

연구 05-23

수도권 규제에 대한 재인식

-규제논리의 비판적 고찰과 정책대안의 모색-

김경환 · 임상준

수도권 규제에 대한 재인식

-규제논리의 비판적 고찰과 정책대안의 모색-

1판1쇄 인쇄/2005년 11월 21일

1판1쇄 발행/2005년 11월 25일

발행처 • 한국경제연구원

발행인 • 노성태

편집인 • 노성태

등록번호 • 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관
전화(대표)3771-0001 (직통)3771-0057 팩시밀리 785-0270~1

<http://www.keri.org/>

© 한국경제연구원, 2005

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 3771-0057

ISBN 89-8031-357-8

값 6,000원

발간사

최근 176개 공공기관의 지방이전 방침이 확정되고 난 후 수도권 규제완화를 둘러싼 중앙정부와 수도권 지자체간 갈등은 더욱 심화되는 양상이다. 중앙정부는 국가의 균형발전을 온전히 이루어 내려면 행정도시 건설과 공공기관의 지방이전이 어느 정도 마무리되어야 수도권 규제완화를 검토할 수 있다는 입장을 견지하고 있다. 이에 반해 경기도 등 수도권 지자체와 기업들은 수도권 규제가 국가경쟁력의 발목을 잡고 있으며 당장 4조원의 대기업 투자가 수도권 규제로 묶여 있는 만큼 과감한 규제완화가 필요하다고 맞서고 있다. (이 보고서가 완성된 후인 2005년 11월 4일에 정부가 대기업의 8개 첨단산업 업종 공장 신증설을 허용하기로 결정한 것은 다행한 일이다. 그러나 성장관리지역내 산업단지에 한해서만 2006년말까지 한시적으로 허용된다는 제약이 있다.)

우리 정부는 '모든 지역의 고른 발전'이 사회통합과 국가경쟁력의 핵심이라는 인식하에 '국가균형발전을 최고 국정과제의 하나로 설정하고 있다. 「수도권 규제」는 균형발전을 위한 핵심전략이다. 수도권과 지방간에 심각한 격차가 존재한다는 전제하에 공장, 공공청사, 대학, 대형건물 등의 입지와 일정규모 이상의 택지조성, 공업용지 조성, 관광지 조성, 도시개발 등 대규모 개발사업을 제한하고 있는 것이다. 수도권으로의 자본집중을 막으면 자본이 다른 지방에 투입되어 지역간 경제력과 소득의 격차가 완화될 것이라는 전제에서이다.

우리 경제가 폐쇄경제라면, 마치 풍선의 한쪽을 누르면 다른 쪽이 볼록해지는 것처럼 수도권 규제가 지방으로의 자본이전을 유도할 수 있겠지만 오늘날 개방된 국제경제 체제하에서는 이러한 효과를 기대하기 어렵다. 기업이 국내에서 최적의 투자대상 지역을 찾지 못한다면 결국 투자가 무산되거나, 아니면 해외투자를 통해 자본이 유출되는 결과를 가져온다. 한 조사연구에 따르면 수도권 규제로 인해 수도권 공장건축이 무산된 시점에서 대부분(81%)의 기업들은 장래에 다시 신청하기로 하였으며, 17%가 사업을 포기, 축소하거나 해외이전을 추진하였고, 단지 2%만이 지방이전을 고려하는 것으로 나타났다.

외국자본의 경우에는 더더욱 지방으로 갈 이유가 없기 때문에 아예 국내에 유입되지도 않는다. 덴마크의 세계적 완구기업인 Lego 그룹은 1997년부터 경기도 이천지역에 20만 평 규모의 세계적 테마파크를 2억 달러를 들여 설치하려고 했으나 수도권 입지 규제에 막혀 결국 좌절되었다. 이 테마파크는 2002년 독일 뮌헨 인근에 Lego-Land라는 이름으로 세워져 한 해 130만 명의 유럽인들이 찾는 명소가 되었다. 기업의 투자가 지금처럼 절실한 상황에서 후회해도 소용 없는 일이지만 정작 중요한 문제는 이런 사례가 여전히 되풀이되고 있다는 데 있다. 이처럼 기업의 입지 제약으로 인한 금전적 비용이나 시간적 손실, 외국자본 유치 실패와 국내기업의 투자 지체 등 수도권 규제의 폐해는 고스란히 국가경제에 마이너스로 작용한다.

‘모든 지역이 골고루 잘 사는’ 균형발전은 매력적인 정치구호인 동시에 쉽게 포기할 수 없는 정책목표이다. 지역격차가 엄연히 존재하는 상태에서 수도권 규제를 풀면 사람과 자본이 더욱 수도권으로 몰릴 것이고 그렇게 되면 지방은 영원히 발전하지 못하리라는 데 정부의 깊은 고민이 있다. 하지만 규제를 통해 지역균형발전을 이루려

는 시도는 국가경쟁력의 저하를 초래하였을 뿐이라는 것이 외국의 경험이다. 지역균형발전은 행정과 재정의 실질적인 분권화를 통해 이루어져야 하는 것이지 수도권 집중 억제를 통해 달성될 수 있는 것이 아니기 때문이다.

국경이 점점 무의미해지면서 앞으로 국가경쟁력은 대도시 경쟁력에 의해 좌우될 것이라는 예측이 설득력을 얻고 있다. 우리나라에서 그나마 세계도시들과 경쟁할 만한 능력과 여건을 갖춘 곳이 수도권이라는 사실을 인정한다면 앞으로의 수도권 정책은 여타 국제도시에 대해 비교우위를 가지는 경쟁력 확보정책으로 전환되어야 한다. 이를 위해서는 경직적인 산업입지 규제를 풀고 시장원리에 따른 자연스러운 산업집적이 가능한 환경을 조성해야 할 것이다. 우리 수도권에 대한 고집스런 규제가 동경, 북경, 상해 등 이웃나라 대도시들에 반사이익으로 작용할 것이라는 우려를 이제는 현실로 받아들여야 할 때다.

이 보고서는 과거의 고정관념에서 벗어나 수도권 정책의 우선순위를 국가경쟁력의 강화에 둘 것을 주문한다. 전 국토의 균형발전이라는 정치적 이상론과 자칫 추상적 논리에 휘둘리기 쉬운 현행 수도권 집중 억제정책을 경제원리를 토대로 분석하고 향후 세계시장에서의 국가경쟁력 확보를 위한 수도권 정책의 장단기 전환방향을 적절하게 제시하고 있다.

이 연구는 서강대학교의 김경환 교수와 본원의 임상준 초빙연구위원이 공동으로 수행하였다. 두 연구자는 연구과정에서 비판적이고도 세세한 논평을 해 주신 서울시정개발연구원의 정희운 박사와 익명의 두 분 외부 평가자, 그리고 이 보고서에 반영된 선행연구의 일부를 통해 간접적으로 기여한 건국대학교 손재영 교수에게 깊은 감사를 드리고 있다. 아울러 보고서의 질적 향상을 위해 조언을 아끼

지 않은 본원의 황인학 연구조정실장과 이주선 선임연구위원에게도 감사의 뜻을 표하고 있다. 또한 부족한 시간에도 불구하고 연구를 도와준 본원의 이은주 씨, 이경미 씨에게도 고마운 마음을 전하고 있다.

바쁜 일정에도 불구하고 보고서의 완성에 정성을 다해 준 김경환 서강대 교수와 공직자의 신분으로 민간부문에 근무하면서 규제개혁에 대한 새로운 인식을 보여 준 임상준 초빙연구위원의 노고를 치하하며 이 연구 결과가 앞으로의 정책 발전에 보탬이 되기를 기대한다. 끝으로 이 보고서의 모든 내용은 연구자들 개인의 견해이며 본원의 공식적 견해가 아님을 밝혀둔다.

2005년 11월
한국경제연구원
원장 노성태

차 례

요 약 / 13

1. 연구의 의의 / 13
2. 정책적 시사점 / 14

제 1 장 서 론 / 17

제 2 장 수도권 규제의 배경과 전개과정 / 23

- I. 수도권 집중현황 및 문제인식 / 25
- II. 수도권 집중 억제정책의 전개 / 27
 1. 문제인식기(60년대) / 27
 2. 시책형성기(1970년대) / 29
 3. 정비추진기(1970년대 후반~1990년대 초반) / 29
 4. 시책전환기(1990년대 중반~) / 31
 5. 참여정부의 정책기조 / 32

제 3 장 수도권 규제의 현황 / 35

- I. 수도권 정책의 체계 / 37
- II. 주요 규제내용 / 38
 1. 정비권역 및 행위제한 / 39
 2. 과밀부담금 / 43
 3. 공장총량제 / 45

- 4. 대학규제 / 46
- 5. 조세 및 부담금의 차등부과 / 48

제 4 장 수도권 규제의 평가와 쟁점 / 53

I. 수도권 집중 억제정책 목표의 타당성 / 55

- 1. 수도권은 과밀한가? / 55
- 2. 지역균형발전은 실현 가능한 목표인가? / 57

II. 수도권 규제의 효과성 / 59

- 1. 수도권 규제가 과밀을 해소하는가? / 59
- 2. 지역균형발전에 기여하는가? / 65
- 3. 수도권 규제의 비용과 부작용 / 67
 - (1) 공장총량제로 인한 투자 지체 / 67
 - (2) 산업입지 규제로 인한 공장 신증설 투자 지체: 최근 실태 / 69
 - (3) 산업입지 규제로 인한 생산효율 감소 / 76
 - (4) 외자유치 좌절과 국가경쟁력 저하 / 77
 - (5) 무등록공장으로 인한 환경오염 / 79

제 5 장 수도권 규제의 개선방안 / 81

I. 수도권 정책 방향전환의 필요성 / 83

- 1. 수도권 집중 억제정책의 효과성에 대한 재평가 / 83
 - (1) 정책목표, 정책수단의 정합성과 효과성 / 83
 - (2) 수도권 집중의 사회적 비용 편익에 대한 재인식 / 85
- 2. 외국 수도권 집중 억제정책 전환 사례 / 93
 - (1) 영국 / 93
 - (2) 프랑스 / 95

- (3) 일본 / 97
- 3. 대도시권 경쟁력 강화의 필요성 / 98
- II. 수도권 정책의 개선방안 / 101
 - 1. 정책목표와 접근방식의 재설정 / 101
 - 2. 근본적인 정책개선 방안 / 103
 - (1) 수도권 과밀문제 완화와 도시기능 제고 / 103
 - (2) 분권화를 통한 자생적 지역발전 촉진 / 104
 - (3) 수도권정비계획법 폐지 및 계획적 관리체제 도입 / 106
 - 3. 단기적인 정책개선 방안 / 107
 - (1) 국내 대기업 공장 신증설 허용 대상업종 추가 / 108
 - (2) 공공기관 이전부지 및 건물 활용 / 109
 - (3) 수도권 정책 운영에 관한 개선과제 / 110

제 6 장 결 론 / 111

참고문헌 / 117

영문초록 / 123

표 차례

- <표 1> 수도권 집중도 / 26
- <표 2> 수도권 정책의 전개과정 / 28
- <표 3> 수도권정비계획의 변화 / 31
- <표 4> 수도권 규제의 개관 / 38
- <표 5> 수도권정비권역 현황 / 40
- <표 6> 권역별 규제내용 / 42
- <표 7> 과밀부담금 부과 및 징수실적 / 44
- <표 8> 수도권 공장총량 및 운영실적 / 46
- <표 9> 대학의 권역별 입지 규제와 입학정원 규제 / 47
- <표 10> 수도권 기업에 대한 조세지원상의 차별 현황 / 49
- <표 11> 현행 증과세 제도의 주요 항목 및 대상 / 51
- <표 12> 수도권과 지방의 부담금 차등부과 현황 / 51
- <표 13> 서울 신규 대형건물 공급 추정결과 / 61
- <표 14> 수도권과 지방 3개 권역간의 제조업 종업원 수, 부가가치의
인과관계 / 66
- <표 15> 공장총량규제 피해기업 설문조사 결과(일부) / 68
- <표 16> 수도권 기업의 공장수요 및 애로실태 조사 결과
(일부) / 70
- <표 17> 수도권 공장입지 애로실태 및 개선과제 조사 결과
(일부) / 72
- <표 18> 수도권 공장입지 규제완화의 기대효과 / 77
- <표 19> 국내외 투자자의 선호 지역 및 용도 / 79

<표 20> 지역별 산업분포의 연평균 변화율 / 84

<표 21> 성장관리권역에서 국내 대기업과 외투기업 공장허용
비교 / 108

그림차례

<그림 1> 수도권권역 구분도 / 41

<그림 2> 수도권 지역의 인구증가 추세 / 84

1. 연구의 의의

1960년대부터 시작되어 규제개혁의 영역으로 존재해 온 수도권 규제는 현 참여정부 들어 더욱 부각되고 있다. 이는 국토의 균형발전을 최우선 정책과제 중의 하나로 천명한 참여정부의 정책기조에 따라 균형발전의 핵심전략으로서 수도권 규제가 자리매김하고 있기 때문이다.

수도권 규제는 소위 '정책적 규제'의 하나로 특정한 정책목표를 달성하기 위해 불가피하게 선택된 규제라는 뉘앙스를 풍긴다. 하지만 이러한 정책적 규제들은 객관적인 경제적 논리보다는 그것이 필요하다는 당위적 논리와 정치적 상황의 변화에 의해 더 많은 영향을 받게 되므로 정책수단들에 대한 신중하고도 깊이 있는 검토가 수행되지 못한 문제점이 있다.

이 연구의 목적은 수도권 규제에 대한 정책목표의 타당성과 정책효과, 정책의 부작용에 대한 종합적인 평가를 토대로 정책전환의 근거와 개선방안을 모색하는 데 있다.

이 연구에서 정리한 기존의 연구 결과와 추가적인 분석 결과는 수도권 규제의 목표가 특히 개방화되는 세계경제 여건하에서 실현 가능성이 낮으며 인구분산이라는 궁극적인 정책목표를 달성하는 데 큰 효과가 없었을 뿐 아니라 기업의 생산 및 투자에 관한 의사결정을 왜곡하고 수도권 주민들의 삶의 질을 향상시키는 데 제약으로 작용

용하였음을 보여준다.

우선 수도권 규제완화가 불가하다는 논거로 제시되는 이른바 과밀의 사회적 비용은 그 개념과 추정방법에 문제가 있으며 설령 그 추정치를 받아들여더라도 인위적인 인구나 시설의 분산을 통해 해결할 수 없는 것으로 나타났다.

그간 집중의 사회적 이득은 사회적 비용에 비해 거의 부각되지 못했고, 수도권 집적의 경제에 관한 기존의 연구들은 제조업 부문에 한정되어 있으며 연구대상 부문과 접근방식에 따라 결과에 차이가 있다. 그러나 대부분의 세계도시에서 볼 수 있듯이 제조업은 더 이상 서울의 중심 산업이 아니며 서울의 주력 산업인 서비스업의 경쟁력은 비수도권에 비해 더 높은 것으로 분석 결과는 나타났다.

앞으로 경제성장의 동력이 될 지식기반 제조업과 이를 뒷받침할 기업서비스의 생산성이 수도권에서 더 높다는 사실은 수도권 규제가 우리나라 경제의 생산잠재력을 저해할 수 있음을 시사한다.

2. 정책적 시사점

수도권 문제를 정치적 관점이 아닌 경제적 시각에서 보면 수도권 정책이 목표로 하는 수도권 내부의 과밀완화를 위한 정책과 비수도권 지역발전을 위한 정책은 별개의 것이다.

전자는 수도권 내부의 문제로서 환경오염이나 교통혼잡을 일으키는 행위 자체를 적절한 규제와 경제적 유인·반대 유인을 통해 시정하고 수요가 있는 곳에 택지를 공급하여 주거수준을 제고하는 것이 인구나 시설의 분산보다 훨씬 효과적인 해결 방법이 된다.

또한 수도권과 비수도권의 경제적 변영이 zero-sum game이 아니라는 사실과 우리보다 오랜 역사를 지닌 유럽 여러 나라들의 지역정

책 경험으로부터 얻어진 교훈을 받아들인다면, 지역균형발전이라는 정책목표는 지역의 자생적 발전을 촉진하고 우리 국민이면 거주 지역에 관계없이 일정한 기준의 기본적인 공공서비스 혜택을 보장하는 방향으로 재설정되어야 한다.

즉 수도권외의 성장을 제한하지 않고는 지방의 발전을 이룩할 수 없다는 시각에서 벗어나 권한과 재원의 실질적인 분권화와 적절한 지원을 통해 각 지역의 특성에 맞는 발전을 도모하는 것이 바람직하다는 것이다.

그러나 수도권 규제는 본질적으로 정책적 규제이며 정책적 규제는 문제의 본질이 경제적 요인에 있음에도 불구하고 실제 정책은 정치적 고려를 벗어날 수 없다는 한계를 지니고 있다. 이러한 규제가 지속되고 강화되는 배경에는 여론의 지지가 있다. 수도권 집중과 비수도권 지역경제의 침체가 자동적으로 연계되어 있다는 주장이 비수도권 주민들과 일부 전문가들 사이에 일반적으로 통용되고 있는 것이다.

이러한 여론을 바탕으로 정부는 국가경쟁력 강화가 절실히 필요하며 서울과 수도권 외 미래의 성장 동력으로 여전히 중요하다고 주장하면서도 수도권에 대한 규제를 풀지 않고 경제자유구역 정책 등을 통해 수도권을 동북아 비즈니스 중심으로 육성한다거나 행정복합도시 건설과 공공기관 지방이전 등을 통해 비수도권 경제성장이 가시화된 후에 수도권 규제완화를 검토한다는 식의 지극히 대내적인 접근방식을 택하고 있다.

수도권 규제의 정치적 특성과 이미 행정중심복합도시 건설, 공공기관 이전 등 각종 분산정책이 확정된 현실을 감안할 때 정책개선의 가능성은 크지 않아 보인다. 이러한 제약하에서 현실적인 대안은 수도권 공장 신증설 허용업종의 확대, 공장총량제의 부분적 완화, 공

공시설 이전지역의 활용에 대한 지방의 재량 허용 등 현안 해결을 모색하는 데서 벗어나기 어려울 것이다.

지구화로 인해 국경의 의미가 없어지면서 향후의 국가경쟁력은 대도시의 경쟁력에 의해 좌우될 것이라는 예측이 지배적이다. 굳이 이러한 추세를 논하지 않더라도 지방 중소도시의 발전을 위해 경쟁력 있는 대도시의 성장을 억제하는 정책으로는 강자만이 생존하는 치열한 국제경쟁의 장에서 살아남기 어려울 것이다. 우리나라에서 그나마 세계적인 대도시들과 경쟁할 만한 여건을 갖춘 곳은 수도권 밖에 없다는 현실을 인정한다면 보다 빠른 시일 안에 보다 근본적인 수도권 정책의 방향전환이 반드시 필요하다.

국민소득 2만 달러를 바라보고 있는 우리로서는 우리보다 소득이 훨씬 높은 일본이 국가경쟁력 강화를 위해 수도권 공장입지 규제를 철폐하고 동경권의 재생을 촉진하는 정책전환을 단행한 이유를 냉정하게 따져볼 필요가 있다. 우리의 수도권에 대한 경직된 규제가 동경, 북경, 상해 등 이웃나라 대도시들에서 반사이익으로 작용하고 있다는 사실을 이제는 현실로 받아들여야 할 때다.

제 1 장 서 론

최근 들어 수도권 규제완화를 둘러싼 중앙정부와 수도권 지방자치단체간의 갈등이 더욱 심화되는 양상이다. 정부는 전 국토의 균형 발전을 온전히 이루어내려면 행정도시 건설과 공공기관의 지방이전이 어느 정도 마무리되어야 수도권 규제완화를 검토할 수 있다는 이른바 '선 지방발전, 후 수도권 규제완화'라는 입장을 견지하고 있다. 이에 반해, 경기도 등 수도권의 지방자치단체는 수도권 규제가 국가 경쟁력의 발목을 잡고 당장 5조원의 대기업 투자가 수도권 규제로 묶여 있는 만큼 과감한 규제완화가 필요하다고 맞서고 있다.

수도권 집중 억제규제가 1960년대 이래 40여 년간 지속될 수 있었던 것은 수도권의 과밀해소, 지역균형발전이라는 정책목표에 대한 국민적 합의가 상당히 공고했기 때문이라고 볼 수 있다. 수도권에 사는 사람들은 과밀로 인한 삶의 질 저하를 막기 위해 규제가 필요하다고 생각하고 비수도권 지방 사람들은 지방대로 수도권 때문에 지방이 발전하지 못한다며 수도권 규제로 인한 상대적 이득을 챙기려 한다.

그러나 이러한 국민적 합의에도 불구하고 수도권 규제의 공과에 대한 논의는 부족한 것이 현실이다. 수도권 규제는 소위 「정책적 규제」의 하나로 특정 정책목표를 달성하기 위해 불가피하게 선택된 정당한 규제라는 뉘앙스를 풍긴다.¹⁾ 하지만 이러한 정책적 규제들은 그 거창한 목표로 인해 정책의 정당성, 효과, 부작용 등에 대한 엄밀한 검토가 이루어지지 못하고 있다.

수도권 규제 역시, 지역(국가)균형발전이라는 이상적 정책목표를 위해 수도권 규제가 필요하다는 주장만 되풀이되었을 뿐, 이들 목표

1) 일반적으로 대기업 규제(경제력집중 억제), 수도권 규제(과밀해소, 균형발전), 부동산 규제(투기억제, 집값 안정), 교육규제(평준화, 공교육체제 유지), 노동관련규제(근로자 보호) 등을 정책적 규제로 분류하고 있다(김재홍 외, 1994, pp.2-6).

가 과연 타당하고 실현 가능한 것인지, 그 목표를 위해 선택한 입지 규제·개발 규제·조세·부담금 등의 정책수단이 적합한 것인지, 규제로 인한 긍정적인 효과가 부작용을 상쇄하는지 등의 질문은 무시되어 왔다.

특히 시장경제 원리의 측면에서 보면, 수도권 규제는 그 정책목표의 설정이나 정책수단의 선택, 수단간 정합성, 목표달성 가능성 등에서 매우 낮은 점수를 받을 수밖에 없다. 이는 수도권 규제가 경제적인 고려보다는 정치적 논리와 시대상황의 변화에 의해 더 큰 영향을 받으며 유지되어 왔기 때문이기도 하다.

과거 수도권 규제를 완화하려는 시도가 있었을 때마다 일어난 수도권 외 지방자치단체들의 반발이나, 2005년 6월 24일에 176개 공공기관의 지방이전계획이 확정 발표된 지 단 나흘 후인 6월 28일에 수도권의 반발을 달래기 위해 매우 추상적인 내용의 「수도권발전종합대책」이 발표된 것 등은 수도권 규제의 정치적 민감성을 보여주는 사례이다.

지구화(Globalization)로 인해 국경이 별 의미가 없어지고 국가경쟁력이 대도시의 경쟁력에 의해 좌우될 것으로 예측되고 있다.²⁾ 굳이 이러한 추세를 논하지 않더라도 지방 중소도시의 발전을 위해 경쟁력 있는 대도시의 성장을 억제하는 정책으로는 강자만이 생존하는 치열한 국제경쟁의 장에서 살아남기 어려울 것이다. 우리나라에서 그나마 세계적인 대도시권들과 경쟁할 만한 능력과 여건을 갖춘 곳은 수도권밖에 없다는 현실을 인정한다면, 수도권·지방간의 정치적 계산을 넘어 지금까지 성역처럼 인식되어 온 수도권 규제에 대한 재검토가 절실하다고 하겠다.

이 연구는 이러한 문제인식을 바탕으로 현행 수도권 규제의 쟁점

2) Scott(2001)

들을 시장경제적 관점에서 비판적으로 접근하고자 한다. 이하에서는 먼저 수도권 정책의 전개과정과 수도권 규제의 현황을 개관하고(제2장~제3장), 현행 수도권 정책과 관련한 쟁점사안들을 짚어 본 후(제4장), 국가경쟁력 강화의 관점에서 향후 수도권 정책의 전환방향(제5장)을 제시한다.

