

## 수도권과 지방의 상생을 위한 수도권 정책 방향\*

Suggestions on Seoul Metropolitan Area Policy for Promoting  
Mutual Concern with Other Areas and Balanced National Development

강현수\*\*

참여정부는 국가균형발전을 최우선 국정과제로 삼고 수도권 기능의 지방분산 정책을 추진해왔다. 그렇지만 기존의 수도권 규제를 일부 완화하는 등 수도권 정책에 대해서는 다소 혼란스러운 입장에 있다. 이 와중에 수도권 규제 정책의 지속을 주장하는 입장과, 수도권 규제 정책의 완화나 철폐를 주장하는 입장 사이에 갈등이 드러나고 있다. 이 글의 목적은 수도권 규제를 둘러싼 소모적인 갈등은 국민 통합을 위해 바람직하지 않다는 문제의식에서 수도권과 비수도권이 함께 상생할 수 있는 해법을 제안하려는 것이다. 수도권과 비수도권의 상생을 위해서는 수도권의 인구와 산업이 지금 수준보다 더 집중되지는 않아야 한다는 전제에서 수도권 집중억제 정책의 필요성과 수도권 규제 완화의 문제점을 살펴 보았다. 그리고 수도권과 비수도권의 상생 방안으로, 수도권은 양적 성장보다는 질적 성장이 중요하다는 점을 강조하면서, 수도권 정책의 목표, 수도권에 대한 지나친 개발 규제, 수도권 기능과 재원의 지방 이전 장치 확대, 수도권과 비수도권의 유기적 분업과 특화, 합의에 의한 수도권의 계획적 관리 및 구체적인 목표 지표, 수도권 시민들의 자발적 역할 등을 제시했다. 마지막으로 비수도권 지역에서 지역 발전을 위한 주체적 노력을 강조했다.

주요어: 수도권 정책, 수도권 규제, 국가균형발전, 지역 간 상생발전

\* 이 글은 《도시정보》 2006년 11월호에 수록된 필자의 글 『수도권 계획적 관리의 개념과 필요성』 및 2007년 5월 1일 춘천서 열린 수도권과밀반대강원본부 주최 수도권 규제 완화 토론회에서 필자가 발표한 논문 중 일부를 수정 보완한 것임.

\*\* 중부대학교 도시학부 교수(hskang@joongbu.ac.kr)

## 1. 머리말

해방과 한국전쟁 이후 우리나라는 세계적으로 유래 없는 급속한 경제 성장을 이룩했다. 그렇지만 이러한 압축 성장과정에서 국가적 투자가 특정 지역에 편중되었고 그 결과 지역 간 불균형발전이 초래되었다. 특히 국가 주도 성장과정에서 막강한 자원배분 권한을 지닌 중앙정부가 입지한 수도 서울 및 그 주변 수도권 지역은 소득 기회 및 산업 입지 측면에서 다른 지역에 비해 유리했기 때문에 인구와 산업이 집중되어왔다.

인구와 산업의 지나친 수도권 집중이 여러 부작용을 낳자 이를 해소하기 위해 역대 정부는 그동안 수도권에 대한 각종 규제 정책을 추진해왔다. 그렇지만 이런 규제 정책에도 불구하고 수도권 집중 현상은 오히려 더욱 심화되는 추세다.

이처럼 기존의 수도권 규제 정책이 별다른 효과를 보지 못하면서 수도권 정책이 앞으로 나아갈 방향에 대해 그동안 크게 두 가지 입장이 대립되어왔다(변창흠, 2006). 첫 번째 입장은 이른바 ‘수도권 규제 강화론’으로 주로 비수도권 지역과 환경단체에서 제기하는 입장이다. 이 입장에 따르면 수도권에서 집중이 확대되는 이유는 그간 수도권에 대한 규제가 지속적으로 완화되었기 때문이므로 정책의 실효성을 높일 수 있도록 현재의 수도권 규제를 더욱 강화해야 한다고 본다. 한편 그 반대 입장은 이른바 ‘수도권 규제 완화론 또는 폐지론’으로, 수도권 지방자치단체 및 경제단체들이 주로 제기하는 입장이다. 이 입장에 따르면 수도권 규제는 실효성도 없으면서 오히려 우리나라의 국제경쟁력 강화에 제약요소로 작용할 뿐만 아니라 비수도권의 발전에 도움을 주지도 못하므로 수도권 규제 자체를 폐지 또는 대폭 완화해야 한다고 본다.

이렇게 두 가지 상반되는 입장이 대립 갈등하는 가운데 참여정부는 국가균형발전을 최우선 국정 과제로 삼고 역대 어느 정부보다 강력한 의지를 가지고 수도권 기능의 지방분산 정책을 시행해왔다. 행정중심복합도시 건설, 수도권 소재 공공기관의 지방 이전 및 혁신도시 건설, 기업도

시 건설, 수도권 기업의 지방 이전 활성화 정책 등을 통해 참여정부는 역대 정부의 수도권 규제 일변도의 정책보다 훨씬 적극적이고 획기적인 수도권 기능 분산 정책을 추진하고 있다.

그렇지만 동시에 참여정부는 기존의 수도권 규제를 조금씩 완화하는 모순적인 모습을 보여주었다. 대표적인 예로 수도권 성장관리권역에 첨단산업공장 증설을 허용했고, 외국인 투자기업의 공장 신증설 시한을 연장했으며, 수도권의 대규모 신도시 개발을 계속해서 추진하고 있다. 이로 인해 수도권 분산을 적극 추진하는 참여정부가 다른 한쪽에서는 수도권 집중을 부추기고 있다는 비판을 받고 있다. 비수도권 지자체와 일부 시민단체들은 최근의 참여정부의 수도권 규제 완화 움직임을 적극 비판하면서 참여정부의 분산 정책의 가시적 효과가 나타날 때까지 수도권 규제를 완화해서는 안 된다고 주장하고 있다.<sup>1)</sup>

한편 그동안 참여정부가 추진했던 중앙행정기관 및 공공기관 지방 이전 정책 같은 수도권 분산화 정책을 반대해왔던 수도권 지자체 및 일부 언론 등에서는 국가경쟁력 강화와 기업투자 확대, 성장 동력 확충 등을 명분으로 수도권 규제를 지금 당장 철폐 또는 완화해야 한다고 주장하고 있다. 이를 반영하듯 수도권 지자체와 산하 발전연구원, 일부 언론들이 계속해서 수도권 규제에 대한 부정적 여론을 조성하고 있으며, 정치권에서도 수도권 출신 의원들을 중심으로 수도권 정책의 법적 근거라고 할 수 있는 「수도권정비계획법」의 철폐 또는 대체입법을 추진 중이다. 이러한 수도권의 수도권 규제 완화 주장은 다시 비수도권의 반발을 불러일으켜 수도권과 비수도권 사이의 갈등을 증폭시키고 있다.

이 글은 수도권 규제를 둘러싸고 계속되는 소모적인 갈등과 대립은 국민 통합과 국가 발전을 위해 바람직하지 않다는 문제의식에서 출발해 수도권과 비수도권이 함께 잘살 수 있는 상생의 해법을 찾는 데 초점을 두었다. 그런데 이 글에서는 수도권과 비수도권의 상생을 위해서는 그

1) 이러한 주장을 펼치는 대표적인 시민단체로는 지방분권국민운동, 수도권과밀반대전국연대 등이 있다.

전제조건으로 수도권의 인구와 산업이 지금 수준보다 더 집중되지는 않아야 한다고 보았다. 이러한 관점을 뒷받침하기 위해 우선 수도권 집중 억제 정책의 필요성과 수도권 규제 완화의 문제점을 살펴보았다. 그리고 수도권과 비수도권의 상생 방안으로 수도권은 양적 성장보다는 질적 성장이 중요하다는 점을 강조하면서, 수도권 정책의 목표, 수도권에 대한 지나친 개발 규제, 수도권 기능과 재원의 지방 이전 장치 확대, 수도권과 비수도권의 유기적 분업과 특화, 합의에 의한 수도권의 계획적 관리 및 구체적인 목표 지표, 수도권 시민들의 자발적 역할 등을 제시했다. 마지막으로 비수도권 지역에서 지역 발전을 위한 주체적 노력을 강조했다.

