

세계화·地方化時代に 부응한 首都圈政策의 基本方向과 戰略

崔 相 哲*

〈目 次〉

- | | |
|---------------------|-----------------------|
| I. 首都圈政策轉換의 필요성 | III. 수도권정책 목표의 재정립 |
| II. 수도권정책의 변천과 평가 | IV. 수도권정책의 기본방향과 전략 |

I. 首都圈政策轉換의 필요성

수도권에는 1994년 현재 2,000만이 넘게 살고 있으며 우리나라 인구의 45%를 차지하고 있다. 프랑스의 사회비평가인 그리비에(F. Gravier)의 표현을 빌면 대한민국은 「수도권과 그외의 사막」으로 되어 있는 셈이다. 수도권은 사랑과 미움의 대상이 되고 있다. 다음 <표-1>에서 보여주는 바와같이 특히 중앙집권적 행정체제하에서 서울과 주변 즉 수도권은 모든 것을 독식하고 있다. 그렇다고 수도권이라는 엄연한 현실을 외면하고 살 수는 없다. 세계화의 교두보이고, 통일을 준비하고 마무리해야 할 전초기지이다. 욕을 하면서도 수도권으로 사람은 몰려오고 있고 인구 및 산업분산책이 나오면 항상 자기는 제외되어야 한다고 주장하고 있다. 이러한 수도권을 두고 1960년대부터 수많은 애증의 표현이 있었고 때도 많이 맞았다. 그러나 수도권에 대한 인식의 전환을 요구하고 있고 불가피하게 제도수정을 해야 할 때를 맞이 하였다.

최근 우리나라 産業의 空洞化에 대한 우려와 때를 같이하여 우리나라 국토개발 및 수도권 정책에 대한 논의가 심화되고 있다. 특히 우르과이라운드 협상의 타결과 WTO體制의 등장으로 세계경제는 약육강식이라는 무한경쟁의 시대로 들어가고 있다. 우리나라는 地方의 時代를 동시에 맞고 있다. 1995년 본격적인 지방자치의 실시로 지금까지 중앙집권적 계획 및 개발논리에 지방이 의문을 제기하기 시작했다. 지방과 지방간의 무한경쟁도 시작되었다. 균형개발이란 명목으로 한 지방을 뛰지 못하게 묶어놓고 경쟁하라는데 그전처럼 고분고분하게 앉아있을 때도 지나고 있다. 특히 우리나라 수도권정책과 관련하여 지난 30년간 명시적으로, 묵시적으로 지켜왔던 수도권집중억제 및 지역균형개발이란 경기의 규칙에 의문을 제기하기에 이르렀다. 어쨌던 수도권정책에 대한 「과라다임」의 전환과 경기규칙의 개정이 필요할 때가 되었다. 정책

*서울대학교 환경대학원 교수

(표-1) 수도권지표와 전국대비

구분	단위	경기(A)	서울(B)	인천(C)	수도권 (D=A+B+C)	전국(E)	구성비 (D/E)
인구	천명	7,438	10,799	2,208	20,445	45,512	44.9%
가구수	천가구	2,358	3,456	674	6,488	13,844	46.9%
행정구역면적	km ²	10,780.16	605.40	339.40	11,724.96	99,391.82	11.8%
인구밀도	인/km ²	690.0	17,837.3	6,506.4	1,744.0	457.9	3.8배
주택수 [°]	천호	1,594	1,809	431	3,835	8,798	43.0%
자동차보유대수	대	1,301,280	1,932,233	367,285	3,600,798	7,403,347	48.6%
도로연장	km	9,259.7	7,621.6	1,110.5	17,991.8	73,833.1	24.4%
1인당도로연장	m/인	1.24	0.71	0.50	0.88	1.62	0.54배
지역내총생산 [°]	10억원	43,301	69,820	13,146	126,267	267,449	47.2%
취업자	천명	3,264	4,894	923	9,081	19,837	45.8%
광공업체수 [°]	개	22,914	20,532	6,403	49,849	90,506	55.1%
예금은행예금	10억원	14,679.6	68,746.7	5,089.6	88,515.9	135,190.0	65.5%
일반은행점포수 [°]	개	359	1,334	123	1,816	3,234	56.0%
재정자립도	%	71.2	85.8	74.7	79.3	59.8	1.33배
병원수	개	3,758	8,978	1,101	13,837	30,294	45.7%
대학수 [°]	%	19	35	2	56	131	42.7%

자료: 경기개발연구원, 경기도 교통정비 기본구상, 1995.

주: °는 1993년 자료임. 대학의 경우 지방캠퍼스는 제외된 숫자임.

전환의 필요성은 단순히 보다 잘해 보자는 차원을 넘어서서 궤도를 수정하지 않고서는 우리나라도, 수도권도 동시에 추락할지 모른다는 위기감도 깔려 있다.

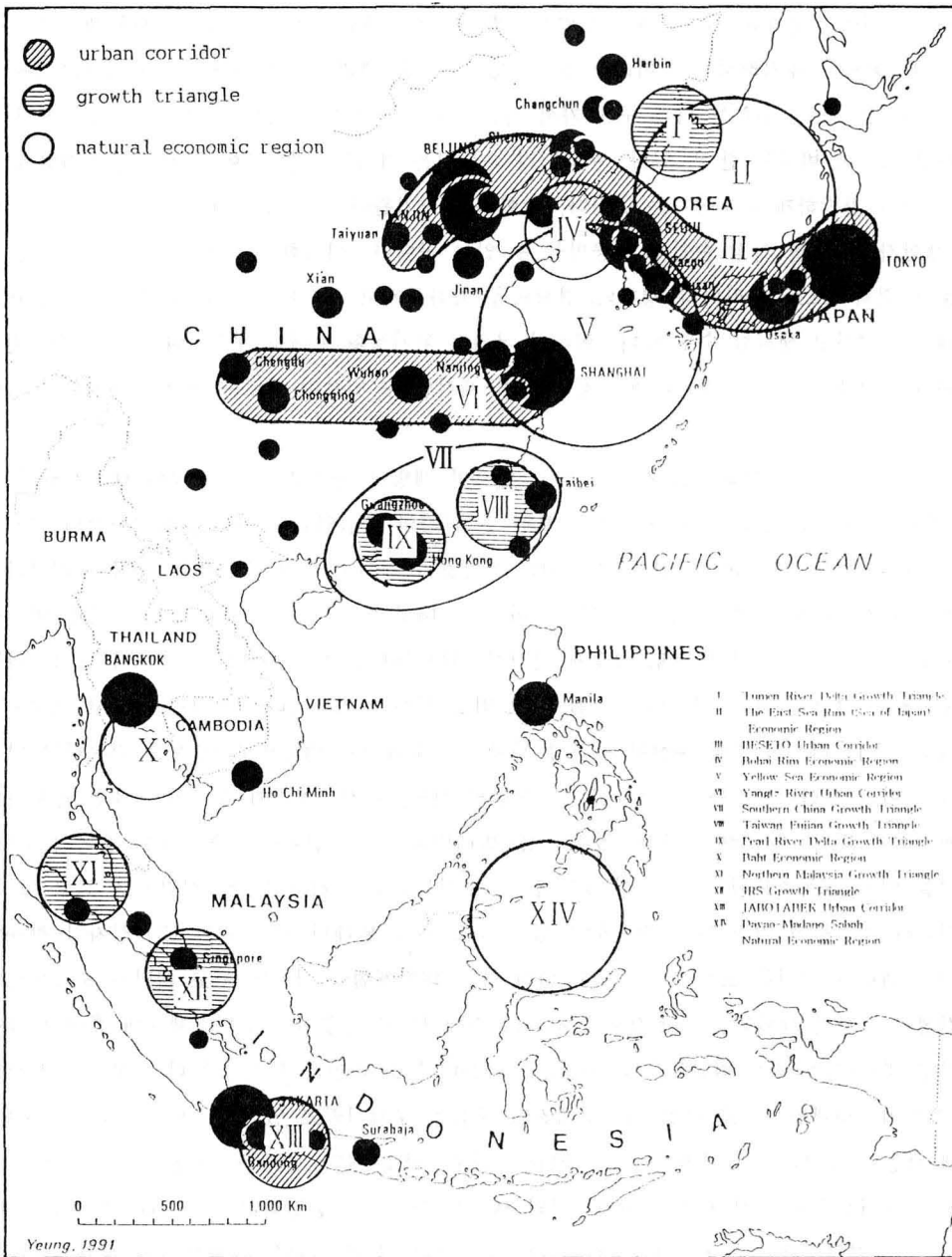
그러나 그것이 실효성이 있었든 없었든지간에 지난 30여년간 지켜왔던 정책의 전환은 기존에 안주하려는 관성과 저항은 있을 수 있다. 정책전환의 요구를 특정 지방정부의 지역이기주의적 발상으로 매도하기도 하고, 민간부문의 이윤극대화를 위한 지역균형발전이란 국가목표를 저버린 처사라고 비판하기도 한다. 지금까지 수도권정책때문에 넘쳐흐르는 열매를 안일하게 먹고 살던 지역의 반발도 적지 않다. 수도권의 규제가 완화되면 그들에게 돌아갈 몫이 없어질 것을 우려하고 있다. 충분히 근거있는 걱정이다. 그러나 더욱 우리를 괴롭히는 것은 기존의 수도권정책을 고수하다간 우리 다같이 共滅할지도 모른다는 위기감이다. 거기에도 충분한 이유가 있다.

