

미래 지향적 수도권 정책¹⁾

김경환 (서강대학교 경제학과), 손재영 (건국대학교 부동산학과)

I. 서론

대도시가 너무 크고 혼잡하다는 불평은 세계 여러 나라에서 들을 수 있다. 우리나라에서도 일반 국민들은 물론 정책당국과 많은 전문가들이 서울과 수도권이 비대하다고 생각하고 있다. 이에 따라 정부는 지난 30여 년 동안 인구와 산업의 수도권 집중을 억제함으로써 혼잡과 환경오염 등 과밀로 인해 발생하는 문제들을 해결하고 인구와 산업을 다른 지역으로 분산함으로써 국토의 균형발전을 달성하고자 다양한 정책수단을 동원해 왔다. 그러나 정책개입의 근거는 "국토의 11.2%에 불과한 지역에 인구의 46.3%가 살고 있으며 이 비율은 수도권 집중이 심한 편인 일본이나 프랑스에 비해서도 훨씬 높다"는 식의 단선적 차원에 머물고 있다. 정책 효과에 대한 평가도 정부 정책이 없었더라면 수도권 집중이 지금보다 훨씬 심각했을 것이라는 추론에서 크게 벗어나지 못한다. 국토의 균형발전은 구체적인 정의나 지표도 없이 당연한 정책목표로 인식되며 제안된 정책들이 과연 국민들 사이의 형평을 제고하는지, 이들 정책을 추진하는 과정에서 치러야 하는 효율성의 손실은 무엇인지 등의 질문은 무시되고 있다.

수도권 집중에 대한 우려와 지역균형발전에 대한 정치적 열망은 최근의 경제위기를 겪으면서 한층 심화되었다. 상대적으로 산업구조가 취약한 지방 대도시의 경기회복이 수도권에 비해 부진한데다가 지식기반경제로의 이행 과정에서 대부분의 벤처기업이 수도권에 자리잡음에 따라 여타 지방의 위기감이 높아졌다. 일각에서 국가경제 회복과 경쟁력 극대화를 위해 수도권에 대한 규제를 완화해야 한다는 견해가 표출된 것을 계기로 비수도권 지방자치단체들의 강력한 반대가 조직화되었다. 이러한 갈등은 2000년 후반기에 공장총량제 폐지, 판교 신도시 건설 등 구체적인 이슈에 대한 첨예한 대립으로 이어졌으며 지방경제회생과 지역균형발전을 위한 특별법 제정 움직임이 가시화되었다. 참여정부가 들어서면서 대통령 직속 국가균형발전위원회가 설치되고 실행정수도 건설이 추진되면서 수도권 정책은 새로운 국면을 맞게 되었다.

우리는 기존의 수도권 정책의 목표가 잘못 설정되었으며, 정책수단은 그나마 목표를 달성하는데도 별 효과가 없었고, 양자 모두가 개방화와 지식기반경제 시대에 맞지 않는다고 생각한다. 인구와 산업의 수도권 집중을 억제한다고 해서 교통혼잡이나 환경오염 문제가 자동적으로 해결되는 것이 아니고 여타 지역의 발전에 도움이 된다는 보장도 없기 때문이다. 더구나 개방된 세계경제에서 국가의 장래는 대도시의 경쟁력에 의해 좌우되고 있다. 이러한 인식에서 입지규제를 핵심으로 하는 현행 정책의 고정관념을 떠나 경제학적 시각에서 수도권 문제의 본질을 파악하고 미래지향적 정책방향을 모색하고자 한다. 국가 경쟁력 극대화와 수도권 삶의 질 향상을 정책목적으로 설정하고 이를 실현하기 위한 방안으로 수도권정비계획법의 폐지 및 광역행정체제의 개선을 제안한다.

1) 이 글은 김경환-박명호-손재영 (2002)의 내용을 발췌, 수정한 것이다.

II. 수도권 집중억제 정책의 배경과 전개과정

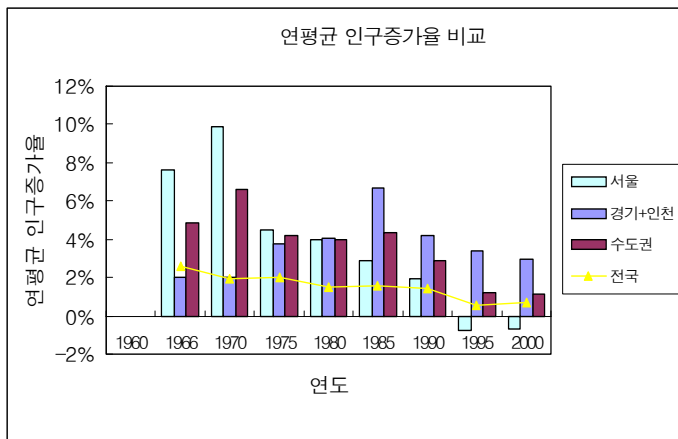
1. 수도권 집중 현황

가. 수도권 인구추세

60년대 초부터 수출지향적 경공업 중심의 본격적인 경제성장이 시작되자, 우리나라 대도시는 대규모 이촌향도형 인구가동으로 몸살을 앓게 되었다. 특히 서울시는 1960~66년 사이에 연평균 7.59%, 1966~1970년까지는 무려 연 9.91%라는 경이적인 인구 증가율을 보였다. 이 두 기간의 전국인구 증가율이 각각 2.6%, 1.9%이었음을 감안하면, 서울시로의 인구집중이 얼마나 큰 사회적 충격이었는지를 짐작할 수 있다. 주택, 교통, 교육, 공공서비스 등 모든 영역에서, 당시의 서울시는 급증하는 인구를 수용할 능력이 없었으며, 따라서 과밀과 혼잡이 극심하였다. 고지대나 제방변 불량주택가, 만원버스, 2부제·3부제 수업이 보통인 학교들은 이 시기 서울의 상징이었다.

<그림 1>에서 보듯이 1960년대 수도권 집중의 특징이 서울시의 인구증가라면, 70년대 이후는 광역 수도권의 인구증가이다. 현재의 인천을 포함한 60년대의 경기도는 서울로 인구를 빼앗기는 상황에 있었기 때문에 인구증가율이 전국보다 낮거나 미미하게 높은 정도였으나, 70년대 이후 급속히 높아져서 1975~80년 기간에는 이미 서울시의 인구증가율을 상회하였다. 이러한 추세가 지속되면서 1980~85년 사이에 경기, 인천의 인구증가율이 연 6.7%, 서울을 포함한 광역수도권의 인구증가율은 연 4.36%에 달하였다. 수도권의 급속한 성장은 서울의 광역화현상이라고 해석할 수 있다. 이처럼 도심에 비해 교외지역이 급속도로 성장하는 교외화(suburbanization) 또는 공간적 확산(decentralization)은 도시성장의 일정단계에서 미국 등의 선진 외국에서도 관찰되는 현상이다. 그러나 외국의 교외화는 보다 넓은 주거, 질 높은 공공서비스를 향유하기 위한 중·고소득층의 이주가 그 특징이지만, 우리나라의 경우는 도심의 주거비용이 너무 높아 이를 감당하기 어려운 중산층 이하의 주민이 위성도시로 이주하는 과정에서 교외화 현상이 나타났다는 점에서 차이가 있다.

<그림 1> 수도권 인구추세



나. “수도권 문제”의 내용

서울 및 일부 대도시의 인구급증이 초래한 여러 문제들을 해소하기 위한 정부대책은 이미 1964년 “대도시인구집중 방지책”의 발표에서 시작되었다. 이후 70년대 들어서면서 서울의 인구집중보다 광역수도권의 인구집중 현상이 더욱 두드러지게 되자 정책의 대상도 서울시에서 광역수도권으로 확대되었다. 10여 가지의 수도권 정책들이 문제시하고 있는 소위 ‘수도권 문제’들이란 시기에 따라 그 초점이 다르고, 범위도 다방면에 걸쳐있지만 세 가지 유형으로 정리될 수 있다.

첫째, 인구 및 산업집중에 따른 수도권내부의 과밀과 혼잡문제이다. 교통혼잡, 주택부족 및 불량주거지 형성, 토지 및 주택가격의 급등과 부동산투기, 환경오염, 휴식공간의 고갈, 범죄, 도시빈민의 문제, 그리고 안보상의 취약성 등이 지적될 수 있다. 특히, 70년대 이전에는 안보요인이 중요한 관심사였다.

둘째, 수도권집중이 수도권 외부에 미치는 부정적인 영향이다. 지역간 격차가 지방주민에게 주는 소외감과 지역간 갈등, 인구를 빼앗기는 지역의 성장잠재력 위축 등을 꼽을 수 있다. 새로운 기회를 찾아 고향을 떠나는 젊은이들은 이들을 떠나보내는 지역의 입장에서는 귀중한 자원의 유출이며, 이는 장기적으로는 지역발전에 큰 애로요인이 될 수 있다. 그러나, 우리 국토정책에 관련된 논의에서는 이 문제보다도 지방과 수도권의 경제 지표 격차가 보다 강조된다. 이는 아마도 수도권 문제가 장기적인 국토개발의 맥락에서보다는 지역간 정치적 갈등의 맥락에서 파악되기 때문일 것이다.

셋째, 국가적 자원이용의 효율성에 관한 문제이다. 수도권 이외 지방에 소재한 토지나 다른 자원이 충분히 활용되지 못하거나, 지가가 높은 수도권에 기반시설을 집중적으로 건설함에 따라 지방에 비해 투자비가 많이 든다는 문제 등이 지적된다. 1990년대 초 건설부에서 나온 여러 자료를 보면 “수도권의 도로율을 1% 제고하는 데만 해도 1조 5천억 원 (150 km x 100억원)이상이 소요되어 수도권문제 해결을 위한 막대한 재원투입이 타지역의 개발투자를 위축시킨다”는 등의 지적이 자주 보인다²⁾.

2. 수도권 집중억제 정책의 전개

가. 입지규제 중심의 정책기조 형성과정

수도권을 차별적인 정책대상으로 하는 정책들, 즉 수도권 정책은 특별대책들의 형식으로 발표되고 그 이후 법체계에 수용되는 형식으로 발전되어왔다. 이 특별대책들의 구체적인 내용을 음미해보면 몇 가지 경향이 관찰된다. 첫째로, 한번 발표되었던 대책내용이 그 이후 대책에서 다시, 그러나 조금씩 발전된 형태로 반복되는 경향이 있다(황명찬, 1996). 일례로 “행정관서의 지방이전”이나 “권한의 이양”은

2) 이상과 같은 문제의식을 가장 집약적으로 표현하고 있는 것이 지역균형발전 기획단의 보고서(1990)이다. 이 보고서는 수도권 인구집중 추세가 지속되어 전 인구의 절반 이상이 수도권에 집중될 경우 수도권 자체의 도시기능이 마비되고, 이를 완화하기 위한 투자재원 소요 때문에 기술발전이나 공업시설부지 등에 투자되어야 할 재원이 부족해 질 것이며, 또 지방에 입지하는 산업시설들이 인력난을 겪게 될 것이라는 우려를 제기하고 있다. 이러한 문제의식이 과연 검증된 사실이나 합리적인 예측인지에 대해서는 이론의 여지가 많으나, 수도권 정책의 전개과정에 중요하게 작용한 것은 부인할 수 없다.

1964년의 대도시 인구집중 방지책이래, 1969년, 1970년, 1972년, 1973년의 대책에서 약간씩 자구를 달리 하며 계속 나타난다. 공장 및 교육기관 신증설 억제 및 지방분산, 대형건물 신증축 억제 등의 내용도 반복되는데, 이는 관련시책의 아이디어가 빈곤함을 반영하는 것이기도 하고, 간단해 보이는 시책들이 실제상황에서는 얼마나 집행하기 어려운가를 말해주기도 한다.

둘째로, 시일이 흐르면서 수도권대책의 내용이 뚜렷이 집중억제 시책에 초점을 맞추어 가는 것을 볼 수 있다. 초기의 수도권대책에서는 지방의 육성, 수도권의 도시정비 시책들과 분산시책들의 균형을 취하려고 노력한 흔적을 볼 수 있지만, 점차로 수도권 분산에 관련된 내용들이 대책의 주종을 이루게 된다. 국토균형개발에 관련된 구체성이 떨어지는 정책의지의 선언이나 분산정책과 상충될 수 있는 도시정비 시책들의 비중이 낮아지면서, 수도권 정책은 인구 및 산업의 분산이라는 분명한 목표를 중심으로 구체화되었으며(그 부작용에 대해 크게 개의치 않으면서) 보다 강한 시책효과를 추구하게 되었다.

셋째로, 수도권 분산시책들이 수도권 정책의 주류를 이루는 가운데서도 소위 인구집중 유발시설들에 대한 입지규제가 중요한 정책수단으로 부각되었다. 수도권 대책들을 돌이켜보면 수도권분산을 위한 정책들 가운데서도 주민세의 도입, 서울 및 수도권 입지에 대한 중과세와 지방이전에 대한 조세 감면, 국고보조금의 차등 지원 등의 경제적 유인을 통해 분산을 도모하려는 시도도 있었으며, 행정수도의 건설 검토, 공공기관의 지방 이전, 지방으로의 권한 이양 등의 행정적 기능분산도 시도되었다. 그러나 이러한 접근법이 실효성을 가지고 시행되기 어려운 것으로 판명되면서, 주로 각종 시설의 입지를 물리적으로 규제하는 시책들 위주로 정책이 형성되어 갔다.

이러한 각종 대책들의 시행경험을 종합, 체계화하여 1982년 수도권정비계획법령이 제정되고 1984년 수도권정비계획이 수립되었다. 그 주된 내용은 수도권을 5개 권역으로 나누어 인구집중 유발시설들에 대해 상이한 입지규제를 가함으로써 인구집중의 억제와 시설의 지방분산을 유도하고자 하는 것이었다. 이 권역별 행위제한은, 도시계획법, 국토이용관리법, 농지법, 산림법, 환경관련 법령, 공업입지 및 공장설립 관련 법령, 군사시설보호법 등과 중복적으로 적용되므로 토지를 개발, 이용하려는 민간부문에 강력한 제약을 가하였다. 수도권정비계획법과 이를 보완하는 법령들을 현행 수도권정책의 핵심이라고 본다면, 오늘날 수도권정책과 수도권 분산정책, 그리고 수도권 입지규제 정책은 사실상 동의어가 되었다.