## 2. 수도권 집중억제 정책의 필요성

현재 우리나라 수도권 정책의 근간이 되는 법률인 『수도권정비계획법』에 따르면 이 법은 “수도권의 정비에 관한 종합적인 계획의 수립과 시행에 관해 필요한 사항을 정함으로써 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도해 수도권의 질서 있는 정비와 균형 있는 발전을 기함을 목적으로 한다”고 되어 있다. 이처럼 지금까지 우리나라 수도권 정책의 기초는 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 도모하지는 것이었다. 앞으로 추진되어야 할 수도권 정책의 궁극적인 목표 역시 수도권의 과도한 집중을 해소하는 데 초점을 맞출 수밖에 없다.

이러한 수도권 집중억제 정책이 필요한 이유는 크게 두 가지다. 첫 번째 이유는 수도권의 과도한 집중으로 우리나라에 수도권과 비수도권 간의 지역적 격차가 심화되고 그로 인해 비수도권 지역의 쇠퇴와 아울러 국가 전체의 사회적 통합에 금이 갈 위험성이 커지고 있기 때문이다. 두 번째 이유는 수도권의 과도한 집중이 수도권 자체의 국제경쟁력 및 주민의 삶의 질을 저하시키는 가장 핵심적인 요인이기 때문이다. 이 두 가지

&lt; 표 1 &gt; 수도권 집중현황

구분		전국	수도권(%)
인구주택	면적(km <sup>2</sup> )(2005)	99,646	11,730(11.8)
	인구(천 명)(2005)	49,268	23,782(48.3)
	인구밀도(인/km <sup>2</sup> )(2005)	494	2,027
	주택보급률(%) (2004)	102.2	93.9
지역경제	지역총생산액(십억 원)(2004)	787,796	375,875(47.7)
	제조업체(개소)(2004)	113,310	64,124(56.6)
	서비스업체(개소)(2004)	759,591	365,029(48.1)
	금융 예금(십억 원)(2005)	561,946	381,040(67.8)
	금융 대출(십억 원)(2005)	613,922	409,655(66.7)
기능	4년제 대학 수(2005)	173	68(39.3)
	공공기관수(개소)(2003)	403	344(85.4)
	의료기관(개소)(2003)	45,772	23,079(50.4)
	자동차(천 대)(2005)	15,397	7,114(46.2)

자료: 건설교통부(2006).

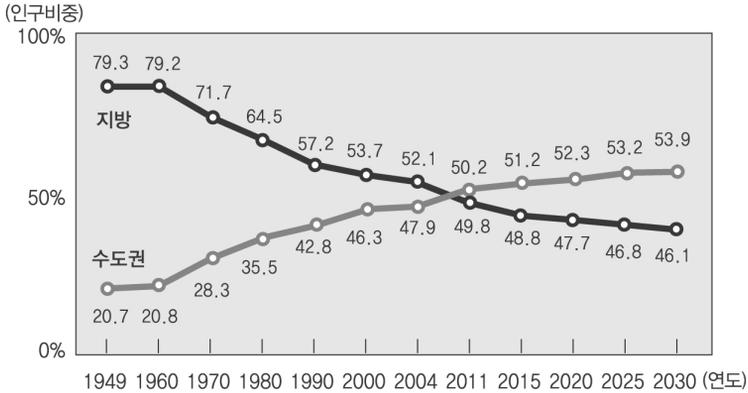
점에 대해 살펴보도록 하자.

### 1) 지나친 수도권 집중과 지방의 쇠퇴

2005년 말을 기준으로 서울, 경기, 인천을 포괄한 수도권 지역의 면적은 1만 1,730km<sup>2</sup>로서 전국 전체 면적의 11.8%에 해당하지만 수도권 거주 인구는 2,378만 2,000여 명으로 전국 인구의 48.3%를 차지해 전국의 거의 절반을 차지하고 있다. 그로 인해 수도권의 인구밀도가 다른 지역의 4배에 이를 정도로 과밀하다.

이 같은 인구집중 수치는 세계 어느 대도시권에서도 찾아볼 수 없을 정도로 대단히 극심한 수준이다. 우리나라 수도권(1만 1,695km<sup>2</sup>)과 비슷한 면적(1만 1,262km<sup>2</sup>)을 지닌 런던 대도시권의 인구집중도는 12.2%, 파리 대도시권(1만 2,021km<sup>2</sup>)은 18.7%, 동경 대도시권(1만 3,282km<sup>2</sup>)의 인구

<표 2> 수도권 인구집중 추계



자료: 통계청(2005).

<표 3> 연도별 수도권 인구증가 요인

(단위: 천 명)

구분	2000	2002	2005
합계	388	352	254
자연증가	238	142	125
순유입	150	210	129

주: 합계(총 인구증가 수) = 당해연도 주민등록인구 - 전년도 주민등록인구 / 자연증가 = 주민등록인구 증가 수 - 순유입인구 증가 수

자료: 고영구(2006)에서 재인용.

집중도는 27%(2005년 기준)에 불과하다. 우리나라 수도권의 3배나 넓은 면적(3만 6,350km<sup>2</sup>)을 지닌 일본 수도권의 인구집중도는 32%로 우리나라 수도권의 집중도에도 크게 미치지 않고 있다. 인구 외의 다른 지표로 본 집중도 또한 심각한 상황임을 보여준다(건설교통부, 2006).

한편 지금도 수도권에서는 자연증가 또는 외부에서 유입되는 인구로 매년 30여만 명의 인구가 늘어나고 있다. 통계청의 2005년 4월 『시도별 장래인구 특별추계 결과』에 따르면 현 추세가 지속되면 수도권 인구집중도는 2011년경 50%를 돌파할 전망이며, 2030년에는 53.9%까지 증가

&lt;표 4&gt; 수도권으로의 인구 순 이동 추이

(단위: 명)

권역별	2000	2002	2005
수도권	150,252	209,591	128,809
중부권	-14,704	-30,453	-7,972
호남권	-55,142	-98,532	-51,817
영남권	-78,048	-80,840	-68,215
제주도	-2,358	234	-805

자료: 고영구(2006)에서 재인용.

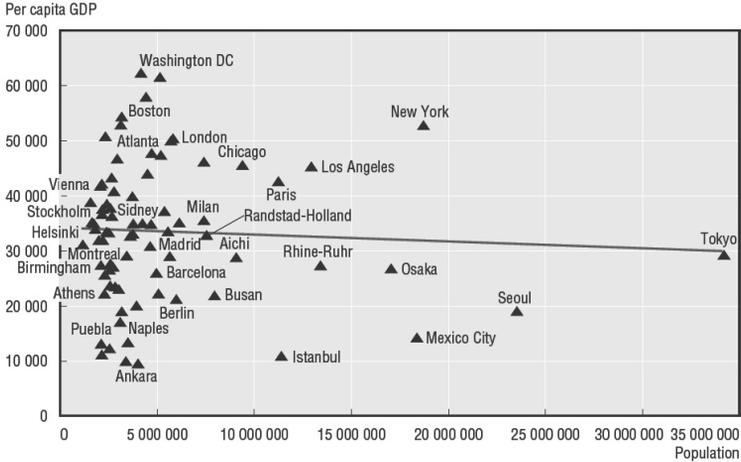
할 것이다.

또한 서울시와 인천시, 경기도를 포함한 수도권에 제조업체 등 산업활동의 집중이 가속화되어 지방과 수도권 간의 불균형도 심화되고 있다. 특히 고부가가치 부문, 고소득 직종, 대기업 본사 등 중추관리기능의 수도권 집중도는 더욱 심하다.