첫째 우리나라와 같이 높은 노임, 높은 이자율, 높은 지가와 많은 정부규제 속에서 국제경쟁력이 상실되고 있다. 살아남기 위하여 해외직접투자, 공장이전의 형태로 우리나라 기업들이 다른 나라로 떠나고 있다. 특히 유연적 전문화(flexible specialization)와 생산성의 비교우위라는 냉정한 국제적 경쟁논리 속에서 우리나라에서 가장 좋은 조건을 가진 수도권이라는 기업창출과 성장의 보금자리를 떠나고 있다. 어느 세계은행 산업입지 전문가의 표현을 빌리면 우리나라 수도권은 무질서한 것 같지만 나름대로 한 무리가 되어 살아가고 있는 개미집에 비유했다.

우리나라 수도권정책은 개미집에 수도권정비계획이란 막대를 넣어 휘집고 있거나 개미집을 파서 다른 곳으로 옮기려하는 것이라고 한 바 있다. 집을 파괴당한 개미떼들이 이리저리 흩어지면서 일부는 죽고, 일부는 다른 곳에 가서 집을 짓기 시작하는 현상이 우리나라 수도권에서 나타나고 있다는 비유를 한 바 있다. 우리나라 수도권은 기업의 「인큐베이터」이고 중소기업의 창업이 가장 활발하게 이루어지는 곳이다. 대학과 연구기관이 있고 첨단기술인력이 집중된 곳이고 생산자서비스를 가장 손쉽게 제공받을 수 있는 곳이다. 이러한 수도권에 지나친 규제를 함으로서 결과적으로 우리나라 경제의 경쟁력을 약화시키고 드디어 우리나라 경제의 空洞化를 초래하고 있다고 생각할 수도 있다. 이러한 국가적 위기상황 속에도 계속하여 기존의 수도권정책논리를 그대로 고수할 것이냐에 대한 의문을 제기할 수 있으며 새로운 발상의 대전환이 있어야 할 것이다.

둘째 아시아·태평양의 대도시권이 뛰고 있으며 개방의 물결을 타고 중국의 대도시권이 잠을 깨고 있다. 국가간의 경쟁은 따지고 보면 한 나라의 중심역할을 하는 대도시권간의 경쟁이다. 우리나라 인구의 46%, 경제력의 50% 이상을 차지하고 있는 수도권은 결국 우리나라가 살아야 할 국가경쟁력 바로 그것이다. 아시아·태평양지역에는 우리나라 수도권과 비슷한 규모로 발전하고 있거나 앞으로 그렇게 성장할 가능성이 있는 대도시권이 12개가 있다. 이들 대도시권은 그 나라의 21세기의 승부를 걸고 뛰고 있는 지역들이다.¹⁾ <그림-1>에서 보여주는 바와같이 (1) 러시아-중국-북한이 두만강 하구의 黃金의 小三角개방도시를 건설하고 있으며 러시아의 블라디보스톡, 중국의 훈춘, 북한의 선봉, 나진, 청진이 하나의 거대한 동북아의 경제거점이 되기 위해 뛰기 시작하였다. (2) 발해만의 진주목걸이라고 불리는 중국의 심양-대련을 잇는 요동반도와 북경-천진-청도를 잇는 산둥반도가 하나의 대도시권으로 크고 있다. 우리나라 기업들이 가장 많이 진출하고 있는 곳도 바로 발해만 지역이다. (3) 양자강 하류의 상해와 浦東이 거대한 도시권으로 크고 있다. (4) 대만해협을 가운데 두고 대만과 중국본토의 복건성이 군사적 대립과는 대조적으로 하나의 경제권으로 통합되고 있다. 세계에 흩어져 있던 복건성 객가(客家)출신 화교들이 대만해협을 가운데 두고 대만과 복건성에 다시 모이기 시작했고 아시아·태평양시대를 맞을 화교경제권의 중심을 부활시키고 있다. (5) 남중국해의 홍콩-센첸-광둥을 포함하는 이른바 珠江三角地域이 급부상하고 있다. 1997년 홍콩의 중국반환이 초읽기에 들어갔으며 센첸, 광둥은 아태지역의 새로운 신기루로 등장하고 있다. (6) 일본은 이미 아시아·태평양경제권과 동북아경제권의 선두주자이다. 특히 일본의 경제발전을 끌고 나간 동경-나고야-오사카를 연결하는 도카이도(東海道)메가로폴리스지역과 (7) 시모노세키-키타큐우슈우-후쿠오카를 연결하는 북구주지역이 환황해경제권의 주역으로서 자리를 굳히기 위해 뛰고

1) Sang-Chuel Choe, "Urban Corridors in Pacific Asia", Paper presented at Pre-Habitat Tokyo Conference on the World Cities and Urban Future, Tokyo, United Nations University, 23-25 August, 1995.



