

# 수도권 규제완화에 대한 고뇌

Agony over Deregulating the Capital Region

변 용 환

강원발전연구원



## 발 간 사

수도권 규제완화가 국가적인 논란이 되고 있습니다. 수도권 규제를 완화 하자는 주장이 있는 한편, 이러한 기초를 반대하는 입장도 완고합니다. 갈등 관계에 있는 국정 과제는 신중히 풀어나가야 합니다. 이로 인해 수도권과 지방간의 갈등이 확산되고 국민통합이 저해되어서는 안됩니다. 일방적인 주장보다는 활발한 논의와 의견교환을 통해 상대편을 이해하고 배려하면서 국익의 관점에서 문제를 풀어나가야 할 것입니다. 의사소통과 정책판단을 위한 자료가 필요합니다. 그동안 수도권 규제완화를 주장하는 연구는 일정 부분 축적되었으나, 그 상대편 입장에서의 연구는 미흡하여 활발한 토론의 장을 열어 가는데 어려운 점이 있었습니다.

본 연구서에서는 수도권 규제와 관련된 내용들을 지방의 입장에서는 처음으로 종합적으로 다루고 있습니다. 수도권 규제완화와 관련된 기존의 학술적 연구들이 다수 분석되어 있고 그 내용도 비교적 풍부합니다. 연구자, 정치인, 공직자 등이 수도권 문제가 제기될 때마다 사안에 따라 활용할 수 있도록 수도권 집중의 원인과 실태, 수도권 규제의 내용과 시대적 변화, 수도권투자의 경제효과/대수도론/계획적 관리체제 등으로 구분해 체계화 하였습니다. 특히, 수도권 규제완화를 이론적으로 뒷받침하는 기존 연구들에 대한 논리를 분석했고, 수도권과밀, 지방공동화 등 규제완화로 예상되는 문제점에 관한 내용들을 종합적이고 구체적으로 다루고 있습니다.

여기에서는 수도권 규제완화의 신중함을 부탁하고 있습니다. 그리고 수도권 규제완화에 대해 표면적으로는 반론과 비판을 제기하고 있지만, 그 근처에는 퇴락해 가는 지방을 구해달라는 읍소가 자리 잡고 있습니다. 저자인 변용환 교수는 수도권 규제변화가 보다 이성적이고 객관적인 시각에서 논의 되는데 도움이 되고자 불철주야 노력으로 짧은 기간에 이 연구서를 집필하

였습니다. 저자는 전문성의 한계와 부족한 시간 때문에 정리가 덜 된 투박한 부분에 대해서는 독자의 이해를 구하고 싶어 합니다. 변교수의 노고에 치하를 드리고 싶습니다. 또한 자료제공과 조언을 아끼지 않았던 본 연구원의 조계근박사와 류종현박사에게도 감사를 드립니다.

본 연구서가 수도권 규제변화와 관련하여 건전한 토론의 장을 열어 가는데 보탬이 되고, 관련된 분들에게 좋은 참고자료가 되길 기원합니다. 또한 지방의 어려움을 많은 분들이 공감하는데 도움이 되기를 바랍니다.

2008. 9

강원발전연구원장 김 정 호

# 목 차

발간사

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| <b>I</b>   서론                   | 1  |
| 1. 수도권 규제완화와 국가 정체성             | 2  |
| 2. 수도권 과밀과 지방퇴락                 | 3  |
| 3. 수도권규제 완화 논란                  | 6  |
| 4. 진지한 논의                       | 7  |
| <b>II</b>   수도권 집중의 원인과 현상      | 11 |
| 1. 중앙집권적 권력구조와 수도권 집중           | 12 |
| 1.1. 중앙집권형 국가와 신고전파 경제이론        | 12 |
| 1.2. 중앙집권체제에서의 지방분산             | 12 |
| 1.3. 비효율적 자원재분배                 | 13 |
| 1.4. 국가권력구조와 수위도시 집중도           | 13 |
| 1.5. 중앙집권형 국가권력구조               | 14 |
| 1.6. 중앙재정 의존적 지방자치              | 14 |
| 1.7. 중앙집권형 국가와 분권형국가에서의 수위도시 차이 | 15 |
| 1.8. 중앙권력 분산정책의 실행 한계           | 16 |
| 1.9. 최소한의 집중억제수단: 수도권 규제        | 16 |
| 2. 수도권 과밀집중 현황                  | 17 |
| 2.1. 수도권집중억제에 대한 국민적 공감         | 17 |
| 2.2. 중앙집권체제와 초유의 수도권 집중현상       | 18 |
| 2.3. 국가핵심기능의 수도권 집중             | 18 |
| 2.4. 미래 산업의 수도권 집중              | 20 |

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 3. 수도권 인구집중속도 .....                   | 21 |
| 3.1. 가파른 수도권 인구집중속도 .....             | 21 |
| 3.2. 최다인구보유 지방자치단체 - 경기도의 등장 .....    | 21 |
| 3.3. 수도권 내 사회적 이동 인구와 자연증가인구 비교 ..... | 23 |
| 3.4. 정체상태인 비수도권 인구 .....              | 24 |
| 3.5. 예측보다 훨씬 빠른 수도권 인구집중 .....        | 24 |
| 3.6. 비수도권에서 수도권으로의 인구 이전 이유 .....     | 26 |
| 4. 수도권 일극화 추세 .....                   | 27 |
| 4.1. 수도권 일극으로의 인구이동 .....             | 27 |
| 4.2. 다극화시대의 마감과 수도권 일극시대의 시작 .....    | 28 |
| 4.3. 경기도 및 제조업 발달 지역 위주의 인구증가 .....   | 29 |
| 4.4. 영호남으로부터의 인구 순유입과 수도권 공간 확장 ..... | 31 |
| 5. 수도권 전입인구의 특성 .....                 | 32 |
| 6. 규제강도에 따른 부문별 수도권 집중의 차이 .....      | 34 |

### III | 수도권규제의 내용과 변화 37

|   |    |
|---|----|
| 1. 국토종합계획과 수도권 .....                          | 38 |
| 1.1. 국토종합계획 .....                             | 38 |
| 1.2. 국토종합계획에서의 수도권 규제 .....                   | 40 |
| 2. 수도권규제의 역사 .....                            | 43 |
| 2.1. 서울인구집중방지를 위한 규제도입기 ; 1960년대 .....        | 43 |
| 2.2. 과밀억제 및 분산정책 시행기 ; 1970년대 .....           | 44 |
| 2.3. 수도권정비계획 도입기 ; 1980년대 .....               | 47 |
| 2.4. 수도권 규제 유연화기 ; 1990년대 .....               | 48 |
| 2.5. 규제 완화 및 성장관리기 ; 2000-2007 .....          | 52 |
| 2.5.1 공업입지완화 .....                            | 54 |
| 2.5.2 규제특례지구의 도입·활용 .....                     | 56 |
| 2.5.3 참여정부(2003-2007)에서의 대폭적인 수도권 규제 완화 ..... | 58 |
| 2.6. 제3차 수도권정비계획 .....                        | 60 |

|  |    |
|--|----|
| 3. 현행 수도권규제의 내용 .....                    | 62 |
| 3.1. 수도권규제의 틀 .....                      | 62 |
| 3.2. 수도권 정비계획법 .....                     | 64 |
| 3.2.1 권역별 입지규제 .....                     | 64 |
| 3.2.2 권역별 공업·산업지역 지정제한 및 공장 신·증설 금지제도 .. | 68 |
| 3.2.3 공장총량제 .....                        | 69 |
| 3.2.4 공업지역 물량 배정 .....                   | 70 |
| 3.2.5 과밀부담금제도 .....                      | 71 |
| 3.3. 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 .....         | 71 |
| 3.4. 조세증과 및 지방이전 지원세제 .....              | 74 |
| 4. 2008년 수도권규제변화 쟁점사항 .....              | 78 |
| 4.1. 경제살리기와 수도권 규제 완화 .....              | 78 |
| 4.1.1 공장입지 제한 규제의 폐지 또는 완화 추진 .....      | 78 |
| 4.1.2 관광래저시설 규제 완화 .....                 | 81 |
| 4.1.3 대학신증설 규제 완화 .....                  | 82 |
| 4.1.4 조세차등적용의 완화 내지는 폐지 .....            | 85 |
| 4.2. 수도권 규제로부터 자유로운 정비발전지구 .....         | 87 |
| 5. 5+2광역경제권과 수도권 규제 .....                | 88 |
| 5.1. 외국에서의 광역경제권 .....                   | 88 |
| 5.2. 5+2 광역경제권 구상 .....                  | 92 |
| 5.3. 광역경제권발전특별법에 의한 수도권 규제완화의 의미 .....   | 99 |
| 5.4. 수도권 규제합리화 .....                     | 99 |

---

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| <b>IV</b>   수도권 규제완화의 논리 및 배경 | 103 |
|-------------------------------|-----|

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 1. 수도권 기업유치를 위한 규제완화 .....            | 104 |
| 2. 기업입장에서 본 투자입지로서의 수도권 .....         | 107 |
| 2.1. 효율적 투자입지이론 .....                 | 107 |
| 2.2. 투자입지요인 .....                     | 110 |
| 2.3. 기업 입지동기에 따른 수도권의 기업투자유치경쟁력 ..... | 113 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.4. 기업 환경요인과 기업유치경쟁력 .....            | 114 |
| 2.5. 제조업종별 기업투자유치경쟁력 .....             | 115 |
| 2.6. 투자유치환경에서의 비교우위 .....              | 116 |
| 2.7. 부동산투자기반으로서의 비교우위 .....            | 117 |
| 3. 수도권투자의 경제적 효과 .....                 | 120 |
| 3.1. 수도권의 투자효율성 .....                  | 120 |
| 3.2. 수도권 규제완화를 통한 국민총생산증가 .....        | 121 |
| 3.3. 지방분산의 비경제성 .....                  | 121 |
| 3.4. 수도권 투자효율성 주장의 허실 .....            | 122 |
| 3.5. 수도권 집적경제 효과에 대한 허실 .....          | 123 |
| 3.5.1. 집적경제효과의 이론적 배경 .....            | 123 |
| 3.5.2. 수확체감의 법칙 .....                  | 127 |
| 3.5.3. 수도권 과밀화로 인한 집적경제효과의 하락 .....    | 128 |
| 3.5.4. 수도권 요소증가율대비 부가가치증가율 하락 .....    | 130 |
| 4. 기존 수도권규제의 비합리성 및 부작용 .....          | 132 |
| 4.1. 투자유치기회의 상실 .....                  | 132 |
| 4.2. 권역별 입지규제의 비합리성 .....              | 139 |
| 4.3. 공장건축총량제 .....                     | 140 |
| 4.4. 국내 대기업에 대한 역차별 .....              | 142 |
| 4.5. 제조업위주의 규제효과 .....                 | 145 |
| 5. 수도권 규제 무용론 .....                    | 148 |
| 5.1. 수도권 과밀억제에 대한 수도권 규제 무용론 .....     | 148 |
| 5.1.1. 수도권 과밀 부정 .....                 | 148 |
| 5.1.2. 인구집중억제 수단으로서 수도권 규제의 부적합성 ..... | 150 |
| 5.1.3. 수도권집중의 근본적 이유 .....             | 152 |
| 5.2. 지역동반발전과 수도권 규제 .....              | 155 |
| 5.2.1. 지역균형발전 개념의 현실성과 정당성 .....       | 155 |
| 5.2.2. 지역균형발전에 대한 수도권규제의 무익성 .....     | 156 |
| 5.3. 수도권 집중화완화 수단으로서의 수도권 규제 .....     | 159 |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 6. 대수도론 .....                      | 163 |
| 6.1. 대수도론 등장 배경 .....              | 163 |
| 6.2. 대수도론 지지 논의들 .....             | 164 |
| 6.3. 대수도론에 내재된 목적과 수단 .....        | 165 |
| 6.4. 독점적 위치를 이용한 경쟁 회피적 성장 .....   | 166 |
| 6.5. 도시규모와 국가 경쟁력 .....            | 168 |
| 6.6. 대수도권의 독자성장 .....              | 170 |
| 6.7. 글로벌 경쟁력과 제조업 유치 .....         | 171 |
| 6.8. 후진국 수위도시 모형과 수도권 일극화 .....    | 173 |
| 6.9. 독일의 도시과밀화 방지 노력 .....         | 174 |
| 7. 선진국 대도시들의 규제 완화 추세 .....        | 175 |
| 7.1. 선진국 수위도시에서의 규제 완화 추세 .....    | 175 |
| 7.2. 해외 대도시의 규제 역사 .....           | 177 |
| 7.2.1. 일본 동경 .....                 | 177 |
| 7.2.2. 영국 런던 .....                 | 179 |
| 7.2.3. 프랑스 파리 .....                | 181 |
| 7.3. 선진국 수위도시와 한국 수도권의 비대칭성 .....  | 183 |
| 7.4. 선진국 대도시 규제해제의 목표 .....        | 186 |
| 7.5. 선진국 대도시 규제완화와 지방 동반 발전 .....  | 189 |
| 7.6. 수도권 규제완화와 글로벌 경쟁력과의 연관성 ..... | 191 |
| 8. 수도권 계획적 관리체제로의 전환 .....         | 194 |
| 8.1. 수도권 계획 관리 주장의 배경 .....        | 194 |
| 8.2. 수도권 계획 관리가 비수도권에 미치는 영향 ..... | 196 |
| 8.3. 계획적 관리체제와 난개발 가능성 .....       | 199 |
| 9. 5+2 광역 경제권 구상과 수도권규제 완화 .....   | 201 |
| 9.1. 광역경제권 구상과 수도권 규제완화 .....      | 201 |
| 9.2. 광역경제권단위와 지방자치단체간의 부조화 .....   | 203 |
| 9.3. 수도권과 비수도권 간 불공정 경쟁 .....      | 204 |
| 10. 수도권 규제완화 논리에 대한 단상 .....       | 206 |
| 10.1. 전제 및 연구방법 .....              | 207 |

|  |     |
|--|-----|
| 10.1.1. 규제완화와 투자대기수요 설정의 낙관성 .....       | 207 |
| 10.1.2. 비수도권 공동화 비용 분석 배제 .....          | 207 |
| 10.1.3. 수확체감의 원칙 가능성 배제 .....            | 207 |
| 10.1.4. 한계생산성의 확대 해석 .....               | 208 |
| 10.1.5. 과밀비용 등 외부효과 배제 .....             | 208 |
| 10.2. 목표 및 수단 .....                      | 209 |
| 10.2.1. 제조업 집중을 통한 글로벌 대도시 진입 비적합성 ..... | 209 |
| 10.2.2. 총량경제지표에의 매몰 .....                | 209 |
| 10.2.3. 수도권 적정인구에 대한 비전과 목표 실종 .....     | 210 |
| 10.2.4. 왜곡된 공정 경쟁 .....                  | 210 |
| 10.2.5. 국자의 목표와 규제의 존재 이유에 대한 혼란 .....   | 211 |
| 10.3. 비수도권에서의 연구 필요성 .....               | 213 |

## **V** | 수도권 규제 완화로 예상되는 문제점 215

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 1. 수도권 과밀비용 증가 .....                | 216 |
| 1.1. 삶의 질 .....                     | 216 |
| 1.2. 교통 혼잡 및 낭비적 SOC .....          | 217 |
| 1.3. 대기오염 .....                     | 221 |
| 1.4. 수질오염 등 기타 수도권 환경비용 .....       | 230 |
| 2. 지방공동화 .....                      | 231 |
| 2.1. 인구비중의 감소 .....                 | 231 |
| 2.2. 지역경제 공동화 .....                 | 233 |
| 2.2.1. 수도권의 자원 흡수형 독자적 성장 .....     | 233 |
| 2.2.2. 기업과 일자리가 사라지는 지방 .....       | 234 |
| 2.3. 지방의 재정·경제력 빈곤화 .....           | 237 |
| 2.4. 지방 대학 고사 .....                 | 239 |
| 2.5. 아파트가격과 지방의 미래 .....            | 242 |
| 3. 수도권규제완화와 지방경제 .....              | 243 |
| 3.1. 수도권 규제와 수도권 기업의 지방 이전 효과 ..... | 243 |

|  |            |
|--|------------|
| 3.2. 수도권 공장 신증설 허용과 지방 경제 .....            | 244        |
| 3.3. 수도권 성장을 통한 지방 연계 성장 .....             | 246        |
| 3.3.1. 경험상의 부적합 .....                      | 246        |
| 3.3.2. 수도권의 공생력 지수와 국지성 .....              | 247        |
| 3.3.3. 수도권의 지역 간 제조업 전후방 연관성 .....         | 248        |
| 3.3.4. 수도권의 전략 산업 지역 간 파급효과 .....          | 250        |
| <b>VI   합리적 수도권 규제완화를 위한 연구과제</b> .....    | <b>251</b> |
| 1. 수도권 규제변화와 경제효과 .....                    | 254        |
| 1.1. 수도권 과밀비용 .....                        | 254        |
| 1.2. 지방공동화 비용 .....                        | 254        |
| 1.3. 수도권 규제완화로 인한 국민총생산 기여도 .....          | 255        |
| 1.4. 수도권 투자효율성 .....                       | 255        |
| 1.5. 수도권 규제완화 종류별 지방공동화의 영향 .....          | 256        |
| 2. 국가 정책상의 수도권 규제변화 .....                  | 256        |
| 2.1. 5+2 광역경제권 구상과 규제완화 .....              | 256        |
| 2.2. 수도권 적정 인구 설정과 규제변화 .....              | 257        |
| 2.3. 국토의 지속가능한 발전과 수도권 규제변화 .....          | 258        |
| 2.4. '선 지방 육성 후 수도권 규제완화'에 대한 객관적 연구 ..... | 258        |
| 2.5. 분권국가로의 이행 가능성과 수도권 규제 .....           | 259        |
| <b>VII   수도권 규제변화의 신중함을 바라면서</b> .....     | <b>261</b> |
| 참고문헌 .....                                 | 273        |
| Abstract .....                             | 283        |

# 표 목 차

- <표Ⅱ- 1> 분권형국가와 중앙집권국가에서의 수도의 인구규모(1995) ... 16
- <표Ⅱ- 2> 수도권 집중도를 보여주는 주요 지표 ..... 20
- <표Ⅱ- 3> 벤처기업의 업종별 수도권 집중(2000.7) ..... 21
- <표Ⅱ- 4> 수도권 인구 변화 추이 ..... 23
- <표Ⅱ- 5> 수도권과 지방의 인구변화 ..... 24
- <표Ⅱ- 6> 수도권 목표인구와 실제인구 ..... 25
- <표Ⅱ- 7> 수도권 미래 예측인구 ..... 26
- <표Ⅱ- 8> 수도권 전입사유 ..... 27
- <표Ⅱ- 9> 수도권 거주자의 연도별 5년 전 거주지 분포 ..... 28
- <표Ⅱ-10> 수도권 거주자의 연도별 5년 전 거주지 분포 ..... 29
- <표Ⅱ-11> 지방에서 전입한 수도권 이주자의 개인 속성 및 이전 거주지  
특성에 대한 표준화된 로지스틱 회귀계수 ..... 33
- <표Ⅱ-12> 수도권규제효과를 보여주는 부문별 지표변화 ..... 35
- <표Ⅲ- 1> 한국 국토종합개발계획 변천사 ..... 39
- <표Ⅲ- 2> 국토개발계획 중 수도권 집중억제내용 ..... 41
- <표Ⅲ- 3> 시대별 수도권규제와 관련된 정책 ..... 50
- <표Ⅲ- 4> 성장관리지역 내 국내 대기업 신증설 확대 ..... 55
- <표Ⅲ- 5> 외국인 투자기업 첨단 25개 업종 신증설 허용 및 연장 ..... 55
- <표Ⅲ- 6> 규제특례지역의 수도권 정비법 등 관련법령상 규제 특례 ..... 57
- <표Ⅲ- 7> 참여정부 기간 동안의 수도권 공장입지 규제완화 ..... 59
- <표Ⅲ- 8> 제 3차 수도권 정비계획(안) 주요 내용 ..... 61
- <표Ⅲ- 9> 수도권 정비권역별 정비전략 ..... 65
- <표Ⅲ-10> 수도권 권역별 행위제한 ..... 67
- <표Ⅲ-11> 수도권 정비권역별 공장 신증설 규제현황 ..... 68
- <표Ⅲ-12> 수도권 내 권역별 공장입지규제 현황(산업집적활성화법) ..... 72
- <표Ⅲ-13> 수도권 과밀억제권역 집중억제 세제 정책 ..... 74

|   |     |
|---|-----|
| <표Ⅲ-14> 수도권 과밀억제 권역의 지방이전기업 세제감면 지원 내용 .. 76                                      |     |
| <표Ⅲ-15> 수도권과 지방 간 제조업 조세지원 차별현황 .....   | 76  |
| <표Ⅲ-16> 수도권규제로 인한 투자대기 규모 .....   | 79  |
| <표Ⅲ-17> 수도권 공장건축총량제 집행 현황(1994-2006) .....  | 80  |
| <표Ⅲ-18> 전경련 제안 수도권 공장입지규제 완화 주요 내용 .....  | 81  |
| <표Ⅲ-19> 수도권 대학 신설 및 이전 입지규제 현황 .....  | 83  |
| <표Ⅲ-20> 수도권 대학입지 및 총량규제 특례 현황 .....   | 85  |
| <표Ⅲ-21> 경기도 「정비발전지구」 지정대상 신청 지역 .....   | 88  |
| <표Ⅲ-22> 인수위 ‘창조적 광역발전전략(2008.1.24)중 수도권 규제완화<br>관련 내용 .....                       | 97  |
| <표Ⅳ- 1> 전경련 회원사들이 원하는 핵심규제의 개선방향 .....  | 106 |
| <표Ⅳ- 2> 기업환경장애요인 .....  | 107 |
| <표Ⅳ- 3> 기업투자입지경쟁력 요인 제반 연구 .....  | 111 |
| <표Ⅳ- 4> 기업의 입지동기와 적합한 입지 .....  | 113 |
| <표Ⅳ- 5> 기업입지 환경요인 .....   | 114 |
| <표Ⅳ- 6> 업종별 핵심적인 입지 고려 요소 .....   | 116 |
| <표Ⅳ- 7> 기업입지 만족도에 영향을 주는 환경요인 분석 .....  | 119 |
| <표Ⅳ- 8> 대도시 집적경제효과에 대한 연구들 .....  | 126 |
| <표Ⅳ- 9> 수도권과 지방의 사업체수 증가추이 <98년-04년> .....  | 130 |
| <표Ⅳ-10> 수도권과 지방의 종업원 수 증가 추이<98년-04년> .....                                       | 131 |
| <표Ⅳ-11> 수도권과 지방의 연간 출하액 증가추이<98년-04년> .....                                       | 132 |
| <표Ⅳ-12> 국내의 투자자의 선호지역 .....   | 133 |
| <표Ⅳ-13> 기업규모별 해외이전 요인 .....   | 138 |
| <표Ⅳ-14> 성장관리지역에서 외국인투자기업에 신증설이 허용되는<br>25개 업종 .....                               | 143 |
| <표Ⅳ-15> 국내 대기업 수도권 투자허용 8개 업종 .....   | 144 |
| <표Ⅳ-16> 수도권 내 25개 대기업 첨단업종 공장신증설을 허용할 경우<br>2007년도의 투자 및 매출액 증가에 따른 경제적 파급 효과 ... | 145 |
| <표Ⅳ-17> 서울시내 신규 대형건물 공급에 대한 수도권 규제효과 .....  | 151 |
| <표Ⅳ-18> 전문가를 대상으로 한 수도권 집중원인 설문조사 분석 .....  | 154 |

|  |     |
|--|-----|
| <표IV-19> 수도권규제효과를 알아보기 위한 부문별 전국대회 수도권<br>비중의 변화 ..... | 162 |
| <표IV-20> 베를린·브란덴부르크의 인구변화에 대한 시계열 예측 .....             | 175 |
| <표IV-21> 외국 수위대도시의 규제완화 추세 .....                       | 176 |
| <표IV-22> 일본의 국토정책 변화 .....                             | 179 |
| <표IV-23> 외국의 지역분류 및 차등 인센티브 사례 .....                   | 190 |
| <표IV-24> 수도권 광역 계획 관리를 위한 개편(안) .....                  | 198 |
| <표V- 1> 삶의 질 지표 국제 대도시 간 비교 .....                      | 217 |
| <표V- 2> 수도권과 비수도권의 도로건설 등 교통부문 세출금액 .....              | 221 |
| <표V- 3> 세계대도시별 대기오염도 비교 .....                          | 222 |
| <표V- 4> 수도권과 비수도권의 대기오염도 비교(01년) .....                 | 223 |
| <표V- 5> 서울인천경기도지역의 오염물질별 피해액 추정 .....                  | 225 |
| <표V- 6> 경기도 지역별 대기오염 피해액 .....                         | 225 |
| <표V- 7> 수도권 대기환경개선사업 소요재원(2005-2014) .....             | 227 |
| <표V- 8> 수도권 환경 개선비용 .....                              | 230 |
| <표V- 9> 수도권과 비수도권의 인구변화 .....                          | 232 |
| <표V-10> 수도권 미래 예측인구 .....                              | 233 |
| <표V-11> 수도권과 비수도권의 일자리 수 변화(2002-2006) .....           | 236 |
| <표V-12> 경기도 및 강원도 내 낙후지역 비교(2001년 말 기준) .....          | 236 |
| <표V-13> 시도별 재정력 지수 .....                               | 238 |
| <표V-14> 수도권 및 강원도의 지역총생산 추이 비교(1970-2001) .....        | 239 |
| <표V-15> 광역지자체별 수도권 이전기업 실적(2000-2006) .....            | 244 |
| <표V-16> 수도권 공장신증설 허용에 따른 대구경북 지역경제 파급<br>영향 .....      | 246 |
| <표V-17> 지역별 지역 간 전방연관성 .....                           | 249 |
| <표V-18> 지역별 지역 간 후방연관성 .....                           | 249 |
| <표VI- 1> 수도권 규제완화에 대한 수도권과 비수도권의 주장 .....              | 252 |
| <표VII-1> 수도권 규제완화 관련 이슈들에 대한 분석 .....                  | 266 |

# 그림 목 차

|  |     |
|--|-----|
| <그림Ⅱ- 1> 서울 및 수도권의 인구 순유입 추세 .....                 | 22  |
| <그림Ⅱ- 2> 1995-2004기간 지역별 인구변화 .....                | 30  |
| <그림Ⅱ- 3> 권역별 인구 순 이동 추이 .....                      | 32  |
| <그림Ⅲ- 1> 수도권 규제의 대상, 수단, 권역 .....                  | 63  |
| <그림Ⅲ- 2> 수도권 권역별 구분 .....                          | 66  |
| <그림Ⅲ- 3> 수도권 권역입지별 공장 분포 현황 .....                  | 69  |
| <그림Ⅲ- 4> 외국의 광역경제권 구도 .....                        | 90  |
| <그림Ⅲ- 5> 창조적 광역발전 구도 .....                         | 93  |
| <그림Ⅲ- 6> 5+2 광역경제권 .....                           | 94  |
| <그림Ⅲ- 7> 광역경제권 협력 구축사업 개념도 .....                   | 98  |
| <그림Ⅳ- 1> 수도권기업이 지방 혹은 해외에 신증설한 주된 이유 .....         | 135 |
| <그림Ⅳ- 2> 지방으로 이전하려는 이유 .....                       | 136 |
| <그림Ⅳ- 3> 해외로 이전하려는 이유 .....                        | 136 |
| <그림Ⅳ- 4> 국내제조업 해외투자사유 .....                        | 137 |
| <그림Ⅳ- 5> 수도권 공장총량 설정량 및 집행량 추세 .....               | 142 |
| <그림Ⅴ- 1> 수도권 교통축 현황 및 장래공간구조변화에 따른<br>교통축 전망 ..... | 220 |
| <그림Ⅴ- 2> 수도권 오존 분포도(1995) .....                    | 224 |
| <그림Ⅴ- 3> 수도권 오존 분포도(2003) .....                    | 224 |
| <그림Ⅴ- 4> 지역별 전후방연관성 분석 .....                       | 250 |



# 1. 서론

1. 수도권 규제완화와 국가 정체성
2. 수도권 과밀과 지방퇴락
3. 수도권규제 완화 논란
4. 진지한 논의

## I. 서론

### 1. 수도권 규제완화와 국가 정체성

#### 수도권규제완화 논란

사회가 있는 곳에 법이 있다는 법언(法言)의 이야기처럼 인간사회가 양육 강식이 지배하는 정글의 법칙에 내맡겨져서는 안 됨으로 문명화한 인간사회는 필연적으로 규제를 필요로 할 수 밖에 없다. 영국의 철학자 토마스 홉스(T. Hobbes)는 무절제한 강자독식의 ‘자연 상태’를 종식시키기 위해 법이 필요하다고 했다. 독일의 철학자 칸트(I. Kant)는 “법이란 한 사람의 자연적 자유와 다른 사람의 자연적 자유가 자유의 일반법칙에 따라 양립할 수 있도록 하는 조건의 총체”라고 했다. 규제가 필요한 이유를 잘 함축하고 있는 말들이다.

수도권 과밀과 지방 퇴락을 막는데 그나마 최소한의 역할을 해 왔던 수도권규제가 쯤썸 논란의 대상이 되고 있다. 1960년대 말 대도시 확대를 방지하기 위해 수립된 개발제한구역, 1980년대 수도권인구가 대한민국인구의 30%를 넘어서자 수도권의 지나친 과밀을 방지하고 정비하기 위해 만들어졌던 수도권정비계획법 등 각종 수도권규제는, 2008년 현재 수도권 인구가 대한민국 인구의 거의 절반을 차지하게 되자, 오히려 완화 내지는 철폐의 기로에 놓여 있다.

#### 선진국과 헌법정신으로부터 멀어지는 수도권규제완화

우리 대한민국은 선진국을 지향하고 있다. 선진국이란 무엇일까? 선진국은 1인당 국민평균소득도 높지만, 여러 지역에 사는 대부분의 국민들이 포기하지 않는 삶을 살아갈 수 있는 곳이라고 할 수 있다. 선진국과 후진국의 차이는 약자에 대한 배려에서 가장 두드러진다. 쉽게 눈에 띄는 차이는 장애인에 대한 사회문화적 배려이다. 장애인도 정상인에 못지않은 삶을 살아가도록 최대한 배려하는 곳이 선진국이다.

또 하나 중요한 것은 지방의 모습이다. 후진국 대도시들은 그 화려함이 서울뿐만 아니라 뉴욕이나 파리와 같은 세계적 대도시에 비해서도 못지않은 경우가 많다. 그러나 대도시 수도권권을 벗어나면 공핍과 무질서로 대변되는 후진국의 모습이 확연히 드러난다. 그 반면 일본이나 유럽 같은 선진국의 지방으로 가보면 왜 그 나라가 선진국인지가 쉽게 보인다. 지방도시도 대도시에 뒤떨어지지 않는 삶의 터전이 마련되어 있고, 경우에 따라서는 대도시 생활보다 지방의 중소도시 생활이 더 좋은 곳이 선진국이다.

왜 우리나라가 국민소득수준만 빼고는 선진국에 진입하기 어려운지는 지방에 가서 눈으로 쉽게 확인할 수 있다. 많은 유학생들이 선진국 중소도시에서 생활했던 기억이 좋아 박사학위를 끝낸 후 자진하여 한국 지방도시 소재 대학의 교수로 부임했다가도 한국의 실정에 익숙해지면서 수도권대학으로 미련 없이 떠나버리는 것이 한국의 현실이다. 외국대학에서 교수직을 구할 때 대도시소재 대학이라는 것은 전혀 중요한 결정요소가 아니나 한국은 수도권소재 대학이라는 것이 어떤 기준보다도 중요한 기준으로 작용한다.

너무나도 큰 괴리가 수도권과 지방 사이에 존재하고 있으며 그 차이는 점점 더 확대되어 가고 있다. 2008년 현재 논의되고 있는 수도권 규제완화는 수도권 과밀과 지방의 황폐화를 더욱 가속화 시킬 우려가 있다. 우리의 지방은 선진화된 외국 지방의 모습과 더욱 멀어지고 있다. 대한민국 헌법 123조 2항은 “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”라고 명기되어 있다. 역대정권에 걸쳐 이러한 헌법정신은 홀대를 받아왔으며 이제는 대안 없는 수도권 규제완화 논란 때문에 국가 정체성마저 흔들릴 우려에 있다.

## 2. 수도권 과밀과 지방퇴락

### 중앙집권체제와 수도권 집중

우리나라는 OECD수준 국가 중에서 가장 심각한 수준의 수도권집중 현상을 보이고 있다. 이미 수도권은 과밀상태이고 그 상태는 더욱 심화되고 있다. 이러한 현상은 우리 민족이 고려, 조선시대를 거치면서 세계에서 가장

#### 4 수도권 규제완화에 대한 고뇌

오랜 기간 동안 지속된 중앙집권체제에 익숙한 것에 그 일차적 원인이 있다. 민주주의를 표방한 대한민국 정부가 들어선 이후에도 지방자치제도가 없는 중앙집권체제가 상당 기간 유지되어 왔으며, 1993년부터 지방자치제가 실시되었으나 자치단체장 선출권만 지역 주민에게 주어지고 사실상의 예산권은 중앙정부가 가지고 있어 중앙집권체제는 계속 유지되고 있다. 2008년 현재도 지방자치단체장 및 지방의 국회의원, 그리고 광역뿐만 아니라 기초자치단체 의원까지 중앙당에서 공천권을 행사하고 있으므로 정치 역시 중앙당에 의한 중앙집권체제가 유지되고 있다.

중앙집권체제의 핵심 의사결정을 내리는 사람들이 대부분 수도권에 거주하고 있으며 수도권에서 중요한 결정이 대부분 이루어지고 있으니 우리나라는 모든 인적·물적 자원이 수도권으로 집중될 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 이에 따라 국가공공기관(政), 기업본사(産), 명문대학(學), 중요언론본사(言) 등 대부분의 국가 핵심기능이 수도권에 집중되어 있다. 중앙행정기관의 79.5%, 공공기관의 85.1%, 100대 기업본사의 91.0%, 30대 명문대학의 60.8%, 전국여론을 주도하는 언론본사 전부가 수도권에 위치하고 있다(변창흠, 2006). 그리고 국가핵심기능 집중의 결과로서 대한민국 인구의 48.7%가 수도권에 집중되어 있다. 심지어 제조업체수조차도 58.2%가 수도권에 집중되어 있다. 이러한 국가 중핵기능의 수도권집중에 힘입어 1970년대까지는 농촌에서 서울과 지방 도시로 인구가 이동했으나, 농촌이 고령화로 접어들면서 더 이상 이농할 인구가 없어진 1980년대 후반부터는 지방도시의 인구가 수도권으로 이전하면서 지방도시는 해당 지역 거점도시로서의 기능을 상실하고 있다. 1960년대 초에 수도권 인구는 우리나라 전체 인구의 20%이었으나 2008년 현재는 거의 49%를 차지할 정도로 인구가 집중되어 왔다.

#### 수도권 과밀과 지방공동화로 인한 다수 국민의 고통

인적·물적 자원이 비수도권에서 수도권으로 이전하는 블랙홀 현상은 수도권 규제완화를 통해 더욱 가속화 될 수 있고 단기적인 경기부양효과나 집적효과를 기대할 수도 있으나, 장기적으로는 비수도권(이하 '지방')의 퇴락이 가속화되고 천문학적 과밀해소비용과 국가적 낭비가 초래될 수 있다.

수도권의 주택 가격 폭등으로 인한 서민의 생계곤란, 공해 등 각종 과밀 비용이 증가하고 있다. 지난 10년간 대한민국 SOC투자의 60%이상이 수도권에 집중된 사실에서 보듯 수도권의 혼잡해소비용 또한 엄청나다. 수도권에 인구가 집중되지 않았더라면 주택가격 폭등은 그 정도가 훨씬 약했을 것이고, 수도권 SOC투자에 그렇게 막대한 지출이 이루어지지도 않았을 것이다.

수도권집중으로 인한 부동산가격상승 효과를 수도권주민 다수가 즐기는 것이 아니다. 수도권 가구 중 상당수가 무주택가구이고, 주택소유자 역시 대부분 1주택소유자이다. 수도권 주택가격상승효과를 확실히 누리는 다주택보유자 내지 고가주택보유자는 소수에 속한다. 수도권에서의 부동산가격 상승 효과는 다수의 수도권주민에게 혜택을 주기보다는 절대적 또는 상대적 박탈감에 의한 스트레스를 주고 있다. 수도권규제가 완화되고 수도권에 계속 인구가 집중되면 각종 도시기반시설비용 등 과밀해소비용은 국민 전체가 지불하는 반면, 자산상승효과로 인한 과실은 다주택보유자 등 대규모 자산소유자가 즐기는 불건전한 분배구조가 심해질 가능성이 높다. 또한 이러한 수도권의 과도한 자산가격 상승이 버블붕괴로 이어질 경우에 초래될 전 국민적 피해는 상상하기 힘들다.

### 악순환 고리를 가속화하는 수도권규제완화

지방에서는 수도권으로의 인구유출 ⇒ 노동력, 자금의 중앙집중 ⇒ 지방의 경제기반약화 ⇒ 취업기회감소 ⇒ 젊은이의 수도권 이주 ⇒ 지방성장잠재력 훼손 ⇒ 대학 및 기업의 소멸 내지는 이전으로 인한 공동화의 악순환이 계속되고 있다(이건철 2001). 마찬가지로 수도권 인구집중도 선순환이라고 말하기는 힘들다. 국가 핵심적 기능의 수도권 집중 ⇒ 일자리, 교육 등의 이유로 수도권 인구집중 ⇒ 과밀비용증가 ⇒ 과밀해소를 위한 기반투자 ⇒ 산업, 시설에의 집중투자로 인한 인구집중이라는 연결고리 속에서 주택 가격 상승 등으로 인한 서민의 고통, 국가 SOC재원의 과도한 수도권 투자 등 여러 가지 과밀비용을 수반하고 있다.

### 3. 수도권규제 완화 논란

#### 수도권규제완화의 진행

수도권정비계획법 등 각종 수도권 규제가 존재하고 있음에도 불구하고 수도권 집중현상은 1960년대 경제개발이 시작된 이래 지금까지 꾸준히 계속되고 있다. 1970년대에는 국정최고책임자의 강력한 통치권행사를 통해 지방분산, 서울인구집중억제, 지방발전 등의 정책이 일정 부분 실행된 바 있다. 그러나 1980년 이후에는 지방분산 또는 지방발전을 위한 실효성 있는 정책이 사라졌다. 현재 수도권 일각에서 폐지를 주장하는 대표적 수도권규제인 수도권정비계획법조차도 1982년 제정 시에는 수도권의 정비발전이 주된 목적이었다. 1994년 개정을 통해서도 개별규제 내지 집적규제를 총량규제 내지는 간접규제방식으로 전환하는 등 기존의 수도권정비계획법을 유연화하고 완화하여 수도권 일각으로부터도 호평을 받은 바 있다. 그러나 수도권이 예측보다 급속히 확장됨에 따라 이제 수도권정비계획법은 구속적이고 불편한 규제로 수도권 일각에서 인식하고 있다.

1980년 이후 지방발전을 통한 실효성 있는 수도권 인구집중억제정책은 사실상 거의 실종된 상태에서 20여년이 흘러갔다. 그나마 지방균형발전을 국가대사로 추진했던 노무현정부에서조차 지방균형발전정책은 계획으로만 되어 있는 상태에서 수도권에 대한 무마책으로 각종 수도권규제를 대폭 완화시켰다.

1982년대에 제정된 이래 심각한 수도권집중현상을 부분적으로나마 제어하고 있었던 수도권정비계획법에 대해서는 2008년 현재 경제 살리기라는 명분하에 완화 내지는 폐지가 고려되고 있다. 수도권 규제완화는 세 가지 방향에서 추진되고 있으며 이미 상당 부분은 참여정부에서 진행이 된 상태이다. 첫째, 수도권정비계획법 등 기존 규제의 완화, 둘째, 수도권규제로부터 자유로운 규제특례지구의 확대, 셋째, 수도권 정비계획법 등 각종 수도권 규제의 폐지와 대체 입법이다.

### 공장과 대학 등 인구집중유발시설이 수도권규제완화의 핵심

수도권 규제완화와 관련해서 지방과 가장 직접적인 이해관계가 걸린 규제는 기업, 대학 등 인구집중시설에 대한 입지규제이다. 공장총량제, 권역별 입지규제, 공장신증설금지 조항들을 완화하거나, 폐지하고 대체 입법하여 수도권 제조업유치를 활성화시키겠다는 것이 규제완화조치의 핵심으로 보인다. 그런데 제조업유치를 통한 수도권 확장이 과연 수도권이 글로벌경쟁력을 갖춘 도시로 성장하는데 도움이 되고 국가경쟁력향상에 도움이 되겠는가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 또한 수도권의 제조업 규제완화조치는 지방제조업의 수도권집중현상을 야기할 것이고, 인적·물적 자원의 수도권집중을 가속화시켜 지방경제에 치명적인 타격을 줄 것으로 예상된다. 대학의 경우는 더욱 심각하다. 지방학생들의 수도권 대학선호로 인해 지방대학과 지방사회가 고사하고 있는데 수도권은 대학 신·증설을 하기 위한 각종 규제완화를 추진하고 있다.

## 4. 진지한 논의

### 수도권 규제완화와 지방의 퇴락

지방 퇴락은 수도권규제완화라는 단일변수만으로 설명될 수는 없다. 사실 천년 가까이 지속되어 온 중앙집권체제와 역대 중앙정부에 걸쳐 지방발전을 위한 실효성 있는 정책이 없었던 것이 지방 퇴락의 가장 큰 이유이다. 지방이 퇴락하는 것은 수도권의 책임이 아닌 것으로 치부하는 경향도 일부 있다. 그러나 지난 세월 수도권의 성장에는 비수도권의 인적·물적 자원의 수도권집중이 뒷받침되었다는 사실은 부인하기는 힘들다. 일방적인 수도권 규제완화는 지방의 희생을 더욱 가속화 시킬 우려가 크다. 중앙정부뿐만 아니라 중앙정부가 위치하고 있는 수도권은 지방의 문제를 국가적 차원에서 진지하게 생각해보아야 한다. 그리고 지방이 지난 세월 수도권의 성장에 자양분이 되어왔고, 대한민국 국민이 함께 살아가고 있는 곳임을 인정하여 함께 고민하는 모습을 가져야 한다. 중앙집권체제하에서의 대한민국 중앙정부는 그 역할과 책임의 범위를 놓고 볼 때 반드시 지방에 대한 상생적 대안을 마련

## 8 수도권 규제완화에 대한 고뇌

하고서 수도권규제변화를 논의해야 할 것이다. 또한 경제뿐만 아니라 사회, 정치, 안보 등 다방면에 걸친 장기적 국정비전을 가지고 수도권규제변화를 생각해야 할 것이다.

수도권 규제완화가 수도권의 글로벌경쟁력을 향상시킬 수 있는지, 아니면 가속화된 인구집중과 경제사회적 과밀비용으로 수도권주민의 삶만 떨어뜨릴지에 대해서는 찬반 논란이 많다. 그러나 어떤 경우든 규제완화로 인한 수도권 집중은 지방의 경제와 삶을 더욱 훼손시킬 것이라는 데는 이론의 여지가 없다.

### 갈등을 부르는 수도권 규제 완화

수도권 규제완화는 백번 신중해도 지나침이 없다. 특히 수도권 규제완화는 정치적 목적으로 이용되어서는 절대 안 된다. 규제완화가 정치적으로 활용되면 비수도권의 소외감을 증폭시켜 수도권대 지방이라는 새로운 지역감정구도를 탄생시킬 수 있다. 우리나라의 동서지역갈등구조는 다분히 정서적 측면이 강하게 작용하는데 반해 수도권대 지방은 현실적인 경제사회생활에 대한 불만구도에서 나오는 것이기 때문에 훨씬 더 심각한 결과를 초래할 수 있다. 더 나아가서는 수도권에 지역이기주의를 부추기고 지방에 거주하는 국민의 기본생활권마저 위태롭게 만들어 국민평등이라는 헌법정신이 부정됨으로서 대한민국이라는 국가의 정체성이 흔들릴 우려도 있다(김광주 2006). 수도권 규제변화는 정말 ‘장기적인 관점에서의 대한민국 국민 전체의 삶의 질 향상’이라는 기준을 바탕으로 하여 냉정히 관찰되고 토의되어야 될 주제이다.

### 연구 목적과 논의 내용들

본 연구에서는 지난 수년 동안 제시된 수도권 규제변화와 관련된 여러 가지 논의들을 요약해보고 그에 대한 토론을 해 보았다. 규제변화가 영향을 끼치는 부문은 사회 전반에 걸쳐 매우 다양하나, 너무 영역을 다변화하면 초점이 분산될 수 있고, 주택문제 등 필자가 소화하기 힘든 영역도 많아, 본 연구에서는 가능한 한 경제적 관점에 초점을 맞추어 논의를 전개했다. II장

에서는 수도권인구집중의 원인과 현상, III장에서는 수도권규제의 역사와 내용, IV장에서는 수도권 규제완화 주장을 뒷받침하는 각종 논리에 대한 분석, V장에서는 수도권 규제완화로 예상되는 문제점, VI장에서는 장기적으로 국가발전과 국민의 삶의 질 향상을 이루는데 도움이 되기 위한 수도권 규제 변화 관련 연구과제들을 제시해 보았다. 본 연구에서 새로운 이야기는 많지 않다. 그동안 산발적으로 쏟아져 나온 주장들은 많으나, 종합적으로 정리된 연구가 없고, 점점없이 대립되는 입장만 있어, 이러한 연구들을 정리해 봄으로써 수도권규제와 그 영향에 대한 포괄적인 참고자료를 제시해 주는 본 연구의 목적이다. 2008년 수도권 규제완화 논의가 이루어지고 있는 상황에서 관계자들에게 조금이라도 참고가 되기 하기 위해 급히 출간하려다 보니, 기존 연구들을 읽으며 주마간산격으로 정리해 볼 수밖에 없었다. 부족한 부분에 대해서는 독자의 이해를 구하는 바이다.

#### 수도권 규제관련 연구자들에 대한 감사의 말씀

본서를 집필한 중요한 목적중의 하나는 수도권규제완화와 관련하여 지방의 어려움을 알리는데 있다. 그러다 보니 수도권 규제완화를 비판하는 내용이 주류를 이루고 있다. 그리고 관련 참고자료를 구하는 과정에서 보니 수도권규제완화를 주장하는 연구는 상당수 축적되어 있으나 상대방의 입장에 있는 연구는 손뿌을 정도로 그 숫자가 적다. 따라서 본의 아니게 수도권 규제완화를 선호하는 연구들을 비판 분석하는 식으로 내용을 전개한 부분이 많다. 수도권 규제 관련 연구를 해 오신 분들께 감사드리며, 아울러 넓은 아량과 이해를 구하는 바이다. 아무쪼록 본 연구서가 수도권규제변화에 대한 합리적이면서도 건전한 토의의 장을 열어 가는데 일말의 도움이 되었으면 한다.



## II. 수도권 집중의 원인과 현상

1. 중앙집권적 권력구조와 수도권 집중
2. 수도권 과밀집중 현황
3. 수도권 인구집중속도
4. 수도권 일극화 추세
5. 수도권 전입인구의 특성
6. 규제강도에 따른 부문별 수도권 집중의 차이

## II. 수도권 집중의 원인과 현상

### 1. 중앙집권적 권력구조와 수도권 집중

#### 1.1 중앙집권형국가와 신고전파 경제이론

수도권 집중의 원인을 알아야 그에 대한 해결책을 찾아보면서, 수도권규제가 수도권 집중을 완화하기 위해 적합한 수단인지를 판단할 수가 있다. 수도권 집중현상과 해결방법을 단적으로 설명하기는 쉽지 않다. 수도권일각에서 주장하는 수도권규제완화는 자연스러운 시장현상에 의해 수도권집중현상이 생기는 것에 대해 국가가 개입하는 것은 적절하지 않다는 점을 바탕으로 하고 있다. 이러한 시각은 국가의 정책개입이 바람직하지 않다는 신고전파 경제이론과 유사하다. 그런데 신고전파 경제이론은 국가체계를 갖추기 전부터 지역별 자율경제체제를 가지고 있었고 국가체계를 갖춘 후에도 분권체제 하에서 각 지역이 자율적으로 발전하는 스위스와 같은 분권국가에 잘 부합되는 이론이다. 우리나라와 같이 중앙정부가 재정 권력을 독점해서 지방의 정치·경제·사회에 직접적으로 영향을 미치는 중앙집권형국가에서는 신고전파 경제이론을 적용하기가 어렵다.

#### 1.2 중앙집권체제에서의 지방분산

유럽에서 영국 및 프랑스는 중앙집권형 국가에 가깝다. 20세기 초반에 이들 국가에서 수도권 집중문제가 발생하자 1950년대-1970년대 기간 동안 프랑스와 영국에서는 케인지언 이론을 원용하여 지역불균형해소방법으로서 수도권에서 낙후지역으로의 공공기관 이전과 공장이전, 공공사업 등을 적극적으로 추진했다. 공장 및 공공기관 이전을 통한 방법은 절반의 성공에 그쳤다. 공공기관이전을 통해서도 최소한의 분산 효과를 거두었지만, 지방으로 이전한 공장 대부분이 단순 제조업에 그쳤고, 해당 기업의 핵심경제활동은

수도권에서 계속함으로써 지역경제과급효과에는 한계가 있었다. 일본 역시 유사한 방법을 동원하였으나 지방분산이라는 원래의 목표를 제대로 달성하지는 못했다. 중앙집중화 된 국가권력에 의한 지방분산정책의 한계를 보여 주는 대목이다.

### 1.3 비효율적 자원재분배

서구와 일본에서 국가권력에 의해 실행된 지역개발정책은 자원 재분배에 집중되었다. 마치 부자로부터 세금을 받아서 가난한 사람들 복지에 사용하는 방식과 같았다. 그러나 이러한 방식으로 가난한 사람을 부자들과 경쟁할 수 있는 능력자로 만들 수는 없었다. 지금 수도권 일각에서 수도권 규제완화를 통해 수도권을 육성하고, 효율성이 떨어지는 지방은 복지로 해결하는 주장이 있는데 마찬가지로 근본적 해결책이 될 수 없다. 중앙정부 주도의 지역개발은 지역의 경쟁력 향상보다는 분배정의를 강조하는 쪽으로 흘러 지방의 자생력이 생겨나기가 힘들게 되어 있다. 이런 상황에서는 수도권 집중이 계속될 수밖에 없다. 중앙집권체제하에서 중앙정부가 주도하는 지역개발의 한계이다.

### 1.4 국가권력구조와 수위도시 집중도

특정도시의 집중도를 설명하는 데는 도시인구규모, 농업활동의 정도, 기술발전 정도, 제조업의 서비스업에 대한 비율 및 정부형태의 다섯 가지 변수가 활용될 수 있다(Henderson 1988). 이러한 변수들 중에서도 특히 도시화된 인구규모와 정부형태가 가장 도시집중을 유발시키는 변수라고 할 수 있다. 다만 도시 총인구가 너무 증가하면 도시집중도가 떨어질 수도 있으나 그 방향성에 대한 의견은 다양하다. 이성적 논리로 볼 때 적정규모를 초과하는 대도시인구는 집적이익보다는 집적비용이 더 많아지므로 인구집중이 완화되어야 하겠지만 아직 제대로 검증된 바는 없다. 상식적 변수로 설명되지 않는 요인이 많기 때문일 것이다. 따라서 국가권력구조가 수위도시 집중도를 의미 있게 설명해 줄 수 있는 가장 현실적인 변수라고 할 수 있다. 특

히 한국의 수위도시인 수도권의 인구집중현상에서는 중앙집권적 국가권력구조가 가장 큰 변수로 작용해 왔음이 확실하다(김진영 2005).

## 1.5 중앙집권형 국가권력구조

한국은 전쟁의 폐허에서 ‘한강의 기적’으로 불리 우는 세계 역사상 유례를 찾아보기 힘든 고성장을 했다. 그리고 이러한 고성장은 강력한 중앙집권체제를 기반으로 하여 이루어졌다. 그런데 고성장과 중앙집권은 인구의 수위도시집중을 가져오는 중요한 요인으로 상호 작용하는 경우가 많다. 따라서 우리나라의 고도성장구도 하에서는 중앙집권권이 존재하는 수도권으로 인구가 집중할 수밖에 없는 구조를 가지고 있었다. 이러한 권력체제하에서는 어떠한 수도권 인구집중억제책들도 제대로 효과를 발휘하기 힘들다. 신고전파 경제학의 논리로 볼 때 우리나라의 수도권 집중은 효율적인 곳으로 흘러가는 자연스러운 자원이동의 결과가 아니고 중앙집권적 권력구조에 의해 이루어진 결과이다. 우리나라는 공장이전 및 사회간접자본건설 등 성장축이론(growth pole theory)에 근거하여 케인즈 방식의 지역경제발전을 추진했지만, 이러한 사업의 주체가 중앙정부인지라 더욱 수도권 집중적인 결과를 만들었다. 이를테면 수도권과 지방을 연결하는 고속도로 등 SOC확충은 수도권집중을 더욱 심화시켰다. 일본에서 오사카는 동경과 함께 양대 거점 광역권으로 자리매김해 왔으나 고속철도인 신간선이 개통되면서 오사카 경제기능의 상당 부분이 동경으로 흡수되고 인구는 계속 줄었다. 일본 서부를 사업기반으로 하는 기업들이 오사카에 있던 기업 본사를 대거 동경으로 이전하면서 오사카가 일본 서부 경제거점의 위치를 많이 상실했기 때문이다. 부산, 대구, 광주와 같은 우리나라의 대도시들이 그 성장 동력을 수도권에 흡수당하면서 퇴락하고 있는 것도 일본 오사카의 경우와 유사한 점이 있다.

## 1.6 중앙재정 의존적 지방자치

중앙권력이 위치한 수도권의 강력한 흡수력에 의해 비수도권 지역들은 사회경제적 자율성 내지는 정체성을 잃어버리고 분배적 정의를 따지는 대

상으로 계속 추락해 왔다(김진영 2005). 지방 기초단체장 선거 때 국고보조금 지원과 관련된 중앙정부의 인맥이 얼마나 많은지가 후보의 가장 중요한 능력으로 인정받을 정도로 비수도권 지방은 자생력을 상실했다. 수도권과 일부 광역시를 제외한 대부분의 지방자치단체는 자체 재정수입으로는 공무원 봉급조차 주기 어려운 정도이다. 이렇게 열악한 지방의 재정력으로서서는 제대로 된 지방자치를 할 수 없고 항상 중앙정부에 의존적일 수밖에 없다. 최소한의 재정수입이 보장되지 않는 상태에서 지방의 자생력이 생겨날 수가 없다.

## 1.7 중앙집권형국가와 분권형국가에서의 수위도시 차이

수도권집중의 근본 원인은 수도권에 중앙집권 권력구조에 의해 우리나라의 경제·사회·정치 전반에 걸친 중추관리기능을 거의 독점적으로 가지고 있기 때문이다. 수도권에 핵심적 국가중추관리기능이 존재함에 따라 인구집중 유발시설이 계속 집중되어 왔다. 그리고 언론, 대학, 기업 등 민간부문도 함께 집중되어 왔다. 이러한 핵심기능의 집중에 따라 수도권에는 비수도권에 비해 전방위적으로 우월한 경쟁력을 가지게 되었다. 이러한 현상을 따라 수도권에 인구가 집중되어온 것이다. 우리나라의 수도권집중이 특별히 심하기는 하지만, 이러한 수도권집중현상은 중앙집권형 OECD국가에서의 일반적인 현상이기도 하다. 서구에서 대표적인 중앙집권국가인 프랑스는 수도권 인구 비중이 16.2%, 일본 21.4%, 영국 12.6%인 반면, 분권내지 권력지방분산형 국가의 경우에는 독일 4.6%, 스위스 1.8%, 캐나다 3.1% 등 인구집중현상이 별로 없다. 국가의 권력구조가 중앙집권적이나 아니면 지방분산형이나에 따라 수도권 내지는 수위도시로의 인구집중률이 결정되어온 것이다. 한국은 OECD국가들 중에서도 가장 중앙집권적 국가권력체계를 가진 국가이고 수도권 인구비율도 절대적으로 높은 국가이다. 중앙집권형 국가권력구조가 수도권집중의 핵심원인이므로, 이러한 권력구조에 변화가 없는 상태에서 행하는 수도권 집중억제 노력은 그 실효성에 한계가 있을 수밖에 없다.

## 16 수도권 규제완화에 대한 고뇌

〈표 II-1〉 분권형국가와 중앙집권형국가에서의 수도권 인구규모(1995)

| 분권형 국가                   | 중앙집권형 국가                       |
|--------------------------|--------------------------------|
| 독일 : 380만 / 8,219만(4.6%) | 영국: 734만 / 5,820만(12.6%)       |
| 스위스 : 13만 / 170만(1.8%)   | 프랑스 : 947만 / 5,585만(16.2%)     |
| 호주 : 37만 / 1,852만(2.0%)  | 일본 : 2,684만 / 1억 2,562만(21.4%) |
| 캐나다 : 92만 / 2,994만(3.1%) | 그리스 : 369만 / 1,052만(35.1%)     |

\*출처: UN Statistics Division(www.un.org/pub/cyberschoolbus), 성경룡, '지역균형발전을 위한 분권-분산정책'에서 재인용

### 1.8 중앙권력 분산정책의 실행 한계

중앙집권권력의 분산을 제외하고는 수도권 집중을 원천적으로 억제할 수단은 없다. 우리나라에서의 수도권 인구집중은 강력한 중앙집권체제가 원인이기 때문이다. 대한민국의 모든 권력과 경제가 수도권에서 움직인다. 수도권으로 인구집중이 될 수밖에 없다. 수도권이 좋아서 수도권으로 이주하는 경우도 있지만, 많은 경우 수도권에 거주하지 않는다는 것은 우리나라 주류 사회로부터의 소외를 의미하기 때문이다. 따라서 정치경제사회적 권력의 분산에 의해서만이 근본적인 수도권 인구집중억제가 가능할 것이다. 현실적으로 분산정책이 제대로 시행되기 어려운 점을 감안한다면 능동적인 지방발전 정책, 수도권 규제의 강화 등 제한적인 방법만 남는다.

### 1.9 최소한의 집중억제수단: 수도권 규제

지방이 진정한 자가 발전을 하려면 자율성과 책무성을 가지고 일을 할 수 있어야 한다. 그리고 이를 위해서는 지역별로 재정을 비롯한 각종 권한이 지방에 부여되어야 한다. 또한 재정투입이 필요한 지방 사업을 위해서는 중앙정치인이나 중앙관료의 재량권이 아닌, 법률에 의한 자동적인 지역 간 재정조정제도가 있어야 한다. 그런데 우리나라 국회의원, 중앙정부 관계인 등이 자신의 권한이라고도 볼 수 있는 중앙집권체제하에서의 각종 권력을 포

기하면서 분권이나 법률에 의한 지역 간 재정조정제도에 동의해 줄 가능성은 대단히 희박하다. 나무위에서 물고기를 구한다는 연목구어(緣木求魚)로 표현될 수 있는 가능성이다. 지금까지 우리나라가 실시해 온 방식인 중앙집권권력에 의한 지방발전정책은 지방의 자율성, 책무성을 제대로 살릴 수 없고, 지속가능한 내재적 발전도 도모할 수 없으며, 사회복지에 기준한 소득재분배 이상의 의미를 가지기 힘들다.

수도권 인구집중현상을 타개할 가장 좋은 방법은 중앙권력의 분산이지만 그 실행은 대단히 어렵다. 중앙정부 정책관련자들의 거주 및 사적 이해관계가 수도권에 많이 관련되어 있어, 자기 이해관계를 벗어난 정책을 시행하기가 쉽지 않다. 2008년 현재 5+2광역경제권구상에서도 수도권집중현상을 완화하기는 어렵다. 중앙집권체계를 포기하기 어려운 정치사회적 구도 하에서 광역경제권 내지는 지방자치단체에 권한을 분산하기 어렵기 때문이다. 수도권 집중억제를 막기 위한 근본적 대책을 찾기 힘든 상황에서 수도권 규제는 수도권집중과 지방공동화를 감속시키는 최소한의 방법으로 남아 있다.

## 2. 수도권 과밀집중 현황

### 2.1 수도권집중억제에 대한 국민적 공감

2008년 현재 수도권인구는 대한민국 전체인구의 약 49%에 달한다. 전국 인구대비 수도권인구비율이 약 43%이던 1991년에 국토연구원이 실시한 설문조사가 흥미롭다. 이 조사에서는 수도권지역의 인구 및 산업집중이 매우 과밀하다고 생각하는 응답자가 거주자별로 서울, 경기도, 비수도권이 각각 86.4%, 70.4%, 82.9%로 나타났다. 약간 과밀하다는 응답자까지 더하면 과밀하다는 비중은 각각 94.7%, 83.8%, 90.7%에 달하였다. 2008년 현재보다 덜 과밀했던 1991년의 조사에서 수도권과 비수도권을 불문하고 수도권인구나 산업에서 과밀하다는 의견이 일치했던 것이다. 그리고 수도권집중억제정책의 필요성에 대해서는 각각 89.5%, 79.6%, 87.3%에 해당하는 절대다수가 동의하였다(국토개발연구원 1992). 2000년 건설교통부는 연차보고

서를 통해 “수도권 인구 및 산업의 과도한 집중은 수도권의 교통 혼잡 및 물류비용의 증가로 생산성을 저하시켜 기업의 국제경쟁력을 약화시키고, 주민생활환경 및 삶의 질을 저하시키고..... 과도한 집중은 지가를 상승시키는 등 사회간접자본 확충에 과도한 재원이 소요되고..., 지역발전이 침체되는 등...”의 내용을 보고하여 수도권집중이 수도권 과밀비용과 지방침체를 동반하고 있다고 강조했다(건설교통부 2000).

2002년에 행해진 한 조사에서는 일반 국민들 중 수도권으로 이사할 의향이 있다는 응답자가 조사대상 전체의 30%나 되는 것으로 나타났다(김경환 2002). 2008년 현재에도 과밀하다는데 대한 의견, 그리고 수도권집중을 억제해야 한다는데 대한 의견은 변함없거나 더 심할 것으로 추정된다.

## 2.2 중앙집권체제와 초유의 수도권 집중현상

수도권집중현상은 세계 역사상 유래 없이 오랜 기간 동안 유지되어온 우리나라의 중앙집권체제하에서 국가핵심기능이 수도권에 계속 설치되었기 때문이다. 고려 및 조선시대까지 합치면 무려 1,000년 동안 우리나라에서 중앙집권정책이 유지되었는데, 이는 유럽의 대표적 중앙집권국가였던 프랑스의 700년을 뛰어 넘는 기간이다. 해방 이후 우리나라가 민주주의를 정착해 오는 과정에서 계층별 민주화에는 관심이 많이 주어진 반면 지역별 민주화에는 관심이 별로 주어지지 않았다. 그 결과 우리나라는 세계 초유의 중앙집권체제를 계속 가지고 있고 그 시스템이 수도권을 중심으로 행사됨으로써 OECD 가입국 수준의 국가에서는 상상할 수 없는 수도권집중현상을 겪고 있다.

## 2.3 국가핵심기능의 수도권 집중

우리나라의 핵심 국가공공기관은 모두 수도권에 몰려 있다. 2007년 기준으로 수도권에는 인구의 48.7%가 집중되어 있고 제조업체수의 58.2%, 총사업체의 50.9%가 집중되어 있다. 중앙행정기관의 79.5%, 공공기관의 85.1%, 전국여론을 주도하는 언론본사 전부가 수도권에 집중되어 있다(변창흠, 2006 : 박양호·김창현 2002).

산업사회에서 가장 중요한 성장 동력인 기업도 본사를 중심으로 수도권에 집중되어 있다. 우리나라 기업들은 중앙집권적 권력구조 하에서 사업을 하다 보니 100대 기업본사의 91.0%가 수도권에 모여 있다. 세계 500대 기업들은 일본에서는 15개 지역에 분산되어있고, 독일 17개 지역, 프랑스 11개 지역, 영국 13개 지역, 최근에 경제성장을 시작한 중국도 6개 지역에 분산되어 지역동반발전을 하고 있다. 정말 우리나라 기업 본사는 수도권에 너무 집중되어 있다. 아래 표에는 수도권 집중을 나타내는 여러 가지 지표가 있다. 예금과 대출의 2/3가 넘는 약 68%를 수도권에서 점하고 있어 금융 산업도 수도권 중심으로 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 특이한 점은 대표적인 인구집중유발기관인 대학부문에서, 수도권 대학의 수나 대학생 수가 전국대비 38%에 불과하다는 것이다. 우리나라 지방고등학생들의 특별한 수도권 대학 진학 성향에 비추어 볼 때 수도권대학생비율이 이렇게 적은 것은 수도권정비계획법에 의한 대학신증설억제와 대학정원총량제에 의한 규제효과 때문이다. 수도권규제는 주로 제조업, 대학 등 인구밀집시설에 집중적으로 적용되어 왔다. 그런데 제조업 규제는 상황에 따라 일정 부문 탄력적으로 적용되어 온 반면, 비교적 엄격하게 총량규제를 실시해 온 대학부문은 전국대비 수도권 비중이 다른 산업에 비해 적게 나타나고 있다. 이러한 차이가 바로 수도권규제의 직접적인 효과를 보여주는 지표이기도 하다.

20 수도권 규제완화에 대한 고뇌

〈표 II-2〉 수도권 집중도를 보여주는 주요 지표

| 구 분          |                 | 전 국<br>(A) | 수도권<br>(B) | 서울      | 인천     | 경기      | 집중도(%)<br>B/A |
|--------------|-----------------|------------|------------|---------|--------|---------|---------------|
| 국토면적<br>(06) | km <sup>2</sup> | 99,678     | 11,739     | 605     | 1,002  | 10,132  | 11.8          |
| 인 구<br>(06)  | 천인              | 49,624     | 24,127     | 10,356  | 2,664  | 11,107  | 48.6          |
| 제조업<br>(05)  | 사업체             | 117,205    | 67,079     | 19,787  | 9,465  | 37,827  | 57.2          |
|              | 종업원(천인)         | 2,866      | 1,326      | 261     | 199    | 866     | 46.3          |
| 서비스업<br>(04) | 사업체             | 759,591    | 365,029    | 181,394 | 35,977 | 147,658 | 48.1          |
|              | 종업원(천인)         | 3,278      | 1,824      | 1,086   | 135    | 603     | 55.6          |
| 대학교<br>(06)  | 학교 수            | 175        | 68         | 38      | 4      | 26      | 38.8          |
|              | 학생수(천인)         | 1,888      | 712        | 447     | 39     | 226     | 37.7          |
| 의료기관<br>(05) |                 | 49,566     | 25,488     | 13,344  | 2,312  | 9,832   | 51.4          |
| 금 용<br>(06)  | 예금(10억)         | 592,721    | 407,361    | 299,425 | 20,899 | 87,037  | 68.7          |
|              | 대출(10억)         | 699,430    | 469,374    | 291,319 | 33,705 | 144,350 | 67.1          |

자료: 통계정보시스템

## 2.4 미래 산업의 수도권 집중

미래 산업의 활성화 여부는 해당지역 미래 인구의 변화를 예고하는 지표가 된다. 21세기에 들어선 후 첨단기술과 고급인력에 기반을 둔 신산업의 수도권 집중은 더욱 심화되고 있다. 벤처기업은 2004년 말 기준으로 68.9%가 수도권에 집중해 있고 국내 특허출원의 75.9%도 수도권에서 이루어지고 있다(변용환 2007). 벤처업종 중에서도 가장 활발한 영역인 정보컴퓨터 분야는 수도권에 84.3%가 몰려 있다. 과거와 현재를 반영하는 중공업에서보다 미래 인구변화를 유도하는 지식산업의 영역에서는 더욱 수도권 집중적인 현상을 보여주고 있다.

〈표 II-3〉 벤처기업의 업종별 수도권 집중(2000.7)

| 구 분      | 정보·컴퓨터 | 전자·전자 | 정밀기기 | 기타   | 전업종  |
|----------|--------|-------|------|------|------|
| 수도권비중(%) | 84.3   | 78.1  | 61.1 | 55.1 | 69.6 |

자료: 김정연이종산, 2001, 수도권 규제완화 움직임에 대한 비판 및 대응전략, 현안과제 연구 보고서, 충남발전연구원

지금 이 시간에도 수도권 집중은 계속되고 있다. 2003년 -2007기간 동안의 일자리 증가분 98만 2000개 중에서 91만7000개(93.4%)가 수도권에 집중되었다. 2003~2006년 사이 다른 시·도에서 수도권으로 순 유입된 인구는 51만 7749명에 이르고, 출생아의 50% 이상이 수도권에서 탄생했다 (변창흠 2008).

### 3. 수도권 인구집중속도

#### 3.1 가파른 수도권 인구집중속도

1960년 우리나라 전체 인구의 20.8%를 차지하던 수도권인구는 산업화가 시작되면서 대단히 빠른 속도로 증가했다. 전체 인구에서 차지하는 비중이 10년에 약 7%씩 증가하면서 1960년에는 서울·경기·인천을 합친 수도권 전체에서 500만 명 남짓했던 인구가 1975년에는 1,000만 명을 넘고, 2,000년에는 2,200만 명을 돌파하였다. 2008년 현재는 약 2,400만 명으로 우리나라 전체인구의 48.7%가 수도권에 거주하고 있다. 현재의 추세가 계속 유지된다면 2040년쯤이면 전인구의 70%이상이 수도권에 살게 될 수도 있다. 수도권 인구집중추세가 너무도 가파르다. OECD 모든 국가에 걸쳐 상상하기 힘든 수도권인구집중현상이 우리나라에서 현재 벌어지고 있는 것이다.

#### 3.2 최다인구보유 지방자치단체 - 경기도의 등장

서울의 인구는 1960년에 244만 명에서 1990년에 1,061만 명으로 급속

## 22 수도권 규제완화에 대한 고뇌

히 증가했으나 그 이후로는 정체상태로 있었고 2006년에는 1,035만 명으로 오히려 조금 줄었다. 서울시 거주공간의 포화로 인해 1990년 이후의 수도권 인구증가는 경기도 위주로 이루어졌다. 아래 그림에서 보면 수도권으로의 순유입은 70-80년대 매년 30-40만 명씩 이루어지다가 1990년 이후에는 순유입인구가 약간 줄어 매년 약 10만 명 내지 20만 명씩 이루어지고 있다. 서울시로의 순유입은 1990년까지는 매년 10-20만 명씩 이루어졌으나 1990년 이후로는 정체 내지는 미미하게나마 순유출이 이루어지고 있다.

1970년대까지는 서울시를 중심으로 수도권인구 순유입이 이루어졌고 1980년대에는 서울시와 경기도가 약 절반씩 수도권인구 순유입을 담당하다가 1990년을 기점으로 수도권 인구증가는 경기도를 중심으로 이루어지게 된다. 1960년에 275만 명이던 경기도 인구는 1990년 615만 명에 달하고 2006년 1,110만 명으로 우리나라에서 가장 인구가 많은 광역지방자치단체가 되었다.



\* 자료 : 통계청

(그림 II-1) 서울 및 수도권의 인구 순유입 추세

### 3.3 수도권 내 사회적 이동 인구나 자연증가인구 비교

2000년대에 와서는 수도권내의 자연증가가 비수도권으로부터의 사회적 유입으로 인한 증가를 넘어설 가능성이 있다. 2000년 이전까지는 수도권 인구가 비수도권 인구에 비해 상당히 적었기 때문에 순유입에 의한 사회적 인구증가가 수도권내의 자연증가보다 많았다. 2001년부터 2005년까지 수도권 내 자연증가인구와 순유입인구는 매년 각각 10-20만 명 정도로 비슷했다. 그런데 2006년 수도권인구증가는 34만 5천명인데 그 중 유입에 의한 증가는 11만 2천명이고, 수도권 내 자연증가인구는 23만 3천명에 달하였다. 농촌지역을 포함한 비수도권 지방에서는 상대적으로 노령인구가 많은 반면, 수도권에 가임연령대의 젊은 인구 비율이 높기 때문에 수도권내의 자연증가율이 높은 것은 자연스러운 현상으로 볼 수 있다. 2000년대에도 계속 비수도권으로부터 인구유입이 계속 이어지고 있는데 이러한 인구유입의 다수가 젊은 층인 것을 감안하면 수도권의 인구집중과 비수도권의 공동화 현상은 구조적으로 더욱 심화될 것으로 보인다.

〈표 II-4〉 수도권 인구 변화 추이

(단위 : 천명, %)

| 년도   | 전국     | 수도권 인구 |        |        |       |        | 수도권 인구증가 요인 |       |     |
|------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|-------------|-------|-----|
|      |        | 계      | 비율 (%) | 서울     | 인천    | 경기     | 계           | 자연 증가 | 순유입 |
| 1960 | 24,989 | 5,194  | 20.8   | 2,445  |       | 2,749  |             |       |     |
| 1966 | 29,160 | 6,895  | 23.6   | 3,793  |       | 3,102  |             |       |     |
| 1970 | 30,882 | 8,730  | 28.3   | 5,433  |       | 3,297  |             |       | 207 |
| 1975 | 34,707 | 10,929 | 31.5   | 6,890  |       | 4,039  |             |       | 641 |
| 1980 | 37,436 | 13,298 | 35.5   | 8,364  |       | 4,934  |             |       | 302 |
| 1985 | 40,448 | 15,819 | 39.1   | 9,639  | 1,386 | 4,794  |             |       | 307 |
| 1990 | 43,411 | 18,587 | 42.8   | 10,613 | 1,818 | 6,156  |             |       | 276 |
| 1995 | 44,609 | 20,189 | 45.3   | 10,231 | 2,308 | 7,650  |             |       | 69  |
| 2000 | 47,977 | 22,216 | 46.3   | 10,373 | 2,562 | 9,280  | 388         | 238   | 150 |
| 2001 | 48,289 | 22,525 | 46.6   | 10,331 | 2,582 | 9,612  | 309         | 173   | 136 |
| 2002 | 48,518 | 22,877 | 47.2   | 10,281 | 2,596 | 10,000 | 352         | 142   | 210 |
| 2003 | 48,824 | 23,240 | 47.6   | 10,277 | 2,601 | 10,362 | 363         | 226   | 137 |
| 2004 | 49,053 | 23,528 | 48.0   | 10,288 | 2,611 | 10,629 | 288         | 148   | 140 |
| 2005 | 49,268 | 23,782 | 48.3   | 10,297 | 2,632 | 10,853 | 254         | 125   | 129 |
| 2006 | 49,624 | 24,127 | 48.6   | 10,356 | 2,664 | 11,107 | 345         | 233   | 112 |

\* 자료 : 통계청

### 3.4 정체상태인 비수도권 인구

지방의 인구는 거의 정체상태를 유지했다. 지방 인구가 우리나라의 경제 발전단계 초기에는 1960년 1,979만 명에서 1970년 2,267만 명, 1980년 2,414만 명으로 소폭 증가한 적이 있다. 이 시기에는 농촌에서 서울뿐만 아니라 지방대도시로도 인구가 이전했기 때문에 지방의 인기도 일정 부분 증가했던 것이다. 그러나 1980년부터는 지방의 인구는 정체되고 수도권의 인구만 증가하게 된다. 1980년에 약 2,413만 명으로 전국인구의 64.5%를 차지했던 지방 인구는 2005년 2,545만 명으로 25년간 거의 정체되었으며 전국인구대비 비중은 51.7%로 대폭 감소했다. 지방에서 자연증가 되었던 인구수와 비슷한 인구수가 수도권으로 흡수되어 이러한 현상이 결과된 것이다. 노령인구가 비수도권에 상대적으로 많으므로 지방의 인구비중은 계속 감소할 것이다.

〈표 II-5〉 수도권과 지방의 인구변화

|     | 60년             | 70년               | 80년               | 90년               | 2000년             | 2005년             |
|-----|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권 | 5,194<br>(208%) | 8,791<br>(27.9%)  | 13,298<br>(35.5%) | 18,587<br>(42.8%) | 21,347<br>(46.3%) | 23,782<br>(48.3%) |
| 지방  | 19,795          | 22,675<br>(73.1%) | 24,138<br>(64.5%) | 24,824<br>(57.2%) | 24,776<br>(53.7%) | 25,452<br>(51.7%) |

\* 주 : ( ) 내는 전국대비 비중

\* 자료 : 통계청, 인구주택 총조사 보고서, 각 연도

### 3.5 예측보다 훨씬 빠른 수도권 인구집중

수도권 인구집중의 또 다른 문제는 국가에서 바람직하다고 판단하는 수도권 인구규모나 예측보다 훨씬 빠른 속도로 집중이 이루어져 왔다는데 있다. 1976년에 작성된 수도권 기본계획 조사보고서에서의 2001년 수도권 목표 인구는 1,000-1,200만 명 수준이었으나 2001년 현재 예상목표치보다 두 배 정도인 2,247만 명이 수도권에 몰려 살고 있다. 목표치의 두 배 가까운 인구규모로, 1976년 당시로서는 상상할 수도 없었던 인구집중이 25년 동안

에 걸쳐 수도권에 이루어진 것이다. 1980년대에 수도권 인구가 전국인구의 30%를 초과하자 수도권 확대에 인한 여러 문제를 해결하기 위해 수도권정비계획이 만들어졌다. 1984년에 발표한 이 계획에서는 2001년도 목표인구가 1,638만 명이었으나 1991년 실제인구는 1,874만 명에 달하여 약 236만 명의 오차가 발생했고 2001년도 계획인구는 1,800만 명이었으나 2001년 현재 2,247만 명이 수도권에 거주하고 있어 447만 명의 오차가 발생했다. 비교적 가까운 시기인 1995년도에 만든 제2차 수도권정비기본계획 이후에도 예상 내지는 원하는 목표를 뛰어넘는 수도권집중이 발생했다. 1995년도에 만든 이 계획에서는 2001년 수도권 목표인구를 2,150만 명으로 하였으나 2001년 현재 수도권인구는 2,247만 명으로 약 90만 명의 오차가 발생했다. 그 당시 2011년 수도권인구목표를 2,139만 명으로 잡았으나 이미 2008년 현재 수도권 인구는 약 2,400만 명 이상으로 추정된다. 이러한 수도권 목표 또는 예측인구에 대한 엄청난 오차는 그만큼 우리나라 수도권의 인구흡수 효과가 생각보다 한층 강력했다는 것을 보여주고 있다.

〈표 II-6〉 수도권 목표인구와 실제인구

| 계획                | 발표년도 | 목표년도 | 수도권계획인구        | 수도권 실제인구    |
|-------------------|------|------|----------------|-------------|
| 수도권 기본계획<br>조사보고서 | 1976 | 2001 | 1,000-1,200만 명 | 2,247만 명    |
| 수도권 정비 기본계획       | 1984 | 1991 | 1,638만 명       | 1,874만 명    |
|                   |      | 2001 | 1,800만 명       | 2,247만 명    |
| 제 2차<br>수도권정비기본계획 | 1995 | 2001 | 2,150만 명       | 2,247만 명    |
|                   |      | 2011 | 2,139만 명       | 2,500만 명(?) |

자료: 국토연구원(1996), 김경환(2002)에서 재정리

통계청에서 예측한 수도권의 미래예측인구는 아주 보수적으로 나타나 있다. 매년 10만 명 정도씩 인구가 증가하는 것으로 하여 2015년에는 전국 인구의 51.1%, 2025년에는 53.3%가 수도권에 거주하는 것으로 되어있는데, 현재까지 발생한 수도권 집중현상을 감안하면 상당히 비현실적인 예측치라고 할 수 있다. 2000년대에 수도권의 인구가 자연증가와 비수도권으로

26 수도권 규제완화에 대한 고뇌

부터의 유입을 통해 매년 약 30만 명씩 증가했으므로 이러한 추세로 미래의 수도권 인구증가를 예측하는 것이 보다 현실적이다. 매년 30만 명씩 인구가 증가한다면 전국 인구대비 수도권 인구비중은 2015년에는 51.3%, 2030년에는 61.2%에 달할 것으로 보인다. 2008년 현재 논란 중에 있는 공장, 대학 등에 대한 수도권규제완화가 이루어지면 지방에서 수도권으로의 이주현상이 더욱 강하게 나타나 수도권 거주 인구비중은 더욱 많아질 것이다.

〈표 II-7〉 수도권 미래 예측인구

단위: 천명

| 지역 구분                                      | 2015   | 2020   | 2025   | 2030   |
|--|--------|--------|--------|--------|
| 전국 (A)                                     | 49,277 | 49,325 | 49,107 | 48,634 |
| 수도권(B)                                     | 25,190 | 25,785 | 26,161 | 26,314 |
| 통계청 예측 미래의 수도권 인구비중:<br>수도권/전국(B/A)        | 51.1%  | 52.3%  | 53.3%  | 54.1%  |
| 서울특별시                                      | 10,007 | 9,895  | 9,696  | 9,414  |
| 인천광역시                                      | 2,728  | 2,783  | 2,827  | 2,853  |
| 경기도  | 12,455 | 13,107 | 13,638 | 14,047 |
| 수도권에 매년 30만명 정도 증가할 경우(C)                  | 25,282 | 26,782 | 28,282 | 29,782 |
| 현재의 추세를 반영한 미래의 수도권 인구비중 :<br>수도권/전국 (C/A) | 51.3%  | 54.3%  | 57.6%  | 61.2%  |

자료: 통계정보시스템으로부터 수정요약

### 3.6 비수도권에서 수도권으로의 인구 이전 이유

수도권의 인구흡수 이유는 간단하다. '83 인구가동특별조사에서 나타난 수도권 전입사유는 가족요인(53.6%)이 가장 크고, 그 다음이 경제요인(33.3%)이었으며 교육요인 10.1%, 주택환경기타요인이 3.0% 순으로 나타났다. 가족요인은 그 원인이 다양하여 별도로 치더라도, 경제요인과 교육요인이라는 이유는 그 해석이 간단하다. 그런데 이러한 수도권의 사회경제적 흡수 효과는 더욱 심해지고 있다. 14년 후 1997년에 실시한 조사에서는 경제요인이 3.2%증가했고 교육요인도 1.1% 증가했는데 반해 가족요인은 7.3% 감소했다. 특기할만한 사유로는 주택환경기타요인으로 무려 3.0%에서

6.2%로 무려 3.2%가 증가했다. 뚜렷한 이유가 있는 경제나 교육과는 달리 그냥 살기 좋아서 수도권으로 이주하는 것으로 볼 수 있는 대목이다. 다양한 측면에서 수도권의 인구흡수력이 증가하고 있다.

〈표 II-8〉 수도권 전입사유

단위: %

| 구 분         | 78.7-83.6사이 전입자 |      |      | 92.7-97.6사이 전입자 |      |      | (B-A) |
|-------------|-----------------|------|------|-----------------|------|------|-------|
|             | 계(A)            | 남    | 녀    | 계(B)            | 남    | 녀    |       |
| 경제(직업)요인    | 33.3            | 46.3 | 21.2 | 36.5            | 45.3 | 28.7 | 3.2   |
| 교육요인        | 10.1            | 13.0 | 7.5  | 11.2            | 13.5 | 9.3  | 1.1   |
| 가족요인        | 53.6            | 36.8 | 69.1 | 46.1            | 35.8 | 55.0 | -7.3  |
| 주택, 환경 기타요인 | 3.0             | 3.9  | 2.2  | 6.2             | 5.3  | 7.0  | 3.2   |

자료 : '83 및 '97 인구이동특별조사

## 4. 수도권 일극화 추세

### 4.1 수도권 일극으로의 인구이동

산업화가 시작되면서 농촌의 인구가 지방도시와 수도권으로 이전되기 시작했다. 산업화 초기에는 지방도시도 해당 지역의 거점도시로서의 기능을 일정 부분 발휘하고 있었다. 따라서 1980년대까지는 농촌으로부터의 지방 도시 및 수도권으로의 인구집중이 주된 인구이동현상이었다. 농촌의 인구가 도시로 집중되는 현상이 어느 정도 마무리되는 1990년대부터는 각 지방 도시로부터 수도권으로의 인구집중이 많아지기 시작했다. 대한민국의 경제 거점이 수도권으로 일극체제화 하면서 지방 도시들이 지역거점으로서 기능을 상실하기 시작한 시기이기도 하다. 이러한 지역 간 인구 이동을 분석하기 위해 권상철(2005)은 인구주택조사의 2퍼센트 표본 개인별 원시자료를 1990, 1995, 2000년으로 구분하여 분석 검토해 보았다. 통계청의 집계자료를 활용하였으며 개인표본은 21세에서 64세까지로 했다.

1990년에는 지방도시(시부)로부터 수도권이주가 47.5%이고 농촌(군부)으

로부터는 52.5%이었다. 그러나 2000년에는 지방 도시로부터 수도권으로의 이전이 81%로 수도권 전입인구의 다수를 차지한 반면 농촌으로부터는 19%에 불과했다. 이미 농촌은 도시로의 이전가능 연령대인 청장년층의 인구가 상당 부분 고갈되었고, 수도권 일극화 현상이 심해지면서 지방도시의 거점 기능이 상실되기 시작한 때문이다. 지방거점도시의 공동화추세를 간접적으로 반영해주는 인구이동통계이다.

〈표 II-9〉 수도권 거주자의 연도별 5년전 거주지 분포

| 연도 \ 5년전 거주지 | 1990년        | 1995년         | 2000년         |
|--------------|--------------|---------------|---------------|
| 시부           | 8,887(47.5%) | 12,295(72.1%) | 11,355(81.0%) |
| 군부           | 9,818(52.5%) | 4,752(27.9%)  | 2,663(19%)    |
| 전체           | 18,705(100%) | 17,047(100%)  | 14,018(100%)  |

주: 시, 군 구분은 조사연도의 5년 전 거주지행정구역 구분에 따름.

자료 : 통계청, 각 년도, 인구주택 총조사 2% 표본(원자료). 권상철, 2005, 우리나라 수도권으로의 인구이동: 시기별 유출지역 특성과 이주자 선별성의 상대적 중요도 평가, 한국지역지리학회지 제11권 제6호에서 재인용

## 4.2 다극화시대의 마감과 수도권 일극시대의 시작

1990년 이후 지방 대도시는 지역거점기능을 상실하기 시작했다. 이러한 추세는 지방 광역시로부터 수도권으로 이전하는 인구통계에 의해 쉽게 관찰될 수 있다. 농촌, 중소도시 위주로 구성된 도단위 지방자치단체에서는 이주 가능한 젊은 층이 줄어 수도권으로 이주하는 인구의 비중이 줄어드는 반면, 상대적으로 이주 가능한 젊은 층이 많은 광역 대도시로부터의 수도권 전입은 증가했다. 1990년과 2000년의 수도권 전입인구 비중을 보면 충청남도는 14.1%에서 10.1%, 전라남도는 13.7%에서 9.6%로 그 비중이 상당 폭 줄어든 반면, 부산시는 8.3%에서 11.0%, 대구시는 5.1%에서 6.8%, 광주시는 4.2%에서 6.9%로 증가했다. 우리나라의 성장축이 수도권과 지방대도시들 위주의 다극화시대를 끝내고, 지방 대도시의 인구가 수도권으로 집중되어가는 수도권 일극화의 과정을 보여주는 지표이다.