이러한 수도권 집중으로 수도권 지역 내부에서는 혼잡과 과밀의 문제가 나타나는 한편, 이와는 대조적으로 비수도권 지역에서는 기회와 인재의 부족으로 저발전의 악순환이 반복되고 있다. 중추관리 기능과 산업이 수도권에 집중되면서 이를 수용하기 위한 공공투자도 수도권에서 주로 이루어진다. 이에 따라 고용기회가 부족한 지방에서는 인재와 자본이 수도권으로 유출되고, 지방은 인재의 부족과 기반시설의 부족으로 새로운 투자가 한계에 도달한다. 지방의 저발전은 지속되고 수도권의 발전과 집중은 가속화되는 악순환이 지속되는 것이다.

또한 수도권에 대한 경제력 집중, 인재의 집중, 기회의 집중의 결과 수도권은 중앙, 지방은 변방이라는 중심-주변 구조가 국민의 일상적 상징영역까지 침투해 있으며, 수도권이 국가 전체의 기회를 독식하면서 지방 거주자의 사회 참여 기회가 구조적으로 박탈되고 있다. 또한 수도권과 지방 사이에 경제적·사회적·정치적·문화적 이중 구조가 형성됨으로써 정치적·사회적 갈등이 유발되고 있다. 수도권과 지방 간의 격차문제는 단순히 인구와 기능의 집중 문제를 넘어 국가의 통합을 해치는 문제로

<그림 1> 도시인구규모와 도시 소득 간의 관계



자료: OECD(2006: 50).

확대되고 있는 것이다.

## 2) 수도권 경쟁력 및 삶의 질 저하

수도권에 대한 지나친 집중은 수도권의 경쟁력과 삶의 질을 떨어뜨리는 직접적인 원인이 된다. 사회비용의 증대를 입증하는 증거로 흔히 사용되는 것은 수도권 내의 토지 및 주택가격의 급등, 교통난의 심화, 환경오염의 심화 등이다. 실제로 수도권은 인구집중으로 말미암아 지역의 주택·토지시장이 만성적인 초과수요로 왜곡되어 가격폭등, 부동산투기 등의 진원지가 되고 있다. 또한 교통 혼잡이나 환경오염으로 인한 사회비용도 수도권 과밀의 비용이다.

이처럼 수도권은 국내적으로는 다른 지역에 비해 집적이익을 가지는 지역이지만, 수도권의 과밀과 혼잡, 고지가, 삶의 질 저하는 동북아의 경제거점으로서의 수도권의 국제적 매력을 감소시키고 있다. 실제로 머서

컨설팅회사(William Mercer)가 전 세계 215개 도시를 대상으로 실시한 세계도시 삶의 질 순위에서 서울은 2006년 89위를 기록해 최하위 그룹으로 평가되고 있다. 반면 같은 회사의 조사에서 서울의 생활비는 세계 144개 도시 중 두 번째로 높은 것으로 나타났다.

한편 수도권에 지나친 집중은 수도권에 대한 개발 압력을 높여 수도권 난개발문제를 낳게 하는 원인이 되기도 한다. 수도권에 몰려든 인구에 의한 심각한 주택 문제는 수도권에 대한 대규모 택지개발 사업을 불가피하게 하고 있으며, 이러한 택지개발사업이 중·장기 계획 없이 급하게 임시방편적으로 시행되면서 계획적인 도시개발이 이루어지지 못했다. 이로 인해 기반시설 부족, 자연경관 훼손, 환경오염 유발 등의 부작용이 초래되었고 결과적으로 수도권 시민의 삶의 질이 저하되었다.

OECD(2006)에 따르면 대도시권 인구 규모가 일정 한도(약 600만 명)를 넘어서면 집적 불경제가 심각하게 나타난다고 한다. 세계 각국의 대도시권을 대상으로 한 OECD의 2006년 연구보고서에서는 대체로 도시 인구 규모가 커질수록 도시 소득도 높아지는 도시 인구규모와 도시 소득 간의 정(+)의 관계가 나타나지만, 도시 인구가 지나치게 많아지면 교통 혼잡, 환경오염, 높은 지가 등으로 집적 불경제가 나타나기 때문에 오히려 도시 소득 간의 역(-)의 상관관계가 나타난다고 한다. 이처럼 역의 상관관계가 나타나는 경계선은 대략 600만 명 정도의 인구규모라고 하는데, 이를 초과해 집적 불경제가 나타나는 예로 일본의 도쿄와 우리나라의 서울, 멕시코시티를 들고 있다(OECD, 2006).

### 3. 수도권 규제 완화가 초래할 문제점

수도권 집중에 따른 비수도권의 위기감과 소외감이 갈수록 커지는 상황에서 국가균형발전을 중요한 공약으로 내걸면서 집권한 참여정부는 수도권 기능 분산과 지역발전을 위해 과거 어떤 정부도 감히 시도하지

못했던 수도권 공공기관의 대규모 이전 정책을 추진하고 있다.

그런데 참여정부가 들어와서 시작한 수도권 분산 정책이 이제 막 본격적으로 시작되고 있는 지금 시점에서, 그래서 아직 지방 육성의 가시적인 성과가 보이지 않고 있는 현실에서, 만약 수도권 지자체와 일부 언론이 주장하는 바대로 현 상태에서 대폭적인 규제 완화 조치가 이루어질 경우에는 어떠한 결과가 나타날 것인가? 단적인 예로 수도권에 대한 지금과 같은 정도의 규제가 있는데도 매년 10만~20만 명 정도의 비수도권 인구가 수도권 쪽으로 이동한다는 현실을 감안한다면, 수도권 규제가 지금보다 완화될 경우 이보다 더 큰 수의 인구 이동이 촉발될 것으로 예상된다. 만약 현재의 수도권 규제가 완전히 폐지될 경우 현재 일부 진행되고 있는 수도권에서 지방으로 내려가는 분산화 흐름은 줄어드는 대신 지방의 인구와 산업과 대학이 수도권으로 올라오는 재집중화 경향이 가속화되리라는 것은 명약관화하다. 따라서 지금부터는 수도권 규제 완화가 초래할 문제점들에 대해 간단히 살펴보기로 한다.<sup>2)</sup>

### 1) 단핵 구조 국토공간체계 고착화로 국가 경쟁력 기반 약화

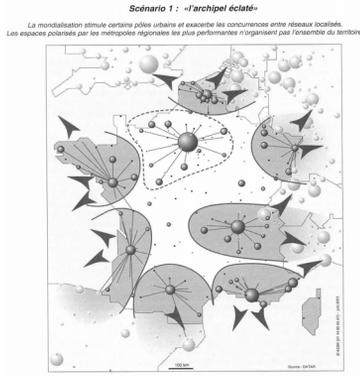
우선 지금 시점에서 수도권 규제 완화는 서울 일극 집중의 단핵구조 국토공간체계를 더욱 고착시키게 될 것이다. 이미 우리나라는 수도권 일극 집중 공간구조가 심화되는 현상이 두드러지고 있다(정준호, 2007). 그런데 그나마 있는 수도권 규제가 더욱 완화된다면 한때 프랑스에서 나온 ‘파리와 나머지 사막(Paris et les Desert Francais)’이라는 말처럼 ‘서울과 나머지 사막’이 될 수도 있다.

파리권에 대한 지나친 집중 때문에 오랫동안 균형발전 정책을 추진해 왔던 프랑스는 2000년대 들어 우파 정권이 취임하면서 부의 재분배를

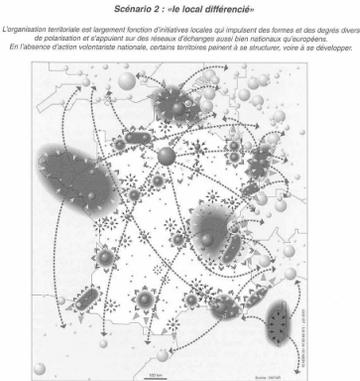
2) 이 절의 내용에 대해서는 다음 내용에서 많은 도움을 받았다. 김용웅, 2006, 『대수도권의 본질과 대응방안』; 고영구, 2006, 『수도권 규제완화 논리에 대한 비판적 검토』.