〈그림 1〉 아시아·태평양지역의 도시권, 성장삼각지역, 자연경제지역

있다. (8) 동남아로 내려간다면 방콕과 호치민시를 잇는 이른바 바트(Baht)경제권이 부상되고 있으며 (9) 말레이시아의 피낭-인도네시아의 메단-태국의 남부지역을 포함하는 말라카경제권 (10) 싱가포르-말레이시아의 조호루-인도네시아의 리아우가 하나의 초국경적 도시권(Johor-

Singapore-Riau)이 황금의 삼각지대로 크고 있다. 싱가포르 이미 아시아·태평양지역에서 가장 경쟁력있는 도시가 되었다. (11) 인도네시아의 자바섬에는 자카르타가 있다. 자카르타를 중심으로 보고르, 탕그랑, 벡카시 지역 이른바 자보태벡(Jabotabek)도시권이 무섭게 크고 있다. (12) 아직은 형성중에 있지만 필리핀의 다바오-말레이시아의 사바-인도네시아의 마다오지역이 바다를 둘러싸고 회교경제권으로 뭉쳐지고 있다. 21세기 우리의 수도권과 경쟁을 해야 할 대상들이다. 21세기는 국가와 국가간의 경쟁을 넘어서서 한나라의 도시권과 다른 나라의 도시권의 경쟁시대로 들어가고 있다. 정보가 모여있고 생산자 서비스가 모여있고, 고급인력과 「인프라」가 갖추어져 있는 곳이기 때문이다. 한 나라 경쟁력의 대표주자들이고 한 나라의 경제 발전을 주도하는 지역들이다. 우리나라 수도권도 마찬가지이다. 수도권의 성장을 촉진하고 지역불균형을 심화시키는 것은 결코 바람직하지 않다. 그러나 한 나라가 살고 국가경쟁력을 갖추기 위해 싫든 좋든 간에 지금까지 성장억제 및 규제중심의 우리나라수도권 정책의 전환이 요구되고 있다.

셋째 우리나라 도시화 전개과정의 변화이다. 우리나라 도시로서 인구집중은 한 고비를 넘겼다. 수도권으로 이입할 인구도 많이 남아있지 않다. 서울도 1992년 1,097만을 고비로 하여 3년간 연속하여 인구가 줄고 있다. 1995년 현재 1,059만이 되었다. 서울에서 줄어드는 인구보다 더 빠른 속도로 아직까지 수도권인구가 증가하고 있으나 머지않아 이 또한 안정적 단계로 들어갈 것으로 보여진다. <표-2>에서 보여주는 바와같이 수도권 전체로서 연평균인구 증가율은 둔화되고 있으며 서울은 정태적 성장을 보이는 반면 인천·경기도 상대적으로 높은 증가율을 보이고 있다. 경기도에서 서울로 출퇴근하는 인구보다 서울에서 경기도로 출퇴근하는 인구가 많아지기 시작했다. 이러한 현상은 우리나라 수도권 뿐만 아니라 뉴욕, 런던, 동경, 파리와 같은 세계적 도시권의 공통된 현상이다. 이른바 집중의 역전(polarization reversal)이다. 대도시권의 중심도시의 상대적 정체와 주변지역이 점차 확대되면서 인구가 증가하는 현상이 그것이다. 이미 수도권은 경기도를 넘어서서 충청남북도 및 강원도의 수도권 외곽지역이 더 빠른 속도로 성장하고 있다. 수도권 인구집중억제 또는 성장규제정책은 시대적 사명을 다해가고 있다. 이러한 차원에서 오늘날 수도권정책은 전화되어야 할 때가 된 것 같다.

<표-2> 수도권지역 연평균 인구증가율 변화추이(단위: %)

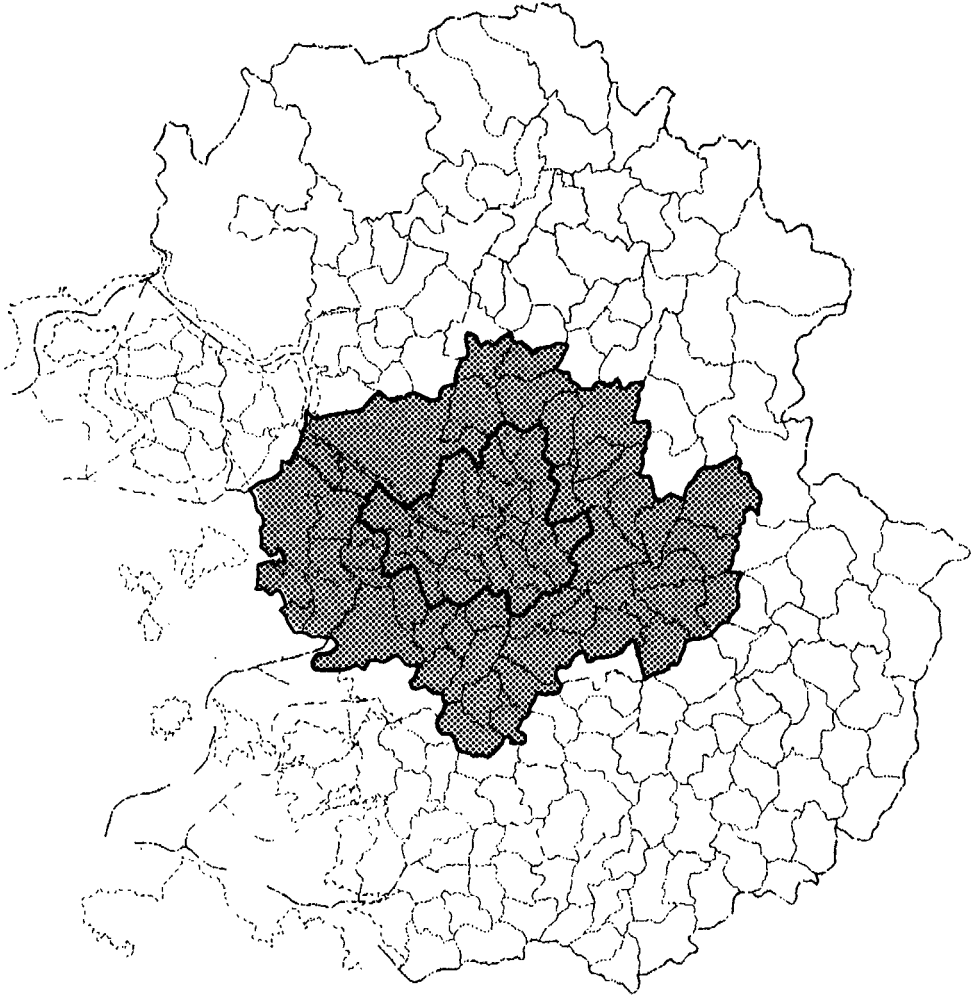
	1960	1966	1970	1975	1980	1985	1990	1994
· 수도권		4.8	6.1	4.6	4.0	3.5	3.3	2.1
· 서울		7.6	9.4	4.9	4.0	2.9	2.0	0.4
· 인천·경기		2.0	1.5	4.1	4.1	4.6	5.2	4.8

Ⅱ. 수도권정책의 변천과 평가

우리나라 수도권정책은 서울의 인구가 겨우 300만을 넘어설 때부터 싹이 트기 시작했다. 1964년 9월22일 야간 국무회의에서 의결한 「대도시 인구집중방지책」이 효시이다. 서울이 너무 비대화되고 있다는 우려에서 나온 정부의 정책의지 표명이었으나 선언적 의미를 넘어서지 못하였다. 오히려 1965년 서울은 불도저시장의 취입으로 서부개척시대를 방불케하는 성장을 거듭하였고 서울은 한강을 넘기 시작하였다. 지가는 1960년대를 통하여 200배를 뛰었다. 서울의 인구는 500만을 넘어섰다. 이에 충격을 받은 정부는 서울인구집중억제 시책을 다시 펴기 시작했다. 서울의 행정구역 밖으로 인구를 분산시켜 최소한 통계적이거나 서울의 인구증가를 줄여보는데 전력을 다했다. 결국 서울의 인구를 경기도로 통계적으로 분산시키는 결과를 초래하였다. 서울에 있는 철거민 이주단지를 광주군으로 이주시키고, 서울의 행정구역 바로 바깥에 대규모 주택단지를 건설하였다. 전자는 오늘날 성남시가 되었고 후자는 광명시가 되었다.