〈표 II-10〉 수도권 거주자의 연도별 5년 전 거주지 분포

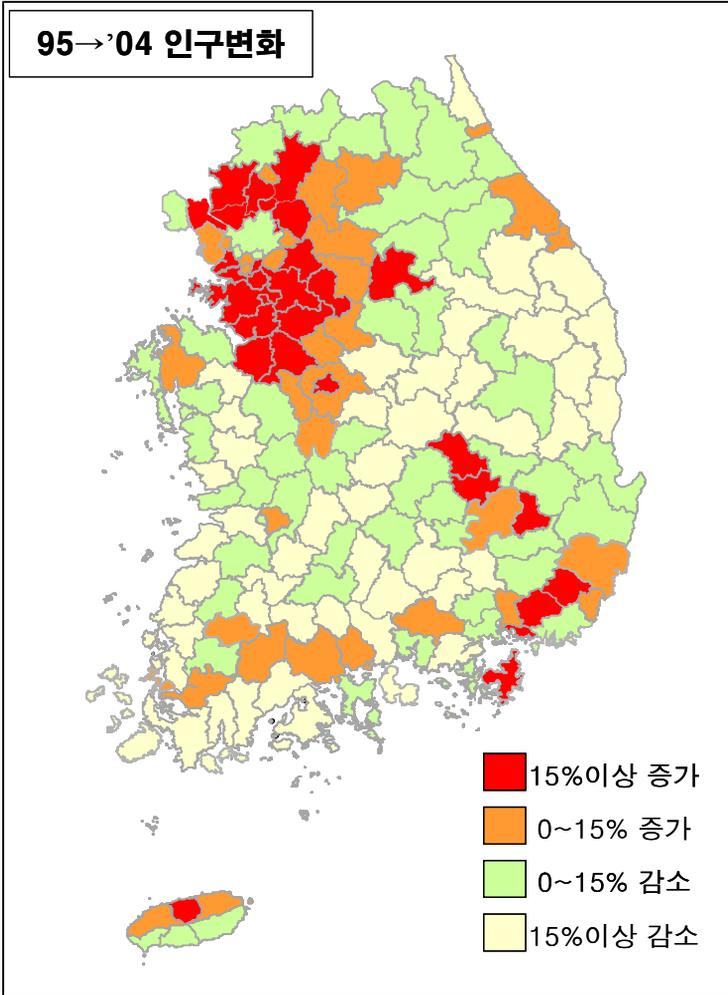
| 연도<br>5년전 거주지 | 연도 | 1990년        | 1995년        | 2000년        |
|---------------|----|--------------|--------------|--------------|
| 충청남도          |    | 14.1         | 11.4         | 10.1         |
| 전라남도          |    | 13.7         | 12.5         | 9.6          |
| 강원도           |    | 12.9         | 12.8         | 11.8         |
| 전라북도          |    | 12.5         | 11.3         | 10.9         |
| 경상북도          |    | 9.2          | 8.9          | 8.3          |
| 부산광역시         |    | 8.3          | 10.6         | 11.0         |
| 충청북도          |    | 8.3          | 7.1          | 7.0          |
| 경상남도          |    | 7.4          | 7.9          | 9.3          |
| 대구광역시         |    | 5.1          | 6.0          | 6.8          |
| 광주광역시         |    | 4.2          | 5.8          | 6.9          |
| 대전광역시         |    | 3.4          | 4.4          | 6.6          |
| 제주도           |    | 1.1          | 1.3          | 1.6          |
| 전체(N)         |    | 100%(18,705) | 100%(17,047) | 100%(14,018) |

자료: 통계청, 각 년도, 인구, 주택 총조사 2% 표본(원자료).

### 4.3 경기도 및 제조업 발달 지역 위주의 인구증가

수도권 일극화의 형태로 인구분포가 변해가고 있는 모습은 아래의 그림을 통해 쉽게 관찰된다. 1995-2004년 기간 동안 국토 대부분의 지역에서 인구가 감소하거나 정체된 반면 수도권은 경기도를 중심으로 한 대부분의 지역에서 15%이상 인구가 증가했다. 단 서울은 주변 위성도시로의 이전을 통해 인구가 소폭 감소했다.

한편 수도권과 동떨어진 지역에서는 경남 창원거제·양산, 경북의 구미 등 특별히 제조업이 발달한 지역만 15%이상 인구증가가 있었고, 나머지 지역에서는 대부분 정체 내지는 감소했다. 제조업이 인구유입효과가 적으므로 수도권 제조업규제를 풀어야 한다는 주장이 일각에서 있으나, 제조업의 발전은 서비스업 등 다른 업종을 발전시키는 확산효과를 통해 인구집중효과가 충분하다는 것을 보여주는 결과이다.



자료: 통계청

〈그림 II-2〉 1995-2004기간 지역별 인구변화

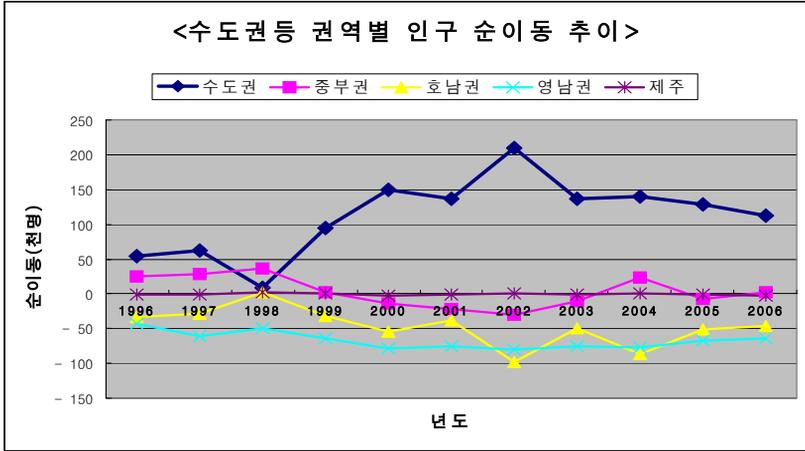
수도권 일극의 확산에 따른 주변지역과의 연담효과도 관찰된다. 경기도와 연담효과를 가지는 것으로 보이는 충남 아산천안, 강원도 원주 등 경기도 접경지역의 인구가 15%이상 증가했다. 수도권의 인구는 대부분 15%이상 증가했다. 서울의 경우 위성도시 이전 효과로 약간 감소했고 이미 도시화된

인천도 소폭 증가하는데 거쳤다. 경기도에서 인구가 유일하게 감소한 지역은 휴전선 접적지역인 연천과 강화이다. 대부분의 경기도지역에서 인구가 15%이상 대폭 증가했음에도 불구하고 가평, 양평, 여주는 소폭 증가에 거쳤다. 아마 수도권 정비계획법상의 자연보존권역과 관련된 엄격한 규제가 인구증가를 억제시킨 것으로 보인다. 수도권 확장 선상에서 자연보존권역에 속한 경기도 여주는 인구가 15%이하 증가에 그친 반면, 서울에서 더 멀리 위치하나 수도권규제가 없는 강원도 원주가 15%이상 인구가 증가한 것을 보면 자연보존권역에 대한 강력한 규제효과가 상당히 존재했음을 짐작할 수 있다.

#### 4.4 영호남으로부터의 인구 순유입과 수도권 공간 확장

충남 북부지역을 중심으로 경기도주변지역의 인구가 증가하는 것은 결국 수도권 공간의 확대에 귀결된다. 권역별 인구의 순유입을 관찰해보면 이러한 현상은 확실히 보인다. 권역별 인구 순유입을 연도별로 표시한 아래 그림을 보면 2000년대에 들어서서 영남권과 호남권의 인구는 매년 각각 5만 내지 10만 명 정도씩 순 유출되어온 반면, 수도권은 10만 내지 20만 명씩 순 유입되어 왔다.

한편 충청도와 강원도로 구성된 중부권은 인구의 순유입 내지 순유출이 정체상태에 있다. 앞의 그림에서 충청도와 강원도 대부분의 지역에서 인구가 감소했는데도 불구하고 이들 지역의 순유입 내지는 유출이 정체상태에 있는 것은 경기도와 인접한 지역에 인구가 증가하는 수도권과의 연담화 효과 때문으로 해석할 수 있다. 즉 중부권 인구의 순유입 내지는 순유출이 정체상태에 있는 것은 수도권 공간 확대 때문에 나타나는 현상이다.



자료: 통계청

<그림 II-3> 권역별 인구 순 이동 추이

## 5. 수도권 전입인구의 특성

### 교육수준이 높은 젊은 계층 위주의 수도권 전입

지방에서 수도권으로 이주하는 사람들은 몇 가지 특징들을 가지고 있다. 우선 삶의 터전을 옮기려면 상당한 이전비용을 각오해야 하므로 그 실행이 쉽지 않다. 따라서 수도권에 자신의 삶에 있어 현재의 거주지역보다 확실한 비교우위가 있다고 판단될 때만 이전이 가능할 것이다. 이전비용에는 고향을 떠난다는 심리적 우울감, 기존 거주 지역에서의 경제사회적 네트워크 포기, 따라서 상대적으로 이전비용이 적고 미래가 많이 남아있는 젊은 층이 수도권 전입의 주된 계층일 수밖에 없다. 또한 새로운 지역에서 적응하고 경쟁하기 위해서는 개인적 능력에 자신감이 있어야 할 것이다. 그리고 현 거주 지역에서의 일자리 부재도 이유가 될 수도 있다.

권상철(2005)은 수도권으로 이동하는 성향에 영향을 미치는 개인특성변수로 연령, 교육수준, 성별, 결혼여부를 사용하고, 지역특성변수로는 이전 거주지의 실업률, 제조업비율, 노동직 비율, 농촌/도시구분을 사용하여 로지스틱 회귀분석을 하여 수도권집중에 영향을 미치는 요인을 분석하였다.

지방에서 수도권으로 이주한 개인특성으로는 연령이 젊을수록 수도권 이주성향이 높은 것으로 나타났다. 그러나 이러한 현상을 나타내는 회귀계수가 계속 유의적이기는 하나 1990년 회귀계수가 -0.912에서 2000년 -0.507로 낮아져 연령에 의한 구분은 다소 열어지는 경향을 보이고 있다. 결혼은 기혼자가 미혼자보다 이주성향이 높은 것으로 나타났으나, 역시 그 차이가 줄어들었다. 성별로는 여성이 남성보다 수도권으로의 이주성향이 높은 것으로 나타났으나 회귀계수의 크기가 2000년에 0.043에 불과하여 큰 의미를 부여하기는 힘들다.

〈표 II-11〉 지방에서 전입한 수도권 이주자의 개인 속성 및 이전 거주지 특성에 대한 표준화된 로지스틱 회귀계수

| 독립변수(개인, 지역)      | 1990년    | 1995년    | 2000년    |
|-------------------|----------|----------|----------|
| 연령                | -0.912** | -0.614** | -0.507** |
| 제조업비율             | -0.309** | -0.236** | -0.174** |
| 농촌/도시(농촌=0, 도시=1) | -0.186** | -0.094** | -0.002** |
| 결혼상태(미혼=0, 기혼=1)  | 0.172**  | 0.097**  | 0.073**  |
| 교육수준              | 0.132**  | 0.429**  | 0.471**  |
| 노동직비율             | 0.053**  | 0.174**  | 0.324**  |
| 성별(남=0, 여=1)      | 0.014**  | 0.046**  | 0.043**  |
| 실업률               | 0.004**  | 0.113**  | 0.221**  |

\* p<.05; \*\* p<.01

자료 : 권상철, 2005, 우리나라 수도권으로의 인구이동: 시기별 유출지역 특성과 이주자 선별성의 상대적 중요도 평가, 한국지역지리학회지 제11권 제6호에서 요약

한편 교육수준이 높으면 수도권으로 이주하는 경향이 확실히 높은 것으로 나타났다. 1990년 0.132에서 2000년 0.471로 그 성향이 대폭 증가했다. 농촌/도시는 1990년에는 -0.186이 나와 농촌지역일수록 수도권 전입이 높았으나 2000년에는 -0.002로 나타나 농촌/도시구분은 거의 의미가 없어졌다. 수도권 이전이 도시농촌 간에서 도시 간 인구 이동으로 변했음을 보여주고 있는 것이다. 총괄적으로 볼 때, 상대적으로 젊고 교육수준이 높은 인재들이 수도권에 흡입됨으로서 지방의 입장에서는 성장 동력의 핵심인 젊은 인재를 계속 잃고 있다. 젊은 인재의 수도권이전추세는 계속 될 것으로 보인다.

### 경제상황이 안 좋은 지역에서의 높은 수도권 이주성향

수도권 이주자의 이전 거주지의 지역 특성은 경제상황이 안 좋은 지역이라는 것이다. 제조업이 덜 발달했거나, 실업률이 높거나, 노동직비율이 높은 지역일수록 수도권으로의 이주성향이 높은 것으로 나타났다. 제조업비율은 1990년 회귀계수가 -0.309에서 2000년 -0.174로 감소한 반면 노동직비율은 1990년 0.053에서 0.324로, 실업률은 1990년 0.004에서 0.221로 대폭 증가했다. 산업형태가 변함에 따라 제조업 이외의 산업들이 노동직비율이나 실업률에 영향을 많이 미치게 된 것으로 볼 수 있다. 여하튼 전반적으로 볼 때 경제 환경이 안 좋은 지역에서의 수도권 전입효과가 높을 것이라는 상식적 추론과 부합되는 통계이다.

이상의 통계적 수치가 제공하는 의미는 간단하다. 지방대학을 육성하여 지역인재들에게 양질의 고등교육을 받을 수 있는 기회를 제공하고 지역에 기업을 유치함으로써 취업기회를 잘 제공해 주어 지방의 경제·사회·문화를 활성화시키는 것이 근본적으로 수도권집중의 압력을 줄이고 지방공동화를 막는 길이다.

## 6. 규제강도에 따른 부문별 수도권 집중의 차이

수도권집중억제를 위해 만들어 놓은 각종 수도권규제는 과연 얼마나 효과가 있는가? 수도권 일각에서는 수도권규제가 집중억제효과가 없으니 수도권규제가 불필요하다는 의견도 있다(김경환 2002). 이러한 사실을 실증적으로 확인하기는 쉽지 않다. 다만 여러 가지 지표의 추이를 살펴보면 그동안 존재해 왔던 수도권정비계획법을 비롯한 각종 수도권 규제에 수도권집중억제 효과가 일정부분 존재했던 것을 간접적으로 추정해 볼 수는 있다. 수도권규제는 대표적인 인구밀집시설이라고 규정한 공장과 대학에는 강하게 적용되어 온 반면, 나머지 부문은 상대적으로 규제의 압력이 적었다. 가장 많은 인구가 종사하는 서비스업에 대해서는 대형빌딩에 부과하는 과밀부담금을 제외하고는 이렇다 할 수도권 규제가 없었다. 특히 금융부문은 정책자금 등을

제외하고는 수도권규제가 거의 적용되지 않았다고 할 수 있다. 따라서 부문별 전국대비 수도권의 비중은 수도권규제유무에 따라 그 집중강도가 차이날 수 있고, 그 차이는 수도권규제의 효과가 있음을 보여주는 것이다. 사무실빌딩에 부과되는 과밀부담금이 적용되는 것을 제외하고는 수도권규제의 적용을 거의 받지 않는 금융부문의 대출은 전국대비 수도권비중이 1995년 59.3%에서 2005년 66.7%로 급속히 증가하고 있다. 수도권규제가 특별히 없는 의료기관 역시 1995년 46.4%에서 2005 51.4%로 계속 증가하고 있다. 거주이전의 자유가 있는 인구 역시 1995년 45.3%에서 2005년 48.3%로 꾸준히 증가하고 있다. 반면 수도권규제가 계속 적용되어온 제조업의 경우 종사자의 수가 1995년 46.7%에서 2005년 47%로 정체상태에 있다. 가장 엄격하게 적용되어온 대학의 경우 지방대학의 신증설 등으로 1995년 40.8%에서 2005년 38.1%로 약간 감소했다. 대표적인 인구밀집시설에 대한 수도권규제의 효과를 나타내는 지표들이다. 이러한 집중억제효과를 보이는 수도권규제가 존재하지 않았다면 대학 및 제조업에서 수도권집중은 심하게 발생했을 것이고 그에 따라 더욱 가파르게 인구집중이 이루어졌을 것이다.

〈표 II-12〉 수도권규제효과를 보여주는 부문별 지표변화

| 구 분                     |        | 1995    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    |
|-------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 인구<br>(천인)              | 전국     | 44,609  | 47,977  | 48,289  | 48,518  | 48,824  | 49,053  | 49,268  |
|                         | 수도권    | 20,189  | 22,216  | 22,525  | 22,877  | 23,240  | 23,528  | 23,782  |
|                         | 수도권/전국 | 45.3%   | 46.3%   | 46.6%   | 47.2%   | 47.6%   | 48.0%   | 48.3%   |
| 제조업<br>종사자<br>(천인)      | 전국     | 2,952   | 2,653   | 2,648   | 2,696   | 2,735   | 2,798   | 2,865   |
|                         | 수도권    | 1,380   | 1,235   | 1,220   | 1,261   | 1,290   | 1,297   | 1,346   |
|                         | 수도권/전국 | 46.7%   | 46.6%   | 46.1%   | 46.8%   | 47.2%   | 46.3%   | 47%     |
| 대학생수<br>(재적학생수)<br>(천인) | 전국     | 1,188   | 1,665   | 1,730   | 1,772   | 1,809   | 1,837   | 1,860   |
|                         | 수도권    | 485     | 653     | 670     | 679     | 690     | 698     | 709     |
|                         | 수도권/전국 | 40.8%   | 39.2%   | 38.7%   | 38.3%   | 38.1%   | 38.0%   | 38.1%   |
| 의료기관                    | 전국     | 33,377  | 42,082  | 43,677  | 47,430  | 45,772  | 47,378  | 49,566  |
|                         | 수도권    | 15,489  | 19,471  | 19,890  | 22,402  | 23,079  | 24,189  | 25,488  |
|                         | 수도권/전국 | 46.4%   | 46.3%   | 45.5%   | 47.2%   | 50.4%   | 51.1%   | 51.4%   |
| 금융대출<br>(십억원)           | 전국     | 152,477 | 310,804 | 357,384 | 471,684 | 538,261 | 565,655 | 613,922 |
|                         | 수도권    | 90,495  | 202,797 | 231,261 | 311,115 | 357,888 | 376,321 | 409,655 |
|                         | 수도권/전국 | 59.3%   | 65.2%   | 64.7%   | 66.0%   | 66.5%   | 66.5%   | 66.7    |

자료: 통계정보시스템



### Ⅲ. 수도권규제의 내용과 변화

1. 국토종합계획과 수도권
2. 수도권규제의 역사
3. 현행 수도권규제의 내용
4. 2008년 수도권규제변화 쟁점사항
5. 5+2광역경제권과 수도권 규제

### Ⅲ. 수도권규제의 내용과 변화

#### 1. 국토종합계획과 수도권

##### 1.1 국토종합계획

###### 국토종합계획의 의의와 변천사

국토종합계획은 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 우리 민족의 삶의 터전인 국토의 미래상과 장기적 발전방향을 설정하고, 국토의 이용·개발·보전에 관한 종합적인 정책방향을 설정하는 국가의 최상위종합계획이다. 또한 국토종합계획은 단순히 국토라는 물리적 공간에 대한 것뿐만 아니라 그 계획을 통해 산업입지, 기반시설 공급, 생태환경 보전, 생활환경, 등 국민의 경제사회활동 대부분의 영역에 영향을 미치는 종합계획이다(대한민국정부 2000). 따라서 수도권 정책, 수도권 규제 등은 우선적으로 국토종합계획이라는 전체적인 틀 속에서 조망해 볼 필요가 있다.

국토에 대한 종합적인 계획은 1963년 제정된 국토건설종합계획법이 그 시초이나, 국가정책에 적극적으로 이용되지는 못했다. 1960년대 급속한 도시화를 통해 1970년에 농촌과 도시의 인구비중이 같아지는 등 국토거주패턴이 변하고 계획적 경제성장이 필요해지자 1972년에 제 1차 국토종합계획이 수립되었고 그 이후 4차에 걸친 국토종합계획이 수립되었다.

제1차 국토종합계획(1972-1981)은 고도경제성장을 위한 기반조성 및 수도권인구집중억제가 주된 내용으로서, 성장거점개발을 통한 권역개발, 고속도로건설, 4대강유역개발, 개발제한구역설정 수도권과 동남해안을 거점으로 하는 개발 등의 내용을 담았다. 제2차 국토종합계획(1982-1991)은 개발가능성의 전국적 확대를 통해 거점개발방식을 통한 4대지역경제권과 4대 특정지역개발(4+4)이 주된 내용이었다. 2008년 현재 신정부의 5+2광역경제권과 걸모습은 유사한 점이 있다. 그러나 이명박 정부의 5+2광역경제권구상에서는 지역의 자생적 노력에 중앙정부가 도와주는 형식을 가지려고 하는 반면, 그 당시의 4+4광역권개발에서는 해당지역의 권한과 책임은 없는 상

태에서 완전히 중앙정부 주도형이었다는 점이 다르다. 수도권과 관련해서는 수도권집중억제와 권역개발이 주된 내용이었다. 제3차 국토종합계획(1992-1999)은 지방분산형 국토를 목표로 서해안 신산업지대와 지방도시 육성이 주된 내용이다. 그런데 계획과는 달리 이 시기에 수도권 집중이 심해지면서 지방 도시들이 지역거점도시기능을 상실하기 시작했다. 제4차 국토종합계획(2000-2020)은 개방형 국토, 지역별 경쟁력 향상, 건강 국토, 고속교통·정보망구축, 남북한 협력기반 조성을 담고 있다.

〈표III-1〉 한국 국토종합개발계획 변천사

|        |   |   |  |  |
|--------|---|---|--|--|
| 계획의 의의 | 1. 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 민족의 삶의 터전인 국토의 미래상과 장기적 발전방향<br>2. 국토의 이용·개발·보전에 관한 종합적인 정책방향을 설정하는 국가의 최상위종합계획<br>3. 국토의 골격, 산업의 입지, 기반시설의 공급, 생태환경의 보전, 국민생활환경의 개선, 국토자원의 관리에 관한 종합적 정책방향 |   |  |  |
| 계획 명칭  | 제 1차<br>국토종합계획  | 제 2차<br>국토종합계획  | 제 3차<br>국토종합계획   | 제 4차<br>국토종합계획   |
| 계획 기간  | 1972-1981   | 1982-1991   | 1992-1999  | 2000-2020  |
| 계획 목표  | 국토 이용의 효율화와 산업기반 시설의 확충   | 개발가능성의 전국적 확대와 국민 복지 수준의 제고   | 지방분산형 국토골격을 목표로 서해안 신산업지대와 지방도시 육성 추진  | 균형국토, 녹색국토, 개방국토, 통일국토를 목표로 골고루 잘사는 통합국토 기반형성  |
| 중점 과제  | 1. 성장거점 개발을 통한 권역개발 (4대권, 8중권)<br>2. 남동연안 공업지대 형성, 4대강 유역종합개발, 고속도로 건설, 개발제한 구역설정 등   | 1. 광역통합개발방식 (거점개발+ 균형 개발)을 통한 4대 지역 경제권 (수도권, 중부권, 서남권, 동남권), 4대 특정지역 (태백산, 제주도, 다도해, 88고속 도로 주변) 개발<br>2. 수도권 인구억제, 10대강유역개발, 지방 중소공단 육성, 농업 기반 조성, 주택공급 확대, 교통·통신망 개발 | 1. 지방분산형 국토 골격의 형성<br>2. 생산적·자원절약적 국토이용체계의 구축<br>3. 국민복지향상과 국토환경의 보전<br>4. 남북통일에 대비한 국토기반 조성 | 1. 개방형 통합국토 축 형성<br>2. 지역별 경쟁력 고도화<br>3. 건강하고 쾌적한 국토환경 조성<br>4. 고속교통·정보망 구축<br>5. 남북한 교류협력 기반 조성 |

자료: 대한민국정부(2000), 제4차 국토종합계획, 김진영, 2005, 한국의 수도권 집중의 원인과 대책, 한국행정논집 제17권 제2호에서 재인용

### 수도권집중억제와 비수도권공동화방지 정책의 실패

제1차 국토종합계획부터 최근의 제 4차 국토종합계획에 이르기까지 지역 경제발전은 가장 중요한 목표였다. 수도권집중억제 역시 정도의 차이는 있으나 항상 핵심 항목으로 포함되어 있었다. 국토종합계획에서는 지방이 발전하면 자연스럽게 수도권 인구집중 압력이 완화될 것으로 전제한 것으로 보인다. 그러나 삼십년 가까운 세월을 걸친 국토종합계획에서의 핵심적 목표였던 수도권집중억제와 지방발전은 거의 실패했다. 여러 가지 이유가 있겠지만 재정자치 등 지방자치제도가 미비 된 상태에서 중앙정부가 모든 권한을 가지고 케인즈식 거점개발방식을 선택했던 것이 중요한 이유 중의 하나이다. 지역의 내재적 의지와 동력을 끌어올리는 시스템이 없는 상태에서, 일방적인 중앙정부 주도의 개발정책은 실효성 있는 지역발전을 이룰 수 없었던 것이다. 지역에 대한 개별적 이해관계를 가지고 있지 않은 중앙정부의 구성원이 지역에 대한 주인의식 내지는 책임의식을 가지기는 쉽지 않다. 지역 역시 마찬가지로 입장이었다. 재정운용의 권한을 중앙정부가 가지고 있으니, 국가예산은 가져다 사용하는 지역이 임자라는 생각이 팽배하여, 지역사회의 실질적 발전을 위한 경제사회적 기준이외에도 정치적 기준에 의해 지방투자가 많이 이루어졌다. 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부에서도 책임의식이 존재하기 어려운 재정지출체제하에서 주인의식이 실종되어 있는 사각지대가 많을 수밖에 없었던 것이다.

## 1.2 국토종합계획에서의 수도권 규제

국토종합계획에서의 수도권 정책은 여타지역의 발전정책보다 훨씬 그 위상이 높다. 국무총리를 위원장으로 하고 관련부처의 장이 위원이 되어 정책을 조절하는 수도권정비심의회가 있는 등 수도권에는 특별한 위치가 부여되어 있었다. 수도권자체의 공간계획도 중요하지만 수도권의 발전 내지는 정비방안의 방향성이 국가 전체 지역에 큰 파급효과를 가지기 때문이다.

모든 국토종합계획에는 수도권인구집중억제를 위한 규제가 포함되어 있다. 제 1차 국토종합계획(1972~1981)에는 서울의 과밀 및 공해방지, 제 2차 국토종합계획(1982~1991)에는 인구집중 유발시설의 이전 및 억제를 통

한 과밀방지와 수도권정비계획법 수립, 제 2차 국토종합수정안(1987-1991)에서는 수도권에 편중된 인구산업의 전국적 분산 및 국토공간의 다핵화 도모, 그리고 수도권 소재 기업체 본사의 지방 이전 시 공장에 준한 세제 및 금융지원 추진, 제 3차 국토종합계획(1992-1999)에서는 신규공업단지 조성 억제 및 대기업입지 규제, 대규모 연구·연수서비스·위락시설의 신·증설 규제, 고등교육기관의 신설 및 입학정원 억제와 대학의 지방분산화, 신설 공공기관의 수도권 입지 억제, 과밀부담금 부과 등의 수도권 규제, 제 4차 국토종합계획(2000-2020)에서는 수도권 집중과 지역 간 불균형의 심화를 막고 지방화시대를 열기 위해서 중앙정부기관, 기업본사 및 공장 등 중추적인 기능의 지방분산을 적극 유도하여 수도권 기능을 분산하고 지방도시를 특화하여 산업별 수도로 육성하겠다는 계획이 포함되어 있다. 그러나 이러한 수도권 집중억제의지가 담긴 국토종합계획과는 달리 수도권은 더욱 집중되어왔다.

〈표Ⅲ-2〉 국토개발계획 중 수도권 집중억제내용

|                               | 국토종합개발계획 중 수도권정책  | 기타 수도권 정책  |
|-------------------------------|---|--|
| 제 1차<br>국토종합계획<br>(1972~1981) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권 중심부는 전국적 또는 국제적 관리기능만 담당.</li> <li>· 수도권을 몇 개의 지역으로 구분하여 지역특성에 맞는 기능 배분/유기적인 기능분담체계 확립</li> <li>· 후진지역의 상대적 빈곤완화, 서울의 과밀 및 공해방지 그리고 국방적 견지에서 서울집중 방지.</li> <li>· 수도권의 정비계획 : 권역 간 합리적 기능분담/ 수도권내 각 지역별 기능분담체계의 확립/인구 및 공업분산 촉진/토지 이용체계의 확립/공공시설의 개발 정비/ 수도권 내 농업지역 정비</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1971-77 수도권 개발 제한구역 지정고시</li> <li>· 1972 대도시 인구분산 시책</li> <li>· 1973대도시 인구분산책</li> <li>· 1975 서울시 인구소산 계획</li> <li>· 1977 수도권 인구재배치 기본계획</li> </ul> |

〈표Ⅲ-2〉 국토개발계획 중 수도권 집중억제내용〈계속〉

|  | 국토종합개발계획 중 수도권정책   | 기타 수도권 정책   |
|--|--|---|
| <p>제 2차<br/>국토종합계획<br/>(1982-1991)</p>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권을 5개 정비지역으로 구분해 지역별 정비전략 강구.</li> <li>· 서울은 국제기능과 중추관리기능을 선별하여 발전시키고 인구집중 유발시설은 이전 또는 억제하여 과밀 방지.</li> <li>· 수도권 내의 기타 도시는 위성도시, 성장유도도시, 공업도시 등의 성격을 부여하여 서울을 중심으로 광역도시권 체제 설정.</li> <li>· 광역도시체제 확립을 위해 교통, 통신, 공급처리 시설을 광역적으로 확충·정비</li> <li>· 수도권 정비의 효율적 집행을 위해 수도권 정비법 제정</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1982 수도권내 공공청사 및 대규모 건축물 규제계획</li> <li>· 1982 수도권 정비 계획법제정</li> <li>· 1984 수도권정비 기본계획</li> </ul> |
| <p>제 2차<br/>국토종합수정<br/>안<br/>(1987-1991)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권 편중 인구·산업의 전국적 분산/ 국토공간의 다핵화 도모</li> <li>· 수도권 소재 기업체 본사의 지방 이전 시 공장에 준한 세제 및 금융지원 추진.</li> <li>· 수도권 내 대학의 신·증설 억제</li> <li>· 행정기관의 권한을 지방으로 대폭 위임.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1989 지역균형발전기획단 설치</li> </ul>   |
| <p>제 3차<br/>국토종합계획<br/>(1992-1999)</p>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 물리적 규제방식의 지속적 추진 : 신규공업단지 조성 억제 및 대기업입지 규제 / 대규모 연구·연수·서비스·위락시설의 신·증설 규제/ 고등교육기관의 신설 및 입학정원 억제와 대학의 지방분산화 시책 추진/ 신설 공공기관의 수도권 입지 억제 및 기존 공공기관의 지방분산</li> <li>· 경제적 규제방식의 도입 및 지방이전제도 강화 : 수도권 내 시설의 신·증설시 과밀부담금 부과/ 수도권 외로 이전하는 공장에 대한 세제·금융지원/ 이전시설의 적지 관리 강화를 통한 인구집중 유발시설의 재입지 규제</li> <li>· 수도권 공간구조의 재편 및 국제적 기능의 강화 : 수도권 내산업시설의 재배치, 택지 및 주택공급, 증가인구의 수용, 기능의 분산, 도시적 용지의 확보, 수도권 내 지역 간 균형발전 등을 도모/광역교통체계 구축/ 형행 수도권 5개 권역 구분 재검토 및 조성/ 수도권 장기정비계획 수립, 국제적 기능 보장</li> <li>· 수도권 내 개발 사업에 대한 조정기능 강화: 대규모 인구집중 유발이나 사회간접자본시설의 투자 유발 사업 및 수도권 공간구조에 큰 영향을 미치는 사업에 대한 심의조정기능 강화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1994 수도권정비 계획법 및 시행령 개정</li> <li>· 1997 제 2차 수도권정비 계획</li> </ul>                                 |

〈표Ⅲ-2〉 국토개발계획 중 수도권 집중억제내용〈계속〉

|                               | 국토종합개발계획 중 수도권정책  | 기타 수도권 정책 |
|-------------------------------|---|-----------|
| 제 4차<br>국토종합계획<br>(2000-2020) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수립필요성: 수도권 집중과 지역 간 불균형의 심화/분권화 지방화시대에 대응</li> <li>· 중앙정부의 기관과 권한, 기업본사 및 공장 등 중추적인 기능의 지방분산과 이전을 적극 유도, 수도기능 분산.</li> <li>· 수도권 내 분산과 계획적 정비를 적극 추진하여 수도권 지역 내에서의 균형발전과 쾌적한 시민생활 유도</li> <li>· 지방도시를 특정부문에서 한국을 대표하는 도시로 특화하여 서울에 집중된 수도 기능을 분담하는 “산업별 수도”로 육성</li> </ul> |           |

자료: 건설교통(1997), 「건설교통통계연보」 한국지역개발학회지(1998). 김진영, 2005, 한국의 수도권 집중의 원인과 대책, 한국행정논집 제17권 제2호에서 재인용

## 2. 수도권규제의 역사

### 2.1 서울인구집중방지를 위한 규제도입기 ; 1960년대

#### 과밀우려와 수도권 규제의 시작

1964년 최초의 수도권정책인 ‘대도시 인구집중 방지대책’이 수립된 이후 2008년 현재까지 수도권 규제는 그 형태와 강도를 달리하면서 계속 존재하고 있다. 서울시 인구가 350만에 불과하던 1960대 중반에 이미 서울은 과밀화 우려가 있어 인구집중을 억제할 필요가 있는 도시로 판단되어졌다. 그러나 그 당시의 수도권 규제는 서울시 행정구역내에 많은 가용 토지가 남아 있었기 때문에 과밀집중에 의한 현실적인 대처보다는 과밀화된 미래를 방지하기 위한 예방차원에서 제시되었던 것으로 보여 진다(최병선 1990). 또한 그 당시 일본, 프랑스 등 선진국의 수위도시 과밀화 문제가 타산지석으로 보여 졌을 것이다. 1960년대는 과밀화 방지 및 국방 안보가 수도권 규제의 주된 이유였다.

### 그린벨트(개발제한구역) 등 강력한 대도시집중억제정책의 도입

1960년대 경제개발시작에 따라 서울 등 대도시로의 인구집중이 처음으로 문제화되기 시작했다. 우리나라에 도입된 최초의 인구집중억제책으로서 1964년에 도입된 ‘대도시인구집중방지책’에서는 2차 관서를 지방으로 이양하고, 대도시 공장신설 억제, 교육문화시설의 지방 치중 등의 대책이 포함되었다. 이후 서울뿐만 아니라 광역수도권 전체의 인구집중현상이 심화되자 집중억제의 대상을 서울에서 수도권으로 확대하였다. 1969년에는 ‘수도권인구집중억제방안’이 마련되어 수도권 권역을 확정하였고, 한때 우리나라 도시의 확장을 막기 위한 가장 강력한 개발억제수단으로서 2008년 현재까지도 일부 존재하고 있는 개발제한구역(그린벨트)이 설정되었다. 1940-1970 기간 동안 영국에서는 런던의 과밀화 방지와 지방발전을 위해 그린벨트가 설정되고 공공기관의 지방이전이 강력하게 추진되었고, 파리나 동경도 유사한 정책을 했던 것으로 미루어, 그 당시의 우리나라의 정책담당자들은 선진국가들의 수도도시 과밀화 문제 해결방안을 벤치마킹하여 수도권 과밀방지 정책을 수립하기 시작했던 것으로 보인다. 공공기관의 지방이전은 1964-1980기간 동안 진행되었고 1980년 이후 거의 중단되었다가 2000년대 중반 참여정부시기에 다시 정책도입이 되었고 2008년 현재 이명박 정부 출범이후 논란 중에 있다. 역사적으로 볼 때 공공기관 지방이전은 새삼스러운 정책이 아니다. 이 시기는 산업화 및 고도성장에 따른 대도시 집중을 억제하기 위한 대책이 처음으로 제시되었던 시기로서 그 효과는 시험적 내지 선언적인 정도에 그쳤던 것으로 보인다(최상철 1996 : 고영구 2002). 물론 당시의 유럽 국가들과는 달리 지방자치제도조차 없는 등 분권의 기초적 개념조차 없었다는 점도 지방 분산의 효과를 반감시켰다.

## 2.2 과밀억제 및 분산정책 시행기 ; 1970대

### 국가 최고 책임자의 의지에 의한 지방분산정책

수도권 인구집중억제정책을 본격적으로 추진한 시기는 1970년대부터로 볼 수 있다. 1970년 건설부의 ‘수도권 인구과밀억제에 관한 기본 지침’이 제정되면서 그 당시 최고 통치자의 의지에 따라 수도권규제의 기초적 틀을 갖추게

되었다. 물론 산업이 급속히 발전하는 개발도상국에서 대도시로의 인구집중은 일반적 현상이므로 수도권으로의 인구집중을 저하시키기는 어려웠다.

1970년대는 국가 최고 정책책임자의 강력한 의지에 따라 서울인구의 지방분산정책이 역사상 가장 적극적으로 이루어졌던 시기이다. 통치권자의 강력한 권한에 의거하여 큰 논란 없이 서울 인구 과밀방지 대책 또는 인구분산책 등이 비교적 쉽게 수행되었다. 또한 1975년에 베트남이 공산화되고 미 2사단이 철수하는 등 안보에 대한 불안이 커지자 국가비상시 임시수도 개념으로 창원신도시가 이 시기 후반에 건설되기도 했다. 대도시 공업지역 축소, 대도시 공장억제, 공공기관 지방이전, 공기업본부 지방이전, 대규모 지방공단 건설, 지방국립대학 집중육성, 비상수도로서의 창원시건설 등 대도시 성장억제와 지방발전을 강력하게 시행한 기간이다.

#### 서울 인구분산을 통한 수도권 형성

그 당시에 사용했던 인구분산정책은 오히려 수도권이라는 거대도시 탄생을 촉진시킨 면이 있다. 이를테면 서울의 강북에 있던 기존 인구를 분산하기 위해 강남개발을 추진함으로써 서울시가지의 공간 확대를 가져오고, 조세인센티브를 주면서 공장을 외곽으로 보낸 정책 역시 서울시가 확대된 수도권이라는 새로운 거대도시 생성의 단초가 되었다. 1969년에 도시 확대를 억제하기 위해 만들어진 그린벨트를 뛰어넘어 외곽 시가지가 형성됨으로서, 결과적으로 서울시는 더욱 광역화 된 면도 있다(노기성의 1998). 물론 그 시기에는 서울시의 공장들을 경기도 지역으로 이전시키는 정책을 인구분산정책이라는 틀에서 생각했던 것으로 보인다. 즉 1970년대 당시의 서울시 인구분산시책들은 오늘날의 시각에서 보면 서울시의 외연확대에 따른 수도권이라는 거대도시 공간을 만드는 일이었지만 그 당시로서는 대도시 인구분산 정도로 생각했던 것이다.

#### 담당부서의 잦은 변경으로 인한 혼란

1970년대 말까지 수도권과밀방지 및 인구분산정책은 지속적인 수정 및 보완을 거치면서 어느 정도 구체화되고 상당한 부분이 실행에 옮겨졌지만,

정책 담당부서가 청와대, 건설부, 경제기획원, 서울시 등으로 계속 변경되느라 체계적인 정책 수립이 힘들었다. 또한 경제, 안보 등 인구분산 목표 우선 순위가 변하기도 하는 등 체계적인 모습을 갖추지 못하고 최고 통치자의 의지에 따라 정책내용도 바뀌었다.

1972년 청와대 주관으로 ‘대도시인구분산시책’이 만들어 졌다. 주요내용은 대도시내 공장신설 억제, 대도시공장 이전을 위한 조세정책, 대도시 고교 이상 교육시설 신증설 금지, 지방대학 육성, 행정권한 이양 및 공공기관의 지방이전 등이다. 1973년에는 경제기획원 주관으로 주민세 신설을 위한 지방세법 개정, 국영기업체 본사 및 공공기관의 지방이전정책의 정책을 추진하기 위한 ‘대도시인구분산책’이 마련되었다. 1975년에는 서울시 주관으로 공업지역 축소, 주거지역내 공장입지 금지, 지방학생 서울진입억제 등의 내용을 담은 ‘서울시인구분산계획’이 만들어 졌다.

### 역사상 가장 강력했던 지방분산정책

이 시기에는 2008년 현재 존재하는 공장신증설금지, 공장총량제와 그 형태는 달랐지만 유사한 정책이 대단히 강력하게 집행되었다. 지방균형발전정책을 국가최우선 시책으로 삼았던 2000년대 중반 참여정부시절에 의해 추진되었던 수도권기업 지방이전을 위한 조세감면정책, 지방대학경쟁력을 키우기 위한 누리사업, 공공기관 지방이전 등과 유사한 정책들이 1970년대에 이미, 그리고 훨씬 강력하게 추진되었다. 그리고 특정지역에 편중된 면이 있지만 울산 석유화학단지, 구미전자단지, 창원기계공단 등 대한민국의 대표국가 산업공단을 지방에 만들어 비수도권의 지역발전을 선도하게 했다.

강력한 지방분산정책에도 불구하고 1970년대에는 수도권집중의 가장 큰 원인으로 볼 수 있는 중앙집권 국가시스템이 워낙 강력했고, 대도시로 인구가 집중되는 고도성장기의 특징상, 수도권 인구집중을 억제하기는 어려웠다. 이 당시에 시행되었던 정책들은 강제성이라는 면에서는 앞서 시행되었던 런던이나 파리의 수도권규제 및 지방분산정책과 유사하나, 그 정책적용대상의 폭이 좁았고, 지방자치제가 실시되지 않았다는 한계를 가지고 있었다. 유사한 정책을 시행하던 그 시기에 파리는 인구가 정체되었고 런던은 인구가 준 반면, 서울을 포함한 수도권에서는 그 인구가 공간이 계속 확대되었다.

## 2.3 수도권정비계획 도입기 ; 1980년대

### 수도권정비계획의 수립

1970년대의 수도권집중억제시책에도 불구하고 서울을 포함한 수도권으로의 인구집중은 지속되어 1980년대에 대한민국 인구의 30% 이상의 인구가 수도권에 거주하게 되자 좀 더 체계적인 과밀집중해소정책이 필요하게 되었다. 따라서 1970년대의 비체계적으로 시행했던 행정적 조치와는 다른 법적 지위를 부여하는 방안을 강구한 결과 1982년에 수도권정비계획법이 제정되고 1984년에 수도권 정비계획이 수립되었다. 이 계획은 수도권 내에서의 대학, 공장, 공공청사, 등 인구집중유발시설의 신·증설과 공업용지, 택지조성사업등 대규모 개발 사업에 대한 규제사항과, 권역구분, 수도권정비위원회, 인구영향평가에 관한 사항 등을 포함하고 있었다.

### 수도권 공간 확대와 분산정책의 실종

결과적으로 수도권 정비계획은 수도권이 어느 정도로 확대될지 생각하지 못한 상태에서, 당시의 근시안적 사고로 만들어졌다고 할 수 있다. 그 당시 수도권을 이전축진권역, 제한정비권역, 개발유보권역, 개발유도권역, 자연보존권역의 5개 권역으로 나누어 인구집중 유발시설에 대해 서로 다른 입지규제를 하여 과밀해소를 추진하였는데 결국 이 방식은 수도권 공간 확대에 기여를 하게 되었다. 이를테면 과밀지역에서 개발유도권역으로 공장이전을 독려했었는데 이러한 방법은 수도권 인구분산과는 관계없이 결과적으로 수도권의 공간적 외연확대만 가속화시키게 되었다. 즉 서울과밀문제를 광역화시킨 계기가 되었다.

동경에서 1956년 제정된 수도권정비계획법에서는 과밀이 심각한 동경도의 23특별구와 요코하마, 가와사키 연담지역을 ‘공업 등 제한지역’으로 하여 공장의 신·증설을 억제하였는데 이러한 정책은 동경시가지 외곽의 확대를 가져 왔다. 유사한 방법을 선택한 우리나라 수도권도 마찬가지로 인천 남동공단 조성 등 수도권의 외연확대를 불러일으켰다. 프랑스에서도 유사한 방법을 사용하였으나 외연확대를 가져온 결과를 보였다. 그 당시 우리나라는

선진외국에서 성공하지 못한 방법을 그대로 답습한 결과 수도권정비계획법에서 표방한 과밀집중해소 내지는 수도권 인구집중억제라는 목표 달성은 제대로 이루어내지 못했다. 그나마 1970년대에는 비교적 활발했던 공공청사 이전 등 각종 지방분산정책은 실종되었다. 그리고 1986년 아시아게임 및 1988년 서울올림픽 등 수도권 중심의 국제행사를 통한 수도권 발전, 주택가격상승을 완화시키기 위한 수도권 내 5개 신도시 개발 등으로 수도권이 오히려 확대되는 정책이 사용되었다.

## 2.4 수도권 규제 유연화기; 1990년대

### 개방화, 세계화시대에 맞춘 수도권 규제의 유연화 및 완화

1990년대에 들어서자 국가 경쟁력강화를 명분으로 한 규제완화요구가 발생하기 시작했다. 수도권정비계획법이 제정된 지 10년이 지난 1992년 정부는 제3차 국토종합개발계획(1992~2001년)을 수립하면서 수도권정책의 방향을 개방화, 세계화시대에 맞춘다는 의지로 기존 수도권정비계획법상의 규제들을 유연화 내지는 완화하였다. 그리고 수도권에 이미 입주한 인적·물적 자원의 효율적 배치 역시 주된 목적중의 하나였다. 주요내용은 서울중심 단핵구조에서 수도권 다핵분산형구조로의 변경, 공장 및 교육 시설 등에 대한 신·증설 규제 지속, 수도권에서 지방으로 이전하는 시설에 대한 세제 및 금융혜택의 강화, 그리고 인구집중유발시설 신·증설시 과밀부담감 부과, 그리고 수도권 내 국제기능 보장 등이었다.

1994년에 개정된 수도권정비계획법<sup>1)</sup>에서는 수도권을 종래의 5개 권역구분에서 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보존권역의 3개 권역으로 단순화

1) 수도권 정비계획법은 수도권집중현상을 완화시키기 위한 노력의 일환으로서 1982년 12월 법률 제3600호로 제정·공포된 뒤, 1994년 1월 7일 법률 제4721호로 전문개정 되었다. 이 법은 수도권의 정비에 관한 종합적인 계획의 수립과 시행에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서 있는 정비와 균형 있는 발전을 기함을 목적으로 하였다. 이 법의 핵심은 수도권 공장의 총량규제와 공장 신·증설제한, 과밀부담금 부과에 있으며 일정 부분 기업의 수도권집중을 제한하는 역할을 해 왔다.

하고, 권역별로 인구집중유발시설 및 개발 사업에 차등을 두어 규제하도록 하였다. 이러한 권역조정과정에서 과밀 억제권역과 자연보존권역을 줄이고 성장관리권역을 많이 늘여 수도권 내 개발대상지역을 확대시켰다.

과밀부담금제도를 도입함으로써 대형건축물 등 인구밀집시설에 대한 규제 방식을 기존의 직접적이고 물리적인 방식에서 간접적이고 경제적 방식으로 완화하였으며, 중소기업 공장건설을 쉽게 해주기 위해 공장의 신·증설에 대한 기존의 개별적 규제방식을 지양하고 완화된 형태의 공장총량제를 도입하였다. 이 공장총량제의 도입으로 인해 제조업 입지가 비교적 쉽게 확대될 수 있는 여건이 마련되었다. 대학도 절대적인 입지규제에서 정원총량규제로 바뀌었다. 또한 연간 2000명의 수도권 이공계 대학 정원을 증가를 허용했다.

사실 2008년 현재 폐지논란에 있는 1994년에 개정된 수도권 정비계획법은 당시 수도권의 인구와 규모로 볼 때는 대단히 유연하고, 수도권의 문제 해결에 상당히 기여할 수 있는 법이었다.(박상우 1997). 계획기간도 1997년부터 2011까지 장기간이었다. 이를테면 1990년 공업의 합리적 배치를 유도하여 지속적 공업발전 및 균형 있는 지방발전을 목적으로 설립된 ‘공업배치 및 공장 설립에 관한 법률’은 수도권 내 공장입지를 직접적이고 물리적 방법으로 규제하였으나, 수도권정비계획법에서는 경제적 유인방식과 총량규제라는 유연하면서 간접적인 규제방식으로 바뀌었다..

90년대 말에 가서는 도시녹지의 상징이자 변화 불가능한 규제로 국민들에게 인식되었던 그린벨트가 대통령 선거공약과 함께 해제되기 시작했다. IMF시기로 표현되는 외환위기 직후에는 어떤 가치보다 경제 살리는 것이 가장 중요한 국가적 가치였다. 이에 따라 시장경제논리를 활용한 조직적인 수도권 규제완화 요구가 촉발되기 시작했다.

1995년 이후 지방자치가 시작되고 수도권이라는 막강한 지방자치구역이 탄생한 것도 수도권 규제완화의 물꼬를 터는 원인이 되었다. 우선 기업투자를 원활히 하는 방향으로 규제가 완화되기 시작했다. 1998년에 개정된 수도권정비계획법시행령에서는 성장관리권역에서의 각종 심의절차를 간소화했고, 벤처기업집적시설에 대한 과밀부담금 면제 등 일부 첨단산업의 입지규제를 일부 완화하였다.

수도권집중억제정책의 실종

이 시기의 수도권 인구집중억제는 완전히 실패했다. 주택 200만호 건설로부터 시작해서, 수도권 투기열풍 등에 의해 수도권이 비대화되고 수도권 집중완화를 위한 정부의 노력은 자취를 감추었다. 선거 때만 ‘지방시대’라는 슬로건이 잠시 있었지만 구체적인 정책은 제시되지도 않았다. 지방발전을 위해 지역균형발전법 제정을 했고 개발촉진지구, 지역균형발전기금 등을 설치하는 노력이 잠시 있었으나 정책적 효과를 보이지는 못했다. 세계화, 경쟁력 강화 등의 정책노선에 따라 각종 규제가 완화되었고 난개발과 수도권 비대화 현상이 심화되었다.

〈표Ⅲ-3〉 시대별 수도권규제와 관련된 정책

| 구 분    | 주관 부처      | 정책명                 | 주요 내용  | 평가   |
|--------|------------|---------------------|--|--|
| 1960년대 | 건설부        | 대도시인구집중 방지대책(1964)  | - 2차 관서의 지방이양<br>- 대도시의 공장신설 억제  | 대통령이 강력한 의지를 가지고 수도권집중 억제정책을 추진함. 지방발전보다는 대도시 과밀 및 안보상의 이유로 추진됨.                               |
|        | 청와대 정부비서관실 | 수도권인구집중 억제방안 (1969) | - 수도권의 권역확정<br>- 그린벨트 설정<br>- 조세에 의한 인구집중 억제   |  |
| 1970년대 | 청와대        | 대도시인구 분산시책 (1972)   | - 대도시내 공장신설 억제<br>- 대도시공장 이전을 위한 조세정책<br>- 대도시 고교이상 교육시설 신증설 금지<br>- 지방대학 육성<br>- 행정권한 이양 및 공공기관의 지방이전 | 역사상 가장 본격적인 서울시 인구분산책이 시행된 시기. 강력한 권한에 의거한 억제적/규제적 수단에 의해 비교적 쉽게 수행되었음. 국가비상시 수도권 창원신도시도 건설되었음 |
|        | 경제기획원      | 대도시인구 분산책 (1973)    | - 주민세 신설을 위한 지방세법 개정<br>- 국영기업체 분사 및 공공기관의 지방이전  |  |
|        | 서울시        | 서울시인구 분산계획 (1975)   | - 공업지역 축소<br>- 주거지역내 공장입지 금지<br>- 지방학생 서울진입억제  |  |

〈표Ⅲ-3〉 시대별 수도권규제와 관련된 정책(계속)

| 구 분        | 주관 부처                                   | 정책명  | 주요 내용  | 평가  |
|------------|---|--|--|---|
| 1980<br>년대 | 건설부<br>건설부<br>건설부<br>건설부                | 제2차국토종합<br>개발계획(1982)<br>수도권정비기본<br>계획(1984)<br>수도권정비시행<br>계획(1986)<br>제2차국토종합<br>개발수정계획<br>(1987) | - 서울/부산 양대도시의<br>성장억제 및 관리<br><br>- 지방 성장거점도시 육성<br><br>- 수도권을 5개 권역으로 구분  | 86년 아시아게임,<br>88년 서울올림픽<br>개최, 수도권내 5<br>개 신도시 개발계<br>획 등으로 수도권<br>이 확장 됨   |
| 1990<br>년대 | 청와대<br><br>지역균<br>형개발<br>기획단<br><br>건설부 | 제3차국토종합<br>개발계획(1992)<br><br>신경제5개년<br>계획(1993)<br>수도권정비<br>계획법개정<br>(1994)                        | - 공장/교육시설에 대한 신/증<br>설 규제 지속, 실효성 보완<br>- 인구유발시설의 신/증 설치<br>과밀부담금 부과<br>- 수도권 내 국제기능 보강<br>- 수도권 위성도시개발<br><br>- 수도권 규제권역을 5개 에서<br>3개로 통폐합<br>- 대형건축물의 신/증축 규제<br>방식을 경제적 규제로 전환<br>(과밀부담금제)<br>- 중소규모 공장건설에 대한<br>규제완화 (총량규제)<br>- 이공계 대학의 증원 허용<br>(연간 2천명)<br>- 그린벨트 해제 시작 | 주택 200만호 건<br>설, 투기열풍 등<br>에 의해수도권이<br>비대화되고 수도권<br>집중완화노력은 완<br>전히 실패함<br>세계화, 경쟁력<br>강화 등의 정책노<br>선에 따라 각종 규<br>제가 완화되었고<br>난개발과 비대화<br>현상이 심화됨 |

〈표Ⅲ-3〉 시대별 수도권규제와 관련된 정책(계속)

| 구분                | 주관부처                           | 정책명  | 주요 내용  | 평가  |
|-------------------|--------------------------------|--|--|---|
| 2000<br>-<br>2007 | 재경부<br>청와대<br>건설부<br>국가균형발전위원회 | 국토의계획 및 이용에관한법률 (2002, 건설교통부)<br>동북아비즈니스 중심국가 전략 (2002, 재정경제부)<br>행정수도이전 (2003, 인수위원회)<br>제3차 수도권정비계획법<br>제2차 균형발전계획 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토이용관리법과 도시계획법을 통합하여 전국토의 이용과 개발을 통합적으로 관리</li> <li>- 수도권을 동북아의 중심지역으로 육성하기 위해 영종도, 김포, 송도 등에 경제자유구역을 지정하고 규제예외지역을 형성</li> <li>- 첨단산업에 대해 수도권 입지규제를 완화하는 산업집적법을 제정</li> <li>- 수도권규제완화는 정치논리로 흘러가는 모양새임. 제3차 수도권정비계획법에 의해 수도권 확대발전의 물꼬를 튼.</li> <li>- 세금감면확대 등 기업지방유치를 핵심으로 하는 제2차 균형발전계획 발표</li> <li>- 자유경제구역, 미군공여지구, 정비발전지구 등 수도권규제로부터 자유로운 지역 만드는 방법으로 규제완화 본격화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 난개발 문제에 대응하기 위하여 국토이용에 대한 통합적 관리 방안을 제정 함으로서, 수도권을 적극적으로 개발할 수 있는 논리적 토대를 마련함</li> <li>- 수도권규제완화의 정치논리가 힘을 얻기 시작했음.</li> <li>- 수도권 블랙홀 현상의 가속화 예상</li> </ul> |

자료: 건교부(2005), 변창흠, 2007, 수도권 문제와 수도권 정책에 대한 관점과 쟁점, 수도권과 밀반대전국연대 등으로부터 수정요약

## 2.5 규제 완화 및 성장관리기; 2000-2007

### 예외조항 양산을 통한 규제완화

1990년대 초반의 규정체제로 볼 때는 획기적인 규제완화개념으로 이루어진 1992년 수도권 정비계획법 개정안도 2000년대에 와서는 급속도로 성장

하는 수도권 인구와 공간을 담아내기에는 불편하다는 주장들이 나타나기 시작했다(2002 김경환).

이 시기의 규제완화 방식은 기존의 수도권규제로부터 자유로운 예외지역 내지는 예외업종을 만들어 가는 방식으로 진행되었다. 이를테면 수도권을 동북아의 중심지역으로 육성한다는 명목 하에 인천 송도에 경제자유구역(FEZ: Free Economy Zone)을 지정하고 기존의 수도권규제로부터 자유로운 규제예외지역을 만들었다. 그리고 첨단산업의 수도권 투자유치를 위해 입지규제를 대폭 완화하는 산업집적법을 제정했다. 25종에 해당하는 외국인 첨단업종 및 8종의 국내대기업 첨단업종에 대해 수도권 입지규제가 풀렸다. 그리고 과거에는 외국인 투자비율이 51%이상인 대기업에 대해 수도권입지가 허용되었으나 그 투자비율이 30%로 완화되었다.

이 기간은 수도권 규제완화가 지속적으로 이루어진 기간이다. 특히 수도권정비계획법의 틀을 고치는 일이 쉽지 않기 때문에 현존하는 수도권규제로부터 자유로운 지역을 만드는 작업을 시작했다. 경제자유구역이외에도 미군부대 이전으로 인해 공동화 우려가 있는 지역이나, 새로이 부대가 이전한 지역에 대한 반대급부 명분으로 수도권규제 특례지역을 만들었다. 평택특별지역, 미군공여지, 정비발전지구 등 수도권 규제로부터 자유로운 지역이 생겨나기 시작했다. 1990년대 일본 동경에서 수도권 경쟁력완화를 위해 수도권 외곽에 ‘근교정비지대’와 ‘도시개발구역’을 설정하여 기존의 수도권규제로부터 자유로운 지역을 만들었던 것과 유사한 정책이다. 비교적 엄격하게 관리해 왔던 대학정원 규제도 완화되기 시작했다. 대학원대학교, 소규모대학 등이 입학정원규제에서 제외되거나 예외인정을 받도록 하였다. 또한 실업계 고등학교 및 농어촌 고등학교 출신 학생들에게는 정원 외 입학이 허용하여 실질적으로 수도권 대학의 정원을 확대시켜 주었다.

### 지역균형발전정책과 수도권규제완화

참여정부는 지역균형발전이라는 슬로건 하에 수도권 기능의 지방 분산을 적극적으로 추진하면서, 수도권의 성장관리 정책을 동시에 추진해왔다. 그리고 기본 정책기조는 ‘선 지방 육성 후 수도권 규제완화’였으나 실지로는 이 두 가지 정책기조는 그 순서가 바뀌어 추진되었다. 지방분산 또는 지역균형

발전은 중앙정부가 의지를 가지고 장기간 지속적으로 추진해야 효과가 있지만, 수도권규제는 해제 즉시 그 효과가 발생하기 시작하기 때문이다.

사실 2000년대 참여정부의 ‘지방균형발전’은 그 구호는 상당했지만, 1970년대에 시행되었던 지방분산정책 보다 그 실행 강도는 훨씬 약했다. 장기간 지속된 절대 권력에 비해 5년 단임 정권은 의지와 관계없이 정책 실행력에서 차이가 날 수밖에 없었다. 결과적으로 기존의 수도권 정비계획법이 존재하는 상태에서도 수많은 예외조치가 양산됨으로서 기존의 수도권 규제는 상당 부분 무력화되었다.

### 2.5.1 공업입지완화

참여정부시절에는 성장관리권역 내에서 수도권 공장입지에 대한 완화가 대폭 이루어졌다. 2004년에 반도체 등 10개 첨단업종, 자동차 등 4개, 도합 14개 첨단업종 증설 허용 범위 확대되었고, 2005년에는 국내 대기업 8개 업종 신·증설이 허용되었다. 성장관리권역내에 LG전자, 팬택, 한미약품, 일동제약, 한미, 팬택 대기업의 증설이 허용되었다. 2004년에 성장관리지역(산업단지)내 외국인 투자 첨단 25개 업종 신증설을 허용했고 그 이후 계속 연장해서 2010년까지 연장되었다. 그 당시 외국인 기업에게는 25개 첨단업종에 대해 수도권내 공장 신·증설을 허용하면서 국내대기업에는 8개 업종만 허용하자 역차별 논란이 있었다. 또한 이러한 역차별을 없애고 국내 대기업에 25개 업종에 대해 수도권내 공장신증설을 허용해 준다면 국내 GDP 생산의 2.7% 추가 성장을 가져온다는 주장도 있었다(허재완 2005).

〈표Ⅲ-4〉 성장관리지역 내 국내 대기업 신증설 확대

| 구분                                      | 관련법 개정           | 주요 내용  |
|---|------------------|--|
| 성장관리지역 내 첨단 14개 업종 증설 허용 범위 확대(04.2.25) | 산집법 시행령 제27조 별표2 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 반도체등 10개첨단업종 : 현행 기존 공장 건축면적의 50% ⇨ 100%</li> <li>▫ 자동차 등 4개첨단업종 : 현행 기존 공장 건축면적의 25% ⇨ 100%</li> </ul> |
| 8개 업종 국내대기업 신증설 허용(05.12.9)             | 산집법 시행령 제27조 별표2 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 성장관리지역(산업단지)내 8개 업종 신증설 허용(06년말까지)</li> </ul>   |
| 신증설이 허용된 국내 대기업                         |                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ LG전자, 팬택, 한미약품, 일동제약, 한미, 팬택 대기업의 증설을 허용</li> </ul>   |

\* 8개 첨단업종 : ①그 외 기타 분류 안 된 화학제품(감광재, 프로세스 케미컬), ②컴퓨터 입출력장치 및 기타주변기기(LCD 모니터), ③기타발전기 및 전기변환장치(파워모듈), ④다이오드, 트랜지스터 및 유사반도체(LED), ⑤인쇄 회로판, ⑥그 외 기타전자부품(포토마스크), ⑦방송 수신기 및 기타영상, 음향기기(LCD TV, OLED), ⑧광섬유 및 광학요소(프리즘시트, 편광판)  
 자료: 류종현·김진기, 2006, 『수도권공장규제입지완화의 영향과 정책방향』, 강원발전연구원 06-09

〈표Ⅲ-5〉 외국인 투자기업 첨단 25개 업종 신증설 허용 및 연장

| 구분                               | 관련법 개정                    | 주요 내용  |
|----------------------------------|---------------------------|--|
| 외국인투자기업 25개 첨단업종 신증설 허용(04.2.25) | 산집법 시행령 제27조 별표2 1호 사목 신설 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 성장관리지역(산업단지)내 25개 첨단업종 1년 연장 허용(2005년)</li> <li>▫ 산업용가스제조업(순도 99.99%이상)을 첨단업종에 포함</li> </ul>                            |
| 외국인투자기업 25개 첨단업종 신증설 허용(05.5.26) | 산집법 시행령 제27조 별표2 1호       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 성장관리지역(산업단지)내 25개 첨단업종 3년 연장 허용(2007년)</li> <li>▫ 전자카드제조업을 광섬유 및 광학요소 제조업, 기타광학기기 제조업을 기타산업용 유리제품제조업으로 각각 교체</li> </ul> |
| 외국인투자기업 25개 첨단업종 신증설 연장 (07.6)   | 산집법 시행령 제27조 별표2 1호 사목    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 성장관리 지역 내 25개 첨단업종 3년 연장(2010)</li> </ul>   |

자료: 류종현·김진기, 2006, 『수도권공장규제입지완화의 영향과 정책방향』, 강원발전연구원 06-09

## 2.5.2 규제특례지구의 도입·활용

2000년대에 행해졌던 규제완화방식 중 가장 특징적인 것은 기존의 수도권규제로부터 자유로운 지역을 도입하는 것이었다. 가장 대표적인 것은 경제자유구역(FEZ: Free Economy Zone)이다. 과거 존재했던 자유무역지구는 무관세를 이용한 가공생산무역기능만 부여된 좁은 개념인 반면 경제자유지역은 제조업뿐만 아니라 유통 금융업 등 다양한 산업이 입주하는 복합산업단지이자 교육생활 인프라가 함께 고려된 생활공간의 의미가 포함된 특별 도시의 의미를 가지고 있다. 동북아 중심지역의 경제중심지 역할을 수행해야 한다는 명목으로 수도권 내에 인천자유구역(209km<sup>2</sup>) 및 황해경제자유구역(26km<sup>2</sup>)이 지정되었다. 인천경제자유구역은 송도지구, 청라지구, 영종지구가 포함되어 있다. 황해경제자유구역은 평택 포승면 일원과 화성시 향남면 일원에 걸쳐 있다. 이 경제자유구역은 기존의 수도권정비계획법 등을 포함한 수도권 규제로부터 상당부분 자유스러운 지역이다.

또 다른 규제특례로서는 ‘주한미군기지이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법’과 ‘주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법’이 있다. 이 특별법이 적용되는 지역은 공장 신·증설, 대규모 개발사업, 대학 이전 및 증설이 자유롭다. 수도권 내에 위치한 규제자유 지역이므로, 공장 또는 대학의 유치를 위한 입지 경쟁력은 전국 최고 수준이라고 볼 수 있다.

미군기지 이전에 따라 여러 가지 부담이 있는 중앙정부로서는 적은 비용으로 해당지역 주민들을 무마할 수 있고, 수도권 지방자치단체도 기존의 수도권규제로부터 자유로운 지역을 가지게 되니 이 특례조치는 미군기지이전과 관련된 문제해결비용을 최소화하려는 중앙정부와 규제완화를 바라는 수도권지역 간 윈-윈 게임이었다. 물론 지방에서는 수도권 규제해제지역이 추가되는 악재를 안게 되었다.

〈표III-6〉 규제특례지역의 수도권정비법 등 관련법령상 규제 특례

| 구분                   | 주한미군기지이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법   | 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법  | 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률   |
|----------------------|--|---|--|
| 공장<br>설립<br>규제<br>특례 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 평택시에서는</li> <li>- 500㎡이상의 공장 (아파트형 공장 포함)의 신설·증설 가능 (신설은 61개 첨단업종에 한함)하고</li> <li>- 건교부는 수도권심의 를 거쳐 평택시 공장 총량 별도배정</li> <li>- 30만㎡이상 공업용지 조성사업 시행허가등 시 수도권심의는 배제 (건교장관 승인은 필요)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 500㎡이상의 공장 (아파트형 공장 포함)을 신설·증설 가능 (신설은 61개 첨단업종에 한함)하고</li> <li>- 건교부는 수도권심의 를 거쳐 반환공여구역 주변지역 관할 시도 의 공장총량 별도배정</li> <li>- 30만㎡이상 공업용지 조성사업 시행허가등 시 수도권심의는 배제 (건교장관 승인은 필요)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 경제자유구역에서는</li> <li>- 입주외국인투자기업에 대하여 과밀억제권역·성장관리권역내 행위 제한, 과밀부담금, 학교·공장 총량규제, 수도권 내 대규모 개발 사업 규제 적용배제</li> </ul> |
| 대학<br>규제<br>특례       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학을 평택시에 이전·증설 가능, 총량규제 배제</li> <li>- 국제화계획지구에 외 국교육기관 설립가능 하며 이 경우 신설·이전·증원 규제 배제</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학을 반환공여구역 주변지역에 이전·증설 가능, 총량규제 배제</li> <li>- 반환공여구역주변지역에 외국교육기관 설립가능하며 이 경우 신설·이전·증원 규제 배제</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제자유구역에 외국 교육기관 설립가능 하며 이 경우 신설·이전·증원 규제 배제</li> </ul>  |

자료 : 국토해양부(2007)

### 2.5.3 참여정부(2003-2007)에서의 대폭적인 수도권 규제 완화

#### 균형발전정책과 수도권 규제완화: 어음과 수표의 교환

참여정부(2003-2007)기간 동안은 지방균형발전정책이 화두였으나 수도권 규제완화가 특별히 많이 이루어지기도 했다. 참여정부는 수도이전, 행정복합도시건설, 혁신도시건설 등 1970년대 분산정책 실시 이후 1980년대부터 실종되었던 지방분산정책을 시도하였다. 그런데 분산정책을 추진하면서 수도권의 반발이 커지자 그에 대한 반대급부로서 수도권규제완화가 많이 이루어졌다. 참여정부의 지방균형발전정책은 그 결과가 나타나기 까지 장기간이 소요되지만 수도권규제완화 효과는 즉시 나타나기 때문에 한 때 ‘지방은 어음주면서 수도권은 수표를 준다’ 라는 반발도 있었다. 많은 규제완화가 이루어졌고 그중 가장 대표적인 것이 주한미군공여구역주변지역, 주한미군이전에 따른 특별지역이다. 이 지역은 수도권규제가 차별적으로 완화되어 적용되는 지역으로서 공장, 대학 등이 새롭게 입지할 수 있는 지역이 된다. 또한 핵심적인 규제완화시도로서 수도권규제특례구역을 대통령령에 의해 수도권원하는 지역에 자유롭게 지정할 수 있게 하는 ‘정비발전지구’를 도입하는 것이다. 수도권규제로부터 상당 부분 자유로운 정비발전지구는 참여정부 후반기에 추진이 시작되었고 2008년 9월 현재 국회통과를 기다리고 있다. 정비발전지구가 적용되는 공간적 범위는 대통령령으로 원하는 만큼 정할 수 있다. 따라서 ‘정비발전지구’는 수도권정비계획법 등 각종 수도권규제들을 무력화시킬 수 있는 편리한 수단이 될 수 있다.

#### 수도권 규제 틀의 근본적 변화를 요구했던 하이닉스 공장증설 건

사안별 공장입지 규제완화는 산발적으로 많이 일어났다. 수도권 공장입지완화는 비수도권에 부정적 영향을 많이 미치는 변화이지만, 수도권에서 발생하는 일이라서 지방의 주목을 받지 않은 채 시행되는 경우가 많고 때로는 문제가 되기도 했다. 이 시기에 많은 규제완화가 이루어지면서도 하이닉스 이천공장의 증설은 이루어지지 않아 문제가 되었다. 하이닉스가 위치한 권역이 자연보존권역이고 산집법 시행령 및 수질환경보전법에 의해 공장신증설이 불가능했기 때문이다. 하이닉스공장 신·증설 허용여부는 수도권정비계

획법의 틀을 근본적으로 부정하는 것이기 때문에 논의 시작 자체가 어려운 점이 있었다.

〈표III-7〉 참여정부 기간 동안의 수도권 공장입지 규제완화

| 구분                                      | 관련법 개정                                | 주요 내용   |
|---|---------------------------------------|---|
| 성장관리지역 내 첨단 14개 업종 증설 허용 범위 확대(04.2.25) | 산집법 시행령 제27조 별표2                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>반도체등 10개 첨단업종 : 현행 기존공장 건축면적의 50% ⇨ 100%</li> <li>자동차 등 4개 첨단업종 : 현행 기존공장 건축면적의 25% ⇨ 100%</li> </ul>                |
| 도시형 공장범위 확대 (04.2.25 )                  | 산집법 시행령 제34조                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>반도체 등 10개 첨단업종을 도시형공장 범위에 포함</li> </ul>  |
| 택지개발지구 내 제조업 공장입주 허용 범위 확대(04.3.25)     | 택지개발업무처리 지침 제15조                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>중소기업 도시형공장만 허용하던 것을 전체 도시형공장으로 확대</li> <li>삼성반도체 화성 동탄 신도시 내 공공시설 용지 17만평을 공장증설 용지로 확보</li> </ul>                    |
| 외국인투자기업 25개 첨단업종 신증설 허용(04.2.25)        | 산집법 시행령 제27조 별표2 1호 사목 신설             | <ul style="list-style-type: none"> <li>성장관리지역(산업단지)내 25개 첨단업종 1년 연장 허용(2005년)</li> <li>산업용가스제조업(순도 99.99%이상)을 첨단업종에 포함</li> </ul>                           |
| 8개업종 국내대기업 신증설 허용(05.12.9)              | 산집법 시행령 제27조 별표2                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>성장관리지역(산업단지)내 8개 업종 신증설 허용(06년 말까지)</li> <li>투자효과 : 2010년 46.1조원 투자, 29,085명 고용창출</li> </ul>                         |
| 외국인투자기업 25개 첨단업종 신증설 허용(05.5.26)        | 산집법 시행령 제27조 별표2 1호                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>성장관리지역(산업단지)내 25개 첨단업종 3년 연장 허용(2007년)</li> <li>전자카드제조업을 광섬유 및 광학요소 제조업, 기타광학기기 제조업을 기타산업용유리제품제조업으로 각각 교체</li> </ul> |
| 61개 업종 대기업 신증설 허용(05.4.1)               | 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등 지원에 관한특별법 시행령제13조 | <ul style="list-style-type: none"> <li>평택 지역 내 2014년까지 61개 업종 대기업 신증설 허용 : 총5,500억 투자, 1,500명 고용창출</li> <li>평택지역 기존 중소기업 및 대기업의 증설 자유보장</li> </ul>          |
| 대기업 공장 신증설 허용(06. 3)                    | 주한미군공여 구역주변지역 등지원특별법                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>지원도시사업구역 지정</li> <li>미군공여구역대기업 공장신증설 허용</li> </ul>   |

| 구분  | 관련법 개정              | 주요 내용  |
|---|---------------------|--|
| 자연보전권역내<br>공장부지 면적<br>기준완화(06. 6)               | 산집법 시행령             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 공장 면적 산정 시 사무실, 창고 제외</li> <li>▫ 기존 공장부지 20-30% 증설 허용 기대</li> </ul> |
| 성장관리 지역 내<br>대기업 4개 업종<br>증설 허용 범위<br>확대(06.12) | 산집법 시행령<br>제27조 별표2 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ LG전자, 팬택, 한미약품, 일동제약 등<br/>4개 대기업의 증설을 허용</li> </ul>                |
| 자연보전권역내<br>공장부지 면적 확대<br>추진중(07. 2)             | 산집법 시행령<br>수질환경보전법  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 하이닉스반도체 공장 증설 불허</li> </ul>   |

\* 8개 첨단업종 : ①그 외 기타 분류안된 화학제품(감광재, 프로세스 케미컬), ②컴퓨터 입출력 장치 및 기타주변기기(LCD 모니터), ③기타발전기 및 전기변환장치(파워모듈), ④다이오드, 트랜지스터 및 유사반도체(LED), ⑤인쇄 회로판, ⑥그 외 기타전자부품(포토마스크), ⑦방송 수신기 및 기타영상, 음향기기(LCD TV, OLED), ⑧광섬유 및 광학요소

자료: 류중현·김진기, 2006, 『수도권공장규제입지완화의 영향과 정책방향』, 강원발전연구원 06-09

## 2.6 제3차 수도권정비계획

### 규제에서 계획 관리 체제로

행정복합도시, 공공기관지방 이전 등으로 대표되는 지방균형발전 정책을 추진한 참여정부 후반기에서는 2006년에 만들어진 제 3차 수도권정비계획을 통해 수도권 산업입지제한정책을 완화시켜 나갔다(변용환 2007). 제3차 수도권정비계획에서는 수도권 인구비중을 2020년까지 현재(2004년 기준 2305만 명)와 비슷한 2375만 명 수준으로 안정화하고 도시기본계획 인구지표를 서울 980만 명, 인천 310만 명, 경기 1,450만 명으로 하였다(국정브리핑 2005.12). 물론 2008년 현재 수도권 인구는 이 목표치를 이미 웃돌고 있다.

수도권의 공간 구조는 서울 중심의 압축구조에서 탈피해 통근권과 생활권, 역사성 등을 고려하여, 인천-부천-김포권, 수원-화성권, 성남-용인권, 안양-군포-의왕권, 남양주-구리권, 평택-안성권, 의정부-양주-동두천권, 안산-시흥권, 파주-고양권, 이천-광주-여주권 등 10개 도시권을 육성해 상호

연계성을 갖는 자립형 다핵구조로 전환하도록 되어있다. 정부는 이를 위해 제2외곽순환 고속도로를 비롯한 도로 및 철도망을 구축하고, 택지 공급도 기존 도시권 내 택지 공급과 더불어 고속 교통망과 연계한 원거리·대규모 택지 공급 확대를 병행 추진키로 했다.

〈표Ⅲ-8〉 제 3차 수도권 정비계획(안) 주요 내용

| 구분          | 내용                                   |
|-------------|--------------------------------------|
| 단기(2008년까지) | 정비발전지구 지정                            |
|             | 산업단지 2006-2008년에 매년 60만평씩 총 180만평 공급 |
|             | 대기업 공장 신·증설 선별허용                     |
|             | 3년제 간호대학의 4년제 승격허용                   |
|             | 자연보존권역 내 대형 건축물 허용                   |
| 중기(2012년까지) | 자연보존권역 내 택지개발 50만㎡ 까지 허용             |
|             | 계획정비권역 신설, 자연보존권역 세분화                |
|             | 청라지구를 성장관리권역에 편입                     |
|             | 4차 국토종합계획수정계획에 따라 산업지구를 공급           |
| 장기(2013년부터) | 대형건축물 과밀부담금 서울 주변지역으로 확대             |
|             | 계획관리 체제 전환                           |
|             | 수도권 인구비중 2020년까지 47.5% 이내로 관리        |

자료: 국토연구원(2005.12) 공청회 자료로부터

### 국가 개입 수도권 규제로부터의 해방

수도권 산업단지 개발면적은 전국의 20% 이내로 관리하면서 3년간 60만 평씩 모두 180만평의 산업단지를 공급할 계획이다. 낙후지역 등에는 규제를 완화하는 ‘정비발전지구제’를 도입키로 하고 이를 수도권정비계획법 및 시행령 개정안에 포함, 입법 예고했다. 정비발전지구로 지정되면 과밀부담금, 공업입지 규제 및 행위제한, 세금부과 등의 규제가 완화된다. 기업입지제한과 관련하여 가장 큰 변화는 2차 수도권 정비계획법에서의 대기업공장 신증설 억제조항이 3차에서는 크게 완화되어 선별적으로 수도권심의를 거치면 대기업공장 신·증설이 허용될 수 있다(건설교통부 2006).

2012년 이후에는 공장 신·증설, 대학설립 등 지금까지 중앙정부에 속해

있던 수도권 규제권한을 지방자치단체에 이양하도록 되어있다. 총체적으로 볼 때 어차피 집중화 되어 있는 수도권의 재정비라는 의미도 있으나 수도권 성장을 위한 확대개편으로 볼 수 있으며 기업의 수도권진입 억제 등을 통한 수도권 과밀화 방지라는 취지는 거의 퇴색된 계획이다. 또한 수도권집중에 의한 지방에의 부정적 영향을 감안할 때 국가가 아닌 수도권 지방자치단체가 비수도권의 운명을 좌우하게 되는 결과가 된다.

### 3. 현행 수도권규제의 내용

#### 3.1 수도권 규제의 틀

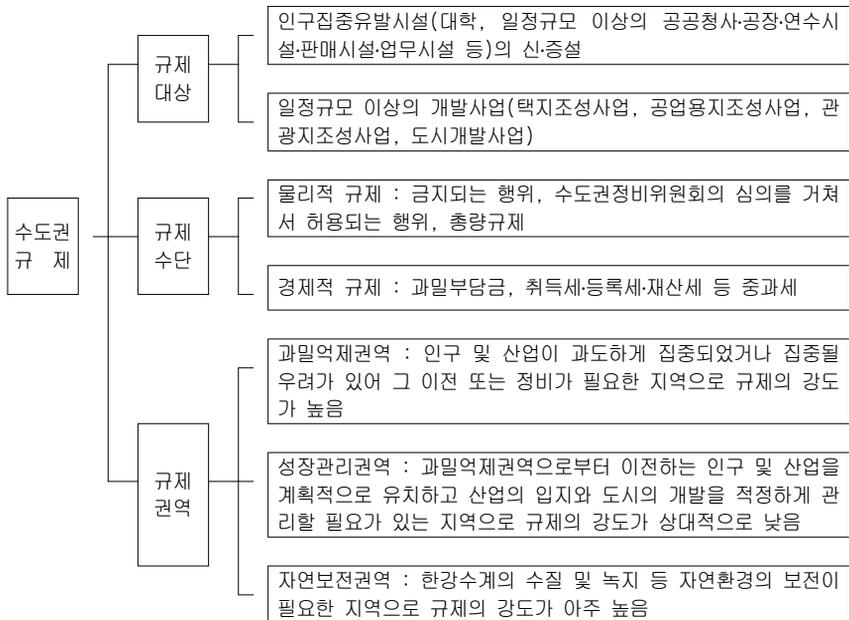
2008년 전반 현재의 수도권 규제는 1994년에 개정된 수도권 정비계획법을 기초로 하여 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률, 지방세법 등과 소관부처에 따른 한강수계법, 환경정책기본법, 수도권 등에 근거하고 있다. 수도권규제는 규제의 대상, 수단, 지역의 세 가지 차원으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

첫째, 규제의 주된 대상은 인구집중유발시설과 일정규모 이상의 개발 사업이다. 인구집중유발시설은 공장, 대학, 업무 및 판매시설, 공공청사, 연수시설 등이 있고, 일정규모 이상의 개발 사업으로는 택지조성사업, 공업용지조성사업, 관광지조성사업 등이 있다. 공장에는 공장건축총량제, 권역별 산업입지규제 등이 적용되고, 대학에 대해서는 대학입학정원 총량제와 권역별 신증설 및 이전에 대한 규제가 적용되며, 과밀억제권역(서울)에서는 일정면적 이상의 건축물에 대해 과밀부담금이 부과된다. 일정 면적 이상의 택지개발사업, 산업단지개발사업, 관광단지 개발사업의 경우에는 수도권 정비위원회의 심의를 거쳐야 한다.

둘째, 수도권 규제의 수단은 물리적 규제와 경제적 규제로 구분할 수 있다. 물리적 규제는 입지 및 개발금지, 심의를 통한 허용, 공장 및 대학 총량 규제 등이 있으며, 경제적 규제로는 과밀부담금, 국세 감면 배제 및 지방세 중과가 있다.

셋째, 지역 특성에 따라 규제를 차등 적용하기 위해 수도권을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역으로 구분하고 있다. 과밀억제권역은 주로 서울 및 인접도시에 해당된다. 인구 및 산업이 과도하게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 이전 또는 정비가 필요한 지역이므로 규제의 강도가 높다. 성장관리권역은 과밀억제권역으로부터 이전하는 인구 및 산업을 계획적으로 유치하고 산업의 입지와 도시의 개발을 적정하게 관리하는 지역으로 규제의 강도가 상대적으로 낮다. 자연보전권역은 주로 한강 팔당댐 상류 유역에 해당하는 지역으로 한강수계의 수질 및 녹지 등 자연환경의 보전을 위해 규제의 강도가 가장 높다(변창흠 2007).

수도권 규제의 핵심이 되는 수도권정비계획법은 1992년 개정될 당시에는 수도권의 인구와 산업의 효율적 분산배치에 도움이 될 수 있는 유연한 규제로 평판을 받은 바 있으나 그 이후 수도권의 인구와 공간이 확대되면서 큰 몸매 작은 옷을 입고 있다는 식의 논란이 계속 제기되고 있다.



자료: 변창흠, 2007, 수도권 계획적 관리를 정책수단의 실효성 평가의 과제, 『도시정보』 (대한 국토도시계획학회 정보지), 통권 제298호(2007-01): 22-35

〈그림Ⅲ-1〉 수도권 규제의 대상, 수단, 권역

수도권 일각에서는 지방균형발전 및 수도권집중억제에 아무런 기여도 못하면서 수도권의 효율적 발전을 저해하고 난개발만 부추기고 있다는 지적을 하면서 완화 내지는 폐지를 주장하고 있고, 비수도권에서는 실효성 있는 지방발전정책이 없는 상태에서 그나마 수도권 집중현상과 지방공동화를 조금이라도 감속시키는 거의 유일한 수단이므로 존속을 주장하고 있다. 특히 공장대학 등 인구집중유발시설 관련 규제에 대해서는 수도권과 지방 간 거의 체로섬게임적인 입장에 있다.

### 3.2 수도권 정비계획법

수도권 규제에는 개발제한구역, 군사시설보호구역, 팔당특별대책지역 등 여러 가지가 있고, 그 중 기업입지와 관련하여 가장 핵심적인 규제는 수도권정비계획법이다. 수도권정비계획법에서의 기업관련 규제는 수도권 내에서도 지역의 성격에 따라 차등적 개발제한을 설정해 놓은 권역별 규제, 일정 범위 내에서만 공장이 들어설 수 있는 공업·산업지역 지정제한, 신·증설 금지제도, 신·증설 총량을 규제하는 공장총량제, 대형 업무·판매시설에 부과하는 과밀부담금제도 등 다섯 가지로 요약된다. 참여정부 기간 동안 국내대기업 8개 첨단업종 허용, 외국인투자기업 첨단 25개 업종 허용, 수도권규제로부터 자유로운 정비발전지구, 등 수도권정비계획법이 완화되는 특례 사항, 또는 수도권규제로부터 자유로운 특례지역이 많이 생겨나서, 현재의 수도권정비계획법은 많은 부분에서 그 구속력이 제한되고 있다. 여기서는 기본적인 골격만 살펴보도록 한다.

#### 3.2.1 권역별 입지규제

##### 권역별 목적에 기준한 차등규제

수도권정비계획법에서는 수도권 특정지역에 과도하게 집중되고 있는 기업의 적정배치를 통하여 수도권 내 지역별로 특색 있는 균형발전을 도모하기 위해 수도권을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보존권역으로 나누어 차별적인 규제를 하고 있다. 서울 및 서울과의 접경도시 16개시를 망라한 과밀

역제권역은 수도권 인구의 80%가량이 밀집해서 거주하고 있으며 과밀화방지가 주목적이다. 성장관리권역은 동두천, 안산 등 서울에서 원거리에 위치한 12개 시, 3개 군에 걸친 수도권 지역으로서 과밀역제권역에서의 기업이전을 수용하고 자족기반을 확충하는 것을 중요한 목적으로 하고 있다. 자연보전권역은 한강상류수계에 위치한 지역으로서 기본적으로 한강수계보전을 목적으로 하고 있다. 수도권의 각 권역은 지정목적에 적합한 규제를 하고 있다. 대형건축물은 과밀역제권역에서는 과밀부담금을 부과하고, 성장관리권역에는 제한이 없으며, 자연보존권역에는 건축이 금지되어있다. 대학은 입학정원 50인 이하 등 소규모를 제외하고는 모두 금지이다. 공장은 산집법에 근거하여 총량규제를 하고 있다. 권역별로 가장 두드러진 차이는 택지조성, 공업용지조성, 관광지조성 등 산업활성화와 인구집중에 관한 규제에 있다.

〈표Ⅲ-9〉 수도권 정비권역별 정비전략

| 구 분      | 과밀역제권역  | 성장관리권역   | 자연보전권역   |
|----------|---|--|--|
| 면 적      | 1,996km <sup>2</sup> (17.0%)  | 5,895(50.3%)   | 3,832km <sup>2</sup> (32.7%)                             |
| 인 구      | 19,030천명(81.9%)   | 3,103천명(13.4%)   | 1,107천명(4.8%)  |
| 행정<br>구역 | 서울, 인천(일부), 의정부, 구리, 남양주(일부), 하남, 고양, 수원, 성남, 하남, 안양, 부천, 광명, 과천, 의왕, 군포, 시흥 16개시 | 동두천, 안산, 오산, 평택, 파주, 남양주(일부), 연천군, 용인(일부), 포천군, 양주군, 김포시, 화성시, 안성시(일부), 인천(일부), 시흥(일부), 12개시 3개군 | 이천, 남양주(일부), 용인(일부), 가평군, 양평군, 여주군, 안성시(일부), 광주시 5개시 3개군 |
| 정비<br>전략 | · 과밀화방지<br>· 도시문제 해소  | · 이전기능 수용<br>· 자족기반 확충   | · 한강수계 보전<br>· 주민불편 해소                                   |

자료: 수도권정비계획법 법률 제 7803호, 2004로부터 정리 요약



자료: 수도권정비계획법으로부터 정리

〈그림Ⅲ-2〉 수도권 권역별 구분

### 자연보존권역에서의 엄격한 규제

수도권 내에서도 자연보존권역에는 상대적으로 타 권역보다 엄격한 규제가 부과되고 있다. 택지조성에 있어서는 과밀억제권역과 성장관리권역에서는 100만㎡이하는 허용되고 그 이상은 심의 후 허용하도록 되어 있으나, 자연보존권역에는 기본적으로 3만㎡이하만 허용되며 3-6만㎡는 심의 후 허용하도록 되어있다. 자연보존권역에는 제대로 된 도시형성이 불가능하도록 되어 있는 것이다. 지역경제 활성화를 위한 기본 동력이 되는 공업용지에서도 마찬가지이다. 과밀억제권역은 금지되어 있는 것이 자연스러운 점이 있으나, 성장관리지역은 30만㎡이상을 심의 후 허용하도록 되어 있으나 자연보존권역은 3만㎡이하를 허용하고, 3-6만㎡는 심의 후 허용하고 그 이상은 허용하지 않도록 되어 있다. 관광지 조성용지도 마찬가지이다. 성장관리권역은 10만㎡이내에서 허용하고 그 이상은 심의 후 허용하나, 자연보존권역은 3만

m<sup>2</sup>이하는 허용하며, 3-6만m<sup>2</sup>는 심의 후 허용하고 그 이상은 허용불가로 되어 있다. 즉 자연보존권역은 택지조성이나, 산업입지를 규모 있게 마련할 수 없도록 강력한 규제가 적용되고 있다.

