

현명한 결정, 실효없는 집행

—서울시 人口分散政策事例—

金 光 雄*
徐 永 福**

<차례>	
I. 事例를 쓴 입장과 취지	4) 하나하나 자세히 : 計劃內容 別立案過程
II. 首都圈人口再配置計劃	2. 執行 및 評價過程
1. 形成過程	1) 어떻게 실천하게 되었나 : 執行過程의 개관
2) 案이 나오기까지 :樹立背景	2) 구체화하면서 :部門別 執行 過程
3) '青瓦臺' 결정을 기다리면서 : 「首都圈人口再配置基本構想」 과 同「基本計劃」의 확정	3) '얼마나 잘했는가' :評價過 程
3) 본격적인 국면에 :同「細部 施行計劃」의 작성	

I. 사례를 쓴 입장과 취지

行政事例이든, 政策事例이든, 事例는 당해 현상의 實體를 우리에게 보여준다. 실체는 보다 깊은 인식과 이해근거를 마련해 준다.

지금까지, 한국행정에 관한 經驗的 研究가 얼마나 있었는지 고개가 겨우뚱 해진다. 어떤 경향을 알고 거기서 규칙을 찾으며 가능하면 법칙까지도 만들어 보고자 하는 것이 經驗論者들의 욕심이다. 그러나 그 경험연구가 규모의 제약때문에, 그리고 자료의 신뢰성과 타당성에 끊은 의문이 앞섰기 때문에, 욕심은 과욕이 되었고, 무엇하나 이루어 놓은 것이 없는 실정이 되고 말았다. 다시 말해서 論理가 實證에 급급한 나머지 경험연구는 사실 자체를 볼 수 있을듯 분석했으면서도, 정작 잡을듯 과해쳐주지는 못했다. 경향을 알고 법칙을 세우며 일관이론을 만든다는 것이 얼마나 어려운 일인가를, 더우기 이 일이 바탕이 되어 문제를 해결하는 것이 얼마나 면길인가를 우리는 점차 알게 되었다. 그렇다고 이 일을 중단

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 紹亞政策研究院 研究員

해서는 안 독 것이다.

臨床科學의 입장에서 취하는 事例研究는 實相을 파헤쳐 무엇을 잡아 볼 수 있다는 뜻에서, 앞의 일반 경험론적 연구에 보탬이 되는 相補의 의미를 지닌다. 널리 알려진 事例研究들의 뜻과 종류와 쓰임새에 관해 여기서 일일이 설명할 필요는 없으나, 사례는, ‘왜’를 이해하는 배경 속 명이 ‘무엇’과 같은 차원에서 뒤따른다는 뜻에서, 사실 발견까지는 다분히 논리적이고 실증적이었다가 ‘왜’를 말하는 순서에 가서는 통계학적 분석을 외면하고 주관적 推論에 의존하고 말아 非科學的 내용으로 전락하고 마는 일반 경험연구의 수준을 앞선다는 점만 확실히 두고 싶다. 이런 뜻에서 事例를 개발한다는 것은 실상의 요체를 밝히고 처방을 가능케 주는 것이라고 하지 않을 수 없다.

위와 같은 생각을 가지고 이번에 개발한 사례는 1977~1981년간의 서울市 人口分散政策에 관한 것이다. 그 形成과 執行과 評價등의 政策過程을 밝히면서 우리나라 行政의 實體를 보다 깊이 이해하려고 노력하였다. 그 실체를 분명히 잡았다고는 할 수 없으나, 또한 하나의 사례가 한 典型으로 변신할 수는 없겠으나, 政治權力構造의 단면이 가늠되고 行政의 橫的 協調體系가 엿보이며 판단에 필요한 學術的·科學的 知識이 얼마나 활용되는가를 어느정도 해아릴 수 있게 되었다.

무엇보다도 이 사례를 典型化시키면서 우리나라의 政策事例에 合理的 行爲者 파라다임(rational actor paradigm)이나, 組織過程파라다임(organizational process paradigm)이나, 또는 官僚政治 파라다임(government politics paradigm)같은 範例를 근거삼아 조명해 보기는 쉽지 않다는 것이다.¹⁾

그렇다고 權威主義的 政權下에서 특징적인 퍼셀의 모델도 꼭 합당하지는 않다는 느낌이 앞섰다.²⁾ 아무래도 우리나라의 政策은 大統領을 중심으로한 權力構造에 대한 이해를 앞세우면서, 이의 의존적인 행정관료의 역동관계와, 또 이에 종속적인 議會와의 관계를 통해서 이해되고 조명되고 모델화되어야 할 것이다.

이 사례는 韓國行政發展에서의 관료의 역할이 어떤 것인지를 분명히 한다는 큰 틀속의 한 부분으로 개발된 것이다. 또 다른 의도중의 하나로 政策過程에 있어서의 知識의 活用상을 더불어 고자 했다. 研究한 결과가 政策에 얼마나 쓸모있게 이용되는가의 문제는 아직도 두터운 장벽을 무너뜨려야 할 숙제를 남겨 줄 뿐이다.³⁾

(1) 이들 파라다임은 「큐바위기」에 대처하던 美國政府의 결정을 분석할 때 원용한 것으로, Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown & Co. 1971) 참조; 이론과 이 앤리슨 모형을 이용하여 우리나라의 여러 政策事例를 분석한 대표적 문으로는, 李松浩, “政策形成過程에 關한 研究：理論의 適用을 中心으로” (서울大 行政 대학원 碩士學位論文, 1983)를 들 수 있다.

(2) Susan Kaufman Purcell, “Decision-Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican Case Study,” *World Politics*, Vol. XXVI, No. 1. (October, 1973), pp. 28~54.

(3) 政策에 쓸모있는 研究나 知識인가에 관하여는, 研究者는 물론 政策家들도 이에 관해 비상한 관심

行政안의 위와 아래, 그리고 옆과의 관계를 대강 그려 보면서, 우리나라의 정책행위가 왜 아직도 필요에 따른 비교적 현명한 판단이 있으되 결실있는 집행과 결과가 이루어지지 않는지를 안타까워 할 뿐이다. 거기에는 분명히 韓國官僚行政의 많은 문제가 도사리고 있다고 확신할 수 밖에 없다.

“통제이 따른 균형이 아쉬운 행정.” 여러 행사에 밀려 무질서의 극에 다다른 서울의 사람과 자동차의 줄을 보면서 이 나라 행정의 功과 過를 외면할 수가 없었다. 현명과 우매의 실상을 기발을 추구하는 변화속의 한 사례에서 같이 찾아보기로 하자.

II. 首都圈 人口再配置計劃

1. 形成過程

1) 案이 나오기까지 :樹立背景

1964년 9월 22일 建設部가 마련한 「大都市 人口集中 防止策」이 國務會議에서 의결됨으로써 정부의 政策課題로 등장한 수도권 人口集中抑制 문제는, 그 후 수다한 정책과 대책으로 이어졌고⁴⁾ 주관부처도 바뀌면서 실로 많은 우여곡절을 겪는다.

공업입국을 통한 효율성 위주의 經濟成長戰略을 추진해 가는 시대적인 狀況下에서, 대부분의 施策이 집행과정에서 그 實效를 거두지 못하였음을 알 수 있다. 제도적 장치가 취약했었든가, 혹은 정책이 일관성있게 추진되지 못하였다든가 하는 등의 여러 要因이 내재해 있었던 것이다. '60년대가 人口分散이라는 문제를 인식하고 이에 대한 政策的인 對應을 위해 노력해 였던 初期段階라면, '70년대 초반은 그 제도적인 補完과 整備를 꾀하는 시기였다. 이 제도적 1.원과 정비가 불가피했던 것은 1975년 말 당시 전인구의 19.8%인 687만 9천명이 남한면적의 0.63%에 불과한 지역에 몰려, 가히 “서울은 滿員”이었던 사정만 보아도 쉽게 납득이 간다. 政策은 單方의in 效驗을 기대할 뿐, 속수무책으로 표류하고 있었던 것이다.

이에 서울특별시는 1975년 5월 29일 首都圈의 人口疎散 및 減少策으로서 緑地事業計劃上의 주민-체사향을 대통령에게 보고하였고, 經濟企劃院은 8월 2일 서울市 人口疎散計劃의 試案을 기체장관회의에서 보고하였다.⁵⁾ 10월에 들어서는 建設部에서도 國土 및 都市開發의

을 기울이고 있다. 오래전에 이에 관한 세미나가 家族計劃分野에서 열린 바 있고, 그 이외에 이 분야를 강조한 文獻이 있다. 몇 가지만 소개한다. 金光雄(外編), 「知識·情報의 活用」, 韓國家族計劃研究院, 1978; 金光雄, 「行政科學敍說」(서울: 博英社, 1983), p. 414; Charles E. Lindblom and David K. Cohen, *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving* (New Haven: Yale University Press, 1979).

(4) 「 수도권 인구과밀집증예제에 관한 기본지침」(1970), 「국토개발종합계획안」의 수도권구상(1971) 「대도시 인구분산시책안」(1973) 등 前後 10여 차례의 施策과 計劃이 발표되었으나, ‘形成’에 관 집착하였다고 할 수 있다.

(5) 經濟長官會議 議案番號 제183호 ;盧貞鉉교수는 서울市가 人口分散策을 발표한 지난 1975年에도 1973~1974年사이에 증가된 4.0%보다 더 많은 5.3%의 人口가 증가되었다는 것은 “아이러니” 하 셔만 보여진다고 하고 있다.盧貞鉉, “大都市 人口成長과 移入人口政策”, 「韓國의 人口問題와

當面施策案(首都圈整備)을 작성하고 있었다.

이 때 經濟企劃院에서는 8월에 나왔던 試案을 기초로 姜慶植기획국장 및 직원들이 韓國開發研究院(KDI)의 宋丙洛·金善雄박사 등과 함께 작업, 서울市人口分散策을 내놓았다. 보다 구체적인 작업을 하려고 보니,企劃局 나름의 주업무도 있고하여, 뒷일을 '청와대'에 넘기게 된다 당시 청와대 경제제 1수석비서관 李經植씨 이하 李性坤·吳輝泳 비서관과 경제기획원 프로젝트에 참여하였던 KDI의 두 사람 그리고 서울市의 金秉麟 도시계획과장, 건설부의 도시개발담당 柳元圭씨 등이 이를 이어받아 人口集中防止에 관한 작업반(Task Force)을 만들어 비밀리에 작업을 진행하게 된 것이다. 이들 역시 서울 人口集中抑制問題를 제 1 무임 노장관실에서 장기적으로 研究·執行토록 하라는 大統領의 지시가 있은지 얼마 후 자진해산하게 된다.

2) '青瓦臺' 결정을 기다리면서 :「首都圈 人口再配置 基本構想」과 同 「基本計劃」의 확정 1976년 2월 18일 서울특별시를 연두순서하는 자리에서 서울人口 700만명 육박이라는 보고에 접한 朴正熙대통령은 위와같은 지시를 내림으로써, 본 계획의 결정적인立案계기가 마련되었다.

제 1 무임소장관실에서 이 일을 맡게된 것은 우연에 가까운 일이었는데, 당시 상황을 전해들은 한 실무자는 다음과 같이 회고한다.

"서울市! 심각한 보고를 듣고 난 朴大統領은 배석한 좌중을 둘러보다가 申洞植 제 1 무임소장관을 지목하면서 이 문제를 管掌·處理하라고 했다는 겁니다."

표면적으로는 적어도 우연에 속하는 일이었으나 당시의 사정은 그럴법도 하게 되어 있었던 것인지요.

원래 제 1 무임소장관은 공화당의 정책연구실장을 겸하고, 제 2 무임소장관은 유정회의 정책연구실장을 겸하게 되어 있었는데, 정책연구실장이라는건 政策委議長 아래 자리 아닙니까? 이후 감안하여 維政會는 제 2 무임소장관을 정책연구실장에 임명치 않은 데 반하여, 共和黨에서는 申洞植장관을 그 자리에 발령 정책위부의장을 겸하게 하여, 政治的比重상 불균형의 문제가 남아 있었던 겁니다.

거기에다 제 1, 2 무임소장관은 대통령이 지정하는 일을 한가지씩 담당하여 왔는데, 제 1 무임소장관실에서는 李秉禧장관이 韓日議員聯盟일을 맡고있다가, 물러나면서 한일의원연맹 事務局을 구성해 가지고 나가는 바람에 1975년 12월 19일 부임이래 이렇다할 일이 없는 형편이었습니다. 제 2 무임소장관실에서는 消費節約에 관한 일을 맡고 있었고..., 아물든 이런 문제들이 人口分散問題를 제 1 무임소장관실에서 맡게된 배경이지 싶습니다."⁶⁶ 대통령의 이같은 지시에 따라, 동년 3월 10일에 崔圭夏국무총리는 각 부처로 하여금 서울 人口集中抑制와 관련된 정책·계획을 작성할 경우에는 제 1 무임소장관실과 사전협조도록 하였다. 이어 4월 2일 제 25회 國務會議에서는 전담기구설치를 위한 조치로서 제 1 무임

對策」 KDI : '76), p.185.

(6) 李應璵 前 제 1 무임소장관室 首都圈人口政策調整室長 인터뷰(1984. 8. 3); 이미 金允基장관시절, 「大都市 人口 및 施設의 調整對策」을 마련한 적이 있긴 하였다. (東亞日報, '70.1.26 (6) 참조)

소장관 職制 修正案이 의결된다. 동시에 4월 2일과 3일 양일간, 제 1 무임소장관실은 韓國人口學會를 후원하여 「서울市 人口集中一그 問題點과 對策」을 주제로 한 세미나를 개최토록 하고, 문제의 대한 意見을 모으고 중요성에 관한 인식을 높이는 계기로 삼으려고 하였다.⁷⁾

다음날인 4월 4일에는 首都圈 人口政策調整室을 설치하여, 朴鳳煥씨를 실장(1급)으로 하고, 以下 室員(金炅泰정책조정관 등 8명)을 計劃作成實務班으로 편성하였다.⁸⁾

이런 가운데 大任을 부여받은 申洞植 제 1 무임소장관은 金滿堤 韓國開發研究院長 등을 찾아가 협조를 청하고, 예의 ‘청와대 작업반’의 일원이었던 宋丙洛박사와 金善雄 인구담당수석 연구관 등을 계획수립에 참여토록 한다. 아울러 서울대학교 환경대학원의 權泰俊 · 崔相哲 · 金炯國 · 林門源 교수와 韓相福(서울대 사회과학대학)교수 그리고 金信福 당시 국민대 교수 등을 가세토록 하여 자문을 구하게 되었다. 현재 서울대학교 행정대학원에서 봉직하는 金 교수는 “朴! 장이 자문위원들을 점조직처럼 짜서 치밀하게 독려하였다”고 일러준다.