그러나 이러한 정책이 광주대단지 소요사건으로 확대되면서 보다 직접적인 수단으로 서울을 더 이상 크지 못하도록 하는 물리적 조치가 도입되었다. 그것이 1972년 도시계획법의 개정으로 개발제한구역을 도입한 것이다. 개발제한구역의 지정으로 서울은 외연적 평면확산(urban sprawl)을 거쳤지만 비만증환자의 허리띠처럼 「그린벨트」로 둘러쳐진 서울은 內破의(implusive)고밀화가 되었으며 개발제한구역의 바깥은 살이찌는 기형적 모습으로 변해갔다. 같은 해 유신체제의 등장과 남북긴장이 고조되면서 북한의 지상포 사정거리 속에 우리나라 인구의 40%, 경제력의 50% 이상이 집중되어 있는 서울과 주변 수도권을 그대로 방치할 수 없다는 안보논리에 따라 본격적인 수도권 인구집중억제 및 분산책들이 도입되기 시작하였다.

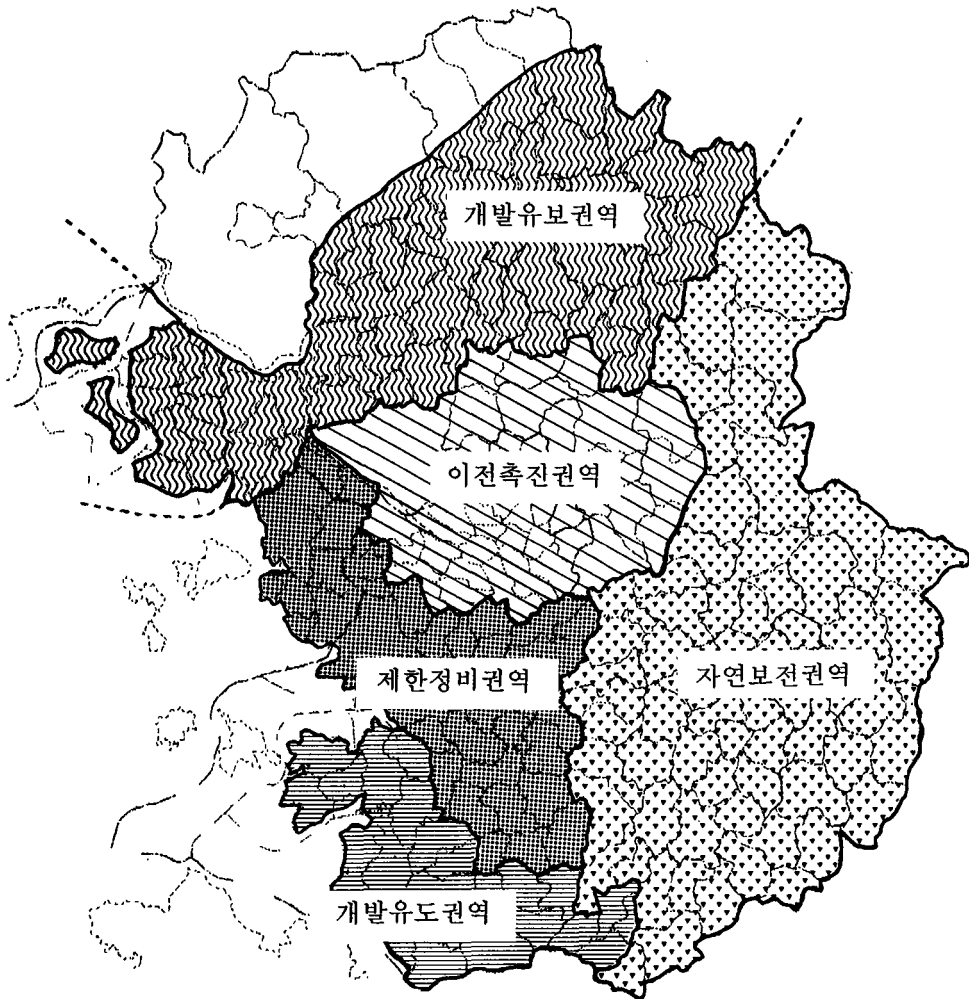
중앙행정권한의 지방이양, 특정시설제한구역의 설정, 2차 행정관서의 지방이전, 주민세 신설, 서울소재 대학의 증과; 신설; 정원의 동결, 서울시 도시계획의 조정, 지방학생의 서울전입 억제, 학구제 실시 등 수없이 많은 시책들이 강구되었다. 드디어 1976년 제1무임소장관실에 수도권인구정책조정실을 설치하였으며 1977년 수도권 인구재배치계획(1977-1986)을 발표하였다. 서울의 인구를 1986년 700만으로 동결하기 위해 실행정수도의 건설, 공업배치법의 제정, 수도권공장 신증설억제, 서울시내 대학의 이전 및 분교설치지원, 주택건설사업억제, 토지구획정리지구 및 아파트지구축소조정, 지역간 기업의 차등과세적용 등의 내용을 담고 있었다. 이러한 정책에 의해 서울에서 이전하는 공장입지를 위한 반월공단 및 지방공단조성, 서울소재대학의 분교신설, 과천 제2종합청사 건설, 정부투자기관의 이전 등이 추진되어졌다. <그림-2>에서 보여주는 바와같이 수도권 인구재배치계획구역은 경기도 전역이 아니고 제한적이였다. 이때부터 수도권 인구재배치구역 밖의 개발이 활발하게 이루어졌다. 그러나 1979년 박정희 대통령의



〈그림 2〉 수도권 인구재배치구역

시해사건 이후 1980년부터 1981년까지 정치적 혼란기를 지나면서 신행정수도건설 등 수도권 인구재배치계획 시책은 사실상 백지화되었다. 그러나 수도권문제를 그냥 둘 수 없다는 당위성과 현실적 필요성에 의해 무임소장관실의 수도권 인구정책조정실을 폐지하고 건설부로 업무가 이관되었다.