자연보존권역에서의 엄격한 규제는 해당 지역주민들의 원성을 계속 사고 있다. 그런데 대부분의 수도권규제는 수도권 집중억제가 주된 목적인 반면, 자연보존권역에 대한 규제는 수도권주민의 상수원공급원이 포함된 한강 상류 보호가 목적이다. 따라서 수도권과 비수도권의 이해관계보다는 수도권 내에서의 권역별 이해관계가 더 심각하게 고려되어야 하는 사안이다. 과밀억제권역이나 성장관리권역은 수도권성장에 따른 과실이 돌아오나 자연보존권역은 수도권성장에 따른 과실은 돌아오지 않고 이들 지역에 상수원공급을 위해 피해만 보고 있다는 시각이 있다. 이러한 특정권역의 불이익에 대해 수도권 일각에서는 권역별규제를 풀고 개별규제를 하자는 주장도 있다(김경환 2008).

〈표Ⅲ-10〉 수도권 권역별 행위제한

| 구 분                            | 과밀억제권역  | 성장관리권역  | 자연보전권역   |
|--------------------------------|---|---|--|
| 대형건축물                          | 과밀부담금 부과<br>(서울시에만 부과)                              | 규제 폐지   | 금지   |
| 대학                             | 금지. 단 전문대학 신설, 총량 내 입학정원 증원, 심의를 거친 서울시 외 부로의 이전 가능 | 금지. 단 전문대학 신설, 총량 내 입학정원 50인(일부 100인) 이하 대학 신설, 총량 내 입학정원 증원, 수도권 내 이전 가능 | 금지. 단 전문대학 신설, 총량 내 입학정원 50인(일부 100인) 이하 대학 신설로 심의를 거친 것, 총량 내 입학정원 증원, 동일권역 내 이전 가능 |
| 공장                             | 총량규제  | 총량규제  | 총량규제   |
| 공공청사<br>(1,000m <sup>2</sup> ) | 심의+ 과밀부담금<br>(서울시에 한함)                              | 심의 후 허용   | 심의 후 허용  |
| 연수시설                           | 금지  | 심의 후 허용   | 심의 후 허용  |
| 택지조성                           | 100만m <sup>2</sup> 이상<br>심의 후 허용                    | 100만m <sup>2</sup> 이상<br>심의 후 허용  | 3만m <sup>2</sup> 이하 허용<br>3-6만m <sup>2</sup> 심의 후 허용                                 |
| 공업지역지정                         | 위치변경만 허용  | 수도권 정비계획에<br>반영된 공업지역 허용  | 수도권 정비계획에 반영된<br>공업지역 허용   |
| 공업용지조성                         | 금지  | 30만m <sup>2</sup> 이상<br>심의 후 허용   | 3만m <sup>2</sup> 이하 허용<br>3-6만m <sup>2</sup> 심의 후 허용                                 |
| 관광지조성                          | 금지  | 10만m <sup>2</sup> 이상<br>심의 후 허용   | 3만m <sup>2</sup> 이하 허용<br>3-6만m <sup>2</sup> 심의 후 허용                                 |

### 3.2.2 권역별 공업·산업지역 지정제한 및 공장 신증설 금지제도

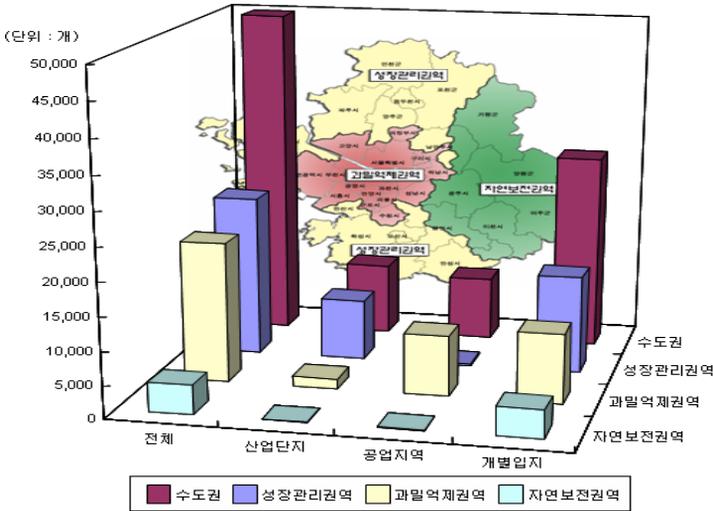
수도권규제에서 가장 핵심적 내용은 공장 신증설 억제 내지는 금지에 있다. 각 권역별로 공업·산업지역을 구분하여 공장 신·증설을 차등 억제하고 있다. 특히 과밀억제권역에서는 대기업 공장의 신·증설이 금지된다. 단 공업·산업지역에서는 첨단업종에 한해서는 1천㎡ 이내에서 예외적인 허용을 하고 있다. 기타지역에서는 3천㎡까지의 증설은 허용하고 있다. 성장관리권역에서는 대기업은 신·증설을 금지하나 외투기업 및 첨단업종의 신·증설을 허용하고 있다.

자연보존권역에서는 첨단기업이나 중소기업인 경우에는 산업단지·공업지역에서 3천㎡이내, 기타지역은 1천㎡이내에서 소규모의 도시형공장을 허용하고 있다.

〈표Ⅲ-11〉 수도권 정비권역별 공장 신증설 규제현황

| 구분    |      | 과밀억제권역                    |                              |                              | 성장관리권역   | 자연보존권역        |               |
|-------|------|---------------------------|------------------------------|------------------------------|--|---------------|---------------|
| 세부구분  |      | 산업단지                      | 공업지역                         | 기타지역                         |  | 산업단지, 공업지역    | 기타지역          |
| 대기업   |      | 신·증설금지<br>(기존 공장의 3천㎡ 증설) |                              | 신·증설금지                       | 신·증설금지<br>(기존 공장의 3천㎡ 증설)                      | 신·증설금지        | 신·증설금지        |
| 예외 허용 | 외투기업 | -                         |                              | -                            | 25개 첨단업종 신·증설 허용(산업단지, 2007년 한)                | -             | -             |
|       | 첨단업종 | 1천㎡ 이내 신·증설               | 1천㎡ 이내 신·증설<br>기존 공장의 3천㎡ 증설 | 1천㎡ 이내 신·증설<br>기존 공장의 3천㎡ 증설 | 14개 첨단업종 100% 증설<br>8개 업종 신·증설 (산업단지, 2006년 한) | 도시형공장 (3천㎡이내) | 도시형공장 (1천㎡이내) |
| 중소기업  |      | 제한 없음                     | 도시형 공장                       | 첨단업종                         | 제한 없음  | 도시형공장 (3천㎡이내) | 도시형공장 (1천㎡이내) |

자료: 수도권정비계획법 법률 제 7803호, 2004로부터 정리의요약



자료: 류종현·김진기, 2006, 『수도권공장규제입지완화의 영향과 정책방향』, 강원발전연구원 06-09

〈그림 III-3〉 수도권 권역별입지별 공장 분포 현황

1994년 제2차 수도권정비 계획법 이후 권역별 차등규제로 인해 한때 서울과 서울인근지역인 과밀억제권역에 주로 분포되어있던 공장은 성장관리권역으로 많이 이전되었다. 2005년 현재 수도권에는 총 54,657개의 공장(전국대비 49.7%)이 있으며 과밀억제권역에 21,139개, 성장관리지역에 24,340개, 자연보존권역에 4,416개의 공장이 있다. 수도권 공장들은 산업단지에 10,792개 (수도권 총 공장 수 대비 21.6%)개, 공업지역에 9,567개(19.2%)개, 개별입지에 29,536개(59.2%)가 분포되어있다. 산업단지 또는 공업지역이 허용되지 않는 자연보존권역에서는 개별입지에만 공장이 있다. 자연보존권역은 수도권내의 다른 권역에 비해 상대적으로 공장설립에 엄격한 규제가 적용되고 있다. 이러한 규제가 지속되어온 결과 현재 자연보존권역의 공장수는 전체 수도권 공장수의 9%가 채 되지 않는다.

### 3.2.3 공장총량제

공장총량제는 수도권의 과밀화를 억제하기 위해 수도권에 허용되는 공장

건축 허가면적을 총량으로 제한하는 제도이다. 3년 단위로 일정 면적을 정해 그 범위 안에서만 공장 신·증축 및 용도변경을 허가하는 제도로서, 1994년 수도권정비계획법 개정을 통해 도입되었다. 이 제도에 따르면 서울시, 인천시, 경기도의 공장 신·증축과 용도변경의 공장부지 총 허용량을 건설교통부장관이 고시하도록 되어있으며 총 허용량은 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 결정된다.

공장총량제의 적용 대상은 국가 및 지방공단 등 산업단지를 제외한 일반지역에 지어지는 건축물이다. 대상 건축물은 공업 배치 및 공장 설립에 관한 법률이 정한 공장제조시설과 부대시설 중에서 건물연면적(바닥면적의 합)이 200㎡ 이상인 경우이며, 신·증축 용도변경 등과 같은 건축행위를 할 때마다 적용을 받는다. 매년 연초에 일정 면적을 고시하였으나, 2004년부터는 3년 단위로 확대되었다. 또 초기에는 국가 및 지방공단 등 산업단지를 제외한 일반지역에 지어지는 건축물이 대상이었으나, 1995년부터는 산업단지 입주 업체는 공장총량 적용대상에서 제외되었다. 2008년 현재 인천경제자유지구, 미군기지공여지역주변지역, 정비발전지구 등 공장총량제가 적용되지 않는 지역이 수도권 전역에 확대됨에 따라 공장총량제 원래의 의미는 많이 퇴색되고 있다.

### 3.2.4 공업지역 물량 배정

수도권내 효율적 토지이용 및 산업집중억제를 위해 수도권에 공급되는 공업용지 면적을 규제하는 제도이다. 수도권정비계획법상 공업지역은 산업입지 및 개발에 관한 법률상 산업단지, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 공업지역 및 동법상 개발진흥지구, 그리고 제2종 지구단위계획구역 중 3만㎡이상의 공업용지면적을 말한다. 제 2차 수도권정비계획(1997-2011)에서는 초기(1997-2011)에 27km<sup>2</sup>, 이후 10년(2002-2011)간에는 17km<sup>2</sup> 범위 내에서 단계적으로 공급하기로 되어 있다. 2002년부터 2006년까지 257만평이 경기도에 배정되었다. 그리고 2005년에는 화성 동탄 삼성반도체 부지 등을 위해 33만평이 추가로 공급되었다.

### 3.2.5 과밀부담금제도

과밀부담금제도는 수도권에서 서울시에만 적용되는 경제적 부담금으로 수도권과밀억제와 도시기반시설 및 지역균형발전에 필요한 재원 조성을 목적으로 부과되고 있다. 25,000m<sup>2</sup> 이상인 업무용 건축물과 업무판매복합용 건축물 및 15,000m<sup>2</sup> 이상인 판매용 건축물, 면적합계가 1,000m<sup>2</sup> 이상인 공공청사에 대해 과밀부담금을 부과하고 있다. 징수된 과밀부담금의 50%는 서울시 도시개발 특별회계로 편입되고, 나머지 50%는 국가균형발전특별회계로 편입되고 있다. 이 제도의 출발시점과는 달리 경기도의 과밀화가 심각해지고 있는 상황이므로 수도권정비계획법 원래의 취지를 살리려면 과밀부담금 적용지역을 과밀억제권역 전체에 확산 조정할 필요가 있다(산업자원부, 2004).

## 3.3 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」은 산업의 집적을 활성화하고 공장의 원활한 설립을 지원하며 산업입지 및 산업단지의 체계적 관리를 실현하는데 주된 목적이 있다. 산업입지, 공장설립 등에 대한 구체적 규제가 명시되어 있으며, 산업집적활성화기본계획을 수립하거나 변경하고자 할 때에는 「수도권정비계획법」 제2조제2호의 규정에 의한 수도권정비계획과 조화를 이루도록 규정되어 있다. 따라서 이 법률에는 수도권정비계획법의 틀에 맞추어 공장입지 등에 대한 규제가 정해져 있다. 수도권정비계획법에서 정해놓은 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보존권역의 권역별 구분에 맞추어 산업단지, 공업지역, 기타지역별로 차별화된 공장신증설에 대한 규제가 포함되어 있다.

전반적으로 볼 때 중소기업에 대한 규제는 대기업보다 유연하고, 외자유치를 활성화시킨다는 의미에서 외국기업에 대해서도 상대적으로 유연하다. 또한 권역별로는 자연보존권역에 대한 규제가 가장 엄격하다.

〈표Ⅲ-12〉 수도권 내 권역별 공장입지규제 현황(산업집적활성화법)

| 구분       | 과밀억제권역   | 성장관리권역  | 자연보전권역  |
|----------|--|---|---|
| 산업<br>단지 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦대기업공장</li> <li>- 신설 : 금지</li> <li>· 공해업종(주물·도금 등)의 이전집단화를 위한 단지 내에 신설·증설 허용</li> <li>· 일간신문 발행 공장 허용</li> <li>- 폐업한 기존공장을 인수하여 동일규모로의 신설허용</li> <li>- 동일단지 내 이전 허용</li> <li>◦중소기업</li> <li>- 산·증설 및 이전 : 허용</li> <li>※ 공업·기타지역의 허용 행위</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦대기업 공장</li> <li>- 신설 : 금지(다만 아산 국가공단 내에서는 산·증설 허용), 공해공장(주물, 도금 등), 일간신문 발행공장 허용</li> <li>- 폐업한 기존공장을 인수하여 동일규모로 신설허용</li> <li>- 이전 : 동일 산업단지 내 또는 공공사업으로 철거하는 경우 허용</li> <li>- 외국인투자기업의 첨단 25개 업종의 산·증설(2007년까지)</li> <li>- 06년 말까지 지정되는 산업단지에 입주하는 8개 업종의 산·증설</li> <li>◦중소기업 : 산·증설 이전 허용</li> <li>※공업·기타지역의 허용행위</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 공업·기타지역의 허용 행위, 다산, 중소기업 공장의 경우 면적제한을 받지 않음</li> </ul>   |
| 공업<br>지역 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 대기업</li> <li>- 신설 : 금지</li> <li>- 증설 : 기존공장 3천㎡ 이내/기존공장부지내에서 10개 첨단업종으로 전환 시(수도권이외지역에 공장설립 위한 투자 시)수도권 심의 거쳐 증설 허용</li> <li>◦중소기업</li> <li>- 산·증설 : 도시항공장</li> <li>- 이전 : 기타지역에서 또는 공업지역 상호간 허용</li> <li>※ 기타지역의 허용행위</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 대기업</li> <li>- 신설 : 금지</li> <li>- 이전 : 8개 첨단업종의 과밀억제·자연보전권역 으로부터(수도권 심의) 이전 허용</li> <li>◦중소기업</li> <li>- 산·증설 : 허용</li> <li>※ 기타지역의 허용 행위</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦대기업</li> <li>- 산·증설 : 기타지역과 같음</li> <li>◦중소기업</li> <li>- 산·증설 : 도시항공장의 3천㎡이내 허용</li> <li>- 이전 : 기타지역에서 또는 공업지역 상호간 허용</li> <li>※ 기타지역의 허용 행위</li> </ul> |

〈표Ⅲ-12〉 수도권 내 권역별 공장입지규제 현황(산업집적활성화법)〈계속〉

| 구분    | 과밀억제권역  | 성장관리권역  | 자연보전권역  |
|-------|---|---|---|
| 기타 지역 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대기업</li> <li>- 신설 : 현지근린 건축 자재·첨단업종의 1천㎡ 이내 허용</li> <li>- 증설 : 현지근린, 건축 자재의 기존공장 1천㎡ 이내와 첨단업종의 기존공장 3천㎡ 이내 허용</li> <li>○ 중소기업</li> <li>- 신설 : 현지근린, 건축 자재, 첨단업종허용</li> <li>- 증설 : 도시형공장 기존공장 허용</li> <li>- 이전 : 기타지역 상호간 허용</li> <li>○ 대기업·중소기업(공통)</li> <li>- 신·증설 : 축산물·공판장내의 도축·가공 및 일간신문 발행공장 1만㎡ 이내 허용</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대기업</li> <li>- 신설 : 금지</li> <li>- 증설 : 기존공장의 3천㎡ 이내, 14개 첨단업종의 기존공장건축면적 100% 이내(수도권 심의) 및 기존공장부지 내에서 10개 첨단업종으로 전환 시(수도권이 외지역에 공장설립을 위하여 투자하는 경우) 수도권 심의를 거쳐 허용</li> <li>- 외국인투자비율이 50% 이상인 25개 첨단업종에 한해 신·증설 허용</li> <li>○ 중소기업</li> <li>- 신·증설 : 허용</li> <li>- 이전 : 과밀억제·자연보전권역으로부터의 이전 허용</li> <li>○ 대기업·중소기업(공통)</li> <li>- 신·증설 : 현지근린·건축자재 5천㎡ 이내 축산물·공판장내 도축·가공 및 일간신문 발행공장 1만 m 이내 허용</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대기업</li> <li>- 신·증설 : 금지</li> <li>○ 중소기업</li> <li>- 신설 : 도시형공장 중 수질에 미치는 영향이 자연보전지역 지정목적에 적합하다고 인정되는 공장의 1천㎡ 이내 허용</li> <li>- 폐업한 기존공장을 양수하여 동일규모로 신설허용</li> <li>- 증설 : 도시형공장인 기존공장의 3천㎡ 증설허용</li> <li>- 이전 : 도시형공장의 기타지역 상호간 이전 허용</li> <li>○ 대기업·중소기업(공통)</li> <li>- 신·증설 : 현지근린·첨단업종·건축자재공장의 1천㎡ 이내, 임산물 종합처리장내의 임산물·가공시설 허용</li> </ul> |

주1) 이전가능 8개 첨단업종: 컴퓨터, 전자코일, 반도체, 축전기, 유선통신, 무선통신, 영상음향기기, 항공기

주2) 증설가능 14개 첨단업종: 전자코일, 축전기, 여객자동차, 화물자동차, 컴퓨터, 반도체, 전자 집적회로, 전자카드, 액정표시장치, 유선통신, 무선통신, 영상음향기기, 광학기기, 항공기

자료 : 정창무, 2007, 수도권 계획적 관리를 위한 정책수단, 도시정보 2007년 1월, 298호 :

### 3.4 조세중과 및 지방이전 지원세제

#### 과밀억제권역 공장집중억제 세제 정책

산업체의 수도권집중완화와 지방이전을 장려하기 위해 국세인 조세특례제한법과 지방세법상의 조세중과와 지원세제가 있으며, 수도권기업에 대한 중과세와 수도권에서 지방으로 이전하는 기업에 대한 조세지원제도로 구성되어 있다. 이를테면 과밀억제권역에서 법인을 설립, 공장신증설 등을 위한 사업용 과세물건 취득 시에는 지방세법에 의해 취득세와 등록세를 3배 중과하도록 되어 있다. 또한 과밀억제권역에서 공장신증설시에는 재산세를 5년간 5배 중과한다. 그리고 조특법에 의해 각종 투자활동을 통해 받을 수 있는 소득세와 법인세 감면세액에서 50%를 감면 배제하도록 되어 있으며, 중소기업 투자 세액공제 등 다수의 세액공제도 배제되도록 되어있다(정창무 2005).

〈표Ⅲ-13〉 수도권 과밀억제권역 집중억제 세제 정책

| 구분    | 부과(적용)요건   | 세제정책                     | 근거법령        |
|-------|--|--------------------------|-------------|
| 취득세   | · 과밀억제권역에서 본점·주사무소의 사업용 부동산, 공장의 신증설을 위한 사업용 과세물건 취득 시       | 3배 중과                    | 지방세법 제 112조 |
| 등록세   | · 과밀억제권역에서 법인의 설립, 지점·분사무소의 설치 및 전입에 따른 등기, 공장의 신증설에 따른 등기 시 | 3배중과                     | 지방세법 제 138조 |
| 재산세   | · 과밀억제권역에서 공장의 신증설시  | 5년간 5배중과                 | 지방세법 제 188조 |
| 세액 감면 | · 과밀억제권역 내 중소기업창업  | 소득세·법인세 50% 감면 배제        | 조특법 제 6조    |
|       | · 과밀억제권역 내 '90년 이후창업<br>· 과밀억제권역 내 '90년 이전 사업자의 증설투자         | 중소기업투자세액 공제 등 다수 세액공제 배제 | 조특법 제 130조  |

자료: 정창무, 2007, 수도권 계획적 관리를 위한 정책수단, 도시정보 2007년.1월, 298호:

그러나 2006년 6월 11일 정부는 기업환경 개선대책을 발표하면서 과밀억제권역에서 신설법인의 취득세와 등록세율에 대해 수도권 내 타 권역 내지 지방보다 3배 초과하는 규제를 없애고 타 지역과 동일한 2%로 하기로 했다. 기업의 수도권 과밀억제권역 집중 억제장치중의 하나가 완화된 셈이다.

#### 과밀억제권역으로부터의 공장 이전을 유도하는 조세지원 정책

1990년대 말까지는 수도권정비계획법으로 대표되는 수도권 산업입지 제한정책에 의해 수도권 기업의 지방이전을 유도했지만 실질적 효과는 크지 않았다. 이에 따라 수도권 기업이 지방으로 이전하는데 매력을 느낄 수 있는 인센티브의 필요성이 제기됨에 따라, 정부는 1999년에 세제지원 등을 포함한 ‘기업의 지방이전 촉진대책’을 확정 발표하였다(재정경제부 1999). 그런데 이 제도가 만들어질 당시에는 수도권집중의 심각성보다는 서울을 중심으로 하는 과밀억제권역 집중의 심각성만 부각된 탓에 수도권 과밀억제권역에서 그 이외의 어느 지역으로 가더라도 법인세, 소득세, 재산세 등에 대한 세제 감면혜택이 주어지도록 만들어 졌고 2007년 현재까지 큰 변화 없이 시행되고 있다. 이를테면 과밀억제권역인 서울에서 성장관리권역인 안산이나 화성으로 이전할 경우에 수도권과 지방으로 이전한 경우와 유사한 혜택인 ‘국세 5년간 100% 면제와 그 이후 2년간 50%를 감면’을 적용하고 있다. 즉 수도권 내에서의 기업 이전에도 수도권 외부로 기업이 이전하는 경우와 유사한 혜택이 주어짐에 따라 이 대책은 수도권기업의 수도권과 지방으로의 이전 유인효과에는 한계가 있다. 재산세와 종합토지세는 공장이 지방으로 이전한 경우에 한해서 3년간 100%를 면제해 주고 있다(변용환 2007).

〈표Ⅲ-14〉 수도권 과밀억제 권역의 지방이전기업 세제감면 지원 내용

| 현행입지                   | 이전입지                     | 대상<br>(사업기간)       | 감 면 내 용                               |
|------------------------|--------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| 수도권<br>과밀억제권역          | 수도권 외                    | 공장, 본사<br>(3년 이상)  | 법인세 5년간 100%, 그 후<br>2년간 50% 감면       |
| 수도권<br>과밀억제권역          | 수도권<br>과밀억제권역 외          | 중소기업 공장<br>(2년 이상) | 소득세·법인세 5년간 100%,<br>그 후 2년간 50% 감면   |
| 수도권<br>과밀억제권역 및<br>광역시 | 수도권<br>과밀억제권역 및<br>광역시 외 | 공 장                | 양도차익에 대한 법인세 3년간<br>과세특례              |
| 수도권<br>과밀억제권역          | 수도권<br>과밀억제권역 외          | 본 사                | 양도차익에 대한 법인세 3년간<br>과세특례              |
| 수도권<br>과밀억제권역          | 수도권 외                    | 공장, 본사<br>(3년 이상)  | 재산세·종합토지세 5년간 100%,<br>그 후 3년간 50% 감면 |
| 수도권<br>과밀억제권역          | 수도권<br>과밀억제권역 외          | 공장, 본사             | 취득세·등록세 면제                            |
| 수도권<br>성장·자연권역         | 수도권 외                    | 공장, 본사             | 재산세·종합토지세 3년간                         |

자료: 건설교통부·재정경제부, 2006. 지방이전 지원제도 매뉴얼

### 제조업 조세지원에서의 수도권과 지방 차등적용

수도권 제조업집중을 억제한다는 의미에서 수도권과 비수도권 간 조세지원 차등이 있다. 중소기업, 연구 및 인력개발, 투자촉진, 고용증대, 외국인 투자유치 등 다양한 분야에서 차등지원이 있고, 과밀억제권역의 경우 감면 배제가 많은 등 그 차별적 적용이 특히 강하다.

〈표Ⅲ-15〉 수도권과 지방 간 제조업 조세지원 차별현황

| 조세지원<br>항목    | 조세지원 내용   | 차별 지원 내용                                    |
|---------------|---|---|
| 중소기업에 대한 조세지원 |   |   |
| 창업<br>중소기업    | 4년간 법인세 소득세 50% 감면  | 과밀억제권역 내 감면 배제                              |
| 투자<br>세액공제    | 사업용 자산 판매시점정보관리시스템 설<br>비 정보보호시스템 설비 투자액의 3%를<br>법인세 소득세에서 공제 | 배제<br>정보보호시스템 설비투자에<br>만 적용                 |
| 특별 세액<br>감면   | 제조업 등 28개 업종 법인세 소득세<br>15% 또는 5% 감면                          | 소기업과 지식기반산업 중소<br>기업에 대해서만 10% 또는<br>5%로 적용 |

〈표III-15〉 수도권과 지방 간 제조업 조세지원 차별현황(계속)

| 연구 및 인력개발에 대한 조세지원   |   |   |
|----------------------|---|---|
| 연구 인력 개발 시설 투자 세액 공제 | 연구시험용 시설 직업훈련용 시설 신기술기 업화를 위한 사업용 자산에 대한 투자금액의 7%를 법인세 소득세에서 공제   | 신기술기업화 투자공제 배제  |
| 투자촉진을 위한 조세지원        |   |   |
| 생산성향 상시설 투자 세액공제     | 공정개선 및 자동화시설 첨단기술설비 전자적 기업자원관리설비 전자상거래설비 공급망 관리시스템 설비 고객관리시스템 설비 투자 금액의 7%/3%(중소기업/대기업)법인세 소득 세에서 공제            | 전자적 기업자원관리설 비 전자상거래설비 공급 망 관리시스템 설비 고 객관리시스템 설비 투자 에 대해서만 적용  |
| 특정설비 투자 세액공제         | 환경보전시설 청정생산시설 유통산업합리화 촉진시설 위탁기업의 수탁기업에 설치하는 검사대 또는 연구시설, 산업재해예방시설 광 산보안시설 위해요소 방지시설에 대해 투자 금액의 3%를 법인세 소득세에서 공제 | 환경보전시설 정부의 시 설보강 및 확장명령에 의한 배상대비업무수행 을 위한 보강/확장시설 투자에 대해서만 적용 |
| 임시투자 세액공제            | 광업 제조업 건설업 등 27개 업종 기업의 자 산투자금액의 15%(2003. 7. 1 이후) 또는 10%(그 이전)법인세 소득세에서 공제                                    | 중소기업만 해당 대기업은 배제  |
| 고용증대를 위한 조세지원        |   |   |
| 고용창출형 창업기업 세액감면      | 제조업 등 11개 업종 기업이 업종별 최소 고 용인원 이상 고용하여 창업 시 4년간 법인세 소득세 50% 감면 / 등록세 취득세 2년 면제, 재산세 종합토지세 50% 감면                 | 과밀억제권역 내 적용 배제  |
| 외국인투자유치를 위한 조세지원     |   |   |
| 외국인투 자기업             | 산업지원서비스업 고도기술수반사업 외국인 투자지역기업 자유무역구역기업 경제자유구 역기업 지주투자진흥지구기업 등에 법인세 소득세 재산세 취득세 등록세 종합토지세 관 세 부가가치세 특별소비세 등 감면 면제 | 산업지원서비스업 및 고 도기술수반사업에 대해 일부만 해당                               |

자료: 이주선의, 2007, 한국의 대기업정책, 한국경제연구원, 연구 07-13

## 4. 2008년 수도권규제변화 쟁점사항

### 4.1 경제 살리기와 수도권 규제 완화

#### 4.1.1 공장입지 제한 규제의 폐지 또는 완화 추진

수도권 공장입지를 제한하는 대표적인 규제로는 공장건축총량제를 들 수 있다. 공장건축총량제는 제조업의 과도한 수도권집중을 억제하기 위하여 매 3년간 수도권에 허용되는 공장건축총량을 설정하여 제한하는 제도로서 1994년부터 시행되었다. 1982년에 처음 도입된 수도권정비계획법에서는 공장건축에 대해 개별 직접규제를 하여 제한이 심하고 불편했으나, 1994년에 개정된 수도권정비계획법에서는 이러한 불편을 개선하고자 간접적인 방식의 공장건축총량제가 도입되어 당시로서는 수도권에서 상당히 괜찮은 방식으로 인지도가 있다(박상우 1997). 공장건축총량제는 매 기간 적정한 총량을 정하여 적용하면 되므로 개별규제보다는 훨씬 유연한 방식이다. 그러나 그 후 수도권의 인구가 더 증가하고 산업흡입력이 강화되면서 공장수요가 많아지자 공장건축총량제가 공장입지조성에 장애가 되는 제도로 인식되게 된 것이다.

공장건축총량제는 난개발을 부추기고, 수도권의 대기업투자를 막는 걸림돌이라는 주장이 있다. 첫째, 총량적용대상 공장은 산집법상 공장으로서 건축물 연면적이 200㎡이므로 소규모 공장의 난립이 심하다는 것이다. 여전히 수도권의 경제활동 인센티브가 높은 상황에서 공장총량제 입지규제로 말미암아 소규모 공장들의 불법적 입지를 양산됨에 따라 서울 11,000여개, 인천 1,800여 개, 경기 10,000여개 등 수도권지역에 모두 2만여 개에 달하는 무등록 공장이 무질서하게 산재해 있고 이로 인해 교통체증, 환경오염 등 문제점이 발생하고 있다는 것이다. 둘째, 대기업공장은 대부분 200㎡이상이므로 공장건축총량제의 대상이 되고 이는 수도권 투자를 막는 걸림돌이 되어 수도권뿐만 아니라 대한민국 전체의 경제성장을 가로막고 있다는 것이다. 허재완(2005)의 연구에서는 공장신증설 및 공장건축총량에 대한 규제완화를 하면 연간 총생산액의 증가는 약 16조 3천억 원, 국내 GDP 생산의 2.7% 추가 성장을 가져오는 것으로 분석되었다. 경기도는 수도권규제로 인해, 투

자금액 21조 6,792억원, 신규고용인원 약 25,572에 달하는 투자를 하지 못하고 대기하고 있는 44개의 기업이 있다고 주장하고 있다(경기도 2008)

경기도는 연 7%의 경제성장과 국민소득 4만 달러를 달성하기 위해서는 불합리한 기업 규제개선과 수도권 규제정책을 계획적 관리정책으로 전환할 것을 수도권정책 관련 대통령직 인수위에 건의하면서 국내 첨단 대기업 공장 신·증설 전면허용, 공장건축 총량제·공업용지 물량공급 제도 폐지, 외투기업 신·증설 전면 허용, 유통단지 개발물량 제한 등 규제 폐지, 농지보전부담금 등 각종 개발금 부과 폐지 등을 주장했다.

〈표Ⅲ-16〉 수도권규제로 인한 투자대기 규모

| 구분         |        | 해당 기업 수                       | 투자금액         | 신규고용인원  |
|------------|--------|-------------------------------|--------------|---------|
| 투자대기<br>규모 | 증설     | 36개사                          | 20조 9,292억 원 | 21,282명 |
|            | 신설(이전) | 8개사                           | 7,500억 원     | 4,290명  |
| 조사대상       |        | 경기도 소재 대기업 181개사('07. 12월 기준) |              |         |

자료 : 경기도청, 기업규제개선 관련 대기업 투자계획('08. 2월)

그러나 기업의 투자 지연에 대해 공장건축총량제가 주된 원인을 제공한 것으로 보이지는 않는다. 소규모공장은 어차피 공장건축총량제의 영향을 받지 않고, 대기업투자는 업종별 투자허용범위에서 논의되어야 할 문제이기 때문이다. 그리고 공장총량 허용량은 항상 충분했다. 아마도 다른 규제나 경제적 요인에서 그 원인을 찾아보는 것이 합리적일 것이다. 사실 공장건축총량제는 1994년 제도를 도입한 이후 2002년 99.7%를 사용한 경우를 제외하고는 허용총량을 모두 사용한 적이 없다. 공장이 들어설 입지 총량을 충분히 허용해 왔다는 이야기다. 그러나 공장총량제 존재 자체에 대한 심리적 부담감 및 해당 규제에 준거하는 행위 자체가 다른 규제들과 함께 번거로움을 동반하고 있으므로 전경련 등 대기업 이해집단에서 계속 공장총량제 폐지 또는 사안별 완화를 주장하고 있는 것으로 보인다.

〈표Ⅲ-17〉 수도권 공장건축총량제 집행 현황(1994-2006)

(단위 :㎡,%)

| 구분           | '94   | '95   | '96   | '97   | '98   | '99   | '00   | '01   | '02   | '03   | '04   | '05   | '06   |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 총량<br>(A)    | 1,827 | 4,260 | 4,204 | 4,226 | 3,990 | 2,746 | 4,705 | 2,942 | 2,766 | 2,766 | 3,426 | 3,006 | 5,095 |
| 집행량<br>(B)   | 1,315 | 3,384 | 3,674 | 2,757 | 1,000 | 2,662 | 4,648 | 2,681 | 2,757 | 2,718 | 3,337 | 2,300 | 3,871 |
| 집행율<br>(B/A) | 72.0  | 79.4  | 87.4  | 65.2  | 25.1  | 96.9  | 98.8  | 91.1  | 99.7  | 98.3  | 97.4  | 76.5  | 76.0  |

\* '01~'05년까지 산업단지외 공업지역은 공장총량 적용대상에서 제외 '06년부터는 산업단지 외 공업지역에 건축하는 공장을 적용대상에 포함

자료 : 국토해양부

공장건축총량제는 향후 상당한 변화가 예상된다. 대기업집단을 대표하는 전경련은 공장총량제 폐지 또는 완화를 끊임없이 주장해 왔고, 경기도 역시 공장총량제 폐지를 신정부에 건의해 놓은 상태이며, 이명박정부는 2,000여 건의 규제개혁대상 중 하나로 공장총량제를 폐지 또는 완화하는 것을 검토하고 있다.

공장총량제 완화 이외에도 공장건축입지를 확대하고 공장설립을 자유롭게 하기 위한 방안들이 강구되고 있다. 이를테면 자연보전구역에서의 공장증설 허용, 공업용지 조성 사업시 규모 확대 등 자연보전구역에서의 공장입지 규제 완화를 검토 중인 것으로 보인다. 또한 상수원보호구역내 공장입지규제를 완화할 수도 있다. 2008년 3월 21일 대통령 업무보고에서는 현재 광역상수원은 수계로부터 20km, 지방상수원은 10km, 취수장의 경우는 15km 이내에서는 공장을 지을 수 없으나 취수장 7km 이내로 대폭 축소하자는 의견이 있었다. 이렇게 상수원관련 규제지역을 변경할 경우 총 규제면적은 원래 규제면적의 3분의 1가까운 수준으로 축소된다. 물론 추가적인 상수원오염이 우려된다. 2015년까지 한강수계관리비용으로 총 6조원정도의 물관리비용이 계획되어 있을 정도로 상수원오염문제는 심각하다.

현재 수도권 공장입지와 관련하여 가장 큰 이해가 걸린 단체로는 대기업을 대표하는 전국경제인 연합회로 볼 수 있다. 전국경제인연합회는 2007. 11, '토지이용 및 공장입지관련제도 개선과제'라는 보고서에서 수도권 공장

입지 규제완화를 다음과 같이 제안했다. 중요 내용은 1) 수도권 공장총량제 폐지 또는 완화, 2) 수도권 공업지역 공급제도 확대 개편, 3) 제조업입지를 위해 수도권정비계획법상 '인구집중유발시설 선정기준' 재정립, 4) 과밀억제 지역 안에서의 공장입지규제 완화, 5) 자연보전지역 안에서의 공장입지 규제 완화 6) 수도권기업에 대한 부담금 및 지방세 증가 완화이다.

〈표Ⅲ-18〉 전경련 제안 수도권 공장입지규제 완화 주요 내용

| 개선과제명                         | 현행 및 문제점  | 개선의견   |
|-------------------------------|---|--|
| 수도권 공장총량제 폐지 또는 완화            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 수도권 내 공장 신·증설의 총허용량을 정하여 이를 초과하는 신·증설 제한</li> <li>- 산업단지 외 공업지역 및 개별 입지에 대해 공장총량제 적용</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 제1안 : 공장총량규제 폐지</li> <li>▫ 제2안 : 개별 사안별로 공장총량제 예외 인정(예 : 기존 생산시설 증설 등)</li> </ul> |
| 수도권정비계획법상 '인구집중유발시설 선정기준' 재정립 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 연면적 3,000㎡ 이상 연수시설을 인구집중 유발시설로 규정하여 신·증설 규제</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 수도권정비계획법상 인구집중유발시설의 선정기준 재설정</li> <li>- 수도권 소재 기업의 연수시설을 규제대상에서 제외</li> </ul>     |
| 과밀억제지역 내 공장이전지의 용도전환규제 완화     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 수도권 대기업 공장의 지방이전 부지에 대한 지자체의 용도변경 제한으로 해당부지의 원활한 매각 또는 활용 애로</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 과밀억제지역내 대기업 공장의 지방 이전 시, 기존 이전 공장부지의 용도전환 허용을 법률상 명문화</li> </ul>                  |
| 수도권 소재기업에 대한 부담금 및 지방세 증가 완화  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 수도권 기업에 대해 조세 및 부담금 증가</li> <li>- 과밀부담금, 개발부담금, 대체산립자원 조성비, 대체초지조성비</li> <li>- 취득세, 등록세, 재산세 등 증가</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 수도권 기업에 대한 부담금 감면 및 지방세 증가세 폐지</li> </ul>   |

#### 4.1.2 관광레저시설 규제 완화

수도권 규제의 핵심은 제조업입지와 관련된 것이나 그 이외 관광, 대학, 택시 등 인구집중유발과 관련된 분야에서도 이제 그 규제가 완화되고 있다. 과거 관광은 주로 경치나 자연환경을 있는 그대로 즐기는 형태로 이루어졌으나 최근의 관광은 인공적인 테마파크 놀이 위주로 그 주된 형태가 바뀌고 있다. 이를테면 미국 국립공원을 전체 입장료를 다 합쳐도 플로리다 주에 있는

디즈니월드 한 곳의 입장료에 훨씬 못 미친다. 그리고 테마파크는 대도시로부터 1시간이내 거리에 있어야 채산성이 맞는 것으로 되어있어 전 세계 대부분의 테마파크는 대도시 인근에 위치하고 있다. 우리나라의 경우 수도권에 테마파크 채산성이 가장 높은 지역이다. 신정부는 관광 관련 규제완화 및 세제지원을 통해 관광산업 경쟁력 강화를 계획 하고 있으며 그 일환으로 수도권의 관광입지 규제를 대폭 완화할 가능성이 높다. 10만㎡ 이상의 관광단지 조성 사업은 규제대상이 되며, 자연보존권역에서는 6만㎡ 이상은 허용이 되지 않았으나, 이제 그 규제 및 심의기능이 상당히 약화되었다. 대규모 테마파크의 수도권 건설로 인해 수도권 내에 세계적인 수준의 레저테마파크시설이 들어서면 비수도권 관광지에는 상대적인 침체가 예상된다. 특히 기존의 수도권규제로부터 자유로운 반환공여구역 주변지역 등과 정비발전지구를 활용하면 대규모 전문 레저시설 또는 테마파크의 건설이 얼마든지 가능하다.

과거에는 수도권에 10만㎡ 이상의 관광단지는 조성이 어려웠지만 이제는 상당히 쉬워졌다. 이미 경기도 포천에는 1천315만730㎡에 달하는 에코디자인시티가 조성되고 있다. 투자규모는 3조4천억 원(약36억 달러)이고 사업기간은 2008-2014기간이다. 산정레이크타운, 스키리조트, 골프리조트, 4계절스파랜드 등 대규모 레저시설이 들어선다. 화성시에는 유니버설 스튜디오 테마파크가 조성되고 있다. 부지면적은 총 470만㎡이며 총투자규모는 2조9천억 원이고, 사업기간은 2008-2012이다. 테마파크를 비롯해 시네마 월드와 테마상가로 구성된 시티워크, 워터파크, 프리미엄 아울렛, 컨벤션센터, 골프장, 스파 및 테라피 시설을 갖춘 웰니스센터, 호텔 등이 포함되는 체류형 리조트를 포함한다. 이 두 가지 사업 모두 외국인투자촉진법과 주한미군 공여지법 등에 준한 국내외합작개발에 의해 이루어지고 있다. 과거에는 수도권 내 입지가 불가능했던 시설들이 들어서고 있다. 기존의 수도권 규제로부터 자유로운 규제특례구역이 만들어짐으로서 가능해 진 것이다.

#### 4.1.3 대학신증설 규제 완화

##### 수도권 대학입학정원 규제

현재 수도권 대학 입학정원에 대해서는 총량규제를 적용하고 있으며, 대

학신설 및 이전은 권역별 입지규제를 시행중에 있다. 그리고 총정원 범위 내에서의 대학별 정원은 교육과학기술부장관이 자율적으로 결정하고 있다. 전반적으로 4년제 대학에는 신증설이 엄격히 규제되고 있다. 대학 입학정원 50인 이내 소규모대학의 증원은 국토해양부장관이 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 결정할 수 있다. 그리고 소규모대학, 전문대학, 산업대학, 전문대학에 대해서는 제한적으로 신증설이 허용되고 있다.



〈III-19〉 수도권 대학신설 및 이전 입지규제 현황

| 구 분        | 과밀억제권역         |                                     | 성장관리권역                 | 자연보전권역      |         |
|------------|----------------|-------------------------------------|------------------------|-------------|---------|
|            | 서울             | 서울이외                                |                        |             |         |
| 신설         | 4년제 대학<br>교육대학 | 금지(심의 후<br>간호전문대→<br>4년제 간호대<br>가능) | 금지                     | 금지          |         |
|            | 소규모대학          | 금지                                  | 금지                     | 심의 후 가능     |         |
|            | 대학원대학          | 가능                                  | 가능                     | 가능          |         |
|            | 산업대학           | 금지                                  | 가능                     | 가능          | 금지      |
|            | 전문대학           | 금지                                  | 가능                     | 가능          | 심의 후 가능 |
| 이전<br>(전입) | 4년제 대학<br>교육대학 | 심의 후 서울<br>내 가능                     | 심의 후 권역 내<br>(서울이전 금지) | 수도권 내<br>가능 | 금지      |
|            | 소규모대학          | 심의 후 서울<br>내 가능                     | 심의 후 권역 내<br>(서울이전 금지) | 수도권 내<br>가능 | 권역 내 가능 |
|            | 대학원대학          | 서울 내 가능                             | 권역 내 가능<br>(서울이전 금지)   | 수도권 내<br>가능 | 권역 내 가능 |
|            | 산업대학           | 서울 내 가능                             | 권역 내 가능<br>(서울이전 금지)   | 수도권 내<br>가능 | 금지      |
|            | 전문대학           | 서울 내 가능                             | 권역 내 가능<br>(서울이전 금지)   | 수도권 내<br>가능 | 권역 내 가능 |

자료: 류종현, 2008.3, 『신정부의 수도권정책 제언』, 강원발전연구원

### 수도권대학의 명문화와 지방대학의 고사

대한민국 30대 명문대학의 60.8%가 수도권에 밀집되어 있어 현재 수도권 인구가 전국인구의 49%에 달하더라도 총정원 상으로는 수도권 대학학생들을 위해 어느 정도 적정한 정원을 가지고 있다. 문제는 갈수록 심해지는 비수도권 출신 고등학생들의 수도권 대학 진학 성향이다. 지방의 고등학생들이 무리를 해서라도 수도권 대학으로 진학하기를 원하기 때문에 수도권 대학 입학에 대한 경쟁이 치열해지고, 수도권에 거주하는 학생들 중 상당수가 본인의 아니게 지방대학으로 진학해야만 하는 현상이 발생하고 있다. 이러한 문제를 해결하고, 수도권 지자체의 발전을 기한다는 의미에서 수도권 내 대학 신·증설요구가 끊임없이 이어지고 있다. 문제는 현재도 지방대학은 전체적인 지방인구의 감소와 수도권대학 진학취향 때문에 정원채우기가 어려운 상태인데 수도권에 대학 신·증설을 허용할 경우 지방대학은 급속히 고사할 것이고 해당 지역사회 또한 상당히 어려운 상황에 봉착하게 될 것이라는 것이다. 이러한 문제는 전형적으로 중앙집권체계에 의한 수도권 위주의 발전이 만들어낸 부작용이다. 취업부터 생활기반 등 모든 면에서 수도권이 더욱 율동해지는 상황에서 수도권대학들은 별 다른 노력 없이 ‘수도권 소재 대학’이라는 입지적 이유만으로도 그 인지도를 쉽게 높일 수 있었다. 반면 지방대학은 특수한 경우를 제외하고는 비수도권 대학이라는 이유로 인해 계속 그 인지도가 하락하고 있다.

### 대학신·증설 금지 및 수도권 대학입학정원총량제로부터 자유로운 지역 탄생

지방대학의 고사는 단순히 대학만의 문제가 아니고 해당 지역의 경제사회문화의 몰락을 의미한다. 이러한 지방의 문제 때문에 과거의 수도권 대입 정원관리는 총량규제에 의해 비교적 엄격하게 관리되었으나 2000년대 중반에 실업계, 농어촌계학생들에 대한 정원 외 입학 허용하면서부터 서서히 완화되고 있다. 특히 대학 신·증설금지조항이 있는 수도권정비계획법으로부터 자유로운 지역인 수도권규제 특례구역이 생기면서 대학 신·증설이 시도되고 있다.

수도권 대학입지 및 총량규제 특례가 계속 확대되고 있다. 즉 기존의 수

도권 대입정원총량제로부터 자유로운 수도권 내 지역이 증가하고 있다. 우선 경제자유구역에는 외국교육기관의 이전·증설·증원이 가능하다. 지방대학에 가장 치명적인 위협이 될 수 있는 것은 현재 미군반환공여구역 주변구역으로 지정되는 지역과 평택시에는 국내외 모든 대학의 신·증설이 가능하다는 것이다.

경기도는 글로벌 인재양성 및 산학협력 촉진을 통한 국가경쟁력 강화를 위해 수도권정책 관련 대통령직 인수위에 대학 신·증설 허용 및 대학총량규제 폐지, 대학 통폐합에 따른 대학본부의 수도권 내 입지제한 완화, 반환공여구역 및 미군기지 이전지역(평택시) 대학 신설 허용, 유수의 외국대학 유치 촉진을 위한 과실 송금 허용 등을 건의한 바 있다.

〈표Ⅲ-20〉 수도권 대학입지 및 총량규제 특례 현황

|                                 |                              |  |
|---------------------------------|------------------------------|--|
| 대학<br>입지<br>및<br>총량<br>규제<br>특례 | 반환공여구역<br>주변지역 등<br>(176읍면동) | - 모든 대학의 이전, 증원 가능<br>- 모든 외국 대학의 신설·이전·증원 가능[주한미군공여구역지원특별법 제17조]                        |
|                                 | 평택시                          | - 모든 대학 이전, 증원 가능, 총량규제 배제<br>- 국제화계획지구에 모든 외국교육기관의 신설·이전·증원 가능 [평택시 등의 지원에 관한 특별법 제26조] |
|                                 | 경제자유구역                       | - 모든 외국교육기관의 신설·이전·증원 가능 [경제자유구역법 제22조]  |

자료: 주한미군 반환공여구역 주변지역 등 특별법 등에서 수정 요약

#### 4.1.4 조세차등적용의 완화 내지는 폐지

수도권에 공장 등 인구집중시설을 억제하고 비수도권으로의 공장 이전을 장려하기 위한 재정·조세정책이 흔들리고 있다. 2008년 6월 11일 정부는 수도권 신설법인에게 적용되고 있는 취득등록세 중과세를 없애기로 했다고 발표했다. 현재 기업이 수도권 과밀억제권역에서 사업용 물건을 취득할 시에는 취득세와 등록세를 지방세법 112조 및 138조에 의해 3배 초과하도록 되어있다. 이러한 조치는 과밀억제권역에만 해당되는 것이어서 단기적으로는 비수도권지방에 심각한 영향을 초래할 것으로 보이지는 않지만, 향후 비

수도권과 수도권의 조세상의 여러 가지 차등 적용을 폐기해 나갈시 비수도권에 기업을 설립할 인센티브는 줄어들 수밖에 없다. 현재 조세상의 불이익은 과밀억제권역에서만 주어지기 때문에 단기적으로는 성장관리권역, 자연보존권역 등 수도권 권역 내에서의 조정으로 해석될 수도 있다. 성장관리권역과 자연보존권역은 취득세와 등록세에 대한 중과세가 없으므로 이 조치는 수도권과 비수도권사이의 차등규제 폐지의 의미보다는 수도권 내 과밀억제권역과 성장관리권역간 차등규제의 폐지라는 측면이 더 크다. 이번 조치는 과밀억제권역으로의 재집중을 유도할 수 있는 조치이다. 이외에도 과밀억제권역에만 적용되는 세제로서는 공장 신증설시 5년간 재산세를 지방세법 제 188조에 의해 5배 중과, 조특법 제6조 및 제130조에 의해 중소기업의 법인세 소득세 50%감면, 중소기업투자세액공제 등의 배제가 있다. 그런데 이러한 차등 적용이 없어지면, 수도권 권역별 차등규제라는 수도권 정비계획법상의 입지 규제 대원칙이 훼손되게 된다. 그리고 이러한 입지별 차등규제를 폐지하다보면 수도권에서 비수도권으로 이전하는 기업에 대하여 적용하는 조세상의 각종 혜택도 비수도권과 수도권과의 차등규제에 해당되므로 변화 가능성이 존재할 수 있다(본서 p.74-77참조).

수도권 일각에서는 효율성과 형평성의 관점에서 재정·조세정책이 행해져야 하므로 수도권과 비수도권 간 재정·조세정책의 차별적용은 폐지되어야 한다는 주장이 있다. 수도권 성장억제 목적의 차별적 재정·조세정책의 폐지, 중소기업에 대한 수도권의 차별적 조세지원정책 폐지 등이 그 대상이다. 이를테면 국가경쟁력 강화를 위해 수도권내의 투자에 대해서도 여타 지역에 대한 기업의 투자와 마찬가지로 동일한 조세지원을 하는 것이 투자촉진을 위해 정부가 해야 할 최소한의 역할이라는 것이다. 특히 투자에 대한 중과세는 세계에서 전례를 찾아볼 수 없는 비정상적 조세정책이므로 기업의 투자에 대한 지방세 중과세도 폐지되어야 한다는 주장이 있다(김은경 2008). 대부분 수도권과 지방의 조세·재정 정책상의 차등 적용을 전면 철폐하여 동일한 경쟁조건을 부여하자는 주장이 핵심내용이다.

## 4.2 수도권 규제로부터 자유로운 정비발전지구

수도권 내 낙후지역의 발전을 위한다는 명분하에 수도권 규제의 예외적 완화를 적용하는 지역이 정비발전지구이다. 2007.9.12 정부는 ‘수도권정비계획법’ 일부 개정 법률안을 발의하여, 정비발전지구를 도입했다. 처음에는 일본 동경의 경우에서와 같이 공공기관 이전 종전부지와 노후공업지역의 정비발전을 대상으로 하였으나, 그 이후 낙후지역, 주한미군 공여구역주변구역 등을 추가로 지정대상에 포함시킬 것을 추진 중에 있다. 즉 공공기관 지방 이전 등으로 공공기관 이전 종전부지가 공동화되는 것을 막기 위해 이 제도를 도입했으나 이제는 이 제도를 수도권의 광범위한 지역에 확대 적용할 가능성이 높아지고 있다.

정비발전지구는 수도권정비계획법 등 수도권 규제로부터 자유로운 지역이 되기 때문에 대학이나 공장의 신증설에 관한 규제가 없거나 완화되게 된다. 즉 현재의 수도권정비계획법 등 기존 규제를 변화시키는 것은 국회에서의 논란 등 여러 가지 어려운 점이 있는 반면, 정비발전지구는 그 적용 범위와 대상에 대해서만 논의하고 국지적인 지역에 한정하는 것처럼 보이므로 일단 법이 통과되면 비수도권지역의 주목을 크게 끌지 않고 실질적인 규제완화를 할 수 있는 대단히 효율적인 수단이다.

정비발전지구는 비교적 간편하게 지정되어질 수 있다. 미군공여구역주변지역, 접경지역 등은 법률에 의해 일정 요건을 갖춘 지역을 미리 구역이나 지구로 지정하는 반면, 정비발전지구는 지역특화특구, 개발촉진지구, 지역종합개발지구 등과 마찬가지로 일정한 요건을 갖춘 지역이 사업계획서를 작성하여 제출하고 심의기구에서 타당하다고 판단하면 지구로 지정할 수 있다. 즉 심의만 통과하면 해당 지역은 별도의 입법과정 없이 정비발전지구로서의 지정이 가능하다. 따라서 정비발전지구는 공장건축총량제의 경우에서처럼 총량배정주의에 따라 전체 수도권 면적 중 일정 비율을 넘지 않도록 미리 총량을 결정해 두지 않으면 무한대로 확산될 가능성이 있다.

정비발전지구로 지정 시 예상되는 ‘기존 수도권규제로부터의 자유’는 대학 및 공장신증설 규제 완화, 공장총량제적용의 예외, 수도권 권역별 행위제한의 완화 등이 있다. 이렇게 수도권규제로부터 자유로운 정비발전지구는 대

통령령이 정하는 지역이면 추가로 지정대상에 포함될 수 있다.

경기도가 최근 정비발전지구 대상으로 논의하는 지역은 반환공여구역과 반환공여구역지변지역, 접경지역, 자연보존권역 등, 수도권 전체 면적(11,126km<sup>2</sup>)의 92% 인 10,223km<sup>2</sup> 달한다. 이렇게 광범위한 지역이 정비발전지구로 지정된다면 기존의 수도권정비계획법은 거의 사문화되는 것으로 보아야 한다. (이상 류중현(2008)으로부터 참고)

〈표Ⅲ-21〉 경기도 「정비발전지구」 지정대상 신청 지역

| 구분               | 추정면적                   | 지정대상  |
|------------------|------------------------|---|
| 공공기관이전부지         | 10 km <sup>2</sup>     | 30개 중앙행정기관, 102개 공공기관의 이전부지   |
| 20년 이상<br>공업지역   | 24 km <sup>2</sup>     | 서울디지털, 부평·주안, 안산반월, 화성향남, 성남, 인천기계, 서울온수, 인천지방, 안성1, 반월도금                   |
| 접경지역             | 2,910 km <sup>2</sup>  | 수도권 9개 시·군(인천광역시 강화군, 옹진군, 경기도 동두천시, 고양시, 파주시 김포시 양주군, 연천군, 포천시), 63개 읍·면·동 |
| 반환공여구역주변<br>지역 등 | 3,448 km <sup>2</sup>  | 수도권 15개 시·군·구, 108개 읍·면·동   |
| 자연보존권역           | 3,831 km <sup>2</sup>  | 남양주시 일부, 용인시 일부, 안성시 일부, 이천시, 여주군, 양평군, 가평군, 광주시                            |
| 합계               | 10,223 km <sup>2</sup> | -   |

자료 : 건설교통위원회, 수도권정비계획법 일부 개정 법률안 검토보고(2007.2)  
산학연 산업정보망, 산업단지현황

## 5. 5+2 광역경제권과 수도권 규제

### 5.1 외국에서의 광역경제권

#### 국민국가의 퇴조와 광역경제권 등장

20세기 후반부터 초국적 기업들은 생산, 유통, 금융, 서비스 등 전 산업분야에 걸쳐 국가 간 경계를 무너뜨리고 국제적 분업을 촉진시키고 있다. 세계 GDP 중 글로벌 500대 기업의 매출이 약 42.5%를 차지할 정도로 그 영

향력은 막대하다. 이러한 초국적기업들의 국경을 넘나드는 활동이 활발해지면서 민족과 영토를 기초단위로 하는 국민국가는 통제력과 효율성이 점차 약화되고 있으며 지역 국가 내지는 광역경제권의 개념이 등장하고 있다(Ohmae 1995). 세계국가간의 경제장벽이 없어지고 국내의 각 지역이 글로벌 경쟁에 직면하는 현상이 확산됨에 따라, 여러 서구 국가에서는 국가보다는 지역별로 세계적 경쟁력을 갖추기 위해 소규모 지역단위를 규모경제를 갖출 수 있는 광역경제단위로 묶어나가고 있다.

광역경제권의 글로벌 경쟁력을 갖추기 위한 목표 및 수단은 지역의 자율성을 강조하기 위한 중앙정부의 역할 축소와 분권화, 광역경제권과의 네트워킹, 지역 스스로 창출하는 내생적 균형발전, 분산과 균형발전에서 경쟁을 통한 지역 활성화, 세계와 경쟁할 수 있는 지역경쟁력의 확보 등이다. 이를 위해서는 우선 규모경제를 확보하기 위해 경제단위가 원래의 행정구역보다 더 광역화될 필요가 있다. 그리고 광역경제권의 자율적 발전을 위해서는 분권이 필수적인데, 광역경제구상을 하고 있는 대부분의 국가에서는 이미 상당 기간 동안 지방균형발전을 통해 지역자산이 축적되고 분권화되어 있어 큰 문제는 없다. 이를테면 독일같이 지역균형이 잘되어 있는 국가는 세계적인 지역경쟁력을 확보한다는 차원에서 광역경제권을 추진하고 있다. 한편 유럽에서 가장 중앙집권적인 국가 형태를 가지고 있던 프랑스는 집중주의를 폐기하고 네트워킹화 된 다핵주의 공간을 바탕으로 역시 광역경제권 구상을 하고 있다.

일본은 9개 초광역 지역단위로 19개의 클러스터 조성사업 추진 중이며, 영국은 잉글랜드 지역을 9개 지역으로 나누고 지역개발기구를 설치, 운영하고 있다. 독일은 자유민주당(FDP)이 기존의 16개 주를 9개 주로 통합 제안한 상태이고, 프랑스는 '2020년 프랑스 계획'에서 제시된 6개 대지역 구상 등을 하고 있다.

#### 규모경제와 4C(Communication, Capital, Corporation, Consumer)

서구에서 도입되고 있는 광역경제권은 대도시 또는 중소도시를 중심으로 개별 지방정부의 기존 행정구역을 넘어서서 지방정부간 또는 중앙-지방정부가 공동사업을 추진하는 경제적 활동영역을 의미한다. 즉 단위행정구역의

경계를 넘어서 연계·통합적 대단위 경제권 육성 및 정비로 지역의 자립적 발전을 꾀하고 글로벌 경쟁력을 가지기 위한 공간단위이다. Ohmae(1995)는 광역경제권의 지속적 발전을 위해 소통, 자본, 기업, 소비자로 구성된 4C(Communication, Capital, Corporation, Consumer)가 규모 있게 순환하는 500만 인구 이상의 경제권이 바람직하다고 제안한 바 있다. 물론 국가별 사회·경제·문화적 기반에 따라 이러한 기준은 탄력적으로 적용될 수 있을 것이다. 여하튼 이러한 기준이 근자에 유럽 등에서 유행하는 광역경제권 구상에 부합되고 있다. 2008년 현재 우리나라의 광역경제권 구상도 일정 부분 이러한 추세에서 이해될 수 있는 면이 있다.

### 외국의 광역경제권 사례

- 독일 : 16개주를 9개주로 통합하는 방안



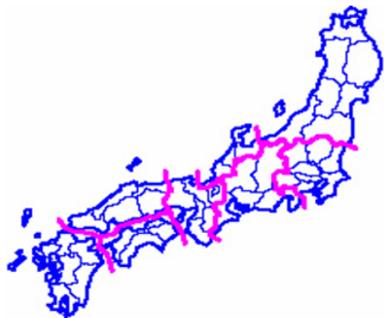
- 프랑스 : EU시대 부응 6개 광역권역 설정



- 영국 잉글랜드 : 9개 광역지역 구분



- 일본 : 8개의 광역지방계획권역(對국민인터넷설문조사)



자료: 원광희, 2008. 4, 새 정부의 광역경제권 구상과 충북의 대응전략, 충북발전연구원  
 〈그림Ⅲ-4〉 외국의 광역경제권 구도

### 선진 외국 광역경제권 사례

영국은 1997년 런던시를 포함하여 전국을 9개의 광역권으로 구분하고 RDA(Regional Development Agency: 지역개발청)가 지역발전정책을 수행하고 있다. 6개의 정부부처에 의해 'Single Pot'라는 포괄보조금 형태의 재정지원을 받아 광역권 전반에 걸친 경제발전정책을 관장하고 있다. 핵심기능은 장기적인 지역경제발전전략을 기획조정하고 지역경제 활성화를 이루는데 있다. 참고로 우리나라는 지방마다 정부의 산하부처가 각각 진출하여 지역발전사업을 함으로써 중복 등에 따른 비효율적이 우려되므로 광역경제권 여하에 관계없이 영국의 RDA처럼 중앙 각 부처의 지원예산을 통합 효율적으로 관리하는 지역기구가 필요하다.

프랑스는 1997년 국토개발정책 재개 선언을 한 이후 1998년 DATRA(국토개발과 지역 활동을 위한 대표단, 2006년부터 국토와 지역의 경쟁력 향상을 위한 범부처 대표단인 DIACT로 개편되었음)는 국토를 6개의 광역권으로 재편하였다. 다구의 레지옹으로 구성되는 5개의 광역권과 1개의 레지옹으로 구성되는 노르빠드칼레(Nord-Pas-de-Calais)이다. 광역권 형성과 함께 MIIAT(국토개발을 위한 부처간·지역간 대표단)가 구성되어 국토개발과 광역권의 국제경쟁력 강화를 목표로 하고 있다.

일본은 2005년 기존의 국토종합개발법을 폐지하고 국토형성계획법을 제정하여 계획권역으로 수도권, 토호쿠, 호쿠리쿠, 슈부, 시코쿠, 큐슈 등 8개의 광역지방경제권을 설정하고 있다. 일본은 일정수준 이상의 인구 및 경제규모, 지역자원의 다양성, 적정수준의 도시·산업·문화·학술의 집적, 국제공항, 컨테이너 항만 등 국제교류기반, 동아시아지역과의 연계를 위한 해양의 활동 잠재력, 자연·경제·문화의 동질성 등을 광역경제권 구분을 위한 기준으로 하고 있다. 광역지방계획은 블록단위의 지방을 구성하여 국가와 도부현 등이 적절한 역할을 분담하고 상호 협력 연대하고 있으며 계획의 작성 및 실행을 위해 광역지방계획협의회를 조직하고 있다. 최근 일본은 광역지역을 단위로 9개 지역에서 19개의 클러스터 조성사업을 추진하고 있다. (이상 류종현:2008 로부터 요약)

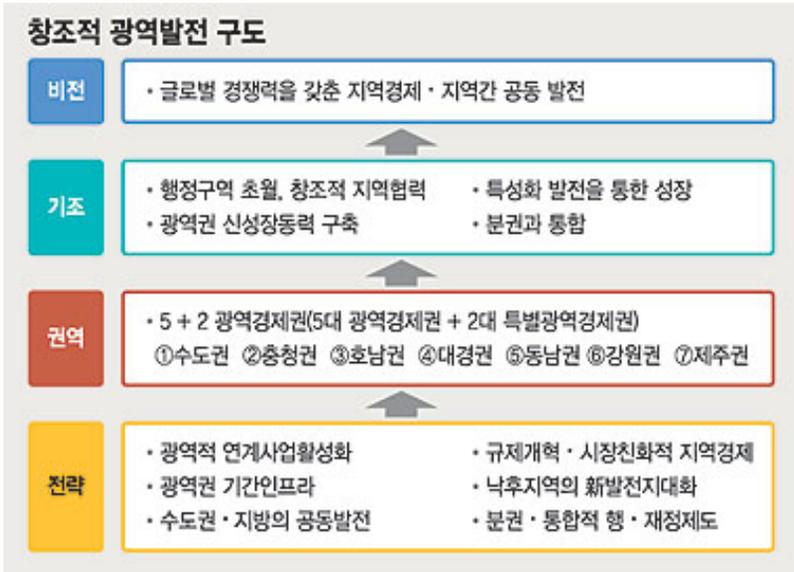
## 5.2 5+2 광역경제권 구상

### 광역경제권을 통한 글로벌 경쟁력확보

우리나라에서는 2006년 국가균형발전위원회에서 국가균형발전정책의 목표로 ‘다핵형·창신형 균형발전사회’로 설정하고 광역권별 공간전략을 제시한 바 있다. 2007년 9월 지역혁신박람회에서는 [참여정부의 지방분권과 국가균형발전정책]을 발표하면서 5개의 초광역경제권과 2개의 지역경제권 구상(수도권, 중부권, 서남권, 대구경북권, 동남권, 강원, 제주)을 발표하였다. 그러나 참여정부 기간 동안 제시된 초광역권의 개념은 권역설정이 구상수준에 머물고 있었고, 국토개발정책이나 실제 추진된 사업과의 연관성이 부족하여, 초광역 수준의 구상을 구체화할 수 있는 계획이나 정책이 수반되지는 못했다(변창흠 2008).

2008년 1월 대통령직인수위원회는 신정부의 지역육성정책으로 ‘광역경제권 구상’을 발표했고 2008년 7월 현재까지 광역경제권과 관련된 여러 가지 정책기조가 준비되고 있다. 이 광역경제권발전구상은 과거의 경제관련 계획이 자연스러운 경제활동구역이 아닌 행정구역 단위를 중심으로 수립되고 운용되다보니 지역 간 사업의 중복과 비효율, 수도권과 비수도권의 소모적인 대립만 키워왔다는 인식에서 출발한 것으로 되어있다. 따라서 광역경제권구상은 국내에서 수도권과 비수도권 간 비생산적인 대치상태를 뛰어넘고, 권역별 국제 기준에서의 경쟁력을 고취한다는 취지에서 시도의 경계를 넘어서기 위해 발표된 것으로 이해될 수 있다. 광역경제권의 최종 목표는 ‘광역경제권의 글로벌 경쟁력확보이고’, 이에 이르기 위한 수단이자 중간목표는 ‘창조적 광역발전구상’이다.

창조적 광역발전의 비전은 ‘지속적 경제성장’, ‘지역 간 공동발전’, ‘실질적 지방분권’의 삼위일체이다. 비전을 실현하기 위한 4대 기조는 1) 행정구역을 초월한 지역 간 창조적 협력발전촉진, 2) 특성화 발전을 통한 성장, 3) 광역경제권 발전을 견인하는 신성장동력 구축 및 4) 분권협력을 위한 통합적 광역 행·재정 시스템구축이다.

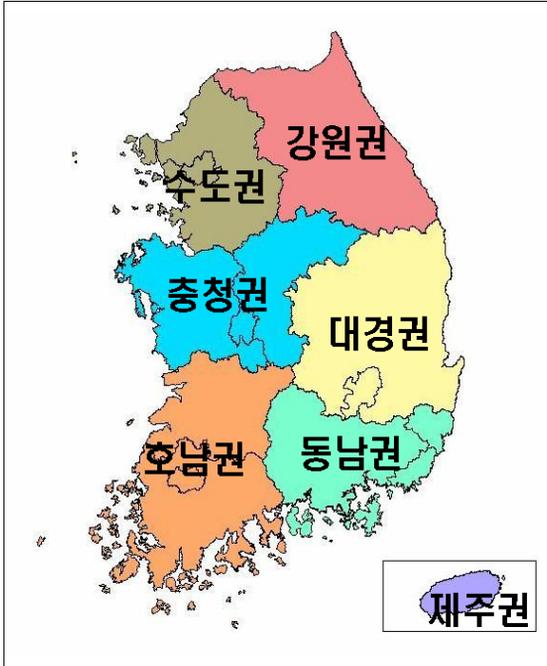


자료: 대통령직 인수위, 창조적 광역발전전략, 2008

〈그림III-5〉 창조적 광역발전 구도

### 광역경제권 지역구분

글로벌 경쟁력 확보를 위한 단위로는 인구를 500만명 정도로 묶은 5대 광역경제권과 2대 특별광역경제권이 있다. 5대 광역경제권으로는 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권이 있으며 2대 특별광역경제권으로는 강원도와 제주특별자치도가 있다. 따라서 '5+2 광역경제권'으로 통칭되고 있다. 2대 특별광역경제권인 제주도와 강원도는 독자적으로 광역경제권을 형성하기에는 인구가 너무 적음에도 그 기반이 독특하여 다른 광역경제권에 포함시키는 것이 적절치 않은 것으로 고려되었다.



자료: 대통령직 인수위, 창조적 광역발전전략, 2008  
 <그림Ⅲ-6> 5+2 광역경제권

그러나 분권정책을 유지하고 있고 각 지역이 나름대로의 축적된 발전 자본을 가지고 있는 외국과는 달리, 모든 지방이 수도권 의존적인 체제를 가지고 있는 우리나라에서 독자적인 글로벌 경쟁능력을 갖춘 광역경제권 구상을 적용하기는 쉽지 않을 것이다. 우선 중앙집권시스템체제하에서 전 인구의 절반가까이가 살고 있고 정치경제·교육 권력을 모두 가지고 있는 수도권과 그렇지 못한 다른 광역권과의 상호 경쟁을 통한 발전은 어울리지 않는다. 우리나라에서 수도권이 가지는 특별한 위치를 고려할 때, 5+2보다는 수도권의 특별한 위치가 인정된 1+4+2 광역경제권이 국민들이 이해하고 쉽고 공감대를 가질 수 있는 표현일 것이다. 5+2 광역경제권 전략에는 일반적으로 생각할 수 있는 경제발전 내용들이 포함되어 있으며 특히 시장 친화형 지역경제 활성화를 위해 규제개혁을 통한 기업의 지역투자활성화, 산업용지 난 해소 등이 포함되어 있다. ‘창조적 광역발전전략에는 수도권도 하나의 광

역경제권으로 인식되므로 육성해야할 하나의 광역경제권으로 자리 잡게 된다. 따라서 수도권에 특유한 규제의 폐지 내지는 완화가 진행될 가능성이 높다.

### 광역경제권과 수도권규제완화

광역경제권 발전을 위해 6대 전략은 다음과 같다.

첫째, 광역경제권 연계사업의 활성화이다. 수도권에 버금가는 지방광역경제권을 육성하기 위해 광역경제권 내외의 지역 간 연계협력사업을 ‘광역’, ‘초광역’, ‘기초’ 유형으로 나누어 추진하는 전략이다. 이중 광역특성화 사업은 ‘유망주력 사업육성’, ‘공간구조개선사업’, ‘광역기반시설 공동사업’, ‘권역중심도시 육성 등 도농재생 및 생활환경 선진화 사업’, ‘공공디자인·문화관광 활성화 사업’, ‘국제교류 공동사업’ 등을 방안을 담고 있다. 각 광역경제권에는 선도기반이 되는 ‘신성장동력기반’이 조성하도록 한다.

둘째, 시장 친화형 지역경제 활성화이다. 규제개혁을 통해 기업의 지역투자 활성화를 도모하는 전략이다. 여기에는 산업용지난 해소를 위한 윈스톱 행정지원 체계의 마련, 대학과 기업 간 일자리 맞춤형 산학링크 계약의 활성화, 대기업이 지역으로 이전할 경우 다양한 행정지원의 제공 등의 방안이 포함되어 있다.

셋째, 광역경제권 기간 인프라 확충이다. 광역경제권의 경쟁력 강화를 위한 전략. 대도시권 외곽순환도로 건설, 호남고속철 조기 완공, 고속철도 역세권 복합타운 개발, 제3세대 국제항만 확충, 남부권 국제신공항 조기건설, 무한·청주 국제공항의 활성화 등의 방안을 담고 있다.

넷째, 낙후지역의 신발전지대로의 전환이다. 남북한 접경지역, 강원폐광지역, 경북북부지역, 전북 등 덕유산 지역, 경남서부 등 지리산 지역, 도서지역, 6대 만성적인 낙후지역을 대상으로 선택과 집중의 원칙에 따른 초광역 협력 사업을 추진하는 전략. 추진방안으로 지역특화산업의 세계적 명품화, 관광레저·여가특구 및 도농연계 전원마을의 조성, 농산물 가공산업의 활성화 등 신발전 패키지 사업과 함께, 민자유치 촉진을 위한 규제개혁 방안 등이 제시되고 있다.

다섯째, 수도권과 지방의 공동발전체제 형성이다. 광역경제권 간의 상호

연계성을 높임으로써 수도권과 지방의 상생발전을 추구하는 전략. 수도권의 리모델링, 수도권과 지방 간 상호파급효과 큰 업종에 대한 투자지원, '수도권 계획적 관리와 지방육성관련법'의 통합 제정 등의 방안이 고려되고 있다.

여섯째, 협력·통합·분권적 광역 경제권 제도의 실천이다. 지역 간 협력과 통합적 조정, 실적 분권화 체제 속에서 광역 경제권 발전을 이룰 수 있도록 광역 행·재정 시스템을 구축하는 전략으로서, 여기에는 '지역 간 협력사업에 대한 인센티브 제공', '광역 경제권 특별회계 제도의 시행', '광역경제권별 지역본부체제 운용', '범정부적, 범지사체 차원의 추진을 위한 광역경제권활성화 추진단 운용', '지역 간 협력 촉진 등 광역경제발전 특별법 제정', '실질적인 지방분권이 내재된 광역경제권 발전 촉진' 등의 방안이 제시되어 있다.

이상 언급된 내용 중의 상당수는 지역광역경제 발전을 위한 일반적 전략으로 이해 될 수 있으나 여섯째, 수도권과 지방의 공동발전체제 형성에 있어 '수도권 계획적 관리와 지방육성관련법'의 통합법 제정이 수도권 규제완화와 관련이 있다. '수도권의 계획적 관리'는 지금까지 존치해 왔던 국가에 의한 각종 수도권 규제가 상당 부분 무의미해 질 수 있는 것을 의미하기 때문이다.

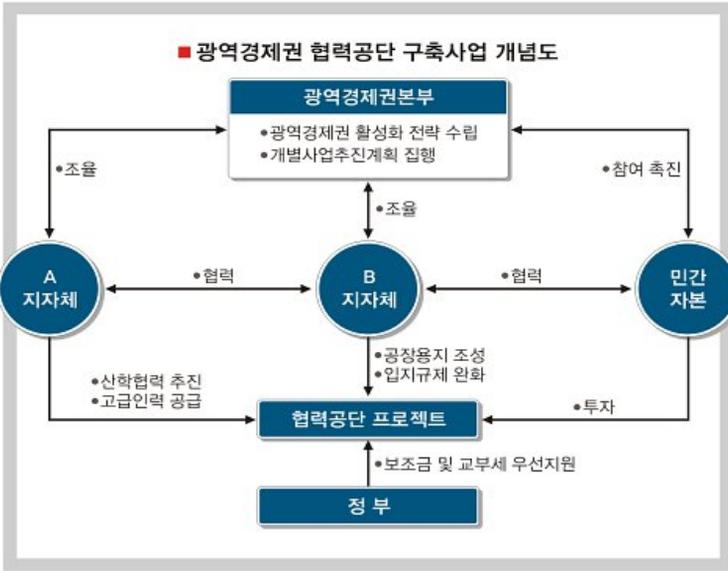
수도권정비계획법이 폐지되고 광역경제권발전특별법이 제정되면, 수도권에만 차별적으로 적용되던 '입지규제'는 사실상 철폐되는 셈이다. 그리고 수도권을 다른 지역과 차별 없는 광역경제권의 하나로 육성하는 규제 내지는 관리체제로 전환할 명분이 만들어지게 된다. 수도권정비계획법에 의한 규제는 중앙정부가(국토해양부) 담당하나, 대체법에서는 해당 지방자치단체나 '자율형 지역본부'가 담당할 가능성이 많아 보인다. 지역본부는 광역경제권 전략 및 사업추진계획을 수립하고 권역 내 시·도간 상호협약을 체결하게 되므로 지역본부가 주도하는 일종의 '계획적 관리체제가 정착할 가능성이 높다. 즉 비수도권으로부터 인적·물적 자원의 흡수를 완화해 오던 국가 주도의 각종 수도권규제는 거의 무력화된다.

〈표Ⅲ-22〉 인수위 창조적 광역발전전략(2008.1.24)중 수도권 규제완화 관련내용

| 구 분                | 내 용   |
|--------------------|---|
| 광역경제권 발전의 6대전략     | ① 광역경제권 연계사업의 활성화<br>② 규제개혁 등 시장 친화적 지역경제 활성화촉진<br>③ 광역경제권 기간인프라확충<br>④ 낙후지역의 新발전지대로의 전환<br>⑤ 수도권과 지방의 공동발전 체제형성<br>⑥ 협력·통합·분권적 광역경제권제도의 실천   |
| 수도권 리모델링을 통한 경쟁력강화 | - 수도권의 전략적 리모델링 추진으로 글로벌경쟁력강화 및 수도권낙후지역의 활성화<br>- 수도권의 난개발 방지형 토지이용 지역별특성화클러스터 육성<br>- “정비발전지구”제도의 정착을 통해 수도권내의 낙후지역 노후공업지역 기관이전부지 등의 적정 활용으로 수도권 경쟁력강화<br>- 경기북부접경지역의 중첩된 규제완화 인천경제자유구역에서의 외국기업유치강화 등 수도권규제도 합리화 |
| 법령의 정비             | - 수도권정비계획법과 국가균형발전특별법 등 지방육성 관련법의 별개 존치로 발생하는 법적분리체제를 통합하기 위해 ‘수도권 계획적 관리와 지방육성 통합법’ 제정 검토<br>- 협력·통합·분권적 광역경제권제도의 실천을 위해 ‘지역 간 협력촉진 등 광역경제권발전특별법’ 제정   |

### 추진체계 및 재원조달

각 지역에는 광역경제권 사업을 전담할 ‘자율 지역본부’가 설치된다. 지역본부는 광역경제권 활성화 전략 및 사업 추진계획을 수립·집행하고 민간 자본참여를 촉진하는 역할을 한다. 이를 위해 기획조정권과 재정권을 가짐. 또한 권역 내 시·도간 상호협약을 체결하고 지역 간 정책과 사업을 조정하는 한편, 권역지원금 배분, 특수목적법인(SPC) 설립을 통한 특정사업도 추진한다.



자료: 세계일보, ‘새 정부 지역발전 전략 핵심은 지역 간 짝짓기로 성장극대화’, 2008.4.11.

〈그림Ⅲ-7〉 광역경제권 협력 구축사업 개념도

지역본부 간의 업무 통합 및 조정을 위해서는 대통령 직속 국가경쟁력강화위원회 내에 ‘광역경제권 활성화 추진단’이 설치된다. 또한 지역본부의 설치, 특별회계, 포괄보조금 등의 근거를 마련하기 위한 ‘(가칭)지역 간 협력 촉진 등 광역경제권발전특별법’이 제정될 예정으로 있다. 중앙정부와 지방정부 사이의 국정 파트너십이 구축되고 지방교부세 확대, 지방조세권 확충, 지역 공동세 확대, 특별지방행정기관의 이관, 교육자치 등 지역의 분권자치 권한이 확대됨. 또한 광역권 사업을 통해 국가균형발전특별회계를 재편하고 관련부처 보조금 일부, 교부세 재원의 일부, 신규 채용 등으로 광역 경제권 특별회계를 설치 운영할 것을 검토하고 있다. 민간자본 유치를 촉진하기 위해 각종 규제를 풀고 다양한 인센티브를 제공하는 방안도 강구할 예정으로 있다. (이상 조명래: 2008로부터 요약)

### 5.3 광역경제권발전특별법에 의한 수도권 규제완화의 의미

5+2 광역경제권 구상이라는 표현에서는 수도권이 자그마하게 자리 잡고 있다. 중앙집권체제하에서의 중앙정부가 위치해 있고, 대한민국의 모든 인적·물적 자원이 집중되고 있고, 인구의 절반 가까이가 살고 있고, 대기업본사의 85% 이상이 위치하고 있는 수도권의 특별한 위치가 매몰되어 있다. 그리고 이러한 언어적 표현에서는 수도권도 타 광역권처럼 성장 육성되어야 하는 지역으로서의 자리매김이 자연스러워 보인다. 2006년을 전후해서 수도권규제를 풀고 확대성장을 기하자는 주창아래 수도권 일각에서 등장했던 ‘대수도권’이라는 용어보다 훨씬 은밀한 표현이다.

그 동안 나타난 신정부의 기조로 볼 때 수도권규제의 핵심인 수도권정비계획법을 폐지하고 ‘수도권 계획적 관리와 지방통합육성법’ 또는 지역 간 협력촉진 등 광역경제권발전특별법으로 대체할 가능성이 있다. 현재의 수도권정비계획법에 의한 규제는 중앙정부가 담당하나, 대체법에서는 해당 지방자치단체나 ‘자율형 지역본부’가 담당하게 되므로 각종 규제 내지는 완화가 해당 지자체의 책임에 맡겨져 행해지게 된다. 이는 수도권 규제의 주된 권한이 중앙정부의 손을 떠나 수도권 자치단체의 손으로 넘어가게 되는 것을 의미한다. 수도권 정비계획법이 폐지되고 광역경제권발전특별법이 제정되면 수도권에만 차별적으로 적용되던 ‘입지규제’는 사실상 철폐되게 된다. 즉 수도권은 다른 광역권과 차별 없이 동일한 규제를 받게 된다. 이 경우 종국적으로 수도권은 국가에 의한 수도권정비계획법이 지배하는 경우와는 달리 ‘공장신증설’이나 ‘대학설립’ 등 각종 인구집중유발시설 설립에 있어 다른 광역경제권과 동일한 자격으로 규제를 받게 된다. ‘광역권간 경쟁을 통한 발전’개념도 광역경제권 구상에 포함되어 있으므로 수도권은 동일한 자격으로 비수도권의 각 광역권들과 경쟁하게 된다.

### 5.4 수도권 규제합리화

#### 활기찬 시장경제를 위한 규제합리화

2008년 현재 거론되고 있는 수도권 규제합리화는 기존의 수도권정비계획

법을 완화 내지는 폐지하고 ‘광역경제권발전특별법’에 의한 새로운 규제를 도입하는 방법으로 진행될 가능성이 있다. 이 경우 5+2 광역경제권 중의 하나로서 자리매김 되고 있는 수도권은 타 광역권과 마찬가지로 계획규제를 도입할 수 있는 근거를 가지게 된다.

‘수도권 규제 합리화’는 신정부의 5대 국정지표중 하나인 ‘활기찬 시장경제’에 속하는 18개 중점과제의 하나로 되어있다. 시장 친화적 기조를 강조하는 신정부는 기업투자활성화를 위한 규제완화를 우선적인 정책과제로 자리매김하고 그중 특히 토지이용, 서비스업, 수도권, 대기업 등 4대규제의 합리화를 최우선과제로 설정하고 있다. 즉 수도권규제는 최우선적으로 합리화해야할 규제로 설정되어 있다. 수도권 규제합리화의 진행방향은 첫째, 수도권정비계획법의 완화로부터 시작하여, 둘째, 수도권정비계획법의 적용을 받지 않아 공장 및 대학설립이 자유로운 정비발전지구의 조기 도입, 중국적으로는 수도권정비계획법의 폐지와 광역경제권특별법에 의한 대체로 보인다. 물론 지방 주민 내지는 수도권과밀반대 입장에 있는 수도권 주민의 반대와 여러 가지 정치적 역학관계에 따라 그 순서는 바뀔 수도 있을 것이다.

수도권 규제완화 초기 단계에서 거론되고 있는 것으로서는 수도권 내 대기업 신·증설 규제의 완화 내지는 철폐가 핵심내용으로 되어있다. 자주 거론되는 규제완화의 대상으로서는 공장총량제의 완화 내지는 폐지, 대기업 첨단공장 신·증설의 규제완화 내지는 허용, 공장규모의 확대 허용 등 제조업 입지에 대한 규제 철폐 내지는 완화, 대학 신·증설 등이 있다(대통령직 인수위원회, 산업자원부 2008).

### 시장 친화적 수도권 규제개혁

투자활성화여건을 조성하기 위해 기업 등 수요자 중심으로 규제개혁이 단행되면 수도권도 다른 광역경제권과 마찬가지로 시장 친화적 규제개혁의 적용을 받을 수 있다. 시장 친화적 규제는 과거와 같이 법에 의해 나열한 획일적인 규제가 아니라 투자자 등의 수요에 부응하는 맞춤형 지원패키지 규제를 의미한다. 이런 경우 수도권에 대한 규제는 현재까지의 입지중심규제에서 벗어나 기업투자를 가능한 지원하는 규제로 전환될 가능성이 높다. 이러한 규제의 예로서 아래와 같은 ‘산업용지난 해소를 위한 규제완화’가

제시되어 있다.

- 산업용지의 확보를 위해 구릉지, 농지 등에 대한 선별적 규제완화
- 공업지역 내에 설립하는 공장에 대한 건폐율 규제완화, 수자원보호구역에서의 계획적 입지를 위한 규제완화
- 중소기업 투자활성화를 위한 임대전용 산업단지 공급을 위한 규제완화
- 공장설립 시 입지선정에서 설립승인에 적용되는 규제수의 대폭 축소

글로벌 경쟁력 강화를 위해 수도권은 광범위한 리모델링을 하게 된다. 수도권 나후지역의 활성화, 난개발 방지형 토지이용, 정비발전지구제도의 적극적인 도입, 권역별 규제 폐지 등이 2008년 현재 거론되고 있다. 광역경제권 구상에는 경제발전을 위한 여러 가지 개념이 담겨져 있으나 규제와 관련해서는 수도권 대기업 제조공장유치를 위한 각종 규제완화가 가장 핵심적인 사안으로 떠오르고 있다. 2008년 신정부의 정책기조 특색중 하나는 ‘비즈니스 프렌들리’이다. 이러한 방향성을 감안하면 대기업위주로 강하게 주장되었던 수도권규제완화가 급속히 진행될 가능성이 있다.

### 정치세력과 수도권집중정책의 변화

수도권 집중을 허용하는 정책기조는 수도권집중과 이를 억제하기위한 규제의 제도-정치적 차원에서 살펴보면 그 방향성이 잘 예측된다. 즉 수도권 집중억제 내지는 비수도권 동반성장정책의 역사적 변화를 제도와 국가 구성 세력 분포의 변화에 따라 설명하는 조절이론적 접근방법이 유용할 수 있다 (서민철 2007).