이들은 3개월여의 준비기간을 갖고, 7월 21일 「首都圈 人口再配置計劃 : 基本構想」(이하 基本構想이하 칭한다)을 관계장관 배석하에 국무총리에게 보고하고, 다음날인 7월 22일 朴 대통령에게 보고, 결재를 받았다.⁹⁾ 그 내용에는 서울市 人口疎散計劃('75. 8. 2) 중 ‘관서 및 국영기업체 이전’과 ‘제시설의 강남이전안’이 들어있었고 이를 통해 수도권 사수를 위한 방

(7) 學界 政界 · 정부 및 관련기관에서 많은 인사들이 참석한 가운데 코리아나호텔에서 열린 이 세미나는 서울의 人口問題에 대한 政治 · 經濟 · 社會 · 文化 등 종합적인 接近이라는 관점에서 조직되었다. 세미나의 준비는 ‘청와대 작업’을 인수하여 박봉환실장이 오기전까지 (1976년 2월과 3월)이 문제를 담당하여 온 이용구氏에 의해 진행되었다. 그는 각 분야별 주제 발표 예정자들에게 당시까지 시도한 연구조사중에서 가장 광범위하고 체계적인 것으로 알려진 보고서의 내용요약을 주고도록 전해주었다 한다. 1974년 12월 서울특별시에 제출된 「首都圈 人口政策에 關한 研究 : 約報告書」에 정리되어 있는 이 내용은 大學教授 6인이 서울특별시의 연구의뢰를 받아 1972년 7월에 제출한 「首都서울에 있어서의 人口集中抑制에 關한 研究」에 들어있는 것이었다. 이들 연구진들은 長短期의 안을 ① 經濟 ② 租稅 ③ 教育 ④ 社會文化 ⑤ 都市開發 ⑥ 行政施策別으로 구성하고 있다. 어쨌든 7개부문의 主題發表와 종합토론으로 이루어졌던 본 세미나의 결과가 얼마나 계획입안에 반영되었느냐 하는 점을 밝히기는 현실적으로 어려운 일이라고 할 수 있다. 다만 關係했던 사람들의 發言을 통해서 이를 짐작해 볼 수는 있겠다. 본 세미나를 준비하는 가운데 崔圭夏국무총리는 서울 人口集中抑制策을 강력히 추진할 方針을 재확인하면서 그 원인과 정책의 方向提示를 요망한 바 있다. (韓國人口學會, 「서울市 人口集中一그 問題點과 對策」, 1976, 머릿말) 세미나를 주최한 人口學會의 尹鍾周회장도 그 의의를 이렇게 새기고 있다: “오늘날 人口問題를 곧 人口抑制政策 내지 家施計劃事業으로 생각하는 風潮가 널리 普及되어 있는 이 마당에 人口問題의 또다른 重要側面의 하나를 國民에게 認識시켜야 한다는 點에서도… 意義를 찾을 수 있으리라 생각합니다. 또한 지금까지의 많은 人口問題에 관한 seminar들이 주로 外援機關에 의해서 이루어져 왔는데 대하여 政府支援에 의해서 열리게 되었다는 事實도 종대한 轉換을 뜻한다는 點에서도 그 意義가 크다고 하겠습니다.” (上揭書, p. 183) 申洞植장관도 祝辭를 통하여, “많은 知慧가 한 데 모인 이런 자리에서 幅넓은 研究와 充分한 意見交換을 거쳐 그 方策의 基本方向을 提示하여” 줄 것과 人口全般에 관하여 廣範圍한 主題와 討論이 있었던 韓國開發研究院 주최 人口政策세미나와는 차원을 달리해서 서울 人口抑制策을 重點的으로 論議할 것을 기대하고 있다. (上揭書, p. 186)

(8) 計劃作成實務班은 박봉환실장의 설계에 따라 김경태정책조정관, 유천수, 임정산, 이정규, 김창년, 이양원, 오내교서기관과 이용재사무관으로 구성되었고, 실장이 바뀜으로써 이용구氏가 포함되었다.

(9) 종전에는 “인구유입억제” “인구소산”이라는 用語가 대중을 이루어 왔었는데 “再配置”라는 표현

위체제를 확고히 하고 전진한 도시개발을 꾀한다는 大綱이 들어 있었다. 뿐만 아니라, 대통령도 고려 중이라는 行政首都建設 그리고 地方據點都市育成동 KDI側 참여자들의 의견을 포함하였다.¹⁰⁾

결국, 다른 부면의 政府政策에서도 자주 눈에 띄는 것처럼, 여러 計劃이 만들어졌고 여기에 대호 言論과 與論의 要求, 學界의 建議, 議會에서의 論議가 계속되어 왔지만, 大統領의 指示대로 政策議題가 채택되어 政策形成의 결정적 계기가 되었음을 실감할 수 있는 경우이다. 여기에는 절차상의 많은 문제가 있다. 基本構想에 이르기까지 다른 部處와의 事前協議나 調整도 없이 대통령의 결재부터 받음으로써 執行過程은 말할 것도 없고, 構想의 구체화 작업에 있어서도 難航을 예고하고 있었다는 점이다. 8월 24일에 가서야 「基本計劃」의 수립을 위해 關係部處의 국장급 등으로 이루어지는 實務會議를 열도록 하여, “광범위한” 의견을 청취하였다니 말이다. 決定이 이루어진 ‘레벨’로 보아서도 權威的이고 菲요이상으로 中央集權의 企劃慣行이 재현된 셈이다.

어쨌거나 대통령의 고무적인 관심표명은 계속되었다. 8월 18일 ‘新工業都市(半月)計劃’ 중간보고서에는 자리에서 朴大統領은 “首都圈內 人口分散을 效果的으로 達成하기 위하여 新行政首都를 建設해야 하겠으니, 서울과 1시간으로 連繫될 수 있는 지역을 물색하여 보고하라”고 시하는 등 직접·간접적인 루트를 통하여 成案을 독려하였던 것이다. 成案을 주관하는 “目洞植장관과 朴鳳煥실장 등은 私財를 들여서까지 본 계획에 열성이었고, 朴室長 이하 실직원들은 스스로도 專門家가 될만큼 관련분야의 서적들을 탐독했다.”¹¹⁾고 전한다. 이미 청와대 비서실에서 작업을 위해 조사해 놓았던 文獻目錄을 이용구氏로부터 다시 인계 받아 그들 내용을 검토하고 기존의 관련시책을 그려모아 基本構想에 넣어낸 것으로 보인다.¹²⁾ 문헌 섭렵을 많이했던 것은 사실이지만, 公聽會나 세미나를 가지지는 못했었다. 分散을 위한 補制施策이 私有財產과 居住移轉의 自由등에 관한 公共의 關與·制限이라면, 政策

을 한 점은 거부반응을 일으킬 적 했으나 진일보한 것으로, 박봉환 前 실장의 功이라고 이용구氏는 評한다.

- (10) 第1 無任所長官室, 「首都圈人口再配置計劃：基本構想」(1976. 7) 참조. 主要政策手段으로는 ① 행정수도건설 ② 남부지역 인구수용권의 형성 ③ 교육제도의 개선 ④ 서울 불량주택의 정리 ⑤ 서울 산업시설의 이전을 들고 있다. 支援策에는 ① 수도권의 경비 ② 세계금융상의 조치 ③ 고속통신망의 확충 ④ 기금의 설치운용 ⑤ 기타시책을 들고, 기존시책을 보완하고 단계적으로 시행하면서 집행결과의 확인을 제도화한다는 施行方針을 밝히고 있다.
- (11) 이용구氏 인터뷰(1984. 8. 3) 정책조정실에 들려보면 人口分散에 관한 각종 서적·연구보고서 등으로 꽤 차있었다고 그는 덧붙인다.
- (12) 文獻目錄의 大略은 다음과 같다. ① 「首都시율에 있어서의 人口集中抑制에 關한 研究」(서울시, 1972. 7)에서부터 「서울市 人口分散策」(경제기획원, 1975. 10)에 이르는 政府機關에서 나온 研究報告書 및 施策 8件 ② “수도권 인구의 과밀집증억제에 관한 기본지침 추진현황”(건설부, 1970. 9. 21)에서 「서울인구소진계획」(서울시, 1975. 6)에 이르는 서울특별시 소장 一般資料 17件 ③ “서울 중심업무지구의 설정 및 지역구조에 관한 연구”(박영한, 1972)에서 「아세아 제국의 인구정책」(국회도서관, 1975)까지 학술연구조사방법에 의한 研究報告書 6件 ④ 국립도서관 소장자 5件, 延大도시문제연구소 소장 자료 15件(국문 10, 영문 5) 및 “‘만원서울’ 이대로 좋은가”(노웅희, 「월간중앙」, 1975. 8) 등 其他 資料 4件.

對象이 되는 一般國民의 參與도 바람직하지 않았을까 한다.

이들ㅇ 게 미친 國會나 言論의 영향은 어떠했는가? 新民黨은 '76년 가을 제96회 정기국회에서 대도시 都市計劃에 수반되는 여러 問題를 여야공동으로 선후책을 강구하고자 「대도시정비 특별위원회」의 구성을 제의했으나, 與黨에 의해 거부된다. 建設委員會에서도 半月 신공업도시 건설문제나 수도권 정비계획 등에 관하여 적잖은 질의응답이 오가지만, 基本構想의 구체화 단계에서 投入要因으로 작용할만한 특별한 논의는 없었던 것 같다. 開會기간 등 시기적으로도 計劃의 수립일정과 잘 맞지 않았다는 이유로 이같은 사정을 설명해 주는 점일 것이다. 4월 세미나이후 동계획 입안과정동안 중남미 移民과 새마을운동에 관한 문제를 다루었던 李應球씨는 이에 관해 몇 마디로 잘라 말한다.

“인구집중문제가 심각하다는 것, 그리고 이에 대한 종합대책이 필요하다는 것은 異見이 없었던 사항이었습니다. 計劃을 수립한다는 대전제나 설정하고 있는 目標에는 合意가 이루어졌던 셈으로, 옆에서 지켜보는 입장이었던 저로서는 대강 그렇게 말할 수 있겠습니다. 더욱이 大統領의 支援이 강력한 것으로 알려져, 심지어 야당권에서도 반대가 없었던 것지요. 國會나 政黨쪽에서 나왔던 논의도 新聞에서 주장되는 수준과 범위를 벗어나지는 못했고, 言論도 집행과정에서 나타날 수 있는 問題點을 부각시켜 주의를唤起해주는 정도에 불과했지 않았나 합니다.”

‘行政首都建設’을 논의로 한다면 問題에의 政策的 對應에 대한 合意度는 높았다는 얘기겠고, 행정조처에 대한 官民의 오랜 기대와 관념으로 計劃이 가져 올 變化도 클 것으로 받아들여졌던 듯싶다.

國會나 言論의 기여 또한 없었을 리 없겠지만 그리 決定力を 발휘할 만한 정도는 아니었음을 우·1 확인해 두고, 다시 計劃實務班의 일정을 따라가 보기로 한다.

지난 8월 24일 아래 關係部處와 協議를 계속해 온 이들은 11월 24일 「首都圈 人口再配置基本計畫(案)」을 관계부처의 長官들이 陪席한 가운데 국무총리에게 보고하게 되었다. 그 직후인 12월 4일 申洞植장관은 建設部長官이 되어 떠나고, 張炯淳씨가 제1무임소장관으로 취임한다. 新任 張장관은 소관업무 파악에 들어갔고, 여지껏 해왔던 「基本構想」이나 「基本計畫案」에 대하여 못마땅하게 생각한다. 前任장관과의 불편한 관계, 計劃內容에 대한 불만, 朴屬煥실장과의 매끄럽지는 못한 관계에다 實務協議과정에서 노출된 부처간의 異見과 年末年始라는 時機가 상합작용을 해서 얼마동안 추진이 더디어 진다.¹³⁾ 국무총리에게 보고한 이후 이렇게 강보(襁褓)에 싸인 갓난아이마냥 잡자고 있던 「基本計畫案」은 대통령 年頭巡視가 있고 난 이후, 1977년 3월 7일 ‘백일잔치’를 맞게 된다. 關係部處長官이 배석한 가

(13) 基本計畫에 들어있는 行政首都建設에 관한 사항을 놓고 신임 장경순장관과 박봉환실장은 마찰을 빚게 된다. 共和黨史에서 엿볼 수 있는 바, 국회부의장 선출을 둘러싸고 비롯되었던 전임 申장관과 신임 張장관의 뒤틀린 관계외에도, 계획 자체가 無理투성이임을 들어 신임 장관은 계획 전반에 대해 부정적인 심사를 갖고 있었던 것으로 해아려진다. 生父가 누구인가 하는 血統, 나아가서 產兒의 不實이 繼父에게는 문제되었던 것으로 생각된다. 結末은, 基本構想을 大統領이 재결했다는 것으로 해서, 계속 밀고 나가는 것으로 나게 되었다. 朴실장은 청와대 비서실장의

운데 大統領에게 보고되어 國家基本計劃으로 확정된 것이다. 대통령에게 보고가 늦어진 것은 위에 설명한 여러 이유도 있었겠지만, 가장 근본적인 것은 브리핑 일정조정 문제였던 것 같다. 국무총리에게 보고한 사항이라 하더라도 통상적인 서류 결재件이 아닌 브리핑에 따라야 할 시항이라면, 또 그것이 화급을 다투는 事案이 아닌 한에 있어서는, 日程을 잡기가 매우 어려웠던 것이다.

이렇게 확정된 「基本計劃」, 거슬러 올라가서는 「基本構想」의 產母格인 박봉환실장은 4월 30일까지 各 邑處의 細部計劃을 제출토록 해 달라는 公文을 처리하고 重化學推進委員會로 떠나게 된다. 후임으로는 같은 제 1 무임소장관실에서 1년 남짓 다른 업무를 보아오던 이웅구氏가 오게 되는데, 同 計劃으로 봐서는 몇 안되는 產婆출신의, ‘繼母’인 셈이다. 그 計劃의 內容은 基本方向 및 當面施策과 部門別 中·長期計劃이 주된 것으로서, 「基本構想」을 구체화시¹ 것이라 하겠다.

3) 본격적¹ 국면에 : 同 「細部施行計劃」의 작성

「基本計劃」은 3월 16일 그 내용과 執行方向이 國務總理指示 제 3호로 관계부처에 示達됨으로써, 본조 국면에 접어들었다. 국무총리는 1977년 4월 4일 首都圈問題審議委員會에서 동 규정을 개정 卽에 있어, 관계부처의 유기적인 협조가 실질적으로 이루어질 수 있도록 제 1 무임소장관의 조정기능을 강화하라고 지시하였다.¹⁴⁾

자리를 옮겨 앉은 이웅구실장을 중심으로, 政策調整室은 首都圈問題 審議委員會 規程의 改正案을 준비·기안하게 되고, 維政會로부터 基本計劃에 관한 설명요청을 받는다. 國會나 政黨이 이 諸劃에 관심을 별로 갖고 있지 않은 것으로 보아오던 제 1 무임소장관실은 室長으로 하여금 의원총회 자리에서 브리핑을 하게 하여, 대체로 호의적인 反應을 얻었다고 한다.¹⁵⁾ 4월 중순의 일이었다.