서울 강남지역 개발, 지하철 건설, 도시형 업종의 확대, 대규모 택지 및 공단 개발사업, 교통 및 기타 기반시설 확충 등의 시책도 역사적으로는 수도권대책의 일환으로 추진되었다. 그런데, 이들 도시정비 또는 기능제고 측면의 접근은 명백히 입지규제 중심의 분산정책과 상충된다. 수도권 분산정책은 수도권의 시설입지를 어렵게 하여 이 지역에 대한 투자를 제한하려는 것인 반면, 도시기능의 제고는 입지환경을 개선함으로써 투자확대를 유발하기 때문이다. 분산정책이 수도권정책의 동의어로 자리 잡은 80년대 중반이후 수도권 도시기능을 향상시키려는 시책들은 수도권정책의 큰 줄기로부터 이탈하는 예외적인 것으로 받아들여졌다. 이 때문에 서울 올림픽을 준비하기 위한 기반시설 정비나 신도시건설이나 산업단지 조성과 같은 대형사업들, 도시형 업종 확대나 무등록 공장 양성화 등의 규제완화 시책, 그리고 수도권 대학정원 증원 등의 국가경쟁력 강화시책들이 그 나름의 당위성에도 불구하고 수도권정책에 임하는 정부의지가 박약함을 보여주는 사례로서 자주 언급되는 것이다.

나. 수도권정비계획법 개정(1994)과 그 한계

1990년대에 전반적인 규제완화 정책이 추진되면서 수도권 정책도 새로운 방향을 모색하게 되어 1994년에 수도권정비계획법이 개정되었다. 개정법에 따라 작성된 제 2차 수도권정비계획(1997~2011)은 “인구분산과 집중억제에서 지역균형개발과 수도권문제 해소로” 정책목표를 전환하였다는 것이 정부의 시각이다(박상우, 1997). 그러나 수도권 문제의 인식과 문제를 해결하는 기본전략 등의 측면에서는 변화가 없으며, 규제완화의 폭은 매우 보수적이어서 1법개정에 큰 의미를 부여하기 어렵다.

첫째로, 권역을 단순화하면서 전반적인 입지규제가 완화되었으나, 소위 인구집중 유발시설들의 입지를 규제하여 수도권의 인구집중을 막고 집중의 대내외적 문제들을 일거에 해소하겠다는 단순논리가 여전히 정책의 기본 접근법인 것이다. 수도권과 같은 광대한 면적의 지역을 단지 3개의 권역으로 구분하여 일률적으로 관리한다는 발상 자체에 무리가 있으며, 규제의 권한을 중앙정부가 가져야 하는가에 의문이 제기된다.

둘째로, 공장건축총량규제 제도의 도입은 규제완화 및 분권화의 의미가 크다. 종전에는 규제기준이 엄격하였고 사안별로 심의를 받았지만, 이제는 총량 한도 내에서는 자유로운 신증축이 가능해졌으며, 중앙정부가 시도별로 배분한 총량은 시도가 산하 시군구에 배분한다. 한 지역이 가진 자연의 자체 정화력이나 기반시설 상의 제약으로 인해 수용할 수 있는 인구나 산업활동의 한도가 존재한다면 총량규제가 좋은 규제방법일 것이다. 예컨대, 어떤 시군의 상수도 공급능력이 정해져 있다면, 1인당 물 사용량과 주택 1호당 거주인원을 고려하여 연간 건설가능한 주택 수를 책정하고 건설물량에 규제를 가하는 것이 가능하다.³⁾ 그러나, 수도권정비계획법에 의한 총량규제에는 이러한 근거가 없다. 수도권에서 공장입지를 제한하려는 의도가 환경문제, 기반시설문제 등의 문제라기보다는 여전히 인구집중의 문제인데, 수용 가능한 인구의 상한이나 수도권 인구와 공장건축간의 관계 등 총량규제를 정당화할 수 있는 논리적, 경험적 근거가 없다. 이 때문에 총량설정 및 배분도 비과학적으로 이루어질 수밖에 없다. 총량규제 운영초기 건설교통부는 직전 3년간의 건축실적 및 당해 연도의 건축허가 예상량, 시도 요구량을 감안하여 공장총량을 정한다고 하면서도, 실제로는 시도별로 그간의 공장건축 추세치를 연장해 보고 너무 많다는 “감”이 들면 “약간” 줄이고, 너무 작다는 “감”이 들면 “약간” 늘려주는 식의 산정방식에서 크게 벗어나지 못했다. 최근에는 대략 전국대비 수도권의 제조업 생산액 비중이 2011년에 1/3 수준이 되도록 서서히 줄여나가고 있는 것으로 보인다. 어느 쪽이든 총량규제는 규제 자체를 위해 모호한 기준에 의존하여 운영되고 있다. 결국, 공장건축총량제는 공장입지 → 고용증가 → 인구집중의 인과관계를 주어진 것으로 보고 공장입지를 제한하는 과거의 접근법을 계승하였으며, 규제의 강도가 약화되었다는 이상의 의미를 부여하기 힘들다.

3) 우리나라에서는 상업용건물 건설물량의 일시적 집중에 따른 자재난, 인력난을 예방하기 위하여 시도별, 분기별로 관리물량을 배정하여 시행한 사례가 있으며, 환경법령에서 수질, 대기 등 오염물질을 총량으로 규제하는 방식을 도입하고 있다. 수도권정책과 관련하여 총량을 설정한다면 아마도 용수의 문제가 그 근거가 될 수 있을 것이다. 광역상수도의 혜택을 보지 못하는 일부 지역에서 공장과 주택건설에 어려움을 겪는 예가 있기 때문이다. 그러나 김광목(1997)은 용수문제도 댐건설, 광역상수도 사업이 추진, 수요관리 등이 추진되면 큰 애로가 없을 것으로 전망하고 있다.

<표 1> 현행 권역별 규제 내용

구분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
· 대형건축물	· 과밀부담금 부과 (경기지역 제외)	· 허용	· 금지
· 학교	· 금지, 단 전문대학신설, 총량내 입학정원증원, 심의를 거친 서울시 외부로의 이전 가능	· 금지, 단 전문대학 신설, 총량내 입학정원 50인(일부 100인)이하 대학 신설, 총량내 입학정원 증원, 수도권내 이전 가능.	· 금지, 단 전문대학 신설, 총량내 입학정원 50인(일부 100인)이하 대학 신설로 심의를 거친 것, 총량내 입학정원 증원, 동일 권역내 이전 가능.
· 공장	· 총량규제 (공업배치법에서 규제)	· 총량규제 (공업배치법에서 규제)	· 총량규제 (공업배치법에서 규제)
· 공공청사	· 금지, 단 기존청사 증축, 임대를 위한 용도변경 가능. 특정 기능 및 지역에 대한 예외허용	· 금지, 단 기존청사 증축, 임대를 위한 용도변경, 수도권내 이전, 기타 심의를 거친 신증축, 용도변경 가능	· 금지, 단 기존청사 증축, 임대를 위한 용도변경, 기타 심의를 거친 신증축, 용도변경 가능
· 연수시설	· 금지	· 금지, 단 기존시설 증축, 수도권내 이전, 기타 심의를 거친 신증축, 용도변경 가능	· 금지, 단 기존시설 증축, 노사관련 일부 시설로 건교부장관 승인을 받은 시설 허용
· 택지조성 사업	· 백만 ^m ² 초과 대규모 사업은 심의 및 인구영향평가 등 필요	· 백만 ^m ² 초과 대규모사업은 심의 및 인구영향평가 등 필요	· 3 ^m ²이하 허용, 6만 ^m ²이하 심의후 허용
· 공업지역 지정	· 금지, 단 시도 공업지역 총면적 증가 없는 범위내 심의후 허용	· 과밀억제권역 이전공장 유치, 주민 소득기반 확충, 공장지역 재정비 등 수도권정비계획에 적합할 경우 허용	
· 공업용지 조성사업	· 30만 ^m ²초과 대규모사업은 심의 및 인구영향평가 등 필요	· 30만 ^m ²초과 대규모사업은 심의 및 인구영향평가 등 필요	· 3 ^m ²이하 허용, 6만 ^m ²이하 심의후 허용
· 관광지조성 사업	· 10만 ^m ²초과 대규모사업은 심의 및 인구영향평가 등 필요	· 10만 ^m ²초과 대규모사업은 심의 및 인구영향평가 등 필요	· 3 ^m ²이하 허용, 6만 ^m ²이하 심의후 허용

셋째로, 과밀부담금제도는 대형건물 신증축에 대해 사안별로 심의, 허가를 했던 종전 방식에 비해서는 한결 완화된 규제라는 측면에서 환영을 받았지만 그 제도의 합리성은 낮다. 이론적으로 과밀부담금제는 일종의 Pigou조세 성격을 지닐 수 있다. 어떤 시설이 도심에 입지함에 따른 개인적 순편익이 (그 외부효과를 감한) 사회적 순편익보다 크다면, 외부효과에 해당되는 부담금이나 세금을 부과하여 “외부효과를 내부화”함으로써 자원배분의 효율성을 높일 수 있다. 이런 논리로 제도가 정당화되기 위해서는 부담금의 수준이 외부효과의 크기와 일치해야 하며, 외부효과가 지속되는 기간 중 매기 부과되거나 또는 매기 부과하는 것과 같은

효과를 갖는 일시금이 부과되어야 한다. 그러나, 현행 과밀부담금제도의 내용은 그렇지 않다. 우선, 대형건물의 신증축에 의해 발생하는 혼잡과 환경오염이라는 외부효과를 통제하기 위한 교통유발부담금 및 환경관련 부담금들이 이미 존재하는데 별도의 과밀부담금을 부과할 이유가 명확하지 않다. 따라서 과밀부담금은 외부효과 통제수단이라기 보다는 대형건물 건축 억제 수단이라고 보는 것이 타당하다. 대형건물 신증축 -> 고용증가 -> 인구집중이라는 인과관계를 전제로 대형건물의 신증축을 규제하던 종래의 규제가 모습을 바꾸었을 뿐이다.

1994년의 수도권정비계획법 개정은 수도권 분산정책에 대해 80년대 말에 제기된 많은 비판과 진지한 반성에 바탕을 두고 김영삼 정부의 출범과 함께 본격화된 규제완화 노력의 일환이었다. 정부로서는 획기적인 발상의 전환이라고 여길 내용이 많았지만, 규제의 존립근거, 기본적 접근법의 타당성 등 근본적인 문제점을 검토하지 않고, 단지 종전의 규제들이 지난 가장 명백한 문제점들을 개선하면서 규제수준을 다소 완화하는데 그쳤다.

3. 수도권 집중억제 정책의 공과

수도권 집중억제 정책이 성공적이라고 판단하기 위해서는 세 개의 연쇄적 인과관계들이 증명되어야 하고 아울러 그 부작용이 작아야 한다. 첫번째 인과관계는 소위 인구집중 유발시설들의 입지제한이 대상 시설들의 지방분산을 가져왔는가에 관한 것이고, 두번째 인과관계는 시설의 분산에 따라 수도권의 인구가 (추세에 비해) 분산되는 효과가 있었는가이다. 세번째 인과관계는 수도권 인구분산이 수도권 내외부의 여러 문제들을 해소하였는가에 관한 것이다. 설사 세 인과관계가 모두 성립된다고 해도 그 부작용이 크다면 수도권 정책은 성공하였다고 볼 수 없다.⁴⁾ 수도권 정책의 정책목표와 접근법에 대한 근본적인 문제들은 뒤에서 자세히 논의하겠으나, 우선 처음 두 인과관계에 대한 지금까지의 연구결과들이 부정적이거나 상반된 결론을 내리고 있는데 비해 정책의 부작용이 커서 수도권 집중억제 정책이 소기의 성과를 거두지 못했다고 할 수 있다.

가. 시설분산 효과

수도권정비계획법령이 지목하고 있는 각종 인구집중 유발시설들이 수도권 집중억제 정책에 의해 얼마나 지방으로 이전하였는지, 어떤 부작용이 있었는지에 대해서는 부문별로 여러 연구들이 있었다. 이들 연구들이 공통된 결론에 도달하는 것은 아니지만, 집중억제 정책이 특정 시기에 서울에 밀집된 시설들을 광역수도권으로 확산시키는데는 기여하였지만 지방으로까지 분산시키는 효과를 갖지 못했다는 것이 대체적인 결론이다. 또, 집중억제 정책은 분산대상 기업이나 기관들의 강력한 저항을 받는 것이 일반적이었으며, 정책의 부작용도 컸다는 데에 대부분의 연구들이 동의한다.

우선 각종 교육시설의 이전시책에 대한 윤대식(1983), 김형준(1986), 권영섭(1992), 임창호(1992), 국토개발연구원(1992) 등의 분석은 대체로 대학들이 70년대에 수도권내 또는 수도권

4) 역사적으로 구 소련, 중국, 북한, 아파테이드 시절의 남아공화국 등 많은 국가에서는 강제이주, 거주허가제 등을 활용하여 손쉽게 인구분산을 이루었고, 이는 분명 특정지역의 인구집중에 대해 우려되던 문제를 상당 폭 해결하였을 것이다. 그러나, 우리나라와 같은 민주국가에서 국민의 기본적 권리를 심하게 제한하는 부작용을 감수하면서까지 수도권 문제를 해결해야 한다고 주장할 사람은 없을 것이다.