<그림 2> 프랑스 국토공간에 대한 4가지 시나리오

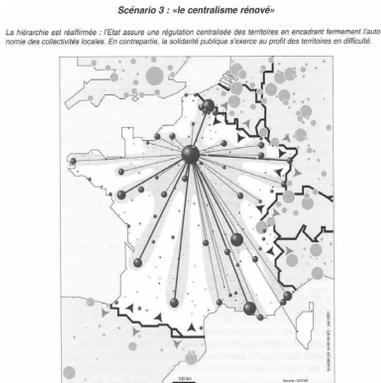
분열된 군도 시나리오



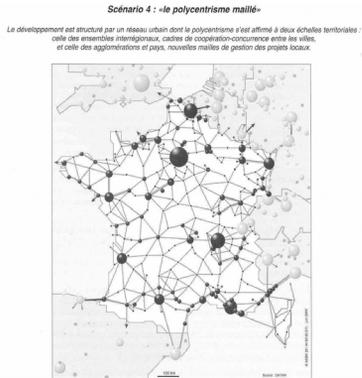
지역별 분화 시나리오



혁신된 집중주의 시나리오



네트워크화된 다핵주의 시나리오



자료: La Documentation Française(2000), “Aménager la France de 2020”; 국토연구원(2006: 11)에서 재인용.

통한 국토의 균형개발 위주 정책에서 프랑스 경쟁력을 강화시키는 방향에 초점을 맞추는 새로운 국토개발 패러다임으로 전환했다. 얼핏 보면 프랑스가 균형개발보다 경쟁력을 더 중시하는 쪽으로 돌아선 것 같지만 자세히 들여다보면 프랑스의 경쟁력을 강화하는 방법은 파리 일극에 집

중된 발전이 아니라 분산된 다핵 발전이라는 점을 분명히 하고 있다. 즉, 2002년 국토개발장관회의(CIADT)에서 새로운 국토정책 기조로서 유럽과 세계에서의 프랑스 지위 강화, 국토불균형 감소, 지역성을 존중하는 지방분권의 진전, 새로운 부(富)의 창출을 위한 국토개발을 결정하면서 프랑스가 네트워크화된 다핵주의 공간구조를 지향한다고 선언했다(국토연구원(2006: 6~14).

프랑스는 “2020년의 프랑스를 구상하자”(la Documentation Française, 2000)라는 국토개발청(DATAR) 보고서를 통해 미래 프랑스 국토가 당면할 과제들을 진단하고 이를 토대로 4가지 국토 시나리오를 구상했다. 이 4가지 시나리오는 각각 ‘분열된 군도 시나리오’, ‘혁신된 집중주의 시나리오’, ‘지역별 분화 시나리오’, ‘네트워크화된 다핵주의 시나리오’이며, 이 보고서는 이 중 가장 이상적인 2020년의 프랑스 국토공간구조로서 네트워크화된 다핵주의 공간구조를 제안한 바 있다.

이 이상적인 공간구조에서는 파리수도권과 지방의 대도시권이 네트워크되어 있으며, 마찬가지로 지방 대도시들은 주변 중소도시 중심지들과 연계되어 있다.

따라서 우리나라의 경쟁력 강화를 위해 수도권 일극만 발전시키자는 것은 다른 지역의 발전 잠재력을 훼손해 우리나라 국가 전체의 경쟁력을 약화시킬 가능성이 높다. 우리나라의 국토 규모나 경제 규모가 홍콩이나 싱가포르 같은 도시 국가가 아닌 이상 일극 집중 구조로는 우리 국토의 잠재력을 제대로 발휘할 수가 없다. 특정 대도시의 실제적 영향권이 대체로 100~200km의 공간적 범위를 벗어날 수 없다는 점을 감안한다면 우리나라에서 아무리 수도권이 확장하더라도 전국을 다 포괄할 수는 없다.

## 2) 수도권의 사회적 비용의 증대

현재 수도권 규제가 있는데도 매년 수도권으로 인구와 산업이 몰려들

고 있다는 점을 감안한다면, 수도권 규제가 완화되거나 철폐될 경우 수도권으로 인구와 산업이 더 집중될 것은 분명하다. 결과적으로 수도권 과밀에 따른 교통, 환경 등의 사회적 비용의 증대를 초래하게 될 것이다. 혹자는 수도권을 체계적이고 계획적으로 관리하면 인구와 산업 집중이 곧바로 과밀에 따른 혼잡으로 연결되지 않는다고 주장하지만, 현재 우리나라의 현행 토지이용제도의 운용 수준이나 수도권 지자체의 인식 수준을 볼 때 이는 별로 실효성 없는 주장으로 보인다(김용웅, 2006).

무엇보다도 『수도권정비계획법』에 의한 수도권 규제가 없어진다면 현 상황에서 다른 수단을 통해 수도권 집중을 막을 만한 방안이 거의 없다. 선진 국가처럼 수도권 지자체가 스스로 알아서 성장을 관리하는 성장관리제도를 기대해볼 수는 있겠지만 지금 급속한 인구 증가로 여러 가지 도시문제가 시달리고 있는 수도권 지자체들의 장이나 의원들이 오히려 더 많은 인구 증가를 원하고 있는 현실에서는 거의 실현 가능성이 없어 보인다.

문제를 더욱 심각하게 하는 것은 수도권 규제 완화로 수도권 집중이 심화되고 그로 인한 사회적 비용이 증대되고 수도권 주민들의 불만도 높아지게 된다면 이러한 부작용을 줄이기 위한 추가적인 국가 재정 지출의 요구도 커질 것이라는 점이다. 만약 수도권의 정치적 힘이 크다면 수도권 규제 완화가 필연적으로 가져올 과밀 악화의 문제점을 줄인다는 명분으로 수도권 SOC에 대한 추가적인 재정지출을 이끌어내려고 할 것이다. 이는 지방에 투자되어야 할 국가재정이 또 다시 수도권에 편중되는 악순환이 이어짐을 의미한다.

### 3) 국가균형발전 정책 흐름에 역행

또한 현 상태에서 수도권 규제가 완화된다는 것은 지금까지 균형발전을 위해 엄청난 노력을 해온 참여정부의 그동안의 정책 자체를 부정하는 결과가 될 수 있다. 수도권 지역의 강한 반대에도 불구하고 행정중심복

합도시 건설, 공공기관 이전을 위한 혁신도시 건설 등을 강력하게 추진 해온 참여정부가 만약 수도권 규제를 완화하게 된다면 이는 그동안 추진 해온 정책과의 모순이 발생하게 되는 것이다.

동시에 그나마 남아 있는 비수도권의 인재와 혁신 역량이 수도권에 유출됨으로써 비수도권의 자생적 발전 기반 자체가 붕괴될 우려가 있다. 만약 그렇게 된다면 앞으로 비수도권은 성장할 기반 자체를 잃어버리고 지금의 어려운 농촌 지역처럼 국가의 지원에 무조건 의지해야만 하는 상황이 닥칠 수 있다. 비수도권을 자극하고 발전시켜 스스로 성장해나가게 하는 것과 앞으로 계속 국가의 지원에 의존하게 하는 것, 그 어느 쪽이 국가 전체를 위해 바람직할 것인가를 생각해보면 문제는 아주 간단하다.

#### 4. 수도권과 지방의 상생 방안

##### 1) 수도권과 지방의 상생을 위한 수도권 정책의 목표

수도권 규제를 둘러싸고 계속되는 소모적인 갈등과 대립은 국민 통합과 국가 발전을 위해 바람직하지 않다. 따라서 수도권과 비수도권이 함께 살 수 있는 상생의 해법을 찾는 데 힘써야 한다. 수도권과 비수도권의 상생을 위해서는 무엇보다도 우리나라에서 수도권의 위상에 대한 공감대가 필요하다.

