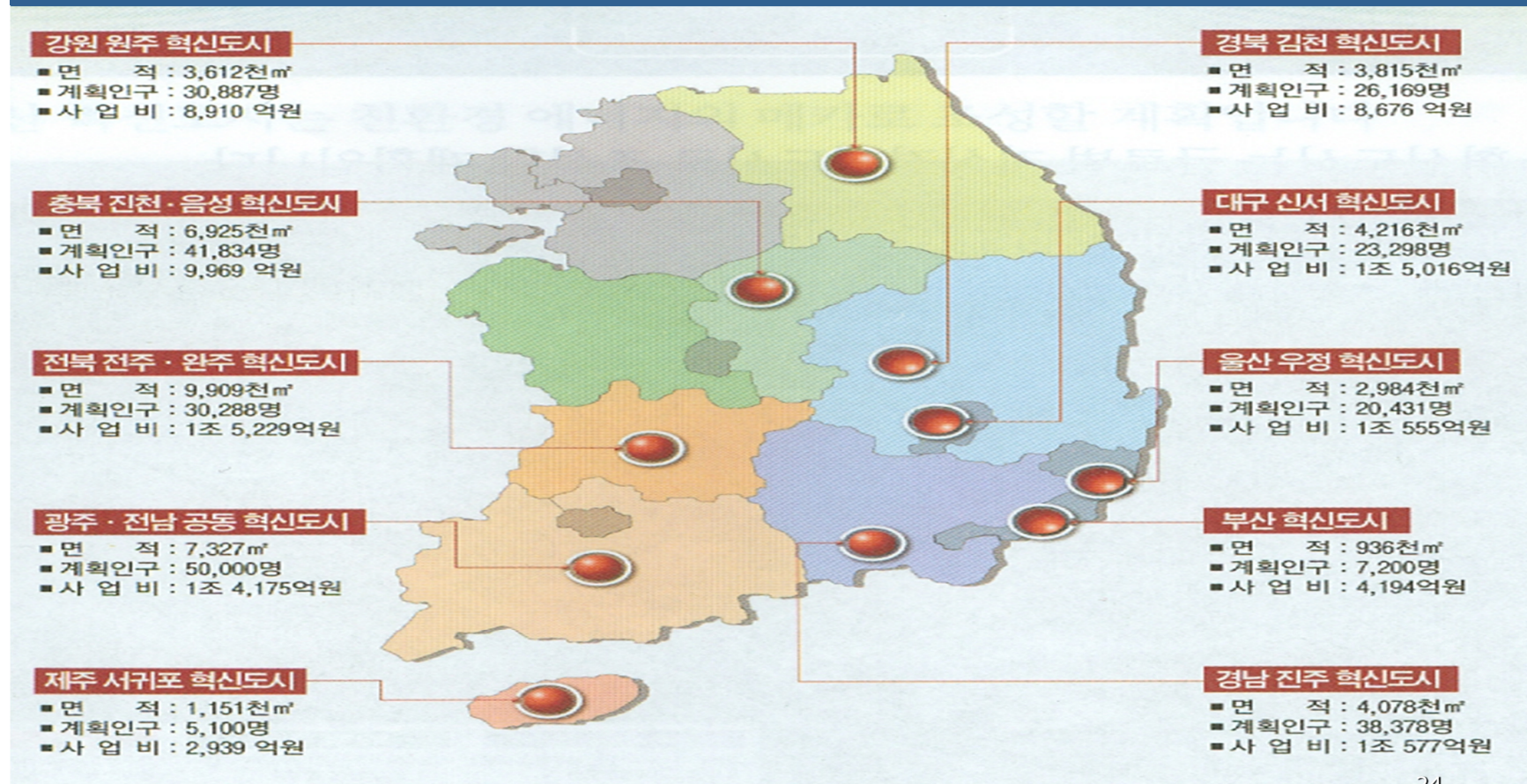
180개 수도권
소재 공공기관을

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

2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