인근에 지방캠퍼스를 설치하는데 정책의 역할이 컸음은 사실이지만, 대학을 지방에 이전시키는 효과는 작았다는 결론을 도출하고 있다. 대학이 수도권 외곽으로 이전하더라도 교수진 등 고급인력과 수도권출신 학생들은 쉽게 지방으로 이주하지 않으므로 통근, 통학거리의 장거리화를 초래하는 부작용이 컸으며, 수도권과 비수도권의 단순 대비 입장에서는 서울 외곽 수도권지역에 분교가 설치됨에 따라 광역 수도권의 집중현상이 오히려 가속화된 것을 문제시할 수 있다. 다른 시설들과 마찬가지로 교육시설의 경우에도 국가경쟁력 강화 등의 목적으로 예외적인 시책이 추진되었다. 1995년까지 5년간 수도권 이공계 대학정원이 2000명씩 늘어났던 것, 최근에 주야간 정원을 통합관리하면서 2년간 연 1000명씩 정원을 증원한 것 등이 좋은 예이다.

공장도 대표적인 인구집중유발시설의 하나로 분류되어 70년대 초부터 여러 가지 입지규제를 받아왔다. 서울을 중심으로 한 이전촉진권역의 많은 제조업체들이 외곽의 산업단지, 위성도시들로 이전했던⁵⁾ 추세에 공업지역축소, 공장등록 제한 등의 정책변수가 개재된 것은 분명하지만 지가상승에 따른 기회비용의 증가요인과 같은 경제적 요인도 무시할 수 없어서, 공장의 지방이전에 수도권 입지규제가 얼마나 기여했는지는 불분명하다. 다만, 지속적인 공장 이전 시책은 서울시 도시정비 차원에서 주거지역환경 개선에 큰 기여를 하였다고 평가된다.

한편, 공업용지의 축소, 공장설립제한, 신증설규제 등의 조치는 무등록공장을 양산하는 부작용을 가졌다. 1995년 현재 서울에 9,300여개, 경기도에 2,400여개의 무등록공장이 있는 것으로 추산되었는데(황만익, 1996), 3차에 걸친 양성화 조치, 등록대상 공장규모의 상향조정, 기타의 규제완화 결과 현재는 약 230여개가 수도권에 있는 것으로 추정되고 있다. 무등록공장은 분산정책의 실패이상의 심각한 문제를 내포한다. 이들이 음성적으로 설치되어 조업할 때, 폐수배출시설 설치와 같이 공장가동에 관련되는 각종 규제의 영역 바깥에 있게 된다. 사안에 따라서는 적발될 경우 심한 처벌을 받게 되겠지만, 무등록공장들은 생존을 위해 불가피하게 환경오염, 인근 주민 생활피해, 문란한 토지이용 등의 문제를 일으키게 된다. 이들의 존재를 인정하고 제도적 틀 안에서 규제하였으면 환경오염 등의 문제를 통제하기 용이할텐데, 수도권 분산의 정책의도 때문에 마치 이들이 존재하지 않는 것으로 치부함에 따라 아예 통제가 되지 않는 상황이 초래되는 것이다. 공업입지에 대한 규제영역에서도 빈번하게 예외적인 조치들이 취해졌다. 도시형업종의 확대, 남동, 시화공단 조성, 수도권 낙후지역의 공단 조성, 무등록공장 양성화 등등이 그 예이다. 이처럼 공장에 대한 입지규제도, 공장의 지방 분산효과가 거의 없었으며, 예상치 못했던 부작용이 많았고, 경제사회적 여건변화를 수용하기 위해 불가피하게 예외적인 육성조치들이 나올 수밖에 없었다.

다음으로, 공공기관은 시장상황에 무관하게 정부의지로써 입지를 결정할 수 있다는 점에서 가장 확실한 분산효과를 거둘 수 있는 대상이며 그 직원들이 비교적 고급두뇌 집단이므로 지역발전의 효과를 기대할 수 있으므로 1964년의 대책에서부터 공공기관 지방이전이 거론되기 시작하여, 1973년 대책에서 구체적인 계획안이 마련되었다. 그러나, 1998년 대전 둔산에 11개 청이 이전하기까지 이전추진 실적은 저조하였다. 총 72개(중복제외) 이전대상 기관 중 39개가 지방으로 이전하였을 뿐이며, 그 중에서도 9개는 민영화 등을 거쳐 수도권에 복귀하였고, 이전기관 중에서도 수도권 내로 이전한 기관이 14개에 달하였다.

5) 서울 등 이전촉진권역 및 제한정비권역에서 분산된 공장들은 지방으로 이전하지 않고 대개 수도권의 개발유도권역으로 이전하여 광역수도권의 집중을 가속화 시켰다. 일례로, 서울 17개 구에서 1982~1990 기간중 이전한 총 427개 등록공장의 이전실태를 조사한 결과를 보면 이전된 2만 8천의 일자리 중 수도권외부로는 불과 6.7%만이 이전되었다 (국토개발연구원, 1992, p. 221).

마지막으로, 대형건물 신축에 대한 규제는 과밀부담금제가 도입되기 이전까지 수도권정비심의위원회의 사안별 심의에 의해 그 허용여부를 결정하였는데, 심의대상 사업 시행자에게 많은 비용을 초래한 반면 결과적으로는 대부분의 안건이 통과되었다. 이러한 물리적 규제에 대한 저항이 크고, 추진상 형평성을 확보하기 어려웠으며, 건축물의 영세화, 저층화를 조장하여 토지이용의 효율성이나 도시미관을 저해하는 등의 부정적인 평가를 바탕으로 물리적 규제보다는 경제적 규제를, 사안별로 심의하기보다는 모든 사업자에게 형평성 있게 부담을 지우는 것이 타당하다는 의견이 공감대를 넓혀갔으며, 그 결과 과밀부담금이 도입되었다.

우리는 대형건물의 신축에 미치는 규제의 효과를 알아보기 위해 김정환·손재영(2000)의 대형건물 신축면적에 관한 시계열 분석 회귀식에 1차 수도권정비계획에 의한 신축규제를 나타내는 더미변수와 과밀부담금 도입 이후를 나타내는 더미변수를 추가하여 규제가 효과적이었는지를 검토하였다. 결과를 요약한 <표 2>를 보면 11층 이상 대형건물 신축에 1985~94년을 나타내는 더미변수는 유의하지 않거나 오히려 (+)의 부호를 가지고 있으며, 1995~98년 또는 1985~98년을 나타내는 더미변수는 한결같이 유의하지 않았다. 이는 사옥마련과 같이 건물주가 신축을 결정하면 어떤 방법으로든지 추진을 하는 등 의도했던 바의 규제효과가 없었음을 말해준다. 다만, 규제가 강할수록 여러 가지 비용과 시간 측면에서 건물신축을 위한 지출만 컸을 것이다.

<표 2> 신규 대형건물 공급 추정결과

독립변수	변수 내용	(1)	(2)	(3)	(4)
상수		158530.7 (1.250)	16929.7 (1.097)	-1373556^ (-1.795)	-1532252 (-1.785)
CO(-1)	종속변수의 1기 시차	.3923^ (1.771)	.3844 (1.630)		
R(-6)	실질임대료의 6기 시차			14299* (2.369)	15099* (2.336)
DE(-6)	사무직근로자 수의 변화 6기 시차	2.138 (1.240)	1.913 (.774)	2.511 (.633)	3.509 (.762)
DM(-6)	총통화증가량 6기 시차			40.382 (1.072)	51.500 (1.134)
DUM1	1991~2 =1, 토지초과이 득세 효과	485962* (2.251)	493098* (2.153)	652345* (2.871)	635121* (2.673)
DUM3	1985~94 =1, 1차 수도권 정비계획 효과		169709 (.8365)		220895 (1.054)
DUM4	1995~98 =1, 과밀부담금 효과		203558 (.5990)		34684 (.0745)
DUM5	1985~98 =1, 대형건물 규제효과	167793 (.854)		233348 (1.160)	
Adj. R ²		.559	.532	.467	.430
D-W		1.831	1.810	1.318	1.383

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

나. 인구분산 효과

특정 시설들의 분산을 도모한 원래의 목적이 인구분산이었음을 감안하면, 수도권 정책이 인구에 미친 영향을 분석하는 것도 중요하다. 이에 관한 연구들은 首都圈政策이 강화된 시점으로부터 서울 또는 수도권의 인구추세 지표에 변화가 있었는가를 알아보기 위하여 더미변수를 활용하고 있다. 예를 들어,

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

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

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

와 같은 식에서 더미변수가 인구추세에 유의한 (-)효과를 가진 것으로 나타난다면, 일단 수도권 정책이 의도한 목표를 달성했을 가능성이 있다. 여기에 대한 연구결과들은 서로 상반된다. 위와 같은 2차 추정식을 사용한 손재영(1993)의 추정결과에서 더미변수는 모든 경우에 유의성이 없거나 (+)부호이어서 수도권정책이 서울 또는 수도권 인구분산에 효과가 없었다는 결론을 내린데 비해, 허재완(1998)은 로지스틱 추정식을 사용하여 더미변수가 (-)의 유의한 계수 값을 가진다고 보고하고 있다. 이렇게 연구결과들이 상반되게 나타나므로 확실한 결론을 내리기 어렵지만, 허재완의 결과를 받아들인다 해도 수도권 정책의 효과를 뒷받침하기 위해서는 특정 연도 이후의 인구추세가 과거와 다른 원인이 과연 수도권 정책 때문인지 아니면 다른 일반적인 경제사회적 요인들인지를 구분해야 할 것이다. 따라서 아직까지는 수도권 집중억제정책이 인구분산에 효과적이었다는 증거는 미약하고 할 수 있다.

III. 대내적 사회경제추세와 집중억제 정책의 오류

1. 수도권 인구추세 및 제조업 구조의 변화

가. 수도권 인구의 안정추세

수도권에 관련된 문제의식과 제도의 틀이 형성된 1960, 70년대의 상황에서는 앞서 열거한 여러 수도권 문제들과 인구집중 사이의 인과관계를 부정하기 어려우며, 인구집중 억제가 정책목표로 채택된 것이 이해된다. 그러나, 장기 인구추세를 개관하면 수도권의 문제들을 악화시킬 정도의 인구집중이 앞으로도 진행될 것으로 보기 어렵다. 앞서의 <그림 1>에 나타난 것과 같이 서울의 인구는 90년대 내내 연평균 0.7% 감소하였으며, 수도권의 인구증가율도 80년대 전반의 연평균 4.4%를 정점으로 90년대에는 연평균 1.2% 수준으로 떨어졌다. 이 수치는 전국인구의 연평균증가율 0.7%에 비해 높기 때문에 수도권의 인구비중은 계속 증가하고 있으며, 인구증가의 절대 규모도 크다. 그러나, 80년대 전반 5년간 서울인구가 127만명, 수도권인구가 316만명 증가했던 것에 비한다면 90년대 후반 5년간의 서울인구 33.8만명 감

소, 수도권 인구 120만명 증가라는 수치는 인구집중의 가속화 현상이 더 이상 지속되지 않음을 나타낸다.

인구증가는 출생에 기인한 자연증가와 전입 등에 기인한 사회증가로 나누어 볼 수 있다. 자연증가는 당장 주택, 교통, 교육 등의 기반서비스 수요증가를 가져오지 않는 반면, 사회증가는 전입자의 주거수요 등이 즉시 발생하며, 자연증가는 인위적으로 억제할 수 있는 대상이 아닌 반면 사회증가는 정책적 통제 가능성이 열려있다. 수도권의 인구 자연증가가 전국인구 증가율과 같다는 가정 하에 수도권 인구증가를 자연증가와 사회증가로 나누어 보면 1980~85년 사이에 연평균 사회증가 41만 8천명에 달했으나, 이후 꾸준히 감소하여 1995~2000년 기간에는 연 10만 4천명에 불과하였다. 수도권의 평균 가구원 수 3.2인으로 환산해 보면, 사회증가에 의한 가구 수의 증가는 연 32,400에 불과하다. 특히, 이 기간은 수도권의 인구 자연증가가 처음으로 사회증가를 넘어서는 현상을 보이는데, 이는 우리나라의 지역간 인구분포가 크게 변화하지 않는 단계로 접어들었음을 시사한다.

실제로, 향후 인구추세를 전망에 따르면 수도권 인구집중은 더욱 문제가 아님을 알 수 있다. 1960년부터 20년씩의 기간을 두고 2020년까지 인구증가율을 전망한 통계청 자료를 보면, 1980년 이후 전국인구 증가율이 거의 절반수준으로 떨어지고, 서울, 대도시, 수도권의 인구집중 추세도 크게 완화되었다. 향후 20년의 기간 중 서울의 인구는 약간의 감소추세를 보일 것이며, 수도권의 인구증가율도 1960~80년 기간 중의 10분의 1수준, 1980~2000년 기간의 4분의 1 수준에 불과할 것이다. 물론, 1980~2000년 기간에 대한 전망을 실제 현황과 비교해 보면 이 장기전망이 얼마나 정확한지에 대해서는 이론을 제기할 수 있다. 하지만, 서울의 인구추세가 전망에 비해 급격히 안정화되었음을 감안하면, 수도권 지역에서도 인구추세가 전망치에서 많이 벗어나지 않을 것으로 생각된다.

1960~80년의 기간이라면 수도권의 과밀·혼잡, 지방발전 잠재력의 위축 등 소위 수도권 문제들이 실제로 인구의 급격한 집중에 기인한 것으로 보기에 무리가 없었다. 그러나 1990년대 이후의 인구추세는 더 이상 인구집중이 수도권의 여러 문제들을 가져오는 1차적 원인으로 작용하지는 않을 것임을 보여준다. 이는 현행 수도권 정책의 근본적인 전제가 틀렸음을 의미한다.

<표 3> 지역별 20년 인구증가율 및 전망

	1960-80	1980-2000		2000-2020
		전망	현황	
전체인구	49.8%	26.3%	23.2%	10.8%
서울인구	242.1%	19.3%	18.3%	-5.7%
수도권인구	156.0%	45.5%	60.5%	16.8%
6대도시인구	198.1%	39.1%	-	2.3%

자료: 통계청, 장기인구전망, 1998.

