

국가균형발전전략을 위한 수도권 정책의 과제

변창흠

(세종대학교 행정학과 교수)

1. 들어가는 말

지역균형발전은 참여정부가 추진 중인 국정과제에서 가장 핵심적인 화두라 할 수 있다. 국가균형발전위원회에서 추진 중인 지방대학 육성, 지역특화산업의 육성, 낙후지역의 개발, 공공기관의 지방이전과 같은 균형발전 정책뿐만 아니라, 신행정수도건설추진위원회에서 추진 중인 신 행정수도 건설, 정부혁신지방분권추진위원회에서 추진 중인 지방분권정책도 넓은 의미에서 보면 지역의 균형발전을 위해 추진되는 정책이라 할 수 있다. 이러한 정책은 최근 제정된 「국가균형발전특별법」과 이 법을 통해 구성된 국가균형발전위원회, 국가균형발전특별회계 등을 통해 제도적으로 뒷받침되고 있다.

국가균형발전이란 각 지방이 지역의 잠재력과 특성에 따라 균형 있게 발전하는 것을 의미한다. 현재 우리나라의 국토공간 내에는 도시와 농촌, 수도권과 비수도권, 대도시와 중소도시, 영남과 호남 등 다양한 차원의 불균등이 존재한다. 그러나 국가균형발전위원회에서 가장 중점을 두고 있는 불균등은 수도권과 비수도권간의 격차라 할 수 있다. 실제 국가

균형발전위원회의 홈페이지에 국가균형발전의 필요성으로 “수도권과 지방¹⁾의 상생을 통한 국민통합과 국민소득 2만 불 시대를 여는 ‘국가재도약’의 국가적 목표를 이루어내기 위해 국가균형발전정책이 필요합니다”라고 밝히고 있어서, 수도권과 지방간의 공존, 협력을 중시하고 있음을 알 수 있다.

수도권과 지방간의 격차 축소와 공존은 지방의 육성정책과 아울러 수도권 자체에 대한 관리 방안이 동시에 제시되어야 효과를 발휘할 수 있다. 그러나 그동안 참여정부에서는 다양한 지역균형발전 정책을 발표해 왔음에도 불구하고 수도권에 대해서는 명확한 입장을 밝히지 않고 있다. 이런 와중에 각 부처별로, 수도권 내 지방자치단체별로 수도권 관리방향에 대해 다양한 목소리가 제기되고 있다. 수도권은 한편으로는 세계 대도시권 네트워크의 한 축으로서 세계화의 흐름에 부응해야 하는 질박성을 띠고 있는 반면, 다른 한편으로는 다른 지역과의 균형발전을 위해 성장을 관리하고 조정해야 하는 이중의 압력을 받고 있다. 더구나 수도권을 포함한 전국의 지역균형발전이라는 명분으로 대통령 지문기관에서 기본적인 방향과 자원 배분을 총괄하는 중앙집권적인 방식을 견지하면서도, 다른 한편으로는 수도권 내 여러 지방자치단체의 분권과 자율성 확보라는 요구를 수용해야 하는 부담을 안고 있는 것이다.

참여정부는 역대 어느 정부보다도 공간관련 정책을 주요 국정과제로 삼고 있음에도 불구하고, 여전히 주요 국정과제가 초래할 공간적 특성과 파급효과에 대해서는 세밀한 분석과 이에 기반을 둔 통합전략이 제시되지 못하고 있다. 참여정부가 추진 중인 주요 국정과제들은 상이한

1) 지방의 개념은 많은 논쟁이 제기된 개념이다. 『국가균형발전특별법』 제정 당시 지방은 “수도권을 제외한 지역”으로 규정하였으나, 낙후지역 지원이나 지방대학 육성정책에서 배제될 것을 두려워한 수도권 지방자치단체의 반발로 지방의 개념을 조문에서 제외하였다. 다만, 법 12조에서 지방대학을 “『수도권정비계획법』 제2조 1호의 규정에 의한 수도권이 아닌 지역에 소재하는 『고등교육법』 제2조 각호의 규정에 의한 대학을 말한다”라고 규정하여 지방은 수도권이 아닌 지역임을 암시하고 있다. 이 글에서도 지방은 수도권이 아닌 지역을 의미한다.

공간적 파급효과를 갖추고 있다는 점에서 추구하는 지역균형발전을 달성하기 위해서는 공간정책에 대한 명확한 비전과 전략의 수립, 주요 국정과제간 우선순위의 결정, 사업추진 시기의 결정, 사업간 조정과 연계 등이 무엇보다 시급하다고 할 것이다.

수도권은 다양한 가치와 관점이 상충하고 갈등하는 공간이며, 따라서 그 수도권 관리의 방향을 어떻게 설정하는가에 따라 참여정부에서 추진 중인 국가균형발전을 위한 시책들의 효과를 좌우할 것으로 판단되므로 신중한 정책방향 설정이 필요하다 하겠다. 이 글은 수도권에 지닌 특수성과 국가균형발전에서 지니는 의미를 평가하고, 국가균형발전을 위해 수도권 관리정책이 어떠한 방향으로 추진되어야 하는가를 제시하는 데 목적이 있다. 이를 위해 수도권 정책을 둘러싼 주요 쟁점들을 평가하고 바람직한 지역균형발전의 모형을 고려한 수도권 관리의 기본방향을 제시하고자 한다.

2. 국토불균형 발전과 수도권 관리의 필요성

1) 국토공간 불균등 발전과 수도권 집중 문제

국토공간은 균질적이지 않기 때문에 어떤 의미에서든 지역간 격차는 발생할 수밖에 없다. 그동안 급격한 산업화 과정에서 지역간 격차가 가장 두드러진 것은 도시와 농촌간의 격차라 할 수 있다. 국가자본주의라 불리는 우리나라의 산업화과정에서 도시지역에서는 산업화를 통해 취업기회와 학업기회를 제공해주어 인구를 끌어들이는 요인(pulling factor)이 작용한 반면, 농촌지역에서는 저투자와 낮은 생산성 때문에 농촌인구를 도시로 압출하는 요인(pushing factor)이 작용하였다. 그러나 이 당시 도시는 모든 농촌에게 선망의 대상이 되긴 하였지만 도시와 농촌간의 지역격차는 사회적인 문제로 등장하지는 않았다.²⁾ 농촌의 문제는 생산

성이 취약한 농업에 기반을 둔 산업적 특성이 결합되어 있었기 때문에 농촌의 낙후는 정책적인 문제라기보다는 산업구조의 차이가 반영된 것으로 받아들여졌기 때문이다.

도시지역에서는 1960년에 전국토의 3.2% 면적에 전국 인구의 28.0%가 거주하였으나, 2000년에는 전국토의 9.7% 면적에 전국 인구의 79.6%가 거주하고 있다. 이러한 수치는 수도권 지역이 전국토 면적의 11.8%에 46.3%가 거주하는 데 비해 훨씬 높은 집중도를 보여주고 있다. 이러한 추세를 연장하는 경우 2020년경에는 시부에만 전국 인구의 83.0%가 집중하게 될 것으로 예측된다. 이러한 집중에도 불구하고 도시화는 그 자체가 근대화와 발전을 의미하는 것으로 해석되면서 두 지역간의 격차는 거의 쟁점화 되지 않았던 것이다.

두 번째 지역불균등 발전은 경부축과 비경부축간의 격차라 할 수 있다. 이 두 지역간의 격차 역시 수도권과 비수도권간의 격차보다 더욱 심각한 상태에 있다. <표 1>에서 보듯이 경부축상에 있는 읍면동 지역은 면적으로는 전국 대비 8.8%에 불과하나, 인구는 전국의 55.1%를 차지하여 높은 집중도를 보여주고 있다. 또한 집중도의 추이도 1960년대 이후 지속적으로 증가하고 있다. 1960년의 경부축 인구는 27.8%였으나, 1980년에는 49.7%, 2000년에는 55.1%의 집중도를 보이고 있다.

