

## □ □ □ 정 □ 책 □ 정 □ 점 □ □ □

# 입지규제 위주의 수도권 정책의 한계와 수도권 정책의 개선

이상대

경기개발연구원 연구위원

## 1. 시작하며

우리나라 수도권은 인구와 산업이 집중된 지역이다. 수도권은 전국토 면적의 11.8%에 불과하나 전국 인구의 46.1%(2000년), 제조업체의 56.6%(1999년), 전국 총생산의 43.9%(1996년), 기업부설연구소의 71.2%(2000년)가 집중되어 있다. 전국토의 면적이 10만km<sup>2</sup>에 불과하여 다른 나라에 비해 작은 국가로 분류됨에도, 반면 인구는 4,700만 명이나 되어 인구규모로는 중상위권 국가이다. 이런 연유로 수도권 인구 및 산업 집중에 대한 국민들 및 국토계획 전문가들의 우려가 심화되어 있다.

과연 수도권 인구 및 산업집중도를 ‘과밀’상태로 진단하고, 현상태는 과밀의 사회적 비용이 집적의 이익을 상회하며, 따라서 어쩔 수 없이 입지규제라는 정책수단을 계속 유지하는 것이 타당한가? 이 문제에 대한 해답을 찾는다면 수도권 정책(또 정책전환)의 사회적·경제적 타당성을 높이는 작업이 될 것이다.

이제 세계는 국경 없는 무한경쟁시대를 맞아 국가간은 물론 지역간의 경쟁심화로 국토개발전략뿐만 아니라 수도권 발전전략도 새로운 변화를

요구받고 있다. 경쟁시대 국가간 경쟁은 결국 세계적인 대도시권간의 경쟁을 통해 이루어짐에 따라 국가경쟁력은 사실상 대도시권 경쟁력을 핵심내용으로 하게 된다. 특히 동아시아의 경우 인구 2,200만 명의 수도권과 함께 일본의 수도권, 관서권, 중국의 상하이권, 베이징권(현재 중국은 베이징, 텐진, 징바오를 통합한 인구 4,000만 명의 대베이징구상을 검토하고 있다), 홍콩-광둥권이 경쟁하고 있다. 우리나라에서 경쟁력 있는 지역의 대표는 수도권이다. 이제 사실에 근거한 문제인식과 현실적 토대 위에서 수도권 정책의 수단을 재정립해야 할 때이다.

## 2. 수도권 정책 이슈와 진단

수도권 규제를 옹호하는 쪽은 수도권 집중이 수도권의 비효율을 증대시켜 난개발, 교통혼잡, 물류비용, 주택문제 심화 등을 초래하고, 지방의 낙후를 심화시켜 국가경쟁력을 떨어뜨린다는 것이다. 가령 2001년 4월 4일 발표된 비수도권 지방연구원들의 공동 정책리पोर्ट를 보면, 수도권 집중으로 인한 국가적 손실을 교통 등 과밀혼잡비용의 증대로 인한 산업경쟁력 저하, 수도권 내 혼잡비용 및 과밀문제 완화를 위한 추가적 공공투자비용 발생, 수도권 내 경관파괴, 지역불균형과 지역갈등, 지방문화의 망실을 들고 있다.

반면 수도권 규제의 타당성을 부정하는 입장은 인구 집중과 과밀에 따른 사회적 비용, 혼잡비용이 발생하고 있으나, 그것을 상회하는 규모의 경제에 의한 편익(즉, 집적 이익)이 존재하며, 수도권 집중억제책으로 수도권, 나아가 국가경쟁력 약화를 초래하는 오류를 범하고 있다고 지적한다. 특히 경기도의 경우 수도권의 인구과밀은 서울과 그 인접 위성도시군(群)에 집중되어 나타나고 있을 뿐이라는 인식을 갖고 있다.