우리나라의 수도권은 크게 세 가지 측면의 위상을 가지고 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 지속적인 혁신창출과 부가가치 창출을 통해 지방의 발전을 유발하는 지역이다. 그동안 수도권의 발전은 중앙정부의 강력한 지원과 지방에서 유입된 인재들에 의해 이루어졌다. 따라서 수도권

을 다른 지방과 떼어놓고 생각하는 것은 불가능하다. 셋째, 수도권은 2,300만여 명의 수도권 주민이 사는 일상생활 공간이다(변창흠·강현수, 2001).

수도권과 지방의 상생 방안은 바로 수도권이 이 세 가지 위상을 심분 발휘하도록 만드는 데 있다. 수도권은 해외 대도시권과의 경쟁뿐만 아니라 다른 지방 발전의 지원자가 되어야 하며, 동시에 수도권 주민들의 편안한 생활의 터전이 되어야 한다.

이런 측면에서 수도권의 정책은 크게 다음 두 가지 목표를 동시에 수행해야 할 것이다. 첫 번째 목표는 수도권의 경쟁력과 시민들의 삶의 질을 높여 다른 세계의 대도시권과 경쟁할 정도의 경쟁력을 갖추는 일이다. 두 번째 목표는 수도권의 발전이 지방의 쇠퇴로 이어지지 않도록 수도권과 지방의 상생발전을 꾀하며, 이를 통해 수도권과 지방의 격차를 완화하는 일이다. 그런데 이 두 가지 목표는 서로 상충하는 것이 아니라 동전의 앞뒷면과 같은 맥락이다. 현재 수도권의 경쟁력과 생활의 질이 낮은 것은 수도권에 대한 지나친 집중으로 인한 과밀, 특히 그로 인해 지나치게 높은 부동산 가격이 원인이기 때문이다.

## 2) 수도권의 경쟁력 강화를 위한 지나친 개발 규제

현재 수도권의 경쟁력 강화를 위해 가장 필요한 것은 수도권의 삶의 질 향상이다. 경제가 지식기반경제 단계에 접어들면 경쟁력의 핵심은 바로 고급 인력에 있다. 그런데 고급 인력일수록 삶의 질을 중시하는 경향이 있다. 지나친 과밀로 인한 주거비 상승, 교통 혼잡, 환경오염 등은 바로 수도권의 삶의 질을 떨어뜨려 수도권의 경쟁력을 낮추는 원인이 된다. 우리나라의 수도권은 외국의 경쟁 대도시권과 경쟁해서 국제금융기능, R&D 관련 기능, 고차서비스 산업 등을 육성하고 외국 기업들을 유치하기 위해서는 사무실 임대비용, 주거비용, 대기 오염 정도 등을 지금보다 더 낮추어야 한다.

이러한 수도권의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 사실 중앙정부에 의한 위로부터의 규제나 주변 지역의 압력에 의해서가 아니라 수도권 내부에서 자체적으로 개발총량과 환경총량을 관리하는 시스템을 강화해야 한다. 지금까지의 수도권 정책은 말로는 수도권 집중을 억제한다고 했지만, 『수도권정비계획법』에 의한 공장 및 대학 규제 말고는 이를 실제로 실현할 만한 제대로 된 수단이 거의 없었다. 따라서 앞으로의 수도권 정책은 주어진 목표를 제대로 달성할 수 있는 실효성 있는 다양한 수단을 마련해야 할 것이다. 특히 수도권의 쾌적한 삶의 질을 달성하기 위해 다양한 수법의 성장 관리 수단들이 도입되어야 한다.

한 가지 덧붙일 점은 수도권 집중의 중요한 원인 중 하나가 수도권 부동산 투자 이익이라는 점이다. 지금까지는 수도권에 있는 아파트나 토지 등의 자산 가격 상승이 비수도권보다 월등히 컸기 때문에 수도권에 대한 자산 투자 동기가 발생했다. 예컨대 수도권 공장의 경우에도 산업 생산에 따른 수익 이외에 부동산 가치 상승에 따른 수익이 발생되고 이는 수도권 집중의 가수요를 발생시켰다. 따라서 수도권 지역의 부동산 개발 이익 환수를 통해 자본 이득(Capital Gain)의 발생 소지를 막아야 한다. 즉, 산업 부문과 무관한 부동산 부문에서 발생하는 개발 이익의 환수 제도 도입을 통해 부동산 자산 가치 상승을 노려 수도권에 입지하는 가수요를 방지해야 한다. 이처럼 수도권 부동산 가격 상승이 억제되면 수도권의 경쟁력 강화와 삶의 질 향상은 물론, 수도권을 향한 자본의 집중, 그리고 이로 인한 사람의 집중 현상도 완화될 것이다. 즉, 수도권 부동산 개발이익이 철저히 환수되도록 만들어 수도권의 과잉 부동산 개발수요의 감소를 유도해야 한다.

### 3) 수도권 기능과 재원의 지방 이전 장치 확대

수도권 자체적인 경쟁력 강화 노력과 동시에 수도권의 기능과 재원을 비수도권 지역으로 이전할 수 있는 제도적 장치가 지금보다 더욱 확대되

어야 한다. 지금까지의 수도권 규제 결과, 수도권에 입지를 원하는 기업들이 일부 비수도권으로 이전했으나 이전한 장소가 수도권에서 가까운 지역에 국한된다는 한계가 있었다. 행정구역상 비수도권이라고 하더라도 수도권에 근접한 지역만 혜택을 받는다면 이는 다핵형 국토구조를 지향하는 것이 아니라 수도권 일극의 외향적 확대에 불과할 것이다. 따라서 국토 전체를 고려해 수도권 기능의 분산이 요구된다.

직접적인 수도권 분산 프로그램으로는 참여정부가 과감하게 추진한 중앙행정기능과 공공기관의 지방 이전을 들 수 있다. 따라서 참여정부가 현재 계획한 수도권 이전 프로그램이 차기 정부에서도 흔들리지 않고 계속 지속되어야 한다. 여기에 덧붙여 수도권에서 지방으로 재원이 이전할 수 있는 재원이전제도를 실효성 있게 추진해야 한다. 예컨대 수도권 지자체의 지방재정 세입 초과분을 비수도권 지자체에 수평적으로 이전하는 지방재정조정제도 도입을 적극 검토해야 한다. 또한 국가재정이 비수도권 지역으로 좀 더 많이 이전되도록 균특회계 규모의 확대, 지방교부세율의 인상 등의 조치가 동시에 수반되어야 할 것이다.

한편 현재 수도권의 집적이익에 대한 규제를 통해 지방에 이전 가능한 재원으로는 과밀부담금과 개발부담금이 있으나 부과금액이 미미할 뿐만 아니라 실효성도 부족하다. 과밀부담금은 부과 대상 지역을 과밀억제권역 전체로 확대하고 부과 대상도 시설도 소규모 인구집중유발시설로 확대하는 것이 바람직하다. 또한 개발부담금도 지역별로 차등화해 개발이익을 지역적으로 재배분해야 한다.

#### 4) 수도권과 비수도권의 유기적 분업과 특화

수도권과 비수도권의 갈등이 생기는 원인은 서로 같은 기능을 하겠다고 주장하기 때문이다. 우리나라의 장기적인 산업 발전 전망을 볼 때 우리나라에서 가장 입지 환경이 좋은 수도권은 제조업보다는 생산자 서비스 산업 쪽을 발전시켜 나가야 한다. 특히 국제금융과 업무활동 지원서

비스를 비롯한 국제적 기능을 강화해야 한다. 수도권은 수도권만이 지닌 장점을 살려 세계적 비교우위 산업을 중심으로 발전해갈 때 국제적 경쟁력을 확보할 수 있을 것이다.

한편 비수도권 지역은 지역별 특성에 맞는 특화 산업을 세계적 경쟁력을 지닐 수 있도록 발전시켜야 한다. 그래서 수도권에 입지해 있는 기업조차도 특화 산업에서는 해당 지역으로 가야 경쟁력을 가질 수 있을 정도로 여건이 조성되면 수도권 집중 문제에 대한 해결의 실마리를 찾을 수 있을 것이다.