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

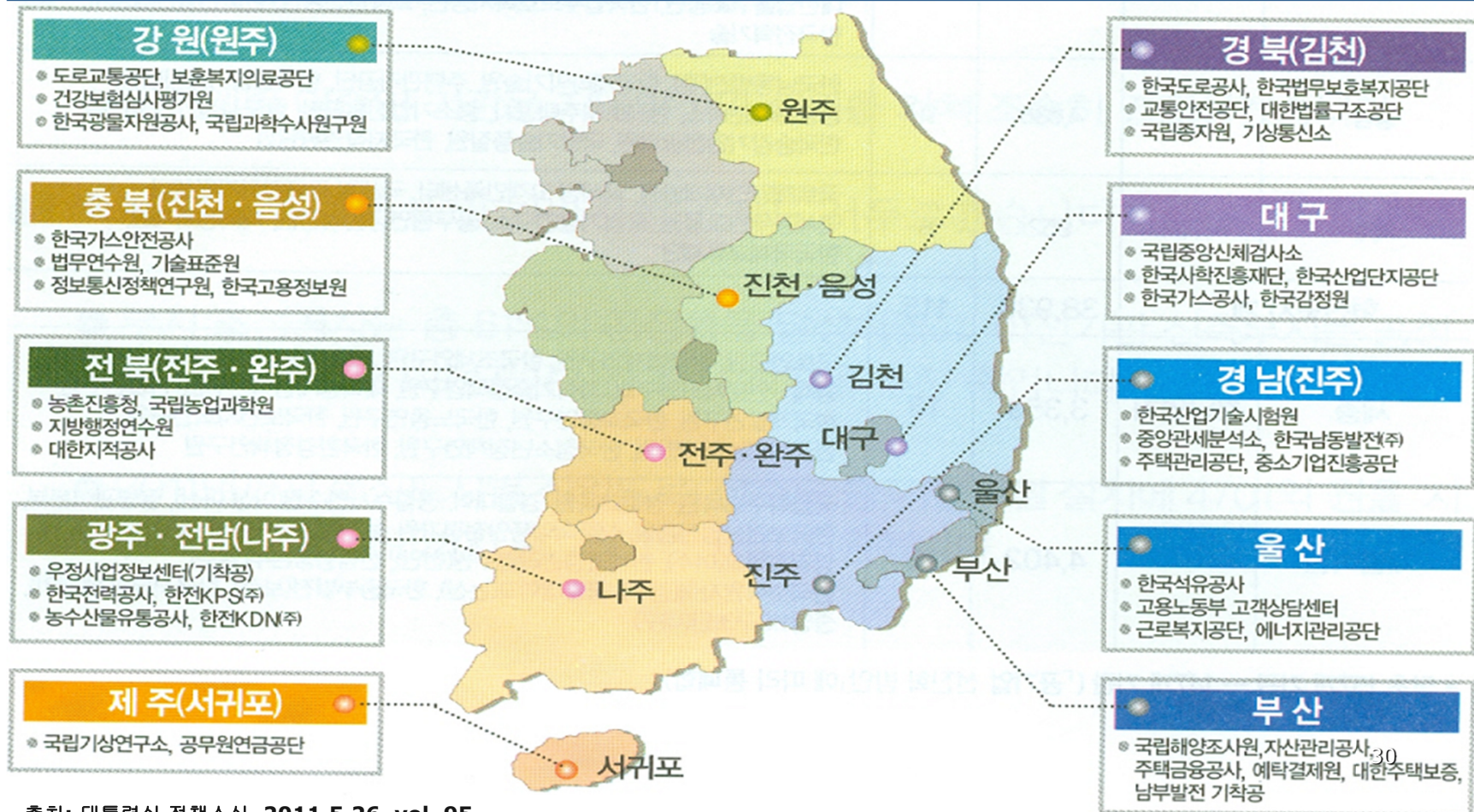
혁신도시 건설 전개 과정

- 