현황 자료는 통계청, 인구 및 주택센서스, 각 연도.

나. 제조업 구조 변화

60년대의 서울 인구집중의 중요한 원인이 수출지향적 경공업의 발전이었던 경험에서 제조업 공장은 수도권에 집중시켜 정책에서 인구집중유발시설 중 가장 중요한 것이었다. 거의 40년이 지난 오늘날에도 제조업이 주된 수도권 인구 유인요소인지를 보기 위해 수도권 제조업의 장기추세와 구조를 분석할 필요가 있다.

<표 4>는 1970년부터 약 15년씩의 기간을 두고 수도권의 제조업 사업체 수, 종업원 수, 부가가치 등의 지표를 정리한 것이다. 사업체 수는 전기간 동안 수도권의 증가속도가 전국에 비해 빨라서 전국대비 비중도 1970년의 32.8%에서 1999년에는 55.9%로 높아졌다. 그러나, 종업원 수는 이 기간 중 45~47%수준에 머물러 있었으며, 불변가격으로 환산한 부가가치는 1985~99년 중 크게 감소하였다. 전국적으로 사업체 당 종업원 수는 70년대~80년대 전반의 중화학공업화를 반영하여 크게 늘었지만, 그 이후 1999년까지는 절반 수준으로 떨어졌다. 이에 비해 수도권 지역에서는 전기간에 걸쳐 종업원 수가 줄어들었으며, 그 결과 업체 당 종업원 수는 전국평균에 비해 81.5%수준이다. 업체 당 또는 종업원 당 계산한 부가가치 액수 역시 전국 수준에 비해 점차 낮아졌다.

<표 4> 수도권 제조업의 장기추이

	단위	1970		1985		1999	
		전국	수도권	전국	수도권	전국	수도권
사업체수	개소	24,114	7,916 (32.8)	44,037	24,142 (54.8)	91,156	50,689 (55.6)
종업원수	천명	861.0	396.0 (46.0)	2,438.0	1,153.3 (47.3)	2,507.7	1,136.0 (45.3)
부가가치	십억원	6,177	2,744 (44.4)	47,071	20,414 (43.4)	169,137	65,089 (38.5)
사업체당 종업원수	명	35.7	50.0 (140.1)	55.4	47.8 (86.3)	27.5	22.4 (81.5)
사업체당 부가가치	백만원	256.2	346.7 (135.3)	1,068.9	845.6 (79.1)	1,855.5	1,284.1 (69.2)
종업원당 부가가치	백만원	7.2	6.9 (96.6)	19.3	17.7 (91.7)	67.4	57.3 (85.0)

주: 부가가치는 소비자물가지수로 환산한 1995년 불변가격임.

괄호안은 전국대비 비중(%) 또는 전국=100로 한 지수임.

자료: 통계청, 광공업통계조사보고서, 각 연도.

이러한 추세는 자본집약적인 대규모 중화학업종 공장들이 비수도권 지역에 입지하고 발전되어 온 현상을 잘 나타내 주며, 수도권 지역의 제조업은 평균적으로 규모가 작고 부가가치도 낮은 업종으로 특화되었음을 말해준다. 제조업 중분류별 전국대비 비중이나 수도권 제조업 전체대비 비중을 살펴보면 수도권 제조업은 음식료, 섬유·의복, 종이·인쇄업 등 수도권의 수요를 충족시키는 업종이나 수도권에 풍부한 단순노동을 투입요소로 하는 노동집약 업종에 특화된 영세한 사업체들이 주류를 이루고 있는 한편 기계·장비제조업의 비중이 아직도 매

우 높은 것으로 나타난다. 결론적으로 수도권 제조업은 한편으로 도시형 업종이 영세화하면서 수가 많아지고 다른 한편으로는 첨단업종의 사업체가 증가하는 추세를 보이고 있다.

이러한 추세는 불가피하며, 또 바람직하다. 영세 도시형업체들은 대도시의 수요를 충족시키는 한편 저소득층의 고용기회를 제공하는데, 대도시가 제공하는 판로와 노동, 기타 기업환경을 떠나서는 존립할 힘이 없다. 이에 비해 첨단업종의 사업체들은 지식 또는 기술 집약적인 기업으로 연구·개발 기능이 집적된 수도권에 입지하여 수도권에 형성되어 있는 자생적인 기업네트워크 속에서 생존과 발전이 가능하며, 자생력이 갖추어지고 생산규모가 확대된 이후 지가와 임금이 낮은 지방으로 이전할 수 있다. 국가경제의 동태적인 경쟁력 제고를 위해 첨단업종의 기업들이 부단히 창업되고 성장을 실험해야 한다면, 수도권은 이들 기업의 인큐베이터 기능을 훌륭히 수행하고 있는 것이다.

2. 집중억제 정책의 오류

가. 인구집중과 수도권 문제

근본적으로 과연 수도권 집중억제 정책의 접근법이 올바른 것인가를 재검토할 필요가 있다. 수도권 집중억제 정책은 여러 문제의 원인이 인구집중이니까 그 원인을 제거하면 모든 문제들이 해결될 것이라는 단순한 논리를 가지고 있다. 이 정책은 각종 시설들에 대한 입지규제에 의존하므로 특별한 재원을 필요로 하지 않는다는 점에서 경제적이며, 규제당국의 권한을 확대한다는 점에서 행정담당자들에게 인기가 있었고, 단순하다는 측면에서 국민들에게 쉽게 받아들여졌다. 그러나, 우리가 해결하고자 하는 문제들은 주택, 교통, 환경, 교육, 공공서비스, 지방의 고용 및 소득기회, 안보 등과 관련된 구체적인 사안들이지 인구집중 그 자체가 아니다.⁶⁾ 수도권의 인구가 천만이든 삼천만이든 개인들과 기업이 주택, 교통, 환경, 교육 등 등의 구체적 문제에서 애로를 느끼지 않는다면 인구집중 자체는 좋지도 나쁘지도 않다. 어느 지역의 인구가 과다한가의 여부는 상대적인 것이다. 생태학적인 과밀이라는 극단적인 상황이 아니라면, 인구의 과다여부는 그 지역의 인구수용 능력과 대비되어 평가해야 한다. 최초의 대도시 인구집중 방지책이 나왔던 1964년 서울인구는 280만으로 지금의 4분의 1에 불과했지만, 그때의 서울이 지금보다 더 과밀, 혼잡했다고 생각된다. 도로연장, 대중교통체계의 수송능력, 교육시설, 상하수도 등 공공서비스 공급능력, 주택보급 등 광의의 기반시설이 양적으로나 질적으로나 지금에 비해 훨씬 미비했기 때문이다.

1960~80년의 기간에는 주택, 교통 등 개별 문제를 해결할 수 있는 정책프로그램도 투자재원도 부족했으므로 인구집중을 억제하는 간접적 접근법만이 유일한 대안이었을지 모른다. 그러나, 이제는 이들 개별 문제들에 대해 나름대로의 해결책을 찾아 실행하는 것이 가능하다. 주택이 부족하면 주택을 더 지어서 주택난을 해결할 수 있고, 교통이 악화되면 교통시설을 확충하고 수요관리를 강화하여 교통난을 완화할 수 있으며, 환경오염에 대해서도 규제와

6) 1981~85년 기간 중 수도권 인구증가 수가 전국인구 증가의 105%에 달하였으며, 이 사실이 수도권 집중억제 정책의 필요성을 강조하기 위한 증거로 흔히 언급된다. 그러나, 그 때문에 특별히 주민들의 생활환경을 악화시키는 어떤 문제가 빚어지지는 않았다. 마찬가지로, 1995~2000년간 수도권 인구증가의 전국인구 증가대비 비율이 79.3%로 떨어졌지만, 그 자체로서 수도권의 생활환경이 갑자기 좋아지지 않았다.

유인체계를 강화하여 대처할 수 있는 투자재원과 기반정보가 확충되었고, 규제체계 및 행정 능력이 갖추어 졌다.

앞으로 수도권 인구집중이 과밀·혼잡 등 수도권 문제들의 원인이 되지 않을 것이라는 점을 앞에서 설명하였지만, 인구집중이 완화된다고 해서 모든 문제들이 저절로 해결되지도 않을 것이다. 예를 들어 수도권 인구가 정체된다고 해도 핵가족화, 단독가구 증가에 따른 가구 수 증가, 또는 소득증가 등의 수요측 요인들, 주택의 집단 노후화나 토지이용 규제의 강화로 인한 주택공급 감소 등의 공급측 요인들이 주택난과 주택가격 상승을 초래할 수 있다. 교통부 문에서도 인구증감 없이도 차량보유율의 상승, 통근·통학수요나 물동량의 증가, 개별 차량의 운행거리 확대 등에 따라 교통난이 심해질 수 있고, 반대로 대중교통 수단의 양적, 질적 개선, 교통시설 확충 및 관리체계의 정비, 수요관리의 확대 등에 따라 교통여건이 나아질 수도 있다. 환경 등 여타의 문제들에 있어서도 인구와 개별 문제들간의 관계는 수도권 집중억제 정책이 전제로 하는 것처럼 분명하지 않으며, 인구분산이 문제를 해결하지 못할 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 1995~2000년간 사회적 요인에 기인한 수도권 인구증가가 연 10만 4천명, 가구 수로는 3만 2천에 불과하였지만, 주택, 교통, 환경 문제의 악화추세가 IMF 경제 위기에 접어들어서야 비로소 다소 완화되었던 것이 좋은 교훈이다. 결국, 수도권 집중억제 정책은 현실의 복잡한 문제들을 지나치게 단순화한 접근법이기에 때문에 문제해결에 도움이 되지 않는다.

환경문제를 예로 들면, 수질보전 및 쾌적한 하천환경 조성, 대기오염 방지, 쓰레기 감량 및 재활용, 자연환경의 보전 등 어느 하나의 사안도 쉽게 해결되기 어렵다. 예컨대, 수도권의 광역문제 중에 상수원보호구역 또는 특별대책지역 지정이나 쓰레기 처리문제를 둘러싼 중앙 정부와 지자체간, 지자체 상호간, 정부와 주민간 갈등이 빈번하게 발생하고 있다. 정부간 갈등 또는 협조의 문제 외에도 문제해결을 위한 투자, 자원조달, 시설과 제도의 효율적 운영 등 세부적인 사항으로 들어가면 더 많은 복잡한 문제에 직면하게 된다. 이러한 현실에서 단순히 인구를 분산하여 환경문제를 풀어보겠다는 발상은 극히 비현실적이다.

나. 대규모 시설 및 대기업 공장입지 규제의 문제점

분산정책은 주로 대규모 시설, 대기업의 공장을 대상으로 한다. 그러나, 이들이 다수의 소규모 시설이나 중소기업 공장에 비해 더 많은 고용효과가 있다거나 더 큰 과밀과 혼잡문제를 유발한다고 믿을 근거가 없다. 용적률이 같다면 하나의 대형건물을 짓거나 이 부지를 분할하여 여러 개의 소형건물을 짓거나 총 건축연면적과 고용효과도 유사할 것이다. 80년대 말 개발된 수도권 신도시와 90년대 진행된 난개발을 비교하면 압도적으로 대규모 개발이 유리함을 알 수 있다. 공장건설의 경우에도 대기업이 보다 자본집약적 생산형태를 가지므로 같은 면적을 차지하는 다수의 중소기업보다 고용유발 효과가 작을 것이며, 특히 환경문제와 관련되어서는 대기업이 오염방지시설에 투자하고 제대로 가동할 지불능력이 클 것이기 때문에⁷⁾ 대기업을 주된 분산대상으로 삼을 이유는 없다.

7) “오염방지시설비 투자는 고정비의 성격이 강하다. 따라서 생산량의 규모가 커질수록 단위생산량당 오염방지시설비의 비중은 작아진다. 중소기업보다 대기업의 환경투자가 많을 수 있는 것은 그 때문이다” (김정호, 1996). 또한 대기업은 투자규모가 크므로 기업의 좋은 평판을 유지해야 할 유인이 상대적으로 강하다. 환경에 대한 국민적 관심이 강한 오늘날 많은 대기업들이 환경친화적 기업이라는 이미지

대기업을 분산대상으로 삼는 또 다른 논거는 대기업은 정보력, 자금력이 크고 고급인력을 많이 가지고 있으므로 지방에 입지하더라도 원료, 부품공급 체계와 판매망을 스스로 구축할 수 있는 능력이 있다는 것이다. 그러나, 이런 노력들은 모두 민간기업의 비용부담을 수반한다.⁸⁾ 비용의 증가는 수익률의 감소를 의미하는데, 오늘날의 국경 없는 경제체제 속에서 과연 기업들이 수익률이 낮은 지방입지를 택할 것인지에 대해서는 의문을 제기할 수 있다. 대기업의 자생력은 국내에만 국한된 특성이 아니며, 이들은 해외에서도 자생력이 있기 때문이다(김정호, 1996). 지역균형발전이 국가적으로 추구할 가치가 있는 정책목표라면, 이에 합당한 유인체계가 국가 재원을 바탕으로 제공되어야 할 것이다.

수도권정비계획법과 공업배치및공장설립에관한법률(이하, 공업배치법)이 갖는 보완관계를 보면 원칙적으로 모든 공장의 건설을 억제하되 중소기업에 대해서는 예외적으로 허용 폭을 넓게 적용하는 구조로 되어 있다. 즉, 수도권 정책이 일종의 중소기업 지원정책으로 기능하는 것이다. 그러나 대기업의 입지를 막는 정책은 중소기업에게도 불이익을 준다. 많은 중소기업들이 대기업과 유기적인 하청관계를 맺고 있기 때문에 대기업 공장의 비용상승 요인은 중소기업의 매출 또는 수익감소로 이어진다. 많은 기업들이 복잡한 협력과 경쟁의 관계를 가지고 있는 산업구조 속에서 중소기업에 피해를 주지 않고 대기업에게만 불이익을 주기는 매우 어렵다.