그러면 쟁점별로 살펴보자. 수도권 정책의 출발점은 과도한 인구가 조밀하게 수도권에 집중하고 있다는 데서 출발한다. 실제 한 국가의 전체

<표 1> 각국 수도권의 일반적 현황

구 분	한국 수도권	일본 수도권	런던권	파리권	뉴욕권	
행정체제/단위	1특별시·1광역시·1도	1都, 7縣	1 광역시, 27 county	1 Region (Il-de-France)	3 state	
면적 (km <sup>2</sup> )	전체	12,118	36,348	30,625	12,011	32,580
	중심도시	606	2,102	1,580	105	-
	광역지역	11,513	34,246	29,042	11,906	-
인구 (천 명)	전체	21,828	41,066	19,850	10,952	21,492
	중심도시	10,321	11,837	7,825	2,125	8,693
	광역지역	11,507	29,229	12,025	8,827	-
인구 밀도 (명/km <sup>2</sup> )	전체	1,801	1,130	648	912	660
	중심도시	17,046	5,631	4,611	20,240	-
	광역지역	999	854	414	741	-
GRDP (US 백만\$)	147,735	1,451,666 (1997)	428,293 (1998)	355,954 (2000)	-	
1인당GRDP (US \$)	6,768	35,643 (1997)	21,576 (1998)	32,501 (2000)	-	

주: 1999년 기준. 단, GRDP는 일본 수도권이 1997년, 런던권이 1998년, 파리권이 2000년 기준임.

출처: 인터넷 검색자료.

면적 중 11.8%에 불과한 12,118km<sup>2</sup>에 인구의 46.1% 등 각종 기능 및 시설이 40~60%가 집중되어 있는 것은 정책 당국자나 우리 분야 전문가들에게는 우려할 만한 일이다. 그러나 국내 지역간 비교에서 벗어나 중국의 베이징권, 상하이권, 홍콩-광동권, 일본 수도권, 관서권을 대상으로 비교할 경우 해석은 달라진다. <표 1>과 같이 GRDP나 1인당 GRDP를 비교하면, 왜 국내에만 시각을 좁혀서 규제 성격의 국가정책을 유지하고 있는지 의심을 가져볼 만하다.

둘째, 수도권 정책은 인구 및 산업 집중으로 인해 물류비용 등 교통혼잡비용 증대, 주택가격 상승 등 이른바 사회적 비용이 집적이익을 상회하기 때문에 규제가 불가피하다는 것이다. 이 문제에 대한 명확한 진단은 쉽지 않다. 1960년대말까지 적정도시규모론에 대한 논쟁이 뚜렷한 결론을 내리지 못하고 도시·지역계획 분야의 이슈에서 사라졌듯이 집적 불경제와 집적 이익에 대한 계량적 분석은 어렵고, 연구결과도 별로 없다. 다만 분명한 것은 수도권에서 집적 불이익이 집적 경제를 상회한다면 사람

이나 기업이 당연히 자연스럽게 수도권을 떠나야 한다. 그러나 현실은 그 반대이며 이는 학문적으로 규명하기는 어려워도 집적 이익이 집적 불이익을 여전히 초과하고 있다는 가장 강력한 증거라 할 수 있다.

여기에서 간과해서는 안될 것은 수도권 내에서 어느 지역이 과밀(아니면 고밀이든)지역인가이다. 분석결과에 따르면 인구와 산업이 과도하게 집중된 지역은 수도권의 중심지역, 즉 서울시와 그 주변 위성도시들에 한정된다. 따라서 명확한 인과관계에 근거하여 정책대상은 과밀(또는 고밀)의 폐해가 명백히 발생하고 있는 지역에 한정해야 하며, 정책개입의 방법도 지역정책이 아닌 도시정책이 타당하다. 다시 말해서 지역균형개발정책은 타당하지만 과밀해소정책은 타당성이 부족하다.