건설부는 1982년 수도권정비계획법을 제정하였으며 1984년 수도권정비계획을 수립하였다. 「수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하며 수도권의 질서있는 정비와 국토의 균형있는 발전」을 기한다는 계획목표 아래 5개의 개발권역의 개념이 도입되었다. 〈그림-3〉에서 볼 수 있는 바와같이 수도권을 이전축진권역, 제한정비권역, 개발유도권역, 개발유보권역, 자연보전권역 등이 그것으로 권역별로 차등적 개발과 개발규제를 하는 개발지역제가 도

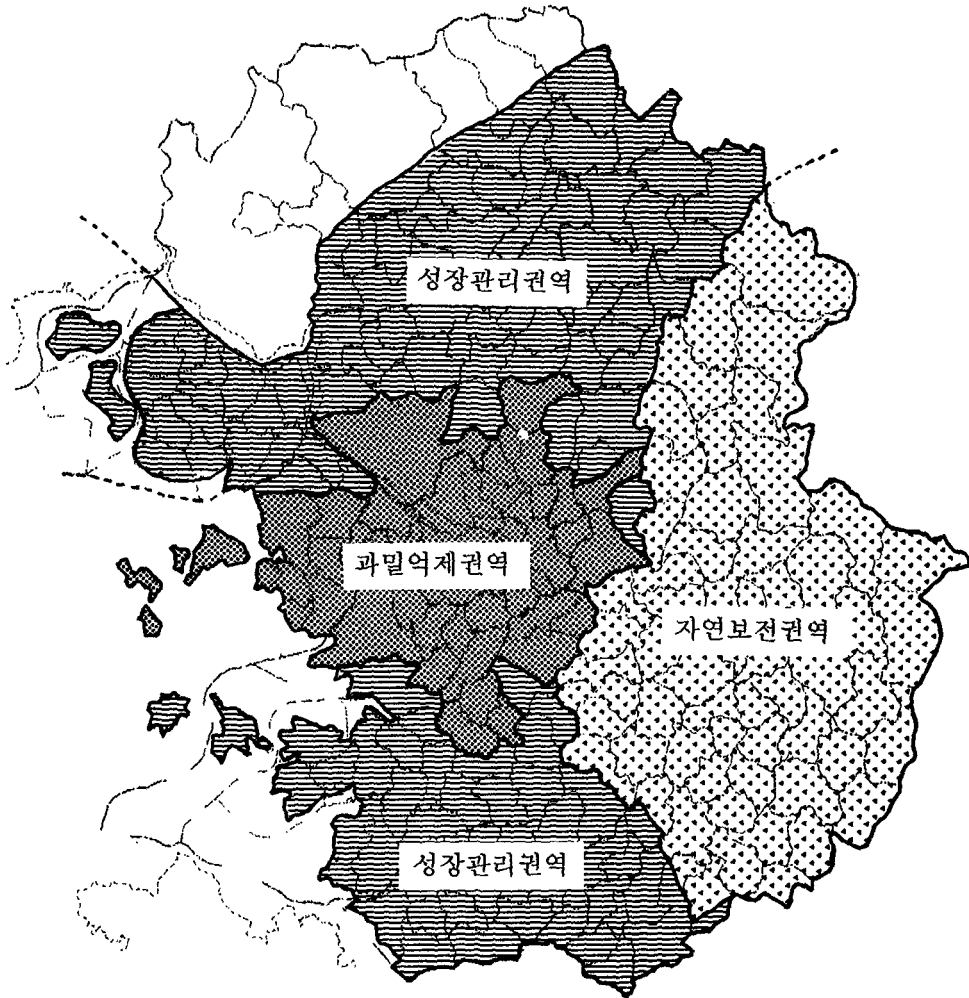


〈그림 3〉 수도권 정비계획 5개권역(1984년)

입되었다. 이때부터 수도권정책의 논리와 수도권공간구조는 왜곡되기 시작했다. 수도권정비계획의 5개권역은 지나치게 인위적이고 경직된 기준에 의해 구분되었고 이에 따라 규제하다보니 많은 무리가 나타났다. 임의적인 경계를 설정하고 두부모 자르듯이 한 쪽은 규제를 하고 한 쪽은 규제를 하지 않는 현상이 나타났다. 이러한 수도권 정비계획의 문제점은 이론적으로, 실천적으로 모순을 가지고 출발하였다. 그러나 계획집행의 창구역할을 하는 지방정부의 불만속에서도 중앙집권적, 하향적 개발계획체제 속에서 10년 동안 무리하게 밀고 나갔다. 결국 수도권 정비계획은 임의적이고 비현실적인 계획논리 속에서 수도권을 누더기로 만들었고, 개발도 보존도 아닌 난개발의 결과를 낳게 하였다.

1989년 국무총리 산하에 시한부 특별기구로 「수도권대책실무기획단」을 발족시켰으나 같은

해 이를 격상시켜 「대통령 지역균형발전기획단」으로 확대시켜 2년에 가까운 상설기구를 두었다. 그러나 어느날 갑자기 지역균형발전기획단은 해체되고 그 동안 다듬어온 시책은 발표도 하기 전에 유아무야되어 버렸다. 「대통령 지역균형발전기획단」의 정책기조는 수도권문제는 수도권의 규제만으로 되는 것이 아니고 결국 인구를 내보내는 지역의 발전과 수도권과 다른 지역간의 균형발전이 되어야만 된다는 논리에서 출발하였다. 드디어 이러한 정책적 공백속에서 다시 전면에서 나선 것이 수도권 정비계획이었다. 수도권 정비계획의 5개 권역이 지닌 모순을 극복하기 위해 1994년 수도권 정비계획법을 개정하여 <그림-4>에서 보여주는 바와같이 종전의 5개 권역을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 등 3개 권역으로 축소하였으며 직접적, 물리적 규제로부터 간접적, 경제적규제로 전환하였다. 과밀억제권역에는 과밀부담금을 부과토록



<그림 4> 수도권 정비계획 3개권역(1994)

하였다. 권역별행위규제는 일부 완화하였으나 근본적으로 1984년 수도권 정비계획법의 테두리를 크게 벗어나지 못하였다.

과연 지난 30여년간의 우리나라 수도권 정책의 효과를 평가한다는 것은 결코 쉬운 일은 아니다. 세가지 접근이 가능하다고 말하고 있다.²⁾ 첫째는 수도권 정책이 없었다면 지금 어떠한 결과가 나타났을까 하는 접근이고, 둘째는 정부가 내세운 수도권 정책 목표에 비추어서 과연 목표를 달성하였느냐는 접근이고 셋째는 정책목표 그 자체의 타당성을 평가해보는 접근이다. 첫째 수도권정책이 없었다면 우리나라 수도권은 지금보다 비대해졌을 것이라는 것은 대단히 설득력이 있다. 그러나 얼마만큼 효과가 있었느냐를 계량적으로 평가하는데는 또한 무리가 있음도 알고 있다. 그러면 오늘 수도권 성장의 둔화현상이 수도권정책 때문만이었느냐에 대해선 여러가지 이론이 있을 수 있다. 수도권의 지가상승, 용지난, 생활환경의 악화 등 규모의 불경제가 나타나고 있는 바 공장 신설 이전의 경우 정부규제 및 조세적 특혜가 그렇게 크게 영향을 미치지 않았다는 조사결과도 있다.³⁾ 둘째 정부가 내세운 정책목표의 달성여부이다. 이것은 한마디로 실패했다고 볼 수 있다. 대도시 인구집중 방지책에서 1985년 목표인구를 500만으로 하였으나 실제로는 972만이 되었고, 제1차 국토종합계획에서 1981년 서울의 목표인구를 630만으로 잡았으나 실제로는 868만이 되었다. 수도권인구재배치 계획에서 1986년 서울의 인구는 700만으로 계획하였으나 실제로는 980만이 되었으며 제2차 국토 종합 계획에서 1991년 서울의 인구를 960만으로 상정하였으나 실제 인구는 1,087만이 되었다. 인구만이 정책목표라고 할 수 없지만 정책목표로서 대단히 중요한 지표로 보아야 할 것이다. 집중억제 및 분산정책의 목표인구보다 현실은 항상 능가하였고 이러한 목표의 비현실성은 많은 문제를 제기하기도 하였다.