경부축과 비경부축간의 격차는 영남과 호남간의 격차로 부각되어 1990년대까지 우리나라 지역격차의 대명사로 여겨져 왔다. 그러나 수치상으로 나타나는 격차에 비해 실제 두 지역간의 격차는 그리 크지 않은 것이 사실이다. 경부축에는 서울을 포함한 수도권 지역이 포함되기 때문에 경부축과 비경부축간의 격차에는 수도권과 비수도권간의 격차와 영남지역과 호남지역간의 격차가 결합되어 있기 때문이다.

세 번째 지역불균등 발전은 수도권과 비수도권간의 격차이다. 수도권

2) 5·16혁명 이후 윤보선과 박정희 간의 대통령선거에서 도시지역과 농촌지역간의 뚜렷한 분리현상이 있었으나, 이는 지역격차에 기인하였다기보다는 출신지의 특성에 따른 동화의식이 작용한 것으로 보아야 한다.

<표 1> 지역간 불균형의 유형별 추이

구분		1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	
행정 구역 면적 (km ²)	수도권	11,313 (11.5)	11,553 (11.8)	11,556 (11.8)	11,633 (11.8)	11,640 (11.8)	11,640 (11.8)	11,640 (11.8)	
	경부축	경부	8,229 (8.3)	8,345 (8.5)	8,459 (8.6)	8,618 (8.7)	8,768 (8.8)	8,768 (8.8)	8,767 (8.8)
		경부 (대전이북)	3,650 (3.7)	3,731 (3.8)	3,747 (3.8)	3,980 (4.0)	3,934 (4.0)	3,934 (4.0)	3,934 (4.0)
	도시	도시부	7,738 (7.9)	9,186 (9.3)	15,026 (15.2)	21,449 (21.6)	23,420 (23.6)	23,420 (23.6)	23,420 (23.6)
		시부	3,163 (3.2)	3,831 (3.9)	4,577 (4.6)	8,866 (8.9)	9,637 (9.7)	9,637 (9.7)	9,637 (9.7)
인구 (만명)	수도권	5,194 (20.8)	8,791 (27.9)	13,298 (35.5)	18,587 (42.8)	21,354 (46.3)	23,953 (48.3)	25,199 (49.8)	
	경부축	경부	6,957 (27.8)	11,870 (37.7)	18,612 (49.7)	23,685 (54.6)	25,577 (55.1)	27,503 (55.5)	27,913 (55.1)
		경부 (대전이북)	4,192 (16.8)	7,786 (24.7)	12,321 (32.9)	16,641 (38.3)	17,790 (38.6)	19,320 (39.0)	19,831 (39.2)
	도시	도시부	9,276 (37.1)	15,816 (50.3)	25,903 (69.2)	35,912 (82.7)	40,455 (87.7)	44,494 (89.7)	46,131 (91.1)
		시부	6,997 (28.0)	12,955 (41.2)	21,047 (56.2)	32,297 (74.4)	36,709 (79.6)	40,475 (81.6)	42,031 (83.0)

1) 경부축은 경인·경부고속도로 진출입구에서 직선거리 10km 이내의 시구읍면지역을 의미하며, 도시부는 시부와 읍부를 합한 것임
 2) 2010년 및 2020년 인구는 현재의 추세대로 인구변화가 지속될 경우(광역단체의 인구추정은 통계청의 예측결과를 이용하여 시구읍면별 구성비의 변화를 이용)를 추정함
 수치임 자료: 권일(2003), 미간행

은 전국의 11.8%의 면적에 2000년 현재 전국 인구의 46.3%가 집중하고 있으며, 장차 2020년에는 2,500만 명이 넘어 전국의 절반 정도의 인구가 거주하게 될 것으로 예측된다. 전국 인구 중 수도권 인구가 차지하는 비중은 일본 수도권의 32.4%, 파리권의 18.2%, 런던권의 12.1%, 멕시코시 티권의 18.9%에 비해 집중도가 매우 높은 수준일 뿐만 아니라, 인구의 비중이 지속적으로 증가하는 데 그 심각성이 있다. 수도권인구의 비중은 1960년에 20.8%에 불과하였으나, 1980년에 35.5%, 1995년에 45.3%, 2000년에는 46.3%로 급증하고 있으며, IMF 이후에는 집중도가 더욱 커지고 있는 것이다.

우리나라에는 앞서 살펴본 바와 같이 수도권과 비수도권간의 격차는 다른 유형의 지역불균형 발전과는 상이한 성격을 지니고 있다. 우선, 수도권과 비수도권간의 격차는 단순히 공간적인 불균형을 넘어서서 우리 사회 전체의 부와 권력의 중심지와 주변부라는 구조적인 문제가 내재되어 있다는 점이다. 박양호·김창현(2002)은 국토불균형의 핵심원인을 국가공공기관(政), 기업본사(産), 명문대학(學) 부문에서의 중추기능이 서울을 핵으로 하는 수도권에 집중한 데서 찾고 있다. 2000년 기준으로 수도권에는 인구의 46.3%, 제조업 고용기회의 46.6%가 집중되어 있는 반면, 중추기능인 중앙행정기관의 79.5%, 공기업본사의 81.1%, 100대 기업본사의 90.7%, 500대 기업본사의 87.4%, 30대 명문대학의 60.8%가 집중하여 다른 기능들에 대해 강력한 흡인력을 발휘하고 있다(박양호·김창현, 2002).

둘째, 수도권에서는 첨단기술과 고급인력에 기반을 둔 신산업의 집중이 더욱 확대되고 있다는 점이다. 90년대 들어 정보통신기술이 급격하게 발달하면서 정보통신기술산업, 사업서비스업, 문화산업 등과 같은 지식기반산업의 수도권 집중이 심화되고 있다. 신산업은 일반 제조업이나 서비스업의 사업체 수나 종사자 수의 집중보다 훨씬 높은 집중도를 보이고 있다.

2001년 현재 전체 산업의 사업체수와 종사자수는 수도권에 각각 44.8%, 48.9%가 집중해 있는 반면, 지식기반산업은 사업체수의 61.8%, 종사자수의 64.5%가 집중해 있다(통계청, 2001). 또한 인문 및 사회과학기술개발업은 종사자의 86%가, 벤처기업은 2001년 7월 현재 72.8%가 수도권에 집중해 있다.

2) 수도권의 계획적 관리의 필요성

참여정부에서도 수도권과 비수도권간의 격차가 지니는 특별한 성격에 주목하여 지역균형발전정책에서 두 지역간의 격차해소에 가장 중점을 두고 있다. 이에 따라 수도권의 중추관리 기능을 지방에 이전함으로써

써 지역균형발전정책의 계기로 활용하겠다는 신행정수도 건설과 공공기관 지방이전 정책은 가장 대표적인 정책방안으로 설정되어 있다.

수도권과 비수도권간의 격차 해소가 정치적인 쟁점으로 등장하기 시작한 것은 노무현 후보의 대통령 공약으로 신행정수도 건설이라는 극단적인 균형발전 처방을 제시한 것이 계기가 되었다. 그러나 기존의 수도권 규제만으로는 2000년대 들어 새롭게 맞이하게 된 여러 가지 여건의 변화에 대처하는 데 한계가 있었으며, 새로운 수도권 관리방향을 재정립해야 한다는 사회적 압력이 증대하였던 것이 보다 근본적인 원인이라 할 수 있다.