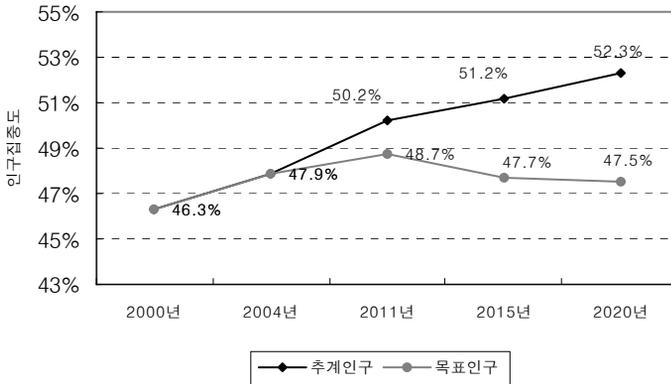
결국 우리나라 국가 경제 속에서 수도권과 비수도권의 유기적인 분업 관계와 차별적인 특화 관계가 형성될 때 수도권과 비수도권의 갈등이 해소되고 상생의 여건이 마련될 것이다.

### 5) 합의에 의한 수도권의 계획적 관리

그동안 수도권에 대한 관리는 중앙정부 중심으로 추진해왔다. 따라서 수도권 자치단체들도 이에 대해 불만이 많았다. 앞으로 수도권 관리는 중앙정부와 수도권 간, 수도권과 비수도권 간, 수도권 광역자치단체와 수도권 기초자치단체 간의 상호 신뢰에 입각한 합의에 의해 관리 목표를 설정하고 이러한 목표를 구체적으로 실현할 수 있는 실효성 있는 계획을 수립한 뒤 이를 기초로 하위 계획들의 일관된 조율을 통해 관리해야 한다. 중앙정부는 수도권 자치단체들의 개발과 계획에 대한 지침을 제공하고 이를 준수할 수 있는 규제와 유인수단을 강구해야 한다.

특히 합의가 필요한 부문은 수도권과 비수도권 자치단체들 사이의 합의이다. 수도권과 비수도권 사이에서 발생하는 갈등을 완화하기 위해 수도권 광역 지자체와 비수도권 광역 지자체 사이에 핵심 쟁점에 대한 합의를 도출하고 이를 공식적으로 협약화하는 방안이 필요하다. 중앙정부는 수도권과 비수도권 사이의 합의와 협력이 가능하도록 옆에서 지원하고 필요한 경우 국고를 통한 인센티브 등을 제시할 수 있다. 수도권과

<표 5> 수도권 인구집중도 추이 및 목표



	2004년	2011년	2015년	2020년
수도권 인구집중도 추이	47.9 %	48.7 %	47.7 %	47.5 %

자료: 통계청 및 국가균형발전위원회.

비수도권 사이의 갈등은 지역의 이해관계에 따라 발생하지만 이를 부추기는 것은 주로 지역 정치인이나 지역 자치단체장들이다. 수도권 시민사회와 비수도권 시민사회 역시 시민사회 차원에서 상호 교류 협력을 강화하고 지역 내에서 일부 정치인이나 자치단체장이 불필요한 갈등을 부추기거나 유발하지 않도록 내부 감시를 해야 한다.

#### 6) 수도권 정책의 구체적인 목표 지표

한편 수도권 관리의 목표는 가능한 한 구체적으로 계량화해 수도권과 비수도권이 합의할 수 있고 목표달성 정도를 쉽게 파악할 수 있도록 해야 한다. 관리목표로 설정할 수 있는 지표로는 수도권의 인구 및 고용 증가율, 수도권과 비수도권 간 인구비율, 경쟁력 지표 등을 들 수 있다. 수도권 내부에서는 삶의 질이나 주민만족도를 고려해 개발총량, 환경총

<표 6> 제3차 수도권 정비계획에 의거한 2020년 수도권 지표

정책목표	관리지표	목표수준
(1) 적정 인구 유지로 수도권 권의 과밀을 완화하고 지 방과 상생발전	수도권 인구비중	47.9%(2004) ⇒ 47.5%(2020)
(2) 직주근접형 공간구조 형성으로 수도권의 교통 및 환경부하 저감	인천·경기지역의 서울통근율	20.5%(2000) ⇒ 15%(2020)
(3) 질 좋고 저렴한 주택공 급 확대로 주민들의 주거 복지 수준 제고	주택보급률	92.8%(2003) ⇒ 115%(2020)
	최저주거기준 미달가구비율	23%(2003) ⇒ 5%(2020)
(4) 대중교통체계와 교통망 정비로 편리하고 안전한 교통여건 조성	PIR(소득대비 주택가격 수준)	5.7배(2001) ⇒ 3.5배(2020)
	전철 수송분담률	23.6%(2002) ⇒ 40%(2020)
(5) 녹지 및 공원의 확충으 로 휴식 공간 및 자연과의 접촉기회 확대	간선도로 교통처리율	28%(2002) ⇒ 30%(2020)
	1인당 공원면적 (조성 기준)	서울: 5.83㎡(2003) ⇒ 2.0㎡(2020) 인천: 7.30㎡(2003) ⇒ 12.0㎡(2020) 경기: 5.63㎡(2003) ⇒ 12.0㎡(2020)
(6) 대기질의 획기적 개선 으로 맑은 공기 공급	미세먼지	69μg/㎡(2003) ⇒ 40μg/㎡(2014)
	이산화질소	38ppb(2003) ⇒ 22ppb(2014)
(7) 상수원의 수질 보전으 로 깨끗한 식수 공급	팔당호 수질	2등급(2004) ⇒ 1등급(2015)
(8) 쓰레기발생량 감축 및 재활용 증대를 통한 자원 절약 추진	1인당 생활쓰레기 발생량	1.03kg/일(2003) ⇒ 0.94kg/일(2008)
	생활쓰레기 재활용율	49.1%(2003) ⇒ 50.0%(2007)
	음식물쓰레기 재활용율	62.5%(2001) ⇒ 77.4%(2007)
(9) 국제화 기반정비로 동 북아의 물류 및 금융 중심 지 기능 수행	인천공항의 여객 처리능력	연간 3,000만 명(2005) ⇒ 4,400만 명(2008)
	인천공항의 화물 처리능력	연간 270만 톤(2005) ⇒ 450만 톤(2008)
	인천항의 화물 처리능력	연간 1억 1,539만 톤(2004) ⇒ 2억 4,480만 톤(2020)
	평택·당진항의 화물 처리능력	연간 4,123만 톤(2004) ⇒ 9,860만 톤(2020)
	세계 50대 자산운용사 지역본부	0개(2005) ⇒ 1개(2012)

량을 관리하는 것으로 설정해야 한다.

이때 참여정부가 추진했고 수도권 정책의 목표이기도 한 ‘수도권 인구집중도 현재 수준(47.5%) 유지’를 수도권의 계획적 관리의 핵심 지표로 삼도록 우리 사회 전체가 합의해야 한다. 그리고 2006년 수립된 제3차 수도권 정비계획에서 제시된 수도권 관련 지표에 대해 우리 사회가 합의하는 데는 그리 어렵지 않을 것이다.

한편 이러한 양적 지표에 덧붙여 수도권과 비수도권 간의 격차 해소와 관련된 질적 지표를 사회적으로 좀 더 공론화해야 한다. 우리가 수도권 집중 정도나 수도권 분산화 정도를 측정할 때 보통 양적인 측면을 가지고 이야기하지만 사실 질적인 측면이 더욱 중요하다. 즉, 분산화의 기준으로 공장 수나 학교 수, 병원 수도 중요하지만 그보다 더욱 중요한 것이 공장에서 생산하는 제품의 질이나 기술 수준, 학교와 학생의 수준, 병원의 수준인 것이다. 이러한 삶의 질의 질적 측면을 가능하면 객관화할 수 있도록 이를 계량적으로 지표화하는 노력도 필요할 것이다.

## 7) 수도권 시민들의 자발적 역할

수도권과 비수도권의 상생을 위해 현 수준에서 가장 바람직한 흐름은 수도권 지역 주민들의 자발적 의지와 활동에 의해 이루어지는 수도권 집중 규제를 강화하는 움직임일 것이다.