준비해 놓았던 「수도권문제 심의위원회 규정」 개정안은 4월 29일 의결되어 大統領令 제 8554호로 공고되었으나, 동 委員會 부위원장이 經濟企劃院長官 1인으로 되어 있던 규정에 제 1 무임소장관을 추가하여, 제 1 무임소장관실의 조정기능을 뒷받침하도록 했던 것이다.

“69년 4월 4일 을지연습 綜合講評時 ‘首都圈 빙위를 위하여 首都圈 人口集中抑制를 위한 法律을 制定하라’는 박대통령의 지시에 따라 같은해 5월 31일 대통령령 제 8554호로 마련”¹⁶⁾

조정으로 자리를 옮겨 首都移轉문제를 추진하게 됨으로써, 不協和는 끝나게 되었다.

(14) 首都圈問題審議委員會 회의록(1977. 4. 4).

(15) 이웅구 前 실장 인터뷰(1984. 8. 3). 共和黨쪽에는 「細部計劃」이 확정되고 「首都圈 人口再配置計劃(1977-1986)」이라는 책자를 내놓고 난 후인 1978년도 초에 가서야 설명을 하게 되었다. 그것도 경기도 출신 소수의원을 제 1 무임소장관실 정책조정실로 초치하여 하게 되었는데, 大統領의 지시에基한 것이라는 전제가 불어 궁정적인 반응을 보일 수 밖에 없었던 것 같으나, 그리 환영하는 눈치는 아니었다고 한다.

(16) 姜吉夫 “首都圈 人口分散施策의 評價: 工場, 學校, 公共機關의 分散을 中心으로”(서울大學校 環境大院都市計劃學 碩士學位論文, 1984), p. 137; 제 1 무임소장관실 업무가 건설부에 흡수됨에 따라, 본위원회 규정은 1981년 4월 8일 대통령령 제 10280호로 다시 개정되어 副委員長

된 것이 동 委員會 규정이다. 국무총리를 委員長으로 하여 “首都圈의 健全한 發展에 關係되는 主要政策을 審議調整하게 하기 위하여 大統領 所屬下에 두고 있는”(제 1조) 同委員會는 거의 운용되지 않고 있다가, 이로써 活性화의 채비를 하게 된 것이다. 同 實務委員會 규정 또한 이튿날인 4월 30일에 비로소 제정되어, 수도권 인구정책조정실장을 위원장으로 하여 10人으로 구성하게 된다.

연이어 4월 초순에 발송했던 協調公文에 의거, 각부처의 細部計劃을 4월 30일까지 제출 받은 計劃實務班은 관련부처의 실무자간 협의·조정과정을 계속해 나가게 되고, 9월 21일에 열린 수도권문제심의위원회에서 「基本計劃」에 대한 細部計劃을 확정하기에 이르른다.* 協議와 調整 하나하나 쉬운 일이 없었다. 7월 20일의 제 2차 實務委員會만 해도 그렇다. 건설부와 전공부가 工場에의 管轄權 등을 두고 타협을 이루고 있었고, 문교부와 재무부는 학교부지 매도자에 대한 양도소득세 면제문제를 둘러싸고 이견을 보이고 있었다. “部處間異見事項은 청와대와 총리실 담당관이 다시 협의하도록 하고, 其他 異見事項에 대해서는 제 1 무임소공관실과 협의할 것”¹⁷⁾을 結論으로 내놓고 있었지만,前途는 ‘산넘어 산’이었다.

그런 사정 속에서도 정부는 10월 4일 제98회 국회 제7차 본회의에서 “서울을 비롯한 大都市의 人口再配置計劃을 效率的으로 펴 나가겠다.”¹⁸⁾고 밝히고, 10월 21일에는 細部計劃의施行에 관한 국무총리 지시 제11호를 關係部處에 시달함으로써立案過程은 일단락 되었다.

결과적으로, 人口集中으로 야기되는 제반 問題를 認知하고, 人口흡인요인과 압출요인을 分析하면서 既存施策을 뒤돌아보고, 基本目標와 方向·部門別 計劃을 작성하여 細部計劃을 확정시켰던 것이다.¹⁹⁾

여기에서 細部計劃作成의 실무책임자였던 李應球씨의 얘기를 다시 한번 들어보자.

“한마디로 종합적인 代案의 選擇過程이 없었습니다. 基本構想에서부터 基本計劃이 나오기까지 기존 연구업적이나 보고서 그리고 諸般對策을 참고한다는 것이 유기성없는 평

1명은 건설부장관으로 대체된다. 후술할 實務委員會도 그 규정이 1981년 5월 26일 심의회규칙 제1호, 그리고 12월 17일 제3호에 의해서 바뀌어진다.

(17) 首都圈問題審議委員會 實務委員會 회의록(1977.7.20).

(18) 1978年도 대통령 施政演說文

(19) 第1無任所長官室, 「首都圈 人口再配置計劃 : 1977~1986」(1978) 참조.

* 이 자리에서 있었던 국무총리 지시사항의 要旨는 아래와 같다. (수도권문제 심의위원회 회의록 (1977.9.21))

① 수도권 인구문제는 복잡하고 어려우며 중요한 문제이므로, 정책집행을 담당하고 있는 각부 각관의 관심이 요구된다.

② 9 안이나 발표할 때보다 시일이 갈수록 문제의 심각성을 점차 망각하는 경향이 있는데, 일정 확정된 계획은 꾸준히 지속적으로 추진해 나가기 바란다.

③ 각 우에 따라서는 특수한 문제에 이의가 없을 수 없겠으나, 기본적인 원칙에 이의가 없는한 각 체계획의 취지를 염두에 두고 대폭적이고 장기적인 관점에서 적극 협조하기 바란다.

④ 그늘 확정된 세부계획은 그 실천에 각별히 유의하고, 더욱 발전시켜야 할 중·장기계획은 각 부처별로 꾸준히 구체화시키기 바란다.

면적 뉘열을 초래하여, 政策手段이 너무너무 많은 計劃이 되고 말았던 것이지요. 분야별 계획을 마련해 놓고 그 각각에 해당되는 手段은 모조리 그러모아 놓는 일종의 연역적 절차라 훌까요, 그런 작업이 있읍니다. 施策간의 우선순위가 없음은 말할 것도 없고, 관련부처 업무의 전문성·고유성·기술성을 백안시하여, 제1무임소장관실의 能力を 훨씬 벗어나는 내용이 있읍니다. 물론 누워서 침뱉기입니다만, 세부계획의 입안과정 그리고 집행·평가과정에서도 그러한 경향은 계속되었으니까요. 경향성으로 말할 것 같으면, 기본계획에서 구체성을 지니고 있는 것은 規制施策이고 오히려 중요시해야 할 개발시책에 대해서는 방향만 제시하고 끝내 버렸습니다. 관련부처에서는 다 싫어하게 되어 있읍니다. 그러나 「기부계획」을 협의과정을 거쳐 수립하는 데는 부처간 利害가 달라 「기본계획」의 내용이 자꾸 후퇴할 수 밖에 없지 않았겠습니까? 제 기억으로는 「기본계획」의 3분의 1가량은 政策化할 수 없고 실효성 없는, 슬로건적인 것이 있읍니다. 이렇게 計劃의 모순을 발견했지만, 대통령의 재가를 받은 사항이기에, 그것에 입각해서 「세부계획」을 만들어갔던 것이지요. 그렇지만 잊어서는 안될 것은 당시의 長官이나 室長이 혼신을 다마쳐 일한 과정과 짐작입니다.”

計劃의 具體化단계에서 기본구상과 기본계획은 張炯淳장관과 李應球실장의 ‘實現可能性’ 위주의 立案 스타일로 해서 일단 비판을 받았다. 제1무임소장관실의 제도 및 예산등 제약 조건하에, 그리고 훌륭한 계획을 만들어 내야 한다는 大命題下에서, 자신들의 專門性 高揚을 위한 노력을 아끼지 않았던 계획작성실무반의 人的構成이 변하지 않았음에도 불구하고, 고위직 임자들간의 이같은 틈은 어쩌면 필연이었는지도 모른다. ‘낳은 功’을 높이 사면서도, ‘기르는’ 과정에서 느끼는 안타까움과 어려움이 더 컸음을 감지할 수 있다.

4) 하하나 자세히 : 計劃內容別立案過程

(1) 首都圈 人口問題의 背景確認

「基本構則」을 위한 작업은 서울의 集中現況과 問題點을 分析하면서 시작되는 것으로 되어 있다. 서울의 인구집중현황을 全國對比 面積으로 呈示하고, 人口·行政·經濟·教育·其他部門으로 나누어 보면서, '75년까지의 증가추이와 2,000년까지의 展望을 하고 있다.²⁰⁾ 이에 관한 資料로는 科學技術處와 經濟企劃院의 推計를 활용하고 있다.

다음 過程에 따른 問題點으로는 ① 경제적 비능률과 생활환경의 악화 ② 사회적 불안의 증대 ③ 안보상 취약성의 증대 등으로 分析하고 있다. 미루어 보건대, 기존 연구보고서나 政府政策을 일별하고 공통적인 지적을 최신 통계자료와 함께 간단히 정리하는 과정이었다.

同 「基本計劃」작업에서는 長期展望으로서 人口의 都市圈域別 分布展望(資料 : KDI, 경제기획원, 「총인구 및 주택조사 속보」)과 계획기간 중 經濟發展에 따른 工業團地의 新規需

(20) 第1任所長官室, 「首都圈人口再配置計劃：基本構想」(1976. 7. 22) 참조.

要를 전망하는 것이 특기할 만하다.²¹⁾ 이는 南部地域의 地方據點都市育成을 염두에 둔立案節次였다고 사료된다.

최종 「細部計劃」에서는 자연 위의 (計劃)내용들을 이어받고 보완하는 과정을 밟는다.²²⁾ 「基本構想」에 나온 集中現況에 더하여 세계주요도시의 人口密度를 「合同年鑑」(合同通信, '76)과 世界大都市 比較統計(서울市, '75)를 원용하여 문제점을 강조하고, 過密에 따른 問題點에 國土全般의 均衡發展을沮害하는 것을 추가하였다. 본 입안과정에서 제외된 부분은 「기본계획」에 담겨졌던 '경제 발전에 따른 工業用地의 新規需要 展望'이다. 그런가하면, 都市의 生成 및 擴散過程을 人文地理學的·都市計劃學의 견지에서 일반론적으로 비추어 본 다음, 서울의 巨大化·過密화過程을 되새기게 된다. 「基本構想」이나 「基本計劃」을 입안하면서 하지 않았다고는 볼 수 없을 것이로되, 論理的인 과정을 거쳐 성안한 결과라는 점과 최종계획으로서의 면모를 갖추려는 의도가 작용했을 것으로 해석된다. 같은 맥락에서, 서울·지방의 인구吸引要因과 押出要因을 중심으로 人口集中의 原因을 따져 分析하고 있음도 보여준다. 서울의 人口吸引要因으로는 ① 600년 도읍지로서의 地位와 性格 그리고 政府의 行政서비스 기능의 集中 등으로 인한 歷史的·政治的 要因 ② 經濟的 要因 ③ 文化·教育·慰撫 등 文化的 要因을 들고 있다. 서울의 人口押出要因으로는 인구과밀에 의한 사회적 수요·수가 市民의 담세능력을 초과한다는 점임을 살펴면서, 다소 과장적인 안목으로 임하고 있다. 결론으로서, 서울의 인구흡인과 압출요인의 비교에 있어 轉入人口가 轉出人口의 2배를 상회하고 있다는 사실이 해결해야 할 정책적 과제라고 못박는다.

이들 작·²³⁾반의 도시인구계획에 필요한 전문지식과 통계이론적 뒷받침 노력을 해 온 혼적이 역연하고 할 수 있겠으나, 부분부분 암이하게 넘어간 부분도 있는 듯하다. 일례로서 文化的 要因같은 것을 들 수 있는데, “그간에 수없이 지적되어 온 사항으로서 별무리없이 쉽사리 열거될 수 있는 사항이었으나, 要因에 대한 보다 심층적인 分析과 천착없이 상식적으로 보태어진 항목으로 볼 수 있다.”고 면접에 응했던 당시의 한 실무자는 말해준다. 직접적이고 과시적인 규제시책에 역점을 두지 않을 수 없는 현실적이고 관료적인 입안자세가, 그렇지 않아도 어려운 인구집중문제에 대한 社會·文化的 對應策 수립에 소홀하게 된 연유가 아닐가 한다. 구조기능주의와 공리주의적 파라다임의 잘못된 세례하에, 開發의 年代를 이끌어 온 政府엘리뜨들이 우선의 數值에 傾倒되는 行政文化의 자족들은 본 계획의執行이나 評價過程에서도 지워질 줄을 모른다.

잘 이루어진 부분 중의 하나라고 앞에서 잠깐 언급했던 既存施策에 대한 評價作業결과는 4가지로 집약되어 있다. 計劃實務班이 文獻調查를 할 때도 조사문헌들의 내용 가운데서 問題點이나 方策을 지적하고 있는 부분을 눈여겨 봤다고 전해진다. 分析結果는 ① 국가시책

(21) 第1無任所長官室, 「首都圈人口再配置 基本計劃」(1977. 3. 7) 참조.

(22) 第1無任所長官室, 「首都圈人口再配置計劃 : 1977~1986」(1978) 참조.

의 통일과 일관성이 결여되어 있으며, 각부처의 고유기능이 우선시되어 집행이 잘되지 않았다는 점 ② 소산(“내보내는”)과 수용(“받아들이는”)정책이 연계성의 면에서 부족하였다는 점 ③ 문제의 심각성에 대한 인식부족과 강력하고 적극적인 실천대책이 갖추어지지 못했다는 점 ④ 관계법령의 미비와 권한이 부여된 종합조정·통제기능이 갖추어지지 못했다는 점으로 드러났다. 드러내 보인 問題點을 과연 本計劃의 細部內容에 잘 반영하였는가 하는 물음에 대한 答은, 후술하겠지만, 否定的인 편이다.