제 2 장 수도권 규제의 배경과 전개과정

I. 수도권 집중현황 및 문제인식

60년대초부터 시작된 서울로의 인구집중은 70년대 중반 이후 보다 광역적으로 확산되어 소위 수도권 집중이라는 커다란 사회문제를 야기하게 된다. 수도권의 인구집중도는 2004년 현재 48.0%에 이르러 수치상 일본(32.4%), 프랑스(18.7%), 대만(14.5%), 영국(12.2%) 등 외국에 비해 상당히 높은 수준이다. 수도권 인구는 지난 40년 동안 4배로 증가하였고 1980년 이후에도 1,000만 명이 증가하였으며, 2023년경에는 집중도가 50%를 상회할 것이라고 정부는 전망³⁾하고 있다.

국가경제력의 수도권 집중현상도 높다. 제조업체의 수도권 집중도는 50%를 훨씬 상회(02년 56.7%)하고 있으며 20대 주요 명문대학의 65%, 공기업 본사의 84.8%, 중앙행정기관의 83.9%, 100대기업 본사의 92%가 수도권에 위치하고 있다. 우리나라 총량경제력⁴⁾에서 수도권이 차지하는 비중은 50%를 넘어 계속 증가('95년 51.6% → '00년 52.6%)하고 있다. <표 1>은 이상의 수도권 집중현황을 정리한 것이다.

이렇게 인식되는 '수도권 문제'는 통상 크게 두 가지로 요약된다. 첫째, 인구 및 산업의 집중에 따른 수도권 내부의 과밀과 혼잡으로 인해 삶의 질은 물론 도시의 경쟁력도 저하된다는 것이다. 교통, 환경, 주택 문제, 토지가격 급등, 범죄, 도시빈민의 문제 등이 지적될 수 있다.

둘째는 수도권 집중이 여타 지역과 국가적 균형발전에 미치는 부정적인 영향이다. 수도권의 집중은 여타 지역의 성장잠재력을 위축

3) 국가균형발전위원회(<http://balance.go.kr>)

4) 총량경제력은 전국에 대한 지역내 총생산, 제조업·도소매 종사자 수, 예금액+대출액, 조세수입 등의 비중합계를 평균하여 측정(국가균형발전위원회)

<표 1> 수도권 집중도

구 분		전 국	수도권	서 울	집중도	
		(A)	(B)	(C)	B/A	C/A
국토면적<03>	(km)	99,601	11,723	605	11.8%	0.6%
인 구<04>	(천 인)	49,053	23,528	10,288	48.0%	21.0%
산 업<04>	취업(천 인)	22,495	10,939	4,854	48.6%	21.6%
	실업(천 인)	855	500	248	58.5%	29.0%
	지역생산(10억, '02)	727,605	350,083	175,230	48.1%	24.1%
제조업<03>	사업체	113,297	64,141	20,076	56.6%	17.7%
	종업원(천 인)	2,765	1,297	284	46.9%	10.3%
서비스업<03>	사업체	650,725	315,010	160,935	48.4%	24.7%
	종업원(천 인)	2,758	1,552	962	56.3%	34.9%
대학교<04>	학교 수	171	67	38	39.2%	22.2%
	학생 수(천 인)	1,837	698	453	38.0%	24.7%
의료기관<03>		45,772	23,079	12,399	50.4%	27.1%
금 용<04>	예금(10억)	540,726	367,450	271,588	68.0%	50.2%
	대출(10억)	565,655	376,321	243,961	66.5%	43.1%
차량수<04>	총대수(천 대)	14,934	6,921	2,780	46.3%	18.6%
	승용차(천 대)	10,621	5,169	2,162	48.7%	20.4%
공공청사<03>	소계	403	344	254	85.4%	63.0%
	중앙행정기관	56	47	32	83.9%	57.1%
	소속기관	136	118	69	86.8%	50.7%
	정부투자기관	26	23	18	88.5%	69.2%
	정부출연기관	93	70	56	75.3%	60.2%
	정부출자기업	16	15	12	93.8%	75.0%
	개별공공법인	76	71	67	93.4%	88.2%

자료: 건교부, 『국토업무편람』, 2005.

시켜 지역간 격차를 키우고 지역간 갈등까지 불러오게 되며, 이는 국토의 균형적인 발전을 저해하여 국가경쟁력 강화에도 부정적인 영향을 미치게 된다는 것이다.

이러한 문제인식에 따라 정부는 '64년의 '대도시 인구집중 방지책'을 시작으로 다양한 억제정책을 쏟아놓게 되는데 이들 정책은 시대적 여건에 따라 그 내용이나 특성에 다소 차이를 보이고 있지만 정책의 원칙이나 기조에는 큰 변함이 없었다.

II. 수도권 집중 억제정책의 전개

수도권을 차별적인 정책대상으로 하는 시책은 중앙정부 차원의 특별대책 형식으로 발표되고 난 후 법체계에 수용되는 방법으로 발전되어 왔다. 지금까지의 수도권 정책을 건설교통부는 4단계로 분류하고 있는바 여기에서는 참여정부의 수도권 정책기조를 추가하기로 한다.

1. 문제인식기(60년대)

1960년대부터 시작된 경제개발 정책의 결과 서울을 비롯한 대도시 인구가 급격히 증가하면서 주택난, 교통난, 환경파괴 등 도시문제가 심각한 사회문제로 인식되기 시작하였다. 특히 서울의 과도한 인구는 안보상의 취약성을 초래하는 것으로 인식되었다. 인구집중에 따른 이러한 비효율성을 개선하고 안보차원의 우려를 불식하기 위해 산업, 교육, 공공시설 등의 분산이 모색되었으나, 이 시기 국가 정책의 최우선순위는 지속적인 고도성장의 추진이었기 때문에 대도시의 성장견인차 역할을 일정 수준 용인하지 않을 수 없었고, 이런 측면에서 인구집중 억제정책은 근원적으로 한계를 지닐 수밖에 없었다.

<표 2> 수도권 정책의 전개과정

추진 단계	연도	시책명	주관
문제인식기	1964	대도시 인구집중 방지책	건설부 무임소장관
	1969	대도시 인구 및 시설의 조정대책	
시책형성기	1970	수도권 인구과밀 억제에 관한 기본지침	건설부 건설부 대통령비서실 경제기획원 서울시
	1970	제1차 국토종합개발계획(1972~1981)	
	1972	대도시 인구분산시책	
	1973	대도시 인구분산책	
	1975	서울시 인구소산계획	
정비추진기	1977	수도권 인구재배치 기본계획	무임소장관 건설부 " " " "
	1981	제2차 국토종합개발계획(1982~1991)	
	1982	수도권내 공공청사 및 대규모 건축물 규제계획	
	1982	수도권정비계획법 제정	
	1984	수도권정비계획기본계획(1984~1996)	
	1991	제3차 국토종합개발계획(1992~2001)	
시책전환기	1994	수도권정비계획법 및 시행령 전면 개정	건설교통부 " " " "
	1997	제2차 수도권정비계획(1997~2011)	
	1998	수도권정비계획법시행령 개정	
	2001	"	
	2002	"	

자료: 건교부(2005)

또한 서울의 강북편중을 방지하기 위해서 강남 개발이 추진됨으로써 오히려 서울이 공간적으로 확장되는 결과를 가져오기도 했다. 이 시기의 대표적인 정책은 1964년 대도시 인구집중 방지책, 1969년 대도시 인구 및 시설의 조정대책이지만 이는 수도권의 문제인식과 정책효시로서의 선언적 차원의 의미를 넘어서지 못하였다.⁵⁾

5) 최상철(1996)

2. 시책형성기(1970년대)

이 시기에는 보다 구체적인 수도권 인구집중 억제 및 분산 시책이 연속적으로 제시되는데, 최고통치권자의 인구집중 억제에 대한 확고한 의지를 반영하여 각 부처들이 다양하고 새로운 시책을 제시하였다. 건설부의 1970년 '수도권 인구과밀 억제에 관한 기본지침'을 필두로 청와대, 경제기획원, 서울시 등에서 연달아 수도권 정책을 발표하였다. 1970년 '수도권 인구과밀 억제에 관한 기본 지침', 1971년 '제1차 국토종합개발계획', 1973년 '대도시 인구분산책', 1975년 '서울시 인구소산계획' 등이 대표적 정책이다.

이 시기의 주요한 특징은 행정규제시책을 중심으로 수도권의 물리적 규제와 정비가 이루어졌고 인구 및 산업분산을 위한 세제 인센티브가 도입되었다는 점이다. 또한 수도권의 개념이 좀더 명확하게 되어 대도시 문제의 일환인 서울의 문제에서 광역수도권의 문제로 정책의 대상이 조정되었으며, 개발제한구역 지정으로 서울의 외연적 평면 확산은 멈추었으나 개발제한구역 바깥 외곽지역 인구가 급성장하여 서울을 포함하는 수도권 전체를 정책 대상으로 다루기 시작했다.⁶⁾

3. 정비추진기(1970년대 후반~1990년대 초반)

수도권 집중 억제시책의 추진에도 불구하고 서울과 수도권의 인구집중은 '70년대 중반 이후 광역적으로 확산되고 지역간 불균형 문제가 심각한 사회문제로 등장하게 되었다. 이에 정책 당국은 기존의 수도권 정책을 강화하여 이를 해결하고자 하였다. 이에 따라 기존의

6) 노기성 외(1998)

인구분산시책들이 더 체계적으로 만들어져 현행 수도권 정책의 기본 골격이 갖추어지게 되었다.

1980년대 수도권 정책은 1970년대 행정적 조치로서의 정책 성격과는 다르게 법적 지위 확보에 중점을 두어 1982년 수도권정비계획법을 제정하고 수도권 시책 추진의 주관 부서를 건설부로 확정하였다. 이 법에 의거 수립된 수도권정비계획(1984)의 주된 내용은 수도권을 5개 권역⁷⁾으로 나누어 인구집중 유발시설들에 대하여 상이한 입지 규제를 가함으로써 집중 억제와 시설분산을 유도하고자 하는 것이었다.

규제범위를 서울·경기·인천을 포함한 수도권 전역으로 확대하고, 수도권내 산업·대학·공공기관의 비수도권 지역 이전을 추진하였다. 이 시기에 대형건축물 및 토지이용규제 등 물리적 측면의 규제는 비교적 강력히 추진되었으나 수도권 집중 억제시책을 공간규제에만 한정하였기 때문에 집중을 억제하는 데는 근본적으로 한계가 있었다.

더욱이 인천 남동공단 및 시화공단 등 제한정비구역내 대규모공단 조성, 공공기관의 지방이전 부진, 주택 200만 호 건설을 위한 5개 신도시개발 등 정부 주도로 수도권내 대규모 개발사업이 추진됨으로써 정부 시책이 일관성을 지니지 못하였고, 수도권 집중 억제시책이 지역균형발전을 목표로 하고 있음에도 불구하고 수도권 억제와 지방육성의 연계추진 체계가 갖추어지지 못하여 정책 실효성에도 문제를 가지고 있었다.

7) 당시의 5개 권역은 이전축진권역, 제한정비권역, 개발유도권역, 개발유보권역, 자연보전권역이다.

4. 시책전환기(1990년대 중반~)

문민정부 출현 이후 세계화의 흐름으로 균형개발보다는 경쟁력을 갖춘 지역기반 구축을 중시하게 되었다. 이에 따라 국토정책도 수도권 집중 억제보다 지방을 포함한 대도시권의 성장관리에 중점을 두게 되는데, 이러한 대내외적 여건변화를 반영하기 위하여 1994년 수도권정비계획법을 전면 개정하였다.

<표 3> 수도권정비계획의 변화

시설의 종류	1차 정비계획	2차 정비계획
계획기간	1984~1996	1997~2011
목표	수도권 집중 억제	집중 억제, 국제기능 강화, 균형발전
공간구조 권역구분	서울 중심 단핵구조 5대권역(조정)	다핵분산형 구조 3대권역(과밀억제, 성장관리, 자연보전)
정비전략	집중규제 개발유보 - 특수개발	과밀방지와 도시문제 완화 이전기능 수용 및 자족기능 확충
시책수단	직접적·물리적 규제 위주	간접적·경제적 규제
- 업무시설 - 공공시설 - 공 장 - 대 학	- 일정규모 이상 수도권정비위 심의 - 법정 허용분야에 한해 심의 - 업종별 규제, 원천금지 제한허용 - 수도권정비심의위원회 심의	- 일정규모 이상 과밀부담금 부과 - 일정규모 이상 과밀부담금 부과 - 총량관리 - 총량관리

제2차 수도권정비계획은 이러한 수도권정비계획법 개정안을 바탕으로 수립되었는데 수도권의 공간권역구분을 기존 5개에서 과밀억제, 성장관리, 자연보전 등 3개 권역으로 단순화하였다. 또한 인구유발시설에 대한 직접규제에서 과밀부담금, 대학과 공장의 총량규제 등 간접규제를 도입하였다.

제2차 수도권정비계획은 90년대의 전반적 규제완화 추세에 따른 새로운 방향모색의 결과로서 “인구분산과 집중 억제에서 지역균형 개발과 수도권 문제해소”로 정책목표를 전환하였다는 것이 정부의 평가이다. 하지만, 일부 정책수단이 진일보한 측면은 있으나 수도권 문제의 인식과 문제해결의 기본전략 등의 측면에서 보면 큰 변화가 없으며 규제완화의 폭은 매우 보수적이어서 법개정에 큰 의미를 부여하기는 어렵다.⁸⁾

5. 참여정부의 정책기조

참여정부의 수도권 정책에 대한 입장은 과거 정부와 다르지 않다. 참여정부는 과도한 수도권 집중현상이 지방의 성장에너지 고갈은 물론 지가상승, 주택문제, 교통혼잡, 환경오염 등 수도권의 사회적 비용을 상승시키고 결과적으로 국가 전체의 경쟁력을 저하시킬 것으로 인식하고 있다. 이는 과거 수도권 문제를 접근해 왔던 기본적인 관점에서 벗어나지 않는다.

오히려 그간의 국가발전으로 인한 혜택의 배분이 수도권에 집중됨으로써 지역간 위화감을 조성하는 등 국가의 통합성을 저해하는 단계에까지 이른 것으로 보고, 균형발전을 위한 여러 정책을 통합적으로 추진함으로써 문제를 해결하려는 강력한 노력을 기울이고 있다. 국가균형발전특별법, 지방분권특별법, 신행정수도건설특별조치법 등이 이러한 정책의 구체화된 모습이다.

수도권 집중 억제규제와 관련해서는 ‘선 지방육성, 후 수도권의 계획적 관리’라는 원칙하에 지방과 수도권이 상생 발전할 수 있는 토대를 구축해 나간다는 기본원칙을 세우고 있다. 2004년 8월 국가

8) 김경환 외(2004), pp250-252, 노기성 외(1998), pp59-67.

균형발전위원회가 발표한 수도권 정책의 방향은 우선 1단계로 ('04~'07년) 현행 수도권권역 및 공장총량제 등 억제 기조를 유지하면서 경쟁력 강화를 위하여 첨단산업 규제를 선별 개선하고, 2단계로('08년 이후) 수도권권역을 지역특성에 맞게 합리적으로 개편하고 일률적 금지 위주 규제를 종합 정비해 나가면서 신행정수도 입주가 완료되는 2014년 이후 수도권정비계획법 체제를 지자체 참여의 계획적 관리체제로 전환한다는 것이다.⁹⁾

이러한 원칙은 2005년 6월에 발표된 수도권발전종합대책에서도 변함이 없다. 동 대책은 「수도권 규제개선은 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전 등 지방화 추진속도와 연계하여, 단기적(~2007년)으로 현재의 정책기조 유지, 중기적(2008년~)으로는 권역 개편 등 규제의 단계적 완화, 지방분권 가시화 이후(2014년) 수도권 계획관리체제로 전환」이라는 내용을 담고 있다.

9) 국가균형발전위원회, 「新수도권 발전 및 혁신도시 건설방안」, 2004. 8.

제 3 장 수도권 규제의 현황

I. 수도권 정책의 체계

수도권 규제는 수도권정비계획법에 의한 각종 행위제한과 수도권 정비계획에 의한 권역 및 공간구조 조정이라는 양대 축으로 추진되고 있다. 우선, 1982년에 제정된 수도권정비계획법은 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서 있는 정비와 균형 있는 발전을 기함을 목적(제1조)으로 하여 건교부장관이 수도권정비계획을 입안하고 수도권정비위원회,¹⁰⁾ 국무회의를 거쳐 이를 시행(제4조)토록 하고 있다. 동법은 수도권을 3개 권역으로 구분(제6조)하고 각 권역 내에서의 행위제한을 규정(제7조~제9조)함과 동시에 과밀부담금(제12조~제17조), 인구집중 유발시설에 대한 총량규제(제18조)를 규정하고 있다. 또한 대규모 개발사업에 대한 규제(제19조)와 광역적 기반시설의 설치비용 부담(제20조) 등을 수도권 집중 억제규제 방안으로 규정하고 있다.

수도권정비계획법 제4조에 의한 수도권정비계획은 수도권정비의 목표와 기본방향, 인구 및 산업의 배치, 권역구분 및 정비, 환경보전 등에 관한 사항을 담아 건교부장관이 입안하고 수도권정비위원회 및 국무회의 심의를 거쳐 대통령이 승인한다. 각 중앙행정기관의 장 및 서울·인천·경기도의 장은 소관별 추진계획을 수립·시행하여야 한다. 수도권정비계획은 국토이용계획 기타 타 법령에 의한 토지이용계획 또는 개발계획 등에 우선하며 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 수도권정비계획과 부합하지 아니하는 토지이용계획이나 개발계획을 수립·시행할 수 없다.

수도권정비계획은 제1차(82~'96)에 이어 '97~2011년까지의 수도

10) 수도권정비위원회는 국무총리를 위원장, 각 부처 장관 및 수도권 3자치단체장을 위원으로 구성하고 있다.

권정비 기본방향과 추진과제를 제시한 2차 계획이 시행중이고 2005년 현재 행정도시 건설, 공공기관의 지방이전 등과 연계한 제3차 수도권권정비계획이 준비되고 있다.

II. 주요 규제내용

수도권정비계획법령상 규제대상은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 우선, 대학·일정규모 이상의 학교·공장·공공청사·업무용 건축물·판매용 건축물·연수시설 등을 인구집중을 유발하는 시설로 보고 이

<표 4> 수도권 규제의 개관

유 형	분 류	규 제 의 내 용
규제대상	인구집중 유발시설	대학, 일정규모 이상의 공공청사, 공장, 연수시설, 판매시설, 업무시설, 복합시설 등의 신증설, 용도변경
	개발사업	일정규모 이상의 택지개발사업, 공업단지 조성사업, 관광지 조성사업, 도시개발사업
규제수단	직접적 규제	권역별 불가행위 규정
	간접적 규제	수도권정비위원회의 심의를 통한 규제 공장건축 총량제 대학입학정원 총량제
	경제적 규제	과밀부담금, 조세지원 배제, 취득세·등록세·재산세의 증가세
규제대상 지역	과밀억제권역	인구와 산업이 과도하게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 이전 또는 정비가 필요한 지역으로 규제의 정도가 매우 높은 수준임
	성장관리권역	과밀억제권역의 인구와 산업을 계획적으로 유지하고 산업입지와 도시개발을 적정 관리할 필요가 있는 지역으로 규제의 정도가 과밀억제권역에 비해 낮은 수준임
	자연보전권역	한강수계의 수질 및 녹지 등 자연환경의 보전이 필요한 지역으로 규제의 정도가 비교적 높은 수준임

에 대하여 행위제한, 과밀부담금, 총량제한 등의 규제를 가하고 있다. 또한 일정규모 이상의 택지조성사업, 공업용지 조성사업, 관광지 조성사업, 도시개발사업 등 대규모 개발사업은 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 건교부장관과 협의하거나 승인을 얻도록 규제하고 있다. 이 외에도 조세관련법에 의한 지방세 중과세, 일정한 조세지원 배제 등이 규제로 작용하고 있다. 이들을 개략적으로 정리하면 <표 4>와 같다.

1. 정비권역 및 행위제한

수도권정비계획법과 수도권정비계획에 따른 수도권의 정비권역은 <표 5>와 같다. '84년 이전촉진권역, 제한정비권역, 개발유도권역, 개발유보권역, 자연보전권역으로 5개 권역이던 것이 지정 당시의 여건변화를 반영하여 1994년 3개 권역으로 단순화된 것이다. 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역에서의 인구집중 유발시설 및 개발사업은 권역별로 차등 규제된다.

과밀억제권역은 인구 및 산업이 과도하게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 이전 또는 정비가 필요한 지역으로 수도권 문제의 출발점이나 다름없다. 따라서 이 권역에서는 학교, 공공청사, 연수시설 등 인구집중 유발시설의 신·증축이 금지되며 기존의 시설들도 가급적 권역 밖으로 이전을 유도하거나 지방으로의 이전을 촉진코자 한다. 구체적으로 보면 서울시 내에서는 대형건축물¹¹⁾에 과밀부담금을 부과하고 4년제 대학의 신설과 대기업공장의 신·증설을 철저히 금지하고 있다. 공공청사¹²⁾는 특별한 경우 심의를 거쳐 예외를 허용하고 연수시설¹³⁾

11) 대형건축물은 15,000(판매시설)~25,000㎡(업무시설) 이상

12) 연면적 1,000㎡ 이상

은 금지된다. 택지조성, 공업용지 조성, 관광지 조성사업은 각각 100만 m², 30만m², 10만m² 초과시 심의 및 인구영향평가가 필요하다.

<표 5> 수도권정비권역 현황

구 분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
면 적 11,723 <11.8%>	1,996km ² (17.0%)	5,895km ² (50.3%)	3,832km ² (32.7%)
인 구 23,240 <47.6%>	19,030천 명(81.9%)	3,103천 명(13.4%)	1,107천 명(4.8%)
행 정 구 역	서울, 인천(일부), 의정부, 구리, 남양주(일부), 하남, 고양, 수원, 성남, 안양, 부천, 광명, 과천, 의왕, 군포, 시흥 16개 시	동두천, 안산, 오산, 평택, 파주, 남양주(일부), 용인(일부), 연천군, 포천군, 양주군, 김포시, 화성시, 안성시(일부), 인천(일부), 시흥(일부) 12개 시, 3개 군	이천, 남양주(일부), 용인(일부), 가평군, 양평군, 여주군, 광주시, 안성시(일부) 5개 시, 3개 군
정 비 전 략	과밀화 방지 도시문제 해소	이전기능 수용 자족기반 확충	한강수계 보전 주민불편 해소

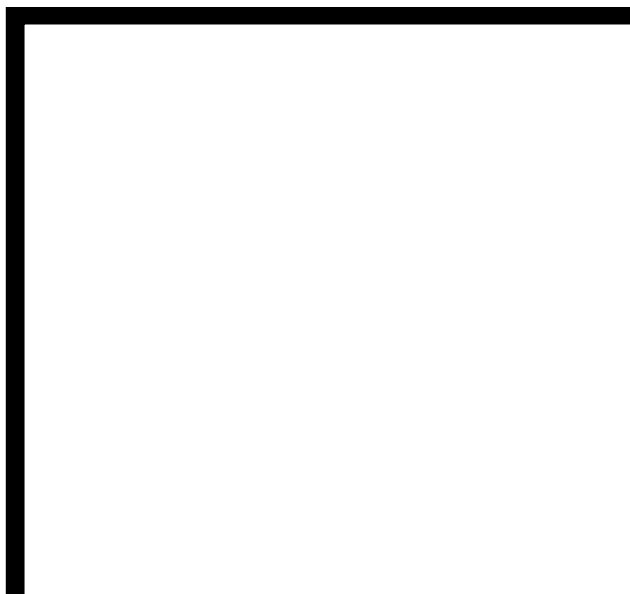
자료: 건교부(2005)

성장관리권역은 과밀억제권역으로부터 이전하는 연구시설 및 산업을 계획적으로 유치하고 산업의 입지와 도시의 개발을 적정하게 관리코자 하는 지역으로 과밀억제권역보다는 다소 약하게 각종 시설을 규제하고 있다. 대형건축물은 규제가 없으며 대기업에 대하여는 반도체 등 일부 첨단산업에 대하여 기존 면적의 25~50% 범위 내에서 증설할 수 있도록 하고 있다. 또한 공공청사와 연수시설은 일정한 범위 내에

13) 연면적 3,000m² 이상

서 신·증축이 수도권정비위원회 심의 후 허용된다. 기타 택지 등 대규모 개발사업은 과밀억제권역과 동일한 규제가 유지된다.