우선, 수도권의 집중은 지방과의 격차의 문제이기에 앞서 수도권 자체로서도 국제경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용하기 시작하였다. 수도권은 국내적으로는 다른 지역에 비해 집적이익을 가지는 지역이지만, 수도권의 과밀과 혼잡, 고지가, 삶의 질 저하는 동북아의 경제거점으로 서 수도권의 장소적 매력을 감소시키는 수준에 이르게 되었다. 실제 머서(William Mercer) 사가 전 세계 215개 도시를 대상으로 실시한 세계도시 삶의 질 순위에서 서울은 92위를 기록하여 최하위 그룹으로 평가되었으며, 자연 및 문화환경은 세계도시 중 최악인 것으로 나타나고 있다(전영욱, 2003). 이에 따라 수도권을 2020년경에 세계최대 경제권으로 부상하는 동북아지역의 중추도시권으로 육성하기 위해서는 기존의 수도권에 대한 규제제도를 근본적으로 재검토하여 선택과 집중에 의한 수도권 육성정책이 필요함을 인식하게 되었다. 그러나 현재의 수도권 집중 상태에서 추가적인 규제의 완화는 더욱더 수도권의 혼잡을 가중시킬 우려가 있기 때문에 수도권과 비수도권간의 기능재배치에 의한 역할분담을 적극적으로 모색하게 되었다.

둘째, 수도권은 이미 입지한 인구의 산업을 위한 수요만으로도 개발의 한계에 도달하게 되었다. 이에 따라 수도권으로의 추가적인 유입억제와 유발수요 억제를 위해 수도권과 비수도권간의 상생전략이 필요하게 되었다. 이것은 수도권 내 지방자치단체의 성장지향적 개발을 위한

규제완화 요구와 비수도권 지역의 지역균형발전 요구를 조화시킬 수 있는 국가균형발전전략이 필요하게 되었음을 의미한다.

셋째, 과도한 수도권 집중은 지방의 경쟁력 약화와 그로 인한 지역격차 확대라는 악순환을 초래하게 되었다는 점이다. 수도권에 각종 기회와 자원이 집중하게 됨에 따라 능력 있는 사람이나 산업이 수도권으로 집중하게 되어 지역간 격차가 더욱더 확대되는 결과를 초래하였다. 이에 따라 수도권에서는 과도한 집적으로 인한 사회적 비용이 발생하고 지방에서는 인재와 재원의 부족으로 집적이 부족해지는 악순환을 낳게 되는 것이다.

넷째, 지방자치단체의 분권과 자율성 의식이 증대함에 따라 수도권 자치단체를 중심으로 중앙정부에 의해 일방적으로 결정된 수도권 규제에 대한 반발이 증대하기 시작하였다는 점이다. 특히 수도권 규제로 인한 효과가 당초의 분산과 균형발전이라는 목표를 달성하지 못하면서 지방자치단체들은 수도권 규제를 지역경쟁력을 떨어뜨리는 원인의 하나로 인식하게 되었다. 이에 따라 수도권 관리를 위한 새로운 제도적 패러다임이 절실히 필요하게 되었다.

3. 기존 수도권 정책의 내용과 성과 평가

1) 현행 수도권 정책의 변화와 규제 내용

1960년대 이래 우리나라의 수도권 정책은 수도권의 인구와 산업의 집중을 억제함으로써 및 지방으로 분산을 유도할 수 있을 것이란 전제에 입각해 왔다. 1964년에 발표된 ‘대도시인구집중방지책’은 최초의 수도권 인구집중 억제정책이었으나, 이 당시의 수도권 정책은 지방의 발전보다는 서울인구의 집중방지에 초점이 맞추어져 있었다. 이 시기의 서울인구는 340만 명에 불과하였으나, 인구과잉으로 인한 대도시 관리와

국가안보에 심각한 문제로 인식하고 서울인구의 집중을 억제하기 위한 조치를 마련하였던 것이다.

반면, 1970년대의 수도권 정책은 서울인구의 지방 분산을 목적으로 하는 시책들이 주로 시행되었다. 공공기관의 지방이전, 수도권 내 공장, 교육기관, 대형건축물의 신증설 억제 및 지방분산 시책 등 오늘날까지 시행되고 있는 대부분의 수도권 정책은 이 시기에 도입된 것이었다. 청와대와 경제기획원, 건설부, 서울시 등 각 기관이 집중억제책을 마련하였으나 그 효과는 크지 않았다.

1980년대 이후부터는 서울과 지방간의 관계뿐만 아니라 수도권 내부 문제에 대해서 눈을 돌리기 시작한 시기라 할 수 있다. 그동안 수도권 정책은 주로 수도권 기능의 지방 분산에 초점을 맞추면서 수도권에 이미 입지한 기능의 효율적 운영에는 무관심하였던 것이 사실이었다. 1982년에 「수도권정비계획법」이 제정되고 1984년에 수도권정비계획이 수립됨으로써 수도권에서 권역별 행위제한이 본격화되었다. 그러나 1986년 아시아게임과 1988년 서울올림픽을 개최하면서 수도권에서의 개발이 더욱 가속화되었으며, 1989년에는 수도권내에 5개 신도시가 개발하면서 서울 인접지역으로까지 개발이 확대되기 시작하였다.

1990년대는 수도권에 대한 규제가 완화된 시기라 할 수 있다. 1993년부터 시행된 신경제 5개년계획이 국토계획에 반영되면서 1994년에는 「수도권정비계획법」이 대폭 개정되었다. 수도권의 5개 권역이 3개로 단순화되었고 물리적 규제에서 경제적 규제로 규제방식이 변경되었으며, 대학과 공장에 대해서는 총량규제 방식이 도입되었다. 또한 가용택지의 공급확대를 위해 수도권 신도시 주변지역을 중심으로 「국토이용관리법」을 개정하여 준농림지와 준도시지역 제도를 신설하면서 광범위한 난개발이 발생하기 시작하였다.

2000년대는 난개발로 특징 지워진 1990년대 말의 수도권 개발을 반성하고 국토의 계획적 이용을 위한 법체계를 정비하면서도 다른 한편으로는 적극적으로 수도권을 개발할 수 있는 제도적 장치가 마련된 시기

< 표 2 > 수도권정책의 시기별 정책방향과 시책

주된 정책 방향	주요 시책 및 담당부서
서울인구집중의 방지	대도시 인구집중방지책(1964, 건설부) 대도시 인구 및 시책의 조정대책(1969, 무임소장관실)
서울인구의 지방분산	수도권 인구과밀 억제에 관한 기본지침(1970, 건설부) 제1차 국토종합개발계획 (1972~1981)(1970, 건설부) 대도시 인구분산시책(1972, 대통령비서실) 대도시 인구분산책(1973, 경제기획원) 서울시 인구소산계획(1975, 서울시)
수도권 차원의 재정비	수도권 인구재배치 기본계획(1977, 무임소장관실) 제2차 국토종합개발계획 (1982~1991)(1981, 건설부) 수도권내 공공청사 및 대규모 건축물 규제계획(1982, 건설부) 『수도권정비계획법』 제정(1982, 건설부) 수도권정비계획기본계획 (1984~1996)(1984, 건설부) 제3차 국토종합개발계획 (1992~2001)(1991, 건설부)
수도권 규제완화	『수도권정비계획법』 및 시행령 전면개정(1994, 건설교통부) 제2차 수도권정비계획 (1997~2011)(1997, 건설교통부) 『수도권정비계획법』 시행령 개정(1998, 건설교통부)
수도권 성장관리	『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』(2002, 건설교통부) 제3차 수도권정비계획(안)(2002, 건설교통부) 수도권 광역도시계획(안)(2002, 건설교통부) 대도시권 성장관리계획(안)(2002) 동북아 비즈니스 중심국가 전략(2002, 재정경제부) 『경제자유구역 지정 및 운영에 관한 법률』(2002, 재정경제부) 『산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률』(2002, 산업자원부)

라 할 수 있다. 이 시기에는 『국토의계획및이용에관한법률』, 『도시개발법』, 『도시및주거환경정비법』 등 국토계획 및 토지개발과 관련된 주요 법률이 개정 혹은 제정되어 국토의 체계적 정비와 관리가 가능해지게 되었다. 반면, 상하이를 중심으로 중국경제권이 본격적으로 성장하면서 수도권의 경쟁력 강화를 위한 조치들이 마련되기 시작하였다. 외국인투자유치 촉진제도와 첨단산업을 위한 입지제도 개선, 동북아경제중심국가 전략 마련 등이 그것이다.