끝으로 정책목표 그 자체의 타당성이다. 즉 잘못된 정책목표라면 처음부터 평가 자체가 의의가 없을 수 있고, 정책목표를 설정해놓고 그것과 상반되는 시책을 추진하였다면 정책부재이기 때문이다. 우리나라 수도권정책은 이상 두가지 다 해당된다고 할 수 있다. 첫째 우리나라 수도권정책은 정책목표와 실천이 일치하지 않는다. 발표된 정책의지와 실제행동의 이중성이 그것이다. 수도권 인구집중억제를 내세우면서도 서해안에 남동공단·시화공단·반월공단·포승공단이 조성되었으며, 주택건설 200만호라는 구호 아래 분당·일산·평촌·중동·산본 등의 2000만평 이상의 신도시가 조성되었으며, 서울의 개포·고덕·목동·상계·수서 등의 500만평 이상의 택지개발이 이루어졌다. 대학의 정원도 지방에 비하여 훨씬 더 증원시켜 주었으며 경제의 수도권 집중현상을 가속화시키는 여러가지 조치가 있었다. 수도권정비 심의위원회에

2) 황명찬, "우리나라 수도권 정책의 변천과 과제", 서울대학교 환경계획연구소 제3회 도시·환경정책세미나 발표 논문집, 1996.3.27 서울대 환경대학원, p.17.

3) Kyu Sik Lee and Sang-Chuel Choe, "Changing Location Patterns of Industries and Urban Decentralization Policies in Korea", in Jene K. Kwon ed., Korean Economic Development, Greenwood Publishing Group, 1990, PP.433-434.

상정된 안전들은 부결된 예를 찾아보기 힘들고 일관성이 없었다. 수도권정책이라는 이중잣대 속에서 수도권은 비대해졌고 지방의 소외감과 지역격차는 늘어났다.

둘째 수도권정책의 수도권정비계획은 큰 물고기는 그물을 뚫고 나가고 작은 물고기만 그물에 걸려 든 셈이 되었다. 정부는 하고 싶은 일을 하고 민간부문은 발목을 잡고 있는 셈이 되었다. 수도권을 5개권역으로 구분하여 아무리 엄격한 규제를 하였다 하더라도 실제 이루어진 것은 거의 이루어졌다. 위장된 형태로든지, 무허가 무등록의 형태로든지 수도권정비계획이란 그물을 교묘히 벗어났고 정부는 이리지도 저리지도 못하고 끌려 다닌 꼴이 되었다. 무리한 수도권정책 때문에 무등록공장을 양산시키는 결과가 되었다. 무등록 공장의 1990년과 1991년 양성화 조치에도 불구하고 아직도 새로운 무등록공장이 생겨나고 있다. 오늘날 현재 무등록공장의 수를 정확히 알 수 없지만, 전국적으로 12,668개로 추정되고 있으며 이 중에서 반 이상이 수도권에 집중적으로 분포되어 있는 것으로 연구되고 있다.⁴⁾ 무등록공장은 수도권정비계획법, 공업배치법, 건축법, 환경보전법 위반 등으로 일률적으로 말할 수 없지만 수도권정책의 실체를 유명무실하게 만들고 있으며 무등록이기 때문에 원천적으로 규제하는데 제도적 한계가 있었다. 결과적으로 지나친 규제로 말미암아 아무런 규제를 받지 않고 클 수 있는 死角地帶를 만든 셈이다. 처음부터 지키지 못하거나 지키기에는 너무나 불합리하기 때문에 피해버림으로서 우리나라 수도권은 악성적인 개발이 일어나게 된 것이다. 결국 중소기업진흥이라는 명목아래 3년내 이전 또는 개선을 조건으로 양성화를 하지 않을 수 없었으며, 이러한 조건을 이행한 업체는 절반에도 미치지 못함으로써 무등록공장의 양산과 조건부 양성화조치라는 악순환이 계속되고 있다. 언제까지 우리나라 수도권정책은 이와같은 악순환을 거듭할 것이며, 스스로 만든 족쇄속에서 수도권을 환경적으로·토지이용적으로 황폐화시킬 것인지에 대해서 의문이 생긴다.

셋째 우리나라 수도권정책의 파행성으로 인하여 직장과 주거간의 원격화를 증대시켜 수도권 교통문제를 악화시켰으며 인구의 離散家族化를 초래하였다. 수도권정책이 성공하기 위해서는 종합적인 정책이 되어야 하고 수단간의 보완성이 있어야 한다. 그러나 우리나라 수도권정책은 물리적 규제수단을 씌으로써 인구의 집중을 막지 못했다. 공장이나 대학을 수도권 바깥으로 쫓아 낸다면 사람도 따라 갈 것으로 보았지만 공장과 대학만 쫓아내고 인구는 그대로 둬으로써 인구의 이산가족화를 가져 왔으며, 직장은 그대로 두면서 주택만 바깥에 지음으로써 직주원격화(mismatch)를 가중시켰다. 수도권내 신도시를 비롯한 대규모 택지조성지구에 주택만을 건설함으로써 자족적 도시기능을 상실하였으며 출퇴근거리를 증가시키고 서울과 주변 신도시간의 교통유발을 계획적으로 유도한 셈이다. 보다 많은 주택과 보다 좋은 교육시설 등 수도권의 매력을 증대시키면서 일자리는 수도권 밖으로 쫓아내거나 들어오지 못하게 함으로써 전국적인 이산가족화와 생활비의 증대, 주말가족합류 등 결과적으로 국가 경쟁력을 약화시키는 결과가

4) 황만익, “무등록공장의 입지실태 및 개선책”, 국토정보, 국토개발연구원, 1996.6. pp. 34-39.

되었다. 대학이 있어야 할 곳에 있는 것이 아니라 수도권 중남부지역에 집중시킴으로서 오히려 수도권 인구유발을 가져왔다. 결론적으로 우리나라 수도권정책은 수도권 인구집중억제 및 분산이란 측면에서 없었던 것보다 조금은 효과를 가져왔다고 할 수 있지만 잘못된 목표와 정책수단 때문에 수도권이 해야 할 기능과 수도권이 나아가야 할 공간구조를 잘못되게 만들었으며 수도권의 건전한 발전과 국가경쟁력을 저해하기에 이르렀다고 말할 수 있다.