<그림 1> 수도권권역 구분도



자연보전권역은 집중 억제 차원이라기보다는 수도권 주민의 상수원인 팔당 상수원 보호 차원에서 규제하고 있어 과밀억제권역보다 더욱 심하게 규제되고 있다. 규제내용을 보면 대형건축물은 금지되고 4년제 대학의 신설도 금지된다. 공장은 도시형 소규모 공장¹⁴⁾에 대하여만 허용하고 택지 등 개발사업도 6만㎡ 이하의 소규모 단지만을 심의 후 허용하고 있다. <표 6>은 이와 같은 권역별 규제내용을 정리한 것이다.

14) 연면적 3,000㎡ 이내

<표 6> 권역별 규제내용

구분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
대형건축물	과밀부담금 부과 (경기지역 제외)	허용	금지
대학	4년제 등 신설 금지 전문대학 신설 가능 이전 가능(서울은 금지)	4년제 신설 금지 소규모 대학은 심의 후 가능 전문대학 신설 가능, 권역 내외 이전 가능	4년제 신설·이전 금지 전문대학 심의 후 신설 가능, 동일 권역내 이전 가능
	정원 증원은 총량규제		
공장	총량규제(개별 규제는 산업집적활성화법에서 규정)		
공장(세부)	대기업은 신증설 금지 중소기업은 -공업단지: 제한 없음 -공업지역: 도시형만 가능 -기타지역: 현지근린, 첨 단업종, 봉제 등 허용	대기업은 신증설 금지 -아산공단은 신증설 가능 -첨단업종 100% 증설 가능 중소기업은 제한 없음	대기업 신증설 금지 -공업지역: 도시형 업종 가능(3천㎡ 이내) -기타지역: 물 미사용 도 시형 업종 가능(천㎡)
	금지 단 부단위 청사 심의 허용 증축, 용도변경, 특정 기능 및 지역에 대한 예외허용 서울일지시 과밀부담금	금지 단 부단위 청사 심의 허용 증축, 용도변경, 수도권내 이전 등은 심의를 거쳐 가능	금지 단 부단위 청사 심의 허용 증축, 용도변경 등은 심의 를 거쳐 허용
연수시설	금지	신축: 심의 후 허용 증축: 가능(20%) 이전: 허용	증축 가능(10%)
공업지역 지정	금지 단 기존 면적 범위내 위치 변경은 심의 후 허용	과밀억제권역 이전공장 유치, 주민 소득기반 확 충, 공장지역 재정비 등 수도권정비계획에 적합할 경우 허용	
택지조성 사업	100만㎡ 초과사업은 심의 및 인구역향평가 등 필요	좌동	3만㎡ 이하 허용, 6만㎡ 이하 심의 후 허용
공업용지 조성사업	30만㎡ 초과사업은 심의 및 인구역향평가 등 필요	좌동	3만㎡ 이하 허용, 6만㎡ 이하 심의 후 허용
관광지 조성사업	10만㎡ 초과사업은 심의 및 인구역향평가 등 필요	좌동	3만㎡ 이하 허용, 6만㎡ 이하 심의 후 허용

2. 과밀부담금

1994년 이전의 수도권정비계획 확범은 업무, 판매 등 대형건축물을 수도권 내에 신·증설하고자 할 때에는 일정규모 이상(15,000~25,000㎡)을 금지시키고 부득이한 경우에는 심의를 거쳐 예외적으로 허용하였다.

이와 같은 규제방식은 당시 규제대상 건물이 수도권 전체 건물의 1.5% 정도에 불과하고 심의도 대부분 가결 처리되어 규제의 실효성이 미흡할 뿐 아니라 심의절차가 복잡하고 행정투명성 확보가 곤란한 등 직접적·물리적 규제로 인한 부작용 과밀부담금이라는 경제적 규제방식을 채택하게 되었다.

개정된 수도권정비계획법의 과밀부담금은 과밀억제권역 중에서도 서울시 지역에 일정규모 이상의 대형건축물에 대하여 신축, 증축, 용도변경시 수도권 입지에 따른 사회적 편익의 환수 차원에서 표준건축비의 10%를 부담금으로 부과토록 하고 있다.

과밀부담금의 대상건축물은 연면적이 25,000㎡ 이상인 업무용 건축물과 복합용 건축물, 15,000㎡ 이상인 판매용 건축물, 1,000㎡ 이상인 공공청사를 대상으로 한다. 부담금은 건교부장관이 고시하는 표준건축비의 10%를 기준으로 「건축연면적×표준건축비×부과율(10%)」로 산정토록 하고 있고 건축용도에 따라 부담금을 감면하고 있다. 부담감면 내용은 우선 국가와 지자체가 건축하는 건축물 및 수도권 관할 공공법인의 사무소는 100% 면제, 도심지재개발사업 관련 건축물은 50% 감면을 하고, 주거용부문과 기부채납시설, 주차장 등은 건축물 일부에 대하여 감면을 해주고 있다.

한편, 부담금의 50%는 토지관리 및 지역균형개발특별회계에 귀속되어 지역균형발전을 위해 사용되고, 나머지 50%는 부담금 징수지

역(서울시)에 귀속되어 기반시설 재원으로 활용하도록 하였다.¹⁵⁾

<표 7> 과밀부담금 부과 및 징수실적

(단위: 백만원)

구 분	부 과		징 수	
	건수	금 액	건수	금 액
계	509	940,708	303	367,975
94년	21	9,154	5	730
95년	30	13,891	22	3,836
96년	35	49,178	22	6,650
97년	51	57,718	40	22,390
98년	41	150,251	29	46,700
99년	29	30,974	38	64,730
00년	48	79,587	36	68,716
01년	58	106,134	42	79,422
02년	87	201,486	32	31,386
03년	109	242,335	37	43,415

자료: 건교부(2004)

연도별 과밀부담금의 부과 및 징수실적은 <표 7>과 같은데, 부과액과 징수액이 차이가 나는 이유는 부담금이 건축허가일이나 신고일을 기준으로 부과되고 징수는 준공시점에서 이루어지는 시차 때문이다. 그 밖에도 과밀부담금의 부과에 대한 불복소송 등을 통해 취하되는 경우도 있다. 2000년까지의 집계에 따르면, 업무용 건축물

15) 과밀부담금의 수입을 균형발전에 활용한다는 취지에서 보면 서울시의 귀속분이 50%나 되어 매우 많은데, 이는 제도 도입과정에서 서울시의 반발을 무마하기 위한 중앙정부와 서울시간 정치적 타협의 산물이었다.

이 전체 부담금의 55%로 가장 많고 판매용 건축물이 30%, 복합용이 14% 정도이며 공공청사는 1%에도 미치지 못한다.¹⁶⁾

3. 공장총량제

총량규제는 대도시권의 성장관리를 목적으로 지역별, 기간별로 특정한 시설물의 허용 상한량을 설정하고 그 범위 내에서 시설물의 입지를 허용하는 제도로써 프랑스, 미국 등에서 시장경제의 보완수단으로 활용되고 있다. 수도권정비계획법상의 공장총량제는 기존의 공장에 대한 개별적 규제가 수도권 집중 억제효과는 미미하면서 불법 공장을 양산하는 등 부작용이 발생하여 이를 최소화하고 억제효과를 높이기 위해 1994년에 도입되었다.

건교부는 수도권 및 시도별 연간 공장건축허가 총허용량을 정하여 시도지사가 지역별 여건에 따라 시군구별로 총량을 할당 조정하고 시장·군수는 총량 범위 내에서 공장설립을 할 수 있도록 하고 있다. 규제대상은 건축물의 연면적 200㎡ 이상인 공장의 신축·증축·용도변경이며 재축, 개축은 제외된다. 공장용지안의 부대시설인 사무실, 창고면적 등도 대상에 포함된다.

건축허가 총허용량의 설정 절차는 건교부가 시도지사, 관계부처와의 협의를 거쳐 수도권 지자체의 총허용량을 마련한 후 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 확정 고시하면 시도지사는 시군구별로 공장총량을 할당하고 고시한다. 건교부는 시도별 허가량이 총량을 초과할 우려가 있을 때는 심의를 거쳐 공장 건축허가를 제한할 수 있고 시도지사 역시 업종, 규모, 기간 등을 정해 허가를 제한할 수 있다.

수도권의 공장총량 및 운영실적은 <표 8>에 나타나 있는데 대부

16) 국토연구원(2001)

분의 공장용지 수요가 경기도에 집중되고 있음을 보여준다.17)

<표 8> 수도권 공장총량 및 운영실적

(단위: 천㎡)

구분	2000년		2001년		2002년		2003년	
	총량	집행	총량	집행	총량	집행	총량	집행
계	4,705	4,648	2,942	2,680	2,766	2,756	2,766	2,718
서울	103	87	70	8	10	6	10	6
인천	681	642	270	72	80	75	80	63
경기	3,921	3,919	2,602	2,600	2,676	2,675	2,676	2,649

자료: 건교부(2005)

4. 대학규제

수도권 규제에 있어 대학과 관련된 규제는 두 가지이다. 대학의 신설 및 이전에 관한 제한을 하고 있는 입지 규제와 대학의 입학 정원의 증가를 제한하는 입학정원 총량규제이다.

우선 입지 규제는 기술한 대로 각 권역 내에서 대학의 신설이나 이전을 금지하는 행위제한이다. 대학은 4년제 대학 및 교육대학, 소규모 대학¹⁸⁾ 전문대학 등으로 나누어 차등적으로 규제되고 있다.

아울러, 수도권에의 인구집중 억제 차원에서 대학의 정원도 총량으로 엄격히 규제된다. 우선, 4년제 대학과 교육대학 및 소규모 대학

17) 2000년의 경우 경기도는 당초 설정된 총량 2,628천㎡가 5월에 소진되어 버림으로써 2000년 7월 현재 979개 업체 1,218천㎡가 건축허가를 받지 못해 수출, 내수차질, 투자손실이 약 2조 2천억원에 달한 것으로 나타났다. 이 결과 많은 민원이 제기되어 건교부는 추가로 1,193천㎡를 배정하였으나 그해 말 기준으로는 1,741건에 1,984천㎡의 공장건축허가가 유보된 것으로 집계되었다(경기도, 내부자료, 2001).

18) 입학정원 50인 이내의 대학, 첨단학과는 100인 이내

의 입학정원 증원은 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 허용 여부를 결정한다. 다만, 총 정원 범위 내에서 대학별 정원은 교육부장관이 자율 결정한다. 산업대학·전문대학의 입학정원 증가는 전년도 전국 총증가 수의 10% 이내에서 교육부장관이 허용 여부를 결정한다. 10% 초과 시에는 건교부장관이 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 결정한다. 대학원대학의 경우에는 수도권 전체에서 300인 이내(첨단분야 제외)에서 교육부장관이 결정하고, 300인을 초과할 경우에는 건교부장관이 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 결정한다.

<표 9> 대학의 권역별 입지 규제와 입학정원 규제

구 분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역	입학정원 증가
4년제 대학 교육대학	신설: 금지 이전: 심의 후 권역내 가능(서울은 금지)	신설: 금지 이전: 권역내 또는 타권역에서의 이전은 가능	신설: 금지 이전: 금지	심의 후 허용
소규모 대학	신설: 금지 이전: 심의 후 권역내 가능(서울은 금지)	신설: 심의 후 가능 이전: 권역내 또는 타권역에서의 이전은 가능	신설: 심의 후 가능 이전: 권역내 가능	심의 후 허용
전문대학 산업대학	신설: 가능(대학원대학 이외의 경우 서울은 금지) 이전: 심의 후 권역내 가능(서울은 금지)	신설: 가능 이전: 권역내 또는 타권역에서의 이전은 가능	신설: 심의 후 가능 이전: 권역내 가능(산업대학 신설·이전 불가)	전국 입학정원 총증가 수의 10% 이내 허용 10% 초과 시에는 심의 후 허용
대학원대학				수도권 전체에서 매년 300인 이내 허용(첨단분야 제외) 300인 초과 시에는 심의 후 허용

5. 조세 및 부담금의 차등부과

수도권정비계획법에 규정되어 있지는 않으나 조세특례제한법(국세)과 지방세법(지방세)은 수도권 집중 억제를 위해 몇 가지의 조세 관련 시책을 두고 있다. 수도권 집중 억제를 위한 조세시책은 크게 세 가지로 구분된다. 하나는 비수도권 지역으로 이전하는 기업에 대한 조세지원이고 다른 하나는 조세감면의 차등 지원, 마지막으로 수도권 기업에 대한 증과세이다.

우선, 기업의 지방이전을 지원하기 위해 이전기업에 대한 세금 면제가 있다. 대도시나 수도권에 위치한 공장이나 본사를 지방으로 이전할 경우에는 법인세와 소득세에 대한 세액감면, 공장의 시설투자세액공제, 이전목적의 양도자산에 대한 양도소득세 또는 특별부가세 감면 등이 있다. 과밀억제권역 안의 본점 또는 주사무소의 대도시 외 지역으로 이전시 취득세를 면제하고, 법인의 대도시 외 지역으로 이전시 법인등기 및 부동산 등기에 있어 등록세를 면제한다. 대도시 내에서 대도시 외 지역으로 이전하는 공장에 대하여는 취득세·등록세를 면제한다. 이는 수도권에서 벗어나는 기업에 대한 유인책으로 작용한다.

두 번째로 기업 활동을 지원하기 위한 각종 세제지원에 있어서도 차등을 받는다. 세제지원은 조세특례법 및 관련 개별 법률에 근거한 것으로, 크게 기업규모와 관련하여 ① 중소기업에 대한 조세지원, 그리고 특정 기업 활동에 대한 지원으로서 ② 연구 및 인력개발을 위한 조세지원 ③ 투자촉진을 위한 조세지원 ④ 고용창출을 위한 조세지원 ⑤ 외국인투자 유치 촉진을 위한 조세지원 등으로 대별해 볼 수 있다. 이들 각 조세지원에 따라 국세 혹은 지방세의 주요 세목에 대해 세액감면, 세액공제나 손금산입 등이 이루어지고 있는데

수도권의 기업은 이들 지원 중 일부 또는 전부가 제외되는 등 차별적 대우를 받는다. 이러한 차별적 조세지원 현황은 <표 10>에 정리되어 있다.

<표 10> 수도권 기업에 대한 조세지원상의 차별 현황

조세지원 항목	조세지원 내용	차별 지원 내용
중소기업에 대한 조세지원		
창업 중소기업	4년간 법인세·소득세 50% 감면	과밀억제권역내 감면 배제
투자세액공제	사업용자산·판매시점정보관리시스템설비·정보보호시스템설비 투자액의 3%를 법인세·소득세에서 공제	배제 정보보호시스템설비투자에만 적용
특별세액 감면	제조업 등 28개 업종 법인세·소득세 15% 또는 5% 감면	소기업과 지식기반산업 중소기업에 대해서만 10% 또는 5%로 적용
연구 및 인력개발에 대한 조세지원		
연구·인력개발 시설투자 세액공제	연구시험용시설·직업훈련용시설·신기술기업화를 위한 사업용자산에 대한 투자금액의 7%를 법인세·소득세에서 공제	신기술기업화 투자공제 배제
투자촉진을 위한 조세지원		
생산성향상시설 투자세액공제	공정개선 및 자동화시설·첨단기술설비·전자적기업자원관리설비·전자상거래설비·공급망관리시스템설비·고객관리시스템설비 투자금액의 7%/3%(중소기업/대기업) 법인세·소득세에서 공제	전자적기업자원관리설비·전자상거래설비·공급망관리시스템설비·고객관리시스템설비 투자에 대해서만 적용
특정설비투자 세액공제	환경보전시설·청정생산시설·유통산업합리화촉진시설·위탁기업의 수탁기업에 설치하는 검사대 또는 연구시설·산업재해예방시설·광산보안시설·위해요소방지시설에 대해 투자금액의 3%를 법인세·소득세에서 공제	환경보전시설·정부의 시설보강 및 확장명령에 의한 비상대비업무수행을 위한 보강/확장시설 투자에 대해서만 적용
임시투자 세액공제	광업·제조업·건설업 등 27개 업종 기업의 자산투자금액의 15%(2003.7.1 이후) 또는 10%(그 이전) 법인세·소득세에서 공제	중소기업만 해당 대기업은 배제

<표 10> 계속

고용증대를 위한 조세지원		
고용창출형 창업기업 세액감면	제조업 등 11개 업종 기업이 업종별 최소 고용인원 이상 고용하여 창업시 4년간 법인세·소득세 50% 감면 / 등록세·취득세 2년 면제, 재산세·종합토지세 50% 감면	과밀억제권역내 적용 배제
외국인투자 유치를 위한 조세지원		
외국인투자기업	산업지원서비스업·고도기술수반사업·외국인투자지역기업·자유무역지역기업·경제자유구역기업·지주투자진흥지구기업 등에 법인세·소득세, 재산세·취득세·등록세·종합토지세, 관세, 부가치세, 특별소비세 등 감면·면제	산업지원서비스업 및 고도기술수반 사업에 대해 일부만 해당

자료: 정병순, 「서울의 도시경쟁력 강화와 합리적 세계개편방안」, 서울시정개발연구원, 2004.

세 번째로 수도권 기업에 대한 중과세는 지난 73년 도입된 이래로 현재까지 유지되고 있는 정책과세의 하나로 취득세와 등록세, 재산세를 주요 정책수단으로 활용하고 있다. '98년 지방세법 개정으로 '99년부터 중과세율이 과거 5배의 중과세에서 3배 중과세로 완화되었다. <표 11>은 현행 지방세법에 규정되어 있는 중과세 제도를 정리한 것으로, 과밀억제에 대한 중과세는 취득세 3배 중과/등록세 3배 중과/재산세 5배 중과 등 크게 세 가지로 나누어진다.

조세뿐만 아니라 각종 부담금들도 수도권과 지방에 차등적으로 부과되어 수도권 집중 억제 및 지방발전을 위한 정책수단들로 사용되고 있는데 이들을 <표 12>에서 정리하였다.

<표 11> 현행 중과세 제도의 주요 항목 및 대상

구분	중과세 대상	중과세 제외
취득세	· 본점 또는 주사무소의 사업용 부동산 취득에 대해 3배 중과 일반세율: 2% → 중과세율: 6%	복지후생시설
	· 공장의 신·증설용 부동산 취득에 대해 3배 중과 일반세율: 2% → 중과세율: 6%	산업단지·유치지역·공업지역·도시형 공장
등록세	· 법인설립 및 지점·분사무소 등기에 대해 3배 중과 일반세율: 0.4% → 중과세율: 1.2%	사회간접자본시설사업·은행업·해외건설업 및 주택건설사업·전기통신업·첨단기술산업 및 첨단업종·유통산업·운송사업·화물터미널·창고업·정부출자법인(20% 이상)·자원재활용업·의료업·소프트웨어사업·공연장(극장포함)·(종합)유선방송국·할부금융업·구조조정전문회사의 목적사업 등
	· 공장의 신·증설에 따른 부동산 등기에 대해 3배 중과 중과세율: 부동산별 일반세율 * 3	도시형 공장
재산세	· 공장을 신·증설하는 경우 해당 재산세에 대해 5배 중과 일반세율 0.3% → 중과세율 1.5%	도시형 공장 (주거지내 공장: 일반세율: 0.3% → 중과세율: 0.6%)

자료: 정병순(2004), 전개논문

<표 12> 수도권과 지방의 부담금 차등부과 현황

항 목	수도권 외 지역	수 도 권
개발부담금	중소기업 공장용지(50%), 산업단지 개발시 전액면제	감면혜택 없음
농지·산지전용부담금	산업단지 조성시 전액면제	50% 면제 (국가, 지자체는 70%)
대체조림비대체초지조성비공유수면 점용료	산업단지 조성시 전액면제	면제대상에서 제외

자료: 김경환(2002), p.68.

제 4 장 수도권 규제 평가와 쟁점

I. 수도권 집중 억제 정책목표의 타당성

수도권 집중 억제와 행정중심복합도시 건설 등 적극적인 분산정책이 필요한 이유는 수도권의 과밀화 문제와 지방의 침체가 매우 심각하며 과거 다양한 정책이 효과를 거두지 못했으므로 특단의 정책이 요구된다는 것이다. 사실 행정복합중심도시 건설에 반대하는 전문가나 일반 국민 중에도 수도권 과밀문제의 완화와 지역균형발전의 필요성을 인정하는 사람이 많은 것 같다. 그러나 경제학적으로 따져보면 반드시 그렇지는 않다. 이제 수도권 과밀화 문제와 지역균형발전이라는 정책목표의 타당성에 대해 살펴보기로 한다.

1. 수도권은 과밀한가?

어느 나라를 가든 그 나라의 가장 큰 도시는 너무 크다는 불평을 들을 수 있다. 사람들은 도시의 '적정인구'가 있다고 생각하는 경향이 있지만 전문가들의 견해는 그러한 적정인구를 규정하기가 현실적으로 어려울 뿐 아니라 시간이 흐름에 따라 도시의 수용능력이 변한다는 것이다. 소설가 이호철 씨의 신문소설 "서울은 만원이다"가 연재되었던 1968년 당시 서울 인구는 370만 명에 불과하였다. 이후 서울의 행정구역 면적은 늘지 않았지만 인구는 1,000만 명을 넘었다. 인구가 이렇게 폭발적으로 증가하였음에도 불구하고 서울이 건재하고 있는 것은 서울 경제의 성장의 과실의 일부가 기반시설 및 도시 서비스 부문에 투자되어 더 많은 인구를 감당할 수 있게 되었기 때문이다.

정부의 주장대로 수도권이 정말 사람 살 곳이 못 된다면 수많은 수도권 주민들이 스스로 떠나야 마땅한데 현실은 전혀 그렇지 않다.

물론 개인의 의사결정은 사적인 비용-편익 분석에 기초한 것이며 외부효과비용을 감안하지 않은 채 이루어지므로 인구배분의 왜곡이 있을 수 있다. 그러나 정부가 제시하는 수도권 집중의 사회비용(연간 혼잡비용 10조원, 환경오염 피해액 10조원 등)은 자료와 추정방식의 문제로 과대 추정되어 있다.¹⁹⁾ 뿐만 아니라 서울이나 수도권 인구가 적정수준을 넘는지를 검증하려면 사회적 비용과 함께 집적의 경제라는 사회적 편익도 따져봐야 한다.

정부와 많은 전문가들이 국토면적의 12%에 불과한 수도권에 전국 인구의 47%가 살고 있다는 사실 자체가 수도권 과밀의 심각성을 입증한다고 주장한다. 도시국가를 제외하고 수도권 인구비중이 우리나라보다 높은 나라가 없는 것은 사실이지만 그 자체가 절대적 의미를 지닌 것은 아니다. 예컨대 일본 전체 국토면적의 3.5%를 차지하는 동경권의 인구는 전국 인구의 26%이다. 수도권 인구비중은 우리나라보다 훨씬 낮지만 인구밀도는 2,473인/km²로서 우리나라(1,834인/km²)보다 오히려 높다(권 일, 2004, p.8, <표 5>). 프랑스 역시 수도권인 Il-de-France의 면적이 국토 전체 면적의 2.2%에 불과하지만 전국 인구의 18.7%가 살고 있다.

그러나 이상의 지적에 대해 많은 사람들은 수도권 과밀은 피부로 느낄 만큼 심각한 것이 아니라고 반문할 것이다. 이른바 수도권 과밀문제는 환경오염, 교통혼잡, 높은 집값 등으로 대표된다. 중요한 것은 환경오염 및 교통혼잡과 인구 사이에 직접적인 관계가 없다는 사실이다. 인구가 비슷해도 소비 및 생산 방식, 에너지 소비 패턴, 교통기반시설 및 교통정책 등에 따라 환경오염과 교통혼잡의 심각성이 다르다. 따라서 인구분산을 통해 문제를 해결할 수 있다는 생각은 근거가 희박하다. 주택가격은 수요와 공급에 의해 결정된다.

19) 여기에 대해서는 제6장에서 다시 설명하기로 한다.

