

# □ □ □ 정 □ 책 □ 쟁 □ 점 □ □ □

## 수도권 정책은 지방육성책과 연동되어야

황희연

충북대 도시공학과 교수

### 1. 세계에 유례 없는 우리나라 수도권 집중현상

우리나라 수도권의 극심한 과밀집중현상은 세계 어디에서도 찾아볼 수 없다. 서울 대도시권의 인구규모는 1,700만 명에 이르러, 비슷한 면적에 700백만 명 정도씩 살고 있는 런던이나 파리 대도시권의 2배 수준이고 1,200만 명 정도가 살고 있는 동경 대도시권의 1.5배 수준이다. 국가 전체인구에 대한 수도권 집중도 면에서도, 2000년 현재 46.1%가 집중되어 있는 우리나라 수도권은 OECD 국가 중 압도적으로 높은 최고수준이다. 이는 세계적으로 그 집중도가 높다고 알려진 일본 도쿄 수도권(1988) 26.1%, 런던 수도권 31.2%, 파리 수도권(1991) 18.2%에 비하면 엄청난 수치임에 틀림없다. 이처럼 우리나라 수도권은 인구규모, 인구밀도 및 인구집중도의 모든 면에서 세계에서 가장 심각한 거대도시권을 형성하고 있다.

더욱 심각한 것은 이들 선진사회의 경우 이미 오래 전에 수도권으로의 새로운 집중이 정지된 데 반하여, 우리나라의 수도권 집중현상은 아직도 계속되고 있다는 데 있다. 수도권 신도시 입주기간이던 1990~1995년의

5년간에는 수도권인구의 순인구 증가량이 160만 명에 이르러 우리나라 연간 총인구증가량 126만 명의 133%가 수도권에서 증가하였다. 1995~2000년의 최근 5년 사이 경기도의 인구만도 133만 명이 늘어나 전국인구 증가의 87%를 차지하고 있다. 수도권 내에서도 규제가 특별히 심하여 인구성장이 정체되었다고 주장하고 있는 경기도의 북부·접경지역·팔당상수원 주변 등 자연보전 권역조차 최근(1995~1998년)의 연간 인구증가율은 4.8%나 되어 여타 어느 시도보다 비교가 안되게 높은 수치를 기록하고 있다. 비수도권 지역은 전체적으로 볼 때 인구가 감소하는 반면 수도권의 거대한 공룡은 지금도 계속 비대해지고 있는 것이다.

여기다가 수도권으로의 행정·경제기능 집중은 더욱 심각하며 현재도 계속 높아지고 있다. 금융 예금 및 대출의 수도권 점유비중은 1995년 예금 64.8%, 대출 59.3%에서 1999년에는 각각 66.1%와 61.5%로 높아졌다. 행정중추기능을 수행하는 행정기관·정부투자기관 등 공공기관의 점유비중 또한 1995년 81.7%에서 1999년 현재 84.8%로 증가하였다. 제조업체 수는 1985년 55.3%에서 1998년 53.5%까지 감소추세를 보였으나 1999년 다시 53.7%로, 2000년에는 56.6%로 반전되었다.

이러한 수도권의 비대화 현상은 수도권 내에 교통문제·주택문제·환경문제를 비롯한 각종 사회문제를 유발시키고, 지방도시와 농촌지역에서는 인구유출의 요인으로 작용하여 수도권과 지방의 산업기능과 문화기능 등에 대한 상대적 격차는 점차 커지고 있다. 상대적으로 취약한 지방의 성장기반은 수도권으로의 산업과 인구의 유출요인으로 다시 작용하여 수도권과 지방의 악순환의 고리는 계속되게 되고, 지방주민의 상대적 박탈감은 갈수록 증폭되고 있는 것이다.

## 2. 어떻게 세계적 경쟁력을 높이겠단 말인가?

지방의 문제는 차치하더라도 우리의 수도권은 자체로서 극도로 혼잡한

상태에 있다. 수도권에 난개발문제는 국가적 재난으로 대두되었고, 교통 혼잡 등으로 인한 물류비용의 증가는 날이 갈수록 높아지고 있다. 우리나라 SOC 투자비의 67%를 수도권에 쏟아부었다고 해도 수도권의 도시 기반 시설은 여전히 열악한 상태에 있으며, 국책연구기관이 발표한 연간 교통 혼잡비용만도 10조 원이나 된다. 우리나라에서 수도권에 차지하는 비중은 인구와 GRDP 모두 46% 수준인데, 그보다 훨씬 높은 비율의 SOC 투자비를 받아가면서도 가공할 만한 수준의 수도권 교통혼잡비용을 우리 국민은 감당해야만 한다.