끝으로 「기본계획」에 들어있던 首都圈 範域문제를 확정하게 된다. 首都圈을 ① 서울特別市 ② 1976년 12월 31일 현재 國土綜合開發計劃上 “首都圈開發制限區域”的 外廓線내부의 全地域 및 ③ “②”의 외곽선에 걸치는 市·邑·面지역(단, 반월공업도시지역은 제외)으로 정하게 된 것이다. 行政區域으로 따져서 서울특별시를 비롯한 7개市 8개郡 35개邑面에 걸친 것으로 되어 있다. 그 과정에서 특기해 둘 만한 점은 아무런 부속서류도 없이 2페이지에 그치는 内容가지고 “圖上計劃”으로朴대통령의 결재를 맡아 建設部에서 개발하고 있던 半月工業 郡市地域²³⁾을 논란 끝에 범역에서 제외했다는 점이라고 할 것이다. 이 점 외에는 範域內의 각 지역별 特殊性을 감안하지 않고 劍一的이고 平面的으로 획정하여, 집행과정에서 문제된다. 결과적으로도 너무 좁게 한정한 것이 되고 만 셈이다.

(2) 基本目標의 設定

「基本構想」에서 인구과밀에 따른 問題點 해결을 그 一般目標로 규정했다함은 앞에서 밝힌 바이고, 「基本計劃」에서는 目標年度인 1986년의 서울 人口를 당시 수준인 700만명으로 유지할 것으로 하였다. 76년 현재 人口 700萬을 基準으로 하여 計劃期間동안 增加趨勢를 繼續 化시켜, 80년대 초에는 800만까지의 증가를 인정하고 목표년도인 86년에 가시는 행정수도의 건설과 더불어 76년 수준인 700만으로 감소²⁴⁾시킨다는 것이다. 그전에 나와 있었던 ICT AM과 人口專門家들의 推計와 서울都市基本計劃 및 國土綜合計劃上의 計劃人口 등이 '81년까지 되어 있었고 이들을 참조할 수 있었으나, 그 이후 '86년까지의 수치는 욕심에서 비롯되어 나온 것이라 아니할 수 없다. 한마디로 정확한 豫測과 分析이나 이론적 근거에 입각하기 보다는,朴대통령의 의도를 명찰하고 의욕에 넘쳐 目標를 책정, 「基本計劃」 및 「細部計劃」立案者들이 무리를 했던 것이다. 새로 건설될 行政首都에 50만, 半月공업단지에 30만, 5대 거점도시권에 260만, 중화학 관련단지와 기타지역에 100만 등, 총 430만명을 배치한다는 ‘地域別 再配置目標’를 연결시켜 그같은 目標를 세웠을 뿐이다. 좀더

(23) 참조 : ① 1976년 7월 21일 월간경제동향보고에서 “서울의 人口 및 工業分散策의 하나로 首都圈 内에 工業團地 100萬坪을 가진 新工業都市 두 구역을 물색하여 New Town으로 建設하라”고朴대통령 건설부장관에 지시.

② 1976년 8월 18일 청와대에서 新工業都市(半月)計劃 중간보고를 들음.

③ 1976년 9월 21일 新工業都市 건설입지를 半月로 결정; 자세한 過程은 金儀遠, 「韓國 國土開發史研究」(서울: 大學圖書, '83), pp. 859~861 참조.

(24) 第1無任所長官室, 「首都圈 人口再配置計劃: 1977~1986」(1978), p. 24.

구체적인 복안이나 제도적 장치도 없이, 財源調達방안도 확실치 않으면서, 當爲性에 치중, 標的(tar_{get})만 만들어 놓았던 것이다. 그렇다고 그것이 어떤 상징이나 ‘현수효과’를 노린 것도 아니에랴 출발부터 問題가 시작되었음에 틀림없다. 문제의 소인은 이어져, 입안 당시 國土綜合開發計劃(1972~1981)등 관련 長期綜合計劃과 추진기간이 일치되지 않고 있어, 이들간에 有機性과 統合性을 결하고 있다.

(3) 政策의 基本方向과 部門別 計劃

본 ‘部門別計劃’은 과거의 문제점 파악에서 시작하여 기존의 시책을 종합발전시키는 과정에서 多出된다. 긍정적으로 보아서는 各分野별로 소관부처에서 추진해야 할 施策과 日程을 명시하게 되어 實踐性을 강조하게 된 것이다. 바로 여기에서 또 다른 問題 하나가 빚어지게 되는데, ‘정책우선순위’의 문제가 그것이다. 부문별 계획과 시책들간의 體系性이나 優先順位도 명확히 하지 않은 채, 정책 手段(measure)들을 백화점식으로 취합, 벌여놓았을 뿐이다.

政策의 基本方向부터 들이켜 보기로 한다.

첫째, 인구집중의 원천적 요인인 중앙행정 씨어비스 機能을 行政首都로 이전한다는 것이다. 朴鳳奐실장과 宋丙洛·金善雄박사 등에 의해서 이미 「기본구상」에 입지조건이나 규모, 건설방법 기관이전의 段階까지 명시되는 진척을 보인 바 있다. 그리고 박대통령은 1977년 2월 10일 서울市를 연두순시하는 자리에서 임시행정수도건설에 관한 구상을 공식적으로 발표한다 이것을 重化學推進委員會로 옮겨간 朴실장이 중심이 되어 계속 밀고 나갔고, 1977년 7월 23일에는 국회에 제출된 「臨時行政首都建設을 위한 特別措置法案」이 센세이션을 일으키면서 통과되고 있었다. 이런 상황 속에서, 그 실천의 귀추가 주목되는 가운데 「細部計劃」이 그대로 반영되었던 것이다.²⁵⁾ 세부시행계획에서 더욱 다듬어진 내용중, ‘再配置地域 選定條件’이라는 대목이 있다. 注目하고자 하는 것은 서울로부터 一定距離(100km)以上 上隔離地 域이라고 명시한 점이다. 우리는 두 가지 정도를 想起할 필요가 있다. 그 하나는 “서울과 1시간으로 연계될 수 있는 지역을 물색하라”는 1976년 8월 18일의 朴대통령 청와대 기록이다. 이에 대해서는 앞에서 언급한 적이 있다. ’77년 2월 10일 서울시 연두순시에서도 “서울에서 약 1시간半정도 거리의 남쪽에 臨時行政首都를 건설하겠다.”고 밝히게 된다. 다른 하나는 1976년 제96회 국회 제21차 건설위원회에서 있었던 申洞植건설부장관의 발언이다.²⁶⁾ 발언하는 立場으로 봐서야 관계 할 일이 아닐지 모르지만, 위의 “100km 이상”이라는 尺寸의 산출근거가 제 1 무임소장관 재직시에 연구했던 경험에서 나왔음도 확인할 수 있는 소이에서다. 그는 인구분산과 집중억제를 위해 침상도시(Bed Town)건설을 하는

(25) 朴龍煥氏가 이끄는 實務企劃團은 3월이래 실제로는 「白紙計劃」을 비밀리에 수립하고 있었다.
'8년 5월까지 약 70개의 과제가 연구된다.'

(26) 제96회 국회 건설위원회 제21차 회의록(1976. 12. 13).

게 어떠냐는 의원들 질의에 런던의 실패사례를 소개하면서, 출근거리라 보는 100km 이내에 새로운 도시를 건설한다는 것은 기존 대도시를 새로운 큰 都市로 만들 뿐이라고 답변하고 있다. 소위 메갈로(megalo) 개념에 입자하여 그렇다는 것이다.

이상 25·지 예를 든 것은 대통령의 지시와 연구결과가 본계획의 행정수도 지역선정조건의 내용이 되고 있는 ‘거리 기준’에 영향을 주었다는 얘기를 하기 위함이다.

둘째, 2 역특성에 맞는 개발로써 人口와 施設의 흡수를 유도하고 서울에 對處할 수 있는 集積利益을 부여한다는 것이다. 이 戰略을 위요하여, 자문에 응했던 KDI팀과 서울大 환경대학원 팀은 觀點의 차이를 드러낸다. 崔相哲박사를 비롯한 환경대학원 교수들은 田園都市와 중소도시 건설을 주장하는 등 理想論을 개진한다. 반면 金善雄·宋丙洛 박사 등은 “우리는 어차피 공업입국 초기에 있고, 그것은 필연이다. 1990년대엔 적어도 85%가 도시화되니, 釜山 之 지방대도시의 인구를 억제하지 말아야 된다. 전원도시 개발 같은 이상론은 美國에나 맞는 얘기다.”라고 주장한다.²⁷⁾ 마침내는 현실론이 勢를 얻어 地方據點都市 육성책이 더욱 확고하게 자리하게 된다.

세째, 人口·產業施設 재배치를 촉진하기 위한 稅制·金融지원을 강화하는 것으로 되어 있다. 助長과 規制 양면에서 間接的인 支援方法이 기조를 이루고 있는 전략으로서, 여러번 지적하였듯이, 구상단계에서 財務部등과의 사전협의없이 포함하여 기왕에 있어왔던 조치에서 별다른 큰 진전은 없으리라는 염려가 많이 토로되었던 항목이다.

네째, 人口와 產業의 再配置와 함께 首都圈의 生活環境을 보다 快適하게 造成하기 위하여 再配置를 實施한다는 기본방침이다. 이것 역시 세번째 基本方向의 입안과정과 마찬가지였던 관계로 나중에 자세히 알아볼 집행과정에서 파란많은 골칫거리로 등장한다.

이상에서 細部施行計劃의 근간을 이루는 政策의 基本方向과 주요 部門別 計劃들을 망라

(27) 한양대학교 金善雄교수 인터뷰(1984. 6. 18);

여기에서 그들 攻防의 理論的 基礎知識이 되었을 都市 및 農村開發에의 3가지 政策提案 또는 見解를 崔相哲教授의 글을 빌어 해아려보고, 그의 주장을 소개해 본다:

개 1전략의 첫째 견해는 도시와 농촌의 불균형 발전은 要素適應(factor adjustment)을 통하여 경기적으로 是正되고 균형에 도달할 것이라는 新古典의 樂觀論이다. 둘째는 프랑스를 중심으로 이론적 계획화가 이루어진 成長據點理論(growth pole theory)에 근원하는 分極的 都市化(polarized urbanization) 또는 集中的 都市화(centralization)政策을 주장하는 견해이다. 세째는 分散的 都市화(decentralized urbanization) 또는 都市的 農村화의 움직임이다.

英의 「뉴타운」 또는 田園都市, 소련의 「스푸트니크」都農社會論등이 이러한 理想的 規範論에서 출발한다.

“과연 우리나라의 都市·農村開發政策이 이상의 代案중 어떠한 길을 가야 하는지에 대한 具體的 問題는 本研究領域을 벗어나는 일이다.”

……“그러나 人口의 大都市集中抑制라는 當面課題와 都市와 農村의 균형있는 開發을 이루기 위해서는 몇개의 成長據點의 開發이나 豫定調和論의 樂觀論에 기대를 걸 수는 없다고 생각된다. 보다 根本的인 社會經濟的 構造의 改編을 위한 長期的 政策과 分散的 都市化政策에 대한 수단을 마련하여야 할 것이다.”

——崔相哲, “都市開發과 農村開發의 政策方向”, 「韓國의 人口問題와 對策」(KDI, '81), pp. 221~227.

해 보았다. 긴요한 부문은 차후 자세한 논급이 있을터이지만, 전반적으로는 기존시책의 집대성으로, 입안과정에서 부처 간의 이견이 있었던 것도 거의 절대다수가 細部計劃에 포함됨으로써, 豐策에의 집념과 노력의 결晶은 시험대에 올랐다.

2. 執行 및 評價過程

1) 어떻게 실천하게 되었나：執行過程의 概觀

(1) 第1無任所長官室과 執行過程

우선 計劃의 執行을 위한 “行政事項”을 살펴보기로 한다.²⁸⁾

① 이 計劃中 當面事項은 各 所管部處別로 計劃된 期間안에 蹤跌없이 施行하고 中長期計劃은 이 計劃에 明示된 基本原則에 따라 早速한 時日안에 各部處別로 施行計劃을 樹立하여 施行한다.

② 各部處가 樹立하여야 할 施行計劃中 工業의 適正配置를 위한 基準計劃이나 據點都市圈 開發計劃등 特히 重要한 事項은 首都圈問題審議委員會의 事前 審議를 받은 後에 施行한다.

③ 이 計劃에 違背된 各部處의 施策推進을 止揚하고 輕微하고 個別的인 事項에 關하여 部處間 異見이 있을 時는 首都圈問題 審議委員會의 審議를 거쳐 委員長(國務總理)에게 報告한 後에 施行한다.

이어, 各部處는 이 基本計劃中 當該部處 所管事項에 關하여 그 推進狀況을 確認하고 그 결과를 第1無任所長官, 首都圈問題審議委員會 委員長에게 每分期末까지 보고하되 매년 4/4分期末에는 當該年度 推進狀況을 함께 보고도록 하였다. 또한 第1無任所長官은 各部處가 提出한 推進狀況을 綜合的으로 分析하여 그 결과를 年 2回以上 委員長(國務總理)에게 報告하는 것으로 하였다.

이상 計劃에 나와있는 行政事項을 살피 이유는 주무전담기관으로 된 제1무임소장관실의 기능을 기능해 보기 위해서이다. “제1무임소장관실”——우선 그 명칭부터가 다른 부처와 다르다. ‘部’가 아닌 ‘장관실’인 것으로 해서, 고유권한과 이에 따른 집행력을 발휘하는 입장이 못된다. 연구기능을 중심으로 하는 참모기관에 그쳐, 계획을 담당한 行政實務者들이 연구에 등한하지 않았던 것도 어쩌면 당연한 소치요 귀결인지 모른다. 法律案을 기안 제출할 권한도 하위관서도 없었다. 首都圈問題審議委員會의 규정이라는 것 하나만 가지고 執行에 임하게 된 것이다. 母法도 없는 大統領令 하나 가지고 끌어가게 되는 것이니, 수도권문제심의위원회에서 副委員長의 직책을 지닌다는 것과 同委員會의 實務支援을 무임소장 관실에서 한다는 것으로 버티어가는 셈이다.²⁹⁾

(28) 第1無任所長官室, 「首都圈人口再配置計劃：1977～1986」(1978), pp. 108～109.

(29) 1981년 12월 31일에 首都圈整備計劃法이 제정됨에 따라 확고한 法的 根據를 갖게 되고, 명칭도 수도권정비심의위원회로 바뀌어진다.

冒頭에서 살핀 “行政事項”이라는 것도 그 근거가 바로 이런 정도에서 비롯된 것이다. 미리 얘기지만, 집행과정에서 “무슨 權限으로 관여하느냐”는 식으로 各部處는 반발하고 비협조적인 사례가 빈발한다. 이것은 各部處업무의 고유성·전문기술성을 경시한 計劃의立案에도 기인한다. 다른 부처의 일개 係·課의 예산에 불과한 행정관리 예산이었다는 데에 이르러서는 더욱 심각한데³⁰⁾, 法律的인 확실한 보장을 받지 못했다는 데 문제의 발단이 있던 것이다. 소 之 적인 관점에서, 行政官署에서 法律行爲를 수행하지 않았을 때 實務者의 경우는人事措置되고 長官등 責任者는 問責하게 되어있는 것이 상식이다. 그런데, 애로에 빠져드는 경우에 아무리 집행을 안하더라도 문제 할 기관도 근거도 없었던 실정이었다.