다. 집중억제 정책의 사회적 비용

인구분산 보다는 주택, 교통, 환경, 교육 등 사안별로 문제를 직접 해결해 가는 접근법이 보다 타당하고 현실적인 또 다른 이유는, 설사 인구 및 산업분산이 바람직한 목표라고 하더라도 그 목표를 달성할 정도의 강력한 규제는 애초에 기대하기 어렵다는 점이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 입지규제 정책은 일관되게 추진되지 못해왔으며 이점에 대해 아쉽게 생각하는 사람도 많다. 그러나, 공장에 대한 규제가 보다 엄격히 집행되었더라면 1995년 현재 전체 공장수의 59%에 달하는 영세 무등록공장들이 문을 닫을 수밖에 없었을 것이며, 시화, 남동공단 등이 조성되지 않았더라면 중소기업들의 입지난이 극심했을 것이다. 또 수도권에 신도시들이 건설되지 않았더라면 주택난이 지금까지 지속되고 있을지 모른다. 따라서 수도권정책이 더욱 강력하고 일관성 있게 추진되었더라면 오늘날의 경제규모와 생활수준을 달성하기 어려웠을 것이다.

이와 같은 사회적 비용의 크기도 문제지만 경제적 약자가 주로 부담을 지는 것이 더 큰 문제이다. 입지규제는 한 마디로 말해서 입지비용을 높여서, 이를 부담하지 못할 사람을 지방으로 쫓아내려는 정책이다. 내가 아닌 남을 지방으로 가라고 하고, 나는 수도권에 남아 고용과 소득, 교육과 문화, 의료, 소비, 행정 및 여타 서비스 소비의 기회를 즐기고자 할 때 결국 누가 분산의 대상이 될지는 자명하다.

를 심기 위해 적극 노력하는 것을 볼 수 있다.

8) 이 논의는 수도권 입지를 희망 하지만 규제 때문에 지방으로 가게 되는 일부 기업에 관한 것이다. 물론, 지방에 입지함으로써 오히려 수익률을 높이고 있는 대기업들도 많다. 지방입지가 토지가격이 싸고, 임금도 낮은 이점을 갖기 때문이다.

라. 수도권 경제와 지방경제의 관계

지역 균형발전이란 용어의 의미가 무엇이든지 간에 지역 균형발전을 위해 수도권 집중억제 정책을 유지해야 한다는 정서는 강하다. 예를 들어, 2000년 정기국회에서 공장건축총량제를 폐지하고 공장에 대해 과밀부담금을 부과하지는 안건 상정이 시도되었으나, 5개 시도가 연합하여 강력히 반대한 탓에 유보된 바 있다. 지역발전을 위해 수도권을 규제해야 한다는 발상은 국가적으로 정해진 크기의 고용, 소득을 놓고 지역간에 배분하는 경제구조를 염두에 둔 것이다. 그러나, 전체적인 고용과 소득의 크기는 가변적인 것이며, 특히 수도권의 발전이 지방에 유리한 요인으로 작용할 수도 있다. 수도권에서의 소득과 고용증가가 지방기업 제품에 대한 수요를 확대하거나, 수도권 기업의 성장이 지방의 분공장 설치 또는 공장이전 등을 가능하게 하여 지방의 고용과 소득증가로 이어질 수 있기 때문이다. 수도권, 중부권, 호남권, 영남권의 제조업 종업원 수 증가율과 부가가치 증가율의 두 변수가 권역별로 어떤 관계를 갖는가를 1970~98년 기간 자료에 대해 Granger 인과관계 분석한 결과가 <표 5>에 보고되어 있다.

<표 5> 수도권과 지방 3개 권역간의 제조업 종업원 수, 부가가치의 인과관계

(A) 월평균종업원수 증가율 변수의 경우

종 속 변수		독립 변수			
		X_{t-1}	X_{t-2}	Y_{t-1}	Y_{t-2}
Y: 수도권	Y	(-), ○	(+), △		
X: 중부권	X	(+), ○			
Y: 수도권	Y				
X: 호남권	X				
Y: 수도권	Y	(+), ○	(-), ○	(+), ○	
X: 영남권	X	(+), ○			

(B) 부가가치 증가율 변수의 경우

종 속 변수		독립 변수			
		X_{t-1}	X_{t-2}	Y_{t-1}	Y_{t-2}
Y: 수도권	Y				
X: 중부권	X				
Y: 수도권	Y				
X: 호남권	X				
Y: 수도권	Y				
X: 영남권	X				

주: 괄호안은 계수값이 통계적으로 유의하게 나타난 경우 계수값의 부호이고, ○는 5%수준에서, △는 10%수준에서 유의함을 나타냄.

다중공선성 문제를 피하기 위해 각 변수는 전국증가율 변수에 의해 표준화(normalize)된 수치이며, Y는 항상 수도권을 의미하지만 X는 회귀식에 따라 지방 3개 권역을 표시한다. 위

표에서 (+), (-) 표기는 표시된 유의수준에서 독립변수가 종속변수의 원인으로 작용한다는 가설을 기각하지 못함을 의미하며, 각 부호는 정 또는 부의 효과를 가리킨다. 아무 표시가 없는 난은 인과관계가 없음을 나타낸다. 종업원 수의 분석은 중부권의 제조업 고용증가가 1년의 시차를 두고 수도권에 (-)효과를 가지지만 2년의 시차를 두고는 (+) 효과를 가짐을 보여준다. 역으로 수도권의 고용증가는 중부권의 고용증가에 아무런 영향을 미치지 못한다. 영남권을 제외한 모든 권역과의 관계에서 수도권 고용증가는 지방 제조업 고용에 영향을 주지 못하며, 영남권의 경우는 수도권 고용증가에 의해 1년의 시차를 두고 고용이 증가한다. 이 결과는 수도권 제조업의 고용이 증가하면 지방의 제조업 고용이 줄어들 것이라는 현행 정책의 전제가 틀렸음을 보여준다. 지역 소득과 관련이 있는 제조업 부가가치 증가율의 경우는 수도권과 지방 권역 사이에 아무런 인과관계를 포착할 수 없어서, 역시 정책이 잘못된 전제 위에 서있음을 알 수 있다.

IV. 대외적 국가발전 여건변화와 수도권의 역할정립

1. 국가경쟁력과 대도시권의 역할

WTO체제하에서 경제의 개방화, 세계화는 더 이상 선택의 문제가 아니라 생존과 번영의 전제이다. 무한경쟁의 물결 속에서 살아나려는 각국의 노력은 대내적으로는 구조조정, 대외적으로는 지역주의와 국제분업의 형태로 나타난다. 우리나라도 경제위기 이후 대외개방의 폭이 커지고 민간이 주도하는 경쟁질서가 자리 잡아가고 있다. 국가발전 여건전망 가운데 수도권의 역할 규정에 참고되는 몇 가지 추세를 살펴보기로 한다⁹⁾.

첫째로, 국가간·기업간 경쟁이 격화되는 동시에 이들간의 “전략적 제휴”가 강화되는 상반되는 추세가 나타나고 있다. 국가경쟁력의 주요 결정요소가 자본에서 기술로 바뀌면서, 기술개발에 수반되는 비용과 위험부담을 국가간, 기업간 협력으로 분산하려는 노력이 이러한 추세의 배경이다. 국가간, 기업간 협력은 “규모의 경제 추구, 관세·비관세 등 무역장벽으로 발생한 시장접근의 애로 극복, 세계시장에서의 과다한 경쟁 방지 등으로 확대되고 있다. 이에 따라 경제협력은 상호 기술교환 및 공동기술개발 추진 등 기술제휴, 부품조달, 생산위탁, global sourcing 전략 등 조달제휴, 생산비용의 절감 및 시장지배력 강화 등 생산제휴, 상대국 시장접근 및 판매강화 등의 형태로 나타나고 있다”(박중구, 1997). 제조업의 경우 경쟁력을 강화하기 위한 구조개편은 “서비스의 외부화, 생산하청의 확대, 기업간 협력 네트워크의 강화 등으로 이루어지고 있어서 제조업 구조개편이 중소기업의 역할증대와 서비스 산업의 성장을 유도하였으며, 기업활동에서 ‘사회적 관계’의 중요성을 부각시켰다. 제조업부문에서의 서비스의 외부화는 결국 기술서비스, 광고, 금융서비스, 정보화 관련 서비스 등 생산자 서비스의 급성장을 유발하였다. 여기에 정보통신기술의 발달과 더불어 새로운 지식집약적인 고차 서비스산업이 발달하기 시작하여 경제구조의 재편을 가속화 시키고 있다”(박삼욱, 1997). 우리 경제의 구조개편 과정에서 새로운 대안으로 각광받고 있는 벤처기업의 현실적 생존 및

9) 홍콩은 Hong Kong 2030이라는 계획의 수립과 관련해서 홍콩의 장래에 영향을 미칠 mega trends로 경제의 세계화, 정보통신기술의 발달, 지속가능 발전, 인구의 노령화, 여가시간의 증가 등을 지적하고 있다.

발전 가능성은 이 추세에 근거하고 있다.

이와 같은 추세를 도와 국가경쟁력 제고에 도움이 되는 공간정책으로는 대학의 기능제고, 대학-연구소-기업의 연계강화, 국제적 접근성 제고, 지역 정보화 등 다양한 프로그램들이 제시되고 있다. 이러한 프로그램들을 구성요소로 하는 총체적 공간정책의 전략은 시기에 따라 테크노폴리스 개발, 지식기반산업 기지건설, 벤처생태계 조성 등 초점을 달리하는 개념들로 집약이 된 바 있는데, 이 모든 개념들은 산, 학, 연 및 지원 서비스와 정부를 포괄하는 여러 기능, 여러 경제주체간의 시너지를 극대화할 수 있는 “사회적 관계”, 즉 네트워크 형성을 핵심적인 요소로 한다. 이 네트워크는 정부나 소수의 대기업이 인위적으로 형성할 수 없을 만큼 복잡하고 다양한 요소들과 관계 망으로 이루어지므로, 자생적으로 다양한 서비스 공급기반이 갖추어 진 대도시권에서만 전개될 수 있다.¹⁰⁾ 우리나라 국토정책도 산업간, 기업간의 긴밀한 네트워크 형성을 조장하는 방향으로 전개되어야 하며, 특히 대도시권을 중심으로 형성되어 가는 자생적인 네트워크를 조장, 보호, 육성하는데 주안점을 두어야 할 것이다.

둘째로, 어떤 개념으로 경쟁력 제고의 전략을 집약하든지, 그 핵심은 “사람의 문제”이다. 과학과 기술, 개발과 생산, 디자인과 마케팅, 정보와 금융 등 모든 분야의 고급두뇌가 협력하여 시너지 효과를 창출하는데 성공하는가가 국가, 지역과 기업이 생존하고 번영하는가를 결정하는 핵심 문제인 것이다. 장기적인 교육, 과학·기술 정책처럼 인재를 기르는 분야는 말할 것도 없고 이들에게 활동공간을 제공해 주는 국토정책도 이 “사람의 문제”를 해결하는데 기여해야 할 것이다. 수도권이 자연발생적으로 첨단산업 및 벤처기업의 중심지가 된 것은 연구개발의 주역인 고급두뇌들의 성향을 생각해보면 이해할 수 있다. 이들은 전문지식이나 기술을 가지고 있으며, 이 지식과 기술을 개발하기 위해 국내 대학, 연구소, 산업계는 물론 해외의 고급두뇌들과도 지속적이고 일상적인 교류관계를 갖는다. 이들간의 대면접촉을 가능하게 하는 공항과 고속도로 등 고속교통망은 물론 고속통신망 등 정보 네트워크는 매우 중요한 기반시설이다. 또 이들은 중·고 소득층이므로 단순한 소득기회보다는 소비와 여가, 문화생활과 자녀교육의 문제를 중시한다. 이 모든 영역에서 가장 다양한 기회를 제공하는 수도권은 다른 어떤 지역보다 고급두뇌를 유치하는데 유리하다. “일본의 경우도 신제품 개발형 첨단산업의 동경권 집중현상이 나타나고 있으며, 도심에서 30Km권에는 주로 연구개발기능, 그리고 50~100Km권에는 첨단 생산기능이 입지하고 있다. 반면에 대량생산이 가능한 첨단제품의 경우는 지방도시의 입지도 활발해지고 있다.”¹¹⁾

기업활동 공간과 생활공간 양 측면에서 대도시권의 역할이 중요하므로 향후의 국가경쟁력은 대도시 경쟁력에 의해 좌우된다는 예측이 설득력을 갖는다. 세계 대도시권들은 정보와 생산자 서비스, 고급인력과 인프라를 무기로 하여, “정치경제의 국제중추도시, 다국적기업의 국

10) 이와 관련하여 도시를 연구하는 사람들이 갖는 의문중의 하나는 첨단산업 중심의 산업구조 변화가 도시집중(concentration) 또는 도심집중(centralization)을 강화시키는가, 약화시키는가의 문제이다. 고속교통망과 통신망으로 연결된 고급두뇌들이 매일 매일의 대면접촉 필요성에서 벗어나 재택근무를 하는 것이 가능해 지며, 이들은 도시의 번잡한 생활보다는 자연에 가까운 전원생활을 즐기려 할 것이기 때문에 도시의 인구집중이 완화될 것이라는 전망이 가능하다. 그러나, 반대로 지식과 아이디어의 교류가 점차 중요해 지고 의사결정의 신속성이 높아지기 때문에 대면접촉의 필요성은 오히려 커질 것이라는 전망도 나오고 있다. 여기에 대해서는 아마도 첨단산업의 각 부문, 예컨대 연구·개발기능, 첨단생산기능, 단순생산기능이 그 특성에 따라 집중화 또는 분산화 될 수 있을 것이라는 전망이 답이 될 것이다.

11) 마키로 노보루(1991). 진영환(1994)에서 재인용.

