

## 경제 포커스

### ■ 수도권집중의 사회적 비용에 대한 재인식

김경환(서강대학교 경제학과 교수)

### ■ 수도권정책의 새로운 방향 모색

정희윤(서울시정개발연구원 수도권발전연구단장)

# 수도권정책의 새로운 방향 모색

정희윤\*

서울시정개발연구원 수도권발전연구단장

[heeyun@sdi.re.kr](mailto:heeyun@sdi.re.kr)

## 개요

- 정부는 최근에 행정중심복합도시(이하 행정도시) 건설, 176개 공공기관의 지방이전 등 국내 여건의 변화와 중국의 급속한 성장과 경제 개방화의 진전에 따른 국가 경쟁력 강화를 배경으로 제3차 수도권정비계획(안)을 발표(2005.12.2)한 바 있음
- 본고는 이번에 발표된 제3차 수도권정비계획(안)의 주요 내용과 문제점을 살펴보고 향후 개선방안을 모색하고자 함

## 수도권정비계획의 성격 및 위상

- 수도권정비계획은 수도권정비계획법(제4조)에 따라 수도권 정비의 기본 방향, 인구 및 산업의 배치, 권역의 구분 및 정비방향, 광역시설의 정비 등에 관한 기본적인 사항을 정하는 장기발전계획임
  - 수도권 최상위 법정계획이므로 수도권 안에서는 다른 법령에 의한 토지이용계획 또는 각종 개발계획에 우선하고 그 계획의 기본이 됨

\* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- Univ. of Waterloo 도시 및 지역 계획학 박사
- 서울시정개발연구원 도시계획부 연구위원 겸 수도권발전연구단장
- 수도권 대규모 신규개발의 실태와 계획적 관리방안 모색, 서울시정개발연구원, 2006년 외 다수

- 금번 계획(안)의 시간적 범위는 2006년부터 2020년까지 15년간이며 공간적 범위는 서울특별시, 인천광역시 및 경기도 전역을 포함함
- 이에 따라 정부는 기 수립된 제2차 수도권정비계획(1997~2011년)을 조기에 종료하고 조만간 ‘제3차 수도권정비계획(안)’을 확정하여 “정비발전지구” 도입 등에 필요한 관계법령 정비를 통해 단계적으로 추진할 예정임

## 제3차 수도권정비계획(안)의 주요 내용

### 계획의 기초

- 이번 3차 계획(안)의 기본방향은 수도권의 인구 안정화를 전제로 한 질적 발전을 통한 국제 경쟁력 강화와 지방과 상생 발전하는 수도권으로 설정함
- 이를 위해 선진국 수준의 삶의 질 향유, 동북아 경제 중심지로서 경쟁력 제고, 지방과 더불어 발전, 지속가능한 성장관리기반 구축을 4대 정책목표로 제시함. 주요 추진전략은 아래와 같음
  - 첫째, 수도권의 인구 안정화를 위해 2020년까지 현재 전국의 47.9%인 수도권의 인구비중을 47.5% 수준으로 유지하겠다는 것임. 통계청에 의하면 현재와 같은 인구 추세가 이어진다면 2020년에는 수도권이 전국의 52.3%정도를 차지할 것으로 전망함. 따라서 인구집중유발시설 및 개발사업의 지속적인 모니터링을 통해 목표인구의 관리체제를 확립하고자 하였음
  - 둘째, 지역별로 특성화 전략을 통한 수도권의 경쟁력 강화임. 이를 위해 서울은 세계도시화, 인천은 국제물류중심, 경기도는 한국의 실리콘 벨리화를 추구한다는 주로 선언적 의미임. 또한 수도권에 형성된 산업클러스터를 활성화하고 국제공항, 항만 등 사회간접자본 확충이 주요 내용임
  - 셋째, 수도권주민 삶의 질 개선임. 이를 위해 대기질, 수질 개선과 녹지 확충을 통한 수도권 초록도시화, 여가 및 문화 공간 확충, 공공기관 이전적지 등 종전부지 적극 활용, 접경지역과 자연보전권역의 생활환경 개선이 주요 전략임
  - 넷째, 수도권 규제의 합리적 개선인 “정비발전지구” 제도를 도입하여 일부나마 수도권 규제에 따른 부작용을 최소화하는 것임. 즉, 수도권 규제정책의 틀은 유지하