인구는 수요를 결정하는 중요한 변수이지만 인구가 늘지 않더라도 소득이 늘면 수요가 증가한다. 소득이 늘면 더 넓은 집, 더 좋은 집을 원하는데 이는 주택수요가 소득에 대해 탄력적이기 때문이다.²⁰⁾ 주택수요의 증가에 대응하여 주택가격을 안정시키려면 도심의 고밀도 재개발, 신규택지 개발 등을 통해 공급을 원활하게 확충하면 될 일이다.

2. 지역균형발전은 실현 가능한 목표인가?

이론적으로나 실증적으로나 경제가 성장함에 따라 지역간 소득격차가 자동적으로 완화된다는 보장은 없다. 현실적으로 지역간 소득격차는 정도의 문제일 뿐 어느 나라에나 있다. 그러나 한 국가와 국민이 지역격차를 어느 정도까지 용인할 수 있는지는 균형발전에 대한 열망의 강도에 달려 있다.

지역균형발전이 정확하게 무엇을 의미하는지는 분명치 않지만 균형발전은 정치적으로 매우 매력적인 구호이며 과거 많은 나라들의 지역정책 목표이기도 했다. 우리나라의 여론도 지역격차가 심하다는 인식을 지니고 있다. 그러나 적어도 국제비교에 사용되는 경제지표로 볼 때 우리나라의 지역격차는 특별히 심각한 수준이 아니다. 1997년 경제위기 극복과정에서 지역격차가 다소 심화된 것은 사실이지만 1인당 지역내 총생산이 가장 높은 지역과 가장 낮은 지역의 비율은 2:1 정도로 외국에 비해 높지 않다. 소득을 기준으로 하면 이 격차는 더 낮다. 일부 지역경제학자들은 어떤 정책을 쓰더라도 좁혀지기 어려운 자연스러운 지역격차가 있다고 주장한다. 보다 본질적으로 가장 잘 사는 지역에도 가난한 사람이 있고 가장 가난한 지역

20) 여기에 관한 자세한 설명은 경기도(2004) 참조

에도 잘 사는 사람이 있다는 점을 감안할 때 중요한 것은 장소의 변영이 아니라 인간의 변영이다(김경환, 2001).

보다 중요한 질문은 지역균형발전이라는 정책목표가 실현 가능한 것인가이다. 지구화(Globalization)의 진전으로 생산요소의 이동성이 높아짐에 따라 국가간의 경계가 무의미해지고 각 경제주체들은 국경을 넘어서 경쟁하게 되었다. 우리나라 서울이나 수도권은 경쟁상대는 부산이나 비수도권 여타 지역이 아니라 홍콩, 상해, 동경 등 동아시아 외국 도시들, 나아가서는 세계 다른 지역의 도시들이다. 이제 국토의 균형발전은 이상적인 정책목표가 아니며 프랑스, 영국 등에서도 오래전에 이미 포기한 개념이다(남영우, 2004). 일각에서 분산정책의 모범사례로 꼽고 있는 프랑스의 DATAR는 2002년에 지역균형발전을 정책목표에서 삭제하였다. 이러한 정책변화의 배경은 지역격차의 현저한 완화가 아니라 유럽통합 등 경쟁여건의 변화에 대응하여 국가경쟁력을 높여야 한다는 현실인식이었다(Renaud, 2004). 즉 국가 내의 균형발전은 폐쇄경제에서는 어느 정도 가능하였지만 개방경제에서는 실현 가능성이 매우 낮다. 이제 수도권에 입지가 좌절된 국내기업 혹은 외국기업들이 우리나라 내의 다른 지역을 반드시 대안으로 선택하지 않고 중국이나 베트남 같은 외국으로 갈 수 있다는 것이다.

II. 수도권 규제의 효과성²¹⁾

1. 수도권 규제가 과밀을 해소하는가?

수도권 집중 억제정책이 과밀해소에 성공적이었다고 판단하기 위해서는 다음 세 개의 연쇄적 인과관계들이 입증되어야 하고 아울러 그 부작용이 작아야 한다. 첫째, 이른바 ‘인구집중 유발시설’들의 입지 규제로 대상 시설들이 지방으로 분산되었어야 하며, 둘째, 시설 분산에 따라 수도권 인구가 (추세에 비해) 분산되었어야 하고, 셋째, 수도권 인구분산이 수도권 과밀문제를 완화하는 데 기여했어야 한다는 것이다. 그러나 이러한 세 가지 인과관계가 모두 입증된다고 해도 정책으로 인한 부작용이 크다면 수도권 정책은 효과적이었다고 보기 어렵다. 우선 처음 두 인과관계에 대한 지금까지의 연구 결과들이 부정적이거나 상반된 결론을 내리고 있는 데 반해 정책의 부작용이 커서 수도권 집중 억제정책이 소기의 성과를 거두지 못했다고 할 수 있다.

우선 수도권정비계획법령이 지목하고 있는 각종 인구집중 유발시설들이 수도권 집중 억제정책에 의해 얼마나 지방으로 이전하였는지, 그 과정에서 어떤 부작용이 있었는지에 대해서는 부문별로 많은 연구가 있었다. 이들 연구 결과의 대체적인 결론은 집중 억제정책이 특정 시기에 서울에 밀집된 시설들을 광역수도권으로 확산시키는 데는 기여하였지만 지방으로까지 분산시키는 효과는 없었다는 것이다.

먼저 각종 교육시설의 이전시책에 대한 연구들의 결론은 수도권 정책이 대학들이 70년대에 수도권내 또는 수도권 인근에 지방캠퍼스를 설치하는 데 영향을 미친 것은 사실이지만, 대학의 지방이전

21) 이 절의 내용은 김경환·박명호·손재영(2002), <IV-1>을 정리한 것이다.

효과는 작았다는 것이다. 그런데 대학이 수도권 외곽으로 이전하더라도 교수진 등 고급인력과 수도권 출신 학생들은 지방으로 이주하지 않아 통근, 통학거리가 길어졌으며, 광역 수도권의 집중현상이 오히려 가속화되었다. 다른 시설들과 마찬가지로 교육시설도 국가경쟁력 강화 등의 목적으로 예외적인 시책이 추진되었다. 1995년까지 5년간 수도권 이공계 대학정원이 2000명씩 늘어난 것, 주야간 정원을 통합관리하면서 2년간 연 1000명씩 정원을 증원한 것 등이 좋은 예이다.

공장도 대표적인 인구집중 유발시설의 하나로 분류되어 70년대초부터 여러 가지 입지 규제를 받아 왔다. 이러한 규제가 서울을 중심으로 한 이전촉진권역에 위치한 많은 제조업체들이 외곽의 산업단지, 위성도시들로 이전²²⁾하는 데 작용한 것은 분명하지만 지가상승에 따른 기회비용의 증가 등 경제적 요인도 있었으므로 수도권 입지 규제가 공장의 지방이전에 얼마나 기여했는지는 불분명하다.

다음으로 공공기관은 시장상황에 무관하게 정부의지로서 입지를 결정할 수 있다는 점에서 가장 확실한 분산효과를 거둘 수 있는 대상이다. 공공기관의 지방이전은 1964년 대책에서부터 거론되기 시작하여, 1973년 대책에서 구체적인 계획안이 마련되었다. 그러나 1998년 대전 둔산에 11개 청이 이전하기까지 이전추진 실적은 저조하였다. 총 72개(중복 제외) 이전대상 기관 중 39개가 지방으로 이전하였을 뿐이며, 그중에서도 9개는 민영화 등을 거쳐 수도권에 복귀하였고, 이전기관 중에서도 수도권 내로 이전한 기관이 14개에 달하였다.

22) 서울 등 이전촉진권역 및 제한정비권역에서 분산된 공장들은 지방으로 이전하지 않고 대개 수도권의 개발유도권역으로 이전하여 광역수도권의 집중을 가속화시켰다. 일례로, 서울 17개 구에서 1982~1990년 기간중 이전한 총 427개 등록공장의 이전실태를 조사한 결과를 보면 이전된 2만8천의 일자리 중 수도권 외부로는 불과 6.7%만이 이전되었다(국토개발연구원, 1992, p.221).

<표 13> 서울 신규 대형건물 공급 추정결과

독립변수	변수 내용	(1)	(2)	(3)	(4)
상수		158531 (1.250)	16930 (1.097)	-1373556^ (-1.795)	-1532252 (-1.785)
CO(-1)	종속변수의 1기 시차	.3923^ (1.771)	.3844 (1.630)		
R(-6)	실질임대료의 6기 시차			14299* (2.369)	15099* (2.336)
DE(-6)	사무직근로자 수의 변화 6기 시차	2.138 (1.240)	1.913 (.774)	2.511 (.633)	3.509 (.762)
DM(-6)	총통화증가량 6기 시차			40.382 (1.072)	51.500 (1.134)
DUM1	1991~2=1, 토지초과 이득세 효과	485962* (2.251)	493098* (2.153)	652345* (2.871)	635121* (2.673)
DUM3	1985~94=1, 1차 수 도권정비계획 효과		169709 (.8365)		220895 (1.054)
DUM4	1995~98=1, 과밀부 담금 효과		203558 (.5990)		34684 (.0745)
DUM5	1985~98=1, 대형건 물 규제효과	167793 (.854)		233348 (1.160)	
Adj. R ²		.559	.532	.467	.430
D-W		1.831	1.810	1.318	1.383

주: 총시계열은 1981~98년 기간이며, 종속변수는 매 연도의 11층 이상 대형건물의 연면적 변화임. *, ^는 각각 추정계수가 5%, 10% 유의수준에서 유의함을 표시함.

마지막으로, 대형건물 신증축에 대한 규제는 과밀부담금제가 도입되기 이전까지 수도권정비심의위원회의 사안별로 심의하여 허용 여부를 결정하였는데, 심의대상 사업 시행자에게 많은 비용을 초래한 반면 결과적으로는 대부분의 안건이 통과되었다. 이러한 물리적 규제에 대한 저항이 크고, 추진상 형평성을 확보하기 어려웠으며,

건축물의 영세화, 저층화 등에 따른 토지이용의 효율성 및 도시미관 저해 등의 부작용이 있었다. 이에 따라 물리적 규제보다는 경제적 규제가, 사안별 심의보다는 모든 사업자에게 공평한 부담을 부과하는 것이 타당하다는 견해에 따라 과밀부담금이 도입되었다.

대형건물의 신축에 미치는 규제의 효과를 알아보기 위해 김경환·손재영(2000)의 대형건물 신축면적에 관한 시계열 분석 회귀식에 1차 수도권정비계획에 의한 신증축 규제를 나타내는 더미변수와 과밀부담금 도입 이후를 나타내는 더미변수를 추가하여 규제의 효과성을 검증하였다. 추정결과를 요약한 <표 13>을 보면 11층 이상 대형건물 신축에 1985~94년을 나타내는 더미변수는 유의하지 않거나 오히려 (+) 부호를 나타냈으며, 1995~98년 또는 1985~98년을 나타내는 더미변수는 한결같이 유의하지 않았다. 이는 사옥마련 등을 위해 건물주가 신축을 결정하면 규제에도 불구하고 어떤 방법으로든지 추진했을 가능성을 시사한다. 아마도, 규제는 건물신축을 지연시키고 추가적인 비용을 유발했을 것이다.

수도권 정책의 궁극적인 목표는 인구분산이었다. 수도권 정책이 수도권 인구추세에 미친 영향을 분석한 연구들은 수도권 정책이 강화된 시점으로부터 서울 또는 수도권의 인구추세 지표에 변화가 있었는지에 초점을 맞추고 있다. 즉

$$Y(t) = a + bDummy + ct + dt^2 + u$$

$Y(t)$: t 기의 서울 또는 수도권의 인구, 전국 인구 대비 비중, 인구증가율

Dummy: 서울 또는 수도권 인구집중 억제를 위한 주요 시책이 발표 또는 본격 시행된 연도 이전은 0, 해당 연도 및 그 이후는 1의 값을 갖는 더미변수

라는 회귀식을 추정하여 더미변수가 인구추세에 유의한 (-) 효과를 가졌는지를 검증하였다. 손재영 (1993)은 이상과 같은 2차 추정식을 추정한 결과 더미변수들이 모든 경우에 유의성이 없거나 (+) 부호를 나타내 수도권 정책이 서울 또는 수도권 인구분산에 효과가 없었다는 결론을 내렸다. 이에 반해, 허재완(1998)은 로지스틱 추정식을 사용하여 더미변수가 통계적으로 유의한 (-) 계수 값을 지닌 것으로 보고하였다. 그러나 허재완의 결과를 받아들인다 해도 수도권 정책의 유효성을 입증하기 위해서는 특정 연도 이후 인구추세가 과거와 다른 이유가 과연 수도권 정책의 효과인지 아니면 다른 일반적인 경제 사회적 요인들인지를 규명해야 할 것이다. 따라서 아직까지 수도권 집중 억제정책이 인구분산에 효과적이었다는 확실한 증거는 없다고 할 수 있다.

보다 중요한 질문은 제한적인 인구분산으로 인해 환경오염이나 교통혼잡 등 과밀에 따른 문제들이 해소되었는가 하는 것이다. 여기에 대해서는 직접적인 실증적 연구 결과가 없으나 그 개연성은 낮다. 이론적으로 환경오염이나 교통혼잡 등의 외부효과와 인구규모 사이에 직접적인 관계가 없으며 교통량이나 운행거리, 오염을 배출하는 경제활동의 수준 등이 더 직접적인 결정변수이다. 실제로 최근에 신행정수도 건설의 파급효과에 관한 모의분석에서 수도권으로부터 충청권으로 인구를 분산할 경우 수도권 내부의 환경오염과 교통혼잡은 줄어들 수 있지만 전국적인 환경오염이나 교통혼잡은 줄지 않는 것으로 나타났다(박상우 외, 2003).

교통혼잡의 중요한 원인은 자동차 등록대수 자체보다는 교통량과 통행거리에 있다. 행정중심복합도시를 충청권에 건설할 경우 중앙정부 행정서비스 이용자의 90%가 수도권에 살고 있고 행정기관이 옮겨가면 기업체들이 신행정수도에 연락사무소 등을 설치할 것으로

예상되므로 수도권과 충청권 사이의 교통량은 오히려 증가할 것이다. 서울시정개발연구원이 신행정수도 건설의 파급효과를 분석한 결과 현재 중앙 행정/입법/사법 기관의 지역별 방문객 비율을 적용하면 수도권 통행시간은 163%, 전국 통행량은 112% 증가할 것으로 나타났다(서울시정개발연구원, 2004. 4, p.5). 신행정수도 건설에 비해 교통유발효과는 작겠지만 본질적으로는 큰 차이가 없을 것이다.

환경오염의 경우 오염물질 배출행위 자체를 바꾸지 않고 인구와 차량을 비수도권으로 분산시키면 오염이 이동할 뿐이며 전국적으로 오염배출 총량은 줄지 않을 것이다. 예컨대 서울에서 매연을 내뿜는 자동차는 충청도로 옮겨가도 여전히 매연을 배출할 것이다. 앞에서 지적한대로 통행거리와 통행시간이 늘어나면 오염배출량이 증가할 수도 있다.

실제로 국토연구원 등 14개 국책연구소의 연구 결과를 종합한 보고서에 따르면 인구 50만 규모의 신행정수도를 충청권에 건설할 경우 수도권 대기오염은 감소하지만 충청권에서 더 큰 폭으로 증가하여 전국적으로 대기오염물질 배출총량이 CO는 불변, SO₂ 및 NO₂는 0.1%, 그리고 먼지는 0.2% 각각 증가할 것으로 추정된다. 수질의 경우도 폐하수의 하천 배출량과 BOD 부하량이 전국적으로 증가하는 것으로 나타났다(박상우 외, 2003, pp.107-109). 물론 비수도권의 경우 수도권에 비해 환경용량에 여유가 있고 따라서 환경오염에 의한 한계피해액이 작을 수는 있겠지만 국가 전체의 환경의 질은 개선될 가능성이 낮다.

지금까지 논의의 시사점은 수도권 내부의 환경오염이나 교통혼잡 문제의 본질적 해결 방법은 인구분산이 아니라 환경오염물질 배출행위나 교통혼잡 유발행위 자체를 억제할 규제나 유인/반대유인 제도라는 것이다.

2. 지역균형발전에 기여하는가?

수도권 규제가 지역균형발전에 기여할 수 있다는 주장의 논거는 수도권과 비수도권의 경제적 번영은 서로 zero-sum game 관계에 있기 때문에 인구유발시설의 수도권 입지를 제한하면 비수도권 지역의 성장이 촉진된다는 것이다.

그러나 전체적인 고용과 소득의 크기는 가변적이며, 특히 수도권의 발전이 지방에 유리하게 작용할 수도 있다. 수도권의 소득과 고용이 증가하면 지방기업 제품에 대한 수요가 늘고, 수도권 기업들이 성장하면 지방에 분공장을 설치하거나 공장을 이전하게 되어 지방의 고용과 소득이 증가할 수 있기 때문이다. 이러한 가능성을 검증하기 위해 손재영(2001)은 수도권, 중부권, 호남권, 영남권의 제조업 종업원 수 증가율과 부가가치 증가율에 관한 1970~98년 기간 자료를 분석하였다. 이 두 변수에 대한 권역별 관계를 Granger 인과관계로 검증한 결과는 <표 14>에 요약되어 있다. 분석에서 다중공선성 문제를 피하기 위해 각 변수는 전국증가율 변수에 의해 표준화 Normalize된 수치를 사용하였다. 표에서 Y는 항상 수도권을 의미하지만 X는 회귀식에 따라 지방 3개 권역을 표시한다.

이 표에서 (+), (-)는 표시된 유의수준에서 독립변수가 종속변수의 원인으로 작용한다는 가설이 기각되지 못한다는 뜻이며, 각 부호는 플러스(+) 또는 마이너스(-)의 효과를 지칭한다. 아무 표시가 없는 난은 인과관계가 없음을 나타낸다. 먼저 종업원 수의 분석 결과를 보면 중부권의 제조업 고용증가가 1년의 시차를 두고 수도권의 고용에 (-) 효과를 가지지만 2년의 시차를 두고는 (+) 효과를 가지지 못함을 알 수 있다. 역으로 수도권의 고용증가는 중부권의 고용증가에 아무런 영향을 미치지 못한다. 영남권을 제외한 모든 권역과의

<표 14> 수도권과 지방 3개 권역간의 제조업 종업원 수, 부가가치의
인과관계

(A) 월평균 종업원 수 증가율

종속 변수		독립 변수			
		Xt-1	Xt-2	Yt-1	Yt-2
Y: 수도권	Y	(-), ○	(+), △		
X: 중부권	X	(+), ○			
Y: 수도권	Y				
X: 호남권	X				
Y: 수도권	Y	(+), ○	(-), ○	(+), ○	
X: 영남권	X	(+), ○			

(B) 부가가치 증가율

종속 변수		독립 변수			
		Xt-1	Xt-2	Yt-1	Yt-2
Y: 수도권	Y				
X: 중부권	X				
Y: 수도권	Y				
X: 호남권	X				
Y: 수도권	Y				
X: 영남권	X				

주: 괄호 안은 계수 값이 통계적으로 유의하게 나타난 경우 계수의 부호이고, ○는 5% 수준에서, △는 10% 수준에서 유의함을 나타냄.

자료: 손재영(2001)

관계에서 수도권 고용증가는 지방 제조업 고용에 영향을 주지 못하며, 영남권의 경우는 수도권 고용증가에 의해 1년의 시차를 두고 고용이 증가한다. 한편 지역 소득과 관련이 있는 제조업 부가가치 증가율의 경우 수도권과 지방 권역 사이에 아무런 인과관계가 발견되지 않는다. 이상의 결과는 수도권 제조업의 고용이 증가하면 지방의 제조업 고용이 줄어들 것이라는 현행 정책의 전제가 틀렸음을 보여준다.

3. 수도권 규제의 비용과 부작용

수도권 규제는 인구유발시설의 입지를 제한하는 것으로 기업의 생산 활동과 관련한 금전적 비용을 유발하고 시간적 손실을 초래하였으며 의도하지 않은 부작용을 일으키기도 하였다.

(1) 공장총량제로 인한 투자 지체

먼저 제조업의 생산 및 투자에 직결된 공장총량제는 특히 창업단계를 지나 안정단계에 들어선 기업들의 시설 확충에 실질적인 부담으로 작용하였으며 공장입지와 규모의 결정에 관한 왜곡을 초래하였다. 공장총량제로 인한 제약은 경기여건에 따라 다르다. 실제로 1994년부터 1997년까지는 계획량 대비 집행률이 65~87%로 문제가 되지 않았으며 외환위기 직후인 1998년에는 집행률이 25%에 불과하였다. 그러나 1999년부터 경기회복에 따른 공장수요가 증가하면서 1999년에는 배정량이 100% 소진되고 2000년에는 연간 설정량이 5월에 소진되기도 하였다(박헌수 외, 2004, p.37).

공장총량제로 인한 피해사례를 설문조사를 토대로 분석한 조수현(2001)의 연구 결과를 토대로 공장총량제의 부작용에 대해 살펴보기

로 한다. 이 연구에서는 경기도가 2000년 7월 발간한 『2000 공장건 축총량 기업피해 사례집』에 수록된 기업들을 대상으로 2000년 12월에 우편조사와 전화조사를 병행하여 실시한 설문조사에 대한 150개의 응답을 분석하였다.

<표 15> 공장총량규제 피해기업 설문조사 결과(일부)

(A) 공장총량규제 때문에 공장 신 증설이 무산된 시점에서의 반응

구 분	도 수	비 율 (%)
장래에 다시 신청	122	81
사업규모의 축소	13	9
사업 포기	9	6
지방으로 이전추진	3	2
외국이전 추진	3	2
합 계	150	100

(B) 정부의 지원 여부와 공장이전 의사

구 분	도 수	비 율 (%)
지방이전은 불가능	117	78
지원 있으면 이전 고려	33	22
합 계	150	100

자료: 조수환(2001)

분석 결과 총량규제의 피해기업은 창업시기를 거쳐 안정단계에 들어선 기업들이 다수였으며, 74%의 기업이 현재 경기도에 생산설비를 가지고 있었는데, 64%가 자본금 5억원 이하인 제조업체였다.

먼저 공장건축 총량을 배정 받지 못한 시점에서 기업의 대응을 보면 이 규제가 제조업의 지방분산 효과가 없었고 단지 공장의 건축시기를 지연시켰음을 알 수 있다. 즉 공장건축이 무산된 시점에서 81%의 기업들은 장래에 다시 신청하기로 하였으며, 17%가 사업을 포기, 축소하거나 해외이전을 추진하였고, 단지 2%만이 지방이전을 고려하였다. 이는 규제 피해업체가 대부분 이미 수도권에 연고를 가지고 있는 중소기업들로서 지방에서 새로이 판로를 개척하고 인력, 설비 및 원자재를 확보하기 어렵기 때문이다. 즉 수도권을 떠나서 사업을 계속할 경우 신규비용이 공장설립 허가가 날 때까지 버티는 비용보다 크다는 판단에서 공장이전을 거부한 것으로 분석된다. 이러한 분석은 정부의 지원이 제공될 경우 지방으로 이전을 고려하겠다는가에 대한 질문에 대해 78%의 기업이 이전할 생각이 없다고 응답한 것과도 부합된다.

(2) 산업입지 규제로 인한 공장 신증설 투자 지체: 최근 실태

공장총량제를 비롯한 수도권 제조업 입지 규제는 경기침체 속에 기업이 투자를 기피하는 요인 중의 하나로 작용하고 있다. 최근에 대한상공회의소가 실시한 “수도권기업의 공장수요 및 애로실태”(2005. 7) 및 전경련의 “수도권 공장입지 애로실태 및 개선과제” 조사 결과에 따르면 수도권에 공장을 신설 또는 증설하려는 기업이 상당수 있으나 각종 부담금, 공장총량제, 신증설 제한 등 때문에 애로를 겪고 있는 것으로 나타났다.

먼저 상공회의소의 설문조사 대상은 수도권 소재 500개 기업이었으며, 이중 459개 기업이 응답하였다. 응답기업의 43.6%인 200개 기업이 공장을 신증설하거나 이전할 계획이 있다고 답하였으며, 이중 53개 업체는 3년 안에 신증설 또는 이전을 계획하고 있는 것으로 나

타났다. 공장 신증설 또는 이전을 계획중인 200개 업체들 중 72%인 144개 업체가 수도권을 선호하는 것으로 조사되었으나 지방을 선호하는 업체도 45개에 달하였다. 반면 해외를 지망한 업체는 5.5%에 불과하였다. 지방이전을 기피하는 이유에 대해서는 근로자들의 지방 근무 기피라는 응답이 전체의 48%로 가장 많았고 시장접근성 저하와 물류비 부담이 37.5%를 차지하였다. 한편 향후 10년 안에 공장의 해외이전을 고려중인 기업은 전체 응답의 36.5%였으며 선호하는 국가는 중국이 압도적으로 많았다.