제거점도시, 국제무역의 중추도시, 국제 정보네트워크의 핵심도시, 국제항공네트워크의 슈퍼 허브도시, 방문 교류산업이 집적된 도시, 국제적인 문화학술도시 등”(권영섭, 1996)의 지위를 획득하고자 경쟁하며, 이는 곧 세계 대도시권 중 상위 위계를 점하려는 노력이다. 상위 위계의 대도시권일수록 보다 많은 국가의 보다 넓은 배후지를 가지게 되며 이들 지역에 국제적 고급서비스를 제공하는 가운데 경제발전을 이룩할 수 있기 때문이다.

2. 수도권 의 경쟁력과 기능제고 전략¹²⁾

가. 수도권 의 경쟁력 현황

아시아 지역에서 동경, 싱가포르, 홍콩에 뒤이어 북경, 상해 등과 유사한 위계를 점하고 있다고 평가되는데, 중국의 엄청난 잠재력이나 빠른 경제성장, 잠재적 경쟁 도시권의 대규모 개발사업 등을 고려하면 그나마도 안심할 수 없는 상황이다. 정희운(1998)은 우리나라의 대표주자인 서울시의 경쟁력을 여러 측면에서 다른 나라의 대도시권과 비교해 보면서 우려되는 문제들을 종합하였다. 우선, 삼성경제연구소(1997)가 경제수준, 경영환경, 국제화, 도시기반 여건을 기준으로 하여 세계 30개 주요 도시와 비교한 결과를 보면 서울은 종합 19위에 불과한 것으로 나타났으며, 서울 시정개발연구원(서울 21세기 연구센터, 1995)도 국가경쟁력, 도시여건, 기업경쟁력, 국제 무역 협정 준수조건 이행정도 등을 기준으로 세계 11개 주요 도시와 비교한 결과 서울은 종합 8위로 평가되었다. 세부 항목에서 인구 및 노동력 부문(7.6점)을 제외하면 외국인의 활동 및 문화개방 (4.5점), 삶의 질(4.5점) 무역관련 기반시설 및 교통 (5.0점) 등 대부분의 부문에서 경쟁력이 낮다.

<표 6> 11개 도시 대도시지역의 국제경쟁력

지역별	국가경쟁력	무역경쟁력	도시경쟁력
서울	5.7 (8)	3.0 (11)	5.6 (8)
뉴욕	7.4 (3)	7.5 (5)	8.3 (1)
샌프란시스코	7.3 (3)	7.5 (5)	7.6 (3)
베이징	3.3 (10)	5.0 (9)	3.8 (11)
상하이	3.3 (10)	5.0 (9)	3.9 (10)
방콕	5.4 (9)	5.1 (8)	4.1 (9)
도쿄	7.2 (5)	6.1 (7)	6.5 (5)
홍콩	7.1 (6)	8.8 (1)	6.5 (5)
싱가포르	7.5 (1)	7.6 (4)	6.0 (7)
프랑크푸르트	7.5 (1)	8.2 (3)	7.4 (4)
런던	6.6 (7)	8.3 (2)	7.8 (2)

주 : 항목별 수치는 10점을 만점으로 하여 점수화한 값임. ()는 순위임.

자료 : 서울21세기 연구센터, 1995.

이런 이유들로 인해, 서울에서 활동하고 있는 외국기업인들은 설문조사에서 ‘서울이 국제업무중심지로서 아시아의 대도시에 비해 어떻게 인식되고 있는지’에 관한 물음에 대해 42.0%는 ‘보통’, 43.4%는 약간불만족/불만족으로 대답하였는데, 서울이 가진 가장 큰 장애요소로는

12) 최근 들어 도시권의 경쟁력에 대한 연구가 유럽 대도시권을 중심으로 활발하게 진행되고 있다 Gordon은 유럽에서 장소를 기반으로 하는 경쟁이 심화되고 있고 생산요소 및 시장정보에 대한 접근성, 경쟁기업으로부터의 자극 등 도시자산 (urban assets)의 중요성이 증대되고 있음을 지적한다.

언어, 문화적 장벽과 더불어 과도한 행정규제, 부족한 도시기반시설 등이 지적되었다.

또, 지역경제의 국제화 지표로 활용되는 국제회의 개최 건수를 보면 1997년 세계적으로 개최된 주요 국제회의 92,273건 중 불과 1%(95건)만이 한국에서 치러져 일본(250건), 싱가포르(138건)에 비해 매우 작다. 그 외에도, 관광객 수, 무역전시장 수 및 면적, 해외 항공노선 등 다양한 지표에서 아직도 우리나라의 국제화 수준은 경쟁국가들에 비해 낮다. 한국에 대한 외국인 투자가 연구개발, 생산 및 유통의 거점으로서보다 내수시장을 대상으로 한 재화 및 용역의 단순 판매기능을 중심으로 이루어지고 있는 것도 이런 이유들에 기인한다.

<표 7> 국제업무 중심지로 서울에 대한 외국기업의 인식과 장애요소

(1) 국제업무 중심지로서 서울에 대한 인식정도

구분	전체	만족	약간만족	보통	약간불만	불만족
응답전체	138 (100%)	1 (0.7%)	19 (13.8%)	58 (42.0%)	50 (36.2%)	10 (7.2)

(2) 국제업무 중심지로서 서울이 갖는 장애요소

구분	전체	언어, 문화적 장벽	국제업무 지원시설 부족	부족한 도시기반 시설	불편한 생활여건	부족한 정보통신 체계	과도한 행정규제	기타
응답전체	503 (100%)	(23.5%)	(7.8%)	(18.9%)	(11.9%)	(10.5%)	(23.5%)	(4%)

자료: 정희윤, 1998.

이상의 기업환경도 중요하지만, 서울 대도시권이 세계적인 수준으로 진입하기 위해서는 질 높은 생활환경이 갖추어져야 한다. 그런데, 96년과 97년 서울 시정개발연구원이 서울시의 외국인을 대상으로 서울의 생활환경을 조사한 바에 의하면, 교통문제와 환경오염을 가장 불편한 사항으로 꼽았으며, 물가가 비싼 점도 많이 지적하였다. 그밖에 언어소통 및 문화적 차이가 주요한 불편사항으로 지적되고 있어 아직도 우리 국민이 개방화, 세계화시대에 적극 대응하지 못하고 있음을 보여준다.

그러나, 우리나라도 민주주의의 정착과 법의 지배, 시장경제체제의 정착, 대규모 내수시장 및 중국 등 동북아 시장과의 접근성, 높은 교육수준을 바탕으로 한 양질의 노동력, 국민들의 강한 동기의식과 역동성 등 많은 잠재력을 가지고 있다.¹³⁾ 그런데, 언어 및 문화장벽 문제를 제외하고는 기업여건 측면에서나 생활환경 측면에서 외국인들이 지적하는 많은 문제들이 사실상 우리 기업과 국민도 동일하게 불편을 겪는 문제들이다. 우리 경제의 경쟁력 강화를 위

13) 건설교통부(2000) 조사에 의하면 국내에 진출한 외국투자기업은 한국내 시장수요(44.4%)를 가장 중요한 투자동기로 답했지만, “중국 및 동북아시아 시장 진출을 위한 생산기지 구축”을 지적한 기업도 25.0%에 달한다. 이는 “역으로 한국에 대한 투자가 이루어지지 않았다면 동북아 진출의 생산거점이 여타국에 이루어졌을 가능성이 높은 경우를 뜻한다고 할 수 있다”(건설교통부, 2000, p.94).

해서는 일반적인 기업여건의 개선, 국민의 삶의 질을 향상시키는 모든 노력들이 모두 중요하다. 우리 기업들이 원활하게 활동하고 국민들이 살기 좋은 나라를 이루는 것 자체가 국가 경쟁력을 강화하는 길이다. 적절한 계획과 투자, 규제외 정비 등으로 기업여건과 생활환경을 개선해 갈 때, 수도권은 다음과 같은 역할을 담당할 수 있을 것으로 기대된다.

나. 동북아 고급 도시서비스 공급기지

국가경쟁력을 높이기 위한 공간정책의 핵심은 수도권을 세계 대도시권 중에서 뉴욕, 런던, 파리, 동경 등에 비견할 위상을 갖추고 세계 유수의 다른 대도시권들과 보완적인 협력관계를 형성하도록 노력하는 것이다. 이 노력이 성공적일 때 수도권은 대도시권의 네트워크 속에서 배후지역에 대해 고급 도시서비스를 제공하는 역할을 할 것인데, 수도권의 배후지역으로 일본을 제외한 동북아 전체가 포함되도록 하여야 할 것이다. 중국 동북지역과 러시아 극동지역은 물론, 가능하면 중국 전역과 동남아시아에 대해 고급 도시서비스를 제공하는 기지의 기능을 담당함으로써, 이들 지역의 역동성을 우리 경제성장의 원동력으로 삼을 수 있게 된다. 동북아의 인재들이 교육, 훈련을 위해 우리 수도권에 모이고, 수도권에 기반을 둔 내외국에 취직하여 국제적으로 활동하며, 우리 기업들이 자원개발, 중개무역, 국제 금융, 디자인, 마케팅, 연구개발 등의 전문화된 생산자 서비스를 제공해 주도록 한다. 또, 수도권을 동북아의 문화 및 소비, 여가활동의 중심지로 육성하여 외국인들이 와서 보고 즐기며 기꺼이 돈을 쓸 때, 우리경제도 활력을 잃지 않을 것이다.

세계도시 위계 속에서 수도권의 위상을 제고하기 위해서는 공항과 항만, 철도 및 고속도로 등 전통적인 수송망, 특히 고속교통망의 중심지가 되는 것은 물론, 고속통신망의 구축을 바탕으로 한 정보의 수집과 가공, 배급의 기능을 제고하여야 한다. 이러한 기본 인프라가 세계 수준에 올라서면 자연히 국제적인 상품과 인력, 그리고 정보의 교류 중심지가 될 수 있는 바탕이 형성되는데, 이때 국제적 컨벤션 시설, 고급호텔, 대형 인텔리전트 빌딩, 문화센터, 각종 쇼핑시설, 대학 및 연수시설, 관광시설 등이 대폭 확충되어 국제기능이 강화될 필요성이 크다.

위와 같은 비전을 실현하기 위한 기초작업은 이미 진행되고 있다. 고속교통망, 정보망에 대한 투자, 경부고속전철 등의 국책사업이 중요하다. 인천 경제자유구역의 지정은 영종도 국제공항을 중심으로 국제업무·교역지구의 건설, 국제화 시대의 인재 양성, 수도권의 국제기능 제고, 이를 위한 도시기능을 제고하는데 기여할 수 있을 것이다. 그러나 수도권 내 다른 지역에서도 외국처럼 고급시설들에 지원을 해 주지는 못할망정 현재와 같이 대형건물, 연수시설, 대학, 관광시설 등을 인구집중 유발시설로 분류하여 불이익을 주는 정책으로는 수도권을 세계 상위 위계의 대도시권으로 육성할 수 없을 것이다.

다. 첨단지식기반산업과 벤처기업의 인큐베이터

21세기의 소위 후기산업사회에서 첨단산업과 정보산업이 핵심적인 성장부문이 될 것은 분명하다. 이들 산업은 전통적인 중화학공업과 달리 물리적인 입지제약이 크지 않지만, 연구·개발 집약적이기 때문에 고급두뇌의 집적과 국제적 교류가 산업의 발전에 결정적인 요인이 된다. 국제적 협력관계를 주도해 갈 소양과 첨단기술을 개발해갈 지식과 경험을 가진 고급두뇌들을 유치할 공간은 대도시권일 수밖에 없으며, 특히 수도권의 역할이 중요하다.

물론 이들 산업과 고급두뇌들의 유치에 필요한 요인이 너무 다양하기 때문에 정책적으로 수도권 경쟁력을 인위적으로 조성할 수 있을지에 대해서는 이론이 있을 수 있다. 지식기반 산업 집적지의 대표적인 사례인 미국 실리콘밸리에 관한 한 특집기사(Economist, 1997)는 실리콘밸리가 첨단기술 산업이라기보다 경제활동의 한 방식(way of doing business)이며, 단지 우연히도 그 거래품목이 첨단기술이었을 뿐이라고 하면서, “실리콘 밸리는 헐리우드나 런던의 금융가처럼 기업적 군집(cluster)으로 보아야 할 것인데, 이런 기업군집을 키워나가는 데는 기술이나 자본력보다도 정치적, 사회적 요인들(예컨대, 외국인에 대한 관용)이 훨씬 중요할 것이다”라고 지적하였다. 반면에 대만이나 중국처럼 정부가 정책적으로 지식기반집적지를 육성하고 있는 사례도 있다. 우리 수도권이 자연발생적인 첨단산업 집적지 또는 벤처생태계의 조건을 갖추고 있다면 매우 다행한 일이며 정책 측면에서 적어도 이들이 자유롭게 입지할 수 있는 환경을 조성해 줄 필요가 있다.

한편, 21세기라고 해서 첨단산업, 정보산업이 인간의 욕구를 모두 채워주는 것은 아니다. 비록 성장률이 낮을 지라도 다른 많은 제조업과 서비스업이 여전히 경제의 큰 부분을 차지한다. 물론 이들 산업도 공정의 첨단화 등의 노력으로 원가절감, 제품경쟁력 강화를 이루지 않으면 생존하기 어렵다. 이는 끊임없는 자기혁신을 통해 가능한데, 국가적으로는 혁신을 이루지 못하는 기업이 도태되고 새로운 기업들이 창업하여 새로운 제품, 새로운 아이디어로써 자신의 생존과 성장을 겨루어보는 동태적 구조조정이 그에 해당한다. 그런데, 신생기업들은 매우 약한 존재이다. 금융과 행정, 정보, 원료 및 부품의 공급과 판로, 노동력 등 기업운영에 관련된 많은 측면 중에서 만족할 만한 지원체계를 갖추고 있는 부문은 일부에 불과하기 때문이다. 따라서 이들 기업은 자신에게 부족한 서비스를 외부에 의존하게 되며, 이미 기업서비스의 지원체계가 갖추어진 곳이라야 생존이 가능하다. 바로 이점에서 대도시가 기업 창업에 중요한 기능을 한다. 수도권 등 대도시 지역에서만 다양한 기업지원 서비스가 존재하며, 여기서만 창업기업이 생존하고 성장할 여건이 존재한다. 국가경제 전체의 활력을 유지하기 위해서는 이들 창업기업들이 성장할 수 있는 환경을 제공해야 한다. 이들 기업이 성장하여 자생력을 갖추고 더 넓은 공장을 필요로 하게 되면 지방이전이 가능해 질 것이나, 초기단계에서는 대도시가 제공하는 인큐베이터의 기능이 중요하다.