Ⅲ. 수도권정책 목표의 재정립

어떠한 정책이든지 시대적 여건과 변화에 따라 적용할 수 있는 스스로의 능력이 있어야 한다. 가까운 일본 역시 지난 반세기 동안 국토 및 수도권 정책은 시대적 요구 및 국가발전단계에 따라 변화해왔다.⁵⁾ 다음 <표-3>에서 보여주는 바와같이 1962년 제1차 전국총합계획으로부터 오늘날 제4차총합계획에 이르기까지 국토관, 개발방법, 개발논리에 있어서 유연성있는 대처를 해왔다. 현재 일본은 제4차 전국총합계획기간으로서 국토를 하나의 교류의 장으로서 정보, 교통 등의 부문에서 어떻게 네트워크를 강화하느냐를 추구하고 있다. 지방은 각 지방 나름대로 개성을 살리고 자립기반을 조성하여 무한경쟁시대에 살아남기 위한 전략마련에 최우선을 두고 있다. 이른바 다극분산형(多極分散型)국토개발전략이다. 일본의 수도권에 해당하는 동경권을 우리나라처럼 괴롭히지 않고 있다. 오히려 동경권이 세계적 경쟁에서 이길 수 있는 길을 도와주고 있다. 동경에 집중되어 있는 수도기능을 다른 곳으로 이전시키자는 계획은 있으나 동경권을 몇 개의 권역으로 나누어 공장입지나 대학의 입지까지 정부가 나서서 규제하고 있지 않다. 그렇다고 동경권을 적극 키우자는 것은 아니다. 그러나 외국의 대도시권과 선의의 경쟁을 할 수 있는 기회를 고무시키고 있다.

우리나라와 비슷한 대도시권 문제를 안고 있는 영국 역시 런던대도시권, 즉 영국에서 말하는 동남지역(South East Region)에 대하여 경쟁의 축쇄를 채우지 않고 있다. 한때 영국은 런던대도시권의 성장억제, 분산책을 편 일이 있다. 바로 영국병을 스스로 만든 것이다. 결국 영국이 국제경쟁력을 잃어버렸다. 1986년 대런던청(Great London Council)을 해체하고 런던 대

<표-3> 일본의 국토 및 수도권정책 변천

	一全總	新全總	三全總	四全總
國土觀	生産의 場	開發의 場	生活의 場	交流의 場
開發 方法	據點開發	大規模開發프로젝트	定主圈開發	地域의 自立과 活性化
開發 論理	潛在力의 論理	跳躍의 論理	均衡의 論理	競爭의 論理

5) 栢原英郎, 全國總合開發計劃의 基本要素と 四全總地域開發, 1985年 11月, pp.22-29

도시권을 묶고 있었던 규제를 풀었다. 우선 영국이 살고 보자는 전략이 공감대를 얻었기 때문이다. 우리나라는 이상 일본과 영국으로부터 많은 시사점과 교훈을 얻을 수 있을 것이다. 우리도 21세기를 향한 세계화, 지방화시대를 대비한 수도권정책목표를 재정립해야 할 때가 되었다.

첫째 경쟁의 논리이다. 「페어 플레이」의 논리이다. 상대적으로 수도권이 조금 잘 산다고 매질만 해서는 아니될 것이다. 수도권과 다른 못사는 지역간에는 처음부터 경쟁이 되지 않기 때문에 경쟁의 논리는 강자의 논리라고 비판할지도 모른다. 그러나 우리나라에서 수도권이란 것은 세계화의 논리 속에서 보면 우물안 개구리이다. 우리나라가 국제경쟁력을 갖고 아시아·태평양지역, 동북아에서 승자가 되기 위해서는 선두주자가 필요하다. 초국토적, 초국경적 발상이 필요하다. 빈곤의 평준화보다는 빈부의 격차는 있을지언정 모두가 조금씩 잘사는 방법을 찾을 때가 되었다. 수도권을 묶고 있는 수많은 울가미를 벗겨 주어야 한다. 수도권 정책은 수도권규제가 아니라 진정한 수도권정비라는 차원에서 재정립되어야 할 것이다. 수도권을 묶을 것이 아니라 수도권을 어떻게 하면 보다 능률적이고, 생산적이고, 살기좋은 지역으로 만드느냐에 초점을 맞추어야 할 것이다.

둘째 잘못된 전제가 수정되어야 할 것이다. 수도권의 성장을 억제하면 다른 지방이 잘 살것이라는 전제가 잘못이다. 수도권에 매질만 하면 못사는 지역으로 도망가서 그곳이 잘 살게 될 것이라는 순진한 가설은 더 이상 타당성이 없어졌다. 자본과 노동의 이동이 자유롭게 못하고 이데올로기에 의해 단절된 상황속에선 한 나라 속에서만 이동을 할지 모르지만 개방화, 탈이데올로기시대에는 수도권에 매질을 하면 다른 나라로 빠져 나가버린다. 이미 우리나라에 나타나고 있는 현상이다. 수도권에 있는 공장들이 가장 먼저 해외직접투자 내지 해외공장이전현상을 보이고 있다. 폐쇄적 국토개발의 논리는 더 이상 의미가 없으며 초국경적, 초국토적 발상이 필요한 때가 되었다. 수도권은 우리나라 국토임에 틀림없으나 역할과 기능은 세계속에서 찾아야 할 것이다.

셋째 차등규제를 위한 개발권역개념의 수정이다. 수도권인구집중억제 및 분산을 위한 개발규제는 1972년 개발제한구역으로부터 시작된다. 1977년 수도권인구재배치계획에 의한 수도권인구재배치구역이 다음이다. 구역내와 외는 하늘과 땅 사이처럼 차이가 있다. 이를 보다 세분화한 것이 1984년 수도권정비계획의 5개권역이고, 이를 수정한 것이 1994년 3개권역이다. 구역, 권역은 이것만이 있는 것은 아니다. 군사시설보호구역, 상수도보호구역, 환경정책기본법에 의한 특별대책지역, 도시계획법에 의한 도시계획 용도지역·지구, 국토이용관리법에 의한 5개 지역 등 수없이 많은 구역, 권역, 지역, 지구란 이름의 개발규제가 수도권에는 있다. 그러나 이러한 구역, 권역, 지역, 지구간에는 아무런 정합성(整合性)이 없으며 상호중복되거나 배타적이거나 상충되는 경우도 허다하다. 입지적(location)규제와 배분적(allocation)규제도 구분되어 있지 않다.⁶⁾ 어떤 곳은 너무 상세하고 구체적인가 하면 어떤 곳은 법을 제정운영하는 당사자들도 어떻게 해야할지 모르는 선언적 규제가 있다. 수도권정책과 계획이 국가정책과 계획이

라면 지표적, 입지적 기준에 대한 「가이드라인」만을 담아야 할 것이며 배분적이고 규제적인 것은 지방의 실정에 맞도록 지방정부에 맡겨 두어야 한다. 지방정부와 중앙정부의 역할은 차별화되어야 할 것이다. 중앙정부의 과잉개입은 없어야 할 것이며 수도권이라고 하여 다른 지역과 구분하는 한지법적인 규제는 철폐되어야 할 것이다.

Ⅳ. 수도권정책의 기본방향과 전략

우리나라 수도권정책은 지역간 빈곤의 평준화라는 네가티브섬(negative sum)게임으로부터 거시적인 안목에서 수도권의 경쟁력을 강화시킴으로써 그것의 성장효과를 지방으로 확산되도록 하는 포지티브섬(positive sum)의 사고로 전환해야 한다. 형평의 논리도 중요하지만 능률성과 생산성의 논리도 존중되어야 한다. 우리나라 수도권은 축구경기에 있어서 센터포드와 같다. 경기에 이기기 위해서는 센터포드만 잘해서는 아니되고 모든 선수들이 함께 잘 뛰어야 하겠지만 센터포드가 잘한다고 같은 팀끼리 센터포드의 발목을 걸고 잡아당기는 일이 있어서는 아니된다. 21세기 무한경쟁시대에 살아남기 위해선 우리나라 수도권정책은 궤도수정이 불가피한 것 같다.