그동안 수도권 규제정책의 변화과정을 요약하면, 규제의 지역, 규제의 대상, 규제의 수단이 점차 구체화되고 지역과 대상에 따라 입지가능한 시설이 종류가 확대되어 온 과정이라 할 수 있다. 구체적으로 각 항

목별 행위제한에 대한 규제내용의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 수도권의 다양한 역할을 인식하게 되면서 규제의 대상지역이 권역별로 구체화되기 시작하였으며, 예외지역이 확대되어 왔다. 수도권에서 입지규제의 대상지역은 서울시 강북지역, 서울시 4대문 안에 한정하였다가 1984년 「수도권정비계획법」 수립과 함께 5개 권역별로 규제가 시작되었다. 2차 수도권정비계획 이후 수도권이 3개 권역으로 단순화되면서 규제의 강도가 약화되기 시작하였다. 최근 외국인투자지역 및 경제자유구역 등은 기존의 수도권 지역에 대한 규제에서 배제됨으로써 규제대상지역에서 예외가 생기기 시작한 것이다.

둘째, 수도권 내에서 규제의 대상이 되는 시설은 효과에 대한 분석을 전제로 점차 세밀하게 열거되기 시작하였으며 일부 시설은 규제의 대상이 아니라 촉진의 대상으로 평가되기 시작하였다. 수도권에서 대표적인 인구집중 유발시설이라 할 수 있는 대학은 절대적인 입지규제에서 정원총량규제로 변경되었으며, 방송통신대학, 사이버대학, 대학원대학교, 소규모대학이 입학정원규제에서 제외되거나 예외가 인정됨에 따라 대학의 총 정원이 확대되어 왔다.

반면 공장은 1994년 공장총량제 도입 이후 절대적인 입지규제로부터 자유로워지기 시작하였으며, 각종 공장총량제의 예외 규정³⁾에 따라 수도권에서 산업집중이 강화되고 있다. 또한 공업배치및공장설립에관한법률을 「산업집적활성화및공장설립에관한법률」로 개명하면서 지식산업집적지구내 신설공장을 수도권 공장총량제 규제대상에서 제외하고, 규제자유지역을 지정, 지원할 수 있도록 하였다. 「벤처기업육성에관한특별조치법」, 「소프트웨어산업진흥법」, 「문화산업진흥기본법」, 「정보화촉진기

3) 공장총량제도는 2001년부터 계획입지가 아닌 개별입지만 규제대상에 포함시키게 되었으며, 「건축법」상 허가나 사전신고 대상이 아닌 건축행위는 규제에서 제외되고, 공공사업 시행으로 인해 수용된 공장의 이전은 허용하고, 공장총량허용량의 신출방식을 전년도 공장건축허가 증가율(16.2%)을 적용하는 등 규제가 완화되고 있다.

본법, 「산업기술단지지원에관한특례법」, 「과학기술기본법」, 「산업입지 및개발에관한법률」 등에 의해 각 부처별로 지식기반산업 관련 입지제도가 확대되면서 수도권에서 신산업에 대한 정책은 규제에서 촉진으로 기조가 변화하고 있다.⁴⁾ 지식기반산업과 산업집적단지의 대부분이 수도권에 집중되어 있는 현실을 고려할 때 앞으로 신산업을 중심으로 수도권의 산업집중은 더욱 강화될 수밖에 없다.

셋째, 물리적 규제 수단의 실효성에 의문이 제기되면서 점차 간접적 규제 수단이 일반화되었다. 경제적 규제와 총량규제, 영향평가를 통한 규제 등이 그것이다. 과밀부담금제도는 경제적 규제의 대표적인 사례라 할 수 있으며, 총량규제는 대학과 공장에 대해 시행하고 있는 규제방식이다. 반면, 통합영향평가제와 기반시설부담제를 도입함으로써 입지자체를 제한하기보다는 영향을 고려하여 추가적인 기반시설을 건설하도록 함으로써 간접적으로 규제하는 방식을 도입하고 있다.

2) 수도권 정책의 효과에 대한 평가

그간 수도권 정책의 기본적인 전제이자 정당성은 수도권 규제를 통한 인구 및 산업의 집중억제가 지방 분산을 유도하여 국토균형발전을 달성할 것이라는 데 있다. 따라서 수도권 정책에 대한 평가는 수도권 규제와 인구의 집중을 억제하였는가와 수도권 규제의 결과가 지역균형발전을 가져왔는가로 나누어 평가할 수 있다.

4) 각 부처별로 추진하고 있는 지식기반산업에 대한 입지지원제도로는 다음과 같은 것이 있다. 「벤처기업육성에관한특별조치법」에 의한 벤처기업전용단지, 벤처기업집적시설, 벤처기업육성촉진지구, 「소프트웨어산업진흥법」에 의한 소프트웨어진흥시설, 소프트웨어진흥단지, 「정보화촉진기본법」에 의한 정보통신산업단지, 「산업기술단지지원에관한특례법」에 의한 산업기술단지, 「과학기술기본법」에 의한 과학연구단지, 「산업입지및개발에관한법률」에 의한 도시첨단산업단지, 「문화산업진흥기본법」에 의한 문화산업단지 등이 그것이다. 산업자원부, 제2차 산업입지공급계획안(2002~2011).

앞서 살펴본 바와 같이 수도권인구의 비중은 1960년에 20% 수준에 불과하였으나, 2000년에는 50%에 육박하게 되었고, 국가의 중추관리기능의 집중도 더욱 심화되어 왔다. 이러한 사실은 그동안의 수도권에 대한 각종 규제가 실효성을 지니지 못했음을 의미한다. 때문에 수도권의 집중완화와 지방 분산을 위해서는 수도권 규제를 더욱 강화해야 한다는 명분이 되고 있다. 그러나 역으로 그동안의 수도권 규제정책이 나름대로 작동해왔기 때문에 이 정도 수준의 집중을 보일 수 있었다고 해석할 수도 있다. 수도권이 지닌 많은 기회와 높은 집적이익에도 불구하고 일부 기능에서는 분산이 이루어졌기 때문이다.