이상에서 살펴본 것처럼 수도권이 첨단산업의 연구개발 중심지이자, 영세 창업기업의 생존 실험무대라는 두 가지 기능을 원활히 수행하여야 수도권, 나아가서는 우리 국민경제의 동태적 경쟁력을 높일 수 있을 것이다. 첨단기술 개발이나 지식기반산업에 대한 지원도 중요하지만, 자연발생적으로 이 분야의 발전이 일어나는 경제현장에서는 정작 많은 제약을 가하는 것은 모순이다. 불필요한 규제의 폐지를 넘어서, 산업계가 어떤 애로가 있는지를 파악하고 경제활동을 원활히 하도록 지원하는 방향으로 정책이 전환되어야 한다.

라. 수도권 주민의 쾌적한 생활공간

수도권은 국민의 46%가 모여 사는 생활공간이다. 국민생활의 질을 결정하는 주택, 교통, 교육, 환경, 문화, 소비, 각종 공공서비스를 제공하고 지속적으로 개선하는 일은 쉽지 않다. 특히, 개개인의 공간적 활동영역은 점차 넓어지는 추세이며 각종 서비스의 질에 대한 요구도 높아지고 있다. 주민들이 요구하는 다양하고 질 높은 서비스를 제공하는데 있어 종래의 중앙집권적, 공공부문 주도의 공급체계가 충분한가는 부문별로 검토해 보아야 할 것이다. 중앙정부 보다는 지방자치단체가, 광역자치단체 보다는 기초자치단체가 지역의 특수한 여건과 필요를 잘 파악하고 있으며, 서비스에 대한 지불의사와 소비를 일치시키기에 보다 용이한

위치에 있다. 그러나, 서비스의 종류에 따라서는 광역적 생산과 공급이 바람직한 경우도 많으며, 생산측면에서 가장 효율적인 지역범위가 반드시 행정구역과 일치하리라는 보장도 없다. 이런 여러 가지 측면을 고려하여 공공서비스의 공급체계를 재구축하는 것이 필요하지만, 이때 민간의 참여폭을 대폭 확대하는 방안도 검토해야 할 것이다.

수도권 삶의 질 제고는 지식기반산업의 발전, 경제의 세계화 추세와 상승작용을 일으킬 것이다. 수도권에 일하기 좋은 장소일 뿐 아니라 살기 좋고, 즐기기 좋은 도시가 될 때 국제적인 인재들이 수도권에 모여 새로운 정보와 지식을 교류하고자 할 것이며, 이 다양한 정보와 지식을 바탕으로 첨단산업의 발전, 국제기능의 제고 등을 도모할 수 있을 것이다.

V. 미래지향적 수도권정책의 실천과제

1. 수도권정비계획법의 폐지

이상의 논의를 종합하면 수도권 또는 국토공간상의 여러 문제들을 해결하는 길은 수도권 인구집중을 억제하는 간접적인 접근법이 아니라 주택, 교통, 환경, 교육, 지역발전 등 부문별 사안에 대한 직접적 접근법이어야 하며, 세계로 눈을 돌려 국가경쟁력을 생각할 때 수도권의 기능은 오히려 강화되어야 한다는 것이다. 이런 관점에서 보면 인구집중 억제를 주목적으로 하는 수도권 정비계획법은 폐지되어야 한다. 다만, 수도권 정비계획법이 일부 “수도권의 질서 있는 정비와 균형 있는 발전”을 도모하는 내용이 있으므로 이를 다른 법령에서 흡수하는 사전 작업이 있어야 할 것이다.

수도권 정비계획법 중 어떤 내용이 향후에도 필요한지를 검토해 보자. 수도권 정비계획법의 제 1조에서 3조는 법의 목적, 용어정의, 다른 계획과의 관계를 선언하는 조항으로 본질적인 내용은 아니다. 제 4조와 5조는 수도권정비계획의 수립절차와 주요 내용을 규정한다. 건설교통부장관이 “중앙행정기관의 장과 서울특별시, 직할시 또는 도지사의 의견을 들어” 계획하는 수도권정비계획의 필요성에 관해서는 별도로 광역행정체계의 정비에서 논의하기로 한다.

제 6조부터 11조까지는 권역별 행위제한에 관한 것이다. 정책목표의 설정, 정책수단의 선택, 규제의 내용 등 여러 측면에서 권역별 입지규제정책은 바람직하지 못하므로, 전면 폐기할 내용이다. 다만, 환경보호를 위하여 자연보전권역의 행위제한을 일부라도 존속시킬 필요성이 제기될 수 있으나, 이는 환경관련 법령에서 흡수하면 될 것이다. 공장에 대한 규제는 수도권 정비계획법에서 일단 금지하고, 공업배치법에서 완화해주되 그 총량한도를 수도권정비계획법이 다시 정하는 방식인데, 공장에 대한 규제가 일부나마 필요하다면 역시 공업배치법이나¹⁴⁾ 환경관련법에서 수용할 수 있을 것이다. 대학에 대해서도 정 규제하고 싶다면 교육관련 법령이 역시 주된 규제수단이어야 한다. 제 12조에서 17조까지는 과밀부담금에 관한 것인데, 과밀부담금의 존재이유가 없으므로 이들 조항도 불필요하다. 제 18조에는 총량규제를 규정하는데, 이 조항도 삭제되어야 한다.

14) 물론, 공업배치법에서도 공장이 인구집중을 유발한다는 문제의식에 근거한 규제나 대기업 공장의 신증설에 대한 차별적으로 규제들은 삭제되어야 할 것이다.

제 19조에서 24조까지는 광역적 문제를 야기할 수 있는 대규모사업과 관련 기반시설의 문제, 수도권정비위원회에 관련된 것인데, 이들은 광역행정체계와 관련되어 어느 법에선가 그 내용이 개선되어 남아있을 필요가 있다. 제 25조에서 27조의 내용은 법 운영에 관련된 것으로 특별한 내용은 없다. 이상의 조문검토를 바탕으로 판단하면 수도권정비계획법은 존속의 필요성이 없다. 불필요한 조항들을 삭제하고 나면, 광역기반시설이나 서비스의 계획, 재원조달, 건설 및 운영에 관련된 내용이 남는데 이 문제를 어떤 법령으로 다루어야 할지에 대해서는 뒤에서 논의한다.

2. 광역 행정체제의 구축

90년대에 진행되어 온 수도권의 난개발 문제에 대해 경제학자들은 공공재 문제에 기인한 시장실패 현상을 보며, 도시계획가들은 광역도시계획의 미비 문제를, 행정학자들은 광역행정체제의 불비 문제를 지적한다. 난개발의 문제의식과 개발제한구역 관리문제를 바탕으로 국토이용 및 관리 체계가 개편되었다. 그러나 수도권 문제의 여러 측면을 감안할 때 단순히 계획체제의 개선이 해결책은 아니라고 생각된다. 계획수립 이후에도 계획의 실현에 관련된 투자재원의 마련, 집행, 사후 관리까지 고려하면 광역행정체제의 개선이라는 시각에서 접근하는 것이 타당하다.

광역수도권이 하나의 생활권을 이루며 성장함에 따라 교통문제, 주택문제, 상하수도 문제, 쓰레기 문제 등이 모두 광역적 성격이 강하며, 수직·수평적 행정협조 체제의 구축이 수도권문제 해결을 위해 필수적이다. 그러나, 아직도 과거의 중앙집권적 통제체제가 자치에 바탕을 둔 수직적, 수평적 협조관계로 전환되지 않아 수도권의 광역적 문제를 해결하는데 많은 애로가 있으며, 수도권 광역자치단체와 기초자치단체, 중앙과 지방, 지방과 지방간에 갈등이 빈발하고 있다. 이러한 갈등의 해소도 중요한 일이지만, 보다 근본적으로 장래에 대한 비전이 어떤 주체들에 의해 어떤 자원을 가지고 어떤 과정을 거쳐 실현될 것인가를 생각해 보면 더욱 우려를 금할 수 없다.

예를 들어 제 2차 수도권정비계획은 서울-인천지역을 국제교류의 중심지로 정비하고, 안산-아산만 축을 수도권내 산업벨트로 정비하며, 파주-포천 축을 남북교류 및 경제협력거점으로 관리하고, 이천-가평 축을 자족적 전원도시 및 관광지대로 관리한다고 하였다. 이런 발전계획을 실현하기 위해서는 크고 작은 수십, 수백의 개별사업이 추진되어야 할 것이나, 누가 어떤 재원과 방법으로 이런 사업들을 할 것인가가 명확하지 않다. 중앙정부와 지방자치단체가 각종 인허가권이나 규제수단을 동원하여 하위 지자체나 민간이 하려는 행위를 못하게 하기는 쉽다. 그러나 이들이 민간이나 지자체가 하려고 하지 않거나 할 능력이 부족한 사업이나 시책을 억지로 하게 할 수단은 별로 없다. 수도권 정비계획이 내포하는 여러 사업이 지자체의 구미에 맞고 민간사업자의 채산성을 보장하는 것은 아닐 때, 건교부가 어떤 수단으로 정비계획의 사업을 추진할 수 있는가가 불분명하다.

민주화, 지방화추세에 따라 모든 지자체와 주민들이 거부권을 행사하고자 나서는 추세 속에서는 수도권의 광역적 문제에 관련된 갈등의 발생이전에 중앙정부, 각급 지방자치단체, 주민들이 협의하고 이해를 조정하며, 갈등이 발생할 경우에는 이를 원활히 해결하는 제도적 장치가 필요하다. 한 걸음 더 나아가서는 재원과 권한을 가지고 광역적으로 필요한 사업이나 시책을 추진할 수 있는 새로운 행정기구가 필요할 수도 있다. 현재 수도권에서 광역적으로 일어나는 사무를 처리하기 위한 제도적 장치로는 지방자치법에 의한 행정협의회와 지방자치

단체조합(수도권 매립지 운영관리조합), 수도권정비계획법에 의한 수도권정비위원회, 서울시 행정특례에 관한 법률에 의한 수도권광역행정 조정위원회가 있다. 그러나 이들은 지방자치제하의 수도권에서 발생하거나 예상되는 광역문제를 다루는데 미흡하다. 결국 현재 수도권이 당면한 여러 문제들, 그리고 앞으로 예상되는 더 많은 문제들을 처리해 가기 위한 광역행정체제는 아직도 갖추어져 있지 않으며, 많은 실험과 시행착오를 피할 수 없을 것이다. 기존의 행정체계 및 관행을 그대로 두고 광역적으로 일어나는 문제를 해결해 나갈 수 있을 것인지, 더욱 적극적인 사고로서 주민의 복지증진과 경제성장에 가장 효율적으로 대처해 갈 수 있을 것인지에 대해 많은 논의들이 있었다. 대안으로 고려될 수 있는 광역행정체제의 요소들은 기존 중앙 및 지방정부간의 협력, 협약, 연합으로부터, 특별구(special district)의 설치, 자치단체간의 합병에 이르기까지 다양하다(김재훈 외, 1992, p. 28; 이주희 외, 1988, p. 11~24; 김익식, 1992, p. 28-40). 이들 중 우리나라에서 시행되지 않거나 아직 초보적인 단계에 있는 제도들은 향후의 도입가능성을 염두에 두고 심층 분석되기도 한다. 예를 들어 캐나다 토론토의 도시연합체(the Municipality of Metropolitan Toronto), 일본의 자치단체조합, 미국의 특별구(Special District 또는 ad-hoc government), 프랑스의 지역계획제도 등이 그것이다¹⁵⁾. 이러한 연구들을 바탕으로 수도권의 광역 행정체계 또는 분쟁조정기구로서 다양한 모형들이 제시되고 있다(이수장, 1990; 김익식 1992; 김재훈 외, 1992). 여기서 광역행정체계의 새로운 모형을 제시하기는 어렵고, 몇 가지 사항에 대해서만 논의하기로 한다.

첫째로, 계획적 측면에서 보면, 수도권정비계획법 제4조 1항이 규정하는 수도권 정비계획의 9가지 내용중 선언적인 내용이나 실천수단의 문제를 제외하고 나머지 광역계획에 해당되는 항목은 인구 및 산업 등의 배치, 권역의 구분 및 권역별 정비, 인구집중유발시설 및 개발사업의 관리, 광역적 교통시설 및 상하수도 등의 정비, 환경보전 등 5가지이다. 인구분산이라는 강박관념에서 벗어난다면 권역구분이나 인구집중유발시설의 관리 문제는 지금의 정책과 그 성격이 매우 달라진다. 현행제도는 인구집중의 효과에 따라 시설입지 등을 규제하는 것이지만, 인구문제를 거론하지 않는다면 수도권 전체를 하나의 대도시권으로 보아 생활환경과 기업여건을 개선하도록 성장을 관리하는 일이 중요하다. 이러한 관점에서 토지의 효율적 이용, 환경보전, 광역 기반시설 투자와 이용 등을 다루어야 하며 권역 및 인구집중유발시설에 관련된 두 항목은 독자적인 중요성을 잃게 된다. 또 인구 및 산업 등의 배치도 인위적으로 조정할 수 있는 문제가 아니며 계획수립의 지표로서 예측대상일 뿐이다. 결국 광역적 교통시설 및 상하수도 등의 정비, 환경보전 문제가 광역 수도권 계획의 핵심내용이 될 것이다.