<표 16> 수도권 기업의 공장수요 및 애로실태 조사 결과(일부)

(A) 공장 신증설 혹은 이전계획의 유무(응답업체: 459개)

	공장 신증설 및 이전계획 있음				없음	계
	단기 (3년내)	중기 (3~5년내)	장기 (5~10년내)	소계		
업체 수(개)	53	26	121	200	259	459
응답률(%)	11.5	5.7	26.4	43.6	56.4	100

(B) 공장수요 내용(이하 응답업체 200개)

공장신설	공장증설	공장이전	계
18.4%(40개)	56.2%(122개)	25.4%(55개)	100%(217개*)

주: 17개 기업은 복수 응답

(C) 공장건설을 위한 희망부지면적

200㎡ 이하	200㎡~500㎡	500㎡~1만㎡	1만㎡ 이상	계
5.0%(10개)	22.0%(44개)	36.5%(73개)	36.5%(73개)	100%(207개)

(D) 공장입지 우선희망지역

수도권	지방	해외	계
72%(144개)	22.5%(45개)	5.5%(11개)	100%(200개)

(E) 수도권 규제의 최대 애로

공장총량제	신증설 제한	각종 부담금	계
30.5%(61개)	28.0%(56개)	41.5%(83개)	100%(200개)

(F) 수도권기업의 지방이전 기피요인

근로자 지방근무 기피	시장접근성 및 물류비 애로	지방입지 실익부족	기타	계
48%(96개)	37.5%(75개)	11%(22개)	3.5%(7개)	100%(200개)

자료: 대한상공회의소, 2005. 7.

전경련의 조사도 상공회의소 조사와 비슷한 결론을 내리고 있으나 대기업을 중심으로 공장수요에 대한 훨씬 더 구체적인 조사 내용을 담고 있다. 전경련의 조사는 종업원 300인 이상인 수도권 소재 198개 업체를 대상으로 실시되었으며 그중 응답업체 106개에 대해 공장입지 유형별, 투자시기별, 권역별 공장입지수요(투자계획), 수도권 규제에 따른 공장설립이 지체된 투자규모, 등 공장입지수요 조사, 수도권 공장설립 및 운영상 애로사항, 그리고 수도권 공장입지 제도 개선과제 등을 조사하였다.

조사 결과 수도권 소재 주요 대기업 공장 33개 기업(응답업체의 31%)이 향후 수도권 내에서 공장의 신설, 증설 또는 이전 계획을 갖고 있는 것으로 나타났다. 공장수요가 있는 33개 기업 중 22개 기업이 수도권내 공장증설 계획을 갖고 있었다. 그중 투자금액, 투자면

적 등이 미정인 7개 업체를 제외한 26개 업체들은 현재 이들이 보유한 공장부지 전체의 18.7%에 달하는 73.8만 평의 입지수요를 지니고 있으며 총투자금액은 27조원으로 조사되었다. 계획 기간별로는 투자면적의 84.6%, 투자금액의 95.5%가 1~3년의 단기로 나타났고 투자유형별로는 공장증설이 투자금액의 83.9%, 전체 소요부지의 45.2%에 달하였다.

향후 수도권내 공장입지수요가 있다고 응답한 26개 업체 중 15개 업체(57.7%)는 수도권 규제로 인해 공장설립이 지체되고 있다고 답하였는데 지체된 면적은 45.3만 평, 투자금액은 4.95조원이었다. 수도권 공장설립 및 운영상 애로사항으로는 공장용지의 적기확보 어려움이 전체 응답의 37.8%를 차지하였다. 수도권 공장입지 규제의 시급한 개선과제로는 공장총량제 폐지 또는 완화(19.9%), 권역별 대기업 입지 규제완화(18.7%), 첨단업종 및 면적 규제완화(17.0%), 각종 영향평가 개선(16.4%) 등으로 나타났다.

<표 17> 수도권 공장입지 애로실태 및 개선과제 조사 결과(일부)

(A) 투자기간, 형태, 권역별 투자계획

투자시기	투자내역	과밀억제	성장관리	자연보전	소계
단기 (1~3년내)	투자금액(백만원)	66,541	25,609,400	140,000	25,815,941
	투자면적(㎡)	66,673	1,909,131	86,000	2,060,804
중기 (3~5년내)	투자금액(백만원)	400,000	60,200	-	460,200
	투자면적(㎡)	19,000	45,000	-	64,000
장기 (5년 이상)	투자금액(백만원)	600,000	68,000	100,000	768,000
	투자면적(㎡)	20,000	231,000	60,000	311,000
합계	투자금액(백만원)	1,066,541	25,737,600	240,000	27,044,141
	투자면적(㎡)	104,673	2,185,131	146,000	2,436,804

(B) 투자기간, 유형, 권역별 투자계획

기간	지역	수도권내 공장신설	수도권내 공장증설	수도권내 공장이전	소계
단기 (13년내)	투자금액(백만원)	3,554,411	22,261,530	-	25,815,941
	투자면적(㎡)	1,041,063	1,019,741	-	2,060,804
중기 (35년내)	투자금액(백만원)	50,000	410,200	-	460,200
	투자면적(㎡)	15,000	49,000	-	425,200
장기 (5년 이상)	투자금액(백만원)	600,000	8,000	160,000	768,000
	투자면적(㎡)	20,000	33,000	258,000	311,000
합계	투자금액(백만원)	4,204,411	22,679,730	160,000	27,044,141
	투자면적(㎡)	1,076,063	1,101,741	258,000	2,435,804

(C) 수도권 규제에 의한 공장설립투자 지체 현황

		과밀억제		성장관리			자연보전		합계
		신설	증설	신설	증설	이전	증설	이전	
단기 (13 년내)	투자금액 (백만원)	3,111	12,000	3,500,000	120,000	-	140,000	-	3,775,111
	투자면적 (㎡)	21,339	11,000	990,000	60,060	-	86,000	-	1,168,399
중기 (35 년내)	투자금액 (백만원)	-	400,000	-	10,200	60,000	-	-	470,200
	투자면적 (㎡)	-	19,000	-	30,000	198,000	-	-	247,000
장기 (5년 이상)	투자금액 (백만원)	600,000	-	-	-	-	-	100,000	700,000
	투자면적 (㎡)	20,000	-	-	-	-	-	60,000	80,000
합계	투자금액 (백만원)	603,111	412,000	3,500,000	130,200	60,000	140,000	100,000	4,945,311
	투자면적 (㎡)	41,339	30,000	990,000	90,060	198,000	86,000	60,000	1,495,399

자료: 전경련(2005)

한편 삼성전자/쌍용자동차와 LG필립스 공장증설 관련 사례를 통해 외국인투자기업과 국내 대기업 사이의 역차별 문제가 대두되었다. 이 두 가지 사례를 요약하면 다음과 같다.

가. 삼성전자와 쌍용자동차의 수도권 공장증설건에 대한 처리 경과

○ 2003년말까지 삼성전자/쌍용자동차의 수도권 공장증설은 당시 규제여건에서는 허가신청조차 불가하였음

* 관련규정: 산집법시행령(별표 2 제3호)

- 성장관리지역 내에서 반도체, 자동차 등의 첨단업종을 영위하는 대기업의 공장증설은 기존 공장건축면적의 25~50%에 서만 가능

⇒ 삼성, 쌍용은 이미 허용가능면적을 소진하였으므로 법령 개정 없이는 증설이 불가능한 상황이었음

○ 2002년 9월부터 대기업측의 지속적인 민원 제기와 경기도의 대기업 공장증설 규제완화 요구에 힘입어 2003년말 정부부처 간 산집법시행령 개정에 합의, 2004년 1월 국무회의에서 시행령 개정안 통과

- 수도권내 대기업의 증설가능 범위를 확대하는 내용으로 시행령 개정

* 반도체 등 10개 업종: 50%→100%, 자동차 등 4개 업종: 25%→100%

⇒ <삼성전자/쌍용자동차의 증설허가가 1년 이상 지체되었다>는 언론보도는 민원제기 시점인 2002년 9월경부터 추산된 것으로 보임. 시행령 개정 이전에는 법규정상 불가하여 허가 신청 자체가 없었음.

⇒ 2004. 1 시행령 개정으로 삼성전자('05~'10년간 약 50조원), 쌍용자동차('04~'07년간 약 1.8조원)의 증설투자, LG 필립 LCD의 부품단지내 해외투자기업 유치 가능하게 되었음.

나. LG필립스 파주 공장신설건에 대한 처리 경과

- '02년 2월 LG필립스 LCD사와 경기도간 투자양해 각서 체결
 - LG필립스 파주공장은 투자규모가 약 100억 달러, 필립스 50%, LG전자 50%로 설립된 단일규모로는 최대 외국인 투자 프로젝트 중의 하나
- LG필립스의 파주공장 신설의 가장 큰 어려움은 산집법상 외투기업의 조건인 외국인투자지분 51% 조건과 입주가능 첨단업종의 범위
 - '99년 8월 개정된 시행령에는 외국인투자 첨단업종 20개, 지분은 51% 이상
- 경기도는 TF-Team을 구성하여 중앙정부와 지속적인 협의를 통해 수도권의 대기업 규모 외국 첨단기업의 입지 규제를 완화
 - 02.2 시행령 개정: 외국인투자비율 50%, 25개 첨단업종으로 확대
 - 03.6 시행령 개정: 단서조항에 <2003년 12월 31일 이전에 외국인투자기업을 유치할 목적으로..... 공장을 설립하는 외국인투자기업의 외국인투자비율은 30퍼센트 이상으로 한다.> 규정
- '02.7.31 파주 LCD지방사업단지 지정이 승인되었으며, '04.3.18 산업단지 기공식 및 공장 착공식이 거행되었음
 - 그러나 국내 대기업의 수도권 입지 허용업종이 14개에 그쳐, 파주 LCD단지에 입주하여야 할 협력업체의 투자 3조5천억원이 규제가 풀릴 때까지 대기해야 하는 상황
 - '05. 11. 4 정부와 열린우리당은 수도권내 8개 첨단업종을 영

위하는 국내 대기업의 공장 신증설을 10년 만에 처음으로 2006년까지 한시적으로 허용키로 결정. 이에 따라 LG화학, LG전자, LG이노텍, LG마이크론과 대덕전자 등 5개 대기업 계열 부품회사들의 공장 신증설이 가능해짐.

(3) 산업입지 규제로 인한 생산효율 감소

수도권 산업입지 규제의 효과와 비용에 관한 가장 체계적인 실증적 연구로 박헌수(2004)를 들 수 있다. 이 연구는 1991년부터 2001년까지 광공업통계조사의 사업체 원자료로부터 기업에 대한 패널자료를 이용하여 확률적 변경생산함수를 통해 기업의 생산성과 기술적 효율성을 추정한 다음 수도권 규제효과를 분석하였다.

이 연구에 따르면 산업별·기업규모별 기술적 효율성 추정 결과 수도권 지역에 비해 수도권 지역의 기업이 거의 모든 업종에서 효율성이 더 높은 것으로 나타났다. 또한 제조업 29개 업종 중 22개 업종의 경우 공장부지 면적이 증가할수록 기업의 효율성이 높았으며 12개 업종의 경우 대기업이 중소기업에 비해 효율성이 높았다. 수도권 공장증설에 대한 규제를 완화할 경우 대부분 대기업이 수혜자가 될 것으로 조사되었다. 공장증설 규제를 완화하여 기존 공장부지면적을 100% 늘리면 공장건축면적이 연간 442km² 증가하고 이에 따라 생산액은 연간 10.9조원, 부가가치는 5.2조원 증가할 것으로 추정되었는데 이는 2001년 제조업 생산액의 1.9%, 부가가치의 2.4%에 해당하는 규모이다. 한편 공장증설에 대한 규제완화와 함께 공장건축총량제를 완화하면 연간 총생산액은 16.3조원, 부가가치는 7.7조원(각각 2001년 제조업 생산액의 2.8%, 부가가치의 3.5%) 증가하고 국내총생산이 2.7% 증가할 것으로 추정되었다.

<표 18> 수도권 공장입지 규제완화의 기대 효과

구 분		생산액 (억원)	부가가치 (억원)	부지면적 (1,000 m ²)
공장증설 규제완화	대기업	54,348	24,227	1,287
	중소기업	671	297	77
	소계	55,019	24,574	1,364
공장건축총량 규제완화	대기업	107,980	52,345	4,417
	중소기업	43,039	20,697	1,558
	소계	107,980	52,345	4,417
합 계		162,999	76,919	5,781

자료: 박현수 외(2004), p.10.

(4) 외자유치 좌절과 국가경쟁력 저하

수도권에서 공장입지가 불가능할 경우 투자를 유보하거나 해외로 나가는 현상은 경제 개방의 추세가 가속화되면서 더욱 뚜렷해진다. 수도권에서 입지를 규제 받는 기업이 다른 지방으로 이전할 것인지는 경제의 개방 수준과 밀접히 연관되어 있기 때문이다. 규제가 없으면 기업은 당연히 생산비가 가장 낮은 입지를 선택한다. 수도권에 입지하고자 했던 기업이 규제로 인해 할 수 없이 다른 지역을 고려한다면, 그때의 생산비는 수도권에 비해 높을 수밖에 없다.²³⁾ 이러한 상황에서 그 기업이 지방에 입지할 것인지는 생산비 증가분을 가격에 반영할 수 있는지에 의해 결정된다. 만약 제품의 시장 가격이 높은 생산비를 반영하지 못한다면 자본의 지방이전은 실현되지 않을 것이다. 외국기업으로부터의 경쟁이 차단된 폐쇄경제에서는 높아진 제품원가를 제품가격에 비교적 쉽게 반영할 수 있으며,²⁴⁾

23) 그렇지 않다면, 이 기업은 애초에 지방에 입지하려고 했을 것이다.

수도권에서 억제된 자본이 지방으로 향하는 효과를 기대할 수 있다. 물론 이 경우에도 제품가격이 오르고 생산량이 줄어들어 국가 전체적으로 복지수준이 낮아지는 현상을 감수할 수밖에 없지만, 어쨌든 수도권 규제를 통해서 산업의 지방이전을 유도하기가 상대적으로 쉬운 것은 사실이다.

그러나 시장이 개방된 상태에서는 그것조차도 어려워진다. 시장이 개방되면 국내 가격과 국제 시장 가격간의 차이는 국가간 수송비용 정도로 줄어든다. 시장이 개방될수록 국내 기업의 특수한 상황에 의한 생산비 증가가 시장가격에 반영될 여지가 줄어든다. 특히 우리나라와 같은 소국경제에서 그러한 현상이 심하게 나타난다. 강요된 지방 입지는 생산비의 증가를 통해 이윤의 하락을 초래하고, 그 결과 국가 전체적으로 투자가 감소한다. 수도권에서의 입지를 원하는 기업이 지방으로 이전할 가능성도 줄어든다. 따라서 경제의 개방 정도가 높아질수록 수도권 지역에 대한 입지 억제는 자본의 지역분산을 가져오기보다는 투자의 유보나 국외 유출(해외 직접투자 등), 외국인 투자 자본의 유입 감소 등을 초래한다.

<표 19>를 통해서 볼 수 있듯이 우리나라에 투자를 희망하는 외국인자들의 80% 이상이 수도권에 투자하기를 원하고 있다. 그런데 외국인 투자자에게 한국은 여러 가지의 투자 대상지들 중 하나에 불과하다. 태국, 인도네시아, 말레이시아, 대만, 멕시코, 그리고 남미와 유럽의 여러 나라들이 모두 투자 가능지역이기 때문에 외국인 투자자는 비용조건에 대해 매우 민감한 반응을 보인다. 따라서 수도권에 입지를 제한한다고 해서 투자가 우리나라 비수도권 지역으로 향하

24) 물론 폐쇄경제하에서도 가격이 높아지면 수요량이 줄어들어 생산이 줄 것이고, 그만큼 지방에 투자되는 자본의 양도 줄어들 것이다. 그러나 개방이 이루어져 국내 가격이 국제가격 수준에 의해 결정되는 상황에 비한다면 자본의 지방이전이 비교적 크게 이루어질 것이다.

는 것이 아니라 외국의 다른 도시들로 갈 수 있는 것이다. 예를 들어, 덴마크의 세계적 완구기업인 레고가 경기도 이천지역에 20만 평 규모의 세계적 테마파크를 설치하려다 규제에 막혀 좌절되자, 우리나라 입지를 포기하고 독일의 뮌헨을 택했는데 앞으로도 이러한 사례는 얼마든지 발생할 수 있다.

<표 19> 국내외 투자자의 선호 지역 및 용도

선호지역 선호용도	서울			수도권			기타지역		
	전 체	내국인	외국인	전 체	내국인	외국인	전 체	내국인	외국인
· 상업 · 업무용 빌딩	48.2	66.7	25.0	48.2	26.7	75.0	3.6	6.6	0.0
· 임대분양 · 주거용 건물	58.7	62.8	0.0	39.1	34.9	100.0	2.2	2.3	0.0
· 종합레저 · 스포츠용지	36.7	36.7	36.4	49.1	48.2	54.6	14.2	15.1	9.0
· 준농림지 등 · 미개발지	20.0	15.0	15.0	44.0	50.0	20.0	36.0	15.0	40.0
· 공영개발지 · 분용용지	29.2	33.3	33.3	45.8	44.4	50.0	25.0	22.3	33.3
· 공장용지	29.1	35.0	13.3	43.6	35.0	66.7	27.3	30.0	20.0

주: 선호용도별로 전체, 내국인, 외국인 계는 각각 100%임.

자료: 국토개발연구원, 김경환 외(2002)에서 재인용.

(5) 무등록공장으로 인한 환경오염

한편, 공업용지의 축소, 공장설립 제한, 신증설 규제 등의 규제조치는 무등록공장을 양산하는 부작용을 초래하였다. 1995년 현재 서울에 9,300여 개, 경기도에 2,400여 개의 무등록공장이 있는 것으로 추산되었다(황만익, 1996). 그 후 3차에 걸친 양성화 조치, 등록대상

공장규모의 상향조정, 기타 규제완화에도 불구하고 현재 서울에 11,000여 개, 인천에 1,800여 개, 경기도에 10,000여 개 등 모두 2만여 개의 무등록공장이 존재하는 것으로 추정된다(허재완, 2005). 무등록공장은 분산정책 실패의 부작용이지만 그 이상의 심각한 문제를 안고 있다. 음성적으로 조업하는 영세 무등록공장들은 공장가동에 관련되는 각종 규제의 외곽에 있으면서 생존을 위해 불가피하게 환경오염, 인근 주민 생활피해, 문란한 토지이용 등의 문제를 일으키기 때문이다. 공업입지에 대한 규제영역에서도 빈번하게 예외적인 조치들이 취해졌다. 도시형업종의 확대, 남동, 시화공단 조성, 수도권 낙후지역의 공단조성, 무등록공장 양성화 등이 그 예이다. 이처럼 공장에 대한 입지 규제도, 공장의 지방분산 효과가 거의 없었으며, 예상치 못했던 부작용이 많았고, 경제사회적 여건변화를 수용하기 위해 불가피하게 예외적인 육성조치들이 나올 수밖에 없었다.

제 5 장 수도권 규제 개선방안

I. 수도권 정책 방향전환의 필요성

1. 수도권 집중 억제정책의 효과성에 대한 재평가

(1) 정책목표, 정책수단의 정합성과 효과성

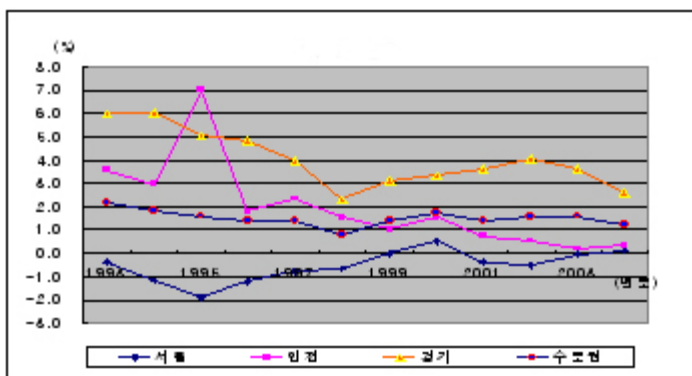
앞에서 우리는 현행 수도권 정책이 지향하고 있는 인구와 산업의 수도권 집중 억제와 이를 통한 지방발전이라는 기본목표가 잘못된 전제에 기초하고 있다는 사실을 강조하였다.

먼저 우리나라 인구 성장이 전체적으로 감소하고 수도권 집중도 둔화되고 있다. 서울의 경우 1990년대 계속 마이너스 성장률을 보였으며, 현재도 거의 변화가 없다. 인천의 경우 1995년 한 해 인구증가율이 급격히 높아졌으나, 1993년 이후 전체적인 추세는 지속적으로 인구증가율이 감소하고 있다. 2004년 현재 전체 인구의 21.7%를 차지하는 경기도의 경우를 보면, 인구증가율의 감소추세가 더욱 뚜렷하다. 경기지역의 인구증가율은 1990년대 초반 급격히 감소하다가 1997년 외환위기 이후 다시 증가하는 추세를 보였으나, 2002년부터 2004년 현재까지 다시 감소하였다. 수도권 인구비중은 높지만, 인구 집중현상은 오히려 둔화되고 있다는 것이다. 반면에 인구증가가 완화되더라도 수도권의 교통혼잡이나 환경오염 등 외부효과의 문제는 여전히 남을 것이다.

다음으로 제조업의 집중도 더 이상 수도권 인구집중의 원인이 아니다. 서울의 제조업 종사자는 1993년 28.3% 이후 급속하게 감소하여 현재 서울시 전체 종사자의 14% 수준이며, 서비스업은 1993년에 28.3%로 제조업과 비슷했으나, 2003년 현재 42.7%를 차지하고 있다. 1993년 서울의 총서비스업 종사자비율은 전국비율보다 약간 낮은 수준이었으나, 지난 10여 년 동안 급속하게 증가하여 2003년 현재는

전국의 36.3%보다 6.4%포인트 높은 42.7%이며, 연평균 변화율도 다른 지역보다 높은 4.8%로 전국 총서비스업 연평균 성장률 2.2%의 두 배 수준이다. 제조업의 감소추세도 인천과 경기도가 각각 연평균 -2.7%와 2.9%로 전국의 -2.7%와 같지만, 서울의 경우는 지난 10년 동안 연평균 -5.1%로 제조업 비율이 급격히 감소하였다. 인천과 경기도의 경우 1993년부터 2003년까지 산업구성에서 제조업 비율의 연평균 감소비율은 각각 -2.7%에서 -2.9% 수준이다.

<그림 2> 수도권 지역의 인구증가 추세



자료: 통계청, 시군구 주요통계지표, 각 연도.

<표 20> 지역별 산업분포의 연평균 변화율

(단위: %)

	전국	서울	인천	경기
제조업	-2.7	-5.2	-2.9	-2.7
총서비스업	2.2	4.8	3.5	3.0
기타산업	0.5	0.1	1.7	1.5

주: 총서비스업은 생산자서비스업과 서비스업이다(그래프 각주 참조).

자료: 통계청, 사업체기초통계조사, 각 연도.

또한 수도권 집중 억제가 지방의 발전에 기여했다는 증거도 찾기 어렵다. 물론 그나마 규제가 없었으면 지방이 더욱 침체되었을 것이라는 주장도 있지만 앞에서 제시한 분석 결과는 수도권과 비수도권이 제조업 고용이나 부가가치 측면에서 상충관계에 있지 않음을 보여준다.

수도권 정책의 효과성이 입증되기 위해서는 정책이 인구유발시설의 집중 억제에 효과적이었고 인구유발시설의 분산으로 인해 실제로 인구가 분산되었으며, 그에 따라 과밀의 문제가 해소되었는지를 확인해야 한다. 그런데 앞에서 설명한 바와 같이 이러한 세 가지 연쇄적인 인과관계는 성립하지 않는 것으로 나타났다.