되 행정도시 건설, 공공기관 지방이전 등 지방화 추진속도와 연계하여 단계적으로 개선하자는 것임

### 공간구조 개편구상

- 현재 서울중심의 “일극집중형” 에서 10개 자립적 도시권을 형성하여 “다핵연계형” 공간구조로 전환한다는 것이 주요 골자임
- 또한 지역별 특성을 살려 5개 클러스터형 산업벨트를 구축하는 것임(서울과 주변지역은 국제금융 비즈니스; 수원인천지역은 국제물류 및 첨단산업; 경기북부지역은 남북교류중심; 동부지역은 전원휴양; 남부지역은 해상물류 및 복합산업). 이를 위해 교통체계는 “서울중심의 방사형” 에서 “환상격자형” 으로 전환한다고 함

### 권역별(과밀억제, 성장관리, 자연보전권) 정비방안

- 단기적으로는 기존의 3개 권역별 규제시책은 유지하되 일부 불합리한 규제는 “정비발전지구” 를 도입하여 선별적으로 최소화하는 것임
  - 정비발전지구는 도심정비형(공공기관 이전적지 후 도심 재정비가 필요한 지역), 낙후지역개발형(접경지역 등 저발전지역), 산업클러스터형(기존 공업지역 정비 등에 필요한 지역)을 제시함
- 중기적으로는 기존 3개 권역별 규제시책은 지역특성에 맞게 세분화하는 방안을 검토함. 인천의 청라지구는 “성장관리구역” 으로 조정하고, 수도권 북부지역은 “계획정비지역” 으로 지정 후 계획적으로 개발함. 또한 자연보전권역은 한강수질의 영향에 따라 개발사업 규제를 차등 적용하는 방안을 검토한다고 함
- 그러나 정부도 수도권 규제시책의 부작용을 의식한 듯 장기적으로는 중앙정부와 지자체가 상호 협력하는 “계획관리체제” 로 전환하겠다고 함

### 개발사업 및 인구집중유발시설의 관리

- 주택 및 택지: 주거불안의 해소를 위해 2010년까지 주택은 연평균 30만호씩 총 150만호, 택지는 연간 900만평씩 총 4,500만평의 공공택지(민간제외)를 공급한다고 함. 택지는 서울에서 원거리 개발을 추진하고 논스톱 교통망으로 직결한다는 구상임

- 공업용지: 개별입지 공장의 집단화를 위해 용도지역상 공업지역은 추가지정을 허용하되 공장총량규제로 관리함. 단, 서울을 포함한 과밀억제권역은 기존 공업지역의 대체지정만 허용하고 대체지정 시 일정기간의 중복은 허용한다는 입장임
- 산업단지: 산업단지 개발면적은 전국의 20%를 초과하지 않도록 하고 2008년까지 과거 10년간 전국 연평균 20%인 2km<sup>2</sup>씩 총 6km<sup>2</sup>를 공급함. 단, 건교부장관이 승인 시에는 전국 공급물량의 30%범위 내에서 추가공급이 가능함(개별공장 집단화, 이전공장 수용, 기존 도심권의 공업지역정비 등). 국가적으로 필요 시 관계 중앙행정기관의 장이 요청하고 수도권정비위원회에서 인정하면 추가공급도 가능함
- 개별공장: 수도권 내 대기업공장의 신증설 규제는 유지하되 성장관리권역 내 첨단업종은 사안별로 심의하여 선별 허용하도록 함
- 대학: 수도권 내 4년제 대학시설의 신설은 계속 금지하되 3년제 간호전문대학의 4년제 대학 승격은 정원이 증가하지 않는 범위에서 허용 함. 또한 인천 경제자유구역 내 외국대학의 설립과 서울시 내에서의 대학이전은 허용하되 접경지역으로 대학이전을 유도함
- 공공기관 청사: 지방이전대상 공공기관의 신축, 증축, 임차, 매입을 엄격히 제한하되 수도권에 남는 기관은 증축에 관한 규제완화를 검토함. 신설기관은 필요성에 관하여 수도권정비위원회에서 사전 심의하여 규제함
- 대형 건축물: 현재 서울중심의 과밀부담금은 주변지역으로 확대를 검토함. 자연보전권역은 한강수질을 고려하여 대형건축물의 설치 금지대상에서 제외하는 방안을 검토함
- 대규모 개발사업 관리: 과밀억제권역과 성장관리권역에서는 기존 심의제도를 유지함. 자연보전권역은 수질오염 총량제를 전제로 택지개발 허용규모를 확대하고 대형건축물, 관광지 개발도 국가적으로 필요시 선별적으로 허용함