이러한 사정은 金龍泰장관 代에 와서 더욱 표면화된다. 申洞植장관이나 張炯淳장관 등은 首都圈人口配置 문제 자체에 한해서는 대단히 열성적이었다고 한다. 세부적인 일은 가급적 實務者에게 위임하면서, 강력하게 주장할 사항이 있으면 견의를 받아들여 앞장서 나가는 스타일이었다. 張炯淳장관은 동 計劃의 補完方針을 굳히고 시작하려 할 즈음 경질되었는데, 다시 李應球씨의 얘기를 들어본다.

“어디에서 들었는지는 몰라도 金龍泰장관은 부임초부터 수도권인구문제에 관한 역사나 기초상식을 지니고 있었습니다. 비교적 이론적인 측면까지 이해하고 있었고, 정책의 必要性을 절대적으로 인식하면서도, 제 1 무임소장관실의 권능으로는 절대로 해결을 볼 수 없다는 게 그분의 지론이었습니다. 이 문제는, 가령, 예산을 가지고 있는 기관이라든지, 예산을 가지고 있는 기관을 감독할 수 있는 데서 취급해야 한다는 생각이었던 것인지요. 저에게 ‘그런 方向으로 대책을 마련하고 슬라이드를 만들라’고 하더군요. 가능하면 政策調整室팀。 본 업무를 경제기획원이나 총리실에 그대로 가지고 가서 추진할 수 있도록,朴대통령에게 주선해 주겠다는 것이었습니다.”

이에 實務者들은 다음과 같이 개진했다고 한다.

(30) 예산개요—第1無任所長官室 首都圈 人口分散事業費(1978~1981) (단위 : 百萬 원)

	1978	1979	1980	1981	合計('78~'81)
豫算總額	180.0	254.7	357.9	381.7	1,174.3
首者圈計劃	8.2	31.2	114.0	74.0	227.3
旅費	3.8	3.8	4.5	4.5	(19.4%)
國外旅費	—	3.7	4.9	4.9	
需用費	—	2.6	—	—	
手料修繕費	4.7	5.4	11.7	11.7	
特別辦公費	—	0.6	52.8	52.8	
用役費	—	15.0	40.0	—	

註: 1978年以前은 首都圈計劃이 分離되지 않았으므로 1979년과 같은 構成比를 適用하여 推定했음.

—(資料: 第1無任所長官室); 具成烈, “人口對策”, 朴宗淇·李奎億 編, 「國家豫算과 政策目標: 1981年度 豫算評價」(KDI, '81), p. 435에서 재인용.

“南基祐부총리 등은 국영기업체 소산이다 육성이다 해서 예산일이 아니란 걸 잘 알고 있어 이 문제를 절대 맡으려고 하지 않을 터이니, 다른 데다 떠맡긴다는 것은 해당 초 안도 게 되어 있읍니다. 혹 맡으려 하는 테가 있다면 건설부인데, 그곳은 首都圈 擔當官이 여지껏 있어 왔으면서도 그 모양이 되어 가지고 우리가 맡게된 것 아닙니까? 그러니 건설부가 맡는다는 것도 우리가 맡는 것이나 效果面에서는 다를 바가 없는 겁니다.”

그럼에도 불구하고 金長관은朴대통령과의 친분관계를 생각해서 ‘걱정말고 슬라이드를 작성하나’ 해서, 작업은 개시되었다. 그러니까 金長관 부임직후부터의 일이었다. 無任所長官이 나는 게 국무회의에 가서도 별로 할 말이 없는 자리이다. 주어진 課業만으로도 상당한 부심을 가지고 놓치지 않으려고 노력했으면 했지, 大統領에게 들고가서 뜯어고치겠다는 말을 하게는 되어있지 않다. 그러던 중 제작작업을 완료하고 대통령에게 브리핑할 일정을 잡으려 하던 차 10·26사태의 발발로 이 계획은 무산되고 말았다. 그후 金佐謙장관이 누임하자마자 바로 그 슬라이드를 가지고 國務總理등 關係要路에 돌아가면서 보고한 연속, 崔俛洙장관 재임기인 1981년 4월 9일 제 1 무임소장관실의 기능이 建設部에 흡수됨으로써 執行過程은 커다란 변화를 맞는다. 세차례의 심사분석과 집행과정에서 얻은 지식과 경험 그리고 서울대 환경대학원 교수들의 자문을 참조하여 마련중이었던 ‘계획의 보완대책’도 그대로 넘어갔다.

이응구 시는 또 말을 잇는다.

“돌이켜보면, 執行過程에서 協議의 주된 상대는 建設部였던 것 같은데, 저들은 ‘開發’ 우리는 ‘抑制’ 아닙니까? 주로 理論對決을 벌였던 걸로 기억됩니다.³¹⁾ ‘輸出’의 商工部와는 그쪽 公務員들의 분위기가 정면대결을 피하는 그런 것이어서, 서로 調整을 많이 했던 것으로 기억합니다. 본 계획에 남다른 성의를 가지고 있던, ‘市民福祉’가 궁극 관심사인 서울특별시의 金秉麟과장과는 문제가 있을 때 서로 전화하고 협조도 많이 했습니다. 정책조정실의 李廷奎과장이 실무적으로 관계해 왔던 경제기획원은豫算 안드는 規制施策에 대해서는 거의 절대적으로 찬성해 주었읍니다. 學者들과의 관계는 비공식적으로 유지해왔고, 집행과정에서 특별한 게 있다면, 서울대학교 환경대학원 교수들과의 일입니다. 요컨대, 規制施策위주로 될 수 밖에 없었던, 無力한 집행과정이었지요. ‘오로지 이 업무만을 주로 맡아하는 長官이 있었다는 것이 그 정도나마 執行의 實을 얻을 수 있었는 게 아닌가? 그리고 수도권 人口問題의 심각성을 인식시키는 데 적잖은 공헌을 했지 않았는가?’라는 자위섞인 自任도 해봅니다. 여하튼, 새삼 절감했던 것은 計劃樹立에 결정적

(31) 建設部가 亞細亞政策研究院에 연구용역을 맡겨, 「首都圈 人口再配置基本計劃의 波及效果에 關한 研究」 보고서를 제출케 하였음(1977. 11)은 그 한 예이다. 그 연구원들은 대부분 同計劃의 立法案에 참여했던 서울대 환경대학원 교수들로서, 對決에 초점을 둔 것은 아니었지만, 건설부가 이전에 뒷받침을 위해 노력한 것임에는 틀림없다.

인 역할을 했던 최고정치지도자의 집행에 대한 관심과 지원, 제 1 무임소장관실이라는 주부부서의 법적지위, 그리고 최소한의 예산과 관련부처간의 원활한 협조등만 있었던들 계획은 어느정도 순조롭게 집행되지 않았을까 하는 점입니다.”

여기에서 저자는 分析이랄 것도 없는 평범한 교훈을 얻어내는데 인색할 필요가 없다. 政策에 있어 무엇보다 중요한 것 중의 하나는 高位政策當路者의 지속되고 일관된 관심과 우선권 부여이다. 아울러 강력하고 독립된 機構, 法, 그리고 충분한豫算일 것이다. 이것은 人間과 社會管理를 위한 기본이 조직과 기구라는 오랜 ‘傳說’을 맹신한다거나, Parkinson의 법칙을 여전히 유용하게 만들어 주는 官僚的 단견이요 특심 때문이라고 치부해 버려서는 안될 듯하다. 어느 시대 어느 사회를 막론하고 人的要因이 政策에 상당한 영향을 미치는 것은 사실이나, 우리와 같이 어느 특정인이나 특정집단만을 쳐다보고 정책을 다루어 나가는 ‘전통’ 하에서는, 政策은 그 생명력을 보장받을 수 없다는 것도 사실이다. 人口問題처럼 모든 정책의 대전제가 되고 蕊積의이며 최종적인 事案에 있어서, 최고 정치엘리트의 支援만을 傳家의 寶刀처럼 간직해 나가서는 안되리라는 점이다. 다른 어느 것보다 강력한 정치적 지원을 받지 못할 바에야, 그것 없이도 執行을 해나갈 수 있는 스스로의 조건이 갖추어져야 한다는 것은 必至의 귀결인 것이다.

(2) 有關委員會의 運營

首都圈問題審議委員會는 同 實務委員會를 비롯, 「首都圈 工場建築 特別實務委員會」와 「小都邑機能化 特別實務委員會」등 유관 委員會를 두어 실제 집행과정에 일익을 담당하도록 하였다. “초창기인 77~79년까지는 主로 首都圈人口 再配置計劃을 執行하기 위한 細部計劃을 마련하거나 重申抑制를 爲한 各種의 制限基準, 審查基準 및 實務委員會 規程의 制定을 審議하였고, 이에 따른 審議案件數는 年平均 5件에 不過하였다.³²⁾

「首都圈 工場建築 特別實務委員會」의 운영에 대해서는 ‘部門別 執行過程’에서 살펴기로 하고 우선 그 構成에 관해서만 살펴보자. 「基本構想」과 「基本計劃」이 헤빛을 보고 「細部計劃」이 마련되고 있었던 1977년 4월 27일 「 수도권문제 심의위원회」는 「세부계획」의立案과 執行을 위해 「수도권 공장건축 특별설무위원회」 규정을 만들게 된다.³³⁾ 공장건축에 대하여 심사기준을 설정하고 허가하며, 기타 수도권문제 심의위원장의 위임 또는 지시사항을 다루도록 한 것이 4. 건설부차관을 委員長, 제 1 무임소장관실 수도권인구정책조정실장 등을 副

(32) 姜吉夫, 前揭論文, p. 143, p. 146.

연도별 審議案件을 보면, 1977년 5件(회의 5, 서면 0), 1978년 4件(회의 3, 서면 1), 1979년 5件(회의 4, 서면 1), 1980년 2件(회의 0, 서면 2), 1981년 7件(회의 0, 서면 7)으로 도합 23件을 처리한 것으로 되어 있다. 委員會 개회로는 1977년 3회(회의 3, 서면 0), 1978년 3회(회의 2, 서면 1), 79년 2회(회의 1, 서면 1), 1980년 2회(회의 0, 서면 2), 1981년 3회(회의 0, 서면 3)으로 총 13회로 나타나 있다.

(33) 수도권·제 심의위원회 규정 제 7조(1977. 4. 29)가 근거 규정이었던 同 實務委員會는 工業配置法(1977. 11. 31)과 同施行令制定(1978. 12. 30)에 따라 추후 폐지되기에 이른다. 그러나 이 근거 규

委員長으로 하여 12人으로 구성된 同 特別實務委員會는 바로 ‘수도권내 공장건축 심사기준’의 작성작업에 들어가 두 번에 걸친 실무협의과정을 밟게 된다. 이리하여 1977년 6월 1일 수도권문제 심의위원회에서 최종결정을 보게 되는 것이다. 그 후 同 特別委員會는 計劃의 본격적인 執行過程에 들어가 事案 하나하나에 대한 審議를 하게 되어 자주 열리게 되었으나, 전반적으로는 計劃에 규정된 내용을 조금씩 양보, 퇴조를 거듭하게 된다.

한편 ‘南部地域 人口收容與件의 造成’을 위해 1978년부터 시행키로 되어 있던 地方小都邑機能化事業은 「小都邑機能化 特別實務委員會」의 구성으로 그 본격적인 착수에 들어간다. ’78년 5월 13일 중앙청301호실(총무처 상황실)에서 열린 수도권문제 심의위원회의 의결은 동 실무·위원회의 구성을 내무부차관을 委員長, 제 1무임소장관실 수도권인구정책조정실장을 副委員長으로 하여 각 유관부처 실무국장 등 13人으로 하도록 하였다. 그 實效에 대한 평가는 다소 부정적인 방향으로 기우는 것으로 보인다.

이를 보면, 한정된 예산을 가지고 수십개 小都邑에 나누어 투자하는 것보다는 集積利益과 外部經濟의 혜택을 볼 수 있는 곳에다 투자하는 것이 바람직하다는 建設部측의 집요한 반대에 뒤딪쳐, 그 활발한 집행이 멈칫멈칫하게 된 사례이다. 국토건설계획의 일환으로 5대 거점도시 육성을 밀고 나가는 건설부측과 配分利益의 균점을 들고 나오는 내무부측의 異見이 同 實務委員會의 운영에 있어 상당한 비중을 차지한다고 할 것이다.

이상에서 간단히 살핀 바와같이, 제 1 무임소장관실은 수많은 계획과 시책을 관련부처와 함께 집행해 나아갔다. 이러한 과정에서 수도권문제 심의위원회를 단순한 자문기구로서가 아닌 집행·조정·평가기구로 활용해 나가게 되고, 同 委員會의 실무위원회와 ‘특별실무위원회’를 중심으로 각부처를 연결지어 일을 도모해 간 것이다.

결국 10·26사태가 일어나고, 國保委와 제5공화국의 출범과 함께 ’86년까지로 예정되었던 同計劃의 執行은 새로운 국면—어찌면 새로운 政策의 단계로 접어든다. 社會淨化委員會 등에 몰려들었던 民願·民怨을 바탕으로 한 제반 개혁조치로, 불합리한 정책을 없앤다는 맥락에서, ◇ 이것 그래도 고집스레 유지되어왔던 인구재배치계획의 세부내용은 완화를 거듭하였던 것이다. 더욱기 주관부처는 건설부로 바뀌게 되었고 제 2차 國土綜合開發計劃(1982—1991)과 실시시기가 같은 「서울 大都市圈人口再配置計劃」(목표 人口의 재책정, 정치적 변화, 수도권 범역의 재설정, 계획기간의 조정 등이 주요 초점)을 고려하기에 이르지만, 현실화되지는 못한다. 대신 종래 計劃의 내용들이 “選別處理”되고, 「首都圈整備計劃法」(’82)과 「首都圈整備基本計劃」(’81; ’84)이 뒤따른다. 이 역시 體制能力의 변화와 잦아진 政策抵抗,

정의 폐지문제는 기실 꼭절아닌 꼭절을 겪게 된다. 즉, 공업배치법이 발효됨에 따라 수도권 공장건축 실무위원회가 설치되었던 建設部는 1979년 8월 3일 제 1무임소장관실에 근거규정인 수도권문제 심의위원회 규정 제 7조를 폐지토록 요청한다. 요청을 받은 제 1무임소장관실에서는 同委員會가 미개최중이어서 심의치 못하다가, 81년 4월 건설부로 이관됨에 따라, 폐지는 또 그 이후로 미루어지게 되었다는 것이다.

“울림妣” 등의 국제 행사 개최로 강력하게 추진되지 못하고 弹力性보다는 一貫性이 문제된다.