이처럼 정책의 효과가 없었던 것은 정책수단이 목적에 부합되지 않았으며 기업이나 개인의 의사결정에 영향을 미칠 만큼 효과적이지 못했기 때문이다. 규제나 지원이 의사결정을 바꿀 정도로 강력하지 못했다는 것이다. 예컨대 환경오염이나 교통혼잡은 인구규모보다는 개인과 기업의 생산 및 소비, 교통패턴 등에 더 직접적으로 연관되어 있음에도 불구하고 인구집중 억제를 통해 간접적으로 문제를 해결하려고 했기 때문에 성공하지 못한 것이다.

(2) 수도권 집중의 사회적 비용 편익에 대한 재인식

수도권 집중 억제정책의 필요성을 주장하는 가장 큰 논거는 집중에 따르는 사회적 비용이 매우 크며 그 수치가 증가하고 있다는 것이다. 반면에 도시형성과 성장의 근본적인 이유인 집적의 경제에 대한 연구는 최근에 들어서 활기를 띠고 있으나 분석대상이 대부분 제조업에 국한되어 있다. 여기서는 수도권 집중의 사회적 비용과 편익에 대한 연구 결과를 종합하고 시사점을 도출하기로 한다.

지금까지 서울 또는 수도권을 대상으로 몇 가지 구체적인 유형의

혼잡에 따른 사회적 비용을 계량적으로 추산한 연구들은 있지만 종합적인 사회적 비용을 추정할 예는 없다. 이러한 예는 외국 문헌에도 흔치 않으며 예외적인 연구인 Tolley(1979)도 실제 데이터를 사용한 추정이 아니다. 여기서는 교통혼잡과 환경오염에 따르는 비용을 중심으로 기존 연구를 살펴본다.

인구집중으로 인한 혼잡에 따른 사회비용에 관한 우리나라의 연구들에서는 사회비용이라는 개념 자체가 제대로 정립되어 있지 않다. 이론적으로 교통혼잡이나 대기오염의 사회비용을 추정하려면 사회적으로 적정한 교통혼잡 및 대기오염 수준을 설정하고 실제 수준과 적정 수준의 괴리에서 비롯되는 왜곡을 계산해야 한다. 그러나 이러한 적정수준에 대한 연구가 없는 상태이다. 따라서 교통혼잡의 경우 주행속도가 기준속도, “정상적인 상태에서 운행할 수 있는 속도”에 미달함에 따라 발생하는 비용을 교통혼잡의 사회비용으로 지적하고 있다(홍갑선, 1999, p.65). 이번송(1998, pp.46-51)의 연구에서는 현재의 교통여건하에서 통행에 소요되는 교통비용을 추정한 후 이 중 교통혼잡으로 인한 속도하락에 따른 추가비용을 교통혼잡비용이라고 정의하였는데, 여기서 말하는 적정 주행속도는 도시간선도로에서 교통량이 조금만 증가하여도 차량속도가 현저히 감소하기 시작하는 수준인 시속 27km를 말한다. 이 두 연구의 기준속도는 공히 건설부의 도로용량편람에서 분류한 간선도로 서비스 수준 A-F 중 D, 즉 ‘속도 및 방향 조작 자유도 모두 크게 제한되는 속도로 운전자가 느끼는 안락감은 일반적으로 나쁜 수준이며 이 수준에서 교통량이 조금만 증가하여도 운행상태에 문제가 발생하는 속도’에 해당한다.

이번송의 서울의 교통혼잡에 따른 사회적 비용은 1993년 기준으로 3조1,878억원으로 추정되어 서울시 지역총생산의 4.67%에 달하

였다. 교통개발연구원이 추정된 전국 혼잡비용 추정치를 경상 GDP로 나눈 백분율은 1993년 3.09%에서 1996년 3.55%, 1997년에는 3.77%로 상승하였으며 경제위기의 여파로 교통량이 감소한 1998년에 2.52%로 하락하였다가 1999년에는 경기회복과 더불어 3.23%로 다시 상승하였다. 2003년 전국 교통혼잡비용은 총 13조6,578억원, 전국 22조8,000억원으로 GDP의 3.16%에 달하였다(박인기·심재익, 2005). 이러한 추정치는 유럽의 교통혼잡으로 인한 외부비용 추정치인 GDP의 0.1~0.5%와 엄청난 차이를 보이고 있다. 이는 우리나라의 교통혼잡이 심각하다는 증거로 해석되기도 하지만(홍갑선, 1999, p.66) 외부효과비용의 개념이 서로 다른 데 기인한 것일 가능성도 있다.

이와 관련하여 김정훈(2000, pp.32-37)은 교통개발연구원의 교통혼잡으로 인한 외부비용 추정치가 진정한 사회비용을 과대평가하고 있다고 비판하였다. 첫째로 교통개발원은 혼잡이 없는 상태를 기준으로 교통혼잡을 정의하고 있으나 이론적으로 혼잡의 외부효과비용은 통행량이 효율적인 통행량을 초과하는 범위에 대해 정의된다. 여기서 효율적인 통행량이란 통행의 한계편익이 한계비용과 같은 점이며 어느 정도의 혼잡한 상태이다. 두 번째로 혼잡시간대를 하루 12시간 30분으로 지나치게 넓게 책정하고 정상속도도 시속 27km로 높게 잡고 있다는 점이다.

연구자들도 이러한 문제점은 인식하고 있으나 데이터의 부족으로 경제학적 혼잡비용을 측정하기 어려우며, 매년 발표되는 혼잡비용 추정치들의 일관성을 유지하기 위해서도 추정방법을 바꾸는 것이 바람직하지 않다고 주장한다. 실제로 김동효·안강기(1998)는 교통개발연구원이 추계하는 교통혼잡비용이 경제학에서 말하는 혼잡비용이 아니라 '사회적 통념상 정의되는 혼잡비용'의 개념이라고 해석하

였다. 즉 도로교통 수요와 무관하게 단순히 지체함수식에 의해 산출되며 혼잡발생의 기준속도는 수요와 공급이 일치하는 통행량이 아니라 연구자의 주관적 판단에 의해 결정된다. 또한 기준속도일 때의 교통량(시간당 V_0)과 혼잡비용 산출시점의 교통량(V_1)이 다르다는 점을 간과하고 있다는 점을 지적하였다. 즉 C_1 을 실제속도일 때의 운행비용, C_0 를 기준속도일 때의 운행비용이라 하면 시간당 혼잡비용은

$$C = (C_1 - C_0)V_0 + (1/2)(C_1 - C_0)(V_1 - V_0) \text{가 되어야 하는데 실제로는}$$

$$C' = (C_1 - C_0)V_1 \text{으로 계산한다는 것이다.}$$

뿐만 아니라 혼잡 여부와 관계없이 발생하는 고정비용을 혼잡비용에 포함시킨 것도 혼잡비용을 과대 추정하는 원인으로 지적된다.

실제로 김동효-안강기는 경부고속도로와 수원시 도로구간에 대한 사례분석을 통해 기존 방식에 의한 혼잡비용이 경제학적 방법에 의한 추정치의 각각 2.55배와 1.5배에 달한다는 것을 보였다. 이들은 구간별, 시간대별 지불의사비용곡선을 도출하여 혼잡비용 추정의 정확성을 높이기 위해서는 1일 양방향 통행량과 차량보유대수에 의존하는 현재 방식을 탈피해야 하며 그러기 위해서는 도시내 도로의 방향별, 시간대별 교통량자료가 필요하다고 주장하였다.

대기오염으로 인한 사회비용의 추정치 역시 같은 제약을 지니고 있다. 대부분의 연구는 현재 오염수준을 몇 % 낮출 경우 소비자들의 지불의사를 추정하거나 특정 대기오염물질 단위당 비용을 계산하는 방식을 택하고 있다. 한편 정부가 발표하는 수도권 환경비용 10조원이라는 수치(환경부, 2003)는 SO_2 , NO_X , 미세먼지, CO , VOC 등 대기오염 물질 배출량에다 각각 오염원의 사회적 비용에 관한 외국 추

정치를 우리나라와의 소득수준 차이를 감안하여 조정한 수치를 결합하여 작성되었다. 구체적으로 미세먼지, SO₂, NO_x는 UNEP 자료, CO, VOC는 UNEP 자료에 KAIST 자료를 보완하여 적용하였다. 따라서 우리나라 대기오염의 정확한 추정치로 해석하는 데 문제가 있다. 실제로 대기오염으로 인한 환경피해액을 오염물질별, 수도권내 시도별로 추정한 유영성의 연구(서울시정개발연구원 외, 2004, pp.147-150)에 따르면 피해액은 최저 28조원에서 최대 104조원이 다. 따라서 정부가 제시하는 수치는 이 중 가장 큰 금액에 해당한다.

이상에서 설명한 수도권 인구집중에 따른 사회비용 추정치는 수도권의 수용능력이 증가할 수 있다는 사실을 감안하지 않은 수치이다. 도시의 수용능력은 정태적인 개념이 아니며 해당 인프라 확충과 적절한 가격 정책을 통해 변할 수 있는 동태적인 개념이다. 김경환·김경아·이창무(2005)에 따르면 서울과 수도권 교통혼잡이 증가한 주요 원인은 인구증가가 아니라 소득증가에 의한 승용차 이용 증가로 나타났다. 한편 소득증대에 따른 교통시설 확충과 교통시스템 개선으로 인해 혼잡 증가세가 낮아진 것으로 분석되었다. 따라서 인구를 분산시키지 않고도 교통혼잡에 따른 사회비용을 줄일 수 있다는 것이다.

반면 수도권 인구분산은 교통혼잡과 환경오염을 줄이는 효과적인 대안이 아니다. 수도권에서 교통혼잡이나 환경오염을 일으키는 경제 활동이 지방으로 분산된다면 같은 행위가 지방에서 행해질 뿐 해소되는 것은 아니기 때문이다. 예컨대 수도권에서 충청권으로 인구의 순전출이 이루어진다면 수도권에서의 외부효과비용은 감소하는 반면 충청권의 외부효과비용은 증가한다. 이때 인구증가로 인한 외부효과의 증가폭이 충청권보다 수도권에서 더 클 경우에 한해서 우리나라 전체로 보아 외부효과의 비용이 감소하는 것이다. 그러나 박상

우 외(2003)의 연구 결과에 따르면 전국 오염도는 소폭이지만 증가하는 것으로 나타났다. 수도권 시군 자료를 분석한 권오상(2003)의 연구에서도 대기오염물질별 오염도가 인구와 통계적으로 유의한 상관관계가 없는 것으로 나타났다.

1991~2003년에 걸친 서울 등 7대 도시의 혼잡비용 시계열자료를 분석한 김경환 외(2005)에 따르면 도시인구 성장에 따른 교통혼잡비용의 변화 추세가 강건하게 추정되지는 못했지만 적어도 인구증가에 따라 평균혼잡비용이 증가하지는 않는 것으로 나타났다. 소득증가 효과를 통제할 경우 대부분의 추정모형은 관측되는 도시인구규모 범위에서는 한계 교통혼잡비용이 체감하고 있어 수도권 인구를 대구를 제외한 지방 대도시로 분산할 경우 7대 도시 전체의 혼잡은 증가할 것으로 분석되었다. 이러한 결과들은 수도권 인구분산이 수도권 과밀해소를 위한 효과적인 대안이 아니라는 사실을 시사한다.

수도권 집중 억제정책의 논거를 제시하기 위한 수도권 집중의 사회적 비용에 대한 연구에 비해 수도권 집중에 따른 집적의 이익에 대한 연구는 비교적 최근까지도 상대적으로 부족하다. 또한 집적의 이익에 관한 대부분의 연구가 제조업에 국한되어 있다. 그러나 경제 성장에 따라 가공제조업 중심의 산업구조가 고부가가치 산업중심으로 재편되고 서비스업이 발달하며, 세계대도시들에서 나타나는 생산자서비스업 및 지식기반산업이 증가하는 산업구조 변화가 나타나는 경향이 있다. 특히 혁신주도형 경제로의 전환을 위한 생산성 향상의 중요성이 커지는 가운데 경제 전체의 생산성 제고를 위해서는 제조업만의 노력으로는 한계가 있으며, 생산자서비스업의 생산성이 동반되어야 한다는 분석들이 증가하고 있다(김원규, 2004).

선진국 산업구조의 가장 큰 특징 중의 하나는 지식기반서비스업 또는 생산자서비스업의 발달이다. 지식기반서비스업이란 정보와 기

술, 지식, 창의성 등과 같은 무형의 지식을 핵심역량으로 하고, 이를 기반으로 고부가가치의 지식서비스를 생산하고, 그 지식서비스를 유통시키는 지식관련 소프트웨어산업이라고 할 수 있다(김영수, 2003). 지식기반서비스업과 유사한 분류로는 생산자서비스업이 있다. 생산자서비스업은 주로 대도시지역에 입지하며, 통신서비스, 금융 및 보험, 부동산, 연구개발 및 전문서비스를 통해 제조업이나 건설업 등 주요 산업들의 핵심기능 및 의사결정을 지원하는 산업이다. 지식기반서비스업은 주로 대도시지역에 입지하며, 연구개발 및 전문서비스를 통해 제조업이나 건설업 등 주요 산업들의 핵심기능 및 의사결정을 지원한다. 서울의 서비스 전체 비율은 1986년 36.3%에서 2000년 31.9%로 약간 감소하였으며, 인천과 경기도는 다소 증가하였다. 특히 생산자서비스업의 경우 수도권, 특히 서울지역의 집중현상이 뚜렷한데, 이것은 세계 대도시들의 공통된 특징이기도 하다.

김경환 외(2005)는 최근 수도권 산업집중의 주요 요인이 되고 있는 생산자서비스업을 분석대상으로 수도권의 집적경제를 2001년 서비스업 총조사의 원자료를 이용하여 분석하였다. 광역시도별 자료를 사용한 대부분의 선행연구들과 달리 이 연구에서는 개별기업 자료를 이용하여 생산함수를 추정하고 이를 토대로 기업규모별, 산업별 각각의 사업체들의 생산성에 영향을 미치는 집적경제를 추정하였다. 생산자서비스업을 선택한 것은 제조업의 경우 서울에서 크게 감소하고 생산자서비스업의 분포가 크게 증가하고 있으며, 이러한 산업구조의 변화는 세계도시의 특성이기 때문이다.

회귀분석 결과 개별 생산자서비스업에서 모두 1인당 순자산이 높은 기업, 1인당 임금이 높은 기업, 매출액 기준 지역점유율이 높은 기업이 생산성도 높았다. 특화도로 측정된 지역화 경제는 부동산 및 임대업과 비즈니스서비스업에서는 특화도가 높은 지역에 입지한 기

업의 생산성이 더 높았다. 그러나 금융 보험업과 통신업은 광역단위에서의 지역화 경제는 확인할 수 없었다. 인구규모로 측정된 도시화 경제는 금융업, 부동산 및 임대업, 비즈니스서비스업에서 모두 통계적으로 유의한 양의 계수 값을 나타내었다. 반면 통신업의 경우 수도권을 서울로의 통근비율이 30% 이상인 지역으로 분류할 때만 인구규모가 큰 지역에 입지한 기업의 생산성이 높았다. 평균기업규모로 측정된 시장경쟁 정도는 부동산 및 임대업의 경우에만 유의한 계수 값을 보였다.

행정구역을 기준으로 서울, 인천, 경기를 수도권으로 정의할 경우, 금융 및 보험업은 수도권에 입지한 기업이 생산성이 높았다. 서울과 서울 중심으로부터 40km 이내 지역을 수도권더미기준으로 정의할 경우에는 금융업과 비즈니스서비스업 중에서 수도권에 입지한 기업이 생산성이 높았다. 전체 통근량 중에서 서울로 통근하는 비율이 30% 이상인 지역을 수도권으로 분류할 경우, 비즈니스서비스업 중에서 수도권에 입지한 기업이 비수도권 지역의 기업보다 생산성이 높았다.

결론적으로, 비즈니스서비스의 경우 수도권에 입지한 기업이 비수도권의 기업보다 생산성이 높고, 금융업의 경우도 서울 40km 이내 지역과 행정구역을 기준으로 할 때 수도권에 입지한 기업이 비수도권 지역보다 생산성이 높다는 것이다. 부동산 및 임대업은 시장점유율과 1인당 순자산이 큰 기업의 생산성이 높고, 지역내 경쟁도가 낮은 지역에 입지한 기업의 생산성이 높다. 통신업은 도시화 경제, 수도권 여부, 산업특화도 등에 따른 생산성의 차이를 확인할 수 없었으며, 상대적으로 다른 산업들에 비해서 1인당 임금이 생산성에 미치는 영향이 큰 것으로 나타났다.

생산자서비스업의 생산성에 영향을 주는 요인들 중에서 모든 산

업에서 1인당 임금이 높은 기업이 더 생산성이 높은 것은 서비스업의 특성상 노동의 질이 무형의 서비스업 재화의 질을 결정하는 데 중요하기 때문이다. 통신업을 제외한 금융업, 부동산 및 임대업, 기업서비스에 도시화 경제와 지역화 경제가 존재하며, 특히 비즈니스 서비스업과 금융업은 다른 독립변수를 통제해도 수도권에 입지한 기업들이 비수도권에 입지한 기업보다 생산성이 더 높았다.

서비스업 집적경제에 관한 이러한 분석 결과는 세계도시를 지향하는 수도권 대도시지역의 산업구조를 대표하는 생산자서비스 부문에 집적경제라는 사회적 편익이 존재하며 이러한 편익을 유지, 증대하는 것이 경쟁력 강화를 위해 중요하다는 사실을 시사한다.

2. 외국 수도권 집중 억제정책 전환 사례

(1) 영국

영국은 1930년대 후반부터 과밀한 런던 지역의 집중완화와 낙후된 북부 공업지역의 개발촉진을 위해 수도권정비정책을 추진해 왔다. 2차대전 이후 제조업 고용이 런던 및 인근지역에 집중됨에 따라 제조업의 분산에 정책목표를 두었다. 이후 산업구조의 변화로 사무직 고용이 인구집중의 원인이 되자 1960년대에는 사무직 고용 분산을 시도하였다. 그러나 1970년대 후반 이후 경제구조 변화로 인해 도심의 경제적 쇠퇴가 새로운 지역문제로 부각되었고 경제위기를 겪으면서 수도권 개발 규제가 경쟁력 향상에 장애가 된다는 인식이 확산되고 유럽내 국가들 사이의 경쟁이 심화됨에 따라 런던을 영국 경제의 경쟁력 회복의 구심점으로 삼아야 된다는 주장이 대두되었다. 이에 따라 1980년대 들어 수도권 집중 억제정책이 본질적으로 수정되었다.

영국 수도권 정책의 전환은 세계도시 런던의 경쟁력을 제고하는 동시에 주민들의 삶의 질을 개선하여 궁극적으로 모범적인 지속가능한 세계도시를 만들어야 한다는 문제의식에 바탕을 두고 있다. 즉 런던의 경쟁력 강화를 위해서는 다국적기업 유치 등 기업활동 촉진을 위한 업무공간의 공급 확대와 인구증가를 수용하기 위한 저렴한 주택공급, 그리고 교통과 공공서비스의 개선이 필요하기 때문에 과거의 인구와 산업입지 억제정책을 포기하고 경제성장과 인구유입을 받아들여 성장의 과실을 재원으로 교통 및 공공서비스 개선을 시도하고 있다는 것이다.

이러한 시도는 런던계획(London Plan)을 통해 구체화되었다.²⁵⁾ 이 계획의 비전은 유럽 제1의 세계도시 런던, 성장과 공평성, 지속가능 발전 등이다. 이 계획에 따르면 2001년부터 2016년까지 15년 동안 인구가 730만 명에서 810만 명으로 증가하고 서비스 부문을 중심으로 64만 개의 새로운 일자리가 창출될 것으로 전망되는데, 이러한 인구와 고용 증가를 런던의 기존 개발지에 수용한다는 계획이다. 런던계획은 영국 지역계획의 새로운 사례로서 토지이용 및 개발을 교통 및 기타 인프라, 사회적 인프라 및 공동체 개발 등과 통합했다는 데 특징이 있다. 런던계획의 공간전략은 대규모 기존 개발지역과 런던 중심부의 고밀도화, 접근성이 높은 일부 런던 외곽지역의 개발에 초점이 맞춰져 있다. 인구증가를 수용하기 위해 2001~2016년 기간 동안에 최소 345,000호의 주택을 건설할 계획이다. 계획의 핵심과제인 대중교통 수용능력 확충은 도로 용량의 확대가 아닌 도로 관리 강화와 일부 신규 철도 건설을 통해 추진한다는 방침이다. 2003년 2월부터 도입된 혼잡통행료도 이러한 방침의 일환이다.

25) 자세한 내용은 Simmons(2004) 참조.

(2) 프랑스

프랑스 정부는 1965년 Plan Delouvrier를 통해 인구와 경제활동을 파리로부터 다른 지역으로 분산시킴으로써 지역간 소득격차를 해소하고자 노력하였다. 이를 위해 기업체들을 강제로 파리로부터 분산시키는 한편 여타 지역에 입지하려는 기업에 대해서는 유인책을 제공하였다. 그러나 이러한 노력은 수도권 집중의 근본적인 원인을 해결하지 않았으므로 그 효과도 별로 크지 않았다. 1930년대 이후 파리지역의 집중이 심화된 것은 정부의 의사결정 체계가 중앙집권적 이어서 대부분의 중요한 의사결정이 파리에 집중되었고, 2차 세계대전 이후 보호무역주의가 파리지역에 집중된 산업에 유리하게 작용하였으며, 최고의 연구, 교육기관이 파리에 집중되어 있었고, 인프라 시스템이 파리를 중심으로 구성되어 있었기 때문이다. 1982년에 제정된 지방분권화법으로 22개 광역자치정부가 수립되고 중앙정부의 기능이 지방으로 대폭 이양되었으며 유럽통합의 진행과 함께 무역 규제가 철폐됨에 따라 인구 및 산업의 파리 집중의 근본 요인이 해소되었다. 한편 대도시권의 경쟁력이 국가경쟁력의 핵심으로 부상되고 산업구조가 고급인력을 요구하는 지식기반 서비스 산업 위주로 개편되었다. 이러한 여건 변화로 중앙정부 주도의 지역균형 발전정책은 1980년대초에 근본적으로 방향이 전환되었다. 오늘날 지역간 소득격차의 완화보다는 개인간, 가구간 사회경제적 격차 해소가 더 중요한 정책관심사이다.

2003년 3월에 헌법이 개정되어 광역자치정부 및 지방정부의 자율권이 확대되었다. 2003년 1월에 총리실에 제출된 신국토전략은 방어적이고 분산지향적인 과거의 국토정책을 지방이 역량을 발휘하고 부가가치와 부를 창조하는 방향으로 전환할 것을 제안하였다. 2004년 3월에 광역지방정부 선거 이후 현재 추진되고 있는 1994 수도권

전략계획(SDRIF 1994)을 대체할 새로운 수도권 전략이 채택되었다. 이 전략은 Ile-de-France 지역의 위상을 유럽 대도시지역 네트워크 내에서 정립하고 라데팡스 등 이 지역 경제활동 중추들의 국제경쟁력 제고 등을 지향하고 있다. 파리지역의 집중 억제제는 이 새로운 전략에 포함되어 있지 않다. 파리지역의 국제경쟁력이 Ile-de-France 정부 및 중앙정부의 중대 관심사이며 지역격차의 완화는 강제적 분산책이 아닌 사회경제적 수단에 의해 추구되어야 한다는 공감대가 형성되고 있다. 파리는 프랑스 경제의 성장동력이며 오늘날과 같은 세계 경쟁시대에 고립적이고 국내지향적인 파리와 비수도권간의 zero-sum game식 사고는 의미가 없다는 인식이 확산되고 있다.

1963년에 창립되어 국토정책 및 투자조정을 담당해 온 DATAR의 역할은 이제 분권화와 지역 자율권 신장을 지원하는 것으로 바뀌었으며 수도권 집중 억제제는 더 이상 DATAR의 정책목표가 아니다. 2002년 12월에 작성된 DATAR의 mission statement에 따르면 이 기관의 정책목표는 국부의 창출, 대도시지역의 국제교류 촉진, 각 지역의 국가발전 동참 유도, 각 지역에 대해 지역발전에 필요한 수단 제공 등 4가지로 되어 있다(Renaud, 2004).