수도권 기능의 지방 분산에 대해 가장 가시적인 성과를 보여주는 사례로는 제조업과 대학부문이라 할 수 있다. 고영구(2002)는 수도권 규제정책의 효과를 평가하기 위하여 수도권 공장입지의 제한에 따라 인접한 충남, 충북, 강원 등 지방제조업에 어떠한 효과를 미쳤는가를 분석하였다. 연구 결과 수도권 규제강도가 미약했던 1980년대까지는 수도권으로 기업들이 지속적으로 집중하고 1980년대 전반에는 연평균증가율 15.7%를 기록한 반면, 충남북과 강원지역에는 상대적 비중이 낮아지는 추세에 있었으며 연평균 증가율도 1980년대 전반 3.8%정도에 지나지 않았다. 그러나 「수도권정비계획법」 제정 등으로 물리적 규제가 강화되기 시작한 1980년대 후반부터 수도권 집중추이가 둔화되면서 1990년대 전반에는 연평균 증가율도 6.7%로 하락한 반면, 수도권 인접지방은 1980년대 후반부터 9.1%의 연평균 증가율을 나타내면서 상승세로 돌아선 경향을 보여주었다. 이러한 분석을 통해 수도권에 대한 규제는 제조업의 지방 분산효과가 나타났으며, 최소한 수도권 인접지역에서는 제조업체 수가 증가한 결과를 나타내었음을 알 수 있다.

이동우(2003)도 비슷한 분석 결과를 도출하였다. 그는 1983년부터 본격적으로 시행된 수도권 공장입지규제는 제조업고용과 부가가치의 재배치에는 상당한 효과가 있었던 것으로 평가하고, 피규제기업의 국외 이전가능성을 배제한다면 2001년 현재 기준으로 제조업 일자리 수는 전

<표 3> 시대별 제조업체수 변화추이 (단위: 개 업체, %)

구분		1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999
수도권	서울	5,708	5,542	7,652	13,627	17,520	20,288	17,488
	인천	-	-	-	1,989	4,381	7,650	7,320
	경기	2,208	2,763	5,860	8,526	18,104	25,524	25,881
	소계	7,916	8,305	13,512	24,142	40,005	53,462	50,689
인접지방	충북	805	580	713	723	1,088	2,110	2,281
	충남	1,922	1,516	1,796	1,779	2,624	4,173	3,915
	강원	1,043	741	922	852	1,054	1,385	1,311
	소계	3,770	2,837	3,431	3,354	4,766	7,668	7,507
기타지방	기타	12,428	11,645	13,880	16,541	24,101	35,072	32,960
전국		24,114	22,787	30,823	44,037	68,872	96,202	91,156
수도권 집적도		32.8	36.4	43.8	54.8	58.1	55.6	55.6
인접지방 집적도		15.6	12.5	11.1	7.6	6.9	10.1	8.2

주: 사업체는 종사자 5인 이상을 기준. 자료의 일관성을 유지하기 위해 충남은 대전을 포함. 집적도는 전국대비임.(이하동일)

자료: 통계청, 광공업통계조사보고서, 각 연도. 고영구(2003)에서 재인용.

국의 2.9%, 부가가치는 전국의 5.5%가 수도권에서 비수도권으로 재배치된 것으로 분석하였다. 그러나 수도권공장입지 규제는 규제의 대상이 되는 공장 규모가 계속 완화되어 왔으며,⁵⁾ 아파트공장, 소규모 공장 등이 규제의 대상에서 제외되고, 성장관리권역에서는 중소기업 신·증설규제가 1994년 이후 사실상 폐지됨에 따라 제조업체수 기준으로 수도권집중도는 거의 완화되지 않았다. 그러나 대기업 공장규제의 결과⁶⁾ 제조업 고용과 부가가치의 재배치효과가 크게 나타난 것으로 분석하였다.

또한 1983년에 도입된 수도권 대학입지규제 때문에 수도권에 집중을 보이고 있는 다른 중추관리기능과는 달리 대학수와 대학생수는 상대적으로

5) 규제대상 공장규모는 1983년 건축면적 100m² 이상에서 시작하여 91년에 200m² 이상, 97년에 500m² 이상으로 계속 완화되어 왔다(이동우, 2003).

6) 1994년 이전에는 상공부장관의 허가 또는 수도권정비심의위원회의 심의를 통하여 규제하였으며, 1994년부터는 「공업배치및공장설립에관한법률」을 개정하여 대기업공장의 수도권신설을 원칙적으로 봉쇄하여 왔다.

로 집중도가 낮은 것으로 평가된다. 2000년 현재 수도권의 인구비중은 전국인구의 46.3%이나 대학 수는 40.5%, 대학생수는 38.3%에 불과하기 때문이다. 이동우(2003)는 수도권에서 대학의 입지 및 입학총량에 대한 규제가 없었더라면 2002년 현재보다 대학수의 수도권집중도는 8.6%, 대학생수의 수도권집중도는 8.0%가 증가하였을 것으로 추정하였다.

일부기능의 분산 및 집중도 완화효과에도 불구하고 대부분 기능의 집중이 지속되는 것은 여전히 수도권의 집적이익이 집적불이익보다 여전히 크다는 점을 뒷받침하고 있다. 수도권에서는 인구과밀로 인해 사회적 비용이 급격하게 증가하고 있음에도 불구하고 여전히 집중이 강화되는 데는 집적이익과 집적불이익의 배분과 비용부담의 왜곡에서 그 원인을 찾을 수 있다. 개인과 개별기업은 수도권 진입을 통해 더 많은 정치적 경제적 문화적 권력과 자원을 소유하고 향유하는 데 반해 사회적으로는 각종 생활기반시설에 대한 추가투자, 지방경제 침체, 물류비용 가중 등의 막대한 비용을 지불하고 있는 것이다. 개별행위주체의 입장에서는 집적의 불이익보다 집적이익이 훨씬 컸기 때문에 수도권 집중추세는 수그러들지 않았다(장세훈, 2003). 결국 수도권 정책은 집적의 이익과 비용부담을 일치시키는 방식으로 해결되어야 함을 암시하고 있는 것이다.

3) 수도권정책에 대한 쟁점과 평가

지난 1960년대 중반이후 지속적인 수도권 규제정책에도 불구하고 수도권의 인구와 산업의 집중이 지속적으로 심화되고 있다. 여기에는 여러 가지 요소가 작용하고 있으나, 우선 수도권 규제 자체가 지닌 다음과 같은 한계를 들 수 있다.

첫째, 수도권 규제는 경직적인 규제를 중심으로 이루어져 적용상의 유연성이 부족하며, 심의기능이 작동하지 않는다는 점이다. 규제의 유연성 부족으로 특정 사안 해결을 위해 빈번하게 규제 조항을 수정하거나 변경하여 규제의 신뢰성을 떨어뜨리고 있다는 것이다. 또한 수도권정비

위원회의의 심의기능이 미흡하여 1984~2001년간 369건 중 90.8%인 335건이 가결되어 수도권 내 대규모 시설에 대한 스크린 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 것이다.

둘째, 일정 규모이상에 대해 입지나 총량을 규제하고, 사안에 따라 다양한 예외를 인정함에 따라 개별 규제조항이 당초 기대한 실효성을 거두지 못하고 있다는 점이다. 공장총량제는 계획입지 등에 대한 예외조치로 규제의 실효성이 없을 뿐만 아니라, 개별 공장에 대해 선별적으로 적용할 수 있는 여지를 봉쇄하고 있다. 또한 과밀부담금제도도 적용대상을 대규모 시설에 한정하여 부담금 징수로 과밀억제지역에서 건립할 건축물의 규모가 축소되거나 다른 지역으로 이전하는 효과를 기대하기 곤란하다는 것이 그 예이다.