2) 구체화하면서 : 部門別 執行過程

(1) 首都圈內工場의 新增設規制와 移轉

① 施策의 既存過程

수도권내 工場의 新・增設규제는 人口分散施策 가운데 가장 오랜 것들 중의 하나라고 할 수 있다.

1964년 9월 22일 「大都市 人口集中方止策」에서부터 논의되기 시작하여, 1969년 12월 「大都市人口 및 施設의 調整對策」에 의거한 公害 및 用途違反業體의 移轉으로 구체화되었다. 그 뒤 1972년 11월 「大都市 人口分散施策」에서 대도시 工業地域 縮小와 大都市 내의 공장 신설억제를 규정함으로써 일본 진전을 보게 된다.

立法措置 또한 이같은 시책과 때를 같이하여 1969년 「地方工業開發法」이 제정된 바 있고, 1972년에는 鄉市計劃法과 建築法이 개정되었다. 다음해인 1973년에는 大都市內 新設工場과 大都市外 移專工場의 地方稅 증과세 및 비과세에 관한 規則이 内務部令으로 제정되었다.

실제 執行過程에서도, 서울市는 1972년부터 江北의 土地利用을, 그리고 1975년부터는 工場新・增築을 억제해 온 바 있다.

② 本計劃의 執行過程

「수도권인 구재배치 기본계획」('77. 3. 7)의 내용으로 들어있는 產業施設에 관한 方針은 工場配置法 제 9조 이전까지는 建築法 제44조에 의한 暫定規則('77. 3. 25)에 따라 시행하게 된다. 일단 工業團地 이외에는 建築을 규제해 나가게 되는 것이다. 그러다가 1977년 4월 4일 首都圈問題審議委員會는 수도권의 工場新・增築原則을 의결하고, 그 종합검토를 위하여 建設部에 관부처 및 민간전문가로 구성되는 實務委員會를 두기로 하였다. 아울러 “수도권내 공장에 대한 신・증축허가의 심사기준을 엄격히 하고 적용도 엄격히 할 것”을 국무총리는 지시하였다.³⁴⁾ “종전의 규제를 더욱 강화하여 실천에 옮기고자 하는 의지이다.”

이어서 앞에 소개한 바, 1977년 4월 27일 委員會規程 제7조에 의거 수도권 공장건축 특별실무위원회를 출범케 한다. 약 한달동안 두번에 걸쳐 實務會議를 열어 수도권내 공장건축 審查基準³⁵⁾ 마련한 同 實務委員會는 위원장인 건설부차관을 수도권문제심의위원회에 출석케 하여 案件에 대한 설명을 하게 한다. 1977년 6월 1일에 열린 위원회에서 제일 문제가 된 것은 역서 공장증축 허가요건 중의 하나였다. 다른 항목은 대개 字句 및 文案修正으로 끝났으나, 수도권내 공업지역에서의 工場增築 허가요건 가운데, “1977년 3월 25일 현재 공장건축 연면적 1/2以內일 것”³⁶⁾이라는 조항에 있어서는 논란이 계속된 것이다.

이 자리에서 청와대 경제제 1수석비서관, 경제기획원 및 상공부장관, 서울특별시장 등을

(34) 首都圈問題審議委員會 회의록(1977. 4. 4.)

(35) 首都圈問題審議委員會 회의록(1977. 6. 1.)

현실적으로 “1/2이내”는 곤란하다 하고, 건설부장관과 제1무임소장관은 ‘억제’를 위해서 그 정도만큼은 엄격하게 해야 한다고 주장한다. 「工場建築특별실무위원회」의 行政支援을 하게 되어 있는 부서이고, 그 委員長과 幹事が 當部소속인 建設部로서는 강경하게 나오도록 되어 있었다. 工場業主의 既存利益을 經濟的 效率性의 시각에서 응호해 주려는 상공부 및 서울시의 입장도 이해할 수 있다.

마침내 委員長인 국무총리의 조정으로, “其他 1977. 3. 25 현재 법률에 의하여 적법하게 절차가 마련된 사업으로서 수도권 공장건축 특별실무위원회의 심의를 거쳐 수도권문제심의위원회의 심의를 거친 사업”이라는 경과조치를 추가삽입함으로써, 현실론에 따르게 된다. 대신 국무총리는 다음과 같이 덧붙인다 : 집행의 탄력성과 시의적절성을 기하여 피해가 없도록 하되, 본 審查基準은 “건축을 허가하기 위한 기준이라기보다 원칙적으로 막자는 데 그 취지가 있는만큼 국가적인 견지에서 엄격히 심사하도록 해야할 것입니다.”

그뒤 ’77년 9월 21일同一 수도권내 공장건축 심사기준 중 경과조치에 아래와 같이 제5항을 추가하게 되었다. “1977. 3. 25. 현재 정부(중앙)로부터 공장건설을 목적으로 부지를 양도 받았거나 양도받기로 계약한 토지상의 공장건축(국방부에 한함)”이 그것이다. 이는 모재 벌이 국방부로부터 富平에 매입한 부지위에 공장건축을 하려한 데서 비롯된 것으로, 매입자측은 ①부의 公信力이 문제된다고 항의하였던 결과이다.³⁶⁾

이렇게 결정된 심사기준과 위에서 언급한 建築法에 의거, 수도권내의 공장건축을 事案別로 하나하나 심사해 나간다. 그러다가 재배치계획에서 想定했던 “산업재배치법(안)”이 1977년 12월 1일 「工業配置法」(법률제 3069호)으로 제정·공포됨에 따라 확고한 제도적 기반 위에 계획을 수행해 나아가는 계기를 마련한다. 그 1년 후 1978년 12월 30일同一 施行令이 제정되어, 이전축진지역·제한정비구역·유치지역으로 수도권을 구분하고 그 지정요건과 지역을 규정함으로써, 실질적인 장치를 갖추게 된 것이다. 또 1979년 1월 16일에는 同法시 행규칙을 제정하기에 이르렀다. 同施行令은 1979년 8월 27일 제1차 개정을 거치고, 81년 6월 21일 수도권문제 심의위원회의 심의로 그 두번째 개정을 보게된다.

이상 살펴대로, 수도권내 공장의 신·증설규제는 工業配置法 제13조(공장설치 등의 제한) 규정이 의거 계획을 추진, 상당한 진퇴를 거듭했으나, 가장 효과적으로 집행된 사례라고 할 수 있겠다. 規制를 위해 認許可라는 ‘소프트 웨어’가 奏效했음이다.

다음 首都圈內 工場의 移轉은 工場配置法 제14조(既存工場의 登錄), 제15조(移轉命令등) 와 同 施行令 제23조(移轉工場의 範圍) 및 제24조(移轉對象工場의 指定)에 주로 의거하게 된다. 기존·공장 등록 후³⁷⁾ 이전대 상업체가 확정되면 이들에 대하여 移轉時期를 단계별로

(36) 首都圈問題審議委員會 회의록 (1977. 9. 21)

(37) 1979년 4월 1일에서 8월 31일까지 실시했던 일제등록에서 전국 36,264개 공장중 서울·경기의 수도권 지역에 51.4%인 18,661개 공장이 있음이 확인되었다.

결정하여 우선순위에 따라 이전하게 하는 것이다.

중요한 것은 법적 뒷받침만으로 되지 않는다는 사실이다. 위 法에 의거 工場移轉을 위한 對象業體는 결정되었으나 既存工場을 이전시키는 時期決定이 지연되고 있었고, 誘致地域이 확정되지 못하였던 것이다(주관부처 상공부). 商工部와 建設部를 주관부처로 하고 各道를 관련부서로 하는 誘致地域조성의 문제는 工業配置基本計劃이 완성되지 않음으로써, 원활한 집행이 지연되고 있었다. 원래 공장移轉跡地의 신속한 처분을 지원하거나 공장이전촉진을 위한 制策을 마련한다는 등 行政이 주도하게 되어있는 시책이라면, 法的裝置에 뒤이어 基本計劃만은 마련해 놓았어야 하지 않나 싶다.³⁸⁾

끝으로, 工場移轉適地의 圓滑한 공급을 위해 既存工團과 함께 우선시되었던 半月工業團地의 경우를 들이켜 보기로 한다.³⁹⁾

서울특별시와 경기도내 6개市에 있는 工場에만 申請資格을 주었던 半月工團入住는 1980년 12월 30일 현재 36.7%가 자진하여, 63.3%의 기업이 정부규제에 의해 들어왔다. 그리하여 移住率은 비교적 효과가 큰 집행력을 보였고, 서울로부터의 유입노동력도 34.2%로 인구分散에 성공적으로 보였다. 노동력에 따라오는 가족들을 포함 分散效果도 5,985人으로 나타났다. 이는 그 후 정치적 격동과 경기침체라는 상황요인과 더불어 인구정책의 과도기적인 이완으로 부진을 면치 못하게 된다. 입주업소만을 따진다 해도, 1978년 153개, 1979년 159개 공장이 입주하였으나, 1980년과 1981년에는 각각 37개, 49개 공장에 그쳤을 뿐이다. 여기에서 執行이 하강국면을 맞게되는 것은 行政이나 상황적인 요건때문만도 아니다. 이전기업의 운영비가 과중하고, 따라서 평균가동율이 저하되기 마련이었고, 職住分離로 인한 교통불편 및 혼잡 등 복합적인 이유가 작용한 데도 기인한다 할 것이다.

이외에도 기존 工團內 미분양지 및 과다점유지와 공업지역내의 空地活用을 위해 商工部와 各道는 땅지방공업團地別 分讓을 해 나갔으나 큰 성과는 거두지 못하였다. 예를들어, 商工部는 「工業團地 管理法」을, 建設部는 「地方工業開發 嘉勵法」을 근거법령으로 그들 工場에 대한 관할·통제권을 주장한 것이다. “땅위에 서 있는 것은 거의가 우리 管轄!”이라는 식의 建設部 태도는 익살스럽기까지 했다. 정부기능수행의 未分化가 전래의 쎙셔널리즘에 부가되어 조행과정에 나타난 경우라고 할 것이다. 1976년 11월 5일 제96회 국회 건설위원회 제11차 회의 경우도 工團에 대한 社會各界의 關心을 반영한 것이라 하겠다. 姜起千의 원

(38) 移轉問題에 관한 執行過程은 주로 다음 文獻을 참조할 것.

① 第1無任所長官室, 「首都圈 人口再配置計劃 : 1977~1986」(1978) pp. 28~39, pp. 93~95.

② 工業配置法 제13조, 제14조, 제15조 및 同施行令 제23조, 제24조 등.

③ 國土開發研究院, 「서울大都市圈 人口再配置計劃(案) : 1982~1991」(1981. 12), p. 89; 第1無任所長官室, 「79 首都圈人口再配置計劃推進에 關한 綜合審查分析報告書」(1980), p. 11.

④ 具成烈(外), “人力開發과 人口對策”, 朴宗淇·李奎億 編, 「國家豫算斗 政策目標 : 1981年度豫算評價」(KDI, '81), p. 435.

(39) 第1無任所長官室, 「首都圈人口再配置計劃의 效果分析에 關한 研究」(1980. 12), pp. 15~16; 第1無任所長官室, 「79 首都圈人口再配置計劃推進에 關한 綜合審查分析報告書」(1980), p. 27.

등은 ① 헌법상의 거주이전의 자유와 공장의 기득이권문제를 어떻게 할 것인가? ② 안보상의 배려를 하고 있는 것인가를 물었고, 이에 金載圭건설부장관은 ① 연구검토중이며, 공해공간의 경우 현행 공해방지법으로 이전명령을 발할 수 있으며 ② 적의 공격은 전혀 고려하지 않았다고 답변하고 있다.

종합해 보면, 首都圈內 工場의 新·增設 規制와 移轉 문제는 인구재배치계획의 주무관장 기관인 제1무임소장관실과 건설부·상공부·서울시 및 각도가 가장 異見을 많이 보여왔던 시책이었음에 틀림없다. 여기에 가세하여 이해관계자들이 관련부처뿐만 아니라 ‘權力機關’까지 동일하여 壓力を 가해왔다 한다. 가장 반대한 것은 商工部와 建設部였는데, 이미 밝혀진 부서나름의 기능 때문이었다 할 것이다.⁴⁰⁾ 이러한 집행과정이었음에도 불구하고 제1무임소장관실은 이 시책만큼은 굽하지 않고 밀고나가, 首都圈人口 再配置를 위한 가장 직접적이고 효과적인 規制手段으로 그 자리를 굳혀갔다.

근간이 되는 이 같은 規制施策은 人口疎散을 가져왔다고 하지만, 그 疏散을 誘致하는 地域이 결構되지 않는 등으로 하여 效果가 반감되거나 변질되는 지경에 있었다. 규제와 신개발·이전의 틈새에서 빛어졌던 부동산 투기같은 부정적인 간접효과도 정책과정의 公開와 平衡에 차련지어 시사해주는 바 크다.

(2) 南部地域人口收容與件의 造成

“인구의 社會的 移動을 調節함에 있어 工業立地管理만으로는 不充分하고, 이와 함께 工業 또는 人口의 入住에 필요한 與件의 충분한 造成과 그 周邊地域의 特性에 알맞는 開發이並行되어야만 원래의 成果를 거둘 수 있을 것”⁴¹⁾이라는 견지에서 동 施策을 主要戰略으로 설정하였다. “首都圈以外 地域의 據點都市圈과 地方開發은 이 計劃이 지향하고 있는 首都圈의 人口와 施設의 吸收를 誘導한다는 目的外에 또다른 次元”⁴²⁾인 균형있는 國土開發이라는 측면에서 그 중요한 의미를 가지고 있는 것이다.

그리나, 가장 기본적으로 전제되어야 할 工業配置基本計劃의 樹立이 이루어지지 않음에 따라, 여타 관련 政策手段의 대부분은 始動段階에서부터 空轉을 되풀이하게 된다. 同 基本計劃의 주요내용, 計劃樹立의 절차 및 活用 등 비교적 구체적인 사항이 「細部計劃」입안 당시에 정해진 바 있다. 그런데도 수립은 계속 지연되어, 再配置되는 人口收容與件造成의 先決要件인 誘致地域의 指定 및 產業類型의 確定 역시 執行過程에서 보류를 거듭하게 된다. 1978년과 1979년에 걸쳐 계획수립을 위한 基礎資料의 수집만을 계속했을 뿐이다.

세번째 政策手段인 誘致地域別 關聯產業의 集中誘致 또한 같은 이유에서 그 실시는 딜보를 계속한다. 단지, ① 工場設置申告制 實施 및 立地調整命令 등으로 工場設置誘導 ② 入

(40) 당시 金周南건설부장관의 경우 “뉴욕에서도 11%가 공업지역인데 서울에서 무슨 공업지역을 없애야 하느냐”고 강변하는 등 집행과정의 어려움은 말이 아니었다고 전한다.