## 광역시설의 정비 및 확충

- 교통시설: 전철 수송분담율을 2020년까지 현재 23.6%(2002년 기준)에서 40%까지 높고함. 간선도로망도 남북 7개축, 동서 4개축, 3개 순환형으로 전환하는 등 2차 광역

교통 5개년 계획(2004~2008년)에서 확정된 내용을 추진함. 또한 인천국제공항도 확장하여 동북아 중심공항으로 육성하고 인천항은 복합 화물수송, 평택당진항은 안산 산업단지를 지원하는 지역 물류거점으로 육성함

- 물류, 유통시설, 용수공급 및 환경보전: “제2차 유통단지개발 종합계획”, “수도권 대기환경 기본계획” 등 기존의 관련계획 내용을 주로 반영하고 있음

## 집행 및 관리

- 단기적으로는 중앙정부 중심의 “수도권정비위원회” 를 유지하되 민간 전문가를 포함하여 심의기능을 강화하고자 함. 장기적으로는 지자체도 공동 참여하는 “수도권 정책협의기구” 의 설립을 검토한다고 함
- 또한 매년 연차보고서를 발간하여 수도권정비위원회에 보고하고 5년 주기로 수도권 정비계획을 평가하여 보완한다고 함

## 제3차 수도권정비계획(안)의 문제점 및 개선방안

### 정책 방향의 전환이 요구됨

- 수도권 규제정책은 1964년 대도시인구집중방지책을 시작으로 이미 약 40여 년간 수많은 정책실험을 거쳐 왔으나 수도권의 과밀해소나 비수도권 발전에는 기여한 바가 그리 크지 않다는 것이 그 간의 경험이었음. 사실상 최근까지 논란이 되어 온 행정도시 건설이나 대규모 공공기관의 지방이전과 같은 정부의 초강경 시책이 나온 배경 자체가 기존의 수도권 정책으로는 정책목표의 실현하기 어렵다는 것을 정부 스스로가 인정하는 것이라 볼 수 있음. 이러한 정책의 타당성은 별론으로 하더라도 행정도시 건설과 공공기관 지방이전, 혁신도시와 기업도시 건설 등 균형발전을 위한 획기적인 정책사업과 이를 위한 제도적 여건이 마련되었음에도 불구하고 제3차 수도권 정비계획(안)은 여전히 중앙정부 중심으로 운용되는 수도권 규제의 기본 틀을 벗어나지 못하고 있음. 비록 ‘정비발전지구’ 의 도입을 통한 일부 규제완화 조치 등 고민한 흔적은 보이나 정부는 기본적으로 국가의 균형발전을 위해 행정도시 건설이나 공공기관 지방이전이 어느 정도 마무리 되어야 수도권의 규제완화를 검토할 수 있다는 입장임