셋째, 수도권 정책에서 채택하고 있는 정책수단, 즉 입지규제방식의 실효성 문제이다. 수도권 정책의 입지규제를 통해 통제하고 있는 것은 공장, 대학교, 공용청사, 연수시설 등이고, 사업규모 제한을 통해 통제하고 있는 것은 대규모의 택지개발사업, 산업단지조성사업, 관광지조성사업 등이다. 그러나 공장 총량제 시행 예에서 보듯이 입지시기를 단순히 몇 년 지연시키고, 무허가공장을 난립시키는 효과밖에 없으며, 대규모 개발사업 규제 제한은 오히려 개발규모를 소규모화해서 경제성이 취약하여 기반시설 확보에 장애가 되는 등 부작용이 나타나고 있다.

넷째, 국가경쟁력과 수도권 정책을 두고 논란도 많다. 수도권 규제완화를 외치는 진영에서는 기업 및 대학 등의 입지규제를 핵심으로 하는 현행 수도권 정책이 장애이기 때문에 규제완화를 통해 국가경쟁력을 제고할 수 있다고 주장하며, 반면 비수도권의 입장은 지방발전을 위해 수도권의 규제가 불가피하고, 그렇지 않을 경우 수도권의 집중도가 높아져 사회적 비용이 증가하기 때문에 수도권 규제완화는 국가경쟁력을 떨어뜨릴 것이라 한다.

여기에서 핵심은 수도권 규제완화가 비수도권에 입지할 가능성이 있는 공장 및 관광 시설을 흡수하게 될 것인지 아니면 수도권에 입지하여 그 부가가치 창출효과가 비수도권에 전달될 것인가 하는 점이다. 이것은 우

리 분야 전문가들이 규명해야 할 영역이다. 수도권을 규제한다고 해서 기업들이 지방으로 가는 것은 일부 기업의 한정된 사례이다. 가령 충남 천안, 충북 음성, 강원 원주 문막 등에 입지하고 있는 공장들이 그 예이다. 그러나 그외의 성장산업군들—특히 첨단산업 대기업 공장이나 국제적 FIRE—은 예외다. 이들에게는 한국의 수도권에 대한 규제는 그나마도 취약한 입지적 매력을 앗아갈 뿐이다. 그들에게는 우리나라 수도권이 안되면 중국 베이징, 톈진, 상하이 푸둥으로 옮기면 그만이다. 이들 지역에서의 다국적기업 입지실태가 잘 말해준다.

우리나라에서 가장 낮다는 수도권의 경쟁력도 미약하다. 삼성경제연구소의 연구(1997)에 의하면, 경제수준, 경영환경, 국제화, 도시기반 여건을 기준으로 하여 세계 30개 주요 도시와 비교한바, 서울은 종합 19위로 하위권에 해당한 것으로 평가되었다. 또 서울시정개발연구원 21세기연구센터의 연구(1995)에 의하면, 아시아권의 주요 도시를 비교할 때 국가경쟁력, 도시여건, 기업경쟁력, 국제무역협정 준수조건 이행 정도 등을 기준으로 서울의 경쟁력(평균점수 5.6)은 도쿄(6.5), 홍콩(6.5)보다 낮고, 다만 중국의 상하이(3.9), 베이징(3.8)보다는 높게 나타난 바 있다. 그러나 세계 100대 기업 중 마이크로소프트, GM, 포드, IBM, GE, 월풀 등 59개 사가 투자하고 있는 상하이 푸둥이 서울을 따라잡는 것은 시간문제이다.

### 3. 수도권 정책 전환과 올바른 지역균형개발정책의 추진방향

수도권 정책과 지역균형개발정책의 조화가 필요하다. 수도권 집중을 해소하고 지역균형발전을 이룩하기 위해서는 지금까지의 규제중심적 정책에서 수도권 기능 합리화 및 지방경제 활성화에 중점을 둔 적극적·유인중심적 정책으로 전환해야 한다.