프랑스 정부가 적극적인 균형발전 정책을 시행해 온 결과 수도권 인구집중이 완화되었다고 주장하지만 수도권 인구의 전국 인구 대비 비중은 1968년 이래 현재까지 18.5~18.8%에서 거의 변화가 없었으며, 그럼에도 불구하고 프랑스 정부가 수도권 집중 억제정책을 포기한 것은 인구증가가 안정화보다는 유럽통합과 대도시권 경쟁 심화라는 도전에 대응하려는 목적에서였다. 즉 프랑스 정부는 수도권 집중 억제정책의 부정적인 파급효과로 인해 공장규제 등 수도권 성장 억제정책의 실효성이 감소하고 유럽통합으로 인해 국가경제의 중심이자 대표적인 도시 파리의 기능강화가 요구되는 상황변화에

능동적으로 대처해 왔다는 것이다. 유럽차원에서, 세계 전체 차원에서 대도시간 경쟁이 심화됨에 따라 지역개발기구인 ADR을 설립하여 파리 대도시지역 내에서 경쟁력 있는 기업서비스 공급을 개선하고 계획 기능을 보완토록 하고 있다.

(3) 일본

일본에서는 1950년대 후반 이후 고도성장과 함께 발생한 인구 및 산업의 대도시집중으로 야기된 대도시 과밀현상과 지방의 과소문제를 해소하기 위해 1962년에 수립된 전국종합개발계획, 1969년에 수립된 신전국종합개발계획이 추진되었다. 수도권 집중문제를 해소하기 위한 수도권정비법이 1956년에 제정되었고 1958년에는 1차수도권기본계획이 수립되었다. 1959년에는 공장등제한법이 제정되었으며 1960년 이후 수도권 인구분산대책이 한층 강화되었다.

초기의 수도권 정책은 공장 등 입지역제와 인구억제책을 통해 인구와 산업의 동경 일극집중을 시정하는 데 그 목표가 있었다. 한편 전국종합개발계획은 국토의 균형발전을 목표로 공장을 중심으로 한 산업의 지방입지를 추진하였다. 따라서 이 두 정책 사이의 모순이 없었으며 대도시권에서 발생한 조세수입의 일부를 지방에 대한 SOC 투자에 투입하는 소득재분배에 대해서도 국민적 공감대가 형성되어 있었다. 그러나 일본경제의 고도성장기가 끝나고 안정성장기에 돌입하면서 상황이 달라졌다. 경제의 지식 정보화, 국제화의 진전 등의 여건 변화에 대응하여 일본의 경제성장을 주도할 동경권의 기능강화 필요성이 대두되면서 1987년에 수립된 제4차전국종합개발계획에서는 국제화와 세계도시기능의 재편성을 기본과제의 하나로 채택하였고 이에 따라 대도시권 성장억제책은 포기되었다. 이후 전국종합개발정책과 수도권 정책, 동경권과 지방권간의 갈등이 야기되

었다. '국제화와 세계도시기능의 재편성'이라는 기본과제를 실현하기 위한 정책수단으로 지식집약형 산업을 촉진하기 위해 업무핵도시구상이 도입되었다. 이러한 구상은 제5차수도권정비기본계획에 반영되었다. 한편 제조업 중심에서 서비스업 중심으로 산업구조가 변화하고 핵가족화의 진전으로 공장 및 대학 등의 증설이 더 이상 대도시 산업 및 인구집중의 요인이 아니라는 판단에 따라 2002년 7월에 공장등제한법이 폐지되고 대도시 내부에서도 공장이나 대학 등의 신설, 증설이 허용되었다.

대도시권 인구 감소 전망, 정보통신혁명의 진전, 규제완화, 정부조직 재편, 지방분권 등 여건 변화에 대응한 국토계획체계 조정에 대해 국토청(현 국토교통성) 국토심의회 정책위원회는 2000년 11월에 '21세기 국토계획의 모습'이라는 보고서를 제출하였다. 이 보고서는 국토의 균형발전이 국토계획의 기본목표로서 타당성, 전국종합개발계획과 국토이용계획을 통합한 기본계획의 일원화, 중앙과 지방정부의 계획조정, 계획평가 도입 등을 다루었다. 21세기 수도권계획 구상에서는 일본의 대수도권 지역을 동경역으로부터 반경 300km의 넓은 배후지역으로 설정하여 수도권의 개념을 확대하고 수도권과 중부권, 간키권을 통합한 일본열도의 축을 21세기 세계 중심지로 삼아 수도권의 역할을 강화시키고 있다.

3. 대도시권 경쟁력 강화의 필요성

경제활동이 국경을 넘어 이루어지고 있는 오늘날 국가경쟁력의 핵심은 대도시권의 경쟁력에 있다. 우리나라 수도권은 아시아 지역에서 동경, 싱가포르, 홍콩에 뒤이어 북경, 상해 등과 유사한 위계를 점하고 있다고 평가되지만 최근 중국 경제의 급속한 성장과 잠재적 경

쟁 도시권의 대규모 개발사업 등은 심각한 위협요인으로 대두되고 있다. 1990년대말 시점에서 서울의 경쟁력을 세계 30개 주요 도시들과 비교한 삼성경제연구소(1997)를 보면 서울의 종합순위는 19위에 불과하였다. 국가경쟁력, 도시여건, 기업경쟁력, 국제 무역 협정 준수 조건 이행정도 등을 기준으로 세계 11개 주요 도시와 비교한 서울시정개발연구원(서울 21세기 연구센터, 1995)에서는 서울이 종합 8위로 평가되었다. 세부 항목에서 인구 및 노동력 부문(7.6점)을 제외하면 외국인의 활동 및 문화개방(4.5점), 삶의 질(4.5점), 무역관련 기반시설 및 교통(5.0점) 등 대부분의 부문에서 경쟁력이 낮았다. 한편 서울에서 활동하고 있는 외국기업인들은 설문조사에서 '서울이 국제업무 중심지로서 아시아의 대도시에 비해 어떻게 인식되고 있는지'에 관한 질문에 대해 42.0%는 '보통', 43.4%는 약간불만족/불만족으로 대답하였으며, 서울의 가장 큰 장애요소로는 언어, 문화적 장벽과 더불어 과도한 행정규제, 부족한 도시기반시설 등이 지적되었다.

서울시정개발연구원과 노무라종합연구소(2003)의 공동연구에서도 서울의 국제경쟁력은 크게 달라지지 않은 것으로 나타났다. 이 연구에서는 서울이 지향하는 연구개발, 금융, 물류, 컨벤션 부문에 대해 시장요소, 인적자원, 정부정책, 사업환경, 생활의 질 등 5개 영역 32개 지표를 토대로 동경, 홍콩, 북경, 상해, 싱가포르 등 동아시아 5개 대도시와 서울의 경쟁력을 비교하였다. 분석 결과 서울은 시장요소나 사업환경요소 가운데 통신인프라에서 예외적으로 경쟁우위를 보인 것을 제외하고는 전반적인 시장환경과 관련된 도시경쟁력이 낮은 것으로 나타났다. 서울의 경쟁력을 높이기 위해서는 국제적 접근성 향상, 경영 및 교류에 필요한 공간 조성 등 사업하기 좋은 환경을 조성하기 위한 다양한 조치들이 우선적으로 필요한 것으로 분석되었다. 또한 생활의 질도 중하위 수준을 보이고 있어 외국인에 대한

의식과 태도의 개선, 기반시설 이용의 편의성 제고 등이 요구된다.

가장 최근에 수행된 Arthur D. Little의 연구에서도 우리나라 수도권
권의 경제적 성장성과 환경매력도가 뉴욕, 파리, 런던 등 해외 선진
대도시에 비해서 크게 떨어지며 주변 대도시권인 북경과 상해에 비
해서도 뚜렷한 우위를 점하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이 연
구에서 수도권 기업 경쟁력은 해외 선진 대도시권의 평균 26점보다
훨씬 낮은 15점, 산업인프라는 33점(평균 47점), 환경쾌적성 30점(52
점), 사회적 결속 16점(19점)으로 각각 평가되었다. 낮은 노동생산성,
기업의 혁신활동 미흡 등이 기업경쟁력 약화요인이며 산업활동의
국제화 부족, 대표 특화산업의 발달 미흡 등도 약점으로 지적되었다.
한편 환경 쾌적성 분야에서는 문화, 관광자원 개발 및 산업과의 연
계 부족, 교육여건의 미흡, 대중교통 이용률 저조 등이 문제점으로
지적되었다.

결론적으로 서울 대도시권이 세계적인 수준으로 진입하기 위해서
는 기업환경의 개선뿐만 아니라 생활환경의 질도 제고되어야 한다.
기업여건 측면과 생활환경 측면에서 외국인들이 지적하는 많은 문
제들은 우리 기업과 국민들에게도 동일하게 적용된다. 따라서 우리
기업들이 원활하게 활동하고 국민들이 살기 좋은 환경을 갖춘 도시
를 만드는 것 자체가 국가경쟁력을 강화하는 길이다.

오늘날 세계의 주요 도시들은 나름대로 다국적기업의 본사와 고
급 서비스 기능, 우수 전문인력과 국제적 이벤트를 유치함으로써 경
제, 정치, 문화, 교통, 통신의 중심지가 되기 위해 치열하게 경쟁하고
있다. 세계도시 위계 속에서 수도권이 동북아지역의 고급 도시서비
스의 공급기지로 기능하기 위해서는 공항과 항만, 철도 및 고속도로
등 전통적인 수송망, 특히 고속교통망의 중심지가 되어야 하는 것은
물론이고, 고속통신망의 구축을 바탕으로 한 정보의 수집과 가공,

배급의 기능을 제고해야 한다. 이를 바탕으로 국제적 컨벤션 시설, 고급호텔, 대형 인텔리전트 빌딩, 문화센터, 각종 쇼핑시설, 대학 및 연수시설, 관광시설 등을 대폭 확충하여 국제기능을 강화해야 한다. 예컨대 인천 경제자유구역은 영종도 국제공항을 중심으로 국제업무·교역지구의 건설, 국제화 시대의 인재 양성, 수도권외의 국제기능 제고와 이를 위한 도시기능 제고에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 규제 여건이 수도권 여타 지역에 비해 우수하다는 인천 경제자유구역 조차 현실적으로 상해나 싱가포르에 비해 외국 투자자들의 우선순위에서 열세에 놓인 것으로 지적되고 있다(한국경제신문, 2005년 3월 7일자). 현실적으로 서울은 2003년 우리나라에서 이루어진 외국인 직접투자(FDI)의 60.9%를 차지하였지만 우리나라의 GDP 대비 FDI는 OECD 30개 회원국 중 하위 그룹인 24위에 머물고 있다. 인천 경제자유구역을 통한 FDI 유치를 극대화하기 위해서는 서울, 인천, 경기 등 수도권 지방정부들간의 업무분장을 통한 시너지 효과의 창출이 중요하다(OECD, 2005, p.16). 한편 경제자유구역이 아닌 수도권 지역에서 현재와 같이 대형건물, 연수시설, 대학, 관광시설 등을 인구집중 유발시설로 분류하여 불이익을 주는 정책으로는 다국적기업의 본사나 연구개발센터 및 해외 고급두뇌들을 유치하여 세계 상위위계의 대도시권으로 도약할 수 없을 것이다.

II. 수도권 정책의 개선방안

1. 정책목표와 접근방식의 재설정

변화하는 국내외 경제여건에 능동적으로 대응하여 국가경쟁력을 제고하고 주민들의 삶의 질을 제고하기 위해서는 수도권 정책의 기

본목표를 재설정하고 그에 맞는 접근방식을 택해야 한다.

21세기 성장의 핵심은 지식기반산업이며 이러한 산업은 연구·개발 집약적이기 때문에 고급두뇌의 집적과 국제적 교류가 산업 발전에 결정적인 요소이다. 국제적 협력관계를 주도해 갈 소양과 첨단기술을 개발해 갈 지식과 경험을 가진 고급두뇌들을 유치할 공간은 대도시권일 수밖에 없으며, 특히 수도권역의 역할이 중요하다. 물론 이들 산업과 고급두뇌들의 유치에 필요한 다양한 조건을 정책적으로 조성할 수는 없더라도 최소한 정책이 장애요인이 되지 않아야 할 것이다. 또한 지식기반 산업시대에도 일부 제조업과 서비스업은 여전히 중요하며 이들 산업의 발전에 기업서비스가 중요한 관건이다. 수도권은 이러한 기업서비스의 생산성이 높은 지역이다. 또한 수도권은 소규모 벤처기업의 인큐베이터로서 이상적인 공간이다. 끝으로 수도권은 우리 국민의 거의 절반이 모여 사는 생활공간이다. 이들의 삶의 질을 높이기 위해서는 주택, 교통, 교육, 환경, 문화, 소비, 각종 공공서비스의 양과 질을 지속적으로 확충해야 한다. 수도권 삶의 질 제고는 지식기반산업의 발전, 경제의 세계화 추세와 상승작용을 일으킬 것이다. 수도권이 일하기 좋은 장소일 뿐 아니라 살기 좋고, 즐기기도 좋은 도시가 될 때 국제적인 인재들이 수도권에 모여 새로운 정보와 지식을 교류하려고 할 것이며, 이 다양한 정보와 지식을 바탕으로 첨단산업의 발전, 국제기능의 제고 등을 도모할 수 있을 것이기 때문이다.

수도권이 이러한 기능을 수행할 수 있는 여건을 조성하고 지원하는 것이 수도권 정책의 새로운 방향이 되어야 할 것이다. 이러한 정책방향을 실천하기 위해서는 수도권 집중의 물리적 억제라는 과거의 접근방식에서 벗어나 수도권 대도시권의 기능을 제고하는 데 정책역량을 집중하고 이를 실행할 수 있는 행정체제를 구축해야 한다.

그러나 수도권 기능강화를 위한 정책전환은 정치적 변수에 좌우되며 수도권의 번영이 지방의 발전기회를 박탈한다는 비수도권의 현실적 박탈감을 해소하지 않고는 실현하기 어렵다. 따라서 수도권과 비수도권 사이의 관계가 zero-sum game이 아니라는 사실을 설득하는 일이 정책전환의 관건이다. 이러한 설득을 토대로 실질적인 분권화를 통한 자생적인 지역발전을 유도하고 지원하는 것이 또 하나의 축이 되어야 할 것이다. 끝으로 서울과 수도권이 지닌 우수한 자산과 도시시설을 홍보하는 종합전략을 강화하여 국제적 지역 브랜드를 구축하는 일도 중요하다(OECD, 2005, p.18).

2. 근본적인 정책개선 방안

(1) 수도권 과밀문제 완화와 도시기능 제고

수도권 과밀문제의 본질은 인구규모에 있지 않다. 앞으로 인구성장기 둔화 또는 정체되더라도 도시기능의 제고를 위한 노력은 지속되어야 한다. 이를 위해서는 환경오염, 교통혼잡, 주택부족 등 개별적인 문제의 원인을 치유해야 한다. 환경오염을 줄이기 위해서는 직접규제와 경제적 유인제도를 적절히 사용해야 한다. 정부가 추진하고 있는 '수도권 대기질 개선 특별대책'은 바람직한 방향이다. 이 밖에 대기오염의 가장 큰 원인인 경유 차량의 감축을 위한 지속적인 노력도 필요하다. 수도권 환경문제는 광역 대도시권의 문제이므로 서울, 인천, 경기 등 수도권 광역자치단체간 협력체제의 구축과 환경개선을 위한 공공사업 추진이 요구된다.

교통혼잡을 줄이기 위해서는 승용차 사용을 억제하고 대중교통체계를 개선하는 일이 중요하다. 승용차 사용을 억제하기 위한 수단으로 혼잡통행료가 효과적이라는 사실은 2003년 2월부터 하루에 5과

운드의 도심 혼잡통행료 징수를 통해 교통혼잡이 현저히 감소하였으며 이러한 성공을 토대로 혼잡통행료 징수구역 확대를 추진하고 있는 런던의 경험이 시사하는 바가 크다. 물론 현재 남산 13호 터널에 적용되는 혼잡통행료 징수제도를 확대하려면 정치적 어려움이 따를 것이므로 보완대책을 함께 마련해야 할 것이다. 서울시가 2004년 9월부터 단행한 대중교통 체계 개편은 버스의 수송효율을 높이는 데 기여한 것으로 평가된다(서울시정개발연구원, 2005).²⁶⁾ 혼잡통행료 징수를 확대하는 동시에 급행버스 서비스(Bus Rapid Transit: BRT)를 시행하면 혼잡통행료를 통해 교통혼잡을 완화하고 통행료 징수액을 BRT 시행을 위한 재원으로 사용하여 사회후생을 극대화할 수 있을 것이다(김태승 외, 2004).

주거수준 제고와 주택가격 안정을 위해서는 현재의 수요억제책에 집착하기보다 소비자들이 원하는 다양한 규모와 유형의 주택과 공공서비스를 갖춘 주거지가 수요가 있는 곳에 공급될 수 있도록 공급제도를 개편하는 일이 가장 중요하다. 결론적으로 이른바 수도권 과밀문제는 인구증감과 관계없이 발생할 수 있고 해결해야 하며, 인구분산보다 훨씬 효과적인 해법이 있다는 것이다. 그러한 노력의 주체는 직접적인 이해 당사자인 수도권 시도와 기초자치단체가 되어야 한다.

(2) 분권화를 통한 자생적 지역발전 촉진

국가균형발전은 매력적인 정치구호이다. 그러나 지역격차는 어느 나라에나 있는 정도의 문제이다. 지역격차의 완화는 지구화의 진전과 함께 점점 어려워지고 있다. 국가시책보다는 세계경제 여건이 자

26) 버스 승객의 증가 중 어느 정도가 승용차 이용으로부터 버스로 전환된 것인지에 대해서는 추가적인 분석이 필요하다.

본의 이동은 물론이고 경우에 따라서는 노동의 이동까지를 좌우하는 세상이라는 냉정한 현실에 대한 인식이 필요하다. 중요한 것은 각 지역이 지역발전을 주도하고 중앙정부가 지방의 노력을 지원하되 결과를 수용한다는 원칙을 정립하는 일이다.

이를 위해서는 권한과 재원의 실질적인 분권화가 필수적이다. 정부는 지방분권을 주장하고 있지만 교육과 경찰 등 기본적인 지방서비스에 대한 지방정부의 권한은 미미하며 재원조달 역시 중앙재정에 크게 의존하고 있다. 이러한 상황에서는 실질적인 지방자치가 불가능하다. 또한 지방자치의 역사가 짧은 우리나라에서 지방자치에 대한 낮은 신뢰가 분권화를 어렵게 만드는 것이 현실이다. 그러나 실수까지도 용인하는 전향적인 태도가 성공적인 지방자치를 앞당기는 길이기도 하다.

지역발전의 핵심은 분권화이다. 중앙정부의 권한이 지방으로 대폭 이양된다면 수도가 어디에 있느냐는 지금처럼 중요하지 않을 것이다. 반면에 중앙집권적인 정부 행태를 그대로 둔다면 정부의 소재지가 어디이든 본질적인 차이가 없을 것이다. 프랑스의 경험도 물리적인 지역균형정책보다 분권화가 근본적인 해결책이었음을 보여준다(Renaud, 2004). 실제로 행정중심복합도시 건설과 공공기관 이전보다는 고용기회와 주택, 교육 및 기타 공공서비스를 갖춘 기업도시를 유치하는 것이 지역경제 활성화에 더 효과적일 것이다. 어차피 국가기관 혹은 공공기관들을 지방으로 이전한다고 해도 추가적인 직접고용창출은 기대할 수 없으며 지역경제에 미치는 효과는 인구 유입에 따른 서비스업 파급효과 정도에 그칠 뿐이기 때문이다. 이처럼 이미 존재하는 경제기반을 지역간 재분배하는 방식보다는 새로운 경제기반을 지방에 창출하는 것이 훨씬 효과적이다. 특히 일자리 창출의 필요성이 높은 현실에서 자족적 기업도시 건설은 중앙정부

와 지자체, 민간의 협력사업으로 추진할 가치가 있다. 기업도시 사업은 보다 적극적으로 추진되어야 하며 사업성을 높이기 위한 적절한 지원이 강구되어야 할 것이다. 정부가 추진중인 지역혁신체계 구축과 함께 낙후지역에 대한 전략산업의 집중지원도 필요하다. 그러나 기업도시든 지역혁신체계 구축이든 전략산업 개발이든 그 주체는 지방정부여야 하고 중앙정부는 촉진자(Facilitator)와 지원자라는 보완적인 역할을 담당해야 한다.

한편 수도권이 지방의 발전을 위해 추가적인 노력을 해야 되느냐에 대해서는 논란의 여지가 있다. 물론 수도권의 경제활동에서 창출되는 소득의 일부가 조세로 징수되고 그 일부가 지방재정조정제도를 통해 지방에 배분되고 있다. 그러나 지방정부와의 유대 강화를 통한 기술적 지원, 또는 경기도가 추진하고 있는 인접도와의 합동개발사업을 통한 지원 등을 통해 신뢰를 구축하는 것은 바람직한 일이라고 생각된다.

(3) 수도권정비계획법 폐지 및 계획적 관리체제 도입

장기적으로 수도권정비계획법을 폐지하고 수도권 광역자치단체에 의한 계획적 관리체제를 도입하는 것이 바람직하다. 앞에서 강조한 바와 같이 수도권 정책의 새로운 목표를 내부적으로는 수도권의 기업환경과 삶의 질을 개선하고 밖으로는 국가경제의 경쟁력을 제고하는 데 둔다면 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하기 위한 수도권정비계획법은 정당화되기 어렵기 때문이다. 이를 위해서는 현행의 하향식 수도권정비계획을 중앙과 수도권 광역지방자치단체들이 공동으로 수립하는 수도권계획으로 전환하고 광역자치단체들이 조례를 통해 기반시설과 환경을 함께 감안한 체계적인 계획적 관리를 수행할 수 있도록 계획권한을 분권화하되 교

통과 환경, 공공서비스 공급에 관한 광역적 문제를 수도권 대도시지역 전체의 차원에서 조율할 수 있는 광역행정체계를 구축해야 할 것이다. 이에 관한 자원조달 계획도 필수적인 요소이다.

수도권 규제의 철폐를 전제로 한 수도권의 계획적 관리 방안에 대해서는 경기도에서 구체적인 방안을 모색해 왔다. 경기도의 수도권 계획관리 기본계획은 난개발 방지를 위한 산발적인 소규모 개발의 동결과 장기적인 계획에 의하지 않는 개발의 동결을 전제로 수도권 공간구조 개편, 도시개발관리, 광역 인프라 확충, 산업육성, 택지공급, 녹지 보존과 관리, 환경관리 등에 관한 구체적 내용을 담고 있다(이상대, 2005).

3. 단기적인 정책개선 방안

참여정부의 수도권 정책은 국가균형 발전정책과 연계되어 있다. 2005년 6월에 발표된 수도권발전종합대책의 기본원칙은 수도권의 질적 발전과 지방의 자립적 발전을 동시에 추구하며, 수도권 규제는 단기적으로 개선한다는 것이다. 특히 수도권 안정화를 전제로 경쟁력과 삶의 질 제고방안을 모색하고 있다는 것이다. 인구의 안정화를 전제로 경쟁력과 삶의 질 제고방안을 모색하고 있다는 점에서 여전히 수도권 인구집중 완화가 핵심적인 고려사항으로 남아 있으며 선 지방발전 후 수도권 규제완화라는 접근방식을 고수하고 있다. 즉 행정중심복합도시 건설, 공공기관 이전 등 지방화 추진과 연계하여 수도권권역 개편, 계획관리체제로의 전환을 고려한다는 것이다. 따라서 앞에서 제시한 수도권 정책의 근본적인 전환은 단기적으로 기대하기 어려운 실정이다. 이러한 관점에서 몇 가지 단기 과제를 정리하기로 한다.

(1) 국내 대기업 공장 신증설 허용 대상업종 추가

현행 수도권 규제는 주로 대규모 제조업을 대상으로 삼고 있다. 그러나 대기업은 자본집약적이므로 중소기업에 비해 고용 및 인구 유발 효과가 작다. 뿐만 아니라 대기업은 기술력이 높고 평판을 중시하기 때문에 영세 중소기업에 비해 환경오염을 유발할 가능성이 낮다. 따라서 대기업 위주의 규제방식을 완화할 필요가 있다.