- 전술하였듯이 수도권 규제정책은 40년의 시행경험이 이미 우리에게 많은 시사점을 주고 있음. 우리경제가 국내적 성격이 강하다면 일부나마 수도권 규제로 인해 비수도권 지역으로 자본이전을 유도하는 효과가 있겠으나 현재와 같이 개방된 국제경제 하에서는 그나마 일부 효과마저 기대하기 어려울 것으로 보임. 더구나 외국인 투자 자본의 경우 반드시 한국의 비수도권으로 가야 할 이유가 없으므로 국내에는 유입되기도 어려운 상황임
- 또한 국가의 규모, 지형적, 역사적 배경 등에 관한 종합적 고려 없이 단순히 몇 개의 수치만으로 수도권의 과밀이나 집중여부를 쉽게 판단할 수 있는 것인지도 의심스러움. 설사 우리나라의 수도권이 상대적으로 과밀하다고 인정한다 해도 인구증가억제 등 단순히 총량적인 규제만으로 복잡다단한 수도권의 교통 혼잡이나 환경문제가 자동적으로 해결된다고 기대하는 것은 애당초 어렵다는 것이 40년 수도권 정책의 교훈이요 외국 대도시의 경험이었음
- 요약하면, 수도권의 총량규제를 통해 수도권의 과밀을 억제하거나 지역균형발전을 이루려는 시도는 취지와는 달리 규제로 인한 부작용이나 국가경쟁력의 저하만을 초래할 뿐이라는 것이 수많은 연구의 대체적인 결론이었고 선진외국의 경험임. 따라서 수도권정비계획의 기본방향 및 정책내용은 이러한 여건변화를 고려하여 전반적인 재검토가 필요함
- 한편 필자는 합리적인 수도권 규제까지 무조건 풀자는 입장은 아님. 설령 수도권의 입지규제가 어느 정도 합리적으로 개선된다 하여도 현실적으로 수도권에서 발생하는 다양한 개발행위는 여전히 적절하게 유도되고 계획적으로 관리될 필요가 있음. 따라서 향후 수도권의 정책방향은 중앙정부 중심의 총량규제 방식에서 수도권 주민 삶의 질 향상과 국제 경쟁력 강화를 위한 도시성장 관리방식으로 전환되어야 함을 의미함
- 이를 실현하려면 우선 현재 수도권정비계획 수립의 근거법인 수도권정비계획법의 취지부터 개정될 필요가 있음. 즉, “수도권정비계획법”은 정부도 포함하여 관련 지자체간의 협의 하에 각종 개발행위를 광역적으로 유도, 관리한다는 취지의 “수도

권성장관리법(가칭)”으로 대체될 필요가 있음. 현 여건 상 대체입법이 어려울 경우, 유사한 취지를 가지고 이미 제도화되어 있는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 “수도권 광역도시계획”을 보완하여 활용할 수 방안을 찾을 수 있을 것임

### 권역설정 및 운용방안 개선 필요

- 전술한 취지에 공감한다면 현재 3개 권역도 설정목적이나 범위가 재조정 될 필요가 있음. 현재의 3개 권역은 기본적으로 입지규제를 권역별로 차별화하기 위하여 설정됨. 따라서 기존 권역설정의 적정범위나 기준은 수도권의 도시성장을 실질적으로 유도하고 관리할 수 있는 기능으로 전환하고 대상범위도 재조정될 필요가 있음. 예를 들면 도시지역(기성 시가지화지역), 도시성장유도지역(예상되는 개발사업의 유도지역), 도시성장관리지역(현재 성장이 활발한 교외지역), 환경보전지역, 농촌지역 등으로 취지에 맞추어 지역을 재분류하고 범위를 재설정하는 방안을 모색할 수 있을 것임

### 인구집중유발시설 규제에 관한 근본적 재검토 필요

- 인구집중유발시설의 규제에 의한 분산효과를 분석한 다양한 연구의 공통적인 결론은 대체로 수도권 시설별 규제 정책은 서울에 밀집된 시설들을 수도권 내 교외지역으로 확산시키는 데는 어느 정도 기여했으나 비수도권 지역인 지방으로의 분산효과는 거의 찾아보기 어렵다는 것임
- 공장의 경우 지방 분산효과는 별로 없는 반면 수도권 내 무등록 공장의 양산이라는 부작용만을 초래하여 오히려 환경오염문제가 악화된 측면이 있음. 단적인 예로 정부에서 수도권 내 무등록 공장을 사후적으로 양성화한 조치만 해도 세 차례나 됨. 대학도 서울에서 수도권 교외지역으로 분산된 경우는 있으나 통학거리만 늘어났으며 지방이전효과는 극히 드물다고 분석됨
- 또한 현재 서울에만 적용되는 대형 건축물에 부과되는 과밀부담금도 대형 건물의 신축억제효과는 기대하기 어려운 반면 건축비용만 상승하는 결과를 초래했다는 분석이 있음. 과밀부담금 시책은 공감한다 해도 원래 취지를 살리려면 징수된 과밀부담금은 해당지역의 과밀해소를 위한 재원으로 적절히 활용되어야 하나 그렇지 못한 현실