정치세력이 다양하게 존재하면 지방 동반 발전성향이 존재하고, 정치세력이 단일화 되어 있거나, 기업 등 자본의 세력이 강하면 수도권집중현상이 강해졌다. 1980년대 전반은 권위주의 정부 특유의 중앙집권적 권력을 과밀 억제규제의 틀을 갖추기는 했으나 지방발전과 관련하여 뚜렷한 정책을 제시한 적은 없다. 그러나 1980년대 후반 민주주의 정부가 들어서자 국가기구는 자본의 이해와 지역의 이해를 조정하는 위치에 서게 되었다. 따라서 수도권규제가 존재하는 가운데 ‘지방시대’를 표방하는 등 지방발전정책을 시행하여 1990년대 외환위기 직전까지는 수도권 집중이 조금 완화되었다. 이러한 변화는 지역 정치세력의 등장에 힘입은 바 있다. 그러나 외환위기는 기

업을 위시한 자본의 중요성과 역할을 강화시켰고 국가기구는 경제위기 탈출을 위해 지역보다는 자본의 요구에 응하는 입장이 되었다. 기업과 수도권 개발론자, 그리고 인구의 절반에 육박하는 유권자를 가진 정치세력이 수도권규제완화주장을 어느 때 보다 강하게 제시했고, 1998-2007기간 동안의 정부는 자본중심적이지 않았음에도 불구하고 수도권 규제는 본격적으로 완화되기 시작했다. 2008년 신정부는 ‘경제살리기’ 구호를 실현하기 위한 방법 중 하나로서 수도권규제완화를 생각하는 것으로 보인다. 국정최고책임자의 수도권 규제완화 공약, 수도권의 강력한 정치세력화, 수도권 언론의 전국적 여론 지배, 총량적 경제지표를 중시하는 정책기조, 기업의 강력한 수도권 입지선호도 등을 감안할 때 수도권 규제는 지금까지와는 다른 ‘성장관리’형으로 변화될 가능성이 있다.

## IV. 수도권 규제완화의 논리 및 배경

1. 수도권 기업 유치를 위한 규제완화
2. 기업입자에서 본 투자입지로서의 수도권
  3. 수도권투자의 경제적 효과
4. 기존 수도권규제의 비합리성 및 부작용
  5. 수도권 규제 무용론
  6. 대수도론
7. 선진국 대도시들의 규제 완화 추세
8. 수도권 계획적 관리체제로의 전환
9. 5+2 광역 경제권 구상과 수도권규제 완화
10. 수도권 규제완화 논리에 대한 단상

## Ⅳ. 수도권 규제완화의 논리 및 배경

### 1. 수도권 기업 유치를 위한 규제완화

#### 경제 활성화를 위한 수도권 규제완화

경제 활성화의 중요한 목적은 총량적 지표 증가뿐만 아니라 일자리 늘이기이고 이는 기업의 투자활동을 통해 가장 잘 해결될 수 있다. 그리고 기업 투자는 규제개혁을 통해 원활해 질 수 있다. 그런데 기업투자를 가로막는 중요한 규제중의 하나로 수도권 규제가 있다는 주장이 있다. 2005년 노사정위원회에 제출한 연구보고서에서는 수도권규제를 중요한 투자부진이유로 꼽았다. 공장을 지방 혹은 해외에 신·증설 한 경우, 그 주된 이유를 기업인들에게 물어본 결과 ‘수도권규제’ 때문이라는 응답이 응답 업체의 23.9%로 가장 많으며, ‘인력 수급’과 ‘부지 협소’가 18.3%이며, 인건비 절감과 해외 시장 개척을 그 다음의 사유로 응답하였다는 것이다(허재완 2005). 이 연구에서는 우리나라 수도권의 제조업공동화가 일본에 비해 그렇게 심각하지는 않지만, 공동화 가능성의 가장 큰 원인으로 수도권규제를 꼽았다. 이 연구 보고서에서는 수도권 제조업공동화는 2000년 이후 오히려 개선되어 가고 있는 것으로 보여 공동화의 관점보다 국가성장과 일자리 창출에 맞추어 국내 대기업의 투자유인을 하는 방편으로서 수도권규제완화를 주장하였다. 공장증설에 대한 규제완화와 공장건축총량에 대한 규제완화에 따른 연간 총생산액의 증가는 약 16조 3천억 원, 부가가치액 7조 7천억 규모로 추정하였으며, 2001년 제조업 생산액의 2.8%, 부가가치 생산액의 3.5%에 달하며, 국내 GDP 생산의 2.7% 추가 성장을 가져오는 것으로 분석되었다. 일본을 비롯한 선진국의 대도시처럼 제조업공동화로 인한 문제점은 별로 없지만 국가 경제를 위해서 수도권 규제를 완화해야 한다는 것이다.

수도권 규제를 포함한 각종 규제로 인해 대기업들의 투자가 지연되거나 규모가 축소된 경우도 있다고 한다. 경기도는 2007년 상반기 도내 기업규제로 인해 대기업 10여개를 포함한 첨단업종 51개 기업이 투자 보류한 금

액이 51조원에 이르는 것으로 주장했다(문화일보 2007.7.2).

### 전경련의 기업관련 핵심규제 폐지 요구

전국경제인연합회는 ‘2008년 규제개혁 체감도 조사 분석’을 통해 이명박 정부의 규제 개혁 방향과 관련된 조사를 했다(전경련 2008.04). 조사는 대기업·공정거래, 금융·자금조달, 인사·노무, 환경·안전, 토지이용·공장설립, 물류·유통, 건설·건축·SOC 등 총 7개 분야에 걸쳐 전경련 회원사를 대상으로 조사되었으며 이명박 정부에 대한 규제개혁 기대강도가 대단히 높은 것으로 나타났다. 우선 참여정부동안 주요기업 10곳 중 4곳(40%)이 각종 규제로 인해 투자차질을 빚은 것으로 나타났다. 지난 5년간 기업들의 현금성자산이 2배 이상 증가했음에도 불구하고 각종 기업규제 때문에 제대로 투자를 못했다는 것이다. 기업들은 향후 규제개혁의 체감도 제고를 위해서는 핵심규제 개혁(44%)을 최우선 순위로 뽑았다. 그리고 ‘규제개혁 추진시스템 정비(18.8%)’, ‘조례규칙 등 지자체의 제도정비(14.8%)’, ‘규제의 신설강화 지양(11.4%)’ 등의 순으로 선호도를 보였다.

핵심규제가 완화 또는 폐지될 경우 전경련 회원 주요기업의 70% 이상이 국내에서 투자를 확대할 의향이 있는 것으로 나타났다. 그 분포는 1년 이내 20.4%, 2-3년 사이 41.5%, 4-5년 사이 10.2% 등 이명박 정부 임기 중에 상당한 규모의 국내 투자확대의향이 있는 것으로 나타났다. 전경련 회원사들이 주장하는 핵심규제는 대기업정책, 수도권규제, 금산분리 원칙, 노동시장규제와 관련된 것이다. 대기업정책은 출자총액, 지주회사 관련 행위제한이고 수도권규제는 공장총량제, 권역별 입지규제, 과밀부담금 등이고, 금산분리원칙은 전면적 완화를, 노동시장은 해고요건 완화 등 노동조건의 유연화를 들었다. 다만 이 조사는 핵심규제를 한꺼번에 묶은 질문으로 이루어졌기 때문에 수도권규제완화가 투자활성화에 미치는 비중이 얼마인지는 나타나 있지 않다.

〈표IV-1〉 전경련 회원사들이 원하는 핵심규제의 개선방향

| 규제분야   | 개혁방향  |
|--------|---|
| 대기업정책  | ○ 출자총액규제 폐지, 지주회사 관련 행위제한 규제 대폭 완화  |
| 수도권규제  | ○ 공장총량제 폐지, 권역별 입지규제 폐지, 과밀부담금 폐지 등   |
| 금산분리원칙 | ○ 비금융 주력자 규정 폐지 또는 완화(4%→10%)<br>○ 비금융지주회사의 비은행금융자회사 소유 허용<br>○ 금융기관의 타 회사 주식보유 사전 승인제 폐지 |
| 노동시장규제 | ○ 경영상 해고요건 완화<br>○ 대체근로 전면허용 및 기간제·과건근로자 기간제한 완화 등  |

자료: 전경련 2008.04, FKI Briefs & Issues vol.81

**정치적 안정과 정부규제가 대기업 투자 의사결정에 가장 중요한 요인**

대기업의 투자행위는 정치적 안정 및 정부규제와 많은 관련성이 있는 것으로 보인다. 월드뱅크에서 기업환경장애요인을 조사한 보고서에는 기업경영이 정부규제의 영향을 상당히 많이 받는 것으로 나타나 있다(Schiffer-Weder 2001). 이 연구에서는 기업환경장애요인으로서 세금 및 정부규제, 자본조달로부터 사법적 문제에 이르기까지 11가지 일반적으로 생각할 수 있는 기업환경 장애요인을 고르고, 이러한 장애요인이 대기업과 중소기업 간에 차이가 있는지를 알기 위해 80개국에 걸쳐 조사를 실시했다. 일반적으로는 세금 및 정부규제, 자본조달 등이 가장 중요한 기업환경 장애요인으로 나타났으나 대기업과 중소기업의 장애요인은 약간씩 달랐다. 중소기업은 세금 및 정부규제를 가장 중요한 장애요인으로 하고 자본조달을 두 번째 이유로 한 반면 대기업은 정치적 불안정을 가장 중요한 요인으로 꼽고 두 번째로 정부규제를 꼽았다. 즉 정치적 안정성과 정부규제가 대기업투자와 경영에 가장 중요한 영향을 주는 것으로 나타났다.

규제비용은 상당하다. 미국의 전체기업이 연방규제로 인해 부담해야 하는 규제순응비용은 미국국가소득의 무려 11%에 달하는 1.1조 달러에 육박하고 종업원 1인당 평균 연방규제순응비용은 5.633달러에 달한다(Crain 2005). 기업은 시장경제의 발전을 위해 보살펴야 될 존재이나 정부요인이 오히려 장애가 되고 있는 것으로 나타나고 있는 것이다. 이와 같이 정부규제는 시장경제의 결정적인 장애요인이 될 수도 있다. 물론 과규제는 여러 가지 중

류가 있으며 수도권 규제가 기업투자를 가로막는 중요한 장애물인지는 명확하지 않다.

〈표IV-2〉 기업환경장애요인

| 순위 | 기업평균      | 소기업       | 대기업       |
|----|-----------|-----------|-----------|
| 1  | 세금 및 정부규제 | 세금 및 정부규제 | 정치적 불안정   |
| 2  | 자본조달      | 자본조달      | 세금 및 정부규제 |
| 3  | 인플레이션     | 인플레이션     | 인플레이션     |
| 4  | 정치적 불안정   | 정치적 불안정   | 자본조달      |
| 5  | 환율        | 일반 범죄     | 환율        |
| 6  | 부정부패      | 부정부패      | 일반 범죄     |
| 7  | 일반 범죄     | 환율        | 부정부패      |
| 8  | 시장경쟁규제    | 시장경쟁규제    | 인프라       |
| 9  | 조직범죄      | 조직범죄      | 조직범죄      |
| 10 | 인프라       | 인프라       | 시장경쟁규제    |
| 11 | 사법적 문제    | 사법적 문제    | 사법적 문제    |

자료: Schiffer, M. and B. Weder, 2001, Firm size and the Business Environment: Worldwide Survey Results, World Bank, IFC Discussion Paper, No.43

## 2. 기업입장에서 본 투자입지로서의 수도권

### 2.1 효율적 투자입지이론

수도권은 투자자가 가장 원하는 입지

수도권규제 때문에 투자유치가 안되니 규제를 풀어서 투자를 활성화시켜야 한다는 주장이 수도권 일각에서 끊임없이 나오고 있다. 김경환(2002)의 조사에 따르면 외국인의 80%, 내국인의 70%가 수도권에 공장입지를 원하는 것으로 나타났다. 그리고 수도권 규제로 인해 투자하기가 여의치 않으면 우리나라의 비수도권 지방에 투자하기 보다는 해외 국가들에서 투자대안을 찾을 것이기 때문에 국가적으로 투자유치기회를 놓치는 우를 범하게 된다고

한다. 기업이 원하는 곳에 투자를 하게 되면 기업의 효율성이 증대되고 이에 따라 국가전체의 부가 증대되므로, 이를 위해 기업들이 가장 원하는 장소인 수도권에 투자할 수 있도록 해야 한다는 것이 수도권규제 완화를 위한 대표적인 논리이다. 따라서 수도권이 과연 투자하기에 가장 적절하고 지방은 투자하기에 상대적으로 아주 열악한 것인가를 기업의 투자원칙에 따라 살펴 볼 필요가 있다.

### 기업유치에 있어 서로 다른 국가의 목표와 기업의 목표

투자효율성을 논하기 위해서는 우선 기업의 입장에서 살펴보아야 할 필요가 있다. 투자 및 경영의 주체인 기업이 원하는 장소가 가장 투자효율을 극대화 할 수 있는 지역이기 때문이다. 기업의 비전 및 목표는 기본적으로 주주 부의 최대화에 있다. 사회에서 기업의 목표로 흔히 언급되는 고용, 기술의 발전, 사회복지의 기여 등은 기업의 본원적 목표라기보다는 부대 목표에 지나지 않는다. 기업은 이기적이고 합리적인 판단을 내리는 조직이어서 치밀한 계산 끝에 기업만의 이익을 위해 의사결정을 내리게 된다. 한편 국가경영 담당자는 장기적인 측면에서의 국가경쟁력 내지는 국민들의 삶의 질의 향상이라는 목표를 고려하여 기업의 투자효율성을 논하여야 한다. 국가가 생각하는 최선의 기업입지와 기업이 생각하는 최선의 기업입지는 얼마든지 다를 수 있다.

### ‘주주 부의 최대화’ 를 이룰 수 있는 곳이 최선의 기업입지

기업의 목적인 주주 부의 최대화를 이루기 위해서는 기획, 자금조달, 인사조직, 연구개발, 생산, 마케팅 등의 전반적인 경영활동이 잘 이루어져야 한다(Robbins 2004). 이러한 경영활동에 소요되는 비용은 최소화하면서 경영활동으로 인한 수익은 최대화할 수 있는 곳이 기업입지로서 최적지이고 투자효율성이 높은 지역이다. 이런 관점에서 21세기 IT를 포함한 신지식산업의 최적 장소로는 한국에서 수도권이 최상일 것이다.

투자하기에 적합한 기업의 입지는 일반경제이론에 공간개념을 도입하고 있는 산업입지이론으로서 정립되면서 종합적으로 설명되어지기 시작했다.

최초로 등장한 기업입지이론인 최소비용입지이론에서는 수송비를 최소화할 수 있는 것이 기업입지의 최적지라고 했다. 즉 원료생산지나 소비시장이 공간적으로 고르게 분포되어 있지 않으므로 수송비를 최소화 하는 곳에 입지하는 것이 최선책이라고 보는 것이다(Weber 1909)(David 1981). 즉, 제품의 원료와 시장의 입지가 주어진 경우 생산입지와 시장입지를 고려하여 기업의 입지를 결정해야 하므로 수송원가를 가장 중요한 원가로 될 수밖에 없다는 것이다. 이 이론은 물류비용의 중요성을 잘 설명하고 있음에도 불구하고 완전경쟁시장과 정부불개입을 전제로 하고 있으며 노동시장을 간과하고 있는 한계를 가지고 있다. 또한 국가의 산업정책이나 지역개발정책 등이 산업입지에 중대한 영향을 미치며, 많은 기업들이 시장과의 거리와 무관하게 가격을 설정하고 있는 현상을 설명하지 못하고 있다.

기업투자행위에 대해 좀 더 포괄적인 설명을 하고 있는 이윤극대화입지이론에서는 기업 비용을 극소화하고 수익을 극대화할 수 있는 입지가 최선이나 이러한 입지는 현실적으로 존재하기 어렵기 때문에 기업의 목표인 이윤을 극대화할 수 있도록 평균수입과 평균비용과의 차이가 가장 큰 지역을 적정입지로 보고 있다(Losch 1954). 이 이론에 따르면 경제공간질서가 균형을 이루기 위해 변화하는데 맞춰 이윤을 극대화시키는 경제공간을 발견하는 것이 기업의 최적입지를 정하는 방법이 된다. 이 이론은 비용과 수익의 개념을 사용하여 기업의 이윤 동기와 입지이론의 방향성을 일치시킨 점은 있으나 수요자의 취향과 만족감, 경쟁자의 등장 등 다양한 입지요인을 반영하지 못한 한계가 있다.

이러한 한계를 보완하여 등장한 상호의존론적 입지이론에서는 수요자와 경쟁업체 등 역동적이고 환경적인 변수들을 접목시켰다. 생산입지와 생산규모는 수요자의 형태와 다른 경쟁기업의 의사결정에 의하여 영향을 받는다고 보고, 기업의 입지를 수요의 변화와 기업들의 상호의존성에 따라 변하는 결과로 보았다(Hoover 1967)(Hotelling 1972). 계속 변하는 수요자와 경쟁자, 그리고 다양한 기업환경요인과 교호하여 기업투자의 최적지가 결정된다는 이론이다. 이후에도 여러 입지이론이 등장하고 있으나 기업환경의 변수가 확대되는 정도이다.

결과적으로 ‘기업을 위한 최선의 입지는 기업의 이익을 최대화시킬 수 있

는 장소'로 간단히 정의해 볼 수 있다. 어떤 지역이던 기업의 장기적 이윤극대화를 위한 최선의 입지를 마련해 줄 수 있는 곳이 '효율적 투자입지'인 것이다.

## 2.2 투자입지요인

효율적 기업투자입지에 관련한 연구들은 대체로 1990년대 후반부터 시작되어서 실증적 증거가 제대로 축적되지 않은 점은 있으나 상식적인 결론이 대부분이어서 쉽게 원용될 수 있다. 사실 기업입지에 영향을 미치는 요소는 산업의 종류, 기업의 규모 등 기업의 성격에 따라 다양하며, 인력, 공간, 시설인프라, 교통, 기술, 정보, 연구기반, 임대료, 지가, 규제, 세금, 금융지원 등 여러 가지 기업투자입지경쟁력 요인들이 다양하게 존재할 수 있다(대우경제연구소 1992).

Roger(1998)는 노동조건, 외부경제, 자본, 토지건물, 환경, 정부정책, 원재료, 교통, 시장, 에너지, 인프라 등 11가지 요인을 일반적인 기업입지 경쟁력 구성요소로 보았으며 이러한 구성요인들은 기업의 성장 또는 환경의 변화에 따라 그 중요도가 다르게 나타나는 것으로 보았다. 기업입지를 환경적 요인인 입지기반과 제도적 기반으로 분류해 볼 수도 있다. 입지적 기반은 동종 내지는 관련 산업의 집적도, 다양한 혁신기관의 집적, 풍부한 판매시장, 노동시장, 산학연, 광역 교통망과의 접근성, 혁신분위기, 정보통신, 입지지역 이미지, 저렴한 지가 등 그 지역에 주어진 기업입지 환경 요인들을 총망라한다(이덕화·박재곤 1999). 한편 제도적 기반은 중앙정부 또는 지방정부의 지원정책을 말하며 조세감면, 금융지원, 규제완화 등이 포함된다(이성근외 2003).

해외직접투자기업들의 기업입지요인은 거시적인 측면이 중요하게 적용된다. 우선 국가 선택에 있어서는 시장규모, 시장성장성, 무역장벽, 정치안정, 외국기업에 대한 정부의 개방성, 재정 인센티브, 노동관계, 언어와 문화, 노동비용, 조세제도, 교육수준 등이 중요하다(Asiedu 2002). 대부분의 해외 연구에서는 조세, 규제, 자본조달, 인플레이션, 환율, 부패, 노동유연성, 투명성 등이 공통적으로 대표적인 기업입지 경쟁요인으로 나타나 있다(Schiffer·Weder

2001)(Hallward-Driemeier et.al 2003)(Doller et al. 2003)(Bastos-Nasir).

국가를 선택한 다음 지역을 선정할 때 고려하는 기업환경요인으로는 요소 투입비용, 요소구득가능성, 시장입지, 자치단체의 태도, 교통, 인프라, 생활 환경, 재정인센티브, 지역 내 교육수준 등이 있다(차미숙정윤희, 2002). 외국기업이 투자대상 국가를 한국으로 선택하거나 국내 대기업이 투자할 경우, 규제를 제외한 종합점수에서 수도권을 능가할만한 입지를 찾기는 힘들다(이상 변용환 2007에서 요약). 우리나라 전국에 산재한 등록공장들을 대상으로 산업입지수요를 조사한 결과에서는, 응답한 1,200업체 중 무려 50%가 수도권에 입주를 원하는 것으로 나타났다(고영구 2000).

〈표IV-3〉 기업투자입지경쟁력 요인 제반 연구

| 연구자                                  | 연구방법                           | 기업입지 경쟁력강화(또는 장애) 요인들  |
|--------------------------------------|--------------------------------|--|
| Roger<br>1998                        | 문헌연구                           | 노동조건, 외부경제, 자본, 토지건물, 환경, 정부정책, 원재료, 교통, 시장, 에너지, 인프라                              |
| Schiffer-Weder<br>2001               | 대기업과 중소기업의<br>기업환경장애요인<br>차이분석 | 조세와 규제, 자본조달, 인플레이션, 환율, 부패, 범죄, 인프라   |
| Asiedu<br>2002                       | 외국인직접투자(FDI)<br>요인조사           | 시장규모, 시장성장성, 무역장벽, 정치안정, 외국기업에 대한 정부의 개방성, 재정 인센티브, 노동관계, 언어와 문화, 노동비용, 조세제도, 교육수준 |
| Hallward-Drie<br>meier et.al<br>2003 | 중국 기업투자환경 서<br>베이              | 국제통합정도, 진입퇴출자유도, 노동시장 유연성, 금융, 정보기술  |
| Doller et al.<br>2003                | 중국기업투자환경<br>분석                 | 인프라스트럭처, 진입퇴출, 인력, 기술, 노동시장유연성, 조세, 투명성  |
| Bastos-Nasir<br>2004                 | 동유럽 및 중앙아시아<br>기업투자환경 분석       | 지대, 인프라스트럭처, 경쟁  |
| The World<br>Bank<br>2005            | 비용요인과 리스크요<br>인으로 나누어 분석       | 규제, 뇌물, 인프라, 정책불확실성, 조세, 노동숙련도, 금융   |

〈표Ⅳ-3〉 기업투자입지경쟁력 요인 제반 연구(계속)

| 연구자             | 연구방법                             | 기업입지 경쟁력강화(또는 장애) 요인들  |
|-----------------|----------------------------------|--|
| 대우경제연구소<br>1992 | 기업입지동기 및 입지 결정요인에 대한 분석          | 입지동기 : 비용절감, 수익확대, 생산편의, 규제<br>입지결정요인 : 자연환경, 인력, 기술, 정보, 연관산업, 배후도시, 판매시장, 수송인프라, 전력용수, 지가, 지자체 정책              |
| 차미숙정윤희<br>2002  | 외국인 직접투자기업 요인연구                  | 요소투입비용, 요소구득가능성, 시장입지, 자치단체의 태도, 교통, 인프라, 생활환경, 재정인센티브, 지역내 교육수준   |
| 이성근 외<br>2003   | 경북지역 지역전략산업 활성화를 위한 입지 연구        | 입지적 기반: 집적도, 판매시장, 노동시장, 교통, 혁신분위기, 정보통신, 입지지역 이미지, 지가<br>제도적 기반: 지원정책   |
| 이병기<br>2005     | 기업투자환경지수를 사용하여 16개 시도의 기업투자환경 분석 | 기초(토지, 노동, 자본), 정보기술, 인프라사업환경, 지방정부정책  |
| 박재곤이원빈<br>2005  | 수도권기업의 지방투자 활성화 연구               | - 지방투자 애로요인: 정보부족, 인력확보 곤란, 시장과의 거리, 협력업체 부족, 생활시설미비<br>- 지방의 기업입지경쟁력 강화방안: 인센티브확충, 기반시설 확충, 인력지원, 산업용지, 자금지원    |
| 최인혁·오동욱<br>2005 | 충남지역에서의 기업 입지환경 분석               | - 지원정책요인 : 지자체 및 중앙정부의 지원정책<br>- 집적요인 : 관련 산업 집적, 산학연, 혁신분위기<br>- 입지기반 : 교통, 공단인프라, 지가<br>- 한계요인 : 지식노동력, 지역판매시장 |
| 금성권<br>2006     | 부산지역 투자인센티브 강화방안 연구              | 종합지원 체계, 파격적 인센티브, 클러스트 형성, 행정서비스, 홍보체계, 기업유치 유공자 인센티브 강화  |
| 제주발전연구원<br>2006 | 제주경제특구에서의 투자유치방안                 | 세울 대폭 인하, 토지비축, 인허가절차 간소화, 탄력적인 보조금제도, 마케팅 능력, 공무원 역량, 지역이미지, 고급인력, 리더십  |
| 변용환             | 제조업 투자유치연구                       | 환경요인 : 인력, 산업인프라, 생활 인프라, 교통<br>정책요인 : 조세감면, 금융지원, 보조금, 행정서비스  |

자료: 변용환, 2007, 제조업투자유치에 대한 연구, 강원발전연구원에서 요약

### 2.3 기업 입지동기에 따른 기업투자유치경쟁력

기업이 특정지역으로 입주하려는 동기가 무엇인가에 따라 그 지역의 기업 투자유치경쟁력이 달라질 수 있다. 입지 동기는 개별기업의 입장에 따라 얼마든지 다를 수 있다. 총체적인 기업투자입지환경이 뛰어나지 않더라도 특정기업의 개별적 입지동기를 만족시키는 부분은 있을 수 있다. 이를테면 기술 확보가 기업의 주된 입지동기라면 산학연 협조가 잘되어 있는 지역이 좋은 입지가 된다. 기업의 입지 동기는 종합적일수도 있지만 특정부문을 중요시 할 수도 있다. 입지 동기는 비용감소, 수익확대, 생산요소 확보, 규제비용감소 등이 대표적이지만 기업에 따라 다양하다(대우경제연구소 1992).

수도권은 규제비용을 제외한 대부분의 입지동기에서 비수도권에 비해 우월한 입장에 있다. 아마도 수도권 규제가 수도권 기업입지의 거의 유일한 열위요인일 것이다.

〈표IV-4〉 기업의 입지동기와 적합한 입지

| 입지동기    |          | 적합한 입지   | 수도권의 대한민국 내 타 지역에 대한 경쟁력<br>우수: + 동등: = 열위: - |
|---------|----------|--|---|
| 비용감소    | 인건비 절감   | - 저임 노동력확보가 용이한 입지                             | + 또는 =  |
|         | 물류비절감    | - 부품수급이 용이한 지역<br>- 원재료 생산지역 인근<br>- 주 판매지역 인근 | +   |
| 수익확대    | 매출확대     | - 시장선점, 시장침투를 위한 입지<br>- 기업이미지제고를 위한 입지        | +   |
|         | 자산 확대    | - 지가상승이득 등 자본이득이 가능한 입지                        | +   |
| 생산요소 확보 | 노동인력확보   | - 많은 숫자 필요하므로 대도시권 입지                          | +   |
|         | 지식인력확보   | - 고학력 지식근로자 필요하므로 수도권                          | +   |
|         | 자재확보     | - 부품업체 인근                                      | + 또는 =  |
|         | 기술 확보    | - 산학연 협조 가능지역                                  | +   |
| 규제비용 감소 | 규제비용 최소화 | - 공해처리시설이 잘되어 있는 공단<br>- 규제가 적은 지역             | + 또는 = 또는 -                                   |

자료: 변용환, 2007, 제조업투자유치에 대한 연구, 강원발전연구원에서 수정 요약

## 2.4 기업 환경요인과 기업유치경쟁력

기업은 복합적 환경에서 경영활동을 한다. 따라서 다양한 요인에서 가능한 한 좋은 조건을 가진 곳으로 투자입지를 결정하려고 한다. 이러한 기업의 입지결정요인으로서의 자연환경, 기술, 인력, 정보, 산업연관, 배후도시, 판매시장, 수송인프라, 전력·용수, 지가, 정책 등이 있다. 대부분의 입지요인에서 수도권은 비수도권 어느 지역보다 우위에 있다. 단 자연환경에서는 비수도권지역에 비해 상대적으로 열등한 상태로 보이며, 전력·용수는 타 지역과 비슷한 상황이고, 지가는 수도권이 가격 면에서는 열위에 있으나 미래 지가 상승을 통한 투자가치 재고라는 측면에서는 우위에 있다. 조세, 금융 등의 지원을 포함하는 정책적인 측면에서는 중앙정부차원에서 비수도권으로 이전하는 기업에게 조세감면 등 여러 가지 보조를 해주고 있으므로 수도권이 상대적으로 열등해 보인다. 물론 종합적으로 볼 때는 수도권이 국내의 어떤 다른 지역보다도 기업을 위한 입지요인이 월등하다.

〈표IV-5〉 기업입지 환경요인

| 입지결정요인  | 내 용                              | 수도권의 대한민국 내 타 지역에 대한 경쟁력<br>우수 + 동등 = 열위 - |
|---------|----------------------------------|--|
| · 자연환경  | · 깨끗한 공기와 물(반도체) · 깊은 수심의 해안(조선) | -  |
| · 인력    | · 기술인력, 숙련, 기능 인력의 확보            | +  |
| · 기술    | · 대학, 연구소, 산학연 네트워크, 업계와의 연계     | +  |
| · 정보    | · 경영정보 획득 · 대정부업무의 효율적 처리        | +  |
| · 산업연관  | · 주변지역에서 부품 및 재료 조달의 용이성         | + 또는 =                                     |
| · 배후도시  | · 종업원이 정착을 위한 배후도시의 여건 조성 정도     | +  |
| · 판매시장  | · 판매시장과의 인접정도                    | +  |
| · 수송인프라 | · 항만, 도로, 공항, 철도 등 교통수단과의 연계     | + 또는 =                                     |
| · 전력·용수 | · 전력 및 용수공급의 양과 질                | + 또는 =                                     |
| · 지가    | · 공장부지 가격의 저렴성 및 상승가능성           | + 또는 -                                     |
| · 정책    | · 조세, 금융, 등의 지원정도 · 지자체의 유치 인센티브 | -  |

자료: 변용환, 2007, 제조업투자유치에 대한 연구, 강원발전연구원에서 수정 요약

## 2.5 제조업종별 기업투자유치경쟁력

기업이 속한 산업에 따라 핵심적인 입지 고려요소가 다를 수 있다. 신소재, 의학과 같은 지식첨단산업은 고학력 기술 인력이 핵심적인 요소이나, 가구와 같이 부피가 큰 내수용 소비재 산업은 자체 판매시장이 핵심적인 요소이다. 조선, 석유화학산업은 항만기능이 필수적이고, 시멘트는 원재료 생산지가 최적이다. 따라서 철강, 정유, 조선, 시멘트 등 장치산업과 관련해서는 수도권은 기업유치에 적절치 않은 지역이다. 대규모 장치산업을 제외한 대부분의 제조 산업에서는 수도권이 지방에 비해 기업입지 경쟁력이 월등하다. 특히 21세기 산업동력인 첨단지식산업분야에서의 수도권 경쟁력은 단연 우월하다고 볼 수 있다. 또한 은행, 증권, 홍보 등 소프트웨어 산업에서도 가장 뛰어난 경쟁력을 가지고 있다. 그 이외 다른 분야에서도 수도권은 우월적 입지를 가지고 있다. 전기, 자동차, 기계 등 조립가공 산업은 품목별로 국내 일부 지역이 수도권과 유사한 경쟁력을 가지고 있는 지역은 있으나 전반적으로 수도권이 우위에 있다. 심지어 섬유, 신발 등 노동집약경공업도 수도권이 우위에 있다고 할 수 있다. 과거 생산 인력이 비수도권 지방에 골고루 분포하여 지방에 이러한 경공업이 발달했던 때와는 달리, 2000년대 후반에는 생산연령 층이 대거 수도권에 밀집되어 있고, 외국인 근로자를 상대적으로 이용하기 편리하기 때문이다. 나머지 대부분의 산업에서도 수도권은 우월적 입지를 가지고 있다. 단 수도권의 지가가 비싸고, 지방에 기업을 이전할 경우 중앙정부 등에서 주는 각종 인센티브가 있으므로 본원적 경쟁력보다 한계비용(marginal cost)에 더 민감한 기업들은 지방이 대안이 될 수 있다.

〈표IV-6〉 업종별 핵심적인 입지고려요소

| 산업구분      |                     | 핵심적인 입지 고려 요소            | 수도권의 대한민국 내 타 지역에 대한 경쟁력<br>우수 + 동등 = 열위 - |
|-----------|---------------------|--------------------------|--|
| 장치산업      | 철강, 석유화학, 조선        | 항만, 전력, 용수, 기능인력         | -  |
|           | 시멘트                 | 원재료 매입지                  |  |
| 조립가공 산업   | 가전, 전기, 자동차, 기계     | 인력, 산업연관, 수송             | + 또는 =                                     |
| 부품산업      | 전자, 자동차 부품          | 인력, 판매처, 수송              | + 또는 =                                     |
| 첨단지식 기술산업 | 반도체, IT             | 깨끗한 환경, 기술인력, 정보         | +  |
|           | 바이오, 정밀화학, 의학       | 기술인력, 기술, 정보             |  |
| 노동집약경공업   | 섬유, 신발 등            | 기능인력, 배후도시, 수송           | + 또는 =                                     |
| 내수성소비재 산업 | 음식료품, 제지, 가구, 일반의약품 | 판매시장, 수송, 전력, 용수         | + 또는 =                                     |
| 소프트산업     | 은행, 증권, 홍보, 무역, 관광  | 글로벌화 된 지역, 고급인력, 생활 인프라, | +  |

자료: 변용환, 2007, 제조업투자유치에 대한 연구, 강원발전연구원에서 요약

## 2.6 투자유치환경에서의 비교우위

기업 개별 입장에서 보면 조선, 철강 등 특정산업을 제외한 대부분의 제조 산업에서 수도권이 탁월한 투자입지를 가지고 있다. 우선 고급인력, 기능인력 등 인력이 대부분 수도권에 몰려있고, 이들은 수도권의 생활 인프라를 선호하고 있다. 아파트를 비롯한 부동산도 수도권의 상승률이 지방을 훨씬 앞지르고 있으므로 기업자산 증식 면에서도 수도권이 탁월하다. 그리고 관청 및 관련 산업이 모두 수도권에 밀집되어 있어 가능한 한 수도권에 위치해야 기업경쟁력이 원활하고, 보다 나은 미래를 기약할 수 있다. 문제는 이러한 기업의 수도권 선호로 인해 발생하는 장기적이고 범국가적인 문제가

다. 국민 개인, 개별기업의 수도권 밀집에 따라 증가하는 과밀비용과 비수도권 공동화 비용 때문에 범국가적으로 사회경제적인 비용이 지속적으로 증가하고 있다. 수도권은 기업투자입지로서 국내에서는 그 상대적 매력도가 더욱 높아가고 있는데, 이는 수도권의 발전 때문이라기보다는 대한민국 내에서 수도권 이외의 지역이 투자매력을 상실해 가고 있기 때문이다. 즉 수도권이 항상 제 1의 투자대안이 될 수밖에 없는 가장 큰 이유는 수도권이 투자매력도가 세계적인 경쟁력을 갖추어서가 아니고 지방의 인적·물적 자원이 수도권에 집중되는 지방공동화 진행으로 인해 비수도권이 기업입지의 장점을 점점 더 상실해 가고 있기 때문이다. 미국이나 영국에 위치한 중소도시가 대기업을 유치하여 번영해가고 있는 현상과는 너무나 대조적이다.

## 2.7 부동산투자기반으로서의 비교우위

기업인이 기업을 하는 목적은 고용창출, 사회공헌 등 여러 가지가 있을 수 있으나 가장 궁극적인 목표는 ‘주주 부의 최대화’에 있다. 사업의 종류는 매우 다양하나 원천적 목표는 동일하다. ‘주주 부의 최대화’는 기업의 주된 영업활동에 의해서 형성되기도 하고 기업환경의 변화를 통해 생기기도 한다. 어떤 원인이던 관계없이 ‘돈’을 벌여주는 것이 목표이지 영업활동이 최종적 목표는 아닌 것이다. 그런 점에서 부동산 가격상승으로 인한 자본소득은 개인이든 기업이든 관계없이 대단히 중요하다. 따라서 기업환경을 선택하는데 있어 인력, 교통 등 여러 가지 요인을 고려해야 하지만 부동산 가격상승가능성도 무시할 수 없다. 부동산가격상승은 기업에게 있어 ‘돈’을 벌고, 사업위험을 완화시켜줄 수도 있는 보험이 될 수 있다. 그런데 부동산 가격상승가능성이 높은 곳으로 기업이 너무 몰리면 개별 기업은 부동산가격상승을 즐길 수 있으나, 생산원가 부담 등으로 인한 제품가격 인상, 국제경쟁력 저하 등으로 통해, 원래 기업 활동을 통한 경제발전이라는 국가적 목표와 대치되게 될 수 있다. 그래서 부동산가격 상승과 관련하여 개인 또는 기업의 개별적 목표와 사회 또는 국가의 통합적 목표가 다를 수 있기 때문에 적절한 규제가 필요하게 된다.

변용환(2007)은 기업인 및 기업전문가 384명에게 기업입지 만족도에 영

향을 주는 환경요인을 아래와 같은 회귀분석식을 사용하여 각 요인들의 유의성을 검정해 보았다. 기업인이 느끼는 전반적인 기업입지만족도를 종속변수로 하고 그 만족도에 영향을 미칠 것이라고 추정되는 환경요인들을 독립변수로 하였다.

$$\text{Satisfaction} = a + b1\text{Favor} + b2\text{Emage} + b3\text{Economy} + b4\text{LowReal} + b5\text{Life} + b6\text{Worker} + b7\text{Trans} + b8\text{Indus} + b9\text{Money} + b10\text{RiseReal} + \varepsilon$$

\* 회귀분석모형에 사용된 변수의 정의

Satisfaction : 기업입지환경 전반에 대한 만족도

Favor : 주민들의 기업에 대한 태도 내지는 호감도

Emage : 기업이전 대상 지역의 전반적인 이미지

Economy : 기업 이전지역의 전반적인 경제상황

LowReal : 저렴한 부동산가격

Life : 학교, 병원, 문화생활 등 생활 인프라

Worker : 필요한 인력의 조달 용이성

Trans : 철도 도로 등 교통상황

Indus : 산업단지, 기업집적시설 등 산업기반시설

Money : 자금조달 편리성

RiseReal : 공장용지의 부동산 가격상승으로 인한 이익 가능성

a: 상수(constant) b: 회귀계수(standardized coefficient) e: 잔차(residuals)

분석 결과 10개의 환경요인 중 부동산 가격상승가능성 변수의 sig-t값<sup>2)</sup>은 0.0000이 나타나 가장 확실하게 기업입지 만족도에 유의적인 관련을 가지는 것으로 나타났고 회귀계수도 .29로 높게 나타나 모든 요인 중 가장 영향력이 큰 것으로 나타났다. 그리고 그 다음으로 지역이미지의 sig-t값이 .0025로 역시 유의적인 것으로 나타났다. 교통 및 산업인프라는 sig-t값은 각각 .0741, .0713로 나타나 약한 유의성을 보였다. 나머지 일반적으로 중

2) 일반적으로 sig-t값이 0.05이하이면 유의적인 것으로 간주되며, 그 값이 적을수록 유의성에 대한 확신이 높아진다.

요하다고 생각할 수 있는 기업입지 환경요인들은 모두 유의적이지 않은 것으로 나타났다. 재미있는 것은 또 다른 부동산관련 기업입지 환경요인인 ‘저렴한 부동산가격’은 기업입지 만족도에 유의적 영향을 미치지 않는 것으로 나타난 것이다. 기업인에게는 ‘절대가격이 저렴한 기업입지’보다는 ‘가격상승 가능성이 높은 기업입지’가 훨씬 중요한 것으로 나타난 것이다. 이러한 부동산에 대한 기업인의 인식을 고려한다면 기업유치활동을 하는 지방자치단체의 입장에서는 기업유치활동을 할 때 공장입지의 저렴한 가격보다는 부동산 가격상승 가능성을 홍보해야 한다. 물론 국가 사회적 입장에서 볼 때는 바람직하지 않은 현상이다. 이러한 분석결과를 놓고 볼 때 기업유치에 가장 유리한 지역은 바로 수도권이다. 수도권의 부동산 가격은 절대적으로 비싸지만 가격상승가능성은 비수도권보다 훨씬 높으므로 대부분의 기업인들은 수도권 부동산을 무위험 포트폴리오로 생각하고 있을 것이다. 넓은 부지를 필요로 하는 제조업이 수도권에 공장 부지를 마련하려는 중요한 이유 중의 하나에 부동산가격상승가능성에 대한 기대도 포함되어 있을 것이다. 지방에서 제조업을 한 기업인은 남는 것이 없지만 수도권에서 제조업을 한 기업인은 가격이 몇 배씩 상승한 부동산이 남는다고 알려져 있다(농공단지발전전략포럼 2008).

〈표IV-7〉 기업입지 만족도에 영향을 주는 환경요인 분석

| 변수                     | Beta           | T            | Sig T           |
|------------------------|----------------|--------------|-----------------|
| 주민호감도                  | .086966        | 1.290        | .1983           |
| <b>지역이미지</b>           | <b>.217513</b> | <b>3.059</b> | <b>.0025</b>    |
| 경제상황                   | .009151        | .137         | .8914           |
| 저렴한 부동산가격              | .003586        | .063         | .9501           |
| 생활인프라                  | .019206        | .290         | .7722           |
| 인력수급                   | -.035990       | -.537        | .5920           |
| <b>교통</b>              | <b>.124308</b> | <b>1.794</b> | <b>.0741</b>    |
| <b>산업인프라</b>           | <b>.135532</b> | <b>1.812</b> | <b>.0713</b>    |
| 자금조달                   | .091709        | 1.326        | .1861           |
| <b>부동산가격 상승 가능성</b>    | <b>.293722</b> | <b>4.945</b> | <b>.0000</b>    |
| 상수                     | -              | .819         | .4137           |
| R <sup>2</sup> =.35209 |                | F =12.17250  | Signif F =.0000 |

자료: 변용환, 2007, 제조업투자유치에 대한 연구, 강원발전연구원

### 3. 수도권 투자의 경제적 효과

#### 3.1 수도권의 투자효율성

지방에 비해 수도권에 투자해서 국가전체의 생산성향상에 기여하는 효율이 더 높으면 경제면에서는 비수도권보다 수도권에 투자하는 것이 효율적이다. 서승환(2001)은 성장회계방법을 사용하여 수도권과 여타지역의 총요소생산성을 비교한 결과 수도권의 총요소생산성(Total Factor Productivity, TFP)이 여타 지역보다 높은 것으로 나타났다. 1990~1997년 수도권과 서울의 TFP는 전국 평균인 2.4%에 비해 각각 0.7%p 및 1.3%p, 수도권 이외 지역보다는 각각 2.0%p, 1.4%p가 높게 나타나 수도권과 서울의 생산성이 훨씬 높음을 보여주었다. 김경환(2002)은 1994-1998년 제조업생산량 및 제조업부가가치를 종속변수로 하고 제조업 1인당 유형고정자본액과 지역인구를 설명변수로 하는 생산함수를 사용하여 인구집적에 따른 효과를 살펴보았다. 그 결과 인구가 10% 증가함에 따라 광공업 생산성이 1.3-1.8%가 증가하는 것으로 나타났다. 즉 인구집적에 의한 생산성증가가 수도권에서 일어나는 것을 보여준 것이다. 그리고 수도권의 제조업생산성이 비수도권에 비해 높은지를 파악하기 위해 수도권=1, 기타=0으로 하는 더미(dummy)변수를 사용하여 추가분석 해 본 결과 광공업부가가치에서 수도권이 기타 지역보다 생산성이 높은 것으로 나타났다.

박헌수 외(2004)는 1991~2001년까지의 제조업체 기업들의 패널자료에 근거하여 확률변경모형(stochastic frontier model)을 추정하여 지역별 기술적 효율성을 분석하였다. 수도권 지역이 비수도권 지역에 비해 대부분 업종에서 기술적인 효율성이 높은 것으로 나타났으며 29개 부문 가운데 22개 부문에서 공장부지면적과 기술적 효율이 정비례하는 것으로 나타났다. 또한 공장증설 규제를 완화할 경우 대부분 대기업이 수혜자가 될 것으로 나타났다. 공장 신·증설규제를 완화하여 기존 공장부지면적을 100% 증가시키면 생산액은 연간 10.9조원 부가가치는 5.2조원 증가할 것으로 나타났다. 공장총량제 완화와 함께 공장증설관련규제를 완화할 경우 국내총생산이 약 2.7% 증가할 것으로 추정하였다.

### 3.2 수도권 규제완화를 통한 국민총생산증가

수도권규제완화를 하면 국민경제 총량이 증가한다고 주장하는 연구들이 있다. 김군수(2005)는 수도권 내 첨단대기업 공장 신증설 규제를 완화하여 허용업종을 8개에서 25개로 늘일 경우를 시뮬레이션 해보았다. 이 경우 2006년의 생산유발효과는 무려 13조원, 부가가치 유발효과 4.3조원, 수출 증대효과 2.5조원, 고용유발효과는 96,625명에 달하는 것으로 나타났다. 2007년도는 생산유발효과 13.2조원, 부가가치유발효과 4.5조원, 고용유발효과는 97,764만 명에 달하는 것으로 나타났다.

서승환·김갑성(2007)은 1985~2005년까지 20년 동안 실시된 수도권규제 정책들을 생산함수 추계에 반영한 후 규제정책을 완화하는 모의실험(simulation)을 하여 수도권 규제완화 정책의 영향을 추정해 보았다. 연구 결과 수도권에 우리나라의 차세대 10대 성장업종 또는 첨단산업에 한해 대기업의 공장 신설을 허용하는 정책은 수도권 전체의 GRDP를 1.056%, 기타권역 전체의 GRDP는 0.596%를 증가시키는 것으로 나타났다. 그리고 제조업이 여타 산업에 미치는 확대효과까지 고려하면 전국적으로 총생산이 2.32% 증가되는 것으로 나타났다. 더군다나 자연보전권역 내에 대규모 계획적 산업단지를 조성하여 공장 신설 및 이전을 허용하면 수도권의 GRDP는 0.702%, 기타 권역의 GRDP는 0.397% 증가되며, 제조업의 규제완화가 다른 산업에 미치는 효과까지 고려하면 전체 GRDP는 1.54% 증가할 것으로 추정하였다. 즉 규제완화는 국민총생산을 무려 2.32%나 증가시킨다는 것이다.

2008년 현재 이명박 정부가 대통령 선거당시 공약했던 7%의 국민총생산 증가율을 여러 가지 대내외적 여건으로 인하여 만족시키기 어려운 상황에서 이러한 연구들의 결과가 신뢰할 만하다면 수도권규제 완화는 상당한 인센티브가 될 수 있다.

### 3.3 지방 분산의 비경제성

수도권으로 집중시키면 국민총생산이 증가한다는 주장은 만약 수도권의 자원이 지방으로 분산되면 그 반대의 효과가 발생할 수 있다는 주장과 일맥

상당한 면이 있다. 즉 지방분산 내지는 국가균형발전이 국가경제의 비효율을 초래할 수도 있다는 것이다. 서승환·김갑성(2004)은 1992~2000년의 지역 GRDP 자료를 활용하여 수도권 인구의 지방 분산이 미치는 효과를 모의 실험 하였다. 전국을 수도권, 충청권, 호남권, 영남권, 강원·제주권의 다섯 권역으로 나누어 분석해 본 결과 수도권 인구가 지방으로 분산되는 경우 GDP가 상당히 감소하는 것으로 나타났다. 수도권 인구의 5%가 전국에 분산되는 경우 GDP 성장률은 -1.8~-2.0% 정도로 낮아지는 것으로 추정되었다. 국민소득감소를 방지하기 위해서는 인구분산, 내지는 지역균형발전정책이 적절치 않다는 주장이다.

### 3.4 수도권투자효율성 주장의 허실

#### 수도권 과밀비용과 지방공동화비용이 배제 된 수도권의 투자효율성

국민경제발전을 위해서는 수도권에 제조업 투자가 활발히 일어나야 하고 이를 위해 수도권규제를 완화해야 한다는 주장은 상당히 설득력이 있어 보인다. 그리고 수도권 투자는 집적에 의한 경제효과로 국민총생산에 긍정적인 효과를 미치는 것으로 수도권 일각의 여러 연구에서 나타난 바 있다(이번송 2000 ;문미성 2001 ;서승환 2001 ;박헌수 외 2004 ;김군수 2004 ;김군수 2005; 서승환·김갑성 2004; 서승환 ·김갑성 2007; 김경환 2008). 그러나 이 연구들 대부분은 수도권규제가 풀리면 당연히 기업투자가 발생한다는 것을 전제로 하면서, 수도권 과밀비용과 지방공동화비용은 분석모형 속에 제대로 포함시키고 있지 않다. 수도권 투자효율성을 제대로 논하기 위해서는 전제 조건의 한계를 명확히 하고 수도권과밀 및 지방공동화라는 추가비용이 감안된 상태에서의 연구가 필요하다.

#### 지역 간 산업연계효과 감안 시 비수도권이 투자효율성 높음

과연 수도권이 국민총생산을 증가시키는데 있어 절대불명의 최선의 장소일까? 수도권 투자의 효율성은 생각보다 높지 않을 수도 있다. 이를테면 수도권 집적에 의한 경제효율성 주장과는 달리 수도권은 수도권 외 지역과의 산업연계효과가 가장 낮으므로 투자 대비 국가경제기여도가 상당히 낮을 수

도 있다. 한국에서 지난 20년간의 지역 간 투자의 변화가 지역경제와 국가경제에 미치는 영향을 연산일반균형(CGE) 모형에 의거하여 분석하고 미래의 전망에 대한 시뮬레이션 결과를 도출해본 박양호(2003)의 연구에서는 비수도권 투자가 수도권 투자보다 국민총생산에 미치는 긍정적인 효과가 더 높았다. 전국대비 지방투자비율을 현재보다 5% 포인트 높일 경우 예상된 추세보다 국내총생산액(GDP)을 단기적으로는 0.10%, 중기적으로는 0.14~0.19%, 장기적으로는 0.25% 높이는 효과가 있는 것으로 나타났다. 반대로 전국에서 차지하는 수도권 투자비율을 5% 포인트 높일 경우 국내총생산액(GDP)을 단기적으로는 0.1%, 중기적으로는 0.15~0.21%, 장기적으로는 0.28% 감소시키는 결과를 초래하는 것으로 나타났다. 이 연구에 신뢰를 부여한다면 수도권 투자보다는 비수도권 투자가 국가경제 총량 증가에도 도움이 되고 지방의 발전에도 기여하므로 국가적 차원에서 수도권보다 지방이 투자효율성이 훨씬 높다고 할 수 있다.

### 3.5 수도권 집적경제 효과에 대한 허실

#### 3.5.1 집적경제효과의 이론적 배경

##### 집적경제의 정의

수도권의 투자효율성을 주장하기 위해서는 집적경제(economics of agglomeration)이론이 자주 사용된다. 집적의 경제(agglomeration economies)란 규모의 경제에서 파생되는 공간적 집중의 편익을 의미한다. 이것은 흔히 개별 기업이나 개인 부문 등 사적 영역에서 뿐만 아니라, 교통이나 통신 등 공공영역에서도 존재한다(Mills and Hamilton, 1994, 20:5-10). 그러나, 대도시에는 이러한 집적의 경제뿐만이 아니라 집적의 불경제(agglomeration diseconomies)도 동시에 존재한다. 이것은 일정 밀도 이상의 인구가 집적함에 따라 발생하는 교통 혼잡이나 환경악화와 같은 불이익(비용)을 말한다. 경제성 있는 도시란 집적의 경제효과가 집적의 불경제효과와 균형을 이루거나 초과하는 규모의 도시이다(Zheng, 1998 : 95). 이러한 점에서 볼 때 수도권의 순수한 집적경제효과가 양(+)인가는 중요한 이슈가 된다.

### 수도권 집적경제효과의 의문성

수도권에 투자하면 집적경제효과가 높으므로 다른 지역에 투자하는 것보다 훨씬 나은 결과를 기대할 수 있다는 주장이 많다. 집적경제효과의 측정은 기업의 생산성 또는 고용수준 등으로 이루어진다. 집적경제를 발생시키는 요인으로서는 다섯 가지를 들 수 있다. 첫째, 중간투입재의 규모경제 ; 둘째, 노동시장 풀(pool)의 효율성 증가 ; 셋째, 지식과 정보의 스페illo버(spillover) ; 넷째, 투입되는 공공재(public good)의 개선 ; 다섯째, 경쟁으로 인한 효율성 증대로 요약되어질 수 있다. 이러한 집적경제는 도시가 다양해지고 규모가 커질수록 그 효율성이 증대되어지는 것으로 대중에게 인식되어질 수 있다.

우리나라의 경우 대기업들이 대도시권인 수도권에 공장을 설립하려한다는 주장은 도시규모가 커질수록 집적경제 효과가 긍정적일 것이라고 믿기 때문인 것으로 보인다. 한편 미국 등 외국의 경우에는 새로 건설되는 자동차공장들이 지방 중소도시에 위치하고, 거대 기업인 BOA(Bank of America)본사가 대도시인 샌프란시스코를 떠나 노드캐롤라이나의 중소도시에 새롭게 입지하는 등 반드시 대도시를 선호하지는 않는다. 이러한 현상을 볼 때는 집적효과와 도시규모는 항상 정비례관계가 아닐 수도 있다. 만약 집적효과에 의한 기업생산성과 관계없이 부동산값 상승, 정경관계 등 사회정치적 이유로 수도권에 기업입지를 선호한다면 국가전체의 생산성향상을 위해 이러한 기업들의 선호를 시정해야 할 필요가 있다.

### 도시규모와 집적의 불경제

도시 규모가 성장하면 집적경제효과를 기대해 볼 수 있다. Jacobs(1969)는 다양한 산업이 존재하는 동일지역내의 경쟁이 치열할수록 기술혁신이 촉진된다고 강조하고 있다. 그런데 도시규모가 적정규모를 넘어서면 집적의 불경제가 발생할 가능성이 높아진다. 도시 규모가 확대되면 주택가격 상승, 교통 혼잡, 공해 등으로 인해 기업의 생산비가 증대되는 것을 집적의 불경제라 할 수 있다. Henderson(1986)은 일반적 생산함수로부터 외부적 규모의 경제로서의 집적경제를 추정해 보았다. 미국의 16개 산업과 브라질의 11

개제조업을 대상으로 조사해 본 결과 특화되어 있는 도시에서는 규모경제효과가 긍정적으로 나타난 반면, 도시의 규모만 클 경우에는 집적경제효과가 약해지는 것으로 나타났다.

#### 증명되지 않은 수도권 집적경제효과

집적효과를 알아보기 위한 여러 연구에서는 인구로 표현되는 도시규모가 생산성으로 표시되는 집적효과에 대한 유의적인 관련성이 없었다(박헌수·조규영 2001 ; 이만송 2000 ; 이영준·윤기향 1998). 해외 연구의 경우에서도 경쟁, 다양성 등 일부의 경우에서 집적효과에 대한 방향성을 보인 경우는 있지만(Glaeser 1992), 대부분의 연구에서는 도시규모와 집적경제효과는 유의성이 없는 것으로 나타났다(Henderson 2003). 정창무(2001)는 수도권의 경우 아직도 집중의 편익이 과밀의 비용보다 크지만 수도권 제조업 분포와 생산성에 있어서는 공간구조의 왜곡현상이 발생하고 있다는 것을 실증적으로 검증하였다. 수도권의 규모경제효과가 집적효과에 미치는 영향이 특별히 있다고 유추할 수 있는 연구는 아직 없다. 현재까지 실시된 대부분의 기존 연구에서는 도시 규모를 나타내는 인구가 유의적인 변수로 나타나지 않았다. 즉 규모경제효과와 집적효과와의 상관관계를 보여주는 증거가 나타나지 않았다. 다만 정창무·이춘근(2004)의 연구에서 일본의 동경과 우리나라의 수도권을 비교하여 아직 우리나라의 수도권이 상대적으로 집적에 의한 편익이 비용보다 큰 것으로 분석된 바 있다. 수도권 공간구조를 일본의 동경권과 비교할 경우, 동경권의 공간구조는 도심지역에서 집적의 이익보다는 비용이 크게 나타나고 외곽에서는 이익과 비용이 균형을 이루는데 반해, 우리나라 수도권은 외곽에서도 집적의 이익이 비용보다 크게 나타났다.

아래 표에 제시한 국내외 많은 학자들의 연구에서는 도시규모의 프록시(proxy)라고 볼 수 있는 인구에서 집적효과에 대한 유의적인 영향력은 관찰되지 않았다. 수도권 규제완화를 위한 주장 중의 하나인 투자효율성 제고는 집적효과로는 설명되기 어렵다는 것을 보여주는 대목이다.

〈표IV-8〉 대도시 집적경제효과에 대한 연구들

| 연구자                      | 도시화 경제            | 종속변수              | 설명변수   | 비 고   |
|--------------------------|-------------------|-------------------|--|---|
| 박현수·조규영<br>(2001)        | “대부분<br>비유의”      | 1인당 VA            | 1인당자본, 고용규모,<br>인구; 도로율, 재정<br>채립도 등   | 패널분석(1996+ 1999),<br>시·군·구, 사업체 데이<br>터, 제조업 세 분류                   |
| 이변송<br>(2000)            | 비유의               | 1인당<br>총산출        | 인구; 고용;<br>1인당자본, 기업규모,<br>교육연수, 연령, 토지<br>규제더미 등                            | 1996년 수도권<br>시·군·구, 22개 업종별   |
| 이변송·장수명<br>(2001)        | 업종군<br>별로 상이      | 1인당 VA            | 특화, 집중도, 다양성,<br>기업규모, 인구, 고용<br>규모, 기업나이, 1인당<br>자본, 교육연수, 재<br>정자립도, 도로율 등 | 1995년, 73개 도시,<br>기업체 데이터, 3개업<br>종군별, 기업규모별,<br>기업나이별              |
| 이변송·홍성호<br>(2001)        | 비유의               | 1인당<br>총산출<br>증가율 | 임금상승률, 특화도,<br>다양성, 경쟁도, 토지<br>이용규제(수도권) 등                                   | 1996년/81년, 201개<br>시·군·구, 8개중 분류<br>제조업                             |
| 이영준·윤기향<br>(1998)        | 비유의               | 1인당 VA            | 인구; 생산규모,<br>1인당 자본 등  | 연도별(1981, 85, 90,<br>93), 업종별 횡단면<br>분석                             |
| 조기현(2003)                | 14개 산업<br>중 4개 유의 | 생산액               | 노동, 자본, 고용,<br>다양성, 집중도  | 패널분석(14개 시도,<br>1993~98년), 14개<br>제조업종별                             |
| Ciccone &<br>Hall(1996)  | 밀도탄력성<br>1.06     | 1인당 VA<br>(주단위)   | 고밀도<br>(county 수준)   | 횡단면 분석 1988년  |
| Feser(2001)              | +<br>(농기계산업)      | 총산출               | 인구; 고용규모;<br>자본, 노동, 중간재,<br>에너지   | 횡단면분석 2개산업.<br>1992년 공장단위<br>데이터                                    |
| Glaeser et al.<br>(1992) | +(다양성;<br>경쟁)     | 고용<br>증가율         | 기업의 고용, 기업<br>규모, 다양성,<br>특화도  | 미국의 170개 대도시,<br>6대산업, 1987/56                                      |
| Henderson<br>(2003)      | 비유의               | 총산출,<br>공장 수      | 자본, 노동, 중간재;<br>공장 수   | 1972~92년, 미국<br>county 및 MSA;<br>공장단위 데이터;<br>4개 고기술 업종과<br>5개 기계업종 |

〈표IV-8〉 대도시 집적경제효과에 대한 연구들(계속)

| 연구자                     | 도시화 경제                        | 종속변수   | 설명변수                       | 비고  |
|-------------------------|-------------------------------|--------|----------------------------|---|
| Henderson et al. (1995) | 대부분<br>비유의. 기술<br>산업 일부<br>유의 | 고용규모   | 집중도, 다양성, 임<br>금수준, 시장조건 등 | 미국 8개 제조업<br>(2개 업종 군)<br>1987/1970년      |
| Henderson (1986)        | 매우<br>약하거나<br>비유의             | 1인당 VA | 총고용 규모, 기업<br>규모, 학력, 연령 등 | 미국, 1972년 16개<br>산업; 브라질, 1970년<br>11개 산업 |

주: VA: 부가가치

자료: 민경화·김영수, 2003, 『지역별 산업집적의 구조와 집적경제 분석』, 산업연구원에서 일부 수정

### 3.5.2 수확체감의 법칙

#### 규모경제효과의 정점을 지난 수도권인구

대도시화로 인해서 누릴 수 있는 경제적 혜택은 집적으로 인한 수확체증의 효과에 기인한다. 그런데 과밀비용이 집적효과를 압도하기 시작하면 수확체증보다는 수확체감의 법칙이 적용되기 시작하고 도시규모 확대를 통한 생산성 향상 주장은 그 설득력을 잃게 된다.

대도시 규모 확대를 찬성하는 주장에는 일반적으로 인구증가로 인한 집적효과 내지는 규모경제효과가 많이 사용된다. 그렇지만 인구가 너무 증가하여 이를 유지하기 위한 공공재 비용이 너무 증가한다면 집적효과는 빛을 잃는다. 조기현(2001)은 인구규모와 공공재 공급비용 간의 관계를 분석하여 적정도시규모를 산정해 보았다. 광역자치단체의 경우 도로면적, 도서관 이용객, 광공업생산액 등에는 규모경제효과가 나타난 반면, 쓰레기 등에 비경제가 존재했다. 전체적으로는 광역도시의 최적인구는 400만 명 정도로 추산되었다. 이러한 기준으로 볼 때 수도권의 최적인구는 그 정점을 지난 지 이미 오래되었다. 서울시정개발연구원(2000)의 연구에 따르면 서울시의 수용가능 최대인구는 800만 명으로 추정되는 것으로 나타났다. 서울시는 주택, 사업체부지, 차량, 택지면적, 녹지면적 등에서 모두 수용 가능한 단위를 초과하

고 있는 것으로 나타났다. 최대 지속가능한 밀도를 가지고, 일정한 삶의 질을 유지할 수 있는 환경용량을 이미 초과한 것이다.

### 수위도시로서 과도한 인구를 지닌 수도권

Henderson(2000)은 세계 100개국의 자료를 토대로 각 국가별 수위도시를 결정하는 결정요인을 분석하여 국가별 적정 수위도를 산출한 다음 이를 기준으로 각 국가별 실제 수위도를 비교하였다. 수위도시란 한 국가의 가장 핵심적인 도시를 말하며 수위도는 수위도시에의 집중상태를 의미한다. 우리나라의 수위도시는 수도권이다. 우리나라는 적정 수위도에 비해 실제 수위도가 과도한 나라로 분류되었다. 이 연구에서는 1960-1995년의 패널자료가 사용되었으니 그 당시에 비해 인구집중이 더욱 심화된 2008년 현재는 수위도가 더욱 과도할 것이다. 여기서 적정수위도란 집적의 경제효과를 잘 낼 수 있는 수위도시의 규모를 말한다. 그리고 수위도시의 집적효과가 인구 증가에 따라 더 빨리 증가하는 외부불경제에 의해 압도되면 그 중심도시의 수위도는 과도한 것으로 분류되어진다. 이러한 연구를 토대로 판단해 볼 때 수도권은 1990년대에 이미 집적의 경제효과보다는 외부불경제효과가 더 많아지는 변곡점을 지난 것으로 보인다(민경휘·김영수 2003).

### 3.5.3 수도권과밀화로 인한 집적경제효과의 하락

#### 수도권의 집적경제효과 하락

도시의 인구가 적정하면 집적의 경제효과를 기대해 볼 수 있으나 적정규모를 넘어서면 주택택지가격 상승, 교통 혼잡, 공해, 이동거리의 확대 등으로 집적의 불경제효과가 발생할 수 있다(Henderson 1986). 수도권의 집적효과는 인구가 증가할수록 감소하는 것으로 나타나고 있다. 박양호(2003)의 연구에서는 1982년도 수도권의 집적효과를 100으로 놓고 볼 때, 1985년 92, 1990년 83, 2000년 76으로 집적효과가 계속 하향 조정되고 있다.

#### 수도권보다 우월한 비수도권의 집적경제효과

수도권의 집적효과를 정태적 및 동태적 모형으로 잘 보여주는 연구로서는

민경휘·김영수(2003)의 연구를 들 수 있다. 이 연구에서는 1988-2001기간을 대상으로 하여 기업 및 산업의 지리적 집중이 기업생산성에 미치는 집적경제효과를 분석하였다. 이 연구에서는 집적지가 비집적지 보다 높은 생산성을 보여줌으로 해서 산업의 집적을 촉진시키는 것이 산업경쟁력, 자원이용효율성 등을 재고하고 국가경쟁력향상에 도움이 된다는 것으로 나타났다. 그렇지만 수도권과 비수도권을 비교분석한 결과 과다 규모의 경제는 집적효과와 긍정효과를 살릴 수는 없는 것으로 나타났다. 정태적 분석에 의하면 1988년에는 수도권의 집적지가 비수도권의 집적지에 비해 더 긍정적인 집적경제를 보인 반면 2001년에는 반대의 현상을 보였다. 즉 2001년에 와서는 비수도권이 수도권에 비해 집적경제효과가 나은 것으로 나타났다. 동태적 분석에서는 1988-2001기간 동안 수도권의 동태적 집적경제가 비수도권의 경우보다 작은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 수도권에서는 과밀화로 인한 비용이 증가하여 상대적으로 수확체감의 법칙이 적용되었기 때문인 것으로 보인다. 또는 수도권의 집적편익이 조사기간 동안 과밀비용보다 크다고 하더라도 상대적 집적효과에서 비수도권이 더 나은 것으로 해석해 볼 수 있다. 또한 수도권보다 한계집적효과가 높은 도시가 국내에 상당수 존재할 가능성도 높다. 향후 비수도권 도시별 집적효과에 대한 연구가 필요하다.

#### 한계집적효과가 낮은 수도권에의 투자와 국가자원배분의 왜곡

수도권의 집적경제효과가 비수도권의 경우보다 나쁜 상태에서 수도권으로 산업이 집중되면 한계집적경제효과가 더욱 줄어들고 나아가서는 국가전체의 생산효율성 내지는 경쟁력이 훼손될 가능성이 높아진다. 수도권집중으로 인한 과밀혼잡을 해소하기 위해 국가 SOC예산의 60%이상을 수도권에서 사용하고 있는 현실이 이러한 연구결과와 일치하고 있다. 즉 수도권에 집중될수록 국가 내지는 수도권경쟁력이 향상되는 것이 아니고 그 반대가 될 수도 있다.

이상의 결과로부터 유추될 수 있는 것은 수도권으로 산업이 집중될수록 집적경제효과가 줄어들고 나아가서는 국가전체의 생산효율성 내지는 경쟁력이 훼손될 가능성이 높아진다는 것이다. 따라서 생산측면의 국가경쟁력 향상을 위해서는 산업의 수도권집중을 막고 비수도권 거점도시를 성장시키는

것이 훨씬 효율적일 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 기타 정치·사회·교육 등의 경제외적 이유로 인해 산업의 수도권집중이 계속되고 있다. 이러한 수도권 집중으로 인한 자원 왜곡 현상을 완화하기 위한 수단이 별로 없는 현실에서 그나마 수도권규제가 일부라도 그 역할을 하고 있다.

### 3.5.4 수도권의 요소증가율대비 부가가치증가율 하락

지역의 생산효율성 평가를 위한 보편적인 지표중의 하나는 종업원 1인당 출하액 내지는 부가가치 생산액이며, 이러한 지표의 추세적 변화를 보고 집적경제효과의 확대 내지는 감소를 추정해 볼 수 있다. 류종현·김진기(2006)는 사업체수 및 종업원 수를 요소투입으로 보고 출하량을 생산량으로 하여 요소투입대비 생산성을 수도권과 지방으로 나누어 분석해 보았다. 1998-2004년 기간 동안 수도권의 사업체수는 50.0% 증가한 반면, 지방은 32.5% 증가했다. 같은 기간 종업원 수도 수도권이 25.8%증가한 반면 비수도권은 15.6%증가에 그쳤다. 즉 동 기간에 요소투입량이 수도권이 월등히 많았던 것으로 추정해 볼 수 있다.

〈표IV-9〉 수도권과 지방의 사업체수 증가추이(98년-04년)

(단위: %)

| 지역  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 수도권 | 서울    | 100.0 | 117.5 | 123.7 | 130.3 | 136.1 | 134.9 |
|     | 경기    | 100.0 | 119.0 | 133.0 | 144.0 | 150.0 | 155.6 |
|     | 인천    | 100.0 | 120.4 | 140.2 | 148.4 | 157.6 | 165.9 |
|     | 소계    | 100.0 | 118.7 | 130.8 | 139.9 | 146.2 | 149.9 |
| 지방  | 100.0 | 109.6 | 114.1 | 124.5 | 129.1 | 131.0 | 132.5 |
| 강원도 | 100.0 | 105.5 | 109.2 | 120.0 | 128.6 | 133.0 | 139.8 |
| 전국  | 100.0 | 114.4 | 123.0 | 132.7 | 138.2 | 141.1 | 141.8 |

주: 기준연도인 1998년의 사업체수를 100%로 하여 매년 사업체수를 백분율화 했음

자료: 류종현·김진기, 2006, 『수도권공장규제입지완화의 영향과 정책방향』, 강원발전연구원 06-09

〈표IV-10〉 수도권과 지방의 종업원 수 증가추이(98년~04년)

(단위: %)

| 지역   | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  |       |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 수도권  | 서울    | 100.0 | 111.3 | 115.7 | 114.4 | 120.4 | 117.5 | 110.5 |
|      | 경기    | 100.0 | 110.9 | 123.7 | 122.9 | 126.3 | 131.5 | 136.2 |
|      | 인천    | 100.0 | 106.7 | 112.6 | 108.6 | 112.1 | 114.7 | 112.0 |
|      | 소계    | 100.0 | 110.2 | 119.8 | 118.3 | 122.4 | 125.2 | 125.8 |
| 비수도권 | 100.0 | 105.9 | 109.3 | 110.1 | 110.5 | 111.3 | 115.6 |       |
| 강원도  | 100.0 | 102.7 | 104.1 | 101.5 | 102.9 | 102.8 | 104.1 |       |
| 전국   | 100.0 | 107.8 | 113.9 | 113.7 | 115.7 | 117.4 | 120.1 |       |

주: 기준연도인 1998년의 종업원 수를 100%로 하여 매년 종업원 수를 백분율화 했음.

자료: 류종현·김진기, 2006, 『수도권공장규제입지완화의 영향과 정책방향』, 강원발전연구원 06-09

수도권과 지방간에 생산효율성의 변화가 없었다면 이러한 요소투입량의 차이에 비례해서 수도권의 출하량 또는 부가가치증가액이 당연히 높았어야 할 것이다. 그러나 결과는 그렇지 않다. 동 기간 수도권의 출하량은 78.5% 증가한 반면, 지방은 이 수치를 앞질러 89.1%가 증가했다. 동기간 부가가치 생산액에서도 지방 평균은 71% 증가한데 비해 수도권은 그 보다 적은 67% 증가에 그쳤다. 요소투입량 대비 출하량으로 보이는 생산성은 동 기간 지방이 훨씬 높게 성장한 것이다. 투자 후 결과가 나타나기까지의 시차나 산업의 종류 등을 고려하더라도 그 차이는 상당히 크다. 이러한 추세는 수도권에서의 집적을 통한 경제효과가 적다는 것을 명확히 보여주고 있다. 수도권은 밀집에 의한 경제적 부(-)의 효과가 커서 생산효율성 개선효과가 지방보다 낮아지고 있다. 수도권의 단기적 이익을 떠나 국가전체적인 경제발전을 고려한다면 요소증가율대비 부가가치증가율이 높은 지방에 비중을 높여 기업을 배치하는 것이 훨씬 효율적임을 보여주고 있다. 더군다나 수도권에 집중적으로 존재하는 혼잡과밀비용까지 생각하면 더욱 부정적 효과가 나타날 것으로 보인다. 이러한 분석을 놓고 볼 때, 적어도 수도권에 투자효율성이 있기 때문에 수도권 규제를 풀어 제조업을 밀집시켜 국가경제를 발전시켜야 한다는 주장은 적절하지 않다. 수도권에 기업이 몰리는 이유는 생산효율성 보다는 기업환경을 구성하는 행정·정치권력, 교육 등 경제이외의 많은 핵심 기능이 자리 잡고 있기 때문이다.

〈표IV-11〉 수도권과 지방의 연간 출하액 증가추이(98년~04년)

(단위: %)

| 지역  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  |       |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 수도권 | 서울    | 100.0 | 107.7 | 120.4 | 130.9 | 151.8 | 154.1 | 142.1 |
|     | 경기    | 100.0 | 121.2 | 151.6 | 152.3 | 167.0 | 173.0 | 197.8 |
|     | 인천    | 100.0 | 103.6 | 116.5 | 117.7 | 123.7 | 128.4 | 149.2 |
|     | 소계    | 100.0 | 115.4 | 139.3 | 141.8 | 155.9 | 161.0 | 178.5 |
| 지방  | 100.0 | 110.7 | 127.1 | 134.4 | 144.2 | 156.5 | 189.1 |       |
| 강원도 | 100.0 | 109.3 | 109.2 | 113.7 | 116.0 | 122.8 | 141.0 |       |
| 전국  | 100.0 | 112.4 | 131.5 | 137.1 | 148.4 | 158.1 | 185.3 |       |

주: 기준연도인 1998년의 출하량을 100%로 하여 매년 출하량을 백분율화 했음

자료: 류종현·김진기, 2006, 『수도권공장규제입지완화의 영향과 정책방향』, 강원발전연구원 06-09

## 4. 기존 수도권규제의 비합리성 및 부작용

### 4.1 투자유치기회의 상실

#### 외국인기업 투자유치기회 상실

수도권은 일반적 기준에서 볼 때 기업투자유치에 가장 적합한 장소이다 (변용환 2007). 따라서 많은 기업은 수도권에 입지하기를 원할 수 있다. 그러나 지방으로의 기업유치를 장려하기 위한 수도권규제 때문에 기업유치가 어렵다는 지적이 있다. 사실 개방된 세계경제에서는 수도권에 입지를 원하는 기업이 관련 규제 때문에 수도권에 투자를 못하게 된다고 우리나라 지방에 투자할 확률이 높아지는 것은 아닐 수 있다. 투자대상지역은 전 세계에 널려있기 때문이다. 특히 외국기업은 수도권 규제로 인해 수도권에 투자하기가 여의치 않을 경우 해외의 모든 나라들이 투자가능 지역이므로 그 대안을 우리나라의 지방에서 보다는 해외에서 모색할 가능성이 있다. 즉 수도권의 규제가 심하면 우리나라 전체의 투자유치기회를 줄이게 된다는 것이다 (김경환 2005). 김경환 외(2002)의 조사에 의하면 공장입지를 원하는 외국인의 80%(서울 13.3%, 서울을 제외한 수도권 66.7%)가 국내에서는 수도권

투자를 원하는 것으로 나타났다. 내국인도 70%(서울 35%, 서울 제외한 수도권 35%)가 수도권에 공장입지를 원하는 것으로 나타났다. 그래서 수도권에 투자하는 것이 힘들면 다른 나라에서 투자입지를 찾을 가능성이 많다는 것이다. 미국이나 독일에서는 대단위 공장입지에 있어, 우리나라 수도권 같은 대도시 광역권을 반드시 선호하지는 않는다. 그런데 이 조사에서는 우리나라의 경우 유독 외국인들도 내국인처럼 수도권을 특별히 선호하는 것처럼 보인다. 아마도 외국의 지방 도시들은 대도시에 못지않은 생활 인프라 등 기업환경이 잘 조성되어 있는 반면, 우리나라의 지방도시는 수도권에 비해 각종 산업인프라 또는 생활 인프라가 상대적으로 너무 열악하기 때문일 수도 있다. 특정 산업부문별 집중방식에 의해서라도 지방경쟁력을 살리기 위한 특단의 대책이 실행되지 않는 한 경제가 개방되면 될수록 이러한 수도권 선호현상은 점점 더 심해질 가능성이 높다. 그러나 외자유치는 큰 문제가 아닌 것으로 보인다. 이미 수도권에는 첨단 25업종에 한하여 외국기업에 대해 투자가 허용되어 있다. 또한 금융 등 서비스업, 부동산산업에 대해서는 수도권에 투자문호가 열려있다. 따라서 수도권 규제 때문에 우리나라의 외자유치가 힘들다는 것은 논리의 비약일 수 있다.

〈표IV-12〉 국내외 투자자의 선호 지역

| 선호지역<br>\ 선호용도 | 서울   |      |      | 수도권(서울제외) |      |       | 기타지역 |      |      |
|----------------|------|------|------|-----------|------|-------|------|------|------|
|                | 전 체  | 내국인  | 외국인  | 전 체       | 내국인  | 외국인   | 전 체  | 내국인  | 외국인  |
| 상업 및<br>업무용 빌딩 | 48.2 | 66.7 | 25.0 | 48.2      | 26.7 | 75.0  | 3.6  | 6.6  | 0.0  |
| 임대분양<br>주거용 건물 | 58.7 | 62.8 | 0.0  | 39.1      | 34.9 | 100.0 | 2.2  | 2.3  | 0.0  |
| 종합레저<br>스포츠용지  | 36.7 | 36.7 | 36.4 | 49.1      | 48.2 | 54.6  | 14.2 | 15.1 | 9.0  |
| 준농림지 등<br>미개발지 | 20.0 | 15.0 | 15.0 | 44.0      | 50.0 | 20.0  | 36.0 | 15.0 | 40.0 |
| 공영개발지<br>분용 용지 | 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), 김경환임상준, 2005, 『수도권규제에 대한 재인식』, 한국경제연구원에서 재인용

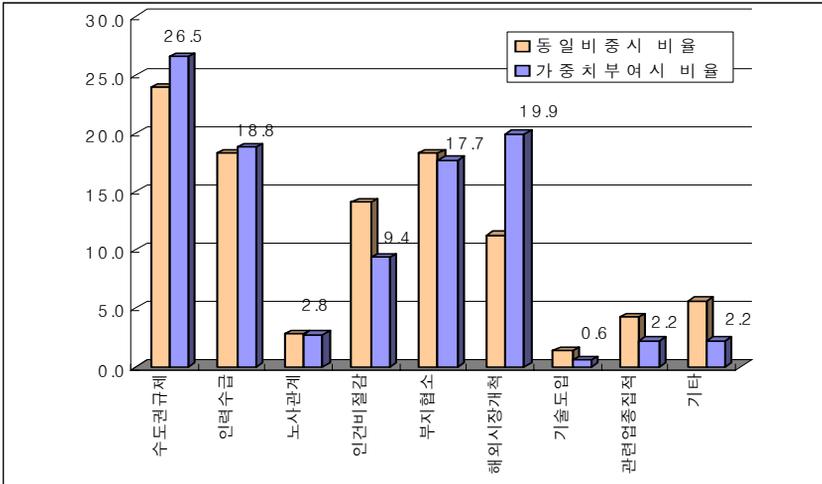
### 내국인 기업 투자유치기회 상실

한편 내국 기업의 경우도 수도권 선호도가 높아 수도권에 투자가 쉽지 않으면 해외로 나간다는 주장이 있다. 그러나 이러한 주장은 기업경영의 본질이 제대로 반영되지 않은 의견으로 보인다. 기업경영환경에서 해외와 국내 간의 차이는 수도권과 비수도권의 차이보다 훨씬 심각하기 때문이다. 조수현(2001)은 공장총량규제로 인해 피해를 입은 150개 기업을 상대로 설문조사를 실시한 결과 공장총량규제 때문에 공장신증설이 보류된 기업들 중 장래에 외국으로 이전하겠다는 기업은 2%에 불과했다. 중소기업협동조합중앙회(2003)가 조사한 중소기업체 생산시설 해외이전 요인에서는 비용절감 42.3%, 인력확보 21.8%, 해외시장개척 10.3%, 노사관계 6.3%의 순으로 나타났다. 수도권 규제는 거의 무의미한 것으로 나타났다.

### 수도권규제가 국내기업의 해외 이전 중요 원인?

과다한 수도권 규제가 국내기업의 해외이전을 촉진시키면서 제조업공동화 현상을 야기한다는 주장이 있다. (허재완 2005 : 경기도 2004) 국내에서 기업하기에 가장 좋은 지역이 수도권인데, 수도권에 입지가 좌절된 기업은 베트남이나 중국 같은 해외로 이전할 수도 있다는 의견도 있다(김경환 2008). 대기업에 대한 수도권입지규제는 수도권과 유사한 입지여건을 가지고 있는 외국으로 대기업의 기업 활동을 유출시킬 가능성이 있다는 주장도 있다(김정호 1998).

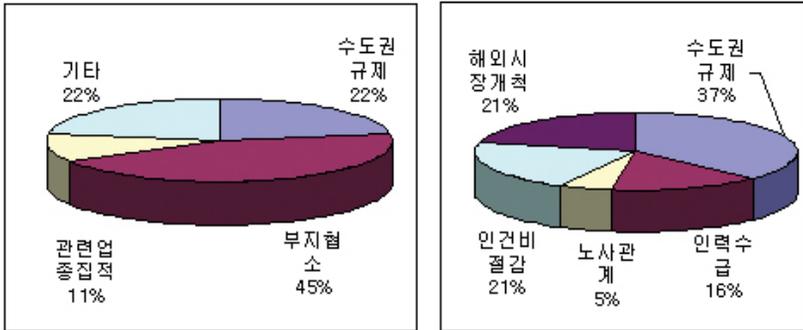
경기개발연구원(2004)에서는 경기도내 50인 이상 업체 2,430개 업체를 모집단으로 하여 설문지를 배포, 총 131개 업체의 응답 설문을 회수하여 수도권기업의 공장이전 이유를 분석했다. 공장을 지방 혹은 해외에 신·증설 한 경우 그 주된 이유를 설문한 결과 '수도권 규제'가 응답 업체의 23.9%로 가장 많으며, '인력 수급'과 '부지 협소'가 18.3%이며, 인건비 절감과 해외시장 개척을 그 다음의 사유로 응답하였다. 향후 5년 이내에 현 공장의 이전 계획이 있는 기업의 경우에도 '부지협소'와 '수도권규제'가 각각 26.4%와 22.5%로 높게 나타나 수도권규제가 기업이전의 중요한 요인으로 나타났다.



자료: 경기개발연구원, 2004, 『수도권 규제효과에 관한 연구: 수도권 규제가 기업의 생산효율성에 미치는 영향을 중심으로』

〈그림IV-1〉 수도권기업이 지방 혹은 해외에 신증설한 주된 이유

공장을 이전하려는 주된 이유로는, 지방으로 이전하는 업체의 경우는 부지협소가 45%, 수도권규제와 주변지역의 주택가 개발 등 기타 사유가 각각 22%, 관련업종의 집적이 11%를 차지하고 있다. 한편 해외로 이전하는 업체(15개)의 주된 사유로는 수도권규제가 37%, 해외시장개척 21%, 인건비절감 21%의 순으로 나타났다. 수도권 규제가 원래 정책의도였던 지방으로의 이전에도 영향을 주었지만 해외로의 이전에도 영향을 많이 준 것으로 볼 수 있는 결과이다. 경기개발연구원(2004)의 조사에서 나타난 이러한 결과를 놓고 허재완(2005)은 수도권규제가 수도권기업들의 해외이전에 주요한 요인으로 작용하고 있고 이는 결과적으로 제조업공동화에 영향을 미친 것으로 해석하고 있다. 또한 수도권 규제가 지방이전보다는 해외이전 쪽에 더 많은 압력을 가함으로써 국가적으로 손해라고 논하였다. 다만 분석에 사용된 해외이전업체의 수가 15개에 불과해서 이로 부터 나온 결과를 사용하여 수천개에 달할 것으로 추정되는 모집단의 성격을 대변할 수 있는 주장을 하기에는 통계적 외적 타당성(external validity)이 너무 부족하다. 지방이전 사유를 알아보기 위한 표본 수도 9개에 불과하여 대표성이 부족한 문제가 있다.



자료: 경기개발연구원, 2004, 『수도권 규제효과에 관한 연구: 수도권 규제가 기업의 생산효율성에 미치는 영향을 중심으로』

(이상 허재완(2005) 및 경기개발연구원(2004)로부터 참고)

〈그림IV-2〉 지방으로 이전하려는 이유(N=9)    〈그림IV-3〉 해외로 이전하려는 이유(N=15)

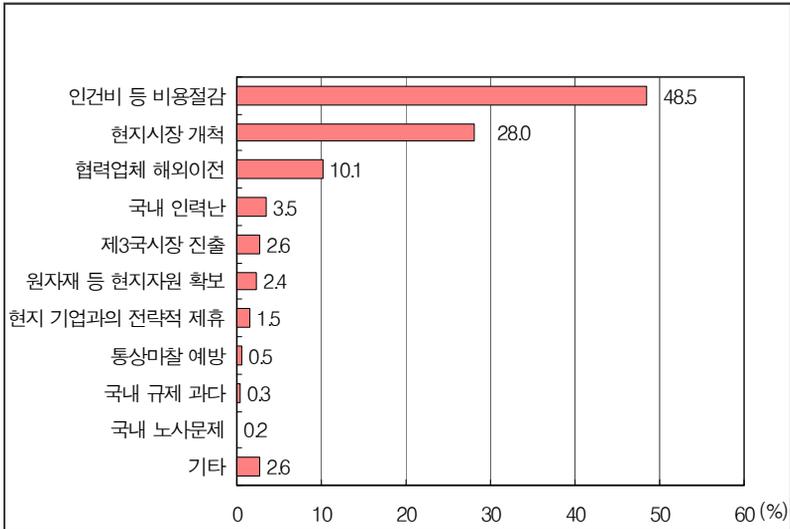
### 비용절감과 해외시장개척이 국내기업 해외진출 사유

수도권 규제완화를 원하는 입장에서의 주장은 국내기업이 수도권에 입지를 원하는데 수도권 규제로 인해 해외로 이전할 수 있고 이는 곧 우리나라의 제조업공동화를 가져오는 중요한 원인일 수가 있다는 것으로 요약될 수 있다. 수도권 규제로 인한 국내기업의 해외이전은 수도권 규제완화추진을 위해 사용하는 정당성 중의 하나이다.

단적으로 말해서 수도권규제는 결코 국내기업의 해외이전을 촉진하는 요인이 아니다. 산업 환경의 변화로 인해 국내에 존치해서는 더 이상 글로벌 경쟁력을 가지기 힘들거나, 해외시장을 적극적으로 공략하기 위해 해외로 이전하는 것이지, 수도권 규제가 해외이전을 하게 되는 의미 있는 동기가 되기는 어렵다. 기업의 해외이전과 수도권규제는 그 상관관계를 찾기가 곤란함에도 수도권 규제완화 사유의 하나로 언급되고 있다. 이상에서 소개한 경기발전연구원(2004)의 연구에서도 수도권규제가 기업해외이전의 가장 중요한 사유로 나타난 바 있으나, 표본수가 절대적으로 부족하여 그 주장이 설득력을 가지기가 어렵다. 공신력 있는 중립적 기관에서 충분한 표본수를 확보하여 조사를 실시해야만 그 신뢰도가 높아질 것이다.