<표 21> 성장관리권역에서 국내 대기업과 외투기업 공장허용 비교

	국내 대기업	외투기업
산업단지	○대기업 공장의 신·증설(아산국가 산업단지에 한함)	○외국인투자기업의 공장으로 25개 업종을 영위하는 공장 신증설 <예시> (24121) 산업용가스제조업 (24212) 생물학적적체제 제조업 (30011) 컴퓨터제조업 등
공업지역	○공장이전: 과밀억제권역 및 자연보전권역에서 성장관리권역으로 이전 - 8개 업종 ○공장증설: 기타지역에서 허용된 행위	○좌동 ○좌동
기타지역	○대기업 기존 공장 중 14개 업종에 한해 기존 공장건축면적의 100% 증설	○좌동

한편 앞에서 소개한 수도권 공장입지 애로실태 조사에서 볼 수 있듯이 수도권 투자수요와 구체적인 투자계획이 있음에도 불구하고 현행 수도권 규제하에서는 실현이 불가능하다. 특히 성장관리권역 산업단지에서는 외투기업의 경우 25개 첨단업종의 공장 신증설이 허용되고 있으나, 국내 대기업은 아산국가산업단지에 한해 공장 신

증설이 허용되어 국내 대기업과 외투기업간의 역차별 문제가 있다. 이를 시정하고 투자를 활성화하기 위해서는 성장관리권역의 산업단지 외투기업 허용업종(25개) 수준으로 국내 대기업 공장의 신·증설을 허용할 필요가 있다.

한편 기업의 투자는 장기적인 의사결정을 요한다는 점에서 공장 신설 및 증설 허용기간을 주기적으로 연장하는 것보다는 장기적으로 보장하여 불확실성을 제거하는 것이 바람직하다. 또한 변화되는 산업여건과 기업 수요를 감안하여 산집법상 첨단업종 분류에 BT업종을 확대하는 방안, 공장설립 제한 규모의 상향조정 등도 고려할 필요가 있다.

(2) 공공기관 이전부지 및 건물 활용

정부의 수도권발전종합대책에는 정부부처 및 공공기관 지방이전 지역을 정비발전지구로 지정하여 효과적인 정비를 지원한다는 방안이 있다. 현실적으로 개발 가능한 택지가 제한되어 있는 수도권에서 정부부처 및 공공기관 이전적지는 입지여건이 우수하기 때문에 적절히 활용하기 위한 방안이 요구된다. 이전적지는 위치와 규모가 다양하기 때문에 특성에 따라 적절한 용도를 설정하여 체계적으로 개발 또는 관리해야 할 것이다. 예컨대 과천 정부종합청사는 규모나 입지 면에서 새로운 지역경제기반으로서의 잠재력이 충분하므로 다국적기업의 연구개발센터를 유치하는 등 경기도 산업발전계획과 연계하여 구체적인 활용계획과 재원조달 방안을 마련해야 할 것이다. 한편 정부는 정비발전지구 지정과 지원에 관한 구체적인 방안을 가능한 한 빠른 시일 안에 확정하여 해당 지자체들의 원만한 계획수립과 실행을 뒷받침해야 할 것이다.

(3) 수도권 정책 운영에 관한 개선과제

수도권 규제의 근본적인 목표는 인구증가를 억제하는 데 있다. 정부가 수도권 규제를 완화하는 데 필요한 전제조건도 수도권 인구의 안정화에 있다. 그렇다면 1990년대 이후 인구규모의 하향 안정세를 유지해 온 서울시를 과밀억제권역에서 제외하는 방안도 고려되어야 할 것이다.

다음으로 수도권정비계획의 수립에서 지방정부의 역할이 중요한데 현재의 수도권정비위원회 구성은 중앙정부 인사 위주로 되어 있어 한계가 있다. 따라서 지방정부가 보다 주도적인 역할을 수행할 수 있도록 위원회의 구성을 개편할 필요가 있다.

제 6 장 결 론

이 연구의 목적은 1960년대부터 시작되어 규제개혁의 성역으로 존재해 오면서 현 정부에 의해 더욱 부각되고 있는 '정책적 규제'인 수도권 규제의 정책목표의 타당성과 정책효과, 정책의 부작용에 대한 종합적인 평가를 토대로 정책전환의 근거와 개선방안을 모색하는 데 있었다.

이 연구에서 정리한 기존의 연구 결과와 추가적인 분석 결과는 수도권 규제의 목표가 특히 개방화되는 세계경제 여건하에서 실현 가능성이 낮으며 인구분산이라는 궁극적인 정책목표를 달성하는 데 큰 효과가 없었을 뿐 아니라 기업의 생산 및 투자에 관한 의사결정을 왜곡하고 수도권 주민들의 삶의 질을 향상시키는 데 제약으로 작용하였음을 보여준다.

수도권 규제완화가 불가하다는 논거로 제시되는 이른바 과밀의 사회적 비용은 개념과 추정방법에 문제가 있으며 설령 그 추정치를 받아들여더라도 인위적인 인구나 시설의 분산을 통해 해결할 수 없는 것으로 나타났다. 집중의 사회적 이득은 사회적 비용에 비해 상대적으로 부각되지 않았고 수도권 집적의 경제에 대한 기존의 연구들은 제조업에 한정되어 있으며 연구대상 부문과 접근방식에 따라 결과에 차이가 있다. 그러나 대부분의 세계도시에서 볼 수 있듯이 제조업은 더 이상 서울의 중심 산업이 아니며 서울의 주력 산업인 서비스업의 경쟁력은 비수도권에 비해 더 높은 것으로 나타났다. 앞으로 경제성장의 동력이 될 지식기반 제조업과 이를 뒷받침할 기업 서비스의 생산성이 수도권에서 더 높다는 사실은 수도권 규제가 우리나라 경제의 생산잠재력을 저해할 수 있음을 시사한다.

문제를 경제적 관점에서 보면 수도권 내부의 과밀완화와 기업환경 및 삶의 질 개선 등 도시기능 제고를 위한 정책과 비수도권 지역 발전을 위한 정책은 별개의 것이다. 전자는 수도권 내부의 문제로서

환경오염이나 교통혼잡을 일으키는 행위 자체를 적절한 규제와 경제적 유인/반대 유인을 통해 시정하고 수요가 있는 곳에 택지를 공급하여 주거수준을 제고하는 것이 인구나 시설의 분산보다 훨씬 효과적인 해결 방법이다. 또한 삶의 질과 기업환경의 개선은 수도권 주민과 기업들은 물론 국가경쟁력 제고에 필요한 외국기업과 인력을 유치하는 데도 필수적이다. 반면에 수도권과 비수도권의 경제적 변영이 zero-sum game이 아니라는 사실과 우리보다 오랜 역사를 지닌 유럽 여러 나라들의 지역정책 경험으로부터 얻어진 교훈을 받아들인다면, 지역균형발전이라는 정책목표는 지역의 자생적 발전을 촉진하고 우리 국민이면 거주 지역에 관계없이 일정한 기준의 기본적인 공공서비스 혜택을 보장하는 방향으로 재설정되어야 한다. 즉 수도권의 성장을 제한하지 않고는 지방의 발전을 이룩할 수 없다는 시각에서 벗어나 권한과 재원의 실질적인 분권화와 적절한 지원을 통해 각 지역의 특성에 맞는 발전을 도모하는 것이 바람직하다는 것이다.

그러나 수도권 규제는 본질적으로 정책적 규제이며 정책적 규제는 문제의 본질이 경제적 요인에 있음에도 불구하고 실제 정책은 정치적 고려를 벗어날 수 없다는 특성을 지니고 있다. 이러한 규제가 지속되고 강화되는 배경에는 여론의 지지가 있다. 현 정부가 추진해 온 신행정수도 건설계획에 대한 치열한 찬반 논란에도 불구하고 수도권 과밀해소와 국가균형발전이라는 정책의 대전제에 대해서는 대부분의 국민들은 물론 많은 전문가들조차 동의하고 있다. 수도권 집중과 비수도권 지역경제의 침체가 자동적으로 연계되어 있다는 주장이 비수도권 주민들과 일부 전문가들 사이에 일반적으로 통용되고 있다.²⁷⁾ 이러한 여론을 바탕으로 정부는 국가경쟁력 강화가 절실

27) 한국경제학회가 실시한 여론조사(한국경제학회, 2001)에서 "인위적인 분산정책이 성

히 필요하며 서울과 수도권이 미래의 성장 동력으로 여전히 중요하다고 주장하면서도 수도권에 대한 규제를 풀지 않고 경제자유구역 정책 등을 통해 수도권을 동북아 비즈니스 중심으로 육성한다거나 행정복합도시 건설과 공공기관 지방이전 등을 통해 비수도권 경제 성장이 가시화된 후에 수도권 규제완화를 검토한다는 식의 지극히 대내적인 접근방식을 택하고 있다. 경쟁력이 상대적인 개념이므로 우리의 노력은 물론 경쟁 대상국가나 대도시권의 정책과 여건도 중요한 변수라는 현실적인 제약을 감안하지 않은 채 '선 지방육성 후 수도권 계획적 관리'라는 정치적 접근을 고수하고 있는 것이다. 뿐만 아니라 구체적으로 어떤 지표를 기준으로 수도권 정책전환 시점과 규제개선 폭을 결정할지조차 밝히지 않고 있는 상태이다.

수도권 규제의 정치적 특성과 행정중심복합도시 건설, 공공기관 이전 등 각종 분산정책이 이미 확정된 현실을 감안할 때 정책개선의 가능성은 크지 않아 보인다. 이러한 제약하에서 현실적인 대안은 수도권 공장 신증설 허용업종의 확대, 공장총량제의 부분적 완화, 공공시설 이전지역의 활용에 대한 지방의 재량 허용 등 현안 해결을 모색하는 데서 벗어나기 어려울 것이다. 그러나 대외적인 경쟁여건을 감안할 때 보다 빠른 시일 안에 보다 근본적인 수도권 정책의 방향전환이 필요하다. 그리고 이를 위해서는 수도권 규제완화를 용인할 수 있는 국민여론을 조성하는 것이 급선무이다. 수도권 역시 경제성장의 과실과 축적된 역량을 비수도권 지역과 창조적으로 공유하려는 의지와 노력을 통해 '중심 대 주변'이라는 이분법을 극복해 나가야 할 것이다.

공을 거둔 예가 없을뿐더러, 집적이익이 혼잡비용보다 크기 때문에 수도권 억제정책은 수정되어야 한다"는 의견에 대해 전문가의 49.6%가 찬성, 49.3%가 반대하였다. 한편 수도권 개발과 지방경제 활성화와의 관계에 대해서는 전문가의 75.1%와 일반 국민의 53.5%가 "수도권 개발이 지방경제 활성화를 위축시킨다"고 응답하였다.

수도권 이외의 지방에서는 수도권 규제가 지방경제의 발전에 도움이 된다는 생각이 지배적이다. 그러나 냉정하게 말하면 충청권이 수도권 규제에 따른 반사이익의 수혜자일 뿐 나머지 지방들은 직접적인 이득을 얻는다고 보기 어렵다. 앞에서 수도권 제조업의 고용증가가 다른 지역에 긍정적인 파급효과를 줄 수 있다는 실증분석 결과를 소개한 바 있다. 수도권의 소득 증가는 강원도 등 다른 지역의 관광수요를 유발하는 효과도 있다. 국민소득 2만 달러의 달성을 지향하고 있는 우리로서는 우리보다 소득이 훨씬 높은 일본이 국가경쟁력 강화를 위해 수도권 공장입지 규제를 철폐하고 동경권의 재생을 촉진하는 정책전환을 단행한 이유를 심각하게 따져볼 필요가 있다.

참고문헌

- 건설교통부, 『국도업무편람』, 2005.
- 건설교통부·국가균형발전위원회, 「수도권발전종합대책」, 2005. 6.
- 경기도, 『수도권 성장관리 기본계획 자료집 V: 주택수요 관리와 공급부문』, 2004. 2.
- _____, 『수도권공장신증설규제의 합리적 개선방안 연구』, 2004. 2.
- 곽채기 외, 『국가경쟁력 강화 및 국가균형발전을 위한 수도권의 역할과 과제』, 경기개발연구원 위탁연구 2003-07, 2003. 12.
- 국가균형발전위원회, 「신수도권 발전 및 혁신도시 건설방안」, 2004. 8.
- _____, 「제1차 국가균형발전5개년계획(안)」, 2004. 6.
- 국토연구원, 『과밀부담금제도 실효성 제고방안 연구』, 2001.
- 권용우, 「국가균형발전이 수도권에 미치는 영향」, 국가균형발전과 수도권 정책 전환을 위한 대토론회, 경기개발연구원, 2004. 2.
- 권오상, 『경기도지역 대기오염의 사회적 비용 추정 및 적정수준 달성방안』, 경기개발연구원 위탁연구 2003-02, 2003. 12.
- 권 일, 「국토불균형 현상과 행정수도 이전-정확한 국토진단과 장래 예측이 선행되어야」, 2004. 6.
- 김경환, 「분권화와 지역발전 정책」, 『한국경제 2001-2002, 현황과 대책』, 서강대학교 경제연구소 편, 서강대학교 출판부, 2002. 2, pp.308-335.
- 김경환·손재영, 「서울시 오피스시장의 시계열분석」, 『주택연구』, 제

- 8권 제2호, 한국주택학회, 2000. 11.
- 김경환·박명호·손재영, 『미래지향적 수도권 정책: 경제학적 접근』, 서강대학교 출판부, 2002.
- 김경환 외, 「미래지향적 수도권 정책」, 미래지향적 수도권 대도시 관리방향에 대한 국제세미나 자료집, 경기도·한국지역학회, 2004. 8.
- 김경환·김경아·이창무, 「수도권 집중의 사회적 비용 편익 추정 of 검증」, 경기개발연구원, 2005. 8.
- 김동효·안강기, 「교통혼잡비용의 이론적 정립과 사례연구」, 『교통정책연구』, 5(1), 교통개발연구원, 1998.
- 김영수, 「지식기반산업의 지역별 발전동향과 정책시사점」, 산업연구원, 2003.
- 김원규, 「경제전체의 생산성 추이와 제조업 서비스업간의 생산성 비교분석」, e-Keit 산업경제정보, 산업연구원, 2004.
- 김원배, 「균형발전과 국가경쟁력」, 『국토논단』, 국토연구원, 2003.
- 김재홍 외, 『정책적 규제 비판』, 한국경제연구원, 1994.
- 김정호, 「수도권 문제에 대한 오해들」, 수도권 정책토론회발표자료, 자유기업센터, 1998.
- _____, 『왜 우리는 비싼 땅에서 비좁게 살까』, 삼성경제연구소, 2005.
- _____, 『한국의 토지이용규제』, 한국경제연구원, 1995.
- 김정훈, 『도로비용의 외부비용과 적정혼잡과세』, 한국조세연구원 연구보고서 00-07, 2000. 12.
- 김제국 외, 『광역도시계획수립에 따른 수도권정비계획의 위상재정립 및 개선 방안』, 경기개발연구원, 2001.
- 김태승·한상용·권태형·김건영, 「혼잡통행료제도 확대시행의 분석

- 대상지역 및 BRT 시행에 따른 정책결합을 중심으로-」, 교통개발연구원, 연구총서 2004-09, 2004. 12.
- 남영우, 「신행정수도 건설과 세계화시대의 국토발전전략」, 2004. 6.
- 노기성 외, 『수도권 정책의 평가와 기본방향』, 한국개발연구원, 1998.
- 대한상공회의소, 「수도권 기업의 공장수요 및 애로실태」, 2005. 7.
- 문미성, 「수도권 경쟁력강화를 위한 규제개선 방안」, 서울시 정책토론회 자료집, 2004.
- 박상우 외, 『국제화시대의 지역개발과 수도권 정책의 효율성 확보방안』, 국토개발연구원 1998.
- 박상우·김상욱·박형서, 「신행정수도 건설의 사회 경제적 파급영향 분석 연구」, 국토연 2003-20, 국토연구원 2003. 12
- 박양호 외, 『통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(1)』, 국토연구원, 2003.
- 박인기·심재익, 「2003년 전국 교통혼잡 비용 산출과 추이분석」, 교통개발연구원, 『정책연구』, 2005-06, 2005.
- 박현수 외, 『수도권 규제효과에 관한 연구: 수도권 규제가 기업의 생산효율성에 미치는 영향을 중심으로』, 경기개발연구원 위탁연구 2004-02, 2004. 11.
- 삼성경제연구소, 「세계 도시 경쟁력 비교」, 1997.
- _____, 「도시발전과 기업의 역할」, CEO Information, 2004. 6.
- _____, 「지역활성화정책의 현황과 발전방안」, Issue Paper, 2005.4.1.
- 서울21세기연구센터, 「서울의 국제경쟁력 진단 및 제고방안」, 서울시정개발연구원, 1995.
- 서울시정개발연구원, 「수도이전, 과연 타당한가-수도이전의 문제점 및 대안」, 2004. 4.

- _____, 「서울시 버스체계개편에 따른 버스운행실태 및 서비스수준 모니터링」, 2005. 3.
- _____, 노무라종합연구소, 「세계도시 서울은 가능한가-동아시아 6 대도시 비교분석」, 2003. 12.
- _____, 인천발전연구원, 경기개발연구원, 「수도권 대기환경 영향요인 분석 및 총량관리 정책개발 연구」, 『정책연구』, 2004-04, 2004.
- 손재영, 「수도권 분산정책의 평가와 정책전환을 위한 제언」, 『주택연구』, 1(2), 1993.
- _____, 「수도권 정책의 평가와 신도시 개발방향」, 한국경제학회 주최 특별세미나 발표논문, 2001. 2.
- 이변송, 『도시교통정책의 경제론』, 박영사, 1998.
- 이상대, 『수도권 개발수요에 대응한 성장관리방안』, 경기개발연구원, 2003.
- _____, 『수도권 계획관리 기본계획과 추진전략』, 경기개발연구원, 2005.
- 이성복 외, 『경기도내 세계도시 발전 전략에 관한 연구』, 경기개발연구원, 2003. 4.
- 이주희, 『자치시대 지역개발정책과 도의 역할』, 국가발전연수원, 2001.
- 전국경제인연합회, 「수도권 공장입지 애로실태 및 개선과제-수도권 소재 주요 대기업(106개 업체) 설문조사 결과」, 2005. 7.
- 정병순, 「서울의 도시경쟁력 강화와 합리적 세제개편 방안」, 서울시 정책토론회 자료, 2004. 10.
- 정부혁신위원회, 「지방분권 및 도시계획권 강화 워크샵자료」, 2004. 2.

- 정창무 외, 「수도권 공간구조의 적정성 분석」, 규제연구 제13권 제1호, 2004.
- 정희운, 「서울의 도시기능 보완방안: 국제화에 따른 도시기능 및 지원시설을 중심으로」, 서울시정개발연구원, 1998.
- 조수현, 「수도권 산업입지 규제에 관한 연구: 공장건축총량제를 중심으로」, 건국대학교 부동산학과 석사학위 논문, 2001. 8.
- 최상철, 「세계화 지방화시대에 부응한 수도권 정책의 기본방향과 전략」, 『환경논총』, 서울대환경대학원, 1996.
- _____, 「국가균형발전과 수도권 정책」, 국가균형발전과 수도권 정책전환을 위한 대토론회, 경기도, 2004.
- 한국경제학회, 「수도권 개발 방향에 대한 여론조사」, 2001. 4.
- 홍갑선, 『교통관련 사회환경비용의 내재화방안』, 교통개발연구원 연구총서 99-03, 1999.
- 환경부, 「수도권 대기질 개선 특별대책」, 2003. 2
- 황금희, 『성상관리프로그램 구축과 수도권계획 합리화 방안』, 경기개발연구원, 2002. 11.
- 황만익, 「수도권 무등록공장 문제와 대책에 관한 연구」, 『대한지리학회지』, 31(3), 1996.
- 허재완, 「행정중심 복합도시 건설 결정에 따른 수도권 정책방향」, 수도권 계획 관리 방안 토론회 발제논문, 경기개발연구원, 2005. 3.
- Andersen & J.L. Lasalle, 「지식기반산업 육성전략 및 수도권 정책 전환방안」, 수도권 정책토론회자료집, 경기도, 2001.
- Arther D. Little, 「수도권 발전을 위한 국제 심포지움 자료집」, 2005, 10.
- Renaud, B., "From the French Space to European State and

Beyond: Planning for Ile-de-France", 미래지향적 수도권 대도시 관리방향에 대한 국제세미나 자료집, 경기도·한국지역학회, 2004. 8.

Cheshire, P, "Spatial Polices, Planning and Urban Competitiveness: The Case of London," 미래지향적 수도권 대도시 관리방향에 대한 국제세미나 자료집, 경기도·한국지역학회, 2004. 8.

Simmons, M., "Planning for the London Region", 미래지향적 수도권 대도시 관리방향에 대한 국제세미나 자료집, 경기도·한국지역학회, 2004. 8.

Baldwin, R. et al., *Economic Geography and Public Policy*, Princeton University Press, 2003.

Martin, P & G. Ottaviano, "Growth and Agglomeration," *International Economic Review*, Vol.42, No.4, 2001.

OECD, 『서울지역정책보고서』 (Territorial Review of Seoul, Korea), 2005.

Scott, A. J.(ed), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford Univ. Press, 2001.

Tolley, G.S., Graves, P.E., Gardner, J.L. et al, *Urban Growth Policy in a Market Economy*, Academic Press, 1979.

Abstract

A Critique of the Korean Capital Region Spatial Policy

- Balanced Development and National Competitiveness -

Kyung-hwan Kim and Sang-jun Lim

After it was decided to relocate 176 public agencies to local provinces, controversies between the central government and local autonomous governments concerning the capital region spatial policy become serious.

The central government continues to adhere to its views that the mitigation of capital region regulation would be considerable following the construction of an administration city and the completion of the relocation of public agencies. The local autonomous governments, on the other hand, particularly of metropolitan areas together with business enterprises argue that the policy should be abandoned, as it has become a critical factor behind worsening national competitiveness. Be as it may, investment amounts of up to 4 trillion won by large corporations remains tied up by the

present policy regulation on the capital regions.

The Korean government has set "balanced development of the national territory" as a policy priority largely with the view that balanced development would encourage social integration and help improve national competitiveness. This way regulation of the capital region is a precondition behind national policy. The government's main reason for pursuing such a policy lies in the belief that by prohibition of concentration in the capital, better income distribution and balanced development across local provinces would be both desirable and possible.

This policy is however subject to global free market principles, which would make distribution to local provinces somewhat unfavorable for Korea. If international and domestic companies are unable to the best location for their investments within the country, they are sure to search in cities outside the country's borders. That is, the capital region regulation could exert undesirable influences on the national economy. Simply put, cities now no longer compete on a domestic level. With globalization, if costs increase in terms of companies searching for the best location, time loss, unattractiveness to foreign investment, delayed domestic infrastructure, etc. cities would become increasingly disadvantaged.

The balanced development strategy for "everyone" and "everywhere" is a rather attractive political slogan, which might even be difficult to give up. Government's do worry about the increasing gaps between local provinces and metropolitan areas, and if the capital region spatial policy were abandoned, it is

feared that even more people and capital would flow to metropolitan centers. As such, it is said that local provinces will remain undeveloped.

Other developed countries have had similar dilemmas and, interestingly, it was found that the pursuit of balanced regional development strategies only worsened national competitiveness. That is, balanced development was unattainable through regulation of the capital region, and, rather, ironically, decentralization of the administrative and financial powers proved to give better results.

This paper critically looks at the issues of the present spatial policy of Korea that regulated the capital or metropolitan regions from the point of view of the market economy. Further issues concerning spatial policy alternatives looking forward are also discussed. In the age of globalization, the future of national competitiveness lies in the hands of the metro-city. It is difficult to deny the fact that Korea's capital region, namely, the Seoul metropolitan area, is the only one able to compete with foreign cities around the world. As such, the current spatial policy must adjust to this reality and find ways to improve the city's competitiveness in comparison with other competing cities around the world. The government should realize, the sooner the better, that the rather narrowly defined spatial policy would disadvantage the country in favor of other cities like Tokyo, Beijing and Shanghai.