여건도 재검토가 요구됨. 한편 공공기관의 지방이전도 이미 정부에서 서너 차례 추진된 바 있으나 업무기능상 대부분이 다시 수도권으로 복귀하는 사례가 많았다는 연구결과가 있음

- 특히, 공장이나 공업용지의 수요는 경기에 따라 수시로 변하므로 일정물량을 경직적으로 설정하는 것은 합리적이지 못하며 수도권의 산업구조는 급격히 서비스업으로 전환하고 있는 바 제조업이 과연 인구집중유발시설인지 보다 근본적인 재검토가 필요함. 참고로 일인당 국민소득이 우리의 2배가 훨씬 넘는 이웃 일본에서도 공장 자동화 등으로 공장을 더 이상 인구집중유발시설이라 보기 어렵다는 이유로 “수도권 기성시가지의 공업 등 제한에 관한 법률”을 2003년에 이미 폐지한바 있음

### 세계 도시화 프로젝트 등 전략사업을 위한 선별적 규제 개선

- 이번 제3차 계획(안)에는 서울의 세계 도시화 프로젝트 추진이 제시되어 있으나 선연적인 의미 이외에 이를 실현할 시책과는 전혀 연계되지 못함. 전반적인 규제완화의 재검토가 어렵다면 적어도 세계 도시화 프로젝트 등 이번 계획(안)에서 제시된 사업만이라도 실현에 필요한 시책(국제회의, 국제업무지구, 서울시 전략사업 등)에 대해서는 과밀부담금, 입지규제 등 제도적 걸림돌이 해소될 필요가 있음
- 구체적으로 서울의 세계도시화를 위해 추진되는 전략사업 등은 “정비발전지구”의 지정대상에 포함될 수 있도록 하고 서울은 지식기반산업의 선도적 집적지이므로 지식기반산업집적지구 계획수립 및 지정권한은 시도지사에게 위임할 것을 제안함
- 또한 현재 서울에는 산업단지의 입지가 원천적으로 불가하나, 최소한 도시첨단산업단지만이라도 서울시가 자율적으로 지정할 수 있도록 산업입지 및 개발에 관한 법률의 합리적 개정을 제안함

### 정비발전지구의 지정대상 및 운용방안 재검토 필요

- 현 여건 상 전반적인 입지규제의 재검토가 어렵다면 ‘정비발전지구’ 제도의 지정범위를 다소 확대하여 과밀억제권역 내 노후된 기성시가지의 정비, 서울시의 전략사업에도 적용할 수 있는 방안을 건의함

- 한편 대규모 정비발전지구는 해당 지자체에 과급영향이 클 수 있으므로 건교부장관이 지정할 경우에도, 반드시 해당 지자체장의 동의와 관계정부와 협의를 의무화하는 규정을 마련할 것을 건의함

### 대규모국책 사업도 관련시도와 협의 의무화

- 정부의 수도권 과밀억제 정책에도 불구하고 현재 수도권에서 추진되는 수많은 택지개발사업 등 대규모 개발사업은 대다수가 정부 주도의 국책사업임. 따라서 국책사업이라도 대규모 개발사업으로서 수도권 내 광역적인 과급효과가 예상되는 경우에는 일방적으로 발표하고, 시행하기보다 계획의 내용과 과급효과 등에 관하여 해당 지자체와 사전 협의를 의무화하는 방안을 제도화 할 것을 제안함