그런데 광역기반시설의 정비와 환경보전의 문제 안에는 매우 다양한 문제들이 포함된다. 광역상수도과 같이 수도권 전체지역과 심지어 충청지역까지 서비스 공급대상지로 하는 사업과 시군의 정수장 및 급배수시설 등에 이르기까지 투자규모와 공급대상자 수, 기술적 전문성 등에 있어 매우 다른 사업들이 포함된다. 물론 각 사업에는 관련된 정부의 종류와 수도 다르다. 이런 경우 관련 당사자가 되는 정부들간의 협력을 바탕으로 계획이 수립되는 것이 바람직하다. 그 수립절차의 골격은 중앙부처 담당사업들의 계획수립과 부처간 조정 -> 지방정부에게 제시 -> 지방정부 담당사업의 계획수립 -> 중앙과 지방, 지방과 지방 사이의 조정 -> 합의에 의한 계획확정이 될 것인데, 여기서 조정역할을 할 상설기구의 설치가 바람직한가의 문제가 제기되기도 한다.

15) 안용식·김천영(1995), p. 275~293 참조. 이외에도 이주희(1988)는 도시계획, 교통, 상하수도, 쓰레기 처리 등 부문별로 각국의 사례와 이를 우리나라에 적용하는 구상을 하고 있으며, 이수장(1990)은 캐나다의 자치단체연합을 심층분석하고 있다.

둘째로, 경제적 측면에서 광역행정의 문제는 공공서비스의 생산이 가장 효율적인 지역적 범위와 행정구역의 경계가 일치하지 않는다는 것이다. 인구규모와 분포, 산업구조와 생산, 지형, 지세, 기후 등의 요소에 따라서 상하수도, 쓰레기처리, 기타 여러 공공서비스 들은 각각 규모의 경제를 이루는 지역범위가 다른데, 이 어느 하나도 하나의 행정구역과 정확히 일치하기 힘들다. 따라서 모든 지역이 제 나름대로 모든 공공서비스를 공급하는 것은 지극히 비효율적인 일이다. 이런 이유로 미국에서는 하나의 공공서비스만을 가장 효율적으로 제공하는 특별구가 광범위하게 활용되고 있다. 이런 특별구는 일반정부에 비해 훨씬 신속적인 재원조달이 가능하며, 수익자부담의 원칙에 따라 운영되므로 보다 효율적이라는 등의 장점이 있다. 그러나, 특별구는 일반정부에 비해 주민들의 감시와 감독이 부족하며, 정치적 책임성이 확보되지 않고, 기존의 지방정부 체계를 약화시키거나 복잡하게 만든다는 비판도 있다.

우리나라에서는 수도권매립지 운영관리조합이 특별구와 유사한 성격을 가지는데, 앞서 지적한 바와 같이 비단 쓰레기 처리의 문제에 국한한다고 해도 그 권한이 너무 한정되어 있어서 일반정부의 한계를 벗어나는 높은 수준의 효율성을 달성하고 있다고 보기는 어렵다. 광역기반시설의 투자와 운영에서 특별구의 효용은 다양한 영역에서 실험되어야 할 대상이라고 생각된다. 예를 들어, 한강수계의 관리가 행정구역별로 나뉘어 있어서 수계에 가까운 강원도 지역은 규제받지 않는 반면, 경기도 지역 중에는 수계로부터의 거리가 먼 경우도 규제받는 경우가 있는데, 현재의 행정구역에 무관하게 수계를 관리하는 특별구가 설치된다면 이와 같은 문제는 완화될 것이다.

셋째로, 행정체계의 측면에서는, 앞으로 광역계획을 수립하고 정부간 갈등을 조절하는 목적으로 어떤 광역행정기구가 설치된다면 그를 계기로 시도의 존재 타당성을 재검토할 필요가 있다. 새로운 광역 조정기구가 산하 시군이나 자치구와 직접 연락을 하도록 하고 시도를 폐지하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 안용식·김천영(1995)은 행정협의회에 법인격을 부여하여 의결권과 집행권을 갖도록 하는 안을 제시한다. “기존의 광역정부를 대체하여 광역기능의 수행에만 국한시켜 비권력적 차원에서 기능적으로만 기초정부와 이원화되게 하는 것”인데, 이처럼 “행정협의회가 광역정부의 역할을 수행하게 되면 기능적 이원제의 형태를 띠게 되므로 기존의 권력적 2층제의 폐단을 막을 수 있게 된다”는 것이다. 이 문제는 분권화의 틀에서 향후 검토할 과제라고 생각한다.

VI. 결론

우리나라 수도권정책은 1960년대 초부터 산업화에 따른 이촌향도형 인구이동으로 대도시에서 사람들이 몰리던 시기의 문제의식에 바탕을 두고 전개되어 왔으며, 그 방향은 소위 인구집중 유발시설에 대한 입지규제로 굳어져 왔다. 최근에는 수도이전의 주요 논거로써 수도권집중이 언급된다. 그러나, 지난 40년에 걸쳐 변화된 인구추세, 산업구조, 그리고 국가발전의 대외 여건을 감안해 보면 수도권 집중억제 정책은 그 논리적, 경험적 근거를 상실하였으며, 국가발전의 장애요인이 되고 있다. 인구집중의 수도권의 대내외적 문제를 악화시킬 것이라는 것은 장래 인구추세 전망에 비추어 잘못된 인식이다. 수도권 정책의 핵심인 입지규제는 실효성이 없었으며 많은 부작용을 초래하였다.

우리는 국민소득 20,000달러를 외치고 있지만 이 목표를 달성하기 위해 치열한 국제경쟁에

서의 승리할 구체적인 비전을 갖고 있지 않다. 이제 경제활동에서 국경은 별 의미가 없으며 각 기업이 가장 좋은 기업환경을 제공하는 도시와 지역을 선택하고 있다. 앞으로 경쟁의 장은 대도시권들이며 우리나라의 대표주자는 수도권일 수밖에 없다. 수도권의 역량을 높이지 않고 국가경쟁력을 높일 수 없다. 수도권의 발전을 막아 국가 균형발전을 도모한다는 발상은 우리내부의 정치적 통합에는 유익하겠지만 세계속의 우리 경쟁력을 제고하는 데는 도움이 되지 않을 것이다¹⁶⁾. 수도권의 경쟁력을 높이기 위해서는 수도권의 첨단산업 연구개발 및 교육기능을 확충해야 하는 것은 물론이고 더 나아가 국제적 고급두뇌가 교류하며 정착할 수 있도록 주택, 교육, 교통, 여가 공간 등 쾌적한 생활환경을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 많은 투자가 필요하겠지만 투자재원은 수도권의 주민과 기업들이 충분히 조달할 수 있을 것이다. 정부는 장래에 대한 비전을 제시하고 민간경제 활동이 전체로서 조화를 이루도록 조정, 통제하는데 그 역할을 한정해도 좋을 것이다.

수도권 지역에는 주택, 교통, 환경, 교육 등 여러 부문에 많은 문제가 있고, 인구가 안정된다고 해서 앞으로도 저절로 좋아지지 않을 것이다. 앞으로 소득수준이 상승함에 따라 삶의 질에 대한 욕구는 더 높아질 것이다. 수도권 인구 분산은 수도권 내부의 문제들을 해결하는데 도움이 되지 않으므로, 부문별로 문제를 해소하려는 직접적 접근법이 필요하다. 따라서 인구집중을 주된 목적으로 하는 수도권 정비계획법을 폐기하고 부문별로 도시기능을 제고하는 방향으로 정책을 전환해야 한다. 수도권정비계획법이 가진 문제의식 중 광역적 토지이용 체계와 기반시설의 문제는 좀더 심층적인 대안 모색을 거쳐 새로운 법령에 포함되어야 할 것이다. 이들 문제는 단순히 광역도시계획 수립만으로 해결될 수 없으며, 지방행정체계의 전반적인 효율성을 고려한 광역행정체계 개편 작업이 있어야 한다.

수도권 정책은 그 정책의 사회적 비용을 잘 모르는 국민들로부터 일종의 정서적 지지를 받고 있으며, 특히 지방의 자치단체들은 수도권 규제완화에 거세게 반대한다. 그러나, 이제까지의 국토정책은 수도권 집중억제 시책을 앞세워 지방에 대한 투자도 권한이양도 외면해 왔다. 지방발전의 가장 큰 요인은 국가경제의 성장이며, 수도권 정책이 국가경쟁력을 약화시킨다면 지방도 그 피해를 입게 된다. 또, 모든 경제주체들이 나날이 심해지는 경쟁 속에서 생존과 발전을 모색하는 가운데 지방 지자체들이 언제까지 중앙정부만 바라보고 있어야 하는 지도 생각해 보아야 할 것이다. 지자체들이 기업을 고객으로 모시는 자세로 적극적인 유치에 힘쓰지 않는 한 지역발전을 이루기 어렵다. 지방의 주체적인 발전 노력이 성과를 거두기 위해서는 지방에 각종 규제권한을 분산시키는 등의 실질적 분권화가 선행되어야 하며 지방이 주도하는 지역발전 프로그램이 개발되어야 할 것이다.

16) 프랑스의 경우 유럽통합과 지방분권화가 진행되면서 지역격차 완화보다는 국가전체의 경쟁력 제고에 정책 우선순위가 부여되고 있으며 지역격차보다는 지역 내 주민들의 생활수준 격차가 더 중시되고 있다 (Renaud 2003).

<참고문헌>

- 건설교통부, 『외국인투자의 효율적 유치를 위한 산업입지 공급방안』, 2000. 1.
- 국토개발연구원, 『수도권정책의 종합평가와 개선방안: 수도권정책부문』 1992. 6.
- 권영섭, “서울소재대학 지방분교가 地域發展에 미치는 효과에 관한 연구”, 『地域研究』 제 8권 제 1호, 1992. 6.
- , “세계화에 대응한 일본의 국토정책”, 『국토정보』, 1996. 4.
- 권오철, 『중앙정부 - 지방자치단체간 갈등해소 방안』, 한국지방행정연구원, 1996. 10.
- 김경환·손재영, “서울시 오피스 시장의 시계열 분석”, 『주택연구』, 제 8권 제 2호, 2000. 11.
- 김경환·박명호·손재영, 『미래지향적 수도권정책-경제학적 접근』, 서강대학교 출판부, 2002.2
- 김광목, “수도권 용수공급 방안”, 『國土』, 1997. 8.
- 김익식, 『수도권 도시행정관리체제 개편방안에 관한 연구』, 1992. 2.
- 김재훈 외, 『지방자치시대의 수도권 광역행정체제 구축방안』, 한국행정연구원, 1992. 12.
- 金正浩, 『한국의 토지이용 규제』, 한국경제연구원, 1995.
- , “수도권의 산업입지 정책방향”, 경기도 주최 세계화·지방화와 수도권정책의 재정립 과제에 관한 세미나 발표논문, 1996. 6.
- 김필두, 『지방자치단체 상호간 갈등해소 방안』, 한국지방행정연구원, 1996. 10.
- 김형준, “수도권 인구분산정책의 평가”, 『國土研究』 제 6권, 1986.
- 마키노 노부루, 『전예측: 1990년대의 동경권』 미쓰비시종합연구소, 손세일 역, 청계연구소, 1991.
- 박삼욱, “경제구조재편과 공간정책”, 『國土』, 1997. 9.
- 박상우, “수도권 정비계획의 기본골격”, 『國土』, 1997. 8.
- 삼성경제연구소, “세계도시경쟁력 비교”, 1997.

- 서울 21세기 연구센터, “서울의 국제경쟁력 진단 및 제고방안”, 서울시정개발연구원, 1995.
- 세계화추진위원회, 『1995년도 세계화추진 종합보고서』, 1995.
- 박중구, “신국제분업구조하에서의 한국산업의 구조조정방향”, 『國土』, 1997. 9.
- 손재영, “수도권 분산정책의 평가와 정책전환을 위한 제언”, 『주택연구』, 제1권 2호, 1993.
- ___, 김현주, 박재룡, 『수도권 정책의 새로운 방향』, 삼성경제연구소, 1997. 11.
- 안용식·김천영, 『지방정부간 협력관계론』, 대영문화사, 1995.
- 윤대식, “대학시설의 지방이전에 따른 교직원의 住居移轉행태에 관한
研究”, 『大韓國土計劃學會誌』, 제 18권 제 2호, 1983.
- 이수장 외, 『수도권 광역행정체제에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 1990. 2.
- 이주희 외, 『대도시권 광역행정체제에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 1988. 2.
- 임창호, 『대학신증설이 수도권 인구집중에 미치는 영향에 관한 연구』, 국토개발연구원, 1992.
- 정희윤, 『서울의 도시기능 보완방안: 국제화에 따른 도시기능 및 지원시설을 중심으로』, 서울시정개발연구원, 1998.
- 지역균형발전기획단, 『지방화시대의 지역균형발전을 위한 기본구상』, 1990.
- 최상철, “세계화, 지방화 시대에 부응한 수도권정책의 기본방향과 전략”, 경기도 주최 세계화·지방화와 수도권정책의 재정립과제에 관한 세미나 발표논문, 1996. 6.
- 황만익, 『수도권 무등록공장 문제와 대책』, 대한상공회의소 공업입지센터, 1996.4.
- 황명찬, “우리나라 수도권정책의 변천과 과제”, 서울대 환경대학원 세미나 발표논문, 1996. 3.
- Economist, “Future Perfect?; A Survey of Silicon Valley”, March 27, 1997.
- Gordon, Ian, “The Competitiveness of Cities: Why It Matters in the 21st Century and How We Can Measure It?”, Cshiers De L’IAURIF, No. 135
- Hong Kong 2030, “Review of International Experience: Selected Leading Cities-Part II”, Working Paper No. 16

Renaud, Bertrand, "Growth Management in Ile-de-France", mimeo, 2003.12

Sutou, Toshikazu, "일본에 있어서의 수도권 대도시 성장관리정책", 2003.12