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

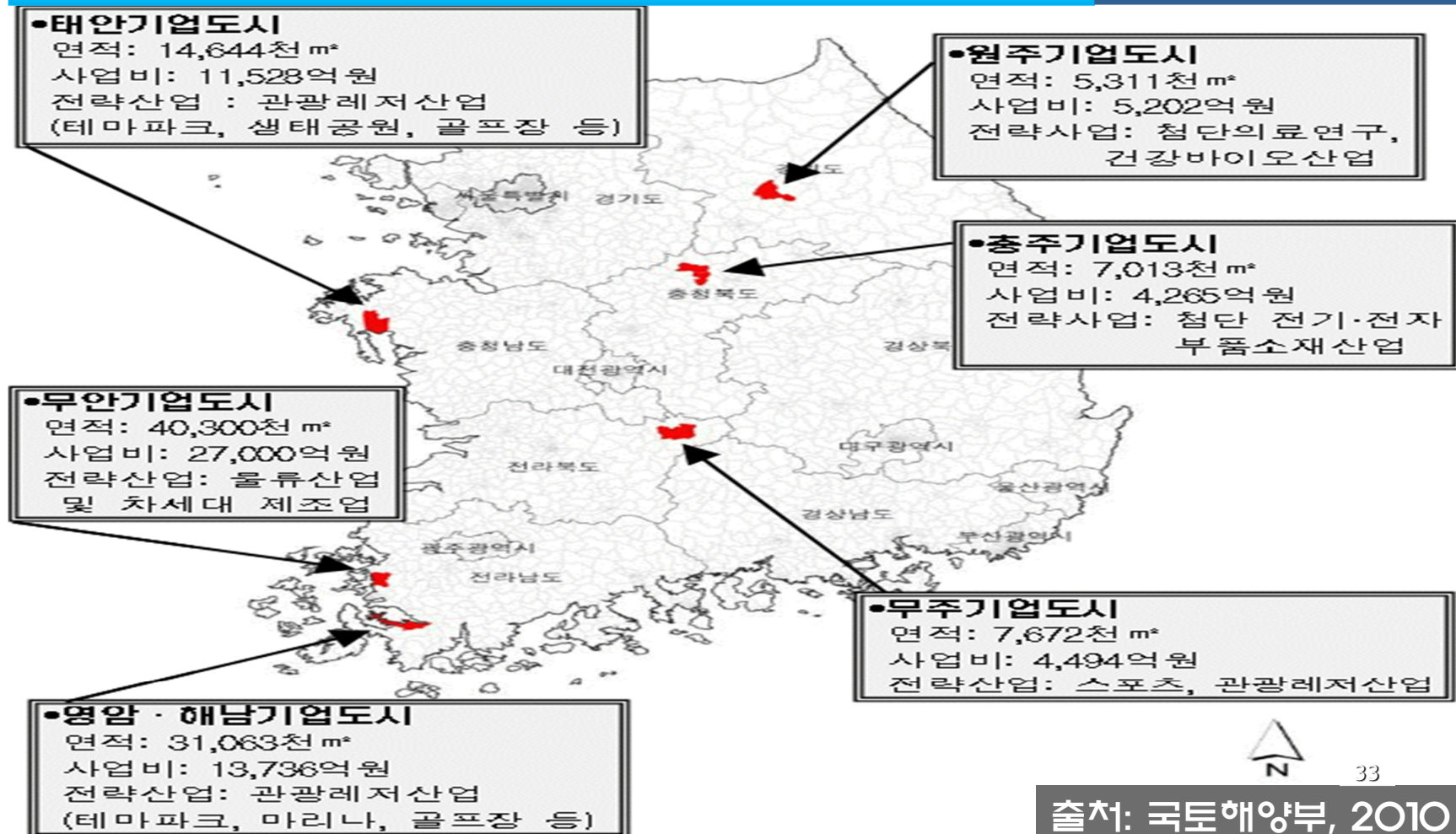
2. 균형선도도시의 추진과정과 보완 방법

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.