셋째, 현행 수도권 정책은 수도권에 대한 인구 및 산업의 집중억제에 치중하여 입지규제를 주된 내용으로 할 뿐 지역균형발전과의 연계성을 고려하지 않고 있다는 점이다. 이에 따라 수도권 규제에 대해 수도권에서는 과도한 규제로 인식하는 반면, 지방에서는 효과 없는 수도권 정책으로 이해하여 수도권 정책의 정당성을 떨어뜨리고 있다. 수도권 규제가 지역균형발전에 기여하기 위해서는 규제의 대상이 되는 산업이나 기능이 지방에서 설립되던지 아니면 수도권에 입지하는 대가로 지방에서 이익을 얻는 구조가 형성될 필요가 있다. 그러나 수도권 지역에서는 입지가 불가능한 시설이 규제의 대상이 되는 반면, 각종 예외를 통해 입지하는 경우에는 수도권의 집적이익으로부터 받는 혜택에 비해 지역균형발전을 위해 부담하는 금액은 미미하였다.

수도권 규제가 실효성을 상실함에 따라 수도권 관리의 방향을 어떻게 설정해야 할 것인가에 대해서는 크게 두 가지 입장이 대립되고 있다. 첫째는 수도권 규제 강화론이다. 수도권에서 집중이 확대되는 이유는 그간 수도권에 대한 규제가 지속적으로 완화되었기 때문이므로 정책의 실효성을 제고할 수 있도록 수도권 규제를 더욱 강화해야 한다는 입장이다. 그동안 수도권 규제는 각종 예외조항을 두거나 기준을 상향조정하는 방법

을 통해 지속적으로 완화과정을 겪어 왔다. 대기업공장 규제와 공장건축총량제가 대표적인 사례이다. 성장관리지역에서는 아산국가공단을 제외하고는 대기업의 신증설이 금지되나, 반도체 등 첨단업종에 대한 예외, 외국인투자기업에 대한 예외를 확대하면서 대규모 기업의 수도권 입지가 계속되고 있다. 또한 공장건축총량제의 경우 공장총량 자체의 확대, 산업단지와 같은 계획입지의 공장건축총량 면적에서 제외 등을 통해 공장입지규제제도로서의 실효성을 상실해 가고 있다(이동우, 2001).

반면, 수도권 규제 폐지론이다. 수도권 규제는 실효성도 없으면서 오히려 수도권의 국제경쟁력 강화에 제약요소로 작용할 뿐만 아니라 수도권 규제의 효과가 비수도권의 발전으로 연계되지 못하므로 수도권 규제 자체를 폐지하자는 주장이다. 실제 수도권 규제의 최종적인 결과는 당초에 기대한 수도권 집중억제와 과밀해소에 기여하지 못하고 바람직하지 못한 산업구조와 시장의 왜곡을 유발하고 있는 경우가 많다. 수도권에서의 규제 때문에 해외 투자가 무산된 경우나, 수도권에서의 규제를 피해 해외로 입지한 기업, 무등록 공장의 난립 등이 그 예라 할 수 있다. 또한 수도권에서 분산된 공장들도 대부분 수도권에 바로 인접한 충청권이나 강원도 지역으로 이전하여 여전히 수도권의 영향을 벗어나지 못하고 있음을 간접적으로 확인할 수 있다.

현재 수도권 관리정책을 둘러싼 논쟁에는 수도권 규제 자체가 지닌 한계와 규제정책의 개선 방향을 둘러싼 평가가 결부되어 있어서 바람직한 수도권 관리정책을 도출하는 데 어려움이 있다. 결국 수도권 관리정책은 한편으로는 수도권의 경쟁력을 높이면서도 다른 한편으로는 지역균형발전을 유도할 수 있도록 수도권의 집중을 완화하는 방향으로 설정될 필요가 있다. 이를 위해서는 현재의 수도권 집중과 비수도권 지역의 저발전을 낳은 구조를 분석하고, 이에 대응하여 수도권과 다른 권역간의 균형 있는 발전을 유도할 수 있는 지역균형발전모형을 도출하고 그 속에서 수도권의 관리방향을 설정하여야 한다.

4. 수도권 집중구조 해소를 위한 지역정책의 방향

1) 수도권 집중과 지역불균형 발전의 누적 구조

그동안 역대 정권에서 시도해 온 수많은 수도권 억제정책과 지역균형 발전 정책에도 불구하고 수도권의 과밀해소와 지역간 격차문제가 해소 되지 못한 데는 우리 사회에 수도권 집중과 지역불균형 발전의 누적적, 순환적인 구조가 고착되어 있기 때문이다.

우선, 수도권 집중의 누적구조에는 집적이익의 확대재생산 구조, 수도권의 개발의 악순환 구조, 개발이익의 집중구조 등이 있다. 서울을 중심으로 한 수도권에는 지난 600여 년 동안 정치와 경제, 문화적 자산이 집적되어 왔으며 이러한 자산은 수도권의 선발이익으로 작용하게 된다. 이러한 선발이익에 의해 중추관리기능과 산업이 수도권에 집중하면서 새로운 집적이익과 혁신을 창출해 내고 있다. 새로운 집적이익은 지속적으로 수도권에 인구와 산업의 집중을 유발하게 된다. 또한 수도권으로의 인구 집중은 주택부족과 주택가격의 상승을 초래하였다. 수도권 신도시를 비롯한 주택공급의 확대정책은 주거의 질 향상과 주택가격의 안정화를 낳았지만, 이는 수도권으로 인구를 재집중시키는 결과를 초래하게 되었다. 인구의 재집중은 또다시 새로운 주택수요를 창출하고 이에 따라 추가적인 주택공급이 필요하게 되는 악순환이 반복된다.

수도권의 끊임없는 개발은 다른 지역에 비해 많은 개발이익을 유발하고 있으나 개발이익을 환수할 수 있는 제도적 장치는 미흡하여 수도권의 개발이익을 향유하기 위한 새로운 투기수요를 유발하게 된다. 투기수요의 증가는 토지와 주택, 산업단지에 대한 과도한 수요를 유발하게 지가를 상승시키고 새로운 개발이익을 창출하게 되는 악순환을 낳게 된다.

이와는 대조적으로 비수도권 지역에서는 기회와 인재의 부족으로 저발전의 악순환이 반복되고 있다. 중추관리 기능과 산업이 수도권에 집중하게 되면서 이를 수용하기 위한 공공투자가 수도권에서 이루어지게 된

다. 이에 따라 고용기회가 부족한 지방에서는 인재와 자본이 수도권으로 유출되고, 지방은 인재의 부족과 기반시설의 부족으로 새로운 투자가 한계에 도달하게 된다. 지방의 저발전은 지속되고 수도권의 발전과 집중은 가속화되는 악순환이 지속되는 것이다.

그동안의 수도권 정책은 한편으로는 이미 고착된 수도권 집중과 지역 불균형 발전의 누적구조에 따라 발생하는 각종 수요에 부응하면서도, 다른 한편으로는 과도한 집중을 억제하기 위한 각종 규제정책을 반복해 왔다. 이에 따라 수도권에 대한 규제정책은 지역균형발전정책과 연계되지 않은 채, 새로운 규제의 설정과 규제완화를 번갈아 왔다고 할 수 있다. 따라서 앞으로의 수도권 정책은 지역균형발전 정책에 대한 장기적인 전망에 따라 수도권정책과 지역균형발전정책을 연계하여 추진할 필요가 있다.

2) 지방 광역권의 육성을 통한 지역균형발전의 실현

수도권의 집중에 대응하여 지역균형발전정책을 추진하기 위해서는 수도권의 우수한 집적이익과 높은 경쟁력에 대응할 수 있는 비수도권 지역의 육성이 최우선 과제가 되어야 한다. 문제는 지역균형발전 정책을 추진하는 데 있어서 어떤 공간적 단위를 기준으로 설정할 것인가이다.