현재 영국의 런던권 지역의 규제는 중앙정부에 의한 규제가 아니라 지방자치단체와 주민들에 의한 자발적인 성장관리계획 및 토지이용계획에 의해 이루어지고 있다. 영국 런던권에서는 지자체와 주민들이 그곳에 입지를 원하는 회사에 대해 환경훼손 및 지가상승을 초래할 우려가 있다는 이유로 입지를 거부하는 사례를 종종 볼 수 있다.

수도권의 시민들이 무조건적 성장지상주의를 외치는 것이 아니라 오히려 성장 억제제를 통해 수도권 지역의 삶의 질을 높일 수 있다고 생각한다면 수도권 집중 문제 해결 및 수도권과 비수도권 상생의 실마리가 쉽

게 풀릴 수 있다. 이는 중앙정부의 주도에 의해 또는 비수도권 자치단체의 압력에 의해 이루어지는 수도권 집중 규제 정책과는 주체와 내용, 효과와 함의가 전혀 다를 것이다.

## 5. 비수도권 지역의 주체적 역할과 노력

수도권과 비수도권의 상생발전을 위해서는 비수도권의 자체적 노력 역시 다른 무엇보다 중요하다. 우선 비수도권이 앞장서서 수도권과 비수도권이 함께 살 수 있는 상생의 해법을 찾는 데 힘써야 한다. 수도권의 발전을 비수도권이 발목 잡는 것이 아니라 비수도권의 발전이 결과적으로 수도권의 발전으로 연결된다는 점을 설득해나가야 한다. 이를 위해서 비수도권이 다양한 차원에서 서로 연대 협력해야 한다. 즉, 비수도권 시도 지사 차원, 시·도 의원 차원, 시·군·구 자치단체장 차원, 시·군·구의회 차원, 학계 차원, 시민운동 차원에서 서로 협력할 수 있다. 한 예로 시도 자치단체 산하 지역발전연구원들이 공동으로 수도권과 지방의 상생 공동방안을 연구할 수도 있을 것이다.

우선 비수도권에서는 수도권 집중으로 비수도권에서 발생하는 여러 가지 문제점을 체계적으로 분석하고 수도권 집중억제가 비수도권 발전에 도움이 될 뿐 아니라 국가 전체의 발전과 통합을 위해서도 필요하다는 점을 국민 모두에게 설득력 있는 논리로 제시할 수 있어야 한다.

한편 비수도권 지역에서도 수도권에서 밀려온 공장의 유치만이 지역 발전의 유일한 수단이라는 사고를 버려야 한다. 반강제적으로 억지로 들어온 기업은 나갈 생각만 할 것이며 단기적 인센티브만 바라고 들어온 공장은 인센티브가 없어지면 쉽게 나갈 것이다. 지역 내부의 잠재력을 통해 내생적 지역 발전을 가져오려는 노력을 함께 병행할 때 장기적이고 지속가능한 발전을 도모할 수 있을 것이다.

지금까지 우리나라는 거의 모든 중요한 정책의 입안과 집행이 중앙정

부 주도로 이루어져 왔기 때문에 각 지역의 정책 기획 및 추진 역량은 대체로 취약하다. 특히 비수도권 지역은 인재와 자원의 부족으로 스스로 지역발전을 책임지고 추진하기 위해 동원할 수 있는 자원과 역량의 제약이 있는 것도 사실이다. 따라서 이를 극복하기 위한 전제조건으로 중앙정부의 권한과 재정의 과감한 지방 이양이 요구된다. 지방의 정책 추진 역량이 뒤떨어진다고 해서 권한과 재정의 이양을 계속 지연시키더라도 지방의 역량은 결코 강화되지 않는다. 즉, 중앙정부 차원에서는 좀 더 많은 권한과 집행 수단, 재원을 과감하게 지방에 이양해야 할 것이며, 지방은 지금까지의 중앙정부 시혜에 의존하려는 의존성향을 버리고 새롭게 부여받은 권한에 걸맞은 책임성을 지녀야 할 것이다.

선진국가에서 지역발전에 성공한 지역의 경우 대부분 그곳의 지방자치단체의 주체적 역할이 아주 중요했다. 지역 기업에 대한 윈스톱 지원 서비스, 산학협력체계 육성, 창업 촉진, 교육과 문화의 질적 향상 같은 내생적 투자 등의 역할을 지방정부가 해야 하는 것이다. 또한 중앙정부, 인근 지방정부, 기업, 노조, 지역주민 등 다양한 주체간의 협력체계를 이끌어내는 일과 지역 여건에 맞게 특화된 산업을 발전시키고 지역의 주어진 잠재력을 최대한 활용해 지역마다 개성 있고 차별화된 발전의 원동력이 되도록 하는 것도 다른 누가 아니라 각 지역이 스스로 해야 할 역할이다.

지난 2002년 대통령 선거 과정에서 지방분권운동 진영은 자체적으로 개발한 지역균형 및 지방분권 아젠다, 즉 분권, 분산, 분업의 3분 정책을 당시 유력 대통령 후보에게 제시하고 이들이 당선되면 반드시 이를 지키도록 강제하는 협약을 맺은 바 있다. 노무현 대통령이 취임 이후 추진해 왔던 지방분권 정책 및 균형발전 정책도 사실 따지고 보면 이러한 협약에 기반을 둔 것이다. 따라서 2007년 말 대선 과정에서도 차기정부를 이끌 대통령 후보 및 정당과 지방분권과 균형발전에 대한 협약을 맺어 차기정부에서도 이러한 정책이 계속 확대 추진되도록 하는 것도 수도권과 비수도권의 상생발전을 위해 매우 중요한 과제로 여겨진다.

## 6. 맺음말

우리나라에서 수도권 문제는 수도권 내부 문제로만 볼 수 없으며 결국 국토균형발전과 불가분의 관계를 가지고 있다. 따라서 수도권 계획적 관리의 방향은 국토균형발전에 기여하는 방향으로 설정되어야 한다. 수도권에 규제 완화와 개발 확대를 통해 양적인 확대를 추구하는 경우 결국 수도권의 팽창으로 국토균형발전은 불가능해지며 우리나라가 ‘두 개의 국가(two nation states)’로 분화될 가능성이 높기 때문이다(초의수, 2006).

한편 수도권 정책의 수단 선택에서 무엇보다 시간적인 차원을 고려해야 한다. 즉, 수도권 규제의 완화 정도는 지방의 발전과 연계해 추진되어야 한다. 수도권의 인구, 고용이나 부가가치액 집중도 등의 지표 동향을 세밀히 점검하면서 수도권 규제 완화 정책이 단계적으로 시행되어야 할 것이다.

현재 참여정부의 공식적인 수도권 정책의 기본 입장은 수도권 규제는 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방 이전 등 지방화 추진속도와 연계해 단계적으로 개선하고 행정중심복합도시 건설 및 공공기관의 지방 이전 효과가 가시화된 이후에는 중앙정부와 지자체가 협력하는 ‘계획적 관리체제’로 전환하겠다는 것이다.<sup>3)</sup> 그런데 여기서 말하는 계획적 관리라는 의미에는 중앙정부 주도의 수도권 규제 일변도 정책에서 수도권 지방 정부가 자율적으로 성장을 관리하는 정책으로 전환하겠다는 의미가 내포되어 있다. 따라서 장기적인 방향으로 보면 참여정부도 현재의 수도권 규제를 완화해나가겠다고 선언한 셈이다.