산업자원부(2003)에서는 아세안 및 중국에 투자한 국내기업을 상대로 해

외투자 이유를 조사한 적이 있다. 해외투자의 가장 큰 이유는 인건비 등 비용절감(48.5%)이며, 현지시장개척(28.0%), 협력업체 해외이전(10.1%), 인력난(3.5%)의 순으로 나타났다. 그리고 대기업의 경우에는 현지시장개척(54.6%)이 압도적 해외투자사유인 반면, 중소기업은 인건비 등 비용절감(51.2%)이 중요한 해외투자사유로 나타났다. 업종별로는 노동집약적 산업인 섬유·의복, 신발, 비금속광물 등에서 비용절감이 압도적으로 나타났고, 수송기계, 1차 금속, 석유화학 등 중화학공업의 경우에는 해외시장개척의 비중이 높게 나타났다. 어느 경우에도 수도권 규제가 중요한 사유가 되지는 않았다. 이 연구에서는 이러한 국내 제조업 공동화에 대한 대응방안으로서는 벤처 등 지식기반형 산업 육성, 차세대 성장 동력 발전기반 지원, 부품소재 산업 및 서비스산업 육성 등을 제시했다. 수도권규제가 포함되어 있을 수도 있는 국내규제과다 때문에 해외이전을 했다는 기업은 0.3%에 불과했다



자료: 산업자원부, 2003.11, 해외제조업 투자실상 및 실태조사 분석

〈그림IV-4〉 국내제조업 해외투자 사유

〈표IV-13〉 기업규모별 해외이전 요인

| 중소기업                | 대기업                  |
|---------------------|----------------------|
| ① 인건비 등 비용절감(51.2%) | ① 현지시장 개척(50.7%)     |
| ② 현지시장 개척(24.3%)    | ② 인건비 등 비용절감(37%)    |
| ③ 협력업체 해외이전(12%)    | ③ 제3국시장 진출(2.7%)     |
| ④ 인력난(5.3%)         | ④ 현지자원 확보(2.7%)      |
| ⑤ 제3국시장 진출(2.4%)    | ⑤ 현지기업과 전략적 제휴(1.4%) |

자료: 산업자원부, 2003.11, 해외제조업 투자실상 및 실태조사 분석

전국경제인연합회(2005)에서는 우리나라 제조업의 해외이전이 신발, 섬유 등 경공업뿐만 아니라 전자통신, 조립금속, 기계장비 등 중화학공업에서도 빠르게 확산되는 추세임을 우려하는 발표를 했다. 해외이전의 가장 중요한 원인들로서는 대립적 노사관계 및 노동시장의 유연성 부족, 경쟁국에 비해 높은 임금수준과 더불어 생산성을 상회하는 높은 임금상승률, 중국 등 후발 개도국에 비해 3-10배나 높은 공단부지 가격, 미국, 일본 등에 비해 2배 이상 높은 수준의 물류비용, 법제도, 정책결정, 투명성에서의 비효율로 나타나는 과도한 규제의 순으로 제시했다. 수도권규제가 중요한 이슈로 등장하지는 않았다.

제조업 해외진출은 한국만의 문제가 아니고 선진국 및 개발도상국에서 모두 겪고 있는 문제이다. 기업은 자신의 입장에 있어 가장 좋은 경영환경을 누릴 수 있는 곳에서 사업을 해야 갈수록 격화되는 글로벌 경쟁에서 생존과 발전을 기약할 수 있다. 따라서 가능한 한 세계적 베이스에서 최선의 입지를 선택하려고 한다. 따라서 제조업 공동화를 막기 위한 인위적 수단은 큰 의미가 없으며, 다만 그 공백을 발전적인 방법으로 메꾸어 나갈 수밖에 없다. 미국은 제조업의 고용비중이 1970년 21.6%에서 2002년 10.9%로 감소하였으나, 기술 및 경영혁신, 소프트웨어 등 신흥 지식산업으로 그 갭을 잘 메꾸었다. 일본 역시 1980년대 엔고 이후 계속 제조업공동화가 발생하고 있으며, 그 갭은 품질개선, 세계유일 기술개발, 고객 지향적 제품개발, 산업 클러스터형성 등으로 극복해 나가고 있다. 대만 역시 1990년대부터 생산거점이 중국대륙으로 급속히 이전하면서 제조업공동화 현상이 발생했고, 중소

하청기업 등이 타격을 입게 됨에 따라, 지식경제화에 따른 산업구조전환으로 해결을 시도하고 있다.

제조업은 그 특성상 경제발전단계나 해외시장상황에 의해 일정 부분 공동화현상이 발생할 수밖에 없다. 다만 그 현상을 슬기롭게 극복하는 방안이 중요한 것이다. 제조업 해외이전 사유나 해결방안 어디에서나 수도권 규제완화가 핵심적인 역할을 하는 것으로 보이지는 않는다.

## 4.2 권역별 입지규제의 비합리성

### 한계생산성이 가장 높은 자연보존권역

수도권 정비계획법에서의 일방적인 권역별규제가 비합리적이라는 의견이 있다. 이번송(2000)은 수도권 73개 지역의 22개 중분류산업에 대한 자료를 근거로 생산함수를 추정한 결과 수도권규제가 수도권 제조업의 노동생산성을 저하시킨다고 지적했다. 특히 권역별규제가 생산성을 낮추는 부정적 역할을 한다고 주장했다. 이를테면 과밀억제권역의 생산성은 성장관리권역의 생산성에 비해 큰 차이가 없으나, 자연보존권역으로 지정된 지역에서의 제조업 노동생산성은 성장관리권역의 생산성보다 높다는 것이다. 특히 과밀억제권역에서는 공장의 신증설을 엄격히 억제하고 있음에도 불구하고 공장의 신증설이 어느 정도 허용되는 성장관리권역에 비해 제조업의 노동생산성이 저하되지 않고 있어 수도권집중억제정책이 별로 효과가 없다고 주장하고 있다. 특히 공장의 신증설이 엄격하게 제한되는 자연보존권역의 제조업 노동생산성이 성장관리권역에 비해 높은 것으로 나타나 현재의 권역별 규제가 생산성을 고려하지 않은 문제가 있다고 주장했다.

그런데 규제로 인해 공장 신증설이 억제되어 있기 때문에 그 상태에서의 한계생산성은 상당히 높아져 있는 것이 당연하다는 점을 주목할 필요가 있다. 규제를 풀면 상대적으로 다른 권역보다 높은 한계생산성만큼 기업투자가 활발하다가 한계생산성이 낮아지는 걱정 시점에서는 당연히 기업의 투자행위가 줄어든다. 이러한 착시적 효과에 기준하여 권역별 생산성을 비교해석하는 것은 일정 부분 무리가 따른다. 또한 규제의 이유는 환경보전 등 복합적인 이유가 있으므로 생산성변수만으로 권역별 규제의 합리성여부를 논

하기는 어려운 점이 있다. 이를테면 자연보존권역의 규제를 해제함으로써 수도권 주민의 상수원인 팔당댐 상류가 오염될 경우의 비용이 고려되지 않는 등 현실적 변수가 제외되어 있다.

### 권역별입지는 규제관리비용의 최소화에 기여

수도권에는 권역별로 규제를 차등 적용하는 입지구제가 있으므로 기업은 최선의 입지를 찾아갈 수 없는 점이 있다. 이를 해결하기 위해 입지구제를 풀어 기업이 자유롭게 원하는 지역에 공장을 짓게 하고 공해 방지 등을 위해 필요한 경우에는 행위에 대한 규제를 하자는 주장이 있다. 권역별 규제를 풀고 개별규제를 하면 최선의 기업입지 대안 범위를 확대하는 효과는 분명히 있을 것이다. 그러나 이 경우 부(-)의 경제외부효과가 증가할 가능성이 높다. 김경환(2008)은 이에 대해 환경오염, 교통 혼잡 등 외부효과문제는 입지구제가 아닌 해당 외부효과 유발행위에 대한 직간접규제로 해결할 것을 주장하고 있다. 이러한 주장은 권역별 규제의 경직성으로 인한 생산성 감소에 초점이 맞춰있기 때문으로 보인다. 그러나 개별행위 규제는 비용이 많이 소요되고 그 실효성도 의심스러울 수 있다. 마약수입을 자유화시켜놓고 일반인들이 사용 못하게 하는 것과 마약수입을 금지해놓고 일반인들이 사용 못하게 하는 경우의 규제효율성은 엄청난 차이가 있을 것이다. 입지구제가 아닌 개별행위규제는 이에 따른 추가비용을 면밀히 분석해 보아야 그 타당성 여부를 제대로 논할 수 있을 것이다.

## 4.3 공장건축총량제

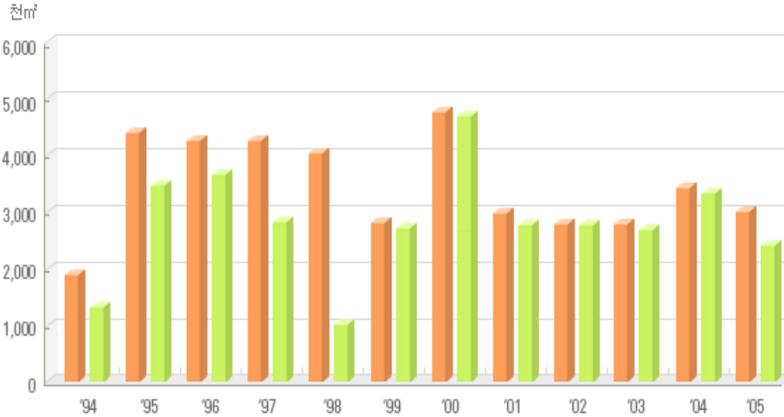
공장건축총량제란 수도권에 과도한 제조업집중을 억제하기 위하여 서울특별시·인천광역시·경기도 등 3개 시·도에 대해 매년 새로 신·증설할 공장 건축면적을 총량으로 설정하여 이를 초과하는 공장의 신축과 증축을 규제하는 제도를 말한다. 건설교통부장관은 3년마다 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 시도별 공장건축 면적의 총량을 고시해야 한다. 규제 대상은 수도권정비계획법 제18조의 규정과 공업배치 및 공장설립에 관한 법률 제2조의 규정에 따라 건축물 연면적이 200㎡ 이상인 공장이다.

공장총량제는 폐지하거나 완화해야 할 수도권 규제 중 1순위로 계속 지적되어왔다. 그런데 이 규제가 처음 등장할 즈음에는 유연한 제도로서 호평을 받은 바 있다. 1982년 수도권정비계획법이 만들어진 후 공장 신·증축은 매우 엄격하고 직접적인 개별규제를 받아왔다. 그리고 1994년에 훨씬 유연하고 간접적인 공장 신·증축 허용 방식으로 바뀐 규제방식이 바로 공장총량제이다. 단 3년에 한 번씩 수도권정비심의회의 심의를 거쳐야 하는 등 그 절차가 번거롭고, 공장수요면적예측이 현실과 달라 공장건축면적 신청이 위원회에 의해 심의된 총량을 뛰어 넘는 경우 다음 기회 때까지 대기해야 하는 불편 등이 있어 폐지 또는 완화가 계속 주장되고 있다.

공장총량제로 인한 제약은 기업의 투자 의사, 경기여건에 대한 예측에 따라 달라진다. 공장총량제가 처음으로 시작되기 시작한 1994-1997기간 동안은 계획량 대비 집행율이 65-87%로 문제가 되지 않았다. 특히 외환위기 직후인 1998년은 집행율이 25%에 지나지 않았다. 그러나 경기회복이 시작된 1999년에는 집행율이 97%에 달했고, 2000년에는 연간 설정량이 5월에 소진되어 신청물량이 다음해로 넘겨지는 수밖에 없었다(박헌수와 2004). 조수현(2001)은 공장총량규제로 인해 피해를 입은 150개 기업을 상대로 설문 조사를 실시하여 업체의 향후 계획을 알아보았다. 공장총량규제 때문에 공장신증설이 무산된 기업들 중 장래에 재신청이 81%, 사업규모의 축소가 9%, 사업포기가 6%, 지방으로 이전이 2%, 외국이전이 2%로 나타났다. 다음에 신청하면 대부분 공장신·증설이 가능하기 때문에 장래에 다시 신청하겠다는 기업이 대부분인 것이다. 따라서 공장총량제는 어차피 대부분 수도권에서 사업할 기업들을 규제행위를 통해 괜히 투자시기만 늦추고 있다는 지적을 받을 수 있다. 그런데 지방으로 이전하겠다는 기업은 불과 2%에 불과하나, 정부로부터 지원이 있는 경우 지방이전을 고려해보겠다는 기업이 22%로 나타나, 사업의 내용에 따라 수도권 기업의 지방이전효과를 어느 정도는 살릴 수 있는 것으로 보인다.

수도권 일각에서 원성의 대상이 되어 온 공장총량제는 2005-2006기간 동안에는 76%정도 집행율만 보여 공장신·증축에 애로사항을 제공하지 않고 있다. 원래 유연한 규제를 하기 위해 도입된 공장총량제가 예측의 오차로 불편을 야기하는 정도이다. 총량의 합리적인 예측과 절차간소화를 도모하면,

원래 1994년 입법취지였던 유연한 규제로서의 역할을 충분히 할 수 있을 것으로 보인다.



주: 설정량 ■ 집행량 ■

자료: 류종현·김진기, 2006, 『수도권공장규제입지완화의 영향과 책방향』, 강원발전연구원 06-09  
 <그림IV-5> 수도권 공장총량 설정량 및 집행량 추세

#### 4.4 국내 대기업에 대한 역차별

수도권 규제가 국내대기업에 대해 엄격하게 적용되면서 외국인기업들에게 느슨하다면 국내대기업은 경쟁선상에 있는 외국인기업에 비해 역차별 받는 것이 된다. 현재 국내대기업과 외국인투자기업의 공장신증설 가능업종 차별화로 경쟁관계에 있는 국내 대기업이 역차별 받고 있는 점이 있다. 현재 성장관리권역내 산업단지에서 외국인투자기업은 25개 첨단업종 공장에 대한 신증설이 가능하나 국내대기업은 8개 첨단업종에 대해서만 공장의 신증설이 가능하다.

〈표IV-14〉 성장관리지역에서 외국인투자기업에 신증설이 허용되는 25개 업종

| 분류번호  | 업종명                      |
|-------|--------------------------|
| 24121 | 산업용가스제조업                 |
| 24212 | 생물학적 체제 제조업              |
| 29172 | 공기조화장치 제조업               |
| 30011 | 컴퓨터 제조업                  |
| 30013 | 컴퓨터 입·출력장치 및 기타 주변기기 제조업 |
| 30021 | 복사기 제조업                  |
| 32111 | 다이오드, 트랜지스터 및 유사반도체 제조업  |
| 32112 | 전자직접회로 제조업               |
| 32192 | 인쇄 회로판 제조업               |
| 32195 | 전자카드 제조업                 |
| 32196 | 액정표시장치 제조업               |
| 32201 | 유선통신기기 제조업               |
| 32022 | 방송 및 무선통신기기 제조업          |
| 32300 | 방송수신기 및 기타 영상, 음향기기 제조업  |
| 33199 | 그 외 기타 의료용 기기 제조업        |
| 33213 | 전자기 측정, 시험 및 분석기구 제조업    |
| 33215 | 속도계 및 적산계기 제조업           |
| 33216 | 기기용 자동측정 및 제어장치 제조업      |
| 33220 | 산업처리공정 제어장비 제조업          |
| 33322 | 사진기, 영사기 및 관련 장비 제조업     |
| 33329 | 기타 광학기기 제조업              |
| 34301 | 자동차 엔진용 부품 제조업           |
| 34302 | 자동차 차체용 부품 제조업           |
| 34309 | 기타 자동차 부품 제조업            |
| 35310 | 항공기, 우주선 및 보조 장치 제조업     |

자료: 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률시행령

이러한 국내대기업에 대한 역차별적인 내용을 시정하고 국내 대기업의 국제경쟁력을 유지한다는 차원에서 정부는 2005년 11월에 “산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률시행령”을 개정하여 2006년 말까지 한시적으로 수도권 성장관리권역 산업단지에서 8개 대기업 첨단업종에 국한하여 공장 신증설을 허용했다.

〈표IV-15〉 국내대기업 수도권 투자허용 8개 업종

| 분류번호  | 업종명                     | 관련 대기업     | 생산품목                  |
|-------|-------------------------|------------|-----------------------|
| 30013 | 컴퓨터 입출력장치 및 기타 주변기기 제조업 | LG전자       | LCD 모니터               |
| 32111 | 다이오드, 트랜지스터 및 유사반도체 제조업 | LG전자       | LED                   |
| 32300 | 방송수신기 및 기타 영상, 음향기기제조업  | LG전자       | LCD TV, CLED          |
| 31109 | 기타 발전기 및 전기변환장치 제조업     | LG이노텍      | Power 모듈              |
| 32199 | 그 외 기타 전자부품 제조업         | LG마이크론     | Photo Mask            |
| 33321 | 광섬유 및 광학요소 제조업          | LG전자, LG화학 | Prism Sheet, 편광판      |
| 24399 | (비첨단)기타 화학제품            | LG화학       | 감광재, Process Chemical |
| 32192 | 인쇄 회로판 제조업              | 대덕전자       | 인쇄회로판                 |

자료: 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률시행령

김군수(2004)는 8개 국내대기업첨단업종 공장신증설에 대해 찬성하면서도 외국인투자기업과 같은 조건인 25개 업종에서도 국내대기업에 수도권 투자를 허용하면 국내대기업의 경쟁력을 향상시킬 수 있을 뿐만 아니라 국민경제 향상에 큰 도움이 될 수 있다고 주장하면서, 이와 관련된 내용을 모의 실험하였다. 수도권에 투자를 허용하면 대기업의 신규투자가 일어난다는 전제하에 행해진 이 연구의 결과는 국민경제에 대단히 긍정적인 것으로 나타났다. 모의실험결과, 2007년도 25개 대기업 첨단업종의 설비투자증가액과 매출증가액은 각각 2조 2389억 원 및 5조 1386억으로 나타났다. 설비투자증가에 의해 관련 산업에 파급되는 생산유발효과는 4조 4939억 원, 부가가치유발효과는 1조 8792억 원, 수출증대효과는 2,700억 원, 고용유발효과는 47,055억 원으로 나타났다. 그리고 매출액증가에 의해 관련 산업에 파급되는 생산유발효과는 8조 7,050억 원, 부가가치유발효과는 2조 5,406억 원, 수출증대효과는 2조 2,782억 원, 고용유발효과는 40,709명으로 나타났다.

다시 정리해 보면 25개 대기업 첨단업종의 설비투자증가와 매출증가에 의해 파급되는 총효과는 생산유발효과가 13조 1,989억으로 우리나라 2004년 GDP의 2.1%에 해당되며, 부가가치유발효과는 4조 4,198억 원으로 우리

나라 2004년 GDP의 0.64%에 해당하고, 고용유발효과는 총 97,764명이라는 것이다. 여러 가지 분석상의 중복효과를 감안하더라도 2%가 넘는 GDP 상승효과가 있다는 주장이다. 국내대기업에 대해 외국인투자기업과 동등한 대우를 해주어서 수도권에 투자하게 하면 이렇게 대단한 경제효과를 거둘 수 있다는 것이다(김군수 2005에서 정리 요약).

〈표IV-16〉 수도권 내 25개 대기업 첨단업종 공장신증설을 허용할 경우 2007년도의 투자 및 매출액 증가에 따른 경제적 파급효과

|        | '07년<br>증가액 | 생산유발       | 부가가치<br>유발 | 수입유발      | 노동유발   | 수출<br>증대 효과 |
|--------|-------------|------------|------------|-----------|--------|-------------|
| 투자증가액  | 2,238,954   | 4,493,957  | 1,879,257  | 341,068   | 47,055 | 274,004     |
| 매출액증가액 | 5,138,425   | 8,705,010  | 2,540,621  | 1,021,044 | 50,709 | 2,278,248   |
| 총 유발효과 | 7,354,840   | 13,198,966 | 4,419,878  | 1,362,112 | 97,764 | 2,552,252   |

자료: 김군수외, 2005.11, 수도권 첨단대기업 공장 신증설 허용에 따른 파급효과 분석, 정책연구 2005-35, 경기개발연구원에서 정리 요약

경기개발연구원의 연구(김군수 2005)에서는 25개 첨단대기업의 수도권공장 신증설 허용이 이루어질 경우 생산유발효과가 13조 1,989억으로 기대하는 등 대단히 긍정적인 결과가 나타난 반면, 동일한 사안과 관련하여 지방 피해가 심각하다는 연구도 있다. 강원개발연구원(류종환·김진기 2007)은 25개 첨단분야 업체의 수도권비중이 현재(64.1%)보다 10%만 증가한다고 가정하더라도 7만 6천명의 종업원이 지방에서 수도권으로 유입되고, 가족까지 포함할 경우 20-30만 명에 해당하는 지방인구의 수도권유입이 이루어질 것으로 예측했다. 대구경북연구원은 대구경북지역에서만 생산액손실이 4조 1,855억 원, 부가가치 감소가 1조 6,442억 원 발생할 것으로 추정하였다(나중규·박성덕, 2006 : 김준한·나중규, 2005). 이러한 규제완화가 이루어질 경우 지방에 천문학적인 손실이 발생한다는 것이다.

## 4.5 제조업위주의 규제효과

### 제조업과 인구집중효과에 대한 해석

수도권정비계획법의 핵심내용중 하나는 '공장총량제'로 표현되는 산업입지

총량규제제도이다. 공장총량제는 수도권에 들어설 수 있는 공장면적의 총량을 매년 미리 규제해 나가는 제도이다. 그런데 이 공장총량제가 수도권에 제조업이 들어서는 것을 규제만 할 뿐 비수도권의 발전에는 별반 도움을 주지 않는다는 주장이 있다. 이러한 공장총량제가 수도권의 인구 억제나 지역 균형개발에는 아무런 긍정적인 역할을 미치지 못하면서 무등록 공장의 양산 등 수도권 공장 난개발만 유도한다는 주장이 있다(임석희 1994 ; 이양재외 2002). 반면 수도권으로의 과도한 산업집중을 억제하고 지역균형개발을 위해 필요한 제도라는 주장도 있다(고용구 2001 ; 황희연 2000). 수도권지자체와 지방지자체의 입장이 양 극단에 있는 것과 마찬가지로이다. 전체조건과 문제를 보는 시각의 차이에 따라 해석이 달라질 수밖에 없다.

이렇게 주장이 다를 경우 보다 실증적 자료에 의한 분석이 필요하다. 장기간에 걸친 인구의 이동 경로를 보면 어느 정도 자연스러운 해석이 가능하다. 권상철(2005)은 수도권집중에 영향을 미치는 지역특성변수로 이전 거주지의 실업률, 제조업비율, 노동직 비율 등을 사용하여 로지스틱 회귀분석을 한 결과 제조업이 덜 발달한 지역에서 수도권으로의 이주성향이 높은 것으로 나타나 제조업 공동화가 인구공동화 현상으로 이끌 수 있다는 점을 보여 주었다. 제조업이 인구집중효과가 있음을 시사하고 있는 것이다.

### 제조업보다 높은 서비스업의 인구집중효과

수도권인구집중억제 효과가 없고 불편만 야기하는 규제라면 존재 의미가 없으므로 폐지함이 마땅하다. 허재완(2002)은 공장총량제가 원래 목적하는 바인 인구집중억제 등의 목표를 제대로 이루지 못하고 있으니, 차라리 서비스업 집중억제 노력을 하는 것이 더 효과적이라는 주장을 했다. 이 연구에서는 1975-2000기간 동안의 시계열자료를 이용하여 공장총량제가 수도권 과밀억제와 지역균형개발에 효과적인 정책수단인지를 추정해 본 결과 그 정책목표를 이루지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 제조업이 수도권인구집중을 유발한다는 통계적 증거가 나타나지 않은 반면, 오히려 서비스업이 수도권 인구집중과 높은 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 또한 수도권 공장입지규제가 비수도권지역의 제조업 활성화를 이루는 것으로 보이지 않고, 공장자동화 등 기술변화로 인해 제조업에서의 인력흡

수효과가 의외로 적은 것으로 나타났다. 즉 수도권지역을 규제함으로써 그 반사적 이익을 비수도권지방에서 누리게 하겠다는 정책적 목표는 잘 이루어지지 않는 것으로 나타났다. 따라서 효과 없는 공장총량제를 폐지하고, 원래의 목표를 이루기 위해서는 수도권 서비스산업에 대한 과밀부담금 등의 강화, 지방산업 활성화 강화정책을 하는 것이 효과적이라는 주장을 했다.

프랑스의 파리에서는 수십 년 간 공장신증설과 관련된 수도권 규제를 엄격히 적용했다. 그러나 최근에 서비스업이 제조업보다 인구집중효과가 더 높다고 판단되자 제조업규제는 어느 정도 완화하면서 일반 사무실 규제는 엄격하게 하고 있다. 이러한 예로 볼 때 제조업보다는 서비스업위주의 인구집중억제를 하자는 주장의 일면 타당성이 있다. 또한 선진 외국의 대도시들이 서비스업 위주로 도시가 성장되고 있다는 점에서도 수공이 가는 주장이다. 단지 서비스 산업에 대한 과밀부담금 강화는 제조업체수보다 훨씬 많은 사업체와 관련 종사자들에게 추가적인 비용지출을 하게함으로써 정책책임자에게 더욱 큰 정치적 부담이 될 수 있다. 또한 금융업 등 서비스업은 21세기 수도권의 가장 대표적 산업으로 자리 잡아야 하기 때문에 추가적인 비용 부담을 주는 것은 쉽지 않은 일이다.

#### 공장총량제는 불편한 정도

지방경제 활성화가 이러한 문제에 대한 정답이나, 장기간 많은 예산이 투입되어야 하고, 따라서 정치권력의 변화에 관계없이 중앙정부의 특별한 의지와 장기간 추진이 요구된다는 점에서 그 실현이 쉽지 않다. 따라서 효과에 대해 다소간의 의문점이 있으나 중앙정부 입장에서 비용이 적게 드는 공장총량제가 남아있는 것이다. 공장총량제는 실시 이후 대부분 공급이 수요보다 많았고, 2000년에 잠시 입지수요가 포화상태에 도달한 경우가 있으나 일반적으로는 항상 여유 있게 공장입지총량을 부여했기 때문에 문제가 없었다. 필요에 따라 공장총량을 증가시키면 되니까 존재의 의미가 별로 없는 제도일수도 있으나, 제도의 존재로 인한 수도권 관리와 지방의 안정감에 미치는 심리적 효과는 크다.

## 5. 수도권 규제 무용론

### 5.1 수도권 과밀억제에 대한 수도권 규제 무용론

#### 5.1.1 수도권 과밀 부정

인구집중이 계속되고 있으므로 수도권은 과밀이 아님

2008년 현재의 수도권 규제가 존재하는 가장 중요한 이유는 수도권 과밀 방지와 지방균형 발전이다. 따라서 수도권과밀방지와 지방균형발전 중에서는 어느 하나가 사라져도 수도권규제의 존재 이유가 약해진다.

역대 중앙정부나 지방, 수도권 시민단체 등에서 이야기하는 수도권 과밀 문제에 대해서 수도권 일각에서는 과연 수도권이 과밀한가? 또는 과밀의 정의가 무엇인가 등 과밀의 기초 개념에서부터 이의를 제기하는 경향이 있다(김경환임상준 2005). 과밀해서 사람이 살기 힘들다면 수도권으로 사람이 집중하지 않을 것인데 계속 집중하는 것을 보면 과밀의 한계는 없는 것이 아닌가 하는 생각을 해볼 수 있다는 것이다.

#### 최적도시규모 부재

1960년대 서울인구 350만일 때 서울의 인구집중을 염려하여 서울인구집중억제정책을 시작했는데, 2008년 현재 서울인구는 1,000만 명이 넘고, 수도권 인구는 2400만을 넘고 있는데도 불구하고 계속 지방으로부터 인구가 집중되고 있다. 여러 가지 담론이 있을 수 있지만 수도권이 살기 좋아서 모여들고 있는 것으로 해석할 수 있다는 것이다. 실제로 최적도시인구규모에 대한 연구들에서는 정확한 결론이 보이지 않는다. Mills(1972)는 최적도시인구규모라는 개념은 무의미하다고 했고, Richardson(1972)는 최적인구규모를 산정하려는 시도 자체가 적절치 않다고 했다. Montgomery(1988)는 도시 성장은 스스로 지속되고 또 적정상황에 이르면 스스로 제약되므로 대도시 인구가 과다한지를 판단할 필요가 없다고 했다.

### 수도권 과밀비용을 키운 수도권규제?

수도권 과밀비용이 큰 이유는 수도권 규제 때문이라는 주장도 있다. 이병송(1998)은 어차피 확대될 시가지가 그린벨트 때문에 도심과 떨어져서 외곽에 자리 잡게 됨으로서 통근거리를 연장시키고 승용차이용비율을 높여 교통혼잡을 가중시켰다고 주장했다. 이 연구에서는 서울시내거주자의 평균 출근시간은 37분내지 41분인데 반해 서울에서 신도시로 이주한 서울출근자의 출근 소요시간은 64분으로 50%이상 달한다고 조사했다. 또한 그린벨트는 서울의 지가를 상승시켜 서울의 주거지를 고층아파트로 개발하게 만들었다고 주장했다. Kain(1992)은 서울이 홍콩이나 싱가포르 같은 도시국가가 아닌데도 불구하고 고층아파트로 주택문제를 해결하게 된 주범은 그린벨트라고 주장하면서 그린벨트를 해제함으로써 쾌적한 주거공간을 확보할 수 있고, 각종 혼잡비용을 줄여나갈 수 있다고 주장한 바 있다. 이러한 과거의 주장들은 2008년 현재 수도권 영역이 서울외곽으로 크게 확산되고 2,400만 명이 살게 된 지금의 현상을 설명하기에는 다소 적절하지 않은 점이 있다. 오히려 수도권이라는 거대도시 가운데 녹지를 보존해 주었기 때문이다. 그러나 아직도 그린벨트만 다 풀어버리면 과밀문제가 많이 해소되는 것으로 보는 시각이 있다. 서울시 전체면적에서 그린벨트를 뺀 면적이 438km<sup>2</sup>인데 반해 서울시 및 서울을 둘러싸고 있는 그린벨트의 총면적은 무려 1,551km<sup>2</sup>이니 서울의 도시용 가능면적의 3.5배가 된다. 산악지대를 빼더라도 단순계산으로 서울을 하나 더 만들 수 있는 충분한 땅이 있다는 것이다. 미개발된 그린벨트와 경기도의 여유지역을 고려하면 아직도 지방에 거주하고 있는 나머지 국민들이 모두 수도권에 와서 살아도 되는 충분한 땅이 서울 주변에 있다는 주장이 된다.

### 수도권 과밀비용의 불인정

정부가 제시하는 수도권집중의 사회적 비용(연간 혼잡비용 10조원, 환경오염 피해 10조원 등)은 자료와 추정방식에 있어 과대 추정되었을 가능성이 크다는 주장이 있다. 또한 수도권과밀문제는 환경오염, 교통 혼잡, 높은 집값 등으로 나타나는데 이러한 문제를 분산정책으로 해결하는 것은 적절하지 않다는 주장도 있다. 과밀문제가 있다면 주택은 고밀도로 더 지어주고, 예너

지 소비패턴을 바꾸어주고, 교통정책의 효율화를 기함으로서 개선해 나가는 것이 더 나은 해법이라는 것이다. (이상 김경환·임상준:2005으로 부터 요약) 현재의 수도권은 과밀상태가 아닐 수도 있는데 과밀방지정책의 존재이유가 모호하고, 더군다나 각종 수도권규제는 과밀해소보다는 난개발만 부추기는 원인이 되고 있다는 것이다.

### 5.1.2 인구집중억제수단으로서 수도권규제의 부적합성

#### 수도권 규제는 인구집중방지에 효과가 없다는 주장

수도권규제가 수도권과밀해소에 도움이 되는지에 대해 회의적인 시각들이 있다. 우선 수도권규제 내지는 수도권 인구집중억제정책이 존재함에도 불구하고 1960년대 이후로 지방으로부터 수도권으로의 인구유입이 계속 이루어져 왔다. 수도권 정비계획법에 의한 인구밀집시설분산은 오히려 수도권의 광역화만 이루어놓았다는 것이다. 각종 수도권 입지 규제는 애당초 수도권의 인구집중방지 또는 인구분산에 효과가 없고 수도권 발전에 장애만 되었으므로 완화 내지는 폐지되어야 한다는 주장이다(김은경 2007: 김경환 2008:김경환·박명호·손재영 2002).

#### 대형건물 신축 억제효과가 없는 수도권 규제

만약 수도권인구집중억제를 위한 규제의 존재 유무에 따른 수도권 인구집중강도들 사이에 유의적인 차이가 없다면 수도권규제는 그 존재의 의의가 없다. 김경환·손재영(2000)은 대형건물 신축면적에 대한 시계열 분석 회귀방정식을 사용하여 수도권 규제가 수도권 인구집중 억제효과를 나타내는지 알아보았다. 종속변수는 매 연도의 11층 이상 대형 건물의 연면적 변화이고, 독립변수는 1차 수도권정비계획에 의한 신증축 규제와 과밀부담금 규제효과를 알아보기 위한 더미변수를 사용하였다. 그 결과 이러한 수도권규제들이 비유의적이거나 오히려 (+)기호를 보임으로 해서 인구집중억제효과가 있다는 것이 증명되지 않는다는 주장을 하고 있다. 그리고 이러한 결과는 건물주가 과밀 원인이 되는 건물신축을 결심하면 규제에 따른 추가적인 비용을 지불하고서라도 건축을 추진했을 것이기 때문이라고 추정하고 있다. 수도권

에 진입하고자 하는 사람은 규제로 인한 추가비용을 지불하고서라도 수도권 진입을 한 것으로 해석할 수 있는 것이다. 조사를 한 기간은 제1차 수도권 수도권정비계획 효과는 1985-1994기간, 과밀부담금 효과는 1995-1998기간, 대형건물규제효과는 1985-1998기간을 적용했다. 이 연구의 결과는 수도권 규제가 인구집중억제에 대해 유의적인 효과가 있었다고 할 수 없다는 것이다. 그러나 해당 기간 동안 수도권의 강력한 인구흡입력이 계속 지속되었을 것이며, 수도권 집중과 관련된 수많은 탈락변수들(omitted variables)이 존재했을 것이고, 사건연구(event study)기간이 길고, 수도권 집중과 관련된 많은 사안들의 중복효과(confounding effects)에 대한 통제가 어려우므로 애당초 유의성 있는 결과를 도출하기 어려웠을 것으로 보여 진다.

〈표IV-17〉 서울시내 신규 대형건물 공급에 대한 수도권 규제효과

| 독립변수   | 변수내용                         | (1)                | (2)                | (3)                | (4)                  |
|--------|------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| 상수     |                              | 158531<br>(1.250)  | 16930<br>(1.097)   | -1373556<br>^      | -1532252<br>(-1.785) |
| CO(-1) | 종속변수의 1기 시차                  | .3923^<br>*1.771)  | .3844<br>(1.630)   | (-1.795)           |                      |
| R(-6)  | 실질임대료의 6기 시차                 |                    |                    |                    | 15099*<br>(2.336)    |
| DE(-6) | 사무직근로자 수의 변화<br>6기 시차        | 2138<br>(1.240)    | 1.913<br>(.774)    | 14299*<br>(2.369)  | 3.509<br>(.762)      |
| DM(-6) | 총통화증가량 6기 시차                 |                    |                    | 2.511<br>(.633)    | 51.500<br>(1.134)    |
| DUM1   | 1991~2=1, 토지초과<br>이득세 효과     | 485962*<br>(2.251) | 493098*<br>(2.153) | 40.382<br>(1.072)  | 635121*<br>(2.673)   |
| DUM3   | 1985~94=1, 1차 수도권<br>정비계획 효과 |                    | 169709<br>(.8365)  | 652345*<br>(2.871) | 220895<br>(1.054)    |
| DUM4   | 1995~98=1, 과밀<br>부담금 효과      |                    | 203558<br>(.5990)  |                    | 34684<br>(.0745)     |
| DUM5   | 1985~98=1, 대형건물<br>규제효과      | 167793<br>(.854)   |                    | 233348<br>(1.160)  |                      |
| Ad.R2  |                              | 1.559              | .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. \*, ^은 각각 추정계수가 5%, 10% 유의수준에서 유의함을 표시함.

자료: 김경환임상준, 2005, 『수도권규제에 대한 재인식』, 한국경제연구원

### 비업무용부동산 중과세로 인한 중복효과 배제

이 연구에서 재미있는 결과는 그 규제효과가 유의적인 결과를 보인 토지초과이득세에 대한 것이다. 그런데 여기에서 토지초과이득세에서 유의적인 양(+)<sup>1)</sup>의 결과가 나타난 것은 논리적으로 납득하기 어려운 점이 있다. 대형 건물신축을 억제하려고 규제를 하니까 오히려 대형건물이 더 신축되었다는 이상한 결과가 나타난 것이다. 규제의 효과는 존재했으나 왜 의도하는 상식적인 방향인 음(-), 즉 건물신축억제 효과가 아니고 양(+)<sup>2)</sup>의 효과인 건물신축증대 효과로 나타난 것일까? 그 해석이 난해하다. 토지초과이득세가 대형 건물 공급을 유의적으로 증가시키는 역할을 했다는 가설은 상식선에서 설명하기 힘들기 때문이다. 결국 이러한 결과는 토지초과이득세가 아니라 동일한 시기에 시행되었던 다른 규제에 의한 중복효과로 설명되어질 수 있다. 1990년을 전후하여 부동산투기가 정치적 쟁점으로 부상하자 정부는 업무용 토지와 비업무용 토지에 대한 세율을 달리하여 비업무용 토지에 대해 강력한 세금을 부과했다. 그리고 서울시내에 테니스장 등으로 이용되던 유희토지들이 업무용부동산으로 인정받지 못하자, 토지소유주들은 소유 토지를 업무용으로 인정받기 위해서 건물을 많이 짓게 되었다. 그 결과 서울시내 빌딩 사이에 많이 산재해 있던 테니스장들이 거의 없어졌고 학교 등 공공기관, 그리고 아파트단지에만 테니스장이 남게 되었다. 테니스장이 없어지기 시작하자 테니스 인구도 줄기 시작했다. 결국 비업무용 부동산 중과세 규제로 인해 테니스가 대중스포츠로부터 멀어지게 되는 웃지 못 할 변화가 있었다. 바로 동일한 시기에 이 연구에서 변수로 사용한 토지초과이득세가 함께 부과되었다. 이 연구에서 토지초과 이득세의 효과가 건물공급에 대해 (+)<sup>3)</sup>의 유의적인 결과가 나타난 것은 이러한 비업무용 부동산에 대한 중과세효과가 중복되었기 때문인 것으로 보인다.

### 5.1.3 수도권집중의 근본적 이유

#### 수도권 규제에만 의존한 수도권 인구집중억제 효과의 한계

1970년대 이후 수도권의 인구집중을 막기 위한 수많은 규제와 정책이 있었지만 수도권집중을 막지 못했고, 결과적으로는 항상 정부의 계획인구보다

많은 인구가 수도권으로 집중되었다. 이렇게 제어하기 어려운 수도권 집중 현상을 규제 등 인위적인 방법으로 통제하다보니 수도권의 도시기능을 제대로 살리지 못해 수도권의 경쟁력이 훼손되고 수도권 주민의 삶의 질이 낮아졌을 수 있다. 따라서 수도권 집중을 막는 수단으로서의 수도권 규제는 실효성이 없으니 차라리 폐지시켜 수도권을 잘 정돈하자는 주장은 그 나름대로의 의미가 있다.

수도권 규제가 수도권집중을 통제하는데 별반 도움이 되지 않는다는 가설은 수도권 인구집중의 근본이유를 살펴보면 보다 명확해진다. 수도권 집중의 근본적인 이유를 해소할 수 있는 대책이 없다면 수도권집중은 해결할 수 없다. 흔히 생각하는 교육기능과 일자리, 그리고 권력기관이 수도권에 집중되었기 때문에 수도권 인구집중현상이 발생하고 있다면 수도권 규제는 최선의 처방이 아닌 것은 맞다. 수도권 규제가 아닌, 지방에 일자리, 교육의 기회가 충분하고 권력기관이 분산되어 있어야 수도권집중현상이 완화될 수 있기 때문이다.

#### 수도권 개발은 지방경제위축의 원인을 제공

김경환(2002)은 전국 각 지역에 거주하는 일반 국민 1,009명과 교수, 연구원 등 전문가 356명 대상으로 설문조사를 실시하여 수도권 인구집중이유를 분석해 보았다. 단적으로 말하면 수도권 인구집중의 주된 이유는 ‘일자리’, ‘명문대학’, ‘권력기관’의 집중 때문으로 나타났다. 복수로 응답한 전체 전문가의 70%가 수도권 인구집중의 주된 이유로 ‘은행 및 기업의 집중으로 인한 일자리’를 꼽았으며, ‘명문대 등 교육기관의 집중(44.6%)’ 및 ‘정부기관 등 권력기관의 집중(43.5%)’을 그 다음으로 꼽았다. 이러한 근본적인 원인을 해결하는 노력이 미진한 가운데 수도권 규제로만 그 효과를 발휘할 수 없는 것은 당연하다. 그동안 정부에서 실시한 수도권 인구분산정책의 효과에 대해서는 76%가 부정적인 답변을 했고, 그 이유로서는 정책의 실효성부족(38.5%)과 방향성잘못(24.0%)을 들었다. 근본원인의 해결에 집중하지 않고 수도권 규제에만 기대어 수도권 인구집중억제를 기대한데 대한 지적이다. 한편 수도권개발이 지방경제에 미치는 영향으로서는 도움이 될 것이라는 답변이 24.1%에 지나지 않는 반면, 무려 75.1%가 지방경제를 위축시킬 것이

고 대답했다. 즉 수도권의 개발 내지는 발전이 수도권 집중을 강화시켜 지방경제에 부정적일 것이라는 의견이 다수이다. 또한 수도권으로 이사할 의향을 지닌 응답자의 비율이 30%에 달하여 향후로도 계속 수도권집중이 계속될 것을 시사하고 있다.

〈표IV-18〉 전문가를 대상으로 한 수도권집중 원인 설문조사 분석

| 설문내용                         | 응답내용                      | 응답률(%) |
|------------------------------|---------------------------|--------|
| 1. 수도권정책의 인구분산 효과는 효과적 이었나?  | - 그렇다                     | 23.3   |
|                              | - 그렇지 않다                  | 76.4   |
|                              | - 모름/무응답                  | 0.3    |
| 2. 수도권정책이 인구분산에 효과적이지 못했던 이유 | - 정책 실효성 부족               | 38.5   |
|                              | - 정책 방향성 잘못               | 24.0   |
|                              | - 정부 추진력부족                | 14.9   |
|                              | - 정책적으로 해결할 수 없는 문제라서     | 21.9   |
|                              | - 모름/무응답                  | 0.7    |
| 3. 수도권인구집중 원인 (복수 응답)        | - 은행, 기업 등 일자리 창출 능력      | 70.0   |
|                              | - 명문대 등 교육기관 집중           | 44.6   |
|                              | - 정부기관, 정당 등 권력기관 집중      | 43.5   |
|                              | - 문화시설, 교통, 주거환경 등 기타     | 41.7%  |
| 4. 수도권개발이 지방경제에 미치는 영향       | - 지방경제활성화에 도움             | 24.1   |
|                              | - 지방경제를 위축                | 75.1   |
|                              | - 모름/무응답                  | 0.8    |
| 5. 수도권개발에 따르는 가장 큰 문제점       | - 교통문제 등 혼잡비용             | 83.0   |
|                              | - 비계획적 개발로 인한 공간이용의 비효율   | 50.1   |
|                              | - 주택부족, 주택가격              | 25.5   |
|                              | - 환경훼손                    | 21.0   |
|                              | - 과다규제, 높은 임대료 등 기업 활동 위축 | 15.1   |
|                              | - 군사보호구역 등 수도권 내부격차       | 4.0    |
|                              | - 모름/무응답                  | 1.3    |

자료: 김정환(2002), '미래지향적 수도권정책'에서 정리 요약

## 5.2 지역동반발전과 수도권 규제

### 5.2.1 지역균형발전 개념의 현실성과 정당성

#### 지방균형발전정책은 하향평준화를 유도한다는 주장

아무리 노력해도 평등한 세상을 만드는 것은 어렵다. 평등한 세상을 만들려고 했던 공산주의 실험은 실패로 끝났다. 사회계층별로도 소득차이가 있고 지역별로도 차이가 있게 마련이다. 이러한 차이를 무리하게 없애려고 하면 다른 부작용이 생길 수 있다. 이러한 시각에서 수도권 일각에서는 지역 간 차이를 인정하지 않으려는 지역균형발전정책은 하향평준화만 조장한다고 주장한다. 그 맥락은 다음과 같이 요약될 수 있다.

우리나라의 소득격차는 국제비교에 사용되는 경제지표에 비교해 볼 때 심각한 수준이 아니다. 가장 잘사는 지역에도 가난한 사람이 있고, 가장 가난한 지역에도 잘사는 사람이 있다는 점을 감안할 때, 중요한 것은 인간의 변영이지, 장소의 변영이 아니다. 수도권의 경쟁대상은 부산이나 국내 타 지역이 아니고 세계적 대도시들이다. 수도권에 입지가 좌절된 기업은 국내의 타 지역이 아닌 중국이나 베트남과 같은 외국으로 갈수도 있다(김경환 2005). 국토균형발전은 프랑스, 영국 등에서 오래전에 포기한 개념이다(남영우 2004). 세상은 차별화의 장소이며 사회와 시장의 차별화 기능을 강화할 때 비로소 선진화가 가능하다. 1980년대 후반 이후 균형발전이 우리나라의 중요한 정책으로 자리 잡은 이후 하향평준화가 진행되었다. 지방에 수많은 유사 중소기업공단들이 들어서고, 축구경기장이 각도에 건설되었다. 참여정부는 수도권집중을 규제하면서 인위적으로 강남을 억차별하고 공공기관들을 지방에 나누어 거의 모든 지방을 특성화 지역으로 육성하려 했다. 이러한 시도는 좋은 결과를 기대하기 힘들다. 발전의 원리에 따르면 균형이란 거점에 대해 거점으로 대응함으로써 이루어지는 것이지 모든 지역을 균등하게 육성한다고 해서 이루어지는 것이 아니기 때문이다. 지역균형발전을 경직적으로 추진하면 궁극적으로 국가역동성의 하향평준화를 초래할 가능성이 높다. 경제사회발전과정에서 특정지역의 집적과 집중은 일반적인 현상이다(좌승희 2006).

### 지나침을 줄이는 슬기로움

“왜 지역균형발전정책이 필요한지?”에 대해서는 “국민 계층 간 소득의 균형이 왜 필요한지”에 대한 의문과 유사하다. 균형이 꼭 필요한 것이 아니라는 주장은 규제로 표현되는 국가의 개입을 최소화해야 하고 ‘보이지 않는 손’을 믿어야 한다는 아담스미스의 주장과도 일치한다. 또한 계층 간 균형보다는 총량적인 경제성장을 중시하는 시각과도 일맥상통한 점이 있다. 공로가 있는 사람에게 보다 나은 대우를 해주어야 한다는 아리스토텔레스식 차별론(공로주의)과도 일치한다. 이러한 공로주의는 현대세계의 조세정책에서 열심히 일한 사람을 대우해 주기 위해 감세론을 주장하는 것과 일맥상통하고 있다. 이러한 주장은 플라톤의 평등주의사상으로부터 반격이 되었고, 루소의 ‘자연으로 돌아가라’에서도 공격을 받는 등 인류 역사상 계속 논란의 대상이 되어왔다. 이러한 논란에 대한 정답은 발견하기 힘들다. 어느 방향이 사회정의 또는 사회발전에 적합한지는 현재 한국의 계층 간, 또는 지역 간 균형이 어느 정도에 와 있고, 어떤 방향성을 가지고 있는지를 보고 판단해야 할 문제로 보인다. 양극화가 심한 상태에서 더 심한 양극화를 각오할 수밖에 없는 차별론은 정의롭지 못하다. 한편 그 반대로 양극화 문제를 무시할 수 있는 상황인데도 지나친 균형론을 강조하면 사회발전동력을 무력화시킬 수 있다. 그러면 판단할 기준은 하나이다. “어떤 점이 지나친가?”로 판단하면 된다. 한국의 수도권과 비수도권은 양극화 현상은 OECD국가들 중에서 가장 심각한 편에 속하며 더욱 그 차이의 정도가 더욱 심해지고 있다는 사실 하나로 지역균형발전정책 또는 그 반대인 수도권집중정책의 정당성을 판단하면 된다.

#### 5.2.2 지역균형발전에 대한 수도권규제의 무익성

지역균형발전에 대한 기여도가 없이 국가경제발전을 제한하는 수도권 규제 수도권 규제로 인한 수도권 집중억제가 비수도권 지역발전에 도움이 되지 않는다면 수도권규제의 존재 이유가 상당 폭 상실된다. 지역균형발전이란 목표는 이론적으로 허구이며 실현가능하지 않을 수도 있다. 특히 세계화된 대도시간 경쟁에서 수도권의 경쟁상대는 우리나라에 있는 비수도권지역의

도시가 아니라 세계의 대도시들인데 지역균형발전이라는 정책적 패러다임은 그 의미가 없을 수도 있다(김경환·임상준 2005). 수도권정비계획법은 실익과 지역균형발전에 대한 기여도도 없으면서 국가경제발전의 실익을 놓치고 있고(이양재 외 2002), 기업의 해외이전을 촉진시키면서 제조업공동화현상만 야기하고 있다는 주장도 있다(경기도 2004).

#### 지역격차 완화에 효과가 없는 수도권 규제

수도권규제가 지방과의 격차를 줄이는 효과가 없다면 그 존재의 의미가 반감된다. 허재완(1998)은 1969~1995년 시계열자료를 이용하여 지역격차로는 수도권-비수도권 주민 일인당 GRP 비율과 광역자치단체를 대상으로 한 주민 일인당 GRP의 변이계수 값을 이용하여 분석한 결과 수도권집중억제정책이 수도권-비수도권간의 지역격차나 전국자치단체의 지역 간 격차완화에 효과가 있다는 통계적 증거는 없는 것으로 나타났다고 주장했다. 즉 수도권 집중억제정책이 수도권 인구집중억제에는 효과가 있을지 모르지만 지방발전에 도움이 되는 증거를 발견하기 어렵다는 것이다.

#### 지방의 제조업공동화와 무관한 수도권 공장설립증가

수도권에 공장이 입지함으로써 지방에서 제조업 공동화가 일어난다면 공장입지를 제한하는 수도권 규제는 그 존재의 의미가 있다. 그러나 이러한 관계가 연관성이 없다면 규제의 가치는 줄게 된다. 특히 제조업이 인력보다는 설비중심으로 변하고 있으므로 이러한 관점은 일정 부분 타당성이 있다. 허재완(2003)은 제조업이 점점 설비 집약적 산업으로 변해가고 있으므로 제조업의 수도권 집중이 인구유입효과가 강하다고 말하기 어려우며, 수도권의 공장면적비중이 비수도권 지역의 제조업 증가와 음의 관계가 있지만 통계적 유의도는 없다고 했다. 즉 수도권의 공장설립증가와 비수도권의 공동화 사이에 의미 있는 관계는 없다는 것이다.

#### 수도권 생산성을 낮추고 지방에는 혜택 없는 공장총량제와 과밀부담금제

수도권 공장총량규제와 과밀부담금제가 도입된 이래로 수도권의 생산성은

낮아지고, 지방에도 별다른 혜택이 없었다는 주장도 있다. 윤형호·김성준(2006)은 이러한 수도권 규제가 도입된 지난 9년 이전과 이후의 생산성 변화와 생산요소 증가율을 분석한 결과 수도권 생산성은 서울이  $-0.06$ , 경기  $-0.01$ , 인천  $-0.09$ 의 비율로 규제 이후 생산성이 모두 감소한 것으로 나타났다. 비수도권의 경우 수도권과 인접한 충청남북도만이 규제 이후 지역생산성 증가를 보였고 수도권과 근접하지 않은 경상남북도와 전라남도 등은 유의하지 않은 결과를 보였다. 특히 지방 광역시들에서는 수도권 규제 이후 생산성이 오히려 감소한 것으로 나타났다. 즉 수도권규제가 수도권의 생산성만 낮추고, 지방의 생산성향상에는 별 도움을 주지 않았다는 것이다. 김경환·임상준(2005) 역시 제조업 부가가치 부가율에서 수도권과 지방 사이에 아무런 인과관계가 없으므로 수도권 규제가 지방발전에 기여하는 것으로 보기는 어렵다고 주장했다.

#### 비수도권의 발전에 도움을 줄 수도 있는 수도권 규제완화

수도권과 비수도권 간 제조업의 전후방 협력효과가 크다면 수도권 규제완화로 인해 수도권에 제조업이 증가할 경우 지방에도 도움이 될 수 있다. 김은경(2007)은 1992-2003년 광공업통계조사 시도별 중분류 데이터를 풀링(pooling)한 패널데이터를 사용하여 전국 개별 제조 기업별 생산함수의 추정을 통해 특정지역에 대한 규제가 지역별 생산성에 미치는 효과를 분석하였다. 그리고 공장총량제가 상징하는 수도권 부지면적을 규제변수로 사용하였다. 연구결과 (1) 규제완화는 지방전체에 단일한 효과를 초래하지 않으므로 확일적으로 수도권과 비수도를 구분하는 수도권 규제는 실효성이 없고, (2) 수도권 규제완화는 비수도권의 성장을 억제하는 것이 아니라 오히려 전체 지방의 생산성 및 비수도권 중소기업의 생산성 증가에 기여하며 (3) 수도권 규제 완화는 전국의 중소기업들에게 미치는 영향은 거의 없으므로 지방 중소기업의 성장과 발전에 부정적 영향을 주지 않으며, (4) 현재의 수도권 규제는 지방의 발전에 기여하지 못할 뿐만 아니라 실제 산업별 특성을 고려하지 않고 있기 때문에 수도권과 지방을 불문하고 국가전체의 생산성을 저하시킬 수 있다는 것이다. 이 연구에서는 지방 중소기업의 부지면적이 커질수록 수도권 규제완화가 미치는 긍정적인 효과가 커지므로 정부는 수도권

규제완화와 동시에 비수도권에 대한 적극적인 기업지원정책을 시행할 것을 주문했다. 이 연구에서는 수도권 발전 억제를 통한 비수도권의 성장 유도 정책은 실효성이 없으므로 지방에 대한 인센티브 제공이 지역균형발전의 새로운 전략으로 부상되어야 한다고 주장하고 있다. 이 연구에서는 일반적인 수도권연구에서 주장하는 일방적 규제완화 논리를 보완하여 지방의 퇴락을 막기 위한 대안제시도 하고 있다. 즉 지방의 경제활력을 위해 지방은 기업에 대한 과감한 면세, 창업 및 기업운영에 대한 충분한 재정적 인센티브를 제공해야 하며, 이를 위해 일정 기간 지방에 대한 수도권 및 중앙정부의 적극적인 재정지원이 필요하다는 상생대안을 제시하고 있다.

#### 전제의 단순성과 외부경제효과의 미반영

이상의 연구들에서는 수도권 규제가 수도권의 생산성을 저하시켰을 뿐만 아니라 비수도권의 발전에도 긍정적인 영향을 주지 않았다는 것을 주장하고 있다. 그런데 이러한 연구들은 수도권규제가 완화되면 당연히 대기업투자가 진행된다는 것을 전제로 하고 있고, 규제가 완화될 경우 수도권 제조업 증가로 인한 지방의 각종 인적·물적 자원의 수도권 이동 현상을 모형 내에 포함시키지 않은 한계를 가지고 있다.

### 5.3 수도권 집중완화 수단으로서의 수도권 규제

#### 수도권집중억제정책으로서의 수도권 규제의 한계

수도권 일각에서 주장하는 수도권 규제 무용론은 수도권 집중의 근본원인은 일자리 기회, 그리고 명문대학 및 권력기관이 수도권에 집중되어 있으므로 이러한 근본적인 원인을 해결하지 않고서는 수도권 인구집중문제는 해결되지 않는다는 것으로 요약되어질 수 있다. 즉 수도권집중억제수단으로서 수도권 규제를 사용하는 것은 효과도 없으면서 부작용만 낳고 있으므로 수도권 규제를 폐지해야 하고, 수도권 인구집중문제의 해결은 근본 원인을 개선하는데서 출발해야 한다는 것이다. 그런데 근본 원인은 개선하기 쉽지 않고 정부의 정책에 의해서도 해결되기 어려운 문제이다.

사실 수도권규제는 수도권 인구집중을 완화시키기 위한 바람직한 대안이

라고는 할 수 없다. 수도권에는 대한민국의 핵심권력, 교육, 일자리와 관련된 기회가 몰려 있는 반면, 지방은 젊은 사람의 미래가 보이지 않는 공동화의 길을 가고 있다. 수도권과 지방 사이의 격차가 점점 더 벌어지고 있으니 수도권 인구집중은 당연한 현상이다. 이러한 차이를 줄이거나 역전시키는 노력만이 수도권 인구집중현상을 완화시키는 근본적 방법일 것이다. 이런 점에서 수도권 규제는 수도권 집중을 억제하기 위한 근본적인 대책은 못된다.

### 최소한의 수도권 집중억제수단으로서의 수도권 규제

수도권 규제는 중앙정부가 ‘돈’안들이고 수도권인구집중을 일부나마 제어하려는 수단으로 볼 수 있다. 여하튼 근본적으로 비수도권의 삶의 질을 높이려는 노력이 오랜 세월동안 미흡했고, 향후로도 크게 기대하기 힘든 현실을 고려할 때, 수도권 인구집중방지효과에 대한 의문에도 불구하고, 수도권 과밀과 지방 공동화의 속도를 조금이라도 완화시키는 수단이라는 데서 수도권 규제의 존재 의미는 있다고 할 수 있다. 이를테면 현재 수도권 대학입학정원에 대한 규제를 완화하면 지방학생의 선호도가 높은 수도권 대학은 쉽게 입학정원을 늘여 재정난을 타개하려 할 것이고 지방대학들은 현재보다 훨씬 학생모집의 어려움을 겪을 것이 자명하다. 그리고 대학진학인구마저 줄고 있는 현 상황에서 지방대학과 지방사회는 훨씬 빨리 고사하게 될 것이다.

### 인구집중유발시설 신증설을 핵심으로 하는 수도권의 규제완화 요구와 대안 부재

각종 규제에도 불구하고 수도권으로 인구가 집중하니까 규제가 불필요하다는 주장에는 다음의 반론을 제기할 수 있다. 첫째, 수도권의 자력효과가 각종 규제만으로 감당하기에는 워낙 강했다는 것이다. 사실 규제가 수도권 인구집중완화에 얼마나 효과가 있는지 추정하는 것은 그렇게 어렵지는 않다. 규제의 효과는 규제가 없어져서 수도권에 대기업 또는 대학들의 증설을 허용했을 경우 발생할 수 있는 인구, 자본 등의 추가적인 유입으로 추정해 볼 수 있다. 수도권 규제완화를 요구하는 내용에는 대기업 공장, 대학 등 인구집중유발시설이 포함되어 있으므로, 규제가 완화되어 인구집중유발시설이

들어설 경우의 추가적 수도권 집중효과를 예측하는 것은 어렵지 않다. 둘째, 수도권집중의 근본 원인이라고 볼 수 있는 일자리 기회, 명문대학 및 권력 기관이 수도권에 집중되어 있는 상태에서 이러한 원인을 회색시킬 수 있는 현실적인 대안마련이 쉽지 않으므로 그나마 수도권 규제가 유일한 대안인 것으로 보인다.

#### 수도권인구집중완화에 되는 수도권 규제

허재완(1998)의 실증연구에서는 수도권규제가 수도권인구집중을 완화하는데 의미 있는 역할을 한 것으로 나타났다. 수도권인구증가율을 종속변수로 하고 규제변수를 독립변수로 하여 로지스틱 추정식을 사용하여 추정해 본 결과 독립변수인 규제변수의 계수가 종속변수인 수도권 인구증가율에 대해 유의한 마이너스(-)값을 보였다. 즉 수도권 규제에 의한 수도권인구집중완화효과는 존재한다고 말할 수 있는 것이다. 이러한 이벤트 연구(event study)는 여러 가지 중복효과(confounding effect)로 인해 해석의 한계가 있지만 이러한 연구결과를 반박할 수 있는 실증적 연구결과는 아직 나타나지 않았다.

#### 추세분석(analytical review)에 의한 수도권 규제의 효과

가공한 통계보다는 단순한 추세가 훨씬 설득력이 높은 분석결과를 보일 수도 있다. 인구 등 여러 가지 지표의 추이를 살펴보면 수도권정비계획법을 비롯한 각종 수도권 규제의 수도권집중억제효과가 존재했다는 것을 쉽게 발견할 수 있다. 수도권규제는 대표적인 인구밀집시설이라고 보는 공장과 대학에 엄격하게 적용해 온 반면, 나머지 부문에 대해서는 상대적으로 규제압력이 적었다. 따라서 수도권규제가 엄격하게 적용되어 온 부문과 그렇지 않은 부문 사이에서 수도권집중강도의 차이가 있다면 수도권규제는 수도권집중억제효과가 있다고 할 수 있다. 이를테면 수도권규제가 거의 적용되지 않는 금융부문의 대출은 전국대비 수도권비중이 1995년 59.3%에서 2005년 66.7%로 빠른 속도로 증가해 왔다. 수도권규제와 무관한 의료기관 역시 1995년 46.4%에서 2005년 51.4%로 계속 증가하고 있다. 직접적 규제를 할

수 없는 인구 역시 1995년 45.3%에서 2005년 48.3%로 꾸준히 증가하고 있다. 반면 수도권규제가 계속 적용되어온 제조업의 경우 종사자의 수가 1995년 46.7%에서 2005년 47%로 정체상태에 있고, 가장 엄격하게 수도권 규제가 적용되어온 대학의 경우 지방대학의 신·증설 등으로 1995년 40.8%에서 2005년 38.1%로 오히려 약간 감소했다.

공장과 대학이 지역발전의 핵심동력이자 대표적 인구밀집시설임을 상기할 때 수도권규제로 인해 이 부분의 집중이 억제되었다는 것은 수도권규제의 집중억제효과를 선명하게 보여주는 것이 된다. 즉 지방에 비해 우월한 수도권 기업입지나, 거의 맹목적인 지방학생들의 수도권대학선호도를 감안해 볼 때, 수도권 규제가 없었다면 수도권 내에 공장과 대학의 수는 규제가 없었던 다른 분야처럼 증가했을 것이고, 수도권인구집중과 지방공동화현상은 훨씬 더 심각했을 것이다.

〈표IV-19〉 수도권규제효과를 알아보기 위한 부문별 전국대비 수도권 비중의 변화

| 구 분             | 1995  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 인구(천인)          | 45.3% | 46.3% | 46.6% | 47.2% | 47.6% | 48.0% | 48.3% |
| 제조업종사자(천인)      | 46.7% | 46.6% | 46.1% | 46.8% | 47.2% | 46.3% | 47.0% |
| 대학생수(재적학생수)(천인) | 40.8% | 39.2% | 38.7% | 38.3% | 38.1% | 38.0% | 38.1% |
| 의료기관            | 46.4% | 46.3% | 45.5% | 47.2% | 50.4% | 51.1% | 51.4% |
| 금융대출(십억원)       | 59.3% | 65.2% | 64.7% | 66.0% | 66.5% | 66.5% | 66.7% |

자료: 통계정보시스템

전국대비 수도권 대학생 비중은 그 동안 엄격하게 적용되어 온 수도권정비계획법상의 대학신증설금지, 그리고 대학정원 총량제 등으로 인하여 많지 않다. 2000년대에는 계속 38%선을 유지하고 있다. 만약 수도권 정비발전지구 등 수도권규제 특례구역에서 대학신증설이 허용되고 대학정원총량제가 완화된다면 비수도권 학생들의 수도권 진입은 더욱 많아지고, 대학진학인구가 감소하고 있는 추세를 감안하면 비수도권 지방은 대학공동화의 길을 밟을 수밖에 없다. 대학준립의 가장 중요한 근거인 대학생 수는 다른 지표와는 달리 확대지향적 창출이 불가능하기 때문이다.

### 수도권 내 대기업 공장 신증설 허용시의 인구집중 폭발력

수도권규제완화주장의 핵심인 대기업 공장에 대해 수도권 신증설이 허용되면 문제는 더욱 심각해진다. 25개 업종에 걸쳐 외국인 투자기업에 대해서는 수도권 공장신설을 허용하면서 내국인 대기업에 대해서는 8개 첨단업종에만 증설을 허용하는 것은 국내기업에 대한 역차별이란 논란이 끊이지 않는다. 수도권 일각에서는 113개 전 업종에 대해 전면 대기업 공장의 신증설을 모두 허용해야 한다고 주장한다. 수도권에 국내대기업공장 신증설이 허용될 경우 그 여파는 엄청날 것이고, 이는 곧 수도권 3,000만 거주시대를 순식간에 만들어 버릴 것이다. 수도권 대기업 신증설규제가 해제되면 대기업 공장만 수도권에 신증설 되는 것이 아니고, 대기업과 연관된 관련 중소기업 수 십 내지는 수백 개가 함께 입주하게 되므로 공장수요를 충족시키기 위한 새로운 공단부지가 필요할 뿐만 아니라, 대기업 및 관련 중소기업 종사자 및 가족들의 거주를 위한 새로운 신도시 개발이 필요하게 된다. 대기업 신증설 허용은 수도권 인구집중 폭발력을 가지고 있다.

## 6. 대수도론

### 6.1 대수도론 등장 배경

#### 수도권 3개 광역자치단체장으로부터 시작

2006년 5월 31일 지방선거에서 수도권의 3개 광역자치단체장 후보자들은 수도권발전을 위하여 1) 불합리한 수도권 규제철폐 2) 교통문제 3) 대기 및 상수원 수질개선 4) 2014 인천아시아게임 유치 등 4개항에 대한 공동합의문을 발표했다. 선거 당선 후 6월 15일에 수도권 공동정책 개발 및 실천을 위한 ‘수도권 협의회’를 공동설치하기로 하는 등 대수도론을 구체화 시켰다.

#### 세계적 대도시 경쟁력을 갖추기 위한 대수도론

대수도론은 그 개념이 모호하다. 행정 체제적 개념으로 볼 때는 시-도 등 행정의 기본단위를 뛰어 넘어 광역적으로 이루어지는 행정으로 볼 수 있다

(최봉기 2006). 그러나 수도권 일각에서 거론되는 대수도론은 행정 체계적 개념보다는 글로벌 대도시에 대응하는 국가 경쟁력 향상개념으로 사용되어지고 있다. 현재까지 나타나 있는 대수도론은 수도권 경쟁력이 곧 대한민국 국가경쟁력이라는 점을 기본 전제로 하고 있다. 그리고 동아시아에서는 동경, 상하이, 홍콩 등에 뒤지지 않는 경쟁력을 갖추고 나아가서는 세계 대도시들과 경쟁하기 위해 필요한 일을 해야 한다는 주장을 뒷받침하기 위한 구호로 보인다. 수도권의 한 지방자치단체장은 10년 이내 중국에 역전당하지 않는 대한민국을 위해 대수도론이 필요하다고 주장했는데 이러한 주장이 대수도론 주장을 뒷받침하는 내용인 것으로 보인다(김광주 2006). 대수도론 핵심 수단 중 하나는 대한민국의 앞날을 위한 수도권 규모의 확대와, 이를 위한 수도권규제 완화로 보인다.

### 수도권 규제완화 내지는 철폐가 대수도론의 핵심

대수도론은 수도권 발전을 중심으로 하는 국가경쟁력 향상을 기본 논리로 하고 있다. 수도권의 경쟁력이 재고되면 국가경쟁력이 향상된다는 것으로 경제의 자연스러운 흐름을 가로 막는 각종 규제를 철폐하여 수도권의 경쟁력을 향상시키면 국가발전이 함께 도모된다는 것이다. 또한 자유경제의 틀에서 볼 때 자본을 비롯한 인적·물적 자원이 비수도권에서 수도권으로 흘러갈 수밖에 없는 상황이므로 이를 인위적으로 억제하기 보다는 자연스럽게 경제활동이 이루어지게 하는 것이 국가 경쟁력제고에 훨씬 도움이 된다는 것이다(조동성·문희창 2006). 2008년 현재 대수도론에서의 기본 주장은 5+2 광역경제권 구상 논리 속에 유사하게 내장되어 있다. ‘대수도론’이라는 어휘가 필요 이상으로 비수도권의 반발을 야기한 점이 있으므로 5+2광역구상에서는 가능한 비수도권과의 갈등지향적인 용어를 피하면서 수도권 규제완화를 진행할 것으로 보인다.

## 6.2 대수도론 지지 논의들

21세기에는 국가경쟁력이 수위도시 내지는 대도시경쟁력에 의해 결정이 나기 때문에 수도권규제를 대폭 완화해서 글로벌 수준에서 수도권 경쟁력을

향상시켜야 한다는 것이 대수도론에서의 핵심 주장이다. OECD(2006)는 26개 회원국 도시들의 경쟁력을 평가하여 월드스타급 도시, 국내 스타급도시, 전환기도시의 3개 등급으로 분류하였다. 월드스타급도시는 시민 평균소득이 OECD 평균치보다 높고 고도로 특화된 도시로서 뉴욕, 런던, 동경, 뮌헨, 밀라노 등이 포함되어 있다. 국내스타급 도시는 국내평균소득을 초과하며 환경이 좋아 국가경제성장의 핵심동력이 되는 도시로서 로마, 마드리드, 시카고 등이 포함되었다. 최하위 등급인 전환기적 도시에는 베를린, 서울, 몬트리올 등이 포함되어 있다. 한편 아시아 경제연구원(2006)은 세계도시들 시장규모, 혁신역량, 생산효율, 경제성장, 취업기회, 산업구조, 자원효율 등을 기준으로 종합경쟁력을 평가했는데 최상위 6위까지의 도시에는 뉴욕, 더블린, 런던, 파리, 프랑크푸르트, 밀라노가 포함되어 있다. 아시아권 도시로는 동경이 11위, 홍콩 19위이고 서울은 27위였다. 서울은 시장규모(6위), 경제성장(7위)에서는 대단히 높은 평가를 받은 반면, 혁신역량(83위), 산업구조(102위)에서는 아주 낮은 평가를 받았다. little(2005)은 경제성장, 환경매력도를 기준으로 우리나라 수도권을 평가한 결과 상해나 북경에 비해서는 경쟁력이 높지만 동경, 파리, 런던 등의 도시에 비해서는 상당히 경쟁력이 낮은 것으로 보았다. 그래서 우리나라 경제성장의 원동력인 수도권이 세계적 대도시와 경쟁하기 위해서는 수도권 규제를 풀어 자유롭게 경쟁력을 향상시킬 수 있어야 한다는 것이다(김경환 2008). 이른 바 대수도론은 이러한 글로벌 도시경쟁력 논리에 근거하고 있다.

### 6.3 대수도론에 내재된 목적과 수단

2006년 지방선거를 전후하여 등장한 대수도론은 서울특별시, 인천광역시, 경기도를 하나로 통합하여 세계적 대도시권에 대응하는 대도시 경쟁력을 확보하려는 것이고 이를 위한 핵심수단 중의 하나는 각종 수도권규제를 철폐하는 것이다. 2008년 현재에는 대수도론이라는 용어가 사용되지 않고 있어 수도권대 비수도권이라는 갈등구조에서는 벗어나 있는 것처럼 보이나, 이 개념은 5+2 광역경제권 구상에 내장되어 수도권규제완화라는 근거는 그대로 존재하고 있다. 마찬가지로 비수도권에서 우려하는 수도권의 비수도권에

대한 인적·물적자원 흡수효과의 부작용도 함께 남아있다. 따라서 2008년 현 시점에서 2000년대 중반부터 수도권에서 주창해 온 대수도론에 대한 토의는 충분히 의미가 있다고 할 수 있다.

독일에는 영국의 런던이나, 프랑스의 파리 같은 대도시가 없음에도 국가 경쟁력에는 아무런 지장이 없다. 오히려 뮌헨, 프랑크푸르트 같이 100만 남짓한 도시가 파리나 런던에 전혀 뒤지지 않는 도시경쟁력을 가지고 있다. 대수도권 이름에 맞춰 덩치로서 도시경쟁력을 평가한다면 수도권은 이미 충분한 경쟁력을 가지고 있다. 그러나 대도시의 경쟁력은 인구 등의 총량적 숫자 보다는 산업 및 도시환경의 질에 달려 있음을 상기해 볼 필요가 있다.

## 6.4 독점적 위치를 이용한 경쟁 회피적 성장

### 경쟁이 없는 자원흡수를 통한 성장

대수도론에서 주장하는 수도권 규제완화를 실시하면 현재의 중앙집권적 정부형태를 바탕으로 수도권에 지방의 자원(사람, 자금 등)을 흡수하여 수도권확대를 가속화하는 결과를 가져온다. 시장경제를 제대로 발전시키려면 경쟁상대가 없을 때는 일부러 약자를 육성해서라도 경쟁구도를 만들어 나가야 한다. 이러한 경쟁구도는 국제뿐 아니라 국내에도 함께 적용된다. 경쟁자가 있어야만 시장 참가자 다수에게 고통을 주는 비효율적 독점구조를 피할 수 있고, 시장 전체가 건전하게 발전할 수 있기 때문이다. 수도권규제완화를 통해 지방자원을 수도권으로 흡수하여 발전시켜나가는 것은 지역 간 공생경쟁의 원칙이 와해된 상태에서 수도권만의 경쟁회피적인 독점적 이익추구의 가속화를 의미하므로 장기적으로는 국가경쟁력 약화를 초래 하고 수도권 자체의 국제경쟁력 조차 상실하게 할 가능성이 높다. 수도권의 건실한 발전과 국가경쟁력향상을 위해서는 수도권의 경쟁도시가 국내에도 있어야 하나, 총량적인 측면에서 수도권과 대등한 경쟁을 벌일 도시를 없고 향후로도 육성이 불가능하다. 그러나 산업별, 또는 특정 부문별로 수도권의 경쟁도시들을 국내에 육성하는 것은 중앙정부의 결심에 따라 어느 정도 가능하다. 경쟁을 통한 수도권의 내실 있는 성장을 도모하는 것이 장기적으로 수도권과 국가의 발전을 제대로 도모하는 길일 것이다.

### 경쟁지역의 국내 육성을 통한 수도권의 경쟁력 강화

일본, 미국 등 이른 바 선진국가가 세계 최고 수준의 기업군을 가지게 된 데는 국내 기업 간의 치열한 경쟁이 바탕이 되었다. 또한 미국의 뉴욕, 독일의 뮌헨 등 세계 최고의 경쟁력을 가진 도시들도 국가 내부 지역들 간의 오랜 경쟁을 통해 글로벌 도시경쟁력을 가질 수 있게 되었다. 즉 경쟁에 의해 자연스럽게 성장한 기업 내지는 도시가 글로벌 경쟁력을 가질 수 있게 된 것이다. 반면 후진국에 있는 대도시를 보면 대부분 정치경제적 독점 구조 하에서 타 지역의 자원흡수를 통한 불공정 경쟁을 통해 성장해 왔다. 그 결과 지방은 피폐하고 대도시는 글로벌 경쟁력과는 거리가 멀다. 이러한 점에서 우리나라의 수도권은 중앙집권적 권력구조에 힘입어 주변의 자원을 흡수하여 성장하는 가장 후진국적 대도시 형태로 성장해 왔고, 향후의 수도권 규제완화도 이러한 자원독점 내지는 자원 흡수형 방식으로 성장하는 후진국 대도시의 기초를 계속 따라갈 가능성이 크다.

수도권은 지역 간 공정한 경쟁에 의해 성장하지 않았고, 국내에서의 자원 독점적 위치에 힘입어 인구, 국세, 교육, 정치, 자금의 중앙 집중화를 통해 성장해 왔다. 이러한 방식에 의해 수도권이 경쟁력을 가진 도시로 성장하는 것은 애당초 무리였다. 그리고 수도권은 과밀해지고, 지방경제는 퇴락되었다. 예외적인 경우를 제외하고는 국내의 시장참가자 다수가 지게(lose)되는 독점적 구조가 정착되어 가고 있는 것이다. 우리나라에 특유한 중앙집권적 국가운영체제는 지방의 자연스러운 내발적 성장보다는 지방의 자원을 수도권으로 이전시키는 방법을 통해 수도권을 과거 수십 년간 성장시켜 왔다. 주변 지역으로부터의 자원흡수 방식의 성장에 독점적 성장의 상당 부분을 의존해 온 결과 인구, 자금 등 많은 물량투입에도 불구하고 현재 수도권은 인구, 시장규모 등을 제외하고는 글로벌 경쟁력을 가지고 있지 않다. 따라서 지금부터라도 분야별로 수도권의 경쟁지역을 인위적으로라도 조성해 나감으로 해서, 국내와 국외에서 공정한 시장 메카니즘의 기준에 의해 경쟁력을 갖춘 수도권을 만들어 가야 할 것이다.

## 6.5 도시 규모와 국가경쟁력

### 수위도시규모와 무관한 국가경쟁력

독일은 인구 300만을 조금 넘는 베를린을 제외하면 인구 100만 명이 넘는 도시가 거의 없으나 파리라는 대도시를 가진 프랑스보다 국가경쟁력에서 결코 떨어지지 않는다. 오히려 한곳에 집중하지 않고 도시별로 장점을 살려 나간 독일의 국가 경쟁력이 더 우월하다. 미국도 대도시가 반드시 경쟁력이 있는 것은 아니다. 뉴욕이라는 수위도시가 있으나 각 지역별로 특화된 산업과 혁신을 통해 큰 도시, 작은 도시에 상관없이 나름대로의 경쟁력을 가지고 있다. 그런데 한국같이 국토가 적은 나라에서는 미국처럼 다양한 도시가 존재할 필요가 없으므로 하나의 큰 도시를 키워 국가경쟁력을 향상시켜야 한다는 주장이 있을 수 있다. 그러나 우리나라보다 국토면적도 작고 대도시도 없이 작은 여러 개의 도시가 산재해 있는 스위스는 세계 최고 수준의 국가경쟁력을 가지고 있다. 반면 인구가 많으면서 그 나라의 수위도시 역할을 하고 있는 브라질의 상파울루, 아르헨티나의 브웨노스아이레스가 과연 도시경쟁력이 뛰어나며 국가경쟁력에 얼마나 이바지 하고 있는지는 의심스럽다. 이러한 도시는 주변 지역의 자원을 집중시키는 이외에 특별한 장점이 보이지 않기 때문이다. 우리나라의 수도권도 후자를 닮은 형태의 성장을 해 왔다.

### 도시규모와 무관한 도시경쟁력

후진국 대도시와 우리나라 수도권을 비교하는 것이 적절하지 않다고 생각되면 선진국인 미국의 대도시와도 비교해 볼 필요도 있다. 미국에서 가장 큰 광역대도시로는 남가주대도시권(SCMR: Southern California Megalopolis Region)을 들 수 있다. SCMR은 로스앤젤레스카운티를 포함한 주변 5개의 카운티를 포함한 광역대도시이다. 지역 GDP는 2004년 현재 달러로 국가로 따지면 세계 10위에 해당한다. 인구 또한 1960년에 약 800만명에서 2000년에 1700만으로 우리나라 수도권을 제외하고는 세계 중선진국에서 유래를 찾기 힘들 정도로 급속히 증가했다. 물론 자연증가보다는 이민 등 주변지역으로부터의 이주에 힘입은바 크다. 향후로도 20년 동안에 600만명 이상 증가할 것으로 예상된다는 점에서 미국 대도시 중 가장 인구증가 속도가 빠른

곳이다. 선진국 대도시 광역권 중 인구규모나 인구증가 속도에 있어서는 우리나라 수도권에 가장 근접해 있는 지역이라고 할 수 있다. 현재로도 미국에서 가장 인구가 많고 총 GDP도 가장 많은 지역이다. 가히 덩치 면에서는 미국 최고의 수위도시라고 할 수 있다. 그러면 SCMR이 미국도시 경쟁력이 가장 높은 곳일까? 절대 그렇지 않다. 같은 캘리포니아 주 내에서도 덩치가 적은 샌프란시스코지역이나 샌디에고 지역 보다 결코 경쟁력이 높지 않다. 선진화된 국가에서는 인구 등 도시의 덩치가 도시경쟁력의 중요한 기준이 아니기 때문이다. 오히려 SCMR은 인구가 많은 상태에서도 인구가 가파르게 증가하면서 생기는 과밀비용을 혹독히 치르고 있다. 미국 내에서 가장 높은 교통혼잡비용, 심해지는 대기오염, 거의 위기상태인 주택문제, 미국 17대 광역권 중 16위에 지나지 않는 평균소득, 주민의 1/6에 달하는 극빈층 등 급속히 인구가 증가하는 대도시가 안고 있는 전형을 보여주고 있다 (Roberts 2004). 같은 캘리포니아 주에 있는 샌디에고가 왜 인구증가를 유발하지 않는 도시발전계획에 집착하는지를 잘 보여주는 전형이다.

#### 국가경쟁력과 도시경쟁력을 동시에 훼손시키는 수도권 집중

우리나라 수도권은 인구가 많고 인구유입이 계속 이루어지고 있다는 점에서 SCMR에 못지않게 심각한 대도시 과밀문제를 안고 있다. 단지 수도권이 국내에서 비교대상이 없는 절대 수위도시이기 때문에 국내 다른 도시와 비교가 되지 않아 문제가 잘 드러나지 않고 있을 뿐이다. 한 가지만 보자. 우리나라 수도권은 지난 10년간 집중되는 인구 때문에 교통혼잡비용을 해소하느라 우리나라 전체 SOC투자비용의 약 60%이상을 사용했다. 이 비용 안에는 인구가 집중되지 않았더라면 낭비되지 않았을 예산이 많이 포함되어 있다. 알게 모르게 국가예산의 소모성 지출을 통해 국가성장 동력을 좀 먹어 온 것이다. 덩치가 경쟁력이 아닌 것은 전 세계 경쟁력 있는 도시를 다 보아도 확실하다. 그리고 이러한 수도권 집중의 폐해를 각오하면서 수도권 규제를 완화해야 할 절박한 상황은 보이지 않는다.

수도권 규제를 완화할수록 수도권집중이 심해져 수도권 주민뿐만 아니라 전 국민이 함께 짊어질 수밖에 없는 과밀비용이 증가한다. 교통 혼잡 해소를 위해 SOC를 투자할 때 세금은 전 국민이 부담하는데 반해, 그 혜택은

자산 가치상승이익 또는 개발이익을 향유하는 소수의 부류에게 이익이 돌아갈 뿐이다. 즉 수도권집중으로 인한 과밀비용 부담자는 전 국민인데 반해 이익향유자는 특정 자산가, 부동산 사업자 등 소수이다. 그리고 수도권 규제를 풀어 인구집중을 가속화하는 것이 국가의 발전, 수도권경쟁력 향상 등에 도움이 된다고 확인하기는 힘든 반면 지방의 퇴락 또는 공동화에는 분명히 작용한다.

수도권규제완화를 통한 인구집중가속화는 도덕적으로나 논리적으로 더 이상 수용하기 힘들다. 덩치를 키워 대도시 경쟁력을 갖춘다는 것은 이론적으로나 실증적으로 뒷받침된 주장이 아니다. 현재도 인구면에서 수도권의 덩치는 전 세계 수위권에 속한다. 인구증가나 구시대적인 하드웨어적 개발에 의존하기 보다는 소프트웨어적 발전을 통해 수도권 경쟁력을 높여 나가야 할 것이다. 소프트웨어적 발전에는 규제 완화를 통한 공간적 확장이 별로 중요하지 않다.

현재 수도권 인구 2300여만 명도 글로벌 경쟁력을 갖추기 위한 정책실현을 탄력적으로 하기에는 너무나 많은 인구이다. 이런 상태에서 인구집중이 가속되면 수도권은 과밀화, 혼잡비용 등으로 오히려 국가경쟁력을 훼손시키는 애물단지가 될 가능성이 높다. 아일랜드의 더블린은 100만 남짓한 작은 나라의 작은 수위도시이지만 아시아 경제연구원(2006) 등 각종 도시경쟁력조사에서 런던 등 세계 유수의 도시보다 도시경쟁력에서 결코 뒤지지 않는다.

## 6.6 대수도권의 독자성장

대수도권의 발전을 통한 국가경쟁력강화라는 명분 역시 그 논리적 타당성이 미약하다. 덩치 큰 대도시를 통해 국가발전 동력을 창출한다는 것인데 우리나라의 수도권은 이미 세계 어디에 내어놓아도 인구, 경제 활력 등에서 뒤떨어지지 않는다. 수도권은 과거 수십 년간 대한민국 비수도권의 인적·물적 자원의 집중을 바탕으로 성장하였고 비수도권에서 불만이 나올 때 마다 물이 차면 넘친다는 논리로 수도권 집중을 방치해 왔다. 문제는 이제 수도권이 지방의 자원을 흡수해 성장하는 블랙홀 효과만 가진 것이 아니고 성장

의 열매를 거의 독식하는 기조를 굳혀가고 있다는데 있다. 이러한 독식구조는 지역 간 공생 력지수를 통해 관찰할 수 있다. 박양호(2003)의 연구에서는 수도권은 전국에서 지역 간 공생력 지수가 가장 낮으며 그나마 그 수치가 점점 더 악화되어 가는 것으로 나타났다. 국내 지역 간 전후방교환 효과 면에서도 수도권의 수치가 가장 낮다(한국은행 2007). 시간이 갈수록 수도권은 지방을 배제시키면서 독자성장하는 방향으로 가고 있다. 수도권이 성장할수록 가속적으로 지방의 인적·물적 자원을 흡수해하는 블랙홀 효과까지 감안하면 그 독식구조는 더욱 심각해지고 있다.

## 6.7 글로벌 경쟁력과 제조업 유치

### 제조업 공동화가 발생하지 않은 수도권

동경이나 런던에서는 도시경쟁력강화의 일환으로 제조업 입지제한을 완화 내지 철폐했으므로 우리나라 수도권도 규제를 풀어 경쟁력을 강화해야 한다는 주장이 있다. 그런데 해외 대도시에서 제조업입지규제완화를 시작한 것은 오랜 규제와 지방분산 정책으로 인해 제조업 공동화가 심각한 상황에 이르렀기 때문이다. 우리나라 수도권에는 아직 제조업공동화가 발생하지 않은 상태에서 2000년대 이후 오히려 제조업이 밀집하고 있다(허재완 2005).

### 제조업보다는 소프트웨어적 인프라 개선이 필요한 수도권

수도권은 이미 아시아 경제연구원(2006)의 조사에서 시장규모(6위)나 경제성장(7위) 등 규모를 나타내는 지표에서는 충분히 세계 최고 수준에 근접해져 있는 반면 혁신역량이나 산업구조에서 하위수준을 보이고 있다. 따라서 대한민국 수도권 도시경쟁력향상을 위해서는 소프트웨어적 인프라 개선에 자원을 집중 투입해야 할 것으로 보인다. 대수도론에서는 제조업유치를 위한 수도권규제완화를 주장하고 있는데 세계적 경쟁력을 가진 도시들은 대부분 제조업보다는 금융, 문화 등 소프트웨어 산업을 성장기반으로 하고 있다.

### 글로벌 대도시 경쟁력지표로 부적합한 제조업종 종사 인구

제조업종 종사인구 또한 글로벌 경쟁력 지표로는 적절하지 않다. 동경, 뉴

육을 제외하면 인구에서 세계 유수의 어느 도시보다 모자랄 것이 없는 대한민국의 수도권이다. 왜 글로벌 수준의 도시경쟁력강화를 위해 제조업을 유지하고, 인구를 늘이고, 덩치를 키워나가야 하는지 그 이유와 수단이 모호하다. 21세기는 지식경영시대이다. 지식경영시대에는 각 개인뿐만 아니라 각 지역의 창의적 지식활동, 거점도시 간 네트워킹을 통해서 경제가 발전하게 되는데 우리나라의 대수도론은 지방거점도시를 배제한 중앙 집중적 논리로 거대도시화를 추구하면서, 비수도권지역에서의 창조적 발전가능성을 제거하는 방향으로 유도하고 있다.