참여정부의 지역균형발전 정책에서는 광역지자체 단위에서 선택과 집중을 강조하여 지역의 잠재력과 비교우위를 극대화하는 역동적 균형을 추구하고, 기초자치단체 단위에서는 균형과 복지의 원리를 적용하여 전국 최소기준 충족을 통한 통합적 균형을 추구하고 있다(박경, 2003). 기초자치단체 차원에서는 낙후지역을 선정하여 최소한의 복지문제를 해소하고 지역경제에 활력을 불러일으키기 위한 노력이 필요하다. 그러나 낙후지역의 경쟁력 제고만으로는 오늘날의 불균형 문제를 해소하는 데는 한계가 있다. 또한 모든 지역을 동시에 균형 있게 발전시킬 수 없고 수도권 내부에서도 다양한 격차가 존재하고 있다는 점을 고려하면 기초

자치단체를 공간단위로 설정하여 지역간 격차를 측정하고 균형발전을 추진하는 경우에는 끊임없는 지역간 격차 논쟁을 벗어나기 어렵다.⁷⁾

결국 기초자치단체를 넘어서는 적정한 공간적 단위를 설정하고 이 단위를 기준으로 경쟁력을 높이기 위한 지원방안이 필요한 것이다. 지역 균형발전을 위한 공간단위에는 여러 가지 대안이 있을 수 있으나, 기존 생활권의 범위, 지역인식의 공간적 범위, 국내 지역간 연계뿐만 아니라 해외 지역경제권과의 연계 등을 고려할 때, 광역권 수준을 공간단위의 기준으로 하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.⁸⁾ 이 공간단위는 경쟁력의 기준 외에 균형 기준도 아울러 적용될 필요가 있다. 즉, 광역단위에서 최고차 서비스에 대한 접근성, 교육시설에 대한 접근성, 취업기회의 접근성 등이 균형적으로 이루어질 수 있도록 광역권 단위의 격차를 평가하고 낙후된 광역권에 대한 지원방안을 마련해야 한다는 것이다.

이 광역권은 지역균형발전을 위한 분산과 분권, 분업정책을 추진하는 단위가 되어야 한다. 우선, 분산정책 측면에서 수도권 기능은 비수도권 광역권의 경쟁력을 증대시킬 수 있도록 이전 기능과 입지가 결정되어야 한다. 지방 분산의 대상으로는 중앙행정기관, 공공기관, 대기업 등이 될 수 있으며, 입지는 지역배분이 아니라 광역권의 경쟁력을 높일 수 있도록 집중 배치될 필요가 있다.

7) 서울시내에서도 강남지역과 강북지역간의 격차, 강남지역 내에서도 강남구와 서초구를 중심으로 하는 지역과 다른 지역간의 격차가 서울시정의 주요 관심이며, 뉴타운사업이나 지역균형발전촉진지구사업 등은 이러한 격차를 해소하기 위해서 추진되고 있다.

8) 김원배(2003)는 자생력과 경쟁력을 갖춘 지역으로 인구 500만 명 이상의 거대도시지역을 상정하고 있다. 그는 인구규모는 하나의 지역경제가 자족성과 국제적 경쟁력을 구비하기 위해 필요한 임계규모를 의미하므로, 장기적으로 현재의 도 단위보다 큰 규모의 광역경제단위를 새롭게 설정할 것을 제안한 것이다. 그러나 광역권의 단위는 단순히 인구기준으로 설정하기보다는 생활권역, 역사적인 인식 등을 고려하여 지역 내에서 합의가능한 규모로 설정되는 것이 바람직하다. 비록 인구규모가 적다고 하더라도 생활권이 통합되어 있으며 지역혁신체계 구축에 적합한 경우 하나의 광역권으로 평가될 수 있는 것이다.

둘째, 분권정책 측면에서 지역의 산업경쟁력을 확보할 수 있도록 중앙정부가 보유하고 있는 각종 산업관련 기능을 광역권 단위의 지역에 이양하여 이 단위를 기준으로 지역혁신체계가 구축될 수 있도록 유도하여야 한다. 지방으로 분산된 기능이 지역의 특화산업이나 지방대학과 연계하여 시너지효과를 발휘할 수 있도록 광역권 단위의 자치단체는 자율성을 가지고 산업정책을 추진할 수 있어야 한다. 또한 각 지방 광역권은 수도권과 해외경제권과 각종 협약이나 협력의 단위가 될 수 있도록 자율성이 보장될 필요가 있다.

셋째, 분업정책 측면에서 광역권은 수도권이나 다른 광역권, 해외 경제권과 적절한 분업구조를 구축하여 경쟁력을 제고할 수 있도록 지원하여야 한다. 국제업무 및 국제금융 등 수도권에서 입지가 불가피한 산업은 수도권에서 국제적인 경쟁력을 지닐 수 있도록 규제를 완화하고, 수도권에서 발생한 혁신과 성과가 지방으로 이전될 수 있는 구조를 구축하여야 한다. 또한 각 광역권이 해외의 동북아의 주요 경제권과 분업구조를 구축하여 경쟁력을 확보할 수 있도록 지원방안을 마련하여야 한다.

5. 수도권 관리의 기본 방향 및 개선 방안

수도권 규제를 둘러싼 혼란은 수도권이 지닌 상이한 위상에서 기인한다. 수도권이 지닌 상이한 위상은 크게 세 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 수도권은 한국을 대표하는 상징공간으로서 해외 대도시권과의 관계에서 세계대도시 네트워크의 한 축이자, 동북아의 대도시권과 경쟁하는 대도시권의 하나이다. 둘째, 수도권은 지방과의 관계에서 전국적인 유무형 네트워크의 중심으로서 한편으로는 지방의 발전성과를 흡입하는 지역이지만, 다른 한편에서는 지속적인 혁신창출과 부가가치 창출을 통해 지방의 발전을 유발하는 지역이다. 셋째, 수도권은 수도권 내부의 여러 지방자치단체가 결합된 공간으로서, 2,300만의 수도권 주민이

사는 일상생활 공간이다.

그러나 그동안 수도권 정책은 이러한 상이한 위상 중 하나만을 강조하거나 상이한 위상을 별도의 정책으로 추진되어 왔다. 한편으로는 지역균형발전을 추구하면서도 수도권 경쟁이나 수도권 주민의 삶의 질을 위해 규제를 완화하거나 끊임없는 개발을 허용해 왔다. 또한 각 기관별로 상이한 목표를 내걸고 정책을 추진해 왔을 뿐 이를 통합적으로 연계하는 정책대안을 제시하지 못하였다.

따라서 향후 수도권 관리정책은 다음과 같은 원칙의 설정이 필요하다. 첫째, 수도권 관리에 대한 명확한 목표설정이 필요하다. 기존의 수도권 규제는 범국가적인 수도권 관리목표가 부재하였기 때문에 개별적인 규제가 어떠한 목표를 달성하기 위한 것인지가 불명확하였다. 앞으로 수도권 규제는 수도권의 국제경쟁력, 수도권과 비수도권과의 관계, 수도권 내부관리 세 가지 측면에서 명확하게 설정될 필요가 있다.

수도권의 국제경쟁력 측면에서는 수도권에서 전략적으로 육성하고자 하는 기능과 지역에 대한 최소한의 규제는 완화할 필요가 있다. 수도권의 국제금융기능, R&D관련 기능, 고차서비스와 관련된 기능에 대한 규제는 경쟁대도시권에 상응하도록 규제를 합리화할 필요가 있다. 반면, 이러한 규제완화는 수도권과 비수도권간의 관계에 관한 검증 가능한 목표를 통해 조정될 필요가 있다. 이 관리목표는 가능한 한 계량화하여 수도권과 비수도권이 합의가능하고 목표달성 정도를 쉽게 파악가능하게 하여야 한다. 관리목표로 설정할 수 있는 지표로는 수도권의 최대한의 인구목표, 고용증가, 수도권과 비수도권간 인구비율, 경쟁력 지표 등을 들 수 있다. 수도권 내부 측면에서는 삶의 질이나 주민만족도를 고려하여 개발총량, 환경총량을 관리하는 것으로 설정되어야 한다.