하지만 수도권 규제 완화 정책은 당장 효과가 나타날 수 있는 정책이지만 지방 발전 촉진 정책은 장기적이고 종합적 관점에서 꾸준히 지속적으로, 그리고 상당한 투자가 이루어져야만 비로소 효과를 볼 수 있는 정

3) 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020) 및 제3차 수도권정비계획(2006~2020) 참조

책이다. 즉, 수도권 규제 완화 정책이 현찰이라면 지방 발전 촉진 정책은 먼 장래의 약속 어음이다. 따라서 지방 발전 정책이 시행 중이므로 수도권 규제를 철폐해도 된다는 논리는 양 정책이 서로 다른 시간 차원을 가졌다는 사실을 간과한 것이다. 또한 규제는 한번 풀고 나면 그 후에 다시 시행하기가 매우 어렵다는 속성을 가지고 있어 규제 정책의 일관성이 한번 무너지고 나면 나중에 그로 인한 부작용이 매우 크더라도 다시 되돌리기가 불가능하다.

지금 당장 아무런 대책 없이 수도권 규제 정책의 빗장이 풀려버리고 시장메커니즘이 자유롭게 작동할 경우 서울과 수도권으로의 인구유입과 각종 시설(각종 산업시설, 대학, 공공기관 등)의 유입은 견잡을 수 없이 폭증할 것이며, 다른 지역의 발전 및 국토균형발전정책 효과도 무의미해질 것이다. 장기적으로 볼 때 수도권에 대한 불필요하고 비합리적인 규제가 사라져야 하지만 그때는 선진국의 경우처럼 수도권 인구가 어느 정도 안정화된 이후라야 할 것이다.

물론 수도권 규제 정책만으로 비수도권발전이나 국가균형발전이 저절로 이루어지는 것은 아니다. 수도권 규제와 동시에 비수도권 발전을 위한 다양한 정책이 꾸준히 지속적으로 추진되어야 우리나라의 균형발전이라는 오랜 목표를 달성할 수 있을 것이다.

❖ Abstract

Suggestions on Seoul Metropolitan Area Policy for Promoting  
Mutual Concern with Other Areas and Balanced National Development

Kang Hyun-Soo

In Korea, the very rapidly economic industrialization resulted in a mono-polarized spatial structure of the Capital Region, that is, Seoul Metropolitan Area and the divergence of regional disparities. The socio-economic dominance of Seoul Metropolitan Area in the last few decades accelerated the depression of other areas. As a result, the Seoul Metropolitan area has become a sort of national black hole.

The Participatory Government has pushed decentralization and “balanced national development” as the core policy tasks since 2003. However, as some mitigation of regulations at Seoul Metropolitan area by this government, decentralization policy had got confused, and started contradicting itself.

This paper aims to suggest on Seoul Metropolitan area policy for promoting mutual concern with other areas in Korea and balanced national development. The conclusion is as follow:

The Seoul Metropolitan area should shift its focus from quantitative expansion to qualitative development and it should promote mutual development with other areas rather than racing ahead as a sole axis for development as was the case in the past. So the current framework of regulations for the area should be maintained, and exceptional mitigation of regulations should be selectively limited on parts for national competitiveness enhancement. it is important that a policy to stabilize the area’s population. The move of administrative agencies and government bodies out of the Seoul Metropolitan area should be pushed forward. On the top of the strong population stabilization policy, local authorities should plan and promote various businesses to make the area a better place to live in. This approach will make the

mutual development with other parts of Korea through cooperation and facilitate the area's growth as a world-class city.

Keywords: Seoul Metropolitan area policy, regulations at Seoul Metropolitanarea, decentralization policy, balanced national development

참고문헌

강현수·박경. 2002. 『수도권 경제력 집중의 실태와 개선방안』. 『수도권과 비수도권 간의 지역격차』. 경상대학교 사회과학연구원 엮음. 한울.

강현수. 2003. 『국가균형발전특별법(안)의 주요쟁점』. 한국공간환경학회 2003년 가을 심포지엄 발표문.

\_\_\_\_\_. 2006. 『수도권 계획적 관리의 개념과 필요성』. 《도시정보》, 11월호.

강홍빈. 2004. 『신개발주의 비판: 균형발전과 신개발주의의 갈등』. 공간환경학회와 도시연대 공동개최. 균형발전과 신개발주의 심포지엄 발표 자료집.

건설교통부. 2005a. 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020) 부문별 보고서.

\_\_\_\_\_. 2005b. 『수도권 발전대책』. 국가균형발전위원회.

\_\_\_\_\_. 2006. 2006년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서.

경기도. 2004. 『수도권 성장관리 기본구상』.

경실련도시개혁센터·지역경실련협의회. 2001. 수도권 집중억제와 국토균형발전 정책진단 토론회 자료집.

고영구. 2006. 『수도권 규제완화 논리에 대한 비판적 검토』. 대한국토도시계획학회 강원발전연구원 공동주최. 국가균형발전과 수도권 성장관리 정책세미나 자료집.

국가균형발전위원회. 2003. 『국가균형발전의 비전과 과제』.

\_\_\_\_\_. 2005. 『경기도 발전전략 연구』.

국가균형발전위원회·건설교통부. 2004. 『신수도권 발전 및 혁신도시 건설 방안』.

국가균형발전위원회·수도권관리전문위원회. 2003. 『수도권정책의 현황 및 개선방향』.

국토연구원. 2006. 『국토개발전략의 국제비교와 한국에 대한 시사점』. 국정과제구현 연구기획사업 최종 보고서.

국토연구원 외. 2005. 『지방분산·분권과 국토균형발전의 대응과제』.

김용웅. 2003. 『참여정부 지역균형발전정책의 성공조건과 과제』. 한국공간환경학회·참여사회연구소 공동주최 정책심포지엄. 참여정부 지역균형발전 정책의 과제 심포지엄 자료집.

\_\_\_\_\_. 2006. 『대수도론의 본질과 대응방안』. 21세기 낙동포럼 대구경북경제통합포럼 공동주관. ‘대수도론과 지역의 대응전략’ 포럼 자료집.

대한민국 정부. 2006. 『제3차 수도권 정비계획』.

류종현. 2006. 『최근 수도권 규제완화의 주요쟁점과 대응방안』. 21세기 낙동포럼 대구경북경제통합포럼 공동주관. ‘대수도론과 지역의 대응전략’ 포럼 자료집.

박양호. 2004. 『수도권과 지방의 상생발전방안』. 『상생과 도약을 향한 국토정책방

- 안. 국토연구원.
- 박양호·김창현. 2002. 『국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안』. 국토연구원.
- 변창흠. 2006. 『참여정부 수도권 정책의 성격과 개선과제』. 환경정의 주최. 수도권 정책과 국토균형발전정책 평가 토론회 자료집.
- 변창흠·강현수. 2001. 『수도권 성장관리 관점에서 본 수도권 정책의 쟁점』. 푸른경기21실천협의회·한국공간환경학회 공동주최. ‘수도권 무엇이 문제이고 어떻게 풀이갈 것인가’ 토론회 자료집.
- 변창흠 외. 2003. 『국가경쟁력 강화와 지역균형발전을 위한 수도권 계획적 관리 방안』. 『동북아경제중심 추진을 위한 수도권의 계획적 관리방안』. 동북아경제중심추진위원회.
- 서순탁. 2006. 『수도권 계획적 관리를 위한 시스템 구축방향』. 《도시정보》, 12월호.
- 이동우. 2004. 『산업클러스터 형성을 위한 수도권 공장입지규제시책의 과제와 개선방안』. 『상생과 도약을 향한 국토정책방안』. 국토연구원.
- 이상대. 2004. 『수도권 성장관리계획의 필요성과 수립방안』. 《경기논단》, 2004, 가을호.
- 정준호. 2007. 『한국경제의 공간구조—현실과 함의』. 참여사회연구소 주관. 한국의 발전모델과 공간전략 심포지엄 자료집.
- 초의수. 2006. 『수도권 정책이 지역균형발전정책에 미치는 효과』. 환경정의 주최. 참여정부 3년 수도권정책과 국토균형발전정책 평가 토론회 자료집.
- 통계청. 2005. 『시도별 장래인구 특별추계 결과』.
- 허재완. 2004. 『수도권 정책전환과 수도권성장관리체제의 구축방안』. 《경기논단》, 2004 가을호.
- 황희연. 2001. 『수도권 정책은 지방육성책과 연동되어야』. 《공간과 사회》, 통권 제16호.