### 제조업보다 더 중요한 소프트웨어 지식산업

대수도론은 대도시경쟁력 향상을 위한 국가경쟁력제고라는 세계적인 추세를 반영하고 있는 것으로 보이지만 그 수단이 적절한지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 공장총량제, 공장신증설허가제, 권역별 규제 등 수도권정비계획법에 있는 각종 제조업 입지를 제한하는 규제를 완화 내지는 폐지하자는 것이 현재 대수도권을 만들어 나가는 핵심 수단 중의 하나로 보인다. 그런데 제조업 유치를 활성화시켜 세계적 대도시경쟁력을 갖추어 나가자는 발상은 21세기 시대의 소프트웨어적 도시발전노력과는 전혀 그 방향이 다르다. 현재 세계적 경쟁력을 가진 도시들은 제조업보다는 금융, 유통, 문화, 각종 서비스산업 등 소프트웨어 산업을 기반으로 하고 있다. 즉 대한민국 수도권 일각에서 주장하는 대수도론은 표면적으로 지향하는 목적과 그 실행수단이 어울리지 않는 모순을 가지고 있다. 제조업을 유지하고 인적·물적 자원을 집중시키는 전근대적 투입산출 방식으로는 세계적인 도시경쟁력을 가지기 어렵다. 자원집중에 의해 성장하는 방식은 경제학적 투입산출모형에 의해서도 설명되어질 수 있다. 이 모형을 바탕으로 1970-80년대에 고도성장을 했던 우리나라는 산업구조가 변하기 시작한 1990년대 후반 외환위기를 겪었다. 이미 대형제조업중심의 투입산출모형은 우리나라에 맞지 않는 후진국 내지 개발도상국형 경제성장방식이 되어버린 것이다.

수도권에서 제조업, 인적·물적 자원집중을 통한 전근대적 산업시대의 도시 성장으로 글로벌 경쟁력을 갖추게 하려는 것은 시대에 뒤쳐진 발상이다. 수도권에 21세기 세계적 도시 경쟁력에 갖추기 위한 명분으로 제조업유치

를 위한 수도권규제완화를 주창하는 것은 너무나 전근대적이다. 선진대한민국을 대표하는 수도권은 21세기에 어울리는 도시경쟁력을 추구해야 한다. 세계적 경쟁력을 갖춘 도시의 주된 산업과 도시역량이 어떠한지를 살펴보고 그에 걸맞는 경쟁력 향상방안을 추구해야 한다. 그 정답은 제조업 공장에서 보다는 국제금융, 외교단지, 국제전시장, 600년 역사가 숨 쉬는 문화관광, 녹색 시티 그리고 21세기 첨단 소프트웨어산업에서 찾아가야 할 것이다.

## 6.8 후진국 수위도시 모형과 수도권 일극화

일반적으로 민주화가 덜되어 있는 후진국일수록 한 국가 내에서 핵심적인 입지를 가진 수위도시에의 인구집중이 심하다. 우리나라의 수도권은 그러한 세계적 기준으로 볼 때 더욱 후진화의 길을 가고 있는 것으로 보인다. Rosen-Resnick(1908)은 40여 개국 도시인구자료를 기초로 수위도 측정을 한 결과, 개발 정도가 낮은 국가일수록 수위도시<sup>3)</sup>에의 인구집중이 심한 것으로 나타났다. Ades-Glaeser(1995)는 1970-1985년 사이의 자료를 토대로 전국인구에서 수위도시가 차지하는 인구비율을 정치체제별로 분류해 본 결과, 민주주의 국가보다는 독재국가에서, 정치적으로 안정된 나라보다는 정치적으로 불안정한 나라에서 수위도시 집중도가 높은 것으로 나타났다. 즉 수위도시 인구비율은 정치적 선진성의 바로미터라고 볼 수 있는데, 우리나라 수도권은 수도권인구비율 기준만으로 볼 때는 독재국가의 전형을 보여주고 있다. 우리나라는 이미 민주화된 것으로 많은 사람들이 생각하고 있지만 선거 때 표를 행사하는 참정권을 제외하고는, 일상적 및 제도적 민주주의 측면에서는 아직 갈 길이 멀다. 이를테면 풀뿌리 민주주의의 기초는 지방자치로부터 출발해야 한다. 지방에는 지방자치제장, 의원 등의 선거가 있어 인사권과 관련해서는 어느 정도 지역민주화가 되어있는 것으로 보일 수도 있다. 그런데 선거가 전부이다. 예산과 관련된 재정권을 대부분 중앙정부가 가지고 있어 지방에서 이루어지는 대부분의 사업이 중앙정부의 기준과 의지에 따라 행해지고 있고, 지방의 많은 사무가 중앙정부사무로 되어 있으며, 지방

3) 한 국가에서 경제사회정치적 측면에서 가장 핵심적인 역할을 하는 도시를 말한다. 우리나라에서는 수도권이 수위도시이다.

자치단체 기초의원까지 중앙당공천으로 이루어지는 현실이다. 전 세계적으로 유래 없는 중앙집권체제가 아직 유지되고 있으며, 그 중앙집권체제에서의 의사결정자 내지는 정책관련자들의 거주지가 수도권이다 보니, 대한민국의 모든 힘은 수도도시인 수도권으로 몰려있다. 우리나라는 지역민주화와는 거리가 대단히 멀다.

## 6.9 독일의 도시과밀화 방지노력

수도권규제완화 및 대수도권을 통해 규모를 키워 수도권 경쟁력을 유지하는 일각의 주장에 대해서는 가능한 한 대도시 인구집중을 억제하고 지역별 동반 발전을 우선시하는 독일의 예로서 반론을 제기해 볼 수 있다. 유럽 최고의 경제대국 독일의 장점은 기업이 어느 지역, 어느 도시에 입지하든 유사한 혜택을 누릴 수 있는 국가라는 점이고, 이에 따라 철저하게 과밀방지 및 균형발전정책을 고수하고 있다. 독일은 분권이 잘되어 있으며 모든 도시가 인구 규모에 관계없이 고유의 경쟁력을 잘 유지하고 있다. 독일에서는 인구 10만 이하인 지방의 소도시들도 충실한 글로벌 경쟁력을 가지고 있다. 독일은 국가경쟁력 차원이나 지역균형발전차원에서 과밀방지노력을 지속적으로 하고 있으며 계속 지역균형발전의 원칙에 입각한 국가체계를 유지하고 있다.

아직 독일은 대도시 과밀화를 막기 위한 노력을 적극적으로 하고 있다. 독일은 1990년 통일 후 수도 베를린으로 인구유입이 시작되자, 불과 300만 명대의 인구임에도 불구하고 과밀화 문제해소를 위한 노력을 시작했다. 인구과소와 낙후의 문제를 안고 있던 인근 브란덴부르크 주와 공동지역발전계획(Gemeinsame Landesentwicklungspläne)을 수립하고 약 100 km 거리에 광역거점도시들을 조성하여 권역간 균형개발을 유도하고 있다(황지옥, 2006). 이러한 계획이 성과를 거두게 되면 베를린의 인구집중이 어느 정도 완화되면서 브란덴부르크주의 인구가 증가추세로 바뀔 것으로 기대하고 있다. 선진국 독일에서는 도시규모가 전혀 경쟁력이 아닌 것으로 되어 있다.

〈표IV-20〉 베를린-브란덴부르크의 인구변화에 대한 시계열예측

(단위 1,000명)

| 년도(천명)                    | 1990   | 1995   | 2000   | 2005   | 2010   | 1995년-2010년 사이의<br>인구변화예측 |            |          |           |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------------|------------|----------|-----------|
|                           |        |        |        |        |        | 전체                        | 증감률<br>(%) | 자연<br>증감 | 전출입<br>증감 |
| Joint Planning Area       | 6012.4 | 6013.4 | 6084.7 | 6145.1 | 6150.7 | 173.3                     | 2.3        | -429.3   | 566.6     |
| Berlin                    | 3410.0 | 3471.4 | 3499.0 | 3565.0 | 3617.4 | 146.0                     | 4.2        | -182.7   | 328.7     |
| Brandenburg               | 2602.4 | 2542.0 | 2585.7 | 2500.1 | 2533.3 | -8.7                      | -0.3       | -246.6   | 237.9     |
| Close Sphere of Influence | 787.0  | 806.4  | 903.0  | 961.7  | 983.8  | 176.6                     | 21.9       | -        | -         |

자료: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin, 1999, p. 18. 황지욱, 2006에서 재인용

## 7. 선진국 대도시들의 규제완화 추세

### 7.1 선진국 수위도시에서의 규제완화 추세

런던, 파리 등 해외 선진국의 대도시들은 과거 과밀화, 인구집중 등을 막고 지역의 공동화를 막기 위해 수위도시에 엄격한 규제정책을 오랜 기간 동안 실시해 왔다. 그 결과 이 도시들은 1960년대 이후 20년 가까이 인구감소 내지는 인구정체현상을 겪어 왔다. 그리고 오랜 지방분산 정책과 수도권 공동화 현상으로 수위도시에서의 삶의 질이 비수도권의 경우보다 피폐해지는 현상이 발생하기 시작했다. 그리고 중앙정부의 강력한 의지에 힘입어 지방이 어느 정도 활력을 되찾고 수도권집중현상이 완화된 것으로 판단되자, 도시별로 시차가 있기는 하나, 대략 1990년대 이후로는 엄격한 규제를 완화하여 비교적 자유로운 광역관리체제로 나가고 있다. 이러한 추세를 선진국들이 수위도시의 경쟁력이 국가경쟁력이라는 인식에 따라 수위도시에 가

해졌던 각종 규제를 풀고 있는 것으로 해석하고, 우리나라의 수도권 규제도 완화하여 수도권 및 국가경쟁력을 높여야 한다는 주장이 대두되고 있다(김경환 2002,2008).

수위도시 과밀을 억제하기 위한 규제는 여러 가지가 있으나 가장 대표적인 것이 공장 및 사무실에 대한 규제이다. 또한 공공청사의 지방으로의 분산도 대표적인 과밀해소정책이다. 파리, 런던, 동경을 비교해 보면 공장설립허가제는 런던과 동경에서 폐지되었고, 파리는 그대로 유지하고 있다. 과밀부담금제는 파리에서만 유지되었으나 폐지되었다. 사무실개설허가제는 파리와 런던에서 유지되어오다가 런던에서는 폐지되었다. 공공기관의 지방이전은 세 도시에서 모두 시행되어 오다가, 최근 동경은 이 정책을 거의 철회했고 파리와 런던은 아직까지 공공기관의 지방이전정책을 계속 지속하고 있다. 외국 수위도시에서의 과밀억제와 국가기능의 지방 분산을 위한 정책은 전면적 철회는 아니지만 부분적으로 완화되고 있다. 우리나라의 경우 수도권 규제는 완화추세에 있고, 공공기관 이전은 참여정부 때 계획을 세워놓고 2008년 현재 실행을 기다리고 있는 상태이다.

〈표IV-21〉 외국 수위대도시의 규제완화 추세

| 규제시책 |          | 국가별 |     |     |
|------|----------|-----|-----|-----|
|      |          | 파리  | 런던  | 동경  |
| 공 장  | 공장설립허가제  | ○   | ○→× | ○→× |
|      | 과밀부담금 부과 | ○→× | ×   | ×   |
| 사무실  | 사무실개설허가제 | ○   | ○→× | ×   |
|      | 과밀부담금 부과 | ○   | ×   | ×   |
| 공공청사 | 청사개설허가제  | ○   | ×   | ×   |
|      | 과밀부담금 부과 | ×   | ×   | ×   |
|      | 지방이전     | ○   | ○   | ○→× |

주 : ○는 시행, ×는 미시행, ○→×는 과거에 시행되었다가 지금은 폐지되었음을 의미  
 자료: 류종현, 2008.4.신정부의 수도권정책제언, 강원발전연구원

## 7.2 해외 대도시의 규제 역사

### 7.2.1 일본 동경

한국의 수도권 일극체제와는 달리 일본은 동경권, 오사카권, 나고야권 등 3대권이 독자적인 광역권을 형성하고 있다. 그 중에서도 동경권의 규모가 가장 크고, 인구밀집현상이 심했다. 동경 대도시권은 1950년대에 인구가 약 1,300만 명이었고, 고도성장에 따라 1973년에 인구가 약 2,700만 명에 달하여 20년 동안 인구가 2배 이상 증가하였다. 1960년까지는 사회적 증가율이 자연적 증가율보다 높았고, 1960-1970년에는 비슷했으며, 1970-1980년대에는 자연적 증가율이 사회적 증가율보다 더 높아 지방으로부터의 동경권 인구유입이 정체되는 듯했다. 그러나 1980년대 이후 서비스업이 제조업보다 일자리를 더 많이 창출하는 형태로 산업구조가 변하자 다시 동경권으로의 인구재집중현상이 발생했다.

일본 수도권의 규제는 과밀해소와 일극 집중적 불균형의 시정을 목표로 하고 있다. 1950년대 이래 동경권으로의 산업·인구 집중으로 인해 지역불균형이 심화되고, 통근 혼잡, 주택문제 등 인구집중으로 인한 과밀비용이 높아지자 일본 정부는 기성 시가지의 과밀해소와 수도권집중의 불균형을 시정하게 위해 1956년 ‘수도권 정비계획법’을 제정하고 ‘수도권정비계획’을 수립했다. 1959년 ‘수도권 기성시가지공업 제한에 관한법률’에 의거하여 과밀이 심각한 동경도의 23특별구와 요코하마, 가와사키 연담지역을 ‘공업등제한구역’으로 지정하여 공장과 대학의 신·증설을 제한했다.

일본은 1950년대에 우리나라가 1980년대에 사용했던 수도권 정비계획법과 유사한 방법으로 공장 및 대학 등 인구유발시설에 대한 제한을 두었다. 동경도의 규제는 반경 20km내의 기성시가지에 주로 적용하고 있고 그 이외 지역은 별도의 규제 없이 각 지자체의 관리에 따르도록 되어있다. 그리고 기성시가지에서 주변으로 공장을 이전할 경우 각종 세제, 보조금 등을 혜택을 주고 있다. 이러한 방법은 우리나라의 수도권의 과밀억제권역에서 성장관리권역으로 공장이 이전하면 각종 혜택을 주는 것과 유사한 방법이다.

우리나라는 수도권 전체를 규제대상으로 삼는데 반해 동경은 그 규제범위

가 좁다. 그 이유는 우리나라는 국가전체에서 수도권 집중현상이 심해지는 것을 막는데 규제의 목표를 두고 있는 반면 일본은 기성시가지의 과밀해소와 동경중심부의 일극 의존체제를 해소하는데 목표가 있었기 때문이다. 즉 범국가적 목표가 우리나라보다 제한적이다.

1990년대 장기불황을 탈출하기 위한 방도 중 하나로 수도권 규제완화가 주장되었고, 수도권규제의 대안으로서 지방분권과 지방경제 활성화 프로그램이 마련되었다. 수도권경쟁력 회복을 위해 수도권 외곽에 ‘근교정비지대’와 ‘도시개발구역’을 설정하여 각각의 구역에 적합한 토지이용규제와 사업제도, 조세 및 재정상의 혜택, 구조개혁특구 등이 시행되었다. 지방균형발전을 위해서는 지방세 확충을 통한 지방재정의 건전화, 지방분권 등이 추진되었다.

최근에는 기존시가지의 활력을 살리기 위해 과밀문제가 적은 집중 등을 허용하는 방법으로 규제를 완화하고 있다. 이를 위해 수도권계획의 표방이념은 ‘집중억제’이지만 ‘국가 및 지자체의 정비사업 및 사업계획에 대한 권고적 효과’도 목적으로 설정하였다. 공장입지법, 환경법 등 수도권에 가해졌던 각종 규제들도 완화되고 있는 중이다. 21세기 동경 수도권구상에서는 대수도권 지역을 동경역으로 부터 반경 300km의 지역으로 설정하여 대수도권에 의한 일본성장, 그리고 세계의 중심지를 표방하고 있다. 2000년대 중반부터 우리나라 수도권 일각에서 꾸준히 제기되어 온 대수도권 주장과 비슷한 면이 있다. 대체로 일본의 국토정책은 과거에는 전 국토 동질화정책이 기본 기조였으나 2000년대에 들어서서는 지방분권, 클러스터이론의 적극적 수용, 지역 고유의 조건에 맞는 성장정책 등을 사용하는 방향으로 바뀌고 있다.

〈표IV-22〉 일본의 국토정책 변화

|          | 고도성장기 일본 국토정책의 특징  | 글로벌화시대 일본 국토정책의 방향  |
|----------|--|---|
| 배경       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토라는 갇힌 공간에서의 발전</li> <li>- 개발주의, 국가주도의 경제성장</li> <li>- 시민의 경제성장지향에의 동의</li> <li>- 공업화를 기조로 한 경제발전 모델</li> <li>- 산업입지의 지방분산이 용이한 구조</li> <li>- 공업화에 따른 도시화의 진전</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 글로벌화, 특히 자본의 국제적 이동화</li> <li>- 지방분권, 참여형 개발의 조류</li> <li>- 환경문제에의 시민의식 고조</li> <li>- 산업구조의 변화, 정보화</li> <li>- 산업집적의 집중경향이 나타남</li> <li>- 교외화 및 대도시권에의 집중</li> </ul> |
|          | □□   | □□  |
| 지역격차의 개념 | 지역간불균형의 시정을 주요 대상  | 절대적 지역격차 해소를 주요 대상 (과소과밀지역격차)   |
| 정책의 특징   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 격차자체를 문제시 시정 대상으로</li> <li>- 개별의 공해/환경문제에 대한 대처 요법적인 접근</li> <li>- 성장의 극이론/침투성과로 대표되는 산업의 지방분산정책</li> <li>- 국토의 동질화를 전제로 한 인프라 정비</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 격차가 나타난 문제만을 시정 대상으로</li> <li>- 국토레벨에서의 환경문제의 종합적인 접근</li> <li>- 클러스터이론에 대표되는 지역 경쟁력 강화 및 다양화, 경제성장과의 양립</li> <li>- 지역고유의 조건에 맞는 인프라 정비의 차별</li> </ul>               |

자료: 류중현, 2008.4.신정부의 수도권정책제언, 강원발전연구원

### 7.2.2 영국 런던

영국 런던의 과밀해소 및 낙후지역 개발 정책은 1930년대부터 시작되었다. 특히 제조업이 인구집중의 주요원인이라는 판단 하에 공장신증설을 엄격히 규제하고 각종 보조금을 지급하면서 낙후지역이주를 장려하였다. 1944년 그린벨트가 도입되고 1947년에는 도시농촌계획법(Town and Country Planning Act)이 제정되면서 런던 성장억제정책이 본격화 되었다. 그리고 1945년에는 산업분산법(Distribution of Industry Act)를 제정하면서 공장건축허가제(IDC: Industrial Development Certificate)가 도입되어 제조업 집중을 막기 시작했다. 1965년에는 산업구조의 중심이 제조업에서 서비스 산업으로 이동하면서 런던으로 인구집중이 다시 시작됨에 따라 사무직 회사가 런던에 입주하는 것을 막기 위해 사무실개발 허가제(ODP: Office

Development Permit)를 도입하였다. 이 업무용 건물 신축허가제는 우리나라 같이 사유재산제가 잘 보호받는 나라에서는 상상하기 힘든 엄격한 규제이다. 이러한 수도권 집중억제규제와 함께 1966년 제정된 산업개발법에 따라 개발지역 또는 낙후지역으로 이전하는 기업들의 설비비용의 40%를 지원하는 등 분산인센티브도 함께 사용했다. 또한 이주지역의 고용을 고무하기 위해 선택적 고용세금혜택(SET: Selective Employment Tax) 및 지역고용보조금(REP: Regional Employment Premium)을 도입하였다. 1960년대에는 중앙정부가 런던인구의 지방 분산에 더욱 적극적인 관심을 가지면서 공공기관을 지방으로 대거 이전시켰다. 1960년대부터 3차례에 걸쳐 런던에서 지방으로 수십 개 공공기관을 이전했고, 1988년까지 모두 4만900명의 공무원이 지방으로 옮겨갔다. 런던에서 일하는 공무원 비중은 전국대비 20% 이하로 떨어졌다. 최근에도 BBC가 스포츠 제작 부문을 런던에서 맨체스터로 옮긴 바 있다.

이러한 수도권규제 및 지방분산 인센티브에 힘입어 런던을 중심으로 한 수도권의 인구는 1951년에 820만이던 인구가 1981년에는 670만으로 감소하였다. 이러한 인구감소에는 분산정책으로 인한 인구유출뿐만 아니라, 규제에 의한 대도시거주환경의 악화도 주요 원인이 되었다. 약 50년간에 걸친 수도권 집중억제정책이 효과를 거둔 것이다. 1980년 이후에는 지나친 수도권규제를 완화하는 힘입어 2000년에는 720만 명대로 회복했다.

1970년대 후반에 들어서서는 영국의 수도인 런던은 도시 환경이 극도로 악화된 상태가 되었다. 영국경제가 침체에 빠진 상태에서 런던의 실업률이 전국 평균보다 높아진 상태가 되고 도심은 슬럼화가 심해졌다. 또한 IMF로부터 자금지원을 받을 정도로 경제가 부실해진 상태에서 인구가 줄었으며, 런던전체가 슬럼화 되어가고 공공기관의 지방분산도 어느 정도 이루어진 마당에 더 이상 수도권 집중억제를 할 이유가 사라졌다. 런던의 열악한 경제와 생활인프라를 재건해야 할 상황이 된 것이다. 대처 정권이 들어선 1980년대에는 런던 재건을 위한 규제완화가 시작되었다. 1980년에 토지개발세(Development Land Tax), 그리고 1981년 공장건축허가제(IDC)와 업무용 건물 신축허가제(ODP: Office Development Permit)가 폐지되었다. 1982년에는 런던도크랜드개발공사(LDDC: London Docklands Development

Corporation)가 설립되어 대규모 도시재개발을 추진하기 시작했다. 그 이후 금융, 보험 등에서 세계중심지 역할을 하는 등 글로벌도시경쟁력 강화를 위한 전략적 개발을 계속해 오고 있다. 런던을 중심으로 한 수도권은 탈제조업화되고, 세계적 금융 산업의 중심지가 되었다. 그 이후 정권이 보수당에서 노동당으로 정권이 바뀌기도 했지만 과거의 규제일변도 정책을 이제는 적용하지 않고 있다. 첨단기술산업, 서비스산업이 집중되면서도 과도한 인구집중이 발생하지 않으므로 더 이상 수도권 규제정책을 부활해야 할 이유가 없어졌기 때문이다. 오히려 런던은 오랜 기간 동안의 지나친 집중억제 및 분산정책으로 부분적으로는 낙후된 지역이 되었다. 2000대 현재 런던은 전국실업자수의 17%를 차지할 만큼 영국에서 가장 경제적으로 낙후된 지역 중의 하나이다. 현재 런던발전목표는 사회통합, 주거안정, 그린벨트 등 공지(open space) 보존 등 여러 가지가 있으나 그중 금융 및 서비스산업의 발전을 통한 경제 활성화, 환경을 최대한 보존하는 녹색도시건설 등 21세기형 수위도시 발전과 관련하여 참고할 내용을 많이 포함하고 있다(GLA, 2002).

### 7.2.3 프랑스 파리

프랑스는 유럽에서 가장 오래된 중앙집권적 전통을 가진 국가이다. 프랑스 혁명이후 중앙정부의 권력집중이 심해되면서 파리로의 인구집중은 가속화되었다. 그리고 2차 대전 이후 제조업이 파리를 중심으로 밀집하면서 파리 수도권의 일극 집중 문제가 심화되기 시작했다. 지나친 수도권 집중을 막기 위해 1949년 공장사무소 건축제한조치의 도입으로 시작된 수도권규제는 1955년 공장설립허가제(Agrement), 1960년 과밀부담금제(Redevance)까지 확대되었다. 이러한 규제에도 불구하고 전후 1970년대까지 프랑스의 고도 성장기에는 ‘파리와 사막’이라는 표현이 나올 정도로 집중의 도가 지나쳤다. 또한 파리수도권에서는 토지투기, 택지부족, 환경파괴 등 과밀로 인한 도시문제가 크게 부각되었다. 규제만으로 수도권 인구집중을 막기에는 역부족이었다. 우리나라가 1983년 수도권 정비계획법을 수립하여 수도권 인구집중을 막고자 했으나 제대로 기대한 효과를 못 거둔 것과 흡사한 일이 파리에서 이미 발생했던 것이다. 따라서 파리로의 인구집중을 억제하기 위해

서는 단순한 규제보다 훨씬 강력한 수단이 필요했다. 이에 따라 1960년 파리지역 종합계획을 수립하면서 파리수도권의 확장을 억제하고 지방의 거점 도시를 육성해야 한다는 원칙하에 보다 강력한 지역균형발전 정책이 수립되었다. 그 이후 공공기관의 지방분산정책에 따라 수많은 공공기관들이 지방으로 이전하였다. 프랑스에서는 공공기관 이전을 통해 2000년대 초까지 파리에서 78개 도시로 1만3천명의 공무원들이 이전했다. 이러한 산업의 지방분산정책은 지금도 계속되고 있다. 강력한 수도권 규제와 지방분산정책에 힘입어 1970년 프랑스 전체인구의 18.6%로 정점에 달했던 파리 인구는 더 이상 증가세를 멈추었다. 전국대비 파리의 인구비중은 1970-1998년 사이에 18.6%에서 18.2%로 감소하는 결과를 보여 지방살리기 내지는 수도권집중억제정책이 어느 정도 성과를 거둔 것으로 평가해 볼 수 있다.

프랑스는 공공기관 이전 등 여러 가지 지방분산정책을 실시하여 성공한 면도 있으나 실패한 사례도 있다. 그중 신도시를 만들어 지역을 발전시키고자 했던 시도는 대체로 실패했다. 뱅상 푸시에 일드프랑스(수도권) 도시경영연구소 부장은 “프랑스에서 마르세유 주변에 신도시를 지어 중공업을 육성하려 했으나, 20년이 지난 현재 주민이 2만 명에 불과하다”며 “사람들이 살고 있고, 살고 싶어 하는 기존 지방 도시에 공공기관을 이전하는 것이 더 낫다”고 말했다. 그는 한국의 행정도시든, 혁신도시든 신도시를 만들어서 옮기는 것은 균형발전 효과가 적을 것이라고 지적했다(한겨레 2008.4.28). 그런 점에서 기존의 지방도시를 이용하지 않고 혁신도시를 건설하여 공공기관을 이전하고자하는 우리나라의 혁신도시정책은 현실적인 보완책이 필요해 보인다.

중앙정부의 강력한 의지에 의한 장기간 시행된 지방분산정책의 결과로 1980년대 후반에는 파리로의 인구집중이 뚜렷하게 완화되고 지방발전목표가 어느 정도 결실을 거두게 되었다. 그에 따라 파리에서의 주거, 생활상의 많은 불편을 감내했던 규제들이 조금씩 완화되기 시작했다. 공장설립허가제(Agrement)에 대해서는 과거의 신·증축 규제는 그대로 존치했으나, 이용 면적에 대한 규제는 폐지하였다. 1982년부터는 공장에 대해서는 과밀부담금(Redevance)을 면제해 주었다. 아직 사무실에 대한 과밀부담금은 그대로 존속하고 있다.

### 7.3 선진국 수위도시와 한국 수도권의 비대칭성

지역균형발전정책을 오랜 기간 시행했던 외국과 그렇지 않은 우리나라

프랑스, 영국, 일본 등 지역균형발전을 강력하게 추진했던 곳에서 수위도시의 글로벌 경쟁력 향상을 위해 수도권규제를 완화하고 있으므로, 우리나라도 수도권 규제를 완화하여 수도권의 글로벌 경쟁력 향상을 통한 국가경쟁력 제고에 초점을 맞춰야 한다는 주장이 있다(김경환 2008 ; 김은경 2007). 그런데 우리나라의 경우와는 달리 이들 국가들에서는 30-40년에 달하는 오랜 기간 동안 수도권 기능의 지방분산을 통해 수도권집중현상이 상당히 완화되고 지방의 활력이 어느 정도 살아나는 등 정책효과가 상당 부분 결실을 거두었다. 그리고 지나친 규제 때문에 수위도시의 도시기능이 퇴화되면서 슬럼화 되는 등 부작용이 심해지자 도시재건의 입장에서 규제가 완화되기 시작했음을 주목할 필요가 있다.

우리나라에서는 수도권 과밀화를 막기 위한 수도권정비계획법이 1983년 이후 계속 존속하였으나 지방경제를 살리는 정책이 제대로 시행되지 않아, 인구집중을 막을 수가 없었다. 외국과는 달리 수도권 집중완화에 대한 우리나라 역대 중앙정부의 현실인식과 의지가 부족했던 탓이다. 지금 외국대도시의 규제완화추세를 단순히 답습하기에는 우리나라의 수도권 집중문제는 너무나 심각하다. 규제완화가 시작된 외국 수위도시와 한국 수도권에서의 비대칭성은 다음과 같다.

#### 첫째. 지방분산정책과 수도권규제완화의 부조화

외국은 30년 내지 50년에 걸쳐 수위도시규제와 지방분산정책을 지속적으로 시행한 결과 지방의 활력이 어느 정도 살아나고 수위도시 집중현상이 완화됨에 따라 비로소 수도권 규제를 완화하기 시작했다. 한편 한국에서는 역대 정권에서 제대로 된 지역발전정책 없이 수도권 위주의 발전만 해왔다. 참여정부시절 비로소 지역균형발전정책 등 비수도권 지방의 활력을 살리기 위한 방안을 일부 마련했으나 오히려 수도권규제완화를 적극적으로 시행했다. 그리고 2008년 현재 지방동반발전을 위한 제 정책들이 아직 제대로 실행되지 않은 상태에서 수도권 규제완화를 논하고 있다. 이를테면 프랑스는

각종 수도권 규제가 존재함에도 불구하고 수도권인 파리가 전국인구의 18.6%를 차지하자 보다 강력한 지역균형발전정책을 취하였다. 그 결과 1970-1998년 사이에 파리의 인구는 18.6%에서 18.2%로 감소하는 결과를 보이고 파리와 지방이 함께 발전을 공유하는 등 지방발전정책 내지 수도권 집중완화정책이 어느 정도 성과를 거두자 수도권규제를 풀기 시작했다.

### 둘째, 너무 높은 우리나라 수위도시 집중도

OECD에서 수도권과밀문제로 고민해 온 대표적 국가인 일본과 프랑스는 전국인구대비 집중도가 각각 32.3%, 18%인데 반해 한국은 2008년 현재 무려 48.7%이다.

### 셋째, 과다 비만 상태의 수도권 인구

인구집중으로 고민해 왔던 런던이나 파리권역의 인구는 1,000만 명 남짓 하나 우리나라 수도권은 이미 인구가 무려 2,300만 명 이상에 달하여 탄력적이고 경쟁력 있게 도시변화를 추구하기에는 너무 비대해졌다.

### 넷째, 너무 빠른 우리나라 수도권의 인구집중 속도

선진국 대도시의 수도권 인구집중은 정지했거나 그 변화속도가 완만한데 반해, 우리나라의 인구집중속도는 너무 빠르다. 런던, 파리, 동경 세도시중에서 가장 인구증가율이 높은 동경권에 비해서도 한국은 수도권 인구비율 증가속도가 무려 5배에 달하는 실정이다(김태동 2001). 수도권규제완화는 그 집중속도를 더욱 가속화할 우려가 있다.

### 다섯째, 과도한 수준의 국가핵심기능 수위도시 집중

우리나라는 국가의 모든 핵심기능이 수도권에 집중되어 있다. 국세는 국가조세수입의 80%에 달하고 있으며 이에 대한 분배기능을 중앙정부가 담당하고 있는데, 이에 대한 권한을 가진 집단이 대부분 수도권에 거주하고 있어 수도권 위주의 정책수립이 지속되고 있다. 또한 중앙행정기관의 80%, 공공기관의 85%, 100대 기업본사의 91%, 30대 명문대학의 61%, 전국여론을

주도하는 언론본사 전부가 수도권에 집중되어 있는 등 앞서 거론한 해외의 어떠한 도시보다도 국가성장동력이 수도권에 많이 집중되어 있다(변창흠, 2006). 제조업체수의 58.2%, 총사업체의 50.9%가 집중되어 있어, 국내총생산의 30%, 총고용인구의 21%를 차지하여 유럽에서 가장 중앙집중화 된 것으로 거론되는 파리의 지표보다 우리나라 수도권이 훨씬 집중화되어있다.

#### 여섯째, 우리나라 수도권의 지방 자원흡수력이 너무 강하다.

우리나라 수도권에서 지방의 자원을 흡수해가는 자력은 너무 강하다. 지방이 경쟁력을 잃고 퇴락해 가는 우리나라와는 달리 프랑스나 영국에서는 오랜 거점도시 개발과 수도권 기능의 분산을 통해 지방도시의 경쟁력이 상당 부분 확보되어 있다. 사실 인구, 산업, 등 우리나라 수도권의 성장동력이 국가에서 차지하는 비중은 규제완화를 벤치마킹하기 위해 종종 거론되는 런던이나 파리의 경우와는 비교가 안될 정도로 높다. 또한 영국이나 프랑스에서는 오랜 지방 거점도시 발전정책을 통해 지방도 산업의 종류에 따라 수도권에 못지않은 경쟁력을 가지면서 수도권의 블랙홀 효과가 상당히 완화된 반면, 우리나라는 거점도시라고 할 수 있는 지방대도시들이 도시경쟁력을 잃고 공동화되어가면서 수도권의 블랙홀 효과가 더욱 강하게 작용하고 있다.

#### 일곱째, 수도권 규제완화를 위한 핵심주제인 제조업 유치는 외국대도시에서의 핵심 주제가 아니다.

외국 대도시에서의 규제완화는 주택문제 해결, 서비스산업발전에 초점을 맞추어 이미 존재하고 있는 주민들을 대상으로 삶의 질을 높이고 경제활동 기회를 늘이는데 초점을 맞추고 있으며, 제조업입지확대는 주된 목표가 아니다. 반면 우리나라의 수도권규제완화는 제조업유치에 초점을 맞추고 있어 극심한 인적·물적 자원의 수도권집중이 우려된다. 또한 제조업 유치를 위한 수도권 규제완화는 21세기 글로벌 경쟁력을 갖추려는 도시의 일반적 위상에도 걸맞지 않다.

### 여덟째. 제조업 공동화 현상이 없는 우리나라의 수도권

외국대도시권에서는 오랜 기간 동안의 규제로 제조업공동화 현상이 발생하여 일자리창출을 위한 근본이 흔들리자 제조업입지에 대한 규제를 해제하기 시작했다. 우리나라 수도권에는 우리나라 제조업의 절반이 집중되어 있고, 제조업공동화 현상이 일어나지 않고 있어 제조업입지규제완화가 전혀 절실하지 않다. 허재완(2005)의 연구에서는 우리나라 수도권의 제조업공동화가 일본에 비해 문제가 되지 않으며 2000년 이후 각종 수도권 규제에도 불구하고 오히려 개선되어 가고 있는 것으로 나타났다.

### 외국 광역대도시의 규제완화를 벤치마킹하기에는 과도한 수도권 과밀비용과 지방공동화 비용

1982년 지나친 수도권집중을 막고 수도권을 정비하기 위해 수도권정비계획법이라는 규제수단을 동원했지만 비수도권발전을 위한 현실적인 정책이 없는 상태에서 그 규제수단은 제한된 범위 내에서만 역할을 했다. 수도권 집중현상은 수도권정비계획법의 결함 때문이 아니라 지방에서의 삶의 질이 너무 피폐해졌기 때문이다. 그리고 지방피폐의 책임은 이를 방기한 역대 중앙정부의 책임이기도 하다. 2008년 현재 수도권인구가 대한민국인구의 절반을 차지하게 되는 사상 초유의 수도권집중현상이 벌어지고 있는 가운데 수도권 집중은 계속되고 있는 상태에 있다. 우리나라 수도권은 런던이나 파리를 벤치마킹하기에는 너무 비대해져 버렸고, 그로 인한 과밀비용과 지방공동화 비용이 너무나 크다.

## 7.4 선진국 대도시 규제 해제의 목표

### 수위도시 피해를 막고 삶의 질을 개선하기 위한 규제완화

동일한 사실도 해석과 표현에 따라 그 전달 내용이 완전히 달라질 수 있다. 해외대도시들의 규제완화 경향은 일각에서 주장하는 것처럼 수위도시의 글로벌 경쟁력을 갖추기 위한 것이 최고의 가치는 아니다. 런던 파리 등은 오랜 기간 동안 시행되어온 수도권 규제와 지방분산정책으로 인해 상대적으

로 지방에 비해 삶의 질이 피폐한 부분이 생기기 시작했다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 수도권규제완화가 시작되었으며, 그 주된 목표도 공동화된 수도권의 재개발 및 3차 산업을 위주로 한 경제활동 활성화, 녹색도시 등으로 표현되는 삶의 질 향상 등이다. 또한 이 나라들에서는 오랜 기간 동안 지방분산정책, 낙후지역개발사업 등을 통해 수도권이외의 지방이 적절한 자생력을 가지게 되어 규제완화를 하더라도 더 이상 지방의 인적·물적 자원을 무차별적으로 흡수해 가는 과거의 블랙홀 현상이 일어나지 않을 것이란 국민적 동의하에 규제완화가 진행되고 있는 것이다. 즉 수도권 경쟁력 향상을 위해 지방경제 활성화 등 다른 가치를 훼손해도 된다는 내용을 담고 있는 것은 아니다.

#### **일본: 도심공동화 현상 치유 위한 규제완화**

일본은 분권, 균형발전정책에 따라 농촌, 지방도시 등의 균형발전이 어느 정도 진전되었으나, 1990년 초 부동산 버블사태 이후 10년 이상의 경기장기침체가 이어지고, 인구고령화, 인구감소라는 새로운 문제에 직면하게 되었다. 동경권은 고도 성장기를 끝내고 성숙기로 접어들어 따라 도시공간의 재편, 과밀문제해결, 지역정비 등의 문제가 많음을 인식하게 되었다. 특히 동경중심부에서의 저·미이용지가 발생하고 여러 시설의 교외입지에 따른 중심 시가지의 쇠퇴, 도심공동화가 문제가 되기 시작했다. 또한 수도권 내 중심 과밀지역 산업구조가 과거의 제조업에서 서비스업으로 완전히 재편됨에 따라 더 이상 실효성이 없어진 수도권 기성 시가지에 대한 공업입지 규제 법률을 2002년도에 폐지하게 되었다.

#### **프랑스: 네트워크화 된 다핵주의 공간구조**

프랑스는 공공기관 이전을 통해 파리에서 78개 도시로 1만3천명의 공무원들이 이전했고, 강력한 아그레망(공장설립허가제)과 르데방스(과밀부담금제)에 힘입어, 전국대비 파리권역의 인구비중은 1970-1998년 사이에 18.6%에서 18.2%로 감소하는 등 지방 발전과 파리집중억제가 어느 정도 확인된 시점에서 규제가 완화되기 시작했다. 아그레망(공장설립허가제)에 대

해서는 이용면적에 대한 규제는 폐지되었으나 산증축규제는 아직도 존치하고 있다. 파리의 산업구조가 3차 산업 위주로 거의 재편된 상태에서 인구집중효과가 줄어든 공장에 대한 르데방스(과밀부담금)는 폐지하였으나 인구집중유발효과가 큰 사무실에 대해서는 계속 적용하고 있다. 프랑스는 2002년 국토개발장관회의(CIADT)에서 새로운 국토정책의 기조로서 유럽과 세계에서의 프랑스 지위강화, 지속적인 국토불균형감소, 지방분권의 진전 등을 위해 네트워크화 된 다핵주의 공간구조를 채택했다.

### 영국: 주택문제, 실업률, 및 도심공동화의 해결을 위한 규제 완화

영국에서는 런던이 처해있는 주택문제, 교통 혼잡 문제 등을 해결하기 위한 방편의 하나로 규제완화가 실시되었다. 강력한 인구분산 및 과밀억제 정책의 실시로 1951년에 820만이던 인구가 1981년에는 670만으로 약 150만 명의 인구가 지속적으로 감소하는 등 더 이상 런던으로의 인구집중이 우려되지 않는 상황에서 영국에서 가장 높은 실업률, 도심공동화 등의 문제가 심각해지자 이러한 문제를 해결하기 위해 규제완화가 고려되기 시작한 것이다. 런던의 주된 발전 산업도 금융 및 서비스업이고 이에 맞추어 도시계획이 수립되고 있다. 오히려 영국은 지역균형발전을 더욱 정교한 방향으로 추진하고 있다. 잉글랜드 전체를 9개 권역으로 구분하여 지역동반발전을 도모한다는 면에 있어서는 우리나라에서 시도하려는 5+2광역경제권구상과 비슷하다. 그러나 권역별 인구는 평균 500만 명 수준(최대 권역 런던이 포함된 South east 807만 명, 최소 권역 North east 258만 명)으로 우리나라 수도권처럼 특별히 인구가 많아 절대적 우위를 점하는 지역은 없다. 저성장지역도 특유한 지역자산을 축적하고 기회의 균등을 도와 세계경제와 경쟁할 수 있도록 역량을 강화시키고 있다.

### 지역동반발전과 수도권규제완화의 균형

이상 해외의 경우에서 보듯이 선진국 대도시들의 규제완화는 그 동기와 목표가 우리나라 수도권의 규제완화와는 상당히 다르다. 해외의 지방들은 산업별로 수도권과 경쟁이 될 수 있는 기반을 가지고 있는 반면 우리나라는 대부분의 산업 섹터에서 수도권에 대한 경쟁대상도시가 없다. 그리고 예산

의 중앙집중을 통해 비수도권 지방의 자생력이 거의 소멸된 우리나라와는 달리 영국 등은 오랜 지방자치를 통해 지방 고유의 자생력을 가지고 있다. 우리나라에서는 프랑스나 영국과는 달리 지방분산정책이 아직 제대로 시행되지도 않은 상태에서 국내대기업 제조업종 유치 등을 위해 수도권 규제완화가 주장되고 있다. 과도한 수도권집중으로 인해 지방의 경쟁력이 거의 소모된 상태에서 규제완화 조치를 하면 제조업을 비롯한 대부분의 산업이 수도권으로 집중하면서 수도권 과밀과 지방공동화는 더욱 심각해 질 것이다.

## 7.5 선진국 대도시 규제완화와 지방 동반 발전

영국, 프랑스 등은 수위도시 규제완화와 관계없이 지방동반발전정책을 지속적으로 추진해오고 있다. 그 강도는 우리나라보다 강하며 실천적으로 운용되고 있다. 우리나라에서는 수도권과 지방의 차이가 훨씬 심각한 상황인데도 실효성 있는 지방발전정책 없이 수도권 집중이 가속화될 수도권 규제완화가 주장되고 있다. 선진외국의 지방발전정책은 우리나라보다는 정교하다. 이를테면 EU구조기금에서는 지원지역을 3개 지역으로 구분하고, 낙후도가 가장 심한 제1지역에 보조금의 70%를 지원하고 있다. 일본은 지역을 3개로 구분하고 있으며 영국의 RSA도 3개 지역으로 구분하여 보조금을 차등화 지원하고 있다(박재곤이원빈, 2005). 우리나라보다 사회발전단계가 조금 뒤떨어져 보이는 태국과 중국에서도 지역 낙후도에 따라 차별적인 조세정책을 실시하고 있다.

우리나라는 지역 낙후도에 따른 적절한 구분 없이 수도권에서 비수도권 지역에 기업을 이전하는 경우에 일률적인 조세 및 보조금 지원정책을 실시하고 있다. 대부분의 경우 중앙정부와 지방정부가 각각 50%씩 보조금을 부담하고, 지방정부가 유치기업에 대해 보조하는 금액만큼 중앙정부가 보조함으로써 해당 지방의 재정력에 따라 지방간에도 빈익빈 부익부의 차이가 나도록 되어있고, 그 지원기간도 대부분 5년에 한정되어 있다. 대부분의 영역에서 EU기준에 못 미치는 기준을 사용하고 있다. 지역별 낙후도에 따른 차등 지원방안은 2007년 제 2차 균형발전정책에서 제시된 바 있으나 2008년 현재 실종된 상태이다.

〈표IV-23〉 외국의 지역분류 및 차등 인센티브 사례

| 국가  | 분류기준   | 지역분류 유형  | 인센티브 차등지원   |
|-----|--|--|---|
| EU  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역발전수준</li> <li>- 1인당 소득</li> <li>- 실업률</li> <li>- 지역경쟁력</li> <li>· 입지특성</li> <li>- 국경접경지역</li> </ul> | 3개 대분류 및 7개 세 분류<br>① 균형촉진지역<br>· 낙후지역<br>· 일시적 낙후 지역<br>· 준 낙후 지역<br>· 일시적 준 낙후 지역<br>② 경쟁력/고용촉진지역<br>· 순수경쟁력/고용촉진지역<br>· 일시적경쟁력/고용촉진 지역<br>③ 국경지역간협력지역 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 분류지역별로 우선지원 분야를 정하여 지원</li> <li>① 지역에 EU지역개발예 산의 82%,</li> <li>② 지역에 15%,</li> <li>③ 지역에 3%를 지원</li> </ul> |
| 프랑스 | <AFR(지역활성화)><br>· 1인당 소득<br>· 인구밀도<br>· 노동력실업률 등   | ① 낙후지역<br>② 준낙후지역<br>③ 일시적낙후지역   | ① 지역 : 투자금의 최대 80%까지 보조<br>② 지역 : 투자금의 최대 40%까지 보조<br>③ 지역 : 투자금의 최대 15%까지 보조   |
|     | <ZRR(농촌재활)><br>· 인구밀도<br>· 경제활동참여인구<br>· 농업종사인구비율  | ZRR(농촌재활지역)에 속하는 코뮌 리스트를 매년 선정하고, 리스트를 1년마다 조정   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업인에 대하여 법인세 등을 14년간 전체/부분 면제</li> <li>· 노동자는 사회보장부담금 경감</li> </ul>  |
| 영국  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1인당소득</li> <li>· 실업률</li> <li>· 사회보장 수혜율</li> <li>· 제조업 의존도</li> </ul>                                | ① Tier 1: 1인당소득이 EU 평균의 75%이하지역<br>② Tier 2: 경제활동촉진지역<br>③ Tier 3: 구조조정지역(과거 탄광지역 등)   | ① 지역 : 투자기업규모에 따라 차등보조 (30~50%)<br>② 지역 : 투자기업 규모에 따라 10~45%보조  |
| 독일  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 평균실업률(50%)</li> <li>· 실업률전망(5%)</li> <li>· 1인당소득(40%)</li> <li>· 인프라수준(5%)</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 카테고리 A</li> <li>· 카테고리 B</li> <li>· 카테고리 C</li> <li>· 카테고리 D</li> <li>· 카테고리 E</li> <li>· 지원 불필요지역</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역별로 투자비용 보조 차등지원</li> <li>· 카테고리 A지역(구동독 지역)의 경우 투자기업에 별도 세금감면</li> </ul>                                 |
| 태국  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1인당소득</li> <li>· 지역인프라수준</li> <li>· 투자자편의(금융조달, 노동력 등)</li> </ul>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Zone 1</li> <li>· Zone 2</li> <li>· Zone 3</li> <li>* Zone 3은 다시 2개 그룹으로 세분, 인센티브 차등화</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 법인세 감면기간 차등 적용(3~8년)</li> <li>· 교통·전기수도 등 각종 공공요금 감면 차등적용</li> </ul>                                       |

〈표IV-23〉 외국의 지역분류 및 차등 인센티브 사례〈계속〉

| 국가 | 분류기준 | 지역분류 유형                             | 인센티브 차등지원   |
|----|------|-------------------------------------|---|
| 중국 | -    | ① 서부대개발 지역<br>② 동북3성 지역<br>③ 중부낙후지역 | ① 지역 : 국가장려업종 기업에 대하여 법인세를 10년간 감면 (33%~15%)<br>② 지역 : 증치세(增值稅 부가가치세와 유사), 법인세 등 감면/특례 적용 |

자료: 박재곤이원빈, 2005, 기업의 지방투자 실태와 활성화 방안, 산업연구원 으로부터 요약 정리

## 7.6 수도권 규제완화와 글로벌 경쟁력과의 연관성

덩치는 크나 혁신역량과 산업구조가 열위에 있는 허약한 대도시 : 수도권

OECD(2006)는 26개 회원국 도시들의 경쟁력을 평가하여 월드스타급 도시, 국내 스타급도시, 전환기도시의 3개 등급으로 분류하였다. 서울은 최하위 등급인 전환기적도시에 포함되어 있다. 아시아 경제연구원(2006)은 세계 도시들을 시장규모, 혁신역량, 생산효율, 경제성장, 취업기회, 산업구조, 자원효율 등을 기준으로 종합경쟁력을 평가했는데 아시아에서는 동경이 11위, 서울은 27위였다. 도대체 이러한 도시경쟁력에서 서울이 낮은 평가를 받는 이유는 무엇일까? 수도권 규제가 중요한 원인일까 아니면 다른 이유 때문일까? 바로 대한민국 내지는 수도권에 감당할 수 있는 적정 속도를 뛰어넘은 수도권 집중이 가장 큰 원인이라고 할 수 있다. 서울의 과밀비용은 그동안 수도권 경쟁력을 위해 투자한 국가의 많은 노력을 훼손시켜 버렸을 가능성이 크다. 우선 아시아경제연구원(2006)의 조사에서 서울은 시장규모(6위), 경제성장(7위)에서는 높은 평가를 받은 반면, 혁신역량(83위), 산업구조(102위)에서는 아주 낮은 평가를 받았다. 시장규모나 경제성장 부문에서는 인적·물적 자원이 비수도권에서 수도권으로 계속 집중되면서 대한민국 경제성장의 과실이 수도권에 열리게 되어 있으므로 거의 무임편승식의 경쟁력 향상이 가능했었다. 반면 혁신역량(83위)이나 산업구조(102위)에서는 상당한 기

간 동안 해당 지역의 내재적 발전노력이 축적되어야 좋은 평가를 받을 수 있는데 그렇지 못했다. 그리고 구조개선 노력이 감당할 수 없는 속도로 교통 혼잡, 공해, 주택문제, 등의 과밀화 현상 등 도시경쟁력을 저하시키는 과밀비용이 빠르게 증가하고 있다.

### 수도권 과밀비용이 수도권 도시경쟁력 저하의 원인

대도시 인구가 일정 수준을 지나치면 ‘규모경제’ 내지는 ‘집적효과’보다는 과밀혼잡비용이 더 빠른 속도로 증가하여 도시경쟁력을 저하시키게 된다. 수도권은 인구집중으로 인해 과밀비용이 급속히 상승하고 있는 지역이다. little(2005)의 연구에서 우리나라의 수도권은 기업경쟁력 15점(해외선진국 대도시 평균 26점), 산업인프라 33점(평균 47점), 환경쾌적성 30점(평균 52점), 사회적 결속 16점(평균 19점) 등의 부문별 평가에서 매우 낮은 점수가 나타났다. 기업경쟁력이 낮은 주된 이유로서는 낮은 노동생산성과 기업혁신 활동 미흡으로 나타났다. 즉, 기업경쟁력과 수도권 규제의 존재 유무와의 관계는 보이지 않았다. 하드웨어적 산업인프라는 지난 10년간 우리나라 SOC 예산의 60%이상이 수도권에 투자되었음에도 불구하고 문제가 되고 있다. 그러한 막대한 투자에도 불구하고 계속되는 인구 및 산업집중으로 인해 과도한 SOC투자가 계속 요구되고 있다. 사실 수도권의 미래를 위한 산업인프라 향상은 IT, 바이오, 문화 등으로 대표되는 21세기 첨단산업시대를 맞이하여 산학연계 등 네트워킹이 강화된 효율적 클러스터링 전략과 소프트웨어적 투자로 해결이 될 수 있다. 공장입지규제를 풀어 하드웨어적 투자로 해결하고자 하는 것은 시대를 거슬러 가는 일이다. 경제가 발전할수록 넓은 공간입지가 필요한 산업은 후진국으로 이전된다. 핵심경쟁력은 소프트 에어적 경쟁력으로서 기업의 물리적 입지는 별로 중요하지 않게 된다. 환경쾌적성과 사회적 결속부문이 낮게 나타난 원인은 급속한 인구집중으로 인한 과밀비용 때문이다. 이러한 조사들에서 나타난 바와 같이 포괄적이고 동태적 관점에서 수도권의 낮은 도시경쟁력 이유를 관찰하면 수도권 과밀비용이 주된 원인인 것을 발견할 수 있다.

### 수도권 집중으로 인한 수도권 경쟁력 저하

모든 병은 대증요법보다 근본 원인을 찾아서 치료해야 한다. 경제적 요인만을 놓고 대도시 경쟁력을 판단해 볼 때, 국제적 기준에서 수도권 경쟁력이 낮은 이유는 수도권 규제보다는, 적정 속도를 초과하는 수도권집중으로 인한 과밀비용 때문이라고 확인할 수 있다. 몰려드는 인구를 수용하느라 택지를 개발하고, 공장을 유치하여 경쟁력을 유지하는 것은 임시변통적인 후진국형 대증요법에 지나지 않는다. 수도권집중을 완화 내지는 정체시켜 하드웨어 인프라의 안정을 기하면서, 소프트웨어적 경쟁력 역량을 향상시키려는 것이 바로 수도권경쟁력을 향상시킬 수 있는 근본 치료법이다. 그 근본치료법은 우리나라의 특성상 비수도권 지방의 경쟁력을 향상시키고자 하는 중앙정부의 장기적 의지에 거의 전적으로 달려 있다. 비수도권이 활력이 생기면 굳이 고향을 떠나 수도권으로 이전할 이유가 없기 때문이다. 수도권 인구집중억제에 대한 수도권 규제의 효과를 의심하는 의견이 있으나 그 것은 수도권규제 효과의 문제보다는 지방을 동반 발전시키겠다는 중앙정부의 의지와 실행이 지난 수십 년 간 부족했기 때문이다. 수도권 규제는 수도권 과밀비용을 조금이라도 줄이기 위한 최소한의 안전장치이다.

### 소프트웨어적 발전과 4-R원칙(reduce, recycle, reuse and replace) 실현이 글로벌 수준의 대도시 경쟁력 기준

파리나 런던은 오랜 기간 수도권 규제와 지방분산 정책을 통해 인구가 분산 내지는 정체되었고, 도심 공동화 현상이 심각하게 발생했다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 우리나라 수도권과는 절대인구수나 국가내 비중에서 비교가 안 되는 작은 도시들이다. 우리나라 수도권으로의 인구집중을 완화하거나 분산시킬 수 있는 정책이 실행되어야 수도권에 고질적인 과밀비용 부담을 덜고, 그 동안 투자된 산업인프라와 내제된 역량으로 세계적 대도시 경쟁력을 갖출 수 있을 것이다. 우리나라 수도권에 진정한 글로벌 경쟁력을 추구한다면 제조업유치 등을 위해 각종 규제를 해제하는 것은 적절치 않다. 21세기 글로벌 경쟁력을 가진 도시는 제조업이 밀집된 곳이 아니기 때문이다. 대도시의 경쟁력은 물리적 규제해제여부와 관계없는 소프트웨어적 발전에 달려 있다.

그리고 이제 글로벌 대도시의 경쟁력은 그린으로 표시되는 녹지 보전을 비롯한 지속가능한 발전에 그 초점이 맞추어지고 있다. 줄이고, 순환하고, 재생하고, 다시 생활의 터로 만들어가는 4-R원칙(reduce, recycle, reuse and replace)을 얼마나 잘 하는지가 글로벌 수준의 대도시 경쟁력을 가장 잘 표현하는 중요한 지표가 되어가고 있다(Mee Cam Ng 2008.4).

## 8. 수도권 계획적 관리체제로의 전환

### 8.1 수도권 계획 관리의 배경

#### 수도권 발전의 걸림돌인 수도권 규제의 폐지와 계획적 관리체제 실시 주장

수도권에 걸려있는 중앙정부차원의 각종 규제를 폐지하고 수도권을 광역경제권이라는 개념 하에 계획적 관리<sup>4)</sup>를 해야 한다는 주장이 2000년대에 들어선 이후 계속 있어 왔다. 그리고 이러한 주장은 신정부의 광역경제권 구상과 맥을 같이 하고 있다.

계획적 관리체제에 대한 논의는 어차피 수도권으로 인구가 집중되고 있는 상황에서 중앙정부의 강력한 수도권규제로 인해 효율적이고 탄력적인 수도권 발전이 이루어지지 못하고 있다는 인식으로부터 출발하고 있다. 이를테면 각종 규제로 인해 수도권으로 집중되는 인구를 효율적으로 수용하지 못하여 난개발이 이루어지고 있으며, 택지를 효율적으로 공급하지 못함에 따라 1990년대 초 5개 신도시건설 및 1997년 외환위기 때를 제외하면 지속적으로 수도권의 주택가격이 상승해 왔다는 것이다. 그리고 이미 인구로나 면적으로 볼 때 광역화된 대도시이므로 도시 기능을 제대로 갖추기 위해서는 외국의 대도시처럼 광역화된 관리체제를 가져야 한다는 것이다. 그리고 그 관리체제로의 전환을 못하게 하는 걸림돌이 수도권정비계획법 등 중앙정부의 수도권규제라는 것이다(이상대 2003; 김경환 2008).

4) 수도권의 계획적 관리란 수도권 광역 도시권에 적합한 개발을 위해서는 중앙정부에 의한 수도권정비계획법 등 기존의 경직화된 각종 규제를 철폐하고 수도권광역단위에서의 자율적인 계획 관리를 의미하는 것으로 보인다.

이상대(2008)는 인구와 산업의 수도권 집중을 억제하기 위한 수도권규제 정책의 문제점을 다음과 같이 열거하고 있다

첫째, 수도권 규제는 국가경쟁력약화와 기업투자의욕을 악화시키고 있다. 하이닉스공장증설불허 등의 사례에서 보는 바와 같이 획일적 법령 적용으로 기업투자의욕을 꺾고 있다.

둘째, 난개발의 조장을 방조하고 있다. 수도권의 주택, 교통, 환경문제에 대한 적절한 처방을 외면하여, 체계적인 도시개발을 어렵게 하고 있다. 용도지역제 방식의 3개 규제권역제도에 의한 획일적 관리로 수도권 내 토지이용과 공간 관리를 비효율적으로 조장하고 있다. 이를테면 공장입지규제로 인한 공장 난개발문제가 심각하다. 제 3차 수도권 정비계획법에서 수도권의 산업단지와 공업지역면적이 전국의 20%를 못 넘게 하고 산업집적활성화법에서는 공장총량제로 규제를 하고 있기 때문에, 산업단지 내 공업용지내에서 제대로 된 용지배분이 이루어지지 못함으로써 어쩔 수 없이 법령상 규제 대상이 아닌 소규모 개별공장입지가 확산되고 있는 실정이다. 여주프리미엄 아울렛은 규모제한을 피하기 위해 분할연접개발을 했다. 어차피 수도권을 원하는 기업들에게 입지규제를 함에 따라 수도권 난개발을 조장하고 있는 셈이다.

셋째, 현재의 복잡한 수도권규제 때문에 광역대도시로서의 계획과 관리를 제대로 이룰 수 없다.

특별법적 지위에 있는 수도권정비계획법 조차도 관련 부문계획인 수도권광역교통기본계획, 산업입지계획, 농지이용계획 등을 통합하거나 연계시켜주는 역할을 못하고 있다. 수도권 내에서도 정부부처별 정책들이 통합 조정되지 못하고 있다. 따라서 중앙정부의 규제를 폐지하고 광역권이 주체적으로 계획관리를 해야 효율적 관리가 가능하다.

넷째, 수도권 정비계획법이 문제해결보다는 갈등의 원인이 되고 있다. 서울시와 경기도 성남시/하남시간 송파신도시개발에 대한 갈등, 수질오염총량제 및 대기오염총량제 도입 등으로 인해 수도권 내 지역 간 많은 갈등을 유발시키고 있다.

이러한 제반 문제들을 해결하기 위한 대안으로서 기존의 수도권 규제들을 폐지하고 대도시권 광역관리와 난개발 방지형 도시개발관리를 하지는 것이

수도권 계획관리의 핵심사항이다. 즉 수도권규제는 폐지 내지는 완화되고 수도권관리를 중앙정부에서 대도시 광역권으로 가져와야 한다는 것이 수도권 계획관리의 골자로 볼 수 있다.(이상 이상대:2008에서 요약정리)

### “새 정부의 창조적 광역발전 전략”에서의 계획적 관리

이 같은 수도권의 지속된 주장에 맞추어 건설교통부는 2005년 6월 확정된 ‘수도권발전 종합대책’과 2006년 7월의 ‘제3차 수도권정비계획(2006-2020)’에서 행정중심복합도시 건설과 공공기관의 지방이전 등과 연동하여 수도권 관리방식을 ‘계획적 관리체계’로 전환한다는 내용을 명문화한 바도 있다. 이러한 ‘수도권의 계획적 관리’에 대한 명확한 개념과 구체적인 내용, 그리고 진행계획 등이 2007년까지는 불분명한 상태로 있다가, 2008년 대통령직 인수위원회의 발표를 통해 명시적으로 제시된 바 있다.

2008.1.24에 발표한 대통령직 인수위의 발표에는 그동안 수도권 일각에서 주장해 온 ‘수도권 계획적 관리’에 대한 내용이 잘 녹아들어 있다. 신정부 인수위는 “새 정부의 창조적 광역발전 전략”에서 서울·지방의 공동발전을 위한다는 명분하에 전국을 7개 광역경제권(5대 광역경제권+2대 특별광역경제권)으로 구분하고 수도권 규제합리화를 추진한다고 발표했다. 인수위의 창조적 광역발전전략 속에는 상당부분 수도권에서 그동안 주장하는 내용들이 반영되어 있는데 그중에서도 규제개혁 등 시장 친화적 지역경제 활성화 촉진, 수도권정비계획법의 저촉을 받지 않는 정비발전지구제도의 정착을 통한 수도권 경쟁력 강화, 수도권정비계획법과 국가균형발전특별법 등의 법적 체계를 통합하여 수도권 계획적 관리와 지방육성통합법 제정 검토 등이 수도권규제폐지 내지는 완화의 방향을 보여주고 있다.

## 8.2 수도권 계획관리가 비수도권에 미치는 영향

### 독립적이고 배타적인 위치를 전제로 한 수도권 지자체의 계획적 관리

계획적 관리에서 주장하는 대부분의 내용들에는 수도권 규제완화로 인한 지방의 공동화 우려는 고려되어 있지 않으며, 수도권을 비수도권에 영향을 주지 않는 독립적 내지는 배타적인 사회 경제권으로 가정하고 있다.

수도권 계획 관리는 수도권 지역이 대한민국에서 독립적인 입장에 있다면 일면 타당성을 가질 수 있다. 그러나 그동안 수도권에서 주장해온 계획 관리는 1) 수도권이 대한민국에서 차지하는 절대적인 비중을 간과하고 수도권의 독립된 경제행위에만 집중한 점. 2) 계획관리라면 그에 걸맞는 목표인구와 그 인구에 적합한 계획이 수립되어야 하는데 현재까지 보여 온 계획 관리의 내용에는 그러한 내용이 없는 점. 3) 공장입지, 대학신설 등 인구유발 시설을 허용하는데 초점을 맞춰 규제폐지로 인한 인구집중, 자원집중 등과 관련된 과밀비용에 대한 논의가 없는 점. 4) 국가적 차원에서의 지방황폐화와 수도권집중에 대한 고민이 없는 점 등 문제의 인식에서부터 많은 한계를 가지고 있다.

수도권 계획 관리에 내장될 가능성이 많은 수도권규제완화는 필연적으로 비수도권의 인적·물적 자원의 수도권집중화를 가속화시킬 것이다. 따라서 비수도권지역에의 부정적 과급효과를 고려하지 않고 계획 관리를 구상하는 것은 대한민국이라는 국가에서 차지하는 수도권의 중요한 위치를 간과한 것이 된다.

### 계획적 관리의 내용

2008년 1월 24일 한국규제학회·경기개발연구원·한국경제연구원 공동토론회에서 제안한 새로운 수도권광역계획에서는 기존의 수도권 규제를 전면폐지하고 계획관리체제를 도입할 것을 주장하고 있다. 그리고 이러한 주장은 대통령직 인수위가 발표한 내용과 크게 다르지 않다. 그 주장은 크게 다음의 두 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다.

- 1) 광역관리 정책수단도입: 도시기능을 정비하고 난개발을 막을 수 있는 대도시권 광역관리와 난개발 방지형 도시개발관리 정책수단들의 도입을 말한다. 이를 위해 공간구조, 토지이용, 도시개발 수요관리, 인프라 확충, 환경, 거버넌스 등 도시발전과 관련된 대부분의 중요사안들을 광역권이 주체가 되어 실행하자는 것이다.
- 2) 기존수도권 규제의 폐지: 수도권을 생산, 교육 등 여러 산업분야를 끌고루 갖춘 자급적인 글로벌 도시로 성장시키자는 것으로, 이를 위해서는 수도권 정비계획법 등 기존 수도권 규제의 전면적 폐지가 필요하다

는 것이다. 대기업, 대학, 관광지 조상을 가로막는 기업입지규제를 폐지하고, 공장, 대학, 대형건축물 등 인구집중유발시설규제를 폐지하고, 수도권을 3개 권역으로 나누어 행위규제를 하는 권역별 규제도 철폐해야 한다는 것이다.

〈표IV-24〉 수도권 광역계획 관리를 위한 개편(안)

| 구분             |              | 수도권정비계획을 비롯한 기존의 수도권관리 내용                     | 계획적 광역관리를 위한 새로운 수도권 계획중 주요내용(안)                    |
|----------------|--------------|---|---|
| 수도권 규제 철폐      | 기업입지 규제      | - 대기업 신증설 규제, 대학 신설 규제, 관광지 조성 규제             | - 폐지  |
|                | 인구집중유발시설규제   | - 공장, 대학, 공공기관청사, 대형건축물, 인구집중유발시설, 종전 대지관리 규제 | - 폐지  |
|                | 권역 지정        | - 3개 행위규제 권역 지정                               | - 폐지<br>(대신 정책구역제 운영 가능)                            |
| 광역 관리 정책 수단 도입 | 공간구조         | - 공간구조 개편구상                                   | - 공간구조 개편구상과 거점 개발전략                                |
|                | 광역적 토지이용     | - 없음  | - 개발 및 보전지역 구분과 유형별 관리방침<br>- 중요 광역 환경보존지역의 설정과 관리  |
|                | 도시개발 수요관리    | - 주택과 택지 공급계획                                 | - 주택과 택지 수급관리계획<br>- 신도시 개발과 도시 재생전략                |
|                | 광역 인프라 확충    | - 교통시설, 물류유통시설, 용수 공급                         | - 광역 교통시설, 물류유통시설, 용수시설 확충과 관리                      |
|                | 지속가능한 발전과 환경 | - 대기, 수질, 폐기물 및 녹지 관리(환경매체별 관리전략)             | - 환경용량과 도시개발량 관리 (부문간 통합관리전략)                       |
|                | 광역 거버넌스      | - 없음  | - 광역 거버넌스 체제 구축 및 광역계획기구 설치 운영<br>-정부 간 협력, 갈등예방 관리 |

자료: 이상대, 2008, 새로운 수도권 관리시스템의 방향, 경제활성화를 위한 규제개혁방안 공동 토론회, 한국규제학회·경기개발연구원·한국경제연구원에서 정리 요약

이러한 두 종류의 주장 중 수도권을 재정비하고 대한민국 국민의 절반에 가까운 수도권 주민들의 삶의 질을 높이기 위한 여러 광역관리 정책수단들에 대해서는 일견 비수도권의 이해관계에 직접적인 영향을 적게 미친다는 의미에서 비교적 쉽게 수용할 수 있는 면이 있다. 지난 수십 년 동안 예상보다 많은 비수도권으로부터의 인구유입이 있어왔고 인구증가에 따른 도시 기능을 제대로 못 갖추다 보니 생긴 문제점을 해결하기 위한 수단으로서의 광역계획 관리는 정당한 면이 있다.

그럼에도 불구하고 대기업, 대학 등 인구밀집시설의 수도권 신증설과 관련된 규제 완화에 대해서는 대단히 신중할 필요가 있다. 이미 25종류의 첨단 외국기업에는 투자가 수도권에 열려 있고 국내 대기업도 8종류에 대해 수도권 투자가 허용되어 있는 상태에서, 더 이상의 대기업투자유치를 위한 수도권 규제완화는 수도권과 비수도권간의 제조업체임이 될 가능성이 높다. 즉 수도권의 국내 대기업유치는 비수도권의 대기업유치기회 상실, 더 나아가서는 비수도권 대기업의 수도권 신규투자를 통한 이전 등을 의미하는 부분이 있기 때문이다. 또한 수도권 내 대학 신증설은 지방의 경제·사회·문화를 지키는 최후의 보루인 지방대학을 몰락시켜 지방사회를 고사시킬 가능성이 높다.

### 8.3 계획적 관리체계와 난개발 가능성

선진국 대도시들의 광역대도시권 계획 관리에는 사유재산체계에 있어 우리나라와 다른 개념이 적용되고 있다. 계획적 관리를 제대로 시행하려면 우리나라 토지이용제도의 근간인 지역지구제(zoning)와<sup>5)</sup> 건축자유원칙을 유럽식의 계획허가제와 건축부자유원칙으로 바꾸어야 한다<sup>6)</sup>. 이는 곧 부동산 소유자 또는 개발사업자의 사적이익을 일정 부분 희생해야 하는 것을 의미한다. 그런데 도시계획 및 관리와 관련된 우리나라의 법체계 및 관습에는

5) 도시의 환경, 편의, 안전 따위를 유지하기 위하여 지정된 구역의 토지 이용 방법을 제한하는 제도.

6) 건축 자유원칙에 기초한 용도지역제와 달리 부자유를 원칙으로 하고 국가가 일정한 계획기준에 따라 건축허가를 허용하는 제도로 주로 유럽 국가에서 시행된다.

사적이익을 희생하고 공적이익을 우선에 두는 개념이 상대적으로 부족하다. 즉 제대로 된 계획적 관리를 하려면 지자체뿐만 아니라, 토지소유자, 개발회사 등 관련된 추진주체들의 공적이익에 대한 확고한 봉사정신이 있어야 하고, 사적 이익에 대한 양보 내지는 희생의지가 뒷받침되어야 한다. 그러나 2008년 현재 우리나라의 광역대도시권 관리계획에는 이러한 사적 이익 희생개념이 전혀 포함되어 있지 않고 이를 뒷받침할 법체계에 대한 논의조차도 없다.

수도권에서 주장하는 계획적 관리체계에는 권역별규제 등 여러 가지 규제를 해제하고 입지규제대신 개별행위규제를 원칙으로 삼고 있음에 따라 공적 이익보다 사적이익이 강조되어지는 쪽으로 방향을 잡고 있다. 결국은 수도권 규제만 풀고 관리체계로 들어가면 공적 이익은 상실된 채, 개발사업자 등 관련자들은 자유롭게 사적이익 최대화를 기준으로 사업을 벌리게 되므로 수도권규제가 존재할 때보다 더 심각한 계획적 난개발이 우려될 수 있다(조명래 2007).

현재 우리나라 건축의 기본원칙인 건축 자유원칙을 그대로 가지고 있으면서 수도권 규제를 해제하게 되는 경우에는, 수도권 계획관리 체계에서 원하는 잘 정돈된 광역도시가 아니고, 오히려 초광역 난개발 대도시가 탄생될 수도 있다. 만약 기존의 수도권 규제를 해제 내지는 폐지하고, 그 대신에 난개발을 막기 위한 건축부자유의 원칙을 적용해서 공적이익이 우선되고 개인의 사적이익이 제한되는 안을 선택하게 한다면 수도권 일각에서의 규제완화 주장은 그 추진동력을 상당 부분 상실할 수도 있다. 현재의 계획 관리제 주장은 공적이익보다는 사적 이익과 인센티브에 상당한 근거를 두고 있다는 이야기도 된다.

## 9. 5+2 광역경제권 구상과 수도권 규제 완화

### 9.1 광역경제권 구상과 수도권 규제완화

#### 수도권도 육성되어야 할 광역경제권의 하나

2008년 신정부에서 제시하고 있는 5+2 광역경제권구상에서는 수도권도 광역경제권의 하나로 간주된다. 신정부의 광역경제권 구상은 광역경제권을 중심으로 글로벌 경쟁력을 확보하기 위해 특성화와 연계적 발전을 도모하되, 광역경제권간에는 대등한 관계를 전제로 하고 있다. 따라서 수도권도 다른 지역과 차별 없는 광역경제권의 하나로 육성하기 위해 그 동안 수도권에만 특유하게 있었던 수도권정비계획법 등 각종 규제로부터 자유로운 입장으로 만들어갈 가능성이 높다. 수도권으로 모든 정치·사회·경제권력이 집중되어 있는 상황에서 지방 광역경제권은 수도권과 대등한 상황에서 경쟁해야 할 상황으로 몰릴 수 있다.

2007년 참여정부에서는 2013년 전후로 '입지규제중심의 수도권 정비계획법을 '계획규제'중심으로 하는 '수도권 계획적 관리법'으로 대체할 계획 하에서 선별적 규제완화를 진행해 왔다. 그리고 지방균형발전을 효과를 보아가며 지방자원흡수를 가속화 시킬 수도 있는 수도권규제완화정책은 신중하게 진행해 나가도록 했다. 이명박 정부는 이러한 단계적 접근을 생략하고 2009년을 전후하여 '수도권정비계획법을 폐기하고 '광역경제권발전특별법을 제정해 수도권규제완화를 진행할 가능성을 엿보이고 있다. 그런데 지방에 대한 보호 장치가 '광역경제권 구상'안에서는 잘 보이지 않는다. 물론 과거 국가지원을 1/n로 나누어 유망 산업을 여러 지역에 분산하여 육성하던 방식과는 달리 광역경제권 별로 특성화된 산업을 육성하여 지방의 경쟁력을 갖추게 한다는 진일보한 계획도 있지만 이러한 구상만으로 지방을 보호할 수는 없는 것이다.

#### 광역경제권구상과 수도권규제완화

수도권을 제외한 대부분의 광역권은 자립적 경제권으로서의 위상이 매우

취약하여 수도권과 경쟁상대가 되지 않는다. 그런데 ‘광역경제권 구상’에서는 그나마 지방으로부터의 자원흡수를 일정 부분 제한해 온 수도권 규제를 폐지 내지는 완화할 가능성이 크다. 이 경우 ‘광역경제권 구상’이 표방하는 각 권역별 발전이 아닌 수도권의 이상 비대와 지방광역권의 황폐화가 우려될 수 있다. 광역경제권 구상의 명분하에 수도권규제완화는 제도만 바꾸면 할 수 있으나 여러 개의 광역경제권으로 정리되는 지방의 활력을 살리는 일은 대단히 어렵다. 광역경제권을 실시하고 있는 외국처럼 지방재정자립기반이 잘 되어 있는 것도 아니고, 분권이 되어있지도 않고, 수도권에 대응할 만한 거점도시가 제대로 살아있지도 않다. 그리고 지방발전을 위한 예산을 대폭 증액하는 것도 현실적으로 쉽지 않다. 지방과의 정치적 부담만 큰 문제 없다면 광역경제권구상에서 가장 실행 가능한 과제가 수도권 규제완화이다.

### 재정자립-재정분권계획이 침부되지 않은 광역경제권 구상

서구에서 도입되고 있는 광역경제권은 대도시 또는 중소도시를 중심으로 개별 지방정부의 기존 행정구역을 넘어서서 규모의 경제를 확보하여 자립적, 경쟁적 기반을 확보하기 위한 공간단위이다. 그러나 지방분권이 오랜 기간 정착되어 정치경제사회의 권력이 지역별로 분산되어 있는 외국과는 달리, 우리나라의 각 광역경제권은 경제뿐만 아니라 정치사회교육문화기반이 모두 수도권에 몰려있고 각 광역경제권내의 도시들이 지방도시간 연계보다는 개별적으로 수도권과 연계되어 있는 상황이어서 이러한 구상의 실효성을 기대하기는 어렵다. 지역의 내생적 경쟁력 향상과 글로벌 경쟁을 기본 기조로 하는 광역경제권 구상을 제대로 진행하려면 재정 등에서 지방자립 및 분권화, 그리고 중앙정부가 위치해 있는 수도권의 기득권 포기가 선결되어야 한다. 중앙정부와 국회의원들이 기득권인 중앙집권적 체제를 스스로 포기하고, 분권과 지방의 재정자립을 보장하기 위한 체계를 만들어야 하는데 실행하기가 대단히 어려운 명제이다. 부가가치세 10% 등 국세의 극히 일부분을 지방세로 전환하는 작업도 제대로 진행되지 않고 있는 실정이다.

## 9.2 광역경제권단위와 지방자치단체 간의 부조화

### 지방자치단체의 자치권 훼손 우려

2008년 7월 현재까지 알려진 바로는 정부는 광역경제권별로 ‘지역 자율형 지역본부’를 만들어 광역경제권계획의 수립, 광역권내의 지역 간 정책 및 사업조정, 사업의 성과관리, 권역지원금 등의 사·도간 배분 등의 역할과 권한을 맡길 예정에 있다. 그런데 지역본부의 이러한 역할은 권역내의 광역자치단체뿐만 아니라 기초자치단체에 이르기까지 여러 가지 면에서 갈등을 유발할 가능성이 높다. 이러한 갈등을 완화시키기 위해서는 지역본부가 지방자치단체보다 상위기구로 기능할 수 있도록 해야 한다. 만약 지역본부가 지방자치단체보다 법적인 상위기구로 자리 잡게 되면 지방자치단체의 자치권을 상당 부분 훼손하게 되는 결과를 가져올 수 있다.

### 광역경제권내의 지자체간 갈등과 중앙정부의 개입

광역경제권내의 지자체간 갈등도 얼마든지 예상되는 항목이다. 따라서 광역경제권 차원에서의 발전을 원활히 추진하기 위해서는 범지방자치적인 추진체계가 필요하고 이를 위해서는 중앙정부의 적극적 개입이 필요할 수밖에 없다. 중앙정부는 대통령 직속의 국가경쟁력강화위원회 내에 ‘광역경제권 활성화 추진단’을 설치하고, 중앙정부차원에서 광역경제권간 정책, 기획, 조정, 모니터링 등을 실시할 예정으로 있다. 그리고 지금까지 지역사업에 중앙정부가 개입했듯이 국토해양부, 지식경제부, 행정안전부, 기획재정부 등 관련 부처들의 역할이 중요하게 될 수밖에 없다. 즉 광역경제권사업이 추진되면 중앙정부가 과도하게 개입할 수밖에 없는 상황이 발생하게 되고, 지방자치단체의 권한이 상대적으로 위축될 가능성이 높다. 광역경제권내에 배분된 예산을 차지하기 위해 광역경제권내에서 지방자치단체 간 경쟁이 격화될 수도 있고 결국 지방자치단체의 위상격하로 이어질 수 있다. (이상 조명래, 2008 강원도경제포럼 발제에서 참고요약)

### 9.3 수도권과 비수도권 간 불공정 경쟁

#### 전방위적 비교우위를 가진 수도권과 지방 광역권 간의 불공정 경쟁

대한민국에 비수도권이 발전할 필요가 없고 수도권 위주로 성장하는 것이 적절하다면 수도권규제완화를 전제로 한 광역경제권 구상은 그 나름대로 의미를 가질 수 있다. 그러나 지방도 국토이고 지방에도 국민이 거주하고 있다는 사실을 생각하면 쉽게 수도권규제를 완화해서는 안된다. 수도권의 블랙홀 효과에 대한 확실한 안전장치가 없는 가운데 ‘규제완화와 경쟁’을 통한 발전전략은 전방위적으로 경쟁력이 우월한 수도권으로의 인적·물적 자원 집중을 더욱 가속화시킬 수밖에 없다. 결국 수도권이 발전할지 아니면 과밀화로 오히려 삶의 질이 떨어질는지 대한 논의는 차치하고서라도 분명한 것은 현재의 여건에서 광역경제권의 기본 이념인 자율과 경쟁개념을 도입하면 지방은 황폐화 될 수밖에 없다는 것이다.

#### 수도권과 지방 간 경쟁은 수도권의 일방적 흡수 성장으로 결론

광역경제권 구상에는 수도권을 포함한 광역권간의 보완 및 경쟁적 발전개념이 포함되어 있다. 경쟁을 통한 발전은 기본적으로 자본주의 경제체제에서 지역성장과 발전을 위해 필요한 개념이다. 대한민국내의 각 지역은 인재유치, 자금유입 등을 통해 지역이 발전한다는 점에서는 각 지역은 서로 경쟁관계이다. 그런데 지난 수십 년간 수도권과 지방과의 관계에 있어서는 결과적으로 볼 때 경쟁을 통한 상생발전이라기 보다는 수도권의 지방에 대한 일방적 자원흡입이었다. 지난 세월 그랬듯이 수도권의 낮은 지역 간 전후방 대체효과를 생각할 때 수도권만의 독자성장 현상과 지방자원 흡수력은 더욱 높아질 것이다.

#### 수도권 지자체의 전유물이 아닌 대한민국국민의 수도권

지역발전을 위해 노력하는 주체는 중앙정부보다는 지역주민과 지방자치단체이어야 한다는 것은 상식적으로 이론의 여지가 없다. 지방자치시대가 진전될수록 이러한 주체가 더욱 확실히 역할을 해야 지역주민의 삶이 보다 윤택해질 것이다. 그러나 수도권은 다르다. 우리나라 인구의 절반을 가지고 있

으며 경제·정치·교육·언론의 모든 국가핵심권력을 가지고 있는 수도권은 대한민국 국민 전체의 소유물이어야 한다. 수도권에 있는 핵심기능은 모든 대한민국 국민들의 노력과 희생으로 만들어졌으며, 그 기능들의 변화는 다시 대한민국 국민 전체에 영향을 주기 때문이다. 단순히 공간적 구도에서 수도권 이 서울시·인천시·경기도 3개 지방자치단체의 전유물처럼 생각해서 나름대로의 독자적인 규제변화행위를 주장하는 것은 수도권 지자체가 중앙정부의 기능을 하려고 하는 것이나 마찬가지이다. 대한민국의 국가핵심기능 및 권한이 수도권에 집중되어 있지 않는 시기가 도래해야 수도권이 비로소 지방으로서의 위치를 주장할 수 있을 것이다.

#### 언어표현에서의 수도권 위상 격하는 대한민국에서의 중핵적 위치 포기과 유사

2003년 행정수도이전 논란 시 서울은 관습헌법에 의한 대한민국의 수도라는 헌법재판소의 판결이 있었다. 그리고 수도이전은 수도권뿐만 아니라 대한민국 국민 전체의 생명과 재산에 중대한 영향을 미치는 일이라고 수도권 일각에서 주장했다(정희운 2004). 즉 서울시를 포함한 수도권이 우리나라에서의 중핵적 위치를 차지한다는 것은 수도권 스스로가 주장한 셈인데, 이제 5+2 광역경제권 중의 하나로 위상을 낮추어 다른 지방과 경쟁하는 위치에 선다는 것은 걸맞지 않다. 정치·행정 권력의 집중, 대기업 본사의 집중, 명문대학의 집중, 인구의 집중 등 이러한 제반 집중문제가 해결되지 않고서는 비수도권 지방과 동등한 입장에서의 경쟁하는 것은 이치상이나 도덕적으로나 정당하지 않다. 국가의 중핵적인 기능과 권력이 위치하고 있는 수도권에서의 지역이기주의는 대한민국의 정체성을 흔들 수 있다.

#### 5+2 광역경제권 구상 중 수도권규제를 완화는 분권화 후 실천 가능

아마도 인구, 경제력, 정치권력 등이 비수도권에 물리적으로 분산되고 분권화가 제대로 이루어진다면 수도권에 포함된 5+2광역화구상은 그 의미가 있을 것이다. 이른 바 분권·분산·분업정책이 시행되어야 광역권 경쟁에 의한 국가발전이 의미가 있는데 이러한 고려가 5+2광역경제권구상에 포함되어

있는 것으로 보이지 않는다. 분권·분산·분업의 삼분정책은 중앙정부가 가지고 있는 권한과 권력을 지방정부로 이전하는 분권, 돈·사람·기능을 옮기는 분산, 그리고 분업은 수도권과 비수도권이 각자의 기능을 분담해서 수행하든지 산업별로 대등한 입장에서 경쟁하는 것을 의미한다(이병렬 2004). 이러한 삼분정책의 실현 없이 행해지는 수도권규제완화는 지방의 공동화를 가속화시킬 수밖에 없다.

### 광역경제권구상속의 수도권 규제완화에 생사가 걸린 지방

수도권규제완화는 비수도권의 입장에서 볼 때 바둑 1급이 아무런 핸디 없이 바둑 10급과 생사가 걸린 내기 바둑을 두자고 하는 것과 유사하다. 비수도권 지자체들은 광역경제권 구상에 내장된 수도권 규제완화에 대해 대단히 심각하다. 수도권은 발전의 문제지만 비수도권은 생존의 문제이다. 지자체들을 광역경제권으로 편입시켜 각 권역별로 발전을 진행되면서 전국을 창조적으로 고르게 발전시키겠다는 광역경제권 개편의 취지는 '수도권 규제완화'로 인해 크게 퇴색될 수도 있다. 비수도권 지역 자치단체 관계자는 "수도권 규제가 완화되면 기업의 수도권 집중은 가속화되고 심화될 것"이라며 "비수도권 지자체들이 수도권과 경쟁하기 위해서는 특단의 조치가 필요하다"고 주장하지만 현실적으로 특단의 조치가 나올 것이 별로 없다는데 문제가 있다(연합뉴스, 2008.1.24).

## 10. 수도권 규제완화 논리에 대한 단상

수도권 규제완화를 주장하는 연구들은 그 동안 수도권을 중심으로 계속 생산되어온 반면 그 반대 입장의 연구들은 제대로 축적되어 있지 않아 균형 있는 토론을 하기 어려운 점이 있다. 본 연구에서는 이러한 한계를 절감하면서 수도권규제완화와 관련된 이야기를 풀어 나가고자 한다. 수도권규제완화가 지향하는 핵심 목표중의 하나는 제조업유치로 보인다. 전술한 바와 같이 수도권 규제완화를 주장하는 대부분의 연구는 경제에 초점이 맞추어져

있고, 그 핵심을 수도권 제조업유치를 통한 국가경제 향상에 두고 있다. 그리고 연구들 대다수가 수도권 규제완화는 지방 경제에 영향을 주지 않거나 경우에 따라서는 도움이 될 수도 있다고 주장하고 있다. 또한 이러한 연구들 대부분이 계량적 지표를 사용하여 객관적 설득력을 높이려 했다. 하지만 이러한 연구들 대부분은 규제완화로 인한 긍정적 효과에 치중함으로써, 다음과 같은 한계들을 가지고 있는 것으로 보인다.

## 10.1 전제 및 연구방법

### 10.1.1. 규제완화와 투자대기수요 설정의 낙관성

수도권규제완화를 하면 무조건 투자가 대폭 증가할 것이라는 전제하에 모의실험을 했다. 항상 투자대기수요가 수도권에 존재하기 때문에 투자총량을 늘여주면 그만큼 실질적 투자가 발생할 것이라는 낙관적 전제로 출발하고 있다. 그러나 1994년 공장총량제가 도입된 이후 2000년과 2002년 두 번을 제외하고는 배정된 공급총량을 채운 적이 없었다는 점을 상기할 필요가 있다.

### 10.1.2 비수도권 공동화비용 분석배제

규제완화를 통해 수도권에 일자리가 증가함으로써 유발될 수 있는 지방의 인적·물적자원의 가속적 수도권이동과 관련된 변수를 분석모형에 포함시키지 않았다. 한국경제가 개방경제이긴 하지만 일정 산업에 따라서는 국내 지역간 제로섬게임의 성격을 가지고 있다. 이러한 경우 발생할 수 있는 비수도권지방 공동화비용은 대부분의 분석모형에 포함되어 있지 않다.

### 10.1.3 수확체감의 원칙 가능성 배제

대부분의 연구에서 인구밀집효과를 긍정적 환경으로만 전제하였다. 즉 수확체증의 원칙이 무한대로 적용된다는 것을 기본 전제로 하고 있다. 이러한

단순 전제를 따른다면 대한민국 인구 전체가 수도권에 거주해야 최선의 경제적 지표가 도출될 것이다. 인구집중도가 일정 수준을 넘어설 때 생기는 수확체감(한계생산력체감)의 원칙이 고려되지 않은 채 규모경제와 수확체증이라는 단순 전제로 가지고 연구들이 진행되었다. 이를테면 지난 10년 동안 우리나라 SOC투자의 60%이상을 소모할 만큼 심각한 수도권의 교통혼잡비용과 같은 외부경제효과는 간과되었다.