(41) 第1無任所長官室, 「首都圈人口再配置計劃：1977～1986」(1978), p. 40.

(42) 第1無任所長官室, 「首都圈人口再配置計劃의 效果分析에 관한 研究」(1980. 12), p. 93.

住業體에 대한 諸般產業育成施策의 優先適用方案 마련 ③ 工場誘致를 위한 綜合的인 弘報活動의 展開를 세부내용으로 합으로써 法的裝置로 구현될 소지가 커으나, 그 土臺라 할 수 있는 公業비치기본계획이 수립되지 못함으로써, 그 實效는 미진한 상태에 머문다. 오직, 第2製鐵의 기설입지를 놓고 전설부와 관련업체에서는 經濟性을 들어 충남 牙山灣을 강력히 주장하였음에도 불구하고, 서울까지의 “메갈로化” 가능성을 들어 대전이 남인 光陽灣을 고수·관철하였던 점을 상기하고자 한다.

네번째로 誘致地域의 特性있는 開發문제에 있어서는 開發對象地域의 選定 정도가 추진된다. 地方工業開發法에 의한 奬勵地區擴張指定이 그 한 예인데, 1978년 3월 15일 晉州工團지정을 두고 8월 30일 清州工團의 지정까지 5개工團을 대상으로 하였다. 그리고 다음 해인 1979년에는 8월 17일 梁山工團을 시작으로 3차례에 걸쳐 14개 지구 9,509千坪을 建設部 주관으로 지정하게 된다.⁴³⁾

다섯째, 誘致地域別 人口收容 與件을 並行造成함에 있어서는 生活環境施設 등의 同時開發擴充이 一선 실효를 본다. 建設部는 이를 위하여 1980년 현재 工團從業員 임대아파트 2,090세대를 완료하고, 5,700세대에 대한 建設承認을 완료하게 된 것이다. 工業立地와 既存都市間에 相互機能을 結合하기 위해서는, 1978년 交通部에 의해 僚地間 大衆交通路線 130개가 증설되었고, 1979년 僚地路線連結을 도모하는 83개 노선이 개설되어 운행되었다. 이밖에 建設部와 各道가 소관부처로 되어있는 都市擴大에 대비한 都市計劃의 全國的인 統一整備는 진행되지 못하고 만다.

여섯째, 落後地域의 開發을 通한 人口收容力 強化를 위해서, ① 地域交通網을 확충하고 ② 觀光資源을 개발하며 ③ 地方小都邑의 機能化를 推進하여 갔다. 三千浦에서 全州에 이르는 도로망 가운데 起點에서 晉州까지는 포장이 이미 되어 있었고, 나머지 區間은 ADB차관으로 완성하였다. 大邱—光州구간, 順川—木浦구간도 같은 방식으로 실시 완료하였다. 그리고 交通部 주관으로 智異山 및 德裕山 지역개발계획은 智異山 戰蹟地開發을 1979년 8월 31일부로 완료한 바 있다. 內務部 주관하에 社會諸機能을 포함한 自足的 농촌도시건설로 大都市人口集中 抑制를 목표한 地方小都邑 機能化事業은 國費·地方費·住民自力으로 실시하여 갔다. 이미 언급한 「小都邑 機能化 特別實務委員會」를 중심으로 각 부처간 조정을 통해 추진해 간 이 사업은 1978년 93개읍, 1979년 130개읍, 1980년 97개읍을 대상으로 3년간 총투자액이 1,332억 1,874만 4천원에 달했다.⁴⁴⁾ 주요사업내용으로는 간선가로화장 및 포장, 수도설치, 보도블록설치, 상가 및 주택정비 등이 대부분이었다. 집행을 위한 사전조차로는 1977년 5월에서 7월까지 준비되었던 小都邑에 대한 實態調查 및 工場地案내書發刊을 들 수 있겠다.

(43) 第1任所長官室, 「79首都圈人口再配置計劃推進에 關한 綜合審查分析報告書」(1980), pp. 30~31 층조.

(44) 第1任所長官室, 「首都圈人口再配置計劃의 效果分析에 關한 研究」(1980. 12), p. 103.

끝으로, 勞動市場의 組織化를 해나간다는 것이었는데, 全國的인 勞動市場의 組織網 形成制度 마련은 유야무야되었고, 國立職業安定所의 設置는 이루어졌다. 이는 1979년 6월 4일 大統領令 第 9484호로 國立中央職業安定所가 설치되어 城南과 仁川 등지에서 職業訓練을 실시한 것을 기름이다. 仁川에서의 건설업체 직업훈련은 建設部로 자리를 옮긴 申洞植장관에 의해 이 루어짐으로써, 설치에 반대했던 제 1 무임소장관실에 쓰쓸함을 더해준다. “過去는 過去”였다.

이상 南部地域 人口收容與件 造成施策의 執行을 대략 살펴 본 셈이다. 注目할만한 점은 본 시책의 爭心가운데 하나랄 수 있는 地方據點都市의 개발 하나만을 위해서 특별히 投資해 본 적이 없다는 점이다. 이는 과거에서부터 지방도 균형있게 발전시킨다는 것은 政府가 항상 생각하고 있는 것이지 首都圈人口問題만을 위해서 地方에 社會間接資本을 投下·擴充한다고는 볼 수 없기 때문이다. 또 과거보다 지방개발을 위해 예산을 더 투자했다고는 볼 수 없기 때문이기도 하다. 서울시의 人口를 分散한다는 원래의 의도가 경기도 일원에 걸친 首都圈의 捷散이라는 결과를 빚은 것은 이런 맥락에서도 기인한다.

한 가지 더 지적할 것은 신문을 비롯한 言論에서나 國會에서 술하게 지적해 온 사항을 본 침행파기에서는 그 논의조차 터무니없다는 점이다. 실상 남부지역의 人口收容與件이라는 것은, 나아가서 수도권 인구집중 억제의 문제는 地方의 自治와 생활여건이 보장되면 근본적으로 해결된다는 것이다. 政治·行政的으로 地方自治와 分權화가 이루어지고 經濟的으로 농어촌은 잘 살게 해줌과 아울러 社會·文化的으로도 균점이 이루어지면 문제는 저절로 해결된다는 것이었다. 그러나 당시의 사정으로 執行을 맡은 擔當者들이 이 점을 끄집어내 기란 실로 어려운 일이었다고 생각된다. 물론 行政權限의 委任노력이 없었던 것은 아니나 형식적 그뿐 근본적인 조치는 없었다는 말이다.

(3) 教育施策

首都圈人口再配置計劃에서는 教育機關의 서울집중이 人口集中의 가속화요인으로 보고 동施策을 포함시키고 있다. 이어 “이 計劃에서는 앞으로 擴大되어질 大部分 首都圈外의 地方에 配分하는 同時에 그 質도 向上시킬 수 있도록 助長, 誘導하는 한편 首都圈內에서는 이를 現水準으로 抑制함으로써 施設의 서울 偏在現象을 調整하고자 한다.”⁴⁵⁾고 밝히고 있다. 이러한 教育施策은 전술한 바와 같이, 4가지 주요 세부시책으로 이루어져 집행에 이르는데, 하나 하나 훑어보기로 한다.

첫째, ‘首都圈教育機關의 擴張抑制 및 適正配置’를 위한 手段으로 江北地域에서의 高校新設禁止를 들고 있는데, 計劃의 立案過程에서 문제가 생긴다. 서울의 江北地域이라도 특수지역은 그 신설이 불가피한 경우가 나타난 것이다. 1978학년도 학교설립신청에 관한 법정시한은 1977년 6월 30일인 데다, 기본계획의 세부시행계획이 확정되려면 그 이후에나 가

(45) 第 1 無任所長官室, 「首都圈人口再配置計劃：1977~1986」(1978), p. 58.

능하게 되어 있었다. 세부시행계획의 확정 이전에 처리방침을 결정해야 하는 안건의 긴급성으로 수도권문제심의위원회 실무위원회에서는 회의를 개최하지 않으면 안되었다. 다행히 제 2 회 首都圈問題審議委員會에서는 긴급하고 경미한 사항은 實務委員會에서 審議하여 委員長의 재가로 처리할 수 있도록 합의한 바 있었다. 이를 근거로, 1977년 6월 17일 제 1 무임소장과 실 首都圈人口政策調整室에서 室長주재로 實務委員會를 개최하게 된 것이다.

同 實務委員會의 심의를 거쳐 議決된 事項은, “고등학교 수용계획상 수용능력이 현저히 부족한 서울특별시의 외곽지역으로서, 교통이 불편하여 통학에 지장을 주고, 학교설립후 별도 학구로 지정하여야 할 道峰區 上溪洞 지구에 한하여 학교신설계획 승인여부를 법정시 한(‘77. 11. 30)내에 문교부가 판단 시행한다.”는 것이었다. 이 일이 있고 「細部計劃」이 확정된 이후, 그 집행과정에서는 同 금지조치가 완료되게 되었던 것이다.

다음 高等學校 移轉勸獎 및 制限’이라는 세부시책은 行政 및 財政支援을 위해 세부계획을 수립, ’74년 1개교를 포함 1981년까지 14개교가 이전완료되는 실적을 보였다. 과연 이것이 人口分散과 무관 관계이 있느냐는 논란은 우선 차치하기로 하더라도, 人口分散이라는 본래 목표를 상기한다면, 그 移轉跡地의 活用만은 이러한 목적에 위배되어서는 안된다. 그래서 學校施設移轉跡地利用을 규제하는 별단의 조치를 취하게 된다. 서울의 江北 中心地에 있는 中高等學校들이 江南으로 移轉함에 따라 移轉跡地를 民間企業이 매입하여 고층건물을 지으려고 하자, 1978년 5월 13일 제 2 회 수도권문제심의위원회에서 都心人口의 抑制施策에 배치되는 결과를 막기 위한 조치를 국무총리는 지시하게 되는 것이다.⁴⁶⁾ 이에 따라 合同作業班이 편성되고 關係部處의 의견을 조정하여 1979년 4월 17일~18일의 수도권문제심의위원회에 상정, 審議·議決하였으니, 移轉跡地의 活用을 강력히 규제하면서 新開發地域內 학교구지 확보를 돋기 위한 方案으로設定한 것이다.

그러나 移轉跡地에 대형 사무용 건축물이 들어서는 경우가 발생하기도 했는데, 그例로서 桃園中高, 숙명여중과 이전적지의 경우를 들 수 있다. 그 原因을 듣다면 이전대상학교의 財政不足으로 既存施設의 매각이 불가피하고 移轉對策에 막대한 재정이 소요되나 이의 보완책이 미흡하였으며, 政府·地方自治團體의豫算에 이전적지의 매입자금이 計上되지 않았기 때문이다. 결과적으로 學校는 移轉하였으나 그 대신에 大企業이나 住宅建設業者가 대형 고층건물이나 주택단지를 조성함으로써 오히려 교통난이 가중되고 인구집중을 유발하여 首都圈人口抑制와 상충하는 결과를 초래하게 되었다.⁴⁷⁾

‘서울 외곽지역 및 강남지역에의 高校改編擴大’라는 세부시책은 中學校를 高等學校로 개편하는 등의 여러 類型으로 계획되었지만 집행실적은 저조하였고, 1978~80년간 총 12개교가 신설되었을 뿐이다.

(46) 首都圈問題審議委員會 회의록(1978. 5. 13) 참조.

(47) 姜正夫, 前揭論文, pp. 68~69; 李應球씨 인터뷰 (1984. 8. 3)

‘首都圈內의 高校學群 및 整備’ 方案마련에 있어서는 文教部가 1979년 2월 2일 서울市內高等學校 學群條例를 개정함으로써 그 기틀을 마련해 갔다.

‘首都圈내의 大學 및 大學院의 新設 및 增員禁止’ 문제는 1978년도에 대학증원을 하지 않다가 1979년도에 가서는 5,980명이 증원됨으로써 후퇴하게 된다. 그리고 1979년 9월 19일文教部의 1980學年度 大學定員 調整으로 야간대학에 3,050명을 증원하게 된다. 뿐만 아니라, 1980년이 들어서는 大學入試改革조치 등으로 서울의 대학정원 抑制는 대폭 후퇴하게 되는데, 서울의 대학정원만 늘리지 않았지 정원의 30%까지 더 뽑을 수 있게 한 것이다.⁴⁸⁾

‘서울 및 江北地域에서의 專門學校의 新設 및 增員 禁止’는 「基本計劃」에는 명시되지 않았다가, 1977년 6월 17일 수도권문제심의위원회 실무위원회에서 논의되어 포함된 것으로 보인다. 아울러 서울소재 전문학교 신설은 1978년에 1개교, 1980년에 철도전문대학 1개교로 나타난다

‘學院 및 體育施設의 江南 또는 外廓地域에 移轉勸獎’ 및 ‘서울 江北地域內에의 新增設 금지’ 조치는 그런대로 집행되어 38개 학원이 副都心 등에 “이전”하는 실적을 올렸다.

이밖에 地方學生의 서울 轉入規制施策, 地方教育의 育成과 學生受容態勢 具備施策, 企業群에 의한 司系 技術教育機關設立 및 內實化 施策 등이 추진되어 나름대로 실적을 올렸으나, 人口分散이나 集中抑制라는 면에서 그다지 成果를 거둔 것 같지는 않다. 이는 執行過程에서 좀 더 강력하고 꾸준한 조치가 필요했겠지만, 보다 근본적으로는 立案過程에 아쉬움이 있는 시기이었다. 예하여, 1977년에 46명, 1978년에 55명, 1979년에 65명 등 서울과 지방간에 交換教授制度를 두어 交流를 하는 것이 人口分散에 결과적으로 어떠한 영향을 얼마나 미칠 것인지에 대한 심사숙고없이 對策을 나열하여 계획을 立案하였던 것이다. 그 당연한 결과로 계획의 전체적인 執行過程은 산만하게 되고, 표면적인 실적만을 갖다 들이대는 形式主義로 흘러버리게 된 것이다.

(4) 首都圈 整備

총 4개 세부시책, 27개 정책수단을 포함하는 본 首都圈 整備施策은 人口分散을 首都圈內部에서 해결하려는 시도이다. 이는 서울을 제외한 首都圈內의 都市成長을 제하여 서울 都心圈의 人口集中을 抑制하기 위한 施策과 아울러 서울로 流入된 都心地域의 人口分布를 首都圈 空間上에 適正化시키자는 施策들이다. 이들의 執行度를 대략 3가지로 나누어 살피면 다음과 같다.

첫째, 目標나 計劃대로 집행이 잘된 主要세부施策으로서는, ① 서울江北地域의 건폐율 및

(48) 朝鮮日報, 1981. 12. 24. (3).