상황이 이러한데도 문제의 해결책을 마련하는 데는 미온적이면서, 수도권에 대형 신도시를 몇 개씩 더 개발하겠다고 서두르고 있다. 작년도에는 수도권 공장 총량에 난개발의 원흉인 개별입지 물량을 추가 배정하더니, 금년 들어서는 또 다시 개별입지 물량을 전년도에 비해 16.2%나 증대시키고 가설건축물 등 허가나 신고대상이 아닌 건축행위를 공장 총량대상에서 제외시켰다. 정부가 수도권의 난개발문제를 해결하는 데 앞장서야 할 상황에서 오히려 난개발을 조장하고 있다. 이제 와서는 수도권정비계획법을 전적으로 무력화하여 그간 명맥이나마 유지하고 있는 수도권규제정책을 송두리째 뒤흔들고 있다.

불과 1년여 전에 국민적 합의를 모아 작성하였다고 자부하는 제4차 국토종합계획의 첫 번째 계획이념이 국토균형발전이며, 수도권 과밀화 대책을 세운다고 온 나라가 떠들썩한 상황에서 지방육성책을 수립하기는커녕 오히려 수도권 집중에 지대한 영향을 미칠 정책을 불쑥불쑥 내놓고 있으니 안타까운 일이다.

서울의 남부 방향의 성남·용인·수원·화성 일대만 하더라도 현재 건설중이거나 개발이 구체적으로 추진되고 있는 건설물량이 준공되면 100만 명 가까운 인구, 그것도 대부분 서울 의존적인 인구가 수년 내에 새로 들어올 것인데, 서울과의 접합 부분 등에서 발생할 명약관화한 문제조차 심층적으로 대비하지 않은 채 그저 수도권 규제완화만을 외치고 있다.

더구나 남한의 경제력과 각종 기능이 수도권에 집중되어 있는 상태에

서 통일이 된다면 분명 수도권에 집중은 더욱 심화될 것이 자명하며, 통일국토가 요구하는 새로운 중차대한 기능을 수도권에 수용해야 할 것이 예견됨에도 불구하고 이에 대한 대책은커녕, 유보공간조차 남겨놓을 생각을 하고 있지 않으니 참으로 어리석게 느껴진다.

수도권 자체가 가지고 있는 구조적 문제들을 해결하지 않고, 수도권의 먼 앞날을 위한 대비책 하나 제대로 만들어놓지 않으면서 그저 수도권 규제만 풀어가지고 어떻게 수도권의 경제적 효율성을 높일 것이며, 또 세계적인 경쟁력을 확보하겠다는 것인가!

### 3. 정책의 방향이 잘못되었는가 정책집행이 잘못되었는가?

지난 30년 이상 동안 수도권 집중억제정책을 지속적으로 펴왔지만 여전히 수도권의 집중현상이 심화되고 있는 것으로 봐서, 정책의 실효성이 없는 것이 확인되었으니 수도권 규제정책은 포기하는 것이 마땅하다는 주장이 있다.

사실 그간 우리나라 국토균형발전정책은 한마디로 재정투자가 수반되지 않은 생색내기 정책, 즉 규제 위주의 관리방식이 주류를 이루었다. 세차례의 국토개발정책을 수립·추진해오면서 사회간접자본의 확충과 수도권 억제 및 지방육성 등에 초점을 맞추어왔지만, 실제 제3차 국토종합개발계획의 투자실적 중 지방투자계획의 추진율은 27.5%에 그쳤다. 최근 들어오면서 지방에 대한 투자는 더욱 인색해진 반면, 수도권에 대한 규제는 오히려 완화일변도로 왔으니, 수도권으로의 집중은 지속되고 지방의 상대적인 침체는 오히려 심화될 수밖에 없었다.