#### 10.1.4 한계생산성의 확대해석

규제상태에서는 가장 자유로운 상태에서 보다는 단기적으로는 당연히 경제적 효율성이 떨어질 수밖에 없다. 수도권에 대기업투자가 억제되어 있는데 이를 허용하면 투자가 추가 발생할 수 있다는 논리는 당연한 것이나 다른 중복변수, 경제적 부(-)의 효과들을 무시한 채 확대 해석하는 경향이 있다. 이를테면 현재 수도권 일각의 연구에서 수도권 내 자연보존권역에서의 한계생산성이 가장 높은 것으로 나타나 있는데 이러한 결과는 지극히 당연하다. 자연보존권역에서는 수질오염 등 다른 경제적 부(-)의 효과를 줄이기 위해 가장 강력한 규제가 적용되고 있기 때문이다. 그렇다고 경제적 효율성만을 위해 자연보존권역의 규제를 풀어야 한다고 주장할 수는 없는 것이다.

#### 10.1.5 과밀비용 등 외부효과 배재

수익과 비용을 비교해서 순이익이 나와 사업성이 있다고 이야기할 수 있는데 수도권규제완화사업에 논리적 타당성을 제공하기 위한 연구들 대부분이 규제완화로 인한 기업매출증대 등 혜택(Benefit)만을 대상으로 했고 수도권 과밀화 비용 및 지방퇴락비용은 함께 분석되지 않았다. 따라서 수도권 규제완화의 순손익에 대한 종합적 검토가 이루어지지 않았으므로 수도권규제완화를 통한 경제발전논리가 포괄적이지 못하고 객관성을 결여하고 있다.

## 10.2 목표 및 수단

### 10.2.1 제조업 집중을 통한 글로벌 대도시 진입의 비적합성

수도권이 대한민국의 발전을 선도해 나가게 하기 위해서는 세계적인 경쟁력을 갖추어야 하고 이를 위해서는 수도권 규제완화를 해야 한다는 주장이 있다. 그리고 수도권 규제완화의 핵심논리는 제조업투자유치활성화에 있다. 그런데 제조업투자유치활성화는 21세기 세계적인 대도시 경쟁력을 갖추는데 적절한 방법이 아니다. 런던, 뉴욕, 파리, 프랑크푸르트, 등 글로벌 경쟁력을 갖춘 도시치고 제조업을 핵심 산업으로 육성하려는 도시는 거의 없다. 21세기에 들어선 지금 제조업을 근간으로 하는 대도시 발전은 산업화 후발국에서의 대도시 발전전략에 해당된다.

### 10.2.2 총량경제지표에의 매몰

수도권 규제완화를 위한 대부분의 연구에서는 수도권집중 가속화로 인한 사회적 부작용에 대한 종합적인 고려와 장기적 비전이 없이 단기적 내지 가시적인 기간 내의 총량경제지표에만 집중하고 있다. 총량과 분배가 균형이 된 틀로서 경제를 논해야 하는데 분배의 틀은 보이지 않는다. 국가 존재의 근본적 이유인 ‘국민의 행복추구’에는 ‘현재와 가시적인 미래의 경제’만 존재하는 것이 아니고, 정치·사회·문화·안보 등 다방면에 걸쳐 국가 운영과 관련된 수많은 요인이 포함된다. 수도권은 대한민국 내에서 일개 지역의 위치를 가지고 있는 곳이 아니고 대한민국의 국가 장래와 수도권 주민뿐만 아니라, 비수도권 주민들의 행복도 좌우하는 중요한 장소이다. 가시적 총량경제성장은 장기적인 국민의 행복추구에 위한 수단 중의 하나에 불과하다는 점을 간과해서는 안 된다. 좀 더 종합적이고 균형 잡힌 장기적인 틀을 가지고 수도권 규제 변화를 논해야 할 것이다.

### 10.2.3 수도권 적정인구에 대한 비전과 목표 실증

장기적 관점에서의 수도권 적정인구에 대한 논의가 실종되어있다. 역대 정권에 걸쳐 국토의 보존과 이용, 수도권뿐만 아니라 비수도권 주민들의 행복까지 좌우하는 수도권 적정인구에 대한 진지한 논의가 없었다. 과거의 예로 볼 때 항상 수도권의 목표인구증가율보다 실제인구증가율이 높았다. 목표와 수단의 불일치로 나타난 현상이다. 지금도 수도권 인구집중은 계속되고 있고 수도권 규제가 완화되면 그 집중은 가속화 될 것은 자명한데, 수도권의 인구와 비수도권의 인구가 어떻게 분포되는 것이 바람직한가에 대한 중장기적인 국가비전과 목표, 그리고 실천력 있는 수단이 없다. 이제는 장기적 관점에서 대한민국 전체의 인구분포에 대한 국민적 동의가 있어야 할 시기가 되었다. 그리고 국민의 동의에 기준하여 국가의 미래를 위한 각종 발전계획이 수립되어야 할 것이다. 이를테면 수도권의 인구가 현재와 같이 2300만 명대가 적절한지, 아니면 3,000-4000만 명대가 좋은지, 반대로 2,000만 명 이하로 줄이는 것이 좋은지에 대한 논의가 있어야 하고 논의를 통해 도출된 국민적 동의를 바탕으로 장기적 국가 공간계획을 수립해 나가야 할 것이다. 현재 수도권 일각에서 주장하는 대로 수도권 규제가 폐지되고 수도권에 제조업을 위시한 각종 투자가 집중된다면, 인구집중이 가속화 되어 멀지 않은 장래에 3,000만 명대의 인구가 수도권에 밀집하게 될 것인데, 이는 곧 전 국민의 60%이상이 수도권에 거주하게 되는 것을 의미하게 된다. 이러한 인구집중추세에 대해 국민적 동의가 반드시 필요한데도 수도권 인구관리와 관련해서는 거의 무정부 상태나 다름없었다. 역대 정부 대부분은 국가의 장래와 관련된 인구문제를 피해가는 도덕적 해이(moral hazard)를 저질렀다. 극단적인 인구분포의 변화는 장기적 관점에서 국가의 운명을 예상치 못한 어려움으로 몰고 갈 수도 있다.

### 10.2.4 왜곡된 공정경쟁

비수도권과 공정한 경쟁을 위해 수도권규제를 해제해야 한다는 주장이 있다. 그러나 우리나라의 정치경제사·교육문화 각 부문별 모든 핵심기능이

수도권에 집중되어 있는 상태에서 수도권규제를 해제하여 무한경쟁적인 시장원리를 적용하는 것은 체급 제한 없는 권투시합을 하지는 것이나 마찬가지이다. 국토와 국민을 더욱 심각한 강자독식의 구조로 만드는 것에 다름아니다. 사실 현재까지 수도권의 가장 중요한 성장동력 중 하나였던 ‘독점적·우월적 위치를 활용한 비수도권 자원의 흡수’는 공정경쟁방식이 아니다. 공정경쟁은 항상 기회균등의 원리를 작용시켜 상호 대등한 입장에서 경쟁의 장을 만들어 나가는 것이고, 이것이 바로 제대로 된 시장경제이다. 1980년대 미국에서 AT&T가 장거리전화시장에서 독점적인 위치를 향유하고 있을 때, 미국정부는 이 독점대기업에 대한 경쟁자를 키우기 위해 MCI 등 소규모기업에게 불공정으로 보일 수 있는 특혜를 주었다. 그리고 이러한 경쟁자를 키우는 방식만으로는 장거리전화시장의 AT&T 독점구조를 해소하기 힘들어서 결국 이 회사를 여러 개의 기업으로 분리시켜 경쟁구조를 강제로 만들었다. 제대로 된 ‘공정경쟁시장’을 만들기 위해 정부가 시장에 개입한 사례이다. 수도권이 공정경쟁을 주장하려 한다면, 우선 기회균등을 위해 수도의 모든 핵심국가기능을 타 지역에 분산시켜야 하겠지만, 이러한 일이 쉽지 않기 때문에 수도권과 지방간에는 수도권 규제 등 기회균등을 조금이라도 보장하기 위한 수단이 적용될 수밖에 없는 것이다. 올림픽 등 각종 경기에서 체급별 경기가 존재하는 것은 인류가 함께 공존하자는 이유도 있지만, 무엇보다도 체급별 경기가 공정하기 때문이다.

### 10.2.5 국가의 목표와 규제의 존재이유에 대한 혼란

#### 국가의 목표는 국민의 생존권보장과 삶의 질 향상

일자리 창출과 국민경제 발전을 위해서는 시장경제를 활성화시켜야 한다. 시장경제에서의 핵심은 기업이다. 기업이 효율적으로 투자경영활동을 할 수 있도록 여건을 조성해 주는 것이 경제선진화로 가는 길일 것이다. 기업을 편하게 해주기 위해서는 각종 규제는 적을수록 좋다. 이러한 논리에서 수도권 규제도 마찬가지로 많이 해소될수록 국가가 선진화된다는 주장도 있다. 그러나 기업활동을 장려하기 위한 규제완화는 국가목표를 달성하기 위한 수단의 하나이지 목표는 아니다. 국가의 가장 중요한 목표는 장기적으로 국민

들의 생존권을 보장하고 삶의 질을 향상하는데 있다. 그러한 방법으로 기업 투자가 장려되는 것이지, 수도권이 과밀화 되어 수도권 다수 주민들의 고통이 높아지고, 지방공동화로 비수도권이 폐허화되는 비용까지 각오되어서는 안 된다.

### 국민 다수를 점하는 경제적 약자의 시장참여를 보장하기 위한 규제

규제는 국가의 기능을 수행하는 가장 중요한 수단중의 하나이다. 시장경제의 활성화를 위해 시장참여자들에 대한 자유 보장은 대단히 중요하다. 그러나 무한대에 가까운 자유가 부여되면 강한 1명의 자유가 상대적으로 약한 나머지 99명의 자유를 침해할 수도 있으므로, 시장참여자 다수의 자유를 위해 규제가 존재한다. 자유시장경제가 가장 활성화된 미국에서 매우 강력한 반독점법을 가지고 있는 이유이다. 시장 경제의 근본은 자유이지만 강자가 독식하는 정글의 법칙을 의미하는 것은 아니다. 규제를 완전히 벗어버리면 강자 독식의 아비규환 세상이 되어 버린다. 강자와 약자가 적절히 어우러져 시장경제를 잘 보완발전시켜 나갈 때 국민 전체의 삶의 질 향상을 기대해 볼 수 있는 것이다.

### 과도한 자유는 시장붕괴 촉발요인

수도권규제를 포함한 여러 가지 규제들을 단순히 기업 활동의 장애물로 폄하해서는 안 된다. 과도하면 완화하고, 너무 느슨하면 긴장하게 하는 것이 규제운용의 기본이다. 수도권 규제변화도 기업 활동의 편리나 단기적인 경제적 성과보다는 장기적인 국민 삶의 질 향상이라는 기준에 근거하여 진행해야 할 것이다. 보이지 않는 손에 의한 관리, 즉 과도한 시장자유주의는 한국에서는 11년 전 외환위기 사태를 불렀고, 2008년 현재 미국에서는 너무나 자유롭게 확대된 금융레버리지로 인해 경제위기를 부르고 있다. 국가가 존재하는 이유를 끊임없이 자문하면서 수도권 규제변화를 논해야 한다.

### 10.3 비수도권에서의 연구 필요성

이상에서 논한 바와 같이 수도권규제완화를 주장하는 연구들은 연구방법론, 기본전제 등에서 일정 부분 지적할 사항이 있다. 그러나 이 연구들은 수도권 규제변화에 대한 논의자료를 제공함으로써 수도권 규제변화에 대한 이성적인 토의의 장을 만들어 나가는데 상당 부분 기여하고 있는 점도 분명하다. 향후 지방에서도 수도권 규제에 대한 논리들을 연구하고 논의함으로써 국가를 경영하는 중앙정부가 균형적 시각을 가지고 수도권 규제와 관련된 정책을 수립하는데 도움이 되도록 해야 할 것이다.

아쉬운 점은 수도권 규제완화를 주장하는 연구는 수도권 지자체의 연구소들을 중심으로 그간 활발하게 진행되어 왔으나, 지방에서는 지방의 사활이 걸려있는 문제인데도 불구하고 이에 대한 연구가 제대로 축적되어 있지 않다는 것이다. 아마 수도권 규제변화라는 주제가 각 지방에서는 공공재(public good)적 성격을 가짐으로서, 경우에 따라서는 경쟁적인 입장에 있는 각 지방끼리 공동연구를 하기가 쉽지 않았고, 적극성 또한 결여되었던 것으로 보인다. 수도권 규제변화는 단발성 이슈가 아니다. 수도권뿐만 아니라 국가 및 지방의 생존·발전에도 지대한 영향을 미치는 지속적 주제이므로 이제 지방에서도 적극적인 연구 활동이 있어야 할 것이다.



## V. 수도권 규제완화로 예상되는 문제점

1. 수도권 과밀비용 증가
2. 지방공동화
3. 수도권규제완화와 지방경제

## V. 수도권 규제완화로 예상되는 문제점

### 1 수도권 과밀비용 증가

#### 1.1 삶의 질

##### 삶의 질 지표가 낮은 수도권

수도권에서의 삶의 질은 어떨까? 우리나라 사람들의 특별한 수도권 선호도, 국가자원의 수도권 집중투자, 정치·사회·경제·교육 기능의 수도권 집중 등 특별한 사유를 제외할 경우에도 수도권이 과연 살기 좋은 지역일까? 아직까지 수도권에 인구가 집중하는 이유는 삶의 질보다도 경제 및 교육적인 이유가 크다(김경환 2002). 수도권은 OECD국가 대도시 중에서 삶의 질 지표가 가장 나쁜 축에 속한다. 삶의 질을 나타내는 대표적인 지표는 환경, 교통, 주거, 인구 등이 있는데 이러한 제 지표들에서 우리나라의 수도권은 대도시 문제로 골치를 앓고 있는 영국 런던이나 프랑스 파리의 경우보다 훨씬 심각하다. 우선 휴식을 취할 수 있는 공원면적은 타 도시들의 1/2-1/4에 불과하다. 공해의 대표로 인용되며 폐암 및 조기사망의 원인이 되는 비산먼지는 다른 대도시보다 2-3배나 심하다. 차량밀도는 동경 2.3만대/km<sup>2</sup>, 런던 1.0만대/km<sup>2</sup> 뉴욕 0.9만대/km<sup>2</sup>인데 비해 서울이 3.4만대/km<sup>2</sup>로 가장 높다.

서울의 주거 밀도는 세계적 대도시 중 가장 높아 이러한 세계적 대도시들 중에서도 서울의 국민소득 대비 주택 값이 유독 비싼 이유를 제공해 주고 있다. 서울주민의 상당수가 무주택자이고 높은 주거비용으로 고통 받고 있다.

〈표V-1〉 삶의 질 지표 국제 대도시간 비교

| 삶의 질 지표 |                              | 도시(권)         |               |               |               |                |
|---------|------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 환경      | 1인당<br>공원면적(m <sup>2</sup> ) | 베를린<br>(24.5) | 런던<br>(25.7)  | 뉴욕<br>(14.1)  | 파리<br>(10)    | 한국수도권<br>(5.9) |
|         | 비산먼지(μg/m <sup>3</sup> )     | 동경권<br>(33)   | 런던권<br>(37)   | 뉴욕권<br>(21)   | 파리권<br>(22)   | 수도권<br>(70)    |
| 교통      | 차량밀도(대/km <sup>2</sup> )     | 동경<br>(2.4만)  | 런던<br>(1.0만)  | 뉴욕<br>(0.9만)  | 싱가폴<br>(2.7만) | 서울<br>(3.4만)   |
| 주거      | 주거밀도(명/km <sup>2</sup> )     | 동경<br>(2.3만)  | 런던<br>(0.8만)  | 뉴욕<br>(1.2만)  | 싱가폴<br>(1.2만) | 서울<br>(3.1만)   |
|         | 1인당 주거면적<br>(평)              | 일본<br>(10평)   | 영국<br>(13평)   | 미국<br>(18평)   | 독일<br>(13평)   | 수도권<br>(6.6평)  |
| 인구      | 인구밀도(명/km <sup>2</sup> )     | 동경<br>(0.6만)  | 런던<br>(0.5만)  | 뉴욕<br>(1.0만)  | 싱가폴<br>(0.6만) | 서울<br>(1.7만)   |
|         | 1인당 GRDP<br>(달러)             | 동경권<br>(4.0만) | 런던권<br>(2.8만) | 뉴욕권<br>(4.7만) | 파리권<br>(4.6만) | 수도권<br>(1.5만)  |

자료: 수도권발전대책 연구 보고서('05.12) 류중현(2008)에서 재인용

### 생활의 질 향상보다는 생존을 위한 수도권 전입

열악한 삶의 질 지표를 가지고 있는데도 우리나라 사람들이 수도권으로 계속 집중하고 있는 것은 우리나라에서 수도권이 모든 정치·사회·경제·교육에서의 독점적 또는 우월적 위치를 가지고 있기 때문이다. '83 및 '97 인구 이동특별조사에서는 가족관계, 그리고 경제 및 교육 때문에 수도권의 인구 순유입이 이루어지는 것으로 나타났다. 생활의 질 향상보다는 생존가능성을 높이기 위해 수도권으로 몰리고 있는 것이다. 집중되고 있는 인구는 다시 삶의 질 지표를 떨어뜨리는 악순환을 반복하게 마련이다.

## 1.2 교통 혼잡 및 낭비적 SOC투자

우리나라 SOC투자의 60%이상을 소요하면서도 해소되지 않는 수도권의 교통 혼잡문제

수도권 규제완화로 인한 수도권개발가속화에는 필연적으로 교통 혼잡문제

를 생각하지 않을 수 없다. 김경환(2002)이 전문가들을 상대로 시행한 설문 조사에서는 수도권개발에 따른 가장 큰 문제로서 ‘과도한 인구집중으로 인한 교통문제 등 혼잡’을 들었다. 아무리 수도권을 잘 정비 놓아도 수도권에 인구가 계속 집중되면 각종 사회 인프라가 부족하게 될 수밖에 없으므로 이는 다시 혼잡으로 이어진다. 혼잡을 해소하기 위해 막대한 SOC인프라용이 소요되나 다시 계속된 인구 집중으로 혼잡이 계속되는 식의 악순환이 계속되고 있다. 또 다른 시각은 수도권으로 인구집중이 되지 않았더라면 국가적인 차원에서 소요가 되지 않았을 추가적인 SOC 인프라비용이 막대하게 소요되고 있다는 점이다. 전 국토의 11.8%인 수도권에 1998-2007사이 10년간 SOC투자비용은 전국대비 67%에 달한다. 그리고 교통혼잡비용은 매년 10%씩 투자되고 있다. 수도권으로의 인구집중이 이루어지지 않으면 상당부분 절약될 수 있었던 비용들이다(원광희 충북개발연구원 2008). 수도권 인구집중으로 인한 교통 혼잡해소를 위해 엄청난 국가적 낭비가 이루어지고 있는 것이다.

### 세계적 대도시 최고 수준인 수도권의 교통혼잡비용

수도권의 교통 혼잡에 따른 사회적 비용은 외국의 일반적 혼잡비용에 비해 상상할 수 없을 정도로 심각하다. 일반적으로 유럽 대도시의 교통 혼잡으로 인한 외부비용추정치는 GDP의 0.1-0.5%정도인데 우리나라 서울의 교통혼잡비용은 거의 서울지역총생산 대비 2-5%에 이를 정도로 심각하다. 서울시의 교통혼잡비용은 1991년에 2.11%에서 1993년에는 3.09%, 1999년에는 3.54%로 막대한 비용을 유발시키고 있다(이번송 1998; 홍갑선 1999; 김동효·안강기·정광복 2000).

수도권이 인구집중과 함께 광역화되면서 교통혼잡비용은 더욱 늘어나고, 혼잡을 해결하기 위한 투자도 증가하고 있다. 김경진·안강기(2001)에 따르면 2000년도 우리나라 도시부 도로의 교통혼잡비용은 11조 1,491억 원으로 추산되었는데 서울과 인천이 전체 교통혼잡비용의 54%를 차지하는 것으로 나타났다. 이러한 수도권 교통혼잡비용은 계속 증가하고 있다. 수도권의 교통혼잡비용은 2006년에 총 12조 8,515억 원으로 우리나라 전체의 55.4%를 차지하고 있다. 그리고 우리나라 7대도시의 도시부 교통혼잡비용은 총

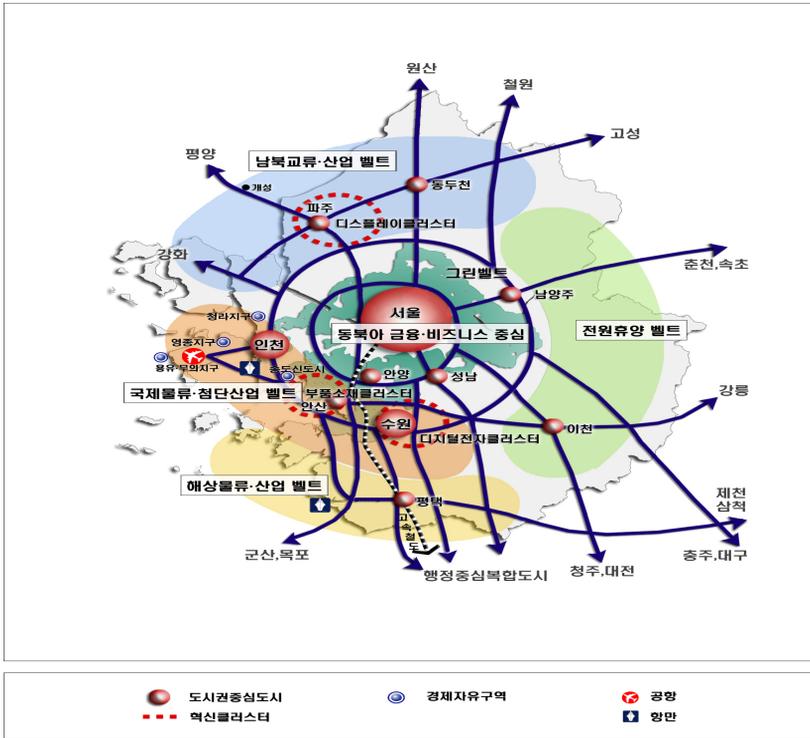
14조 5,643억 원인데 이중 서울이 6조 190억 원으로 나타났다. 수도권에 인구가 증가하고 광역화됨에 따라 서울 내지는 수도권의 교통혼잡비용은 날로 확대되고 있다. 우리나라 전체로 볼 때 교통혼잡비용은 2001년 21조 1천억 원에서 2005년 23조7천억 원으로 지속적인 증가 추세에 있다. 그런데 지역 간 교통혼잡비용은 이 기간 동안 정체상태에 있는 반면 도시에서의 교통혼잡비용은 년 3.40%씩 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 현상은 주로 수도권의 도시 광역화 현상에 기인한 것으로 추정된다.

### 수도권 내 통근소요시간의 증가

수도권 전체 통근통학자중 1시간 이상 시간이 걸리는 통근통학자의 비중은 1995년에 14.6%였으나 불과 5년이 지난 2000년에 22.2%로 급속히 증가하였다. 또한 수도권의 통근통학자의 평균소요시간은 1995년 44.55분에서 2000년 52.4분으로 상당히 증가하였다. 수도권내의 평균 출근거리는 1980년 9.03km에서 2001년 17.03km로 증가하여 출근거리가 광역화 하고 있다. 2003년 서울 도심의 하루 차량평균운행속도는 15.5km/h로 1980년의 30km/h에 비해 약 1/2로 줄어들었다(이병렬, 2004). 이러한 현상을 타개하기 위해 도로망을 늘여가고 있으나 막대한 지가상승이 걸림돌이 되고 있다. 수도권집중으로 인한 혼잡비용을 해소하기 위해 국가 SOC예산의 60%이상을 수도권에 투자하나 수도권 인구 집중 때문에 높아진 지가로 인해 도로확충사업도 쉽지 않은 상황이다.

### 수도권에 집중되는 SOC 재정

이러한 교통 혼잡을 해결하기 위해 우리나라에서는 수도권위주의 SOC정책이 장기간 지속되어 왔다. 정부는 ‘국가기간교통망계획(2000-2019) 제1차 수정계획’에 입각하여 수도권신도시개발에 따른 교통난 해소를 위해 2020년까지 33조원의 예산을 투입할 계획에 있다. 그리고 ‘대도시 광역교통관리에 관한 특별법’의 ‘수도권 광역교통계획’에서는 총 12개축의 수도권 광역교통축을 설정하여 도로를 건설 중에 있다. 특히 수도권은 합쳐진 하나의 거대도시나 마찬가지로인데도 불구하고 2개시도 간 광역교통 관리 차원이라는 명분하에 도로건설비용의 50%를 중앙정부가 부담하고 있다.



자료: 국토해양부

〈그림 V-1〉 수도권 교통축 현황 및 장래공간구조변화에 따른 교통축 전망

2007년 교통부문 세출액은 국비기준으로 11조 7천억 원인데, 그중 수도권이 5조 4천억 원을 차지하고 있다. 수도권인구가 집중되면서 교통 혼잡이 발생하고, 그 해결을 위해 엄청난 SOC비용이 투자되고 있는 것이다. 물론 이러한 수도권 교통혼잡비용은 수도권 인구집중과 광역화에 따라 더욱 증가할 수밖에 없다. 지방의 열악한 SOC 개선이 잘 이루어지고 있지 않은 상태에서 수도권 집중현상이 없었다면 지출하지 않아도 될 엄청난 재정지출이 이루어지고 있다. 보다 발전적인 영역에 사용될 수 있는 국민의 혈세가 인구집중으로 인한 수도권의 혼잡비용을 처리하느라 낭비되고 있는 것이다.

〈표 V-2〉 수도권과 비수도권의 도로건설 등 교통부문 세출금액

(단위 : 억원, km)

| 구분   | 도로건설 등<br>교통부문 세출 (A) | 행정구역 면적<br>(B) | 행정구역면적 대비<br>세출금액(A/B) |       |
|------|-----------------------|----------------|------------------------|-------|
| 전 국  | 117,516(100%)         | 99,677         | 1.18                   |       |
| 수도권  | 54,389( 46.3%)        | 11,739         | 4.63                   |       |
|      | 서울특별시                 | 30,158         | 605                    | 49.85 |
|      | 인천광역시                 | 6,922          | 1,002                  | 6.91  |
|      | 경기도                   | 17,309         | 10,132                 | 1.71  |
| 비수도권 | 63,127( 53.7%)        | 87,938         | 0.72                   |       |
|      | 강원도                   | 4,960(4.2%)    | 16,613                 | 0.30  |

주 : 교통부문 세출 항목은 국도준용도로, 도시철도, 신호체계개선, 공공주차장건설, 벽지노선  
결손, 운수업체보조 등

자료 1 : 지방재정통합정보시스템, 지방재정현황관리-부문별주요투자현황  
-세출분류에 의한 분류, 2007년 기준

자료 2 : 행정자치부 「지적통계연보」, 2006년 기준

### 1.3 대기오염

#### 연간 3조원에 달하는 서울시의 공기오염비용

수도권의 대기오염은 과도한 인구집중과 부적절한 관리로 심각한 상황에 처해있다. 대기오염으로 인한 문제가 심각하므로 우선 대기오염이 되지 않도록 하는 것이 가장 바람직하지만 오염이 된 상태에서는 오염정도를 저감시킬 수 밖에 없다. 즉 오염에 따른 사회적 비용을 계산하고, 오염저감을 위한 투자비용을 계산한 다음, 오염저감을 위한 투자비용이 오염에 따른 사회적 비용보다 적다면 오염저감투자를 해야 한다. 대기오염으로 인한 사회적 비용 추정치를 계산하기는 쉽지 않다. 일반적으로는 특정 지역의 주민들에게 현재의 대기오염을 일정수준 낮춘다면 어느 정도의 비용을 부담할 용의가 있는지를 물어보아서 대기오염의 사회적 비용을 추정한다. 청정지역의 경우 대기오염이 되어있지 않기 때문에 주민들이 공기정화비용을 지불할 이유가 없는 반면, 대기오염으로 인해 불이익을 받고 있다고 생각하는 지역일 경우 공기정화비용을 일정부분 부담할 용의가 있을 것이다. 즉 수도권의 공

기가 청정하지가 않다고 주민들이 생각한다면 공기정화비용을 부담할 의사가 있을 것이다. 서울시내 655가구를 대상으로 한 조사에서는 이산화황 농도의 평균치가 0.03ppm에서 0.01ppm으로 개선되었을 때 가구당 월평균 지불의 사액은 29,200원인 것으로 나타났다(임영식·전영섭 1993). 0.01ppm도 청정 환경이라고 말할 수는 없지만 오염된 공기에 대한 체감비용이 크다는 것을 보여주는 지표로서 사용되었다. 1993년 이러한 공식으로 볼 때 1993년 서울시 전체의 공기오염비용은 약 1조 3천억 원이 된다. 당시의 1인당 국민소득 등을 고려하여 서울시 전체의 공기오염비용을 2008년 현재로 어림잡아 환산하면 연간 3조원이 된다.

**선진 대도시중 최악인 서울의 대기오염상태**

수도권의 대기오염은 선진외국의 대도시와 비교해 보면 얼마나 심각한지를 쉽게 알 수 있다. 서울의 대기환경은 선진대도시권 중 최하위에 속한다. 질병유발요인이 가장 높은 것으로 알려진 미세먼지 농도는 OECD국가중 1위이고 이산화질소 농도는 2위이다. 서울의 대기오염도는 뉴욕, 런던, 파리, 도쿄 등 선진국 대도시에 비해 미세먼지는 1.8-3.5배, 이산화질소는 1.2-1.7배에 달한다.

〈표 V-3〉 세계대도시별 대기오염도 비교

(단위:  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , ppb)

| 도시 | 비산먼지(PM10) | 이산화질소(NO2) | 오존(O3) | 비고    |
|----|------------|------------|--------|-------|
| 서울 | 71         | 37         | 15     | 2001년 |
| 동경 | 40         | 29         | 26     | 2000년 |
| 뉴욕 | 28         | 30         | -      | 1997년 |
| 런던 | 20         | 25         | 17     | 2001년 |
| 파리 | 20         | 22         | 17     | 2001년 |

자료 : 환경부(2003), 제3차 환경보전 중기종합계획(2003~2007)

**수도권에 집중된 대기오염**

우리나라 수도권의 대기오염은 지방에 비해 심각하다. 전국대비 수도권의 오존주의보 발령횟수는 82%, 이산화질소와 미세먼지에 의한 환경기준 초과율의 각각 99%, 60%가 수도권에 집중되어 있다. 대기오염기준 초과횟수는 질소화합물은 지방이 9회인데 반해 수도권은 204이다. 오존은 비수도권이 5회이고 수도권이 24회이다. 미세먼지는 지방이 500회이고 수도권이 1,128회이다.

체감 오염도 악화 정도를 나타내는 연평균 시정거리는 지속적으로 줄어들어 서울지역의 시정거리는 1996년 12.6km에서 2000년 10.9km로 줄었는데 이는 대표적 공업지역인 울산(16km)보다도 훨씬 악화된 짧은 거리이다.

〈표 V-4〉 수도권과 비수도권의 대기오염도 비교('01년)

| 구 분  | 질소화합물:NO2(ppb) |      | 오존: O3 |       | 미세먼지:PM10(μg/m <sup>3</sup> ) |       |
|------|----------------|------|--------|-------|-------------------------------|-------|
|      | 농도             | 초과횟수 | 초과횟수   | 오존주의보 | 농도                            | 초과횟수  |
| 수도권  | 31             | 204  | 394회   | 24회   | 67                            | 1,128 |
| 비수도권 | 22             | 9    | 390회   | 5회    | 53                            | 500   |

자료 : 환경부(2005.9), 수도권 대기환경관리 기본계획

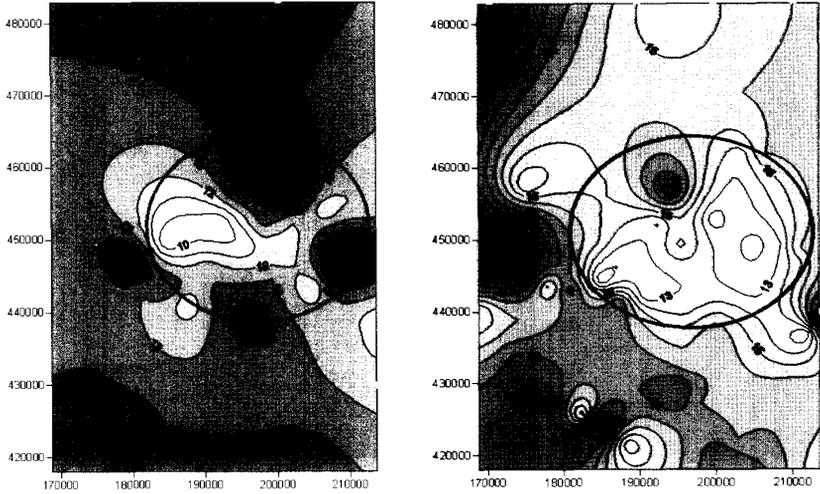
**수도권 광역화로 인한 자동차통행량의 증가가 대기오염의 주된 원인**

가장 중요한 수도권의 대기오염원은 수도권 광역화를 통한 자동차통행량의 증가이다. 수송부문에 의한 대기오염 배출비중은 전국 평균 55.5%이나 수도권에서는 서울 85.4%, 인천 81.5%, 경기 72.5%에 달한다. 자동차 배출물질은 간 기능의 장애를 일으키거나 산소운반능력을 저하시켜 폐암 및 각종 호흡기 질환을 유발하고 있다. 대기오염으로 인한 조기사망자 수만 연간 1만 1,127명으로 추정되고 있다. 서울의 미세먼지 사망자만 하더라도 연간 9,600명으로 추정되며 이는 스위스의 3배 수준에 달한다(이병렬, 2004).

**수도권 광역화를 통해 확산되는 대기오염**

더 큰 문제는 이러한 대기오염이 수도권광역화를 통해 확산되고 있다는 것이다. 아래 그림에서 동심원은 서울을 나타내는데 그 범위가 1995년에는

서울에 국한되는 모습이었으나 2003년에는 범수도권으로 오존 오염지역이 확산되었다. 공간지점별 오염수준의 최고수치가 증대되고 있으며 그 범위가 점차 확대되고 있다. 이산화질소 및 비산먼지의 경우에서도 마찬가지로 확산되고 있다(김운수외, 2004).



자료: 김운수외, 2004, 수도권 대기환경 영향요인 분석 및 총량관리 정책개발연구, 서울시정 개발

〈그림 V-2〉 수도권 오존 분포도(1995)      〈그림 V-3〉 수도권 오존 분포도(2003)

### 2조 8000억 원-10조 3000억 원으로 추산되는 수도권 대기오염 피해액

수도권에서 광역화되고 있는 대기오염은 심각한 경제사회적 비용을 유발시키고 있다. 김운수 외(2004)의 연구에서는 수도권의 대기오염으로 인해 발생하는 피해액을 2조 8000억 원-10조 3000억 원으로 추산했다. 지역별 피해액은 서울 1조3743억~5조642억 원, 경기 1조2186억~4조5268억 원, 인천 2195억~7955억 원에 달하는 것으로 나타났다. 지역내총생산대비 지역별대기오염피해액 비율은 서울시 1.4-5.2%, 인천 1.0-3.8%, 경기도 1.2-4.3%에 달하였다.

〈표 V-5〉 서울인천경기도지역의 오염물질별 피해액 추정

(단위: 백만원)

| 구분  | 미세먼지      |           | 일산화탄소 | 오존   | 질소화합물 |
|-----|-----------|-----------|-------|------|-------|
|     | 최소피해액     | 최대피해액     |       |      |       |
| 서울시 | 1,360,077 | 5,058,303 | 43.55 | 7.69 | 13    |
| 인천시 | 217,112   | 794,560   | 7.12  | 2.22 | 3     |
| 경기도 | 1,218,550 | 4,526,754 | 44    | 8    | 10    |

자료: 김운수외, 2004, 수도권 대기환경 영향요인 분석 및 총량관리 정책개발연구, 서울시정개발연구원인천발전연구원경기개발연구원

**수도권 도시 광역화 진행에 따른 대기오염 피해의 확산**

경기도에서는 도시화가 가장 많이 된 성남시의 대기오염으로 인한 사회적 비용이 5,991억 원인 반면 연천군은 92억 원으로 나타나, 수도권 도시 광역화 진행에 따른 피해액의 확산형태가 잘 설명되고 있다. 피해액은 대기오염 증가로 발생하는 호흡기질환, 고혈압, 폐질환 등 질병 치료에 사용되는 의료비용과 임금 손실 등을 합산한 것으로, 미국 연방환경청(EPA)이 집적한 연구 방법을 참고하여 추산하였다(김운수외 2004 : 중앙일보 2004/04/28).

〈표 V-6〉 경기도 지역별 대기오염 피해액

(단위: 백만원, %)

| 시군구  | 지역내총생산<br>(A) | 최저피해   |         | 최고피해    |         |
|------|---------------|--------|---------|---------|---------|
|      |               | 피해액(B) | 비중(B/A) | 피해액(B)  | 비중(C/A) |
| 가평군  | 391,025       | 6,351  | 1.6     | 26,323  | 6.7     |
| 고양시  | 3,357,305     | 72,395 | 2.2     | 266,417 | 7.9     |
| 과천시  | 775,451       | 9,150  | 1.2     | 34,474  | 4.4     |
| 광명시  | 1,990,732     | 41,224 | 2.1     | 151,338 | 7.6     |
| 광주시  | 1,829,760     | 25,229 | 1.4     | 96,821  | 5.3     |
| 구리시  | 1,067,010     | 22,838 | 2.1     | 83,575  | 7.8     |
| 군포시  | 2,656,517     | 35,650 | 1.3     | 129,218 | 4.9     |
| 김포시  | 2,438,393     | 16,954 | 0.7     | 64,730  | 2.7     |
| 남양주시 | 1,727,275     | 24,841 | 1.4     | 92,034  | 5.3     |
| 동두천시 | 595,532       | 10,476 | 1.8     | 40,937  | 6.9     |

〈표 V-6〉 경기도 지역별 대기오염 피해액〈계속〉

(단위: 백만원, %)

| 시군구  | 지역내총생산<br>(A) | 최저피해      |         | 최고피해      |         |
|------|---------------|-----------|---------|-----------|---------|
|      |               | 피해액(B)    | 비중(B/A) | 피해액(B)    | 비중(C/A) |
| 부천시  | 6,821,386     | 123,069   | 1.8     | 449,204   | 6.6     |
| 성남시  | 5,366,071     | 162,039   | 3       | 599,198   | 11.2    |
| 수원시  | 10,972,755    | 108,003   | 1       | 383,197   | 3.5     |
| 시흥시  | 4,350,193     | 43,822    | 1       | 154,653   | 3.6     |
| 안산시  | 9,338,315     | 75,592    | 0.8     | 266,315   | 2.9     |
| 안성시  | 2,062,121     | 26,254    | 1.3     | 105,858   | 5.1     |
| 안양시  | 5,008,682     | 60,502    | 1.2     | 220,121   | 4.4     |
| 양주군  | 1,519,451     | 14,452    | 1       | 55,450    | 3.6     |
| 양평군  | 436,757       | 9,546     | 2.2     | 39,774    | 9.1     |
| 여주군  | 1,049,736     | 14,017    | 1.3     | 56,670    | 5.4     |
| 연천군  | 391,295       | 9,234     | 2.4     | 37,985    | 9.7     |
| 오산시  | 1,522,304     | 15,092    | 1       | 53,910    | 3.5     |
| 용인시  | 13,019,889    | 36,551    | 0.3     | 133,573   | 1       |
| 의왕시  | 988,582       | 13,159    | 1.3     | 48,272    | 4.9     |
| 의정부시 | 1,506,640     | 40,702    | 2.7     | 149,555   | 9.9     |
| 이천시  | 8,280,708     | 19,173    | 0.2     | 75,126    | 0.9     |
| 파주시  | 2,005,576     | 27,958    | 1.4     | 111,263   | 5.5     |
| 평택시  | 5,713,797     | 72,535    | 1.3     | 280,657   | 4.9     |
| 포천군  | 1,487,448     | 20,851    | 1.4     | 82,464    | 5.5     |
| 하남시  | 648,969       | 18,740    | 2.9     | 70,358    | 10.8    |
| 화성시  | 5,993,207     | 41,673    | 0.7     | 167,344   | 2.8     |
| 계    | 105,312,881   | 1,218,611 | 1.2     | 4,526,816 | 4.3     |

자료: 김운수의, 2004, 수도권 대기환경 영향요인 분석 및 총량관리 정책개발연구, 서울시정개발연구원 인천발전연구원 경기개발연구원

### 수도권 대기환경 개선을 위한 4조 7,354억 원 투자계획

심각한 수도권 대기오염을 선진국 대도시 수준 정도로 낮추어야 한다는 인식하에 환경부는 2005년 수도권 대기환경관리 기본계획을 발표했다. 환경부는 2001년도에는 대기오염으로 인한 사회적 비용이 연간 10조 6천 억

원이 소요되었으나 2014년 목표 연도까지는 사회적 비용을 5조 7천 억 원으로 낮추는 것을 목표로 하였다. 이를 위해 2014년까지 총 7조 3천억 원의 투자를 시작했다. 재원은 현재 교통세 중 일부를 2007년부터 대기환경 사업에 투자하고 장기적으로는 안정적인 재원확보를 위해 환경세도입을 추진하기로 했다. 이 사업을 통해 대기오염으로 인한 조기사망자가 년 간 약 13,000명 정도 감소할 것으로 전망했다(환경부 2005). 특별히 수도권 대기환경관리개선을 위해서는 “수도권 대기환경 개선에 관한 특별법”에 근거하여 2014년(2005-2014)까지 10년간 4조 7,354억 원 투자하기로 하였다. 2014년까지 PM10 및 NO2를 2001년 대비 38-53% 삭감하여 선진국(동경, 파리) 수준으로 개선하는 것이 목표다.

〈표 V-7〉 수도권 대기환경개선사업 소요재원(2005-2014)

(단위: 억원)

| 구 분   | 계      | 무저공해<br>자동차 보급 | 경 유 차<br>저공해화 | 사업장<br>관 리 | 효율적관리<br>체계 구축 |     |
|-------|--------|----------------|---------------|------------|----------------|-----|
| 투자소요  | 47,354 | 821            | 42,824        | 3,111      | 598            |     |
| 국 고   | 보조     | 21,276         | 644           | 19,272     | 762            | 598 |
|       | 융자     | 2,258          |               |            | 2,258          |     |
| 지 방 비 | 19,513 | 177            | 19,272        | 64         |                |     |
| 민간부담  | 4307   |                | 4,280         | 27         |                |     |

자료 : 환경부(2005.9), 수도권 대기환경관리 기본계획

### 자동차 사망사고수보다 두 배 이상 많은 대기오염 조기사망자

이러한 수도권 대기오염저감 특별사업을 통해 얼마나 그 목표치를 달성할지는 알 수 없으나 수도권과밀로 인한 대기오염 때문에 년 간 평균 자동차 사망사고자숫자인 6,000명 수준보다 훨씬 많은 년 간 최소한 13,000명 정도가 조기 사망하고 년 간 10조원이상으로 추정되는 사회적비용이 발생하고 있는 현실을 주목할 필요가 있다. 대기오염 저감사업을 위한 재정지출은 그 나름대로 타당성을 가지고 있다. 그러나 이러한 사회적 비용의 가장 근본적 원인은 바로 수도권 인구집중에 있다는 것을 직시해야 한다. 수도권 집중이 계속되는 한 이러한 사회적 비용은 증가할 수밖에 없다.

### 기준치를 넘어선 수도권의 대기오염

수도권 인구집중이 대기오염을 증가시킨다는 것은 지극히 상식적인 생각이다. 이를테면 수도권규제완화로 인해 증가되는 제조업과 인구에 의한 에너지사용량의 증가에 따라 광화학스모그현상을 확대시킬 것은 자명한 것이다. 그러나 이에 대한 반론도 있을 수 있다. 이를테면 제한적인 분산정책은 분산된 인구나 기능간의 교통량 및 운행거리 증가로 인해 오히려 총량적인 입장에서는 대기오염이 증가될 수 있다는 것이다. 박상우외(2003)의 연구에서는 충청권 신행정수도 건설로 수도권에서 충청권으로 인구가 분산될 경우 수도권 내부의 환경오염 및 교통 혼잡은 줄어들지만 전국적인 측면에서는 줄어들지 않는 것으로 나타났다. 서울시정개발연구원(2004)은 행정중심복합도시가 충청권에 건설되더라도, 정부행정서비스이용자들의 90%가 서울에 살고 있고, 기업들이 행정중심복합도시에 연락사무소를 설치할 것이므로 충청권과 수도권 사이의 교통량이 증가할 것이고 이는 전국 교통량을 112% 증가시키는 것으로 연구결과를 보여주었다. 물론 이러한 연구결과는 장기적 측면에서의 인구분산효과를 고려하지 않은 것이다. 또한 대기오염과 관련하여 가장 중요한 판단기준은 특정지역에서 인간이 쾌적하게 살기에 적합한 대기오염수치를 가지고 있는가에 대한 것이기 때문에 이러한 전국적 대기오염 총량은 그 의미가 적다. 거점도시 간 교통량의 증가로 인한 총량적 대기오염이 그렇게 중요한 의미가 있다면 대한민국인구가 수도권에 다 몰려 사는 것이 최적해가 될 것이다. 특정 기준치를 넘어선 수도권의 대기오염이 문제의 핵심이다.

전국경제인연합회는 공정거래, 토지이용, 금융, 환경·안전 등 총 17개 분야 200개의 기업 활동 관련 규제개혁과제를 현장 사례 중심으로 발굴·선정하였다. 전경련 회원사를 대상으로 전수조사를 실시하여 최종 200개의 규제개혁 과제를 선정했고 그 중에서도 대표적 불량규제 30개를 선정하였는데, 그 안에 '수도권 대기관리지역 사업장은 배출총량을 할당하고, 할당량 초과 시 부과금부과'와 관련된 규제가 포함되어 있다. 그리고 아래의 사례는 이러한 '배출허용총량제'를 넘어 과연 수도권의 대기오염을 어떻게 관리해야 하는지에 대해서도 여러 가지 시사점을 던져주고 있다.

수도권 대기오염물질 배출허용총량제는 기업현실과 큰 괴리를 보이고 있

다. 이를테면 수도권 B기업의 경우, 대기환경보전법이 정하는 배출허용기준의 10% 수준으로 배출량을 유지하고 있으나, 수도권 대기오염 총량제가 권고하는 B업체의 먼지 할당량은 현재 공장 정상 가동 시 발생하는 먼지량의 절반밖에 되지 않아 공장 가동에 애로를 겪고 있다. 이에 이 업체는 “현재 기술로 가능한 최상의 방지시설을 운영하고 있어 더 이상 먼지를 저감할 수 있는 방법도 없기 때문에, 수도권 대기오염 총량제가 권고하는 먼지 할당량을 준수하기 위해서는 공장 가동을 줄이던지 수백 억 원의 하는 부담금을 내는 것 외에는 달리 대안이 없다”며 난감해 하고 있다. 전경련 관계자는 이와 관련하여 “대기환경보전법상 환경기준의 5~10% 수준으로 오염물질을 관리하는 환경 우수업체에게 또다시 수도권 대기오염 총량제를 실시하여 더 낮은 할당량을 부과하고 이를 지키도록 요구하는 것은 문제가 있다”며, “할당량을 늘린다 해도 총량규제는 기업의 지속적인 성장을 저해한다는 점에서 근본적인 해결책이 필요하다”고 관련 규정의 신속한 개정을 촉구했다(전국경제인연합회 2006).

대기오염총량제의 모순점을 지적한 내용들이다. 이상 사례에 해당하는 기업의 억울함을 해소하려면 대기오염총량제를 없애고 대기환경보전법상 환경기준에 준하는 개별 규제를 실시해야 할 것이나, 개별규제는 훨씬 엄격한 관리가 뒤따를 수밖에 없고, 규제실시비용 또한 증가하게 된다. 그리고 엄격한 규제에 따라 수도권에 계속 있기가 불가능한 기업의 수가 대폭 증가할 것이다. 수도권의 대기오염상태가 계속 열악해지는 상황에서 대기오염 총량제 이외의 마땅한 대안을 찾기는 쉽지 않다. 이러한 문제는 공장신증설과 관련된 입지규제를 진작에 정밀하게 추진했다면 발생하지 않았을 애로사항이다. 수도권 권역별 입지규제를 없애고 개별규제를 하자는 주장이 수도권 일각에서 있으나 개별규제는 규제비용을 높이면서 더욱 많은 개별규제를 불러올 가능성이 많다. 특정주체에게 자유를 주다 보니 다른 다수 주체들의 자유를 빼앗는 규제완화는 안하느니만 못하다. 수도권 집중이 이러한 대기오염의 근본적 원인이므로 수도권 규제가 어쩔수 없이 필요하다.

### 1.4 수질오염등 기타 수도권환경비용

#### 3등급이하의 수도권 내 하천

수질악화도 대표적인 과밀비용에 해당한다. 2003년도 경기도에서 발행한 환경백서에 따르면 지속적인 수질악화로 수도권 내 수계 하천의 수질을 BOD 기준으로 분석한 결과, 가평천, 조종천이 4등급, 신천 등 6개 하천이 수질환경기준 등급 외로 나타났고, COD기준으로 호소를 분석한 바에 따르면 고삼지 등 5개소가 3등급, 이동지와 아산호가 4등급, 원천지와 남양호가 5등급, 서호 등 3개소가 수질환경 등급 외로 나타났다. 한강하구의 환경은 1993-2003년 사이에 총질소와 총인이 2-3배가량 증가했다.

수질악화문제는 과밀로 인해 생기는 대표적인 문제로서 하천 또는 호소가 자연적으로 정화 할 수 있는 능력이상으로 오염이 되고 있기 때문이다. 이러한 수질 오염을 개선하기 위해 1차적으로 할 수 있는 것은 오폐수 처리이다. 환경부가 개최한 수도권 대기질 개선대책에 대한 공개 토론회에서는 수도권의 수질개선을 하기 위한 오폐수처리 비용으로 년 간 1조 6,000억 원 정도가 추가 소요될 것으로 보인다. 여기에서 대기오염물질 개선비용 1조 5천억 원 및 폐기물 처리비용을 합치면 총 4조 1837억 원의 수도권 환경개선비용으로 소요될 것으로 추산되었다.

〈표 v-8〉 수도권 환경개선비용

| 구분     |            | 배출규모       | 처리비용(백만원) |
|--------|------------|------------|-----------|
| 오폐수    | 생활하수       | 9,362천톤/일  | 1,507,570 |
|        | 산업폐수       | 828천톤/일    | 91,784    |
|        | 소계         | 10,190천톤/일 | 1,599,354 |
| 대기오염물질 | 이산화황(SO2)  | 361천톤/년    | 267,000   |
|        | 질소산화물(NOx) | 587천톤/년    | 995,000   |
|        | 부유먼지(TSP)  | 175천톤/년    | 238,370   |
|        | 소계         | 1,123천톤/년  | 1,500,370 |
| 폐기물처리  | 매립         | 60천톤/일     | 607,001   |
|        | 소각         | 26천톤/일     | 476,986   |
|        | 소계         | 86천톤/일     | 1,083,987 |
| 합계     |            |            | 4,183,711 |

자료: 환경부, 수도권 대기질 개선대책에 관한 공개 토론회, 2003

### 팔당상수원의 오염

수도권 인구의 상수원을 담당하고 있는 팔당상류 오염은 심각하다. 팔당상수원의 주된 오염원은 수도권(자연환경보전권역)에 밀집되어 있으며, 그동안 수도권정비계획법에 의해 자연보존권역으로 구분되어 다른 지역보다 산업화 및 인구집중과 관련하여 비교적 엄격한 규제를 받아왔음에도 불구하고 산업에 의한 폐수발생량은 산업화가 안 된 강원도 지역보다 18.7배나 많다. 인구 및 산업집중의 폐해를 보여주는 수치이다. 만약 2008년 현재 수도권 일각에서 주장하는 대로 권역별 입지규제가 폐지되거나 완화되면 자연보존권역인 수도권 동부의 개발을 촉진하게 되므로 팔당상수원은 더 이상 상수원의 구실을 못하게 될 가능성이 많다. 개별규제의 번거로움을 피해서 수도권의 자유로운 개발을 목적으로 2006년 제정된 수질오염총량제(한강법)는 수도권의 개발행위로 인한 인구집중을 자유롭게 유인하게 되어 총량제의 최종 목적인 수질개선 가능성은 더욱 희박하게 할 가능성이 높다.

### 수도권규제완화와 수질악화

제조업입지규제완화 등 각종 수도권 규제완화는 수도권인구 집중을 가속화시키면서, 수질 환경을 계속 악화시킬 것이다. 첫째, 서울을 중심으로 한 수도권 중심부가 계속 포장됨에 따라 빗물의 지하흡수량이 줄고 지표유출량이 증가함에 따라 저지대 침수, 한강홍수 가능성 증가를 가져올 것이다. 둘째, 제조업 증가에 따른 팔당상수원을 위시한 한강분류 및 지천 그리고 인천연안의 수질오염이 심각해 질 것이다(고영구 2000).

## 2. 지방 공동화

### 2.1 인구비중의 감소

#### 지방의 인구정체 및 노령인구 비중 증가

1960년대 이후 우리나라의 자연인구증가가 계속되는 가운데 지방의 인구

는 정제되고 수도권의 인구가 증가하는 현상이 진행되어 왔다. 1960년에 수도권의 인구는 5,194천명으로 전국인구의 20.8%였으나 그 이후 중앙집권적 경제발전 시스템에 의해 수도권으로 인구가 집중되기 시작하여 1980년에 전국인구의 35.5%, 2005년에는 48.3%를 차지하게 되었다. 지방에서 수도권으로 진입하는 인구가 상당 부분 젊은 층으로 구성되어 있음에 따라, 향후로는 사회적 이동뿐만 아니라 자연증가를 통해서도 수도권의 인구가 증가할 것으로 보인다. 그리고 비수도권의 인구는 가임연령대의 감소와 함께 인구 노령화가 급속히 발생할 것으로 보인다. 비수도권의 인구는 전국인구 대비 1960년에는 79.2%였으나, 1980년 64.5%, 2005년 51.7%로 축소되어 왔다. 특히 1980년에 24,138천명이었는데 2005년에 25,452천명으로 25년에 걸쳐 인구는 거의 정제된 모습을 보였고, 젊은 층의 활발한 수도권이전을 고려하면 고향에 잔류한 노년층의 평균수명연장에 힘입은 인구유지가 지방 인구정체에 그나마 기여한 것으로 보인다.

〈표 V-9〉 수도권과 비수도권의 인구변화

(단위: 천명)

|     | 60년               | 70년               | 80년               | 90년               | 2000년             | 2005년             |
|-----|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 수도권 | 5,194<br>(20.8%)  | 8,791<br>(27.9%)  | 13,298<br>(35.5%) | 18,587<br>(42.8%) | 21,347<br>(46.3%) | 23,782<br>(48.3%) |
| 지방  | 19,795<br>(79.2%) | 22,675<br>(73.1%) | 24,138<br>(64.5%) | 24,824<br>(57.2%) | 24,776<br>(53.7%) | 25,452<br>(51.7%) |
| 전국  | 24,989<br>(100%)  | 31,466            | 37,436            | 43,411            | 46,123            | 49,234            |

\* 주 : ( ) 내는 전국대비 비중

\* 자료 : 통계청, 인구주택 총 조사 보고서, 각 연도

### 지방 인구감소

통계청에서 예측한 바에 따르면 전국인구대비 수도권의 인구는 2020년에 52.3% 2030년에 54.1%를 차지할 것으로 나타났다. 2010년을 전후해서는 매년 인구가 평균 14만 명 정도 증가하고 계속 인구증가속도가 감소되면서 2030년 즈음에는 매년 3만 명 정도로 수도권인구가 증가할 것을 전제로 예측한 수치이다.

그러나 우리나라 공식기관에서의 수도권의 인구변화는 항상 보수적으로 제시되는 경향이 있다. 이를테면 1984년 수도권정비기본계획에서 예측 목표한 수도권인구는 1,800만 명이었으나 실제 인구는 2,247만 명으로 한참 벗어난 결과를 보인 바 있다. 수도권 자연증가인구와 매년 10만이 넘는 유입인구의 합계는 2000년대 평균 매년 30만이었다. 수도권의 인구증가에 따른 출산인구유지와 지방으로부터의 유입속도가 현재와 유사하다면 매년 30만 정도의 인구증가를 감안해야 할 것이다. 이 경우 전국총인구 대비 수도권의 인구는 2030년에 61.2%로 증가하는 반면, 지방의 인구는 38.8%로 감소할 것이다. 만약 수도권규제완화가 지속되어 인구밀집유발시설인 공장과 대학이 수도권에 몰리게 되면 지방의 인구 공동화는 더욱 가속될 것이다.

〈표 V-10〉 수도권 미래 예측인구

(단위 : 천명)

| 구분                                  | 2005   | 2015   | 2020   | 2025   | 2030   |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 전국 (A)                              | 49,234 | 49,277 | 49,325 | 49,107 | 48,634 |
| 통계 총 예측 수도권(B)                      | 23,782 | 25,190 | 25,785 | 26,161 | 26,314 |
| 수도권/전국 (B/A)                        | 48.3%  | 51.1%  | 52.3%  | 53.3%  | 54.1%  |
| 비수도권/전국                             | 51.7%  | 48.9%  | 47.7%  | 46.7%  | 45.9%  |
| 수도권에 매년 30만명 정도 증가할 경우<br>수도권 인구(C) |        | 25,282 | 26,782 | 28,282 | 29,782 |
| 수도권/전국 (C/A)                        |        | 51.3%  | 54.3%  | 57.6%  | 61.2%  |
| 비수도권/전국                             |        | 48.7%  | 45.7%  | 42.6%  | 38.8%  |

출처 : 통계정보시스템으로부터 수정 요약

## 2.2 지역경제 공동화

### 2.2.1 수도권의 자원흡수형 독자적 성장

#### 지방의 퇴락을 동반하는 수도권의 자원흡수형 나홀로 성장

수도권 성장을 통해 비수도권이 함께 성장할 것이니 투자효율성이 높은 수도권의 경제를 살리기 위해 규제를 완화해야 한다는 주장들이 있다. 그러나 수도권 성장이 비수도권의 동반발전을 견인한다는 주장은 적절치 않은

것으로 지난날의 자료가 증명해 주고 있다. 앞서 논의한 바와 같이 수도권에서의 투자가 국가경제를 위해 효율적이라는 주장은 설득력이 그리 높지 않다. 오히려 비수도권 투자가 국가 경제를 위해 더 효율적이라는 연구들도 상당 수 있다.

수도권이 정치·경제·사회·교육 모든 면에서의 독점적 권력으로 비수도권의 인적·물적 자원을 흡수한 것이 수도권 발전 또는 팽창에 일조를 한 것은 틀림없고, 더 큰 문제는 수도권이 성장할수록 지방의 자원을 흡수하는 블랙홀 효과가 강해져 지방경제는 더욱 피폐해질 가능성이 크다는 것이다.

김경환(2002)은 전국 각 지역에 거주하는 일반 국민 1,009명과 교수, 연구원 등 전문가 356명 대상으로 설문조사를 실시하여 수도권개발이 지방경제에 미치는 영향을 알아본 결과, 도움이 될 것이라는 답변은 24.1%에 불과한 반면, 무려 75.1%가 지방경제를 위축시킬 것이고 대답했다. 즉 수도권의 개발 내지는 발전이 수도권 집중을 강화시켜 지방경제에 부정적일 것이라는 데 다수가 공감한 것이다.

수도권의 지역 간 산업협력지수는 전국 모든 지역 중에서 가장 낮다. 또한 수도권의 지역 간 공생력 지수 및 지역 간 전후방효과도 가장 낮다(박양호 2004 : 변용환 2008). 즉 지방은 수도권을 포함한 여타지역의 발전에 기여하나, 수도권은 여타지역의 발전에 관한 기여도가 가장 낮다. 그리고 이러한 지역 간 전후방효과가 갈수록 낮아지고 있다는데 더욱 심각한 문제가 있다. 즉 지방의 자원은 수도권의 성장 동력이 되고 있으나 수도권은 지방의 자원을 흡수하여 나홀로 성장을 구가하면서 지방 경제를 공동화시키고 있는 것이다. 수도권규제완화는 이러한 ‘수도권의 지방자원흡수형 나홀로 성장’을 가속화시키면서 지방의 퇴락을 유도할 것으로 보인다. 제조업규제완화 뿐만 아니라 대학, 관광시설 등 인구밀집시설에 대한 수도권 규제완화는 더욱 빠른 속도로 비수도권 지방을 사양화시킬 것이다.

## 2.2.2 기업과 일자리가 사라지는 지방

### 일 자리를 잃어가는 지방

수도권 규제완화의 핵심은 제조업 입지규제를 완화하여 수도권에 제조업

을 유치하는 것으로 보인다. 기업유치를 위한 중요한 환경적 요인들로서는 판매시장, 경제상황, 생활 인프라, 인력, 교통, 산업기반시설, 자금조달의 편리성, 부동산 가격상승으로 인한 이익 가능성 등을 들 수 있는데 전국 어디에도 이러한 요인을 수도권만큼 종합적으로 만족시킬 수 있는 곳은 없다(변용환 2007). 지금까지는 수도권 규제덕분에 지방에 산발적으로 기업유치가 이루어졌으나 수도권 정비계획법 등 수도권 규제가 폐지되거나 대폭 완화되면 지방에서의 기업유치는 힘들어 진다. 기업유치가 된다손 치더라도 수도권에서 생존 불가능한 한계기업이나 지방 특유산업에 해당하는 기업에 국한될 것이다. 역으로 지방에서 기업경쟁력확보를 위해 수도권으로 이전하는 기업의 수는 증가할 것으로 보인다. 지방경제의 보루는 기업, 대학, 관공서의 3개 부문으로 생각할 수 있다. 대학은 인구감소와 지방 학생의 수도권대학 진학취향으로 아주 큰 어려움을 겪고 있으며 향후 10년 이내에 문을 닫는 경우가 많을 것이다. 즉 대학은 지방경제의 든든한 보루로서의 동력을 잃어 가고 있는 실정이다. 관공서 역시 인구감소로 인해 축소 지향적이다. 여기에다가 가장 큰 비중을 차지하는 기업마저 수도권규제완화로 인해 유치가 힘들어지고, 수도권으로 이전하는 기업이 늘기 시작하면 지방사회는 파탄으로 갈 수밖에 없다. 중앙정부차원에서의 대폭적인 지방기업유치 지원정책이 마련되지 않는 상태에서 수도권규제완화는 지방 기업유치사업의 퇴락으로 지방경제는 몰락할 수밖에 없다.

이미 참여정부시절부터 지속되어온 수도권규제완화 등의 이유로 인하여 비수도권은 일자리 수 증가가 정체 내지는 감소되어온 반면 수도권은 지속적으로 증가해 왔다. 비수도권은 2002년 11,723천개에서 2006년 11,711천개로 일자리수가 감소한 반면 수도권은 2002년 10,446천개에서 2006년 11,282개로 상당 폭 증가 했다. 산업의 변화도 이러한 현상에 기여를 했지만 LG디스플레이 등 수도권 규제완화로 인한 수도권내 공장신증설도 상당한 원인이 되었을 것으로 추정된다. 이미 수도권 규제로부터 자유스러운 평택, 미군기지이전공여구역 등 수도권규제특례지역에 공장이 들어서고, 향후 정비발전지구가 입법화 되는 등 수도권규제완화가 계속되면 이러한 경향은 더욱 심해질 것이다.

〈표 v-11〉 수도권과 비수도권 일자리 수 변화(2002-2006)

(단위: 천개)

|      | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 비수도권 | 11,723 | 11,586 | 11,660 | 11,722 | 11,711 |
| 수도권  | 10,446 | 10,553 | 10,896 | 11,134 | 11,282 |

자료: 류종현·김진기, 2006, 『수도권공장규제입지완화의 영향과 정책방향』, 강원발전연구원 06-09로부터 수정요약

**접경낙후지역에서의 수도권과 비수도권 비교**

수도권과 지방 기업현황을 비교해 보면 지방의 절망적인 상황이 쉽게 보인다. DMZ 인근지역은 우리나라에서 가장 대표적인 낙후지역 중의 하나이다. 그러나 이러한 낙후지역에서도 수도권과 지방은 그 명암이 극명하게 엇갈린다. 이를테면 경기도에 위치한 파주군은 광공업사업체수가 1990년도에 458개에서 2001년에는 1,069개로 두 배 이상 증가하였으나 강원도 철원군은 1990년 66개에서 2000년 49개로 오히려 감소하였다. 사업체 총 숫자에서도 두 지역 간 엄청난 차이가 나지만 더욱 절망적인 것은 기업체 증가속도이다. 경기도 북부 접경지역은 10년 사이에 대략 2배 이상 광공업사업체수가 증가한 반면 강원도 북부 접경지역은 사업체수가 답보 내지는 감소하고 있다. 이러한 10년 동안의 변화가 수도권규제가 존재하고 있는 상황에서도 발생한 것을 보면 향후 더 이상 수도권 규제를 완화하거나 해지하면 강원도 지역에서의 기업체 유지는 거의 불가능하게 될 것이다. 지방세 징수액 및 재정자립도 역시 경기도 접경지역이 훨씬 양호하다.

〈표 v-12〉경기도 및 강원도 내 낙후지역 비교(2001년 말 기준)

| 구 분             | 경기도 5개 북부 접경지역 |        |        |        |        | 강원도 5개 북부 접경지역 |       |       |        |        |    |
|-----------------|----------------|--------|--------|--------|--------|----------------|-------|-------|--------|--------|----|
|                 | 파주군            | 포천군    | 연천군    | 양주군    | 가평군    | 철원군            | 화천군   | 양구군   | 인제군    | 고성군    |    |
| 광공업사업체수<br>(개)  | 90             | 458    | 631    | 61     | 841    | 56             | 66    | 10    | 14     | 30     | 27 |
|                 | 01             | 1,069  | 1,428  | 89     | 1,688  | 80             | 49    | 11    | 15     | 29     | 54 |
| 광공업생산액<br>(십억)  | 90             | 529    | 385    | 60     | 1,083  | 60             | 15    | 2     | 2      | 14     | 17 |
|                 | 01             | 2,636  | 2,327  | 202    | 3,307  | 104            | 189   | 15    | 19     | 37     | 87 |
| 지방세 징수액<br>(백만) | 165,079        | 83,538 | 21,747 | 75,058 | 29,950 | 17,218         | 7,664 | 6,986 | 10,722 | 13,905 |    |
| 재정자립도(%)        | 53.2           | 46.3   | 25.1   | 54.2   | 32.8   | 19.7           | 14.4  | 26.3  | 18.6   | 18.3   |    |

자료: 최승업, 2005.3, 『최근 수도권 정책의 동향과 그 대응방안』, 강원발전연구원에서 수정

## 2.3 지방의 재정·경제력 빈곤화

### 열악해지는 재정력지수

일본 자치성에서 개발하여 사용하고 있는 재정력지수는 기준재정수입액/기준재정수요액으로 계산되며, 자치단체가 재정수요를 어느 정도 자체적으로 해결할 능력을 가지고 있는가를 보여주는 지표로서 활용되고 있다. 기준재정수요액은 국가에서 정한 기준에 따라 지방자치단체소속 공무원 봉급 등 비탄력적으로 정해지는 지출 등이다. 기준재정 수입액은 지방자치단체의 재정수입과 지방자치단체가 설치·경영하는 교육·학예에 관한 일체의 재정수입을 합리적으로 측정하기 위하여 산정한 금액을 말하며(지방교부세법§2, 지방교육재정교부금법§2), 대부분 지방세 수입으로 구성된다. 재정력지수가 1이면 재정수요와 재정수입이 일치한다. 재정력지수가 1이상이면 해당 지자체는 정상적 재정수요 이외의 사업을 할 여력이 많아지고 1이하이면 모자라는 부분에 대해 중앙정부로부터 교부세를 받아 충당하게 된다. 재정력 지수가 높으면 지자체는 해당 지역이 원하는 사업을 능동적으로 추진할 수 있고, 재정력지수가 1이하로 낮으면 해당지역의 고유한 사업을 위해서도 항상 중앙정부의 보조금에 기댈 수밖에 없다. 2005-2007년 기간 동안 재정력지수 1이상을 유지한 지역은 서울, 경기, 인천의 수도권지역밖에 없었다. 수도권연담효과가 있는 충남 및 자체 제조업 등을 비수도권에서 가장 많이 보유한 경남을 제외하면 모두 0.5이하의 빈곤한 상태이다. 수도권에 비하면 지방에서는 기업 등 민간부문의 활력이 너무 적어 공공부문이 지방의 성장 동력 역할을 상당 부분 맡을 수밖에 없는데 이렇게 빈약한 재정력지수로는 성장엔진의 역할을 기대하기가 어렵다. 지방의 생존에 대한 적절한 대안 없이 수도권규제완화 등 수도권 성장관리모드를 추진하면 인구 및 산업의 공동화가 가속되면서 이러한 지방의 재정력지수는 더욱 침체되고 지방의 기초적 생존력은 계속 고갈될 수밖에 없다.

〈표 V-13〉 시도별 재정력 지수

|    | 2005  | 2006  | 2007  | 3년 단순평균 |
|----|-------|-------|-------|---------|
| 서울 | 1.106 | 1.088 | 1.010 | 1.068   |
| 부산 | 0.942 | 0.922 | 0.878 | 0.914   |
| 대구 | 0.896 | 0.860 | 0.810 | 0.855   |
| 인천 | 1.105 | 1.040 | 1.011 | 1.052   |
| 광주 | 0.772 | 0.737 | 0.681 | 0.730   |
| 대전 | 0.874 | 0.873 | 0.867 | 0.871   |
| 울산 | 0.843 | 0.837 | 0.832 | 0.837   |
| 경기 | 1.004 | 1.065 | 1.032 | 1.034   |
| 강원 | 0.417 | 0.407 | 0.458 | 0.427   |
| 충북 | 0.462 | 0.446 | 0.492 | 0.467   |
| 충남 | 0.581 | 0.693 | 0.675 | 0.650   |
| 전북 | 0.379 | 0.391 | 0.408 | 0.393   |
| 전남 | 0.319 | 0.330 | 0.320 | 0.323   |
| 경북 | 0.424 | 0.440 | 0.433 | 0.432   |
| 경남 | 0.652 | 0.642 | 0.664 | 0.653   |

자료 : 행정자치부, 지방재정년감 각 연도

### 확대되는 수도권과 지방의 경제력 차이

지방경제의 퇴보는 수도권과 경기도의 강원도의 경제규모 변화를 비교해 봄으로서 쉽게 관찰된다. 가장 왕성하게 성장하는 수도권의 경기도와 상대적으로 침체된 강원도를 비교하는 것이 지나친 비유가 될 수도 있지만 우리나라 경제개발 역사에서 얼마나 지방이 상대적으로 소외되었는지를 이해하는데 도움이 된다. 1970년대 경기도와 강원도의 지역총생산비는 1 : 2.1이었으나 1985년에 1 : 3.5이고 2002년에는 무려 1 : 8.4로 벌어졌다. 수도권인구집중이 대부분 경기도에 집중적으로 이루어졌고 강원도는 계속 인구가 감소했기 때문에 이와 같이 엄청난 차이를 나타낸 것이므로 보편적 지표로는 적절하지 않으나, 총체적 부의 창출에 있어 지방의 퇴보를 극명하게 보여주는 지표로서는 적절하다.

〈표 V-14〉 수도권 및 강원도의 지역총생산 추이 비교(1970~2001)

(단위 : 조원)

| 구 분          | 1970  | 1980  | 1985  | 1991  | 1997  | 2001  | 2005   |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 서울           | 6.9   | 10.1  | 19.4  | 51.1  | 97.9  | 114.3 | 159.6  |
| 인천           | -     | -     | 6.49  | 10.1  | 21.1  | 25.5  | 33.0   |
| 경기           | 0.25  | 5.1   | 10.3  | 33.7  | 78.4  | 111.6 | 157.2  |
| 강원           | 0.12  | 1.3   | 2.9   | 6.1   | 12.3  | 13.7  | 18.7   |
| 강원 대<br>경기비율 | 1:2.1 | 1:3.9 | 1:3.5 | 1:5.5 | 1:6.3 | 1:8.1 | 1:1.84 |

자료: 최승업, 2005.3, 『최근 수도권 정책의 동향과 그 대응방안』, 강원발전연구원에서 수정

여기서는 경기도와 강원도를 대상으로 비교하였지만 이러한 차이는 경남, 충남 등 일부 지역을 제외한 지방의 경우에도 유사하게 나타날 것이다.

## 2.4 지방대학 고사

### 제로섬 게임인 수도권대학 신증설 및 증원 규제완화

수도권규제 중 가장 확실하게 적용되었던 규제는 대학입지에 관한 것이다. 이동우(2003)는 대학입지 및 입학 총 정원에 대한 규제가 수도권에 없었더라면 대학수의 수도권 집중도는 8.6%, 대학생 수의 수도권 집중도는 8.0%가 추가로 증가하였을 것으로 추정했다. 지방 사회가 미래의 기회가 없는 지역으로 변해가는 현실에서, 지방학생들의 수도권대학 선호도가 점점 더 심해지고, 취학연령이 감소되는 상황에서 이러한 규제가 없었더라면 지방대학은 훨씬 빨리 고사했을 것이다. 전후방효과에 의한 지역 간 동반성장의 가능성이 조금이라도 있는 제조업에 비하면, 전국적으로 취학연령인구가 줄어가는 대학의 경우는 완전히 제로섬 게임이다. 수도권 내에 대학을 설립하기만 하면 수도권 출신 학생뿐만 아니라 비수도권 고등학교 출신 학생들로 정원은 충분히 채울 수 있다. 그리고 수도권에 대학정원이 증가하는 만큼 지방대학에 진학하는 학생 수는 줄어든다. 취학연령인구가 줄고 있는 현실 속에서 지방대학의 공동화가 더욱 우려된다.

### 수도권 대학입지 및 수도권 대학입학정원 규제 완화 추세

수도권 내 대표적인 인구집중 유발시설인 대학에 대한 규제는 과거 절대적인 입지규제에서 정원 총량규제로 변경되었고, 1990년대 후반부터는 대학원대학교, 소규모대학, 실업계 및 농촌지역 고등학생의 정원 외 입학 등의 조치로 수도권 대학입학정원은 실질적으로 확대되어 가고 있다. 2000년대 후반부터는 대학 신증설금지조항을 명기한 수도권정비계획법으로부터 자유로운 지역이 수도권 내에 생기면서 수도권에 대학 신증설이 쉬워지고 있다. 경제자유구역, 미군반환공여구역 주변구역, 미군이전지역인 평택시 등 대학 신증설이 자유로운 지역이 이미 많이 만들어졌고 적용범위가 무한대인 정비발전지구는 2008년 현재 국회 통과만을 남겨 두고 있다. 다만 그 적용 범위와 강도를 어떻게 하는지만 남아있는 것으로 보인다.

### 지방 경제사회문화 최후의 기반인 지방대학의 존폐

지방은 퇴락하고, 수도권에 양질의 일자리가 있고, 입신양명할 수 있는 기회가 있다고 보는 지방의 고등학교출신들은 가능한 한 수도권 대학으로 진학하려 하고 있다. 그리고 지방대학에서 양성된 인력조차도 일자리를 찾아 수도권으로 향하고 있다. 지방대학의 존폐도 문제이지만, 더욱 심각한 것은 지방사회의 몰락이 가속화된다는데 있다. 기업 등 지역경제사회의 동력이 될 수 있는 주체가 제대로 없는 상태에서 그나마 지방대학이 문화, 인적자원조달, 경제 등 여러 가지 분야에서 지방사회를 유지하는 역할을 해 왔기 때문이다(황규선·박준식·김진기 2008). 대학은 지역의 지속가능한 발전을 위한 핵심역량(core competency)를 제공하는 곳이다. 지방대학은 그 자체가 최고의 '고용주'로서 지역의 일자리를 창출하고 있다. 또한 지역대학은 지역에서의 대부분의 창조적 활동(creational activity)을 선도하고 있다. 그리고 신뢰와 호혜성을 지역에 공급함으로써 지역의 사회적 자본을 형성하는데 가장 중요한 기능을 하고 있다(Florida 2002). 특히 기업 등 다른 대체적 성장 동력이 제대로 존재하지 않는 지방에서 대학의 존폐는 지역사회의 퇴보에 결정적 영향을 미칠 수 있다

### 지방 퇴락과 함께 한 지방대학의 퇴조

1970년대까지만 해도 수도권 명문대학들에 뒤지지 않는 명성을 구가하던 지방 국립대학들은, 갈수록 심해지는 지방 고등학생들의 수도권 대학 선호로 인해 그 빛을 바래면서 이제 지방우수인재들은 거의 수도권대학에 흡수되고 있으며, 상당수의 지방대학들은 정원채우기가 어려운 실정에 놓여 있다. 인구감소, 수도권대학 선호 등 구조적 요인을 감안할 때 특별한 반전이 없으면 향후 10년 이내에 상당수의 지방대학이 문을 닫을 것으로 예상된다.

지방대학의 경쟁력이 없는 것을 지방대학 또는 지방의 탓으로 돌려서는 안 된다. 대한민국 건국 이래 지속되어온 강력한 중앙집권정책, 수도권 위주의 개발, 편향은 직장의 수도권 편재 등 수많은 요인이 지방대학을 비롯한 지방의 경쟁력을 쇠퇴시켜왔다. 물론 이러한 사태의 가장 큰 책임 주체는 역대 중앙정부와 정치권이라고 할 수 있다. 지방의 산업을 그나마 유지시키고 최소한의 삶의 지지기반을 유지시키기 위해서는 지방대학의 생존이 반드시 필요하다.

### 양적 팽창보다는 질적 성장을 통한 대학의 경쟁력 향상이 급선무

우리나라는 대학진학률 세계 1위이다. 이제 국가발전을 위해서는 이미 과포화 된 대학정원을 증가시키는 것 보다는 대학경쟁력향상에 매진해야 한다. 글로벌 차원에서의 대학경쟁력 향상이 목적이라면 기존의 대학들을 질적인 차원에서 발전 시켜야 한다. 글로벌 명문대학을 육성하는데 정원증가가 필요한 것이 아니고, 새로운 물리적 입지가 필요한 것도 아니다. 미국의 하버드나 MIT같은 명문대학은 그 캠퍼스는 비좁으나 교육내용, 연구의 질 등 소프트웨어적 요소로 세계적 경쟁력을 가지고 있다. 수도권대학의 정원을 늘여나가는 것은 글로벌 경쟁력 향상과는 아무런 관계가 없고 오히려 대학교육의 질적 저하를 초래할 가능성이 크다. 수도권에 대학을 신·증설하는 것은 지방의 인적자원을 더욱 흡수하면서, 지방의 사회경제문화를 퇴보시키는 행위이며, 나아가서는 국가 전체적으로도 자원의 낭비를 초래할 것이다.

## 2.5 아파트가격과 지방의 미래

### 가난한 국민이 되어버린 지방거주 국민

2008년 4월 부동산정보업체인 부동산서브가 전국 아파트 597만1475가구를 대상으로 시가총액을 조사한 결과 전국 1594조8918억 원 중 서울, 경기, 인천 등 수도권이 1258조1291억 원, 지방은 336조7626억 원으로 집계되었다. 그리고 이들 지역 간 격차는 921조3665억 원으로 수도권이 지방보다 3.74배 높은 것으로 조사됐다. 이들 지역 간 가격차는 2005년 3월말 약 500조원 수준이었으나 3년 새 400조 원 가량 증가해 현재는 921조원의 격차를 보이고 있다. 수도권 아파트 호수가 지방아파트보다 약 10%정도 많은 것을 감안하여 표준화시키면 지방아파트 시가 총액은 수도권아파트 경우의 약 30%에 해당한다(뉴시스 2008.4.19). 즉 아파트가 가장 일반적인 재산증식수단이 되어버린 현실에서 지방 주민 각 개인은 지방에 거주하는 때문에 수도권 주민의 1/3도 되지 않는 재산을 가진 상대적으로 아주 가난한 국민이 되어버린 것이다. 암울한 지방의 미래를 종합적으로 보여주는 수치이다.

### 아파트가격이 보여주는 지방의 미래가치

주식가격은 개별기업의 미래가치를 수많은 투자자가 시장에서 평가하는 경로를 통해 형성된다. 아파트 가격 역시 주식가격에 비해 시장 비효율성 문제가 크나 수많은 투자자들의 아파트 미래가치에 대한 평가가 시장에서 혼재되어 매겨진 것이라는 점에서는 동일하다. 아파트 시가를 통해서 보는 단순 분석이긴 하지만 대부분의 경제학적분석이 변수와 환경을 단순하게 가정할 수밖에 없는 것을 감안할 때 오히려 아파트가격은 한국사회의 사회경제심리적 현상 등 수많은 요인이 다양하게 반영된 종합적 지표로서의 가치가 충분히 있다. 아파트가 대한민국 국민들의 대표적 자산증식수단이 되어 버렸음을 고려할 때 이러한 시가총액의 차이, 즉 아파트시가총액이라는 지표에서 지방이 수도권의 30%에 지나지 못한다는 사실은 지방과 수도권의 미래 가치에 대한 대한민국 국민들의 냉정한 평가라고 할 수 있다. 그리고 이러한 차이는 수도권규제완화가 지속될수록 더 벌어질 것이다.

### 3. 수도권규제완화와 지방경제

#### 3.1 수도권 규제와 수도권기업의 지방이전효과

수도권정비계획법은 실익과 지역균형발전에 대한 기여도도 없으면서 국가 경제발전의 실익을 놓치고 있다는 주장이 있다(이양재 외 2002; 허재완 2003). 그리고 기업의 해외이전을 촉진시키면서 제조업공동화현상을 야기하고 있다는 주장도 있다(경기도 2004). 그러나 수도권 기업입지규제를 담당해왔던 수도권정비계획은 기업의 수도권 집중을 완화시키면서, 수도권기업의 지방이전효과를 어느 정도는 보인 것으로 추정된다(정철모 2001; 고영구 2002). 이동우(2003)의 연구에서는 수도권 공장입지에 대한 규제가 강한 시점에서 제조업의 비수도권 지방분산 효과가 있는 것으로 나타났다.

1980년대 수도권정비계획법 시행 이후 지방에 산업입지가 급증한 사실은 수도권규제의 효과를 잘 보여주고 있다. 이를테면 충북의 경우 수도권 정비계획법이 시행되기 시작한 1982년도에 800개에 불과했던 제조업체가 1999년에는 3,600개 업체로 증가하였고, 이중 70%가 수도권에 근거를 두고 있거나 수도권으로부터 이전한 업체들이다(고영구 2000). 수도권규제를 통한 기업의 지방분산 효과를 잘 보여주고 있는 예이다.

2000-2005년 기간 동안 수도권에서 지방으로 이전한 기업은 총 844개 기업에 달하며 2000년 41개 기업에서 2005년 310개 기업으로 매년 급속히 증가하고 있다(문남철 2006). 물론 이러한 결과에는 국가균형발전법에 의한 각종 보조금인센티브와 세제감면혜택도 상당한 영향을 준 것이 사실이지만 수도권정비계획법을 중심으로 한 수도권 기업입지규제도 어느 정도 중요한 역할을 한 것이 분명하다. 규제완화가 되면 이러한 수도권기업의 지방이전 인센티브는 상대적으로 줄어들게 되며, 역으로 지방기업의 수도권이전을 걱정해야 할 가능성이 높아진다.

〈표 V-15〉 광역지자체별 수도권 이전기업 실적(2000~2005) (단위 : 기업 수 %)

| 지역 별    | 계         | 2000    | 2001      | 2002     | 2003     | 2004     | 2005      |
|---------|-----------|---------|-----------|----------|----------|----------|-----------|
| 강 원 도   | 314(37.2) | 8(19.5) | 34(40.0)  | 22(26.9) | 63(47.3) | 56(29.1) | 131(42.4) |
| 충 청 북 도 | 62( 7.3)  | 6(14.6) | 7( 8.2)   | 4( 4.9)  | 13( 9.8) | 21(10.9) | 11( 3.5)  |
| 충 청 남 도 | 126(14.9) | 3( 7.3) | 4( 4.7)   | 6( 7.3)  | 19(14.2) | 21(10.9) | 73(23.5)  |
| 대전광역시   | 49( 5.8)  | 8(19.5) | 4( 4.7)   | 6( 7.3)  | 4( 3.0)  | 12( 6.2) | 15( 4.8)  |
| 전 라 남 도 | 121(14.3) | 3( 7.3) | 10(11.8)  | 20(24.4) | 11( 8.3) | 23(11.9) | 54(17.4)  |
| 전 라 북 도 | 20( 2.4)  | 1( 2.5) | 4( 4.7)   | 2( 2.4)  | 1( 0.8)  | 10( 5.2) | 2( 0.6)   |
| 광주광역시   | 47( 5.6)  | 0( 0.0) | 3( 3.5)   | 2( 2.4)  | 8( 6.0)  | 32(16.6) | 2( 0.6)   |
| 경 상 북 도 | 25( 3.0)  | 3( 7.3) | 6( 7.1)   | 8( 9.8)  | 3( 2.3)  | 2( 1.0)  | 3( 1.0)   |
| 대구광역시   | 6( 0.7)   | 0( 0.0) | 1( 1.2)   | 0( 0.0)  | 0( 0.0)  | 1( 0.5)  | 4( 1.3)   |
| 경 상 남 도 | 3(0.4)    | 0( 0.0) | 0( 0.0)   | 0( 0.0)  | 0( 0.0)  | 0( 0.0)  | 3( 1.3)   |
| 울산광역시   | 11( 1.3)  | 2( 4.9) | 1( 1.2)   | 0( 0.0)  | 2( 1.0)  | 2( 1.0)  | 4( 1.3)   |
| 부산광역시   | 58( 6.9)  | 7(17.1) | 11(12.9)  | 12(14.6) | 9( 6.8)  | 11( 5.7) | 8( 2.6)   |
| 세 주 도   | 2( 0.2)   | 0( 0.0) | 0( 0.0)   | 0( 0.0)  | 0( 0.0)  | 2( 1.0)  | 0( 0.0)   |
| 전 체     | 844(100)  | 41(100) | 85(100.0) | 82(100)  | 133(100) | 193(100) | 310(100)  |

자료: 산업자원부, 2004, 시도별 지방이전기업 현황

### 3.2 수도권공장신증설 허용과 지방경제

기업은 움직이는 생물처럼 끊임없는 투자가 이루어져야 중장기적으로 생존할 수 있다. 따라서 항상 투자적지를 찾아 움직이게 되는데 대한민국에서 수도권만한 투자적지를 발견하기는 힘들다. 물론 지방의 피해 없이 수도권에서 추가적인 투자가 이루어지고, 그 투자가 컵에 물이 차면 넘쳐 주변을 적시는 식으로 국가 전체에 도움이 된다면 굳이 지방에서 수도권 공장신증설 허용을 반대할 이유가 없을 것이다. 그렇지만 지난 수십 년의 수도권 집중에서 보여주었듯이 수도권에 자원이 몰릴수록 지방의 자원이 수도권으로 흡수되어가는 현상이 더욱 심해졌으므로 수도권 발전을 통한 지방의 혜택은 더 이상 설득력을 가지고 있지 않다. 지방에서는 제로섬게임에서 수도권에 뺏기면 더 뺏기게 된다는 피해망상증이 만연되어 있다. 수도권 규제완화는 지방자원에 대한 수도권의 흡수력을 더욱 강화시켜 지방의 퇴락을 가속화시킬 것이기 때문이다.