(49) 第1任所長官室, 「首都圈人口再配置計劃：「1977~1986」(1978), pp. 71~81, pp. 101~104.
第1任所長官室, 「'79 首都圈人口再配置計劃推進에 關한 綜合審查分析報告書」(1980), pp. 44~53.

第1任所長官室, 「首都圈人口再配置計劃의 效果分析에 關한 研究」(1980. 12.), pp. 193~222 참조.

용적률인 ② 특수영업용건물의 신증축금지 ③ 건물허가시 用地의 선별시행 ④ 도심지의不適格施設의 이전으로서 江北地域의 高速버스터미널의 江南移轉과 도매시장의 江南移轉 및 増設 등을 들 수 있겠다.

둘째, 1980년 말 현재 계속해서 추진·진행 중인 세부시책들로서는, ① 首都圈內 7個 都市計劃의 議備(공업지역에 대한 축소와 도시공간의 확대) ② 都心地域內 再開發事業이 점진적으로 이루어지고 있는 것으로 손꼽아질 수 있다.

세째, ① 수조차 되지 않았거나 名目에 그친 세부시책으로서는, ① 交外循環線의 建設 ② 住宅公社의 工場移轉跡地買入에 따른 低密度住宅建設 등을 들 수 있겠다.⁴⁹⁾

이상에서 간단히 집행결과를 중심으로 살펴보았는데, 여기에서 特記할만한 몇 가지 시책에 대한 것을 덧붙일까 한다.

우선 建築物 規制에 관한 것이다. 도심부의 건축물이 중요한 人口集中要因으로 생각되어 그 규제를 구상한 것은 '72년의 都市計劃法 개정으로부터이다. '특정시설제한구역의 지정에 관한 주정'이 그것인데, 실제의 區劃指定이 이루어지지 않아 同 規定은 死文化되어온 셈이다. 그 후 同 計劃에 포함되어 2년의 세월을 더 기다리게 된다.

1979년 4월 25일 首都圈問題審議委員會에서 「都心地內 高層建物規制方案」이 마련되는 것이다. 서·남특별시 도시정비국장의 案件에 관한 브리핑으로 시작되는 본 안건심의는 도심지내 재개발사업을 선별시행하되, 건축법상 허용한계인 상업지역의 건폐율 70~90%를 50% 이내로, 낙지율은 1,000~1,500%를 1,000% 이내로 한다는 원칙 하에 지역별 건축물규제시책을 마련하고 끝나게 된다. 이미 實務線에서 협의·조정과정을 거친 바 있고, 흔히 이러한 정책사안에서 보듯이 상당한 정도의 전문지식과 기술성이 요구됨을 느낄 수 있다. 남은 문제는 기본시각이 人口再配置와 어떻게 연결되고, 그 方案이 執行에 잘 연결되느냐 하는 데 있다. 실기으로 보면 본 규제방안은 그것으로 조치완료되어 상당한 실효를 거두는 것으로 되어 있지만, 무릇 규제시책이 가져오는 無理와 非人氣性은 그 스스로 왜해의 소지를 임태하게 하고 있었다. 다름아닌 政權變化에 따른 대폭적인 완화조치를 수반하는 것이다. 위에서도 잠시 비쳤듯이, “國保委”는 도시계획의 공신력 회복과 民怨 解消策으로 1980년 8월 9일 이에 관한 調整指示를 하기에 이르른다. 이에 따라, 서울市는 市全域에 건물층수제한 조치를 해제하게 되었던 것이다. 그 후속절차로서, 도심지의 人口集中 및 교통혼잡에 대처하는 施策의 補完方案으로 4大門안 신축건물의 높이는 專門人團을 구성하여 검토하도록 하고 外國事例分析을 비롯한 연구조사를 하도록 하였다. 이 결과는 都市計劃·文化財·建築 등의 审議委員會의 심의를 거쳐 關係部處의 심의를 마치게 된다. 이어 「都心建物의 高度基準調整」을 대통령의 재가를 받아 1981년 5월 22일부터 시행하게 되었다.

한편 無許可建物問題도 전래의 難題였다. 同 計劃期間 중에도 ‘引張’을 계속하게 되는데, 중간중간 완화할 수 밖에 없었던 것은 선거 등 政治的行事와 관련해서였다. 아무래도 인기

가 없었던 차단에서다. 또 한가지는 계획 추진기간에 계속되었던 지하철공사 등으로 지방에서 들어오는 잡역부들이 수도권에 계속 머물러 생활터전을 마련한다는 사실이다. 지속적으로 無許可 建物에 관한 실적을 올려놓았다 하더라도, 경제기획원 등의 景氣浮揚策으로 그것은 제자리로 돌아가게 마련이었다. 더우기 再開發을 했다 하더라도, 그 자리에 고층건물이 들어서게 됨으로써 虛事が 되었던 사례가 비일비재하였다.

仁川 南洞工團造成件을 보기로 하자. 이를 놓고 교통부·제1무임소장관실·환경청 그리고 仁川市民들은 조성에 반대를 계속해 왔고, 성공부 등을 이를 강력 주장해 왔다. 의견대립은 점예회되어, 여론조사단까지 현지에 파견할 정도였다. 반대이유는 이렇다. 첫째, 南洞은 이미 하나의 도시로서의 면모를 갖추어 서울市人口의 분산효과를 기대할 수 없다. 둘째, 南洞과 서울은 電鐵 등으로 연결되어 동일 생활권 내지 통근권에 있을뿐만 아니라, 교통혼잡과 환경오염을 가중시킬 뿐이라는 것이었다. 이것 또한 1980년에 들어 수도권문제심의위원회가 國保委의 조정을 따라 商工部 및 仁川市案을 의결함으로써 일단락 지어지고 만다.

第2綜合蕙舍 건축문제도 같은 과정을 겪은 바 있다. 즉, 沈興善 총무처장관이 대통령의 결재를 받아 놓고 작고하자, 이를 집행하려는 단계에서 제1무임소장관실에 알려지고, 이를 수도권문제심의위원회의 심의를 통해 추인하게 된 사례이다.⁵⁰⁾

1972년부 터 설정되어 오늘날까지 엄격하게 시행되고 있는 開發制限區域 (Green Belt) 問題는 독특하다. 시행이래 술하게 밀려들었던 국회·언론·학계·주민의 壓力 심지어는 共和黨의 반복에도 불구하고 朴大統領의 투철한 政策意志는 약화될 줄을 몰랐다. “政權과도 바꿀 수 없구”는 견해까지 표명하면서 행정적인 사항까지 직접 관여, 즐기차게 지속되어 왔던 본 시책은 全斗煥대통령에 의해서도 그 방침이 재확인되어 오늘에 이른다.

朴대통령의 安保的 동기가 1·21사태와 베트남사태를 거치는동안 이 問題와 관련되어 상승작용을 일으키지 않았는가 하는 역측도 있지 않다. (敍上한 대부분의 시책은 1982년 12월 31일 首都調整備計劃法이 제정됨에 따라 통합적인 법적 뒷받침을 받게 된다.)

마지막으로 行政首都建設問題만 더 언급하기로 한다. 이미 설명한 바 임시행정수도 건설을 위한 작업은 그 이후에도 계속되었다. 예의 朴鳳煥씨 외에도 청와대 경제제 2수석비서관을 지낸 吳源哲씨 등은 行政首都建設은 제3(4)공화국의 作品이어야 한다는 주장을 계속 펴나갔다.⁵¹⁾ 그리하여 KDI에 의해 1980年度末까지 “行政首都建設의 社會·經濟的妥當性研究”라는 연구보고서가 나오도록 추진되었으나, 제5차 경제사회개발계획에 포함되지 않음으로써 일단은 終結狀態에 들어가게 된다. 당시의 狀況으로 보아서 政治的 기폭제 내지는 돌파구 마련에도 상당한 의미를 부여했던 것 같다. 본 계획을 추진해 나가기 위한 입법조치인 「即時行政首都建設을 위한 特別措置法(案)」이 1977년 6월 30일 국회건설위원회에

(50) 이옹구氏인터뷰 (1984. 8. 3).

(51) 金善雄교수인터뷰 (1984. 6. 18); 보다 상세한 경과는 金儀遠, 「韓國國土開發史研究」(서울: 大學圖書, '83), pp. 873~875 참조.

상정되었는 때 연 사흘간 의사진행발언만 계속된 후에야 심의에 들어갔던 사실은 問題가
가져다 준 충격의 심도를 짐작해 주는 좋은 사례라 할 것이다.⁵²⁾

3) ‘!마나 잘 했는가’ : 評價過程

본 計劃의 評價는 크게 두가지 根據와 方法에 의해서 진행된다. 根據라 함은 評價를 할
수 있는 法制度的 규정을 일컫는 것이요, 方法이라 함은 評價를 누구에 의해서 어떠한 節
次를 跟아서 하게 하느냐함을 말한다.

근거로⁵³⁾는 우선 1972년 4월 14일 大統領令으로 발해진 「政府의 企劃 및 審查分析에 관한
規定」을 볼 수 있을 것이다. 이에 의할 것 같으면, 國務總理는 매년 익년도의 政府基本政
策 및 基本運營指針을 작성하여, 대통령의 承認을 얻어 당해년도 1월 31일까지 각 長官에
게 시달하어야 하고, 각 長官은 基本運營計劃에 들어있는 소관사업의 집행결과에 대하여
分期別로 각 分期 종료 40일 이내에 自體審查分析하여 評價하도록 되어 있다. 그리고 年度
別 審查分析 및 評價는 각 年度가 끝나는 50일이내에 이를 수행하여 결과를 국무총리에게
보고하고, 국무총리는 다시 이를 評價結果를 종합하여 國務會議의 심의를 거쳐 大統領에게
보고하도록 되어 있는 것이다.⁵³⁾

바로 이 같은 근거에 의거 제 1 무임소장관실에서는 ‘執行過程의 概觀’에서 살핀 바와 같이
各 部處가 제출한 추진상황을 종합적으로 分析하여, 그 結果를 年 2 回이상 委員長(國務總
理)에게 보고하도록 된 것이다. 3차례에 걸쳐 실시한 “首都圈人口再配置計劃推進에 關한
綜合審查分析報告”가 그것인데, 第 1 回는 1978년 5월 13일, 第 2 回는 1979년 4월 25일에 하
였고, 第 3 回는 1980년에 하게 되어 있었다. 분석결과報告는 수도권문제심의위원회에서 하
게 되었는데, 그때마다 原案대로 의결되어, 규정에 따라 국무총리에게 보고되었다. 수도
권문제심의위원회위원장인 국무총리는 제 1 무임소장관실이 바라는 바대로 몇 가지 지시사항
을 내려주고 마는 것이었다. 누차 강조하여 설명한 것과 같이 各 部處는 각부처대로 시급하
기 이를 데 없는 고유업무에 매달리고 있었고, 문제의 성격상 조정이 어려움에 라 그 是正措
置가 원활하게 되었을 리 없다. 여하튼 이를 근거로 국무총리실에 보고된 결과는 평가교수
단에 의해 검토되어 왔는데, 이 또한 추상적이고 方向계시적인 결과밖에 내놓을 수 없던
실정이다. 계획기간에 나왔던 評價教授團의 평가보고서 내용중 어느 것 하나 새롭다거나
구체적인 뜻이 없이 執行過程에서 제기된 문제의 나열이었다 해도 과언이 아니다.⁵⁴⁾

문제는 심사분석을 위해 제출한 각 부처의 추진상황이라는 것에도 있었다. 부처나름의
시각과 욕구에서 형식적인 실적을 제출해 주는 것이 상례였고, 제출실적 각각을 分散效果

(52) 제97회국회 건설위원회 제 4 차~7차 회의록 참조.

(53) 「政府의 企劃 및 審查分析에 관한 規定」(大統領令, 1972. 4. 14).

(본 심사분석 및 평가기능은 1981년 11월 행정기구개편으로 經濟企劃院 심사분석국으로 이관되
어 가화된다). 經濟企劃院, 「審查分析便覽：共通篇」(1983) 참조.

(54) 國務總理 企劃調整室, 「評價報告書」('78~'80) 참조.

에 관계없이 1件으로 일률화하여 ‘코우딩’ 할 수 밖에 없었던 第1無任所長官室로서는, 人口影響評價와 같은 보다 심층적인 분석과 입체적인 평가의 必要性을 절감했을 법하다.

이에 기 1 무임소장관실에서는 서울대 환경대학원교수들에게 「首都圈人口再配置計劃의 效果分析에 관한 研究」를 하도록 연구의뢰를 하게 된다. 그러나 이 또한 10·26사태로 헛빛을 보지 못하고 만다. 이와 때를 같이하여 제 1 무임소장관실에서는 실제 집행과정에서 도출된 여러 문지점과 교훈을 바탕으로 同計劃의 보완대책을 마련하였으나, 앞서 지적한 이유에서 사장되고 만다. 이같이 대통령령이라는 전반적인 법적근거와 수도권문제심의위원회 규정이라는 티두리에서 “진행되어 온 行政府 자체의 심사분석과 평가 그리고 대학교수등 연구기관에 의託하여 산출하려던 연구보고서 모두 어떤 확실한 정책적 실현을 보지 못하고 만다.

여기에서 제 1 무임소장관실의 업무가 건설부로 넘어가게 됨에 따라, 마련중이었던 보완대책은 그 타 일진서류와 함께 인계되어, 차후 인구분산정책에 참고되도록 한다. 당시 제 1 무임소장관실의 李廷奎과장은 “그 후 인구분산정책이 발표되는 것을 보면 하나하나 우리 것을 빼니 어 정책화시키는 것이 나오더라”고 했다 한다.

어찌되었건 時勢와 擔當者는 바뀌어, 1981년 9월 건설부와 국토개발연구원은 「제 2 차 국토종합개발계획안」을 공청회에 부치고, 1981년 12월 國土開發研究院은 「서울大都市圈 人口再配置計画(案) : 1982~1991」을 내놓게 되나, 後者は 既存計劃의 선별추진방침이 굳어짐에 採擇되지는 못하였다. 특기할 것은 기존계획의 문제점을 하나하나 분석하고 代案까지 비교하였다는 것과 分散에서 整備로 戰略을 바꾸었다는 점 등이다.

돌이켜 보면, 評價基準에 있어 實績이나 能率性이 위주가 되어왔고, 技法에 있어서는 人口分散問題의 性格을 감안하더라도 너무 안이한 方法을 쓰고 있거나 실제 活用하는例가 드물었다 할 것이다. 외부 研究領域을 신설·확대하는 등 評價體制를 강화하였다고는 하지만, 그 實狀 역시 만족수준은 못되었으며, 정책의 再形成을 위한 中間評價結果의 還流가 지연되고 그 程度가 낮았음도 부인 못할 일이다. 研究評價와 自體審查分析의 실적못지 않은 不實도 문제려니와, 還流裝置나 채널이 다분히 형식적이고 임시적이었다는 아쉬움이 남는다.