또한 수도권정비계획법을 근간으로 한 수도권정비계획이 1984년부터 수립되면서 수도권 정책에 대한 제도적인 틀을 갖추긴 하였으나, 수도권 내 공공기관·대기업 본사·대형공장·대학 등에 대한 일방적 규제와 인위적인 시설 이전정책 위주여서 시장경제메커니즘 하에 작동하기 어려운

구조적인 문제를 가지고 있다. 이로 인해 지금까지의 수도권 정책은 수도권 과밀과 지방의 과소라는 이중고에 시달리면서 국토공간의 비효율과 국가경쟁력 약화를 노정시켰으며 수도권과 비수도권의 갈등을 증폭시키는 결과를 초래하였다.

즉, 오늘날의 국토불균형문제는 지방육성을 위한 재정적 투자가 인색한 상태에서 중앙정부 권한의 지방이양 등 분권화정책 등이 미온적으로 추진되었고, 또 지방의 적극적인 육성보다는 수도권 집중억제에 중점을 둔 소극적인 규제정책을 펼쳐왔던 결과물로 인식되어야 할 것이다. 국토균형발전이라는 숭고한 이념은 우리 사회가 추구해야 할 주요한 목표 중의 하나라는 데 동의한다면, 국토균형발전과 수도권 집중억제를 도모하고자 하는 정책방향 자체를 거부할 수 없다. 관심의 초점이 그 정책의 실효성을 거둘 수 있는 실천전략의 마련에 두어져야 한다.

#### 4. 수도권에 대한 개발억제책에서 지방육성책으로 전환해야 한다

“수도권의 과도한 집중문제를 해결하고 국토의 균형발전을 도모해야 한다”는 것은 이미 국민적 공감대를 형성하고 있다. 국가의 비전과 미래상을 제시해주는 계획으로서 국가정책의 골격을 이루고 있는 『제4차 국토종합계획』은 국토의 균형발전을 첫 번째 기조로 하고 있고, 2000년 5월 건교부 업무보고시 김대중 대통령은 “장관직을 걸고 수도권 과밀억제정책을 수행하라”는 특단의 지시를 한 바 있다. 이와 관련하여 청와대에는 경제수석을 단장으로 하여 지역발전을 도모하기 위한 지역균형발전기획단을 구성·운영하고 있고, 건설교통부에서는 실효성 있는 정책방안을 강구하려고 부심하고 있으며, 집권당은 당대로 정책대안을 마련하고 있다. 일련의 이들 조치는 우리나라 국토정책방향이 수도권 집중억제와 국토균형발전을 도모하는 데 두고 있음을 입증하고 있다.

이러한 상황에서 실효성 있는 지방 활성화 대책이나 국토균형발전을

위한 실천프로그램 하나 제시하지 않은 채, 수도권에 몇 개의 신도시 개발을 동시에 추진하고 공장 총량제를 대폭 완화하여 무허가 건축물을 양성화하고 업종구분 없이 개별입지물량을 확대하는가 하면, 수도권 내 개발제한구역까지 풀어서 대형 관광단지를 건설하고 골프장 건설에 특혜를 줄 생각이나 하고 있으니, 어떻게 국가정책을 신뢰할 수 있으며 국토정책에 혼선이 빚어지지 않겠는가?

국가정책의 신뢰성을 유지하고, 정책의 실효성을 제고하기 위해서는 강력하고 일관된 수도권 정책의 시행이 필요하다. 물론 과거의 정책을 꼭 고수할 필요는 없다. 프랑스의 초기(1950~1961년) 수도권 정책은 수도권 지역 내 상공업의 신·증축에 대한 허가제를 도입하여 강제적·제한적 방식을 채택하였으나, 1962년 이후에는 DATAR를 통해 지방 이전에 대한 포괄적인 지원제도를 갖추었으며, 1981년 이후에는 중앙정부와 지방정부 간 지역개발계약제도를 통해 수도권과 비수도권의 균형된 발전을 모색하고 있다. 앞으로는 우리도 수도권에 대한 개발억제 일변도의 정책을 탈피하여야 한다. 지방의 육성책을 통하여 수도권과 지방의 공동발전을 모색하는 소위 윈-윈(win/win) 게임 전략을 모색하는 것, 다시 말하여 수도권 문제와 지방의 문제를 하나의 체계 속에서 동시에 풀어나가는 데 지혜를 모아야 한다.