수도권규제완화와 관련하여 지방에서는 공동화 우려가 점증하고 있다. 그 중 핵심은 수도권규제완화가 지방에 대한 기업의 투자욕을 소멸시키고 나

아가서는 지방에서 활동하고 있는 기업들조차 수도권으로 흡입해 갈 것이라는 우려이다. 이러한 사례로서 2003년 LG필립스 LCD파주공장이 수도권에 신설 허용된 것을 들 수 있다. 당시 LG는 6세대 LCD 생산시설이 가동 중이었던 구미를 뒤로하고 7세대 LCD공장입지로서 파주를 선택했다. 그 시기의 수도권 규제에 의하면 수도권에 LG필립스 LCD 공장신설이 불가했다. 수도권에 공장 신설을 하기 위해서는 외국인투자비율이 51% 이상이어야 하는데 LG필립스LCD는 외국인 투자비율이 50%이었기 때문이다. 그래서 수도권투자가 가능한 외국인 투자비율을 51%에서 50%가 되도록 '산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률'시행령을 개정하여 수도권 공장신설을 진행했다. 이런바 LCD공장의 파주유치를 위해 수도권규제완화를 한 것이다.

수도권 관련자들에게는 LG필립스LCD의 파주지역 투자유치가 문자 그대로 '쾌거'였으나, 대구경북권에게는 '눈물'이었다. 경북지역에게는 우울한 미래를 암시하는 사건으로 보여 졌기 때문이다. 즉, 수도권 규제완화가 진행될 수록 대구경북지역 대규모 주력 기업들의 수도권투자에 대한 유혹으로 대구경북지역내 신규투자기회가 상실되고 산업공동화가 야기될 수 있다는 것이다. 우선 LG필립스LCD의 예에서 보듯이 경북 구미지역의 LG 3사(LG마이크론, LG이노텍, LG전자)가 향후 투자할 계획인 1조 4,000억 원의 신규투자기회 및 5,700여명에 달하는 신규고용창출기회를 상실하게 될 가능성이 높아졌다. 또한 지역 내 관련협력업체들이 동반하여 수도권에 신규 투자할 가능성이 높다. 대구 성서공단 내 연간생산액 7,000억 원에 달하는 (주)희성전자를 비롯한 9개 업체와 달성공단 내 2개 업체가 수도권으로 동반 이전할 것으로 예상되어진다.

수도권 공장신증설규제완화로 인해 예상되는 대구경북지역의 경제파급효과와는 심각하다. 대구경북연구원에서 한국은행 발간 전국산업연관표를 사용하여 LG계열사 및 협력업체의 미래 신규투자기회 상실로 예측되는 손실을 예측한 결과 대구경북지역의 생산 감소 3조 9,532억 원, 부가가치감소는 1조 2,154억 원, 고용감소 18,649명으로 대단히 부정적인 것으로 나타났다 (이상 김준한·나중규에서 요약).

〈표 V-16〉 수도권 공장신증설 허용에 따른 대구경북 지역경제 파급영향  
(단위: 억원, 명)

| 지역   | 생산감소   | 부가가치감소 | 고용감소   |
|------|--------|--------|--------|
| 구미지역 | 22,843 | 7,023  | 10,776 |
| 대구지역 | 16,689 | 5,131  | 7,873  |
| 합계   | 39,532 | 12,154 | 18,649 |

이와 같이 심각한 부정적 지역경제 파급효과는 LG계열사 및 연관기업만을 대상으로 분석한 수치이다. 여타 대기업도 신규투자계획을 경북보다 수도권에서 하려는 인센티브가 높은 것을 감안할 때 수도권 규제완화가 이루어지면 그 부정적 파급효과는 훨씬 심각할 것이다. 이러한 수도권 규제완화의 부정적 영향은 수도권에 신규투자기회를 고려할 만한 대기업이 없는 강원도에도 적용된다. 류종현·김진기(2007)는 수도권규제완화가 진행될 경우 강원도 제조업 감소액은 연간 1,787억 원(제조업생산감소: 1,017억 원, 기업유치차질: 770억원), 제조업부가가치 감소액은 년 535억 원으로 예측하였다. 제조업기반이 원래 미약한 강원도임에도 그 피해는 결코 무시할 수 없는 규모이다. 이와 같이 수도권 공장신증설 규제완화로 인한 부작용은 지방 전체에서 발생할 수 있는 문제이다.

### 3.3 수도권 성장을 통한 지방연계성장

#### 3.3.1 경험상의 부적합

물이 차면 넘친다는 논리에 의해 수도권 성장과 비수도권을 포함한 국가의 성장을 동일시하는 논리가 있으나 지난 수십 년 간의 경험은 그렇지 않다는 것을 증명했다. 수도권은 성장할수록 거대한 블랙홀이 되어 더욱 강력하게 지방의 자원을 흡수해 왔다. 조선, 철강, 기계, 정유 등 특수 장치산업을 제외하고는 거의 모든 산업이 수도권에 입지하고 있으며, 수도권의 대학들은 수도권에 있다는 사실하나로도 명문화되어왔다. 반면 이른바 지방 명문대학들은 지방학생들의 수도권대학 선호현상이 날로 심해짐에 따라 과거

의 명성을 더 이상 누리지 못하고 있다. 지방의 지역인재가 수도권으로 떠나고 있다. 정치·행정, 산업, 일자리, 교육 등 모든 면에서 수도권에 지방에 대해 절대 우위를 누리는 현상이 더욱 심해지고 있다. 이와 같이 수도권의 발전은 곧 지방공동화를 의미하여 왔다. 출산율이 떨어진 21세기에는 지방공동화가 더욱 심화될 것이다.

수도권이 발전하면 지방이 발전한다는 연구도 있다. 수도권 규제완화를 하여 수도권에 기업이 들어서면 지방의 성장을 억제하는 것이 아니라 오히려 전체 지방경제 및 지방 중소기업의 생산성 증가에 기여한다는 연구도 있기는 하다(김은경 2007). 수도권 규제완화를 통한 수도권 제조업유치는 이른 바 수도권과 지방권의 상생대안이 될 수 있다는 주장이다. 물론 지난 세월 보여준 사실로서는 동조하기 어려운 주장이다. 지난 수십 년 간 한국경제성장과정에서 지방에 투자하면 지방과 수도권이 함께 그 혜택을 공유한데 반해, 수도권에 투자하면 대체로 그 성과가 수도권 내에서만 머물렀기 때문이다. 그리고 이러한 현상은 갈수록 심해지고 있다.

### 3.3.2 수도권의 공생력 지수와 국지성

수도권은 지역 간 상호 보완효과를 나타내는 지표인 지역 간 공생력 지수, 지역 간 산업생산 연계력 및 전략산업 배치효과 등에서 그 수치가 가장 열악하다. 이는 곧 수도권은 지방과 관련 없이 독자적 성장을 구가하고 있는 성향이 높다는 것을 의미한다. 수도권은 우리나라에서 지역 간 경제교환 내지는 상호부양효과를 의미하는 공생력 지수가 가장 낮는데 수도권이 성장하면서 그 지수는 점점 더 악화되고 있다. 박양호(2004)의 연구에 따르면 수도권과 지방과의 공생력지수는 1980년을 100으로 했을 때 85년 95.1, 90년 94.8, 2000년 93.5로 지속적으로 하락하면서, 지방과의 공생관계를 낮추고 있다.

수도권은 산업성장의 지역 내 파급효과를 나타내는 국지성에서 가장 높다. 수도권 산업생산의 국지성을 100으로 본다면 영남권은 89.4, 호남권은 63.6, 충청·강원·제주권은 59.9이다. 반면 수도권 산업생산의 지역 간 연계력을 100으로 본다면 산업생산의 지역 간 연계력은 호남권은 216.5, 영남

권은 136.3, 충청·강원·제주권은 241.7로 지방이 훨씬 높다. 이러한 수치는 지방의 발전이 수도권을 포함한 여타지역에 대해 미치는 기여도에 비해, 수도권의 발전이 여타지역의 발전에 관한 기여도가 상대적으로 낮음을 의미하는 것이다. 즉 수도권은 타 지방과의 연계가 필요 없이 독자적 성장을 구가하고 있으며 그 추세는 점점 더 심해지고 있다.

### 3.3.3 수도권의 지역 간 제조업전후방 연관성

수도권에 제조업투자를 하면 수도권 내에서 그 투자효과가 순환되고 비수도권 지방에 미치는 긍정적인 효과는 적다. 수도권의 중간재 판매를 바탕으로 한 지역 간 전방 및 후방연관성은 수도권이 가장 낮다. 이는 수도권에 투자하면 수도권 독자 성장을 의미하고 지방에 투자하면 수도권과의 공동성장을 의미하는 것이 된다.

2003년 한국은행에서 실시한 제조업전후방 연관성에 대한 조사에 따르면 수도권의 지역 간 전방연관성은 자체조달이 84.8%인데 반해 강원이나 충청권의 자체조달은 60%대이다. 즉 비수도권 지역들은 완성품을 만들기 위해 타 지역으로부터 부품 등 중간재를 많이 구입하므로 타 지역의 제조업활성화에 도움이 되는 반면 수도권은 자체조달이 많으므로 타 지역의 제조업활성화에 도움이 되는 성향이 적다. 타 지역에 대한 중간재 판매를 보여주는 후방연관성에서도 마찬가지로 결과를 보이고 있다. 수도권은 자체 지역 내 판매가 82.2%로서 수도권이 자체 지역 내 판매 비중이 가장 높는데, 이는 수도권만의 독자성장성향이 매우 높다는 것을 의미한다. 또한 모든 지방에서 수도권과의 거래중이 가장 높게 나타남으로서 지방으로서는 수도권이 가장 중요한 거래처임을 보여주고 있다. 제조업의 다양성, 부품을 비롯한 전후방기업의 입지 등에서 자체적인 성장여건을 마련하면서 수도권은 수도권의 규모의 확대됨에 따라 비수도권과의 거래를 줄이면서 수도권 내에서의 독자적인 성장이 가능한 쪽으로 나아가고 있다(변용환 2008).

〈표 V-17〉 지역별 지역 간 전방연관성 (타 지역으로 중간재 판매)

(단위:%)

|      | 수도권  | 강원권  | 충청권  | 전라권  | 경북권  | 경남권  |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 수도권  | -    | 17.3 | 16.0 | 12.4 | 10.3 | 8.9  |
| 강원권  | 1.0  | -    | 0.9  | 0.5  | 0.7  | 0.5  |
| 충청권  | 3.9  | 4.1  | -    | 3.7  | 3.3  | 2.5  |
| 전라권  | 2.8  | 3.0  | 4.1  | -    | 2.6  | 3.0  |
| 경북권  | 2.7  | 3.2  | 3.3  | 2.9  | -    | 4.8  |
| 경남권  | 4.8  | 5.7  | 6.1  | 6.1  | 11.5 | -    |
| 전지역  | 15.2 | 33.3 | 30.4 | 25.6 | 28.4 | 19.7 |
| 자체판매 | 84.8 | 66.7 | 69.6 | 74.4 | 71.6 | 80.3 |

자료: 한국은행 2003, 변용환 2008에서 재인용

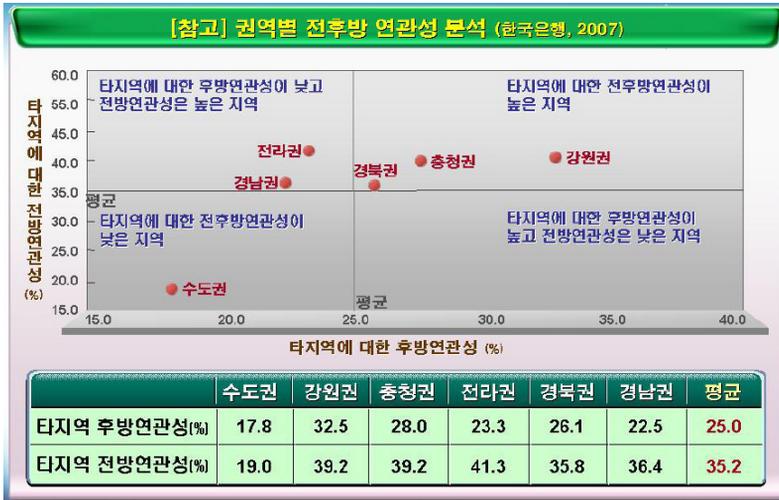
〈표 V-18〉 지역별 지역 간 후방연관성 (타 지역으로부터 중간재구입)

(단위:%)

|      | 수도권  | 강원권  | 충청권  | 전라권  | 경북권  | 경남권  |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 수도권  | -    | 15.6 | 13.6 | 10.7 | 9.9  | 9.5  |
| 강원권  | 0.9  | -    | 0.6  | 0.4  | 0.6  | 0.6  |
| 충청권  | 4.3  | 4.1  | -    | 3.8  | 3.4  | 3.0  |
| 전라권  | 4.7  | 3.7  | 4.9  | -    | 3.7  | 4.2  |
| 경북권  | 3.0  | 3.7  | 3.8  | 2.7  | -    | 5.2  |
| 경남권  | 4.9  | 5.3  | 5.1  | 5.6  | 8.4  | -    |
| 전지역  | 17.8 | 32.4 | 28.0 | 23.2 | 26.0 | 22.5 |
| 자체판매 | 82.2 | 67.6 | 72.0 | 76.8 | 74   | 77.5 |

자료: 한국은행 2003, 변용환 2008에서 재인용

타 지역과의 전후방 연관성이 낮으면 독자적 성장성향이 높은 것을 의미한다. 우리나라의 지역 간 후방연관성과 전방연관성 평균은 각각 25.0%와 35.2%로 나타난 반면, 수도권은 17.8%와 19.0%로 나타나 타 지역과의 제조업 연관성이 가장 낮음을 보여주고 있다(한국은행 2003). 수도권에는 부품공장뿐만 아니라 완성품공장들이 밀집해 있으므로 타 지역과의 거래가 상대적으로 불필요한 것이다.



자료: 2007 국가균형발전위원회

〈그림 V-4〉 지역별 전후방연관성 분석

### 3.3.4 수도권의 전략산업 지역 간 파급효과

과거와 현재를 보여주는 일반제조업에서 보다 미래의 희망인 첨단전략산업에서 수도권과 지방간 경제적 파급효과가 심하게 줄어들고 있다. 또한 이 경우에도 지방에 투자하면 수도권은 어느 정도 경제적으로 긍정적 효과를 가지나, 수도권에 투자하면 지방에 대한 경제적 효과는 상대적으로 적다.

허재완(2002)의 연구에 따르면 수도권 투자는 지방에 거의 긍정적인 영향을 미치지 못한 반면 지방투자는 수도권에 긍정적 경제효과를 미치는 것으로 나타났다. 수도권의 일반제조업에 대한 100억 투자증가는 수도권 지역에 171.5억의 파급효과, 지방에 1.7억의 파급효과를 미치는 반면, 지방에 대한 100억의 투자증가는 지방에 158.6억의 파급효과, 수도권에 21.5억의 파급효과를 미치는 것으로 나타났다. 한편 신산업인 전략산업의 경우는 그 연관성이 더욱 하강하는 것으로 나타났다. 전략산업의 수도권에 대한 100억 투자증가는 수도권 지역에 196.1억의 파급효과, 지방에 1.5억의 파급효과를 미치는 반면, 지방에 대한 100억의 투자증가는 지방에 172.4억의 파급효과, 수도권에 23.1억의 파급효과를 미치는 것으로 나타났다.

## VI. 합리적 수도권 규제변화를 위한 연구과제

1. 수도권 규제변화와 경제효과
2. 국가 정책상의 수도권 규제변화

## VI. 합리적 수도권 규제변화를 위한 연구과제

### 수도권규제변화에 대한 일방적 주장들

수도권과 지방, 그리고 대한민국의 앞날을 위한 수도권 규제변화를 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 객관적 연구가 반드시 필요하다. 연구가 뒷받침되지 않는 주장은 논리적 타당성이 없는 상태에서, 이성보다는 권력에 의해 편향된 정책을 도출하므로 결국 국가적 손실로 귀결될 가능성이 높아지기 때문이다. 아래 표에 요약되어 있는 내용과 같이 지금까지 수도권 규제완화나 고수에 대한 주장은 많았지만, 이러한 주장들을 뒷받침할 수 있는 설득력 있는 연구는 제대로 제시되지 않았다. 수도권규제와 관련된 객관적이고 통합적인 연구가 필요하다. 수도권규제변화는 수도권만의 문제가 아니고 지방을 포함한 대한민국 전체의 경제·사회·정치·교육문화의 구도와 국민개개인의 삶의 질에 영향을 미치는 대단히 중요한 주제이기 때문이다.

〈표 VI-1〉 수도권규제완화에 대한 수도권과 비수도권의 주장

| 수도권주장                       | 논거   | 지방대응논리                               | 논거   |
|-----------------------------|--|--------------------------------------|--|
| 수도권을 연계한 광역경제권을 형성하자 (대수도론) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경, 도시, 교통 분야 등에서 지역 간 협력을 통한 통합행정의 구현</li> <li>· 베이징, 상해, 도쿄권에 대응한 국가경쟁력 확보</li> </ul>             | 수도권 규제완화로 이어져 지역균형발전에 심각한 타격         | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 취지는 좋지만, 수도권 집중의 폐해를 가져와 오히려 국가경쟁력에 손상을 입힐 우려</li> <li>· 행정도시, 공공기관이전, 기업도시 등 정부균형발전차원의 국책사업 추진에 큰 차질</li> <li>· 수도권 경제력집중에 따른 폐해를 개선하고, 지역균형발전에 보다 우선할 시기</li> </ul>             |
| 수도권만이 국가경쟁력을 강화시킬 수 있다      | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권 규제로 인해 수도권 경쟁력 하락으로 국가경쟁력약화에 심각한 타격</li> <li>· 수도권 규제가 기업의 경쟁력을 떨어뜨려 국가발전에 막대한 지장 제공</li> </ul> | 수도권 규제완화로 인해 오히려 국가경쟁력의 상실을 가져올 것이다. | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 난개발 및 과밀혼잡, 규모의 불경제 심화로 막대한 사회적 비용초래(교통 및 환경 등)</li> <li>· 부동산 비용의 엄청난 증가와 버블 심화</li> <li>· 지역의 상대적 박탈감 및 위화감 조성</li> <li>· 땅값이 싼 지역에 우수한 인프라가 구축될 경우 기업 경쟁력 확보에 더욱 유리</li> </ul> |

〈표 VI-1〉 수도권규제완화에 대한 수도권과 비수도권의 주장(계속)

| 수도권주장                  | 논거  | 지방대응논리   | 논거  |
|------------------------|---|--|---|
| 수도권규제로인해 기업이 해외로 나간다   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권 규제로 인해 기업들이 해외로 이전하고 있어 국가경쟁력에 큰 손상</li> <li>· 이를 방지하기 위해 수도권 규제완화가 필수</li> </ul>            | 수도권 규제완화는 기업의 수도권집중을 더욱 진작, 폐해 가속화             | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업의 해외이전은 구조개편 과정에서 자연스러운 현상, 이는 수도권 규제보다 해외 시장개척, 저렴한 비용 등에 기인</li> <li>· 수도권 규제완화는 수도권 기업집중을 진작시켜 오히려 막대한 사회적 비용을 초래</li> </ul>  |
| 대기업공장신증설 확대 허용이 반드시 필요 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 대기업 투자확대 26조원의 생산유발과 20만 명의 고용유발(G에 2.7% 추가)</li> <li>· 대기업의 해외이전 방지 및 효율화를 통한 이윤 극대화</li> </ul> | 대기업 공장신증설이 확대될 경우 지역경제에 엄청난 폐해                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 향후 대기업 첨단 25개 업종으로 확대될시 대구 경북 지역으로 피해 확대 (기업이전및지역민 상실감 추가 고려 시 더 큰 피해)</li> <li>· 전 비수도권 지역으로 확대 적용할 경우 이득보다 피해가 오히려 더 클 것임.</li> </ul>  |
| 당장 규제완화를 철폐해 달라.       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 세계화, 개방화 속에서 수도권에 살아 남기 위해서는 규제 철폐가 필수</li> <li>· 수도권 규제완화가 국가경쟁력 확보에 필수</li> </ul>              | 공공기관 이전 등 인프라가 구축되는 최소 2012년까지라도 규제완화를 늦추어 달라. | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역 경쟁력이 국가경쟁력 확보에 근간</li> <li>· 현 상황에서 규제완화는 지역경제의 붕괴를 가져옴, 공공기관 이전 등 정부의 균형발전시책들이 가시화 되는 2012년 까지 최소한 현 수도권정책을 유지할 필요.</li> <li>· 지역 인프라구축에 보다 많은 지원필요</li> <li>· 지역민 스스로의 방안모색 필요</li> </ul> |

자료: 나중규, 2006, 수도권규제완화와 지역균형발전방안, 대구경북연구원

### 객관적·포괄적인 연구의 필요성

그동안 수도권 규제변화의 필요성을 주장하는 연구는 논리적, 실증적 연구를 통해 상당량이 축적되어 왔다. 물론 그 연구들 대부분이 전제의 단순함과 목표지향성으로 인해 연구결과의 설득력에 한계를 보인 점은 있었다. 그러나 수도권규제변화에 신중함을 요구하는 입장에서의 연구는 아주 미흡하다. 수도권 전체를 통괄하는 개념이 각 지방연구원에 부족하고, 지방에서

수도권에 대해 잘 모르며, 지자체 스스로 여러 가지 이유로 연구의 한계를 가지기 때문일 것이다.

수도권 규제변화는 수도권뿐만 아니라, 지방에도 상당한 파급효과를 가진다는 점에서 적극적이고 체계적인 연구가 지방에서 진행되어야 할 필요가 있다. 또한 수도권 또는 지방의 입장을 떠나 대한민국 전체를 통괄하는 입장에서의 수도권 규제에 대한 연구가 반드시 필요하다. 다수가 수긍할 수 있는 연구가 뒷받침되지 않는 상태에서 권력에 의한 일방적 규제변화가 있을 경우 막대한 국가적 손실이 자초될 수 있기 때문이다. 본 연구서는 그동안 수도권 규제 변화와 관련된 각종 연구들을 주마간산 격으로 살펴보고 요약한 것에 지나지 않는다. 향후 수도권 규제 변화와 관련하여 심도 있게 연구해야 할 주제는 많다.

## 1. 수도권 규제변화와 경제효과

### 1.1 수도권 과밀비용

지난 10년 동안 도로 건설 등 대한민국 SOC 투자비용의 60% 이상이 수도권에 투자되었다. 그 막대한 수도권 SOC 투자비용 중 상당부분은 수도권에 인구집중이 되지 않았더라면 지출할 필요가 없었던 비용으로 볼 수 있다. 그리고 이러한 수도권 교통 혼잡 해소비용이 다른 생산적인 부분에 지출되었더라면 대한민국의 발전에 훨씬 도움이 되었을 것이다. 거기에다 수도권 주택가격 폭등으로 인한 다수 국민의 주거 불안 및 기업유지비용 확대, 공해방지비용증가 등 수도권 과밀비용은 실로 막대하다. 이에 대한 실증적 분석이 필요하다.

### 1.2 지방공동화 비용

비수도권뿐만 아니라 국가적 입장에서 지방공동화 비용에 대한 연구가 필요하다. 취학연령층 및 생산연령 층의 지방탈출, 인구감소로 인한 지방도시

공동화, 지방대학의 고사, 지방경제의 지속적 퇴폐, 비수도권에서 수도권으로의 자산 이전, 지방 삶 공동체 파괴, 등 지방공동화 비용은 무수히 많다.

수도권 규제완화는 지방 공동화와 분리해서 생각할 수 없는 명제이다. 그만큼 대한민국의 핵심권력과 기능이 집중되어 있는 수도권의 변화는 지방에 심대한 영향을 미치도록 이미 구조화되어있다. 따라서 수도권규제변화는 지방을 더 이상 피폐시키지 않는 방향으로 진행되어야 함에도 현재 공장 등 인구집중유발시설을 중심으로 한 수도권 규제완화 움직임은 지방의 공동화를 가속화 시킬 우려가 있다. 대한민국 헌법 123조 2항 “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”라고 규정하고 있는데 현재 추진되고 있는 제조업 중심 수도권규제완화는 이러한 헌법정신을 저해할 가능성이 대단히 높다. 수도권 규제완화로 인한 지방사회의 피폐 및 공동화 정도를 예측하는 연구가 필요하다.

### 1.3 수도권 규제완화로 인한 국민총생산 기여도

외국인 기업투자는 이미 2006년 25개 첨단업종에 대해 수도권 규제가 적용되지 않고 있으며, 국내 자본 역시 외국기업이 50%이상 합작형태이면 수도권에 투자할 수 있다. 공장총량제는 탄력적으로 적용되고 있으므로 투자를 원하는데 공장총량제 때문에 투자가 안 되는 경우는 없다. 현재로서는 국내 대기업 수도권투자허용항목을 현재의 8항목에서 대폭 확대하는 것이 당면 이슈인 것으로 보인다. 수도권 일각에서는 규제완화를 할 경우 2%이상의 GDP 추가상승효과 등을 주장하였는데(김군수 2004), 이러한 결과는 국내 대기업에 대해 수도권에 공장입지가 제공되면 무조건 투자가 이루어진다는 전제하에 이루어진 것이다. 이러한 전제의 합리성, 그리고 지방의 기회비용상실(나중규박성덕 2006) 등을 감안한 포괄적인 의미에서의 국가경제 기여도를 분석해 볼 필요가 있다.

### 1.4 수도권 투자효율성

수도권 일각의 많은 연구에서는 수도권의 투자효율성이 당연히 높은 것으

로 전제하고 연구가 진행되었다. 이른바 규모경제효과, 집적효과, 한계수확 체증의 법칙 등을 전제한 연구들이다. 그러나 지방의 투자효율성이 오히려 수도권 투자보다 국민경제기여도가 높다는 주장도 있고(박양호 2004), 수도권의 집적효과가 과밀비용 때문에 지방보다 경제효율성이 떨어진다는 연구도 있다(민경화·김영수 2003). 국가의 공공적 입장에서는 수도권의 투자효율성이 지방보다 떨어지는데도 기업들은 투자로 인한 사적 이익이 높다는 이유로 수도권 투자를 원할 수 있는데, 이런 경우 기업의 입장에 서서 규제를 완화한다면 국가적 비효율을 초래할 수 있다. 기업의 이익과 국가의 이익에 대한 명확한 기준 하에 객관적이고 중립적인 연구가 필요하다.

### 1.5 수도권규제완화 종류별 지방공동화의 영향

수도권규제완화가 가져올 수 있는 지방의 피해가 어떠한지, 전체적, 규제별, 대상별 분석이 필요하다. 굳이 지방에 피해가 없는 규제완화에 대해 예민할 필요는 없고, 피해가 예상되면 신중해야 하기 때문이다. 공장총량제, 과밀분담금, 권역별 규제 등의 폐지 내지는 완화, 정비발전지구 적용범위 확대 등에 대한 분석이 이루어져야 할 것이다.

## 2. 국가 정책상의 수도권 규제변화

### 2.1 5+2 광역경제권 구상과 규제완화

5+2 광역경제권구상에는 수도권 규제완화가 포함되어 있음에도 불구하고 수도권과 비수도권의 기형학적 구조와 이로 인한 대치구도를 희석시키는 효과가 있다. 따라서 5+2속의 규제완화정책을 수도권대 지방의 차원에서 연구할 필요가 있다. 어차피 5+2광역경제권구상이 진행될 것으로 보이므로 아래와 같이 국민이 납득할 수 있는 광역경제권간의 목표와 이행방안을 논의할 필요가 있다. 그리고 이러한 목표를 이행하기 위한 수단으로서 수도권 규제의 존속 여부에 대한 연구를 할 필요가 있다.

- 수도권과 지방의 광역경제권간의 형평성을 기하기 위한 수도권 규제
- 수도권과 지방의 광역경제권간의 계량화된 균형발전 목표 설정 필요
  - . 수도권의 적정 내지는 최대한의 인구수 목표
  - . 수도권과 지방 광역경제권간 인구비율
  - . 수도권과 지방 광역경제권간 고용증가
  - . 수도권과 지방 광역경제권간 개발총량 배분
  - . 수도권과 지방 광역경제권간 문화, 교육, 복지 지표 (변창흠 2008)

## 2.2 수도권 적정 인구 설정과 규제변화

지금처럼 수도권 인구집중이 계속되면 멀지 않은 미래에 대한민국 인구의 다수가 수도권에 모여 살게 될 가능성이 많다. 대한민국이 도시국가도 아닌 데 이러한 현상은 이성적인 국가 형태라고 할 수 없다. 수도권의 적정인구에 대한 연구가 필요하다. 그리고 그 적정인구에 대해서는 수도권주민뿐만 아니라 지방 주민을 포함한 국민적 합의가 필요하다. 수도권 인구는 지방 인구와 제로섬게임의 입장에 있기 때문이다. 반드시 중앙정부차원에서 연구되어야 할 국가의 장기적인 지표인데도 불구하고 진지한 논의가 역대 정권에 걸쳐 없었다.

대한민국의 장기적 발전과 생존을 위한 수도권의 적정인구에 대한 논의가 반드시 필요하다. 장기적인 수도권의 목표인구 내지는 바람직한 인구 수준에 맞추어 규제완화 또는 강화계획이 수반되어야 할 것이다.

중앙정부는 장기적인 관점에서의 수도권 적정인구를 대한민국의 장기적 경제효율성, 국방안보, 문화 등 다양한 측면에서 관찰하고 국민의 합의를 끌어낼 필요가 있다. 대한민국이라는 틀 속에서 바람직한 수도권의 인구, 산업 등에 대한 목표가 설정되어야 하고, 그 목표를 달성할 여러 수단이 필요한데, 수도권 규제변화는 이러한 수단 중의 하나로 사용되어야 할 것이다. 즉 당장의 특정 사안을 위해 수도권규제변화를 논하기 보다는 보다 장기적이고 바람직한 국가의 형태를 국민의 합의 속에 설정하고 수도권규제를 논해야 한다. 우선 경제를 포함한 국민 삶의 질, 국방안보 등 여러 가지 측면에서 바람직한 수도권의 목표인구를 전문적인 연구를 포함한 국민의 합의하에 설

정할 필요가 있다.

### 2.3 국토의 지속가능한 발전과 수도권 규제변화

1960년대에는 안보상의 이유로 수도권 집중억제를 한 적이 있다. 국가를 구성하는 3대요소중의 하나인 국토는 지속가능한 발전을 전제로 하여 관리해야 한다. 주식투자에서의 기본 원칙은 분산투자이고, 개인의 재산관리도 분산투자가 원칙이다. 극단적 상황에서의 위험을 피하기 위해서이다. 국토 일극으로의 집중은 현재는 눈에 보이지 않지만 안보, 경제, 사회, 문화 등 국가사회를 유지하는 분야에서의 위험유발요인을 안고 있다. 특정집단의 가시적 이익이나 단기간의 효율성 추구를 목적으로 수도권 일극화를 계속 추진하는 경우 현존 세대가 우리 민족 내지는 국가의 틀을 왜곡되게 만들어 후손에 폐를 끼칠 수 있다. 단기간의 경제논리 또는 개별 집단 및 개인의 이기적 경제행위를 초월하여 국가의 지속 가능한 발전을 위해 국토의 청사진을 만들고 자손만대를 이어갈 장기적인 관점에서 수도권 규제변화를 생각해야 할 것이다.

### 2.4 ‘선 지방 육성 후 수도권 규제완화’에 대한 객관적 연구

지방에서는 지방 육성이 이루어지고 난 다음 수도권규제완화를 실시해야 한다고 주장하고 있다. 지방동반발전, 지방공동화 완화 등 상식적인 선에서 이러한 주장은 당연한 것으로 들리지만 국가 전체와 수도권에 용인할 수 있는 설득력 있는 이유가 필요하다. 수도권 규제가 완화되면 수도권의 블랙홀 현상이 강화되고 따라서 지방 공동화가 가속된다는 주장은 상식적으로 당연하게 들리지만 이에 대한 실증적 연구는 부족하다. 좀 더 객관적이고 분석적인 연구를 통해 중앙정부와 수도권을 설득할 필요가 있다. 수도권 역시 왜 지방이 공동화되어 가고 있는데도 지방의 인구를 수도권으로 집중시킬 우려가 큰 제조업, 대학 등 인구집중시설을 중심으로 입지규제를 완화해야 하는지에 대한 설득력 있는 이유를 제시할 수 있어야 할 것이다. 그리고 이러한 연구의 교환을 통해 수도권과 비수도권이 서로를 이해한 상태에서 중

양정부가 상생대안을 마련하도록 해야 한다. 선지방 육성 후 수도권규제완화와 관련해서는 아래의 원칙이 지켜져야 하므로 이를 뒷받침해 줄 수 있는 논리개발이 필요하다

첫째, 지방 발전에 따른 단계적인 수도권규제변화

둘째, 수도권과 지방, 그리고 중앙정부와의 합의를 통한 진행

셋째, 미래 대한민국 인구산업분포에 대한 장기적·거시적인 중앙정부의 입장을 정리한 후 국민적 합의를 통한 수도권 규제의 변화 추진

## 2.5 분권국가로의 이행 가능성과 수도권 규제

신정부의 광역경제권 구상은 지역의 자발적 발전노력과 권역간 경쟁에 의한 발전을 기본 구도로 하고 있는데 현재의 중앙집권적 정치체제에서는 제대로 된 실행이 어렵다. 지역의 자발적 노력을 담보하기 위해서는 현재의 중앙집권시스템을 완화하고 일정부분 분권화된 국가형태로의 전환이 필요하다. 현재 인사권은 지방자치단체장 선거 등을 통해 일정 부분 분권이 된 면이 있으나 재정분야는 분권과는 거리가 멀다. 지역의 자발적 노력을 유도하기 위해서는 재정자립기반과 자율적인 재정지출권한이 전제되어야 하며 이를 위해서는 국세의 지방세 이양, 지역 간 재정조정제도 등이 진행되어야 하는데 추진이 되고 있지 않다. 현실적으로 분권국가로의 이행 가능성이 높아 보이지는 않는다. 분권을 입법화하는 권한을 가진 중앙정치인과 관료가 예산권한 등 스스로의 기득권을 포기하기가 쉽지 않다는 점을 고려하면 분권은 요원하다. 향후로도 중앙집권적 국가체계가 계속될 것이라는 전제를 놓고 보면 수도권과밀과 지방공동화를 저지하는 최소한의 수단인 수도권 규제는 필요할 수밖에 없다. 지방의 재정자립과 재정권한이 확충되는 것을 조건으로 한 분권의 추진과 수도권 규제변화를 정리해 볼 필요가 있다.



## **Ⅶ. 수도권 규제변화의 신중함을 바라면서**

## Ⅶ. 수도권 규제변화의 신중함을 바라면서

### 수도권 인구집중유발시설 관련 규제완화정책에 대한 우려

수도권 집중억제정책은 그 효과에 대한 의문에도 불문하고 수십 년간 유지되어온 국가의 기본 정책이다. 이러한 정책이 유지되지 않았다면 수도권 인구집중과 지방공동화현상은 더욱 심각 했을 것이다. 따라서 이러한 집중억제기조로부터 규제완화를 통한 성장관리기조로의 급격한 전환은 많은 충격과 부작용을 유발할 우려가 있다. 지방에 거주하는 52%의 국민과 부동산 가격상승 등 인구집중으로 인한 각종 과밀화 비용으로 시달리는 수도권 국민 다수를 도외시 한 채 수도권 규제완화를 논해서는 안 된다. 2008년 지금 수도권 규제완화 논의의 핵심중 하나는 공장, 대학, 관광시설 등 인구집중유발시설에 대한 규제완화에 있다. 그리고 이러한 목적으로 규제완화를 했을 경우 수도권 집중으로 인한 폐해는 명확하다. 장기적으로 볼 때 대한민국 인적·물적 자원을 거의 다 흡수한 후진형 제조업 중심의 과밀 수도권 도시국가의 탄생과 지방의 사막화 완성이다. 국민총생산을 올릴 수 있다지만 물량적인 지표향상만으로는 국민의 경제적, 삶의 질이 향상되지 않는다는 것은 지난 수십 년 간의 학습으로 모두 인지하고 있다. 이를테면 수도권 과밀 해소 때문에 인위적으로 수도권에 SOC투자가 증가하더라도 국민총생산은 증가한다. 수도권규제완화와 국민총생산지표의 긍정적 비례관계조차도 제대로 검증되지 않은 가설적 주장이다.

### 수도권 규제완화로 인한 경제효과에 대한 의문

수도권 규제완화가 과연 대한민국경제성장에 도움이 될 것인지에 대해서는 상당한 의문이 있다. 수도권규제만 완화되면 수도권에 대기업의 투자가 증가하여 한국경제의 발전을 견인할 것이라는 주장이 수도권 일각에서 있다. 그러나 수도권규제 때문에 국내 대기업이 과연 투자를 안하는지, 국내의 높은 임금, 부동산가격, 투자기회의 모호함 등 다른 요인 때문에 투자를 못하고 있는지에 대한 설득력 있는 연구는 없다. 전국경제인연합회는 '2008년

규제개혁 체감도 조사에서는 규제개혁이 되면 투자를 확대하겠다는 기업의 향이 상당수 있었으나 그 중 수도권입지는 기업에 대한 규제 중 일부로서 수도권 기업입지규제의 완화가 투자증가로 이어질 지에 대한 명확한 근거는 보이지 않는다. 수도권의 한계생산력은 이미 지방의 경우보다 떨어진다는 연구도 있다. 수도권의 집적효과와 규모경제는 이미 과밀비용 등 경제외적 부(-)의 효과에 의해 그 효과가 감소하고 있다는 연구도 있다. 수도권 입지 규제를 완화하면 수도권에 투자가 과연 활성화 될지, 그 경우 지방공동화에 따른 문제는 어떻게 해야 할지, 과연 비수도권보다 수도권이 투자효율이 높은지, 수도권의 과밀비용이 이미 그 집적효과를 상당 부분 잠식하지 않았는지, 그래서 수도권 규제완화가 오히려 장기적인 대한민국 경제성장에 해가 되는 것은 아닐지, 기대보다는 우려가 많은 대목이다.

### 독립된 공화국이 아닌 대한민국의 수도권

수도권은 독립된 공화국이 아니다. 대한민국 정치·경제·사회분야의 핵심권력과 기능이 수도권에 몰려 있고, 지금도 지방의 인적·물적 자원이 수도권으로 계속 집중되고 있다. 중앙정부가 위치한 수도권의 움직임에 따라 비수도권의 삶의 질이 막대한 영향을 받는 상태에서 수도권을 광역권의 하나 정도로 자리매김하여 여타 광역권과 경쟁하게 하는 것은 적절하지 않다. 현 상태에서 수도권 규제완화를 하고 광역권별로 경쟁하자는 것은 마치 과거 가부장적 집안에서 집안 돈 다 투자하여 공부시킨 만형이, 더 이상 돈이 없어 공부를 할 수 없었던 동생들을 돌봐주는 고사하고, 각자 알아서 살자고 주장하는 형상이다.

### 수도권은 국가가 관리해야 하는 대한민국의 심장

수도권은 대한민국의 상징이자, 대한민국의 핵심권력과 기능이 집중되어 있는 곳이고, 비수도권을 포함한 미래 대한민국의 운명에 대한 권한과 책임이 주어져 있는 곳이다. 즉 수도권은 국가 전체를 통괄하는 중앙정부의 역할이 확실하게 존재해야 하는 지역인 것이다. 수도권은 국가에 의한 규제가 필요한 곳이다. 수도권의 광역계획관리 권한을 광역관리단체에 자율적으로

말기는 것은 대한민국의 운명조차도 좌지우지하게 된 수도권의 위상과는 극히 부조화 되는 일이다.

### 지방공동화로 고통 받는 국민에 대한 배려

오늘날 수도권과밀과 지방공동화문제가 심각하게 된 것은 수도권규제가 약했다기보다는 지방을 제대로 발전시키기 위한 실천이 부족했다는 것이 가장 큰 원인일 것이다. 생활방식과 산업의 변화로 인한 피치 못할 요인도 있으나, 중앙집권시스템을 초장기간 유지해온 우리나라에서 역대 중앙정부의 정책과 의지가 가장 큰 영향을 미쳤다. 재정권한을 중앙정부가 가지고 있는 상황에서 지방이 할 수 있는 일은 별로 없다. 그나마 수도권 집중이 심해지면서 지방재정이 더욱 열악해 지는 등 지방은 경제사회발전을 위한 기초체력조차 고갈되고 있는 중이다. 그리고 이런 상황에서 수도권규제완화를 진척시켜 나가면 지방을 확실하게 고사할 수밖에 없다.

지방광역시를 포함한 지방은 낙후되었고, 그 상대적 낙후도는 더욱 심해지고 있다. 지방의 젊은이에게 수도권은 동경하는 미래인 반면, 수도권 젊은이에게 지방은 유배지와 같은 느낌으로 다가오고 있다. 수도권 규제가 완화되면 이러한 지방의 삶이 더욱 초라해 질 것이라는 우려가 지방 전역에 드리우고 있다. 더 이상 인구집중유발시설에 대한 수도권 규제완화는 대한민국 공동체의 분열을 재촉하는 채찍이 될 수 있다. 지방공동화와 수도권 과밀화로 인해 고통 받는 다수의 국민들을 배려하는 정책이 필요하다.

### 기업과 국가의 목표에 대한 접점

국가경제발전을 위해서는 반드시 기업을 많이 유치하고 육성해야 한다. 전 세계적으로도 기업이 유치되는 지역은 번영하는 반면 그렇지 않은 지역은 활력을 잃어가고 있다. 기업유치는 국가경제발전을 위한 핵심수단임은 분명하다. 그렇지만 기업을 위한 각종 정책들은 국민 전체의 삶의 질을 향상시키고 장기적으로 국부를 증진시키는 대명제에 맞추어 진행되어야 한다. 국가의 안녕과 국민의 행복이라는 틀 안에서 기업관련 정책이 진행되어야지, 기업들의 목표가 국가의 목표보다 우선되는 우를 범해서는 안 된다.

제조업유치를 위한 수도권 규제완화는 단기적으로는 수도권 경제 활성화에 도움이 될 수도 있지만 장기적으로는 외부경제로 인한 엄청난 불이익을 국가에 가져올 수 있다. 기업의 목표는 돈을 버는 것이고, 국가의 목표는 중장기적 관점에서 전 국민의 삶의 질을 향상시키는 것이다. 기업과 국가는 목표와 수단이 유사한 점도 있지만 상당 부분은 다를 수밖에 없다. 기업은 사적 재화(private good)의 최대화가 목적이나 국가는 공공재화(public good)의 충족이 목적이기 때문에 그 수단도 일정 부분 다를 수밖에 없다. 여하튼 수도권 과밀문제와 비수도권 공동화 문제는 국가적 문제이지 개별 기업이 관여할 바는 아니다. 수도권 규제완화로 인해 생기는 국가적 문제점을 기업이 고민할 이유는 없다. 설혹 경우에 따라서 국가와 국민에 해가 된다고 하더라도 기업에게는 주주 부의 최대화가 가장 중요한 목표이다. 기업과 국가의 목표수단을 동일시하면 안 되는 절대적인 이유이다. 국가의 목표를 기준으로 하여 기업관련 규제정책의 접점을 찾아가야 한다. 선진 외국뿐만 아니라 개발도상국가에서도 수위도시가 아닌 지방도시에 기업유치가 많이 이루어지고 있다. 한국에서만 대기업들이 유독 수도권 입지를 주장하는 이유에 대해 냉정한 분석과 정책적 판단이 필요하다.

### 백년 신중해도 지나침이 없는 수도권 규제완화

한번 잘못되면 고치기는 대단히 어렵다. 단순히 총량적 경제지표뿐만 아니라 대한민국 국민 전체의 삶의 질, 국가안보 등 여러 가지 면이 복합적으로 고려된 장기적 안목에서 수도권규제완화를 생각해야 한다. 그리고 수도권 규제완화를 논의하기 전에 규제완화로 예측되는 과급효과에 대해 객관적이고 설득력 있는 연구가 충분히 선행되어야 한다. 국민 대다수가 행복해지는 일은 빨리 해도 좋지만, 행복과 불행이 엇갈리는 과제는 신중히 추진해야 한다. 수도권 규제완화는 수도권 일각의 관련자들에게는 업적이 될 수 있을지 모르지만 지방의 국민에게는 생존의 줄을 끊는 일이 될 수 있다. 아래 <표 VII-1>에서 요약한 바와 같이 수도권 규제완화는 국민 삶의 질과 관련하여 그 중장기적 기대효과가 대단히 불확실하고, 국민통합을 해치는 갈등의 소지를 많이 내포하고 있으며, 장기적으로 치유할 수 없는 국가적 부작용을 양산할 수 있으므로 백년 신중해도 지나침이 없다.

〈표 VII-1〉 수도권 규제완화 관련 이슈들에 대한 분석

| 수도권 규제완화 관련 주장                       | 논리   | 분석   | 참고 부분                 |
|--------------------------------------|--|--|-----------------------|
| <p>대수도론: 수도권을 광역화시켜 글로벌 경쟁력을 키우자</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도쿄, 상해, 베이징 등 아시아 대도시에 대응하는 경쟁력 향상</li> <li>· 글로벌 경쟁력을 가진 대도시 육성을 위한 규제완화</li> <li>· 세계화 속에서 수도권에 발전하기 위해서는 규제철폐가 필수</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 우리나라 수도권은 현재로도 OECD국가 중 수위도시 비중이 가장 높음</li> <li>· 후진국일수록 수위도시 비중이 높음</li> <li>· 인구 2,400만 명의 수도권은 이미 세계에서 가장 큰 덩치를 가진 도시권 중의 하나임. 서울은 시장규모 세계 6위, 경제성장 7위임</li> <li>· 글로벌 도시 경쟁력 기준은 덩치가 아닌 질적 성장 및 환경의 질임. 서울은 혁신역량 83위, 산업구조 102위로 아주 낮고 환경도 열악함. 이러한 분야를 향상시키는 데는 규제완화와 관련이 없음</li> <li>· 지방을 공동화 시키면서 상대적 박탈감을 조성함</li> </ul> | <p>p.163<br/>-194</p> |
|                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권의 경쟁상대는 국내 지방광역시가 아니고 해외 대도시임</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권은 국내 인적물적자원흡수를 통한 경쟁 회피적 성장을 배경으로 하고 있음</li> <li>· 선진외국은 수위도시 이외의 도시를 지원하여 국내 지역 간의 경쟁을 통해 도시경쟁력 향상시킴</li> <li>· 경쟁대상이 될 수 있는 지방 광역시들이 공동화되고 있음</li> </ul>   |                       |
|                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권 규제완화가 국가경쟁력 확보에 필수</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권 규제완화는 수도권집중을 가속화시켜 수도권 과밀비용 증대시켜 탄력적 21세기형 도시성장에 장애가 되고 지방 퇴락화를 심화시켜 장기적으로 수도권뿐만 아니라 국가경쟁력 저하를 가져올 것임</li> </ul>  |                       |
|                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권 규모 증대를 통한 수도권 및 국가 경쟁력 향상추구</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미국에서 가장 인구규모가 큰 도시권인 SCMR(LA주변지역)은 상대적으로 규모가 적은 샌프란시스코나 샌디에고에 비해 도시경쟁력이 높지 않음</li> <li>· 수위도시규모와 국가경쟁력은 관계없음. 대도시 없는 스위스, 독일은 국가경쟁력이 높음. 오히려 수위도시에 인구가 밀집해 있는 국가일수록 일반적으로 후진국이고 국가경쟁력이 낮음</li> <li>· 수도권 버블 형성으로 백해무익한 사회적 비용 증대</li> </ul>   |                       |

<표 VII-1> 수도권 규제완화 관련 이슈들에 대한 분석<계속>

| 수도권 규제완화 관련 주장  | 논리   | 분석  | 참고 부분                 |
|---|--|---|-----------------------|
| <p>선진외국 대도시 규제완화 추세에 맞춰 우리도 수도권 규제완화하자</p>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>파리, 런던, 동경 등 선진해외대도시가 규제완화를 통해 수위도시 경쟁력향상 추구</li> <li>해외대도시보다 규제가 심한경우는 완화해야 함</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>선진해외대도시들은 30-50년에 걸친 동안의 분산정책, 분권정책 수도권규제로 지방이 어느 정도 균형성장하고 수도권이 슬럼화하자 규제완화를 시작한 것임</li> <li>슬럼화, 도심공동화, 주택문제 등의 해결을 위한 규제완화</li> <li>50년 가까운 규제기간동안 런던은 인구가 150만명이 감소할 정도로 확실하게 규제를 했음</li> <li>인구집중으로 고민해 왔던 런던, 파리 권역은 인구가 1,000만 남짓하여 수도권보다 적은 규모이고 국가 내 인구비중도 20%가 되지 않음. 우리나라 수도권인구비중은 48%이고 인구는 2,400만임</li> <li>현재 우리나라 수도권 인구집중속도는 동경의 3배임</li> <li>일정부분 규제완화가 진행하고 있으나 분산정책은 계속 시행중</li> <li>해외선진대도시의 규제완화 사례를 적용하려면 우리나라 수도권 인구가 정체 내지는 감소하는 상태가 되어야 함</li> <li>원래 대도시규제가 심하지 않은 국가는 대부분 분권형 국가로서 다른 지역을 고려한 규제가 필요 없는 경우임</li> </ul> | <p>p.175<br/>-194</p> |
| <p>수도권 정비계획법 등 국가에 의한 규제를 폐지하고 수도권 지자체에 의한 수도권 계획관리체제로 전환하자</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>수도권정비계획법은 수도권의 적합한 발전 저해, 난개발 유도, 갈등 양산</li> <li>선진위국 수위도시들은 대부분 지자체에 의한 계획적 관리체제를 적용하고 있음</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>수도권은 우리나라에서 수도권의 중핵적 위치를 감안할 때 수도권지자체의 전유물이 아닌 국가와 국민의 소유이므로 지자체보다는 국가에 의한 관리가 필요</li> <li>국가의 운명을 좌우하는 위치를 간과하고 수도권의 독립적 행위에 초점이 맞추어져 있음</li> <li>인구집중을 가속화시킬 공장, 대학 등 인구집중유발시설 규제에 대한 폐지를 주장하고 있음</li> <li>수도권 집중으로 인한 지방황폐화를 가속시킬 우려가 큼</li> <li>수도권 집중효과가 비수도권의 경제사회에 미치는 영향을 감안할 때 수도권 지자체의 의한 계획적 관리는 지방의 운명을 국가가 아닌 수도권 지자체에 맡기는 결과가 되어 버림</li> </ul>   | <p>p.194<br/>-205</p> |

〈표 VII-1〉 수도권 규제완화 관련 이슈들에 대한 분석〈계속〉

| 수도권<br>규제완화<br>관련 주장                     | 논리   | 분석   | 참고<br>부분              |
|--|--|--|-----------------------|
| 5+ 2 광역<br>경제권 구<br>상에서의<br>수도권 규<br>제완화 | · 수도권도 육성되<br>어야 할 광역권<br>의 하나로써 규<br>제완화 필요                                 | · 열악한 재정력지수, 재정자립 및 재정분권이 되어있지 않은 상태에서의 지방 광역권은 독립적인 경제단위를 형성하기가 어려움<br>· 광역경제권 인프라구축을 위해서는 지방에 과거보다 훨씬 많은 예산배정을 해야 하나 쉽지 않음<br>· 수도권은 산업전방위적으로 독자적 경쟁력을 가지고 있으나 지방광역경제권은 그렇지 못함. 수도권과 지방간 협력적인 산업구조를 갖추기 전에는 경쟁체제로 갈 수 없음<br>· 지방이 적정 경제기반을 갖출 때 까지 수도권 규제는 반드시 필요함   | p.88-102<br>p.201-206 |
| 경제가 어<br>려우니 당<br>장 수도권<br>규제완화<br>하자    | · 수도권규제를 풀면<br>기업투자가 증가<br>하여 경제가 살아<br>난다<br>· 수도권이 살아나<br>야 지방도 같이<br>발전한다 | · 규제억제 소멸효과 때문에 인한 공장의 증설 등으로 인한 단기적 투자효과는 일부분 기대할 수 있으나 중장기적 효과는 알 수 없음.<br>· 기업투자는 장기적 경제전망과 시장상황이 가장 중요한 변수이므로 수도권규제를 완화하면 기업이 투자한다는 논리는 현실성이 부족함.<br>· 지방이 투자기피지역이 되었는지에 대한 국가적 성찰과 책임 있는 시정이 필요함.<br>· 외국은 지방도시에 투자가 많이 유치되고 있음<br>· 국민 삶의 질이 도외시된 단기적 총량적 경제수치에 집착한 접근임<br>· 급속한 수도권 규제완화는 지방경제사회의 파멸을 가속시킴<br>· 수도권은 지방 자원의 흡수를 바탕으로 성장해 왔으므로 수도권이 발전할수록 지방은 공동화됨 | p.231-250             |

<표 VII-1> 수도권 규제완화 관련 이슈들에 대한 분석<계속>

| 수도권 규제완화 관련 주장                                 | 논리  | 분석   | 참고 부분                                    |
|--|---|--|--|
| <p>수도권이 집적효과가 높으니 수도권에 계속 투자해서 국가경제를 향상시키자</p> | <p>· 수도권은 집적효과로 인해 생산성이 높음</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권은 과도하게 집적되면서 점점 한계 집적효과가 낮아지고 있으므로 더 이상의 집적은 그 생산성을 더욱 낮추게 됨</li> <li>· 지방의 집적지가 수도권보다 오히려 집적효과 높음</li> <li>· 과밀비용 상승으로 집적의 불경제가 추가적으로 우려됨</li> <li>· 지난 10년간 우리나라 SOC예산의 60% 이상이 수도권에 투자. 수도권집중이 없었다면 불필요했을 지출이 많이 발생하고 있음</li> </ul>   | <p>p.120<br/>-132</p>                    |
| <p>수도권은 과밀이 아니다</p>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방의 사람들이 수도권에 살고 싶어 계속 진입하니 과밀이 아님.</li> <li>· 도시의 적정규모는 검증된 이론이 아님</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 대부분의 국가핵심기능이 수도권에 있다 보니 생활보다는 생존을 위해 수도권으로 이주하고 있음</li> <li>· 선진대도시중 최악인 대기오염, 교통혼잡비용</li> <li>· 수도권 내 수계하천 대부분이 3-6등급임. 심각한 팔당상수원 오염</li> <li>· 수도권 환경개선비용 연간 4조원 이상 소요</li> <li>· 인구가 많을수록 질정 성장을 추구하기 어려움. 샌디에고시는 인구집중을 막는 형태의 성장 추구</li> </ul>  | <p>p.148<br/>-162<br/>p.216<br/>-231</p> |
| <p>수도권 규제가 지방공동화를 막는데 도움이 되지 않으니 폐지하자</p>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권 규제가 존재해도 수도권 집중은 지속되어 왔음</li> <li>· 지방발전에는 도움이 되지 않고 수도권에 불편만 야기함</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 실효성 있는 지방발전정책이 동반되지 않아서 수도권규제만으로는 한계가 있었기 때문임.</li> <li>· 규제가 거의 없는 금융권은 대출의 67% 이상이 수도권에서 이루어지는 반면 규제가 상대적으로 엄격히 작동되었던 대학은 40%미만으로 제한적 효과는 있었음</li> <li>· 대부분의 인구집중시설은 수도권과 지방간제로섬게임이 적용되므로 수도권 규제는 수도권집중을 막는 규제효과가 있음</li> <li>· 현재의 수도권 집중추세이면 2030년에 전국인구의 60%이상이 수도권에 집중되거나 규제완화하면 더 가파른 집중과 지방공동화가 예상됨</li> </ul> | <p>p.148<br/>-163</p>                    |

〈표 VII-1〉 수도권 규제완화 관련 이슈들에 대한 분석〈계속〉

| 수도권 규제완화 관련 주장                               | 논리   | 분석   | 참고 부분                  |
|--|--|--|------------------------|
| 수도권 발전이 지방 발전을 선도한다                          | · 수도권이 집중 발전하면 수도권 국가의 성장 동력이 되어 지방에 혜택이 돌아감                 | · 지난 50년 가까이 수도권은 지방의 인적물적 자원을 흡수하면서 성장했음<br>· 수도권은 발전할수록 지방 공동화를 가속시키면서 독자적 성장을 추구했음<br>· 수도권은 1990년대까지는 농촌의 인구를 흡수했고 그 이후에는 지방광역시의 젊은 인구를 흡수하고 있음<br>· 수도권의 제조업 전후방면관효과는 가장 낮음<br>· 수도권은 발전할수록 지방과 협조하는 경쟁력지수가 점점 낮아지면서 지방으로부터의 자원 흡수형 독자성장을 하고 있음 | p.155-163<br>p.231-250 |
| 거주 이전의 자유가 있으므로 수도권 집중으로 인한 지방공동화는 큰 문제가 아니다 | · 원하는 사람은 누구든지 수도권에 와서 살면 된다<br>· 장소가 중요한 것이 아니고 인간의 삶이 중요하다 | · 지방광역시의 공동화가 시작되었음<br>· 역으로 수도권에 폐회화되면서 재산가치를 상실하고 생존을 위해 수도권을 떠나 이주해야 되는 고통을 상상해 보아야 함<br>· 수도권규제완화는 국토의 비효율적 이용뿐만 아니라 다수 국민의 삶을 황폐화시킴<br>· 국가의 존립기반인 국민, 국토, 주권 중 국토와 국민에 대한 배려가 제외되었음  | p.17-27<br>p.231-250   |
| 제조업유치를 통해 수도권 경쟁력 향상                         | · 수도권 제조업공동화를 막고 국가경제 활성화<br>· 수도권 제조업 투자를 활성화시켜 경쟁력을 키워야 함  | · 수도권에는 제조업공동화가 발생하지 않았고 오히려 2000년대부터 밀집하고 있음<br>· 21세기 세계적 경쟁력을 가진 도시가 되기 위해서는 제조업보다는 금융유통문화서비스 등 소프트웨어산업을 기반으로 해야 함<br>· 제조업중심 투입산출모형은 후진국 대도시 성장형태임<br>· 대기업허용에 따른 중소기업 집단이주 등으로 수도권에 집중되는 만큼 지방경제는 심각한 타격  | p.171-174              |
| 수도권 권역별 규제 폐지                                | · 권역별 규제로 수도권 전체의 한계 생산성 저하<br>· 재산권 침해 줄이기 위해 개별규제로 변화      | · 규제가 있으면 당연히 단기적으로는 한계생산성이 제한되는 것이니 논란거리가 아님<br>· 권역별규제를 폐지하고 개별규제로 하면 규제실행비용이 너무 증가하고 그 실효성도 의심됨<br>· 자연보존권역을 폐지하면 팔당댐은 상수원으로서의 기능을 거의 상실할 것임  | p.139-140              |

〈표 VII-1〉 수도권 규제완화 관련 이슈들에 대한 분석〈계속〉

| 수도권<br>규제완화<br>관련 주장     | 논리   | 분석  | 참고<br>부분      |
|--------------------------|--|---|---------------|
| 공장총량<br>제 폐지<br>또는 완화    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 총량을 초과할 경우 투자지연</li> <li>· 소규모 공장 난개발만 유도하므로 완화 필요</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1994년 제도의 도입 때는 유연한 규제 호평 받은 바 있음</li> <li>· 공장총량제로 인해 신증설이 제한된 경우는 2000년 한해 밖에 없음. 대개 70-80%의 집행율에 그침</li> <li>· 수도권 집중을 관리하고 지방에 안도감을 주는 상징적 규제로서의 역할 정도임</li> </ul>   | p.140<br>-142 |
| 수도권 규제로 인한 외국인 투자유치의 어려움 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국인이 수도권을 선호하므로 외국인 투자유치를 위해 규제완화 필요</li> </ul>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국은 수위도시 뿐만 아니라 지방도시에 외국인 투자가 많이 이루어지고 있음</li> <li>· 수도권에 이미 수도권 규제로부터 자유로운 자유경제구역, 미군부대이전공여구역 등 외국인투자가 자유로운 지역이 설정되어 있음</li> <li>· 미래형 첨단 25개 업종 외국인 투자에 대해서 수도권에 이미 개방되어 있음</li> <li>· 이미 대부분의 투자문호가 개방되어 있는데도 외국인 투자가 부진한 이유는 수도권 규제보다는 다른 경제사회적 이유가 큼</li> </ul> | p.132<br>-139 |
| 국내대기업 투자를 위한 수도권 규제완화    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권 규제를 풀면 2%이상의 GNP 상승효과</li> </ul>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업의 투자는 기본적으로 경제여건에 대한 예측이 가장 중요한 전제임. 수도권이면 투자하고 아니면 안한다는 단순 전제는 설명력이 약함.</li> <li>· 해외에는 중소도시에 대규모 제조업 공장이 많음</li> <li>· 수도권 부동산상승효과를 기대하는 인센티브가 있음</li> <li>· 부동산 가격 상승으로 생산원가상승, 경쟁력 약화</li> <li>· 지방 기업의 수도권 이전으로 지방 황폐화</li> </ul>                             | p.142<br>-147 |
| 수도권규제로 인한 국내기업의 해외유출     | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권입지가 좌절된 기업은 수도권과 유사한 환경을 가진 해외 도시로 유출</li> </ul>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업 투자의 기준은 수도권규제보다 시장과 원가에 달려 있음</li> <li>· 우리나라의 기업은 해외에서 수위도시가 아닌 지방도시에도 많이 투자하고 있음</li> <li>· 중소기업은 비용절감이 가장 큰 이유</li> <li>· 대기업은 해외시장개척이 주된 이유</li> </ul>  | p.132<br>-139 |

〈표 VII-1〉 수도권 규제완화 관련 이슈들에 대한 분석〈계속〉

| 수도권 규제완화 관련 주장                         | 논리   | 분석   | 참고 부분                        |
|--|--|--|------------------------------|
| <p>세제 및 재정 부분에서의 수도권 차별 폐지</p>         | <p>· 수도권에 비해 지방의 기업이 세제상의 혜택을 받는 것은 불공정함</p>               | <p>· 지방은 규제 및 세제상의 혜택이 없다면 수도권에 비해 기업유치 인센티브가 약함<br/>· 체급별 경기가 있어야 공정한 것처럼 각종 세제혜택도 마찬가지임<br/>· 고소득자가 세금을 많이 내는 것과 같이 강한 지역과 약한 지역이 한 국가를 이루고 함께 살아가기 위한 최소한의 배려임</p>  | <p>p.74-77<br/>p.85-86</p>   |
| <p>수도권 정비발전지구 관련 법안을 통과시키고 확대 적용하자</p> | <p>· 수도권 규제 때문에 공장신증설, 대학설립이 어려우니 정비발전지구를 확대 적용하자</p>      | <p>· 정비발전지구는 인천 자유경제구역(FEZ)과 유사하게 기존의 수도권 규제로부터 자유롭거나 완화된 규제를 적용받아 인구집중 유발시설인 공장, 대학의 신증설이 가능한 지역임<br/>· 정비발전지구의 확대 적용은 기존 수도권 규제의 무력화를 뜻함<br/>· 강력하고 편리한 수도권규제완화수단으로서 지방공동화를 가속시키는데 큰 역할을 할 가능성이 많음</p>   | <p>p.87-88</p>               |
| <p>수도권 대학신증설 및 대학입학정원을 자율화하자</p>       | <p>· 대학설립이 제한되어 수도권지역 발전에 애로<br/>· 지역주민의 교육받을 권리를 제한 함</p> | <p>· 인천자유경제구역, 포천 동두천 평택의 미군기지 이전공여구역, 정비발전지구는 수도권 규제와 관계없이 대학신증설이 가능하도록 되어 있음<br/>· 대학진학연령 학생 수 감소로 지방대학이 어려워지는 가운데 수도권 대학신증설이 완화되면 지방 대학들은 생존하기 힘들.<br/>· 가장 근거리에서 대학을 찾기 쉬운 곳이 수도권임<br/>· 지방 경제사회문화의 가장 중요한 핵심동력인 지방대학의 고사는 곧 지방사회의 고사를 의미함</p> | <p>p.82-85<br/>p.239-241</p> |

## 참고문헌

- 경기개발연구원, 2004, 『수도권 규제효과에 관한 연구: 수도권 규제가 기업의 생산효율성에 미치는 영향을 중심으로』
- 경기도, 2004, 『수도권 공장 신·증설 규제의 합리적 개선방안연구』
- 경기도청, 2008.2 『기업규제개선 관련 대기업 투자계획』
- 국토개발연구원, 1992, 『수도권정책의 종합평가와 개선방안: 수도권 정책 부문』
- 고영구, 2000, 『수도권 규제완화 논리에 대한 반론』, 충북리포트 7권 3호: 55-58
- 고영구, 2001, 수도권정책에 대한 비판적 검토와 국토균형발전방안, 한국지역학회 학술대회 논문집
- 고영구, 2002, “수도권집중의 문제와 국토균형발전방안”, 도시문제, 37권 399호: 29-50
- 고영구, 2002, “수도권 억제정책의 인접지역 파급효과,” 한국지역개발학회지 14(2): 23-36
- 국토연구원, 1996, 『국토 50년: 21세기를 향한 회고와 전망』, 서울프레스
- 권상철, 2005, “우리나라 수도권으로의 인구이동: 시기별 유출지역 특성과 이주자 선별성의 상대적 중요도 평가”, 한국지역지리학회지 제11권 제 6호 : 571-584
- 권오상, 2003.12, 『경기도지역 대기오염의 사회적 비용 추정 및 적정수준 달성방안』, 경기개발연구원 2003-02
- 김경찬·안강기, 2000, 『전국교통혼잡비용 산출과 추이분석』, 교통개발연구원
- 김경환 2008.1, “수도권 규제개혁의 방향과 쟁점”, 경제활성화를 위한 규제 개혁방안 공동토론회, 한국규제학회·경기개발연구원·한국경제연구원
- 김경환·박명호·손재영, 2002, 『미래지향적 수도권정책』, 서강대학교 출판부
- 김경환·임상준, 2005, 『수도권규제에 대한 재인식』, 한국경제연구원,
- 김광주, 2006, “대수도론의 문제점과 지역적 대응전략”, 한국지방자치연구, 제8권 제2호: 81-97

- 김군수, 2005, 『수도권 공장 신증설 규제의 개선방안에 대한 효과분석』, 경기개발연구원
- 김군수의, 2005.11, 『수도권 첨단대기업 공장 신증설 허용에 따른 파급효과 분석』, 정책연구 2005-35, 경기개발연구원
- 김동효, 안강기, 정광복, 2000.12, 99 『전국교통혼잡비용 산출과 추이분석』, 정책연구 2000-16, 교통개발연구원.
- 김운수의, 2004, 『수도권 대기환경 영향요인 분석 및 총량관리 정책개발연구』, 서울시정개발연구원. 인천발전연구원. 경기개발연구원
- 김은경, 2007, 『수도권 규제의 경제적 파급효과 분석』, 경기개발연구원 기본연구 2007-19
- 김은경, 2008.1.29, “수도권 관점에서 보는 기업규제 개선방향”, 투자촉진을 위한 개업규제 개선방안 세미나, 한국기업협업협회
- 김정연, 이종산, 2001, 『수도권 규제완화 움직임에 대한 비판 및 대응전략』, 현안과제 연구보고서, 충남발전연구원
- 김준한, 나중규, 2005, 『수도권 대기업 공장 신증설 허용에 따른 지역경제 파급효과 분석』, 대구경북연구원
- 김진영, 2005, 한국의 수도권 집중의 원인과 대책, 한국행정논집 제 17권 제2호: 385-647
- 김정호, 1998, "IMF 체제하의 수도권 정책의 쟁점과 진단", 경기도 규제대책위원회. 수도권 정책의 전환논리 : 165-188
- 김태동, 2001.3, “21세기 국가발전전략으로서의 국토균형발전”, 국토균형발전을 위한 정책심포지움, :7-15
- 나중규, 2006, 『수도권 규제완화와 지역균형발전방안』, 대구경북연구원
- 나중규, 박성덕, 2006, 『“수도권 규제완화에 따른 지역경제 파급영향 및 대응방안』, 대구경북연구원
- 남영우, 2004, “공업화시대와 세계화시대의 국토개발전략 변화: 신행정수도 건설과 관련하여”, 한국도시지리학회지, 7권 2호 : 1-13
- 노기성의, 1998, 『수도권 정책의 평가와 기본방향』, 한국개발연구원
- 농공단지발전전략포럼, 2008.6.11, 패널토론자료, 중소기업진흥공단
- 뉴시스 2008.4.19, 수도권-비수도권, 아파트 시가총액 921조 차이

- 대우경제연구소, 1992, 『지역간 기업활동여건 및 입지비용 비교분석에 관한 연구』
- 대한민국정부, 2000, 『제 4차 국토종합계획』, 국토연구원
- 류종현·김진기, 2006, 『수도권공장규제입지완화의 영향과 정책방향』, 강원발전연구원 06-09
- 류종현, 2007, ‘수도권규제완화의 쟁점과 국가균형발전’, 국가균형발전 및 수도권 규제정책 평가 세미나, 대구경북발전연구원
- 류종현, 2008.3, 『신정부의 수도권정책 제언』, 강원발전연구원
- 류종현, 2008.6, 광역경제권의 선진사례와 시사점, 강원발전연구원 뉴스레터
- 문남철, 2006, “수도권기업 지방이전정책과 이전기업의 공간적 패턴,” 지리학연구 40(3), 353-366
- 민경화·김영수, 2003, 『지역별 산업집적의 구조와 집적경제 분석』, 산업연구원
- 박상우, 1997.8, “수도권 정비계획의 기본 골격”, 국토 190(97.8) : 6-14
- 박상우외, 2003.12, 『신행정수도건설의 사회 경제적 파급영향분석연구』, 국토연 2003-20, 국토연구원
- 박양호외, 2004.5, 『상생과 도약을 위한 국토정책방안』, 국토연구원
- 박재근·이원빈, 2005, 기업의 지방투자 실태와 활성화 방안, 산업연구원
- 박헌수·조규영, 2001, 『수도권 집중으로 인한 외부효과 추정 분석에 관한 연구』, 경기개발연구원
- 박헌수외, 2004.11, 『수도권규제효과에 관한 연구: 수도권규제가 기업의 생산효율성에 미치는 영향을 중심으로』, 경기개발연구원 위탁연구 2004-02
- 변용환, 2007.12 『제조업투자유치연구: 강원도를 중심으로』, 강원발전연구원
- 변용환, 2008.1, 수도권규제완화에 대한 지방의 입장, 투자촉진을 위한 기업 규제 개선방안 세미나, 한국협업기업협회
- 변창흠, 2005, “수도권 대기업규제완화 정책의 평가와 방향”, 『공간과 사회』, 제23호: 4-7
- 변창흠, 2007, “수도권 문제와 수도권 정책에 대한 관점과 쟁점”, 수도권과 밀반대전국연대

- 변창흠, 2007, “수도권 계획적 관리를 정책수단의 실효성 평가의 과제”, 『도시정보』(대한국토도시계획학회 정보지), 통권 제298호(2007-01): 22-35
- 변창흠, 2008.4.2, “광역경제권 시대의 ‘수도권 규제합리화’와 지방의 대응 전략”, 광역경제권 시대의 ‘수도권 규제합리화’와 충북의 대응전략 정책 토론회, 충북개발연구원
- 부동산서브, 2008. 4. 전국아파트 시가조사
- 산업자원부, 2003, 『해외제조업 투자실상 및 실태조사 분석』
- 서민철, 2007, “1980년대 이후 수도권/비수도권 지역격차 변화의 조절 이론적 해석”, 대한지리학회지 제42권 제1호: 41-62
- 서승환 2001, “수도권의 총요소생산성 및 그 결정요인”, 『응용경제』 제3권제1호, pp.133-160.
- 서승환김갑성, 2004, “수도권 인구분산의 소득효과”, 『지역연구』 제20권, p.65-78.
- 서승환김갑성, 2007, 『수도권 정책의 파급효과연구』, 경기개발연구원  
서울시정개발연구원(이창우), 『서울시 환경용량평가에 관한 연구 II』  
서울시정개발연구원, 2004.4, 『수도이전, 과연 타당한가 - 수도이전의 문제점 및 대안』
- 성경룡, 2002, 지역균형발전을 위한 분권-분산 정책, 『강원광장』, 46호:45-51
- 아시아경제연구원, 2006, 『대도시권 경쟁력 평가지표에 관한 연구: 동북아 대도시권을 중심으로』, 위탁연구 06-10, 경기개발연구원
- 윤형호김성준, 2006, “수도권규제정책의 효과에 대한 실증분석 지역생산성 변화를 중심으로”, 『정책분석평가학회보』 제6권제14호 pp.277-294.
- 연합뉴스, 2008.1.24, 인수위 `5+2' 광역경제권 추진
- 원광희, 2008. 4, 『새 정부의 광역경제권 구상과 충북의 대응전략』, 충북발전연구원
- 이건철, 2001, “지방분권의 현상과 제도적 추진방향”, 21세기 국가발전전략으로서의 국토균형발전, 국토균형발전을 위한 정책 심포지움, 2001.3.28: 25-49

- 이덕희·박재곤, 1999, 『과학기술 집적지 발전방안』, 산업연구원
- 이동우, 2003, “수도권 집중실태 및 규제현황, 국가균형발전위원회 자료집
- 이변송, 2000, “수도권 시·군·구의 제조업 생산성 결정요인 분석”, 『경제학연구』, 48(4), 291-322.
- 이변송, 2000, “수도권 시·군·구의 제조업생산성결정요인 분석”, 『경제학연구』 제8집 제4호 pp.125-146.
- 이변송, 1998, “토지이용규제와 수도권기업의 경쟁력”, 『규제연구』, 제7권 2호: 239-271
- 이변송, 1998, “서울 거주자의 통근거리 결정요인 분석” 『국토계획』 33(3): 241-263
- 이변송·장수명(2001), “제조업체의 도시별 생산성 차이에 관한 연구”, 『경제학연구』, 49(3), 165-188.
- 이변송·홍성효, 2001, “시·군·구별 제조업 생산성 성장요인과 수도권 집중억제 정책의 효과”, 『국제경제연구』 제7권 제1호 pp.125-146.
- 이병렬, 2004, “수도권계획적 관리에 따른 정책적 대응전략”, 2004년도 하계학술발표회 및 제13회 한일 지방자치 국제세미나: 51-81
- 이상대, 2003, 『수도권의 개발수요에 대응한 성장관리방안』, 경기개발연구원
- 이상대, 2008, “새로운 수도권 관리시스템의 방향”, 경제활성화를 위한 규제 개혁방안 공동토론회, 한국규제학회·경기개발연구원·한국경제연구원
- 이성근외, 2003, 『경북지역의 지역혁신체제구축과 지역전략산업 육성방안』, (재)경북테크노파크,
- 이양재·조우현·황희연·허재완, 2002. “수도권 총량제를 바라보는 시각,” 『도시정보』 245(1): 3-15
- 이영준·윤기향, 1998, 『우리나라 제조업의 지역생산성에 관한 연구와 정책방향』. 산업연구원
- 이정훈, 2004, 『수도권 공장 신증설 규제의 합리적 개선방안 연구』, 경기개발연구원
- 이주선외, 2007, 한국의 대기업정책, 한국경제연구원, 연구 07-13
- 임석희, 1994, 지역균형발전과 수도권정비정책의 문제점, 『공간과 사회』

- 전국경제인연합회, 2005.0.11, 우리나라 제조업의 해외이전 동향과 대응과제
- 전국경제인연합회, 2006 .6, 『기업하기 좋은 환경 조성을 위한 기업활동관련 규제개혁과제』 전경련 Briefs & Issues 198
- 전국경제인연합회, 2008.04, FKI Briefs & Issues vol.81
- 전국경제인연합회, 2007. 11, 『토지이용 및 공장입지관련제도 개선과제』
- 정창무, 2007, 수도권계획적관리를 위한 정책수단, 『도시정보』 2007년.1월, 298호: 35-46
- 정창무·이춘근, 2004, 수도권 공간구조의 적정성 분석 - 인구분포를 중심으로, 『규제연구』 제13권 1호 ; 102-131
- 정철모, 2001, “수도권집중억제정책의 평가와 지역균형발전의 모색,” 『사회과학논총』 17: 101-128
- 정희운, 2004, 한국의 수도이전 추진현황 및 서울시 입장, 수도이전에 관한 국제 심포지엄 : 외국의 경험과 교훈, 서울시정개발연구원
- 조기현(2002), “산업별 집적경제와 외부성 분석”, 『지방행정연구』, 한국지방행정연구원.
- 조동성·문화창, 2006, 『국가경쟁력 이론과 실제』, 서울: 한국경제신문
- 조명래, 2008.4, “수도권규제합리화와 강원도의 대응”, 강원경제포럼
- 조명래, 2007 봄, “한국사회의 불확실성과 퇴행”, 『환경과 생명』
- 조수현, 2001 수도권 산업입지규제에 관한 연구: 공장건축총량제를 중심으로, 건국대학교 부동산학과 석사학위 논문
- 좌승희, 2006, 『신국부론』, 굿인포메이션
- 중앙일보, 2004/04/28, "수도권 대기오염 피해 年 최대 10조"
- 지역균형발전기획단, 1990, 『지방화시대의 지역균형발전을 위한 기본구상』
- 차미숙·정윤희, 2002, 『외국인직접투자기업의 유형별 입지특성과 지역연계 연구』, 국토연구원
- 최봉기, 2006, 『지방자치론』, 서울: 법문사
- 최상철, 1996, “세계화 지방화 시대에 부응한 수도권 정책의 기본방향과 전략”, 『환경논총』, 서울대 환경대학원
- 최승엽, 2005.3, 『최근 수도권 정책의 동향과 그 대응방안』, 강원발전연구원
- 한겨레, 2008.4.28, 외국 전문가 “지역 균형발전, 20년 이상 투자 필요”

- 한국경제신문, 2007.1.8, 수도권 규제에 대한 대선주자들의 입장
- 한국은행, 2007, 2003년 지역산업연관표로 본 지역별경제구조 및 지역간 산업연관관계”, 2007년 3월 20일 공보2007-3-24호
- 허재완, 1998, 수도권 집중억제정책의 효과에 관한 연구“ 『국토계획』, 33(6).
- 허재완, 2003, 수도권산업입지 총량규제제도의 효과에 관한 연구, 『국토계획』 제38권 제3호: 221-231
- 허재완, 2003, “수도권산업입지총량규제제도의효과에관한연구“, 『국토계획』 제38권제3호 pp.221-231.
- 허재완, 2005.12, 「수도권 공장 신증설 규제효과에 관한 연구: 고용창출에 미치는 영향을 중심으로」, 노사정위원회
- 홍갑선, 1999, 『교통관련 사회환경 비용의 내재화방안』, 교통개발연구원, 연구총서 99-03.
- 환경부, 2005.9, 『수도권 대기환경관리 기본계획』
- 황규선·박준식·김진기, 2008, 『대학이 지역경제에 미치는 영향』, 강원발전연구원, 연구보고07-32
- 황지욱, 2007, “수도권 과밀정책으로 인한 지방침체의 현황과 대안”, 수도권과밀정책의 문제점과 지역의 대응 정책포럼, 수도권과밀집중문제해결과 지역상생을 위한 전국연대
- 황지욱·서충원, 2006, "광역정부간 협력적 지역계획 방안에 관한 연구: 독일 베를린-브란덴부르크 협력모델의 시사점", 『지역연구』, 한국지역학회, 제22권제1호. pp. 41-57.
- 황희연, 2000, “수도권공장총량제, 국토균형발전의 시금석이다“, 공장총량제 토론회 자료집
- Ades, A. F. and E. L. Glaeser, 1995, "Trade and Circuses: Explaining Urban Giants", Quarterly Journal of Economics, 195-227.
- Arthur D. Little, 수도권발전을 위한 국제 심포지움 자료집, 김경환, 수도권 규제개혁의 방향과 쟁점, 2008, 경제활성화를 위한 규제개혁방안 토론회, 한국규제학회·경기개발연구원·한국경제연구원 에서 재인용,

- Asiedu, E., 2002, "On the determinants of FDI to developing Countries : Is Africa different?", *World Development*, 30(1): 107-119
- Bastos, Fabiano and John Nasir, 2004, *Productivity and Investment Climate: What matters Most*, World Bank Policy Working Paper 3335.
- Ciccone, Antonio and Hall, Robert E. (1996), "Productivity and the density of econ. activity", *American Economic Review*, March, pp. 54-70.
- Crain, W. M., 2005, *The Impact of Regulatory Costs on Small Firms*, U.S. Small Business Administration Research Report, p.55
- David M.Smith, 1981, *Industrial location*, Second Edition, John Wiley & Sons, New York
- Dollar et al., 2003, *Investment Climate and Firm Performance in Developing Economies*, World Bank, Feb. 2004.
- Feser, Edward J. (2001), "A flexible test for agglomeration economies in two US manufacturing industries", *Regional Science and Urban Economics*, Feb., pp. 1-19.
- Florida, Richard, *The Rise of Creative Class*, New York Basic Books.
- GLA, 2002, *Planning for London's Growth*
- Glaeser, Edward L.; Kallal, Hedi D.; Scheinkman, AJo. saend Shleifer, Andrei, 1992, "Growth in cities", *Journal of Political Economy*, pp.1127-52 .
- Hallward-Driemeier, M., S. Wallsten and L.C. Xu, *The Investment Climate and Firm: Firm-Level Evidence from China*, World Bank, Feb.2003
- Henderson, J. Vernon, 1986, "Efficiency of resource usage and city size", *Journal of Urban Economics*, January, pp. 47-70
- Henderson, J. Vernon, 1988, *Urban Development : Theory, Fact and Illusion*, New York and Oxford : Oxford University Press
- Henderson V., 2000, "The Effects of Urban Concentration on Economic Growth", NBER Working Paper 7503, Cambridge, MA

- Henderson, J. Vernon, 2003, "Marshall's scale economies", *Journal of Urban Economics*, pp. 1-28
- Henderson, Vernon; Kunkoro, Ari and Turner, Matt, 1995 "Industrial development in cities", *Journal of Political Economy*, pp. 1067-1090.
- Hoover, E.M., "Some Programmed Models of Industry Location," *Land Economics* 43:303-311
- Hotelling, H., 1972, "Stability in Competition," *Economic Journal*, 39:41-57
- Jacobs, Jane (1969), *The Economy of Cities*. New York: Vintage.
- Kain, J. F., 1992, *Greenbelts for Cities or Greenbelts for people?*, KDI
- Losch, A., 1954, *The Economics of Location*: translated by Woglom, 1954; W.H., from *Die raumliche Ordnung der Wirtschaft*, Yale University Press, New Haven, Conn, 1940.
- Mee Cam Ng, 2008.4, *Asian World City Contest: Global Competativeness and Local Sustainability*, International Syposium On Growth Management of the Metropolitan Region, 경기발전연구원·서울시·인천시·경기도
- Mills, E.S., 1972, "Welfare Aspect of National Policy Toward City Sizes", *Urban Studies* 9:117-124
- Mills, Edwin S. and Bruce W. Hamilton, 1994, *Urban Economics*(Fifth Edition), New York : Harper Collins College Publishers.
- Montgomery, M. R., 1988, "How Large Is Too Large? Implications of the City Size Literature for Population Policy and Research", *Economic Development and Cultural Change* 36:691-719
- OECD, 2006, *Competitive Cities in the Global Economy*
- Ohmae, kenichi, 1995, *The End of Nation State*, Free Express
- Richadson H. W., 1972, "Optimality in City Size, Systems of Cities and Urban Policy: A Sceptic's View", *Urban Studies* 9 : 29-48

- Robbins, S.P. and D.A. Decenzo, 2004, *Fundamentals of Management*, Prentice Hall
- Roberts, Ron., 2004, *Southern California Megalopolis : Growth Trends, Challenges, and SCAG Initiatives for A Sustainable, Prosperous, and Equitable Future*, [개원12주년기념 국제심포지엄] 지속가능한 성장을 위한 대도시권의 계획이슈와 정책수단 : 수도권과 남가주 지역을 중심으로, 서울시정개발연구원
- Roger, H, 1998, *The Dynamics of Industrial Location: the Factory, the Firm and the Production System*, John Wiley & Sons.
- Rosen, K. T. and Resnick, M., 1980, "The Size Distribution of Cities : An Examination of the Pareto Law and Primacy", *Journal of Urban Economics* 8: 165-186.
- Schiffer, M. and B. Weder, 2001, *Firm size and the Business Environment: Worldwide Survey Results*, World Bank, IFC Discussion Paper, No.43,
- Weber, A., 1909, "Alfred Weber's Theory of the Location of Industries; translated by Riedrich, 1929; C.J., from *Über den Standort der Industrien*, University of Chicago Press, Chicago, 1909
- Zheng, Xiao-Ping, 1991, "Metropolitan Spatial Structure and its Determinants: A Case Study of Tokyo," *Urban Studies*, Vol.28, No.1: 87-104.
- Zheng, Xiao-Ping, 1998, "Measuring Optimal Population Distribution by Agglomeration Economies and Diseconomies: A Case Study of Tokyo," *Urban Studies* Vol.35, No.1: 95-112.

Abstract

## The Agony over Deregulating the Capital Region

Byun, Yong Hwan

The deregulation of the capital region is now becoming a very serious controversial issue nationwide. The capital region insists on deregulation for its own development but other regions are opposing this for their own survival. In addition, there is a strong regional self-centeredness behind the argument. Regarding the deregulation of the capital region, which has a conflicting structure, a national consensus is necessary rather than a lopsided assertion. This study is intended to provide referential data for various readers, including researchers, politicians or public officials, relevant to the deregulation of the capital region, with hope that this will encourage them to have rational discussions and good judgment on policies relevant to the issue. To bring up the deregulation issues comprehensively, most of important issues, that have appeared till now, are tried to be reviewed and analyzed. The key contents can be summarized as follows.

- 1) Introduction to the details and changes of the deregulation of the capital region
  - Regulation on the capital region in the Comprehensive National Territory Plan.

- Details of the regulation along the time frame : The regulation on the capital region by the will of the president(1965-1979), The plan for the arrangement of the capital region(1992- now), and the beginning of the deregulation(2000- now).
  - Introduction to the current regulation on the capital region: taxation, regulation by areas, regulation by industries, tax to prevent overcrowding, restriction on total factory construction volume, etc.
  - Core issues over the capital region's deregulation: deregulation of facilities suctioning population, like factories, leisure facilities, universities, etc. Introduction of special areas, which are free from the regulation on the capital region. such as a free economic zone
- 2) The analysis over theoretical backgrounds of deregulating the capital region
- Economic effect from the deregulation
  - Accumulation effects of the capital region
  - Asserted Irrationality about the regulation on the capital region
  - Loss of investment opportunities
  - Regulations, as a obstacle to the improvement of the capital region
  - discord between a world-class city and manufacturing industries
  - Deregulation trends of large world class cities like London, Paris and Tokyo.
- 3) Expected problems from deregulation of the capital region
- Overcrowding costs of the capital region : Air pollution, water contamination, traffic congestion, waste of SOC investment. etc.
  - Ruin of local regions : decrease in population. dilapidation of the local economy

According to the review in this study, although deregulation of the capital region might improve the performance index in the short run, it is largely possible to produce a large number of bad side effects such as an increase in overcrowding cost in the capital region, dilapidation of the local areas and further conflicts among regions, etc. Therefore, deregulation of the capital region should be very carefully considered after having sufficient studies and discussions as well as the consensus of the whole nation.

강원학 학술총서 6

## 수도권 규제완화에 대한 고뇌

Agony over Deregulating the Capital Region

---

2008년 9월 일 발행

저 자 변 용 환

발행인 김 정 호

발행처 **강원발전연구원**

주 소 200-041 강원도 춘천시 중앙로 1가 9번지

전 화 (033)250-1310, 1370 전 송 (033)242-2416

홈페이지 [www.gdri.re.kr](http://www.gdri.re.kr)

편집·제작 : **창원인쇄**

강원도 춘천시 교동 113-110번지

전 화 (033)241-5445-6 전 송 (033)256-3387

---

ISBN 978-89-5705-161-0 93320 비매품

이 도서의 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)은 e-CIP 홈페이지  
(<http://www.nl.go.kr/cip.php>)에서 이용하실 수 있습니다.(CIP제어번호: CIP2008003159)