### 자연보전권역 내 입지규제 완화는 보다 신중한 검토 요구

- 자연보전권역의 과도한 규제로 인한 주민불편이나 난개발 방지를 위해 택지개발사업의 허용규모 확대나 대형건축물의 신규허가 등은 좋은 취지로 사료됨. 그러나 자연보전권역은 기본적으로 환경적으로 민감한 지역으로서 보전이 우선시 되어야 할 지역임. 현재 대규모 개발사업의 심의는 대개 개별사업단위의 검토로서 광역적 과급효과나 개발의 누적적인 효과를 사전에 제어하기 어려운 한계를 가지므로 보다 철저하고 신중한 검토가 선행되어야 할 것임

### 환승시설 및 단거리 국제공항(김포공항) 추가 건의

- 광역전철망 확대와 대중교통활성화 달성을 위해 반드시 필요한 “환승시설”에 대한 내용이 누락되어 있어 추가될 필요가 있음
- 김포공항은 현재 국내공항으로 사용되나 동북아를 대상으로 하는 단거리 국제노선(일본, 중국 등 일일 비즈니스가 가능한 동북아 항공권)으로 전환할 경우 일일 업무가 가능하므로 동북아중심구상의 취지에도 부합하므로 적극적인 재검토가 요구됨

## 수도권정비심위원회의 개편 필요

- 향후 수도권정비계획이 전술한대로 수도권의 광역적 성장관리를 취지로 전환된다면 현재 중앙정부 중심의 운용체제는 상당한 개편이 불가피 할 것임. 단기안으로서 이번 정부의 계획(안)에서도 민간 전문가를 포함하여 “수도권정비위원회” 심의기능을 강화하고자 하였음. 여건상 당장 수도권 정책의 전환이 어렵다면 현재 중앙정부 관료중심으로 운용되는 수도권정비심위원회의는 민간전문가를 절반이상 포함하여 적절한 비율로 재구성하되 민간전문가는 수도권의 각 시도에서 추천하도록 하여 지역별 의견이 보다 적절하게 반영될 수 있는 방안이 마련되어야 할 것임

### 참고문헌

- 김경환, 박명호, 손재영, 「미래지향적 수도권정책: 경제학적 접근」, 서강대학교 출판부, 2002
- 김경환, 임상준, 「수도권 규제에 관한 재인식: 규제 논리의 비판적 고찰과 정책대안의 모색」, 한국경제연구원, 2005
- 김광익, 「수도권 공공기관의 효율적 지방분산 방안에 관한 연구」, 국토연구원, 1999
- 건설교통부, 「제3차 수도권정비계획 입안을 위한 공청회」 자료, 2005. 12.
- 대한상공회의소 공업입지센터, 「수도권 무등록공장 문제와 대책」, 1996
- 박현수, 「수도권 집중으로 인한 외부효과 추정분석에 관한 연구」, 경기개발연구원, 2001
- 박현주, 이현성, 「수도권정책의 현안과 개선방안: 수도권대학규제의 실효성 제고방안」, 국토연구원, 1997
- 손재영, 「입지규제 중심의 수도권정책평가와 개선방향」, 한국개발연구원, 1994
- 서승환, 「수도권집중의 비용편익 분석」, 삼성경제연구소, 1998
- 서울시정개발연구원, 「수도권정비계획법 개정(안)과 관련 과밀부담금제도의 문제점과 대안」, 1993
- 임승달, 권영섭 외, 「국가균형발전을 위한 지방대학 육성방안」, 국토연구원, 2004
- 진영환 외, 「수도권 무등록공장 실태 및 정비방안」, 국토정보, 2월호, 국토연구원, 1993
- 최지원, 「수도권 공장총량제의 파급효과 분석」, 서울대학교 학위논문, 2004
- 황만익, 「무등록공장 입지실태 및 개선책」, 국토정보 6월호, 국토연구원, 1995
- 허재완, 「수도권 공장 신증설 규제효과에 관한 연구: 고용창출에 미치는 영향을 중심으로」, 노시정위원회, 2005. 12
- 허재완, 「수도권 산업입지총량규제제도의 효과에 관한 연구」, 국토계획, 38권 3호, 2003