수도권 정책은 돈 안 드는 지역균형개발정책의 세부정책으로 위치부여하기보다는 수도권이 가진 지역적 문제해결과 도시문제해결에 초점을 맞

< 표 2 > 수도권 정책과 지역균형개발정책의 추진방향

수도권 집중 억제		수도권 기능의 합리화와 성장관리		지방중심의 지역경제 활성화
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공장·대학의 총량규제</li> <li>• 과밀부담금 부과</li> </ul>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다핵분산형 기능분담체계 구축</li> <li>• 첨단산업 및 국제적 기능의 확충</li> <li>• 광역인프라 정비와 계획적 개발</li> </ul>	=	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체중심의 지역개발 유도</li> <li>• 중장기계획을 통한 지방여건개선</li> </ul>

취 다핵분산형 기능분담체계 구축, 첨단산업 및 국제적 기능의 확충, 광역인프라 정비와 계획적 개발을 주요 내용으로 해야 한다. 물론 지역균형개발을 위해 국가재정투입을 실질적으로 늘리고, 지방 스스로 정책 아이디어를 발굴하여 추진하는 기조 하에서 지자체중심의 지역개발 유도(지역개발협약제 도입 등), 중장기 계획을 통한 도시개발, 교육여건 개선 등 총체적 여건개선이 주 내용이 되어야 한다.

이러한 수도권 정책전환의 기조 하에서 수도권정비계획법령의 개선이 중요하다. 아울러 이 법에 근거하여 수립되는 수도권정비계획은 규제 위주의 소극적 계획이기 때문에 현재 수립중인 제3차 수도권정비계획은 이전의 내용 및 체제에서 환골탈태할 필요가 있다. 수도권정비법령의 개선을 위해 다음과 같은 대안이 추진 가능하다. 제1안은 수도권정비계획법은 정책 및 입지규제법으로만 기능하고, 수도권정비계획을 폐지하고 대신 수도권 광역도시계획을 수립·시행하는 방안이다. 제2안은 수도권정비계획법을 폐지하고, 대신 수도권성장관리법(또는 타 대도시권을 염두에 둔다면 대도시권성장관리법)을 제정하는 방안이다. 수도권성장관리법의 제정은 중앙과 지방이 협력하여 수립·추진하는 정책계획법 성격 부여, 성장억제가 아닌 성장관리 전략 추구, 정책목표에 따른 정책구역 설정이 핵심이다.

#### 4. 맺음말

수도권 중심도시권은 과밀이든 고밀이든 밀도가 너무 높다. 수도권 내

에서 (인구나 고용, 시설 등) 밀도가 집중된 곳에서 밀도가 낮은 쪽으로 분산되는 과정이 필요한데—교외화·광역화를 의미한다—문제는 현행 수도권 정책이 이 과정을 오히려 방해하고 있다는 점이다. 수도권정비계획법이나 시행령의 권역별 규제내용들을 보면 이를 이해할 수 있다.

수도권 내의 도시문제들, 즉 주택문제, 토지문제, 교통문제 등은 수도권에 인구와 산업이 집중된 데서 발생하는 것은 사실이다. 그러나 수도권의 과도한 인구와 산업 집중이 사회적 이슈가 되지 않고 있는 선진 외국 대도시권들에서도 이들 문제는 발생하고, 중요 이슈 중의 하나이다. 따라서 그 해결방안은 수도권 집중억제정책에서 찾아야 할 것이 아니라 수도권 내에서 도시정책으로 풀어야 할 성질이다.

수도권은 인구 및 산업 집중 때문에 사회적 비용도 많지만 그것을 상회하는 집적 이익이 있다. 수도권정책은 수도권이 동북아뿐만 아니라 세계의 혁신지역으로 발돋움하는 데 있어서 제약이 되어서는 안되며, 최근 심각한 수준인 지방경제 및 지방낙후를 극복하기 위해서는 중앙정부의 실질적인 지방투자가 있어야 한다. 그것은 수도권을 규제한다고 해서 지방발전이 자동적으로 따라오는 것이 아니기 때문이다. 수도권 규제보다는 서해대교와 같은 비수도권 연결 인프라 투자가 더 많은 공장을 끌어오지 않겠는가? 올바른 정책은 올바른 사실인식에 기초해야 한다.