둘째, 수도권의 기능과 재원을 이전할 수 있는 제도적 장치를 확대하는 것이다. 기존의 수도권 규제에서는 규제의 결과가 지방으로 이전할 것이라는 가정에 입각해 있었으나, 실제 이전의 효과는 크지 않았다. 직접적인 기능의 이전제도로는 중추행정기능과 공공기관의 지방이전을

통해 구체화되고 있으므로, 수도권의 규제의 결과로 지방으로 재원이 이전할 수 있는 재원 이전 제도를 실효성 있게 추진하여야 한다.

현재 수도권의 집적이익에 대한 규제로 지방에게 이전 가능한 재원으로는 과밀부담금과 개발부담금이 있으나, 부과금액이 미미할 뿐만 아니라 실효성도 부족하다. 과밀부담금은 부과대상 지역을 과밀억제권역 전체로 확대하고 부과대상도 시설도 소규모 인구집중유발시설로 확대하는 것이 바람직하다. 또한 개발부담금도 확대개편하여 개발이익을 지역적으로 재배분하는 것이 필요하다. 현재 논의 중인 종합부동산세제 도입 등과 같이 수도권의 집적이익을 통해 증가된 부동산의 가치에 대한 부담을 확대하고 이를 지방으로 이전하는 제도를 확대할 필요가 있다. 이러한 기능과 재원의 이전을 전제로 수도권에서 필수적인 기능에 대해 규제를 완화함으로써 수도권의 산업경쟁력을 제고하는 것이 필요하다.

셋째는 계획과 합의에 의한 관리이다. 그동안의 수도권에 대한 계획은 하위계획에 대해 실효성이 부족하였으며, 수도권 규제는 자치단체의 참여를 배제한 채 중앙정부가 일방적인 규제 중심으로 추진하여 왔다.

따라서 앞으로의 수도권 관리는 수도권과 비수도권간의 배분에 대한 관리목표에 입각하여 실효성 있는 계획을 수립하고, 이를 기초로 하위계획과 자치단체간의 합의를 통해 관리하여야 한다. 중앙정부는 지방자치단체의 개발과 계획에 대한 지침을 제공하고 이를 준수할 수 있는 규제와 유인수단을 강구할 필요가 있다. 하위 지방자치단체에서도 합의된 목표 하에서 자율적으로 관리할 수 있는 자율성을 부여받아야 한다. 이를 위해 수도권의 성장관리를 위한 광역행정 및 관리체계를 조속히 구축할 필요가 있다.

6. 나오는 말

수도권은 국내 다른 지역과 마찬가지로 우리 국토 공간상의 한 지역

이지만, 다른 지역과의 대등하고 병렬적인 관계로만 볼 수 없는 특수한 위상이 있다. 수도권에 대한 규제정책은 1964년 ‘대도시인구집중방지책’이 처음 제기된 이래 40여 년간 지속적으로 추진되어 왔으나, 수도권이 지닌 특별한 위상과 수도권에 대한 상이한 역할 기대 때문에 정책수립과 추진에 많은 어려움을 겪어 왔다. 본 연구에서는 수도권 관리정책은 수도권의 상이한 위상을 인정하는 바탕에서 수도권의 국제경쟁력도 제고하면서, 수도권의 과도한 집중과 과밀을 억제할 수 있는 수도권 정책의 방향을 모색하고자 하였다.

수도권의 문제는 결국 현재의 과도한 지역간 불균형 발전에서 기인한 것이므로, 수도권 정책의 방향은 국토균형발전의 틀 속에서 설정될 필요가 있다. 앞서 수도권 집중해소를 위한 지역균형발전 전략으로 수도권에 대응할 수 있는 비수도권 광역권의 육성을 제안하였다. 결국 수도권 관리정책은 수도권 자체의 경쟁력만이 아니라 다른 광역권과의 관계 속에서 계획되고 집행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 지역균형발전을 총괄하는 기관에서 수도권 정책을 관장하고 지역균형발전의 관점에서 수도권 관리정책을 종합적으로 관리하여야 한다. 현재의 국가균형발전 위원회는 장기적으로 이러한 역할을 담당할 수 있도록 기능을 재편하고 관련 전문가를 확충하여 수도권 정책이 일관성을 유지할 수 있도록 관리하여야 한다. 아울러 수도권 내부에서도 수도권의 현황과 장기발전 방향을 지속적으로 모니터링하고 계획하는 상설 성장관리기구가 조속히 설립되어 중앙정부와 지속적인 협의 속에서 수도권 관리가 이루어져야 한다.

참고문헌

- 강현수. 2003. 『참여정부의 국가균형발전 전략의 내용과 주요 쟁점』, 수도권살리기 시민연대 토론회 자료.

- 고영구. 2003. 「수도권 규제효과와 관리방안에 관한 검토」. 미간행물.
- 권일. 2003. 「인구분포로 본 국토불균형 현황」. 국토연구원. 《월간 국토》, 통권 262, 56~68쪽.
- 김용웅. 2003. 「참여정부 지역균형발전정책의 성공조건과 과제」. 한국공간환경학회·참여사회연구소 공동주최 정책심포지엄. 『참여정부 지역균형발전 정책의 과제』. 2003년 7월 15일.
- 김원배. 2003. 「균형발전과 국가경쟁력: 접점을 찾기 위한 초보적 모색」. 국토연구원. 《월간 국토》, 통권 264호, 77~88쪽.
- 박경. 2003. 「지역균형발전특별법의 입법방향」. 한국공간환경학회 심포지엄 자료집.
- 박양호·김창현. 2002. 「국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안」. 국토연구원 연구과제 보고서.
- 변창흠. 2003. 「지역균형발전전략으로서 신행정수도 건설 논쟁의 평가」. 지역사회발전학회지 제28집 1호. 2003년 봄호.
- 변창흠·강현수. 2001. 「수도권 성장관리 관점에서 본 수도권 정책의 쟁점」. 푸른경기21실천협의회·한국공간환경학회 공동주최. 『수도권 무엇이 문제이고 어떻게 풀어갈 것인가』. 토론자료집.
- 양금승. 「수도권 입지규제 현황 및 개선방안」. 전국경제인연합회 내부자료.
- 앤더슨·라살(Anderson & Jones Lang Lasalle). 2001. 『식식기반산업 육성 및 수도권 정책 전환방향』. 경기도.
- 이동우. 2001. 「수도권 규제현황과 향후 정책방향에 관한 연구」. 국민경제자문회의.
- _____. 2003. 『수도권 집중실태 및 규제현황』. 국가균형발전위원회 자료집.
- 장세훈. 2003. 「수도권 문제. 집중과 분산의 동학. 행정수도 건설 문제를 중심으로」. 《경제와 사회》, 2003년 겨울호(통권 제60호), 40~66쪽.
- 조명래. 2003. 『노무현 정부 수도권 정책의 전망과 쟁점』. 환경정의시민연대 토론회 자료.
- 조형제. 「참여정부 지역균형발전 정책의 방향과 과제: 국가주도인가 지역주도인가?」. 참여사회연구소 토론회. 2003년 2월 27일.
- 황금희. 2002. 『성장관리 프로그램 구축과 수도권계획 합리화 방안』. 경기개발연구원.
- Scott, A. J. & M. Storper. 2003. "Regions. Globalization and Development." *Regional Studies*. vol.37.