첫째 시장경제원리를 존중해야 한다. 산업의 입지도, 사람들의 주거이전도 종국적으로 개인적 선택이다. 너무 정부가 개입하면 시장의 왜곡현상이 생기고 복지의 손실(welfare loss)로 연결된다. 정부가 해야 할 일과 하지 않아야 할 일을 구분해야 한다. 환경을 파괴하거나 특정인을 위해서 소수가 희생되는 일이 있거나, 국민의 안위를 위협하는 경우 등 공공의 이익을 보호해야 할 경우와 민간이 도저히 할 수 없거나 독자적으로 하기엔 힘겨운 일을 정부가 직접하거나 도와주어야 한다. 사회간접자본시설에 대한 투자가 후자에 속한다. 민간이 스스로 할 수 있는 일을 뒤에서 잡아 당기거나 간섭을 해서는 아니될 것이다. 공업단지 조성관련제도의 개선과 수도권공업입지규제제도에 대한 개선이 그것이다. 우리나라 공장용지 가격은 이미 세계적 경쟁력을 잃었다. 반드시 높은 지가만은 아니다. 공장용지조성에 필요한 인프라시설을 민간이 전담한다는 것은 너무 과중한 일이다. 이것만도 참을 수 있다. 인프라시설에 정부는 보조가 없음은 물론 공공시설의 무상귀속과 부담금을 부담시키고 있다. 영국의 경우 공장용지 조성의 기반시설지원은 물론 건물 및 기계설비 보조(building and machinery subsidies)까지 하고 있다. 산업입지 및 개발에 관한 법률과 개발이익환수에 관한 법률의 개정이 있어야 할 것이다.

공업입지와 관련하여 수도권정비법의 3개 권역별 차등규제를 차등토해야 할 것이다. 공업입지적 배려보다 다분히 임의적인 선을 획정해 놓고 공장신증축과 이전까지 규제한다는 것은 대

6) John Friedmann, "Regional Planning as a Field of Study", in J. Friedmann and W. Alonso ed., *Regional Development and Planning: A Reader*, MIT Press, 1964, pp. 59-72.

단히 위험한 일이다. 특히 대기업과 중소기업간의 차등화도 문제이고 공장용지 개념도 재정립 되어야 할 것이다. 공장이 입지한다면 당연히 후생복지시설도 따라가야 한다. 엄격한 의미에서 공장용지로 보아서는 아니될 것이다. 공업입지의 변화는 크게 세가지로 나눌 수 있는 바 신규 입지와 이전입지와 기존공장용지의 확장이다. 신규입지에 대한 규제는 어느 정도 필요할지 모르지만 이전공장의 입지와 기존공장의 확장에 대해선 규제를 대폭완화해야 한다. 특히 기존공장의 확장에 대해선 규제를 철폐해야 할 것이다.

수도권에는 고급인력과 양호한 생산자서비스가 집중되어 있다. 첨단산업은 근본적으로 대도시 입지형이다. 대학과 연구기관이 집중되어 있고 항공 등 교통의 접근성을 강하게 요구하는 산업이다. 첨단산업은 장치형 산업과 달리 산업입지에 많은 제약점을 갖는다. 수도권 입지는 입지론적으로 볼때 당연한 귀결이다. 이를 규제하여 첨단산업에 대한 경쟁력을 약화시키고 사멸시키는 정책은 지양되어야 할 것이다.

둘째 지방화의 논리이다. 언제까지 지방의 계획과 개발을 중앙정부의 하향적, 독선적 논리에 의해 끌고 나갈 수 없다. 지방자치는 스스로 살고 있는 지역에 대한 장래의 계획과 운명을 결정할 수 있는 자치권을 포함한다. 해당 지방정부도 모르는 계획과 개발사업이 발표되고 중앙정부가 주인공세를 하는 일은 지양되어야 할 것이다. 수도권정책의 전환은 수도권에 대한 규제를 완화하는 것이고 낙후되고 있는 다른 지방을 더욱 낙후시키는 결과가 될 것이라는 사시적인 시각도 버려야 할 것이다. 수도권정책의 전환을 지역이기주의의 발로 내지 정치적 의미로 확대해석하는 등 부정적인 시각도 있을 수 있다. 그러나 수도권정책의 전환은 현재까지 도매금으로 규제함으로써 나타나는 모순을 극복하자는 것이지 규제를 일방적으로 완화하는 것으로 받아들여져서는 아니될 것이다. 미시적으로 볼때 규제를 완화하는 곳도 있겠지만 오히려 오늘날보다 규제를 강화하는 곳도 있을 수 있다. 이젠 원론적·거시적 수도권정책에서 각론적·미시적 수도권정책으로 바뀌어져야 할 것이다. 성장관리권역이라고 하여 일률적으로 규제할 것이 아니라 그 속에서도 보다 세분화된 지구적인 규제가 이루어져야 할 것이다. 자연보전권역이라고 해서 아무것도 하지 못하도록 할 것이 아니라 문제를 미시적·국지적으로 풀어나가야 할 것이다.

수도권도 이제 모든 것을 독식하려는 거식증환자가 되어서는 아니될 것이다. 다른 지방에 내줄 것은 대담하게 내어주고 선택적 개발을 해야 할 것이고 개발과 보존이 조화를 이루는 자조적 발전을 모색해야 할 것이다. 지금까지 규제만 당해왔기 때문에 모든 것을 해제하여 마음대로 해 보겠다는 조금한 생각도 버려야 할 것이다. 단식을 하다가 한꺼번에 너무 배불리 먹으면 죽을 수도 있다. 단식의 시작도 중요하지만 단식을 그만 두는 과정이 더욱 중요하다. 수도권정책의 전환에 앞서 구체적이고 실천적인 계획이 앞서야 할 것이며 이를 뒷받침할 수 있는 행정관리능력과 제도적 정비가 동시에 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 1) Sang-Chuel Choe, "Urban Corridors in Pacific Asia", Paper presented at Pre-Habitat Tokyo Conference on the World Cities and Urban Future, Tokyo, United Nations University, 23-25 August, 1995.
- 2) 황명찬, "우리나라 수도권 정책의 변천과 과제", 서울대학교 환경계획연구소 제3회 도시·환경정책세미나 발표 논문집, 1996.3.27 서울대 환경대학원, p.17.
- 3) Kyu Sik Lee and Sang-Chuel Choe, "Changing Location Patterns of Industries and Urban Decentralization Policies in Korea", in Jene K. Kwon ed., *Korean Economic Development*, Greenwood Publishing Group, 1990. pp.433-434.
- 4) 황만익, "무등록공장의 입지실태 및 개선책", 국토정보, 국토개발연구원, 1996.6. pp.34-39.
- 5) 栢原英郎, 全國總合開發計劃の 基本要素と 四全總地域開發, 1985年 11月, pp.22-29
- 6) John Friedmann, "Regional Planning as a Field of Study", in J. Friedmann and W. Alonso ed., *Regional Development and Planning: A Reader*, MIT Press, 1964, pp.59-72.