## 5. 수도권과 지방이 함께 성장할 수 있는 정책을 펴자

우리나라 수도권은 뉴욕·런던·파리·동경·싱가포르 등 세계적인 도시들과의 경쟁에서 크게 뒤쳐져 있다. 그 주된 이유는 우리나라 수도권이 양적 팽창은 하였으나 세계적 경쟁력을 지닌 특화 분야가 없으며 토지이용이 무질서하고 혼잡하여 매력이 있는 공간을 확보하지 못하고 있기 때문이다. 다시 말해, 우리나라 수도권 지역은 인구·산업·금융·정보 등 모든 부문이 일극에 집중되어 양적 팽창만 이루어짐으로써 한 국가 수도권의

로서의 개성과 특성을 지니지 못하기 때문에 국제적 중심기능을 담당하는 세계도시(global city)로 성장하지 못하고 있다. 국제적 측면에서 볼 때, 수도권은 세계적 경쟁력을 확보할 수 있는 산업분야를 특화시켜야 하며, 국제금융·업무활동 지원서비스를 비롯하여 국제행사 및 국제교류기능 등을 강화하여야 한다.

이에 맞춰 지방은 지역별로 특화산업을 육성하고, 지역의 특성에 맞는 교육과 문화 기능을 강화해야 한다. 그리고 그 특화산업은 세계적 경쟁력을 지닐 수 있도록 육성하여야 한다. 오늘날 지방의 산업이 국내의 경쟁력이 약하여 성장하지 못한 경우는 별로 없다. 동남아시아나 중국 등과의 경쟁력에 밀려서 문을 닫는 경우가 허다하다. 그러나 지방의 특화산업에 대한 육성책은 재정 등에 대한 지원 없이 정책의지만으로는 성공할 수 없다.

국가가 지방의 특화산업단지에 기반시설을 제공하고 입주업체에 대한 세제·금융상의 지원을 하며, 관련 공공기관을 비롯하여 연구기관·교육기관이 함께 입지할 수 있는 여건을 조성하여주어야 한다. 물론 이같은 정책은 해당 지방 스스로가 자기 지역의 앞날에 대한 비전을 제시하고 그에 대한 대비를 위하여 자발적이고 능동적으로 참여할 때만이 실효성을 갖게 된다는 것은 자명하다.

이를 통하여, 수도권에 입지해 있는 기업조차도 지방의 특정 지역에 형성된 특화분야 기업은 해당 특화단지로 가야 경쟁력을 가질 수 있는 여건이 조성되고, 수도권은 수도권만이 지닌 장점을 살려 세계적 비교우위 산업을 중심으로 발전해가야 한다. 이때에야 비로소 수도권 과밀화 문제에 대한 해결의 실마리를 찾을 수 있고, 지방산업과 지방의 교육·문화가 성장할 수 있으며, 수도권도 올바르게 성장할 수 있게 된다. 이렇게 되어야 국가경쟁력도 더 한층 높아질 수 있지 않겠는가!

이처럼 수도권과 각 지방이 기능과 역할을 달리함으로써 상호보완적인 분담체계를 형성하여, 수도권과 지방의 공동발전을 모색하는 것이 수도권과 지방이 모두 사는 길이다. 다시 말해 수도권이 세계적 경쟁력을 갖기 위해서는 규제 위주의 수도권 정책은 바람직하지 않다. 그렇다고 수도권

의 세계적 경쟁력이 이곳저곳을 마구 개발하고, 아무 제조업이나 마구잡이 식으로 허용하여 확보될 수 있다고는 생각되지 않는다. 우리나라 수도권의 일차적 경쟁대상은 중국의 북경·상해·심천 지역과 일본의 도쿄·오사카·간사이 지역 등이다. 그런데 이들은 다변화된 도시권을 확보해가고 있다.

우리나라 첨단지식산업의 90% 이상이 수도권에 집중되어 있다. 세계적 경쟁력을 지닌 수도권 첨단지식산업이 대전권의 과학기술산업, 대구권의 패션·섬유산업, 광주권의 광산업, 충북 오송의 보건의료·생명과학산업 등과 공존할 수 있을 때, 더 나아가 통일 후를 대비한 수도권의 역할과 위상이 확보될 수 있을 때 진정한 의미에서 우리나라 수도권은 세계적 경쟁력을 확보하고 국토균형발전도 이루어질 수 있다. 각종 토지이용규제완화·대단위 개발사업과 산업시설의 유치·공장 총량제의 철폐를 비롯한 수도권 규제에 대한 제반완화 조치는 이러한 큰 구도 하에서 검토되어야 하리라 생각한다.